

# บทความสัมมนาทางวิชาการ
# วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ๒๕๒๒

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะเศรษฐศาสตร์

บทความสัมนาทางวิชาการ

# วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย 2522

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
21-22 กุมภาพันธ์ 2523



ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รับวันที่ 25 / ก.พ. / 23

บทความประกอบการสัมนาทางวิชาการ

เรื่อง

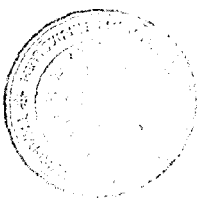
# วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ๒๕๒๒

จัดทำโดย

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๑ - ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓



หัวหน้าภาควิชา
คณะเศรษฐศาสตร์

# สารบาญบทความ


| | | |
|---|---|---|
| บทความที่ ๑ | วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ | โดย อ. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ |
| บทความที่ ๒ | สถานการณ์ภาวะการเงินตึงตัวและแนวทางแก้ไขปี ๒๕๒๑ - ๒๕๒๓ | โดย อ. สวงค์ เศวตวัฒนา |
| บทความที่ ๓ | สถานการณ์และนโยบายน้ำมันในประเทศไทย ปี ๒๕๒๒ | โดย ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ |
| บทความที่ ๔ | อัตราค่าไฟฟ้าในปัจจุบัน | โดย ดร.โอม หุวะนันท |
| บทความที่ ๕ | ทฤษฎีราคากับการตั้งราคาของการประปานครหลวง | โดย ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี |
| บทความที่ ๖ | การวิเคราะห์ระดับราคาและผลกระทบต่อการผลิต | โดย ดร.จุมภฏ สุวพร |
| บทความที่ ๗ | ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษ ๑๙๗๐ | โดย ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม |
| บทความที่ ๘ | สภาพและปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน | โดย ดร.สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย |
| บทความที่ ๙ | บทบาทของสินค้าเกษตรกรรมต่อดุลชำระเงินในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต | โดย ดร.พิบูลย์ ลิ่มประภัศร<br>โดย ดร.เจษฎา โลหอุ่นจิตร |
| บทความที่ ๑๐ | วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทย โดยพิจารณาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ | โดย อ. เกริกเกียรติ พิพัฒเสรีธร |

# เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒

## วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

โดย

นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง "วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒"
จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๒๑-๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

# สารบาญ


๑. ความเบื้องต้น หน้า ๑ - ๔

๒. ปัญหาเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒ และความเป็นมาแห่งปัญหา ๔ - ๘๑

๒.๑ ปัญหาภาวะเงินตึง ๔ - ๔๑

๒.๒ ปัญหาเสถียรภาพของราคา ๔๑ - ๕๑

๒.๓ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ๕๒ - ๗๐

ปัญหาดุลการค้าระหว่างประเทศ ๕๒

ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ๖๐

๒.๔ ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ๗๑ - ๘๑

๓. พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ๘๑ - ๑๒๑

๓.๑ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนา ๑๐๓

๓.๒ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ ๑๐๘

๓.๓ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ๑๑๒

๓.๔ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาเสถียรภาพของราคา ๑๑๘

๔. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับสวัสดิภาพของสังคม ๑๒๒ - ๑๓๖

๔.๑ อุปสงค์และอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ ๑๒๒

๔.๒ ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ๑๓๑

ภาคผนวก : ปัจฉิมลิขิตว่าด้วยภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ๑๓๖ - ๑๔๓

ตารางสถิติ ๑๔๔ - ๑๖๒

# เศรษฐกิจไทยปี 2522 : วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้าง และวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## 1. ความเบื้องต้น

จากการประมาณการเบื้องต้นของธนาคารแห่งประเทศไทย[1] และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ[2] แม้ว่าการผลิตในภาคเกษตรกรรมในปี 2522 จะอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี 2521 แต่เนื่องจากการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งสนองตอบต่อการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นไปในอัตราค่อนข้างสูง จึงเป็นเหตุให้อัตราการจำเริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจตกประมาณ 6.8 – 7.0% ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมมีน้อยกว่าปี 2521 เพียงเล็กน้อย เนื่องจากเกิดปัญหาฝนทิ้งช่วงระหว่างเดือนสิงหาคม – กันยายน จนเป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนทุกเขื่อนต่ำกว่าระดับปกติ การผลิตพืชผลจึงได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันสำปะหลัง อ้อย และปอ แต่เนื่องจากผลผลิตทางด้านการประมง การปศุสัตว์ และการป่าไม้ได้เพิ่มขึ้นมากพอสมควร ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมทั้งหมด จึงลดลงจากปี 2521 เพียง 0.6%

---

1 ธนาคารแห่งประเทศไทย "ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยปี 2522 และแนวโน้มปี 2523" ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันเสาร์ที่ 29 ธันวาคม 2522

2 โสภิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ "สถานการณ์เศรษฐกิจปี 2522" มติชน ฉบับวันจันทร์ที่ 24 ธันวาคม 2522

อัตราเงินเฟ้อในปี 2522 ตกประมาณ 10 – 15% นับเป็นอัตราที่สูงและนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อในปี 2522 จัดอยู่ในเกณฑ์สูงเป็นอันดับสามรองจากปี 2516 (15.56%) และ 2517 (24.33%) เท่านั้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ภาวะเงินเฟ้อซึ่งมีปัญหาอย่างรุนแรงในปี 2516 – 2517 ได้ผ่อนคลายลงในปี 2518 – 2519 แต่นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้ออยู่ในเกณฑ์สูงติดต่อกันมาเป็นเวลาสามปี

การที่ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาเงินเฟ้อติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี ย่อมมีผลกระทบต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชน เมื่อประชาชนคาดการณ์ว่าภาวะเงินเฟ้อจะเลวร้ายลงไปอีกก็ย่อมจะเพิ่มการบริโภค ผลก็คือ อัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีแนวโน้มลดลง เงินออมโดยสมัครใจส่วนที่เคลื่อนเข้าสู่ตลาดการเงิน ทั้งตลาดการเงินในระบบ (organized financial market) และตลาดการเงินนอกระบบ (unorganized financial market) ย่อมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะเดียวกันอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น อันเป็นผลจากการใช้นโยบายการเงินแบบหดตัว (tight money policy) ของรัฐบาลอเมริกันในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศตั้งแต่ปลายปี 2521 และเป็นผลจากการทำสงครามดอกเบี้ยระหว่างประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยกันเอง เพื่อรักษาเสถียรภาพแห่งค่าเงินตราสกุลของตน ภาวการณ์ดังกล่าวนี้ มีผลให้อุปทานของเงินที่หมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจไทยมีน้อยกว่าที่ควร แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวม อันเป็นผลจากภาวะเงินเฟ้อซึ่งมีอาการเรื้อรัง ได้ผลักดันให้เกิดการขยายตัวด้านการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้ความต้องการใช้เงินมีมากขึ้น ในขณะที่อุปทานของเงินมีน้อยกว่าที่ควร แต่อุปสงค์ในการใช้เงินกลับเพิ่มขึ้นอย่างมาก ปัญหาภาวะเงินตึงจึงเกิดขึ้นในปี 2522 และสืบต่อมาถึงปี 2523

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดความต้องการในการนำสินค้าเข้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) แม้ว่าในปี 2522 รายได้จากการส่งสินค้าออกจะเพิ่มขึ้นถึง 28% และมีมูลค่าประมาณ 106,000 ล้านบาท ซึ่งนับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ แต่การเพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งสินค้าออกนั้นเอง กลับเป็นแรงกระตุ้นอีกแรงหนึ่งที่ทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าเข้าเพิ่มขึ้น ผลสุทธิก็คือมูลค่าของสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นประมาณ 33 - 38% และเป็นเหตุให้ดุลการค้าระหว่างประเทศขาดดุลประมาณ 37,000 - 45,000 ล้านบาท (เทียบกับ 28,540 ล้านบาทในปี 2521) ส่วนการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศตกประมาณ 11,000 - 12,000 ล้านบาท (เทียบกับ 13,298 ล้านบาทในปี 2521)

ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ยังคงเป็นปัญหาร้ายแรงในปี 2522 แม้ว่ารัฐบาลจะได้ประกาศให้ปี 2522 เป็นปีแห่งชาวไร่ชาวนา แต่เนื่องจากมิได้มีการตระเตรียมแผนการดำเนินงานอย่างรอบด้าน ประกอบกับการทำงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของโครงการปีแห่งชาวไร่ชาวนาจึงมีไม่มากเท่าที่ควร และแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายพยุงราคาพืชผลประเภทต่าง ๆ ประกอบกับการขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเดือนตุลาคม 2522 ซึ่งในทางทฤษฎีน่าจะช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ ภาวะฝนทิ้งช่วงซึ่งเกิดต่อนกลางปี 2522 มีผลกระทบกระเทือนต่อผลผลิตการเกษตรอย่างมาก ดังนั้น จึงเป็นที่คาดกันว่า การกระจายรายได้ประชาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม จะมีความเป็นธรรมน้อยลง

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายอย่างน้อย 3 ประการ คือ <u>ประการแรก</u> ต้องการชี้ให้เห็นลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่เกิดขึ้นในปี 2522 โดยย้อนกลับไปพิจารณาความเป็นมาในอดีต <u>ประการที่สอง</u> ต้องการชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจไทย

กำลังประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้มิได้เกิดจากสูญญากาศ หากแต่เป็นวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ประการที่สาม ต้องการชี้ให้เห็นว่าปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการดังกล่าวนี้ ความพยายามที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในอนาคตยากที่จะสำเร็จลุล่วงได้

## 2. ปัญหาเศรษฐกิจในปี 2522 และความเป็นมาแห่งปัญหา

ปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่เกิดขึ้นในปี 2522 อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาระยะสั้น และปัญหาระยะยาว ปัญหาระยะสั้นได้แก่ ปัญหาภาวะเงินตึง และปัญหาเสถียรภาพของราคา ส่วนปัญหาระยะยาวได้แก่ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ และความยากจน เราจะกล่าวถึงปัญหาเหล่านี้เป็นลำดับไป

### 2.1 ปัญหาภาวะเงินตึง

ภาวะเงินตึงหมายถึง สภาวการณ์ที่ปริมาณเงินซึ่งหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีไม่พอเพียงแก่อุปสงค์ในการใช้เงิน ปัจจัยที่มีผลในการก่อปัญหาภาวะเงินตึงจึงประกอบด้วยปัจจัยทางด้านอุปสงค์ และปัจจัยทางด้านอุปทาน และสำหรับระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) ดุจดังระบบเศรษฐกิจไทย ปัจจัยเหล่านี้จะมีทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวถึงปัญหาภาวะเงินตึงในระบบเศรษฐกิจไทย เรามักจะจำกัดเฉพาะแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดการเงินที่มีการจัดองค์การหรือตลาดการเงินในระบบ(organized financial market) ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดการเงินนอกระบบ (unorganized financial market) นั้น ยากที่จะศึกษาได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลมากพอ กระนั้นก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างตลาดการเงินทั้งสองนี้ย่อมมีอยู่โดยมิพักต้องสงสัย ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดการเงิน

ประเภทหนึ่ง จะส่งผลกระทบต่อตลาดการเงินอีกประเภทหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และโดยที่เงินออมของประชาชนซึ่งเคลื่อนเข้าสู่การหมุนเวียนในตลาดการเงินในระบบประมาณร้อยละ 70 อยู่ในธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น หากเกิดปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคาร-พาณิชย์ ย่อมส่งผลกระทบต่อตลาดการเงินในระบบทั้งตลาด

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสมัยใหม่ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาภาวะเงินตึง รวม 3 ครั้ง คือ

(ก) ปี 2512

(ข) ปี 2517 – 2519

(ก) ปี 2522

2.11 <u>ปัญหาภาวะเงินตึงในปี 2512</u>

ในปี 2512 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งคำนวณจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศตามราคาคงที่ (ปี 2505 = 100) เท่ากับ 7.9% อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน ($M_1$) เท่ากับ 4.1% และอัตราเงินเฟ้อซึ่งคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักร (ต.ค.2507 – ก.ย.2508 = 100) เท่ากับ 2.43%

เงินฝากรวมในธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น 14.6% เทียบกับ 17.5% และ 17.2% ในปี 2510 และ 2511 ตามลำดับ ส่วนการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น 16.2% เทียบกับ 14.5% และ 16.4% ในปี 2510 และ 2511 ตามลำดับ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปี 2512 เป็นปัญหาทางด้านอุปทานของเงิน เพราะไม่เพียงแต่ปริมาณเงิน ($M_1$) และเงินฝากในธนาคารพาณิชย์จะเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำผิดปกติเท่านั้น หากทว่ายังเกิดความผันผวนในตลาดการเงินระหว่างประเทศ อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นจนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ

ทำให้มีการเคลื่อนย้ายทุนออกนอกประเทศเพื่อนำไปลงทุนหาผลประโยชน์[3] ผลที่เกิดก็คือ เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ เพื่อนำมาจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจภายในประเทศมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยในช่วงไตรมาสแรก ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ก็หันไปกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น จนเงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิของระบบธนาคารพาณิชย์มีค่าติดลบ[4] (ดูตารางที่ 2)

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ โดยประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[5]

(1) ขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมโดยใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นหลักประกัน จากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 8 ต่อปี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2512 และจากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 11 ต่อปี เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2512 ทั้งนี้ เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวอยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมระยะสั้นในต่างประเทศ ต่อมาเมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศลดต่ำลง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ลดอัตราดอกเบี้ยลงเป็นร้อยละ 9 ต่อปีเมื่อเดือนมีนาคม 2513

---

3 เริงชัย มะระกานนท์ การเงินและการธนาคารในประเทศไทย (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ 2521) หน้า 330 - 331

4 ในที่นี้ เงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิ = เงินสดสำรองส่วนเกิน–เงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทย

5 ธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี : ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร 2515) หน้า 44; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2512 หน้า 52 - 53

(ข) ขึ้นอัตราเงินสดสำรองต่อเงินฝากจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 7 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2512 โดยยังคงให้ธนาคารพาณิชย์ถือเอาหลักทรัพย์รัฐบาลไทย ซึ่งปราศจากภาระผูกพันเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองในอัตราร้อยละ 50 เช่นเดิม

นอกจากนี้ เพื่อรักษาปริมาณเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศของผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศ ให้คงฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยต่อไปในขณะที่อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศสูงขึ้น ทั้งเป็นการส่งเสริมและชักจูงให้ผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศนำเงินตราต่างประเทศมาฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมีคำสั่งยกเว้นโดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะ ไม่ต้องขายเงินตราต่างประเทศนั้นแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารรับอนุญาต หรือบุคคลรับอนุญาตภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้มาเป็นไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ประกาศนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2512 เป็นต้นไป

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้มุ่งไปในการแก้ปัญหาด้านอุปทานของเงินเป็นหลัก ด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสำหรับเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศของผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศ เพื่อดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ และด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืม โดยใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นหลักประกันประกอบกับการขึ้นอัตราเงินสดสำรองต่อเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์ต้องถือ เพื่อลดการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และลดการกู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรการเหล่านี้มีส่วนทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน ($M_1$) ในปี 2512 อยู่ในเกณฑ์ต่ำเพียง 4.1% และเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทยลดลง 25.5%

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในปี

2512 จะต่ำกว่าอัตราการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ (14.6% เทียบกับ 16.2%) แต่เราก็มีอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเกิดขึ้นในปี 2512 เป็นปัญหาร้ายแรง และอาจจะไม่ถือว่าเป็น "ปัญหา" เลย หากเทียบกับสถานการณ์ในช่วงปี 2517 – 2519 และปี 2522 เพราะแม้ว่าอัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในปี 2512 จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่อัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในช่วง 83–88% (ดูตารางที่ 1) ซึ่งนับว่ายังอยู่ในเกณฑ์ไม่สูงนัก อย่างไรก็ตาม การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการแก้ปัญหาในปี 2512 อาจเป็นเพราะว่าได้รับสัญญาณเตือนภัยจากการที่อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเพิ่มขึ้นจนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศประการหนึ่ง และจากการที่ยอดเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้นจนมากกว่าเงินสดสำรองตามกฎหมายของธนาคารพาณิชย์อีกประการหนึ่ง หากปรากฏการณ์ประการหลังเป็นสัญญาณเตือนภัย ซึ่งมีผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรีบเร่งแก้ปัญหาในปี 2512 แต่ปรากฏการณ์เดียวกันนี้กลับมิได้มีผลในฐานะที่เป็นสัญญาณเตือนภัยอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา เพราะในช่วงดังกล่าวนี้ยอดเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทยสูงกว่าเงินสดสำรองตามกฎหมาย

ของธนาคารพาณิชย์เกือบตลอดเวลา (ดูตารางที่ 2)[6]

2.12 ปัญหาภาวะเงินตึงระหว่างปี 2517 – 2519

ในช่วงระหว่างกลางปี 2517 จนถึงต้นปี 2519 ระบบเศรษฐกิจไทยต้องประสบกับปัญหาภาวะเงินตึงอย่างแท้จริง ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจในระยะกลางปี 2517 มีแนวโน้มลดลงมาก เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินตามรายไตรมาส

---

6 อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเกิดปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์ในตอนปลายปี 2517 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้วิเคราะห์ว่า "....การที่ความต้องการสินเชื่อเพิ่มขึ้นมากในขณะที่ความสามารถในการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ค่อนข้างจำกัด ทำให้สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับต่ำ ดังจะเห็นได้ว่า ฐานะเงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (เงินสดสำรองส่วนเกินหักด้วยจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย) ในระยะกลางปี มีระดับต่ำกว่าปีที่แล้วมาก...." ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2517 หน้า 49 (ตัวเน้นโดยผู้เขียน) ข้อที่น่าสังเกตก็คือรายงานดังกล่าวมิได้บ่งชี้ว่าเงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิในขณะนั้นมีค่าติดลบ และแม้ว่าปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์จะผ่อนคลายลงในตอนปลายปี 2519 แต่เงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบก็ยังคงมีค่าติดลบ และมีค่าลดน้อยลงไปอีกนับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2522) ดังนั้น หากเงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิจะยังคงเป็นสัญญาณเตือนภัยในเวลาต่อมา ดัชนีดังกล่าวนี้ก็เป็นสัญญาณเตือนภัยที่ไร้ประสิทธิผล ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามปกติปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นในไตรมาสที่หนึ่ง แล้วลดลงในไตรมาสที่สอง แต่จะกลับเพิ่มขึ้นในไตรมาสที่สามและสี่ ในไตรมาสที่สองของปี 2517 ปริมาณเงินลดลงถึง 2,530.5 ล้านบาท (เทียบกับ 666.2 ล้านบาทและ 1.0 ล้านบาทของไตรมาสเดียวกันในปี 2515 และ 2516 ตามลำดับ) แม้จะกลับเพิ่มขึ้นในไตรมาสที่สาม แต่ก็เพิ่มขึ้นเพียง 164.0 ล้านบาท(เทียบกับ 433.9 และ 490.9 ล้านบาทในไตรมาสเดียวกันของปี 2515 และ 2516 ตามลำดับ) ซึ่งนับว่าน้อยผิดปกติ (ดูตารางที่ 9) และทำให้ภาวะการเงินของประเทศอยู่ในสภาพฝืดเคือง ปัญหาภาวะเงินตึง ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างกลางปี 2517 จนถึงต้นปี 2519 โดยพื้นฐานแล้วเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจจำแนกสาเหตุสำคัญได้อย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก อุปสงค์ในการขอกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ในช่วงกลางปี 2517 อยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสงค์ของธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกิจการบางประเภทขยายตัว ดังเช่นอุตสาหกรรมน้ำตาล อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเริ่มสูงกว่าภายในประเทศ ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ซึ่งเคยอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศดังเช่นอุตสาหกรรมสิ่งทอ จึงหันมากู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ เนื่องจากต้นทุนของการกู้ยืมถูกกว่า นอกจากนี้ ความไม่คล่องตัวของระบบการงบประมาณ ทำให้การใช้จ่ายตามงบลงทุน (capital expenditure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง น้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ เนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก จนงบลงทุนของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน และต้องรอของบประมาณในปีงบประมาณถัดมา ภาวการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้กิจการก่อสร้างอยู่ในภาวะชบเซา และเกิดปัญหาเงินทุนหมุนเวียนและการชำระหนี้ สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้อุปสงค์ในการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำรงต่อมาในปี 2518 เมื่อประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ความชะงักงันทางเศรษฐกิจทำให้การค้าระหว่างประเทศซบเซา รายได้จากการส่งสินค้าออกของไทยลดน้อยลง ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมสิ่งทอประสบปัญหาด้านการตลาด[7] ทำให้มีสินค้าคงเหลือสะสมค้างสต๊อกจำนวนมาก และเงินทุนจมอยู่กับสินค้าเหล่านั้น อันเป็นเหตุให้จำต้องกู้ยืมเงินมากขึ้น เนื่องจากมีปัญหาเงินทุนหมุนเวียน

ประการที่สอง อุปทานของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นในอัตราไม่สูงเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2517 – 2519 จะเพิ่มขึ้นมากกว่าปีละ 20% แต่เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศมีแนวโน้มสูงกว่าภายในประเทศ อันเป็นผลจากการใช้นโยบายการเงินแบบหดตัวในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ทำให้เงินฝากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงในช่วงกลางปี 2517 จนต้องหันไปกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น นอกจากนี้การที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ ด้วยการให้สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรเพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์ในการซื้อหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น ดังปรากฏในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2517 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี 2518 นั้น[8] ไม่เพียงแต่จะทำให้ตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวเท่านั้น แต่ยังทำให้บริษัทเงินทุนมีบทบาทในการระดมเงินออมมากขึ้นอีกด้วย และตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2518 – 2521 ปริมาณเงินออมของประชาชนในบริษัทเงินทุนเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าในธนาคารพาณิชย์ทุกปี (ดูตารางที่ 6)

---

7 ปัญหาอุตสาหกรรมสิ่งทอมีมาตั้งแต่ปี 2517 ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย "สถานการณ์สิ่งทอปี 25[illegible]" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (เมษายน 2518) หน้า 115 – 127

8 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "นโยบายของรัฐเกี่ยวกับธุรกิจการเงินและตลาดหลักทรัพย์" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (2521) หน้า 93 – 119

ด้วยเหตุนี้เองเงินออมโดยสมัครใจของประชาชนส่วนที่เคลื่อนเข้าสู่ธนาคารพาณิชย์จึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็นประกอบกับการที่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภทประสบปัญหาเงินทุนหมุนเวียนและไม่สามารถชำระหนี้สินคืนแก่ธนาคารพาณิชย์ได้ตามกำหนด ทำให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาให้สินเชื่อมากขึ้น และไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อให้แก่หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง

ภาวะความตึงตัวของระบบธนาคารพาณิชย์ อาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าในช่วงระหว่างปี 2517 – 2518 อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์สูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ 32.2% เทียบกับ 25.9% ในปี 2517 และ 20.1% เทียบกับ 17.8% ในปี 2518 (ดูตารางที่ 7) ผลก็คือ อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เริ่มเกิดขึ้นในไตรมาสสุดท้ายของปี 2516 กล่าวคือ อัตราส่วนดังกล่าวนี้เท่ากับ 79.66% เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2516 เพิ่มขึ้นเป็น 87.69% เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2516 92.10% เมื่อสิ้นปี 2517 93.93% เมื่อสิ้นปี 2518 และแม้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวนี้ในตอนต้นปี 2519 จะยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าปลายปี 2518 แต่ในไตรมาสที่สองของปี 2519 ก็ได้ลดต่ำลง (ดูตารางที่ 1)

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้มาตรการที่สำคัญ 3 ประการในปลายปี 2517 คือ

(1) ขยายวงเงินกู้ยืมที่ธนาคารพาณิชย์จะกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยใช้พันธบัตรรัฐบาลเป็นประกัน ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น

(2) ลดอัตราส่วนเงินสดสำรองตามกฎหมายที่ธนาคารพาณิชย์ต้องถือจากร้อยละ 8 เหลือร้อยละ 7 ตั้งแต่เดือนกันยายน 2517

(3) อนุมัติให้ธนาคารพาณิชย์ไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลก่อนครบกำหนด ซึ่งช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับเงินสดที่จะใช้ในการขยายเครดิตเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้มาตั้งแต่ปลายปี 2517 แต่ปัญหาภาวะเงินตึงซึ่งเกิดขึ้นในระบบธนาคารพาณิชย์ก็ยังมิได้บรรเทาเบาบางลง ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประกาศลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานที่คิดจากเงินให้กู้แก่ธนาคารพาณิชย์ จากร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 10 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2518 ซึ่งมีผลให้ธนาคารพาณิชย์หันมากู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ยอดเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2518 มีเพียง 2,623.2 ล้านบาท เพิ่มเป็น 3,922.4 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน และ 7,297.0 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2518

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งมีปัญหาด้านการเงินมากเป็นพิเศษ มาตรการที่ใช้ได้แก่

(ก) ขยายการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการประกอบอุตสาหกรรมสิ่งทอโดยรวมถึงวัตถุดิบและเคมีภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการผลิต ทั้งนี้มีกำหนด 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2517 แต่ต่อมาได้ขยายเวลาไปจนถึงสิ้นเดือนมิถุนายน 2519

(ข) ส่งเสริมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สิ่งทอในต่างประเทศ โดยขยายระยะเวลารับซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งผลิตภัณฑ์สิ่งทอออกเป็น 3 ปี เพื่อช่วยให้ผู้ประกอบกิจการสิ่งทอสามารถให้เครดิตแก่ผู้ซื้อต่างประเทศได้เป็นระยะนานขึ้น

## 2.13 ปัญหาภาวะเงินตึงในปี 2522

แม้ว่าปัญหาภาวะเงินตึงในระหว่างปี 2517 – 2519 จะได้ผ่อนคลายลงตั้งแต่ครึ่งหลังของปี 2519 ก็ตาม แต่เงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบยังคงมีค่าติดลบ และมีค่าสูงน้อยถอยลงต่อไปในปี 2520 – 2521 (ดูตารางที่ 2)

ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้แสดงความปรวิตก ดังที่เคยปรากฏในปี 2512 และ 2517 เหตุที่เป็นเช่นนี้ สันนิษฐานได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้นโยบายการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้กู้ยืมแก่ธุรกิจเอกชนผ่านธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยมีเงื่อนไขว่า ธนาคารพาณิชย์จะต้องนำไปให้กู้ต่อในการดำเนินงานของกิจการบางประเภทเท่านั้นและในอัตราดอกเบี้ยต่ำเช่นกัน ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนการประกอบการของกิจการประเภทเหล่านั้นต่ำลงด้วย กิจการที่ได้รับการอนุเคราะห์จากธนาคาร-แห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ ได้แก่ การเกษตร การเลี้ยงสัตว์ การเหมืองแร่ การส่งออก และการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ที่ใช้วัตถุดิบเกษตร และที่ใช้วัตถุดิบที่ผลิตภายในประเทศเป็นหลัก (อาทิเช่น สิ่งทอ กระสอบ น้ำตาล วัสดุก่อสร้าง และเหล็ก)[9] ด้วยเหตุนี้เอง จำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และอยู่ในระดับสูงจนมากกว่าเงินสดสำรองส่วนเกินตามกฎหมายของธนาคารพาณิชย์

หากการที่เงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิมีค่าลดลง มิใช่สัญญาณเตือนภัยแห่งปัญหาภาวะเงินตึง อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากของธนาคารพาณิชย์น่าจะให้สารสนเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้บ้าง เมื่อเกิดปัญหาภาวะเงินตึงตั้งแต่ช่วงระหว่างครึ่งหลังของปี 2517 ถึงต้นปี 2519 อัตราส่วนดังกล่าวนี้อยู่ระหว่าง 89 – 95% และเมื่อปัญหาภาวะเงินตึงผ่อนคลายลงในช่วงครึ่งหลังของปี 2519 อัตราส่วนนี้ยังสูงเกือบ 90% และมีค่ามากกว่า 90% ในปี 2520 (ดูตารางที่ 1)

---

9 เริงชัย มะระกานนท์ อ้างแล้ว หน้า 344 – 347

ปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงในปี 2522 นั้น แท้ที่จริงแล้วได้เริ่มมีอาการมาตั้งแต่ปี 2521 ดังจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในช่วงครึ่งแรกของปี 2521 อยู่ในเกณฑ์สูงถึง 95% และสูงมากกว่า 95% ในช่วงครึ่งหลังของปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2521 เป็นต้นมา และในเดือนธันวาคม 2521 นั้นเอง เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยที่ธนาคารพาณิชย์จัดสรรเงินให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนมากกว่าเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ดังจะเห็นได้ว่าอัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากสูงถึง 100.05% เงินให้กู้ส่วนที่เกินกว่าเงินฝากในธนาคารพาณิชย์นี้ได้มาจากเงินที่ธนาคารพาณิชย์กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยและจากต่างประเทศ ปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์จึงเริ่มปรากฏอาการมาตั้งแต่ปี 2521 และกลายมาเป็นปัญหาร้ายแรงในปี 2522

สาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะเงินตึงในระบบธนาคารพาณิชย์ในปี 2522 อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สาเหตุทางด้านอุปทาน และสาเหตุทางด้านอุปสงค์

(ก) <u>สาเหตุทางด้านอุปทาน</u>

การที่อุปทานของสินเชื่อลดลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจได้ หากพิจารณาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2522 เราจะเห็นได้ว่า มีสาเหตุหลายประการที่ทำให้อุปทานของสินเชื่อเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมาก สาเหตุเหล่านี้ได้แก่

(1) การลดลงของอัตราการออม (saving ratio)

(2) การเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ในอัตราที่ลดลง

(3) การเพิ่มขึ้นของการออมที่ถูกบังคับ (forced savings)

(4) การลักลอบนำเงินออกนอกประเทศ

(5) การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ

(6) วิกฤติการณ์ราชาเงินทุน

(ก-1) การเปลี่ยนแปลงอัตราการออม saving ratio ในระบบเศรษฐกิจไทย

แม้ว่าการออมมวลรวม (aggregate savings) จะเพิ่มขึ้นตามการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 3) ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2516 อัตราส่วนดังกล่าวนี้เท่ากับ 26.5% ลดลงเหลือ 21.7% ในปี 2521 และคาดว่า ในปี 2522 จะเหลือต่ำกว่า 20% มาก[10] หากพิจารณาสถิติระหว่างปี 2516 – 2521 เราจะเห็นได้ว่า การเพิ่มขึ้นของการบริโภคมวลรวมแม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มรายจ่ายในการบริโภคทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล แต่แนวโน้มในการเพิ่มรายจ่ายในการบริโภคในภาคเอกชนไม่เด่นชัดเท่ากับในภาครัฐบาล การที่อัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีแนวโน้มลดลงเช่นนี้ ย่อมทำให้ปริมาณเงินออมที่เข้าสู่ตลาดการเงิน ทั้งตลาดการเงินในระบบและตลาดการเงินนอกระบบ เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง (และอาจต้องมียอดรวมลดลงในที่สุด) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมมีส่วนสร้างปัญหาภาวะเงินตึงในตลาดการเงินในระบบโดยทั่วไปและในระบบธนาคารพาณิชย์ เพราะเป็นเหตุให้ปริมาณเงินที่จะจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การที่อัตราการออมมีแนวโน้มลดลงเช่นนี้ สาเหตุสำคัญน่าจะเป็นเพราะปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากว่า ในช่วงเวลาส่วนใหญ่ระหว่างปี 2515–2521 อัตราเงินเฟ้อสูงกว่าอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากประชาชนคาดการณ์ว่าปัญหาเงินเฟ้อจะยังคงมีต่อไปอีก รายจ่ายในการบริโภคย่อมจะเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ และผลที่เกิดก็คือ อัตราการออมมีแนวโน้มลดลง

---

10 โชติ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ "สถานการณ์เศรษฐกิจปี 2522" มติชน (วันที่ 24 ธันวาคม 2522)

(ก-2) การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์

แม้ว่าปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ (ไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคาร) จะมียอดรวมเพิ่มขึ้นเกือบตลอดเวลาในปี 2522 (ยกเว้นเดือนกรกฎาคมและสิงหาคม) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในระหว่างปี 2505 - 2509 เงินฝากรวมในธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ย 21.9% ต่อปี ลดลงเหลือ 16.6% ต่อปีในช่วงปี 2510 - 2514 และกลับเพิ่มขึ้นเป็น 23.0% ต่อปีในระหว่างปี 2515 - 2519 ในปี 2520 - 2521 เงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ยังคงเพิ่มขึ้นอัตราสูงคือ 23.2% และ 20.9% ตามลำดับ แต่ในปี 2522 คาดกันว่า เงินฝากในธนาคารพาณิชย์จะเพิ่มขึ้นไม่ถึง 10%

ตามปกติ เงินฝากในธนาคารพาณิชย์จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ประชาชาติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากเผื่อเรียก) เงินออมในภาคครัวเรือน อัตราดอกเบี้ยสัมพัทธ์ของเงินฝากและสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ตลอดจนจำนวนสาขาของธนาคารพาณิชย์เอง[11] จากการศึกษาของนายเริงชัย มะระกานนท์และนางสาวรุจนี วิรานันท์[12] พบว่า ในระหว่างปี 2508 - 2515 ปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์

---

11 Olarn Chaipravat, Kanitta Meesook and Siri Garnjarerndee, Bank of Thailand Model of the Thai Economy, Bank of Thailand Discussion Paper Series No. DP/79/25 (February 9, 1979), p.21.

12 เริงชัย มะระกานนท์ และรุจนี วิรานันท์ "บทบาทการระดมเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พ.ศ.2508 - 2515" รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย (สิงหาคม 2518) หน้า 126 - 140

เพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ยปีละ 19.6% อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุว่าในช่วงเวลาดังกล่าวระบบเศรษฐกิจไทยไม่มีปัญหาเสถียรภาพของราคา ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง (real rate of interest) อยู่ในระดับสูง และจูงใจให้มีการฝาก ประกอบกับโอกาสในการลงทุนด้านอื่นยังมีน้อย อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ก็มีฐานะมั่นคงและมีการขยายสาขาอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การออมที่ถูกบังคับ (forced saving) จากรัฐบาลด้วยการเก็บภาษีอากรมิได้เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับรายได้ ดังจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนระหว่างภาษีอากรกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Tax-GDP ratio) อยู่ในอัตราระหว่างร้อยละ 12 - 13 ทำให้มีเงินออมโดยสมัครใจ (voluntary saving) เหลืออยู่ในภาคเอกชนเป็นอันมาก[13] อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในระหว่างปี 2516 - 2517 ระบบเศรษฐกิจไทยจะประสบปัญหาเงินเฟ้ออย่างร้ายแรง (อัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 15.5% และ 24.3% ตามลำดับ) แต่ปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึง 22.3% และ 25.9% ตามลำดับ (ดูตารางที่ 4) ทั้งนี้เพราะเหตุว่า

(ก) การออมมวลรวมยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ดังจะเห็นได้ว่าอัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 2516 - 2517 สูงถึง 26.5% และ 24.8% ตามลำดับ (ดูตารางที่ 3)

(ข) การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ทำให้รายได้จากการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเป็นประวัติการณ์ คือ 43.69% ในปี 2516 และ 56.79% ในปี 2517 (ดูตารางที่ 5)

---

13 เพิ่งอ้าง หน้า 130 - 131

(ก) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ประเภทเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำอีกร้อยละ 1 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2517 ในขณะที่ธนาคารออมสินยังมิได้ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้สูงขึ้นทัดเทียมกับธนาคารพาณิชย์ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการถือเงินออม (pattern of saving) โดยประชาชนหันมาถือเงินออมในรูปเงินฝากธนาคารพาณิชย์มากขึ้น[14]

(ง) โอกาสในการลงทุนด้านอื่นยังมีไม่มากนัก ตลาดทุนยังไม่พัฒนาและการลงทุนบางประเภทมีความเสี่ยงมากกว่า[15]

(จ) ประชาชนยังมีภาพลวงตาของเงิน (money illusion) แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี 2516 – 2517 จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบ แต่ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก แสดงว่า ความยืดหยุ่นของการฝากเงินต่อการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้ามีค่าต่ำ[15]

---

14 ผลกระทบในเรื่องนี้มีความล่าช้าด้านเวลา (time lag) จึงยังไม่ปรากฏมากนักในปี 2517 แต่ปรากฏอย่างเด่นชัดในปี 2518 ดังจะเห็นได้ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในธนาคารออมสินในปี 2518 เท่ากับ 5.7% เทียบกับ 15.7% ในปี 2517 อย่างไรก็ตาม ธนาคารออมสินได้ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในเดือนพฤษภาคม 2518 ซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินฝากในปี 2519 ซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตรา 10.4% (ดูตารางที่ 6)

15 เริงชัย มะระกานนท์ และรุจนี วิรานันท์ อ้างแล้ว หน้า 132 – 133

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2518 -- 2521 ปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ยปีละ 21.2% ซึ่งนับว่าสูงมาก และเมื่อพิจารณาตลาดเงิน (money market) ทั้งตลาด เงินออมของประชาชนมากกว่าร้อยละ 90 อยู่ในสถาบันการเงินที่สำคัญ 3 ประเภท คือ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ และธนาคารออมสิน ปรากฏว่า ปริมาณเงินออมของประชาชนในสถาบันการเงินที่สำคัญทั้งสามนี้เพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ยปีละ 22.8% ในช่วงเวลาเดียวกัน กระนั้นก็ตาม ปริมาณเงินออมโดยสมัครใจที่เคลื่อนเข้าสู่ตลาดเงิน (money market) ก็ยังเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรในการจัดสรรสิ่งจูงใจเพื่อพัฒนาตลาดทุน (capital market) ดังปรากฏในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 (วันที่ 7 พฤศจิกายน 2520)[16] มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เงินออมโดยสมัครใจของประชาชนเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตลาดทุนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2520 – 2521 ก่อนที่จะเกิดวิกฤติการณ์ราชาเงินทุนด้วยเหตุนี้เอง ปริมาณเงินออมในตลาดเงินจึงเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ประการที่สอง การขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ยังผลให้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีบทบาทในการระดมเงินออมมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเงินออมโดยสมัครใจของประชาชนในบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่นตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2518 – 2521 (ดูตารางที่ 6) ดังนั้น มาตราการที่รัฐบาลใช้ในการพัฒนาตลาดทุน จึงมีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการถือเงินออม ไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนนำเงินออมเข้าสู่ตลาดทุนมากขึ้นเท่านั้น

---

16 รายละเอียดดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "นโยบายของรัฐเกี่ยวกับธุรกิจการเงินและตลาดหลักทรัพย์" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (2521) หน้า 93 – 119

หากยังทำให้ประชาชนหันไปถือเงินออมในรูปหลักทรัพย์ของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มากขึ้นอีกด้วย แม้ว่ารายได้ประเภทดอกเบี้ยจากบริษัทเงินทุนจะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตรา 10% ตั้งแต่ปี 2518 ก็ตาม[17]

แม้ว่ารัฐบาลจะเรียกเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2520 โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 แต่ปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ในปี 2521 ยังคงเพิ่มขึ้นถึง 20.9% และเงินออมในสถาบันการเงินสำคัญ (อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ และธนาคารออมสิน) ก็ยังเพิ่มขึ้นถึง 24.1% แต่แล้วในปี 2522 เงินฝากในธนาคารพาณิชย์กลับเพิ่มขึ้นไม่ถึง 10% ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ มิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ธนาคารพาณิชย์เท่านั้น หากเกิดแก่ตลาดเงินทั้งตลาด(ดูตารางที่ 6) เหตุที่เป็นเช่นนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากสาเหตุหลายประการ คือ

(ก) อัตราการออมของระบบเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 3) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2522 อัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงอย่างฮวบฮาบ[18] ด้วยเหตุนี้เอง เงินออมโดยสมัครใจของประชาชนส่วนที่เคลื่อนสู่ตลาดการเงินจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ด้วย

---

17 โดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2517 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2518 อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าก่อนวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ก็ยังเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าบริษัทเงินทุนฯ ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2518 – 2521 (ดูตารางที่ 6)

18 โชษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ อ้างแล้ว

(ข) ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา มีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสุทธิ (หลังจากหักภาษีเงินได้) อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงจะมีค่าติดลบ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้มีการเคลื่อนย้ายเงินออมจากตลาดการเงินในระบบไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2516 – 2517 แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของเงินฝากธนาคารพาณิชย์จะมีค่าติดลบ แต่ปริมาณเงินฝากก็ยังเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุนานัปการดังที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนยังมีภาพลวงตาของเงิน (money illusion) แต่บานบังตาดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะหมดไปในปี 2522 ทั้งนี้เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2520 – 2522 ล้วนแล้วแต่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสุทธิ ซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบติดต่อกันเป็นเวลาถึง 3 ปี (ดูตารางที่ 4) ลักษณะอันเรื้อรังดังกล่าวนี้ จึงทำให้ภาพลวงตาของเงินค่อย ๆ หมดไป และการเคลื่อนย้ายเงินออมจากตลาดการเงินในระบบไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบมีมากขึ้น ในประเด็นนี้ นายสิริ การเจริญดี กล่าวว่า

> "...การที่อัตราเงินเฟ้อของประเทศอยู่ในระดับสูง และการที่โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องตามไปได้ ทำให้เกิดผลเสียหายดังที่เราสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกับประเทศไทย หรือแม้แต่ประสบการณ์ของไทยเองในช่วงปี 2522 นี้ ความจริงข้อหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ คือว่า หากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากมีอัตราต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อเป็นระยะเวลานานแล้ว ประชาชนจะป้องกันฐานะตัวเองจากภาวะเงินเฟ้อ โดยหันไปลงทุนในสิ่งที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า จึงก่อให้เกิดปัญหาเงินอ้อมไหลออกจากสถาบันการเงินในระบบไปสู่ระบบการเงินนอกสถาบันซึ่งมีอยู่ทั่วไปในรูปของการเล่นแชร์

หรือทำการออมในรูปของการสะสมทองคำหรือสินค้า เป็นต้น..."[19]

(ก-3) การเพิ่มขึ้นของการออมที่ถูกบังคับ(forced savings)

การออมในระบบเศรษฐกิจสามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งคือ การออมที่ถูกบังคับให้ออม (involuntary or forced savings) ซึ่งได้แก่ภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชน อีกส่วนหนึ่งคือ การออมโดยสมัครใจ (voluntary savings) ดังนั้น การออมโดยสมัครใจของประชาชนจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการออมมวลรวมในระบบเศรษฐกิจและการออมที่ถูกบังคับให้ออม ในประเด็นนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา การออมที่ถูกบังคับให้ออมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐบาล ทำให้มีการเร่งรัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนระหว่างภาษีอากรกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Tax - GDP ratio) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

| | | |
|---|---|---|
| ปี | 2517 | 13.36% |
| | 2518 | 11.78% |
| | 2519 | 11.63% |
| | 2520 | 12.89% |
| | 2521 | 13.56% |

---

19 สิริ การเจริญดี "ภาวะเศรษฐกิจและภาวะการเงินปี 2522" สยามรัฐฉบับพิเศษ สรุปภาวะเศรษฐกิจ 2522 หน้า 20.

ในสภาวการณ์ที่อัตราส่วนระหว่างการออมมวลรวมกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2517 (ดูตารางที่ 3) แต่อัตราส่วนระหว่างภาษีอากรกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การออมโดยสมัครใจจะไม่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ด้วยเหตุนี้เอง เงินออมส่วนที่เคลื่อนย้ายเข้าสู่ตลาดการเงินทั้งตลาดการเงินในระบบและตลาดการเงินนอกระบบ จึงมีน้อยกว่าที่ควร และนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะเงินตึงขึ้นในระบบเศรษฐกิจ

(ก-4) <u>การลักลอบนำเงินออกนอกประเทศ</u>

การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในอินโดจีนตั้งแต่ต้นปี 2522 ซึ่งเริ่มด้วยกรณีเวียดนามบุกกัมพูชา และกรณีสาธารณรัฐประชาชนจีนบุกเวียดนาม มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางการเมืองของไทย ซึ่งเป็นเหตุให้มีการลักลอบนำเงินออกนอกประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ผลก็คือ ปริมาณเงินที่หมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจมีน้อยกว่าที่ควร[20]

---

20 ประมาณเดือนมิถุนายน-กรกฎากม 2522 มีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างธนาคาร-แห่งประเทศไทยกับนักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันอุดมศึกษาและภาคเอกชน เมื่อมีผู้หยิบยกปัญหาการลักลอบนำเงินออกนอกประเทศขึ้นมาถาม นักวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยคนหนึ่งกล่าวว่า การลักลอบนำเงินออกนอกประเทศมิใช่ปัญหาร้ายแรงอย่างไรก็ตาม ในบันทึกข้อเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องมาตรการระดมเงินออม ลงวันที่ 22 สิงหากม 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอแนะให้รัฐบาลใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบส่งเงินออกนอกประเทศ ต่อมานายเริงชัย มะระกานนท์ หัวหน้าส่วนวิเคราะห์และกำกับธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้สัมภาษณ์<u>ประชาชาติธุรกิจ</u> (ฉบับวันที่ 15 กันยายน 2522) ความตอนหนึ่งว่า "..ปัญหาชายแดนทำให้รายได้ที่เราน่าจะได้จากการท่องเที่ยว การลงทุนต่าง ๆ ในช่วงนั้นเข้ามาหล่อเลี้ยงสภาวะเศรษฐกิจของเรา ก็ไม่เข้ามามากเท่าที่ควร นอกจากนั้นยังมีความหวั่นกลัวต่าง ๆ อีก ตัวเลขที่ไม่ปรากฏเป็นทางการว่ามีการลักลอบนำออกนั้น คงอธิบายกันได้ภายหลัง.."

(ก-5) การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ

ในปี 2521 ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาได้ปรับอัตราดอกเบี้ยสำหรับการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน (discount rate) ให้สูงขึ้นตามลำดับรวม 7 ครั้ง ด้วยกันจากอัตรา 6% ในตอนต้นปี เป็น 9.5% ในเดือนพฤศจิกายน 2521 ซึ่งมีผลให้อัตราดอกเบี้ยอื่น ๆ ในตลาดการเงินอเมริกันเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกัน อัตราดอกเบี้ยในตลาดยูโรดอลลาร์ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นตามอัตราดอกเบี้ยในสหรัฐอเมริกา[21] ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำรงสืบต่อมาในปี 2522 และกลายมาเป็นสงครามดอกเบี้ยระหว่างประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยกันเอง เมื่อประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ต่างพากันใช้มาตรการต่าง ๆ ในการเพิ่มอัตราดอกเบี้ย เพื่อธำรงเสถียรภาพแห่งค่าเงินตราและฐานะดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของตน

การที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุปทานของเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง ประชาชนผู้มีเงินออมย่อมหาทางโยกย้ายเงินออมออกนอกประเทศ เพื่อหาประโยชน์จากส่วนแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศกับอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง สถาบันการเงินภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ ซึ่งนิยมกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนมาก เพื่อนำมาจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนภายในประเทศอีกทอดหนึ่งนั้น ย่อมชะลอการกู้เงินจากต่างประเทศลง ผลกระทบทั้งสองด้านนี้ล้วนมีผลทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีน้อยกว่าที่ควร และนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจไทย

---

21 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2521 หน้า 20

ห้องสมุด
คณะเศรษฐศาสตร์

31034

(ก-6) วิกฤติการณ์ราชาเงินทุน

ในเดือนเมษายน 2522 บริษัทราชาเงินทุน จำกัด ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและการขาดเงินหมุนเวียนในการดำเนินการ จนเป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 57 และ 59 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 ให้ควบคุมบริษัทราชาเงินทุน จำกัด และตั้งกรรมการควบคุมบริษัทดังกล่าวขึ้น ต่อมาคณะกรรมการควบคุมบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ได้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า บริษัทราชาเงินทุน จำกัด มิอาจดำเนินกิจการต่อไปได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีคำสั่งลงวันที่ 7 สิงหาคม 2522 เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ของบริษัทราชาเงินทุน จำกัด

วิกฤติการณ์ราชาเงินทุนโดยพื้นฐานแล้วเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอภิมหาเศรษฐีกับกลุ่มเศรษฐี สาเหตุของวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้อาจจำแนกออกได้เป็น ประการคือ

ประการแรก เกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ การละเลยหน้าที่ดังกล่าวนี้อาจเกิดจากเหตุผลหลายประการ ในด้านหนึ่งนั้นอาจเป็นเพราะว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และเห็นว่าปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่า "การปั่นหุ้น" ก็ดี และการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อเก็งกำไรก็ดี

เป็นเรื่องปกติสามัญ เพราะตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมนั้น การเก็งกำไรมิใช่เรื่องเสียหาย[22] แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น อาจเป็นเพราะว่า รัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาตลาดทุน (ตลาดหลักทรัพย์) และส่งเสริมการจำเริญเติบโตของบริษัทเงินทุน เพื่อให้ขึ้นมาคานอำนาจผูกขาดในปัจจัยทุนของกลุ่มนายธนาการพาณิชย์ ดังนั้น จึงมิได้ควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนเท่าที่ควร จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานของรัฐถูกโจมตีว่าละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่อันพึงปฏิบัติ ก็มักจะแก้ตัวว่า ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะปฏิบัติได้ แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ขอให้พิจารณาประกาศกระทรวงการคลังเรื่องกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5(7) แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2515 ดังต่อไปนี้

> ข้อ 18 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า บริษัทเงินทุนใดมีฐานะการเงินอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจสั่งให้บริษัทเงินทุนนั้นแก้ไขโดยการวางมาตรฐานของฐานะการเงินไว้ และให้บริษัทเงินทุนนั้นดำเนินการให้ฐานะการเงินของตนเข้าสู่มาตรฐานดังกล่าวภายในระยะเวลาตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
>
> ข้อ 20 เมื่อปรากฏว่า
>
> (1) บริษัทเงินทุนฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตประการใดประการหนึ่ง
>
> (2) ฐานะการเงินหรือการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง

---

22 สมมติฐานข้อหนึ่งที่ใช้อธิบายว่า เหตุใดหน่วยงานของรัฐจึงไม่ควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์เท่าที่ควร ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์และได้ประโยชน์จากการปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวนี้ยังไม่มีประจักษ์พยานของข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนในขณะนี้ แต่เป็นเรื่องที่น่าติดตามศึกษาต่อไป

รัฐมนตรี[23] จะสั่งให้บริษัทเงินทุนนั้นแก้ไขการที่ได้ฝ่าฝืนละเลยหรือแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินงานให้ถูกต้องบริบูรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ ถ้าบริษัทเงินทุนนั้นมิได้ปฏิบัติการแก้ไขให้ถูกต้องบริบูรณ์ตามที่รัฐมนตรีกำหนด ให้ถือว่าใบอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้นสิ้นสุด

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ก่อนเกิดกรณีราชาเงินทุนนั้น ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีอำนาจตามกฎหมายในการกวบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า ในการประกาศควบคุมบริษัทราชาเงินทุน จำกัด เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522[24]

---

23 หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

24 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 74 วันที่ 9 พฤษภาคม 2522

บทบัญญัติตามมาตรา 57 ดังกล่าวนี้ โดยสาระสำคัญมิได้แตกต่างจากประกาศกระทรวงการคลังที่อ้างถึงข้างต้นนี้มากนัก[25]

ประการที่สอง เกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มบริษัทเงินทุนที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลัง กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ตระหนักดีว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนการจำเริญเติบโตของธุรกิจเงินทุน เพื่อทอนอำนาจผูกขาดของตน ก่อนปี 2520 ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ยังไม่ปรากฏชัดนัก เนื่องจากในขณะนั้นบริษัทเงินทุนที่มีธนาคาร-

---

25 มาตรา 57 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า บริษัทใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้บริษัทนั้นดำเนินการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานและภายในระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด หรือเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้แก้ไขดังกล่าวแล้ว บริษัทไม่ดำเนินการ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บริษัทถอดถอนประธานกรรมการ กรรมการหรือผู้จัดการผู้เป็นต้นเหตุโดยตรงที่ทำให้บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะดังกล่าว

ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าบริษัทใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมบริษัทหรือเพิกถอนใบอนุญาต แต่ในกรณีที่บริษัทดำเนินการแก้ไขการบริหารงานให้ถูกต้องหรือดำเนินการอื่นใดตามคำแนะนำของรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด รัฐมนตรีจะยังไม่สั่งควบคุมบริษัทนั้นหรือยังไม่เพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ในการนี้ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของบริษัทนั้น ให้บริษัทต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งควบคุมบริษัทใดตามวรรคสอง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บริษัทนั้นระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

พาณิชย์ยังครองความเป็นจ้าวในธุรกิจเงินทุนอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า บริษัทเงินทุนขนาดใหญ่ที่สุด 10 อันดับแรก ส่วนใหญ่ยังเป็นบริษัทเงินทุนที่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลัง[26] แต่ในระหว่างปี 2520 – 2521 บริษัทเงินทุนที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลังได้เติบโตอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้ว่า บริษัทเฟิร์สท์ทรัสต์ จำกัด ซึ่งมีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 18 ในปี 2517 ได้ไต่อันดับขึ้นมาเป็นอันดับที่ 3 ในปี 2521 และบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ซึ่งมีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 60 ในปี 2517 ได้ไต่อันดับขึ้นมาเป็นอันดับที่ 4 ในปี 2521 ประกอบกับบริษัทเงินทุนเหล่านี้ได้เรียกร้องขอจดทะเบียนเป็นธนาคารพาณิชย์ และผลักดันให้รัฐบาลเลิกนโยบายการคุมกำเนิดธนาคารพาณิชย์ ปรากฏการณ์เหล่านี้ย่อมยังความไม่พึงพอใจแก่กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์โดยมิต้องสงสัยดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ได้ออกโรงคัดค้านการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น และจากการที่นายธนาคารพาณิชย์บางคนได้มีส่วนพัวพันในวิกฤติการณ์ราชาเงินทุน อย่างไรก็ตาม ความอหังการของกลุ่มบริษัทเงินทุนที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลังอันเป็นผลจากความเชื่อมั่นในฐานอำนาจทางการเมืองที่สนับสนุนอยู่ ในที่สุดแล้วก็กลับกลายเป็นสาเหตุอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ราชาเงินทุน

วิกฤติการณ์ราชาเงินทุนก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้นวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ทางเลือกของประชาชนในการถือเงินออมมีน้อยลง ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนหันไปถือเงินออมในรูปของสินทรัพย์ถาวร และ/หรือเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภคมากขึ้น อันมีส่วนทำให้อัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี

---

26 หน่วยวิจัยธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานการศึกษาธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ พ.ศ.2518 (เอกสารโรเนียว มกราคม 2520); รายงานการศึกษาธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ พ.ศ.2519 (เอกสารโรเนียว ธันวาคม 2520)

2522 ลดลงอย่างมาก ในอีกด้านหนึ่งนั้น วิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการโยกย้ายเงินออมจากตลาดการเงินในระบบไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบ ผลกระทบทั้งสองด้านนี้ล้วนแล้วแต่มีส่วนในการซ้ำเติมปัญหาภาวะเงินตึงทั้งสิ้น,

ข. สาเหตุทางด้านอุปสงค์

การเพิ่มขึ้นของความต้องการเงิน อาจเป็นสาเหตุอีกด้านหนึ่งของปัญหาภาวะเงินตึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออุปสงค์ในการถือเงินมีมากกว่าอุปทานของเงิน โดยที่อัตราดอกเบี้ยมิอาจทำหน้าที่ปรับให้เข้าสู่ดุลยภาพได้ อันเป็นผลจากนโยบายของรัฐในการควบคุมอัตราดอกเบี้ย หากพิจารณาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2522 เราจะเห็นได้ว่ามีสาเหตุหลายประการที่ทำให้อุปสงค์ในการถือเงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุเหล่านี้ได้แก่

(1) ภาวะเงินเฟ้อและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

(2) การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร

(3) การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ

(ข-1) ภาวะเงินเฟ้อและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การที่ระบบเศรษฐกิจต้องประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้อเกือบตลอดเวลานับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องกัน ภาวการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้รายจ่ายในการอุปโภคบริโภคของประชาชนเพิ่มขึ้น และจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นไปอีก หากประชาชนคาดการณ์ว่าภาวะเงินเฟ้อจะมีมากยิ่งขึ้นในอนาคต ในขณะที่ระดับการผลิตในภาคเกษตรกรรมถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านอุปทาน แต่ระดับการผลิตในภาคอุตสาหกรรมถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านอุปสงค์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในการบริโภคของประชาชนภายในประเทศ ประกอบกับแรงกดดันของอุปสงค์จากต่างประเทศ (ดังจะเห็นได้ว่ารายได้จากการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูง) ได้มีผลให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัว เพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ แต่การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในการอุปโภคบริโภคก็ดี

และการขยายการผลิตอย่างมากในภาคอุตสาหกรรมก็ดี ล้วนมีผลให้อุปสงค์ในการใช้เงินเพิ่มขึ้นในอัตราสูง

(ข-2) การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร

ในสภาวการณ์ที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ย่อมเป็นสิ่งจูงใจให้พ่อค้านายทุนกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร เนื่องจากคาดการณ์ว่า ราคาสินค้าจะสูงยิ่งขึ้นไปอีก แต่การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรมิได้เป็นผลจากภาวะเงินเฟ้อเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากยังเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของสังคมอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง จากระบอบเผด็จการเต็มรูปมาเป็นระบอบเผด็จการ "ครึ่งใบ" ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจประการหนึ่งก็คือ บรรดาพ่อค้านายทุนพากันคาดหวังว่ารัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจบางประการ และ/หรือมีความหวังว่าจะสามารถดำเนินการผลักดันรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากการกักตุนไม้สักแปรรูป เหล็กเส้น ยางรถยนต์ อะไหล่รถยนต์ ฯลฯ แต่การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรไม่ว่าจะเป็นเพราะภาวะเงินเฟ้อหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบน ล้วนแล้วแต่มีผลให้อุปสงค์ในการใช้เงินมีมากขึ้นทั้งสิ้น

(ข-3) การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ

การที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ดังที่กล่าวไว้ในข้อ (ก-5) ข้างต้น ไม่เพียงแต่จะทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจไทยมีน้อยกว่าที่ควรเท่านั้น หากทว่ายังมีผลให้อุปสงค์ในการใช้เงินภายในประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ควรอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทนานาชาติ (multi - national corporation) ซึ่งเคยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศในขณะที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ (เนื่องจากต้นทุนของเงินทุนต่ำกว่า) เริ่มหันมาขอกู้

เงินจากสถาบันการเงินภายในประเทศ และโดยที่ธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้มีฐานะการประกอบการอันมั่นคง สถาบันการเงินภายในประเทศจึงจัดสรรเงินกู้ให้ก่อนเพราะถือเป็นลูกค้าชั้นดี ผลก็คือ เงินทุนส่วนที่เหลือสำหรับจัดสรรให้แก่ธุรกิจขนาดกลางและธุรกิจขนาดย่อมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และก่อให้เกิดปัญหาเงินทุนหมุนเวียนแก่ธุรกิจเหล่านี้

ในการดำเนินการแก้ปัญหาภาวะเงินตึงในปี 2522 รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการใช้มาตรการหลายต่อหลายมาตรการ ในการศึกษาเรื่องนี้ เราจำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2521 อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2521 สูงถึง 8.7% อัตราเงินเฟ้อ ซึ่งคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักร (ต.ค.2507 – ก.ย.2508 = 100) เท่ากับ 8.37% โดยที่ปริมาณเงิน ($M_1$) เพิ่มขึ้นถึง 19.4% การขยายตัวของอุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีส่วนผลักดันให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของราคา ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้มาตรการของนโยบายการเงินเพื่อยับยั้งการขยายตัวของอุปสงค์มวลรวม[27] อาทิเช่น การควบคุมสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในด้านการเช่าซื้อ การขอความร่วมธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนให้จำกัดการขยายสินเชื่อภาคเอกชน การเพิ่มอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องที่บริษัทเงินทุนต้องดำรง การส่งเสริมการขายพันธบัตรรัฐบาลแก่สถาบันการเงินต่าง ๆ และประชาชนเพื่อลดสภาพคล่องโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานสำหรับเงินกู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่ธนาคารพาณิชย์รวม 2 ครั้ง คือ จาก 9.0% เป็น 10.5% เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2521 และเพิ่มเป็น 12.5% เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2521 การปรับอัตราดอกเบี้ยครั้งหลังนี้ ได้กระทำภายหลังจากที่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมในต่างประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและสูงเกินกว่าระดับ

---

27 รายละเอียดดู ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2521 หน้า 75 – 79

อัตราดอกเบี้ยในประเทศมาก การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ จึงมีส่วนยับยั้งการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ เพราะในขณะที่อัตราดอกเบี้ยมาตรฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ได้กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อนำไปชำระเงินกู้จากต่างประเทศเพิ่มขึ้น[28] ดังจะเห็นได้ว่า ในเดือนพฤศจิกายน 2521 ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาได้ปรับอัตราดอกเบี้ยสำหรับการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเป็น 9.5% เงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น 7,486.0 ล้านบาท (เทียบกับ 5,380.3 ล้านบาทในเดือนตุลาคม 2521)

ความพยายามของธนาคารแห่งประเทศไทยในการยับยั้งการขยายตัวของอุปสงค์มวลรวมในปี 2521 ดูเหมือนจะไร้ประสิทธิผล เพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน ($M_1$) สูงถึง 19.4% การเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินมีมากที่สุดในไตรมาสที่สี่ถึง 6,072.8 ล้านบาท (เทียบกับ 3,640.2 ล้านบาทในไตรมาสเดียวกันของปี 2520 ดูตารางที่ 9) ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ยังคงขยายการให้สินเชื่อต่อไป จนกระทั่งอัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์สูงถึง 100.05% เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2521 (เทียบกับ 96.81% เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2521 ดูตารางที่ 1) ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์จนเกินตัว และเมื่อธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ประสบปัญหาสภาพคล่องและปัญหาเงินทุนหมุนเวียน ธนาคารพาณิชย์จึงจำต้องขยายสินเชื่อต่อไป

---

28 วีระ จันทะแจ้ง "วิเคราะห์มาตรการทางการเงินเพื่อระดมเงินออมเข้าสู่สถาบันการเงิน" ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันเสาร์ที่ 6 ตุลาคม 2522 และฉบับวันที่ 10 ตุลาคม 2522

ตลอดระยะเวลา 8 เดือนแรกของปี 2522 อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ยังคงเพิ่มขึ้นตามลำดับ (ดูตารางที่ 1) ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตระหนักดีว่าปัญหาภาวะเงินตึงกำลังกลายเป็นปัญหาร้ายแรง[29] แต่ในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง ความล่าช้าในการดำเนินการจึงมีส่วนซ้ำเติมให้ปัญหาทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น[30] อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2522 เป็นต้นมา มาตรการทางนโยบายต่าง ๆ จึงถูกทะยอยนำออกมาใช้ แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ในขณะที่เครื่องมือทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้ในปี 2521 มุ่งที่จะลดอุปสงค์มวลรวม ซึ่งทำให้นโยบายการเงินมีลักษณะเป็นนโยบายแบบหดตัว (tight money policy) เครื่องมือที่เลือกใช้ตลอดปี 2522 กลับมุ่งที่จะเพิ่มอุปทานของสินเชื่อ โดยเกือบจะมิได้สนใจใช้มาตรการในการลดอุปสงค์ในการใช้เงินเท่าที่ควร มาตรการที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้[31]

(1) <u>การเปิดตลาดซื้อขายพันธบัตรรัฐบาล</u> มาตรการดังกล่าวนี้เริ่มใช้ในเดือนเมษายน 2522 โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า ในขณะหนึ่งขณะใด ธนาคารพาณิชย์บางแห่งอาจมีเงินสดสำรองส่วนเกินมากเกินความจำเป็น แต่บางแห่งกลับมีปัญหาสภาพคล่อง การเปิดตลาดซื้อขายพันธบัตรรัฐบาล จะช่วยให้มีการถ่ายเทเงินสดจากธนาคารพาณิชย์ที่มี

---

29 ดูสุนทรพจน์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องในโอกาสเลี้ยงอาหารค่ำประจำปีของสมาคมธนาคารไทย ณ โรงแรมโอเรียนเต็ล เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2522 <u>รายงานเศรษฐกิจรายเดือน</u> (มีนาคม 2522) หน้า 8 – 12

30 วีระ จันทะแจ้ง <u>อ้างแล้ว</u>

31 สิริ การเจริญดี <u>อ้างแล้ว</u>

เงินสดสำรองส่วนเกินไปสู่ธนาคารที่มีปัญหาสภาพคล่อง โดยฝ่ายหลังนำพันธบัตรรัฐบาลออกขายในตลาดนี้ และสัญญาว่าจะซื้อคืนในอนาคต ส่วนฝ่ายแรกจะได้รับดอกเบี้ยตามอัตราตลาดเป็นผลตอบแทน อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการทางนโยบายดังกล่าวนี้ในระยะแรกมีปัญหาการสื่อข่าวสารระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารพาณิชย์ โดยทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์เข้าใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการจำกัดการกู้ยืม จึงได้สั่งการไปยังสาขาต่าง ๆ ให้จำกัดการให้เบิกเงินเกินบัญชี ซึ่งทำให้สถานการณ์ทางการเงินปั่นป่วนอยู่ระยะหนึ่ง[32]

(2) การยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ ตามปกติ นิติบุคคลที่กู้เงินจากต่างประเทศ เมื่อต้องชำระดอกเบี้ย จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตรา 10% โดยหัก ณ ที่จ่าย (ประมวลรัษฎากร มาตรา 70), ในเดือนพฤษภาคม 2522 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 83) พ.ศ.2522 ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับเงินได้พึงประเมินที่เป็นดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่จ่ายจากประเทศไทย หรือในประเทศไทยให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งนี้เฉพาะดอกเบี้ยเงินกู้ยืมตามหลักฐานการกู้ยืมที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่ทำขึ้นระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม ถึง 30 กันยายน 2522 และได้มีการนำเงินตราต่างประเทศที่กู้ยืมนั้นเข้ามาในประเทศไทยในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว โดยได้จดทะเบียนหลักฐานการกู้ยืมไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย[32] ต่อมาได้ขยายเวลาการ

---

32 เริงชัย มะระกานนท์ "แนวโน้มภาวะการเงินของไทย" ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2522

32 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอน 74 วันที่ 9 พฤษภาคม 2522

ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2523[33] มาตรการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้สถาบันการเงินกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้ช่วยผ่อนคลายปัญหาภาวะเงินตึง

(3) การลดอัตราส่วนระหว่างเงินสดสำรองกับยอดเงินฝาก (legal reserve ratio) จากไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถขยายสินเชื่อได้มากขึ้น มาตรการดังกล่าวนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522

(4) การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ การปรับอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้กระทำรวมสองครั้ง คือ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2522 และวันที่ 15 มกราคม 2523

| ประเภทของเงินฝาก | ม.ค.2517 – ก.ย.2522 | ต.ค.2522 – 14 ม.ค.2523 | 15 ม.ค.2523 |
|---|---|---|---|
| เงินฝากจ่ายคืนเมื่อทวงถาม | 0.01 | – | – |
| เงินฝากออมทรัพย์ | 4.5 | 5.5 | 8 |
| เงินฝากประจำ | | | |
| ต่ำกว่า 3 เดือน | 0.01 | – | – |
| 3 – 6 เดือน | 6 | 6 | 6 |
| 6 – 12 เดือน | 7 | 7 | 10 |
| ตั้งแต่ 12 เดือน | 8 | 9 | 12 |
| 3 – 5 ปี | – | – | 13 |
| ตั้งแต่ 5 ปี | – | – | 14 |
| เงินฝากในรูปเงินตราต่างประเทศ | 12 | – | – |

33 พระราชกฤษฎีกาตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 85) พ.ศ.2522 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอน 169 วันที่ 30 กันยายน 2522

มาตรการดังกล่าวนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเกื้อกูลให้ธนาคารพาณิชย์สามารถระดมเงินออมจากประชาชนได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ประกาศยกเลิกการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเดิมกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี[34] เพื่อให้อัตราดังกล่าวลอยตัวตามภาวะตลาดการเงินระหว่างประเทศ มาตรการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อให้อุปทานของสินเชื่อเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกสิทธิพิเศษในการเสียภาษีของผู้ฝากที่ธนาคารของรัฐ แต่เดิมนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 155 ดอกเบี้ยของเงินฝาก ณ ธนาคารของรัฐส่วนที่ไม่เกิน 7% ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และจะต้องชำระภาษีดังกล่าวเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 7% บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมจากสถาบันการเงินเอกชนไปสู่สถาบันการเงินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารออมสิน การยกเว้นสิทธิพิเศษดังกล่าวนี้จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยชะลอการเคลื่อนย้ายเงินออมจากธนาคารพาณิชย์ไปสู่ธนาคารออมสินอันจะช่วยบรรเทาปัญหาสภาพคล่องของระบบธนาคารพาณิชย์อีกทอดหนึ่ง มาตรการดังกล่าวนี้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522

(5) <u>การแก้ปัญหาสภาพคล่องของบริษัทเงินทุน</u> ภายหลังจากที่รัฐบาลได้เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ของบริษัทราชาเงินทุน จำกัด เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2522 ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ก็เสื่อมสลายไป และประชาชนพากันถอนเงินออกจากบริษัทเงินทุนต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้ปัญหาสภาพคล่องของบริษัทเงินทุนซึ่งมีอยู่แล้วกลับเลวร้ายลงไปอีก ในการนี้ รัฐบาลได้ปฏิบัติการ "วัวหาย จึงล้อมคอก" ด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

---

34 อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้กำหนดขึ้นตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2512

(ก) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้กู้ยืมแก่บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด เพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องในระยะสั้น, ทั้งนี้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จะต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่ม กลุ่มละ 4 - 7 บริษัท และค้ำประกันซึ่งกันและกัน อัตราดอกเบี้ยที่ให้กู้ยืมเป็นอัตราเดียวกับการให้กู้ยืมระหว่างธนาคาร มาตรการดังกล่าวนี้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม 2522

(ข) การลดวงเงินขั้นต่ำสำหรับการกู้ยืมของบริษัทเงินทุนจากประชาชนด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน จากวงเงินขั้นต่ำที่กำหนดไว้เดิม 50,000 บาทเป็น 10,000 บาทในเขตกรุงเทพมหานคร และจาก 10,000 บาทเป็น 5,000 บาทในต่างจังหวัด เพื่อให้บริษัทเงินทุนสามารถระดมเงินออมจากประชาชนได้มากขึ้น, ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522 เป็นต้นมา

(ค) การประกาศนโยบายการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากบริษัทเงินทุนเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน,

(6) <u>การแก้ปัญหาภาวะความซบเซาของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย</u>

(ก) ธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยธนาคารออมสินและสมาคมธนาคารไทย ได้ร่วมกันจัดตั้งกองทุนพัฒนาตลาดทุนขึ้นเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2522 โดยมี

เงินกองทุนขั้นแรก 1,000 ล้านบาท และอาจเพิ่มขึ้นเป็น 2,000 ล้านบาทหากจำเป็น[35]

(ช) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่บริษัทสมาชิกตลาดหลักทรัพย์ โดยรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินผ่านธนาคารพาณิชย์ในวงเงิน 1,000 ล้านบาท คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี และกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อลดจากบริษัทสมาชิกตลาดหลักทรัพย์ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี โดยมีกำหนดระยะเวลาการให้ความอนุเคราะห์หนึ่งปี แต่อาจต่อเวลาได้เมื่อเห็นสมควร มาตรการดังกล่าวนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2522

(7) <u>การอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ</u> ธนาคารแห่งประเทศไทยมีประกาศเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2522 ให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินเพื่อการรับซื้อพืชผลการเกษตรแก่สถาบันการเงิน โดยวงเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ 8,000 ล้านบาท และบริษัทเงินทุน 2,000 ล้านบาท

(8) <u>การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์</u> เท่าที่ผ่านมาได้มีการใช้มาตรการดังกล่าวนี้รวม 2 ครั้ง คือ

---

35 ในวันเดียวกันนั้น สมาคมธนาคารไทยได้จัดตั้งกองทุนเพื่อเพิ่มสภาพคล่องธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ เพื่อให้กู้ยืมร่วมกันแก่บริษัทสมาชิกตลาดหลักทรัพย์ในวงเงิน 1,000 ล้านบาท ผ่านคณะทำงานจัดการเรื่องเงินกู้ โดยมีการชำระคืนภายใน 45 วัน และมีหลักทรัพย์จดทะเบียนหรือหลักทรัพย์รับอนุญาตเป็นประกันในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13.5 ต่อปี อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในเรื่องนี้มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มธนาคารใหญ่กับกลุ่มธนาคารเล็ก ธนาคารใหญ่มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ เนื่องจากมีผลประโยชน์ในธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มากนัก ไม่เห็นด้วยกับการที่ธนาคารพาณิชย์จะเสียสละเพื่อช่วยธุรกิจดังกล่าวนี้

(ก) การยกเลิกการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินให้กู้ยืมที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่กิจการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ ซึ่งเดิมกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 12.5 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากอัตราที่กำหนดไว้เดิมต่ำกว่าอัตราตลาดมาก อันเป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์ไม่ยอมปล่อยสินเชื่อ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเลิกควบคุมอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว แต่เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยังคงไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522 มาตรการดังกล่าวนี้ไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม เช่น อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหรือวัตถุดิบภายในประเทศมาก เพราะกิจการเหล่านี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความอนุเคราะห์โดยรับซื้อลดตั๋วเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปีเท่านั้น

(ข) การเชิญชวนเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้จากไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปี เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม 2523

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรการที่เลือกใช้เกือบทั้งหมดมุ่งไปในทางที่จะดึงดูดเงินออมของประชาชนเข้าสู่ตลาดการเงินในระบบ เพื่อเพิ่มอุปทานของสินเชื่อ ส่วนมาตรการที่จะมีส่วนช่วยลดอุปสงค์ในการใช้เงิน ก็มีเฉพาะแต่การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ตามข้อ (8) ข้างต้นนี้เท่านั้น

## 2.2 ปัญหาเสถียรภาพของราคา

หากเรานิยาม "เสถียรภาพของราคา" (price stability) ให้หมายถึงสภาวการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ 4% ในจำนวน 19 ปี ระหว่างปี 2504 - 2522 ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาเสถียรภาพของราคาถึง 8 ปี แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ก่อนปี 2515 ระบบเศรษฐกิจไทยไม่มีปัญหาดังกล่าวนี้เลย แต่นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา กลับต้องประสบปัญหาเสถียรภาพของราคาทุกปี

จะแตกต่างกันก็เฉพาะแต่ขนาดความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น

เสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2504 - 2514 นั้น มิได้เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล นโยบายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นนโยบาย "เฉยเมย" (passive policy) กล่าวคือ มุ่งที่จะป้องกันปัญหาเสถียรภาพของราคามากกว่าที่จะมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของราคา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นอกเหนือจากการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงิน เพื่อป้องกันมิให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมากจนเกินไปแล้ว[36] แนวนโยบายการคลังที่เลือกใช้มีลักษณะพึ่งพิงการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (automatic stabilizers) เป็นสำคัญ การดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการปรับค่าของเครื่องมือต่าง ๆ (discretionary policy) ไม่ปรากฏว่ามีตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ดังที่นายอัมมาร์ สยามวาลาได้กล่าวไว้ว่า

> "..เราสามารถสรุปพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความผันแปรปรวนทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี 2501 - 2515 ได้ด้วยคำเพียงคำเดียวก็คือ การเฉยเมย และในเมื่อความจริงได้ปรากฏแล้วว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมั่นคงดี และกลไกของระบบเศรษฐกิจไทยก็มีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติแฝงเร้นอยู่ในตัว การเฉยเมย

---

36 ป่วย อึ้งภากรณ์ "ธนาคารกลาง" เสี้ยวชีพอย่าเสียสิ้น (สำนักพิมพ์เกล็ดไทย 2517); เริงชัย มะระกานนท์ การเงินและการธนาคารในประเทศไทย (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2521) บทที่ 13

อาจเป็นกลยุทธที่ดี และอาจเป็นกลยุทธที่ดีที่สุดเสียด้วย...แต่การเฉยเมยนี้ ถ้านำไปใช้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหมดสิ้น ดังในปี 2516 และ 2517 คงจะหาส่วนดีมากล่าวได้ยากมาก.....ความสงบราบเรียบในช่วงปี 2501 – 2515 เห็นจะไม่มีวันย้อนกลับมาอีกเป็นแน่.."[37]

หากช่วงระหว่างปี 2504 – 2514 ถือเป็นทศวรรษแห่งเสถียรภาพของราคา ช่วงเวลานับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา กลับเป็นช่วงเวลาแห่งความไร้เสถียรภาพ เพราะตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้อัตราเงินเฟ้อสูงกว่าปีละ 4% ทุกปี ปัญหาเงินเฟ้อเริ่มก่อตัวขึ้นในปี 2515 (อัตราเงินเฟ้อซึ่งคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักรเท่ากับ 4.82%) เมื่อเกิดภาวะฝนแล้ง ประกอบกับการเร่งการส่งข้าวออก เพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ ได้มีส่วนทำให้ปัญหาเงินเฟ้อทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ภาวะฝนแล้งในขอบเขตทั่วโลกยังคงปรากฏต่อมาในปี 2516 อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าดัชนีราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นในปีนี้ถึง 53.4% (ดูตารางที่ 10) ขณะเดียวกันปัญหาเงินเฟ้ออันเกิดจากการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างของกรรมกร (wage inflation) ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ และโดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางจากกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้อย่างมาก ราคาสินค้า

---

37 อัมมาร์ สยามวาลา "เสถียรภาพ การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย" ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) สังคมกับเศรษฐกิจ (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519) หน้า 83, 85.

เหล่านี้ที่นำเข้าจึงแพงขึ้น นอกจากนี้ กลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออก (OPEC) ได้เริ่มใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดการผลิตอย่างจริงจัง ในปี 2516 นี้ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยต้องประกาศขึ้นราคาขายปลีกรวม 3 ครั้ง ครั้งที่หนึ่งเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2516 ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2516 และครั้งที่สามเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2516 ดัชนีราคาสินค้าเข้าในปีนี้เพิ่มขึ้นถึง 10.5% (เทียบกับ -0.5% ในปี 2515 ดูตารางที่ 10)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นเงินเฟ้อที่นำเข้าจากต่างประเทศ (imported inflation)[38] กลไกของการค้าระหว่างประเทศนับเป็นพาหะสำคัญที่ชักนำภาวะเงินเฟ้อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย และช่องทางในการ "ชักศึกเข้าบ้าน" มีอยู่สองช่องทางด้วยกันคือ ผ่านทางสินค้าออกและผ่านทางสินค้าเข้า

(ก) ภาวะเงินเฟ้อที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านทางสินค้าออกนั้น มักจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทย

---

38 การวิเคราะห์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู Ammar Siamwalla, "Inflation in Thailand in the 1970S" Thai Economic Journal, vol11, no.1 (June 1978); Supachai Panitchpakdi, "Inflation:The case of External Disturbances" in Prateep Sondysuvan(ed.), Finance,Trade and Economic Development in Thailand (Bangkok:Sompong Press,1978); Olarn Chaipravat,et.al. Main Sources of Inflation in Developing ESCAP Countries: A Multi-country Quantitative Analysis, Bank of Thailand Discussion Paper Series No.DP/76/19 (November 7, 1976).

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มักจะเกิดขึ้นในยามที่เกิดปัญหาการขาดแคลนสินค้าบางชนิดในตลาดโลก ซึ่งเป็นสินค้าที่ไทยสามารถผลิตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดภาวะฝนแล้งในขอบเขตทั่วโลก อันเป็นเหตุให้อุปทานของสินค้าเหล่านี้มีน้อยกว่าที่ควรและกดดันให้ราคาสินค้าแพงขึ้น การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าในตลาดโลก ย่อมส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าภายในประเทศ เมื่อราคาสินค้าในตลาดโลกสูงขึ้น สิ่งจูงใจในการส่งออกย่อมมีมากขึ้น หากกำหนดให้สิ่งอื่นๆ คงที่ (ceteris paribus) การเพิ่มการส่งออกย่อมทำให้อุปทานสินค้าภายในประเทศมีน้อยกว่าที่ควร และชักนำให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ที่มีต่อภาวะเงินเฟ้อจะมีมากน้อยเพียงใด จะแตกต่างไปตามประเภทของสินค้า หากเป็นสินค้าประเภทอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวผลกระทบดังกล่าวนี้จะมีมาก และแม้รัฐบาลจะพยายามป้องกันและ/หรือแก้ไขด้วยการควบคุมการส่งออกก็ดี หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีขาออก ดังเช่นพรีเมี่ยมข้าวก็ดี ก็ยากจะมีประสิทธิผล ทั้งนี้เนื่องจากว่าในยามที่ราคาสินค้าในตลาดโลกสูงกว่าราคาสินค้าภายในประเทศมาก สิ่งจูงใจในการส่งออกย่อมมีมาก หากรัฐบาลพยายามจำกัดการส่งออกโดยการใช้มาตรการต่าง ๆ ยิ่งมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการลักลอบส่งออกจะยิ่งมีมากเพียงนั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากลไกของรัฐในการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ขาดไร้ประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2515 – 2517 เมื่อรัฐบาลเลือกใช้มาตรการในการจำกัดการส่งข้าวออกและการขึ้นพรีเมี่ยมข้าว เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ แต่การลักลอบการส่งข้าวออกกลับมีเป็นอันมาก จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่า "กองทัพมด" ขึ้น

(ข) ภาวะเงินเฟ้อที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านทางสินค้าเข้านั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ทำให้ราคาสินค้าที่ไทยนำเข้าจากต่างประเทศสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) ประกาศใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดปริมาณการผลิต ทั้งสองกรณีนี้มีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ภายในประเทศสูงขึ้น และผลักดันให้เกิดภาวะ

เงินเฟ้อขึ้น ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนี้จึงมีลักษณะเป็นปัญหาที่เกิดจากแรงผลักดันของต้นทุนการผลิต (cost - push inflation)

แม้ว่าปัญหาเสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา จะมีลักษณะเป็นปัญหาเงินเฟ้อที่นำเข้าจากต่างประเทศ แต่เราอาจกล่าวได้ว่าปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปี 2515 เป็นปัญหาที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านกลไกของสินค้าออก และเป็นปัญหาที่เกิดจากแรงผลักดันของอุปสงค์ (demand - pull inflation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสงค์จากต่างประเทศ แต่ปัญหาเสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2516 – 2517 มีลักษณะเป็นปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงผลักดันของทั้งอุปสงค์และต้นทุนการผลิต โดยผ่านกลไกของทั้งสินค้าออกและสินค้าเข้า เพียงแต่ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อจะแตกต่างกันเท่านั้น ในปี 2516 แรงกดดันของเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าออกมีมากกว่าสินค้าเข้า ดังจะเห็นได้ว่าดัชนีราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าดัชนีราคาสินค้าเข้า (53.4% เทียบกับ 10.5%) แต่ในปี 2517 แรงกดดันของเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าเข้ามีมากกว่าสินค้าออก ดังจะเห็นได้ว่า ดัชนีราคาสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าดัชนีราคาสินค้าออก (64.0% เทียบกับ 38.0%)[39]

---

39 จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปี 2517 โดยอาศัย Simulation model นายโอฬาร ไชยประวัติพบว่า หากไม่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516–2517 อัตราเงินเฟ้อในปี 2517 จะไปสูงเท่ากับที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้โดยสมมติว่า หากราคาน้ำมันที่ซื้อจากต่างประเทศในปี 2517 เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับในปี 2516 คือ 32% แทนที่จะเป็น 185% ดังที่เกิดขึ้นจริง ส่วนสินค้าเข้าที่ใช้น้ำมันมีราคาแพงขึ้น 38% ตามที่เกิดขึ้นจริง ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ประมาณ 12% ของอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริงในปี 2517 เป็นผลจากวิกฤติการณ์น้ำมัน วิกฤติการณ์น้ำมันดังกล่าวนี้ทำให้ผลผลิตของภาคเศรษฐกิจที่ใช้เกษตรกรรม (non-agricultural sector) ลดลงถึง 7.3% และการจ้างงานของภาคเศรษฐกิจนี้ลดลงถึง 23.4% อีกทั้งส่วนเกินดุลของงบประมาณแผ่นดินยังน้อยกว่าที่ควรอีกด้วย ดู Olarn Chaipravat, Domestic Price, Output, Employment and External Balance Determination of A Small, Open, Primary Exporting Economy: A Quantitative Study of Stabilization Policies in Thailand, Bank of Thailand Discussion Paper Series No.DP/76/17 (June 30, 1976).

สถานการณ์ภายหลังปี 2517 โดยทั่วไปยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกับปี 2517 ในแง่ที่ว่า แรงผลักดันของปัญหาเงินเฟ้อที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย ผ่านกลไกของสินค้าเข้ามากกว่ากลไกของสินค้าออก

ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงในระหว่างปี 2516 – 2517 ได้ผ่อนคลายลงในระหว่างปี 2518 – 2519 (อัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 5.30% และ 4.20% ตามลำดับ) ทั้งนี้เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจชะงักงันในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบหดตัว (contractionary policy) ในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้านั้น ภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยลดน้อยลง แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จากต่างประเทศจึงไม่มี แม้ว่ากลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออกจะยังคงขึ้นราคาน้ำมันดิบอยู่ทุกปี แต่ผลกระทบที่มีต่อภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยมีไม่สู้มากนัก และผลกระทบดังกล่าวนี้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้านำเข้าที่มิใช่น้ำมัน ส่วนการขึ้นราคาน้ำมันดิบมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายตรึงราคาน้ำมันภายในประเทศ ด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนแก่บริษัทผู้กลั่นน้ำมันเพื่อชดเชยต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงระหว่างปี 2518 – 2519 ก็เพิ่มขึ้นในอัตราสูงพอสมควร แม้จะมีภาวะฝนแล้งบ้างในปี 2519 แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นปัญหาร้ายแรง

ภาวะเงินเฟ้อซึ่งผ่อนคลายความรุนแรงลงในระหว่างปี 2518 – 2519 ได้กลับทวีความรุนแรงขึ้น นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อในปี 2520 และ 2521 เท่ากับ 7.17% และ 8.37% ตามลำดับ และคาดว่าจะสูงถึง 10 – 15% ในปี 2522

แม้ว่าปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างปี 2520 – 2522 จะยังคงมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออก ประกอบกับรัฐบาลตลอดช่วงเวลา

ดังกล่าวนี้เลิกใช้นโยบายการตรึงราคาน้ำมันภายในประเทศ โดยมีการปรับราคาขายปลีกให้สูงขึ้นทุกปี แต่ลักษณะเด่นของภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ก็คือ การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศได้มีบทบาทในการสร้างปัญหาเงินเฟ้อมากขึ้น ก่อนปี 2520 ปัจจัยภายในประเทศที่มีส่วนสร้างปัญหาเงินเฟ้อหากมิใช่ภาวะฝนแล้งซึ่งกระทบกระเทือนต่อการผลิตพืชผลประเภทอาหาร ก็มักจะเป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อาทิเช่น การปล่อยให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากจนเกินไป การเร่งส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศจนเกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ การใช้งบประมาณขาดดุลของรัฐบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ภาพลวงตาทางการเงิน (money illusion) จึงค่อย ๆ มลายหายไป และประชาชนเริ่มคาดการณ์ว่าปัญหาเงินเฟ้อในอนาคตจะรุนแรงยิ่งขึ้น การคาดการณ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อุปสงค์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออีกทอดหนึ่ง

หากเราพิจารณาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของราคาในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เราอาจจำแนกสาเหตุเหล่านี้ออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) <u>สภาพดินฟ้าอากาศ</u> ภาวะฝนแล้งก็ดี ฝนทิ้งช่วงก็ดี และอุทกภัยก็ดี ทำให้ผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชผลประเภทอาหาร มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งก่อให้เกิดแรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่ง ก่อนปี 2473

ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเกือบทั้งหมดเกิดจากปัจจัยดังกล่าวนี้[40] การที่การผลิตในภาคเกษตรกรรมไม่สามารถลดการพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ปัจจัยดังกล่าวนี้มีบทบาทในการสร้างปัญหาเสถียรภาพของราคาอยู่ตลอดเวลา แม้จนทุกวันนี้ภาวะเงินเฟ้ออันมีสาเหตุสืบเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศ (ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุหลักหรือสาเหตุรอง) เกิดขึ้นในปี 2462 - 2463 2510, 2515, 2517, 2520 และ 2522 เป็นต้น

(2) <u>แรงผลักดันจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศ</u> (Demand - pull Inflation) หากอุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนระดับการผลิตภายในประเทศไม่สามารถขยายตัวสนองตอบความต้องการได้ทัน ภาวะเงินเฟ้อย่อมเกิดขึ้น ดังเช่นระหว่างปี 2520 - 2522

---

40 ตามประวัติศาสตร์ชาติไทย ปีใดเกิดภาวะฝนแล้งหรือ "ข้าวยากหมากแพง" ประชาชนมักจะประสบภาวะทุกข์เข็ญ และในบางกรณีถึงกับก่อให้เกิดความระส่ำระสายทางสังคม ดังเช่นกรณีขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) และ พ.ศ.2467 ดูอาทิเช่น เตช บุนนาค "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" <u>สังคมศาสตร์ปริทัศน์</u> ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน - สิงหาคม 2510); Yoneo Ishii, "A Note on Buddhistic Millenarian Revolts in Northeastern Siam" <u>Journal of Southeast Asian Studies</u> (September 1975), pp. 121 - 126.

(3) ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ อันได้แก่

(3.1) ความผิดพลาดในด้านนโยบายการส่งข้าวออก การเร่งส่งข้าวออกมากจนเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวในปีถัดไป ซึ่งจะชักนำให้ราคาข้าวภายในประเทศแพงขึ้น และโดยที่ข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทย การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาอย่างสำคัญ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี 2509, 2516 และ 2521 เป็นต้น

(3.2) ความผิดพลาดในด้านนโยบายการเงิน โดยปล่อยให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจมีมากจนเกินไป ตัวอย่างของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้แก่ ปี 2515 – 2516 และ 2521

(3.3) ความผิดพลาดในด้านนโยบายการคลัง การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล จนกระทั่งมีส่วนขาดดุลของงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้อุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากยังทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณมีผลในการเพิ่มปริมาณเงินโดยตรง (monetary expansion method od finance) ดังเช่นการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยและการนำเงินคงคลังมาใช้ แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลจะเห็นได้ชัดในช่วงระหว่างปี 2519 – 2522

(4) ปัจจัยภายนอกประเทศ อันได้แก่

(4.1) แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าออก เมื่อเกิดการขาดแคลนสินค้าบางชนิดในตลาดโลก อันเกิดจากภาวะฝนแล้งในซอบเขตทั่วโลกก็ดีหรือสาเหตุอื่นใดก็ดี ราคาสินค้าเหล่านี้ย่อมสูงขึ้น และหากเป็นสินค้าที่ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถผลิตได้ อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยย่อมมีมากขึ้น ซึ่งจะชักนำให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้นอีกทอดหนึ่ง ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดจากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงเป็นผลจากการผลักดันของอุปสงค์ (demand- pull inflation) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้

เกิดขึ้นในปี 2509, 2515 – 2517 และ 2521 ในกรณีตรงกันข้าม หากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศคู่ค้าที่สำคัญของเรา ก็จะชักนำให้ราคาสินค้าออกของเราตกต่ำตามไปด้วย ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเกิดขึ้นระหว่างปี 2473 – 2476 เกิดจากสาเหตุดังกล่าวนี้

(4.2) แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าเข้า เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศคู่ค้าของไทย ราคาสินค้าเข้าย่อมสูงขึ้น หากสินค้าเข้าดังกล่าวนี้เป็นสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง ต้นทุนการผลิตภายในประเทศย่อมสูงขึ้นด้วย กรณีที่กลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออกใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดปริมาณการผลิต ก็จะก่อผลกระทบในทำนองเดียวกัน ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดจากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงเป็นผลจากการผลักดันของต้นทุนการผลิต (cost - push inflation) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างปี 2516 – 2517 และ 2520 – 2522

นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา การขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออก ได้ก่อปัญหาเสถียรภาพของราคาแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ปัญหานี้จะยังคงมีต่อไปในอนาคต ตราบเท่าที่ยังคงต้องพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศ จนก่อให้เกิดคำถามว่า ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ เราจะยังคงถือว่าปัญหาเสถียรภาพของราคาเป็นปัญหาระยะสั้นต่อไปได้ละหรือ ในเมื่อภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้นติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานเช่นนี้ แม้แต่ในช่วงที่เกิดภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจระหว่างปี 2518 – 2519 อัตราเงินเฟ้อก็ยังสูงกว่าช่วงระหว่างปี 2504 – 2514 ทุกปี อย่างไรก็ตามความหวังในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ อยู่ที่การนำก๊าสจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมันตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นไป กระนั้นก็ดี หากก๊าสในอ่าวไทยไม่สามารถช่วยลดระดับการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศได้เท่าที่ควร ปัญหาเสถียรภาพของราคาอันเกิดจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบจะยังคงมีอยู่ต่อไป

## 2.3 ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

### 2.31 ดุลการค้าระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศในปี 2398 จวบจนกระทั่งก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยเกินดุลอยู่เกือบตลอดเวลา ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ปัญหาดุลการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นก็เฉพาะแต่ในปีที่มีปัญหาภาวะฝนแล้งจนก่อความเสียหายแก่การผลิตข้าวเปลือกอย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังเช่นภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2463 เป็นต้น ในระหว่างปี 2486 – 2490 ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยขาดดุล อันเป็นผลจากภาวะสงคราม แต่หลังจากนั้น ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศยังไม่สู้เด่นชัดนัก จวบจนกระทั่งปี 2499 ตลอดระยะเวลา 24 ปี ระหว่างปี 2499 – 2522 ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยขาดดุลมาโดยตลอด[41] และจะยังคงขาดดุลต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้

---

41 James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970 (Kuala Lumpur: Oxford University Press,1971),chapters 3-6, and pp.331 - 335; André Mousny, The Economy of Thailand:An Appraisal of a Liberal Exchange Policy (Bangkok:Social Science Association Press of Thailand, 1964),chapters3-4; W.M. Corden and H.V.Richter, "Trade and the Balance of Payments" in T.H. Silcock(ed.), Thailand:Social and Economic Studies in Development (Canberra:Australian National University Press, 1967), pp.128-150; Supote Chunanunthum,Trade and Balance of Payments of Thailand, Discussion Paper Series No.72, Faculty of Economics,Thammasat University(March 1979).

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่าในระหว่างปี 2499 – 2507 ดุลการค้าระหว่างประเทศจะขาดดุล แต่ส่วนขาดดุลนี้ไม่เกิน 2,000 ล้านบาท และอัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงไม่เกินกว่า 3% แต่ในระหว่างปี 2508 – 2515 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทในการทำสงครามอินโดจีนและเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย ส่วนขาดดุลของดุลการค้าระหว่างประเทศเริ่มมีมากกว่า 2,000 ล้าน และอัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเริ่มสูงกว่า 3% ปีที่มีปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศมากที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ก็คือปี 2513 ดุลการค้าขาดดุลถึง 12,237 ล้านบาท และอัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงถึง 9.0% ทั้งยังมีข้อน่าสังเกตด้วยว่าอัตราส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในช่วงระหว่าง 7 – 9% ในระหว่างปี 2510 – 2513 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกากำลังโหมทำสงครามอินโดจีน การที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย แม้จะมีส่วนช่วยให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และช่วยให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีปัญหาน้อยกว่าที่ควร เนื่องจากมีการใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทยและรัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารจากสหรัฐอเมริกามากเป็นพิเศษ แต่การตั้งฐานทัพอเมริกันในประเทศไทยทำให้สินค้าเข้าเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ ไม่จำเพาะแต่การสั่งซื้อวัสดุปัจจัยที่ใช้ในการก่อสร้างฐานทัพ

หากรวมตลอดถึงผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องอุปโภคบริโภค ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าต่าง ๆ[42] อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลอเมริกันประกาศนโยบาย "นิกสัน" ในปี 2515 บทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีนเริ่มลดน้อยถอยลง ซึ่งพลอยทำให้การใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทยลดน้อยถอยลงตามไปด้วย ในระหว่างปี 2515 – 2519 อัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศกลับลดลงเหลือเพียงประมาณ 5% (ยกเว้นปี 2518 ซึ่งสูงถึง 6.8%) แต่นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา อัตราส่วนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 7% และดุลการค้าระหว่างประเทศขาดดุลมากกว่า 20,000 ล้านบาท กล่าวคือ ขาดดุล 25,599 ล้านบาทในปี 2520 28,540 ล้านบาทในปี 2521 และประมาณ 37,000 – 45,000 ล้านบาทในปี 2522 (ดูตารางที่ 11 และ 12)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินค้าออก[43] เราจะพบว่า

---

42 Hermann Hatzfeldt, The Impact of U.S. Military Expenditures on the Thai Economy (unpublished paper); Emile Benoit, "Impacts of the End of Vietnam Hostilities and the Reduction of British Military Presence in Malaysia and Singapore" in Asian Development Bank, Southeast Asia's Economy in the 1970S (London:Longman,1971),pp.628-645; George J. Viksnins, "United States Military Spending and the Economy of Thailand 1967-1972" Asian Survey,vol.13, no.5 (May 1973),pp.441 - 457.

43 ข้อมูลส่วนใหญ่อาศัยงานของชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และสมคิด แสงเพชร โครงสร้างการส่งออกของประเทศไทย ๒๕๐๒ – ๒๕๒๑ หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (เอกสารโรเนียว ๒๕๒๒)

(1) ก่อนปี 2514 การขยายตัวของการส่งสินค้าออกของไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างเชื่องช้า ในจำนวน 12 ปีระหว่างปี 2502 – 2513 มีอยู่เพียง 4 ปีเท่านั้น (2502, 2503, 2504 และ 2507) ที่มูลค่าของสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าปีละ 10% แต่นับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา รายได้จากการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าปีละ 15% (ยกเว้นปี 2518)[44] ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นหลังจากสหรัฐอเมริกาลดบทบาทในสงครามอินโดจีน

(2) แต่เดิมนั้น สินค้าออกที่สำคัญมีอยู่เพียง 4 ประเภทคือ ข้าว ยางพารา ดีบุก และไม้สัก แต่โดยผลของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ลักษณะการพึ่งพิงสินค้าออกเพียงไม่กี่ชนิดได้ผ่อนคลายลง หากเราถือว่า สินค้าออกที่สำคัญ หมายถึง สินค้าออกที่มีมูลค่ามากกว่า 1% ของสินค้าออกทั้งหมด ในปี 2501 เรามีสินค้าออกที่สำคัญเพียง 8 ประเภท เพิ่มขึ้นเป็น 12 ประเภทในปี 2516 และ 14 ประเภทในปี 2521 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะการกระจายการพึ่งพิงสินค้าออก เพิ่งจะเกิดขึ้นอย่างสำคัญภายหลังจากที่รัฐบาลอเมริกันประกาศนโยบาย "ลัทธินิกสัน"

(3) หากพิจารณาโครงสร้างสินค้าออก จำแนกประเภทตาม SITC (Standard International Trade Classification) เราจะเห็นได้ว่า แม้จำนวนสินค้าออกของไทยจะมีมากประเภทขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบ สินค้าออกสองประเภทนี้มีมูลค่าประมาณ 70% ระหว่างปี 2519 – 2521 เทียบกับ 94% ระหว่างปี 2504 – 2506

(4) หากพิจารณาโครงสร้างสินค้าออก จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่า สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นผลิตผลเกษตร ผลิตภัณฑ์ประมง ผลิตผลป่าไม้ และผลิตผล

---

44 ในปี 2522 ประมาณกันว่า รายได้จากการส่งสินค้าออกจะเพิ่มขึ้นถึง 28%

เหมืองแร่ สินค้าออกสี่ประเภทนี้มีมูลค่ารวมกันคิดเป็นร้อยละ 63.1 ของสินค้าออกทั้งหมดในปี 2521 เทียบกับร้อยละ 91.2 ในปี 2506

(5) เมื่อพิจารณาตลาดสินค้าออกของไทย โดยจำแนกตามลำดับขั้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม[45] ปรากฏว่าประมาณร้อยละ 59.4 ของมูลค่าสินค้าออกในปี 2521 ขายให้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ($HIC_s$) (เทียบกับร้อยละ 40.1 ในปี 2501) และประมาณร้อยละ 15 ขายให้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ($NIC_s$) อันได้แก่ สิงคโปร์ ฮ่องกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ (เทียบกับประมาณร้อยละ 23 ในปี 2501) (ดูตารางที่ 13)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินค้าเข้า[46] เราจะพบว่า

(1) ในระหว่างปี 2502 – 2514 มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยประมาณปีละ 10% แต่ในระหว่างปี 2515 – 2521 มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นโดยถัวเฉลี่ยปีละ 22.5%

---

45 นักเศรษฐศาสตร์จำแนกประเทศต่าง ๆ ตามพัฒนาการของภาคอุตสาหกรรมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ($HIC_s$ = Highly Industrialized Countries) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ($NIC_s$ = Newly Industrialized Countries) และกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม ($LIC_s$ = Less Industrialized Countries)

46 ข้อมูลส่วนใหญ่อาศัยงานของหน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย <u>การวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย</u> (เอกสารโรเนียว กันยายน 2521)

(2) เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินค้าเข้า จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปรากฏว่าสินค้านำเข้าประเภทวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางและสินค้าประเภททุน มีมูลค่าประมาณร้อยละ 56 ของสินค้าเข้าทั้งหมดในปี 2521 (เทียบกับประมาณร้อยละ 43 ในปี 2503) และเมื่อนำผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมมาคำนวณรวมด้วย อัตราส่วนดังกล่าวนี้จะสูงถึง 77% ส่วนสัดส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้า มีแนวโน้มลดลงจาก 34.97% ในปี 2503 เหลือเพียง 11.88% ในปี 2521 (ดูตารางที่ 15)

(3) เมื่อพิจารณากลุ่มประเทศที่ขายสินค้าออกให้แก่ไทย จำแนกตามลำดับขั้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม ปรากฏว่า ในปี 2503 ไทยซื้อสินค้าเข้าจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ($HIC_s$) คิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 72 ของสินค้าเข้าทั้งหมด อีกร้อยละ 15 ซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ($NIC_s$) ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 13 ซื้อจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม ($LIC_s$) ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสองฉบับแรก (2504 - 2514) อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ($HIC_s$) และกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม ($LIC_s$) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ($NIC_s$) มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออก (OPEC) เริ่มใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม ($LIC_s$) ได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จนอยู่ในระดับ 30% ในปี 2521 ส่วนที่ซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HICs) มีแนวโน้มลดลง จนอยู่ในระดับ 61% ในปี 2521 อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ($NIC_s$) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในระหว่างปี 2520 - 2521 (ดูตารางที่ 13) อย่างไรก็ตาม การพึ่งพิงสินค้าเข้าจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ($HIC_s$) ยังอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาการซื้อสินค้าเข้าจากกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) ปรากฏว่าในปี 2517 ไทยซื้อสินค้าเข้าจากประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มนี้ถึงร้อยละ 70.4 ของ

สินค้าเข้าทั้งหมด และเมื่อพิจารณาประเภทของสินค้าเข้าจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปรากฏว่าไทยซื้อสินค้าเข้าเกือบทุกประเภท (ยกเว้นสินค้าเข้าประเภทอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยม) จากกลุ่ม OECD มากกว่าร้อยละ 80 ของสินค้าเข้าแต่ละประเภท (ดูตารางที่ 14)

(4) เมื่อพิจารณาระดับการพึ่งพิงสินค้าเข้าของระบบเศรษฐกิจไทย มีงานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อย 3 ชิ้น งานชิ้นแรกเป็นของนายเจบส์ อิงแกรม ซึ่งศึกษาระดับการพึ่งพิงการนำเข้าจากอัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปสงค์ภายในประเทศระหว่างปี 2503 – 2511 และพบว่า[47] ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าถัวเฉลี่ยในปี 2503 เท่ากับ 34.03% ลดลงเหลือ 32.23% ในปี 2511 (ดูตารางที่ 16) การทดแทนการนำเข้า (import substitution) เกิดขึ้นไม่มากนัก และเมื่อพิจารณาระดับการพึ่งพิงการนำเข้าตามประเภทของสินค้า การพึ่งพิงสินค้าประเภททุนยังอยู่ในระดับสูงมาก นายอิงแกรมกล่าวสรุปว่า ผลกระทบเบื้องฐานของนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย มิได้ก่อให้เกิดการผลิตภายในประเทศทดแทนการนำเข้า หากแต่ก่อให้เกิดการนำสินค้าเข้าชนิดใหม่ (สินค้าประเภททุน และวัตถุดิบ) ทดแทนสินค้าเข้าชนิดเก่า (สินค้าบริโภค)[48] งานชิ้นที่สองเป็นของนายณรงค์ชัย อัครเศรณี ซึ่งพยายามวัดการทดแทนการนำเข้า โดยใช้ Constant

---

47 หากกำหนดให้ Q = ปริมาณสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ
M = ปริมาณสินค้าเข้า
X = ปริมาณสินค้าออก

$$\text{ระดับการพึ่งพิงการนำเข้า} = \frac{M}{Q + M - X}$$

48 Ingram, op.cit. pp.295 - 297.

Demand Share Measure และพบว่า หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมทุกประเภทระหว่างปี 2503 – 2509 ผลของการทดแทนการนำเข้ายังมิได้เกิดขึ้น (ผลการทดแทนการนำเข้ามีค่าติดลบ) แต่เมื่อไปพิจารณาถึงอุตสาหกรรมผลิตอาหาร และอุตสาหกรรมเครื่องดื่มและยาสูบ ผลของการทดแทนการนำเข้าจะมีเพียงเล็กน้อย (2.41%) อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2509 – 2515 การทดแทนการนำเข้าเริ่มมีมากขึ้นและเกิดขึ้นทุกอุตสาหกรรม (ดูตารางที่ 17)[49] งานชิ้นที่สามเป็นของนางสาวเบญจวรรณ บีศรีกุล และนายสมคิด แสงเพชร ซึ่งพยายามศึกษาระดับการพึ่งพิงการนำเข้าระหว่างปี 2515 – 2518 โดยคำนวณอัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปทานรวม (ซึ่งก็คือ สินค้าที่ผลิตภายในประเทศรวมกับสินค้าเข้า)[50] และพบว่าระดับการพึ่งพิงการนำเข้าเท่ากับ 23.1% ในปี 2515 ลดลงเหลือ 22.1% ในปี 2518 แต่เมื่อพิจารณาสินค้าแต่ละประเภท ปรากฏว่า ระดับการพึ่งพิงสินค้าประเภททุนสินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบ

---

49 Narongchai Akrasanee, "Import Substitution, Export Expansion and Sources of Industrial Growth in Thailand 1960 - 1972" in Prateep Sondysuvan (ed.), Finance, Trade and Economic Development in Thailand (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp.257 - 277.

50 หากกำหนดให้ Q = มูลค่าสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ

M = มูลค่าสินค้าเข้า

ระดับการพึ่งพิงการนำเข้า $= \frac{M}{Q + M}$

ยังอยู่ในเกณฑ์สูงมาก (ดูตารางที่ 18)[51] อย่างไรก็ตามโดยเหตุที่งานวิจัยทั้งสามชิ้นนี้มิได้ใช้ฐานแห่งข้อมูลเดียวกัน การเปรียบเทียบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระดับการพึ่งพิงการนำเข้าตามกาลเวลา จึงมิอาจกระทำได้อย่างเที่ยงตรง กระนั้นก็ดีข้อสรุปสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ หลังจากที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นเวลาถึง 19 ปี ระบบเศรษฐกิจไทยยังคงต้องพึ่งพิงสินค้าเข้าในอัตราสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง

2.32 <u>ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ</u>

ตลอดระยะเวลา 19 ปี นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอยู่ถึง 8 ปี และปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นใน 2 ช่วงเวลา คือ ระหว่างปี 2512 – 2514 และตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปัจจุบัน

เมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี 2512 นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รายงานว่า

> "..ในสิบสองปีที่แล้วมา ประเทศไทยมีการชำระเงินเกินดุลอยู่ทุกปี แม้ว่าจะมีดุลสินค้าและบริการขาดดุลเกือบทุกปี แต่ก็เป็นลักษณะธรรมดาของประเทศซึ่งกำลังพัฒนาที่ได้รับทุนจากต่างประเทศเข้ามาในรูปต่าง ๆ เช่น เงินช่วยเหลือ เงินกู้ และเงินลงทุนของชาวต่างประเทศ เป็นต้น แต่ในปี 2512 นี้ การชำระเงินขาดดุลเป็นครั้งแรก และเงินสำรองระหว่างประเทศลดลงเป็นครั้งแรกในเวลาสิบสองปี.."[52]

---

51 เบญจวรรณ มีศรีกุล และสมคิด แสงเพชร "ระดับการพึ่งสินค้าเข้าในภาคอุตสาหกรรม" <u>วารสารเศรษฐศาสตร์</u> ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2522) หน้า 117 – 129

52 ธนาคารแห่งประเทศไทย <u>รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2512</u> หน้า 95

ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในปี 2512 นั้น โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากรายได้จากการส่งข้าวออกตกต่ำลง เหลือเพียง 2,945 ล้านบาท เทียบกับ 3,775 ล้านบาทในปี 2511 รายได้จากการส่งข้าวออกลดลงถึง 830 ล้านบาท เทียบกับการขาดดุลการ-ชำระเงิน 913.8 ล้านบาท ในปี 2512 ดุลการชำระเงินขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 2,652 ล้านบาทในปี 2513 ส่วนขาดดุลลดลงเหลือ 335 ล้านบาทในปี 2514 และกลับเกินดุลในช่วงระหว่างปี 2515 – 2517 ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลได้ใช้เครื่องมือทางการคลังในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดังต่อไปนี้[53]

(ก) การเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้านำเข้า 216 ประเภทใหญ่ หรือ 271 ประเภทย่อย เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2513

(ข) การลดอากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ไม้และยาง เพื่อส่งเสริมการส่งออก

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรในกลางปี 2513 ผลปรากฏว่า มูลค่าสินค้านำเข้าในปี 2514 เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงอย่างมาก (26,606 ล้านบาท เทียบกับ 26,407 ล้านบาทในปี 2513) จนเป็นเหตุให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีส่วนขาดดุลลดน้อยลงมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลในปี 2515 แต่ฐานะของประเทศในด้านนี้ยังไม่จัดว่ามั่นคง ทั้งนี้เนื่องจากมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นในปี 2515 กล่าวคือ[54]

(ก) ภัยธรรมชาติในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งทำให้ต้องซื้อข้าวจากไทยมากเป็นพิเศษถึงกว่า 3 แสนตัน นอกจากนั้น การผลิตในประเทศอื่นอีกหลายประเทศยังได้ผลน้อยลง ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น

---

53 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2513 หน้า 102 – 106

54 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2515 หน้า 97

(ข) การรบระหว่างปากีสถานตะวันตกกับตะวันออก ทำให้ราคาปอในตลาดโลกสูงขึ้นมาก

(ค) รายจ่ายทางทหารของรัฐบาลอเมริกันในประเทศไทยได้กลับเพิ่มขึ้นอีกหลังจากที่ได้ลดลงใน 2 - 3 ปีก่อน

(ง) มีเงินทุนเข้าประเทศมากเป็นพิเศษ

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังไม่แน่ใจว่า ปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลระหว่างปี 2512 - 2514 เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจหรือไม่ แต่ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งได้เน้นการปรับปรุงโครงสร้างสินค้าออกและสินค้าเข้า[55] และเมื่อพิจารณาทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในรายงานเศรษฐกิจและการเงินประจำปีต่าง ๆ อาจจะกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มแสดงความกังวลต่อปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปี 2510 แล้ว[56] ทั้งนี้เนื่องจากรายได้จากการส่งสินค้าออกไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น ข้อกังวลดังกล่าวนี้ปรากฏว่าเป็นความจริงเมื่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลในระหว่างปี 2512 - 2514 และเมื่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลอีกครั้งหนึ่งในปี 2515 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เตือนรัฐบาลในขณะนั้นว่าอย่าได้หลงดีใจมากนัก เพราะการที่ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลในปี 2515 นั้น เป็นเรื่องของโชคมากกว่าจะเป็นผล

---

55 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2512 หน้า 95 - 98; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2513 หน้า 99 - 100; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2514 หน้า 105 - 107

56 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2510 หน้า 79 - 80

จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในช่วงระหว่างปี 2515 – 2517 ซึ่งดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เพียรเตือนให้รัฐบาลแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ[57] และเมื่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ตอกย้ำข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ทุกปี[58]

การขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี 2518 นั้น โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากดุลการค้าระหว่างประเทศขาดดุลมากขึ้น เพราะแม้ว่ามูลค่าสินค้านำเข้าจะเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากรายได้จากการส่งสินค้าออกลดลงจากปี 2517 จึงทำให้ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้น เป็น 20,161 ล้านบาท (เทียบกับการขาดดุลการค้า 14,302 ล้านบาทในปี 2517) ขณะเดียวกัน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีแนวโน้มลด อันเป็นเหตุให้ดุลบริจาคมีส่วนเกินดุลเพียง 1,632 ล้านบาท (เทียบกับส่วนเกินดุล 4,917 ล้านบาทในปี 2517) ผลสุทธิก็คือ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี 2518 ขาดดุลถึง 2,858 ล้านบาท ส่วนขาดดุลดังกล่าวนี้ลดลงเหลือ 83 ล้านบาทในปี 2519 เมื่อการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นถึง 36.06% ในขณะที่การนำสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นเพียง 10.72% อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นลำดับคือ 7,538 ล้านบาทในปี 2520 13,298 ล้านบาทในปี 2521 และประมาณ 11,000 – 12,000 ล้านบาทในปี 2522 (ดูตารางที่ 11)

---

57 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2516 หน้า 104 – 105

58 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2518 หน้า 127 – 128; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2519 หน้า 18 – 19; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2520 หน้า 16 – 20; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2521 หน้า 11 – 12

ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่ส่วนเกินดุลในบัญชีอื่น ๆ ของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกือบจะเรียกได้ว่าอยู่ในสภาพปกติ (ยกเว้นดุลบริจาค) การที่ดุลการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มขาดดุลมากขึ้นนั้น มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก การขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ในปี 2515 ผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ซื้อจากต่างประเทศมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 10.10 ของสินค้าเข้าทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.98 ในปี 2521 อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขึ้นราคาน้ำมันดิบยังไม่สามารถอธิบายการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าแม้เราจะคำนวณรายจ่ายในการซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันจากต่างประเทศตามราคาในปี 2516 ดุลการค้าระหว่างประเทศก็ยังขาดดุลอยู่เกือบทุกปี (ยกเว้นปี 2519)

ประการที่สอง การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศเป็นระยะเวลานานจนมีลักษณะเรื้อรังเช่นนี้ เป็นผลจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) มิได้ก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (linkage effects) มากนัก ทั้งผลเชื่อมโยงรุดหน้า (forward linkage effects) และผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effects) แม้ว่ารัฐบาลจะเริ่มหันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าส่งออก (export expansion policy) มากขึ้นนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา แต่นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้านำเข้า ซึ่งฝังรากลึกมาเป็นเวลายาวนาน ยังคงมีลักษณะเด่น และในเมื่อนโยบายดังกล่าวไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด ผลที่เกิดขึ้นก็คือแม้ว่าการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าอุปโภคบริโภคจะชะลอตัวลง แต่การซื้อสินค้าประเภททุน

วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางกลับเพิ่มขึ้นอย่างมาก การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจึงก่อให้เกิดความต้องการสินค้าเหล่านี้มากยิ่งขึ้น ตราบเท่าที่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอนหลัง หากภาคอุตสาหกรรมยิ่งขยายตัวมากเพียงใด ดุลการค้าระหว่างประเทศก็จะยิ่งขาดดุลมากเพียงนั้น ดังนั้น เป้าหมายการจำเริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจึงขัดกับเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ประการที่สาม การที่รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา ได้มีผลให้ฐานะแห่งดุลการค้าระหว่างประเทศเลวร้ายลง ทั้งนี้เนื่องจากว่า การขยายตัวของการส่งออก ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ด้านด้วยกัน คือ

(ก) การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ ทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าฟุ่มเฟือย) จากต่างประเทศมีมากขึ้น

(ข) การขยายตัวของการส่งออก ทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมขยายตัว ทั้งนี้เนื่องจากระดับการผลิตในภาคอุตสาหกรรมถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านอุปสงค์ การขยายการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ย่อมทำให้ความต้องการสินค้าเข้ามีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศมีองค์ประกอบของสินค้าเข้าประมาณ 30 - 35%

ดังนั้น การขยายตัวของการส่งสินค้าออก จึงชักนำให้มีการนำสินค้าเข้ามากขึ้นและในกรณีทั่วไป อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าเข้าจะสูงกว่าสินค้าออก ผลสุทธิก็คือ

การขยายตัวของการส่งสินค้าออก จะชักนำให้ดุลการค้าขาดดุลมากยิ่งขึ้น[59] ดังนั้น จึงมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการส่งเสริมการส่งออกกับเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และโดยทฤษฎีแล้ว ไม่เพียงแต่จะมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายทั้งสองนี้เท่านั้น หากยังมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปกับเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย[60]

ด้วยเหตุนี้เอง การแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศโดยมุ่งใช้มาตรการในการส่งเสริมการส่งออกเพียงโสดเดียว ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถ

---

59 Supote Chunanunthum, op.cit., pp. 26 - 32 นอกจากนี้ จากการศึกษาของนายโอพาร ไชยประวัติ ซึ่งอาศัย simulation model ในการศึกษาผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันดิบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยในปี 2517 พบว่า

(ก) หากราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เกิดขึ้นจริงในปี 2517 อีก 5% ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะขาดดุลมากขึ้นถึง 60% ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าเข้าจะสูงกว่าสินค้าออก

(ข) หากปริมาณสินค้าออกเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เกิดขึ้นจริงในปี 2517 อีก 5% ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะขาดดุลมากขึ้น 24%

Olarn Chaipravat, Domestic Price, Output, Employment and External Balance Determination of a Small, open, Primary Exporting Economy: A Quantitative Study of Stabilization Policies in Thailand, Bank of Thailand Discussion Paper Series No. DP/76/17 (June 30, 1976).

60 Alan Peacock and G.K. Shaw, The Economic Theory of Fiscal Policy Second Edition (London: George Allen and Unwin, 1976), chapter 3.

นายสุพจน์ จุนอนันตธรรมได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นนี้ดู Supote Chunanunthum, op.cit. ในด้านข้อเท็จจริง นายโอพาร ไชยประวัติพบว่า หากรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อย ดู Olarn Chaipravat, op.cit.

แก้ปัญหาดังกล่าวนี้ได้เท่านั้น หากทว่ายังทำให้ปัญหาดังกล่าวนี้เลวร้ายลงไปอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้จึงควรที่จะมุ่งไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสินค้าเข้า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม และกลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมานั้น ในระยะแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวนี้ยังมิใช่ปัญหารายแรง[61] และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเน้นมาตรการในการส่งเสริมการส่งออก[62] อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเริ่มมีลักษณะเรื้อรัง ข้อเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเริ่มครอบคลุมมาตรการเร่งรัดการส่งออก การประหยัดการใช้พลังงาน การลดอุปสงค์มวลรวมด้วยการควบคุมสินเชื่อที่สถาบันการเงินให้แก่ธุรกิจและประชาชน และด้วยการประหยัดรายจ่ายและการขาดดุลของรัฐบาล[63] กระนั้นก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ยอมรับว่า ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ แต่ในที่สุดก็ยอมรับอย่างกลาย ๆ เมื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในปี 2521 ว่า "..สำหรับสินค้าที่มีใช่นำมันจะต้องวางนโยบายสนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนเครื่องจักรอุปกรณ์และวัตถุดิบนำเข้ามากขึ้น.."[64]

---

61 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2519 หน้า 18 กล่าวว่า "..เรื่องนี้ยังไม่ถือว่าเป็นปัญหาในขณะนี้ เพราะปัจจุบันเงินสำรองระหว่างประเทศของประเทศอยู่ในระดับสูงเพียงพอและหนี้ต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ต่ำ.." รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2520 หน้า 16 กล่าวว่า "..การขาดดุลชำระเงินประมาณ 7,538 ล้านบาทในปี 2520 ยังไม่จัดว่าเป็นปัญหาสำหรับประเทศมากนัก.."

62 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2518 หน้า 127–128; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2519 หน้า 18–19

63 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2520 หน้า 16–20

64 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2521 หน้า 12; เสนาะ อุนากูล "ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีทางออกหรือไม่" วารสารเศรษฐศาสตร ปีที่ 12 เล่มที่ 1 (พฤษภาคม 2522)

นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ มาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ที่รัฐบาลเลือกใช้ในระยะแรกเน้นมาตรการในด้านการเร่งรัดการส่งสินค้าออก และการใช้สิทธิแสดงเงินตราต่างประเทศจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ( IMF ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงการการชดเชยการตกต่ำของรายได้จากการส่งออก ( Compensatory Financing Facility )[๖๕] อาทิเช่น ในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๙ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้สิทธิดังกล่าวนี้เป็นจำนวน ๖๗ ล้านหน่วย สิทธิพิเศษถอนเงิน ( SDR ) หรือประมาณ ๑,๕๗๒.๘ ล้านบาท[๖๖] ในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๐ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจำนวน ๑๔.๓๘๘ ล้านหน่วย สิทธิพิเศษถอนเงิน หรือประมาณ ๑๖.๗ ล้านเหรียญอเมริกัน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้จ่ายเงินบาทเข้าบัญชีเงินฝากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ๓๔๕.๔ ล้านบาท[๖๗] และในปี ๒๕๒๑ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถอนเงินจากกองทุนระหว่างประเทศรวม ๑๓๖.๕ ล้านเหรียญอเมริกัน เป็นต้น[๖๘] แม้ว่ารัฐบาลไทยจะกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา จนเป็นเหตุให้ส่วนเกินดุลในบัญชีทุนของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับ กระนั้นก็ตามดุลการชำระเงินระหว่างประเทศก็ยังขาดดุล

---

๖๕ รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวนี้ ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย "การรักษาเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออก" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (ตุลาคม ๒๕๒๒) หน้า ๘๙ - ๑๐๒

๖๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๙ หน้า ๕

๖๗ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๐ หน้า ๑๓๗

๖๘ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๑ หน้า ๑๑๓

จนในที่สุด รัฐบาลจึงได้ประกาศห้ามนำสินค้า ๑๘ รายการเข้าประเทศเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ และขึ้นอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้า ๑๔๑ รายการ[๖๙] เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๑ การใช้มาตรการทั้งสองประเภทนี้ได้มีผลให้ดุลการค้าระหว่างประเทศในปี ๒๕๒๑ ขาดดุลน้อยลง ๑,๘๖๖ ล้านบาท (ประมาณ ๘๐% ของผลดังกล่าวนี้เกิดจากการขึ้นอัตราภาษี) และทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ๙๗๓ ล้านบาท อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การห้ามนำสินค้าเข้าไม่มีผลในการช่วยแก้ปัญหาดุลการค้าได้มากนัก มิหนำซ้ำยังทำให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรลดลงเป็นอันมาก ส่วนการขึ้นอัตราภาษีมีผลในการแก้ปัญหาดุลการค้าได้มากกว่า และช่วยให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น[๗๐]

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ระดมใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ในปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒ การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศจะยังคงเป็นปัญหาต่อไปในอนาคตอีกนานแสนนาน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาดังกล่าวนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจตราบเท่าที่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอยหลัง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมย่อมสร้างปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงเกือบไม่ได้ แม้ว่ารัฐบาลเริ่มจะเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม จาก

---

๖๙ รายละเอียดดู เพิ่งอ้าง หน้า ๑๕๕ - ๑๖๒

๗๐ ธนาคารแห่งประเทศไทย "ผลกระทบของการขึ้นภาษี ๑๔๑ รายการ และการห้ามการนำเข้า ๑๘ รายการ" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (มิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๑๔๕ - ๑๕๘

การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า มาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าส่งออก และมีที่ท่าจะส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตทดแทนการนำเข้า ดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอแนะ แต่ว่านโยบายเหล่านี้จะก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ก็คงกินเวลาอีกหลายปี

ประการที่สอง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศ การขึ้นราคาน้ำมันดิบ ซึ่งเป็นนโยบายเกือบทุกปีของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมเป็นสินค้าออก ย่อมทำให้ฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศเลวร้ายลง แม้ว่าจะมีการนำก๊าสธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมันตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ซึ่งตามประมาณการขั้นสูงจะสามารถช่วยลดการใช้น้ำมันได้ประมาณ ๒๐% แต่ระดับการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์สูง นอกจากนี้ หากราคาน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นมากกว่าปีละ ๒๐% ผลของการนำก๊าสธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมัน จะไม่สามารถช่วยฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศได้มากเท่าที่ควร

ประการที่สาม ในปัจจุบัน มีโครงการลงทุนขนาดใหญ่หลายต่อหลายโครงการ ซึ่งอยู่ในขั้นกำลังตั้งไข่ อาทิเช่น โครงการก๊าสธรรมชาติ โครงการโซดาแอช โครงการเยื่อกระดาษ และโครงการแร่สังกะสี เป็นต้น โครงการเหล่านี้ล้วนต้องใช้สินค้าประเภททุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะสร้างปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศในระยะสั้น

ด้วยเหตุที่การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศจะยังคงเป็นปัญหาต่อไปอีกนาน ดังนั้น จึงเป็นที่คาดกันว่า ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะยังคงมีต่อไปอีก ๔ - ๕ ปี ในระยะสั้น รัฐบาลอาจหาทางบรรเทาปัญหาดังกล่าวนี้ ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น และด้วยการถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้ฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศแข็งแกร่งมั่นคง ดังที่ได้ดำเนินการมาในระยะ ๓ - ๔ ปีนี้ แต่ในระยะยาวความสำเร็จในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิผลในการแก้ปัญหาดุลการค้าระหว่างประเทศ

๒.๔ ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

จากการศึกษาระดับความยากจนในประเทศไทย นายเมธี ครองแก้ว และนางสาวจินตนา เชิญศิริ พบว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนในปี ๒๕๑๑/๒๕๑๒ มีประมาณร้อยละ ๔๖ ของจำนวนครอบครัวทั้งประเทศ[๗๑]

---

๗๑ เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ "การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน - กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๔๘ - ๖๘ ; Medhi Krongkaew, The Determination of Poverty Band in Thailand, Discussion Paper Series No. 64, Faculty of Economics, Thammasat University (September 1978) อย่างไรก็ตาม จากการคำนวณของนายณรงค์ชัย อัครเศรณี พบว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนในปี ๒๕๐๕/๒๕๐๖ มีถึง ๕๒% ลดลงเหลือ ๓๔% ในปี ๒๕๑๑/๒๕๑๒ และ ๒๕% ในปี ๒๕๑๘/๒๕๑๙ ดู ณรงค์ชัย อัครเศรณี "ทางเลือกในการพัฒนาประเทศไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม ๒๕๒๒) หน้า ๖๘ - ๘๙ ตัวเลขดังกล่าวนี้ต่ำกว่าที่เป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากการคำนวณใช้วิธีการที่หยาบเกินไป โดยสมมติว่า ครอบครัวที่ยากจนหมายถึง ครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน/๑๕๐ บาท ต่อเดือนต่อคนในเขตชนบท และไม่เกิน/๒๐๐ บาทต่อเดือนต่อคนในเขตเมืองตามราคาในปี ๒๕๑๘/๒๕๑๙ ทั้งนี้มิได้ศึกษาจากข้อเท็จจริงว่า ระดับรายได้ที่ยากจนเท่ากับเท่าใด เพียงแต่ตั้งข้อสมมติขึ้นลอย ๆ ในประเด็นนี้ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรีและสหายได้ศึกษาโดยพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารประเภทต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการแคลอรี่ขั้นต่ำของร่างกาย ประกอบกับรายจ่ายประเภทอื่น ๆ ปรากฏว่ารายจ่ายระดับพอประทังชีวิตต่อหัวต่อเดือนสำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานครตามดัชนีราคาในเดือนเมษายน ๒๕๑๗ สูงกว่า ๒๐๐ บาท และสำหรับประชาชนในต่างจังหวัดสูงกว่า ๑๕๐ บาท ดูไตรรงค์ สุวรรณคีรีและสหาย "การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและผลทางเศรษฐกิจ" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน - กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๑๕ - ๑๖

กล่าวโดยทั่วไป ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ลักษณะการกระจายปัจจัยการผลิต

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบผสม ดังเช่นระบบเศรษฐกิจไทย การแบ่งปันความมั่งคั่งของชาติ ย่อมเป็นไปตามอัตราส่วนของปัจจัยการผลิตที่ประชาชนแต่ละคนมีอยู่ ผู้ที่มีอำนาจเศรษฐกิจและมีปัจจัยการผลิตในกรอบครองมากย่อมอยู่ในฐานะที่จะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ มากกว่าผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตในครอบครองน้อย ขณะเดียวกัน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาอภิสิทธิ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าเดิม ดังนั้น คนรวยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ก็นับวันแต่จะร่ำรวยยิ่งขึ้น ส่วนคนจนก็นับวันแต่จะจนลง ลักษณะการกระจายปัจจัยการผลิตอันไม่ทัดเทียมกัน จึงนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากปัญหาการถือครองที่ดิน และปัญหาการรวบอำนาจผูกขาดในปัจจัยทุน ในปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการระดมเงินออมจากประชาชน นโยบายการคุมกำเนิดธนาคารพาณิชย์ ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ เป็นต้นมา ได้มีผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะทุนผูกขาด (monopoly capital )กล่าวคือ ทุนกระจุกอยู่ในอำนาจของนายธนาคารพาณิชย์เพียงไม่กี่ตระกูล ลักษณะดังกล่าวนี้ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ แม้ธนาคารพาณิชย์จะเป็นวิสาหกิจเอกชน แต่ก็มีลักษณะแตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไปอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่น แสวงหากำไรจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ แต่ธนาคารพาณิชย์แสวงหากำไรจากเงิน และโดยที่เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ เงินจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ดังนั้น

ธนาคารพาณิชย์จึงมีกิจการที่เกี่ยวพันกับหัวใจของระบบเศรษฐกิจ ประการที่สอง แม้ว่าวิสาหกิจเอกชนจะมีอำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (power of discrimination) กล่าวคือ จะเลือกขายสินค้าและบริการแก่ใครก็ได้ และจะเลือกไม่ขายให้ใครก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่นไม่สู้ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจและได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเนื่องนิจ ธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และเลือกที่จะไม่ให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และโดยที่นายธนาคารพาณิชย์ล้วนมีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงในการสร้างอำนาจผูกขาดได้ ด้วยการเลือกที่จะไม่ให้กู้แก่ลูกค้าที่คิดจะเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ตนมีผลประโยชน์ และเลือกให้กู้แก่วงศาคณาญาติและสมัครพรรคพวกของตน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ หรือโดยที่อัตราการเสี่ยงสูงกว่าที่ควร ดังนี้จะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย และทำให้ราคาสินค้าและบริการบางประเภทสูงกว่าที่ควรจะเป็น

(๒) กลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายและกลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลชุดต่าง ๆ จะระบุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายไว้ต่าง ๆ นานา แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความหลงเชื่ออย่างผิด ๆ ว่า การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักตามที่เข้าใจกันในปัจจุบัน เป็นมรรควิถีเดียวที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศจนยอมที่จะสละเป้าหมายอื่น ๆ เพื่อให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมามุ่งที่จะทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเชื่อว่า ชนชั้นนายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากกระจายรายได้ประชาชาติให้คนรวยรวยยิ่งขึ้นและ

คนจนก็ยิ่งจนลง เงินออมของประเทศจะได้มีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะคนรวยอยู่ในฐานะที่จะออมเงินได้มากกว่าคนจน โดยที่เงินออมเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมของประเทศมีมากขึ้น (อันเป็นผลจากการกระจายรายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น) ช่องทางแห่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น นอกจากนี้ กลยุทธในการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังมีลักษณะเป็นกลยุทธการจำเริญเติบโตที่ไม่สมดุล ( unbalanced growth ) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเหตุให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างประชาชนในภาคเกษตรกรรมกับประชาชนในภาคอุตสาหกรรมมีมากขึ้น[๗๒] ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ สองฉบับแรก (๒๕๐๔ - ๒๕๑๔) แม้ว่านับตั้งแต่ช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม (๒๕๑๐) เป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการกระจายรายได้ประชาชาติมากยิ่งขึ้น แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในข้อเท็จจริงก็มิได้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนที่กำหนดขึ้น

---

๗๒ นายแดน อัชเชอร์ คำนวณพบว่า ในขณะที่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีประมาณสองในสามของรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหมดของรัฐ แต่รายจ่ายที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรกรรมโดยตรงมีไม่ถึง ๒๐% ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดู Dan Usher, The Economics of Rice Premium (mimcograph, 1967 ).

(๓) นโยบายการคลัง

ในด้านนโยบายการภาษีอากร การเก็บภาษีอากรจะมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น ก็ต่อเมื่อภาษีอากรที่จัดเก็บยึดหลักการเก็บภาษีอากรตามกำลังความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชน (The Ability-to-pay Principle of Taxation) กล่าวคือ จะต้องจัดเก็บโดยยึดถือเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานที่ตามสถิติในปี ๒๕๒๑ รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้ (ทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล) คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๖ ของรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหมด และแม้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวนี้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ก็หาได้มีส่วนช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ทั้งนี้เนื่องจากว่าภาษีเงินได้ส่วนใหญ่จัดเก็บจากเงินได้ประเภทค่าจ้างและเงินเดือน ( wage income ) ส่วนผู้ที่มีเงินได้ประเภทอื่น ( non-wage income ) อันได้แก่ ดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไร เสียภาษีในอัตราต่ำกว่ามาก ทั้ง ๆ ที่คนกลุ่มนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่ามาก[๗๓] นอกจากนี้ โครงสร้างอัตราภาษี ( tax rate structure ) ยังเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย ( tax regressivity ) ดังที่นายเจย์ ซัลกิน ( Jay S. Salkin) และนางสาวครุณี ชลายนต์วัฒน์ พบว่า ความยืดหยุ่นของภาษีอากรต่อรายได้ประชาชาติ ( income elasticity of taxation) ระหว่างปี ๒๕๐๖ - ๒๕๑๑ มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง มิหนำซ้ำค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้ยังลดน้อยถอยลง

---

๗๓ จากการศึกษาของนายสมชัย ฤชุพันธุ์ โดยใช้สถิติในปี ๒๕๑๖ พบว่า เงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง ( wage income) มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๒๙ ของรายได้ประชาชาติ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๗๑ เป็นเงินได้ประเภทดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไร แต่เมื่อวิเคราะห์การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากลับปรากฏว่า รายได้จากการเก็บภาษีประเภทนี้ประมาณร้อยละ ๘๑ เก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๑๙ เก็บจากเงินได้ประเภทอื่น ๆ อัตราภาษีที่แท้จริง ( effective rate of tax) ของเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างเท่ากับ ๒.๖๔% เทียบกับ ๐.๒๕% ของเงินได้ประเภทอื่น ๆ ดู สมชัย ฤชุพันธุ์ "ใครรับภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา" สรรพากรสาสน์ ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๕ (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๒๑)

แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างอัตราภาษีอากรไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความไม่เป็นธรรมมากขึ้นอีกด้วย [๗๔] นอกจากนี้ นายเมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครอบครัวโดยอาศัยสถิติข้อมูลในปี ๒๕๑๒ อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้ มีค่าสูงสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุด และมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้สูงสุด ทั้งค่าสัมประสิทธิ์จินี ( Gini Coefficient ) ภายหลังการเก็บภาษีก็สูงกว่าก่อนเก็บภาษีอีกด้วย แสดงว่านโยบายภาษีอากรมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง [๗๕] งานวิจัยชิ้นต่อ ๆ มาก็ยังคงให้ข้อสรุปทำนองเดียวกัน [๗๖]

---

๗๔ J.S. Salkin and D. Chalayontwatn, Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 - 1968 (mincograph, 1974 ).

๗๕ เมธี ครองแก้ว "ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๒" ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) รักเมืองไทยเล่มสอง (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙) และบทวิจารณ์งานชิ้นนี้ ดู ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ "ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลปี ๒๕๑๒ : วิจารณ์" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๑ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน ๒๕๒๑)

๗๖ อาทิเช่น มนูญ พาหิระ "ภาระภาษีอากรของไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๗ เล่มที่ ๔ (เมษายน - มิถุนายน ๒๕๒๑); เมธี ครองแก้ว ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ (เอกสารโรเนียว ตุลาคม ๒๕๒๑)

ในด้านนโยบายรายจ่ายมีข้อที่น่าสังเกตหลายประการคือ ประการแรก รายจ่ายเงินโอน ( transfer expenditure ) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ ยังมีอยู่ไม่มากนัก (ประมาณ ๑๕ - ๒๐% ของรายจ่ายรวม) รัฐบาลยังไม่มีรายจ่ายเงินโอนในรูปของรายจ่ายสวัสดิการสำหรับคนยากจนหรือคนว่างงาน ประมาณกว่า ๕๐% ของรายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับเงินโอนประเภทนี้ ได้แก่ สถาบันการเงิน และประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีพอที่จะเป็นเจ้าหนี้รัฐบาล ประการที่สอง รายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ จะมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น หากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายเหล่านี้เป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะยากจน และผู้ที่รับภาระเป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะร่ำรวย แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรบริการสาธารณะที่สำคัญบางประเภท ไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ ประโยชน์ที่ได้ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนในภาคตัวเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร) และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี [๗๗] นอกจากนี้ นางสาวเอ้อย มีสุข ยังพบว่า เมื่อพิจารณารายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ต่อประชากรหนึ่งคน จำแนกเป็นรายจังหวัด รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อหัวดังกล่าวแก่ประชาชนในจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มากกว่าประชาชนในจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อย [๗๘]

---

๗๗ ในกรณีของการศึกษา ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ๒๕๑๙)

๗๘ Oey Asta Meesook, A Study of Disparities in Income and Social Services Across Provinces in Thailand (mimeograph, Apri 1978).

ลักษณะของนโยบายการคลัง ดังที่พรรณามานี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ ทั้งในด้านการกระจายรายได้ตามเจ้าของปัจจัยการผลิต ( functional distribution of income ) การกระจายรายได้ระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม การกระจายรายได้ระหว่างเมืองกับชนบท และการกระจายรายได้ระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ

(๔) <u>ระบอบการเมืองการปกครอง</u>

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ แต่ระบอบการเมืองการปกครองยังคงมีลักษณะเป็นระบอบคณาธิปไตย ประชาชนมีโอกาสลิ้มรสประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลาอันสั้น การที่ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นระบอบคณาธิปไตยก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

<u>ประการแรก</u> ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ มีผลให้การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างไม่ทัดเทียมกัน กลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมืองสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการสะสมโภคทรัพย์ และในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้เกื้อกูลต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของตน การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจึงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป

<u>ประการที่สอง</u> ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ ไม่มีกลไกที่จักช่วยให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและในการเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เป้าหมายและนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ถูกเลือกและกำหนดโดยข้าราชการประจำและผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะเดียวกันประชาชนก็ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมได้ ดังจะเห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐบาลหลายต่อหลายชุดได้ประกาศนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน แต่ในข้อเท็จจริง นโยบายดังกล่าวนี้ก็เป็นเพียงนโยบายที่ปรากฏ

ในแผ่นกระดาษเท่านั้น ( nominal policy ) หาใช่นโยบายที่แท้จริง (real policy) แต่ประการใดไม่ นอกจากนี้ หากรัฐบาลจะพยายามดำเนินนโยบายเพื่อสังคมโดยส่วนรวม ด้วยเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ การดำเนินนโยบายก็ยังยากที่จะเป็นไปได้อีกด้วย เนื่องจากระบบการปกครองแบบเผด็จการขาดกลไกที่เปิดช่องให้ผู้อยู่ใต้ปกครองสื่อความต้องการไปสู่ผู้ปกครอง

(๕) การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การรวมกลุ่มผลประโยชน์นั้น โดยพื้นฐานแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้เข้ารวมกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในอดีตที่เป็นมา รัฐบาลได้ส่งเสริมไม่ว่าโดยพฤตินัยหรือนิตินัยให้มีการจัดตั้งสมาคมพ่อค้านายทุนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกัน กลับไม่ส่งเสริมและไม่มีความจริงใจที่จะสนับสนุนให้กรรมกรและกสิกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ผลก็คือ อำนาจต่อรองระหว่าง กรรมกรและกสิกรฝ่ายหนึ่งกับพ่อค้านายทุนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งไม่ทัดเทียมกันอยู่แล้ว มีความไม่ทัดเทียมกันมากยิ่งขึ้น ความแตกต่างในด้านอำนาจต่อรองดังกล่าวนี้ มีผลกระทบต่อการแบ่งปันรายได้ระหว่างคนสองกลุ่มนี้ไปในทางที่ไม่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สมาคมพ่อค้านายทุนต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลหวังที่จะใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะ[๗๙] ก็ยังสามารถสร้างพลังกดดันทางการเมือง เพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากยิ่งขึ้น และทำให้ช่องทางในการรวบอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจสะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย

---

๗๙ มนตรี เจนวิทย์การ "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) หน้า ๔๑ - ๗๘

(๖) โครงสร้างการรวบอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรม

ดังที่ทราบกันดีว่า มีการผูกขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นอันมาก โครงสร้างการรวบอำนาจผูกขาดดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง ( wage income ) กับเงินได้ประเภทอื่น ๆ ( non - wage income ) อันได้แก่ ดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไร ซึ่งไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว มีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น

ในปัจจุบัน ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ กำลังเป็นปัญหาร้ายแรง [๘๐] และแม้ว่าแผนพัฒนาฯ จะได้ระบุความสำคัญของปัญหาดังกล่าวนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ แต่การดำเนินการแก้ปัญหา ยังมิอาจกล่าวได้ว่าได้ใช้กำลังความสามารถอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อุปสรรคอันเกิดจากกลุ่มชนที่ได้เปรียบในสังคม ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้มิอาจสำเร็จลุล่วงด้วยดี หากพิจารณาจากการดำเนินนโยบายของรัฐในระยะ ๓ - ๔ ปีที่ผ่านมานี้ เราอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้พยายามที่จะกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตให้เป็นธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตลอดจนการส่งเสริมธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์เพื่อลดอำนาจผูกขาดของธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ยังได้พยายามแก้ไขปัญหาการผูกขาดด้วยการออกพระราชบัญญัติ

---

๘๐ Oey Astra Meesook, Income Distribution in Thailand, Discussion Paper Series No. 50, Faculty of Economics, Thammasat University (May 1976) ; เมธี ครองแก้ว "การกระจายรายได้ของครัวไทยปี ๒๕๑๕" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๑ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๒๐) หน้า ๖๑ - ๙๙

กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ในด้านนโยบายการคลังได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ส่วนนโยบายด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ การแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อกลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และกลุ่มคนดังกล่าวนี้ก็ได้ดำเนินการนานัปการ จนมาตรการที่ประกาศใช้และกฎหมายที่ออกเกือบจะไม่มีผลในการช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนมาตรการที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้ว กลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมก็พยายามดำเนินการล้มล้าง ดังกรณีของภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร (ดูภาคผนวก) นอกจากนี้ ความไม่จริงใจของรัฐบาลเองก็มีส่วนทำให้นโยบายที่แท้จริงแตกต่างจากนโยบายที่ปรากฏดังกรณีของการปฏิรูปที่ดิน [๘๑] และความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ยังเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้อีกด้วย

๓. <u>พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ</u>

หาก "วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ" หมายถึง สภาวการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ๆ โดยที่ปัญหาเหล่านั้นมีอาการเรื้อรังและหวีความร้ายแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ เราย่อมอาจปฏิเสธได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยในขณะนี้กำลังมีวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่า

---

๘๑ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม <u>ชาวนากับที่ดิน : ปฏิวัติหรือปฏิรูป</u> (สำนักพิมพ์ดวงกมล ๒๕๒๑)

(๑) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนปี ๒๕๑๕ มีเสถียรภาพอันมั่นคง นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลับกลายเป็นปัญหารายแรงและมีอาการเรื้อรัง

(๒) แม้ว่าดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยจะขาดดุลย์มาตั้งแต่ปี ๒๔๙๙ ติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบันนี้ แต่ในระยะแรกยังมิใช่ปัญหารายแรงนัก จวบจนกระทั่งปี ๒๕๑๘ ดุลการค้าเริ่มขาดดุลมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และมากกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๒

(๓) แม้ว่าดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของไทยจะเคยขาดดุลระหว่างปี ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔ แต่ส่วนขาดดุลมีไม่เกิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การขาดดุลการชำระเงินตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา นับเป็นปัญหาที่มีอาการเรื้อรังและทวีความรุนแรงมากขึ้น

(๔) ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ เป็นปัญหายืดเยื้อยาวนาน และยังไม่มีสัญญาณว่า สถานการณ์จะดีขึ้น นอกจากนี้ปัญหาทุโภชนาการ ( malnutrition ) ในหมู่ทารกแรกเกิดในชนบท เริ่มจะปรากฏให้เห็นมากขึ้น

ระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น และปัญหาต่างๆ มีอาการเรื้อรังและทวีความรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น หากทว่าความสลับซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจยังมีมากขึ้นอีกด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาต่าง ๆ มิอาจสำเร็จลุล่วงได้โดยง่าย ในเมื่อปัญหาต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน และเป้าหมายต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจมีความขัดแย้งกัน ความพยายามในการแก้ปัญหาหนึ่งปัญหาใดอาจเป็นเหตุให้ปัญหาอื่น ๆ เลวร้ายลง อาทิเช่น ความพยายามในการแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ อาจก่อผลกระทบต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการจ้างเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ระบบเศรษฐกิจไทยประสบอยู่ในขณะนี้มิได้เกิดจากสูญญากาศ หากเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและเส้นทางแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เลือก

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคใหม่เริ่มต้นเมื่อมีการทำสนธิสัญญาเบาวริ่ง ( Bowring Treaty ) กับสหราชอาณาจักรในปี ๒๓๙๘ ผลของการทำสนธิสัญญาดังกล่าวนี้และสนธิสัญญาประเภทเดียวกันกับชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มแปรเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิแบบปิด ( closed economy ) มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ( open economy ) เนื่องจากมีการบังคับให้ไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ และขณะเดียวกันก็ทำลายระบบการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มใช้ความชำนัญพิเศษและความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ( comparative advantage ) ในการผลิตสินค้าขั้นปฐม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวมากยิ่งขึ้น การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งชักนำให้การค้าภายในประเทศขยายตัวตามไปด้วย การใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเริ่มแพร่หลายมากยิ่งขึ้น และในที่สุด ระบบเศรษฐกิจไทยก็ค่อย ๆ แปรเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ ( subsistence economy ) มาเป็นระบบปริวรรตกรรม ( exchange economy ) ทรัพยากรของชาติถูกจัดสรรไปใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่เดิมครัวเรือนในภาคชนบทเป็นหน่วยเศรษฐกิจสำคัญที่มีบทบาทในการผลิตทั้งสินค้าขั้นปฐมและสินค้าหัตถอุตสาหกรรม การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศก่อให้เกิดการโยกย้ายแรงงานและทรัพยากรต่าง ๆ จากการผลิตสินค้าหัตถกรรมไปใช้ในการผลิตสินค้าเกษตรกรรม ขณะเดียวกัน สินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศมหาอำนาจก็ทะลักเข้ามาตีตลาดสินค้าไทย จนในที่สุดระบบอุตสาหกรรมภายในครอบครัวก็ถูกทำลายไปจนเกือบหมดสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรม

น้ำตาลและอุตสาหกรรมสิ่งทอ[๘๒] การสลายตัวของระบบอุตสาหกรรมภายในครอบครัว ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีลักษณะของระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพิงต่างประเทศ ( dependent economy )[๘๓] โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพิงการส่งออก ( export dependency ) ดังจะเห็นได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องแขวนอยู่กับการผลิตสินค้าออกเพียง ๓ - ๔ ประเภท แต่ปัญหาของระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีอยู่เพียงเท่านี้ เพราะในบรรดาสินค้าออกของไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ประมาณร้อยละ ๗๐ - ๘๐ ขายให้แก่อังกฤษและอาณานิคมของอังกฤษ พัฒนาการทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ได้มีส่วนก่อและซ้ำเติมปัญหาเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

---

๘๒ Stephen Resnick, "The Decline of Rural Industy under Export Expansion : A Comparison among Burma, Philippines, and Thailand, 1870 - 1938" Journal of Economic History (March 1970), pp. 51 - 73; Theodore Morgan, "The Decline of Rural Industry under Export Expansion : A Compatison among Burma, Philippines, and Thailand, 1870 - 1938 and Economic Forms in Pre-colonial Ghana : Comment" Journal of Economic History (June 1970),pp. 442 - 445.

๘๓ Suthy Pasartset and Chattip Nartsupha, "The Rise of Dependent Commodity Production in Siam, 1855 - 1910" The Review of Thai Social Sciences (1978); also Chattip Nartsupha and Suthy Prasartset (ed.), The Political Economy of Siam 1851 - 1910 (The Social Science Association of Thailand, 1978).

(ก) ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การสลายตัวของระบบอุตสาหกรรมในครัวเรือน ประกอบกับการใช้ความชำนัญพิเศษและความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าการเกษตรเพื่อการส่งออก ทำให้การผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงดินฟ้าอากาศมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันข้อจำกัดทางการคลังและทางการเงินอันเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังเช่นสนธิสัญญาบาวริ่ง ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินโครงการชลประทาน เพื่อลดการพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศได้มากเท่าที่ควร ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ในปีใดก็ตามที่มีปัญหาฝนแล้ง ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมจะลดลงอย่างฮวบฮาบ ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจประสบภาวะชะงักงัน และการส่งออกลดลงอย่างฮวบฮาบเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังเช่นภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๔๖๒ - ๒๔๖๓ ตามประวัติศาสตร์ชาติไทย ในยามที่เกิดภาวะฝนแล้งหรือข้าวยากหมากแพง ประชาชนมักจะประสบภาวะทุกข์เข็ญ และในบางกรณีถึงกับก่อให้เกิดความระส่ำระสายทางสังคม ดังกรณีขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) และ พ.ศ. ๒๔๖๗ เป็นอาทิ[๘๔] ก่อนปี ๒๔๗๐ ปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย มักจะเกิดจากปัจจัยทางด้านอุปทาน ( supply factors ) ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ แต่ในระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกดังเช่นระบบเศรษฐกิจไทยช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจย่อมขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของการส่งออก ยามใดก็ตาม หากเสถียรภาพของการส่งสินค้าออกยังคงมีอยู่ ระบบเศรษฐกิจก็พลอยมีเสถียรภาพตามไปด้วย แต่ยามใดก็ตามที่เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพในภาคการค้าระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจก็ยากที่จะดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพได้ จุดอ่อนอันเกิดจากลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกดังกล่าวนี้ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมากนัก ตราบจนกระทั่งเกิดภาวะ

---

๘๔ เตช บุนนาค "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๑๐) ; Yoneo Ishii, "A Note on Buddhistic Millenarian Revolts in Northeastern Siam" Journal of Southeast Asian Studies (September 1975), pp.121 - 126.

เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ ๑๙๓๐ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ อุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยลดลงอย่างฮวบฮาบ ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรไทยเท่านั้น หากหว่ายังมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลอีกด้วย จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องกุลขาราชการออกจากงาน อันเป็นชนวนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕[๘๕] ในขณะที่การลดลงของอุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในระบบเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี ๒๔๗๓ - ๒๔๗๖ แต่การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ดังกล่าวนี้กลับเป็นตัวการในการก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อในปี ๒๔๘๓ เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้งหลายระดมซื้อสินค้าประเภทอาหารและยุทธปัจจัย เพื่อเตรียมทำสงคราม[๘๖]

(ข) <u>ปัญหาพัฒนาการของความด้อยพัฒนา</u>

แม้ว่าในด้านหนึ่งนั้น การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาบาวริ่งและสนธิสัญญาประเภทเดียวกันนี้ จะมีส่วนทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว[๘๗] แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น การที่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม

---

๘๕ Thawatt Mokarapong, <u>History of the Thai Revolution ; A Study in Political Behaviour</u> (Bangkok : Chalermnit, 1972); Benjamin A. Batson, <u>The Awkward Years : The End of the Absolute Monarchy in Siam</u>, Ph. D. Dissertation, Cornell University, 1976.

๘๖ Shu-chin Yang, <u>A Multiple Exchange Rate System : An Appraisal of Thailand's Experience 1946 - 1955</u> (The University of Wisconsin Press, 1957), chapter 2.

๘๗ Ingram, <u>op. cit.</u> , chapters 3 - 4.

สามารถครอบงำทางการคลังและการเงินก็ดี และด้วยการยึดกุมองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็ดี ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะไม่แตกต่างจากระบบเศรษฐกิจแบบอาณานิคม ( colonial economy ) และทำให้รูปแบบการค้าระหว่างประเทศของไทยมิได้แตกต่างจากรูปแบบการค้าระหว่างประเทศแบบอาณานิคม ( colonial pattern of international trade ) โดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเพียงแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนแก่ประเทศมหาอำนาจ และเป็นเพียงตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศเหล่านี้[๘๘] ลักษณะการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยไม่สามารถขยายตัวได้มากเท่าที่ควร และไม่สามารถเลือกแนวทางในการพัฒนาประเทศของตนเองได้เท่านั้น หากว่ายังมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ และปัญหาความด้อยพัฒนาต่าง ๆ ตามมาอีกด้วย เพราะส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ( economic surplus) ถูกดูดซับจากภาคชนบทไปสู่ภาคตัวเมือง และจากภาคตัวเมืองไปสู่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมโดยผ่านกลไกของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ[๘๙] ขณะเดียวกัน ส่วนเกินทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งถูกใช้ไปในการแลกเปลี่ยนกับสินค้าเข้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือยที่ประชาชนในภาคตัวเมืองสามารถเสพสุขได้ โดยที่ประชาชนในภาคชนบทเกือบจะมิได้รับผลพวงของพัฒนาการดังกล่าวนี้[๙๐] รูปแบบของการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังที่อธิบายข้างต้นนี้ ยังคงปรากฏต่อมาจนกระทั่งทุกวันนี้

---

๘๘ Thomas Birnberg and Stephen Resnick, Colonial Development : An Econometric Study (Yale University Press, 1975).

๘๙ J.H. Van der Heide, "The Economic Development of Siam during the last Half Century" Journal of Siam Society (1906) ; Peter F. Bell, The Historical Determinants of Underdevelopment in Thailand, Center Discussion Paper No.84, Economic Growth Center, Yale University (February 1970); P.F. Bell, "The Evolution of the Economy" Asia, Supplement No.2 (Spring 1976).

๙๐ Ingram, op. cit., pp. 127 - 132.

สนธิสัญญาบาวริ่งและสนธิสัญญาอันไม่เท่าเทียมกันที่ไทยทำกับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ นับตั้งแต่ ๒๓๙๘ เป็นต้นมา ได้มีผลในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมแห่งโลก ซึ่งกำลังเริ่มขยายตัวอยู่ในประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมขณะนั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ประมาณศตวรรษเศษ ได้มีผลอย่างสำคัญในการผลักดันให้ระบบจักรวรรดินิยมขยายตัว ทั้งนี้เนื่องจากว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจได้ก่อให้เกิดความต้องการ ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น หากอุตสาหกรรมขยายตัวมากเพียงใด ความต้องการวัตถุดิบและทรัพยากรต่าง ๆ ย่อมมีมากขึ้นเพียงนั้น ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นหากผลผลิตทางอุตสาหกรรมมีมากเพียงใด ความจำเป็นที่จักต้องมีตลาดสำหรับระบายสินค้าก็มีมากเพียงนั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มพลังการผลิตอย่างมหาศาล จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ระบบจักรวรรดินิยมขยายตัว จนแผ่ขยายถึงอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย แม้ว่าโดยนิตินัย ไทยมิได้เคยตกเป็น "เมืองขึ้น" ของประเทศมหาอำนาจใด ๆ แต่โดยพฤตินัย เรามิอาจกล่าวอ้างความข้อนี้ได้ด้วยความภาคภูมิใจ เพราะการรอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นแก่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากข้อตกลงระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสในการที่จะให้ไทยเป็นรัฐกันชน ( buffer state ) ในอินโดจีน นอกจากนี้ ผลจากการทำสนธิสัญญาอันไม่ทัดเทียมกันดังกล่าวนี้ ยังทำให้ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิปไตยทางการศาลและอธิปไตยทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจไทยไม่สามารถเลือกเส้นทางการพัฒนาของตนเอง และถูกชักนำเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมแห่งโลก โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจไทยกับประเทศมหาอำนาจ

จักรวรรดินิยมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองดาวบริการกับเมืองแม่ ( periphery - centre relationship ) [๙๑] ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมสามารถครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้ ขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจไทยก็มีหน้าที่ผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ซึ่งก็คือประเทศมหาอำนาจ) และเป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ รูปแบบของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีส่วนเกื้อกูลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมแห่งโลก และเกื้อกูลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ

---

๙๑ คำอธิบายและข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วย "ทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ" (Dependencia ) ดูอาทิเช่น Raul Prebisch, The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems (New York : U.N., 1950); R. Prebisch, "International Trade and Payments in an Era of Coexistence : Commercial Policy in the Underdeveloped Countries" American Economic Review, proceedings and supplements (1959); P.A. Baran, The Political Economy of Growth (New York : Monthly Review Press, 1957) ; A.G. Frank, Capitalism and Underdevelopment in Latin America (New York : Monthly Review Press, 1969 ); Samir Amin, Unequal Development : An Essay on the Social Formations of Perphery Capitalism (New York : Monthly Review Press, 1976): S.H. Hymer and S.A. Resnick, "International Trade and Uneven Development" in J.N. Bhagwati, et.al. (eds.), Trade, Balance of Payments and Growth (Amsterdam : North-Holland, 1971),pp. 473-494: Gabriel Palma, "Dependency : Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Cancrete Situation of Underdevelopment?" World Development,vol.6 (1978 ) ,pp. 881-924; Benjamin J. Cohen, The Question of Imperialism : The Political Economy of Dominance and Dependence (London : Macmillan, 1973).

แต่แล้วความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคาวบริวารกับเมืองแม่ก็เริ่มสั่นคลอน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ชนชั้นปกครองใหม่ ซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" แม้จะยึดกุมอำนาจการปกครองได้ แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ จึงพยายามขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อรองรับและขยายฐานอำนาจทางการเมือง วิธีการที่สำคัญก็คือ การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ การก่อตั้งและยึดกุมธนาคารพาณิชย์ และการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จนก่อให้เกิด "วิสาหกิจอิทธิพล" เป็นจำนวนมาก[๙๒] ในการนี้ คณะราษฎรก็ได้ประกาศแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมในหลัก ๖ ประการ อย่างไรก็ตาม การนำแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมาใช้ในทางปฏิบัติ ยังไม่ปรากฏเด่นชัดในช่วงระหว่างปี ๒๔๗๕ - ๒๔๘๐ แต่เริ่มชัดเจนขึ้นเป็นลำดับในช่วงระหว่างปี ๒๔๘๑ - ๒๕๐๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี ๒๔๙๐ - ๒๕๐๐ นับได้ว่าเป็นยุคของรัฐวิสาหกิจไทย[๙๓]

---

๙๒ ป่วย อึ้งภากรณ์ "บทบาทของนักการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ" ฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง (ห้างหุ้นส่วนจำกัด แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล ๒๕๒๑)

๙๓ ผานิต รวมศิลป นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๗ วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๑; F.H. Golay, et.al. Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia (Ithaca : Cornell University Press, 1969); T.H. Silcock, "Promotion of Industry and the Planning Process" in T.H. Silcock (ed.), Thailand : Social and Economic Studies in Development (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp. 258 - 277.

นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมิได้เกิดจากความต้องการที่จะอำนวยประโยชน์สุขแก่สังคมโดยส่วนรวม แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขยายฐานอำนาจเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่ กระนั้นก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้ก็มีส่วนสั่นคลอนความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคาบริวารกับเมืองแม่ เพราะไม่เกื้อกูลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมแห่งโลก และไม่เอื้ออำนวยให้ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจไทย ในระยะแรกหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ ประเทศมหาอำนาจ (ยกเว้นอังกฤษ) ไม่สู้มีปฏิกิริยาต่อนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมากนัก เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา โดยยอมให้ไทยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสงครามเย็นและนโยบายการปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถยึดอำนาจรัฐได้ในปี ๒๔๙๒ กระนั้นก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็มิได้ส่งเสริมให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขยายฐานอำนาจทางการเมือง แต่หันไปสนับสนุน "กลุ่มขอยราชครู" โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ฐานอำนาจของพลตำรวจเอกเผา ศรียานนท์ในกรมตำรวจได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนมีกำลังเหนือกว่ากองทัพบก ทั้งนี้ด้วยความช่วยเหลือจากองค์การประมวลข่าวกลางแห่งสหรัฐอเมริกา ( C.I.A. ) ขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหมอเมริกันก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ "กลุ่มสี่เสาเทเวศร์" อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ อย่างไรก็ตาม เมื่อชื่อเสียงของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์เริ่มด่างพร้อย ทั้งในด้านความโหดเหี้ยม และการพัวพันกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการค้าฝิ่น หน่วยงานอเมริกันก็หันมาสนับสนุนกลุ่มสี่เสาเทเวศน์มากยิ่งขึ้น และมี

ส่วนช่วยให้จอมพลสฤษดิ์ ประสบความสำเร็จในการทำรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๐๐[๙๔] ทางฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อเริ่มรู้ตัวว่ากำลังสูญเสียอำนาจทางการเมือง ก็เริ่มเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากเดินทางกลับจากการเยือนสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรในปี ๒๔๙๘ ในด้านการเมือง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การเปิดไฮด์ปาร์ก ณ สนามหลวง เป็นต้น[๙๕] ในด้านเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยหันมาสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ[๙๖] ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองและการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ทำให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล ด้วยเหตุนี้เอง นักเศรษฐศาสตร์บางคน

---

๙๔ Thomas Lobe, United States National Security Policy and Aid to the Thailand Police, Monograph Series in World Affairs, Vol.14, Book 2 (University of Dener, 1977); E. Thadeus Flood, The United States and the Military Coup in Thailand : A Background Study (Berkeley, California: Indochina Resource Center, 1976).

๙๕ Thak Chaloemtiarana, Thailand : The Polities of Despotic Paternalism (Bangkok : Social Science Association of Thailand, 1979), pp. 102 - 106.

๙๖ T.H. Silcock, "Outline of Economic Development 1945 - 1965" in Silcock (ed.), Thailand : Social and Economic Studies in Development (Canberra : Australian National University Press, 1967).

จึงถือว่า ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมแห่งรัฐ ( State capitalism ) [๙๗]

ในขณะที่จอมพล ป. พิบูลยสงคราม ประสบความล้มเหลวในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบเมืองคาบริวารกับเมืองแม่ แต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลับประสบความสำเร็จอย่างดงามภายหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๕๐๐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า จอมพลสฤษดิ์ได้เรียนรู้ว่าการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมนั้นไม่เกื้อกูลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมแห่งโลก และไม่เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์จึงล้มเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ในปี ๒๕๐๐ ก่อนที่จอมพล ป. พิบูลสงครามจะสิ้นอำนาจ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา ( IBRD ) หรือที่รู้จักกันในนามทั่วไปว่า "ธนาคารโลก" ได้ส่งคณะผู้แทนอันมีนายพอล ที. เอลส์เวิร์ธ ( Paul T. Ellsworth ) เป็นหัวหน้าเข้ามาศึกษาภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และหลังจากนั้นเพียงสองปีเศษ ก็ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ [๙๘] รายงานดังกล่าวนี้ได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมเป็นอันมาก ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจัง ก็ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์การ USOM ในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาชาวอเมริกันชื่อ G.B. Beitzel เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริม

---

[๙๗] Suthy Prasartset, "State Capitalism in Thailand 1932-1959" บทความเสนอต่อการสัมมนาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยครั้งที่ ๒ จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ แห่งจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๒

[๙๘] ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล ๒๕๐๓)

การลงทุน ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้ปรากฏต่อมาในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมแห่งโลก และความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคาวบริวารกับเมืองแม่ก็ยิ่งวันมีแต่จะกระชับและแน่นแฟ้นขึ้น เพราะในข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า จอมพลสฤษดิ์ได้น้อมรับข้อเสนอแนะของทั้งธนาคารโลกและ .G.B.Beitzel มาใช้ในทางปฏิบัติ

หากพิจารณาลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา เราจะเห็นลักษณะเด่นที่สำคัญบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก แม้จะมีการล้มเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมภายหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๕๐๐ แต่ลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจยังมิอาจจัดได้ว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ( laissez - faire policy ) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลยังคงดำเนินการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาด้วยวิธีการต่าง ๆ เพียงแต่รัฐบาลได้ลดบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เองโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ จนกระทั่งเหลือเพียง ๗๖ แห่งในปี ๒๕๒๒[๙๙] นอกจากนี้ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งก็เกิดจากการวางแผนจากส่วนกลาง ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาระหว่างปี ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ นโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

---

๙๙ นุกูล ประจวบเหมาะ "สถานะ ปัญหา และแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" รัฐสาภิรักษ์ เล่มที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๒๓)

ประการที่สอง นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าเป้าหมายอื่นใด แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) และฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) จะเริ่มเห็นอันตรายอันเกิดจากปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรม และแม้ว่ารัฐบาลในบางยุคบางสมัยจะได้ประกาศนโยบายที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ แต่การดำเนินนโยบายที่แท้จริงกลับมิได้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้

ประการที่สาม กลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ เป็นกลยุทธการจำเริญเติบโตที่ไม่สมดุล ( unbalanced growth ) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และมิได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเริ่มจะมีมากขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ในการใช้กลยุทธการจำเริญเติบโตที่ไม่สมดุลดังกล่าวนี้ ลักษณะสำคัญของการดำเนินนโยบายก็คือ

(ก) การเพิ่มพูนความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีความเชื่อว่า ความสามารถในการออมของคนรวยมีมากกว่าคนจน และการเพิ่มพูนความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติจะช่วยให้การออมมวลรวมเพิ่มขึ้นได้

(ข) การให้ภาคเกษตรกรรมเป็นผู้รับภาระรายจ่ายของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านภาษีอากร รัฐบาลได้ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมอย่างหนักด้วยการเก็บภาษีอากร แต่ขณะเดียวกัน กลับให้สิ่งจูงใจ ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมด้วยการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรแก่ผู้ที่ลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล รายจ่ายตามงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ สองฉบับแรก

มุ่งไปในการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม ( infra-structure ) และสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ส่วนรายจ่ายที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรกรรมโดยตรงมีไม่ถึง ๒๐% ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประการที่สี่ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรก มีลักษณะเป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อทดแทนสินค้าเข้า ( import substitution policy ) จนกระทั่งปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา จึงเริ่มให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ( export expansion policy) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบโดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชผลที่ผลิตได้ภายในประเทศ ( agro - industry ) และอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก ๆ ( labour - intensive industry ) กระนั้นก็ตามนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้าเข้า ซึ่งหยั่งรากลึกมากกว่าทศวรรษ ยังคงมีลักษณะเด่น

ประการที่ห้า การให้ความสำคัญแก่การลงทุนของชาวต่างประเทศ โดยมิได้พิจารณาว่า จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ และช่วยถ่ายทอดประยุกต์วิทยาระหว่างประเทศจริงหรือไม่ นโยบายดังกล่าวนี้ได้มีส่วนสำคัญในการทำให้ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคู่ขนานกับเมืองแม่กระชับและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น หากรัฐบาลใดก็ตามที่ไม่มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ ก็มักจะประสบกับการต่อต้านและกีดกันจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ กรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี ๒๕๑๕ เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๑ เพื่อจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ ซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญว่า ชาวต่างด้าวที่ทำงานในเมืองไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงานและหลังจากที่ประกาศคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้เพียงปีเศษ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็พบจุดจบ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ผลของการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ดังที่พรรณามาข้างต้นนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะของระบบเศรษฐกิจไทย ดังต่อไปนี้[๑๐๐]

(ก) <u>ขนาดของการเปิดประเทศ</u> ( degree of openness )

ในปี ๒๔๘๑ มูลค่าของการค้าระหว่างประเทศของไทย (รวมสินค้าเข้าและสินค้าออก) คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๙ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ[๑๐๑] อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๔๓.๒% ในปี ๒๕๒๑ แสดงให้เห็นว่า ขนาดของการเปิดประเทศมีมากขึ้น และภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ((external sector) มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่งยวด

---

๑๐๐ ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้บางส่วนได้จาก ศุภชัย พานิชภักดิ์ "เศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการพัฒนา" <u>วารสารเศรษฐศาสตร์</u> ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม ๒๕๒๒) หน้า ๙๐ - ๑๒๑

๑๐๑ สถิติรายได้ประชาชาติในปี ๒๔๘๑ อาศัยตัวเลขประมาณการของ J.S. Gould, <u>Preliminary Estimates of the Gross Geographical Product and Domestic National Income of Thailand, 1938/39, 1946 - 1950</u> (Bangkok : National Economic Council, 1952).

| ปี | อัตราส่วนคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | | |
|---|---|---|---|
| | สินค้าออก | สินค้าเข้า | สินค้าออกและสินค้าเข้า |
| ๒๔๘๑ | ๒๑.๓ | ๑๓.๕ | ๓๔.๙ |
| ๒๕๐๐ | ๑๘.๑ | ๒๐.๔ | ๓๘.๕ |
| ๒๕๐๓ | ๑๖.๐ | ๑๗.๘ | ๓๓.๘ |
| ๒๕๐๙ | ๑๓.๖ | ๑๘.๑ | ๓๑.๗ |
| ๒๕๑๔ | ๑๑.๖ | ๑๘.๕ | ๓๐.๑ |
| ๒๕๑๙ | ๑๗.๙ | ๒๑.๒ | ๓๙.๑ |
| ๒๕๒๐ | ๑๘.๔ | ๒๕.๑ | ๔๓.๕ |
| ๒๕๒๑ | ๑๘.๕ | ๒๔.๗ | ๔๓.๒ |

(ข) <u>ความสัมพันธ์ในรูปเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่</u> ( Periphery - Centre Relationship )

การล้มเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ทำให้ความสัมพันธ์ในรูปเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ ซึ่งหย่อนยานระหว่างปี ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ กลับกระชับและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นตามลำดับ การค้าระหว่างประเทศในรูปแบบอาณานิคม ( colonial pattern of international trade ) ซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ยังคงดำรงสืบต่อมา เพียงแต่มีพัฒนาการของลักษณะรูปแบบดังกล่าวนี้เท่านั้น ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเพียงแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ศูนย์กลางทาง

เศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจ) ขณะเดียวกัน ก็เป็นเพียงตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศมหาอำนาจเท่านั้น ในปัจจุบัน สินค้าออกของไทยประมาณร้อยละ ๗๐ ยังคงเป็นสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบ ส่วนสินค้าเข้าประมาณมากกว่าร้อยละ ๗๕ เป็นวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลางและสินค้าประเภททุน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสินค้าเข้าดังกล่าวนี้ เกิดจากการใช้นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า ซึ่งมีผลให้สัดส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้าจากต่างประเทศลดน้อยถอยลง แต่โดยที่นโยบายดังกล่าวนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลัง ( backward linkage effects ) ได้อย่างถึงขนาด จึงเป็นเหตุให้ต้องพึ่งพิงวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศ ประกอบกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้พัฒนาไปผลิตสินค้าที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจึงทำให้รูปแบบของการค้าระหว่างประเทศเปลี่ยนไปในรูปที่ว่าระบบเศรษฐกิจไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ประเทศมหาอำนาจ และขณะเดียวกันก็เป็นตลาดรองรับสินค้าประเภททุน สินค้าขั้นกลาง และเทคโนโลยีจากประเทศมหาอำนาจ ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ในปัจจุบัน จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบัน ประมาณร้อยละ ๖๐ ของสินค้าออกของไทย ขายให้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ( HICs ) ขณะเดียวกัน เราต้องซื้อสินค้าจากกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ประมาณร้อยละ ๖๐ เช่นเดียวกัน (ดูตารางที่ ๑๓) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเมืองแม่หรือศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ก็คือ อังกฤษ แต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทแทนที่อังกฤษ และในปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่า ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ซึ่งระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงก็คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และตลาดร่วมยุโรป (ดูรายชื่อประเทศกลุ่ม

HICs ท้ายตารางที่ ๑๓) [๑๐๒]

(ค) ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า ( import dependency )

ในขณะที่พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีลักษณะการของการพึ่งพิงการส่งออก ( export dependency ) ดังจะเห็นได้ว่าสินค้าออกที่สำคัญมีอยู่เพียง ๓ - ๔ ชนิด และประมาณร้อยละ ๗๐ - ๘๐ ของสินค้าออกทั้งหมดขายให้แก่อังกฤษและอาณานิคมของอังกฤษ ในปี ๒๔๘๑ สินค้าออกของไทยมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๒๑.๓๔ ของผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ อัตราส่วนเดียวกันนี้ในกรณีของสินค้าเข้าเท่ากับ ๑๓.๕๗% สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค และมีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย [๑๐๓] ลักษณะการพึ่งพิงสินค้าเข้าจึงยังไม่ปรากฏขึ้น เพราะถึงจะไม่มีการนำสินค้าเหล่านี้จากต่างประเทศ ผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจก็มีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา กลับมีลักษณะการ

---

๑๐๒ ในปี ๒๕๐๐ ไทยซื้อสินค้าเข้าจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเฉลี่ยเป็นร้อยละ ๓๖.๘๕ ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น ๔๔.๓๕% ในปี ๒๕๒๑ ทำนองเดียวกัน ในปี ๒๕๐๐ ไทยส่งสินค้าออกให้แก่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์ คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๓๑ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น ๔๕.๔๔% ในปี ๒๕๒๑ (คำนวณจากสถิติของกรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย)

๑๐๓ ในปี ๒๔๘๔ ไทยซื้อวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศเพียงประมาณร้อยละ ๓๐ ของสินค้าเข้าทั้งหมด ดู Ingram, op. cit., p. 129.

ของการพึ่งพิงการนำเข้า ( import dependency ) [๑๐๔] จึงจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนระหว่างมูลค่าสินค้าเข้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเท่ากับ ๑๓.๕๕% ในปี ๒๔๘๑ ได้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ ๒๕% ในปัจจุบัน ส่วนอัตราส่วนระหว่างมูลค่าสินค้าออกกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเท่ากับ ๒๑.๓๔% ในปี ๒๔๘๑ / มีแนวโน้มลดลง จนเหลือ ๑๑.๖% ในปี ๒๕๑๔ และแม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา จนอยู่ในระดับ ๑๗ - ๑๙ % ในปัจจุบัน (ดูตารางที่ ๑๒) แต่ก็ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกยังคงปรากฏอยู่เพียงแต่ไม่เข้มข้นเท่าลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า ดังจะเห็นได้ว่า การค้าระหว่างประเทศของไทย (ทั้งสินค้าเข้าและสินค้าออก) ต้องพึ่งพิงกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ( HICs ) ถึง ๖๐% ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และแม้ว่านโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเท่าที่ผ่านมา จะก่อให้เกิดการทดแทนการนำเข้า แต่ระดับการพึ่งพิงการนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนยังอยู่ในระดับสูง และในระยะหลัง ๆ นี้ ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าซึ่งสินค้าบางชนิดกลับมีมากขึ้น (ดูตารางที่ ๑๘) [๑๐๕]

---

๑๐๔ Peter F. Bell and Stephen A. Resnick, "The Econtradictions of Post-war Development in Southeast Asia" Journal of Contemporary Asia, vol. 1, no.1 (1970), pp. 37-49; Bob Catley, "The Development of Underdevelopment in Southeast Asia" Journal of Contemporary Asia, vol. 6, no.1 (1976), pp. 54 - 74.

๑๐๕ เบญจวรรณ มีศรีกุล และสมคิด แซ่งเพชร อ้างแล้ว

(ง) <u>ลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศ</u> ( External - Finance Dependency )

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) เราต้องพึ่งพิงเงินทุนจากแหล่งภายนอกประเทศ ( external finance ) ทั้งในรูปของเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ประมาณร้อยละ ๒๗.๖๕% ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา รัฐบาลได้หันไปกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จนเป็นที่คาดว่ารายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศ ทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล ซึ่งมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๒ ของรายได้จากสินค้าและบริการส่งออกในปัจจุบัน จะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณในอนาคต[๑๐๖] นอกจากนี้ การลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทยยังมีความสำคัญไม่มากนัก ดังจะเห็นได้ว่า เงินลงทุนจากต่างประเทศ อันประกอบด้วยการลงทุนโดยตรง เงินให้กู้แก่รัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจเอกชนในปัจจุบัน มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๐ ของเงินลงทุนทั้งสิ้นเท่านั้น[๑๐๗]

ข้อพิจารณาข้างต้นนี้ อาจชวนให้เข้าใจว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศ ( external - finance dependency) แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ดังที่เราทราบกันดีว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญที่สุดในตลาดการเงินที่มีการจัดองค์การ ธนาคารพาณิชย์มิได้อาศัยเฉพาะแต่เงินฝากของประชาชนในการจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนเท่านั้น หากยังได้หาเงินกู้เพื่อนำมาจัดสรรให้กู้ต่อไปอีกด้วย จนเป็นเหตุให้อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากใน

---

๑๐๖ ศุภชัย พานิชภักดิ์ <u>อ้างแล้ว</u> หน้า ๑๑๔

๑๐๗ <u>เพิ่งอ้าง</u> หน้า ๑๑๑

ธนาคารพาณิชย์สูงกว่า ๑๐๐% นับตั้งแต่ปลายปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา (ดูตารางที่ ๑) ในปัจจุบัน เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๗๐ - ๘๐ ของเงินกู้รวม ในปี ๒๕๑๐ เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่าร้อยละ ๑๑.๑ ของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับสูงกว่า ๑๕% ในปี ๒๕๒๑ และสูงกว่า ๒๐% ในปี ๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๘) นอกจากนี้ เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ยังมีมูลค่ามากกว่าเงินสดสำรองส่วนเกินของธนาคารพาณิชย์เอง (ดูตารางที่ ๘) และข้อสำคัญก็คือ เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๓.๗๑ ของเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ ( net international reserves ) ในปี ๒๕๑๐ มีมูลค่าเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับสูงกว่า ๕๐% ของเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้สูงกว่า ๑๐๐% ในปี ๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๘)

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจดังที่พรรณามาข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งพึงพิจารณาดังต่อไปนี้

(ก) การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(ข) การกระจายรายได้ประชาชาติ

(ค) ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

(ง) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

๓.๑ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนา

นับตั้งแต่ปี ๒๔๐๔ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เลือกเส้นทางการพัฒนาตามกลยุทธการจำเริญเติบโตอย่างไม่สมดุล ( unbalanced growth ) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และมิได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้จะได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น แต่ความต้องการที่จะประคับประคอง ประคบประหงมภาคอุตสาหกรรมต่อไป อันเป็นผลจากการผลักดันของกลุ่มพ่อค้านายทุนประการหนึ่ง และการลิดรอนสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง (ดูหัวข้อ ๔) ทำให้พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจยังไม่สามารถเบี่ยงเบนจากเส้นทางการพัฒนาเดิม ซึ่งได้ฝังรากลึกมากกว่าทศวรรษ

การเลือกเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็น ผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ( The Latecomer )[๑๐๘] กล่าวคือ เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่ากลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในปัจจุบันถึง ๑๐๐ - ๒๐๐ ปี นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยเลือกเส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ยังแตกต่างจากเมื่อ ๑๐๐ - ๒๐๐ ปีที่แล้ว อย่างน้อย ๒ ประการ คือ

ประการแรก เมื่ออังกฤษเริ่มปฏิวัติอุตสาหกรรมในคริสตศวรรษที่ ๑๘ นั้น ยังไม่มีประเทศใดที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมดำรงอยู่ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ได้มีประเทศอุตสาหกรรมและประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ

---

๑๐๘ ดูอาทิเช่น R.B. Sutcliffe, Industry and Underdevelopment (London : Addison - Wesley Publishing Co., 1971), chapter 9.

เกิดขึ้นแล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็คือ สิ่งที่นายพอล สตรีตเทน เรียกว่า "การดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา" ( co - existence)[๑๐๙]

ประการที่สอง ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อ ๑๐๐ - ๒๐๐ ปีที่แล้ว สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ได้โดยเอกเทศ และอย่างโดดเดี่ยว โดยมิต้องพึ่งพาต่างประเทศ ดังกรณีของญี่ปุ่น สหภาพโซเวียต เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เป็นอาทิ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ไม่เพียงแต่จะต้องดำรงอยู่ร่วมกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีการติดต่อสัมพันธ์ ( contact ) กับประเทศเหล่านี้อีกด้วย

การเป็นผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลดีผลเสียดังต่อไปนี้

ประการแรก ประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม สามารถเรียนรู้ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อน แต่ข้อดีในประเด็นนี้ เกิดจากข้อสมมติพื้นฐานที่สำคัญว่า เส้นทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งหลายนั้นเหมือนกันหมด แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ หากแม้นว่าประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรมสามารถเลียนแบบประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อน ด้วยการสร้างหรือก่อให้เกิดลักษณะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ( internal economic features ) เหมือนกับประเทศ

---

๑๐๙ Paul Streeten, "The Frontiers of Development Studies : Some Issues of Development Policy" Journal of Development Studies (October, 1976).

ที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนทุกประการ แต่สิ่งที่มิอาจเลียนแบบได้ก็คือ ลักษณาการทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ ( external economic features ) เพราะในปัจจุบันประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งกับประเทศอุตสาหกรรมด้วยกันเอง และกับประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรมด้วย รูปแบบของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่มิอาจเลียนแบบได้ เนื่องจากการเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศผู้มาทีหลัง เกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่มีการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาอยู่แล้ว

ประการที่สอง ประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ไม่จำเป็นต้องเสียทรัพยากรในการแสวงหาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพราะสามารถนำเทคโนโลยีอันทันสมัยจากประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนมาใช้ได้โดยทันที มิหนำซ้ำเทคโนโลยีเหล่านี้ยังมีความก้าวหน้าและความทันสมัยมากกว่าเทคโนโลยีที่มีอยู่ในประเทศที่เริ่มปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อ ๑๐๐ - ๒๐๐ ปีที่แล้ว ข้อดีในประเด็นนี้จึงน่าจะช่วยให้ประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรมสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมได้อย่างรวดเร็วกว่าประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อน ในกรณีของระบบเศรษฐกิจไทย ข้อดีดังกล่าวนี้ปรากฏว่ามีไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ คือ

(ก) เทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลพวงแห่งการพัฒนาของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ มักจะไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของปัจจัยการผลิตที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีอยู่ ( factor endowment ) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาแรงงานส่วนเกิน ( surplus labour) เทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศมักจะเป็นเทคนิคการผลิตที่ใช้เครื่องจักรกลในการผลิตมาก ๆ ( capital - intensive techniques ) การนำเทคโนโลยี

และเทคนิคการผลิตดังกล่าวนี้มาใช้ในระบบเศรษฐกิจไทย จึงทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นไม่มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในระยะแรก ซึ่งมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลในการผลิตมาก ๆ ได้มีส่วนทำให้เส้นทางแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของระบบเศรษฐกิจไทย

(ข) ในการนำเทคโนโลยี่และเทคนิคการผลิตสมัยใหม่ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนจากต่างประเทศมาใช้ในระบบเศรษฐกิจไทย หากจะให้ได้ประโยชน์จากความประหยัดแห่งขนาดของการประกอบการ ( economies of scale ) ขนาดของการประกอบการจะต้องใหญ่พอสมควร และในหลายต่อหลายกรณี ขนาดของการประกอบการอันดีเลิศ ( optimal scale ) มักจะใหญ่มาก เมื่อเทียบกับขนาดของตลาดภายในประเทศ ในบางกรณี ขนาดของการประกอบการอันดีเลิศใหญ่โตเกินกว่าที่ตลาดภายในประเทศจะรองรับได้ ในกรณีเหล่านี้ เมื่อปริมาณสินค้าที่ผลิตมีมากกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาตลาดในต่างประเทศ แต่การเป็นผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ย่อมมีข้อเสียเปรียบในแง่ที่ว่า ตลาดสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ถูกยึดครองโดยประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเกือบหมดสิ้น นอกจากนี้คุณภาพของสินค้าที่เลวกว่า และ/หรือต้นทุนการผลิตที่สูงกว่ายังเป็นอุปสรรคในการแสวงหาตลาดสินค้าออกอีกด้วย การแทรกตัวเข้าไปในตลาดโลกของประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม มักจะเกิดขึ้นในกรณีของสินค้าซึ่งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเคยมุ่งทำการผลิตในอดีตมาก่อน แต่ได้ลดการผลิตลงในปัจจุบันเนื่องจากได้โยกย้ายทรัพยากรไปใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งอาศัยเทคโนโลยี่อันสลับซับซ้อนมากกว่า ดังเช่นอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอาทิ ขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี่ได้ก่อให้เกิดการผลิตวัสดุสังเคราะห์ทดแทนสินค้าเข้าขั้นปฐม ( synthetic substitutes) อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าขั้นปฐมบางประเภทจากประเทศด้อยพัฒนาจึงลดน้อยลง ดังกรณี

ของยางพารา เป็นต้น โครงสร้างสินค้าออกของไทยจึงเริ่มแปรเปลี่ยนไป โดยสินค้าอุตสาหกรรมมีความสำคัญมากขึ้น แต่สินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกกลับต้องพึ่งพิงตลาดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังนั้น ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกจึงยังคงปรากฏอยู่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

(ค) ในฐานะประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้ามาใช้ได้โดยง่าย แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือแรงกระตุ้นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศเกือบจะไม่มีเลย การพัฒนาเทคโนโลยีของถิ่นชนิดที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ภายในประเทศมิได้เกิดขึ้น การพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของปัจจัยภายในประเทศ จึงยังคงปรากฏต่อไป ขณะเดียวกัน นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงภายหลัง ดังนั้น ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า จึงปรากฏอย่างเด่นชัดในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งนี้ไม่จำกัดเฉพาะแต่เทคโนโลยีจากต่างประเทศ หากยังรวมถึงวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนอีกด้วย

การเป็นประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประกอบกับความผิดพลาดในการเลือกกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น การพึ่งพิงดังกล่าวนี้มีทั้งการพึ่งพิงการนำเข้าและการพึ่งพิงการส่งออก โดยที่ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้ามีความเข้มข้นมากกว่า ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ไม่เพียงแต่ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่จะกระชับและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นเท่านั้น หากหว่าการจำเริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำเริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ยังต้องถูกกำหนดโดยการจำเริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอีกด้วย

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งถูกกำหนดโดยอุปสงค์จากต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์จากต่างประเทศก็ดี หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่ออุปสงค์จากต่างประเทศก็ดี ล้วนมีผลกระทบต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยทั้งสิ้น ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนที่ภาคอุตสาหกรรมไทยต้องนำเข้ามาใช้ในการผลิต ย่อมมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและปริมาณการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ความรุ่งเรืองและความซบเซาของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยส่วนหนึ่ง จึงถูกกำหนดโดยการเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้โดยชัดเจนในช่วงระหว่างปลายปี ๒๕๑๗ ถึงต้นปี ๒๕๑๙ เมื่อกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมประสบภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยก็พลอยเชื่องช้าตามไปด้วย

## ๓.๒ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ

ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคาวบริวารกับเมืองแม่ มีส่วนสำคัญไม่น้อยในการสร้างปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ กลไกที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย ๒ ประเภท คือ

(ก) การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

(ข) การหล่อหลอมรสนิยมระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน (international standardization of tastes )

การทำสนธิสัญญาบาวริ่งและสนธิสัญญาอันไม่เท่าเทียมกันประเภทเดียวกันนับตั้งแต่ปี ๒๓๙๘ เป็นต้นมา ทำให้รูปแบบการค้าระหว่างประเทศของไทยมีลักษณะเป็นรูปแบบอาณานิคม ( colonial pattern of international trade ) ส่วนเกินของระบบเศรษฐกิจ ( economic surplus ) ถูกดูดซับจากภาคชนบทไปสู่ภาคตัวเมือง และส่วนหนึ่งถูกถ่ายทอดไปสู่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศเมืองแม่) โดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างสินค้าออกของไทยเริ่มแปรเปลี่ยนไป ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลายประการ คือ

(๑) รูปแบบการบริโภคของประชาชนในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศเมืองแม่) เปลี่ยนแปลงจากการบริโภคอาหารประเภทที่มีองค์ประกอบของสินค้าเข้าสูง (เช่น พืชผลประเภทอาหาร ผัก น้ำมันพืช) ไปบริโภคอาหารประเภทที่มีองค์ประกอบของสินค้าเข้าต่ำ (เช่น เนื้อสัตว์) ประกอบกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเหล่านี้ต่างก็มีนโยบายคุ้มครองปกป้องการผลิตทางเกษตรกรรมภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยของพืชผลประเภทอาหารได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

(๒) รูปแบบการผลิตทางอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเริ่มแปรเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทเบา (เช่น สิ่งทอ) ไปผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทหนัก (เช่น เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรกล) อันเป็นเหตุให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อวัตถุดิบจากประเทศไทยมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

(๓) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตทางอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถโยกย้ายทรัพยากรไปใช้ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทเบา (เช่น สิ่งทอ) ได้มากขึ้น

ขณะเดียวกัน โครงสร้างสินค้าเข้าก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง สินค้าเข้าส่วนใหญ่ของไทยเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค แต่โดยผลของนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา การผลิตสินค้าทดแทนสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้าได้เกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้อัตราส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้าทั้งหมดได้ลดน้อยลง แต่เนื่องจากนโยบายดังกล่าวนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอยหลัง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจึงทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศมีมากขึ้น

การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ สามารถก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติได้ด้วยกลไกที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประเภท คือ

ประการแรก การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม) ทั้งในด้านสินค้าเข้าและสินค้าออกก็ดี และการที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจมีทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าก็ดี ย่อมทำให้ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจไทยได้ ประจักษ์พยานของความข้อนี้ จะเห็นได้จากการที่อัตราการค้า ( terms of trade ) อันได้แก่ อัตราส่วนระหว่างดัชนีราคาสินค้าออกกับดัชนีราคาสินค้าเข้า มีแนวโน้มลดต่ำลงนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา และนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ เป็นต้นมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้มีค่าต่ำกว่า ๑๐๐ (ดูตารางที่ ๑๒) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้การกระจายรายได้ระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้ว มีความไม่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง บรรษัทนานาชาติ ( multinational Corporation) ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย สามารถถ่ายเทส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกนอกประเทศ โดยอาศัยวิธีการกำหนดราคาสินค้าที่ซื้อขายกันระหว่างหน่วยผลิตที่เป็นสาขาหรือบริษัทในเครือของบรรษัทนานาชาติเดียวกัน ( transfer pricing ) พฤติกรรมดังกล่าวนี้ ย่อมก่อผลกระทบต่อการกระจายรายได้ระหว่างประเทศ

ประการที่สาม การลงทุนของชาวต่างประเทศในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลมาก ๆ ( capital - intensive industries) ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภทนี้ ได้มีส่วนบิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในระบบเศรษฐกิจไทย เพราะเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านปัจจัยการผลิต ภายในระบบเศรษฐกิจไทย ( factor endowment ) ผลที่เกิดก็คือ การขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้ ก่อให้เกิดการว่าจ้างแรงงานน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง ( wage income) กับเงินได้ประเภทอื่น ( non - wage income ) อันประกอบด้วยค่าเช่า ดอกเบี้ย กำไร

การหล่อหลอมรสนิยมระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน ( international standardization of tastes ) ก็เป็นกลไกสำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ระหว่างประเทศเลวร้ายลง บรรษัทนานาชาติได้อาศัยสื่อในการโฆษณาในการหล่อหลอมรสนิยมของประชาชนในโลกที่สาม ซึ่งก่อให้เกิดการเลียนแบบในการบริโภค ( demonstration effect ) ในขั้นแรกการเลียนแบบในการบริโภคเกิดขึ้นในภาคตัวเมือง และต่อมาก็ขยายเข้าสู่ภาคชนบท ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การสร้างค่านิยมที่ว่า สินค้าต่างประเทศดีกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และเป็นเหตุให้การบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น และการออมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

แม้ว่าอัตราส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้าจะลดน้อยถอยลง อันเป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า แต่มูลค่าของสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้ายังคงมียอดรวมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ มิได้มีเฉพาะแต่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น หากหว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาคตัวเมืองกับภาคชนบทในระบบเศรษฐกิจไทยเอง ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน การเลือกใช้กลยุทธการจำเริญเติบโตที่ไม่สมดุลก็ดี และการที่สถาบันการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ดูดซับเงินออมจากภาคชนบทมาจัดสรรใช้จ่ายในภาคตัวเมืองก็ดี ล่วนมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างภาคตัวเมืองกับภาคชนบทเลวร้ายลงทั้งสิ้น

## ๓.๓ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีทั้งลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก ( export dependency ) และลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า ( import dependency) โดยที่ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้ามีความเข้มข้นมากกว่า และข้อสำคัญก็คือ การพึ่งพิงกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HIcs ) ปรากฏอย่างเด่นชัด ดังจะเห็นได้ว่า สินค้าเข้าที่ซื้อจากและสินค้าออกที่ขายให้แก่ประเทศในกลุ่มนี้ มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๖๐ ของการค้าระหว่างประเทศของไทย พัฒนาการดังกล่าวนี้มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

(ก) โครงสร้างสินค้าออก

แม้ว่าพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจจะช่วยย่อนคลายลักษณะการพึ่งพิงสินค้าออกเพียงไม่กี่ชนิด โดยสินค้าออกที่มีมูลค่ามากกว่า ๑% ของสินค้าออกทั้งหมดมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๘ ประเภทในปี ๒๕๐๑ เป็น ๑๔ ประเภทในปี ๒๕๒๑ [๑๑๐] แต่ลักษณะการกระจายการส่งออกดังกล่าวนี้ ( diversification ) อาจจะไม่ช่วยให้รายได้จากการส่งออก ( export earnings ) มีเสถียรภาพ เนื่องจากมีผู้พบว่า ระดับมูลค่าสินค้าออกเป็นปัจจัยกำหนดเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออกที่มีความสำคัญมากกว่าจำนวนประเภทของสินค้าออก [๑๑๑] นอกจากนี้ สินค้าออกส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบ ซึ่งเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออกถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านอุปทานเป็นสำคัญ [๑๑๒] แต่การผลิตสินค้าเหล่านี้ยังคงขึ้นอยู่

---

๑๑๐ ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และสมคิด แสงแพชร อ้างแล้ว

๑๑๑ Seiji Naya, "Fluctuations in Export Earnings and Economic Patterns of Asian Countries" Economic Development and Cultural Change, vol. 21, no.4 (July 1973) อ้างถึงใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี "ปัญหาการค้าสินค้าขั้นปฐมของประเทศไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๑ เล่ม ๑ (มิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๕๗ - ๖๕

๑๑๒ พรายพล คุ้มทรัพย์ "การวิเคราะห์สาเหตุของการขาดเสถียรภาพในสินค้าออกบางชนิดของประเทศไทย ปี ๒๕๐๐ - ๒๕๑๗" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๑ เล่ม ๑ (มิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๓๔ - ๕๖)

กับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นอันมากและไม่มีทีท่าว่าระดับการพึ่งพิงดินฟ้าอากาศจะลดน้อยลง ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกนั้นเล่าก็ขึ้นอยู่กับอุปสงค์จากต่างประเทศเป็นสำคัญ ตลอดระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๐๘ - ๒๕๑๕ เมื่อสหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย ความพยายามในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกและความพยายามในการขยายตลาดสินค้าออกมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า การใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทยได้มีส่วนทำให้ฐานะของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดีกว่าที่ควรจะเป็น[๑๑๓] อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าออก ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ต่ำกว่าปีละ ๑๐% ต่อเมื่อเกิดปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลระหว่างปี ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔ ความพยายามในการเพิ่มการส่งออกจึงเริ่มมีมากขึ้น แต่การเพิ่มการส่งสินค้าออกเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะช่วยแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารายได้ที่ได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นนั่นเอง จะชักนำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๒.๓ นอกจากนี้ ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกในแง่ที่ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญ ทำให้การแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบากมากกว่าที่ควร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่า รายได้จากการส่งออกของไทยจะขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้เท่านั้น หากว่าประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจยังสามารถใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีมากกว่าในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกติกาเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เราจะขยายความประเด็นนี้ต่อไปในภายหลัง

---

๑๑๓ Emile Benoit, op. cit.

(ข) โครงสร้างสินค้าเข้า

แม้ว่าอัตราส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้าจะลดน้อยลง แต่มูลค่าของสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้ายังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกระบวนการการเลียนแบบในการบริโภค อันเกิดจากการหล่อหลอมรสนิยมระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน แม้ว่าระดับการพึ่งพิงการนำเข้าสำหรับสินค้าบางประเภทจะมีแนวโน้มลดลงบ้าง แต่ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าโดยทั่วไปยังอยู่ในเกณฑ์สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบ การที่นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ กับเป้าหมายการจำเริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม[๑๑๔] เพราะการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมนั้นเอง จะเป็นเหตุให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลมากขึ้น

(ค) ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคาวบริวารกับเมืองแม่

ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองคาวบริวารกับเมืองแม่ มีส่วนทำให้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศยากแก่การแก้ไขเยียวยามากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในปัจจุบัน ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ) ดำเนินนโยบายโดยยึดถือ ลัทธิพาณิชยนิยมสมัยใหม่[๑๑๕](New Mercantilism)

---

๑๑๔ นิตยา พิบูลย์รัตนกิจ "ปัญหาดุลการชำระเงิน : รัฐบาลทำอะไรได้บ้าง" สยามรัฐฉบับพิเศษ สรุปภาวะเศรษฐกิจ ๒๕๒๒ (ธันวาคม ๒๕๒๒) หน้า ๙-๑๑

๑๑๕ ชื่อซึ่งใช้ครั้งแรกในปาฐกถาเพื่อรับตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ในปี ๒๕๐๙ โดย Joan Robinson, The New Mercantilism : An Inaugural Lecture (Cambridge University Pree, 1966).

ในขณะที่นโยบายพาณิชยนิยมสมัยเก่ามุ่งใช้ไปในการแก้ปัญหาการว่างงานและปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่นโยบายพาณิชยนิยมสมัยใหม่ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำรริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น [๑๑๖] แนวนโยบายดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น ความพยายามในการทำให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกินดุล การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อผลักดันปัญหาเงินเฟ้อและ/หรือปัญหาการว่างงานไปสู่ประเทศอื่น การควบคุมการนำเข้าและ/หรือการส่งออกและการเพิ่มอัตราส่วนในตลาดการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจ) จะหาประโยชน์จากประเทศคาบริวารโดยอาศัยนโยบายพาณิชยนิยมสมัยใหม่ แต่ขณะเดียวกันก็อ้างว่าสนับสนุนหลักการของนโยบายการค้าเสรี ( laissez - faire policy ) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะเงื่อนไขต่าง ๆ กล่าวคือ [๑๑๗]

(ก) ในยามที่ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ มีความต้องการหาตลาดรองรับสินค้าออกของตน และในยามที่ประเทศเหล่านี้มีความได้เปรียบในการแข่งขันระหว่างประเทศ ประเทศเหล่านี้จะเรียกร้องและดำเนินการให้ประเทศต่าง ๆ ยึด

---

๑๑๖ Harry G. Johnson, "Mercantilism : Past, Present, Future" in H.G. Johnson (ed.), The New Mercantilism (Oxlford : Basil Blackwell, 1974), pp. 1 - 19.

๑๑๗ สุภชัย พานิชภักดิ์ อ้างแล้ว หน้า ๙๒ - ๙๓

นโยบายการค้าเสรี เพราะนโยบายดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการระบายสินค้าออกของประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ในการนี้ ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจจะสร้างองค์กรทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้น เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจกับประเทศคาวบริวารตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบายการค้าเสรี อาทิเช่น IMF UNCTAD GATT เป็นต้น

(ข) ในยามที่การแข่งขันระหว่างประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น และประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเริ่มมีความได้เปรียบน้อยลง ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะละทิ้งนโยบายการค้าเสรี และหันมายึดถือนโยบายพาณิชยนิยมสมัยใหม่ ความข้อนี้จะเห็นได้โดยชัดเจนจากกรณีของอุตสาหกรรมสิ่งทอ เมื่อประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ( NICs) ได้ ก็เริ่มควบคุมการนำเข้า ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอันมากต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศไทยก็พลอยโดน "หางเครื่อง" ตามไปด้วย

การดำเนินนโยบายหลอกลวงสองหน้าของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทำให้คติความเชื่อที่ว่า "ชนชั้นใดร่างกฎหมาย ก็เพื่อประโยชน์ชนชั้นนั้น" เป็นจริงไม่เฉพาะแต่ภายในประเทศเท่านั้น หากยังเป็นจริงในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย และไม่ต้องสงสัยเลยว่าการที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีมากกว่าในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกติกาเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้เช่นนี้ จะไม่สร้างความยุ่งยากในการแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของไทยมากกว่าที่ควร ในเมื่อไทยต้องพึ่งพิงการค้ากับประเทศในกลุ่มนี้เป็นสำคัญ

๓.๔ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาเสถียรภาพของราคา

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก ( export dependency) ปัญหาเสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยมักจะเกิดจากสาเหตุสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ สภาพดินฟ้าอากาศ และเสถียรภาพของราคาสินค้าออก ปัจจัยภายนอกประเทศที่มีส่วนสร้างปัญหาเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจไทยจะผ่านกลไกของราคาสินค้าออกเท่านั้น กล่าวคือ ในยามที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศคู่ค้าของไทย ราคาสินค้าออกจะตกต่ำลง ซึ่งจะกดดันให้ระดับราคาสินค้าภายในประเทศตกต่ำตามไปด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี ๒๔๗๓ - ๒๔๗๖ ในกรณีตรงกันข้าม หากอุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยเพิ่มขึ้นอย่างฮวบฮาบ ราคาสินค้าออกของไทยย่อมเพิ่มขึ้น ซึ่งจะชักนำให้ระดับราคาสินค้าภายในประเทศทั่วไปเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นในปี ๒๔๘๓ - ๒๔๘๔ นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ เมื่อประเทศมหาอำนาจเร่งซื้อสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบจากไทยเพื่อเตรียมทำสงครามในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แรงกดดันต่อปัญหาเสถียรภาพของราคาจากภายนอกประเทศซึ่งผ่านกลไกของราคาสินค้าเข้า ไม่ปรากฏให้เห็น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งมีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเข้าจึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีส่วนทำให้ลักษณะและความรุนแรงของปัญหาเสถียรภาพของราคาเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ

ประการแรก การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดประเทศ ( degree of openness ) เพิ่มมากขึ้น ทำให้ปัจจัยภายนอกประเทศมีบทบาทในการกำหนดเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจไทยมากยิ่งขึ้น[๑๑๘] การเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจตลอดจนสภาพดินฟ้าอากาศในต่างประเทศก็ดี การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์จากต่างประเทศก็ดี และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าก็ดี ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจไทยทั้งสิ้น

ประการที่สอง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดประเทศเพิ่มมากขึ้น การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะมีปัญหายุ่งยากมากขึ้นตามไปด้วย เพราะในกรณีเช่นนี้ ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจไทย และสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภายในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างถูกต้องแม่นยำเท่านั้น หากว่ายังต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานในระบบเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทย ตลอดจนสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศเหล่านั้นได้อย่างถูกต้องแม่นยำอีกด้วย การขาดความรู้ความเข้าใจและความสามารถดังกล่าวนี้ อาจเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจผิดพลาดได้โดยง่าย

ประการที่สาม การที่ระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีทั้งลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกและการพึ่งพิงการนำเข้า โดยที่ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้ามีความเข้มข้นมากกว่านั้น ทำให้แรงกดดันต่อปัญหาเสถียรภาพของราคาจากภายนอกประเทศสามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของทั้งราคาสินค้าออกและราคาสินค้าเข้า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในช่วง

---

๑๑๘ อัมมาร สยามวาลา อ้างแล้ว (ดูเชิงอรรถหมายเลข ๓๗)

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว แรงกดดันของเงินเฟ้อจากปัจจัยภายนอกประเทศ ซึ่งผ่านกลไกของราคาสินค้าออกนั้นจะมีลักษณะเป็นเงินเฟ้อซึ่งเกิดจากแรงดึงของอุปสงค์จากต่างประเทศ ( demand-pull inflation ) ส่วนแรงกดดันของเงินเฟ้อจากปัจจัยภายนอกประเทศ ซึ่งผ่านกลไกของราคาสินค้าเข้า จะมีลักษณะเป็นเงินเฟ้อ ซึ่งเกิดจากแรงดันของต้นทุนการผลิต ( cost - push inflation ) ลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนมากขึ้น เมื่อประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) เริ่มใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัด ปริมาณการผลิต นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา

ประการที่สี่ การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่ามากกว่าเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิในปัจจุบัน (ดูตารางที่ ๘) ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย ๒ ด้านด้วยกันคือ ในด้านหนึ่ง เครื่องมือของนโยบายการเงินที่ใช้ในการควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจจะมีประสิทธิผลน้อยลง หากธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศขึ้นอัตราส่วนระหว่างเงินสดสำรองตามกฎหมายกับเงินฝาก เพื่อที่จะลดการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ย่อมสามารถเลี่ยงไปกู้เงินจากต่างประเทศมาจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องลดการให้สินเชื่อแต่ประการใด ในอีกด้านหนึ่ง การที่ระดับการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศของธนาคารพาณิชย์สูงมากเช่นนี้ ย่อมเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยมิพักต้องสงสัย เพราะถ้าหากเกิดความแปรปรวนในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ผลของความแปรปรวนดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของการเงินระหว่างประเทศ อาทิเช่น เมื่อมีการถอนเงินฝากในตลาดการเงินระหว่างประเทศเพิ่ม

สูงขึ้น โดยที่อัตราดอกเบี้ยในระบบเศรษฐกิจไทยไม่สามารถปรับให้สูงทัดเทียมได้ อันเกิดจากข้อจำกัดทางสถาบัน เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ย่อมลดน้อยลง ซึ่งไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องภายในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังมีผลกระทบต่อปัญหาดุลการชำระเงินและฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยที่ปัญหาเหล่านั้นมีอาการเรื้อรังและทวีความร้ายแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ แสดงให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนี้มิได้เกิดจากสูญญากาศ หากเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน และวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นผลจากการเลือกเส้นทางในการพัฒนาเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ ดังนั้น วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนี้ จึงเป็นวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

4. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับสวัสดิภาพของสังคม

ข้อที่พึงพิจารณาก็คือ ในเมื่อระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจนานัปการ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเกื้อกูลให้มีการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ได้มากน้อยเพียงใด ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ เราจะจำแนกประเด็นที่จะพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็น คือ

(ก) อุปสงค์และอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ

(ข) ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

4.1 อุปสงค์และอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ[119]

---

119 แนวความคิดพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์อาศัยผลงานของ William A.Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (New York:Aldine-Atherton,1971); W.A. Niskanen,Bureaucracy:Servant or Master? (London:Institute of Economic Affairs,1973);Albert Breton, The Economic Theory of Representative Government(Chicago: Aldine Publishing Co.,1974); Randall Bartlett,Economic Foundations of Political Power(New York:The Free Press,1973); James M. Buchanan and Robert D. Tollison(eds), Theory of Public Choice:Political Applications of Economics(Ann Arbor:The University of Michigan Press,1972);James M. Buchanan,et.al., The Economics of Politics(London:Institute of Economic Affairs,1978); Gordon Tullock,The Vote Motive (London: Institute of Economic Affairs, 1976).

หากเรายึดถือแนวการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ในสำนักนีโอคลาสสิกซ์ นโยบายเศรษฐกิจนับเป็น "สินค้า"ชนิดหนึ่ง ซึ่งมีการซื้อขายกันในตลาด ดังนั้น จึงมีอุปทานในการเสนอขายนโยบายเศรษฐกิจ(supply) และขณะเดียวกัน ก็มีอุปสงค์ในการเสนอซื้อนโยบายเศรษฐกิจ (demand) สิ่งที่พึงพิจารณาก็คือ อะไรเป็นปัจจัยที่กำหนดอุปทานและอุปสงค์ดังกล่าวนี้ ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ เราจะอาศัยข้อสมมติของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกซ์ที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ(economic man) มีกิเลสตัณหาและมีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งกล่าวคือ ประชาชนในฐานะผู้บริโภคย่อมต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) และนักการเมืองและข้าราชการย่อมต้องการอำนาจสูงสุด (power maximization)

4.11 อุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ

นโยบายเศรษฐกิจเป็นผลิตผลของภาครัฐบาล ปริมาณของนโยบายเศรษฐกิจจะมีมากน้อยเพียงใด และลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลและองค์กรอย่างน้อย 3 ประเภท คือ ข้าราชการ ผู้มีอำนาจทางการเมือง และรัฐสภา

(ก) ข้าราชการ

ข้าราชการก็คุจดังสัตว์เศรษฐกิจทั้งหลายที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนกำหนดอรรถประโยชน์ของข้าราชการก็คือ อำนาจ และอำนาจก็มีความสัมพันธ์กับขนาดของหน่วยราชการ การที่หน่วยราชการในสังกัดมีขนาดใหญ่ขึ้นย่อมทำให้ข้าราชการมีโอกาสได้รับอรรถประโยชน์ในรูปตัวเงิน(pecuniary utility) มากขึ้น การยกฐานะของกรมให้เป็นทบวงก็ดี และการยกฐานะของกองให้เป็นกรมก็ดี ล้วนเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ เพราะเมื่อหน่วยราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น ไม่เพียงแต่ฐานของการบังคับบัญชา (hierarchical base) จะกว้างขึ้นเท่านั้น หากทว่าจำนวนชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchical levels) ยังมีมากขึ้นอีกด้วย ผลก็คือ โอกาสที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการนั้นจะได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสูงขึ้น ย่อมมีมากขึ้น นอกจากนี้

การขยายตัวของหน่วยราชการยังอาจก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ที่มิใช่ตัวเงิน (npn - pecuniary utility) เพราะผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการขนาดใหญ่ ย่อมมีอำนาจมากกว่าหน่วยราชการขนาดเล็ก อีกทั้งยังมีความมีหน้ามีตาและสถานะในสังคม (social status) มากกว่าอีกด้วย การที่ขนาดของหน่วยราชการมีความสัมพันธ์กับอำนาจและอรรถประโยชน์ของข้าราชการนี้เอง จึงเป็นเหตุให้หน่วยราชการต่าง ๆ พยายามขยายตาข่ายงานแย่งชิงบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดระบบจักรวรรดินิยมในระบบราชการ (bureaucratic imperialism) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากการขยายบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการยื้อแย่งงานการศึกษาประชาบาลระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ พฤติกรรมของระบบราชการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

<u>ประการแรก</u> หน่วยราชการต่าง ๆ จะพยายามของบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่ควรจะเป็นและในกรณีส่วนใหญ่ จะของบประมาณจำนวนมากเกินกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่าย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะค่านิยมในหมู่ข้าราชการในการวัดอำนาจและบารมีของผู้บังคับบัญชาจากความสามารถในการของบประมาณ ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยราชการต่าง ๆ จะมีทรัพยากรมากเกินความจำเป็น (organizational slack) และเกิดการว่างงานแฝงในระบบราชการ

<u>ประการที่สอง</u> การที่หน่วยราชการต่าง ๆ พากันขยายบทบาทหน้าที่ของตนย่อมทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกัน ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะงานบางอย่างจะกระจายอยู่ตามหน่วยราชการต่างหน่วยกัน อันเป็นเหตุให้มิได้รับประโยชน์จากการประหยัดของขนาดการประกอบการ (economies of scale)

ในประวัติศาสตร์ที่เป็นมา ระบบราชการเป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจ จนเป็นเหตุให้นักวิชาการบางท่านเรียกระบอบการเมืองการปกครอง

ของไทยว่าเป็นระบอบข้าราชการชิปไตย (Bureaucratic Polity)[120] ดังจะเห็นได้ว่า ในคณะรัฐมนตรีชุดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปกครองแบบเผด็จการ ข้าราชการประจำมักจะมีบทบาทในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ด้วย[121] เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ข้าราชการประจำอยู่ในฐานะที่จะยึดกุมข้อมูลอันจำเป็นแก่การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ดีกว่าผู้มีอำนาจทางการเมือง ความได้เปรียบดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องพึ่งพาข้าราชการประจำอยู่เป็นอันมาก และในหลายต่อหลายกรณี หากผู้มีอำนาจทางการเมืองมิได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำแล้วการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ก็ยากที่จะสำเร็จลุล่วงได้

หากเรายอมรับว่า ข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจก็ดี การเลือกใช้มาตรการทางนโยบายก็ดี เป็นไปในทางที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมหรือไม่ กรณีจะเป็นเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อฟังก์ชั่นอรรถประโยชน์ (utility function) ของข้าราชการผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ บังเอิญเหมือนกับฟังก์ชั่นสวัสดิการของสังคม (social welfare function) ในกรณีที่ฟังก์ชั่นอรรถประโยชน์ของข้าราชการแตกต่างจากฟังก์ชั่นสวัสดิการของสังคม ระบอบการเมืองการปกครองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่าการผลิตนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ (ประเด็นนี้จะขยายความในภายหลัง) แต่โดยที่

---

120 F.W. Riggs, Thailand:The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu : East-West Center Press, 1966).

121 Ibid., chapter 10.

ประเทศไทยปกครองโดยระบอบเผด็จการเกือบตลอดเวลา ข้าราชการประจำที่สามารถสร้างสมอำนาจจนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้นั้น ส่วนใหญ่จะต้องปรับฟังก์ชั่นอรรถประโยชน์ของตนให้สอดคล้องกับฟังก์ชั่นอรรถประโยชน์ของผู้มีอำนาจเผด็จการ นอกจากนี้ ข้าราชการประจำยังมีผลประโยชน์ร่วมกับพ่อค้านายทุน การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพ่อค้านายทุนมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ความข้อนี้จะเห็นได้โดยชัดเจนจากกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประกาศขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บจากปุ๋ยผสมที่นำเข้าจากต่างประเทศในเดือนมกราคม 2521 เพื่อปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมปุ๋ยภายในประเทศ โดยมิได้คำนึงว่าจะก่อความเดือดร้อนแก่เกษตรกรหรือไม่[122] อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเดือนตุลาคม 2516 ถึงเดือนตุลาคม 2519 ข้าราชการประจำจำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจึงทำให้ข้าราชการต้องปรับพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กระนั้นก็ตาม หน่วยราชการยังสามารถสร้างมติมหาชนด้วยการป้อนข้อมูลผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อให้เห็นดีเห็นงามกับนโยบายเศรษฐกิจที่ตนเลือก ความข้อนี้จะเห็นได้จากกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยป้อนข้อมูลที่มีมูลแห่งความจริงเพียงครึ่งเดียวแก่สื่อมวลชนในเดือนกรกฎาคม–สิงหาคม 2522 เพื่อให้ประชาชนเห็นว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม (ดูภาคผนวก) หรือกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติป้อนข้อมูลผ่านสื่อมวลชนในเดือนกันยายน–ตุลาคม 2522 เพื่อให้ประชาชนเห็นว่า การกู้เงินจากต่างประเทศมิได้เป็นภาระแก่ชนรุ่นหลัง[123]

---

122 อัมมาร สยามวาลาและสมภพ มานะรังสรรค์ "การตั้งกำแพงภาษีปุ๋ย:อีกก้าวหนึ่งของการผูกขาด" สยามรัฐ (1 กุมภาพันธ์ 2521)

123 "หนี้สาธารณะ.ของขวัญหรือภาระสำหรับคนรุ่นหลัง?" วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 16 ฉบับที่ 5(กันยายน – ตุลาคม 2522) หน้า 23 – 28.

หากแม้นว่าข้าราชการประจำมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิภาพของสังคมโดยส่วนรวม ประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ ข้าราชการประจำจะสามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร ปัญหาที่น่าเป็นห่วงก็คือ คุณภาพของบุคคลากรในหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ (ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทย) โครงสร้างอัตราเงินเดือนของข้าราชการในปัจจุบันมิได้ให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่มากพอแก่การดึงดูดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ ในขณะที่ภาคเอกชนได้ประมูลซื้อกำลังคนจากภาครัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

(ข) <u>ผู้มีอำนาจทางการเมือง</u>

ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ผู้เผด็จการจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงที่แท้จริงของผู้เผด็จการเอง ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้หาได้มีกลไกที่จะกำกับพฤติกรรมของผู้เผด็จการแต่ประการใดไม่ นอกจากนี้การที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา จนมีผลประโยชน์ร่วมกับพ่อค้านายทุน ยังเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจยากที่จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์สุข ความข้อนี้ยังคงเป็นจริงในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ"ครึ่งใบ" ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการใช้อำนาจทางการเมืองในการแก้ไขกฎหมายผังเมืองเพื่อให้บริษัทเอกชนบางบริษัทขยายโรงงานในเขตกรุงเทพมหานคร และการให้บัตรส่งเสริมการลงทุนแก่ธุรกิจสิ่งทอทั้ง ๆ ที่อุตสาหกรรมสิ่งทอกำลังประสบปัญหาทั่วโลก

แต่ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงความต้องการและปัญหาของประชาชน เพราะจุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (vote gains maximization) เพื่อจะได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ระบอบประชาธิปไตยย่อมมีข้อดีกว่าระบอบเผด็จการ

เพราะในระบอบประชาธิปไตย ผู้เสียประโยชน์จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะมีไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง[124] อย่างไรก็ตาม ความข้อนี้จะเป็นจริงก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจักต้องมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (perfect information) เกี่ยวกับนโยบายและพฤติกรรมของพรรคการเมืองต่าง ๆ และจักต้องไม่นอนหลับทับสิทธิ์ด้วย กระนั้นก็ดี การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภานับเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การผลิตนโยบายเศรษฐกิจมีส่วนเพิ่มพูนสวัสดิการของสังคมได้บ้าง

(ค) รัฐสภา

รัฐสภาจะมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ก็ต่อเมื่อระบอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงเท่านั้น แต่ในระบอบเผด็จการ รัฐสภาจะเป็นเพียงองค์กรที่ให้ความชอบธรรมแก่การดำเนินนโยบายของผู้มีอำนาจเผด็จการ โดยที่นโยบายเหล่านั้นอาจมิได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม

4.12 อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ

อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนโดยทั่วไป

(ก) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมพ่อค้านายทุนในรูปแบบต่าง ๆ มักจะมีบทบาทในการคัดค้านหรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน[125] ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ (patron - client

---

124 เมธี กรองแก้ว "นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่ม 3 (พฤษภาคม 2517); Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy (New York: Harper and Row, 1957).

125 มนตรี เจนวิทย์การ อ้างแล้ว

relationship) ระหว่างพ่อค้านายทุนกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้สามารถมีอิทธิผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าระบอบการเมืองการปกครองจะเป็นระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตย ต่างกันแต่เพียงว่าพฤติกรรมดังกล่าวนี้ในช่วงที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นไปโดยเปิดเผย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้มีมากพอที่จะทำให้ความพยายามที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมมีอันต้องเป็นหมัน อาทิเช่น การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2517 เพื่อมิให้มีการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร[126] การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงร่างพระราช-บัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2521 จนกฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถมีบทบาทในการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์เท่าที่ควร ฯลฯ ในบางกรณี เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยกันเอง ความเดือดร้อนมักจะตกแก่ประชาชน อาทิเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มธนาคารพาณิชย์กับกลุ่มธุรกิจการเงินที่ต้องการตั้งธนาคารพาณิชย์ ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ราชาเงินทุนในปี 2522 เป็นต้น

ในขณะที่สมาคมพ่อค้านายทุนสามารถมีบทบาทในการคัดค้านหรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจได้ในเกือบทุกโอกาส กลุ่มกรรมกรและเกษตรกรกลับมีข้อจำกัดมากกว่าบทบาทของสหภาพแรงงานและกลุ่มเกษตรกรในการเรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจ จะมีได้ก็เฉพาะแต่ในช่วงที่ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองเท่านั้น

(ข) สื่อมวลชน

สื่อมวลชนเป็นสถาบันสำคัญที่มีบทบาทในการติดตามพฤติกรรมของรัฐบาล บทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐซึ่งผ่านทางสื่อมวลชนนั้นมักจะมีอิทธิพลต่อมติมหาชน แต่บทบาทของสื่อมวลชนในการคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ จะมีมากน้อย

---

126 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร (สำนักพิมพ์ดวงกมล 2521)

เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ สื่อมวลชนที่จะมีบทบาทในเรื่องนี้ได้ก็มีเฉพาะแต่หนังสือพิมพ์เท่านั้น เนื่องจากสื่อมวลชนประเภทอื่นถูกรัฐบาลควบคุมจนเกือบหมดสิ้น อย่างไรก็ตาม แม้ในระบอบประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์ในเมืองไทยก็ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถมีบทบาทในการเรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประชาชนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ธุรกิจหนังสือพิมพ์ทุกวันนี้จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก และต้องพึ่งพิงรายได้จากการโฆษณา จึงสามารถอยู่รอดได้ หากหนังสือพิมพ์ดำเนินการเรียกร้องเพื่อประชาชนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม จนกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค้านายทุนแล้ว ไม่เพียงแต่นายทุนจะไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินเท่านั้น ในบางกรณีอาจมีการรวมหัวกันไม่โฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้น ๆ จนกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงิน ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2518 – 2519

ประการที่สอง ขีดจำกัดทางการเงินทำให้หนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ ไม่สามารถว่าจ้างบุคคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ การขาดแคลนบุคคลากรที่มีคุณวุฒิในหลายต่อหลายกรณี ทำให้หนังสือพิมพ์ตกเป็นเครื่องมือของทั้งหน่วยราชการและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยไม่รู้ตัว

ประการที่สาม การที่อัตราเงินเดือนของผู้ที่มีอาชีพนักข่าวและนักหนังสือพิมพ์อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ทำให้ผู้มีอาชีพดังกล่าวนี้บางคนหันไปรับ"ซองขาว"จากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น

(ค) นักวิชาการ

บทบาทของนักวิชาการในมหาวิทยาลัยในการคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมือง แม้ว่าคุณวุฒิโดยถัวเฉลี่ยของอาจารย์มหาวิทยาลัยจะสูงกว่านักวิชาการในหน่วยราชการต่าง ๆ (ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทย) แต่การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากขาดความสำนึกต่อสังคมก็ดี และการที่อาจารย์มหาวิทยาลัยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ

ก็ดี นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเท่าที่ควร

(ง) ประชาชน

แม้ว่าสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน แต่ประชาชนกลับถูกลิดรอนสิทธิดังกล่าวนี้ เพราะเกือบตลอดเวลาที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ ประชาชนไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และนี้อาจเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่า ทำไมเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติจึงมิได้ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และทำไมปัญหาความยากจนจึงมิได้มีการแก้ไขเยียวยาอย่างจริงจังและจริงใจ

กล่าวโดยสรุปแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ในยามที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ กลุ่มข้าราชการและผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเป็นผู้กำหนดอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนอุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจจะมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่มพ่อค้านายทุน การสนองตอบระหว่างอุปสงค์กับอุปทานจะจำกัดเฉพาะภายในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้น กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่นี้ ยากที่จะก่อประโยชน์สุขแก่สังคมโดยส่วนรวมได้ หากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนสามารถเปิดเผยความต้องการและสื่อปัญหาไปสู่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

## 4.2 ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใด ๆ มีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

(1) การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและกำหนดมูลค่าของเป้าหมายที่เลือก

(2) การพิจารณาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่าง ๆ และจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเหล่านั้น

(3) การพิจารณาความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย เพื่อให้มีหลักประกันว่า จำนวนเครื่องมือที่เลือกใช้นั้นมีมากพอแก่การดำเนินการให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ได้ครบทุกเป้าหมาย[127]

(4) การกำหนดมูลค่าของเครื่องมือ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ตามมูลค่าที่กำหนดขึ้น ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจกลไกการทำงานต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (structural relationship)ระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย

หากเรายอมรับขั้นตอนของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา มีข้อบกพร่องอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก ระบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบัน ยังไม่มีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ และเท่าที่ผ่านมา การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจกระทำโดยรัฐบาลและหน่วยราชการเป็นสำคัญ

---

127 Jan Tinbergen, On the Theory of Economic Policy(Amsterdam: North-Holland,1952); Leif Johansen,Public Economics (Amsterdam:North-Holland,1965),chapter 2.

ประการที่สอง แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ และนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดต่าง ๆ จะได้ระบุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่เลือก แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องไม่เพียงแต่ว่ามักจะมิได้ระบุลำดับความสำคัญของเป้าหมายไว้โดยชัดเจนเท่านั้น หากทว่ายังมิได้กำหนดมูลค่าของเป้าหมายต่าง ๆ ที่เลือกไว้โดยครบถ้วน ซึ่งทำให้เป็นการยากลำบากที่จะประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

ประการที่สาม แม้ว่าในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ จะมีการกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ แต่การระบุบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการแต่ละหน่วยยังไม่สู้ชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่า ไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยใดที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหาเสถียรภาพของราคาและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจในการใช้เครื่องมือในสภาวะที่ระบบเศรษฐกิจมีปัญหานานาประการ และมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่าง ๆ ยังกลับเพิ่มพูนปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็น ดังจะเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมุ่งส่งเสริมการลงทุน โดยไม่พิจารณาว่ามาตรการที่ใช้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อการกระจายรายได้อย่างไรบ้าง กระทรวงพาณิชย์ก็มุ่งส่งเสริมให้มีการส่งข้าวออกโดยไม่พิจารณาว่าจะมีผลต่อเสถียรภาพของราคาอย่างไรบ้าง ฯลฯ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลและประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ได้ครบถ้วน

ประเด็นข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่ได้มีการถกเถียงกันมาช้านาน แต่การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมในหมู่ข้าราชการและผู้มีอำนาจทางการเมือง

ทำให้มิได้มีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง ในปี 2512 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการปรับปรุงเครื่องมือการปฏิบัติราชการตามนโยบายเศรษฐกิจความตอนหนึ่งว่า

"..นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการค้าและการชำระเงิน นโยบายงบประมาณและการภาษีอากร และนโยบายเรื่องหนี้สาธารณะนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอยู่อย่างใกล้ชิด การแก้ปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จะเป็นผลสำเร็จต่อเมื่อได้มีการปรับปรุงเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัติราชการให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว การบริหารราชการโดยทั่วไปนั้นไม่อยู่ในข่ายการพิจารณาของธนาคาร แต่บางส่วนมีผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจ ธนาคารจึงขอเสนอประเด็นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจของประเทศดังต่อไปนี้

ประการแรก ในด้านการส่งเสริมการผลิตด้านเกษตรและการส่งสินค้าเกษตรออกขายต่างประเทศนั้น เห็นควรที่รัฐบาลจะหยิบยกมาพิจารณาว่าจะควรจัดหน่วยราชการบริหารอย่างใด จึงจะมีผู้ใหญ่ในราชการรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ และสามารถมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านดิน ด้านน้ำ ด้านพันธุ์พืช ด้านสัตวบาล ด้านวิจัยค้นคว้า ด้านส่งเสริมชาวนาให้มีความรู้และปฏิบัติให้โดยดี ด้านการป้องกันศัตรูพืช ด้านการสงวนรักษาพืชผล และด้านการสหกรณ์และการตลาด ให้ได้ทั่วถึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอด

ประการที่สอง ในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานที่มีคุณวุฒิ เช่น นักเกษตรและสัตวบาลชั้นบัณฑิตปริญญาตรี โท และเอก รวมทั้งผู้ที่มีความชำนาญในสาขางานดังกล่าว ขณะนี้ปรากฏว่ายังแยกย้ายอยู่ตามสังกัดกรมและกระทรวงต่าง ๆ กระจัดกระจายกันไป ต่างกรมต่างก็ทำงานภายใน

ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตน ผลของการปฏิบัติราชการตามแบบนี้จึงได้แก่ ชาวนาและชาวไร่แต่ละคนแต่ละท้องที่เพียงกระท่อนกระแท่นไม่สมบูรณ์ และในขณะเดียวกันกรมส่งเสริมการเกษตรในกระทรวงเกษตรซึ่งมีหน้าที่ส่งผู้รู้ไปติดต่อชาวนาโดยใกล้ชิด ก็ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หากจะได้มีการกระทำอันเหมาะสมระดมเจ้าหน้าที่เหล่านี้มารวมอยู่ในบังคับบัญชาเดียวกัน ก็เชื่อว่าจะสามารถกระจายกำลังไปปฏิบัติราชการได้ทั่วถึงโดยสมบูรณ์ทั่วราชอาณาจักรจะเป็นประโยชน์แก่ชาวนาชาวไร่ยิ่งนัก และจะเป็นประโยชน์แก่ราชการในด้านนี้สมตามความมุ่งหมายของรัฐบาล.."[128]

ต่อมาในปี 2518 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ชี้ให้เห็นปัญหาอันเกิดจากการขาดการประสานงานในการใช้นโยบายต่าง ๆ ว่า

"..จริงอยู่การพิจารณากำหนดแนวนโยบายหลักที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในการพิจารณาแผนปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจมีความคล่องตัว มีการประสานงานที่ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่นั้นมีช่องทางที่จะกระทำได้ โดยมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการประสานนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับงานด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นประธาน อย่างไรก็ดี การดำเนินงานด้านนโยบายเศรษฐกิจจะมีผลอย่างจริงจังได้ก็จะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด และจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ประจำให้ทำหน้าที่กลั่นกรอง รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียด

---

128 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2512 หน้า 100–101

ถี่ถ้วน ในเรื่องนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะที่ผ่านมา ระบบการกลั่นกรองนโยบายและแผนงานด้านเศรษฐกิจ ได้อาศัยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานกลางระดับชาติ 4 หน่วย คือ กระทรวงการคลัง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ในขณะนี้ระบบการกลั่นกรองดังกล่าวได้หยุดชะงักลง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาว่า จะควรรื้อฟื้นนำระบบการกลั่นกรองแบบเดิมมาใช้ หรือจะยกเลิกระบบเก่า และจัดสร้างระบบใหม่ขึ้นมาแทนที่โดยไม่ให้ซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยราชการฝ่ายปฏิบัติ.."[129]

ประการที่สี่ ในปัจจุบัน เรายังขาดความรู้ความเข้าใจอันถ่องแท้เกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย ซึ่งทำให้เกิดความผิดพลาดในการเลือกใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางนโยบายได้โดยง่าย อาจารย์มหาวิทยาลัยเองก็มิได้มีส่วนช่วยแก้ปัญหานี้เท่าที่ควร หน่วยงานของรัฐที่ให้ความสนใจในการศึกษาเรื่องนี้ก็มีเฉพาะแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

## ภาคผนวก

## ปัจฉิมลิขิตว่าด้วยภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

เมื่อปัญหาภาวะเงินตึงเริ่มมีความรุนแรงในตอนต้นปี 2522 นายธนาคารพาณิชย์บางคนได้กล่าวหาว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะเงินตึงและปัญหาการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ลดน้อยถอยลง

---

129 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2518 หน้า 132-133

และพยายามกดดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การผลักดันให้รัฐบาลยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ได้มีมาก่อนที่จะเกิดปัญหาภาวะเงินตึงในปี 2522 แล้ว ปัญหาภาวะเงินตึงซึ่งเกิดขึ้นในปี 2522 เป็นเพียงข้ออ้างเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น ขอให้พิจารณาลำดับเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

(ก) ตามประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2482 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร-พาณิชย์ถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรครั้งที่ 18 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2504 รายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เหตุผลที่หยิบยกขึ้นมาสนับสนุนการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ในครั้งนั้น เป็นเหตุผลในเรื่องของการส่งเสริมและการปกป้องอุตสาหกรรมทารกภายในประเทศ (infant industry argument) โดยถือว่าอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์ยังเป็น"อุตสาหกรรมทารก" ดุจเดียวกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2503 ดังนั้น จึงมีการใช้วิธีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากร เพื่อจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจในทำนองเดียวกันมาตรการดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับนายธนาคารพาณิชย์ในเวลานั้นว่า เป็นเพียง มาตรการชั่วคราว ซึ่งจะต้องยกเลิกไปในอนาคต ต่อมาในปี 2517 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2517 โดยมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้ประเภทดอกเบี้ย แต่แล้วด้วยการผลักดันของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านสภานิติบัญญัติโดยที่เงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรทุกประเภทของบุคคลธรรมดา ยังคงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามเดิม แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับจากบริษัทเงินทุนและพันธบัตรรัฐบาลที่ออกจำหน่ายหลังวันที่ 31 ธันวาคม

2517 ต้องเสียภาษี นี่เป็นการผลักดันครั้งแรกของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2517 มีผลบังคับใช้เพียง 14 วัน กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ออกประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 138/2518 ลงวันที่ 14 มกราคม 2518 ให้ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเป็นเงินได้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น จึงมีเฉพาะแต่ดอกเบี้ยบริษัทเงินทุนเท่านั้นที่ต้องเสียภาษี ความพยายามของรัฐบาลที่จะเรียกเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเพื่อความเป็นธรรม จึงล้มเหลวโดยเกือบสิ้นเชิง

(ข) ภายหลังการรัฐประหารในเดือนตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศฉบับที่ 10 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 โดยยืนยันให้ดอกเบี้ยเงินฝากประจำในธนาคารซึ่งมีระยะเวลาเกินกว่าสามเดือน ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจแก่กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์อย่างมาก จึงได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกบทบัญญัตินี้เมื่อต้นปี 2521 โดยอ้างว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ฝากส่วนใหญ่เป็นผู้ฝากรายย่อย กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 93 ของจำนวนบัญชีเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์เป็นบัญชีที่มีเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาท[1] แต่การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีเงินฝากธนาคารในครั้งนี้ยังไม่บังเกิดผลเนื่องจากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย อย่างไรก็ตาม ตัวเลข 93% ดังกล่าวนี้ได้ถูกหยิบยกมาเป็นข้ออ้างอีกในภายหลัง

---

1 ประมาณเดือนกุมภาพันธ์–มีนาคม 2521 เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังได้สอบถามผู้เขียนว่าจะมีความเห็นอย่างไร หากจะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโดยจัดเก็บเฉพาะแต่บัญชีที่มีเงินฝากมากกว่า 100,000 บาท การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บดังกล่าวนี้ จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทนี้ไม่ได้เลย เพราะผู้ที่ถือเงินฝากมากกว่าบัญชีละ 100,000 บาท ย่อมจะแตกบัญชี เพื่อให้เงินฝากในแต่ละบัญชีต่ำกว่า 100,000 บาท จะได้ไม่ต้องเสียภาษี

(ค) เมื่อเกิดปัญหาภาวะเงินตึงในปี 2522 กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์จึงได้ดำเนินการผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอีกครั้งหนึ่ง ในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปีของสมาคมธนาคารไทย ณ โรงแรมโอเรียนเต็ล เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2522 นายกสมาคมดังกล่าวได้กล่าวความตอนหนึ่งว่า

> "..ประเด็นสำคัญที่ผมอยากจะเน้นก็คือ หลักการหรือนโยบายของรัฐบาลจะต้องเป็นหลักชี้นำที่ถูกต้อง แจ่มชัด แน่นอน และปฏิบัติได้ หากนโยบายของรัฐบาลโลเล เป็นไปตามอารมณ์ หรือสุดแต่สิ่งแวดล้อมจะบันดาล อย่างเช่นกรณีภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก ฝ่ายรัฐบาลเองนั่นแหละจะเป็นตัวการก่อเหตุแห่งความวิกลวิการในทางเศรษฐกิจขึ้น ไม่ใช่ผู้อื่นเป็นต้นเหตุ.."[2]

ความวิกลวิการในทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นจริง เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ราชาเงินทุนในเดือนเมษายน–พฤษภาคม 2522 ต่อมาในระหว่างเดือนกรกฎาคม–สิงหาคม ศกเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกเอกสารแถลงข่าวถึงสื่อมวลชน (press release) รายงานว่าจำนวนบัญชีเงินฝากประจำและออมทรัพย์ของประชาชนในธนาคารพาณิชย์เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2522 มีทั้งหมด 2.7 ล้านบัญชี ในจำนวนนี้เป็นบัญชีที่มีเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาท จำนวน 2.3 ล้านบัญชี คิดเป็นร้อยละ 93 ข้อมูลดังกล่าวนี้ได้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 2 ฉบับ คือ มติชน ฉบับวันที่ 4 สิงหาคม 2522 และนิตยสาร เงินฉบับประจำวันที่ 6 – 12 สิงหาคม 2522 ซึ่งต่างก็อ้างรายงานข่าวจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลข 93% ดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอีกครั้งหนึ่งในบันทึกของธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องมาตรการการระดมเงินออม ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2522 เสนอแนะให้รัฐบาลยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเงินตึง แม้ว่าผลของการยกเว้นดังกล่าวจะทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก

---

2 ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (มีนาคม 2522) หน้า 6

ประจำซึ่งมีระยะเวลาตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไปเพิ่มขึ้นเพียง 0.8% เท่านั้น แต่เมื่อใช้มาตรการอื่น ๆ ประกอบด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็คาดว่า "..จะเป็นผลจูงใจผู้ออมที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ฝากรายย่อย (บัญชีเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาท) จำนวนประมาณ 2.6 ล้านบัญชี หรือร้อยละ 93 ของจำนวนบัญชีเงินฝากประจำทั้งสิ้นที่ธนาคารพาณิชย์.." ครั้นเมื่อกลุ่มอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์สองสถาบันคัดค้านการยกเลิกภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกคำชี้แจงเรื่อง "ธนาคารแห่งประเทศไทยรับใช้ส่วนรวม" (ลงวันที่ 7 กันยายน 2522) อ้างเหตุผลในการเสนอให้ยกเลิกการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นการชั่วคราว ความตอนหนึ่งว่า

> "..การที่เสนอให้เพิ่มผลตอบแทนแก่ผู้ออมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ที่ฝากเงินไว้กับธนาคารต่าง ๆ 4 ล้านกว่าบัญชีนั้น ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการกระจายรายได้โดยตรงแก่ประชาชนในระยะที่ข้าวของแพงและระดับราคาโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 13–15 ต่อปีในปีนี้ ในขณะที่ผลตอบแทนสุทธิจากธนาคารพาณิชย์ได้เพียงร้อยละ 7.2 ต่อปี และจากธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ร้อยละ 7.9 ต่อปี.."

การใช้เหตุผลทำนองดังกล่าวนี้มีนัยว่า ในยามที่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบ เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสุทธิ รัฐบาลควรจะยกเลิกการเก็บภาษีดอกเบี้ย เหตุผลดังกล่าวนี้มิใช่เหตุผลที่มีน้ำหนักในแง่ของความเป็นธรรมของระบบภาษีอากร เพราะเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ ทั้งผู้ผลิตและเจ้าของปัจจัยการผลิตต่างก็ได้รับผลกระทบกระเทือนเหมือนกันจะต่างกันก็แต่ขนาดของผลกระทบเท่านั้น ถ้าหากเราจะยอมรับเหตุผลที่ว่า ไม่ควรเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เพราะภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงต่ำกว่าที่ควร เราก็ควรจะยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้ประเภทอื่น ๆ ด้วย เพราะภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นทำให้อำนาจซื้อของเงินได้ประเภทอื่น ๆ มีน้อยกว่าที่ควรด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ประเด็นที่ว่า การยกเลิกภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ก็มีข้อชวนกังขาอย่างยิ่ง

ประการแรก ประชาชนที่มีเงินออมจนสามารถถือเงินออมในรูปเงินฝากประจำได้นั้นจะต้องมีฐานะดีพอสมควร แต่จากการคำนวณของนายเมธี ครองแก้วและนางสาวจินตนา เชิญศิริ[3] โดยอาศัยสถิติในปี 2512 พบว่า ในจำนวนครอบครัวทั้งหมดในประเทศไทยมีถึงร้อยละ 46.8 ที่มีฐานะยากจน และจากการคำนวณของนายณรงค์ชัย อัครเศรณี พบว่า[4] จำนวนครอบครัวที่ยากจนในปี 2505/2506 มีถึง 52% ลดลงเหลือ 34% ในปี 2511/2512 และ 25% ในปี 2518/2519 ครอบครัวที่ยากจนเหล่านี้ยากที่จะมีเงินออมได้ ดังนั้น การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จึงมีส่วนช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างประชาชนที่มีเงินออมกับประชาชนที่ไม่มีเงินออม

ประการที่สอง แม้ว่า 93% ของจำนวนบัญชีเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์จะเป็นบัญชีที่มีเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาท แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอที่จะสรุปว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเจ้าของบัญชีเงินฝากประจำที่มียอดเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาทบางคน โดยข้อเท็จจริงอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าเจ้าของบัญชีเงินฝากที่มียอดเงินฝากมากกว่าบัญชีละ 100,000 บาทก็ได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีการเปิดบัญชีเงินฝากประจำหลายบัญชี หรืออาจถือเงินออมในรูปของหลักทรัพย์ประเภทอื่นด้วย นอกจากนี้ ผู้ที่สามารถถือเงินออมในรูปเงินฝากประจำได้นั้น ต้องนับว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีเป็นอย่างน้อย มิฉะนั้นคงไม่อาจถือหลักทรัพย์ที่มีสภาพคล่องน้อยเช่นนี้ได้

---

3 เมธี ครองแก้วและจินตนา เชิญศิริ "การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน – กันยายน 2517) หน้า 48 – 68

4 ณรงค์ชัย อัครเศรณี "ทางเลือกในการพัฒนาประเทศไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม 2522) หน้า 68 – 89

ประการที่สาม ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยป่อนข้อมูลผ่านสื่อมวลชนว่า จำนวนบัญชีเงินฝากประจำที่มียอดเงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาทมีถึง 93% ของจำนวนบัญชีเงินฝากประจำทั้งหมด แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้ข้อมูลที่เป็นจริงทั้งหมดแก่ประชาชน ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม เพราะตามสถิติเมื่อสิ้นปี 2520 ปรากฏว่า แม้ว่าจำนวนบัญชีเงินฝากประจำรายย่อย (เงินฝากต่ำกว่าบัญชีละ 100,000 บาท) จะมีมากถึง 93% แต่มียอดเงินฝากเพียง 26.65% ของยอดเงินฝากประจำรวม ดังตารางต่อไปนี้

| จำนวนเงินฝากต่อบัญชี (บาท) | อัตราส่วนร้อยของจำนวนบัญชีเงินฝากประจำ | อัตราส่วนร้อยของยอดเงินฝากประจำทั้งสิ้น |
|---|---|---|
| ไม่เกิน 100,000 | 93.13 | 26.65 |
| มากกว่า 100,000 | 6.87 | 73.35 |
| รวม | 100.00 | 100.00 |

ประการที่สี่ หากพิจารณาถึงการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบัน เราจะพบว่า ประมาณร้อยละ 80 ของภาษีดังกล่าวนี้จัดเก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างส่วนอีกร้อยละ 20 จัดเก็บจากเงินได้ประเภทอื่น (ดอกเบี้ย ค่าเช่า กำไร) ในขณะที่สัดส่วนของรายได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต่อรายได้ประเภทอื่นในองค์ประกอบของรายได้ประชาชาติเท่ากับ 30:70 การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร จึงมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น

การที่กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์พยายามผลักดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นเพราะสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10/2520 ผู้มีเงินได้ในรูปดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารสามารถเลือกเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ 2 วิธี คือ

(ก) เสียในอัตรา 10% หรือ

(ข) นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่น แล้วเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามบัญชีอัตราภาษีที่ปรากฏในประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป เงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ จักต้องเสียภาษีตามวิธี (ข) เท่านั้น และด้วยเหตุนี้เอง กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์จึงได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีประเภทนี้ เพราะไม่เพียงแต่จะต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าในอนาคตเท่านั้น หากยังต้องเปิดเผยฐานะทางเศรษฐกิจของตนอีกด้วย[5]

ประการที่สอง แม้ว่าผู้มีเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร โดยนิตินัยจะเป็นผู้เสียภาษีเงินได้นั้น แต่ตามพฤตินัย ผู้มีเงินฝากประจำรายใหญ่สามารถมีอำนาจต่อรองกับธนาคารพาณิชย์ โดยให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้เสียภาษีแทน มิฉะนั้นจะถอนเงินฝากไปสู่ธนาคารพาณิชย์แห่งอื่น ซึ่งยินยอมที่จะชำระภาษีให้ ธนาคารพาณิชย์จึงรู้สึกอึดอัดกับภาวการณ์ดังกล่าวนี้ แต่การที่ธนาคารพาณิชย์บางแห่งยินยอมชำระภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารแทนผู้ฝากนั้น ย่อมมีนัยว่า ธนาคารพาณิชย์เหล่านั้นได้จ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูงกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุม

---

5 นายสุรศักดิ์ นานานุกูล ผู้จัดการสำนักผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ฝ่ายสินเชื่อภายในประเทศ ธนาคารกรุงเทพ ให้สัมภาษณ์ประชาชาติธุรกิจ (ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม 2522) ความตอนหนึ่งว่า "..คนรวยเขายังมีความกลัวภาษีดอกเบี้ยอยู่ กระทรวงการคลังและแบงค์ชาติต้องช่วยดูความกลัวของคนรวยด้วยยกเลิกภาษีดอกเบี้ยเงินฝากทั้งหมด.." หากเรายอมรับการใช้เหตุผลทำนองนี้ ก็เป็นเรื่องน่าสงสัยว่า ในที่สุดแล้วรัฐบาลจะจัดเก็บภาษีประเภทใดได้บ้าง และก็ยังมีข้อน่ากังขาต่อไปว่า หากคนจนมีความเกรงกลัวภาษีประเภทใด, กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะช่วยขจัดความกลัวของคนจน ดังเช่นที่เคยและพยายามช่วยขจัดความกลัวของคนรวยอยู่เนือง ๆ หรือไม่

ตารางที่ 1

อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์

ปี 2510 – 2522

(%)

| ปี | มีนาคม | มิถุนายน | กันยายน | ธันวาคม |
|---|---|---|---|---|
| 2510 | 92.93 | 86.35 | 85.19 | 84.00 |
| 2511 | 87.01 | 82.79 | 81.67 | 83.23 |
| 2512 | 86.21 | 84.18 | 84.64 | 84.39 |
| 2513 | 86.99 | 86.41 | 86.75 | 88.42 |
| 2514 | 87.56 | 83.70 | 83.31 | 83.59 |
| 2515 | 80.20 | 73.75 | 74.60 | 74.67 |
| 2516 | 76.20 | 75.39 | 79.66 | 87.69 |
| 2517 | 89.31 | 88.54 | 92.17 | 91.96 |
| 2518 | 89.63 | 89.01 | 90.92 | 93.93 |
| 2519 | 95.45 | 91.31 | 89.30 | 89.41 |
| 2520 | 90.51 | 90.24 | 90.92 | 92.90 |
| 2521 | 94.51 | 94.88 | 96.81 | 100.05 |
| 2522 | 104.49 | 106.73 | 110.34 | |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2

เงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิของธนาคารพาณิชย์

ปี 2510 – 2512

(ล้านบาท)

| ปี | มีนาคม | มิถุนายน | กันยายน | ธันวาคม |
|---|---|---|---|---|
| 2510 | –462.7 | –119.4 | 154.3 | 309.1 |
| 2511 | 89.0 | 139.0 | 276.9 | 88.0 |
| 2512 | –112.3 | –102.3 | –5.1 | 106.0 |
| 2513 | 161.5 | 4.2 | 60.8 | –105.5 |
| 2514 | –247.4 | –64.5 | –215.7 | –482.0 |
| 2515 | –546.0 | 102.7 | 480.0 | –405.5 |
| 2516 | 341.6 | –430.6 | –1,011.1 | –2,138.2 |
| 2517 | –1,600.9 | –1,660.1 | –2,581.5 | –2,813.4 |
| 2518 | 1,393.1 | –2,632.7 | –2,946.8 | –6,486.1 |
| 2519 | –5,851.6 | –4,877.8 | –3,481.1 | –4,267.2 |
| 2520 | –5,465.0 | –5,722.5 | –4,634.1 | –4,854.3 |
| 2521 | –6,462.1 | –6,485.4 | –5,845.3 | –7,027.7 |
| 2522 | –11,354.5 | –8,001.9 | | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : เงินสดสำรองส่วนเกินสุทธิ = เงินสดสำรองส่วนเกิน – เงินกู้ของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3

สัดส่วนระหว่างการบริโภคและการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

คำนวณตามราคาปัจจุบัน

(%)

| ปี | อัตราส่วนระหว่างการบริโภคกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | | | อัตราส่วนระหว่างการออ |
|---|---|---|---|---|
| | การบริโภคของเอกชน | การบริโภคของรัฐบาล | การบริโภครวม | กับผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ |
| 2503 | 72.8 | 9.9 | 82.7 | 17.3 |
| 2509 | 65.8 | 9.2 | 75.0 | 25.0 |
| 2514 | 68.5 | 11.7 | 80.2 | 19.8 |
| 2515 | 66.9 | 10.9 | 77.8 | 22.2 |
| 2516 | 63.7 | 9.8 | 73.5 | 26.5 |
| 2517 | 65.6 | 9.6 | 75.2 | 24.8 |
| 2518 | 66.4 | 10.4 | 76.8 | 23.2 |
| 2519 | 65.6 | 11.1 | 76.7 | 23.3 |
| 2520 | 65.7 | 12.0 | 77.7 | 22.3 |
| 2521 | 65.5 | 12.8 | 78.3 | 21.7 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : สถิติปี 2521 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 3

สัดส่วนระหว่างการบริโภคและการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

คำนวณตามราคาปัจจุบัน

(%)

| ปี | อัตราส่วนระหว่างการบริโภคกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | | | อัตราส่วนระหว่างการออมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ |
|---|---|---|---|---|
| | การบริโภคของเอกชน | การบริโภคของรัฐบาล | การบริโภครวม | |
| 2503 | 72.8 | 9.9 | 82.7 | 17.3 |
| 2509 | 65.8 | 9.2 | 75.0 | 25.0 |
| 2514 | 68.5 | 11.7 | 80.2 | 19.8 |
| 2515 | 66.9 | 10.9 | 77.8 | 22.2 |
| 2516 | 63.7 | 9.8 | 73.5 | 26.5 |
| 2517 | 65.6 | 9.6 | 75.2 | 24.8 |
| 2518 | 66.4 | 10.4 | 76.8 | 23.2 |
| 2519 | 65.6 | 11.1 | 76.7 | 23.3 |
| 2520 | 65.7 | 12.0 | 77.7 | 22.3 |
| 2521 | 65.5 | 12.8 | 78.3 | 21.7 |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : สถิติปี 2521 เป็นตัวเลขประมาณการ

อัตราดอกเบี้ยในนาม อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง
และอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์
ปี 2510 – 2522
(%)

| | อัตราดอกเบี้ยในนามของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ระยะเวลาตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป | อัตราเงินเฟ้อ | อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ ระยะเวลาตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป | อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ประจำ | ออมทรัพย์ | รวม |
| 10 | 7 | 4.31 | 2.69 | 25.5 | 9.2 | 17.5 |
| 11 | 7 | 1.84 | 5.16 | 20.6 | 13.3 | 17.2 |
| 12 | 7 | 2.43 | 4.57 | 20.8 | 12.4 | 14.6 |
| 13 | 7 | –0.09 | 7.09 | 21.1 | 5.0 | 15.2 |
| 14 | 7 | 0.44 | 6.56 | 23.1 | 9.1 | 18.4 |
| 15 | 7 | 4.82 | 2.18 | 29.2 | 26.6 | 26.4 |
| 16 | 7 | 15.56 | –8.56 | 22.4 | 24.7 | 22.3 |
| 7 | 8 | 24.33 | –16.33 | 27.8 | 30.7 | 25.9 |
| 8 | 8 | 5.30 | 2.70 | 22.7 | 16.2 | 17.8 |
| 9 | 8 | 4.20 | 3.80 | 23.6 | 24.0 | 22.9 |
| 0 | 8 | 7.17 | 0.83 | 25.7 | 16.8 | 23.2 |
| 1 | 8 | 8.37 | –0.37 | 18.6 | 34.5 | 20.9 |
| 2 | | | | | | |
| ก.ย. | 8 | | | 6.1 | 11.0 | 5.3 |
| ธ.ค. | 9 | | | | | |

ที่มา
1. อัตราเงินเฟ้อ คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักร ของกระทรวงพาณิชย์ (ต.ค. 2507 – ก.ย. 2508 = 100)
2. อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ จากธนาคารแห่งประเทศไทย
3. อัตราดอกเบี้ยแท้จริง = อัตราดอกเบี้ยในนาม – อัตราเงินเฟ้อ
4. อัตราการเพิ่มขึ้นเงินฝากธนาคารพาณิชย์ คำนวณจากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย (ไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคาร)

ตารางที่ 4 (ต่อ)

หมายเหตุ โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 10/2520 มีการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตรา 10 % ตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยสุทธิที่แท้จริงของเงินฝากประจำ ประเภท 12 เดือนขึ้นไป ระหว่างเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม 2520 จึงเท่ากับ 0.03 % และเท่ากับ –1.17 % ในปี 2521

ตารางที่ 5

อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งสินค้าออก อัตราเงินเฟ้อ และอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์

2510 – 2522

(%)

| ปี | อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ | อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งสินค้าออก | อัตราเงินเฟ้อ | อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | เงินฝากประจำ | เงินฝากรวม |
| 2510 | 7.8 | –0.07 | 4.31 | 25.5 | 17.5 |
| 2511 | 8.5 | –4.20 | 1.84 | 20.6 | 17.2 |
| 2512 | 7.9 | 7.85 | 2.43 | 20.8 | 14.6 |
| 2513 | 7.3 | 0.01 | –0.09 | 21.1 | 15.2 |
| 2514 | 8.1 | 16.97 | 0.44 | 23.1 | 18.4 |
| 2515 | 4.3 | 30.30 | 4.82 | 29.2 | 26.4 |
| 2516 | 9.4 | 43.69 | 15.52 | 22.4 | 22.3 |
| 2517 | 5.4 | 56.79 | 24.33 | 27.8 | 25.9 |
| 2518 | 7.4 | –9.46 | 5.30 | 22.7 | 17.8 |
| 2519 | 8.4 | 36.06 | 4.20 | 23.6 | 22.9 |
| 2520 | 6.9 | 16.73 | 7.17 | 25.7 | 23.2 |
| 2521 | 8.7 | 16.73 | 8.37 | 18.6 | 20.9 |
| 2522 | | | | | |
| ม.ค–ก.ย | | | | 6.1 | 5.3 |
| ต.ค–ธ.ค | | | | | |

ที่มา : 1. อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คำนวณจากสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตามราคาคงที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถิติระหว่างปี 2510–2515 ใช้ราคาในปี 2515 เป็นฐาน

2. อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งสินค้าออก คำนวณจากสถิติของกรมศุลกากร

3. อัตราเงินเฟ้อ คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักรของกระทรวงพาณิชย์ (ต.ค.2507–ก.ย.2508 = 100)

4. สถิติเงินฝากธนาคารพาณิชย์จากธนาคารแห่งประเทศไทย (ไปรวมเงินฝากระหว่างธนาคาร)

ตารางที่ 6

เงินออมของประชาชนในสถาบันการเงินที่สำคัญ

2517 – 2522

(ล้านบาท)

| ปีและไตรมาส | ธนาคารพาณิชย์ | | บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ | | ธนาคารออมสิน | | รวม | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | จำนวน | % Δ | จำนวน | % Δ | จำนวน | % Δ | จำนวน | % Δ |
| 517 | 73,484.0 | 25.9 | 13,159.4 | 13.1 | 11,371.2 | 15.7 | 98,014.6 | 22.8 |
| 518 | 86,558.5 | 17.8 | 17,519.7 | 33.1 | 12,021.5 | 5.7 | 116,099.7 | 18.4 |
| 519 | 106,418.1 | 22.9 | 23,514.9 | 34.2 | 13,267.4 | 10.4 | 143,200.4 | 23.3 |
| 520 | 131,079.9 | 23.2 | 32,535.5 | 38.4 | 15,805.7 | 19.1 | 179,421.1 | 25.3 |
| ไตรมาสที่หนึ่ง | 113,522.2 | 6.7 | 23,772.0 | 1.1 | 14,206.0 | 7.1 | 151,500.2 | 5.8 |
| ไตรมาสที่สอง | 118,772.6 | 4.6 | 25,098.8 | 8.9 | 14,794.9 | 4.1 | 159,466.3 | 5.3 |
| ไตรมาสที่สาม | 124,364.3 | 4.7 | 28,019.9 | 8.2 | 15,300.1 | 3.4 | 167,684.3 | 5.1 |
| ไตรมาสที่สี่ | 131,079.9 | 5.4 | 32,535.5 | 16.1 | 15,805.7 | 3.3 | 179,421.1 | 7.0 |
| 21 | 158,523.7 | 20.9 | 46,598.7 | 43.2 | 17,602.3 | 11.4 | 222,724.7 | 24.1 |
| ไตรมาสที่หนึ่ง | 138,644.7 | 5.8 | 33,896.4 | 4.2 | 16,368.5 | 3.6 | 188,909.6 | 5.3 |
| ไตรมาสที่สอง | 144,810.4 | 4.4 | 36,671.3 | 8.2 | 16,582.2 | 1.3 | 198,063.9 | 4.8 |
| ไตรมาสที่สาม | 149,119.3 | 3.0 | 41,635.1 | 13.5 | 16,889.6 | 1.8 | 207,644.0 | 4.8 |
| ไตรมาสที่สี่ | 158,523.7 | 6.3 | 46,598.7 | 11.9 | 17,202.6 | 1.8 | 222,724.7 | 7.3 |
| 22 | | | | | | | | |
| ไตรมาสที่หนึ่ง | 163,731.8 | 3.3 | 46,913.1 | 0.7 | 18,499.1 | 7.5 | 229,144.0 | 2.9 |
| ไตรมาสที่สอง | 166,755.0 | 1.8 | 44,873.9 | -4.3 | 19,590.1 | 5.9 | 231,219.0 | 0.9 |
| ไตรมาสที่สาม | 166,880.0 | 0.1 | | | | | | |
| ไตรมาสที่สี่ | 175,624.8 | 5.2 | | | | | | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 7

อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์
เทียบกับเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์
ปี 2510 – 2522

(%)

| ปี | อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากธนาคารพาณิชย์ | อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ | อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้กับเงินฝากธนาคารพาณิชย์ |
|---|---|---|---|
| 2510 | 17.5 | 14.5 | 83.82 |
| 2511 | 17.2 | 16.4 | 83.23 |
| 2512 | 14.6 | 16.2 | 84.39 |
| 2513 | 15.2 | 20.8 | 88.42 |
| 2514 | 18.4 | 11.9 | 83.59 |
| 2515 | 26.4 | 12.9 | 74.67 |
| 2516 | 22.3 | 43.6 | 87.69 |
| 2517 | 25.9 | 32.2 | 92.10 |
| 2518 | 17.8 | 20.1 | 93.93 |
| 2519 | 22.9 | 17.0 | 89.41 |
| 2520 | 23.2 | 28.0 | 92.90 |
| 2521 | 20.9 | 30.2 | 100.05 |
| 2522 | | | |
| ไตรมาสที่ 1 | 3.3 | 7.9 | 104.49 |
| ไตรมาสที่ 2 | 1.8 | 4.0 | 106.73 |
| ไตรมาสที่ 3 | 0.1 | 3.5 | 110.34 |
| ไตรมาสที่ 4 | | | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : สถิติเงินฝากและเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ ไม่รวมธุรกรรมระหว่างธนาคาร

ตารางที่ 8

เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์
คิดเป็นร้อยละของเงินกู้รวม เงินฝากรวม เงินสำรองส่วนเกิน
ของธนาคารพาณิชย์และเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ
ปี 2510 – 2522

| สิ้นระยะเวลา | เงินกู้รวมของธนาคารพาณิชย์ | เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ | เงินสำรองส่วนเกินของธนาคารพาณิชย์ | เงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ |
|---|---|---|---|---|
| 2510 | 89.2 | 11.1 | 421.9 | 13.71 |
| 2511 | 85.1 | 10.5 | 522.4 | 13.27 |
| 2512 | 89.2 | 10.6 | 730.7 | 16.13 |
| 2513 | 80.1 | 9.6 | 447.8 | 19.53 |
| 2514 | 70.7 | 8.7 | 403.3 | 20.72 |
| 2515 | 71.0 | 7.3 | 406.4 | 17.64 |
| 2516 | 68.7 | 11.8 | 927.9 | 31.25 |
| 2517 | 62.1 | 10.3 | 646.5 | 23.74 |
| 2518 | 51.0 | 9.3 | 1,156.7 | 28.83 |
| 2519 | 59.8 | 8.7 | 728.7 | 30.40 |
| 2520 | 70.0 | 11.2 | 1,339.4 | 59.11 |
| 2521 | 74.8 | 15.7 | 2,228.4 | 93.97 |
| 2522 | | | | |
| ไตรมาสที่หนึ่ง | 68.5 | 16.6 | 3,059.4 | 103.68 |
| ไตรมาสที่สอง | 77.2 | 20.9 | 1,884.0 | 134.78 |
| ไตรมาสที่สาม | 77.2 | 21.4 | 3,423.0 | 123.25 |
| ไตรมาสที่สี่ | | | | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : มูลค่าของเงินสำรองระหว่างประเทศ ประเมินโดยยึดถืออัตราแลกเปลี่ยน 20.40 บาทต่อเหรียญอเมริกัน

ตารางที่ 9

การเคลื่อนไหวของปริมาณเงิน ($M_1$)

ปี 2515 – 2522

จำนวนการเปลี่ยนแปลง (ล้านบาท)

| ปี | ไตรมาสที่ 1 | ไตรมาสที่ 2 | ไตรมาสที่ 3 | ไตรมาสที่ 4 | ตลอดปี | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | จำนวน | อัตราการเพิ่ม (%) |
| 2515 | 708.2 | –662.0 | 433.9 | 2,909.3 | 3,385.2 | 15.78 |
| 2516 | 1,468.1 | –1.0 | 490.9 | 3,147.6 | 5,105.6 | 20.56 |
| 2517 | 2,505.3 | –2,530.5 | 164.0 | 3,132.6 | 3,271.4 | 10.93 |
| 2518 | 1,232.9 | –1,948.6 | 409.3 | 2,081.0 | 1,774.6 | 5.34 |
| 2519 | 2,912.6 | –2,061.2 | 1,671.7 | 3,121.8 | 5,644.9 | 16.14 |
| 2520 | 3,147.9 | –2,790.0 | –329.2 | 3,640.2 | 3,668.9 | 9.03 |
| 2521 | 5,300.7 | –3,435.6 | 671.2 | 6,072.8 | 8,609.1 | 19.43 |
| 2522 | 5,660.7 | –5,025.6 | 4,883.9 | | | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 10

อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม
การส่งข้าวออก อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน และอัตราเงินเฟ้อ

ปี 2515 – 2521

| ปี | อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ | อัตราการจำเริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม | อัตราการเพิ่มผลผลิต | อัตราการเปลี่ยนแปลงราคา | | | ข้าวส่งออก | | อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน ($M_1$) | อัตราเงินเฟ้อ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | พืชผล | ข้าวเปลือก | สินค้าเข้า | สินค้าออก | ปริมาณ (ล้านตัน) | ราคา (บาทต่อตัน) | | |
| 2515 | 4.3 | -0.8 | -0.9 | -13.5 | -0.5 | 9.8 | 2.112 | 2,101 | 15.8 | 4.82 |
| 2516 | 9.4 | 12.7 | 21.3 | 22.8 | 10.5 | 53.4 | 0.849 | 4,235 | 20.6 | 15.56 |
| 2517 | 5.4 | 1.3 | -1.2 | - 8.1 | 64.0 | 38.0 | 1.029 | 9,500 | 10.9 | 24.33 |
| 2518 | 7.4 | 9.0 | 9.1 | 11.7 | 6.1 | 5.6 | 0.951 | 6,152 | 5.3 | 5.30 |
| 2519 | 8.4 | 4.3 | 6.5 | - 1.0 | 5.5 | 2.7 | 1.973 | 4,359 | 16.1 | 4.20 |
| 2520 | 6.9 | -1.7 | -5.4 | - 7.7 | 8.6 | 2.2 | 2.946 | 4,542 | 9.0 | 7.17 |
| 2521 | 8.7 * | 9.4* | 26.7* | 22.3* | 8.6 | 9.5 | 1.607 | 6,488 | 19.4 | 8.37 |

หมายเหตุ 1. อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการจำเริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม คำนวณจากสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามราคาคงที่ (ปี 2515 = 100) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กิจกรรมของภาคเกษตรกรรมในที่นี้จะเฉพาะการเพาะปลูก การปศุสัตว์ การป่าไม้ และการประมง เฉพาะตัวเลขของปี 2515 ใช้ราคาในปี 2505 เป็นฐาน

2. อัตราการเพิ่มผลผลิตพืชผลและข้าวเปลือก คำนวณจากดัชนีการผลิตทางเกษตรกรรม (ปี 2506 = 100) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

3. อัตราการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเข้าและสินค้าออก คำนวณจากดัชนีการค้าระหว่างประเทศ (ปี2518 = 100) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

4. สถิติข้าวส่งออกได้จากกรมศุลกากร

5. อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน ($M_1$) คำนวณจากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย

6. อัตราเงินเฟ้อคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักร (ต.ค.2507– ก.ย.2508 = 100) ของกระทรวงพาณิชย์

* ตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 11

ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของไทย ปี 2515 – 2521

(ล้านบาท)

| รายการ | 2515 | 2516 | 2517 | 2518 | 2519 | 2520 | 2521 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. สินค้า | –8,885 | –10,802 | –14,302 | –20,161 | –11,085 | –25,599 | –28,540 |
| 2. บริการ | 6,583 | 6,836 | 7,601 | 6,161 | 1,643 | 2,405 | 4,561 |
| 3. บริจาค | 1,239 | 2,969 | 4,917 | 1,632 | 465 | 802 | 816 |
| 4. เงินทุน | 3,643 | 2,938 | 9,055 | 7,755 | 9,264 | 13,967 | 14,858 |
| 5. สิทธิพิเศษในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ | 321 | – | – | – | – | – | – |
| 6. จำนวนผิดพลาดตลาดเคลื่อนสุทธิ | 1,090 | –1,076 | 742 | 1,756 | –369 | 887 | –4,993 |
| 7. เงินสำรองระหว่างประเทศ | 3,991 | 864 | 8,012 | –2,858 | –83 | –7,538 | –13,298 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 12

อัตราส่วนของสินค้าเข้า สินค้าออก และส่วนขาดดุลการค้าเทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าเข้าและสินค้าออก และอัตราการค้า ปี 2510–2521

| อัตราส่วนของสินค้าเข้าและสินค้าออกคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | | | ส่วนขาดดุลการค้าคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | อัตราการเพิ่มขึ้นของ | | อัตราการค้า |
|---|---|---|---|---|---|---|
| สินค้าเข้า | สินค้าออก | รวม | | สินค้าเข้า | สินค้าออก | |
| 20.1 | 12.7 | 32.8 | 7.53 | 20.04 | -0.07 | 110.63 |
| 20.2 | 11.3 | 31.5 | 9.12 | 8.40 | -4.20 | 115.72 |
| 19.8 | 11.1 | 30.9 | 8.79 | 7.51 | 7.85 | 122.18 |
| 19.4 | 10.5 | 29.9 | 9.01 | 3.87 | 0.01 | 114.39 |
| 18.5 | 11.6 | 30.1 | 6.90 | 0.76 | 16.97 | 87.22 |
| 18.9 | 13.4 | 32.3 | 5.48 | 15.14 | 30.30 | 96.25 |
| 19.4 | 14.4 | 33.8 | 4.99 | 37.28 | 43.69 | 133.62 |
| 23.3 | 18.1 | 41.4 | 5.27 | 50.53 | 56.79 | 112.46 |
| 21.7 | 14.9 | 36.6 | 6.78 | 1.93 | -9.46 | 100.00 |
| 21.2 | 17.9 | 39.1 | 3.28 | 10.72 | 36.06 | 92.22 |
| 25.1 | 18.4 | 43.5 | 6.68 | 34.37 | 16.73 | 87.64 |
| 24.7 | 18.5 | 43.2 | 6.42 | 14.53 | 16.73 | 87.83 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 13

อัตราส่วนร้อยของสินค้าเข้าและสินค้าออก
ที่ประเทศไทยซื้อและขายแก่กลุ่มประเทศต่าง ๆ

(%)

| | $HIC_s$ | $NIC_s$ | $LIC_s$ | รวม |
|---|---|---|---|---|
| 1. สินค้าเข้า | | | | |
| 2503 | 72 | 15 | 13 | 100 |
| 2509 | 77 | 6 | 17 | 100 |
| 2514 | 76 | 5 | 19 | 100 |
| 2519 | 61 | 6 | 33 | 100 |
| 2520 | 61 | 7 | 32 | 100 |
| 2521 | 61 | 9 | 30 | 100 |
| 2. สินค้าออก | | | | |
| 2503 | 45 | 21 | 34 | 100 |
| 2509 | 55 | 15 | 30 | 100 |
| 2514 | 64 | 17 | 19 | 100 |
| 2519 | 59 | 15 | 26 | 100 |
| 2520 | 53 | 16 | 31 | 100 |
| 2521 | 60 | 15 | 25 | 100 |

ที่มา : คำนวณจากสถิติของกรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : (1) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ($HIC_s$) ได้แก่ ญี่ปุ่น เบลเยี่ยม สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ เยอรมันตะวันตก เดนมาร์ก สวิสเซอร์แลนด์ นอสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี

(2) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ($NIC_s$) ได้แก่ สิงคโปร์ ฮ่องกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้

(3) กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทางอุตสาหกรรม ($LIC_s$) ได้แก่ ประเทศอื่น ๆ ที่มิใช่ (1) และ (2)

ตารางที่ 14

อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศ OECD
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปี 2517

(%)

| ประเภทของสินค้าเข้า | อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศ OECD เทียบเป็นร้อยละของสินค้าเข้ารวม |
|---|---|
| สินค้าอุปโภคบริโภค | 81.1 |
| วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง | 82.0 |
| สินค้าประเภททุน | 91.0 |
| สินค้าอื่น ๆ | 29.5 |
| รวม | 70.4 |

ที่มา : หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย การวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย (เอกสารโรเนียว กันยายน 2521) ตารางที่ 2.11 หน้า 35-36

หมายเหตุ : สมาชิก O.E.C.D (= Organization for Economic Cooperation and Development) ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยี่ยม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส กรีซ ไอร์แลนด์ แอร์ อิตาลี่ ลักเซ็มเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ปอร์ตุเกส สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เตอร์กี สหราชอาณาจักร สเปน สหรัฐอเมริกา และ กานาดา

ตารางที่ 15

มูลค่าสินค้าเข้าประเภทต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้าเข้ารวม

จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

(%)

| ประเภทของสินค้าเข้า | 2503 | 2509 | 2514 | 2519 | 2520 | 2521 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| สินค้าอุปโภคบริโภค | 34.97 | 25.47 | 16.38 | 14.37 | 11.80 | 11.88 |
| วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง | 18.15 | 21.30 | 28.98 | 27.81 | 28.59 | 27.18 |
| สินค้าประเภททุน | 24.60 | 30.81 | 32.20 | 26.54 | 25.90 | 28.76 |
| สินค้าประเภทอื่น ๆ | 22.28 | 22.42 | 22.44 | 31.29 | 33.71 | 32.18 |
| รวม | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

ที่มา : กรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 16

ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าของไทยระหว่างปี 2503–2511
คำนวณจากอัตราส่วนระหว่างสินค้านำเข้ากับอุปสงค์ภายในประเทศ

(%)

| ประเภทของสินค้า | อัตราส่วนระหว่างสินค้านำเข้ากับอุปสงค์ภายในประเทศ | | ส่วนเปลี่ยนแปลง |
|---|---|---|---|
| | 2503 | 2511 | |
| สินค้าอุปโภคบริโภค | 13.11 | 9.21 | -3.90 |
| สินค้าขั้นกลาง | 54.02 | 31.56 | -22.44 |
| สินค้าประเภททุน | 77.45 | 71.75 | -5.70 |
| สินค้าอื่น ๆ | 62.65 | 68.57 | 5.92 |
| รวม | 34.03 | 32.23 | -1.80 |

ที่มา : James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970 (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971) , p. 296

ตารางที่ 17

อัตราการทดแทนการนำเข้าระหว่างปี 2503–2515
คำนวณโดยใช้ Constant Demand Share Measure

(%)

| ประเภทของอุตสาหกรรม | 2503–2509 | 2509–2515 | 2503–2515 |
|---|---|---|---|
| 1. การผลิตอาหาร | –86.73 | 0.94 | –98.41 |
| 2. เครื่องดื่มและยาสูบ | –1,268.48 | 95.92 | 44.22 |
| 3. วัสดุก่อสร้าง | –70.17 | 66.35 | 42.73 |
| 4. ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูปประเภทที่หนึ่ง | 48.23 | 33.16 | 65.38 |
| 5. ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูปประเภทที่สอง | –2.13 | 21.37 | 19.70 |
| 6. สินค้าบริโภคประเภทไม่ถาวร | –26.71 | 44.48 | 29.64 |
| 7. สินค้าบริโภคประเภทถาวร | 0.35 | 20.62 | 23.43 |
| 8. เครื่องจักร | 4.08 | 8.45 | 12.22 |
| 9. อุปกรณ์การขนส่ง | –18.64 | 41.25 | 30.38 |
| รวม (3 – 9) | 2.41 | 28.55 | 30.28 |
| รวม (1 – 9) | –15.98 | 25.71 | 13.84 |

ที่มา : Narongchai Akrasahee, "Import Substitution, Export Expansion and Sources of Industrial Growth in Thailand 1960 - 1972" in Prateep Sondysuvan (ed.), Finance, Trode and Economic Development in Thailand (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 262 - 263.

ตารางที่ 18

ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าในปี 2515 และ 2518
คำนวณจากอัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปทานรวม
จำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม

(%)

| ประเภทของอุตสาหกรรม | อัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปทานรวม | | | อัตราการทดแทนการนำเข้าระหว่างปี 2515–2518 วัดโดย |
|---|---|---|---|---|
| | 2515 | 2518 | ส่วนเปลี่ยนแปลง | |
| 1. การผลิตอาหาร | 3.8 | 2.4 | −1.4 | 32.3 |
| 2. เครื่องดื่มและยาสูบ | 0.4 | 0.3 | −0.1 | 6.6 |
| 3. วัสดุก่อสร้าง | 2.6 | 2.5 | −0.1 | 1.8 |
| 4. ผลิตภัณฑ์ซึ่งสำเร็จรูปประเภทที่หนึ่ง | 42.1 | 41.6 | −0.5 | 1.5 |
| 5. ผลิตภัณฑ์ซึ่งสำเร็จรูปประเภทที่สอง | 32.9 | 35.4 | 2.5 | −6.0 |
| 6. สินค้าบริโภคประเภทไม่ถาวร | 19.9 | 14.8 | −5.1 | 23.1 |
| 7. สินค้าบริโภคประเภทถาวรและเครื่องจักร | 45.5 | 47.5 | 2.1 | −5.9 |
| รวม | 23.1 | 22.1 | −1.0 | 2.1 |

ที่มา : เบญจวรรณ มีศรีกุล และสมคิด แสงเพชร "ระดับการพึ่งสินค้าเข้าในภาคอุตสาหกรรม" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2522)

# สถานการณ์ภาวะการเงินตึงตัวและแนวทางแก้ไข

## ปี 2521 – 23

สวงค์ เศวตวัฒนา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.

## I. สถานการณ์เศรษฐกิจทั่วไปในช่วงระยะ 2517 – 2521

ก่อนที่จะเข้าใจถึงปรากฏการณ์ภาวะการเงินตึงตัวซึ่งกำลังทวีความรุนแรง และส่งผลกระทบกระเทือนต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ อยู่ในขณะนี้ จำเป็นจะต้องสำรวจสถานการณ์เศรษฐกิจโดยทั่วไปในช่วงระยะก่อน 2520 เสียก่อน ทั้งนี้เพราะสถานการณ์เศรษฐกิจในช่วงนั้นได้ทำทายเจ้าหน้าที่การเงินให้ดำเนินมาตรการการคลังการเงินบางประการลงไป และนโยบายเช่นนั้นแทนที่จะช่วยสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามเป้าหมาย และช่วยดำรงเสถียรภาพทางเงินในระบบเศรษฐกิจภายใน กับทั้งช่วยหมุนเนื่องในการคลี่คลายปัญหาขาดดุลทางด้านการชำระเงินระหว่างประเทศ การณ์กลับปรากฏว่า นโยบายการเงินซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ริเริ่มเมื่อเดือนสิงหาคม 2521 ได้มีผลผลักดัน และก่อให้เกิด "ภาวะการเงินตึงตัว" (financial slide) ขึ้น ภาวะการเงินตึงตัวได้ส่งผลกระทบกระเทือนด้วยขอบข่ายที่กว้างขวางต่อภาวะการธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินทุกรูปแบบ ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลได้พยายามทบทวนนโยบายและริเริ่มมาตรการการเงิน การคลัง หลายประการในตอนปลายปี 2522 และต้นปี 2523 สถานการณ์ยังไม่มีทีท่าว่าจะกลับฟื้นคืนชีพสู่ภาวะปกติได้ เพราะฉะนั้น จึงสมควรที่จะสำรวจสถานการณ์เศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไป ในช่วงระยะ 2517 – 2521 เป็นเบื้องต้นเสียก่อน

1.1 ภาวะการผลิตสินค้าเกษตร (สินค้าโภคภัณฑ์ขั้นปฐม)

เศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงระยะ 2517 - 2519 ได้เจริญก้าวหน้าด้วยอัตราพัฒนา (growth rate) ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ โดยเฉพาะผลิตผลภาคเกษตร ได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9.0 เมื่อปี 2518 เมื่อเทียบกับร้อยละ 1.4 ในปีก่อนนั้น ส่วนในปี 2519 อัตราเพิ่มของผลิตผลการเกษตรอยู่ในระดับร้อยละ 4.3 ต่อมาในปี 2520 อัตราเพิ่มของผลิตผลภาคเกษตรได้ลดลงถึงร้อยละ 1.7 นับเป็นครั้งแรกในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมาที่ผลิตผลภาคเกษตรตกอยู่ในสภาพถอยหลังต่ำกว่าเป้าหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้วางแผนได้กำหนดไว้ประมาณร้อยละ[1/] 4.5 - 5.0 ทั้งนี้เนื่องจากภาวะฝนทิ้งช่วงและปัจจัยอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ผู้วางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจคาดคะเนว่า ผลิตผลภาคเกษตรในปี 2521 จะมีอัตราเพิ่มประมาณร้อยละ 8.3 แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลที่ยืนยันได้ในขณะนี้ จึงเป็นตัวเลขที่คาดคะเนเท่านั้น

1.2 ภาวะการผลิตภาคอุตสาหกรรม

ในภาคอุตสาหกรรม ภาวะการผลิตได้กระเตื้องขึ้นโดยลำดับ นับตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาได้เริ่มลดถอยลงเมื่อปี 2521 เมื่อปี 2517 มูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอยู่ในระดับ 34,403 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 37,146 ล้านบาท ในปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็น 43,122 ล้านบาท เมื่อปี 2520 และ 48,855 ล้านบาท ในปี 2521 สถานการณ์ในภาคอุตสาหกรรมสะท้อนให้เห็นเด่นชัดว่า อัตราความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.8 ในปี 2517 ร้อยละ 8.0 ในปี 2518 อัตราเพิ่มเป็นร้อยละ 16.1 และ ร้อยละ 13.3 ในปี 2521 และปี 2520 ตามลำดับ ในช่วงระยะ 2517 - 2521 นี้ การลงทุนในการก่อสร้างต่าง ๆ ได้รับการ

---

1/ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย 2520

ขยายตัวในเกณฑ์สูง เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.3 เมื่อปี 2517, เป็นร้อยละ 14.1 เมื่อปี 2518 ร้อยละ 17.7 ปี 2519 ร้อยละ 19.2 ในปี 2520 และร้อยละ 13.5 เมื่อปี 2521 จึงเห็นได้อย่างแจ่มชัดว่า แนวโน้มแห่งความเจริญเติบโตทางภาคอุตสาหกรรมได้ลดถอยลงด้วยอัตราเพิ่มซึ่งต่ำกว่าที่เคยเป็นมาในช่วง 2517 - 2520 ในการนี้ รายได้ประชาชาติในราคาคงที่เพิ่มขึ้นด้วยอัตราร้อยละ 6.1 ร้อยละ 7.0 ร้อยละ 8.0 ในปี 2517, 2518 และ 2519 ตามลำดับ แต่ได้ลดลงเป็นร้อยละ 6.7 ในปี 2520 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดียวกัน 2/

1.3 ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ในช่วงระยะ 2517 ภาวะการส่งออกของประเทศได้ฟื้นฟู มีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นร้อยละ 56.7 ทั้งนี้เป็นเพราะเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมได้กลับฟื้นตัวหลังจากได้ชงักงันไปชั่วขณะหนึ่งเนื่องจากวิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516 ในปี 2518 ทั้ง ๆ ที่ การส่งสินค้าออกของประเทศไทยขยายตัวในเกณฑ์สูง ถึง 44,364.5 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าอัตราเพิ่มลดลงถึงร้อยละ 10.4 อย่างไรก็ดี ในปี 2519 (ตารางที่ 1) สถานการณ์การส่งออกได้ขยายตัวในอัตราสูงอีกครั้งหนึ่ง อัตราความเจริญเติบโตสูงถึงร้อยละ 36.1 และได้ลดลงเป็นร้อยละ 16.7 ในปี 2520 และคำรงอัตราร้อยละ 16.7 ในปี 2521 ส่วนในด้านสินค้านำเข้า ทั้ง ๆ ที่ อัตราเพิ่มอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราส่งออก แต่วิกฤติ การณ์น้ำมัน ซึ่งก่อนประเทศผู้ส่งน้ำมันออก (OPEC) ได้เพิ่มราคาน้ำมันหลายครั้งหลายหน มีผลทำให้รายจ่ายค่าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยม เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.05 เมื่อปี 2517 เป็นร้อยละ 23 ในปี 2520 ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมัน มีผลทำให้ดุลการค้าของประเทศไทย

---

2/ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานประจำเดือนมกราคม 2522

ขาดดุล จาก 20,161 ล้านบาทเมื่อปี 2518 และ 11,084.9 ล้านบาท เมื่อปี 2519 เพิ่มขึ้นเป็น 25,598 ล้านบาท และ 28,540 ล้านบาท เมื่อปี 2520 และปี 2521 ตามลำดับ

ในขณะเดียวกัน เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ มิได้เพิ่มขึ้นในอัตราสมดุลกับการขาดดุลในบัญชีเดินสะพัด (บัญชีสินค้าบริการและดุลบริจาค) เพราะฉะนั้น การชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศไทยต้องประสบภาวะขาดดุลในเกณฑ์สูง ถึง 2,858 ล้านบาทเมื่อปี 2518 ได้ลดลงเหลือเพียง 850 ล้านบาท ในปีต่อมา และในปี 2520 เนื่องด้วยภาวะการผลิตในภาคเกษตรลดต่ำ วิกฤติการณ์น้ำมัน การเพิ่มขึ้นของวัตถุดิบและส่งวัตถุดิบนำเข้า, การปรับอัตราค่าจ้าง ประกอบกับการเพิ่มค่าของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลหลัก ได้แก่ เงินดอยช์ มาร์ค ของเยอรมันนี เงินฟรังค์ของสวิส เงินเยนของญี่ปุ่น ฯลฯ ได้ทวีความกดดัน ส่งผลกระหน่ำให้ภาวะเงินเฟ้อปรากฏขึ้นอย่างเห็นเด่นชัด ในปี 2520 บัญชีการค้าขาดดุลถึง 25,598 ล้านบาท ในปี 2521 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 28,540 ล้านบาท ในระยะเดียวกัน บัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลเป็นจำนวน 7,537.9 ล้านบาท และ 13,298 ล้านบาทตามลำดับ (เปิดดูรายละเอียดในตารางที่ 1) สถานภาพของการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ นับได้ว่ามีความรุนแรง และเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ นับเป็นการท้าทายเจ้าหน้าที่การเงินในช่วงระยะนั้น ให้เข้าดำเนินนโยบายแก้ไขโดยเร่งด่วน มิฉะนั้นแล้วทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศของรัฐบาลจะได้รับผลกระทบกระเทือน, และจะส่งแรงกดดันไปสู่ระบบการเงินการธนาคารของประเทศอย่างไม่มีทางเลี่ยงได้

ตารางที่ 1 : ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

(หน่วยล้านบาท)

| | 2518 | 2519 | 2520 | 2521 | 2522(มิย.) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. ดุลการค้า | -20,161 | -11,084.9 | -25,598.8 | -28,540.1 | -17,151.0 |
| สินค้าส่งออก | 44,364.5 | 60,361.2 | 70,462.2 | 82,250.7 | 52,437.4 |
| สินค้านำเข้า | -64,525.7 | -71,446.1 | -96,004.8 | -110,790.8 | -69,588.4 |
| 2. บัญชีบริการสุทธิ | 6,160.8 | 1,642.5 | 2,405.2 | 4,560.9 | 2,949.1 |
| รายรับ | 16,551.6 | 13,993.3 | 14,771.7 | 20,715.6 | 12,928.3 |
| รายจ่าย | -10,390.8 | -12,350.8 | -12,366.5 | -16,154.8 | - 9,987.2 |
| 3. บัญชีสินค้า + บริการ (1+2) | -14,000.4 | - 9,442.4 | -23,193.6 | -23,939.2 | -14,209.9 |
| 4. ดุลบัญชีบริจาค | 1,632.1 | 464.5 | 801.9 | 816.0 | 459.8 |
| 5. บัญชีสินค้าบริการและบริจาค | -12,368.3 | - 8,977.9 | -22,391.7 | -23,123.2 | -13,714.1 |
| 6. บัญชีเงินทุนเคลื่อนย้ายต่างประเทศ | 7,754.7 | 9,263.6 | 13,966.9 | 14,858.3 | 9,116.4 |
| 6.1 การลงทุนต่างประเทศ direct investment | 1,744.8 | 1,614.1 | 2,163.8 | 1,010.8 | - |

ตารางที่ 1 (ต่อ)

| | 2518 | 2519 | 2520 | 2521 | 2522(มิย.) |
|---|---|---|---|---|---|
| 6.2 สิทธิเพิกถอนพิเศษ | - | - | - | - | 493.6 |
| 6.3 เงินทุนเอกชนระยะยาว | 2,203.0 | 1,839.3 | 4,767.3 | 5,170.8 | |
| 6.4 เงินทุนเอกชนระยะสั้น (Trade credits, deposits) | 2,600.3 | 2,778.5 | 5,226.4 | 1,695.2 | |
| 7. ข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อน | 1,756.6 | - 368.5 | - 886.9 | - 4,995.1 | 1.0 |
| 8. ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ | -2,658.0 | - ,850.0 | - 7,537.9 | -13,298.0 | - 4,139.1 |
| 9. ทุนสำรองระหว่างประเทศ | - | - | - | 1,198.6 | 1,264.4 |

ที่มา : รายงานประจำเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ยังไม่มีข้อมูล ปี 2522 เป็นเพียงตัวเลขคาดคะเน

ในปี 2522 สถานการณ์การค้าต่างประเทศของประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าระยะเดียวกันของปี 2521 ที่เห็นเด่นชัดก็คือมูลค่าและปริมาณของสินค้าส่งออกที่สำคัญประมาณ 10 รายการ ได้เพิ่มขึ้นระหว่างอัตราร้อยละ 20 ถึงอัตราร้อยละ 50 ยกเว้นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพียงรายการเดียวที่ลดลงตัวเลขในเดือนมิถุนายน 2522 แสดงว่ามูลค่าของสินค้าส่งออกของสินค้าที่สำคัญเพิ่มขึ้นจาก 39,786 ล้านบาท เมื่อปี 2521 เป็น 52,900 ล้านบาท ในระยะเดียวเดียวกับของปี 2522 อัตราเพิ่มจึงปรากฏในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ 33 มูลค่าของสินค้าออกที่ทำรายได้เป็นอันดับที่หนึ่งได้แก่ข้าว (6,637 ล้านบาท) อันดับถัดมาได้แก่ ยางพารา (6,442 ล้านบาท) ดีบุก (5,716 ล้านบาท) มันสำปะหลัง 5,618 ล้านบาท (ลดลงถึงร้อยละ 19.4) ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ (3,821 ล้านบาท) ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การนำเข้าในปี 2521 เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายนมีมูลค่า 52,384 ได้เพิ่มเป็น 68,200 ล้านบาท ในระยะเดียวกันของปี 2522 ผลิตภัณฑ์น้ำมันและน้ำมันดิบได้เพิ่มขึ้นคิดเทียบส่วนประมาณร้อยละ 22 ของสินค้านำเข้าทั้งสิ้น และเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 19.8 ต่อปี ด้วยเหตุที่ประเทศกลุ่มโอเปคได้ขึ้นราคาน้ำมันดิบเมื่อเดือนมีนาคม 2521 เดือนกุมภาพันธ์ 2522 และเดือนกรกฎาคม ในปีเดียวกันทำให้รัฐบาลเพิ่มราคาน้ำมันทุกประเภทคิดถัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 64 จึงเป็นปัจจัยทำให้อัตราเงินเฟ้อปรากฏตัวพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คาดว่าในปี 2522อัตราเงินเฟ้อจะมีผลกระทบกระเทือนต่อค่าครองชีพในระดับสูงอย่างแน่นอน แต่ที่รุนแรงก็คือการขาดดุลการชำระเงิน มีผลทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงในระหว่างปี 2520 2521, และ 2522

1.4 เงินเฟ้อ

ภาวะเงินเฟ้อที่ปรากฏขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ต้นปี 2521 สืบเนื่องจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน ซึ่งได้กระโหมมาจากผลกระทบจากต่างประเทศ ฟนวกกับแรงกดดันภายใน ปัจจัยสำคัญจากต่างประเทศ ได้แก่การเพิ่มราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศโอเปค รัฐบาลในช่วงนั้นไม่รีรอที่จะแก้ไขสถานการณ์ โดยไม่สามารถพยุงราคาน้ำมันดังเช่นที่เคยกระทำมา อย่างในอดีตได้ ซึ่งรัฐบาลต้องใช้งบประมาณเพื่อการดังกล่าวประมาณเดือนละ 300 ล้านบาท ดังนั้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2521 ได้มีการประกาศขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกประเภทประมาณร้อยละ 24 การขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิงประกอบกับภาวะการขาดแคลนน้ำมัน มีผลทำให้ราคาน้ำมันซื้อขายในตลาดมืดโดยเฉพาะในต่างจังหวัดสูงกว่าราคาที่ทางราชการประกาศเป็นอันมาก ภาวะการขาดแคลนน้ำมันในช่วงนั้น ทำให้มีการกักตุนน้ำมันและก่อความเดือดร้อนให้แก่ชาวประมง เกษตรกร และผู้ใช้น้ำมันในต่างจังหวัดอย่างกว้างขวาง ยิ่งกว่านั้น เมื่อปลายเดือนมิถุนายน 2522 ประเทศกลุ่มโอเปคได้ประกาศขึ้นน้ำมันดิบจากบาเรลส์ละ 14.55 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นบาเรลล์ละ 18 - 23.5 ดอลลาร์สหรัฐ ในการนี้รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันเบนซินน้ำมันดีเซลทุกชนิด รวมทั้งน้ำมันเตา, น้ำมันก๊าด คิดเฉลี่ยถึงอัตราร้อยละ 40 - 67.4 นับเป็นการขึ้นน้ำมันสูงสุดเป็นประวัติการณ์ มีผลกระทบกระเทือนต่อการประมง การเกษตร ตลอดทั้งการสาธารณูปการต่าง ๆ รวมทั้งการไฟฟ้า การประปา ฯลฯ โดยตรง และล้วนเป็นแรงผลักดันทำให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น อัตราเงินเฟ้อที่เริ่มพุ่งสูงขึ้นในปี 2521 รวมทั้งที่ส่งผลสะท้อนมาจนถึงในช่วงปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากปัจจัยซึ่งมีส่วนเกี่ยวกับต้นทุนการผลิต (cost inflation) มากกว่าอย่างอื่น โดยเฉพาะต้นทุนจากวัตถุดิบ ซึ่งวัตถุดิบนำเข้า น้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมดังกล่าวแล้ว

## ตารางที่ 2 : อัตราเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคา

| รายการ | 2521 ธค. | 2522 มค. | กพ. | มีค. | เมย. | พค. | มิย. | การเปลี่ยนแปลงของเดือนมิย. 22 จาก ธค. 21 (รอยละ) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ดรรชนีราคาผู้บริโภคสำหรับประเทศไทย (2519 = 100) | | | | | | | | |
| ดรรชนีรวม | 118.8 | 119.1 | 120.0 | 121.0 | 122.3 | 124.0 | 124.9 | 5.1 |
| หมวดอาหารและเครื่องดื่ม | 120.6 | 120.4 | 121.4 | 122.1 | 124.1 | 127.0 | 127.9 | 6.1 |
| หมวดเครื่องนุ่งหม | 115.0 | 115.7 | 116.6 | 116.9 | 117.8 | 119.2 | 120.4 | 4.7 |
| หมวดเคหสถานเครื่องเรือนและเครื่องใช้ | 114.8 | 115.8 | 116.8 | 116.9 | 117.7 | 119.1 | 119.7 | 4.3 |
| หมวดพาหนะและบริการขนส่ง | 122.5 | 122.7 | 125.1 | 127.2 | 127.3 | 127.3 | 127.9 | 4.4 |
| หมวดการบันเทิง การอ่านและการศึกษา | 112.7 | 113.0 | 113.0 | 116.9 | 118.2 | 118.8 | 119.2 | 5.8 |

ตารางที่ 2 (ต่อ)

| รายการ | 2521 | 2522 | | | | | | การเปลี่ยนแปลงของเดือน มิย.,22 จาก ธค. 21 (รอยละ) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ธศ. | มค. | กพ. | มีค. | เมย. | พค. | มิย. | |
| ดรรชนีราคาผู้บริโภคสำหรับกรุงเทพฯ (2519 = 100) | | | | | | | | |
| ดรรชนีรวม | 121.8 | 121.7 | 122.4 | 123.0 | 124.0 | 125.9 | 126.9 | 4.2 |
| หมวดอาหารและเครื่องดื่ม | 123.3 | 122.8 | 123.6 | 123.6 | 125.0 | 128.1 | 129.1 | 4.7 |
| หมวดเครื่องนุ่งห่ม | 116.9 | 117.4 | 118.3 | 118.3 | 119.0 | 121.1 | 122.2 | 4.5 |
| หมวดเคหสถาน เครื่องเรือน และเครื่องใช้ | 116.8 | 117.1 | 117.3 | 117.4 | 117.6 | 119.1 | 120.0 | 2.7 |
| หมวดพาหนะและบริการขนส่ง | 128.6 | 128.6 | 131.4 | 132.1 | 132.1 | 132.1 | 133.2 | 3.6 |
| หมวดการบันเทิง การอ่าน และการศึกษา | 114.3 | 114.6 | 114.6 | 120.2 | 122.2 | 122.8 | 123.1 | 7.7 |

ตารางที่ 2 (ต่อ)

| รายการ | 2521 | 2522 | | | | | | การเปลี่ยนแปลงของเดือน มิย. 22 จาก ธค. 21 (ร้อยละ) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ธค. | มค. | กพ. | มีค. | เมย. | พค. | มิย. | |
| ดรรชนีราคาขายส่งสำหรับประเทศไทย (2511 = 100) | | | | | | | | |
| ดรรชนีรวม | 212.4 | 214.7 | 221.1 | 224.8 | 227.9 | 230.1 | 232.4 | 9.4 |
| ผลิตผลเกษตรกรรม | 205.9 | 204.5 | 207.4 | 211.6 | 218.2 | 219.9 | 223.7 | 8.6 |
| อาหาร | 194.5 | 197.7 | 200.9 | 205.1 | 208.4 | 210.2 | 211.5 | 8.7 |
| สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ | 174.4 | 178.6 | 184.2 | 184.8 | 187.8 | 192.0 | 173.2 | 10.8 |
| วัสดุก่อสร้าง | 224.4 | 234.4 | 242.3 | 243.9 | 247.6 | 251.6 | 252.9 | 12.7 |
| เคมีและผลิตภัณฑ์เคมี | 207.3 | 208.2 | 221.7 | 222.5 | 222.6 | 222.9 | 222.9 | 7.5 |
| ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม | 265.0 | 265.0 | 278.4 | 298.0 | 298.0 | 298.0 | 298.0 | 12.5 |

ที่มา : รายงานประจำเดือน ธนาคารกรุงเทพ กันยายน 2522

1.5 การเพิ่มขึ้นของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราบางสกุล
(appreciation of effective exchange rates)

ในปี 2521 พฤติการณ์ในด้านตลาดเงินตราต่างประเทศได้มีความเคลื่อนไหวพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับปีฐาน เช่นปี 2516 ทั้งนี้เพราะระบบการเงินระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปรอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ได้มีการตกลงสมิธโซเนี่ยน (เมื่อปลายปี 2514) และการลดค่าเงินดอลล่าร์ของสหรัฐสองครั้งในปลายปี 2514 และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2515 ประกอบกับความไม่แน่นอนของตลาดเงินตราต่างประเทศ เพราะกองทุนการเงินระหว่างประเทศเอง หลังจากได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการ 20 เพื่อศึกษาลู่ทางปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศในช่วงนั้น ก็ได้ยุติลงโดยมิได้เสนอแนะลู่ทางเพื่อการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศแต่ประการใด คงปล่อยให้ระบบการเงินฯ "ทำการวิวัฒนาการ" ไปเอง เมื่อปี 2519 การประชุมของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ตกลงยอมรับหลักการที่ว่าจะเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราได้โดยอิสระเพื่อที่จะสนับสนุนให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นมากกว่าที่ถูกกดดันไว้เป็นอัตราคงที่ ดังเช่นที่เป็นมาในอดีต ดังนั้นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมแถบยุโรปได้จัดรวมกลุ่มโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนระบบลอยตัว (floating rate system) ขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็ได้หันไปใช้ระบบนี้ แต่ส่วนใหญ่ยังคงยึดแนวคิดดั้งเดิมใช้อัตราแลกเปลี่ยนระบบคงที่โดยผูกเงินสกุลของตนกับเงินสกุลหลักสกุลเดียว (single currency peg) หรือดำรงระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่โดยผูกกับเงินตราต่างประเทศสกุลหลักหลายสกุล (basket of currencies) เมื่อเดือนพฤศจิกายนธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยอมรับแนวความคิดหลังนี้เป็นนโยบาย จึงได้ประกาศยกเลิกการเทียบค่าเสมอภาคเงินบาทกับทองคำหรือเทียบอัตราแลกเปลี่ยนทางการระหว่างเงินบาทกับเงินดอลล่าร์สหรัฐสกุลเดียว

หันมาใช้ระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา กำหนดแต่ละวัน (daily fixing) โดยใช้เงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญหลายสกุลเป็นหลัก โดยเฉพาะเงินมาร์คของเยอรมนี (ดอย์ชมารค) เงินปอนด์สเตอลิงของอังกฤษ เงินฟรังค์ฝรั่งเศส เงินดอลลาร์สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น ¥

แต่อย่างไรก็ดีเมื่อปี 2521 เงินตราต่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการค้าต่างประเทศได้เพิ่มค่าสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐ การเพิ่มค่าของเงินตราสกุลที่สำคัญได้แก่เงินเยนของญี่ปุ่น เงินดอยช์มาค ของเยอรมนี เงินฟรังสวิส ฯลฯ ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 11.1 การเพิ่มขึ้นของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีความสำคัญทางการค้าต่างประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อการนำเข้า (supplier's credit) ย่อมส่งผลกระทบทำให้ราคาสินค้านำเข้า แพงกว่าเดิม และมีผลทำให้ภาวะเงินเฟ้อในประเทศได้รับผลกระทบกระเทือนตามไปด้วย อัตราเงินเฟ้อในปี 2521 จึงพุ่งสูงขึ้นถึงประมาณร้อยละ 8.5 อันเป็นพฤติการณ์ซึ่งตรงกันข้ามกับการคาดคะเนของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคาดคะเนว่าอัตราเงินเฟ้อในปีนั้นประมาณร้อยละ 6

## ตารางที่ 3

## การเพิ่มค่าของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราบางสกุล

| | | เงินดอลล่าร์ สรอ. | เงินเยน | เงินปอนด์ สเตอลิง | เงินดอยช์ มาร์ค | เงินฟรังสวิส | อัตราดอกเบี้ยตลาดยุโรปดอลลาร์ (3 เดือน) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2518 | | 98.6 | 87.9 | 104.6 | 100.4 | 106.3 | 5.1 |
| 2519 | | 100 | 89.0 | 96.7 | 101.1 | 110.7 | 5.0 |
| 2520 | | 99.7 | 94.8 | 101.5 | 102.4 | 105.3 | 7.19 |
| 2521 | พย. | 93.9 | 109.0 | 106.2 | 104.4 | 121.8 | 11.69 |
| | ธค. | 94.6 | 112.8 | 107.2 | 105.2 | 120.3 | 11.69 |
| 2522 | มค. | 94.4 | 107.7 | 107.8 | 104.8 | 118.0 | – |
| | กพ. | 94.6 | 106.2 | 108.7 | 104.6 | 118.2 | – |
| | มีค. | 94.3 | 103.2 | 111.2 | 104.6 | 117.6 | 10.56 |
| | เมย. | 94.7 | 98.6 | 115.6 | 103.4 | 115.7 | – |
| | พค. | 95.8 | 98.1 | 116.5 | 103.4 | 115.2 | 11.06 |
| | มิย. | 96.1 | 97.7 | 119.9 | 103.7 | 116.8 | 10.50 |
| | กค. | 94.1 | 97.9 | 127.6 | 103.8 | 115.7 | 11.32 |
| | สค. | 94.6 | 97.9 | 126.8 | 103.5 | 113.9 | 12.12 |
| | กย. | 94.7 | 95.5 | 123.7 | 104.2 | 115.7 | 12.75 |
| | ตค. | 97.2 | 92.2 | 121.1 | 104.9 | 113.6 | 15.69 |

ที่มา : World Financial Markets, Morgan Grearanty Trust Company of New York, November 1979, P. 10, 11.

ภาวะการเงินตึงตัว

สถานการณ์การเงิน เงินฝาก เงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ตลอดทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างธนาคาร ปรากฏตามตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า ปริมาณเงินตามความหมายแคบได้ลดลงจากร้อยละ 16.1 เมื่อปี 2519 เป็นร้อยละ 9.0 ในปี 2520 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.4 เมื่อปี 2521 (หลังจากนั้นได้ลดลงตามลำดับ และการลดลงในช่วงหลัง 2521 เป็นนโยบายจงใจในอันที่จะควบคุมภาวะเงินเฟ้อของธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง) ปริมาณเงินตามความหมายกว้าง กลับมีอัตราเพิ่มในทางลดลงจากร้อยละ 20 เมื่อปี 2519 คงอยู่ในอัตราร้อยละ 20 ในปีต่อมา และลดลงเป็นร้อยละ 18.5 เมื่อปี 2521 ในขณะเดียวกันเงินรับฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้นปรากฏว่าได้ลดลงจากร้อยละ 22 เมื่อปี 2519 คงอยู่ในอัตราเดิมในปี 2520 และลดลงเป็นอัตราร้อยละ 20.4 เมื่อสิ้นปี 2521 ผลก็คืออัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้ยืมต่อเงินฝากได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 89.9 เมื่อปี 2519 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 93.8 และร้อยละ 102.17 ในปี 2520 และ 2521 ตามลำดับ ในปี 2522 อัตราส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลา ในขณะเดียวกันสถานการณ์ทางด้านอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างธนาคารเป็นดัชนีชี้ให้เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์มีความต้องการเงินเพื่อดำรงสภาพคล่องในเกณฑ์สูงการกู้ยืมระหว่างธนาคารพาณิชย์มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวพุ่งสูงขึ้นจากร้อยละ 7.5 ในปี 2519 เป็นร้อยละ 9.5 ในปี 2520 และร้อยละ 12 เมื่อปี 2521 ปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งบ่งชี้ถึงภาวะการเงินตึงตัวของธนาคารพาณิชย์ก็คือเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงจากร้อยละ 16.3 ต่อปีเป็นร้อยละ 27.4 ในปี 2520 และร้อยละ 31.0 ในปี 2521

ตารางที่ 4

เงินฝากทั้งสิ้น เงินให้กู้ยืม และปริมาณเงินปี 2519 - 22

(หน่วย/ล้านบาท)

| | ธันวาคม | | | 2522 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2519 | 2520 | 2521 | มค. | กพ. | มีค. | เมย. | พค. |
| 1. เงินรับฝากของ ธ.พาณิชย์ | 107,172 | 130,794 | 157,460 | 157,464 | 159,778 | 162674 | 163,141 | 163,166 |
| | (22.2%) | (22.0%) | (20.4%) | (19.0%) | (17.8%) | (17.9%) | (17.7) | (16.2%) |
| 2. เงินให้กู้ยืมของ ธ.พาณิชย์ | 96,377 | 122,810 | 160,878 | 166,528 | 169,922 | 172,486 | 174,366 | 177,408 |
| | (16.3%) | (27.4%) | (31.0%) | (29.9%) | (29.1%) | (31.1%) | (31.1%) | (29.4%) |
| 3. อัตราส่วนของ(2) ต่อ (1)% | 89.92 | 93.89 | 102.17 | 105.54 | 106.34 | 106.03 | 106.88 | 108.72 |
| 4. อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคาร (หน่วย/ร้อยละ) | 7.50 | 9.50 | 12.00 | 12.50 | 12.75 | 12.75 | 13.00 | 13.25 |
| 5. ปริมาณเงินตามความหมายแคบ | 40,627 | 44,296 | 52,905 | 56,620 | 57,614 | 58,566 | 57,165 | 56,303 |
| | (16.1%) | ( 9.0%) | (19.4%) | (20.5%) | (16.4%) | (16.1%) | (17.5%) | (16.1%) |
| 6. ปริมาณเงินตามความหมายกว้าง | 136,347 | 163,634 | 193,678 | 198,778 | 201,280 | 203,856 | 202,954 | 204,274 |
| | (20.0%) | (20.0%) | (18.5%) | (18.7%) | (16.9%) | (17.6%) | (16.7%) | (16.3%) |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำหรับสถานการณ์การเงินในครึ่งปีแรกของปี 2522 จะสังเกตได้ว่า อัตราเพิ่มของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ยังเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจากร้อยละ 19 เมื่อเดือนมกราคม เป็นร้อยละ 16.2 เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม เงินให้กู้ยืมของระบบธนาคารพาณิชย์กลับขยายตัวในอัตราสูง ทำให้อัตราส่วนของเงินให้กู้ยืมต่อเงินรับฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นจาก 105.5 เป็น 108.7 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2522 อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างธนาคารก็คงมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีทีท่าว่าจะลดลง ปริมาณเงินตามความหมายแคบได้ลดลงจาก 56,620 ล้านบาท เมื่อเดือนมกราคม เป็น 56,303 ล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม ในช่วงระยะเดียวกันปริมาณเงินตามความหมายกว้างก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจากร้อยละ 18.7 เมื่อเดือนมกราคม เป็นร้อยละ 16.3 เมื่อเดือนพฤษภาคม

## 2.1 การคลังภาครัฐบาล

รัฐบาลได้จัดดำเนินนโยบายการคลังโดยงบประมาณขาดดุลตลอดมานับตั้งแต่ปี 2518 – 2521 ตามข้อมูลงบประมาณขาดดุล (โปรดดูตารางที่ 5) ในปี 2518 เป็นจำนวน 7,470 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 16,143 ล้านบาท ในปี 2519 แต่วงเงินงบประมาณขาดดุลในปี 2520 ลดลงเป็นจำนวน 12,513 ล้านบาท และในปี 2521 งบประมาณขาดดุลในเกณฑ์เดียวกับปีก่อนคือเป็นจำนวน 12,838 ล้านบาท โดยใช้วิธีชดเชยงบประมาณขาดดุลประจำปีจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารออมสินเป็นแหล่งสำคัญ แต่ด้วยเหตุที่การเบิกจ่ายงบประมาณแต่ละงวดมีความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ แม้ว่ารัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในวงเงินสูงถึง 82 พันล้านบาท แต่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จ่ายจริงมีปริมาณเพียงร้อยละ 60 ของวงเงินงบประมาณปี 2522 ภาครัฐบาลจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่ทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลดลง เพราะงบประมาณที่ค้างจ่าย

กลายเป็นเงินคงคลังซึ่งได้เพิ่มสูงขึ้นในช่วงนี้ กล่าวคือ หากเปรียบเทียบกับปี 2518 – 2520, การใช้เงินคงคลังเพิ่มขึ้นจาก 2,430.7 ล้านบาท เป็น 1,832 ล้านบาท และ 700.9 ล้านบาทตามลำดับ แต่ในปี 2521 เงินคงคลังซึ่งเป็นจำนวนเงินค้างจ่าย มีจำนวนสูงขึ้น 966 ล้านบาท และในปี 2522 ก็เช่นเดียวกัน การเบิกจ่ายวงเงินงบประมาณล่าช้าจึงมีส่วนทำให้กระแสเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลดลงดังกล่าวในหัวข้อข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเดือนเมษายน 2522 ภาครัฐบาลมีส่วนทำให้ปริมาณเงินลดลงในเกณฑ์สูงทีเดียว กล่าวคือรัฐบาลได้กู้ยืมจากระบบธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนทั้งสิ้น 596.6 ล้านบาท แต่ในเดือนนั้น รัฐบาลตลอดทั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นำเงินฝากในระบบธนาคารเป็นจำนวน 249.1 ล้านบาท ผลก็คือภาครัฐบาลมีส่วนทำให้เงินไหลออกจากระบบเศรษฐกิจ โดยกระแสเงินหมุนเวียนลดลงคิดเป็นจำนวนถึง 347.5 ล้านบาท ในเดือนพฤษภาคม ก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลยืมเงินจากระบบธนาคารเป็นจำนวนลดลง 478.1 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลรวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ฝากเงินไว้กับระบบธนาคารเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,075.1 ล้านบาท เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าภาครัฐบาลทำให้ปริมาณเงินลดลงเป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 1,553.2 ล้านบาท ในสถานการณ์การเงินกำลังได้รับความกดดันอยู่แล้ว ภาครัฐบาลจึงนับได้ว่านอกจากไม่ได้ช่วยคลี่คลายให้กระแสเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้นแล้วยังทำให้ภาวะการเงินตึงตัวกลับเลวร้ายลงไปอีก เพราะฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า ภาวะการเงินตึงตัวซึ่งเริ่มอุบัติขึ้นในช่วงกลางปี 2521นั้นไม่ได้รับการแก้ไขโดยมาตรการทางด้านการคลัง แม้แต่ประการใดเลย

ตารางที่ 5 ฐานะการคลังของรัฐบาล

(หน่วย : ล้านบาท)

| | รายจ่ายทั้งสิ้น | รายจ่ายทั้งสิ้น | งบประมาณขาดดุล (-) เกินดุล ( ) | การขาดเงินงบประมาณขาดดุล | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | เงินกู้สุทธิในประเทศ | | | | กู้จากต่างประเทศ | การผลิตเหรียญกษาปณ์ | เงินฝากของกระทรวงการคลังต่างประเทศ | การใช้เงินคงคลัง (+) หรือเงินคงคลัง (-) |
| | | | | ธนาคารแห่งประเทศไทย | ธนาคารพาณิชย์ | ธนาคารออมสิน | อื่น ๆ | รวมทั้งสิ้น | | | | |
| ๒๕๐๐ | 31,111.2 | 45,481.2 | 7,650.0 | - 468.7 | 1,621.2 | 735.0 | 827.7 | 3,823.8 | - 177.6 | 69.3 | 1,383.7 | 2,430.7 |
| ๒๕๐๑ | 41,781.6 | 50,221.4 | -35,140.9 | 5,481.3 | 9,903.5 | 1,623.4 | 719.0 | 17,133.7 | - 90.0 | 65.7 | 4,914.4 | 1,682.1 |
| ๒๕๐๒ | 47,731.3 | 47,731.3 | - 630.8 | 3,491.5 | 655.9 | 435.0 | - 69.8 | 1,457.0 | - 99.3 | 18.3 | - 187.8 | - 480.8 |
| ๒๕๐๓ | 53,110.7 | 53,252.0 | -1,569.8 | 558.8 | 751.7 | 313.0 | 141.4 | 1,770.9 | - 15.7 | 14.4 | 95.8 | - 4.1 |
| ๒๕๐๔ | 58,110.7 | 63,966.3 | -5,855.6 | 8,435.6 | 1,809.7 | 364.0 | 308.0 | 8,907.3 | - 33.4 | 13.1 | 2,180.0 | -4,685.1 |
| ๒๕๐๕ | 67,822.4 | 72,961.8 | -5,139.4 | 8,435.6 | 1,809.7 | 364.0 | 308.0 | 8,907.3 | - 33.4 | 24.9 | 1,738.5 | 5,721.8 |
| ๒๕๐๖ | 81,933.0 | 90,691.6 | -8,758.6 | -1,049.8 | 287.2 | 525.4 | 106.7 | -1,073.3 | - 99.3 | | | 700.9 |
| ๒๕๐๗ | 93,458.4 | 86,371.3 | -12,513.1 | 6,387.7 | 1,431.3 | 2,204.1 | 1,146.6 | 11,010.3 | 111.3 | 95.4 | 598.2 | -2,123.6 |
| ๒๕๐๘ | 121,772.1 | 114,324.9 | -9,447.9 | 3,365.7 | 885.1 | 693.9 | 363.9 | 4,018.0 | 39.7 | 19.7 | 501.1 | 129.8 |
| ๒๕๐๙ | 138,350.9 | 133,715.0 | 2,635.5 | -3,761.5 | 669.7 | 530.2 | 121.4 | -1,508.3 | - 7.1 | 4.9 | -1,847.5 | - 8,471.5 |
| ๒๕๑๐ | 153,415.3 | 151,052.6 | -3,630.6 | 10,384.0 | 184.4 | 481.7 | 474.4 | 11,524.3 | 64.3 | 44.2 | 1,330.3 | 8,972.1 |
| ๒๕๑๑ | 171,917.2 | 168,059.4 | -5,302.3 | - 3,668.8 | - 58.1 | 473.3 | 169.9 | -3,083.7 | 25.4 | 36.3 | 840.1 | |
| ๒๕๑๒ | 196,023.4 | 172,023.4 | -13,825.0 | 3,248.0 | 2,190.9 | 1,215.2 | 1,302.3 | 13,901.9 | - 633.9 | 133.7 | 406.6 | - 966.0 |
| ๒๕๑๓ | 218,344.3 | 196,630.6 | -1,425.3 | 1,226.7 | 2,643.9 | 476.0 | 340.3 | 4,704.2 | - 387.1 | 31.3 | - 513.0 | -3,513.0 |
| ๒๕๑๔ | 238,490.2 | 196,946.6 | 1,561.4 | - 1,653.6 | -1,093.8 | 218.3 | 253.9 | -2,306.1 | - 84.8 | 27.7 | 575.9 | 177.7 |
| ๒๕๑๕ | 274,377.8 | 221,814.9 | -6,386.9 | 11,418.7 | 1,404.8 | 723.5 | 338.3 | 13,918.1 | - 106.2 | 30.4 | 738.7 | -7,398.1 |
| ๒๕๑๖ | 314,815.5 | 281,317.5 | -6,304.3 | -1,893.8 | - 813.3 | 313.1 | 411.4 | -2,476.3 | 5.7 | 37.4 | 489.0 | 199.3 |
| ๒๕๑๗ | 411,777.5 | 5,973.1 | - 504.5 | 1,598.5 | - 291.7 | 158.8 | 59.7 | 1,073.3 | - 140.1 | 7.2 | - 137.3 | - 1,833.7 |
| ๒๕๑๘ | 1,001.1 | 5,173.3 | - 467.6 | 917.1 | 811.3 | 110.6 | 87.8 | 1,804.5 | - 19.1 | 8.0 | 495.9 | 533.0 |
| ๒๕๑๙ | 5,775.3 | 5,803.2 | - 45.2 | - 755.9 | 2,043.3 | 156.4 | 197.7 | 1,881.4 | - 175.9 | 9.0 | - 871.8 | 838.8 |
| ๒๕๒๐ | 5,473.8 | 5,760.3 | - 286.0 | -1,083.1 | 961.0 | 650.8 | 105.9 | - 342.0 | - 38.2 | 11.2 | 9.0 | - 801.9 |
| ๒๕๒๑ | 6,881.8 | 6,843.3 | 38.1 | - 104.0 | - 961.0 | - 7.3 | 35.8 | -1,039.7 | 89.4 | 9.1 | 894.8 | 853.0 |
| ๒๕๒๒ | 7,644.5 | 6,803.2 | 841.3 | - 481.5 | - 459.9 | - 30.6 | 82.2 | - 911.8 | - 84.8 | 7.4 | - 314.1 | 2,100.2 |
| ๒๕๒๓ | 8,021.7 | 8,767.4 | - 864.7 | 320.3 | - 430.2 | 273.8 | 106.8 | 174.7 | - 8.9 | 8.9 | - 317.0 | 814.7 |
| ๒๕๒๔ | 8,911.2 | 8,928.3 | - 1,089.4 | - 43.7 | 1,068.9 | 125.0 | - 10.9 | 1,267.9 | - 316.9 | 18.3 | 937.0 | -2,515.2 |
| ๒๕๒๕ | 11,611.7 | 8,401.5 | -3,761.6 | 11,011.7 | 835.8 | 315.0 | 197.5 | 12,493.8 | - 22.5 | 17.7 | 831.9 | 7,608.3 |
| ๒๕๒๖ | 12,911.7 | 9,577.1 | -3,919.2 | -6,011.3 | 3,551.5 | - 918.0 | - 10.4 | -3,493.1 | 81.1 | 9.9 | - 427.7 | 130.4 |
| ๒๕๒๗ | 14,501.6 | 9,413.4 | -1,138.0 | 3,010.7 | -2,581.1 | 187.3 | 393.4 | 1,010.9 | 4.4 | 10.5 | - 734.3 | 1,527.0 |
| ๒๕๒๘ | 1,925.5 | 8,527.0 | -1,272.0 | 998.1 | - 447.8 | - 34.0 | 93.4 | 609.7 | | | | |
| ๒๕๒๙ | 10,455.6 | 12,015.6 | -1,194.2 | 372.8 | 1,313.9 | 1,037.4 | 435.1 | 3,159.2 | - 365.2 | 33.3 | - 538.9 | -1,213.0 |
| ๒๕๓๐ | 5,701.4 | 3,435.9 | 397.5 | - 143.3 | - 73.3 | 221.0 | 47.5 | 52.0 | - 85.2 | 10.4 | - 321.9 | - 259.0 |
| ๒๕๓๑ | 6,716.7 | 8,316.7 | -1,885.7 | 933.3 | 593.3 | 518.0 | 314.3 | 2,358.9 | - 274.5 | 14.0 | - 723.3 | - 761.1 |
| ๒๕๓๒ | 7,933.0 | 8,713.0 | - 194.0 | 147.2 | 371.2 | 178.4 | 121.3 | 1,818.1 | - 41.9 | 11.4 | 84.9 | - 212.3 |
| ๒๕๓๓ | 8,825.9 | 8,825.9 | - 450.0 | 347.2 | -2,174.8 | 91.1 | 1,574.1 | - 117.3 | 11.9 | 11.9 | - 68.7 | 517.5 |
| ๒๕๓๔ | 7,058.3 | 6,501.3 | 557.0 | - 34.8 | 194.2 | — | - 151.4 | 43.0 | | | | - 890.3 |

ที่มา : รายงานประจำเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2 มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่ร้ายกว่ามาตรการในด้านการคลังก็คือ มาตรการการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเมื่อเดือนสิงหาคม 2521 ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งเป็นสมมติฐานว่า ภาวะเงินเฟ้อที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงนั้น ประกอบกับการขาดดุลการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศถึง 13,298 ล้านบาท พร้อม ๆ กัน เป็นปรากฏการณ์อันมีมูลเหตุมาจากการเพิ่มของอุปสงค์มวลรวมในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณเงินตามความหมายแคบ (รวมทั้งการขยายสินเชื่อในรูปของการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ในช่วงนั้น (ดูตารางที่ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมั่นใจว่า วิธีที่จะแก้ไขภาวะเงินเฟ้อในประเทศให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะต้องมุ่งเน้นในด้านการลดอุปสงค์มวลรวมนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยมาตรการ ซึ่งจะต้องจำกัดควบคุมปริมาณเงินหมุนเวียนให้น้อยลง และจะต้องชะลอการให้สินเชื่อในรูปของการให้เงินกู้ยืมของระบบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ภายในขอบเขตที่เหมาะสม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงประกาศแนวนโยบายเช่นนี้ออกมาเป็นมาตรการที่ใช้ดำเนินการโดยทันที 1/

สาระสำคัญของมาตรการเงินซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศเป็นกฎหมายมีผลบังคับต่อธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ในช่วงระยะนั้นอาจจะสรุปได้ดังนี้

---

1/ เสนาะ อูนากูล "บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ต่อระบบการเงินและการควบคุมเครดิตในประเทศ" รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย เล่มที่ 18, สิงหาคม 2521, หน้า 97 - 98

(1) การขึ้นอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน และอัตรารับช่วงซื้อลดของธนาคารกลาง จากร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 12.5 โดยเจตนาที่จะชลอการขยายสินเชื่อและการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินจากธนาคารพาณิชย์

(2) การกำหนดวงเงิน (Quota) ซึ่งธนาคารพาณิชย์สามารถกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) การเพิ่มปริมาณพันธบัตรรัฐบาลให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ถือในกรณีที่จะเปิดสาขาใหม่ โดยกำหนดอัตราเพิ่มจากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 16

(4) กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์นำเงินฝาก ณ ธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11 เป็นร้อยละ 13 ของเงินฝากทั้งสิ้น

(5) ธนาคารแห่งประเทศไทย คงตระหนักดีว่า บริษัทเงินทุนใช้เงินซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อการเก็งกำไรมากเกินไป อันจะทำให้ปริษัทเงินทุนขาดสภาพคล่องและความมั่นคงทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้วางมาตรการ กำหนดหลัก-เกณฑ์โดยระบุเป็นเงื่อนไขว่าบริษัทเงินทุนสามารถลงทุนในหลักทรัพย์ได้ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 60ของเงินกองทุนของบริษัท นอกจากนี้ยังได้กำหนดวงเงินระดับสูงสุด ที่บริษัทเงินทุนสามารถให้เช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ โดยบริษัทเงินทุนจะต้องดำรงอัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 (และให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2522)

(6) ในด้านการค้าระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่รัฐบาลได้ดำเนินการหลายอย่าง โดยมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาการขาดดุลทางด้านการชำระเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มภาษีศุลกากร สินค้านำเข้า 141 รายการ และห้ามสินค้านำเข้าโดยเด็ดขาดจำนวน 18 รายการ ซึ่งรัฐบาลเชื่อว่าจะสามารถลดอุปสงค์ของสินค้านำเข้า และช่วยให้ดุลการค้าคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น มาตรการ

ของธนาคารแห่งประเทศเมื่อกลางปี 2521 เท่าที่สรุปไว้โดยสังเขปนี้ ตั้งอยู่บนรากฐานของความคิดหรือความเข้าใจที่ว่าภาวะเงินเฟ้อในประเทศ ในขณะนั้นเกิดขึ้นจากการเพิ่มของปริมาณเงิน และการขาดดุลทางด้านการชำระเงินระหว่างประเทศมีมูลเหตุมาจากอุปสงค์ของสินค้านำเข้าที่กำลังขยายตัวสูงเกินไปโดยธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ปล่อยสินเชื่อเพื่อการนำเข้านั้น ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามควบคุมกระแสเงินหมุนเวียนโดยทั่วไป และชลอการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เป็นกรณีพิเศษ การควบคุมปริมาณเงิน และการชลอสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ จะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่นั้น เราจะได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิมมักจะกล่าวว่า เจ้าหน้าที่การเงินสามารถควบคุม "ปริมาณเงิน" (ตามความหมายต่าง ๆ) ได้ แต่ตามแนวความคิดแบบใหม่ เมื่อคำนึงถึงสถานภาพเศรษฐกิจเปิด เห็นจะต้องยอมรับกันว่า ธนาคารกลาง ไม่มีทาง ที่จะควบคุมปริมาณเงินได้อย่างเต็มที่ จะควบคุมได้ก็เฉพาะปริมาณเงินอันมีส่วนคาบเกี่ยวกับทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ และปัจจัยอื่น ๆ อันเป็นองค์ประกอบของฐานเงิน (monetary base) เท่านั้น ดังนั้นเราจะได้ประเมินมาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทยในตอนหลัง

1.2 ภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก

รัฐบาลได้เสนอเป็นพระราชบัญญัติเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากจากบัญชีเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในอัตราร้อยละ 10 มาตั้งแต่ปี 2519 โดยรัฐบาลในขณะนั้นสามารถเก็บภาษีเข้าท้องพระคลังได้ประมาณปีละ 500 ล้านบาท และในปีต่อมาจำนวนภาษีดังกล่าวมีจำนวนสูงขึ้นประมาณปีละ 1,000 ล้านบาท แต่ด้วยเหตุที่ธนาคารของรัฐ โดยเฉพาะธนาคารออมสินนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก ผลกระทบกระเทือนย่อมจะเกิดขึ้นแก่ธนาคารพาณิชย์ไม่มากก็น้อย ยอดเงินฝากทุกประเภทของธนาคารออมสินได้ขยายตัวจาก 13,387 ล้านบาท เมื่อ

ปี 2519 เป็น 17,950.4 ล้านบาท ในปี 2521 และเป็นจำนวน 20,101.7 ล้านบาท เมื่อเดือนสิงหาคม 2522 เมื่อคิดเทียบส่วนกับเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าเงินรับฝากของธนาคารออมสินมีปริมาณเกือบเท่ากับเงินฝากประเภทกระแสรายวันทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ นโยบายการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากจะมีผลกระทบต่อการระดมเงินออมมากน้อยเพียงใด ยังหาข้อยุติมิได้ แต่ความจริงที่ว่าเมื่อปลายปี 2522 ในช่วงที่ภาวะการเงินตึงตัวได้ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วง และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขมักขเม้นที่จะแก้ปัญหานั้น ข้อเสนอแนะซึ่งได้รับขึ้นพิจารณา และมีการโต้เถียง วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางประเด็นหนึ่งก็คือ การที่จะยกเลิกภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปล่อยให้รัฐบาลในช่วง 2519 ยอมรับภาษีดอกเบี้ยเงินฝากมีผลบังคับตามกฎหมายครั้นเวลาล่วงเลยมาถึงขั้นภาวะการเงินตึงตัวกลายเป็นปัญหาใหญ่แล้ว เจ้าหน้าที่การเงินกลับเสนอแนะให้ยกเลิกภาษีดังกล่าว (แต่ก็ไม่ได้รับการยกเลิก) นั้น นับเป็นที่ท่าของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงินโดยปราศจากครรลองและเป้าหมายอันตั้งอยู่บนรากฐานแห่งวิธีการวิทยาศาสตร์และปราศจากยุทธวิธีของการดำเนินนโยบายอันมีประสิทธิภาพ

การที่จะวิจารณ์บทบาทและการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในทางที่ว่า เป็นปัจจัยก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะการเงินตึงตัวโดยดำเนินนโยบายมาตรการผิดพลาดนั้น ออกจะเป็นการกล่าวที่ค่อนข้างรุนแรงสักหน่อย ฉะนั้นเพื่อที่จะพิสูจน์ถึงคำกล่าวอ้างเช่นนั้น จะต้องมีเหตุผลสนับสนุนยืนยัน ในการวิจัยนี้ผู้ศึกษาจะขอใช้โมเดลอย่างง่ายเป็นเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์ และจะเป็นแนวทางชี้ให้เห็นว่าการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งการจำกัดควบคุมและการชะลอการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์เป็นมาตรการที่ผิดพลาด จะขอกล่าวถึงสาระสำคัญของวิธีการวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

## III. การดำเนินนโยบายการเงิน (Modus operandi of Monetary Policy)

### 3.1 ฟังชั่นแสดงการประเมินผลของนโยบาย

การวิเคราะห์มาตรการการเงิน และผลสะท้อนของนโยบายการเงินต่อสถานภาพการเงินโดยทั่วไป และต่อฐานะเงินสำรอง รวมทั้งการให้กู้ยืมของระบบธนาคารพาณิชย์ จักต้องอาศัยแนวทางเป็นเครื่องมือศึกษา โดยมุ่งหมายที่จะช่วยให้สามารถกำหนดตัวแปรอันแสดงนโยบาย และประเมินกลไก ซึ่งนโยบายนั้น ๆ จะส่งผลกระทบต่อภาวะการเงินและเป้าหมายต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจได้ ในเรื่องการศึกษา "กลไก" ระหว่างนโยบาย และผลสะท้อนต่อภาวะการเงินนี้ มีตัวแปรสำคัญที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ 3 ประเภทด้วยกันคือ ตัวแปรประเภทแรกได้แก่ตัวแปรซึ่งแสดงพฤติกรรมของนโยบาย (instrument variables) ตัวแปรประเภทนี้เจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง (ธนาคารแห่งประเทศไทย) มีอำนาจควบคุมและกำกับได้อย่างเต็มที่โดยสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินในรูปแบบต่าง ๆ จึงอาจจะพิจารณาได้จากตัวแปรชนิดนี้ ตัวแปรอีกประเภทหนึ่ง ประกอบด้วยเป้าหมายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป และเป้าหมายทางเงินโดยเฉพาะ การเปลี่ยนแปลงมาตรการใด ๆ ย่อมมุ่งเน้นที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง อาทิ ลดฐานะเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์เพื่อป้องกันการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในระดับสูงเกินไป อันจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ การควบคุมภาวะเงินเฟ้ออันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเงินนับได้ว่าเป็น "เป้าหมาย" ของนโยบายดังกล่าว ตัวแปรประเภทหลังนี้ จึงเรียกว่า ตัวแปรซึ่งแสดงเป้าหมาย (target variables) ของนโยบาย ที่ควรจะสังเกตเป็นพิเศษก็คือ ตัวแปรประเภทนี้ เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางมุ่งหมาย หรือมีจุดประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทางที่เจ้าหน้าที่ต้องการหากแต่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงได้โดยตรง กล่าวคือ ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง "ต้องการ" (หรือกำหนดเป้าหมายว่า) ในปีนี้อัตราเงินเฟ้อควรจะอยู่ในอัตรา

ร้อยละ 10 เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางไม่มีปกาสิต หรือพละการที่จะบันดาลให้ภาวะเศรษฐกิจเป็นเช่นนั้นได้โดยตรง จะกระทำได้ก็โดยเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะอันจะก่อให้บรรลุเป้าหมายเช่นนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นหรือไม่เป็นเช่นนี้ก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีตัวแปรอีกรูปแบบหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย กับความเปลี่ยนแปลงของเป้าหมาย ตัวแปรประเภทนี้นับได้ว่าเป็น "เครื่องชี้" ว่าผลเบื้องต้นของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงนั้น สังเกตุได้จากตัวแปรใดบ้าง ตัวแปรคั่นกลาง หรือเครื่องเชื่อมนี้ จึงเรียกว่า เป้าหมายขั้นกลางหรือเครื่องชี้ ผลกระทบของนโยบาย [1] (indicator or state variable)

โดยนัยดังกล่าวนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย เป้าหมายขั้นกลาง และเป้าหมายขั้นสุดท้ายสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงมาตรการ หรือนโยบาย และแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายเช่นนั้น มีประสิทธิภาพในการส่งผลสะท้อนต่อเป้าหมายขั้นกลางใดบ้าง และมีผลเปลี่ยนแปลงในด้านเป้าหมายขั้นสุดท้ายมากน้อยเพียงใด หรือไม่ คุณลักษณะเช่นนี้ เป็นกระบวนการต่อเนื่องหรือยุทธวิธี (transmission mechanism) ของนโยบายการเงิน นักเศรษฐศาสตร์เรียกความสัมพันธ์เช่นนี้ว่า สมการแสดงการดำเนินนโยบายของเจ้าหน้าที่การเงิน หรือ Reaction function ซึ่งอาจจะเขียนได้ดังนี้ [1]

$$P = P(X, Z, U) \qquad (1)$$

โดยใช้ P แทนตัวแปรซึ่งแสดงเป้าหมาย X แทนแนวนโยบาย Z แทนตัวแปรคั่นกลาง และ U ตัวแปรอื่น ๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะมีผลเนื่องมาจากภาวะการณ์ภายนอกโมเดลที่จะศึกษา จึงเห็นได้ว่ามีตัวแปรต่าง ๆ ในการวิเคราะห์นโยบายอยู่ I + J + K ตัวแปร เพราะว่า

---

[1] Jan Tinbergen, On Theory of Economic Policy (Amsterdam : North Holland, 1952), p.7; Karl AFox, Jati Singupta, and Erik Thorbecke, Theory of Quantitative Economic Policy (Chicago : Rand McNally, 1966), pp. 27-28.

ตัวกำหนดเป้าหมาย (targets) $P_i = i, 1.....I$

ตัวแปรกำหนดนโยบาย (instruments) $X_j = j, 1.....J$

ตัวแปรคั่นกลาง (State variables) $A_k = k, 1.....K$

เมื่อเจ้าหน้าที่การเงิน (ธนาคารกลางร่วมกับกระทรวงการคลัง) ดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง นโยบายนั้นจะส่งผลกระทบต่อเป้าหมาย ซึ่งอาจจะวัดได้ดังนี้

$$\frac{d P_i}{d X_j} = \frac{\partial P_i}{\partial X_j} + \sum_{k=1}^{K} \frac{\partial P_i}{\partial Z_k} \frac{dZ_k}{dX_j} \qquad .....(2)$$

สมการนี้ เป็นแถลงการณ์ กำหนดว่า ผลสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจจะวัดด้วยผลกระทบทางเศรษฐกิจ อันอาจจะจำแนกออกได้เป็นสองลักษณะ คือผลทางตรง (เทอมแรกทางขวามือของสมการ (2) กับผลทางอ้อม ของนโยบาย ซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงกับตัวแปรคั่นกลาง และตัวแปรอื่น ๆ ของโมเดลที่ใช้ศึกษา (เทอมหลัง)

## 3.2 ยุทธวิธีหรือกลไกต่อเนื่องของนโยบายการเงิน (Monetary policy mechanism)

(1) มาตรการอันเป็นองค์ประกอบของนโยบาย (Instruments of monetary policy) ตามแนวความคิดที่กล่าวโดยสังเขปนี้ การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินเป็นเรื่อง ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อความเปลี่ยนแปลงของรายการสำคัญอันมีส่วนคาบเกี่ยวกับงบดุลของธนาคารกลาง และของธนาคารพาณิชย์ โดยพิจารณาฐานะดุลการชำระเงินระหว่างประเทศควบคู่พร้อมกันไปด้วย เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์เศรษฐกิจ "เปิด" โดยเฉพาะฐานะดุล

การชำระเงินระหว่างประเทศจะต้องได้รับการวิเคราะห์เป็นองค์ประกอบของเศรษฐ-กิจภายใน การวิเคราะห์นโยบายโดยไม่ยึดถือแนวความคิดข้างต้น เป็นบรรทัดฐานแห่งการวิเคราะห์ ย่อมจะไม่สอดคล้องตามครรลองแห่งการศึกษาตามวิธีการวิทยา-ศาสตร์และจะไม่ช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถประเมินผลของนโยบายโดยปราศจากเหมาะสมอย่างถูกต้องได้ การประเมินนโยบายของธนาคารกลาง โดยแนวความคิดข้างต้นทำให้มองเห็นได้ว่านโยบายการเงินนั้นเป็น "ตัวแปรภายใน" (endogenous variable) เราจะใช้เป็นแนวทางสำรวจนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วง ซึ่งภาวะการเงินตึงตัวได้ปรากฏขึ้น และทวีความรุนแรงเป็นลำดับตลอดมาในช่วง 2520 - 2522

มาตรการการเงินที่สำคัญซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายและภาระหน้าที่รับผิดชอบตาม พ.ร.บ.ธนาคารกลาง ซึ่งมีอยู่เอนกประการ และไม่จำเป็นจะนำมากล่าวในที่นี้อย่างละเอียด ในที่นี้จะขอทบทวนมาตรการที่สำคัญ ๆ ซึ่งอาจจะศึกษาได้จากฐานะงบดุลของธนาคารกลาง ภาคธนาคารพาณิชย์ และภาคเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร ดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

ฐานะงบดุลของเจ้าหน้าที่การเงิน ธนาคารพาณิชย์ และภาคเอกชน

| ธนาคารกลาง | | ธนาคารพาณิชย์ | | ภาคเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร | |
|---|---|---|---|---|---|
| สินทรัพย์ | หนี้สิน | สินทรัพย์ | หนี้สิน | สินทรัพย์ | หนี้สิน |
| RFX | RR | RR | D | D | $B^{p.s}$ |
| $B^{m.d}$ | CUR | RE | RB | $B^{p.d}$ | W |
| RB | | $B^{b.d}$ | | $F^{p.d}$ | |
| | | $F^{b.d}$ | | | |

(ก) บัญชีงบดุลของธนาคารกลาง หนี้สินประกอบด้วย ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ (เหรียญกษาปณ์กระทรวงการคลังเป็นผู้ออก) ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะธนาคารกลางเป็นผู้มีอำนาจโดยสิทธิขาดในการออกบัตร (CUR) โดยมีพระราชบัญญัติ พ.ศ.2511 กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า ธนบัตรที่ออกจะต้องมีทุนสำรองเงินตราหนุนหลังไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 (ส่วนอีกร้อยละ 40 ใช้พันธบัตรรัฐบาลไทย ที่ปลอดจากภาระผูกพัน) นอกจากนี้ ธนาคารกลางเป็นผู้กำหนดเงินสำรองซึ่งธนาคารพาณิชย์จะต้องนำฝากไว้ในบัญชีเงินฝาก ณ ธนาคารกลาง (R) จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอัตราส่วนเงินสดสำรองตามกฎหมาย (k) ซึ่งธนาคารกลางเป็นผู้กำหนด ในด้านสินทรัพย์ ธนาคารกลางถือทุนสำรองระหว่างประเทศ (RFX) ในรูปของทองคำและเงินตราต่างประเทศ สกุลหลักต่าง ๆ อาทิเช่นดอลลาร์สหรัฐ เงินปอนสเตอลิงของอังกฤษ ฯลฯ ทุนสำรองระหว่างประเทศนี้จะเปลี่ยนแปลงในทางเพิ่มขึ้น หรือลดลงประการใดเป็นผลสืบเนื่องมาจากฐานะบัญชีเดินสะพัด (current account : CA) ในบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศ ผนวกกับบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ (FK) ในระยะเดียวกัน

$$\Delta \text{ RFX} = \text{CA} + \text{FK} \qquad (3)$$

ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระบบคงที่ (ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยได้ยึดเป็นแนวนโยบายมาตั้งแต่หลังสงครามโลก) ธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องเข้าแทรกแซงด้วยการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อดำรงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในช่วงที่กำหนดไว้ ตราบใดที่บัญชีเดินสะพัด และบัญชีเงินทุนต่างประเทศเคลื่อนย้ายบวกกันมีค่าไม่เท่ากับศูนย์ นอกจากนี้รายการสินทรัพย์ของธนาคารกลางยังประกอบด้วยสินเชื่อภาครัฐบาล ซึ่งในกรณีที่รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล และใช้วิธีชดเชยงบประมาณขาดดุลด้วยการกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะถือพันธบัตรรัฐบาลไทยเพิ่มขึ้น ($B^{m \cdot d}$) อีกนัยหนึ่ง

สินเชื่อภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของการขาดเชยงบประมาณขาดดุลตามจำนวนเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เพราะธนาคารกลางนั้นทำหน้าที่เป็น นายธนาคารให้แก่รัฐบาล (fiscal agent to government) พ.ร.บ. ธนาคารกลาง ระบุหน้าที่ข้อนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้สินเชื่อแก่รัฐบาลเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลประจำปีนั้นอาจจะกระทำได้ในระดับสูงสุดไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น เมื่อหักเงินจำนวนนี้ด้วยเงินฝากของรัฐบาล ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งเงินฝาก ณ คลังจังหวัดทั่วประเทศ จะได้รับสินเชื่อสุทธิ ภาครัฐบาล ประการสุดท้าย ธนาคารกลางยังทำหน้าที่เป็น ผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (Lender of Last resort) โดยเป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ ในยามที่ธนาคารพาณิชย์ขาดแคลนเงินสดเพื่อประกอบการให้กู้ยืมแก่ภาคเอกชน ธนาคารกลางจักต้องขยายสินเชื่อให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ในรูปของการให้กู้โดยตรง วิธีรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน หรือการเปลี่ยนแปลงโควต้าหรือระดับสูงสุด ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะพึงกู้ได้จากธนาคารกลาง โดยการเปลี่ยนแปลงอัตรารับช่วงซื้อลด และหรือโดยวิธีเหล่านี้ควบคู่กันไปพร้อม ๆ กัน

เมื่อพิจารณาโดยรวม จะเห็นได้ว่าทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของธนาคารกลางบวกด้วยสินเชื่อสุทธิภาครัฐบาล บวกด้วยเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ เป็นแหล่งเงินที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจเรียกกันว่า ฐานเงิน (monetary base) เมื่อเงินดังกล่าวตกอยู่ในมือธนาคารพาณิชย์เงินดังกล่าวนี้ทำหน้าที่เป็นเงินสดสำรองทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ จากงบดุลของธนาคารพาณิชย์ จะปรากฏในรูปของเงินสดในมือธนาคารพาณิชย์ หรือเงินสำรองส่วนเกิน (RE : excess reserves) และเงินสดสำรองตามกฎหมาย (RR) ส่วนปริมาณฐานเงินซึ่งตำอยู่ในมือประชาชน ในรูปของธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ จะทำหน้าที่เป็นกระแสเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (CUR)

ดังนั้น เงินสำรองทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ประกอบด้วย ฐานเงิน หักด้วยกระแสเงินหมุนเวียนในมือประชาชน ถ้าหากประชาชนมีความนิยมฝากเงินไว้กับระบบธนาคาร กระแสเงินหมุนเวียนจะลดลง และในสถานการณ์ที่ประชาชนไม่นิยม กระแสเงินหมุนเวียนจะสูงขึ้น ในกรณีแรกฐานะเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์จะเพิ่มในกรณีหลังจะลด

$$R^s = RFX + B^{m.d} + RB - CUR \qquad (4)$$

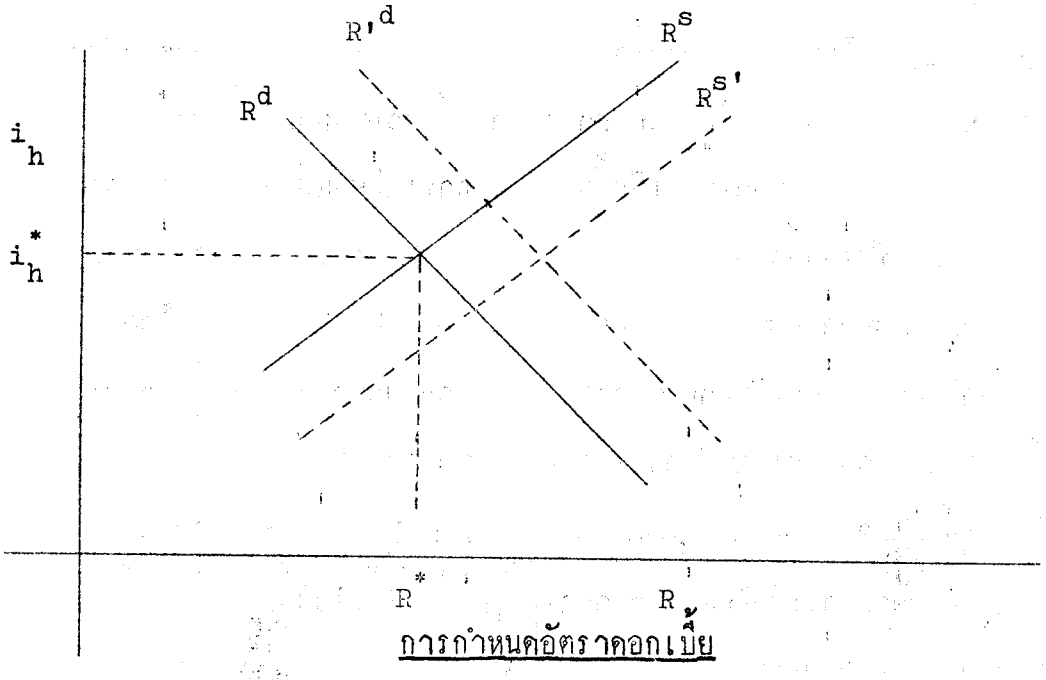
(ข) งบดุลของธนาคารพาณิชย์ ในด้านธนาคารพาณิชย์ นั้น รายการหนี้สินที่สำคัญได้แก่การระดมเงินฝากทุกประเภท อันได้แก่เงินฝากกระแส-รายวัน เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากประจำ รวมเรียกว่าเงินฝากทั้งสิ้น( DP ) ในขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์อาศัยเงินกู้ยืมจากธนาคารกลางในกรณีที่มีความจำเป็น (RB) ส่วนด้านสินทรัพย์ นอกจากเงินสดสำรองทั้งสิ้น (RR + RE) ซึ่งนับเป็นเงินสำรองที่ไม่รวมเงินกู้ (UR) แล้ว ธนาคารพาณิชย์ถือพันธบัตรรัฐบาล ($B^{b.d}$) และหลักทรัพย์ต่างประเทศ ($F^{b.d}$) (สำหรับภาคเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร นั้น เพียงแต่แสดงให้เห็น สภาวะการเงินในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ เงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ พันธบัตรรัฐบาล ($B^{p.d}$) พันธบัตรต่างประเทศ ( $F^{p.d}$) การกู้ในรูปเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ($B^{ps}$) และ<u>เศรษฐทรัพย์</u>ของภาคเอกชน (W) ซึ่งจะไม่ขอวิเคราะห์ในการศึกษานี้ โดยถือเป็นตัวแปรกำหนดให้ ด้วยเหตุนี้ ฐานะเงินสำรองทั้งสิ้นของระบบธนาคารพาณิชย์จะเท่ากับรายการในสมการ (4) หักด้วย <u>ฐานะหนี้สินสุทธิต่อต่างประเทศ</u> (net position of liabilities to foreigners) ของธนาคารพาณิชย์

$$R^s = \overline{RFX} + B^{m.d} - F^{b.d} + RB - CUR \qquad (5)$$

ในที่นี้ $\overline{RFX}$ คือทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศในมือธนาคารกลาง จากภาวะเกินดุลในบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้ายต่างประเทศในอดีต สินเชื่อภาครัฐบาล($B^{m.d}$) เงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ (RB) หักด้วยฐานะหนี้สินสุทธิต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ($F^{b.d}$) (ในที่นี้จะไม่ถือว่าต่างประเทศถือพันธบัตรรัฐบาลไทย) เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าฐานะ เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ในระบบเศรษฐกิจเปิดนั้น อาจจะได้มาจากเงินกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่จะหนุนเนื่องฐานะเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ให้มั่นคง

จากแนววิธีวิเคราะห์ข้างบนนี้ "มาตรการ" การเงินซึ่งธนาคารอาจจะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายประกอบด้วย (1) การเปลี่ยนแปลงฐานเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตธนบัตรโดยใช้ทุนสำรองต่างประเทศเป็นเกณฑ์กำหนด (2) การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย (reserve requirement) โดยถือเป็นอัตราส่วนของเงินฝากทั้งสิ้นในระบบธนาคารพาณิชย์ (3) การกำหนดโควต้าการให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการรับซื้อลดตั๋วเงิน การกำหนดคุณสมบัติของเอกสารการเงินซื้อลด และการเปลี่ยนแปลงอัตราธนาคาร-กลาง หรือ อัตรารับช่วงซื้อลด (Discount policy) (4) ธนาคารแห่งประ-เทศไทยควบคุมสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ (bank liquidity) โดยวิธีอื่น ๆ อาทิ การเปลี่ยนเงินฝากของภาครัฐบาล จากธนาคารกลางไปสู่ธนาคารพาณิชย์ การกำกับฐานะหนี้สินสุทธิต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ (5) การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด (open market operations) ซึ่งเนื่องด้วยภาวะตลาดเงินทุนยังขาดความเป็นปึกแผ่น ธนาคารกลางไม่ได้ใช้นโยบายนี้ แต่ได้ใช้วิธีการซื้อขายเงินตราต่างประเทศแทน

ควรจะกล่าวเน้นไว้ด้วยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินนโยบายในอันที่จะควบคุมปริมาณเงินได้เลยไม่ว่าปริมาณเงินตามความหมายแคบ ($M_1$) ปริมาณเงินความหมายกว้าง ($M_2$) หรือปริมาณเงิน รวมถึงเงินฝากในสถาบันการเงินอื่น ๆ นอกเหนือจากธนาคารพาณิชย์ ($M_3$) นอกจากนี้ ตามแนวความคิดที่สรุปไว้โดยสังเขปนี้ ธนาคารกลางไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมอัตราดอกเบี้ยได้ เช่นเดียวกันแท้จริงแล้ว ปริมาณเงินตามความหมายต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยเกิดขึ้นจากการกระทำร่วมกันของทั้งเจ้าหน้าที่การเงิน ธนาคารพาณิชย์และภาคเอกชนที่ไม่ใช่ธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจจะชี้ให้เห็นได้ว่าอัตราดอกเบี้ยนั้นเป็นตัวแปรภายใน กำหนดขึ้นโดยความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ของเงินสำรอง และอุปทานแห่งเงินสำรองทั้งสิ้นในระบบการเงิน อุปสงค์ของเงินสำรองคือ $R^d = k \left[ DD, TD \right]$




การกำหนดอัตราดอกเบี้ย

(2) <u>เป้าหมายคั่นกลาง : ตัวแปรในฟังชั่นประเมินผลนโยบายของธนาคารกลาง</u> (Reaction function)[2/] ในการดำเนินนโยบายการเงินโดยมุ่งหมายที่จะควบคุมฐานะของธนาคารพาณิชย์ เพื่อเสถียรภาพทางการเงินนั้น การที่จะวิเคราะห์สืบค้นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือ "ตัวแปร" หรือ "เป้าระยะสั้น" อะไรบ้างเป็นเกณฑ์แห่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น เป็นปัญหาลำบากมาก ทั้งนี้เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้แถลงออกมาให้แจ่มชัด และโดยจำเพาะเจาะจงว่า ตัวแปรใดบ้างอยู่ในข่ายแห่งการควบคุม หรือธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศว่าเป็น "เครื่องชี้" ถึงนโยบายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง จากการที่ได้สำรวจโครงสร้างแห่งบทบาทของมาตรการต่าง ๆ ข้างต้น พอจะถือเป็นแนวนโยบายหลักได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามเปลี่ยนแปลงนโยบาย มุ่งเน้นที่จะสร้างผลกระทบ (policy impacts) ต่อฐานะ<u>เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์</u> ดังนั้นในการประเมินน โยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย เราจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญต่อตัวแปรนี้ เหตุผลที่ตัวแปรนี้ควรจะได้รับความสนใจในด้านนโยบาย ก็เพราะฐานะเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์นอกจากจะเป็นเครื่องวัดสถานภาพและระดับสูงสุดในการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์แล้ว เงินสำรองของพาณิชย์ยังเป็นตัวเชื่อมระหว่างภาวะการเงินในประเทศกับภาวะการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกด้วยในระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ประเด็นที่น่าศึกษาอย่างหนึ่ง ก็คือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านการชำระเงินระหว่างประเทศ (ภาวะการได้ดุล หรือการขาดดุล) เจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง ดำเนินนโยบายโดยปล่อยให้สถานการณ์ภายนอกมีผลกระทบต่อภาวะการเงินในประเทศในลักษณะอย่างไร? อีกนัยหนึ่ง ธนาคารกลางจะปล่อยให้ความเปลี่ยนแปลงในด้านทุนสำรองระหว่างประเทศในมือธนาคารกลางได้รับการถ่ายทอดให้ส่งผลกระทบต่อภาวะการเงินในประเทศอย่างเต็มที่ แต่เพียง

---

2/ W.G.Dewald, and H.G.Johnson, "An Objective Analysis of the Objectives of American Monetary Policy, 1952-1961," in D.Carson, ed., Banking Monetary Studies (Irwin, Homewood, Ill., 1963); R.Dornburch, "A Portfolio Balance Model of the Open Economy,"Journal of Monetary Economics, January 1975, 3-20.

บางส่วน หรือไม่มีผลเลย หรือหลาย ๆ รูปแบบรวมกันในลักษณะอย่างไร อาทิในกรณีสถานการณ์การชำระเงินระหว่างประเทศได้ดุล ธนาคารกลางอาจจะหักล้าง หรือไม่ปล่อย (sterilization) ให้เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นตามส่วนของทุนสำรองเงินตราที่เพิ่มขึ้น ด้วยการระงับ หรือลดโควต้า หรือเข้มงวดต่อคุณสมบัติของตั๋วเงิน ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะนำมาขายแก่ธนาคารกลางในทางตรงกันข้าม ในสถานการณ์การชำระเงินต่างประเทศ ขาดดุล ซึ่งมีผลทำให้ทุนสำรองเงินตราลดลง ธนาคารกลางอาจจะดำเนินนโยบายโดยยอมให้เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ลดลงตามสัดส่วน ของทุนสำรองเงินตราที่ลดลงนั้นอย่างเต็มที่ คือหนึ่งต่อหนึ่ง หรืออาจจะปล่อยให้เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ลดลง เพียงบางส่วน ด้วยการเพิ่มเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ ในลักษณะซึ่งดำรงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ไว้

ในระบบเศรษฐกิจเปิด ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยได้อาศัยเงินกู้ยืมจากตลาดเงินและธนาคารในต่างประเทศ โดยเฉพาะจากตลาดยุโรปดอลลาร์ ในเกณฑ์สูงตลอดช่วงระยะ 10 ปีเศษที่ผ่านมา เมื่อปี 2515 ก่อนวิกฤตการณ์น้ำมัน ธนาคารพาณิชย์ไทยกู้จากต่างประเทศเป็นจำนวน 3,486.2 ล้านบาท ได้เพิ่มขึ้นเป็น 8,051.5 ล้านบาทเมื่อปี 2518 และได้เพิ่มขึ้นในเกณฑ์สูงตามลำดับ เป็น 9,204.6 ล้านบาท เมื่อปี 2519, เป็น 14,703.4 ล้านบาทในปี 2521 และเป็น 31,538.6 ล้านบาทเมื่อกลางปี 2522 ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาฐานะสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์โดยถือทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นหลัก จะพบว่าฐานะสุทธิหนี้สินสุทธิต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นตามลำดับเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 6) ที่สำคัญก็คือ การเพิ่มหนี้สินต่างประเทศสุทธิ มีผลทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศสุทธิ ของประเทศลดลงตามส่วน

ดังกล่าวแล้ว สินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย พันธบัตรรัฐบาลในมือธนาคารกลางหรือสินเชื่อสุทธิภาครัฐบาล ($B^{m \cdot d}$) เงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ (RB) และทุนสำรองระหว่างประเทศสุทธิ (RFX) เมื่อธนาคารพาณิชย์มีฐานะหนี้สินสุทธิต่างประเทศ (BF) เพิ่มขึ้น ทุนสำรองระหว่างประเทศสุทธิโดยส่วนรวมจะลดลง ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงของทุนสำรองระหว่างประเทศจะปรากฏดังนี้

$$\Delta RFX = \Delta RFX' - \Delta BF \qquad (6)$$

ในการนี้ เงินสำรองสุทธิ (unborrowed reserves : RU) คือไม่นับเงินสำรองที่กู้จากธนาคารกลาง จะเป็นตัวแปรที่สำคัญ ซึ่งธนาคารกลางจะต้องควบคุม หากถือ RFX) เป็นตัวแปรภายนอก ความเปลี่ยนแปลงเงินสำรองสุทธิ จะเท่ากับสินเชื่อภาครัฐบาลหักด้วยฐานะหนี้สินต่างประเทศสุทธิของธนาคารพาณิชย์ ดังแสดงในตารางที่ 6

$$\Delta UR = \Delta B^{m \cdot d} - \Delta BF \qquad (7)$$

การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินสำรองตามกฎหมายตามสัดส่วนของเงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์มีส่วนเปลี่ยนแปลงฐาน ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะสามารถขยายสินเชื่อ การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินสำรองตามกฎหมาย ($\Delta RR$) นี้มีขนาดแตกต่างกับ การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย ($\Delta k$) นอกจากนี้ ที่ควรสังเกตเป็นพิเศษก็คือ ความเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินสำรองตามกฎหมาย ส่วนรวมนั้น ยังขึ้นอยู่กับปริมาณเงินฝากทั้งสิ้นในธนาคารพาณิชย์อีกด้วย กล่าวคือในสถานการณ์ เงินฝากทั้งสิ้นเพิ่มขึ้น, ปริมาณเงินสำรองตามกฎหมาย (สมมติว่าอัตราเงินสดสำรองไม่เปลี่ยนแปลง) ก็จะเพิ่มขึ้นตามส่วน เพราะฉะนั้น ความเปลี่ยนแปลงของเงินสำรองทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสองอย่าง

ตารางที่ 6 ทุนสำรองระหว่างประเทศ

| ปี | | ธนาคารกลาง | | | | | ฐานะต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ | | | ฐานะทุนสำรองสุทธิ | เปลี่ย |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ทองคำ | เอส ดี อาร์ | เงินสมทบ ณ กองทุนการเงิน | ทุนสำรองต่างประเทศ | รวม | สินทรัพย์ | หนี้สิน | ฐานะสุทธิของ ธ.พาณิชย์ | มวลรวม | แปลง |
| 2514 | | 88.9 | 15.6 | 36.4 | 736.1 | 877.0 | 181.8 | 281.8 | - 100.0 | 777.0 | 10 |
| 2515 | | 88.9 | 31.0 | 36.4 | 896.0 | 1,052.5 | 218.2 | 301.9 | - 83.7 | 968.8 | 191 |
| 2516 | | 98.8 | 34.4 | 40.4 | 1,121.6 | 1,295.2 | 274.9 | 488.1 | - 213.2 | 1,082.2 | 113 |
| 2517 | | 100.3 | 36.2 | 41.0 | 1,680.9 | 1,858.4 | 279.7 | 573.9 | - 294.2 | 1,564.2 | 482 |
| 2518 | | 95.9 | 34.6 | 39.2 | 1,605.4 | 1,775.1 | 257.9 | 664.2 | - 406.3 | 1,368.8 | - 195 |
| 2519 | | 95.2 | 33.6 | 38.9 | 1,725.2 | 1,892.9 | 344.5 | 753.0 | - 408.5 | 1,484.4 | 115 |
| 2520 | | 101.9 | 37.1 | 40.7 | 1,735.2 | 1,914.9 | 435.5 | 1,131.0 | - 695.5 | 1,219.4 | 48 |
| 2521 | | 548.3 | 34.6 | - | 1,974.4 | 2,557.3 | | | | | |
| 2521 | มกราคม | 102.0 | 37.1 | 40.7 | 1,769.7 | 1,949.5 | 396.2 | 1,141.6 | - 745.4 | 1,204.1 | - 15 |
| | กุมภาพันธ์ | 102.9 | 36.9 | 41.1 | 1,906.2 | 2,087.1 | 385.8 | 1,206.2 | - 820.4 | 1,266.7 | 62 |
| | มีนาคม | 103.7 | 37.2 | 41.4 | 1,978.4 | 2,160.7 | 413.7 | 1,251.7 | - 838.0 | 1,322.7 | 56 |
| | เมษายน | 102.9 | 36.9 | 41.0 | 1,956.6 | 2,137.4 | 439.8 | 1,285.0 | - 845.2 | 1,292.2 | - 30 |
| | พฤษภาคม | 102.4 | 36.1 | 40.9 | 1,949.7 | 2,129.0 | 403.2 | 1,308.3 | - 905.1 | 1,224.0 | - 68 |

ตารางที่ 6 ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ต่อ)

| ปี | ธนาคารกลาง | | | | | ฐานะต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ | | | ฐานะทุนสำรองสุทธิมวลรวม | เปลี่ยนแปลง |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ทองคำ | เอส ดี อาร์ | เงินสมทบ ณ กองทุนการเงิน | ทุนสำรองต่างประเทศ | รวม | สินทรัพย์ | หนี้สิน | ฐานะสิทธิของ ธ. พาณิชย์ | | |
| มิถุนายน | 104.0 | 36.7 | 41.5 | 1,929.4 | 2,161.6 | 486.2 | 1,449.2 | - 963.0 | 1,198.6 | - 25.4 |
| กรกฎาคม | 105.5 | 36.9 | 42.2 | 2,029.4 | 2,214.4 | 423.2 | 1.491.0 | -1,067.8 | 1,146.6 | - 52.0 |
| สิงหาคม | 106.6 | 35.8 | 42.6 | 2,109.8 | 2,294.8 | 422.8 | 1,626.6 | -1,203.8 | 1,091.0 | - 55.6 |
| กันยายน | 107.5 | 36.1 | 42.9 | 2,081.6 | 2,268.1 | 442.2 | 1,682.3 | -1,240.1 | 1,028.0 | - 63.0 |
| ตุลาคม | 113.1 | 38.0 | 45.2 | 2,284.6 | 2,480.9 | 469.2 | 1,837.6 | -1,368.4 | 1,112.5 | 84.5 |
| พฤศจิกายน | 106.8 | 33.8 | 42.6 | 1,858.4 | 2,068.6 | 489.4 | 1,721.4 | -1,232.0 | 836.6 | - 275.9 |
| ธันวาคม | 548.3 | 34.6 | - | 1,974.4 | 2,557.3 | 513.5 | 1,770.3 | -1,263.4 | 1,293.9 | 457.3 |
| มกราคม | 566.9 | 58.2 | - | 2,157.9 | 2,783.0 | 456.8 | 1,872.0 | -1,415.7 | 1,367.8 | 73.9 |
| กุมภาพันธ์ | 609.6 | 56.2 | - | 2,130.9 | 2,796.7 | 475.4 | 1,844.7 | -1,369.3 | 1,427.4 | 59.6 |
| มีนาคม | 582.4 | 56.1 | - | 2,085.2 | 2,723.7 | 466.6 | 1,903.9 | -1,437.3 | 1,286.4 | - 141.0 |
| เมษายน | 595.1 | 55.5 | - | 2,082.9 | 2,733.7 | 456.1 | 1,953.2 | -1,497.1 | 1,236.4 | - 50.0 |
| พฤษภาคม | 662.2 | 52.7 | - | 2,096.3 | 2,815.2 | 489.7 | 2,085.8 | -1,596.1 | 1,219.1 | - 17.3 |
| มิถุนายน | 673.2 | 53.5 | - | 2,132.1 | 2,858.8 | 568.9 | 2,163.3 | -1,594.4 | 1,264.4 | + 45.3 |

ที่มา : Statistical Bulletin, Bank of Thailand, Table III, 13, p. 80.

ประการหนึ่ง เป็นผลเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และอีกประการหนึ่งเป็นผลเกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงของเงินฝากทั้งสิ้น ในธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นอาจจะเขียนได้ว่า 3/

$$\Delta RR = \Delta k \quad DP_{-1} + k_{t-1} \; DP \qquad (8)$$

เทอมแรกทางด้านขวามือ เป็นผลจาก นโยบาย ของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนเทอมสองทางด้านขวามือ เป็นการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากพฤติการณ์ของประชาชนผู้ฝาก

ในการประเมินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์นั้น จำเป็นจะต้องนับรวมเงินสำรองในรูปของเงินกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ทั้งนี้จะถือว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถควบคุมทั้งเงินสำรองสุทธิ ( $\Delta$ UR) เป็นบางส่วน และเงินสำรองที่เป็นเงินกู้ ( $\Delta$ RB) โดยตรง โดยนัยนี้ นโยบายการเงินซึ่งเป็นเครื่องควบคุมเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ ( $\Delta$ MP)

$$\Delta MP = \Delta UR + \Delta RB \qquad (9)$$

การที่เราจำเป็นต้องนับรวมเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย มีเหตุผลสนับสนุนอยู่หลายประการ ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยพระราชบัญญัติธนาคาร-กลาง มีอำนาจอย่างเต็มที่ ในการให้กู้ยืม รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการซื้อลดตั๋วเงิน และการเปลี่ยนแปลงอัตรารับช่วงซื้อลด อันมีผลต่อเงินสำรองของธนาคาร-พาณิชย์โดยตรง ประการที่สองดังปรากฏในสมการ (7) ฐานะทุนสำรองเงินตรา

---

3/ ยังมีเทอม $\Delta k \Delta DP$ อีกเทอมหนึ่ง ซึ่งจะไม่พิจารณาในที่นี้

ต่างประเทศ สุทธิ ของธนาคารกลาง มีความสัมพันธ์กับฐานะ หนี้สินต่างประเทศสุทธิของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลางจำเป็นจะต้องตรวจสอบดำรงทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไว้ตามเป้าหมาย ซึ่งหมายความว่าธนาคารกลางมีอำนาจที่จะควบคุมฐานะหนี้สินต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ได้ หากการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของระบบการเงินและเศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวม เรื่องนี้ธนาคารกลางต้องสนใจเป็นพิเศษ ประการสุดท้าย เงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารกลางเป็นแห่งสุดท้ายและสำคัญที่สุดในอันที่จะใช้เป็นฐานสำหรับขยายสินเชื่อ และเพื่อดำรงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์

ด้วยเหตุที่เราไม่มีทางล่วงรู้ถึงขอบเขตแห่งการควบคุมโดยตรงต่อการให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย หรือระดับของการกำกับกวดขันการให้กู้ยืมในรูปของการให้ซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารพาณิชย์จะมากน้อยเพียงใด ในการสำรวจผลนโยบายการเงิน เราจะใช้สมการประเมินผลของนโยบาย (Reaction Function) โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินสำรองสุทธิ ($\Delta$ UR) กับเงินสำรองประเภทเงินกู้ยืมจากธนาคารกลาง ($\Delta$ RB) ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศสุทธิ (RFX) และตัวแปรอื่น ๆ เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะสรุปได้ ดังนี้

$$\Delta \text{ UR} = a_1 \Delta \text{ RB} + a_2 \Delta \text{ RFX} + a_3 \Delta \text{ Z} \qquad (10)$$

สมการนี้ ชี้แสดงว่า ธนาคารกลางสามารถควบคุมเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ได้มากน้อยเพียงใด หรือถ้าหากธนาคารกลางไม่สามารถกำกับการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ได้อย่างเต็มที่ สมการนี้จะยังบ่งชี้ได้ว่าธนาคารกลางได้ใช้นโยบายอื่นใดควบคุมการกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์เพิ่มเติมเพียงใดหรือไม่ ตัวแปรอื่น ๆ ในที่นี้ได้แก่อัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติ และการควบคุมภาวะเงินเฟ้อ

(3) <u>เป้าหมายปั้นปลาย</u> (target variables)

ในการศึกษานี้ จะถือว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายการเงินเน้นหนักในการที่จะบรรลุเป้าหมายปั้นปลาย 3 ประการ ประการแรกคือนโยบายซึ่งดำรงทุนสำรองเงินตราต่างประเทศในระดับอันเหมาะสม ($\Delta$ RFX$^*$) ข้อนี้เป็นเป้าหมายทางด้านการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งในระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราคงที่ เจ้าหน้าที่การเงินจักต้องดำรงเป้าหมายนี้เป็นเป้าหมายหลัก ประการที่สอง เป้าหมายในด้านเสถียรภาพของระดับราคาสินค้าโดยสะกัดกั้นภาวะเงินเฟ้อเพื่อดำรงค่าของเงินบาทให้มั่นคง ในขณะเดียวกันพยายามแก้ไขภาวะเงินฝืด ภาวะเงินตึงตัวในระบบการเงินและประการสุดท้าย เป้าหมายทางด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้อัตราเพิ่มต่อปีของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเป็นเครื่องวัด เพราะฉะนั้น "เป้าหมาย" ระยะยาวของเจ้าหน้าที่เงินในการดำเนินนโยบายและเปลี่ยนแปลงนโยบายใด ๆ จึงมุ่งเน้นที่จะบรรลุเป้าหมายทั้งสามนี้เป็นประการสำคัญ สมการแสดงยุทธวิธีของนโยบาย จึงอาจจะเขียนได้ดังสมการ (11)

$$\Delta \text{ MP} = b_1 \Delta \text{ RFX}^* + b_2 \% \Delta P_{-1} + b_3 \% \Delta Y_{-1} + e_1 \quad (11)$$

โดยกำหนดให้ $\Delta$ MP = มาตรการเงิน

RFX$^*$ = ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศสุทธิ

$\% \Delta P_{-1}$ = อัตราเปลี่ยนแปลงต่อปีของดัชนีราคา<u>ของปีก่อน</u>

$\% \Delta Y_{-1}$ = อัตราความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ<u>ปีก่อน</u>

สมการแสดงยุทธวิธีแห่งนโยบายการเงิน ตามสมการ (11) มีข้อควรสังเกตดังนี้ ประการแรก การที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายทางขวามือนั้น จะถือว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเน้นหนักที่จะควบคุม<u>ฐานะสุทธิของเงินสดสำรอง</u>

ของธนาคารพาณิชย์ เป็นหลักสำคัญ ซึ่งหมายความว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ตระหนักดี และยึดมั่นว่า <u>ฐานะเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์การเงินโดยส่วนรวม</u> กล่าวคือ สมมุติว่า เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางต้องการจะแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ ธนาคารกลางจะดำเนินนโยบายเปลี่ยนแปลงมาตรการการเงินโดยเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงว่าอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมายที่เป็นอยู่จะเป็นร้อยละ 7, ร้อยละ 5 หรือเท่าใดก็ตาม ประการที่สอง ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยถือหลัก (เป็นข้อสมมุติ) ว่า ยุทธวิธีแห่งนโยบายเงินนั้นมีกลไกส่งผลสะท้อน (impacts) ฐานะ<u>เงินฝากและเงินให้กู้ยืม</u> ของธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ การกำหนดแนวทางประเมินมาตรการของธนาคารกลางจะต้อง<u>ปรับด้วย</u>อัตราเงินสดสำรองตามกฎหมายในอดีต จึงจะถูกต้อง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าหากธนาคารกลางเน้นหนักที่จะ<u>ควบคุม</u> เงินฝากและเงินให้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการหรือนโยบายการเงิน ($\Delta MP$) กับเป้าหมายต่าง ๆ ทางขวามือ จะต้องปรับด้วย "อัตราเงินสำรองตามกฎหมาย" ในปีก่อน

$$\left(\frac{\Delta MP}{k-1}\right) = b_1 \left(\Delta RFX^*_{/k-1}\right) + b_2 \,\%\Delta P_{-1}\,(k-1) + b_3 \%\Delta Y_{-1}\,(k-1) + e_2 \qquad (12)$$

ที่ควรสังเกตก็คือ ด้วยเหตุที่ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศนั้นมีคุณลักษณะเป็นพิเศษตรงที่ทำหน้าที่หนุนหลังปริมาณเงินบาท หรือฐานเงินโดยตรง การปรับมาตรการ ($\Delta MP$) ด้วยอัตราส่วนของเงินสดสำรองตามกฎหมาย จะต้องปรับ $RFX^*$ เช่นเดียวกันด้วย เพราะทั้งสองตัวแปรนี้เปลี่ยนในทางเดียวกัน แต่สำหรับตัวแปรอันเป็น "เป้าหมาย" ระยะยาว อื่น ๆ อันได้แก่ภาวะเงินเฟ้อ และอัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาตินั้นจะต้องคูณด้วยอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย

แนวความคิดแบบที่สอง (สมการ 12) นี้ ให้ความสำคัญต่อมาตรการการเปลี่ยน-แปลงอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับการวินิจฉัยและพิจารณาในการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้ทดสอบทางเศรษฐมิติประเมินผลดูว่า นโยบายในอดีตเป็นเช่นนี้ หรือไม่

สัมประสิทธิ์ดังกล่าวจะชี้เน้นถึงความจริงที่ว่า ธนาคารกลางได้ใช้มาตรการอื่น ๆ (ที่ไม่ใช่การควบคุมเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์) หักล้างหรือลดหย่อน (neutralize) ผลของการกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ถ้าหากสัมประสิทธิ์นี้มีค่าใกล้เคียงกับหนึ่งและมีเครื่องหมายเป็นลบ ก็แสดงว่าเมื่อธนาคารพาณิชย์ กู้ยืมจากธนาคารกลาง เพิ่มขึ้นหนึ่งพันล้านบาท เงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ (ที่ไม่ใช่เงินกู้ยืม) จะลดลงเนื่องจากนโยบายของธนาคารกลางเป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาทด้วย ในทางตรงกันข้าม, ถ้าสัมประสิทธิของ $\Delta$ RB เป็นบวก ก็ย่อมแสดงว่าธนาคารกลางได้กำหนดมาตรการควบคุมระดับของเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์โดยเข้มงวด ฯลฯ

## IV. ผลของการทดสอบสมการประเมินผลการดำเนินนโยบายของธนาคารกลาง

โดยใช้ข้อมูลในช่วงระยะ 2509 – 2522 ทดสอบสมมุติฐานข้างต้น ผลของสมการ (10) ปรากฏดังนี้

$$\Delta UR = \underset{(1.4160)}{0.6849}\ \Delta RB + \underset{(2.377.9)}{0.784}\ \Delta RFX$$

$$\underset{(1.8904)}{0.611}\ k_{-1}\ (\%\ Y)_{-1} + \underset{(1.8716)}{5.035}\ k_{-1}\ (\%\ P)$$

(mean k-1 = 0.073) $\quad R^2 = .7494$

D.W = 2.0664

หมายเหตุ : ระดับนัยสำคัญทางสถิติจะถือ 10 เปอร์เซนต์เป็นเกณฑ์ (one - tail test)

ถ้าแม้ว่า ค่า t - statistic ของเป้าหมายเกี่ยวกับอัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และอัตราเงินเฟ้อ มีค่าต่ำ แต่สมการเบื้องต้นนี้แสดงให้เห็นว่า เงินสำรองประเภทกู้ยืมจากธนาคารกลางของธนาคารพาณิชย์มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับเงินสดสำรองที่ไม่ใช่เงินกู้ยืมอย่างแน่นอน สมการนี้เป็นข้อทดสอบเบื้องต้น อันจะนำไปสู่การทดสองสมการแสดงยุทธวิธีการเงิน (Reaction function) ของธนาคารกลางในช่วงระยะดังกล่าว การทดสอบสมการแสดงการดำเนินนโยบายของธนาคารกลางในช่วงระยะที่ศึกษา 2509 – 2522 ปรากฏดังนี้

(2) $$\Delta MP = \underset{(1.2790)}{0.784}\ \Delta RFX^{*} + \underset{(0.8134)}{43.6169}(k_{-1}\Delta Y_{-1}) - \underset{(0.4734)}{35.8603}(k_{-1}\Delta P_{-1})$$

$$R^2 = .6146$$

(mean $k_{-1}$ = .073) D.W. = 1.8249

(3) $$\Delta MP = \underset{(1.6373)}{0.8646}\ \Delta RFX^{*} + \underset{(1.3743)}{431.910}(\Delta Y_{-1}) - \underset{(1.9582)}{355.671}\Delta P_{-1} + \underset{(3.2197)}{791}\ t.$$

(4) $$\Delta MP = \underset{(1.5993)}{0.7789}\Delta RFX^{*} + \underset{(1.5444)}{533.257}(\Delta Y_{-1}) - \underset{(1.8637)}{358.537}\Delta P_{-1} + \underset{(0.372)}{0.5077}\Delta CUR + \underset{(1.3491)}{642}\ t$$

$$R^2 = 0.6425$$

D.W. = 1.7697

จากสมการเหล่านี้ อาจจะประเมินผลของนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยสังเขปดังนี้ (รายละเอียดเรื่องการกำหนดโมเดล ไม่อาจจะนำมาสรุปไว้ ณ ที่นี้ ได้)

(1) เป้าหมายเกี่ยวกับอัตราเพิ่มเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ทำหน้าที่อำนวยปริมาณเงินเพื่อ "การค้าและการธุรกิจ" (needs of trade) ในระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ไม่เพิ่มขึ้น หรือถูกควบคุมไม่ให้เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ภาวะเครดิตและการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เพื่อการธุรกิจจะได้รับผลกระทบกระเทือน สมการ (2) แสดงว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้จงใจใช้มาตรการการเปลี่ยนแปลงเงินสำรองตามกฎหมาย หรือไม่ได้ใช้มาตรการนี้ มาตรการนี้ไม่มีประสิทธิภาพที่จะควบคุมฐานะเงินสำรองทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ (ทั้งเงินสำรองกู้ยืมและที่ไม่ใช่เงินกู้ยืม) ได้เท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะสมการ (2) ให้ผลอธิบายขัดกับข้อชี้แนะของสมการ (1) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายต่าง ๆ ในด้านทุนสำรองระหว่างประเทศก็ดี เป้าหมายทางด้านอัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และอัตราเงินเฟ้อก็ดีล้วนมีความสำคัญต่อนโยบายการเงิน แต่เมื่อใช้ "อัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย" เป็นตัวปรับ ผลกลับปรากฏตามสมการ (2) ว่า เป้าหมายเหล่านั้นไม่มีความสำคัญ

(2) พฤติการณ์ในสมการ (3) ชี้เน้นให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ดำเนินนโยบายโดยมุ่งเน้นที่จะบรรลุเป้าหมาย ทั้งสามที่กล่าวเป็นพื้นฐาน ซึ่งอาจจะกระทำโดยมาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย อาทิการกำกับการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน การกำหนดโควต้าของการรับซื้อลดตลอดทั้งเงื่อนไขเข้มงวดในการรับซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารพาณิชย์

ผลจึงปรากฏว่า ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งเป้าหมายว่าอัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อปี ธนาคารจะดำเนินนโยบายเข้มงวดควบคุมจนทำให้เงินสำรองทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ลดลงประมาณ 356 ล้านบาท (เมื่อตัวแปรอื่น ๆ คงที่) ในทำนองเดียวกัน เป้าหมายซึ่งเน้นผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต่อปี จะกระตุ้นการดำเนินนโยบายสนับสนุนการเพิ่มของเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ถึง 432 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ เทอมสุดท้าย อันแสดง ซึ่ง แนวโน้ม ซึ่งตัวแปรที่ศึกษาจะต้องเพิ่มขึ้น 791 ล้านบาท ถ้าหากจะทำให้การดำเนินนโยบายจะเป็นไปด้วยเสถียรภาพอันมั่นคง

(3) ข้อสังเกตจากสมการแสดงยุทธวิธีของนโยบาย สมการ (3) อีกประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงของทุนสำรองเงินระหว่างประเทศสุทธิ ($\Delta$ RFX*) เป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ฐานะเงินสำรองทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแปลงโดยตรงกับฐานะทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ ข้อนี้สรุปพฤติการณ์ที่ได้สรุปไว้ข้างต้นตามตารางที่ 6 อย่างแท้จริง

(4) ถ้าจะถามว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มีเป้าหมายเจาะจงที่จะกำกับควบคุมปริมาณเงินบาท หรือกระแสเงินหมุนเวียน ในระบบเศรษฐกิจ (ธนบัตรและเหรียกษาปณ์หมุนเวียนในมือประชาชน) คือ $\Delta$ CUR จากสมการ (4) ให้มีเสถียรภาพเพียงใด หรือไม่ อาจจะตอบได้ว่าธนาคารกลางไม่ได้มีนโยบายเช่นนั้น หมายความว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินบาทเป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงของทุนสำรองระหว่างประเทศโดยมิได้ใช้นโยบายเร่งรัดการขยายตัวหรือยับยั้ง (sterilization) ผลของทุนสำรองเงินตราแต่ประการใดเลย จึงกล่าวได้ว่าธนาคารกลางได้ดำเนินนโยบายประเภท leaning against the "net" international

reserves" wind. จึงเห็นได้ว่าสัมประสิทธิ์ของเป้าหมาย Δ CUR ไม่มีความสำคัญ เชิงสถิติเลย พฤติการณ์เช่นนี้ เป็นข้อสนับสนุนข้ออ้างข้างต้นที่ว่า เจ้าหน้าที่การเงิน ไม่ได้ตระหนักถึงการเพิ่มปริมาณเงินในอันที่จะเอื้ออำนวยต่อภาวะการค้าธุรกิจซึ่งกำลังขยายตัว หากแต่นโยบายของธนาคารกลางกลับเน้นหนักในการจำกัดควบคุมปริมาณเงินและการชะลอการให้เงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ (ซึ่งแท้จริงแล้ว มิได้เกิดจากเหตุนี้) และคลี่คลายปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

จากผลของการทดสอบสมมุติฐานเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงระยะ 2521 ตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น อาจจะประเมินผลกระทบ (impacts) ของมาตรการในครั้งนั้นได้ดังนี้ ประการแรก จะต้องยอมรับว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งเน้นที่จะแก้ไขภาวะเงินเฟ้อในประเทศ ซึ่งทวีความรุนแรงปรากฏผลเด่นชัดมาตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงระยะปลายปี 2521 นั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าใจว่าภาวะเงินเฟ้อนั้นเกิดจากการขยายฐานเงินสำรองและการขยายเงินให้กู้ยืมของระบบธนาคารพาณิชย์ (การเบิกเกินบัญชีและซื้อลดตั๋วเงินรวมอยู่ด้วย) รวมทั้งบริษัทเงินทุนต่าง ๆ เป็นสำคัญ มาตรการแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ ตั้งอยู่บนรากฐานของสมมติฐานที่ว่า มีมูลเหตุมาจากอุปสงค์ทางด้านการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินดังกล่าว จึงได้มุ่งหนักไปในทางด้านการแก้ไข ควบคุมและกำกับฐานเงินสำรอง การรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนอย่างเข้มงวดกวดขัน ข้อนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งส่งผลให้เกิดภาวะการเงินตึงตัวในฉับพลัน และส่งผลสะท้อนเรื้อรังกระทบกระเทือนต่อวงการค้าอุตสาหกรรม และวงการธุรกิจต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และรุนแรงจนกระทั่งในปัจจุบัน ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในเกณฑ์สูงในช่วงระยะนั้น จึงพยายามหาลู่ทาง

คลี่คลายปัญหานี้ด้วยการลดฐานะหนี้สินสุทธิต่างประเทศ ของธนาคารพาณิชย์เพราะการเพิ่มหนี้สินต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีผลทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศทางการและสุทธิต้องลดน้อยถอยลงเป็นเงาตามตัว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังเกรงในสถานการณ์เช่นนั้น ธนาคารพาณิชย์อาจจะกู้ยืมจากธนาคารกลาง เพื่อใช้เป็นเงินทุนสำหรับชำระหนี้ต่างประเทศ อันจะยังผลให้เงินทุนเคลื่อนย้ายออกสู่ต่างประเทศมากขึ้น และทวีความรุนแรงของการขาดดุลการชำระเงินอีกระลอกหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินนโยบายประกาศขึ้นอัตรารับช่วงซื้อลดหรืออัตราธนาคารกลาง จากร้อยละ 10.5 เป็นร้อยละ 12.5 ในวงเงินกู้ปกติธรรมดา (สำหรับวงเงินกู้จำนวนมากกว่าที่ธนาคารกลางกำหนด จะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 14) เมื่อเดือนธันวาคม 2521 มาตรการนี้มุ่งหมายที่จะสะกัดกั้นการกู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์จากธนาคารกลาง ซึ่งอาจจะนำไปใช้สำหรับชำระหนี้เงินกู้ในต่างประเทศเป็นสำคัญ เพราะในขณะนั้นอัตรารับช่วงซื้อลดของธนาคาร-กลางอยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานในตลาดการเงินของโลก โดยเฉพาะในตลาดการเงินยูโรดอลลาร์ เป็นอันมาก การที่จะวินิจฉัยลงไปว่า เงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์เพื่อการดังกล่าวเกิดขึ้นจริงหรือไม่เพียงใดนั้นไม่อาจจะสรุปได้ในการศึกษานี้ แต่ที่พอจะอนุมานได้ก็คือ การเพิ่มอัตรารับช่วงซื้อลดในช่วงนั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะเงินสำรองและสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ไม่น้อยทีเดียว หลังจากธนาคารพาณิชย์เองได้หันไปกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ในต่างประเทศเพิ่มขึ้นในเกณฑ์สูง แต่ประจวบเหมาะกับเวลาที่ประเทศอุตสาหกรรมซึ่งกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจชงักงันได้ดำเนินนโยบายการเงินแบบรัดตัว ทำให้อัตราดอกเบี้ยมาตรฐานในตลาดการเงินต่าง ๆ รวมทั้งตลาดยูโรดอลลาร์ เพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ จากประมาณร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 15.6 (เงินกู้ระยะ 3 เดือน) และเป็นร้อยละ 16.3 (เงินกู้ระยะ 6 เดือน) ธนาคารพาณิชย์จึงได้รับความกดดันอย่าง-

รุนแรง การกู้ยืมจากต่างประเทศจึงมีขอบเขตจำกัดมาก ผลก็คือ ภาวะการเงินตึงตัวซึ่งเริ่มขึ้นในปลายปี 2521 ได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างรวดเร็ว และทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับมาตลอดปี 2522

ประการสุดท้าย การประเมินผลการดำเนินนโยบายของเจ้าหน้าที่การเงินข้างต้น พิสูจน์ให้เห็นความจริงข้อหนึ่งว่า ภาวะการเงินตึงตัว ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง การวิเคราะห์ข้างต้นเป็นการพิสูจน์ความจริง ข้อนี้ ดังนั้นการที่บางวงการหยิบยกเป็นข้ออ้างว่า ภาวะการ-เงินตึงตัว 2521 - 22 อาจเกิดจากการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ ในการรับฝากเงินจากประชาชนนั้นไม่อาจจะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บางวงการให้ทัศนะว่าเงินฝากของธนาคารออมสินของรัฐนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก ทำให้อัตราดอกเบี้ยสุทธิ หลังจากหักภาษีแล้ว ของธนาคารออมสิน (ประมาณร้อยละ 7.2 ต่อปี) ซึ่งอาจจะทำให้ธนาคารออมสินสามารถแข่งขันระดมเงินฝากได้เปรียบกว่าธนาคารพาณิชย์ ข้อนี้มีทางเป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์นั้นมีฐานเงินฝากในระดับสูงกว่าธนาคารออมสิน เป็นอันมากทีเดียว กล่าวคือเมื่อสิ้นปี 2521 เงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 117,769.8 ล้านบาท เงินฝากของธนาคารออมสินมีจำนวนทั้งสิ้น 15,282.3 ล้านบาท หมายความว่า ฐานเงินฝากของธนาคารพาณิชย์สูงกว่า 7.7 เท่า ต่อมาเมื่อเดือนมิถุนายน 2522 ฐานเงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่า 166,755.0 ล้านบาท ส่วนของธนาคารออมสินมีมูลค่า 17,608.6 ล้านบาท แสดงว่า ฐานเงินของระบบธนาคารพาณิชย์สูงกว่าถึง 9 เท่า หมายความว่าการที่เงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นบ้างนั้นอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าของธนาคารออมสิน เพราะเรื่องการแข่งขันเงินออมระหว่างธนาคารของรัฐกับธนาคารพาณิชย์

จึงเป็นข้อถกเถียงซึ่งปราศจากมูลความจริง จะเห็นได้ชัดเจนจากตารางที่ 7 ในทำนองเดียวกัน การที่จะกล่าวว่า ภาวะการเงินตึงตัวอาจจะมีมูลเหตุเนื่องจากการแข่งขันรับเงินฝากระหว่างธนาคารพาณิชย์กับบริษัทเงินทุน มีผลทำให้บริษัทเงินทุนซึ่งจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในระดับสูงกว่า (ร้อยละ 10.5 - 12.00 ต่อปี) ธนาคารพาณิชย์ (ร้อยละ 8 ต่อมาร้อยละ 9 ต่อปี) นั้น ก็เป็นข้อถกเถียงที่ปราศจากการสนับสนุนยืนยันจากข้อมูล จากตารางจะเห็นได้ว่า เงินรับฝากของบริษัทเงินทุนได้ลดลงจากร้อยละ 15.8 ในช่วงระยะมกราคม - มิถุนายน ของปี 2521 เป็นร้อยละ - 1.6 ในช่วงเดียวกันของปี 2522 นอกจากนี้ข้อมูลในตารางนี้ ยังชี้ให้เห็นเด่นชัดว่าเงินให้กู้ยืมของธนาคารในช่วงมกราคม - มิถุนายนของปี 2521 เปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันในปี 2522 ปรากฏว่า ได้ลดลงจากร้อยละ 11.6 เป็นร้อยละ 10.3 ส่วนบริษัทเงินทุนได้ลดลงมากกว่าธนาคารพาณิชย์เป็นอันมาก คือจากร้อยละ 9.3 ในช่วงแรกของปี 2521 เป็นร้อยละ - 2.8 ในช่วงเดียวกันของปี 2522 สำหรับธนาคารออมสินนั้นขอให้รับทราบว่า ทางใช้เงินถึงร้อยละ 95 เป็นเงินลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลและตั๋วเงินคลัง หรือเป็นการให้กู้ยืมระยะยาวแก่รัฐบาลนั่นเอง เพราะฉนั้นปัญหาการแข่งขันเงินฝากระหว่างบริษัทเงินทุนและธนาคารออมสินนั้นไม่ได้มีผลกระทบกระเทือนต่อธนาคารพาณิชย์ และมิได้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ภาวะการเงินตึงตัวยืดเยื้ออยู่จนกระทั่งบัดนี้แต่ประการใดเลย

ตารางที่ 7 เงินรับฝากและเงินให้กู้ยืม ครั้งปี 2521, 2522 ของสถาบันการเงิน

(หน่วย : ล้านบาท)

| | เงินรับฝาก | | | | | | ยอดเงินให้กู้ยืมแก่ภาคเอกชนและรัฐบาล | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | มกราคม – มิถุนายน 2521 | | | มกราคม – มิถุนายน 2522 | | | มกราคม – มิถุนายน 2521 | | | มกราคม – มิถุนายน 252 | | |
| | จำนวนเงิน 30 มิย.21 | เปลี่ยนแปลง | อัตราเปลี่ยนแปลง % | จำนวนเงิน 30 มิย.22 | เปลี่ยนแปลง | อัตราเปลี่ยนแปลง % | จำนวนเงิน 30 มิย.21 | เปลี่ยนแปลง | อัตราเปลี่ยนแปลง % | จำนวนเงิน 30 มิย.22 | เปลี่ยนแปลง | อัตราเปลี่ยนแปล |
| ธนาคารพาณิชย์ | 144,174 | +13,381 | +10.2 | 166,507 | + 9,039 | + 5.7 | 161,967 | +16,892 | 11.6 | 204,349 | 19,063 | + 1 |
| บริษัทเงินทุน | 27,900 | 3,800 | +15.8 | 36,000 | - 600 | - 1.6 | 38,700 | + 3,300 | 9.3 | 49,200 | - 1,400 | - |
| ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | 16,582 | 777 | + 4.9 | 19,641 | + 2,307 | + 13.3 | 17,890 | + 686 | 4.0 | 20,471 | + 2,211 | + 1 |
| รวมทั้งสิ้น | 188,656 | + 7,958 | +10.5 | 222,148 | + 10,746 | + 5.1 | 218,557 | 20,878 | 10.6 | 274,020 | 19,874 | + |

ที่มา : บันทึกสถานการณ์การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย 22 สิงหาคม 2522

## V. มาตรการแก้ไขภาวะเงินตึงตัว

เท่าที่กล่าวสรุปไว้โดยสังเขปในหัวข้อข้างบนนี้ เป็นการประเมินการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงสิงหาคม – ธันวาคม 2521 และชี้ถึงผลสะท้อนของนโยบายครั้งนั้นต่อฐานะเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการให้เงินกู้ยืม การเบิกเกินบัญชี และซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ จนก่อให้เกิดภาวะเงินตึงตัว ด้วยเหตุที่ระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยเป็นจักรกลอันสำคัญยิ่งของระบบการเงิน ภาวะเงินตึงตัว 2521 ได้ส่งผลกระทบขยายขอบข่ายไปอย่างกว้างขวาง แม้กระทั่งขณะนี้ ก็ยังไม่มีทีท่าว่าจะคลี่คลายในทางที่ดีขึ้น ขั้นต่อไป เราจะได้ทบทวนมาตรการต่าง ๆ ทางด้านการเงิน การคลัง ซึ่งเจ้าหน้าที่การเงินได้ดำเนินไปแล้ว มุ่งเน้นที่จะแก้ไขภาวะเงินตึงตัวให้กลับฟื้นสู่ภาวะปกติโดยรีบด่วน มาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้จัดวางขึ้นนี้เพิ่งได้เริ่มต้นเมื่อหลังกลางปี 2522 เป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะ มาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2522 โดยมีผลบังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ศกเดียวกัน มาตรการที่สำคัญอาจจะสรุปได้ดังนี้

4.1 มาตรการการเงิน การเปลี่ยนแปลงการดำรงเงินสดสำรองตามกฎหมายของธนาคารพาณิชย์ ก่อนวิกฤติการณ์เงินตึงตัว ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงอัตราเงินสำรองตามกฎหมายในอัตราร้อยละ 5, โดยมีเงื่อนไขว่าร้อยละ 3 เป็นเงินสดสำรองเทียบกับยอดเงินฝากทั้งสิ้น ส่วนอีกร้อยละ 4 ธนาคารพาณิชย์อาจจะเลือกเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลที่ปราศจากภาระผูกพัน เพื่อช่วยสนับสนุนฐานเงินสำรองของระบบธนาคารพาณิชย์และโดยมุ่งหมายที่จะคลี่คลายภาวะเงินตึงตัว ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลงสัดส่วนของเงินสดสำรองที่ธนาคารพาณิชย์

ต้องดำรงไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อเดือนพฤษภาคม 2522 จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 2 ของยอดเงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนปรนให้การถือหลักทรัพย์รัฐบาลที่ปราศจากภาวะผูกพัน ซึ่งเคยดำรงไว้ร้อยละ 4 ลดลงเป็นร้อยละ 2.5 ของยอดเงินฝากทั้งสิ้นประการสุดท้าย ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้อนุโลมยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์นับเอาเงินสด (ส่วนเกิน) ในมือธนาคารพาณิชย์ เป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองตามกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมนั้น ธนาคารพาณิชย์จะนับเงินสดในมือเป็นส่วนหนึ่งของเงินสำรองตามกฎหมายมิได้ ผลของมาตรการหลังสุดนี้ ทำให้อัตราส่วนเฉลี่ยของเงินสดสำรองตามกฎหมาย ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย บวกเงินสดในมือของธนาคารพาณิชย์ ได้เปลี่ยนจากร้อยละ 6.10 เมื่อปี 2521 ลดลงเป็นร้อยละ 5.5 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2522, เป็นร้อยละ 4.87 ในเดือนต่อมา และร้อยละ 5.35 เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม 2522 (ตารางที่ 1.8 หน้า 16 รายงานเศรษฐกิจรายเดือน มิถุนายน 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทย )

4.2 ก่อนเดือนสิงหาคม 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ดำรงการถือหลักทรัพย์ไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่ต้องการเปิดสาขาหรือขยายสาขา ในอัตราร้อยละ 15 - 16 ของยอดเงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์ ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10 - 11 โดยธนาคารพาณิชย์สามารถนำส่วนที่เหลือร้อยละ 5 ขายคืนให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อขยายฐานเงินสดของธนาคารพาณิชย์ให้มีความเป็นปึกแผ่นเพิ่มขึ้น

โดยมาตรการนี้ อาจจะคำนวณได้ว่า เมื่อเดือนมิถุนายน 2522 ยอดเงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์มีปริมาณ 166,755.0 ล้านบาท ถ้าหากไม่แก้ไขกฎหมาย ธนาคารพาณิชย์ที่ประสงค์จะเปิดสาขาใหม่ หรือขยายสาขาต้องดำรงหลักทรัพย์เป็นจำนวนถึง 25,013.2 ล้านบาท แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลด

อัตราการดำรงหลักทรัพย์เพื่อการดังกล่าว จะช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถจำหน่ายหลักทรัพย์การเงินคืนเป็นจำนวนเงินประมาณ 16,675 ล้านบาท อันจะช่วยเป็นเงินให้กู้ยืมแก่ธุรกิจต่าง ๆ ทำให้กระแสเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นได้ส่วนหนึ่ง

4.3 <u>มาตรการการเงินในส่วนที่คาบเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก</u> อาจจะประมวลได้ดังนี้

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศลงวันที่ 22 สิงหาคม 2522 ปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ณ ธนาคารพาณิชย์ ทั้งเงินฝากประเภทประจำและออมทรัพย์ โดยมุ่งหมายที่จะให้ผลตอบแทนจากเงินฝากมีความสมดุลกับภาวะเงินเฟ้อ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2522 ปรากฏดังนี้

(หน่วย : ร้อยละต่อปี)

| ประเภทเงินฝาก | อัตราดอกเบี้ยเดิม | อัตราดอกเบี้ยใหม่ | เปลี่ยนแปลง % |
|---|---|---|---|
| เงินฝากเผื่อเรียก | 0.01 | ไม่อนุญาตให้จ่าย | |
| เงินฝากออมทรัพย์ | 4.5 | 5.5 | 1 |
| เงินฝากประจำ ระยะ 3 เดือน แต่ไม่ถึง 6 เดือน | 6.0 | 7.0 | |
| ระยะ 6 เดือนแต่ไม่ถึง 12 เดือน | 7.0 | 8.0 | |
| ระยะ 1 ปีขึ้นไป | 8.0 | 9.0 | |
| เงินฝากต่างประเทศ | 12.0 | ให้ลอยตัว | |

<u>ที่มา</u> : อัตราดอกเบี้ยเหล่านี้จะใช้กับธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ ด้วย

(2) สำหรับเงินฝากของบริษัทเงินทุนและบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ที่ธนาคารพาณิชย์ได้ยกเลิกการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด โดยปล่อยให้เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว เงินฝากจากต่างประเทศเดิมเคยกำหนดไว้ร้อยละ 12 ต่อปี ให้ยกเลิกและปล่อยเป็นอัตราลอยตัวเช่นเดียวกัน

(3) ให้ยกเลิกอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ 12.5 แก่การอุตสาหกรรม เหมืองแร่เฉพาะส่วนที่มีทรัพย์สินเป็นประกัน สำหรับอุตสาหกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมลงทุนฯ อาทิ อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ที่ใช้แรงงานและวัตถุดิบในประเทศเป็นจำนวนมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความอนุเคราะห์ โดยการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินอุตสาหกรรมผ่านธนาคารพาณิชย์ โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี

(4) ลดวงเงินของตั๋วสัญญาใช้เงินบริษัทเงินทุนจากวงเงิน 50,000 บาท เป็น 10,000 บาท ในเขตนครหลวง ในต่างจังหวัดลดลงจาก 10,000 บาท เป็น 5,000 บาท เพื่อกระตุ้นการระดมเงินออม เข้าสู่ระบบการเงินมากขึ้น

4.4 ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งตลาดรับซื้อคืนพันธบัตรรัฐบาลที่ปราศจากภาระผูกพัน เพื่อเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ที่ขาดแคลนเงินสดสามารถนำพันธบัตรดังกล่าวขายคืนให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันไว้ มาตรการนี้ได้เริ่มมาตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2522

มาตรการด้านการคลัง

4.5 กระทรวงการคลังได้ประกาศยกเลิกภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ (Withholding tax) เป็นระยะเวลาชั่วคราว เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน 2522 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้สถาบันการเงินในประเทศสามารถนำเงินตราจากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นก่อนหน้านั้น การนำเงินกู้จากต่างประเทศเข้ามาจะต้องเสียภาษี เรียกว่า Withholding tax ในอัตราร้อยละ 10 ของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ มาตรการดังกล่าว จะช่วยลดต้นทุนเงินกู้ได้ไม่น้อย และส่งเสริมเงินกู้จากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น

เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม กระทรวงการคลังได้ขยายเวลาการยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศออกไปอีกเป็นเวลา 6 เดือน จนถึงวันที่ 30 มีนาคม 2523

4.6 ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย วันที่ 22 สิงหาคม 2522 มีวรรคหนึ่งระบุว่า "ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ มาตรการนี้ควรใช้ชั่วคราว จนกว่าปัญหาเงินฝากขยายตัวในระดับต่ำของธนาคารพาณิชย์ และความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุนจะกลับคืนสู่ภาวะปกติ...." แต่มาตรการนี้ได้ถูกระงับไป เพราะได้มีนักวิชาการคัดค้านไม่เห็นด้วย ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

## VI. ข้อวิจารณ์มาตรการแก้ไขภาวะเงินตึงตัว

การที่จะตั้งข้อสังเกต และเสนอคำวิจารณ์ใด ๆ เกี่ยวกับมาตรการการเงินการคลัง ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้ดำเนินไปแล้วนั้น จะต้องระลึกอยู่เสมอว่า มาตรการเหล่านั้นเน้นหนักในด้านการระดมเงินฝากเข้าสู่ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นสำคัญ ทั้ง ๆ ที่ภาวะการ-เงินตึงตัวในประเทศเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน ปัญหาขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศแต่ดูเหมือนมาตรการการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่การเงินกำหนดขึ้น มิได้ให้ความสนใจต่อแนวทางแก้ไขปัญหาขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอันเป็นปัญหาขั้นมูลฐานประการหนึ่งด้วยเลย

ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างฐานเงินและเงินสำรองของระบบธนาคารพาณิชย์มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและโดยตรง กับฐานะดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ดังที่ได้พิสูจน์ให้เห็นโดยละเอียดพอควรในหัวข้อที่ III และ IV การไม่ให้ความสนใจต่อเป้าหมายการแก้ไขดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ คงจะไม่ช่วยให้ภาวะการเงินตึงตัวกลับคืนชีพไปสู่ภาวะปกติได้ในเวลาอันใกล้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า มาตรการการเงินการคลังข้างบนนี้จะไร้ประโยชน์ ไม่มีผลทางเศรษฐกิจเสียเลยทีเดียว จึงขอเสนอข้อคิดไว้เฉพาะในส่วนที่คาบเกี่ยวกับการระดมเงินฝากเป็นสำคัญ

### 1. ปัญหาเรื่องการระดมเงินฝาก

ประการแรก กระแสเงินหมุนเวียนในรูปของธนบัตร และเหรียญ-กษาปณ์ ในปี 2521 ได้ลดลงตลอดระยะเวลา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าลดลงในอัตราสูงกว่าที่เป็นมาในปี 2516 – 2520 โดยเฉพาะ หลังจากการดำเนินนโยบายโดยใช้มาตรการการเงินการคลัง ข้างต้น กระแสเงินหมุนเวียนในระบบ

เศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเมื่อเดือนมกราคม 2522 เพียงเดือนเดียว (ร้อยละ 10.1) หลังจากนั้นได้ลดลง คิดถัวเฉลี่ยร้อยละ 1.2 ทุกเดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - กรกฎาคม 2522 แต่ได้เริ่มเพิ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม และกันยายนประมาณร้อยละ 2.9 และร้อยละ 1.5 ตามลำดับ การเปลี่ยนแปลงของกระแสหมุนเวียนในรูปของธนบัตรและเหรียญกษาปณ์นี้เป็นไปตามฐานะสุทธิของ ทุนสำรองระหว่างประเทศ จึงไม่เป็นตัวแปรเกี่ยวกับนโยบายแต่อย่างใด เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายโดยยึดแนว "leaning against the wind" เป็นหลัก.

ประการที่สอง ที่เกี่ยวกับมาตรการข้างต้นคือการเปลี่ยนแปลงของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ในตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่า เงินฝากประเภทเผื่อเรียกในต้นปี 2522 เปรียบเทียบกับปี 2521 อัตราเพิ่มยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก อาทิเช่น เดือนมกราคม อัตราเพิ่มของเงินฝากเผื่อเรียกเท่ากับร้อยละ 8.0 เดือนกุมภาพันธ์ ร้อยละ 8.4 และเดือนมีนาคม ร้อยละ 2.0 ตามลำดับ หลังจากนั้นได้ลดลงโดยตลอด แม้จะเพิ่มขึ้นในช่วง 3 เดือนหลังของปี 2521 อัตราเพิ่มก็คงต่ำอยู่นั่นเอง เพราะช่วงระยะนั้นเป็นช่วงซึ่งภาวะการเงินตึงตัวเริ่มทวีความรุนแรงดังกล่าวแล้วในตอนต้น เมื่อเปรียบกับปี 2522 ตั้งแต่เดือนมกราคม จนกระทั่งเดือนกันยายน (เท่าที่มีข้อมูล) จะเห็นได้ว่าเงินฝากเผื่อเรียกคิดถัวเฉลี่ยลดลงประมาณร้อยละ 4.9 ต่อเดือน ตัวเลขในเดือนกันยายน คงต่ำกว่าเดือนมกราคมอยู่นั่นเอง ซึ่งแม้แต่ปี 2521 ซึ่งได้เริ่มภาวะเงินตึงตัวแล้วอัตราเพิ่มของเงินฝากเผื่อเรียก ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงกว่า เพราะฉะนั้นในด้านเงินฝากเผื่อเรียก นั้น อาจจะสรุปได้ว่ามาตรการการเงินการคลังข้างต้น มิได้มีประสิทธิภาพกระตุ้นการระดมเงินรับฝากเผื่อเรียกของธนาคารพาณิชย์เท่าที่ควร ถ้าจะพูดว่าในช่วงระยะที่ผ่านมามาตรการข้างต้นยังไม่สัมฤทธิผลเลยก็อาจจะไม่ผิดนัก

ประการที่สาม ในด้านปริมาณเงินตามความหมายแคบในช่วงระยะ 9 เดือนแรกของปี 2522 จะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มของปริมาณอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ประมาณร้อยละ 2.8 ต่อเดือนเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 19.4 ในช่วงสิ้นปีของปี 2521 เพราะฉะนั้นสถานการณ์ปริมาณเงินตามความหมายแคบนับว่ายังไม่มีทีท่าว่าจะคลี่คลายไปในทางที่กระเตื้องขึ้นเลยทั้งนี้เป็นเพราะทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง อันมีผลทำให้ฐานเงินลดลง นอกจากนั้นการขาดประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลทำให้เงินเบิกจ่ายที่กระจายไปสู่ภาคเศรษฐกิจเอกชน เป็นไปอย่างล่าช้าอีดอาด ทำให้ปริมาณเงินตามความหมายแคบ ได้ผลกระทบกระเทือนโดยตรง เพราะฉะนั้นมาตรการของเจ้าหน้าที่การเงินยังไม่ได้แสดงผลอะไรออกมาในด้านนี้

นอกจากนี้ เงินฝากทั้งสิ้นของธนาคารพาณิชย์เมื่อต้นปี 2522 ได้ลดลงจาก 158,523.7 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือน ธันวาคม 2521 เป็น 156,459.1 ล้านบาทเมื่อเดือนมกราคม 2522 (ตารางที่ 8) แม้ว่า ยอดเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นบ้างจาก 160,793.9 ล้านบาท เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ เป็น 163,731.8 ล้านบาทในเดือนต่อมา และเป็น 166,755 ล้านบาทในเดือนมิถุนายน แต่หลังจากนั้นยอดเงินฝากทุกประเภทได้ลดลงอีกคำรบหนึ่ง เป็น 164,697.1 ล้านบาท เมื่อเดือนกรกฎาคม เป็น 164,112.2 ล้านบาทเมื่อเดือนสิงหาคม และเป็น 166,880.0 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2522 การลดงวดของยอดเงินฝากในช่วงหลังนี้ สืบเนื่องมาจากวิกฤติการณ์บริษัทเงินทุน ภาวะปั่นป่วนของตลาดหลักทรัพย์และการขึ้นราคาน้ำมันขายปลีกทุกชนิดถัวเฉลี่ยถึงร้อยละ 64.7 - 66.4 ของรัฐบาล ในเดือนกรกฎาคมปีนั้น จึงสรุปโดยสังเขปได้ว่ามาตรการต่าง ๆ ข้างต้นของเจ้าหน้าที่การเงินอันมุ่งหมายที่จะเร่งรัดการระดมเงินฝากสู่ระบบธนาคารพาณิชย์นั้นยังไม่บรรลุผลสำเร็จแม้แต่อย่างใดเลย

ตารางที่ 7 เงินฝากเผื่อเรียก ธนบัตร และเหรียญกษาปณ์ และปริมาณเงิน

| ปี | ธนบัตร และเหรียญกษาปณ์ | อัตราเปลี่ยนแปลง % | เงินฝากเผื่อเรียกของประชาชน | อัตราเปลี่ยนแปลง % | ปริมาณเงินความหมายแคบ | อัตราเพิ่ม % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2515 | 15,279.3 | + 17.1 | 9,551.6 | + 13.8 | 24,830.9 | + 15.8 |
| 2516 | 18,645.4 | + 22.0 | 11,291.1 | + 19.0 | 29,936.5 | + 20.6 |
| 2517 | 20,449.7 | + 9.3 | 12,758.2 | + 12.9 | 33,207.9 | + 10.9 |
| 2518 | 22,271.3 | + 8.9 | 12,711.2 | + 0.4 | 34,982.5 | + 5.3 |
| 2519 | 25,775.5 | + 15.7 | 14,851.9 | + 16.8 | 40,627.4 | + 16.1 |
| 2520 | 28,566.9 | + 10.8 | 15,729.4 | + 5.9 | 44,296.3 | + 9.0 |
| 2521 | 33,041.8 | + 15.6 | 19,863.6 | - 5.5 | 52,905.4 | + 19.4 |
| (2521) | | | | | | |
| มกราคม | 30,008.4 | + 5.0 | 16,996.3 | + 8.0 | 47,004.7 | + 6.1 |
| กุมภาพันธ์ | 31,026.8 | + 3.3 | 18,457.7 | + 8.4 | 49,484.5 | + 5.2 |
| มีนาคม | 30,762.2 | - 0.9 | 18,834.8 | + 2.0 | 49,597.0 | + 0.2 |
| เมษายน | 30,420.9 | - 1.2 | 18,233.7 | - 3.2 | 48,654.6 | - 2.0 |
| พฤษภาคม | 29,294.7 | - 3.8 | 19,213.8 | + 5.3 | 48,508.5 | - 0.4 |
| มิถุนายน | 28,788.9 | - 1.8 | 17,732.5 | - 10.6 | 46,161.4 | - 4.9 |
| กรกฎาคม | 28,259.3 | - 1.8 | 17,291.9 | - 0.46 | 45,551.2 | - 1.3 |
| สิงหาคม | 28,507.6 | - 0.8 | 17,595.6 | + 1.7 | 46,103.2 | - 1.2 |
| กันยายน | 29,373.0 | + 3.0 | 17,459.6 | - 0.5 | 46,832.6 | + 1.5 |
| ตุลาคม | 29,270.0 | - 0.4 | 13,652.4 | + 6.8 | 47,923.3 | + 2.3 |

ตารางที่ 7 : (ต่อ)

| ปี | ธนบัตร และเหรียญกษาปณ์ | อัตรา เปลี่ยนแปลง % | เงินฝากเผื่อเรียกของประชาชน | อัตรา เปลี่ยนแปลง % | ปริมาณเงินความหมายแคบ | อัตราเพิ่ม |
|---|---|---|---|---|---|---|
| พฤศจิกายน | 30,192.8 | + 3.4 | 18,722.2 | + 0.3 | 48,915.0 | + 2.0 |
| ธันวาคม | 33,041.8 | + 9.4 | 19,863.6 | + 6.0 | 52,906.4 | + 8.1 |
| 2521 | | | | | | + 19.4 |
| (2522) | | | | | | |
| มกราคม | 36,391.2 | + 10.1 | 20,228.5 | + 1.8 | 56,619.7 | + 7.0 |
| กุมภาพันธ์ | 36,070.3 | - 0.9 | 21,543.3 | + 6.4 | 57,613.6 | + 1.7 |
| มีนาคม | 36,062.7 | - 0.1 | 22,503.4 | + 4.5 | 58,566.1 | + 1.6 |
| เมษายน | 35,594.1 | - 1.5 | 22,013.1 | - 4.2 | 57,607.2 | - 2.4 |
| พฤษภาคม | 34,454.6 | - 3.1 | 21,832.5 | - 2.2 | 56,287.1 | - 2.3 |
| มิถุนายน | 33,903.0 | - 1.6 | 19,637.5 | - 11.2 | 53,540.5 | - 5.2 |
| กรกฎาคม | 33,589.8 | - 0.9 | 19,688.6 | + 0.2 | 53,278.4 | - 0.5 |
| สิงหาคม | 34,597.1 | + 2.9 | 18,516.1 | - 6.3 | 53,113.2 | - 0.3 |
| กันยายน | 35,139.2 | + 1.5 | 19,679.9 | + 6.3 | 54,819.1 | + 3.2 |

ที่มา : รายงานประจำเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย อัตราเพิ่มร้อยละ คำนวณเอง

ตารางที่ 8 เงินฝากและการให้กู้ของธนาคารพาณิชย์

| เมื่อสิ้นงวด | | เงินฝาก รวม | เงินฝาก กระแสรายวัน | เงินฝาก สะสมทรัพย์ | เงินฝาก ประจำ | อื่น ๆ | ยอดเงินให้กู้ยืมทั้งหมด | อัตราส่วนให้กู้ยืมต่อเงินยอด-เงินฝาก |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2521 | มกราคม | 133,054.9 | 19,865.7 | 11,205.0 | 100,030.5 | 1,953.7 | 127,275.8 | 95.7 |
| | กุมภาพันธ์ | 136,624.7 | 21,111.8 | 11,612.2 | 101,696.2 | 2,204.5 | 130,796.1 | 95.7 |
| | มีนาคม | 138,644.7 | 21,538.6 | 11,810.7 | 103,503.7 | 1,771.7 | 131,036.5 | 94.5 |
| | เมษายน | 139,402.2 | 20,904.6 | 12,053.9 | 104,564.1 | 1,879.6 | 132,554.2 | 95.1 |
| | พฤษภาคม | 141,788.5 | 21,104.8 | 12,162.0 | 106,064.2 | 2,457.6 | 136,314.2 | 96.1 |
| | มิถุนายน | 144,810.4 | 20,868.8 | 13,322.0 | 108,703.2 | 1,916.4 | 137,402.1 | 94.9 |
| | กรกฎาคม | 145,042.9 | 20,915.7 | 12,365.8 | 109,807.4 | 1,954.0 | 140,997.8 | 97.2 |
| | สิงหาคม | 147,033.1 | 20,721.9 | 12,211.1 | 112,045.9 | 2,054.2 | 142,359.7 | 96.8 |
| | กันยายน | 149,119.3 | 20,725.4 | 12,634.9 | 113,849.5 | 1,909.5 | 144,359.0 | 96.8 |
| | ตุลาคม | 152,458.8 | 22,040.3 | 13,041.2 | 115,244.8 | 2,132.5 | 146,662.2 | 96.2 |
| | พฤศจิกายน | 154,455.2 | 22,021.1 | 13,832.6 | 116,138.7 | 2,462.8 | 153,116.2 | 96.1 |
| | ธันวาคม | 158,523.7 | 23,520.2 | 14,961.6 | 177,769.8 | 2,272.1 | 158,600.0 | 100.05 |

ตารางที่ 8 (ต่อ)

| เมื่อสิ้นงวด | | เงินฝากรวม | เงินฝากกระแสรายวัน | เงินฝากสะสมทรัพย์ | เงินฝากประจำ | อื่น ๆ | ยอดเงินให้กู้ยืมทั้งหมด | อัตราส่วนให้กู้ยืมต่อเงินยอด-เงินฝาก |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2522 | มกราคม | 156,459.1 | 23,501.4 | 15,107.6 | 117,850.0 | 1,945.7 | 165,527.6 | 105.8 |
| | กุมภาพันธ์ | 160,793.9 | 24,567.6 | 15,618.3 | 118,488.1 | 2,119.9 | 168,371.2 | 104.7 |
| | มีนาคม | 163,726.8 | 25,815.4 | 15,657.8 | 119,782.0 | 2,471.6 | 171,087.3 | 104.5 |
| | เมษายน | 164,027.1 | 25,606.7 | 15,424.4 | 120,779.1 | 2,216.9 | 172,783.0 | 103.5 |
| | พฤษภาคม | 164,807.2 | 24,243.3 | 15,846.2 | 121,833.6 | 2,884.2 | 175,702.6 | 102.8 |
| | มิถุนายน | 166,755.0 | – | – | – | – | 177,971.7 | 106.7 |
| | กรกฎาคม | 164,697.1 | – | – | – | – | 179,459.1 | 108.9 |
| | สิงหาคม | 164,112.2 | – | – | – | – | 181,251.7 | 110.4 |
| | กันยายน | 166,880.0 | – | – | – | – | 184,143.9 | 110.34 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานรายเดือน มิถุนายน 2522

ตารางที่ 9 การกู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์จากต่างประเทศและธนาคารแห่งประเทศไทย

| | | กูจาก ธปท. | | กูจากธนาคารพาณิชย์ | | กูจากต่างประเทศ | | รวม | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ล้านบาท | Δ % | ล้านบาท | Δ % | ล้านบาท | Δ % | ล้านบาท | Δ % |
| 2521 | ธันวาคม | 8,140.8 | – | 204.4 | – | 24,804.8 | – | 33,150.0 | – |
| 2522 | มกราคม | 11,141.7 | 36.86 | 186.7 | 8.66 | 27,127.7 | 9.36 | 38,456.1 | 16.01 |
| | กุมภาพันธ์ | 11,814.9 | 6.04 | 248.6 | 33.15 | 26,502.0 | – 2.30 | 38,566.4 | 0.29 |
| | มีนาคม | 12,243.9 | 3.63 | 283.0 | 13.84 | 27,208.9 | 2.66 | 39,735.8 | 3.03 |
| | เมษายน | 10,393.4 | –15,11 | 366.2 | 29.40 | 28,012.2 | 2.95 | 38,771.8 | 2.43 |
| | พฤษภาคม | 10,566.7 | 1.67 | 422.4 | 15.35 | 31,538.6 | 12.59 | 42,527.7 | 9.69 |
| | มิถุนายน | 9,847.1 | –6.81 | 414.1 | 1.96 | 34,764.1 | 10.23 | 45,025.3 | 5.87 |
| % อัตราเติบโต ธค.21–เมย.22 (ก่อนใช้มาตรการ) | | 6.38 | | 15.69 | | 3.09 | | 4.00 | |
| % อัตราเติบโต เมย.22 – มิย.22(หลังใช้มาตราการ) | | –2.66 | | 6.34 | | 11.48 | | 7.76 | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประการสุดท้ายในด้านเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ (การให้กู้โดยตรง การเบิกเกินบัญชี ตั๋วเงินซื้อลด ฯลฯ) จะเห็นได้ (ตารางที่ 8) ว่า เมื่อต้นปี 2521 อัตราส่วนของเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ต่อยอดเงินฝากอยู่ในอัตราร้อยละ 95.7 ในช่วงกลางปี อยู่ในระดับร้อยละ 94.9 แต่หลังจากเดือนกรกฎาคม อัตราส่วนเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ต่อยอดเงินฝากได้สูงขึ้นเป็นลำดับ เป็นร้อยละ 97.2 เมื่อเดือนกรกฎาคม เป็นร้อยละ 99.1 เมื่อเดือนพฤศจิกายน และเป็นอัตราส่วน 100.5 เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2521 อัตราส่วนนี้ได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเดือนมกราคมปี 2522 ในขณะที่ยอดเงินฝากมีปริมาณ 156,459.1 ล้านบาท ยอดเงินให้กู้ยืมมีปริมาณถึง 165,527.6 ล้านบาท ดังนั้นอัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้ยืมต่อยอดเงินฝากเท่ากับร้อยละ 105.8 ต่อมาอัตราส่วนนี้ได้ลดลงเล็กน้อย แต่เมื่อเดือนมิถุนายน ได้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 106.7 ในเดือนกรกฎาคมเป็นร้อยละ 108.9 และอัตราส่วนของเงินให้กู้ยืมต่อยอดเงินฝากได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 110.4 และ 110.34 เมื่อเดือนสิงหาคมและกันยายน 2522 ตามลำดับ สรุปได้ว่ายอดเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในช่วงระยะ 2 เดือนแรกของปี 2522 เพิ่มขึ้นไม่ถึงอัตราเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อเดือน เมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.6 ของปี 2521 จึงทำให้อัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้ยืมกับยอดเงินฝากในธนาคารพาณิชย์เพิ่มสูงขึ้นตลอดมา พฤติการณ์เช่นนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมากทีเดียว

2. <u>ประเด็นของการเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝาก</u>

มีการถกเถียงและเป็นที่วิจารณ์กันมากเกี่ยวกับทางเลือกของรัฐบาลระหว่างการยกเลิกภาษีดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์กับการเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝาก ผู้เขียนเองได้เสนอให้รัฐบาลเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากมาตั้งแต่ปี 2519 โดยอาศัยความคิด

และประสบการณ์การปฏิรูปการเงินของประเทศเกาหลี ซึ่งศาสตราจารย์ โนนอล แมคคินนอน ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมาธิการการปฏิรูปครั้งนั้น (โปรดดู R.I. McKinnon, Money and Capital in Economic Development, The Brooking Institution, 1973 เรียบเรียงเป็นภาษาไทยโดย สวงค์ เสวตวัฒนา นโยบายการเงินกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ไทยวัฒนาพาณิชย กทม.2521) หากเป็นที่ยอมรับว่า ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากเก็บจากผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ระดับสูง ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากจะส่งเสริมความเป็นธรรมในด้านโครงสร้างของภาษี ดังนั้นควรจะคงเอาไว้ ทางเลือกที่ควรจะเร่งรัดการระดมเงินฝากก็โดย การเพิ่มและปฏิรูปอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในประเทศ แต่การที่รัฐบาลขึ้นภาษีดอกเบี้ยเงินฝาก เพียงร้อยละหนึ่งต่อปีนั้น อัตราดอกเบี้ยสุทธิ (หักอัตราภาษีดอกเบี้ยเงินฝากร้อยละ 10) เพิ่มขึ้นเพียงจากร้อยละ 7.2 เป็นร้อยละ 8.1 เท่านั้น นับว่ายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำเกินไปที่จะช่วยเป็นกลไกหนุนเนื่องการระดมเงินฝากเข้าสู่ธนาคารพาณิชย์และระบบการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่อัตราเงินเฟ้อในประเทศกำลังไกวตัวเพิ่มขึ้น การขึ้นดอกเบี้ยเงินฝากเป็นเงื่อนที่จำเป็น แต่การขึ้นในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ยังไม่เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอที่จะแก้ไขภาวะการเงินตึงตัวในขณะนี้ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากร้อยละ 2 ถึง 2.5 ต่อปี จึงจะเหมาะสมและได้ผลกว่า

3. มาตรการการยกเลิกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากต่างประเทศในอัตราร้อยละ 12 ต่อปี และมาตรการ ขยายเวลาการยกเลิกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศไปอีก 12 เดือนจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2523

โดยเงินนำเข้าไม่ต้องเสียภาษีดอกเบี้ยนั้น รัฐบาลได้ริเริ่มมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2522 นโยบายนี้จะบรรลุผลสำเร็จเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ ถ้าหากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดต่างประเทศไม่เพิ่มขึ้นมากนัก นโยบายนี้คงมีส่วนช่วยได้บ้าง จากข้อมูลปรากฏว่า ก่อนการประกาศใช้มาตรการนี้ เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2521 ธนาคารพาณิชย์กู้จากต่างประเทศเป็นเงินทั้งสิ้น 24,804.8 ล้านบาท และตัวเลขในเดือนเมษายน 2522 เงินกู้ยืมจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ยังมีจำนวน 28,012.2 ล้านบาท คิดถัวเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3 ต่อเดือน ในช่วงระยะเดียวกันธนาคารพาณิชย์ได้กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2521 เป็นจำนวน 8,140.8 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 10,394.4 ล้านบาท เมื่อเดือนเมษายน 2522 คิดถัวเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6.4 ต่อเดือน ธนาคารพาณิชย์กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะต้องชำระหนี้เงินกู้จากต่างประเทศในช่วงนั้น ในช่วงระยะหลังจากเดือนพฤษภาคม 2522 คือจากการประกาศมาตรการข้างต้น ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ได้หันไปกู้ยืมจากต่างประเทศในเกณฑ์สูงขึ้นกว่าแต่ก่อนคือได้เพิ่มขึ้นจาก 28,012.2 ล้านบาท เมื่อเดือนเมษายน 2522 เป็น 31,538.6 ล้านบาทในเดือนพฤษภาคม และได้เพิ่มขึ้นเป็น 34,764.2 ล้านบาทในเดือนมิถุนายน 2522 คิดถัวเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 11.5 ต่อเดือน ในทางตรงกันข้าม ธนาคารพาณิชย์ได้กู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยน้อยลงตามลำดับจาก 10,393.4 ล้านบาทเมื่อเดือนเมษายน 2522 ลดลงเป็น 9,847.1 ในเดือนมิถุนายนศกเดียวกัน คิดถัวเฉลี่ยลดลงประมาณร้อยละ 2.6 ต่อเดือน จึงนับได้ว่าเงินกู้ยืมเข้าสู่ประเทศในเกณฑ์ที่น่าพอใจ

แต่ในช่วงระยะหลังของปี 2522 จนกระทั่งปัจจุบันนี้ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ต่างก็เผชิญมรสุมภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันออกเมื่อเดือนกรกฎาคมประมาณร้อยละ 42 ภาวะเงินในประเทศเหล่านั้นได้ทวีความรุนแรงตลอดมา และทำให้ประเทศอุตสาหกรรมดำเนินนโยบายการเงินประเภทรัดตัว โดยมุ่งหมายที่จะลดปริมาณเงินในประเทศอย่างเร่งรีบ ผลของนโยบายรูปนั้นก็คือ อัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศต้องสูงขึ้น สหรัฐอเมริกาเองได้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยลูกค้ารายใหญ่หรือ prime rate จากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 11 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2522 หลังจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศกลุ่มโอเปคเพียงไม่กี่วัน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดยูโรดอลลาร์ และเอเชียนดอลลาร์ (อันมีศูนย์กลางอยู่ที่สิงคโปร์) ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์ไทย ได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 10 และตารางที่ 11 ที่ควรสังเกตก็คืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในสิงคโปร์ (เอเชียนดอลลาร์) และในตลาดยูโรดอลลาร์ได้มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดปี 2522 (อัตรายูโรดอลลาร์ระยะ 3 เดือนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.6 เมื่อเดือนตุลาคม 2522 ขณะที่เขียนบทความนี้) จึงสรุปได้ว่ามาตรการดังกล่าวข้างต้นจะได้รับผลดังเช่นในช่วงอดีตหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายการเงินของประเทศอุตสาหกรรม โดยเฉพาะภาวะดอกเบี้ยเงินกู้ในประเทศเหล่านั้น ในตลาดยูโรดอลลาร์เรียกว่า London Interbank offer rate และเอเชียนดอลลาร์เป็นสำคัญ ถ้าหากเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมได้ฟื้นตัวพ้นจากภาวะเงินเฟ้อ และภาวะชงักงันคลี่คลายไปได้ในไม่ช้า มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทยคงจะได้รับผลตามสมควร แต่ถ้าสถานการณ์เศรษฐกิจในต่างประเทศไม่ดีขึ้น ก็เชื่อแน่ได้ว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขภาวะเงินตึงตัวของประเทศไทยได้

ตารางที่ 10 อัตรารับช่วงซื้อลดของธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ

| | 2521 | 2522 | | | เริ่มประกาศใช้ |
|---|---|---|---|---|---|
| | ธค. | มีค. | มิย. | สค. | |
| สหรัฐอเมริกา | 9.50 | 9.50 | 9.50 | 10.50 | 17 ส.ค. 2522 |
| แคนาดา | 10.75 | 11.25 | 11.25 | 11.75 | 23 ส.ค. 2522 |
| ญี่ปุ่น | 3.50 | 3.50 | 4.25 | 5.25 | 24 ก.ค. 2522 |
| อังกฤษ | 12.50 | 13.00 | 14.00 | 14.00 | 12 มิ.ย. 2522 |
| เบลเยี่ยม | 6.00 | 6.00 | 9.00 | 11.00 | 29 มิ.ย. 2522 |
| ฝรั่งเศส | 9.50 | 9.50 | 9.50 | 9.50 | 31 ส.ค. 2520 |
| เยอรมัน | 3.00 | 4.00 | 4.00 | 5.00 | 13 ก.ค. 2522 |
| อิตาลี | 10.50 | 10.50 | 10.50 | 10.50 | 4 ก.ย. 2521 |
| เนเธอร์แลนด์ | 6.50 | 6.50 | 7.00 | 8.00 | 13 ก.ค. 2522 |
| เดนมาร์ค | 8.00 | 8.00 | 9.00 | 9.00 | 15 มิ.ย. 2522 |
| สวีเดน | 6.50 | 6.50 | 6.50 | 7.00 | 6 ก.ค. 2522 |
| นิวซีแลนด์ | 11.00 | 12.50 | 13.00 | 13.00 | 19 เม.ย. 2522 |
| สิงคโปร์ | 4.50 | 4.50 | 5.00 | 5.25 | 30 ก.ค. 2522 |

ที่มา : World Financial Markets, August 1979, p.14.

ตารางที่ 11 (ก)

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ Prime Rate ของธนาคารพาณิชย์ประเทศต่าง ๆ

(หน่วย : ร้อยละต่อปี)

| | 2521 | 2522 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ธค. | มค. | กพ. | มีค. | เมย. | พค. | มิย. | กค. |
| สหรัฐอเมริกา | 11.75 | 11.75 | 11.75 | 11.75 | 11.75 | 11.75 | 11.75 | 11.75 |
| แคนนาดา | 11.50 | 12.00 | 12.00 | 12.00 | 12.00 | 12.00 | 12.00 | 12.50 |
| ญี่ปุ่น | 4.50 | 4.47 | 4.45 | 4.44 | 4.48 | 4.68 | 5.03 | 5.95 |
| ออสเตรเลีย | 11.00 | 11.00 | 10.75 | 10.75 | 10.75 | 10.75 | 10.75 | 10.75 |
| อังกฤษ | 14.00 | 14.00 | 15.00 | 14.50 | 13.50 | 13.50 | 15.50 | 15.50 |
| เบลเยี่ยม | 10.00 | 9.25 | 9.00 | 9.00 | 9.00 | 10.00 | 11.00 | 12.50 |
| ฝรั่งเศส | 10.95 | 10.95 | 10.95 | 10.95 | 10.95 | 11.30 | 11.30 | 11.90 |
| เยอรมัน | 5.50 | 5.50 | 5.50 | 6.00 | 6.75 | 6.50 | 7.50 | 7.75 |
| อิตาลี | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 |
| เนเธอร์แลนด์ | 12.00 | 11.00 | 9.50 | 9.50 | 9.00 | 10.00 | 10.00 | 11.00 |
| เดนมาร์ค | 10.00 | 10.00 | 9.50 | 9.50 | 9.50 | 10.00 | 11.00 | 11.00 |
| สวีเดน | 10.25 | 10.25 | 10.25 | 10.25 | 10.25 | 10.25 | 10.25 | 10.75 |
| ฮองกง | 8.75 | 9.50 | 10.50 | 11.00 | 13.00 | 13.00 | 13.00 | 13.00 |
| เกาหลี | 18.50 | 18.50 | 18.50 | 18.50 | 18.50 | 18.50 | 18.50 | 18.50 |
| นิวซีแลนด์ | 10.75 | 11.25 | 11.00 | 11.00 | 11.50 | 12.00 | 11.75 | 11.50 |
| ฟิลิปปินส์ | 14.00 | 14.00 | 14.00 | 14.00 | 14.00 | 14.00 | 14.00 | 14.00 |
| สิงคโปร์ | 7.65 | 7.82 | 8.00 | 8.08 | 8.12 | 8.12 | 8.12 | 8.35 |
| ยูโรดอลลาร์ | 12.06 | 10.68 | 10.87 | 10.87 | 11.12 | 10.81 | 10.87 | 11.68 |

ตารางที่ 11 (ข)

อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธนาคารพาณิชย์ประเทศต่าง ๆ

(หน่วย : ร้อยละต่อปี)

| | 2521 | 2522 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ธค. | มค. | กพ. | มีค. | เมย. | พค. | มิย. | กค. |
| สหรัฐอเมริกา | 10.90 | 10.25 | 10.25 | 10.00 | 10.25 | 10.10 | 9.90 | 10.30 |
| แคนนาดา | 10.45 | 10.95 | 10.90 | 11.20 | 11.20 | 11.05 | 11.05 | 11.55 |
| ญี่ปุ่น | 2.50 | 2.50 | 2.50 | 2.50 | 2.50 | 3.25 | 3.25 | 3.25 |
| ออสเตรเลีย | 8.50 | 8.50 | 8.35 | 9.00 | 10.50 | 10.50 | 10.00 | 9.50 |
| อังกฤษ | 12.25 | 13.00 | 12.31 | 12.12 | 11.75 | 11.81 | 13.75 | 14.00 |
| เบลเยี่ยม | 9.37 | 8.25 | 8.00 | 7.62 | 8.00 | 9.13 | 11.12 | 12.12 |
| ฝรั่งเศส | 6.50 | 6.50 | 6.75 | 6.87 | 7.25 | 8.25 | 9.50 | 10.50 |
| เยอรมัน | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 4.50 | 5.25 | 5.50 | 6.00 | 6.50 |
| อิตาลี | 12.50 | 12.50 | 12.50 | 12.50 | 12.50 | 12.50 | 12.50 | 12.50 |
| เนเธอรแลนด์ | 11.62 | 8.75 | 8.75 | 8.37 | 8.12 | 9.50 | 9.25 | 10.00 |
| เดนมาร์ค | 7.00 | 7.00 | 7.00 | 7.00 | 7.00 | 7.00 | 8.00 | 8.00 |
| สวีเดน | 6.25 | 6.25 | 6.25 | 6.25 | 6.25 | 6.25 | 6.25 | 6.75 |
| ฮองกง | 4.50 | 5.25 | 5.25 | 5.75 | 7.75 | 7.75 | 7.75 | 7.75 |
| เกาหลี | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 | 15.00 |
| นิวซีแลนด์ | 12.00 | 12.50 | 13.00 | 12.80 | 14.00 | 13.80 | 14.10 | 15.00 |
| ฟิลิปปินส์ | 8.50 | 8.50 | 8.50 | 8.50 | 8.50 | 8.50 | 8.50 | 8.50 |
| สิงคโปร์ | 7.31 | 7.56 | 7.12 | 6.50 | 6.69 | 6.94 | 7.00 | 7.44 |
| ยูโรดอลลาร์ | 11.89 | 10.31 | 10.50 | 10.50 | 10.75 | 10.44 | 10.50 | 11.31 |

นอกจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในนครลอนดอน อันเป็นศูนย์กลางของตลาดยูโรดอลลาร์ และในสิงคโปร์ อันเป็นศูนย์กลางของตลาดเอเชียนดอลลาร์ ได้เริ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ โดยเฉพาะในลอนดอนนั้น ดอกเบี้ยเงินฝากได้สูงขึ้นจากร้อยละ 6.37 ต่อปี เมื่อปี 2520 เป็นร้อยละ 10 เมื่อเดือนมิถุนายน 2521 และได้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 14 ต่อปี เมื่อเดือนกรกฎาคม 2522 การที่ดอกเบี้ยเงินฝากในตลาดยูโรดอลลาร์สูงขึ้นนี้ สืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่กล่าวข้างต้น นั่นเอง นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินสิงคโปร์ ได้สูงขึ้นจากร้อยละ 5.31 ต่อปี เมื่อปี 2520 เป็นร้อยละ 6 เมื่อเดือนกรกฎาคม 2521 และได้เพิ่มเป็นร้อยละ 7.44 เมื่อสิ้นเดือนกรกฎาคม 2522 (ดูจาก Morgan Guaranty Trust Company, : World Financial Markets, August 1979, p.16) ถ้าหากแนวโน้มยังเป็นไปในลักษณะนี้ มาตรการการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่างประเทศลอยตัว คงจะไม่ช่วยภาวะการเงินตึงตัวในขณะนี้ ให้คลี่คลายไปสู่ภาวะปกติได้ เจ้าหน้าที่การเงินจำเป็นจะต้องแสวงหาลู่ทางอย่างอื่น ๆ อันแก้ตรงจุด และสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นของระบบการเงินให้มีความสมบูรณ์มิฉะนั้นแล้ว ภาวะเงินตึงตัวอาจจะยิ่งทวีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อภาวะการค้าวงการธุรกิจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็เป็นได้

4. <u>ประเด็นของมาตรการลดวงเงินขั้นต่ำของตั๋วสัญญาใช้เงินในบริษัทเงินทุน จาก 5 หมื่นบาทลงเป็นวงเงิน 1 หมื่นบาทในเขตนครหลวง และจาก 1 หมื่นเป็น 5 พันบาทในต่างจังหวัด</u>

จะขอกล่าวเพียงเล็กน้อย (รายละเอียดเรื่องนี้ศึกษาได้จาก ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ จัดพิมพ์โดยฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตุลาคม 2521) บริษัทเงินทุนในประเทศไทย ได้เริ่มกิจการมาไม่นานมานี้ คือ

ตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา แต่เงินฝากในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 56.5 ต่อปี ในระยะ 2516 - 2520 ในช่วงระยะ 2516 - 2520 เดียวกัน, บริษัทเงินทุนขยายเงินให้กู้ยืมเพิ่มขึ้นในเกณฑ์สูง คิดถัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 46.9 ต่อปี นับได้ว่าความเจริญเติบโตของบริษัทเงินทุนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และด้วยอัตราสูงมาก และในระยะเดียวกันสูงกว่าอัตราความเจริญเติบโตของธนาคารพาณิชย์ด้วยซ้ำไป นับตั้งแต่ภาวะการเงินตึงตัวได้อุบัติขึ้น บริษัทเงินทุนได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหนักหน่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินรับฝากจากประชาชนไม่ว่าประเภทบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เงินฝากของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนด้วยกัน และสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้ลดลงอย่างแจ้งชัด กล่าวคือยอดเงินรับฝากของบริษัทเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ ได้ลดลงจาก 46,598.7 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2521 เป็น 44,873.9 ล้านบาท เมื่อเดือนมิถุนายน 2522 ในช่วงระยะปลายปี 2521 ถึงเดือนมิถุนายน 2522 เงินให้กู้ยืมของบริษัทเงินทุน 113 บริษัท ได้ลดลงเช่นเดียวกัน นอกเหนือไปจากภาวะการเงินตึงตัว ซึ่งมีผลกระทบต่อบริษัทเงินทุนโดยตรงแล้ว สถานการณ์การถอนใบอนุญาตของบริษัทราชาเงินทุน มีผลทางจิตวิทยาไม่ใช่น้อย เพราะในช่วงระยะนั้นได้มีการถอนเงินฝากจากบริษัทเงินทุนอื่น ๆ เป็นจำนวนถึง 1,724 ล้านบาท ในช่วงระยะระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน 2522 เพราะฉะนั้นมาตรการลดวงเงิน ฯลฯ แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้สร้างฐานแห่งความเชื่อมั่นแก่มหาชนจะไม่ช่วยระดมเงินฝากเข้าสู่บริษัทเงินทุนได้ รัฐบาลน่าจะมีโครงการการประกันเงินฝากโดยรัฐบาล ( Deposit Insurance) ขึ้น เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนทั่วไปแก่บริษัทการเงินเองด้วย

ตารางที่ 12 (ก)

เงินรับจากประชาชนของบริษัทเงินทุนทั้งระบบ

| แหล่งเงินกู้ยืม | ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2521 | | | รวม | ประจำเดือนมิถุนายน 2522 | | | รวม |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ระยะเวลาชำระคืน | | | | ระยะเวลาชำระคืน | | | |
| | เมื่อทวงถาม | ไม่เกิน 1ปี | เกิน 1 ปี | | เมื่อทวงถาม | ไม่เกิน 1ปี | เกิน 1 ปี | |
| บุคคลธรรมดา | 2,321.1 | 18,973.4 | 1,037.5 | 22,332.0 | 3,078.3 | 18,275.8 | 2,008.4 | 23,362.5 |
| บริษัทจำกัดและห้าง-หุ้นส่วนนิติบุคคล | 2,253.6 | 5,683.7 | 368.6 | 8,305.9 | 2,498.4 | 5,002.6 | 469.5 | 7,970.5 |
| ธนาคารพาณิชย์ | 3,090.9 | 4,121.3 | 249.3 | 7,461.5 | 2,833.0 | 4,259.0 | 239.9 | 7,331.9 |
| บริษัทเงินทุน | 3,657.4 | 2,416.3 | 22.5 | 6,096.2 | 2,267.9 | 1,024.3 | 221.2 | 3,513.4 |
| สถาบันการเงินอื่น ๆ | 337.1 | 560.4 | 24.5 | 921.9 | 350.3 | 646.3 | 8.7 | 1,005.3 |
| นิติบุคคลอื่น | 109.9 | 1,174.7 | 196.6 | 1,481.2 | 138.1 | 1,259.4 | 292.8 | 1,690.3 |
| รวม | 11,775.0 | 32,929.8 | 1,893.9 | 46,598.7 | 11,166.0 | 30,467.4 | 3,240.5 | 44,873.9 |

หมายเหตุ ข้อมูลจากบริษัทเงินทุน 113 บริษัท ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 12 (ข)

เงินให้กู้ยืมของบริษัทเงินทุนทั้งระบบ

(ล้านบาท)

| แหล่งเงินกู้ยืม | ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2521 | | | รวม | ประจำเดือนมิถุนายน 2522 | | | รวม |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ระยะเวลาชำระคืน | | | | ระยะเวลาชำระคืน | | | |
| | เมื่อทวงถาม | ไม่เกิน 1 ปี | เกิน 1 ปี | | เมื่อทวงถาม | ไม่เกิน 1ปี | เกิน 1 ปี | |
| บุคคลธรรมดา | 5,744.3 | 7,516.1 | 4,103.0 | 17,363.4 | 5,179.1 | 6,889.0 | 4,610.2 | 16,678.3 |
| บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล | 6,358.9 | 15,046.2 | 2,826.1 | 24,231.2 | 6,469.3 | 15,377.2 | 3,718.8 | 25,565.3 |
| ธนาคารพาณิชย์ | 286.5 | 59.2 | – | 345.7 | 305.6 | 42.0 | – | 347.6 |
| บริษัทเงินทุน | 3,465.5 | 1,677.6 | 22.3 | 5,165.4 | 1,992.2 | 671.4 | 35.5 | 2,699.1 |
| สถาบันการเงินอื่น | 539.5 | 389.2 | 49.2 | 957.9 | 844.0 | 441.3 | 82.1 | 1,337.4 |
| นิติบุคคลอื่น | 1.6 | 24.7 | 29.1 | 55.4 | 24.8 | 42.9 | 27.4 | 95.1 |
| รวม | 16,396.3 | 24,693.0 | 7,029.7 | 48,119.0 | 14,815.0 | 23,438.8 | 8,474.0 | 46,722.8 |

หมายเหตุ ข้อมูลจากบริษัทเงินทุน 113 บริษัท ธนาคารแห่งประเทศไทย

สรุปผล

เท่าที่ได้สรุปและประเมินมาตรการการเงินการคลังของเจ้าหน้าที่การเงินเพื่อแก้ไขภาวะเงินตึงตัวในช่วง 2521 – 2522 นั้นพอจะสรุปได้ว่า มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้คงไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาสถานการณ์การเงินตึงตัวซึ่งกำลังทวีความรุนแรงมาเป็นเวลารวม 2 ปี ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติในเวลาอันใกล้ได้ เหตุผลสำคัญอยู่ที่การเสริมสร้างฐานเงิน ทุนสำรองระหว่างให้มั่นคง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนฐานเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้มีความเป็นปึกแผ่น การระดมเงินเข้าสู่ระบบการเงินนั้นตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ประชาชนมีเงินออมอยู่หากแต่ได้ใช้ไปทางด้านการถืออสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือการให้กู้ยืมนอกระบบ ฯลฯ แต่ตามสภาพการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบัน รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งประเทศ ประมาณ 4.5 ล้านครัวเรือน (ครัวเรือนละ 5.8 คน ปี – 2521) ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก การกระจายรายได้ กระจายทางด้านสินทรัพย์ของเกษตรกรส่วนใหญ่มีความเหลื่อมล้ำและบิดเบือนจากภาวะที่ควรจะเป็นอย่างมาก กล่าวคือในปี 2521 สำหรับภาคเหนือ รายได้ต่อคนต่อปีของเกษตรกรมีมูลค่าประมาณ 5,564 บาท ภาคกลางประมาณ 12,414 บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 3,499 บาท และภาคใต้ประมาณ 8,608 บาท ภาวะความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ รายจ่ายและสินทรัพย์ของครัวเรือนเกษตรกรใน 3 ภาค เมื่อสิ้นปี 2521 ปรากฏดังนี้ จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะพิจารณาจากสัมประสิทธิ์จินี ดัชนีคูซเนทส์ สัมประสิทธิ์ความเบี่ยงเบน (coefficient of variation) หรือจากการจำแนกกลุ่ม 20% ที่หนึ่ง เปรียบเทียบกับกลุ่ม 20% ที่ 5 ภาวะการกระจายรายได้ สินทรัพย์และรายจ่ายเพื่อการดำรงชีพของครัวเรือนเกษตรในภาคกลาง ภาคตะวัน–

ออกเฉียงเหนือ และภาคใต้มีชอบข่ายของความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างยิ่ง (ตารางที่ 13) ด้วยเหตุนี้นโยบายแก้ไขภาวะการเงินตึงตัว จะต้องกระทำควบคู่กันมาตราการเร่งรัดการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท การส่งเสริมการจ้างงานและการสนับสนุนรายได้ในภาคเกษตรให้เพิ่มพูน และให้มีความเสมอภาคมากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งรัฐบาลอาจจะกระทำได้ในรูปของโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพการผลิตและรายได้ (incentive Package) การระดมการออมทรัพย์จะได้มีชอบข่ายกว้างและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ธนาคารพาณิชย์ และระบบการเงินโดยทั่วไปมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่การเงินจะต้องหาทางแก้ไขปัญหาขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมทุนสำรองระหว่างประเทศให้ตั้งอยู่บนรากฐานอันมั่นคง การแก้ไขดุลการชำระเงินควรจะเป็นเป้าหมายที่ได้รับความสำคัญเป็นอันดับรอง จากการส่งเสริมภาคเกษตร ที่ควรจะเสนอแนะในที่นี้ก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะยอมรับวิธีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นช่วง ๆ เพื่ออัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (effective exchange rate) จะได้มีโอกาสปรับตัวด้วยความยืดหยุ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ นโยบายเรื่องน้ำมันเชื้อเพลิงมีความสำคัญมาก รัฐบาลจักต้องจัดวางแผนระยะยาวในเรื่องนี้ไว้เพื่อสกัดกั้นและควบภาวะเงินเฟ้อที่จะตามมา ถ้าหากรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศได้เป็นผลสำเร็จการเงินตึงตัว จะอันตรธานไปในระยะเวลาไม่นานเกินรอ แต่เนื่องจากเรื่องการปฏิรูปด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นเรื่องสำคัญควรจะส่งเสริมงานวิจัยในด้านนี้เพิ่มกรณีพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องส่งเสริมเงินทุนต่างประเทศเคลื่อนย้าย รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศให้มีความเจริญเติบโตในอัตราที่สูงกว่าในช่วง 2521 – 2522 เรื่องเงินทุนต่างประเทศเคลื่อนย้ายนี้ธนาคารกลางน่าจะจัดหน่วย–

ตารางที่ 13 ภาวะความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตร ปี 2521

| | ภาคกลาง | | | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | | | ภาคใต้ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | รายได้ | รายจ่าย | สินทรัพย์ | รายได้ | รายจ่าย | สินทรัพย์ | รายได้ | รายจ่าย | สินทรัพย์ |
| ค่าสัมประสิทธิจินี่ | 0.5740 | 0.6186 | - | 0.5083 | 0.5269 | 0.5915 | 0.5915 | 0.7225 | 0.5033 |
| ดัชนี คูซเนทส์ | 0.4943 | 0.4963 | 0.6998 | 0.5777 | 0.5131 | 0.5755 | 0.4325 | 0.4976 | 0.4954 |
| สัมประสิทธิ์แห่งความเบี่ยงเบน | 1.1888 | 1.1734 | 1.6870 | 1.6048 | 1.2656 | 1.4712 | 1.0676 | 1.3748 | 1.2270 |
| กลุ่ม 20% ที่ 1($Q_1$) | 7.61 | 7.81 | 3.66 | 5.58 | 7.68 | 6.76 | 8.97 | 6.86 | 6.76 |
| กลุ่ม 20% ที่ 5($Q_5$) | 36.71 | 35.52 | 43.38 | 39.22 | 39.24 | 43.87 | 35.07 | 47.39 | 38.54 |

ที่มา : สวงค์ เศวตวัฒนา นโยบายการเกษตรและภาวะการกระจายรายได้ สินทรัพย์และรายจ่ายของครัวเรือนภาคเกษตรในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ ปีเพาะปลูก 2521 ตุลาคม 2522

งานเฉพาะกิจร่วมกับธนาคารพาณิชย์ในหรือต่างประเทศในรูปของข้อตกลงเป็นพิเศษ เพื่อเร่งรัดเงินทุนเคลื่อนย้ายในรูปเงินกู้ยืมทางราชการ และ/หรือ เอกชนให้เป็นไปโดยสดวกและด้วยเงื่อนไขอันประโยชน์ต่อส่วนรวม

<u>ปัจฉิมบท : มาตรการล่าสุดของธนาคารแห่งประเทศไทย มกราคม 2523</u>

เมื่อประมาณวันที่ 7 เดือนมกราคม 2523 ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับกระทรวงการคลังได้ประกาศมาตรการการเงินเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งโดยวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขภาวะการเงินตึงตัวให้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น การประกาศครั้งล่าสุดนี้เน้นหนักในด้านการปรับปรุงโครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยทุกประการ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. อัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 8 ต่อปี คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 ต่ำกว่าดอกเบี้ยประเภทอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลให้เหตุผลว่า เงินฝากประเภทนี้ไม่ต้องเสียภาษีดอกเบี้ยเงินได้

2. เงินฝากประจำทุกประเภทมีการปรับดอกเบี้ยเพิ่มร้อยละ 3
   - ระยะ 6 เดือน แต่ไม่ถึง 12 เดือน เพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ต่อปี
   - ระยะ 12 เดือนขึ้นไป เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12 ต่อปี

3. เงินฝากประจำระยะยาว คือระยะตั้งแต่ 3 ถึง 5 ปี ได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี ส่วนเงินฝากประจำระยะตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 14 ต่อปี

ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ได้ยกเลิกระดับสูงสุดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 15 ต่อปี เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 18 ต่อปี สำหรับสถาบันการเงินอื่น ๆ อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ คือร้อยละ 20 ต่อปี

การปรับปรุงโครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากนี้ ควรจะได้กระทำมาตั้งแต่ต้นปี 2521 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่เนื่องจากวิกฤติการณ์น้ำมัน ซึ่งนับวันแต่จะมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ และได้ส่งผลทำให้ต้นทุนการผลิตในภาคเกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางได้รับผลกระทบกระเทือนมากพออยู่แล้ว การขึ้นดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ซึ่งจะมีผลบังคับในวันที่ 15 มกราคม นี้ จะยิ่งส่งกระทบกระเทือนต่อภาคเศรษฐกิจเหล่านี้อย่างใหญ่หลวง การที่รัฐบาลประกาศขึ้นดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อระดมเงินออมเข้าสู่ระบบการเงินนั้น เป็นนิมิตรหมายที่ดี และเป็นยุทธวิธีที่ถูกต้อง แต่การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์เป็นร้อยละ 18 เท่ากับเป็นการหักล้างผลดีของดอกเบี้ยเงินฝากไปเสียส่วนใหญ่ เชื่อว่าภาระการลงทุนในภาคเกษตร ปุ๋ย วัตถุดิบ อุตสาหกรรมก่อสร้าง และอุตสาหกรรมที่อาศัยเงินกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์จะได้รับผลในทางเสียหายเป็นอันมาก ธนาคารพาณิชย์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างใหญ่หลวงจากการขึ้นดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในระดับที่สูงเกินไปครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลดำเนินการผิดจังหวะ เพราะขณะนี้อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศได้เริ่มลดลงเป็นส่วนใหญ่แล้ว อัตราดอกเบี้ยในตลาดยูโรดอลลาร์และเอเชียนดอลลาร์ ก็ได้ลดลงเมื่อปลายปี 2522 ฉะนั้นจึงสรุปแต่เพียงว่า อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์สูงเกินไป และจะมีส่วนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในอัตราสูงอีกครั้งหนึ่งก็เป็นได้

# สถานการณ์และนโยบายน้ำมันในประเทศไทย ปี ๒๕๒๒

พรายพล คุ้มทรัพย์

## ๑. บทนำ

ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖-๑๗ น้ำมันเป็นสินค้าที่ได้รับความสนใจมากที่สุดทั้งในประเทศไทยและในประเทศอื่น ๆ ในขณะที่การผลิตทั่ว ๆ ไปต้องพึ่งพลังงานในการให้ความร้อน และขับเคลื่อนเครื่องจักรยนต์ กว่า ๘๐% ของพลังงานเหล่านี้ในประเทศไทยมาจากการเผาน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งเราต้องซื้อมาจากต่างประเทศเป็นส่วนมาก เราต้องขายสินค้าถึง ๓ ชนิด ที่ทำรายได้ส่งออกมากที่สุด จึงจะได้เงินตราต่างประเทศมากพอที่จะซื้อน้ำมันมาใช้ในประเทศ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ผลิตต้องเพิ่มต้นทุนและผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าแพงขึ้น เกิดจากการที่น้ำมันแพงขึ้นทุกปี ๆ ดังนั้น ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกจึงกลายเป็นตัวกำหนดที่มีอิทธิพลมากต่อการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

บทความนี้ บรรยายและวิเคราะห์ลักษณะสาเหตุและผลกระทบของปัญหาน้ำมันในประเทศไทยในปี ๒๕๒๒ พร้อมกันนั้นก็ชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายที่ควรจะมีในนโยบายน้ำมันของประเทศไทย บทความนี้ยังวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ใช้ในการแก้ปัญหาน้ำมันในปี ๒๕๒๒ และชี้แนะช่องว่างในความรู้และการศึกษาอันจำเป็นในการใช้มาตรการเหล่านั้นให้ได้ผลตามจุดมุ่งหมายที่พึงมี

## ๒. ปัญหาน้ำมันในปี ๒๕๒๒: ลักษณะและสาเหตุ

ปัญหาน้ำมันของประเทศไทยในปี ๒๕๒๒ มีลักษณะและสาเหตุคล้ายคลึงกับวิกฤตการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้นในปลายปี ๒๕๑๖ และตลอดปี ๒๕๑๗ และถึงแม้ปัญหาในปี ๒๕๒๒ จะมีความรุนแรงไม่เท่ากับในปี ๒๕๑๖/๑๗ แต่เราอาจกล่าวได้ว่า หลังจากปี ๒๕๑๗ แล้ว ปัญหาน้ำมันในปี ๒๕๒๒

มีความรุนแรงมากกว่าในทุก ๆ ปี ลักษณะสำคัญของปัญหาน้ำมันของประเทศไทยในปี ๒๕๒๒ คือ การขาดแคลนผลิตภัณฑ์น้ำมันบางชนิด และการที่ราคาน้ำมันดิบรวมทั้งราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิดสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในระยะ ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ ผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ขาดแคลนอย่างมากในประเทศ คือ น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว และน้ำมันเตา เรามักจะได้ยินข่าวในระยะนั้นเสมอเกี่ยวกับตลาดมืดที่ขายน้ำมันดีเซลหมุนเร็วเกินราคาที่รัฐบาลกำหนด การกักตุนน้ำมัน การที่โรงกลั่นซัมมิท ส่งน้ำมันเตาให้กับองค์การเชื้อเพลิงในจำนวนน้อยกว่าปกติ หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๗ ซึ่งทำให้การใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันเกือบทุกประเภทลดลงไปเล็กน้อยในปีนั้น ประเทศไทยได้เพิ่มการใช้น้ำมันอย่างรวดเร็ว การใช้น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตาเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ ๙.๕๐% ต่อปี และ ๑๒.๑๖% ต่อปี ตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า สาขาเศรษฐกิจที่ใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันทั้งสองประเภทมาก มักจะเพิ่มการใช้ในอัตราค่อนข้างสูง เช่น ในช่วงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๐ การผลิตไฟฟ้าและประปา ซึ่งใช้น้ำมันเตาถึง ๔๒ เปอร์เซ็นต์ ของการใช้ทั้งหมดได้เพิ่มการใช้โดยเฉลี่ยปีละ ๑๘.๖๗% และมีแนวโน้มว่า เปอร์เซ็นต์จะเพิ่มขึ้นในอนาคต[๑/] ในช่วงปีเดียวกัน การขนส่งและคมนาคมซึ่งใช้น้ำมันดีเซลถึง ๔๒% ของการใช้ทั้งหมดได้เพิ่มการใช้โดยเฉลี่ยปีละ ๑๓.๒๖%

ได้มีการประมาณกันว่า ในปี ๒๕๒๒ ที่ผ่านมา ความต้องการใช้น้ำมันดีเซลและน้ำมันเตาจะเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึง ๑๕.๒๗% และ ๑๔.๐๒% ตามลำดับ ตัวเลขเหล่านี้หมายถึงว่า ความต้องการใช้น้ำมันดีเซลหมุนเร็วมีจำนวนเฉลี่ย ๓๙๓ ล้านลิตรต่อเดือน และความต้องการใช้น้ำมันเตามีจำนวนเฉลี่ย ๓๗๙ ล้านลิตรต่อเดือน เมื่อเทียบตัวเลขความต้องการกับการจำหน่ายน้ำมันทั้งสองประเภทในประเทศ (ดูตารางที่ ๑) จะเห็นได้ว่า สำหรับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วใน ๖ เดือนแรก การจำหน่ายของแต่ละเดือนเป็นจำนวนน้อยกว่าความต้องการใช้ในทุก ๆ เดือน และเดือนที่มีการขาดแคลนน้ำมันดีเซลหมุนเร็วมากที่สุดคงเป็นเดือนมีนาคม[๒/]

---

[๑/] คาดกันว่าในปี ๒๕๒๓ นี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะใช้น้ำมันเตาเพิ่มขึ้นถึงเกือบ ๒๐% ทั้งนี้เพราะระดับน้ำหลังเขื่อนอยู่ในระดับต่ำกว่าปกติ ทำให้การผลิตไฟฟ้าโดยพลังงานน้ำน้อยกว่าปกติ จึงต้องผลิตไฟฟ้าโดยน้ำมันเตามากขึ้นเพื่อทดแทน

[๒/] การคาดคะเนนี้มีสมมุติฐานที่ว่า ความต้องการใช้ของน้ำมันมีเท่ากันในทุก ๆ เดือนของปี ซึ่งอาจไม่เป็นจริงก็ได้ เพราะการใช้น้ำมันเป็นไปตามฤดูกาล

ตารางที่ ๑

การผลิต การนำเข้า และการจำหน่ายของน้ำมันชนิดต่าง ๆ ใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒

(หน่วย: ล้านลิตร)

| | มกราคม | | กุมภาพันธ์ | | มีนาคม | | เมษายน | | พฤษภาคม | | มิถุนายน | | รวม ๖ เดือน | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๑ |
| น้ำมันดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ | ๑,๐๐๔ | ๘๙๙ | ๗๖๕ | ๗๗๗ | ๘๗๙ | ๘๑๘ | ๑,๐๑๗ | ๖๙๖ | ๘๖๙ | ๗๔๕ | ๘๗๓ | ๘๑๗ | ๕,๔๐๗ | ๔,๗๕๒ |
| การผลิตภายในประเทศ | | | | | | | | | | | | | | |
| น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว | ๒๔๗ | ๒๔๔ | ๒๓๒ | ๒๒๘ | ๒๒๖ | ๒๑๑ | ๒๒๕ | ๒๑๒ | ๒๔๔ | ๒๓๕ | ๒๓๔ | ๒๒๒ | ๑,๔๑๘ | ๑,๓๕๒ |
| น้ำมันเตา | ๓๒๑ | ๒๕๓ | ๓๑๙ | ๒๓๘ | ๒๗๑ | ๒๔๘ | ๒๘๕ | ๒๕๘ | ๓๗๗ | ๒๕๒ | ๔๐๕ | ๒๔๘ | ๑,๙๗๘ | ๑,๔๙๗ |
| การนำเข้า | | | | | | | | | | | | | | |
| น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว | ๑๙๔ | ๖๔ | ๑๖๙ | ๑๕๖ | ๑๒๕ | ๒๒๕ | ๘๘ | ๑๔๑ | ๑๓๗ | ๒๐๘ | ๑๒๘ | ๑๓๐ | ๘๔๐ | ๙๒๔ |
| น้ำมันเตา | ๔๗ | ๔๖ | ๘ | ๖๒ | ๑๐ | ๑๑๒ | ๑๔ | ๘๔ | ๔๘ | ๑๖๕ | ๒๗ | ๑๕๘ | ๑๕๔ | ๖๒๗ |
| การจำหน่ายในประเทศ | | | | | | | | | | | | | | |
| น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว | ๓๗๒ | ๓๔๓ | ๓๗๕ | ๓๓๕ | ๓๔๐ | ๓๕๑ | ๓๗๒ | ๓๓๓ | ๓๕๑ | ๓๘๑ | ๓๖๓ | ๓๔๓ | ๒,๑๙๓ | ๒,๐๘๖ |
| น้ำมันเตา | ๔๐๒ | ๓๒๗ | ๓๐๔ | ๒๙๔ | ๒๘๒ | ๓๖๖ | ๒๗๙ | ๓๐๔ | ๒๕๔ | ๓๔๘ | ๒๔๑ | ๓๑๙ | ๑,๗๖๒ | ๑,๙๕๘ |

แหล่งที่มา. "สรุปความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง การผลิต การนำเข้า และการจำหน่าย ครึ่งปีแรกของปี ๒๕๒๒" ของ ศูนย์ประสานการปฏิบัติงานคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง, ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๒.

จะสังเกตได้ว่า ถึงแม้ยอดขายของน้ำมันดีเซลหมุนเร็วใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ จะสูงกว่าใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๑ แต่ความต้องการใช้มีมากขึ้นจนทำให้มีการขาดแคลนขึ้นได้ในปี ๒๕๒๒ ส่วนสำหรับน้ำมันเตานั้น การจำหน่ายใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ น้อยกว่าใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๑ จึงทำให้เกิดการขาดแคลนที่รุนแรงกว่าในกรณีของน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว โดยเฉพาะในเดือนมีนาคม เมษายน และพฤษภาคม ของปี ๒๕๒๒ จำนวนการขายน้ำมันเตาต่ำกว่าทั้งความต้องการใช้และยอดขายใน ๓ เดือนเหล่านั้นของปี ๒๕๒๑ อยู่มาก

ผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ใช้ในประเทศมีทั้งที่กลั่นในประเทศ จากน้ำมันดิบที่สั่งมาจากนอกประเทศ และที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ (ส่วนมากจากสิงคโปร์) ในรูปของผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป ฉะนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาว่าการขาดแคลนน้ำมันในครึ่งแรกของปี ๒๕๒๒ นั้นเกิดจากการที่เราขาดน้ำมันดิบที่ซื้อมากลั่นเอง หรือจากการที่เราสั่งผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปเข้ามาไม่พอใช้ หรือจากทั้งสองอย่าง ตัวเลขน้ำมันดิบ น้ำมันดีเซลหมุนเร็วและน้ำมันเตาที่นำเข้าและการผลิตภายในประเทศ ในตารางที่ ๑ แสดงให้เห็นว่า ใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ น้ำมันดิบที่นำเข้าสูงกว่าใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๑ ถึงเกือบ ๑๔ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นการเพิ่มที่อยู่ในเกณฑ์ปกติเทียบกับในอดีต และในแต่ละเดือนน้ำมันดิบที่นำเข้าของปี ๒๕๒๒ ก็สูงกว่าของปี ๒๕๒๑ (ยกเว้นในเดือนกุมภาพันธ์) ในทำนองเดียวกันน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว และน้ำมันเตาที่กลั่นในประเทศใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ ก็สูงกว่าของปี ๒๕๒๑ แต่เมื่อพิจารณาตัวเลขการนำเข้าของผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป จะเห็นได้ว่า น้ำมันทั้งสองประเภทที่ซื้อมาจากต่างประเทศกลับลดลงใน ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๒๒ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๒๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของน้ำมันเตา การนำเข้าลดลงถึง ๗๕% จึงพอสรุปได้ว่า การขาดแคลนน้ำมันสองประเภทนี้เกิดจากการนำเข้าของผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปน้อยกว่าในอดีต มากกว่าเกิดจากการขาดแคลนน้ำมันดิบจากต่างประเทศ ถ้าเป็นเช่นนั้นจริงก็สรุปได้ ปัญหาในการซื้อน้ำมันดิบจากต่างชาติ มีน้อยกว่าปัญหาในการซื้อผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในยามที่การผลิตน้ำมันของโลกลดลงอย่างกระทันหัน[๓/]

---

[๓/]ข้อสรุปนี้อาจใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนการขยายกำลังกลั่นน้ำมันในประเทศได้ ดูหน้า ๒๗ ของบทความนี้

สาเหตุเริ่มแรกและที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประเทศไทยรวมทั้งประเทศอื่น ๆ ที่ต้องสั่งน้ำมันเข้ามาใช้ ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมัน ก็คือ การที่ประเทศอิหร่านลดการผลิต และการส่งออกของน้ำมันดิบลงอย่างมากมาย เนื่องจากความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศนั้น ในบรรดาประเทศในกลุ่ม OPEC อิหร่านเคยเป็นผู้ผลิตน้ำมันมากเป็นที่สองรองจากซาอุดิอาระเบีย คือผลิตได้มากที่สุดถึงวันละ ๖.๕ ล้านบาเรลต่อวัน หรือกว่า ๒๐% ของการผลิตจากกลุ่ม OPEC (คิดเป็นประมาณเกือบ ๑๐% ของการผลิตน้ำมันของโลก) และส่งออกกว่า ๕ ล้านบาเรลต่อวัน ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๒๑ อิหร่านลดการผลิตน้ำมันลงเรื่อยมา และในเดือนมกราคม และ กุมภาพันธ์ อิหร่านแทบจะไม่ได้ส่งน้ำมันออกขายให้ประเทศอื่นเลย และถึงแม้ว่า ซาอุดิอาระเบียจะได้พยายามเพิ่มการผลิตน้ำมันดิบของตนจากจำนวนปกติ ๘.๕ ล้านบาเรล ต่อวัน เป็น ๑๐.๕ ล้านบาเรลต่อวันก็ตาม แต่จำนวนน้ำมันดิบในตลาดโลกก็ได้ลดลงถึงวันละ ๒-๓ ล้านบาเรลต่อวัน ตลอดปี ๒๕๒๒ อิหร่านไม่สามารถผลิตน้ำมันในจำนวนปกติได้เลย ในเดือนเมษายน อิหร่านตัดสินใจเพิ่มการผลิตเป็น ๔ ล้านบาเรลต่อวัน แต่ก็ได้ลดการผลิตลงอีกในตอนปลาย ๆ ปี

ตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เลิกซื้อน้ำมันดิบจากประเทศอิหร่านและก่อนหน้าปี ๒๕๑๘ น้ำมันดิบจากอิหร่านที่ซื้อเข้ามาก็เป็นจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนจากซาอุดิอาระเบีย คูเวต และ ควาตาร์ แต่การลดการผลิตในอิหร่านก็ส่งผลกระทบมายังจำนวนน้ำมันที่ไทยซื้อเช่นกัน ทั้งนี้เพราะ การซื้อน้ำมันดิบของไทยส่วนใหญ่ยังต้องผ่านบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศ เช่น เชลล์ (Shell) และเอ็กซอน (Exxon) เป็นต้น และเมื่อบริษัทเหล่านี้สามารถซื้อน้ำมันดิบจากประเทศผู้ผลิตได้น้อยลง ก็จะลดการส่งน้ำมัน (ไม่ว่าจะเป็นในรูปของน้ำมันดิบหรือผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป) มายังบริษัทในเครือในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย[๔/]

---

[๔/] ประเด็นที่น่าจะศึกษาก็คือคำถามที่ว่า การที่รัฐบาลหรือองค์การของรัฐ จะซื้อน้ำมันดิบโดยตรงจากบริษัท หรือองค์การของรัฐของประเทศผู้ผลิตน้ำมัน โดยอาจทำสัญญาซื้อขายระยะยาวจะป้องกันการขาดแคลนน้ำมันได้ดีกว่ารูปของการซื้อขายปัจจุบันหรือไม่ และถ้าดีกว่าจริงอะไรเป็นอุปสรรคที่ทำให้รัฐบาลไม่ทำเช่นนั้น การศึกษาเช่นนี้คงต้องการความรู้เกี่ยวกับระบบตลาดน้ำมันของโลก ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของบทความนี้

ในด้านราคาน้ำมัน ปัญหาในปี ๒๕๒๒ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นกว่าใน ๔ ปีก่อนหน้านั้น ทั้งนี้เพราะ นอกจากราคาน้ำมันดิบที่ประกาศโดยประเทศ OPEC จะสูงขึ้นมากแล้ว ความไม่แน่นอนของราคา (ทั้งราคาที่ประกาศและราคาในตลาด spot )[๕/] ก็มีมากกว่าในอดีต ในเดือนธันวาคม ๒๕๒๑ กลุ่มประเทศ OPEC ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ ๑๔.๕ เปอร์เซ็นต์ โดยจะขึ้นราคาในปี ๒๕๒๒ เป็น ๔ ครั้ง คือ[๖/]

วันที่ ๑ มกราคม ขึ้นราคา ๕% จาก ๑๒.๗๐ ดอลล่าร์/บาเรล เป็น ๑๓.๓๓๕ ดอลล่าร์/บาเรล
วันที่ ๑ เมษายน " ๓.๘๐๙% จาก ๑๓.๓๓๕ ดอลล่าร์/บาเรล เป็น ๑๓.๘๔๓ " "
วันที่ ๑ กรกฎาคม " ๒.๒๙๔% " ๑๓.๘๔๓ " " " ๑๔.๑๖๑ " "
และ วันที่ ๑ ตุลาคม " ๒.๖๙๑% " ๑๔.๑๖๑ " " " ๑๔.๕๔๒ " "

แต่ปรากฏว่าหลังเดือนกุมภาพันธ์เป็นต้นมา ประเทศ OPEC เกือบทุกประเทศได้ขายน้ำมันของตนในราคาที่สูงกว่าที่ตกลงไว้ ทั้งนี้เพราะ การลดการผลิตของอิหร่านทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันทั่วโลก จึงทำให้ประเทศผู้ซื้อแย่งกันซื้อน้ำมันที่มีจำกัดและประเทศผู้ขายสามารถเรียกราคาได้สูง ดังนั้น ในเดือนเมษายน กลุ่ม OPEC จึงขึ้นราคาน้ำมันดิบอีก ๘.๘% คือ ราคาประกาศเท่ากับ ๑๔.๕๔๒ ดอลล่าร์/บาเรล และยอมให้สมาชิกของกลุ่มเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (premium) ได้เองอีก หากปริมาณน้ำมันของโลกยังน้อยกว่าความต้องการ ในกลางปี ราคาในตลาด spot สูงกว่าราคาที่กลุ่ม OPEC กำหนดถึง ๔๐% และเปลี่ยนแปลง (ส่วนมากเป็นไปในทางเพิ่มขึ้น) ไปอย่างรวดเร็ว ราคาน้ำมันดิบจากซาอุดิอาระเบียเองก็สูงขึ้นเรื่อยมา จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม กลุ่ม OPEC จึงประกาศเพิ่มราคาน้ำมันดิบไปอีกให้อยู่ในช่วงระหว่าง

---

[๕/] ตลาด spot คือตลาดที่มีการซื้อขายส่งมอบกันทันที ไม่มีสัญญาการซื้อขายล่วงหน้า ฉะนั้น ราคาในตลาด spot คือราคาที่กำหนดโดยดีมานด์และซัพพลายในเวลาตกลงซื้อขายนั้น

[๖/] ราคาที่แสดงนี้เป็นราคาน้ำมันดิบ Saudi light ซึ่งเป็นน้ำมันดิบที่ใช้เป็นมาตรฐานในการตั้งราคาของ OPEC

๑๘-๒๓.๕๐ ดอลล่าร์/บาเรล และในเดือนธันวาคม ซาอุดิอาเรเบียได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบเป็น ๒๔ ดอลล่าร์/บาเรล มีผลย้อนหลังตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ฉะนั้น จากต้นปี ๒๕๒๒ ถึงปลายปี ราคาน้ำมันดิบมาตรฐานของซาอุดิอาเรเบียได้เพิ่มถึงเกือบ ๘๙% ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมากรองจากในปี ๒๕๑๗

ในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลไทยได้ปรับราคาน้ำมันภายในประเทศ ตามราคาประกาศของ OPEC เกือบจะทุกครั้งไป กล่าวคือ รัฐบาลได้ขึ้นราคาขายปลีกสูงสุด ๒ ครั้ง[๗/] (ไม่นับการเพิ่มราคาน้ำมันเตาในเดือนมีนาคม และการลดราคาน้ำมันก๊าดในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม) ครั้งแรกในวันที่ ๓๑ มกราคม ราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิดต่าง ๆ ได้ขึ้นไปอีกระหว่าง ๙% (เบนซินธรรมดา) ถึง ๑๗% (ดีเซลหมุนเร็ว) และในครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ราคาขายปลีกได้ขึ้นไปอีก ระหว่าง ๔๐% (เบนซินพิเศษ) ถึง ๖๑% (ดีเซลหมุนเร็ว) **ถ้าจะดูการเปลี่ยนแปลงของราคาขายปลีกจากต้นปี ๒๕๒๒ ถึงปลายปี** จะปรากฏว่า ผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิดแพงขึ้นในอัตราเพิ่มระหว่าง ๘๙% (ดีเซลหมุนช้า) ถึง ๕๗% (เบนซินพิเศษและก๊าด) ซึ่งนับว่าสูงมาก นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้เพิ่มราคาที่โรงกลั่นได้รับอีก ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่ง ในวันที่ ๓๑ มกราคม ราคาโรงกลั่นเพิ่มขึ้นระหว่าง ๐.๒๖% (เตา) ถึงเกือบ ๑๐% (เบนซินธรรมดา) ครั้งที่สองในวันที่ ๑ กรกฎาคม ขึ้นไปอีกระหว่าง ๑๙% (เบนซินพิเศษ) ถึง ๒๗% (ก๊าด) และครั้งสุดท้ายในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ขึ้นไปอีกระหว่าง ๑๘% (เบนซินพิเศษ) ถึง ๒๙% (เตา)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิดในปี ๒๕๒๒ ได้สูงขึ้นในอัตราที่สูงที่สุดเทียบกับในอดีต แม้กระทั่งอัตราการเพิ่มของราคาขายปลีกในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตของน้ำมัน ก็ยังต่ำกว่าอัตราการเพิ่มในปี ๒๕๒๒ อยู่เล็กน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลได้เพิ่มอัตราภาษีที่เก็บจากน้ำมันรวมทั้งเงินสมทบกองทุนน้ำมันอีกด้วย

---

[๗/] ดูรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกและราคาโรงกลั่นได้ในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒

ส่วนประกอบของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมัน[๑/] (บาท/ลิตร)

| | เบนซินพิเศษ | เบนซินธรรมดา | ก๊าด | ดีเซลหมุนเร็ว | ดีเซลหมุนช้า | เตา ๖๐๐ | เตา ๑๒๐๐ | เตา ๑๕๐๐ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ราคาโรงกลั่น ๔ มี.ค. ๒๐ | ๒.๔๒๙๔ | ๒.๑๔๗๗ | ๒.๑๕๑๖ | ๒.๑๐๔๕ | ๒.๐๖๔๑ | ๑.๖๗๑๒ | ๑.๖๑๐๔ | ๑.๖๑๔๗ |
| ๓๑ ม.ค.-๖ ก.พ.๒๒ | ๒.๖๔๐๗ | ๒.๓๘๗๗ | ๒.๓๑๑๔ | ๒.๒๒๖๔ | ๒.๒๐๗๔ | ๑.๖๔๕๖ | ๑.๖๓๕๖ | ๑.๖๕๔๗ |
| ๗ ก.พ.-๒๔ ก.พ.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๒๖ ก.พ.-๒๐ มี.ค.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๒๒ มี.ค.-๓๐ เม.ย.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๑ พ.ค.-๓๐ มิ.ย.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๑ ก.ค.-๑๓ ก.ค.๒๒ | ๓.๑๒๖๔ | ๒.๔๐๔๗ | ๒.๔๒๔๔ | ๒.๓๔๔๔ | ๒.๓๔๓๗ | ๒.๑๗๔๔ | ๑.๔๓๓๔ | ๑.๔๗๐๗ |
| ๑๓ ก.ค.๒๒ | ๓.๗๒๔๖ | ๓.๔๔๖๔ | ๓.๔๒๔๔ | ๓.๓๔๐๐ | ๓.๓๔๔๔ | ๒.๖๔๔๔ | ๒.๔๖๔๔ | ๒.๔๓๔๗ |
| ราคาน้ำมัน ๔ มี.ค. ๒๐ | ๒.๐๔๔๑ (๔๑.๐๔) | ๒.๐๓๖๔ (๔๓.๔๒) | ๐.๒๔๗๔ (๔.๖๒) | ๐.๒๔๖๒ (๔.๗๐) | ๐.๒๔๐๐ (๑๐) | ๐.๐๐๑๐ (๐.๐๖) | ๐.๐๐๑๐ (๐.๐๖) | ๐.๐๐๑๐ (๐.๐๖) |
| ๓๑ ม.ค.-๖ ก.พ.๒๒ | ๒.๓๑๔๐ (๔๑.๔๑) | ๒.๑๒๐๒ (๔๑.๔๑) | ๐.๒๗๗๔ (๔.๐๔) | ๐.๒๗๔๔ (๔.๐๔) | ๐.๒๒๖๓ (๔.๐๔) | n.c. (๐.๐๔) | n.c. (๐.๐๔) | n.c. (๐.๐๖) |
| ๗ ก.พ.-๒๔ ก.พ.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๒๖ ก.พ.-๒๐ มี.ค.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๒๒ มี.ค.-๓๐ เม.ย.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๑ พ.ค.-๓๐ มิ.ย.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๑ ก.ค.-๑๓ ก.ค.๒๒ | ๓.๒๔๖๔ (๔๑.๔๑) | ๓.๐๔๕๑ (๔๑.๔๑) | ๐.๗๗๔๗(๐.๖๓๒๓)[๗/] (๑๔.๑๔)(๑๔.๑๔) | ๐.๗๓๔๓ (๑๔.๑๔) | ๐.๗๐๓๖ (๑๔.๑๔) | n.c. (๐.๐๓) | n.c. (๐.๐๓) | n.c. (๐.๐๓) |
| ราคาหุ้นน้ำมัน ๔ มี.ค. ๒๐ | ๐.๑๒๔๐ (๒.๕๑) | ๐.๑๒๕๐ (๒.๒๗) | - | - | - | -๐.๐๔๔๐ | -๐.๐๔๔๐ | -๐.๐๔๔๐ |
| ๓๑ ม.ค.-๖ ก.พ.๒๒ | ๐.๔๑๐๔ (๔.๕๐) | ๐.๓๔๕๐ (๒.๑๖) | ๐.๑๗๔๔ (๔.๔๔) | ๐.๒๗๑๑ | ๐.๒๗๐๗ | ๐.๐๔๖๔ | ๐.๐๗๔๕ | ๐.๐๗๖๔ |
| ๗ ก.พ.-๒๔ ก.พ.๒๒ | ๐.๒๔๔๕ (๔.๗๗) | ๐.๒๔๔๕ (๔.๗๗) | ๐.๑๔๗๓ (๔.๔๑) | ๐.๒๔๐๒ | ๐.๒๔๖๑ | ๐.๐๔๖๔ | ๐.๐๗๔๕ | ๐.๐๗๖๔ |
| ๒๖ ก.พ.-๒๐ มี.ค.๒๒ | ๐.๑๔๔๓ (๒.๗๑) | ๐.๑๔๔๕ (๒.๗๔) | ๐.๑๑๔๓ (๐.๔๗) | ๐.๐๔๗๖ | ๐.๐๖๒๔ | ๐.๐๔๖๔ | ๐.๐๗๔๕ | ๐.๐๗๖๔ |
| ๒๒ มี.ค.-๓๐ เม.ย.๒๒ | ๐.๑๔๔๓ (๒.๗๖) | ๐.๑๔๔๕ (๒.๗๔) | ๐.๑๑๔๓ (๐.๔๗) | ๐.๐๔๗๖ | ๐.๐๖๒๔ | ๐.๐๔๖๔ | ๐.๐๗๔๕ | ๐.๐๗๖๔ |
| ๑ พ.ค.-๓๐ มิ.ย.๒๒ | -๐.๒๖๗๖ (-๔.๗๔) | -๐.๒๖๑๔ (-๔.๑๑) | -๐.๔๖๔๔ (-๑๔.๓๔) | -๐.๓๑๗๔ | -๐.๓๐๑๓ | -๐.๒๔๗๗ | -๐.๒๔๓๔ | -๐.๒๓๔๑ |
| ๑ ก.ค.-๑๓ ก.ค.๒๒ | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. | n.c. |
| ๑๓ ก.ค.๒๒ | ๐.๔๑๖๐ (๕.๓๑) | ๐.๓๔๔๔ (๕.๓๔) | ๐.๓๓๐๔ (-๐.๓๔๑๔)[๘/] (๗.๖๓) (-๔.๐๔) | ๐.๓๓๗๗ (๗.๖๔) | ๐.๓๖๓๖ (๗.๗๖) | ๐.๒๔๐๐ (๔.๒๐) | ๐.๒๗๐๐ (๔.๒๒) | ๐.๒๖๐๐ (๔.๔๗) |
| ราคาการตลาด ๔ มี.ค. ๒๐ | ๐.๓๗๔๔ (๗.๐๔) | ๐.๓๔๐๔ (๗.๒๗) | ๐.๒๗๐๔ (๑๐.๐๔) | ๐.๒๔๖๑ (๔.๗๐) | ๐.๑๔๐๔ (๗.๒๔) | ๐.๐๗๔๔ (๔.๔๗) | ๐.๐๗๖๖ (๔.๗๓) | ๐.๐๔๒๓ (๕.๑๑) |
| ๓๑ ม.ค.-๖ ก.พ.๒๒ | ๐.๑๐๔๔ (๑.๔๔) | ๐.๒๔๗๑ (๕.๐๒) | ๐.๒๔๐๒ (๔.๔๔) | ๐.๒๔๖๑ (๔.๔๔) | ๐.๑๔๕๖ (๖.๓๓) | ๐.๐๗๖๔ (๔.๐๔) | ๐.๐๗๔๔ (๔.๐๔) | ๐.๐๗๗๔ (๔.๒๔) |
| ๗ ก.พ.-๒๔ ก.พ.๒๒ | ๐.๓๔๔๔ (๗.๐๗) | ๐.๓๔๐๖ (๖.๔๖) | ๐.๓๗๗๔ (๑๐.๔๔) | ๐.๒๔๔๐ (๔.๔๐) | ๐.๑๔๐๓ (๗.๑๔) | ๐.๐๗๖๔ (๔.๐๔) | ๐.๐๗๔๔ (๔.๐๔) | ๐.๐๗๗๔ (๔.๒๔) |
| ๒๖ ก.พ.-๒๐ มี.ค.๒๒ | ๐.๔๔๖๐ (๔.๒๔) | ๐.๔๔๖๖ (๔.๗๖) | ๐.๔๔๔๗ (๑๔.๔๔) | ๐.๔๗๔๖ (๑๔.๖๗) | ๐.๓๔๗๖ (๑๓.๔๓) | ๐.๒๖๐๔ (๕.๐๔) | ๐.๒๗๔๔ (๕.๔๖) | ๐.๒๗๗๔ (๕.๗๐) |
| ๒๒ มี.ค.-๓๐ เม.ย.๒๒ | ๐.๔๔๖๐ (๔.๒๔) | ๐.๔๔๖๖ (๔.๗๖) | ๐.๔๔๔๗ (๑๔.๔๔) | ๐.๔๗๔๖ (๑๔.๖๗) | ๐.๓๔๗๖ (๑๓.๔๓) | ๐.๒๖๐๔ (๕.๐๔) | ๐.๒๗๔๔ (๕.๔๖) | ๐.๒๗๗๔ (๕.๗๐) |
| ๑ พ.ค.-๓๐ มิ.ย.๒๒ | ๐.๔๐๗๐ (๑๖.๒๐) | ๐.๔๖๓๖ (๑๖.๔๗) | ๐.๔๓๔๔ (๓๐.๗๐) | ๐.๔๔๖๐ (๒๗.๔๖) | ๐.๔๔๗๖ (๒๔.๔๖) | ๐.๔๖๐๐ (๒๔.๒๗) | ๐.๔๗๗๔ (๒๓.๔๖) | ๐.๔๗๓๔ (๒๓.๔๔) |
| ๑ ก.ค.-๑๓ ก.ค.๒๒ | ๐.๓๔๔๔ (๗.๐๗) | ๐.๓๔๑๖ (๖.๔๖) | ๐.๔๔๑๔ (๑๔.๔๔) | ๐.๒๔๔๐ (๔.๔๐) | ๐.๒๔๐๓ (๗.๑๔) | ๐.๐๗๖๔ (๔.๐๔) | ๐.๐๗๔๔ (๔.๐๔) | ๐.๐๗๗๔ (๔.๒๔) |
| ๑๓ ก.ค.๒๒ | ๐.๔๔๔๔ (๔.๗๓) | ๐.๔๑๐๐ (๔.๔๐) | ๐.๓๗๔๖ (๔.๔๔) | ๐.๓๔๐๐ (๖.๔๗) | ๐.๒๔๓๓ (๔.๓๔) | ๐.๐๐๑๖ (๓.๓๐) | ๐.๐๔๐๖ (๓.๐๔) | ๐.๐๐๐๓ (๓.๔๖) |
| ราคาขายปลีก ๔ มี.ค. ๒๐ | ๔.๔๔ | ๔.๖๔ | ๖.๖๔ | ๖.๖๔ | ๖.๔๐ | ๑.๖๖ | ๑.๖๖ | ๑.๖๐ |
| ๓๑ ม.ค.๒๒ | ๔.๖๐ | ๔.๑๖ | ๓.๐๖ | ๓.๐๓ | ๖.๔๓ | ๑.๔๖ (๑.๔๐)[๖/] | ๑.๓๔ (๑.๔๓)[๖/] | ๑.๓๗ (๑.๔๑)[๖/] |
| ๑๓ ก.ค.๒๒ | ๗.๔๔ | ๗.๔๔ | ๔.๑๖ (๔.๒๐)[๓/] | ๔.๔๔ | ๔.๗๑ | ๓.๐๔ | ๖.๔๓ | ๖.๔๐ |

๑/ตัวเลขในวงเล็บ คือ จำนวนเปอร์เซ็นต์ในราคาขายปลีก, n.c. หมายถึง ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

๒/ราคาในวงเล็บ เมื่อ มี.ค. ๒๒

๓/ราคาในวงเล็บ เมื่อ ๒๐ ก.ค. ๒๒

๓. ปัญหาน้ำมันในปี ๒๕๒๒: ผลกระทบ

ผลกระทบที่เห็นได้ชัดคงเป็นผลกระทบที่เกิดจากการขึ้นราคาน้ำมันมากกว่าผลกระทบอันเกิดจากการขาดแคลนน้ำมัน ในทำนองเดียวกันกับกรณีใน ๕-๖ ปีที่ผ่านมา[๘/] การขึ้นราคาน้ำมันในปี ๒๕๒๒ ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ ๒ ประการ คือ การขาดดุลการค้าและการชำระเงิน และภาวะราคาแพง[๙/]

การขาดดุล: เป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้วที่ประเทศไทยต้องขาดดุลการค้าเรื่อยมาและทวีความรุนแรงมากขึ้น และแม้การขาดดุลชำระเงินจะมีขนาดเล็กกว่าการขาดดุลการค้า และเกิดขึ้นในบางปี แต่ใน ๓ ปีที่ผ่านมา การขาดดุลชำระเงินก็มีทีท่าว่าจะเป็นปัญหาเรื้อรัง (ดูตารางที่ ๓) ในปี ๒๕๒๒ มีการคาดหมายว่าการขาดดุลการค้าและการชำระเงินจะเป็นจำนวนเงินมากเป็นประวัติการณ์ สาเหตุหนึ่ง ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องขาดดุลอย่างมาก เห็นจะได้แก่การขึ้นราคาน้ำมันดิบโดยกลุ่ม OPEC ในปีที่เพิ่งผ่านมานี้ตัวเลขการสั่งเข้าของน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันมีเพียงสำหรับ ๘ เดือนแรก[๑๐/] และแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยซื้อน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันมารวม ๘,๕๖๑ ล้านลิตร มีมูลค่า ๑๔,๗๗๕ ล้านบาท เทียบกับในช่วง ๘ เดือนแรกของปี ๒๕๒๑ เราซื้อน้ำมันเข้ามารวม ๘,๒๔๐ ล้านลิตร มูลค่า ๑๔,๘๒๔ ล้านบาท ฉะนั้น เมื่อเทียบช่วง ๘ เดือนแรกของทั้งสองปี ไทยต้องใช้เงินตราต่างประเทศซื้อน้ำมันเพิ่มขึ้น ๓๓% แยกเป็น ผลจาก

---

[๘/] ดูการอธิบายผลกระทบของปัญหาน้ำมันที่มีต่อเศรษฐกิจในปี ๒๕๒๐ ได้ใน "การวิเคราะห์ปัญหาและนโยบายน้ำมันของไทย" เขียนโดยผู้เขียน และตีพิมพ์ใน วารสารธรรมศาสตร์ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๒๑

[๙/] เพื่อตัดปัญหาที่ถกเถียงกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ไทยว่าจะแปลคำว่า inflation เป็น ภาวะเงินเฟ้อ หรือ ภาวะราคาเฟ้อ ผู้เขียนขอใช้คำว่า ภาวะราคาแพงแทน เพราะ ตรงกับความหมายของคำว่า inflation มากที่สุด

[๑๐/] ตัวเลขได้จากหนังสือพิมพ์ Bangkok Post, ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ ซึ่งมีแหล่งข่าวมาจากหอการค้าแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๓

มูลค่าน้ำมันนำเข้าทั้งหมดและภาวะดุลการค้าและการชำระเงิน

(หน่วย: พันล้านบาท)

| | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | ไตรมาสที่ ๑ (๑๓,๙๖๗) | ไตรมาสที่ ๒ ๑/ |
| มูลค่าน้ำมันนำเข้าทั้งหมด | ๒,๓๒๙ | ๒,๗๒๑ | ๓,๑๑๕ | ๔,๖๖๑ | ๑๒,๕๗๑ | ๑๔,๒๓๓ | ๑๖,๖๙๕ | ๒๐,๘๘๙ | ๒๒,๘๕๑ | ๖,๕๕๗ | ๗,๔๑๐ |
| มูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด | ๒๖,๔๐๗ | ๒๖,๖๐๖ | ๓๐,๖๓๕ | ๔๒,๐๕๕ | ๖๓,๓๐๔ | ๖๔,๕๒๖ | ๗๑,๔๔๖ | ๙๖,๐๐๕ | ๑๐๙,๙๕๑ | ๓๒,๓๒๙ | ๓๖,๙๕๕ |
| % มูลค่าน้ำมันนำเข้าทั้งหมด / มูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด | ๘.๘๒ | ๑๐.๒๓ | ๑๐.๑๗ | ๑๑.๐๘ | ๑๙.๘๖ | ๒๒.๐๖ | ๒๓.๓๗ | ๒๑.๗๖ | ๒๐.๗๘ | ๒๐.๒๘ | ๒๐.๐๕ |
| มูลค่าสินค้าออก ๓ ประเภทที่สำคัญ | ๖,๗๑๗ (ข้าว, ยาง, ข้าวโพด) | ๗,๑๐๐ (ข้าว, ยาง, ข้าวโพด) | ๙,๓๘๔ (ข้าว, ยาง, ข้าวโพด) | ๑๑,๑๓๖ (ข้าว, ยาง, ข้าวโพด) | ๒๐,๘๙๑ (ข้าว, ยาง, ข้าวโพด | ๑๗,๒๕๓ (ข้าว, ข้าวโพด น้ำตาล) | ๒๒,๙๗๓ (ข้าว, มัน, น้ำตาล) | ๒๘,๕๔๗ (ข้าว, มัน, น้ำตาล) | ๓๒,๐๓๕ (ข้าว, ยาง, มัน) | ๑๙,๒๕๗ (ข้าว, ยาง, มัน) | |
| % มูลค่าน้ำมันนำเข้าทั้งหมด / มูลค่าสินค้าออก ๓ ประเภท | ๓๔.๖๗ | ๓๘.๓๒ | ๓๓.๑๙ | ๔๑.๘๖ | ๖๐.๑๗ | ๘๒.๔๙ | ๗๒.๖๗ | ๗๓.๑๗ | ๗๐.๗๕ | ๗๒.๕๓ | |
| ดุลการค้า | -๑๑,๖๓๕ | -๙,๓๓๑ | -๘,๑๔๔ | -๙,๘๒๙ | -๑๓,๕๐๕ | -๑๘,๖๑๙ | -๑๐,๖๔๙ | -๒๔,๘๐๗ | -๒๖,๘๘๖ | -๕,๔๓๙ | -๑๑,๐๐๖ (-๔,๑๓๙.๑) ๑/ |
| ดุลการชำระเงิน | -๒,๖๕๒ | -๓๓๕.๒ | ๓,๙๙๑.๔ | ๘๖๔.๒ | ๘,๐๑๒ | -๒,๘๕๘ | -๘๒.๘ | -๗,๕๓๗.๙ | -๑๓,๒๙๘ | -๑,๘๓๙.๘ | -๒,๒๙๙.๓ |

๑/ ยอดรวมของ ๒ ไตรมาส

ที่มา: Statistical Bulletin, ธนาคารแห่งประเทศไทย, พฤศจิกายน, ๒๕๒๒

การขึ้นราคา ๒๘% และผลจากการเพิ่มปริมาณ ๔% จากการคำนวณโดยใช้สถิติของ ๘ เดือนแรกในปี ๒๕๒๒ เป็นหลัก และ Project ข้อมูลไปอีก ๔ เดือนที่เหลือโดยสมมุติว่า ปริมาณน้ำมันที่สั่งเข้าใน ๔ เดือนที่เหลือเท่ากับครึ่งหนึ่งของปริมาณใน ๘ เดือนแรก พร้อมทั้งรวมเอาการขึ้นราคาน้ำมันดิบในเดือนกรกฎาคมและพฤศจิกายน เข้าไว้ในการคำนวณ ประมาณได้ว่า ไทยจะสั่งซื้อน้ำมันทุกชนิดเข้ามาตลอดปี ๒๕๒๒ รวม ๑๒,๘๔๑ ล้านลิตร มูลค่า ๓๓,๔๙๓ ล้านบาท[๑๑/] มูลค่าเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๑ ถึงเกือบ ๔๗% เกือบจะทั้งหมดของการเพิ่มในมูลค่าเกิดจากการขึ้นราคาน้ำมัน เพราะ ปริมาณน้ำมันเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๑ ไม่ถึง ๑% ถ้าเป็นจริงตามที่ประมาณไว้ข้างบนก็แสดงว่า การขาดแคลนน้ำมันในโลกมีผลทำให้ประเทศไทยต้องลดอัตราการเพิ่มของการใช้น้ำมันลงมาก เมื่อเทียบกับความต้องการใช้ ซึ่งในต้นปีคาดว่าจะเพิ่มเกือบ ๑๔% จะชี้ให้เห็นว่าการขาดแคลนน้ำมันค่อนข้างรุนแรง และการขาดดุลอันเกิดจากการสั่งเข้าของน้ำมันก็มีผลส่วนใหญ่มาจากการขึ้นราคาน้ำมัน การเพิ่ม ๔๗% ของมูลค่าน้ำมันสั่งเข้านับได้ว่า เป็นอัตราการเพิ่มที่สูงที่สุดรองมาจากการเพิ่มในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ และเชื่อว่าจะทำให้มูลค่าน้ำมันที่สั่งเข้ามาเป็นถึงเกือบ $\frac{1}{5}$ ของมูลค่าสินค้าขาเข้าทั้งหมด

ภาวะราคาแพง: ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ราคาขายปลีกสูงสุดของผลิตภัณฑ์น้ำมันได้สูงขึ้นอย่างมากในปี ๒๕๒๒ จึงเป็นที่คาดหมายกันว่า ผลกระทบของราคาน้ำมันที่มีต่อราคาสินค้าและบริการคงจะรุนแรงกว่าในปีก่อน ๆ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การที่ราคาน้ำมันแพงขึ้นจะกระทบกระเทือนราคาสินค้าหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ ๒ ประการ คือ.-

(i) จำนวนน้ำมันที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม[๑๒/]

---

[๑๑/] ตัวเลขนี้ต่ำกว่าที่มีผู้คาดว่ารายจ่ายน้ำมันจะมากถึง ๓๕,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้เพราะว่าเราได้ project การสั่งเข้าของน้ำมันในครึ่งหลังของปี จากตัวเลขในครึ่งแรกของปี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนน้ำมันอยู่แล้ว แต่เชื่อได้ว่าในครึ่งหลังของปี ประเทศไทยก็ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำมันอยู่บ้าง

[๑๒/] การใช้น้ำมันทางตรง คือ การใช้น้ำมันมาเผาไหม้เพื่อให้พลังงานในการผลิต ส่วนการใช้น้ำมันทางอ้อม หมายถึงการนำเอาสินค้าหรือบริการที่ใช้น้ำมันในการผลิตมาใช้ในการผลิตอีกต่อหนึ่ง

(ii) การแข่งขันในตลาดของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ

หากมูลค่าของน้ำมันที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการใด คิดเป็นเปอร์เซ็นต์สูง (ต่ำ) ของต้นทุนการผลิต[๑๓/] แรงผลักดันที่มีต่อราคาของสินค้าหรือบริการนั้นก็ย่อมมีมาก (น้อย) และในขณะเดียวกัน หากตลาดของสินค้าหรือบริการใดมีการแข่งขันกันมาก (น้อย)[๑๔/] ผู้ผลิตก็คงสามารถผลักภาระของน้ำมันแพงไปให้กับผู้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้น้อย (มาก)

มีนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งที่ได้คำนวณหาผลของการขึ้นราคาน้ำมันที่มีต่อต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ รวมทั้งดรรชนีราคาขายปลีกและขายส่ง สรุปผลได้ว่าการขึ้นราคาน้ำมันไป ๑% โดยเฉลี่ยจะมีผลต่อต้นทุนการผลิต ดังนี้:[๑๕/]

| สาขาเศรษฐกิจ | เปอร์เซ็นต์การเพิ่มของต้นทุน |
|---|---|
| เกษตร | ๐.๐๑๕๑ |
| ประมง | ๐.๑๑๓๑ |
| เหมืองแร่ | ๐.๑๔๘๔ |
| อาหาร | ๐.๐๐๗๘ |
| สิ่งทอ | ๐.๐๑๑๗ |
| เคมีภัณฑ์ | ๐.๐๑๑๒ |
| ไฟฟ้า | ๐.๕๙๕๖ |
| ประปา | ๐.๐๑๐๕ |
| ก่อสร้าง | ๐.๐๒๓๔ |
| การค้า | ๐.๐๑๕๘ |
| โรงแรมและภัตตาคาร | ๐.๐๐๓๒ |
| ขนส่งและคมนาคม | ๐.๓๔๘๕ |
| บริการอื่น ๆ | ๐.๐๐๕๙ |

---

๑๓/ มูลค่าของน้ำมันนี้เป็นส่วนหนึ่งของ input-output coefficient ซึ่งปรากฏอยู่ในตาราง input-output

๑๔/ ในทางเศรษฐศาสตร์การแข่งขันมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นทางราคาของดีมานด์ (price elasticity of demand) หากความยืดหยุ่นมีมาก (น้อย) การแข่งขันก็มาก (น้อย) เช่นกัน

๑๕/ ดูหนังสือพิมพ์ The Nation ฉบับลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๒ รายละเอียดในการเฉลี่ยราคาขายปลีกไม่ได้แสดงให้ดู แต่เข้าใจว่าคงเป็นการเฉลี่ยธรรมดาโดยไม่มีการใช้น้ำหนักถ่วง

จะเห็นได้ว่าสาขาเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการขึ้นราคาน้ำมัน คือ การผลิตไฟฟ้า การขนส่งและคมนาคม เหมืองแร่ และการประมง ส่วนสาขาเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อยทางด้านต้นทุน คือ โรงแรมและภัตตาคาร การบริการอื่น ๆ การผลิตอาหาร และการประปา /นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนั้นได้คำนวณไว้เช่นเดียวกันว่า การขึ้นราคาน้ำมันไป ๑๐% โดยเฉลี่ยจะทำให้ดรรชนีราคาผู้บริโภคสูงขึ้น ๑.๔% และดรรชนีราคาขายส่งสูงขึ้น ๐.๗%

เป็นที่น่าสังเกตว่า การคำนวณตัวเลขเหล่านี้ตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่า ค่าการตลาดของสินค้าและบริการต่าง ๆ ยังคงเดิม ส่วนค่าไฟฟ้าและประปาจะเปลี่ยนไปตามต้นทุนที่สูงขึ้น แต่ในปี ๒๕๒๒ นั้น รัฐบาลไม่ได้ขึ้นค่าไฟฟ้าและประปา จึงอาจทำให้ผลการคำนวณดังกล่าวสูงเกินความจริงไปบ้าง ส่วนค่าการตลาดของสินค้าและบริการต่าง ๆ นั้น ไม่มีทางทราบแน่ชัดว่า ในความเป็นจริงคงที่หรือสูงขึ้นเท่าใด การที่ค่าไฟฟ้าและประปาไม่สูงขึ้นในปี ๒๕๒๒ คงจะทำให้อัตราการเพิ่มของราคาสินค้าและบริการอื่น ๆ ลดลงจากที่คำนวณไว้พอประมาณ เพราะค่าไฟฟ้าและประปานับได้ว่าเป็นต้นทุนที่สำคัญในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม บริการ และเป็นตัวกำหนดค่าแรงงานต่าง ๆ ที่สำคัญอันหนึ่ง สมมุติอย่างคร่าว ๆ ว่า การที่ค่าไฟฟ้าและประปาไม่สูงขึ้นในปี ๒๕๒๒ จะทำให้ดรรชนีราคาผู้บริโภคสูงขึ้น ๑% (แทนที่จะเป็น ๑.๔% ตามที่ได้มีการคำนวณไว้) เมื่อราคาน้ำมันสูงขึ้น ๑๐% ก็แสดงว่าการขึ้นราคาน้ำมัน ๗๑.๕% โดยเฉลี่ยในปี ๒๕๒๒ จะทำให้ดรรชนีราคาผู้บริโภคในปีนั้นสูงขึ้น ๗.๒๕% มีผู้คาดกันว่า ดรรชนีราคาผู้บริโภคในปี ๒๕๒๒ จะสูงขึ้นถึง ๑๕% ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง และถ้าการคำนวณคร่าว ๆ ในที่นี้ตรงกับความเป็นจริง ก็อาจสรุปได้ว่า เกือบครึ่งหนึ่งของภาวะราคาแพงในปี ๒๕๒๒ เกิดจากการขึ้นราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมัน

<u>ภาระภาษีน้ำมัน:</u> ราคาขายปลีกของน้ำมันทุกชนิดที่เพิ่มขึ้นในปี ๒๕๒๒ นอกจากจะเป็นผลโดยตรงจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่ม OPEC แล้ว ยังเป็นผลจากการขึ้นภาษีน้ำมันของรัฐบาลไทยอีกด้วย สำหรับผลิตภัณฑ์ที่กลั่นในประเทศ ภาษีน้ำมันส่วนใหญ่อยู่ในรูปของภาษีสรรพสามิต

รัฐบาลได้เก็บภาษีขาเข้าจากผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ซื้อจากต่างประเทศในอัตราใกล้เคียงกับภาษีสรรพสามิต[๑๖/] นอกจากนั้น ยังได้เก็บเงินเข้ารัฐอีกประเภทหนึ่งจากผลิตภัณฑ์น้ำมันทั้งที่กลั่นในประเทศและที่สั่งเข้ามา เงินนี้ เรียกว่า เงินกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมัน หรือเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จากตัวเลขในตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นว่า ภาษีน้ำมัน (ภาษีสรรพสามิต + ภาษีการค้า + ภาษีเทศบาล) สำหรับน้ำมันก๊าด และน้ำมันดีเซลได้เพิ่มขึ้นมากทั้งในอัตราที่เป็นเปอร์เซ็นต์ของมูลค่า (ad valorem rate) และที่เป็นจำนวนสตางค์ต่อลิตร (specific rate) ภาษีที่เก็บกับน้ำมันเบนซินค่อนข้างคงที่ใน ad valorem rate แต่เพิ่มขึ้นมากใน specific rate ส่วนน้ำมันเตานั้น ภาษีที่เก็บต่ำมาก (คือ ๐.๑ สตางค์ต่อลิตร) และไม่เปลี่ยนแปลงตลอดปี อย่างไรก็ดี ถ้าเราถือว่าเงินกองทุนน้ำมันเป็นเสมือนภาษีที่เก็บชั่วคราว และรวมเข้ากับภาษีน้ำมันจะเห็นได้ว่า รัฐบาลเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ทุกชนิดสูงขึ้นโดยหลังจากวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๒ เก็บในอัตราค่อนข้างสูง (๔๖% ของราคาขายปลีก เทียบกับ ๔๓% ก่อนกรกฎาคม ๒๕๒๒) สำหรับน้ำมันเบนซิน เก็บในอัตราปานกลาง (๒๓% ของราคาขายปลีก เทียบกับ ๑๐% ก่อนกรกฎาคม ๒๕๒๒) สำหรับน้ำมันดีเซล และเก็บในอัตราค่อนข้างต่ำ (๖-๙% ของราคาขายปลีก เทียบกับ ๒-๔% ก่อนกรกฎาคม ๒๕๒๒) สำหรับน้ำมันก๊าดและน้ำมันเตา

เนื่องจากภาษีน้ำมันเป็นภาษีทางอ้อม (indirect tax) ภาระภาษีเกือบทั้งหมดจะตกอยู่กับผู้ใช้น้ำมัน ภาษีทางอ้อมส่วนมากเป็นภาษีถดถอย (regressive tax) คือ เป็นภาษีที่ผู้มีรายได้น้อยรับภาระ (เทียบกับรายได้) มากกว่าผู้มีรายได้มากกว่า แต่การที่จะสรุปว่าภาษีน้ำมันเป็นภาษีถดถอยก็คงจะไม่แน่ชัดนัก เพราะเราจะต้องดูถึงการใช้ของผลิตภัณฑ์น้ำมันแต่ละชนิดของผู้มีรายได้ต่าง ๆ กัน ผลการศึกษาชิ้นหนึ่ง[๑๗/] พบว่าการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ

---

[๑๖/] นอกจากภาษีสรรพสามิตและภาษีขาเข้าแล้ว รัฐบาลยังเก็บภาษีการค้าและเทศบาลก่อนปี ๒๕๒๒ ภาษี ๒ ประเภทนี้ ถูกเก็บเป็นเปอร์เซ็นต์ของราคา ในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลได้ออกกฎหมายยกเว้นภาษี ๒ ประเภทนี้ และให้โรงกลั่นเสียภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละหนึ่งของภาษีน้ำมันอื่น ๆ เพื่อส่งรายได้นี้ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการทดแทนรายได้จากภาษีการค้าและเทศบาลเดิม ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๙ ตอนที่ ๑๔ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ หน้า ๑๑-๑๓

[๑๗/] วิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาษาอังกฤษ เรื่อง The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand, 1973 โดย Wantana Panitpiboon คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑

ชนิดของผู้มีระดับรายได้ต่างกันจะเป็นดังนี้

ตารางที่ ๔

การใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ ของครอบครัวที่มีรายได้ต่างกัน

หน่วย: เปอร์เซ็นต์

| ระดับรายได้[๑/] ของครอบครัว | เบนซิน | | ดีเซล | | ก๊าด | | เตา | | ทุกชนิด | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ใช้โดยตรง | ใช้ทางอ้อม | ใช้โดยตรง | ใช้ทางอ้อม | ใช้โดยตรง | ใช้ทางอ้อม | ใช้โดยตรง | ใช้ทางอ้อม | ใช้โดยตรง | ใช้ทางอ้อม |
| ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ย | ๑๘.๐ | ๔๕.๐ | ๕๙.๕ | ๕๓.๐ | ๖๖.๗ | ๕๔.๕ | - | ๕๓.๗ | ๔๒.๖ | ๕๑. |
| สูงกว่ารายได้เฉลี่ย | ๘๒.๐ | ๕๕.๐ | ๔๐.๕ | ๔๗.๐ | ๓๓.๓ | ๔๕.๕ | - | ๔๖.๓ | ๕๗.๔ | ๔๘. |

[๑/] รายได้เฉลี่ยในปี ๒๕๑๕/๑๖ ประมาณ ๑๕,๐๐๐ บาทต่อปี ความหมายของการใช้น้ำมันโดยตรงและทางอ้อมก็เหมือนกับที่อธิบายในเชิงอรรถที่ ๑๒ จะผิดกันตรงที่ว่าการใช้น้ำมันในที่นี้เป็นการบริโภคไม่ใช่เพื่อการผลิตอย่างเดียว

ที่มา: ตารางที่ ๓.๒ และ ๓.๔ ในวิทยานิพนธ์ของ Wantana Panitpiboon

จะเห็นได้จากตารางที่ ๔ ว่า น้ำมันเบนซินส่วนใหญ่จะถูกใช้โดยผู้มีรายได้สูง และในทางตรงกันข้าม เกินครึ่งหนึ่งของน้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันก๊าด ถูกใช้โดยผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้เฉลี่ย ฉะนั้น การที่อัตราภาษีของน้ำมันเบนซินสูงกว่าน้ำมันชนิดอื่น ๆ ก็พอจะทำให้การถดถอยของภาษีน้ำมันลดลงไปได้บ้าง อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาที่อ้างถึงข้างบน พบว่าในการใช้น้ำมันทุก ๆ ประเภท ผู้มีรายได้น้อยมักจะต้องจ่ายภาษีคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้สูงกว่าผู้มีรายได้สูง กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๐ effective tax rate ในการใช้น้ำมัน สำหรับผู้มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๒.๓๕% ถึง ๔.๒๘% ของรายได้ สำหรับผู้มีรายได้สูงกว่าระดับเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๒.๒๑% ถึง ๒.๗๗% ของรายได้[๑๔/]

---

[๑๔/] Effective tax rate หมายถึงอัตราภาษีที่จ่ายคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ ดูตาราง ๔.๔ ของวิทยานิพนธ์ของ Wantana Panitpiboon

ฉะนั้น จึงมีหลักฐานเพียงพอที่จะสรุปได้ว่า โครงสร้างภาษีน้ำมันยังมีลักษณะที่ผลักภาระภาษีให้กับผู้ใช้ที่มีรายได้น้อย (เป็นสัดส่วนกับระดับรายได้) มากกว่าผู้ใช้ที่มีรายได้สูง การที่ค่าไฟฟ้า ค่าประปา และค่ารถเมล์ ยังไม่มีการปรับราคาให้สูงขึ้นในปี ๒๕๒๒ ก็น่าจะทำให้ภาระภาษีน้ำมันที่คนจน (โดยเฉพาะคนจนในเมืองใหญ่) ต้องแบกเพิ่มขึ้นไม่เต็มที่ทีเดียว รัฐบาลได้พยายามทำให้ภาระของการขึ้นราคาน้ำมันที่มีต่อผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้นอย่างน้อยและไม่รวดเร็วทันที โดยการให้เงินช่วยเหลือสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา และรถเมล์

การปรับรายได้เพื่อลดภาระภาษีน้ำมันรวมทั้งลดภาระเงินตราต่างประเทศที่ต้องจ่ายให้ประเทศผู้ผลิตน้ำมันมีความแตกต่างกันตามสาขา อาชีพ ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้าง และกรรมกร ก็มักจะต้องรับภาระเหล่านี้อย่างเต็มที่ไปจนกว่าจะมีการปรับรายได้ ซึ่งส่วนมากก็มักกินเวลาหลายเดือน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกำลังการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ผู้ที่มีอาชีพอิสระอื่น ๆ เช่น พ่อค้า หมอ และทนายความ ก็คงปรับรายได้ของตนได้รวดเร็วกว่า เพราะมี degree ของการผูกขาดอยู่บ้าง สำหรับเกษตรกรนั้น การปรับรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับราคาสินค้าการเกษตร ซึ่งขึ้นอยู่กับภาวะการผลิตและราคาตลาดโลกเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่ค่อนข้างเปิด และได้รับอิทธิพลทางด้านราคาจากตลาดโลกอย่างรวดเร็วและเต็มที่

การขาดแคลนน้ำมันเตา และดีเซลหมุนเร็วน่าจะมีผลทำให้การผลิตทั้งทางด้านอุตสาหกรรมและการเกษตรชะงักงันไปบ้าง เพราะน้ำมันทั้ง ๒ ประเภทถูกใช้มากในการผลิต แม้จะไม่มีตัวเลขที่แน่นอนแต่ก็มีหลักฐานและรายงานแสดงให้เห็นว่า ภาวะอุตสาหกรรมในปี ๒๕๒๒ จะเลวลงจากเมื่อปี ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นผลเกิดมาจากภาวะเงินตึง และภาวะการขาดแคลนน้ำมัน[๑๙/] ส่วนการผลิตทางเกษตรนั้น อาจจะไม่ดีเท่าที่ควรในปี ๒๕๒๒ แต่ส่วนใหญ่เป็นเพราะภาวะฝนแล้งมากกว่า เพราะน้ำมันขาดแคลน

---

๑๙/ ดู ภาวะการผลิต การลงทุน และการจ้างงาน ภาคอุตสาหกรรม การค้า และก่อสร้าง, จากผลการสำรวจครั้งที่ ๘ ไตรมาสที่ ๒ (มิถุนายน-กรกฎาคม ) ๒๕๒๒, หน่วยวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป, ฝ่ายวิชาการ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สิงหาคม ๒๕๒๒

## ๔. นโยบายน้ำมัน: จุดมุ่งหมายและมาตรการ

ในระยะนี้ มีผู้เสนอความเห็นอยู่เสมอว่า ประเทศไทยควรจะมีนโยบายพลังงานเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้พลังงานชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้น้ำมัน ผู้เขียนเห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะหลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันปี ๒๕๑๖/๑๗ ประเทศไทยต้องประสบปัญหาราคาและการขาดแคลนน้ำมันทุกปี มากบ้างน้อยบ้าง และในอนาคตปัญหาเหล่านี้ก็คงอยู่กับเราไปอีกนาน ทั้งยังมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น ในที่นี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะนโยบายน้ำมันเท่านั้น เพราะขอบเขตของบทความยังจำกัดอยู่แต่เฉพาะพลังงานจากน้ำมันอย่างเดียว

### ๔.๑ จุดมุ่งหมาย

เท่าที่ประมวลมาจากความคิดเห็นหลาย ๆ แหล่ง พอจะตั้งจุดมุ่งหมายของนโยบายน้ำมันของประเทศไทยได้ดังนี้:

๑. การมีน้ำมันเพียงพอกับความต้องการ: ประเทศควรค้นหาและสั่งซื้อน้ำมันมาใช้ให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ เป็นที่เชื่อแน่กันว่าในระยะเวลาอันสั้น คงไม่มีใครสามารถค้นพบแหล่งน้ำมันในประเทศที่มีจำนวนเพียงพอกับความต้องการของประเทศ ฉะนั้นในช่วงสั้นเป้าหมายนี้คงมุ่งไปยังลู่ทางในการซื้อน้ำมันจากต่างชาติมาใช้ให้เพียงพอมากกว่าการค้นหาน้ำมันในประเทศ

๒. การประหยัดเงินตราต่างประเทศที่ใช้ไปในการซื้อน้ำมัน: การใช้น้ำมันในประเทศควรเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ สำหรับเป้าหมายนี้คงจะต้องมีการศึกษากันว่าเราควรจะให้คำจำกัดความของ "การใช้น้ำมันอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ" อย่างไร[๒๐/]

---

[๒๐/] อาจกล่าวอย่างย่อ ๆ ได้ว่า การประหยัด คือ การใช้น้ำมันในเฉพาะสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น ความจำเป็นในที่นี้อาจจะเป็นความจำเป็นในการดำรงชีพ ความจำเป็นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความจำเป็นในการส่งออก ฯลฯ การมีประสิทธิภาพ คือ การใช้น้ำมันให้น้อยที่สุดในการผลิตสินค้าและบริการจำนวนหนึ่ง ในทางคณิตศาสตร์ประยุกต์ การหาประสิทธิภาพสูงสุด คือ การ maximize หรือ minimize จุดมุ่งหมาย (objective) โดยมี ข้อจำกัด (constraints) ซึ่งอาจจะใช้ linear หรือ nonlinear programming

นอกจากนั้นประเทศไทยควรพยายามทดแทนน้ำมันโดยพลังงานชนิดอื่นที่หาได้ในประเทศ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์ และพลังงานจากวัสดุการเกษตร เป็นต้น

๓. <u>ราคาน้ำมันที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคม</u>: ราคาน้ำมันในประเทศที่รัฐบาลกำหนดขึ้นก็ดี หรือที่กำหนดในตลาดก็ดี ควรมีผลกระทบในทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และภาวะราคาแพงน้อยที่สุด ผลกระทบเหล่านี้อยู่ในรูปของผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ การลงทุน การผลิต การบริโภค ภาระภาษี และรายได้รัฐบาล

จุดมุ่งหมายทั้งสามที่กล่าวข้างบนนี้มีความขัดแย้งระหว่างกันอยู่ มาตรการใดที่ใช้เพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายหนึ่งอาจจะทำให้จุดมุ่งหมายอื่นไม่สัมฤทธิ์ผลได้ เช่น การพยายามกำหนดให้น้ำมันมีราคาถูกที่สุดเท่าที่รัฐบาลจะทำได้ (เช่น ไม่เก็บภาษีน้ำมันเลย) อาจทำให้ภาวะราคาแพงเบาบางลง แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้การประหยัดการใช้น้ำมันและเงินตราต่างประเทศไร้ผลได้ และในบางกรณีก็อาจทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันได้ หากราคาน้ำมันในประเทศต่ำมากจนผู้ผลิตน้ำมันหรือสั่งน้ำมันเข้ามามีสิ่งจูงใจ (incentive) ในการผลิตหรือซื้อน้ำมันจากต่างประเทศน้อยเกินไป ความขัดแย้งเหล่านี้จึงทำให้การใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นไปอย่างลำบาก รัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายเหล่านี้คงจะต้อง trade off และจัดลำดับความสำคัญให้กับจุดมุ่งหมายต่าง ๆ นี้ ก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการใด ๆ ลงไป

๔.๒ <u>มาตรการ</u>

ในปี ๒๕๒๒ มาตรการที่รัฐบาลใช้มากที่สุด คือ มาตรการทางด้านราคา ส่วนมาตรการอื่น เช่น การติดต่อซื้อน้ำมันดิบจากประเทศผู้ผลิตโดยตรง และการประหยัดน้ำมัน นั้น รัฐบาลได้ใช้เป็นครั้งเป็นคราว การสำรองน้ำมันและการขยายกำลังกลั่นในประเทศเป็นมาตรการระยะยาว เพราะต้องมีการลงทุนก่อสร้าง จึงเป็นการยากที่จะทำได้ภายในหนึ่งปี แต่ก็ได้มีการเคลื่อนไหวในมาตรการระยะยาวเหล่านี้แล้วในปี ๒๕๒๒

ราคา[๒๑]/ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลได้ใช้กฎหมายและสัญญาการเช่าโรงกลั่น กำหนดราคาน้ำมันไว้สองระดับ คือ ราคาขายปลีกสูงสุดของผลิตภัณฑ์น้ำมันและราคาที่โรงกลั่นได้รับจากการกลั่นน้ำมัน ก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖/๑๗ รัฐบาลได้กำหนดราคาที่โรงกลั่นไทยออยล์ไว้ดังนี้:[๒๒]/

ราคาที่โรงกลั่น = ราคาประกาศ f.o.b. (ที่โรงกลั่นสิงคโปร์) + ค่าขนส่งจากสิงคโปร์ถึงกรุงเทพฯ + ค่าประกันภัย + ค่ารั่วไหลระหว่างทาง (๐.๕% ของราคา c.i.f.)[๒๓]/

ในปลายปี ๒๕๑๖ เมื่อราคาน้ำมันดิบเริ่มพุ่งตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้ตกลงตัดค่าขนส่งจากสิงคโปร์ถึงกรุงเทพฯ ค่าประกันภัย และค่ารั่วไหลระหว่างทางออกไป และได้กำหนดราคาที่โรงกลั่นให้ใกล้เคียงกับราคาประกาศที่สิงคโปร์ มีผลิตภัณฑ์น้ำมันบางชนิดที่รัฐบาลตั้งราคาโรงกลั่นไว้สูงกว่าราคาที่สิงคโปร์ (เช่น น้ำมันเตา) และบางชนิดก็ต่ำกว่า (เช่น น้ำมันเบนซิน) สรุปได้ว่า โรงกลั่นในประเทศไทยได้รับราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันใกล้เคียงกันกับที่โรงกลั่นสิงคโปร์ได้รับ[๒๔]/ ผลดีในการกำหนดราคาเช่นนั้นก็คือ เป็นการบังคับให้โรงกลั่นในประเทศมีประสิทธิภาพในการผลิตทัดเทียมโรงกลั่นคู่แข่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะในสิงคโปร์ ซึ่งเท่ากับเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศไปได้บ้าง แต่ผลเสียก็คือ จะทำให้ incentive

---

[๒๑]/ดูการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับกลไกราคาของน้ำมันในบทความของผู้เขียนที่อ้างถึงแล้ว

[๒๒]/รายละเอียดได้จากการพูดเรื่อง "สภาวะการณ์น้ำมันในปัจจุบัน" ของ ดร.ศิววงค์ จังคศิริ ที่สำนักงานใหญ่ ธนาคารกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๒

[๒๓]/ราคา c.i.f. คือ ราคาที่รวมค่าขนส่งและค่าประกันภัยไว้ แต่ราคา f.o.b. คือ ราคาที่ไม่ได้รวมค่าขนส่งและค่าประกันภัยไว้

[๒๔]/ข้อสรุปนี้จะเป็นจริงก็ต่อเมื่อราคา f.o.b. ที่สิงคโปร์ไม่ได้รวมภาษีที่รัฐบาลสิงคโปร์เก็บจากโรงกลั่นเข้าไว้ด้วย

ในการสั่งผลิตภัณฑ์น้ำมันจากต่างประเทศเข้ามาขายมีน้อยและในบางกรณีอาจจะติดลบ ทั้งนี้เพราะผู้นำผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้ามาต้องเสียภาษีเท่า ๆ กับโรงกลั่นในประเทศ และในเมื่อผู้นำเข้า ซึ่งซื้อน้ำมันส่วนมากจากสิงคโปร์ต้องจ่ายในราคา c.i.f. กำไรที่ตนได้รับก็คงต่ำ หรือไม่มีเลย[๒๕/] เท่าที่ผู้เขียนทราบได้มีการให้เงินชดเชยกับผู้นำผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้ามา แต่ผู้เขียนไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราและวิธีการชดเชย รวมทั้งจำนวนเงินชดเชย[๒๖/]

ยังมีอีก ๒ ประเด็น ซึ่งเราควรจะพิจารณาในการกำหนดราคาที่โรงกลั่น คือ

(i) ควรจะกำหนดให้ราคาที่โรงกลั่นทั้ง ๓ ในประเทศ (คือ ไทยออยล์ เอสโซ่ และซัมมิท) เหมือนกันหรือไม่

(ii) การกำหนดราคาที่โรงกลั่นของผลิตภัณฑ์น้ำมันต่างชนิดกัน ควรมีหลักเกณฑ์อะไร

ในประเด็นแรก โรงกลั่นต่างโรงซื้อน้ำมันดิบจากแหล่งต่าง ๆ ที่ขายในราคาไม่เท่ากัน และโรงกลั่นทั้ง ๓ ในประเทศก็กลั่นผลิตภัณฑ์ออกมาในสัดส่วนไม่เหมือนกัน เช่น โรงกลั่นไทยออยล์กลั่นน้ำมันเบนซินเป็นสัดส่วนสูงกว่าโรงกลั่นเอสโซ่ และซัมมิท เป็นต้น กำไรในการกลั่นผลิตภัณฑ์น้ำมันต่างชนิดกันย่อมไม่เหมือนกัน (ปกติกำไรที่ได้จากการกลั่นน้ำมันเบนซินจะสูงกว่าการกลั่นอย่างอื่น) ดังนั้น ต้นทุนและกำไรของโรงกลั่นแต่ละแห่งจึงแตกต่างกันไป ถ้ารัฐบาลมีข้อมูลเพียงพอในเรื่องราคาน้ำมันดิบที่โรงกลั่นซื้อมา ต้นทุนการผลิต และช่วงกำไรของ

---

[๒๕/] ผู้นำเข้าได้กำไร = ราคาขายปลีก - ภาษีน้ำมัน - ค่าการตลาดของผู้ขายปลีกและขายส่ง - ราคา c.i.f. จากสิงคโปร์ แต่ราคาขายปลีกที่รัฐบาลกำหนด = ราคาโรงกลั่นในประเทศ (ซึ่งเท่ากับราคา f.o.b. จากสิงคโปร์) + ภาษีน้ำมัน + ค่าการตลาดของผู้ขายปลีกและขายส่ง ฉะนั้น กำไรของผู้นำเข้า = ราคา f.o.b. สิงคโปร์ - ราคา c.i.f. สิงคโปร์ ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้ราคาต่ำเป็นพิเศษจากโรงกลั่นที่สิงคโปร์ ผู้นำเข้าจะขาดทุน เพราะราคา c.i.f. จะต้องสูงกว่าราคา f.o.b. เสมอ

[๒๖/] ผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ดร.ทองฉัตร ทุงส์ลดารมภ์) ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๒ ว่า การปิโตรเลียมฯ ต้องใช้เงิน ๙๖๐ ล้านบาท ใน ๖ เดือนข้างหน้า เพื่อชดเชยผู้ซื้อน้ำมันดีเซลหมุนเร็วจากต่างประเทศ

ผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ ก็น่าจะเป็นวิธีที่ดีที่จะกำหนดราคาที่โรงกลั่นของแต่ละโรงไม่เหมือนกันได้ ทั้งนี้เพื่อให้กำไรของโรงกลั่นแต่ละโรงเท่าเทียมกัน และเป็นการควบคุมประสิทธิภาพการผลิตไปในตัว

ในประเด็นที่สองนั้น ผู้เขียนไม่มีคำตอบที่สมบูรณ์ แต่เชื่อว่าโครงสร้างราคาโรงกลั่นของผลิตภัณฑ์น้ำมันควรจะให้สูงเพียงพอที่จะคุ้มกับต้นทุนที่สูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ส่วนจะกระจายการเปลี่ยนแปลงราคาผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปไปเช่นใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับต้นทุนในการกลั่นผลิตภัณฑ์แต่ละชนิด[๒๗]/

ในแง่ของผู้ใช้น้ำมัน สิ่งที่น่าสนใจ (และน่าวิตก) มากที่สุดก็คือ ราคาขายปลีกของน้ำมัน รัฐบาลได้ใช้กฎหมายควบคุมราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันโดยกำหนดราคาขายปลีกสูงสุดไว้โดยตลอด[๒๘]/ ส่วนประกอบต่าง ๆ ของราคาขายปลีกมีดังนี้: (ดูข้อมูลในตารางที่ ๒)

ราคาขายปลีก = ราคาที่โรงกลั่น + ภาษีสรรพสามิต + ภาษีการค้าและเทศบาล
+ เงินกองทุนน้ำมัน + ค่าการตลาด

การพิจารณาว่าราคาขายปลีกควรจะเป็นเท่าใดอาจทำได้โดยพิจารณาส่วนประกอบเหล่านี้เป็นข้อ ๆ ไป

ภาษี: ภาษีน้ำมันเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่จะใช้ในการกำหนดราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมัน จุดมุ่งหมายของการเก็บภาษีน้ำมันน่าจะเป็นดังนี้:

---

[๒๗]/ เนื่องจากผลิตภัณฑ์น้ำมันเหล่านี้เป็น joint product ฉะนั้น คงจะเป็นการยากที่จะแยกลงไปได้ว่าผลิตภัณฑ์ชนิดนั้นชนิดนี้มีต้นทุนเท่าใด วิธีการคำนวณคงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ชนิดของน้ำมันดิบ ชนิดของเครื่องจักรในโรงกลั่น ดีมานด์ในการใช้ ฯลฯ

[๒๘]/ ก่อนปี ๒๕๒๒ รัฐบาลใช้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร และตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ ได้เปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดแทน

๑) เพื่อทำให้ราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสูงพอที่จะทำให้เกิดมีการประหยัดการใช้น้ำมันในประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อ ก) ไม่ต้องการให้ประเทศสั่งน้ำมันเข้ามาใช้มากเกินไป เพราะจะทำให้ขาดดุลการค้าและการชำระเงิน อันจะมีผลเสียทางเศรษฐกิจ (เช่น เงินบาทมีเสถียรภาพลดลง และประเทศเป็นหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น เป็นต้น) ข) ไม่ต้องการให้ประเทศพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศมากเกินไป จนทำให้เสถียรภาพของเศรษฐกิจ และระดับราคาสินค้าในประเทศขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันดิบที่กำหนดโดยกลุ่ม OPEC

๒) เพื่อกระจายผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันที่มีต่อส่วนต่าง ๆ ในเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรมในสังคม มีผู้กล่าวเสมอว่า การขึ้นราคาน้ำมันกระทบกระเทือนคนจนมากกว่าคนรวย และเราก็ได้แสดงให้เห็นในข้างต้นแล้วว่า ภาระภาษีน้ำมันที่ต้องแบกโดยคนจนมีมากกว่าภาระภาษีของคนรวย ฉะนั้น การเก็บภาษีหรือให้เงินชดเชยเกี่ยวกับการใช้น้ำมันก็น่าจะลดความไม่เป็นธรรมเช่นนี้

๓) เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐสำหรับใช้ในการพัฒนาและป้องกันประเทศ น้ำมันเป็นสินค้าหนึ่ง ซึ่งทำรายได้ให้กับรัฐบาลมากในปีหนึ่ง ๆ (ภาษีน้ำมันที่เก็บโดยกรมสรรพสามิตมีจำนวนสูงกว่าภาษีสุรา ภาษีเบียร์ และภาษียาสูบ) รายได้ภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันคิดเป็นกว่า ๑๐% ของรายได้ภาษีทั้งหมดในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ และมีแนวโน้มว่าเปอร์เซ็นต์จะสูงขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๕) มีผู้คาดกันว่า ในการขึ้นราคาน้ำมันกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒

ตารางที่ ๕

รายได้ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมันเทียบกับรายได้ภาษีทั้งหมด[๑/]

หน่วย: พันล้านบาท

| | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| รายได้ภาษีทั้งหมด | ๑๗.๒๗ | ๑๘.๙๐ | ๒๒.๗๒ | ๒๕.๒๔ | ๓๔.๔๑ | ๓๗.๘๗ | ๔๗.๓๒ | ๕๔.๕๑ |
| ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมัน | ๑.๓๙ | ๑.๕๙ | ๒.๕๖ | ๒.๕๙ | ๒.๕๔ | ๓.๒๓ | ๓.๕๔ | ๕.๘๑ |
| % ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน / รายได้ภาษีทั้งหมด | ๘.๐๗ | ๘.๔๒ | ๑๑.๒๕ | ๗.๓๖ | ๗.๓๙ | ๘.๕๓ | ๗.๔๗ | ๑๐.๖๕ |

[๑/] ปีในตารางนี้ คือ ปีงบประมาณ (ตุลาคม-กันยายน)

ที่มา: ประมวลรายได้แผ่นดิน ปีงบประมาณ ๒๕๑๓-๒๕๑๗, สำนักงบประมาณ, ๒๕๒๐

รัฐบาลได้รายได้เพิ่มขึ้นในรูปของภาษีสรรพสามิตอีกกว่า ๒,๕๐๐ ล้านบาทในครึ่งหลังของปีนั้น

พิจารณาจากขนาดและความสำคัญของรายได้ภาษีน้ำมันแล้ว ทำให้เป็นเรื่องน่าคิดว่า ก) รายได้ภาษีของรัฐบาลควรจะเป็นเท่าใด และในจำนวนนี้ควรจะเป็นภาษีที่เก็บจากน้ำมันเท่าใด[๒๙/] ข) รัฐบาลควรจะเอารายได้ภาษีน้ำมันไปใช้จ่ายเท่าใด เพื่อส่งเสริมการประหยัดน้ำมัน เพื่อกระจายผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นและเพื่อจุดมุ่งหมายอื่น ๆ เท่าที่รัฐบาลได้ทำไปก็เป็นในรูปการให้เงินชดเชยกับการผลิตสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การผลิตไฟฟ้าและประปา เป็นต้น และการให้เงินชดเชยกับผู้สั่งน้ำมันเข้ามาในราคาสูงเพื่อให้ประเทศมีน้ำมันได้ใช้เพียงพอ น่าจะถึงเวลาพิจารณาได้แล้วว่า รัฐบาลควรหรือไม่ที่จะให้เงินชดเชยหรือลดภาษีน้ำมันให้แก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าจำเป็นต่อการครองชีพ[๓๐/] และอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก และควรหรือไม่ที่จะแบ่งสรรเงินทุนส่วนหนึ่งมาใช้ในการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งและวิธีการใช้พลังงานชนิดต่าง ๆ

เงินกองทุนน้ำมัน: ในปี ๒๕๑๗ รัฐบาลได้ตั้งกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นโดยเก็บจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของน้ำมันที่เหลือสุทธิอยู่ในมือของโรงกลั่น ในขณะที่รัฐบาลได้เพิ่มราคาที่โรงกลั่นขึ้นไป จุดมุ่งหมายก็เพื่อที่จะกำจัดกำไรของโรงกลั่นอันเกิดจากการที่โรงกลั่นเหลือน้ำมันที่มีราคาและต้นทุนเก่าอยู่ในมือ แต่ราคาได้เพิ่มขึ้นทำให้น้ำมันเก่ามีมูลค่าเพิ่มขึ้น ในระยะหลัง ๆ นี้ นอกจากรัฐบาลจะได้เก็บมูลค่าเพิ่มของน้ำมันที่มีต้นทุนเก่าแล้ว รัฐบาลยังได้บวกค่าเงินกองทุนน้ำมันเข้าไปในราคาขายปลีกอีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลได้เก็บเงินบางส่วนจากผู้ใช้น้ำมันไว้ ในปี ๒๕๒๒ รัฐบาลได้เปลี่ยนค่าเงินกองทุนน้ำมันสำหรับ

---

๒๙/ ที่จริงแล้ว รายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นจากการขึ้นราคาน้ำมันยังได้มาจากการที่รัฐบาลสามารถเก็บภาษีต่าง ๆ มากขึ้น เนื่องจากรายได้ของบุคคลบางประเภทและราคาสินค้าและบริการอื่น ๆ สูงตามไปด้วย

๓๐/ ดูข้อแนะที่ว่าการลดภาษีน้ำมันควรกระทำตามประเภทของการใช้มากกว่าประเภทของผลิตภัณฑ์น้ำมัน ในบทความของผู้เขียนที่อ้างแล้ว

ผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิดบ่อยครั้ง[๓๑/] และมีอยู่ช่วงหนึ่งในปี คือ ตั้งแต่ ๑ พฤษภาคม ถึง ๓๐ มิถุนายน ที่รัฐบาลได้ให้เงินชดเชย (ค่าเงินกองทุนน้ำมันติดลบ) สำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิด และถ้าเอาเงินชดเชยนี้ไปรวมกับภาษีจะเห็นได้ว่า ผู้ใช้น้ำมันเบนซินยังต้องจ่ายภาษีเข้ารัฐอยู่ ในขณะที่ผู้ใช้น้ำมันก๊าด ดีเซล และเตาได้รับเงินชดเชยสุทธิ อย่างไรก็ดี ในเดือนกรกฎาคม รัฐบาลได้เพิ่มค่าเงินกองทุนน้ำมันสำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกชนิด (ยกเว้น น้ำมันก๊าด ซึ่งยังได้รับเงินชดเชยอยู่ แม้จะน้อยกว่าภาษีก็ตาม) ซึ่งคิดเป็น ๕-๙% ของราคาขายปลีกสูงสุด หลังกลางเดือนกรกฎาคม เงินกองทุนน้ำมันที่เก็บ ทำรายได้ให้รัฐบาลเฉลี่ยประมาณเดือนละ ๓๓๐ ล้านบาท รัฐบาลได้ใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปในการชดเชยในรูปต่าง ๆ เท่าที่ทราบ รัฐบาลได้ใช้ไปในการชดเชยให้กับผู้ใช้น้ำมันบางชนิดที่รัฐบาลไม่ต้องการให้แพงขึ้น เช่น น้ำมันเตา และน้ำมันดีเซล ที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งรัฐบาลได้ให้เงินชดเชยค่าน้ำมันเตา เดือนละประมาณ ๒๕๐-๓๐๐ ล้านบาท เป็นต้น นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้เงินกองทุนนี้ไปชดเชยผู้ซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้ามาจากต่างประเทศในราคาที่สูงกว่าราคาที่โรงกลั่น แต่จุดมุ่งหมายใหม่ของการชดเชยจากกองทุนน้ำมันนี้ในปี ๒๕๒๒ ก็คือ รัฐบาลตั้งใจในต้นปีว่า ในเมื่อ OPEC จะขึ้นราคาน้ำมันดิบ ๔ ครั้งในปีนั้น แทนที่รัฐบาลจะขึ้นราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันทุกครั้งที่ OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจะตั้งราคาขายปลีกครั้งเดียวในต้นปีและให้อยู่ในระดับที่พอจะทำราคาขายปลีกคงที่ตลอดปีในขณะที่ราคาที่โรงกลั่นเขยิบตัวสูงขึ้นตามราคาน้ำมันดิบได้ การทำเช่นนี้ ก็หมายความว่า ในครึ่งปีแรก รัฐบาลจะเก็บเงินเข้ากองทุนจากโรงกลั่น ในขณะที่ตอนครึ่งปีหลังรัฐบาลจะจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยให้กับโรงกลั่น[๓๒/] เหตุผลที่ทำเช่นนั้น

---

๓๑/วิธีการเปลี่ยนค่าเงินกองทุนน้ำมัน ก็คือ กระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดราคาโรงกลั่นไว้ระดับหนึ่ง และกระทรวงการคลังจะประกาศราคาโรงกลั่นไว้อีกระดับหนึ่ง ในกรณีที่ราคาประกาศของกระทรวงการคลังสูงกว่าราคากำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรม ผลต่างของราคาทั้งสอง คือ เงินเก็บเข้ากองทุนน้ำมัน ในกรณีที่ราคาประกาศของกระทรวงการคลังต่ำกว่าราคากำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรม ผลต่างของราคาทั้งสอง คือ เงินชดเชยให้โรงกลั่น โดยจ่ายจากกองทุนน้ำมัน ดูคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๐๒๐๑/๙ เรื่อง การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๔๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๒ หน้า ๔-๑๒

๓๒/ได้จากการพูดของดร.ศิววงศ์ จังคศิริ ที่อ้างถึงแล้ว

ก็เพราะว่า รัฐบาลคิดว่าการขึ้นราคาขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันครั้งเดียวในต้นปี และให้สูงมากไว้ดีกว่า การขึ้นราคาขายปลีกหลาย ๆ ครั้ง ในหนึ่งปี ในแง่ที่ว่า กรณีแรกจะทำให้ภาวะราคาแพงรุนแรงน้อยกว่า เหตุผลเช่นนี้เป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยาก เพราะเราจะต้องชั่งน้ำหนักเทียบดูระหว่าง ผลดี ผลเสียของการที่จะมีราคาน้ำมันที่สูงตลอดปี แต่คงที่กับการที่จะมีราคาน้ำมันเปลี่ยนแปลงไปทุกครั้งที่ต้นทุน (คือ ราคาน้ำมันดิบ) สูงขึ้น ในกรณีที่รัฐบาลพอทราบว่าราคาน้ำมันดิบจะเปลี่ยนแปลงไปเท่าใด และเมื่อมีการเก็งกำไรเกี่ยวกับราคาสินค้าต่าง ๆ มากวิธีแรกอาจจะดีกว่าวิธีหลัง แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็จำต้องเพิ่มราคาขายปลีกในตอนกลางปีอีกเพราะ ราคาน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นมากกว่าที่คาดการไว้ สิ่งที่น่าศึกษาเกี่ยวกับเงินกองทุนน้ำมันก็คือ คำถามที่ว่า รัฐบาลควรจะชดเชยน้ำมันประเภทไหน ผู้ใช้น้ำมันประเภทไหน เป็นจำนวนเงินเท่าใด และนานเท่าใด ผู้ตอบคำถามเหล่านี้ก็คงต้องคำนึงถึงเป้าหมายของนโยบายน้ำมันที่กล่าวมาแล้วเป็นสำคัญ

ค่าการตลาด: ในแง่เศรษฐศาสตร์ หากตลาดการขายส่งและขายปลีกของผลิตภัณฑ์น้ำมันมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ค่าการตลาดซึ่งประกอบไปด้วย ค่าเก็บ (storage cost) ค่าขนส่ง ต้นทุนอื่น ๆ ในการขาย และกำไรของผู้ขาย น่าจะมีระดับใกล้เคียงกัน สำหรับผู้ขายที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน แต่ถ้าหากว่า ตลาดไม่สมบูรณ์เพียงพอ การกำหนดค่าการตลาดก็คงเป็นสิ่งจำเป็น เป็นที่น่าสังเกตว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ค่าการตลาดของผลิตภัณฑ์น้ำมันต่าง ๆ ในช่วงเวลาก่อนวิกฤตการณ์น้ำมันปี ๒๕๑๖/๑๗ สูงกว่าในช่วงหลัง ๆ ที่เห็นได้ชัด คือ ค่าการตลาดสำหรับน้ำมันเบนซินซึ่งลดลงจากประมาณ ๕๐ สตางค์ ในปี ๒๕๑๔ เป็นประมาณ ๔๐ กว่าสตางค์ในช่วงหลังปี ๒๕๑๗ ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า กำไรของผู้ค้าน้ำมันคิดเป็นสตางค์ต่อลิตร ก็คงจะลดลงในระยะหลัง ทั้งนี้เพราะ ค่าขนส่ง และค่าทุนหมุนเวียนได้เพิ่มขึ้นในระยะหลัง เป็นการยากที่จะกำหนดลงไปว่าอัตรากำไรของผู้ค้าน้ำมันควรจะเป็นเท่าใด แต่หลักเกณฑ์ในการกำหนดควรจะต้องคำนึงถึงต้นทุนต่าง ๆ ในค่าการตลาดในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ผลเสียของการตั้งค่าการตลาดไว้ต่ำเกินไป ก็คือ จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขายน้ำมันในตลาดมืด การขาดแคลนน้ำมัน และการปลอมแปลงน้ำมันขึ้นได้ วิธีหนึ่ง ซึ่งจะลดปัญหาเหล่านี้ได้ ก็คือ

การทำให้ค่าการตลาดมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น รัฐบาลอาจตั้งค่าการตลาดในเกณฑ์ปกติไว้ และอนุญาตให้ผู้ขายสามารถเพิ่มค่าการตลาดขึ้นไปได้อีกเล็กน้อย (เช่น ๑๐% ของค่าการตลาดในเกณฑ์ปกติ) ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันในเรื่องราคาในหมู่ผู้ขายปลีก วิธีการนี้ และวิธีการอื่น ๆ ก็เป็นสิ่งที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมถึงผลดี ผลเสีย เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าการตลาดที่เหมาะสม

มาตรการอื่น ๆ: มาตรการอื่น ๆ ที่ควรใช้ในนโยบายน้ำมัน คือ การสั่งซื้อน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมัน การขยายกำลังกลั่นภายในประเทศ การประหยัดน้ำมัน การสำรองน้ำมัน และการใช้พลังงานอื่น ๆ ทดแทนพลังงานน้ำมัน

รูปแบบของการสั่งซื้อน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันได้ค่อย ๆ เปลี่ยนไป ประเทศไทยได้ลดการพึ่งบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศในการสั่งซื้อน้ำมันโดยรัฐบาลได้ติดต่อเจรจาโดยตรงกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อซื้อแบบรัฐต่อรัฐในราคาและปริมาณที่คิดว่าเหมาะสม ประเทศผู้ผลิตที่ได้ขายน้ำมันแบบรัฐต่อรัฐให้ประเทศไทยในปี ๒๕๒๒ คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ในปี ๒๕๒๓ นี้ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้เซ็นสัญญากับจีน มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เพื่อซื้อน้ำมันดิบ และน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว เพื่อนำมาใช้ในปี ๒๕๒๓[๓๓/] และถ้าหากราคาและปริมาณที่ตกลงกันอยู่ในระดับที่เหมาะสม ก็คงจะทำให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันในปี ๒๕๒๓ มีน้อยลง

ในด้านการประหยัดน้ำมันนั้น รัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการต่าง ๆ อาทิเช่น การงดใช้เครื่องปรับอากาศในสถานที่ราชการ (ซึ่งเริ่มใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ และเลิกใช้ในเดือนพฤษภาคม) การลดชั่วโมงทำงานของสถานเริงรมย์ และสถานีโทรทัศน์ การห้ามจอดรถในถนนหลายสายในกรุงเทพฯ เพื่อลดปัญหาจราจรคับคั่ง และการปิดปั๊มน้ำมันในกรุงเทพฯ ในวันอาทิตย์ เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ สามารถทำให้เกิดการประหยัดน้ำมันมากน้อยเพียงใด

---

๓๓/ จากข่าวของหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับลงวันที่ ๔ และ ๗ มกราคม ๒๕๒๓

เป็นสิ่งที่ยังโต้เถียงกันอยู่ วิธีที่ทำให้เกิดการประหยัดน้ำมันได้ผลที่สุดก็คือ การใช้กลไกของตลาด โดยเพิ่มราคาน้ำมันที่ผู้ใช้ต้องจ่ายให้สูงพอที่จะลดการใช้ลงไป แต่ก็คงต้องคำนึงถึงผลกระทบของราคาน้ำมันแพงที่มีต่อภาวะราคาแพงและการผลิต ฉะนั้น อาจจะจำเป็นต้องใช้ทั้งวิธีการทางด้านราคา การควบคุมปริมาณการใช้[๓๔/] และมาตรการทางการคลัง (เช่น การลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องจักร หม้อน้ำที่ประหยัดน้ำมัน เป็นต้น)

ในด้านการขยายกำลังกลั่นภายในประเทศ มีเหตุผลที่สนับสนุนการขยายกำลังกลั่นเพื่อกลั่นผลิตภัณฑ์น้ำมันให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ เหตุผลเหล่านี้คือ

ก) ในภาวะการขาดแคลนน้ำมันทั่วโลก การซื้อน้ำมันดิบจากต่างประเทศทำได้ง่ายกว่า การซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันจากต่างประเทศ (ดูหน้า ๔ ) ฉะนั้น ถ้าหากเรามีกำลังกลั่นเพียงพอ ผลกระทบของการขาดแคลนน้ำมันในโลกที่มีต่อปริมาณน้ำมันที่สั่งเข้าจะมีน้อยลง

ข) การขึ้นราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมักจะอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าการขึ้นราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันที่เราต้องซื้อจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะ ราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันที่กลั่นในต่างประเทศนอกจากจะรวมเอาราคาที่เพิ่มของน้ำมันดิบเข้าไปแล้ว ยังมีภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลของประเทศที่กลั่นรวมเข้าไว้ด้วย ฉะนั้น การกลั่นน้ำมันใช้เองน่าจะประหยัดเงินตราต่างประเทศได้บ้าง (assume ว่า ประสิทธิภาพโรงกลั่นในประเทศไทย สูงไม่น้อยกว่าในต่างประเทศที่กลั่นน้ำมันนั้น) หลักฐานสนับสนุน เหตุผลนี้ยังไม่ประจักษ์ชัด แต่ตัวเลขในตารางที่ ๖ แสดงให้เห็นว่า ยกเว้นในปี ๒๕๑๗ อัตราการเพิ่มของราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูปมักจะสูงกว่าของราคาน้ำมันดิบ

ประเด็นในมาตรการนี้มีอยู่ว่า ๑) ประเทศไทยจะขยายกำลังกลั่นอีกเท่าใดจึงจะเพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ๒) วิธีการขยายกำลังกลั่นภายในประเทศควรเป็นในรูปใด เช่น ขยายโรงกลั่นเดิม หรือ เพิ่มจำนวนโรงกลั่น เป็นต้น และ ๓) รัฐบาลควรเป็นเจ้าของโรงกลั่นที่ขยายหรือตั้งขึ้นใหม่ในอนาคตหรือไม่ และในรูปใด

---

[๓๔/] การปันส่วน ก็เป็นการควบคุมปริมาณการใช้วิธีหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลควรจะเตรียมการไว้เพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน

ตารางที่ ๖

ราคา C.I.F. ของผลิตภัณฑ์น้ำมันและน้ำมันดิบสั่งเข้า

| | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๔ | | ๒๕๑๕ | | ๒๕๑๖ | | ๒๕๑๗ | | ๒๕๑๘ | | ๒๕๑๙ | | ๒๕๒๐ | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง | ราคา | % การเปลี่ยนแปลง |
| น้ำมันเบนซิน | ๐.๖๒ | ๐.๔๓ | -๒.๑๓ | ๐.๖๘ | ๕๘.๑๔ | ๐.๖๘ | - | ๒.๑๓ | ๒๑๓.๒๔ | ๒.๕๔ | ๑๙.๒๕ | ๒.๔๑ | -๕.๑๒ | ๒.๕๖ | ๖.๒๒ |
| น้ำมันดีเซล | ๐.๔๗ | ๐.๔๖ | ๕๔.๑๗ | ๐.๔๙ | ๖.๕๒ | ๐.๖๘ | ๓๘.๗๘ | ๑.๕๙ | ๑๓๓.๘๒ | ๑.๗๘ | ๑๑.๙๕ | ๑.๘๙ | ๖.๑๘ | ๒.๐๔ | ๗.๙๕ |
| น้ำมันก๊าด | ๐.๗๔ | ๑.๐๗ | -๓๐.๖๕ | ๑.๐๔ | -๒.๘ | ๑.๕๐ | ๓๔.๖๒ | ๑.๖๓ | ๑๖.๔๓ | ๑.๙๗ | ๒๐.๘๖ | ๒.๑๖ | ๙.๖๔ | ๒.๒๒ | ๒.๗๘ |
| น้ำมันเตา | ๐.๒๔ | ๐.๓๗ | -๖.๙๘ | - | - | - | - | - | - | ๑.๓๒ | - | ๑.๔๔ | ๙.๐๙ | ๑.๖๓ | ๑๓.๑๙ |
| น้ำมันเครื่องบินไอพ่น | ๐.๔๓ | ๐.๔๐ | ๔๔.๕๙ | ๑.๒๕ | ๒๑๒.๕ | ๐.๕๙ | -๕๒.๘ | ๑.๘๔ | ๒๑๑.๘๖ | ๒.๐๕ | ๑๑.๔๑ | ๒.๑๓ | ๓.๙ | ๒.๒๕ | ๕.๖๓ |
| L.P.G. | ๐.๕๑ | ๑.๐๐ | ๙๖.๐๘ | ๑.๐๐ | - | - | - | - | - | ๑.๑๘ | - | - | - | ๒.๒๓ | - |
| น้ำมันดิบ | ๐.๒๗ | ๐.๓๑ | ๑๔.๘๑ | ๐.๓๓ | ๖.๔๕ | ๐.๔๐ | ๒๑.๒๑ | ๑.๓๒ | ๒๓๐.๐ | ๑.๔๖ | ๑๐.๖๑ | ๑.๕๗ | ๗.๕๓ | ๑.๖๙ | ๗.๖๔ |

ที่มา: Oil and Thailand 1977, การพลังงานแห่งชาติ, ๒๕๒๑

ในเรื่องขนาดของการขยายกำลังกลั่นในประเทศนั้น ปัจจุบันนี้ กำลังกลั่นมีอยู่ประมาณ ๑๗๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน และมีความต้องการต้องใช้น้ำมันอยู่ประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ถ้าหากว่า ใน ๕ ปีข้างหน้า เราต้องการกลั่นน้ำมันเพียงพอ เราคงต้องถามตัวเองว่า เราจะกลั่นน้ำมันเตาหรือน้ำมันดีเซลหมุนเร็วให้เพียงพอ เพราะ ประเทศไทยต้องซื้อน้ำมันทั้งสองชนิดจากต่างประเทศ และจะต้องคาดว่า ใน ๕ ปีข้างหน้า ความต้องการใช้น้ำมันทั้งสองมีเท่าใด สมมุติว่า ให้ความต้องการใช้ของน้ำมันทั้งสองเพิ่มขึ้น ๑๐% ต่อปี น้ำมันดิบ ๑ บาเรล ผลิตน้ำมันเตา และน้ำมันดีเซลได้อย่างละ ๐.๒๙ บาเรล[๓๕/] และให้ความต้องการใช้ปัจจุบันของน้ำมันเตาและน้ำมันดีเซลเป็น ๑๒.๖ และ ๑๓.๑ ล้านลิตรต่อวัน ตามลำดับ ก็หมายความว่า ถ้าเราจะขยายกำลังกลั่นในประเทศให้เพียงพอใน ๕ ปีข้างหน้า สำหรับน้ำมันเตา เราจะต้องขยายกำลังกลั่นเป็น ๔๖๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน แต่ถ้าต้องการกลั่นน้ำมันดีเซลให้เพียงพอ เราจะต้องขยายกำลังกลั่นเป็น ๓๖๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน

เรื่องรูปแบบของการที่รัฐบาลจะไปเป็นเจ้าของโรงกลั่นเป็นข้อที่กำลังถกเถียงกันอยู่ และรัฐบาลนี้ได้ตัดสินใจทำสัญญาร่วมทุนกับบริษัทไทยออยล์ขยายกำลังกลั่นจาก ๖๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน เป็น ๑๒๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน หลายคนเชื่อว่า รัฐบาลควรเอากิจการดังกล่าวมาทำเสียเอง การดำเนินการโรงกลั่นโดยรัฐบาลหรือองค์การของรัฐมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็มี อาทิเช่น ประเทศมีอิสระมากขึ้นในการซื้อน้ำมันดิบจากที่ใดก็ได้ในราคาที่ถูกที่สุด และสัดส่วนของผลิตภัณฑ์น้ำมันที่กลั่นจะเป็นไปตามที่ประเทศต้องการ (เช่น เพิ่มการผลิตน้ำมันเตาและดีเซลเมื่อเทียบกับน้ำมันเบนซิน) แต่ข้อเสียเปรียบในการที่รัฐบาลเข้าไปทำเองก็มี เช่น รัฐบาลต้องใช้เงินทุนมากเกินกว่าที่จะหามาได้ รัฐบาลหรือองค์การของรัฐอาจมีปัญหามากในการซื้อน้ำมันดิบ การบริหารงานโรงกลั่นตลอดจนถึงการขายผลิตภัณฑ์น้ำมันให้กับผู้ค้าน้ำมันในประเทศที่มีบริษัทค้าน้ำมันระหว่างประเทศเป็นเจ้าของ[๓๖/] ผลดี ผลเสียเหล่านี้ควรเป็นสิ่งที่

---

[๓๕/] ตัวเลขเป็นค่าเฉลี่ยของปี ๒๕๒๐ ได้มาจาก Oil and Thailand, 1977, การพลังงานแห่งชาติ, ๒๕๒๑

[๓๖/] ดูผลดีและผลเสียของรูปแบบการเป็นเจ้าของโรงกลั่นในประเทศกำลังพัฒนาใน Michael Tanzer, The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries, Beacon Press, Boston, 1969, บทที่ ๑๑.

ผู้สนใจและผู้รับผิดชอบในเรื่องน้ำมันต้องพิจารณาให้รอบคอบ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีประเด็นที่จะต้องศึกษาเกี่ยวกับการสำรองน้ำมัน และการใช้พลังงานชนิดอื่นทดแทนน้ำมัน ปัจจุบันกฎหมายไทยบังคับให้โรงกลั่นสำรองน้ำมันไว้ใช้ได้ประมาณ ๑ เดือน เทียบกับ ๓ เดือนในญี่ปุ่น และ ๖ เดือนในสหรัฐอเมริกา น่าจะมีผู้ศึกษาว่าการสำรองน้ำมันจำนวนเท่านั้นเหมาะสมเพียงใด และสถานที่ที่จะเก็บสต๊อกน้ำมันไว้ควรอยู่ส่วนไหนของประเทศบ้าง[๓๗/] โครงการก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย โครงการผลิตแอลกอฮอลจากวัสดุการเกษตรต่าง ๆ และการใช้พลังงานแสงแดดล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้พลังงานและเชื้อเพลิงเหล่านี้ทดแทนน้ำมันทั้งสิ้น การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวัดความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ (economic feasibility) อาจทำได้โดยการคำนวณต้นทุนทรัพยากรในประเทศ (domestic resource cost) ที่ใช้ในการนำเอาพลังงานเหล่านี้มาใช้การศึกษาเช่นนี้จะแสดงให้เห็นว่า การใช้พลังงานที่หาได้ในประเทศคุ้มกับเงินตราต่างประเทศที่เราประหยัดได้จากการไม่ใช้น้ำมันของต่างชาติเพียงใดหรือไม่ ทั้งจะชี้ให้เห็นว่า ราคาน้ำมันดิบแพงขึ้นถึงระดับใดจึงจะทำให้คุ้มกับการที่เราจะใช้พลังงานอื่น ๆ ทดแทนน้ำมัน

## ๕. บทสรุป

บทความนี้ได้ตั้งคำถามไว้พอ ๆ กับให้คำตอบ คำตอบส่วนใหญ่ก็อยู่ในรูปของการประมาณการและคาดคะเนโดยใช้ข้อมูลในอดีตบ้าง ข้อมูลที่พยากรณ์กันไว้บ้าง จำนวนและความสำคัญของคำถามที่มีในบทความน่าจะชี้ให้เห็นถึงความเร่งด่วนและจำเป็นในการศึกษาวิจัยปัญหาน้ำมันที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ ในภาวะการณ์ปัจจุบันของโลกที่กำลังสับสนวุ่นวายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ และในภาวะที่ราคาและปริมาณน้ำมันดิบของกลุ่ม OPEC ยังมีความไม่แน่นอนอยู่นี้ ความเร่งด่วนและจำเป็นในการพยายามตอบคำถามเหล่านี้น่าจะมีมากขึ้นเป็นทวีคูณ ผู้เขียนจึงหวังว่าบทความนี้คงมีส่วนกระตุ้นให้ผู้สนใจและผู้รับผิดชอบในปัญหาน้ำมันของประเทศได้ช่วยกันค้นคิดและลงมือปฏิบัติเพื่อลดปัญหาที่สำคัญยิ่งนี้

---

[๓๗/] เท่าที่ผู้เขียนทราบ มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการสำรองน้ำมันของไทยอยู่ในขณะนี้ คือ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

# อัตราค่าไฟฟ้าในปัจจุบัน *

ดร. โอม หุวะนันทน์

การขอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ และรัฐบาลได้ประกาศให้ระงับไว้ก่อน ได้สร้างความสนใจให้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักวิชาการ ในเรื่องการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นอันมาก สาเหตุสำคัญ ๒ ประการใหญ่ ๆ ของการขอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าคือ กฟผ. มีความจำเป็นที่จะต้องขยายกำลังผลิต ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขอกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และธนาคารโลกยินดีให้กู้ถ้า กฟผ. สามารถมีผลตอบแทนจากการดำเนินกิจการในปี ๒๕๒๓, ๒๕๒๔ อย่างน้อย ๗% และ ๘% ในปี ๒๕๒๕ อีกประการหนึ่ง การที่ค่าน้ำมันมีราคาสูงขึ้น และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นในอนาคตอันใกล้ และกำลังผลิตส่วนใหญ่ (ประมาณ ๘๐% ในปี ๒๕๒๑) ต้องใช้เครื่องไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตา เมื่อเป็นเช่นนี้ อัตราค่าไฟฟ้าควรจะสูงขึ้นด้วย เพื่อลดภาระของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้

บทความนี้ ต้องการอธิบายถึงความจำเป็นในการขยายโครงการของ กฟผ. ซึ่งมีผลทำให้มีการเสนอขอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้า โดยเริ่มจากโครงสร้างของการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. จากปี ๒๕๑๗ ถึง ๒๕๒๑ ตามรายงานประจำปีของ กฟผ. ในส่วนที่สอง จะกล่าวถึงความจำเป็นของโครงการใหม่ ในส่วนที่สาม จะกล่าวถึงการดำเนินงานของ กฟผ. รายรับ-รายจ่าย และความสามารถของ กฟผ. ที่จะลงทุนได้ สำหรับส่วนที่สี่และส่วนที่ห้า จะกล่าวถึงผลกระทบของอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ที่มีต่อผู้ใช้ไฟฟ้า และฐานะทางการเงินของ กฟผ. ตามลำดับ

* ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณชัยยนต์ หุวะนันทน์ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ที่ได้กรุณามอบข้อมูลบางประการ ประกอบการเขียนบทความนี้ ดร.ดาว มงคลสมัย และอาจารย์เต็มใจ สุวรรณทัต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้กรุณาอ่านและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่บทความนี้ ข้อบกพร่องของบทความนี้ ผู้เขียนขอรับผิดชอบแต่ผู้เดียว

I เครื่องผลิตไฟฟ้า (กิโลวัตต์)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีเครื่องผลิตไฟฟ้า โดยสามารถแยกออกเป็นประเภทตามพลังงานที่ใช้ได้ดังนี้ (ตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑

เครื่องผลิตไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ของ กฟผ. (พันกิโลวัตต์)

| | ๒๕๒๑ | % | ๒๕๒๐ | % | ๒๕๑๙ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๗ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขื่อน (Hydro) | ๔๐๙.๒ | ๓๒ | ๔๐๙.๒ | ๓๗ | ๔๐๙.๒ | ๔๐๙.๒ | ๔๐๙.๒ |
| น้ำมันเตา (Thermal) | ๑,๗๐๒.๕ | ๖๑ | ๑,๓๓๓.๗๕ | ๕๕ | ๑,๓๓๓.๗๕ | ๑,๓๓๓.๗๕ | ๑,๓๓๓.๗๕ |
| แกส (Gas) | ๑๖๕ | ๖ | ๑๖๕ | ๗ | ๑๖๕ | ๑๖๕ | ๑๖๕ |
| ดีเซล (Diesal) | ๓๙.๖ | ๑ | ๒๙.๖ | ๑ | ๒๙.๖ | ๒๙.๖ | ๒๙.๖ |
| | ๒,๘๑๑.๓ | ๑๐๐ | ๒,๔๓๗.๕๕ | ๑๐๐ | ๒,๔๓๗.๕๕ | ๒,๔๓๗.๕๕ | ๒,๔๓๗.๕๕ |

แหล่งที่มาของข้อมูล : รายงานประจำปีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ๒๕๑๘-๒๕๒๑

นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๗-๒๕๒๑ กฟผ. มีเครื่องผลิตที่ต้องใช้น้ำมันเตามากที่สุดคือ ประมาณ ๕๕% ของเครื่องผลิตไฟฟ้าทั้งหมด และ ๖๑% ในปี ๒๕๒๑ นอกจากนั้นแล้ว เครื่องผลิตที่ต้องใช้น้ำมันเตายังมีอัตราการเพิ่มสูงที่สุดคือ เกือบ [illegible]% จากปี ๒๕๒๐ เมื่อเทียบกับเครื่องผลิตที่ใช้น้ำมันดีเซล ซึ่งมีอัตราการเพิ่มเกือบ ๑๗% เมื่อเครื่องผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า การผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยต้องอาศัยน้ำมันมากกว่าพลังงานรูปอื่น และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเองก็คงจะมีนโยบายส่งเสริมการใช้เครื่องผลิตไฟฟ้าที่ต้องใช้น้ำมันด้วย เมื่อเทียบกับเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังน้ำ

สำหรับการผลิตปริมาณไฟฟ้านั้น (มีหน่วยวัดเป็นกิโลวัตต์ชั่วโมง หรือยูนิต ตามปรากฏในใบชำระเงินค่าไฟฟ้า) มีอัตราส่วนที่แตกต่างไปจากอัตราส่วนของเครื่องผลิตไฟฟ้า และจากตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่า เครื่องผลิตที่ใช้น้ำมันเตาถูกนำเอามาใช้ในการผลิตปริมาณไฟฟ้ามากที่สุด คือในช่วงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๑ มีอัตราส่วนเฉลี่ยประมาณ ๖๗% โดยมีอัตราส่วนสูงสุดในปี ๒๕๒๑ (๘๐%) และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเทียบกับปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตจากเขื่อน ซึ่งมีอัตราส่วนเฉลี่ย ๓๒% และมีอัตราส่วนต่ำสุดในปี ๒๕๒๑ คือ ๑๘%

ตารางที่ ๒

ปริมาณการผลิตไฟฟ้าจากเครื่องไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ (ล้านกิโลวัตต์ชม.)

| | ๒๕๒๑ | % | ๒๕๒๐ | % | ๒๕๑๙ | % | ๒๕๑๘ | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| เขื่อน (Hydro) | ๒,๒๑๑.๔๕ | ๑๘.๑๕ | ๓,๒๔๕.๒ | ๓๐.๕๘ | ๓,๙๘๔.๙๙ | ๔๓.๐๘ | ๒,๘๔๔.๔๑ | ๓๕.๓๔ |
| น้ำมันเตา (Thermal) | ๙,๙๗๓.๐๑ | ๘๐.๒๓ | ๗,๓๕๑.๘๕ | ๖๘.๒๒ | ๕,๒๓๓.๕๕ | ๕๖.๕๗ | ๕,๑๗๓.๒๙ | ๖๙.๑๕ |
| แกส (Gas) | ๑๒๕.๒๔ | ๑.๒๔ | ๙๑.๑๑ | ๐.๘๕ | ๑๙.๙๙ | ๐.๒๒ | ๒๔.๑๙ | ๐.๓ |
| ดีเซล (Diesel) | ๔๖.๖๘ | ๐.๓๘ | ๓๙.๑๔ | ๐.๓๕ | ๑๒.๑๗ | ๐.๑๓ | ๑๖.๘๗ | ๐.๒๑ |
| | ๑๒,๑๘๓.๓๘ | ๑๐๐ | ๑๐,๗๗๗.๓๐ | ๑๐๐ | ๙,๒๕๐.๗๐ | ๑๐๐ | ๘,๐๖๓.๗๘ | ๑๐๐ |

แหล่งที่มาของข้อมูล : รายงานประจำปีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ๒๕๑๘-๒๕๒๑

* ไม่รวมปริมาณการซื้อจากประเทศลาว ซึ่งมีประมาณ ๑.๕% ในปี ๒๕๒๑ และ ๑.๖% ในปี ๒๕๒๐

จากตัวเลขจำนวนเครื่องผลิตไฟฟ้าและการผลิตปริมาณไฟฟ้า ตามตารางที่ ๑ และ ๒ เราสามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กฟผ. และปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะขอแยกแยะออกมาตามหัวข้อข้างล่างนี้

๑. <u>การใช้เครื่องผลิตไฟฟ้า</u>

จากตารางที่ ๑ และ ๒ จะเห็นได้ชัดว่า การผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อน นอกจากจะมีจำนวนน้อยกว่าอัตราส่วน (เขื่อน) ของเครื่องผลิตไฟฟ้าแต่ละประเภทแล้ว ยังมีความไม่แน่นอนอีกด้วย เช่น ในปี ๒๕๒๑ การผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อนเป็นเพียง ๑๘% ของปริมาณไฟฟ้าทั้งหมด แต่ความสามารถในการผลิตปริมาณไฟฟ้ามีอัตราส่วนเป็น ๓๒% ของเครื่องผลิตไฟฟ้าทั้งหมด ในช่วงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๑ การผลิตปริมาณไฟฟ้าสูงสุดในปี ๒๕๑๙ และต่ำสุดในปี ๒๕๒๑

สำหรับปี ๒๕๑๙ นั้น กฟผ. สามารถผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อนได้มากที่สุด เป็นประวัติการณ์ ด้วยเหตุผลที่ว่า มีน้ำในเขื่อนมากในปี ๒๕๑๘ ส่วนปี ๒๕๒๑ นั้น กฟผ. สามารถผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อนได้น้อย ด้วยเหตุผลสองประการคือ การที่มีน้ำในเขื่อนน้อย และ กฟผ. ต้องปล่อยน้ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งประสพความแห้งแล้ง ถึงแม้ว่าระดับน้ำในเขื่อนในปี ๒๕๒๐ จะสูงกว่าระดับน้ำในเขื่อนในปี ๒๕๑๙ ปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตจากเขื่อนในปี ๒๕๒๑ (๒,๒๑๑.๔๕ ล้านยูนิต) ยังน้อยกว่าปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตจากเขื่อนในปี ๒๕๒๐ (๓,๒๔๕.๒ ล้านยูนิต) เพราะฉะนั้น การควบคุมการปล่อยน้ำเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น จึงดูจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในความสามารถของ กฟผ. ที่จะผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อนนอกเหนือจากปริมาณน้ำฝนที่ตกตามปี

ด้วยเหตุนี้ การผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อน จึงมีความเสี่ยงสูงมาก เมื่อเทียบกับเครื่องผลิตไฟฟ้าประเภทอื่น ๆ และเป็นเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ กฟผ. ไม่สามารถควบคุมการใช้เพื่อการผลิตปริมาณไฟฟ้าได้ จึงไม่สมควรให้ความสำคัญ (มากเท่ากับเครื่องผลิตไฟฟ้าประเภทอื่น) ที่จะนำมาใช้ในการวางแผนเพื่อสนองความต้องการปริมาณไฟฟ้าที่จะมีขึ้นในอนาคตนี้

ภายใต้ข้อสมมุติฐานที่ว่า เครื่องผลิตไฟฟ้าสามารถผลิตปริมาณไฟฟ้าได้ตลอดปี จากข้อมูลเครื่องผลิตไฟฟ้าในตารางที่ ๑ เราสามารถคำนวนหาจำนวนสูงสุดของปริมาณไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชั่วโมง) ได้ และเมื่อเทียบกับปริมาณไฟฟ้าจากเครื่องผลิตไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ ที่ผลิตจริง เราก็จะได้ตัวเลขการใช้เครื่องผลิตไฟฟ้า (utilization) ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า ในระบบการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยนั้น มีกำลังผลิตเกินสมควรหรือไม่ (excess capacity)

ตารางที่ ๓

การใช้เครื่องผลิตไฟฟ้าในปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๑๙ (ล้านกิโลวัตต์ชม.)

| | ๒๕๒๑ | | | ๒๕๑๙ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | สามารถผลิตได้ ๑ | ผลิตจริง | % | สามารถผลิตได้ | ผลิตจริง | % |
| เขื่อน (Hydro) | ๗,๔๖๔.๖ | ๒,๖๑๑.๕ | ๒๘ | ๗,๔๖๔.๖ | ๓,๔๘๕.๐ | ๕๐ |
| น้ำมันเตา (Thermal) | ๑๔,๔๑๓.๔ | ๔,๗๗๓.๐ | ๖๖ | ๑๑,๖๘๓.๗ | ๕,๒๓๓.๖ | ๔๕ |
| แกส (Gas) | ๑,๔๔๕.๔ | ๑๕๒.๒ | ๑๑ | ๑,๔๔๕.๔ | ๒๐.๐ | ๑ |
| ดีเซล (Diesal) | ๓๐๐.๑ | ๔๖.๗ | ๑๕ | ๒๕๙.๓ | ๑๒.๒ | ๕ |

แหล่งที่มาของข้อมูล : รายงานประจำปีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ๒๕๑๘-๒๕๒๑

๑ ความสามารถผลิตได้ = กิโลวัตต์ × ๒๔ ชม. × ๓๖๕ วัน

จากตารางที่ ๓ เราจะเห็นได้ว่า กำลังผลิตเกินสมควร (excess capacity) เกิดขึ้นในเครื่องผลิตไฟฟ้าประเภท แกสและดีเซล เพราะเครื่องผลิตไฟฟ้าทั้งสองประเภทถูกนำเอามาใช้น้อยกว่า ๑๕% ของความสามารถในการผลิต ข้อสรุปข้างต้นนี้ไม่สามารถนำเอามาใช้กับกรณีของเขื่อนได้ เพราะว่าเขื่อนสามารถสนองความต้องการไฟฟ้า (มีหน่วยวัดเป็นกิโลวัตต์) ในระยะใช้มาก (Peak Demand) คือในช่วง ๖ โมงเย็น ถึง ๔ ทุ่ม และระยะเวลานี้จะเป็นตัวกำหนด จำนวนเครื่องผลิตไฟฟ้า (Capacity)

ที่ กฟผ. จะต้องมีอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงขีดจำกัดของปริมาณน้ำแล้ว การใช้เครื่องผลิตไฟฟ้าจากเขื่อน เพื่อสนองความต้องการไฟฟ้าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ถ้ามองในแง่สนองความต้องการปริมาณไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชม.) แล้ว อยู่ในระดับไม่น่าพอใจ

สำหรับการผลิตปริมาณไฟฟ้าจากเครื่องไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตานั้น มีประสิทธิภาพในการใช้เครื่องมากที่สุด เมื่อเทียบกับเครื่องผลิตไฟฟ้าประเภทอื่น คือ ๖๖% ในปี ๒๕๒๑ ซึ่งสูงที่สุดภายในช่วงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๑ โครงสร้างของเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ต้องใช้น้ำมันเตานั้น ประกอบด้วยเครื่องผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังผลิต (กิโลวัตต์) และอายุการใช้แตกต่างกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ประสิทธิภาพในการผลิตปริมาณไฟฟ้าของแต่ละเครื่องก็แตกต่างกันด้วย ตามตัวเลขการใช้น้ำมันเตาของ กฟผ. ในช่วง ๔ ปีที่แล้วมา ชี้ให้เห็นว่า ในปี ๒๕๑๙ น้ำมันเตา ๑ ลิตร สามารถผลิตไฟฟ้าได้ ๔.๒ กิโลวัตต์ชม. และในปี ๒๕๒๑ น้ำมันเตา ๑ ลิตร สามารถผลิตไฟฟ้าได้ ๔ กิโลวัตต์ชม. ซึ่งหมายความว่า ประสิทธิภาพของเครื่องผลิตไฟฟ้าโดยเฉลี่ยลดลงเกือบ ๕% เมื่อเป็นเช่นนี้ ต้นทุนในการผลิตปริมาณไฟฟ้า นอกจากจะขึ้นอยู่กับราคาของน้ำมันเตาแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการลดลงของประสิทธิภาพในการผลิตของเครื่องผลิตไฟฟ้าที่มีอยู่อีกด้วย

## ๒. ความจำเป็นที่จะต้องมีโครงการใหม่

การที่ กฟผ. จะขยายกำลังผลิต (กิโลวัตต์) หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการใช้เครื่องไฟฟ้าของผู้ใช้ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งในช่วงเวลา ๖ โมงเย็น ถึง ๔ ทุ่ม จะเป็นระยะเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้ามากที่สุด ( Peak Demand) จากตัวเลขของ กฟผ. ในอดีตปรากฏว่า ความสามารถของ กฟผ. ที่จะสนองความต้องการในช่วงเวลาใช้เครื่องไฟฟ้าของผู้ใช้มากที่สุด มีความเสี่ยงที่จะไม่สามารถสนองความต้องการนี้ สูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามตัวเลขของตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔

ความต้องการไฟฟ้า และความสามารถตอบสนองของ กฟผ.(พันกิโลวัตต์)

| ปี | ความต้องการของลูกค้า | | กำลังผลิตของ กฟผ. | | (๑)/(๒) x ๑๐๐ |
|---|---|---|---|---|---|
| | (๑) พันกิโลวัตต์ | อัตราเพิ่ม | (๒) พันกิโลวัตต์ | อัตราเพิ่ม | |
| ๒๕๑๓ | ๗๔๘.๓๕ | - | ๙๖๙.๘ | - | ๗๗ |
| ๒๕๑๔ | ๘๗๒.๗ | ๑๖.๖ | ๑,๑๖๗.๐ | ๒๐ | ๗๕ |
| ๒๕๑๕ | ๑,๐๒๘.๘ | ๑๗.๙ | ๑,๓๙๑.๓ | ๑๙ | ๗๔ |
| ๒๕๑๖ | ๑,๑๙๙.๓ | ๑๖.๕ | ๑,๔๔๘.๙ | ๙ | ๘๓ |
| ๒๕๑๗ | ๑,๒๕๖.๓ | ๙.๗ | ๒,๑๔๓.๘ | ๔๘ | ๕๙ |
| ๒๕๑๘ | ๑,๔๐๖.๖ | ๑๑.๙ | ๒,๔๓๗.๕๕ | ๑๔ | ๕๘ |
| ๒๕๑๙ | ๑,๖๕๒.๑ | ๑๗.๔ | ๒,๔๓๗.๕๕ | - | ๖๘ |
| ๒๕๒๐ | ๑,๘๗๓.๔ | ๑๓.๔ | ๒,๔๓๗.๕๕ | - | ๗๗ |
| ๒๕๒๑ | ๒,๑๐๐.๖ | ๑๒.๑ | ๒,๘๑๑.๓ | ๑๕ | ๗๕ |
| ๒๕๒๒[๑] | ๒,๓๕๔.๘ | ๑๒.๑ | ๒,๘๑๑.๓ | - | ๘๔ |
| ๒๕๒๓ | ๒,๖๓๙.๗ | ๑๒.๑ | ๒,๘๑๑.๓ | - | ๙๔ |
| ๒๕๒๔ | ๒,๙๕๙.๑ | ๑๒.๑ | ๒,๘๑๑.๓ | - | ๑๐๕ |

แหล่งที่มาของข้อมูล : รายงานประจำปี ๒๕๒๑ ของ กฟผ. หน้า ๑๔

[๑] ตัวเลขของ (๑) ตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นค่าคาดคะเน ภายใต้ข้อสมมุติฐานว่า อัตราการเพิ่มของ (๑) เท่ากับ ๑๒.๑%

จากตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่า กฟผ. มีกำลังผลิตสำรอง ( Reserve Margin) น้อยที่สุด ในปี ๒๕๑๖ ซึ่งจะเท่ากับกำลังผลิตสำรองในปีนี้ ๒๕๒๒ ถ้าอัตราการเพิ่มของความต้องการไฟฟ้าของผู้ใช้เท่ากับอัตราเพิ่มในปี ๒๕๒๑ คือ ๑๒.๑% และถ้าเราใช้อัตราการเพิ่มนี้ต่อไป ในปี ๒๕๒๔ (ปีหน้า) กำลังผลิตของ กฟผ. จะไม่สามารถสนองความต้องการไฟฟ้าของผู้ใช้ได้ ด้วยเหตุนี้ ความจำเป็นในการขยายกำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. จึงมีความจำเป็นรีบด่วน เมื่อพิจารณาในแง่ของความสามารถในการสนองความต้องการไฟฟ้าของผู้ใช้ มิฉะนั้นในปี ๒๕๒๔ เครื่องไฟฟ้าของผู้ใช้บางประเภทจะไม่สามารถถูกนำเอามาใช้ได้ในช่วงระยะเวลา ๖ โมงเย็น ถึง ๔ ทุ่ม

ในการสนองความต้องการไฟฟ้าในช่วงเวลา ๖ โมงเย็น ถึง ๔ ทุ่ม กฟผ. จะต้องเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าที่มีอยู่ทั้งหมดในแต่ละประเภทของเครื่องผลิตไฟฟ้าที่มีอยู่ เมื่อคำนึงถึงค่าลงทุน ค่าวัตถุดิบในการเดินเครื่อง (น้ำ, น้ำมันเตา, แกส และดีเซล) และเปอร์เซนต์ที่สามารถใช้เครื่องผลิตไฟฟ้า ( utilization) จะเห็นได้ว่าเครื่องผลิตไฟฟ้าจากน้ำมันเตา จะมีต้นทุนเฉลี่ยต่ำกว่าเครื่องดีเซล เพราะเครื่องดีเซลใช้น้ำมันดีเซล ๑ ลิตร ผลิตปริมาณไฟฟ้าได้เพียง ๐.๔๖ กิโลวัตต์ชม. ในปี ๒๕๒๑ เมื่อเทียบกับน้ำมันเตา ซึ่งสามารถผลิตได้ ๔ กิโลวัตต์ชม. ต่อน้ำมันเตา ๑ ลิตร และในปัจจุบันก็คาดว่าต้นทุนเฉลี่ยของเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตายังคงถูกกว่าต้นทุนเฉลี่ยของเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ใช้แกส แต่เมื่อเทียบกันระหว่างการผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนกับการผลิตไฟฟ้าจากน้ำมันเตาแล้ว การผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนคงจะมีต้นทุนเฉลี่ยต่ำกว่า แต่ปริมาณการผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนมีข้อจำกัด ด้วยเหตุนี้ การผลิตปริมาณไฟฟ้าจากน้ำมันเตาจะยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการสนองความต้องการไฟฟ้าในประเทศไทยอีก ในระยะเวลาข้างหน้านี้

เมื่อมาพิจารณาในแง่ของปริมาณไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชั่วโมง) และเทียบกับความสามารถที่ กฟผ. จะผลิตขึ้นได้ จะเห็นว่า กฟผ. ไม่สามารถสนองความต้องการปริมาณไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าได้ในปี ๒๕๒๔ เช่นเดียวกัน ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ ๕ นี้

ตารางที่ ๕

ความต้องการปริมาณไฟฟ้าและความสามารถในการผลิต (ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง)

| ปี | ความต้องการปริมาณไฟฟ้า | | ความสามารถในการผลิตของ กฟผ. | |
|---|---|---|---|---|
| | ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง | อัตราเพิ่ม | ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง | อัตราเพิ่ม |
| ๒๕๑๘ | ๗,๕๘๔ | - | ๘,๒๒๑ | - |
| ๒๕๑๙ | ๘,๖๔๕ | ๑๔.๖ | ๙,๔๑๔ | ๑๔.๕ |
| ๒๕๒๐ | ๑๐,๑๔๙ | ๑๖.๗ | ๑๐,๙๕๐ | ๑๖.๓ |
| ๒๕๒๑ | ๑๑,๕๑๖ | ๑๓.๕ | ๑๒,๓๗๑ | ๑๓.๐ |
| ๒๕๒๒[๑] | ๑๓,๐๗๐ | ๑๓.๕ | ๑๖,๔๑๕ | ๓๒.๖ |
| ๒๕๒๓ | ๑๔,๘๓๖ | ๑๓.๕ | ๑๖,๔๑๕ | - |
| ๒๕๒๔ | ๑๖,๘๓๗ | ๑๓.๕ | ๑๖,๔๑๕ | - |

แหล่งที่มาของข้อมูล : รายงานประจำปีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ๒๕๒๑

[๑] - จำนวนความต้องการปริมาณไฟฟ้าตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นค่าคาดคะเน โดยสมมุติให้อัตราการเพิ่มเทากับ ๑๓.๕%

- ค่าของความสามารถในการผลิตของ กฟผ. ๑๖,๔๑๕ กิโลวัตต์ชม. มาจากการสมมุติให้เครื่องไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ มีความสามารถการผลิตประมาณ ๘๐% ( utilization) ตลอด ๒๔ ชม. ๓๖๕ วัน รวมกับปริมาณสูงสุดที่เขื่อนเคยผลิตได้ ในปี ๒๕๑๙

ตัวเลขที่ได้มานี้ (ความสามารถในการผลิตของ กฟผ.) ตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าเขื่อนจะสามารถผลิตปริมาณไฟฟ้าได้ถึง ๕๐% ของกำลังผลิต และเครื่องไฟฟ้าประเภทอื่น ๆ จะต้องมีเปอร์เซนต์ของกำลังผลิตสูงถึง ๘๐% ( utilization) อย่างไรก็ตาม หากข้อสมมุติฐาน

นี้เป็นจริง ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตปริมาณไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชม.) ก็จะสูงขึ้นแน่ ๆ ด้วยเหตุผลใหญ่ ๆ สองประการคือ หนึ่ง ต้นทุนเฉลี่ยสูงขึ้นเพราะการใช้เครื่องไฟฟ้าประเภทดีเซล สอง ประสิทธิภาพในการผลิตของเครื่องไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตาลดลง

เพราะฉะนั้น การขยายโครงการของ กฟผ. จึงมีความจำเป็นเพื่อความสามารถของ กฟผ. ที่จะสนองความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้าในอนาคตอันใกล้นี้ และเพื่อรักษาประสิทธิภาพในการผลิต โดยพิจารณาจากต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตปริมาณไฟฟ้า

II แหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อการขยายโครงการ

ในการขยายกำลังผลิตของ กฟผ. นั้น แหล่งที่มาของเงินทุน สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

๑. ทุนและเงินสำรอง ( Equity) ซึ่งประกอบด้วย ทุนที่มาจากรัฐบาล และกำไรสะสมจากการดำเนินงานของ กฟผ. ในอดีต ในปี ๒๕๒๑ กฟผ. มีทุนและเงินสำรองอยู่ประมาณ ๔,๓๐๐ ล้านบาท และเงินจำนวนนี้ก็ได้ถูกนำมาลงทุนในกิจการต่าง ๆ ของ กฟผ. เมื่อเป็นเช่นนี้ ในการที่ กฟผ. จะขยายโครงการ กฟผ. ก็อาจจะเพิ่มทุนและเงินสำรองได้ในอนาคต โดยการให้รัฐบาลเข้ามาลงทุนในโครงการใหม่ และหรือ เพิ่มรายรับของ กฟผ. เพื่อจะทำให้กำไรสะสมมีมากขึ้น และสามารถนำเงินส่วนเพิ่มนี้มาลงทุน สำหรับในประการหลังนี้ กฟผ. สามารถทำได้ โดยการเพิ่มรายรับหรือตัดรายจ่าย

การเพิ่มรายรับนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อ กฟผ. ขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าเท่านั้น กฟผ. ไม่สามารถจะขายปริมาณไฟฟ้าเพิ่มขึ้นในอัตราค่าไฟฟ้าอันเก่า เพื่อจะทำให้ผลกำไรสูงขึ้น เพราะต้นทุนเฉลี่ยของ กฟผ. สูงขึ้น เมื่อมีการผลิตปริมาณไฟฟ้ามากขึ้น และหากไม่มีการขยายกำลังผลิต สำหรับการตัดรายจ่ายนั้น ก็เป็นไปได้ลำบาก เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่ (ประมาณ ๗๕% ของรายจ่ายในการดำเนินงาน ปี ๒๕๒๑) เป็นค่าน้ำมัน ส่วนรายจ่ายรองลงมา คือ รายจ่ายเพื่อการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้า (ประมาณ ๗% ในปี ๒๕๒๑) สูงขึ้นจากปี ๒๕๒๐

เป็นจำนวน ๑๖% ในขณะที่อัตราการผลิตปริมาณไฟฟ้าสูงขึ้น ๑๓% การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินเครื่องไฟฟ้าที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของปริมาณไฟฟ้า ชี้ให้เห็นว่า การเดินเครื่องไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตาอาจจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการผลิตไฟฟ้าจากเขื่อน และในอนาคตประเทศไทยจะต้องอาศัยเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตา รายจ่ายอันนี้จึงมิอาจจะลดลงได้ และยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกด้วย สำหรับรายจ่ายรายใหญ่อีกประเภทหนึ่งคือ รายจ่ายในการบริหารงานและอื่น ๆ (ประมาณ ๔% ในปี ๒๕๒๑) กลับลดลง ทั้ง ๆ ที่ปริมาณการผลิตไฟฟ้าสูงขึ้น ๑๓% จึงอาจจะกล่าวได้ว่า กฟผ. ได้พยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานในช่วงปีที่ผ่านมาแล้ว

รายการ การใช้เงินที่มีผลกระทบต่อทุนและเงินสำรองอีกประเภทหนึ่งคือ เงินโบนัสแก่คณะกรรมการของ กฟผ. และเจ้าหน้าที่ ในปี ๒๕๒๐ กฟผ. ได้ใช้เงินเพื่อการนี้สูงมาก เมื่อเทียบกับปีอื่น ๆ คือสูงกว่าปี ๒๕๑๙ ถึง ๒๗% แต่ในปี ๒๕๒๑ กลับลดลง ๔๔% สำหรับการเพิ่มการใช้เงินประเภทนี้ ในปี ๒๕๒๐ อาจจะมาจากสาเหตุที่ว่า รัฐบาลอนุมัติให้ กฟผ. เพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๐ จึงมีผลทำให้ กฟผ. สามารถใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้ได้มาก อย่างไรก็ตามเงินโบนัสเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ในปี ๒๕๒๑ เป็นเพียง ๐.๖% แต่เมื่อเทียบกับกำไรสุทธิจะเป็น ๖%

๒. การกู้ยืม กฟผ. สามารถกู้ยืมเงินเพื่อขยายโครงการได้ เจ้าหนี้รายใหญ่ของ กฟผ. ในปี ๒๕๒๑ คือธนาคารโลก โดยธนาคารโลกได้ให้กู้เป็นจำนวน ๔,๐๐๐ กว่าล้านบาท จากจำนวนหนี้สินของ กฟผ. ทั้งหมด ๑๒,๑๑๐ ล้านบาท หรือประมาณ ๓๓% ธนาคารโลกยินดีจะให้ กฟผ. กู้ยืมอีก แต่มีข้อแม้ว่า กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จะต้องมีผลตอบแทนจากการดำเนินการ เมื่อเทียบกับสินทรัพย์ที่ใช้เพื่อดำเนินการ ๗% ในปี ๒๕๒๓ กับปี ๒๕๒๔ และ ๘% ในปี ๒๕๒๕ ตั้งแต่ ๒๕๑๗ ถึง ๒๕๒๑ กฟผ.มีผลตอบแทนจากการดำเนินงาน (คิดตามหลักเกณฑ์ของธนาคารโลก) ดังนี้

ตารางที่ ๖

ผลการดำเนินงานของ กฟผ. ในช่วงปี ๒๕๑๗-๒๕๒๑ (ล้านบาท)

| ปี | ผลกำไรจากการดำเนินงาน (๑) | สินทรัพย์ที่ใช้ (๒) | $\frac{(๑)}{(๒)} \times ๑๐๐$ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๑๗ | ๗๒๓.๕๘๐ | ๙,๔๗๕.๙๕ | ๗.๖๓ |
| ๒๕๑๘[๑] | ๗๑๗.๓๓๔ | ๙,๔๖๔.๕๔ | ๗.๕๘ |
| ๒๕๑๙ | ๑,๐๓๓.๗๐๗ | ๙,๙๗๓.๐๘ | ๑๐.๓๖ |
| ๒๕๒๐ | ๗๔๕.๔๓๙ | ๑๐,๖๓๓.๐๔ | ๗.๐๑ |
| ๒๕๒๑ | ๙๕๕.๑๙๘ | ๑๑,๙๙๕.๘๗ | ๗.๙๖ |

แหล่งที่มาของข้อมูล : รายงานประจำปีของ กฟผ. ๒๕๑๘-๒๕๒๑

๑ ผลกำไรจากการดำเนินงาน ก่อนหักค่าใช้จ่ายเพื่อดอกเบี้ยเงินกู้

สินทรัพย์ที่ใช้ = $\frac{\text{มูลค่าสินทรัพย์ต้นปี + ปลายปี}}{๒}$

ในช่วงปี ๒๕๑๗ ถึง ๒๕๒๑ กฟผ. สามารถมีผลกำไรจากการดำเนินงานตามที่ธนาคารโลกกำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้ แต่ในปี ๒๕๒๒ และต่อไปในอนาคต กฟผ. จะไม่สามารถมีผลกำไรอย่างน้อย ๗% ได้ เนื่องจากว่า

๒.๑ ประสิทธิภาพในการผลิตของเครื่องไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตาคงจะลดลง เพราะไม่มีการขยายกำลังผลิต จึงทำให้ กฟผ. ต้องใช้เครื่องไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพต่ำ เพื่อผลิตปริมาณไฟฟ้าสนองความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีจำนวนสูงขึ้นทุก ๆ ปี

๒.๒ กฟผ. อาจจะต้องใช้เครื่องดีเซลหรือแก๊สมากขึ้น เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งเครื่องทั้งสองประเภทนี้ มีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ใช้น้ำมันเตา

เมื่อเป็นเช่นนี้ การขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ กฟผ. มีผลตอบแทนในการดำเนินการตามที่ธนาคารโลกกำหนด จึงสามารถจะหาเงินมาขยายกิจการของ กฟผ. ได้ การขยายกิจการก็เป็นเรื่องรีบด่วน มิฉะนั้นแล้ว กฟผ. จะไม่สามารถสนองความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้าได้ อีกทั้งการขยายโครงการของ กฟผ. จะมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตปริมาณไฟฟ้าสูงขึ้น เพราะนอกจาก กฟผ. จะสามารถใช้เครื่องผลิตปริมาณไฟฟ้าที่มีต้นทุนเฉลี่ยต่ำแล้ว เครื่องผลิตไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นยังมีประสิทธิภาพสูงกว่าเครื่องผลิตที่มีอยู่แล้วด้วย

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ออกเงินช่วยเหลือและให้ข้อยกเว้นแก่ กฟผ. พอจะสรุปได้ดังนี้

๑. รัฐบาลกำหนดให้ กฟผ. จ่ายค่าน้ำมันเตาเพียงลิตรละ ๑.๕๖ บาท ส่วนเกินนั้น รัฐบาลเป็นผู้ออกโดยถือราคาส่งพิเศษขององค์การปิโตรเลี่ยมแห่งประเทศไทยกับ กฟผ. เป็นตัวกำหนด ซึ่งในขณะนี้ รัฐบาลช่วยออกให้ลิตรละ ๑.๒๔ บาท

๒. รัฐบาลกำหนดอัตราภาษีการค้าที่เก็บจากราคาของน้ำมันเตาขายส่งในอัตรา ๐.๐๐๑% ซึ่งอัตรานี้ต่ำมากเมื่อเทียบกับอัตราภาษีการค้าของน้ำมันประเภทอื่น ๆ

๓. นับแต่ปี ๒๕๑๓ กฟผ. ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บริษัท ภายใต้ข้อกำหนดว่า สัดส่วนของหนี้กับทุนและเงินสำรองสูงกว่า ๑

เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า กฟผ. ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลมากพอสมควร และในอัตราค่าไฟฟ้าในปัจจุบัน ไม่สามารถจะทำให้ กฟผ. มีผลตอบแทนจากการดำเนินงานพอที่จะขยายกิจการ นอกเหนือไปจากการที่อัตราค่าไฟฟ้านี้ไม่ถูกกำหนดโดยต้นทุนเฉลี่ยที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ประหยัดการใช้ไฟฟ้า จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลควรจะอนุญาตให้ กฟผ. ขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าเพื่อความสามารถของ กฟผ. ที่จะสนองความต้องการไฟฟ้าและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กฟผ. ในอนาคต

## III ผลกระทบของการขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าต่อผู้ใช้ไฟฟ้า

การขอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าของ กฟผ. มีผลทำให้การไฟฟ้านครหลวงต้องขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ คือ ประเภทที่อยู่อาศัย ธุรกิจ และอุตสาหกรรม จากการทดลองตัวเลขการใช้ไฟฟ้าในระดับต่าง ๆ กัน จะเห็นว่า ประเภทที่อยู่อาศัยขึ้นประมาณ ๔๐% ซึ่งน้อยกว่าธุรกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งขึ้นประมาณ ๖๐%

ตารางที่ ๗ แสดงถึงตัวเลขการใช้ไฟฟ้าในระดับต่าง ๆ กัน ซึ่งการขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าที่ขอมานั้น ชี้ให้เห็นว่า ครอบครัวที่ใช้ไฟฟ้ามาก จะต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในอัตราที่เพิ่มขึ้น ตามรายงานของการไฟฟ้านครหลวง โดยเฉลี่ยแล้ว ครอบครัวทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร จะใช้ไฟฟ้าประมาณ ๒๐๐ ยูนิตต่อเดือน ซึ่งจะทำให้ค่าไฟฟ้าขึ้นประมาณ ๓๙% สำหรับครอบครัวที่ใช้น้อยกว่า ๒๐๐ ยูนิต อัตราการเพิ่มก็จะลดลง และหากใช้ ๒๕ ยูนิตต่อเดือน ครอบครัวนั้นก็จะจ่ายค่าไฟฟ้าเท่าเดิม ด้วยเหตุนี้ การขอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าในครั้งนี้ ก็จะมีผลกระทบต่อครอบครัวที่มีอันจะกินมากกว่า และความชันของอัตราค่าไฟฟ้าก็จะสูงขึ้นด้วย เมื่อมีการใช้ไฟฟ้ามากขึ้น

สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าประเภทธุรกิจขนาดเล็กนั้น (ตารางที่ ๘) อัตราการเพิ่มค่าไฟฟ้าก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ หากมีการใช้ไฟฟ้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ในอัตราค่าไฟฟ้าปัจจุบัน ราคาเฉลี่ยของหน่วยธุรกิจจะลดลงเมื่อมีการใช้ไฟฟ้ามากขึ้น ซึ่งไม่เป็นการสมควร เพราะราคาเฉลี่ยต้นทุนในการผลิตปริมาณไฟฟ้าสูงขึ้น เมื่อเทียบกันระหว่างโครงสร้างอัตราเก่าและโครงสร้างของอัตราใหม่ อัตราการเพิ่มของหน่วยธุรกิจจึงสูงขึ้นมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงการใช้ไฟฟ้ามากกว่า ๗๕๐ ยูนิตต่อเดือน หากการใช้ไฟฟ้าของหน่วยธุรกิจและที่อยู่อาศัยเท่ากันคือ เดือนละ ๗๕๐ ยูนิต ค่าไฟฟ้าของหน่วยธุรกิจจะต่ำกว่าของที่อยู่อาศัย ๔๐.๕๐ บาท และค่าไฟฟ้าของหน่วยธุรกิจจะต่ำกว่า ค่าไฟฟ้าของประเภทที่อยู่อาศัย เมื่อมีการใช้ไฟฟ้ามากขึ้น (จากตารางที่ ๗ และ ๘ หมายถึง หากมีการใช้ไฟฟ้ามากกว่า ๗๕๐ ยูนิตต่อเดือน) เมื่อคำนึงถึงค่าไฟฟ้าจ่ายจริงแล้ว หน่วยธุรกิจจะจ่ายต่ำกว่าอัตราที่แสดงให้เห็นตามตารางที่ ๘ หากค่าไฟฟ้า

ของหน่วยธุรกิจสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อคิดภาษีรายได้ของบริษัท ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการสมควรที่จะปรับอัตราค่าไฟฟ้าของหน่วยธุรกิจให้สูงขึ้นกว่าที่กรไฟฟ้านครหลวงเสนอมา

สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าของหน่วยอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เพิ่มขึ้นประมาณ ๖๐% ส่วนอุตสาหกรรมรายใหญ่เพิ่มขึ้น ๖๓% ราคาเฉลี่ยอัตราไฟฟ้าของหน่วยอุตสาหกรรมรายใหญ่ตกประมาณ ๑.๓๔ บาท เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ๑.๓๙ บาท อย่างไรก็ตาม อัตราการเพิ่มของค่าไฟฟ้ายังต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของราคาน้ำมันเตาถึง ๒๐% เพราะฉะนั้น พลังงานในรูปไฟฟ้ายังมีข้อได้เปรียบเมื่อเทียบกับน้ำมันเตา โดยพิจารณาในแง่ของหน่วยอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๗

เปรียบเทียบอัตราเก่าและอัตราใหม่ของการไฟฟ้านครหลวง

ประเภทที่ ๑ บ้านอยู่อาศัย ปี ๒๕๒๒

| หน่วยใช้ | อัตราเก่า บาท | ราคาเฉลี่ย ยูนิตละ | อัตราใหม่ [๑] บาท | ราคาเฉลี่ย ยูนิตละ | %การเพิ่ม |
|---|---|---|---|---|---|
| ๒๕ ยูนิต | ๒๑ | ๐.๘๔ | ๒๑ | ๐.๘๔ | - |
| ๔๐ " | ๓๔.๕๐ | ๐.๘๖๒๕ | ๔๐.๕๐ | ๑.๐๑๒๕ | ๑๗ |
| ๕๐ " | ๔๓.๕๐ | ๐.๘๗ | ๕๓.๕๐ | ๑.๐๗ | ๒๓ |
| ๑๐๐ " | ๘๐.๕ | ๐.๘๐๕ | ๑๑๘.๕๐ | ๑.๑๘๕ | ๓๑ |
| ๑๕๐ " | ๑๓๘ | ๐.๙๒ | ๑๘๓.๕๐ | ๑.๒๔๓ | ๓๓ |
| ๒๐๐ " | ๑๘๕.๕๐ | ๐.๙๒๗๕ | ๒๕๓.๕๐ | ๑.๒๖๗๕ | ๓๗ |
| ๒๕๐ " | ๒๓๓ | ๐.๙๓๒ | ๓๒๓.๕๐ | ๑.๒๙๔ | ๓๙ |
| ๓๐๐ " | ๒๘๐.๕ | ๐.๙๓๕ | ๓๙๓.๕๐ | ๑.๓๑๒ | ๔๐ |
| ๓๕๐ " | ๓๒๘ | ๐.๙๓๗๑ | ๔๖๘.๕๐ | ๑.๓๓๘ | ๔๓ |
| ๔๐๐ " | ๓๗๕.๕ | ๐.๙๓๘๗ | ๕๔๓.๕๐ | ๑.๓๕๘ | ๔๕ |
| ๕๐๐ " | ๔๗๕.๕ | ๐.๙๕๑ | ๖๙๓.๕๐ | ๑.๓๘๗ | ๔๖ |
| ๗๕๐ " | ๗๒๕.๕ | ๐.๙๖๗๓ | ๑,๐๖๘.๕๐ | ๑.๔๒๕ | ๔๗ |

[๑] ได้กำหนดให้ การใช้ไฟฟ้าในจำนวน ๒๕ ยูนิตแรก เท่าเดิม และใช้บลอกการเสียค่าไฟตามกำหนดของอัตราใหม่ กล่าวคือ ในอัตราใหม่ นอกจากราคาต่อบลอกจะเพิ่มขึ้นแล้ว บลอก (จำนวนยูนิตที่เสีย) ยังเปลี่ยนแปลงด้วย

ตารางที่ ๘

เปรียบเทียบอัตราเก่าและอัตราใหม่ของการไฟฟ้านครหลวง

ประเภทที่ ๒ ธุรกิจขนาดเล็ก ปี ๒๕๒๒

| หน่วยใช้ | อัตราเก่า บาท | ราคาเฉลี่ย ยูนิตละ | อัตราใหม่ บาท | ราคาเฉลี่ย ยูนิตละ | %การเพิ่ม |
|---|---|---|---|---|---|
| ๕ | ๒๐.๐๐ | ๔.๐๐ | ๖๐.๐๐ | ๑๒.๐๐ | ๒๐๐ |
| ๔๐ | ๕๕.๐๐ | ๑.๓๗๕ | ๖๐.๐๐ | ๑.๕๐ | ๙ |
| ๒๐๐ | ๒๑๑.๔๐ | ๑.๐๕๗ | ๒๖๘.๐๐ | ๑.๓๔ | ๒๗ |
| ๕๐๐ | ๔๔๔.๔๐ | ๐.๙๘๘๘ | ๖๗๘.๐๐ | ๑.๓๕๖ | ๓๗ |
| ๗๕๐ | ๗๒๖.๙๐ | ๐.๙๖๙๒ | ๑,๐๒๘.๐๐ | ๑.๓๗๐๖ | ๔๑ |
| ๑๕๐๐ | ๑,๓๔๔.๔ | ๐.๘๙๖๓ | ๒,๑๒๘.๐๐ | ๑.๔๑๘๖ | ๕๘ |
| ๒๐๐๐ | ๑,๗๒๕.๔ | ๐.๘๖๔๗ | ๒,๘๗๘.๐๐ | ๑.๔๓๙ | ๖๖ |
| ๓๐๐๐ | ๒,๔๙๙.๔ | ๐.๘๓๓๑ | ๔,๓๗๘.๐๐ | ๑.๔๕๙ | ๗๕ |
| ๔๐๐๐ | ๓,๒๔๙.๔ | ๐.๘๑๒๓ | ๕,๘๗๘.๐๐ | ๑.๔๖๙ | ๘๑ |

IV อัตราค่าไฟฟ้าใหม่กับการดำเนินงานของ กฟผ. ในปี ๒๕๒๓

ภายใต้ข้อสมมุติฐานบางประการ การดำเนินกิจการของ กฟผ. ในช่วงปี ๒๕๒๓ จะเป็นอย่างไร เมื่ออัตราค่าไฟฟ้าที่ขอเสนอมา ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล

ข้อสมมุติฐาน

๑. กำหนดให้อัตราการเพิ่มของความต้องการไฟฟ้า ( Power Demand) เท่ากับอัตราการเพิ่มในช่วงปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑ คือ ๑๐.๕๕% สำหรับการไฟฟ้านครหลวง ๑๕.๗๒% สำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ ๙.๘๑% สำหรับอุตสาหกรรมรายใหญ่ โดยกำหนดอัตราการเพิ่มนี้ในการหาความต้องการไฟฟ้าสำหรับลูกค้าของ กฟผ. ในปี ๒๕๒๓ ในทำนองเดียวกัน อัตราการเพิ่มของความต้องการปริมาณไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชั่วโมง) ก็จะเป็น ๑๑.๘๖% ของการไฟฟ้านครหลวง ๑๘.๑๕% ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ ๒.๓๘% ของอุตสาหกรรมรายใหญ่

๒. กำหนดให้ กฟผ. จ่ายค่าน้ำมันเตาในราคาลิตรละ ๑.๕๖ บาท ส่วนเกินรัฐบาลเป็นผู้ออกให้ ตามที่ได้ปฏิบัติมาตั้งแต่ปลายปี ๒๕๒๑

๓. รายจ่ายประเภทอื่นให้กำหนดตามอัตราเฉลี่ยของปี ๒๕๒๑

ตารางที่ ๙ แสดงรายรับ-รายจ่ายของ กฟผ. ในปี ๒๕๒๓ จากตารางที่ ๙ จะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบกับปี ๒๕๒๑ แล้ว การเพิ่มอัตราไฟฟ้าตามที่ กฟผ. เสนอมา เพิ่มรายรับประมาณ ๑๓๖% ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นประมาณ ๔๙% อย่างไรก็ตาม ปริมาณการใช้ไฟฟ้าของปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๓ ไม่เท่ากัน และการเพิ่มปริมาณการผลิตไฟฟ้าในช่วง ๒ ปี (๒๕๒๒-๒๓ อาจจะมีผลทำให้รายจ่ายสูงขึ้นไปมาก เพราะฉะนั้น ตัวเลขรายจ่ายที่เสนอมานี้ อาจจะต่ำไปสักหน่อย แต่คงจะไม่ต่ำมากจนเกินไป

ถ้าเราสมมุติให้โครงการที่กำลังสร้างตามเสนอมาในรายงานประจำปีของ กฟผ. (๒๕๒๑) เสร็จหมดทุกโครงการ กฟผ. จะมีมูลค่าสินทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินการในปี ๒๕๒๓

ประมาณ ๒๐,๔๑๔ ล้านบาท เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลตอบแทนในการดำเนินกิจการของ กฟผ. จะเป็น ๒๐% ในปี ๒๕๒๓ ซึ่งมากกว่าผลตอบแทนในการดำเนินกิจการของ กฟผ. ตามข้อตกลงในสัญญาการกู้ยืมกับธนาคารโลก

ถ้ารัฐบาลเลิกช่วยเหลือออกค่าน้ำมัน (ในปัจจุบัน รัฐบาลช่วยเหลือลิตรละ ๑.๒๙ บาท และ กฟผ. ออก ๑.๕๖ บาท) และสมมุติให้ราคาน้ำมันเตาไม่เปลี่ยนแปลง รายจ่ายของ กฟผ. ตามข้อสมมุติฐานที่ตั้งไว้ จะเป็น ๑๐,๖๖๒ ล้านบาท และกำไรจากการดำเนินการของ กฟผ. จะเป็น ๒% ในปี ๒๕๒๓

ถ้ากำหนดให้ กฟผ. ได้รับผลตอบแทนในปี ๒๕๒๓ ๘% ในการดำเนินกิจการของ กฟผ. ในปี ๒๕๒๓ ดังตัวเลขตามตารางที่ ๙ กฟผ. สามารถจ่ายค่าน้ำมันเตาได้ลิตรละ ๒.๔๐ บาท ซึ่งในปัจจุบันราคาน้ำมันเตาที่ กฟผ. สามารถซื้อได้ราคาลิตรละ ๒.๘๕ บาท เมื่อเป็นเช่นนี้ ภาระที่รัฐบาลต้องช่วย กฟผ. ก็จะลดลงไป

ตารางที่ ๙

รายรับ-รายจ่าย ของ กฟผ. ในปี ๒๕๒๓ (ล้านบาท)

<u>รายรับ</u>

๑. ขายไฟฟ้าให้นครหลวง

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ความต้องการไฟฟ้า | ๑,๔๒๑.๓๓๗ | เมกกะวัตต์ | ๑๔๔,๒๔๐,๓๘๐ | บาท |
| ประมาณไฟฟ้า | ๘,๘๔๘.๗๖๕๖ | ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง | ๗,๑๓๓,๒๔๕,๘๐๐ | |
| | | | ๗,๒๘๒,๔๖๖,๑๘๐ | |

๒. ขายไฟฟ้าให้ภูมิภาค

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ความต้องการไฟฟ้า | ๑,๑๕๓.๖๒๔ | เมกกะวัตต์ | ๑๐๔,๕๔๔,๗๕๐ | บาท |
| ปริมาณไฟฟ้า | ๕,๔๖๖.๘๘๖๗ | ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง | ๓,๒๔๘,๕๘๔,๔๐๐ | |
| | | | ๓,๔๐๘,๑๘๔,๖๕๐ | |

ตารางที่ ๙ (ต่อ)

๓. ขายไฟฟ้าให้อุตสาหกรรมรายใหญ่

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ความต้องการไฟฟ้า | ๑๐๘.๕๓ | เมกกะวัตต์ | ๑๒,๖๙๘,๐๑๐ | บาท |
| ปริมาณไฟฟ้า | ๕๐๕.๑๒๑๙ | ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง | ๔๒๑,๓๔๗,๓๖๐ | |
| | | | ๔๓๔,๔๔๕,๓๗๐ | |
| รายรับจากการขาย | | | ๑๑,๑๒๕,๐๙๖,๒๐๐ | บาท |
| หัก การบริการสังคม (ให้ขึ้น ๑๐% จากฐานปี ๒๕๒๑) | | | ๔๖,๒๐๖,๒๗๐ | |
| | | รายรับจริง | ๑๑,๐๗๘,๘๘๙,๙๓๐ | |

รายจ่าย

| | |
|---|---|
| ๑. ค่าน้ำมัน (กิโลวัตต์ชม. ๐.๓๖๑๑๕ ส.ต.) | ๕,๓๗๐,๕๗๙,๖๐๐ |
| ๒. ค่าการเดินเครื่อง (กิโลวัตต์ชม. ๐.๐๓๓๔ส.ต.) | ๔๙๗,๘๖๔,๕๕๐ |
| ๓. ค่าส่งไฟฟ้า (กิโลวัตต์ชม. ๐.๐๑๒๔๘ ส.ต.) | ๑๘๕,๖๙๗,๒๙๐ |
| ๔. ค่าบริหารงาน (กิโลวัตต์ชม. ๐.๐๒๒๖๖ ส.ต.) | ๓๓๗,๑๑๒,๙๘๐ |
| รวมรายจ่าย | ๖,๓๙๑,๒๕๔,๒๐๐ |
| ค่าเสื่อมราคา (เพิ่มปีละ ๘% จาก ๒๕๒๑) | ๕๘๔,๕๙๗,๓๘๐ |
| รวมรายจ่างทั้งหมด | ๖,๙๗๕,๘๕๑,๕๘๐ |
| กำไรจากการดำเนินกิจการ | ๔,๑๐๓,๐๓๘,๓๙๐ |

บทสรุป

๑. กำลังผลิตปริมาณไฟฟ้าของ กฟผ. ส่วนใหญ่ (๘๐%) ต้องอาศัยน้ำมันเตา ถึงแม้ว่าอัตราส่วนของกำลังผลิตจากเขื่อนจะมีถึง ๓๒% และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นในอนาคต ตามแผนงานของ กฟผ. ฉบับที่ ๔ แต่การเดินเครื่องยังอยู่ในระดับต่ำ เพราะความสามารถของการผลิตจากเขื่อนขึ้นอยู่กับจำนวนฝนที่ตก ประการหนึ่ง และนโยบายการปล่อยน้ำจากเขื่อน ซึ่งอาจจะมีหลายฝ่ายมาร่วมกำหนดการปล่อยน้ำ คือ กรมชลประทานและกระทรวงเกษตร นอกเหนือไปจาก กฟผ. ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงนโยบายการปล่อยน้ำ อาจจะมีผลต่อการใช้กำลังผลิต ปริมาณไฟฟ้าจากเขื่อนมากขึ้น สำหรับภูมิประเทศที่เหมาะสมกับการสร้างเขื่อน เพื่อติดตั้งเครื่องผลิตไฟฟ้ายังมีอยู่มาก ตามรายงานของการพลังงานแห่งชาติ แต่ภูมิประเทศเหล่านี้เหมาะสำหรับการสร้างเขื่อนขนาดเล็กเท่านั้น

สำหรับกำลังผลิตที่ใช้แก๊สและน้ำมันดีเซลนั้น การใช้เครื่องไฟฟ้าทั้งสองนี้ ยังอยู่ในระดับต่ำมาก อาจจะมาจากเหตุผลที่ว่า แก๊สและดีเซลยังมีราคาสูงกว่าน้ำมันเตามาก อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอันใกล้นี้ การผลิตปริมาณไฟฟ้าจากแก๊สคงจะมีต้นทุนในการผลิตเท่า ๆ กับการผลิตปริมาณไฟฟ้าจากน้ำมันเตา เมื่อเป็นเช่นนี้กำลังผลิตไฟฟ้าจากแก๊สจะเป็นกำลังผลิตที่สำคัญในโครงสร้างกำลังผลิตของ กฟผ.

๒. กฟผ. มีความจำเป็นที่จะต้องขยายกำลังผลิต เพื่อสนองความต้องการปริมาณไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี หากไม่มีการเพิ่มกำลังผลิตแล้ว ภายในปี ๒๕๐๔ กฟผ. จะไม่สามารถสนองความต้องการปริมาณไฟฟ้าอย่างสม่ำเสมอได้ (อาจจะมีไฟหรี่หรือไฟดับ สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าบางประเภท) การเพิ่มกำลังผลิตของ กฟผ. ต้องอาศัยเงินกู้ (หากรัฐบาลไม่ออกให้โดยการเพิ่มทุน) สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าในปัจจุบันมีผลทำให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานของ กฟผ. น้อยและต่ำกว่าข้อสัญญาที่ระบุไว้ในการกู้ยืมจากธนาคารโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ การขอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าจึงมีความจำเป็นและความเหมาะสม เมื่อพิจารณาจากความต้องการในการขยายกำลังผลิตของ กฟผ.

๓. ตามอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ที่เสนอมานั้น จะเห็นได้ว่า ผู้ใช้ไฟฟ้ามากจะจ่ายค่าไฟฟ้าสูงขึ้น ในอัตราการเพิ่มที่มากกว่าผู้ใช้ไฟฟ้าน้อย (สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประมาณ ๔๐ ยูนิต ค่าไฟฟ้าจะเพิ่มประมาณ ๑๗% เมื่อเทียบกับผู้ใช้ไฟฟ้า ๗๕๐ ยูนิต ค่าไฟฟ้าจะเพิ่มประมาณ ๔๗%) การขึ้นอัตราไฟฟ้าในรูปนี้ก็มีความเหมาะสมอยู่ เพราะผู้ใช้ไฟฟ้ามาก เป็นผู้ที่จะก่อให้เกิดความจำเป็นที่ต้องขยายกำลังผลิตมากกว่าผู้ใช้ไฟฟ้าน้อย และเมื่อพิจารณาในรูปของต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) แล้ว จะเห็นได้ว่า ต้นทุนส่วนเพิ่มจะสูงขึ้นมากกว่าต้นทุนเฉลี่ย เพราะต้นทุนเฉลี่ยสูงขึ้น สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าใหม่จะเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มหรือไม่นั้น ผู้เขียนตอบไม่ได้ แต่คาดว่าอัตราใหม่จะมีความใกล้เคียงกับต้นทุนส่วนเพิ่มมากกว่าอัตราเก่า

การเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้า อาจจะมีผลทำให้อัตราการเพิ่มของความต้องการปริมาณไฟฟ้าลดลง ในอดีตจะเห็นได้ว่า เมื่อ กฟผ. เปลี่ยนอัตราค่าไฟฟ้าในปี ๒๕๑๗ (ปีของวิกฤตการณ์น้ำมัน อัตราการเพิ่มของความต้องการปริมาณไฟฟ้าลดลงจาก ๑๖.๕% เป็น ๔.๗% และการเพิ่มอัตราไฟฟ้าในปี ๒๕๒๐ มีผลทำให้อัตราการเพิ่มของความต้องการปริมาณไฟฟ้าลดลงจาก ๑๗.๔% เป็น ๑๓.๔%) ซึ่งการเพิ่มอัตราค่าไฟฟ้าในปัจจุบัน อาจจะมีผลทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประหยัดการใช้ไฟฟ้ามากขึ้น

อัตราไฟฟ้าตามที่ กฟผ. เสนอมานั้น ยังข้อบกพร่องอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่หน่วยธุรกิจขนาดเล็กเสียค่าไฟฟ้าน้อยกว่าผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทที่อยู่อาศัย เมื่อการใช้ไฟฟ้ามีมากกว่า ๗๕๐ หน่วย หากเรามีความรู้สึกว่า ธุรกิจขนาดเล็กส่วนใหญ่คงจะเป็นสถานเริงรมย์แล้ว อัตราค่าไฟฟ้าของธุรกิจประเภทนี้ควรจะสูงขึ้น เพราะธุรกิจเหล่านี้ไม่มีความจำเป็นแก่บุคคลทั่วไป ด้วยเหตุนี้ กฟผ. ควรจะพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าไฟฟ้าของประเภทธุรกิจขนาดเล็ก ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน กฟผ. อาจจะพิจารณาอัตราค่าไฟฟ้าแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทที่อยู่อาศัยที่ใช้ไฟฟ้าไม่มากเสียใหม่ คือ ในระดับต่ำกว่า ๗๕ ยูนิตต่อเดือน เพื่อที่จะลดภาระการเพิ่มค่าไฟฟ้าของผู้ใช้เหล่านี้

๔. ถ้ารัฐบาลอนุมัติให้ใช้อัตราค่าไฟฟ้าตามเสนอ รัฐบาลควรจะพิจารณาราคาน้ำมันเตาที่ กฟผ. จะต้องจ่ายด้วย เพื่อให้เหมาะสมกับผลกำไรของ กฟผ. ที่จะสูงขึ้น และจะได้เป็นการลดภาระของรัฐบาลที่จะต้องช่วยเหลือ กฟผ. ในเรื่องค่าใช้จ่ายซื้อน้ำมันเตา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การอนุมัติเรื่องอัตราค่าไฟฟ้าเป็นเรื่องจำเป็นรีบด่วน เพราะอัตราค่าไฟฟ้าในปัจจุบันไม่เป็นธรรม เนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กรับภาระน้อยกว่าอัตราค่าไฟฟ้าของประเภทที่อยู่อาศัย และผู้ใช้ไฟฟ้ามาก ควรจะจ่ายมากกว่าที่เป็นอยู่ในอัตราเก่าเพื่อการประหยัดการใช้ไฟฟ้า นอกจากนั้น กฟผ. สมควรจะมีผลตอบแทนเพียงพอกับการขยายกิจการเพื่ออนาคตของการไฟฟ้าของประเทศไทย และประสิทธิภาพในการผลิต ผลตอบแทนตามกำหนด (คือ ๙%) ก็ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ อัตราค่าไฟฟ้าควรจะขึ้นและควรจะต้องมีการพิจารณาอัตราค่าไฟฟ้าของธุรกิจขนาดเล็กเสียใหม่ด้วย

# ทฤษฎีราคากับการตั้งราคาของการประปานครหลวง */

ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

## คำนำ

ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Micro-economics) , เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า ราคาที่เหมาะสมสำหรับสินค้าสาธารณูปโภคนั้นควรจะอยู่ ณ. จุดที่ฝ่ายผลิตควรจะได้แค่กำไรปกติ (normal profit) ซึ่งราคา ณ จุดนั้นนิยมเรียกกันว่า ราคายุติธรรม (Fair Price) ซึ่งจะเป็นจุดที่ราคาเท่ากับต้นทุนโดยเฉลี่ย (average cost) นั่นเอง */ ซึ่งหลักอันนี้ได้รับการใช้อย่างกว้างขวางไม่ว่าสินค้าสาธารณูปโภคนั้นจะถูกผลิตขึ้นโดยเอกชนหรือรัฐก็ตาม ถ้าผลิตโดยเอกชนรัฐก็จะกำหนดราคายุติธรรมนี้ให้ ถ้าผลิตโดยรัฐ การตั้งราคาของหน่วยผลิตก็จะคำนึงถึงหลักนี้เช่นเดียวกัน (คำว่ารัฐหมายรวมทั้งรัฐบาลกลางและเทศบาล) ตัวอย่างเช่น นโยบายการตั้งราคาน้ำประปาที่ผลิตโดยเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงโดยสมาคมน้ำประปาอเมริกัน (the American Water Works Association) ใน AWWA's Water Rates Manual มีใจความว่า "ผู้ผลิตน้ำประปาทุกแห่งควรหารายได้ในจำนวนที่พอจะบริการน้ำให้แก่ประชาชนโดยไม่ขาดแคลน แต่รายได้นั้นจะต้องพอเพียงที่จะบำรุงรักษา (maintenance) , พัฒนา (development) และไม่ล้มละลาย (ตรงข้ามกับ perpetuation of the system)" */

---

*/ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อ.ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข ที่ได้กรุณาอ่านจนจบและได้ให้คำแนะนำและท้วงติงในสิ่งที่เป็นประโยชน์ อันทำให้บทความชิ้นนี้มีข้อบกพร่องน้อยลง

*/ C.L. Allen, The Framework of Price Theory, Wadsworth Publishing Company, Inc. Belmont, California, 1967. p. 233.

อย่างไรก็ตามการใช้หลักดังกล่าวนี้ในการตั้งราคานั้นมิใช่วิธีที่ดีที่สุดเมื่อมองในแง่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการจัดสรรทรัพยากรจะมีประสิทธิภาพที่สุดก็ต่อเมื่อราคาจะต้องเท่ากับต้นทุนหน่วยเพิ่ม ( short - run marginal cost ) และราคาที่ตั้งตามหลักนี้มักจะเรียกกันว่า "ราคาในอุดมคติ" (ideal price) ๓/ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปด้วยความลำบาก ทั้งนี้เพราะความแตกต่างเรื่องสถานที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคมีอิทธิพลทำให้ต้นทุนหน่วยเพิ่มแตกต่างกันมาก เช่น ผู้บริโภคน้ำประปาและไฟฟ้าที่อยู่ไกลจากแหล่งผลิตจะต้องถูกตั้งราคาสูงกว่าผู้ที่อยู่ใกล้แหล่งผลิต (เพราะ marginal cost สูงกว่า) ราคาน้ำประปาและไฟฟ้าจึงอาจจะต้องมีเป็นร้อย ๆ พัน ๆ ราคา "ความยุ่งยากในการเก็บเงินและในการทำบัญชีมีมากขึ้น การตั้งราคาโดยทั่ว ๆ ไปจึงหลีกเลี่ยงวิธีการนี้ โดยมักจะตั้งราคาเดียวเหมือนกันหมดสำหรับผู้บริโภค นั่นก็หมายความว่า ราคาดังกล่าวจะสูงกว่า short-run marginal cost สำหรับผู้บริโภคบางคน และจะต่ำกว่า short-run marginal cost สำหรับผู้บริโภคบางคนด้วย แม้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความสูญเสียซึ่งความมั่งคั่งสมบูรณ์ต่อสังคม ( welfare loss ) ไปจำนวนหนึ่งก็ตาม และการตั้งราคาที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ก็คือการตั้งราคาให้เท่ากับต้นทุนหน่วยเพิ่มในระยะยาว (long-run marginal cost. " ๔/

ภายใต้สมมติฐาน ( assumption ) ที่ว่ารูปแบบการผลิต ( production function ) ของน้ำประปาอยู่ในรูปของ constant return to scale,

---

๒/ Steve H. Hank, Pricing Urban Water, Public Prices for Public Products, edited by Selma Mushkin, Tlu Urban Institute, Washington , 1972 p. 287.

๓/ C.L. Allen, op. cit. p. 232 - 233.

๔/ Ralph Turveys, Optimal Pricing and Investment in Electricity Supply : An Essay in Applied welfair Economics (London : Allen and Unwin, Ltd. 1968. ch. 8.

Hanke ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าการกำหนดราคาให้เท่ากับต้นทุนหน่วยเพิ่มระยะยาว และให้ใช้ราคานี้สำหรับผู้บริโภคที่อยู่ห่างจากแหล่งผลิตไม่เท่ากันนั้น จะเป็นผลเสียแก่สังคม เพราะเกิด welfare loss ดังกล่าวข้างต้น เพราะผู้ที่อยู่ไกลออกไปมักจะอยู่ในแหล่งที่ประชากรมีความหนาแน่นน้อย พื้นที่บริเวณปลูกบ้านกว้างขวางมากกว่าการใช้น้ำเพื่อปลูกหญ้า ปลูกต้นไม้มีมากกว่า เมื่อถูกเก็บค่าน้ำในราคาต่ำ ความสุรุ่ยสุร่ายในการใช้น้ำก็เกิดขึ้น ๕/

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีทั้งหมดเท่าที่สรุปให้ฟังโดยย่อ ๆ นั้น แม้จะมีเหตุมีผลในทางเศรษฐศาสตร์ แต่เราจะรู้สึกลำบากใจถ้าจะนำมาใช้ทั้งดุ้นกับประเทศด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีเหตุจำกัด (constraints ) ที่แตกต่างจากประเทศที่ร่ำรวยทั้งหลาย ยกตัวอย่างเช่นว่า การตั้งราคาเดียวแก่ผู้บริโภคที่แตกต่างกันโดยพื้นที่ (มิใช่โดยรายได้) แม้จะทำให้การประปาอาจจะต้องประสบกับการขาดทุนในส่วนที่ต้องบริการผู้บริโภคที่อยู่ไกลจออกไปในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน แต่รัฐที่ร่ำรวยย่อมสามารถจะจุนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ส่วนรัฐบาลในประเทศด้อยพัฒนามิได้อยู่ในฐานะทางการเงินที่จะทำเช่นนั้นได้ นอกจากนั้นการกำหนดราคาที่จะก่อให้เกิด welfare loss แก่คนกลุ่มหนึ่ง แต่ไปก่อให้เกิด welfare gain แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง อาจจะไม่ทำให้เกิดภาวความรู้สึกรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจแก่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับที่สูงอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ตรงข้ามจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในประเทศที่ยากจนเมื่อ welfare loss ที่เกิดขึ้นคิดเป็นเปอร์เซนต์ของรายได้ของเขาแล้วอยู่ในระดับที่สูงทีเดียว

การตั้งราคาน้ำประปาในประเทศด้อยพัฒนาจึงควรมีเป้าหมายอย่างน้อย ๒ ประการดังต่อไปนี้

---

๕/ Steve H. Hanke, op. cit. p. 290 - 292.

(๑) รัฐจะต้องได้กำไรปรกติ ( normal profit )

(๒) จะต้องหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความรู้สึกที่ว่า รัฐกำลังสร้าง welfare loss ให้แก่ผู้บริโภคกลุ่มหนึ่งเพื่อโอนไปเป็น welfare gain ให้แก่ผู้บริโภคอีกกลุ่มหนึ่ง ตราบใดที่ผู้บริโภคทั้งสองกลุ่มมิได้มีความแตกต่างกันในเรื่องรายได้

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความชิ้นนี้ ก็เพื่อหาวิธีกำหนดราคาน้ำประปาให้แก่ การประปานครหลวงฯ โดยให้มีเป้าหมาย ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นก่อนที่จะเริ่มทำการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปแห่งทิศทางของนโยบาย จึงเห็นควรจะต้องแนะนำให้ท่านผู้อ่านได้ทำความรู้จักกับ การประปานครหลวงฯ เสียก่อน เพื่อจะได้รู้ว่า เขากำลังทำอะไร และเขาทำกันอย่างไร ดังต่อไปนี้.

## ประวัติความเป็นมาของโครงการใหม่

ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๔๐ นั้น รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมแข่งกับเอกชนมาโดยตลอด และมีความรู้สึกหวาดกลัวที่จะเห็นอุตสาหกรรมของเอกชนเจริญขึ้นเสียด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เป็นเพราะความหวาดกลัวว่าเศรษฐกิจของชาติจะตกไปอยู่ในกำมือของคนจีนนั่นเอง แต่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มุ่งผลิตสินค้าอุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐบาลได้เริ่มส่งผลเสียให้แก่ประเทศอย่างเห็นได้ชัดมากขึ้น เนื่องจากปัญหาความไร้ประสิทธิภาพทั้งในการบริหารและในการผลิต โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงได้ก่อให้เกิดการขาดทุนแก่รัฐบาลมากยิ่งขึ้น แทนที่จะสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลตามปรารถนามาแต่ต้น นักวิชาการทั้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโลกจึงเริ่มมองเห็นอันตราย ถ้าหากรัฐบาลยังไม่ยอมยกเลิกนโยบายที่จะทำอุตสาหกรรมเพิ่มมากยิ่งขึ้น [๒/] คณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก ( the World Bank Mission) จึงได้แนะนำรัฐบาลไทยอย่างหนักแน่นในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ว่า นโยบายที่ถูกต้องนั้น รัฐบาลควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนรับผิดชอบในการทำธุรกิจด้านอุตสาหกรรมเสียมากกว่า รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการให้บริการสิ่งที่จำเป็นในการทำอุตสาหกรรมของเอกชน เช่น การจัดหาพลังงานไฟฟ้า น้ำประปา การคมนาคม การขนส่ง และสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างอื่น ๆ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐบาลไทยจึงได้เริ่มเปลี่ยนนโยบายในช่วง ๔ - ๕ ปี ก่อนจะถึงปี ๑๙๖๐ โดยการมุ่งส่งเสริมและชักจูงให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน

---

๒/ A Public Development Program for Thailand, International Bank for Reconstruction and Development (Baltimore, Md : 1959) pp. 90-94. See also. Bank of Thailand, Annual Report, 1954, 1958.

ทำการผลิตทางอุตสาหกรรมและรัฐบาลก็พยายามลดบทบาทการทำธุรกิจแข่งกับเอกชนให้น้อยลง ดังที่ได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ที่ได้กล่าวว่ารัฐจะไม่เข้าไปทำธุรกิจใหม่อันใดอีกที่จะเป็นการแข่งขันกับเอกชน และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๒ ที่กล่าวย้ำอีกว่า รัฐจะไม่เข้าไปทำธุรกิจใหม่อันใดอีก นอกจากที่เป็นธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ของมหาชนโดยตรง เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ, สวัสดิการของสังคม และความมั่นคงของชาติ เป็นต้น และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายอันนี้ รัฐจะพิจารณาโอนหรือขายกิจการของรัฐให้แก่เอกชนต่อไป

เพื่อเป็นการสนองตามเจตนารมย์ของนโยบายเศรษฐกิจอันใหม่ รัฐจึงได้เริ่มทุ่มงบประมาณทำการก่อสร้างถนนหนทางเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะการผลิตไฟฟ้า และน้ำประปานั้น ได้ผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้อัตราการเพิ่มของไฟฟ้าและน้ำประปาได้เพิ่มขึ้นจากปีละ ๓.๕ % ในปี ๑๙๕๗ เป็นปีละมากกว่า ๒๐ % ในปีถัด ๆ มา ดังแสดงได้จากตัวเลขดังต่อไปนี้. (ตารางที่ ๑)

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามลงทุนเพื่อผลิตบริการทั้งสองชนิดนี้ให้แก่ประชาชนอย่างมากมายแล้วก็ตาม ปริมาณผลผลิตทั้งสองชนิด ก็หาได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะทางด้านน้ำประปานั้น ปัญหาที่ประชาชนต้องเผชิญอยู่ตลอดเวลาก็คือ การขาดแคลนน้ำประปาสำหรับการบริโภคบางแห่งปริมาณน้ำประปาในเส้นท่อมีไม่เพียงพอและความดันของน้ำต่ำ ความเดือดร้อนในการใช้น้ำซึ่งเป็นปัจจัยอันสำคัญนี้ นับวันที่จะทวีคูณขึ้นเรื่อย ๆ เพราะประชากรในเขตกรุงเทพมหานครได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานคร การใช้น้ำก็ยิ่งมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ ๑

มูลค่าผลผลิตของไฟฟ้าและน้ำประปา*

ณ ราคาคงที่ของปี ๑๙๖๒

| พ.ศ. | ล้านบาท | อัตราความเจริญ |
|---|---|---|
| ๑๙๕๗ | ๑๓๔.๑ | ๓.๕ |
| ๑๙๕๘ | ๑๕๙.๗ | ๑๙.๑ |
| ๑๙๕๙ | ๑๙๗.๕ | ๒๓.๗ |
| ๑๙๖๐ | ๒๔๑.๓ | ๒๒.๒ |
| ๑๙๖๑ | ๓๑๐.๖ | ๒๘.๗ |
| ๑๙๖๒ | ๓๗๑.๑ | ๑๙.๕ |
| ๑๙๖๓ | ๓๘๑.๐ | ๒.๗ |
| ๑๙๖๔ | ๔๗๘.๐ | ๒๕.๕ |
| ๑๙๖๕ | ๖๐๙.๕ | ๒๗.๕ |
| ๑๙๖๖ | ๘๐๙.๒ | ๗๒.๙ |
| ๑๙๖๗ | ๙๘๒.๔ | ๒๑.๔ |
| ๑๙๖๘ | ๑,๑๘๙.๑ | ๒๑.๐ |
| ๑๙๖๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) | ๑,๔๒๗.๙ | ๒๐.๑ |

(Source : Bank of Thailand, Monthly Bulletin 1966, 1972)

---

* ปริมาณน้ำประปาในเขตนครหลวงได้เริ่มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๒

## โครงการปรับปรุงกิจการประปานครหลวง

### ระยะแรก (๒๕๑๗ - ๒๕๒๑)

เพื่อที่จะได้แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในบริเวณกรุงเทพมหานครเป็นการถาวร รัฐบาลไทยจึงได้จัดทำโครงการแผนหลักการปรับปรุงประปาในกรุงเทพมหานครขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา แคมป์ เดรสเซอร์ แอนด์ แมคคี* แห่งสหรัฐอเมริกามาดำเนินการสำรวจหาข้อมูลจำนวนการใช้น้ำของประชากร อัตราการเพิ่มของประชากรในเขตนครหลวง การคำนวณออกแบบระบบการผลิตและการจำหน่ายให้มีประสิทธิภาพ และเพียงพอแก่การบริโภคของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครต่อไป โดยแผนงานศึกษานี้จะออกแบบคลุมไปถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาได้จัดทำแผนหลักเสนอต่อรัฐบาลไทยแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓

การประปานครหลวง ได้พิจารณาแผนการปรับปรุงที่บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาเสนอ และได้เสนอขอความเห็นชอบจากรัฐบาล โดยจะดำเนินการปรับปรุงกิจการประปานครหลวงระยะแรกของโครงการก่อน ตามแผนระยะแรก ๕ ปี (๒๕๑๗ - ๒๕๒๑) กะว่าจะต้องใช้เงินเป็นค่าก่อสร้างถึง ๖,๐๐๐ ล้านบาท โดยจะแบ่งระยะแรกออกเป็น ๒ ขั้น ขั้นแรกใช้ระยะเวลา ๓ ½ ปี กะว่าจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายเป็นเงินประมาณ ๔,๒๐๐ ล้านบาท แต่เนื่องจากเหตุขัดข้องหลายประการจึงทำให้ต้องล่าช้า มาเริ่มก่อสร้างตามแผนขั้นแรก เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และกำหนดว่าจะแล้วเสร็จประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ และในที่สุดก็ได้สร้างเสร็จเรียบร้อย การประปาฯ ได้เริ่มทดลองผลิตน้ำจากสิ่งก่อสร้างที่สร้างใหม่ไปแล้วในต้นเดือนพฤศจิกายน ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างตามขั้นแรกของแผนแรกมากกว่าที่กะเอาไว้ในครั้งแรกเนื่องจากค่าวัสดุสูงขึ้นไปตามภาวะเงินเฟ้อ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดคิดเป็นเงิน ๔,๓๘๙.๔๐ บาท โดยแยกเป็นแหล่งที่มาของเงินดังต่อไปนี้.

---

*/ Camp Dresser and Mackee

ตารางที่ ๒

| แหล่งเงิน | ล้านบาท |
|---|---|
| เงินกู้ธนาคารโลก | ๑,๑๒๕.๐๐ |
| เงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย | ๔๐๑.๐๐ |
| เงินเพิ่มทุนจากรัฐบาล | ๙๐๐.๐๐ |
| เงินกู้กระทรวงการคลัง | ๑,๐๐๐.๐๐ |
| เงินรายได้และเงินกู้จัดหาเอง | ๑,๓๖๓.๔๐ |
| | ๔,๗๘๙.๔๐ |

โครงการต่าง ๆ ที่ได้ก่อสร้างไปตามขั้นแรกของแผนแรกมีดังต่อไปนี้

๑) โครงการระบบน้ำดิบ โดยการจัดสร้างและปรับปรุงคลองส่งน้ำและสร้างโรงสูบน้ำดิบเพื่อเป็นการปรับปรุงการขนส่งระบบน้ำดิบ ให้สอดคล้องกับปริมาณความต้องการของโรงกรองน้ำ ใช้ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๑๓๐ – ๑๕๐ ล้านบาท งานที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ก. ก่อสร้างโรงสูบน้ำดิบ ขนาด ๒๔ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ที่ตำบลสำแล อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี

ข. ขุดลอกและขยายคลองประปาเป็นระยะทางประมาณ ๑๒ กิโลเมตร เพื่อให้สามารถรับน้ำดิบได้ในอัตรา ๔๒ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที

ค. ก่อสร้างปรับปรุงท่อลอกคลองรังสิต เพื่อสามารถรับน้ำดิบได้ในอัตรา ๔๒ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที

๒) เนื่องจากโรงกรองน้ำที่มีอยู่เดิม ๒ แห่ง ผลิตน้ำได้ไม่พอกับความต้องการ การประปาฯ จึงได้ก่อสร้างโรงกรองน้ำแห่งใหม่ขนาดกำลังผลิต ๘๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ขึ้นที่แขวงทุ่งสองห้อง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ระยะทางห่างจากใจกลางเมืองประมาณ ๑๒ กิโลเมตร ไปทางทิศเหนือ โรงกรองน้ำดังกล่าวก่อสร้างบนเนื้อที่ ๖๕๐ ไร่ ประกอบด้วยตัวอาคาร สิ่งก่อสร้าง บ้านพักคนงาน และอุปกรณ์การผลิตต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการผลิตน้ำบริสุทธิ์ให้ได้ ๘๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๘๖๐ – ๘๗๐ ล้านบาท

๓) โครงการอุโมงค์ส่งน้ำ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อุโมงค์เป็นเส้นทางลำเลียงน้ำบริสุทธิ์ที่ผลิตได้จากโรงกรองน้ำแห่งใหม่ที่ก่อสร้างที่เขตบางเขน ซึ่งอยู่ชานเมืองเข้าสู่ใจกลางเมือง เพื่อส่งเข้าระบบจ่ายน้ำให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนหนาแน่นต่าง ๆ ภายในเขตนครหลวง อุโมงค์ส่งน้ำดังกล่าวเป็นขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางภายในขนาดระหว่าง ๒.๐ เมตรถึง ๓.๔ เมตร ตำแหน่งความลึกต่ำจากระดับพื้นดินประมาณ ๒๐ เมตร และเส้นทางไปตามถนน ทางรถไฟที่ไม่มีสิ่งก่อสร้างใต้ดินกีดขวางอยู่เป็นระยะทางทั้งสิ้นประมาณ ๒๕ กิโลเมตร

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๑,๘๐๐ – ๒,๐๐๐ ล้านบาท

๔) โครงการโรงสูบและถังเก็บน้ำ เพื่อเพิ่มแรงดันน้ำในระบบเส้นท่อจ่ายน้ำและเพื่อจ่ายน้ำให้กับประชาชนในเขตนครหลวงได้อย่างทั่วถึงจึงจำเป็นต้องก่อสร้างโรงสูบน้ำขึ้น ๒ แห่ง และถังเก็บน้ำใสอีก ๓ แห่ง น้ำที่ผลิตจากโรงกรองน้ำบางเขนจะถูกลำเลียงมาทางอุโมงค์ส่งน้ำ และเก็บไว้ในถังเก็บน้ำใส ทั้งนี้เพื่อสำหรับใช้สูบจ่ายให้กับผู้ใช้น้ำในช่วงเวลาที่ความต้องการใช้น้ำมีปริมาณสูงและเส้นชีดกำลังผลิตของโรงกรองน้ำทั้ง ๓ แห่ง งานก่อสร้างตามโครงการนี้มีดังนี้

ก. ก่อสร้างโรงสูบน้ำขนาด ๖๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน (ขีดความสามารถสูงสุด) ที่สวนลุมพินี และท่าพระ

ข. ก่อสร้างถังเก็บน้ำใสขนาดความจุ ๔๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร ที่บริเวณสวนลุมพินี ท่าพระและภายในบริเวณโรงกรองน้ำสามเสน

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๓๔๐ – ๔๕๐ ล้านบาท

๕) โครงการท่อประธาน งานตามโครงการประกอบด้วยการจัดซื้อและวางท่อเส้นผ่าศูนย์กลางขนาด ๔๐๐ มิลลิเมตร จนถึง ๑,๕๐๐ มิลลิเมตร พร้อมทั้งอุปกรณ์ข้อต่อต่าง ๆ การจัดระบบท่อได้จัดวางในถนนต่าง ๆ เป็นระยะทางทั้งสิ้น– ประมาณ ๑๔๐ กิโลเมตร ในเขตความรับผิดชอบ การวางท่อได้ถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบที่จะรักษาความดันน้ำและปริมาณน้ำในเส้นท่อให้มีส่วนสัมพันธ์อันพอเหมาะต่อกำลังผลิตน้ำของโรงกรองน้ำทั้ง ๓ แห่ง

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นมากกว่า ๗๐๐ ล้านบาท

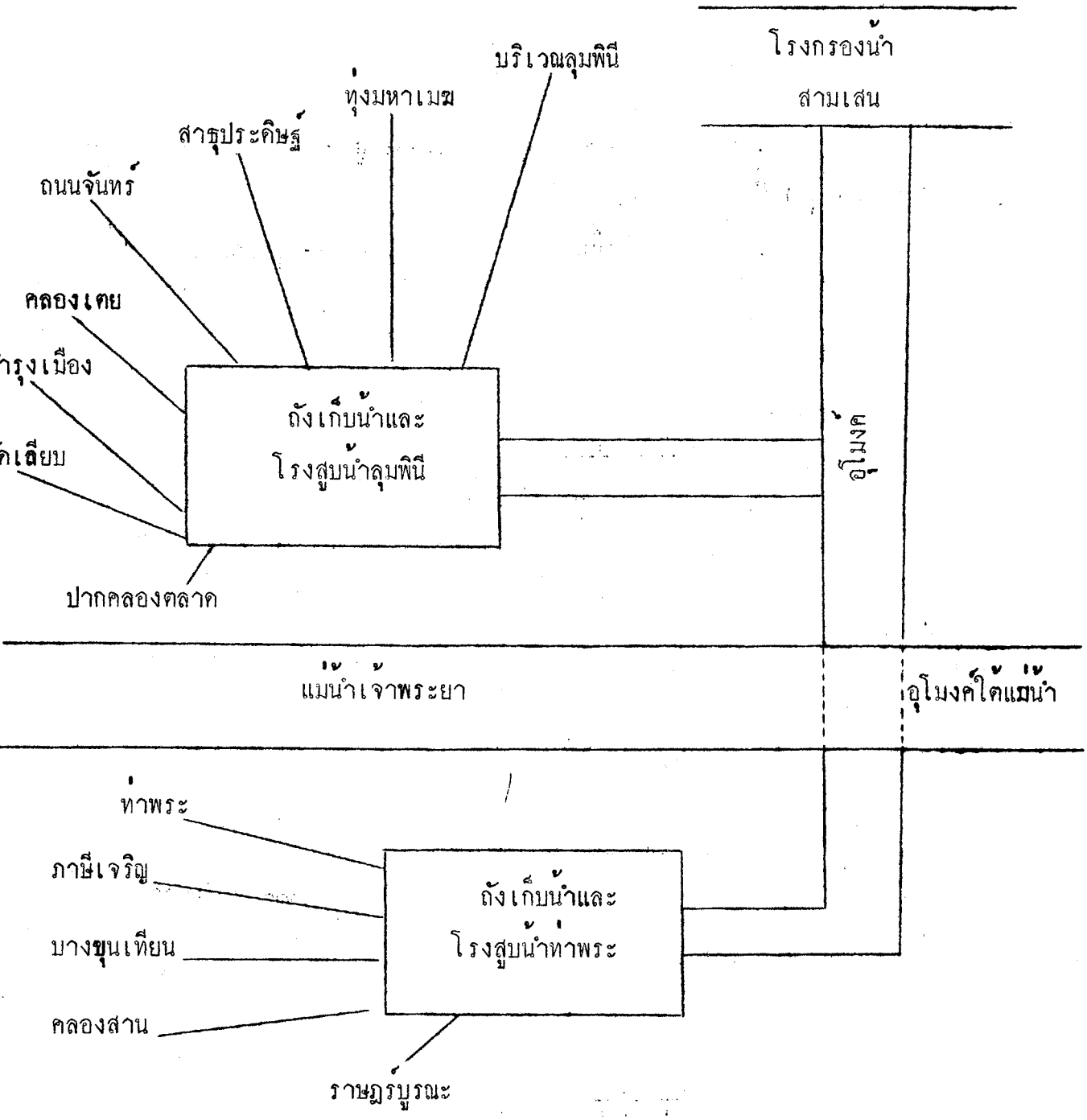
๖) โครงการท่อจ่ายน้ำ เป็นการวางท่อจ่ายน้ำต่อไปจากท่อประธาน ซึ่งท่อเหล่านี้เป็นท่อขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑๕๐ มิลลิเมตร ถึง ๓๐๐ มิลลิเมตร วางไปตามถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ เป็นระยะทางถึง ประมาณ ๕๕๐ กิโลเมตร

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๒๘๐ – ๓๐๐ ล้านบาท

๗) โครงการบ่อบาดาล เพราะยังมีแหล่งชุมชนต่าง ๆ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากโรงสูบน้ำทั้ง ๒ แห่ง ที่สร้างขึ้นใหม่ตามข้อ ๔ จึงประสบกับการขาดแคลนน้ำและปัญหาแรงดันน้ำในเส้นท่อค่อนข้างต่ำ ทางการประปา ฯ จึงได้ทำการจัดซื้ออุปกรณ์บ่อบาดาลและทำการขุดเจาะบ่อบาดาลขนาด ๓๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง จำนวนทั้งสิ้น ๔๗ บ่อ

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๐ ล้านบาท

"แผนภาพงานของโครงการ"




หมายเหตุ จากถังเก็บน้ำ โรงสูบน้ำจะใช้แรงดูดน้ำแล้วดันเข้าไปในท่อประธาน น้ำจะไหลจากท่อประธานแล้วแยกไปตามท่อจ่ายน้ำ จากท่อจ่ายน้ำก็จะแยกไปตามท่อบริการซึ่งท่อจะค่อย ๆ เล็ก สำหรับผู้บริโภคที่ต้องการจะใช้น้ำจะต้องต่อท่อแยกน้ำเข้าบ้านจากท่อบริการอีกทีหนึ่ง ซึ่งทางการประปาจะเป็นคนทำให้แต่ผู้ร้องขอจะต้องจ่ายเงินเองเป็นเงินค่าธรรมเนียม ค่าประกัน ค่าท่อและค่าแรงทั้งหมด

๘) <u>โครงการปรับปรุงมาตรวัดน้ำ</u> โครงการที่เริ่มจัดทำเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาศึกษาและจัดทำโครงการร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาทางด้านบริการ (บาฮินท์) และเจ้าหน้าที่ของการประปานครหลวงโดยกำหนดช่วงระยะเวลาดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๑๖ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๑๙ งานตามโครงการประกอบด้วยการก่อสร้างโรงซ่อมมาตรวัดน้ำ พร้อมทั้งติดตั้งอุปกรณ์การทดสอบความเที่ยงตรงของมาตรวัดน้ำ ขอบเขตของงานครอบคลุมถึงการเปลี่ยนมาตรวัดน้ำที่ติดตั้งอยู่ตามเคหะสถานของผู้ใช้น้ำจำนวนทั้งหมดประมาณ ๗๕ % ของมาตรที่ติดตั้งอยู่ ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ มาตรวัดน้ำกว่า ๒๒๗,๐๐๐ เครื่อง ได้ถูกถอดออกและเปลี่ยนเป็นมาตรที่ใช้การได้ มาตรวัดน้ำที่นำไปเปลี่ยนใหม่นี้ได้มาจากการจัดซื้อใหม่หรือเอามาตรเก่าที่พอซ่อมได้มาทำการซ่อมและผ่านการทดสอบความเที่ยงตรงแล้ว ขนาดของมาตรดังกล่าวมีขนาดตั้งแต่ ๑/๒ นิ้ว ถึง ๖ นิ้ว

ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๔๔.๒ ล้านบาท

## <u>ผู้ใช้น้ำ</u>

ตัวเลข ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๑ ระบุว่า มีผู้ใช้น้ำทั้งสิ้น ๓๔๑,๐๘๔ ราย หรือคิดเป็นประชากรที่ใช้น้ำประปาประมาณ ๒.๘ ล้านคน แบ่งเขตความรับผิดชอบตามเขตบริการทั้งสิ้น ๑๕ เขต ผู้ใช้น้ำรายใหญ่ ๑ หน่วย และระบบอิสระ ๒ หน่วยคือ

ตารางที่ ๓*

| | เขตบริการผู้ใช้น้ำ | จำนวนผู้ใช้น้ำ (ราย) |
|---|---|---|
| ระบบส่วนกลาง | คลองสาน | ๒๒,๙๒๔ |
| | ตากสิน | ๒๕,๙๓๐ |
| | ท่าพระ | ๒๙,๙๘๒ |
| | พรานนก | ๑๕,๐๕๙ |
| | บางพลัด | ๑๕,๘๖๒ |
| | เพชรบุรี | ๑๘,๒๓๐ |
| | บางซื่อ | ๒๔,๘๐๕ |
| | พหลโยธิน | ๓๗,๔๖๐ |
| | นนทบุรี | ๗,๓๓๓ |
| | บำรุงเมือง | ๓๔,๘๘๑ |
| | ลุมพินี | ๑๓,๓๗๔ |
| | ทุ่งมหาเมฆ | ๔๙,๖๔๓ |
| | สุขุมวิท | ๒๑,๙๔๗ |
| | พระโขนง | ๑๒,๙๒๘ |
| | สมุทรปราการ | ๔,๒๔๒ |
| รวมระบบส่วนกลาง | | ๓๓๔,๖๐๐ |
| ระบบอิสระ | สุขาภิบาลเขตบางเขน | ๑,๕๒๑ |
| | สุขาภิบางเขตบางกะปิ | ๔๙๔ |
| รวมระบบอิสระ | | ๒,๐๑๕ |
| ผู้ใช้น้ำรายใหญ่ | | ๔,๔๖๙ |
| รวมทั้งสิ้น | | ๓๔๑,๐๘๔ |

*ที่มา : การประปานครหลวง, "รายงานประจำปี ๒๕๒๑"

แม้ว่าการประปาจะมีโรงกรองน้ำอยู่แล้ว ๒ โรงคือ โรงกรองน้ำสามเสน (ผลิตได้เกือบ ๗๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน ) และโรงกรองน้ำธนบุรี (ผลิตได้เกือบ ๒๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน) แต่ก็ไม่สามารถจะบริการน้ำให้แก่ประชาชนให้เป็นการเพียงพอได้ ทั้งนี้เนื่องจากบริเวณของผู้ใช้น้ำอยู่กระจายกันอย่างกว้างขวาง แรงดันจากโรงสูบน้ำที่มีอยู่เดิม (ทั้งที่สามเสนและธนบุรี) จึงไม่สามารถจะส่งน้ำไปตามท่อให้ใช้กันอย่างทั่วถึงได้ บริเวณใกล้กับโรงสูบน้ำก็จะมีน้ำไหลดี ยิ่งห่างออกไปแรงก็ยิ่งอ่อน น้ำก็ยิ่งไหลกระปริบกระปรอย แล้วในที่สุดที่ที่ห่างออกไปอีกน้ำจึงไม่ไหลเลย การแก้ไขปัญหาในอดีตของการประปา นอกจากการขุดเจาะน้ำบาดาลบริการแล้ว การประปายังใช้วิธีผันน้ำ กล่าวคือ แทนที่จะให้น้ำไหลทั้งวันสำหรับบริเวณใกล้โรงสูบ (โรงกรอง) ก็จะใช้วิธีสกัดน้ำให้ไหลบางเวลา แล้วให้หยุดไหลบางเวลา เพื่อจะได้ดันน้ำให้ผันไปให้ที่อื่นที่เป็นที่ขาดแคลนน้ำได้ใช้กัน ตัวอย่างเช่น ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๒ ทางการประปาได้ออกประกาศให้ประชาชนทราบว่า "เพื่อให้ประชาชนในบริเวณที่ขาดแคลนน้ำในฝั่งธนบุรี ได้มีน้ำประปาใช้บ้าง การประปาฯ จึงได้ตัดสินใจดำเนินการด้วยมาตรการเฉลี่ยน้ำประปา โดยทำการผันน้ำเข้าเส้นท่อไปจ่ายให้บริเวณที่ขาดแคลนได้มีน้ำประปาใช้ ตามวันและเวลาดังนี้คือ

๑. บริเวณถนนตากสิน ถนนเจริญนคร ถนนสุขสวัสดิ์ ถนนราษฎร์บูรณะ และถนนลาดหญ้า จะได้รับน้ำประปาในวันจันทร์ พุธ ศุกร์ และวันอาทิตย์ ตั้งแต่เวลา ๒๑.๐๐ น. ถึง ๐๖.๐๐ น. ของวันรุ่งขึ้น

๒. บริเวณถนนเทอดไท ถนนวุฒากาศ ถนนดาวคะนองจอมทอง บริเวณเขตบางขุนเทียนและบริเวณภาษีเจริญ จะได้รับน้ำประปาในวันอังคาร พฤหัสบดี และวันเสาร์ ตั้งแต่เวลา ๒๑.๐๐ – ๑๖.๐๐ น. ของวันรุ่งขึ้น."

การประปามิได้ใช้วิธีผันน้ำเฉพาะในเขตธนบุรีเท่านั้น แต่ได้ทำในบางเขตสำหรับฝั่งพระนครด้วย ซึ่งบริเวณที่ขาดน้ำบ่อย ๆ ทางฝั่งพระนครได้แก่ บริเวณ

ลาดพร้าว บางกะปิ ลุมพินี ทุ่งมหาเมฆ สาธุประดิษฐ์ ถนนจันทร์ คลองเตย บำรุงเมือง วัดเลียบ และปากคลองตลาด เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นว่า เมื่อโครงการขั้นแรกของระยะแรกเปิดใช้ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๒ เป็นต้นไป บริเวณขาดแคลนน้ำทั้งฝั่งธนบุรี และฝั่งพระนครดังกล่าว (ยกเว้นลาดพร้าว บางกะปิ ซึ่งยังจะไม่ได้รับบริการจากโครงการใหม่นี้) ก็จะไม่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำอีกต่อไป ผู้ที่บริโภคน้ำจากระบบเดิม คือจากโรงกรองน้ำสามเสนและธนบุรีก็จะได้บริโภคน้ำตลอดเวลาโดยไม่ถูกผันน้ำต่อไป

โครงการขั้นแรกของระยะแรกจึงเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ดังกล่าวข้างบนโดยเฉพาะ แต่ผลดีที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ใช้น้ำในระบบเดิมก็คือ แรงดันนี้จะสูงขึ้น และปริมาณน้ำที่จะมีให้ใช้ก็จะมีมากขึ้น ซึ่งถ้าใช้ประกาศของการประปาในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๒ เป็นมาตรฐาน จะเห็นว่าผู้ใช้น้ำในระบบเก่าจะใช้มากขึ้นประมาณ ๒๑ – ๓๔ % เลยทีเดียว (สำหรับในช่วงที่มีการผันน้ำเท่านั้น)

## ต้นทุนต่อหน่วยของน้ำประปา

เนื่องจากตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นไป น้ำประปาที่จะบริการประชาชนในเขตพระนครฯ และธนบุรี นั้น จะมาจากแหล่ง ๒ แหล่งคือ

(๑) แหล่งเก่า หมายถึงปริมาณน้ำที่จะผลิตได้จากโรงกรองเก่า ๒ โรง คือ โรงที่อยู่ที่สามเสน และโรงที่อยู่ธนบุรี ซึ่งผลิตน้ำรวมกันได้ประมาณ วันละ ๑,๒๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร

(๒) แหล่งใหม่ หมายถึงปริมาณน้ำที่จะผลิตได้จากโรงกรองใหม่ที่เพิ่งสร้างขึ้นที่บางเขน ซึ่งจะผลิตน้ำได้วันละประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร

สิ่งที่เราต้องการหาก็คือว่าต้นทุนต่อหน่วยของน้ำที่ผลิตจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่นั้นจะแตกต่างกันเป็นประการใด

ปริมาณน้ำที่กะว่าจะทำรายได้

ในปี ๒๕๒๑ น้ำที่ผลิตจากแหล่งเกามีปริมาณ ๔๕๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ในจำนวนนี้นำขายได้แค่ ๕๒ % คิดเป็นปริมาณได้ ๒๔๐ ล้านลูกบาศก์เมตร เนื่องจากการประปามิได้มีโครงการอันใดที่จะขยายโรงกรองเก่าทั้งสองโรง เราจึงพอจะ Assume ได้ว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ ถึง ปี ๒๕๒๘ ปริมาณน้ำที่จะผลิตออกมาจากแหล่งเก่าจะมีปริมาณประมาณ ๔๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร

แต่ในปี ๒๕๒๓ การประปากะว่าจะสามารถนำน้ำขายได้ ๕๙ % เมื่อน้ำเก่าผลิตได้ ๔๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร จำนวนน้ำจากแหล่งเก่าที่จะขายได้จริงจะมีปริมาณเท่ากับ ๐.๕๙ x ๔๖๐ = ๒๗๑ ล้านลูกบาศก์เมตร

เราทราบว่าในปี ๒๕๒๓ การประปาฯ จะผลิตน้ำทั้งจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่เป็นจำนวน ๕๗๑ ล้านล้านลูกบาศก์เมตร และจะสามารถนำขายได้แค่ ๓๓๗ ล้านลูกบาศก์เมตร *-/ นั่นก็หมายความว่า น้ำที่นำขายได้ ๓๓๗ ล้านลูกบาศก์เมตรนั้น เป็นน้ำที่ผลิตได้จากแหล่งใหม่ = ๓๓๗ − ๒๗๑ = ๖๖ ล้านลูกบาศก์เมตรนั่นเอง

จากการคิดคำนวณโดยวิธีนี้เราจะได้ปริมาณน้ำที่ผลิตและนำขายได้ทั้งจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่ ดังต่อไปนี้

---

*-/ ดูตารางใน Appendix

ตารางที่ ๔

ปริมาณน้ำนำขายได้ทั้งจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่

| | พ.ศ. | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ | ๒๕๒๖ | ๒๕๒๗ | ๒๕๒๘ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (๑) | % นำขายได้ | ๕๔ | ๖๓ | ๖๗ | ๗๑ | ๗๔ | ๗๖ |
| (๒) | น้ำจากแหล่งเก่าขายได้ | ๒๗๑ | ๒๔๐ | ๓๐๘ | ๓๒๗ | ๓๔๐ | ๓๕๐ |
| (๓) | น้ำจากแหล่งใหม่ขายได้ | ๖๖ | ๔๒ | ๑๑๐ | ๑๓๒ | ๑๗๔ | ๒๑๖ |
| (๔) | น้ำขายได้ทั้งหมด (๒) + (๓) | ๓๓๗ | ๓๘๒ | ๔๑๘ | ๔๕๙ | ๕๑๔ | ๕๖๖ |
| (๕) | (๒) as % of (๔) | ๘๐ | ๗๖ | ๗๔ | ๗๑ | ๖๖ | ๖๒ |

ต้นทุนต่อหน่วยของน้ำที่นำขายได้

เราทราบว่าในปี ๒๕๒๓ ต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตั้งแต่ผลิตจนขายได้ ๓๓๗ ล้านลูกบาศก์เมตรนั้น เป็นเงินทั้งสิ้น ๗๔๓ ล้านบาท

เมื่อ ๘๐% ของ ๓๓๗ ล้านลูกบาศก์เมตรเป็นน้ำที่มาจากแหล่งเก่า เราก็จะ assume เอาว่า ๘๐ % ของ ๗๔๓ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเงิน = ๖๓๔ ล้านบาท เป็นต้นทุนดำเนินการในการผลิต และขายน้ำที่ผลิตจากแหล่งเก่าทั้งสิ้น ๒๗๑ ล้านลูกบาศก์เมตร

เราจะ assume ว่า ค่าเสื่อมราคาของโรงงานและท่อน้ำของระบบเก่าคิดเป็นเงินปีละ ๑๕๐ ล้านบาท (โดยใช้มาตรฐานของปี ๒๕๒๒) และเราจะคิดว่า ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจ่ายสำหรับการลงทุนในการผลิตน้ำจากแหล่งเก่าคิดเป็นเงินปีละ ๔๐ ล้านบาท */

---

*/ ประเมินเอาจากตัวเลขในตารางของ Appendix

ดังนั้นต้นทุนในการผลิตน้ำและน้ำขายได้จากแหล่งเก่าก็คือ ผลรวมของค่าใช้จ่ายดำเนินการ + ค่าสึกหรอ + ดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมจ่าย ซึ่งจะเท่ากับ ๖๓๔ + ๑๕๐ + ๔๐ = ๘๒๔ ล้านบาท ซึ่งเป็นต้นทุนรวม ( Total cost ) ของน้ำจากแหล่งเก่าที่ขายได้ ๒๗๑ ล้านลูกบาศก์เมตร ดังนั้น ต้นทุนเฉลี่ย ( average cost ) ของน้ำจากแหล่งเก่า ก็คือ $\frac{๘๒๔}{๒๗๑}$ = ๓.๐๔ บาท/ลูกบาศก์เมตร

ด้วยการใช้วิธีเดียวกันนี้เราสามารถจะคำนวณหาต้นทุนเฉลี่ยของน้ำที่ผลิตจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่ได้ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ ๕

## ต้นทุนต่อหน่วยของน้ำจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่

| พ.ศ. | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ | ๒๕๒๖ | ๒๕๒๗ | ๒๕๒๘ | เฉลี่ย |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ) ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน | ๗๔๓ | ๘๗๐ | ๙๑๐ | ๑,๑๑๒ | ๑,๒๑๖ | ๑,๓๑๕ | |
| ) % น้ำจากแหล่งเก่า | ๘๐ | ๗๖ | ๗๔ | ๗๑ | ๖๖ | ๖๒ | |
| ) ค่าใช้จ่ายดำเนินงานน้ำจากแหล่งเก่า (๑) × (๒) | ๖๓๔ | ๖๖๑ | ๖๗๓ | ๗๘๙ | ๘๐๒ | ๘๑๕ | |
| ) ค่าเสื่อมน้ำเก่า | ๑๕๐ | ๑๕๐ | ๑๕๐ | ๑๕๐ | ๑๕๐ | ๑๕๐ | |
| ) ดอกเบี้ยน้ำเก่า | ๔๐ | ๔๐ | ๔๐ | ๔๐ | ๔๐ | ๔๐ | |
| ) (๓) + (๔) + (๕) =ต้นทุนทั้งหมด | ๘๒๔ | ๘๕๑ | ๘๖๓ | ๙๗๙ | ๙๙๒ | ๑,๐๐๕ | |
| ) ปริมาณน้ำเก่าขายได้ | ๒๗๑ | ๒๙๐ | ๓๐๘ | ๓๒๗ | ๓๔๐ | ๓๕๐ | (๓๑๔) |
| ) ต้นทุนต่อหน่วยของน้ำเก่า = (๖) ÷ (๗) | ๓.๐๔ | ๒.๙๓ | ๒.๘๐ | ๒.๙๕ | ๒.๙๒ | ๒.๘๗ | (๒.๙) |
| ) ต้นทุนทั้งหมดของน้ำใหม่ | ๗๔๔ | ๘๖๓ | ๘๗๖ | ๑,๒๐๓ | ๑,๕๐๙ | ๑,๕๖๒ | |
| ) ปริมาณน้ำใหม่ขายได้ | ๖๖ | ๙๒ | ๑๑๐ | ๑๓๒ | ๑๗๔ | ๒๑๖ | (๑๓๒) |
| ) ต้นทุนต่อหน่วยของน้ำใหม่ (๙) ÷ (๑๐) | ๑๑.๒๗ | ๙.๓๘ | ๗.๙๖ | ๙.๑๑ | ๘.๖๗ | ๗.๒๓ | (๘.๙) |

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขใน Appendix

## ทฤษฎีการกำหนดราคาน้ำประปาสำหรับประเทศไทย

จากที่เราพูดมาทั้งหมดเรารู้ลักษณะธรรมชาติหลายประการของการผลิตและการบริโภคน้ำประปาในเขตรับผิดชอบของการประปานครหลวง ดังนี้คือ

(๑) ต้นทุนน้ำที่ผลิตจากแหล่งใหม่สูงกว่าต้นทุนน้ำที่ผลิตจากแหล่งเก่าประมาณ ๓ เท่าตัว

(๒) ผู้บริโภคจากแหล่งเก่าซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้แหล่งผลิตน้ำนั้น ไม่สามารถจะมีน้ำบริโภคได้ตามปริมาณที่ตนต้องการทั้งปี เพราะการประปาจำเป็นต้องผันน้ำไปให้แหล่งที่ขาดแคลนใช้

ภายใต้ธรรมชาติทั้งสองประการนี้ เราจะคิดทฤษฎีขึ้นมาใหม่ให้เหมาะเจาะสำหรับการคำนวณตั้งราคาน้ำทั้งสองแหล่งเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายดังต่อไปนี้

เราจะกำหนดให้สิ่งดังต่อไปนี้

(๑) ให้การผลิตทั้งน้ำจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่อยู่ในช่วง constant return to scale

(๒) ให้ slope of demand เหมือนกันทั้งผู้ที่อยู่ใกล้และอยู่ไกลแหล่งผลิต

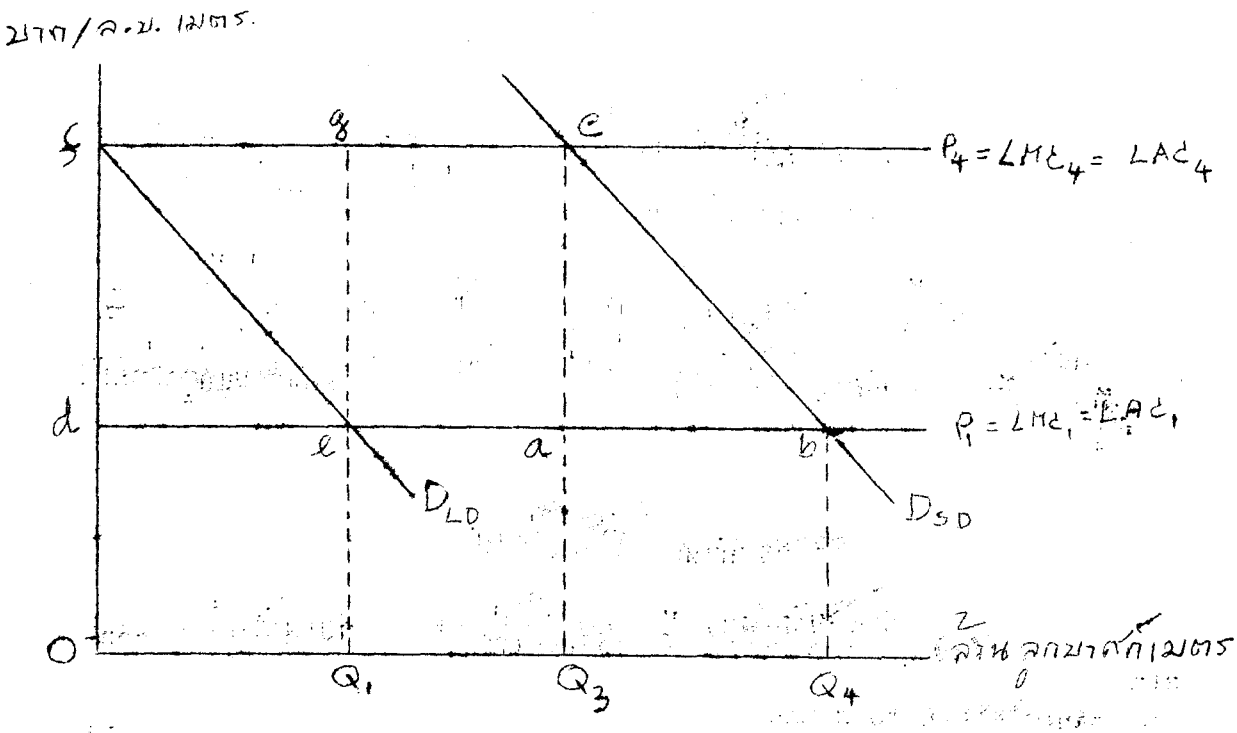
(๓) ให้ต้นทุนระยะยาวในการขายน้ำให้แก่ผู้ที่อยู่ใกล้แหล่งผลิต = $LAC_1$ = $LMC_1$ = $P_1$

(๔) ให้ $D_{SD}$ = ความต้องการน้ำของผู้อยู่ใกล้ ( short-distant )

(๕) ให้ $D_{LD}$ = ความต้องการน้ำของผู้อยู่ไกล ( long-distant)

(๖) ให้ผู้อยู่ไกลบริโภคเฉพาะน้ำจากแหล่งใหม่ ให้ผู้อยู่ใกล้บริโภคเฉพาะน้ำจากแหล่งเก่า

ภาพที่ ๑




ที่มา ปรับปรุงและดัดแปลงมาจากภาพของ Steve H. Hanke ซึ่งตีพิมพ์ใน Public Prices for Public Products, edited by Selma Mushkin, the urban Institute, Washington , ๑๙๗๒ หน้า ๒๙๑ (ซึ่ง Hanke เองได้ดัดแปลงภาพมาจากความคิดของ Ralph Turvey ที่แสดงไว้ในหนังสือ Optimal Pricing and Investment in Electricity Supply อีกทีหนึ่งด้วย)

จากภาพจะเห็นว่าถ้าหากเราไม่มีแหล่งผลิตน้ำใหม่ การตั้งราคาน้ำเก่าขายในราคาต้นทุน ( $P_1$) นั้น จะทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้ต้องการบริโภค = $OQ_4$ และผู้ที่อยู่ไกลต้องการบริโภค = $OQ_1$ การประปาก็จำเป็นจะต้องผันน้ำจำนวน $Q_3$ $Q_4$ (ซึ่ง = $OQ_1$ ) ไปให้ผู้ที่อยู่ไกลบริโภคการทำเช่นนั้น จะทำให้ผู้อยู่ใกล้ต้องเสีย welfare loss ไป เท่ากับ △ abc ด้วย และผู้ที่อยู่ไกลจะได้ welfare gain = △ def.

ดังนั้นผู้ที่อยู่ใกล้ยอมยินดีจะจ่ายเงินจำนวนไม่เกินพื้นที่ △ abc ให้แก่รัฐบาลเพื่อไปสร้างแหล่งผลิตน้ำใหม่มาบริการผู้อยู่ไกลในจำนวน = $OQ_1$ = $Q_3$ $Q_4$

เมื่อรัฐบาลสร้างแหล่งผลิตใหม่แล้ว และสามารถผลิตน้ำป้อนผู้อยู่ไกลได้ = $OQ_1$ แล้ว รัฐบาลก็สามารถที่จะเก็บเงินจากผู้บริโภคซึ่งอยู่ไกลเพิ่มขึ้นจากราคาน้ำ $P_1$ ได้ไม่เกินพื้นที่ของ △ def พูดอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นความยุติธรรมที่การประปาจะดึง welfare gain จำนวน △ def. กลับมาจากผู้บริโภคที่อยู่ไกล

การเก็บเงินจำนวน △ def. จากผู้ที่อยู่ไกล และเก็บเงินจำนวน △ abc จากผู้ที่อยู่ใกล้ จะทำให้การประปาไม่ต้องแบกภาระการขาดทุนจำนวน △efg อีกต่อไป

การประปาก็จะพอใจ ผู้บริโภคที่อยู่ใกล้ก็จะพอใจ ส่วนผู้บริโภคที่อยู่ไกลอาจจะไม่พอใจเพราะตนเองเคยมี welfare gain จำนวนนี้มาก่อนที่จะมีการสร้างแหล่งผลิตน้ำใหม่ แต่เราจะต้องชี้แจงให้เขาเห็นว่า welfare gain ที่เขาเคยได้รับนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรม เพราะเป็นการโอนความสุขจากผู้ที่อยู่ใกล้มาหาผู้ที่อยู่ไกลเพียงเท่านั้น

ภายใต้สมมติฐานที่ว่า ความลาด( slope ของ demand เท่ากัน สำหรับ $D_{LD}$ และ $D_{SD}$ */ เราก็จะได้ข้อสรุปว่าการผลิตน้ำ $OQ_1$ จากแหล่งผลิตใหม่นั้น ต้นทุนทั้งหมดก็จะต้องแบ่งกันรับผิดชอบดังนี้

ผู้ที่อยู่ไกล รับผิดชอบ = □ $OQ_1$ ed + △ def.
ผู้ที่อยู่ใกล้ รับผิดชอบ = △ efg = △ abc

นั่นก็หมายความว่าผู้อยู่ไกลและผู้อยู่ใกล้จะต้องรับภาระพื้นที่ □ degf คนละ ๕๐ % นั่นเอง ซึ่งเราจะนำภาระดังกล่าวนี้ไปพิจารณาเพิ่มการเก็บค่าน้ำ ทั้งน้ำจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่ด้วย

<u>การกำหนดราคาลูกบาศก์เมตรละ ๔ บาท (ดูภาพที่ ๒)</u>

จากการประมาณการของการประปาฯ (ดูตารางที่ ๕) การบริโภคน้ำจากแหล่งใหม่จากปี ๒๕๒๓ – ๒๕๒๖ จะคิดเฉลี่ยปีละ ๑๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร และการบริโภคน้ำจากแหล่งเก่าเฉลี่ยปีละ ๒๙๙ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเป็นประมาณการบริโภคที่จะเกิดขึ้นภายใต้ราคาเฉลี่ยลูกบาศก์เมตรละ ๔ บาท (ดู Appendix)

จากภาพเราจะเห็นว่า

$OQ_1 = Q_2 Q_3 = 100$

---

*/ นั่นก็หมายความว่าเรา assume ให้ price elasticity of demand ของ $D_{LD}$ ที่จุด e มีค่าน้อยกว่า price elasticity of demand ของ $D_{SD}$ ที่จุด b นั่นเอง

## ภาระของผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่า

ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่ควรจะรับผิดชอบเฉพาะพื้นที่ △ def + □ dejh เท่านั้น เพราะส่วนนี้คือส่วนที่พวกเขาคงจะยินดีจ่ายให้แก่รัฐบาลเพื่อแลกกับการมีน้ำใช้จำนวน $OQ_1$

ดังนั้น △ efg จึงควรจะเป็นความรับผิดชอบของผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่า ซึ่งผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่าจะยินดีจ่ายก็ต่อเมื่อ เราสามารถตั้งราคาแล้วทำให้ △ efg (ซึ่งเท่ากับ △ abc) เท่ากับ □ dbsh ซึ่งถ้าการประปาตั้งราคาทำให้ □ dbsh > △ abc ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่าย่อมไม่พอใจ และถ้าตั้งราคาให้ □ absh < △ abc ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่าย่อมดีใจและพอใจเป็นธรรมดา

จากภาพ

$\therefore OQ_3$ = ๒๔๔

ar = dh = ๑.๑ (ได้จาก ๔ − ๒.๔)

ac = df = ๔.๔ (ได้จาก ๘.๔ − ๔.๐)

$\therefore$ พ.ท. □ dbsh = ๒๔๔ (๑.๑) = ๓๒๘.๔ ล้านบาท

พ.ท. △ abc = $\frac{๑}{๒} \times ๑๐๐ \times ๔.๔ = ๒๔๐$ ล้านบาท

จึงเห็นได้ว่าผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่าถูกเก็บเงินที่เพิ่มจากต้นทุนการผลิตมากกว่า consumer surplus ที่เขาได้รับ เป็นการผลักภาระให้เขาแบกนี้มากเกินไป

## ภาระของผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่

∴ พ.ท. higf = ๑๐๐ × ๖ = ๖๐๐ ล้านบาท

แต่ พ.ท. efg = ๒๙๐ ล้านบาท

∴ ภาระที่ยุติธรรมแก่ผู้บริโภคจากแหล่งใหม่ควร = ๖๐๐ − ๓๒๘.๙

= ๒๗๑.๑ ล้านบาท

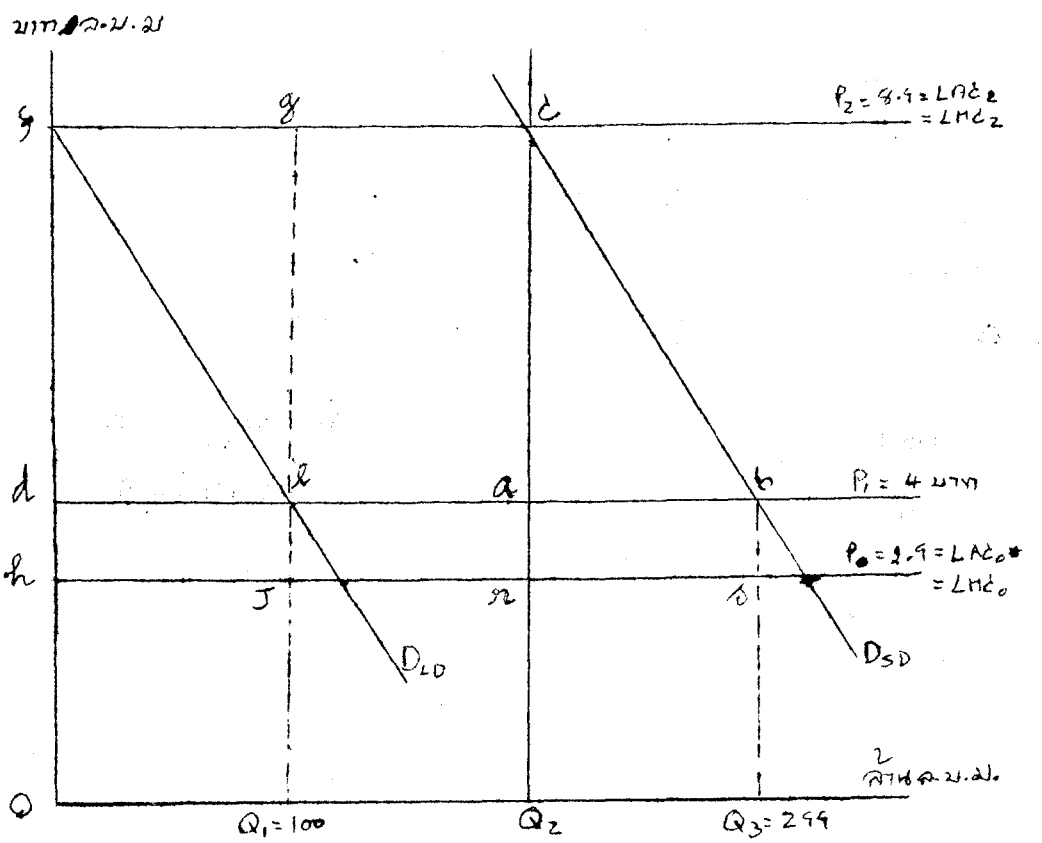
แต่การประปาเก็บจากผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่เพิ่มขึ้นเพียง □ edhj

ซึ่งมีมูลค่า = ๑๑๐ ล้านบาทเท่านั้น

จึงเห็นได้ว่า การตั้งราคาขายน้ำที่ผลิตจากแหล่งใหม่ให้แก่ผู้บริโภคในราคาลูกบาศก์เมตรละ ๔ บาทนั้น เป็นการผลักภาระให้ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่แบกภาระที่น้อยเกินไป

### ภาพที่ ๒

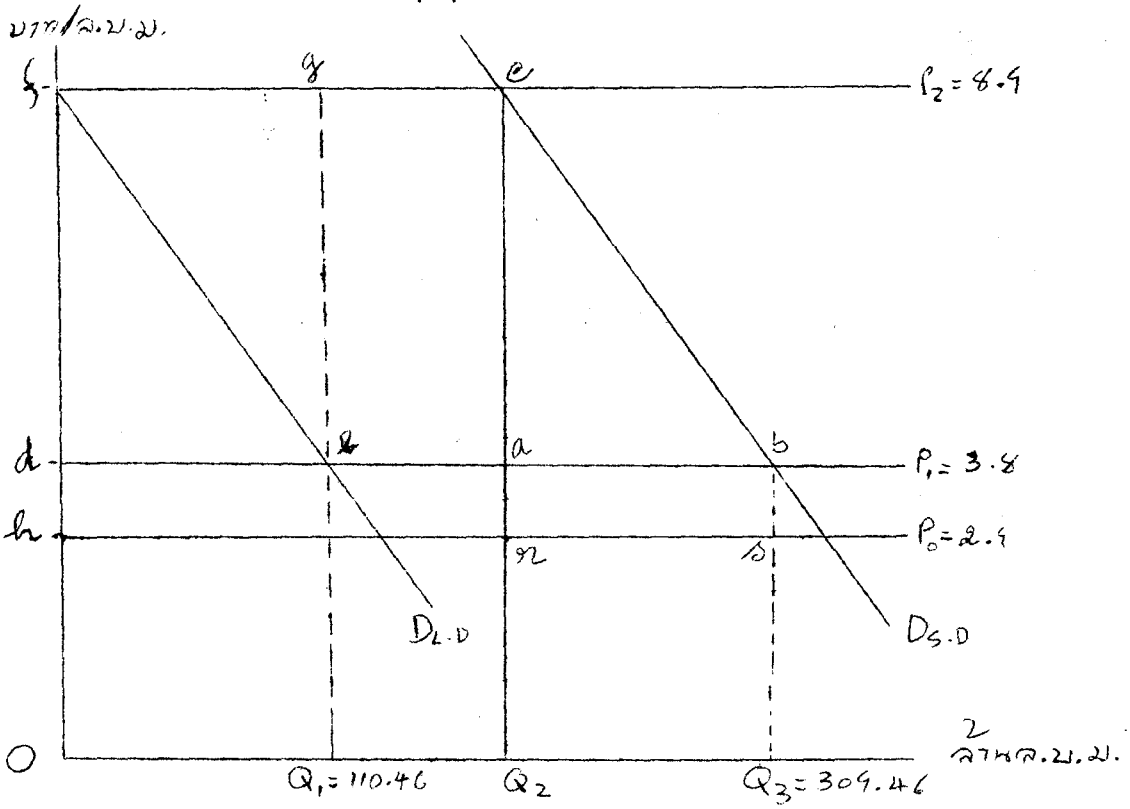
### การกำหนดราคา ล.บ.ม.ละ ๔ บาท




w.n. □ bdhs > w.n Δ abe.

ภาพที่ ๓

การกำหนดราคา ณ จุดดุลยภาพ ล.บ.ม.ละ ๓.๘๐ บาท




พ.ท. □ bdhs = พ.ท. △ abc

การกำหนดราคา ณ จุดดุลยภาพ (ดูภาพที่ ๓)

๑) สำหรับผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่า

ภายใต้ assumption ที่ว่า ความลาด ( slope ) ของ demand ทั้งของ $D_{LD}$ และ $D_{SD}$ เท่ากัน เราจะเห็นได้ว่า ถ้าเราลดราคาน้ำให้ต่ำลงมาจากลูกบาศก์เมตรละ ๔ บาทแล้ว ปริมาณการบริโภคน้ำทั้งจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่จะเพิ่มขึ้นในปริมาณที่เท่ากัน

ยิ่งลดราคาลงไปมาก รายได้ที่เราจะเก็บได้มากกว่าต้นทุน ๒.๔ บาท/ล.บ.ม. จากผู้บริโภคน้ำผลิตจากแหล่งเก่าก็จะยิ่งลดลง นั่นหมายความว่า พ.ท. □ dbsh จะยิ่งมีค่าลดลงนั่นเอง

ยิ่งลดราคาลงไปมาก พ.ท. △ abc จะยิ่งมีค่ามากยิ่งขึ้น

ณ จุดที่มูลค่า ๒ ตัวนี้เท่ากันเท่านั้น ราคานั้นจึงจะเป็นราคา ณ จุดดุลยภาพ

<u>ตัวอย่างการคำนวน</u>

สมมติให้ราคาน้ำ = ๓.๘๐ บาท/ล.บ.ม.

$\therefore \quad \frac{dp}{P} = \frac{๐.๒}{๔} = ๐.๐๕$

และสมมติต่อไปว่า $\varepsilon_D$ ที่จุด b = ๐.๗ */

$\therefore \quad \varepsilon_D = \frac{dQ}{Q} / \frac{dP}{P}$

$\therefore \quad ๐.๗ = \frac{dQ}{Q} / ๐.๐๕$

$\therefore \quad \frac{dQ}{Q} = ๐.๐๓๕$

การบริโภคจะเพิ่มขึ้นจาก ๒๙๙ ล้าน ล.บ.ม. = ๐.๐๓๕ (๒๙๙)

= ๑๐.๔๖

---

*/ เป็นค่าเฉลี่ยที่คำนวนจาก price elasticity of demand สำหรับผู้ใช้น้ำในเขตเทศบาลตามที่ปรากฏใน Table 12.5 ใน Appendix ของบทความของ Steve H. Hanke ในหนังสือ Public Price Products. op. cit. p. 298 - 299.

∴ ปริมาณการบริโภคน้ำจากแหล่งเก่าทั้งหมด = ๒๙๙ + ๑๐.๔๖ = ๓๐๙.๔๖

รายได้ที่เกินจากต้นทุนทั้งหมด = (๓.๘ − ๒.๙) × ๓๐๙.๔๖

= ๒๗๘.๑๕๑ ล้านบาท

พ.ท. △ abc = $\frac{1}{2}$ × ฐาน × สูง

= $\frac{1}{2}$ × ab × ac

= $\frac{1}{2}$ (๑๑๐.๔๖) × (๘.๙ − ๓.๘)

= ๒๘๑.๖๗

จะเห็นได้ว่า การตั้งราคาน้ำลูกบาศก์เมตรละ ๓.๘ บาทนั้น จะทำให้ พ.ท. □ dbsh ใกล้เคียงกับ พ.ท. △ abc มากยิ่งขึ้น

ผลจากการคำนวณโดยให้ราคาแตกต่างกันตั้งแต่ ๓.๕ จนถึง ๓.๘๕ จะได้ผลดังนี้

| ราคา/ลูกบาศก์เมตร | รายรับที่ได้เพิ่มกว่าต้นทุน (ล้านบาท) | Consumer Surplus (ล้านบาท) |
|---|---|---|
| ๓.๕ | ๑๙๕.๐๐ | ๓๔๐.๒ |
| ๓.๖ | ๒๒๓.๙๕ | ๓๒๐.๓๘๕ |
| ๓.๗ | ๒๕๑.๗๖ | ๓๐๐.๘๒ |
| ๓.๘ | ๒๗๘.๑๕๑ | ๓๘๑.๖๗ |
| ๓.๘๕ | ๒๙๑.๔๓๕ | ๒๗๑.๙๓ |

ซึ่งเราจะเห็นว่า ราคาระหว่าง ๓.๘๐ และ ๓.๘๕ จะเป็นราคา ณ จุดดุลยภาพ เพราะเป็นราคาที่จะทำให้รายรับที่ได้รับมากกว่าต้นทุนของการผลิตน้ำจากแหล่ง

เก่านั้นมีปริมาณเท่ากับมูลค่าของ Consumer surplus ที่ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่าได้รับ (พ.ท. △ abc)

๒) สำหรับผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่

ถ้าสมมติเราตั้งราคาน้ำ flat rate คือเท่ากับ ๓.๘๐ บาทต่อลูกบาศก์เมตรสำหรับผู้บริโภคน้ำทั้งจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่แล้ว ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่จะต้องรับผิดชอบดังต่อไปนี้คือ

ก) ต้องรับผิดชอบจ่ายค่า consumer surplus ซึ่งเท่ากับ △ def =๓๘๑.๖๗ ล้านบาท

ข) ต้องรับผิดชอบมูลค่าของพื้นที่ □ dejh ซึ่ง

= ๑๑๐.๔๖ × (๓.๘ − ๒.๔)

= ๑๑๐.๔๖ × ๐.๔

= ๔๔.๔๑๔ ล้านบาท

ซึ่งมูลค่าในข้อ ข) นั้น ผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่ต้องจ่ายอยู่แล้วในราคาลูกบาศก์เมตรละ ๓.๘๐ บาท แต่มูลค่า consumer surplus (๓๘๑.๖๗ ล้านบาท) นั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลควรหาทางเก็บจากผู้บริโภคน้ำจากแหล่งใหม่ให้ได้ปีละ ๓๘๑.๖๗ ล้านบาท โดยจะเรียกว่าเป็นค่าธรรมเนียมน้ำประปา หรือจะเรียกอะไรก็ได้สุดแล้วแต่จะพิจารณาเห็นสมควร

หรืออาจจะใช้วิธีบวกเข้าไปในราคาน้ำที่ผลิตจากแหล่งใหม่เพิ่มขึ้นก็ได้ แน่นอน การคำนวณหาระดับราคาที่จุดดุลยภาพอาจจะต้องทำกันใหม่ เพราะเมื่อราคาเพิ่มขึ้น การบริโภคน้ำที่ผลิตจากแหล่งใหม่ก็จะลดลงมา

## ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

(๑) การที่เรา assume ให้ LMC = LAC และเป็นเส้นนอนราบกับพื้นดินสำหรับการผลิตทั้งน้ำจากแหล่งใหม่และจากแหล่งเก่านั้น เท่ากับเรายอมรับว่า การผลิตน้ำทั้งจากสองแหล่งล้วนแล้วแต่อยู่ในระดับ optimum size ที่เป็น constant return to scale ทั้งสิ้น ซึ่ง assumption เช่นนี้อาจจะเป็นอันตรายเพราะอาจจะมีผู้อ่านตั้งข้อสงสัยได้ว่า การผลิตและจำหน่ายน้ำประปานั้นต้องใช้ fixed cost จำนวนมหาศาลในการวางท่อประปาชนิดต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อมีการขยายโรงกรองน้ำขึ้นมา ทำให้ปริมาณน้ำที่จะผลิตได้มีมากขึ้น average fixed cost ก็ควรจะต่ำลง แต่ปัญหานี้เราพอจะตอบได้ว่า แม้ AFC จะต่ำลงก็จริง ส่วนที่ต่ำลงนั้นอาจจะถูกชดเชยด้วย average variable cost ที่สูงขึ้น ซึ่งมันอาจจะสูงขึ้นเพราะความหย่อนประสิทธิภาพของการบริหารก็เป็นได้ จากฝีมือของการประปาฯ เท่าที่ผ่านมา มันก็น่าจะเป็นเช่นนั้นจริง ๆ

(๒) การที่เรา assume ให้ price elasticity of demand สำหรับ $D_{LD}$ มีมากกว่า price elasticity of demand สำหรับ $D_{SD}$ นั้น ได้มีนักเศรษฐศาสตร์ที่ชำนาญการในเรื่องนี้ ได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่า ผู้อยู่อาศัยที่อยู่ห่างไกลใจเมืองออกไปมักจะมีบริเวณบ้านมาก (เพราะราคาที่ดินถูกกว่า) การปลูกต้นไม้และหญ้าในบริเวณบ้านก็มีมากกว่า จึงมีความต้องการใช้น้ำมากกว่าและฟุ่มเฟือยมากกว่า */ ดังนั้นการตั้งราคาน้ำสำหรับผู้อยู่อาศัยไกลออกไปในราคาที่สูงขึ้นจะทำให้พวกเขาต้องใช้น้ำประหยัดมากขึ้น เป็นผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

---

*/ ดู Hanke, op. cit. p. 290 - 292.

(๓) ราคาน้ำเก่า = ๓.๘๐ และ ราคาน้ำใหม่ ≥ ๓.๘๐ บาท นั้น เป็นราคาเฉลี่ยเพียงเท่านั้น แต่การตั้งราคาควรจะตั้งเป็นอัตราก้าวหน้า ( progressive rate) ทั้งสำหรับผู้บริโภคน้ำจากแหล่งเก่าและแหล่งใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง แต่มิได้อยู่ในวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความชิ้นนี้

(๔) การคิดคำนวณทั้งหมดนี้เป็นการยอมรับเอาผลเสียที่เกิดจากการต่ำต้อยในประสิทธิภาพของการประปาฯ มาผลักภาระให้ผู้บริโภค ทั้งนี้มิใช่ว่าผู้เขียนจะไม่เห็นด้วยกับผู้อื่นที่เห็นว่า การประปานครหลวง ได้บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพต่ำกว่ามาตรฐานของโลก ซึ่งวัดได้จากเปอร์เซนต์น้ำที่ขายได้ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ จนถึงปี ๒๕๒๒ เปอร์เซนต์ดังกล่าวอยู่ระหว่าง ๔๔ % ถึง ๕๖ % เท่านั้น แสดงว่าน้ำที่ผลิตได้ทั้งหมด ได้สูญเสียไปถึงประมาณ ๕๐ % ในขณะที่มาตรฐานโลกอนุญาตให้สูญเสียได้ประมาณ ๒๐ % เท่านั้น แต่การประปาฯ ก็รู้สึกสำนึกตัวดีในเรื่องนี้จึงได้วางเป้าหมายเอาไว้ว่าจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อจะยกระดับการสูญเสียให้เหลือเพียง ๒๔ % ในปี ๒๕๒๘ การยกระดับการสูญเสียจาก ๔๔% ในปี ๒๕๒๒ ให้เป็น ๒๔ % ในปี ๒๕๒๘ นั้น กินเวลาทั้งสิ้น ๖ ปี ซึ่งถือได้ว่าไม่ได้ชักช้าไปมากนัก เพราะประเทศอื่น ๆ ก็คงจะไม่สามารถทำให้ดีไปกว่านี้ได้มากนัก ยกตัวอย่างเช่น ประเทศโคลัมเบีย ( columbia) สามารถลดอัตราการสูญเสียจาก ๔๐.๔ % ในปี ๑๙๖๘ ลงมาเป็น ๒๒.๓ % ในปี ๑๙๗๒ ๒/ ซึ่งใช้เวลาประมาณ ๕ ปี เช่นเดียวกัน ดังนั้นความด้อยประสิทธิภาพของการประปาฯ ถ้าจะถูกประนามก็ควรประนามในอดีตที่ผ่านมา แต่สำหรับอนาคตนั้น

---

๒/ Johannes F. Linn, Urban Public Finances in Developing Countries : A Case Study of Cartagena, Columbia, The World Bank, vol. II, Table 83, p. 241. 1975.

การประปาฯ ได้วางนโยบายไว้ถูกต้องตามสมควร อยู่ที่ว่าการประปาฯ สามารถจะปฏิบัติได้ตามแผนที่วางไว้หรือไม่ เราต้องรอดูกันต่อไป

(๕) น่าสังเกตุว่า การประปาฯ แห่งเมืองบอมเบย์ ( Bombay ) ประเทศอินเดียนั้น ได้ตั้งราคาค่าน้ำประปาของตนแก่อุตสาหกรรมสูงกว่าผู้บริโภคที่ใช้น้ำในครัวเรือนเป็นจำนวนมาก กล่าวคือเก็บแก่ผู้บริโภคครัวเรือนลูกบาศก์เมตรละ ๒.๕๐ รูปี และเก็บแก่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ลูกบาศก์เมตรละ ๘ รูปี ๑/ ซึ่งถ้าคิดเป็นเงินไทย ผู้บริโภคครัวเรือนอินเดียจะจ่ายค่าน้ำประปาลูกบาศก์เมตรละ ๗.๓๕ บาท และอุตสาหกรรมต้องจ่ายลูกบาศก์เมตรละ ๒๓.๕ บาท (คิดจากอัตราแลกเปลี่ยนทางการปี ๒๕๑๖ – ๑๗ ในอัตรา ๖.๘ รูปีต่อ ๒๐ บาท) ซึ่งอย่างน้อยจะทำให้เรามั่นใจได้ว่า ถ้าเราจะต้องตั้งราคาน้ำประปาแก่ผู้บริโภคในครัวเรือน ในอัตราระหว่าง ๔–๖ บาทต่อลูกบาศก์เมตรละ ก็หาใช่เป็นอัตราที่สูงเกินไปชนิดที่ประเทศอื่น ๆ ที่จนกว่าเราเขาจะไม่กระทำกัน

(๖) ผลการวิจัยวิเคราะห์ทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ต้องการชี้ทิศทางของนโยบาย ( direction of policy) ให้เห็นว่า การสร้างความยุติ–ธรรมระหว่างผู้บริโภคที่แตกต่างกันในทฤษฎีทุนนิยม ( capitalism ) นั้นเขาทำกันอย่างไร มีเหตุผลเช่นไร ความหมายของคำว่า "ยุติธรรม" คืออะไร และวิธีการตั้งราคาเพื่อก่อให้เกิดผลทางด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาตินั้น เขามีเหตุผลอย่างไรและทำกันอย่างไร

---

๑/ The World Bank, Urban Public Finances in Developing countries : A Case Study of Metropolitan Bombay, Prepared by Urban and Regional Economic Division Development Economics Department, August 1976.

ใครจะนำไปใช้หรือไม่นั้น มิใช่หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เขียนที่วิจัยวิเคราะห์ขึ้นในฐานะนักวิชาการเพียงเท่านั้น.

.....

Appendix

- ๓๕ - การประปานครหลวง

งบกำไรขาดทุน

| สิ้นสุด ๓๐ กันยายน | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ | ๒๕๒๖ | ๒๕๒๗ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| สถิติ | | | | | | | | | | | | |
| กำลังผลิต (ล้าน ลบ. เมตร) | ๔๔๑ | ๔๔๖ | ๔๔๐ | ๔๓๑ | ๔๓๗ | ๔๔๐ | ๗๗๔ | ๗๕๕ | ๗๔๐ | ๘๔๒ | ๘๗๖ | ๘๖๒ |
| ความต้องการน้ำสูงสุดต่อวัน (ooo ลบ.เมตร) | ๑,๖๑๐ | ๑,๖๕๑ | ๑,๗๖๗ | ๑,๗๔๑ | ๑,๘๔๖ | ๑,๙๒๖ | ๑,๕๐๔ | ๒,๐๗๓ | ๒,๑๓๘ | ๒,๒๑๒ | ๒,๓๘๑ | ๒,๕๕๒ |
| ความต้องการน้ำโดยเฉลี่ย (ล้าน ลบ. เมตร) | ๔๗๐ | ๔๘๒ | ๕๑๖ | ๕๒๓ | ๕๓๔ | ๕๖๒ | ๕๗๑ | ๖๐๖ | ๖๒๔ | ๖๔๖ | ๖๔๕ | ๗๔๕ |
| ปริมาณน้ำผลิตประจำปี (ล้าน ลบ. เมตร) | ๔๔๑ | ๔๔๖ | ๔๔๐ | ๔๓๑ | ๔๒๔ | ๔๔๐ | ๕๗๑ | ๖๐๖ | ๖๒๔ | ๖๔๖ | ๖๔๕ | ๗๔๕ |
| ปริมาณน้ำขาย (ล้าน ลบ. เมตร) | ๑๙๔ | ๒๒๑ | ๒๒๕ | ๒๑๒ | ๒๓๓ | ๒๗๔ | ๓๓๗ | ๓๘๒ | ๔๐๘ | ๔๕๔ | ๕๑๔ | ๕๖๖ |
| % น้ำขายได้ (ล้าน ลบ. เมตร) | ๔๔ | ๕๐ | ๕๑ | ๔๔ | ๕๔ | ๕๖ | ๕๔ | ๖๓ | ๖๗ | ๗๑ | ๗๔ | ๗๖ |
| จำนวนผู้ใช้น้ำโดยเฉลี่ย (ooo) | ๒๗๗ | ๒๙๐ | ๓๐๔ | ๓๑๓ | ๓๒๔ | ๓๕๔ | ๓๘๖ | ๔๒๓ | ๔๕๐ | ๔๗๕ | ๕๐๘ | ๕๔๒ |
| ผู้ใช้น้ำรายใหม่ (ooo) | ๑๔ | ๑๕ | ๑๙ | ๑๙ | ๑๗ | ๓๑ | ๓๘ | ๓๙ | ๒๐ | ๓๒ | ๓๔ | ๓๔ |
| ราคาน้ำขายต่อ ลบ. เมตร | ๑.๒๗ | ๑.๒๙ | ๑.๓๖ | ๑.๔๓ | ๑.๕๐ | ๔.๐๐ | ๔.๐๐ | ๔.๐๐ | ๔.๐๐ | ๔.๐๐ | ๔.๕๐ | ๔.๕๐ |
| | | | | | | | | | | | | (ล้านบาท) |
| รายได้จากการดำเนินงาน | | | | | | | | | | | | |
| รายได้ค่าน้ำ | ๒๔๖ | ๓๔๗ | ๓๐๖ | ๓๐๕ | ๓๔๙ | ๕๘๑ | ๑,๓๔๘ | ๑,๕๒๘ | ๑,๖๗๒ | ๑,๐๓๖ | ๒,๓๑๓ | ๒,๕๔๗ |
| ค่ารักษามาตร | — | — | ๖ | ๑๒ | ๑๒ | ๑๕ | ๓๑ | ๓๔ | ๓๖ | ๓๘ | ๔๑ | ๔๓ |
| | ๒๔๖ | ๓๔๗ | ๓๑๒ | ๓๑๗ | ๓๖๑ | ๕๙๖ | ๑,๓๗๙ | ๑,๕๖๒ | ๑,๗๐๘ | ๑,๘๗๔ | ๒,๓๕๔ | ๒,๕๔๐ |
| หัก สำรองหนี้สูญ | ๒๕ | ๑๒ | ๘ | ๘ | ๑๓ | ๒๔ | ๕๕ | ๖๒ | ๖๘ | ๗๕ | ๙๔ | ๑๐๔ |

| สิ้นสุด ๓๐ กันยายน | ๑๙๗๓ | ๑๙๗๔ | ๑๙๗๕ | ๑๙๗๖ | ๑๙๗๗ | ๑๙๗๘ | ๑๙๗๙ | ๑๙๘๐ | ๑๙๘๑ | ๑๙๘๒ | ๑๙๘๓ | ๑๙๘๔ | ๑๙๘๕ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ | ๒๕๒๖ | ๒๕๒๗ | ๒๕๒๘ |
| | ๒๓๑ | ๓๓๕ | ๓๐๔ | ๓๐๙ | ๓๙๘ | ๓๕๙ | ๕๗๒ | ๑,๓๒๔ | ๑,๕๐๐ | ๑,๖๔๐ | ๑,๗๔๙ | ๒,๒๖๐ | ๒,๔๘๖ |
| รายได้ชดเชยค่าน้ำจากรัฐบาล | — | — | — | ๓๐ | ๓๐ | ๓๐ | ๒๙๐ | — | — | — | — | — | — |
| ค่าธรรมเนียมท่อจ่ายน้ำ | — | — | ๑๑ | ๑๑ | ๑๒ | ๑๕ | ๒๒ | ๒๗ | ๒๗ | ๑๔ | ๒๒ | ๒๔ | ๒๔ |
| รายได้ค่าบริการต่อท่อและอุปกรณ์ | ๑๐ | ๒๔ | ๒๗ | ๒๖ | ๒๙ | ๔๔ | ๗๕ | ๑๐๖ | ๑๒๕ | ๗๔ | ๑๓๗ | ๑๖๐ | ๑๙๓ |
| รายได้เบ็ดเตล็ด | ๖ | ๕ | ๑ | ๑ | ๒ | ๖ | ๑ | ๑ | ๑ | ๑ | ๑ | ๑ | ๑ |
| รวม รายได้จากการดำเนินงาน | ๒๓๗ | ๓๖๔ | ๓๔๓ | ๓๗๙ | ๔๒๑ | ๔๕๔ | ๕๖๐ | ๑,๔๕๘ | ๑,๖๕๓ | ๑,๗๒๙ | ๑,๙๕๙ | ๒,๑๕๓ | ๒,๗๐๔ |
| ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน | | | | | | | | | | | | | |
| เงินเดือน | ๗๖ | ๑๑๑ | ๑๕๐ | ๑๗๔ | ๑๘๖ | ๒๒๖ | ๒๙๔ | ๓๓๓ | ๓๖๓ | ๓๙๒ | ๔๒๔ | ๔๕๗ | ๔๙๓ |
| ค่าวัสดุเคมีภัณฑ์ | ๓๑ | ๒๑ | ๒๘ | ๒๘ | ๓๙ | ๓๓ | ๓๓ | ๕๒ | ๖๑ | ๖๙ | ๗๕ | ๘๙ | ๑๐๔ |
| ค่าไฟฟ้า | ๓๘ | ๕๑ | ๖๕ | ๖๖ | ๗๒ | ๙๖ | ๑๑๐ | ๑๓๗ | ๑๕๕ | ๑๗๑ | ๑๙๐ | ๒๑๘ | ๒๕๐ |
| ค่าเชื้อเพลิง | ๒ | ๕ | ๖ | ๕ | ๖ | ๘ | ๙ | ๑๐ | ๑๑ | ๑๒ | ๑๓ | ๑๔ | ๑๕ |
| ค่าวัสดุ | ๒๑ | ๓๕ | ๕๕ | ๕๐ | ๔๘ | ๖๕ | ๗๓ | ๑๙๙ | ๒๐๕ | ๑๘๘ | ๓๑๓ | ๓๒๓ | ๓๓๔ |
| ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น ๆ | ๕ | ๘ | ๑๑ | ๑๒ | ๑๘ | ๒๔ | ๒๔ | ๒๕ | ๒๗ | ๒๙ | ๓๑ | ๓๓ | ๓๖ |
| สำรองราคา – ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน ๘ % | — | — | — | — | — | — | ๔๓ | ๖๐ | ๖๖ | ๖๙ | ๘๔ | ๙๑ | ๙๘ |
| รวม | ๑๗๓ | ๒๓๑ | ๓๑๓ | ๓๓๕ | ๓๖๙ | ๔๕๒ | ๕๘๖ | ๘๑๖ | ๘๘๘ | ๙๓๐ | ๑,๑๓๐ | ๑,๒๒๕ | ๑,๓๒๖ |
| หัก ค่าใช้จ่ายที่เข้ารายจ่ายทุน | ๔ | ๕ | ๘ | ๑๒ | ๑๖ | ๑๙ | ๕๖ | ๒๓ | ๑๘ | ๒๐ | ๑๘ | ๙ | ๑๑ |
| รวม ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน | ๑๖๙ | ๒๒๖ | ๓๐๕ | ๓๒๓ | ๓๕๓ | ๔๓๓ | ๕๓๐ | ๗๙๓ | ๘๗๐ | ๙๑๐ | ๑,๑๑๒ | ๑,๒๑๖ | ๑,๓๑๕ |

| สิ้นสุด ๓๐ กันยายน | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ | ๒๕๒๖ | ๒๕๒๗ | ๒๕๒๘ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| กำไรเบื้องต้น | ๖๘ | ๑๓๘ | ๓๘ | ๕๔ | ๖๘ | ๒๑ | ๔๓๐ | ๖๖๕ | ๗๘๓ | ๘๑๙ | ๘๔๗ | ๑,๒๓๗ | ๑,๓๘๙ |
| หัก ค่าเสื่อมราคาและรายจ่ายตัดจ่าย | ๖๑ | ๗๐ | ๗๘ | ๘๓ | ๙๑ | ๙๙ | ๑๔๔ | ๔๔๖ | ๔๕๘ | ๔๖๔ | ๗๔๖ | ๗๕๖ | ๗๖๖ |
| กำไร (ขาดทุน) เบื้องต้นก่อนหักดอกเบี้ย | ๗ | ๖๘ | (๔๐) | (๒๙) | (๒๓) | (๗๓) | ๒๘๑ | ๒๑๙ | ๓๒๕ | ๓๕๐ | ๑๐๑ | ๔๘๑ | ๖๒๓ |
| หัก ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจ่าย | (๑) | ๔ | ๑๘ | ๑๙ | ๒๖ | ๑๙ | ๓๖ | ๓๒๙ | ๓๘๖ | ๓๖๐ | ๓๒๔ | ๕๒๙ | ๔๘๖ |
| บวก รายได้รายจ่ายเบ็ดเตล็ดที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงาน | — | — | ๒๒ | ๑๐ | ๓๐ | ๒๘ | ๕ | ๕ | ๕ | ๕ | ๕ | ๕ | ๕ |
| กำไร (ขาดทุน) สุทธิ | ๘ | ๖๔ | (๔๖) | (๓๘) | (๑๙) | (๖๔) | ๒๕๐ | (๑๐๕) | (๕๖) | (๕) | (๒๑๘) | (๔๓) | ๑๔๒ |
| อัตราตอบแทน (%) | — | — | — | — | — | — | ๑๘.๓ | ๕.๒ | ๔.๘ | ๕.๕ | ๑.๒ | ๔.๕ | ๖.๒ |

ฝ่ายการบัญชีและการเงิน

๒๖ มกราคม ๒๕๒๒

หมายเหตุ : ในปี 2522 เฉพาะเดือนมกราคม – ตุลาคม

ถ้าเราจะวิเคราะห์ตามการเคลื่อนไหวของราคา (ทั้ง CPI และ WPI) ของสินค้าบางประเภท โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มแล้ว จะพบว่า series ของ

# การวิเคราะห์ระดับราคาและผลกระทบต่อการผลิต

ดร.จุมภฏ สุวพร

นับตั้งแต่ปี 2513 เป็นต้นมา ราคาสินค้าต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ถ้าเปรียบเทียบกับระยะเวลาก่อนหน้านี้ เช่น ในหมวดอาหาร อัตราการเพิ่มขึ้นของราคา (CPI) สูงถึงร้อยละ 10 ระหว่างปี 2513 – 2516 ถึงแม้จะลดลงมาบ้างแต่ในระยะ 2 ปีที่ผ่านมากลับสูงขึ้นไปอีก ดังตัวเลขอัตราการเพิ่มที่คำนวณไว้ในตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1

Growth Rates ของ (CPI) แยกตามประเภทสินค้า (%)

| ประเภทของสินค้า | 2513–2516 | 2517–2520 | 2521–2522 |
|---|---|---|---|
| รวมทุกประเภท | 6.7 | 5.4 | 15.5 |
| อาหาร | 10.0 | 6.0 | 18.1 |
| เครื่องนุ่งห่ม | 8.0 | 5.0 | 20.5 |
| การตรวจรักษา | 3.0 | 3.7 | 9.5 |
| เคหะสถาน | 4.0 | 4.5 | 14.1 |
| บริการขนส่ง | 2.0 | 9.0 | 24.4 |
| การบันเทิงและการศึกษา | 4.0 | 9.6 | 16.1 |
| ยาสูบและเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ | 0.7 | 4.9 | 4.2 |

หมายเหตุ : ในปี 2522 เฉพาะเดือนมกราคม – ตุลาคม

ถ้าเราจะวิเคราะห์ตามการเคลื่อนไหวของราคา (ทั้ง CPI และ WPI) ของสินค้าบางประเภท โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มแล้ว จะพบว่า series ของ

การเคลื่อนไหวของราคาสินค้าทั้ง 2 ระดับ ( CPI และ WPI) ค่อนข้างจะแตกต่างกันอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นสินค้าประเภทเดียวกันก็ตาม เช่น ประเภทข้าว แป้ง และผลิตภัณฑ์จากแป้ง หรือเครื่องเรือนและเครื่องใช้ในบ้าน ดังที่แสดงไว้ในกราฟถัดไป

ดังนั้น หัวข้อในเรื่องของระดับราคา จึงน่าจะเลือกวิเคราะห์แยกกันระหว่างราคา WPI และ CPI เพราะ CPI เป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความกินดีอยู่ดีของประชาชนโดยตรง ประชาชนต้องใช้บริโภคในชีวิตประจำวัน ในขณะที่ WPI เป็นสินค้าที่ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ และเป็นสินค้าทดแทนสินค้าสั่งเข้า จึงถือได้ว่าเป็นสินค้าทั่ว ๆ ไปในตลาด ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ สินค้าอุตสาหกรรมนั่นเอง จึงมีลักษณะแตกต่างออกไปจากสินค้าใน CPI ดังนั้น การเคลื่อนไหวทางระดับราคาของทั้งสอง series จึงไม่สู้จะสัมพันธ์กันอย่างที่เราคาดไว้ (ดูจาก price movement ของกราฟที่ 1, 2, 3 และ 4)

ในที่นี้จะเลือกประเด็นหลักที่จะวิเคราะห์ในเรื่องของ<u>ระดับราคาทั่ว ๆ ไป</u> ( price level) ไว้ 2 ประเด็น คือ

ก. ได้เกิดภาวะราคาขึ้น ( Inflation) จริงหรือไม่

ข. ถ้าเกิดภาวะราคาขึ้นเช่นนี้แล้ว อะไรเป็นสาเหตุ

หลังจากนั้นก็จะวิเคราะห์ต่อไปถึงระดับราคาในลักษณะของ micro analysis คือ ผลกระทบที่มีต่อหน่วยผลิตต่าง ๆ

## ตอนที่ 1 *

ก. ภาวะราคาขึ้น (Inflation)

ถ้าพิจารณาระดับของราคาย้อนหลังไปตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา คือ จาก พ.ศ.2495 จนถึง 2514 จะพบว่าระดับของราคาแต่เดิมมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก คือ อยู่ระหว่าง 2 – 3 % ต่อปี มาจนถึงปี 2515 – 2519 ระดับของราคาได้สูงขึ้นถึง 10 % ต่อปี ซึ่งนับว่าสูงมากกว่าเดิมจนเป็นที่น่าสังเกตยิ่งมาในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา ระดับของราคาสินค้าก็เพิ่มขึ้นต่อไปอีก โดยเฉพาะในปีที่แล้ว ระดับของราคาได้เพิ่มขึ้นถึง 13 % ซึ่งนับว่าสูงที่สุดเท่าที่เคยมีมา แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาแยกเป็นประเภทของสินค้าแล้วรายการที่มีอัตราการเพิ่มมากที่สุดก็คือ บริการขนส่ง (24.4 %) และปิโตรเลี่ยม (54.4 %) ส่วนประเภทของสินค้าที่เพิ่มน้อยที่สุดก็คือ ยาสูบและเครื่องดื่ม (4.2 %) กับสินค้าเบ็ดเตล็ด (–1.3 %) ดังที่ได้คำนวณไว้ในตารางที่ 1 และที่ 2 โดยใช้วิธีการคำนวณหาอัตราการเพิ่มแบบ exponential

ข. สาเหตุราคาสินค้าแพง

สาเหตุที่ทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้นอย่างผิดปรกติในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา นอกไปจากเรื่องความไม่แน่นอนในเศรษฐกิจโลก และเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ก็ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก คือ

---

* แห่งความคิดในตอนนี้มาจาก "นโยบายราคาของรัฐบาล" โดย อาจารย์ไพฑูรย์ สายสว่าง, อาจารย์จุมภฏ สุวพร และอาจารย์ภิรมย์ จันถาวร ในเอกสารหมายเลข 21 เอกสารประกอบสัมนาของคณะเศรษฐศาสตร์ มธ. ก.พ. 21

ตารางที่ 2

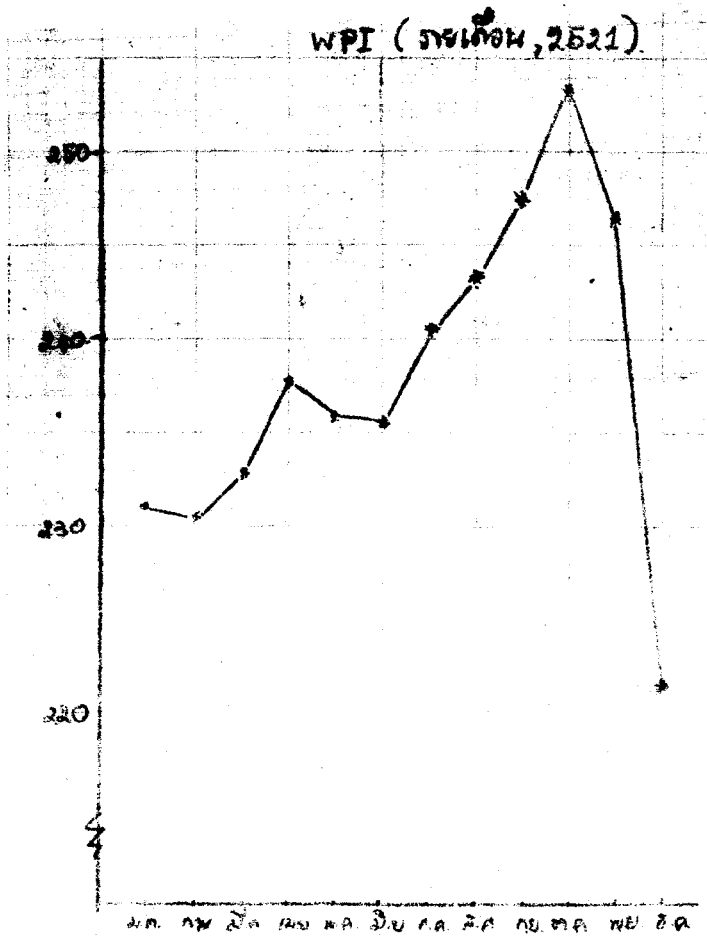
Growth rates ของ WPI แยกตามหมวดสินค้าภายในประเทศ

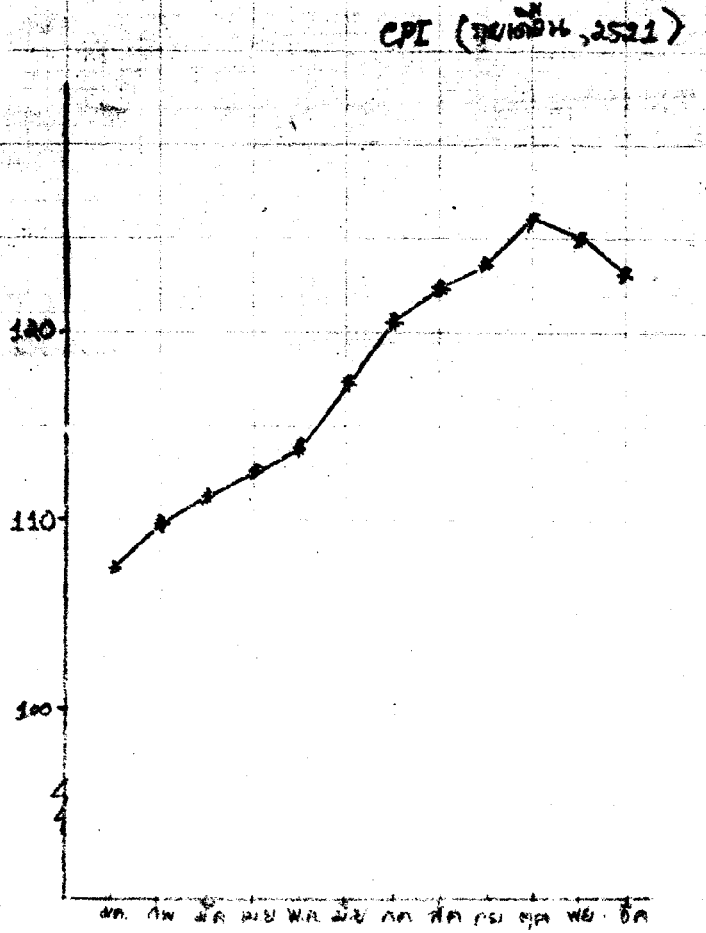
| หมวดสินค้า | 2513-2516 | 2517-2520 | 2521-2522 |
|---|---|---|---|
| รวมทุกประเภท | 10.2 | 4.8 | 21.0 |
| อาหาร | 13.6 | 8.2 | 12.9 |
| เครื่องดื่ม | 3.0 | 4.7 | 10.4 |
| สิ่งทอ | 1.4 | 1.5 | 19.4 |
| ก่อสร้าง | 6.0 | 5.8 | 19.6 |
| เคมี | 7.5 | -2.7 | 13.6 |
| ปิโตรเลียม | 5.5 | 4.4 | 54.4 |
| กระดาษ | 3.2 | -7.2 | 17.7 |
| หนังสัตว์ | 18.0 | 1.1 | 42.9 |
| ยาง | 17.3 | 5.8 | 30.6 |
| บริภัณฑ์ขนส่ง | 8.6 | 6.7 | 8.5 |
| เครื่องจักร | 6.3 | 8.4 | 12.6 |
| เบ็ดเตล็ด | 8.4 | 9.9 | -1.3 |

หมายเหตุ : เฉพาะเดือน มกราคม - ตุลาคม

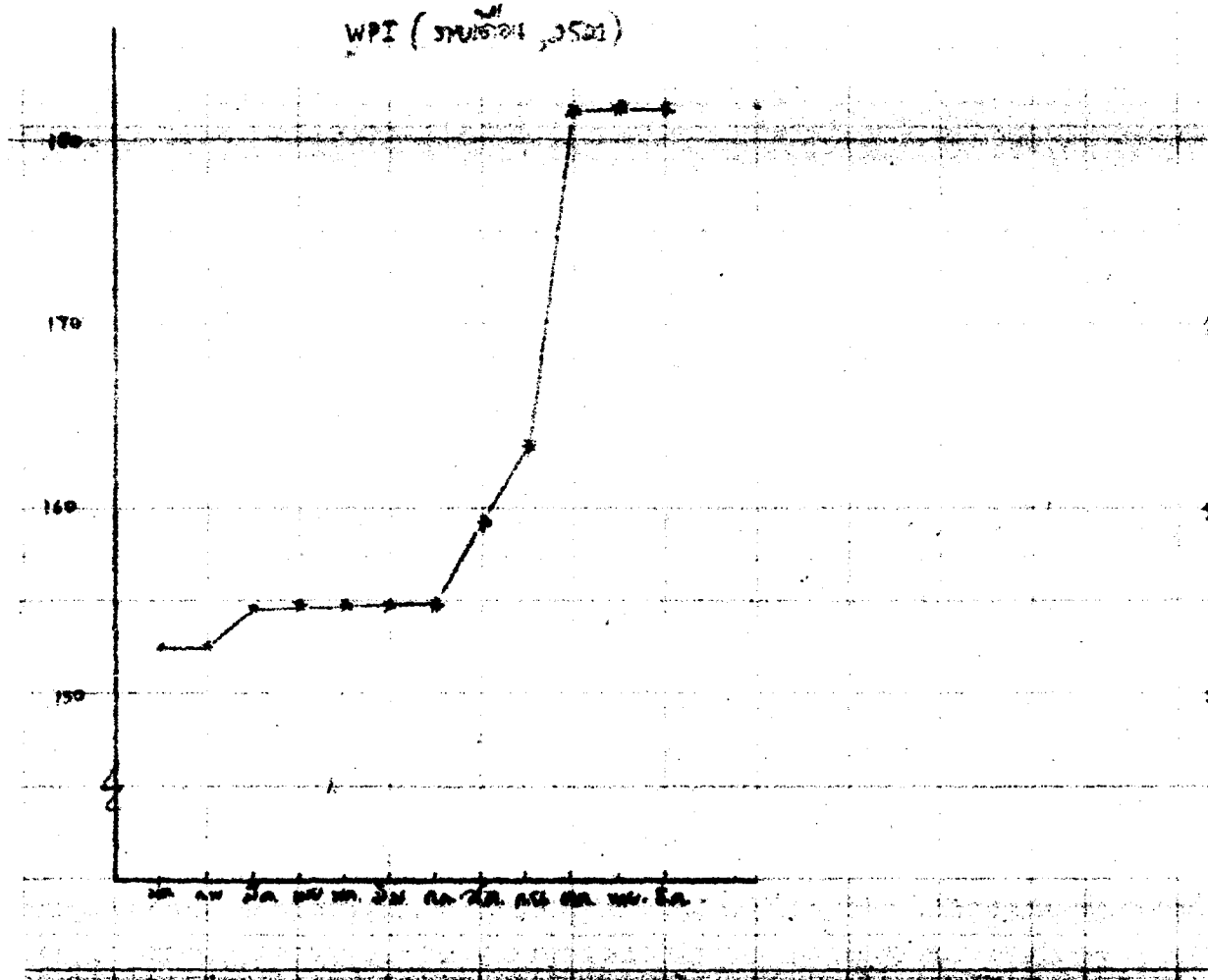
กราฟที่ ๑

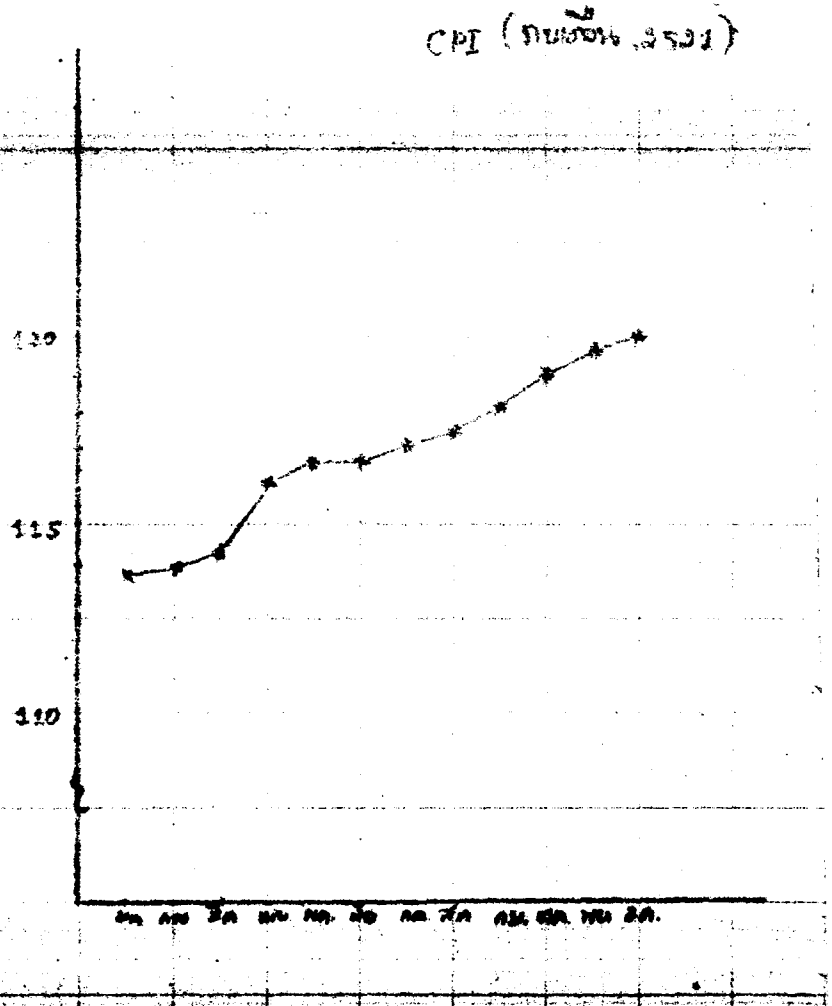
ข้าว แป้ง และผลิตภัณฑ์จากแป้ง



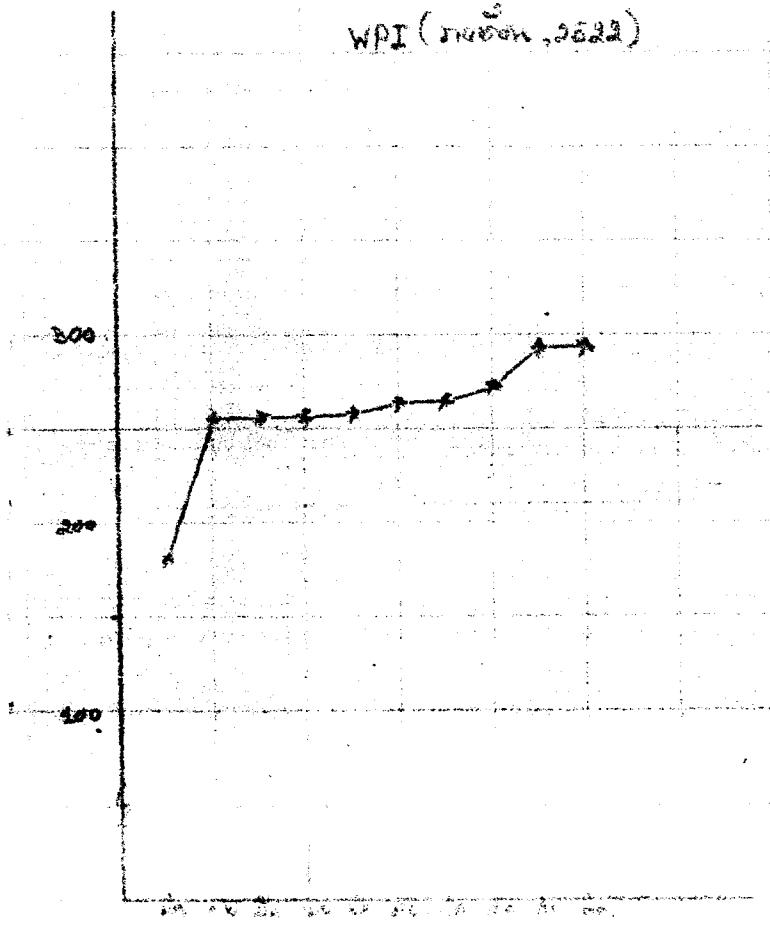
## Furniture & Household equipment

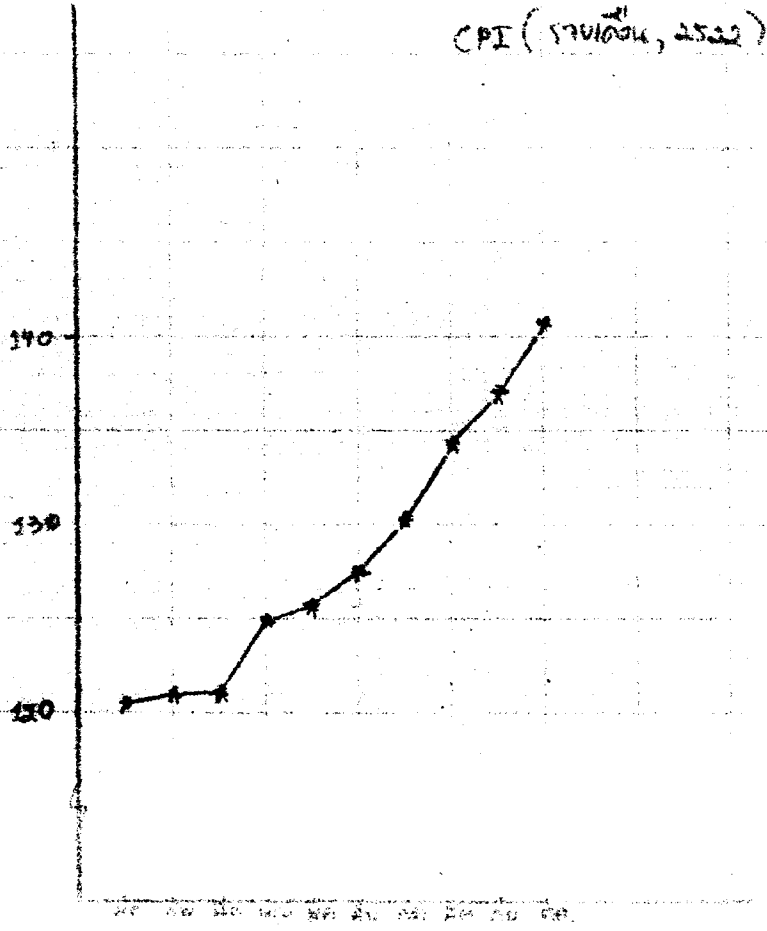


กราฟที่ ๔

Furniture & Household equipment



1. ราคาสินค้าส่งออก

ที่สำคัญได้แก่ ราคาข้าวที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตามอุปสงค์ในตลาดโลก และอุปทานภายในประเทศ ในปี 2522 ราคาข้าวในตลาดโลกกลับจากราคา F.O.B. อยู่ในระดับที่ยังไม่สูงเท่ากับราคา ในปี พ.ศ. 2517 แต่ปริมาณที่ส่งออก นับว่าสูงมาก คือ มีข้าวส่งออกถึง 2.7 ล้านตัน ดังนั้นในปี 2523 ปัญหาสำคัญก็คือ การกำหนดปริมาณส่งออก ที่จะต้องพิจารณาให้เหมาะสม สำหรับสินค้าอื่น ๆ ถ้าดูจากดัชนีราคาขายส่ง (WPI) จะพบว่า อัตราการเพิ่มของราคาสินค้าเหล่านี้อยู่ในระดับที่สูงเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะ 2 ปีที่ผ่านมา ดังที่ได้คำนวณไว้ในตารางต่อไปนี้ :

ตารางที่ 3

Growth Rates ของ WPI (Exported commodities)

| | 2513–2516 | 2517–2520 | 2521–2522 |
|---|---|---|---|
| พืชผลเกษตร | 11.4 | 0.8 | 15.4 |
| ผลิตภัณฑ์อาหาร | 18.4 | 1.7 | 15.8 |
| สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ | 10.7 | 6.1 | 12.3 |

หมายเหตุ : ในปี 2522 เฉพาะเดือน มกราคม – ตุลาคม

2. ราคาสินค้าเข้า

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ราคาสินค้าที่สั่งเข้ามาจะเป็นในรูปของวัตถุดิบหรือสินค้าสำเร็จรูปก็ตาม ได้มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ราคาของน้ำมันดิบ สำหรับสินค้าอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน โดยพิจารณาได้จากตารางที่ 4

ตารางที่ 4

Growth rate ของ WPI (Imported commodities)

| ประเภทสินค้า | 2513–2516 | 2517–2520 | 2521–2522 |
|---|---|---|---|
| วัตถุก่อสร้าง | 20.2 | –1.9 | 12.1 |
| เคมี | 12.1 | –2.4 | 12.8 |
| กระดาษ | 11.8 | 1.9 | 28.5 |
| บริภัณฑ์ขนส่ง | 12.6 | 5.1 | 13.2 |
| เครื่องจักรกล | 7.7 | 8.9 | 4.9 |

หมายเหตุ : ในปี 2522 เฉพาะเดือน มกราคม – ตุลาคม

อัตราการเพิ่มของราคาสินค้าเหล่านี้ ถ้านำมาเปรียบเทียบกับสินค้าประเภทเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ (ดูจากตารางที่ 2) จะพบว่า ส่วนใหญ่แล้ว ราคาสินค้าเข้าในส่วนที่เป็นวัตถุดิบจะมีแนวโน้มผลักดันให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้น ( CPI และ WPI) สำหรับสินค้าขาเข้าประเภทอื่น ๆ ก็ขึ้นกับนโยบายของรัฐบาล (เช่นนโยบายควบคุมราคา)

3. นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาล

รัฐบาลได้ช่วยอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบในลักษณะของการตั้งกำแพงภาษีให้สูง เพื่อป้องกันการแข่งขันจากภายนอก ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ราคาภายในสูงกว่าราคาตลาดโลกก็ได้ นอกจากนี้ การที่รัฐได้อุดหนุนโดยปกป้องตลาดให้กับอุตสาหกรรมเหล่านี้ (เช่น เหล็กเส้น สิ่งทอ ประกอบรถยนต์ เคมีภัณฑ์ ฯลฯ) ก็ทำให้อำนาจการขายสินค้าเหล่านี้อยู่ในมือของโรงงาน เมื่อมีการเคลื่อนไหว

ในระดับราคาทั่วไป โรงงานเหล่านี้ก็จะไปเพิ่มราคากับผู้ขายคือผู้ขายส่งในระดับต่าง ๆ เป็นทอด ๆ ไป เมื่อถึงมือพ่อค้ารายย่อยก็ทำให้ไม่มีทางเลือก นอกจากจะผลักภาระให้ผู้บริโภค โดยการเพิ่มราคาขายปลีกในที่สุด

4. ระบบการค้าภายในประเทศ

ระบบการค้าในสภาพปกติแล้ว จะมีการแข่งขันกันพอสมควร ราคาที่ตั้งไว้ก็เป็น cost - plus แต่เมื่อใดที่เกิดจากกาดการณ์ในด้านของการเปลี่ยนแปลงในระดับราคา หรือ supply แล้วก็จะเกิดภาวะการณ์กักตุนสินค้าไว้เก็งกำไร และถ้าหากว่าแนวโน้มของระดับราคาจะสูงขึ้นแน่ ๆ ในเร็ววันก็จะมีการกว้านซื้อสินค้าไว้เก็งกำไรให้มาก ๆ เช่น ซีเมนต์ เหล็กเส้น กระดาษ ฯลฯ

5. รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาแบบออมชอม

ในด้านของนโยบายราคา รัฐบาลแสดงความตั้งใจที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยการควบคุมราคาสินค้า เพราะรัฐบาลมีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร โดยให้กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจตั้งราคาสินค้าขั้นสูงและควบคุมปริมาณและคิดตามต้นทุนได้ ซึ่งในขณะนี้มีถึง 36 รายการ แต่ในการกำหนดราคารัฐบาลก็ต้องพิจารณาว่าราคาที่กำหนดนั้น เป็นราคาซึ่งผู้ผลิตและผู้ขายมีกำไร มิฉนั้นแล้ว ผู้ผลิตก็จะหยุดการผลิต ทำให้สินค้าขาดตลาดและเกิดการกักตุนขึ้นได้ และราคาในตลาดมืดก็จะสูงมากขึ้นไปอีก อันเป็นผลเสียต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน

## ตอนที่ 2

ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของ ภาวะราคาขึ้นที่เกิดจากต้นทุนการผลิต (Cost Inflation) ของภาคอุตสาหกรรมนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะของ

เทคโนโลยี่ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นด้วย สำหรับระยะเวลา 1 ปี ที่ผ่านมาในทางเศรษฐศาสตร์ อาจจะสมมติว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในเทคโนโลยี่ หรือเทคนิคของการผลิต ตลอดจนภาวะการแข่งขันกันในตลาดก็ยังคงมีอยู่ตามปกติ เฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น สิ่งทอ ดังนั้นการวิเคราะห์ภาวะ cost inflation จะเริ่มจากการใช้สมการในการผลิตเป็นหลัก โดยเพิ่ม variable ที่เป็นเงินสดหมุนเวียน (ในลักษณะของ advances) ของหน่วยผลิต ทำให้สมการในการผลิตมีลักษณะดังนี้

$$Y = F(K, L, R, \frac{M}{P})$$

โดยที่ K = เครื่องจักร

L = แรงงาน

R = วัตถุดิบ

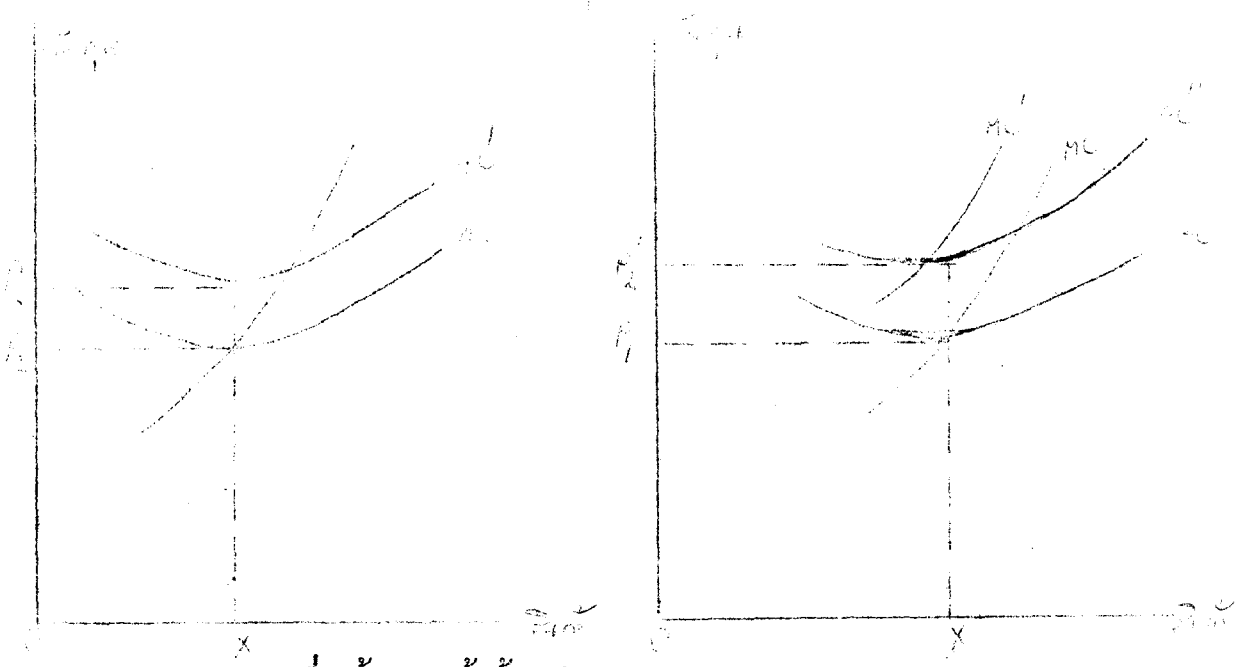
$\frac{M}{P}$ = real cash balances

ถ้าจัด variables ทางขวามือของสมการข้างบนเป็น 2 กลุ่ม คือ primary inputs (ทุนและแรงงาน) กับ secondary inputs (วัตถุดิบและเงินทุนหมุนเวียน) ภาวะราคาขึ้นที่เกิดมาจากต้นทุนในการผลิตจะแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

ก. ส่วนที่มาจาก primary inputs คือ ค่าจ้างแรงงาน ค่าสวัสดิการ และอัตรา discounted rate ที่จะใช้กับโครงสร้างของการลงทุน ตลอดจนถึงการปรับราคาของเครื่องจักร

ข. ส่วนที่มาจาก secondary inputs คือ ราคาวัตถุดิบที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งความจำเป็นต้องเพิ่มเงินสดที่ต้องจ่ายไปก่อนในทุกครั้งที่มีการผลิต

จากข้อ ก. และ ข. ลักษณะการเพิ่มของต้นทุนในการผลิต ณ แต่ละหน่วยผลิต สามารถจะแสดงได้เป็นการเลื่อนขึ้นของเส้นต้นทุน ( shift) ดังรูปที่ 1 และ 2



การเลื่อนขึ้นของเส้นต้นทุนในการผลิตแบบ Unparallel shift (ค) จัดว่าเป็นกรณีที่สมควรจะพิจารณาในการวางนโยบายราคา (เพราะ $P_2' > P_2$) เมื่อเป็นเช่นนี้สิ่งที่จะวิเคราะห์ก็คือ เพราะเหตุใดจึงเกิดการเลื่อนขึ้นแบบนี้ในเส้น AC จนทำให้ MC เคลื่อนไปอยู่ที่ MC' และจะมีข้อพิสูจน์ได้อย่างไร

<u>ภาวะเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2522</u>

จากตารางที่ 5 ซึ่งแสดงภาวะทางเศรษฐกิจในระยะตั้งแต่ พ.ศ.2495–2522 จะพบว่าระดับราคาของสินค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างเร็ว ภายหลังจากปี 2515 ทางฝ่ายอุปสงค์ เช่น รายจ่ายของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก (18–30 %) รวมถึงรายได้ประชาชาติ ในขณะที่ผลผลิตภายในประเทศมีอัตราเพิ่มอยู่ในระหว่าง 8–11 % ดังนั้น การขาดดุลย์การค้าก็เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ สรุปว่า ลักษณะของภาวะราคาขึ้นตลอดระยะเวลา 6–7 ปี ที่ผ่านมามีลักษณะเป็น <u>demand pull</u> มากกว่าจะเป็น <u>cost push</u> อย่างไรก็ตาม การจะพิสูจน์สมมติฐานในเรื่องนี้ จำเป็นต้องใช้หลักเศรษฐมิติ (Econometrics) เฉพาะในที่นี้เป็นเพียงการวางแนวทางของการวิเคราะห์ปัญหาเท่านั้น

ตารางที่ 5

ตัวแสดงภาวะทางเศรษฐกิจ

| อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ | 2495–2504 | 2505–2514 | 2515–2519 | 2520–2522[1] |
|---|---|---|---|---|
| ระดับราคา (CPI) | 3.0 | 2.0 | 10.0 | 13.0 |
| ปริมาณเงิน | 8.7 | 7.2 | 12.3 | 14.0 |
| ผลผลิตภายในประเทศ | | | | |
| ตามราคาในแต่ละปี | 7.0 | 8.8 | 17.0 | 17.0 |
| หักระดับราคาแล้ว | 6.4 | 9.7 | 6.4 | 8.0 |
| ผลผลิตอุตสาหกรรม | 6.0 | 11.0 | 6.0 | 11.0 |
| รายได้รายจ่ายของรัฐ | | | | |
| รายได้ | 8.7 | 9.9 | 8.7 | 21.0 |
| รายจ่าย | 5.7 | 17.8 | 9.1 | 19.5 |
| รายจ่ายของรัฐบาลเป็นสัดส่วนกับ GDP | 13.0 | 15.0 | 18.0 | 30.0 |
| การขาดดุลย์การค้า (ล้านบาท) | −2,100 | −6,160 | −12,740 | −33,000 |

1. การคำนวณในส่วนปี พ.ศ.2522 เป็นการใช้วิธี extrapolation

นับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา ได้มี element ใหม่ เข้ามาช่วยเพิ่มภาวะราคาขึ้น จากทางด้านของต้นทุนในการผลิตของหน่วยผลิต ( cost mark - up) อีก เช่น การขึ้นราคาน้ำมัน ราคาวัตถุดิบ ราคาค่าขนส่ง ฯลฯ ที่มีส่วนเร่งอัตรา Inflation ให้สูงขึ้นต่อไปอีก โดยเฉพาะถ้าดูจาก WPI สำหรับปีที่แล้วเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึง 20 % (มากกว่า CPI ซึ่งอยู่ในระหว่าง 15 – 16 %)

ผลกระทบต่อการผลิต

ในที่นี้ สมการต้นทุนของการผลิตจะมีลักษณะเป็น

$$C = G(r, w, P_R, \dot{\ell}/r; \bar{Y})$$

ถ้าเราให้การเลื่อนขึ้นของต้นทุนเฉลี่ย (AC) เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของ $P_R$ (ราคาวัตถุดิบ), $\dot{\ell}/r$ (opportunity cost ของ cash balances) โดยที่

$$C = C_o + f(P_R, \dot{\ell}/r); \bar{Y})$$

ดังนั้น Unparallel shift จึงเกิดจาก

ก. ถ้า Scale ($\bar{Y}$) ของหน่วยผลิตยิ่งสูงขึ้น จะมีผลต่อการถือ real cash balances เพราะจำเป็นต้องเพิ่มปริมาณเงินสดหมุนเวียนออกไปมากขึ้นในด้าน ค่าวัตถุดิบ ค่าขนส่ง การกักตุนวัตถุดิบบางประเภท เพื่อใช้ในการผลิตครั้งต่อไป อัตราส่วนของการถือเงินสดในภาวะเช่นนี้จะมีลักษณะเป็น**อัตราส่วนเพิ่ม** เพราะว่า ภาวะราคาขึ้นจริง อาจจะสูงกว่าที่คาดไว้แต่เดิมก็ได้

ข. การเพิ่มดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราสูงมาก (ceiling) ทำให้ต้นทุนช่วงโอกาสของการหมุนเงินสด ยิ่งสูงมากขึ้นตามไปด้วยซึ่งส่งผลกระทบไปสู่ discounted rate

ค. สำหรับการเพิ่มของค่าจ้างแรงงาน, ราคาของวัตถุดิบ ($P_R$) ไม่สู้จะมีผลต่อการเลื่อนขึ้นแบบนี้มากนัก จึงจัดให้เป็น $c_3$ ตามลักษณะทั่ว ๆ ไป ของ cost inflation แต่ที่ให้ $P_R$ เป็นตัวแปรรวมอยู่ในสมการ $f$ ก็เพราะบางครั้งยังมีการกักตุนวัตถุดิบที่เกิดจาก speculative element ก็ได้

ข้อสรุปและข้อสังเกต

1. ผลกระทบที่มีต่อหน่วยผลิตเล็ก ๆ จะต่างออกไปจาก หน่วยผลิตใหญ่ หรือไม่ ( Small firms VS.large enterprises) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างอุตสาหกรรมไทย

2. ภาวะการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิต จะยังคงเป็นดั่งปีที่แล้วต่อไปอีกนานแค่ไหน (โดยเฉพาะราคาวัตถุดิบและน้ำมัน ในปี 2523)

3. มาตรการของรัฐบาลเท่าที่กำลังใช้อยู่ จะเพียงพอหรือไม่ ที่จะผ่อนคลายภาวะราคาขึ้นจากฝ่ายวัตถุดิบและปริมาณเงินทุนหมุนเวียน

แหล่งที่มาของข้อมูล

1. รายได้ประชาชาติของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี) ฉบับ พ.ศ.2519 และ พ.ศ.2521

2. Statistical Bulletin (Bank of Thailand), Nov. 1979, Vol. XIX, No. 11

3. Consumer Price Index For Thailand, Wholesale Price Index For Thailand (Department of Business Economics, Ministry of Commerce), in series. (1978, 1979)

# ภาคผนวก

## นโยบายการผลิตในภาวะราคาขึ้น

ถ้าสมการ $v = py - p_m m$

$$dv = (ydp + pdy) - d(p_m m) \qquad (1)$$

$v$ = มูลค่าเพิ่ม, $p$ = ราคาสินค้า, $p_m$ = ราคาของวัตถุดิบ

$y$ = ปริมาณสินค้า, $m$ = ปริมาณวัตถุดิบ

ถ้า $m = \alpha y$

$$p_m m = p_m (\alpha y)$$

$$d(p_m m) = \alpha \, d(p_m dy)$$

$$= \alpha \left[ p_m dy + y dp_m \right]$$

จาก (1) $dv = \left[ (ydp - \alpha y dp_m) \right] + \left[ (pdy - \alpha p_m dy) \right]$

$$= y(dp - \alpha dp_m) + dy(p - \alpha p_m)$$

$$\frac{dv}{dt} = y\left(\frac{dp}{dt} - \alpha \frac{dp_m}{dt}\right) + \frac{dy}{dt}(p - \alpha p_m)$$

กรณี 1 : ในระยะสั้นสมมติว่ายังไม่มีการเปลี่ยนปริมาณการผลิต

หรือ $\frac{dy}{dt} = 0$

$$\frac{dv}{dt} = y\left(\frac{dp}{dt} - \alpha \frac{dp_m}{dt}\right)$$

$$F(\dot{v}(t), \dot{p}(t), \dot{p}_m(t) ; \alpha , y) = 0$$

ใช้ Implicit Function Theorem ณ ขณะใดขณะหนึ่ง จะได้

$$\dot{v}(t_o) = f_1(\alpha , y)$$

$$\dot{p}(t_o) = f_2(\alpha , y) \qquad (2)$$

$$\dot{p}_m(t_o) = f_3(\alpha , y)$$

ในกรณีเช่นนี้ ตัวสำคัญจึงอยู่ที่ระดับของผลผลิต ( $y$ ) และอัตราส่วนของการใช้วัตถุดิบ ($\alpha$) สมการที่ (3) แสดงถึง time path ของระดับราคาสินค้า ถ้าเราให้สมการที่ (2) มีลักษณะเป็น

$$\dot{p}_E(t) = f_2(\alpha, y)$$

โดยที่ $p_E(t_o)$ = ระดับราคาตามที่คาดไว้ ณ เวลา $t_o$

$p_A(t_o)$ = ระดับราคาที่เป็นจริง ณ เวลา $t_o$

ถ้าเราสมมุติว่า stability จะเกิดจากเมื่อกำหนด

1. $\dot{p}_L(t)$ = Lower bound critical points
2. $p_U(t)$ = Upper bound critical points

$$\therefore \quad p_L(t) \ll p_E(t) - p_A(t) \ll \dot{p}_U(t) \qquad (B)$$

$$p_E(t) - p_A(t) \ll 0 \qquad (4)$$

หรือ $$\boxed{p_E(t) \ll p_A(t)} \qquad (5)$$

<u>กรณีที่ 2</u> : สมมุติว่าได้มีการปรับระดับของราคาสินค้าในระยะยาว โดยที่

$$p = \beta p_m$$

$$\frac{dp}{dt} = \beta \frac{dp_m}{dt}$$

$$\frac{dv}{dt} = y\left(\beta \frac{dp_m}{dt} - \alpha \frac{dp_m}{dt}\right) + \frac{dy}{dt}(\beta p_m - \alpha p_m)$$

$$= y\frac{dp_m}{dt} - (\beta - \alpha) + \frac{dy}{dt}(p_m)(\beta - \alpha)$$

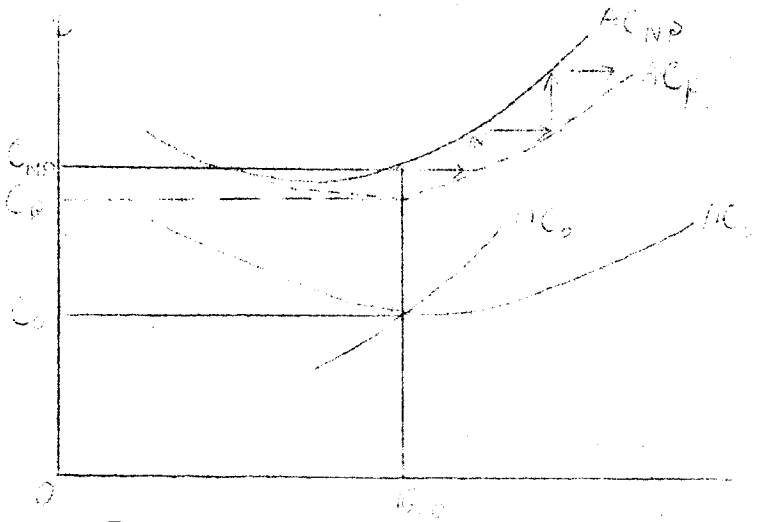
$$= (\beta - \alpha)\left[y\frac{dp_m}{dt} + p_m \frac{dy}{dt}\right]$$

$$v(t) = (\beta - \alpha)(p_m(t))(y(t)) \qquad (6)$$

$\beta$ คือการปรับระดับราคาโดยใช้ราคาวัตถุดิบเป็นหลัก ส่วน $\alpha$ เป็นการปรับระดับวัตถุดิบ โดยใช้ปริมาณผลิตเป็นหลัก

$$v(t) > 0 \longrightarrow \beta > \alpha \qquad (7)$$

II. Real lealunce effeet (RBE) ในเส้นต้นทุนเฉลี่ยของหน่วยผลิต



Expected VS. Actual cash holding

$AC_P$ = เส้นต้นทุนเฉลี่ยในกรณี cost mark - up (proportional shift)

$AC_{NP}$ = เส้นต้นทุนเฉลี่ยในกรณี cost mark - up ที่เกิดจาก RBE (non - proportional shift)

$C_P$ = ระดับต้นทุนเฉลี่ยที่คาดไว้

$C_{NP}$ = ระดับต้นทุนเฉลี่ยที่เป็นจริง

Y _____ X

# ดัชนีราคาผู้บริโภคประเทศไทย 1920 — 1979

(1964/65 = 100)

| หมวดสินค้า บริโภค | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978[1] | 1979[2] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| าหารและเครื่องดื่ม | 121.6 | 119.3 | 127.8 | 153.7 | 198.8 | 209.1 | 218.4 | 236.6 | 119.1 | 139.0 |
| ครื่องนุ่งห่ม | 103.1 | 106.2 | 108.7 | 125.9 | 149.7 | 158.0 | 163.0 | 171.4 | 109.6 | 134.6 |
| ารตรวจรักษา | 105.6 | 109.8 | 114.4 | 118.7 | 134.1 | 144.8 | 146.4 | 154.9 | 115.1 | 126.6 |
| คหะสถาน | 108.2 | 110.5 | 112.9 | 125.8 | 146.0 | 151.4 | 156.0 | 165.3 | 111.2 | 128.0 |
| ริการขนส่ง | 100.1 | 104.3 | 106.1 | 115.0 | 159.0 | 169.2 | 185.3 | 191.7 | 118.4 | 151.1 |
| ารบันเทิงและการศึกษา | 103.9 | 109.4 | 112.5 | 121.2 | 138.4 | 148.3 | 155.1 | 161.4 | 109.5 | 128.6 |
| าสูบและเครื่องดื่มมี แอลกอฮอลล์ | 100.9 | 102.0 | 102.4 | 105.4 | 121.8 | 126.8 | 133.2 | 142.3 | 110.0 | 114.4 |
| วมสินค้าทั้งหมด | 113.5 | 114.0 | 119.6 | 138.1 | 171.7 | 180.8 | 188.4 | 201.9 | 116.1 | 135.6 |

หมายเหตุ : 1. เฉพาะปี 1978 และ 1979 ใช้ปี 1976 เป็นปีฐาน

2. เดือนมกราคม — ตุลาคม

## ดัชนีราคาขายส่งสำหรับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ 1970 – 1979

(1968 = 100)

| หมวดสินค้าขายส่ง | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ผลิตผลเกษตรกรรม | 100.5 | 98.4 | 109.4 | 134.6 | 185.4 | 186.7 | 197.1 | 204.2 | 206.6 | 239.4 |
| อาหาร | 90.6 | 91.7 | 105.7 | 134.6 | 185.4 | 186.7 | 197.1 | 204.2 | 214.9 | 247.6 |
| เครื่องดื่ม | 105.4 | 111.4 | 111.4 | 115.4 | 130.5 | 143.0 | 145.0 | 150.0 | 161.9 | 183.4 |
| สิ่งทอและผลิตภัณฑ์เคมี | 109.3 | 110.5 | 116.9 | 144.0 | 175.9 | 151.7 | 165.2 | 180.8 | 192.6 | 235.6 |
| วัตถุก่อสร้าง | 99.5 | 96.6 | 99.4 | 117.8 | 160.7 | 167.1 | 178.6 | 191.3 | 203.2 | 260.3 |
| เคมีและผลิตภัณฑ์เคมี | 105.5 | 108.2 | 110.5 | 131.2 | 204.4 | 196.7 | 171.2 | 185.8 | 195.1 | 238.2 |
| ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม | 99.1 | 103.7 | 104.9 | 116.7 | 214.4 | 219.4 | 219.1 | 243.8 | 267.2 | 452.8 |
| กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ | 99.4 | 97.5 | 96.2 | 109.0 | 148.5 | 145.6 | 115.3 | 117.4 | 125.5 | 149.9 |
| หนังสัตว์และผลิตภัณฑ์หนัง | 98.2 | 96.7 | 116.9 | 163.9 | 174.0 | 167.7 | 169.3 | 179.7 | 208.3 | 319.9 |
| ยางและผลิตภัณฑ์ยาง | 103.8 | 85.7 | 86.3 | 149.6 | 152.0 | 132.6 | 168.3 | 174.5 | 179.9 | 244.3 |
| บริภัณฑ์ขนส่ง | 113.0 | 129.8 | 135.4 | 146.2 | 173.9 | 188.7 | 195.3 | 214.1 | 238.4 | 259.8 |
| เครื่องจักรกลและบริภัณฑ์ | 104.3 | 108.2 | 111.9 | 125.8 | 164.7 | 138.8 | 134.5 | 129.2 | 122.9 | 139.4 |
| ผลิตภัณฑ์เบ็ดเตล็ด | 110.6 | 109.5 | 115.2 | 140.7 | 211.4 | 190.9 | 207.9 | 274.8 | 412.0 | 406.6 |
| รวมสินค้าทุกประเภท | 99.4 | 98.4 | 107.4 | 133.6 | 175.4 | 182.6 | 192.0 | 202.8 | 216.7 | 267.3 |

* เดือนมกราคม – ตุลาคม

## ดัชนีราคาขายส่ง (WPI) เลือกเฉพาะสินค้าบางประเภท (1970-1979)

(1968 = 100)

| ประเภทของสินค้า | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| สินค้าส่งออก (Exported) | | | | | | | | | | |
| ผลิตผลเกษตร | 112.7 | 117.1 | 126.5 | 157.0 | 200.9 | 207.1 | 205.4 | 205.8 | 197.3 | 230.2 |
| อาหาร | 102.0 | 105.4 | 117.8 | 155.2 | 197.5 | 208.4 | 204.4 | 203.8 | 213.0 | 249.7 |
| สิ่งทอ | 108.2 | 115.6 | 115.6 | 146.9 | 166.9 | 160.6 | 172.1 | 198.6 | 190.0 | 203.6 |
| สินค้าสั่งเข้า (Imported) | | | | | | | | | | |
| ก่อสร้าง | 121.2 | 119.7 | 127.3 | 206.9 | 285.9 | 282.1 | 265.0 | 269.6 | 267.9 | 292.1 |
| เคมี | 117.2 | 121.3 | 129.5 | 160.7 | 211.6 | 219.9 | 202.3 | 196.4 | 205.8 | 234.1 |
| กระดาษ | 105.8 | 108.6 | 112.2 | 147.9 | 192.6 | 203.6 | 205.6 | 204.2 | 205.5 | 273.5 |
| บริภัณฑ์ขนส่ง | 108.1 | 118.1 | 131.7 | 157.8 | 192.8 | 213.2 | 221.1 | 225.0 | 233.0 | 265.9 |
| เครื่องจักร | 105.3 | 107.9 | 111.2 | 131.8 | 159.6 | 166.3 | 181.5 | 207.9 | 224.9 | 236.2 |

# ดุลชำระเงินระหว่างประเทศ

# ของไทยในทศวรรษ ๑๙๗๐

ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยอันหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงค่อนข้างจะมากใน ๒ – ๓ ปีที่ผ่านมาคือ ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ ในบทความนี้เราจะได้เริ่มกล่าวถึงก่อนว่า ดุลชำระเงินระหว่างประเทศคืออะไร กลไกบัญชีเบื้องต้นหลังตัวเลขของตารางดุลชำระเงินที่ทำขึ้นนั้นเป็นอย่างไร หลังจากที่เราได้กล่าวถึงเรื่องข้างต้นอย่างคร่าว ๆ เพื่อความเข้าใจแล้ว เราจะได้พิจารณาและวิเคราะห์ถึงสภาวะของดุลชำระเงินของประเทศไทยในรอบระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร เราจะเน้นดูว่าการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศใน ๔ – ๕ ปีที่ติดต่อมานี้เกิดมาจากสาเหตุอะไร กลไกตลาดในการปรับดุลชำระเงินของไทยเป็นอย่างไร กลไกตลาดที่พิจารณาได้แก่ กลไกทางรายได้และกลไกทางการเงิน เราจะไม่พิจารณาบทบาทของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ แต่เราจะได้พิจารณาบทบาทของน้ำมันที่มีต่อการขาดดุลชำระเงินของไทยเป็นพิเศษ เมื่อเราพอจะทราบสาเหตุของการขาดดุลชำระเงินแล้ว การแก้ปัญหาการขาดดุลชำระเงินก็พอจะมีทางเป็นไปได้

## ๑. ดุลชำระเงินระหว่างประเทศ

ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยคือ ตัวเลขทางสถิติที่เก็บรวบรวมมาเพื่อแสดงถึงธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่างผู้พำนักอาศัยในประเทศไทยกับผู้พำนักอาศัยต่างประเทศทั้งหมดในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น ๑ ปี เป็นต้น

แนวความคิดเบื้องหลังการเก็บตัวเลขเพื่อแสดงฐานะของดุลชำระเงิน ตั้งอยู่บนรากฐานของระบบบัญชีคู่ ( double-entry system ) กล่าวคือ ธุรกรรมทางเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ จะต้องมีการลงหลักฐาน (บัญชี) ไว้ ๒ ครั้ง บัญชีแรกเป็นบัญชีให้ และอีกบัญชีหนึ่งเป็นบัญชีรับ คนที่เรียนบัญชีมาบ้างคงจะเข้าใจดี ส่วนคนที่ไม่ได้เรียนบัญชีมาเลยควรคิด

ในทำนองที่ว่า ของทุกอย่างที่ได้มาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจ่ายเงินเพื่อซื้อเอามา ดังนั้น สินค้าและบริการที่เราสั่งเข้ามาจากต่างประเทศก็ต้องมีการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ๒ ครั้ง หรือ ๒ บัญชี คือ บัญชีสินค้าและบริการเข้าเป็นบัญชีรับ (เดบิตหรือลบ) ส่วนบัญชีให้ก็ได้แก่บัญชีที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้า ในกรณีนี้เราจะเครดิต (บวก) บัญชีการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าระยะสั้นที่เกิดจากการค้า ( commercial short term capital inflow ) เงินทุนที่ไหลเข้านี้จะไปปรากฏในรูปการเปลี่ยนแปลงทางการเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก. ผู้พำนักอาศัยต่างประเทศมีเงินฝากในประเทศไทย (หนี้สินของไทย) เพิ่มขึ้น

ข. เงินฝากของผู้พำนักอาศัยไทยในต่างประเทศซึ่งอาจจะเป็นธนาคาร-กลาง (ธนาคารแห่งประเทศไทย) หรือธนาคารพาณิชย์จะลดลง หมายความว่าสินทรัพย์ต่างประเทศของคนไทยลดลง

ค. หนี้สินเพิ่มขึ้นบ้างและสินทรัพย์ลดลง

เราจะเห็นได้จากตัวอย่างข้างบนนี้ว่า ถ้าดุลชำระเงินของเราประกอบด้วยระยะการสั่งสินค้าและบริการเข้าแต่ฝ่ายเดียวแล้ว มูลค่าการเคลื่อนย้ายทุนที่ถูกชักนำให้เกิดขึ้น และที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเงินตามมาดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมหมายถึงการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทย นั่นเอง แต่ในความเป็นจริง ผู้พำนักอาศัยในประเทศไทยส่งสินค้าไปขายแก่ผู้พำนักอาศัยต่างประเทศด้วย การลงบันทึกตามหลักบัญชีในดุลชำระเงินก็ทำได้ เราเครดิตบัญชีสินค้าและบริการส่งออก และเดบิตบัญชีเงินทุนระยะ-สั้นไหลออกที่เกิดจากการค้า ( commercial short term capital outflow) การเปลี่ยนแปลงทางการเงินจะเกิดตรงกันข้ามกับกรณีที่ซื้อสินค้าและบริการเข้า ถ้าดุลชำระเงินประกอบไปด้วยรายการซื้อและขายสินค้าและบริการเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเงินจะเกิดขึ้นในทิศทางที่ตรงกันข้ามกัน ถ้าเราซื้อมากกว่าขายมูลค่าเดบิตจึงมากกว่าเครดิต

การเปลี่ยนแปลงทางการเงินสุทธิออกมาแล้วจะเป็นบวก ถ้าเราขายสินค้าและบริการมากกว่าที่เราซื้อจากผู้พำนักอาศัยต่างประเทศแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางเงินทุนสุทธิจะออกมาในรูปติดลบ เพราะว่ามูลค่าทางเครดิตมากกว่ามูลค่าทางเดบิตนั่นเอง ในกรณีแรกเงินสำรองเงินตราต่างประเทศจะลดลง ในกรณีที่สองนั้น เงินสำรองเงินตราต่างประเทศของไทยจะเพิ่มขึ้น

สำหรับการเคลื่อนย้ายเงินทุนซึ่งเป็นอิสระ ( autonomous capital flows ) และการโอน ( tranfer ) ที่ผู้พำนักอาศัยในประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศนั้น เราก็ลงบัญชีตามหลักบัญชีคู่เช่นกัน ถ้าไทยได้รับการโอนโดยให้เปล่าเป็นรูปสินค้าไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐบาลก็ตาม เราจะเดบิตบัญชีสินค้าเข้าและเครดิตบัญชีเงินโอนไหลเข้า ในกรณีที่การรับการโอนเป็นตัวเงิน เราจะลงบัญชีทางด้านเดบิตเงินไหลออกและเครดิตบัญชีเงินโอน ต่อมาไทยนำเงินนี้ไปซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศ เราก็จะเดบิตสินค้าเข้าและเครดิตบัญชีเงินทุนไหลเข้าหักล้างบัญชีเงินทุนไหลออกข้างต้นนี้ ผลสุดท้ายแล้วก็คล้าย ๆ กับกรณีที่ได้รับการโอนให้เปล่าในรูปสินค้านั่นเอง

ส่วนการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เป็นรายการอิสระนั้นเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น การที่ผู้พำนักอาศัยต่างประเทศมาลงทุนโดยตรงในประเทศไทย หรือให้คนไทยกู้โดยตรงหรือซื้อพันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่น ๆ หรือการให้เครดิตแก่คนไทยในการผ่อนชำระค่าซื้อสินค้าเข้าเป็นต้น การลงบันทึกตามหลักบัญชีคู่ก็ทำได้โดยการเครดิตการลงทุนโดยตรง การให้กู้หรือการให้เครดิตต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวแล้วแต่กรณี เราเรียกว่ามีเงินทุนไหลเข้า ( capital inflows ) ต่อจากนั้นเรามักจะเดบิตบัญชีเงินทุนระยะสั้นไหลออก ( short-term capital outflows) ซึ่งเท่ากับมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเงินนั่นเอง ทำให้ผู้พำนักอาศัยในประเทศไทย เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารแห่งประเทศไทยมีเงินฝากต่างประเทศเพิ่มขึ้นหรือไม่ก็มีหนี้สินต่อผู้พำนักอาศัยต่างประเทศลดลง เงินทุนไหลออกที่เป็นรายการอิสระมีผลทำให้ต้องจ่ายเงินตราต่างประเทศ

ออกไป จึงเป็นรายการที่ต้องบันทึกไว้ทางด้านเดบิต และเราจะเครดิตการเปลี่ยนแปลงทางการเงินในทิศทางตรงกันข้ามนั่นเอง

ดังนั้น ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น ๑ ปีนั้น ถ้าตัวเลขของดุลสินค้าและบริการรวมกับดุลการโอนและการเคลื่อนย้ายเงินที่เป็นอิสระทั้งหมดรวมกันสุทธิแล้วมีค่าเป็นบวก (คือเครดิตมากกว่าเดบิต) แล้ว ก็แปลว่าในปีนั้น ธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้พำนักอาศัยในประเทศไทยกับผู้พำนักอาศัยต่างประเทศทั้งหมดมีผลสุทธิแล้วทำให้ประเทศไทยได้เงินตราต่างประเทศมามากกว่าจ่ายออกไป ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยในปีนั้นจะเกินดุล การเปลี่ยนแปลงทางการเงินจะมีค่าเป็นลบ สินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้นจะเพิ่มขึ้นและหรือหนี้สินระยะสั้นต่างประเทศลดลง ในทางตรงกันข้าม ถ้าดุลชำระเงินของไทยขาดดุล การเปลี่ยนแปลงทางการเงินจะเป็นบวก สินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้นจะลดลงและหรือหนี้สินต่างประเทศระยะสั้นเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเงินนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในสำรองเงินตราต่างประเทศนั่นเอง

## ๒. ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยในช่วงปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๙

๒.๑ ตารางที่ ๑ แสดงถึงสถานะของดุลชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศไทยจากปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๙ จากตารางที่ ๑ เราจะเห็นว่า ประเทศไทยมีการขาดดุลการค้าประมาณ ๑๐,๐๐๐.– ล้านบาทระหว่างปี ๑๙๖๘ – ๑๙๗๓ (ตัวเลขปี ๑๙๖๘ มิได้ปรากฏในตาราง) หลังจากปี ๑๙๗๓ เป็นต้นมา (ยกเว้นปี ๑๙๗๖) ดุลสินค้าก็เริ่มมีแนวโน้มการขาดดุลมากขึ้นทั้งในแง่ของตัวเงินและในแง่ที่แท้จริง คือหลังจากที่เรานำเอาเงินเฟ้อมาปรับมูลค่าตัวเงินของการขาดดุลสินค้าแล้วก็ตาม การขาดดุลสินค้าของไทยก็ยังคงเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๗๗ – ๑๙๗๘ การขาดดุลการค้าเป็นตัวเงินมีมูลค่าสูงถึง ๒๕,๕๙๘.๘ ล้านและ ๒๘,๕๔๐.๑ ล้าน ในปี ๑๙๗๗ และ ๑๙๗๘ ตามลำดับ การขาดดุลการค้าของไทยในปี ๑๙๗๙ คงมีมากกว่านี้

๒.๒ การขายและซื้อบริการโดยผู้พำนักอาศัยในประเทศไทยกับชาว–ต่างประเทศนั้น โดยสุทธิแล้วเป็นบวกเสมอ ดุลบริการของไทยจึงเกินดุลเสมอมา ช่วยให้หักล้างการขาดดุลสินค้าได้เป็นอย่างมากในช่วงก่อนปี ๑๙๗๔ ในระหว่างที่สหรัฐอเมริการทำสงครามในเวียตนามอยู่นั้น รายได้ของไทยจากการใช้จ่ายทางทหารของสหรัฐอเมริการเพิ่มขึ้นมาก หลังจากปี ๑๙๗๓ รายได้ของไทยจากรายจ่ายทหารของสหรัฐอเมริการเริ่มลดลง โดยได้ลดลงอย่างรวดเร็วในปี ๑๙๗๖ โดยสุทธิแล้วทำให้รายได้ของไทยจากบริการของรัฐบาล (ดูบรรทัด ๒.๔ ในตารางที่ ๑) ลดลงไปมากหลังปี ๑๙๗๕ คือจำนวนสุทธิที่เคยได้รับจากรายการ ๒.๔ นี้ตกประมาณ ๔,๐๐๐.๐–๕,๐๐๐.๐ ล้านบาทก่อนปี ๑๙๗๔ ลดลงเหลือ ๓,๙๑๙.๘ ล้านบาท ๓,๒๑๖.๑ ล้านบาท ๑,๕๙๕.๗ ล้านบาท ๖๓๓ ล้านบาท และ ๘๑๓.๒ ล้านบาทในปี ๑๙๗๔ – ๑๙๗๘ ตามลำดับ

ส่วนรายได้ตัวเงินจากการท่องเที่ยวของไทยตกอยู่ประมาณ ๑,๘๐๐.๐–๓,๔๐๐.๐ ล้านบาทในระหว่างปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๓ ในปี ๑๙๗๔ – ๑๙๗๗ นั้น ชาวต่าง–ประเทศมาเที่ยวในเมืองไทยคิดเป็นเงินประมาณ ๓,๘๐๐ – ๔,๖๐๐ ล้านบาท ดังนั้นถ้ามองในแง่รายได้ที่แท้จริงจากการท่องเที่ยวที่ไทยได้รับแล้ว รายได้จากการท่องเที่ยวมิได้เพิ่มขึ้นมากเมื่อเทียบกับช่วงปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๓ เศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างมากในปี ๑๙๗๔ – ๗๕ มีผลทำให้ชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับช่วงปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๓ รายได้จากการท่องเที่ยวที่ได้รับเริ่มเพิ่มขึ้นในปี ๑๙๗๗ ในปี ๑๙๗๘ รายได้จากการท่องเที่ยวมีมากถึง ๗,๔๘๖.๒ ล้านบาท เราพอคาดได้ว่าในปี ๑๙๗๙ รายการนี้คงจะนำเงินตราต่างประเทศให้แก่ไทยใกล้เคียงกับปี ๑๙๗๘ แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนี้มิได้มีแต่ชาวต่างประเทศมาเที่ยวในประเทศไทยเท่านั้น คนไทยเองได้ไปท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งมีผลทำให้ต้องสูญเสียเงินตรา–ต่างประเทศไปจำนวนไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐.๐ ล้านบาทต่อปี ในช่วงปี ๑๙๗๐ – ๑๙๗๒ รายการนี้ทำให้ไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศตกประมาณ ๑,๓๐๐.๐ ล้านบาท

แม้นว่ารายจ่ายทางการท่องเที่ยวของไทยในปี ๑๙๗๓ – ๑๙๗๔ จะเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๕๐๐.๐ – ๑,๖๐๐.๐ ล้านบาทก็ตาม แต่ถ้าเราคิดออกมาเป็นรายจ่ายที่แท้จริงหลังจากหักภาวะเงินเฟ้อออกแล้วรายจ่ายนี้แทบจะไม่ได้เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงปี ๑๙๗๐ – ๑๙๗๒ ดังนั้นเราดูรายได้สุทธิจากการท่องเที่ยวแล้วเราจะพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นตัวเงินและที่แท้จริงในช่วง ๑๙๖๙ – ๑๙๗๓ หลังจากนั้นรายจ่ายในการท่องเที่ยวต่างประเทศของไทยที่เป็นตัวเงินและที่แท้จริงเพิ่มขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๗๕ คือเพิ่มจาก ๑,๖๓๔.๐ ล้านบาทในปี ๑๙๗๔ มาเป็น ๒,๗๓๕.๓ ล้านบาทในปี ๑๙๗๕ หลังจากนั้นรายจ่ายในรายการนี้ตกอยู่ระหว่าง ๓,๒๐๐.๐ – ๓,๙๐๐.๐ ล้านบาทในช่วงปี ๑๙๗๖ – ๑๙๗๘ ดังนั้นโดยสุทธิแล้วรายได้จากการท่องเที่ยวจึงลดลงมากในช่วง ๑๙๗๕ – ๑๙๗๗ และเริ่มดีขึ้นมาเป็น ๓,๙๐๗.๓ ล้านบาทในปี ๑๙๗๘

นอกจากนี้ ในหมวดบริการนี้ เราควรสังเกตุจากบรรทัด ๒.๓ ของตารางที่ ๑ ว่ารายได้จากการที่ชาวต่างประเทศมาลงทุนและให้กู้ และให้เครดิตแก่ประเทศไทยมีเพิ่มขึ้นมาก รายได้จากการลงทุนสุทธิของไทยจึงติดลบเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี ๑๙๗๕ เป็นต้นมา สรุปแล้วก็คือ ดุลบริการที่เป็นรูปตัวเงินและที่แท้จริงจึงเกินดุลน้อยลงไปเป็นจำนวนมากตั้งแต่ ๑๙๗๖ เป็นต้นมา แม้นว่าในปี ๑๙๗๘ ดุลบริการจะเกินดุลมากขึ้นเป็น ๔,๕๖๐.๙ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี ๑๙๗๗ จำนวน ๒,๑๕๕.๗ ล้านบาทก็ตาม แต่ระดับของการเกินดุลก็ยังคงต่ำกว่าระดับ ๕,๔๐๐.๐ – ๗,๖๐๐.๐ ล้านบาทของช่วงปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๕ มาก ดุลบริการจึงเกินดุลน้อยลง ในขณะที่การค้าขาดดุลเพิ่มขึ้นในปี ๑๙๗๕ ๑๙๗๗ และ ๑๙๗๘ ดุลบัญชีเดินสะพัดหรือดุลสินค้าบวกดุลบริการจึงมีการขาดดุลสิทธิแล้วเพิ่มขึ้นมากตั้งแต่ปี ๑๙๗๕ เป็นต้นมา แม้นในปี ๑๙๗๖ การส่งออกของไทยจะดีมากก็ตาม ดุลบัญชีเดินสะพัดก็ยังขาดดุลถึง ๙,๙๔๒.๔ ล้านบาท การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี ๑๙๗๗ และ ๑๙๗๘ สูงถึง ๒๓,๐๐๐.๐ – ๒๔,๐๐๐.๐ ล้านบาท คาดได้ว่าในปี ๑๙๗๙ การขาดดุลสินค้าและบริการคงจะเพิ่มขึ้นมากกว่าปี ๑๙๗๘ เพราะว่า ราคาน้ำมันสั่งเข้าเพิ่มขึ้นในปี ๑๙๗๙ และการเกินดุลทางท่องเที่ยวคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปี ๑๙๗๘ เท่าไหร่นัก ส่วนรายจ่ายในการ

เสียดอกเบี้ยในการกู้หนี้จากต่างประเทศมีเพิ่มขึ้น ในขณะที่เขียนบทความนี้ ตัวเลขของสองไตรมาสแรกของปี ๑๙๗๙ ชี้ให้เห็นว่ารายได้จากการลงทุนสุทธิแล้วติดลบเท่ากับ ๒,๒๐๐.๐ ล้านบาท เมื่อเทียบกับ ๒ ไตรมาสแรกของปี ๑๙๗๘ นั้น รายการนี้ติดลบเพิ่มขึ้นประมาณ ๑,๒๐๐.๐ ล้านบาท

๒.๓ ในอดีตก่อนปี ๑๙๖๙ ที่ผ่านมานั้น การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมักจะได้รับการชดเชยจนพอเพียงจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนไหลเข้า และประเทศไทยมีดุลชำระเงินเกินดุลเสมอ การเปลี่ยนแปลงการเงินในตารางดุลชำระเงินจึงมีค่าติดลบ ซึ่งหมายความว่า ผู้พำนักอาศัยในประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทยบวกกับภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์) มีสินทรัพย์ต่างประเทศโดยสุทธิแล้วเพิ่มขึ้น เงินสำรองระหว่างประเทศของไทย (ซึ่งประกอบด้วย สินทรัพย์ระยะสั้น ที่มีสภาพคล่องสูง ทองคำ ตลอดจนสำรองสุทธิทางการเงินของไทยที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) จึงเพิ่มขึ้นมาตลอด เช่น ถ้าเราดูเฉพาะเงินสำรองทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว เพิ่มขึ้นจาก ๓๐๙.๖ ล้านดอลล่าร์ในปี ๑๙๕๘ มาเป็น ๑,๐๒๑.๐ ล้านบาทในปี ๑๙๖๘ ส่วนเงินสำรองสุทธิ (หักฐานะสุทธิทางการเงินต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์แล้ว) ก็ได้เพิ่มขึ้นจาก ๓๐๒.๙ ล้านดอลล่าร์มาเป็น ๙๓๘.๐ ล้านดอลล่าร์ในระยะเวลาเดียวกันนี้

ในปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๑ ประเทศไทยประสบกับการขาดดุลชำระเงินเป็นจำนวน ๙๑๓.๘ ล้านบาท ๒,๖๕๒.๐ ล้านบาท และ ๓๓๕.๒ ล้านบาทตามลำดับ รวมการขาดดุลชำระเงินทั้งสิ้นในสามปีนี้เท่ากับ ๓,๙๐๑.๑ ล้านบาท แต่ในปี ๑๙๗๒–๑๙๗๔ ดุลชำระเงินของเราเกินดุล ๓,๙๙๑.๙ ล้านบาท ๘๖๙.๒ ล้านบาท และ ๘,๐๑๒.๐ ล้านบาท รวมการเกินดุลในสามปีนี้เท่ากับ ๑๒,๘๖๗.๙ ล้านบาท หลังจากปี ๑๙๗๔ เป็นต้นมา เรามีการขาดดุลชำระเงินติดต่อกันมาตลอดทุก ๆ ปี มูลค่าการขาดดุลที่เป็นตัวเลขทางการเงิน (และที่แท้จริง) ได้เพิ่มขึ้นมากในปี ๑๙๗๗ และปี ๑๙๗๘ คือ

สูงถึง ๗,๕๓๙.๙ และ ๑๓,๒๙๘.๐ ล้านบาทตามลำดับ เราพอจะคาดได้ว่าการขาดดุลชำระเงินในปี ๑๙๗๙ นี้ คงใกล้เคียงกับปี ๑๙๗๘ แต่ว่าในปี ๑๙๗๙ นี้ ประเทศไทยจะได้รับการจัดสรรสิทธิการถอนเงินพิเศษ (special drawing right) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท และได้เงินบางจากบัญชี Trust fund ที่เกิดจากกำไรในการขายทองคำของกองทุนก็ตาม (กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ตกลงทำการจัดสรรสิทธิการถอนเงินพิเศษจำนวน ๔,๐๐๐ ล้านต่อปี แก่ประเทศสมาชิก ระหว่างปี ๑๙๗๙ – ๑๙๘๑)

## ๓. การวิเคราะห์ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทย

### ๓.๑. ก่อนการขึ้นราคาน้ำมัน

๓.๑.ก. ในอดีตก่อนปี ๑๙๖๓ มูลค่าการส่งออกมักจะมีมากกว่ามูลค่าการลงทุนภายในประเทศทั้งหมด การส่งออกจึงมีความสำคัญมาก การส่งออกภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่มีผลทำให้รายได้ประชาชาติและปริมาณเงินภายในประเทศเพิ่มขึ้น อันนี้เป็นไปตามกลไกตัวคูณของเคนส์และตามกลไกทางการเงิน ( Keynesian multiplier effect and monetary effect) เมื่อรายได้ที่เป็นตัวเงิน (และในกรณีของประเทศไทยนั้นรวมรายได้ที่แท้จริงด้วย ) เพิ่มขึ้น การสั่งสินค้าเข้าจะถูกชักนำให้เพิ่มขึ้นในปีนั้นและปีถัดไป ปีใดที่มีการส่งออกดี การสั่งเข้าจะเพิ่มขึ้นตามมาในปีเดียวกันนั้นและปีถัดไป เหตุการณ์ตรงกันข้ามจะเกิดขึ้นในกรณีการส่งออกของไทยลดลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก การสั่งเข้าก็จะลดลงตามมา การปรับดุลสินค้าจึงเป็นไปอย่างอัตโนมัติรวดเร็วและราบรื่น มิได้สร้างปัญหามากมายแก่ผู้พำนักอาศัยภายในประเทศในการตัดทอนรายจ่ายเมื่อการส่งออกได้ลดลงไป ในช่วงเวลา ๑๙๕๙ – ๑๙๖๑ การส่งออกของไทยได้ขยายตัวรวดเร็วและสม่ำเสมอพอสมควร ในช่วงดังกล่าวนี้ดุลการค้านาจะเกินดุลบ้าง แต่ว่าตัวเลขดุลการค้าของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวยังขาดดุลอยู่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่ามีเงินทุนไหลเข้ามาก (ในช่วงปี ๑๙๕๙ – ๑๙๖๓ มีเงินช่วยเหลือต่างประเทศไหลเข้ามามาก

ส่วนในปี ๑๙๖๑ – ๑๙๖๔ เงินทุนเอกชนไหลเข้ามามาก) เงินทุนเหล่านี้เป็นทุนที่เรา เรียกในทางเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศว่า เป็นเงินทุน "อิสระ" ( autonomous ) เมื่อไหลเข้ามาแล้วก็ไปชักนำให้เกิดการสั่งสินค้าเข้ามามาก แต่เงินทุนที่ไหลเข้านี้เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี และมีมากพอที่จะทำให้ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยเกินดุลไปด้วย มองในแง่ของกลไกบัญชีเบื้องหลังตัวเลขดุลชำระเงินแล้ว เราจะได้ความว่าเงินทุนไหลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเครดิตในดุลชำระเงิน แต่ทำให้เกิดเดบิตในสินค้าเข้าหักล้างไป แต่เนื่องจากเงินทุนไหลเข้าเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี โดยสิทธิแล้วเครดิตจึงมีมากกว่าเดบิตที่ถูกชักนำให้มีขึ้น

๓.๑.ข. ในช่วงหลังปี ๒๕๐๖ (๑๙๖๓) สัดส่วนของการลงทุนในรายได้ประชาชาติเริ่มมีมากกว่าการส่งออก การลงทุนที่เพิ่มขึ้นนี้มีสาเหตุสำคัญอันหนึ่งมาจากความพยายามของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนรายจ่ายการลงทุนที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลในการสร้างทุนพื้นฐานทางเศรษฐกิจขึ้นมา การที่รายจ่ายประชาชาติของไทยมาจากการลงทุนที่เพิ่มขึ้นนี้ มีผลต่อการปรับดุลชำระเงินระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก แม้ว่ารายจ่ายในสินค้าทุนนี้จะประกอบด้วยสินค้าและวัตถุดิบที่สั่งเข้ามาไม่ต่ำกว่า ๓๐.๐ % ก็ตาม การปรับดุลชำระเงินก็เริ่มจะมีปัญหาขึ้น กลไกตลาดในการปรับดุลชำระเงินที่เกิดจากเหตุการณ์ภายนอกตามที่อธิบายมาข้างต้นนี้มิได้เป็นไปอย่างราบรื่นเสมอไป ปีใดที่มีการส่งออกเพิ่มขึ้นมากและเรื่อย ๆ การปรับดุลชำระเงินไม่มีปัญหาเท่าใด แต่ปีที่มีการส่งออกน้อยลง หรืออัตราการส่งออกลดลง หรือเงินทุนไหลเข้ามีน้อยลง รายได้ประชาชาติจะลดลงหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยลง รัฐบาลอาจไม่ยอมให้พลังของตลาดทำหน้าที่ของมันในการชักนำให้การสั่งเข้าลดลง แต่ได้เข้าไปแทรกแซงมิยอมให้รายจ่ายทั้งมวลลดลง รัฐบาลเองอาจทำได้ด้วยการใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นหรือมีงบประมาณแผ่นดินขาดดุลเพิ่มขึ้นด้วยการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย เอกชนเองก็อาจจะใช้จ่ายเพิ่มขึ้นด้วย การกู้ยืมจากระบบธนาคารที่สามารถสร้างเครดิตเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ระบบธนาคารพาณิชย์เริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วหลังปี ๑๙๖๐

ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก (มูลค่าการส่งออกของไทยมีเพียง ๐.๒ – ๐.๓ % ของโลก) และระบบเศรษฐกิจค่อนข้างเปิด (มูลค่าสินค้าเข้าบวกสินค้าออกในปี ๑๙๗๗ – ๑๙๗๘ อยู่ประมาณ ๔๐.๐ % ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ) ดังนั้น ราคาสินค้าที่ซื้อขายได้ระหว่างประเทศ (tradables) จึงได้รับการกำหนดมาจากต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเหล่านี้จึงมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและต่อดุลชำระเงินค่อนข้างจะมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อประเทศไทยได้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่มาตลอดจนกระทั่งเดือนพฤศจิกายน ๑๙๗๘

นอกจากการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าที่ซื้อขายได้ระหว่างประเทศแล้ว สาเหตุสำคัญมากอีกข้อหนึ่งที่มีต่อสภาวะดุลชำระเงินก็คือ การใช้จ่ายมีมากเกินไป (overspending) เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติของตนเอง สาเหตุสำคัญของการที่มีการใช้จ่ายมีมากเกินไปเกิดมาจากการที่ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีมากเกินกว่าความปรารถนาของบุคคลในระบบเศรษฐกิจที่จะถือเงินไว้ เมื่อบุคคลในระบบเศรษฐกิจจับจ่ายใช้สอยด้วยการซื้อสินค้าที่เป็น tradables และ non - tradables มากขึ้น ราคาสินค้าที่เรียกว่า tradables ได้รับการกำหนดมาจากต่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ราคาสินค้าเหล่านี้จึงไม่เปลี่ยนแปลงไปยกเว้นแต่จะสูงขึ้นชั่วคราวในระหว่างการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจซึ่งมีการใช้จ่ายมากเกินไป การใช้จ่ายมากเกินไปจึงทำให้เกิดการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ เราสามารถสร้างตารางขึ้นมาเพื่อแสดงดูว่า ผู้พำนักอาศัยในประเทศภาคไหนที่ได้ใช้จ่ายเกินตัว ตารางที่ ๒ แสดงถึงฐานะของงบดุลทางการเงินของสถาบันการเงินภายในประเทศระหว่างปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๘ ในตารางนี้เราแบ่งภาคหรือสาขาเศรษฐกิจออกเป็นสามส่วนคือ

ก. ภาคเอกชน ซึ่งหมายถึงบุคคลต่าง ๆ และหน่วยวิสาหกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ

ข. ภาครัฐบาล

ค. ภาคต่างประเทศ (การเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิ ซึ่งหมายถึงการขาดหรือเกินดุลในดุลชำระเงินนั่นเอง)

เราจะเห็นได้ว่า ในปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๑ นั้น ภาคเอกชนทั้งหมดมีการออม–ทรัพย์ในรูปสินทรัพย์ทางการเงิน (อุปสงค์ในการถือเงิน) มากกว่าหนี้สินทางการเงินที่สร้างขึ้นมา ดังนั้น ภาคเอกชนโดยส่วนรวมแล้วมิได้มีการใช้จ่ายมากเกินไปเมื่อเทียบกับรายได้ที่เขาหามาได้ แต่การเปลี่ยนแปลงการถือเงินของรัฐบาลเทียบกับการเปลี่ยน–แปลงหนี้สินของรัฐบาลติดลบ ดังนั้น รัฐบาลได้ใช้จ่ายมากเกินไปในช่วงปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๑ ภาคเอกชนมีส่วนเกินก็จริงแต่ยังน้อยกว่าส่วนขาดของภาครัฐบาล โดยสุทธิแล้วระบบการ–เงินจึงได้ทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นโดยการสร้างเครดิตภายในประเทศขึ้นมาเท่ากับ ๒,๗๖๓–๖,๗๑๑.๓ ล้านบาท ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การใช้จ่ายที่มีมากเกินไปนั้นเกิดขึ้นได้ ดุล–ชำระเงินระหว่างประเทศของไทยจึงขาดดุลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สินทรัพย์สุทธิ–ต่างประเทศของระบบการเงินในประเทศจึงได้ลดลงตามลำดับ

๓.๒ <u>หลังจากปี ๑๙๗๑ และเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน</u>

ในปี ๑๙๗๒ ราคาสินค้าออกของไทยเริ่มเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าออกต่อหน่วยเทียบกับสินค้าเข้าต่อหน่วยจึงเริ่มดีขึ้น และสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปลายปี ๑๙๗๒ จนกระทั่งครึ่งหลังของปี ๑๙๗๔ แม้ว่าปริมาณการส่งออกในช่วง ๓ ปีนี้ (๑๙๗๒ – ๑๙๗๔) จะไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่าไหร่ก็ตาม มูลค่าการส่งออกก็ได้เพิ่มขึ้นมาก การขาดดุลการค้าที่เป็นตัวเงิน (และที่แท้จริง) จึงได้ลดลงในปี ๑๙๗๒ – ๗๓ ในปี ๑๙๗๔ การขาดดุลการค้าที่เป็นตัว–เงินได้เพิ่มขึ้น แม้ว่าจะไม่ได้เพิ่มขึ้นมากเมื่อหักเอาภาวะเงินเฟ้อออกไป

มองในแง่กลไกทางด้านเงินจากตารางที่ ๒ เราจะพบว่าภาคเอกชน (โดยเฉลี่ยออกมาแล้ว) ได้ใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ที่ตัวเองหามาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๗๒ กล่าวคือ ความปรารถนาของภาคเอกชนในการสะสมการถือเงินมีเพิ่มขึ้นมากกว่าหนี้สินทางการเงิน ที่สถาบันทางการเงินได้มีส่วนสร้างขึ้นในภาคนี้ ภาคเอกชนจึงมีส่วนเกิน ( surplus ) ในขณะที่ภาคเอกชนถือเงินสุทธิเพิ่มขึ้นเท่ากับ ๙,๒๒๘.๐ ล้านบาทในปี ๑๙๗๒ และ ๖๘๓.๐ ล้านบาทในปี ๑๙๗๓ นั้น ภาครัฐบาลเองได้ใช้จ่าย

เพิ่มขึ้น ๗,๒๒๐.๐ ล้านบาท และ ๒,๕๑๗.๔ ล้านบาทในปี ๑๙๗๒ ตามลำดับ เนื่องจากโดยสุทธิแล้วระบบเศรษฐกิจมีการใช้จ่ายน้อยกว่าสินค้าที่ตัวเองผลิตได้ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการซื้อสินค้าจากต่างประเทศน้อยกว่าขายแก่ต่างประเทศ ดุลชำระเงินจึงเกินดุล อย่างไรก็ตามในปี ๑๙๗๔ เอกชนเองก็ได้ใช้จ่ายมากกว่ารายได้ของตนคิดออกมาสุทธิแล้วเท่ากับ ๑๒๕.๕ ล้านบาท พูดอีกแง่หนึ่งก็คือ ระบบการเงินของประเทศได้สร้างเครดิตให้เอกชนเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ภาคเอกชนทั้งมวลมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ของเขา ผิดกับปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ในปี ๑๙๗๔ นี้ถึง ๓,๘๖๓.๐ ล้านบาท ระบบเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมจึงมีการใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ ระบบเศรษฐกิจทั้งระบบจะต้องถือเงินเพิ่มขึ้น ดังนั้น ดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยจึงเกินดุลอีกครั้งหนึ่งในปี ๑๙๗๔

อย่างไรก็ตาม หลังจากปลายปี ๑๙๗๔ เป็นต้นมา ราคาเปรียบเทียบของสินค้าออกต่อหน่วยของไทยเทียบกับราคาสินค้าเข้าเริ่มเลวลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๗๗ และ ๑๙๗๘ นั้น ราคาเปรียบเทียบสินค้าออกและเข้าได้ลดลงเท่า ๆ กับปี ๑๙๗๑ ซึ่งเป็นปีที่ราคาสินค้าออกของไทยตกต่ำมากที่สุด ในปี ๑๙๗๔ ที่ผ่านมานี้ ราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าเข้าและสินค้าออกดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี ๑๙๗๘ แม้นราคาจะเลวลง มูลค่าของการส่งออก (ยกเว้นปี ๑๙๗๕) ก็ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าปริมาณการส่งออกได้เพิ่มขึ้น สินค้าเกษตรกรรมหลักของไทย (ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพาราและน้ำตาล) ได้มีเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๖.๐ ล้านตันในปี ๑๙๗๕ มาเป็น ๙.๖ – ๑๑.๔ ล้านตัน ในช่วง ๑๙๗๖ – ๑๙๗๘ สินค้าอุตสาหกรรมบางอย่างเช่น ผลไม้กระป๋อง สิ่งทอ มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

แม้นว่าจะมีการส่งออกคิดเป็นเปอร์เซนต์เพิ่มขึ้นระหว่างปี ๑๙๗๖ – ๑๙๗๙ ก็ตาม ประเทศไทยก็ยังคงประสบกับการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่มีการใช้จ่ายมากเกินไป ถ้าเราดูจากตารางที่ ๒ เราจะพบว่า

รัฐบาลมีส่วนขาดดุลเพราะรัฐบาลได้ใช้จ่ายเพิ่มขึ้นกว่ารายได้เท่ากับ ๕,๑๘๒.๘ ล้านบาท ในปี ๑๙๗๕ และประมาณ ๑๐,๐๐๐.๐ ล้านบาทในปี ๑๙๗๖ – ๑๙๗๘ ภาคเอกชนรวมกันทั้งหมดได้มีการจับจ่ายมากกว่ารายได้ของตนในปี ๑๙๗๕, ๑๙๗๗ และปี ๑๙๗๘ ถ้าเรารวมภาคเอกชนและภาครัฐบาลเข้าด้วยกันแล้วเราจะพบว่าระบบเศรษฐกิจได้ใช้จ่ายมากกว่ารายได้มากเป็นพิเศษในปี ๑๙๗๘ การขาดดุลต่างประเทศจึงมีมากถึง ๑๐,๙๗๙.๓ ล้านบาทในปีนั้น

๓.๓ วิกฤตการณ์น้ำมันและดุลชำระเงินของไทยอีกครั้งหนึ่ง

เรื่องราคาน้ำมันนี้มีคนพูดถึงกันมากว่า ทำให้เกิดดุลชำระเงินระหว่างประเทศของไทยขาดดุล เราจะได้วิเคราะห์ลึกลงไปว่าเป็นจริงอย่างไรหรือไม่และมากน้อยแค่ไหน

กลุ่มประเทศโอเปคซึ่งรวมกันเป็นผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ของโลกเริ่มมีความสามารถที่จะควบคุมและกำหนดราคาน้ำมันที่ขายได้ในกลางปี ๑๙๗๐ ราคาน้ำมันดิบเริ่มเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๑.๓๐ เหรียญต่อบาร์เรล* ในต้นปี ๑๙๗๐ มาเป็นประมาณ ๒ เหรียญในต้นและกลางปี ๑๙๗๓ ในปลายปี ๑๙๗๓ กลุ่มประเทศโอเปคเพิ่มราคาน้ำมันดิบจากประมาณ ๒ เหรียญมาเป็น ๕.๕ เหรียญดอลล่าร์ต่อบาร์เรลในต้นปี ๑๙๗๔ แต่ในปี ๑๙๗๔ ประเทศไทยเองยังคงมีดุลชำระเงินเกินดุลถึง ๘,๐๑๒.๐ ล้านบาท หลังจากปี ๑๙๗๔ มาจนปี ๑๙๗๘ ราคาน้ำมันดิบที่เป็นตัวเงินมิได้เพิ่มขึ้นมาก (ถ้ามองในราคาที่แท้จริงของน้ำมันดิบแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่ได้ขึ้นเลยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๗๔ – ๑๙๗๕) ในกลางปี ๑๙๗๖ ราคาเท่ากับ ๑๑.๕๑ ดอลล่าร์ต่อบาร์เรล เปลี่ยนมาเป็น ๑๒.๗๐ ดอลล่าร์ในปลายปี ๑๙๗๘ ในปี ๑๙๗๙ ที่ผ่านมานี้ กลุ่มประเทศโอเปคได้ขึ้นราคาอีกสามครั้ง มีผลทำให้ราคาน้ำมันดิบเฉลี่ยแล้วสูงขึ้นประมาณ ๔๐.๐๐ % เมื่อเทียบกับปี ๑๙๗๘

---

* ราคาในที่นี้หมายถึงราคาน้ำมันดิบชนิดเบาของซาอุดิอาราเบีย

ถ้าเราสมมติว่า โอเปคมิได้ขึ้นราคาน้ำมันในปลายปี ๑๙๗๓ แล้ว และถ้าเราเอาอัตราเฉลี่ยของอัตราการเพิ่มของมูลค่าการสั่งน้ำมันเข้ามาในปี ๑๙๖๙ – ๑๙๗๓ มาเป็นเกณฑ์ซึ่งเท่ากับ ๒๗.๐๖ % แล้ว มูลค่าการสั่งน้ำมันเข้าทั้งสิ้นของไทยในช่วง ๑๙๗๔ – ๑๙๗๘ จะลดลงไป ๖.๖๔๙.๐ – ๘,๗๔๔.๐ ล้านบาท จะทำให้ประเทศไทยมีดุลชำระเงินเกินดุลมากขึ้นในปี ๑๙๗๔ เท่ากับ ๖,๖๔๙.๐ ล้านบาท และแทนที่จะมีการขาดดุลในปี ๑๙๗๕ – ๑๙๗๗ ประเทศไทยควรมีดุลชำระเงินเกินดุลเท่ากับ ๓,๙๕๑.๐ ล้าน ๗,๐๕๔.๐ ล้าน และ ๑,๒๐๗.๐ ล้านบาทตามลำดับ ส่วนการขาดดุลชำระเงินในปี ๑๙๗๘ ก็จะมีน้อยลงไปเป็น ๕,๘๗๘.๐ ล้านบาท ดังนั้นเราอาจเรียกการขาดดุลที่เพิ่มขึ้น ๖,๖๔๙.๐ – ๘,๗๔๔.๐ ล้านบาทนี้ว่า เป็นการขาดดุลที่เกิดจากน้ำมันขั้นแรก ( primary oil deficit )

การคำนวณการขาดดุลที่เกิดจากน้ำมันขั้นแรกนี้มีข้อคำนึงและระวังอย่างน้อย ๒ ประการคือ ในประการแรก เราสมมติว่าโอเปคมิได้ขึ้นราคาน้ำมันในปี ๑๙๗๓ แต่ความจริงโอเปคได้ขึ้นราคาน้ำมันประมาณสี่เท่าตัวในปลายปี ๑๙๗๓ การขึ้นราคาน้ำมันนี้ก่อให้เกิดค่าผลิตสินค้าต่าง ๆ สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ใช้น้ำมันเป็นวัตถุดิบมาก เกิดสภาวะค่าผลิตสินค้าแพง ( cost - inflationary ) ขึ้น ราคาสินค้าทุนและวัตถุดิบที่ประเทศไทยสั่งเข้าจึงมีราคาสูงขึ้นด้วย แต่การขึ้นราคาน้ำมันโดยตัวของมันเอง ก็มีผลทำให้เกิดสภาวะค่าผลิตแพงขึ้นในสินค้าที่เราส่งออกด้วย จึงพอจะหักล้าง cost - inflationary ในสินค้าที่เราสั่งเข้าได้บ้าง อย่างไรก็ตาม เงินเฟ้อในประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษนั้น ได้เกิดขึ้นมานานหลายปีก่อนที่โอเปคจะขึ้นราคาน้ำมันดิบในปลายปี ๑๙๗๓ ปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นเร็วและโครงสร้างของตลาดที่มีการผูกขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดแรงงานที่มีสภาพกรรมกรเข้มแข็ง ค่าจ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (ค่าจ้างที่แท้จริงไม่ลดลงง่าย ๆ เช่นกัน) เพิ่มขึ้นเร็วเพื่อหักล้างราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น สภาวะค่าผลิตสินค้าแพงขึ้น จึงกลายเป็นสภาวะเงินเฟ้อจริง ๆ เราอาจเรียกผลของเงินเฟ้อที่ตามมานี้ว่า

secondary cost inflation ผลอันที่สองนี้มีความสำคัญกว่าอันแรกเสียอีก เมื่อพิจารณาในแง่นี้แล้ว การขึ้นราคาน้ำมันดิบมากถึงสี่เท่าตัวในปลายปี ๑๙๗๓ และต่อมามิได้เพิ่มขึ้นเท่าไหร่เลยจนสิ้น ๑๙๗๘ นั้น จึงควรได้รับการพิจารณาเป็นเพียงผลต่อสภาวะค่า-ผลิตแพงเพียงครั้งเดียว ( one - short effect ) สหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง และการผูกขาดของตลาดตลอดจนการเพิ่มปริมาณเงินที่เร็วเกินไปต่างหากที่มีผลทำให้เกิดเงิน-เฟ้อในประเทศอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ราคาสินค้าทุนและวัตถุดิบที่เราสั่งจากประเทศเหล่านี้จึงไม่อาจจะลดลงได้

ข้อคำนึงและระวังประการที่สองคือ เมื่อกลุ่มประเทศโอเปคขึ้นราคาน้ำมันมาก ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปลายปี ๑๙๗๓ นั้น เปรียบเสมือนประเทศโอเปคเก็บภาษีจากผู้ใช้น้ำมันเพิ่มขึ้น ทำให้โอเปคมีรายได้ตัวเงินและที่แท้จริงเพิ่มขึ้นมาก เขาก็จะใช้-จ่ายเพิ่มขึ้นโดยการซื้อสินค้าเข้ามากขึ้น ประเทศไทยเองก็ได้ขายสินค้าให้แก่ประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลาง เช่น ประเทศซาอุดิอาระเบียซื้อสินค้าจากเราเพิ่มขึ้นจาก ๔๐๖ ล้านบาทในปี ๑๙๗๓ มาเป็น ๗๖๘ ล้าน ๖๑๖ ล้าน ๗๗๘ ล้าน และ ๑,๑๖๑ ล้านในปี ๑๙๗๔ – ๑๙๗๘ ตามลำดับ อิหร่านเองเคยซื้อจากไทยเพียง ๘๘ ล้านบาทในปี ๑๙๗๓ แต่ได้ซื้อเพิ่มขึ้นเป็น ๘๕๑ ล้าน ๓๘๙ ล้าน ๒๘๑ ล้าน ๑,๑๑๗ ล้าน และ ๗๕๒ ล้านบาทในปี ๑๙๗๔ – ๑๙๗๘ นอกจากนี้ แรงงานไทยเองก็ได้เดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นมาก กล่าวกันว่าในปี ๑๙๗๘ นั้น มีแรงงานไทยทำงานที่ประเทศตะวันออกกลางประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน แม้นว่าเราจะไม่มีตัวเลขการส่งเงินคืนมายังประเทศไทยของบุคคลเหล่านี้ แต่เชื่อได้ว่าคงจะมีเงินทุนเอกชนไหลเข้าเพราะเหตุนี้มาก ผลทั้งสอง (คือจากการส่งออกเพิ่มขึ้นและจากการที่มีการโอนเงินทุนเข้ามาจากแรงงานไทยในตะวันออกกลาง) จะทำให้การคำนวณการขาดดุลที่เกิดจากน้ำมันขั้นแรก ( primary oil deficit) ลดลงไปเป็นอันมากทีเดียว ถ้าจะให้เราเดากันแล้วคงจะมีจำนวนหลายพันล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ๑๙๗๓ เป็นต้นมา เราอาจเรียกการขาดดุลที่เกิดจากน้ำมันขึ้นราคาแต่ได้ปรับผลของการที่ขายสินค้าเพิ่มแก่ตะวันออกกลาง

และเงินทุนเอกชนโอนเข้ามานี้ว่า เป็นการขาดดุลที่เกิดจากน้ำมันขั้นที่สอง ( secondary oil deficit ) สิ่งที่เราควรคำนึงถึงเมื่อพูดถึงผลกระทบต่อดุลชำระเงินของการที่โอเปคขึ้นราคาน้ำมันคือ secondary oil deficit ไม่ใช่ primary oil deficit secondary oil deficit ที่เกิดขึ้นในช่วงปี ๑๙๗๔ – ๑๙๗๘ คงตกราว ๆ ๔,๐๐๐ – ๕,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี แต่ในปี ๑๙๗๙ คงเพิ่มมากขึ้นเพราะว่าราคาน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นเฉลี่ยแล้วประมาณ ๔๐.๐ % ในเมื่อเทียบกับปลายปี ๑๙๗๘ ดังนั้น ถ้าโอเปคไม่ได้ขึ้นราคาน้ำมันดิบในปี ๑๙๗๓ แล้ว ดุลชำระเงินของเราก็จะเกินในปี ๑๙๗๕ บ้าง และจะเกินดุลมากในปี ๑๙๗๖ แม้นว่า เราจะหักส่วนที่เป็น secondary oil deficit บ้างออกแล้วก็ตาม การขาดดุลก็คงมีมากในปี ๑๙๗๗ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๗๘

เราทราบจากกลไกทางตัวคูณและกลไกทางการเงินว่า เมื่อดุลการค้าขาดดุลรายได้จะลดลงตามตัวคูณรายได้จะลดลงมากยิ่งขึ้นเพราะว่าปริมาณเงินได้ลดลง ในปัจจุบันนี้ระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยขยายไปอย่างรวดเร็ว ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ดำเนินการใด ๆ แล้ว รายได้จะลดลงไปมาก ในขณะที่ปริมาณภายในประเทศลดลงทั้งในแง่ที่เกิดจากการขาดดุลการค้าและในแง่การสร้างเงินฝากที่ลดลง มองในแง่ราคาสินค้าที่สูงขึ้นที่เกิดจากน้ำมันแล้ว ปริมาณเงินที่แท้จริงยิ่งมีลดลงไปอีก เมื่อเป็นเช่นนี้ เอกชนจะพบว่า ปริมาณเงินที่มีอยู่มีไม่พอที่จะให้เขาถือไว้จับจ่ายใช้สอย เขาจะตัดทอนรายจ่ายโดยการถือเงิน และหรือสิ่งที่ใกล้เงินเพิ่มขึ้น ภาครัฐบาลเองก็จะต้องตัดทอนรายจ่ายลงด้วยเหตุผลเดียวกัน โดยส่วนรวมแล้วระบบเศรษฐกิจจึงต้องตัดทอนรายจ่ายลงไป ซึ่งมีผลทำให้การขาดดุลการค้าค่อย ๆ ลดลง จนในที่สุดก็นำเรากลับสู่ดุลยภาพในดุลการค้าอีก อันนี้ น่าจะมีส่วนจริงมาก แม้นว่าเราจะมีสัดส่วนของการลงทุนสูงกว่าการส่งออกในรายได้ประชาชาติก็ตาม แต่สัดส่วนของการสั่งเข้าที่รวมอยู่ในรายจ่ายการลงทุนก็มีสูงมากเช่นกัน อุปสงค์รวมสุทธิแล้วจะลดลง แม้นว่าการขึ้นราคาน้ำมันจะทำให้มีการลงทุนเจาะหาแก๊ซธรรมชาติมาใช้เพิ่มขึ้น (โครงการแก๊ซธรรมชาติมีผลต่อการสั่งเข้าโดยตรงของสินค้าเป็นจำนวนมาก เช่น ท่อแก๊ซ เป็นต้น) ดังนั้น พลังของตลาดจะทำให้เกิดอุปสงค์รวมสุทธิลดลงหลังจากราคาน้ำมันขึ้น

แต่ว่าทั้งภาคเอกชนก็ดีและภาครัฐบาลก็ดีต่างก็ไม่ยอมตัดทอนรายจ่ายของตน ทั้งสองภาคไม่เพียงแต่พยายามรักษาอัตราการใช้จ่ายเท่านั้น ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นไปอีก ในปี ๑๙๓๗ – ๑๙๓๘ ตัวเลขที่เรามีอยู่ชี้ให้เห็นว่าในปี ๑๙๓๕ – ๑๙๓๘ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการบริโภคที่แท้จริง (ตามราคาคงที่ของปี ๑๙๓๒)ของภาคเอกชนเท่ากับ ๕.๓๘ ๗.๓๘ ๗.๓๑ และ ๗.๓๘ % ตามลำดับ สำหรับภาครัฐบาล อัตรานี้เพิ่มจาก ๑๐.๕๕ มาเป็น ๑๕.๖๐ ๑๘.๒๕ และ ๑๔.๖๗ การเพิ่มขึ้นของการบริโภคที่แท้จริงของทั้งระบบเศรษฐกิจจึงเท่ากับ ๖.๔๘ ๘.๘๖ ๘.๔๕ และ ๘.๕๗ เปอร์เซนต์ในปี ๑๙๓๕ – ๑๙๓๘ ตามลำดับ ในด้านรายจ่ายที่แท้จริงในการลงทุนในสินค้าทุนคงที่ (การก่อสร้างและเครื่องจักร)ทั้งหมดนั้น เราจะพบว่าได้เพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๓๗ ถึง ๒๓.๙๓ % ในปี ๑๙๓๘ ได้เพิ่มขึ้น ๑๒.๘๙ % แม้นว่าอัตราเพิ่มของรายจ่ายในการลงทุนทั้งหมดในสินค้าทุนคงที่จะเพิ่มขึ้นน้อยเมื่อเทียบกับปี๑๙๓๘ ถึง ๑๑.๐๔ % ก็ตาม แต่รายจ่ายของการลงทุนในการถือสินค้าคงคลังได้เพิ่มขึ้นมากในปี ๑๙๓๘ ซึ่งเท่ากับ ๒๓.๖๓ % ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้ลงทุนในสินค้าทุนคงที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๑๙๓๗ – ๗๘ กล่าวคือ ภาครัฐบาลลงทุนเพิ่มขึ้น ๑๙.๐๒ และ ๑๗.๐๓ % และภาคเอกชนลงทุนเพิ่มขึ้น ๒๖.๐ และ ๑๑.๒๔ % การเพิ่มขึ้นอย่างเกินเหตุของสินค้าคงคลังของภาคเอกชนในปี ๑๙๓๘ คงมีสาเหตุใหญ่มาจากการคาดคะเนของเอกชนว่าในปี ๑๙๓๗ ว่า ระดับราคาจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ และคาดว่ารัฐบาลอาจดำเนินมาตรการในการจำกัดการสั่งเข้าด้วยการขึ้นภาษีขาเข้า ที่จริงเอกชนได้คาดหมายอย่างถูกต้อง เพราะว่ารัฐบาลได้เพิ่มภาษีขาเข้าของสินค้า ๑๔๑ รายการในเดือนมีนาคม หลังจากที่ได้ห้ามการนำเข้าสินค้า ๑๘ รายการในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๑๙๓๘ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการจำกัดและกำหนดแนวทางในการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานของธนาคารให้สูงขึ้น ๒ ครั้ง คือครั้งแรกเมื่อ ๑ กุมภาพันธ์ ๑๙๓๘ เพิ่มจากร้อยละ ๙ เป็นร้อยละ ๑๐.๕ และได้ปรับให้สูงขึ้นอีกเป็น ๑๒.๕ % ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑

การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยและกำหนดแนวทางในการปล่อยสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีผลชลอการใช้จ่ายแต่อย่างใด ที่จริงถ้ามองในแง่ของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) แล้ว อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมิได้เพิ่มขึ้นแต่ได้ลดลงไปเสียอีก เงินกู้จากต่างประเทศก็มีมากขึ้น กล่าวคือ เอกชนรวมรัฐวิสาหกิจกู้จากต่างประเทศมาก ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเป็นจำนวนมากในปี ๑๙๗๔ - ๗๕ และในปี ๑๙๗๗ รัฐบาลกู้มากในปี ๑๙๗๖ ภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่รัฐวิสาหกิจเองกลับมากู้มากขึ้นอีกทีในปี ๑๙๗๗ แต่ในปี ๑๙๗๘ ภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้กู้จากต่างประเทศมากเป็นพิเศษ ที่จริงส่วนเกินในดุลบัญชีเดินสะพัดของกลุ่มประเทศโอเปค (โดยเฉพาะที่สูงถึง ๖๕,๐๐๐.๐ ล้านดอลล่าร์ในปี ๑๙๗๔ และ ๔๕,๐๐๐.๐ ล้านดอลล่าร์ในปี ๑๙๗๕) มีผลทำให้การออมของโลกเป็นส่วนรวมเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของโลกจึงได้ลดลงในช่วงที่กลุ่มประเทศโอเปคเกินดุลบัญชีเดินสะพัดมาก เงินกู้รายใหม่ของเอกชนที่ไทยทำขึ้นในปี ๑๙๗๔ - ๗๖ จึงพลอยได้ประโยชน์ไปด้วย

๔. <u>สรุปสาเหตุของการขาดดุลชำระเงินของไทย</u>

(๑) ในช่วงปี ๑๙๖๙ - ๑๙๗๑ การขาดดุลชำระเงินเกิดจากการที่สถาบันทางการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้กู้แก่รัฐบาลมากเกินไป ทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินกว่ารายได้ของตนเอง เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในช่วงที่การส่งออกชบเซามากด้วย

(๒) มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นที่น่าพอใจในช่วง ๑๙๗๒ - ๑๙๗๔ เพราะว่าราคาส่งออกเทียบกับราคาสั่งเข้าดีขึ้นมาก แม้นว่าปริมาณการส่งออกของสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญของไทยมิได้เพิ่มขึ้น ในช่วงนี้ เอกชนยังคงมีการใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ของตน รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินตัวในปี ๑๙๗๒ - ๑๙๗๓ เท่านั้น ในปี ๑๙๗๔ รัฐบาลได้ใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ของตนเอง ในปี ๑๙๗๔ ภาคเอกชนเริ่มขาดดุลแต่จำนวนยังน้อย

(๓) การขึ้นราคาน้ำมันที่ทำให้เกิดการขาดดุลชำระเงินของไทยเป็นสาเหตุหนึ่งเท่านั้น และมักจะได้รับการเน้นมากเกินไป ถ้าราคาน้ำมันกลุ่มโอเปคไม่ขึ้นราคาในปลายปี ๑๙๗๓ ประเทศไทยยังคงมีดุลชำระเงินเกินดุลได้บ้างในปี ๑๙๗๕ และได้มากในปี ๑๙๗๖ แม้นว่าในปี ๑๙๗๕ มูลค่าการส่งออกลดลงมากก็ตาม แต่การขาดดุลชำระเงินส่วนหนึ่งในปี ๑๙๗๗ มาจากการที่ระบบเศรษฐกิจใช้จ่ายเพิ่มมากกว่ารายได้ ในปี ๑๙๗๘ นั้น ระบบเศรษฐกิจทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลใช้จ่ายมากกว่ารายได้เป็นพิเศษ สาเหตุสำคัญมิได้ขึ้นอยู่กับการะดับราคาน้ำมันที่สูงแต่เพียงอย่างเดียว

(๔) การใช้จ่ายที่เกินกว่ารายได้นั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าระบบการเงิน (สถาบันการเงินภายในประเทศ) ไม่สร้างเครดิตมากเกินไป

(๕) แม้นว่า เราจะไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของอัตราแลกเปลี่ยนเลยก็ตาม เราหวังว่าบทความนี้คงจะชี้ให้ท่านผู้อ่านได้มองเห็นสาเหตุสำคัญทางด้าน real และ monetary factor ที่มีต่อการขาดดุลชำระเงินของไทยในรอบสิบปีที่ผ่านมานี้ คงพอจะเป็นแนวทางคร่าว ๆ ให้เราโต้แย้งมาตรการที่ต้องใช้ในการลดลการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศให้มีน้อยลงหรือหมดไป

.....

๑๕ มกราคม ๒๕๒๓

# หนังสือและบทความอ้างอิง


ภาษาไทย

๑. ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และสมคิด แสงเพชร, โครงสร้างการส่งออกของประเทศไทย (โรวเนียว) , ธนาคารแห่งประเทศไทย , ๒๕๒๒

๒. เสนาะ อุนากูล , "ปัญหาดุลชำระเงิน มีทางออกหรือไม่" วารสารเศรษฐศาสตร์ , พฤษภาคม ๒๕๒๑

๓. หน่วยวิจัยเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ , การวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย , กันยายน ๒๕๒๒

ภาษาอังกฤษ

1. Caves, R.E. and Jones, R.W., World Trade and Payments, 1973 See part 4.

2. Corden, W.M., Inflation Exchange Rate and the World Economy, 1977.

3. Erb,Richard, "International Raw Materials Development : Oil and Metals," in Contemporary Economic Problem, ed. by William Fellner, 1976.

4. Ingram, J.C., Economic Change in Thailand, 1850 - 1970, 1971 .

5. International Monetary Fund, The Monetary Approach to Balance of Payments, 1977.

6. Siamwalla, Ammar, "Inflation in Thailand in the 1970's," Thai Economic Journal, June 1978.

ตารางที่ ๑ ดุลชำระเงินระหว่างประเทศ , ๑๙๖๙ – ๑๙๗๘

| รายการ | ๑๙๖๙ | ๑๙๗๐ | ๑๙๗๑ | ๑๙๗๒ | ๑๙๗๓ | ๑๙๗๔ | ๑๙๗๕ | ๑๙๗๖ | ๑๙๗๗ | ๑๙๗๘ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ๑. ดุลสินค้า | −๑๑,๓๑๐.๗ | −๑๒,๒๔๔.๘ | −๔,๙๔๐.๔ | −๘,๘๘๔.๖ | −๑๐,๘๐๒.๔ | −๑๔,๓๐๒.๒ | −๒๐,๑๖๑.๒ | −๑๑,๐๔๔.๙ | −๒๕,๕๙๘.๘ | −๒๘,๕๔๐.๑ |
| ๑.๑ สินค้าออก | ๑๔,๒๕๔.๒ | ๑๔,๒๖๙.๘ | ๑๖,๖๙๒.๑ | ๒๑,๗๕๐.๒ | ๓๑,๒๕๒.๕ | ๔๙,๐๐๒.๔ | ๔๔,๓๖๔.๕ | ๖๐,๓๖๑.๒ | ๗๐,๔๖๒.๘ | ๘๒,๒๕๐.๗ |
| ๑.๒ สินค้าเข้า | −๒๕,๕๖๔.๙ | −๒๖,๕๑๔.๕ | −๒๖,๖๓๒.๐ | −๓๐,๖๓๔.๘ | −๔๒,๐๕๔.๙ | −๖๓,๓๐๔.๖ | −๖๔,๒๕๒.๗ | −๗๑,๔๔๖.๑ | −๙๖,๐๖๑.๖ | −๑๑๐,๗๙๐.๘ |
| ๒. ดุลบริการ | ๕,๙๕๔.๔ | ๖,๐๓๖.๒ | ๕,๔๐๔.๑ | ๖,๕๘๓.๐ | ๖,๘๓๖.๔ | ๗,๖๐๐.๗ | ๖,๑๖๐.๘ | ๑,๖๔๒.๕ | ๒,๔๐๕.๒ | ๔,๕๖๐.๙ |
| ๒.๑ ขนส่งและประกันภัย(สุทธิ) | ๑๓๙.๙ | ๒๒๒.๗ | ๒๘๓.๕ | ๔๕๘.๕ | ๕๔๘.๔ | ๘๙๙.๘ | ๑,๐๓๒.๘ | ๑,๐๙๖.๙ | ๑,๒๑๙.๒ | ๘๓๓.๘ |
| ๒.๒ ท่องเที่ยว (สุทธิ) | ๗๖๖.๕ | ๙๐๒.๖ | ๙๑๔.๔ | ๑,๔๓๑.๒ | ๑,๙๔๔.๔ | ๒,๑๗๑.๑ | ๑,๗๔๖.๙ | ๑,๗๔๖.๙ | ๑๐๘.๗ | ๓,๙๐๗.๓ |
| ๒.๓ รายได้จากการลงทุน(สุทธิ) | ๒๒๖.๑ | ๓๘๕.๓ | ๒๙.๖ | −๓๒๗.๓ | −๔๒๔.๓ | −๑๔.๓ | ๑๑๑.๑ | −๘๔๗.๕ | −๑,๔๗๙.๔ | −๓,๑๒๑.๗ |
| ๒.๔ บริการของรัฐบาล(สุทธิ) | ๔,๕๔๑.๒ | ๔,๔๔๔.๕ | ๔,๑๑๕.๒ | ๔,๙๒๕.๗ | ๔,๕๘๔.๕ | ๓,๙๑๙.๘ | ๓,๒๑๖.๑ | ๑,๕๕๕.๗ | ๖๓๓.๖ | ๘๑๓.๒ |
| ๒.๕ อื่น ๆ (สุทธิ) | ๑๕๐.๗ | ๘๗.๑ | ๖๑.๔ | ๙๔.๙ | ๑๗๘.๔ | ๖๒๔.๓ | ๕๓.๙ | −๒๘๑.๓ | ๖๐๙.๒ | −๒,๑๒๘.๓ |
| ๓. ดุลสินค้าและบริการ | −๕,๓๕๖.๓ | −๖,๒๐๘.๖ | −๔,๕๓๖.๘ | −๒,๓๐๑.๖ | −๓,๙๖๖.๐ | −๖,๗๐๑.๕ | −๑๔,๐๐๐.๔ | −๔,๔๔๒.๔ | −๒๓,๑๙๓.๖ | −๒๓,๙๗๙.๒ |
| ๔. ดุลบริจาค | ๑,๑๘๗.๒ | ๑,๐๑๑.๗ | ๙๐๔.๑ | ๑,๒๓๘.๘ | ๒,๙๖๙.๘ | ๔,๙๑๖.๙ | ๑,๖๓๒.๑ | ๔๖๕.๕ | ๘๐๑.๙ | ๘๑๖.๐ |
| ๔.๑ เอกชน (สุทธิ) | ๘๙.๒ | ๕๗.๔ | ๑๓๑.๑ | ๖๓๐.๗ | ๒,๓๙๘.๙ | ๔,๓๗๕.๖ | ๑,๑๓๔.๕ | ๑๐๐.๘ | ๔๔๓.๓ | ๑๒๘.๐ |
| ๔.๒ รัฐบาล (สุทธิ) | ๑,๐๙๘.๐ | ๙๕๔.๓ | ๗๗๓.๐ | ๖๐๘.๑ | ๕๖๙.๙ | ๕๔๑.๓ | ๙๙๗.๖ | ๓๖๓.๗ | ๓๕๘.๖ | ๖๘๘.๐ |
| ๕. ทุนเคลื่อนย้าย (สุทธิ) | ๒,๘๙๗.๖ | ๒,๔๗๘.๘ | ๑,๗๓๓.๑ | ๓,๖๔๓.๑ | ๒,๙๓๗.๖ | ๙,๐๕๔.๗ | ๗,๗๕๔.๙ | ๙,๒๖๓.๖ | ๑๓,๙๖๖.๙ | ๑๔,๘๕๘.๓ |
| ๕.๑ การลงทุนโดยตรง | ๑,๐๕๗.๕ | ๘๙๐.๕ | ๘๐๘.๔ | ๑,๔๒๗.๑ | ๑,๖๐๔.๙ | ๓,๘๓๖.๓ | ๑,๗๔๔.๘ | ๑,๖๑๔.๑ | ๒,๑๖๓.๘ | ๑,๐๑๐.๘ |
| ๕.๒ การกู้ของเอกชนระยะยาว | ๑,๖๗๑.๙ | ๑,๓๔๒.๘ | ๕๖๑.๑ | ๒,๐๐๘.๗ | −๖๑๔.๕ | ๔,๐๐๗.๓ | ๓,๕๕๔.๒ | ๒,๕๐๗.๑ | ๕,๗๓๘.๐ | ๖,๐๕๔.๑ |
| รัฐวิสาหกิจ | ๒๗๒.๒ | ๔๐.๘ | ๖๐.๒ | ๓๓๘.๓ | ๓๗๒.๗ | ๑,๑๗๓.๔ | ๒,๒๐๓.๐ | ๑,๘๓๔.๓ | ๔,๗๖๗.๓ | ๕,๑๗๐.๘ |
| วิสาหกิจเอกชน | ๑,๒๙๔.๒ | ๑,๐๐๗.๗ | ๓๔๗.๐ | ๑,๓๔๒.๕ | −๑,๑๔๔.๐ | ๒,๖๓๗.๑ | ๑,๓๑๖.๗ | ๖๘๔.๓ | ๘๖๗.๒ | ๖๘๔.๒ |
| อื่น ๆ | ๑๐๐.๕ | ๒๔๔.๔ | ๑๐๒.๔ | ๒๗๗.๔ | ๒๑๑.๘ | ๑๔๖.๓ | ๓๔.๕ | −๒๑.๕ | ๑๐๓.๕ | ๑๔๔.๐ |
| ๕.๓ การกู้ของเอกชนระยะสั้น | ๑๘๐.๖ | ๑๘๓.๔ | ๑๕๔.๘ | ๓๐๔.๑ | ๑,๒๕๒.๔ | ๑.๑๓๑.๓ | ๒,๖๐๐.๓ | ๒,๗๗๘.๕ | ๕,๒๒๖.๔ | ๑,๖๙๖.๒ |

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

| รายการ | ๒๕๖๙ | ๒๕๗๐ | ๒๕๗๑ | ๒๕๗๒ | ๒๕๗๓ | ๒๕๗๔ | ๒๕๗๕ | ๒๕๗๖ | ๒๕๗๗ | ๒๕๗๘ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ๕.๔ การกู้ของรัฐบาล | -๑๘.๘ | ๖๒.๑ | ๒๐๔.๘ | -๑๐๑.๗ | ๖๕๔.๘ | ๗๔.๘ | -๑๕๔.๖ | ๒,๓๖๓.๔ | ๘๗๘.๗ | ๖,๐๕๒.๒ |
| เงินกู้ | ๓๒๘.๒ | ๔๕๘.๒ | ๓๕๗.๒ | ๑๘๔.๓ | ๓๖๑.๗ | ๑๐๒.๓ | -๑๒๘.๐ | ๒,๑๔๔.๑ | ๗๗๐.๘ | ๖,๐๕๗.๘ |
| อื่น ๆ | -๓๔๗.๐ | -๔๗๖.๑ | -๑๔๗.๔ | -๒๔๑.๐ | ๒๕๓.๑ | -๒๒.๕ | -๑๖.๖ | ๒๑๔.๘ | ๖๗.๔ | ๗๔.๔ |
| ๖. สิทธิการกองเงินพิเศษ | - | - | ๒๔๘.๒ | ๗๒๐.๗ | - | - | - | - | - | - |
| ๗. ผิดพลาดและตกหล่น | ๗๕๗.๗ | ๖๖.๑ | ๑,๒๖๖.๒ | ๑,๐๔๐.๓ | -๑,๐๗๖.๒ | ๗๔๑.๔ | ๑,๗๕๕.๖ | -๗๖๘.๕ | ๘๘๖.๔ | -๔,๔๔๓.๑ |
| ๘. ดุลชำระเงินรวม | -๔๑๓.๘ | -๒,๖๕๒.๐ | -๗๗๕.๒ | ๗,๔๔๑.๔ | ๘๖๔.๒ | ๘,๐๑๒.๐ | -๒,๘๕๘.๐ | -๘๒.๘ | -๗,๕๗๗.๔ | -๑๗,๒๔๘.๐ |
| ๔. การเคลื่อนย้ายทางการเงิน | ๔๑๓.๘ | ๒,๖๕๒.๐ | ๗๗๕.๒ | -๗,๔๔๑.๔ | -๘๖๔.๒ | -๘,๐๑๒.๐ | ๒,๘๕๘.๐ | ๘๒.๘ | ๗,๕๗๗.๔ | -๑๗,๒๔๘.๐ |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒ การขาดหรือเกินดุลทางการเงินของภาคเอกชนและภาครัฐบาล
ในระบบเศรษฐกิจไทย , ๑๙๖๙ – ๑๙๗๘

| ภาคเศรษฐกิจ | ๑๙๖๙ | ๑๙๗๐ | ๑๙๗๑ | ๑๙๗๒ | ๑๙๗๓ | ๑๙๗๔ | ๑๙๗๕ | ๑๙๗๖ | ๑๙๗๗ | ๑๙๗๘ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ๑. การเปลี่ยนแปลงการถือเงินและใกล้เงินของภาคเอกชน..... | ๔,๓๗๗.๖ | ๕,๓๕๒.๔ | ๗,๖๐๑.๒ | ๑๒,๙๘๙.๕ | ๑๕,๔๗๑.๑ | ๑๖,๖๗๙.๗ | ๑๔,๙๘๘.๐ | ๒๒,๗๔๐.๖ | ๒๗,๓๓๒.๘ | ๓๐,๓๔๒.๖ |
| ๒. การเปลี่ยนแปลงสิทธิเรียกร้องทางการเงินของสถาบันการเงินเหนือเอกชน..... | ๓,๐๙๙.๐ | ๔,๙๑๙.๙ | ๒,๙๗๔.๐ | ๓,๗๖๑.๕ | ๑๔,๘๒๘.๑ | ๑๖,๘๐๕.๑ | ๑๕,๒๓๖.๘ | ๑๕,๓๙๔.๐ | ๒๗,๙๙๒.๓ | ๓๖,๐๔๒.๘ |
| ๓. การขาดเหลือดุลภาคเอกชน..... | ๑,๒๗๘.๖ | ๘๓๒.๕ | ๘,๖๒๗.๒ | ๙,๒๒๘.๐ | ๖๘๓.๐ | −๑๒๕.๔ | −๒๔๘.๘ | ๗,๓๔๖.๖ | −๖๕๙.๕ | −๕,๗๐๐.๒ |
| ๔. การเปลี่ยนแปลงการถือเงินฝากของภาครัฐบาลกับธนาคาร..... | ๑,๖๑๙.๑ | −๕๗๕.๖ | −๑,๔๙๔.๔ | ๒,๑๒๔.๙ | ๒,๙๑๓.๔ | −๓,๑๓๕.๕ | −๓,๑๓๕.๕ | −๑๖๙.๙ | −๒๖๔.๔ | ๑,๕๐๕.๑ |
| ๕. การเปลี่ยนแปลงสิทธิเรียกร้องทางการเงินของสถาบันการเงินเหนือภาครัฐบาล..... | ๔,๓๘๒.๑ | ๓,๘๙๓.๓ | ๕,๒๑๖.๙ | ๙,๓๙๔.๙ | ๔,๔๑๙.๗ | −๔๙๙.๖ | ๒,๐๔๗.๓ | ๑๐,๕๓๔.๕ | ๙,๔๖๑.๓ | ๑๒,๗๐๕.๖ |
| ๖. กาขาดหรือเกินดุลภาครัฐบาล.... | −๒,๗๖๓.๐ | −๔,๙๖๘.๙ | −๖,๗๑๑.๓ | −๗,๒๒๐.๐ | −๒,๕๑๗.๙ | ๓,๘๖๓.๐ | −๕,๑๘๒.๘ | −๑๐,๗๐๔.๙ | −๙,๗๒๕.๗ | −๑๑,๒๐๐.๕ |
| ๗. อื่น ๆ ..... | ๕๗๐.๓ | ๑,๓๗๖.๓ | ๑,๗๔๘.๘ | ๒,๓๖๑.๒ | ๓,๕๖๙.๓ | ๔,๔๐๖.๐ | ๔,๐๔๓.๕ | ๒,๔๓๓.๒ | ๓,๗๖๗.๒ | ๕,๙๒๑.๔ |
| ๘. การขาดหรือเกินดุลต่างประเทศ... | −๔๑๔.๑ | −๒,๖๖๐.๑ | −๓๓๕.๓ | ๔,๓๖๙.๒ | ๑,๖๙๔.๔ | ๘,๑๔๓.๖ | −๑,๓๘๘.๑ | −๙๒๔.๖ | −๖,๖๑๘.๐ | −๑๐,๙๗๙.๓ |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย , สถิติรายเดือน

"สภาพและปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน"

ดร.สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย

เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจที่อาศัยการผลิตของภาคเกษตรกรรม เป็นพื้นฐานในการพัฒนา การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม[๑] ก็เช่นกัน ได้อาศัยการผลิตของภาคการเกษตรเป็นบันได รัฐบาลไทยเริ่มตื่นตัวในการพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐบาลทุกรัฐบาลได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ทั้งที่เป็นเงินทุนจากต่างประเทศและการระดมทุนภายในประเทศ บทความนี้มุ่งที่จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา โดยเริ่มต้นด้วยลักษณะการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของอุตสาหกรรมไทย นโยบายและมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมของรัฐบาล ปัญหาบางประการที่เนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วง ๑๐-๒๐ ปีที่ผ่านมา และสรุปแนวโน้มของอุตสาหกรรมไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และที่จะเป็นไปใน ๒-๓ ปีข้างหน้า และสรุปปัญหาสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนสุดท้าย

## ๑. ลักษณะของภาคอุตสาหกรรมไทย

ลักษณะของภาคอุตสาหกรรมไทย ก็คล้ายคลึงกับประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ ซึ่งมีทั้งกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งใช้เทคนิคการผลิตทันสมัย และกิจการอุตสาหกรรมในครัวเรือนขนาดเล็ก ๆ ที่ใช้เทคนิคการผลิตแบบดั้งเดิม ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา โครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของอุตสาหกรรมไทย ลักษณะการกระจายโรงงาน และความสัมพันธ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการค้าระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากกลยุทธการผลิตเพื่อทดแทนสินค้าเข้าและการส่งเสริมการส่งสินค้าออก และบทบาทของการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมโดยสังเขป

๑.๑ การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในภาคอุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรมในเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในอัตราที่สูงมากในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ในปี พ.ศ.๒๕๐๓ มูลค่าเพิ่มที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม (ในราคาคงที่ ปี ๒๕๑๕) มีเพียง ๘.๓ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๗ ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ ในปี ๒๕๒๑ มูลค่าเพิ่มในสาขาอุตสาหกรรมได้เพิ่มเป็น ๕๔.๘ พันล้านบาท หรือร้อยละ ๒๑.๓ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ ในปัจจุบัน รายได้ที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญเป็นอันดับสอง รองจากภาคการเกษตรเท่านั้น การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม นับว่ามีส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมาก และในช่วงเวลา ๓-๔ ปีที่ผ่านมานี้ ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนในการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติมากกว่าภาคการเกษตรเสียอีก (ดูตารางที่ ๑ และ ๒)

อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาถึงตัวเลขการจ้างแรงงานแล้ว ภาคอุตสาหกรรมยังนับว่ามีสัดส่วนการจ้างงานที่ค่อนข้างต่ำ ข้อมูลทางการเกี่ยวกับการจ้างงานค่อนข้างหาได้ยาก และข้อมูลจากแหล่งต่างกันมักจะไม่ตรงกัน จากตัวเลขประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี ๒๕๒๒ ประเทศไทยมีผู้มีงานทำ ๑๙.๕ ล้านคน หรือร้อยละ ๗๔.๖ ในจำนวนผู้มีงานทำนอกภาคการเกษตร เป็นผู้ทำงานในสาขาอุตสาหกรรม ประมาณ ๑.๒๑ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๒ ของผู้มีงานทำทั้งสิ้นเท่านั้น ตารางที่ ๓ แสดงถึงจำนวนแรงงาน แบ่งตามลักษณะทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๐๙ และ ๒๕๑๙ จากสถิติของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแสดงว่า ในปี ๒๕๑๙ จำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมมีอยู่ราว ๑.๑๕ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๒ ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ การคำนวณอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีของแรงงานภาคอุตสหกรรมจากตัวเลขดังกล่าว ปรากฏว่า อัตราเพิ่มของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมระหว่างปี ๒๕๐๙-๒๕๑๙ โดยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒ ต่อปี ซึ่งอัตราเพิ่มของการจ้างงานนี้ต่ำกว่าในภาคการก่อสร้าง (ร้อยละ ๘.๑ ต่อปี) และภาคบริการ (ร้อยละ ๕.๖ ต่อปี) ทั้ง ๆ ที่ในช่วงเวลาดังกล่าว อัตราเพิ่มของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับที่สูงกว่าภาคการก่อสร้างและบริการ (ดูตารางที่ ๒)

เป็นที่เชื่อกันว่า การเพิ่มขึ้นของการจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในอัตราสูงในช่วง ๗-๘ ปีที่ผ่านมา เมื่อมีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกันในช่วงก่อนหน้านั้น ซึ่งเป็นช่วงการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ทั้งนี้เหตุหนึ่งเป็นเพราะว่า อุตสาหกรรมส่งออกมีการใช้แรงงานในอัตราที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมประเภททดแทนการนำเข้า

นอกจากการเจริญเติบโตในอัตราสูงแล้ว ภายในภาคอุตสาหกรรมเองก็มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างด้วย ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมานี้ มีประเภทอุตสาหกรรมเกิดขึ้นใหม่ในเศรษฐกิจไทยเป็นจำนวนมาก ตารางที่ ๔ แสดงตัวเลขมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรม ๒๐ ประเภทในบางปีตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ ในปี ๒๕๐๓ อุตสาหกรรมประเภทอาหารมีสัดส่วนที่สำคัญมาก คือกว่าหนึ่งในสามของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมมาจากหมวดอุตสาหกรรมนี้ เมื่อรวมกับเครื่องดื่มและผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว อุตสาหกรรมสามหมวดนี้ มีมูลค่าเพิ่มถึงร้อยละ ๕๘.๒ ของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด แม้ว่าอุตสาหกรรมสามประเภทนี้จะมีการขยายตัวเรื่อยมา แต่สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมเหล่านี้ ในภาคอุตสาหกรรมได้ลดลงมามาก เนื่องจากอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่สูงกว่า ประเภทอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวในอัตราสูงในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ได้แก่ การกลั่นน้ำมัน ผลิตภัณฑ์กระดาษ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และผลิตภัณฑ์อโลหะ จากตารางที่ ๕ จะสังเกตเห็นว่า อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ผันแปรไปมากในแต่ละช่วงเวลา กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีอัตราการขยายตัวสูงใน ๓-๔ ปีที่ผ่านมาได้แก่ ผลิตภัณฑ์กระดาษ อุปกรณ์ขนส่ง เครื่องไฟฟ้า เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม เคมีภัณฑ์ อาหาร ผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์ยาง และเฟอร์นิเจอร์

การรวมกลุ่มอุตสาหกรรมอย่างกว้าง ๆ ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ ๔ มิอาจแสดงให้เห็นชัดถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม แท้ที่จริงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ในเศรษฐกิจไทยมีอยู่มากมาย

หลายชนิด ตัวอย่างเช่นในกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร นอกจากการสีข้าวและการฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นกิจการที่ค่อนข้างจะดั้งเดิม และมีความสำคัญอยู่ ยังมีผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เช่น ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง อาหารสำเร็จรูปนานาชนิด อาหารสัตว์ ผลไม้กระป๋อง น้ำตาล ฯลฯ ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นในมูลค่าการผลิตหมวดอาหาร การขยายตัวในหลายกลุ่มอุตสาหกรรม เครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น อุปกรณ์ขนส่ง ผลิตภัณฑ์ยาง เคมีภัณฑ์ และสิ่งทอ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจการที่อยู่ในข่ายการส่งเสริมการลงทุนโดยรัฐบาล ซึ่งในกลุ่มอุตสาหกรรมเหล่านี้ ได้มีการผลิตสินค้าบริโภค และสินค้าขั้นกลางหลายอย่างขึ้นในช่วง ๑๐-๒๐ ปีที่ผ่านมา

ถ้าหากว่าเราจำแนกประเภทอุตสาหกรรมออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๙ กลุ่ม ตามลักษณะการใช้ตามตารางที่ ๖ จะเห็นว่า แม้สัดส่วนของสินค้าขั้นกลาง และเครื่องจักรอุปกรณ์จะเพิ่มขึ้นบ้างจากปี ๒๕๐๘ แต่สัดส่วนของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่จัดเป็นสินค้าบริโภค (อาหาร ยาสูบ และเครื่องดื่ม สินค้าบริโภคที่คงทน และไม่คงทน) ยังมีอยู่สูงมากคือ กว่าร้อยละ ๖๐ ของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดในปัจจุบัน

๑.๒ ลักษณะการกระจายโรงงาน

แม้ว่าในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมมีโรงงานขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่จนถึงปัจจุบัน โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศยังเป็นโรงงานที่มีขนาดเล็ก จากสถิติของกองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อปลายปี ๒๕๑๑ จำนวนโรงงานที่จดทะเบียนไว้กับกองควบคุมโรงงานมีทั้งหมด ๖๐,๒๘๖ โรง ในจำนวนนี้ โรงสีข้าวมีถึง ๓๓,๑๖๖ โรง หรือร้อยละ ๕๕ ของจำนวนโรงงานทั้งหมด กว่าร้อยละ๘๐ ของโรงงานจดทะเบียนเป็นโรงงานขนาดเล็ก ที่มีคนทำงานน้อยกว่า ๕๐ คน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน กิจการอุตสาหกรรมที่มีคนงานตั้งแต่ ๗ คนขึ้นไป หรือที่มีเครื่องจักรเกินกว่า ๒ แรงม้า จะต้องจดทะเบียนที่กองควบคุมโรงงาน ฉะนั้น นอกจากกิจการโรงงานที่จดทะเบียนแล้ว ในประเทศไทยยังมีกิจการอุตสาหกรรมในครัวเรือนอีกเป็นจำนวนมาก ที่ใช้แรงงานของคนในครอบครัว

หรือจ้างคนงานเพียง หนึ่งหรือสองคน ซึ่งไม่อยู่ในข่ายที่ต้องจดทะเบียน" นอกจากนี้ ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมอีกจำนวนหนึ่ง ที่อยู่ในข่ายที่ต้องจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงงาน แต่ก็ไม่ได้ไปจดทะเบียนตามกฎหมาย โรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนเหล่านี้ ส่วนใหญ่แล้วน่าจะเป็นโรงงานขนาดไม่ใหญ่นัก เราจึงอาจกล่าวได้ว่า กิจการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศ ยังเป็นกิจการที่มีขนาดเล็ก จากสถิติโรงงานแยกตามประเภทอุตสาหกรรมและขนาดการจ้างงานที่ได้จากกองควบคุมโรงงาน พบว่า กิจการอุตสาหกรรมขนาดที่มีการจ้างงานต่ำกว่า ๕๐ คน นอกจากโรงสีข้าวแล้ว ส่วนใหญ่จะมีอยู่ในกิจการประเภทการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร การซ่อมเครื่องยนต์ และรถจักรยานยนต์ โรงพิมพ์ โรงเลื่อยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้อื่น ๆ การทำเครื่องใช้โลหะ และโรงงานทำน้ำแข็ง

ตารางที่ ๗ และ ๘ แสดงจำนวนโรงงานจดทะเบียน (ยกเว้นโรงสีข้าว) ตามขนาดการจ้างงานตามภูมิภาคต่าง ๆ นอกจากแสดงถึงสัดส่วนของโรงงานขนาดเล็กที่มีอยู่สูงมากแล้ว ตัวเลขในตารางนี้ยังแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงในภาคอุตสาหกรรมไทยอีกอย่างหนึ่งคือ โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศรวมตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลาง แท้ที่จริงโรงงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ นั้นมักจะเป็นโรงงานขนาดเล็กที่ผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคในท้องถิ่นนั้น หรือไม่ก็เป็นโรงงานที่ต้องอาศัยวัตถุดิบในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ยาสูบ เครื่องดินเผา การแกะสลักไม้ และการผลิตเสื้อผ้าแบบพื้นเมืองในภาคเหนือ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ และผลิตภัณฑ์ยางในภาคใต้ ฯลฯ

การกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงทำให้ภูมิภาคส่วนนี้เป็นแหล่งเกิดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศ ตารางที่ ๙ แสดงให้เห็นว่า ในปี ๒๕๑๙ กว่าร้อยละ ๘๐ ของมูลเพิ่มทางอุตสาหกรรมในประเทศเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ และในจังหวัดภาคกลาง ในระยะตั้งแต่ประมาณปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการกระจุกตัวของกิจการอุตสาหกรรม และพยายามที่จะให้มีการกระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ มากขึ้น ได้มีการให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการที่จะไปตั้งอยู่ในต่างจังหวัดเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่สู้จะได้ผลนัก ตัวเลขจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

แสดงว่า กิจการที่ได้รับการส่งเสริม และเปิดดำเนินการแล้ว ตั้งแต่ปี ๒๕๐๓-๒๕๒๑ มีอยู่ ๘๓๔ แห่ง ในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และสมุทรปราการ ๔๗๔ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๖.๕ ของจำนวนกิจการทั้งหมด และอีก ๒๓๔ กิจการหรือร้อยละ ๒๗.๙ ตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางมีเพียง ๑๓๑ แห่ง หรือร้อยละ ๑๕.๖ เท่านั้น ที่ตั้งอยู่ในภาคอื่น ๆ ของประเทศ ถ้าพิจารณาจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมและเปิดดำเนินการในปี ๒๕๒๑ จะเห็นว่ากิจการที่ตั้งอยู่ในภาคอื่น ๆ ที่มีอยู่ไม่กี่กิจการนั้น เป็นโรงแรมเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกนั้นเป็นโรงงานอบใบยาสูบ (ในภาคเหนือ) และกิจการห้องเย็น (ในภาคใต้) จะเห็นได้ว่าแม้ว่าผู้ลงทุนในเขตภูมิภาค (ตามเขตอุตสาหกรรมที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้) จะได้รับสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมมากขึ้น จากที่ได้รับในเกณฑ์ปกติของการส่งเสริมการลงทุนก็ตาม กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็ยังไม่มีความกระตือรือร้นที่จะไปตั้งอยู่ในเขตภูมิภาคที่ห่างไกลจากนครหลวงมากนัก

๑.๓ การทดแทนการนำเข้าและการส่งออก LECTURE P. 75-81

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการค้าต่างประเทศ ในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา สัดส่วนของสินค้าบริโภคในสินค้าเข้าทั้งหมดได้ลดลง ในขณะที่สัดส่วนของสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการผลิตเพื่อทดแทนสินค้าเข้าในภาคอุตสาหกรรม ตาราง ๑๐ แสดงตัวเลขการนำสินค้าเข้าตามลักษณะทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่ามูลค่าสินค้าเข้าของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา คือจาก ๙.๔ พันล้านบาท ในปี ๒๕๐๓ มา เป็น ๑๐๙.๙ พันล้านบาทในปี ๒๕๒๑ ในช่วงเวลาดังกล่าว มูลค่าการนำเข้าในสินค้าขั้นกลาง สินค้าขั้นกลาง สินค้าทุน และสินค้าประเภทอื่น ๆ (ซึ่งมีน้ำมันและยานพาหนะเป็นส่วนสำคัญ) เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า จึงทำให้สัดส่วนของสินค้าบริโภคลดลงมามากจากร้อยละ ๓๕.๖ ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๑๑.๘ ของสินค้าเข้าทั้งหมด ในปี ๒๕๒๑ [๕]

สิ่งที่น่าสังเกตสำหรับโครงสร้างสินค้าเข้าของไทยก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไม่ได้ทำให้การพึ่งสินค้าเข้าทางอุตสาหกรรมลดน้อยลงแต่อย่างใด ถ้าเราแยกตามหมวดการค้าต่างประเทศ ( SITC) ตามตารางที่ ๑๑ จะเห็นว่า ในปี ๒๕๐๒-๒๕๐๔ การนำเข้าในหมวดสินค้าหัตถอุตสาหกรรม เครื่องจักร และยานพาหนะ เคมีภัณฑ์ และสินค้าอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ดรวมกันมีมูลค่าเป็นร้อยละ ๗๕ ของมูลค่าการนำเข้าทั้งสิ้น และในปี ๒๕๑๒-๑๔สินค้าเข้าใน ๔ หมวดนี้มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๗๗.๑ ของ สินค้าเข้าทั้งสิ้น สัดส่วนของการนำเข้าของสินค้า ๔ หมวดนี้ได้ลดลงมาในช่วงปี ๒๕๑๗-๒๕๑๙ เนื่องจากการสูงขึ้นของราคาน้ำมันดิบ ทำให้หมวดน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่นมีสัดส่วนการนำเข้าสูงขึ้นมาก หากเรารวมหมวดน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่นเข้าไปด้วยแล้ว ในปี ๒๕๑๗-๒๕๑๙ สินค้าเข้าใน ๕ หมวดนี้ มีมูลค่าถึงร้อยละ ๘๗.๗ ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งสิ้น ข้อมูลการนำเข้าเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย คือ การผลิตทางด้านอุตสาหกรรมจำเป็นต้องพึ่งพาสินค้าเข้าเป็นอย่างมาก

โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกจำเป็นต้องอาศัยเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัสดุอื่น ๆ จากตลาดต่างประเทศมาก แต่เมื่ออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าขยายตัวขึ้น และเนื่องจากสินค้าบริโภคมักเป็นประเภทอุตสาหกรรมที่สามารถพัฒนาได้ก่อน สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมบริโภคจะลดน้อยลงในระยะแรก แต่สัดส่วนของสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลางจะสูงขึ้น แม้เมื่ออุตสาหกรรมการบริโภคขยายตัวไปมากพอสมควรแล้ว อาจมีการกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนขึ้น ซึ่งเป็นการทดแทนการนำเข้าในขั้นต่อไป แต่สำหรับในกรณีของไทย การนำเข้าของสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคมิได้ลดน้อยลง และการพึ่งสินค้าทุน และสินค้าขั้นกลาง ยังมีอยู่มากหลังจากที่มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นเวลากว่า ๒๐ ปี เหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นทั้งผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น จึงทำให้มีการนำเข้าในสินค้าอุตสาหกรรมบริโภคมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่การผลิตในประเทศก็ขยายตัวในอัตราสูง อีกประการหนึ่ง การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมยังจำเป็นต้องพึ่งสินค้าเข้า

ที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ และสินค้าขั้นกลางมาก การที่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าส่วนใหญ่ผลิตสินค้าที่ใช้โดยประชาชนที่มีรายได้สูงหรือปานกลาง ซึ่งต้องใช้วัสดุจากต่างประเทศมาก ก็อาจจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ยังต้องมีการพึ่งพาการนำเข้าในสินค้าอุตสาหกรรมขั้นกลางจากต่างประเทศมาก

ในช่วงเวลาประมาณ ๗-๘ ปีที่ผ่านมา การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมไทยได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก ในปัจจุบันแม้ว่าสินค้าออกส่วนใหญ่ของไทยยังเป็นผลิตภัณฑ์การเกษตร แต่ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากสาขาอื่น ๆ ได้มีอัตราส่วนในการส่งออกเพิ่มขึ้น การคำนวณสัดส่วนของผลผลิตอุตสาหกรรมในสินค้าออกทั้งหมดแตกต่างกันไป แล้วแต่วิธีการแบ่งประเภทสินค้า จากการคำนวนของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งแบ่งสินค้าออกแยกประเภทตามภาคการผลิต เป็นผลิตผลเกษตร ประมง ป่าไม้ เหมืองแร่ และอุตสาหกรรม และอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่าสินค้าออกที่เป็นผลิตผลการเกษตรได้ลดลงมาเป็นลำดับ จากร้อยละ ๘๐.๐ ในปี ๒๕๐๖ เหลือเพียงร้อยละ ๔๗.๒ ในปี ๒๕๒๑ และสัดส่วนของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ ๔ ในปี ๒๕๑๑ มาเป็นร้อยละ ๒๐.๗ ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๒๑ ตามลำดับ (ดูตารางที่ ๑๒) สินค้าออกทางด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหารต่าง ๆ เช่น น้ำตาล ผลไม้กระป๋อง และอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ นอกจากผลิตภัณฑ์อาหารแล้ว สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญคือ สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญญมณี และวงจรทรานซิสเตอร์ ตารางที่ ๑๓ แสดงมูลค่า และอัตราเพิ่มของสินค้าออก แบ่งตามอุตสาหกรรม ๓๑ ประเภท และแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๗ กลุ่ม ตามลักษณะการใช้ จะเห็นว่า นอกจากน้ำตาล ผลิตภัณฑ์อาหาร สิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูปแล้ว ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ล้วนมีมูลค่าส่งออก ไม่เกินร้อยละ ๕ ของมูลค่าอุตสาหกรรมส่งออกทั้งหมด แต่อัตราเพิ่มในการส่งออกของผลิตภัณฑ์หลายประเภทมีอยู่สูงมาก จากการตรวจดูรายการสินค้าออกในรายละเอียดลงไป พบว่ามีสินค้าออกมากชนิดที่เพิ่งจะมีการส่งออกในระยะไม่กี่ปีมานี้ สินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่มีมูลค่าการส่งออกน้อยมาก แต่มีอัตราการขยายตัวสูงมาก สิ่งที่น่าสนใจคือ สินค้าหลาย ๆ ประเภทที่มีการส่งออกในปัจจุบันได้มีการผลิตในประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว แต่เพิ่งจะมีการส่งออกในไม่กี่ปีมานี้ การเปลี่ยนแปลงจุดเน้นในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมุ่งหนักไปในทางส่งเสริม

การส่งออกของรัฐ โดยการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้ส่งออก และการให้ข่าวสารข้อมูลในการส่งออก น่าจะมีส่วนในการกระตุ้นการขยายตัวในการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม การตื่นตัวในการส่งออกของผู้ผลิตในทางอุตสาหกรรม โดยการพยายามนำสู่ทางส่งสินค้าออกและหาตลาดในต่างประเทศ และการพยายามปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้มีมาตรฐานดีพอที่จะส่งออกได้ (รวมทั้งการออกแบบและการปรับปรุงวิธีการบรรจุหีบห่อ) ก็มีส่วนสำคัญทำให้มีการขยายตัวในการส่งออกเป็นอย่างมาก

๑.๔ <u>การลงทุนจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมไทย</u>

นับตั้งแต่มีการส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจัง ในปี พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้นมา ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจได้ให้ความสำคัญแก่การลงทุนจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก และมีการห่วงใยเป็นอย่างมากเมื่อการลงทุนจากต่างประเทศลดลงหรือเพิ่มขึ้นไม่มากนักในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยข้อเท็จจริงแล้ว การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูง ตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ และจากประมาณปี ๒๕๐๘ เป็นต้นมา การลงทุนจากต่างประเทศนับว่าเป็นสัดส่วนสำคัญของบัญชีทุนเคลื่อนย้ายในดุลการชำระเงิน แต่สัดส่วนของการลงทุนจากต่างประเทศในบัญชีทุนเคลื่อนย้ายก็ได้ลดลงในระยะหลัง ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของเงินกู้ระยะสั้นและรายการอื่น ๆ ในบัญชีทุนเคลื่อนย้าย นอกจากนี้ เมื่อเทียบกับการลงทุนภายในประเทศทั้งหมดแล้ว การลงทุนจากต่างประเทศนับว่ามีสัดส่วนที่ไม่สูงนักในแต่ละปี จากตารางที่ ๑๔ ซึ่งเทียบการลงทุนต่างประเทศสุทธิ (รวมทั้งการลงทุนในทุนเรือนหุ้นและเงินกู้จากบริษัทต่างประเทศที่มาลงทุนโดยตรง) และการสะสมทุนในภาคเอกชนในแต่ละปี จะเห็นว่าการลงทุนต่างประเทศโดยเฉลี่ยแล้ว ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ของการสะสมทุนในภาคเอกชน และอัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงในปีหลัง ๆ ตัวเลขการลงทุนต่างประเทศนี้ เป็นการไหลเข้าของเงินทุนสุทธิจากกิจการที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย นอกจากกิจการอุตสาหกรรมแล้ว ยังรวมทั้งสถาบันการเงิน การค้าและบริการด้วย ในระยะปีหลัง ๆ นี้ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม ดูจะมีแนวโน้มลดต่ำลงด้วย (ดูตารางที่ ๑๕)

อย่างไรก็ดี การลงทุนจากต่างประเทศ อาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในแง่ที่ว่า กิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการลงทุนจากต่างประเทศ มีอยู่จำนวนไม่น้อยที่อยู่ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมโดยรัฐบาล และสินค้าบริโภคหลาย ๆ อย่างที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในหมู่คนที่มีรายได้สูงหรือปานกลาง เป็นผลผลิตของกิจการที่ได้รับการลงทุนจากต่างประเทศ ในอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น นับว่ามีบทบาทที่สำคัญมาก ในเดือนตุลาคม ๒๕๒๒ กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทั้งสิ้นมีอยู่ ๑,๑๔๘ กิจการ ในจำนวนนี้ มีกิจการที่ได้รับการลงทุนจากต่างประเทศ ๕๔๘ กิจการ หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๗ ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมทั้งหมด อย่างไรก็ดี ในจำนวนนี้มีเพียง ๒๒ กิจการ ที่มีการถือหุ้นโดยชาวต่างชาติเต็ม ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ และที่เหลืออีก ๕๒๖ กิจการ เป็นธุรกิจร่วมทุนระหว่างนักลงทุนไทยกับชาวต่างชาติ ถ้าคิดเป็นอัตราส่วนของทุนจดทะเบียนแล้ว ชาวต่างชาติถือหุ้นในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทั้งสิ้นร้อยละ ๒๓.๖ ในจำนวนนี้ การลงทุนจากญี่ปุ่นประกอบด้วยร้อยละ ๓๔ ของทุนจดทะเบียนต่างชาติ ประเทศอื่น ๆ ที่มีความสำคัญรองลงมา คือ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฮ่องกง ในปีหลัง ๆ นี้ อัตราส่วนของการถือหุ้นโดยชาวต่างชาติในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดมีแนวโน้มลดน้อยลง อย่างไรก็ดีอัตราส่วนการถือหุ้น มิได้เป็นเครื่องชี้ถึงอำนาจการการควบคุมกิจการที่ดีนัก เนื่องจากนักลงทุนไทยยังต้องพึ่งผู้ลงทุนต่างชาติทางด้านเทคนิคการผลิต และสินเชื่อหรือเงินทุน นอกจากนี้ การลงทุนของคนไทยในบริษัทลงทุนร่วม มักจะกระจายออกไปโดยมีผู้ถือหุ้นหลายคน ในขณะที่ผู้ลงทุนต่างชาติมีอยู่เพียงหนึ่งหรือสองรายในแต่ละบริษัท ผู้ลงทุนชาวต่างชาติจึงมักจะมีอำนาจในการบริหารกิจการที่ลงทุนร่วมอยู่สูงพอสมควร ทั้ง ๆ ที่มีการถือหุ้นน้อยกว่าโดยส่วนรวม [๖]

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศที่น่าจะกล่าวถึง ก็คือ ผู้วางนโยบายทางเศรษฐกิจมักจะเชื่อกันว่า การลงทุนจากต่างประเทศ จะนำมาซึ่งเงินทุน ผู้ประกอบการ และความรู้ทางเทคโนโลยี และสามารถสร้างการจ้างงานในอุตสาหกรรมไทยได้มาก ซึ่งถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว การลงทุนจากต่างประเทศ อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

มากอย่างที่หวังกันไว้ก็ได้ ทางด้านเงินลงทุน เขาอาจนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในระยะแรกของการลงทุน แต่ส่วนหนึ่งของเงินทุนจะถูกนำไปสั่งซื้อเครื่องจักร อุปกรณ์และสินค้าขั้นกลางต่าง ๆ จากต่างประเทศ และทุนในการดำเนินงานในระยะต่อ ๆ มา หลังจากการลงทุนเริ่มแรกมักจะได้มาโดยการกู้ยืมจากตลาดเงินทุนภายในประเทศ และเมื่อเขาเข้ามาลงทุนได้ระยะหนึ่งแล้ว ก็อาจจะมีการส่งผลกำไรกลับไปต่างประเทศ ตารางที่ ๑๗ แสดงตัวเลขการส่งกลับของกำไร และเงินปันผลจากปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อันเป็นสิ่งชี้ว่า ผู้ลงทุนต่างประเทศที่มาลงทุนในประเทศไทย เป็นเวลานานพอสมควร และไม่อาจจะขยายการลงทุนต่อไปได้เริ่มส่งเงินกำไร และเงินปันผลกลับออกไปแล้ว

สำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้น โดยทั่วไปผู้ลงทุนต่างชาติต้องการรักษาไว้ซึ่งความลับในวิธีการผลิตขั้นสูง และไม่สู้จะเต็มใจในการถ่ายทอดความรู้แก่ผู้ร่วมลงทุนมากนัก ในขณะที่ผู้ร่วมทุนไทยอาจขาดแคลนความรู้ความสามารถในการเรียนรู้เทคนิคจากผู้ลงทุนชาวต่างประเทศ หรือไม่กระตือรือร้นที่จะเรียนรู้เทคนิคโดยหวังเฉพาะส่วนแบ่งในผลกำไรเท่านั้น ฉะนั้น ผลประโยชน์ทางด้านเทคโนโลยีที่คนไทยจะได้จากการลงทุนต่างประเทศนั้นน่าจะเป็นทางด้านการใช้เทคโนโลยีของต่างประเทศมาผลิตสินค้าที่เราไม่อาจผลิตได้ อันอาจมีผลทำให้มีการใช้ทรัพยากรเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น และการฝึกคนงานและผู้บริหารงาน ซึ่งก็มีขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด สำหรับผลทางการเพิ่มรายได้ กับการจ้างงาน การศึกษาเกี่ยวกับผลการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมแสดงให้เห็นว่า การลงทุนจากต่างประเทศไม่สามารถก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานในระดับสูง ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศยังมีอยู่ไม่มาก และอีกประการหนึ่งกิจการอุตสาหกรรมที่ลงทุนโดยชาวต่างชาติ มักมีการใช้ทุนมากกว่าแทนที่จะใช้แรงงานมากในการผลิต [๗]

ที่กล่าวมานี้ ไม่ได้หมายความว่า เราควรจะปฏิเสธการลงทุนจากต่างประเทศโดยสิ้นเชิง เราอาจจะยอมรับว่า การลงทุนจากต่างประเทศมีส่วนช่วยให้ภาคอุตสาหกรรม

ของไทยขยายตัว และก่อให้เกิดการผลิตสินค้าใหม่ ๆ หลายประเภทในเศรษฐกิจไทย และอาจจะมีส่วนช่วยทางด้านให้คนไทยเรียนรู้เทคนิคการผลิตและการบริหารที่เหนือกว่าบาง แม้จะมีขอบเขตจำกัดก็ตาม หรืออาจจะมีส่วนช่วยในการหาลู่ทางในการส่งสินค้าออกในบางกรณี แต่เราก็ไม่ควรที่จะให้ความสำคัญแก่การลงทุนจากต่างประเทศจนเกินไป จนละเลยการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในประเทศ ตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ปล่อยให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยเสรี การให้ความสำคัญแก่การลงทุนต่างประเทศมากเกินไป และการหวั่นวิตกว่า บรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย สู้ประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ไม่ได้ ทำให้มีการชักจูงการลงทุนจากต่างประเทศโดยการให้สิทธิประโยชน์มาก และอาจทำให้ขาดการกลั่นกรองที่รอบคอบ นโยบายการต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศคงจะดำเนินต่อไปในทุกรัฐบาล แต่น่าจะมีการทบทวนถึงวิธีการคัดเลือกโครงการ และมาตรการอื่น ๆ ในการรับการลงทุน การคัดเลือกโครงการการลงทุนอาจจะเป็นไปในทางที่ว่า การลงทุนต่างประเทศจะเป็นส่วนที่มาเสริม แต่ไม่ใช่เข้ามาแทนที่การลงทุนภายในประเทศ และโครงการลงทุนต่าง ๆ น่าจะพิจารณาในแง่ที่ว่าจะมีส่วนช่วยต่อเศรษฐกิจไทยอย่างไร และอาจมีผลเสียประการใดบ้างด้วย

ผลประการหนึ่งของการให้ความสำคัญแก่การลงทุนจากต่างประเทศ และการลงทุนในกิจการขนาดใหญ่มากเกินไป ก็คือ การมองข้ามกิจการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศ ซึ่งน่าจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย สาเหตุหนึ่งที่อุตสาหกรรมขนาดเล็กถูกมองข้ามไป อาจเนื่องจากความเชื่อที่ว่าอุตสาหกรรมขนาดเล็กส่วนใหญ่ ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพต่ำและมีเทคนิคการผลิตที่ล้าสมัย แต่การศึกษาในเรื่องอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อม[๕] ชี้ให้เห็นว่า กิจการขนาดกลางและขนาดย่อมในอุตสาหกรรมหลายประเภทมีคุณสมบัติหลาย ๆ อย่างที่พึงปรารถนาต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ มีการใช้วัตถุดิบในประเทศในสัดส่วนที่สูงกว่า และมีการใช้แรงงานต่อเงินทุนที่มากกว่า เมื่อเทียบกับกิจการที่ใหญ่กว่า ทางด้านประสิทธิภาพการผลิต ก็ไม่ปรากฏว่าด้อยกว่ากิจการขนาดใหญ่มากนัก อย่างไรก็ดี กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมมักจะประสบกับปัญหาการขาดแคลนความรู้ทางเทคนิคบางประการทางด้านบริหาร

และการผลิต และขาดแคลนเงินทุน กิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กส่วนใหญ่ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบ ซึ่งกู้ได้ในวงจำกัดและต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ดังได้กล่าวมาแล้ว อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศเป็นกิจการขนาดที่ไม่ใหญ่นัก ถ้าหากกิจการเหล่านี้ สามารถเจริญเติบโตขึ้นมาได้ ก็จะเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย เท่าที่ผ่านมา แม้อุตสาหกรรมขนาดย่อมจะได้รับการพิจารณาอยู่บ้าง แต่ความสนใจและผลที่เกิดจากการใช้มาตรการส่งเสริมต่าง ๆ จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม มีแนวโน้มที่จะเอื้ออำนวยต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นสำคัญ ในระยะหลัง ๆ นี้ รัฐบาลดูจะให้ความสนใจต่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายใหม่ โดยการสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมโดยคนไทย และเสริมเติมโดยการลงทุนจากต่างประเทศ อาจจะมีผลทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยหันมาพึ่งตนเองมากขึ้น และไม่ต้องไปวิตกกังวลกับการลดลงของการลงทุนจากต่างประเทศ ดังที่เคยเป็นมา และดูเหมือนว่า ก็ยังเป็นอยู่ในทุกวันนี้

๒. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม

การขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา เป็นผลสืบเนื่องมาจากการลงทุนเพิ่มขึ้นทั้งในภาคอุตสาหกรรม และการลงทุนที่เพิ่มในอัตราสูงนี้ ก็เป็นการตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นในอุปสงค์สินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ มาตราการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการลงทุนในภาคเอกชนด้วย มาตราการที่มีส่วนกระตุ้นการลงทุนในภาคเอกชนที่สำคัญ ได้แก่ การใช้งบประมาณจำนวนมากในการสร้าง และปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถนนหนทาง และพลังงานไฟฟ้า ตั้งแต่ราว พ.ศ.๒๕๐๐ และในช่วงแผนพัฒนาที่หนึ่งและที่สอง สิ่งกระตุ้นการลงทุนอีกอย่างหนึ่งที่ทำโดยรัฐบาลคือ การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยมาตราการทางด้านภาษีอากร และการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่กิจการอุตสาหกรรมที่ลงทุนโดยเอกชน

ในช่วงเวลา ๑๐ ปี หลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลมีส่วนร่วมโดยตรงในกิจการอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก การผลิตสินค้าหลายชนิดได้กระทำโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสังกัดหน่วยราชการต่าง ๆ ต่อมาเมื่อสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ได้มีการพยายามลดความสำคัญของรัฐบาลในกิจการอุตสาหกรรมลง และหันมาส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชนมากขึ้น ได้มีการใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล ปรับปรุงโครงสร้างสาธารณูปโภคในประเทศ และมีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นในปี ๒๕๐๒ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ซึ่งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนอย่างกว้างขวาง เพื่อกระตุ้นการลงทุนในภาคเอกชน ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงมาตราการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมโดยสังเขป ซึ่งรวมทั้งการส่งเสริมการลงทุนโดยทางการคุ้มครองอุตสาหกรรมโดยมาตราการทางการค้าต่างประเทศ และการช่วยเหลือของรัฐอื่น ๆ ต่อกิจการอุตสาหกรรม

## ๒.๑ การส่งเสริมการลงทุนโดยรัฐบาล

เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ หลายประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยก็เริ่มต้น จากการส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนสินค้าเข้าด้วยมาตราการ การคุ้มครองอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙) รัฐบาลได้เน้นถึงการสนับสนุนการลงทุนของเอกชน และจำกัดขอบเขตการดำเนินงานโดยตรงของรัฐบาลในภาคอุตสาหกรรม กฎหมายส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังในปี ๒๕๐๓ ได้กำหนดมาตราการต่าง ๆ ที่จูงใจผู้ลงทุนทั้งภายในและจากภายนอกประเทศทำการลงทุนในกิจการที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งจูงใจที่ให้แก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริม ประกอบด้วย การให้ประกันว่า รัฐจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ และไม่ประกอบกิจการที่จะแข่งขันกับกิจการของเอกชนที่ได้รับการส่งเสริม และอนุญาตให้นำเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากการลงทุนและค่าชดเชยอื่น ๆ ออกนอกประเทศ อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และนำช่างฝีมือและผู้บริหารงานชาว

ต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมได้ ส่งจูงใจที่สำคัญต่อกิจการที่ได้รับการส่งเสริมได้แก่ การคุ้มครองในกรณีที่จำเป็นโดยการห้ามการนำเข้า หรือการตั้งค่าธรรมเนียมนำเข้า (นอกเหนือจากการเก็บอากรขาเข้า) ในผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับที่ผลิตในประเทศโดยกิจการที่ได้รับการส่งเสริม และการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทางด้านภาษีอากร เช่น การยกเว้นอากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม การยกเว้นภาษีเงินได้ติดบุคคลในระยะเวลาหนึ่ง และการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้า และภาษีการค้าในสินค้าขั้นกลาง หรือวัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ

กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาหลายครั้ง ตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ ในช่วงแรกของการส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้ทุนมาก ดูเหมือนจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ โดยที่ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุนมีการกำหนดขนาดการผลิตขั้นต่ำและแบ่งประเภทกิจการ ตามลำดับ "ความสำคัญ" ไว้สามประเภท เพื่อให้สิทธิประโยชน์ทางด้านยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าในวัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางอื่น ๆ ลดหลั่นกันไป และกิจการที่จัดอยู่ในประเภท ก. ซึ่งเป็นกิจการที่ถือว่ามีความสำคัญมาก ซึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษีในวัตถุที่ใช้เต็ม ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ นั้น ส่วนมากเป็นอุตสาหกรรมหนักที่ต้องใช้เงินลงทุนมาก เช่น การถลุงเหล็ก การผลิตเครื่องจักรกล และชิ้นส่วน การผลิตยางรถยนต์ และเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ ฯลฯ

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔) มีการกล่าวถึงการให้มีความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก และอุตสาหกรรมที่มีผลเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นโดยการใช้วัสดุภายในประเทศ ในช่วงนี้ เริ่มมีการตระหนักกันว่า อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในระยะแรกส่วนใหญ่มีการนำวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางจากต่างประเทศในอัตราสูง สิทธิพิเศษที่อุตสาหกรรมประเภท ก. (ยกเว้นภาษีวัสดุทั้งหมด) และประเภท ข. (ยกเว้นภาษีวัสดุครึ่งหนึ่ง) ได้รับได้ถูกยกเลิกไปในปี ๒๕๑๐ หลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริม

การลงทุน พ.ศ.๒๕๐๕ ประกาศใช้แล้วเป็นเวลา ๕ ปี และกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจะให้ลดหย่อนอากรในวัสดุนำเข้าเพียงหนึ่งในสาม โดยถือเป็นกิจการประเภท ค. ทั้งสิ้น ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙) ได้มีการเน้นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และการกระจายโรงงานอุตสาหกรรมออกไปสู่ส่วนภูมิภาค ในปี ๒๕๑๕ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๗) ซึ่งกำหนดสิทธิประโยชน์มากขึ้นแก่อุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออก และที่ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมที่ทางรัฐบาลกำหนด และสิทธิประโยชน์การยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีอากรในวัสดุนี้ ได้กำหนดไว้แก่ อุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนครั้งล่าสุดมีขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๐ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ในกฎหมายการลงทุนฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในกิจการที่ขอรับการส่งเสริม รวมทั้งการให้ความคุ้มครองและการยกเว้นภาษีอากรในลักษณะต่าง ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า การแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการลงทุนในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ มา จวบถึงปี ๒๕๒๐ เป็นไปในทางที่มีการจำกัดสิทธิประโยชน์แก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมให้น้อยลงในบางอย่าง แต่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับล่าสุดนี้ กลับมีการให้สิทธิประโยชน์มากขึ้นแก่ผู้ลงทุน และการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมากขึ้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะความห่วงใยในบรรยากาศการลงทุนที่เลวลงในช่วงปี ๒๕๒๐ และกฎหมายส่งเสริมการลงทุนนี้ ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่จะแสดงออกซึ่งความปรารถนาอันแรงกล้าของรัฐบาลที่จะสนับสนุนการลงทุนในภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนจากต่างประเทศ จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายการลงทุนในทางที่เพิ่มสิ่งจูงใจแก่นักลงทุนมากขึ้น และในปี ๒๕๒๐ นี้เอง มีการตั้งศูนย์บริการลงทุนขึ้นที่สำนักงานส่งเสริมการลงทุน เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงทุนในประเทศไทย

## ๒.๒ การคุ้มครองโดยมาตราการทางการค้าต่างประเทศ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมีอยู่ในขอบเขตที่กว้างขวาง สิทธิประโยชน์ที่สำคัญ ซึ่งทำให้กิจการที่ได้รับการส่งเสริมได้เปรียบกิจการอื่น คือ การยกเว้น อากรขาเข้าและภาษีการค้าในเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัสดุที่จำเป็นต่อการผลิต เนื่องจากการผลิตในทางอุตสาหกรรม สินค้าทุน และวัตถุดิบหรือสินค้าขั้นกลางประกอบด้วยส่วนสำคัญของต้นทุน การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านนี้จึงทำให้ผู้ผลิตสามารถลดต้นทุนได้มาก มาตราการคุ้มครองทางการค้าอย่างอื่น คือ การห้ามการนำเข้าหรือตั้งค่าธรรมเนียมในสินค้าเข้าชนิดเดียวกันนั้น อาจจะมีผลในการคุ้มครองมากกว่า แต่ก็ไม่ค่อยได้ใช้กันบ่อยนัก ในเศรษฐกิจไทย มาตราการที่ใช้ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศที่สำคัญที่สุด อาจไม่ใช่มาตราการต่าง ๆ ที่กำหนดโดยกฎหมายส่งเสริมการลงทุน (ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว ก็ได้อาศัยมาตราการทางด้านการค้าต่างประเทศอยู่มาก) หากแต่เป็นการคุ้มครองโดยระบบภาษีศุลกากร และมาตราการการจำกัดการนำเข้าอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากว่า มาตราการส่งเสริมการลงทุนให้ประโยชน์แก่เฉพาะกิจการที่ได้รับการส่งเสริมและกิจการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่การคุ้มครองโดยมาตราการทางการค้าต่างประเทศ ครอบคลุมไปถึงกิจการอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งที่ได้รับการส่งเสริมและไม่ได้รับการส่งเสริมด้วย มาตราการทางการค้าต่างประเทศที่มีส่วนสำคัญในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน คือ การเก็บอากรขาเข้าของสินค้าต่าง ๆ ในอัตราที่ต่างกัน โดยทั่วไปแล้ว สินค้าขาเข้าจะต้องเสียอากรขาเข้า ภาษีการค้า และภาษีเทศบาล ตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรหลายครั้ง แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอัตราภาษีศุลกากรโดยทั่วไป คือ อัตราที่เก็บในสินค้าสำเร็จรูป และสินค้าขั้นกลางที่มีการผลิตในประเทศ ได้มีการปรับให้สูงขึ้น ในขณะที่สินค้าประเภทเครื่องจักร อุปกรณ์ และสินค้าขั้นกลางที่ไม่มีการผลิตในประเทศได้ลดต่ำลง โครงสร้างของอากรขาเข้าเช่นนี้ จึงมีผลทำให้อัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (Effective Protective Rate) ของอุตสาหกรรม

หลายประเภทอยู่ในระดับสูง การศึกษาเกี่ยวกับอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงในประเทศในระยะเวลาต่าง ๆ กัน[๙] ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบภาษีศุลกากรในไทยมีความโน้มเอียงในการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในอัตราสูง และสินค้าออกหลายประเภทมีอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงติดลบ แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้ รัฐบาลได้เน้นถึงความสำคัญของการส่งเสริมการส่งออก และมีการปรับปรุงมาตราการต่าง ๆ ทางด้านการส่งเสริมการส่งออกมากขึ้น แต่โครงสร้างของระบบการค้าต่างประเทศที่ให้การคุ้มครองอย่างมากแก่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง

มาตราการทางการค้าต่างประเทศอีกอย่างหนึ่งที่ใช้ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ก็คือ การควบคุมหรือห้ามการนำเข้าในสินค้าประเภทเดียวกับที่มีการผลิตในประเทศ และการควบคุมการส่งออก เพื่อการสงวนไว้ซึ่งวัตถุดิบทางอุตสาหกรรมบางชนิด การควบคุมการนำเข้านี้โดยทั่วไปมีในสินค้าไม่มากชนิดนัก แต่ในระยะปีหลัง ๆ นี้ก็มีแนวโน้มในการใช้มาตราการนี้ ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมบ่อยขึ้น เช่น การห้ามการนำเข้าในสินค้า ๑๘ รายการ ซึ่งพร้อมกับการประกาศการขึ้นอากรขาเข้าในสินค้า ๑๔๑ รายการ ในต้นปี ๒๕๒๑ และปัจจุบันยังอยู่ภายใต้การควบคุม ๑๐ รายการ

สิ่งที่น่าสังเกตุประการหนึ่งก็คือ มาตราการทางด้านการควบคุมการนำเข้าก็ดี หรือการเพิ่มอัตราอากรขาเข้าในบางครั้งได้มีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการช่วยบรรเทาภาวะดุลการชำระเงินที่ขาดดุลย์ แต่ผลที่ปรากฏ คือ อุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน ได้รับการคุ้มครองมากขึ้น โดยที่ผลทางด้านดุลการค้าจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ไม่อาจเห็นได้อย่างแน่ชัด เพราะการผลิตสินค้าหลายประเภทที่ได้รับการคุ้มครองจากมาตราการทางการค้าต่างประเทศ ยังต้องพึ่งสินค้าทุนชิ้นส่วน และวัสดุจากต่างประเทศในอัตราสูง และเนื่องจากการปรับอัตราอากรขาเข้ามักจะเป็นไปในลักษณะที่ปรับให้สูงขึ้น และไม่มีการปรับให้ต่ำลง เมื่อดุลการชำระเงินอยู่ในภาวะดีขึ้น อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองเหล่านั้น จึงได้รับประโยชน์จากมาตราการจำกัดการนำเข้าได้เป็นเวลานาน

แม้ว่าภาวะดุลการชำระเงินที่เป็นต้นเหตุแห่งการปรับปรุงอากรขาเข้านั้น อาจจะบรรเทาลงในระยะเวลาต่อมาก็ตาม

แม้ว่ารัฐบาลไทยได้มีการกำหนดมาตราการต่าง ๆ ในการส่งเสริมสินค้าออกมาเป็นเวลานาน การส่งเสริมการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่งจะได้มีการกระทำกันอย่างจริงจัง ในช่วงเวลา ๖-๗ ปี ที่ผ่านมานี้เอง ในระยะหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ได้มีการวิพากวิจารณ์กันว่า นโยบายการทดแทนการนำเข้าในทางอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนาหลายประการ เช่น การพึ่งสินค้าทุน และสินค้าขั้นกลางจากต่างประเทศในปริมาณสูง และการก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และอยู่ได้ด้วยการคุ้มครองทางด้านภาษีอากรเท่านั้น ในปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ดุลการชำระเงินของไทยได้ประสบกับการขาดดุลย์ติดต่อกัน ๓ ปี หลังจากที่มีการเกินดุลย์มาเป็นเวลา ๑๐ กว่าปี ปรากฏการณ์ทางด้านดุลการชำระเงินนี้ ทำให้ผู้วางนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการเปลี่ยนจุดเน้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มาเป็นการส่งเสริมการส่งออก ได้มีการแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมแก่อุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก และมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อวางนโยบายในการส่งเสริมการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรม ในปัจจุบันนอกเหนือจากกิจการอุตสาหกรรมส่งออกที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนแล้ว สิ่งจูงใจสำคัญที่รัฐบาลให้แก่อุตสาหกรรมส่งออก คือ การคืนเงินอากรขาเข้า ภาษีการค้า ค่าธรรมเนียม และภาษีอื่น ๆ ในวัตถุดิบหรือวัสดุที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออกโดยรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินการส่งออกจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งพ่อค้าส่งออกจะนำไปขายลดแก่ธนาคารพาณิชย์ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราในท้องตลาดมาก ในปี ๒๕๑๖ ได้มีการตั้งศูนย์บริการส่งออกขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออกทางด้านการให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการส่งออก การจัดงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ และการจัดสัมมนาฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้ส่งออกรายใหม่

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๔ ได้เน้นเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยให้ความสำคัญต่อการหาตลาดใหม่ ๆ การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออก และการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งบริษัทส่งออกของเอกชนขนาดใหญ่ การเตรียมการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็นไปอย่างล่าช้า แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการประกาศเขตอุตสาหกรรมแห่งแรกขึ้นที่ลาดกระบัง ซึ่งคาดว่าจะเปิดดำเนินงานได้ในเวลาไม่นานนี้ เมื่อปลายปี ๒๕๒๑ ทางด้านการส่งเสริมบริษัทการค้านานาชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้มีการประกาศให้การส่งเสริมแก่บริษัทการค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ที่ถือหุ้นโดยคนไทย และมีการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทางด้านธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ให้สิทธิการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่บริษัทส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมด้วย

## ๒.๓ การส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

ผู้ศึกษานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย มักจะให้ความสำคัญแก่นโยบายส่งเสริมการลงทุนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า กิจการที่ได้รับการส่งเสริมเป็นกิจการค่อนข้างใหญ่และทันสมัย และประเภทอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่ายของการส่งเสริมนั้นเป็นประเภทอุตสาหกรรมที่ทางรัฐบาลได้เห็นว่า มีความสำคัญควรแก่การให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ นอกจากนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการวางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ดี กิจการอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่ายการส่งเสริมการลงทุนนั้น มีอยู่เป็นจำนวนไม่มาก เมื่อเทียบกับกิจการอุตสาหกรรมทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ (เมื่อปลายปี ๒๕๒๒ โครงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมเพียงประมาณ ๑,๐๐๐ กิจการเท่านั้น) ในการส่งเสริมกิจการทางด้านอุตสาหกรรมโดยทั่วไป มีหน่วยงานของรัฐอีกหลายหน่วยงาน ทั้งที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และสังกัดหน่วยงานอื่น ที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมทั้งทางด้านข่าวสาร การตลาด ให้คำแนะนำทางด้านการจัดการ เทคนิคการผลิต การฝึกอบรมคนงาน ตลอดจนการให้กู้ยืมเงินทุน เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริง

ที่ว่า โรงงานในประเทศไทยส่วนมากเป็นโรงงานขนาดเล็กที่มีเทคนิคการผลิต และการจัดการแบบดั้งเดิม บริการต่าง ๆ ดังกล่าว น่าจะมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ แต่เนื่องจากปัญหาทางด้านงบประมาณและปัญหาอื่น ๆ ทำให้บทบาทของหน่วยงานที่ให้บริการแก่อุตสาหกรรมเหล่านี้ มีอยู่อย่างจำกัดมาก ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการให้กู้เงินของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นบรรษัทที่เน้นหนักไปในทางให้กู้แก่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดเล็กมากขึ้น ในเร็ว ๆ นี้ มีการพิจารณาการจัดตั้งสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างคล่องตัวขึ้น และขยายขอบเขตการให้กู้ให้กว้างขวางขึ้น การปรับปรุงเช่นนี้ หากทำได้สำเร็จ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้อย่างมาก

๓. <u>ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม</u>

ดังได้กล่าวมาแล้วในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมานี้ ภาคอุตสาหกรรมของไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติของไทยสามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตในระดับที่น่าพึงพอใจได้ อย่างไรก็ดี ถ้ามองในอีกด้านหนึ่ง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมไทย ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหานานาประการ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม และปัญหาที่เกิดแก่ภาคอุตสาหกรรมเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจาก ผู้วางนโยบายทางเศรษฐกิจให้ความสนใจในการคุ้มครองกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรมมากเกินไป จนละลายการพัฒนาและการแก้ปัญหาในส่วนอื่น ๆ ของเศรษฐกิจไทย ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมมีอยู่มากมายหลายประการ ในที่นี้จะเลือกกล่าวแต่เฉพาะบางปัญหาที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมเท่านั้น ซึ่งก็ย่อมมีผลต่อผู้ประกอบการทางด้านอุตสาหกรรมด้วย แต่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาจจะสนใจ

กับปัญหาที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความอยู่รอดของธุรกิจของเขามากกว่า เช่น การขาดอำนาจซื้อของผู้บริโภค การขาดแคลนเงินทุน การสูงขึ้นของต้นทุนการผลิต การขาดประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารทางด้านต่าง ๆ ฯลฯ สิ่งที่กระทบกระเทือนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเหล่านี้ ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมด้วย แต่เราจะไม่กล่าวถึงในที่นี้

## ๓.๑ ผลกระจายรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรม

เป็นที่ทราบกันดีว่า ในประเทศไทย ความเลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มีอยู่ในระดับสูงมาก และผลการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมา มิได้กระจายออกไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ [๑๐] นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาล จะโดยความจงใจหรือไม่ก็ตาม มีส่วนที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนเพียงบางส่วน และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ มิได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่การเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติมีอยู่เป็นระดับสูง

ขบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย มีส่วนคล้ายคลึงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ในระยะแรก มีการลงทุนสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานในรูปของคมนาคม ขนส่ง ไฟฟ้า ฯลฯ โดยอาศัยเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากการส่งออกของสินค้าขั้นปฐม เช่นเดียวกับประเทศเกษตรกรรมอื่น ๆ การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยได้มีการพึ่งพออาศัยภาคการเกษตรในระยะต้น ๆ ผิดกันอยู่ว่า ในกรณีของไทย การพึ่งพาการเกษตรเป็นไปเกือบตลอดเวลา และการพัฒนาอุตสาหกรรม มิได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อการพัฒนาเกษตรกรรมมากเท่าที่ควร

ในประเทศไทย ภาคการเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีผลผลิตส่วนเกินเพื่อการส่งออก และได้เงินตราต่างประเทศมา เพื่อการนำเข้าของเครื่องจักร อุปกรณ์

และวัสดุอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนั้น ภาคการเกษตรยังเป็นแหล่งแรงงานที่สำคัญที่คอยป้อนแรงงานราคาถูกให้แก่ภาคอุตสาหกรรม ข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของคนไทยและเป็น wage good ที่สำคัญ ก็ได้มีการรักษาระดับราคาให้อยู่ในระดับต่ำกว่าราคาตลาดโลก โดยนโยบายการเก็บค่าพรีเมี่ยม ในช่วง ๑๐ ปีแรกของการส่งเสริมการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม อัตราค่าจ้างแรงงานถูกกดอยู่ในระดับต่ำมาก และไม่มีการปรับให้สูงขึ้นเลย จนถึงในปี พ.ศ.๒๕๑๖ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงถูกกำหนดไว้เป็นเพียงวันละ ๑๒ บาท ต่อมาเมื่อมีภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้นเนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันและสินค้าอื่น ๆ ประกอบกับวิถีทางทางการเมืองก็เปลี่ยนแปรไปสู่การมีประชาธิปไตยมากขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้นมาเรื่อย ๆ

โดยทั่วไป การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม จะก่อให้เกิดอุปสงค์ในแรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าหากในภาคเกษตรกรรมมีแรงงานอยู่เหลือเฟือ การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม ก็จะเป็นแหล่งดูดซึมแรงงานที่มีอยู่เหลือเฟือในภาคการเกษตร ซึ่งจะเป็นผลดีต่อภาคการเกษตรในการยกระดับรายได้ต่อตัวของประชากรในภาคนี้ด้วย อย่างไรก็ดี การขยายตัวของอุตสาหกรรมไทย เท่าที่ผ่านมายังไม่อาจดูดซึมแรงงานจากภาคการเกษตรได้มากนัก ทั้งนี้สาเหตุประการหนึ่ง เนื่องมาจากการเน้นหนักการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้ทุนมาก แทนที่จะใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของการส่งเสริมการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกัน การละเลยการพัฒนาชนบท และการสร้างงานในชนบท ประกอบกับแรงผลักดันของการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้มีการอพยพของแรงงานจากชนบทมาสู่ตัวเมืองมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายขึ้นในตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร และทำให้รัฐจะต้องทุ่มเทงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อใช้จ่ายในเขตกรุงเทพฯ เพื่อขจัดหรือบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการแออัดของประชาชนในเมืองหลวง

การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยเท่าที่ผ่านมา นอกจากการพึ่งพาผลได้จากภาคการเกษตร ซึ่งทำให้เกิดผลเสียในแง่การกระจายรายได้แล้ว ผลการกระจายรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรม ยังอาจเห็นได้ในด้านอื่น ๆ อีก เช่น ผู้ประกอบการทางด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่อยู่ในข่ายการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้ผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าเป็นผู้ได้รับประโยชน์อย่างมากจากโครงสร้างการคุ้มครองอุตสาหกรรม ในขณะที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในครัวเรือน และผู้ผลิตเพื่อการส่งออกในภาคการเกษตร เป็นผู้ที่เสียประโยชน์จากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม อีกประการหนึ่ง สินค้าที่ผลิตขึ้นจากกิจกรรมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มักจะเป็นสินค้าที่ค่อนข้างจะฟุ่มเฟือย ที่สนองความต้องการของผู้มีรายได้สูงหรือปานกลางขึ้นไป

ในอีกด้านหนึ่ง ระบบการกระจายรายได้ที่ทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่ง มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ก็ทำให้อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าประเภทกึ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ สามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็วในระยะแรก แต่เนื่องจากประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงนี้มีอยู่เป็นจำนวนไม่มากนัก ตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหลายชนิด เมื่อขยายตัวถึงจุดหนึ่งแล้ว การขยายตัวก็จะชลอตัวลงหรือไม่ขยายตัวออกไปอีก การให้การคุ้มครองแก่การผลิตในอุตสาหกรรมในระดับสูง นอกจากจะทำให้ขาดประสิทธิภาพในการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม ยังจะเป็นสิ่งกระทบกระเทือนถึงการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระยะยาวด้วย

// การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเริ่มต้นจาก นโยบายการผลิตเพื่อทดแทนสินค้าเข้า อาจเป็นการเริ่มต้นที่เห็นผลได้รวดเร็ว ทั้งนี้ เนื่องจากตลาดในประเทศสำหรับสินค้าเข้ามีอยู่แล้ว และสามารถสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ โดยวิธีการการจำกัดการนำเข้าต่าง ๆ แต่เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาถึงระยะหนึ่งแล้ว สำหรับประเทศที่มีตลาดภายในที่ไม่ใหญ่นัก โอกาสการทดแทนการนำเข้าย่อมมีอยู่จำกัด เพื่อให้การขยายตัวทางอุตสาหกรรมดำเนินต่อไป การหันมาผลิตเพื่อการส่งออกจึงมีความจำเป็น การผลิตสินค้าอุตสาหกรรม

บางอย่าง อาจเริ่มโดยการผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศ แต่เมื่ออุตสาหกรรมขยายตัว สามารถมีการประหยัดในต้นทุนการผลิต และผู้ประกอบการมีความสามารถพอที่จะหาลู่ทางส่งสินค้าไปขายในตลาดโลกได้ อุตสาหกรรมเหล่านี้ ก็จะพัฒนาจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อย่างไรก็ดี ในกรณีของไทย อุตสาหกรรมที่สามารถพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นสินค้าส่งออกมีอยู่เพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ซึ่งผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และก่อตั้งมาเป็นเวลานานพอควรแล้ว ก็ยังคงผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศ และไม่สามารถจะพัฒนาเป็นสินค้าออกได้ อุตสาหกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่ เป็นประเภทที่ก่อตั้งขึ้น โดยแรงจูงใจจากมาตราการการคุ้มครองอุตสาหกรรมของรัฐบาล การให้การคุ้มครองในระดับสูงแก่อุตสาหกรรมหลายประเภท ทำให้มีกิจการที่เข้ามาสู่อุตสาหกรรมเหล่านี้มากกิจการ และกิจการเหล่านี้ก็อาจไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตได้ เนื่องจากขนาดการผลิตของแต่ละกิจการไม่สามารถขยายตัวออกไปอย่างเต็มที่ จนเกิดการประหยัดในขนาดการผลิตได้ นอกจากนี้ การคุ้มครองตลาดภายใน ในอัตราสูงยังทำให้กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ไม่กระตือรือร้นที่จะส่งสินค้าออก เพราะขายในประเทศได้กำไรดีกว่า โดยที่คุณภาพของสินค้าก็ไม่จำเป็นจะต้องดีนัก ในบางประเทศ เช่น ไต้หวัน และเกาหลี เมื่อหนทางการทดแทนการนำเข้าค่อย ๆ หมดไป และเมื่อนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมหันมาสู่การส่งเสริมการส่งออก การปกป้องที่มีต่ออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าจะลดน้อยลง โดยที่อุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องคุ้มครอง มาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว และมีประสิทธิภาพพอ ก็จะสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่มีการคุ้มครอง และการลดการคุ้มครองนี้ ยังมีส่วนกระตุ้นให้กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมส่งออกได้ ฉะนั้น ถ้าจะให้การพัฒนาการส่งออกในสินค้าอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างได้ผล และการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงโครงสร้างการคุ้มครองย่อมมีความจำเป็น

๓.๒ การรวมตัวของอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง

ดังได้กล่าวมาแล้ว กิจกรรมส่วนใหญ่ในประเทศไทย รวมกันอยู่แต่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง การรวมตัวของอุตสาหกรรมนอกจากทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้แผ่กระจายออกไปสู่ส่วนภูมิภาคแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาความแออัดในตัวเมือง การจราจรติดขัด สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ฯลฯ รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการรวมตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมนี้ และได้เน้นในเรื่องการสนับสนุนการกระจายแหล่งที่ตั้งของโรงงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ และที่ ๔ อย่างไรก็ดี แม้ว่าทางรัฐบาลจะมีการให้สิ่งจูงใจแก่อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาค แต่นโยบายการกระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาค ยังไม่ประสพผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะ กรุงเทพฯ เป็นตลาดผู้บริโภคสินค้าอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุด และมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อยู่พร้อมมูล นอกจากนั้น สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ปัจจัยทางด้านวัสดุจากต่างประเทศ การตั้งอยู่ใกล้กับท่าเรือที่กรุงเทพฯ ย่อมจะสามารถประหยัดค่าขนส่งในการขนย้ายวัสดุด้วย ฉะนั้นนอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอุตสาหกรรมในระยะยาว โดยเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบ และแรงงานในภูมิภาค และมีการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตภูมิภาคแล้ว การที่จะกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศคงจะไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าใดนัก

ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ เป็นสิ่งที่ติดตามมากับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ปราศจากแบบแผน ในประเทศไทยรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา ดูเหมือนว่าไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษมากเท่าที่ควร เมื่อกิจการอุตสาหกรรมมารวมตัวกัน ถ้าไม่มีการควบคุมที่ดีย่อมจะมีการทิ้งของเสียออกมา เช่น การปล่อยสารเคมี น้ำล้างเครื่องจักร หรือสิ่งสกปรกอื่น ๆ ออกมาสู่แม่น้ำลำคลอง การทิ้งขยะหรือของโสโครกตามที่ต่าง ๆ การแออัดของการจราจร และควันที่เกิดจากโรงงานก็เป็นสิ่งที่ทำให้อากาศเป็นพิษได้ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม และบางคนอาจคิดว่า เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี ถ้าหากมีระบบควบคุมที่ดี ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษก็อาจจะบรรเทาลงได้ ประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมในระดับที่สูงกว่าประเทศไทยมาก เช่น ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เขาสามารถรักษาระดับความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม โดยไม่เพิ่มระดับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมากนัก ในประเทศไทย แม้ว่ารัฐบาลได้เริ่มมองเห็นปัญหาที่เกิดจากผลเสียของความแออัดของโรงงานอุตสาหกรรม มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และมีนโยบายที่จะกระจายโรงงานออกไปสู่ส่วนภูมิภาค สิ่งที่ควรตระหนักก็คือ หากไม่มีระบบการควบคุมที่ดี โดยพยายามให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมระมัดระวังในเรื่องการระบายของโสโครก ฯลฯ แล้ว ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ ก็อาจจะกระจายออกไปในภาคอื่น ๆ ของประเทศพร้อมกับกระจายของอุตสาหกรรมด้วย

## ๓.๓ การพึ่งสินค้าเข้า

ดุลการค้าของไทยได้มีการขาดดุลย์มาเป็นเวลานาน และมีแนวโน้มขาดดุลย์มากขึ้นในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลา ๑๐ ปี แรกของการส่งเสริมการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม ดุลการชำระเงินของไทย อยู่ในฐานะเกินดุลย์อยู่เกือบตลอดเวลา ทั้ง ๆ ที่ดุลการค้าขาดดุลย์ตลอดมา ทั้งนี้เพราะมีการไหลเข้าของเงินทุนในรูปเงินลงทุนโดยตรง เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมากพอที่จะชดเชยการขาดดุลย์ในดุลการค้าได้ ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะการขาดดุลย์ในดุลการชำระเงิน ในช่วง ๒๕๑๒-๒๕๑๔ และตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ดุลการชำระเงินได้ขาดดุลย์มาทุกปี ทั้ง ๆ ที่การส่งสินค้าออกของไทยได้มีการขยายตัวในอัตราที่สูงมาก เป็นที่ทราบกันดีว่า สาเหตุใหญ่ของการขาดดุลย์ทางดุลการชำระเงิน คือ การที่ดุลการค้ามีการขาดดุลย์มากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่สามารถจะชดเชยได้โดยการไหลเข้าของเงินทุนในรูปอื่นๆ โครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยที่ต้องพึ่งสินค้าเข้า เป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ สินค้าขั้นกลาง ชิ้นส่วน และวัสดุอื่น ๆ นับว่ามีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการขาดดุลย์ในดุลการค้า การผลิตเพื่อทดแทน

การนำเข้า ถ้ากระทำได้สำเร็จ น่าจะสามารถทำให้ประหยัดเงินตราต่างประเทศ และลดการขาดดุลย์ของดุลการค้าได้ แต่ประสพการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ อีกหลายประเทศ แสดงให้เห็นว่า นโยบายการทดแทนการนำเข้าไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยแก้ภาวะดุลการค้าแล้ว ยังจะทำให้การขาดดุลย์มีมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องมาจากอุตสาหกรรมการทดแทนการนำเข้า ที่สามารถจะพัฒนาได้ในระยะแรก ๆ มักจะเป็นสินค้าบริโภค ทั้งประเภทคงทนและไม่คงทน ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยการผลิต ทั้งทางด้านสินค้าทุนและสินค้าขั้นกลาง ที่นำเข้าจากต่างประเทศในอัตราที่สูงมาก นอกจากนี้ การพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้รายได้ของประชาชนกลุ่มหนึ่งสูงขึ้น ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้ มักจะเป็นผู้ที่มีรายได้สูงอยู่แล้ว และมีรูปแบบการบริโภคในลักษณะเอนเอียงไปในการใช้สินค้าที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ หรือที่ผลิตในประเทศไทย โดยมีปัจจัยการผลิตเป็นสินค้าเข้าในอัตราสูง ในบางประเทศ เมื่อประสบปัญหาการขาดดุลย์ในดุลการชำระเงิน และการอิ่มตัวของตลาดสินค้าทดแทนการนำเข้าแล้ว เขาจะหันไปสู่การทดแทนการนำเข้าในขั้นต่อไป คือ การผลิตสินค้าทุน หรือสินค้าขั้นกลางภายในประเทศ หรือการส่งเสริมการส่งออก อย่างไรก็ดี การพัฒนาสินค้าทุนและอุตสาหกรรมหนักอื่น ๆ เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากกว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าบริโภค เพราะจะต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคในระดับที่สูงกว่า และสำหรับสินค้าบางชนิด การจะสามารถผลิตได้โดยมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีตลาดที่ใหญ่พอสมควร ในระยะหลัง ๆ นี้ รัฐบาลไทยได้พยายามสนับสนุนให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ใช้วัสดุในประเทศมากขึ้นและได้มีการกำหนดมาตราการบางอย่าง เพื่อให้อุตสาหกรรมบางประเภทมีอัตราส่วนการใช้วัสดุ และชิ้นส่วนในประเทศสูงขึ้น สิ่งที่ควรจะระวังในเรื่องนี้ก็คือ แม้ว่าการสนับสนุนให้กิจกรรมทางอุตสาหกรรม ในประเทศใช้ปัจจัยการผลิต และวัสดุในประเทศมากขึ้น เป็นสิ่งที่พึงกระทำ แต่ถ้ากระทำโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพการผลิต และถ้าเป็นการส่งเสริมโดยการใช้มาตราการคุ้มครองทางการค้าต่างประเทศอย่างเช่นที่เคยทำกับอุตสาหกรรมสินค้าสำเร็จรูปมาแล้ว ก็อาจจะก่อให้เกิดกิจการอุตสาหกรรมที่ด้อยประสิทธิภาพ ที่รัฐบาลต้องคอยอุ้มชู และให้ความคุ้มครองอยู่ตลอดเวลา ดังที่ได้เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมผลิตสินค้าบริโภคหลายประเภทแล้ว

๔. แนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

ในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา ภาคอุตสาหกรรมของไทยยังคงขยายตัวต่อไปในอัตราที่สูงพอสมควร ทั้ง ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของต้นทุน เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและวัตถุดิบหลายชนิด ภาคอุตสาหกรรมได้ประสบกับภาวะซบเซา ในปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นผลจากการขึ้นราคาน้ำมัน การเกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก แต่ก็ได้มีการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวของมูลค่าเพิ่มในทางอุตสาหกรรมในราคาคงที่ (ราคาปี ๑๙๗๒) ตามสถิติผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี ๒๕๑๙ ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ มีในอัตราร้อยละ ๑๖.๐, ๑๓.๓ และ ๑๒.๒ ตามลำดับ และข้อมูลเบื้องต้นของปี ๒๕๒๒ จากธนาคารแห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นว่า ภาคอุตสาหกรรม อาจจะมีอัตราการขยายตัวในระดับที่ใกล้เคียงกับปี ๒๕๒๑ แม้ว่าเศรษฐกิจไทยในปีที่ผ่านมานี้ ได้ประสบกับปัญหาเงินตึงตัว และการเพิ่มขึ้นในต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการขึ้นราคาน้ำมัน และการขาดแคลน ตลอดจนการมีราคาสูงขึ้นของวัตถุดิบบางประเภท ข้อมูลทางการลงทุนทางด้านอุตสหกรรม แสดงให้เห็นว่า ในปี ๒๕๒๒ มีโรงงานที่เริ่มเปิดดำเนินการเพิ่มขึ้นมาก ทั้งที่ได้รับการส่งเสริมและที่ไม่ได้รับการส่งเสริม นอกจากนั้น การลงทุนจากต่างประเทศ ในภาคอุตสาหกรรม ก็ได้เพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ดี การลงทุนเอกชนในภาคอุตสาหกรรมได้มีแนวโน้มลดลงในช่วงหลังของปี และมีการคาดคะเนกันว่า ในปีนี้ บรรยากาศการลงทุนโดยทั่วไป จะไม่ค่อยดีนัก อย่างไรก็ดี โครงการลงทุนขนาดใหญ่ ทั้งของรัฐบาลและเอกชน จะทำให้ระดับการลงทุนจริงในปีนี้ ยังอยู่ในระดับสูง [๑๑]

เป็นที่ทราบกันดีว่า เสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย ในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมานี้ ไม่สู้จะดีนัก เนื่องจากสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งในไทย และการที่ราคาสินค้าถีบตัวสูงขึ้น เนื่องจากน้ำมันและวัตถุดิบบางประเภทมีราคาสูงขึ้น แต่ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าว ภาคอุตสาหกรรม

ของไทย ก็สามารถขยายตัวได้ในอัตราที่สูงพอสมควร แม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม จะมีแนวโน้มลดลงไปบ้าง หลังจากปี ๒๕๑๗ แต่ดังได้กล่าวมาแล้ว กำลังสำคัญของเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอยู่ที่การลงทุนภายในประเทศ ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่า แม้ว่าประเทศไทยอาจจะมีบรรยากาศการลงทุนไม่สู้จะดีนัก ในสายตาของผู้ลงทุนชาวต่างชาติบางคน แต่ถ้าผู้ลงทุนทางอุตสาหกรรมในประเทศยังเห็นว่า มีลู่ทางที่จะขยายการลงทุนอยู่ และถ้าอำนาจซื้อของประชาชนไม่ตกต่ำไป การผลิตในภาคอุตสาหกรรมก็สามารถขยายตัวต่อไปอีก อย่างไรก็ดี เป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงว่าอัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอาจจะต้องชลอตัวลงในระยะ ๒–๓ ปีข้างหน้า ปัจจัยที่อาจจะเป็นปัญหาก็คือ การที่ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นขณะที่อำนาจซื้อของประชาชนทั่วไปไม่ได้เพิ่มขึ้นมาก การที่น้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น และค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำมีการปรับให้สูงขึ้นนั้นย่อมมีส่วนกระทบกระเทือนต่อต้นทุนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมแต่ละประเภทย่อมได้รับการกระทบกระเทือนแตกต่างกันไป แล้วแต่ว่ามีการใช้น้ำมันทั้งทางตรงและทางอ้อมในการผลิตมากน้อยเพียงใด ฯลฯ จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย ถึงผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมัน ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ ปรากฏว่า การที่ระดับราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๕.๔ จะทำให้ระดับราคาโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๓ และสินค้าที่ได้รับผลกระทบกระเทือนในระดับผู้บริโภคมากคือ หมวดอาหาร เคหสถาน และเครื่องนุ่งห่ม ส่วนในช่วงขายส่งสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศได้รับผลกระทบกระเทือนมากกว่าหมวดอื่น ๆ คือ ราคาเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๑๔ ในภาคอุตสาหกรรม สินค้าต่าง ๆ จะมีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการที่ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้น ที่ต้นทุนเพิ่มมากเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ มีผลิตภัณฑ์กระจก ผลิตภัณฑ์เคมีต่าง ๆ การสีข้าว การผลิตน้ำมันพืช ผลิตภัณฑ์เหล็ก พลาสติก กระดาษ และสิ่งทอ การเพิ่มขึ้นของต้นทุน (จากการขึ้นราคาน้ำมันในเดือน ก.ค. ๒๕๒๒) ของอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในช่วงประมาณร้อยละ ๕ สำหรับผลกระทบจากการปรับค่าแรงขั้นต่ำจากวันละ ๓๕ บาท เป็น ๔๕ บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๘.๖ ในเดือนตุลาคม ๒๕๒๒ นั้น จากผลการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่าดัชนีราคาขายส่งในสินค้าหมวดอุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๒.๒๘ สำหรับค่าจ้างแรงงานโดยทั่วไป จะตกในราวประมาณร้อยละ ๑๐ ของต้นทุนการ

ผลิตในทางอุตสาหกรรม (ซึ่งแตกต่างไปตามประเภทอุตสาหกรรม) ในขณะที่ค่าวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์กว่าร้อยละ ๖๐ ของต้นทุนการผลิต ฉะนั้นการที่ค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น จะมีส่วนกระทบกระเทือนต่อต้นทุนน้อยกว่า เมื่อเทียบกับการสูงขึ้นของราคาวัตถุดิบในอัตราส่วนเท่ากัน สำหรับการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้นั้น ยังไม่มีผู้ใดได้ทำการศึกษาโดยละเอียด อย่างไรก็ดี การที่อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการตัดสินใจในการเพิ่มการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีอัตรากำไรไม่สูงนัก และอาจจะทำให้การลงทุนในการเก็บสินค้า (Inventary investment) ลดน้อยลงไปบ้าง โดยทั่วไปมักจะเชื่อกันว่า เมื่อต้นทุนของสินค้าอุตสาหกรรมสูงขึ้น ผู้ผลิตก็สามารถผลักภาระให้แก่ผู้บริโภค โดยการเพิ่มราคาขายให้มากขึ้น ซึ่งความเชื่อนี้น่าจะเป็นจริงสำหรับสินค้าบางชนิดที่ผู้ผลิตมีอำนาจผูกขาดพอสมควรหรือมีการร่วมมือกันในการขึ้นราคา อย่างไรก็ดี ถ้าหากว่าการที่ระดับราคาสินค้าทั่วไปสูงขึ้น ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้แท้จริงลดต่ำลงแล้ว การบริโภคสินค้าอุตสาหกรรมย่อมจะลดลงตามไปด้วย และการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าในขอบเขตที่สูงเกินไป ก็จะทำให้ระดับการขายลดต่ำลง และผลกำไรของผู้ผลิตอาจลดลงไปได้ (นอกจากสินค้าที่มีความจำเป็นหรือที่ผู้บริโภคนิยมมาก ราคาสูงก็ไม่ลดปริมาณการซื้อไปมาก หรือสินค้าที่มีความยืดหยุ่นในเชิงราคาต่ำ) ถ้ามองในแง่การกระตุ้นการขยายตัวในทางอุตสาหกรรมแล้ว การเพิ่มอำนาจซื้อของผู้บริโภคย่อมเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่าการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมไทยขยายตัวในอัตราที่สูงมาก ในช่วง ๗–๘ ปีที่ผ่านมา แต่สินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังขายในตลาดภายในประเทศ การเพิ่มรายได้ของคนในประเทศจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี และเป็นที่เชื่อได้ว่า ผู้มีรายได้ระดับต่ำมากจะบริโภคสินค้าที่ผลิตในประเทศเป็นส่วนใหญ่ การใช้นโยบายการกระจายรายได้เพื่อยกระดับฐานะการครองชีพของผู้มีรายได้ต่ำ จึงน่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้อุตสาหกรรมไทยสามารถขยายตัวต่อไป และอาจจะช่วยลดการขาดดุลย์ทางดุลการค้าในระยะยาวได้ด้วย

การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม ยังคงขยายตัวในอัตราที่สูงมาก แม้ว่าในปี ๒๕๒๒ อัตราเพิ่มของการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมจะต่ำกว่าในปีก่อนบ้าง เนื่องจากการ

ลดลงของอัตราเพิ่มในการส่งออกของอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีการใช้ในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมปั่นด้าย และน้ำตาล เราอาจกล่าวได้ว่าการที่ภาคอุตสาหกรรมสามารถรักษาระดับการเจริญเติบโตที่น่าพึงพอใจ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งก็คือ การขยายตัวทางด้านการส่งออก ตั้งแต่ช่วงปีประมาณ ๒๕๑๑ เป็นต้นมา อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหลายประเภท มีอัตราการขยายตัวลดต่ำลงมาก แต่ด้วยการขยายตัวทางด้านการส่งออกในอัตราสูงของสินค้าอุตสาหกรรมหลายประเภท ตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา จึงทำให้การผลิตในสาขาอุตสาหกรรม โดยส่วนรวมสามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในระดับสูงได้ นอกจากในช่วงปี ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ซึ่งเป็นปีที่ภาวะอุตสาหกรรมซบเซาโดยทั่วไป ทั้งทางตลาดการส่งออกและตลาดในประเทศที่อัตราการเจริญเติบโตของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมในราคาคงที่ (ราคาปี ๒๕๑๕) ต่ำกว่าร้อยละ๑๐ เราอาจกล่าวได้ว่า กิจการอุตสาหกรรมไทยได้พัฒนามาถึงขั้นที่จะต้องพึ่งตลาดสินค้าออกมากขึ้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการส่งสินค้าออกทางด้านอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะนอกจากจะรักษาระดับการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งย่อมหมายถึงการขยายตัวของรายได้ประชาชาติแล้ว ยังเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยลดดุลการค้าที่ขาดดุลย์ด้วย อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นของการส่งออก ทางด้านสินค้าอุตสาหกรรม ย่อมหมายความว่า ผู้ผลิตทางด้านอุตสาหกรรม จะต้องเผชิญกับการแข่งขันเพิ่มขึ้นกับสินค้าในตลาดโลก ซึ่งราคาก็ดี คุณภาพของสินค้าก็ดี จะต้องทัดเทียมกับสินค้าที่ส่งออกจากประเทศอื่น ๆ อีกประการหนึ่ง การพึ่งตลาดส่งออกมากขึ้นย่อมหมายความว่า ภาวะทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรมไทย จะต้องเปลี่ยนแปรไปตามภาวะอุปสงค์ของสินค้าตลาดโลกมากขึ้น ถ้าหากมีการลดลงของอุปสงค์ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาในประเทศผู้นำเข้า หรือเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนของผู้ผลิตไทยเทียบกับผู้ผลิตในต่างประเทศ การผลิตในภาคอุตสาหกรรมของไทย ก็จะได้รับการกระทบกระเทือนอย่างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การส่งออกของผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ซึ่งตกลงมาอย่างมาก ในช่วงปี ๒๕๑๘ ซึ่งทำให้ทางการต้องใช้มาตราการช่วยเหลือหลายประการ

สินค้าอุตสาหกรรมของไทยที่สามารถส่งออกได้ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่จะต้องใช้แรงงานมาก (Labor-intensive products) หรือสินค้าที่ใช้วัตถุดิบทางด้านการเกษตร ป่าไม้ หรือเหมืองแร่มาก ปัญหาหนึ่งที่จะต้องเผชิญ นอกจากการแข่งขันจากผู้ส่งออกรายอื่น ก็คือ การกีดกันสินค้าเข้าในตลาดประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะการกีดกันสินค้าประเภทที่ใช้แรงงาน เช่น สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า ฯลฯ จากตลาดสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อปกป้องแรงงานในประเทศเขา เท่าที่ผ่านมา ไทยยังไม่ได้รับการกระทบกระเทือนจากปัญหานี้มากนัก เนื่องจากเป็นผู้ส่งออกรายใหม่ที่มีปริมาณการส่งออกไม่มากนัก ในสินค้าหลายชนิด แต่เมื่อการส่งออกของสินค้าบางประเภทเพิ่มขึ้นมากถึงระดับหนึ่งแล้ว ผลการกีดกันการนำเข้านี้ ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อการส่งออกของสินค้าไทย ปัญหาความสม่ำเสมอของปริมาณและคุณภาพของวัตถุดิบก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่อาจทำให้เกิดการไม่แน่นอนในด้านอุปทานของสินค้าส่งออก อันอาจกระทบกระเทือนต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมได้ อย่างไรก็ดี เป็นที่คาดหมายกันว่า การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมไทยยังมีช่องทาง

อย่างไรก็ดี เป็นที่คาดหมายกันว่า การส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมไทย
ยังมีช่องทางที่จะขยายตัวออกไปได้อีกมาก ถ้าหากว่าเราสามารถที่จะเพิ่มชนิดของสินค้าเพื่อการส่งออกให้มากขึ้น และกระจายตลาดสินค้าให้มากขึ้น แทนที่จะพึ่งประเทศผู้นำเข้าที่เป็นตลาดใหญ่เพียงไม่กี่ประเทศในสินค้าแต่ละชนิดแล้ว ความสามารถที่จะหลีกเลี่ยงผลกระกระทบจากการผันผวนขึ้นลงของราคาตลาดโลกก็จะมีมากขึ้น

๕. สรุป

ขบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย มีส่วนคล้ายคลึงกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ หลายประเทศคือ เริ่มต้นจากการผลิตเพื่อทดแทนสินค้าเข้าด้วยมาตราการต่างๆ ในการคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ และเริ่มหันไปเน้นหนักทางด้านการผลิตเพื่อการส่งออกในไม่กี่ปีมานี้ อย่างไรก็ดีขั้นตอนการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยไม่อาจแบ่งได้ชัดเจนเหมือนกับประเทศอื่น ๆ บางประเทศ กล่าวคือในระยะ ๑๐ กว่าปีแรก ของการพัฒนาอุตสาหกรรม กลยุทธในการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นแบบทดแทนการนำเข้าอย่างเห็นได้ชัด โดยที่อัตราส่วนของสินค้าเข้าประเภทบริโภคได้ลดน้อยลง และสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบทางด้านอุตสาหกรรมได้เพิ่มสูงขึ้นมาก แต่การนำเข้าจริงของสินค้าบริโภคก็หาได้มีการลดลงไม่ แม้การเริ่มต้นของพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าได้ล่วงเลยมาแล้วเป็นเวลาประมาณ ๒๐ ปี ก็ตาม อีกประการหนึ่ง มาตราการต่าง ๆ ที่ใช้ในการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็ยังไม่ได้มีการลดหย่อนลงมา แต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มการคุ้มครองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการห้ามการนำเข้าของสินค้าหลายรายการ และการขึ้นอัตราอากรขาเข้าในสินค้า ๑๔๑ รายการในต้นปี ๒๕๒๑ เหตุผลของการจำกัดการนำเข้าในเวลานั้นอาจจะเป็นการมุ่งที่จะแก้ปัญหาดุลการชำระเงินที่อยู่ในภาวะขาดดุลย์ นอกเหนือไปจากการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศบางประเภทที่ตกอยู่ในภาวะลำบาก ผลการคุ้มกรองเหล่านี้อาจจะช่วยบรรเทาภาวะดุลการค้า และดุลการชำระเงินในระยะสั้นได้บ้าง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างปัญหาในระยะยาว เนื่องจากการขยายเวลาของการทดแทนการนำเข้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ และต้องพึ่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และทำให้อุตสาหกรรมส่งออกไม่สามารถจะพัฒนาได้รวดเร็วเท่าที่ควร นโยบายการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินที่น่าจะได้ผลดีกว่าคือ ใช้มาตราการทางด้านมหาเศรษฐศาสตร์ คือนโยบายการเงินและการคลังแก้ปัญหาการขาดดุลย์ในระยะสั้น และในระยะยาว คงจะต้องแก้การขาดดุลย์โดยการลดการบริโภคสินค้าเข้าให้น้อยลง โดยเฉพาะสินค้าประเภทฟุ่มเฟือย และพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อให้สามารถส่งสินค้าออกไปขายในตลาดโลกได้มากขึ้น

สิ่งที่ควรสังวรณ์ในเรื่องนี้ก็คือ ถ้านโยบายการจดการสั่งเข้าของสินค้าประเภทฟุ่มเฟือย กระทำโดย การควบคุมการนำเข้า หรือการตั้งกำแพงภาษี และไม่มีการเก็บภาษีจากการผลิตภายในประเทศในสินค้าชนิดเดียวกันในอัตราที่ใกล้เคียงกัน มาตราการการคุมครองเหล่านั้นก็จะกลับเป็นสิ่งส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าฟุ่มเฟือยขึ้นในประเทศ ซึ่งก็ต้องอาศัยวัสดุจากต่างประเทศอีก ดังที่เป็นมาแล้วในอดีตและยังเป็นอยู่ในปัจจุบัน

แม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมของไทยจะไม่สูงมากเหมือนกับประเทศที่จัดอยู่ในขายประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ ( Newly Industrialized Countries ) เช่น เกาหลี หรือไต้หวัน แต่อัตราการขยายตัวเท่าที่ผ่านมาก็อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจ เนื่องจากตลาดภายในประเทศมีอยู่จำกัด เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมดำเนินต่อไป การพัฒนาสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่การจะส่งสินค้าออกไปขายในตลาดโลกได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพ และทั้งผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องไหวตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้ การพยายามเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตด้วยมาตราการต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำ

สินค้าอุตสาหกรรมไทยที่สามารถแข่งขันได้ดีในตลาดโลกส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ใช้วัตถุดิบซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมในประเทศ หรือสินค้าที่ต้องใช้แรงงานมาก สำหรับสินค้าที่ใช้ผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมเป็นวัตถุดิบ ความสม่ำเสมอของปริมาณและคุณภาพของวัตถุดิบนั้นว่ามีส่วนสำคัญมาก ถ้าจะมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกในแนวนี้ ก็จำเป็นจะต้องพัฒนาการผลิตสินค้าขั้นปฐม ซึ่งเป็นวัตถุดิบควบคู่กันไปด้วย สำหรับสินค้าที่ต้องพึ่งแรงงานเป็นจำนวนมาก แม้ว่าค่าจ้างแรงงานของไทยจะสูงขึ้นไปมากในระยะหลัง ๆ แต่เมื่อเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ บางประเทศในภูมิภาค แต่ค่าจ้างแรงงานไทยยังนับว่าค่อนข้างต่ำกว่าประเทศที่เป็นคู่แข่งทางสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของเราหลายประเทศ การส่งเสริมการส่งออกของสินค้าประเภทนี้ จึงควรจะเน้นหนักไปทางด้านการปรับปรุงคุณภาพของสินค้า การแสวงหาตลาดใหม่ ๆ และการพัฒนาสินค้าออกให้มีมากประเภทขึ้น ซึ่งจะเป็นสิ่งช่วยรักษา

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ไม่ต้องพึ่งสินค้าออกเพียงไม่กี่ประเภท ดังที่เคยเป็นมาในอดีตด้วย การพยายามปรับปรุงคุณภาพของแรงงานไทยก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยยกระดับมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมไทย และเพิ่มการส่งออกในระยะยาวได้

การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีการขยายตัวในอัตราสูง ถ้ามองในอีกแง่มุมหนึ่ง ก็ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ผลได้จากการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมมิได้แผ่กระจายออกไปในวงกว้าง และมีประชากรเพียงกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์อย่างมากจากการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยหลักการแล้ว ถ้านโยบายใดที่จะทำให้เศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้รับประโยชน์มากกว่าก็น่าจะนำมาใช้ เนื่องจากผลได้ที่มากกว่าสามารถนำมาชดเชยผู้ที่เสียประโยชน์โดยการเก็บภาษีหรือวิธีการอื่น ๆ เพื่อลดส่วนเกินจากผู้ได้รับประโยชน์ได้ ในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเท่าที่เป็นมา ปัญหาการแบ่งปันผลได้จากการพัฒนาดูจะถูกละเลยไปมาก และประชาชนส่วนใหญ่ยังมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างค่อนข้างแร้นแค้น ทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจโดยส่วนรวมมีการเจริญเติบโตในอัตราสูงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว แนวนโยบายการคุ้มกรองอุตสาหกรรมโดยดึงเอาทรัพยากรจากส่วนอื่น ๆ ของเศรษฐกิจและไม่มีการชดใช้คืนนั้น นอกจากจะทำให้สูญเสียทรัพยากรโดยได้รับประโยชน์ไม่คุ้มค่าแล้ว ยังเป็นการขัดแย้งกับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ว่า จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวมดีไปด้วย

ในระยะ ๔ - ๕ ปีมานี้ การค้าและดุลการชำระเงินของไทยมีการขาดดุลย์มาก ในระยะเวลา ๒ - ๓ ปีข้างหน้า โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ทั้งของรัฐบาล และของเอกชนจะทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องนำสินค้าเข้ามากขึ้น และคาดว่าการขาดดุลย์ทางดุลการค้าจะไม่ลดลง ถ้าหากไม่มีการลดการนำเข้าในสิ่งอื่น ๆ

ที่ไม่จำเป็นลงและเพิ่มการส่งสินค้าออกให้มากขึ้น ประเด็นของปัญหาดุลการชำระเงินคือต่อไปนี้ ภาวะทางด้านดุลการชำระเงินจะเป็นสิ่งที่จำกัดขีดความสามารถในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประชาชนและรัฐบาลจะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการขาดดุลการชำระเงิน และการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพ อันเกิดจากการที่น้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาสูงขึ้น การวางนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมก็จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านดุลการชำระเงินเป็นอย่างมาก นาจะถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะมีการวางแผน และแนวนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการให้ทรัพยากรและความเป็นธรรมของสังคมในระยะยาวด้วย

เชิงอรรถ

๑. คำว่า ภาคอุตสาหกรรม หรือสาขาอุตสาหกรรมในบทความนี้ จะหมายถึงอุตสาหกรรมการผลิต (manufacturing ) หรือตาม International Standard Industrial Classification หมวด ๓ เท่านั้น และจะไม่รวมถึงกิจการก่อสร้าง และเหมืองแร่ ซึ่งในความหมายที่กว้าง ก็ถือกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคอุตสาหกรรม (Industrial Sector)

๒. สำหรับผลการจ้างงานโดยเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และอุตสาหกรรมส่งออก ดูได้จาก Narongchai Akrasanee, Trade Strategy for Employment Growth in Thailand, Report of Council for Asian Manpower Studies, Project No. 76-3-06. July 1978

๓. ไม่มีข้อมูลแน่ชัดว่า ถ้ารวมทั้งกิจการอุตสาหกรรมครัวเรือนเข้าไปแล้ว จำนวนกิจการอุตสาหกรรมในประเทศจะเป็นเท่าใด จากรายงานการสำมะโนอุตสาหกรรมในปี ๒๕๐๗ โรงงานทั้งหมดที่อยู่ในข่ายการสำมะโนในประเทศมีอยู่ ๑๖๔,๐๐๒ โรงในขณะนั้น ในจำนวนนี้มีอยู่ ๑๔๓,๓๑๑ โรง หรือร้อยละ ๘๖.๓ ที่ไม่มีการจ้างคนงานหรือใช้เฉพาะแรงงานในครอบครัว และร้อยละ ๙๓.๘ ของโรงงานอุตสาหกรรมในขณะนั้น มีคนทำงานน้อยกว่า ๑๐ คน สภาพในปัจจุบันน่าจะผิดไปจากปี ๒๕๐๗ มาก

๔. รายละเอียดการกระจายโรงงานตามขนาดการจ้างงานตามภาคต่าง ๆ อาจดูได้จาก แสง สงวนเรือง สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย และนิตย์ สัมมาพันธ์ อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางในประเทศไทย กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

๕. รายละเอียดโครงสร้างสินค้าเข้า และสินค้าออกของไทย โปรดดูจาก ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และสมคิด แสงเพชร โครงสร้างการส่งออกของประเทศไทย ๒๕๐๒-๒๕๒๑ (ก.ย.ว.๒๕๒๒)และการวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (กันยายน ๒๕๒๑)

๖. ทั้งนี้เป็นจริงโดยเฉพาะในกิจการที่มีการลงทุนร่วมจากญี่ปุ่น โปรดดูรายละเอียดใน Somsak Tambunlertchai. Japanese and American Investments in Thailand's Manufacturing Industries : An Assessment of Their Relative Contribution to the Hust country, Institute of developing Economies, 1977

๗. จากการประมาณการ โดยใช้ข้อมูลอัตราส่วนการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรต่อคนงานจากข้อมูลปี ๒๕๑๔ ของกิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และมีการร่วมทุนโดยชาวต่างชาติ ปรากฏว่าอัตราส่วนดังกล่าวตกประมาณสินทรัพย์ถาวร ๑ แสน ๒ หมื่นบาทต่อคนงานหนึ่งคน ถ้าใช้ตัวเลขการลงทุนสินทรัพย์ทั้งสิ้น อัตราส่วนดังกล่าวตกประมาณ ๒ แสนบาท ต่อคนงานหนึ่งคน ตัวเลขนี้ใกล้เคียงกับตัวเลขเฉลี่ยของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด จากปี ๒๕๐๓-๒๕๑๘ อัตราส่วนสินทรัพย์ถาวรต่อคนงานดังกล่าวสูงกว่า อัตราส่วนเดียวกันของกิจการอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อมมาก โปรดดู อุตสาหกรรมขนาดย่อม และขนาดกลางในประเทศไทย บทที่ ๖ และ Somsak Tambunlertchai, Foreign Direct Investment in Thailand's Manufacturing Industries, (1975) Chapter 6

๘. อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางในประเทศไทย (๒๕๒๑) บทที่ ๖

๙. การศึกษาเกี่ยวกับอัตราภาษีขาเข้าคุ้มครองจริงในประเทศไทย อาจดูได้จากผลงานต่าง ๆ ของ ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

๑๐. การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ในประเทศไทย อาจดูได้จากผลงานต่าง ๆ ของ เอื้อย มีศุข และ เมธี ครองแก้ว

๑๑. สรุปภาวะอุตสาหกรรมประจำปี ๒๕๒๒ หน่วยการอุตสาหกรรมฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑ ผลิตภัณฑ์ในประเทศ ในราคาคงที่ปี ๒๕๑๕

| สาขาการผลิต | ผลิตภัณฑ์ในประเทศ (พันล้านบาท) | | | | | ร้อยละของผลิตภัณฑ์ในประเทศ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๑ | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๑ |
| เกษตรกรรม | ๒๘.๖ | ๓๖.๒ | ๔๘.๓ | ๖๒.๑ | ๖๙.๖ | ๔๐.๕๑ | ๓๖.๓๔ | ๓๒.๒๐ | ๓๐.๔๒ | ๒๗.๐๙ |
| เหมืองแร่ | ๐.๙ | ๑.๓ | ๒.๖ | ๒.๕ | ๔.๑ | ๑.๒๓ | ๑.๓๑ | ๑.๓๐ | ๑.๒๒ | ๑.๕๘ |
| อุตสาหกรรม | ๘.๓ | ๑๔.๐ | ๒๓.๓ | ๓๗.๑ | ๕๔.๘ | ๑๑.๗๔ | ๑๔.๐๕ | ๑๕.๕๔ | ๑๘.๒๐ | ๒๑.๓๑ |
| การก่อสร้าง | ๓.๔ | ๕.๓ | ๘.๗ | ๘.๕ | ๑๓.๖ | ๔.๗๔ | ๕.๓๕ | ๕.๘๐ | ๔.๑๗ | ๕.๒๗ |
| ไฟฟ้าและประปา | ๐.๒ | ๐.๕ | ๑.๖ | ๓.๒ | ๔.๕ | ๐.๓๐ | ๐.๕๕ | ๑.๐๙ | ๑.๕๖ | ๑.๗๖ |
| การคมนาคมและการขนส่ง | ๔.๗ | ๖.๓ | ๙.๒ | ๑๒.๔ | ๑๖.๒ | ๖.๖๘ | ๖.๒๙ | ๖.๑๓ | ๖.๑๐ | ๖.๓๐ |
| การค้าปลีกและการค้าส่ง | ๑๑.๒ | ๑๖.๒ | ๒๖.๕ | ๓๖.๑ | ๔๑.๖ | ๑๕.๘๔ | ๑๖.๒๘ | ๑๗.๖๗ | ๑๗.๓๑ | ๑๖.๑๗ |
| การธนาคาร | ๑.๓ | ๒.๖ | ๕.๘ | ๙.๙ | ๑๒.๒ | ๑.๘๗ | ๒.๖๑ | ๓.๘๗ | ๔.๘๕ | ๔.๗๕ |
| ที่อยู่อาศัย | ๒.๑ | ๒.๔ | ๓.๐ | ๓.๖ | ๔.๐ | ๒.๙๘ | ๒.๔๔ | ๒.๐๐ | ๑.๗๔ | ๑.๕๖ |
| การบริหารราชการ | ๓.๒ | ๔.๓ | ๔.๕ | ๘.๔ | ๑๐.๙ | ๔.๕๖ | ๔.๓๒ | ๔.๓๑ | ๔.๑๐ | ๔.๒๕ |
| การบริการ | ๖.๗ | ๙.๖ | ๑๔.๕ | ๒๐.๓ | ๒๕.๖ | ๙.๕๐ | ๙.๖๖ | ๙.๖๙ | ๙.๙๓ | ๙.๙๖ |
| รวม | ๗๐.๖ | ๙๙.๕ | ๑๕๐.๐ | ๒๐๔.๑ | ๒๕๗.๑ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๐๐.๐๐ |

ที่มา : สถิติรายได้ประชาชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๒ อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์ในประเทศในราคาคงที่ และความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ *

| สาขาการผลิต | อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) | | | | สัดส่วนความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ร้อยละ) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓–๐๘ | ๒๕๐๘–๑๓ | ๒๕๑๓–๑๙ | ๒๕๑๙–๒๑ | ๒๕๐๓–๐๘ | ๒๕๐๘–๑๓ | ๒๕๑๓–๑๙ | ๒๕๑๙–๒๑ |
| เกษตรกรรม | ๔.๘๓ | ๕.๙๔ | ๕.๑๕ | ๓.๘๗ | ๒๖.๒๙ | ๒๓.๙๖ | ๒๕.๕๑ | ๑๔.๑๕ |
| เหมืองแร่ | ๑๓.๕๖ | ๘.๘๗ | –๐.๗๘ | ๑๗.๘๒ | ๒.๗๗ | ๑.๗๘ | –๐.๑๘ | ๓.๐๒ |
| อุตสาหกรรม | ๑๑.๐๒ | ๑๐.๗๒ | ๘.๗๔๙ | ๑๓.๘๘ | ๑๙.๗๒ | ๑๘.๔๒ | ๒๕.๕๑ | ๓๓.๔๐ |
| การก่อสร้าง | ๑๐.๘๙ | ๘.๘๓ | –๐.๔๖ | ๑๖.๙๖ | ๗.๙๖ | ๕.๙๔ | –๐.๓๗ | ๙.๖๒ |
| ไฟฟ้าและประปา | ๒๐.๑๑ | ๒๖.๑๙ | ๑๔.๘๖๙ | ๑๒.๐๓ | ๑.๐๔ | ๒.๑๘ | ๒.๙๖ | ๒.๔๕ |
| การคมนาคมและการขนส่ง | ๖.๐๓ | ๗.๘๗ | ๖.๑๕ | ๙.๗๒ | ๕.๕๔ | ๕.๗๔ | ๕.๙๑ | ๗.๑๗ |
| การค้าปลีกและการค้าส่ง | ๗.๖๖ | ๑๐.๗๔ | ๖.๗๗๘ | ๔.๘๔ | ๑๗.๗๐ | ๒๐.๗๙ | ๑๗.๗๔ | ๑๐.๗๘ |
| การธนาคาร | ๑๔.๘๗ | ๑๗.๔๑ | ๑๑.๒๘๖ | ๗.๒๑ | ๔.๕๐ | ๖.๗๔ | ๗.๕๘ | ๔.๗๔ |
| ที่อยู่อาศัย | ๒.๗๑ | ๔.๕๖ | ๗.๗๑ | ๗.๕๗ | ๑.๐๔ | ๑.๑๙ | ๑.๑๑ | ๐.๗๕ |
| การบริหารราชการ | ๖.๐๙ | ๘.๖๑ | ๕.๒๖ | ๙.๐๗ | ๗.๘๑ | ๔.๗๖ | ๗.๕๑ | ๔.๗๒ |
| การบริการ | ๗.๔๖ | ๘.๖๐ | ๖.๙๖ | ๘.๐๗ | ๑๐.๐๗ | ๙.๗๐ | ๑๐.๗๒ | ๑๐.๐๐ |
| รวม | ๗.๑๐ | ๘.๕๖ | ๖.๗๕ | ๘.๐๐ | ๑๐๐ | ๑๐๐ | ๑๐๐ | ๑๐๐ |

*ความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติของเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ คำนวณโดยการหารส่วนต่าง ๆ ของมูลค่าเพิ่มในสาขาต่าง ๆ ด้วยส่วนต่างของผลิตภัณฑ์ในประเทศแต่ละช่วงปี ถ้าให้ $Y_o$ เป็นผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปีต้น และ $Y_t$ เป็นผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปีปลาย $V_{io}$ เป็นมูลค่าเพิ่มในสาขา i ในปีต้น และ $V_{it}$ เป็นมูลค่าเพิ่มในสาขา i ในปีปลาย ส่วนสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์ประชาชาติของสาขา i จากปีต้นถึงปีปลายคือ $\frac{V_{it} - V_{io}}{Y_t - Y_o} x$

ตารางที่ ๓ จำนวนผู้มีงานทำในปี ๒๕๐๙ และ ๒๕๑๙

| สาขาเศรษฐกิจ | จำนวนคนทำงาน | | สัดส่วนร้อยละ | | อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ) |
|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๙ | ๒๕๑๙ | ๒๕๐๙ | ๒๕๑๙ | ๒๕๐๙ – ๒๕๑๙ |
| เกษตรกรรม | ๑๑.๖๒ | ๑๓.๙๕ | ๗๙.๙ | ๗๕.๗ | ๑.๘ |
| เหมืองแร่ | ๐.๐๔ | ๐.๐๓ | ๐.๓ | ๐.๒ | -๒.๘ |
| อุตสาหกรรม | ๐.๖๙ | ๑.๑๕ | ๔.๗ | ๖.๒ | ๕.๒ |
| การก่อสร้าง | ๐.๑๑ | ๐.๒๔ | ๐.๗ | ๑.๓ | ๘.๑ |
| ไฟฟ้าและประปา | ๐.๐๓ | ๐.๐๔ | ๐.๒ | ๐.๒ | ๒.๙ |
| พาณิชยกรรม | ๑.๐๓ | ๑.๓๐ | ๗.๑ | ๗.๑ | ๒.๓ |
| ขนส่ง | ๐.๒๓ | ๐.๓๓ | ๑.๖ | ๑.๘ | ๓.๖ |
| บริการ | ๐.๘๐ | ๑.๓๘ | ๕.๕ | ๗.๕ | ๕.๖ |
| รวม | ๑๔.๕๖ | ๑๘.๔๒ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๒.๓ |

ที่มา: กรมแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๔ มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศในภาคอุตสาหกรรม

| หมวดอุตสาหกรรม | มูลค่า (ล้านบาท) | | | | | ร้อยละ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๘ | ๒๕๒๑ | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๘ | ๒๕๒๑ |
| อาคาร | ๒,๘๗๒ | ๓,๖๗๔ | ๔,๗๔๘ | ๖,๘๑๐ | ๑๑,๐๑๑ | ๓๔.๖ | ๒๕.๗ | ๒๐.๖ | ๑๘.๓ | ๒๐.๑ |
| เครื่องดื่ม | ๘๗๖ | ๑,๕๑๗ | ๓,๐๓๕ | ๓,๓๔๘ | ๖,๐๑๑ | ๑๐.๖ | ๑๐.๖ | ๑๓.๐ | ๙.๐ | ๑๑.๐ |
| ยาสูบ | ๑,๐๗๙ | ๑,๗๒๙ | ๒,๔๐๑ | ๓,๔๔๔ | ๓,๘๘๓ | ๑๓.๐ | ๑๒.๑ | ๑๐.๓ | ๙.๓ | ๗.๑ |
| สิ่งทอ | ๔๓๑ | ๑,๕๒๒ | ๒,๑๕๗ | ๕,๐๕๘ | ๖,๘๔๐ | ๕.๒ | ๑๐.๖ | ๙.๒ | ๑๓.๖ | ๑๒.๕ |
| เครื่องแต่งกาย | ๖๖๔ | ๗๘๖ | ๑,๐๙๓ | ๒,๖๘๐ | ๔,๓๙๒ | ๘.๐ | ๕.๕ | ๔.๗ | ๗.๒ | ๘.๐ |
| ไม้ | ๓๙๗ | ๗๔๓ | ๗๓๕ | ๙๔๒ | ๘๙๑ | ๔.๘ | ๕.๒ | ๓.๒ | ๒.๕ | ๑.๖ |
| เฟอร์นิเจอร์ | ๙๘ | ๒๐๐ | ๓๐๘ | ๒๖๘ | ๙๑๘ | ๑.๒ | ๑.๔ | ๑.๓ | ๐.๗ | ๐.๘ |
| กระดาษ | ๑๗ | ๕๑ | ๑๗๑ | ๓๔๑ | ๖๓๕ | ๐.๒ | ๐.๔ | ๐.๗ | ๐.๙ | ๑.๒ |
| การพิมพ์ | ๒๖๕ | ๓๗๘ | ๕๑๗ | ๑,๐๒๖ | ๑,๓๐๖ | ๓.๒ | ๒.๖ | ๒.๒ | ๒.๘ | ๒.๔ |
| หนังสือ | ๔๙ | ๗๑ | ๒๓๒ | ๓๒๖ | ๓๗๔ | ๐.๖ | ๐.๕ | ๑.๐ | ๐.๙ | ๐.๗ |
| ยาง | ๔๖ | ๙๔ | ๓๗๔ | ๙๐๓ | ๑,๔๔๖ | ๐.๖ | ๐.๗ | ๑.๖ | ๒.๔ | ๒.๖ |
| เคมีภัณฑ์ | ๕๖๖ | ๘๓๗ | ๑,๔๗๘ | ๑,๘๔๐ | ๒,๙๙๒ | ๖.๘ | ๕.๘ | ๖.๓ | ๕.๐ | ๕.๕ |
| ปิโตรเลียม | ๑ | ๖๔๕ | ๑,๔๑๒ | ๒,๗๘๒ | ๓,๐๖๘ | (๐.๐๑) | ๔.๕ | ๖.๑ | ๗.๕ | ๕.๖ |
| ผลิตภัณฑ์โลหะ | ๒๔๐ | ๕๖๗ | ๑,๑๗๙ | ๒,๑๙๒ | ๓,๒๔๖ | ๒.๙ | ๔.๐ | ๕.๑ | ๕.๙ | ๕.๙ |
| โลหะมูลฐาน | ๓๖ | ๗๘ | ๓๙๒ | ๔๐๘ | ๕๘๐ | ๐.๔ | ๐.๕ | ๑.๗ | ๑.๑ | ๑.๑ |
| ผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ | ๓๒ | ๙๕ | ๔๓๙ | ๕๑๙ | ๕๒๔ | ๐.๔ | ๐.๗ | ๑.๙ | ๑.๔ | ๑.๐ |
| เครื่องจักรและอะไหล่ | ๔๘ | ๑๙๒ | ๕๓๔ | ๖๒๑ | ๑,๐๐๑ | ๐.๖ | ๑.๓ | ๒.๓ | ๓.๔ | ๒.๔ |

ตารางที่ ๔ (ต่อ)

| หมวดอุตสาหกรรม | มูลค่า (ล้านบาท) | | | | | ร้อยละ | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๘ | ๒๕๒๑ | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๘ | ๒๕๒๑ |
| บริภัณฑ์การขนส่ง | ๔๔๔ | ๘๕๐ | ๑,๒๐๐ | ๒,๓๗๘ | ๔,๓๓๑ | ๕.๔ | ๕.๙ | ๕.๑ | ๖.๔ | ๗.๙ |
| อื่น ๆ | ๗๕ | ๑๖๔ | ๕๔๗ | ๗๙๒ | ๑,๐๑๑ | ๐.๙ | ๑.๑ | ๒.๓ | ๒.๑ | ๑.๘ |
| รวม | ๘,๒๙๐ | ๑๔,๓๑๐ | ๒๓,๓๒๐ | ๓๗,๑๔๖ | ๕๔,๘๐๑ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ |

ตารางที่ ๕

อัตราเพิ่มและความสำคัญ ต่อการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรมของอุตสาหกรรมต่าง ๆ

| หมวดอุตสาหกรรม | อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) | | | | | สัดส่วนความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓–๐๘ | ๒๕๐๘–๑๓ | ๒๕๑๓–๑๘ | ๒๕๑๘–๒๑ | ๒๕๐๓–๒๑ | ๒๕๐๓–๐๘ | ๒๕๐๘–๑๓ | ๒๕๑๓–๑๘ | ๒๕๑๘–๒๑ | ๒๕๐๓–๒๑ |
| อาหาร | ๕.๐ | ๕.๕ | ๗.๓ | ๑๗.๔ | ๗.๘ | ๑๓.๓ | ๑๒.๕ | ๑๔.๖ | ๒๓.๘ | ๑๗.๕ |
| เครื่องดื่ม | ๑๑. | ๑๔.๙ | ๒.๐ | ๒๑.๕ | ๑๑.๓ | ๑๐.๗ | ๑๖.๘ | ๒.๓ | ๑๕.๑ | ๑๑.๐ |
| ยาสูบ | ๙.๙ | ๖.๘ | ๗.๕ | ๔.๑ | ๗.๔ | ๑๐.๘ | ๗.๕ | ๗.๕ | ๒.๕ | ๖.๐ |
| สิ่งทอ | ๒๘.๗ | ๗.๒ | ๑๘.๖ | ๑๐.๖ | ๑๖.๖ | ๑๘.๑ | ๗.๐ | ๒๑.๐ | ๑๐.๑ | ๑๓.๘ |
| เครื่องแต่งกาย | ๓.๔ | ๖.๘ | ๑๙.๖ | ๑๗.๙ | ๑๑.๑ | ๒.๐ | ๓.๔ | ๑๑.๕ | ๙.๗ | ๘.๐ |
| ไม้ | ๑๓.๔ | –๐.๒ | ๕.๑ | –๑.๘ | ๔.๖ | ๕.๗ | –๐.๑ | ๑.๕ | –๐.๓ | ๑.๑ |
| เฟอร์นิเจอร์ | ๑๕.๓ | ๙.๐ | –๒.๗ | ๑๖.๐ | ๘.๔ | ๑.๗ | ๑.๒ | –๐.๓ | ๐.๘ | ๐.๗ |
| กระดาษ | ๒๔.๖ | ๒๗.๔ | ๑๔.๘ | ๒๓.๐ | ๒๒.๓ | ๐.๖ | ๑.๓ | ๑.๒ | ๑.๗ | ๑.๓ |
| การพิมพ์ | ๗.๔ | ๖.๕ | ๑๔.๗ | ๘.๔ | ๙.๓ | ๑.๙ | ๑.๕ | ๓.๗ | ๑.๖ | ๒.๒ |
| หนังสือ | ๗.๗ | ๒๖.๗ | ๗.๐ | ๔.๗ | ๑๒.๐ | ๐.๔ | ๑.๘ | ๐.๗ | ๐.๓ | ๐.๗ |
| ยาง | ๑๕.๔ | ๓๑.๘ | ๑๙.๓ | ๑๗.๐ | ๒๑.๑ | ๐.๘ | ๓.๑ | ๓.๘ | ๓.๑ | ๓.๑ |
| เคมีภัณฑ์ | ๘.๑ | ๑๒.๐ | ๔.๕ | ๑๗.๖ | ๙.๗ | ๔.๕ | ๗.๑ | ๒.๖ | ๖.๕ | ๕.๒ |
| ปิโตรเลียม | ๒๖๔.๗ | ๑๗.๐ | ๑๔.๕ | ๓.๓ | ๕๖.๗ | ๑๐.๗ | ๘.๕ | ๙.๙ | ๑.๖ | ๖.๖ |
| ผลิตภัณฑ์อโลหะ | ๑๘.๘ | ๑๕.๘ | ๑๓.๒ | ๑๔.๐ | ๑๕.๖ | ๕.๔ | ๖.๘ | ๗.๓ | ๖.๐ | ๖.๕ |
| โลหะมูลฐาน | ๑๖.๗ | ๓๘.๑ | ๐.๘ | ๑๒.๔ | ๑๖.๗ | ๐.๗ | ๓.๕ | ๐.๑ | ๑.๐ | ๑.๒ |
| ผลิตภัณฑ์โลหะอื่น ๆ | ๒๔.๓ | ๓๕.๘ | ๓.๔ | ๐.๓ | ๑๖.๘ | ๑.๐ | ๓.๘ | ๐.๖ | ๐.๐๓ | ๑.๑ |

ตารางที่ ๕ (ต่อ)

| หมวดอุตสาหกรรม | อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) | | | | | สัดส่วนความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓–๐๘ | ๒๕๐๘–๑๓ | ๒๕๑๓–๑๘ | ๒๕๑๘–๒๑ | ๒๕๐๓–๒๑ | ๒๕๐๓–๐๘ | ๒๕๐๘–๑๓ | ๒๕๑๓–๑๘ | ๒๕๑๘–๒๑ | ๒๕๐๓–๒ |
| เครื่องจักรและอะไหล่ | ๓๒.๐ | ๒๒.๗ | ๓.๑ | ๑๗.๓ | ๑๘.๔ | ๒.๔ | ๓.๘ | ๐.๖ | ๒.๒ | ๒.๐ |
| เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า | ๑๘.๕ | ๒๒.๑ | ๘.๐ | ๒๑.๖ | ๑๗.๐ | ๑.๑ | ๒.๒ | ๑.๑ | ๒.๑ | ๑.๗ |
| บริภัณฑ์การขนส่ง | ๑๓.๖ | ๗.๑ | ๑๔.๗ | ๒๒.๑ | ๑๓.๔ | ๖.๗ | ๓.๙ | ๘.๕ | ๑๑.๑ | ๘.๓ |
| อื่น ๆ | ๑๖.๙ | ๒๑.๒ | ๗.๗ | ๘.๕ | ๑๕.๕ | ๑.๕ | ๔.๓ | ๑.๘ | ๑.๒ | ๒.๐ |
| รวม | ๑๑.๕ | ๑๐.๓ | ๙.๘ | ๑๓.๘ | ๑๑.๑ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ |

ตารางที่ ๖

สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามลักษณะการใช้* (ปีฐาน ๒๕๑๕)

| | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๘ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๘ | ๒๕๒๑ |
|---|---|---|---|---|---|
| อาหาร | ๓๖.๘ | ๒๖.๗ | ๒๐.๖ | ๑๘.๓ | ๒๐.๑ |
| เครื่องดื่มและยาสูบ | ๒๓.๙ | ๒๒.๔ | ๒๓.๓ | ๑๘.๓ | ๑๘.๐ |
| วัสดุก่อสร้าง | ๒.๔ | ๓.๕ | ๔.๔ | ๕.๑ | ๕.๐ |
| สินค้าชั้นกลาง ๑ | ๕.๓ | ๑๒.๒ | ๑๔.๙ | ๑๖.๘ | ๑๔.๓ |
| สินค้าชั้นกลาง ๒ | ๕.๐ | ๘.๓ | ๘.๘ | ๙.๘ | ๙.๕ |
| สินค้าบริโภคไม่คงทน | ๑๙.๘ | ๑๕.๙ | ๑๗.๘ | ๒๑.๖ | ๒๑.๒ |
| สินค้าบริโภคคงทน | ๒.๑ | ๒.๕ | ๓.๑ | ๒.๖ | ๓.๒ |
| เครื่องจักรอุปกรณ์ | ๐.๖ | ๑.๔ | ๒.๓ | ๑.๗ | ๑.๙ |
| อุปกรณ์ขนส่ง | ๔.๒ | ๗.๐ | ๔.๗ | ๕.๘ | ๗.๐ |
| รวม | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ |

* การแบ่งสินค้าในลักษณะนี้เป็นไปตามที่ใช้ใน Belor Balassa and Associates, The Structure of Protaction in Developing Countries, Johns Hopkins Press , ๑๙๗๑ และรายงานอื่น ๆ ของธนาคารโลก สินค้าชั้นกลางประเภทที่หนึ่ง เป็นสินค้าที่มีการผลิตในขั้นตอนที่ต่ำกว่าสินค้าชั้นลางประเภทที่สอง การกลั่นน้ำมันจักอยู่ในสินค้าชั้นกลางประเภทที่หนึ่ง ดูรายละเอียดตารางที่ ..๓..

ตารางที่ ๗

จำนวนโรงงานที่จดทะเบียนกับกองควบคุมโรงงานแบ่งตามภาคและขนาดการจ้าง*

มิถุนายน ๒๕๒๒

| ขนาดการจ้างงาน | กรุงเทพฯ | ชลบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี | ภาคกลางอื่น ๆ | รวม ภาคกลาง | ภาคเหนือ | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | ภาคใต้ | รวมทั่วประเทศ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ต่ำกว่า ๑๐ | ๗,๙๖๕ | ๑,๓๕๖ | ๒,๙๘๓ | ๑๒,๒๐๔ | ๑,๒๒๔ | ๒,๐๖๑ | ๑,๓๓๐ | ๑๖,๘๑๙ |
| ๑๐ – ๔๙ | ๓,๑๗๔ | ๑,๑๒๘ | ๑,๐๒๙ | ๕,๓๓๑ | ๗๑๙ | ๑,๑๖๕ | ๖๕๖ | ๗,๘๗๑ |
| ๕๐ – ๙๙ | ๒๖๒ | ๒๖๔ | ๑๐๒ | ๖๒๘ | ๑๙๖ | ๑๗๒ | ๖๑ | ๑,๐๐๗ |
| ๑๐๐ – ๑๙๙ | ๑๑๐ | ๑๕๔ | ๙๔ | ๓๐๘ | ๓๑ | ๑๐๒ | ๒๑ | ๔๖๒ |
| ๒๐๐ – ๔๙๙ | ๕๒ | ๗๖ | ๒๑ | ๑๙๙ | ๒๘ | ๑๕ | ๑๖ | ๒๐๘ |
| ๕๐๐ – ๙๙๙ | ๒๑ | ๑๘ | ๑๔ | ๕๓ | ๖ | ๖ | ๓ | ๖๘ |
| ๑๐๐๐ ขึ้นไป | ๑๒ | ๖ | ๗ | ๒๕ | ๒ | ๕ | ๑ | ๓๓ |
| รวม | ๑๑,๙๙๖ | ๓,๐๐๒ | ๔,๒๐๐ | ๑๘,๖๙๘ | ๒,๑๕๖ | ๓,๕๒๖ | ๒,๐๙๘ | ๒๖,๙๖๘ |

* ไม่รวมโรงสีข้าว

ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๑

อัตราร้อยละของโรงงานที่จดทะเบียนแบ่งตามภาคและขนาดการจ้างงาน*

| ขนาดการจ้างงาน | กรุงเทพฯ | ชลบุรี สมุทรปราการ สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี | ภาคกลางอื่น ๆ | รวม ภาคกลาง | ภาคเหนือ | ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ | ภาคใต้ | รวมทั้งประเทศ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ต่ำกว่า ๑๐ | ๖๘.๔ | ๔๕.๒ | ๗๑.๐ | ๖๕.๓ | ๕๖.๘ | ๕๘.๕ | ๖๓.๗ | ๖๓.๕ |
| ๑๐ – ๔๙ | ๒๗.๖ | ๓๗.๖ | ๒๔.๕ | ๒๘.๕ | ๓๓.๓ | ๓๓.๐ | ๓๑.๔ | ๒๙.๗ |
| ๕๐ – ๙๙ | ๒.๓ | ๘.๘ | ๒.๔ | ๓.๔ | ๖.๘ | ๔.๙ | ๒.๙ | ๓.๘ |
| ๑๐๐ – ๑๙๙ | ๑.๐ | ๕.๑ | ๑.๐ | ๑.๖ | ๑.๔ | ๒.๙ | ๑.๐ | ๑.๗ |
| ๒๐๐ – ๔๙๙ | ๐.๕ | ๒.๕ | ๐.๕ | ๐.๘ | ๑.๓ | ๐.๔ | ๐.๘ | ๐.๘ |
| ๕๐๐ – ๙๙๙ | ๐.๒ | ๐.๖ | ๐.๓ | ๐.๓ | ๐.๓ | ๐.๒ | ๐.๑ | ๐.๓ |
| ๑๐๐๐ ขึ้นไป | ๐.๑ | ๐.๒ | ๐.๒ | ๐.๑ | ๐.๑ | ๐.๑ | – | ๐.๑ |
| รวม | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ |

*ไม่รวมโรงสีข้าว

ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๙

ดัชนีบางตัวเกี่ยวกับการ

| | ปี | ทั้งประเทศ | ภาคกลาง | ภาคใต้ | ภาคเหนือ | อีสาน |
|---|---|---|---|---|---|---|
| – ประชากร (ล้านบาท) | ๒๕๑๗ | ๔๐.๗ | ๑๒.๖ | ๕.๑ | ๘.๗ | ๑๔.๓ |
| | ๒๕๑๙ | ๔๓.๐ | ๑๓.๓ | ๕.๓ | ๙.๒ | ๑๕.๒ |
| – ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ | ๒๕๑๗ | ๒๖๘.๙ | ๑๖๓.๐ | ๓๒.๗ | ๔๒.๙ | ๔๐.๔ |
| (พันล้านบาท) | ๒๕๑๙ | ๓๒๕.๑ | ๑๘๘.๘ | ๓๘.๕ | ๕๐.๑ | ๔๗.๗ |
| – ผลิตภัณฑ์ประชาชาติจาก | ๒๕๑๗ | ๔๖.๓ | ๓๖.๕ | ๒.๘ | ๓.๓ | ๓.๗ |
| ภาคอุตสาหกรรม(พันล้าน–บาท) | ๒๕๑๙ | ๕๙.๓ | ๔๙.๓ | ๓.๐ | ๓.๔ | ๓.๙ |
| – สัดส่วนของอุตสาหกรรม | ๒๕๑๗ | ๑๐๐.๐ | ๗๘.๘ | ๖.๐ | ๗.๑ | ๘.๐ |
| รายภาค | ๒๕๑๙ | ๑๐๐.๐ | ๘๒.๗ | ๕.๐ | ๕.๘ | ๖.๕ |
| – อัตราการขยายตัวของภาค | ๒๕๑๒ | | | | | |
| อุตสาหกรรม | | ๑๐.๖ | ๑๑.๖ | ๗.๐ | ๕.๘ | ๙.๖ |
| | ๒๕๑๗ | | | | | |
| (ร้อยละต่อปี) | ๒๕๑๒ | | | | | |
| | | ๑๔.๕ | ๑๕.๐ | ๑๐.๕ | ๑๐.๕ | ๑๐.๗ |
| | ๒๕๑๙ | | | | | |

ที่มา : Thailand's Industrial Sector : The Changing Role of Policies ; Document of the World Bank, November 1978.

Table 1.3

ตารางที่ ๑๖

การลงทุนโดยตรงสุทธิจากต่างประเทศ * ๒๕๑๑-๒๕๒๑ (ล้านบาท)

| ประเทศ | ๒๕๑๑ | ๒๕๑๒ | ๒๕๑๓ | ๒๕๑๔ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ญี่ปุ่น | ๑๘๑.๑ | ๔๐๔.๓ | ๓๒๒.๑ | ๒๖๓.๖ | ๓๔๐.๘ | ๓๐๗.๗ | ๓๔๙.๖ | ๔๒๓.๖ | ๔๒๔.๒ | ๘๐๓.๗ | ๖๘๖.๗ |
| สหรัฐอเมริกา | ๖๕๗.๙ | ๘๗๖.๓ | ๓๕๑.๙ | ๓๔๑.๑ | ๖๑๙.๑ | ๓๐๗.๗ | ๑,๖๗๕.๐ | ๘๑๙.๑ | ๙๙๕.๑ | ๙๙๒.๙ | ๕๑๖.๒ |
| อื่น ๆ | ๙๐๐.๗ | ๖๒๖.๙ | ๒๑๖.๕ | ๒๐๓.๗ | ๙๖๖.๗ | ๕๘๙.๕ | ๑,๙๑๑.๘ | ๕๐๒.๑ | ๗๙๙.๘ | ๘๖๗.๗ | ๑๖๒.๑ |
| รวม | ๑,๒๓๙.๗ | ๑,๕๐๗.๕ | ๘๙๐.๕ | ๘๐๘.๙ | ๑,๙๒๗.๑ | ๑,๖๐๙.๙ | ๓,๘๓๖.๙ | ๑,๗๙๙.๘ | ๑,๖๑๙.๑ | ๒,๑๖๓.๘ | ๑,๐๙๐.๘ |

ทุนเรือนหุ้นและเงินกู้จากกิจการลงทุนโดยตรง รวมทั้งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๗

เงินตราต่างประเทศที่ส่งออกในรูปกำไรและเงินปันผล

(ล้านบาท)

| | กำไร | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
| ๑. สหรัฐอเมริกา | ๗๘.๑ | ๗๑.๘ | ๗๐.๐ | ๑๑๔.๖ | ๖๒.๔ | ๓๖๐.๕ | ๒๔๕.๕ |
| ๒. ญี่ปุ่น | ๕๒.๘ | ๔๔.๑ | ๔๑.๓ | ๗๒.๖ | ๔๔.๘ | ๔๐.๒ | ๕๖.๓ |
| ๓. อังกฤษ | ๑๔๗.๘ | ๗๔.๗ | ๒๑๓.๒ | ๓๕๒.๗ | ๓๓๒.๗ | ๑๑๓.๗ | ๑๔๕.๑ |
| ๔. เยอรมัน | ๐.๕ | ๐.๗ | ๑.๓ | ๓.๖ | ๓.๘ | — | — |
| ๕. ฝรั่งเศส | ๑.๑ | ๒.๑ | ๒.๗ | — | — | — | ๐.๒ |
| ๖. ฮ่องกง | ๒.๐ | ๑.๔ | ๑๘.๔ | ๗๑.๔ | ๕.๕ | ๑.๐ | ๕.๕ |
| ๗. สิงคโปร์ | ๔.๕ | — | — | — | ๐.๑ | — | — |
| ๘. อื่น ๆ | ๖๓.๗ | ๑๓๐.๘ | ๘๑.๔ | ๑๑๕.๔ | ๑๓๐.๐ | ๑๓๖.๒ | ๘๗.๔ |
| รวม | ๓๕๕.๕ | ๓๓๐.๕ | ๔๒๘.๘ | ๖๔๐.๓ | ๖๒๔.๓ | ๖๕๑.๖ | ๕๔๐.๔ |

ตาราง ที่ ๑๕ การลงทุนโดยตรงสุทธิแยกตามประเภทธุรกิจ

| | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ๑. สถาบันการเงิน | ๑๒๗.๐ | ๑๖๙.๘ | ๑,๒๗๖.๖ | ๓๙๒.๙ | ๒๑๘.๔ | ๖๐๖.๑ | -๙๒.๖ |
| ๒. ธุรกิจการค้า | ๓๓๒.๘ | ๔๔๖.๖ | ๒๒๖.๔ | ๕๔๕.๔ | ๔๓๖.๓ | ๓๐๖.๓ | ๓๔๓.๐ |
| ๓. กอสร้าง | ๓๑๕.๖ | ๑๓๒.๖ | ๙๖.๗ | ๑๖๘.๖ | ๑๕๒.๓ | ๒๒๗.๐ | ๑๙๐.๓ |
| ๔. เหมืองแร่ (รวมการสำรวจน้ำมัน) | ๑๗๐.๙ | ๔๓.๑ | ๑,๑๗๙.๖ | ๖๒.๓ | ๘๖.๙ | ๙๑.๑ | ๖๗.๕ |
| ๔.๑ สำรวจน้ำมัน | ๑๓๕.๑ | ๒๔.๗ | ๑,๑๕๙.๔ | ๓๓.๗ | ๗๕.๓ | ๒๓.๗ | ๒๘.๓ |
| ๔.๒ อื่น ๆ | ๓๕.๘ | ๑๘.๔ | ๒๐.๒ | ๒๘.๖ | ๑๑.๖ | ๖๗.๙ | ๓๙.๒ |
| ๕. การเกษตร | ๔.๙ | ๕.๐ | ๑๕.๒ | ๒.๑ | ๑.๓ | -๐.๒ | -๑๘.๒ |
| ๖. อุตสาหกรรม | ๓๐๘.๔ | ๖๐๘.๖ | ๑,๐๓๐.๘ | ๕๘๒.๑ | ๔๕๘.๘ | ๖๕๙.๑ | ๔๖๓.๔ |
| ๖.๑ อาหาร | ๕.๔ | ๒๖.๖ | ๒๓๗.๔ | ๘๒.๓ | ๓๐.๑ | ๖๑.๗ | ๑๗.๑ |
| ๖.๒ สิ่งทอ | ๑๗๗.๙ | ๔๓๓.๑ | ๓๗๘.๓ | ๑๙๒.๖ | ๑๕๘.๕ | ๔๑๖.๐ | ๑๒๗.๔ |
| ๖.๓ วัตถุดิบโลหะและอโลหะ | ๓.๐ | ๓.๔ | ๑๑๘.๔ | ๒๒.๑ | ๕.๐ | ๒.๖ | ๓๒.๕ |
| ๖.๔ เครื่องไฟฟ้า | ๔๖.๓ | ๓๗.๐ | ๑๑๑.๖ | ๑๑๐.๑ | ๑๒๙.๓ | ๑๒๖.๔ | ๑๘๙.๙ |
| ๖.๕ เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง | -๒๗.๑ | ๑๕.๔ | ๕๗.๙ | ๑.๘ | -๐.๘ | ๑๖๑.๒ | ๓๓.๒ |
| ๖.๖ เคมีภัณฑ์ | ๖๘.๒ | ๑๑๒.๐ | ๖๗.๐ | ๙๑.๖ | ๑๓๖.๙ | -๒.๑ | ๖๔.๐ |
| ๖.๗ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน | ๒๐.๙ | -๓๓.๓ | -๒๐.๐ | ๔๓.๔ | ๐.๘ | -๑๔๐.๕ | ๖๗.๕ |
| ๖.๘ วัสดุก่อสร้าง | ๙.๒ | ๗.๗ | ๒๖.๙ | ๗.๐ | - | ๔.๐ | -๑๐๐.๐ |
| ๖.๙ อื่น ๆ | ๔.๖ | ๖.๗ | ๕๓.๓ | ๓๑.๒ | -๑.๐ | ๒๙.๘ | ๓๑.๘ |
| ๗. บริการอื่น ๆ | ๑๖๗.๕ | ๑๙๙.๒ | ๑๑.๑ | -๘.๖ | ๒๖๐.๑ | ๒๗๓.๙ | ๘๗.๔ |
| ๗.๑ ขนส่งและท่องเที่ยว | ๑๑๙.๕ | ๖๒.๒ | -๑๗.๒ | -๒๑.๗ | ๒๔๑.๙ | ๒๓๕.๕ | ๖๓.๗ |
| ๗.๒ บานและจัดสรรที่ดิน | ๓๓.๔ | ๔๘.๖ | ๙.๑ | ๐.๑ | ๗.๖ | ๒๙.๖ | ๙.๐ |
| ๗.๓ โรงแรมและภัตราคาร | ๒.๙ | ๖๙.๐ | ๗.๖ | ๑๓.๖ | ๕.๘ | -๕.๑ | ๑.๘ |
| ๗.๔ อื่น ๆ | ๑๑.๗ | ๑๙.๔ | ๑๑.๖ | -๐.๖ | ๔.๘ | ๑๓.๙ | ๑๒.๙ |
| รวม | ๑,๔๒๗.๑ | ๑,๖๐๙.๙ | ๓,๙๗๕.๙ | ๑,๗๕๘.๙ | ๑,๖๑๗.๑ | ๒,๑๕๓.๘ | ๑,๐๕๐.๘ |

ตารางที่ ๑๔

สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อการสะสมทุนในภาคเอกชน ๒๕๑๐–๒๕๒๑

| ปี | การลงทุนจากต่างประเทศ | การสะสมทุนในภาคเอกชน | สัดส่วนการลงทุนต่าง ป. ท. ต่อการสะสมทุนภาคเอกชน (%) |
|---|---|---|---|
| ๒๕๑๐ | ๘๔๔.๔ | ๑๖,๓๑๔ | ๕.๓๕ |
| ๒๕๑๑ | ๑,๒๓๔.๗ | ๑๘,๓๕๘ | ๖.๗๕ |
| ๒๕๑๒ | ๑,๐๕๗.๕ | ๒๐,๔๐๖ | ๕.๕๖ |
| ๒๕๑๓ | ๘๔๐.๕ | ๒๒,๒๔๘ | ๔.๐๐ |
| ๒๕๑๔ | ๘๐๘.๔ | ๒๒,๓๑๔ | ๓.๖๒ |
| ๒๕๑๕ | ๑,๔๒๗.๑ | ๒๓,๑๖๗ | ๖.๑๖ |
| ๒๕๑๖ | ๑,๖๐๔.๔ | ๓๓,๕๒๓ | ๔.๗๔ |
| ๒๕๑๗ | ๒,๗๖๖.๓ | ๔๘,๔๐๑ | ๕.๖๖ |
| ๒๕๑๘ | ๑,๗๔๔.๘ | ๕๐,๖๘๓ | ๓.๔๔ |
| ๒๕๑๙ | ๑,๖๑๔.๑ | ๕๒,๑๘๗ | ๓.๐๔ |
| ๒๕๒๐ | ๒,๑๖๓.๘ | ๗๐,๐๘๗ | ๓.๐๔ |
| ๒๕๒๑ | ๑,๐๑๐.๘ | ๘๓,๕๔๔ | ๑.๒๑ |

ตัวเลขปี ๒๕๒๑ เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๓

โครงสร้างและอัตราเพิ่มของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๙

| ประเภทอุตสาหกรรม | ๒๕๑๕ | | ๒๕๑๙ | | อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี |
|---|---|---|---|---|---|
| | มูลค่าส่งออก | ร้อยละ | มูลค่าส่งออก | ร้อยละ | ๒๕๑๖–๒๕๑๙ |
| I. อาหาร | ๒,๖๙๑.๖ | ๓๗.๒๒ | ๑๒,๖๔๒.๓ | ๕๗.๖๙ | ๔๗.๒๒ |
| ๑. เนื้อสัตว์และผลผลิตเนื้อสัตว์ | ๑.๐ | ๐.๐๑ | ๗๗.๐ | ๐.๓๕ | ๑๙๖.๒๓ |
| ๒. น้ำตาลและลูกกวาด | ๑,๓๕๕.๐ | ๑๘.๗๔ | ๖,๘๕๔.๙ | ๓๑.๔๓ | ๔๙.๙๗ |
| ๓. ผลิตภัณฑ์นม | ๐.๖ | ๐.๐๑ | ๒๓.๔ | ๐.๑๑ | ๑๔๙.๙๐ |
| ๔. ผลิตภัณฑ์ | ๓๕๘.๐ | ๔.๙๕ | ๙๔๑.๐ | ๔.๓๑ | ๒๗.๓๓ |
| ๕. ผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ | ๙๗๗.๐ | ๑๓.๕๑ | ๔,๗๔๖.๐ | ๒๑.๗๖ | ๔๘.๔๖ |
| II. เครื่องดื่มและยาสูบ | ๒๙๐.๐ | ๔.๐๐ | ๖.๘ | ๐.๐๓ | –๖๐.๘๗ |
| ๖. เครื่องดื่ม | ๔.๐ | ๐.๐๕ | ๖.๘ | ๐.๐๓ | ๑๔.๑๙ |
| ๗. ยาสูบ | ๒๘๖.๐ | ๓.๙๕ | – | – | – |
| III ๘. วัสดุก่อสร้าง | ๒๓๔.๐ | ๓.๒๔ | ๔๘๘.๕ | ๒.๒๔ | ๒๐.๒๐ |
| IV. สินค้าชั้นกลางหนึ่ง | ๖๗๓.๐ | ๙.๓๑ | ๑,๓๖๓.๒ | ๖.๒๕ | ๑๙.๓๐ |
| ๙. ผลิตภัณฑ์ไม้และซุง | ๒๐๘.๐ | ๒.๘๘ | ๘๙๗.๕ | ๔.๑๑ | ๔๔.๑๓ |
| ๑๐. ผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ | ๖๘.๐ | ๐.๙๔ | ๑๒๕.๙ | ๐.๕๘ | ๑๖.๒๕ |
| ๑๑. ผลิตภัณฑ์น้ำมันและเชื้อเพลิง | ๒๘๔.๐ | ๓.๔๓ | ๑๑๘.๕ | ๐.๕๔ | –๑๖.๘๖ |
| ๑๒. ผลิตภัณฑ์แก้ว | ๒๔.๐ | ๐.๓๓ | ๕๒.๐ | ๐.๒๔ | ๒๑.๓๒ |
| ๑๓. เคมีภัณฑ์ | ๓๒.๐ | ๐.๔๔ | ๓๖.๘ | ๐.๑๗ | ๓.๕๖ |
| ๑๔. ผลิตภัณฑ์เหล็ก | ๙๓.๐ | ๑.๒๙ | ๑๓๒.๕ | ๐.๖๑ | ๙.๒๕ |
| V. สินค้าชั้นกลางสอง | ๒,๕๘๕.๐ | ๓๕.๗๓ | ๔,๑๔๖.๑ | ๑๙.๐๑ | ๑๒.๕๔ |
| ๑๕. สิ่งทอ | ๖๔๙.๐ | ๘.๙๗ | ๓,๑๐๙.๗ | ๑๔.๒๖ | ๔๗.๙๕ |
| ๑๖. ผลิตภัณฑ์กระดาษ | ๓๕.๐ | ๐.๔๘ | ๗๑.๖ | ๐.๓๓ | ๑๙.๕๙ |
| ๑๗. ผลิตภัณฑ์ยาง | ๒๗.๐ | ๐.๓๗ | ๘๗.๒ | ๐.๔๐ | ๓๒.๒๙ |
| ๑๘. ผลิตภัณฑ์โลหะ | ๑,๗๒๙.๐ | ๒๓.๙๑ | ๔๐๓.๘ | ๑.๘๕ | –๓๐.๔๘ |
| ๑๙. ผลิตภัณฑ์เคมี | ๒๔.๐ | ๐.๓๓ | ๗๒.๘ | ๐.๓๓ | ๓๑.๙๗ |
| ๒๐. ผลิตภัณฑ์ไม้ | ๑๒๑.๐ | ๑.๖๗ | ๔๐๑.๐ | ๑.๘๔ | ๓๔.๙๒ |
| VI. สินค้าบริโภคไม่คงทน | ๗๓๓.๙ | ๑๐.๑๕ | ๒,๑๐๙.๐ | ๙.๖๗ | ๓๐.๒๐ |
| ๒๑. เครื่องนุ่งห่ม | ๒๕๕.๐ | ๓.๕๓ | ๑,๖๔๖.๔ | ๗.๕๕ | ๕๙.๔๐ |
| ๒๒. ผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ | ๒๑.๐ | ๐.๒๙ | ๖๕.๕ | ๐.๓๐ | ๓๒.๘๙ |
| ๒๓. รองเท้า | ๐.๓ | ๐.๐๐ | ๗.๗ | ๐.๐๔ | ๑๒๕.๐๘ |
| ๒๔. สิ่งตีพิมพ์ | ๒.๖ | ๐.๐๔ | ๒.๑ | ๐.๐๑ | –๕.๒๐ |
| ๒๕. ยารักษาโรค | ๓๓.๐ | ๐.๔๖ | ๑๑๒.๕ | ๐.๕๒ | ๓๕.๘๘ |
| ๒๖. เบ็ดเตล็ด | ๔๒๒.๐ | ๕.๘๓ | ๒๗๔.๘ | ๑.๒๖ | –๑๐.๑๗ |
| VII สินค้าบริโภคคงทน | ๒๕.๐ | ๐.๓๕ | ๑,๐๕๕.๖ | ๔.๘๔ | ๑๕๔.๔๑ |
| ๒๗. เฟอร์นิเจอร์ | ๓.๐ | ๐.๐๔ | ๗๒.๑ | ๐.๓๓ | ๑๒๑.๔๑ |
| ๒๘. เครื่องไฟฟ้า | ๘.๐ | ๐.๑๑ | ๔๓.๓ | ๐.๒๐ | ๕๒.๕๓ |
| ๒๙. เครื่องจักร | ๒.๐ | ๐.๐๓ | ๕.๘ | ๐.๐๓ | ๓๐.๕๐ |
| ๓๐. เครื่องจักรอุปกรณและวงจรไฟฟ้า | ๗.๐ | ๐.๑๐ | ๔๑๘.๘ | ๔.๒๑ | ๒๓๘.๔๘ |
| ๓๑. อุปกรณ์ขนส่ง | ๕.๐ | ๐.๐๗ | ๑๕.๖ | ๐.๐๗ | ๓๒.๔๑ |

ตารางที่ ๑๒

โครงสร้างการส่งออกแยกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ ๒๕๐๖-๒๕๒๑

| ชื่อหมวด | สัดส่วนมูลค่าส่งออก (%) | | | | มูลค่าส่งออก ปี ๒๕๒๑ (ล้านบาท) |
|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๖ | ๒๕๑๑ | ๒๕๑๖ | ๒๕๒๑ | |
| ๑. ผลิตผลเกษตร | ๘๐.๐ | ๗๑.๓ | ๕๓.๔ | ๔๗.๒ | ๓๙,๒๓๐ |
| ๒. ผลิตภัณฑ์ประมง | ๐.๘ | ๒.๓ | ๔.๙ | ๕.๐ | ๔,๑๘๗ |
| ๓. ผลิตผลป่าไม้ | ๒.๔ | ๑.๖ | ๒.๑ | ๐.๔ | ๓๔๒ |
| ๔. ผลิตผลเหมืองแร่ | ๘.๐ | ๑๓.๖ | ๘.๖ | ๑๐.๕ | ๘,๗๕๑ |
| ๕. ผลิตผลอุตสาหกรรม | ๔.๓ | ๔.๐ | ๒๐.๗ | ๒๒.๗ | ๑๘.๘๘๒ |
| ๖. สินค้าออกอื่น ๆ | ๔.๕ | ๗.๒ | ๑๐.๓ | ๑๔.๒ | ๑๑.๗๓๒ |
| รวม | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๘๓,๐๖๕ |

ที่มา : ชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ และสมคิด แสงเพชร "โครงสร้างการส่งออกของประเทศไทย ๒๕๐๒ – ๒๕๒๑" หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย กันยายน ๒๕๒๒ ตารางที่ ๗

ตารางที่ ๑๐ มูลค่าสินค้าเข้าตามลักษณะการใช้ทางเศรษฐกิจ

| ประเภทสินค้าเข้า | มูลค่า (ล้านบาท) | | | | | สัดส่วนมูลค่าการนำเข้า (ร้อยละ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๙ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๑ | ๒๕๐๓ | ๒๕๐๙ | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๑ |
| ๑. สินค้าบริโภค | | | | | | | | | | |
| ก. สินค้าบริโภคคงทน | ๒,๕๕๘ | ๓,๒๒๓ | ๓,๒๙๑ | ๕,๕๘๖ | ๗,๕๔๔ | ๒๗.๑ | ๑๗.๗ | ๑๐.๗ | ๗.๘ | ๖.๙ |
| ข. สินค้าบริโภคไม่คงทน | ๘๐๗ | ๑,๔๙๑ | ๒,๔๓๔ | ๓,๘๓๒ | ๕,๓๙๘ | ๘.๕ | ๘.๒ | ๘.๐ | ๕.๔ | ๔.๙ |
| รวมสินค้าบริโภค | ๓,๓๖๕ | ๔,๗๑๔ | ๕,๗๒๕ | ๙,๔๑๘ | ๑๒,๙๔๒ | ๓๕.๖ | ๒๕.๙ | ๑๘.๗ | ๑๓.๒ | ๑๑.๘ |
| ๒. สินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบ | | | | | | | | | | |
| ก. เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าบริโภค | ๑,๐๓๐ | ๒,๕๕๒ | ๕,๘๘๐ | ๑๒,๕๓๐ | ๑๖,๙๓๗ | ๑๐.๙ | ๑๔.๐ | ๑๙.๒ | ๑๗.๓ | ๑๕.๔ |
| ข. เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าทุน | ๗๑๖ | ๑,๓๘๙ | ๓,๒๕๑ | ๗,๓๖๕ | ๑๒,๖๖๑ | ๗.๖ | ๗.๗ | ๑๐.๖ | ๑๐.๓ | ๑๑.๕ |
| รวมสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบ | ๑,๗๔๖ | ๓,๙๔๑ | ๙,๑๓๑ | ๑๙,๘๙๗ | ๒๙,๕๙๘ | ๑๘.๕ | ๒๑.๗ | ๒๙.๘ | ๒๗.๖ | ๒๖.๙ |
| ๓. สินค้าทุน | | | | | | | | | | |
| ก. เครื่องจักร | ๑,๓๕๕ | ๓,๒๗๗ | ๖,๙๒๐ | ๑๒,๙๔๖ | ๒๑,๗๓๐ | ๑๔.๔ | ๑๘.๐ | ๒๐.๙ | ๑๘.๑ | ๑๙.๘ |
| ข. อื่น ๆ | ๑,๐๑๒ | ๒,๙๒๔ | ๓,๓๖๓ | ๖,๗๗๘ | ๙,๕๘๗ | ๑๐.๗ | ๑๓.๔ | ๑๑.๐ | ๙.๕ | ๘.๗ |
| รวมสินค้าทุน | ๒,๓๖๗ | ๕,๗๐๑ | ๙,๗๘๓ | ๑๙,๗๒๔ | ๓๑,๓๑๗ | ๒๕.๑ | ๓๑.๔ | ๓๑.๙ | ๒๗.๖ | ๒๘.๕ |
| ๔. อื่น ๆ | | | | | | | | | | |
| ก. ยานพาหนะและอุปกรณ์ | ๗๕๕ | ๑,๘๓๙ | ๒,๒๑๓ | ๕,๑๗๔ | ๗,๕๕๐ | ๘.๐ | ๑๐.๑ | ๗.๒ | ๗.๒ | ๖.๙ |
| ข. เชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น | ๑,๐๒๕ | ๑,๘๗๓ | ๓,๑๑๕ | ๑๖,๖๙๕ | ๒๒,๘๕๑ | ๑๐.๙ | ๑๐.๓ | ๑๐.๒ | ๒๓.๗ | ๒๐.๘ |
| ค. อื่น ๆ | ๑๘๐ | ๑๐๔ | ๖๖๘ | ๕๓๘ | ๕,๖๙๓ | ๑.๙ | ๐.๖ | ๒.๒ | ๐.๗ | ๕.๒ |
| รวมสินค้าอื่น ๆ | ๑,๙๖๐ | ๓,๘๑๖ | ๕,๙๙๖ | ๒๒,๔๐๗ | ๓๖,๐๙๔ | ๒๐.๘ | ๒๑.๐ | ๑๙.๖ | ๓๑.๖ | ๓๒.๙ |
| มูลค่าสินค้าเข้าทั้งสิ้น | ๙,๔๓๘ | ๑๘,๑๗๒ | ๓๐,๖๓๕ | ๗๑,๔๔๖ | ๑๐๙,๙๕๑ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๑๑

โครงสร้างการนำเข้าแยกตามหมวด SITC : ๒๕๐๒-๒๕๑๙

| หมวด SITC | ชื่อหมวด | สัดส่วนเฉลี่ย ๒๕๐๒ - ๐๔ | สัดส่วนเฉลี่ย ๒๕๐๗ - ๐๙ | สัดส่วนเฉลี่ย ๒๕๑๒ - ๑๔ | สัดส่วนเฉลี่ย ๒๕๑๗ - ๑๙ | มูลค่าการนำเข้า ปี ๒๕๑๙ (ล้านบาท) | การเปลี่ยนแปลงสัดส่วน ๒๕๐๒/๐๔-๒๕๐๗/๐๙ | การเปลี่ยนแปลงสัดส่วน ๒๕๐๗/๐๙-๒๕๑๒/๑๔ | การเปลี่ยนแปลงสัดส่วน ๒๕๑๒/๑๔-๒๕๑๗/๑๙ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ๐ | อาหาร | ๘.๒ | ๕.๗ | ๔.๓ | ๓.๐ | ๒,๔๒๐ | - ๒.๕ | - ๑.๓ | - ๑.๓ |
| ๑ | เครื่องดื่ม และยาสูบ | ๑.๖ | ๑.๔ | ๑.๖ | ๑.๐ | ๖๕๕ | - ๐.๒ | + ๐.๒ | - ๐.๖ |
| ๒. | วัตถุดิบ | ๑.๕ | ๒.๗ | ๕.๐ | ๖.๖ | ๕,๑๔๗ | + ๑.๒ | + ๒.๓ | + ๑.๖ |
| ๓. | น้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น | ๑๐.๓ | ๙.๗ | ๘.๖ | ๒๑.๓ | ๑๖,๖๙๗ | - ๐.๖ | - ๑.๑ | +๑๒.๗ |
| ๔. | น้ำมันจากพืชและสัตว์ | ๐.๒ | ๐.๒ | ๐.๒ | ๐.๒ | ๑๖๔ | + ๐.๐ | + ๐.๐ | + ๐.๐ |
| ๕. | เคมีภัณฑ์ | ๑๐.๒ | ๑๐.๙ | ๑๓.๒ | ๑๔.๒ | ๑๐,๔๘๒ | + ๐.๘ | + ๒.๒ | + ๐.๙ |
| ๖. | สินค้าหัตถอุตสาหกรรม | ๓๕.๒ | ๓๐.๔ | ๒๓.๔ | ๑๖.๙ | ๑๒,๐๙๑ | - ๔.๘ | - ๗.๐ | - ๖.๔ |
| ๗. | เครื่องจักรและยานพาหนะ | ๒๔.๔ | ๓๑.๒ | ๓๔.๙ | ๓๑.๘ | ๒๑,๓๕๘ | + ๖.๘ | + ๓.๘ | - ๓.๒ |
| ๘. | สินค้าหัตถอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด | ๕.๒ | ๕.๑ | ๕.๖ | ๓.๕ | ๒,๘๗๗ | - ๐.๑ | + ๐.๕ | - ๒.๒ |
| ๙. | สินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ | ๒.๖ | ๑.๙ | ๒.๗ | ๑.๓ | ๑,๐๓๑ | - ๐.๖ | + ๐.๗ | - ๑.๔ |
| | รวมทั้งสิ้น* | ๙๙.๔ | ๙๙.๓ | ๙๙.๗ | ๙๙.๙ | | | | |
| | มูลค่านำเข้า (ล้านบาท) | ๔,๖๓๒ | ๑๖,๐๖๓ | ๒๖,๕๔๐ | ๖๗,๙๑๙ | ๗๒,๘๗๗ | +๖๖.๘ | +๖๕.๕ | +๑๕๕.๗ |

ไม่รวมมูลค่าทองคำนำเข้า

ที่มา : การวิเคราะห์โครงสร้าง การนำเข้าของประเทศไทย หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ก.ย ๒๑ ตารางที่ ๒.๖

ตารางที่ ๑๗ (ต่อ ๒)

เงินตราต่างประเทศที่ส่งออกในรูปกำไรและเงินปันผล

(ล้านบาท)

| | เงินปันผล | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
| ๑. สหรัฐอเมริกา | ๑๐๓.๕ | ๑๖๗.๗ | ๒๗๙.๓ | ๔๒๔.๖ | ๖๕๒.๒ | ๕๗๐.๖ | ๕๘๓.๘ |
| ๒. ญี่ปุ่น | ๗๑.๔ | ๗๗.๑ | ๕๗.๗ | ๑๓๘.๗ | ๑๓๑.๖ | ๑๔๑.๘ | ๑๖๓.๗ |
| ๓. อังกฤษ | ๕.๕ | ๒๒.๘ | ๔๐.๘ | ๖๖.๕ | ๗๘.๑ | ๗๐.๓ | ๑๕๐.๕ |
| ๔. เยอรมัน | ๐.๗ | ๒.๗ | ๗.๕ | ๑๗.๕ | ๑๓.๓ | ๑๘.๔ | ๒๙.๒ |
| ๕. ฝรั่งเศส | — | — | — | ๐.๒ | ๐.๔ | ๐.๓ | ๐.๑ |
| ๖. ฮ่องกง | ๘.๑ | — | ๑๕.๘ | ๒๘.๑ | ๓๑.๘ | ๔๒.๔ | ๕๐.๖ |
| ๗. สิงคโปร์ | ๐.๓ | ๑๐.๑ | ๐.๒ | ๐.๔ | ๑.๖ | ๑.๔ | ๑.๗ |
| ๘. อื่น ๆ | ๒๐.๕ | ๓๔.๖ | ๒๘.๗ | ๔๓.๘ | ๗๔.๔ | ๑๓๘.๕ | ๑๔๐.๗ |
| รวม | ๒๑๐.๐ | ๓๑๕.๐ | ๔๗๕.๐ | ๗๑๔.๘ | ๔๘๓.๔ | ๔๘๓.๗ | ๑,๑๒๐.๓ |

ตารางที่ ๑๗ (ต่อ ๓)

เงินตราต่างประเทศที่ส่งออกไปในรูปกำไรและเงินปันผล

(ล้านบาท)

| | กำไรและเงินปันผล | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ๒๕๑๕ | ๒๕๑๖ | ๒๕๑๗ | ๒๕๑๘ | ๒๕๑๙ | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ |
| ๑. สหรัฐอเมริกา | ๑๘๑.๖ | ๒๓๙.๕ | ๓๔๙.๓ | ๕๓๙.๒ | ๗๑๔.๖ | ๙๓๑.๑ | ๘๒๙.๗ |
| ๒. ญี่ปุ่น | ๑๒๔.๒ | ๑๒๑.๒ | ๑๓๙.๐ | ๒๑๑.๓ | ๒๒๖.๕ | ๑๘๒.๐ | ๒๒๐.๐ |
| ๓. อังกฤษ | ๑๕๓.๓ | ๑๐๒.๕ | ๒๕๔.๐ | ๔๑๙.๒ | ๔๑๐.๘ | ๑๘๔.๐ | ๒๙๕.๖ |
| ๔. เยอรมัน | ๑.๒ | ๓.๔ | ๘.๘ | ๑๒๓.๑ | ๑๗.๑ | ๑๔.๔ | ๒๙.๒ |
| ๕. ฝรั่งเศส | ๑.๑ | ๒.๐ | ๒.๗ | ๐.๒ | ๐.๔ | ๐.๓ | ๐.๔ |
| ๖. ฮ่องกง | ๑๐.๑ | ๑.๔ | ๓๘.๗ | ๕๔.๕ | ๔๗.๓ | ๔๓.๔ | ๕๖.๔ |
| ๗. สิงคโปร์ | ๙.๘ | ๑๐.๑ | ๐.๒ | ๐.๔ | ๑.๗ | ๑.๔ | ๑.๗ |
| ๘. อื่น ๆ | ๘๔.๒ | ๑๖๕.๔ | ๑๑๐.๑ | ๑๕๙.๒ | ๒๐๔.๔ | ๒๗๙.๗ | ๒๒๘.๑ |
| รวม | ๕๖๕.๕ | ๖๔๕.๕ | ๙๐๒.๘ | ๑,๔๑๐.๑ | ๑,๖๑๒.๗ | ๑,๖๗๕.๓ | ๑,๖๖๐.๗ |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

# บทบาทของสินค้าเกษตรกรรมต่อดุลชำระเงินในอดีตปัจจุบันและอนาคต

ดร.พิบูลย์ ลิมประภัทร
ดร.เจษฎา โลหอุ่นจิตร

## ความนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าภาวะฝนแล้งของปี 2522 มีผลทำให้มูลค่าการส่งออกของสินค้าสำคัญทางด้านเกษตรบางชนิดต้องลดลง และการเพิ่มของมูลค่าการส่งออกของสินค้าบางชนิดมีอัตราต่ำกว่าปีก่อน ๆ ที่ผ่านมา ภาวะอากาศก่อความเสียหายในด้านการส่งสินค้าออกของประเทศไทย มิได้เป็นของใหม่สำหรับคนไทยมากนัก และโอกาสที่จะเปิดขึ้นในอนาคตก็คงจะมีมากเช่นเคย ถ้าตราบใดที่ภาวะธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับผลผลิตทางด้านเกษตรนี้ แต่อย่างไรก็ดี การลดลงของปริมาณการส่งออก เพราะระดับการผลิตลดลงมิได้หมายถึงว่า จะต้องทำให้มูลค่าการส่งออกของสินค้านั้นลดลงเสมอไป ถ้าอุปสงค์ของสินค้าออกนั้น ๆ ในตลาดมีความยืดหยุ่นต่ำมาก การเปลี่ยนแปลงในอุปสงค์นี้มีค่าน้อย การลดลงของปริมาณการส่งออกย่อมจะได้รับการชดเชยจากราคาสินค้าที่สูงขึ้นได้ หรือในบางกรณีมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป

เนื่องจากเวลาในการเขียนบทความนี้สั้นมาก ผู้เขียนคงไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ปัญหาในด้านการส่งสินค้าออกทางด้านเกษตร โดยอาศัยเทคนิคของความยืดหยุ่น และการเคลื่อนไหวของอุปสงค์เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ดังนั้น หลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ถึงภาวะการส่งออกของสินค้าออกทางด้านการเกษตร จะอาศัยสภาพของการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของสินค้าออก และการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของตลาดผู้ซื้อสินค้าทางด้านเกษตรของประเทศไทย การวิเคราะห์โดยชี้จำเพาะถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสินค้าออกนี้ อาจจะนำมาพิจารณาถึงปัญหาการส่งออกของสินค้าทางด้านเกษตร ในอดีตและปัญหาการส่งออกของสินค้าเหล่านี้ในอนาคตของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนจะพยายามที่จะสรุปภาวะการการส่งออกของปี 2522 สำหรับสินค้าเกษตรที่สำคัญ ๆ บางชนิด เช่น ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ดังนั้น บทความนี้จะแยกออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ

ก) การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการส่งออกของสินค้าเกษตรระหว่าง พ.ศ.2508 ถึง 2521 โดยอาศัย Commodity และ geographic concentration index เป็นหลักในการพิจารณา 1/ สำหรับการวิเคราะห์ในด้าน Commodity concentration index จะแยกสินค้าออกทางด้านเกษตรออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสินค้าหลักที่สำคัญซึ่งประกอบด้วยสินค้าออกจำนวน 11 ชนิด และกลุ่มสินค้าย่อยซึ่งประกอบด้วยสินค้าออกทางด้านเกษตรอื่น ๆ ทั้งหมด

ข) พิจารณาปัญหาการส่งสินค้าออกโดยแยกพิจารณาทางปัญหาการผลิตและปัญหาที่ประสพทางด้านประเทศผู้สั่งเข้าของสินค้าเกษตรที่สำคัญบางชนิด เช่น ข้าว ข้าวโพด ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง น้ำตาล และอื่น ๆ

ก) พิจารณาผลการเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินค้าออกทางด้านเกษตรที่มีต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงิน

<u>การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของสินค้าออกทางด้านเกษตรในระหว่าง 2508–2521</u>

กล่าวโดยทั่วไป มูลค่าสินค้าออกที่สำคัญที่สุดทางด้านเกษตร จำนวน 11 ชนิด ของประเทศไทย 2/ มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 9,884 ล้านบาท ในปี 2508 เป็น 42,482 ล้านบาท ในปี 2521 3/ ถึงแม้ว่ามูลค่าการส่งสินค้า

---

1/ ความหมายและวิธีคำนวณ Commodity และ Geogrophic concentration ind ของสินค้าออกทางด้านเกษตร ขอให้ดูในภาคผนวกที่ 1

2/ สินค้าหลักจำนวน 11 ชนิด คือ ข้าว ยาง ปอ ข้าวโพด กุ้ง ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง น้ำตาล ใบยาสูบ ถั่วเขียว ไม้สัก และข้าวฟ่าง

3/ ธนาคารแห่งประเทศไทย Statistical Bulletin กุมภาพันธ์ 2522, ตารางที่ 3 — 7

ออกของสินค้าเหล่านี้จะลดลงบ้างในบางปี เช่น 2512, 2513, 2514 และ 2518 แต่มูลค่าที่ลดลงเมื่อเทียบกับมูลค่าปีที่ก่อนจะมีการลดลงจะมีค่าไม่มากนัก ถ้าจะพิจารณาทางด้านราคาของสินค้าหลักเหล่านี้ เราจะพบว่า อัตราการเพิ่มของราคานี้ต่อปีระหว่าง พ.ศ.2516 ถึง 2521 มีสินค้าเพียง 2 ชนิดเท่านั้นที่อัตราเพิ่มของราคามีค่าเป็นลบติดต่อกัน 3 ปี คือ น้ำตาล และข้าวโพด สำหรับน้ำตาลอัตราการลดลงของราคานับได้ว่าค่อนข้างรุนแรง ส่วนอัตราการลดลงของราคาของข้าวโพดเมื่อเทียบกับน้ำตาลแล้วนับว่าต่ำมาก ส่วนสินค้าออกในด้านเกษตรอีก 9 ชนิด ไม่มีสินค้าชนิดใดเลยที่ราคาสินค้าลดลงติดกันมากกว่า 2 ปี 4/

การเคลื่อนไหวของราคาสินค้าออกทางด้านเกษตร มิได้เป็นปัญหาที่ประเทศไทยประสพอยู่เพียงประเทศเดียว หากแต่ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปของประเทศที่ส่งสินค้าทางด้านเกษตรออก ทั้งนี้เพราะราคาที่เคลื่อนไหวของสินค้าเหล่านี้ไม่เพียงแต่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในด้านอุปสงค์เท่านั้น แต่หากเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานประกอบกันด้วย ถ้าตราบใดที่อุปสงค์ของสินค้าทางด้านเกษตรมีการผันแปรมาก และประเทศผู้ส่งออกมิได้มีการรวมตัว เพื่อจำกัดปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานในตลาดโลก การเคลื่อนไหวของราคาจึงเป็นปัญหายากที่จะหลีกเลี่ยง นอกเสียจากโครงสร้างของสินค้าออก และโครงสร้างของตลาดผู้ซื้อจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่อำนวยประโยชน์แก่ผู้ส่งออก ซึ่งเราจะพิจารณากันต่อไปสำหรับประเทศไทย

เป็นที่เชื่อกันว่า ประเทศหนึ่งจะประสพปัญหาความผันแปร หรือความไม่แน่นอนของมูลค่าราคาและปริมาณของสินค้าออกอย่างมาก ถ้าประเทศนั้นพึ่งสินค้าออก

---

4/ ราคาที่ใช้วัดเป็นราคา FOB ในปีนั้น ๆ แต่ถ้าจะใช้ราคาที่ปรับด้วยการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาขายส่ง ผลที่กล่าวในข้างต้นนั้นอาจจะเปลี่ยนแปลงไป

ไม่เพียงกี่ชนิด หรือสินค้าที่ส่งออกไปยังไม่กี่ประเทศ สำหรับประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมาแล้วระหว่างปี พ.ศ.2499 ถึง พ.ศ.2503 สินค้าออกทางด้านเกษตรที่สำคัญมีเพียง 3 ชนิดเท่านั้น คือ ข้าว ยาง และ ข้าวโพด ทั้งนี้เราจะเห็นได้จากมูลค่าของสินค้าออกของสินค้าสามชนิดนี้มีมูลค่าถึงร้อยละ 67.66 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด ความสำคัญต่อการส่งออกของสินค้าทั้งสามชนิดนี้ได้ลดลง โดยเปรียบเทียบซึ่งจะเห็นได้ชัดจากมูลค่าในการส่งออกของสินค้าทั้ง 3 ชนิดนี้ ในระหว่างปี 2504 และ 2518 ลดเหลือเพียงร้อยละ 50.20 5/ ในทำนองเดียวกัน สินค้าออกของประเทศไทยเกยพึ่งตลาดผู้ซื้อที่สำคัญเพียงไม่กี่ประเทศ ประเทศที่สำคัญนอกเหนือจากประเทศเพื่อนบ้านมีเพียงอีกสองประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เท่านั้น ในระหว่างปี 2504 ถึง 2518 ประเทศญี่ปุ่นซื้อสินค้าประมาณร้อยละ 21.3 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดของประเทศไทย ส่วนสหรัฐอเมริกาซื้อสินค้าประมาณร้อยละ 10.7 ของมูลค่าออกทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน 6/

หลักของการวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสินค้าออกของประเทศไทย เราอาจอาศัย Commodity concentration index ($C_j$) เป็นเครื่องมือในการอธิบาย ซึ่งเราอาจเขียนเป็นสมการได้ดังนี้ 7/

---

5/ ดูตารางที่ 1

6/ ดูตารางที่ 2

7/ ดูภาคผนวกที่ 1

ตารางที่ 1

สัดส่วนของมูลค่าสินค้าออกที่สำคัญ 4 ชนิดต่อมูลค่าของสินค้าออกของประเทศไทย

1956 — 1975

| Year | Rice | Rubber | Maize | Tin | Rice and Rubber | All Four | Others |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1956 | 42.60 | 22.72 | 1.39 | 7.25 | 65.32 | 73.96 | 26.04 |
| 1957 | 48.04 | 18.65 | 0.98 | 7.04 | 66.69 | 74.71 | 25.29 |
| 1958 | 40.04 | 20.57 | 2.84 | 3.94 | 66.61 | 73.71 | 26.59 |
| 1959 | 34.07 | 30.90 | 3.33 | 5.74 | 64.97 | 74.53 | 25.47 |
| 1960 | 29.84 | 29.93 | 6.40 | 6.23 | 59.77 | 72.40 | 27.60 |
| Average | 40.12 | 24.55 | 2.99 | 6.04 | 64.67 | 73.70 | 26.30 |
| 1961 | 35.99 | 21.31 | 6.00 | 6.16 | 57.30 | 69.46 | 30.54 |
| 1962 | 34.06 | 22.16 | 5.39 | 7.21 | 56.32 | 68.92 | 31.08 |
| 1963 | 35.38 | 19.67 | 8.83 | 7.68 | 55.05 | 71.56 | 28.44 |
| 1964 | 35.57 | 16.70 | 11.27 | 7.81 | 52.27 | 71.35 | 28.65 |
| 1965 | 33.50 | 15.46 | 7.75 | 9.00 | 48.96 | 65.71 | 34.29 |
| 1966 | 28.37 | 13.19 | 11.18 | 9.33 | 41.56 | 62.07 | 37.93 |
| 1967 | 33.08 | 11.09 | 10.10 | 12.85 | 44.17 | 67.12 | 32.88 |
| 1968 | 27.60 | 13.27 | 12.04 | 11.05 | 40.87 | 63.96 | 36.04 |
| 1969 | 20.00 | 18.08 | 12.00 | 11.09 | 38.08 | 61.17 | 38.83 |
| 1970 | 17.03 | 15.10 | 13.34 | 10.95 | 32.13 | 56.42 | 43.58 |
| 1971 | 16.82 | 11.05 | 13.23 | 9.22 | 27.87 | 50.32 | 49.68 |
| 1972 | 19.72 | 8.31 | 9.27 | 7.42 | 28.03 | 44.72 | 55.28 |
| 1973 | 11.14 | 14.18 | 9.22 | 6.32 | 25.32 | 40.86 | 59.14 |
| 1974 | 19.67 | 10.10 | 12.21 | 6.16 | 29.77 | 48.14 | 51.85 |
| 1975 | 13.00 | 7.75 | 12.69 | 5.00 | 20.75 | 38.44 | 61.56 |
| Average | 25.40 | 14.50 | 10.30 | 8.48 | 39.90 | 58.68 | 41.32 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานประจำเดือน ฉบับธันวาคม 1961 และ ธันวาคม 1976 กรุงเทพฯ ประเทศไทย

ตารางที่ 2

สัดส่วนของมูลค่าสินค้าออกของประเทศไทยที่ส่งออกไปยังประเทศที่สำคัญ

| Year | Japan | U.S. | Malaysia | Singapore | Hong Kong | Indonesia | Others |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1961 | 14.8 | 8.5 | 15.1 | 8.8 | 9.2 | 7.3 | 49.9 |
| 1962 | 11.7 | 8.6 | 16.4 | 8.6 | 11.0 | 5.9 | 37.8 |
| 1963 | 18.8 | 7.8 | 16.4 | 7.9 | 9.6 | 7.3 | 32.2 |
| 1964 | 21.6 | 4.4 | 14.9 | 7.2 | 7.9 | 8.1 | 35.9 |
| 1965 | 18.2 | 7.4 | 14.5 | 6.1 | 6.6 | 2.0 | 45.2 |
| 1966 | 20.7 | 12.4 | 8.2 | 7.2 | 6.6 | 3.3 | 41.6 |
| 1967 | 21.1 | 14.2 | 8.5 | 6.7 | 7.6 | 4.0 | 37.9 |
| 1968 | 20.0 | 13.0 | 7.5 | 8.6 | 6.7 | 1.4 | 42.8 |
| 1969 | 21.7 | 14.9 | 7.3 | 7.8 | 7.9 | 1.9 | 38.1 |
| 1970 | 25.6 | 12.9 | 6.1 | 7.2 | 7.6 | 2.3 | 38.3 |
| 1971 | 24.7 | 13.4 | 4.2 | 6.6 | 6.7 | 1.4 | 43.0 |
| 1972 | 21.3 | 13.2 | 5.4 | 8.8 | 7.1 | 3.2 | 41.0 |
| 1973 | 26.4 | 10.3 | 6.2 | 6.2 | 7.9 | 4.6 | 37.3 |
| 1974 | 25.8 | 7.9 | 4.9 | 8.3 | 6.4 | 3.5 | 43.2 |
| 1975 | 27.6 | 11.1 | 4.7 | 9.0 | 6.0 | 1.9 | 39.7 |
| Average | 21.3 | 10.7 | 9.4 | 7.8 | 7.6 | 3.9 | 39.3 |

**ที่มา** : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานประจำเดือน ฉบับ สิงหาคม 1964 และ ธันวาคม 1976 กรุงเทพ ประเทศไทย

$$C_j = 100\left[\sum\left(\frac{X_{ij}}{X_j}\right)^2\right]^{1/2}$$

$C_j$ = คือ Commodity concentration index ของสินค้าออกทางด้านเกษตรของประเทศไทย

$X_i$ = มูลค่าสินค้าออกของสินค้าประเภท i

$X_j$ = มูลค่ารวมของสินค้าออกทางด้านเกษตรทั้งหมด

สินค้าออกทางด้านเกษตรที่สำคัญ : จากผลการคำนวณค่าของ $C_j$ ของสินค้าหลักทางด้านเกษตร 11 ชนิด ในช่วง พ.ศ.2508 – 2521 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3 เราจะพบว่าค่าของ $C_j$ มีแนวโน้มที่จะลดลงจาก 51.28 ในปี 2513 เหลือเพียง 40.16 ในปี 2519 และหลังจากนั้นกลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยใน การที่ค่าของ $C_j$ มีแนวโน้มที่ลดลงนี้ แสดงให้เห็นถึงการกระจายความสำคัญของสินค้าหลักจำนวน 11 ชนิดนี้มากขึ้น ซึ่งในแง่ของทฤษฎีแล้วนับว่าเป็นผลที่ดีต่อเสถียรภาพของมูลค่าการส่งออกของสินค้าเหล่านี้ การกระจายความสำคัญของสินค้าออกย่อมเป็นการลดการเสี่ยงถ้าเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในด้านอุปสงค์หรือ/และอุปทานของสินค้าออกบางประเภท การกระจายความสำคัญของสินค้าออกยิ่งมากเท่าใด ผลกระทบที่จะเกิดต่อเศรษฐกิจภายในประเทศยิ่งน้อยลงเท่านั้น

การที่ค่า $C_j$ มีแนวโน้มที่ลดลงในช่วง 14 ปีนี้ เป็นเพราะการส่งข้าวและยางออกลดความสำคัญลงมา สินค้าที่เพิ่มความสำคัญต่อการส่งสินค้าออกทางด้านเกษตรของประเทศไทยอย่างมาก คือ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง กุ้ง และ น้ำตาล ในกรณีของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังมูลค่าการส่งออกในปี 2521 มีค่ามากกว่าข้าว สำหรับสินค้าที่อัตราการเพิ่มของมูลค่าการส่งออกมากกว่า 10 เท่าตัว นับตั้งแต่ปี 1965 คือ กุ้ง น้ำตาล ใบยาสูบ ถั่วเขียว ส่วนสินค้าออกจำนวน 11 ชนิดนี้ มีเพียงชนิดเดียว คือ ปอ ที่มูลค่าการส่งออกลดลงจาก 1,102 ล้านบาทในปี 2508 เหลือเพียง 448 ล้านบาท ในปี 2521 สินค้าที่ถือได้ว่ามูลค่าในการส่งออกไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้

ตารางที่ 3

Commodity และ Geographic Concentration Index
ของประเทศไทยระหว่างปี 2508 – 2521

| ปี | $C_j$ | | $G_j$ |
|---|---|---|---|
| | สินค้าหลัก | สินค้ารายย่อย | |
| 2508 | 51.28 | 31.70 | 32.06 |
| 2509 | 47.60 | 30.41 | 32.47 |
| 2510 | 52.10 | 30.81 | 32.26 |
| 2511 | 48.81 | 29.05 | 32.47 |
| 2512 | 46.01 | 22.32 | 33.11 |
| 2513 | 43.41 | 28.09 | 35.33 |
| 2514 | 41.86 | 30.98 | 35.27 |
| 2515 | 42.40 | 31.37 | 35.11 |
| 2516 | 39.72 | 32.94 | 34.76 |
| 2517 | 43.39 | 35.06 | 35.85 |
| 2518 | 40.36 | 35.59 | 37.78 |
| 2519 | 40.16 | 39.05 | 36.24 |
| 2520 | 44.51 | 39.36 | 33.91 |
| 2521 | 43.55 | 40.61 | 34.48 |

ที่มา : ตัวเลขพื้นฐานได้มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานประจำเดือน ฉบับ มกราคม 2508 และ มีนาคม 2522

คือ ผลิตภัณฑ์ไม้สัก นอกเหนือจาก อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออก เมื่อเทียบกับกุ้งและน้ำตาลแล้วนับได้ว่าไม่มากนัก ยังมีสิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออกของข้าวโพดค่อนข้างสม่ำเสมอ เมื่อเทียบกับกรณีของกุ้งและน้ำตาล ซึ่งเริ่มมีบทบาทที่สำคัญต่อการเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศไทยมาไม่นานมานี้เอง

สำหรับการพิจารณากลุ่มสินค้าออกรายย่อย ๆ ซึ่งประกอบด้วยสินค้าอีก 18 ชนิด เป็นหลัก ส่วนมูลค่าที่เหลือคือสินค้าชนิดอื่น ๆ มูลค่าการส่งออกของสินค้าเหล่านี้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 684 ล้านบาท ในปี 2508 เป็น 4,296 ล้านบาท ในปี 2521 อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณ 37.72 ต่อปี ซึ่งเราอาจจะถือได้ว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูงมาก ถ้านำมาเทียบกับอัตราเพิ่มในมูลค่าของการส่งสินค้าหลัก 11 ชนิดออก ถ้าจะพิจารณาในด้านส่วนประกอบของสินค้ารายย่อยเหล่านี้ เราก็จะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากเช่นกัน สินค้าออกเหล่านี้ที่มีการเพิ่มของมูลค่าการส่งออกมากกว่าสิบเท่าตัว นับตั้งแต่ 2508 ถึง 2521 มีถึงจำนวน 6 รายการด้วยกัน คือ ถั่วเหลือง ฝ้ายดิบ ผลไม้ตากแห้งและกระป๋อง กากน้ำตาล ผลิตภัณฑ์ไม้ ส่วนมูลค่าการส่งออกมีแนวโน้มที่ลดลงคือ ไข่สด หนังสัตว์ ขนนก

ผลที่ได้จากการคำนวณค่า Commodity concentration index ของสินค้ารายย่อย ๆ ในช่วงปี 2508 ถึง 2521 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3 เช่นกัน เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในค่า $c_j$ ของสินค้ารายย่อย ๆ ในช่วง 14 ปี มีความแตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงของค่า $c_j$ ของสินค้าหลักมากในช่วงเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะค่าของ $c_j$ ในรายการสินค้ารายย่อยมีค่าลดลงจาก 31.70 ในปี 2508 เป็น 22.32 ในปี 2512 และหลังจากปี 2512 นี้ ค่าของ $c_j$ กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงแรกระหว่างปี 2508 ถึง 2512 มีแนวโน้มของการกระจายความสำคัญกันในระหว่างสินค้า 18 ชนิดนี้มากยิ่งขึ้น ถ้าจะพิจารณา

ดูเฉพาะอัตราส่วนของมูลค่าการส่งสินค้าออกของแต่ละชนิดต่อมูลค่าการส่งออกของสินค้าทั้ง 18 ชนิดนี้ เราจะพบว่าสินค้ามีบทบาทต่อการส่งออกน้อยลง วัว ควาย เมล็ดนุ่น ถั่วลิสง ใยนุ่น และไม้ยาง สำหรับในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สินค้าที่เริ่มจะทวีความสำคัญต่อการส่งออกในสินค้ากลุ่มนี้ที่เห็นได้ชัดเจน คือ เมล็ดฝ้าย เมล็ดพริกไทย ฝ้ายดิบ อย่างไรก็ดี มูลค่าการส่งออกของสินค้าทั้ง 3 ชนิดนี้มีค่าไม่มากนัก

ในช่วงหลังระหว่างปี 2513 – 2521 การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของชนิดสินค้าออกในกลุ่มสินค้าชนิดย่อย ๆ นี้ เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในทางทิศตรงกันข้ามกับในช่วงแรกที่กล่าวไปแล้ว สินค้าบางชนิดในกลุ่มนี้ได้แสดงบทบาทสำคัญขึ้นอย่างเด่นชัด ทั้งนี้เพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าส่งออกได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสินค้าเหล่านี้คือ ผลไม้ตากแห้ง และกระป๋อง ผลิตภัณฑ์ไม้ การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออกของสินค้าสองชนิดนี้ ทำให้อัตราส่วนของมูลค่าการส่งออกของสินค้าต่อมูลค่ารวมของสินค้าอื่น มีอัตราไม่เปลี่ยนแปลงและลดลง ถ้าการที่โครงสร้างของสินค้าในกลุ่มประเภทย่อย ๆ นี้มีการเปลี่ยนแปลงต่อไปดังช่วง 2513 – 2521 สินค้าทั้ง 2 ชนิดนี้ ผลไม้ตากแห้งและผลิตภัณฑ์ไม้ จะกลายเป็นสินค้าออกที่เป็นหลักต่อไปของประเทศไทย

สรุปจากผลของการศึกษา commodity concentration index ของสินค้าออกสองกลุ่มทางด้านเกษตรดังกล่าวในข้างต้น ถ้าเราจะมองในด้านที่ดีก็อาจจะกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในส่วนประกอบของสินค้าออกทางด้านเกษตรของประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งสินค้าหลักเพียง 2 หรือ 3 ชนิด ดังเช่นในอดีตค่อย ๆ ลดลงตามลำดับ สินค้าที่มีบทบาทสำคัญต่อมูลค่าการส่งออกของสินค้าอื่น ๆ เริ่มมีจำนวนมากขึ้น ผลดีของการกระจายความสำคัญนี้ เท่ากับเป็นการลดความเสี่ยงต่อผลกระทบต่อเสถียรภาพภายในอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในมูลค่าการส่งออก ทั้งนี้เพราะว่า สินค้าที่สำคัญมีน้อยชนิดเท่าใดความเสี่ยงอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในด้านอุปทาน (การผลิต) อันเนื่องจากภาวะธรรมชาติเปลี่ยนแปลง หรือการเปลี่ยนแปลงในด้านอุปสงค์ อันเนื่องจาก

ปัจจัยภายนอกที่มาจากผู้สั่งเข้าจะมีมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การพึ่งสินค้าออกจำนวนน้อยชนิด มิได้หมายความว่าจะเป็นสิ่งที่เลวร้ายเสมอไป ถ้าสินค้าจำนวนน้อยชนิดนี้ บังเอิญเป็นสินค้าที่ประเทศผู้ส่งออกมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ ( Comparative advantage) ในการผลิต และความผันแปรของอุปสงค์ของสินค้านั้น ๆ ในตลาดโลกมีไม่มากนัก และถ้าประเทศพึ่งสินค้าออกจำนวนมากชนิดขึ้น บังเอิญการผลิตสินค้าเหล่านี้มิได้เป็นไปในรูปของการได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ และความผันแปรของอุปสงค์ในตลาดโลกมีค่ามาก การกระจายความสำคัญของสินค้าออกให้มากชนิด อาจมีผลเสียมากกว่าผลดี

<u>การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดผู้ซื้อสินค้าออกของประเทศไทยระหว่างปี 2508 – 2521</u>

เนื่องจากข้อมูลในการส่งออกทางด้านเกษตรแยกตามประเทศผู้ซื้อนั้นมีจำกัด ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงลักษณะถึงการเปลี่ยนแปลงของผู้นำเข้าสำหรับสินค้าออกทางด้านเกษตรของประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องใช้มูลค่าของสินค้าออกทั้งหมดเป็นเกณฑ์ ดังนั้นการวิเคราะห์อาจมีข้อผิดพลาดจากความจริงไปบ้าง แต่เนื่องจากสินค้าออกของประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่ประกอบด้วยสินค้าออกทางด้านเกษตร ดังนั้นข้อผิดพลาดอาจจะไม่ร้ายแรงมากจนเกินไป จากสถิติการส่งสินค้าออกของประเทศไทยไปสู่ประเทศสำคัญ ๆ 19 ประเทศ ในช่วง 2508 – 2521 มีลักษณะที่แตกต่างจากอดีตไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะประเทศไทยส่งสินค้าออกมากกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าทั้งหมดก็มีเพียง 7 ประเทศ เช่น เคยของญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 23 สำหรับประเทศญี่ปุ่นและประมาณร้อยละ 11 สำหรับสหรัฐอเมริกา ส่วนประเทศที่รับซื้อสินค้าไทยมากกว่าร้อยละ 5 โดยเฉลี่ยของมูลค่าส่งออกทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศสมาชิกในกลุ่ม ASEAN เช่น ฮ่องกง สิงคโปร มาเลเซีย นอกเหนือจากประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ตลาดสินค้าออกของไทยของไทยที่สำคัญอีก 2 ประเทศ คือ เนเธอร์แลนด์กับประเทศเยอรมันตะวันตก เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าไปสู่ประเทศ

เนเธอร์แลนด์เป็นไปอย่างรวดเร็วมาก อัตราส่วนของมูลค่าของสินค้าออกไปยังเนเธอร์แลนด์ไปต่อมูลค่าส่งออกทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4 ในปี 2508 เป็นร้อยละ 15 ในปี 2521 มูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้เป็นเพราะประเทศเนเธอร์แลนด์ซื้อผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจากไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วมากนั้นเอง ทั้งนี้เพราะหลังจากปี 2513 เป็นต้นมา มูลค่าของสินค้าที่ประเทศเนเธอร์แลนด์สั่งจากประเทศไทยมากกว่าร้อยละ 50 เป็นการสั่งเข้าของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ผลของการคำนวณค่าของ geographic concentration index ($G_j$) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของสินค้าออกของไทยทั้งหมด ถ้าเราพิจารณาจากด้านตลาดผู้ซื้อในช่วง 14 ปีที่ผ่านมา มิได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ค่า $G_j$ เปลี่ยนจาก 32.06 (ค่าต่ำสุด) ในปี 2508 เป็น 37.78 (ค่าสูงสุด) ในปี 2518 และหลังจากนั้นค่าของ $G_j$ ก็มีแนวโน้มลดลงเหลือ 34.48 ในปี 2521 สาเหตุที่ค่าของ $G_j$ เพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2518 เป็นเพราะว่า มูลค่าของสินค้าออกของประเทศไทยไปสู่ประเทศ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และ สิงคโปร์ เพิ่มขึ้นมากและ 3 ประเทศนี้โดยปกติก็เป็นประเทศผู้ซื้อหลักอยู่แล้ว การเพิ่มขึ้นของค่า $G_j$ ในช่วง 2508 – 2518 นี้ ทำให้โครงสร้างของการส่งสินค้าออกของประเทศไทยมีแนวโน้มกลับไปสู่โครงสร้างในอดีต แต่อย่างไรก็ดี หลังปี 2518 อัตราส่วนของสินค้าออกไปยังประเทศ ญี่ปุ่น และ สิงคโปร์ กลับลดลงมีค่าใกล้เคียงกับปีต้น ๆ ของการศึกษานี้ สำหรับกรณีของสหรัฐอเมริกา อัตราส่วนการส่งออกไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงจากเดิมปี 2518 มากนัก

ถ้าพิจารณาทั้งช่วง 14 ปี ของการศึกษานี้ แนวโน้มค่าของ $G_j$ มีลักษณะเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่มากกว่าก็ตาม แต่การเพิ่มขึ้นของค่า $G_j$ นี้ย่อมแสดงข้อเท็จจริงประการหนึ่ง คือ มูลค่าการส่งออกของประเทศไทยมุ่งสู่ตลาดที่สำคัญ ๆ มากยิ่งขึ้น การมุ่งประเทศลูกค้ารายใหญ่ ๆ นี้อาจจะมีผลดีต่อการส่งออกอยู่บ้างภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ถ้าภาวะเศรษฐกิจภายในของประเทศเหล่านี้มีเสถียรภาพดี และประเทศ

เหล่านี้จะไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์การนำเข้ามากขึ้น ถ้าเป็นดังที่กล่าวจริง เสถียรภาพการส่งออกของประเทศไทยอาจจะมีขึ้น ถ้าเราไม่มีปัญหาในด้านการผลิต แต่การมุ่งสู่ตลาดที่สำคัญ ๆ ไม่กี่ประเทศมีข้อเสียอยู่เป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการนำเข้าของประเทศเหล่านี้ จะมีผลกระทบที่รุนแรงกว่าที่ประเทศไทยส่งสินค้าออกกระจายไปหลาย ๆ ประเทศ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการสั่งเข้าของประเทศผู้ซื้อ ที่จะมีผลกระทบต่อภาวะการส่งสินค้าออกทางด้านเกษตรของประเทศไทยที่เห็นได้ชัด คือ นโยบายการสั่งเข้าของกลุ่มประเทศ EEC จำเป็นที่วิตกสำหรับการส่งสินค้าออกของประเทศไทยบางประเภท เช่น ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง

ภาวะการส่งสินค้าออกที่สำคัญบางชนิดในปี 2522

ในปี 2522 เป็นปีพิเศษสำหรับเกษตรกรทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้เรียกปีนี้ว่า "ปีชาวไร่ชาวนา" ซึ่งคนส่วนใหญ่คงเข้าใจกันว่า รัฐบาลในชุดปัจจุบันพยายามเน้น และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาสาขาทางด้านเกษตร ความเข้าใจอันนี้ก็คงจะไม่ผิดมากนัก ถ้าเราพิจารณาถึงนโยบายทางด้านเกษตรที่รัฐบาลกำหนดขึ้น 7 ประการ คือ (1) การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อที่เกษตรสามารถมีน้ำในการเพาะปลูก การพัฒนาแหล่งน้ำนี้รัฐบาลกำหนดโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) การพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิต การพัฒนาในด้านนี้รัฐบาลมุ่งที่จะฝึกอบรมการพัฒนาที่ดินเพาะปลูกโดยการใช้ปุ๋ยให้ทั่วถึงมากขึ้น (3) การปฏิรูปที่ดินการเพาะปลูก โดยมุ่งปรับปรุงสิทธิการถือครอบครองที่ดินให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น (4) การส่งเสริมการจำหน่ายผลผลิตโดยให้มีการจัดเป็นรูปสหกรณ์ เพื่อที่จะให้เกษตรกรสามารถมีอำนาจการต่อรองในด้านการขายผลผลิตได้มากยิ่งขึ้น (5) การพัฒนาทางด้านตลาดภายในและภายนอกเพื่อที่จะมิให้เกษตรกรไม่ประสพปัญหาในด้านการขายผลผลิต (6) การพัฒนาระบบขนส่ง คมนาคม ให้เข้าถึงเกษตรกรให้สะดวกเพื่อที่จะให้ผลผลิตออกสู่ตลาดได้สะดวกยิ่งขึ้น และ (7) การประกัน การพยุงราคา ผลผลิตทางด้านเกษตรให้เหมาะสม

และให้เป็นธรรมแก่เกษตรผู้ทำการผลิตมากยิ่งขึ้น 8/

ตามนโยบาย 7 ประการ ที่กำหนดไว้ข้างต้น เราจะเห็นว่าเป็นนโยบายกำหนดเพื่อดำเนินการและหวังผลระยะยาวเกือบทั้งสิ้น ยกเว้นนโยบายสุดท้าย อาจจะดำเนินการและหวังผลได้ในระยะสั้น ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการไปบ้างแล้วดังที่เราทราบกันโดยทั่วไป ถ้าจะพิจารณาตามนโยบาย 7 ประการ ที่กำหนดไว้ ปี 2522 ควรจะเป็นปีแห่งการเริ่มต้นของชาวไร่ชาวนามากกว่าเป็นปีชาวไร่ชาวนา และปีชาวไร่ชาวนาคงมีต่อไปทุกปีนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นไป ผลงานของรัฐบาลสำหรับปี 2522 ที่ผ่านมาคงไม่มีอะไรพิเศษมากนักสำหรับชาวเกษตรกรชาวไร่ชาวนาคงไม่ได้จากสิ่งที่ตนเคยได้มากนัก และคงเสียสิ่งที่ตนเคยเสียเช่นเคย อย่างไรก็ดี การประเมินผลงานหรือวิจารณ์ผลของการดำเนินงานของรัฐบาลในขณะนี้ คงจะดูไม่ยุติธรรมมากนัก ทั้งนี้เพราะนโยบายที่กำหนดไว้ดังที่กล่าวมาแล้วเป็นนโยบายหวังผลระยะยาวเท่านั้น อย่างไรก็ดี ความสำเร็จมากน้อยอย่างไรของรัฐบาลต่อการพัฒนาทางด้านการเกษตรในปี 2522 นี้ ถ้าเราหยิบยกเอาสินค้าออกที่สำคัญ ๆ ในด้านเกษตรมาพิจารณา แล้วชี้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่แท้จริงก็คงจะช่วยเป็นเครื่องตัดใจได้ง่ายขึ้น

ภาวะการส่งข้าวออกของประเทศไทยในปี 2522 : จากตัวเลขมูลค่าการส่งข้าวออกใน 9 เดือนแรกของปี 2522 เมื่อเทียบกับการมูลค่าส่งออกในเวลาเดียวกันในปี 2520 และ 2521 เราอาจถือได้ว่า มูลค่าส่งออกในปี 2522 นี้เพิ่มขึ้นมาก ในช่วง 9 เดือนแรกนี้ ประเทศไทยส่งข้าวออกมีมูลค่าถึง 12,363 ล้านบาท สำหรับปี 2520 และ 2521 มูลค่าส่งออกมีเพียง 10,515 ล้านบาท และ 7,849 ล้านบาท ตามลำดับ การเพิ่มขึ้นของมูลค่าส่งออกของข้าวนี้เกิดผลจากการเพิ่มขึ้นทั้งทางด้านปริมาณ และราคาที่ส่งออก ปริมาณการส่งออกสำหรับ 9 เดือนแรกของปี 2522 เมื่อเทียบกับปี 2520 นับว่าใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือ

---

8/ คุณอาภรณ์ ศรีพิพัฒน์ "ส่งท้ายปีเกษตรปี 2522" ในหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันเสาร์ที่ 5 มกราคม 2523

2.21 ล้านตัน และ 2.39 ล้านตัน ตามลำดับ ส่วนถ้าจะเทียบกับปี 2521 แล้ว เราจะเห็นว่า ปริมาณการส่งออกในปี 2522 เพิ่มขึ้นมากทั้งนี้เพราะในช่วง 9 เดือนแรกของปี 2521 ปริมาณส่งออกมีเพียง 1.20 ล้านตันเท่านั้น ถ้าจะเทียบกับทางด้านราคา ราคาส่งออกต่อเมตริกตันในปี 2522 ก็นับได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดีเมื่อเทียบกับสองปีก่อนที่ผ่านมา ในด้านปริมาณการส่งออกที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผลจากภาวะดินฟ้าอากาศอำนวยในปี 2521 ทำให้การผลิตข้าวของประเทศไทยเพิ่มขึ้นมาก

ยอดการส่งข้าวออกในปี 2522 แม้นว่าจะเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังต่ำกว่าเป้าหมายการส่งข้าวออกที่กระทรวงพาณิชย์ตั้งไว้ประมาณถึง 2 แสนตัน การส่งข้าวออกไปยังประเทศผู้ซื้อ ในปี 2522 นี้ ถึงร้อยละ 43 ของข้าวที่ส่งออกทั้งหมด เป็นการตกลงการขายระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และราคาที่ตกลงกันนี้มักจะต่ำกว่าการเสนอขายในภาคของเอกชนประมาณถึงร้อยละ 25 ซึ่งทำให้ประเทศไทยเสียผลประโยชน์จากการส่งข้าวออกมีมูลค่าว่าพันล้านบาท ถ้าการซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลเป็นของจำเป็น ถ้าพิจารณาถึงภาวะการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อที่จะมิให้ประเทศไทยเสียประโยชน์มากเกินไป รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องพยายามลดการขายข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลให้น้อยลง สิ่งที่รัฐบาลควรที่จะเน้นในเรื่องข้าว คือ การช่วยเหลือในด้านการผลิตมากกว่าการทำตัวเป็นพ่อค้าข้าวเสียเลย ในด้านช่วยเหลือทางด้านการผลิตนี้รัฐบาลควรที่จะเน้นทางด้านการช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เช่น การใช้ปุ๋ย การจัดหาเครดิต การวิจัยทางด้านพันธุ์ข้าว และตลอดจนการจัดระบบชลประทานให้ดีขึ้นกว่าเดิม ส่วนในด้านตลาดนั้น รัฐบาลควรทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จัดหาตลาดต่างประเทศให้มากขึ้น และกำหนดหรือส่งเสริมให้พ่อค้าขายข้าวในต่างประเทศมีระดับการแข่งขันที่จะไม่กอบผลเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม

ภาวะการส่งออกของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังปี 2522 : ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมิใช่ผู้ผลิตมันสำปะหลังที่ใหญ่ที่สุดในโลกก็ตาม แต่ประเทศไทยก็อยู่ในฐานะประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดในโลก ทั้งนี้เพราะปริมาณการใช้มันสำปะหลังภายในประเทศน้อยมาก กล่าวคือ ประมาณไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณการผลิตทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น การส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกจึงทวีความสำคัญอย่างรวดเร็วมากสำหรับประเทศไทยในด้านสินค้าออก สำหรับภาวะการผลิตมันสำปะหลังไทยในปี 2522 ที่ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2521 สาเหตุของการลดลงของระดับการผลิตที่สำคัญ คือ คุณภาพของดินที่ใช้ปลูกมันสำปะหลังเดิมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเราอาจจะเห็นได้ชัดจากผลผลิตต่อไร่ลดลงจาก 2.6 ตันโดยเฉลี่ยในปี 2512 เหลือเพียง 2.2 ตัน ในปี 2521 ดังนั้น ปริมาณผลผลิตที่รักษาอยู่ได้ในระดับปัจจุบันก็เนื่องมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี ถึงแม้นระดับการผลิตในปี 2522 นี้ จะลดลงประมาณร้อยละ 25 เพื่อเทียบกับปี 2521 แต่มูลค่าในการส่งออกนั้นลดลงจากปี 2521 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในตลาดโลกในปี 2522 เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะระยะครึ่งแรกของปี 2522 นี้

ถ้าจะพิจารณาในด้านปัญหาการส่งออกสำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในระยะสั้นแล้ว นอกเหนือจากการแปรรูปมันสำปะหลังเพื่อทำอาหารสัตว์ มิได้คุณภาพตามมาตรฐานที่ผู้สั่งเข้าต้องการ ทั้งนี้เพราะมีการใช้วัสดุอื่นเจือปน และมันอัดเม็ดที่ส่งออกของประเทศไทยอยู่ในสภาพที่แตกร่วนได้ขาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมต่อประเทศผู้นำเข้าเป็นอันมาก ประเทศไทยยังไม่ประสบปัญหาทางด้านการส่งออกอย่างจริงจังสำหรับสินค้าชนิดนี้ แต่อย่างไรก็ดี สภาพการส่งออกในอนาคตเป็นสิ่งที่เราควรจะพิจารณา และวางนโยบายการส่งออกของประเทศไทยอย่างเหมาะสม

จากความจริงที่ว่าโครงสร้างตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของไทยมิได้กระจายออกเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะตลาดที่สำคัญของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อเลี้ยงสัตว์อยู่ที่กลุ่มประเทศ EEC โดยเฉพาะประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนตลาดแป้งมันสำปะหลังที่สำคัญมีเพียง ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และ ไต้หวัน เป็นหลักการมุ่งตลาดในลักษณะเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดในด้านการเสี่ยงต่อความไม่เสถียรภาพในการส่งออก สำหรับสินค้าชนิดนี้เป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะนโยบายการนำเข้าของประเทศผู้ซื้ออาจจะเปลี่ยนแปลงเมื่อไรก็ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในข้อนี้ คือ การกำหนดโควต้าการนำเข้าของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังของกลุ่มประเทศ EEC สำหรับข้อเจรจาระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มประเทศ EEC ในการกำหนดโควต้าสูงสุด โดยใช้จำนวนปีที่ส่งออกสูงสุดในปี 2521 เป็นเกณฑ์ คือ 6.0 ล้านตัน และตามข้อเจรจานี้ประเทศไทยยังคงเสียภาษีสำหรับการนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเข้าในกลุ่ม EEC ในอัตราขั้นต่ำเพียงร้อยละ 6 เท่าเดิม

เป็นที่ทราบกันว่า กลุ่มประเทศ EEC กำลังมีการพิจารณาเกี่ยวกับโควต้า การนำผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเข้า สำหรับผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เสียภาษีอัตราต่ำ เพื่อเสนอคณะมนตรีแห่งตลาดร่วมยุโรปติดต่อเจรจากับประเทศภายใต้ข้อตกลง GATT เพื่อที่จะเพิ่มอัตราภาษีการนำเข้าของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใช้เลี้ยงสัตว์ เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ผลิตสินค้าทดแทนในกลุ่มประเทศ EEC เอง ดังนั้นเราจะเห็นได้ชัดว่า หากการส่งออกของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง มิได้ถูกกระจายออกไปยังประเทศอื่น ๆ มากขึ้น ปัญหาในด้านการส่งสินค้าออกชนิดนี้จะเกิดขึ้น

ถ้าเราพิจารณาตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเพื่อนำไปเลี้ยงสัตว์ของบางประเทศในกลุ่ม EEC คือ เนเธอร์แลนด์ เยอรมันตะวันตก เบลเยี่ยม ฝรั่งเศส เราจะเห็นว่า อัตราการใช้ในปัจจุบันค่อนข้างอิ่มตัว ดังนั้นนโยบาย

การกระจายตลาดผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และแป้งมันสำปะหลังเป็นของจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคต และเนื่องจากคุณสมบัติของมันสำปะหลังสามารถนำมาทำการผลิตสินค้าอื่นได้ เช่น แอลกอฮอล์ และ กาว การนำมันสำปะหลังมาผลิตแอลกอฮอล์ได้ทำกันอย่างจริงจังแล้วในประเทศบราซิล ถ้าสภาพปัญหาในด้านน้ำมันของโลกยังเป็นเหมือนอยู่ขณะนี้ การผลิตแอลกอฮอล์จากมันสำปะหลังในประเทศไทยน่าจะทำให้เกิดการประหยัดเงินตราต่างประเทศจากการสั่งน้ำมันเข้าได้มาก ประกอบกับการผลิตกาวจากมันสำปะหลังไม่พอเพียงกับความต้องการใช้ภายในประเทศ ถ้ารัฐบาลสนับสนุนให้ และส่งเสริมการผลิตสินค้า 2 ชนิดนี้จากมันสำปะหลัง คงจะทำให้การผลิตมันสำปะหลังของไทยที่ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศถึงร้อยละ 90 ลดลงได้เป็นจำนวนมาก

ภาวะการส่งข้าวโพดออกในปี 2522 : มูลค่าการส่งข้าวโพดออกของประเทศไทย มิได้เลวไปกว่า 2 ปีที่ผ่านมาเลย ถ้าเราพิจารณาถึงมูลค่าในการส่งออกของ 9 เดือนแรกในปี 2520 2521 และ 2522 คือ 2,472 ล้านบาท 2,426 ล้านบาท 3,047 ล้านบาท ตามลำดับ เราจะพบว่ามูลค่าในปี 2522 เพิ่มขึ้นด้วยที่ไป แต่อย่างไรก็ดี มูลค่าส่งออกถ้านับเฉพาะ 6 เดือนหลังของปี เมื่อเทียบกับระยะเดียวกันในปีที่แล้วมีค่าน้อยลงประมาณร้อยละ 17 แต่มูลค่าที่ส่งออกน้อยลงนี้เป็นเพราะการยืดเวลาเก็บเกี่ยวข้าวโพดของชาวไร่ออกไปประมาณ 2 เดือน ทำให้ข้าวโพดออกสู่ตลาดช้ากว่าปกติ ดังนั้น เป็นที่คาดว่ามูลค่าในการส่งออกใน 6 เดือนแรกของปี 2523 จะมีมูลค่ามากกว่า 1 ล้านตัน สำหรับตลาดข้าวโพดไทยที่เป็นหลัก คือ ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ และ มาเลเซีย และ ฮ่องกง ในอนาคตตลาดข้าวโพดมีสำคัญอาจจะเพิ่มขึ้นอีกประเทศหนึ่ง คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้เพราะในสิ้นปี 2522 นี้ สาธารณรัฐ-ประชาชนจีนได้ทำสัญญาซื้อข้าวโพดจากไทยจำนวน 1 ล้านตัน โดยกำหนดให้ส่งมอบ

เป็นงวด ๆ ในปี 2523

ถ้าจะพิจารณาสถานะการณ์การส่งข้าวโพดไทยโดยทั่วไปในปี 2522 นี้ หรือระยะเวลาต่อไปในอนาคต เราจะเห็นว่าการส่งออกของไทยค่อนข้างแจ่มใส ทั้ง ๆ ที่ราคาตลาดข้าวโพดในชิคาโกจะต่ำกว่าราคาที่ประเทศไทยก็ตาม (ราคา FOB) ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ตลาดของไทยส่วนใหญ่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นถ้าราคาถาม CIF แล้ว ยังเป็นราคาที่เราสามารถขายแข่งกลับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดในโลกได้ในขณะนี้

สิ่งที่ควรจะตั้งข้อสังเกตไว้สำหรับอนาคตการส่งออกของประเทศไทยว่า ในปี 2523 นี้ สหรัฐมีนโยบายบอยคอตไม่ยอมส่งสินค้าทางเกษตรให้กลับโซเวียต ดังนั้น สหรัฐอาจจำเป็นที่จะต้องทำข้าวโพดส่วนเกินนี้ออกขายแข่งกับประเทศไทยก็เป็นไปได้ ยกเว้นเสียว่า โซเวียตไม่ซื้อจากสหรัฐอเมริกาแล้วหันมาซื้อจากประเทศไทย หรือผู้ผลิตรายอื่น ๆ แทน ถ้าพิจารณาตามภาวะการเมืองระหว่างประเทศในรูปแบบที่เกิดขึ้นนี้ คงทำให้รัฐบาลมีความลำบากใจเป็นอันมากในการที่ประเทศไทยจะขายข้าวโพดให้โซเวียตแทนสหรัฐอเมริกา

ภาวะการผลิตและการส่งออกของน้ำตาลในปี 2522 : จากที่กล่าวในข้างต้นว่า น้ำตาลกลายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ถ้าเราจะพิจารณาเพียงง่าย ๆ ในด้านการส่งออก เราจะพบว่า มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 94 ล้านบาท ในปี 2513 มาเป็น 7,445 ล้านบาท ในปี 2520 การที่มูลค่าการส่งออกนี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเช่นนี้ เพราะสาเหตุที่สำคัญ คือ ราคาน้ำตาลในตลาดโลกทีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนั่นเอง ตั้งแต่ปี 2517 การเพิ่มขึ้นของราคานี้ก่อให้เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตอ้อยในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย อย่างไรก็ดี ราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้เริ่มลดลงหลังปี 2520

เพราะอุปทานน้ำตาลในตลาดโลกเพิ่มขึ้นด้วย แนวโน้มของราคาอ้อยส่งออกที่ลดลงนี้ ส่วนหนึ่งทำให้ปริมาณการผลิตอ้อยของไทยลดลงอย่างมาก ในปี 2522 อีกส่วนหนึ่งเกิดจากผลของการเก็บฟรี่เมี่ยมน้ำตาลส่งออกและภาวะอากาศไม่อำนวย ทำให้ปริมาณการผลิตประมาณว่าจะเหลือเพียง 13 ล้านตัน ซึ่งเท่ากับผลผลิตของน้ำตาลเพียงประมาณ 1 ล้านตันเท่านั้น ถ้ากักการบริโภคภายในตามราคาควบคุมภายในของรัฐบาลแล้ว จำนวนส่งออกในปี 2522 นี้ จะมีมูลค่าทั้งสิ้นไม่เกิน 5 แสนตัน ปริมาณส่งออกจำนวนนี้เมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออกที่ผ่านมาแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มากกว่าปี 2517 เท่าใดนัก ซึ่งเท่ากับฐานะการส่งออกของประเทศไทยในสินค้าชนิดนี้ถอยหลังกลับไปประมาณ 4 – 5 ปี

ถ้าจะพิจารณาถึงสภาพของตลาดโลกของน้ำตาลในระยะสั้นที่ผ่านมานี้ เป็นที่คาดกันว่าปริมาณการผลิตน้ำตาลจะได้น้อยกว่าปริมาณการบริโภคทั้งหมดอยู่ประมาณ 3 – 4 ล้านตัน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ ( ISA) ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการส่งน้ำตาลออก โควต้าขั้นพื้นฐานที่ประเทศไทยได้ตามข้อตกลง 2 ปีแรก นับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา คือ 1.2 ล้านตัน และโควต้าการส่งออกคงจะไม่สามารถที่จะเพิ่มขึ้นในระยะ 2 – 3 ปีข้างหน้า ถึงแม้ว่า โควต้าการส่งออกนี้จะเพิ่มขึ้นก็ตาม ความสามารถของไทยในการส่งน้ำตาลออกให้ครบโควต้า ในปี 2523 ก็จะทำได้ยาก

ปัญหาทางด้านน้ำตาลที่เกิดในปัจจุบันนี้ คือ ความผันแปรทางด้านการผลิตเป็นปัจจัยที่สำคัญ จึงทำให้มูลค่าในการส่งน้ำตาลออกของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปด้วย การที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกภาคีน้ำตาลระหว่างประเทศ (ISA) อาจจะเป็นผลที่ในแง่ที่ว่า เราสามารถกำหนดปริมาณส่งออกที่แน่นอน ทำให้เราสามารถที่จะวางแผนทำการผลิตให้เหมาะสมกับปริมาณที่จะส่งออก และ

สำหรับบริโภคภายในประเทศ ส่วนการผันแปรของการผลิตแต่ละปีอันเกิดจากภาวะอากาศ รัฐบาลควรที่จะสนับสนุนให้มีการทำสต๊อก โดยการช่วยเหลือหรือรัฐบาลอาจทำเองในด้านนี้ก็ได้ การทำสต๊อกในรูปนี้ นอกจากช่วยแก้ปัญหาในด้านการส่งออกไม่ครบโควต้าแล้วยังทำให้ราคาน้ำตาลที่ซื้อขายในประเทศไม่ต้องเปลี่ยนแปลงมากนัก ดังที่ปรากฏขึ้นในปลายปี 2522 จนถึงปัจจุบันนี้

สินค้าหลักที่สำคัญ 4 ชนิดที่ยกมาพิจารณาไปแล้วนั้น มูลค่าส่งออกของสินค้าที่ถือว่ามีอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูง (เทียบกับค่าเฉลี่ยของอัตราเพิ่มของมูลค่าส่งออกของสินค้าหลัก 10 ชนิด) คือ น้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่เสถียรภาพของมูลค่าการส่งออกของสินค้าทั้ง 2 ชนิดนี้มีค่าแตกต่างกันมาก ในกรณีน้ำตาลเสถียรภาพของมูลค่าส่งออกน้อยมาก ซึ่งตรงกันข้ามกับในกรณีของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ส่วนสินค้าอีก 2 ชนิด คือ ข้าว กับ ข้าวโพด ถือได้ว่ามูลค่าในการส่งออกค่อนข้างต่ำ แต่ถ้าพิจารณาถึงเสถียรภาพในการส่งออกของสินค้าทั้ง 2 ชนิดหลังนี้ถือได้ว่าดีมาก ถ้าพิจารณาในด้านสาเหตุของการผันแปรในมูลค่าการส่งออกทั้ง 4 ชนิดนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปทานเป็นปัจจัยสำคัญ 2/ ถ้าการวิเคราะห์ข้างต้นเป็นจริงนโยบายที่รัฐบาลควรที่กำหนดนอกเหนือจากนโยบาย 7 ชนิด ที่กำหนดไว้แล้ว คือ นโยบายวางแผนระยะยาวในด้านการกำหนดปริมาณการผลิต เพื่อป้องกันการผันแปรระยะยาว และนโยบายสนับสนุนการกำหนด สต๊อกทางด้านปริมาณการส่งออกเพื่อแก้ไขการผันแปรที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้น

---

2/ ดร.พรายพล กุมทรัพย์ และ ดร.พิบูลย์ ลิมประภัทร "ปัญหาและสาเหตุความไร้เสถียรภาพของสินค้าออกใน IPC, ในเอกสารประกอบการสัมนาในเรื่อง กองทุนร่วม" ที่จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาดุลชำระเงินในปัจจุบัน

ระหว่างช่วงปี พ.ศ.2501 — 2517 ประเทศไทยเป็นประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งไม่ได้ประสบกับปัญหาการขาดดุลชำระเงินที่รุนแรง จะมีการขาดดุลก็เพียงช่วงเดียว กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ.2512 — 2514 ซึ่งก็เป็นปัญหาระยะสั้น ไม่ได้ทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศหมดไปและไม่ได้ทำให้รัฐบาลต้องไปกู้เงินจาก IMF รวมทั้งไม่ได้ถึงขนาดต้องทำให้ค่าเงินบาทเพื่อแก้ปัญหา แต่สำหรับปัญหาดุลชำระเงินขาดดุลในปัจจุบันซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 นั้น ดูเหมือนจะมีลักษณะที่แตกต่างจากสภาพในช่วง พ.ศ.2512 — 2514 อย่างน้อยระยะเวลาของการขาดดุลก็นานกว่าและก็ไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป ระดับการขาดดุลนั้นก็ค่อนข้างสูงมาก จนเป็นที่เชื่อและยอมรับโดยทั่วไปว่าปัญหาดุลชำระเงินขาดดุลของไทยในปัจจุบันเป็นลักษณะปัญหาโครงสร้าง

ปัญหาดุลชำระเงินขาดดุลในปัจจุบันนั้น เป็นที่เชื่อและยอมรับกันทั่วไปว่าเกิดจากการขึ้นราคาของสินค้าประเภทน้ำมันอย่างรวดเร็ว ถ้าเราจะสังเกตดูตัวเลขในตารางที่ 1 จะพบว่าดุลชำระเงินซึ่งเคยเกินดุลได้เปลี่ยนสภาพเป็นการขาดดุลสองปีหลังจากที่ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นในปี พ.ศ.2516 จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า ถ้าไม่ใช่เพราะการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปค (OPEC) แล้ว ประเทศไทยจะประสบกับวิกฤตการณ์ในดุลชำระเงินอย่างเช่นปัจจุบันหรือไม่ ในการวิเคราะห์ตัวเลขมูลค่าสินค้านำเข้า ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 1 ได้พบว่าก่อนปี พ.ศ. 2516 ประเทศไทยไม่เคยสั่งซื้อสินค้าประเภทน้ำมันเข้ามาเกิน 11 เปอร์เซนต์ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด ค่าเฉลี่ยระหว่าง พ.ศ.2501 — 2515 ตกประมาณ 9.5 เปอร์เซนต์ แต่พอหลังปี พ.ศ.2516 มาตัวเลขดังกล่าวได้เขยิบตัวสูงขึ้นจนในปัจจุบันสูงถึงระดับ 21 — 22 เปอร์เซนต์ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด ถ้าเราสมมติว่าไม่มีวิกฤตการณ์น้ำมันเกิดขึ้นในโลกนี้ และประเทศไทยยัง

ตารางที่ 1

ผลของราคาน้ำมันต่อดุลชำระเงินของไทย

| ปี พ.ศ. | สินค้าประเภทน้ำมันในมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด (เปอร์เซนต์) | ดุลชำระเงินจริง (ล้านบาท) | ดุลชำระเงินในสภาไม่มีวิกฤตการณ์น้ำม (ล้านบาท) |
|---|---|---|---|
| 2501 – 2515 (ค่าเฉลี่ย) | 9.5 | – | – |
| 2516 | 11.1 | 864 | 1,356 |
| 2517 | 19.6 | 8,012 | 14,864 |
| 2518 | 21.3 | –2,858 | 5,530 |
| 2519 | 22.9 | –83 | 10,370 |
| 2520 | 22.2 | –7,538 | 5,208 |
| 2521 | 21.0 | –13,298 | –8 |
| 2522 ** | 20.3 | –4,139 | 3,752 |

* คำนวณโดยการสมมติว่าสินค้าน้ำมันที่นำเข้ากลงที่อยู่ระดับ 10 เปอร์เซนต์ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด และมูลค่าสินค้านำเข้าที่ไม่ใช่น้ำมันจะเป็นตามมูลค่าจริงอย่างเช่นที่ผ่านมา

** ตัวเลขครึ่งปีแรกเท่านั้น

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ซื้อสินค้าประเภทน้ำมันในระดับเช่นเคยหรือประมาณ 10 เปอร์เซนต์ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด เราจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 1 ว่า ไทยจะไม่ประสบกับปัญหาดุลชำระเงินขาดดุลอย่างเช่นทุกวันนี้เลย จะขาดดุลก็เพียงปีเดียวคือ พ.ศ.2521 และก็อยู่ในระดับที่ต่ำมากจนไม่มีความสำคัญกล่าวคือ ประมาณ 8 ล้านบาท เมื่อเป็นเช่นนี้ เราก็พอสรุปได้ว่าปัญหาดุลชำระเงินในปัจจุบันนั้นเกิดจากปัญหาราคาน้ำมันเป็นใหญ่

ภาคเกษตรกรรมกับปัญหาดุลชำระเงินในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่า ปัญหาดุลชำระเงินในปัจจุบันจะเกิดขึ้นโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันอย่างรวดเร็ว แต่เราก็ไม่ควรมองปัญหาดุลชำระเงินขาดดุลเพียงด้านปัญหาน้ำมันอย่างเดียว เพราะดุลชำระเงินนั้นประกอบขึ้นด้วยตัวแปรและปัจจัยมากมาย มีทั้งตัวแปรในภาคการผลิต (real sector) และตัวแปรในภาคการเงิน (monetary sector) ซึ่งตัวแปรแต่ละตัวถ้าเปลี่ยนแปลงไปมากพอ ก็อาจจะช่วยลบล้างดุลชำระเงินที่ขาดดุลอยู่ได้ การศึกษาครั้งนี้จะเน้นศึกษาเฉพาะบทบาทของภาคเกษตรกรรมที่มีต่อดุลชำระเงิน และเนื่องจากบทบาทของภาคเกษตรกรรมที่มีต่อดุลชำระเงินนั้นเป็นทางด้านการค้าสินค้าเสียส่วนใหญ่ เราก็จะเน้นดุลการค้าสินค้าเป็นหลัก

ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมในดุลชำระเงินนั้น จะดูได้ง่ายถ้าเราแยกดุลการค้าสินค้าออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ดุลการค้าสินค้าเกษตรกรรมและดุลการค้าสินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สินค้าเกษตรกรรม ซึ่งเราจะรวมเรียกในที่นี้ว่าสินค้าอุตสาหกรรม ตัวเลขดังกล่าวได้แสดงไว้ในตารางที่ 2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตลอด 20 กว่าปีที่ผ่านมา ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่สามารถผลิตส่วนเกิน (surplus) ให้แก่เศรษฐกิจเพื่อนำไปซื้อสินค้าประเภทอื่น ๆ จากต่างประเทศ ส่วนภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นภาคที่ยังไม่สามารถผลิตส่วนเกินขึ้นมาได้ ถ้าขาดส่วนเกินของภาค

ตารางที่ 2

ดุลการค้าสินค้าแยกเป็นภาค

เกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม

| ปี พ.ศ. | ดุลการค้าสินค้า | | |
|---|---|---|---|
| | เกษตรกรรม* (ล้านบาท) | อุตสาหกรรม (ล้านบาท) | รวม (ล้านบาท) |
| 2501–2505 (ค่าเฉลี่ย) | 6,869 | –8,167 | –1,298 |
| 2506–2510 (ค่าเฉลี่ย) | 9,605 | –13,597 | –3,992 |
| 2511–2515 (ค่าเฉลี่ย) | 9,596 | –19,960 | –10,364 |
| 2516 | 17,037 | –26,995 | –9,958 |
| 2517 | 30,365 | –44,610 | –14,245 |
| 2518 | 27,235 | –49,063 | –21,828 |
| 2519 | 37,415 | –49,495 | –12,080 |
| 2520 | 40,919 | –63,893 | –22,979 |
| 2521 | 42,954 | –68,788 | –25,834 |

* ประกอบด้วย อาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ วัตถุดิบหยาบ น้ำมันและไขมันของสัตว์และพืช

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

เกษตรกรรมแล้ว ประเทศไทยคงต้องประสบปัญหาดุลการค้ามากขึ้นกว่าเดิมแน่ หรือไม่ก็จะทำให้การพัฒนาและขยายตัวของเศรษฐกิจต่ำกว่าเท่าที่เป็นอยู่ เพราะจะไม่มีรายได้พอเพียงที่จะไปซื้อสินค้า และเทคโนโลยีใหม่ ๆ จากต่างประเทศเข้ามาทำการพัฒนาประเทศ

เนื่องจากสินค้าส่งออกส่วนใหญ่ประกอบด้วยสินค้าเกษตรกรรม กล่าวคือ ประมาณ 74 เปอร์เซนต์ ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมดระหว่าง พ.ศ.2511 – 2521 และสินค้านำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทอุตสาหกรรม กล่าวคือ ประมาณ 89 เปอร์เซนต์ ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 3) เราอาจใช้ปริมาณและราคาของสินค้าส่งออกทั้งหมดเป็นตัวแทนสินค้าจากภาคเกษตรกรรม และปริมาณและราคาของสินค้าสั่งเข้าทั้งหมดเป็นตัวแทนสินค้าจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าทำเช่นนี้เราจะสังเกตได้จากตารางที่ 4 ได้ว่า ปัญหาดุลการค้าขาดดุลในปัจจุบันนั้นไม่ได้มาจากทางด้านปริมาณ เพราะอัตราการขยายตัวของปริมาณสินค้าส่งออกตั้งแต่ พ.ศ.2514 อยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของปริมาณสินค้าสั่งเข้า สภาพการณ์เช่นนี้ตรงกันข้ามกับสมัย พ.ศ.2501 – 2514 ซึ่งการขยายตัวของปริมาณสินค้าสั่งเข้าจะรวดเร็วกว่า

แต่ทางด้านราคาแล้วกลับตรงกันข้ามกับปริมาณ กล่าวคือ ราคาสินค้านำเข้าได้ถีบตัวสูงขึ้นรวดเร็วกว่าราคาสินค้าส่งออกมากหลังปี พ.ศ. 2516 ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนสินค้าส่งออกและสินค้านำเข้า (terms of trade) อัตรานี้สูงสุดเมื่อ พ.ศ.2516 กล่าวคือ ค่าดัชนีเท่ากับ 139 แต่หลังจากนั้นดัชนีนี้ก็ไต่ลงอย่าง ๆ ลดลงจนมีค่าเท่ากับ 91 ใน พ.ศ.2521 เมื่อเป็นเช่นนี้ เราก็อาจสรุปได้อย่างคร่าว ๆ ในที่นี้ว่า ปัญหาดุลการค้าขาดดุลในปัจจุบันที่เป็นผลมาจากสินค้าเกษตรกรรมนั้น มาจากทางด้านราคามากกว่าปริมาณ

ตารางที่ 3

บทบาทของภาคเกษตรกรรมไทย
ในสินค้าส่งออกและสินค้าสั่งเข้า
(เปอร์เซนต์)

| ปี พ.ศ. | สินค้าเกษตรกรรมในมูลค่า | | อัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินค้าส่งออก | | อัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินค้าสั่งเข้า | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | สินค้าส่งออกทั้งหมด | สินค้าสั่งเข้าทั้งหมด | เกษตรกรรม | ทั้งหมด | เกษตรกรรม | ทั้งหมด |
| 2501–2506 | 94.6 | 11.5 | 8.5 | 8.5 | 2.2 | 9.2 |
| 2506–2511 | 89.1 | 9.6 | 3.6 | 7.2 | 13.5 | 13.5 |
| 2511 | 79.4 | 9.4 | –5.0 | –3.4 | 12.4 | 8.6 |
| 2512 | 77.4 | 10.5 | 4.9 | 7.5 | 20.8 | 7.7 |
| 2513 | 77.4 | 10.5 | 0.5 | 0.4 | 3.7 | 4.0 |
| 2514 | 75.8 | 12.5 | 14.4 | 16.9 | 18.4 | –0.8 |
| 2515 | 72.5 | 12.8 | 24.6 | 30.2 | 17.7 | 15.2 |
| 2516 | 69.6 | 12.8 | 37.5 | 43.3 | 36.9 | 36.6 |
| 2517 | 74.8 | 10.8 | 66.0 | 54.5 | 27.6 | 51.8 |
| 2518 | 75.6 | 10.2 | –8.7 | –9.6 | –1.4 | 4.4 |
| 2519 | 75.2 | 11.4 | 34.4 | 35.1 | 22.6 | 9.0 |
| 2520 | 73.3 | 11.9 | 14.0 | 17.1 | 35.0 | 29.2 |
| 2521 | 65.5 | 10.5 | 4.3 | 16.7 | 1.8 | 15.6 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4

ดัชนีสินค้าส่งออกและสินค้าสั่งเข้า

| ปี พ.ศ. | ดัชนีสินค้าส่งออก | | | ดัชนีสินค้าสั่งเข้า | | | อัตราแลกเปลี่ยนสินค้าส่งออก/สั่งเข้า |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ปริมาณ | ราคา | มูลค่า | ปริมาณ | ราคา | มูลค่า | |
| 2501 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2506 | 146 | 103 | 150 | 164 | 95 | 155 | 109 |
| 2511 | 199 | 107 | 212 | 331 | 89 | 293 | 120 |
| 2512 | 206 | 110 | 228 | 364 | 87 | 316 | 127 |
| 2513 | 219 | 105 | 229 | 374 | 88 | 328 | 119 |
| 2514 | 285 | 94 | 267 | 315 | 104 | 326 | 91 |
| 2515 | 337 | 103 | 348 | 364 | 103 | 375 | 100 |
| 2516 | 315 | 158 | 499 | 450 | 114 | 513 | 139 |
| 2517 | 353 | 218 | 770 | 417 | 187 | 778 | 117 |
| 2518 | 338 | 206 | 696 | 410 | 198 | 812 | 104 |
| 2519 | 469 | 200 | 940 | 424 | 209 | 885 | 96 |
| 2520 | 538 | 205 | 1,102 | 509 | 225 | 1,144 | 91 |
| 2521 | 581 | 221 | 1,285 | 546 | 242 | 1,323 | 91 |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ถึงแม้ในอดีต ประเทศไทยจะสามารถผลิตผลผลิตส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมเสมอ แต่อนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ยิ่งโดยเฉพาะผลิตภาพ (productivity) ในภาคนี้อยู่ในระดับที่ต่ำและเพิ่มขึ้นเชื่องช้ามาก นอกจากนี้ ประชากรในประเทศก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้ผลผลิตส่วนเกินของภาคนี้น้อยลงหรือหมดไปได้ นอกจากนี้ อัตราแลกเปลี่ยนสินค้าส่งออกและนำเข้าก็อาจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้สินค้าเกษตรกรรมมีอำนาจซื้อสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศได้น้อยลง ทำให้เกิดปัญหาดุลการค้าได้ทั้ง ๆ ที่ระดับผลผลิตส่วนเกินของภาคเกษตรกรรมไม่ได้ลดลง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเล็กในตลาดโลก ย่อมมีอิทธิพลในการกำหนดราคาสินค้าส่งออกและสั่งเข้าน้อยมาก ดังนั้น การวิเคราะห์ในครั้งนี้ก็จะเน้นที่ภาคการผลิตว่าสามารถผลิตส่วนเกินได้เพียงพอในอนาคตหรือไม่

การพยากรณ์ประสิทธิภาพในการส่งออกของผลผลิตเกษตรกรรม

ภาคเกษตรกรรมนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นภาคย่อย ๆ อีก คือ การกสิกรรม การปศุสัตว์ การป่าไม้ และ การประมง แต่เนื่องจากเวลาไม่อำนวยและการกสิกรรมเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรมมากที่สุด กล่าวคือ สามารถผลิตมูลค่าเพิ่มให้แก่ภาคนี้ประมาณ 70 เปอร์เซนต์ และส่งเป็นสินค้าออกได้เกินกว่าครึ่งของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด การศึกษาในครั้งนี้ก็จะเน้นที่ภาคกสิกรรม โดยจะสมมติว่า อัตราการขยายตัวในภาคอื่น ๆ ของเกษตรกรรมอยู่ในระดับคงที่เท่ากับในอดีต

ความสามารถของเศรษฐกิจประเทศไทยในการผลิตส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมเพื่อส่งออกนั้น ขึ้นอยู่กับตัวแปรใหญ่ 2 ประการภายในประเทศ กล่าวคือ

1. อุปทานหรือความสามารถในการผลิตสินค้าของภาคเกษตรกรรม
2. อุปสงค์หรือความต้องการสินค้าเกษตรกรรมเพื่อบริโภคภายในประเทศ

สำหรับทางด้านอุปทานนั้น เป็นที่รู้กันทั่วไปว่าการเพิ่มขึ้นของผลผลิตในภาคกสิกรรมเท่าที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เกิดจากการขยายตัวของพื้นที่ทำการเพาะปลูกเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่า ผลผลิตได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 4.9 เปอร์เซนต์ ระหว่าง พ.ศ.2511 – 2521 ส่วนพื้นที่เพาะปลูกได้เพิ่มขึ้นประมาณ 3.3 เปอร์เซนต์ต่อปีระหว่าง พ.ศ.2511 – 2520[1/] นั่นย่อมหมายความว่า อัตราการเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ตกเพียงประมาณ 1.6 เปอร์เซนต์ต่อปี ซึ่งนับได้ว่าค่อนข้างต่ำ

เนื่องจากพื้นที่สำหรับการกสิกรรมเท่าที่มีอยู่ในประเทศได้ถูกนำมาใช้จนเกือบหมดแล้ว การเพิ่มของผลผลิตในภาคนี้สำหรับอนาคต ก็จะต้องมาจากการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพ (productivity) เป็นสำคัญ สมมติถ้าพื้นที่ทำการเกษตรไม่สามารถขยายต่อไปได้อีก และอัตราการเพิ่มของผลิตภาพก็ยังคงอยู่ในระดับเดิมก็เป็นที่เชื่อได้ว่าการขยายตัวในภาคกสิกรรมจะตกประมาณ 1.6 เปอร์เซนต์ต่อปี แต่ถ้าเราสมมติว่า พื้นที่เกษตรกรรมยังสามารถขยายตัวได้อีกปีละ 1 เปอร์เซนต์ (ซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงสำหรับอนาคต) อัตราการขยายตัวในภาคกสิกรรมก็จะมีค่าประมาณ 2.6 เปอร์เซนต์ สรุปแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าการเพิ่มผลผลิตในภาคกสิกรรมสำหรับอนาคตอย่างดีจะตกประมาณปีละ 3 เปอร์เซนต์ ทั้งนี้โดยเชื่อว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพและอัตราการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกที่มาจากการเพาะปลูกมากกว่า 1 ครั้งต่อปี คงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันมากนัก

สำหรับทางด้านอุปสงค์นั้น ความต้องการสินค้าเกษตรกรรมเพื่อบริโภคภายในประเทศ จะขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มของประชากรและการเปลี่ยนแปลงของความ

---

1/ ดูภาคผนวกที่ 2 ตาราง ก

ต้องการบริโภคสินค้าเกษตรกรรมต่อหัวของประชากร (per capita consumption of agricultural products) ภายในประเทศ อัตราการขยายตัวของประชากรในปัจจุบันนั้นเป็นที่เชื่อว่าอยู่ระหว่าง 2.5 – 3.0 เปอร์เซนต์ต่อปี รัฐบาลได้มีเป้าหมายลดอัตรานี้ลงเหลือประมาณ 2 เปอร์เซนต์ ภายในช่วงเวลาแผนพัฒนาฉบับที่ 4 นี้ แต่ผู้เขียนคิดว่าเป้าหมายนี้ค่อนข้างจะบรรลุได้ยากในเวลาอันสั้น ถ้าจะทำได้สำเร็จก็อาจจะต้องใช้เวลาจนถึงปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เป็นอย่างเร็ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าอัตราการเติบโตของประชากรภายใน 10 ปีข้างหน้าน่าจะตกอยู่ประมาณ 2.5 เปอร์เซนต์มากกว่า

ทางด้านการเปลี่ยนแปลงของความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรกรรมต่อหัวนั้น จะขึ้นอยู่กับการขยายตัวของรายได้ต่อหัว (per capita income) และความยืดหยุ่นต่อรายได้ของความต้องการ – สินค้าเกษตรกรรม (income elasticity of demand for agricultural products) ความยืดหยุ่นดังกล่าวมีค่าประมาณ 0.585 ระหว่าง พ.ศ.2511 – 2521 ซึ่งได้จากอัตราการขยายตัวของการบริโภคสินค้าเกษตรกรรมต่อหัวประมาณ 2.4 เปอร์เซนต์ต่อปี และอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัว 4.1 เปอร์เซนต์ต่อปี ค่าความยืดหยุ่นนี้ดูแล้วคล้ายกับว่าจะสูง แต่ความจริงแล้วไม่จัดว่าสูง ทั้งนี้เพราะการบริโภคดังกล่าวไม่ใช่เป็นเพียงการบริโภคโดยตรงอย่างเดียว แต่รวมถึงการบริโภคทางอ้อมซึ่งใช้ในขบวนการผลิตของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ความจริงค่าความยืดหยุ่นนี้ถือได้ว่าต่ำถ้าเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งค่าที่คำนวณได้มักจะสูงกว่า 0.6 และจะสูงถึง 0.8 – 0.9[2/] สำหรับอัตราการเพิ่มของรายได้ต่อหัวนั้นขึ้นอยู่กับอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและอัตราการเพิ่มของประชากร อัตราการขยายตัว

---

2/ Hendrik S. Houthakker, "Estimating Demand Equations", Econometrica, April, 1968.

A.P. Barten, "Consumer Demand Functions Under Conditions of Almost Additive Preferences", Econometrica, January-April, 1964.

ของเศรษฐกิจโดยรวมระหว่าง พ.ศ.2511 – 2521 มีค่าประมาณ 7.2 เปอร์เซนต์ต่อปี ส่วนอัตราการเพิ่มของประชากรในช่วงเดียวกันนั้นเท่ากับ 3.0 เปอร์เซนต์ต่อปี สำหรับในอนาคตนั้นอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ และประชากรอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ ทำให้อัตราการเพิ่มของรายได้ต่อหัวเปลี่ยนแปลงไป ถ้าเราสมมติว่าเป้าหมายการเพิ่มรายได้ประชาชาติของรัฐบาลยังเป็น 7 เปอร์เซนต์ต่อปี ดังเช่น ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 และประชากรในประเทศจะเพิ่มขึ้นปีละ 2.5 เปอร์เซนต์ เราก็จะได้ว่ารายได้ต่อหัวจะเพิ่มประมาณปีละ 4.5 เปอร์เซนต์ เมื่อนำค่านี้มาถัวกับค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ของความต้องการสินค้าเกษตรกรรม เราก็จะได้อัตราการเพิ่มขึ้นของความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรกรรมต่อหัวสำหรับอนาคต กล่าวคือ ประมาณ 2.6 เปอร์เซนต์ต่อปี

เมื่อเรารู้ค่าความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรกรรมต่อหัว และค่าประชากรในอนาคต เราก็สามารถพยากรณ์ความต้องการบริโภคสินค้าเกษตรกรรมภายในประเทศทั้งหมด และถ้านำเอาไปลบออกจากผลผลิตที่พยากรณ์ไว้ เราก็จะได้ค่าสินค้าเกษตรกรรมที่มีเหลือสำหรับการส่งออก

การศึกษาในครั้งนี้ ได้ทำการพยากรณ์สินค้าเกษตรกรรมที่มีเหลือส่งออกโดยสมมติค่าตัวแปรต่าง ๆ ที่เราได้กล่าวมา และได้ทดลองเปลี่ยนค่าตัวแปรพวกนี้เพื่อดูว่าจะมีผลอย่างไรต่อจำนวนสินค้าส่งออกประเภทเกษตรกรรม แต่ค่าตัวแปรที่ใช้พยากรณ์นั้นเราก็ได้พยายามเลือกเอาค่าที่คิดว่าใกล้สภาพความเป็นจริงหรือพอเป็นไปได้ ผลที่ได้มานั้นได้สรุปไว้ในตารางที่ 5 พร้อมด้วยค่าตัวแปรต่าง ๆ ที่เราเลือกใช้ในการพยากรณ์ในแต่ละครั้ง

จากการพยากรณ์ 12 ชุดเท่าที่ได้ทำไว้ จะสังเกตเห็นได้ว่า $X_{12}$ เพิ่มขึ้นมากที่สุด กล่าวคือ ประมาณ 5.9 เปอร์เซนต์ต่อปี การที่จะให้สินค้าออก

เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า $X_{12}$ นั้นคงเป็นไปค่อนข้างยาก ทั้งนี้เพราะมันจะมีความหมายว่า

(1) อัตราการขยายตัวของภาคกสิกรรมจะต้องสูงกว่า 4 เปอร์เซนต์ ซึ่งส่วนใหญ่ของการเพิ่มนี้จะต้องมาจากการเพิ่มผลิตภาพในเมื่อพื้นที่ทำการเกษตรกรรมได้ใช้จนเกือบหมดแล้ว ปัจจุบันการเพิ่มของผลิตภาพมีค่าเพียงประมาณ 1.6 เปอร์เซนต์ และผู้เขียนก็คิดว่าสภาพอนาคตคงจะไม่เปลี่ยนไปมากโดยเฉพาะ ถ้าไม่ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาภาคเกษตรกรรมแบบจริง ๆ จัง ๆ

(2) อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมอื่น ๆ นอกเหนือจากกสิกรรมจะต้องสูงกว่า 6.5 เปอร์เซนต์ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มระหว่าง พ.ศ. 2511 – 2521 ผู้เขียนมีความเห็นอีกเช่นเดียวกันว่า คงจะเป็นไปได้ยาก ดังจะเห็นได้ว่า ป่าไม้ของเราได้ถูกทำลายจนเกือบหมด การประมงก็ของเราก็เริ่มประสบปัญหามากขึ้น ในการขยายออกไปในน่านน้ำประเทศอื่น ๆ และปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเดินเรือ การปศุสัตว์ของเราก็ยังมีปัญหาในการที่จะเจาะตลาดใหม่ ๆ สรุปแล้วอัตราขยายตัว 6.5 เปอร์เซนต์ สำหรับภาคนี้คงนับว่าสูงพอสมควรสำหรับอนาคต

(3) อัตราการขยายตัวของประชากรจะต้องต่ำกว่า 2 เปอร์เซนต์ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นระดับที่ค่อนข้างต่ำสำหรับประเทศด้อยพัฒนา โอกาสที่จะได้อัตราต่ำกว่านี้ใน 10 ปีข้างหน้าคงมีน้อยมาก

(4) รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นช้ากว่า 6 เปอร์เซนต์ต่อปี ซึ่งย่อมเป็นไปได้มากกว่าข้ออื่น ๆ แต่ก็คงเป็นเป้าหมายที่ไม่พึงปรารถนาของรัฐบาลและประชาชนภายในประเทศ

และ/หรือ (5) ค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ของความต้องการบริโภคสินค้าเกษตร-กรรมจะต้องต่ำกว่า 0.585 ข้อนี้ก็คงเกิดขึ้นได้ แต่ผู้เขียนคิดว่าคงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะค่านี้ก็นับว่าต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา

สรุปแล้ว ความเป็นไปได้ของการเพิ่มสินค้าออกภาคเกษตรกรรมให้มากกว่า $X_{12}$ คงเกิดขึ้นได้ยาก และในเมื่ออัตราการขยายตัวของสินค้าส่งออกประเภทเกษตรกรรมในอดีต (พ.ศ.2511 – 2521) สูงถึง 9.2 เปอร์เซนต์ ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยคงจะอาศัยสินค้าเกษตรกรรมเพื่อส่งออกได้น้อยลงในอนาคต

สรุป

การศึกษาครั้งนี้เป็นความพยายามที่จะพยากรณ์บทบาทของภาคเกษตร-กรรมที่มีต่อดุลชำระเงินในอนาคต ผลที่ได้นั้น ไม่เป็นที่น่าพอใจมากนักเพราะจะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวของสินค้าส่งออกประเภทเกษตรกรรมจะลดลงไปมาก ซึ่งถ้าไม่ได้รับการชดเชยจากสินค้าอุตสาหกรรม หรือบัญชีอื่น ๆ ในดุลชำระเงินแล้ว คงจะทำให้เพิ่มปัญหาดุลชำระเงินขาดดุลมากขึ้นในอนาคต ถ้าจะเป็นการแก้ปัญหานี้ในภาคเกษตรกรรม ผู้เขียนก็เห็นว่า คงจะแก้ไขได้ยากในระยะสั้น เพราะปัญหาในภาคเกษตรกรรมเป็นปัญหาโครงสร้าง ซึ่งต้องใช้เวลาแก้ไข เช่นการเพิ่มผลิตภาพ และการขยายพื้นที่ที่มีน้ำชลประทานเพื่อที่จะได้ทำการเกษตรกรรมได้มากกว่า 1 ครั้งต่อปี สิ่งเหล่านี้ได้เป็นที่พูดถึงมานานแล้ว และก็ได้มีการพยายามแก้ไขเหมือนกัน แต่ยังอยู่ในระดับที่น้อยและประสิทธิภาพต่ำ คำถามที่น่าจะทิ้งไว้ให้แก่ผู้วางนโยบายในที่นี้ คือ เราพร้อมหรือยังที่จะทำการพัฒนาภาคเกษตรกรรมจริง ๆ จัง ๆ และมากกว่าเท่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

ตารางที่ 5

ค่าพยากรณ์ของสินค้าส่งออกประเภทเกษตรกรรม

(ล้านบาท ราคา พ.ศ.2521)

| ปี พ.ศ. | $X_1$ | $X_2$ | $X_3$ | $X_4$ | $X_5$ | $X_6$ | $X_7$ | $X_8$ | $X_9$ | $X_{10}$ | $X_{11}$ | $X_{12}$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2521 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 | 83,065 |
| 2522 | 83,064 | 83,365 | 85,168 | 85,469 | 86,671 | 86,972 | 83,944 | 84,288 | 86,048 | 86,392 | 87,551 | 87,895 |
| 2523 | 83,035 | 83,687 | 87,340 | 87,992 | 90,450 | 91,102 | 84,983 | 85,616 | 89,288 | 89,921 | 92,398 | 93,031 |
| 2524 | 83,051 | 84,072 | 89,657 | 90,678 | 94,486 | 95,507 | 86,022 | 87,047 | 92,628 | 93,653 | 97,457 | 98,482 |
| 2525 | 83,024 | 84,430 | 92,034 | 93,440 | 98,698 | 100,104 | 87,217 | 88,590 | 96,227 | 97,600 | 102,891 | 104,264 |
| 2526 | 82,961 | 84,869 | 94,483 | 96,391 | 103,106 | 105,014 | 88,487 | 90,312 | 100,009 | 101,834 | 108,632 | 110,457 |
| 2527 | 82,971 | 85 305 | 97,116 | 99,450 | 107,826 | 110,160 | 89,894 | 92,129 | 104,039 | 106,274 | 114,749 | 116,984 |
| 2528 | 82,907 | 85 792 | 99,790 | 102,675 | 112,723 | 115,608 | 91,400 | 94,155 | 108,283 | 111,038 | 121,216 | 123,971 |
| 2529 | 82,877 | 86,348 | 102,618 | 106,089 | 106,503 | 121,387 | 93,070 | 96,309 | 112,811 | 116,050 | 128,109 | 131,348 |
| 2530 | 82,898 | 86,990 | 105,621 | 109,713 | 123,434 | 127,526 | 94,870 | 98,717 | 117,593 | 121,440 | 135,406 | 139,253 |
| ค่าตัวแปรต่าง ๆ ที่ใช้ในการพยากรณ์ * | | | | | | | | | | | | |
| $g_c$ | 1.6 | 1.6 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 4.0 | 1.6 | 1.6 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 4.0 |
| $g_{nc}$ | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 |
| $g_p$ | 2.5 | 2.0 | 2.5 | 2.0 | 2.5 | 2.0 | 2.5 | 2.0 | 2.5 | 2.0 | 2.5 | 2.0 |
| $g_y$ | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 7.0 | 6.0 | 6.0 | 6.0 | 6.0 | 6.0 | 6.0 |
| | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 | 0.585 |

ตารางที่ 5 (ต่อ)

* $g_c$ = อัตราการขยายตัวของผลผลิตในภาคกสิกรรม ( %)

$g_{nc}$ = อัตราการขยายตัวของผลผลิตในภาคเกษตรกรรมอื่น ๆ นอกเหนือจากกสิกรรม (%)

$g_p$ = อัตราการขยายตัวของประชากร (%)

$g_y$ = อัตราการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ (%)

$e$ = ค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ของความต้องการสินค้าเกษตรกรรม

ภาคผนวกที่ 1

การวัดค่าของ Commodity concentration index โดยอาศัย Gini - coefficient ซึ่งแลกได้จากสูตร

$$C_j = 100 \left[ \sum \left( \frac{X_{ij}}{X_j} \right)^2 \right]^{1/2}$$

$C_j$ คือ Commodity concentration index ของประเทศ j

$X_{ij}$ คือ มูลค่าของสินค้าออกประเภท i ที่ส่งออกโดยประเทศ j

$X_j$ คือ มูลค่าสินค้าออกทั้งหมดของประเทศ j

ในทางทฤษฎี ค่าของ $C_j$ อาจเปลี่ยนแปลงได้จาก 0 ถึง 100 เปอร์เซนต์ ถ้าประเทศที่ส่งสินค้าออกเพียงชนิดเดียว ค่าของ $C_j$ ของประเทศนี้จะเท่ากับ 100 การวัดค่า geographic concentration index มีลักษณะเช่นเดียวกับการวัด Commodity concentration index ซึ่งเราอาจเขียนเป็นสูตรได้ คือ

$$G_j = 100 \left[ \sum \left( \frac{X_{ij}}{X_j} \right)^2 \right]^{1/2}$$

$X_{ij}$ คือ มูลค่าสินค้าออกของประเทศ j ที่ส่งไปยังประเทศ i

$X_j$ คือ มูลค่าสินค้าออกของประเทศ j ทั้งหมด

$G_j$ คือ ค่า Geographic concentration index

ค่าของ $G_j$ นี้อาจเปลี่ยนแปลงจาก 0 ไปถึง 100 เปอร์เซนต์ เช่นเดียวกับค่าของ $C_j$ ถ้าประเทศหนึ่งส่งสินค้าออกทั้งหมดไปให้ประเทศเดียวค่าของจะมีค่าเท่ากับ 100

ภาคผนวกที่ 2

ตารางที่ ก

| ปี พ.ศ. | มูลค่าเพิ่มจากกสิกรรม | มูลค่าเพิ่มจากภาคเกษตรอื่นๆ | มูลค่าเพิ่มทั้งหมด | พื้นที่เพาะปลูก | รายได้ต่อหัว |
|---|---|---|---|---|---|
| | (ล้านบาท ราคา พ.ศ.2515) | | | (พันไร่) | (บาท ราคา พ.ศ |
| 2501 | 19,391 | 5,442 | | | |
| 2506 | 28,022 | 6,445 | 86,871 | 52,656 | 3,051 |
| 2511 | 31,698 | 9,842 | 127,865 | 60,820 | 3,811 |
| 2512 | 34,700 | 12,407 | 140,244 | 63,442 | 4,062 |
| 2513 | 35,544 | 12,788 | 150,092 | 64,355 | 4,222 |
| 2514 | 36,952 | 13,585 | 157,088 | 65,563 | 4,266 |
| 2515 | 35,960 | 13,959 | 164,626 | 66,017 | 4,292 |
| 2516 | 41,721 | 14,516 | 180,146 | 77,327 | 4,509 |
| 2517 | 41,750 | 15,212 | 189,950 | 76,322 | 4,595 |
| 2518 | 45,639 | 16,441 | 204,056 | 82,096 | 4,814 |
| 2519 | 47,800 | 16,935 | 221,297 | 81,288 | 5,121 |
| 2520 | 45,787 | 17,846 | 236,500 | 81,767 | 5,342 |
| 2521 | 51,211 | 18,434 | 257,127 | | 5,686 |
| อัตราการเพิ่มต่อปี (%) | | | | | |
| 2511–2521 | 4.9 | 6.5 | 7.2 | 3.3 | 4.1 |

ที่มา : (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
: รายได้ประชาชาติของประเทศไทย

(2) กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตาราง ข

| ปี พ.ศ. | การบริโภคสินค้าเกษตรกรรม (ล้านบาท ราคา พ.ศ.2515) | สินค้าเกษตรกรรมที่ส่งออก * | ผลผลิตสินค้าเกษตรกรรม | ประชากร (พันคน) | การบริโภคสินค้าเกษตรกรรมต่อ (บาท ราคาพ. |
|---|---|---|---|---|---|
| 2501 | 25,418 | 6,248 | 31,666 | 24,272 | 1,047 |
| 2506 | 34,508 | 9,141 | 43,649 | 28,477 | 1,212 |
| 2511 | 45,792 | 10,500 | 56,292 | 33,552 | 1,365 |
| 2512 | 47,988 | 10,643 | 58,631 | 34,523 | 1,390 |
| 2513 | 50,470 | 11,287 | 61,757 | 35,550 | 1,420 |
| 2514 | 52,934 | 14,371 | 67,305 | 36,820 | 1,438 |
| 2515 | 56,122 | 16,312 | 72,434 | 38,359 | 1,463 |
| 2516 | 59,758 | 14,621 | 74,379 | 39,951 | 1,496 |
| 2517 | 62,516 | 17,594 | 80,110 | 41,334 | 1,512 |
| 2518 | 65,636 | 17,029 | 82,665 | 42,391 | 1,548 |
| 2519 | 68,968 | 23,532 | 92,500 | 43,214 | 1,596 |
| 2520 | 73,989 | 26,259 | 100,248 | 44,273 | 1,671 |
| 2521 | 78,602 | 25,344 | 103,946 | 45,222 | 1,738 |
| อัตราการเพิ่มต่อปี (%) | | | | | |
| 2511–2521 | 5.6 | 9.2 | 6.3 | 3.0 | 2.4 |

* ปรับเป็นราคาคงที่ด้วยดัชนีราคาสินค้าส่งออก

ที่มา : (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : รายได้ประชาชาติของประเทศไทย

(2) สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) ธนาคารแห่งประเทศไทย

# วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทย
# โดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

โดย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

เสนอ

ที่ประชุมทางวิชาการเรื่อง

"วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ๒๕๒๒"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๑ และ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

# สารบาญ

## ตอนที่หนึ่ง

## กรอบของทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์


๑.๑ ปัญหาเศรษฐกิจทั่วไป

๑.๒ องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดภายในประเทศ

๑.๒.๑ ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ

๑.๒.๒ การใช้สินค้าและบริการ

๑.๒.๓ ระบบการกระจายรายได้และการแจกจ่ายของสังคม

๑.๓ องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดจากต่างประเทศ

๑.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจเศรษฐกิจ

๑.๕ สรุปปัญหาที่อาจจะเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ


## ตอนที่สอง

## การพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจจากระบบโครงสร้างของไทย


๒.๑ ปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่เรากำลังเผชิญ

๒.๒ การควบคุมระบบเศรษฐกิจ หรือการควบคุมการกระจายรายได้

๒.๒.๑ ใครเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต

๒.๒.๒ ใครเป็นผู้กำหนดอัตราผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต

๒.๓ การควบคุมกลไกอำนาจรัฐและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

๒.๓.๑ การร่วมมือระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับกลุ่มที่ควบคุมอำนาจเศรษฐกิจ

๒.๓.๒ ผลที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

๒.๔ ผลบางประการซึ่งเกิดจากการควบคุมหรือการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ

## ตอนที่สาม

## ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหา

๓.๑ เป้าหมายของเราอยู่ที่ไหนและเรากำลังแก้ปัญหาของใคร

๓.๒ แนวทางการแก้ปัญหา

๓.๒.๑ การเพิ่มพูนและการพัฒนาการผลิต

๓.๒.๒ การประหยัดการใช้จ่าย

๓.๒.๓ การจัดระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

๓.๓ การมีกลไกรัฐที่มีประสิทธิภาพและผู้นำที่เชื่อถือได้

---

# วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทย

## โดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

ปัจจุบันปัญหาทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการอยู่การกินและการทำงานหรือหารายได้ดูจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแต่ละคนมากที่สุด ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นได้ทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้การแก้ปัญหาเศรษฐกิจในสังคมไทยมีความยุ่งยากลำบากยิ่งขึ้น ในบางครั้งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาของประเทศ ถึงกับยอมรับว่าเป็นปัญหาที่แก้ไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ที่ทุกประเทศต่างก็ต้องเผชิญเหมือนกับที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น บางส่วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือเป็นปัญหาที่เราไม่อาจควบคุมได้ เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ และปัญหาการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันเป็นต้น ซึ่งปัญหาที่กล่าวมานี้อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เราไม่มีทางที่จะป้องกันไม่ให้มันเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเรามีแผนการและการเตรียมการเพื่อแก้ปัญหาที่ดีพอ เราก็อาจจะลดความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นได้มาก อย่างไรก็ดี ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เรากำลังเผชิญอยู่ทุกวันนี้ มิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือปัญหาที่เราควบคุมไม่ได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดจากปัญหาที่เราพอจะควบคุมได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น และทำให้การแก้ไขปัญหามีความยุ่งยากลำบากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันนั้น เป็นต้นเหตุสำคัญ ทำให้ต้นทุนการผลิตของสินค้าและบริการบางอย่างสูงขึ้น แต่การฉวยโอกาสของกลุ่มผู้กักตุน และการแย่งกันซื้อหรือการกักตุนสินค้า ทำให้ราคาข้าวของต่าง ๆ แพงยิ่งขึ้น จนทำให้เกิดเป็นภาวะเงินเฟ้ออยู่โดยทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมา เช่น ปัญหาเงินตึงตัว ปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาดุลการค้าดุลการชำระเงิน เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

มากมายพร้อมกันนั้น ทำให้การแก้ไขปัญหามีความยากลำบากยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น นอกจากจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว ยังมีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และความมั่นคงของระบบสังคมด้วย กล่าวคือ ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาปากท้องของประชาชนได้ รัฐบาลก็จะขาดเสถียรภาพและจะอยู่ไม่ได้ และถ้าหากรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศ ต่างก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว ก็จะทำให้บ้านเมืองเกิดความระส่ำระสาย ประชาชนไม่มีความหวัง และเสื่อมศรัทธาในระบบของสังคม ซึ่งในที่สุดแล้วระบบของสังคมนั้นก็จะถูกทำลายลงได้ ๑/

จากเรื่องที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ เราจึงจำเป็นที่จะต้องหันมาสำรวจและทำความเข้าใจกับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันว่า มีข้อดีเด่น และข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง และเราควรแก้ไขข้อบกพร่องในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจกันอย่างไร จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด ซึ่งในบทความนี้จะกล่าวถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย โดยจะแบ่งเรื่องการพิจารณาออกเป็นสามตอนด้วยกันคือ

๑. กรอบของทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์
๒. การพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจจากระบบโครงสร้างของไทย
๓. ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา

---

๑/ ดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "การวิเคราะห์ความมั่นคงของชาติในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม ๒๕๒๑)

## ตอนที่หนึ่ง

## กรอบของทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบในที่นี้มุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศนั้น มีรากฐานเกิดจากองค์ประกอบส่วนไหนของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการพิจารณาในที่นี้จะไม่เน้นหนักในเรื่องของแนวความคิดที่เกี่ยวกับลัทธิเศรษฐกิจ แต่จะเน้นหนักอยู่ที่องค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดปัญหาทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะให้เราสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจได้โดยชัดแจ้ง ซึ่งจากการศึกษาและการเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจจะช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาและการหาแนวทางในการแก้ไขได้ถูกต้องได้ยิ่งขึ้น ในการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปนี้ จะแบ่งหัวข้อของการพิจารณาเป็น ๕ หัวข้อด้วยกันคือ

๑) ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป

๒) องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดภายในประเทศ

๓) องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดจากภายนอกประเทศ

๔) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางเศรษฐกิจ

๕) สรุปปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

### ๑.๑ ปัญหาเศรษฐกิจทั่วไป

ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนนั้น ถ้าหากจะจัดเป็นหมวดหมู่แล้วก็จะได้แก่ปัญหาต่าง ๆ สามหมวดหมู่ดังนี้ ๒/

---

๒/ ดู R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance, (McGraw-Hill, 1959) ch.1

๑. <u>ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ</u>

ในปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาการแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นว่าจะนำไปผลิตสินค้าและบริการใดบ้าง และจะทำการผลิตอย่างไรหรือโดยวิธีใดจึงจะทำ ให้การใช้ทรัพยากรอันมีจำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพในสังคมนั้น ถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น เรามีแรงงานที่มีฝีมือจำนวนหนึ่ง เราจะเกณฑ์ไปเป็นทหารเพื่อป้องกันประเทศเป็นจำนวนเท่าใด และจะใช้ในโรงงานหรือในไร่นา เพื่อทำการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เท่าใดเป็นต้น สมมติว่า เราเกณฑ์คนส่วนใหญ่ไปเป็นทหารก็อาจจะทำให้กองทัพมีกำลังมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันคนที่ทำงานในโรงงานหรือในไร่นาก็จะมีน้อยลง ซึ่งหมายความถึงจำนวนสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่สังคมจะผลิตได้ก็จะมีน้อยลงด้วย ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันก็คือ เราจะจัดกำลังกองทัพหรือวิธีการป้องกันประเทศอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด

การพิจารณาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมนั้น นอกจากจะพิจารณาการแบ่งสรรการใช้เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ แล้ว ยังจะต้องพิจารณาด้วยว่า ในการผลิตสินค้าและบริการแต่ละอย่างนั้นได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงระดับของความเจริญเติบโต หรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศว่าอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจหรือไม่ กล่าวคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นสามารถสร้างงานให้แก่แรงงานที่เกิดใหม่ได้ทำกันอย่างทั่วถึงหรือไม่ และทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลง

๒. <u>ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม</u>

ปัญหาที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาการจัดสรร การใช้ทรัพยากรและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ

ในปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้ทรัพยากร และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น เราจะพยายามใช้ทรัพยากรอันมีจำกัดของเรา ผลิตเป็นสินค้าและบริการต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด ซึ่งปัญหาที่ติดตามมาก็คือ สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่สังคมผลิตได้นั้น จะจัดสรรหรือแจกจ่ายให้แก่ประชาชนแต่ละกลุ่มอย่างไร ใครควรเป็นผู้ใช้มากหรือใครควรเป็นผู้ใช้น้อยและทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายการใช้สินค้าและบริการดังกล่าวนั้น

ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้หรือการกระจายผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจนั้น เป็นปัญหาสำคัญขั้นรากฐานในการพิจารณาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในแต่ละประเทศกล่าวคือปัญหาขั้นพื้นฐานอันหนึ่ง ในการพิจารณาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจก็คือ เราจะต้องพิจารณาว่า โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศนั้น สามารถทำการแจกจ่ายหรือกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นแก่ประชาชนแต่ละคนอย่างไร การพิจารณาความหมายหรือความสำคัญของผลการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศนั้น เราควรจะต้องพิจารณาดูว่าความเจริญเติบโตหรือการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศนั้น ได้ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ดีขึ้นอย่างไร มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่ารายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นมากน้อยแค่ไหน หรือประเทศมีความเจริญทางด้านวัตถุอย่างไร

๓. <u>ปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ</u>

การพิจารณาปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น เป็นการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศว่าได้เป็นไปอย่างมีเสถียรภาพหรือไม่ กล่าวคือ จะพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงในราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ หรือภาวะเงินเฟ้อเป็นอย่างไร อัตราการว่างงานของคนที่อยู่ในวัยการทำงานมีมากน้อยแค่ไหน และในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนั้น มีผลต่อประเทศนั้นอย่างไร ฐานะของดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศเป็นอย่างไร นอกจากนี้ก็จะต้องพิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น มีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างไรด้วย

ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในเรื่องของเงินเฟ้อ ปัญหาการว่างงาน และฐานะดุลการค้า ดุลการชำระเงิน ที่ได้กล่าวมานั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั้น เช่น เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อคนที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุด ก็คือ คนที่มีรายได้ประจำ หรือคนที่ไม่มีงานทำ หรือคนที่มีอำนาจการต่อรองต่ำในทางเศรษฐกิจ ปัญหาเงินเฟ้อทำให้คนแย่งกันซื้อสินค้า รีบทำการใช้จ่าย ทำให้เงินออมของประชาชนมีน้อยลง และมีผลทำให้สถาบันการเงินประสบกับภาวะเงินตึงตัวในปัจจุบัน[๓/] และภาวะเงินตึงตัวดังกล่าวได้มีผลกระทบต่อธุรกิจการค้าต่าง ๆ และการลงทุนของธุรกิจเหล่านั้น ซึ่งจะมีผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งสามเรื่องที่กล่าวมาแล้วนั้น ต่างก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ ดังนั้น การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นร่วมกัน และพยายามแสวงหาแนวทางการแก้ไขที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด ซึ่งข้อสำคัญที่สุดที่ต้องพิจารณากันก็คือ เรากำลังแก้ปัญหาของใคร และเพื่อผลประโยชน์ของผู้ใด

---

๓/ ภาวะเงินตึงตัวเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจอันใหม่ที่เกิดขึ้นกับระบบการเงินในสถาบันการเงินของประเทศไทย เป็นภาวะการณ์ที่เกิดความต้องการจะกู้เงินจากสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นอย่างมากมายแต่ ปริมาณเงินที่สถาบันการเงินจะมีให้กู้ยืมนั้น กลับมีเพิ่มขึ้นน้อยลง จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความต้องการจะกู้เงินกับเงินที่มีพอจะให้กู้ ซึ่งเรียกว่า "เงินตึงตัว" ภาวะการณ์ดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญเกิดจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีที่หยุดยั้ง การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศ และการลักลอบขนเงินออกนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม "ภาวะเงินตึงตัว" ที่เพิ่งเกิดขึ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น และถูกครอบงำทางเศรษฐกิจมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเลือกหาแนวทางการแก้ไขที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดนั้น เราจำเป็นจะต้องพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของเราอยู่ที่ไหน และเราจะไปสู่จุดมุ่งหมายนั้นได้อย่างไร เช่น ในการพัฒนาเศรษฐกิจของเรานั้นเราต้องการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ให้ดีขึ้น หรือต้องการพัฒนาความเจริญทางด้านวัตถุของประเทศ เป็นต้น ถ้าเราถือว่าการพัฒนาความเป็นอยู่ของคนเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ เราก็จะต้องพยายามให้ดอกผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นกระจายแก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงเป็นเรื่องสำคัญ ส่วนอัตราของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือความเจริญทางด้านวัตถุเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานั้น จะเกิดขึ้นในแต่ละประเทศมากน้อยแค่ไหน และมีความรุนแรงหรือสลับซับซ้อนเพียงใดนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่ให้อยู่ในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

๑.๒ <u>องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดภายในประเทศ</u>

การวิเคราะห์ปัญหาขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ควรจะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดของปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ปัญหาหรือความขัดแย้งทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศจะมีมากน้อยแค่ไหนนั้น เราอาจจะพิจารณาได้จากการใช้จ่ายสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในประเทศนั้นอย่างไร ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ของประเทศนั้นมีมากน้อยแค่ไหน และระบบการกระจายรายได้หรือการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีความเป็นธรรมหรือไม่ ถ้าในประเทศนั้นมีความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ สูงเกินกว่าความต้องการใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ และระบบการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมก็เป็นไปอย่างยุติธรรมแล้ว ปัญหาหรือความขัดแย้งทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในสังคมนั้นก็จะมีน้อยมาก ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากความต้องการใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ ในประเทศนั้นสูงมาก เกินกว่าความสามารถทางการผลิตของประเทศนั้น และระบบการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็เป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาหรือความขัดแย้งภายในประเทศนั้นก็จะมีมาก

การวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้นจะพิจารณาได้โดยสรุปจากรูปที่ ๑ ซึ่งพอจะแยกประเด็นการพิจารณาได้ดังนี้

๑.๒.๑ ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ

การที่จะพิจารณาว่าปัญหาทางเศรษฐกิจในแต่ละสังคม หรือแต่ละประเทศจะมีมากน้อยแค่ไหนนั้น เราอาจจะพิจารณาจากความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการของสังคมนั้นเป็นเบื้องแรก ทั้งนี้ เนื่องจากว่าความต้องการที่จะใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ ของมนุษย์ในทุกสังคม หรือทุกประเทศมักจะเพิ่มขึ้นโดยไม่ยอมหยุดยั้ง ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันก็คือ ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวทำได้มากน้อยแค่ไหน และประชาชนที่อยู่ในสังคมนั้นหรือประเทศนั้นจะสามารถปรับความต้องการใช้สินค้าและบริการของตนให้สอดคล้องกับความสามารถในการผลิตของประเทศได้อย่างไร หรือจะเพิ่มความสามารถในการผลิตของตนได้อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการของประเทศนั้นนอกจากจะเป็นสิ่งที่ชี้บอกระดับความสามารถในการตอบสนองความต้องการด้านวัตถุของมนุษย์ในประเทศนั้นแล้ว ยังเป็นสิ่งที่จะชี้บอกถึงความสามารถในการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาความอยู่ดีกินดีในสังคมนั้นอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าหากประเทศนั้นสามารถผลิตสินค้าและบริการได้เกินกว่าความต้องการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคด้วย ประเทศนั้นก็จะมีสินค้าเหลือเป็นส่วนเกินเพื่อนำไปลงทุนพัฒนาความสามารถในการผลิตให้เพิ่มขึ้น หรืออาจจะพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นอย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงความสามารถในการผลิตของแต่ละประเทศนั้นมีประเด็นที่น่าพิจารณาบางประการดังนี้

ประการแรก จะต้องพิจารณาว่าปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่เป็นแรงงาน ที่ดิน และทุน ที่มีอยู่ในประเทศนั้นมีมากน้อยแค่ไหน และคุณภาพเป็นอย่างไร กล่าวคือ ถ้าหากในประเทศนั้นมีที่ดินอุดมสมบูรณ์หรือมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ มีแรงงานที่มีคุณภาพอยู่เป็นจำนวนมาก และมีเครื่องไม้เครื่องมือในการผลิตหรือมีเงินทุนอย่างเพียงพอแล้ว ประเทศนั้นก็จะสามารถผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้มาก ดังนั้น ความอุดมสมบูรณ์ของปัจจัยการผลิตที่แต่ละประเทศมีอยู่ จึงเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จะแสดงถึงความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการในประเทศนั้นจะเป็นอย่างไร และจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน

ประการที่สอง นอกจากเราจะพิจารณาถึงปริมาณและคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่ประเทศมีอยู่แล้ว เราจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการใช้และการพัฒนาปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมนั้นว่าเป็นอย่างไรด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าความสามารถในการใช้และการพัฒนาปัจจัยการผลิตนั้น เป็นการแสดงถึงความรู้ความสามารถของมนุษย์ในการนำทรัพยากรที่ตนมีอยู่มาใช้หรือดัดแปลงในลักษณะที่เป็นประโยชน์มากที่สุดหรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด ความสามารถในการใช้และพัฒนาปัจจัยการผลิตนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถของมนุษย์ในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาความสามารถในการผลิตของประเทศ กล่าวคือ ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ค่อยอุดมสมบูรณ์นัก แต่ถ้าหากมีความรู้ความสามารถในการใช้สูง ก็จะทำให้ประเทศนั้นสามารถแก้ไขปัญหาทางด้านการผลิตสินค้าและบริการได้มาก ในโลกปัจจุบันที่ทุกประเทศกำลังเผชิญกับการหามาได้ยากของทรัพยากรมากขึ้นทุกที ความสามารถในการใช้และพัฒนาปัจจัยการผลิต จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศและการแสวงหาความได้เปรียบในการแข่งขันการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สาม การพิจารณาความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการของประเทศนั้น นอกจากจะได้พิจารณาถึงสภาพของปัจจัยการผลิตและความรู้ความสามารถในการใช้ปัจจัยการผลิตของประเทศแล้ว เราจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงทิศทางของความเจริญเติบโตหรือการพัฒนาการผลิตของประเทศด้วย กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่า ประเทศนั้นกำลังพัฒนาการผลิตหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของตนไปในทิศทางใด และการพัฒนาในทิศทางดังกล่าวตอบสนองความต้องการของใครเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่หรือไม่

การเลือกทิศทางของการพัฒนาการหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนแต่ละกลุ่มในสังคมนั้น กล่าวคือ เราอาจจะปล่อยให้แนวทางของความเจริญเติบโตเป็นไปโดยธรรมชาติ และปล่อยให้ดอกผลของการพัฒนานั้นถูกแย่งยื้อตามกำลังความสามารถของคนแต่ละกลุ่ม หรือเราอาจจะบังคับหรือชักนำให้การพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเติบโตไปในทิศทางที่เราต้องการและทำให้การแจกจ่ายดอกผลของการพัฒนาดังกล่าวอย่างยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม การเลือกแนวทางของการเจริญเติบโตหรือการพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่กล่าวมานี้ จะเป็นเรื่องที่อำนาจรัฐจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในภายหลัง

๑.๒.๒ การใช้สินค้าและบริการของสังคม

การพิจารณาปัญหาทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการของประเทศแล้ว จะต้องพิจารณาถึงความต้องการใช้สินค้าและบริการด้วย แท้ที่จริงแล้วความต้องการใช้สินค้าและบริการของมนุษย์นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอยู่ทุกวันนี้ ก็เนื่องจากคนเราทุกคนต้องการกิน ต้องการใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ กัน อย่างมากมาย และความต้องการใช้ดังกล่าว ได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา แต่ในขณะเดียวกัน ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ นั้น มีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาและเกิดการขัดแย้งกันขึ้น

ในการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากเราจะพยายามพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการให้ดีขึ้นแล้ว ทางหนึ่งที่จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขก็คือ เราจะต้องพยายามปรับระดับความต้องการในการใช้สินค้าและบริการของประชาชนทุกคนในประเทศให้ได้ส่วนสัมพันธ์กับความสามารถในการผลิตของประเทศ ในลักษณะที่เราจะสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งในเรื่องนี้มีประเด็นที่ควรจะนำมาประกอบการพิจารณาบางประการดังนี้

ประการแรก โดยทั่วไปแล้วมนุษย์ทุกคนต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างสุขสบาย ซึ่งความต้องการดังกล่าวทำให้ทุกคนต้องการใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อมาบำรุงบำเรอความเป็นอยู่ของตนเองมากขึ้น และความต้องการในการใช้สินค้าและบริการดังกล่าว จะเพิ่มขึ้นโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ยิ่งสังคมมีความเจริญทางด้านวัตถุมากขึ้น ความต้องการในการใช้สินค้าและบริการก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สอง ความต้องการใช้สินค้าและบริการของคนแต่ละกลุ่มในสังคมมักจะมีลักษณะของการเลียนแบบอย่างกัน กล่าวคือ การใช้จ่ายต่าง ๆ ของคนในสังคมนั้นมีการเลียนแบบอย่างกัน โดยจะมีคนกลุ่มหนึ่งเป็นผู้นำและคนส่วนใหญ่เป็นผู้ตาม เช่น คนที่เป็นผู้นำของสังคม อาจจะเลียนแบบอย่างการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย หรือการนิยมใช้ของต่างประเทศ จากชาวต่างประเทศที่ตนเคยติดต่อหรือคบค้าสมาคมด้วย ลักษณะการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยหรือการนิยมใช้ของต่างประเทศดังกล่าว จะแพร่ขยายไปยังคนกลุ่มต่าง ๆ โดยเกิดการเลียนแบบอย่าง โดยมีการโฆษณาการส่งเสริมการขายเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชน การใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านั้น ในระยะแรกอาจจะถือว่าเป็นสิ่งที่ฟุ่มเฟือย แต่เมื่อทุกคนใช้จนเกิดเป็นความเคยชินแล้ว สิ่งนั้นก็จะกลายเป็นสิ่งจำเป็นในการครองชีพ เช่น การดื่มสุรา หรือการสูบบุหรี่ หรือการใช้เครื่องปรับอากาศ เป็นต้น ลักษณะการใช้จ่ายดังกล่าวนั้น ทำให้คนเราต้องการใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ มากขึ้น และทำให้เกิดปัญหามากขึ้น

ประการที่สาม เนื่องจากความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ของสังคมสามารถเพิ่มขึ้นได้ในขอบเขตจำกัด ดังนั้น เมื่อมนุษย์มีความต้องการที่จะใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ มากขึ้นจึงทำให้เกิดปัญหาการแก่งแย่งกัน ทำให้มนุษย์มีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น และทำให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้จะพิจารณาได้จากลักษณะการกระจายรายได้ และฐานะความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในแต่ละประเทศ

ประการที่สี่ จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายของประชาชนที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นทำให้เกิดข้อพิจารณาที่สำคัญในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอันหนึ่งก็คือ ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศนั้น เราจะต้องปรับระดับความต้องการในการใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความสามารถในการผลิตของประเทศ จะต้องมีการพิจารณาว่า มนุษย์เรามีความจำเป็นจะต้องใช้อะไรบ้าง และอะไรบ้างถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือถือว่าเป็นที่ฟุ่มเฟือย ๔/

การยึดถือแนวทางการปรับประดับการใช้จ่ายของประเทศให้สอดคล้องกับความสามารถในการผลิตนั้น ประชาชนทุกคนจะต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการใช้จ่ายลงมาบ้าง เพื่อทุกคนได้ใช้ในสิ่งที่ถือว่าจำเป็นก่อน ส่วนสิ่งที่จะบำรุงบำเรอความสุขนั้น จะต้องมาทีหลังเมื่อประเทศมีกำลังความสามารถในการผลิตเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การพยายามลดการใช้จ่ายลงนั้นอาจจะทำได้ผลดีขึ้น เมื่อมีการจัดระบบการกระจายรายได้ที่รัดกุมพอ และบุคคลที่เป็นผู้นำของสังคมได้แสดงแบบอย่างของการใช้จ่ายที่ประหยัด ให้คนส่วนใหญ่เลียนแบบอย่างตาม ซึ่งในเรื่องนี้ควรจะได้มีการปฏิบัติตามหลักของศาสนาพุทธที่ว่า ความสุขในชีวิตนั้นมิได้เกิดจากการบริโภคมาก แต่เกิดจากการบริโภคแต่เพียงพอควร

---

๔/ ผู้ที่สนใจในเรื่องนี้ ควรอ่าน ILO, The Basic-Needs Approach To Development (International Labour Office, Geneva, 1977)

๑.๒.๓ ระบบการกระจายรายได้และการแจกจ่ายของสังคม

การพิจารณาปัญหาทางเศรษฐกิจของสังคม นอกจากจะพิจารณาถึงความต้องการในการใช้จ่ายสินค้าและบริการต่าง ๆ และความสามารถของประเทศในการผลิตสินค้าและบริการเหล่านั้นแล้ว เราจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงระบบการกระจายรายได้และการแจกจ่ายในสังคมนั้นด้วยว่า ระบบการกระจายรายได้หรือการแจกจ่ายสินค้าและบริการต่าง ๆ ในสังคมนั้น เป็นไปอย่างยุติธรรมหรือไม่ และทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นมีชีวิตความเป็นอยู่เช่นใด ซึ่งในเรื่องนี้มีประเด็นควรพิจารณาบางประการดังนี้

ประการแรก โดยทั่วไปแล้ว รายได้ของประชาชนแต่ละคนหรือของแต่ละครอบครัวนั้น หมายถึงความสามารถในการใช้จ่ายหรือการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ของแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวในสังคมนั้น อย่างไรก็ตาม รายได้ของแต่ละคนหรือของแต่ละครอบครัวจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดรายได้สองตัวด้วยกันคือ

(๑) ขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนที่ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดจะได้รับหรือขึ้นอยู่กับรายได้จากการประกอบอาชีพของแต่ละคนเป็นสำคัญ ซึ่งในเรื่องนี้ ถ้าจะพิจารณาตามทฤษฎีแล้ว ก็ได้แก่ "ค่าจ้าง" "ดอกเบี้ย" "ค่าเช่า" และ "กำไร" ที่ผู้ที่ทำงานหรือผู้ประกอบอาชีพแต่ละคนจะได้รับ

(๒) ขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตของแต่ละคน กล่าวคือ รายได้ของแต่ละคนนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนจากการทำงานที่ตนได้รับแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตเหล่านั้นด้วย โดยปกติแล้ว คนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตเป็นจำนวนมากหรือคุณภาพดี ย่อมมีรายได้มากกว่าคนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตจำนวนน้อย หรือมีคุณภาพต่ำ

ประการที่สอง ตัวกำหนดการกระจายรายได้ทั้งสองที่ได้กล่าวมานั้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการกำหนดการกระจายรายได้ของสังคม ผู้ที่มีอำนาจผูกขาดในปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการกระจายรายได้ดังกล่าว ถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจผูกขาดในทางเศรษฐกิจและกำหนดทิศทางในการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ที่ควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนั้น มักจะมีอิทธิพลครอบงำกลไกอำนาจรัฐ หรือมักจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันกับผู้ที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งจะเป็นผู้ควบคุมอำนาจทั้งปวงในสังคมนั้น

ประการที่สาม อำนาจผูกขาดในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองนั้น นอกจากจะเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดระบบการกระจายรายได้และการแจกจ่ายของสังคมแล้ว ยังเป็นตัวจักรที่กำหนดทิศทางความสามารถในการผลิต และการใช้จ่ายต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย ดังนั้นในการพิจารณาหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาโครงสร้างของการผูกขาดทางเศรษฐกิจและการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ

ประการที่สี่ การพิจารณาระบบการกระจายรายได้และการแจกจ่ายของสังคมนั้น นอกจากเราจะศึกษาถึงโครงสร้างในการกระจายรายได้แล้ว เราควรจะพิจารณาถึงมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐที่จะช่วยในการกระจายรายได้ ซึ่งมาตราการที่สำคัญได้แก่ มาตราการทางด้านภาษี และการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐ

รัฐบาลสามารถใช้มาตราการทางด้านภาษีอากรและการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการเพื่อช่วยให้การกระจายรายได้ภายในสังคม มีความเป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตราการทางด้านภาษีและการใช้จ่ายของรัฐที่กล่าวนั้น ควรถือเป็นแต่เพียงมาตราการช่วยเสริมในการจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคมเท่านั้น หาได้เป็นมาตราการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการกระจายรายได้ของสังคมไม่ ดังนั้นในการพิจารณาการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมในระยะยาวแล้ว เราจะต้องพิจารณาใช้มาตราการทางด้านภาษีอากรและการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐควบคู่กันไปกับการใช้มาตราการที่จะช่วยให้มีการกระจายความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและการลดการผูกขาดในการกำหนดอัตราผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต

องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดภายในประเทศทั้งสามเรื่อง ซึ่งได้แก่ ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ และการจัดระบบการกระจายรายได้และการแจกจ่ายของสังคมนั้น ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการที่ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในสังคม หรือเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นแก้ไขได้โดยง่ายหรือยาก การพิจารณาจากองค์ประกอบของโครงสร้างในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เราพอจะควบคุมได้ ถ้าหากเราได้จัดระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเราอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น อาจจะเกิดจากองค์ประกอบจากต่างประเทศที่เราควบคุมไม่ได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

๑.๓ <u>องค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดจากต่างประเทศ</u>

สำหรับประเทศที่ทำการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนั้น ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศนั้น บางครั้งอาจจะมีสาเหตุโดยตรงมาจากต่างประเทศ เช่น การผันแปรของปริมาณการค้า และระดับราคาในการค้าระหว่างประเทศ ก็อาจจะส่งผลกระทบถึงภาวะการผลิต และระดับราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ในประเทศนั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลต่อการมีงานทำและการกระจายรายได้ภายในประเทศนั้นด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายที่สุดได้แก่ผลกระทบที่แต่ละประเทศได้รับ จากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้

ปัญหาทางเศรษฐกิจที่มีสาเหตุโดยตรงมาจากต่างประเทศนี้ ถือว่าเป็นปัจจัยที่เราไม่สามารถควบคุมได้ แต่เราอาจจะลดความรุนแรงของปัญหาเหล่านั้นได้ ถ้าหากการจัดระบบโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศมีความรัดกุมพอ และได้มีการวางแผนการแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ ความรุนแรงของปัญหาที่แต่ละประเทศจะได้จากปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศนั้นจะมากน้อยแค่ไหนนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับการจัดระบบโครงสร้างเศรษฐกิจภายในของประเทศแล้ว ก็ยังขึ้นอยู่กับปริมาณการค้าและฐานะอำนาจการต่อ

รองในการค้าระหว่างประเทศของประเทศนั้น ๆ ด้วย การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เกิดจากต่างประเทศและระบบโครงสร้างเศรษฐกิจภายในของแต่ละประเทศนั้น มีข้อที่น่าพิจารณาบางประการ ดังนี้

ประการแรก การเปิดการคบค้ากับต่างประเทศจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตและการใช้จ่ายภายในประเทศโดยตรง เช่นการทำการค้าขายกับต่างประเทศนั้นจะทำให้ตลาดการค้าของประเทศขยายใหญ่ขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สามารถขยายการผลิตภายในประเทศมากขึ้น ในขณะเดียวกันการค้ากับต่างประเทศนั้น เปิดโอกาสให้มีการเลียนแบบอย่างของการใช้จ่ายระหว่างประเทศมากขึ้น ในกรณีเช่นนี้ประเทศที่เป็นฝ่ายเลียนแบบอย่างการใช้จ่ายจากต่างประเทศจะต้องสั่งสินค้าเพื่อการบริโภคจากต่างประเทศมากขึ้น และทำให้มีความจำเป็นต้องพึ่งต่างประเทศมีมากขึ้นด้วย

ประการที่สอง ในทางทฤษฎีแล้วทุกประเทศจะได้รับประโยชน์จากการค้าขายแลกเปลี่ยนกัน ถ้าหากการแลกเปลี่ยนค้าขายกันนั้นได้กระทำในพื้นฐานอำนาจการต่อรองที่ทัดเทียมกัน ซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากการติดต่อค้าขายดังกล่าวนั้น แต่ในกรณีที่อำนาจการต่อรองไม่ทัดเทียมกันแล้ว ประเทศที่มีอำนาจการต่อรองต่ำมักจะเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบ ในกรณีเช่นนี้ ยิ่งค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น จะยิ่งเสียเปรียบมากขึ้น และมีความจำเป็นจะต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น

ประการที่สาม ความเสียเปรียบในการค้ากับต่างประเทศและความจำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศนั้น จะทำให้ประเทศต้องสูญเสียสินค้าหรือทรัพยากรในการแลกเปลี่ยนกับต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งการสูญเสียทรัพยากรดังกล่าวนั้น จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการกระจายรายได้และการแจกจ่ายผลประโยชน์ภายในประเทศมากขึ้น และทำให้ปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการค้ากับต่างประเทศนั้น อาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือผลเสียกับประเทศที่ทำการค้ากับต่างประเทศได้เสมอ ในขณะเดียวกัน การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนั้น ก็ทำให้ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดจากการผันแปรของเศรษฐกิจโลกมาขึ้น ดังนั้น ประเทศที่ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาจัดระบบโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศของตน เพื่อคอยรับผลกระทบอันจะเกิดจากต่างประเทศ สำหรับประเทศเสียเปรียบควรจะทำการค้ากับต่างประเทศน้อยลง และหันกลับมายึดหลักการพึ่งตนเองมากขึ้น

๑.๔ <u>ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจเศรษฐกิจ</u>

ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดจากองค์ประกอบของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ และองค์ประกอบที่เกิดจากต่างประเทศนั้น เราอาจจะทำการป้องกัน หรือควบคุมแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ ถ้าหากว่าเรามีกลไกอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพและทำงานเพื่อสังคมส่วนรวม โดยหลักการแล้ว รัฐบาลไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม จะมีหน้าที่คอยควบคุมหรือชักนำ ให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้หรือผลประโยชน์และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม ในทางที่เป็นจริงนั้น มักจะปรากฏว่า กลไกอำนาจรัฐมิได้ทำหน้าที่ของตนอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กลไกอำนาจรัฐตกอยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจเศรษฐกิจ หรือเป็นกลุ่มเกี่ยวกับอำนาจเศรษฐกิจ ในกรณีเช่นนี้ การจัดระบบการกระจายรายได้หรือการแจกจ่ายผลประโยชน์ รวมตลอดจนถึงโครงสร้างการผลิต และการใช้จ่ายภายในสังคมนั้น จะเป็นไปในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการหรือตอบสนองผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่กุมอำนาจดังกล่าวนั้น มากกว่าที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ดังนั้น การศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และการขัดแย้งของคนในสังคมนั้น จึงจำเป็นจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและกลไกอำนาจรัฐอย่างลึกซึ้งและจะต้องหาทางแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น ตราบใดก็ตามถ้าหากเราละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองแล้ว เราจะไม่มีทางแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของสังคมได้เลย

๑.๕ <u>สรุปปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ</u>

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ถ้าเราลองหันกลับไปพิจารณารายละเอียดในรูปที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง เราจะพบว่าปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น อาจจะเกิดจากส่วนใดส่วนหนึ่งในองค์ประกอบของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของเรา เช่น อาจจะเกิดจาก ภายนอกประเทศ หรือเกิดจากโครงสร้างการผลิต หรือเกิดจากโครงสร้างการใช้จ่าย หรือเกิดจากระบบการกระจายรายได้ องค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบเศรษฐกิจที่กล่าวมานั้น ส่วนใดส่วนหนึ่งอาจจะเป็นต้นเหตุทำให้เกิดปัญหา หรือองค์ประกอบหลายส่วนรวมกันทำให้เกิดปัญหา เมื่อปัญหาได้เกิดขึ้นที่จุดใดจุดหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบแล้ว ก็จะมีผลเชื่อมโยงต่อกันเป็นลูกโซ่ จนทำให้เกิดปัญหารายแรง และทำให้แก้ไขได้โดยยากลำบาก

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้แก่องค์ประกอบที่ควบคุมระบบการกระจายรายได้หรือการกระจายผลประโยชน์ของสังคม เพราะว่าองค์ประกอบส่วนนี้ จะเป็นตัวที่มีอิทธิพลโดยตรงที่กำหนดโครงสร้างการผลิต โครงสร้างการใช้จ่าย และการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาขั้นพื้นฐานในทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นจะต้อง

พิจารณาองค์ประกอบที่ควบคุมระบบการกระจายรายได้ หรือการกระจายผลประโยชน์ของสังคมเป็นพิเศษ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ปัญหาเศรษฐกิจในประเทศหนึ่งประเทศใดจะมีมากน้อยแค่ไหน ปัญหาที่เกิดขึ้นจะสามารถแก้ไขได้ยากง่ายอย่างไรและประชาชนส่วนใหญ่จะมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อสรุปในการตอบปัญหาสามประการ ดังนี้

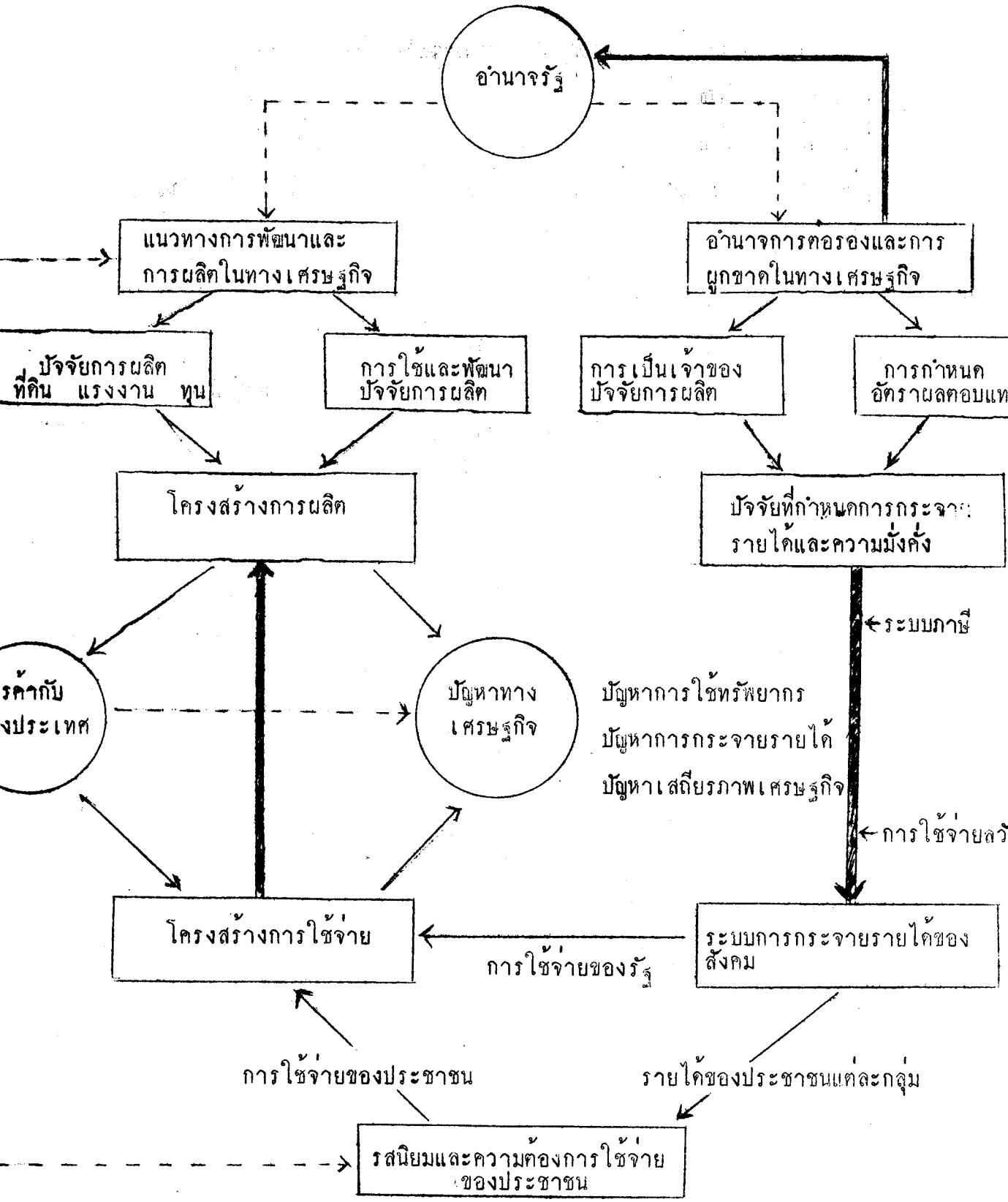
๑. ใครเป็นเจ้าของหรือใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต ?

๒. ใครเป็นผู้ที่กำหนดอัตราผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต ?

๓. ใครเป็นผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ และกลไกอำนาจรัฐดังกล่าวทำงานเพื่อผลประโยชน์ของใคร ?

รูปที่ 1

วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากระบบของสร้าง



## ตอนที่สอง

## การพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจจากระบบโครงสร้างของไทย

ในการวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่จะกล่าวต่อไปนั้น จะใช้โครงสร้างของทฤษฎีที่ได้กล่าวไว้ในตอนที่หนึ่งเป็นแนวทางในการวิเคราะห์อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลาเกี่ยวกับการเตรียมบทความนี้ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากองค์ประกอบแต่ละแง่มุมได้โดยครบถ้วน ดังนั้น แนวการวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะเน้นหนักอยู่ที่องค์ประกอบที่เกี่ยวกับการควบคุมระบบการกระจายรายได้และการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งจะแบ่งหัวข้อการพิจารณาดังนี้

(๑) ปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่เรากำลังเผชิญอยู่

(๒) การควบคุมระบบเศรษฐกิจหรือการควบคุมการกระจายรายได้

(๓) การควบคุมกลไกอำนาจรัฐ และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

(๔) ผลบางประการที่เกิดจากการควบคุมหรือการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ

### ๒.๑ ปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่เรากำลังเผชิญอยู่

ในปัจจุบันประชาชนเกือบทุกคนจะมีความรู้สึกว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือความกระทบกระเทือนจากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และทุกคนต่างก็พยายามดิ้นรนหาทางแก้ไขปัญหาเพื่อความอยู่รอดของตนเอง อย่างไรก็ตาม คนส่วนใหญ่จะมีความรู้สึกว่าปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นได้ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของตนและครอบครัวเลวลง และก็ไม่รู้ว่าจะหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไร อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่เรากำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันนั้น ถ้าหากจะพิจารณากันอย่างกว้าง ๆ แล้วก็คงจะได้แก่ปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเงินเฟ้อ

นับตั้งแต่ปลายปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ราคาข้าวของต่าง ๆ ได้ถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ปรากฏว่าในช่วงปลายปี ๒๕๑๕ ถึงปลายปี ๒๕๒๑ ดัชนีค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้นถึง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ สำหรับในปี ๒๕๒๒ ดัชนีค่าครองชีพหรืออัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นราว ๑๒ เปอร์เซ็นต์ และคาดกันว่าในปี ๒๕๒๓ นี้ อัตราเงินเฟ้อควรจะไม่ต่ำกว่า ๑๕ เปอร์เซ็นต์ การที่ราคาข้าวของต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดได้แก่ผู้ที่มีรายได้ประจำ หรือผู้ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นช้าไม่ได้ส่วนสัดกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น ข้าราชการที่ทำงานมาหนึ่งปีชนิดความชั่วไม่มีความดีไม่ปรากฏนั้นก็จะได้ขึ้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจะได้เพิ่มขึ้นราวร้อยละ ๕ ของเงินเดือนเดิม แต่ในปี ๒๕๒๓ นั้น คาดกันว่าค่าครองชีพจะเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ในกรณีเช่นนี้ย่อมทำให้รายได้ที่แท้จริงของข้าราชการลดต่ำลง หรือจะมีฐานะความเป็นอยู่ที่เลวลงอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากกว่าข้าราชการ ก็คือพวกที่มีรายได้ไม่แน่นอนและรายได้เพิ่มขึ้นช้า เช่น ชาวไร่ชาวนา เป็นต้น แต่ผู้ที่ได้รับเคราะห์กรรมมากที่สุดก็คือผู้ที่ไม่มีงานทำ ซึ่งกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้น

ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนั้น นอกจากมีผลกระทบต่อการครองชีพของประชาชนแล้ว ก็ยังทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมาอีก เช่น ทำให้เกิดปัญหา "เงินตึงตัว" ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนของธุรกิจต่าง ๆ และจะทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้นด้วย

๒. ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงิน

จากการที่เศรษฐกิจของไทยต้องพึ่งพาอาศัยต่างประเทศมากขึ้นนั้น เมื่อกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันขึ้นราคาน้ำมันของตนตลอดเวลา และการเกิดภาวะเงินเฟ้อหรือการผันผวนทางเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าจากต่างประเทศมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันรายได้จากการส่งสินค้าขาออกเพิ่มขึ้นไม่ได้ส่วนสัดกับรายจ่ายในการสั่งซื้อสินค้าเข้า ผลก็คือทำให้ฐานะดุลการค้า

ของประเทศไทยขาดดุลมากขึ้นทุกปี กล่าวคือในปี ๒๕๒๑ เรามีดุลการค้าขาดดุลประมาณ ๒๖,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๒ ขาดดุล ๔๖,๐๐๐ ล้านบาท และคาดว่าในปี ๒๕๒๓ ดุลการค้าของเราจะขาดดุลถึง ๖๘,๐๐๐ ล้านบาท

การที่ฐานะดุลการค้าของประเทศขาดดุลเพิ่มขึ้นทุกปีทำให้ฐานะดุลการชำระเงินของเราเริ่มขาดดุลมากขึ้น ถึงแม้ว่าเราจะชดเชยการขาดดุลทางการค้าด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือชักชวนให้ต่างประเทศมาลงทุนก็ตาม ปรากฏว่าในปี ๒๕๒๑ ดุลการชำระเงินขาดดุลประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท และในปี ๒๕๒๒ ก็ขาดดุลพอ ๆ กับปี ๒๕๒๑ ซึ่งในปลายปี ๒๕๒๒ นี้เองเราต้องทำการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน อย่างไรก็ตาม การที่ฐานะการชำระเงินของเราเริ่มขาดดุลมากขึ้นนี้ ทำให้ความเชื่อถือในเสถียรภาพเศรษฐกิจของเราเริ่มได้รับความกระทบกระเทือน และถ้าไม่รีบทำการแก้ไขโดยรีบด่วนและจริงจังแล้วก็จะทำให้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมีมากขึ้น

๓. <u>ปัญหาการว่างงาน</u>

ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งก็คือ จำนวนคนที่ไม่มีงานทำมีมากขึ้น ปรากฏว่าในปัจจุบันคนหนุ่มสาวที่อยู่ในวัยทำงาน และคนที่จบการศึกษาไม่มีงานทำมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่แท้จริงของคนที่ไม่มีงานทำนั้นไม่มีใครบอกได้แน่นอนว่ามีจำนวนเท่าใด แต่จากการประมาณการของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คาดว่าในปี ๒๕๒๒ มีผู้ว่างงานประมาณ ๑.๑๓๖ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๕.๕ ของกำลังแรงงาน [๕/] สำหรับในปี ๒๕๒๓ นั้น คาดกันว่าจำนวนคนที่ว่างงานจะมีมากขึ้น

---

๕/ สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฯ, <u>แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔</u> หน้า ๑๑

ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจขยายตัวได้ช้าลง แต่ในขณะเดียวกัน จำนวนผู้ที่จบการศึกษาและผู้ที่เข้าสู่วัยการทำงานกลับเพิ่มมากขึ้นทุกปี เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรในระยะที่ผ่านมาได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง การที่ข้าวของต่าง ๆ แพงขึ้น และจำนวนคนที่ไม่มีงานทำเพิ่มมากขึ้นนี้ได้ทำให้ปัญหาเศรษฐกิจมีความรุนแรงมากขึ้น และทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมาอีกเช่น ปัญหาโจรผู้ร้าย และปัญหาการขัดแย้งในสังคม เป็นต้น

๔. ปัญหาการกระจายรายได้

ถึงแม้ว่าเราจะได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เพื่อที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นก็ตาม แต่ในทางที่เป็นจริงนั้น ตลอดระยะเวลาเกือบ ๒๐ ปี ที่เราได้ทำการพัฒนามา ผลกลับปรากฏว่ายิ่งพัฒนาส่วนใหญ่ยิ่งจนลง ๖/ และความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทกลับมีมากขึ้น นอกจากนี้ปรากฏว่าผู้ที่ทำงานในแต่ละอาชีพก็มีรายได้ที่แตกต่างกันมากขึ้น ตัวอย่างเช่น รายได้ต่อหัวของผู้ที่ทำงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ ในปี ๒๕๑๙ จะปรากฏดังนี้ ผู้ที่ทำอาชีพการเกษตรมีรายได้ปีละ ๗,๑๑๓ บาท อาชีพจากบริการปีละ ๓๒,๖๖๕ บาท อาชีพอุตสาหกรรมปีละ ๔๔,๒๑๕ บาท และอาชีพพาณิชกรรมปีละ ๗๐,๓๓๙ บาท ๗/ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่ประกอบอาชีพพาณิชยกรรมจะมีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าผู้ที่มีอาชีพเป็นเกษตรกรถึงสิบเท่าตัว ซึ่งในสมัยก่อนนั้นขนาดของความแตกต่างมีน้อยกว่านี้มาก

---

๖/ คำให้สัมภาษณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมประชาชาติธุรกิจ (ฉบับ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๒)

๗/ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ หน้า ๙๐

นอกจากปัญหาสำคัญทั้งสี่ประการแล้วก็ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร และปัญหาความมั่นใจในเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นต้น ปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ กัน และมีคนจำนวนไม่น้อยมักจะเหมาเอาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เป็นปัญหาที่เราควบคุมไม่ได้ ซึ่งบางคนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาเหล่านั้นถึงกับกล่าวว่า ใครมาเป็นรัฐบาลก็แก้ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นบางส่วนเราอาจจะควบคุมไม่ได้ก็ตาม เช่นปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาราคาน้ำมันแพงขึ้น เป็นต้น แต่ความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากปัญหาทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและปัญหาการดำเนินการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องดุลการค้าดุลการชำระเงิน ปัญหาเรื่องการว่างงาน และปัญหาการกระจายรายได้นั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาด ซึ่งในหัวข้อต่อไปนี้จะได้วิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องดังกล่าว

## ๒.๒ การควบคุมระบบเศรษฐกิจหรือการควบคุมการกระจายรายได้

ในการวิเคราะห์โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้น เราจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างการผลิต โครงสร้างการใช้จ่าย และระบบการกระจายรายได้ของสังคมพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม ส่วนที่ถือว่าเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจคือ ส่วนที่ควบคุมระบบการกระจายรายได้ของสังคม ดังนั้น การวิเคราะห์ในที่นี้จึงจะเน้นหนักอยู่ในองค์ประกอบส่วนนี้ของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีประเด็นที่จะพิจารณาดังนี้

(๑) ใครเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต

(๒) ใครเป็นผู้กำหนดอัตราผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต

๒.๒.๑ ใครเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต

ในการพิจารณาว่าใครจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน หรือมีรายได้และชีวิตความเป็นอยู่อย่างไรนั้น สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณากันก็คือ ใครเป็นเจ้าของ หรือใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตของสังคม ทั้งนี้เพราะว่า การเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตนั้น นอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระบบการกระจายรายได้ของสังคมแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ไปกำหนดโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างการใช้จ่ายของสังคมอีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าการเป็นเจ้าของและการเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต เป็นหัวใจสำคัญของการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาองค์ประกอบในส่วนนี้อย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจนั้นถ้าเราจะแบ่งตามลักษณะโดยทั่วไปแล้วก็ได้แก่ ปัจจัยการผลิตที่เป็นมนุษย์ ซึ่งได้แก่ตัวคนหรือแรงงาน และปัจจัยการผลิตที่ไม่เกี่ยวกับมนุษย์ ซึ่งได้แก่ที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ และเงินทุนในลำดับต่อไป เราลองหันมาพิจารณาดูว่า การเป็นเจ้าของหรือการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตทั้ง ๓ ชนิด ดังกล่าวนั้นในสังคมไทยเป็นอย่างไร ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

๒.๒.๑.๑ แรงงานและความรู้ความสามารถของมนุษย์

แรงงานและความรู้ความสามารถของมนุษย์นั้นถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจ และเป็นสิ่งที่กำหนดลักษณะและการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจของสังคม ทั้งนี้เพราะว่าคนเป็นผู้ประกอบการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ถ้าหากเราจะพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงานโดยรูปธรรมแล้วก็อาจจะกล่าวได้ว่า ประชาชนทุกคนต่างก็เป็นเจ้าของแรงงานของตน อย่างไรก็ตาม

บทบาทในทางเศรษฐกิจของแรงงานแต่ละคนนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของแรงงานของตนแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ข้อสำคัญนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพและโอกาสในการทำงานของแรงงานของแต่ละคนด้วย

ในเรื่องของคุณภาพของแรงงานหรือความรู้ความสามารถของมนุษย์นั้นมีสิ่งที่น่าจะพิจารณาอยู่สองประการด้วยกัน

ประการแรก คุณภาพของแรงงานนั้นจะขึ้นอยู่กับสุขภาพพลานามัยของประชาชนในปัญหาประเด็นนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสุขภาพพลานามัยของประชากรไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยดี และมีแนวโน้มที่จะเลวลงด้วย ตัวอย่างเช่น ในขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ผลิตอาหาร กลับปรากฏว่าในแต่ละปีมีเด็กไทยต้องตายเพราะโรคขาดอาหารปีละหลายหมื่นคน จากการศึกษาของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขในพื้นที่ ๔๗ จังหวัดเมื่อปี ๒๕๒๒ ปรากฏว่าเด็กในวัยก่อนเข้าเรียนที่มีอายุต่ำกว่า ๕ ปี ที่เป็นโรคขาดอาหารทั่วประเทศมีประมาณร้อยละ ๔๖.๐๔ ภาคที่มีเด็กเป็นโรคขาดอาหารมากที่สุดได้แก่ภาคอีสาน ร้อยละ ๕๔.๐๕ รองลงมาได้แก่ภาคเหนือร้อยละ ๕๓.๑๖ [๔/] ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของแรงงานที่เราต้องใช้ในการผลิตในอนาคตแล้วยังสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้และอนาคตที่ค่อนข้างจะมืดมนต์สำหรับสังคมไทยด้วย

---

๔/ ผู้ที่สนใจในเรื่องควรอ่าน Dao Mongkolsmai, Trends Mulnutrition In Thailand (Thai University Research Association) Report No 1, Novermber 1979 )

ประการที่สอง คุณภาพของแรงงานนั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับสุขภาพพลานามัยแล้ว ส่วนที่สำคัญที่สุดในการกำหนดบทบาทในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของแต่ละคนนั้น จะขึ้นอยู่กับการศึกษาหรือฝึกฝนอบรมเป็นสำคัญ ในปัญหาสำคัญประเด็นนี้ แม้ว่าคนไทยทุกคนจะได้รับสิทธิทางสังคมในการเข้าศึกษาหรือรับการฝึกฝนอบรมที่เสมอภาคกันก็ตาม แต่ในทางที่เป็นจริงแล้วประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้ารับการศึกษาหรือการฝึกฝนอบรมไม่เท่ากัน และคุณภาพของสถานศึกษาอบรมของประชาชนแต่ละกลุ่มก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก งบประมาณการศึกษาส่วนใหญ่ที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปนั้นจะถูกใช้ไปเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของประชากรเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าเด็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะค่อนข้างดี จากสถิติจำนวนผู้สอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๑๒ - ๒๕๑๗ นั้น ปรากฏว่าในจำนวนผู้ที่สอบเข้าได้นั้นเป็นผู้ที่จบ ม.ศ. ๕ ในกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ ๗๖.๕ ทั้ง ๆ ที่ในจำนวนทั้งหมดนี้มีเพียงร้อยละ ๔๓.๑๗ เท่านั้น ที่บิดามารดามีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร และในจำนวนนักเรียนที่สอบเข้าได้ดังกล่าวนั้น ประมาณร้อยละ ๕๓.๐๒ มาจากครอบครัวที่มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ ๒๔.๖๓ มาจากครอบครัวที่มีอาชีพรับราชการ ส่วนผู้ที่มาจากครอบครัวเกษตรกรมีเพียงร้อยละ ๖.๑๑ เท่านั้น[๙/]

จากปัจจัยทั้งสองประการที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าคุณภาพของแรงงานส่วนใหญ่มีความแตกต่างกันมาก ความแตกต่างในเรื่องคุณภาพของแรงงานหรือคุณภาพของคนดังกล่าวนั้น ไม่เพียงแต่จะมีผลต่อการกำหนดรายได้ของแต่ละคนเท่านั้น แต่ยังมีผลอย่างสำคัญต่อการมีบทบาทในทางสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละคนอีกด้วย ซึ่งก็ปรากฏว่าคนที่มีการศึกษาดีหรือมีฐานะดีจะเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญของสังคม และเป็นฝ่ายที่ควบคุมกลไกเศรษฐกิจและกลไกอำนาจรัฐ ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ กลุ่มชนที่เป็นผู้นำของสังคมดังกล่าวนั้น ทำการควบคุมและบริหารกลไกทางเศรษฐกิจและกลไกอำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ของใครกัน เพื่อผลประโยชน์ของตนหรือเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่?

---

๙/ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา (สมาคมเศรษฐศาสตร์ แห่งประเทศไทย ๒๕๑๙) หน้า ๒๙๘ - ๓๐๒

ในประเด็นต่อไปลองหันมาพิจารณาปัญหาการควบคุมการใช้แรงงาน ถึงแม้ว่าในทางกฎหมายนั้น ประชาชนคนไทยทุกคนจะมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพหรือทำงานก็ตาม แต่ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คนส่วนใหญ่มักจะไม่ค่อยมีโอกาสเลือกทำงานหรือประกอบอาชีพได้ตามใจชอบ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการผูกขาดในทางเศรษฐกิจได้ทำให้โอกาสในการเลือกทำงานหรือประกอบอาชีพมีน้อยลง ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าในสังคมปัจจุบันแนวโน้มของการผูกขาดใช้แรงงานในประเทศไทยก็มีมากขึ้น

๒.๒.๑.๒ ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอีกชนิดหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเกษตรกรรม การเป็นเจ้าของที่ดินนั้นนอกจากจะแสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวแล้ว ยังแสดงถึงสถานภาพและการมีอำนาจในสังคมอีกด้วย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในสังคมจึงมักจะพยายามขยายการครอบครองที่ดินของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์หรือมีทำเลที่ตั้งดี

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ในสมัยก่อนจะไม่ค่อยมีปัญหาการถือครองที่ดินมากนัก เนื่องจากเรามีที่ดินที่เหมาะกับการเพาะปลูกยังมีมากแต่มีจำนวนประชากรน้อย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จำนวนประชากรของเราได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก กล่าวคือในปี ๒๔๙๐ เรามีประชากรราว ๑๘ ล้านคน แต่ในปี ๒๕๒๐ เรามีประชากรเกือบ ๔๕ ล้านคน และในจำนวนดังกล่าวประมาณร้อยละ ๘๐ มีอาชีพทางเกษตรกรรม หรือถ้าหากจะพิจารณาเป็นจำนวนครัวเรือนแล้ว ในปีที่ ๒๕๐๓ เรามีครัวเรือนที่เป็นเกษตรกรอยู่ประมาณ ๓.๖๙๘ ล้านครอบครัว ในปี ๒๕๑๘ เพิ่มขึ้นเป็น ๕.๐๖๐ ล้านครอบครัว และประมาณว่าในปี ๒๕๒๘ ครัวเรือนที่มีอาชีพเกษตรกรรมจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง ๖.๗๗๖ ล้านครอบครัว เมื่อจำนวนครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย แต่พื้นที่ดินที่เหมาะสำหรับการเกษตรมีจำนวนจำกัด จึงทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินมีความรุนแรงมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในที่นี้ เราจะลองหยิบยกประเด็นที่สำคัญขึ้นมาพิจารณาทั้งสองประเด็น คือ การเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิในที่ดิน และปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

๑. <u>การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิที่ดิน</u>

เมื่อพิจารณาถึงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม โดยพิจารณาจากข้อมูลของทางราชการแล้ว ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วเกษตรกรส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าของที่ดินของตนเองอยู่ กล่าวคือในปี ๒๕๑๖ ครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินทั้งประเทศมีเพียงร้อยละ ๒๑ เท่านั้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็นรายภาคดังนี้ ในภาคกลางมีครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินประมาณร้อยละ ๔๑ ภาคเหนือร้อยละ ๒๑ ภาคใต้ร้อยละ ๑๗ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณร้อยละ ๙ แต่ถ้าหากพิจารณาเป็นรายจังหวัดแล้วอัตราร้อยละของครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองจะสูงมาก เช่นจังหวัดปทุมธานี ครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าที่ดินมีถึงประมาณร้อยละ ๔๐ ของครัวเรือนเกษตรในจังหวัดนั้น รองลงมาได้แก่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร้อยละ ๓๖ และสมุทรปราการร้อยละ ๓๒ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาลักษณะของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมไทยที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยการเรียงลำดับจากกลุ่มที่มีที่ดินมากไปหาน้อยของอาจารย์อุดม เกิดพิบูลย์ พบว่า ร้อยละ ๕ ของบุคคลที่มีที่ดินมากที่สุดในประเทศไทย มีที่ดินรวมกันคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของที่ดินทั้งหมด และร้อยละ ๒๐ ของบุคคลที่มีที่ดินมากที่สุดจะมีที่ดินรวมกันประมาณครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งหมด [๑๐]

---

๑๐/ UN, <u>Intraregional Trade Projection, Effective Protection and Income Distribution</u>, Val.3 Development Programming Techniques Series, No.(9(Bangkok, 1972) P. 149

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ชี้ชัดได้ว่าการผูกขาดในการถือครองที่ดินโดยชนกลุ่มน้อยนั้นได้มีอยู่อย่างมากมาย ซึ่งจากการศึกษาของทางราชการก็พบว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในทุกภาคของประเทศก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ๑๑/

๒. ปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

ในการพิจารณาปัญหาการกระจายรายได้ในภาคเกษตรกรรมนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงลักษณะความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตแล้ว ควรจะต้องพิจารณาถึงคุณภาพและการใช้ประโยชน์จากที่ดินด้วย ในกรณีของประเทศไทยนั้นเราอาจจะพิจารณาปัญหาดังกล่าวจากจำนวนที่ดินที่ได้รับการชลประทาน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการพัฒนาการเกษตรที่สำคัญที่สุดในบ้านเราก็คือเรื่องน้ำ ปรากฏว่าพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ขาดน้ำอย่างเพียงพอในการเพาะปลูก กล่าวคือในจำนวนพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศไทยจำนวนประมาณ ๑๑๐ ล้านไร่นั้น มีเพียงประมาณร้อยละ ๑๘ ของพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้นที่อยู่ในเขตชลประทาน และพื้นที่ที่ได้รับการชลประทานอย่างเดียงพอตลอดปีมีประมาณเพียงร้อยละ ๓ ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมดของประเทศเท่านั้น

จากการขาดระบบการชลประทานที่เพียงพอทำให้ผลผลิตทางการเกษตรโดยทั่วไปของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้รายได้ของเกษตรกรไทยต่ำ นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่าที่ดินในเขตที่ได้รับการชลประทานส่วนใหญ่ในภาคกลางนั้นเป็นพื้นที่ที่มีการเช่าที่ดินสูงที่สุด ซึ่งแสดงว่าพื้นที่ดินในเขตที่อุดมสมบูรณ์นั้น ส่วนใหญ่จะถูกผูกขาดการถือครองกรรมสิทธิ์โดยนายทุนเจ้าของที่ดินเพียงกลุ่มน้อย

---

๑๑/ ดู Krirkkiot Phipatseritham, Trends in Land Tenure And Security, Thai University Research Association : Report No. 5 (Bangkok, 1979)

ในการพิจารณาปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น นอกจากเราจะพิจารณาจากลักษณะการเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมของรัฐบาลแล้ว ปัญหาการใช้ที่ดินบางส่วนมักจะขึ้นอยู่กับราคาของผลิตผลด้วย ดังนั้นใครก็ตามที่สามารถควบคุมราคาผลิตผลทางการเกษตรได้ ก็พลอยมีอำนาจในการควบคุมการใช้ที่ดินด้วย และจากลักษณะการผูกขาดทางเศรษฐกิจในภาคการเกษตรที่มีมากพอสมควร บวกกับลักษณะการผูกขาดในการถือครองที่ดินที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็พอจะสรุปได้ว่าการผูกขาดการใช้ที่ดินในประเทศไทยก็มีมากพอสมควร

๒.๒.๑.๓ <u>การเป็นเจ้าของทุน</u>

ในสังคมเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและกำลังพัฒนาเข้าสู่ระบบทุนนิยมอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันนั้น บทบาทในทางเศรษฐกิจของ "ทุน" จึงมีมากขึ้นทุกที กล่าวคือไม่ว่าเราจะประกอบการในอาชีพใดก็ตาม เงินทุนจะต้องเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ การแพ้หรือชนะของการแข่งขันในธุรกิจนั้นส่วนใหญ่มักจะตัดสินกันด้วยกำลังเงินทุนของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ดังนั้นการสะสมทุนของแต่ละครอบครัวหรือของแต่ละกลุ่มจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสะสมอำนาจหรือการผูกขาดในทางเศรษฐกิจด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาลักษณะการสะสมหรือการผูกขาดในเรื่องทุนนี้เราอาจจะพิจารณาได้จากลักษณะการเป็นเจ้างของทุน และการควบคุมการใช้ทุน ในกรณีของการควบคุมการใช้ทุนนั้น ถึงแม้ว่าผู้ที่มีอำนาจควบคุมการใช้ทุนจะมิใช่เจ้าของทุนดังกล่าวทั้งหมดก็ตาม แต่การที่เขาผู้นั้นมีสิทธิหรือสามารถควบคุมการใช้ทุนย่อมถือได้ว่าเขาเป็นผู้ที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าการสามารถควบคุมการใช้ทุนนั้น ย่อมหมายความว่าเป็นความสามารถในการใช้ทรัพยากรของสังคมนั่นเอง ซึ่งผู้ที่ควบคุมทุนหรือทรัพยากรดังกล่าวนั้น ย่อมจะสามารถจัดสรรการใช้ทรัพยากรไปในทิศทางใดก็ได้ และการจัดสรรดังกล่าวนั้นย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจของประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย

ในการวิเคราะห์ปัญหาการผูกขาดในเรื่องทุนในที่นี้ จะไม่ใช้ลักษณะการเป็นเจ้าของทุนเป็นเครื่องวัดอำนาจทางเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวหรือของแต่ละกลุ่ม แต่จะใช้ลักษณะการควบคุมหรือการผูกขาดการใช้ทุนเป็นเครื่องวัดอำนาจในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่เราจะรู้หรือบอกได้ว่า ใครเป็นเจ้าของทุนเป็นจำนวนเท่าใดหรือมีอำนาจในการผูกขาดการใช้ทุนมากน้อยแค่ไหน ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องนี้จึงจะใช้วิธีศึกษาบทบาทในทางเศรษฐกิจและการถือครองทรัพย์สินของธุรกิจที่สำคัญบางชนิด ซึ่งในที่นี้จะถือว่าธุรกิจที่สำคัญสามชนิดดังต่อไปนี้คือ ธุรกิจการค้า การผลิต และธุรกิจการเงิน เป็นหัวใจที่ควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

๑. <u>อำนาจทางเศรษฐกิจของธุรกิจขนาดใหญ่</u>

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยนั้นมีบทบาทอย่างสำคัญในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ามันเป็นการยากที่จะบอกได้แน่นอนว่าธุรกิจขนาดใหญ่แต่ละแห่งหรือแต่ละกลุ่มมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหนก็ตาม แต่เราก็พอจะประมาณอำนาจทางเศรษฐกิจของธุรกิจขนาดใหญ่บางประเภทได้ ซึ่งในที่นี้จะใช้ธุรกิจการเงิน การค้าและการผลิจขนาดใหญ่เป็นหลักในการพิจารณา

ข้อมูลในตารางที่ ๑ เป็นมูลค่าทรัพย์สินรวมของธนาคารพาณิชย์ ๑๖ ธนาคาร บริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินและค้าหลักทรัพย์ประมาณ ๑๓๐ บริษัท บริษัทที่เป็นผู้ผลิตสินค้าที่ใหญ่ที่สุดหนึ่งร้อยบริษัท บริษัทที่ทำการขายสินค้าขนาดใหญ่หนึ่งร้อยบริษัท บริษัทประกันชีวิต และโรงรับจำนำ ซึ่งถือว่าเป็นธุรกิจที่สำคัญของประเทศไทย ปรากฏว่าในปี ๒๕๒๐ ธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านั้นมีสินทรัพย์รวมกันเป็นจำนวนถึง ๓๓๓,๓๖๓ ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่มากน่าดูทีเดียว ดังนั้นใครก็ตามที่เป็นผู้ควบคุมการใช้ทรัพย์สินจำนวนดังกล่าวได้ ย่อมจะเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างสำคัญในทางเศรษฐกิจ และสามารถลิขิตชีวิตของคนส่วนใหญ่ได้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเราจะไม่สามารถบอกได้ว่า จำนวนทรัพย์สินหรือ

ทุนจำนวนดังกล่าวคิดเป็นจำนวนเท่าใดของทุนทั้งประเทศก็ตาม แต่เราก็พอจะประมาณถึงความสำคัญของจำนวนทรัพย์สินดังกล่าวได้ จากข้อสังเกตบางประการดังนี้

(๑) มูลค่าของทรัพย์สินดังกล่าวมีจำนวนประมาณเกือบเท่ากับรายได้ประชาชาติที่ผลิตได้ในปีนั้น กล่าวคือในปี ๒๕๒๐ รายได้ประชาชาติของประเทศไทยมีมูลค่าเพียง ๓๘๑,๐๔๓ ล้านบาท แต่ธุรกิจขนาดใหญ่มีทรัพย์สินรวมกันถึง ๓๓๓,๓๖๓ ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนที่มากทีเดียว

(๒) ถ้าสมมุติว่าจำนวนทรัพย์สินดังกล่าวถูกนำไปใช้หาผลประโยชน์จากการลงทุนโดยได้รับผลตอบแทนร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็จะได้รับผลตอบแทนเป็นจำนวนถึง ๕๖,๐๐๐ ล้านบาท รายได้จำนวนดังกล่าวถ้าเทียบกับรายได้ประชาชาติแล้วก็จะคิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งรายได้จากการลงทุนจำนวนดังกล่าวถ้าเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในปี ๒๕๒๐ แล้วก็จะคิดเป็นร้อยละ ๘๔ ของงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ซึ่งจำนวนเงินรายได้ดังกล่าวเพียงพอสำหรับการว่าจ้าง ข้าราชการทหาร และพลเรือนทั่วประเทศในปีนั้นได้อย่างสบาย ซึ่งบางทีรายได้จำนวนดังกล่าวนั้นอาจจะซื้อผู้ที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้อย่างง่ายดาย

จากข้อสังเกตทั้งสองประการนั้น คงจะต้องยอมรับกันว่าธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างไม่มีปัญหา อย่างไรก็ตาม ในลำดับต่อไปเราลองหันมาพิจารณาถึงรายละเอียดของธุรกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญแต่ละประเภทซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

๒. <u>อำนาจของบริษัทการค้าขนาดใหญ่</u>

ในตารางที่ ๒ ได้แสดงยอดการขายสินค้าของบริษัทการค้าที่มียอดขายสูงที่สุดของประเทศไทยหนึ่งร้อยบริษัทแรก ซึ่งปรากฏว่าในปี ๒๕๒๐ บริษัทดังกล่าวมียอดการขายรวมกันเป็นจำนวนประมาณ ๗๓,๕๐๕ ล้านบาท จำนวนดังกล่าวถ้า

หากเทียบกับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของประชาชนในปี ๒๕๒๐ แล้วก็จะตกราวร้อยละ ๒๙ ของรายจ่ายเพื่อการบริโภค กล่าวคือในปีดังกล่าวนั้น รายจ่ายเพื่อการบริโภคของประชาชนทั้งประเทศมีมูลค่ารวมกันประมาณ ๒๕๑,๕๕๔ ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าบริษัทการค้าขนาดใหญ่เหล่านั้น มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการใช้จ่ายของประชาชนในปีนั้น

อย่างไรก็ตาม ในจำนวนบริษัทขนาดใหญ่หนึ่งร้อยบริษัทนั้น บริษัทที่ใหญ่ที่สุดสิบบริษัทแรกมียอดการขายคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของยอดขายทั้งหมด และบริษัทที่ใหญ่ที่สุดยี่สิบบริษัทแรกมียอดการขายคิดเป็นร้อยละ ๕๖ ของยอดการขายทั้งหมด นอกจากนี้ยังปรากฏว่าในจำนวนบริษัทที่ใหญ่ที่สุดสิบบริษัทแรกนั้นเป็นบริษัทของชาวต่างประเทศถึง ๗ บริษัท ในกรณีนี้ ถ้าหากเราไม่มีมาตราการควบคุมหรือสอดส่องดูแลบริษัทต่างชาติที่รัดกุมพอแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่าบริษัทขนาดใหญ่ของต่างชาติกำลังควบคุมเศรษฐกิจของประเทศไทย

๓. <u>อำนาจของบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่</u>

ในปัจจุบันธุรกิจอุตสาหกรรมได้เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมากขึ้นเป็นลำดับมา กล่าวคือ มูลค่าของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในปี ๒๕๒๑ คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๑๔ ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปีนั้น อย่างไรก็ตามมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเกิดจากบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ข้อมูลในตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นว่าบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดหนึ่งร้อยบริษัทแรกมียอดการขายสินค้ารวมกันเป็นมูลค่าถึง ๘๖,๙๘๒ ล้านบาท จำนวนดังกล่าวเมื่อเทียบกับรายจ่ายของประชาชนแล้วก็จะคิดเป็นร้อยละ ๓๕ ของรายจ่ายประชาชน

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาถึงบทบาททางอุตสาหกรรมของบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จำนวนดังกล่าวแล้ว จะพบว่าบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดสิบบริษัทแรกจะมียอดขายรวมกันเป็นจำนวนถึง ๔๔,๒๑๒ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๒ ของยอดการขายบริษัทอุตสาหกรรม ในจำนวนบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุด ๑๐ บริษัทนั้นปรากฏว่าเป็นบริษัทของชาวต่างประเทศถึง ๖ บริษัท

๔. อำนาจของบริษัทการค้าและบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

เราอาจพิจารณาอำนาจทางเศรษฐกิจของธุรกิจขนาดใหญ่ โดยการพิจารณาถึงบริษัทผู้ค้าสินค้าและบริการอุตสาหกรรมรวมกัน ถ้าหากเราลองนำยอดขายของบริษัทการค้าที่ใหญ่ที่สุดหนึ่งร้อยบริษัทแรกกับบริษัทอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดหนึ่งร้อยบริษัทแรกมารวมกัน เราจะพบว่าบริษัทการค้าและอุตสาหกรรมทั้งสองร้อยบริษัทจะมียอดขายในปี ๒๕๒๐ รวมกันคิดเป็นมูลค่า ๑๖๐,๕๘๒ ล้านบาท [๑๒/] จำนวนยอดขายดังกล่าวนั้นถ้าเปรียบเทียบกับรายจ่ายเพื่อการลงทุนและรายจ่ายเพื่อการบริโภคของประเทศรวมกันก็จะตกราวร้อยละ ๔๐ กล่าวคือในปีดังกล่าวรายจ่ายเพื่อการลงทุนและเพื่อการบริโภคของประเทศมีมูลค่ารวมกันเท่ากับ ๓๙๗,๒๒๗ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะนำยอดขายของบริษัทการค้าและอุตสาหกรรมทั้งสองร้อยบริษัทดังกล่าวนั้น เปรียบเทียบกับรายจ่ายเพื่อการลงทุนและรายจ่ายเพื่อการบริโภคของประชาชนรวมกันแล้วก็จะตกราวร้อยละ ๕๐ ของรายจ่ายดังกล่าวนั้น ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนที่สูงมาก ซึ่งแสดงว่าบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่มีบทบาทอย่างสำคัญในการดำรงชีวิตของคนไทย

จากตัวอย่างของบริษัทการค้าและบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่กล่าวมานั้น เราจะเห็นได้ว่าบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านั้นมีบทบาทในทางเศรษฐกิจอย่างมาก การตัดสินใจหรือการกระทำของบริษัทขนาดใหญ่เหล่านั้นย่อมมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ

---

๑๒/ มูลค่ายอดการขายของบริษัทการค้าและบริษัทอุตสาหกรรมดังกล่าวนั้นจะมีส่วนที่ซ้ำกันบ้าง เพราะเป็นการค้าระหว่างกัน เช่นระหว่างโรงกลั่นน้ำมันกับบริษัทผู้ขายน้ำมันเป็นต้น

และชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่อย่างไม่มีปัญหา ดังนั้นบทบาทของรัฐบาล ในการควบคุมหรือสอดส่องดูแลการประกอบพฤติกรรมของธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันก็คือ กลไกอำนาจรัฐมีประสิทธิภาพในการทำงานมากน้อยแค่ไหน และทำงานเพื่อผลประโยชน์ของใคร ซึ่งในเรื่องนี้จะได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาในภายหลัง

## ๕. บทบาทของธุรกิจการเงิน

ในการวิเคราะห์บทบาทในทางเศรษฐกิจหรือการรวบอำนาจการผูกขาดของธุรกิจขนาดใหญ่นั้น สิ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือการวิเคราะห์ถึงบทบาทของสถาบันการเงิน ทั้งนี้เพราะว่า สถาบันการเงินเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ระดมเงินออมหรือทำการสะสมทุนของประเทศ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการลงทุนและการค้าต่าง ๆ การทำหน้าที่ของสถาบันการเงินดังกล่าวนอกจากจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังเป็นจักรกลตัวสำคัญที่สร้างอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจของสังคมอีกด้วย

ข้อมูลในตารางที่ ๔ ได้แสดงให้เห็นถึงจำนวนทรัพย์สินรวมของสถาบันการเงินต่าง ๆ ของประเทศไทย ปรากฏว่าเมื่อสิ้นปี ๒๕๒๑ สถาบันการเงินดังกล่าวมีทรัพย์สินรวมกันเป็นจำนวนถึง ๓๓๖,๑๓๓ ล้านบาท จำนวนดังกล่าวนับว่ามีความสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ในจำนวนทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์และบริษัทการเงินถึงร้อยละ ๘๓ กล่าวคือเป็นของธนาคารพาณิชย์ร้อยละ ๖๖ และของบริษัทการเงินร้อยละ ๑๗ จากองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจการเงินที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นในที่นี้จึงจะทำการวิเคราะห์เฉพาะธุรกิจธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าธุรกิจการเงินประเภทอื่น ๆ นั้นต่างก็จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยธนาคารพาณิชย์ด้วยกันทั้งนั้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งบริษัทก[illegible]นขนาดใหญ่นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจในเครือของธนาคารพาณิชย์

ในจำนวนธนาคารพาณิชย์ของไทย ๑๖ ธนาคารนั้น ปรากฏว่าธนาคารกรุงเทพมีบทบาทมากที่สุด กล่าวคือ ลำพังธนาคารกรุงเทพเพียงธนาคารเดียวมีทรัพย์รวมกันประมาณร้อยละ ๔๐ ของธนาคารพาณิชย์ และควบคุมการให้กู้ยืมเงินถึงร้อยละ ๔๑ ของธนาคารพาณิชย์ทั้ง ๑๖ แห่ง สำหรับธนาคารที่มีบทบาทรองลงมาได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราไม่นับธนาคารกรุงไทยแล้ว จะพบว่าธนาคารพาณิชย์ของเอกชนเพียง ๕ ธนาคารเท่านั้นที่จะเป็นผู้ควบคุมธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ซึ่งธนาคารพาณิชย์ทั้ง ๕ หรืออาจจะเรียกว่า "ห้าเสือในธุรกิจการเงินไทย" ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารศรีนคร ปรากฏว่าธนาคารทั้ง ๕ ดังกล่าวนั้นมียอดทรัพย์ในปี ๒๕๒๑ รวมกันถึง ๑๖๓,๕๑๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๔ ของธนาคารพาณิชย์ ๑๖ แห่ง และมียอดเงินให้กู้ยืมรวมกันถึง ๑๑๗,๓๗๕ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๖๘ ของเงินให้กู้ยืมของธนาคาร ๑๖ แห่ง

การพิจารณาถึงอำนาจและประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้เงินทุนของธนาคารพาณิชย์ในที่นี้ เราอาจจะเปรียบเทียบส่วนของผู้ถือหุ้นกับจำนวนเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง จากข้อมูลในตารางที่ ๕ เราจะเห็นได้ว่าโดยเฉลี่ยแล้ว ในปี ๒๕๒๑ ธนาคารพาณิชย์จะสามารถให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ทำธุรกิจการค้าได้โดยเฉลี่ยแล้วเป็นจำนวน ๑๑.๗ เท่าของเงินทุนของตน แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการให้กู้ยืมเปรียบเทียบกับส่วนที่เป็นเงินทุนของตนนั้น ธนาคารกรุงเทพจะมีประสิทธิภาพสูงมาก กล่าวคือธนาคารกรุงเทพสามารถปล่อยเงินกู้ได้เป็นอัตราส่วนถึง ๑๕ เท่าของเงินทุนของตนเอง ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุดของธนาคารพาณิชย์ไทย

จากบทบาททางการเงินของธนาคารกรุงเทพที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่า ธนาคารกรุงเทพเป็นกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ทรงอิทธิพลที่สุดในประเทศไทย ดังนั้น จึงไม่เป็นการแปลกประหลาดใจแต่อย่างไร ที่นักธุรกิจและนักการเมืองต่าง ๆ มักจะมุ่งความสนใจมาที่ธนาคารกรุงเทพ ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารกรุงเทพมีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ แท้ที่จริงแล้วในอดีตที่ผ่านมาในคณะกรรมการของธนาคารกรุงเทพก็จะมีนักการเมือง หรือผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองนั่งเป็นกรรมการอยู่ด้วยทุกยุคทุกสมัย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะไม่มีนักการเมืองนั่งอยู่ในคณะกรรมการของธนาคารกรุงเทพก็ตาม แต่คนจำนวนไม่น้อยก็ยังมีความเชื่อว่าธนาคารกรุงเทพมีความสัมพันธ์กับการเมืองของประเทศไทยอย่างแยกไม่ออก และในบางครั้งมักจะมีผู้สงสัยถึงบทบาทของธนาคารกรุงเทพที่มีต่อปัญหาธุรกิจการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และมักจะคิดกันว่าธนาคารกรุงเทพสามารถทำให้นโยบายทางการเงินของรัฐบาลออกมาในลักษณะที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน

## ๖. ใครเป็นผู้ควบคุมการใช้เงินทุนของสังคม

จากการพิจารณาถึงบทบาทในทางเศรษฐกิจของธุรกิจการเงิน บริษัทการค้า และบริษัทการผลิตขนาดใหญ่ จะเห็นได้ว่าธุรกิจเหล่านั้นเป็นผู้ควบคุมการใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ซึ่งพอจะใช้เป็นตัวแทนของกิจการขนาดใหญ่ที่ควบคุมการใช้ทุนหรือทรัพยากรของประเทศไทย ปัญหาต่อไปที่จะต้องพิจารณากันก็คือ ใครเป็นเจ้าของหรือควบคุมการบริหารธุรกิจเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในขั้นต้นถึงการเป็นเจ้าของในธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านั้น ปรากฏว่าอยู่ในความควบคุมของคนไม่กี่ตระกูล ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างเกี่ยวกับการควบคุมการใช้เงินทุน หรือการควบคุมการบริหารในธนาคารพาณิชย์บางแห่งมาพิจารณา ซึ่งจะพิจารณาได้จากกรณีของธนาคารกรุงเทพจำกัด

ข้อมูลในตารางที่ ๖ เป็นการแสดงถึงลักษณะการควบคุมกิจการของธนาคารกรุงเทพ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๙ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าครอบครัวตระกูล "โสภณพนิช" เป็นผู้ที่ควบคุมการบริหารกิจการของธนาคารกรุงเทพจำกัด กล่าวคือ ในการประชุมของผู้ถือหุ้นในเวลาดังกล่าวนั้น มีผู้เข้าประชุมประมาณ ๘๐ คนสำพังคนของตระกูลโสภณพนิชเพียงสามคนมีสิทธิออกเสียงเป็นร้อยละ ๕๓.๒๓ ของสิทธิการออกเสียงในวันนั้น นอกจากนี้ยังปรากฏว่าผู้ที่เข้าประชุมอีก ๙ คน ซึ่งเป็นกรรมการและพนักงานของธนาคารกรุงเทพ และบริษัทในเครือของธนาคารกรุงเทพมีสิทธิออกเสียงรวมกันถึงร้อยละ ๑๗.๗๒ ของสิทธิการออกเสียงในการประชุม สำหรับกระทรวงการคลังซึ่งถือหุ้นอยู่เป็นจำนวน ๑,๑๗๒,๕๓๔ หุ้นนั้น มีสิทธิออกเสียงเพียงร้อยละ ๑๗.๖๒ ของสิทธิการออกเสียงในการประชุมนั้น

รูปแบบและลักษณะของการประชุมผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงเทพตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา จะมีลักษณะเช่นที่กล่าวมานั้น ถึงแม้ในปัจจุบันก็เข้าใจว่ายังคงเป็นไปในรูปลักษณะเดิม จากลักษณะการควบคุมนโยบายและการบริหารธนาคารดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะสามารถควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์นั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ถือหุ้นถึงครึ่งหนึ่งของหุ้นธนาคาร ยิ่งมีจำนวนผู้ถือหุ้นยิ่งมาก ความจำเป็นที่จะต้องถือหุ้นไว้เพื่อให้ควบคุมธนาคารได้นั้นก็จะมีน้อยลง ทั้งนี้เนื่องจากว่าในการประชุมผู้ถือหุ้นแต่ละครั้งนั้น ผู้ถือหุ้นรายเล็ก ๆ มักจะไม่มาประชุม ในกรณีเช่นนี้ใครก็ตามที่สามารถควบคุมหุ้นได้เพียงร้อยละ ๒๕ ก็อาจจะสามารถควบคุมนโยบายและการบริหารของธนาคารนั้นได้

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ปี ๒๕๒๒ จะกำหนดให้ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของหุ้นทั้งหมดของธนาคารก็ตาม[๑๓] แต่จากลักษณะของการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะไม่มีผลกระทบต่อการควบคุมหรือการผูกขาดเป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์แต่อย่างไร ผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคารพาณิชย์เพียง ๗ หรือ ๘ คน

---

๑๓/ โปรดดูรายละเอียดในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตราที่ ๕

ก็สามารถควบคุมนโยบายและการบริหารของธนาคารพาณิชย์ได้ ถ้าหากผู้ถือหุ้นใหญ่เหล่านั้นสามารถถือหุ้นของธนาคารสักหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการควบคุมหรือการผูกขาดในกิจการธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ก็มักจะดำเนินไปในทำนองเดียวกับของธนาคารกรุงเทพ เช่น ธนาคารกสิกรไทยนั้นจะควบคุมนโยบายและการบริหารโดยครอบครัว "ล่ำซำ" ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ควบคุมโดยครอบครัว "รัตนรักษ์" ธนาคารไทยพาณิชย์ ควบคุมโดยสำนักงานทรัพย์สินส่วน-พระมหากษัตริย์ และธนาคารศรีนครควบคุมโดยครอบครัว "เตชะไพบูลย์" สำหรับครอบครัวเตชะไพบูลย์นั้น นอกจากจะควบคุมธนาคารศรีนครแล้วยังควบคุมธนาคารมหานครและธนาคารเอเชียอีกด้วย ดังนั้นถ้าจะลำดับครอบครัวที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญแล้วก็คงจะได้แก่ครอบครัว "โสภณพนิช" "ล่ำซำ" "เตชะไพบูลย์" และ "รัตนรักษ์" ครอบครัวดังกล่าวนอกจาจะมีบทบาทอย่างสำคัญในธุรกิจการเงินแล้ว ยังเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในธุรกิจการค้าและธุรกิจอุตสาหกรรมในสังคมไทยอีกด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากการที่บุคคลในครอบครัวดังกล่าวเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการในบริษัทธุรกิจต่างๆ ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในภาคผนวกของบทความนี้

## ๒.๒.๒ ใครเป็นผู้กำหนดอัตราผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต

การกำหนดอัตราผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต หรือการกำหนดราคาสินค้าและบริการต่าง ๆในประเทศไทยนั้น ในทางทฤษฎีแล้วปล่อยให้เป็นไปโดยเสรีหรือเป็นไปตามกลไกของตลาด อย่างไรก็ตาม ภายในเงื่อนไขที่กลุ่มเศรษฐกิจแต่ละกลุ่มหรือแต่ละอาชีพมีอำนาจการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน และกลไกอำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อกำกับหรือควบคุมการกำหนดราคาสินค้าหรือค่าตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต จึงปรากฏว่าอำนาจในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ หรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยกลุ่มที่มีอำนาจผูกขาดในอาชีพต่าง ๆ ซึ่งจะพิจารณาได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

(๑) ตามกฎหมายการควบคุมค่าเช่านาปี ๒๕๑๗ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น เจ้าของที่ดินที่ให้ผู้อื่นเช่าทำนานั้น จะเก็บค่าเช่าสูงสุดไม่เกินหนึ่งในสามของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ แต่ตามข้อเท็จจริงนั้นในปัจจุบันผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่จะต้องเสียค่าเช่าที่ดินสูงกว่าอัตราค่าเช่าสูงสุดที่กฎหมายกำหนด เช่นชาวนาในภาคเหนือต้องเสียค่าเช่าที่ดินทำกินประมาณร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตที่ตนผลิตได้เป็นต้น แต่ข้อสำคัญที่สุดก็คือไม่มีการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมการเช่านาดังกล่าวกันอย่างจริงจัง กฎหมายฉบับนั้นจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

(๒) ตามกฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควรนั้น รัฐบาลมีอำนาจกำหนดราคาสูงสุดของสินค้าหรือบริการที่จำเป็นบางชนิดได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกำหนดราคาสูงสุดของราคาสินค้าที่จำเป็นบางชนิด เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ปูนซีเมนต์ และน้ำตาลเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในทางที่เป็นจริงนั้น ราคาควบคุมดังกล่าวนั้นมักจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ กลุ่มธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดสามารถบีบบังคับให้รัฐบาลกำหนดราคาควบคุมตามที่ตนต้องการได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลควบคุมราคาน้ำตาลทรายชาวกิโลกรัมละ ๖ บาท ๕๐ สตางค์ นั้น ปรากฏว่าน้ำตาลขาดแคลน และรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่พอรัฐบาลขึ้นราคาที่ควบคุมให้สูงขึ้นตามที่ผู้ค้าน้ำตาลต้องการ จำนวนน้ำตาลทรายชาวในตลาดก็กลับมีขึ้นมาทันที ในกรณีของปูนซีเมนต์ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับกรณีของน้ำตาล

จากการพิจารณาเรื่องการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต และการกำหนดอัตราผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิตทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจการควบคุมหรืออำนาจการผูกขาดดังกล่าวมีอยู่อย่างมากมายในเศรษฐกิจไทย ซึ่งก็คงจะกล่าวสรุปได้ว่าระบบการกระจายรายได้หรือการกระจายผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมของธุรกิจขนาดใหญ่ หรือกลุ่มผู้ผูกขาดจำนวนไม่กี่สิบราย และกลไกอำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวก็ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ไว้ได้ ซึ่งนับได้ว่าลักษณะการผูกขาดดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ในสังคมไทยนั้นเลวลง และเป็นปัญหาสำคัญที่จะทำลายความสงบสุขของสังคมในอนาคต

ตารางที่ ๑

ทรัพย์สินรวมของธุรกิจการเงินบางประเภท
และของธุรกิจการค้า ธุรกิจการผลิตขนาดใหญ่

(หน่วย : ล้านบาท)

| ประเภทของธุรกิจ | ทรัพย์สินรวม | หมายเหตุ |
|---|---|---|
| ๑. ธนาคารพาณิชย์ ๑๖ ธนาคาร | ๒๒๒,๑๖๒ | ข้อมูลปี ๒๕๒๑ |
| ๒. บริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินและค้าหลักทรัพย์ประมาณ ๑๓๐ บริษัท | ๕๗,๐๓๓ | " " |
| ๓. บริษัทประกันชีวิต | ๔,๐๖๔ | " " |
| ๔. โรงรับจำนำ | ๒,๗๗๓ | " " |
| ๕. บริษัทการค้าขนาดใหญ่ | ๕๗,๔๖๕ | ข้อมูลปี ๒๕๒๐ |
| ๖. บริษัทการผลิตขนาดใหญ่ | ๒๔,๓๖๑ | " " |
| รวมทั้งสิ้น | ๓๗๓,๓๖๓ | |

ที่มา : จากตารางที่ ๒ ตารางที่ ๓ และตารางที่ ๔

ตารางที่ ๒

ยอดขาย จำนวนทรัพย์สินและส่วนของผู้ถือหุ้น
ของบริษัทผู้ค้าที่มียอดขายสูงที่สุดของประเทศไทย
หนึ่งร้อยลำดับแรก ในปี ๒๕๒๐

(หน่วย : ล้านบาท)

| ขนาดของบริษัท | ยอดขาย | | ทรัพย์สิน | | ส่วนของผู้ถือหุ้น | | รอยละของยอดขายต |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | จำนวน | รอยละ | จำนวน | รอยละ | จำนวน | รอยละ | ส่วนของทุน |
| บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ ลำดับแรก | ๓๑,๖๓๑ | ๔๓.๐๓ | ๑๓,๑๓๙ | ๔๓.๖๔ | ๓,๐๘๗ | ๔๗.๖๕ | ๑,๐๒๔.๖๕ |
| บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ ลำดับที่สอง | ๔,๔๔๐ | ๑๓.๕๒ | ๓,๕๗๐ | ๑๑.๘๖ | ๖๐๕ | ๔.๓๔ | ๑,๖๔๒.๔๘ |
| บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่สอง | ๑๒,๒๖๐ | ๑๖.๖๘ | ๔,๖๑๐ | ๑๕.๓๑ | ๗๗๖ | ๑๑.๔๘ | ๑,๕๗๔.๔๐ |
| บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่สาม | ๘,๖๒๕ | ๑๑.๗๓ | ๓,๔๒๘ | ๑๓.๐๕ | ๔๗๖ | ๑๕.๐๖ | ๘๘๓.๗๑ |
| บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่สี่ | ๖,๓๔๔ | ๘.๖๔ | ๓,๒๖๒ | ๑๐.๘๔ | ๗๘๔ | ๑๒.๑๐ | ๘๐๔.๘๒ |
| บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่ห้า | ๔,๗๐๐ | ๖.๓๔ | ๑,๕๔๖ | ๕.๓๐ | ๒๕๑ | ๓.๘๗ | ๑,๘๗๒.๕๑ |
| รวมร้อยบริษัทที่ใหญ่ที่สุด | ๗๓,๕๐๕ | ๑๐๐.๐๐ | ๓๐,๑๐๕ | ๑๐๐.๐๐ | ๖,๔๗๔ | ๑๐๐.๐๐ | ๑,๑๓๔.๕๑ |

หมายเหตุ บริษัทผู้ค้าที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ ลำดับแรกได้แก่ (๑) เชลล์แห่งประเทศไทย (๒) ค้าวัตถุก่อสร้าง (๓) ตรีเพชรอีซูซุเซลล์ (๔) คาลเท็กซ์ (๕) ดีทแฮล์ม (๖) ศรีกรุงวัฒนา (๗) ซัมมิต ออย (๘) มิตซูบิชิ (ประเทศไทย) (๙) สยามกลการ (๑๐) มิตซุยแอนด์คัมปนี (ไทย-แลนด์)

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจาก คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำเนียบบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ๓๐๐ บริษัท ๒๕๒๐ – ๒๕๒๑

ตารางที่ ๓

ยอดขาย จำนวนทรัพย์สิน และส่วนของผู้ถือหุ้น
ของบริษัทผู้ผลิตที่มีมูลค่าการขายสูงที่สุดของ
ประเทศไทย หนึ่งร้อยลำดับแรกในปี ๒๕๒๐

(หน่วย : ล้านบาท)

| ขนาดของบริษัท | ยอดขาย | | ทรัพย์สิน | | ส่วนของผู้ถือหุ้น | | ร้อยล |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | จำนวน | ร้อยละ | จำนวน | ร้อยละ | จำนวน | ร้อยละ | ยุอดข |
| | | | | | | | ส่วนข |
| ๑. บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ ลำดับแรก | ๔๔,๒๑๒ | ๕๐.๘๓ | ๑๘,๑๗๖ | ๓๔.๐๙ | ๓,๘๕๘ | ๒๙.๑๕ | ๑,๑๔ |
| ๒. บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ ลำดับที่สอง | ๑๐,๐๕๑ | ๑๑.๕๖ | ๗,๐๖๑ | ๑๓.๒๔ | ๑,๖๙๓ | ๑๒.๗๙ | ๕๙ |
| ๓. บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่สอง | ๑๒,๔๓๑ | ๑๔.๒๙ | ๘,๖๔๔ | ๑๖.๒๑ | ๓,๑๕๗ | ๒๓.๘๕ | ๓๙ |
| ๔. บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่สาม | ๘,๖๔๕ | ๙.๙๔ | ๗,๒๕๓ | ๑๓.๖๐ | ๒,๑๘๒ | ๑๖.๔๙ | ๓๙ |
| ๕. บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่สี่ | ๖,๔๙๗ | ๗.๔๗ | ๖,๓๙๐ | ๑๑.๙๙ | ๑,๓๑๔ | ๙.๙๓ | ๔๙ |
| ๖. บริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๒๐ ลำดับที่ห้า | ๕,๑๔๖ | ๕.๙๒ | ๕,๗๙๒ | ๑๐.๘๖ | ๑,๐๓๒ | ๗.๘๐ | ๔๙ |
| ๗. รวมร้อยบริษัทที่ใหญ่ที่สุด | ๘๖,๙๘๒ | ๑๐๐.๐๐ | ๕๓,๓๑๖ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๓,๒๓๖ | ๑๐๐.๐๐ | ๖๕ |

หมายเหตุ : บริษัทผู้ผลิตที่ใหญ่ที่สุด ๑๐ ลำดับแรกได้แก่ (๑) โรงกลั่นน้ำมันไทย (๒) ซัมมิตอินดั
เตรียล (ปานามา) (๓) เอสโซ่แสตนดาร์ด (ประเทศไทย) (๔) ไทยแลนด์สเมล
แอนด์รีไฟน์นิ่ง (๕) ปูนซีเมนต์ไทย (๖) โตโยต้ามอเตอร์ (ประเทศไทย) (๗)
มหาคุณ (๘) บุญรอดบริวเวอรี่ (๙) สยามกลการ และนิสสัน (๑๐) ลัคกี้เท็กซ์ไ

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจาก กณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทำเนียบบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ๓๐๐ บริษัท ๒๕๒๐ – ๒๕๒๑

ตารางที่ ๔

สินทรัพย์รวมของธุรกิจการเงิน ณ วันสิ้นปี ๒๕๒๑

(หน่วย : ล้านบาท)

| ประเภทของธุรกิจ | สินทรัพย์รวม | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ๑. ธนาคารพาณิชย์ | ๒๒๒,๗๔๕ | ๖๖.๓ |
| ๒. บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ | ๕๗,๐๓๓ | ๑๗.๐ |
| ๓. ธนาคารออมสิน | ๑๙,๘๐๓ | ๕.๙ |
| ๔. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | ๑๒,๕๕๗ | ๓.๗ |
| ๕. บริษัทประกันชีวิต | ๔,๐๖๙ | ๑.๒ |
| ๖. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ | ๔,๙๘๔ | ๑.๕ |
| ๗. สหกรณ์การเกษตร | ๕,๑๓๒ | ๑.๕ |
| ๘. สหกรณ์ออมทรัพย์ | ๒,๕๖๗ | ๐.๘ |
| ๙. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม | ๒,๔๗๗ | ๐.๗ |
| ๑๐. โรงรับจำนำ | ๒,๗๗๓ | ๐.๘ |
| ๑๑. เครดิตฟองซิเอร์ | ๑,๙๓๖ | ๐.๖ |
| ๑๒. สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม | ๕๗ | ๐.๐ |
| รวมทั้งสิ้น | ๓๓๖,๑๓๓ | ๑๐๐.๐ |

ที่มา : เริงชัย มะระกานนท์ "นโยบายรวมมิตรเพื่อแก้ปัญหาตลาดการเงิน" วารสารธนาคาร (ฉบับพฤศจิกายน, ๒๕๒๒) หน้า ๒๖

ตารางที่ ๕

สินทรัพย์รวม ส่วนของผู้ถือหุ้นและเงินให้กู้ยืม
ของธนาคารพาณิชย์ไทย ทั้ง ๑๖ แห่ง ณ วันสิ้นปี ๒๕๒๑

(หน่วย : ล้านบาท)

| ลำดับ | ชื่อธนาคาร | สินทรัพย์รวม | | ส่วนของผู้ถือหุ้น | | เงินให้กู้ยืม | | เงินกู้ยืมต่อผู้ถือหุ้น |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | มูลค่า | ร้อยละ | มูลค่า | ร้อยละ | มูลค่า | ร้อยละ | |
| ๑. | กรุงเทพ | ๘๔,๖๕๓ | ๔๐.๔ | ๔,๖๕๗ | ๓๑.๔ | ๕๗๐,๔๖๗ | ๔๑.๑ | ๑๕. |
| ๒. | กรุงไทย | ๓๒,๒๕๐ | ๑๔.๕ | ๑,๘๘๒ | ๑๒.๔ | ๒๑,๐๒๕ | ๑๒.๓ | ๑๑. |
| ๓. | กสิกรไทย | ๓๐,๘๗๐ | ๑๓.๔ | ๑,๖๓๘ | ๑๑.๒ | ๑๘,๗๐๗ | ๑๐.๔ | ๑๑. |
| ๔. | กรุงศรีอยุธยา | ๑๕,๒๗๕ | ๖.๔ | ๔๔๑ | ๖.๘ | ๑๐,๔๕๓ | ๖.๑ | ๑๐. |
| ๕. | ไทยพาณิชย์ | ๑๔,๔๑๐ | ๖.๕ | ๔๔๓ | ๖.๔๗ | ๑๐,๐๐๒ | ๕.๘ | ๑๐. |
| ๖. | ศรีนคร | ๑๓,๓๐๖ | ๖.๐ | ๖๔๖ | ๔.๗๗ | ๗,๗๔๖ | ๔.๕ | ๑๑. |
| ๗. | นครหลวงไทย | ๘,๔๘๓ | ๔.๐ | ๕๗๖ | ๓.๔๕ | ๕,๗๔๔ | ๓.๓ | ๑๐. |
| ๘. | กรุงเทพฯ พาณิชยการ | ๘,๔๓๐ | ๔.๐ | ๕๕๔ | ๓.๘๓ | ๕,๖๕๖ | ๓.๓ | ๑๐. |
| ๙. | มหานคร | ๘,๓๓๔ | ๓.๘ | ๕๔๔ | ๔.๐๗ | ๕,๖๔๗ | ๓.๓ | ๙. |
| ๑๐. | เอเชียทรัสท์ | ๗,๔๘๔ | ๓.๖ | ๔๖๕ | ๓.๑๙ | ๒,๗๔๒ | ๑.๖ | ๕. |
| ๑๑. | ทหารไทย | ๕,๔๕๐ | ๒.๗ | ๓๘๒ | ๒.๖๒ | ๔,๐๐๒ | ๒.๓ | ๑๐. |
| ๑๒. | สหธนาคาร | ๕,๖๓๑ | ๒.๕ | ๓๓๘ | ๒.๓๒ | ๒,๕๗๔ | ๑.๕ | ๗. |
| ๑๓. | เอเซีย | ๔,๔๑๖ | ๒.๒ | ๓๓๗ | ๒.๓๑ | ๓,๑๔๙ | ๑.๘ | ๙. |
| ๑๔. | ไทยทนุ | ๒,๗๐๔ | ๑.๒ | ๒๗๑ | ๑.๘๖ | ๑,๖๓๓ | ๐.๙ | ๖. |
| ๑๕. | แหลมทอง | ๑,๘๗๓ | ๐.๘ | ๑๗๙ | ๑.๒๓ | ๑,๐๖๖ | ๐.๖ | ๕. |
| ๑๖. | หวั่งหลี | ๑,๐๘๖ | ๐.๕ | ๖๓ | ๐.๔๓ | ๗๔๔ | ๐.๔ | ๑๑. |
| | รวมทั้งสิ้น | ๒๒๒,๑๖๒ | ๑๐๐.๐ | ๑๔,๕๗๗ | ๑๐๐.๐๐ | ๑๗๑,๕๑๓ | ๑๐๐.๐ | ๑๑. |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจาก คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วารสารบริหารธุรกิจ (ฉบับตุลาคม – ธันวาคม ๒๕๒๒) หน้าที่ ๔๐

ตารางที่ ๖

ผู้เข้าประชุมและรับมอบอำนาจเข้าประชุม

ในการประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๓/๒๕๑๔

ของธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด

เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

| ลำดับ | รายชื่อผู้เข้าประชุมที่สำคัญ | สิทธิในการออกเสียงผู้ถือหุ้น | | ร้อยละของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงในที่ประชุม |
|---|---|---|---|---|
| | | แทนจำนวนราย | จำนวนหุ้น | |
| ๑. | นายชิน โสภณพนิช | ๘๓ | ๒,๕๐๔,๗๑๒ | ๓๗.๗๓ |
| ๒. | นายชาตรี โสภณพนิช | ๒๔ | ๑,๐๓๑,๕๕๒ | ๑๕.๕๐ |
| ๓. | นายเชิดชู โสภณพนิช | ๑ | ๕๕๗ | ๐.๐๐ |
| | | ๑๐๘ | ๓,๕๔๐,๘๒๑ | (๕๓.๒๓) |
| ๔. | นายประสิทธิ กาญจนวัฒน์ | ๑๔ | ๕๒,๓๘๕ | |
| ๕. | นายปิยะ ศิวยาธร | ๑๑๒ | ๑๕๒,๘๔๗ | |
| ๖. | นายดำรงค์ กฤษณามระ | ๔๒ | ๓๘,๔๕๐ | |
| ๗. | นายวิระ รมยะรูป | ๔๓๔ | ๓๑๔,๕๔๗ | |
| ๘. | นายประมุข สุวรรณศิลป | ๑๑ | ๒๓๔,๐๑๑ | |
| ๙. | นายประยูร วิญญูรัตน | ๒ | ๒๔,๐๑๕ | |
| ๑๐. | นายชัยรัตน์ คำนวน | ๑๓๘ | ๑๐๑,๖๐๘ | |
| ๑๑. | นายถาวร พรประภา | ๑ | ๕,๐๐๐ | |
| ๑๒. | บริษัทกรุงเทพธนาทร | ๑ | ๑๖๐,๓๘๑ | |
| | | ๗๖๐ | ๑,๑๗๘,๓๔๔ | (๑๗.๗๒) |
| ๑๓. | กระทรวงการคลัง | ๑ | ๑,๑๗๒,๕๓๔ | (๑๗.๖๒) |
| ๑๔. | ผู้เข้าประชุมรายอื่น ๆ | ๔๘๔ | ๗๕๔,๔๑๔ | (๑๑.๔๓) |
| | รวมผู้เข้าประชุม ๘๐ คน | ๑,๓๕๘ | ๖,๖๕๑,๖๑๘ | (๑๐๐.๐๐) |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจาก รายงานการประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงเทพ จำกัด

ตารางที่ ๗

การเปลี่ยนแปลงกรรมการที่น่าสนใจในธนาคารกรุงเทพ จำกัด

(๒๔๘๗ - ๒๕๒๒)

---

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๔๘๗ โดยมีทุนจะทเบียนเพียง ๔ ล้านบาท คณะกรรมการของธนาคารชุดแรกมีจำนวน ๑๑ คน นายชิน โสภณพนิช เป็นหนึ่งในกรรมการชุดแรกและเป็นหลักสำคัญในการบริหารธนาคารมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| ๑. | หม่อมหลวงรามราดพ | พึ่งบุญ | ๖ ต.ค. ๒๔๘๗ | ๒๒ ต.ค. ๒๕๑๐ |
| | (พล.อ. เจ้าพระยารามราดพ) | | | |
| * ๒ | นายชิน | โสภณพนิช | ๖ ต.ค. ๒๔๘๗ | ๑๓ มิ.ย. ๒๔๘๗ |
| | | | ๓๐ ส.ค. ๒๔๙๑ | ปัจจุบัน |
| ๓ | นายควง | อภัยวงศ์ | ๓ พ.ย. ๒๔๘๘ | ๙ ก.ค. ๒๔๙๖ |
| ๔ | พ.อ.ศิริ | สิริโยธิน | ๒๓ พ.ค. ๒๔๙๕ | ๗ มี.ค. ๒๕๑๘ |
| ๕ | พ.อ.ประมาณ | อดิเรกสาร | ๒๓ พ.ค. ๒๔๙๕ | ๑๖ มี.ค. ๒๕๑๘ |
| ๖ | พ.ต.ต.พันศักดิ์ | วิเศษภักดี | ๒๓ พ.ค. ๒๔๙๕ | ๑๒ ต.ค. ๒๕๐๐ |
| ๗ | พ.อ.นายวรการบัญชา | | ๙ ก.ค. ๒๔๙๖ | ๑๙ มี.ค. ๒๔๙๗ |
| * ๘ | นายประสิทธิ์ | กาญจนวัฒน์ | ๙ ก.ค. ๒๔๙๖ | ๒๐ เม.ย. ๒๕๑๙ |
| | | | ๒๑ ต.ค. ๒๕๑๙ | ปัจจุบัน |
| ๙ | นายประเสริฐ | สิริพิพัฒน์ | ๙ ก.ค. ๒๔๙๖ | ปัจจุบัน |
| ๑๐ | หลวงถวิลเศรษฐพณิชย์การ | | ๒๐ ส.ค. ๒๔๙๗ | |
| ๑๑ | พล.อ.ต. เฉลิมเกียรติ | วัฒนางกูร | ๓๐ ต.ค. ๒๔๙๘ | ๒๙ ม.ค. ๒๕๐๒ |
| * ๑๒ | นายบุญชู | โรจนเสถียร | ๓๐ ต.ค. ๒๔๙๘ | ๑๗ มี.ค. ๒๕๑๙ |
| | | | ๑๖ ก.พ. ๒๕๒๐ | ปัจจุบัน |

ตารางที่ ๗ - ๒

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| ๑๓ | พล.ท.จิตติ | นาวีเสถียร | ๑๒ ก.ค. ๒๕๐๐ | ๒๗ ก.ย. ๒๕๐๖ |
| * ๑๔ | พล.ท.ประภาส | จารุเสถียร | ๒๙ พ.ย. ๒๕๐๐ | ๒๕ ก.ย. ๒๕๑๗ |
| ๑๕ | นายชาตรี | โสภณพนิช | ๒๗ ก.ย. ๒๕๐๖ | ปัจจุบัน |
| ๑๖ | นายเสริม | วินิจฉัยกุล | ๒๔ ก.ย. ๒๕๑๔ | |
| ๑๗ | นายประยูร | วิญญูรัตน์ | ๒๕ มี.ค. ๒๕๑๔ | ปัจจุบัน |
| ๑๘ | นายปิยะ | ชีวยาธร | ๒๕ มี.ค. ๒๕๑๔ | ปัจจุบัน |
| ๑๙ | นายวิระ | รมยะรูป | ๒๕ มี.ค. ๒๕๑๔ | ปัจจุบัน |
| ๒๐ | นายคำรง | กฤษณามระ | ๒๕ มี.ค. ๒๕๑๔ | ปัจจุบัน |
| ๒๑ | นายประมุข | สุวรรณศิลป์ | ๒๕ ก.ย. ๒๕๑๗ | ปัจจุบัน |
| ๒๒ | นายถาวร | พรประภา | ๒๖ ส.ค. ๒๕๑๘ | ปัจจุบัน |
| ๒๓ | นายเชิดชู | โสภณพนิช | ๒๖ ส.ค. ๒๕๑๘ | ปัจจุบัน |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมทะเบียนการค้า

หมายเหตุ เครื่องหมายดอกจันทร์ " * " หมายถึงกรรมการที่เป็นกำลังสำคัญของธนาคารกรุงเทพ จำกัด

## ตารางที่ ๘

## การเปลี่ยนแปลงกรรมการที่น่าสนใจในธนาคารศรีอยุธยา จำกัด

(๒๔๙๑ - ๒๕๒๒)

---

ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๘ ในการก่อตั้งครั้งแรกนั้น นายหลุย พนมยงค์ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เดิมชื่อ "ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัด" ต่อมาเปลี่ยนเป็น "ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด" เมื่อ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๒

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| ๑ | พ.อ.เผ่า | ศรียานนท์ | ๑๒ ก.พ. ๒๔๙๑ | ๑๙ ม.ค. ๒๔๙๔ |
| ๒ | ร.ต.อ.เกษียร | ศรุตานนท์ | ๑๒ ก.พ. ๒๔๙๑ | ก.ย. ๒๔๙๒ |
| ๓ | พล.ต.อ.อดุลย์ | อดุลยเดชจรัส | ๗เม.ย. ๒๔๙๒ | ๒๒เม.ย. ๒๕๐๓ |
| ๔ | พ.ท.ปุ่น | วงศ์วิเศษ | ๒๘ ก.ย. ๒๔๙๓ | |
| ๕ | น.ท.พระพิจารณ์กลจักร์ | | ๒๖เม.ย. ๒๔๙๔ | ๖ ก.ย. ๒๔๙๙ |
| ๖ | พ.อ.ชุม | สุรวัฒน์พันธุ์ดิษย์ | ๑๘เม.ย. ๒๔๙๘ | ๖ ก.ย. ๒๔๙๙ |
| ๗ | พล.ต.ประมาท | อดิเรกสาร | ๑๘ พ.ค. ๒๔๙๙ | ๑๗เม.ย. ๒๕๐๑ |
| ๘ | พล.ท.หลวงสวัสดิสรยุทธ์ | | | ๖ ก.ย. ๒๔๙๙ |
| ๙ | พ.ท.ประกอบ | ประยูรโภคราช | ๑๘ ก.ย. ๒๔๙๙ | ๑๗เม.ย. ๒๕๐๑ |
| ๑๐ | พ.ต.ต.ชูลิต | ปราณีประชาชน | ๑๘ ก.ย. ๒๔๙๙ | ๑๗เม.ย. ๒๕๐๑ |
| ๑๑ | พล.จ.ชาติชาย | ชุณหะวัณ | ๖ ก.ย. ๒๔๙๙ | ๑๗เม.ย. ๒๕๐๑ |
| * ๑๒ | พล.ต.ต.ประเสริฐ | รุจิรวงศ์ | ๑๗เม.ย. ๒๕๐๑ | ปัจจุบัน |
| ๑๓ | พล.ต. กฤษณ์ | สีวะรา | ๖ มิ.ย. ๒๕๐๑ | ? |
| ๑๔ | พล.อ.ประภาส | จารุเสถียร | ๘ พ.ค. ๒๕๐๒ | ๒๒เม.ย. ๒๕๐๓ |
| ๑๕ | นายถวิล | สุนทรศารทูล | ๒๒เม.ย. ๒๕๐๓ | ๒๑ ก.ค. ๒๕๑๙ |
| ๑๖ | นายสิริ | ปกาสิต | ๒๒เม.ย. ๒๕๐๓ | ๒๗ ก.ค. ๒๕๐๙ |

ตารางที่ ๘ (ต่อ)

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| * ๑๗ | นายชวน | รัตนรักษ์ | ๒๗ เม.ย. ๒๕๐๓ | ปัจจุบัน |
| ๑๘ | นายแนบ | พหลโยธิน | ๑๖ ก.ค. ๒๕๐๑ | ๑ มี.ค. ๒๕๐๕ |
| * ๑๙ | พ.ต.ประยุทธ | จารุเสถียร | ๓ มี.ค. ๒๕๐๙ | ๒๕ มี.ค. ๒๕๑๗ |
| ๒๐ | นายโหงวเล้า | แซ่แต้(อุเทน เตชะไพบูลย์) | ? | ๑๘ ก.ค.๒๔๙๓ |
| ๒๑ | นายกฤตย์ | รัตนรักษ์ | ๒๖ มี.ค. ๒๕๑๙ | ปัจจุบัน |
| ๒๒ | นายเกื้อ | สวามิภักดิ์ | ๒๖ มี.ค. ๒๕๑๙ | " |
| ๒๓ | นางรุจา | เพ็ญตระกูล | ๒๙ มิ.ค. ๒๕๒๐ | " |
| ๒๔ | นายอัมพร | สุลภักดิ์ | ๒๗ เม.ย. ๒๕๐๓ | " |
| ๒๕ | นายยง | เหลืองรังษี | ๘ มี.ค. ๒๕๒๒ | " |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมทะเบียนการค้า

ตารางที่ ๙

การเปลี่ยนแปลงกรรมการที่น่าสนใจในธนาคารเอเซีย จำกัด

(๒๔๘๒ - ๒๕๒๒)

---

ธนาคารเอเซีย จำกัด เดิมชื่อว่า "ธนาคารแห่งเอเซียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม" ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๘๒ โดยมีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ถือหุ้นประมาณร้อยละ ๔๐ ของหุ้นทั้งหมด ต่อมาหลังเกิดขบถแมนฮัตตัน หุ้นของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ถูกกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ บังคับซื้อไป ต่อมาในปี ๒๕๐๔ กลุ่มของครอบครัว "เอื้อชูเกียรติ" "คันธมานนท์" และ "เตชะไพบูลย์" ได้เข้าเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารแห่งนี้ ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มของครอบครัวเตชะไพบูลย์เป็นกลุ่มที่ถือหุ้นใหญ่ที่สุด

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| * ๑ | นายเดือน | บุนนาค | ๓๐ ก.ย. ๒๔๘๒ | ๒๖ ส.ค. ๒๔๘๗ |
| ๒ | นายยูมิน | จูตระกูล(นายโชติ จูตระกูล) | ๓๐ ก.ย. ๒๔๘๒ | ? |
| ๓ | นายโลเตี๊ยกชวน | บุลสุข | ๓๐ ก.ย. ๒๔๘๒ | ? |
| ๔ | นายหลุย | พนมยงค์ | ๒ เม.ย. ๒๔๘๓ | ? |
| ๕ | นายเลิ้ง | ศรีสมวงศ์ | ๔ ก.พ. ๒๔๘๕ | ? |
| ๖ | นายวิจิตร | ลุลิตานนท์ | ๓๐ ต.ค. ๒๔๘๖ | ๕ ต.ค. ๒๔๘๘ |
| | | | ๑๒ ส.ค. ๒๔๘๙ | ? |
| ๗ | นายทวี | ตะเวทิกุล | ๘ ธ.ค. ๒๔๙๐ | ? |
| ๘ | นายตันชิวตี่น | หวั่งหลี | ? | ๑๕ มี.ค. ๒๔๙๓ |
| * ๙ | พล.ท.สฤษดิ์ | ธนะรัชต์ | ๙ ก.ค. ๒๔๙๔ | ถึงแก่กรรม |
| ๑๐ | พล.ร.ท.หลวงชำนาย | อรรถยุทธ | ๕ ธ.ค. ๒๔๙๗ | ๒๗ ม.ค. ๒๕๐๘ |
| ๑๑ | พล.จ.จิตติ | นาวีเสถียร | ๕ ธ.ค. ๒๔๙๗ | " |
| ๑๒ | พล.อ.จ.บุญชู | จันทรเบกษา | ๕ ธ.ค. ๒๔๙๗ | " |

ตารางที่ ๙ (ต่อ)

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| ๑๓ | นายทองดุลย์ | ธนะรัชต์ | ๑๑ ส.ค. ๒๕๐๑ | ๒๗ ม.ค. ๒๕๐๘ |
| ๑๔ | นายบรรเจิด | ชลวิจารณ์ | ๑๑ ส.ค. ๒๕๐๑ | " |
| ๑๕ | พล.ท.ณรงค์ | สาลีรัฐวิภาค | ๑๑ ส.ค. ๒๕๐๑ | " |
| * ๑๖ | นายจรูญ | เอื้อชูเกียรติ | ๒๘ ม.ค. ๒๕๐๘ | ปัจจุบัน |
| ๑๗ | ร.อ.ณรงค์ | กิตติขจร | " | ๖ ธ.ค. ๒๕๑๑ |
| ๑๘ | นายศุภสิทธิ์ | มหาคุณ | " | ? |
| ๑๙ | พล.อ.สนิท | ไทยานนท์ | " | ๑๖ ก.ย. ๒๕๑๒ |
| ๒๐ | พ.อ.สม | ขัตพันธ์ | ๒๐ ต.ค. ๒๕๐๘ | ปัจจุบัน |
| ๒๑ | นายเจียบกี | แซ่เอ้ง(เจียม ศันธามานนท์) | ๒๕ ก.พ.๒๕๐๙ | " |
| ๒๒ | นายสุวิทย์ | ศันธามานนท์ | ๒๕ ก.พ. ๒๕๐๙ | " |
| ๒๓ | พ.ต.ท.วิบูลย์ | พันเจริญ | ๒๙เม.ย. ๒๕๑๑ | ๒ ก.ค. ๒๕๑๙ |
| * ๒๔ | นายเสถียร | เตชะไพบูลย์ | ๒๙เม.ย. ๒๕๑๑ | ปัจจุบัน |
| ๒๕ | ร.อ.ยุทธศักดิ์ | ศศิประภา | ๑๖ ก.ย. ๒๕๑๒ | ๒๙เม.ย. ๒๕๑๘ |
| ๒๖ | นายลิขิต | หงส์ลดารมภ์ | ๑๒ มี.ค. ๒๕๑๓ | ๒๙เม.ย. ๒๕๑๘ |
| ๒๗ | นายยศ | เอื้อชูเกียรติ | ๙ พ.ค. ๒๕๑๕ | ปัจจุบัน |
| ๒๘ | นายพิชัย | สุวรรณมาศ | ๒๗ ก.ย. ๒๕๑๗ | ปัจจุบัน |
| ๒๙ | นายสุเมธ | เตชะไพบูลย์ | ๒๙เม.ย. ๒๕๑๘ | ปัจจุบัน |
| ๓๐ | นายอุทัย | เตชะไพบูลย์ | ๒๙เม.ย. ๒๕๑๘ | ปัจจุบัน |
| ๓๑ | นายพิชัย | ศันธามานนท์ | ๑๐ มี.ค. ๒๕๒๐ | ปัจจุบัน |
| ๓๒ | นางลาวัลย์ | เตชะไพบูลย์ | ๑๗เม.ย. ๒๕๒๒ | ปัจจุบัน |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมทะเบียนการค้า

ตารางที่ ๑๐

การเปลี่ยนแปลงกรรมการที่น่าสนใจในธนาคารมหานคร จำกัด

(๒๕๐๓ - ๒๕๒๒)

---

ธนาคารมหานคร เดิมชื่อ ธนาคารตันเปงชุน ตั้งขึ้นเมื่อ ๑๘ กรกฎาคม ๒๔๗๗ ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๐๓ กลุ่มของพลเอกกฤษณ์ สีวะราได้ทำการซื้อกิจการจากกลุ่มผู้ถือหุ้นเดิม แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพัฒนา จำกัด เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๐๓ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารมหานคร จำกัด เมื่อปี ๒๕๒๐

| รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|
| ๑. พล.ต.อัมพร | จินตกานนท์ | ๑๐ มี.ค. ๒๕๐๓ | ๒๐ เม.ย. ๒๕๐๕ |
| ๒ พล.ต.กฤษณ์ | สีวะรา | ๑๐ มี.ค. ๒๕๐๓ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ |
| ๓ นายบุญวงศ์ | อมาตยกุล | ๑๐ มี.ค. ๒๕๐๓ | ๒๘ พ.ค. ๒๕๐๓ |
| ๔ นายสงวน | จันทรสาขา | ๑๐ มี.ค. ๒๕๐๓ | ๓ ก.ค. ๒๕๐๕ |
| ๕ นายปรีชา | พิสิษฐเกษม | ๑๐ มี.ค. ๒๕๐๓ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ |
| ๖ พล.ต.โชติ | หิรัญยัษฐิติ | ๑๓ มิ.ย. ๒๕๐๓ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ |
| ๗ นายคุณ | คุณผลิน | ๓๐ มิ.ย. ๒๕๐๔ | ๒๗ พ.ค. ๒๕๑๒ |
| ๘ พ.ต.ณรงค์ | กิตติขจร | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ |
| ๙ นายแพทย์ชัยยุทธ | กรรณสูต | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ |
| ๑๐ ร.ต.อ.สุรัตน์ | โอสถานุเคราะห์ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ |
| ๑๑ นายเสรี | ทรัพย์เจริญ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ |
| ๑๒ นายพวง | สุวรรณรัฐ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ |
| ๑๓ พล.ต.ประเสริฐ | ธรรมศิริ | ๑๗ ต.ค. ๒๕๑๑ | ปัจจุบัน |
| ๑๔ พล.ต.จ.ปราโมทย์ | จงเจริญ | ๑๘ ก.พ. ๒๕๑๓ | ๒๖ เม.ย. ๒๕๑๘ |

ตารางที่ ๑๐ (ต่อ)

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| ๑๕ | พล.ท.อัมพร | จิณตกานนท์ | ๑๙ ก.พ. ๒๕๑๓ | ๒๖ เม.ย. ๒๕๑๘ |
| ๑๖ | นายสนอง | ตู้จินดา | ๑๙ ก.พ. ๒๕๑๓ | ปัจจุบัน |
| ๑๗ | นายสุนทร | เสถียรไทย | ๑๙ ก.พ. ๒๕๑๓ | ปัจจุบัน |
| ๑๘ | นายคำรณ | เตชะไพบูลย์ | ๒๕ ก.พ. ๒๕๑๓ | ปัจจุบัน |
| ๑๙ | นายเสนาะ | อูนากูล | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ | ๒๐ มี.ค. ๒๕๑๖ |
| ๒๐ | นายพิชัย | สุวรรณมาศ | ๑๓ ก.พ. ๒๕๑๓ | ๑๕ ก.ค. ๒๕๑๗ |
| ๒๑ | นายจิราภา | อัตตะนันท์ | ๗ มิ.ย. ๒๕๑๗ | ปัจจุบัน |
| ๒๒ | นายวิรุฬ | เตชะไพบูลย์ | ๓๐ เม.ย. ๒๕๑๗ | ? |
| ๒๓ | นายประธาน | ดวงรัตน์ | ๙ พ.ค. ๒๕๑๘ | ปัจจุบัน |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมทะเบียนการค้า

ตารางที่ ๑๑

การเปลี่ยนแปลงกรรมการที่น่าสนใจในสหธนาคารจำกัด

(๒๔๙๒ - ๒๕๒๒)

---

บริษัทสหธนาคาร จำกัด เดิมชื่อว่า "สหธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด" ก่อตั้งเมื่อ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒ ด้วยทุนจดทะเบียนสิบล้านบาท ปัจจุบันกรอบครัวเพ็ญชาติ และชลวิจารณ์ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคารแห่งนี้

| | รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|---|
| ๑ | นายสหัท | มหาคุณ | ๒๔ ก.พ. ๒๔๙๒ | ๒๗ ก.ย. ๒๕๐๔ |
| ๒ | นายโอวบุ๊นโอ้ว | | " | ๕ ก.ย. ๒๔๙๗ |
| ๓ | เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) | | " | ๒๕ ก.ค. ๒๔๙๖ |
| ๔ | พล.ต.ถนอม | กิตติขจร | ๓๑ ก.ค. ๒๔๙๖ | ๒๕ มิ.ย. ๒๕๐๗ |
| ๕ | หม่อมหลวงปีนไทย | มาลากุล | " | ? |
| ๖ | พล.จ.ประเสริ | รุจิรวงศ์ | ๒๘ ม.ค. ๒๔๙๘ | ๒๕ มี.ค. ๒๕๐๘ |
| * ๗ | พล.จ.กฤช | ปุณณกันต์ | " | ปัจจุบัน |
| ๘ | พล.อ.จ.เฉลิมเกียรติ | วัฒนากูร | " | ๓๐ พ.ค. ๒๕๐๓ |
| ๙ | พ.ต.อ.เกษียร | ศรุตานนท์ | " | ๑๗ มิ.ย. ๒๕๑๗ |
| *๑๐ | นายบรรเจิด | ชลวิจารณ์ | ๑๘ ธ.ค. ๒๕๐๐ | ปัจจุบัน |
| *๑๑ | นายชำนาญ | เพ็ญชาติ | ๒๔ มี.ค. ๒๕๐๒ | ปัจจุบัน |
| ๑๒ | พล.อ.อ.บุญชู | จันทรุเบกษา | ๒๗ ก.ย. ๒๕๐๔ | ๒๕ มิ.ย. ๒๕๐๗ |
| ๑๓ | พล.ต.บุญเรือน | บัวจรูญ | ๒๕ ม.ย. ๒๕๐๗ | ? |
| ๑๔ | พล.อ.ท.พิชิต | บุณยเสนา | ๒๕ มี.ค. ๒๕๐๘ | ปัจจุบัน |
| ๑๕ | นายเยื่อ | สุสายัณห์ | ๒๒ ก.ย. ๒๕๐๙ | ๒๘ ก.ย. ๒๕๑๕ |
| ๑๖ | พล.ต.ต.ชุมพล | โลหะชาละ | ๑๗ มิ.ย. ๒๕๑๔ | ๒๘ มิ.ย. ๒๕๒๒ |

ตารางที่ ๑๑ (ต่อ)

| รายชื่อกรรมการที่น่าสนใจ | | วันที่เข้าเป็นกรรมการ | วันที่ออกจากกรรมการ |
|---|---|---|---|
| ๑๗ นายมนตรี | ดวงเด่น | ๒๘ ก.ย. ๒๕๑๕ | ปัจจุบัน |
| ๑๘ นายเติมศักดิ์ | พึ่งบุญ ณ อยุธยา | ๑๙ ก.ย. ๒๕๑๗ | ปัจจุบัน |
| ๑๙ พล.ท.แสวง | เสนาณรงค์ | ๒๕ มิ.ย. ๒๕๐๗ | ๒๔ มี.ค. ๒๕๒๐ |
| ๒๐ นายสุเจตน์ | แสกสรรค์ | ๒๗ ก.ค. ๒๕๒๑ | ปัจจุบัน |
| ๒๑ พล.อ.บุญเรือน | บัวจรูญ | ๒๘ มิ.ย. ๒๕๒๒ | ปัจจุบัน |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากกรมทะเบียนการค้า

ตารางที่ ๑๒

บริษัทจำกัดที่ครอบครัวศรียานนท์เข้าเป็นกรรมการบริษัท

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวศรียานนท | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๑ | ธนาคารแห่งศรีอยุธยา จำกัด | พ.อ.เผ่า | พล.ต.อ.อดุล อดุลเดชจรัส<br>ร.ต.อ. เกษียร ศุภกานนท์ |
| ๒๔๙๑ | บริษัทสหวิสวะ-สถาปัตย์ จำกัด | พ.อ.เผ่า | |
| ๒๔๙๑ | บริษัทภาพยนต์ไทย จำกัด | ช.ช.เผ่า | พ.อ.ช่วง เชาวศักดิ์สงคราม<br>พล.ท.มังกร พรหมโยธี |
| ๒๔๙๓ | บริษัทศรีวนาพานิช จำกัด | ฉัตร | |
| ๒๔๙๓ | บริษัทรัชต ก่อสร้าง จำกัด | มงคล | พล.ต.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>โชติ คุณะเกษม |
| ๒๔๙๓ | บริษัทส่งเสริมสันติราษฎร์ จำกัด | ฉัตร | อรุณ ทัพพะรังสี |
| ๒๔๙๔ | บริษัทคลังแม่บ้าน จำกัด | อุดมลักษณ์ | อดิสัย ลำซ้า<br>จงกล กิตติขจร |
| ๒๔๙๔ | บริษัทบรรเทิงไทยภาพยนต์ จำกัด | อุดมลักษณ์ | สหัส มหาคุณ<br>วิโรจน์ ลำซ้า |
| ๒๔๙๔ | บริษัทฤทธิศร จำกัด | ฉัตร | พ.อ.จำเป็น จารุเสถียร<br>พ.ต.ต.ต่อศักดิ์ ยมนาค |
| ๒๔๙๔ | บริษัทภาพยนต์สถาพร จำกัด | พล.ต.ท.เผ่า | พล.ท.ม.ล.ขาบ กุญชร<br>ไล่อัน สิริสิงห์ |

ตารางที่ ๑๒ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวศรียานนท | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๕ | บริษัทชัญญะไทย จำกัด | มงคล | พล.ท.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>อัมพร บูรณศักดิ์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทศรีอยุธยาพานิช จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | ชิน โสภณพนิช<br>เสริม วินิจฉัยกุล<br>พ.ต.ต.พันศักดิ์ วิเศษภักดี |
| ๒๔๙๖ | บริษัทพรชัยพานิชย์ จำกัด | ฉัตร | ชาวจีน |
| ๒๔๙๖ | บริษัทไทยยงวิศวกรรม จำกัด | มงคล | เลื่อน บัวสุวรรณ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | พล.ต.ประยูร ภามรมนตรี<br>รักษ์ ปันยารชุณ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทธนะการพิมพ์ จำกัด | มงคล | สงวน จันทรสาขา<br>สัญญา ยมะสมิต |
| ๒๔๙๕ | บริษัทรัชดาสากลการค้า จำกัด | มงคล | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>พล.ช.ประภาส จารุเสถียร |
| ๒๔๙๕ | บริษัทไม้อัดไทย จำกัด | มงคล | พล.ท.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>เทียม คมกฤช |
| ๒๔๙๕ | บริษัทข้าวไพศาล จำกัด | มงคล | ไพศาล ตระกูลลี้<br>น.อ.อ.บุญชู จันทรุเบกษา |
| ๒๔๙๕ | บริษัทสหวิศวการโยธา จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | หลวงยุกตะเสรีวิวัฒน์<br>เทียน อังสนันท์ |

ตารางที่ ๑๒ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | กรอบครัวศรียานนท | กรรมการชั้นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๕ | บริษัทข้าวและผลิตภัณฑ์ไทย จำกัด | ฉัตร | ชาวจีน |
| ๒๔๙๕ | บริษัทกระสอบไทย จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | ชล.อ.ผิน ชุณหวัณ<br>มา บุลกุล<br>เลื่อน บัวสุวรรณ<br>เกียรติ วัชนเวคิน |
| ๒๔๙๖ | บริษัทแสนสุรัตน์ จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | หม่อมหวิวงศ์ถวัลศักดิ์<br>พล.ท.ประยูร จามรมนตรี<br>นายสัญญา ยมะสมิต |
| ๒๔๙๖ | บริษัทกระสอบอิสาน จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พ.ท.ชาติชาย ชุณหะวัณ<br>พล.ท.ไสว ไสวแสนยากร<br>นายเลื่อน บัวสุวรรณ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทเอเชียกอมเมอส จำกัด | ฉัตร | พล.ต.ปรุง รังสิยานนท์ |
| ๒๔๙๔ | บริษัทกวีนส์ จำกัด | มงคล | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ต.ประภาส จารุเสถียร<br>นายเลื่อน บัวสุวรรณ<br>นายบันทูร องค์วิศิษย์ |
| ๒๔๙๗ | บริษัทยางกอกการประปาและวิศวกรรม จำกัด | มงคล | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.อ.จ.บุญชู จันทรุเบกษา |
| ๒๔๙๗ | บริษัทแกรด์เชียเตอร์ จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | พล.ต.ต.พันศักดิ์ วิเศษภักดี<br>โอสถ โกสิน<br>กำธร เอี่ยมสุริย์ |

ตารางที่ ๑๒ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | กรอบครัวศรียานนท | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๗ | บริษัทเทพรส จำกัด | อุดมลักษณ์ | นางเจริญ อดิเรกสาร<br>นางบุญเรือน ชุณหะวัณ<br>นางพร้อม ทัพพะรังษี |
| ๒๔๙๖ | บริษัทกรุงเทพฯ ๙๖ จำกัด | มงคล | พล.ต.ต.ลม้าย อุทยานานนท์<br>เกียรติ บุณยอนันท์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทเคมีภัณฑ์ จำกัด | มงคล | พล.ท.ประยูร ภมรมนตรี<br>พ.อ.ช่วง เชาวศักดิ์สงคราม<br>สัญญา ยมะสมิต |
| ๒๔๙๖ | บริษัทถ่านและน้ำมันไทย จำกัด | มงคล | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>พล.อ.กฤษ ปุณณกันต์<br>พ.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>พ.อ.จิตต์ สุนทรานนท์<br>พล.ต.ต.ลม้าย อุทยานานนท์ |
| ๒๔๙๗ | บริษัทส่งเสียง จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | พล.ต.มล.ขาบ กุญชรฯ<br>พล.ต.จ.พิชัย ดุลละวานิช<br>สุริยน ไรวา |
| ๒๔๙๗ | บริษัทสหขนส่งทางน้ำ จำกัด | มงคล | พล.ต.ประภาส จารุเสถียร<br>พ.ต.ต.ต่อศักดิ์ ยมนาก<br>ประสิทธิ์ ทวีสิน<br>ชวน รัตนรักษ์ |

ตารางที่ ๑๒ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวสรียานนท | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๘ | บริษัทไทยทำ จำกัด | มงคล | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ท.ถนอม กิตติขจร<br>พ.อ.ชาติชาย ชุณหวัณ<br>พ.อ.ปุ่น วงศ์วิเศษ |
| ๒๔๙๘ | บริษัทจารุพัฒน์ จำกัด | มงคล | พล.ต.ประภาส จารุเสถียร<br>พ.ต.ต.พันศักดิ์ วิเศษภักดี<br>นายทวี ชิมพระกูล<br>นายสุจินต์ เชาว์วิศิษฐ์ |
| ๒๔๙๘ | บริษัทสุราตะวันออก จำกัด | มงคล | พล.ต.ศิริ สิริโยธิน<br>เกียรติ วัชนเวคิน<br>เลื่อน บัวสุวรรณ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทฟาร์คแอสโซเซียเต่น จำกัด | มงคล | ถาวร พรประภา<br>บุญวงษ์ อมาตยกุล<br>ประยงค์ ทองไข่มุกข์<br>สมพงษ์ ตัณฑเศรษฐี |
| ๒๔๙๙ | บริษัทเหมืองแร่วิทยาคม จำกัด | มงคล | อบ วสุรัตน์ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>จุลินทร์ ล่ำซำ<br>ประจวบ ภิรมย์ภักดี<br>มล.ชูชาติ กำภู |

ตารางที่ ๑๒ (ต่อ)

| ปี | รายชื่อบริษัท | ครอบครัวศรียานนท | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๙ | บริษัทคิงส์โภชนาไนท์คลับจำกัด | มงกล | จงกล กิตติขจร<br>ไสว จารุเสถียร |
| ๒๕๐๐ | บริษัทสามัคคีเดินเรือ จำกัด | พล.ต.อ.เผ่า | ชิน โสภณพนิช<br>ทวี ชิมตระกูล |
| ๒๕๐๐ | บริษัทการค้าสามัคคี จำกัด | " | ชิน โสภณพนิช<br>ทวี ชิมตระกูล |
| ๒๕๐๐ | บริษัทข่าวสารโฆษณา จำกัด | อุดมลักษณ์ | |
| ๒๕๐๐ | บริษัทกรุงเทพสรรกิจ จำกัด | มงกล | |
| ๒๕๐๒ | บริษัทแหลมทองพัฒนา จำกัด | มงกล | จรูญ เอื้อชูเกียรติ<br>เชาว์ เชาว์ขวัญยืน |
| ๒๕๐๖ | บริษัทเคหภัณฑ์ จำกัด | มงกล | เซ็งจือ ลือประเสริฐ |

ที่มา : หนังสือราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ ๑๓

บริษัทจำกัดที่ครอบครัวธนะรัชต์ เข้าไปเป็นกรรมการบริษัท

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวธนะรัชต์ | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๑ | ธนาคารแหลมทองจำกัด | พล.ต.สฤษดิ์ | นายใหญ่ นันทาภิวัฒน์<br>น่ายจุมิ บุญสูง<br>พล.ท.มังกร พรหมรังษี |
| ๒๔๙๒ | บริษัทบวรมิตร จำกัด | พล.ต.สฤษดิ์ | พ.อ.ประภาส จารุเสถียร<br>นอท.เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร |
| ๒๔๙๓ | บริษัทรัชตก่อสร้างจำกัด | พล.ต.สฤษดิ์ | โชติ คุณะเกษม<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๓ | บริษัทรัชตการแพทย์ | นวลจันทร์ | นายแพทย์ยนต์ บุนนาค |
| ๒๔๙๕ | บริษัทธัญญะไทยจำกัด | พล.ท.สฤษดิ์ | พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>มงคล ศรียานนท์<br>อัมพร บูลศักดิ์ |
| ๒๔๙๕ | บริษัทไทยคอมเมอร์เชียลทรัสต์ จำกัด | พล.ท.สฤษดิ์ | โชติ คุณะเกษม<br>พล.ท.ประยูร ภมรมนตรี |
| ๒๔๙๕ | บริษัทรัชตบริการเดินเรือจำกัด | พล.ท.สฤษดิ์ | โชติ คุณะเกษม<br>บรรเจิด ชลวิจารณ์<br>พ.อ.ประภาส จารุเสถียร |
| ๒๔๙๕ | บริษัทคลังสินค้าธัญญะจำกัด | พล.อ.สฤษดิ์ | พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>อัมพร บูลภักดิ์<br>สัญญา ยมะสมิต |

ตารางที่ ๑๓ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวรัฐนะรัฐต | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๘๖ | บริษัทธนะการพิมพ์จำกัด | สงวน จันทรสาขา | มงคล ศรียานนท์<br>สัญญา ยมะสมิต |
| ๒๔๙๕ | บริษัท ๗๒ จำกัด | พล.ท.สฤษดิ์ | พ.อ.ชลอ จารุกสัส |
| ๒๔๙๕ | บริษัทรัฐตสากลการค้าจำกัด | พล.อ.สฤษดิ์ | พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>พล.ต.ประภาส จารุเสถียร<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๕ | บริษัทไม้อัดไทย จำกัด | พล.ท.สฤษดิ์ | มงคล ศรียานนท์<br>เทียม คมกฤช |
| ๒๔๙๖ | บริษัทกระสอบอิสานจำกัด | พล.อ.สฤษดิ์ | พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์<br>พ.ท.ชาติชาย ชุณหะวัณ<br>พล.ท.ไสว ไสวแสนยากร<br>นายเลื่อน บัวสุวรรณ์ |
| ๒๔๙๔ | บริษัทผดุงสินพาณิชย์จำกัด | พล.ท.สฤษดิ์ | พ.อ.สิริ สิริยธิน<br>พ.อ.ประมาณ อดิเรกสาร<br>สหัส มหาคุณ<br>เลื่อน บัวสุวรรณ<br>เฉลิม เชี่ยวสกุล |
| ๒๔๙๗ | บริษัทวินส์ จำกัด | พล.อ.สฤษดิ์ | พล.ต.ประภาส จารุเสถียร<br>มงคล ศรียานนท์<br>เลื่อน บัวสุวรรณ<br>ธันพูร องศ์วิศิษย์ |

ตารางที่ ๑๓ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | กรอบครัวธนะรัชต์ | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๗ | บริษัทบางกอกการประปาและวิศวกรรม | พล.อ.สฤษดิ์ | พ.อ.อ.บุญชู จันทรุเบกษา<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทถ่านและน้ำมันไทยจำกัด | พล.อ.สฤษดิ์ | พ.อ.กฤช ปุณกันต์<br>พ.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>พ.อ.จิตต์ สุนนานนท์<br>พล.ต.ต.ลมาย อุทยานานนท์<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๘ | บริษัทไทยทำ จำกัด | พล.อ.สฤษดิ์ | พล.ท.ถนอม กิตติขจร<br>พ.อ.ชาติชาย ชุณหวัณ<br>พ.อ.ปุ่น วงศ์วิเศษ<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทวิจิตรเกษมาภาพยนต์จำกัด | วิจิตรา | พ.อ.กฤษ สีวะรา<br>สัญญา ยมะสมิต<br>บันทูร องศ์วิศิษฐ์ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทซลประทานซีเมนต์ จำกัด | จอมพล.สฤษดิ์ | พล.ต.เผ่า ศรียานนท์<br>จุลินทร์ ลำซำ<br>ประจวบ ภิรมย์ภักดี<br>ม.ล.ชูชาติ กำภู<br>ม.จ.สุวิชา วรวรรณ |

ตารางที่ ๑๓ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวธนะรัชต์ | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๐๓ | บริษัทกระสอบบางกอก จำกัด | ทองดุลย์ | บรรเจิด ชลวิจารณ์ |
| ๒๕๐๓ | บริษัทกรุงเทพไหมไทยจำกัด | วิจิตรา | จงกลณี จันทรสาขา |
| ๒๕๐๖ | บริษัทสหวัฒนา จำกัด | วิจิตรา | ล่ำซำ<br>ชลทรัพย์<br>จันทรสาขา |
| ๒๕๐๖ | บริษัทกระจกไทย จำกัด | ทองดุลย์ | ประมาณ อดิเรกสาร<br>ศรีเฟื่องฟุ้ง<br>เตชะไพบูลย์ |
| ๒๕๐๗ | บริษัทสตาร์ออฟไชแอมบางกอกชิลล์จำกัด | วิจิตรา | จงกลณี จันทรสาขา |
| ๒๕๐๗ | บริษัทธนะวัฒน์คลังสินค้า จำกัด | ทองดุลย์ | พิศาลบุตร |
| | **การเข้าไปเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์** | | |
| ๒๔๙๑ | ธนาคารแหลมทอง | พล.ต.สฤษดิ์ | ธนะรัชต์ |
| ๒๔๙๔ | ธนาคารเอเชีย | พล.ท.สฤษดิ์ | ธนะรัชต์ |
| ๒๕๐๑ | ธนาคารไทยพาณิชย์ | จอมพล.สฤษดิ์ | ธนะรัชต์ |

ที่มา : หนังสือราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ ๑๔

บริษัทจำกัดที่ครอบครัวกิตติขจรเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวกิตติขจร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๓ | บริษัทไทยโภคทรัพย์ จำกัด | พอ.ถนอม | พ.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>พ.ต.อ.ละม้าย อุทยานานนท์ |
| ๒๔๙๔ | บริษัทคลังแม้บ้าน จำกัด | จงกล | อดิสัย ล่ำซำ<br>อุดมลักษณ์ ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๕ | บริษัทธัญญะไทย จำกัด | พล.ต.ถนอม | พล.ท.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>มงคล ศรียานนท์<br>อัมพร บูรภักดิ์ |
| ๒๔๙๕ | บริษัทคลังสินค้าธัญญะ จำกัด | พล.ต.ถนอม | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>อัมพร บูรภักดิ์<br>สัญญา ยมะสิมต |
| ๒๔๙๕ | ประกันภัยรถยนต์สากลเศรษฐกรรมจำกัด | ร.ต.อ.สง่า | พ.ต.ต.พันศักดิ์ วิเชียรภักดี<br>เล็งเลิศ ใบหยก<br>ไชยศ งานทวี |
| ๒๔๙๕ | บริษัทรัชตสากลการค้า จำกัด | พล.ต.ถนอม | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ต.ประภาส จารุเสถียร<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทสยามเศรษฐการ จำกัด | พล.ต.ถนอม | สหัส มหาคุณ<br>น.อ.ท.นักรบ บิณฑรี |

ตารางที่ ๑๔ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | กรอบครัวกิตติขจร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๕ | บริษัทสากลเศรษฐกรรม จำกัด | ร.ต.อ.สง่า | พ.ต.ต.อรรนพ พุกประยูร<br>ไชยศ งานหวี |
| ๒๔๙๒ | บริษัทสากลโภคภัณฑ์ จำกัด | พ.อ.ถนอม | พ.อ.ประภาศ จารุเสถียร<br>พ.อ.ปรุง รัตสิยานนท์ |
| ๒๔๙๗ | บริษัทสหบริการก่อสร้าง จำกัด | จงกล | พ.ต.หลวงจบประบวนยุทธ |
| ๒๔๙๗ | บริษัทช่างเชียน จำกัด | พ.ต.ท.สง่า | พ.ต.ท.พจน์ เภกะนันท์<br>ประพันธ์ หุตสิงห์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทถ่านและน้ำมันไทย จำกัด | พล.ต.ถนอม | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พ .อ.กฤช ปุณกันต์<br>พล.จ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>พ .อ.จิตต์ สุนทรานนท์<br>พล.ต.ต.ละมาย อุทยานานนท์ |
| ๒๔๙๘ | บริษัทไทยทำ จำกัด | พล.ท.ถนอม | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พ .อ.ชาติชาย ชุณหวัณ<br>พ.อ.ปุ่น วงศ์วิเศษ<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทคิงส์โภชนาไนท์คลับ จำกัด | จงกล | ไสว จารุเสถียร<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๕๐๑ | บริษัทสหชาติเศรษฐกิจ จำกัด | ร.ต.ณรงค์ | |
| ๒๕๐๒ | บริษัทอุตสาหกรรมปลาทะเล จำกัด | สง่า | |
| ๒๕๐๔ | บริษัทเศรษฐกิจไทย จำกัด | ร.ท.ณรงค์ | ชาวจีน |

ตารางที่ ๑๔ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวกิตติขจร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๐๕ | บริษัทณรงค์สัมพันธ์ จำกัด | ร.อ.ณรงค์ | พ.อ.ประเสริฐ ธรรมศิริ<br>พ.อ.ยศ เทพหัสดินฯ<br>พ.ท.สม ขันตพันธ์ |
| ๒๕๐๕ | บริษัทไทยภัณฑกิจ จำกัด | ร.อ.ณรงค์ | พ.ต.หลวงจบกระบวนยุทธ |
| ๒๕๐๖ | บริษัท ส.เสถียร จำกัด | ร.อ.ณรงค์ | พล.อ.ประภาส จารุเสถียร<br>พ.ท.สม ขันตพันธ์ |
| ๒๕๐๖ | บริษัทสหไทยการช่าง จำกัด | ร.อ.ณรงค์ | ร.อ.วิเชียร กระบวนยุทธ |
| ๒๕๐๖ | บริษัทถกลสุข จำกัด | จงกล | ครอบครัว |
| ๒๕๐๖ | บริษัทอุตสาหกรรมลูกชิ้น จำกัด | ร.อ.ณรงค์ | ครอบครัว หาญสวัสดิ์ |
| ๒๕๐๖ | บริษัทโรงงานยางมะตอยไทย จำกัด | จงกล | ชำนาญ เพ็ญชาติ<br>จรูญ หังบุญสัมฤทธิ์ |
| ๒๕๐๔ | บริษัททาชาท้าสเชียลตี้(ไทยแลนด์)จำกัด | ร.ท.ณรงค์ | ชำนาญ เพ็ยชาติ |
| ๒๕๑๓ | บริษัทแช่คส์ จำกัด | สุภาพร | |
| ๒๕๑๔ | บริษัทชัยประภาปศุสัตว์ จำกัด | พ.ท.ณรงค์ | พล.อ.ท.กระแสร์ อินทรรัตน์<br>ประเวศ โตวรรณสูตร |
| ๒๕๑๔ | บริษัทฟลูออกไรท์แม่ระมาด จำกัด | สายสนม | วิทูร ทิวทอง |
| ๒๕๑๔ | บริษัทกิตติสุนทร จำกัด | พ.ท.ณรงค์ | สุนทร หาญสวัสดิ์ |
| ๒๕๑๔ | บริษัทน้ำตาลรีไฟน์ชัยมงคลจำกัด | พ.ท.ณรงค์ | ลลิตา จารุเสถียร<br>บุญมั่น วองไวพาณิชย์ |
| ๒๕๑๕ | บริษัทสยามธนากร จำกัด | สุภาพร | พล.ต.ต.ชีรบูล จัตตารีส์ |
| ๒๕๑๕ | บริษัทไทยตงฮั้วเอนเตอร์ไพรส จำกัด | สุภาพร | คุณหญิงกานดา อัตตะนันทน์<br>โลห์ โลหอุ่นจิตร |

ตารางที่ ๑๔ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวกิตติขจร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๑๖ | บริษัทภัณฑกิจ จำกัด | สุภาพร | ยงศิลป์ เรืองสุข |
| | **การเข้าเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์** | | |
| ๒๔๘๓ | ธนาคารกสิกรไทย | พ.อ.ถนอม | กิตติขจร |
| ๒๔๘๖ | สหธนาคารกรุงเทพฯ | พล.ต.ถนอม | กิตติขจร |
| ๒๕๑๑ | ธนาคารเอเชีย | ร.อ.ณรงค์ | กิตติขจร |
| ๒๕๑๑ | ธนาคารไทยพัฒนา | พ.ต.ณรงค์ | กิตติขจร |

ที่มา : หนังสือราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ ๑๕

บริษัทจำกัดที่ครอบครัวจารุเสถียรเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวจารุเสถียร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๒ | บริษัทบวรมิตร จำกัด | พ.อ.ประภาส | พล.ต.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ |
| ๒๔๙๓ | บริษัทเศรษฐกรรมพาณิชจำกัด | พ.อ.ประภาส | พ.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>พ.อ.อวบ โทนานนท์ |
| ๒๔๙๔ | บริษัทฤทธิศร จำกัด | พ.อ.จำเป็น | ฉัตร์ ศรียานนท์<br>พ.ต.ต่อศักดิ์ ยมนาค |
| ๒๔๙๕ | บริษัทหาญสยาม จำกัด | พ.อ.จำเป็น | พ.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>พ.อ.จิตติ นาวีเสถียร |
| ๒๔๙๕ | บริษัทรัชตบริการเดินเรือ จำกัด | พ.อ.ประภาส | พล.ท.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>โชติ คุณะเกษม<br>บรรเจิด ชลวิจารณ์ |
| ๒๔๙๕ | บริษัทรัชตสากลการค้า จำกัด | พล.ต.ประภาส | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>พล.ต.ถนอม กิตติขจร<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทศิริพัฒนาพาณิชย์ จำกัด | นางไสว | |
| ๒๔๙๒ | บริษัทสากลโภคภัณฑ์ จำกัด | พ.อ.ประภาส | พ.อ.ถนอม กิตติขจร<br>พ.อ.ปรุง รังสิยานนท์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทสุวรรณศักดิ์พาณิชย์ | พล.ท.ประภาส | พ.ต.ท.ต่อศักดิ์ ยมนาค |
| ๒๔๙๗ | บริษัทควินส์ จำกัด | พล.ต.ประภาส | พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์<br>มงคล ศรียานนท์<br>เลื่อน บัวสุวรรณ<br>บันทูร องศ์วิชิษย์ |

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวจารุเสถียร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๙๗ | บริษัทชัยนคร จำกัด | พล.ต.ประภาส | พ.อ.บุญชัย บำรุงพงศ์ |
| ๒๔๙๖ | บริษัทพลอิศรวัฒน์ จำกัด | พล.ต.ประภาส | พ.อ.บุญชัย บำรุงพงศ์<br>พ.ท.โชติ หิรัญยัษฐิติ<br>พ.ท.โกสล ออนสุวรรณ |
| ๒๔๙๗ | บริษัทสหขนส่งทางน้ำ จำกัด | พล.ต.ประภาส | พ.ต.ต.ต่อศักดิ์ ยมนาค<br>นายมงคล ศรียานนท์<br>ประสิทธิ์ ทวีสิน<br>ชวน รัตนรักษ์ |
| ๒๔๙๘ | บริษัทจารุพัฒน์ จำกัด | พล.ต.ประภาส | พ.ต.อ.พันศักดิ์ วิเศษภักดี<br>นายทวี ชิมตระกูล<br>นายสุจินต์ เชาว์วิศิษฐ์<br>นายมงคล ศรียานนท์ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทสหพาณิชย์สามัคคี จำกัด | พล.ต.ประภาส | พล.ท.สนิท ไทยานนท์<br>จรูญ เอื้อชูเกียรติ<br>อรุณ สกุลคู<br>บุญ บัวสุวรรณ |
| ๒๔๙๙ | บริษัทคิงส์โภชนาไนท์คลับ จำกัด | ไสว | จงกล กิตติขจร<br>มงคล ศรียานนท์ |
| ๒๕๐๐ | บริษัทไทยยิบซัม จำกัด | พล.ต.ประภาส | พ.ต.ต.บันเทิง กัมปนาทแสนยากร |
| ๒๕๐๐ | บริษัทสามัคคีเดินเรือ จำกัด | พล.ท.ประภาส | ชินโสภณพนิช<br>ทวี ชิมตระกูล |

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวจารุเสถียร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๐๐ | บริษัทการค้าสามัคคี จำกัด | พล.ท.ประภาส | ชิน โสภณพนิช<br>ทวี ชิมตระกูล |
| ๒๕๐๐ | บริษัทกรุงเทพสรรพกิจ จำกัด | พล.ท.ประภาส | ทวี ชิมตระกูล |
| ๒๕๐๑ | บริษัทสหไทยวณิชย์ จำกัด | พล.ท.ประภาส | ทวี ชิมตระกูล<br>ชวน รัตนรักษ์ |
| ๒๕๐๑ | บริษัทศิลพร (๒๕๐๑) จำกัด | พล.ท.ประภาส | อดิศร โพวินทะ<br>สหัท มหาคุณ |
| ๒๕๐๑ | บริษัทออโรร่า (๑๙๕๘) จำกัด | พล.ท.ประภาส | |
| ๒๕๐๑ | บริษัทหนูชันตารา จำกัด | พล.ท.ประภาส | |
| ๒๕๐๑ | บริษัทมณฑล จำกัด | พล.ท.ประภาส | อดิศร โพวินทะ<br>บุญวงศ์ อมาตยกุล |
| ๒๕๐๒ | บริษัทฟาร์อีสโฮเต็ล จำกัด | พล.ท.ประภาส | บรรเจิด ชลวิจารณ์<br>อัมพร บูลภักดิ์ |
| ๒๕๐๓ | บริษัทกรรณสูตรเจเนอรัลแอสเซมบลีจำกัด | พล.ท.ประภาส | |
| ๒๕๐๔ | บริษัทอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม จำกัด | ไสว | เทียนประภาส<br>ทวีสิน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทหลักเมืองขนส่ง จำกัด | ไสว | ชาวจีน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทปักษ์ใต้วิสาหกิจ จำกัด | พล.ข.ประภาส | สม ขันพันธ์<br>ชาวจีน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทไทยวัฒนเหมืองแร่ จำกัด | พล.อ.ประภาส | ทวี ชิมตระกูล |
| ๒๕๐๕ | บริษัทไร่ไสว-ประภาส จำกัด | พล.อ.ประภาส | คุณ คุณผลิน<br>อดิสร โพวินทะ<br>พ.ท.สม ขันตพันธ์ |

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวจารุเสถียร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๐๕ | บริษัทสหมิตรผู้ค้าสัตว์ปีกจำกัด | พล.อ.ประภาส | พ.ท.สม ขัตติพันธ์ ชาวจีน |
| ๒๕๐๔ | บริษัทประสิทธิสิน จำกัด | ไสว | |
| ๒๕๐๔ | บริษัทประเสริฐสินอุตสาหกรรม จำกัด | ไสว | กิตติขจร |
| ๒๕๐๖ | บริษัทส.เสถียร จำกัด | ไสว | ณรงค์ กิตติขจร พ.ท.สม ขัตติพันธ์ |
| ๒๕๐๖ | บริษัทแอนเนกซ์มอเตอร์ จำกัด | พล.ข.ประภาส | พ.อ.ยศ เทพหัสดินฯ พ.ท.สม ขัตติพันธ์ |
| ๒๕๐๗ | บริษัทสากลร่วมกิจ จำกัด | พล.อ.ประภาส | |
| ๒๕๐๗ | บริษัททักษิณฟ่าไม้ จำกัด | พล.อ.ประภาส | ประเสริฐ รุจิรวงศ์ กฤษณ์ สีวะรา คุณ คุรุผลิน |
| ๒๕๐๗ | บริษัทสหลำเลียงทางน้ำ จำกัด | พล.อ.ประภาส | ชวน รัตนรักษ์ กำจาย เอี่ยมสุรีย์ |
| ๒๕๐๘ | บริษัท ไสว ประภาสและบุตร จำกัด | " | ครอบครัว |
| ๒๕๐๙ | บริษัทชิคช์เรสทัวรังค์ จำกัด | ไสว | |
| ๒๕๐๙ | บริษัทอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลไทย จำกัด | พล.อ.ประภาส | กิตติขจร |
| ๒๕๐๙ | บริษัทเอส.พี.มอเตอร์ จำกัด | ร.ท.ประยุทธ | สารสิน ขัตติพันธ์ |
| ๒๕๑๐ | บริษัทสหรถยนต์ จำกัด | จารุเสถียร | |
| ๒๕๑๐ | บริษัทอินเตอร์เนชั่นแนลอินดอร์โพเรชั่น จำกัด | " | |

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวจารุเสถียร | กรรมการที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๑๐ | บริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันรำและพืชจำกัด | จารุเสถียร | ชำนาญ ยุวบูรณ์ |
| ๒๕๑๐ | บริษัทบารวงศ์ จำกัด | " | กฤษณ์ สีวะรา |
| | | | ประเสริฐ รุจิรวงศ์ |
| | | | ทวี จุลทรัพย์ |
| ๒๕๑๐ | บริษัทกรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด | " | เทียน ประภาส |
| | | | กรรณสูตร |
| ๒๕๑๑ | บริษัทเอ็มโก้เมนนิ่ง จำกัด | " | ชิน โสภณพนิช |
| | | | ประสิทธิ กาญจนวัฒน์ |
| | | | ประเสริฐ รุจิรวงศ์ |
| ๒๕๑๑ | บริษัทไทยแลนด์เอ็กซ์พลอเรชั่น จำกัด | " | ชำนาญ เพ็ญชาติ |
| | | | ประสิทธิ กาญจนวัฒน์ |
| | | | พ.ท.สม ขันตพันธ์ |
| ๒๕๑๑ | บริษัทถลางไมนิ่ง จำกัด | " | ชำนาญ เพ็ญชาติ |
| | | | ประสิทธิ กาญจนวัฒน์ |
| | | | พ.ท.สม ขันตพันธ์ |
| ๒๕๑๑ | บริษัทเอ.เอส.เอ.พัฒนา จำกัด | " | เทียม โชควัฒนา |
| ๒๕๑๒ | บริษัทอุตสาหกรรมน้ำมันและสวนปาล์มจำกัด | " | ประสิทธิ กาญจนวัฒน์ |
| | | | ชิน โสภณพนิช |
| | | | โอสถ โกสิน |

ตารางที่ ๑๕ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวจารุเสถียร | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๑๒ | บริษัทภัคภูมิ จำกัด | ร.ท.ประยุทธ | กรรณสูตร<br>เทียนประภาส<br>รัตนรักษ์ |
| ๒๕๑๔ | บริษัทน้ำตาลรีไฟร์ชัยทงคล จำกัด | ลลิตา | พ.ท.ฉลาง กิตติขจร<br>บุญมั่น ว่องไวพาณิชย์ |
| ๒๕๑๖ | บริษัทประจวบอุตสาหกรรม จำกัด | ไสว | ชวน ชินธรรมิตร์ |
| ๒๕๑๖ | บริษัทเยนเนอรัลซัปปอร์ตจำกัด | พ.ท.ประยุทธ | พรชัย รัตตากร |
| ๒๕๑๖ | บริษัทปริยุทธ จำกัด | พ.ต.ประยุทธ | |

การเข้าเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์

| | | |
|---|---|---|
| ๒๔๙๙ | ธนาคารมณฑล | พล.ต.ประภาส จารุเสถียร |
| ๒๕๐๐ | ธนาคารกรุงเทพ | พล.ท.ประภาส จารุเสถียร |
| ๒๕๐๔ | ธนาคารนครหลวงไทย | ร.ต.สุมิตรา จารุเสถียร |
| ๒๕๐๙ | ธนาคารศรีอยุธยา | พ.ต.ประยุทธ จารุเสถียร |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นมาจากหนังสือราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ ๑๖

บริษัทจำกัดที่ครอบครัวสีวะราเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวสีวะรา | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๔๘๖ | บริษัทสถาบันการค้า จำกัด | พ.ท.กฤษณ์ | นอ.เทพ เกษมุติ<br>พ.ต.ต.อรรนพ พุกประยูร<br>วิชัย โลจายะ |
| ๒๔๘๖ | บริษัทมิตรส่งเสริมการ จำกัด | พ.อ.กฤษณ์ | พล.ต.ปรุง รังสิยานนท์<br>สัญญา ยมะสมิต |
| ๒๔๙๔ | บริษัทวรวัฒน์ จำกัด | พ.อ.กฤษณ์ | พ.ต.ประเสริฐ ธรรมศิริ<br>พ.ท.ประกอบ ประยูรโภคราช<br>พ.ต.พร้อม ถาวรสุข |
| ๒๔๙๙ | บริษัทวิจิตรเกษตรภาพยนต์จำกัด | พล.จ.กฤษณ์ | คุณหญิงวิจิตรา ชนะรัชต์<br>สัญญา ยมะสมิต<br>ปันทูร องศ์วิศิษฐ์ |
| ๒๕๐๐ | บริษัทแปดริ้วเหมืองแร่ จำกัด | " | |
| ๒๕๐๑ | บริษัทแสนสำราญ จำกัด | " | บุญวงศ์ อมาตยกุล<br>อดิศร โฆวินทะ |
| ๒๕๐๑ | บริษัทพลับพลาไชย จำกัด | " | |
| ๒๕๐๒ | บริษัทไทยสถาปนา จำกัด | " | ทวี ชิมตระกูล |
| ๒๕๐๒ | บริษัทน้ำตาลตะวันออก จำกัด | " | สหัท มหาคุณ<br>เกียรติ วัชนเวคิน<br>คุณ คุนผลิน |

ตารางที่ ๑๖ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวสีวะรา | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๐๒ | บริษัทสุพัฒน์ คลังสินค้า จำกัด | พล.ต.กฤษณ์ | ชาวจีน |
| ๒๕๐๒ | บริษัทกรุงเทพอุตสาหกรรม จำกัด | " | โชติกเสถียร |
| ๒๕๐๔ | บริษัทไทยแลนด์เท็กส์ไทล์อินดัสตรีจำกัด | " | จิตต์ สุนทรานนท์ |
| | | | บุญชู จันทรุเบกษา |
| ๒๕๐๔ | บริษัทสยามซัพพลาย จำกัด | บุญชู | |
| ๒๕๐๔ | บริษัทกรุงเทพบรรทุกขนส่ง จำกัด | พล.ต.กฤษณ์ | พล.ต.สำราญ แพทยกุล |
| ๒๕๐๕ | บริษัทสหเหมืองแร่ไทย จำกัด | พล.ต.กฤษณ์ | ประเสริฐ รุจิรวงศ์ |
| ๒๕๐๕ | บริษัทชลทิพย์ จำกัด | พล.ท.กฤษณ์ | ประเสริฐ รุจิรวงศ์ |
| | | | ชมพู อรรถจินดา |
| | | | พจน์ สารสิน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทโรงเลื่อยจักรเมืองเลย จำกัด | " | คุณ คุนผลิน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทที่ดินนครหลวง จำกัด | " | |
| ๒๕๐๕ | บริษัทโรงเลื่อยพัฒนา จำกัด | " | คุณ คุนผลิน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทพัฒนพงศ์ก่อสร้าง จำกัด | " | คุณ คุนผลิน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทสิทธิโชคชัย จำกัด | " | ชาวจีน |
| ๒๕๐๕ | บริษัทพัฒนภูมิ จำกัด | " | สุรพงษ์ ตรีรัตน์ |
| | | | เจิม ภูมิจิตร |
| ๒๕๐๕ | บริษัทเกษตรกรรมแหลมทองจำกัด | " | ประเสริฐ รุจิรวงศ์ |
| | | | สุรพงษ์ ตรีรัตน์ |
| ๒๕๐๖ | บริษัทดิเวลลอปเมนแอสโซซิเอทจำกัด | " | พล.ต.เกรียงไกร อัตตะนันท์ |
| | | | สุรพงษ์ ตรีรัตน์ |

ตารางที่ ๑๖ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวสีวะรา | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๐๖ | บริษัทสหอุตสาหกรรมไฟฟ้าจำกัด | พล.ท.กฤษณ์ | |
| ๒๕๐๖ | บริษัท เอส.ไอ.ซี. จำกัด | " | |
| ๒๕๐๗ | บริษัทไทยเรสโทรองต์ จำกัด | " | ชมพู อรรถจินดา<br>ชาวจีน |
| ๒๕๐๗ | บริษัทหักษ์สินป่าไม้ จำกัด | " | ประภาส จารุเสถียร<br>ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>อภิศร โฆวินทะ<br>คุณ คุนผลิน |
| ๒๕๐๘ | บริษัทขนส่งทางทะเล จำกัด | " | สุริยน ไรวา<br>พจน์ สารสิน<br>บรรเจิด ชลจิจารณ์ |
| ๒๕๐๙ | บริษัทโรงภาพยนต์ควีนส์ จำกัด | " | |
| ๒๕๐๙ | บริษัทเหมืองแร่ไทยพัฒนา จำกัด | " | ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>คุณ คุนผลิน |
| ๒๕๐๙ | บริษัทสหวิศวลมหาไทย จำกัด | " | |
| ๒๕๐๙ | บริษัทภูมิจิตร จำกัด | " | เจิม ภูมิจิตร |
| ๒๕๑๐ | บริษัทโพธิพุระ จำกัด | " | ชนู โพธิเตียน |
| ๒๕๑๑ | บริษัทไทยบริการสถิติและวิจัย จำกัด | " | ประเสริฐ รุจิรวงศ์<br>เกยูร ลิ่มทอง |
| ๒๕๑๑ | บริษัทโอเชี่ยนเคเวลลอฟเลนท์จำกัด | " | สุริยน ไรวา<br>พานิช สัมภาคุปต์ |

ตารางที่ ๑๖ (ต่อ)

| ปี | ชื่อบริษัท | ครอบครัวสีวะรา | กรรมการอื่นที่น่าสนใจ |
|---|---|---|---|
| ๒๕๑๒ | บริษัทโรงภาพยนต์สุขุมวิทย์ จำกัด | พล.ท.กฤษณ์ | อดิศร โฆวินทะ<br>ต่อศักดิ์ ยมนาค<br>ชุมพล โลหะชาละ<br>เกรียงไกร อัตตะนันท์ |
| ๒๕๑๒ | บริษัทกีฬาสยาม จำกัด | " | ถาวร พรประภา |
| ๒๕๑๒ | บริษัทวรชิตอุตสาหกรรม จำกัด | บุญชู | |
| ๒๕๑๔ | บริษัทเค.เอส.วาย จำกัด | รัตนาภรณ์ | ครอบครัว |
| ๒๕๑๕ | บริษัทวชิรกิจ จำกัด | บุญชอบ | ชงชัย ลาวัณย์ศิริ |

การเข้าเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์

| | | |
|---|---|---|
| ๒๕๐๑ | ธนาคารเกษตร | พล.ต.กฤษณ์ สีวะรา |
| ๒๕๐๑ | ธนาคารศรีอยุธยา | พล.ต.กฤษณ์ สีวะรา |
| ๒๕๐๓ | ธนาคารไทยพัฒนา | พล.ต.กฤษณ์ สีวะรา |

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นมาจากหนังสือราชกิจจานุเบกษา

## ๒.๓ การควบคุมกลไกอำนาจรัฐและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ในการวิเคราะห์โครงสร้างและการทำงานของระบบเศรษฐกิจนั้นเราจำเป็นจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงความร่วมมือระหว่างอำนาจการควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับอำนาจทางเศรษฐกิจ และการร่วมมือหรือการรวมกลุ่มดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้จะแบ่งแยกหัวข้อการพิจารณาดังนี้

(๑) การร่วมมือระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับกลุ่มที่ควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจ

(๒) ผลที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

### ๒.๓.๑ การร่วมมือระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับกลุ่มที่ควบคุมอำนาจเศรษฐกิจ

กลุ่มชนที่ควบคุมอำนาจรัฐและกลุ่มที่ควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจของแต่ละสังคมนั้น ถือได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลชั้นนำของสังคม การตัดสินใจหรือการกระทำของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ย่อมจะมีผลโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาดูว่า กลุ่มที่ควบคุมอำนาจดังกล่าวนั้นทำอะไรและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร

โดยปกติแล้วกลุ่มชนที่ควบคุมอำนาจเศรษฐกิจกับกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐมักจะต้องร่วมมือกันและต่างพึ่งพาอาศัยผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เช่น กลุ่มที่ควบคุมอำนาจเศรษฐกิจต้องการความคุ้มครองและสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในการประกอบกิจการจากกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ในขณะเดียวกันกลุ่มที่ควบคุมอำนาจรัฐก็ต้องการได้รับผลประโยชน์จากกลุ่มเศรษฐกิจ ลักษณะการร่วมมือระหว่างบุคคลกลุ่มทั้งสองอาจเป็นไปในทำนองถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน ซึ่งลักษณะของการร่วมมืออาจแบ่งได้เป็นสองแบบด้วยกันดังนี้

๑. <u>การร่วมมือกันแบบเปิดเผย</u>

การร่วมมือในลักษณะนี้ กลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ เช่น นักการเมือง ทหาร หรือข้าราชการจะเข้าไปมีหุ้นส่วนในกิจการค้าต่าง ๆ เช่น เป็นประธานกรรมการ หรือเป็นกรรมการ หรือเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทธุรกิจการค้าของเอกชน เป็นต้น

๒. <u>การร่วมมือแบบไม่เปิดเผย</u>

การร่วมมือในลักษณะนี้ กลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐจะไม่เข้าไปมีบทบาทในธุรกิจการค้าอย่างเปิดเผยหรืออย่างเป็นทางการ แต่จะคอยให้ความคุ้มครองหรืออำนวยความสดวก หรือให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มธุรกิจการค้า และก็ได้รับผลประโยชน์จากพ่อค้าเป็นการตอบแทน การร่วมมือแบบไม่เปิดเผยนี้เป็นประเพณีปฏิบัติในสังคมไทยเกือบทุกอาชีพ เริ่มตั้งแต่ธุรกิจขนาดเล็กที่หากินตามข้างถนนไปจนถึงธุรกิจระดับชาติ หรือระดับระหว่างประเทศ ซึ่งจะพบได้ว่า ทหาร ตำรวจ หรือข้าราชการบางคนได้ร่ำรวยขึ้นอย่างผิดปกติ

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาการร่วมมือระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับกลุ่มที่ควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจในที่นี้จะพิจารณาแต่เฉพาะการร่วมมือกันอย่างเปิดเผยหรืออย่างเป็นทางการเท่านั้น ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างขึ้นมาพิจารณาเพียงสองกรณี **คือ บทบาทของนักการเมืองในธนาคารพาณิชย์และเป็นกรรมการบริษัทในธุรกิจการค้าที่สำคัญบางชนิด**

๒.๓.๑.๑ <u>บทบาทของนักการเมืองกับธนาคารพาณิชย์</u>

ตัวอย่างที่ดีในการวิเคราะห์ถึงการร่วมมือระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น ควรจดูจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจในกรณีของประเทศไทยนั้น อาจจะศึกษาได้จากการเข้าเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ซึ่งมีธนาคารที่น่าศึกษาอยู่ ๕ ธนาคารด้วยกันคือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารศรีอยุธยา ธนาคารเอเชีย ธนาคารมหานคร และสหธนาคาร ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๗ ตารางที่ ๘

ตารางที่ ๙ ตารางที่ ๑๐ และ ตารางที่ ๑๑ ตามลำดับ จากลักษณะการเป็นกรรมการในธนาคารเหล่านั้นพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตบางประการได้ดังนี้

(๑) จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของจอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม ในสมัยแรกและช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ธุรกิจของชาวจีนได้รับการกระทบกระเทือนอย่างมากจากนโยบายดังกล่าว และจากการกลั่นแกล้งของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของชาวจีนจึงต้องหาผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน จึงได้มีการเชิญนักการเมือง หรือนายทหารเข้าไปเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการของตน [๑๔/] ซึ่งเป็นประเพณีการปฏิบัติกันมาจนถึงปัจจุบัน

(๒) ในกรณีของธนาคารพาณิชย์บางธนาคารนั้น ปรากฏว่ากลุ่มทหารนักการเมืองกลับเป็นฝ่ายที่พยายามเข้าไปควบคุมธนาคารพาณิชย์เหล่านั้นเสียเอง เช่น กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการบังคับซื้อกิจการธนาคารเอเชียจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และเข้าไปครอบครองสหธนาคาร และกลุ่มของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา และกลุ่มของพักเอกณรงค์ กิตติจรัส เคยผลัดกันเข้าไปควบคุมธนาคารไทยพัฒนาหรือธนาคารมหานคร เป็นต้น

(๓) สำหรับธนาคารกรุงเทพตั้งแต่เริ่มตั้งในปี ๒๔๘๗ จนถึงปี ๒๕๑๗ ตลอดระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปีดังกล่าวนั้น ธนาคารกรุงเทพจะมีนักการเมืองหรือนายทหารที่สำคัญเป็นประธานหรือกรรมการของธนาคารอยู่ตลอดมา อย่างไรก็ตามธนาคารกรุงเทพได้มีกรรมการบริหารงานที่มีความสามารถคือ นายชิน โสภณพนิช ที่ได้เป็นกรรมการบริหารงานของธนาคารกรุงเทพเกือบตลอดระยะเวลาที่เริ่มตั้งจนถึงปัจจุบัน เป็นธนาคารพาณิชย์

---

๑๔/ ผู้ที่สนใจเรื่องนี้อาจจะดู D. Insor, Thailand : A Political, Social And Economic Analysis (George Allen & Unwin, 1963) PP. 134 - 141.

เพียงแห่งเดียวของประเทศไทย ที่มีกรรมการบริหารงานอย่างต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลายาวนานที่สุดและจากการที่มีกรรมการบริหารงานที่ต่อเนื่องและการได้รับการร่วมมือด้วยดีจากนักการเมืองที่สำคัญนั้น ได้เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ธนาคารกรุงเทพขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ทรงอิทธิพลที่สุดในธุรกิจการเงินของไทยในปัจจุบัน

(๔) การเข้าออกของการเป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วของนักการเมือง หรือของนายทหารแต่ละคนจะมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างมากกับการมีอำนาจหรือการมีอิทธิพลของนักการเมืองหรือของนายทหารเหล่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนั้นเป็นเครื่องยืนยันถึงหลักการอันหนึ่งที่ว่า การควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับการควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจนั้นมักจะไปด้วยกัน

๒.๓.๑.๒ <u>การเข้าประกอบธุรกิจการค้าของนายทหารนักการเมือง</u>

ตั้งแต่ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม เป็นต้นมา บรรดานายทหารและข้าราชการที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐนั้นก็เริ่มเข้าไปมีบทบาทในธุรกิจการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทดังกล่าวเริ่มมีมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ สมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพลเอก กฤษณ์ สีวะรา ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ทหารนักการเมืองเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นยุคทองของทหารนักการเมืองก็ว่าได้ ทั้งนี้เพราะว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่ห้ามมิให้ ทหารหรือข้าราชการทำการค้า บรรดาผู้บังคับบัญชาสูงสุดต่างก็มีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าเกือบทุกคน

ในกรณีของทหารและข้าราชการเข้าไปประกอบธุรกิจการค้านั้นอาจจะพิจารณาได้จากตัวอย่างของครอบครัวทหารนักการเมือง ๕ ครอบครัวดังนี้ คือ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑๒ ตารางที่ ๑๓

ตารางที่ ๑๔ ตารางที่ ๑๕ และตารางที่ ๑๖ ตามลำดับ และพอจะตั้งเป็นข้อสังเกตที่สำคัญบางประการจากการเข้าไปมีบทบาททางธุรกิจของนักการเมืองและวิวัฒนาการของธุรกิจต่าง ๆ ได้ดังนี้

ประการแรก ถ้าพิจารณาถึงการเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทการค้าต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กับการมีอิทธิพลหรือการมีอำนาจของทหารเหล่านั้น โดยในระยะแรก ๆ นั้น มักจะเป็นการร่วมเป็นกรรมการกับผู้บังคับบัญชาของตน เมื่อตนเองมีอำนาจมากขึ้นก็จะเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทการค้าต่าง ๆ มากขึ้น และในบางครั้งจะนำเอาผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการในบริษัทการค้าด้วย

ประการที่สอง สำหรับนายทหารบางคนอาจจะถอนตัวจากการเป็นกรรมการในบริษัทการค้าเมื่อตนเองมีอำนาจรับผิดชอบในการบริหารประเทศมากขึ้น แต่จะปล่อยให้ภรรยาหรือลูกของตนเข้าไปมีบทบาทในธุรกิจการค้าแทน เช่นกรณีของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้น

ประการที่สาม จากลักษณะการเข้าเป็นกรรมการในบริษัทการค้าของนายพลทหารทั้งห้าคนดังกล่าวนั้น จะสังเกตได้ว่ามักจะเข้าไปเป็นกรรมการร่วมกับครอบครัวพ่อค้าชั้นนำของสังคมไทย ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์อันหนึ่งว่า ตลอดระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมานั้น ได้มีการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ และกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาเลยว่าทำไมการรวมกลุ่มเพื่อผูกขาดในระบบเศรษฐกิจของไทยจึงมีขึ้นอย่างมากมาย

ประการที่สี่ การเข้ามีบทบาทและผลประโยชน์ทางการค้าของทหารและนักการเมืองดังกล่าวนั้น ได้เป็นส่วนสำคัญอันหนึ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย กล่าวคือในสมัยจอมพลแปลกพิบูลย์สงครามนั้น ประเทศไทยจะยึดแนวเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ส่งเสริมกิจการรัฐวิสาหกิจ ส่วนตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาเราหันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชน โดยเน้นระบบเศรษฐกิจเสรี

เพื่อจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การเข้ามีส่วนได้เสียของทหารและนักการเมืองในธุรกิจต่าง ๆ ได้ทำให้มีการผูกขาดโดยเอกชนในธุรกิจต่าง ๆ มากขึ้น กล่าวคือ เปลี่ยนจากการผูกขาดโดยรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจ มาเป็นการผูกขาดโดยธุรกิจขนาดใหญ่ ในปัจจุบันธุรกิจขนาดใหญ่ในด้านการค้า อุตสาหกรรม และธุรกิจการเงินนั้น ส่วนใหญ่จะถูกผูกขาดโดยธุรกิจขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ราย แต่ในขณะเดียวกัน ภายในกรอบของการผูกขาดของธุรกิจเหล่านั้น จะปล่อยให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในระดับล่างแข่งขันกัน เช่น การค้าปุ๋ยในระดับชาติจะถูกผูกขาดโดยธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนการค้าปุ๋ยในระดับท้องถิ่นอาจจะมีการแข่งขันกัน เป็นต้น

๒.๓.๑.๓ <u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก</u>

การเข้าไปประกอบกิจการในธุรกิจการค้าของนักการเมือง และการมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างกลุ่มที่กุมอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น จะเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นจากการวิเคราะห์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนั้นถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญในระบบเศรษฐกิจของไทย กล่าวคือเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่ผูกขาดโดยรัฐมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ผูกขาดโดยเอกชนและการถูกครอบงำทางเศรษฐกิจโดยต่างประเทศมากขึ้น

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งนั้นได้เน้นถึงการส่งเสริมการประกอบกิจการของเอกชน และการชักชวนต่างประเทศมาลงทุนไว้อย่างชัดแจ้ง โดยรัฐบาลพยายามให้ความช่วยเหลือและสิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่การลงทุนเหล่านั้นอย่างมากมาย ซึ่งถึงกับเน้นนโยบายการพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตอนหนึ่งความว่า ดังนี้

"นโยบายสำคัญยิ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจได้แก่การส่งเสริมการขยายตัวกิจการด้านเอกชน ส่วนรัฐบาลจะมุ่งหนักในด้านดำเนินงานในกิจการประเภทขั้นพื้นฐาน เพื่อให้กิจการของเอกชนขยายตัวได้โดยสะดวกในระยะข้างหน้า....." ๑๕/

แนวทางการพัฒนาที่ได้กล่าวมาแล้วได้เป็นสาระสำคัญของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าในแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ และฉบับที่ ๔ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ ถึง ๒๕๒๔ จะได้เริ่มเน้นถึงความสำคัญในการกระจายรายได้บ้างก็ตาม แต่ก็มิได้กำหนดมาตรการไว้โดยชัดแจ้ง และในทางที่เป็นจริงแล้วผลของการกระจายรายได้ก็มิได้เป็นไปตามนโยบายที่วางเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือความเจริญทางด้านวัตถุแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่าการยึดแนวนโยบายดังกล่าวได้ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ปัญหาสำคัญที่ติดตามมาก็คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนั้นมิได้ช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ดีขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าดอกผลของการพัฒนามิได้กระจายแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เนื่องจากอำนาจผูกขาดในการใช้ปัจจัยการผลิตและการกำหนดอัตราผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตถูกรวบอยู่ในมือของคนเพียงกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายควบคุมกลไกอำนาจรัฐและอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลทำให้การรวบอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจก็มีลักษณะของการกระจุกตัวมากขึ้น

---

๑๕/ ดู สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ บทที่ ๒

นอกจากนี้ ถ้าหากเราพิจารณาถึงความจำเป็นในการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ ทั้งในด้านการค้า และการเงินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่าการที่เศรษฐกิจของประเทศไทยถูกครอบงำโดยต่างประเทศมากขึ้นนั้น ก็เนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มใช้มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกนั่นเอง ความสำคัญในเรื่องนี้ถ้าหากเราทำการวิเคราะห์ถึงความเป็นมาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวก็จะพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกนั้นได้วางแผนตามข้อแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ซึ่งได้เข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยในระหว่างปี ๒๕๐๐ - ๒๕๐๑ และได้เขียนรายงานเป็นหนังสือชื่อ " A Public Development Program for Thoiland " หรือที่แปลเป็นภาษาไทยชื่อ "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" ๑๖/

การเชื่อคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยที่มิได้พิจารณาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และลักษณะอำนาจการต่อรองในสังคมไทยอย่างท่องแท้นั้น ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ยังทำให้เศรษฐกิจของไทยถูกครอบงำโดยประเทศที่พัฒนาด้วย ซึ่งแนวการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะนี้ เป็นการพัฒนาเพื่อให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากประเทศที่กำลังพัฒนามากขึ้น โดยที่ประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

---

๑๖/ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (โรงพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๐๓)

เป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์มากขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่กำลังพัฒนากลับถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น [๑๗] สำหรับผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและลักษณะการร่วมมือของกลุ่มที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น จะได้กล่าวถึงรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไป

๒.๓.๒ ผลที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

การเลือกแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกนั้น อาจจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ถ้าหากระบบการกระจายรายได้ภายในประเทศไทยมีลักษณะที่เป็นธรรมพอสมควร และกลไกตลาดทางเศรษฐกิจได้มีการแข่งขันกันอย่างจริงจัง แต่ภายในระบบโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดค่อนข้างมากนั้นทำให้คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา และกลับทำให้อำนาจการผูกขาดในทางเศรษฐกิจมีมากขึ้นด้วย เราอาจจะพิจารณาถึงผลเสียที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต โดยการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและลักษณะของการร่วมมือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มในสมัยนั้น ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

---

๑๗/ ผู้สนใจควรจะอ่าน Gabriel Palma "Depemdency : A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment" World Development Vol.6. 1978.

๒.๓.๒.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้ในสมัยนั้น

ผลลัพธ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เราได้รับอยู่ในปัจจุบันนั้น อาจจะเกิดจากการเลือกแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผิดพลาดในอดีต และการเลือกแนวทางที่ผิดพลาดนั้นอาจจะเนื่องจากระบบเศรษฐกิจของเราเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ไม่มีหลักประกันทางสวัสดิการแก่ประชาชน ปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยธรรมชาติมากที่สุด และนักวิชาการหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในทางเศรษฐกิจในขณะนั้น ยึดถือทฤษฎีและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกมาเกินไป เราไม่เคยมีทฤษฎีหรือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นของเราเอง ซึ่งในที่นี้พอจะสรุปแนวความคิดที่ใช้ในการกำหนดระบบของโครงสร้างและการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยนั้นได้โดยจะยกตัวอย่างมาพิจารณาสักสองกรณี ดังนี้

๑. กลยุทธการพัฒนาอุตสาหกรรม

นักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนเศรษฐกิจและการบริหารเศรษฐกิจส่วนใหญ่ รวมตลอดจนถึงผู้นำทางการเมืองต่างมีความเชื่อมั่นอย่างลึกซึ้งว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นกลยุทธการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นชาติพัฒนาและจะช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยให้ดีขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างก็ได้เน้นถึงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกมักจะเน้นบทบาทของรัฐและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอุตสาหกรรมแขนงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แนวความคิดการเลือกระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และการมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า ได้ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศเปลี่ยนไปจากเดิม โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และออกกฎหมายการส่งเสริมการลงทุนในปี ๒๕๐๔ โดยรัฐบาลได้จำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของตนเอง และส่งเสริมการลงทุนทางเศรษฐกิจของเอกชนอย่างจริงจัง และมีการแจกจ่ายอภิสิทธิ์ต่าง ๆ กันอย่างฟุ่มเฟือย

การเลือกแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการมีผลประโยชน์ทางการค้าของนักการเมืองในสมัยนั้น ถือได้ว่าเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อในการรวบอำนาจทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นอย่างเป็นปึกแผ่นในสมัยนั้น และได้พัฒนาเติบใหญ่อย่างรวดเร็ว จนอาจจะกล่าวได้ว่าในปัจจุบันกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจมีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมายจนเป็นการยากที่จะควบคุมให้อยู่ในแนวทางที่ต้องการได้

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมในอดีตที่ผ่านมามิได้มีแผนการพัฒนาในระยะยาวเพื่อให้เป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งตนเองได้หรือพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเหมือนอย่างในประเทศไต้หวันหรือเกาหลีใต้ การลงทุนในอุตสาหกรรมของเราเกือบทั้งหมดเป็น "อุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า" และตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ดังจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมที่เราส่งเสริมนั้นในระยะแรกก็มีความอ่อนแอซึ่งมักจะเรียกว่า "อุตสาหกรรมทารก" ซึ่งรัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือและการคุ้มครองต่าง ๆ แต่หลังจากการส่งเสริมมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้วอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ยังอ่อนแอไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ากิจการอุตสาหกรรมของเรานั้นได้พัฒนาจาก "อุตสาหกรรมทารก" ไปเป็น "อุตสาหกรรมเฒ่าทารก" ที่ต้องให้รัฐบาลคอยช่วยเหลือตลอดเวลาและไม่มีวันที่จะพึ่งตนเองได้

จากการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะที่กล่าวมานั้น ถึงแม้ว่าเราจะสามารถลดการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมสำเร็จรูปลงได้ก็ตาม แต่เราก็ยังคงต้องหันมาสั่งวัตถุดิบและวัตถุกึ่งสำเร็จรูปเพื่อมาใช้ในอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น ในกรณีเช่นนี้ไม่เพียงแต่เราจะไม่สามารถแก้ปัญหาดุลการค้าของเราได้แล้ว แต่ยังทำให้การแก้ไขปัญหาดุลการค้าในปัจจุบันมีความยุ่งยากกว่าแต่ก่อน กล่าวคือในสมัยก่อนเมื่อเราสั่งสินค้าอุตสาหกรรมสำเร็จรูปนั้น ถ้าเกิดปัญหาดุลการค้าและมีความจำเป็นจริง ๆ เราอาจจำกัดหรือลดการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมเหล่านั้นได้ แต่ในปัจจุบันเราเปลี่ยนจากการสั่งซื้อสินค้าอุตสาหกรรม

สำเร็จรูปมาเป็นวัตถุดิบหรือที่สินค้ากึ่งสำเร็จรูปเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมในประเทศ ดังนั้น จึงไม่มีทางที่จะลดการนำเข้าวัตถุดิบเหล่านั้นเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้า ทั้งนี้เพราะว่าถ้าจำกัดการ นำเข้าก็จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกภายในประเทศ และระดับการจ้างงานภายในประเทศด้วย

## ๒. การละเลยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้

การยึดถือทฤษฎีและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกนั้น ทำให้ผู้รับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจต่างมองข้ามความสำคัญของความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ โดยมีความเชื่อว่า ในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะแรกนั้นต้องยอมให้การกระจายรายได้มีความแตกต่างกันมากขึ้น แต่เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจประสบความสำเร็จแล้วชีวิตความเป็นอยู่ของทุกคนในสังคมจะดีขึ้นเอง

ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจที่แพร่หลายและทรงอิทธิพลในสมัยนั้นได้ต่างก็ยึดถือแนวทางของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนั้น เช่นทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจของอาเธอร์ หลุยส์ ( W.A. Lewis ) [๑๘] ถึงกับย้ำว่า เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเร่งการพัฒนาอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมิใช่การกระจายรายได้

" Our subject matter is growth not distribution "

นอกจากการละเลยการกระจายรายได้ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทรงอิทธิพลในสมัยนั้นยังเน้นถึง การใช้เงินทุนเพื่อการพัฒนาอันมีจำกัดของประเทศทุ่มไปในทางพัฒนาอุตสาหกรรม ที่จะทำให้การพัฒนาได้ผลดีกว่าการพัฒนาภาคการเกษตรซึ่งล้าหลังและพัฒนาได้ช้า เช่น ทฤษฎี " Big Push " ของ Rosenstein - Rodan เป็นต้น [๑๙]

---

[๑๘] Lewis, W.A., Theory of Economic Growth (London : Unwin)P.9

[๑๙] P.N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialisation and Soerth-Eastern Europe" Economic Journal, Vol.53 (June - September 1943 )

แนวทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสองนั้นมีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมาก ซึ่งนักวิชาการจำนวนไม่น้อยต่างก็เชื่อถือในทฤษฎีดังกล่าวอย่างงมงาย ดังนั้น จึงมีผลให้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยเป็นไปโดยการเอารัดเอาเปรียบภาคการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพของคนส่วนใหญ่ โดยเชื่อว่าสักวันหนึ่ง เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายแล้วทุกคนจะดีขึ้นเอง อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นไปตามทฤษฎีหรือแนวความคิดของตะวันตกได้นั้น ก็ต่อเมื่ออำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นมีอำนาจการต่อรองอย่างทัดเทียมกัน และกลไกอำนาจรัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดการกระจายรายได้โดยผ่านระบบภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐและมีการต่อรองที่เป็นธรรม

แต่ภายในระบบโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยที่อำนาจการต่อรองของคนแต่ละกลุ่มไม่ทัดเทียมกัน และกลไกอำนาจรัฐอ่อนแอหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับกลุ่มที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ การยึดถือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมิได้วิเคราะห์โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างถ่องแท้จึงมีผลทำให้ภาคการเกษตรและคนส่วนใหญ่ถูกเอารัดเอาเปรียบเพื่อพัฒนาประเทศ และในที่สุดแล้วดอกผลที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการเอารัดเอาเปรียบนั้นก็ไม่เคยถูกส่งกลับไปให้แก่ประชาชนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบนั้นเลย

๒.๓.๒.๒ <u>ลักษณะการร่วมมือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม</u>

การที่ดอกผลของการพัฒนาเศรษฐกิจมิได้ถูกกระจายให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคนั้น ปัจจัยสำคัญเนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำของสังคมที่เป็นผู้ควบคุมอำนาจรัฐและอำนาจเศรษฐกิจนั้นเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่ากลุ่มบุคคลชั้นนำดังกล่าวต่างก็มีความสัมพันธ์ทางสังคมต่อกันอย่างเหนียวแน่นเช่น การแต่งงานระหว่างบุตรหลานของกลุ่มดังกล่าวเป็นต้น ๒๐/

---

๒๐/ ผู้ที่มีความสนใจความสัมพันธ์ทางสังคมของครอบครัวชนชั้นนำในสังคมไทยนั้นอาจจะอ่านได้จากบทความของผู้เขียนเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการรวบอำนาจทางเศรษฐกิจของเอกชนในประเทศไทย" <u>เอกสารเพื่อการวิจารณ์หมายเลขที่ ๓๐</u> (คณะเศรษฐศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร, ๒๕๒๒)

คนชั้นนำที่เป็นฝ่ายควบคุมกลไกอำนาจรัฐนั้นสามารถที่จะดลบันดาลหรือลิขิตชีวิตของคนส่วนใหญ่ได้อย่างมากมาย ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำดังกล่าวเป็นผู้ที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายและควบคุมสถาบันทางเศรษฐกิจอย่างมาก เช่น การจัดสรรงบประมาณการใช้จ่าย ระบบภาษีอากร การควบคุมสถาบันการเงิน และการวางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจเป็นต้น ดังนั้น การตัดสินใจทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นจึงมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่อย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้น เป็นการยากที่หยิบยกตัวอย่างที่มาอธิบายเรื่องนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรมหรืออย่างเห็นได้ชัดแจ้ง ในที่นี้จะพยายามหาตัวอย่างเพื่อมาอธิบายสัก ๓ กรณีด้วยกัน คือ กรณีการลงทุนของรัฐบาลในธนาคารกรุงเทพ กรณีการยกเลิกการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน และกรณีของการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

๑. <u>การลงทุนของรัฐบาลในธนาคารกรุงเทพ</u>

ธนาคารกรุงเทพซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ทรงอิทธิพลที่สุดในธุรกิจการเงินของประเทศไทย เป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองมากธนาคารหนึ่ง ในปี ๒๔๘๖ กระทรวงเศรษฐการหรือกระทรวงพาณิชย์ได้เข้าไปถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพ และในการพิจารณาการเข้าถือหุ้นของรัฐบาลดังกล่าว ในการประชุมวิสามัญครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๘๖ ได้มีการอภิปรายถึงผลดีและผลเสียของการให้รัฐบาลเข้าถือหุ้นที่น่าสนใจในตอนหนึ่งของการอภิปราย พันเอก ศิริ สิริโยธิน ซึ่งเป็นกรรมการอำนวยการของธนาคารกรุงเทพและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการได้ตอบข้อซักถามของผู้ถือหุ้นตอนหนึ่งดังนี้

> ".....ผมเป็นทั้งประธานกรรมการอำนวยการของธนาคารและเป็นทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการ <u>ผมย่อมจะต้องรักษาผลประโยชน์ของธนาคาร</u> แต่ในขณะเดียวกันผมเป็นรัฐบาลด้วย

ผมก็จะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลเช่นกัน ผมได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า จะได้รับผลประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย..... ฐานะของธนาคารที่รัฐบาลถือหุ้นย่อมมีสิทธิดีกว่าธนาคารซึ่งไม่มีรัฐบาลถือหุ้น เพราะองค์การมาฝากเงินได้ เวลานี้เราไม่มีเงินขององค์การใด ๆ มาฝากเลย นอกจากนั้นกระทรวงเศรษฐการมีความประสงค์ที่จะให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจด้วย เช่นในการส่งสินค้าออก อาทิ เช่น ข้าว ธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันการชำระเงิน บางธนาคารทำเรื่องยุ่งยากเกิดขึ้น เราจึงต้องการให้ธนาคารที่เราควบคุมอยู่โดยใกล้ชิดนี้ได้มีประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่าย....."[๒๑]

ในการตอบข้อซักถามของผู้ถือหุ้นเกี่ยวกับหุ้นที่รัฐบาลจะลงทุนและผู้ที่กระทรวงเศรษฐการจะส่งมาเป็นกรรมการในธนาคารกรุงเทพ พ.อ.ศิริ สิริโยธิน ตอบว่า

"..... ทางคณะกรรมการไม่ขัดข้อง และกระทรวงเศรษฐการก็ไม่ขัดข้องที่จะถือหุ้น ๕๑ หรือ ๖๐ เปอร์เซ็น ในฐานะที่เป็นรัฐบาลก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ไม่ให้เสีย รัฐบาลชุดนี้ซึ่งมีพวกผมนั่งอยู่หลายคน เราก็อยากปล่อยมือเอกชนทำกันเอง.....(เกี่ยวกับผู้ที่มาเป็นกรรมการ)..... เรื่องนี้ไม่น่าสงสัย ผมอยู่กระทรวงเศรษฐการเอง สมมติว่าจะมีใครมาร่วมในฐานะตัวแทน แต่ผมส่งคนไม่ดีมา ผมก็อยู่ไม่ได้ ผมจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ตัวเองเหมือนกัน ทำไมผมจะมาฆ่าตัวเองซึ่งไม่เกิดประโยชน์สิ่งไร....."[๒๒]

---

๒๑/ รายงานการประชุมผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงเทพ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๙๖

๒๒/ ข้อมูลแหล่งเดียวกันกับที่เพิ่งอ้างถึง ในการประชุมผู้ถือหุ้นนั้นนั้น พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจในสมัยนั้น ก็นั่งประชุมอยู่ด้วย

จากตัวอย่างของการลงทุนของรัฐบาลในธนาคารกรุงเทพที่กล่าวมาแล้วนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ยืนยันว่าการร่วมมือระหว่างนักการเมืองที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐกับธุรกิจขนาดใหญ่นั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง ปัญหาจึงมีอยู่ว่า นักการเมืองต่าง ๆ เหล่านั้นจะรักษาผลประโยชน์ของใคร? ซึ่งปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมาคงจะตอบคำถามดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม สำหรับธุรกิจขนาดใหญ่นั้น ในการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเองนั้น ธุรกิจขนาดใหญ่มักจะไม่พยายามละเมิดกฎหมายของบ้านเมืองโดยไม่จำเป็น แต่จะพยายามให้กฎหมาย หรือนโยบายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาลออกมาในลักษณะที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน เช่นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะพยายามให้รัฐบาลตั้งกำแพงภาษีเพื่อป้องกันไม่ให้สินค้าจากต่างประเทศมาแข่งขันกับสินค้าของตน เพื่อที่ตนจะได้เป็นผู้ผูกขาดสินค้านั้นภายในประเทศ หรือพยายามบีบให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงราคาควบคุมสินค้าในลักษณะที่ตนพอใจ ในบางกรณีธุรกิจขนาดใหญ่จะวิ่งเต้นให้รัฐบาลแก้กฎหมายผังเมืองให้สอดคล้องกับความต้องการขยายโรงงานของตน หรือเพื่อให้ตนสามารถสร้างศูนย์การค้าได้เป็นต้น

บทบาทของธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในกรณีของธนาคารพาณิชย์นั้นจะพิจารณาได้จากกรณีที่สมาคมธนาคารไทยสามารถเรียนร้องให้รัฐบาลยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕๕ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ที่ฝากเงินในธนาคารของรัฐซึ่งได้แก่ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยที่ผู้ฝากเงินในธนาคารดังกล่าวไม่ต้องเสียภาษีรายได้จากดอกเบี้ยในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ ๗ ต่อปี สิทธิพิเศษดังกล่าวนั้นทำให้ธนาคารของรัฐสามารถระดมเงินฝากได้มากขึ้น และทำให้รัฐบาลสามารถอาศัยแหล่งเงินจากธนาคารของรัฐได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อธนาคารพาณิชย์สามารถทำให้รัฐบาลยกเลิกสิทธิพิเศษแก่ธนาคารของรัฐ เมื่อ

เดือนกันยายน ๒๕๒๒ ทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถแย่งเงินออกจากประชาชนได้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลดีแก่ธนาการพาณิชย์ แต่มีผลกระทบโดยตรงต่อการระดมเงินออมของธนาคารของรัฐเพื่อไปใช้จ่ายในทางที่จำเป็น เช่น การให้สินเชื่อในเรื่องที่อยู่อาศัย และสินเชื่อทางการเกษตรเป็นต้น [๒๓/]

๒. <u>กรณีการยกเลิกการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน</u>

ในสมัยจอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม ได้มีการแก้ปัญหาการถือครองที่ดิน โดยได้มีการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินของแต่ละคน เช่น การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกินคนละ ๕๐ ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกินคนละ ๑๐ ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยไม่เกินคนละ ๕ ไร่ กฎหมายฉบับดังกล่าวออกเมื่อปี ๒๔๘๗ และจะมีผลบังคับใช้ในปี ๒๕๐๔ เนื่องจากกฎหมายให้เวลาแก่เจ้าของที่ดินที่จะกระจายการถือครองที่ดินของตน

อย่างไรก็ตาม เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติในปี ๒๕๐๑ ก็ได้ประกาศยกเลิกบทบัญญัติที่จำกัดการถือครองที่ดินนั้นเสีย โดยอ้างเหตุผลสำคัญว่าการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินดังกล่าวนั้นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ผลของการยกเลิกการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินนั้นได้ทำให้การรวบอำนาจการถือครองที่ดินมีมากขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่ตกทอดมาถึงปัจจุบัน สำหรับตัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เองก็ได้ทำการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก จนถูกรัฐบาลในสมัยต่อมายึดเป็นของรัฐ เนื่องจากได้ทรัพย์สินเหล่านั้นมาโดยมิชอบ

---

[๒๓/] ผู้ที่สนใจเรื่องนี้ ควรอ่าน สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ <u>ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร</u> (พฤศจิกายน ๒๕๒๒)

๓. กรณีของการส่งเสริมการลงทุน

ตามกฎหมายการส่งเสริมการลงทุนของไทยนั้นรัฐบาลได้ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมอย่างมากมาย เช่น การยกเว้นภาษี การนำช่างชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานได้เป็นกรณีพิเศษ และการให้สิทธิการผูกขาดต่าง ๆ เป็นต้น ปรากฏว่าได้มีนักลงทุนชาวต่างชาติ กับนักธุรกิจภายในประเทศต่างวิ่งเต้นเพื่อหาอภิสิทธิเหล่านั้น โดยมีนักการเมืองและข้าราชการให้ความร่วมมือ มีกรณีที่น่าสนใจอันหนึ่งเกิดขึ้นในสมัยแรกของการส่งเสริมการลงทุนก็คือ การที่นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดการค้าผ้า

เมื่อปี ๒๕๐๓ ได้มีนักธุรกิจชาวเสปญชื่อ Julio Munoz เสนอโครงการที่จะลงทุนในอุตสาหกรรมทอผ้าในประเทศไทย โดยจะทำการปลูกฝ้ายในพื้นที่หนึ่งล้านไร่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และตั้งโรงงานทอผ้าฝ้ายในประเทศไทย แต่จะขอผูกขาดการสั่งผ้าเข้ามาขายในประเทศเป็นเวลา ๒๕ ปี [๒๔] โครงการลงทุนดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องและได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้น แต่นายทวี บุณยเกตุ ซึ่งเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนคนแรกในสมัยนั้น เพราะเห็นว่าเป็นการให้ผลประโยชน์และอำนาจการผูกขาดแก่ผู้ลงทุนมากเกินไป นายทวี บุณยเกตุ ไม่เห็นด้วย ต้องการให้ผู้ลงทุนทำการตั้งโรงงานทอผ้าและทำการปลูกฝ้ายก่อนจึงจะให้อำนาจผูกขาดในการสั่งผ้าจากต่างประเทศเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมทอผ้า และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ฟังความเห็นของนายทวี บุณยเกตุ จนในที่สุดโครงการผูกขาดการลงทุนในอุตสาหกรรมทอผ้าดังกล่าวนั้นได้ถูกระงับไป [๒๕]

---

๒๔/ Insor, D. Thailand : A Political, Social and Economic Analysis (London : Unwin, 1963) P. 160

๒๕/ ผู้ที่สนใจในเรื่องนี้โปรดอ่านบันทึกของนายทวี บุณยเกตุ ใน Jayanta, K.Ray Potraits of Thai Politics (Orient Longman 1970 ) PP. 133 - 143.

จากตัวอย่างทั้ง ๓ กรณี ที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะถูกละเลยโดยบุคคลที่มีส่วนรับผิดชอบในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐหรือกำหนดทิศทางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ และปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

## ๒.๔ ผลบางประการซึ่งเกิดจากการควบคุมหรือการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ

ลักษณะสภาพของชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป และปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เรากำลังเผชิญอยู่ในทุกวันนี้นั้น มันมิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศเปลี่ยนแปลงหรือเกิดความผันแปรในเศรษฐกิจของโลก แต่ส่วนใหญ่แล้วมันเป็นผลิตผลที่เกิดจากการกระทำและการจัดโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของเราที่ผ่านเป็นเวลานับสิบ ๆ ปี และผลดังกล่าวได้ตกมาเป็นภาระของคนรุ่นปัจจุบัน ลักษณะของการจัดระบบและแนวการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้น พอจะสรุปลักษณะของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

<u>ประการแรก</u> ยิ่งพัฒนาคนส่วนใหญ่ยิ่งจนลง กล่าวคือความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ระหว่างคนรวยกับคนจนมีมากขึ้น ความเจริญระหว่างเมืองกับชนบทยิ่งมีมากขึ้น เมื่อเราพัฒนาเร็วขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากดอกผลที่เกิดจากการพัฒนานั้นกระจุกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย

<u>ประการที่สอง</u> ยิ่งพัฒนา อำนาจทางเศรษฐกิจยิ่งถูกรวมอยู่ในเมือของคนกลุ่มน้อยมากขึ้น เนื่องจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้มีการผูกขาดมากขึ้น

ประการที่สาม ยิ่งพัฒนา เรายิ่งพึ่งตนเองไม่ได้มากขึ้น กล่าวคือ ต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น เพราะมีการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยมากขึ้น และอุตสาหกรรมของเราก็พึ่งตนเองไม่ได้

ข้อสรุปทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นดอกผลของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เราได้รับอยู่ในปัจจุบัน และกำลังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดิม ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการวางแผนและการบริหารเศรษฐกิจของกลุ่มชนชั้นนำที่ควบคุมกลไลอำนาจรัฐและกลไกอำนาจเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมาและกำลังดำเนินการอยู่ ปัญหาต่อไปที่จะต้องพิจารณากันก็คือทำไมมันจึงเป็นไปเช่นนั้น ซึ่งจากการวิเคราะห์ของเราที่ผ่านมาตั้งแต่ต้นแล้วก็จะกล่าวได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เนื่องจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง ดังจะพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมบางประการได้ดังนี้

ความแตกต่างในเรื่องฐานะความเป็นอยู่ และความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท หรือที่กล่าวว่า ยิ่งพัฒนาคนส่วนใหญ่ยิ่งจนลงนั้น เราจะสามารถมองเห็นต้นเหตุของปัญหาได้ง่ายขึ้น ถ้าหากเราจะวิเคราะห์ปัญหาเหล่านั้นจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะพิจารณาได้จากรูปที่ ๒ ในแผนภาพดังกล่าวนั้น จะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจในชนบทกับภาคเศรษฐกิจในเมือง และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นการขยายกรอบของทฤษฎีที่เราใช้วิเคราะห์ในแผนภาพที่ ๑

ในแผนภาพที่ ๒ นั้น แสดงให้เห็นลักษณะของการผลิตของแต่ละภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ สำหรับภาคเศรษฐกิจในชนบทหรือภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่ ๓๐ กว่าล้านคนนั้น เป็นภาคที่ผลิตอาหารและสินค้าเกษตรต่าง ๆ เพื่อเลี้ยงคนทั้งประเทศและส่งเป็นสินค้าขาออกเพื่อแลกกับสินค้าขาเข้า การผลิตทางเกษตรจะอาศัยแรงงานที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลักในการผลิต ส่วนการ

ใช้ปัจจัยทุนในการผลิตจะมีไม่มากนัก ส่วนภาคเศรษฐกิจในเมืองซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ ๑๐ ล้านคนนั้น จะเป็นภาคเศรษฐกิจที่ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การค้าและบริการต่าง ๆ และเป็นภาคเศรษฐกิจที่ทำการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ และเป็นภาคเศรษฐกิจที่ชนชั้นนำของสังคมอาศัยอยู่ ซึ่งเป็นจักรกลในการควบคุมกลไกอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจรัฐ

อย่างไรก็ตาม ในเมื่อปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ถูกการควบคุมหรือผูกขาดการใช้โดยชนชั้นนำกลุ่มน้อย โดยมีธุรกิจการค้า การผลิต และธุรกิจการเงินเป็นเครื่องมือควบคุมการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ ภายใต้เงื่อนไขของอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจที่ไม่ทัดเทียม และการใช้ประสิทธิภาพของกลไกอำนาจ หรือการมีส่วนได้เสียของกลไกอำนาจรัฐ ทำให้ภาคเศรษฐกิจในเมืองสามารถเอารัดเอาเปรียบภาคการเกษตรด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคการเกษตรตลอด ดังนั้น จึงทำให้ดอกผลจากการพัฒนาหรือเงินทุนส่วนใหญ่ถูกสะสมไว้ในภาคเศรษฐกิจในเมือง และรวมกระจุกตัวอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ทำให้คนกลุ่มนี้สามารถใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลียนแบบอย่างการใช้จ่ายจากต่างประเทศ

การที่กลไกอำนาจรัฐที่อ่อนแอ และการมีส่วนได้เสียกับพ่อค้าธุรกิจนั้นทำให้ไม่สามารถทำการกระจายดอกผลจากการพัฒนาให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม นโยบายและการใช้จ่ายของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในเมืองยิ่งกว่าของคนในชนบท จากการศึกษาของอาจารย์เอื้อ มีสุข พบว่า ท้องถิ่นที่ยิ่งเจริญหรือยิ่งร่ำรวยจะได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล มากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน [๒๓]

---

[๒๓] ดู Oey Astra Meesook, A Study of Income and Social Services Across Provinces In Thailand (Fuculty of Economics, Thammasat University)

มาตรการทางการคลังของรัฐบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้ช่วยให้การกระจายรายได้ในสังคมดีขึ้น กลับมีแนวโน้มที่จะทำให้การกระจายรายได้เลวลง [๒๔]

นอกจากนี้ เนื่องจากการประสบความล้มเหลวในการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้เราไม่สามารถลดการสั่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศ สินค้าอุตสาหกรรมที่นำเข้านั้นเพียงแต่เปลี่ยนจากสินค้าสำเร็จรูป เป็นสินค้าทุนและวัตถุดิบที่ใช้ในอุตสาหกรรมของภายในประเทศ ดังนั้นการขาดดุลการค้าของเรา จึงมิใช่เป็นปัญหาชั่วคราวที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่มันเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ดังนั้น ถ้าแนวทางการพัฒนายังคงเป็นไปในรูปเดิม ผลลัพท์ก็จะปรากฏว่า ยิ่งพัฒนาเรายิ่งต้องพึ่งต่างประเทศมากขึ้น และจะต้องถูกต่างประเทศเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป และมีแนวโน้มที่จะเลวร้ายมากขึ้นทุกปี

การต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้นนั้น ทำให้ภาวะเศรษฐกิจภายในของประเทศได้รับผลกระทบจากความผันแปรของเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้เราจะพิจารณาได้จากปริมาณการค้าต่างประเทศกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติของประเทศไทย กล่าวคือในปี ๒๕๑๐ อัตราส่วนของการค้าระหว่างประเทศเทียบกับผลิตภัณฑ์ประชาชาติ มีเพียงร้อยละ ๓๖ เท่านั้น แต่ในปี ๒๕๒๑ อัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นถึงร้อยละ ๔๓ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถึงแม้ว่า บางคนอาจจะกล่าวว่านี่หมายถึงความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่ภายใต้อำนาจการต่อรองที่เสียเปรียบทางการค้าระหว่างประเทศ และการผูกขาดระบบการกระจายรายได้ภายในประเทศ การต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้นนั้น หมายถึงการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากต้องพึ่ง

---

[๒๔] ดู เมธี ครองแก้ว , ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑)

ต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้เราต้องเสียเปรียบมากขึ้น และประชาชนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อนมากขึ้น ดังจะพิจารณาตัวอย่างได้จากกรณีราคาน้ำมันดิบสูงขึ้นและเกิดเงินเฟ้อในต่างประเทศ มีผลทำให้เกิดเงินเฟ้อในประเทศไทยด้วย และด้วยการผูกขาดทางเศรษฐกิจ และการไร้ประสิทธิภาพของกลไกรัฐในการแก้ไขปัญหา ทำให้ภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศทวีความรุนแรงมากกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อนมากขึ้น **ซึ่งการแก้ปัญหาเรื่องน้ำมันทุกครั้ง รัฐบาลจะแก้โดยวิธีการปรับราคาทุกครั้ง แต่ผลของการผูกขาดและอำนาจการต่อรองที่ไม่ทัดเทียมกันทำให้ภาระของการขึ้นราคาน้ำมันทุกครั้งตกแก่คนชั้นกลางและคนจนเป็นส่วนใหญ่**

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้นถึงแม้จะทำให้คนส่วนใหญ่จนลงก็ตาม แต่ก็มีคนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งได้รับความสดวกสบายมากขึ้นจากความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุของประเทศ ซึ่งเราจะพิจารณาได้จากลักษณะความเป็นอยู่ที่ฟุ่มเฟือยของชนชั้นนำ สินค้าและบริการหลาย ๆ อย่างที่เคยจัดว่าฟุ่มเฟือยได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นในความเป็นอยู่ของชนชั้นนำไทยไปเสียแล้ว เช่นเครื่องปรับอากาศนั้นได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นของอาคารสำนักงานและสถานที่ราชการในปัจจุบัน ถ้าหากไม่มีเครื่องปรับอากาศก็ไม่สามารถทำงานในที่ทำงานนั้น ๆ ได้ เป็นต้น นอกจากนั้นชนชั้นนำของสังคมไทยส่วนใหญ่ก็มักจะใช้จ่ายในเรื่องความเป็นอยู่อย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งดูได้จากข่าวสังคมในหนังสือพิมพ์ประจำวัน ตัวอย่างเช่น ข่าวซุบซิบในสังคมกรุงเทพมหานครที่ลงในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับหนึ่งความว่า ดังนี้

> ".....จิรานุตม์ ลูกสาว จำนง-สุพัชรี ภิรมย์ภักดี กลับไปเข้ามหาวิทยาลัยที่แมซซาจูเส็ตต่อแล้ว หลังจากกลับมาเยี่ยมบ้านและหัดรำไทยไปอวดฝรั่งเป็นเวลา ๑ เดือน..... ชุลี ศิลปี จะเดินทางไปพักผ่อนที่สวิตเซอร์แลนด์ นานถึง ๒ เดือน เพื่อเล่นสกีให้หนำใจสักที....."[๒๕]

---

๒๕/ ข่าวสังคม หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (ฉบับวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๒๒) หน้า ๙

ในขณะเดียวกันบางวันจะพบข่าวที่น่าสลดใจของคนที่ยากไร้ เช่น ชาย คนหนึ่งเป็นลมล้มลงกลางถนน เนื่องจากไปขายซี่โครงของตน เพื่อให้คนที่ต้องการนำไปผ่าตัดเพื่อเสริมซี่โครงของตนเนื่องจากถูกรถชน

สภาพความแตกต่างในชีวิตความเป็นอยู่ของคนแต่ละกลุ่มในสังคมที่กล่าวมานั้นมิใช่เป็นเรื่องของบุญวาสนาหรือของเวรกรรมของแต่ละคนแต่อย่างใด แต่มันเกิดจากระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ไม่ยุติธรรมของสังคม สภาพความแตกต่างในชีวิตความเป็นอยู่ดังกล่าวได้มีมากขึ้นและแผ่ขยายไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และเป็นสิ่งหนึ่งที่กำลังสั่นสะเทือนความมั่นคงของระบบสังคมไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่ควรจะนิ่งนอนใจในปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น

จากลักษณะของความสัมพันธ์ในรูปที่ ๒ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่ผ่านมาในอดีต เราพอจะสรุปเป็นข้อสังเกตได้บางประการดังนี้

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ทำให้เกิดการรวบอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรมการผลิต และธุรกิจการค้าขนาดใหญ่จะถูกควบคุมหรือผูกขาดโดยคนเพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้น ซึ่งมีผลทำให้กรอบของการประกอบการทางเศรษฐกิจในสังคมไทยเป็นไปในลักษณะที่ว่า อำนาจในระดับชาติหรือระดับสูงของธุรกิจเกือบทุกแขนงจะถูกผูกขาดโดยคนเพียงบางกลุ่ม แต่ในระดับล่างของธุรกิจเหล่านั้นจะมีการแข่งขันกันอย่างมากมาย เช่น การผลิตและการค้าน้ำตาลในระดับชาติจะเป็นการผูกขาดโดยเพียงไม่กี่ครอบครัว แต่การขายน้ำตาลในท้องตลาดจะมีลักษณะที่แข่งขันกันมาก ซึ่งพ่อค้าขายปลีกแต่ละรายได้กำไรไม่มากนักจากการขายน้ำตาลเป็นต้น

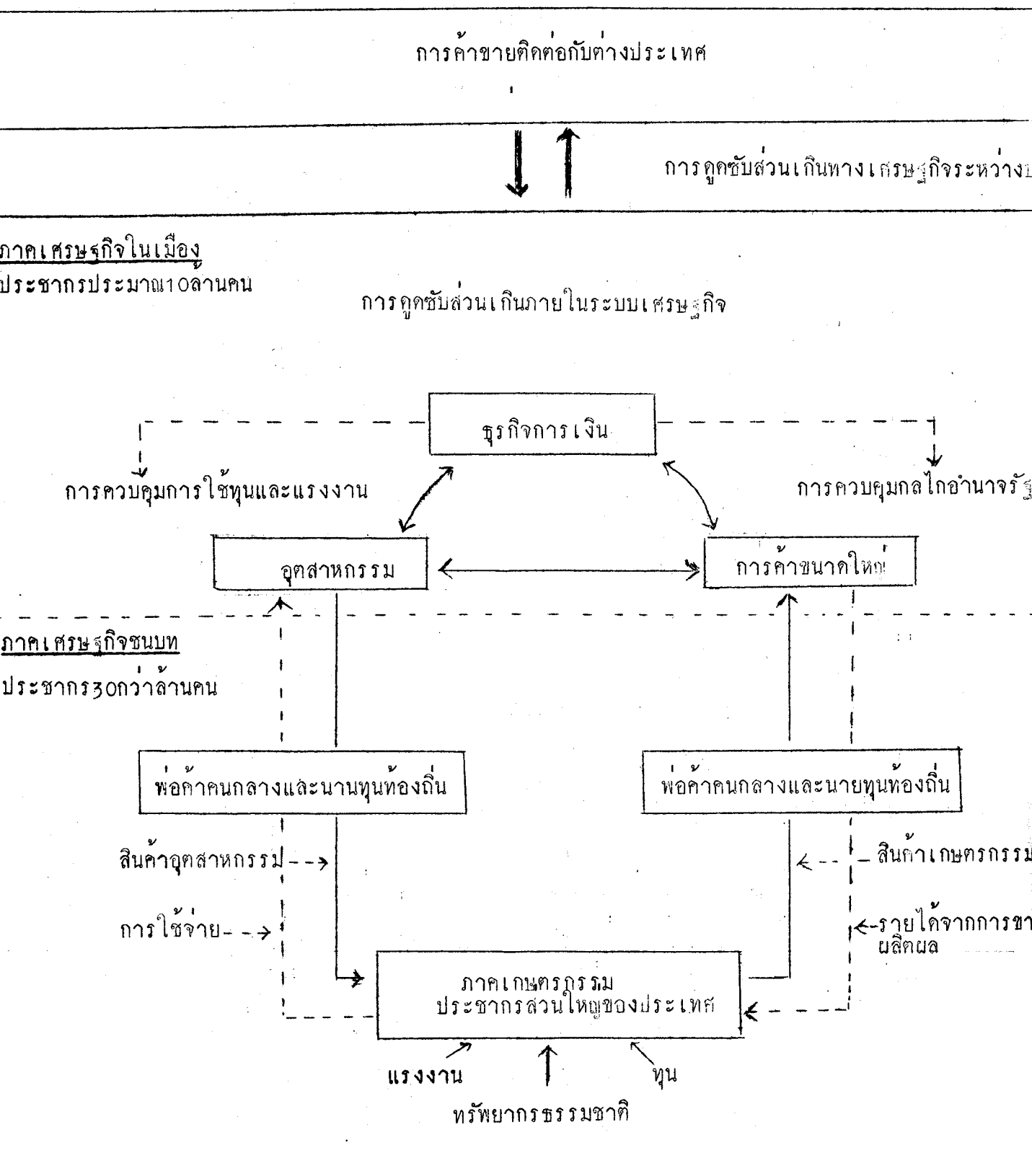
ประการที่สอง กลุ่มที่มีอำนาจการผูกขาดในธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรม และการค้าขนาดใหญ่ มักจะมีความสัมพันธ์หรือมีส่วนได้เสียกับกลุ่มที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐในระดับต่างๆ อย่างเหนียวแน่น การร่วมมือของบุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าวนั้นมีส่วนทำให้การกำหนดนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ออกมาในลักษณะที่ตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มดังกล่าว มากกว่าผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ประการที่สาม จากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเศรษฐกิจในเมือง และภาคเศรษฐกิจในชนบท จะพบว่าภาคเศรษฐกิจในเมืองที่ควบคุมธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรม และการค้าขนาดใหญ่ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองเหนือกว่าภาคเศรษฐกิจในชนบท และเป็นฝ่ายที่กำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย จากอำนาจการต่อรองและอิทธิพลในการควบคุมดังกล่าว ทำให้ภาคเศรษฐกิจในเมืองเป็นฝ่ายที่ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเข้ามาใช้และลงทุนในเมืองเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ภาคเศรษฐกิจในชนบทขาดการลงทุนและการพัฒนาที่เพียงพอ ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิภาพการผลิตในชนบทต่ำ และประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน

ประการที่สี่ ภาคเศรษฐกิจในเมืองที่ฝ่ายที่ควบคุมการติดต่อและค้าขายกับต่างประเทศ ซึ่งการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศดังกล่าวนั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมด้วย แต่อย่างไรก็ดีจากลักษณะการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย และจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ล้มเหลว รวมตลอดจนถึงการมีอำนาจการต่อรองทางการค้าที่อ่อนแอ ทำให้เรามีความจำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น และถูกต่างประเทศเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น ลักษณะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเราในอดีตที่ผ่านมา เติบโตด้วยการอาศัยพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น มิได้เติบโตโดยรากฐานของตนเอง เช่นในช่วงที่เศรษฐกิจของเราเติบโตอย่างรวดเร็วนั้นเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจโลกอยู่ในลักษณะที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพและเงินที่เราใช้จ่ายลงทุนในธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่ก็อาศัยการกู้ยืมจากต่างประเทศมากกว่าอาศัยจากแหล่งเงินออมภายในประเทศ ดังนั้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจของโลกเกิดความปั่นป่วน ผลของการปั่นป่วนดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศอย่างมาก ดังจะพิจารณาได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายปี ๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบัน

รูปที่ 2

ความสัมพันธ์ทางการค้าและการดูดซับส่วนเกิน
ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและ ภายในระบบ



## ตอนที่สาม

## ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา

การพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นการมองการแก้ปัญหาในระยะยาวและเป็นการพิจารณาทั้งระบบ มิใช่มุ่งที่จะแก้ปัญหาเพียงจุดใดจุดหนึ่งที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นมาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรื้อระบบของโครงสร้างที่มีอยู่เดิมเสียก่อน แต่จำเป็นจะต้องพยายามปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงส่วนต่าง ๆ ในองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจในส่วนที่บกพร่องและให้ระบบเศรษฐกิจสามารถทำงานไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการคือช่วยให้ทุกคนสามารถ อยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขและระบบของสังคมสามารถวิวัฒนาได้อย่างมีเสถียรภาพ

### ๓.๑ เป้าหมายของเราอยู่ที่ไหนและเรากำลังแก้ปัญหาของใคร

ในการวิเคราะห์การทำงานของกลไกเศรษฐกิจและกลไกอำนาจรัฐในสังคมใดสังคมหนึ่ง เราย่อมจะต้องพิจารณาดูว่าการทำงานของกลไกดังกล่าวนั้นเกิดผลอย่างไรต่อสังคมส่วนรวมและทำไมจึงเกิดผลเช่นนั้น ดังนั้น ในการพิจารณาแก้ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ เราจึงมีความจำเป็นจะต้องรู้เสียก่อนว่า เป้าหมายที่เราต้องการนั้นอยู่ที่ไหน หรือเรากำลังจะแก้ปัญหาของใคร และเพื่อผู้ใด การกำหนดนโยบายหรือมาตราการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ถูกต้องนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ว่าเป้าหมายที่แท้จริงของเราคืออะไร? ถ้าเรากำลังจะแก้ปัญหาของคนส่วนใหญ่ หรือเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมแล้ว เราจำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางของนโยบายหรือจัดโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสำคัญสี่ประการดังนี้

๑. ทำให้ประชาชนทุกคนพออยู่พอกิน

การพิจารณาการทำงานของกลไกเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดก็คือ จะต้องดูว่ากลไกเศรษฐกิจนั้นทำงานเพื่อรับใช้ใคร เป้าหมายหลักของเราประการแรกก็คือต้องการให้การทำงานของกลไกเศรษฐกิจทั้งระบบสามารถทำให้ทุกคนพออยู่พอกินไม่จำเป็นจะต้องอยู่ดีกินดี กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดประชาชนทุกคนควรจะได้รับปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และบริการทางการแพทย์อย่างเพียงพอ คนที่ทำงานอย่างเต็มที่เขาและครอบครัวควรจะได้รับบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวนั้น คนที่ไม่ยอมทำงานควรได้รับการลงโทษ ส่วนคนที่ช่วยตัวเองไม่ได้ควรได้รับการอุ้มชูจากรัฐ และคนที่มีความสามารถหรือขยันหมั่นเพียรควรได้รับผลตอบแทนเป็นพิเศษตามสมควร ตามหลักการนี้ ประชาชนทุกครอบครัวไม่จำเป็นจะต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมือนกัน แต่อย่างน้อยที่สุดทุกคนจะต้องอยู่ได้โดยได้รับสิ่งที่จำเป็นในชีวิตอย่างเพียงพอ มาตราฐานความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่จะสามารถพัฒนาให้ดีขึ้น ถ้าหากความสามารถในการผลิตของประเทศเพิ่มขึ้น

๒. ทำให้ทุกคนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การที่ทุกคนจะสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขนั้น นอกจากทุกคนจะอยู่ในฐานะพออยู่พอกินแล้ว ทุกคนจะต้องมีคุณธรรมและเคารพระเบียบวินัยของสังคมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถทำให้ทุกคนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้นั้น อย่างน้อยเราจะต้องสามารถทำให้ประชาชนทุกคนได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ คือความพออยู่พอกิน เมื่อประชาชนทุกคนมีความพออยู่พอกินและไม่มีการกระตุ้นให้เกิดกิเลสโดยไม่จำเป็น โดยเน้นถึงหลักของคุณธรรมและการรู้จักความพอเหมาะพอควรแล้ว การที่จะทำให้ทุกคนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินย่อมทำได้ง่าย

๓. ประชาชนทุกคนได้รับสิทธิเสรีภาพตามสมควร

ความสุขในชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์นั้น มิใช่ขึ้นอยู่กับความต้องการทางด้านวัตถุเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความต้องการทางด้านจิตใจอีกด้วย นั่นก็คือทุกคนต้องการได้รับสิทธิเสรีภาพในการคิด การแสดงออก หรือการกระทำต่าง ๆ ของตน อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนจะต้องอยู่ในกรอบเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม กล่าวคือทุกคนจะต้องยอมถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพลงบ้างเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่มิใช่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนส่วนใหญ่เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนน้อย

๔. สังคมมีความพัฒนาเจริญเติบโต

การพิจารณาถึงการทำงานของกลไกเศรษฐกิจและกลไกทางการเมืองนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงความสามารถของระบบในการรับใช้สังคมในขณะใดขณะหนึ่งแล้วเราจะต้องพิจารณาถึงการพัฒนาการเจริญเติบโตของสังคมทั้งระบบด้วย กล่าวคือภายในระบบของสังคมนั้นจะต้องสามารถปรับตัวเข้ากับปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ด้วย มิใช่จะหยุดนิ่งอยู่กับที่ ระดับของความพออยู่พอกินภายในสังคมนั้น อาจยกระดับให้ดีขึ้นได้ ถ้าหากความสามารถในการผลิตของสังคมได้ถูกพัฒนาให้ดีขึ้น เป็นต้น

เป้าหมายทางสังคมเศรษฐกิจทั้งสี่ประการดังที่ได้กล่าวมานั้น ควรจะเป็นเป้าหมายหลักที่เราต้องการให้การทำงานของกลไกทางเศรษฐกิจและกลไกทางการเมืองของเราไปสู่จุดที่สามารถทำให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์จากความสามารถในการผลิตและระบบการกระจายผลประโยชน์ของสังคม

๓.๒ แนวทางการแก้ปัญหา

จากการศึกษาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในตอนที่หนึ่ง และลักษณะการทำงานของระบบเศรษฐกิจไทยในตอนที่สองแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่า การที่เราจะสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งสี่ประการที่เราต้องการได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจทั้งสามส่วนดังนี้คือ ความสามารถในการผลิต การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค และระบบการแจกจ่าย กระจายผลประโยชน์ในสังคมนั้นเป็นอย่างไรและใครเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ เพื่อให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่เราต้องการนั้น เราจำเป็นที่จะต้องควบคุมบังคับหรือชักนำให้การทำงานทุกส่วนในระบบเศรษฐกิจมุ่งไปในแนวทางดังนี้

"เพิ่มพูนการผลิต ประหยัดการใช้จ่าย และจัดระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม"

ลักษณะการทำงานหรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังกล่าวนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของเรา ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์ และสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข อย่างไรก็ตาม การที่จะเปลี่ยนลักษณะขององค์ประกอบเศรษฐกิจจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่ลักษณะที่ทำให้ประเทศสามารถเพิ่มพูนการผลิตอย่างรวดเร็ว ประชาชนใช้จ่ายแต่พอควร และการกระจายรายได้หรือผลประโยชน์ภายในสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรมนั้น มิใช่เป็นสิ่งที่จะทำได้โดยง่าย แต่เป็นสิ่งที่จะต้องใช้ความมานะบากบั่น ต้องใช้เวลาและต้องมีการเสียสละ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสียสละของผู้ที่มีฐานะได้เปรียบในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลยุทธในการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญจากลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แนวการพัฒนาจะต้องหันมาเน้นหนักการกระจายผลประโยชน์เพื่อให้คนส่วนใหญ่อยู่ได้ และการสามารถพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นด้วย ซึ่งการพัฒนาในแนวนี้คนที่เคยได้เปรียบอยู่ในปัจจุบัน

จะต้องยอมเสียสละความสดวกสบายลงมาบ้าง เพื่อให้ประเทศและทุกคนอยู่ได้ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวถึงแนวการพัฒนาที่ควรจะเป็น โดยพิจารณาจากส่วนประกอบของระบบเศรษฐกิจแต่ละส่วนโดยย่อดังนี้

๓.๒.๑ การเพิ่มพูนและการพัฒนาการผลิต

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการยกมาตราฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นนั้น อยู่ที่ความสามารถในการเพิ่มพูนและการพัฒนาการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น ในการเพิ่มพูนและพัฒนาการผลิตนั้นจะต้องคำนึงถึงพื้นฐานและปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ สำหรับปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่จะต้องพิจารณาทบทวนกันก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถเพิ่มพูนและพัฒนาการผลิตทางเศรษฐกิจของเรา เพื่อให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในวัยการทำงานมีงานทำกันทุกคน และมีรายได้จากการทำงานเพียงพอที่จะอยู่ได้ เมื่อพิจารณาความพยายามที่จะหาทางให้ทุกคนมีงานทำนั้น เราจำเป็นจะต้องทบทวนกลยุทธการพัฒนาการผลิตทางเศรษฐกิจของเราบางประการดังนี้

ประการแรก เราจะต้องหันมาทบทวนแนวการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเสียใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากกิจการอุตสาหกรรมที่เราพัฒนากันอยู่ในปัจจุบันนั้นส่วนใหญ่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และไม่สามารถสร้างงานให้แก่แรงงานที่เพิ่มขึ้นใหม่อย่างเพียงพอ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประมาณกันว่า แรงงานรุ่นใหม่หรือคนหนุ่มสาวที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานประมาณปีละเกือบหนึ่งล้านคน แต่ระบบอุตสาหกรรมที่เป็นอยู่ในลักษณะปัจจุบันจะสามารถรับแรงงานเพิ่มขึ้นได้ปีละไม่มากนัก[๒๖] นอกจากนี้อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่ก็พึ่งตนเองไม่ได้ กล่าวคือต้องพึ่งวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ และก็ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

เมื่อลักษณะการเป็นเช่นนี้ เราจำเป็นจะต้องลดบทบาทหรือความสำคัญของอุตสาหกรรมในการพัฒนาประเทศลง อุตสาหกรรมที่ช่วยตัวเองไม่ได้หรืออุตสาหกรรมเฉาทารกนั้นควรจะเลิกส่งเสริมแล้วปล่อยอุตสาหกรรมเหล่านั้นหาทางปรับตัวของตนเอง การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกบางชนิดจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นว่าอุตสาหกรรมการส่งออกของเราแต่ละชนิดนั้น มีทางที่จะแข่งขันระหว่างประเทศได้จริงจังเพียงใด การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ควรจะได้มีการทบทวนกันอย่างรอบคอบ รัฐบาลควรหันมาให้การคุ้มครองและส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมพื้นบ้านอย่างจริงจัง เพราะลักษณะของอุตสาหกรรมดังกล่าวจะช่วยให้คนมีงานทำมากขึ้น และช่วยให้ความมั่นคงของประเทศดีขึ้น กล่าวคืออุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมพื้นบ้านนั้นจะไม่ค่อยมีความอ่อนไหวต่อเสถียรภาพทางการเมืองเหมือนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นกับประเทศไทยก็ตาม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมพื้นบ้านนั้นจะไม่หนีไปไหนจะต้องอยู่สู้ต่อไปในประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามอุตสาหกรามขนาดใหญ่จะมีความอ่อนไหวต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศมาก และทำให้ความมั่นคงของประเทศมีความอ่อนแอมาก กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจขนาดใหญ่ขาดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของประเทศ เขาจะชลอการลงทุนหรือถายเทขนย้ายเงินทุนไปต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความระส่ำระสายมากขึ้น และในที่สุดอาจทำลายความมั่นคงของประเทศได้ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงในทำนองที่ว่ามานี้จะเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมา และปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันนั้น นักวิชาการจำนวนไม่น้อยเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของธุรกิจขนาดใหญ่ที่เริ่มไม่มีความไว้วางใจในเสถียรภาพของประเทศไทย มีส่วนทำให้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงมากขึ้น นักธุรกิจจำนวนไม่น้อยขนเงินไปลงทุนในต่างประเทศ

---

๒๖/ ดู สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เศรษฐกิจของประเทศไทย : ปัญหาและนโยบาย (๒๕๒๐) หน้า ๔๓

ประการที่สอง จากสภาพการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทศวรรษที่แล้ว และที่กำลังจะเกิดขึ้นในทศวรรษนี้ ทำให้เราจำเป็นจะต้องหันมาพัฒนาการเกษตรของเราอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่เหมาะกับการผลิตทางการเกษตรเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ภาคเกษตรกรรมของเรานอกจากจะเป็นแหล่งที่รองรับแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศและแหล่งที่ผลิตอาหารเลี้ยงคนทั้งประเทศแล้ว ยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่ผลิตสินค้าส่งออกเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าขาเข้าจากต่างประเทศด้วย กิจการอุตสาหกรรมไม่มีทางพัฒนาได้สำเร็จ ถ้าหากภาคเกษตรของเรายังอ่อนแอ และคนส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ ถ้าหากภาคการเกษตรถูกพัฒนาให้ดีขึ้น ทำให้ชาวไร่ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้น กำลังซื้อของประชาชนก็จะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศเจริญเติบโตได้ กิจการอุตสาหกรรมของไทยจะไม่มีทางพัฒนาได้ ถ้าไม่อาศัยตลาดภายในประเทศเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า การผลิตทางการเกษตรของเราที่ผ่านมาในอดีตมิได้รับการสนใจจากรัฐบาลอย่างจริงจัง ขาดการลงทุนที่เพียงพอ ปัญหาการผลิตต่าง ๆ มิได้ทำการแก้ไขอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่ถูกปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม เช่นการผลิตทางการเกษตรเกือบร้อยละ ๙๗ ยังคงต้องพึ่งฝนฟ้าตามธรรมชาติ หรือแม้แต่หนูนาที่กัดกินข้าวของชาวบ้านก็ไม่สามารถแก้ไขให้เบาบางลงได้ แต่กลับปล่อยให้มีมากขึ้นเป็นต้น

จากสภาพการต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถ้าหากเราจะพิจารณาถึงความอยู่รอดของระบบสังคมกันอย่างจริงจังแล้ว เราจำเป็นจะต้องหันมาเน้นการลงทุนเพื่อเพิ่มพูนและพัฒนาการผลิตทางการเกษตรของเรามากขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่ทำการผลิตในภาคการเกษตรสามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน และทำให้พื้นดินมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น โดยยึดหลักการที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้คนในชนบทมีงานทำตลอดทั้งปี และมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือมีรายได้เพียงพอที่จะอยู่ได้

ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงกลยุทธในการผลิตทางเศรษฐกิจในลักษณะที่กล่าวมานี้ จะต้องมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับระบบการกระจายรายได้และการใช้จ่ายของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือการผลิตทางเศรษฐกิจของเราจะมีทางเป็นไปตามแนวการพัฒนาดังกล่าวก็ต่อเมื่อ ได้มีการจัดระบบการกระจายรายได้ที่ให้ความยุติธรรมแก่ชาวไร่ชาวนามากขึ้น และประชาชนที่เป็นฝ่ายได้เปรียบที่เคยทำการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยนั้นจะต้องยอมลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยของตนลงมาบ้าง นอกจากนี้ รูปแบบของการค้าขายกับต่างประเทศก็จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยจะต้องพิจารณาถึงหลักการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจมากขึ้น บทบาทของการค้าต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจของไทยอาจจะต้องลดลงบ้าง การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ควรยึดหลักของการพึ่งตนเองได้ภายในประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ส่วนการผลิตเพื่อการส่งออกควรเป็นเรื่องรอง

๓.๒.๒ การประหยัดการใช้จ่าย

การพิจารณาการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจนั้น จะพิจารณาแต่ปัญหาการเพิ่มพูนและการพัฒนาการผลิตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่จำเป็นจะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับลักษณะการใช้จ่ายของประเทศด้วย กล่าวคือ ถ้าหากเราพยายามเพิ่มพูนการผลิต แต่ในขณะเดียวกันการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของเราก็เพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง หรือเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าสิ่งที่เราผลิตได้ ในกรณีเช่นนี้เราก็จะไม่มีทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของเราได้ นอกจากนี้ ความต้องการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของแต่ละคนที่เพิ่มขึ้นก็มักจะทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันมากขึ้น หรือเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบกันมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ถ้าหากเรามีสินค้าหรือบริการจำกัดอยู่จำนวนหนึ่ง เมื่อคนหนึ่งบริโภคมากขึ้นก็หมายความว่าคนอื่นจะต้องบริโภคสินค้าและบริการนั้นน้อยลง ดังนั้นปัญหาขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเราก็คือ นอกจากเราจะ

พยายามผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นแล้ว เราจะต้องพยายามควบคุมการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าและบริการเหล่านั้นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วย เพื่อที่เราจะมีเหลือจากการบริโภคเพื่อลงทุนขยายหรือพัฒนาการผลิตของเราต่อไป และข้อสำคัญที่สุดที่ลืมไม่ได้ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนทุกคนได้บริโภคสินค้าและบริการที่จำเป็นเพื่อสามารถมีชีวิตอยู่ได้ในสังคม กล่าวคือประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิ่งที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคที่เป็นอยู่ในสังคมไทยในปัจจุบันแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ทำการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยเกินความเหมาะสมกับกำลังการผลิตของประเทศ และภายในระบบการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยดังกล่าวนั้นปรากฏว่า มีคนจำนวนมากมีสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นมิได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ แต่ในขณะเดียวกันคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้มีรายได้เปรียบกลับมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างฟุ่มเฟือย ตัวอย่างเช่นในปัจจุบันเด็กที่อยู่ในวัยก่อนเข้าโรงเรียนหรือที่มีอายุต่ำกว่า ๕ ปี เป็นโรคขาดอาหารเป็นจำนวนนับล้านคน และในแต่ละปีจะมีเด็กตายเพราะโรคขาดอาหารหลายหมื่นคน ในขณะเดียวกันการใช้จ่ายสินค้าและบริการที่ไม่ค่อยมีความจำเป็นต่อการครองชีพกลับมีอย่างมากมายเช่น ในปี ๒๕๒๒ คนไทยดื่มเบียร์คิดเป็นมูลค่า ๖,๙๔๕ ล้านบาท สุราคิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท และบุหรี่ ๔,๑๗๐ ล้านบาท ตัวเลขดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วเป็นมูลค่าถึง ๓๐,๑๑๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นเฉพาะเหล้าเบียร์และบุหรี่ที่ผลิตในประเทศเท่านั้น แต่เมื่อรวมกับเหล้าและเบียร์ที่ผลิตจากต่างประเทศซึ่งมีมูลค่าปีละประมาณ ๑,๒๐๐ ล้านบาท ก็จะรวมกันเป็นมูลค่าถึง ๓๑,๓๑๕ ล้านบาท [๒๙/] นอกจากนี้ในแต่ละปีคนไทยยังบริโภคผงชูรสเป็นจำนวนประมาณเกือบ ๒๐,๐๐๐ ตัน คิดเป็นมูลค่ามากกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับมูลค่าน้ำมันที่สั่งเข้าประเทศในปี ๒๕๒๒ ประมาณ ๓๑,๕๒๐ ล้านบาท และคาดว่าในปี ๒๕๒๓ มูลค่านำเข้าของน้ำมันอาจจะมีมูลค่าถึง ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งมูลค่าน้ำมันที่เรานำเข้านั้น มีมูลค่ามากกว่า

---

๒๙/ รวมประชาชาติธุรกิจ (ฉบับวันที่ ๒๖ ม.ค. ๒๓) หน้า ๑๒

รายได้ที่เราได้จากการส่งข้าว ยาง ข้าวโพด และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังที่เราส่งออก

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตสำคัญประการหนึ่งก็คือ ประมาณร้อยละ ๘๐ ของสินค้าที่เราส่งออกนั้นเป็นสินค้าเกษตรซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิต แต่สินค้าที่นำเข้านั้นเป็นน้ำมัน วัตถุดิบ และสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งคนที่อยู่ในเมืองเพียงไม่กี่ล้านคนเป็นผู้ใช้ เกษตรกรที่เป็นชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่จะไม่ค่อยได้ใช้สินค้าที่นำเข้าเหล่านั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการผลิตและการใช้จ่ายที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อให้คนเพียงไม่กี่ล้านคนที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในสังคม ได้ใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ กันอย่างฟุ่มเฟือย ลักษณะของการใช้จ่ายและการผลิตในทำนองดังกล่าวเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในสังคมไทย เพราะฉะนั้นถ้าหากเราคิดจะแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานในสังคมไทยกันอย่างจริงจังแล้ว เราก็จำเป็นจะต้องพิจารณาลักษณะการใช้จ่ายในสังคมไทยเสียใหม่ว่าจะทำกันอย่างไร จึงจะทำให้การใช้จ่ายโดยส่วนรวมเป็นไปโดยประหยัดเหมาะสมกับกำลังการผลิตของเรา และทำอย่างไรจึงจะให้ทุกคนได้มีโอกาสได้ใช้สินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การดำรงชีพในลักษณะที่พอเพียง ถ้าหากเราจะพิจารณาถึงรายได้โดยเฉลี่ยต่อคนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคนละประมาณ ๔,๐๐๐ บาท ต่อปีแล้ว สมมติว่าทุกคนใช้จ่ายในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เราคงสามารถทำให้คนไทยทุกคนได้รับสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานในชีวิตอย่างเพียงพอ แต่คงไม่สามารถให้ทุกคนใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยได้ การพิจารณาลักษณะของการใช้จ่ายมีข้อสังเกตที่ควรจะพิจารณาบางประการดังนี้

ประการแรก ในการพิจารณาลักษณะการใช้จ่ายของประชาชนแต่ละคน โดยส่วนรวม ควรจะยึดหลักว่า ประชาชนคนไทยทุกคนจะต้องได้รับสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ กล่าวคือประชาชนทุกคนควรจะได้รับสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย บริการทางการแพทย์และการศึกษาเป็นต้น คนที่ได้ทำงานอย่างเต็มที่ควรจะต้องได้รับสิ่งเหล่านั้นสำหรับครอบครัวของเขา ส่วนคนที่ช่วยตัวเองไม่ได้ เช่นเด็กและคนชราก็จำเป็นได้รับการอุ้มชูจากสังคม สำหรับคนที่ทำงานได้แต่ไม่ยอมช่วยตัวเองควรถูกลงโทษ ส่วนคนที่มีความขยันหมั่นเพียรควรได้รับรางวัลเป็นเครื่องตอบแทน การพิจารณาลักษณะการใช้จ่ายของประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวที่ได้กล่าวมานี้ ทุกคนหรือทุกครอบครัวไม่จำเป็นจะต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมือนกัน แต่อย่างน้อยที่สุดทุกคนทุกครอบครัวจะต้องได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการครองชีพ

ประการที่สอง การใช้จ่ายสินค้าและบริการต่าง ๆ ควรยึดหลักการพึ่งตนเองเป็นหลัก กล่าวคือการใช้จ่ายสินค้าและบริการต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงความสามารถในการผลิตของประเทศ และพยายามเน้นการใช้ของที่เราผลิตได้เองเป็นหลัก กล่าวคือเป็นการผลิตเองและกินเองภายในแต่ละครอบครัว ภายในแต่ละท้องถิ่นและภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การยึดถือแนวทางดังกล่าวมิได้ปฏิเสธความจำเป็นในการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ แต่การค้าขายติดต่อกับต่างประเทศควรจะทำในลักษณะที่เราได้รับประโยชน์ หรือตามความจำเป็น การติดต่อค้าขายในลักษณะที่เสียเปรียบจะต้องขจัดให้หมดไป โดยเราต้องยอมเสียสละความสดวกสบายในการใช้สินค้าจากต่างประเทศลงบ้าง การเลือกแนวทางการค้าขายในลักษณะที่กล่าวมานี้อาจจะทำให้ความเจริญทางด้านวัตถุหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงบ้าง แต่ก็จะช่วยให้ประเทศโดยส่วนรวมดีขึ้นจะทำให้เรามีความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจมากขึ้น ลดการถูกชูดรีดทางเศรษฐกิจโดยต่างชาติได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การแก้ปัญหาภายในประเทศทำได้ง่ายขึ้นด้วย

ประการที่สาม การประหยัดการใช้จ่ายนั้นจะต้องร่วมมือทำกันอย่างพร้อมเพียงทั้งในภาคของเอกชนและของรัฐบาลในทุกระดับ ซึ่งจะต้องทำโดยวิธีการบังคับด้วยการจัดระบบการกระจายรายได้เสียใหม่ และชักนำให้ทุกคนประหยัดโดยสมัครใจด้วยการมีผู้นำของสังคมเป็นผู้กระทำตนเป็นแบบอย่าง การโฆษณาและวิธีการกระตุ้นให้ใช้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นควรควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด เช่น การโฆษณาชักชวนให้สูบบุหรี่ ดื่มเหล้า ดื่มยาชูกำลัง หรือลูกอมขนมเคี้ยว ควรงดการโฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์เป็นต้น นอกจากนี้ระบบการซื้อขายของผ่อนส่งทั้งหลาย ควรได้รับการสอดส่องดูแลหรือควบคุมโดยรัฐอย่างใกล้ชิดด้วย

ประการที่สี่ การเลือกแนวทางการใช้จ่ายในลักษณะที่กล่าวมานี้ ย่อมจะต้องมีการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของคนทุกคนอย่างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทบถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในสังคม ดังนั้นปัญหาสำคัญจึงมีอยู่ว่า คนกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในสังคมนั้น พร้อมที่จะเสียสละความเป็นอยู่ที่สบายลงมาบ้างหรือไม่ และมีความเข้าใจต่อปัญหาการอยู่รอดของสังคมอย่างไร? ถ้าหากคนกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายได้เปรียบนั้นเข้าใจปัญหาและยอมเสียสละแล้วการเปลี่ยนแปลงก็คงจะเป็นไปด้วยความราบรื่น ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากคนกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายได้เปรียบไม่ยอมเข้าใจปัญหาและไม่ยอมเสียสละแล้ว การเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้จ่ายของสังคมในลักษณะที่ราบรื่นก็ไม่อาจเป็นไปได้ อาจจะเป็นไปด้วยการใช้บังคับที่รุนแรง หรืออาจไม่มีทางเป็นไปได้เลย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาการใช้จ่ายที่กล่าวมานั้นมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการจัดระบบการกระจายรายได้ในสังคม รัฐบาลจำเป็นจะต้องเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

๓.๒.๓ การจัดระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

จากการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดระบบการกระจายรายได้ในสังคมนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ดังนั้น ถ้าหากเราคิดจะแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานในสังคมไทยแล้ว เราจำเป็นจะต้องพิจารณาทบทวนองค์ประกอบที่เป็นตัวกำหนดการกระจายรายได้ของสังคมเสียใหม่ และจะต้องพยายามเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบดังกล่าวให้เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อทุกคน กล่าวคือการเป็นระบบที่ประชาชนทุกครอบครัวมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงชีพหรือมีหลักประกันขั้นต่ำในชีวิต เพื่อให้สามารถอยู่ได้ ผู้ที่มีความขยันหมั่นเพียรในการทำงานควรจะต้องมีความหวังและมีโอกาสที่จะยกมาตราฐานความเป็นอยู่ของครอบครัวตนให้ดีขึ้นได้ ส่วนผู้ที่ร่ำรวยก็จะต้องยอมเสียสละความได้เปรียบของตนลงบ้าง หลักการดังกล่าวมิได้เรียกร้องว่าทุกคนต้องมีชีวิตความเป็นอยู่เหมือนกัน หรือจนเหมือนกัน แต่เราต้องการให้คนไทยทุกคนอย่างน้อยที่สุดได้รับสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานในการครองชีพและทุกคนต่างได้รับโอกาสในทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมตามสมควร

เพื่อให้สามารถจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคมบรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่กล่าวมาข้างต้นนั้น อย่างน้อยที่สุดเราจะต้องพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาต่อไปนี้อย่างจริงจัง

ประการแรก การพิจารณาจัดระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมนั้นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะการกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิต และอำนาจในการกำหนดอัตราผลตอบแทนที่ให้แก่การทำงานของปัจจัยการผลิตเหล่านั้น ในเรื่องนี้เราอาจจะเพิ่มจากมาตราการเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่มีอยู่แล้ว แต่มิได้ลงมือทำกันอย่างจริงจัง เช่น โครงการปฏิรูปที่ดิน และกฎหมายควบคุมการเช่านา จะต้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมในสังคม การกำหนดอัตราค่าแรงงาน ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ จะต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สอง ...ต้องมีการควบคุมหรือทำลายระบบการผูกขาดในแขนงธุรกิจต่าง ๆ รัฐจะต้องพยายามส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันอย่างจริงจัง สำหรับธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีลักษณะของการผูกขาด รัฐจะต้องพยายามสอดส่องหรือควบคุมโดยใกล้ชิดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สำหรับธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศรัฐอาจเข้าทำเองโดยรัฐในรูปแบบการควบคุมและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ...เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถรักษาผลประโยชน์ของตนรัฐควรส่งเสริมให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่นกรรมกร ชาวนา พ่อค้าและผู้บริโภค เป็นต้น จัดกลุ่มรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียของตน โดยรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือกลุ่มที่มีอำนาจการต่อรองต่ำ และให้ทุกฝ่ายทำการต่อรองภายในกรอบที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ประการที่สี่ ...รัฐจะต้องจัดสวัสดิการที่จำเป็นแก่ประชาชนที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ หรือผู้ที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ในการจัดระบบการกระจายรายได้ในลักษณะดังกล่าวนี้ เครื่องมือทางการคลังของรัฐจะต้องถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบภาษีอากรของประเทศจำเป็นจะต้องได้รับการปฏิรูปให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น และการใช้จ่ายของรัฐที่ให้บริการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนจะต้องกระจายให้แก่ประชาชนทุกท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน

การจัดระบบการกระจายในลักษณะที่กล่าวมานี้ จะทำให้ผู้ที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในปัจจุบันจะต้องเสียผลประโยชน์ลงมาบ้างตามสมควร ส่วนผู้ที่ยากจนที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นนั้นจะได้ใช้สินค้าและบริการที่จำเป็นในการครองชีพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดระบบการกระจายในลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะช่วยให้สังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้นแล้ว ยังจะช่วยให้ระบบการผลิตภายในสังคมดีขึ้นด้วย กล่าวคือเกษตรกร

หรือกรรมกรที่ได้รับอาหารที่เพียงพอและสิ่งจำเป็นในชีวิตที่ดีขึ้น ก็จะช่วยให้ประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น ในขณะเดียวกัน สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวบริโภคเพิ่มขึ้นนั้นก็จะเป็นสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ จึงจะช่วยให้อุตสาหกรรมและการค้าภายในประเทศขยายตัวได้ และเมื่อเรามียุทธวิธีในการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศที่เหมาะสมด้วยแล้ว การจัดระบบการกระจายรายได้ที่กล่าวมานี้ไม่เพียงแต่จะช่วยให้ประชาชนส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเท่านั้น แต่ยังจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเราเจริญเติบโตในลักษณะที่พึ่งตนเองได้มากขึ้นด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความมั่นคงของประเทศอีกด้วย

๓.๓ <u>การมีกลไกรัฐที่มีประสิทธิภาพและผู้นำที่เชื่อถือได้</u>

แนวทางการแก้ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะมีโอกาสเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่ออำนาจการควบคุมกลไกรัฐนั้นเป็นของประชาชน โดยการมีผู้นำการบริหารที่เชื่อถือได้หรือมีประสิทธิภาพ และกลไกอำนาจรัฐในทุกระดับในทุกท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและมีจิตสำนึกในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ลักษณะของผู้นำและกลไกอำนาจรัฐในลักษณะที่กล่าวมานี้เกือบจะไม่มีเหลืออยู่ในปัจจุบัน เพราะในอดีตที่ผ่านมาเราไม่เคยมีระบบการสร้างผู้นำและกลไกอำนาจรัฐที่มีความซื่อสัตย์และมีประสิทธิภาพตรงกันข้ามกลับมีแต่การทำลายระบบที่จะสร้างผู้นำและกลไกอำนาจรัฐที่มีคุณภาพลง ดังนั้นถ้าเรายังคงมีความหวังในการสร้างสังคมที่มีความเป็นธรรม และเจริญก้าวหน้าแล้ว เราจะต้องพยายามจัดระบบการสร้างผู้นำและกลไกอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาให้ได้

## ความลงท้าย

ในบทความนี้ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาสำคัญต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในปัจจุบัน โดยได้ชี้ให้เห็นว่าต้นเหตุสำคัญของปัญหาเหล่านั้นส่วนใหญ่เกิดจากข้อบกพร่องในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของเราเอง กล่าวคือภายในระบบโครงสร้างของเรานั้น การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของเรามีลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความเหมาะสมในกำลังการผลิตของประเทศ ในขณะเดียวกันกำลังการผลิตของประเทศก็มิได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่เพื่อให้ตนเองได้ การผลิตในภาคการเกษตรถูกปล่อยปะละเลยและอุตสาหกรรมก็อ่อนแอไม่สามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ระบบการกระจายรายได้ของประเทศกถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อยมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของระบบการกระจายรายได้ กล่าวคือจะต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้ควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต ใครเป็นผู้กำหนดอัตราผลตอบแทนของการผลิต ใครเป็นผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐและกลไกอำนาจรัฐทำงานเพื่อรับใช้ใคร ในกรณีของประเทศไทยนั้น จากการวิเคราะห์ในเรื่องนี้พอจะกล่าวได้ว่า อำนาจการผูกขาดในการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตและการกำหนดอัตราผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิตโดยคนกลุ่มน้อยนั้นมีมาก และอำนาจการผูกขาดดังกล่าวมีแนวโน้มในการกระจุกตัวมากขึ้น นอกจากนี้ก็ปรากฏว่า กลุ่มที่ผูกขาดอำนาจในทางเศรษฐกิจกับกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจการควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้มีการร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตนค่อนข้างมาก ผลของการร่วมมือดังกล่าวนั้นทำให้การกำหนดนโยบายและการใช้มาตราการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ มิค่อยได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงออกมาในลักษณะที่ว่า ยิ่งพัฒนาการรวบอำนาจการผูกขาดในทางเศรษฐกิจยิ่งมีมากขึ้น ชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ยิ่งจนลง และเศรษฐกิจของประเทศยิ่งต้องพึ่งต่างประเทศมากขึ้น

จากลักษณะการที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ถ้าหากเราคิดจะแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของสังคมเศรษฐกิจกันอย่างจริงจังแล้ว เราจำเป็นจะต้องหันมาศึกษาข้อบกพร่องในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของเราอย่างจริงจัง และจะต้องกำหนดเป้าหมายที่แน่นอนว่าเราต้องให้ระบบเศรษฐกิจของเราทำงานเพื่อรับใช้ใคร ถ้าหากเรายึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก เราจะต้องพยายามจัดระบบการผลิต การใช้จ่าย และการกระจายรายได้ของเราสามารถทำให้ทุกคนอยู่ได้อย่างสบายตามสมควร กล่าวคือทุกคนไม่จำเป็นจะต้องมีสภาพความเป็นอยู่ที่เหมือนกันหรือมีรายได้เท่านั้น แต่อย่างน้อยที่สุดทุกคนจะต้องได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ การส่งเสริมความคิดริเริ่มในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชนควรมีอยู่ต่อไป แต่กลไกของรัฐจะต้องสามารถสอดส่องควบคุมหรือชักนำให้ธุรกิจของเอกชนได้ดำเนินงานไปในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแนวนี้ นอกจากจะต้องมีการปฏิรูประบบการผลิตและระบบการกระจายรายได้แล้ว ยังจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปวัฒนธรรม การใช้จ่ายของประชาชนควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือนอกจากจะพยายามผลิตให้ได้มากและแจกจ่ายอย่างเป็นธรรมแล้ว ทุกคนควรจะต้องใช้จ่ายโดยประหยัดอีกด้วย เพื่อให้เราสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ

การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในลักษณะที่กล่าวมานี้เป็นการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานในระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกคนจะต้องมีส่วนรับผิดชอบ และควรเริ่มลงมือแก้ไขโดยมิชักช้า แต่อย่างไรก็ตาม การที่เราจะสามารถแก้ปัญหาได้หรือไม่นั้นยังขึ้นอยู่กับปัญหาที่ว่าผู้ที่เป็นฝ่ายควบคุมกลไกอำนาจรัฐและกลไกเศรษฐกิจในปัจจุบันได้มองเห็นปัญหาที่แท้จริงของสังคมหรือไม่ และพร้อมที่จะเสียสละความได้เปรียบของตน เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นไปโดยสันติได้มากน้อยเพียงใด

---