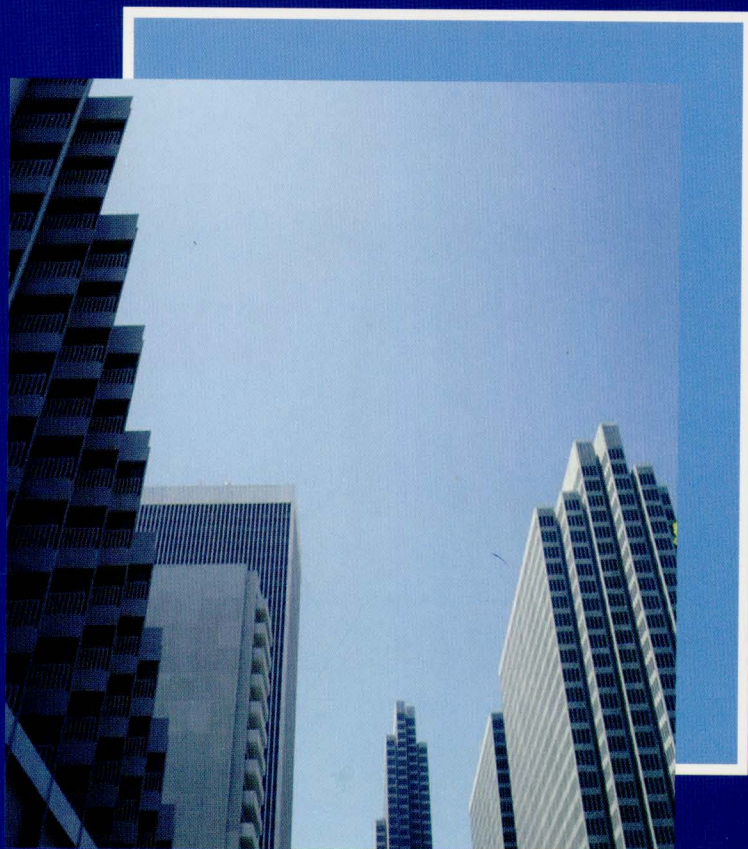


ห้าทศวรรษภายใต้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย



การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

ครั้งที่ 25 วันพุธที่ 12 มิถุนายน 2545

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 ครั้งที่ 25

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 12 มิถุนายน 2545

ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำ

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวางต่อเศรษฐกิจและสังคมของไทย ถึงแม้ว่าในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ปัญหาสำคัญจะบรรเทาเบาบางลงไปบ้าง แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับธุรกิจและครัวเรือนก็ยังคงปรากฏให้เห็นกันอยู่ และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจก็ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ชัด ความหายนะจากวิกฤตการณ์บ่งชี้ว่าเศรษฐกิจไทยยังมีความอ่อนแอและจุดบกพร่องที่ฝังลึกอยู่ในโครงสร้าง การเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วในอดีตไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าประเทศจะมีการพัฒนาที่ราบรื่นและยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐบาลได้ใช้เป็น "พิมพ์เขียว" ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นเวลาหลายสิบปีไม่ได้ช่วยให้ประเทศรอดพ้นจากปัญหา "เศรษฐกิจฟองสบู่แตก" ช่วงเวลานี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะได้มีการทบทวนแนวคิดและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจที่จะจัดให้มีการศึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้อาจารย์ของคณะฯ ศึกษาวิจัยอย่างลุ่มลึกในมิติต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 8 ฉบับ และให้ครอบคลุมไปถึงการคาดการณ์สำหรับช่วงแผนฯ 9 และ 10 ด้วย โดยจะมีการนำเสนอบทความวิจัยจำนวน 7 บท ในการสัมมนาวิชาการประจำปีครั้งที่ 25 เรื่อง "ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย"

คณะเศรษฐศาสตร์ คาดหวังว่าการสัมมนานี้จะมีการทบทวนและสรุปบทเรียนจากกระบวนการและผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา มีการวิเคราะห์จุดเด่นจุดด้อยของแผนพัฒนาฯ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวคิดและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายและแผนสำหรับการพัฒนาที่สมบูรณ์และยั่งยืนต่อไป

ในการจัดสัมมนานี้ คณะเศรษฐศาสตร์ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ที่จัดสรรงบประมาณสำหรับการวิจัย อาจารย์ผู้เขียนบทความวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิที่วิจารณ์บทความและร่วมอภิปรายระดมความคิด รวมทั้งคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ธุรการ และนักศึกษาที่มีส่วนร่วมในการจัดเตรียมงานเป็นอย่างดี จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

สุกัญญา นิลฉกร

(รศ.ดร.สุกัญญา นิลฉกร)

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

คณะกรรมการจัดงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 ครั้งที่ 25

1. คณะกรรมการอำนวยการ

1.1 รศ.ดร.สุกัญญา	นิชังกร	ประธานกรรมการ
1.2 รศ.ดร.พรายพล	คุ้มทรัพย์	รองประธานกรรมการ
1.3 รศ.พรพิมล	สันติมนิรัตน์	กรรมการ
1.4 ผศ.ดร.วัชรียา	โตสงวน	กรรมการ
1.5 ผศ.ประเสริฐ	วัตราศรัญ	กรรมการ
1.6 อ.อักษรศรี	พานิชสาส์น	กรรมการ
1.7 ผศ.ดร.ชยันต์	ตันติวิศดาการ	กรรมการ
1.8 นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
1.9 นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

2. คณะอนุกรรมการฝ่ายกำกับเวที(พิธีกร)

2.1 ผศ.ดร.วัชรียา	โตสงวน	ประธานอนุกรรมการ
2.2 อ.ดร.นิธินันท์	วิศเวศวร	กรรมการ
2.3 นางสาวรัชณี	ทรัพย์สันทัต	กรรมการและเลขานุการ

3. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดพิมพ์เอกสาร

3.1 ผศ.ดร.ชยันต์	ตันติวิศดาการ	ประธานอนุกรรมการ
3.2 อ.สุภชัย	ศรีสุชาติ	กรรมการ
3.3 นายอารมณ	เอี่ยมประเสริฐ	กรรมการ (ควบคุมดูแลและจัดทำ PowerPoint)
3.4 นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการ (พิมพ์เอกสาร)
3.5 นายปกรณ	จรัสพนาวสาน	กรรมการ (รับเอกสารและแจกเอกสาร)
3.6 นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

4. คณะอนุกรรมการฝ่ายทะเบียน การเงิน และบัญชี

4.1	รศ.พรพิมล	สันติมณีรัตน์	ประธานอนุกรรมการ
4.2	นางสาวถนอมรัตน์	อังคทาภิรมณ์	กรรมการ (รับลงทะเบียนบัตรเชิญ/คณาจารย์)
4.3	นางเพชรรัตน์	ไม้จันทร์	กรรมการ (รับลงทะเบียนล่วงหน้า)
4.4	นางฉัตรทริกา	วรรณประสพ	กรรมการ (รับลงทะเบียนวันงาน)
4.5	นางสำอางค์	นิลอนันต์	กรรมการ (รับลงทะเบียนวันงาน)
4.6	นางดวงใจ	มาน้อย	กรรมการ (รับลงทะเบียนวันงาน)
4.7	นางนฤมล	บุญมา	กรรมการ (รับลงทะเบียนวันงาน)
4.8	นางสาววรรณะ	เวชพราหมณ์	กรรมการ (รับลงทะเบียนวันงาน)
4.9	นางสาวจันทร์เพ็ญ	ตั้งประสิทธิ์ศรี	กรรมการ (รับลงทะเบียนวันงาน)
4.10	นางสุกัญญา	นทีรียไทวะ	กรรมการและเลขานุการ

5. คณะอนุกรรมการฝ่ายสถานที่ อาหารว่างและอาหารกลางวัน

5.1	ผศ.ประเสริฐ	วัตราศรณัฐ	ประธานอนุกรรมการ
5.2	อ.ษิมา	ทับทิมพรรณ	กรรมการ
5.3	นายบุญสม	สร้อยสิงห์	กรรมการ
5.4	นายบุญเลิศ	เถาแดง	กรรมการ
5.5	นายณรงค์	คุ้มจั่น	กรรมการ (ติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์)
5.6	นายวิชัย	เกษรบัว	กรรมการ
5.7	นายชัยยุทธ	ศรีสุหุ	กรรมการ
5.8	นายพิชัย	แป้นเจ้า	กรรมการ
5.9	นางศิริรัตน์	สุดาวงศ์	กรรมการ
5.10	นางอัมพร	พิ่งจันทร์	กรรมการ
5.11	นางคำพันธ์	ศิลปชัย	กรรมการ
5.12	นางสาวบุญช่วย	ทิมประเสริฐ	กรรมการ
5.13	นางประกอบกิจ	บุญสิทธิ	กรรมการ
5.14	นางอรสา	สมบูรณ์	กรรมการ
5.15	นางสุนทร	ยิ้มสำราญ	กรรมการและเลขานุการ

6. คณะอนุกรรมการฝ่ายปฏิบัติ ต้อนรับ และประชาสัมพันธ์

- | | | |
|--------------------|------------------|---------------------|
| 6.1 อ.อักษรศรี | พานิชสาส์น | ประธานอนุกรรมการ |
| 6.2 ผศ.สุขุม | อัครววุฒิชัย | กรรมการ |
| 6.3 อ.ดร.เกรียงไกร | เดชกานนท์ | กรรมการ |
| 6.4 อ.อนิณ | อรุณเรืองสวัสดิ์ | กรรมการ |
| 6.5 นางคาราวรรณ | รักษ์สันติกุล | กรรมการและเลขานุการ |

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545
เรื่อง “ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

.....

วันพุธที่ 12 มิถุนายน 2545

08.00 – 08.30 น. ลงทะเบียน

08.30 – 09.00 น. พิธีเปิดโดย รศ.ดร.นริศ ชัยสูตร

อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประธานการสัมมนาภาคเช้า

โดย รศ.ดร.มัทนา พนานิรามัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.00 – 09.25 น. “ภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยในรอบ
5 ทศวรรษที่ผ่านมา”

โดย ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.25 – 10.00 น. “ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตร
ของไทย”

โดย 1. ผศ.ภราดร ปรีดาศักดิ์

2. ผศ.ดร.ปัทมาวดี โพนบุญถุท ชูชุกิ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.พิบูลย์ เขียมอนุกุลกิจ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

10.00 – 10.35 น. “คุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ”

โดย รศ.ดร.สมชาย สุขศิริเสรีกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.เสาวลักษณ์ กิตติประภัสร์

องค์การยูนิเซฟ

- 10.35 - 11.10 น. "ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนา
ประเทศ : 2504 - 2544"
โดย รศ.ดร.ปราณี ทินกร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วิจารณ์บทความ
- โดย รศ.ดร.อิสรา ศานติศาสน์
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 11.10 - 12.00 น. ชักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา
- 12.00 – 13.00 น. พักรับประทานอาหารกลางวัน
- ประธานการสัมมนาภาคบ่าย**
- โดย รศ.ดร.ภาวดี ทองอุไทย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 13.00 – 13.35 น. "การค้าระหว่างประเทศของไทยในรอบ 50 ปี : เหลียวหลังแลหน้า
อย่างพินิจพิเคราะห์"
โดย ผศ.ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วิจารณ์บทความ
- โดย รศ.ดร.ศิรณ พงศ์มพัฒน์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 13.35 – 14.10 น. "สถาบันการเงินและการพัฒนาตลาดเงินและทุนในรอบ 5 ทศวรรษ"
โดย 1. ผศ.ดร.วิมุต วานิชเจริญธรรม
2. อ.สุกชัย ศรีสุชาติ
3. อ.มิณา ทับทิมพรรณ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้วิจารณ์บทความ
- โดย ดร.อังนา ไวกวมดี
ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 14.10 – 14.45 น. "การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของไทยในรอบห้าทศวรรษ"
โดย 1. ผศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม
2. อ.พีระ เจริญพร
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

14.45 - 15.15 น.

ซักถามจากผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้ดำเนินการระดมความคิด

โดย รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15.15 - 17.00 น.

ระดมความคิดเรื่อง "ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย"

โดย 1. นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3. รศ.ดร.สังสิต พิริยะรังสรรค์

รองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

.....

สารบัญ

ชื่อบทความ	ผู้เขียน	หน้า
ภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ของไทยในรอบ 5 ทศวรรษที่ผ่านมา	ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน	1 - 54
ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและ การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย	ผศ.ภราดร ปรีดาศักดิ์ ผศ.ดร.ปัทมาวดี โพนอนุกุล ชูชุกิ	2 - 70
คุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ	รศ.ดร.สมชาย สุขศิริเสรีกุล	3 - 69
ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วง สี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ : 2504 - 2544	รศ.ดร.ปราณี ทินกร	4 - 70
การค้าระหว่างประเทศของไทยในรอบ 50 ปี : เหลือवलหลังแลหน้าอย่างพินิจพิเคราะห์	ผศ.ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย	5 - 88
สถาบันการเงินและการพัฒนาตลาดเงินและทุน ในรอบ 5 ทศวรรษ	ผศ.ดร.วิมุต วานิชเจริญธรรม อ.ศุภชัย ศรีสุชาติ อ.ยิณา ทับทิมพรรณ	6 - 28
การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ของไทยในรอบห้าทศวรรษ	ผศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม อ.พีระ เจริญพร	7 - 64

ภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติของไทยในรอบ 5 ทศวรรษที่ผ่านมา

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธุเสน
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

สารบัญเรื่อง

หน้า

บทที่ 1 บทนำ	1
ความหมายและความเป็นมาของคำว่า พัฒนา	1
จุดเริ่มต้นของกระแสการพัฒนาจากตะวันตก	2
บริบททางเศรษฐกิจและการเมืองของไทยก่อนยุคแผนพัฒนา	4
ก่อนจะมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง	6
บทที่ 2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976)	9
เป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้ในสามแผนแรก	9
ประเมินผลความสำเร็จของสามแผนแรก	13
ประเมินต้นทุนของการพัฒนาสามแผนแรก	14
บทที่ 3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 (1977 - 1986)	18
บริบททางการเมืองและสังคมของแผน	18
สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (1977 - 1981)	18
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และความเป็นจริง	20
สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982 - 1986)	21
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กับผลที่เกิดขึ้นจริง	24
บทที่ 4 การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	27
ฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996) โดยไม่ต้องอาศัยแผน	
ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว	27
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996)	28
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (1992 - 1996)	31
ผลที่เกิดขึ้นจริงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996)	33
สรุปบทเรียนจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7	34

บทที่ 5	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (1997 - 2000)	36
	แผนที่ไม่เคยได้รับการประยุกต์ใช้	
	บริบททางการเมืองและสังคมไทยในช่วงพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996)	36
	สถานการณ์ทางการเมืองและสังคมในช่วงเตรียมร่างแผน	39
	จุดเน้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (1997 - 2001)	40
	ผลที่เกิดขึ้นจริง	43
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	45
	ไทยมีทางเลือกอื่นในการพัฒนาประเทศหรือไม่	45
	แผนที่ดีไม่ได้รับการประยุกต์ใช้	46
	ประเทศไทยมีทางเลือกที่ดีกว่านี้หรือไม่ในอนาคต	49
บรรณานุกรม		52

บทที่ 1 บทนำ

ความหมายและความเป็นมาของคำว่า พัฒนา

คำว่า ‘พัฒนา’ ที่นำมาพร้อมกับคำว่า ‘เศรษฐกิจ’ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากหลังสงครามโลกครั้งที่สองหรือตั้งแต่ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา หรือเป็นระยะเวลาเกือบ 60 ปีที่ผ่านมา หรือก่อนที่จะมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในปี 1961 ประมาณ 16 ปี ในบรรยากาศของสงครามเย็นที่เน้นการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจตะวันตกซึ่งมีสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำในขณะนั้นฝ่ายหนึ่ง โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจตามลัทธิทุนนิยมและการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย กับฝ่ายหนึ่งคือประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งมีอดีตสหภาพโซเวียตรัสเซียและจีนซึ่งเป็นประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังการปฏิวัติ ในปี 1949 เป็นต้นมา เป็นแกนนำการปกครองในระบบอำนาจนิยมหรือบางทีเรียกว่าเผด็จการโดยประชาชน ใช้ลัทธิเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ มีการวางแผนจากส่วนกลางแทนที่จะปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกของตลาดโดยยอมให้มีการแทรกแซงจากรัฐเป็นระยะๆ

สาเหตุสำคัญที่เกิดเป็นสงครามเย็นเพราะค่ายคอมมิวนิสต์มีความเชื่อว่าระบบทุนนิยมเป็นต้นเหตุแห่งความทุกข์ยากของคนในโลกเป็นส่วนใหญ่ ถ้าไม่สามารถโค่นล้มระบบทุนนิยมให้หมดไปก็จะแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ ขณะที่ฝ่ายเสรีนิยมเชื่อว่า ระบบคอมมิวนิสต์นั้น ทำลายสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ นั่นคือ สิทธิเสรีภาพในการมีกรรมสิทธิในทรัพย์สิน การทำลายสิทธิดังกล่าวจะเป็นการปิดกั้นศักยภาพในการ ‘พัฒนา’ ของมนุษย์ ทำให้มนุษย์ไม่มีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาศักยภาพที่เกิดจากการแข่งขันกับตัวเองและการแข่งขันกับผู้อื่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเสริมสร้างความก้าวหน้าให้แก่มนุษยชาติ

ถึงแม้จะมีความแตกต่างในด้านวิธีการ แต่ความคิดจากตะวันตกทั้งสองกระแสต่างก็มีจุดเน้นร่วมของ ‘การพัฒนา’ นั่นก็คือ การผลิตบริการและวัตถุให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อสมาชิกในสังคมจะได้มีโอกาสบริโภคเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากการกระจายบริการและวัตถุที่ผลิตได้เพิ่มมากขึ้นนั้นไม่มีลักษณะที่ลำเอียงไปในทางที่ช่วยให้ผู้ที่มีมากอยู่แล้วมีมากยิ่งขึ้นในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา ความแตกต่างของจุดเน้นระหว่างทุนนิยมและคอมมิวนิสต์จึงอยู่ที่ระบบทุนนิยมไม่สนใจปัญหาหนี้เพราะเชื่อว่ากลไกตลาดจะเข้ามาจัดการได้ แต่จากประสบการณ์การทำงานของกลไกตลาดที่ผ่านมาในอดีต ผลมักมิได้เป็นไปอย่างที่คาด ฝ่ายคอมมิวนิสต์จึงไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาความยากจนโดยการกระจายสินค้าและบริการที่ผลิตได้อย่างมีความเป็นธรรมจะมีทางเป็นไปได้ภายใต้ลัทธิ

‘ตลาดเสรี’ ดังนั้น เพื่อให้ทำให้มีการกระจายผลผลิต ไม่ให้มีความลำเอียงมากเกินไปนั้น ‘รัฐ’ จำเป็นจะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดสรรโดยการ ‘วางแผน’ จากส่วนกลางนั่นเอง

ความเข้าใจความหมายของคำว่า ‘พัฒนา’ ดังกล่าว จากตะวันตกทั้งสองกระแสแตกต่างจากความเข้าใจความหมายของการพัฒนาในตะวันออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มี ‘พุทธธรรม’ เป็นรากทางวัฒนธรรม เพราะการพัฒนาในความหมายของตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ‘พุทธธรรม’ คือ การยกระดับจิตใจของมนุษย์ ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิตสินค้าและบริการให้เพิ่มขึ้นเพื่อการบริโภคมากขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามเมื่อมนุษย์ยังประสบทุกข์เวทนา ซึ่งเป็นความทุกข์ที่เกิดจากการขาดแคลนปัจจัยสี่เพื่อการดำรงชีพ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัยและยารักษาโรค การผลิตทั้งสินค้าและบริการเพื่อให้ผู้ที่ยังมีความทุกข์ได้รับโอกาสบริโภคเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สามารถรักษาสถานภาพของชีวิตและความเป็นมนุษย์เอาไว้ได้ยังเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น ‘การพัฒนา’ ในความหมายของตะวันตกจึงยังมีความจำเป็นสำหรับคนเหล่านั้น ซึ่งยังเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมโลก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงที่เป็นผลพวงจากการ ‘พัฒนา’ ก็คือ ‘การพัฒนา’ แบบตะวันตกนั้นมิได้เพียงแต่เพิ่มการผลิตสินค้าและบริการให้มากขึ้นเท่านั้น แต่ยังไปผลิตกิเลส ตัณหา และความโลภให้เพิ่มมากขึ้นในทางจิตใจมนุษย์ นอกจากนั้นสินค้าและบริการทั้งหลายที่ผลิตขึ้นได้ก็มักไม่ค่อยตกไปถึงมือของผู้ที่จำเป็นจะต้องได้รับบริการและสินค้าเหล่านั้นเพื่อความอยู่รอดและ/หรือ สามารถดำรงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เอาไว้ได้ แต่กลับไปตกอยู่กับผู้ที่มีเงินพออยู่แล้วให้มีเพิ่มมากขึ้นไปอีก และไปเพาะความโลภที่มีอยู่ในจิตใจของคนเหล่านั้นให้เพิ่มความทะยานอยากมากยิ่งขึ้น ในขณะที่การผลิตสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น แท้ที่จริงก็คือ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ที่เอื้อต่อการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย จึงเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันและกำลังจะกลายเป็นปัญหาวิกฤติของโลกที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการอยู่รอดของมนุษยชาติในระยะยาวในขณะนี้ เป็นที่น่าเสียดายว่าในปัจจุบันอิทธิพลของกระบวนทัศน์การพัฒนาแบบตะวันตกในลักษณะเช่นนี้ยังคงดำรงอยู่ เพราะการพัฒนาของไทยที่มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ในอดีตคือปี 1961 นั้น ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดการพัฒนาภายใต้กรอบลัทธิเศรษฐกิจทุนนิยมและกระแสการเมืองเสรีนิยมประชาธิปไตยที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำโดยตรง

จุดเริ่มต้นของกระแสการพัฒนาจากตะวันตก

ความสำเร็จของ ‘การพัฒนา’ แบบตะวันตกนั้น เริ่มจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภายหลังจากที่ประเทศยุโรปส่วนใหญ่ที่ต้องประสบความย่อยยับทางเศรษฐกิจเพราะผลของสงคราม ได้ค่อยฟื้นตัวขึ้นด้วยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาภายใต้แผนการมาร์แชล (Marshall Plan) (Todaro,1997: 71) หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของ

ประเทศฝ่ายโลกเสรี จะเป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์ในระดับโลกที่จะต่อสู้กับค่ายคอมมิวนิสต์ภายใต้ ภาวะการณ์ของสงครามเย็นดังกล่าว โดยพยายามนำผลสำเร็จจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรปมาเป็นแนวทางในการกีดกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยการพัฒนาประเทศที่เหลือ ในโลกที่มีฐานะยากจนในสายตาของประธานาธิบดีแฮร์รี ทรูแมน ในขณะนั้น (Harry S. Truman) ให้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงโดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นมาตรฐาน

ในการปราศรัยเพื่อการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 1949 ต่อหน้า รัฐสภาอเมริกัน ทรูแมนได้อธิบายว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ในโลกยังคงด้อยพัฒนา (underdevelopment) จำเป็นต้องได้รับการพัฒนา (development) เพื่อให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นในฐานะที่เป็นกุญแจสำคัญต่อ ความเจริญรุ่งเรือง (prosperity) และสันติภาพ โดยที่ทรูแมนได้เน้นแผนการที่สหรัฐอเมริกาจะต้องมีส่วนสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (technical assistance) แก่ประชาชนที่ยากจนใน ประเทศเหล่านั้น ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมและยกระดับมาตรฐานการครองชีพ (standard of living) ของประชาชนในประเทศเหล่านั้นให้สูงขึ้น (Sachs, 1992 : 156-157)

คำปราศรัยดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประเทศที่รู้สึกรู้สีกว่าตนเองมีปมด้อยในแง่ความ เจริญทางวัตถุจำเป็นต้องไล่กวด (catch up) กับประเทศที่มีความเจริญทางวัตถุเหนือกว่า ซึ่งมักจะ เป็นประเทศที่อยู่ในทวีปอเมริกาเหนือรวมทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์อันประกอบด้วยชาวยุโรป อพยพเป็นจำนวนมากแต่ตั้งอยู่ใกล้ขั้วโลกใต้

คำว่า ‘พัฒนา’ ได้ถูกนำมาใช้ใหม่เป็นครั้งแรกในความหมายของการพัฒนาคนและสังคม ด้วยวิธีการเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น แทนความหมายที่มีมาแต่เดิม ในกฎหมายของสหรัฐฯ ที่มีชื่อ เรียกว่า กฎหมายการพัฒนา ในปี 1929 ที่เน้นการพัฒนาทรัพยากร คือการนำเอา ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อให้มนุษย์ได้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นมากขึ้น (Sachs, 1992 : 157-158) การพัฒนาจึงถูกใช้ในความหมายใหม่ของความก้าวหน้าทางวัตถุศึกษาเพียงโดยมีสหรัฐ อเมริกาเป็นต้นแบบ

สำหรับทรูแมน การให้ความหมายใหม่ดังกล่าวมีความจำเป็นสำหรับ ‘โลกเสรี’ เนื่องจาก ในขณะนั้นยุโรปกำลังสูญเสียอาณานิคมที่เคยมีมาและถือได้ว่าเป็นการล่มสลายของโลกตะวันตก ดังนั้นอเมริกาซึ่งกลายเป็นประเทศตะวันตกที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดหลังสงคราม จึงต้องแสดง บทบาทผู้นำของโลก ความหมายของการพัฒนาเป็นการสร้างวิสัยทัศน์ของระเบียบโลกใหม่ที่ทั้ง โลกต้องเข้ามาร่วมกัน ในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ แทนการครอบงำทางการเมืองที่ เคยมีมาแต่เดิม จึงไม่มีความจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาจะต้องแสดงอำนาจด้วยการแสวงหาพื้นที่ภายใต้ การปกครอง เพียงแต่เปิดพื้นที่ให้สหรัฐอเมริกาสามารถเข้าไปมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจเหนือพื้นที่ เหล่านั้นย่อมเป็นการพอเพียง และเมื่อประเทศที่พร้อมจะเปิดพื้นที่ทางเศรษฐกิจเหล่านั้นประกาศ ตัวว่ามีความพร้อมที่จะพัฒนาตามแนวคิดที่เสนอโดยสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการสยบเข้าไปอยู่ภายใต้ อาณัติของสหรัฐอเมริกาโดยปริยาย โดยสหรัฐอเมริกาสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการเลือกกำหนดวิถี

ชีวิตทางเศรษฐกิจโดยประเทศเหล่านั้นเอง ซึ่งเป็นการครอบงำโดยในรูปแบบใหม่ นั่นคือ การต่อต้านจักรวรรดินิยมในรูปแบบของอาณานิคมแบบเดิม (Saehs,19992 : 158)

การครอบงำแบบใหม่นี้ทุนและการลงทุนจากต่างประเทศจึงเป็นปัจจัยเน้นที่สำคัญเพราะเป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียวในการบุกกรุกพื้นที่ทางเศรษฐกิจดังกล่าว นอกเหนือจากเครื่องมือเดิมที่ล้าสมัยที่ใช้การครอบงำด้วยอาวุธและกำลังทหารซึ่งจะนำมาซึ่งปฏิกิริยาต่อต้าน แต่การใช้ทุนและการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อเป็นเครื่องมือในการดูดซับเอาทรัพยากรของประเทศผู้ที่ได้รับการลงทุนหรือให้ทุนจากภายนอกเข้ามานั้น ผู้ที่ได้รับทุนมิได้มีความรู้สึกว่าคุณกดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบ แต่กลับมีความรู้สึกว่าได้รับประโยชน์ร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองในประเทศที่ได้รับทุนดังกล่าว ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นที่มาและเครื่องมือสำคัญของการพัฒนายุคใหม่ที่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยตั้งแต่ยุคทศวรรษ 1960 เป็นต้นไป หรือ 45 ปี มาแล้วนั่นเอง

บริบททางเศรษฐกิจและการเมืองของไทยก่อนยุคแผนพัฒนา

ประเทศไทยในฐานะที่มีที่ตั้งที่เป็นจุดยุทธศาสตร์อยู่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นประเทศที่มีศักยภาพที่ภูมิคุ้มกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ด้วยตัวเองในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีสถาบันพระมหากษัตริย์ที่สืบทอดมายาวนานพอสมควร และยังมีสถาบันศาสนาโดยเฉพาะพระพุทธศาสนาที่ยังรากทางวัฒนธรรมภายในประเทศลึกล้ำพอสมควร ลักษณะดังกล่าวช่วยให้ประเทศอยู่ในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ในภูมิภาคที่สหรัฐอเมริกาจะเริ่มเข้ามาบีบคั้นแทนอังกฤษให้ความสนใจนับตั้งแต่ปี 1948 เป็นต้นมา เดือนพฤษภาคม 1949 ประเทศไทยได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 48 ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กรุงเทพมหานครได้ถูกเลือกให้เป็นสำนักงานใหญ่ขององค์กรสาขาต่างๆ ของสหประชาชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากนั้นไม่นาน ตัวแทนกองทัพไทยได้รับเชิญให้ไปดูงานของกองทัพบกและกองทัพอากาศสหรัฐฯ และในปี 1949 สหรัฐฯได้เริ่มแผนการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยภายใต้แผนงาน Truman Point Four Dean Acheson ซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาในยุคนั้น ได้อธิบายว่าการกระทำของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาดังกล่าวจะช่วยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์ เพราะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการเข้าถึงวัตถุดิบและตลาดใหม่ๆ สำหรับอุตสาหกรรมและผลผลิตของสหรัฐอเมริกาเอง (Acheson,1950 : 553)

ภายหลังจากที่ประเทศจีนตกอยู่ภายใต้การปกครองของลัทธิคอมมิวนิสต์ในปี 1949 การร่วมมือทางการทหารในประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาก็เพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือกับประเทศไทยทางการทหารเป็นจำนวนเงิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และให้แก่ประเทศอินโดจีน 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (แถมสุข, 2526 : 2) ขณะเดียวกันภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็ตอบแทนความช่วยเหลือของสหรัฐฯ โดย

รับรองจักรพรรดิเบایدี้ ของเวียดนาม ขอมรับรัฐบาลที่มีประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้หนุนหลังในประเทศลาว เขมร และเวียดนาม ปิดสำนักงานใหญ่ของฝ่ายเวียดนามต์ในกรุงเทพฯ ไม่ยอมรับการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติของจีน และส่งทหารไปช่วยร่วมรบในสงครามเกาหลี ซึ่งเป็นนโยบายที่เดินตามคำขอของสหรัฐอเมริกาในยุคนั้นทุกประการ (Darling, 1965 : 78) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในขณะนั้นทางการเมืองและการทหารประเทศไทยได้ตัดสินใจเรียบร้อยแล้วจะเลือกอยู่ฝ่ายประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิด

ปัญหาที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่มีต่อสหรัฐอเมริกาในยุคนั้นจึงมิใช่ปัญหาทางการเมือง แต่เป็นปัญหาเศรษฐกิจ เนื่องจากในขณะที่ประเทศไทยโอนอ่อนตามความเห็นของสหรัฐอเมริกาในทางการเมืองระหว่างประเทศทุกเรื่อง นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในขณะนั้นกลับเน้นการสร้าง 'เศรษฐกิจไทยเพื่อคนไทย' (Suehiro, 1985 : 2-3 , 3-3) เนื้อหาของการดำเนินการเศรษฐกิจดังกล่าว คือความพยายามลดบทบาทของกลุ่มนายทุนเชื้อสายจีนและลดอิทธิพลกลุ่มทุนจากฝ่ายเจ้าศักดินาเก่าโดยเน้นการลงทุนโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐวิสาหกิจ ส่วนหนึ่งในฐานะเป็นการให้รางวัลแก่นายทหารที่สนับสนุนการปกครองภายใต้การนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดและเป็นการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่ม ขณะเดียวกันก็ใช้นโยบายในฐานะที่เป็นการสร้างงานนอกภาคเกษตร และนอกอาชีพข้าราชการให้กับคนไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งระบบดังกล่าว Muscat (1966 : 197-198) เรียกว่า "ทุนนิยมภาคราชการ" (bureaucratic capitalism) โดยอธิบายว่ารัฐวิสาหกิจในยุคนั้นคือเครื่องมือของรัฐ โดยมีการตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ขึ้นมาทั้งหมด 37 แห่ง ระหว่างปี 1953 - 1957 หลังจากที่ได้ผ่านพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจในปี 1953 ลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้มีการกระจุกตัวของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการเงินในมือของชนชั้นปกครองในยุคนั้นแต่เพียงกลุ่มเดียว และสร้างความไม่มีประสิทธิภาพให้แก่ระบบการผลิตโดยรวม โดย Suehiro (1985 : 3-36) ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ดังนี้

"ทุนภาคราชการ นั้นมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อเหตุผลทางการเมือง โดยไม่มีจุดมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่สนใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีและขยายขีดความสามารถในการผลิต ถึงแม้วิสาหกิจจะประสบการขาดทุน แต่นายทหารและผู้นำทางการเมือง ซึ่งเข้าไปเป็นกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องเดือดร้อนตราบดีที่ยังทำให้พวกเขาสามารถได้จากเงินเดือน โบนัส และเงินตอบแทนอื่นๆ มูลเหตุจูงใจหลักที่ทำให้ข้าราชการที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ไม่ใช่เพื่อขยายการผลิต แต่เป็นการขยายฐานอำนาจทางการเมือง กิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงมิได้เป็นประเด็นสำคัญแต่เป็นมรรควิธีเพื่อผลทางการเมืองเท่านั้น"

ลักษณะการดำเนินงานทางธุรกิจดังกล่าวนี้เองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับข้อเสนอที่จะส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ในอันที่ขยายระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เน้นนโยบาย

เศรษฐกิจเสรีของสหรัฐอเมริกาซึ่งจะมีผลในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์และให้ผลประโยชน์โดยตรงกับประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย จึงมีความพยายามจากฝ่ายสหรัฐอเมริกาทั้งจากหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยตรงและจากธนาคารโลก ที่จะให้มีการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจในประเทศไทย จากลัทธิ ‘ทุนนิยมภคราชาการ’ มาเป็นเศรษฐกิจเสรีนิยมคือ ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจ เอกชนและนักลงทุนจากต่างประเทศมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน อันเป็นที่มาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง (1961-1966) ที่จะกล่าวถึงต่อไป

ก่อนจะมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง

ลักษณะที่เป็นความขัดแย้งทางด้านนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นที่นำโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นเรื่องที่สหรัฐอเมริกาในยุคนั้นยากจะรับได้ ถึงแม้ในทางการเมืองรัฐบาลไทยจะยอมดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลอเมริกันทุกประการก็ตาม รัฐบาลอเมริกาได้มีความพยายามเป็นอันมากที่จะทำให้เกิดผลถึงขั้นมีการเปลี่ยนแปลงจากนโยบาย ‘ทุนนิยมภคราชาการ’ หรือ ‘เศรษฐกิจชาตินิยมใหม่’ ที่เน้นการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจของไทยเป็นหลัก สาเหตุสำคัญก็เพราะความไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถทำให้ระบบทุนนิยมมีความเข้มแข็ง ซึ่งอาจจะเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ระบอบคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ โดยง่ายและที่สำคัญที่สุดยังเป็นการขัดผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากระบบเศรษฐกิจดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนได้ง่าย ซึ่งก็เท่ากับไม่ช่วยให้ต่างชาติได้ผลประโยชน์จากวัตถุดิบและตลาดของไทย

ความพยายามของรัฐบาลสหรัฐฯ เริ่มตั้งแต่ส่งเสริมให้มีการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานด้วยการให้ความช่วยเหลือในการสร้างถนน ‘มิตรภาพ’ จากสระบุรีถึงนครราชสีมาในปี 1954 และแล้วเสร็จในปี 1958 (แถมสุข, 2526 : 8) ขณะเดียวกันธนาคารโลกก็เริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทยในปี 1955 ธนาคารโลกได้ให้เงินรัฐบาลไทยกู้เป็นจำนวนเงิน 12 ล้านดอลลาร์ เพื่อใช้ปรับปรุงทางหลวงในประเทศไทย และต่อมาให้กู้อีก 3.4 ล้านดอลลาร์เพื่อการปรับปรุงท่าเรือน้ำลึกในประเทศในเดือนกันยายน 1956 และในเดือนพฤษภาคม 1957 ธนาคารโลกได้ให้รัฐบาลไทยกู้เงินอีก 100 ล้านดอลลาร์ เพื่อสร้างเขื่อนภูมิพล (เขื่อนยันฮี) (Darling, 1965 : 132) และรายการที่สำคัญที่สุดที่มีต่อการก่อกำเนิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ของไทยก็คือ ธนาคารโลกได้แนะนำรัฐบาลไทยให้เสนอขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย คณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้เดินทางเข้ามาประเทศไทยเมื่อเดือนกรกฎาคม 1957 ได้ทำการศึกษาในประเทศไทยจนถึงเดือนมิถุนายน 1958 และได้ข้อเสนอเป็นรายงานต่อรัฐบาลไทยในเดือนกรกฎาคม 1958 ส่วนรายงานดังกล่าวภายหลังได้รับการตีพิมพ์ในปี 1959 มีชื่อว่า **A Public Development Program for Thailand** เป็นการจัดพิมพ์ให้กับธนาคารโลกโดยมหาวิทยาลัย John Hopkins (IBRD , 1959) ซึ่งเป็นที่มาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ระยะที่หนึ่ง (1961-1963) ของไทยในภายหลัง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเดือนกันยายน 1957 จอมพล ป. พิบูลสงครามและพรรคพวกได้ถูกทำรัฐประหารให้หมดอำนาจโดยกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์นั้น หลังจากยึดอำนาจสำเร็จ มีรายงานทางการแพทย์ระบุว่า เป็นโรคม้ามอักเสบเนื่องจากมีประวัติดื่มสุรามาก ต่อมาได้รับการรับเชิญให้ไปพักรักษาตัวโดยประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ของสหรัฐอเมริกา ที่โรงพยาบาลทหารชื่อ Water Reeds เมื่อปลายเดือนมกราคม 1958 ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ปรากฏบันทึกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เขียนไว้เมื่อวันที่ 17 มีนาคม ที่โรงพยาบาล Water Reeds ว่า “ข้าพเจ้ายินดีที่ได้เตรียมการทุกอย่างให้เรียบร้อยทั้งวัน และมีความสุขมากแต่ก็เสียดายที่ทราบความจริงว่าจะอยู่ได้อีกไม่นาน ดังนั้นจากนี้เป็นต้นไป ข้าพเจ้าจะพยายามหาความสุขให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะทำงานเพื่อชาติ” (บันทึกจอมพลสฤษดิ์, 17 มีนาคม 2501) หลังจากออกจากโรงพยาบาล จอมพลสฤษดิ์ ได้มีโอกาสปรึกษากับรัฐมนตรีที่สำคัญของสหรัฐฯ หลายท่าน เช่น Mc Enroy รัฐมนตรีกลาโหมในขณะนั้น Douglas Dillon รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ โดยที่เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ระดับสูงดังกล่าวเสนอให้จอมพลสฤษดิ์ รับข้อเสนอทั้งหมดมาปฏิบัติเมื่อกลับถึงประเทศไทย โดยที่จอมพลสฤษดิ์ ได้ยืนยันว่าจะต่อสู้กับคอมมิวนิสต์อย่างเด็ดขาด ซึ่งเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่งของฝ่ายสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นจอมพลสฤษดิ์ได้พบกับ Dillon อีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤษภาคม 1958 และได้รับการแนะนำให้ประเทศไทยส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เพราะการลงทุนจากต่างประเทศจะช่วยให้เพิ่มปริมาณเงินตราต่างประเทศ นอกเหนือจากที่ประเทศจะได้รับจากการช่วยเหลือแบบให้เปล่า ซึ่งจอมพลสฤษดิ์เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว และได้ส่งโทรเลขให้จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ให้ส่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ปี 1954 มาให้ศึกษา หลังจากนั้นจึงได้เดินทางไปสหราชอาณาจักรและเตรียมวางแผนเพื่อประกาศรัฐประหารยึดอำนาจจากจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อจะได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีเต็มรูปแบบ โดยได้ดำเนินการทั้งหมดเสร็จเรียบร้อยเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 1959 (Puntasen and Chenvidyakam, 1988 : 29)

ที่ได้อธิบายมาทั้งหมดอย่างละเอียดพอสมควรเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงความเป็นมาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งมีผลต่อมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ตามลำดับ ว่าประเด็นสำคัญนั้นเป็นผลจากบรรยากาศสงครามเย็นซึ่งเป็นการเมืองระดับโลก ที่ทำให้ประเทศไทยไม่มีทางเลือกทางที่สามนอกจากจะต้องเลือกข้างที่จะอยู่กับฝ่ายทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยหรือเผด็จการรวมศูนย์แบบคอมมิวนิสต์ซึ่งประเทศไทยตั้งแต่สมัยจอมพลป.พิบูลสงคราม เป็นต้นมา ได้เลือกข้างอย่างค่อนข้างที่ชัดเจนแล้วว่า จะอยู่ฝ่ายทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยทางการเมือง แต่คิดขัดด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจของจอมพลป. พิบูลสงคราม ที่เน้นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบลัทธิเศรษฐกิจชาตินิยมใหม่หรืออาจจะเรียกได้ว่า ‘ทุนนิยมภาคราชการ’ ซึ่งมีลักษณะเด่นที่ไม่ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้ต้องถูกรัฐประหารออก

จากอำนาจโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้รับการแนะนำอย่างใกล้ชิดจากสหรัฐอเมริกา ที่จะเน้นการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ส่งเสริมการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน พร้อมกับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่มีการศึกษานำร่องโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐอเมริกา โดยการแนะนำต่อรัฐบาลไทยจากธนาคารโลกดังกล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ชัดว่าตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ประกอบกับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ประเทศไทยเกือบไม่มีทางเลือกในการที่จะพัฒนาประเทศในแนวอื่น นอกจากแนวทางที่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดและให้การสนับสนุนเท่านั้น ซึ่งก็เป็นการพัฒนาที่มีรากความคิดจากตะวันตกที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในความหมายการเพิ่มผลผลิตสินค้าและบริการเพื่อยกระดับการบริโภคภายในประเทศเป็นหลัก เน้นการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในที่สุดจะให้ประโยชน์แก่ผู้ให้กู้และผู้ลงทุนเป็นสำคัญ ประเด็นทั้งหมดเหล่านี้เป็นประเด็นที่ควรจะทำความเข้าใจให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มแรก

บทที่ 2

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976)

เป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้ในสามแผนแรก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มีการแบ่งแผนเป็นสองระยะคือระยะที่ 1 (1961 - 1963) และระยะที่ 2 (1964 - 1966) สำหรับระยะที่หนึ่งนั้นไม่ปรากฏหลักฐานจัดพิมพ์เป็นเอกสารเพื่อการเผยแพร่ คาดว่าคงจะสืบเนื่องจากมีระยะเวลาในการเตรียมตัวค่อนข้างจำกัด อีกประการหนึ่ง ได้มีรายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญเรื่อง A Public Development Program for Thailand ที่ได้พิมพ์ออกมาในปี 1959 แล้ว ที่มีสาระครอบคลุมข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาในทุกด้านตั้งแต่การเกษตร อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และพลังงาน การคมนาคมและขนส่ง ซึ่งประกอบด้วยรถไฟ ทางหลวง ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ คมนาคมและขนส่งทางอากาศ โทรคมนาคม ตลอดจนบริการสังคมซึ่งประกอบด้วยสุขภาพ ที่อยู่อาศัย การศึกษา และปิดท้ายด้วยการประเมินค่าใช้จ่าย ประเมินรายได้ การกู้เงินภายในประเทศ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการหารายได้จากภาษีอากร เป็นต้น

ลักษณะดังกล่าวของรายงานฉบับนี้จึงเป็นต้นแบบของการพัฒนาฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 ซึ่งได้จัดพิมพ์เป็นเอกสารที่เรียกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญก็คือเป็นการรวบรวมแผนงานของกระทรวงต่างๆ มาไว้ให้เป็นหมวดหมู่และอยู่ที่เดียวกัน สามารถที่จะนำไปใช้อ้างอิงในการจัดทำงบประมาณประจำปีของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้ง่าย ในโอกาสต่อไป จุดเน้นของรายงานดังกล่าวซึ่งก็เป็นจุดเน้นของการพัฒนาประเทศ โดยที่มิได้มีการเน้นอย่างชัดเจน แต่การให้ความสำคัญในรายงานฉบับนี้ก็คือ เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับข้อเสนอแนะจากอสังค์ตันโดยตรง โดยรายงานดังกล่าวได้เริ่มจากการยอมรับว่าในประเทศไทยถึงแม้ว่าจะไม่มีแรงกดดันให้เร่งพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะประเทศไทยก็มีผลผลิตทางการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ อีกทั้งการว่างงานก็มีใช่เป็นปัญหาใหญ่ แต่เพื่อการพัฒนาในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีศักยภาพที่ดี ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากปัจจัยความเสี่ยงทางการลงทุนแล้ว จะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวในภาคหัตถอุตสาหกรรมจะสูงกว่าภาคอื่นๆ ของประเทศ อุตสาหกรรมที่มีโอกาสขยายตัวคือ อุตสาหกรรมแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติและผลผลิตทางการเกษตรเมื่อผลผลิตดังกล่าวมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ส่วนอุตสาหกรรมอื่นๆ อันได้แก่ อุตสาหกรรมวิศวกรขนาดย่อม อุตสาหกรรมสิ่งทอและโรงงานประกอบสินค้าสำเร็จรูป ซึ่งจะต้องมีมาตรการ

จึงใจที่เหมาะสมเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนจากต่างประเทศนำวิทยากรที่ทันสมัยจากต่างประเทศมา
ประยุกต์ใช้กับอุตสาหกรรมในประเทศไทยโดยความพยายามจากนักธุรกิจของไทยเอง (IBRD,
1959 : 94-95)

โดยในส่วนท้ายของรายงานนี้มีการกล่าวถึงการจัดหาเงินเพื่อใช้สำหรับโครงการ นอกจาก
มาตรการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็ได้มีการเสนอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายในการส่งเสริมการ
ลงทุนทั้งภายในและจากต่างประเทศ โดยสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อความคิดริเริ่มจากภาคเอกชนให้
มากกว่าในระยะที่ผ่านมา (IBRD, 1959 : 253) และในท้ายที่สุดของรายงานได้มีการประมาณการ
ใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในภาคต่างๆ ของรัฐระหว่างปี 1959 – 1963 ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่ารายงาน
ฉบับนี้ นอกจากจะเป็นการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศไทยแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นแผน
พัฒนาเศรษฐกิจของไทยฉบับแรกในช่วงแรกไปพร้อมกันด้วย

ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 (1964 - 1966) ที่สำนักงานสภา
พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติจัดทำขึ้นจึงเป็นการสานต่อปฏิบัติงานที่ได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว โดยมีรายงาน
ฉบับดังกล่าวทำหน้าที่เป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 1 (1961 - 1963) ของไทย ในแผนที่ 1
ระยะที่ 2 ดังกล่าวที่ได้พิมพ์คำนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภา
พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ภายหลังจากอสังกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีสาระสำคัญที่จะ
ยกมาเป็นประเด็นดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2507 : คำนำ)

*“แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้จัดทำขึ้น โดยยึดถือนโยบาย แนวทางที่ได้กำหนดไว้ใน
แผนเดิม แต่ได้ปรับปรุงโครงการ เป้าหมายและข้อมูลสถิติต่างๆ ให้สมบูรณ์มากขึ้น.....*

*สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้ได้แก่ เป้าหมายส่วนรวมที่จะเพิ่มราย
ได้ประชาชาติคิดเฉลี่ยต่อคนในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปี นโยบายหลักของการพัฒนา ได้แก่
การดำเนินงานของรัฐเพื่อส่งเสริมกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชนให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดย
ฝ่ายรัฐบาลจะได้เร่งรัดพัฒนาโครงการขั้นพื้นฐานอันได้แก่ชลประทาน การคมนาคม การส่งเสริม
การเกษตร การพัฒนาชุมชน การศึกษา การสาธารณสุข และบริการสังคมต่างๆ ในระยะของแผน
พัฒนาฉบับนี้จะได้เริ่มงานชลประทานที่เป็นโครงการใหญ่ 2 โครงการ คือโครงการแม่กลองและ
โครงการแม่น้ำน่าน เริ่มก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดตามโครงการ 8 ปี
และ 6 ปี เริ่มส่งพลังงานไฟฟ้าจากโครงการยันฮีและโครงการไฟฟ้าที่กระบี เปิดการศึกษาที่
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือและดำเนินการตามโครงการอื่นๆ
ที่มีความสำคัญอีกหลายสิบโครงการ ในการนี้ได้กำหนดค่าใช้จ่ายไว้ในงบประมาณเศรษฐกิจเป็นเงิน
ถึง 20,000 ล้านบาท” (ตัวทึบเน้น โดยผู้เขียน)*

จึงอาจสรุปได้ว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 นั้นได้เดินตามแนวทางการ
พัฒนาที่สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของโลกเสรีที่เน้นการใช้ระบบทุนนิยมภายใต้กรอบเศรษฐกิจ
เสรีนิยม ท่ามกลางบรรยากาศของสงครามเย็น โดยมีเป้าหมายหลักที่จะให้การพัฒนาประเทศที่เหลือ

ในคำนี้ให้พัฒนาไปในทิศทางเพิ่มเติมการพัฒนาอุตสาหกรรม เน้นการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนจากต่างประเทศ โดยรัฐบาลของประเทศเจ้าบ้านจะเป็นผู้ลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลักทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (1967 - 1971) ได้มีคำว่า “สังคม” เดิมเข้ามาและได้เพิ่มสาระสำคัญขึ้นใหม่ดังต่อไปนี้ (สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510 :1)

1. เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคม เพื่อให้ระบบสังคมเจริญก้าวหน้าควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

2. ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนากำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการด้านกำลังคน

3. เน้นความสำคัญของส่วนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการด้านต่างๆ กับสนับสนุนให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น

4. ส่งเสริมการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทในท้องถิ่นที่ทุรกันดารและห่างไกล

ในแผนนี้สรุปได้ว่า ทิศทางการพัฒนาประเทศเป็นไปตามแนวทางเดิมแต่เน้นการพัฒนาสังคมเพิ่มขึ้น และเน้นการพัฒนากำลังคน เน้นการพัฒนาภูมิภาคและความสำคัญของภาคเอกชน ในขณะที่การพัฒนาที่ผ่านมาจากรายงานของผู้เชี่ยวชาญที่เสนอต่อธนาคารโลกใน Public Development Program ที่เน้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่ไม่สามารถสร้างงานได้มากเพราะต้องใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก ทำให้รายได้จะตกเป็นของเจ้าของทุนและเทคโนโลยีเป็นหลัก ประกอบกับการพัฒนาภูมิภาคที่เน้นการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากเขื่อนและจากถ่านหินที่มีเป้าหมายที่จะเพิ่มพลังงานให้แก่อุตสาหกรรมในเมือง การตัดถนนเข้าไปสู่ท้องถิ่น ยังเป็นการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในชนบทได้ง่ายยิ่งขึ้น เพราะเมื่อบทบาทของภาคเอกชนเด่นชัดและเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนค่อนข้างสูงจากการพัฒนา สิ่งที่รัฐบาลมิได้คาดการณ์ไว้ก็จะเกิดขึ้น นั่นคือ การกระจายรายได้จะยังมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น โดยคนชนบทจะได้รับผลพวงจากการพัฒนาในสัดส่วนที่น้อยกว่าคนในเมือง ขณะเดียวกันก็จะสูญเสียทรัพยากรในอัตราที่เร่งมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในคำนำของจอมพลถนอม ส่วนหนึ่งได้กล่าวว่า (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510 : คำนำ)

“ข้าพเจ้ามีความยินดีเป็นอย่างมากที่ได้ทราบจากการประเมินผลของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ.2504 - 2509) ซึ่งเพิ่งสิ้นสุดลง ประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี ตลอดระยะเวลาของแผน กล่าวคือ มวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.2 ต่อปี คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 43 ในระยะเวลา 6 ปี เทียบกับร้อยละ 33 ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน

..... แผนพัฒนาฉบับที่สองนี้ได้เน้นหนักกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ หลายประการ ซึ่งแผนพัฒนาฉบับแรกได้ระบุไว้ไม่แน่ชัดหรือมิได้กล่าวคือ ได้แก่ ความพยายามของรัฐที่จะกระจายการพัฒนาให้บังเกิดผลไปทั่วทุกมุมราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทิวกันดารและห่างไกลและในเขตที่ยังหย่อนความเจริญอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า ประมาณร้อยละ 75-80 ของงบประมาณทั้งหมดเป็นการลงทุนใช้จ่ายในภูมิภาคตามโครงการซึ่งก่อให้เกิดความเจริญให้กับท้องถิ่นชนบทโดยตรง ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังมีโครงการพิเศษนอกเหนือไปจากโครงการพัฒนาในหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาภาคต่างๆ โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงฐานะของประชาชนในท้องถิ่นชนบทให้เจริญเร็วยิ่งขึ้น

แนวทางในการพัฒนาที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐมีนโยบายที่จะสนับสนุนบทบาทของเอกชนในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่” (ตัวทึบเน้น โดยผู้เขียน)

จะเห็นได้ว่า แม้ข้อความที่ละไว้ในทางการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนได้มีการกล่าวถึงความจำเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบและกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่น แต่ในความเป็นจริงระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม หมายถึง ผู้ที่มีทุนอยู่มากย่อมได้เปรียบผู้มีทุนน้อยหรือไม่มีทุนโดยไม่จำเป็นต้องเอารัดเอาเปรียบ หรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่น ในขณะที่ความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมนั้นเป็นประเด็นที่สำคัญเพียงประเด็นเดียวที่เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งถ้าหากจะให้สัมฤทธิ์ผลจะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนและมีการลงมือปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างแท้จริง ซึ่งก็มักจะทำไม่ได้ และข้อนี้เองที่เป็นต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เป็นผลตามมาของทั้งสองแผน ดังนั้น หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (1967 - 1971) ช่องว่างของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบทจึงปรากฏเด่นชัดอย่างเด่นชัดตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (1972 - 1976) เป็นแผนที่มีการเร่งรัดการใช้ทรัพยากรของประเทศในอัตราที่เร่งมากยิ่งขึ้น และมีจุดเน้นไปที่การเร่งส่งออก ดังส่วนหนึ่งของคำปราศรัยของจอมพลถนอม กิตติขจร ในวาระประกาศพระบรมราชโองการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515 : 4-5)

“การดำเนินการเพื่อยกระดับการผลิต เป้าหมายสำคัญอยู่ที่ระดับการผลิตในสาขาเกษตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท ได้มุ่งไปในทางที่การปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มประเภทผลิตผลทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อให้ผลิตผลทางการเกษตรเพิ่มในอัตราร้อยละ 5.1 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 4.1 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ส่วนอุตสาหกรรมนั้นก็สนับสนุนอุตสาหกรรมประเภทที่มีลำดับความสำคัญสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1)

อุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลการเกษตร (2) อุตสาหกรรมที่สามารถส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ
(3) อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ให้ขยายตัวโดยรวดเร็ว นอกจากนั้น จะเน้นหนักในการพัฒนา
และสำรองทรัพยากรแหล่งแร่เพิ่มขึ้น

การผลิตการเกษตรที่กล่าวถึงในที่นี้ นั้น รวมถึงการส่งเสริมให้ชาวไทยสามารถขายแข่งขัน
กับต่างประเทศได้มากขึ้น เร่งรัดการผลิตและจำหน่ายข้าวโพด ถั่วเหลือง ปศุสัตว์ กุ้ง ฝ้าย และ
ยาสูบ ดังนั้น จุดเน้นหนักของแผนนี้ คือมีการใช้ทรัพยากรในอัตราเร่ง และเริ่มเน้นอุตสาหกรรมส่ง
ออกเป็นครั้งแรก แต่ก็ยังเน้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าต่อไปอีกด้วย

ประเมินผลความสำเร็จของสามแผนแรก

ถ้าหากจะประเมินผลความสำเร็จของทั้งสามแผนแรก (1961-1976) ซึ่งใช้เวลาทั้งสิ้น 16 ปี
เฉพาะด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นการเพิ่มขึ้นของสินค้าและบริการเพื่อการ
บริโภค ตลอดจนการสะสมทุน ทั้งที่เป็นทุนทางกายภาพ ทุนที่เป็นตัวเงิน และสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์
ในยุคก่อนเรียกว่า ทุนทางสังคม ได้แก่ การศึกษา บริการด้านสุขภาพและสาธารณสุข ในภาพรวม
ล้วนมีการขยายตัวในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราการพัฒนาของประเทศที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น จาก
การประเมินของคณะผู้เชี่ยวชาญที่เขียนรายงาน A Public Development Program in Thailand มีการ
คาดคะเนว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 1952 – 1957 อยู่ในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี (IBRD,
1959 : 1) แต่เมื่อผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งไปแล้ว จอมพลถนอมได้รายงานว่า อัตรา
การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยสูงถึงร้อยละ 7.2 ต่อปี สูงกว่าเป้าที่ได้มีการคาดการณ์ไว้ในแผนที่ตั้ง
เป้าไว้ร้อยละ 5.5 ต่อปี ตามคำกล่าวของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่กล่าวว่า “ถ้าหากการเศรษฐกิจ
ของประเทศสามารถก้าวหน้าไปได้อย่างน้อยเท่ากับอัตราที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่สองนี้ (ร้อยละ
8.5 ต่อปี) ก็จะเป็นความสำเร็จอย่างใหญ่หลวงเป็นประวัติศาสตร์ของประเทศเรา” (ข้อความในวง
เล็บเติมโดยผู้เขียน) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510 : คำนำ-3) ส่วนตัวเลขที่ได้มีการ
คำนวณต่อมาภายหลังประเมินว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงสามแผนแรกมีอัตราการขยายตัว
โดยเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี โดยหักจากอัตราการขยายตัวของประชากรไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว
ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ในระยะเวลา 16ปีของทั้งสามแผนก็จะทำให้คนไทยโดยเฉลี่ยมีรายได้เพิ่ม
ขึ้นประมาณร้อยละ 80 ของที่เคยมีก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสามแผน หรือถ้าหากจะอธิบายว่าถ้า
ไม่มีแผนประเทศไทยจะมีอัตราการขยายตัวเพียงร้อยละ 5 ต่อปี เมื่อหักการขยายตัวของประชากร
ออกจะเหลือการขยายตัวสุทธิร้อยละ 2 ต่อปี หรือประมาณร้อยละ 32 ในเวลา 16 ปี

ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสามแผนดังกล่าวจะช่วยให้คนไทยมีรายได้สุทธิ
เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่มีแผนประมาณร้อยละ 50 หรือมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นต่อคนร้อยละ
50 ในระยะเวลา 16 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่ไม่มีแผนดังกล่าวเลย ตัวเลขที่ประเมินนี้

เป็นการประเมินผลสำเร็จจากการมีแผนโดยสุทธิ ซึ่งถ้าหากวิเคราะห์ตามข้อเท็จจริงแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสามแผนประสบความสำเร็จในการยกระดับรายได้โดยรวมของประเทศให้เพิ่มมากขึ้นตามเป้าหมายที่วางไว้ และสาเหตุสำคัญที่เป็นเช่นนี้ก็สามารรถอธิบายให้เข้าใจได้โดยไม่ยากนัก กล่าวคือ ประเทศไทยเริ่มจากจุดที่มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ซึ่งประกอบด้วยป่า ดิน และน้ำที่สมบูรณ์ มีแร่ธาตุและทรัพยากรใต้ดินเป็นอันมากที่ยังมิได้ขุดเอามาใช้ การลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นการเพิ่มการใช้จ่ายสุทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายที่มาจากภายนอก เป็นต้นว่า เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินตราต่างประเทศที่ประเทศไทยส่งสินค้าเกษตรและทรัพยากรราคาถูกของไทยออกนอกประเทศได้มากขึ้น ซึ่งก็สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาจากประเทศผู้ส่งออกทุน

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การลงทุนของภาคเอกชนจากต่างประเทศในรูปของบริษัทหลายสัญชาติ (multinational corporations) และบริษัทข้ามชาติ (transnational corporation) รัฐบาลไทยเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นส่วนน้อย ส่วนการชำระหนี้ก็ได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลไทยเก็บได้เพิ่มขึ้นจากการขยายฐานการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปเป็นหลัก ที่มาจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศมีอยู่เดิม ส่วนอัตราการขยายตัวสุทธิที่ดำเนินได้ประมาณร้อยละ 50 ต่อปี ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับบริษัทหลายสัญชาติและบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ รวมทั้งเจ้าของทุนและเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ภายในประเทศกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นส่วนที่จะเหลือกลับไปถึงประชาชนในชนบทซึ่งก็คือเจ้าของทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศตัวจริงคงไม่มีมากนัก นี่ก็จุดเริ่มต้นของปัญหาความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) ที่เป็นผลจากการพัฒนาอย่างแท้จริง

ประเมินต้นทุนของการพัฒนาสามแผนแรก

จากความสำเร็จของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามแผนแรกทีกล่าวมาแล้ว เห็นได้ชัดว่า แผนพัฒนาทั้งสามแผนถึงแม้จะมีส่วนช่วยทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวสุทธิประมาณร้อยละ 50 ถ้าหากจะเปรียบเทียบกับกรณีไม่มีแผนในระยะเวลา 16 ปี แต่ต้นทุนประการแรกทางเศรษฐกิจและสังคมที่เห็นได้ชัดก็คือลักษณะการกระจายรายได้ที่เลวลง เนื่องจากผลพวงการพัฒนาส่วนใหญ่จะตกไปอยู่ในมือของบริษัทหลายสัญชาติ บริษัทข้ามชาติ และเจ้าของทุนเป็นส่วนใหญ่ ที่เหลือเป็นส่วนน้อยจึงจะกระจายกลับไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติตัวจริง ซึ่งขณะเดียวกันก็มีความสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในอัตราเร่งที่ยากต่อการฟื้นฟูมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ความแตกต่างของรายได้ทำให้แบบแผนการบริโภคของคนในชนบทเปลี่ยนไปจากที่มีการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติน้อย ไปสู่การทำลาย

ทรัพยากรธรรมชาติในอัตราเร่งขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้มีรายได้น้อยยอมพยายามที่จะเลียนแบบแบบแผน การบริโภคของผู้ที่มีรายได้สูงกว่าให้ได้มากยิ่งขึ้น ทำให้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอัตรา ที่เร่งมากขึ้น

ในประเด็นของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนั้น ในช่วงกลาง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 คือในปี 2517 (1974) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ หัวได้ทรงพยายามที่จะเสนอแนะรัฐบาลไทยในยุคนั้นผ่านสาธารณชนในรูปพระบรมราโชวาทที่ได้ ประทานแก่นิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2517 มีข้อความสำคัญตอนหนึ่ง ว่า

“การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐานคือ ความพอมีพอกินพอ ใช้ของประชาชนส่วนใหญ่ในเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกหลักวิชา การ เมื่อได้พื้นฐานความมั่นคงพร้อมพอสมควรปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างเจริญและฐานะ เศรษฐกิจขั้นสูงโดยลำดับต่อไป”

ในวันพุธที่ 4 ธันวาคม 2517 เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาใต้พระราชทาน พระราชดำรัสแก่ผู้ที่ไปเข้าเฝ้าฯ เพื่อถวายพระพรชัยมงคล ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดาฯ พระราช วังดุสิต มีข้อความสำคัญตอนหนึ่งดังนี้

“คนอื่นจะอ่านว่าอย่างไรก็ช่างเขา จะว่าเมืองไทยล้ำสมัยว่าเมืองไทยเชย ว่าเมืองไทยไม่มี สิ่งที่ทันสมัย แต่เราอยู่พอมีพอกิน และขอให้ทุกคนมีความปรารถนาที่จะให้เมืองไทย พออยู่พอกิน มีความสงบ และทำงานตั้งจิตอธิษฐาน ตั้งปณิธาน ในทางนี้ ที่จะให้เมืองไทยอยู่ แบบพอมีพอกิน ไม่ใช่ว่าจะรุ่งเรืองอย่างยอด แต่ว่ามี ความพออยู่พอกิน มีความสงบเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ถ้า เขารักษาความพออยู่พอกินนี้ได้ เราก็จะยอดยิ่งยวดได้”

พระราโชวาทและพระราชดำรัสทั้งสองที่อัญเชิญมาแสดงใช้ใน ณ ที่นี้เป็นการสะท้อนให้ เห็นได้ชัดว่าพระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาที่สร้างความเหลื่อมล้ำ ในด้านรายได้ให้แก่ประชาชน จึงได้ย้ำความพอมีพอกินพอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่ในเบื้องต้น หรือ ทรงเน้นการกระจายรายได้ต้องมาก่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็เป็นทิศทางตรงกันข้ามกับ แนวทางการพัฒนาประเทศที่จัดทำโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมามีทั้งสองแผน (1961-1971) และกำลังดำเนินต่อไปในแผนที่สามในขณะนั้น แต่เนื่องจากกระแสความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศหลังจากนั้นและได้เพิ่มระดับความรุนแรงสูงขึ้นไปจนถึงขั้นปะทุกลายเป็น สงครามกลางเมืองในระยะเวลาต่อมาตั้งแต่ปี 2518 (1975) เป็นต้นมาโดยมีจุดที่รุนแรงมากที่สุด คือระหว่างปี 2520-2521 (1977-1978) จนกระทั่งความสงบเริ่มกลับมาสู่ประเทศไทยใหม่ตั้งแต่ปี 2523 (1980) เป็นต้นมา ซึ่งก็คือเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982-1986) จึงได้มีความพยายามที่จะนำกระแสพระราชดำรัสดังกล่าวมาประยุกต์ในการทำแผนบ้าง เป็น ที่น่าสังเกตว่ากระแสความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าว ส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก

เป็นผลจากปัญหาการกระจายรายได้ ที่สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสาม แผนดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง

ต้นทุนที่สำคัญของการพัฒนาดังกล่าวก็คือต้นทุนด้านทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดของไทยคือ ป่า เนื่องจากพื้นที่ป่าที่มีความหมายถึงคุณภาพที่ดีของดินและน้ำพร้อมกันไปด้วย ในปี 1961 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนที่ 1 พื้นที่ป่าที่ประเทศไทยมีทั้งหมดมีอยู่ร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ เมื่อถึงปี 1967 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนที่สอง พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 48.0 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ครั้งถึงปี 1983 พื้นที่ป่าไม้ของไทยลดลงไปเหลือเพียงร้อยละ 29.3 (อภิชัย, 2542 : 65) ซึ่งอธิบายได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.17 ต่อปี ถ้าจะใช้อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าดังกล่าวมาคำนวณเพื่อประมาณการลดลงของพื้นที่ป่าในปี 1976 ซึ่งปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 จะเห็นว่าเนื้อที่ป่าลดลงไปอีกร้อยละ 10.5 เมื่อนับรวมกับพื้นที่ป่าที่ลดลงในปี 1967 จะเหลือพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 37.5 ของพื้นที่ทั้งหมด เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (1976)

ประเทศไทยทั้งหมดมีพื้นที่ประมาณ 321 ล้านไร่ ซึ่งก็หมายความว่าในปี 1961 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าประมาณ 171 ล้านไร่ ครั้นถึงปี 1976 พื้นที่ป่าลดลงเหลือเพียง 120 ล้านไร่ หรือสูญเสียพื้นที่ป่า 51 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 16 ปี ของการพัฒนา อย่างไรก็ตามถึงแม้ไม่มีการพัฒนา ประเทศไทยก็มีการสูญเสียพื้นที่ป่าอยู่แล้ว แต่ในอัตราที่ช้ากว่า กล่าวคือ ในปี 1910 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าประมาณ 225 ล้านไร่ (อภิชัย, 2542 : 15) 51 ปีต่อมาคือปี 1961 พื้นที่ป่าลดลงเหลือเพียง 171 ล้านไร่ ถ้าหากอัตราการลดลงยังเป็นอยู่ในอัตราเดิม คือปีละประมาณ 1 ล้านไร่ ในช่วง 16 ปี น่าจะลดลงเพียง 16 ล้านไร่ ในขณะที่การพัฒนาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีผลทำให้พื้นที่ป่าลดลง 51 ล้านไร่ ดังนั้น ต้นทุนของแผนพัฒนาทั้งสามฉบับทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงสุทธิ 35 ล้านไร่ พื้นที่เหล่านี้คือพื้นที่ที่ถูกตัดแปลงให้กลายเป็นพื้นที่เพื่อทำการเกษตรเพื่อการส่งออกเพื่อได้เงินตราต่างประเทศมาจ่ายเป็นการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านสังคม เพื่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศจะได้เพิ่มสูงขึ้น เพื่อที่บรรษัทหลายสัญชาติและบรรษัทข้ามชาติ ตลอดจนเจ้าของทุนขนาดใหญ่จะได้ส่วนแบ่งอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น เป็นผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากขึ้น เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองตามมาจนถึงขั้นปะทุขึ้นเป็นสงครามกลางเมืองในที่สุด

ทั้งนี้มิได้รวมปัญหาสังคมอันเกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวนาชนบทเพื่อเข้ามาหางานทำในเมือง ปัญหาครอบครัวแตกแยก ปัญหาการเพิ่มขึ้นของโสเภณี อาชญากรรม และยาเสพติดในเมือง ปัญหาโรคจิตเนื่องจากผู้คนทั้งในเมืองและชนบทมีความเครียดเพิ่มมากขึ้น ทั้งหมดนี้คือต้นทุนของการพัฒนาดังแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งถึงสาม ซึ่งทิ้งเอาไว้เป็นคำถามให้ผู้อ่าน

ประเมินเองว่าผลได้จากการพัฒนาทั้งสามแผนที่ทำให้ประเทศไทยโดยรวมมีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ภายในระยะเวลา 16 ปี กับผลเสียที่เกิดขึ้นดังที่ได้อธิบายมาแล้วทั้งหมดนี้คุ้มกันหรือไม่?

บทที่ 3

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 (1977 - 1986)

บริบททางการเมืองและสังคมของแผน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 อยู่ภายใต้บริบททางการเมืองและสังคมของไทยที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ซึ่งได้มีการเตรียมจัดทำแผนนี้ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประเทศไทยคือ เปลี่ยนแปลงจากระบบอำนาจนิยมโดยสภาราชการที่มีข้าราชการทหารมีอำนาจสูงสุดมาเป็นการเมืองในระบบรัฐสภาระยะสั้น (14 ตุลาคม 1973 ถึง 6 ตุลาคม 1976) ช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่มีการเรียกร้องหาความเป็นธรรมในสังคมมีสูง เนื่องจากปัญหาความไม่เท่าเทียมกันอันเป็นผลจากการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันเพิ่มมากขึ้นและการลดลงไปอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าซึ่งมีผลทางการเมืองและสังคมตามมา จนเกิดเป็นจุดระเบิดทางการเมืองเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 1973 และพัฒนาไปเป็นสงครามกลางเมืองที่ดุเดือดระหว่างรัฐบาลไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 1977 และ 1978 ซึ่งเป็นช่วงที่ดุเดือดที่สุดของสงครามกลางเมืองในประเทศไทย

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982-1986) นั้นเริ่มมีการทำแผนในปี 1980 เป็นช่วงที่สงครามกลางเมืองเริ่มลดความรุนแรงลง ปัญญาชนและนักศึกษาเป็นจำนวนมากที่เคยหนีเข้าป่าหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 1976 เริ่มทยอยออกจากป่ากลับสู่เมืองมากขึ้น บรรยากาศทางการเมืองในช่วงนั้นจึงมีลักษณะที่จะเพิ่มความปรองดองและประสานประโยชน์กันมากขึ้น อีกทั้งได้ตระหนักถึงความสำคัญของความสูญเสียอันเกิดจากการละเลยปัญหาความยากจนในชนบทตามความหมายที่แท้จริงมาเป็นเวลานาน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จึงมีแนวโน้มที่จะหันมาฟื้นฟูการพัฒนาชนบทอย่างจริงจังมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงความเสียโอกาสของการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเนื่องมาจากผลของสงครามกลางเมือง จึงมีการเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมพร้อมกันไปด้วย

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (1977-1981)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (1977 - 1981) มีลักษณะที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามฉบับแรก (1961 - 1976) คือไม่มีคำนำจากนายกรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลโดยการรัฐประหารจากการปกครองในระบบรัฐสภามาเป็นอำนาจ

นิคมที่มีพลเรือนเป็นหัวหน้ารัฐบาลแต่มีทหารหนุนอยู่เบื้องหลังภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 1976 สาระสำคัญของแผนนี้จึงปรากฏอยู่ในบทนำซึ่งเป็นบทที่ 1 แทน แต่เนื่องจากแผนนี้ถูกร่างขึ้นมาในช่วงภายใต้บรรยากาศของเสรีภาพที่มีการเรียกร้องให้มีการยกระดับความเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองและความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจสูงขึ้น แผนนี้จึงเน้นในเรื่องความเป็นธรรมทางการเมืองเป็นหลัก แต่เมื่อใกล้เวลาที่แผนนี้จะถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลที่กลับไปใช้อำนาจนิคมทำให้มีการกลับไปเน้นความ ‘มั่นคง’ ของประเทศแทนเสรีภาพและประชาธิปไตยทางการเมืองของประชาชน และยอมรับความผิดพลาดของสามแผนที่ผ่านมา ในบทนำของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 ได้มีคำอธิบายไว้ในเบื้องต้นดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520 : 1)

“การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เป็นมูลเหตุและเป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลต้องวางแผนพัฒนาประเทศไทย ‘แนวใหม่’ โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เป็นพื้นฐานหลักเบื้องต้นของการพัฒนา ทั้งนี้โดยเน้นการปฏิรูปนโยบายหลายด้านที่เห็นว่าจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคม เร่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง และยกฐานะสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ในชาติอันจะเป็นทางไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการขจัดความยากจนในประเทศต่อไป” (ตัวทึบเน้นโดยผู้เขียน)

“สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นแผนจัดกรอบ ‘นโยบายแห่งชาติ’ มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฉบับก่อนๆ คือ”

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้พื้นฐานความมั่นคงแห่งชาติโดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลง และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่าเป็นแผนพัฒนาฯ ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอย่างที่เคยจัดทำมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 (ตัวทึบเน้นโดยผู้เขียน)

2. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เน้นถึงการปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจสังคมหลายด้านที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาเหล่านี้

2.1 การแก้ปัญหาเร่งด่วน จำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแรก (ปี 2520 - 2521) ของแผนพัฒนาฯ ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้นและ

2.2 การแก้ปัญหาพื้นฐาน ปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขได้แก่ปัญหาพื้นฐานของเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ซึ่งจะต้องวางแผนควบคู่กันไปกับปัญหาเร่งด่วน “

จะเห็นได้ว่า จุดเน้นของแผนนี้คือ ความเป็นธรรมในสังคมและความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในช่วงการประยุกต์ใช้แผนนี้เป็นช่วงที่สงครามกลางเมืองได้พัฒนา

ไปสู่จุดสูงสุด ในปี 1977-1978 หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 1976 ดังนั้น สถานะเศรษฐกิจที่ดำเนินไปตามความเป็นจริงคือเศรษฐกิจยามสงคราม รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการกู้ยืมเงินตราต่างประเทศเพื่อลดช่องว่างของการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศที่สูงกว่ารายได้ อันเป็นผลจากการถอนทัพสหรัฐอเมริกาออกไปจากประเทศไทยในปี 1976 อีกทั้งต้องใช้เงินกู้เป็นจำนวนมากเพื่อใช้การซื้ออาวุธสงครามเพื่อมาต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ส่วนสาเหตุของการกู้เงินเพิ่มมากขึ้น ก็เนื่องจากการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นหลักเริ่มมาตั้งแต่ทางตัน เพราะตลาดภายในประเทศมีปริมาณจำกัด ส่วนสินค้าภาคเกษตรที่ส่งออกได้และสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาได้มากในสัดส่วนที่สูง เริ่มพบกับข้อจำกัดด้านตลาดต่างประเทศส่วนหนึ่งและความจำกัดของความสามารถในการขยายการผลิตภายในประเทศอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นเมื่อมีความต้องการขยายการบริโภคเพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลจากการพัฒนาและมีปัญหาจะต้องใช้เงินเพื่อการสงครามเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่มาพร้อมกับฐานทัพสหรัฐอเมริกาและนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศจำนวนหนึ่งก็ขาดหายไป มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ได้มีรายงานว่า การกู้เงินจากต่างประเทศของภาครัฐบาลได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากระดับร้อยละ 0.5 ของรายได้ประชาชาติในปี พ.ศ.2518 (1975) คือกลางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 มาเป็นเกือบร้อยละ 4.0 ในปีพ.ศ.2523 (1980) ซึ่งเป็นกลางช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (อภิชัย, 2530 : 10)

นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้ว ปัญหาหนี้ต่างประเทศของไทยอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมัน (OPEC) ได้รวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมันอย่างรวดเร็วในระหว่างปี 1973-1974 ซึ่งมีผลทำให้ยอดเงินกู้ด้านพลังงานและคมนาคมขนส่งของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแผนที่ 4 กล่าวคือ วงเงินกู้จากต่างประเทศด้านพลังงานเพิ่มขึ้นเป็น 2,734.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐในแผนที่ 4 ซึ่งเพิ่มจากยอด 338.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐในแผนที่ 3 ส่วนการคมนาคมขนส่งมียอดหนี้เพิ่มจาก 288.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงแผนที่ 3 ได้เพิ่มเป็น 1,787.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในแผนที่ 4 ส่วนยอดที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันดับสามอันเป็นผลจากการสู้รบในสงครามกลางเมืองกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้น คือหนี้ด้านการทหารได้เพิ่มจาก 44.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐในแผนที่ 3 มาเป็น 869.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐในแผนที่ 4 (อภิชัย, 2530 : 21)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และความเป็นจริง

ในความเป็นจริง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้เกือบไม่มีผู้ใดสนใจที่จะปฏิบัติตามเลย สาเหตุสำคัญก็เพราะประเทศมีปัญหาวิกฤติขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากการพัฒนาทั้งสามแผนแรกที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามาตั้งแต่ทางตัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ขณะที่อุตสาหกรรมซึ่งเน้นการส่งออกยังไม่มีความก้าวหน้าแต่ประการใด ความจำ

เป็นจะต้องใช้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นเนื่องจากราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งมีความต้องการใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อการลงทุนและขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการมีเงินทุนไหลออกจำนวนหนึ่งเนื่องจากเกรงว่าฝ่ายรัฐบาลอาจจะเพ็ลียงปล้ำฝ่ายคอมมิวนิสต์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายทางการทหารและการซื้ออาวุธเพื่อการสู้รบเพิ่มขึ้น ขณะที่เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการมีฐานทัพสหรัฐอเมริกาหมดสิ้นไป ทั้งหมดนี้ยังเป็นการสร้างแรงกดดันให้จำเป็นต้องมีการหาเงินมาจากต่างประเทศเข้าประเทศมากขึ้น โดยการกู้เงินจากต่างประเทศโดยภาครัฐเป็นหลัก ดังได้นำข้อมูลบางส่วนมาแสดงไว้แล้ว แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ในขณะที่ปัญหาการเมืองและการทหารกำลังทวีความรุนแรงถึงจุดสูงสุด จึงไม่มีใครในคณะรัฐบาลให้ความสนใจว่าควรจะดำเนินการตามแผนที่ได้วางไว้ในแผนที่ 4 หรือไม่ เสนาะ อุณาภูล (1988) อดีตเลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวในกรณีนี้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เป็นแผนที่มีความเหลือทิ้งกองอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีใครจะเปิดอ่านและดำเนินตามแผนดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐซึ่งปกติมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามแผน

ดังนั้น ในความเป็นจริงจุดเน้นในประเด็นการพัฒนา ‘แนวใหม่’ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและขจัดความยากจน โดยมุ่งสร้างความเป็นธรรมในสังคมที่เกิดจากการแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว เป็นต้นว่าการกระจายรายได้และแนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การกระจายและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน การกระจายบริการสังคม การพัฒนาสังคม ที่เป็นจุดเน้นในการเปลี่ยนแนวทางที่สำคัญของแผนพัฒนาฉบับนี้ มิได้มีการเกิดขึ้นจริง นับเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกของไทยที่มีเป้าหมายของแผนที่คิดอันเป็นผลจากบริบททางการเมืองในขณะนั้น ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ได้ก่อตัวขึ้นและสะสมมาอย่างต่อเนื่องก่อนหน้านี้ แต่เมื่อประเทศกลับมาตกอยู่ภายใต้รัฐบาลอำนาจนิยมที่เน้นการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ด้วยกำลังอาวุธเป็นหลัก จนเกิดสภาวะสงครามกลางเมืองที่มีความรุนแรง ก็เป็นเรื่องที่สามารถเข้าใจได้ว่าเหตุใดแผนนี้จึงไม่ได้รับความสนใจที่จะได้รับการปฏิบัติจริง

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982 - 1986)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้เริ่มมีการทบทวนเพื่อการวางแผนในปี 1980 เป็นปีที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากที่มีประสพการในการรบโดยตรงอย่างใกล้ชิดกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จนเริ่มเห็นเค้าแห่งชัยชนะเมื่อนักศึกษาและปัญญาชนจำนวนมากถอนตัวออกจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย อันเป็นผลจากการผ่อนปรนทางการเมืองในยุคที่เรียกว่า ‘ประชาธิปไตยครึ่งใบ’ คือยอมให้มีการเลือกตั้ง มีการเมืองใน

ระบบรัฐสภา แต่นายกรัฐมนตรีถูกกำหนดให้มาจากทหารเป็นฝ่ายกำหนด การฟื้นฟูประเทศจากภาวะสงครามสงครามกลางเมืองและป้องกันมิให้เกิดปัญหาความรุนแรงอันเนื่องจากความยากจน โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกครั้ง ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ดังกล่าวค่อนข้างจะเน้นองค์ประกอบทั้งสองเป็นหลัก แต่น้ำหนักที่ให้ในแผนจะเน้นประเด็นแรก คือ ความไม่ “สมดุล” ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและการแก้ปัญหาความยากจนมากกว่า โดยที่ในบทนำของแผนนี้มีส่วนหนึ่งได้กล่าวว่า (คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524 : 2)

“..... เป็นที่ทราบกันดีว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมานั้น ได้สร้างปัญหาและบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ทั้งความเสื่อมโทรมให้แก่ฐานทรัพยากรเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาก็ได้ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางสังคมและสร้างความแออัดในเมืองมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางด้านวัฒนธรรม ค่านิยม สุขภาพจิต และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดทั้งปัญหาสุขภาพจิตที่เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นก็เป็นที่ยอมรับกันอีกเช่นกันว่า ผลการพัฒนาและความเจริญที่ผ่านมามีได้เฉพาะทางบริเวณหรือในพื้นที่บางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนามิได้กระจายไปอย่างทั่วถึง ยังมีพื้นที่และประชาชนในชนบทอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมา และยังมีความเป็นอยู่ที่ล้าหลังและมีฐานะยากจนอยู่อย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ประมาณได้ว่ายังมีประชากรในชนบทอีกกว่า 10 ล้านคนที่อยู่ในข่ายยากจน” (ตัวทึบเน้นโดยผู้เขียน)

จะเห็นได้ว่า แผนนี้ได้ยอมรับปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาโดยเฉพาะยิ่งในสามแผนแรกอย่างตรงไปตรงมาและทั้งได้พยายามที่จะหาทางแก้ไขโดยได้กล่าวต่อไปว่า (คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2524 : 3)

“ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จึงได้ปรับแนวทางการคิดในการพัฒนาประเทศ ‘แนวใหม่’ ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วๆ มา โดยถือว่าเป็น ‘แผนนโยบาย’ ที่มีความคิดชัดเจนพอที่จะเปลี่ยนไปสู่ภาคปฏิบัติได้และมีลักษณะพิเศษดังนี้คือ

- ประการแรก : เน้น ‘การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ’ มากกว่า ‘การมุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ’
- ประการที่สอง : เน้น ‘ความสมดุล’ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- ประการที่สาม : เน้น ‘การแก้ปัญหาความยากจน’ ของคนในชนบทในเขตล้าหลัง
- ประการที่สี่ : มุ่งประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการบริหารงานรักษาความมั่นคงของชาติ
- ประการที่ห้า : เน้นการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

ประการที่หก : เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน”

โดยที่ทุกข้อมีคำอธิบายเพิ่มเติม แต่ในที่นี้จะเห็นคำอธิบายเพิ่มเติมเฉพาะในข้อสุดท้าย เพราะในที่สุดข้อนี้ได้กลายเป็นข้อที่ได้รับการปฏิบัติตามแผนมากที่สุด นั่นคือ เน้นบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงานและเร่งการส่งออก โดยรัฐพยายามทบทวนกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อลดการแทรกแซงและอำนวยความสะดวกต่อธุรกิจเอกชน

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ เสนาะ อุณากุล (1988) ได้แสดงปาฐกถาต่อพระเถระและนักวิชาการที่วัดบวรนิเวศ อธิบายว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (1982 - 1986) ที่ท่านเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้นในครั้งนั้นเป็น **แผนพุทธเศรษฐศาสตร์ (Buddhist Economic Plan)** โดยอธิบายว่า แผนดังกล่าวได้ใช้หลักธรรมที่สำคัญในพุทธศาสนา 3 ประการคือ เว้นการทำความชั่ว ทำแต่ความดี และทำจิตให้บริสุทธิ์ผ่องใส ในส่วนของกรงดเว้นการทำความชั่วคือ การเลิกการพัฒนาในทิศทางที่สร้างปัญหาในอดีต พยายามแก้ปัญหาความยากจนที่สาเหตุของปัญหา ส่วนการทำความดีคือ นำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมทั้งเน้นการพัฒนาเชิงคุณภาพ แทนการพัฒนาเชิงปริมาณเช่นในอดีตที่ผ่านมา ส่วนการทำจิตให้ผ่องใส นั้น หมายถึงความพยายามลดอัตราเร่งการพัฒนาทางวัตถุ ทั้งนี้เพราะการเร่งการพัฒนาทางวัตถุอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและจิตใจได้ ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จึงจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนกระบวนการการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการพัฒนาทางวัตถุดิบที่เร็วเกินไป (Unakul, 1988 : 1-10)

จะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งของการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982-1986) นั่นก็คือ การนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ซึ่งถูกทอดทิ้งไม่ได้รับความสนใจในช่วงสงครามกลางเมือง กลับมาใช้ใหม่ในบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นการพัฒนาประเทศ ‘แนวใหม่’ แต่มีรูปธรรมของการกระจายรายได้ที่ชัดเจนกว่าเดิมนั่นก็คือ ‘เน้นการแก้ปัญหาความยากจน’ ของคนในชนบทและเขตล้าหลัง โดยกำหนดเป้าหมายที่ประชากรจำนวนกว่า 10 ล้านคนในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้นยังกำหนดให้ปี 2525(1982) เป็นปีเริ่มต้นของทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบทที่จะไปสิ้นสุดลงในปี 2534(1991) แต่ในความเป็นจริงมีการเน้นและการลงมือปฏิบัติได้จริงเพียงปีเดียว เพราะสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจในขณะนั้นเกิดมีปัญหากจากการที่รัฐบาลมีปัญหานี้สินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่สะสมมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (1977 - 1981) ประกอบกับประเทศได้รับผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปคครั้งที่ 2 (1979/1980) ในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรโลกตกต่ำติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 1981 ถึง 1985 ซึ่งเป็นผลทำให้รัฐบาลมีความสามารถทางการคลังต่ำลง ต้องบริหารเงินกู้

จากต่างประเทศอย่างรอบคอบ ส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมให้เพิ่มมากขึ้นเพื่อทดแทนความตกต่ำของราคาผลผลิตทางการเกษตร พร้อมกับต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เนื่องจากมีการพบก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทยจำนวนมากพอที่นำมาผลิตกระแสไฟฟ้าและพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีน้ำมันได้อีกด้วย ข้อเท็จจริงเหล่านี้จึงทำให้รัฐบาลละทิ้งความพยายามในการพัฒนาประเทศ ‘แนวใหม่’ โดยปริยาย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กับผลที่เกิดขึ้นจริง

ในความเป็นจริง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ไม่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 มากนัก นั่นก็คือ มีจุดเน้นอยู่ที่การพัฒนา ‘แนวใหม่’ เน้นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนที่มีประชากรไม่ต่ำกว่า 10 ล้านคน อาศัยอยู่ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากพอสมควรถ้าจะให้ได้ผลอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อเท็จจริงก็คือ รัฐบาลรัฐบาลมีปัญหาในด้านงบประมาณ เนื่องจากวิกฤติเงินกู้ที่ได้เพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (1977 - 1981) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้เพื่อการทหารที่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินต้นในระยะสั้นและจะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยในขณะนั้นมีภาระการชำระหนี้เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการส่งออก ในปี 1982 และ 1983 ซึ่งเป็นช่วงสองปีแรกของแผน ร้อยละ 8.9 และร้อยละ 10.2 ตามลำดับ (อภิรักษ์ , 2530 : 25) ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่องได้เพิ่มภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศของไทยเพิ่มมากขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลไทยต้องตัดสินใจลดค่าเงินบาทครั้งสำคัญเป็นครั้งแรกในปี 1984

ถึงเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลยอมไม่มีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้เพื่อพัฒนาชนบทที่ยากจนอย่างทั่วถึง นอกจากนั้นถึงแม้จะทำได้จริงก็จะไม่ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้แต่ประการใด เพราะผลผลิตของชนบทส่วนใหญ่ก็คือสินค้าการเกษตร ถ้าการพัฒนาชนบทหมายถึงการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรก็จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาผลผลิตล้นเกินและจะมีปัญหาในการจำหน่ายตามมา ทางออกที่อาจจะเป็นจริงกว่าคือ การส่งเสริมภาคเอกชนให้ทำการส่งออกเพิ่มมากขึ้น โดยเน้นการทำงานในลักษณะคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 เพื่อเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ปัญหาการค้าเงินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน (สุเนตรา, 2534 : 13) นับว่าเป็นก้าวใหม่ของนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย เพราะมีการบรรจุนโยบายดังกล่าวให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นครั้งแรก โดยที่ในอดีตภาคเอกชนไม่

เคยได้รับการยอมรับจากรัฐบาลให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ในลักษณะเท่าเทียมกันเช่นนี้มาก่อน

โครงสร้างกรอ. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมจากฝ่ายรัฐและเอกชน อำนวยการตัดสินใจยังอยู่ที่ฝ่ายราชการ แต่ภาคเอกชนได้ใช้โอกาสที่ใกล้ชิดกับบุคคลเหล่านี้ เสนอแนะและผลักดันนโยบายต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ของกลุ่มของตน ผ่านกระบวนการของกรอ. ถึงแม้กรอ.จะกำหนดประเด็นปัญหาต่างๆ ไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยส่วนรวมก็ตาม ในทางปฏิบัติการดำเนินงานส่วนใหญ่ของกรอ.จะเน้นไปในทางแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับ การลดหย่อนภาษี การให้สิทธิพิเศษต่างๆ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมผลักดันผลประโยชน์และความต้องการของกลุ่มผ่านกระบวนการของกรอ.เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ โดยได้ละเลยเรื่องการส่งเสริมภาคการเกษตรและปัญหาความยากจนในชนบท ผลทางอ้อมของกรอ. ก็คือ ทำให้อุปสรรคในการส่งออกซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องกฎระเบียบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่ง เปิดโอกาสให้การส่งออกของไทยมีความสะดวกมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมเมื่อโอกาสมาถึง ขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยให้กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์จากการส่งออกโดยตรงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากที่ค่าเงินบาทลดลงในปี 1984 ทำให้มีผลต่อการส่งออกเพิ่มขึ้นและมีผลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลัง

ประเด็นที่ได้เบี่ยงเบนความสนใจของรัฐบาลในขณะนั้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการที่ได้ค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยในปริมาณที่มากพอที่จะนำมาใช้เป็นพลังงานโดยตรงในภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งใช้เป็นพลังงานเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและเป็นวัตถุดิบเพื่ออุตสาหกรรมเคมี น้ำมัน ทำให้การพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกให้เพื่อเป็นฐานพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยนอกเหนือจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีความเป็นไปได้มากขึ้น ดังนั้นโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงได้รับความสนใจจากรัฐบาลเป็นพิเศษ ตั้งแต่ปีที่สองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1983) เป็นต้นมา

ผลที่ตามมาในที่สุดของแผนฉบับนี้จึงไม่แตกต่างจากแผนที่ 4 มากนักก็คือ ถึงแม้จะมีการเน้นการพัฒนา 'แนวใหม่' ตั้งแต่แรกเหมือนแผนที่ 4 แต่ในที่สุดการพัฒนาในลักษณะที่เน้นการแก้ปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ในชนบทก็มิได้เกิดขึ้นจริง สิ่งที่เกิดขึ้นจริงก็คือ ภายได้แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน โดยมีโครงการที่มีลักษณะสร้างความแข็งแกร่งขององค์กรประชาชนตามความหมายของรัฐบาลในขณะนั้นคือสภาตำบล โดยทางรัฐบาลได้กำหนดกิจกรรมทั้งหมด 32 กิจกรรม ซึ่งจำแนกออกได้เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตโดยตรง 7 โครงการ โครงการด้านปัจจัยการผลิต 6 โครงการ โครงการด้านสาธารณสุขและการวางแผนครอบครัว 5 โครงการ โครงการด้านอาหารโภชนาการและน้ำ 3 โครงการ โครงการด้านอาหารและน้ำ 3 โครงการ โครงการด้านการศึกษา 3 โครงการ ป่าไม้ 2 โครงการ และอื่นๆ อีก 5 โครงการ สภาตำบลมีหน้าที่เลือกจัด

ทำแผนพัฒนาตำบลโดยเลือกจากโครงการสำเร็จรูปเหล่านี้ ตามความสามารถ ความจำเป็น และความต้องการของแต่ละตำบล เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล (อภิชัย , 2539 : 197) หน้าที่หลักของโครงการนี้ก็คือช่วยให้ประชาชนในชนบทส่วนหนึ่งมีความคุ้นเคยกับการทำงานของสภาตำบลเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม และยังมีโอกาสได้มีส่วนร่วมและได้รับการฝึกอบรมให้สามารถวางแผนและเขียนโครงการซึ่งเป็นประโยชน์ในทางอ้อมในการเพิ่มขีดความสามารถให้ท้องถิ่น ให้มีความคุ้นเคยในการบริหารเงินที่มาจากส่วนกลางได้มากกว่าแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี 1994 เป็นต้นมา ส่วนผลในการพัฒนาชนบทโดยตรงเพื่อแก้ปัญหาคความยากจนนั้นอาจจะกล่าวได้ว่ามีไม่มากนัก

โดยสรุปก็คือถึงแม้จะมีการเขียนไว้ทั้งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 ว่าจะมีการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนา ‘แนวใหม่’ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงคือการพัฒนา ‘แนวเดิม’ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งจุดเน้นในที่สุดคือการแก้ปัญหาการส่งออกโดยกรอ. และการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งสามารถขยายผลต่อมาเมื่อประเทศญี่ปุ่นเกิดการย้ายฐานการผลิตอันเนื่องมาจากค่าเงินเยนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่มีผลจากการถูกบีบโดยสมาชิกอื่นๆของกลุ่มที่มีเศรษฐกิจก้าวหน้าของโลกที่เหลืออีก 4 ประเทศในขณะนั้น คือสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมันนี และฝรั่งเศส หรือที่รู้จักกันในนามของข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) เมื่อเดือนกันยายน 1985 ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996) โดยไม่ต้องอาศัยแผน

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัว

ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (1982 - 1986) ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้พยายามใช้มาตรการต่างๆ ในการแก้ปัญหาที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากการขึ้นราคาน้ำมันครั้งที่สอง (1979/1980) ของกลุ่มประเทศโอเปก ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาชะงักงันทางเศรษฐกิจทั่วโลก ประกอบกับราคาพืชผลการเกษตรในตลาดโลกตกต่ำอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน (1981 - 1985) และปัญหาหนี้ต่างประเทศ โดยเฉพาะหนี้ทางการทหารที่มีอายุการใช้หนี้สิ้นในระยะเวลาสั้นและต้องเสียดอกเบี้ยสูง รัฐบาลในยุคนั้นจึงต้องหาทางแก้ไขด้วยการส่งเสริมการส่งออกสินค้าและบริการนอกภาคเกษตร ด้านหนึ่งก็คือ ใช้คณะกรรมการร่วมรัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก การลดค่าเงินบาท ในปี 1984 ก็เป็นมาตรการที่สำคัญในการกระตุ้นการส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยว ก็เป็นมาตรการสำคัญในการขายบริการเพื่อได้เงินตราต่างประเทศและประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในปี 1987 ที่รัฐบาลไทยประกาศให้เป็นปีการท่องเที่ยวไทยและมีการเร่งประชาสัมพันธ์ทั่วโลก การที่ประเทศไทยสามารถนำก๊าซธรรมชาติมาจากอ่าวไทยมาใช้ผลิตพลังงานและเพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมเคมีน้ำมันบริเวณพื้นที่ป่าชายฝั่งทะเลตะวันออก ก็เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวได้

แต่ปัจจัยที่ตัดสินใจขาดและมีผลทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยระหว่างปี 1988 - 1991 ขยายตัวมากกว่าร้อยละ 10 ติดต่อกันเป็นเวลาสามปีนั้น เป็นผลมาจากการย้ายฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นและประเทศคู่แข่งมายังประเทศไทย ซึ่งเป็นผลจากข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ที่ญี่ปุ่นถูกบีบบังคับจากประเทศสมาชิกเศรษฐกิจก้าวหน้าของโลกที่จำเป็นต้องปล่อยให้ค่าเงินเยนแข็งตัวตามสภาพความเป็นจริงตามปริมาณเงินสำรองต่างประเทศที่ประเทศญี่ปุ่นได้สะสมไว้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีดุลการค้าได้เปรียบทั่วโลกมาตลอดในอดีตเมื่อเดือนกันยายน 1985 มีผลทำให้ค่าเงินเยนแข็งตัวขึ้นเกือบเท่าตัว ภายในเวลาไม่ถึง 2 ปี เป็นผลทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าภายในประเทศญี่ปุ่นสูงเกินไป ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ จำเป็นต้องมีการย้ายฐานการผลิตออกไปสู่ต่างประเทศเพื่อลดต้นทุนการผลิต ประเทศที่เป็นเป้าหมายในการย้ายการผลิตของประเทศญี่ปุ่นในทวีปเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยจีน ไทย และอินโดนีเซีย ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เงินทุนจากต่างประเทศจากญี่ปุ่นไหลเข้าสู่ประเทศไทยในอัตราเร่งตั้งแต่ปี 1987 เป็นต้นมา เมื่อค่าเงินเยนแข็งตัวขึ้นในขณะที่ค่าเงินไทย

อ่อนตัวลงประกอบกับราคาที่ดินในประเทศไทยก่อนปี 1987 ยังมีราคาต่ำ ทำให้การซื้อขายที่ดินเพื่อ การลงทุนและการเก็งกำไรเป็นไปอย่างกว้างขวาง ในเมื่อประเทศญี่ปุ่นได้ย้ายฐานการผลิตมายัง ประเทศไทย ประเทศคู่แข่งของญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ยุโรป ตลอดจนจนประเทศ อุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย เช่น ไต้หวัน เกาหลี ฮองกง และสิงคโปร์ ต่างก็ต้องลงทุนเพื่อขยายการ ผลิตในไทยเพิ่มขึ้น

เมื่อประเทศไทยได้วางพื้นฐานในการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการส่งออกไว้ดีพอสมควร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (1982 - 1986) แล้ว การขยายฐานการผลิตจากญี่ปุ่น และประเทศคู่แข่งมาประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยเป้าหมายมีได้อยู่ที่ตลาดภายในประเทศที่มีปริมาณ จำกัด แต่อยู่ที่ตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ เพราะอุตสาหกรรมที่ย้ายฐานการผลิตล้วนมีตลาดของ ตนอยู่ในต่างประเทศแล้วทั้งสิ้น ผลก็คือเป็นการช่วยให้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่ง ออกของไทยประสบความสำเร็จอย่างจริงจัง โดยในปี 1987 เป็นปีที่สัดส่วนของสินค้าส่งออก ภาคหัตถอุตสาหกรรมของไทยสูงกว่าสินค้าเกษตรเป็นครั้งแรก นับเป็นการเปลี่ยนโครงสร้าง เศรษฐกิจของประเทศไทยที่เคยมีภาพลักษณ์ที่เคยเป็นประเทศกสิกรรมมาเป็นประเทศที่สินค้า อุตสาหกรรมเริ่มมีความสำคัญเหนือกว่าสินค้าการเกษตรอย่างแท้จริง

ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดเหล่านี้คือองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมี การขยายตัวในอัตราที่สูงเกินร้อยละ 10 ติดต่อกันเป็นเวลาสามปี เป็นครั้งแรกในประวัติการพัฒนา เศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982 - 1986) ประกอบกับปัจจัย ภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุมของประเทศไทยคือการย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่น และ ประเทศคู่แข่งอันเป็นสืบเนื่องมาจากข้อตกลงพลาซ่าดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ ประเทศไทยไม่สามารถคาดเดาได้ล่วงหน้า และถึงแม้จะรู้ว่ามีข้อตกลงพลาซ่าเกิดขึ้นในปลายปี 1985 ซึ่งอยู่ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการ วางแผนในขณะนั้นก็ไม่สามารถคาดเดาได้ล่วงหน้าว่า ข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการขาย ตัวทางเศรษฐกิจของไทยใหญ่หลวงสักเพียงใด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (1987 - 1991) เริ่มจัดทำในปี 1985 ซึ่งเป็นระยะที่ประเทศไทยยังมีปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในขณะนั้นต่ำกว่าร้อยละ 4 ต่อปี ดังนั้น ภาพอนาคตการพัฒนาของประเทศไทยในขณะนั้นจึงไม่แจ่มใสเท่าที่ควร ดังนั้น ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงตั้ง เป้าหมายไว้ไม่สูงมากนัก เพราะเกรงว่าถ้าตั้งไว้สูงจะไม่บรรลุผล จึงตั้งเป้าไว้เท่าที่คาดว่าจะบรรลุ

ได้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานคือ เหลือร้อยละ 5 ต่อปี ตลอดแผน (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2530 : คำนำ) ดังนั้น คำนำในแผน 6 จึงได้กล่าวไว้ดังนี้

“วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้สูงขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แต่ลักษณะการขยายตัวที่สูงขึ้นนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินและการคลัง ซึ่งหมายถึง การสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศ และจะก่อปัญหาความยากลำบากแก่ประชาชนของประเทศไทยในอนาคต ลักษณะการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นนั้น จะต้องเป็นไปในทางแก้ปัญหาขาดดุลการค้า การคลังและภาวะการจ้างงาน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาวะการตกต่ำทางฐานะของเกษตรกร”

ในแผนดังกล่าวจึงได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญสองเป้าหมาย (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2532 : คำนำ)

“ ทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะยาวของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ทางด้านสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้ามีความสุข เกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศโดยรวม พร้อมๆ กับสร้างไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรม และค่านิยมอันดีและยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนไทยชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน ”

จะเห็นได้ว่า ในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับวางแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 ล้วนไม่มีใครคาดคิดว่าประเทศไทยจะมีอัตราการขยายตัวที่สูงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการจัดทำแผนในขณะที่ประเทศกำลังมีปัญหาเศรษฐกิจมาก จึงเพียงตั้งความหวังว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะต้องสูงพอที่จะไม่เกิดปัญหาทางด้านการทำงาน จากนั้นจะเน้นประเด็นคุณภาพชีวิตและลดปัญหาสังคมเป็นสำคัญ แต่เมื่อแผนดังกล่าวได้ดำเนินไป 2 ปี คือปี 1987 และ 1988 เศรษฐกิจของไทยได้ขยายตัวในอัตราที่สูง คือร้อยละ 8.4 และร้อยละ 11 ตามลำดับ ซึ่งเป็นประเด็นที่สามารถคาดคะเนได้ล่วงหน้า จึงจำเป็นต้องมีการปรับแผนในปี 1989 โดยมีสาระที่สำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2532 : คำนำ)

“ 5. จากการติดตามผลการพัฒนาประเทศในช่วง 2 ปีแรกของแผน ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จเกินกว่าที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เศรษฐกิจของไทยขยายตัวในระดับร้อยละ 8.4 และร้อยละ 11 ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ยที่กำหนดไว้ในแผนร้อยละ 5 เป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันด้านเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็อยู่ในสภาพที่น่าพอใจมาก รวมทั้ง

ปัญหาการว่างงานและการกระจายรายได้เริ่มคลี่คลายไปในทางที่น่าพอใจระดับหนึ่ง โดยเฉพาะส่วนของการให้บริการทางสังคมเพื่อการพัฒนาคุณภาพคนและการบริหารแรงงาน

6. อย่างไรก็ดี การที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วในอัตราสูงในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทำให้เกิดประเด็นในการพัฒนาเพิ่มเติมหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขาดแคลนทางด้านบริการพื้นฐาน เช่น ท่าเรือ สนามบิน โครงข่ายถนน ระบบโทรคมนาคม และน้ำประปา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ก็มีการขยายตัวของการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือและความชำนาญบางประเภท โดยเฉพาะวิศวกรและช่างเทคนิค

8. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

..... ได้มีมติให้ความเห็นชอบที่จะให้มีการปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รวม 6 ด้าน คือ การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรมนุษย์ รัฐวิสาหกิจ และด้านการเงิน การคลัง

ดังนั้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่มีผู้ใดคาดการณ์มาก่อน จำต้องปรับแผน หันมาเน้นปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่กลายเป็นปัญหาสำคัญและมีการเน้นในเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันตั้งแต่นั้นมา ส่วนปัญหาสังคมและปัญหาความยากจนในชนบท ซึ่งควรจะเป็นการพัฒนา ‘แนวใหม่’ ไม่มีผู้ใดให้ความสนใจต่อไป แต่ได้กลับมาเน้นด้าน “การเงินการคลัง” แทนหรือ อีกนัยหนึ่งคือ การพัฒนา ‘แนวเก่า’ ที่ประเทศไทยเคยมีประสบการณ์มาแล้วตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 3 นั่นเอง การที่ประเทศมีอัตราการขยายตัวในระดับสูง หลังจากที่ประสบปัญหาการเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และปัญหาเศรษฐกิจในแผนฯ ฉบับที่ 5 ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในตอนต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทำให้คนส่วนใหญ่ลืมปัญหาที่เคยมีมาในอดีต มุ่งแต่จะรักษาสถานภาพใหม่เอาไว้ให้ได้ ด้วยการเน้นการแก้ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ความสามารถในการแข่งขันและการเงิน การคลัง ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและเข้าบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปี 1988 นั้น มิได้ให้ความสนใจกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากนัก ซึ่งต่างจากยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และยิ่งเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราที่สูงก็ยิ่งกลายเป็นเหตุผลที่ดีที่รัฐบาลจะไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ประเด็นที่ควรจะให้มีความสนใจมีเพียงประเด็นเดียวก็คือ ปัจจัยที่อาจจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้การขยายตัวในอัตราสูงสะดุดลง แต่แล้วรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็สะดุดลงเองจากการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1991 แต่ได้ถูกโค่นล้มไปในที่สุดหลังจากเหตุการณ์ 17 - 20 พฤษภาคม 1992 หรือ

ที่รู้จักกันในชื่อ “พฤษภาทมิฬ” นับได้ว่าเป็นการยึดอำนาจของฝ่ายทหารในการล้มล้างรัฐบาลในระบบรัฐสภาเป็นครั้งสุดท้ายจนถึงปัจจุบัน การรัฐประหารดังกล่าวมีส่วนสร้างความชะงักงันทางเศรษฐกิจในระยะสั้นให้แก่ประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 1991 จนถึงกลางปี 1992

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (1992 - 1996)

ในแผนนี้ได้เริ่มต้น โดยอธิบายว่า ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (1987 - 1991) เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนฯ ถึงหนึ่งเท่าตัว และนับเป็นอัตรายขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกัน โครงสร้างเศรษฐกิจได้ปรับตัวไปสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศ เพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2534

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงเช่นนี้ได้แก่ การขยายตัวของการส่งออก การลงทุน การท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งขยายตัวสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก นอกจากนั้น ภาวะเศรษฐกิจโลกได้เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยที่ลดต่ำลง ในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกและอัตราแลกเปลี่ยนในประเทศอุตสาหกรรมได้ปรับตัวสูงขึ้น ตลอดทั้งความได้เปรียบของไทยในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และอัตราค่าจ้างแรงงานที่ไม่สูงนัก ทำให้ฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ทำให้การลงทุนเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535 : 1)

สภาพเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้สถานการณ์เมื่อต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) มีแนวโน้มที่จะเป็นการมองโลกในแง่ที่ดี ผิดกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) ซึ่งต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (1982 - 1986) ซึ่งมีผลทำให้การมองโลกและดำเนินการวางแผนเป็นไปในลักษณะระมัดระวัง แต่ขณะเดียวกันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) ก็ได้ตระหนักถึงความไม่สมดุลในหลายด้านและอาจเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งมีการระบุไว้ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535 : 3-5)

1. ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่างๆ ตลอดทั้งชนบทกับเมืองมีมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง
2. การขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีความรุนแรงมากขึ้น
3. ช่องว่างระหว่างการออมในประเทศกับการลงทุนในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น
4. ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจมีมากขึ้น

5. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นคำเตือนเป็นอย่างดีที่ประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญกับวิกฤติในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ (3) และ ข้อ (6) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างชัดเจนในปี 1997 ดังเช่นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

ในที่สุด แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญไว้สามข้อ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535 : 6)

1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ
2. การกระจายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

จะเห็นได้ชัดเจนว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีได้กำหนดเป้าหมายอัตราการขยายตัวเศรษฐกิจให้ชัดเจนเหมือนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 เนื่องจากเกรงว่าจะพลาด จึงใช้คำว่าให้อยู่ในระดับที่ 'เหมาะสม' ซึ่งก็น่าจะมีความหมายที่ต่ำกว่าร้อยละ 10.5 ต่อปีเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากปัญหาหกข้อที่ได้มีการกล่าวถึงในข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ทั้งนี้เพราะผลกระทบทางลบจากการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) มีลักษณะเช่นเดียวกับสามแผนแรก แต่มีสัดส่วนของความรุนแรงสูงกว่า ซึ่งชี้ให้เห็นได้ชัดว่า ถ้าหากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปในอัตราเดิม ขณะที่ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงโดยยังเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราสูงเหมือนเดิม อาจจะทำให้เกิดปัญหาใหญ่ตามมาภายหลังได้ ดังนั้นถึงแม้จะไม่มีภาระตัวเลขเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแผนเอาไว้อย่างชัดเจน ในความเป็นจริงผู้ที่จัดทำแผนอาจจะมีตัวเลขที่อยู่ในใจของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับร้อยละ 7-8 ต่อปี

ดังนั้นถ้าหากจะให้บรรลุผลในการชะลอตัวของความร้อนแรงทางเศรษฐกิจก็ควรจะมีมาตรการที่ช่วยแก้ปัญหาในข้อ (1) และ (5) อย่างชัดเจนเพราะเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องและสะสมมานาน แต่อุปสรรคที่สำคัญในการทำเช่นนั้น ส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ระบุไว้แล้วในข้อ (6) นั่นก็คือการที่ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ผู้วิจัยใครจะเพิ่มในข้อที่นักการเมือง

ที่เป็นภาพสะท้อนของประชาชนทั้งประเทศก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาด้วย กล่าวคือทั้งนักการเมืองและข้าราชการไม่มีความสามารถที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องการกระจายรายได้ และปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อย่างน้อยในระยะเวลาสั้นคือ ช่วง 5 ปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (1992 - 1996) นั่นเอง

ผลที่เกิดขึ้นจริงในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (1992 - 1996)

ภายใต้ข้อจำกัดของนักการเมืองซึ่งเป็นภาพสะท้อนของประชาชนในชาติประกอบกับระบบราชการซึ่งเป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ อีกทั้งประสบการณ์ที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราร้อยละ 10.5 ต่อปี ในช่วงระยะเวลา 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) ทำให้มีการคาดหวังจากนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปว่าเศรษฐกิจของไทยจะยังคงขยายตัวในอัตราที่สูงต่อไปอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะมีสัญญาณก่อนหน้านี้แล้วว่าประเทศจะมีปัญหา โดยมีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงความปรารถนาในการลงทุนเพิ่มเพื่อเพิ่มรายได้ ในขณะที่เงินออมในประเทศมีจำกัดทั้งที่การออมของไทยก็นับว่าอยู่ในอัตราที่สูงอยู่แล้วคือประมาณร้อยละ 36 แต่ความต้องการลงทุนเพิ่มหรือความโลภมีสูงกว่า ในสถานการณ์เช่นนี้ ถ้าหากจะเกิดมีนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดที่มีวิสัยทัศน์พอและตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้และพยายามหยุดยั้งความคาดหวัง ในลักษณะที่ความโลภโดยรวมที่มีกระแสมารแรง ย่อมเป็นการเสี่ยงที่นักการเมืองและพรรคการเมืองเหล่านั้นจะสามารถรักษาสถานภาพทางการเมืองของตนเอาไว้ได้ ในกรณีของไทย ทั้งพรรคการเมืองและนักการเมืองซึ่งเป็นภาพสะท้อนของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ย่อมไม่มีวิสัยทัศน์ที่เข้าใจปัญหาดังกล่าว โดยไม่จำเป็นจะต้องกล่าวถึงความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง

ภายใต้ภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมคาดเดาไว้ล่วงหน้าจากสถานการณ์ที่ได้กล่าวไว้ตั้งแต่ต้นแผนว่า เศรษฐกิจไทยจะต้องพุ่งไปสู่ทิศทางที่ก่อให้เกิดความหายนะอย่างแน่นอน การที่มีการเปิดเสรีทางการเงิน (BIBF) ในช่วงของพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้นเป็นการสะท้อนภาพของการเมืองที่จะตอบสนองความต้องการที่ถูกขับเคลื่อนด้วยความโลภแทนที่จะยับยั้ง เพราะการเปิดเสรีทางการเงิน (BIBF) นั้นก็เท่ากับเป็นการเร่งให้ช่องว่างระหว่างอัตราการออมภายในประเทศกับการลงทุนในประเทศแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการจัดการด้านนี้อย่างแท้จริง จุดนี้คือสัญญาณอันตรายของระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีผู้ใดตระหนักด้วยเหตุนี้สถานการณ์เศรษฐกิจฟองสบู่ที่เริ่มตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมาจึงยังคงดำเนินต่อไป แทนที่จะประสบกับภาวะฟองสบู่แตกในปี 1992 หรือ 1993 เศรษฐกิจไทยจึงขยายตัวต่อไปด้วยความร้อนแรงโดยมีตัวเลขในปี 1995 ได้เริ่มสะท้อนความหายนะ เพราะถึงแม้ในปี 1995 จะปรากฏว่าอัตราการส่งออกของไทยและทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มขึ้นเป็นประวัติการณ์ แต่ก็ปรากฏว่าใน

ตัวเลขดังกล่าวเกิดความผิดพลาดเนื่องจากส่วนหนึ่งของตัวเลขที่สูงขึ้นนั้น เพราะมีการนำใบกำกับสินค้าส่งออกปลอมเพื่อประโยชน์ในการขอรับคืนภาษีต่างๆ ที่มีได้มีการส่งออกจริง ตัวเลขการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นที่ปรากฏในรายงานนั้นจึงมิใช่เป็นตัวเลขอัตราการเพิ่มของการส่งออกจริง

ปี 1996 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผน สัญญาอันตรายจึงปรากฏชัดเจนเมื่อยอดการส่งออกของไทยและของทุกประเทศในภูมิภาคนี้ลดลงอย่างรวดเร็ว เป็นลางบอกเหตุถึงวิกฤติเศรษฐกิจได้ใกล้เข้ามาแล้ว และในที่สุดรัฐบาลไทยก็ได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1997 ซึ่งเป็นการยอมรับวิกฤติเศรษฐกิจโดยเปิดเผยนั่นเอง

สรุปบทเรียนจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7

อาจจะกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น เป็นแผนที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องมีและไม่มีใครสนใจที่จะปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง เนื่องจากมีปัจจัยที่คาดไม่ถึงคือมีการย้ายฐานการผลิตของการลงทุนจากต่างประเทศ และเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างไม่เคยปรากฏมีมาก่อน ทำให้จำเป็นต้องปรับแผน แต่การปรับแผนนั้นเป็นไปเพื่อลดปัญหาคอขวดของการพัฒนาระยะสั้นมากกว่าความพยายามจะแก้ปัญหาพื้นฐานในระยะยาว ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็มีได้ให้ความสำคัญถึงแผนมากนัก เนื่องจากยึดถือนโยบายสำคัญที่รู้จักกันดีว่า “ต้องเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามค้า”

แต่ครั้นเมื่อถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญแล้วว่า จะมีปัญหาช่องว่างระหว่างเงินออมและการลงทุนภายในประเทศ แทนที่จะมีความพยายามแก้ปัญหาหนักการเมืองและข้าราชการประจำกลับมีส่วนสำคัญที่ส่งเสริมให้ช่องว่างดังกล่าวกว้างขึ้นไปอีก ด้วยเหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทุกครั้งที่มีความพยายาม “ปรับโครงสร้าง” เศรษฐกิจ หรือแก้ปัญหาพื้นฐานที่ปะทุขึ้นมาจนเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ คือปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 และมีส่วนถูกทำให้เลวร้ายมากยิ่งขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 จนเป็นปัญหาที่มีการระบุไว้เป็นหลักฐานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) แต่ประเทศชาติก็ไม่มีขีดความสามารถในการแก้ปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง เพราะทั้งนักการเมืองและพรรคการเมือง ตลอดจนโครงสร้างของระบบราชการนั้น ต่างไม่เอื้อให้สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) ได้กล่าวถึงแนวโน้มที่อาจจะก่อให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแทนที่จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้น การดำเนินนโยบายและการปฏิบัติกลับเป็นการเร่งทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงอาจสรุปในท้ายที่

สรุปได้ว่า การพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 นั้น เป็นการพัฒนาตามกระแสโดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตั้งสองแต่ประการใด

บทที่ 5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (1997- 2001)

แผนที่ไม่เคยได้รับการประยุกต์ใช้

บริบททางการเมืองและสังคมไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (1987-1996)

ก่อนที่จะทำความเข้าใจแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะต้องเข้าใจบริบททางสังคมและการเมืองไทยก่อนหน้านั้น เพื่อเป็นฉากหลังซึ่งอาจจำเป็นต้องย้อนไปถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 และก่อนหน้านั้น ปัญหาที่หนักหน่วงของสังคมไทยอันเป็นผลสืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจสามแผนแรก (1961 - 1976) คือปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างคนในเมืองและชนบทและปัญหาที่ตามมาคือการสูญเสียฐานทรัพยากรของคนในชนบท ซึ่งก็ยิ่งผลให้ปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ดังกล่าวทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ตั้งแต่ปี 1965 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในการสู้รบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม เต็มตัว ถือเป็นความพยายามในการสกัดการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคด้วยกำลังทหารพร้อมกันไปด้วย หลังจากนั้นประเทศไทยก็ค่อยๆ ถูกดึงให้ทำหน้าที่เป็นฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามอินโดจีนคือ เวียดนาม เขมร ลาว เพิ่มมากขึ้น ในฐานะที่เป็นฐานทัพ ประเทศไทยได้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจคือ ทำให้ได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการให้แก่ทหารอเมริกันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมทั้งบริการด้านความบันเทิงและบริการทางเพศ และทั้งบริการด้านการก่อสร้างและซ่อมบำรุงในกิจการที่เกี่ยวกับฐานทัพด้วย ประชาชนในชนบทที่มีโอกาสเกี่ยวข้องกับบริการเหล่านี้จะได้ทั้งเงินและความรู้ภาษาอังกฤษและทักษะที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่ขณะเดียวกันก็ได้ก่อปัญหาสังคม เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม ปัญหาครอบครัว ปัญหาคอร์รัปชันและทุจริตในวงกว้างตามมาด้วย

ข้อดีคือกระแสความกดดันในด้านความต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อมารักษาระดับการขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเบาบางลง แรงงานจากชนบทที่เข้ามาทำงานในเมืองและมีรายได้ส่วนหนึ่งจะส่งเงินกลับบ้าน เป็นการลดความกดดันอันเกิดจากปัญหาการหมดไปของทรัพยากรและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในชนบทได้ในระดับหนึ่ง

ในปี 1975 สหรัฐอเมริกาแพ้สงครามในอินโดจีน และต้องถอนฐานทัพออกจากประเทศไทยในที่สุด ประกอบกับราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังปี 1973/1974 ประเทศไทยจึงประสบปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างหนัก ซึ่งก็เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องก่อหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศสูงสุดเท่าที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1977 - 1981) เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนหน้านั้น ซึ่งได้กลายเป็นภาระหนี้สินและปัญหาเศรษฐกิจที่รัฐบาลในยุคต่อมาจะต้องตามแก้ไขในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (1982 - 1986) ผลที่เกิดตามมาที่สำคัญภายหลังกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน

(OPEC) ได้รับเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศของตนมากเป็นประวัติการณ์เนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมัน ประเทศเหล่านั้นจึงเพิ่มยอดการใช้จ่ายในการก่อสร้างเพื่อการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งมีชาติคูวาระเบีย เป็นแกนนำ ซึ่งก็สอดคล้องกับภาวะปัญหาเศรษฐกิจของไทยที่มีความรุนแรงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1977-1981) ประกอบกับทักษะของคนงานไทยที่เคยทำงานก่อสร้างในฐานะทัพสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยและผู้ประกอบอาชีพบริการที่มีความรู้ภาษาอังกฤษ พอที่จะใช้สื่อสารได้ คนเหล่านี้จึงได้มีโอกาสได้ไปทำงานในประเทศเหล่านั้นเป็นจำนวนมาก ต่างกับสถานการณ์ก่อนหน้านี้ที่มีคนไทยเป็นจำนวนน้อยได้เดินทางไปสหรัฐอเมริกาและยุโรป ในฐานะนักศึกษาหรือนักท่องเที่ยวหลังจากนั้นก็อยู่ทำงานต่อในลักษณะที่ผิดกฎหมาย คนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมาจากครอบครัวของชนชั้นกลางในเมืองเป็นส่วนใหญ่ แต่ผู้ที่ไปทำงานต่างประเทศและไปขายบริการต่างประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1977- 1981) นั้น ล้วนแต่เป็นคนจากชนบทเป็นส่วนใหญ่ ผลลัพธ์ที่ตามมาคือเมื่อคนเหล่านี้ส่งเงินกลับบ้าน ประเทศโดยรวมก็จะมีเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ลดปัญหาความยากจนในชนบทที่ทำให้ครอบครัวต้องล้มละลายได้ในระดับหนึ่ง สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ ฉบับที่ 5 (1977 - 1986) ครั้นถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 เศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวในอัตราที่สูง (ร้อยละ 10.5) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) มีผลในการช่วยลดความจำเป็นที่จะต้องไปหางานทำในต่างประเทศ

การไปทำงานต่างประเทศจึงเป็นสถานการณ์ปกติที่ประเทศมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ที่มีใช้เกิดจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจภายในเหมือนเช่นแต่ก่อน หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการไปทำงานต่างประเทศในช่วงนั้น เป็นผลจากปัจจัยเชิงบวกกว่าปัจจัยลบ อีกทั้งกิจกรรมดังกล่าวมีส่วนช่วยลดปัญหาความยากจนสัมบูรณ์ลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ไปเร่งปัญหาความยากจนสัมพัทธ์ให้เพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ความยากจนสัมพัทธ์ก็จะมีผลในทางเร่งทำลายฐานทรัพยากรในชนบทให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ดินมีราคาสูงมากในปี 1994-1995 ซึ่งเป็นช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พื้นที่ป่าได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 27.9 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้เพราะผลการขยายตัวของเศรษฐกิจของไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996) นั้น มิได้เปลี่ยนทิศทางการพัฒนาไปสู่ 'แนวใหม่' แต่ประการใด แต่เป็นแนวเก่าที่มีผลในการทำลายทรัพยากรในอัตราเร่งและขยายช่องว่างของรายได้ให้กว้างมากยิ่งขึ้น ความแตกต่างของการพัฒนาในช่วงนี้มีเพียงประการเดียวคือแทนที่ประเทศจะส่งออกสินค้าเกษตรเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว สินค้าออกได้กลายเป็นสินค้าแปรรูปการเกษตรเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้มูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรมีมากกว่าในช่วงสามแผนแรก (1961 - 1976) และมีสินค้าออกจำนวนหนึ่งที่ได้จากการขายแรงงานเป็นหลัก เพราะวัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศทั้งหมด หรือบางประเภทจำเป็นต้องใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศ บางส่วนเพราะประเทศไทยมีวัตถุดิบไม่พอหรือหมดแล้ว เช่น กรณีปลาทุนากระป๋อง เครื่องหนัง และเครื่องประดับจำพวกเพชรพลอย เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้มีส่วนช่วยลดแรงกดดันการใช้

ทรัพยากรในประเทศลงได้ในระดับหนึ่ง อย่างน้อยในระดับที่เมื่อมีรายได้สูงขึ้นจะต้องมีแรงกดดันมากขึ้น ถ้าหากองค์ประกอบของสินค้าออกของไทยไม่เปลี่ยนจากที่เคยเป็นในช่วงสามแผนแรก (1961 - 1976)

ทางการเมืองก็มีการพัฒนาที่เปลี่ยนไปมากนับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 1973 เพราะเหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่มีการเปลี่ยนจากระบบอำนาจนิยมที่มีทหารเป็นแกนนำค่อยๆ เปลี่ยนไปสู่ระบบรัฐสภาที่มีกลุ่มธุรกิจหนุนหลังหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ‘ธุรกิจการเมือง’ ธุรกิจการเมืองนี้มีข้อดีที่เหนือกว่าระบบอำนาจนิยมโดยภาคราชการในประเด็นที่ว่า ธุรกิจการเมืองให้ความสำคัญกับการแข่งขันการจำหน่ายสินค้าในตลาดโลก จึงเน้นนโยบายส่งออกและเน้นการแข่งขันภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพราะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการแข่งขันกับต่างประเทศ ลักษณะดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการผ่อนปรนทางการเมืองมากขึ้น

ภายหลังจากเข้ามายึดอำนาจครั้งสุดท้ายของคณะราษฎรระหว่างปี 1991 - 1992 กระแสต่อต้านอำนาจนิยมโดยภาคราชการโดยเฉพาะราชการทหารยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยที่กระแสต่อต้านจากกลุ่มรากหญ้าจะได้รับการหนุนช่วยทั้งทางตรงและทางอ้อมจากฝ่ายธุรกิจการเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ด้วย ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดการผูกขาดอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลักอันเป็นสาเหตุให้ฝ่ายที่สนับสนุนอำนาจนิยมสามารถยึดอำนาจได้โดยง่าย กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจนำไปสู่กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีจุดเริ่มต้นที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งก็หมายถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

กระแสเรียกร้องดังกล่าวได้รับแรงกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจและทรัพยากรดังที่ได้กล่าวมาแล้วคือ ช่องว่างของรายได้ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดเวลาโดยไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง ประกอบกับฐานทรัพยากรในชนบทและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมทรามลงทุกขณะ ดังนั้น ประเด็นในเรื่องการกระจายอำนาจ ปฏิรูปการเมือง แก้ไขรัฐธรรมนูญ แก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ที่เลวลงอย่างต่อเนื่อง และปัญหาการหมดไปของฐานทรัพยากรจึงเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเรียกร้องให้มีการแก้ไขอย่างจริงจังตลอดเวลา ทั้งหมดนี้ความจริงเป็นปัญหาเดียวกัน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากทิศทางการพัฒนาประเทศในสามแผนแรก (1961 - 1976) ที่ก่อให้เกิดปัญหา และผลจากเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทย (1987 - 1996) เป็นปัจจัยเสริมให้ปัญหาเหล่านั้นทวีความรุนแรงและได้กลายเป็นทางออกในการแก้ปัญหาดังกล่าวพร้อมกันไปด้วย

ฉากหลังที่กล่าวมาทั้งหมดเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญในการทำความเข้าใจแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่มีความพยายามที่จะปรับทิศทางในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก ทั้งที่ในช่วงของการเตรียมแผนคือในปี 1995 ภาพเศรษฐกิจของไทยโดยรวมยังค่อนข้างดีมากเพราะเป็นปีที่ประเทศมีอัตราการส่งออกสูงที่สุดในช่วงปี 1987 - 1996 อย่างไรก็ตาม ได้มีสัญญาณเตือนภัยก่อนหน้าแล้ว โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำแนวคิด

ทฤษฎีใหม่ ประธานให้พสกนิกรเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2537 (1994) ที่ทรงเน้นการกระจายความเสี่ยง ความไม่ประมาท และไม่โลภ (ไม่ตาโต) เพราะได้ทรงเล็งเห็นถึงวิกฤติที่จะมาถึงล่วงหน้าแล้ว โดยมีสัญญาณที่สำคัญก็คือ เกษตรกรสูญเสียพื้นที่ทำกินเนื่องจากราคาที่ดินสูงเกินไปนั่นเอง หลังจากนั้นได้ทรงเตือนพสกนิกรไทยอย่างสม่ำเสมอตลอดมา จากพระราชดำรัสวันที่ 4 ธันวาคม ซึ่งเป็นวันก่อนเฉลิมพระชนมพรรษาหนึ่งวันของทุกปี จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและหลังจากนั้น

อีกประการหนึ่งจะต้องอธิบายไว้ในฐานะที่เป็นฉากหลังเช่นกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 (1997) ที่ได้ผ่านการพิจารณารับรองโดยรัฐสภา ทั้งๆ ที่เป็นรัฐธรรมนูญที่ต่อต้านหรืออย่างน้อยตั้งข้อสงสัยกับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งมากที่สุด และเปิดพื้นที่ให้ประชาสังคมและการเมืองในระดับรากหญ้าเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 นั่นเอง เพราะถ้าหากรัฐสภาไม่ยอมผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้ก็จะเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีก นอกเหนือจากวิกฤติเศรษฐกิจที่ประเทศต้องเผชิญอยู่ ในมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระได้รับการคัดเลือกมาจากตัวแทนผลประโยชน์ขององค์กรที่หลากหลายทั่วประเทศ โดยได้ออกแบบมาเพื่อให้คำปรึกษากับรัฐบาล เพื่อเป็นการคานอำนาจทางการเมืองจากนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจผ่านรัฐบาล และอีกทั้งยังเป็นการคานอำนาจของ ‘ผู้เชี่ยวชาญ’ ที่เป็นข้าราชการประจำของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ ‘ประชาชน’ มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศด้วย ประเด็นนี้จึงมีความสำคัญในอนาคตในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ปัญหาความยากจนสัมพัทธ์และปัญหาการหมดไปอย่างรวดเร็วของฐานทรัพยากรในชนบทอันเป็นผลจากทิศทางการพัฒนาประเทศที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976) และมีการขยายผลตามกระแสการพัฒนาของภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996) ดังกล่าว

สถานการณ์ทางการเมืองและสังคมในช่วงเตรียมร่างแผน

ในปี 1995 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการเตรียมทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นปีที่อัตราการส่งออกของไทยและของทุกประเทศในภูมิภาคมีการขยายตัวสูงสุดในทศวรรษดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็นช่วงระยะเวลาของการมองโลกในแง่ที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นยุคที่ความตื่นตัวทางด้านประชาธิปไตยในลักษณะที่จะป้องกันการหวนกลับมาของอำนาจนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายทหาร เนื่องจากประเทศเพิ่งจะผ่านเหตุการณ์ ‘พฤษภาทมิฬ’ มาไม่นาน และได้มีความเข้าใจโดยทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดาปัญญาชน นักวิชาการและชนชั้นนำในขณะ

นั่นว่า องค์ประกอบในการหวนกลับมาของอำนาจนิยมนั้นอยู่ที่การรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางส่วนหนึ่ง กับธุรกิจการเมืองที่ฝ่ายทหารใช้อ้างเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นกับรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี 1991 ในฐานะที่เป็นอดีตอันใกล้ที่ทุกคนจดจำได้ดี

ดังนั้นทางแก้ในปัญหาเหล่านี้คือจะต้องเน้นการกระจายอำนาจการปกครองออกไปจากส่วนกลางให้เพิ่มมากขึ้น มีการปฏิรูปการเมืองโดยแก้ไขรัฐธรรมนูญในเป็นประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มรากหญ้าต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และด้วยแรงกดดันทางสังคมเช่นนี้ ถึงแม้เสนาะ อุนากุล จะเคยอธิบายว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982 - 1986) เป็นแผนที่เปิดให้มีส่วนร่วมกว้างมากขึ้นกว่าเดิม (Unakul, 1988) แต่ผู้มีส่วนร่วมส่วนใหญ่ ก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการหรืออดีตข้าราชการ ซึ่งยังอาจนับได้ว่าเป็นกลุ่ม ‘ผู้เชี่ยวชาญ’ เป็นหลัก ประกอบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้สูง ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพด้วย เนื่องจากเมื่อชนบทยากจนโดยเปรียบเทียบ การเมืองที่เป็นธุรกิจสามารถเน้นการซื้อเสียงเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ในภายหลังจึงมีความเป็นไปได้มาก ดังนั้นปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้จึงอาจถือได้ว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาทั้งหลายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเมือง ปัญหาสังคม และปัญหาการหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันปัญหาการหมดไปของทรัพยากรของชาติก็เป็นปัญหาที่เด่นชัดในตัวเอง และยังได้มีการพิสูจน์แล้วในงานวิชาการเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิชาการที่เกี่ยวกับเรื่องอนุรักษ์ป่าและป่าชายเลน รวมทั้งพื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพประมงในทะเลว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องอาศัยการจัดการโดยมีส่วนร่วมจากประชาชนที่อยู่ใกล้กับกับฐานทรัพยากรเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

จุดเน้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (1997 - 2001)

กระแสการเรียกร้องในลักษณะเช่นนี้จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการแก้ปัญหาที่สำคัญ นั่นคือ กระบวนการแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม โดยมีกระบวนการที่สำคัญเกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกันในขณะนั้น คือการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม และกระบวนการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (1997 - 2001) ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (1997 - 2001) จึงได้กำหนดเป็นแนวคิด ทิศทาง และกระบวนการทัศน์ใหม่ ขอให้สังเกตคำว่า กระบวนทัศน์ใหม่ที่นำมาเน้นในที่นี้ก็มีความหมายคล้ายกับคำว่าพัฒนา ‘แนวใหม่’ ที่เริ่มนำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 (1977- 1986) แต่หลังจากนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วตามกระแสการพัฒนาของเอเชียตะวันออก

ออกและตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น ก็ไม่มีการพูดถึงการพัฒนา ‘แนวใหม่’ อีกต่อไป ในขณะที่ในช่วงจัดทำแผนดังกล่าวก็ยังเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราสูง ถ้าหากไม่อธิบายบริบททางการเมืองและทางสังคมในขณะนั้นประกอบ ก็จะไม่สามารถเข้าใจคำว่า ‘กระบวนทัศน์ใหม่’ นั้นมีที่มาได้อย่างไร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2540 : ง) ในขณะนั้นก็ได้อธิบายว่า

“การก้าวไปสู่วิสัยทัศน์สังคมไทยที่พึงปรารถนา จะต้องทำอย่างเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไปในระยะยาว โดยการสร้างโอกาสหลักประกันและสภาพแวดล้อมให้ทุกภาคทุกส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนดแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผลเพื่อให้การพัฒนาสังคมไทยในอนาคตเป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหาและการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้มากกว่าทศวรรษที่ผ่านมา “ (ตัวทึบ เน้นโดยผู้เขียน)

ที่เป็นเช่นนี้เพราะได้มีการประมวลกันก่อนหน้านั้นว่า การพัฒนาที่ผ่านมาเน้นขาดความสมดุลพอดี กล่าวคือ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540 : 3) ส่วนปัญหานั้นเกิดจากสาเหตุตามที่แผนฉบับดังกล่าวได้นำมาอธิบายไว้แล้วดังที่ปรากฏคำอธิบายเพิ่มเติมในข้อ 1.2, 1.4 และ 1.5 ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540 : 2) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“1.2 ถึงแม้การพัฒนาประเทศจะบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่กิจกรรมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคมหานครและปริมณฑล รายได้ต่อหัวของคนไทยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆของประเทศมาก โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรายได้ต่ำสุดประมาณ 12 เท่า กลุ่มครัวเรือนที่รายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 59 ในปี 2535 ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ 20 เปอร์เซ็นต์ต่ำสุดมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.6 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 3.9 ในปี 2535 ช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่ได้รับจากผลของการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่และการพัฒนาประเทศในระยะยาว

1.4 การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งในด้านรายได้ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือ การย่อหย่อนทางศีลธรรม จริยธรรมของระเบียบวินัย การเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่งดงามของไทยเพิ่มจางหายไปพร้อมๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน และวัฒนธรรมของท้องถิ่น นอกจากนี้สภาพบีบคั้นทางจิตใจที่เสื่อมโทรมลงซึ่งมากับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นได้ส่งผลให้ภาวะการเจ็บป่วยของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่โรคสมัยใหม่ เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคความดันโลหิตสูง รวมทั้งการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุและอุบัติเหตุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ที่สูงขึ้น

1.5 การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ป่าไม้ยังคงถูกทำลายลงถึงปีละ 1 ล้านไร่ ที่ดินทำกินถูกชะล้างพังทลาย คุณภาพของแม่น้ำ ลำคลอง เปลี่ยนแปลงจนไม่สามารถจะนำมาใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงทั้งในด้านคุณภาพของอากาศ ปริมาณฝุ่นละออง รวมทั้งเสียงในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลักในภูมิภาคนั้น ได้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การพัฒนาที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนและการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งมองข้ามการพัฒนาคุณค่าความเป็นคน ละเลย ภูมิปัญญา และวิถีชีวิตความเป็นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทย จะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต”

ดังนั้นในแผนดังกล่าวได้มีการระบุปัญหาอย่างตรงประเด็น และมีความพยายามที่จะปรับกระบวนการพัฒนาไปสู่ ‘กระบวนการพัฒนาใหม่’ ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ลดการเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว เน้นความเข้มแข็งของชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 7 ประการคือ

1. การพัฒนาศักยภาพของคน
2. พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน
3. เสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง
4. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต
5. จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. พัฒนาประชารัฐ
7. บริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ทั้งหมดนี้จะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่อาจจะใช้แก้ปัญหาที่กล่าวมาแล้วได้ แต่ปัญหาที่แท้จริงก็คือ การแก้ปัญหาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยทำมาในอดีต ก็คือ การจัดสรรงบประมาณไปให้หน่วยปฏิบัติหรืออาจจะก้าวไปไกลถึงการให้องค์กรนอกภาครัฐเข้ามาช่วยดำเนินการตามนโยบายของรัฐโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ซึ่งก็จะเห็นได้ว่างบประมาณยังเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อความสามารถในการแก้ปัญหา ซึ่งมีความหมายต่อไปว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศจะต้องอยู่ในระดับอย่างน้อยร้อยละ 6-7 ต่อปี ถึงแม้แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวจะมีได้ระบุเป้าหมายอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศจะต้องอยู่ในระดับทางเศรษฐกิจเอาไว้ ถ้าหากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอัตรานี้ ก็จะต้องมียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่แยกและไม่ใช่งบประมาณมาก ซึ่งทางเลือกนี้ไม่เคยมี

ประสบการณ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติได้ ดังนั้นจึงมีทางที่เป็นไปได้อยู่ทางเดียวคือรักษา อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในระดับที่รัฐจะสามารถดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ ซึ่ง ในช่วงของการดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ไม่มีผู้ใดคาดว่ารายได้โดยรวมตลอดจนงบประมาณของประเทศจะกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการแก้ปัญหา

ผลที่เกิดขึ้นจริง

แต่ภายหลังจากที่แผนดังกล่าวถูกประกาศใช้ไม่นานนัก ประเทศไทยก็ประสบปัญหาวิกฤติ เศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปค่าเงินบาทถูกโจมตีตลอดเวลา ขณะที่เงินตราต่างประเทศเริ่มไหลออกในอัตราที่สูง เนื่องจากเกิดความไม่มั่นใจในเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทย และ ในที่สุดรัฐบาลไทยต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1997 พร้อมกันนั้นรัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งคือการลดรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อป้องกันปัญหาเงินเฟ้อ อีกทั้งเป็นการบีบให้อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เพื่อป้องกันการไหลออกของเงินตราต่างประเทศโดยหวังว่าจะช่วยให้เงินตราต่างประเทศบางส่วนไหลกลับเข้าประเทศ แต่ผลที่เกิดขึ้นจริงก็คือ ภาคเศรษฐกิจที่เป็นจริง ไม่สามารถอยู่รอดได้ในภาวะเศรษฐกิจที่อุปสงค์ลดลงอย่างรุนแรงในขณะที่ภาวะดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้นวิสาหกิจเป็นจำนวนมากจึงประสบภาวะล้มละลายและกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบธนาคาร คนงานเป็นจำนวนมากประสบปัญหาการว่างงาน ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาเดิมได้แล้ว ยังเพิ่มตัวเลขสัดส่วนความยากจนสัมบูรณ์ให้เพิ่มสูงขึ้น สิ่งที่รัฐทำได้มากที่สุดก็คือ การช่วยบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้เดือดร้อนและยากจนเป็นจำนวนมากที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ผลในที่สุดก็คือภายหลังประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้ไม่นาน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปรับแผนทันทีเพื่อรับมือกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ได้กลายเป็นปัญหาใหม่ ดังนั้นแผนนี้ถึงแม้จะเป็นแผนที่ดี มีกระบวนการทันสมัยที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่แผนดังกล่าวก็ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติในที่สุด ซึ่งก็สามารถอธิบายได้ได้ง่ายว่าเพราะเหตุใดตั้งแต่มีแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกเป็นต้นมา ตั้งแต่ปี 1961 ประเทศไทยมีอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจในอัตราที่รวดเร็วกว่าประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย แต่รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาไม่สามารถจะแก้ปัญหาเรื้อรังของประเทศก็เพราะการพัฒนาประเทศดำเนินไปในทิศทางเดียวกันนั่นก็คือ เน้นการขยายตัวของภาคการผลิตของประเทศเป็นสำคัญเพียงอย่างเดียว ปัญหาความยากจนสัมพัทธ์จึงนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมซึ่งเสื่อมโทรมลงจนถึงที่สุดแล้วในปัจจุบันขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 (1977 - 1986) ได้เห็นการพัฒนา 'แนวใหม่' และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

(1997 - 2001) ก็ได้เน้น ‘กระบวนทัศน์ใหม่’ แต่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจก็เกิดอุปสรรคที่มาจากทั้งปัจจัยภายนอกผสมผสานกับปัจจัยภายในและดูเหมือนว่าเท่าที่ผ่านมามีปัจจัยภายนอกจะมีความสำคัญเหนือกว่าโดยตลอด ตั้งแต่เริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996) ที่การขยายตัวของเศรษฐกิจตาม ‘แนวเก่า’ เกิดขึ้นโดยเกือบไม่จำเป็นจะต้องมีแผน ประเด็นปัญหาคือประเทศไทยจะออกจากวิกฤติของปัญหาที่สำคัญทั้งสองปัญหานี้ได้อย่างไร และมีความเป็นไปได้หรือไม่

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ไทยมีทางเลือกอื่นในการพัฒนาประเทศหรือไม่

ประเด็นที่ควรจะนำมาสรุปเป็นบทเรียนภายหลังจากที่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับแรกมาจนถึงฉบับที่ 8 ก็คือ ถ้าประเทศไทยจะเลือกทิศทางการพัฒนาตามแนวทางที่มีรากวัฒนธรรมของประเทศ คือแนวพุทธธรรม ที่เน้นการพัฒนามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกระดับจิตหรือกล่าวโดยสรุปก็คือการยกระดับสติและปัญญาของมนุษย์ที่ไม่เน้นการพัฒนาทางวัตถุเป็นหลัก ซึ่งมีผลในการสร้างปัญหาให้แก่สังคมและเป็นการทำลายทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ดังที่ปรากฏเป็นข้อสรุปในการประเมินผลการพัฒนาประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 7 (1961 - 1996) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองที่ได้กล่าวไว้ว่า ‘เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน’ คำถามก็คือ ทางเลือกดังกล่าวจะมีทางเป็นไปได้จริงหรือไม่

จะเห็นได้ว่า ถ้าหากจะพิจารณาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นจุดยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้บรรยากาศสงครามเย็นในขณะนั้น ประกอบกับการขยายอิทธิพลของประเทศสหรัฐอเมริกาและการวิเคราะห์จากจุดขึ้นผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นหลัก ถ้าหากประเทศไทยจะเลือกเป็นแบบประเทศพม่าในอดีตที่มีการปิดประเทศก็อาจจะไม่มีทางเป็นไปได้ แต่จะมีต้นทุนที่สูงมากกว่าเพราะสหรัฐอเมริกามองไม่ยอมให้ไทยกำหนดทิศทางเช่นนั้นได้โดยง่ายเนื่องจากสถานที่ตั้งที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ดังกล่าว ประกอบกับการที่ประเทศไทยเป็นประเทศเปิดทางการเมืองมาช้านาน และถ้าหากประเทศไทยประสบความสำเร็จในการปิดประเทศเช่นพม่า ต้นทุนในการเปิดประเทศในภายหลังก็จะสูงมากเช่นเดียวกับปัญหาที่ประเทศพม่าหรือเมียนมาร์ขณะนี้ได้รับเช่นกัน

แต่ถ้าหากประเทศไทยจะเลือกเดินตามแนวทางลัทธิสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ แบบที่ประเทศเวียดนามเลือก โดยจะมีเขมรและลาวดำเนินรอยตาม ก็คงจะเป็นทางเลือกที่อาจจะเป็นไปได้ แต่ประเทศไทยคงไม่เลือกทางนั้น โดยเฉพาะในหมู่ชนชั้นนำของประเทศในขณะนั้น เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่ต่อเนื่องยาวนานของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยและรากวัฒนธรรมที่ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนา จะเห็นได้ว่าผู้นำประเทศในยุคนั้น คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามใช้นโยบายต่างประเทศในลักษณะที่ผ่อนปรน แต่ใช้นโยบายเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่การลงทุนจากต่างประเทศ มีผลทำให้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกจัดออกไปมีผลทำให้ประเทศไทยได้ผู้บริหารประเทศที่ดำเนินนโยบายสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็นตั้งแต่ปี 1957 เป็นต้นมา

ดังนั้นเมื่อศึกษาจากบริบทวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์โลกในขณะนั้นแล้ว ประเทศไทยน่าจะไม่มีทางเลือกทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางที่คาดว่าจะเหมาะสมกับตนเองมากนัก นอกจากดำเนินไปตามกรอบที่สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้ร่วมกันกำหนดไว้ให้ ซึ่งก็คือแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976) ของไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

แผนที่ที่ไม่ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้

ในบรรดาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งหมดจำนวน 8 แผน ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึง 8 ที่มีผลปรากฏชัดแล้วว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976) เป็นแผนที่เมื่อนำมาประยุกต์ใช้แล้วสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนได้มากที่สุด กล่าวคือ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดช่วงทั้งสามแผนในอัตราที่สูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะของแผนเน้นการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐเป็นหลัก จึงทำให้สามารถปฏิบัติตามแผนได้ง่าย ในเมื่อประเทศเริ่มพัฒนาจากการที่มีอัตราการลงทุนโดยภาครัฐแต่เดิมไม่สูงมากนัก อันเนื่องจากความจำกัดของรายได้จากภาษีอากรของภาครัฐเอง การที่ระบบเศรษฐกิจถูกกระตุ้นด้วยปริมาณการลงทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยง่าย แต่ขณะเดียวกันปัจจัยที่ช่วยทำให้แผนดังกล่าวประสบความสำเร็จและไม่ควรมองข้ามไปก็คือ ภาคการเกษตรและความสมบูรณ์ของพื้นที่ป่า เพราะการที่ประเทศไทยสามารถใช้หนี้เงินกู้จากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ ก็เพราะภาคการเกษตรของไทยมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่องระหว่างร้อยละ 3 ถึงร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งถึงแม้จะเป็นอัตราที่ไม่สูงนัก ก็เป็นอัตราที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเหมือนประเทศอื่นๆ และการที่ภาคเกษตรสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในระยะแรก ก็มีใช่เป็นเพราะผลิตภาพในการผลิตภาคการเกษตรสูงขึ้น แต่เป็นเพราะประเทศไทยยังมีพื้นที่ป่าที่สามารถเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่ทางการเกษตรได้นั่นเอง แต่ผลกระทบทางลบที่ตามมาก็คือ การหมดไปอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 แล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีแผนใดที่เหลืออีก 5 แผนได้รับการประยุกต์ตามที่กำหนดไว้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่นับได้ว่าเป็นแผนที่ดีเพราะเป็นแผนที่พยายามแก้ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาที่สร้างผลในทางลบก่อนหน้านั้น คือแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4, 5 และ 8 โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1977- 1981) เน้นการพัฒนา 'แนวใหม่' ที่จะพยายามแก้ปัญหาโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศด้วย แต่เมื่อถึงเวลาต้องนำแผนมาประยุกต์ใช้เป็นเวลาที่ประเทศไทยมีปัญหาคาถแคลนเงินตราต่างประเทศอันเกิดจากการถอนฐานทัพอเมริกาออกไปจากประเทศไทย อันเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ เพราะการพ่ายแพ้สงครามในอินโดจีนของสหรัฐอเมริกาในปี 1975 นอกจากนั้น อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าได้มาถึงทางตัน

ประกอบกับต้นทุนในการใช้พลังงานสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปค ทั้งหมดนี้ทำให้ประเทศจำเป็นต้องก่อก่อนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมากในช่วงแผนนี้ แต่ปัจจัยชี้ขาดคือ สงครามกลางเมืองที่ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ถึงขั้นที่ว่า ประเทศอาจจะถูกเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบคอมมิวนิสต์ได้ ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงไม่มีผู้ใดสนใจที่จะอ่าน ซึ่งไม่ต้องการถึงการนำมาประยุกต์ใช้ตามแผนดังกล่าว

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (1982 - 1986) ก็นับเป็นแผนที่ดีที่มุ่งจะแก้ปัญหาที่ได้เริ่มระบุไว้อย่างชัดเจนแล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1976 - 1981) โดยเน้นการพัฒนา 'แนวใหม่' อีกครั้งหนึ่ง เน้นที่การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน คือ ประชากร ประมาณ 10 ล้านคน แต่ในที่สุดก็มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามแผนดังกล่าวเพียงปีเดียว เพราะฐานะเศรษฐกิจของประเทศไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากประเทศตกอยู่ในภาวะหนี้สิน มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องชำระหนี้ ประกอบกับราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำอย่างต่อเนื่อง และผลของวิกฤติการณ์น้ำมันระลอกสอง ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาชนบท อีกทั้งถ้าการพัฒนาดังกล่าวจะมีผลทำให้พืชผลการเกษตรมีปริมาณมากขึ้นก็จะเป็นโทษ แทนที่จะเป็นประโยชน์ เนื่องจากผลผลิตเหล่านั้นก็จะจำหน่ายไม่ได้หรือจำหน่ายได้แต่ได้ราคาไม่คุ้มต้นทุนการผลิต ประกอบกับการพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยในปริมาณที่สามารถนำมาใช้เพื่อผลิตพลังงานและอุตสาหกรรมได้ ความสนใจของรัฐบาลจึงเปลี่ยนไปอยู่ที่การพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และเน้นการแก้ปัญหาการส่งออกผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ซึ่งก็ทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (1997 - 2001) นับว่าเป็นแผนที่ดีอีกฉบับหนึ่ง เพราะเน้น 'กระบวนทัศน์ใหม่' ในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เนื่องจากในกระบวนการวางแผนดังกล่าวได้เปิดให้ประชาชนในระดับรากหญ้าในวงกว้างได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศเป็นครั้งแรก โดยแผนนี้ได้เน้นการปรับทิศทางการพัฒนามุ่งเน้นการพัฒนา มนุษย์ ซึ่งก็มีการเคลื่อนเข้ามาใกล้ความหมายของการพัฒนาตามแนวพุทธธรรมเป็นครั้งแรก พร้อมทั้งมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม อันเป็นปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976) และได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการพัฒนาที่เป็นไปตามกระแสเศรษฐกิจโลกและภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (1987 - 1996) แต่พื้นที่ที่เริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (1987 - 2001) ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่ร้ายแรงที่สุดอย่างไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อนในประวัติศาสตร์ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ออกแบบมาให้เป็นแผนรุกต้องถูกปรับให้กลายเป็นแผนรับ โดยมีเป้าหมายเพียงการประคับประคองเศรษฐกิจของประเทศให้รอดพ้นจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แผนรุกรดังกล่าวจึงมิได้รับการปฏิบัติตามแผนแต่อย่างใด

ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) ก็จัดได้ว่า เป็นแผนที่มุ่งจะสร้างคุณภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญคือ มิได้เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่พยายามปรับอัตราการขยายตัวให้สอดคล้องกับการจ้างงานที่จำเป็นจะต้องเพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ ที่เหลือเป็นการเน้นแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในชนบทที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควรในช่วงระยะเวลาสองแผนที่ผ่านมาคือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 (1977 - 1986) แต่ผลของการย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่นที่ถูกบังคับโดยข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ในเดือนกันยายน 1985 ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเกินเท่าตัว คือเฉลี่ยร้อยละ 10.5 แทนที่กำหนดไว้ในแผนร้อยละ 5 ต่อปี ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับแผน หันมาเน้นการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันแทน นอกจากนี้ในช่วงแผนดังกล่าวผู้นำประเทศในยุคนั้นก็ได้ให้ความสำคัญกับแผนมากนัก เนื่องจากต้องการเน้นการขยายตัวเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) นั้น เป็นแผนที่เกือบไม่มีความจำเป็นจะต้องมี แต่ในที่สุดผลของการพัฒนาประเทศในช่วงแผนนี้ก็ไปเสริมปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เคยมีอยู่เดิมให้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) เป็นแผนที่เริ่มมีความตระหนักถึงปัญหาเศรษฐกิจที่จะมีผลตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลอันเกิดจากช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนภายในประเทศอันเกิดจากความร้อนแรงทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) นอกจากนี้ แผนนี้ยังได้ระบุว่า ปัญหาที่สำคัญคือการปรับตัวของภาคราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศที่ต้องอาศัยความมีประสิทธิภาพสูงในการแก้ปัญหา แต่สิ่งที่แผนนี้มีได้กล่าวถึงก็คือ นอกจากข้าราชการประจำแล้วนักการเมืองและพรรคการเมืองของไทยก็เป็นปัญหาเพราะทั้งนักการเมืองและพรรคการเมืองที่สนใจในการจะเอาชนะการเลือกตั้งเพื่อสามารถบริหารประเทศให้ครบ 4 ปี เป็นสำคัญ จะไม่สนใจแก้ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ที่เป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาสังคมในระยะยาว เพราะอาจจะเสียคะแนนนิยม ดังนั้นแทนที่จะพยายามแก้ปัญหา การตัดสินใจของนักการเมืองก็จะยังมีส่วนเร่งให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น เมื่อประเทศมีปัญหาช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนภายในประเทศ แทนที่จะลดความร้อนแรงของการลงทุนลง นักการเมืองกลับตัดสินใจที่จะเปิดเสรีทางการเงิน ในขณะที่ประเทศยังไม่มีความพร้อมในแง่ของการบริหารจัดการ อันเป็นปัจจัยเร่งที่ช่วยให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้น ซึ่งมีผลเป็นวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (1997 - 2001) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น จึงอาจจะสรุปได้ในที่นี้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการนำมาประยุกต์และได้ผลในทางปฏิบัติจริงก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 (1961 - 1976) ซึ่งเป็นแผนที่มิทั้งคุณและโทษ ด้านที่เป็นคุณก็คือเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราสูง คือขยายตัว

สุทธิอันเป็นผลจากแผนดังกล่าวประมาณร้อยละ 50 ภายในระยะเวลา 16 ปี แต่ก็ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากร ตลอดจนความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และปัญหาสังคมตามมามากมาย

ส่วนแผนพัฒนาที่นับได้ว่าเป็นแผนที่ดีเพราะเป็นแผนที่พยายามจะแก้ปัญหาคือ แผนพัฒนาฉบับที่ 4, 5 และ 8 แต่ก็ยังเป็นแผนที่ไม่ได้รับการปฏิบัติ สาเหตุสำคัญก็เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1987 - 1991) นั้น เป็นการพัฒนามตามกระแสที่เกือบไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีแผน แต่ผลที่ตามมาคือการซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่แล้วให้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992 - 1996) เป็นช่วงที่ประเทศมีเศรษฐกิจดี มีความตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และถ้าหากต้องการที่จะวางรากฐานในการแก้ปัญหาระยะยาวก็มีความเป็นไปได้จริง อย่างน้อยก็ไม่มีข้อจำกัดทางการเงินที่ทำให้ไม่สามารถทำเช่นนั้นได้เหมือนในกรณีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 8 แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ฝ่ายการเมือง จากรูปแบบทางการเมืองที่เป็นอยู่ในประเทศไทย จะไม่ช่วยให้เกิดมีนักการเมืองที่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองแน่วแน่ในการแก้ปัญหาได้ เพราะจะทำให้ให้นักการเมืองและพรรคการเมืองที่บริหารประเทศได้รับความนิยมน้อยลง และถึงแม้จะมีนักการเมืองและพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าว อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือระบบราชการที่จะนำนโยบายและเจตนารมณ์ทางการเมืองดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลอย่างแท้จริง ดังนั้น ปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมและปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ยังคงเป็นปัญหาที่ปรากฏเห็นได้ชัดและยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ

ประเทศไทยมีทางเลือกที่ดีกว่านี้หรือไม่ในอนาคต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประกอบกับการประยุกต์เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นวิสัยทัศน์ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2002 - 2006) และความพยายามในการปฏิรูประบบราชการและการศึกษาตามสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ อาจจะเป็นความหวังที่พอจะมีอยู่จริงในขณะนี้ ในขณะที่ปัญหาหลักของไทยก็คือนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันอันเป็นภาพสะท้อนของคนในประเทศ อาจจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์ระยะสั้นคือการชนะการเลือกตั้งและความสามารถในการบริหารประเทศให้ครบวาระเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่สำคัญในขณะนี้คือรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้เปิดพื้นที่ให้ประชาสังคมหรือกลุ่มรากหญ้าได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกลางที่เปิดโอกาสให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วน

ร่วมในฐานะเป็นองค์กรที่ช่วยตรวจสอบและคานอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาฯ และการประยุกต์แผนเข้ากับการพัฒนาประเทศโดยนักการเมืองและข้าราชการประจำ ดังจะเห็นแล้วว่าการฟังการตัดสินใจของนักการเมืองและพรรคการเมืองในอันที่จะแก้ปัญหาโครงสร้างของประเทศอันเป็นปัญหาระยะยาวนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้

ปัญหาปัจจุบันของไทยในขณะนี้ก็คือ การที่ประเทศไม่มีทิศทางของการพัฒนาในระยะยาวในอันที่จะแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานในสังคมไทย อันได้แก่ปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน การพัฒนาในช่วงต่อไปที่ควรจะเน้นคือ การพัฒนามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาสติปัญญาและจิตวิญญาณ ให้มนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสังคมที่มีสันติสุขเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ ณ จุดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพัฒนาวัตถุในประเทศได้มาไกลจากจุดที่ได้มีการเริ่มต้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พอสมควรแล้ว และกำลังจะถดถอยลงไปจนเร่งให้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่เปิดให้ประชาสังคมและกลุ่มรากหญ้าได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ปัญหาของสภาที่ปรึกษาฯ ในปัจจุบันก็คือ สภาดังกล่าวก็ยังเพียงตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่ถ้าหากจะดียิ่งกว่านี้ สภาที่ปรึกษาฯ ควรจะเน้นการเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาสังคมในระดับต่างๆ อย่างแท้จริง ซึ่งควรจะดำเนินการให้เป็นระบบมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีความเชื่อมโยงกับประชาสังคมในทุกระดับ ตั้งแต่ในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด

จะเห็นได้ชัดว่า ข้อห่วงที่ขาดหายไปของประชาสังคมเหล่านี้และเป็นจุดที่สำคัญถ้าหากจะมีการประยุกต์เศรษฐกิจพอเพียงในลักษณะที่กว้างขวางออกไปทั่วประเทศ ก็คือ อำเภอ ทั้งนี้เพราะอำเภอเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดที่อาจมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ครบทุกสาขาที่จะช่วยให้พื้นที่ที่มีความสามารถในการพึ่งตนเองได้มาก แต่ขณะที่การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงในระดับอำเภอยังไม่มี ความแจ่มชัด เนื่องจากจุดเน้นของการกระจายอำนาจในปัจจุบันอยู่ที่ระดับตำบลที่มีภาคการเกษตรเป็นเศรษฐกิจหลักแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ความสามารถพึ่งตนเองของพื้นที่ในระดับตำบลมีความจำกัด

ดังนั้นถ้าหากมีการส่งเสริมให้พัฒนาเศรษฐกิจในระดับอำเภอในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงตลอดจนมีประชาสังคมระดับอำเภอที่เข้มแข็งเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญระหว่างประชาสังคมตำบลและจังหวัด โดยที่ประชาสังคมแต่ละระดับสามารถจัดทำแผนในการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง หลังจากนั้นถ้าหากสภาที่ปรึกษาฯ จะประกอบด้วยตัวแทนของประชาสังคมเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาสังคมจังหวัดที่มีการเชื่อมโยงไปสู่ประชาสังคมอำเภอและตำบลตามลำดับ สภาที่ปรึกษาฯ ในรูปแบบใหม่นี้ย่อมจะมีความเป็นธรรมในการกำหนดทิศทางหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว ในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาได้ และเมื่อนั้นสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรจะทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการเพื่อช่วยให้สภา
ดังกล่าวกำหนดแผนและทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อถึงจุดนั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองก็จะต้องมีความชอบธรรมในการที่จะจัดทำ
นโยบายเพื่อใช้ในการหาเสียงและนำไปบริหารประเทศตามกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศใน
ระยะยาว ในทางที่จะลดปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันและสามารถพัฒนาไปสู่สังคมที่มีสันติสุข และเอื้อ
อาหารต่อกัน มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและมีวัตถุพอประมาณได้ จินตนาการใน
ลักษณะดังกล่าวเป็นจินตนาการที่ทุกคนในประเทศไทยสามารถมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น
ปรับแก้และติดตามให้มีการประยุกต์ใช้ให้เกิดเป็นจริงได้

ถ้าหากบทเรียนจากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งหมดที่ผ่านมาใน
อดีตจะมีประโยชน์บ้างก็คือ ประสบการณ์และบทเรียนที่ไม่ดีได้รับการแก้ไข เพื่อช่วยให้ความผิ
พลาดที่เคยมีมาในอดีตไม่เกิดขึ้นอีก เพราะมีฉะนั้นการที่ยังพัฒนาโดยเน้นการขยายรายได้โดยรวม
แต่เพียงอย่างเดียวก็ยังมีต้นทุนที่เป็นปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมสูงยิ่งขึ้น ถึงขั้นเป็นการทำลาย
ตัวเองในที่สุด ซึ่งมีใช้การพัฒนาที่มีปัญญาเป็นวิธีการผลิตที่สำคัญตามแนวพุทธเศรษฐศาสตร์

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

แถมสุข นุ่มนน. 2526. *ความสัมพันธ์ไทยและอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง*. กรุงเทพฯ .

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

บันทึกจอมพลสฤษดิ์ . 2501. สมุดปกสีน้ำเงิน, 17 มีนาคม.

พระบรมราชาบาท . 2517 .พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่นิสิตมหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2517.

พระราชดำรัส. 2517. พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระ
ชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระวังดุสิต วันพุธที่ 4 ธันวาคม.

สุนทรสา สันต์สุวรรณ. 2534. “กรอบ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย” วิทยานิพนธ์หลักสูตร
เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2507. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504 –
2506 – 2509 ระยะที่สอง พ.ศ. 2507 – 2509*. กรุงเทพฯ, สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2510. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (2510 - 2514)*. กรุงเทพฯ. สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2515 .*แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ.2515 – 2519* . กรุงเทพฯ, สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2520 .*แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ.2520 – 2524* . กรุงเทพฯ, สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.2524. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 - 2529*. กรุงเทพฯ, สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . 2530. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530 – 2534*. กรุงเทพฯ. สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . 2532. *การปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2532 – 2534*. กรุงเทพฯ. สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . 2535. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535 – 2539*. กรุงเทพฯ. สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . 2540. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 – 2544*. กรุงเทพฯ. สำนักนายกรัฐมนตรี.

อภิชัย พันธเสน. 2530. *วิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย*. กรุงเทพฯ . สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

อภิชัย พันธเสน. 2539. *พัฒนาชนบท : สมุทัยและมรรค แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา* : กรุงเทพฯ . อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

อภิชัย พันธเสน. 2542. *ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Acheson, Dean. 1950. "Aid to under developed areas as measure of national security", *Department of State Bulletin* Vol.22, No. 561, April 3.

Darling, Frank C. 1965. *Thailand and United States*. Washington D.C. : Public Affairs Press.

IBRD. 1969. *A public development program for Thailand* . Baltimore, The Jonh Hopkins Press.

- Muscat, R.J. 1966. *Development strategy in Thailand, a study of economic growth*. New York : F.A. Praeger.
- Puntasen, Apichai and Chanvidyakarn, Montri. 1988 . *Political economy of development in Thailand, models, strategies and consequence*. (mimeo graph).
- Sachs, Wolfgang.1992. "Bygone splendor" In Paul Ekins and Manfred Max - Neef (eeds.), *Real – life economics : understanding wealth creation* (pp. 156 - 161), London Routledge.
- Suehiro, Akira. 1985. *Capital accumulation and industrial development in Thailand* Bangkok, Social Research Institute, Chulalongkorn University.
- Todaro, Michael P.1997. *Economic development* London and New York : Long man.
- Unakul Sanoh.1988. *Thailand's development strategies*. Bangkok, the National Economic and Social Development Board.

ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตร และการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภราดร ปรีดาศักดิ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

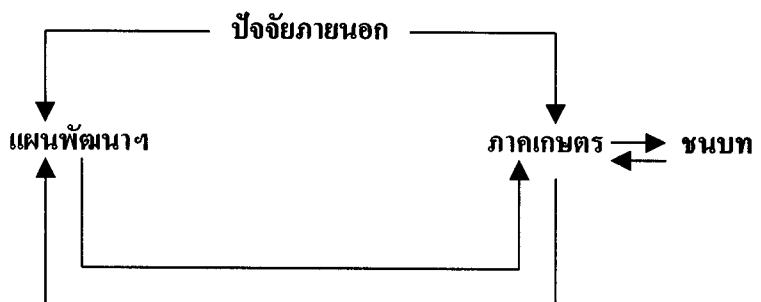
12 มิถุนายน 2545

ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย

1. บทนำ

เป็นที่กล่าวกันอยู่เสมอในภาพรวมว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตก่อให้เกิดปัญหาต่อภาคเกษตรและชนบท บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้านการเกษตร โดยเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรและเนื่องภาคเกษตรเป็นวิถีการผลิตประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่เปลี่ยนปัจจัยการผลิตให้เป็นผลผลิตและรายได้ของชนบท ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรย่อมส่งผลกระทบต่อชนบท และในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงของชนบทไม่ว่าจะในรูปการขาดแคลนทรัพยากรเช่นที่ดิน การอพยพออกของแรงงาน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชนบทย่อมส่งผลต่อการผลิตภาคเกษตรเช่นกัน

ในส่วนของแผนพัฒนาฯ การศึกษานี้ตั้งสมมติฐานว่า ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการเปลี่ยนแปลงภาคเกษตรเป็นความสัมพันธ์ 2 ทาง กล่าวคือแผนพัฒนาฯ อาจเป็นตัวชี้นำทิศทางการพัฒนา อีกด้านหนึ่ง ความสำเร็จหรือล้มเหลวของภาคเกษตรในอดีตมีผลย้อนกลับก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแปลงทิศทางแผนพัฒนาฯเช่นกัน โดยการศึกษานี้ตั้งสมมติฐานว่า แผนพัฒนาฯถูกกำหนดมาจากปัจจัยอื่นๆ เช่น จากปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก หรือจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาในอดีตของไทยเอง ประเด็นที่พึงระวัง คือ ปัจจัยภายนอกเช่นตลาดโลกมีผลทั้งต่อการกำหนดปรับเปลี่ยนทิศทางแผนพัฒนาฯ และผลต่อการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรโดยตรงด้วย ดังนั้น แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาการเกษตรเป็นไปในทิศทางเดียวกับการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตร แต่แผนดังกล่าวอาจเป็นเพียงปัจจัยเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรมากกว่าจะเป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงในการวิเคราะห์จึงทำได้เพียงชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือการแก้ไขที่ยังไม่บรรลุผล



บทความนี้จะประกอบด้วยสี่ส่วน ในส่วนแรก จะกล่าวถึงแผนพัฒนาด้านการเกษตรทั้ง 9 ฉบับ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปอย่างไรเพราะเหตุใด โดยพิจารณาทิศทางและเป้าหมายของแผนและสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง ในส่วนที่สอง บทความจะฉายภาพการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรไทยในด้านของโครงสร้างการผลิตในระดับมหภาค ที่ประกอบด้วยสัดส่วนผลผลิตประเภทต่างๆ และการใช้ปัจจัยการผลิตคือ ที่ดิน แรงงาน แนวน้ำมันราคา การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรกับชนบท บทความนี้พยายามตอบคำถามว่า ในปัจจุบันชนบทไทยพึ่งพาภาคเกษตรได้มากน้อยเพียงใดในด้านรายได้ และการเติบโตด้านการเกษตรมีผลต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างไร ในส่วนที่สาม จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาฯ กับการพัฒนาการเกษตรโดยพิจารณาลักษณะและทิศทางของแผนพัฒนาฯ กับลักษณะการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตร เพื่อชี้ว่าแผนพัฒนาฯ มีความสัมพันธ์หรือมีความสอดคล้องเพียงใดกับลักษณะการผลิตในภาคเกษตรกรรม ในตอนสุดท้าย จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะจากบทเรียนในอดีต

2. ห้าทศวรรษของการพัฒนาการเกษตรภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.1 นโยบายการพัฒนาภาคเกษตรก่อนการมีแผนพัฒนา

ตั้งแต่การสถาปนากระทรวงเกษตรพาณิชย์¹ อันเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบและดำเนินนโยบายด้านการเกษตรของไทย เมื่อ พ.ศ.2435 นับเนื่องไปสี่ทศวรรษ จนถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บทบาทและหน้าที่ของรัฐใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรมโดยตรง (โสภณ 2536, น. 131-137) ได้แก่ (1) งานด้านการจัดเก็บภาษี และระงับข้อพิพาทของราษฎร และแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาในเรื่องพืชผล สัตว์

¹ ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อและโครงสร้างของกระทรวงนี้มาหลายครั้งหลายครา อาทิ ใน พ.ศ.2439 ได้ยุบเป็น“กรมเกษตรการ” โดยรวมอยู่ในกระทรวงพระคลัง ต่อมาใน พ.ศ.2442 ให้ตั้งเป็นกระทรวงอีกครั้งหนึ่งชื่อ “กระทรวงเกษตรราชการ” ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แล้ว ให้รวมกระทรวงเกษตรราชการกับกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเข้าด้วยกัน เป็น “กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ” ซึ่งต่อมาใน พ.ศ.2476 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงเศรษฐกิจ” โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการเกษตรมีฐานะเป็นทบวง ใช้ชื่อว่า “ทบวงเกษตรราชการ” ใน พ.ศ. 2478 ได้แยกออกมาเป็นกระทรวงเกษตรราชการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นใน พ.ศ.2495 ได้เปลี่ยนเป็น “กระทรวงเกษตร” และเป็น “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ตั้งแต่ พ.ศ.2515 จนถึงปัจจุบัน

พาหนะ และการออกโฉนดที่ดิน การเก็บค่าเช่า (2) งานปรับปรุงด้านการเกษตรทั่ว ๆ ไป เช่น งานด้านชลประทาน ได้แก่การขุดคลอง สร้างทำนบและประตูน้ำ งานส่งเสริมการเพาะปลูก โดยเฉพาะการเลี้ยงไหม การปลูกฝ้าย และการทำนา (3) งานด้านการค้นคว้าวิจัยและฝึกอบรม เช่นการตั้งสถานีทดลองพันธุ์ข้าว การทดลองทำนาด้วยเครื่องจักร การทดลองใช้ปุ๋ยเคมี เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรมากนัก ด้วยเหตุผลหลายประการ (โสภณ 2536, น. 137) เช่น ความจำเป็นที่ต้องจัดระเบียบบริหารราชการในเรื่องอื่นก่อนการปรับปรุงการเกษตร งบประมาณมีจำกัด และต้องมีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงการคมนาคม โดยเฉพาะการสร้างทางรถไฟ เชื่อว่าพลเมืองยังมีไม่มาก แต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมีเหลืออยู่มาก และชาวนามีความรู้เรื่องการประกอบอาชีพดีอยู่แล้ว ดังนั้นปัญหาที่เกษตรกรหรือชาวนาประสบอยู่ก่อนหน้านั้น และในระหว่างนั้นจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจในชนบทของ นายซัมเมอร์แมน ระหว่าง พ.ศ. 2437-2474 ยังพบว่า ปัญหาหลักของเกษตรกรก็คือ ผลผลิตต่อไร่ต่ำ และยังคงปลูกพืชหลักชนิดเดียวคือข้าว ขาดวิธีการผลิตที่ทันสมัย ฐานะความเป็นอยู่ไม่ดี ต้องเช่าที่ดินและมีหนี้สิน

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แล้ว คณะราษฎรได้พยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยจัดทำ “เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ” เพื่อวางแผนด้านเศรษฐกิจของประเทศ แต่เนื่องจากเนื้อหาสาระของเค้าโครงการดังกล่าวนี้ได้เน้นไปในหลักเกณฑ์ของลัทธิสังคมนิยมมากเกินไป เป็นเหตุให้เค้าโครงการดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากผู้นำของประเทศในขณะนั้น (ธนาการทหารไทย 2536, น. 12 -13) เป็นผลให้ทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและการเกษตรของไทยยังคงดำเนินไปตามรูปแบบเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การพัฒนาท้องถิ่น การศึกษา ทั้งนี้โดยได้รับแรงสนับสนุนความช่วยเหลือทั้งด้านการเงิน และวิชาการจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในส่วนของ การดำเนินการด้านการเกษตรนั้น ส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำนาข้าวเพื่อแข่งขันกับประเทศอื่น รวมทั้งการปลูกพืชอื่นเพื่อให้มีการปลูกพืชหลายชนิด แทนที่จะปลูกข้าวเพียงชนิดเดียว และการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์

แต่จากการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ผ่านมายังไม่มีความชัดเจนที่ชัดเจน การวางแผนในระดับภาพรวมและการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละสาขา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน มีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดการประสานงานกัน และไม่มีแผนในระยะยาว และไม่

ได้จัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนที่จำเป็นเร่งด่วน ส่งผลให้การพัฒนาขาดความสมดุล และต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องขอให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษา สํารวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วง พ.ศ.2500-2501 ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ทำรายงานผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางการวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจในระยะยาว ตลอดจนรูปแบบในการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจแก่รัฐบาล ภายใต้ชื่อ “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งถือได้ว่ารายงานฉบับดังกล่าวมีบทบาทอย่างมากในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลใน เวลาต่อมา

ในส่วน of สาขาเกษตรที่ปรากฏในรายงานดังกล่าว ธนาคารโลก ได้เสนอวัตถุประสงค์สำหรับการพัฒนาต่อไปข้างหน้าไว้ดังนี้ (โสภณ 2536, น. 139) คือ (1) เพิ่มปริมาณการผลิตข้าวด้วยวิธีการผลิตสมัยใหม่ โดยเฉพาะในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา (2) เร่งพัฒนาการเกษตร ในภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกยาง ซึ่งจะสามารถเพิ่มขึ้นได้อีกหลายเท่าตัว (3) เปลี่ยนระบบการปลูกพืชในตะวันออกเฉียงเหนือเสียใหม่ โดยลดความสำคัญของการทำนา และเพิ่มการปลูกพืชไร่ และปลูกพืชที่เป็นอาหารสัตว์ รวมทั้งมีการเลี้ยงสัตว์ให้มากขึ้น ส่วนภาคเหนือให้มีการปลูกพืชไร่ให้มากขึ้น

(4) ส่งเสริมให้มีการทำการเกษตรที่มีกิจกรรมหลายอย่าง (diversified agriculture) นอกจากนี้ยังได้เสนอให้ปรับปรุงด้านต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น เช่น การปรับปรุงชลประทาน การสร้างถนนหนทาง และการให้บริการของรัฐด้านการเกษตร รวมถึงการฝึกอบรม การส่งเสริมการเกษตร การวิจัย และการให้การศึกษาแก่ประชาชนในชนบท

อนึ่ง อันที่จริงในช่วงก่อนหน้านี (พ.ศ.2481) มีคณะผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้เข้ามาศึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาคritical ๆ ในภาคเกษตรของไทย เช่น การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ซึ่งต้องมีการค้นคว้าวิจัยวิธีการผลิตสมัยใหม่ การปรับปรุงระบบชลประทาน การป้องกันโรคสัตว์ การมีนโยบายป่าไม้ที่ชัดเจน โดยเฉพาะการสงวนป้องกันป่าไม้ การจัดเก็บข้อมูลและสถิติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การวิจัยและส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น ซึ่งถ้าหากพิจารณาถึงปัญหาและข้อเสนอแนะทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ได้ อาจจะกล่าวได้ว่า ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทางพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ๆ ก่อนข้างมาก

2.2 การพัฒนาการเกษตรในช่วงที่มีแผนพัฒนา

หลังจากที่ผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกได้เข้ามาศึกษาภาวะเศรษฐกิจไทย และได้จัดทำรายงานการศึกษา ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยละเอียด นับตั้งแต่นโยบาย มาตรการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดวงเงินงบประมาณที่จำเป็นแล้ว ประกอบกับการเตรียมการในด้านอื่น ๆ ก่อนหน้านี้ เช่น การจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ใน พ.ศ.2493 และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ² ใน พ.ศ.2502 ตามลำดับ ทำให้ประเทศไทยเริ่มมีแนวทางที่จะกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่นั้นมา

เนื้อหาสาระที่จะนำเสนอในส่วนนี้ประกอบด้วย วัตถุประสงค์และแนวทางในการพัฒนาด้านการเกษตรของไทย ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 9 โดยในแต่ละช่วงพัฒนานั้นจะกล่าวถึงภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ตลอดจนสภาพปัญหาด้านการเกษตรที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดและประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับนั้นๆ เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นภาพกว้าง ๆ ว่าวัตถุประสงค์และแนวทางในการพัฒนาด้านการเกษตรที่กำหนดขึ้นนั้นมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเล็กน้อยเพียงใด นอกจากนั้นยังจะช่วยให้สามารถประเมินอย่างคร่าว ๆ ได้ว่า แผนที่ได้กำหนดไว้ได้มีการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดด้วยหลังจากที่เสร็จสิ้นระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับนั้นแล้ว

2.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 : พื้นฟูบูรณะกิจการเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิต

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกมีกำหนด 6 ปี โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ๆ ละ 3 ปี คือ ระยะแรก ระหว่าง พ.ศ.2504-2506 และระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ.2507-2509 สาเหตุที่แบ่งระยะวางแผนออกเป็น 2 ระยะ เนื่องจากรัฐบาลในยุคนั้นเห็นว่า การจัดทำโครงการและการวางแผนในระยะแรกยังขาดความพร้อมอยู่หลายด้าน และยังมีปัญหาเกี่ยวกับสถิติข้อมูลต่าง ๆ ทำให้ไม่อาจคาดคะเนเหตุการณ์ในระยะยาวกว่า 3 ปีได้ ดังนั้น โครงการและแผนการต่าง ๆ จึงเน้นรายละเอียดเฉพาะในระยะ 3 ปีแรก

ก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แม้ว่ารายได้ประชาชาติของไทยจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี แต่เมื่อพิจารณาถึงการเพิ่มประชากรที่มากกว่าร้อยละ 2 ต่อปีแล้ว ถือว่าการเพิ่มรายได้ประชาชาติอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ซึ่งจะส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพของ

²ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" จนถึงปัจจุบัน

ประชาชนพลอยอยู่ในระดับต่ำไปด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการผลิตในภาคเกษตร ซึ่งเป็นสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศในขณะนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนเล็งเห็นว่า (สคช. 2507, น. 8) ยังมีทางที่จะขยายการผลิตด้านเกษตรกรรมให้กว้างขวางออกไปได้อีกมาก กล่าวคือ มีที่ดิน แรงงาน และงานในด้านวิชาการที่อาจจะปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ การฟื้นฟูบูรณะกิจการต่าง ๆ ในด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง และให้ผลผลิตสำคัญ ๆ ที่ผลิตได้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ย่อมช่วยให้การเศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไปได้เร็ว และมีผลสะท้อนถึงกิจการด้านอื่น ๆ ตลอดจนรายได้ของประชาชนอย่างกว้างขวาง จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจในหกปีข้างหน้าจึงมุ่งไปในด้านฟื้นฟูและบูรณะกิจการเกษตรกรรมเป็นอันดับแรก (สคช. 2507, น. 50)

ในด้านภาพรวมนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้เน้นการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายในการพัฒนา โดยได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาครอบคลุมสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไว้ทุกด้าน แต่เน้นหนักด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง และการพลังงาน เป็นอาทิ ทั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายของอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติในระยะ 3 ปีแรก ไว้ที่ร้อยละ 5 ต่อปี และระยะ 3 ปีหลัง ไว้ที่ร้อยละ 6 ต่อปี

ส่วนเป้าหมายของพัฒนาการเศรษฐกิจในด้านเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ได้กำหนดอัตราการขยายตัวของผลผลิตไว้ที่ร้อยละ 3.3 ซึ่งแนวทางในการพัฒนาด้านเกษตรกรรมที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- 1) เพิ่มปริมาณการผลิตด้านเกษตรกรรมโดยขยายการชลประทาน
- 2) ส่งเสริมวิธีการปรับปรุงวิธีการผลิตโดยชักจูงให้เกษตรกรผลิตพืชผลเกษตรกรรมมากประเภท ปรับปรุงคุณภาพของพืชผลและการปลูกพืชไร่ที่สำคัญ ๆ
- 3) ปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้โดยเฉพาะป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร โดยดำเนินการสงวนป่าไม้ให้ได้เนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทยทั้งหมด
- 4) บำรุงรักษาและสร้างแหล่งผลิตและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด และสัตว์น้ำเค็ม ศึกษา ค้นคว้าและส่งเสริมทางวิชาการในด้านนี้เพื่อรักษา เพิ่มปริมาณสัตว์น้ำ
- 5) เผยแพร่และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ การป้องกันและกำจัดโรคสัตว์
- 6) ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินและปรับปรุงนิคมสร้างตนเองที่มีอยู่แล้วให้ได้ผลสมบูรณ์
- 7) ปรับปรุงและส่งเสริมระบบสหกรณ์ให้สมาชิกสามารถดำเนินงานตามหลักการของสหกรณ์ได้ดียิ่งขึ้น

ในส่วนของการพัฒนาชนบทยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเพียงแต่กำหนดไว้ว่าจะ "ดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นในชนบทให้เน้นหนักไปในด้านการปรับปรุงเกษตรกรรมและมุ่งทำให้เห็นจริงเป็นภาค ๆ ไป หลังจากที่ได้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมแล้ว ภาคแรกที่จะดำเนินงานให้เห็นผลคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (สคช. 2507, น. 21)

ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้ประสบผลสำเร็จเกินกว่าเป้าหมายในหลายด้าน โดยที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 5.5 ต่อปี รายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.1 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี ผลผลิตด้านการเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.3 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 3.3 ต่อปี

การเพิ่มขึ้นของผลผลิตทางการเกษตร เป็นผลมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและการพัฒนาในด้านชลประทานเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับสาขาอื่น ๆ แล้ว พบว่าอัตราการขยายตัวของสาขาเกษตรกรรมยังต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรม และการก่อสร้างที่มีการขยายตัวถึงร้อยละ 11.17 และ 12.88 ต่อปี ตามลำดับ

แม้ว่าผลของการพัฒนาด้านการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จะเป็นที่น่าพอใจ แต่ก็พบว่า การดำเนินการบางอย่างยังมีอุปสรรคและมีข้อที่น่าสังเกตบางประการ คือ

ก) การขยายระบบชลประทานสามารถทำได้ประมาณร้อยละ 60 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง นอกจากนี้ยังพบว่าการชลประทานยังเน้นเรื่องการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ แต่ยังคงขาดระบบการส่งน้ำไปยังไร่นา รวมไปถึงจนถึงการพัฒนาชลประทานขนาดกลางและขนาดเล็ก

ข) การวิจัยและค้นคว้าทดลองทางการเกษตร รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ทางการศึกษาให้แก่เกษตรกรยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่วิชาการและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็น และในทางปฏิบัติรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการวิจัยค้นคว้าเท่าที่ควร

ค) การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะพืชผล เป็นผลมาจากการสร้างเขื่อนและการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกมากกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่โดยวิธีอื่น ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการลดลงของเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศ

ง) แม้ว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของเกษตรกรจะมีระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรนอกภาคเกษตรแล้ว ช่องว่างของรายได้ดังกล่าวได้ขยายกว้างขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่ด้วยการกระจายรายได้ในส่วนภูมิภาคต่างๆของประเทศยังไม่ทัดเทียมกัน รายได้ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตตัวเมืองโดยเฉลี่ยแล้วยังสูงกว่ารายได้ของประชาชนในชนบท

จ) การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาอุตสาหกรรม และการเกษตร ก่อให้เกิดการพึ่งพิงสินค้าประเภทวัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางจากต่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวในการส่งออกสินค้าเกษตรที่มากขึ้นตามลำดับ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความผูกพันกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ปัจจัยภายนอกประเทศเข้ามามีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 : เพิ่มปริมาณคุณภาพและประเภทของผลิต

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เป็นแผนที่กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2510 – 2514 การกำหนดแนวทางในการพัฒนายังคงแยกตามสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยในด้านเศรษฐกิจ มุ่งที่จะระดมทรัพยากรด้านกำลังคน ทรัพยากรธรรมชาติ และทุนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อขยายพลังการผลิตของประเทศ

แนวนโยบายและการดำเนินโครงการหลายอย่างในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แต่มีข้อแตกต่างตรงที่ให้ความสนใจกับการพัฒนาทางด้านสังคมมากขึ้น โดยมุ่งส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม และการรักษาความมั่นคงของชาติ

นโยบายการพัฒนาภาคเกษตรกรรมในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 จะถือเอาการเกษตรเป็นหลักและเป็นสาขานำที่จะชักจูงให้สาขาอื่นๆ ได้เจริญก้าวหน้าตามไป โดยมีส่วนสัมพันธ์และพึ่งพาซึ่งกันและกัน รัฐจะส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพและประเภทของการผลิต โดยเฉพาะผลิตผลที่สามารถหาตลาดในต่างประเทศได้สะดวกและมีราคาสูง กับผลิตผลซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมภายในประเทศได้

เป้าหมายในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้คาคว่า การเจริญเติบโตในสาขาเกษตรกรรมจะอยู่ในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.3 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าทุกสาขา ในขณะที่ค่าตัวกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาเกษตรเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนร้อยละของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศจะมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 26 เมื่อสิ้นระยะของแผน 2

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้รัฐได้มองเห็นความสำคัญของการพัฒนาชนบทมากกว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เนื่องจากเห็นว่าประชาชนชาวไทยส่วนมากเป็นชาวชนบทและมีฐานะความเป็นอยู่โดยทั่วไปต่ำกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องหาทางช่วยเหลือในการพัฒนาเป็น

พิเศษ ในการนี้รัฐบาลได้กำหนดแผนในการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีโครงการดำเนินงานในด้านต่างๆเช่น โครงการถนนชนบท โครงการพัฒนาหมู่บ้าน โครงการจัดการน้ำและที่ดิน โครงการธุรกิจการเกษตร โครงการแพทย์และอนามัย เป็นต้น

ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 ภาวะเศรษฐกิจมีความผันผวนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายระยะเวลาของแผนจนถึงขั้นมีภาวะเศรษฐกิจหดตัวเป็นครั้งแรกหลังจากที่เคยมีการขยายตัวติดต่อกันมาเป็นเวลามากกว่า 10 ปี สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ (ธนาคารทหารไทย 2536,น. 49-50) ได้แก่

ความต้องการของตลาดโลกที่มีต่อสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ราคาสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยลดลง

- 1) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยสหรัฐเปลี่ยนแปลงท่าทีใหม่ในสงครามเวียดนาม ทำให้การใช้จ่ายด้านการทหารในประเทศลดลง
- 2) การลงทุนจากต่างประเทศชะลอตัวลง เนื่องจากนักลงทุนในต่างประเทศไม่มั่นใจในโอกาสของการลงทุนในช่วงดังกล่าว
- 3) ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศขึ้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาประกาศยกเลิกการรับแลกเปลี่ยนทองคำให้แก่ผู้ถือเงินดอลลาร์

การพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.3 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้คือร้อยละ 8.5 ต่อปี รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี ในขณะที่ผลผลิตด้านเกษตรกรรมมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 3.7 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ที่ร้อยละ 4.3 ต่อปี ต่างจากสาขาอุตสาหกรรมที่ยังคงมีการขยายตัวในอัตราสูงคือร้อยละ 10.1 ต่อปี

ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุหลายประการ คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตยังไม่ประสบความสำเร็จ การขยายตัวของการผลิตพืชผลยังคงเป็นผลมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและการบุกเบิกที่ดินใหม่มากกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ เช่นเดียวกับการผลิตในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 การพัฒนาระบบชลประทานยังไม่ได้ผลเพราะขาดระบบการส่งน้ำ และการใช้น้ำเพื่อการเกษตรยังไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันความต้องการผลผลิตทางการเกษตรไทยในประเทศและต่างประเทศที่ลดลงส่งผลให้ระดับราคาสินค้าเกษตรลดต่ำลง ทำให้เกษตรกรไม่มีความสนใจในการเพิ่มผลผลิตในช่วงดังกล่าว

ข้อที่น่าสังเกตจากผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 ก็คือ ความล้มเหลวของความพยายามที่จะสร้างความเท่าเทียมกันในสังคมให้มากขึ้นกล่าวคือ แม้ว่ารายได้ประชาชาติต่อบุคคลจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6 คือเพิ่มจาก 3,062 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2509 เป็น 4,104

บาทต่อคนต่อปี ในปี 2514 แต่ผลของการพัฒนามิได้ช่วยให้ช่องว่างของรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ และภูมิภาคต่างๆลดลงแต่ประการใด ตรงกันข้ามความเหลื่อมล้ำของรายได้กลับขยายตัวมากยิ่งขึ้นกล่าวคือ ในปี 2514 รายได้ต่อหัวของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเฉลี่ยประมาณ 1,840 บาทต่อปี โดยมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 2.8 ต่อปี ในขณะที่ประชาชนในภาคกลางมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 6,970 บาทต่อปี และมีอัตราการเพิ่มถึงร้อยละ 8.1 ต่อปี รายได้ของประชาชนในเขตภาคกลางสูงกว่ารายได้ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 3 เท่า สูงกว่าภาคเหนือและภาคใต้ประมาณ 2 เท่าและ 1 เท่า ตามลำดับ (ธนาคารทหารไทย 2536 ,น. 62และ66)

2.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 : เร่งรัดเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออก

การดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฉบับที่ 2 คือระหว่าง พ.ศ.2515-2519 การกำหนดแผนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ยังคงจัดแบ่งตามรายสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่นเดียวกับแผนฯ ฉบับก่อน ๆ

แต่เนื่องจากผลของการดำเนินนโยบายของรัฐและ/หรือการละเลยในการปฏิบัติตามแผนประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดหนึ่งทศวรรษที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาได้ก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนาหลายประการ คือ อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเป้าหมายการลงทุนลดลง และมีการว่างงานเพิ่มขึ้น การเพิ่มการขาดดุลการค้ามากขึ้น การกระจายรายได้มีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านตลอดจนสถานการณ์ในประเทศ มีความตึงเครียด และรัฐบาลเห็นว่าอาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงถูกกำหนดขึ้นตามสภาพปัญหาประเทศกำลังประสบ และจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขได้แก่ (1) สนับสนุนการรักษาความมั่นคง (2) แก้ปัญหาเศรษฐกิจรัดตัว และเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สอดคล้องกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (3) แก้ไขปัญหาคุลการชำระเงิน (4) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (5) ยกระดับรายได้และระดับการครองชีพของประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (6) ขยายบริการสาธารณะให้ทั่วถึงประชาชนส่วนรวม (7) ลดการเพิ่มประชากรและ (8) ยกระดับการมีงานทำ ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายของการเพิ่มรายได้ประชาชาติในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี ใน พ.ศ.2519 และให้รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 ต่อปี ให้อัตราการเพิ่มประชากรลดลงเหลือประมาณร้อยละ 2.5 ต่อปี และให้ผลผลิตในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี

ในส่วนของการพัฒนาด้านการเกษตร เพื่อแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบ แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายไว้ดังต่อไปนี้ (สคช. 2515, น. 121)

1) ยกระดับรายได้ ระดับการครองชีพ และฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรให้ดีขึ้น โดยเร่งรัดเพิ่มผลผลิตและการจำหน่าย กับการพัฒนาสังคมชนบท

2) ส่งสินค้าออกให้มากยิ่งขึ้น อันเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขดุลการค้าและการชำระเงินของประเทศ

3) ลดการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ของเกษตรกร

4) สนับสนุนให้เกษตรกรได้ฝึกกำลังกันเป็นปึกแผ่นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

สำหรับแนวทางในการดำเนินการ ได้กำหนดมาตรการที่สำคัญ ๆ เช่น การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ แทนการขยายเนื้อที่เพาะปลูก กระจายประเภทการผลิตและปรับปรุงระบบการผลิต ปรับปรุงวิธีการส่งเสริมในด้านวิชาการทางการเกษตร และเผยแพร่ไปสู่เกษตรกรให้ได้ผลยิ่งขึ้นโดยวิธีการประสานมาตรการการผลิต การจำหน่ายและการใช้สินเชื่อ และบริการแก่เกษตรกรเข้าด้วยกัน ปรับปรุงการค้นคว้าวิจัย และส่งเสริมให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการเพิ่มปัจจัยที่ใช้ในการผลิตเช่น ที่ดิน ปุ๋ย อุปกรณ์ เครื่องมือทุนแรง และสินเชื่อให้แก่เกษตรกร การพัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเลให้เป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์ได้ เช่น กุ้งทะเล เป็นต้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรอีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากสิ้นระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 แล้วพบว่า การขยายตัวของการผลิตและรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ กล่าวคือ รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 7 ต่อปี รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในราคาคงที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.3 เทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ร้อยละ 4.5 ต่อปี ส่วนผลผลิตในสาขาเกษตรก็ขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าเป้าหมาย เช่นกัน โดยที่เป้าหมายของอัตราการขยายตัวได้ตั้งไว้ที่ร้อยละ 5.1 ต่อปี แต่มีอัตราการขยายตัวจริงเพียงร้อยละ 3.9 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับนี้ การส่งออกมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 30 เทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 7

การที่เศรษฐกิจไม่อาจขยายตัวได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ มาจากสาเหตุที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ สาเหตุภายในประเทศที่สำคัญคือ เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงใน พ.ศ.2515 และ พ.ศ.2519 ซึ่งส่งผลต่อการลดลงของผลผลิตทางการเกษตร สาเหตุภายนอกเกิดจากภาวะชะงักงันของเศรษฐกิจโลก และเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันตั้งแต่ พ.ศ.2516

ส่วนสถานการณ์ในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรอาจพอสรุปคร่าว ๆ ได้ดังนี้ (สคช. 2520, น. 10-24)

ก) การชลประทานยังคงกระจุกตัวในเขตภาคกลาง และยังไม่สามารถพัฒนาระบบ
ส่งน้ำได้ตามเป้าหมาย

ข) การกีดกันของประชากรในเรื่องที่ดินทำกิน นับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้น สังเกตได้
จากการถือครองที่ดินที่มีขนาดเล็กลง และจำนวนเกษตรกรที่ขาดที่ดินทำกินมีเพิ่มขึ้น

ค) การให้บริการด้านสินเชื่อของเกษตรกรนับว่ายังมีจำนวนน้อย และส่วนใหญ่
เป็นสินเชื่อในระยะสั้น และระยะปานกลาง

ง) การวิจัยค้นคว้ายังจำกัดอยู่แต่เฉพาะพืชบางชนิด และเน้นหนักไปในเรื่องพันธุ์
และยังไม่สามารถเผยแพร่ให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรโดยทั่วไปได้

จ) การให้บริการทางสังคมของภาครัฐยังกระจายไม่ทั่วถึง

2.2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 : กระจายการผลิตและ ยกระดับประสิทธิภาพ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 กำหนดระยะเวลาของการพัฒนา
ประเทศไว้ 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2520-2524 การดำเนินนโยบายและแนวทางในการพัฒนาทั้งทาง
ด้านเศรษฐกิจโดยรวมและด้านการเกษตรหลายประการ เป็นการดำเนินต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 3 โดยเฉพาะนโยบายและแนวทางที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ที่
ผ่านมา เช่น ปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนที่ซบเซา การว่างงาน และความเสื่อมโทรมของ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นสำคัญที่แตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่าน ๆ มา ซึ่งได้กล่าวไว้ในแผน
พัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ (สคช. 2520, น. 2) คือ เป็นแผนพัฒนาฯ ที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม
ภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทาง
เศรษฐกิจให้น้อยลง และมุ่งเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติ มากกว่าเป็น
แผนพัฒนาฯ ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอย่างที่เคยจัดทำกันมาในช่วงของแผนพัฒนา
ฯ ฉบับที่ 1-3 นอกจากนี้ได้เน้นถึงการปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจสังคมหลายด้านที่จำเป็นต่อการ
แก้ไขปัญหาเร่งด่วน คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วง 2 ปีแรก ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น
พร้อมกับการแก้ปัญหาขั้นรากฐานของเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว (ธนาคารทหารไทย 2536, น.
100) กล่าวกันว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นแผนที่วางกรอบ “นโยบายแห่งชาติ” หรือแผนชี้แนะ
(Indicative Plan) ทางเศรษฐกิจและสังคม มากกว่าแผนการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ
(Allocative Plan) ดังเช่นแผนพัฒนาฯ ฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลและผู้

บริการนโยบายของประเทศสามารถนำไปเป็นแนวในการปรับปรุงนโยบายเฉพาะด้าน และจัดทำแผนงานตลอดทั้งโครงการพัฒนาในแต่ละสาขาที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศในแนวเดียวกัน

วัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ประกอบด้วย (1) เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ (2) ลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง (3) ลดอัตราการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงานในประเทศ (4) เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลัก ตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสถานะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต (5) สนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ และการแก้ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง

ในด้านเป้าหมายการผลิตนั้น ได้กำหนดให้เป้าหมายการผลิตส่วนรวมของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 7.0 ต่อปี และให้รายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.6 ต่อปี โดยเน้นให้มีการขยายตัวของการผลิตสาขานอกการเกษตรขยายตัวร้อยละ 7.7 ต่อปี เพื่อช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่ภาคนอกการเกษตรมากยิ่งขึ้น ในด้านการเกษตรนั้นได้ตั้งเป้าหมายของอัตราการขยายตัวไว้ร้อยละ 5.0 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวที่เคยผ่านมา ทั้งนี้เพื่อมุ่งการกระจายรายได้สู่ภาคชนบทโดยอาศัยการยกระดับผลผลิตและรายได้ในภาคเกษตรเป็นปัจจัยผลักดัน

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาแยกย่อยเป็นสาขาเหมือนดังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่าน ๆ มา แต่แยกตามวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ในบทที่ว่าด้วย “การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท” (สคช. 2520, น. 191) ซึ่งแนวทางการยกระดับการผลิต และรายได้ทางเกษตรที่กำหนดไว้มี 3 ประการ คือ

1) การกระจายการผลิต โดยให้มีผลผลิตทางเกษตรมากขึ้นเพื่อเพิ่มการใช้ประโยชน์แรงงานและลดความเสี่ยงภัยจากการปลูกพืชเพียงชนิดเดียว

2) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยเร่งลงทุนและจัดหา ทั้งการควบคุมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงคุณภาพของดิน เผยแพร่ความรู้ทางเทคนิคสมัยใหม่ ส่งเสริมการรวบรวมของเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ

3) ยกระดับราคาพืชผลทางการเกษตร โดยการปรับปรุงนโยบายด้านการประกันราคา การตลาด และการรวมกลุ่มของเกษตรกร การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน เป็นต้น

ผลของการดำเนินงานพัฒนาในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แม้ว่าอัตรา การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของไทย จะเพิ่มสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี สูงกว่า เป้าหมายเล็กน้อย แต่ผลผลิตของสาขาเกษตร ซึ่งเป็นสาขาที่สำคัญ กลับขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมาย คือ เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4 ต่อปี นอกจากนี้ยังพบว่า การรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรไม่สามารถดำเนินการ ได้อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ และ ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ซึ่งมีผลต่อระดับราคาสินค้าโดยทั่วไป จะยังทำให้ความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ระหว่าง ประชากรที่อยู่ในสาขาเกษตรและสาขาการผลิตอื่น ๆ เพิ่มสูงขึ้น

2.2.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 : ปรับโครงสร้าง การเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กำหนดระยะของแผนไว้ 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2525-2529 แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้ปรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศเป็น “แนวใหม่” ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมา โดยถือว่าเป็น “แผนนโยบาย” ที่มีความ ชัดเจนพอที่จะเปลี่ยนไปสู่ภาคปฏิบัติได้ แผนดังกล่าวมีลักษณะพิเศษคือ (1) เน้น “การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ” มากกว่าการมุ่งอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ (2) เน้น “ความสมดุล” ในการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค (3) เน้น “การแก้ปัญหาความยากจน” ของคนชนบทเป็นหลัก (4) มุ่งการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการบริหารงาน รักษาความมั่นคงของชาติให้สอดคล้อง สนับสนุนกัน (5) เน้นการแปลงแผน ไปสู่ภาคปฏิบัติ และ (6) เน้น “บทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน” (สคช. 2524,น.3-4)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ไม่ได้กำหนดนโยบายและแนว ทางพัฒนาโดยแยกเป็นสาขา แต่แยกตามจุดประสงค์ของการพัฒนา เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับ ที่ 4 ซึ่งจุดประสงค์หลักตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ประกอบด้วย (1) พื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงิน ของประเทศ (2) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ (3) พัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการ ทางสังคม (4) แก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก (5) ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจ และ ความมั่นคงของชาติ (6) ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ และกระจายสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดเป้าหมายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วน รวมให้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 6.6 ต่อปี โดยให้ผลผลิตภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 ต่อปี

โดยแผนการพัฒนาทางด้านเกษตรส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในส่วนของการปรับโครงสร้าง และการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

การปรับแผนพัฒนาด้านการเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีผลสืบเนื่องมาจากปัญหาหลายประการ คือ

1) อัตราการขยายตัวในภาคเกษตรเริ่มลดต่ำลงโดยลำดับ อันเนื่องมาจากผลผลิตต่อไร่ต่ำ และทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ในการเกษตรเริ่มเสื่อมโทรมลง ทั้งนี้เพราะ (ก) การใช้ที่ดินที่มีผลผลิตต่ำ (ข) การบุกรุกทำลายป่า (ค) แหล่งน้ำและแหล่งประมงเสื่อมโทรม (ง) ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรสูงขึ้น

2) ปัญหาด้านโครงสร้างการตลาดและราคาสินค้าเกษตรที่ไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร ทั้งนี้เกิดจาก (ก) การแทรกแซงตลาดส่งออก ก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้ส่งออก ส่งผลไปถึงการกดราคาสินค้าเกษตรในระดับไร่นา (ข) สถานที่ซื้อขายที่เป็นตลาดกลางมีจำกัด และการซื้อขายยังพึ่งคนกลางในหลายขั้นตอน (ค) การแทรกแซงราคากระทำไม่ทั่วถึง และ (ง) การรวมกลุ่มเกษตรกร หรือจุดประสงค์ทางการค้า จะมีอยู่จำกัด

3) ปัญหาด้านสถาบันเกษตรกร โดยเฉพาะการร่วมมือกันในการผลิตและการตลาดยังมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันในรูปแบบของสหกรณ์

การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงเน้นเป้าหมายที่จะ “เพิ่มประสิทธิภาพ” เป็นหลักสำคัญ โดยได้กำหนดเป้าหมายในด้านต่าง ๆ ไว้ (สคช. 2524, น. 56-59) ดังนี้

1) เป้าหมายการเพิ่มผลผลิต โดยรวมให้ในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี โดยมีเป้าหมายสำหรับผลผลิตต่าง ๆ คือ (ก) การผลิตพืช เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 ต่อปี (ข) การผลิตปศุสัตว์ เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2 ต่อปี (ค) ด้านการประมง เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 ต่อปี และ (ง) การผลิตด้านป่าไม้ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ต่อปี

2) เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต มุ่งเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ให้เพิ่มในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี โดยเฉพาะผลผลิตต่อไร่ของข้าว เนื่องจากข้าวมีส่วนที่สำคัญที่สุดในผลผลิตพืชทั้งหมด (ข้าวให้เพิ่มจาก 250 – 300 กก./ไร่ เป็น 400 – 450 กก./ไร่)

3) เป้าหมายการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร โดยมีมาตรการต่าง ๆ คือ

ก) การพัฒนาที่ดิน ได้แก่การปรับปรุงดินเปรี้ยวในภาคกลาง 2.3 ล้านไร่ ดินเค็มในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4.8 ล้านไร่

- ข) การปรับปรุงพื้นที่ในเขตชลประทาน 16 ล้านไร่ ทั้งนี้เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากเขื่อน หรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ที่มีอยู่แล้วให้เต็มที่มี นอกจากนี้ยังปรับปรุงพื้นที่นอกเขตชลประทานให้เป็นพื้นที่ชลประทานประมาณปีละ 1 ล้านไร่
- ค) เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน
- ง) เพิ่มการปลูกป่า ปีละ 300,000 ไร่ และมีการอนุรักษ์นุรักษ์ป่าต้นน้ำ 40 ล้านไร่ อุทยานแห่งชาติ 12.8 ล้านไร่ และขยายงานหมู่บ้านป่าไม้ให้ครบ 100 แห่ง

4) เป้าหมายสินเชื่อการเกษตร กำหนดเป้าหมายวงเงินสินเชื่อการเกษตรให้ขยายเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.7 ต่อปี โดยเพิ่มขึ้นอีกปีละ 5,700 ล้านบาท เพื่อให้เกษตรกรและสหกรณ์วางแผนกู้ผ่าน ธกส. และธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศ

5) เป้าหมายสถาบันการเกษตร จะรวมกลุ่มเกษตรกรรออาชีพต่าง ๆ และสหกรณ์การเกษตรให้เข้าเป็นสถาบันการเกษตรเพียงสถาบันเดียว

ส่วนแนวคิดในการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถือว่าเป็นการพัฒนาชนบท “แนวใหม่” ที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่าน ๆ มา กล่าวคือ มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวคน คือประชาชนยากจนในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร แทนที่จะมองผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนชนบทสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริง จึงเน้นนโยบายการพัฒนาชนบท “แนวใหม่” นี้ ได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ (สคช. 2524, น. 342) ดังนี้

- 1) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่ยากจนหนาแน่นก่อน
- 2) พัฒนาฐานะของประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น
- 3) เป็นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ
- 4) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่
- 5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้มากที่สุด

ผลจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งในช่วงดังกล่าวประเทศไทยได้รับผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเงินโลก ทำให้การพัฒนาในหลายด้านไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตในสาขาเกษตร และอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนรวมกันประมาณร้อยละ 45 ของผลผลิตรวมของประเทศ มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.3

และ 5.7 ต่ำกว่าเป้าหมาย ซึ่งกำหนดไว้ที่ร้อยละ 4.5 และ 7.6 ตามลำดับ เป็นเหตุให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวม พลอยต่ำกว่าเป้าไปด้วย คือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 5.4 เทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 6.6 ต่อปี

ในส่วนที่สามารถดำเนินการจนมีความก้าวหน้าไปได้ระดับหนึ่งได้แก่ การพัฒนาชนบทในพื้นที่เป้าหมาย การลดการขาดดุลการค้า การแก้ปัญหาเงินเฟ้อ การสร้างงานในชนบท การกระจายบริการด้านสังคม เป็นอาทิ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลให้ความสนใจกับความมั่นคงของชาติมากกว่าสวัสดิการของประชาชน การปฏิบัติตามแผนในการลดความยากจนในชนบท และบริเวณชายแดน จึงเกิดขึ้นในสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ ประมาณการว่าใน พ.ศ.2528 ร้อยละ 30 ของเกษตรกรตกอยู่ใต้เส้นความยากจน เทียบกับเมื่อ พ.ศ. 2524 ที่มีเพียงร้อยละ 23 เท่านั้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากเมื่อราคาพืชไร่ลดลง รัฐบาลไม่อาจปรับแผนการปฏิบัติช่วยเหลือเกษตรกรได้ และการศึกษาในช่วงดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า การเก็บภาษีส่งออกข้าวและยางพาราทำให้เกษตรกรยังมีฐานะย่ำแย่ลง (Linsay 2000:141)

2.2.6 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 : ผลิตเพื่อขยาย และมีการกระจายการผลิต

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นแผนที่ประกาศใช้ในระยะเวลา 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2530-2534 แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้กำหนดขึ้นจากสภาพปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งสภาพปัญหาต่าง ๆ ยังคงดำรงอยู่ จำเป็นต้องมีการแก้ไขกันต่อไป ปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1) ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงิน ที่มี การขาดดุลการค้าและการขาดดุลงบประมาณค่อนข้างสูง รวมทั้งภาระหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราการออมทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนลดลง

2) ปัญหาความอ่อนแอของโครงสร้างการผลิต ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตพืชผลทางเกษตรของไทยยังคงผูกติดอยู่กับพืชหลักเพียงไม่กี่ชนิด อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง เป็นต้น ทำให้ไม่ยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก ซึ่งนับวันจะมีการแข่งขันและมีการกีดกันทางการค้าที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ยังคงพึ่งพาการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบจากต่างประเทศอยู่ค่อนข้างมาก

3) ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน และแหล่งน้ำ ซึ่งเกิดการเร่งรัดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมา โดยขาดการดูแลรักษา และบริหารจัดการที่ถูกต้อง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ทางด้านเศรษฐกิจจะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประการที่สอง ทางด้านสังคม จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุข เกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อม ๆ กับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นไว้ 3 แนวทางใหญ่ ๆ คือ (สคช. 2530, น. 3)

1) **เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ** ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการปรับปรุงการบริหารจัดการ ทบพทวนบทบาทของรัฐ โดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น ทั้งในด้านการผลิตและการให้บริการพื้นฐาน ซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐ

2) **ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ** เพื่อลดต้นทุนสินค้า กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น

3) **มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น** โดยยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาคและชนบทเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้มีการกำหนดแผนการพัฒนาด้านการเกษตรเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะ แต่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน และในแผนพัฒนาชนบท แต่โดยสรุปแล้วเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยที่แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดขึ้นจากสภาพปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ปัญหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ (3) ปัญหาการขาดซึ่งการปฏิบัติในแง่ของการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้

ทรัพยากรแต่ละชนิดให้มากยิ่งขึ้น ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านไว้อย่างชัดเจน โดยแยกเป็น ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรประมง ทรัพยากรธรณี และแนว ทางในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม (สคช. 2530, น. 109-143)

การพัฒนาการเกษตรที่ปรากฏในแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการ สร้างงานนั้น ได้กำหนดนโยบายหลักที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ (โสภณ 2536, น. 144) คือ (1) ปรับการผลิตให้ลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะตลาด เช่น กำหนดกลยุทธ์การผลิตเพื่อขาย และมีการกระจายการผลิต (2) รัฐต้องประสานแผนการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกัน เช่น มีมาตรการพัฒนาการตลาด และปรับปรุงการบริหารการผลิตและการตลาด และ (3) ให้มีการ ปลูกพืชหลายชนิด เพื่อให้มีความต้องการใช้แรงงานเพิ่มขึ้น เพื่อลดปัญหาการว่างงานและการ ทำงานไม่เต็มทีในชนบท และเป็นการให้ความสำคัญกับการปรับตัวในด้านการผลิตให้เป็นไปตาม ความต้องการของตลาด เพราะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ราคาพืชผลหลักหลายชนิดมีแนวโน้ม ลดลง

ส่วนนโยบายและแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรที่ปรากฏอยู่ในแผน พัฒนาชนบท (สคช. 2530, น. 365-382) ได้แก่ (1) การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานด้านการผลิต และการ ตลาดในชนบท ซึ่งประกอบด้วยการพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน การพัฒนาทรัพยากรดินและ แหล่งน้ำ การพัฒนาเทคโนโลยีโดยเฉพาะเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการเกษตร การ สนับสนุนการรวมกลุ่มและการพัฒนาสถาบันเกษตรกร (2) การเพิ่มประสิทธิภาพและความ สามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท เช่น การให้ความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง และ แหล่งซื้อขายสินค้า การส่งเสริมการประกอบอาชีพเพื่อแก้ปัญหาผลผลิตต่ำและรายได้ไม่เพียงพอ และการแก้ปัญหามลพิษจากแหล่งน้ำ เป็นต้น

การดำเนินงานในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ปรากฏว่าอัตราการขยายตัว ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าที่คาดหมายไว้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ตลอด ช่วง 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10.9 ต่อปี เมื่อเทียบกับ เป้าหมายที่ปรับปรุงแล้ว คือร้อยละ 8.4 ต่อปี หากพิจารณาเป็นรายปี พบว่าในบางปี เช่น พ.ศ. 2531 ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 13.3 ซึ่งนับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา การขยายตัวดังกล่าวเป็นผลมาจากการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นตัวนำ โดยมีผล ผลิตในสาขาเกษตรยังคงขยายตัวในระดับต่ำ คือร้อยละ 4.2 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้คือร้อยละ

ละ 5.0 ต่อปี อย่างไรก็ตาม อัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม เริ่มชะลอตัวลงในช่วงปีสุดท้ายของแผนฯ

แม้ว่าจะประสบผลสำเร็จในแง่ที่ทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต การลงทุนขยายตัวสูง คุลงบประมาณเริ่มเกินดุล การว่างงานลดลง การส่งออกและรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็นประวัติการณ์ แต่ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประเทศไทยก็เผชิญกับปัญหาบางประการ เช่น อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้น การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ และค่าจ้างที่เพิ่มสูงขึ้น การให้บริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ไม่สามารถรองรับกับความต้องการ ช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนยังห่างกันอยู่มาก ในขณะเดียวกัน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมทรามลงเป็นอย่างมากด้วย

2.2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 : ใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับตลาด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 มีระยะของการพัฒนา 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2535-2539 แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้กำหนดขึ้นจากสภาพ ปัญหาของการพัฒนาที่ขาดความสมดุล โดยเฉพาะความไม่เที่ยงกันในระดับรายได้ของครัวเรือนและระหว่างชนบทกับเมือง ประกอบกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มุ่งที่จะให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาในเชิงปริมาณ คุณภาพ และความเป็นธรรมของสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ไว้ 3 ประการ (สคช. 2535, น. 12-17) ดังนี้

1) รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ โดยให้มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี การขยายตัวทางเศรษฐกิจนี้ ประกอบด้วย การขยายตัวของสาขาเกษตรกรรมร้อยละ 3.4 สาขาอุตสาหกรรมร้อยละ 9.5 และการส่งออกร้อยละ 14.7 ต่อปี

2) กระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งได้แก่ (ก) กลุ่มเกษตรกรยากจน (ข) กลุ่มแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร (ค) กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก และธุรกิจขนาดย่อม (ง) กลุ่มลูกจ้างเอกชน (จ) กลุ่มข้าราชการและพนักงานบริษัท และ (ฉ) กลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

3) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต โดย (ก) อัตราการเพิ่มประชากร (ข) ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ค) ขยายการมีงานทำ (ง) ยกระดับสุขภาพอนามัย พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของ

พื้นที่ทั้งหมดของประเทศ และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ด้วยการลดมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง กากของเสีย และสารอันตรายต่าง ๆ

ในส่วนของการพัฒนาด้านการเกษตรนั้น ได้ตั้งเป้าหมายให้ภาคเกษตรมีการขยายตัวในระดับเฉลี่ยร้อยละ 3.4 ต่อปี โดยมีเงื่อนไขที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร รวมทั้งการยกระดับการใช้เทคโนโลยีด้านการเกษตรมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้นด้วย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น ได้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการเกษตรไว้ 5 ประการ (สคช. 2535, น. 42-48) คือ 1) ใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นฐานการผลิตทางการเกษตร และรักษาทรัพยากรไว้สำหรับอนาคตโดยเน้นที่

- ก) คุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรในเขตชลประทาน เพื่อป้องกันการนำดินไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่น ๆ
- ข) สนับสนุนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ และกำหนดเพื่อให้เขตการใช้ที่ดินนั้นอย่างชัดเจน เพื่อให้การใช้ที่ดินของเกษตรกรไม่ขัดแย้งกัน เช่น ขาวนา กับ ผู้เลี้ยงกุ้ง
- ค) ดำเนินการให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากชลประทาน และจัดให้มีระบบการบริหารการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่ระดับคลองส่งน้ำจนถึงไร่นา

2) สนับสนุนการวิจัย พัฒนา และถ่ายทอดวิทยาการ ตลอดจนจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ด้วยมาตรการต่าง ๆ ได้แก่

- ก) สนับสนุนภาคเอกชนโดยมีรัฐเป็นแกนนำในการวิจัยพัฒนา และส่งเสริมการใช้พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกร
- ข) สนับสนุนให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยเคมีอย่างคุ้มค่า และมีปุ๋ยที่มีคุณภาพใช้ทันกับความต้องการ รวมทั้งให้มีการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ควบคู่กับเคมี และให้มีการลดการใช้ปุ๋ยเคมีในอนาคต
- ค) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการใช้เครื่องจักรกลเกษตรภายในประเทศ โดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกลให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และชนิดของพืชผล แนะนำ

ชุมชน เจ้าหน้าที่และเกษตรกรให้มีความรู้ในการเลือกใช้ บำรุงรักษา และซ่อมแซมเครื่องจักรกลการเกษตรอย่างถูกต้อง

ง) ขยายบทบาทสินเชื่อการเกษตร ด้วยการเพิ่มเงินทุนให้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้เพียงพอในการปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกร เพื่อปรับโครงสร้างการผลิต และทำกิจกรรมนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะแก่เกษตรกรรายย่อย

3) ปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และความต้องการของตลาด ด้วยการปรับระบบการเพาะปลูก และระบบไถนา เป็นแบบผสมผสาน ให้สาขาประมง ปศุสัตว์ และป่าเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการเกษตรมากขึ้น

4) สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าแก่สินค้าแทนการส่งออกในรูปวัตถุดิบ และแทนการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ

5) ปรับปรุงการบริหารพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้การพัฒนาการเกษตรถึงมือเกษตรกร และมีการแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ที่สอดคล้องและตรงกับความต้องการของเกษตรกร โดยมีการจัดทำแผนปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรระดับจังหวัด ปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถของระบบสารสนเทศ และการฝึกอบรมด้านการบริหารและจัดการแก่เกษตรกร และผู้บริหารสหกรณ์การเกษตร

ส่วนการพัฒนาชนบทนั้น ได้กำหนดเป้าหมายหลักไว้ 3 ประการ คือ (1) พัฒนาคุณภาพชีวิต (2) เพิ่มรายได้และการมีงานทำให้แก่กลุ่มเป้าหมาย และ (3) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางที่จะให้บรรลุเป้าหมายไว้หลายประการ เช่น การปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทโดยกระจายอำนาจไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น การปรับปรุงพัฒนาทางด้านสาธารณสุข การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในชนบททั้งการผลิตในด้านเกษตรและนอกภาคเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เป็นอาทิ

หลังจากพิจารณาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แล้ว พบว่า แม้ภาวะเศรษฐกิจจะขยายตัวในระดับที่น่าพอใจ แต่ก็ถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ส่วนในภาคเกษตรมีอัตราขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายซึ่งเป็นผลมาจากภาวะฝนแล้ง การลดลงของราคาพืชผลหลัก และในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ คือ พ.ศ.2539 ผลจากการเปิดเสรีทางการเงินได้ส่งผลกระทบต่อความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจไทยค่อนข้างมาก ในขณะเดียวกันปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่กลับทวีความรุนแรงหนักขึ้น เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.8 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 : ปรับระบบไปสู่การเกษตรที่ยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีระยะของการพัฒนา 5 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2540-2544 อันเป็นช่วงที่เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ผลักดันให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเสียใหม่ อีกวาระหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการกำหนดทิศทางของการพัฒนาที่มุ่งเน้น “คน” เป็นศูนย์กลางหรือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นการชี้ทิศทางการพัฒนาตามวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยไม่เน้นรายละเอียดของแนวทางการพัฒนาแยกตามสาขาเศรษฐกิจดังที่เคยปฏิบัติมาในหลาย ๆ แผน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในส่วนของแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรพบว่า ส่วนที่แตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมากก็คือ การสร้างโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพเกษตรกรในรูปของเกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายในการขยายพื้นที่ปรับโครงสร้างการเกษตรแบบยั่งยืน โดยให้มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งประเทศ หรือประมาณ 25 ล้านไร่ ซึ่งในการพัฒนาเกษตรยั่งยืนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้ (สคช. 2540)

1) พัฒนาศักยภาพของเกษตรกรในการวางแผนการผลิตและตัดสินใจในการเรียนรู้เพื่อปรับระบบการเกษตรไปสู่การเกษตรที่ยั่งยืน โดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จจากระบบเกษตรยั่งยืนและจัดทำคู่มือทางเลือกการประกอบอาชีพการเกษตรให้สอดคล้องกับพื้นที่และความต้องการของตลาด

2) สนับสนุนเกษตรกรในการดำเนินกิจกรรมเกษตรยั่งยืนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(ก) สนับสนุนการจัดหาแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นา การให้บริการด้านการตลาดที่จำเป็น โดยเน้นการให้บริการเบื้องต้นในการขนส่งสินค้าเกษตรออกสู่ตลาดต่าง ๆ การให้ข้อมูลข่าวสารการผลิต และการตลาดที่ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

(ข) สนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นในการปรับโครงสร้างการเกษตร โดยให้ความสำคัญกับการใช้พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่มีความต้านทานโรค

- (ค) ให้ความสำคัญกับการวิจัยแบบสหวิทยาที่นำไปสู่การพัฒนาระบบเกษตรที่กลมกลืนกับธรรมชาติ โดยคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น และความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาสารชีวภาพเพื่อลดการใช้สารเคมีการเกษตร
- (ง) สนับสนุนสินเชื่อ เชื้อนไขอ่อนปรนระยะยาวเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างการเกษตรอย่างเพียงพอ
- (จ) พัฒนาคุณภาพผลผลิต โดยกำหนดมาตรฐานและตรวจสอบสารตกค้างในผลผลิตเกษตร ทั้งพืชและสัตว์อย่างเข้มงวด และจัดให้มีระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) ปรับระบบการส่งเสริมของภาครัฐจากการเป็นผู้ส่งเสริมหลัก มาเป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนอำนวยความสะดวกและนำเสนอทางเลือกให้แก่เกษตรกรตามความต้องการ และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ตลอดจนความเป็นไปได้ทางการตลาด เพื่อเสริมสร้างความสามารถของเกษตรกรในการวางแผนการผลิตและตัดสินใจด้วยตนเอง รวมทั้งพัฒนาบุคลากรของภาครัฐให้เข้าใจทิศทางและบทบาทของตนเองในการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการเกษตร และสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

4) เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการร่วมประสานกับภาครัฐในการสนับสนุนการปรับโครงสร้างการเกษตร โดยรัฐสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาตลาด การพัฒนาความรู้ในด้านการบริหารจัดการและถ่ายทอดประสบการณ์ในเชิงธุรกิจ เทคโนโลยีที่เหมาะสม

นอกจากนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ยังได้กล่าวถึงแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจขององค์กรชุมชน ซึ่งทางหนึ่งก็คือ การพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันและกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนหลักสูตรการศึกษาทั้งในและนอกระบบที่สอดคล้องกับศักยภาพและภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งการจัดระบบการถ่ายทอดความรู้ด้านเทคนิควิชาการของสถาบันและกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จให้แพร่หลาย ในขณะเดียวกันก็เพิ่มโอกาสและสนับสนุนการทำธุรกิจของสถาบันเกษตรกรโดยจุดการฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการ สนับสนุนข่าวสารด้านการตลาด และเพิ่มสินเชื่อระยะยาวผ่านสถาบันเกษตรกร

ในด้านของการปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก ได้มีการกำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและการแปรรูปการเกษตร โดย

1) ปรับโครงสร้างการใช้ที่ดินการเกษตรไปสู่การกระจายการผลิตมากขึ้น มีการขยายพื้นที่ทำนาไปยังพืชอื่น ๆ โดยให้มีแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็ก เพียงพอกับความต้องการในแต่ละพื้นที่

2) สนับสนุนภาคเอกชน และชุมชนในการปลูกสวนป่าเพื่อสนองความต้องการใช้ไม้ในประเทศ รวมทั้งในอุตสาหกรรมแปรรูปจากไม้ และอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ

3) สนับสนุนอุตสาหกรรมการเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตร โดยจัดตั้งเขตการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ และให้สิ่งจูงใจเป็นพิเศษด้านภาษี และเงินทุนดอกเบี้ยเงินผ่อนปรนสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูป สินค้าเกษตรที่จัดตั้งในแหล่งวัตถุดิบ

แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การสนับสนุนเกษตรกรในการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรจะต้องเป็นไปภายใต้แนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืน สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคของการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยในระยะยาว โดยเฉพาะสินค้าเกษตรแปรรูป ประเภทอาหารและเครื่องอุปโภค ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร ยาแผนโบราณและอาหารปลอดภัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงใน พ.ศ.2540-2541 ทำให้ต้องมีการปรับแผนใหม่ รวม 4 ประการ คือ (1) การปรับโครงสร้างมหภาค และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (2) การลดผลกระทบจากวิกฤตที่มีต่อคนและสังคม (3) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และ (4) การปรับระบบบริหารจัดการเพื่อการพัฒนา

ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย และประเทศในแถบเอเชียอีกหลายประเทศ ได้ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยติดลบเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทางของแผนพัฒนาฯ ภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์ในด้านอื่น ๆ กระเตื้องขึ้น แต่ในแง่ของการปรับโครงสร้างการผลิตยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเฉพาะในภาคเกษตรยังคงพึ่งพาการปลูกพืชหลักเพียงไม่กี่ชนิด การปรับระบบการเกษตรไปสู่การพัฒนาเกษตรยั่งยืนในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งไร่นาสวนผสม และการปลูกไม้เศรษฐกิจ รวมทั้งเกษตรทฤษฎีใหม่ และอื่น ๆ ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร

2.2.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 : เพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน มุ่งมั่นสู่การเกษตรแบบยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มีกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการไว้ 5 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ.2545-2549 ถือว่าเป็นแผนพัฒนาที่ดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ (สคช. 2544)

จากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและเงินที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยหดตัวอย่างรุนแรงโดยเฉพาะใน พ.ศ.2541 รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาสังคมทั้งการว่างงาน และคนยากจนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งมั่นคงอย่างเต็มที่ และปรับบานเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวต่อเนื่องไปในอนาคตได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาประเทศที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 อาจสรุปย่อ ๆ ได้ดังนี้ (สคช. 2544, น. 17) (1) ฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน (2) วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก (3) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ (4) แก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง

แนวทางในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 กำหนดขึ้นเป็น “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” ประกอบด้วย 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ คือ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเสริมสร้างฐานะรากของสังคมให้เข้มแข็ง และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน

จากการศึกษารายละเอียดในกลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาต่าง ๆ พบว่า ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในภาคเกษตรมากที่สุด คือ กลุ่มยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน ซึ่งปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า “ภาคการผลิตในช่วงที่ผ่านมา มีการปรับตัวที่ค่อนข้างช้า เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะทั่วโลก ปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่อาศัยฐานความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมยังอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศคู่แข่งโดยพืชเกษตรหลักไม่สามารถแข่งขันได้ มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ขาดการอนุรักษ์ฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะที่ดินและ

ทรัพยากรน้ำ ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของฐานการผลิตและเป็นปัญหาต่อเนื่องด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว อีกทั้งสถาบันเกษตรกรยังขาดความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรและภาคเกษตรโดยรวม....” (สคช. 2544,น. 83)

เป้าหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ให้ประเทศไทยคงความเป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญของโลก โดยเพิ่มส่วนแบ่งตลาดส่งออกสินค้าเกษตร รวมทั้งเป็นแหล่งแปรรูปสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพสูง
- 2) ให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของภาคเกษตรขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2 ต่อปี โดยที่ผลิตภาพการผลิตรวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.5 ต่อปี
- 3) สร้างความมั่นคงของภาคเกษตรโดยขยายกระบวนการพัฒนาเกษตรแบบยั่งยืนเพื่อเพิ่มศักยภาพของเกษตรกร ด้วยการยกระดับรายได้ควบคู่กับการมีงานทำ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายด้านการเกษตรที่ปรากฏในยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้และการพัฒนาเทคโนโลยีในสาขาเกษตร และสาขาอื่น ๆ ด้วย

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายข้างต้น ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (สคช. 2544,น.87-89) ดังนี้

- 1) ปรับกระบวนการผลิตและวิธีการผลิตให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ โดย
 - (ก) สร้างมูลค่าเพิ่มของวัตถุดิบการเกษตร โดยส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตการเกษตร การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาระบบงานวิจัย และบุคลากรวิจัยทางการเกษตร และเกษตรแปรรูป พร้อมทั้งสนับสนุนการผลิตเครื่องมือและเครื่องจักรกลทางเกษตรที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ลดต้นทุนการผลิตและยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานของสินค้าเกษตร และผลิตภัณฑ์ให้ตรงกับความต้องการของตลาดผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ
 - (ข) เร่งรัดพัฒนาการแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรในรูปแบบอาหารและไม่ใช่อาหารที่มีศักยภาพในการขยายสัดส่วนการตลาดและการส่งออก โดยนำเอาเทคโนโลยี ผลการวิจัยและพัฒนามาใช้ในเชิงพาณิชย์ เพื่อการเพิ่มมูลค่าของปัจจัยและกระบวนการผลิตสินค้าเกษตร เพื่อการส่งออกอย่างต่อเนื่อง

(ค) ผลิตและพัฒนาบุคลากรในภาคการผลิตที่แท้จริง เพื่อให้ทันกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต และตลาดแรงงาน โดยพัฒนากลไกและสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการศึกษา สถาบันฝึกอบรม สถาบันเฉพาะทาง และสถานประกอบการในภาคการผลิตต่าง ๆ

2) เสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการตลาดและการกระจายผลผลิตไปสู่ตลาด โดยปรับปรุงตลาดสินค้าเกษตรทุกระดับให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อเพิ่มมูลค่าและลดต้นทุนการผลิตอย่างเพียงพอ ให้สามารถสร้างกลไกเชื่อมโยงระหว่างตลาดท้องถิ่น ตลาดกลางสินค้าเกษตรในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ และตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ให้มีขีดความสามารถในการกระจายผลผลิตไปยังผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวาง

3) สร้างความสมดุลระหว่างการผลิตกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ก) ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน โดยให้เกษตรกรเรียนรู้จากประสบการณ์ของเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในหลายรูปแบบ

(ข) ขยายการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนเพื่อสร้างคุณภาพของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเสริมสร้างขีดความสามารถการเพิ่มผลผลิต เพื่อให้การเกษตรยั่งยืนอยู่รอดได้ในเชิงพาณิชย์ โดยให้มีการจำแนกประเภทกิจกรรมทางการเกษตรแบบยั่งยืนที่มีโอกาสในการพัฒนาสูง ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และช่องทางการตลาดที่แตกต่างกัน

(ค) สร้างระบบเครือข่ายให้สามารถเชื่อมโยงการเกษตรแบบยั่งยืน และระบบเศรษฐกิจชุมชน พร้อมทั้งพิจารณาจัดทำมาตรฐานการผลิต และคุณภาพสินค้าเกษตรแบบยั่งยืน ควบคู่ไปกับการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้แก่ผู้ผลิต และผู้บริโภคให้ตระหนักในเรื่องคุณภาพของสินค้าเกษตรปลอดภัย

(ง) สร้างความเข้าใจให้แก่เกษตรกรเพื่อลดปริมาณการใช้สารเคมีการเกษตรอย่างทั่วถึง เพื่อส่งเสริมการเกษตรปลอดภัยให้แพร่หลาย พร้อมทั้งเร่งรัดการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อทดแทนสารเคมีการเกษตร และให้มีการขยายผลในเชิงพาณิชย์อย่างกว้างขวาง

4) สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาธุรกิจชุมชน โดย

(ก) เพิ่มปริมาณสินเชื่อให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการรายย่อย รวมทั้งพัฒนาระบบเครือข่ายสินเชื่อให้เชื่อมโยงกับสถาบันเกษตรกรและกลุ่มผู้ประกอบการ

(ข) สนับสนุนกระบวนการสหกรณ์ให้เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจที่จะส่งเสริมการผลิตของชุมชน รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภาคประชาชน พร้อมทั้งสนับสนุนให้บรรจุในหลักสูตรการศึกษาเพื่อประชาสัมพันธ์แนวคิดแก่ชุมชน

5) สนับสนุนการดัดแปลง ปรับปรุง และพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีที่มีอยู่ โดยในสาขาเกษตรจะเน้นการเพิ่มผลผลิตทางการผลิตทางการเกษตร และการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งสร้างรายได้ให้เกษตรกร โดยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ พัฒนาพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ของไทย ปุ๋ยและอาหารสัตว์ การครอบคลุมและกำจัดศัตรูพืช การกำจัดของเสีย เพิ่มคุณภาพและผลผลิตต่อพื้นที่ พัฒนาเทคโนโลยีประหยัดน้ำ และเทคโนโลยีสำหรับระบบตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตร พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรทางการเกษตร พัฒนาระบบการผลิตและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่เน้นผลิตภัณฑ์อาหารมุนไพร์ เพื่อเสริมสร้างสุขภาพและยารักษาโรค รวมทั้งการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอย่างยั่งยืน

ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทนั้น มิได้มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนาชนบทเอาไว้เป็นการเฉพาะ แต่เป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาแบบองค์รวม โดยเชื่อมโยงและพิจารณาคู่ขนานไปกับการพัฒนาเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ได้บรรจุไว้ใน “ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน” อันเป็นยุทธศาสตร์ที่อยู่ในกลุ่มการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง โดยที่แนวทางที่กำหนดไว้ (สคช. 2544 ,น. 45-46) ได้แก่ (1) การสร้างความเข้มแข็งชุมชนและการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ (2) การแก้ปัญหาคความยากจนในชนบทและเมือง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (3) การพัฒนาความเชื่อมโยงชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล (4) การจัดการพื้นที่อย่างมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน

2.3 ข้อสรุปที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาฯ

1. แผนพัฒนาฯแต่ละฉบับมีวิสัยทัศน์และจุดเน้นทางการพัฒนาที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หากพิจารณาเฉพาะการพัฒนาในด้านการเกษตรจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 – 3 เน้นอัตราการขยายตัวหรือการเพิ่มผลผลิตของพืชผลหลักโดยอาศัยศักยภาพของฐานทรัพยากรที่มีอยู่เป็นทุนเดิม เช่น ที่ดิน แรงงาน ประกอบกับการขยายโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ เช่น ขลประทาน การคมนาคมขนส่ง โดยที่ยังไม่ได้คำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเท่าที่ควร แต่ในแผน

พัฒนาฯ ฉบับที่ 4 – 7 เมื่อที่ดินเริ่มจำกัดและฐานทรัพยากรที่สำคัญ คือ ป่าไม้และแหล่งน้ำเริ่มเสื่อมโทรมลงจึงหันมาเป็นกระบวนการผลิตที่คำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีความพยายามที่จะให้มีการกระจายผลผลิตทางการเกษตรให้หลากหลายชนิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ยังมุ่งเน้นผลผลิตที่จะส่งออกให้มากขึ้น แต่เมื่อความสัมพันธ์ของทรัพยากรระหว่างเกษตรด้วยกันเอง และระหว่างภาคเกษตรกับนอกภาคเกษตรได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและชาวชนบทยังไม่ได้ยกระดับให้สูงขึ้นเท่าที่ควร การให้ความสนใจที่จะนำเอาการเกษตรแบบยั่งยืน หรือการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ รวมทั้งการดำเนินการผลิตแบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงมาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของเกษตรกรก็ปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9

2. แม้ว่าการดำเนินการและผลการดำเนินการหลายอย่างได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ แต่ก็เป็นการยากที่จะสรุปว่าเป็นผลสำเร็จของการดำเนินตามแผนการของรัฐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 ผลส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินการของภาคเอกชนภายในประเทศและอาศัยแรงกระตุ้นจากภาวะเศรษฐกิจภายนอกประเทศ

3. มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาทางด้านเกษตรหลายๆอย่างที่รัฐพึงประสงค์และพยายามกำหนดแนวทางเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาฯ หลายๆฉบับ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่มุ่งหวังไว้ ที่สำคัญได้แก่

- การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ แหล่งน้ำและทรัพยากรชายฝั่งทะเล
- การวิจัยและพัฒนาทางด้านเกษตรและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตทางการเกษตร
- การกระจายผลผลิตในระดับไร่นาเพื่อลดความเสี่ยงของเกษตรกร แม้ว่าในระดับประเทศจะมีผลผลิตทางการเกษตรที่หลากหลายขึ้นก็ตาม
- การยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและประชาชนในเขตชนบทเป็นต้น ปัญหาที่สำคัญน่าจะมาจากการแปรแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างจริงจัง อาจจะต้องด้วยเหตุผลทางด้านงบประมาณ กำลังคน การบริหารจัดการ หรือปัจจัยทางการเมืองที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้การดำเนินการเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ

3. การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรและชนบทไทย

3.1 ความสำคัญของภาคเกษตรในระบบเศรษฐกิจรวม

ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ก่อนเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 อย่างไรก็ตาม ในระยะเกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาภาคเกษตรมีความสำคัญและขนาดเล็กลงเรื่อยๆเมื่อเทียบกับนอกภาคเกษตร เมื่อเริ่มแผนพัฒนา สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) จากภาคเกษตรใน GDP รวม คิดเป็นร้อยละ 59 ในปี 2503 แต่ลดเหลือเพียงร้อยละ 9.7 (475,330 ล้านบาท) ในปี 2543 (ภาพที่ 1) สัดส่วนการส่งออกสินค้าเกษตรในการส่งออกรวมลดลงจากร้อยละ 88.4 ในปี 2507 เหลือเพียงร้อยละ 24.9 ในปี 2541 (ภาพที่ 2) สัดส่วนแรงงานภาคเกษตรในแรงงานทั้งหมดลดลงจากร้อยละ 72.2 ในปี 2513 เหลือเพียงร้อยละ 51.3 (17.9 ล้านคน) ในปี 2540 (ภาพที่ 3)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศคือประมาณ 47 ล้านคนยังอยู่ในภาคเกษตร (คิดเป็นร้อยละ 78.7 ของประชากรรวมในปี 2540) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภาคเกษตรยังคงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่และสวัสดิการของคนในชนบท ประเด็นนี้จะกล่าวถึงในตอนที 4 ต่อไป

3.2 การผลิตในภาคเกษตร

3.2.1 อัตราการเติบโตที่แท้จริงของภาคเกษตรโดยรวม : เติบโตแต่ผันผวน

แม้ความสำคัญของภาคเกษตรในระบบเศรษฐกิจรวมจะมีแนวโน้มลดลง แต่ภาคเกษตรไทยก็มีแนวโน้มการเติบโตในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา (ภาพที่ 4) เมื่อพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริง (GDP ณ.ราคาคงที่ปี 2538) ของภาคเกษตร พบว่ามีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 2.7 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 9 อย่างไรก็ตาม ลักษณะการเติบโตของภาคเกษตรมีความผันผวนมากกว่านอกภาคเกษตร โดยภาคเกษตรมีอัตราการเติบโตของ GDP ที่แท้จริงอยู่ในระดับสูงในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (ร้อยละ 7.1 ต่อปี) แผน 3 (ร้อยละ 9.8) และแผน 6 (ร้อยละ 7.4) แต่มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปีเข้าใกล้ศูนย์ในแผน 2 และมีอัตราเป็นลบในช่วงแผน 5 หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง (ร้อยละ -5.1 ต่อปี) และในช่วงแผน 8³ ซึ่งประเทศประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ (ร้อยละ -

³ อัตราการเติบโตร้อยละ -6.6 คำนวณจากข้อมูลปี 2540-2543 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8

6.6 ต่อปี) (ตารางที่ 1) แม้ว่าภาคเกษตรในระยะสองปีหลังเกิดวิกฤติ (2540-2541) จะมีอัตราการหดตัวน้อยกว่านอกภาคเกษตร แต่ในปี 2542 และ 2543 ภาคเกษตรกลับหดตัวอย่างรุนแรงยิ่งกว่า กล่าวคืออัตราการเติบโต GDP เกษตร ลดลงถึงร้อยละ -16.9 และ -9.4 ตามลำดับ สมมติฐานเบื้องต้นคือ ผลของราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ อีกประการหนึ่งคือ ความล่าช้าของเวลา (time lag) ที่ปรากฏผลกระทบต่อภาคเกษตรนานกว่าภาคการผลิตอื่นๆ

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) เป็นยุคที่ดีที่สุดของภาคเกษตรไทยเมื่อพิจารณาในด้านอัตราการเติบโตที่แท้จริง โดยมีการส่งออกภาคเกษตรเป็นตัวจักรสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว สินค้าเกษตรส่วนใหญ่มีราคาสูงในตลาดโลก โดยเฉพาะข้าว ข้าวโพด และอ้อย (จะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป)

3.2.2 ผลผลิตภาคเกษตรจำแนกตามสาขา : ศึกษามลภาวะในภาพรวมของประเทศ

ในระยะครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรไทยในภาพรวมระดับประเทศที่ชัดเจนที่สุดคือการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตและส่งออกจากพืชไม่กินชนิด ไปสู่การผลิตสินค้าเกษตรที่หลากหลาย (diversification) (ภาพที่ 5) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากข้าว ไปสู่ยางพาราและพืชไร่ เช่นข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3 โดยมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นหลักเพื่อตอบสนองต่อราคาและความต้องการสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้นในตลาดโลก (Ammar et al ,1993) แต่ในทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา การผลิตในภาคเกษตรได้กระจายไปสู่สาขาปศุสัตว์ ประมง(เพาะเลี้ยง) เหตุผลหนึ่งคือเป็นการตอบสนองต่อตลาดส่งออกเช่นกัน⁴ นอกจากนี้ยังเป็นการผลิตสินค้ามูลค่าสูงเพื่อเพิ่มผลตอบแทนต่อที่ดินซึ่งมีจำกัดไม่สามารถขยายพื้นที่ทางการเกษตรได้อีก และในช่วงเศรษฐกิจเติบโตสูงกลางทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา รายได้ของคนในประเทศเพิ่มสูงขึ้น การเพาะปลูกไม้ผลได้เพิ่มขึ้นมากเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในประเทศและตลาดนักท่องเที่ยว ที่สำคัญคือตั้งแต่ปี 2530 รายได้ที่แท้จริงจากสาขาประมงได้เพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากการขยายพื้นที่ทำประมงเพาะเลี้ยง โดยเฉพาะนากุ้ง ปัจจุบันสัดส่วนรายได้จากสาขาประมงสูงถึงประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ในภาคเกษตรและสินค้าประมงแช่แข็งได้กลายเป็นสินค้าส่งออกในอันดับต้นๆของไทยในปัจจุบัน

⁴ การศึกษาของ Ammar, Suthad, and Direk (1993) เป็นงานที่ดีที่สุดชิ้นหนึ่งที่ได้อธิบายสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตการเกษตรรายสาขา

สิ่งที่น่าสังเกตคือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตอบสนองต่อตลาดส่งออกเป็นหลัก และการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในระดับประเทศ ไม่ใช่ในระดับไร่นา

3.2.3 ปัจจัยการผลิตพื้นฐาน : ที่ดินและแรงงาน

ที่ดิน

ลักษณะการผลิตทางการเกษตรแบบดั้งเดิมของประเทศในเอเชียส่วนใหญ่คือ มีที่ดินขนาดเล็ก และใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก สำหรับประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3 อัตราการเพิ่มของประชากรเกษตรที่สูงกว่าร้อยละ 2 ประกอบกับแรงจูงใจด้านราคาพืชไร่ทำให้เกิดการขยายพื้นที่ทำกินไปสู่พื้นที่ป่า โดยในช่วงปี 2504 – 2517 เนื้อที่ทางการเกษตรเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3.1 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรเกษตร แต่ในช่วงปี 2518 – 2541 เป็นต้นมา เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.6 ต่อปี ในขณะที่ประชากรเกษตรเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 1.1 ต่อปี (ภาพที่ 6) ทำให้เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรต่อครัวเรือน 27.2 ไร่ ในปี 2518 ลดลงเล็กน้อย เหลือเพียง 25.2 ไร่ในปี 2538 เนื้อที่ถือครองเกษตรต่อแรงงานเกษตรค่อนข้างคงที่ในระยะ 20 ปีข้างต้น กล่าวคือมีสัดส่วนประมาณ 7 ไร่ ต่อคน ความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดของประชากรในชนบทตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา ประกอบกับการอพยพแรงงานออกจากภาคการเกษตรช่วยให้ภาคเกษตรไทยไม่ประสบภาวะกดดันด้านประชากรที่มีต่อพื้นที่ทำกินมากนัก อัมมาร (2542) คาดว่า สัดส่วนที่ดินต่อแรงงานของไทยอาจเพิ่มขึ้นในอนาคตเมื่อมีประชากรออกไปจากภาคการเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ดังกล่าวอาจไม่เกิดขึ้นจริง หากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและบริการดึงเอาที่ดินไปจากภาคการเกษตรมากกว่าประชากรเกษตรที่ลดลง

เป็นที่น่าสังเกตว่า เนื้อที่ของตนเองและเนื้อที่เช่าเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ในขณะที่พื้นที่ของคนอื่นที่ “ได้ทำฟรี” และที่ “รับจ้างหรือขายฝาก” เพิ่มขึ้นประมาณหนึ่งเท่าตัว ทำให้สัดส่วนเนื้อที่ของตนเองในเนื้อที่ถือครองเกษตรทั้งหมดลดลงจากร้อยละ 84.5 ในปี 2518 เป็นร้อยละ 82.4 ในปี 2540 สัดส่วนเนื้อที่เช่าลดลงจากร้อยละ 12.1 เป็น 11.3 ในขณะที่เนื้อที่ทำฟรีและรับจ้างหรือขายฝาก เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 3.4 เป็นร้อยละ 6.3 (ตารางที่ 2) การเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ทำฟรีส่วนหนึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการประกาศพื้นที่ป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ทำให้พื้นที่เพาะปลูกที่ชาวบ้านจับจองอยู่ถูกตีความเป็นพื้นที่คนอื่น ส่วนพื้นที่รับจ้างหรือขายฝากจะสะท้อนปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่ก่อให้เกิดภาวะไร้อำนาจที่ทำได้ทำกิน แม้ตัวเลขข้างต้นจะแสดงให้เห็นเสมือนหนึ่งว่า ปัญหาการเช่าที่ดินหรือ การใช้พื้นที่ป่าไม่ใช่ปัญหาใหญ่นักเมื่อมองจากภาพเชิงปริมาณของ

เกษตรกรทั้งประเทศ แต่ปัญหาดังกล่าวอาจมีความรุนแรงเมื่อพิจารณาเฉพาะบางพื้นที่หรือเกษตรกรบางกลุ่มซึ่งเป็นเกษตรกรยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินไม่สามารถเข้าร่วมโครงการเพื่อรับความช่วยเหลือหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆจากรัฐ เช่น โครงการปรับโครงสร้างการผลิต โครงการปลูกยางทดแทน เป็นต้น

แรงงาน

ในช่วงปี 2513-2541 ภาคเกษตรไทยมีอัตราการเติบโตของแรงงานร้อยละ 1.7 ต่อปี ลักษณะสำคัญของแรงงานในภาคเกษตรไทยคือ มีการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาลโดยเฉพาะออกไปสู่ส่วนนอกภาคเกษตร ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นเด่นชัดถึงการโยกย้ายแรงงานระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นช่วงที่สินค้าเกษตรมีราคาตกต่ำและ แผนฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นช่วงที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีการเติบโตสูงโดยอัตราการเปลี่ยนแปลงของแรงงานในภาคเกษตรเป็นลบ ขณะที่การเปลี่ยนแปลงแรงงานนอกภาคเกษตรเป็นบวกเพิ่มขึ้นมาก แต่การที่ GDP ที่แท้จริงภาคเกษตรยังมีอัตราเติบโตเป็นบวกในช่วงเวลาดังกล่าว (ดูตารางที่ 1) แสดงว่า การโยกย้ายแรงงานออกจากภาคการเกษตรไม่มีผลลดความสามารถในการผลิตของภาคเกษตร

ตารางที่ 4 แสดงสัดส่วนแรงงานภาคเกษตรในการสำรวจแรงงานรอบที่ 1 (ฤดูแล้ง) เทียบกับรอบที่ 3 (ฤดูฝน) สัดส่วนที่ต่ำกว่า 1 แสดงให้เห็นถึงการทำงานนอกภาคเกษตรในฤดูแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา แนวโน้มการนอกภาคเกษตรในฤดูแล้งจะมีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ คือประมาณร้อยละ 30 ของแรงงานในฤดูฝน

การเปลี่ยนแปลงคุณภาพแรงงานในภาคเกษตรเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการผลิตภาคเกษตร ระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นของประชากรเกษตรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อการเติบโตของภาคเกษตรในช่วงก่อนปี 2530 (Ammar et al,1993) อย่างไรก็ตาม การอพยพออกจากภาคเกษตรของแรงงานวัยหนุ่มสาวตั้งแต่ปี 2530 ทำให้ดัชนีคุณภาพแรงงานภาคเกษตรลดลง (Pranee and Chalongphob 1994, Ammar 1999, ปัทมาวดี 2001) แม้ในปัจจุบันจะยังไม่ปรากฏผลกระทบต่อภาคเกษตรดังกล่าวแล้วในตอนต้น แต่อาจมีผลในอนาคตเมื่อแรงงานภาคเกษตรส่วนใหญ่เป็นแรงงานผู้สูงอายุ

3.2.4 ผลิตภาพการผลิตในภาคเกษตร

ในที่นี้จะพิจารณาผลิตภาพการผลิต (productivity) ในภาคเกษตรจากสัดส่วนรายได้ที่แท้จริงในภาคเกษตร (ณ ราคาคงที่ปี 2531) เทียบกับแรงงานในภาคเกษตร ภาพที่ 7 แสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ภาคเกษตรมีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีอัตราเพิ่มสูงกว่านอกภาคเกษตร ยกเว้นในช่วงปี 2531-2537 ที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเติบโตอย่างรวดเร็ว รายได้ที่แท้จริงต่อหัวของแรงงานภาคเกษตรที่เคยคิดเป็น ร้อยละ 10.6 ของรายได้ต่อหัวของแรงงานนอกภาคเกษตรในปี 2521 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.5 ในปี 2541 แสดงให้เห็นว่า แรงงานเกษตรสามารถทำงานร่วมกับปัจจัยการผลิตอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลิตภาพแรงงานในภาคเกษตรเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าในช่วงทศวรรษ 2530 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเริ่มมีข้อจำกัดในการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรเป็นที่สังเกตว่า ผลิตภาพของแรงงานในและนอกภาคการเกษตรลดลงจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และ 2541 อย่างไรก็ดี ผลิตภาพเฉลี่ยของแรงงาน (ที่วัดโดยรายได้ที่แท้จริงต่อหัวของแรงงาน) ยังคงมีความแตกต่างกันมากระหว่างในและนอกภาคเกษตร

จากภาพที่ 8 ค่าจ้างที่แท้จริงของภาคเกษตรมีความแตกต่างจากค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานรวมมากยิ่งขึ้น แสดงว่าค่าจ้างนอกภาคเกษตรมีอัตราเติบโตสูงกว่าในภาคเกษตร การเติบโตของค่าจ้างไม่สอดคล้องกับผลิตภาพเฉลี่ยของแรงงานที่วัดด้วยรายได้ต่อหัวแรงงาน ส่วนต่างระหว่างผลิตภาพเฉลี่ยของแรงงาน และอัตราการเติบโตของค่าจ้างคืออัตราการเติบโตของผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิตอื่นที่ทำงานร่วมกับแรงงาน ได้แก่ ที่ดิน และเครื่องจักร

3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตรไทย

3.3.1 แรงจูงใจด้านราคา

แรงจูงใจด้านราคาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจการผลิตของเกษตรกร ดังผลการศึกษาหลายชิ้นเรื่องการตอบสนองของอุปทาน (supply response) ของสินค้าเกษตรชนิดต่างๆ ในทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงในภาคการเกษตรในระยะครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ก็สามารถอธิบายได้ด้วยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเกษตรที่เกษตรกรได้รับ

ภาพที่ 9 และ 10 แสดงแนวโน้มราคาที่แท้จริงสินค้าเกษตร⁵ ที่เกษตรกรขายได้ เทียบให้ปี 2503 = 100 ราคาดังกล่าวรวมอิทธิพลของตลาดโลกและการแทรกแซงของรัฐ จะเห็นได้ว่า สำหรับพืชหลักดั้งเดิมคือ ข้าว ข้าวโพด ถั่วเหลือง ยางพารา ระดับราคาที่แท้จริงมีแนวโน้มลดลงในระยะยาว โดยเฉพาะตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ทำให้ราคาที่แท้จริงที่เกษตรกรได้รับในปัจจุบันต่ำกว่าราคาที่เคยได้รับเมื่อกว่า 40 ปีที่ผ่านมาถึงประมาณร้อยละ 20 โดยเฉพาะยางพาราได้รับราคาที่แท้จริงลดลงจากเมื่อเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ประมาณครึ่งหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากราคายางในตลาดโลกลดลงอันเป็นผลจากความสำเร็จของธนาคารโลกในการส่งเสริมการปลูกทดแทนยางธรรมชาติและการขยายพื้นที่ปลูกในประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่ความต้องการยางธรรมชาติลดลงเพราะความสำเร็จในการผลิตยางสังเคราะห์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา

ส่วนพืชที่ยังคงรักษาระดับราคาที่แท้จริงไว้ได้อย่างสม่ำเสมอคือ อ้อย ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลจากการแทรกแซงราคาและโครงสร้างตลาดภายในประเทศที่ทำให้ราคาถูกควบคุมจัดการมากกว่าพืชชนิดอื่น หากไม่นับยางพารา ราคาอ้อยยังมีความผันผวนน้อยกว่าพืชอื่นๆ ยกเว้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3-4

พืชที่มีแนวโน้มราคาสูงขึ้นกว่าเมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ประมาณร้อยละ 50 คือ มันสำปะหลัง โดยมีระดับราคาสูงขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เมื่อมีความต้องการมันสำปะหลังจากตลาดร่วมยุโรป แต่หากคิดเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา แนวโน้มระดับราคาที่แท้จริงของมันสำปะหลังค่อนข้างคงที่ แม้ว่าระดับราคาที่แท้จริงรายปีจะผันผวนมาก (คือมีราคาสูงสุดและต่ำสุดแตกต่างกันมาก) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความผันผวนดังกล่าวมีลักษณะสม่ำเสมอทุก 3 ปี และค่าเฉลี่ย 3 ปีของราคามีแนวโน้มคงที่ในระยะยาว ความเสี่ยงด้านราคาจากการปลูกมันสำปะหลังจึงไม่สูงอย่างที่แสดงด้วยตัวเลขความแตกต่างระหว่างค่าสูงสุดและต่ำสุดรายปี

หากพิจารณาแต่ละช่วงของแผนพัฒนาฯ พบว่า ราคาที่แท้จริงระดับไร่นาของสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เนื่องจากเพิ่มความต้องการสินค้าเกษตรในตลาดโลก

3.3.2 การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงและยอมรับเทคโนโลยีจะเกิดขึ้นเมื่อมีประโยชน์จากเทคโนโลยีนั้นและประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจะต้องมากกว่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีใหม่ สำหรับเอกชนจะมี

⁵ ดัชนีราคาที่แท้จริงคือดัชนีราคาในปีนั้น (ข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) หารด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค เนื่องจากมีข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคสมบูรณ์กว่าดัชนีราคาผู้ผลิต

ไปสู่พืชไร่ไปสู่ปศุสัตว์และประมงเพาะเลี้ยง และในรูปแบบการจัดการฟาร์มจากการทำฟาร์มแบบผสมผสานเพื่อยังชีพไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า เป็นต้น

เหตุและผลของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นสามารถอธิบายได้ด้วยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศต่างๆ ตอบสนองต่อการมีที่ดินจำกัดด้วยการใช้ปุ๋ย เกษตรกรไทยตอบสนองต่อข้อจำกัดของการใช้ที่ดินตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา โดยการเปลี่ยนไปผลิตสินค้าที่มีมูลค่าต่อที่ดินสูงแทนการบีบคั้นเอาผลผลิตของพืชชนิดเดิมจากพื้นที่ที่มีอยู่โดยการใช้ปุ๋ยหรือสารเคมีมากขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนนาข้าวเป็นอ้อย หรือนากุ้ง แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรไทยและพื้นที่ทางเกษตรของไทยมีความยืดหยุ่นและมีศักยภาพในการปรับตัวค่อนข้างสูง แม้ว่าการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่นกรณีของการแผ้วถางป่าไม้ ป่าชายเลนและปัญหาจากการเลี้ยงกุ้ง

แม้ว่าโดยภาพรวม ภาคเกษตรไทยจะมีแรงงานมาก แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่นอกภาคเกษตร ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางพื้นที่ (เช่น ภาคกลาง) ในบางเวลา (เช่น ฤดูปลูก ฤดูเก็บเกี่ยว) ซึ่งเกษตรกรปรับตัวด้วยการใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงาน อย่างไรก็ตาม เกษตรกรที่มีข้อจำกัดไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าสูง หรือไม่มีข้อมูลแหล่งงาน หรือไม่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้ก็จะยังคงมีรายได้ที่เป็นตัวเงินในระดับต่ำ

การเปลี่ยนการผลิตจากไร่นาสวนผสมเป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตจากการผลิตเพื่อยังชีพและเพื่อความพอเพียงในครัวเรือนไปสู่การผลิตเพื่อขาย การศึกษาของทีดีอาร์ไอ (1993) ได้ใช้ข้อมูลการสำรวจสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ามีเกษตรกรเพียงประมาณร้อยละ 39 ที่เพาะปลูกพืชมากกว่าหนึ่งชนิด (ตารางที่ 5) ข้อจำกัดของการผลิตสินค้าหลากหลายในระดับไร่นาคือ ราคาสินค้าเกษตรแต่ละชนิดมีสหสัมพันธ์กันในทางบวก กล่าวคือ ในระยะสั้นปีต่อปี สินค้าส่วนใหญ่มีราคาขึ้น-ลง ไปในทิศทางเดียวกัน การปลูกพืชหลากหลายในระดับไร่นาจึงไม่มีประโยชน์มากนักในแง่ของการลดความเสี่ยงด้านราคา นอกจากนี้เกษตรกรยังมีข้อจำกัดเรื่องน้ำ และแรงงาน⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตรสูงกว่าในภาคเกษตร ทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานนอกภาคเกษตร เกษตรกรพยายามเพาะปลูก

⁸ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของทีดีอาร์ไอพิจารณาเฉพาะการเพาะปลูกพืช ในกรณีสหสัมพันธ์ของราคาของทีดีอาร์ไอไม่ได้รวมราคาปศุสัตว์ และประมงเพาะเลี้ยงเข้าไว้ด้วย และราคาพืชก็เป็นราคาพืชหลักดั้งเดิม ไม่รวมพืชสวนประเภทผักผลไม้ นอกจากนี้ นิยามของการปลูกพืชมากกว่า 1 ชนิดในการสำรวจสำมะโนการเกษตร ไม่ได้รวมถึงการปลูกในพื้นที่เล็กๆเพื่อการบริโภคในครัวเรือน การศึกษาดังกล่าวจึงยังไม่สามารถให้ภาพที่ถูกต้องครบถ้วนได้

พืชโดยใช้แรงงานแต่น้อย เช่น การใช้เครื่องจักรแทนแรงงาน การทำนาหว่านแทนการทำนาคำ หรือ การเปลี่ยนไปเพาะปลูกมันสำปะหลังซึ่งใช้แรงงานน้อยกว่าพืชอื่น เป็นต้น เกษตรกรที่ปลูกพืชมากกว่า 1 อย่างมักมีพื้นที่ปลูกอย่างน้อย 2 แปลง โดยใช้แปลงหนึ่งสำหรับการปลูกข้าว

อาจกล่าวได้ในเบื้องต้นว่าการเปลี่ยนไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวเป็นการตอบสนองต่อแรงจูงใจด้านราคาของสินค้าเกษตรและค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตร ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน การที่เกษตรกรไทยเริ่มปรับรูปแบบกลับไปสู่การทำเกษตรผสมผสาน หรือไร่นาสวนผสมมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรดั้งเดิมมีราคาต่ำแท้จริงลดลงอย่างต่อเนื่องหลังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังกล่าวแล้วทำให้ความเสียหายที่เกิดจากการผลิตเชิงเดี่ยวปรากฏผลให้เห็นในรูปของการเกิดภาระหนี้สินเมื่อผลผลิตเสียหายหรือเมื่อราคาตกต่ำกว่าปกติ

การเปลี่ยนรูปแบบการจัดการฟาร์มอีกประเภทหนึ่ง คือ การผลิตแบบผูกพันสัญญา หรือ Contract farming ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

3.3.3 บทบาทขององค์กรด้านการเกษตร

องค์กรหลักที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทยอาจแบ่งได้เป็นส่วนคือ รัฐบาลและธุรกิจเอกชน กลุ่มและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น และสุดท้ายคือองค์กรระหว่างประเทศ ในส่วนของรัฐบาล(ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายด้านการเกษตรที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆของรัฐ และกฎหมายกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง) จะกล่าวถึงในตอนต่อไป

นับตั้งแต่แผนพัฒนาตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้ให้น้ำหนักบทบาทการพัฒนาไว้ที่ภาครัฐ และการทำงานของกลไกตลาด องค์กรระหว่างประเทศอาจเข้ามามีบทบาทโดยตรงในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกยางทดแทนของธนาคารโลก โครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลังของสหภาพยุโรป หรือมีบทบาทโดยผ่านรัฐเช่น ธนาคารโลกมีบทบาทในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะต้นๆ ส่วนธุรกิจเอกชนมีบทบาทในธุรกิจปัจจัยการผลิตทางการเกษตรด้านการตลาด และเริ่มมีบทบาทในด้านการผลิตอย่างจริงจังตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 เป็นต้นไป สำหรับชุมชน มีการกล่าวถึงบทบาทของชุมชนมากขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 และตามรัฐธรรมนูญ 2540 ที่กล่าวถึงสิทธิชุมชน แต่บทบาทของชุมชนดังกล่าวที่มีต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงในภาคการเกษตรยังคงมีจำกัด

ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทขององค์กร 3 ส่วน คือ ธุรกิจเอกชน ชุมชน และองค์กรระหว่างประเทศ

บทบาทของรัฐกิจเอกชน

ภาคเอกชนมีบทบาทดั้งเดิมในฐานะผู้จำหน่ายปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยา ในฐานะผู้รับซื้อสินค้าเกษตรจากไร่นา เช่น พ่อค้าคนกลาง โรงรับซื้อข้าว โรงงานผลิตแป้งมัน และในฐานะผู้ส่งออกสินค้าเกษตร ในด้านหนึ่ง ผู้ประกอบการเอกชนช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงตลาด (อัมมาร เจิมศักดิ์) และมีส่วนสำคัญที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตสินค้าเกษตรไทยจากการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตเพื่อขายในระบบตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตลาดสินค้าเกษตรไทยสู่ตลาดโลก อีกด้านหนึ่ง การดำเนินธุรกิจเกษตรเชื่อมโยงกับความสำเร็จของกลุ่มทุนธนาคาร และเชื่อมโยงกับผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกต่อหนึ่ง (Suehiro ,1996) แม้ว่า ภาคเอกชนมีบทบาทที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบตลาด แต่ก็เกิดคำถามในด้านความเสมอภาคในการแบ่งปันผลประโยชน์กับเกษตรกรผู้ผลิต อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าในตลาดที่มีการแข่งขัน เช่น ตลาดข้าว ส่วนเกินที่พ่อค้าคนกลางแต่ละรายได้รับจะไม่สูงกว่าระดับกำไรปกติมากนัก⁹

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา บริษัทเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้ผลิตสินค้าเกษตร ที่โดดเด่นคือ บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ หรือซีพี ซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมเลี้ยงไก่ การเลี้ยงสุกร และการเพาะเลี้ยงกุ้ง บริษัทเอกชนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ ประการแรก คือ การพัฒนาด้านเทคโนโลยี ประการที่สองคือ การเกิดระบบการเกษตรแบบผูกพันสัญญา หรือ contract farming

การพัฒนาเทคโนโลยีของบริษัทเอกชนเป็นการนำความรู้และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ (technology transfer) เข้ามาทดลองและปรับใช้กับสภาพแวดล้อมของไทย ความรู้ดังกล่าวถูกถ่ายทอดให้แก่เกษตรกรที่เข้ามาเป็นลูกจ้างหรือเกษตรกรที่เป็น “ลูกไร่” ในระบบผูกพันสัญญา เช่น เทคนิคการเลี้ยงกุ้ง เลี้ยงปลาจากใต้ห้วย การปลูกข้าวจากไปนิก้าจากญี่ปุ่น การพัฒนาข้าวโพดลูกผสมจากสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้บริษัทเอกชนยังมีการค้นพบเทคโนโลยีใหม่ด้วยตนเอง เช่น การเลี้ยงกุ้งให้วางไข่โดยการเด็ดตา

ด้านระบบการเกษตรแบบผูกพันสัญญา เกิดขึ้นในหลายรูปแบบกับสินค้าเกษตรหลากหลายชนิด เช่น อ้อย กุ้ง ไก่ ข้าวโพด ข้าวพันธุ์ญี่ปุ่น สับปะรดและพืชผักผลไม้ที่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง ระบบผูกพันสัญญาไม่ประสบความสำเร็จในกรณีของ ข้าว สับปะรด ซึ่งเกษตรกรมีทางเลือกในการขายสินค้าได้หลายทางนอกเหนือจากโรงงานคู่สัญญา

⁹ การแข่งขันจะมีนัยว่า ทรายใดที่มีกำไรเกินกำไรปกติ (คือกำไรที่เพียงชดเชยค่าเสียโอกาสของผู้ประกอบการรายนั้น) จะมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขันเพื่อแย่งชิงกำไรส่วนเกิน

ระบบการเกษตรแบบผูกพันสัญญาสอดคล้องกับการผลิตแบบการรวมในแนวตั้ง บริษัทเอกชนอาจให้ ตัวอ่อน(หรือเมล็ดพันธุ์) อาหารสัตว์ (หรือปุ๋ย) ส่งเสริมเทคนิคการผลิต และหาตลาด ในขณะที่เกษตรกรเพียงแต่ใช้แรงงานและที่ดินในการผลิตผลิตสินค้าให้แก่บริษัท ตัวอย่าง เช่น การทำนาถั่วของบริษัทซีพีมีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการประมาณ 10,000 ราย ครอบคลุมพื้นที่ชายฝั่งประมาณ 5000 เฮกตาร์ (Gronski, R.t. 1997, Falvey 2000) บริษัทเอกชนจะมีผู้รับซื้อสินค้าที่แน่นอนในต่างประเทศ หรือบริษัทคู่ค้าอาจร่วมลงทุนผลิตในประเทศไทยด้วย เช่นกรณีไก่เคเอฟซี หรือกึ่งอุตสาหกรรมที่มีการร่วมทุนระหว่างบริษัทซีพีกับบริษัทมิตซูบิชิของญี่ปุ่น (Suehiro 1992) การพัฒนาข้าวโพดลูกผสมโดยการลงทุนร่วมระหว่างบริษัทซีพีกับบริษัทดีคาล์บของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ผลของระบบผูกพันสัญญาต่อเกษตรกรยังไม่มีคำตอบชัดเจนระบบดังกล่าวอาจทำให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอนมากขึ้น มีความเสี่ยงในการผลิตและราคาน้อยลง สัญญาที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้ระบบประสบความล้มเหลวและบริษัทต้องขาดทุน เช่น สับปะรด ในขณะที่บางฝ่ายเกรงว่าระบบดังกล่าว ทำให้เกษตรกรต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เช่น ถูกกดราคาหรือต้องพึ่งพาผู้ซื้อผลผลิตรายเดียว การศึกษารูปแบบสัญญาและเงื่อนไขข้อจำกัดที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจผลกระทบของระบบดังกล่าวที่มีต่อเกษตรกร รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากบริษัทย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า เช่นย้ายฐานการผลิตไก่ไปสู่ประเทศจีนเพื่อส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น (Gogs ,Burch and Rickson 2000)

คาดว่าบทบาทของธุรกิจเอกชนและ contract farmingจะมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อธุรกิจเอกชนสามารถมีเครือข่ายตลาดกับผู้บริโภคในต่างประเทศ และมีเครือข่ายร้านค้าปลีกแบบ convenient stores หรือห้างสรรพสินค้าในประเทศซึ่งทำให้ธุรกิจด้านการผลิตสามารถเชื่อมโยงและตอบสนองต่อผู้บริโภคได้โดยตรงอย่างไรก็ดี สิ่งที่เป็นข้อจำกัดคือ ด้านอุปทาน เนื่องจากมีข้อจำกัดคือ ที่ดิน สภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมที่เป็นปัญหาโดยตรงต่อผลผลิต (เช่นเกิดโรคกุ้งทำให้เกิดการทำ "ไร่(นาถั่ว)เลื่อนลอยแบบใหม่") หรือการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานต้องย้ายพื้นที่การผลิตในภาคเกษตร

บทบาทของชุมชน

ชุมชนและกลุ่มในชนบทเป็นสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่แทนรัฐและตลาดในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบตลาดและรัฐไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์หรือล้มเหลว โดยเฉพาะในภาคเกษตรซึ่งมีความเสี่ยงด้านการผลิตและราคาสูง

เกษตรกรไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์¹⁰ พฤติกรรมการผลิตของเกษตรกรแต่ละรายมีผลกระทบภายนอกต่อเกษตรกรรายอื่นๆ¹¹ (Hayami 1997) ความร่วมมือกันของเกษตรกรในชุมชนจึงอาจทำหน้าที่ทดแทนตลาดและรัฐได้ไม่มากนักน้อยในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและเพื่อสวัสดิการชุมชน การรู้จักสัมพันธ์กันเป็นเวลานานของคนในชุมชนทำให้มีการนับถือ การลงโทษ ซึ่งเป็นระบบการควบคุมตนเองในชุมชน ความร่วมมือจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำธุรกรรมต่างๆในชุมชน¹² ชุมชนหรือกลุ่มอาจทำหน้าที่เป็นผู้แบ่งรับความเสี่ยงในการผลิต ใช้ความไว้น้อยเชื่อใจในการแลกเปลี่ยนแทนการใช้สัญญาผูกพันที่เป็นลายลักษณ์อักษร ลดการมี “free riders” ในการผลิตสินค้าสาธารณะในชุมชนที่จะช่วยลดความเสี่ยงด้านการผลิต เช่น การขุดสระน้ำ การทำแนวกันไฟ การทำทางระบายน้ำ การปลูกป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำให้มีต้นทุนการควบคุมบังคับตรวจสอบในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติต่ำกว่าการควบคุมบังคับโดยรัฐ การรวมกลุ่มในการลงทุนจะเป็นการกระจายความเสี่ยงของเกษตรกรแต่ละราย การรวมกลุ่มขายช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองลดต้นทุนการขนส่งและต้นทุนการสืบหาข้อมูลด้านการตลาด เป็นต้น

Ammar et al (1993) พิจารณาจากภาพรวม และสรุปว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของรัฐและตลาดแล้ว ที่ผ่านมามาสถาบันท้องถิ่น (local institutions) ในประเทศไทยมีบทบาทไม่มากนักในด้านการเกษตร ดังจะเห็นได้ว่าการสร้างคูแลกรักษาระบบชลประทานและจัดสรรน้ำ โดยชุมชนท้องถิ่นนั้นพบแต่เพียงในชุมชนภาคเหนือ การจัดเก็บภาษีเพียงเล็กน้อยทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมกลุ่มในเรื่องการจัดเก็บภาษี หรือการที่พื้นที่ป่าถูกแผ้วถางไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดสถาบันในท้องถิ่นที่เข้มแข็งพอที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวได้ งานของอัมมารและคณะมองในภาพรวม และใช้วิธีศึกษาทางเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกซึ่งให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลมากกว่าชุมชน ในอีกด้านหนึ่งนักวิชาการด้านสังคมวิทยาหรือนักวิชาการที่สนใจชุมชนท้องถิ่นจะพิจารณาว่าระบบตลาดและกระแสนิยมได้ทำลายศักยภาพของชุมชน และได้ยกตัวอย่างความเข้มแข็งของชุมชนในบางพื้นที่ (เช่นงานของฉัตรทิพย์ นาถสุภา อานันท์ กาญ

¹⁰ เช่น อาจมีข้อจำกัดด้านความสามารถในการอ่านเขียน หรือไม่สามารถึงแหล่งข้อมูลที่ถูกต้อง ทันต่อเวลา

¹¹ เช่น เกษตรกรที่ไม่กำจัดโรค อาจจะทำให้เกิดโรคระบาดไปสู่พื้นที่ใกล้เคียง หรือเมื่อเกษตรกรรายใดรายหนึ่งใช้ยากำจัดศัตรูพืช ศัตรูพืชหนีไปสู่ฟาร์มข้างเคียง ผลสุดท้าย ทุกฟาร์มต้องปฏิบัติคล้ายๆกัน คือใช้ยากำจัดศัตรูพืช

¹² เหตุการณ์และพฤติกรรมดังกล่าวสามารถอธิบายได้โดยใช้ทฤษฎีเกมการเล่นซ้ำ (repeated game of indeterminate or infinite duration)

จนพันธ์ ณรงค์ เพชรประเสริฐ) แต่งานนักวิชาการกลุ่มนี้ไม่ได้พยายามอธิบายข้อเท็จจริงว่าเหตุใดระบบตลาดจึงเข้ามาทดแทนระบบชุมชนได้ทั่วไป เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรอาจทำให้ระบบดั้งเดิมขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรทำให้ต้องแสวงหาระบบใหม่ที่จัดสรรทรัพยากรได้ดีกว่า เป็นต้น

และหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสถาบันภายใต้กรอบการเปลี่ยนแปลงสถาบันเกิดขึ้นได้ เพราะประโยชน์มีมากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสถาบันนั้น การอธิบายของอัมมาร และคณะเกี่ยวกับบทบาทที่จำกัดของชุมชนในภาพรวมก็ยังไม่ครบถ้วน โดยอธิบายเพียงว่าสถาบันในชนบทไม่ค่อยมีบทบาทนำ เนื่องจากประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดจากการมีระบบจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมีไม่มากนัก (เช่น ไม่ต้องเก็บภาษีรวม) ในข้อเท็จจริงแล้ว ยังมีเหตุผลว่าต้นทุนของการเกิดและดำรงสถาบันในท้องถิ่นไว้อาจสูงเกินไป เช่น เมื่อมีแรงกดดันด้านประชากรและด้านเศรษฐกิจมากขึ้นในทศวรรษ 2520 ทำให้เริ่มมีความพยายามรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสถาบันของเกษตรกรเช่น โรงสีชุมชนหรือธนาคารข้าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่กลุ่มดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในเวลานั้นเนื่องจากถูกขัดขวางจากภาครัฐด้วยเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้คือรัฐยังให้การรองรับและปกป้องสิทธิส่วนบุคคลแต่ไม่รับรองและไม่ปกป้องสิทธิของชุมชน ดังเช่นในกรณีของพื้นที่ป่า

ในทางตรงข้ามรัฐบาลมีความพยายามที่จะจัดตั้งกลุ่มอาชีพเกษตรกรและอาชีพต่างๆในชนบทรวมทั้งกลุ่มสหกรณ์ที่จัดซื้อขายสินค้าและวัสดุการเกษตรแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (เช่น งานศึกษากลุ่มขารมควันของทีดีอาร์ไอ (2544) เพราะแม้ว่าต้นทุนการเกิด (จัดตั้ง) กลุ่มจะต่ำแต่ต้นทุนในการบริหารจัดการกลุ่มกลับสูงเกินไป เนื่องจากการรวมกลุ่มอาชีพโดยความพยายามของรัฐซึ่งสมาชิกในกลุ่มอาจไม่รู้จักกันมากนัก ทำให้ขาดข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกแต่ละคน ขาดกลไกในการตรวจสอบควบคุม เกิดปัญหาขาดความไว้วางใจและความซื่อสัตย์ ต้นทุนธุรกรรม (ต้นทุนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสมาชิก ต้นทุนการควบคุมกันเองของสมาชิก และต้นทุนการเจรจาต่อรอง) จึงสูงเกินไปในขณะที่ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดจากการมีกลุ่มอาจไม่ชัดเจนมากนัก

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าสถาบันท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดเฉพาะในบางพื้นที่ ในบางกิจกรรม (เช่น การจัดสรรน้ำ การดูแลป่าในภาคเหนือ) ในระยะครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาการจัดสรรทรัพยากรในชุมชนถูกทดแทนด้วยระบบตลาด (เช่น การใช้แรงงานจ้าง) หรือบทบาทของภาครัฐ (เช่น การจัดการน้ำโดยระบบชลประทานหลวง) เป็นสำคัญ

ปัจจุบันปัญหาจากการพึ่งระบบตลาดมีสูงขึ้น เนื่องจากราคาพืชหลักสินค้าเกษตรมีแนวโน้มต่ำลง ทรัพยากรน้ำและที่ดินมีจำกัดมากขึ้น จึงทำให้เกษตรกรเห็นประโยชน์เห็นประโยชน์จากการรวมกลุ่มมากขึ้น เช่นมีการลงทุนร่วมกันเกิดกลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งทำให้ชุมชนมีเงิน

ทุนเพื่อใช้ในการผลิตและการบริโภค ก่อให้เกิดธุรกิจแปรรูปอย่างง่ายในชุมชนซึ่งจะช่วยสร้างอุปสงค์ต่อสินค้าเกษตรในพื้นที่ให้มีเพิ่มขึ้น ที่สำคัญคือ กระจายความเสี่ยงจากการลงทุนซึ่งอาจมีผลทางอ้อมต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรของเกษตรกรไม่มากนัก

อย่างไรก็ตาม บทบาทของชุมชนเองก็ยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในเรื่องของการปรับให้ทันกับสถานการณ์ การเชื่อมโยงระหว่างชุมชน ข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถในการแบ่งรับความเสี่ยง เป็นต้น (Platteau 2000) ท้องถิ่นชนบทจึงยังคงอาศัยบทบาทของชุมชน รัฐ และตลาด ผสมผสานกัน

บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ

องค์กรระหว่างประเทศจะมีบทบาทโดยตรงหรือบทบาทโดยอ้อมผ่านรัฐบาลไทย องค์กรที่สำคัญคือ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาหรือธนาคารโลกซึ่งมีบทบาทตั้งแต่การริเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก องค์กรการค้าโลก และองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีบทบาทในทศวรรษที่ 2530

องค์กรการค้าโลกเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการประชุมข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ในรอบอุรุกวัยซึ่งเสร็จสิ้นในเดือนธันวาคม 2536 ภายใต้กรอบข้อตกลง ทุกประเทศมีพันธะที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตรในโลก 3 ประเด็นคือ การเปิดตลาดสินค้าเกษตร การลดการอุดหนุนการผลิตในประเทศ และการลดการอุดหนุนการส่งออก สำหรับประเทศไทยมีข้อผูกพันสองส่วนคือ การปรับลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าเกษตร 997 รายการ และการเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตร ที่ไทยยอมให้นำเข้า 23 รายการ¹³ โดยไทยจะต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา มาตรการต่างๆเป็นการลดการกีดกันทางการค้า และโดยหลักการ อาจก่อให้เกิดการนำเข้าสินค้าเกษตรมากขึ้น ทำให้ผู้ผลิตและเกษตรกรไทยได้รับผลกระทบ ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากการมีสินค้าเข้าราคาถูก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ (2540) พบว่า ผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคของไทยที่เกิดจากการนำเข้าสินค้าเกษตรมีในระดับต่ำ เนื่องจาก สินค้าหลายชนิดเช่น ข้าว ไทยมีความสามารถในการแข่งขันในระดับสูงอยู่แล้วทำให้มีการนำเข้าน้อยหรือ เป็นสินค้าที่ไทยต้องการนำเข้าอยู่แล้วเพราะไม่มีการผลิตในประเทศหรือผลิตไม่พอกับความต้องการ เช่น ถั่วเหลือง เป็นต้น

¹³ ที่สำคัญได้แก่ ข้าว น้ำตาล น้ำมันดิบ นมผงขาดมันเนย กาแฟ น้ำตาล ถั่วเหลือง

นอกจากนั้น ข้อผูกพันตาม WTO ยังเป็นการตีกรอบขอบเขตของความช่วยเหลือที่รัฐอาจจะให้แก่ภาคเกษตร โดยเฉพาะการอุดหนุนการผลิตในประเทศ และการอุดหนุนการส่งออก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐไทยไม่ใช้จ่ายในการอุดหนุนภาคเกษตรมากนัก ผลกระทบจาก WTO จึงไม่รุนแรง ในทางตรงข้าม เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตร ไทยสามารถได้รับประโยชน์จากการเปิดตลาดของต่างประเทศ เช่น การเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลี นอกจากนี้ยังมีผลกระทบทางอ้อมจากการปรับเปลี่ยนนโยบายการเกษตรของประเทศคู่แข่งอื่นๆ¹⁴

องค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศไทยมักมีเครือข่ายและได้รับความสนับสนุนทางแนวคิดและการเงินจากองค์กรพัฒนาเอกชนในต่างประเทศ (คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา 2540) แต่องค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการผลิตภาคการเกษตรโดยตรงมีไม่มากนัก เช่น คิวเซของญี่ปุ่น ที่เข้ามาเผยแพร่เทคโนโลยีเกี่ยวกับปุ๋ยน้ำชีวภาพ และสนับสนุนระบบเกษตรแบบยั่งยืน องค์กรพัฒนาทั้งไทยและต่างประเทศภาคเอกชนจะมีบทบาทในการรณรงค์เรื่องสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือมีบทบาทในการเรียกร้องและปกป้องสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนในชนบท

3.4 บทบาทของภาคเกษตรกับชนบทไทย

3.4.1 ภาคเกษตรกับรายได้และความยากจนในชนบท

ภาคเกษตรมีบทบาทในฐานะเป็นแหล่งอาหาร ยารักษาโรค และเป็นแหล่งรายได้อันจะนำไปสู่การมีสวัสดิการและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของประชากรในชนบท เมื่อกล่าวถึงบทบาทของภาคเกษตรที่มีผลต่อภาคชนบทของไทย อาจมีการตั้งโจทย์ได้ว่า ภาคเกษตรเป็นที่มาของรายได้ ความมั่งคั่ง หรือเป็นที่มาของความยากจนในชนบท

แม้ว่าภาคเกษตรเคยเป็นแหล่งรายได้หลักของครัวเรือนในชนบท แต่ในปัจจุบันครัวเรือนเกษตรกรมีรายได้มากกว่าครึ่งหนึ่งจากนอกภาคเกษตร ภาพที่ 12 แสดงสัดส่วนรายได้เงินสดสุทธิจากภาคเกษตรและรายได้เงินสดจากนอกภาคเกษตรของครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งรายงานโดยสำนัก

¹⁴ ดูการทบทวนการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบ WTO ในศูนย์บริการวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ (2540)

งานเศรษฐกิจการเกษตร¹⁵ จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา สัดส่วนรายได้จากภาคเกษตรคิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนเกษตรกร

ทางด้านรายจ่ายเงินสด พบว่า ครัวเรือนมีรายจ่ายนอกภาคเกษตรประมาณร้อยละ 60 ของรายจ่ายเงินสดทั้งหมด แสดงว่า การใช้เงินสดส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพื่อการบริโภคอุปโภคมากกว่าเพื่อการผลิตทางการเกษตร (ภาพที่ 13 และตารางที่ 6)

ภาพที่ 14 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี 2519-2541 รายได้ที่เป็นตัวเงินของครัวเรือนเกษตรกร ณ.ราคาคงที่ (รวมรายได้สุทธิทางการเกษตรและรายได้จากนอกภาคเกษตร) มีความผันผวนในแต่ละปี (ทั้งนี้ อาจขึ้นกับการลงทุนเช่นการซื้อยานพาหนะ) แต่รายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามรายจ่ายในครัวเรือนก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย แม้เกษตรกรจะมีรายได้เงินสดสุทธิจากการเกษตรเป็นบวก (ยกเว้นปีเพาะปลูก 2525/26) แต่ก็ไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายเพื่อการบริโภคอุปโภคในครัวเรือน การแสวงหารายได้จากนอกภาคเกษตรจึงเป็นสิ่งจำเป็น

หากเราเชื่อตามข้อมูลข้างต้นที่รายงานโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของประเทศ ไม่พบว่าเกษตรกรที่ระดับเฉลี่ยของประเทศจะประสบปัญหาภาระหนี้สินจากรายรับรายจ่ายในภาคเกษตรเป็นปกติ (ยกเว้นในบางปี) ในทำนองเดียวกับปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาหนี้สินจะเกิดขึ้นกับเกษตรกรบางกลุ่มบางพื้นที่ซึ่งเราไม่สามารถเห็นปัญหาดังกล่าวได้จากสถิติรวม การศึกษาปัญหาเฉพาะพื้นที่ และการกำหนดนโยบายเฉพาะกลุ่มเป้าหมายจึงอาจเป็นสิ่งจำเป็น

ข้อมูลในเรื่องการถือครองที่ดินและรายได้รายจ่ายของครัวเรือนเกษตรกร สนับสนุนแนวความคิดที่ว่า ความยากจนอาจไม่ใช่ผลจากการไม่มีที่ดินทำกินเป็นสำคัญ แต่เป็นผลจากการไม่สามารถหารายได้เพิ่มเติมจากการทำงานนอกฟาร์ม การศึกษาของอัมมารและวิโรจน์ (2533) พบว่า รายได้ของครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินในภาคกลางสูงกว่ารายได้ครัวเรือนที่ทำกินบนพื้นที่ของตัวเองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การไม่สามารถหารายได้นอกฟาร์ม เช่น การไม่มีโอกาสเพราะไม่มีข่าวสารในเรื่องแหล่งจ้างงาน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีคุณภาพของตลาดแรงงานในชนบท กล่าวคือ บางที่ขาดแคลนแรงงาน แต่บางที่มีแรงงานเหลือเฟือ (Ammar et al (1993) p. 104, Chalongphob(1993)

¹⁵ รายได้จากภาคเกษตรเป็นรายได้เงินสดสุทธิที่หักค่าใช้จ่ายต่างๆที่เป็นเงินสดแล้ว รายได้ดังกล่าวจึงเป็นผลตอบแทนต่อแรงงานในครัวเรือน การใช้ที่ดินของตนเอง และกำไรของเกษตรกร ส่วนรายได้นอกภาคเกษตรประกอบด้วยผลตอบแทนต่อแรงงาน ที่ดิน เครื่องจักรอุปกรณ์ของครัวเรือนที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการนอกภาคเกษตร

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงทุนในภาคเกษตร ยังพบว่า สำหรับเกษตรกรบางกลุ่มแล้ว สามารถมีการสะสมทุนในภาคเกษตรมากขึ้น เนื่องจากพบว่า มีการปลูกไม้ผลและการเลี้ยงโคมากขึ้น โดยพื้นที่ปลูกไม้ผลเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.1 ต่อปี ในช่วงปี 2518 - 2541 และจำนวนโคเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2 ต่อปีในช่วงปี 2503 - 2542 ทั้งนี้สินค้าเกษตรดังกล่าวสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ในระยะยาว

เป็นข้อเท็จจริงที่ว่าความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรเกษตรกับประชากรนอกภาคการเกษตรมีมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (ภาพที่ 15) อย่างไรก็ตาม มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในขนาดของความแตกต่างดังกล่าว เนื่องจากการประเมินรายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรมาจากการคำนวณรายได้ในภาคเกษตรหารด้วยประชากรในภาคเกษตรซึ่งมีความยุ่งยากในการตีความหลายประการ ประการแรก นิยามของ “ภาคเกษตร” มีความแตกต่างในแต่ละหน่วยงานเนื่องจากการผลิตสินค้าเกษตรมีความหลากหลาย มีการแปรรูปหลายระดับ และมีธุรกิจเกษตรมากขึ้นจึงทำให้การนิยามมีความซับซ้อน ประการที่สองคือ “ประชากรเกษตร” มีรายได้จากนอกภาคเกษตรด้วยดังที่กล่าวแล้วในตอนต้น รายได้ที่ประชากรเกษตรได้รับจึงมีมากกว่ารายได้จากภาคเกษตร ทำให้ตัวเลข “รายได้ต่อหัวของประชากรเกษตร” ต่ำกว่าความเป็นจริง

กล่าวโดยสรุป ภาคเกษตรในฐานะเป็นแหล่งรายได้มีความสำคัญต่อครัวเรือนในชนบทลดน้อยลง เนื่องจากไม่สามารถสร้างรายได้ได้เพียงพอกับรายจ่ายและเป็นแหล่งรายได้ที่มีความเสี่ยงอย่างไรก็ดี แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ที่ให้มีการผลิตเพื่อเพียงพอบริโภคในครัวเรือนก่อน และให้เน้นการใช้วัตถุดิบในพื้นที่สำหรับการดำเนินธุรกิจชุมชนจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ศักยภาพของภาคเกษตรเพื่อสร้างรายได้ที่ต่อเนื่องสำหรับเศรษฐกิจในชนบท

3.4.2 ภาคเกษตรกับการรักษาพื้นที่สีเขียว

โดยทั่วไป การผลิตในภาคเกษตรจะมีความกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติ ในการเจรจาในองค์การการค้าโลก (WTO) การอุดหนุนภาคเกษตรถูกเชื่อมโยงเข้ากับประโยชน์ในการรักษาพื้นที่สีเขียวดังเช่นกรณี green box ของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม การผลิตสินค้าเกษตรหลายชนิดก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน เช่น การปล่อยน้ำเสียจากการเลี้ยงกุ้ง การเลี้ยงสุกร หรือการเผาไถ่ป่าไม้และป่าชายเลนเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ทำกิน จากการประเมินของปีทมาวดี (2001) พบว่ามูลค่าพื้นที่ป่าไม้ที่สูญเสียไปในช่วงปี 2522-2533 ประมาณ 2,220 ล้านบาทต่อปี ณ.ราคาคนที่ปี 2531 ต้นทุนทางสังคมดังกล่าวคิดเป็นประมาณร้อยละ 1.4 ของ GDP จากการผลิตพืช และหากต้องบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการเลี้ยงสุกร ไก่ และ กุ้ง พบว่า จะมีต้นทุนถึง 4,912 ล้านบาทในปี 2539 คิดเป็นร้อยละ 3.7 ของ GDP จากปศุสัตว์และประมงรวมกันในปีนั้น นั่นคือ หากเราคำนึงถึงคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม GDP จากภาคเกษตรจะต้องถูกหักลบด้วยต้นทุนสิ่งแวดล้อมประมาณร้อยละ 5¹⁶ ของ GDP ที่คำนวณได้โดยวิธีปกติ การผลิตที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภายนอกด้านสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดคำถามว่า ไทยผลิตสินค้าเกษตรมากเกินไปหรือไม่ การขยายการผลิตก่อนปี 2520 อาจมีเหตุผลเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรเกษตร แต่ในปัจจุบันการขยายการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น การเลี้ยงกุ้งเพื่อส่งออกไปร้อยละ 85 ของผลผลิตทั้งหมด (Goss ,Burch and Rickson 2000) โดยการปรับเปลี่ยนการใช้พื้นที่นาและทำลายป่าชายเลน จะเป็นการผลิตที่ "มากเกินไประดับที่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ " เนื่องจากเหตุผลของผลกระทบต่อภายนอก

ผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการผลิตทางการเกษตรอาจจะยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนนัก แต่สำหรับภาคเกษตรเอง พบว่า สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมมีผลต่อการเกิดโรคกุ้ง การพังทลายของดินมีผลต่อผลิตภาพการผลิตพืช และในช่วงปี 2534-2542 พบว่าสัดส่วนเนื้อที่เก็บเกี่ยวต่อเนื้อที่ปลูกข้าวในปีทั่วประเทศลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 88-94% ต่อปี จากเดิมที่เคยเก็บเกี่ยวได้ประมาณมากกว่าร้อยละ 95 ของพื้นที่เพาะปลูก (ปีทมาวดี 2001) ความสูญเสียดังกล่าวสะท้อนความแปรปรวนของสภาพแวดล้อมในการผลิตสินค้าเกษตร ซึ่งมีผลโดยตรงต่อรายได้ และผลโดยอ้อมต่อสวัสดิการของเกษตรกรในชนบท

3.5 บทสรุปเรื่องการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรและชนบท

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับภาคการผลิตอื่นๆ แม้ว่าภาคเกษตรจะมีความสำคัญลดลงโดยเปรียบเทียบ แต่หากพิจารณาโดยภาพรวมในเชิงปริมาณ ภาคเกษตรดูเหมือนจะเติบโตไปได้โดยไม่มีอุปสรรคมากนักโดยมีอัตราการเติบโตที่แท้จริงเฉลี่ย 2.7 ต่อปีในช่วงปี 2503-2543 แม้ว่าอัตราการเติบโตดังกล่าวมีความผันผวนมากกว่านอกภาคเกษตรโดยในช่วงแผนพัฒนาฯ มีอัตราการเติบโตเป็นลบ แต่อาจกล่าวได้ว่าภาคเกษตรมีพลวัตในการปรับเปลี่ยนสูง อัตราการเติบโตของผลิตภาพการผลิตต่อแรงงานในภาคเกษตรสูงกว่านอกภาคเกษตรในช่วงปี 2521-2530 และ 2539-2541 เนื่องจากการปรับการผลิตไปสู่สินค้าที่มีมูลค่าสูง ได้แก่ ปศุสัตว์ ประมงเพาะเลี้ยง และไม้ผล และเนื่องจากภาคการผลิตอื่นๆ ประสบปัญหาจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี การเติบโตและพัฒนาภาคเกษตรมีปัญหาในเชิงคุณภาพและมีปัญหาเฉพาะพื้นที่ ปัญหาในเชิงคุณภาพได้แก่ ปัญหาความเสี่ยงในด้านการผลิตและราคาซึ่งเป็นปัญหาทั้งระดับไร

¹⁶ ยังไม่รวมปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน

นาและระดับประเทศ(เห็นได้จากความผันผวนของอัตราการใช้ปุ๋ย) ปัญหาคุณภาพแรงงานในชนบทที่มีแนวโน้มลดลงเนื่องจากการอพยพออกของคนหนุ่มสาวทำให้มีแนวโน้มแรงงานผู้สูงอายุมากขึ้น ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้แก่ ปัญหาการใช้พื้นที่ป่า ปัญหาการเช่าที่ดินซึ่งพบเพียงร้อยละ 15 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั้งหมด (ในขณะนี้ไม่ได้รวมการถือครองเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ผู้ถือมีสิทธิที่ไม่สมบูรณ์ หากรวมข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ขนาดของปัญหาใหญ่ขึ้น) ทั้งนี้ปัญหาด้านความเสี่ยง แรงงานผู้สูงอายุและคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้น

การพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมาไม่สามารถลดการว่างงานตามฤดูกาล ทำให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานในฤดูแล้ง เนื่องจากขาดระบบชลประทานที่ทั่วถึงและขาดเทคโนโลยีสำหรับพืชทนแล้ง เป็นต้น ปัญหาการอพยพแรงงานในฤดูแล้งอาจไม่ใช่ปัญหาในทางเศรษฐกิจตรงเท่าที่เกษตรกรสามารถทำงานนอกภาคเกษตรได้ (แต่อาจเกิดปัญหาทางสังคมซึ่งบทความนี้มิได้นำมาพิจารณา)

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในภาคการเกษตร พบว่า เทคโนโลยีการปฏิวัติเขียวไม่ประสบความสำเร็จมากนักในประเทศไทย เนื่องจากมีน้ำชลประทานจำกัด และราคาผลผลิตไม่สูงใจ เกษตรกรไทยเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่ทำกินในช่วงก่อนทศวรรษ 2520 และแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ด้วยการเปลี่ยนไปผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าสูงได้แก่ ปศุสัตว์ ประมง และไม้ผล ทั้งนี้ โดยตอบสนองต่อตลาดส่งออก และการเพิ่มขึ้นของรายได้ของผู้บริโภคชาวไทย

เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน คือ เทคโนโลยีที่ลดการใช้แรงงาน ได้แก่ การใช้เครื่องจักร การเปลี่ยนไปสู่ระบบการเกษตรที่ใช้แรงงานน้อย เช่น นาหว่าน ทั้งนี้เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการทำให้แรงงานขาดแคลนในบางพื้นที่ และเกษตรกรจัดสรรเวลาสำหรับการทำงานนอกภาคเกษตรซึ่งให้ค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างทางการเกษตร

ราคาเป็นแรงจูงใจที่สำคัญของเกษตรกร แนวโน้มราคาที่แท้จริง ณ ระดับไร่นาของพืชผลหลัก คือ ข้าว ยางพารา ได้ลดต่ำลงตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2520 และเป็นเหตุผลหนึ่งที่อธิบายการปรับตัวของเกษตรกรไปสู่การผลิตสินค้าเกษตรชนิดอื่น ปัญหาความเสี่ยงด้านรายได้เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรเริ่มหันกลับมาทำการเกษตรแบบผสมผสานและมีนัยว่าเกษตรกรที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนการผลิตได้เนื่องจากมีข้อจำกัด (เช่น เรื่องน้ำ เงินทุน) จะประสบปัญหา

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญมาโดยตลอดและมีบทบาทโดดเด่นมากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา คือ ธุรกิจเอกชนซึ่งเดิมมีบทบาทเพียงด้านการตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิต แต่

ต่อมาได้มีบทบาทในฐานะผู้ผลิต ธุรกิจเอกชนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสามประการ คือ หนึ่ง ช่วยให้เกิดการเติบโตของสาขาปศุสัตว์ และประมงเพาะเลี้ยง สอง มีบทบาทต่อการพัฒนาเทคโนโลยีโดยการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศและปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของไทย และ สาม มีบทบาทในการเปลี่ยนระบบการผลิตไปสู่ระบบเกษตรแบบผูกพันสัญญา (contract farming) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาในเชิงลึกมากนักถึงบทบาทของธุรกิจเอกชนต่อภาคเกษตรไทยและผลของ contract farming ต่อประสิทธิภาพการผลิต ความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการของเกษตรกร คาดว่าธุรกิจเอกชนจะมีบทบาทมากขึ้นในอนาคตเนื่องจากข้อได้เปรียบในการเข้าถึงผู้บริโภคแต่อาจมีข้อจำกัดด้านอุปทาน

ที่ผ่านมา องค์กรชุมชนไม่มีบทบาทมากนักในภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตร เนื่องจากตลาดได้เข้ามามีบทบาทสำคัญแทนที่ชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิต ด้วยเหตุผลทางการเมืองในทศวรรษ 2520 ภาครัฐเองไม่สนับสนุน ขัดขวางและเพิ่มต้นทุนในการรวมกลุ่มตามธรรมชาติของเกษตรกร แต่กลับสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มตามแนวทางของรัฐซึ่งกลุ่มดังกล่าวไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ในปัจจุบันองค์กรชุมชนมีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากปัญหาราคาสินค้าเกษตร ปัญหาหนี้สิน จึงมีการรวมกลุ่มอาชีพและกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อการแก้ปัญหาการผลิตและความเป็นอยู่ของคนในชนบทไม่มากนักน้อย ประกอบกับแนวทางการพัฒนาในระดับสากลและระดับประเทศที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา จะช่วยทำให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนและคาดว่าองค์กรชุมชนจะมีบทบาทมากขึ้น

ข้อผูกพันของประเทศไทยที่มีต่อองค์การการค้าโลก (WTO) จะเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการเกษตรของไทย แต่ไทยจะไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากการปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าว เนื่องจาก สินค้าที่ไทยเปิดตลาดเป็นสินค้าที่ไทยมีความสามารถในการแข่งขัน เช่น ข้าวหรือสินค้าที่ไทยต้องการนำเข้าเป็นปริมาณมากอยู่แล้ว เช่น ถั่วเหลือง นอกจากนี้ การเปิดตลาดของประเทศอื่นๆ การลดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรในประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ไทยมีโอกาสส่งออกสินค้าเกษตรมากขึ้น และเนื่องจากประเทศไทยมีการอุดหนุนภาคการเกษตรในระดับ กรอบข้อตกลงเรื่องการลดการอุดหนุนภายในประเทศจึงไม่มีผลกระทบต่อไทยมากนัก มีเพียงสินค้าบางประเภทที่ไทยได้รับผลกระทบ เช่น นม เป็นต้น สินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าทดแทนการนำเข้าที่ไทยไม่มีศักยภาพในการผลิตมากนัก

เมื่อพิจารณาบทบาทของภาคเกษตรต่อชนบทไทย บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการเป็น “วิถีชีวิต” คือการเกษตรในฐานะเป็นแหล่งรายได้ของประชากรในชนบท ในปัจจุบัน “ครัวเรือนเกษตรกร” มีรายได้จากนอกภาคเกษตรถึงร้อยละ 60 ของรายได้รวมที่เป็นเงินสด ส่วนปัญหาภาระหนี้สินนั้น หากพิจารณาจากสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรจะพบว่าเกิดขึ้น

เป็นบางปี และค่าเฉลี่ยรายได้สุทธิเป็นเงินสดของครัวเรือนทั่วประเทศที่เป็นบวกแสดงว่า ปัญหาภาระหนี้สินจะเกิดขึ้นกับครัวเรือนเกษตรกรบางกลุ่ม นอกจากนี้ยังพบว่า โดยเฉลี่ย รายจ่ายเงินสดร้อยละ 65 เป็นรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค รายได้สุทธิทางการเกษตรเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายดังกล่าว

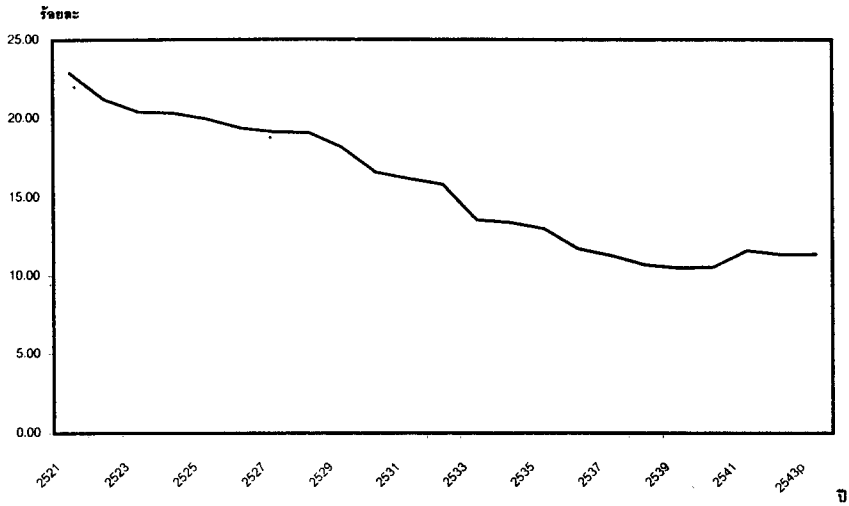
ในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา รายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 5 ของรายได้ต่อหัวของประชากรนอกภาคเกษตร แต่ตัวเลขดังกล่าวประเมินรายได้ของประชากรเกษตรต่ำกว่าข้อเท็จจริง เนื่องจากประชากรเกษตรจะมีรายได้จากนอกภาคเกษตรด้วย หากปรับการประมาณรายได้โดยรวมรายได้จากนอกภาคเกษตรด้วย พบว่า สัดส่วนรายได้ต่อหัวของประชากรเกษตรเทียบกับประชากรนอกภาคเกษตรมีแนวโน้มดีขึ้นเล็กน้อยในช่วงปี 2521-2542 แต่ประชากรเกษตรก็ยังคงมีรายได้ไม่เกิน 1 ใน 10 ของประชากรนอกภาคเกษตร

4. บทเรียนและข้อเสนอแนะ

1. เนื่องจากรายได้หลักในชนบทมาจากนอกภาคเกษตร การพัฒนาการเกษตรเพื่อยกระดับรายได้จึงเป็นเป้าหมายที่ไม่สอดคล้อง ในพื้นที่ยากจน ภาคเกษตรอาจมีบทบาทเพียงเพื่อผลิตอาหารให้คนในชนบทเลี้ยงตัวเองได้ และผลิตวัตถุดิบเพื่อการแปรรูปในอุตสาหกรรมชนบท ส่วนในพื้นที่เกษตรก้าวหน้า ธุรกิจเอกชนจะมีบทบาทมากขึ้น รัฐอาจมีบทบาทเพียงกำกับดูแลกติกาในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสมอภาคระหว่างภาคธุรกิจกับชุมชน ทั้งนี้โดยให้ทุกฝ่ายรวมทั้งชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาดังกล่าว
2. เนื่องจากแนวโน้มความเสี่ยงทางการผลิตสูงขึ้น (จากสัดส่วนพื้นที่เก็บเกี่ยวต่อพื้นที่ปลูกข้าวมีแนวโน้มลดลง) และราคาที่แท้จริงของพืชเศรษฐกิจดั้งเดิมมีแนวโน้มลดต่ำลง รัฐจึงควรมีทิศทางการพัฒนาการเกษตรที่เน้นการกระจายความเสี่ยงทั้งด้านผลผลิตและราคา แผนพัฒนาฯที่ผ่านมา ไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องความเสี่ยงในการผลิตและราคาเท่าที่ควร
3. ภาคเกษตรและชนบทมีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น จึงต้องการนโยบายสองระดับ ระดับรวมและระดับพื้นที่ เนื่องจากปัญหามีทั้งระดับภาพรวม (เช่น ความเสี่ยงด้านราคา ข้อมูลข่าวสารด้านตลาด การขาดแคลนงานวิจัยพื้นฐาน) และระดับพื้นที่ (เช่น ปัญหาการถือครองที่ดิน เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับพื้นที่) การแยกแยะบทบาทรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนจะช่วยให้แก้ปัญหาได้ตรงประเด็นมากกว่า โดยในระดับท้องถิ่นจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน

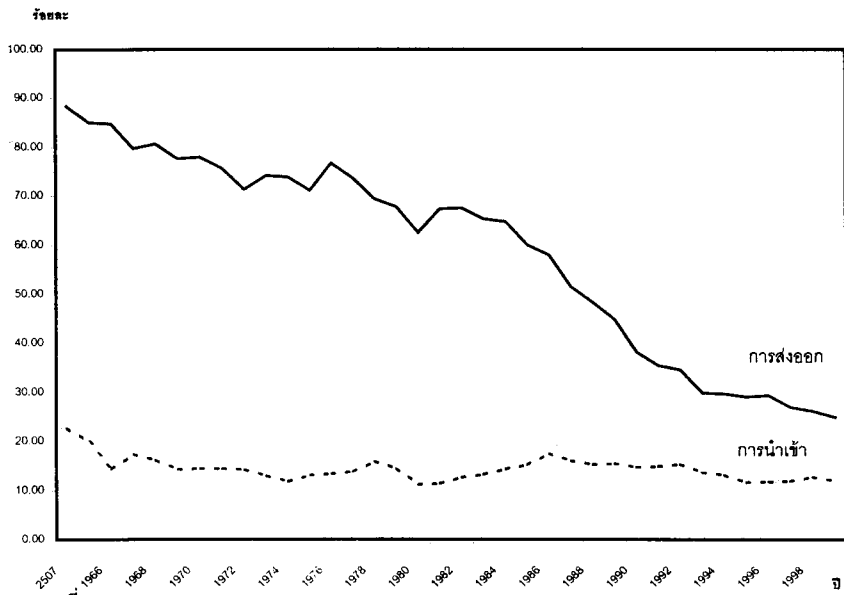
4. ชุมชนยังทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ เช่น การสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชน ข้อมูลที่จะตัดสินใจด้านการผลิต รัฐและตลาดจึงอาจมีบทบาทในเรื่องดังกล่าว การจัดวางความสัมพันธ์และแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐ ตลาด และชุมชน จึงเป็นสิ่งสำคัญ
5. รัฐควรตระหนักกว่ามีความขัดแย้งในนโยบายประสิทธิภาพและเสมอภาค นโยบายของรัฐหลายๆนโยบายตัดเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินออกจากโครงการ เช่น นโยบายขึ้นทะเบียนเกษตรกร นโยบายปรับโครงสร้างการเกษตร หรือการสนับสนุนธุรกิจเกษตรของบริษัทเอกชนก่อให้เกิดเป็นระบบลูกไร่ ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยมากน้อยเพียงใด
6. จากการศึกษาพบว่า การทำงานนอกภาคเกษตรช่วยลดช่องว่างทางรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรลงได้บ้าง การแก้ปัญหาค่าความยากจนในชนบทและการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำไม่สามารถแก้ได้ด้วยการเน้นการเติบโตในการเกษตรและชนบทเพียงอย่างเดียวในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมยังต้องการแรงงานราคาถูก อาหารราคาถูก และอุปสงค์ต่อสินค้าอุตสาหกรรมและบริการโตเร็วกว่าอุปสงค์สินค้าเกษตรตาม Engel's Law การที่ผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรเติบโตช้ากว่าภาคเกษตรในบางช่วงแสดงให้เห็นว่า ภาคอุตสาหกรรมมีข้อจำกัดในการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตร หรือแรงงานที่เพิ่มขึ้นในภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถเพิ่มผลิตภาพได้ รัฐควรเน้นการพัฒนาคุณภาพแรงงานและการพัฒนาคนในภาคเกษตรและชนบท และสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรม
7. การที่ภาคเกษตรลดความสำคัญโดยเปรียบเทียบจึงเกิดคำถามว่า ในอนาคต บทบาทของภาคเกษตรไทยในระบบเศรษฐกิจรวมจะเป็นเช่นไร สังคมไทยจะวางบทบาทของภาคการเกษตรอย่างไร เช่น เป็นพื้นที่สีเขียว แหล่งรองรับความเสี่ยง (safety) แหล่งสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน เช่น แหล่งวัตถุดิบในการแปรรูป
8. ประเทศไทยยังขาดข้อมูลและการศึกษาด้านอุปสงค์ต่อสินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบ รัฐอาจสนับสนุนการศึกษาในส่วนนี้

ภาพที่ 1
สัดส่วน GDP ภาคเกษตรต่อ GDP รวม



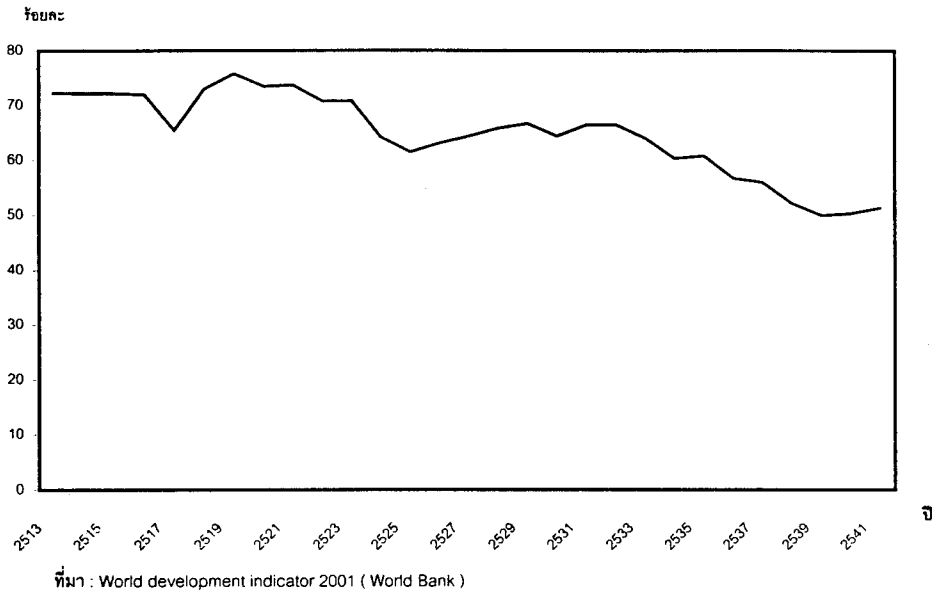
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

ภาพที่ 2
สัดส่วนการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตร
เทียบกับการส่งออกและนำเข้ารวม

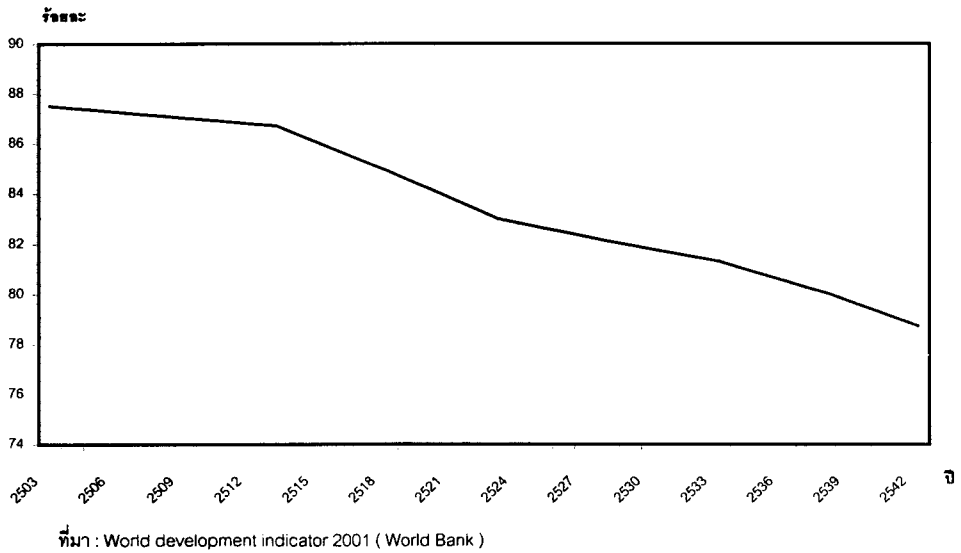


ที่มา : World development indicators 2001 (World Bank)

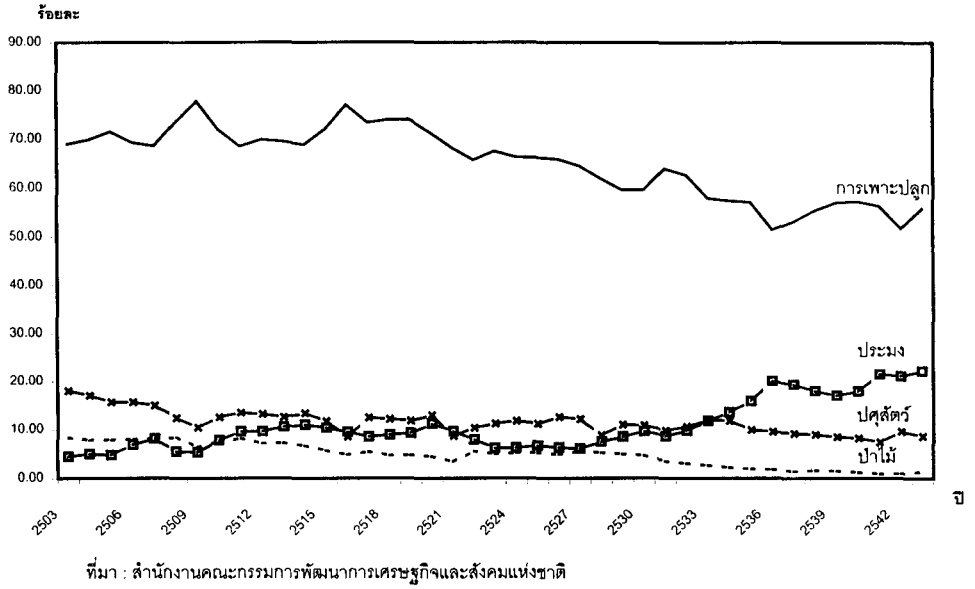
ภาพที่ 3
สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรต่อแรงงานทั้งหมด



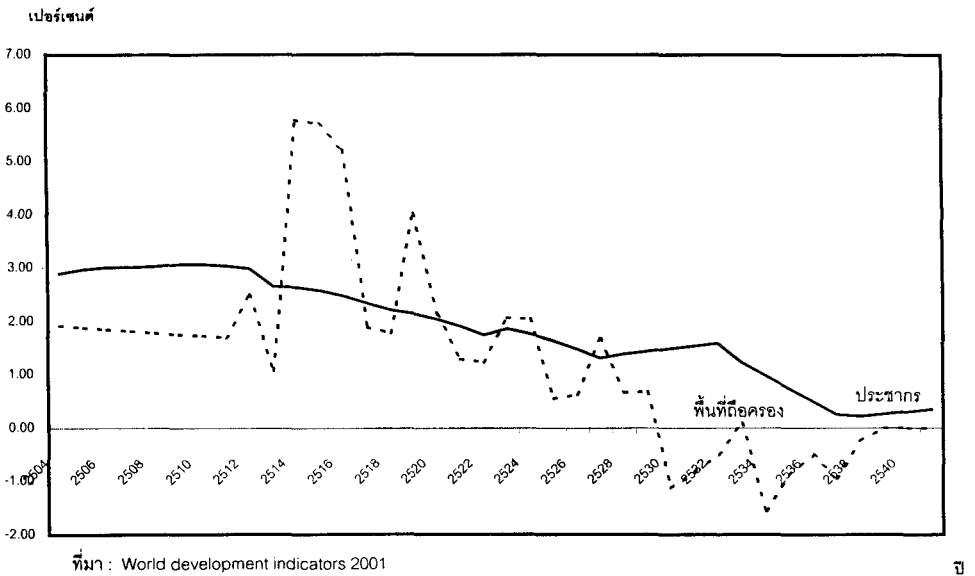
ภาพที่ 4
สัดส่วนประชากรในภาคเกษตรต่อประชากรทั้งหมด



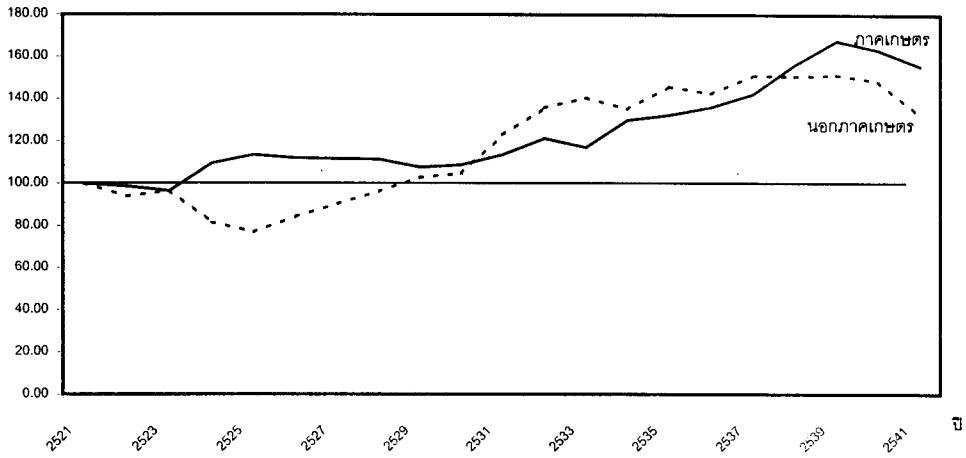
ภาพที่ 5
สัดส่วน GDP ภาคเกษตรจำแนกตามสาขาการผลิต



ภาพที่ 6
อัตราการเติบโตของประชากรและพื้นที่ถือครองในภาคเกษตร

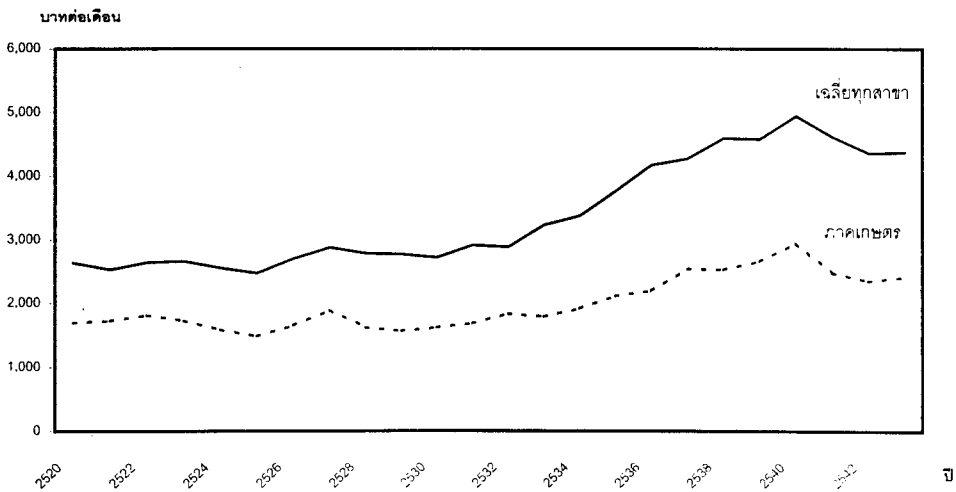


ภาพที่ 7
ดัชนี GDP ต่อแรงงาน ณ ราคาคงที่



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,World development indicators 2001

รูปที่ 8
อัตราค่าจ้างที่แท้จริง

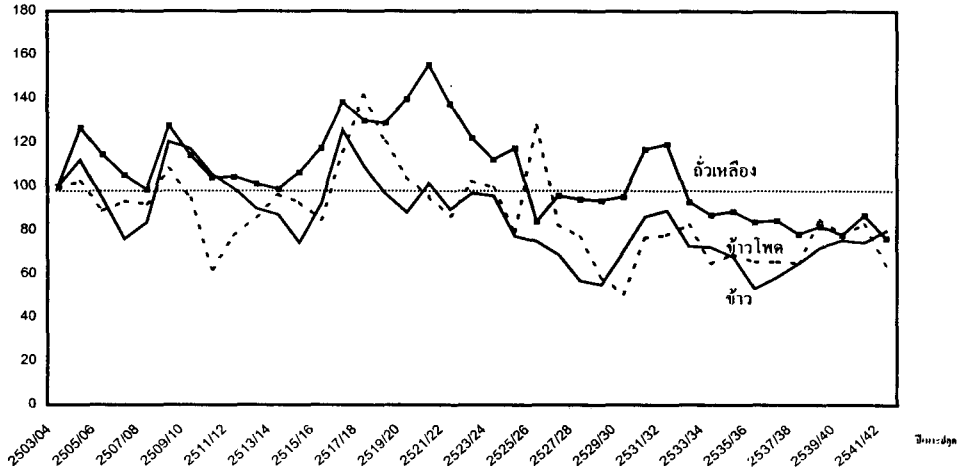


ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาพที่ 9

ดัชนีราคาที่แท้จริงสินค้าเกษตร ณ ระดับไร่นา

ปี 2503 = 100

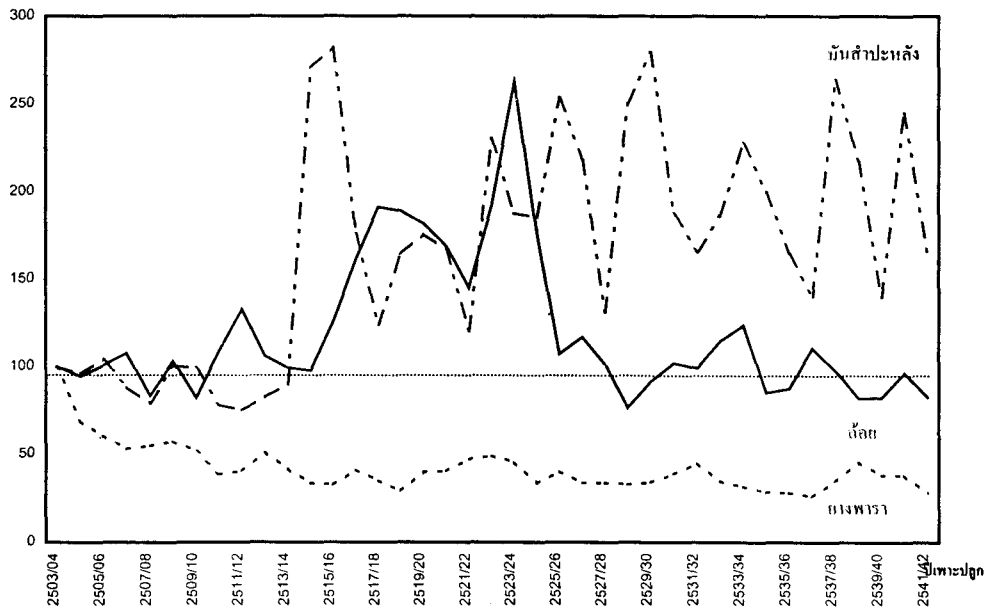


ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ภาพที่ 10

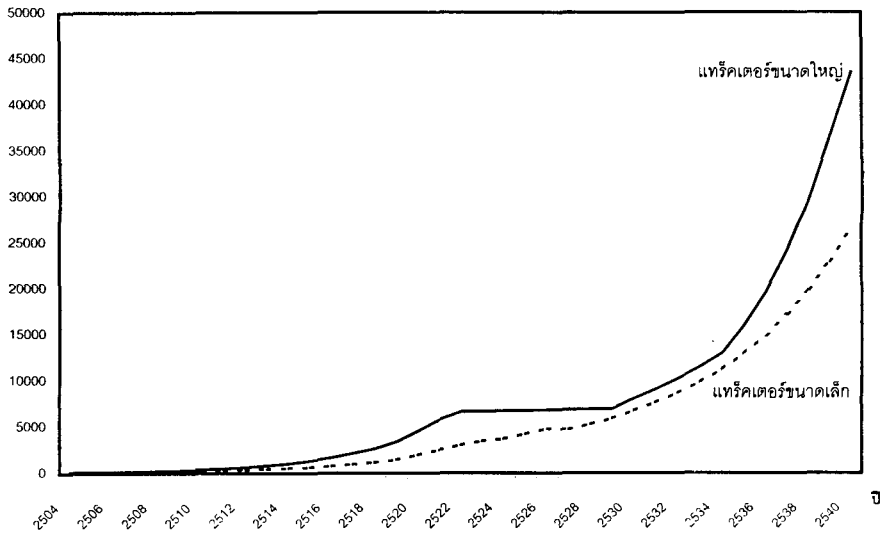
ดัชนีราคาที่แท้จริงสินค้าเกษตร ณ ระดับไร่นา

ปี 2503 = 100



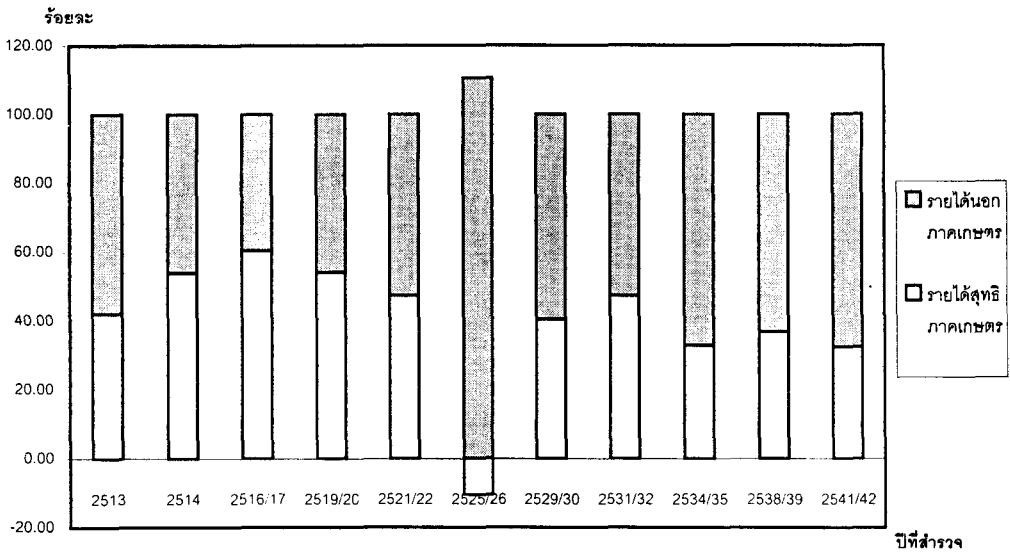
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ภาพที่ 11
ดัชนีจำนวนแทรคเตอร์ ปี 2504=100



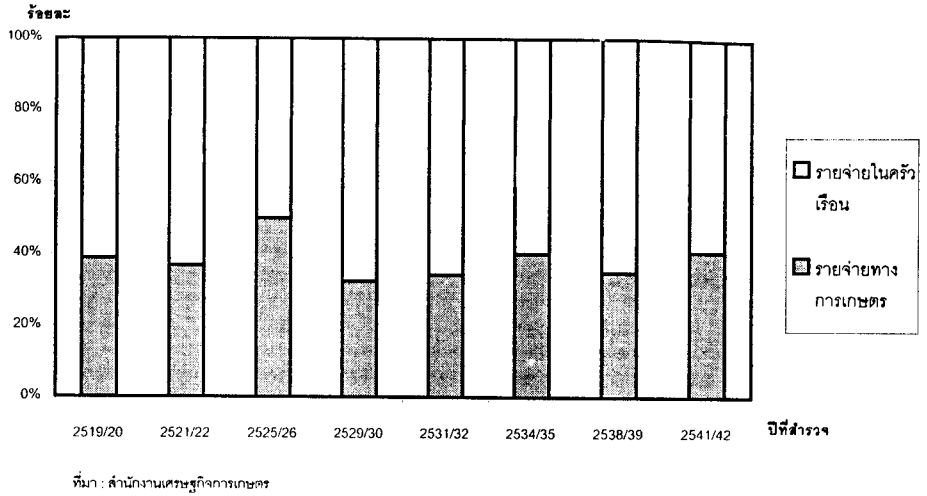
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ภาพที่ 12
รายได้เงินสดสุทธิในครัวเรือน

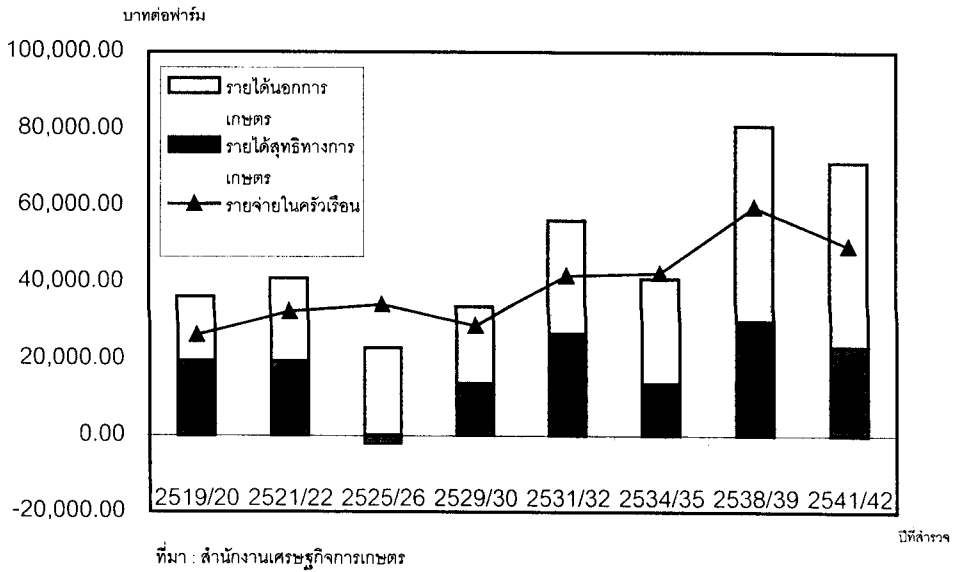


ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

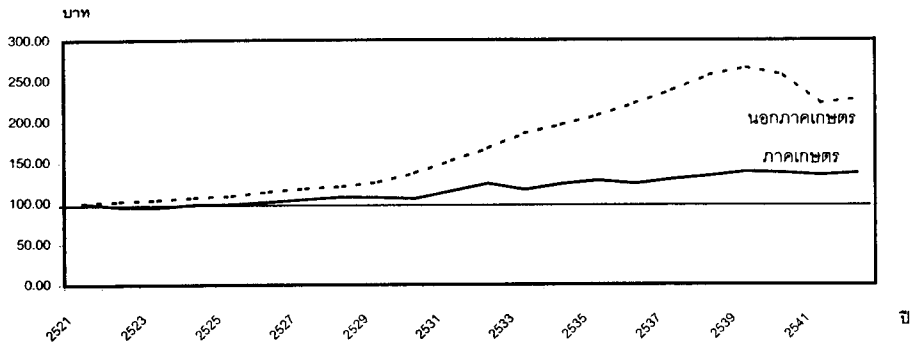
ภาพที่ 13
รายจ่ายเงินสดของครัวเรือนเกษตร



ภาพที่ 14
รายได้และรายจ่ายเงินสดของครัวเรือนเกษตร ณ ราคาคงที่ปี 2538

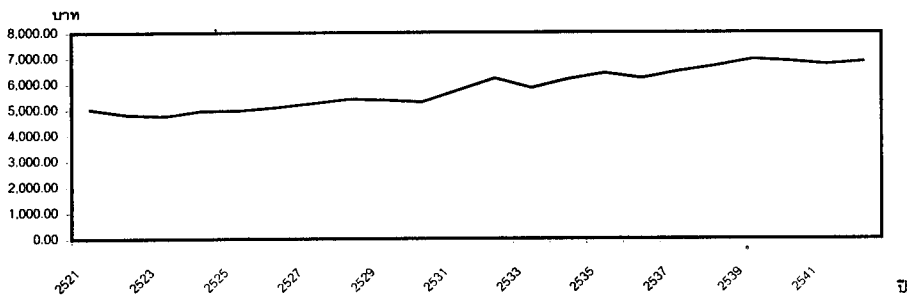


ภาพที่ 15
ดัชนีรายได้ที่แท้จริงต่อประชากร



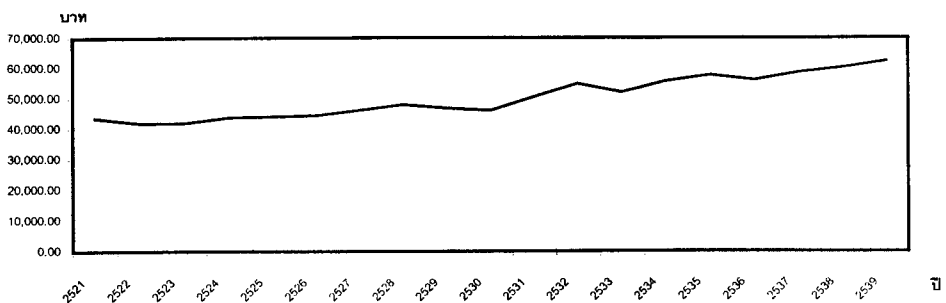
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , World development indicators 2001

ภาพที่ 16
GDP ภาคเกษตรต่อประชากรภาคเกษตร (ราคาคงที่ปี 2531)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , World development indicators 2001

ภาพที่ 17
GDP ภาคเกษตรต่อครัวเรือนเกษตร (ราคาคงที่ปี 2531)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , World development indicators 2001

ตารางที่ 1

อัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปีของ GDP ที่แท้จริง จำแนกตามแผนพัฒนาฯ

แผน	อัตราเติบโตของ GDP ภาคเกษตร	อัตราเติบโตของ GDP นอกภาคเกษตร	อัตราเติบโตของ GDP รวม
แผน 1 (2504 -2509)	7.08	9.53	8.6
แผน 2 (2510 -2514)	0.37	7.24	5.06
แผน 3 (2515 -2519)	9.81	5.45	6.55
แผน 4 (2520 -2524)	3.42	5.87	5.08
แผน 5 (2525 -2529)	-5.09	8.56	5.35
แผน 6 (2530 -2534)	7.39	12.85	12.00
แผน 7 (2535 -2539)	5.35	8.15	7.78
แผน 8 (2540 -2544)	-6.6	-3.02	-3.47
เฉลี่ยแผน 1- 8	2.72	6.83	5.87

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ World development indicators 2001

หมายเหตุ : แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คำนวณจากปี 2540 - 2543

ตารางที่ 2

ลักษณะการถือครองที่ดินของประเทศไทย

หน่วย : ไร่

พ.ศ.	เนื้อที่ถือครองทาง การเกษตร	เนื้อที่ของตนเอง	สัดส่วนเนื้อที่ของตน เองต่อเนื้อที่ถือครอง ทางการเกษตร	เนื้อที่ของคนอื่น					
				เช่าของคนอื่น	สัดส่วน	ได้ทำฟรี	สัดส่วน	จ้างง/ขายฝาก	สัดส่วน
2518	112,211,305	94,785,668	84.47	13,592,363	12.11	3,604,150	3.21	229,124	0.20
2523	118,998,940	100,537,613	84.49	13,810,826	11.61	4,253,675	3.57	396,826	0.33
2528	128,603,472	104,627,195	81.36	16,519,845	12.85	6,833,522	5.31	622,910	0.48
2534	133,076,188	108,057,531	81.20	16,008,811	12.03	8,139,533	6.12	870,313	0.65
2540	130,393,525	107,491,052	82.44	14,781,910	11.34	7,113,171	5.46	1,007,392	0.77

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 3

อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีของแรงงาน จำแนกตามแผนพัฒนา ฯ

แผน	แรงงานภาค เกษตร	แรงงานนอก ภาคเกษตร	แรงงานรวม	ประชากร เกษตร	ประชากร นอกภาค เกษตร	ประชากร รวม
แผน 1 (2504 -2509)	na	na	2.57	2.95	3.07	3.05
แผน 2 (2510 -2514)	na	na	2.87	2.96	4.18	3.12
แผน 3 (2515 -2519)	4.86	1.98	3.63	2.44	5.48	2.88
แผน 4 (2520 -2524)	-0.18	11.81	3.1	1.93	4.51	2.35
แผน 5 (2525 -2529)	3.49	1.31	2.68	1.51	2.75	1.73
แผน 6 (2530 -2534)	0.55	6.39	2.55	1.45	2.67	1.68
แผน 7 (2535 -2539)	-2.11	6.45	1.57	0.54	2.29	0.88
แผน 8 (2540 -2544)	na	na	1.16	0.31	2.28	0.71

ที่มา : World development indicators 2001

ตารางที่ 4

จำนวนแรงงานภาคเกษตร นอกเขตเทศบาล

ปี	แรงงานภาคเกษตร สำรวจรอบที่ 1	แรงงานภาคเกษตร สำรวจรอบที่ 3	สัดส่วนแรงงานจากการ สำรวจรอบที่ 1 ต่อการ สำรวจรอบที่ 3
2515	10,661,300	11,635,760	0.92
2520	9,595,000	14,814,700	0.65
2525	9,370,600	16,876,200	0.56
2530	13,987,700	17,609,300	0.79
2535	14,708,800	19,535,300	0.75
2540	11,836,100	16,637,400	0.71
2541	11,511,300	16,329,400	0.70
2542	12,430,400	15,446,500	0.80
2543	12,017,500	16,032,200	0.75

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ปี 2515 , 2520 และ 2525 มีการสำรวจเพียง 2 รอบ

ตารางที่ 5

จำนวนแรงงานภาคเกษตร นอกเขตเทศบาล

ปี	แรงงานภาคเกษตรสำรวจรอบที่ 1 (คน)	ลูกจ้างเอกชนในภาคเกษตร (คน)			ร้อยละของลูกจ้างเอกชนต่อแรงงานรวมภาคเกษตร
		ชาย	หญิง	รวม	
2515	10,661,300	372,960	214,950	587,910	5.51
2520	9,595,000	492,000	372,100	864,100	9.01
2525	9,370,600	858,600	678,700	1,537,300	16.41
2530	13,987,700	1,156,600	929,500	2,086,100	14.91
2535	14,708,800	1,403,300	1,059,900	2,463,200	16.75
2540	11,836,100	1,096,800	859,800	1,956,600	16.53
2541	11,511,300	1,198,600	851,100	2,049,700	17.81
2542	12,430,400	1,179,100	791,700	1,970,800	15.85
2543	12,017,500	1,347,800	904,200	2,252,000	18.74

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ปี	แรงงานภาคเกษตรสำรวจรอบที่ 3 (คน)	ลูกจ้างเอกชนในภาคเกษตร (คน)			ร้อยละของลูกจ้างเอกชนต่อแรงงานรวมภาคเกษตร
		ชาย	หญิง	รวม	
2515	11,635,760	445,020	287,510	732,530	6.296
2520	14,814,700	474,500	441,300	915,800	6.18
2525	16,876,200	797,900	785,100	1,583,000	9.38
2530	17,609,300	961,900	848,500	1,810,400	10.28
2535	19,535,300	977,000	855,200	1,832,200	9.38
2540	16,637,400	850,000	757,800	1,607,800	9.66
2541	16,329,400	942,000	758,500	1,700,500	10.41
2542	15,446,500	991,000	800,400	1,791,400	11.60
2543	16,032,200	1,243,600	1,018,600	2,262,200	14.11

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ปี 2515 , 2520 และ 2525 มีการสำรวจเพียง 2 รอบ

ตารางที่ 6
จำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร และเนื้อที่ถือครองทำการเกษตร
จำแนกตามลักษณะการปลูกพืช

ปี	จำนวนครัวเรือน (ราย)	สัดส่วนครัวเรือนที่ ปลูกพืชชนิดเดียว (%)	สัดส่วนครัวเรือนที่ ปลูกพืชหลาย ประเภท (%)	พื้นที่ถือครองที่ ไม่ได้ปลูกพืช (%)	รวม (%)	พื้นที่ถือครอง ทางการเกษตร (ไร่)	สัดส่วนพื้นที่ใช้ ปลูกพืชชนิดเดียว (%)	สัดส่วนพื้นที่ใช้ ปลูกพืชหลาย ประเภท (%)	พื้นที่ที่ไม่ได้ ปลูกพืช (%)	รวม (%)
2521	3,970.51	63.7	35.8	0.6	100	93,466.20	55.9	43.9	0.2	100
2536	5,519.10	64.4	35.6	0.0	100	112,831.13	53.9	46.1	0.0	100

ที่มา : 1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ , การสำมะโนการเกษตรปี 2521

2. สำนักงานสถิติแห่งชาติ , สำมะโนการเกษตรปี 2536

ตารางที่ 7

รายจ่ายเงินสดเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตรทั้งหมด ปีเพาะปลูก 2538/39

หน่วย : บาทต่อฟาร์ม

ประเภทรายจ่าย	เฉลี่ยทั้งประเทศ	ร้อยละ
รายจ่ายเงินสดทางการเกษตร	32,878.19	35.84
พืช	19,210.09	20.94
สัตว์	7,403.54	8.07
อื่นๆ	6,264.56	6.83
รายจ่ายเพื่อการบริโภค	17,088.78	18.63
ข้าว	1,729.77	1.89
ค่าอาหาร	1,183.91	1.29
บุหรื,หมาก	1,052.56	1.15
เครื่องดื่ม	629.26	0.69
อื่นๆ	12,493.28	13.62
ค่าอุปโภค บริการ	41,760.90	45.53
ซื้อยานพาหนะ	8,628.02	9.41
ที่อยู่อาศัย (ค่าเช่า/ค่าซ่อมบ้าน)	6,199.82	6.76
การศึกษา	5,199.71	5.67
พิธีกรรมทางศาสนา	3,498.09	3.81
เครื่องนุ่งห่ม	2,961.05	3.23
ค่ายรักษาพยาบาล	2,057.96	2.24
เชื้อเพลิงแสงสว่าง น้ำ (ค่าไฟ/ค่าน้ำ)	2,007.31	2.19
ซื้อที่ดินนอกการเกษตร	1,845.51	2.01
ของใช้ในครัวเรือน	1,778.67	1.94
ภาษี ธรรมเนียม เบี้ยประกัน	1,430.75	1.56
เครื่องมือ เครื่องใช้ในบ้าน (เครื่องมือ/เฟอร์นิเจอร์)	1,290.83	1.41
ดอกเบี้ยเงินกู้	1,286.68	1.40
เลี้ยงโชค	1,152.08	1.26
ค่าขนส่ง	1,084.98	1.18
อื่นๆ	1,339.44	1.46
รวม	91,727.87	100.00

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

บรรณานุกรม

คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา . ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน 2540 . กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิเทศพัฒนา ,2540.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา . เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต . กรุงเทพฯ . สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ , 2527

ธนาคารทหารไทย. สามทศวรรษแห่งการพัฒนาประเทศ . กรุงเทพฯ:บริษัทโมเดิร์น เพรส จำกัด. หน้า 12-13 ,2536 .

ปีทมาวดี โพนบุญกุล ชูชุกิ ."การเกษตรไทยยุคทรัพยากรเสื่อมโทรมจะพัฒนาได้อย่างไรยั่งยืน ?." บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2544 . คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

ศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . รายงานการศึกษา ผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการ ตามพันธกรณีขององค์กร การค้าโลก . กรุงเทพฯ ,2540 .

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา . การประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง . กรุงเทพฯ , 2544 .

สมพันธ์ เตชะอธิกและคณะ . การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน . สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น , 2540 .

โสภิต ทองปาน. นโยบายเกษตรไทย กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์เลิศชัยการพิมพ์ 2. หน้า 131-137, 2536.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่าง (พ.ศ.2504-2506-2509) . กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 8, 2507.

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519). กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 22 , 2515 .

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) . กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 10-24 , 2520.

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) . กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 3-4 , 2524.

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) . กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี . หน้า 3, 2530 .

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) . กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 12-17, 2535 .

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2545 . จาก <http://www.nesdb.og.th> , 2545 .

_____ . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549 . จาก <http://www.nesdb.og.th> , 2545 .

อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ฌ ระนอง . ประมวลความรู้เรื่องข้าว . กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ,2533 .

อานันท์ กาญจนพันธุ์ . “สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร :บทสังเคราะห์ผลของการศึกษา” ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร : กระบวนทัศน์และนโยบาย อานันท์ กาญจนพันธุ์ บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) ,2543 : 3 – 24 .

หนังสือภาษาอังกฤษ

Falvey , Lindsay .Thai Agriculture Golden Cradle of Millennia. Bangkok : Kasetsart University Press , 2001.

Goss ,D. Burch and Roy E. Rickson. Agri-Food Restructuring and Third World . Transnationals: Thailand , the CP Group and the Global Shrimp Industry . World Development vol.28 , no.3 :513-530 , 2000.

Gronski , R.T. Development and Degradation ; Intensive Shrimp Culture and Ecological Rebuke in Southern Thailand . A dissertation presented to the Faculty of the Graduate School from the University of Missouri , Colombia ,1997.

Hayami , Yujiro . Development Economics . New York : Oxford University Press ,1997 .

Krongkaew ,Medhi . Agicultural Development , Rural Poverty and Income Distribution in Thailand .The Development Economics ,vol.23 , 1995.

Linsay , J. Falvey . Thai Agriculture : Golden Cradle of Millennia . Bangkok : Kasetsart University Press : 141, 2000 .

Platteau , Philippe J . "Community imperfections." Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics , Paris , June 2000 .

Siamwalla A., S. Setboonsarng and D. Patamasiriwat . "Agriculture" in The Thai Economy in Transition . Edited by Peter G. Warr . Cambridge University Press, 1993 .

- Siamwalla , Ammar. “ Myths , Demons and the future of Thai agriculture ,“ in Thailand’s Economic Structure : Towards Balanced Development ? The 1992 Year – End conference, Thailand Development Research Institute , 12 – 13 December 1992 .
- _____ . "The impact of the bubble and crisis on Thai agriculture." Quarterly Journal of International Agriculture 1999 ,38(4) ,359 - 374 . Reprinted by Thailand Development Research Institute offprint No.23.
- Scott R. Christensen . *Between the Farmer and the State: Towards a Policy Analysis of the Role of Agribusiness in Thai Agriculture.* Pacific Basin Research Center, Harvard University ,1992 .
- Suehiro, Akira . *Capitalist Development in Post - War Thailand ,Commercial Bankers , Industrial Elite and Agribusiness Groups .* In *South East Asian Capitalists* edited by M.C. Very. South East Asia Program ,Cornell University ,1992 .
- _____ . *Capital Accumulation in Thailand 1855 - 1985 .* Silkworm Book,Chiang Mai 1996 .
- Thailand Development Research Institute . *Agricultural Diversification / Restructuring of Agricultural Production systems in Thailand .* Prepared for the Food and Agriculture Organization United Nations.Bangkok ,1995.
- Tinakorn P. and C. Sussangkarn ."Productivity Growth in Thailand." National Economic and Social Development Board and Thailand Development Research Institute . Bangkok ,1994 .
- Todaro , Michael P. (2000) . Chapter 10 : Agricultural Transformation and Rural Development in Economic Development 7th edition . Massachusetts , Addison Wesley Longman ,2000.

คุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย สุขสิริเสรีกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

คุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ

1.0 บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมาได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในด้านประชากร เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมากมายและรวดเร็ว จนทำให้คนไทยมีความคาดหวังที่พึงปรารถนาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งในปัจจุบันถือกันว่าเป็นจุดประสงค์สุดท้ายของการพัฒนาทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีคนไทยอีกจำนวนมากที่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาและคุณภาพชีวิตอย่างผิดๆ นั่นคือ หลายคนเชื่อว่าการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ดีขึ้นจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นโดยปริยาย เป็นต้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ให้บทเรียนแก่คนไทยแล้วว่า คุณภาพชีวิตที่ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจเป็นเพียงภาพลวงตาที่ไม่ยั่งยืน

คุณภาพชีวิตเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางและหลากหลาย ต่างคนมักจะมีแนวคิดและนิยามของคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นเรื่องยาก นอกเหนือจากความเป็นนามธรรมสูงที่เป็นลักษณะพิเศษของคุณภาพชีวิต ความพยายามในการกำหนดแนวทางและนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นเรื่องที่ท้าทายมาก ผลของการพัฒนาคุณภาพชีวิตสามารถส่งผลดีกับคุณภาพชีวิตบางด้านแก่คนกลุ่มหนึ่ง แต่ส่งผลเสียกับคุณภาพชีวิตด้านอื่นแก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องประเมินว่า คนไทยมีคุณภาพชีวิตในรอบ 5 ทศวรรษดีขึ้นหรือเลวลงโดยรวมอย่างไร รวมทั้งแจกแจงคุณภาพชีวิตด้านใดบ้างที่ได้ปรับปรุงดีขึ้นและด้านใดบ้างที่ถดถอยลง เนื่องจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีจุดประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย การประเมินบทบาทของแผนต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตคนไทยในอดีตจะเป็นบทเรียนที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ

- 1) ประเมินการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ
- 2) ศึกษา นโยบายของแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 3) ประเมินผลการพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 8 ต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ
- 4) เสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอนาคตให้เหมาะสมกับการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนไทย

การศึกษานี้จะครอบคลุมคุณภาพชีวิต 4 ด้านหลักคือ สุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการมีงานทำ การประเมินนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ใช้ข้อความที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 8 ที่จัดทำโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก

1.3 การนำเสนอการศึกษา

การศึกษานี้ประกอบด้วย 6 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกเป็นบทนำ ส่วนที่สองเป็นการทบทวนกรอบแนวคิดการพัฒนาดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต ส่วนที่สามประเมินคุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ ส่วนที่สี่เป็นการแจกแจงนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ส่วนที่ห้าวิเคราะห์บทบาทของนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมคุณภาพชีวิตที่เกิดขึ้นในแผนฉบับต่างๆ ส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

2.0 กรอบแนวคิดการพัฒนาดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต

2.1 การสร้างดัชนีวัดคุณภาพชีวิต

การสร้างดัชนีวัดคุณภาพชีวิตมี 3 ขั้นตอนหลักคือ

1. การกำหนดกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตหรือที่เรียกกันว่า construct ซึ่งมีความเป็นนามธรรมสูงจนไม่สามารถสังเกตหรือวัดได้ในชีวิตจริง
2. การจัดกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ให้เป็นกลุ่มหรือหมวดหมู่ หรือที่เรียกกันว่า domains
3. การจัดกรอบทฤษฎีแนวคิดข้างต้นด้วยดัชนีชี้วัด (indicators) ซึ่งจะบ่งบอกเป็นรูปธรรมและระดับต่างๆกันของคุณภาพชีวิต

กรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กรอบทฤษฎีแนวคิดประเภทแรกยึดถือว่าคุณภาพชีวิตของปัจเจกชนเป็นหลัก (individual level) ซึ่งส่วนใหญ่จะอ้างอิงความรู้สึกและพฤติกรรมของบุคคลที่สะท้อนถึงคุณภาพชีวิต กรอบทฤษฎีแนวคิดประเภทที่สองอาศัยความจริงที่ว่า คุณภาพชีวิตของบุคคลได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสังคม เช่น นโยบายสาธารณะ บริการสาธารณะ วัฒนธรรม ค่านิยม ฯลฯ ดังนั้น การวิเคราะห์คุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ระดับบุคคลมีความจำกัดและไม่สามารถสะท้อนความพยายามของสังคมที่จะทำให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตขึ้นได้ กรอบทฤษฎีแนวคิดประเภทหลังนี้จึงเป็นการวิเคราะห์คุณภาพชีวิตในระดับส่วนรวม (aggregate level) อย่างไรก็ตาม กรอบทฤษฎีแนวคิดทั้งสองประเภทมีความสัมพันธ์กันและเอื้อต่อกัน ในการที่ทำให้เข้าใจคุณภาพชีวิตสมบูรณ์ขึ้น

ในขั้นตอนการจัดกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตให้เป็นหมวดหมู่ด้านต่างๆ ผู้วิจัยต้องอาศัยอุดมการณ์ (ideology) บริบทของสังคม และคูลยพินิจของตนเองในการเลือกและไม่เลือก constructs บางประเภทเข้ามาหรือไม่เข้ามาประกอบกันเป็น domains ต่างๆ

ขั้นตอนการจัดกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตประกอบด้วยกำหนัดคณินี้ชีวิตและการให้ค่า (values) กับคณินี้ชีวิตเหล่านั้น คณินี้ชีวิตคือข้อความที่บรรยาย (descriptors) ที่สะท้อน domains ได้ใกล้เคียงที่สุด ค่าที่ให้กับคณินี้ชีวิตคือความเห็น (conception) ของบุคคลหรือของสังคม ที่ให้กับระดับต่างๆกันของคณินี้ชีวิตนั้นๆ ซึ่งความเห็นนี้อาจสะท้อนถึงทัศนคติ ความเชื่อ ความพึงพอใจ ฯลฯ ที่มีต่อคณินี้ชีวิตเหล่านั้น โดยอาจแสดงออกมาในรูปของตัวเลขภายใต้ระบบหรือกฎเกณฑ์การวัดตัวเลขเหล่านั้นที่แน่นอนและมีความหมายที่เฉพาะเจาะจง

ประเด็นที่สำคัญในขั้นตอนนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) คณินี้ชีวิตแต่ละตัวจะมีน้ำหนักเป็นเท่าไรในแต่ละ domain และน้ำหนักของแต่ละ domain ควรเป็นเท่าไรของคุณภาพชีวิตโดยรวม
- 2) ค่าที่ได้จากบุคคลหรือตัวแทนของกลุ่มต่างๆในสังคมจะรวมกันเป็นค่าที่สะท้อนถึงค่าของสังคมทั้งหมดด้วยวิธีการใดถึงจะเหมาะสม กล่าวคือ จะจัดการกับปัญหาการเปรียบเทียบค่าที่ได้จากบุคคลหรือกลุ่มต่างๆได้อย่างไร (interpersonal comparison)

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างคุณภาพชีวิตซึ่งประกอบด้วยสุขภาพและการศึกษา ลำดับขั้นตอนของการสร้างคณินี้สุขภาพเป็นดังต่อไปนี้

- construct ของสุขภาพที่กำหนดขึ้นมาคือ ชีวิตที่มีสุขภาพที่ดีและยืนยาว
- domain ที่สะท้อน construct ข้างต้นที่เลือกมามี 2 ด้านคือ ชีวิตที่ยืนยาวและชีวิตที่ไม่เจ็บป่วย
- คณินี้ที่แทน domain ด้านชีวิตที่ยืนยาวที่เลือกมาใช้คือ อายุขัยเฉลี่ยของประชากร ส่วนคณินี้ที่แทน domain ด้านชีวิตที่ไม่เจ็บป่วยที่เลือกมาใช้คือ อัตราการป่วยของประชากร

สถิติทางการแพทย์สามารถให้ข้อมูลอายุขัยเฉลี่ยของประชากรและอัตราการป่วยของประชากรได้ แต่ยังไม่ใช่ค่าของคณินี้เหล่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าสถิติเหล่านั้น ไม่ได้สะท้อนถึงความเห็นของบุคคลหรือของสังคมว่าอยู่ระดับใด หรือมีความพึงพอใจต่อสถิติเหล่านั้นมากน้อยเพียงไร ตัวอย่างเช่น การที่ประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ย 70 ปี หรืออัตราการป่วยของประชากรไทยเป็นร้อยละ 3 ครั้งต่อคนต่อปี ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าสูงหรือต่ำกว่าที่ควรจะเป็นตามความเห็นของบุคคลหรือของสังคม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบหรือกฎเกณฑ์ในการวัดความเห็นหรือความพึงพอใจของบุคคลหรือของสังคมที่มีต่อสถิติเหล่านั้น เช่น บุคคลหรือสังคมให้ค่ากับสถิติทั้งสองเป็นร้อยละ 80 และ 70 ตามลำดับ โดยที่ค่าร้อยละ 100 แสดงถึงความพึงพอใจสูงสุดและร้อยละ 0 แสดงถึงความพึงพอใจต่ำสุดที่มีต่ออายุขัยเฉลี่ยของประชากรและอัตราการป่วยของประชากรเช่นเดียวกัน

จากนั้นจะต้องรวมค่าของคณินี้ทั้งสองเข้าด้วยกันเพื่อสะท้อนถึงค่าของสุขภาพโดยรวม การรวมค่าทั้งสองอาจทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของคณินี้ทั้งสอง ได้แก่ การคูณกันของค่าทั้งสอง ค่าเฉลี่ยเลขคณิตของค่าทั้งสอง ฯลฯ แต่สิ่งสำคัญคือต้องมีการให้น้ำหนักกับคณินี้ทั้งสองด้วย น้ำหนักนี้จะถ่วงกับค่าทั้งสองเพื่อสะท้อนถึงความสำคัญโดยเปรียบเทียบของค่าทั้งสอง อนึ่ง

การรวมกันของค่าของดัชนีโดยไม่มีกรให้นำหนักก็เท่ากับว่าเป็นการให้นำหนักแก่ดัชนีเหล่านั้นเท่ากันโดยปริยายนั่นเอง ตัวอย่างเช่น หากให้นำหนักแก่ดัชนีทั้งสองเท่ากันและรวมกันโดยวิธีการคูณกัน ก็จะได้ค่าของสุขภาพเป็นร้อยละ 56 โดยที่ค่าร้อยละ 100 แสดงถึงความพึงพอใจสูงสุด ขณะที่ร้อยละ 0 แสดงถึงความพึงพอใจต่ำสุดที่มีต่อสุขภาพ

เช่นเดียวกัน ในด้านการศึกษาจะดำเนินการเหมือนกัน จนในที่สุดได้ค่าของการศึกษาออกมา สมมติว่าค่าของการศึกษาเป็นร้อยละ 50 ขึ้นต่อไปเป็นการรวม construct ทั้งสองเข้ากันเพื่อสะท้อนถึงคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ดีโดยรวม นั่นคือ การรวมดัชนีที่สะท้อนถึง construct ทั้งสองเป็น composite index การรวมกันมีหลายวิธี ได้แก่ การคูณกัน ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ฯลฯ การรวมกันหลีกเลี่ยงเรื่องการให้นำหนักระหว่าง construct ไม่ได้ ตัวอย่างเช่น หากให้ construct ด้านสุขภาพสำคัญกว่าด้านการศึกษาเป็น 1.5 เท่า และรวมกันด้วยวิธีการค่าเฉลี่ยเลขคณิต ค่า composite index ที่สะท้อนถึงคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ดีจะเป็นร้อยละ 53.6 โดยที่ค่าร้อยละ 100 แสดงถึงความพึงพอใจสูงสุด ขณะที่ร้อยละ 0 แสดงถึงความพึงพอใจต่ำสุดที่มีต่อคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ดี

2. 2 กรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตระดับบุคคล

กรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆคือ

- ความเป็นอยู่ที่ดีแบบนามธรรม (subjective well-beings)
- ความเป็นอยู่ที่ดีแบบรูปธรรม (objective well-beings)

ทฤษฎีความเป็นอยู่ที่ดีตามแบบนามธรรม ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากนักสังคมวิทยา โดยที่เดิมถูกเรียกว่าเป็นทฤษฎีแห่งความสุข (theory of happiness) Maslow (1943) ได้กล่าวไว้ว่า บุคคลจะมีความเป็นอยู่ที่ดีแบบนามธรรมได้ก็ต่อเมื่อความต้องการของเขา (needs) ได้รับการตอบสนองในระดับหนึ่งแล้ว ซึ่งได้แก่ ความต้องการของร่างกาย ความปลอดภัย ความรัก ความภาคภูมิใจ และความเป็นตัวของตัวเอง เป็นต้น

แม้ว่าทฤษฎีความเป็นอยู่ที่ดีตามแบบนามธรรมจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ก็พบว่าได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติน้อยมาก นักวิชาการมักจะจัดทฤษฎีนี้ไว้ในกรอบทฤษฎีแนวคิดความเป็นรูปที่ดีด้านจิตวิทยา (mental or psychological well-being constructs) ต่อมาได้มีความพยายามที่นำทฤษฎีนี้มาดัดแปลงเพื่อให้ครอบคลุมบริบทที่เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการปรับตัว (adaptation) และความสามารถ (competency) ของบุคคลที่จัดการกับความต้องการที่มีอยู่ได้ ซึ่งทำให้บุคคลแทนที่จะความต้องการด้านต่างๆอย่างที่ Maslow ได้กล่าวไว้กลายเป็นเรื่อง ที่บุคคลต้องมีความจำเป็นใน 2 ด้านต่อไปนี้

- ความจำเป็นที่จะหลีกเลี่ยงหรือและปรับตัวให้รับมือกับประสบการณ์ชีวิตที่เจ็บปวดได้

- ความจำเป็นในการพัฒนาและดำรงความพึงพอใจของการมีชีวิต โดยเพิ่มความสามารถทักษะ และการจัดการกับบริบทแวดล้อมได้

ดังนั้น คุณภาพชีวิตจึงเป็นการเพิ่มระดับของความจำเป็นในเรื่องการปรับตัวและความสามารถที่บุคคลได้รับการตอบสนองแล้ว ยกตัวอย่างเช่น บุคคลที่พิจารณาในมุมมองของ Maslow แล้วจะมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าบุคคลที่ไม่พิจารณา เพราะคนพิจารณาที่มีความจำเป็นทางด้านร่างกายมากกว่า คนที่ไม่พิจารณา แต่หากพิจารณาจากความจำเป็นในเรื่องการปรับตัวและความสามารถแล้ว คนพิจารณาที่มีการปรับตัวและความสามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ก็จะมีคุณภาพชีวิตไม่ต่างไปจากคนที่ไม่พิจารณา ตรงกันข้าม คนที่ไม่พิจารณาที่ไม่สามารถปรับตัวกับความเครียดที่มีอยู่รอบตัวเขาได้ อาจทำให้เขามีคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ต่ำกว่าคนพิจารณาที่สามารถปรับตัวได้

ทฤษฎีความเป็นอยู่ที่ดีแบบบูรณาการเป็นการพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติ (perform) หน้าที่และกิจกรรมที่เขาต้องการกระทำ โดยที่เขาจะได้รับความพึงพอใจจากการกระทำดังกล่าว ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงเน้นไปที่ผลการปฏิบัติ (performance) และ/หรือ ศักยภาพในการปฏิบัติ (capacity) ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณภาพชีวิตได้ จะเห็นได้ว่าผลการปฏิบัติหรือศักยภาพในการปฏิบัติขึ้นอยู่กับการทำงาน (functions) ของบุคคล ซึ่งสะท้อนถึงการที่สังคมให้คุณค่าแก่การทำงานค่อนข้างมาก โดยพบได้ในประเทศตะวันตกที่เป็นแหล่งกำเนิดของทฤษฎีนี้ Patrick et al (1993) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ทฤษฎีนี้มีข้อบกพร่องมาก หากนำไปใช้กับบุคคลที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างปกติ เช่น บุคคลที่ป่วยด้วยโรคจิตและประสาทหรือพิจารณาจนไม่สามารถทำงานได้เป็นปกติ เป็นต้น

2.3 กรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตระดับส่วนรวม

เนื่องจากคุณภาพชีวิตเป็นจุดประสงค์สุดท้ายของการพัฒนาสังคม กรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตระดับส่วนรวมจึงได้พัฒนาขึ้นมาเพื่อช่วยในการชี้แนะและประเมินขนาดและทิศทางของการพัฒนาสังคมที่เหมาะสม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการพัฒนากรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตระดับส่วนรวมใน 4 รูปแบบ คือ

- 1) ผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัว (GNP per capita)
- 2) ความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs)
- 3) ความสามารถในการปฏิบัติ (Capability)
- 4) ดัชนีวัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index)

2.3.1 ผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัว

การใช้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัวมาเป็นกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตเกิดขึ้น หลังจากทีนักเศรษฐศาสตร์ได้คิดวิธีการคำนวณผลผลิตมวลรวมประชาชาติ เพื่อประเมินว่าสังคมได้มีผลผลิตมวลรวมประชาชาติมากน้อยเพียงไรเทียบกับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในสังคมนั้น กรอบทฤษฎีแนวคิดนี้อาศัยทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) เป็นพื้นฐานในการประเมิน

คุณภาพชีวิต โดยมีหลักการว่า บุคคลต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดจากการบริโภคของตนเอง เนื่องจากอรรถประโยชน์สะท้อนถึงคุณภาพชีวิตของเขา ดังนั้น ผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่ตอบสนองการบริโภคของคนในสังคมจึงบ่งบอกถึงระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม

อย่างไรก็ตาม กรอบทฤษฎีแนวคิดนี้ได้เสื่อมความยอมรับลงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 (Stewart, 1996) ข้อวิพากษ์และข้อบกพร่องของการใช้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัวมาเป็นกรอบทฤษฎีแนวคิดคุณภาพชีวิตได้ตั้งสมมติฐานขึ้นตามลำดับ ได้แก่

- บุคคลไม่สามารถได้อรรถประโยชน์สูงสุดจากการบริโภคได้ หากมีการแทรกแซงจากสังคมจนทำให้ทางเลือกที่มีอยู่ไม่ได้เป็นทางเลือกที่มีอรรถประโยชน์สูงสุดสำหรับบุคคล
- ผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัวไม่ได้ครอบคลุมถึงผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น (externality) (เช่น จากการมีอยู่ของสินค้าสาธารณะ เป็นต้น) และผลกระทบของการกระจายรายได้ (income distribution) ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคม
- บุคคลที่มีส่วนร่วมน้อยในผลผลิตมวลรวมประชาชาติ เช่น เด็ก คนชรา คนพิการ ฯลฯ ก็จะมีบทบาทในการกำหนดคุณภาพชีวิตน้อยตามไปด้วย
- ผลผลิตบางประเภทที่เป็นพิษภัยกับคุณภาพชีวิต เช่น สุรา บุหรี่ สินค้าที่มีจริยธรรมต่ำ เป็นต้น ย่อมถูกนับรวมไว้ในผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในการทำหน้าที่บ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตที่แท้จริง

2.3.2 ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

ความจำเป็นขั้นพื้นฐานได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นกรอบทฤษฎีแนวคิดคุณภาพชีวิตแทนผลผลิตมวลรวมประชาชาติเป็นครั้งแรกโดย Streeten และคณะในการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ใน ค.ศ. 1976

Stewart (1996) ให้ความหมายของความจำเป็นขั้นพื้นฐานว่าเป็น “แนวทาง (means) ที่สินค้าและบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการมีชีวิตที่ดี (decent life)” โดยที่การมีชีวิตที่ดีขั้นต่ำ (minimally decent life) ถูกนิยามในรูปของสุขภาพ โภชนาการ และการศึกษา ส่วนสินค้าและบริการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ บริการสุขภาพ อาหาร น้ำ การได้รับการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้อาจแสดงความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองได้ในรูปของฟังก์ชันการผลิตขั้นสูง (metaproduction function) โดยที่การมีชีวิตที่ดีเป็นเป้าหมาย (ends) และสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานเป็นวิธีการ (means)

การที่จะนำการมีชีวิตที่ดีมาสะท้อนถึงคุณภาพชีวิตได้ ต้องพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการมีชีวิตที่ดีกับสินค้าและบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งการวิเคราะห์ถึงอุปสงค์และอุปทานของสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่เพียงพอในการบ่งบอกถึงความสัมพันธ์ที่พึงประสงค์ได้ Streeten (1984) เสนอว่าควรวิเคราะห์ใน 2 ประเด็นต่อไปนี้

1) การจัดสรรสินค้าและบริการพื้นฐานภายในครัวเรือนเป็นอย่างไร? หากการจัดสรรเป็นไปตามความจำเป็นของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือน ก็จะทำให้บรรลุมิติชีวิตที่ดีได้ทุกคนในครัวเรือน มิฉะนั้นแล้ว คุณภาพชีวิตก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

2) การบริโภคสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานมีประสิทธิภาพเป็นอย่างไร? ทั้งนี้อาจต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการคือ

- ลักษณะของสินค้าในครัวเรือน เช่น พลังงานเคลอรีที่จำเป็นจากอาหารขึ้นอยู่กับ อายุ เพศ สัดส่วนของร่างกาย งานและกิจกรรมที่กระทบต่อภาวะสุขภาพ ฯลฯ
- การใช้สินค้าและบริการที่มีอยู่ประกอบกัน ตัวอย่างเช่น อาหารจะมีประสิทธิผลในการเป็นสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานได้ หากผู้บริโภคมีน้ำสะอาดดื่ม ซึ่งจะไม่ทำให้เป็นโรคอุจจาระร่วง และไม่ทำให้อาหารที่รับประทานไปเปล่าประโยชน์ เป็นต้น
- ปัจจัยทางวัฒนธรรมประเพณีและการศึกษาที่มีผลต่อการใช้สินค้าและบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การมีพฤติกรรมรับประทานอาหารที่ถูกสุขลักษณะทำให้อาหารที่บริโภคได้ประโยชน์เต็มที่เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานของสินค้าและบริการขั้นต่ำ จึงต้องคำนึงถึงเรื่องของความแตกต่างระหว่างบุคคล (เช่น ขนาดของรูปร่างและงานที่ทำประจำ) ความแตกต่างระหว่างช่วงเวลาที่เป็นของมนุษย์ (เช่น วัยเด็ก วัยผู้ใหญ่ วัยชรา) ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม และการระดมทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากนี้ ในบางกรณีที่ผู้บริโภคไม่สามารถใช้ความมีเหตุมีผลของตนเองในการเลือกสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานได้เหมาะสม เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศอย่างเต็มที่ มีการบิดเบือนการตัดสินใจของผู้บริโภคด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ ผู้บริโภคอยู่ภายใต้แรงกดดันจากสภาพแวดล้อมของสังคม ความกลัวอย่างไร้เหตุผล ฯลฯ จึงทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงการจัดสรรสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานบางประเภท

Stewart (1996) ได้ระบุว่า การมีชีวิตที่ดีขั้นต่ำสุดควรประกอบด้วย 3 domains คือ สุขภาพ โภชนาการ และการได้รับการศึกษาระดับหนึ่ง โดยให้เหตุผล 3 ประการสนับสนุนดังนี้

- 1) Domain สามด้านนี้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป
- 2) Domain ทั้งสามด้านเป็นเงื่อนไขที่มีอันดับสำคัญสูง ก่อนที่บุคคลจะสามารถมีชีวิตที่ดีกว่าได้ (เช่น สุขภาพที่ดีเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสุขที่ได้จากการเล่นกีฬาหรือชื่นชมงานศิลปะ)
- 3) Domain ทั้งสามง่ายต่อการวัด โดยเปรียบเทียบกับดัชนีชี้วัดอื่นๆ

นักวิชาการส่วนหนึ่งได้เสนอให้การมีชีวิตที่ดีครอบคลุม domain ที่เป็นนามธรรมด้วย (non-material aspects) เช่น การมีงานทำ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสังคม เป็นต้น หากเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าความจำเป็นขั้นพื้นฐานจะต้องรวมสิทธิมนุษยชน (human right) เข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่

Stewart (1996) ได้เสนอให้ใช้ดัชนีชี้วัดสำหรับ Domain ทั้งสามดังนี้

- อายุขัยเฉลี่ยเป็นดัชนีชี้วัดสุขภาพ
- อัตราการรู้หนังสือเป็นดัชนีชี้วัดการได้รับการศึกษา
- ภาวะทุพโภชนาการของเด็กเป็นดัชนีชี้วัดโภชนาการ

อย่างไรก็ตาม Stewart ขอมรับว่ามีปัญหาในเรื่องการถ่วงน้ำหนักของดัชนีชี้วัดทั้งสามในการรวมกันเป็นดัชนีรวม (composition index) ที่สะท้อนถึงการมีชีวิตที่ดี ในกรณีที่เป็นแบบสุดขั้ว (extremes) ปัญหาของการถ่วงน้ำหนักก็จะมีน้อย เช่น กรณีที่ทุกคนในสังคมมีสุขภาพดี การศึกษาคดี และไม่มีภาวะทุพโภชนาการ หรือในกรณีที่มีคนจำนวนมากในสังคมเสียชีวิตเนื่องจากสุขภาพไม่ดี ความอดอยาก และมีการศึกษาค่ำ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ กรณีส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นแบบสุดขั้วและค่อนข้างยากที่จะรวมดัชนีชี้วัดแต่ละ Domain เช่น ในกรณีที่คนในสังคมมีสภาวะทุพโภชนาการ แต่ไม่ถึงกับอดอยาก มีระดับสุขภาพที่ไม่ถึงกับตายเป็นจำนวนมากแต่มีการเจ็บป่วยสูง เป็นต้น

Stewart (1996) เสนอว่า ในกรณีที่ดัชนีชี้วัดมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนในสังคม เนื่องจากการกระจายรายได้ การถ่วงน้ำหนักดัชนีเหล่านั้นด้วยค่า Gini Coefficient กับค่าของดัชนีชี้วัดได้จากกลุ่มรายได้ต่างๆ ช่วยให้สะท้อนคุณภาพชีวิตได้ดีกว่าในกรณีที่คำนวณจากค่าเฉลี่ยของคนทั้งหมดในสังคม โดยไม่มีการปรับใดๆทั้งสิ้น

2.3.3 ความสามารถในการปฏิบัติ

Sen เป็นผู้ที่คิดค้นแนวคิดความสามารถในการปฏิบัติมาใช้เป็นกรอบทฤษฎีแนวคิดคุณภาพชีวิต Sen (1993) ให้นิยามของความสามารถในการปฏิบัติของบุคคลว่าเป็นการสะท้อนถึงทางเลือกการทำงาน (functionings) ของบุคคลที่บรรลุได้จากการทำงานที่เป็นไปได้ทั้งหมด การทำงานเป็นส่วนหนึ่งของสภาวะ (state) ของบุคคลซึ่งเป็นสิ่งต่างๆที่บุคคลนั้นจัดการที่ทำ (doings) หรือที่เป็น (beings) ในการดำเนินชีวิต คุณภาพชีวิตจะเป็นการประเมินว่าบุคคลมีความสามารถในการปฏิบัติที่จะบรรลุถึงการทำงานที่มีคุณค่า (valuable) แก่บุคคลนั้นเพียงไร

Functionings บางอย่างเป็นเรื่องพื้นฐานมาก เช่น การได้รับการเลี้ยงดูอย่างเพียงพอ อยู่สภาวะสุขภาพที่ดี ฯลฯ ซึ่งมักเป็น functionings ที่มีค่าสูงกับบุคคลทั่วไป ขณะที่ functionings อื่นหลายอย่างเป็นเรื่องสลับซับซ้อนและมีค่าสูงต่ำแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล เช่น การเข้าร่วมกับสังคมได้ดี เป็นต้น ฉะนั้น บุคคลจึงมีการให้ค่าแก่ functionings ต่างๆ แตกต่างกันไป บุคคลจะเลือกทำ functionings ที่มีค่าสูงกว่า functionings ที่มีค่าต่ำกว่าสำหรับตัวเขา

จุดเด่นประการสำคัญของแนวคิดนี้คือ บุคคลมีอิสรภาพในการเลือกดำเนินชีวิตแบบต่างๆ ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถในการปฏิบัติของเขา ฉะนั้น จึงมีโอกาสดูเห็นได้บ่อยๆว่า บุคคลบางกลุ่มให้ค่าสูงกับ functionings ที่มีผลเสียต่อสุขภาพ เช่น การเลือกที่จะดื่มเหล้า สูบบุหรี่ พักผ่อนน้อย เสี่ยงต่อการบาดเจ็บ ฯลฯ โดยที่อาจเป็นผลมาจากความไม่เพียงพอของข้อมูลสารสนเทศ หรือข้อจำกัดอื่นๆ (constraints) ที่นำมาสู่การเลือก functionings เหล่านั้น นั่นเท่ากับว่า กรอบทฤษฎีแนว

คิดนี้ยอมรับว่าคนบางคนเลือกที่จะมีวิถีแบบที่มีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าคนอื่น ๆ หากสังคมให้อิสระภาพของบุคคลอย่างเต็มที่ ก็แสดงว่าสังคมปล่อยให้คนในสังคมมีคุณภาพชีวิตสูงต่ำละแ่ละกันไปโดยไม่เข้ามาแทรกแซงทางเลือกของบุคคลแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ตาม สังคมอาจต้องการให้คนบางคนมีทางเลือกของ functionings ที่เหมาะสม ด้วยการให้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้อง ระเบียบการโฆษณาที่บิดเบือนความเป็นจริง เพิ่มการอบรมทางศีลธรรมจรรยา เป็นต้น

2.3.4 ดัชนีชี้วัดการพัฒนาคนุขย์

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาคนุขย์เป็นกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตที่พัฒนาโดย United Nations Development Programme (UNDP) โดยเผยแพร่เป็นครั้งแรกใน Human Development Report ฉบับปีค.ศ. 1990 และได้มีการปรับปรุงเป็นระยะๆ

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาคนุขย์เป็นกรอบทฤษฎีแนวคิดของคุณภาพชีวิตในระดับประเทศที่ผสมผสานหลักการความจำเป็นขั้นพื้นฐานและความสามารถในการปฏิบัติเข้าด้วยกัน แต่ต่างกันตรงที่หน่วยการวิเคราะห์ของหลักการทั้งสองเป็นบุคคลในสังคม

UNDP (1990) อธิบายดัชนีชี้วัดการพัฒนาคนุขย์ว่า เป็นกระบวนการที่เพิ่มทางเลือกให้กับประชากร ทางเลือกที่สำคัญคือ การมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและยืนยาว การได้รับการศึกษา และการมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี ทางเลือกอื่นที่เพิ่มเข้ามาได้แก่ อิสรภาพในทางการเมือง การมีสิทธิมนุษยชน และการได้รับการยอมรับในสังคม เป็นต้น

UNDP ได้เลือกดัชนีชี้วัดทางเลือกที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- อายุขัยเฉลี่ยเป็นดัชนีชี้วัดการมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและยืนยาว
- อัตราการรู้หนังสือเป็นดัชนีชี้วัดการได้รับการศึกษา (ต่อมาแทนด้วยจำนวนปีเฉลี่ยของการเข้าเรียนในโรงเรียน)
- รายได้เฉลี่ยต่อหัวที่ปรับด้วย Purchasing Power Parity

ค่าที่ได้จากดัชนีชี้วัดแต่ละตัวไม่ได้มีการถ่วงน้ำหนักภายในประเทศ การถ่วงน้ำหนักของดัชนีชี้วัดทั้งสามเพื่อเป็น composite index ถูกกำหนดขึ้นมาเอง (arbitrary) น้ำหนักของดัชนีแต่ละตัวของแต่ละประเทศคำนวณจากสัดส่วน (ร้อยละ) ของผลต่างของค่าในประเทศนั้นกับค่าต่ำสุดของกลุ่มประเทศที่นำมาวิเคราะห์ เทียบกับผลต่างระหว่างค่าสูงสุดและค่าต่ำสุดของกลุ่มประเทศทั้งหมดที่นำมาเปรียบเทียบ

2.3.5 การพัฒนาดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตในประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เริ่มนำแนวคิดความจำเป็นขั้นพื้นฐาน มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2524 โดยเรียกเป็น “ความจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำและลักษณะพึงประสงค์ของสังคมไทย” ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น “ความจำเป็นพื้นฐาน” (จปฐ) ด้วยการทดลองใช้ในโครงการโคราชพัฒนาในจังหวัดนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2526-2527 และได้ขยายไปจังหวัดอื่นๆ จนในที่สุด “ความจำเป็นพื้นฐาน” ได้ถูกนำมาเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต

ในระดับชาติในปี พ.ศ. 2530 โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้ ซึ่งมี 4 กระทรวงหลักคอยประสานงานร่วมกันคือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ดัชนีชี้วัด “ความจำเป็นพื้นฐาน” ในช่วงเริ่มต้นแบ่งออกเป็น 8 กลุ่ม ในแต่ละกลุ่มมีดัชนีชี้วัดมากน้อยต่างกัน โดยที่มีดัชนีชี้วัดทั้งหมด 32 ตัว ดังนี้

กลุ่มที่ 1 : ประชาชนได้กินอาหารที่ถูกสุขลักษณะและเพียงพอกับความต้องการของร่างกาย มีตัวชี้วัดคือ

1. เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี ได้รับการเฝ้าระวังทางโภชนาการและไม่มีการขาดสารอาหาร ในระดับที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพ

2. เด็กอายุตั้งแต่ 5-14 ปี ได้รับสารอาหารครบถ้วนตามความต้องการของร่างกาย

3. หญิงตั้งครรภ์ได้บริโภคอาหารอย่างถูกต้องเพียงพอ ซึ่งมีผลทำให้เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่น้อยกว่า 3,000 กรัม

กลุ่มที่ 2 : ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีตัวชี้วัด คือ

4. บ้านเรือนมีสภาพคงทนถาวรอย่างน้อย 5 ปี

5. ครอบครัวมีการจัดบ้านเรือนและบริเวณบ้านเรือนให้เป็นระเบียบ ถูกสุขลักษณะ

6. ครอบครัวมีสุข้วมถูกหลักสุขาภิบาล

7. ครอบครัวมีน้ำดื่มเพียงพอตลอดปี

กลุ่มที่ 3 : ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและประกอบอาชีพ มีตัวชี้วัด คือ

8. เด็กอายุต่ำกว่า 1 ปี ได้รับวัคซีนป้องกันวัณโรค โรคคอตีบ ไอกรน บาดทะยัก โปลิโอ และหัด ครบตามเกณฑ์อายุ

9. เด็กวัยประถมศึกษาได้เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ

10. เด็กวัยประถมศึกษาได้รับวัคซีนป้องกันโรค วัณโรค คอตีบ บาดทะยัก ไทฟอยด์

11. ประชาชนอายุ 14-50 ปี อ่านออกเขียนได้

12. ครอบครัวได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ อาหารการกิน สุขภาพ อนามัย กฎหมายชาวบ้านและข่าวสารบ้านเมือง อย่างน้อยเดือนละครั้ง

13. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด

14. หญิงตั้งครรภ์ได้รับบริการทำคลอดและดูแลหลังคลอด

กลุ่มที่ 4 : ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน มีตัวชี้วัด คือ

15. ประชาชนปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

กลุ่มที่ 5 : ประชาชนมีการผลิตและหาอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัด คือ

16. ครอบครัวมีการปลูกพืชหมุนเวียนและพืชบำรุงดิน

17. ครอบครัวมีการใช้ปุ๋ยบำรุงดินเพื่อเพิ่มผลผลิต
18. ครอบครัวมีการป้องกันการระบาดของโรคสัตว์
19. ครอบครัวมีการใช้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่ทางราชการส่งเสริม

กลุ่มที่ 6 : ครอบครัวสามารถควบคุมช่วงเวลาและจำนวนการมีบุตรไว้ตามต้องการ มีตัวชี้วัด คือ

21. คู่สมรสมีบุตรไม่เกิน 2 คน และสามารถใช้บริการคุมกำเนิดได้ตามต้องการ

กลุ่มที่ 7 : ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นอยู่และการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและชุมชน มีตัวชี้วัด คือ

22. ครอบครัวเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
23. หมู่บ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง
24. หมู่บ้านร่วมกันบำรุงรักษาสาธารณสมบัติที่รัฐและชุมชนสร้างขึ้น
25. หมู่บ้านร่วมกันบำรุงรักษามรดกทางวัฒนธรรม
26. หมู่บ้านร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
27. ประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งตามระบบประชาธิปไตย
28. กรรมการหมู่บ้านมีความสามารถวางแผนดำเนินการตามแผนและจัดระบบการบำรุงรักษาผลงานด้วยตนเองได้

กลุ่มที่ 8 : ประชาชนมีการพัฒนาจิตใจให้ดีขึ้น มีตัวชี้วัด คือ

29. ในหมู่บ้านมีความสามัคคีและเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน
30. บุคคลในครอบครัวมีการปฏิบัติศาสนกิจอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง
31. ครอบครัวไม่ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยในการจัดงานประเพณีต่างๆ
32. บุคคลในครอบครัวไม่เล่นการพนันและไม่ติดสุรา หรือสิ่งเสพติดอื่นๆ

ดัชนี จปฐ. มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่งได้เพิ่มดัชนีเข้ามาอีก 15 ตัว และลดดัชนีที่ใช้อยู่ลง 10 ตัว จึงทำให้มีดัชนีที่ใช้ เป็นจำนวน 37 ตัว โดยใช้ในช่วงปี 2535 ถึง 2539 ดัชนีที่เพิ่มเข้ามาได้แก่

- 1) ครวเรือนไม่กินเนื้อสัตว์ที่ไม่ทำให้สุกด้วยความร้อน
- 2) ครวเรือนกินอาหารควบคุมมาตรฐาน อย.
- 3) ครวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ
- 4) เด็ก 2-5 ปี ได้รับการเลี้ยงดู
- 5) เด็กจบภาคบังคับได้เรียนต่อระดับมัธยมฯ
- 6) เด็กไม่ได้เรียนต่อมัธยม ได้รับการฝึกอาชีพ
- 7) ครวเรือนมีความรู้โรคเอดส์
- 8) ครวเรือนปลอดภัยจากอุบัติเหตุ
- 9) ครวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 15,000 บาท / ปี

- 10) คนในครัวเรือนไม่ติดสุรา
- 11) คนในครัวเรือนไม่ติดบุหรี่
- 12) คนสูงอายุ / พิการ ได้รับการดูแล
- 13) ครัวเรือนร่วมป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม
- 14) ครัวเรือนรู้จักวิธีป้องกันโรคเอดส์
- 15) คู่สมรสมีลูกไม่เกิน 2 คน

ดัชนีที่ปรับออกไป ได้แก่

- 1) ครัวเรือนปลูกพืชหมุนเวียน
- 2) ครัวเรือนมีการใช้ปุ๋ยบำรุงดิน
- 3) ครัวเรือนป้องกันกำจัดศัตรูพืชก่อน / หลังปลูก
- 4) ครัวเรือนป้องกันโรคระบาดสัตว์
- 5) ครัวเรือนใช้พันธุ์พืช / สัตว์ ส่งเสริม
- 6) หมู่บ้านมีส่วนร่วมการพัฒนา
- 7) กฎหมายมีประสิทธิภาพ
- 8) หมู่บ้านสามัคคีเอื้อเฟื้อกัน
- 9) ครัวเรือนไม่เล่นการพนัน
- 10) ครัวเรือนไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย

ครั้งที่สองได้เพิ่มดัชนีเข้ามา 4 ตัว และตัดออกไป 2 ตัว จึงทำให้จำนวนดัชนีขึ้นเป็น 39 ตัว ซึ่งได้ใช้ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ดัชนีที่เพิ่มขึ้นมาได้แก่

- 1) เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างน้อย 4 เดือน
- 2) ครัวเรือนบริโภคเกลือไอโอดีน
- 3) ครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยา
- 4) ครอบครัวมีความอบอุ่น

ส่วนดัชนีที่ถูกตัดออกไป คือ

- 1) ครัวเรือนรู้จักวิธีป้องกันโรคเอดส์
- 2) คู่สมรสมีลูกไม่เกิน 2 คน

การดำเนินงานของ จปฐ. ในประเทศไทยนั้นมีกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1) การเตรียมข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจแนวคิด วัตถุประสงค์ และวิธีการในกระบวนการ จปฐ. ซึ่งจะช่วยให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการพึ่งตนเองของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ในระดับราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนจังหวัด ตำบล และอำเภอ

- 2) กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานในส่วน of ประชาชนเป็นไปตามลำดับดังนี้

- การสำรวจข้อมูล แบบสำรวจที่ใช้มี 2 ประเภท คือ จปฐ. 1 ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านจะทำการสำรวจข้อมูลในหมู่บ้าน (ทุกหลังคาเรือน) อีกประเภทหนึ่งคือ จปฐ. 2 เป็นแบบสำรวจที่คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาตำบล (คปต.) เป็นผู้สำรวจโดยสรุปจากข้อมูลการสำรวจ จปฐ. 1 (จากที่ประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน) และสำรวจจากสถานที่ราชการต่างๆ

- การรับรู้ปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านร่วมกับ คปต. จะทำการสรุปข้อมูลจากแบบสอบถาม จปฐ. 2 แล้วกรอกลงในแบบสำรวจ จปฐ. 3 เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลดังกล่าวบรรลุตามเกณฑ์มาตรฐานของ จปฐ. ที่กำหนดไว้หรือไม่ (โดยปกติแล้ว แต่ละจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณากำหนดเกณฑ์มาตรฐานใหม่แต่ละช่วงเวลา) หากข้อมูลในหมู่บ้านยังไม่บรรลุถึงเกณฑ์มาตรฐานของ จปฐ. ดังกล่าวก็จะบ่งบอกถึงปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านนั้นๆ

2.3 การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไข คณะกรรมการหมู่บ้านร่วมกับ คปต. จะพิจารณาสาเหตุของแต่ละปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นและวิเคราะห์แนวทางแก้ไขในแต่ละปัญหา โดยจะต้องพิจารณาระบุด้วยว่าเป็นประเภทกิจกรรมการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนสามารถดำเนินการแก้ไขได้เอง หรือเป็นกิจกรรมที่จะเสนอให้ทางราชการดำเนินการให้ หรือเป็นกิจกรรมที่ทั้งฝ่ายราชการและประชาชนร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขปัญหา

2.4 การจัดเรียงลำดับความสำคัญของกิจกรรมแก้ไขปัญหา คณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องพิจารณาถึงความรุนแรงและขนาดปัญหา ว่าควรจะดำเนินการพัฒนาในกิจกรรมใดก่อนหลัง

2.5 ประชาชนจะดำเนินกิจกรรมการพัฒนาด้วยตนเอง ยกเว้นในประเภทของกิจกรรมที่จะต้องรองบประมาณความช่วยเหลือจากภาคราชการ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนที่เกินขอบขีดความสามารถของประชาชนด้วย

2.6 การประเมินผลการดำเนินงาน หลังจากดำเนินงานกิจกรรมพัฒนาของหมู่บ้านในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วก็จะต้องมีการติดตามประเมินผล ด้วยการสำรวจข้อมูลตามแบบสอบถาม จปฐ.1 ใหม่ ทั้งนี้เพื่อทำการตรวจสอบความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานพัฒนา รวมทั้งเพื่อวิเคราะห์หาปัญหาและอุปสรรคของกิจกรรมการพัฒนาเหล่านั้นด้วย

ในปี พ.ศ. 2539 กองประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตเพื่อประเมินผลแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ซึ่งได้สนับสนุนทางวิชาการด้วยการให้ N. Kakwani มาช่วยพัฒนาดัชนีนี้ ที่อาศัยแนวคิด capability ของ Sen ดัชนีนี้มีจุดประสงค์ที่จะช่วยติดตามและประเมินการพัฒนาประเทศที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตในทุกด้านของประชาชนไทยอย่างเป็นองค์รวม (holistic)

ดัชนีชี้วัดนี้ประกอบด้วยคุณภาพชีวิต 7 ด้าน คือ

- สุขภาพและโภชนาการ
- การศึกษา
- ชีวิตการทำงาน
- ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และสวัสดิการสังคม
- ชีวิตครอบครัว
- สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย
- ธรรมเนียมปฏิบัติ

แต่ละด้าน ได้มีรายละเอียดย่อยลงไปมากกว่า 30 ด้านย่อยๆ ซึ่งรวมประกอบกันเป็นดัชนีชี้วัด 70 กว่าตัว

ในปี พ.ศ. 2541 สถาบันวิจัยสังคมของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ทำการวิจัยและพัฒนาดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต โดยมีจุดประสงค์ที่จะใช้วางแผนและติดตาม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมและศักยภาพของการพัฒนาในระดับชุมชน การสร้างดัชนีชี้วัดนี้อาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและการประชุมเชิงปฏิบัติการในการระบุดัชนีชี้วัดนี้ในรูปเชิงปริมาณและคุณภาพ

ดัชนีชี้วัดที่จัดทำขึ้นประกอบด้วย 8 องค์ประกอบคือ

- ดัชนีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม
- ดัชนีด้านอาชีพและเศรษฐกิจ
- ดัชนีด้านสุขภาพ
- ดัชนีด้านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- ดัชนีด้านสารสนเทศและสื่อสารมวลชน
- ดัชนีด้านการพัฒนาวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ
- ดัชนีด้านประชาสังคมและธรรมเนียมปฏิบัติ
- ดัชนีด้านครอบครัวและชุมชน

แต่องค์ประกอบจะมีดัชนีชี้วัด 20-30 ตัว ดังนั้น ดัชนีชี้วัดทั้งหมดมีอยู่ประมาณ 200 ตัว โดยได้มีการทดลองใช้ดัชนีชี้วัดนี้ใน 9 พื้นที่ที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น พื้นที่เกษตร พื้นที่ชายแดน พื้นที่ชายฝั่ง และชุมชนแออัดในเมือง

3.0 คุณภาพชีวิตของคนไทยใน 5 ทศวรรษ

3.1 การกำหนดดัชนีวัดคุณภาพชีวิต

การพัฒนาดัชนีวัดคุณภาพชีวิตในประเทศไทยได้เพิ่งเริ่มต้นมาได้ไม่นานนัก การศึกษาคุณภาพชีวิตอย่างเป็นระบบตามกรอบแนวคิดที่นำเสนอใน ส่วนที่ 2 ในบริบทของประเทศไทยจึงไม่ปรากฏให้เห็นเลย การนำดัชนีคุณภาพชีวิตที่พัฒนาในปัจจุบันไปประเมินคุณภาพชีวิตในอดีตอาจทำได้ยากตรงที่มีมิติต่างๆ ที่เลือกขึ้นมาวัดคุณภาพชีวิต ไม่สามารถหาข้อมูลหรือสถิติที่สะท้อนถึงมิติ

เหล่านั้นได้ตามที่ต้องการ นอกจากนั้น การให้ค่าหรือน้ำหนักแก่ดัชนีคุณภาพชีวิตก็เป็นเรื่องที่เหมาะสม จะไม่มีการศึกษาเลย

ด้วยข้อจำกัดข้างต้น การศึกษานี้จึงจะเลือกมิติดัชนีคุณภาพชีวิตที่มาใช้ประเมินคุณภาพชีวิตใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทยด้วยหลักเกณฑ์ง่าย ๆ คือ เป็นมิติที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งมีความเชื่อถือได้สูงและมีความต่อเนื่อง

คุณภาพชีวิตที่จะศึกษาประกอบด้วย 4 มิติได้แก่ การสาธารณสุข การศึกษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการมีงานทำ นอกจากนี้ ครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสังคมอย่างมากได้เป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิต ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จะเพิ่มความสัมพันธ์ของครอบครัวเข้าไปในคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่ามิติทางครอบครัวมีสถิติและข้อมูลที่ไม่มากพอที่จะแยกออกมาเป็นคุณภาพชีวิตอีกมิติหนึ่ง

คุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขจะใช้ดัชนี 6 ประเภท ต่อไปนี้คือ

- อัตราการตายของมารดา (ต่อการมีชีพ 1,000 คน)
- อัตราการตายของทารก (ต่อการมีชีพ 1,000 คน)
- อัตราการตายด้วยสาเหตุที่สำคัญ (ต่อประชากร 100,000 คน)
- อัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุ (ต่อประชากร 100,000 คน)
- อายุขัยเฉลี่ย
- อัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารในทารกและเด็กก่อนวัยเรียนอายุ 0-5 ปี (ร้อยละ)

คุณภาพชีวิตด้านการศึกษาจะใช้ดัชนี 5 ประเภทต่อไปนี้คือ

- อัตราส่วนของนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน
- สัดส่วนของประชากรอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไปที่สามารถศึกษาภาคบังคับ
- อัตราการเรียนต่อระหว่างระดับการศึกษา
- อัตราการคงอยู่ของนักเรียนระดับประถมศึกษา
- อัตราการคงอยู่ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

คุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินใช้ดัชนี 5 ประเภทต่อไปนี้คือ

- จำนวนคดีอุบัติเหตุจากรถทางบก
- อัตราผู้ต้องหา (ต่อประชากร 100,000 คน)
- อัตราคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ (ต่อประชากร 100,000 คน)
- อัตราคดีประทุษร้ายต่อชีวิต (ต่อประชากร 100,000 คน)
- อัตราคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน (ต่อประชากร 100,000 คน)

คุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำและครอบครัวใช้ดัชนี 6 ประเภท ต่อไปนี้คือ

- อัตราการว่างงาน

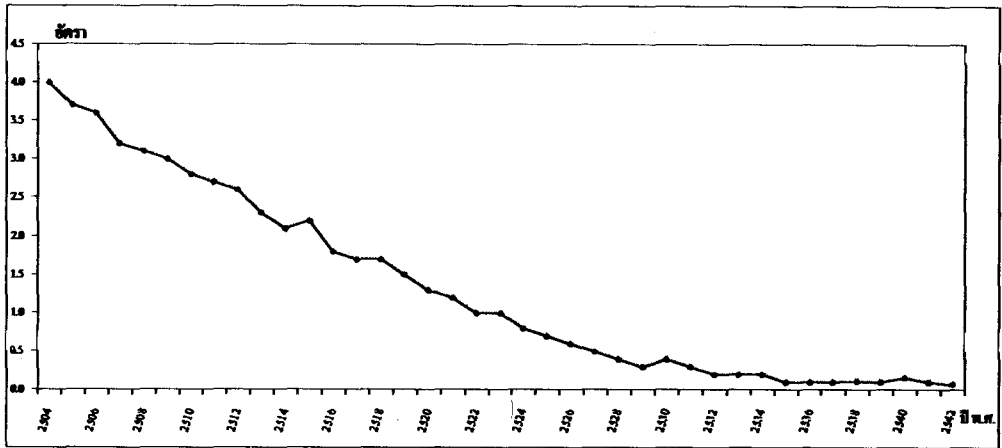
- กำลังแรงงานเด็ก
- อัตราข้อร้องทุกข์ (ต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน)
- อัตราการเลิกจ้าง (ต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน)
- อัตราวันทำงานที่สูญเสียเนื่องจากการปิดงาน (ต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน)
- อัตราการจดทะเบียนหย่า (ต่อ 1,000 ครอบครัว)

แม้ว่าการศึกษานี้พยายามที่จะค้นหาข้อมูลและสถิติสำหรับดัชนีเหล่านี้ให้ครอบคลุมช่วงเวลา 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ดัชนีส่วนใหญ่เป็นไปตามที่ต้องการแต่ดัชนีอีกส่วนหนึ่งมีข้อมูลและสถิติย้อนไปเพียง 20 กว่าปีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่สั้นของข้อมูลและสถิติในดัชนีกลุ่มหลังนี้ก็ไม่ได้ทำให้การประเมินคุณภาพชีวิตของคนไทยในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมาคลาดเคลื่อนไปแต่อย่างใด

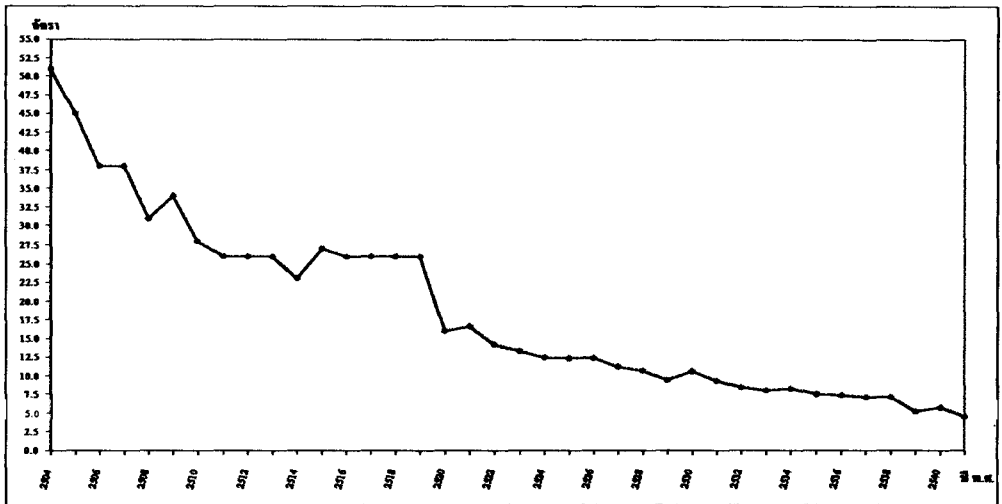
3.2 การประเมินคุณภาพชีวิตด้วยอัตราการเปลี่ยนแปลง

รูปที่ 1-6 แสดงดัชนีวัดคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขของคนไทยซึ่งจะพบว่า มีการลดลงของอัตราการตายของมารดา อัตราการตายของทารก และอัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารในทารก และเด็กก่อนวัยเรียนอย่างต่อเนื่อง ขณะที่คนไทยก็มีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นตามลำดับ แม้ว่าการตายด้วยสาเหตุสำคัญลดลงเล็กน้อย แต่การตายจากโรคไม่ติดต่อ เช่น โรคหัวใจ และมะเร็งก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยมา ในทางตรงกันข้ามอัตราการตายจากอุบัติเหตุได้เพิ่มขึ้นสูงขึ้นมาโดยตลอด

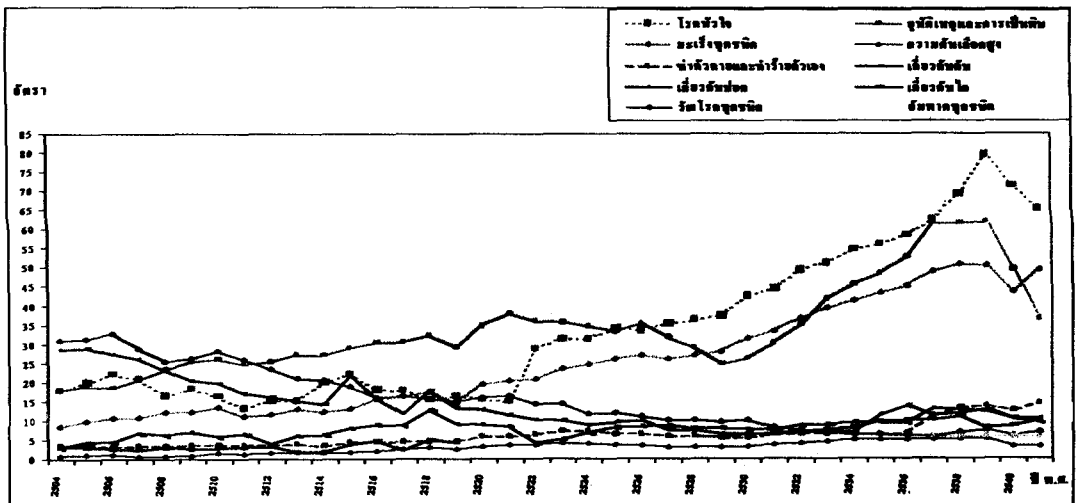
รูปที่ 1 : อัตราการตายของมารดา (ต่อการมีชีพ 1,000คน)



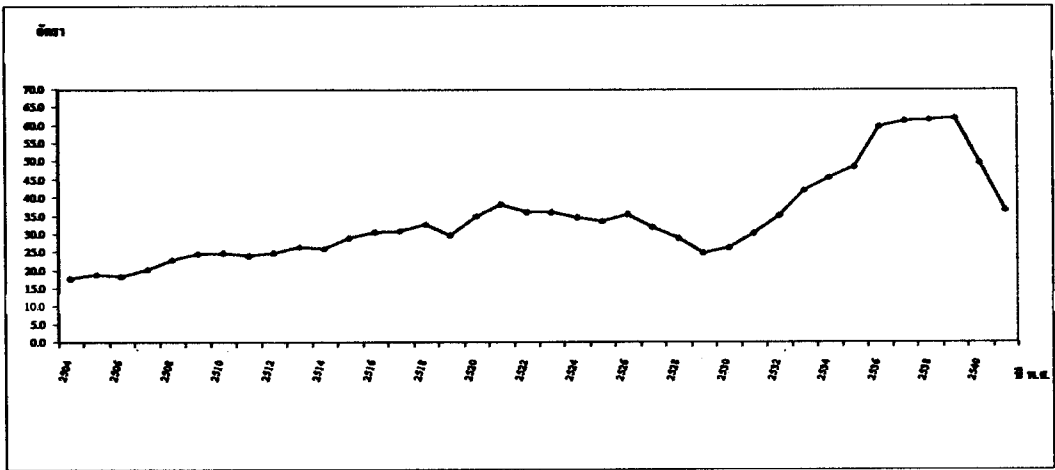
รูปที่ 2 : อัตราการตายของทารก (ต่อการมีชีพ 1,000คน)



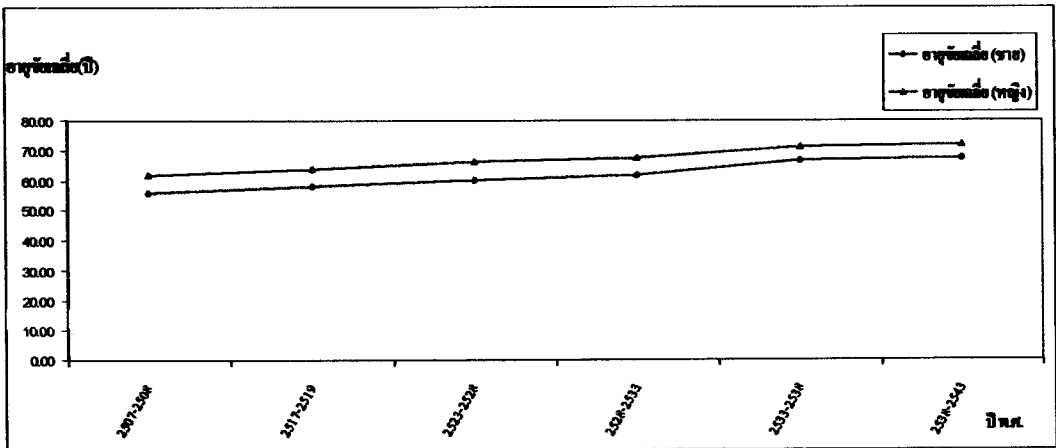
รูปที่ 3 : อัตราการตายด้วยสาเหตุสำคัญ (ต่อประชากร 100,000คน)



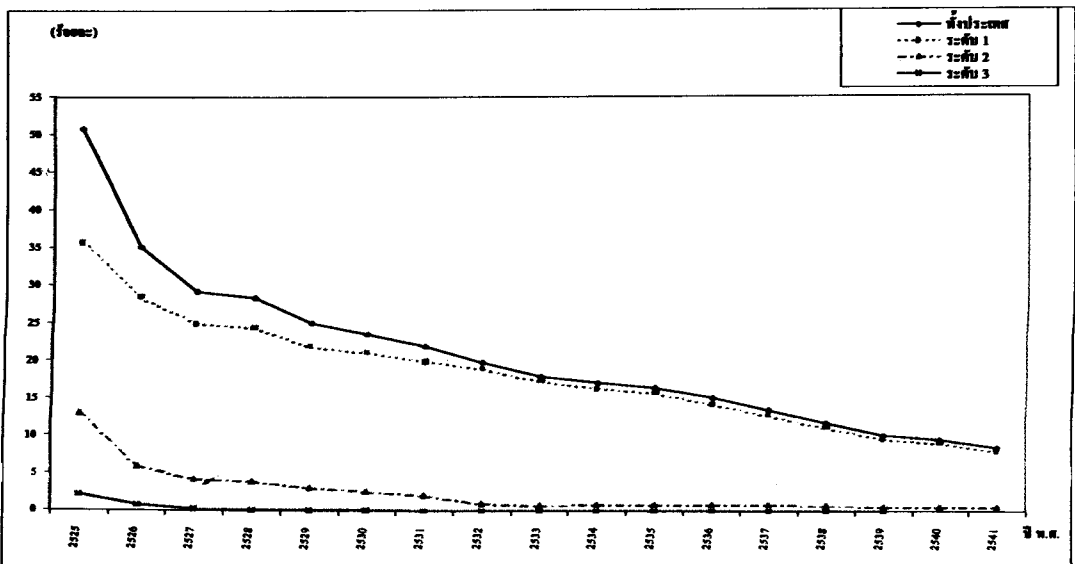
รูปที่ 4: อัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุ (ต่อประชากร 100,000คน)



รูปที่ 5 อายุขัยเฉลี่ย



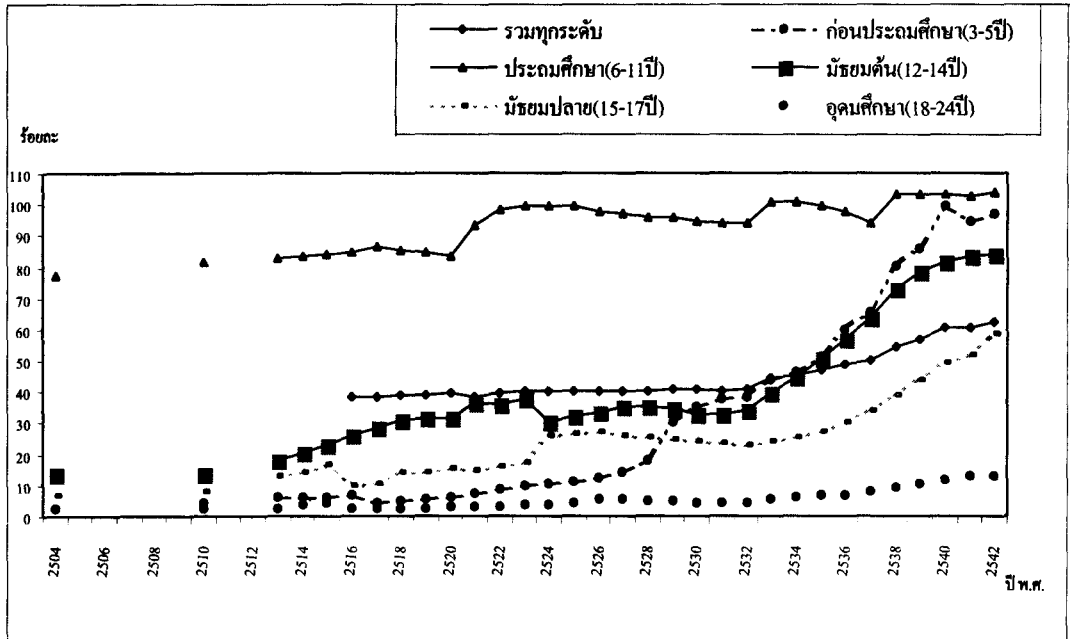
รูปที่ 6: อัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารในทารกและเด็กก่อนวัยเรียน อายุ 0-5ปี (ร้อยละ)



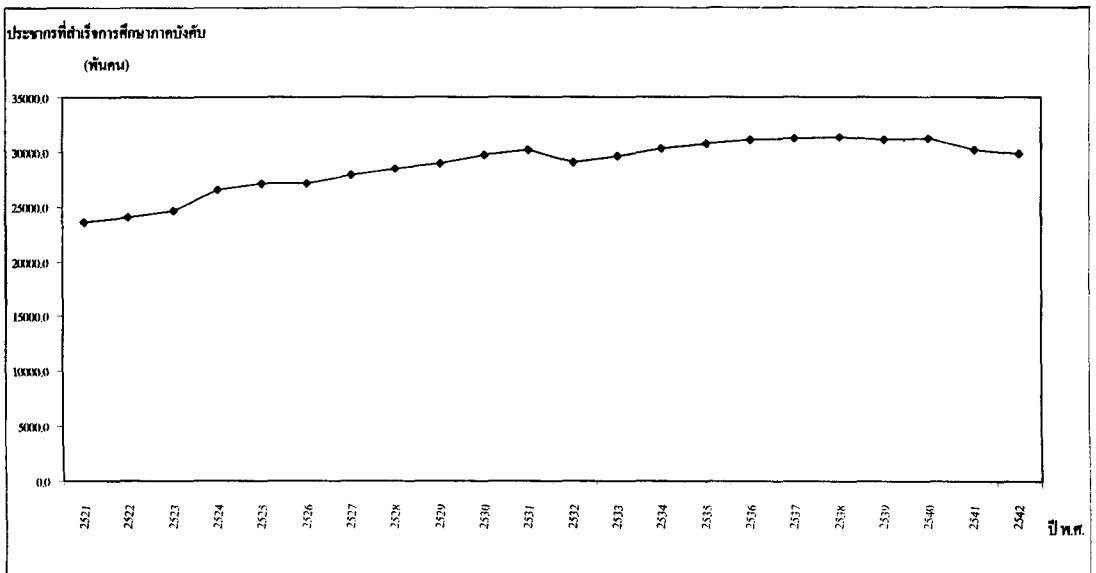
ที่มารูปที่ 1-6: สถิติสาธารณสุข

รูปที่ 7-11 แสดงดัชนีวัดคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาของคนไทย โดยระบุว่า มีการเพิ่มขึ้นของดัชนีทุกตัว อัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นประถมศึกษา อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน และสัดส่วนของประชากรอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไปที่สามารถศึกษาภาคบังคับมีการเพิ่มขึ้นสูงอย่างชัดเจน ขณะที่อัตราการเรียนต่อระหว่างระดับการศึกษาและอัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

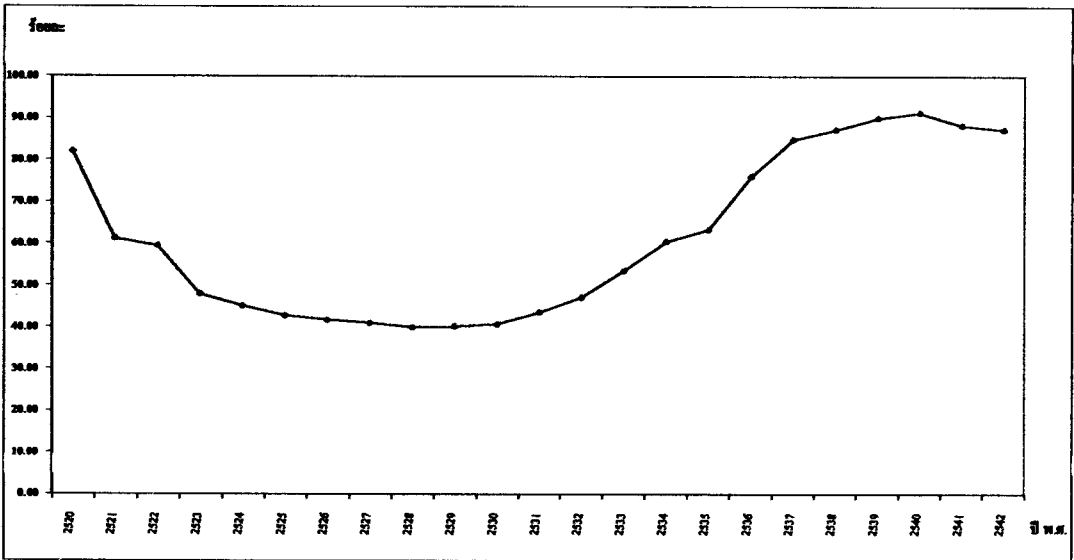
รูปที่ 7: อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน



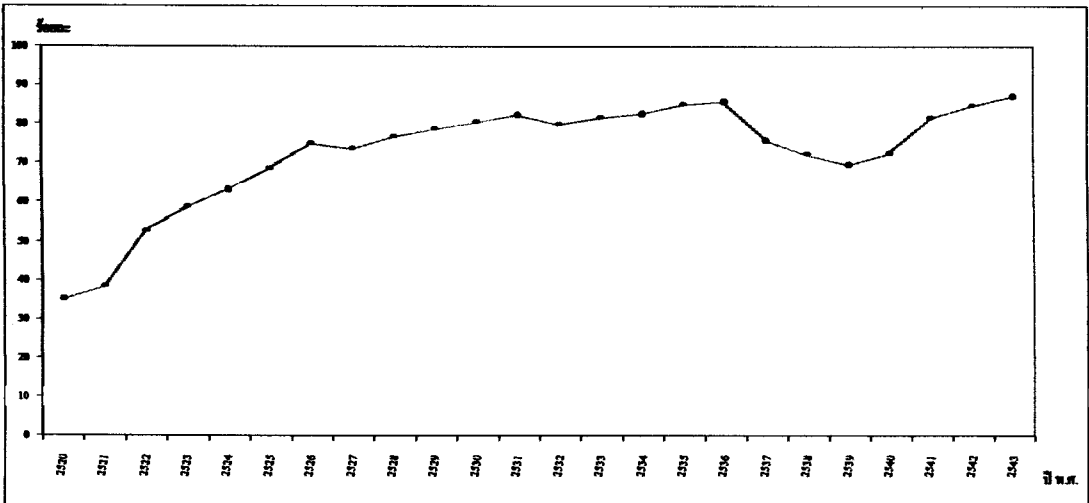
รูปที่ 8: ประชากรที่สามารถศึกษาภาคบังคับ



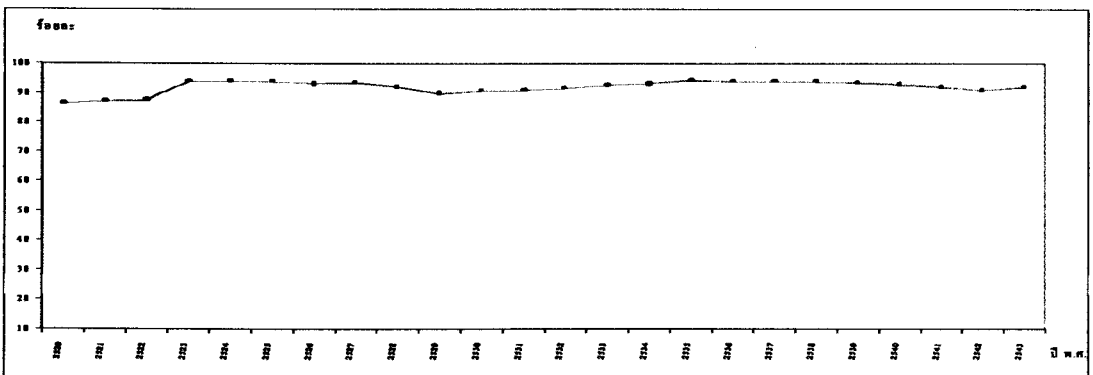
รูปที่ 9 : อัตราการเรียนต่อระหว่างระดับการศึกษา



รูปที่ 10 : อัตราการคงอยู่ของนักเรียนระดับประถมศึกษา



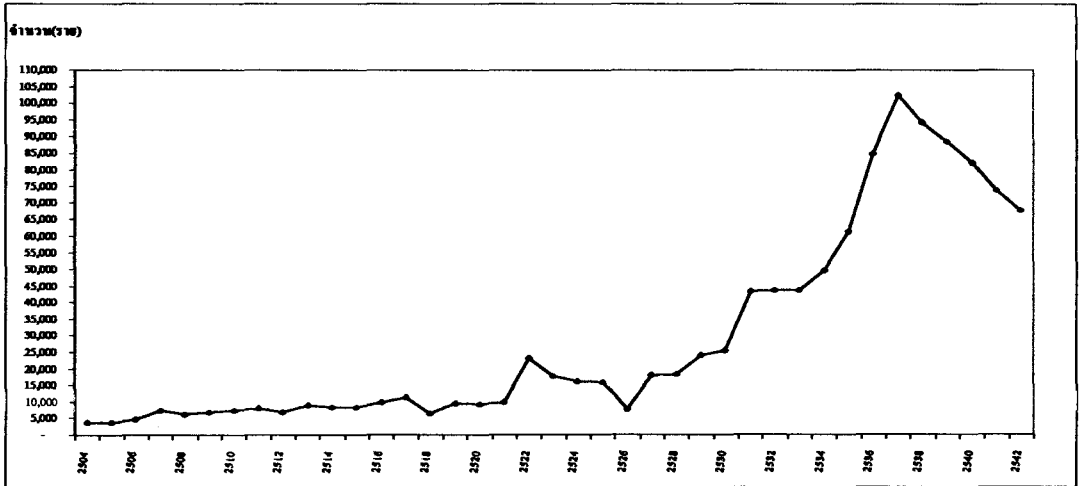
รูปที่ 11 : อัตราการคงอยู่ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น



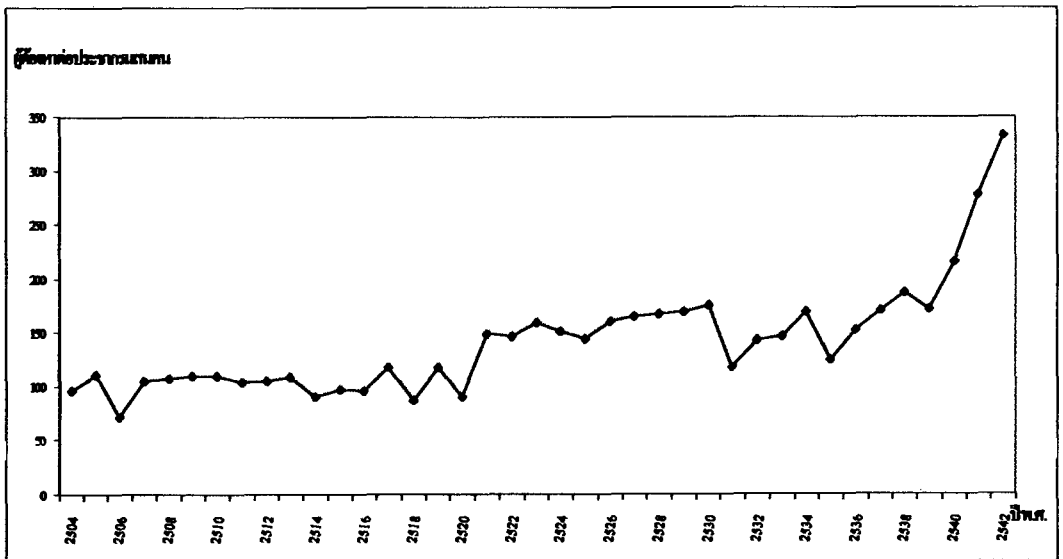
ที่มารูปที่ 7-11: รายงานประจำปี สภาการศึกษาแห่งชาติ

รูปที่ 12-16 แสดงดัชนีวัดคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย โดยพบว่ามีเพิ่มขึ้นของคดีอุบัติเหตุจราจรทางบก อัตราผู้กระทำผิด อัตราคดีประทุษร้ายต่อชีวิต และอัตราคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน แต่อัตราคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญกลับลดลง ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแม้มีสัดส่วนของความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูงขึ้น แต่ระดับความรุนแรงของคดีเบาบางลง

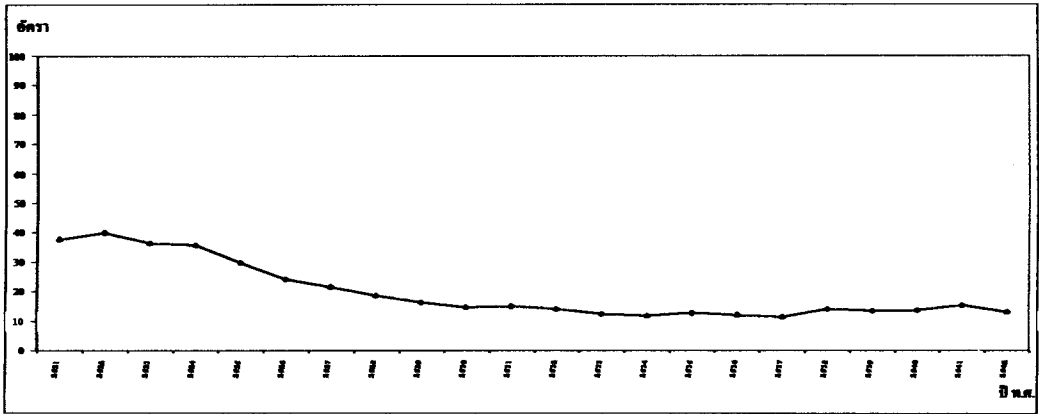
รูปที่ 12 : จำนวนคดีอุบัติเหตุจราจรทางบก



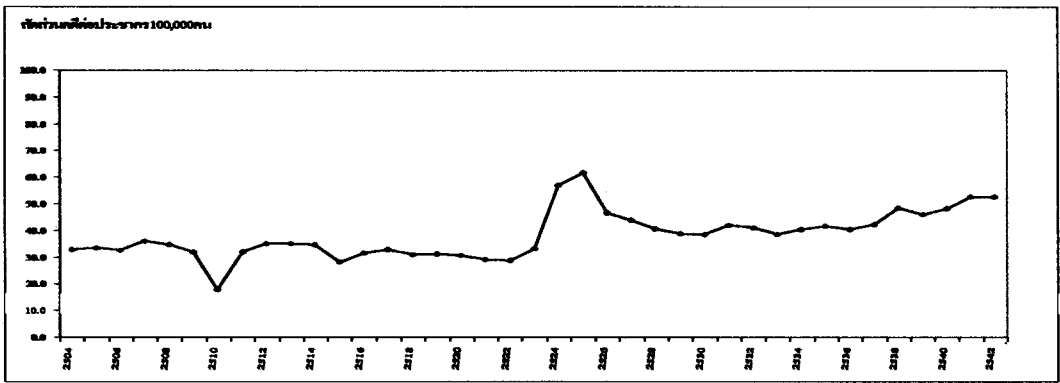
รูปที่ 13: อัตราผู้กระทำผิด



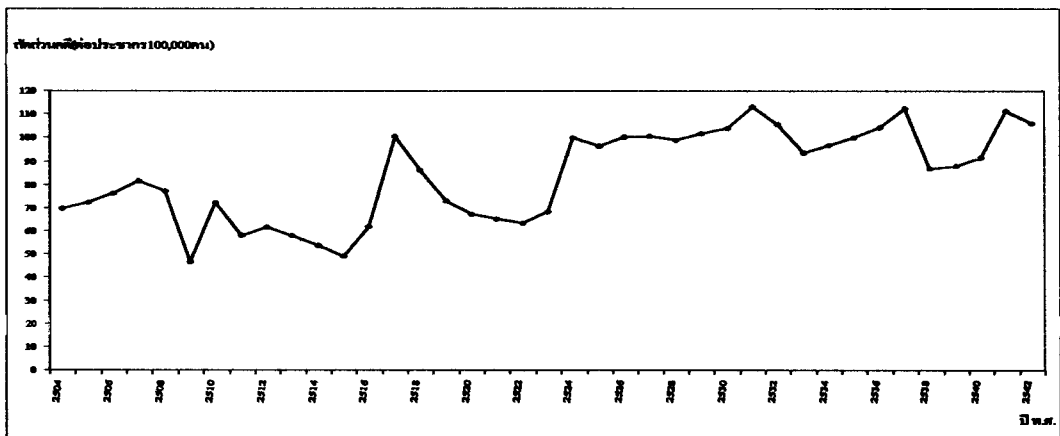
รูปที่ 14: อัตราการถือครองรถจักรยานยนต์และสะเทือนขวัญ



รูปที่ 15: อัตราการตีประทุษร้ายต่อชีวิต



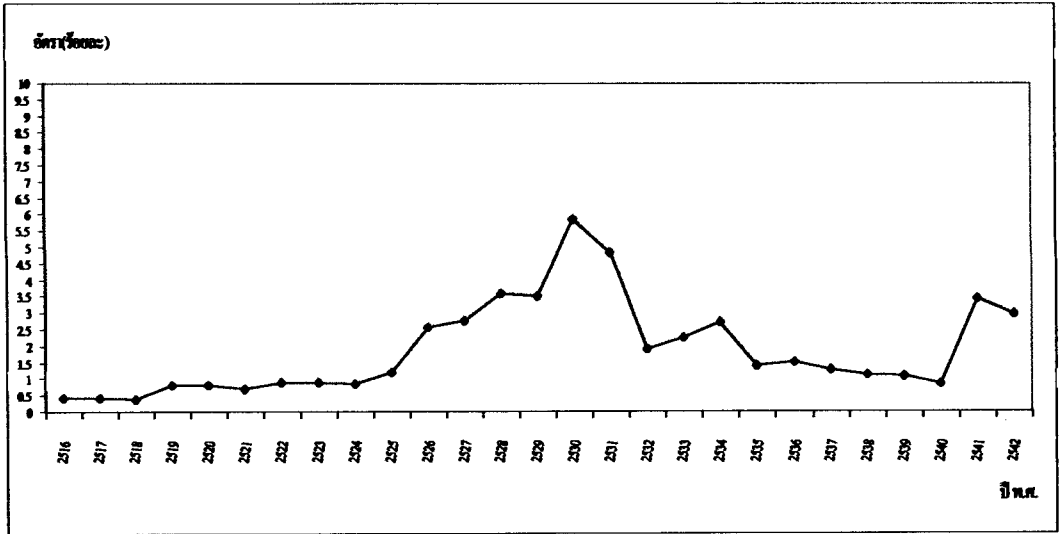
รูปที่ 16: อัตราการตีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน



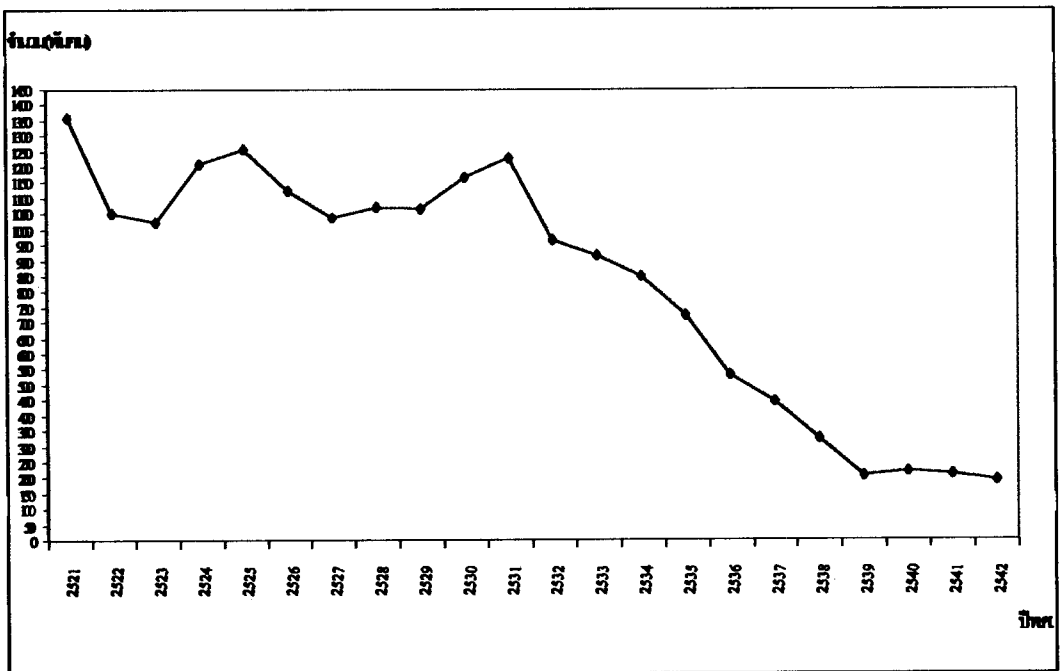
ที่มารูปที่12-16: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 17-22 แสดงดัชนีวัดคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำและครอบครัวโดยปรากฏว่ามีการเพิ่มขึ้นอย่างมากในอัตราวันทำงานที่สูญเสีย ตามด้วยอัตราการเลิกจ้างแรงงาน อัตราการว่างงาน อัตราการจดทะเบียนหย่า และอัตราการมีข้อร้องทุกข์ ขณะที่มีการลดลงในกำลังแรงงานเด็ก

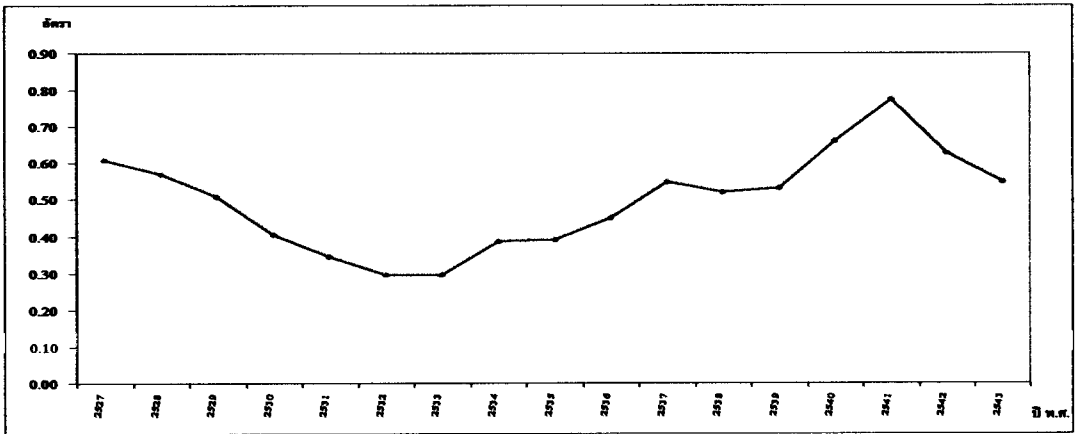
รูปที่ 17: อัตราการว่างงาน



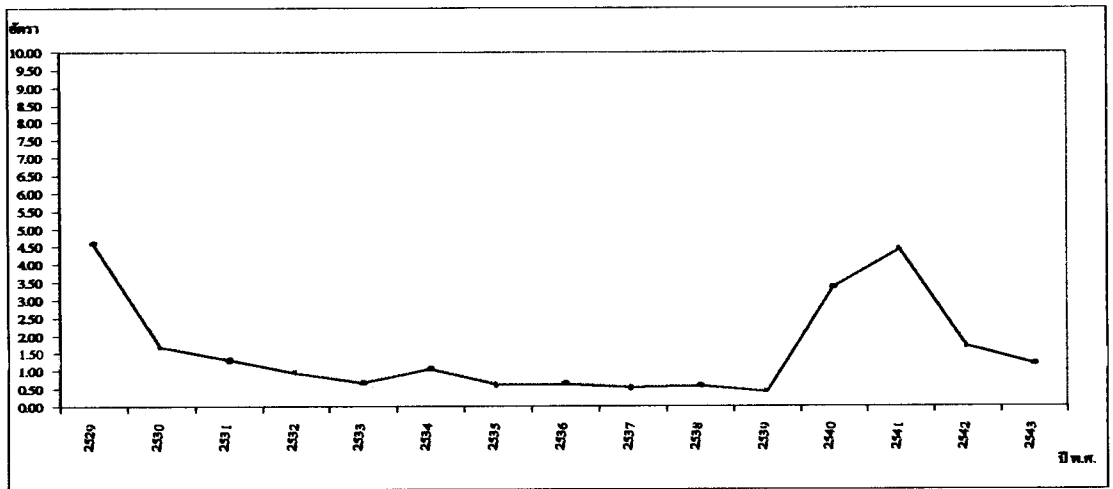
รูปที่ 18: กำลังแรงงานเด็ก



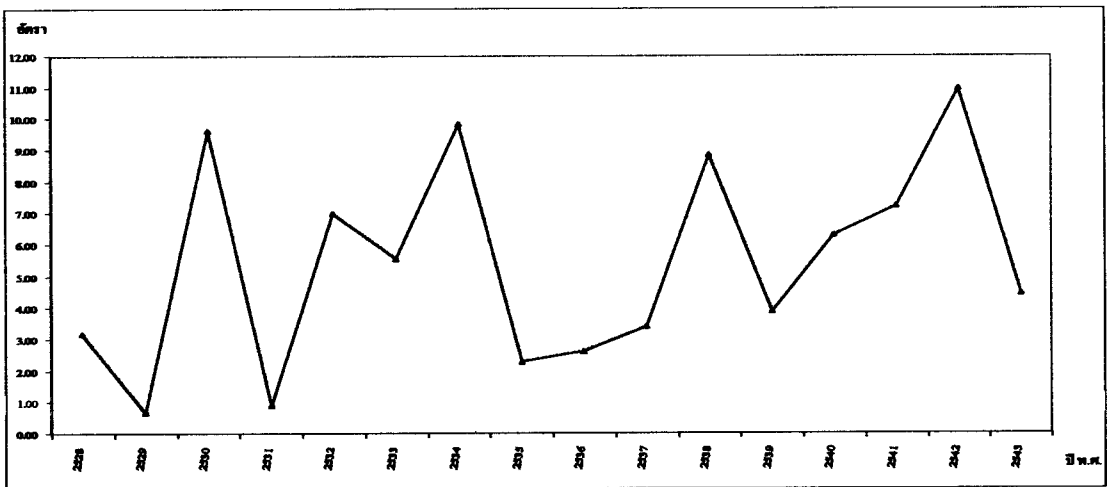
รูปที่ 19: อัตราข้อร้องทุกข์ต่อจำนวนลูกจ้าง (พันคน)



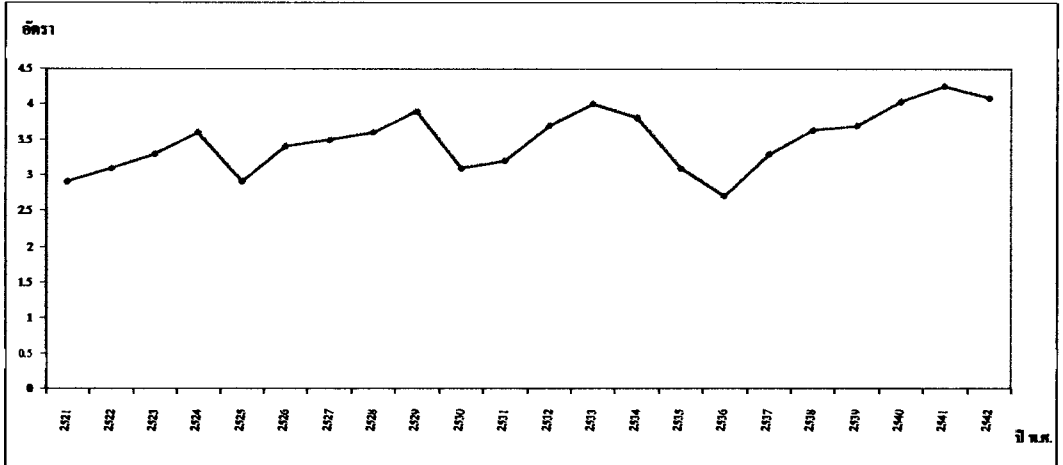
รูปที่ 20: อัตราการเลิกจ้างต่อจำนวนลูกจ้าง (พันคน)



รูปที่ 21: อัตราวันทำงานที่สูญเสียเนื่องจากการปิดงานต่อจำนวนลูกจ้าง (พันคน)



รูปที่ 22: อัตราการจดทะเบียนหย่า (ต่อ 1,000 ครอบครัว)



การพิจารณากราฟของการเปลี่ยนแปลงแต่ละดัชนีวัดคุณภาพชีวิต ทำให้ภาพการเปลี่ยนแปลงไม่ชัดเจน ค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงของดัชนีแต่ละตัวในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาทั้งหมด ให้ค่าสถิติที่สรุปการเปลี่ยนแปลงได้ ผลการคำนวณค่าเฉลี่ยดังกล่าวรายงานไว้ในภาคผนวก ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อค้นพบที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

3.3 การประเมินค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงโดยเปรียบเทียบ

ค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงยังมีข้อจำกัดในลักษณะที่ว่า ไม่สามารถให้ข้อตัดสินได้ว่าการเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงควรมีการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยดังกล่าวกับจุดอ้างอิงที่มีความหมาย ในการศึกษานี้จะอ้างอิงค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงดัชนีคุณภาพชีวิตแต่ละตัวกับค่าการเปลี่ยนแปลงที่คิดที่สุดและที่เลวที่สุดในปีใดปีหนึ่งของช่วงเวลาที่ทำการศึกษา วิธีการเปรียบเทียบดังกล่าวสามารถเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ คือ

$$\text{Score} = \frac{\text{Average} - \text{Minimum} * 100}{\text{Maximum} - \text{Minimum}}$$

โดยที่ Score คือ ค่าที่คำนวณได้มีคะแนนสูงสุดเป็น 100 และคะแนนต่ำสุดเป็น 0

Average คือ ค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตตลอดทั้งช่วงเวลาที่ศึกษา

Maximum คือ ค่าการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตที่สูงที่สุดที่พึงปรารถนาในปีใดปีหนึ่งของช่วงเวลาที่ศึกษา

Minimum คือ ค่าการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตที่ต่ำที่สุดที่ไม่พึงปรารถนาในปีใดปีหนึ่งของช่วงเวลาที่ศึกษา

การอธิบายค่าที่คำนวณมีหลักเกณฑ์ง่าย ๆ คือ Score ที่คำนวณได้ที่มีค่าเข้าใกล้ 100 ก็จะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงดัชนีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเทียบกับการเปลี่ยนแปลงดัชนีนั้นในอดีตที่เกิดขึ้นจริง ส่วน Score ที่คำนวณได้ที่มีค่าเข้าใกล้ 0 ก็หมายถึงการเปลี่ยนแปลงดัชนีคุณภาพชีวิตที่เลวลง โดยเทียบกับการเปลี่ยนแปลงดัชนีนั้นในอดีตที่เกิดขึ้นจริง

ผลของการคำนวณค่า Score ปรากฏอยู่ในท้ายทุกตารางของภาคผนวก ตารางที่ 1-4 แสดงร้อยละการเปลี่ยนแปลงและ Score ของดัชนีคุณภาพชีวิตทั้ง 4 มิติ Score ของการเปลี่ยนแปลงดัชนีคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขต่ำกว่า 50 มีเพียงอัตราการตายของมารดาที่ได้คะแนนสูงกว่า 50 โดยที่อัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารในทารกและเด็กก่อนวัยเรียนมีคะแนนที่ต่ำที่สุดเพียง 26.3 เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุซึ่งมีค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงตลอดทั้งช่วงเวลาที่ศึกษาเพิ่มสูงขึ้น (นั่นคือ เป็นปัญหาสาธารณสุขมากขึ้น) กลับมีคะแนนใกล้เคียงกับดัชนีตัวอื่น ทั้งนี้สามารถอธิบายได้ว่าในช่วงเวลาที่ศึกษาได้มีการเพิ่มขึ้นของอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุในปีหนึ่งสูงมาก ขณะที่มีการลดลงของอัตรานี้ไม่ต่ำมากเท่าไรนัก จึงทำให้ค่าเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นตลอดทั้งช่วงเทียบกับปีทั้งสองออกมาอยู่ในระดับกลางๆ

อัตราการเรียนต่อระหว่างระดับการศึกษาเป็นดัชนีเดียวในดัชนีคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาที่มีคะแนนสูงกว่า 50 ขณะที่อัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นมีค่าต่ำสุดเพียง 28.3 แม้ว่าดัชนีทุกตัวมีค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ก็ไม่ได้สะท้อนว่าค่าเฉลี่ยเหล่านั้นโดดเด่นเมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุดและที่แย่ที่สุดเลย

คะแนนของดัชนีด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้ง 5 ตัวมีคะแนนสูงกว่า 50 ถึง แม้ว่าดัชนี 4 ใน 5 ตัวนี้มีค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่พึงปรารถนา อัตราการฉ้อโกงธุรกิจและสะเทือนขวัญมีคะแนนสูงที่สุดที่ 67.4 ขณะที่อัตราคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สินมีคะแนนต่ำสุดอยู่ที่ 58.6

คะแนนของดัชนีด้านการมีงานทำและครอบครัวทั้งหมดตัวมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ อัตราการเลิกจ้างแรงงานและอัตราวันทำงานที่สูญเสียมีคะแนนที่สูงกว่าดัชนีอื่นอย่างมาก (87.3 และ 84 คะแนน) ขณะที่กำลังแรงงานเด็กและอัตราการจดทะเบียนหย่ามีคะแนนที่ต่ำกว่าดัชนีอื่นอย่างมากเช่นกัน (46.6 และ 46.5 คะแนน)

ตารางที่ 1: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ

ดัชนี	ร้อยละการเปลี่ยนแปลง	Score*
1. อัตราการตายของมารดา	-8.5	56.7
2. อัตราการตายของทารก	-5.7	41.3
3. อัตราการตายด้วยสาเหตุสำคัญ	-0.95	39.3
4. อัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุ	2.5	41.4
5. อายุขัยเฉลี่ย	3.4	43.0
6. อัตราการเป็นโรคขาดสารอาหารในทารกและเด็กก่อนวัยเรียน	-10.34	26.3

ตารางที่ 2: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ

ดัชนี	ร้อยละการเปลี่ยนแปลง	Score*
1. อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน	1.91	39.9
2. สัดส่วนประชากรอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไปที่สามารถศึกษาภาคบังคับ	1.17	43.6
3. อัตราการเรียนต่อระหว่างระดับการศึกษา	0.78	51.1
4. อัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นประถม	4.4	32.8
5. อัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	0.29	28.3

ตารางที่ 3: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ

ดัชนี	ร้อยละการเปลี่ยนแปลง	Score*
1. คดีอุบัติเหตุจากการจราจรทางบก	12.76	65.0
2. อัตราผู้กระทำความผิด	5.29	59.4
3. อัตราคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ	-4.35	67.4
4. อัตราคดีประทุษร้ายต่อชีวิต	2.93	61.5
5. อัตราคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน	2.69	58.6

ตารางที่ 4: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำและครอบครัวของคนไทยใน
รอบ 5 ทศวรรษ

ดัชนี	ร้อยละการเปลี่ยนแปลง	Score*
1. อัตราการว่างงาน	19.66	77.3
2. กำลังแรงงานเด็ก	-7.89	46.6
3. อัตรากรณีร้องทุกข์	0.54	58.6
4. อัตราการเลิกจ้างแรงงาน	35.56	87.3
5. อัตราวันทำงานที่สูงเสีย	132.49	84.0
6. อัตราการจดทะเบียนหย่า	2.34	46.5

หมายเหตุตารางที่ 1-4: score*คำนวณจาก $\frac{\text{Average}-\text{Min}}{\text{Max}-\text{Min}} \times 100$ โดยมีคะแนนสูงสุดเป็น 100 ค่าสุดเป็น 0

3.4 ภาพรวมของคุณภาพชีวิตของคนไทยใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา

ตารางที่ 5 เป็นการสรุปการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตทั้งสี่ด้านที่ประเมินจากค่าเฉลี่ยร้อยละของการเปลี่ยนแปลงตลอดทั้งช่วงเวลาที่ทำการศึกษาและคะแนนที่คำนวณได้ จะพบว่าในแง่ของจำนวนดัชนีที่มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น คุณภาพชีวิตด้านการศึกษามีสัดส่วนของดัชนีที่เป็นไปตามนี้ถึงร้อยละ 100 ตามด้วยคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขมีร้อยละ 83 ส่วนคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำและครอบครัวมีสัดส่วนที่ต่ำเพียงร้อยละ 20 และ 17 ตามลำดับ ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าคุณภาพชีวิตของคนไทยใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมาดีขึ้นเนื่องจากระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นและสุขภาพที่ดีขึ้น ขณะที่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการไม่มีงานทำและปัญหาครอบครัวเป็นตัวการที่บั่นทอนคุณภาพชีวิตของคนไทย อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วคุณภาพชีวิตคนไทยดีขึ้นใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา

ตารางที่ 5: การเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษ

ดัชนี	จำนวนร้อยละการเปลี่ยนแปลงที่			ค่าเฉลี่ยของ Score*
	ดีขึ้น	เหมือนเดิม	เลวลง	
1. การสาธารณสุข	5 (83%)	0	1 (17%)	41.3
2. การศึกษา	5 (100%)	0	0	39.1
3. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	3 (60%)	0	2 (40%)	62.4
4. การมีงานทำและครอบครัว	1 (17%)	0	5 (83%)	66.7
เฉลี่ย	65%	0	35%	52.4

หมายเหตุ: ดูหมายเหตุตารางที่ 1-4

ในแง่ของคะแนนที่เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนแปลงกับจุดอ้างอิงการเปลี่ยนแปลงที่ดีและเลวที่สุด พบว่าคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำและครอบครัวมีคะแนนเฉลี่ยของดัชนีในด้านนี้สูงสุดเป็น 66.7 ตามด้วยคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (62.4 คะแนน) คุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุข (41.3 คะแนน) และคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา (39.1 คะแนน) หากจะพิจารณาคะแนนเฉลี่ยเหล่านี้ในลักษณะที่ว่า ดัชนีคุณภาพชีวิตที่มีคะแนนต่ำสะท้อนถึงโอกาสที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตด้านนั้นให้ดีขึ้นได้มากกว่าดัชนีคุณภาพชีวิตที่มีคะแนนสูงกว่า ก็จะเป็นข้อสนับสนุนว่าคุณภาพชีวิตคนไทยจะมีโอกาสที่ดีขึ้นด้วยการสาธารณสุขและการศึกษามากกว่าการมีงานทำและครอบครัวและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ถึงกระนั้นก็ตาม ค่าเฉลี่ยของคะแนนของดัชนีคุณภาพชีวิตทั้งสี่ด้านอยู่ใน 52.4 ซึ่งก็หมายความว่า ยังมีโอกาสที่คุณภาพชีวิตของคนไทยจะดีขึ้นอีกเท่าตัวหากมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งสี่ด้านนี้อย่างจริงจัง

การประเมินคุณภาพชีวิตในมิติคุณภาพชีวิต 4 ด้านด้วยดัชนี 22 ตัวในการศึกษานี้มีข้อสรุปว่า คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนั้นสอดคล้องกับการประเมินคุณภาพชีวิตด้วยเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ในช่วงปี 2533-2543 (ดูตารางที่ 6) จะเห็นได้ว่าร้อยละของครัวเรือนไทยที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. สูงขึ้นเรื่อยมาทุกปีในทุกหมวด อย่างไรก็ตาม การที่สัดส่วนของครัวเรือนไทยที่ผ่านเกณฑ์เกินร้อยละ 95 ในหลายหมวดสะท้อนถึงข้อสงสัยในความสามารถของดัชนีนี้ที่ว่า จะวัดคุณภาพชีวิตคนไทยที่อาจเพิ่มสูงขึ้นได้อีกต่อไปในอนาคตได้หรือไม่

ตารางที่ 6: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตคนไทยวัดด้วยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

ตัวชี้วัด จปฐ.	ร้อยละของครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. ในปี											
	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	
หมวดที่ 1 สุขภาพดี												
1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด	88.9	87.9	95.1	96.0	97.4	97.2	98.0	98.3	97.8	98.9	98.9	
2. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการทำคลอด / ดูแลหลังคลอด	87.0	91.8	96.2	97.3	97.7	98.0	98.5	98.3	98.6	99.0	99.3	
3. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม	80.0	81.3	81.7	84.4	85.3	87.5	87.8	97.1	97.5	97.7	97.7	
4. เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างน้อย 4 เดือนแรก	-	-	-	-	-	-	-	76.1	81.3	83.8	86.6	
5. เด็กต่ำกว่า 1 ปี ได้รับวัคซีนครบ	90.9	94.4	94.3	97.3	97.8	98.3	98.8	98.9	99.3	99.4	99.5	
6. เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี มีการเจริญเติบโตตามเกณฑ์	82.1	84.9	87.8	89.8	91.0	92.7	93.7	95.2	96.1	96.6	96.9	
7. เด็ก 6-15 ปี มีการเจริญเติบโตตามเกณฑ์	61.9	93.0	91.7	93.3	94.8	95.3	95.8	96.7	97.2	97.8	98.0	
8. เด็ก 6-12 ปี ได้รับวัคซีนครบ	97.6	98.4	97.7	98.3	98.8	98.9	98.8	98.9	98.9	99.3	99.5	
9. ครัวเรือนไม่กินเนื้อสัตว์ที่ไม่ทำให้สุกด้วยความร้อน	-	-	63.3	67.1	77.6	81.5	85.6	85.7	88.1	88.4	87.8	
10. ครัวเรือนบริโภคเกลือไอโอดีน	-	-	-	-	-	-	-	91.3	93.7	94.4	94.9	
11. ครัวเรือนกินอาหารควบคุมมาตรฐาน อย.	-	-	81.3	87.9	92.4	95.1	96.7	95.1	96.7	96.9	97.2	
12. ครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยา	-	-	-	-	-	-	-	89.2	92.4	93.5	94.3	

ตารางที่ 6: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตคนไทยวัดด้วยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (ต่อ)

ตัวชี้วัด จปฐ.	ร้อยละของครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. ในปี											
	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	
หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย												
13. ครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยคงทน 5 ปี	87.1	88.8	90.6	91.9	93.5	94.6	95.7	96.8	97.4	97.6	97.7	
14. ครัวเรือนมีและใช้ส้วมถูกหลักสุขาภิบาล	69.8	75.3	82.3	87.5	91.4	94.1	96.1	97.5	98.0	98.2	98.4	
15. ครัวเรือนมีน้ำสะอาดบริโภคเพียงพอ	64.2	67.0	61.4	69.7	77.2	81.1	86.8	89.7	90.0	89.9	92.0	
16. ครัวเรือนจัดบ้านเรือนถูกสุขลักษณะ	63.8	68.6	69.4	76.6	82.6	86.1	89.2	85.0	87.3	87.9	88.7	
17. ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ	-	-	86.6	89.5	91.7	92.9	94.2	92.5	93.2	93.8	94.1	
หมวดที่ 3 ศึกษาอ่านทั่ว												
18. เด็ก 2-5 ปีได้รับบริการเลี้ยงดู	-	-	83.1	87.3	89.3	92.3	94.4	92.4	93.5	94.4	95.0	
19. เด็กอายุครบเกณฑ์ได้เข้าเรียนภาคบังคับ	96.7	97.6	97.5	98.4	97.7	97.8	98.5	98.7	99.0	99.1	99.3	
20. เด็กจบภาคบังคับได้เรียนต่อระดับมัธยมฯ	-	-	56.3	65.5	72.3	80.9	85.5	89.1	91.0	91.9	93.1	
21. เด็กไม่ได้เรียนต่อมัธยม ได้รับการฝึกอาชีพ	-	-	32.1	34.2	36.4	40.4	45.6	59.5	63.7	64.3	64.5	
22. คน 14-50 ปีอ่านและเขียนภาษาไทยได้	94.3	95.5	93.3	95.9	96.3	96.6	94.3	96.0	97.7	97.8	98.0	
23. ครัวเรือนได้รับรู้ข่าวสารสัปดาห์ละ 3 ครั้ง	77.4	82.9	83.0	88.5	92.2	94.2	95.9	97.7	98.5	98.7	98.8	
24. ครัวเรือนมีความรู้โรคเอดส์	-	-	82.9	90.0	94.3	96.6	97.6	97.5	98.2	98.4	98.5	

ตารางที่ 6: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตคนไทยวัดด้วยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (ต่อ)

ตัวชี้วัด จปฐ.	ร้อยละของครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. ในปี											
	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	
หมวดที่ 4 ครอบครัวยุคสมัย												
25. คู่สมรสอายุ 15-44 ปีคุมกำเนิด	47.5	49.6	82.8	84.6	86.3	87.5	88.3	84.4	91.0	91.3	90.9	
26. ครอบครัวมีความอบอุ่น	-	-	-	-	-	-	-	93.9	95.6	95.9	96.1	
27. ครัวเรือนปลอดภัยจากอุบัติเหตุ	-	-	94.7	96.2	96.7	96.9	97.0	97.1	98.1	98.4	98.6	
28. ครัวเรือนปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	94.7	97.6	97.1	98.2	98.6	98.8	99.0	99.2	99.4	99.4	99.4	
หมวดที่ 5 รายได้มาก												
29. ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาท /	-	-	38.7	41.2	44.2	47.1	53.6	47.4	49.8	48.9	48.5	
หมวดที่ 6 อยากร่วมพัฒนา												
30. ครัวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่ม	40.2	43.7	62.3	71.3	76.2	80.0	82.8	85.9	87.9	87.2	87.9	
31. คนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	86.3	83.9	77.1	72.1	78.7	80.0	76.4	80.0	79.4	81.3	79.9	
32. ครัวเรือนร่วมกิจกรรมบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ	98.3	98.3	83.9	87.7	90.2	92.3	93.7	94.3	95.8	95.9	96.2	
หมวดที่ 7 พาสู่คุณธรรม												
33. ครัวเรือนปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาสัปดาห์ละครั้ง	81.4	85.2	80.3	85.2	86.4	90.8	92.4	92.7	94.8	95.3	95.6	
34. คนในครัวเรือนไม่คิดสุรา	-	-	95.1	96.3	97.3	97.5	97.7	97.8	98.2	98.3	98.3	
35. คนในครัวเรือนไม่คิดบุหรี	-	-	74.7	78.3	83.7	85.3	87.0	85.4	87.0	87.3	87.3	
36. ครัวเรือนร่วมกิจกรรมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม	99.0	98.7	92.9	95.0	96.3	97.1	97.7	97.8	98.5	98.5	98.7	
37. คนสูงอายุ / พิการ ได้รับการดูแล	-	-	96.6	97.9	97.7	91.8	97.9	96.0	97.6	98.1	98.1	

ตารางที่ 6: การเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตคนไทยวัดด้วยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (ต่อ)

ตัวชี้วัด จปฐ.	ร้อยละของครัวเรือนที่ผ่านเกณฑ์ จปฐ. ในปี										
	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
หมวดที่ 8 บำรุงสิ่งแวดล้อม											
38. ครัวเรือนร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	95.0	95.8	81.3	87.0	90.1	92.6	94.3	94.3	95.9	96.2	96.4
39. ครัวเรือนร่วมป้องกันและควบคุมสิ่งแวดล้อม	-	-	80.9	86.6	90.5	92.9	94.4	94.2	96.0	96.2	96.4
หมวดอื่นๆ											
40. ครัวเรือนรู้จักวิธีป้องกันโรคเอดส์	-	-	82.2	89.5	93.9	96.3	97.4	-	-	-	-
41. กลุ่มสมรสมีลูกไม่เกิน 2 คน	-	-	60.3	63.7	68.6	69.2	71.4	-	-	-	-
42. ครัวเรือนปลูกพืชหมุนเวียน	45.5	46.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
43. ครัวเรือนมีการใช้ปุ๋ยบำรุงดิน	60.9	65.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
44. ครัวเรือนป้องกันกำจัดศัตรูพืชก่อน / หลังปลูก	53.5	57.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
45. ครัวเรือนป้องกันโรคระบาดสัตว์	33.3	37.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
46. ครัวเรือนใช้พันธุ์พืช / สัตว์ ส่งเสริม	48.7	55.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
47. หมู่บ้านมีส่วนร่วมการพัฒนา	68.4	67.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
48. กม. มีประสิทธิภาพ	31.8	30.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
49. หมู่บ้านสามัคคีเอื้อเฟื้อกัน	97.4	97.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
50. ครัวเรือนไม่เล่นการพนัน	88.1	89.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
51. ครัวเรือนไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย	82.3	90.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : 1 ปี 2535-2539 ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 15,000 บาท / ปี

ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

4.0 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8

4.1 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้เน้นเรื่องการพัฒนาการสาธารณสุขและการพัฒนาการศึกษาเป็นสองเรื่องหลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 11 และ 12 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ตามลำดับ การพัฒนาด้านแรงงานและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินไม่ได้เป็นประเด็นที่สำคัญในการพัฒนาในแผนนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้เน้นการตอบสนองการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ฉะนั้น การพัฒนาการสาธารณสุขและการศึกษาจึงเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่รองรับจุดประสงค์นี้ได้เป็นอย่างดี ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาด้านแรงงานและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอาจขัดกับแนวทางการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ได้กำหนดไว้

โครงสร้างของแผนการพัฒนาการสาธารณสุขและการศึกษาประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย แนวทางดำเนินการ เป้าหมายการพัฒนา งบประมาณโครงการพัฒนาการ และผลงานและความคาดหมายในอนาคต องค์ประกอบเหล่านี้ทำให้แผนการพัฒนามีความชัดเจนทั้งในการปฏิบัติ การสนับสนุนทางการเงิน และการประเมินผลของการพัฒนา ในที่นี้จะกล่าวถึงนโยบาย แนวทางการดำเนินการและเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญๆของการพัฒนาการสาธารณสุขและการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1

4.1.1 แผนการพัฒนาการสาธารณสุข

นโยบายของการพัฒนาสาธารณสุขในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มี 4 ประการ ดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้ประชากรของประเทศมีร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง
- 2) ให้การบำบัดและรักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วยด้วยโรคภัยไข้เจ็บหรืออุบัติเหตุต่างๆ
- 3) อบรมแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่วิชาการอื่นๆ ให้มีความรู้ความชำนาญในวิทยาการแผนใหม่อยู่เป็นประจำ และขยายการผลิตจำนวนแพทย์ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายรักษาพยาบาลให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ
- 4) ให้มีการวิเคราะห์ทางการแพทย์ การควบคุมและวิเคราะห์อาหารและยา การผลิตเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในด้านการแพทย์และการอนามัย

แนวทางการดำเนินการที่สำคัญเพื่อตอบสนองนโยบายข้างต้น ได้แก่

- การจัดตั้งและปรับปรุงโรงพยาบาลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- ขยายงานป้องกันและควบคุมและปราบปรามโรคติดต่อที่เป็นอันตราย
- ผลิตพยาบาล ผดุงครรภ์ และเจ้าหน้าที่ระดับอื่นๆ ให้พอเพียง

เป้าหมายหลักของการพัฒนาการสาธารณสุขที่ตั้งไว้ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2509) มีดังนี้

1) ลดอัตราส่วนจำนวนเตียงต่อประชากร โดยที่ในส่วนกลางจาก 1 : 290 ในปี พ.ศ. 2506 เป็น 1 : 270 ในปี พ.ศ. 2509 และในส่วนภูมิภาค 1 : 3,700 ในปี พ.ศ. 2506 เป็น 1 : 2,800 ในปี พ.ศ. 2509

2) สร้างสถานอนามัย ชั้น 1 ปีละ 10 – 15 แห่ง

4.1.2 แผนการพัฒนาการศึกษา

นโยบายของการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มี 4 ประการ คือ

- 1) ให้เยาวชนของชาติได้รับการศึกษาโดยทั่วกัน และมีมาตรฐานการศึกษาที่สูงขึ้น
- 2) ขยายและปรับปรุงการศึกษาระดับกลางทั้งด้านสามัญและอาชีวศึกษา ให้เป็นรากฐานในการสร้างกำลังแรงงานในแขนงอาชีพต่างๆ ให้ทันความต้องการอันรีบด่วนของประเทศ
- 3) ผลิตอาจารย์และครูให้เพียงพอกับความต้องการ และส่งเสริมครูให้มีคุณวุฒิระดับมาตรฐาน
- 4) ส่งเสริมอุดมศึกษาให้สามารถผลิตนักศึกษาในอาชีพแขนงต่างๆ ให้เพียงพอกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

แนวทางหลักในการดำเนินการพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายข้างต้น ได้แก่

- การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตนักเรียนและนักศึกษาับความต้องการกำลังคนของประเทศ ด้วยการวางแผนกำลังคนและติดตามผลการสำรวจความต้องการกำลังคนในภาครัฐและเอกชน แล้วจึงวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนของประเทศในระยะหนึ่งๆ

- ปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาให้ได้มาตรฐานสูงกว่าในปัจจุบัน

- เน้นการผลิตกำลังคนในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

- ปรับปรุงและขยายการศึกษาขั้นมหาวิทยาลัยแขนงวิศวกรรม เกษตรกรรม และแพทยศาสตร์

การพัฒนาการศึกษาได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมที่สำคัญไว้ ดังนี้

1) ขยายการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 – 7 ด้วยการรับนักเรียนระดับนี้ปีละ 150,000 – 200,000 คน

2) เปิดโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในอำเภอใหญ่ และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ

3) ผลิตรูปีละไม่ต่ำกว่า 7,500 คน

4) จัดตั้งมหาวิทยาลัยประจำภูมิภาคขึ้น และส่งเสริมการผลิตนักศึกษาด้านสาขาวิชา วิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ศาสตร์และเกษตรศาสตร์ เป็นพิเศษ

4.2 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2

กำลังคนและการมีงานทำเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 โดยปรากฏอยู่ในบทที่ 6 ของแผน ฉบับนี้ เนื่องจากกำลังคนและการมีงานทำเป็นเรื่องใหม่ที่มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โครงสร้างแผนพัฒนากำลังคนและการมีงานทำจึงมีเพียง 3 ประเด็นหลัก คือ การให้ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์กำลังคนและการมีงานทำในขณะนั้นและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น วัตถุประสงค์ (นโยบาย) ของแผนการพัฒนา และมาตรการเฉพาะเพื่อพัฒนากำลังคน

แผนพัฒนาการสาธารณสุขและการศึกษาอยู่ในบทที่ 15 และ 16 ของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับนี้ องค์ประกอบของแผนทั้งสองมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ปรากฏ อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อน นั่นคือ ประกอบด้วย นโยบาย เป้าหมาย โครงการพัฒนา งบประมาณ และปัญหาสำคัญและความคืบหน้าในอนาคต อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบมีความกระชับและสั้นกว่าเมื่อเทียบกับที่เขียนไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อน

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังไม่ได้รับการพิจารณาให้มีความสำคัญพอที่จะนำมาเขียนเป็นแผนพัฒนาด้านหนึ่งต่างหาก ฉะนั้น ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 นี้ถือว่า ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ ใช้ปฏิบัติตามปกติอยู่แล้ว โดยที่ไม่มีความจำเป็นต้องมีแผนการพัฒนาแต่อย่างไร

4.2.1 แผนพัฒนากำลังคนและการมีงานทำ

การประเมินแนวโน้มความต้องการกำลังคนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง ชาติ ฉบับที่ 2 ได้ระบุว่า "ปัญหาสำคัญในการพัฒนา" ได้แก่ การขาดแคลนกำลังคนประเภทที่ ปฏิบัติงานใช้วิชาชีพและวิชาการ การขาดแคลนที่สำคัญที่สุด ได้แก่ แพทย์ พยาบาล นักเกษตร นัก บริหาร วิศวกร อาจารย์และครู ในด้านกำลังคนระดับกลางในประเภทช่างฝีมือ ปรากฏว่ามีการขาด แคลนเป็นที่น่าวิตกเช่นเดียวกับระดับที่ใช้วิชาชีพและวิชาการ การขาดแคลนที่ได้ปรากฏชัดแล้ว ได้ แก่ การขาดแคลนช่างฝีมือที่ดีในประเภทช่างกล ช่างไฟฟ้า ช่างไม้ ช่างเชื่อมโลหะ และหัวหน้าคน งานทุกประเภท (หน้า 80)

แผนพัฒนากำลังคนและการมีงานทำ ได้ระบุ นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ บรรลุ 3 ประการ คือ

1) สร้างโอกาสการมีงานทำขึ้นให้ได้เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงาน

2) ส่งเสริมการทำงานในชนบทให้มากขึ้น เพื่อผ่อนคลายปัญหาการทำงานต่ำระดับ

3) ปรับปรุงคุณภาพทรัพยากรกำลังคนของประเทศไทย โดยการศึกษาการฝึกอบรมและการยกระดับฝีมือ เพื่อสนองความต้องการกำลังคนทั้งปัจจุบันและอนาคต

มาตรการเฉพาะเพื่อพัฒนากำลังคนในแผนนี้ที่สำคัญ มี 3 ประการ คือ

- การฝึกอบรมบุคคลด้านวิชาชีพและการจัดการ
- การฝึกอบรมบุคคลด้านบริหาร
- การฝึกอบรมช่างฝีมือ

นอกจากนี้ ในท้ายเล่มของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ยังได้เสนอแนะให้รัฐได้พิจารณาปัญหาแรงงานเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานในอนาคต ซึ่งได้แก่ สวัสดิการของผู้รับจ้าง ความมั่นคงในการรับจ้างงาน รายได้ขั้นต่ำ ที่อยู่อาศัย และการตอบแทนเมื่อเลิกจ้างงาน รวมทั้งยังได้ระบุว่าควรนำแนวทางการประกันสังคมมาใช้กับแรงงานด้วย

4.2.2 แผนการพัฒนาการสาธารณสุข

การพัฒนาการสาธารณสุขในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 มีนโยบายสำคัญ 4 ประการ คือ

1) เร่งส่งเสริมและขยายขอบเขตการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขให้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตชนบทห่างไกล และการคมนาคมไม่สะดวก

2) ขยายและปรับปรุงบริการด้านการบำบัดรักษา โดยปรับปรุงโรงพยาบาล ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพิ่มจำนวนแพทย์ พยาบาล เติงคนไข้ และอุปกรณ์ในการรักษาโรคทั้งทางกายและจิตให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชน

3) สนับสนุนงานวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์

เป้าหมายของการพัฒนาการสาธารณสุข คือ การเพิ่มจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ให้เพิ่มขึ้น จนกระทั่งสามารถลดอัตราส่วนของบุคลากรทางการแพทย์และเตียงคนไข้ต่อประชากรดังนี้

- ลดอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรจาก 1 : 8,000 ในปี พ.ศ. 2509 เป็น 1 : 7,000 ในปี พ.ศ. 2514

- ลดอัตราส่วนพยาบาลต่อประชากรจาก 1 : 2,800 ในปี พ.ศ. 2509 เป็น 1 : 2,500 ในปี พ.ศ. 2514

- ลดอัตราส่วนเตียงคนไข้ต่อประชากรจาก 1 : 2,150 ในปี พ.ศ. 2509 เป็น 1 : 1,900 ในปี พ.ศ. 2514

เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนการพัฒนาการสาธารณสุขฉบับที่ 2 เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาการสาธารณสุขฉบับที่ 1 เกือบทั้งหมด ข้อสังเกตดังกล่าวได้รับการยืนยันจาก

ความจริงที่ว่า ในจำนวนโครงการพัฒนา 30 โครงการในแผนที่สอง 22 โครงการเป็นโครงการต่อเนื่องจากแผนฉบับที่หนึ่ง มีเพียง 8 โครงการที่เป็นโครงการใหม่

4.2.3 แผนการพัฒนาการศึกษา

นโยบายของแผนการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มี 4 ประการ คือ

- 1) จัดการศึกษาให้สัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย
- 2) จัดและขยายการศึกษาให้สอดคล้องกับภาวะผูกพันที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งได้แก่ การจัดการศึกษาภาคบังคับและการจัดการศึกษาให้ประชากรให้รับการศึกษาแต่ละระดับได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง เท่าที่จะทำได้
- 3) ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและแก้ไขปัญหาทางการศึกษาที่มีอยู่ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม
- 4) ส่งเสริมการศึกษาในโรงเรียนราษฎร์ โดยเฉพาะในด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

เป้าหมายหลักของแผนการพัฒนาการศึกษา คือ การผลิตครูเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น โดยต้องการให้สัดส่วนครูต่อนักเรียนในระดับต่างๆ เป็นดังต่อไปนี้

- สัดส่วนครูต่อนักเรียนในระดับอนุบาลเป็น 1 : 30
- สัดส่วนครูต่อนักเรียนในระดับประถมศึกษาตอนต้น เป็น 1 : 35
- สัดส่วนครูต่อนักเรียนในระดับประถมศึกษาตอนปลาย เป็น 1 : 25
- สัดส่วนครูต่อนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญเป็น 1 : 25
- สัดส่วนครูต่อนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาสายอาชีพ เป็น 1 : 15
- สัดส่วนครูต่อนักศึกษาฝึกหัดครูเป็น 1 : 10
- สัดส่วนครูต่อนักศึกษาเทคนิค เป็น 1 : 10
- สัดส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็น 1 : 10

อนึ่ง เนื่องจากนโยบายของแผนการพัฒนาการศึกษาดังกล่าว 2 แตกต่างไปจากนโยบายของแผนการพัฒนาการศึกษาดังฉบับที่ 1 จึงทำให้มีโครงการใหม่ถึงร้อยละ 40 นั่นคือ จาก 48 โครงการในแผนที่ 28 โครงการ เป็นโครงการต่อเนื่อง และ 20 โครงการเป็นโครงการใหม่

4.3 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 แตกต่างไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสองฉบับก่อน คือ ได้เริ่มมีการนำผลการศึกษาวิจัยด้านประชากร การสาธารณสุขและการศึกษาวิจัย เข้ามาประกอบในการจัดทำแผนพัฒนา นอกจากนี้ ประชากรได้รับการพิจารณาให้มีความสำคัญมากขึ้น โดยที่บรรจุไว้ในบทที่ 7 ร่วมกับการพัฒนากำลังคนและการมีงานทำ

บทที่ 15 และ 16 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ก็มีการเพิ่มเติมจากแผนฉบับก่อนใน 2 องค์ประกอบ คือ การทบทวนผลการดำเนินงานที่สำคัญในแผนก่อนๆ และปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของแผนฉบับนี้และต่อไป ซึ่งเป็นความพยายามที่จะให้เห็นความต่อเนื่องของแผนพัฒนาทั้งสองประเภท ตลอดจนประเมินและระบุปัญหาที่มีอันดับความสำคัญสูงที่สมควรได้รับการแก้ไขตามความเร่งด่วน

ความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินได้ปรากฏอยู่ในบทที่ 13 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นหัวข้อเกี่ยวกับ "กิจการสังคม" โดยได้จัดไว้เป็นหนึ่งในสิบเอ็ดปัญหาสังคมที่สำคัญในแผนฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม กลับไม่พบว่ามีนโยบายหรือมาตรการใดเลยที่กำหนดขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยตรง

4.3.1 แผนพัฒนาประชากร กำลังคนและการมีงานทำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้ระบุว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรในขณะนั้นอยู่ในระดับที่สูงมากจนสร้างปัญหาในการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามมา นอกจากนี้ ยังได้นำประเด็นการเพิ่มของประชากรมาประกอบในการพิจารณาวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสามารถกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุถึง เป็นไปอย่างเหมาะสม

การพัฒนาประชากร กำลังคนและการมีงานทำในแผนฉบับนี้ มี 5 นโยบายหลัก คือ

- 1) ลดอัตราเพิ่มของประชากร
- 2) ส่งเสริมให้มีการสร้างปริมาณงานมีค่าให้มากขึ้น
- 3) ส่งเสริมระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ใน

ราคาที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้

4) เร่งรัดการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหากำลังคนในวงราชการ และส่งเสริมให้มีการปรับปรุงระบบการรับการบรรจุ สร้างสิ่งจูงใจให้แก่บุคลากรในอาชีพที่เป็นปัญหา

- 5) ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงาน

มาตรการหลักที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายข้างต้น ได้แก่

- รัฐสนับสนุนการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจ
- สร้างปริมาณงานมีค่าให้มากขึ้น

เป้าหมายสำคัญที่แผนการพัฒนาฉบับนี้คาดหมายไว้ คือ

- การลดอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นร้อยละ 2.5 ในปี พ.ศ. 2519 จากร้อยละ

3.0 ในปี พ.ศ. 2514

- เร่งรัดการพัฒนากำลังผลิตในประเทศให้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 7 ต่อปีเป็นที่น่าสังเกตว่าการประกันสังคมได้ถูกระบุว่าเป็นโครงการหนึ่งในเจ็ดโครงการด้านบริการสังคมที่ปรากฏในบทที่ 13 ว่าด้วยกิจการสังคม ซึ่งส่งให้เห็นเจตนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 3 ว่าต้องการนำระบบประกันสังคมมาใช้กับประชากรทั่วไปมากกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีเรื่องประกันสังคมอยู่ในแผนพัฒนาประชากร กำลังคนและการมีงานทำ

4.3.2 แผนพัฒนาการสาธารณสุข

นโยบายของการพัฒนาสาธารณสุขนี้ได้กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายมหภาคของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 โดยได้ระบุไว้ว่า “รัฐบาลจะสนับสนุนและพัฒนางานด้านสาธารณสุขให้สอดคล้องสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการส่งเสริมประสิทธิภาพ และขอบเขตการปฏิบัติงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นชนบทห่างไกลได้รับบริการมากที่สุด โดยคำนึงถึงการให้ทรัพยากรทั้งด้านกำลังคน วัสดุ อุปกรณ์ และกำลังเงินที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด” (หน้า 422) นโยบายที่ต้องการเน้นหนักมี 4 ประการ ดังนี้

- 1) การอนามัยแม่และเด็ก การวางแผนครอบครัว การควบคุมและกำจัดโรคติดต่อ และการปรับปรุงและขยายบริการด้านการรักษาพยาบาล
- 2) การพัฒนาการอนามัยสิ่งแวดล้อม การให้บริการสาธารณสุขแบบผสมผสาน และการแก้ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่
- 3) การจิตเวชและสุขภาพจิตชุมชน
- 4) ความร่วมมือของประชาชน

แม้ว่าจะมีบริบทและปัญหาของการพัฒนาการสาธารณสุขแตกต่างกันในแผนฉบับที่ 2 และ 3 เป้าหมายของการพัฒนาการสาธารณสุขในแผนฉบับที่ 3 ยังคงเหมือนกับแผนฉบับที่ 2 นั่นคือ การลดลงของอัตราส่วนของบุคลากรทางการแพทย์และเตียงคนไข้ต่อประชาชน ซึ่งเป็นดังต่อไปนี้

- อัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรในปี พ.ศ. 2519 เป็น 1 : 5,906
- อัตราส่วนพยาบาลต่อประชากรในปี พ.ศ. 2519 เป็น 1 : 1,775
- อัตราส่วนเตียงคนไข้ต่อประชากรในปี พ.ศ. 2519 เป็น 1 : 1,340

4.3.3 แผนการพัฒนาการศึกษา

เช่นเดียวกับแผนการพัฒนาการสาธารณสุข แผนการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้ระบุว่า จะอาศัยแนวคิดของการพัฒนาการศึกษาในแผนสองฉบับก่อนมาเป็นตัวกำหนดการวางแผนฉบับที่ สาม นั่นคือ “ระบบการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศ คือ ระบบสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในสังคมชนบทและส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ หมายถึงการยอมรับว่าการศึกษายเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งมีผลไม่เพียงแต่การผลิตกำลังคนที่มีความรู้และทักษะในปริมาณที่พอเพียงกับความต้องการของประเทศเท่านั้น หากยังต้องสร้างทัศนคติอันดีงามสำหรับสังคมควบคู่กันไป” (หน้า 445) แผนการศึกษาฉบับที่ 3 ได้แจกแจงนโยบายออกเป็น 2 ด้าน คือ

- 1) ขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้นให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรวัยเรียนที่เพิ่มขึ้น
- 2) ขยายการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาโดยเร็วที่สุด เท่าที่จะทำได้
- 3) สนับสนุนการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ อาชีวศึกษา และเทคโนโลยี และขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- 4) ขยายการฝึกหัดครูให้พอแก่ความต้องการของการศึกษาทุกระดับ
- 5) ขยายการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษานอกโรงเรียนให้ผู้ที่มีขาดพันการศึกษาได้มีโอกาสรับการศึกษาเพิ่มเติมมากขึ้น โดยเฉพาะการฝึกฝนในด้านเกษตรกรรม

แผนการพัฒนาศึกษานี้ได้กำหนดเป้าหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ เป้าหมายด้านปริมาณ และเป้าหมายด้านคุณภาพ เป้าหมายด้านปริมาณเน้นการเพิ่มจำนวนนักเรียน ตามระดับการศึกษาต่างๆ ดังนี้ คือ

- ระดับอนุบาลขยายตัวดังที่เป็นมาในอดีต
- ระดับประถมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้น ร้อยละ 19
- ระดับประถมศึกษาตอนปลาย เพิ่มขึ้น ร้อยละ 68
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้น ร้อยละ 102
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพิ่มขึ้น ร้อยละ 99
- ระดับมัธยมอาชีวศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้น ร้อยละ 28 (โดยที่จะเลิกการศึกษาอาชีวศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น)

- ระดับอาชีวศึกษาวิชาชีพชั้นสูง (เทคนิค) เพิ่มขึ้น ร้อยละ 55
- ระดับฝึกหัดครูวิชาสามัญ ป.กศ.และปริญญาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 34
- ระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 41
- สถาบันเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น ร้อยละ 52
- การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาพิเศษทุกประเภทเพิ่มขึ้น ร้อยละ 168

เป้าหมายด้านคุณภาพส่วนใหญ่มุ่งไปที่การปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาในระดับต่างๆ ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่อง หลักสูตร วิธีการสอน และคุณวุฒิของครู อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การส่งเสริมในด้านโภชนาการสำหรับเด็กเล็กเป็นเป้าหมายด้านคุณภาพอีกเป้าหมายหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของโครงการใหม่ที่ดำเนินการในแผนการพัฒนาศึกษานี้ 3 ปีที่เป็นเพียง 19 โครงการจาก 84 โครงการทั้งหมด ก็ตอกย้ำได้ว่าแผนการพัฒนาศึกษานี้ 3 ปีเป็นการวางแผนต่อเนื่องมาจากแผนฉบับก่อนอย่างแน่นอน

4.4 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ได้จัดกลุ่มการพัฒนาคุณภาพชีวิตแตกต่างไปจากแผนฉบับก่อนๆ การจัดกลุ่มที่สำคัญ คือ การทำการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาการสาธารณสุขมาไว้รวมกันภายใต้หัวข้อ “การกระจายบริการสังคม” ในบทที่ 7 ขณะเดียวกัน ในบทนี้ก็ได้รับการพัฒนาด้านอาหารและโภชนาการ (ซึ่งแยกออกจากการพัฒนาการสาธารณสุข) สวัสดิการสังคม และสวัสดิภาพแรงงานไว้ด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคมเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ แต่เนื้อหาในส่วนนี้กลับเป็นรูปแบบของการสังคมสงเคราะห์มากกว่าสวัสดิการสังคม

ความมั่นคงและปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินยังคงจัดว่าเป็นปัญหาของการพัฒนาสังคมอยู่เหมือนเดิม ซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 8 ภายใต้หัวข้อ “การพัฒนาสังคม” อย่างไรก็ตาม อาจถือได้ว่า มีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นในการพัฒนาในด้านนี้ เนื่องด้วยมีการแยกปัญหาความมั่นคงและปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินออกเป็น 3 ส่วน คือ ปัญหาอาชญากรรม อุบัติเหตุและสาธารณภัย และความไม่ปลอดภัยในชีวิตอันเกิดจากการบริโภค การพัฒนาด้านประชากร กำลังคน การมีงานทำ ได้ครอบคลุมเรื่องค่าจ้างเข้าไว้ด้วยในบทที่ 5

4.4.1 แผนการพัฒนาประชากร กำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้าง

แผนการพัฒนาประชากร กำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้าง ได้แยกออกเป็น 7 ส่วนหลัก โดยที่ในแต่ละส่วนมีปัญหา เป้าหมาย นโยบาย และแนวทางการดำเนินงานของตนเอง และแตกต่างไปจากส่วนอื่นอย่างชัดเจน การจำแนกเจ็ดส่วนหลัก ได้แก่

- การเพิ่มประชากรและกำลังแรงงาน
- การกระจายของประชากรและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์
- การพัฒนาคุณภาพประชากร
- แรงงานและการมีงานทำ
- การยกระดับรายได้และค่าจ้าง
- การพัฒนาการบริหารและจัดการ
- การพัฒนากำลังคนในวงราชการ และรัฐวิสาหกิจ

นโยบายหลักที่กำหนดขึ้นสำหรับการพัฒนาประชากรกำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้างมีดังต่อไปนี้

- 1) ลดอัตราเพิ่มประชากรเป็นร้อยละ 2.1
- 2) ลดอัตราการย้ายถิ่นจากชนบทสู่กรุงเทพมหานคร และเขตชุมชนในบาง

จังหวัด และสนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรออกจากกรุงเทพมหานคร ไปอยู่จังหวัดข้างเคียง และจังหวัดอื่นๆ

- 3) ปรับปรุงและเปลี่ยนแนวทางฝึกอาชีพอย่างกว้างขวางเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและระบบเศรษฐกิจ
- 4) ส่งเสริมการสร้างงานให้สอดคล้องกับการเพิ่มกำลังแรงงานของประเทศ
- 5) ปรับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ และปรับปรุงระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับลักษณะการจ้างงานแต่ละประเภทและกับมาตรฐานการครองชีพโดยทั่วไป
- 6) ให้สอดคล้องและจัดการสอนวิชาการจัดการไว้ในหลักสูตรตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาขึ้นไป และปรับปรุงหลักสูตรการสอนระดับอุดมศึกษาให้สามารถผลิตกำลังคนประเภทนี้ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

4.4.2 แผนการพัฒนาการสาธารณสุข

นโยบายของแผนการพัฒนาการสาธารณสุขในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 มี 9 ประการ คือ

- 1) เพิ่มจำนวนและสมรรถภาพบุคลากรสาธารณสุขประเภทต่างๆ
- 2) ปรับปรุงและขยายบริการด้านการรักษาพยาบาลให้มีผู้มีรายได้น้อย สามารถรับบริการอย่างทั่วถึง
- 3) ควบคุม ป้องกันและรักษาพยาบาลผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อต่างๆ
- 4) ส่งเสริมงานด้านชันสูตรและวินิจฉัยโรค
- 5) วางแผนครอบครัวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปอย่างทั่วถึง
- 6) ปรับปรุงสภาวะสุขภาพอนามัยแม่และเด็ก และภาวะโภชนาการในเด็ก
- 7) ป้องกันภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและจัดการน้ำสะอาดเพื่อบริโภค ให้แก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท

8) ปรับปรุงและควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้ และการกระจายยารักษาโรคให้ประชาชนได้ใช้ยาที่มีคุณภาพและราคาอันสมควร

- 9) ปรับปรุงวิธีการและขยายบริการด้านสุขภาพจิตชุมชน

ในทุกนโยบายจะมีเป้าหมายเชิงปริมาณกำกับอยู่เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาการสาธารณสุข ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันว่า นโยบายทุกเรื่องข้างต้นต้องได้รับการปฏิบัติ

4.4.3 แผนการพัฒนาการศึกษา

แผนการพัฒนาการศึกษาลงฉบับนี้ได้จัดทำนโยบาย 2 ประเภท คือ นโยบายส่วนรวม และนโยบายแต่ละระดับการศึกษา ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะนโยบายส่วนรวม ซึ่งก็จะสะท้อนถึงนโยบายแต่ละระดับการศึกษาได้ส่วนหนึ่งด้วย นโยบายส่วนรวมมี 10 ข้อ คือ

- 1) ปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพในด้านนโยบายในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- 2) ปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- 3) ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภท ทั้งในเขตเมืองและชนบทรวมทั้งของรัฐและของเอกชน
- 4) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ของแต่ละระดับและประเภทของการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น
- 5) ปรับปรุงระบบการฝึกหัดครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้คุณภาพและปริมาณตรงกับความต้องการของประเทศ
- 6) ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนในด้านงานวิชาการและด้านอื่นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ ในการจัดการศึกษาของชาติ
- 7) ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางในรูปแบบต่างๆ
- 8) จัดและส่งเสริมให้มีความเสมอภาคทางการศึกษา
- 9) ส่งเสริมการวิจัยและติดตามประเมินผล และสร้างสรรค์ศิลปะวัฒนธรรมของชาติ
- 10) ส่งเสริมให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือก จากท้องถิ่นให้ได้รับงานการศึกษา ตามหลักเกณฑ์ที่จะได้กำหนดขึ้น แล้วกลับไปทำงานในท้องถิ่นของตน

4.4.4 แผนการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นโยบายของการแก้ไขปัญหอาชญากรรม ได้แก่

- เพิ่มอัตรากำลังพลด้านปราบปราม โดยเฉพาะในท้องที่ส่วนกลางที่มีปัญหา และในท้องที่ชนบทที่ห่างไกล

- รักษาระดับความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมไม่ให้สูงขึ้น
- ดำเนินการโครงการอาสาสมัครต่อต้านอาชญากรรม
- จัดหาข้อมูลโดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นและข้อมูลอาชญากรรม

ส่วนนโยบายของการแก้ไขอุบัติเหตุและสาธารณภัย ได้แก่

- ให้การศึกษาเรื่องความปลอดภัยในท้องถนนและแม่น้ำลำคลองแก่ประชาชน
- ออกแบบการสร้างทางและถนนให้มีความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ถนน
- ให้มีหน่วยประสานงานกลาง เพื่อการควบคุมอุบัติเหตุบนท้องถนน
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบการจราจร
- กวดขันการออกใบอนุญาตขับขี่
- ศึกษาสาเหตุและวิธีการป้องกันอัคคีภัยแก่ประชาชนให้มากขึ้น
- ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ ให้รัดกุมและเด็ดขาด เกี่ยวกับการควบคุม

โรงงานอุตสาหกรรมและเครื่องมือป้องกันอุบัติเหตุแก่คนงาน

4.5 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้แยกการพัฒนาสังคมออกจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเด่นชัด นั่นคือ มีการกำหนดจุดประสงค์หลักของการพัฒนาสังคมเพื่อที่จะตอบสนองกับความต้องการของคน แทนที่จะเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเหมือนเช่นที่กระทำกันในแผนฉบับก่อนๆ

ประเด็นสำคัญที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ที่ได้ว่าเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนการพัฒนาสังคมของประเทศไทย จากเดิมที่เป็นมา คือ

ก. การพัฒนาสังคมจะเน้นด้านการพัฒนาคุณภาพประชากร และปรับปรุงคุณภาพชีวิตในสังคม

ข. รัฐยอมรับว่าผลของการพัฒนาสังคมที่ดำเนินการในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 4 ฉบับ ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

ค. การพัฒนาที่รัฐบาลควรมีแนวทาง 3 ประการ ดังนี้

- รัฐจะจัดหาบริการทางด้านพื้นฐานที่จำเป็น เป็นอันดับแรก
- ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น
- มีการระดมความร่วมมือขององค์กรเอกชนและท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วน

ร่วมลงทุนและรับภาระร่วมกับรัฐมากขึ้น

การพัฒนาด้านประชากรได้ครอบคลุมใน 4 เรื่องหลักคือ การลดอัตราการเพิ่มประชากร การพัฒนาคุณภาพประชากร การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการพัฒนากิจการมวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ในบทที่ 2 ส่วนบทที่ 3 เป็นเรื่องการกระจายบริการสังคมที่ประกอบด้วย การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาการสาธารณสุข การพัฒนาอาหารและโภชนาการ และการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะเห็นได้ว่า ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมากในแผนฉบับนี้ การพัฒนาสวัสดิการสังคมในฉบับที่ 4 ยังคงเป็นเรื่องการสงเคราะห์มากกว่าการจัดสวัสดิการตามหลักมาตรฐานสากล สวัสดิการของแรงงานก็รวมอยู่ในบทนี้ เหมือนเช่นเดิม

4.5.1 แผนพัฒนาประชากรและกำลังคน

นโยบายด้านการลดอัตราการเพิ่มประชากร มีเพียง 2 ประการ คือ

- 1) การวางแผนครอบครัว
- 2) การสนับสนุนงานกิจกรรมประชากรอื่นๆ เพื่อการลดอัตราเพิ่มของประชากร

นโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพประชากร

เนื่องจากการพัฒนาคุณภาพประชากรเป็นเรื่องใหม่ นโยบายด้านนี้ จึงมีความครอบคลุมที่หลากหลายและมีจำนวนมากถึง 6 ประการ ดังนี้

- 1) ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและเสริมสร้างสติปัญญาขั้นพื้นฐานของประชากรด้านสาธารณสุขและการศึกษา
- 2) ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับงานอาชีพ เพื่อเพิ่มทักษะในการทำงาน และปรับปรุงคุณภาพในการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 3) ส่งเสริมส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการวางแผนการใช้กำลังคนทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 4) ส่งเสริมให้รัฐบาลและเอกชนร่วมมือกันวางแผนในการแก้ปัญหาด้านการผลิตกำลังคน
- 5) ส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับการศึกษาด้านอาชีพระยะสั้น ให้มีความสามารถในการเพิ่มผลผลิตการตลาด เพื่อให้มีการดำรงชีพที่ดีกว่าเดิม
- 6) เร่งให้มีการพัฒนาจิตใจให้เป็นกิจกรรมที่ต้องระดมสรรพกำลังคน จากทุกหน่วยงานของรัฐ เอกชน สถาบันทางสังคมต่างๆ โดยเฉพาะสถาบันครอบครัว

4.5.2 แผนการพัฒนาการสาธารณสุข

การพัฒนาการสาธารณสุขในอดีตจนถึงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ได้ประสบความสำเร็จในการกวาดล้างโรคติดต่อร้ายแรงหลายประเภทจนไม่เป็นปัญหาสาธารณสุขอีกต่อไป ฉะนั้น นโยบายการพัฒนาการสาธารณสุขในแผนฉบับที่ 5 จึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาสาธารณสุข โดยมีแนวนโยบาย 11 ประการ ดังนี้

- 1) เร่งรัดดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน
- 2) เร่งรัดบริการสาธารณสุขแบบผสมผสานให้เข้าถึงประชาชนในเขตเมืองและชนบท
- 3) เร่งรัดปรับปรุงหน่วยบริการสาธารณสุขในภูมิภาค ตั้งแต่ระดับอำเภอลงไป ทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ
- 4) พัฒนาและปรับปรุงระบบงานสาธารณสุข ทั้งในเขตเมืองและชนบท
- 5) ให้การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุในการรักษาพยาบาลเป็นกรณีพิเศษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้
- 6) ปรับปรุงงานทางด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) จัดให้มีการผลิต จัดหา และกระจายยาให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง
- 8) ให้ประชาชนทุกคนในครอบครัวในชนบทมีน้ำฝนบริโภคอย่างเพียงพอ ในปี 2529
- 9) ปรับปรุงงานสุขศึกษา ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารทางการสาธารณสุขที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพ

10) เร่งรัดและปรับปรุงการรักษาและการศึกษาต่อเนื่องของบุคลากรสาธารณสุขให้ตรงต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

11) ส่งเสริมงานศึกษาวิจัยที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการพึ่งตนเอง และเพื่อพัฒนาหรือสนับสนุนงานสาธารณสุขในชนบท

4.5.3 แผนพัฒนาการศึกษา

นโยบายรวมของการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้แก่

1) นโยบายด้านปริมาณ เป็นการจัดการส่งเสริมการศึกษาในทุกลักษณะ ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ให้มีปริมาณและสัดส่วนสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2) นโยบายด้านคุณภาพ เป็นการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนในระดับการศึกษาต่างๆ

3) นโยบายด้านความเสมอภาค เป็นการกระจายสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพ ให้ลงในพื้นที่และกลุ่มประชากรที่เหมาะสม

4) นโยบายส่งเสริมและเร่งรัดการผลิตกำลังคนให้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน เป็นการปรับปรุงด้านวิชาการและวิชาชีพ ของสถานศึกษาทุกลักษณะงานในด้านหลักสูตรนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อดำเนินการผลิตบุคลากรระดับพื้นฐาน ระดับกลาง และระดับสูงให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงาน

5) นโยบายการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาและการบริหารงานศึกษา เป็นการพัฒนาการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ว่าเป็นการปรับปรุงสัดส่วนการใช้งบประมาณ การสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนในการลงทุนของการศึกษา ในทุกระดับ และการระดมการใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่น

4.5.4 แผนการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นโยบายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่

1) ยกมาตรฐานในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการบริหารยุติธรรม ให้มีประสิทธิภาพให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญในหน้าที่ รับผิดชอบและยึดหลักจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

2) อำนวยความยุติธรรมและส่งเสริมให้มีการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

4) กำจัดอิทธิพลต่างๆ ที่ครอบงำการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

5) ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ลดลง จนไม่มีผลกระทบโดยตรงหรือมีผลน้อยที่สุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

6) เร่งรัดการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็วขึ้น

7) ส่งเสริมการฟื้นฟูจิตใจและความประพฤติกของผู้ต้องโทษ

นโยบายด้านการป้องกันอุบัติเหตุบนถนน ได้แก่

1) กวดขัน บังคับการปฏิบัติในการใช้รถและใช้ถนน ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ให้มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับอุบัติเหตุจราจร และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง ผู้ใช้ทาง ให้มีความสำนึกและรับผิดชอบต่อหน้าที่อย่างสูง

3) ให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุบนถนนในด้านวิศวกรรม

4) จัดตั้งศาลแขวงสาขาเพิ่มขึ้นตามเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร และแก้ไขกฎหมายให้การพิจารณาพิพากษาคดีจราจรเสร็จเด็ดขาดไปโดยรวดเร็ว

4.6 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6

แผนการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาฉบับที่ 5 อย่างมาก ทั้งในด้านการรวมกลุ่มของแผนการพัฒนาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับคุณภาพชีวิตและรายละเอียดของการพัฒนา ที่ระบุไว้ในแผนเนื่องจากการเพิ่มของประชากรไม่ได้ เป็นปัญหาที่สำคัญอีกต่อไป แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ จึงได้ตัดเรื่องนี้ ออกไป โดยไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน ซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 3 ประกอบด้วย แผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม แผนงานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานพัฒนาจิตใจ และวัฒนธรรม และแผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน บทที่ 4 เป็นแผนการเสริมสร้างความสงบ สุขในสังคม และแผนงานสวัสดิการสังคม สวัสดิการสังคมในที่นี้ยังคงจำกัดอยู่ในเรื่องการส่งเสริม ให้ผู้ด้อยโอกาสหรือประสบความทุกข์ยากในสังคมช่วยตัวเองเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม ในแต่ละแผนงานจะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง และมาตรการ ที่ค่อนข้างสั้น และกระชับ ยกเว้นมาตรการที่มักจะมีการแจกแจงรายละเอียดมากกว่า เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวทางที่ ระบุในแผนฉบับนี้ บ่งบอกถึงแนวโน้มนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นมาใช้นั่นเอง

4.6.1 แผนพัฒนาการสาธารณสุข

นโยบายการพัฒนาการสาธารณสุข ได้แก่

1) ส่งเสริมการดำเนินงานด้านการสาธารณสุขมูลฐาน การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรคต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 5

2) เน้นการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณสุขมากกว่ามุ่งมาก่อสร้างหรือขยายสถานบริการสาธารณสุข

3) ส่งเสริมการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาสุขภาพพลานามัย และนันทนาการ

4) สนับสนุนการปรับปรุงระบบและกลไกบริหารพัฒนาให้เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมสุขภาพ

4.6.2 แผนการพัฒนาการศึกษา

การพัฒนาการศึกษาในแผนฉบับนี้มีนโยบายเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ การใช้งบพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม โดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพในการพัฒนาด้านคุณภาพและแก้ไขการขยายตัวด้านปริมาณ

4.6.3 แผนการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นโยบายของแผนการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในแผนฉบับนี้ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการลดปัญหาอาชญากรรม การป้องกันอุบัติเหตุและการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการป้องกันอาชญากรรมควบคู่กับการปราบปรามให้มากขึ้น และจัดระบบการป้องกันอุบัติเหตุให้เกิดการประสานงานจากทุกฝ่าย ตลอดจนการปรับปรุงระบบบริหารงานยุติธรรม

4.7 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้ระบุถึงปัญหาสังคมหลักสามประการที่สังคมไทยเผชิญอยู่ คือ

ก. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของอัตราการเกิดของประชากรอย่างรวดเร็วในอดีต จนทำให้สัดส่วนของประชากร “วัยกลางคน” (15 – 59 ปี) และประชากร “วัยผู้สูงอายุ” (60 ปี ขึ้นไป) สูงขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการวางแผนการศึกษา การมีงานทำ การจัดบริการสุขภาพและการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก

ข. การอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น เนื่องมาจากการขยายฐานอุตสาหกรรมและบริการในเมืองเกิดขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้มีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย บริการด้านการศึกษาและสุขภาพ ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ฯลฯ

ค. รูปแบบการเจ็บป่วยเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมาก โรคที่จะกลายเป็นปัญหาใหม่ทางสาธารณสุข ได้แก่ การเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจากการประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โรคที่เกิดขึ้นกับคนในวัยสูงอายุ (เช่น โรคหัวใจและโรคเมเร็ง) โรคที่เกิดจากสภาพแวดล้อม (เช่น โรคจิตประสาท โรคเอดส์ และโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหารที่สารเคมี)

เป็นที่น่าสังเกตว่า “ทรัพยากรมนุษย์” ได้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 บทที่ 1 จึงเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา และการสาธารณสุข ซึ่งได้นำเรื่องประชากรกลับเข้ามาอีก ดังนั้น ในบทนี้ได้ครอบคลุม 4 ด้าน คือ ประชากร การศึกษาและฝึกอบรม การยกระดับรายได้และสวัสดิการแรงงาน และการพัฒนาสุขภาพและพลานามัย บทที่ 2 เป็นการพัฒนาจิตใจ วัฒนธรรม และสังคม ประกอบด้วย 4 เรื่อง คือ การพัฒนา

จิตใจและวัฒนธรรม การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว การจัดระบบสวัสดิการและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม

4.7.1 แผนพัฒนาการสาธารณสุข

นโยบายของการพัฒนาสาธารณสุข ได้แก่

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี มีความรู้ในการป้องกันโรค รู้จักรักษาพยาบาลเบื้องต้นด้วยตนเอง และมีพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม โดยเร่งพัฒนาคุณภาพและปริมาณงานสาธารณสุขมูลฐานในเขตชนบท และขยายงานสาธารณสุขมูลฐานในเขตเมืองให้มากยิ่งขึ้น
- 2) พัฒนาสถานบริการทุกระดับให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- 3) พัฒนาและขยายบริการพื้นฐานทางด้านสาธารณสุขให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก
- 4) พัฒนาระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การประกันสุขภาพโดยความสมัครใจ และการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยในด้านการรักษาพยาบาล ให้สนับสนุนและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกันสังคม
- 5) เร่งรัดการดำเนินงานป้องกัน ควบคุม และแก้ไข ปัญหาสุขภาพ อันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ สภาพแวดล้อมเป็นพิษและความปลอดภัยในการบริโภค
- 6) รมรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันและควบคุมโรคเอดส์
- 7) เสริมสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชน ให้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะ ได้กินอาหารและดื่มน้ำที่สะอาด และมีคุณค่าเพียงพอกับความต้องการของร่างกาย ตลอดจนส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพและนันทนาการ
- 8) จัดทำแผนงานในการป้องกันและเตรียมการรับสถานการณ์อันเกิดจากสาธารณสุขทั้งจากธรรมชาติและจากอุบัติเหตุ

4.7.2 แผนการพัฒนาการศึกษา

นโยบายการพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม ได้แก่

- 1) ให้ความสำคัญต่อการขยายบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเตรียมความพร้อม เพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จะนำไปสู่การประกอบอาชีพต่อไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งพึ่งตนเองไม่ได้อย่างทั่วถึง
- 2) พัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ในสาขาที่ขาดแคลน และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา และฝึกอบรมมากขึ้น

- 4) ปรับปรุงการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อปวงชน

4.7.3 แผนการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นโยบายการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้แก่

- 1) เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 2) เพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและสารเสพติด รวมทั้งการปราบปรามและแก้ไขปัญหาการใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการค้า
- 3) ปรับปรุงฐานการป้องกันและบรรเทาอุบัติภัย สาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี
- 4) พัฒนาระบบการบริหารงานด้านการอำนวยความสะดวกให้มีประสิทธิภาพ และรวดเร็วยิ่งขึ้น
- 5) เพิ่มประสิทธิภาพในการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ทางกฎหมายของประชาชน

4.7.4 แผนการจัดระบบสวัสดิการสังคม

นโยบายของแผนการจัดระบบสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ประกอบด้วย

- 1) ปรับปรุงโครงสร้างและระบบการจัดสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ
- 2) ปรับปรุงประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม
- 3) ส่งเสริมการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน และสตรี

4.8 การพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้ตัดทอนองค์ประกอบต่างๆ ที่นำเสนอในแผนฉบับก่อนๆ ออกจนหมด เหลือไว้แต่เฉพาะแนวทางการพัฒนาหลักเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงของหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนฉบับนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแผนฉบับก่อนสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ก. เปลี่ยนจากการพัฒนาการศึกษาเป็นการพัฒนาสติปัญญา ทักษะ และฝีมือแรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาที่ไ้กว้างขวางมากขึ้น มากกว่าหยุดอยู่ที่การศึกษาเท่านั้น โดยที่ปรากฏอยู่ในบทที่ 4

ข. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้เพิ่มการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ครอบครัวและชุมชนไว้เป็นหัวข้อหนึ่งของส่วนที่ 3 ซึ่งว่าด้วยการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม ให้ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคน

ค. การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมได้รับความสำคัญเพิ่มสูงขึ้น ด้วยการแยกออกมาเป็นอยู่เป็นบทที่ 3 ในส่วนที่สามที่ว่าด้วยการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคน บทนี้ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

- การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานให้เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน
- การปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงานและระบบแรงงานสัมพันธ์
- การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดเพื่อเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม
- การปรับปรุงระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ อุบัติภัยและสาธารณภัย
- การพัฒนาประสิทธิภาพระบบการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมและการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของประชาชน

แม้ว่าจะมีการแบ่งหมวดหมู่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนฉบับนี้ต่างออกไปจากแผนฉบับก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับการแบ่งหมวดหมู่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่พิจารณาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงจะนำนโยบายการพัฒนาชีวิตที่เกี่ยวข้องที่กระจัดกระจายไปอยู่ในหัวข้อและส่วนต่างๆ ของแผนมาไว้ในแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามที่ได้กำหนดมาตั้งแต่ต้นแล้ว

4.8.1 แผนการพัฒนาการสาธารณสุข

นโยบายการพัฒนาการสาธารณสุข ประกอบด้วย

- 1) การพัฒนาศักยภาพคนด้านสุขภาพอนามัย
- 2) การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข โดยเน้นในเรื่อง
 - การเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และการเข้าถึงบริการสาธารณสุข
 - การพัฒนาการผลิตและการกระจายบุคลากร ทางกายภาพและสาธารณสุข
 - การพัฒนาและปรับปรุงระบบการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์
 - การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาสุขภาพและพลานามัย
- 3) การปฏิรูประบบบริหารจัดการด้านสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ

4.8.2 แผนพัฒนาการศึกษา

นโยบายการพัฒนาการศึกษา ได้แก่

- 1) การเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัย
- 2) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต
- 3) การพัฒนาดน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการพึ่งตนเองทางเทคโนโลยีมากขึ้น ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ
- 4) การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการศึกษาและฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพ

4.8.3 แผนการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด เพื่อเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม ได้แก่

- 1) ส่งเสริมชุมชนและมวลชนสัมพันธ์
- 2) พัฒนาและปรับปรุงระบบป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
- 3) พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 4) สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรประชาชนที่ดำเนินการด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน
- 5) ส่งเสริมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ
- 6) พัฒนาระบบการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดใน 3 ระบบ คือ ระบบสมัครใจ ระบบต้องโทษ และระบบบังคับบำบัด อย่างมีคุณภาพ
- 7) ใช้สื่อสาธารณะทุกรูปแบบในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด อุบัติภัย การทารุณกรรมเด็กและสตรี และปัญหาสังคมอื่นๆ
- 8) พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเป็นระบบ

นโยบายการปรับปรุงระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ อุบัติภัยและสาธารณภัย ได้แก่

- 1) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ อุบัติภัย
- 2) สนับสนุนให้ความรู้และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันและระงับอุบัติเหตุ
- 3) ส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนมีบทบาทในการร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุบัติเหตุ สาธารณภัยในชุมชนและท้องถิ่น
- 4) ส่งเสริมมาตรการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมบทบาทของสถาบันวิชาชีพในการวางมาตรฐานการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของชุมชนและสังคม

4.8.4 แผนการจัดระบบสวัสดิการสังคม

นโยบายการจัดระบบสวัสดิการสังคมมีดังนี้ คือ

- 1) การจัดและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางและทั่วถึง
- 2) การส่งเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดบริการสังคม
- 3) ปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ

4) เสริมสร้างระบบสวัสดิการแรงงานที่ได้มาตรฐานเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน

5) ส่งเสริมและสนับสนุนการขยายระบบประกันสังคมและการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประกันสังคม

5.0 บทบาทของการพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 8 ต่อการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพชีวิตคนไทยใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการประเมินผลของแผนทุกฉบับ โดยเน้นถึงผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้น การประเมินจึงเป็นไปตามแผนการพัฒนาแต่ละด้าน ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนผลการพัฒนาที่สำคัญ 3 ด้าน คือ ผลการพัฒนาการสาธารณสุข ผลการพัฒนาการศึกษา และผลการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ จะนำผลการศึกษาจากแหล่งอื่นที่ได้มีการประเมินศึกษาการพัฒนาแต่ละด้านเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย

5.1 ผลการประเมินการพัฒนาการสาธารณสุข

1) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- ปรับปรุงสถานอนามัยจนมีสถานอนามัยชั้นหนึ่ง จำนวน 217 แห่ง และสถานอนามัยชั้นสอง จำนวน 881 แห่ง

- ขยายเตียงคนไข้ในโรงพยาบาลประจำภูมิภาคได้เพิ่มขึ้นอีก 2,500 เตียง

- ผลิตแพทย์ได้เพิ่มขึ้น แต่ต่ำกว่าที่ต้องการ

- ลดอัตราการตายด้วยโรคไข้มาลาเรีย จาก 24.5 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2504 เหลือ 18.2 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2507

2) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- ปรับปรุงสถานอนามัยจนมีสถานอนามัยชั้นหนึ่ง จำนวน 290 แห่ง และสถานอนามัยชั้นสอง จำนวน 1,936 แห่ง

- จำนวนแพทย์ในปี พ.ศ. 2514 เพิ่มขึ้นเป็น 5,550 คน จากเดิมที่มีอยู่จำนวน 4,109 คน ในปี พ.ศ. 2509

- อัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรเป็น 1 : 6,569 อัตราส่วนพยาบาลต่อประชากรเป็น 1 : 2,195 และ อัตราส่วนเตียงคนไข้ต่อประชากรเป็น 1 : 1,691

- จัดทำโครงการน้ำประปาขนาดเล็กในชนบท เพิ่มอีก 300 แห่ง

3) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- เพิ่มจำนวนสถานอนามัยชั้นหนึ่ง เป็น 360 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 70 ของจำนวนอำเภอทั่วประเทศ และเพิ่มจำนวนสถานอนามัยชั้นสองเป็น 3,583 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 68.5 ของตำบลนอกเขตเทศบาล

- เพิ่มคุณภาพการให้บริการสาธารณสุขระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท แม้ว่าจะยังไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำของการบริการได้ ทำให้อัตราแพทย์ต่อประชากรในเขตเมืองเป็น 1 : 6,800 ขณะที่ในเขตชนบทเป็น 1 : 15,800

4) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- เพิ่มจำนวนสถานอนามัยประจำตำบล (ชั้นสอง) เป็น 4,921 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 83.7 ของตำบลนอกเขตเทศบาล

- เพิ่มจำนวนแพทย์เป็น 6,756 คน คิดเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ 29.7 จากจำนวนที่มีอยู่ในแผนฉบับก่อน และเพิ่มจำนวนพยาบาลเป็น 20,028 คน คิดเป็นการเพิ่มขึ้น ร้อยละ 46.2 จากจำนวนที่มีอยู่ในแผนฉบับก่อน

- ปรับปรุงขยายศูนย์ฝึกอบรม 4 ศูนย์ เพื่อผลิตพนักงานอนามัยจัดตั้งโรงเรียนผู้ช่วยพยาบาล 3 แห่ง และผลิตอาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน 22,400 คน และผู้สื่อข่าวสาธารณสุขจำนวน 211,896 คน

- จัดหาน้ำสะอาดครอบคลุมได้เพียงร้อยละ 20 ของประชากรทั่วประเทศ

- ลดอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นร้อยละ 2.2

5) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- เพิ่มจำนวนสถานอนามัยประจำตำบล (ชั้นสอง) เป็น 7,368 แห่ง ขณะที่มีความต้องการเพียง 6,482 แห่ง ซึ่งสูงเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้

- เพิ่มจำนวนโรงพยาบาลชุมชน เป็น 525 แห่งคิดเป็นร้อยละ 73.5 ของจำนวนอำเภอทั่วประเทศ

- อบรมอาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน 30,658 คนและผู้สื่อข่าวสาธารณสุขจำนวน 283,612 คน

- จัดตั้งกองทุนยาและเวชภัณฑ์เพิ่มขึ้นอีก จำนวน 22,156 แห่ง

- ลดอัตราการเพิ่มของประชากรเหลือเป็นร้อยละ 1.7 ต่อปี

- ลดจำนวนเด็กขาดสารอาหารระดับธรรมดาอีก ร้อยละ 22.1 ลดจำนวนเด็กขาดสารอาหารระดับปานกลางลงอีก ร้อยละ 3 และลดจำนวนเด็กขาดสารอาหารระดับรุนแรงเหลือเพียงร้อยละ 0.1

• ลดอัตราการป่วยด้วยโรคคอติป และบาดทะยัก เป็นร้อยละ 10.7 และ 11.4 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ป่วยที่ตายด้วยโรคไอกรน เพิ่มขึ้น ร้อยละ 10.8 ผู้ป่วยด้วยโรกระบบทางเดินหายใจและโรกระบบทางเดินอาหารกลับเพิ่มขึ้น ร้อยละ 100.2 และ 88.3 ตามลำดับ แม้ว่าแผนการพัฒนาการสาธารณสุขฉบับนี้ได้ตั้งเป้าหมายการลดลงของอัตราการป่วยด้วยโรคทั้งสามประเภทไว้ก็ตาม

6) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้บรรลุผลดังนี้ คือ

• หมุนเวียนแพทย์ไปให้บริการที่สถานีอนามัย เพื่อพัฒนาคุณภาพบริการของสถานีอนามัย จำนวน 1,481 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 21 ของสถานีอนามัยทั้งหมด) และให้บริการที่สถานบริการสาธารณสุขชุมชน จำนวน 67 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 75 ของสถานบริการสาธารณสุขชุมชนทั้งหมด)

• ลดสัดส่วนของเด็กขาดสารอาหารระดับปานกลาง และรุนแรงรวมกัน เหลือเพียง ร้อยละ 2

• ลดอัตราการเพิ่มของประชากรเหลือ ร้อยละ 1.4

7) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้บรรลุผลดังนี้ คือ

• ลดอัตราการเพิ่มของประชากรเหลือ ร้อยละ 1.1

• รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประกันสุขภาพ จำนวน 24,819 ล้านบาท ในช่วงเวลา 5 ปี ของแผน

8) การพัฒนาการสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในช่วงครึ่งแรกของแผนโดยบรรลุผล ดังนี้ คือ

• หญิงวัยเจริญพันธุ์ที่แต่งงานแล้ว และอยู่กินกับสามีมีอัตราการคุมกำเนิดสูงถึง ร้อยละ 75

• ขยายหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชากร ร้อยละ 80.7

• การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์โดยรวมลดลง แต่ยังมีปัญหาการกระจายบุคลากรในบางพื้นที่

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ประชากรที่ได้รับการครอบคลุม ด้วยหลักประกันสุขภาพที่ประเมินมาข้างต้นสูงกว่าที่พบในการศึกษาวิจัยหลายๆ งานด้วยกัน ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า การประเมินผลได้นับจำนวนผู้มีประกันสุขภาพหลายประเภทเข้ามาไว้ด้วย

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ (2542) ได้สรุปผลสำเร็จของ แผนพัฒนาการสาธารณสุข ทั้งแปดฉบับดังได้คัดลอกมา ต่อไปนี้

1) ในแผนฯ ฉบับที่หนึ่ง มีการสร้างโรงพยาบาลใหม่ๆ เพิ่มขึ้นหลายแห่ง แต่ยังไม่เน้นหนักในภูมิภาคเท่าที่ควร สำหรับงานด้านอนามัย ปราบปรามและควบคุมโรคติดต่อ ดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ยกเว้นในเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและพยาบาลในชนบทที่ห่างไกล

2) ในแผนฯ ฉบับที่สอง ผลของการดำเนินงานมีลักษณะเช่นเดียวกับแผนฯ 1 และพบว่า การผลิตแพทย์และพยาบาลยังไม่ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน การให้ภูมิคุ้มกันโรค มีความก้าวหน้าสูงกว่า ช่วงแผนที่ 1 เช่น ผลงาน บีซีจี เพิ่มขึ้น 3 เท่า การรักษาพยาบาลครอบคลุมประชากรได้ ร้อยละ 11 สถานบริการระดับอำเภอ เพิ่มจากร้อยละ 42.3 เป็นร้อยละ 54.9 ของจำนวนอำเภอทั้งหมด

3) ในแผนฯ ฉบับที่สาม อัตราเพิ่มของประชากรลดลง จาก 31.5 ต่อพัน (2514) เป็น 26.1 ต่อพัน (2519) อัตราตายของประชากรลดลง จาก 11.6 ต่อพัน ในช่วงแผนฯ 2 เป็น 10.9 ต่อพัน ในแผนฯ 3 การผลิตบุคลากรสาธารณสุขยังต่ำกว่าเป้าหมาย แพทย์ใช้ทุนเริ่มปฏิบัติงานใน พ.ศ. 2515 ทำให้มีแพทย์ในชนบทมากขึ้น ในส่วนของการขยายบริการในลักษณะจำนวนเตียง จำนวนสถานบริการและการให้ภูมิคุ้มกันโรค แม้จะดีขึ้นแต่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

4) ในแผนฯ ฉบับที่สี่ โรคติดต่อบางอย่างลดลง จนไม่เป็นปัญหา เช่น กาฬโรค ไข้ทรพิษ ประชาชนในชนบทยังมีสุขภาพอนามัยไม่ดี เนื่องจากอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ขาดแคลนน้ำสะอาดในการบริโภคและมีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการเกิดโรค ด้านสถานบริการเริ่มมีโรงพยาบาลประจำอำเภอแทนศูนย์การแพทย์และมีโครงการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคขึ้นพื้นฐานเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2521 มีการอบรมผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) / อาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ครั้งแรกใน พ.ศ. 2520

5) ในแผนฯ ฉบับที่ 5 จัดตั้งโรคพยาบาลชุมชนในระดับอำเภอได้ครอบคลุม ร้อยละ 85.2 และสถานีอนามัยได้ครอบคลุมร้อยละ 97.9 การผลิตแพทย์และพยาบาลสามารถดำเนินการได้ร้อยละ 93.6 และร้อยละ 93.8 ของเป้าหมายตามลำดับ การฝึกอบรม อสม. ได้ถึงร้อยละ 126.9 ของเป้าหมาย และอบรม ผสส. ได้ถึง ร้อยละ 119.64 ของเป้าหมาย รวมทั้งจัดตั้งกองทุนยาได้ถึง ร้อยละ 232.16 ของเป้าหมาย

6) ในแผนฯ ฉบับที่หก ประชาชนมีอายุยืนยาวขึ้น เป็น 67.7 ปี และ 72.4 ปี ในเพศชายและหญิงตามลำดับ อัตราการตายของมารดาและทารกลดลง สถานบริการสาธารณสุขครอบคลุมจนถึงระดับอำเภอ ตำบล ให้ความสำคัญกับปัญหาสาธารณสุขใหม่ คือ เอดส์ อุบัติเหตุ หัวใจ มะเร็ง สุขภาพจิต

7) ในแผนฯ ฉบับที่เจ็ด สถานบริการสาธารณสุขทุกระดับมีการกระจายครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง ทั้งในเมืองและชนบท แต่มีปัญหามลพิษทางอากาศกำลังคน โดยเฉพาะแพทย์อย่างรุนแรง อัตราการเพิ่มประชากรลดลง เหลือ ร้อยละ 1.3 ใน พ.ศ. 2537 การสร้างหลัก

ประกันสุขภาพให้ครอบคลุมร้อยละ 72 ของประชากรทั้งหมด การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันโรคติดต่อ โดยเฉพาะการให้วัคซีนพื้นฐานในเด็กอายุต่ำกว่า 1 ปี มีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 80 จึงทำให้อัตราการป่วยจากโรคดังกล่าว ลดลงอย่างมาก

8) ในแผนฯ ฉบับที่แปด มีการปรับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ด้านสาธารณสุขให้สอดคล้องกับวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจโดยลดแผนการก่อสร้างลงอย่างมาก แต่ก็สามารถเพิ่มความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพได้ โดยเฉพาะการดูแลสุขภาพผู้ยากไร้ ผู้ดกงาน รวมทั้งรักษางานป้องกันโรคติดต่อด้วยวัคซีน งานอนามัยแม่และเด็กและงานควบคุม ป้องกันโรคเอดส์

5.2 ผลการประเมินการพัฒนาการศึกษา

1) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้ บรรลุผล ดังนี้ คือ

- ให้การศึกษาระดับประถมศึกษาภาคบังคับ (ประถม 1-7) แก่นักเรียน จำนวน 4,768,000 คน
- ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ แก่นักเรียนจำนวน 345,502 คน ในโรงเรียนจำนวน 1,500 แห่ง
- ปรับปรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาจำนวน 25 แห่ง และให้การศึกษาระดับนี้ แก่นักเรียนจำนวน 42,600 คน
- ก่อตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่นและวิทยาเขต มหาวิทยาลัยในจังหวัดปัตตานี ทำให้มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวนทั้งสิ้น 7 แห่ง สามารถรับ นักศึกษาได้ 33,531 คน

2) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ได้ บรรลุผล ดังนี้ คือ

- ให้การศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้นแก่นักเรียนจำนวน 4,675,798 คน
- ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาสายสามัญแก่นักเรียน จำนวน 568,146 คน
- มีครูทั้งหมด 93,953 คน
- เปิดการสอนแบบประสม ใน โรงเรียน 20 แห่ง
- จัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่ภาคใต้ ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐได้ เปิดคณะใหม่ๆ เพิ่มขึ้น

3) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้ บรรลุผลดังนี้ คือ

- นักเรียนที่เข้าเรียนใน โรงเรียนคิดเป็นร้อยละ 44.5 ของประชากรในวัย เรียน

- การศึกษาภาคบังคับขยายได้ใน 2,659 ตำบล และยังมีอีก 2,123 ตำบล ที่ ยังไม่ได้ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับ
 - อัตราการเรียนซ้ำชั้นของการศึกษาภาคบังคับ ไม่ได้ลดลง ตามเป้าหมาย แต่กลับเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 20
- 4) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ได้ บรรลุผล ดังนี้ คือ
- การขยายให้การศึกษาภาคบังคับไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้
 - มีการเปิดสอนสองผลัดในโรงเรียนหลายแห่ง แต่ก็ไม่ได้รับนักเรียนเพิ่ม ตามที่คาดหมายไว้ สาเหตุหนึ่งคือ นักเรียนหันไปนิยมเรียนต่อในสายอาชีพมากขึ้น
 - ให้การศึกษาระดับอาชีวศึกษาเพิ่มสูงขึ้น ร้อยละ 15.4 จากแผนก่อน
 - สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แบบเปิดรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นได้ เพียงร้อยละ 4.3
- ดังนั้น จึงมีการขยายตัวในมหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- 5) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้ บรรลุผล ดังนี้ คือ
- การศึกษาระดับประถมสามารถครอบคลุมประชากรวัย 6-11 ปี ได้ร้อยละ 96
 - การศึกษาระดับมัธยมศึกษาสามารถครอบคลุมประชากรวัย 12-17 ปี ได้ ร้อยละ 30
 - การศึกษาระดับอุดมศึกษาสามารถครอบคลุมประชากรวัย 17-23 ปี ได้ ร้อยละ 6 เนื่องจากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยเอกชน
 - การศึกษานอกโรงเรียนให้บริการประชาชนจำนวน 1.1 ล้านคน
- 6) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้ บรรลุผล ดังนี้
- อัตราการไม่รู้หนังสือลดลง เหลือ ร้อยละ 11
 - นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาที่เรียนต่อ ระดับมัธยมศึกษา เป็นร้อยละ 38
 - ขยายการผลิตบัณฑิตสาขาวิศวกรรมในมหาวิทยาลัยของรัฐ 8 แห่ง
 - ขยายการผลิตบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์ เพิ่มขึ้น ร้อยละ 9
- 7) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้ บรรลุผล ดังนี้ คือ
- อัตราการเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เพิ่มขึ้น ร้อยละ 90 อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ที่เป็นชนบทห่างไกลและในกลุ่มประชากรบางประเภทเช่น เด็กเร่ร่อน เด็กในสลัม เป็นต้น อัตราการเรียนต่อยังต่ำไปอยู่

- พัฒนาคู่มือด้านวิทยาศาสตร์โดยจัดโครงการครูทายาท
- ทบวงมหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน เพื่อพัฒนาสถาบันศึกษาเอกชน จำนวน 500 ล้านบาท
- จัดตั้งกองทุน กุ๊ยืมเพื่อการศึกษาโดยมีเงินเข้ากองทุน จำนวน 4,000 ล้านบาท

- จัดตั้งโครงการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมไทยคม

8) การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในช่วงครึ่งแรกของแผนฯ ได้บรรลุผลสำเร็จ ดังนี้ คือ

- อัตราส่วนนักเรียนเรียนต่อในประชากรวัย 13-17 ปี เป็นร้อยละ 77
- จัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
- แก้ไขปัญหาการออกกลางคันของนักเรียนอันเนื่องมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจในวงเงิน 1,000 ล้านบาท ซึ่งสามารถช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายได้ 3 แสนคน
- ให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาและระดับปริญญาตรี จำนวน 7.5 แสนคน ด้วยจำนวนเงิน 19,528 ล้านบาท

อนึ่ง เนื่องจากได้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทยในกลางปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประชากรบางกลุ่ม จึงทำให้การดำเนินการตามแผน ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ตรงกันข้าม นโยบายและมาตรการหลายๆ ประการที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนฯ ได้ถูกนำมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างเร่งด่วน ดังนั้น ผลการพัฒนาการศึกษาในแผนนี้จึงต่างไปจากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้บางส่วน ขณะที่ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ตั้ง เป้าหมายไว้ กลับปรากฏขึ้นมา

การประเมินผลการแผนการศึกษาโดยนักวิชาการมีปรากฏให้เห็นอยู่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม อภิชาติ พันธเสน และคณะ (2542) ได้ทำการประเมินผลการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 ในระยะ 2 ปีแรก (2540-2541) โดยแยกเป็นการประเมินผลตามแผนงานแต่ละแผนในลักษณะที่แต่ละแผนเป็นอิสระต่อกัน และประเมินผลโดยรวมของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติทั้งฉบับในปี พ.ศ. 2540 และ 2541

การประเมินผลแบบแยกพิจารณารายแผนงาน พบว่า แผนงานหลักที่ 5 (การวิจัยและพัฒนา) แผนงานหลักที่ 1 (การยกระดับการศึกษาพื้นฐานของประชาชน) แผนงานหลักที่ 3 (การพัฒนาการผลิตครูและการฝึกอบรมและพัฒนาครูประจำการ) แผนงานหลักที่ 9 (การพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการจัดการศึกษา) และแผนงานหลักที่ 4 (การผลิตและพัฒนาคน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและด้านสังคมศาสตร์) ได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางเศรษฐกิจโดยตรง เรียงตามลำดับความรุนแรงของปัญหา จนทำให้ผลการดำเนินการในแผนงานหลักเหล่านี้ต่ำกว่า เป้าหมายที่กำหนดไว้

การประเมินผลโดยระบบของแผนการพัฒนาศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2540 ได้ 334.8 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 500 คะแนน) และในปี พ.ศ. 2541 ได้ 268.7 คะแนน นั่นคือ ผลการพัฒนาศึกษาในปี พ.ศ. 2540 และ 2541 โดยเป็นเพียง 2 ใน 3 และ 1 ใน 2 ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากไม่มีผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาศึกษาในปี พ.ศ.2541จะได้ถึง 345 คะแนน

5.3 ผลการประเมินการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1) การประเมินผลการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินปรากฏเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ผลการประเมินพบว่า ปัญหาอาชญากรรมลดลง โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ ได้ลดลงเหลือ 22.5 คดีต่อประชากรหนึ่งแสนคน และคดีประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกายและเพศลดลงเป็น 43.7 คดีต่อประชากรหนึ่งแสนคน แต่คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

2) การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- จัดตั้งชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ของกรมตำรวจ โดยส่งชุดปฏิบัติการในพื้นที่ทั่วประเทศได้ประมาณ 200 ชุด

- ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ประสบภัยจากรถและพระราชกฤษฎีกา กำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่จักรยานยนต์ต้องสวมหมวกนิรภัย

- จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ

3) การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในช่วงครึ่งแผนแรก ได้บรรลุผล ดังนี้ คือ

- ขยายงานด้านชุมชนสัมพันธ์ และจัดกิจกรรม และทำคู่มือ เพื่อพัฒนาทักษะการดำเนินชีวิต

- พัฒนาระบบการจัดการและป้องกันด้านสาธารณสุข และการจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

- จัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- แยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม

- จัดทำแผนแม่บทให้ความคุ้มครองสิทธิประชาชนและแผนคุ้มครองสิทธิเด็ก เยาวชนและครอบครัว

5.4 การวิเคราะห์ผลของแผนการพัฒนาคูณภาพชีวิตต่อการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพชีวิตคนไทย

ผลการประเมินแผนการพัฒนาคูณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ข้างต้น ไม่สามารถช่วยให้เกิดความกระจ่างได้ว่า คุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้นหรือเลวลงอย่างไร ทั้งนี้เพราะว่า เป้าหมายและการประเมินผลส่วนใหญ่สะท้อนถึงปัจจัยนำเข้า (inputs) และโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าที่จะ

คำนึงถึงผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้นกับคนไทย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีการกล่าวอ้างถึงผลผลิตและผลลัพธ์ของการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและโครงสร้างพื้นฐานกับผลผลิตและผลลัพธ์ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ นั่นหมายความว่า ถึงแม้ว่าแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแต่ละฉบับไม่ได้ระบุผลผลิตหรือผลลัพธ์ของการพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่ก็จะมีผลผลิตและผลลัพธ์เกิดขึ้นอยู่ดี ดังนั้น หากต้องการทราบว่า แผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตมีผลต่อคุณภาพชีวิตอย่างไร จึงต้องทำการประเมินถึงผลผลิตหรือผลลัพธ์โดยตรงเลย ซึ่งจะเป็นจุดประสงค์หลักประการหนึ่งของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

การวิเคราะห์ผลของแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตต้องอาศัยความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปในแผนฉบับต่างๆกับการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพชีวิตที่เกิดขึ้นในระยะของแผนต่างๆ ดังนั้น จึงต้องระบุให้ได้ก่อนว่านโยบายของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตในแต่ละด้านในฉบับต่างๆแตกต่างกันไปหรือไม่อย่างไร แล้วจึงทดสอบว่าในระยะเวลาของแผนฉบับต่างๆคุณภาพชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่และมากน้อยเพียงใด

จากการทบทวนนโยบายของแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งแปดฉบับข้างต้น ทำให้สามารถระบุการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สำคัญพร้อมเหตุผลสนับสนุน ดังนี้ คือ

- 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 มีนโยบายที่แตกต่างไปจากแผนฯ ฉบับก่อนๆ ในแง่ที่ว่า เปลี่ยนจากนโยบายเชิงปริมาณมาสู่นโยบายเชิงคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งได้มีการให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาคุณภาพประชากรเป็นครั้งแรก
- 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 มีนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เด่นชัดกว่าแผนฯ ฉบับก่อนๆ รวมทั้งยังได้มีนโยบายการพัฒนาแบบผสมผสาน โดยให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองมากขึ้น ขณะที่รัฐจะมีบทบาทในการจัดหารบริการขั้นพื้นฐานเท่านั้น
- 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 มีความโดดเด่นในการเพิ่มระบบสวัสดิการสังคม ใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้มีการประกันสังคมเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความครอบคลุมการประกันสังคมในรูปแบบต่างๆ ในเวลาต่อมา ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน

นอกจากนี้ เมื่อทบทวนการศึกษาวิจัยนโยบายของการพัฒนาการสาธารณสุข ก็พบว่า นโยบายสาธารณสุขได้เปลี่ยนแปลงไปในแผนฯ ฉบับต่างๆ เช่นกัน ประยงค์ เต็มชลลสา (2530) ได้แบ่งนโยบายการพัฒนาสาธารณสุข ออกเป็น 3 ช่วง ดังได้คัดลอกมา ต่อไปนี้

ก. ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504-2519) ได้แก่ ระยะเวลาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 และ 3 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณส่วนใหญ่ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

การสาธารณสุขของประเทศมีเอกลักษณ์เป็นแบบการขยายหรือเจริญเติบโตของสถานพยาบาล ซึ่งอาจเรียกว่า Growth model กล่าวคือ มีการลงทุนอย่างมหาศาลในการจัดสร้างและขยายสถานบริการสาธารณสุขของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกัน ได้มีการเน้นหนักในงานรักษาพยาบาลและการผลิตเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยที่งานด้านการป้องกันโรคและการส่งเสริมคุณภาพไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่ปัญหาสาธารณสุขของไทย ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่ป้องกันได้ หากมีการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพที่ดี

ทิศทางการพัฒนางานสาธารณสุขในช่วงระยะเวลานี้จะสอดคล้องสัมพันธ์กับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่มีจุดเน้นในการเจริญเติบโตหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Economic growth orientation) กล่าวคือ มีการเน้นหนักในการเพิ่มการลงทุนโดยอาศัยรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากร (GNP per Capita) เป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาการ ที่รัฐได้เน้นหนักในการเพิ่มการลงทุน ในลักษณะเช่นนี้ยังผลให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศ สำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนา ด้วยจำนวนที่สูงขึ้นทุกๆ ปี

ข. ระยะที่ 2 ได้แก่ ระยะเวลาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในช่วงระยะเวลานี้ ทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเอกลักษณ์ของการขยายตัวหรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) มาเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Economic Development) กล่าวคือ มีการเน้นหนักในการลงทุนเพื่อเพิ่มการสะสมทรัพย์สินควบคู่ไปกับการเน้นถึงการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เช่น ในกรณีของการจ้างงานในชนบท (Job Creation Oriented) ในโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.) ที่ได้ริเริ่มดำเนินการในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

ทิศทางการพัฒนาการสาธารณสุขในช่วงระยะเวลานี้จะมีเอกลักษณ์เป็นแบบการแก้ไขหรือการลดช่องว่างของปัญหาสาธารณสุข โดยอาจเรียกตัวแบบลักษณะนี้ว่า Gap Model กล่าวคือ ได้มีการริเริ่มจัดทำแผนงาน / โครงการ / การพัฒนางานสาธารณสุข ในลักษณะที่เรียกว่า Country Health Programming (C.H.P.) ทั้งนี้โดยจะเริ่มด้วยการศึกษาและค้นหาปัญหาสาธารณสุขของทั้งประเทศ และมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา รวมทั้งมีการจัดทำแผนงาน/โครงการในอันที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านั้น การลงทุนในการจัดสร้างและขยายสถานบริการสาธารณสุขของภาครัฐก็ยังคงมีอยู่ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาโรงพยาบาลระดับจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งเริ่มมีการจัดสร้างและขยายสถานบริการสาธารณสุขในระดับอำเภอ (ได้แก่ ศูนย์การแพทย์และอนามัย) และในระดับตำบล (ได้แก่ สถานีอนามัยและสำนักงานผดุงครรภ์) เป็นต้น ขณะเดียวกันได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนางานสาธารณสุขด้วยการฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขประเภทต่างๆ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้สื่อข่าวสาธารณสุข

ประจำหมู่บ้าน (ผสส.) เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้อาสาสมัครเหล่านี้ สามารถที่จะมีความรู้ ความเข้าใจ ในปัญหาสาธารณสุขและสามารถที่จะแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในระดับหนึ่งได้ด้วยตนเอง

ค. ระยะที่ 3 ได้แก่ ระยะเวลาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ในช่วง ระยะเวลาที่ ทิศทางของการพัฒนาสาธารณสุขยังคงมีเอกลักษณ์เป็น Gap Model เช่นเดียวกับการ พัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กล่าวคือ มีการจัดทำแผนงาน / โครงการให้สอดคล้องกับ การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประเทศที่มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญไว้เรียบร้อยแล้ว ขณะ เดียวกัน ได้มีการนำกลวิธีการสาธารณสุขมูลฐานมาใช้เป็นยุทธวิธีหลักในการพัฒนาในแต่ละแผน งาน / โครงการต่างๆ ด้วย ดังนั้นโครงการพัฒนาสังคม และ 4 กระทรวงหลัก (กระทรวงเกษตร และสหกรณ์) กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข จึงได้ร่วมมือกันในการริเริ่มใช้ความ จำเป็นพื้นฐาน (Basic Minimum Need Approach) สำหรับเป็นยุทธศาสตร์และเรื่องชี้วัดในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประชาชนทั้งประเทศโดยได้มีการวิจัยและทดลองปฏิบัติจริง ในเขตพื้นที่ จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีและขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการใน พื้นที่จังหวัดอื่นทั่วประเทศ

สำหรับสาระสำคัญของแผนพัฒนาการสาธารณสุข ฉบับที่ 5 ซึ่งนับเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกซึ่งได้กำหนดแนวนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาการ สาธารณสุข ในระยะยาวที่ว่า “สุขภาพดีโดยถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2543” โดยได้มีจุดเน้นที่จะพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในระดับอำเภอและต่ำกว่า โดยใช้การสา ธารณสุขมูลฐานเป็นกลวิธีหลักในการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยกลวิธีสำคัญ 2 ประการ คือ กลวิธีทาง วิชาการ และกลวิธีทางสังคม อย่างไรก็ตามก็คิดว่าผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการสา ธารณสุขแห่งชาติฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 คงจะไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายการพึ่งตนเองอย่าง สมบูรณ์ได้ แต่ก็คิดว่าอย่างน้อยที่สุดจักสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางแนวคิดหรือทิศทาง ของการพัฒนาสาธารณสุขจากการให้บริการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเป็นแนวคิดที่จะให้ประชาชน สามารถพึ่งตนเองในงานสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น (Health by the People) กล่าวคือ เป็นความ พยายามที่จะให้ประชาชนรู้ เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของรัฐและทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้การ สนับสนุน ทั้งทางด้านวิชาการการบริหาร/จัดการ และการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ทั้ง นี้โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชนตามกรอบความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งอาจจะ เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันได้ตามสภาพของพื้นที่และมิติของเวลา

5.5 การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตเนื่องจากนโยบายของแผนพัฒนาคุณภาพ ชีวิตใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา

การทดสอบผลของนโยบายของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต คนไทยอาศัยวิธีการวิเคราะห์ Analysis of Variance (ANOVA) ระหว่างค่าร้อยละการเปลี่ยนแปลง ของดัชนีคุณภาพชีวิตแต่ละตัวกับช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยใช้ข้อ

มูลจากตารางในภาคผนวก ทั้งนี้มีสมมติฐานว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตในฉบับต่างๆ (ดังได้อธิบายมาข้างต้น) นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงของค่าดัชนีคุณภาพชีวิตที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ค่าการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในช่วงแผนหนึ่งๆต่างไปจากค่าการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในช่วงแผนอื่นๆ โดยที่ค่า F-test จะสามารถบ่งบอกถึงความแตกต่างนี้ได้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในทางตรงกันข้าม ค่าการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในช่วงแผนหนึ่งๆไม่ต่างไปจากค่าการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในช่วงแผนอื่นๆ ค่า F-test ก็จะไม่แสดงความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 7-10 แสดงผลการทดสอบค่าการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตทั้งสี่ด้านจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-8 โดยสามารถสรุปผลการทดสอบได้ดังนี้ คือ

1) นโยบายในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุเท่านั้น ขณะที่ไม่ได้มีผลต่อดัชนีตัวอื่นๆในกลุ่มนี้แต่อย่างใด ซึ่งพบได้ว่าอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุลดลงในช่วงแผน 5 และ 8 เท่านั้น

2) นโยบายในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราการเรียนต่อระหว่างระดับและอัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นประถม นโยบายในแผนฉบับที่ 6 และ 7 เอื้อต่อการเพิ่มอัตราการเรียนต่อระหว่างระดับ ขณะที่นโยบายในแผนทุกฉบับ (ยกเว้นแผนฉบับที่ 7) สนับสนุนการเพิ่มขึ้นของอัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นประถมศึกษา

3) นโยบายในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในด้านนี้เลย นั่นคือ ในดัชนีทุกตัว นโยบายด้านนี้ไม่สามารถหยุดการเพิ่มขึ้นของปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างชัดเจน แม้ว่าอัตราคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญมีค่า F-test ที่มีนัยสำคัญทางสถิติในระดับความเชื่อมั่น 10% ก็ตาม

4) นโยบายในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำมีผลต่อกำลังแรงงานเด็กเพียงดัชนีเดียว นั่นคือ นโยบายต่อต้านการใช้แรงงานเด็กตั้งแต่แผนฉบับที่ 4 เป็นต้นมาได้ทำให้กำลังแรงงานเด็กลดลงมาโดยตลอด

ตารางที่ 7 : การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุขจากนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 8 ด้วยวิธีการ ANOVA

ดัชนี	ค่าเฉลี่ยของอัตราการเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนา								F - test	Sig
	ฉบับที่									
	1	2	3	4	5	6	7	8		
1. อัตราการตายของมารดา	-5.53	-6.84	-6.15	-11.54	-17.69	-5.00	-8.59	-4.85	0.294	0.951
2. อัตราการตายของทารก	-7.21	-7.27	2.74	-12.30	-5.23	-2.28	-8.28	-5.44	0.775	0.613
3. อัตราการตายด้วยสาเหตุสำคัญ	0.05	-3.67	-2.75	-1.80	-3.73	2.45	4.21	-4.46	1.954	0.097
4. อัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุ	6.79	1.18	3.04	3.53	-6.13	12.99	6.65	-23.10	6.257	0.000
5. เด็ก 0-5 ปีขาดสารอาหาร	-	-	-	-	-15.54	-7.38	-9.93	-8.38	1.269	0.329

ตารางที่ 8 : การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตด้านการศึกษากนนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 8 ด้วยวิธีการ ANOVA

ดัชนี	ค่าเฉลี่ยของอัตราการเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนา								F - test	Sig
	ฉบับที่									
	1	2	3	4	5	6	7	8		
1. อัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรในวัยเรียน	-	-	0.60	0.53	0.40	2.13	4.57	3.27	1.839	0.151
2. สัดส่วนของประชากรอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ	-	-	-	3.07	1.76	0.96	0.53	-1.33	2.136	0.121
3. อัตราการเรียนต่อระหว่างระดับ	-	-	-	-13.42	-2.17	8.56	8.44	-1.09	8.941	0.000
4. อัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นประถม	-	-	-	-16.50	4.59	1.02	-3.32	5.94	5.016	0.007
5. อัตราการคงอยู่ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น	-	-	-	2.17	-0.90	0.70	0.08	-0.39	2.567	0.073

ตารางที่ 9 : การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 8 ด้วยวิธีการ ANOVA

ดัชนี	ค่าเฉลี่ยของอัตราการเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนา								F - test	Sig
	ฉบับที่									
	1	2	3	4	5	6	7	8		
1. คดีอุบัติเหตุจราจรทางบก	14.18	5.30	7.91	20.48	22.34	18.12	13.74	-8.51	0.236	0.973
2. อัตราผู้กระทำความผิด	6.33	-3.45	7.49	8.59	2.49	2.10	1.76	24.77	0.544	0.794
3. อัตราคดีประทุษร้ายต่อชีวิต	-0.32	8.64	-1.41	15.63	-6.81	0.96	2.95	4.41	0.502	0.825
4. อัตราคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน	-5.79	5.54	9.98	8.02	0.37	-0.71	-1.20	7.02	0.351	0.923
5. อัตราคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ	-	-	-	-1.41	-14.35	-6.08	2.85	0.26	2.812	0.061

ตารางที่ 10 : การทดสอบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีคุณภาพชีวิตด้านการมีงานทำและสภาพ
ครอบครัวจากนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 8 ด้วยวิธีการ
ANOVA

ดัชนี	ค่าเฉลี่ยของอัตราการเปลี่ยนแปลงในแผนพัฒนา								F - test	Sig
	ฉบับที่									
	1	2	3	4	5	6	7	8		
1. อัตราการว่างงาน	-	-	33.47	1.60	37.02	5.70	-14.17	86.68	1.044	0.419
2. กำลังแรงงานเด็ก	-	-	-	-2.30	-2.33	-0.38	-24.35	-2.12	3.414	0.034
3. อัตราการเลิกจ้างแรงงาน	-	-	-	-	-	-11.62	-10.16	168.76	1.140	0.355
4. อัตราการมีข้อร้องทุกข์	-	-	-	-	-3.71	2.19	12.38	3.46	0.494	0.693
5. อัตราวันทำงานที่สูญเสีย	-	-	-	-	507.08	104.06	16.44	558.91	0.781	0.527
6. อัตราการจดทะเบียนหย่า	-	-	-	7.47	2.39	0.29	0.57	3.46	0.177	0.947

ที่มาตารางที่7-9 : จากการคำนวณ

เมื่อพิจารณาจากจำนวนดัชนีวัดคุณภาพชีวิตที่ทำการทดสอบจำนวน 21 ตัว ปรากฏว่ามี
ดัชนีเพียง 4 ตัวที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนา
คุณภาพชีวิต ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ดังนั้น การทดสอบนี้สามารถบ่งบอกได้ว่า นโยบาย
ด้านคุณภาพชีวิตที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-8 ไม่ได้มีบทบาท
ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมาเท่าที่คาดหมายไว้

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตได้กำหนดเป้าหมายที่เป็น
ปัจจัยนำเข้าและโครงสร้างเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้นมักจะไม่มี การนำไปสู่การ
ปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในที่สุด ผลการประเมินแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ได้พบทวนมาข้างต้น
นี้ก็เป็นข้อสนับสนุนที่ชัดเจนอย่างยิ่ง

6.0 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้ได้พบว่าคนไทยมีคุณภาพชีวิตโดยรวมที่ดีขึ้นในรอบ 5 ทศวรรษเมื่อ
พิจารณามิติที่สำคัญของคุณภาพชีวิตแล้ว ปรากฏว่าคนไทยมีคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาและสุขภาพ
ดีขึ้น แต่คุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและด้านการมีงานทำและครอบครัว
กลับด้อยลง

การเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพชีวิตในมิติต่างๆโดยเฉลี่ยกับการ
เปลี่ยนแปลงที่สูงสุดและต่ำสุดสะท้อนให้เห็นว่า คุณภาพชีวิตของคนไทยควรได้รับการพัฒนาให้
สูงขึ้นได้อีกเป็นเท่าตัว

นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-8 มีบทบาทน้อยมากในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนส่งผลต่อคุณภาพชีวิตด้านการศึกษามากกว่าด้านอื่นๆ ขณะที่นโยบายต่อคุณภาพชีวิตด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแทบจะไร้ผล เหตุผลที่สำคัญในการอธิบายความไร้ประสิทธิผลของนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตคือ การที่นโยบายมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายที่เป็นปัจจัยนำเข้าและโครงสร้างมากเกินไป จนละเลยต่อการกำหนดเป้าหมายที่อยู่ในรูปของผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งอาจเกิดจากความไม่เข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและโครงสร้างกับผลผลิตและผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตในบริบทของคนไทยอย่างถ่องแท้

คำถามที่เกิดขึ้นต่อมาก็คือ หากแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่ได้ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตของคนไทยที่ดีแล้วในรอบ 5 ทศวรรษ แล้วปัจจัยใดมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นอย่างที่ได้เห็นข้างต้น คำถามนี้ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างจริงจังก่อนที่จะสรุปว่าเป็นปัจจัยใด แต่หากพิจารณาจากงานวิจัยในระดับประเทศที่มักจะใช้ข้อมูลมหภาค เช่นการศึกษาของธนาคารโลก (World Bank, 1993) ก็จะตอบได้อย่างคร่าวๆว่าน่าจะเป็นปัจจัยด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ นั่นหมายความว่า การที่คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและสาธารณสุขเป็นผลมาจากฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองและสังคมที่ดีขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากต้องการปรับปรุงนโยบายของการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีประสิทธิผลมากขึ้น ควรเน้นที่นโยบายด้านการศึกษาและสาธารณสุข ทั้งนี้เพราะการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งสองด้านนี้มีโอกาสที่จะเพิ่มคุณภาพชีวิตมากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านอื่น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงนโยบายให้มีผลต่อคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาและสาธารณสุขอาจเป็นไปได้ด้วยบริบทในปัจจุบันที่มักจะปิดกั้นและจำกัดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งได้แก่ ระบบราชการที่มีกฎระเบียบเข้มงวด ระบบงบประมาณที่ไม่ส่งเสริมการดำเนินงานที่มีผลงานหรือเป้าหมายที่อยู่ในรูปรามธรรม เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่น่ามาสู่การปฏิรูประบบการศึกษาและระบบบริการสุขภาพในขณะนี้ การปฏิรูประบบทั้งสองจึงเป็นเหตุการณ์ที่สนับสนุนว่าแผนการพัฒนาศึกษาและการสาธารณสุขไม่อาจสร้างผลงานที่คาดหมายไว้ได้

การปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยรัฐโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและการปฏิรูประบบบริการสุขภาพที่อาศัยการประกันสุขภาพถ้วนหน้าถือได้ว่าเป็นการจัดรัฐสวัสดิการ (state welfare) ที่ครอบคลุมมากขึ้นในประเทศไทย เพื่อมิให้การปฏิรูปทั้งสองประเภทด้วยประสิทธิผลเช่นเดียวกับการวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ผ่านมา กลยุทธ์และนโยบายของการปฏิรูปทั้งสองประเภทต้องไม่เดินตามที่เคยทำมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การปฏิรูปต้องศึกษาความสำเร็จและล้มเหลวของการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอดีต เพื่อนำมาเป็นบทเรียนและแนวทางในการเพิ่มระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ได้โดยเร็ว

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาดัชนีคุณภาพชีวิตในประเทศไทย

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยในรอบ 5 ทศวรรษได้ทำให้ดัชนีวัดคุณภาพชีวิตบางตัวไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ซึ่งทำให้ไม่ไว (sensitive) ต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตที่เกิดขึ้นอีกต่อไป ตัวอย่างเช่น อัตราการตายของมารดา อัตราการตายของทารก เป็นต้น รวมทั้งดัชนีจปฐ. ที่ครัวเรือนส่วนใหญ่ได้ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ฉะนั้น จึงต้องศึกษาและประเมินว่าควรนำดัชนีใดเข้ามาเพิ่ม เพื่อที่จะได้ทำการจัดเก็บข้อมูลและสถิติของดัชนีเหล่านั้นต่อไป

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ และสังคมก็มีส่วนทำให้คุณภาพชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น จึงต้องเพิ่มมิติของคุณภาพชีวิตเข้ามาเพื่อทำให้การประเมินคุณภาพชีวิตเหมาะสมกับบริบทของสังคมมากขึ้น มิติของคุณภาพชีวิตที่สำคัญของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้คือ โครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การศึกษาคุณภาพชีวิตในอนาคตต้องให้ความสำคัญกับการให้ค่าหรือนำหนักกับมิติคุณภาพชีวิตและดัชนีวัดคุณภาพชีวิต ทั้งนี้เพราะว่าความโปร่งใสในเรื่องนี้จะช่วยให้สังคมช่วยกันร่วมกำหนดระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิตแต่ละด้านได้อย่างมีความชัดเจนน้อยที่สุด เนื่องจากไม่มีสังคมใดในโลกที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของทุกคนในสังคมดีขึ้นได้พร้อมกันและเท่าๆกันได้ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การกระจายทรัพยากรของสังคมเพื่อบรรลุเป้าหมายคุณภาพชีวิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น รายงานคุณภาพชีวิตคนไทย ปี 2533-2543
กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพฯ
- ประยงค์ เต็มชวลา (2531) แผนพัฒนาการสาธารณสุขสถานการณ์และแนวโน้ม การแผนงาน
สาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2504) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2510) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2515) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2520) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2525) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2530) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2535) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2540) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2509) รายงานผลการดำเนินงานตามแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2514) รายงานผลการดำเนินงานตามแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2519) รายงานผลการดำเนินงานตามแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2524) รายงานผลการดำเนินงานตามแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) กรุงเทพฯ

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2529) รายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2534) รายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2539) รายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(2544) รายงานผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) กรุงเทพฯ
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติและดัชนีการศึกษาในระบบโรงเรียน ปีการศึกษา 2504-2543 สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการศึกษาและรายงานครุ ปี2530-2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สถิติแรงงาน ปี2530-2543 กองวิชาการและแผน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรุงเทพฯ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ปี 2530-2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจทัศนคติของประชากรเกี่ยวกับภาวะทางสังคม ปี2530-2543 สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย ปี 2528-2543 สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพฯ
- สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ (2542) การสาธารณสุขไทย พ.ศ.2540-2541 สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพฯ
- อภิชัย พันธเสน และคณะ (2542) รายงานการวิจัยโครงการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในระยะ2ปีแรก (2540-2541) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพฯ
- Sen, A. (1993) " Capability and well being" in Nussbaum M. et al (ed) The Quality of life Clarendon Press, Oxford , pp 30-53
- Stewart, F. (1996) " Basic needs, capabilities, and human development" in Offer, A.(ed) In Pursuit of the Quality of life Oxford University Press, pp.46-65
- UNDP (1990) Human Development Report New York
- World Bank (1993) World Development Report Oxford University Press.

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในช่วง
สี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ :

2504 - 2544

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ	1
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายรายได้	2
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย	6
4. แนวโน้มการกระจายรายได้ในสี่ทศวรรษ	17
4.1 สภาวะความยากจน	18
4.2 การกระจายรายได้ของบุคคลจากสถานภาพของครัวเรือน	23
4.3 การกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต	37
5. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายรายได้และบทบาทของรัฐ	45
5.1 การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้	46
5.2 ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้	47
5.3 พัฒนาการของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แห่งชาติ ฉบับที่ 1	54
6. บทสรุป	61
บรรณานุกรม	64

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาประเทศ : 2504 - 2544

ปราณี ทินกร^{*}

1. บทนำ

การพัฒนาประเทศมิได้หมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรจะหมายถึงการเติบโตควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ไปในทางที่ดีขึ้น เช่น สิ่งแวดล้อมดีขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น และความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ของคนในสังคมควรจะน้อยลง เนื่องจากรายได้เป็นตัวแปรหนึ่งที่บอกถึงความสามารถของคนในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของสังคมเพื่อการดำรงชีวิต ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จึงเป็นตัวแปรที่บ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่ไม่ควรจะเหลื่อมล้ำจนเกินไปของสังคมมีมานานแล้ว ในช่วงประมาณ 300-400 ปี ก่อนคริสตกาล นักปราชญ์ชาวกรีก ชื่อ เพลโต (Plato) เคยกล่าวไว้ในสังคมอุดมคติ รายได้ของคนที่ย่ำแย่ที่สุดไม่ควรจะเกินกว่าสี่เท่าของคนที่ยากจนที่สุด¹ และปรมาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เรารู้จักกันดี คือ นายอาดัม สมิท (Adam Smith) ก็เคยกล่าวไว้ในปี ค.ศ.1776 ว่า “สังคมใดที่คนส่วนใหญ่ยากจน และมีความทุกข์ สังคมนั้นไม่อาจจะงอกงามและมีความสุขได้”²

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาข้อมูลด้านการเจริญเติบโต และการกระจายรายได้ของประเทศไทย นับตั้งแต่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) จนถึงสิ้นแผนฯ ฉบับที่ 8 ในปี พ.ศ.2544 เพื่อศึกษาว่าการกระจายรายได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้มากน้อยแค่ไหน และรัฐบาลมีนโยบายหรือความเอาใจใส่ต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้หรือไม่อย่างไร โดยก่อนที่จะกล่าวถึงข้อมูลของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนจะอธิบายแนวคิดของนัก

^{*}ผู้เขียนขอขอบคุณ นายศ วัชรคุปต์ และ น.ส.จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ นักวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ช่วยคำนวณข้อมูลจากเทปการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างปี 2518/19-2543 และขอขอบคุณ นายเฉลิมพงษ์ คงเจริญ นักศึกษาปริญญาโทคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ทำหน้าที่ผู้ช่วยวิจัยในการค้นหาข้อมูลอื่น ๆ

¹ อ้างใน Mankiw (1998)

²ผู้เขียนแปลจาก “No society can surely be flourishing and happy of which by far the greater part of the numbers are poor and miserable.” ดู Todaro (2000)

เศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการกระจายรายได้ต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องนี้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายรายได้

นักเศรษฐศาสตร์มีความสนใจเรื่องการกระจายรายได้มานานแล้ว แต่ความสนใจนี้พุ่งไปที่การวิเคราะห์ว่า ผลผลิตที่ผลิตขึ้นได้ในระบบเศรษฐกิจจะกระจายไปสู่ปัจจัยการผลิตใดบ้าง ถ้าเราพิจารณาว่าปัจจัยการผลิตพื้นฐาน (primary factor of production) ของระบบเศรษฐกิจ ประกอบด้วย แรงงาน ที่ดิน และทุน การวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิกก็จะมุ่งวิเคราะห์ว่า ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดได้รับผลตอบแทนอย่างไร เช่น แรงงานควรจะได้รับค่าจ้างเท่าใด เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าเช่าเท่าใด นายเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) นับได้ว่าเป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรก ๆ ที่มองเห็นความสำคัญของการกระจายรายได้ในลักษณะนี้³

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกวิเคราะห์ปัญหาการกระจายรายได้จากมุมมองว่า ปัจจัยการผลิตก็เปรียบเสมือนสินค้าประเภทหนึ่งที่มีการซื้อขาย ดังนั้น “ราคา” ของปัจจัยการผลิตจึงขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของปัจจัยนั้น ๆ แต่เนื่องจากอุปสงค์ของปัจจัยการผลิต เป็นอุปสงค์ที่กำเนิดมาจากอุปสงค์ของสินค้า โดยมีศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์ว่า “derived demand” ดังนั้น ผู้ผลิตที่แสวงหากำไรสูงสุดจึงมีความต้องการจ้าง หรือใช้ปัจจัยการผลิตตามมูลค่าผลผลิตส่วนเพิ่มที่ได้รับจากปัจจัยการผลิต และจ่ายค่าตอบแทนให้ตามมูลค่าของผลผลิตส่วนเพิ่ม (value of marginal product) ที่ปัจจัยการผลิตนั้นมีส่วนทำขึ้นมา เช่น แรงงานจะได้รับค่าจ้างเท่ากับมูลค่าของผลผลิตส่วนเพิ่มที่แรงงานทำได้ เป็นต้น

เมื่อเรามองการกระจายรายได้ในลักษณะนี้ การนำเอาทฤษฎีไปวิเคราะห์ข้อมูล ก็จะอยู่ในลักษณะของการมองว่า สัดส่วนของผลผลิต (หรือรายได้) ที่ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดได้รับ จะเป็นสัดส่วนเท่าใดของรายได้รวม (factor income shares) เช่น ค่าจ้างคิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของรายได้ประชาชาติ ค่าเช่าคิดเป็นสัดส่วนเท่าใด ดอกเบี้ยและรายได้จากทรัพย์สินคิดเป็นสัดส่วนเท่าใด เหล่านี้เป็นต้น การมองการกระจายรายได้โดยแบ่งตามปัจจัยการผลิตเช่นนี้ อาจจะทำให้เราเห็นการกระจายรายได้ระหว่างชนชั้น (เช่น ชนชั้นผู้ใช้แรงงานและชนชั้นนายทุน) แต่ไม่สามารถช่วยให้เราวิเคราะห์ถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคคลหรือครัวเรือนได้ เนื่องจาก บุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจจะเป็นทั้งเจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่า เจ้าของทุนให้ผู้อื่นกู้ยืม และในขณะเดียวกันก็ทำงานมีเงินเดือนด้วย นอกจากนี้ ไม่ว่าสัดส่วนของรายได้ที่แรงงาน เจ้าของที่ดิน หรือเจ้าของทุนได้รับจะเป็นเท่าใด ตาม

³ นายริคาร์โดกล่าวไว้ว่า “To determine laws which regulate this distribution is the principal problem in Political Economy,” โดยเขียนไว้ในหนังสือชื่อ Principle of Political Economy (1819) อ้างโดย Bronfenbrenner (1971 : 1-2).

นัยยะจากการวิเคราะห์แบบนี้ โอคาสติคจะถือว่าการจัดสรรรายได้ตามกลไกตลาด ซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพแล้ว จึงไม่มีการเสนอหรือตั้งบรรทัดฐานเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ดังกล่าว

การวิเคราะห์การกระจายรายได้ในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง และแพร่หลายในเชิงประจักษ์ (empirical study) ก็คือการกระจายรายได้ระดับบุคคล (personal income distribution) หรือบางครั้งก็เป็นการศึกษาระดับครัวเรือน (household) เนื่องจากความเป็นอยู่ของบุคคลจะขึ้นอยู่กับรายได้ของครัวเรือน เราจึงมักเอารายได้ของครัวเรือนมาหารด้วยจำนวนสมาชิก แล้วดูที่รายได้ต่อหัวของแต่ละครัวเรือน การมองการกระจายรายได้ในระดับบุคคล แทนที่จะเป็นกลุ่มปัจจัยการผลิตเช่นนี้ แสดงว่าเรากำลังสนใจว่า บุคคลแต่ละคนมีรายได้เพื่อการดำรงชีวิตอยู่มากน้อยแค่ไหน ไม่ว่ารายได้นั้นจะมาจากค่าจ้าง ค่าเช่า หรือดอกเบี้ย ฯลฯ และเราสนใจว่าบุคคลต่าง ๆ ในสังคมมีรายได้น้อยไม่เท่าเทียมกันอย่างไร

การหันมาสนใจความแตกต่างของรายได้ในระดับบุคคลเช่นนี้ แสดงว่านักเศรษฐศาสตร์มีคุณค่า (value) บางอย่างที่ทำให้รู้สึกว่าการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน จนเกินไปนั้น เป็นสิ่งไม่เหมาะสม แนวคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลมาจากอาดัม สมิท บ้าง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อิทธิพลหลักคงมาจากนักปรัชญาสองท่าน คือ เจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham, ค.ศ. 1748-1832) และ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill, ค.ศ. 1806-1873) ซึ่งถือกันว่าเป็นผู้ให้กำเนิดแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism)

ภายใต้แนวคิดนี้ อรรถประโยชน์ (utility) คือความสุข หรือ ความพอใจที่บุคคลได้รับจากสถานภาพและสภาวะแวดล้อมของตน เป้าหมายของรัฐบาลควรจะเป็นการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ทุกคนในสังคมรวมกัน ผู้ที่มีแนวคิดเช่นนี้เห็นว่า ภาครัฐควรทำหน้าที่กระจายรายได้ เนื่องจากเชื่อในสมมติฐานของการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (diminishing marginal utility) ถ้าการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มเป็นจริง เช่น การรับประทานข้าวจานที่ 1 น่าจะให้ความพอใจมากกว่าข้าวจานที่ 2 และข้าวจานที่ 2 ก็น่าจะให้ความพอใจมากกว่าข้าวจานที่ 3 ฯลฯ ดังนั้น ก็น่าจะมีเหตุผลที่จะเชื่อว่าการโอนเงินจำนวนหนึ่ง เช่น หนึ่งร้อยบาทจากคนรวยที่มีรายได้เดือนละเป็นล้าน มาให้คนจนที่มีรายได้เดือนละแค่พันบาท⁴ จะทำให้อรรถประโยชน์โดยรวมของสังคมสูงขึ้น เพราะอรรถประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อคนจนจะสูงกว่าอรรถประโยชน์ที่คนรวยจะสูญเสียไปจากการโอนเงินจำนวนดังกล่าว

⁴จากการศึกษาของ Krongkaew (2001) พบว่า รายได้ต่อเดือนของคนจนมาก (ultra poor) ในภาคต่าง ๆ ของไทย นั้น อยู่ระหว่าง 332 - 1,013 บาท ต่อเดือนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวนี้มีข้อถกเถียงว่าน่าจะมีปัญหาในประเด็นการเปรียบเทียบระหว่างบุคคล (inter-personal comparison) และความแตกต่างระหว่างอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากรายได้ที่เป็นเงินกับอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการบริโภค (marginal utility of income vs. marginal utility of consumption) เพราะอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มจากเงินอาจจะไม่ลดลงเหมือนการบริโภคก็ได้ นอกจากนี้กลุ่มอรรถประโยชน์ก็มีได้คิดว่า รัฐควรจะทำกรกระจายรายได้จนกระทั่งทุกคนมีรายได้ที่เท่าเทียมกัน เพราะเหตุว่า การเก็บภาษีจากคนรวยเพื่อนำมาโอนให้แก่คนจนนั้นจะมีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานทั้งของคนรวยและคนจน ถ้ามีการเก็บภาษีมากเกินไปจนมีการทำงานน้อยลง รายได้รวมของสังคมจะลดลง และอรรถประโยชน์ของสังคมโดยรวมก็จะลดลง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรหาจุดที่เหมาะสมในการทำหน้าที่กระจายรายได้

แนวคิดของนักปรัชญาอีกท่านหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวนโยบายในด้านการกระจายรายได้ คือ แนวคิดของ นายจอห์น ราวล์ (John Rawls)⁵ ที่รู้จักกันว่าเป็นแนวคิดแบบลิเบอรัลลิสม์ (liberalism) แนวคิดนี้เน้นการช่วยเหลือของรัฐไปสู่คนระดับล่างสุดหรือยากจนที่สุดในสังคม นายราวล์ เริ่มจากการเสนอสมมติฐานว่า สถาบันของสังคม กฎหมาย และนโยบายรัฐควรมีความเป็นธรรม (just) แต่เนื่องจากว่า สมาชิกของสังคมอาจมีแนวคิดเรื่อง “ความเป็นธรรม” ที่แตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคมของบุคคลนั้นๆ คำถามพื้นฐานจึงเกิดขึ้นว่า สมาชิกที่หลากหลายของสังคมจะตกลงกันได้หรือไม่ว่า ความเป็นธรรมหมายถึงอะไร นายราวล์ เห็นว่า ความเป็นธรรมควรมีลักษณะปลอดจากความคิดแบบอัตวิสัยของแต่ละบุคคล

เพื่อหาคำตอบสำหรับความเป็นธรรมที่เป็นกลาง นายราวล์ ได้เสนอให้เราทำการทดลองทางความคิดและจินตนาการว่า ก่อนที่ทุกคนจะเกิดมา ได้มาประชุมกันเพื่อออกแบบกฎเกณฑ์ของสังคมที่จะต้องอยู่ร่วมกัน โดยเราจะไม่รู้ว่ หลังจากออกแบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไปแล้ว เมื่อเกิดมาเราจะมีสถานะเป็นอะไรในสังคม เช่น เป็นคนรวย หรือคนจน เป็นผู้มั่งคั่งในการปกครอง หรือผู้อยู่ใต้อำนาจ เป็นต้น การที่ต้องตกลงกันเกี่ยวกับกฎเกณฑ์หรือแนวนโยบายในสังคม โดยที่เรายังไม่รู้ว่เราจะมีสถานะอย่างไรในสังคมนั้น เท่ากับเราถูกบดบังด้วย “ม่านของความไม่รู้” ซึ่งนายราวล์ใช้คำว่า “veil of ignorance” (Rawls, 1972 : 136-142) ในเมื่อเราต่างก็ไม่รู้ว่ เมื่อเกิดมาแล้วเราจะมีสถานะเช่นไรในสังคม จึงไม่มีใครสามารถออกแบบกฎเกณฑ์หรือวางนโยบายเพื่อประโยชน์โดยเฉพาะของตนเองได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และแนวนโยบายสาธารณะจากการตกลงในลักษณะนี้ จึงน่าจะได้ว่าเป็นธรรมต่อทุกคน เพราะไม่มีอัตวิสัยจากสถานภาพของแต่ละคนเข้ามาเกี่ยวข้อง

⁵John Rawls เขียนงานเกี่ยวกับความยุติธรรมหลายชิ้น นับตั้งแต่บทความชื่อ “Justice as fairness” ในปี ค.ศ. 1958 และอีกหลายชิ้นในช่วง ค.ศ.1960-1969 และได้รวบรวมพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ A Theory of Justice ครั้งแรกในปี ค.ศ.1971 พิมพ์ขายครั้งแรกโดย Oxford University Press ในปี ค.ศ.1972

ในด้านของนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการกระจายรายได้ นายรอลส์ได้พิจารณาว่า หากแต่ละคนต่างก็ไม่ว่าเมื่อเกิดมาแล้วตนเองจะเป็นคนรวย คนจน หรือมีรายได้และทรัพย์สินในระดับใด และเห็นว่าสิ่งที่แต่ละคนน่าจะกังวลก็คือ เมื่อเกิดมาแล้วอาจเป็นคนจนในระดับล่างสุดของสังคมก็ได้ ดังนั้นในการตกลงกันเรื่องนโยบายสาธารณะ ทุกคนก็น่าจะต้องการให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อยู่ในฐานะที่ยากจนที่สุดในสังคมก่อน เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่ตัวเองอาจจะเกิดมาอยู่ในสภาพเช่นนั้น แนวคิดดังกล่าวนี้จึงสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้มากกว่า แนวคิดของกลุ่มที่วิเคราะห์ด้านอรรถประโยชน์ เนื่องจากให้น้ำหนักแก่กลุ่มคนจนที่สุดของสังคมมากกว่าที่จะมาคำนึงถึงอรรถประโยชน์โดยรวม แต่กลุ่มลิเบอรัลลิสม์ก็ไม่ได้ไปไกลถึงขนาดว่าการกระจายรายได้ต้องเท่าเทียมกันทุกคน และยอมรับความไม่เท่าเทียมกันในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม มีนักคิดบางคนที่ยังไม่เห็นความสำคัญของการกระจายรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มที่เรียกตนเองว่า กลุ่มลิเบอรัลทาเรียนนิสม์ (libertarianism) เนื่องจากกลุ่มนี้เห็นว่า สังคมไม่มีรายได้ แต่ปัจเจกบุคคลเป็นผู้สร้างรายได้ให้ตนเอง และรัฐบาลไม่ควรเอาทรัพยากรจากบุคคลหนึ่งไปโอนให้แก่อีกบุคคลหนึ่งเพื่อจุดประสงค์ของการกระจายรายได้ คนกลุ่มนี้เชื่อในเสรีภาพ (liberty) ของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่ควรมีใครมาล่วงละเมิดได้ และมองว่ารัฐควรมีบทบาทในการป้องกันและลงโทษการล่วงละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น เช่น การก่ออาชญากรรม และการผิดสัญญา แต่ไม่ควรมีบทบาทในการกระจายรายได้ โดยเชื่อว่า ความเท่าเทียมกันในด้านโอกาส (equality of opportunities) มีความสำคัญกว่าความเท่าเทียมกันในด้านรายได้ (equality of income) อย่างไรก็ตาม นายอมตยา เซน (Amartya Sen)⁶ วิเคราะห์แนวคิดนี้ว่า มุ่งแต่การปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยไม่ได้ให้ความสนใจไปยึดต่อสวัสดิการ หรือความทุกข์ยากของมนุษย์ ตัวอย่างเช่น สถานการณ์ทุพภิกขภัยที่ผู้คนอดอยากล้มตาย จะเป็นสถานการณ์ที่กลุ่มลิเบอรัลทาเรียนนิสม์ไม่เห็นความจำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะ เนื่องจากไม่มีสิทธิเสรีภาพของผู้ใดถูกละเมิด นายเซนมีท่าทีคล้ายตามแนวคิดของนายรอลส์ และเสนอเพิ่มเติมว่า ความไม่เท่าเทียมกันนั้นมีมิติต่าง ๆ มากกว่าเรื่องรายได้ ซึ่งควรต้องนำมาพิจารณาคด้วย (Sen, 2000 : 59-85)

จากแนวคิดหลัก ๆ ทางทฤษฎีที่กล่าวมานี้ มีนักเศรษฐศาสตร์หลายคนศึกษาข้อมูลในเชิงประจักษ์ เกี่ยวกับสถานการณ์ของการกระจายรายได้ และสภาวะความยากจน ทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศด้อยพัฒนา และงานคลาสสิกชิ้นหนึ่งที่ควรต้องกล่าวถึง ก็คือ งานของ นายไซมอน กุสเนตซ์ (Simon Kuznets)⁷ ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง

⁶A. Sen ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ.1998 สำหรับผลงานของเขาทางด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (welfare economics)

⁷S.Kuznets ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ.1971 สำหรับผลงานการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและกระบวนการพัฒนา

เติบโตทางเศรษฐกิจกับความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ว่า มีลักษณะเป็นรูปประฆังคว่ำหรือตัวยูหัวกลับ (inverted-U shape) นั่นคือ เมื่อรายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้จะเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จนถึงจุดหนึ่ง เมื่อประเทศมีการพัฒนาแล้ว ความไม่เท่าเทียมกันจึงจะเริ่มลดลง

Kuznets (1955) ได้ข้อสังเกตดังกล่าวจากการศึกษาข้อมูลการเติบโตและการกระจายรายได้ของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมนี และเสนอบททดลองอธิบายสำหรับปรากฏการณ์นี้ว่าอาจมีสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การออมที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้ระดับสูง ผลตอบแทนของการลงทุนจึงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มนี้ และอีกประการหนึ่ง คือ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่ค่อย ๆ เปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม รายได้ที่เพิ่มขึ้นของภาคอุตสาหกรรมจะยิ่งซ้ำเติมความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับเกษตรกรรมที่เดิมมีอยู่แล้ว แต่การเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ จะทำให้ท้ายที่สุด ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะเริ่มลดลง นายคุสเนตซ์คาดการณ์ว่า เมื่อประเทศพัฒนาถึงระดับหนึ่งก็จะมีนโยบายสาธารณะที่จะแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจครั้งแรกในปี พ.ศ.2504 โดยแผนฉบับนี้มีลักษณะเป็นแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกได้รับอิทธิพลจากธนาคารโลก โดยธนาคารโลกได้ส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาสำรวจระบบเศรษฐกิจไทย และได้จัดทำรายงาน ชื่อ “A Public Development Program in Thailand” ในปี พ.ศ.2502 (IBRD, 1959) รายงานฉบับนี้เสนอแนะว่า รัฐบาลควรจะปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายเศรษฐกิจที่ภาครัฐเป็นผู้ลงทุนในรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ นับร้อยกว่าแห่ง มาเป็นผู้มีบทบาทในการเอื้ออำนวยการลงทุนของภาคเอกชน นอกจากนี้ในช่วงดังกล่าว รัฐบาลไทยยังได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่พยายามกดดันให้ไทยเปิดเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้น และให้ความสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ โดยพยายามหันเหแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยจากเดิมที่มุ่งเน้นวิสาหกิจโดยรัฐมาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยเอกชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของไทยจึงมีลักษณะเป็นแผนการใช้จ่ายของรัฐเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้กับระบบเศรษฐกิจ เช่น ถนนหนทาง และระบบสาธารณูปโภค ฯลฯ เพื่อเอื้ออำนวยให้ภาคเอกชนและทุนจากต่างประเทศเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาประเทศ และนับจาก

^๑ในปี พ.ศ.2500 ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่ในกระทรวงต่างประเทศ รวมทั้งสิ้นถึง 141 แห่ง ดู Riggs (1966 : 305)

วันนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยมีแผนพัฒนาประเทศมาแล้วทั้งหมด 9 ฉบับ โดยแต่ละแผนฯ ครอบคลุมช่วงเวลา 5 ปี ยกเว้นแผนฯ ฉบับแรกที่ครอบคลุมระยะเวลา 6 ปี ดังนี้

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)

ในแต่ละแผนฯ ข้างต้น มีการกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้เป็นตัวเลข ยกเว้นแผนฯ 8 ซึ่งเป็นแผนฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่มสาขาอาชีพ และภูมิภาคของประเทศเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และกำหนดทิศทางของการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง จนได้เป้าหมาย “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” สารสำคัญของแผนฯ 8 จึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพของคน คุณภาพชีวิต และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และไม่มีที่ตั้งเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ดังเช่นในแผนฯ ฉบับที่ 1-7 แต่จากปัญหาวิกฤตค่าเงินบาท (currency crisis) ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2540 ซึ่งได้ลุกลามกลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจ (economic crisis) ส่งผลให้อัตราการเติบโตในปี 2541 ติดลบถึงร้อยละ -10.5 และอัตราการว่างงานสูงขึ้นกว่าเดิมถึงสามเท่า จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถนำเป้าหมายของแผนฯ 8 มาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เพราะต้องใช้เวลาและทรัพยากรไปกับการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเฉพาะหน้า

นอกเหนือจากแผนฯ 8 แล้ว จากการทบทวนสาระของแผนฯ ฉบับที่ 1-7 ผู้เขียนพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตเป็นเป้าหมายหลัก และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความสำคัญเป็นลำดับถัดมา ส่วนเป้าหมายด้านการกระจายรายได้นั้นมีลักษณะเป็นการเขียนไว้ในแผน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากกว่าที่จะเน้นให้เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศ เราจะพบว่า ในแผนฯ 1 และ 2 ไม่มีกรกล่าวถึงเรื่องการกระจายรายได้เลย ในแผนฯ 3 เริ่มมีการกล่าวถึงความเป็นธรรมในสังคมและการขยายความเจริญไปสู่ภูมิภาค แต่ก็มิได้ยกการกระจายรายได้เป็นเป้าหมาย หรือมีมาตรการเพื่อส่งเสริมการกระจายรายได้แต่อย่างใด แผนฯ 4 เป็นแผนฯ ฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงการกระจายรายได้และการลดช่องว่างในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม และมีการกล่าวถึงมาตรการส่งเสริมการกระจายรายได้ด้วย (แผนฯ 4 :

36, 109-110) อย่างไรก็ตาม มาตรการการเงินการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ที่แผ่ 4 กล่าวถึง เช่นภาษีมรดก ภาษีกำไรจากทรัพย์สิน แม้จนทุกวันนี้ยังไม่มีการจัดเก็บ

แผนฯ 5 เป็นแผนฯ ฉบับแรกที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก่อนเป้าหมายการเจริญเติบโต ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงท้ายของแผนฯ 4 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (พ.ศ.2522) ซึ่งกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงินเป็นปัญหาหลักที่รัฐบาลต้องแก้ไข ในแผนฯ 5 นี้มีการกล่าวถึงเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการกระจายรายได้ ต่อมาในแผนฯ 6 เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับมาเป็นเป้าหมายหลักของประเทศอีก ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและการพัฒนาชนบทด้วย

เป้าหมายที่จะลดความยากจนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมีเป็นครั้งแรกในแผนฯ 7 ซึ่งถึงแม้แผนฯ ฉบับนี้จะให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก โดยตั้งเป้าการขยายตัวไว้ที่ร้อยละ 8.2 แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีการตั้งเป้าที่จะลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้ขีดเส้นความยากจนลงจากร้อยละ 23.7 ในปี พ.ศ.2531 ให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี พ.ศ.2539 (แผนฯ 4 : 14) ต่อมาในแผนฯ 8 เราพบว่ารัฐบาลนึกแนวการวางแผนตามกรอบที่เคยปฏิบัติมานานถึง 35 ปี แผนฯ 8 เป็นแผนฯ ฉบับแรกที่ปรากฏตารางข้อมูลสถิติเกี่ยวกับเป้าหมายการเติบโต หรือเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ถึงแม้จะมีการกล่าวอ้างถึงสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมาอยู่ในเนื้อหา แต่เป็นแผนฯ ฉบับแรกที่มีได้ให้ความสำคัญกับตัวเลข และเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับแผนฯ 9 ซึ่งครอบคลุมปี พ.ศ.2545-2549 นั้นร่างขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ อัตราการเจริญเติบโตติดลบในปี พ.ศ.2540 และ 2541 และเริ่มฟื้นกลับมาเติบโตในระดับประมาณร้อยละ 4 ในปี 2542-2543 ทั้งนี้คงจะเป็นที่ตระหนักดีว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมีรากฐานสำคัญจากการเติบโตในอดีตที่ขาดสมดุล โดยเน้นแต่ด้านปริมาณ แต่มีปัญหาเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้ร่างแผนฯ จึงได้ัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน และยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต เป็นที่น่าสังเกตว่า ในแผนฯ 9 รัฐบาลกลับมาตั้งเป้าหมายการเจริญเติบโตใหม่ โดยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 4-5 และกำหนดเป้าหมายลดสัดส่วนคนยากจนให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549 นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงการปรับปรุงภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน และพิจารณานำภาษีมรดกมาบังคับใช้ เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ด้วย (แผนฯ 9 : 81) การสรุปเนื้อหาสาระของแผนฯ ฉบับต่าง ๆ ข้างต้นนั้น ผู้เขียนมีเจตนา ที่จะมุ่งไปที่ประเด็นการเติบโต และการกระจายรายได้เป็นหลัก จึงมิได้กล่าวถึงเป้าหมายหรือปัญหาอื่น ๆ ที่มีระบุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ที่สนใจสามารถค้นคว้าประเด็นอื่นๆ ได้จากแผนฯ ดังกล่าวทั้งเก้าฉบับ

ตารางที่ 1 สรุปเป้าหมายด้านการเจริญเติบโตและการกระจายรายได้จากแผนฯ ฉบับที่ 1-9 โดยแสดงข้อมูลอัตราการเติบโตที่เกิดขึ้นจริงประกอบไว้ด้วย เราจะเห็นได้ว่า ในช่วง 4 แผนฯ แรก อัตราการเติบโตที่เกิดขึ้นจริงค่อนข้างใกล้เคียงกับอัตราเป้าหมาย แต่ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 อัตราการเติบโตที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ (ช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในโลก และส่งผลกระทบต่อไทยด้วย) ในทางกลับกัน ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 อัตราการเติบโตที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าอัตราเป้าหมายกว่า 2 เท่า โดยในระหว่าง พ.ศ.2531-2533 อัตราการเติบโตสูงกว่าร้อยละ 10 ติดต่อกัน 3 ปี (ร้อยละ 13.3, 12.2 และ 11.2 ตามลำดับ) และหลังจากนั้น อัตราการเติบโตจะอยู่ประมาณร้อยละ 8.1-8.9 จนกระทั่งปี พ.ศ.2539 ที่อัตราการเติบโตลดลงเป็น 5.5 และติดลบในช่วง พ.ศ.2540-2541 ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว

ตารางที่ 2 แสดงอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) แยกตามสาขาต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยคำนวณเป็นช่วง 10 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ.2504 จนถึงปี พ.ศ.2543 เราจะเห็นได้ว่า ในภาพรวมแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยมีอัตราการเติบโตค่อนข้างสูง ถ้าคิดเฉลี่ยในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา (2504-2543) เรามีอัตราการเติบโตเฉลี่ยถึงปีละประมาณร้อยละ 6.7 อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ.2540 และ 2541 เรามีภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากอัตราการเติบโตติดลบ ร้อยละ -1.4 และ -10.5 ตามลำดับ ถ้าเราคิดอัตราการเติบโตเฉลี่ย ตั้งแต่เริ่มมีแผนฯ จนถึงปีก่อนเกิดวิกฤต (2504-2539) ระบบเศรษฐกิจไทยมีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยถึงปีละประมาณ 7.6 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าอยู่ในอันดับประเทศที่มีการเติบโตสูงมากของโลก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3 ว่า ในช่วงเวลาเดียวกัน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4 โดยประเทศอุตสาหกรรมเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.4 และประเทศกำลังพัฒนาเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.1

อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของไทยในแต่ละสาขาเศรษฐกิจจะไม่เท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้ว่า สาขาเกษตรกรรมมีอัตราการเติบโตต่ำกว่าสาขาการผลิตอื่น ๆ ดังนั้น จึงทำให้โครงสร้างการผลิตของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป สาขาเกษตรกรรมที่เคยมีความสำคัญประมาณหนึ่งในสามของ GDP ในปี พ.ศ.2503 ได้ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง จนเหลือประมาณหนึ่งในสิบของ GDP ในปี พ.ศ.2543 (ดูข้อมูลในตารางที่ 4) โดยสาขาที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมาก ได้แก่ สาขาอุตสาหกรรม จากร้อยละ 19.7 ในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 43 ในปี 2543 และการเพิ่มขึ้นของสาขาอุตสาหกรรมนั้น โดยส่วนใหญ่มาจากสาขาหัตถอุตสาหกรรม (Manufacturing sector) เป็นหลัก สัดส่วนของสาขาหัตถอุตสาหกรรมใน GDP ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.5 มาเป็นร้อยละ 35.2 ในช่วง พ.ศ.2503-2543

เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า สาขาก่อสร้าง และสาขาธนาคาร ประกันภัย และ อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในโครงสร้างการผลิต นับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา จนในปี 2538 มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 7.8 และ 7.4 ของ GDP ตามลำดับ แต่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้มีผลต่อการผลิตในสองสาขานี้รุนแรงที่สุด มีการหดตัวในสาขาทั้งสองนี้อย่างมาก จึงทำให้สัดส่วนของสาขา

ก่อสร้างใน GDP ลดลงเหลือร้อยละ 3.2 และสัดส่วนของสาขาธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3.0

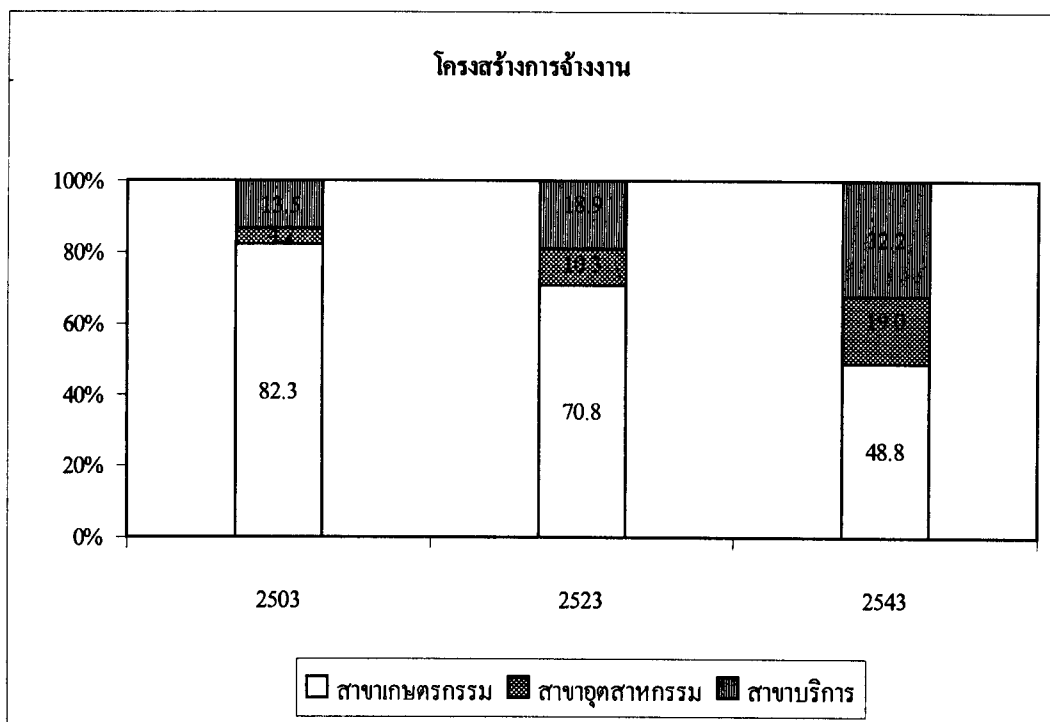
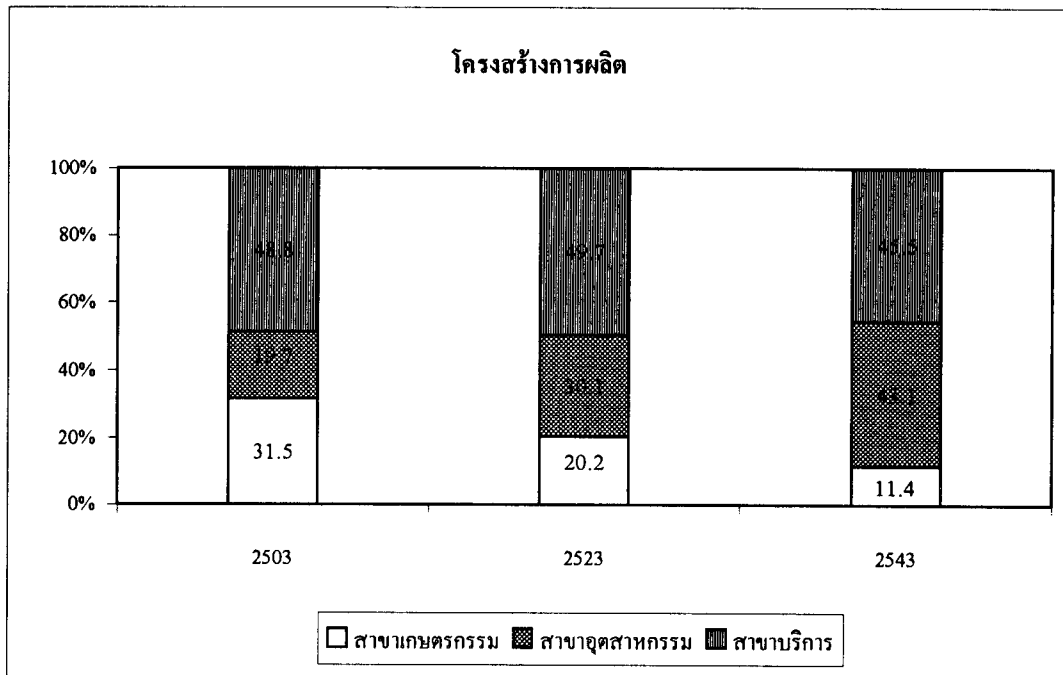
ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา สาขาเกษตรกรรมมีความสำคัญลดน้อยลงอย่างมากในโครงสร้างการผลิตของประเทศ แต่ในแง่ของการจ้างงานแล้ว สาขาเกษตรกรรมยังคงมีความสำคัญที่สุด ถึงแม้ว่าความสำคัญของการจ้างงานในสาขาเกษตรกรรมจะมีแนวโน้มลดลงก็ตาม ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างการจ้างงานในสาขาต่าง ๆ จากข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ และการสำรวจแรงงาน (ฤดูฝน-รอบ 3) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ⁹ ซึ่งเราจะเห็นว่า ในปี 2503 สัดส่วนของการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 82.3 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศไทย และถึงแม้สัดส่วนนี้จะลดลงเรื่อย ๆ จนอยู่ที่ระดับร้อยละ 48.8 ในปี 2543 แต่การจ้างงานในสาขาเกษตรกรรมก็ยังคงมีความสำคัญมากกว่าสาขาการผลิตอื่น ๆ โดยในปี 2543 มีแรงงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมถึง 16.1 ล้านคน ในขณะที่การจ้างงานในสาขาเกษตรกรรมมีความสำคัญลดน้อยลง ความสำคัญของการจ้างงานในสาขาอุตสาหกรรมและสาขาบริการได้เพิ่มสูงขึ้น โดยสาขาอุตสาหกรรมมีสัดส่วน การจ้างงานจากร้อยละ 4.2 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 19 ในปี 2543 และสาขาบริการจากร้อยละ 13.5 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 32.2 ในปี 2543 การจ้างงานในสาขาอุตสาหกรรมนั้น ส่วนใหญ่มาจากสาขาหัตถอุตสาหกรรมเป็นหลัก ในปี 2543 สาขาอุตสาหกรรมมีการจ้างงานประมาณ 6.3 ล้านคน (หัตถอุตสาหกรรม 4.8 ล้านคน) และสาขาบริการมีการจ้างงานประมาณ 10.6 ล้านคน รูปที่ 1 แสดงภาพเปรียบเทียบความสำคัญของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในโครงสร้างการผลิตและการจ้างงาน ระหว่าง พ.ศ.2503 - พ.ศ.2543 ซึ่งชี้ให้เห็นความไม่สมดุลกันระหว่างโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างการจ้างงาน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจไทยมีอัตราการเติบโตที่สูง และในบางช่วงเวลาอัตราการเติบโตสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานไปอย่างมาก แต่การจ้างงานส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ในสาขาเกษตรกรรม ปรากฏการณ์ที่แรงงานส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในสาขาเกษตรกรรม ในขณะที่ผลผลิตของสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นน้อยกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ จึงทำให้มูลค่าเพิ่มต่อหัวของสาขาเกษตรกรรมต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ และส่งผลกระทบต่อความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนในชนบทกับในเขตเมือง และ

⁹การสำรวจแรงงานเริ่มมีครั้งแรกในปี พ.ศ.2506 และในปี พ.ศ.2513 ไม่มีการสำรวจแรงงาน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติต้องทำสำมะโนประชากรและเคหะ เนื่องจากผู้เขียนต้องการใช้ปี พ.ศ.2503 เป็นจุดเริ่มต้นของข้อมูล จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลการจ้างงานของปี พ.ศ.2503 และ 2513 จากสำมะโนประชากรและเคหะ และใช้ข้อมูลการจ้างงานตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 จากรายงานการสำรวจแรงงาน (ฤดูฝน-รอบที่ 3) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4

เป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับการศึกษาสภาวะความยากจน ที่พบว่า ความยากจนในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นปรากฏการณ์ของคนในชนบท

รูปที่ 1: ภาพเปรียบเทียบความสำคัญของสาขาต่างๆในโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างการจ้างงาน



ตารางที่ 1 : เป้าหมายด้านการเจริญเติบโตและการกระจายรายได้ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

	เป้าหมายอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	อัตราการเติบโตของ GDP ที่เกิดขึ้นจริง (เฉลี่ยตามช่วงเวลาของแผนฯ)	หมายเหตุ: เป้าหมายด้านการกระจายรายได้
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	8.1	7.9	เน้นการเติบโต ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	7.2	7.2	เน้นการเติบโต ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	7.0	6.6	กล่าวถึงความเป็นธรรมในสังคมและการขยายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	7.0	7.1	มีเป้าหมายและมาตรการส่งเสริมการกระจายรายได้เป็นครั้งแรก
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	6.6	5.4	ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก และมีการกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาความยากจน
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	5.0	10.9	ให้ความสำคัญกับการเติบโตและการจ้างงาน รวมทั้งมีแผนพัฒนาชนบทพร้อมกับพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	8.2	8.0	มีเป้าหมายลดสัดส่วนคนยากจนลงเป็นครั้งแรก จากร้อยละ 23.7 ในปี 2531 ให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 20 ในปี 2539
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)	ไม่มี	2540 -1.4 2541 -10.5 2542 4.4 2543 4.6 2544 ยังไม่มีข้อมูล	เน้นการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต แต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยมีปัญหาทั้งวิกฤตค่าเงิน (Currency Crisis) วิกฤตสถาบันการเงิน (Financial crisis) และภาวะเศรษฐกิจถดถอย (Recession)
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	4.0-5.0		อิงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีเป้าหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน และมีเป้าหมายลดสัดส่วนคนยากจนให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 12 ของประชากรในปี 2549

ที่มา: แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งห้าฉบับ, อัตราการเติบโตจริงคำนวณจากข้อมูลในบัญชีรายได้ ประชาชาติ

ตารางที่ 2: อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ระหว่างปี พ.ศ. 2504-2543 (ค.ศ. 1961-2000)

	2504-2513 (1961-1970)	2514-2523 (1971-1980)	2524-2533 (1981-1990)	2534-2538 (1991-1995)	2539-2543 (1996-2000)	2504-2543 (1961-2000)
สาขาเกษตรกรรม	6.4	3.6	3.7	3.9	1.4	4.1
พืชผล	4.4	4.3	3.7	2.9	2.8	3.8
ปศุสัตว์	3.2	6.1	4.5	1.7	1.0	3.8
ประมง	19.7	0.2	6.5	11.3	-1.1	7.9
อื่นๆ	13.3	2.9	2.2	3.4	-1.3	4.8
สาขาอุตสาหกรรม	10.0	9.2	10.4	10.8	1.4	9.0
เหมืองแร่	11.6	6.4	17.0	7.7	7.8	10.7
หัตถอุตสาหกรรม	9.6	10.2	10.0	11.2	3.1	9.2
การก่อสร้าง	10.1	5.5	11.1	9.6	-14.7	6.0
ไฟฟ้าและประปา	23.2	13.9	11.7	11.1	4.4	14.1
สาขาบริการ	7.8	6.9	7.7	8.1	-0.3	6.6
ขนส่งและสื่อสาร	6.6	7.2	8.6	10.3	4.3	7.4
การค้าส่งและค้าปลีก	9.0	6.5	7.6	7.7	-1.9	6.5
ธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	16.0	8.1	15.1	16.1	-15.3	9.9
ที่อยู่อาศัย	3.7	5.1	3.4	5.3	4.8	4.3
การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ	7.4	8.4	5.0	5.1	4.1	6.4
บริการ	8.1	7.5	7.3	4.7	3.9	6.8
ผลิตภัณฑ์มวลรวม ณ ราคาคงที่ปี 2531	7.8	6.7	7.9	8.7	0.6	6.8

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(NESDB website: www.nesdb.go.th)

ตารางที่ 3: อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของโลก พ.ศ. 2504-2543

(หน่วย: ร้อยละ)

	2504-2513 (1961-1970)	2514-2523 (1971-1980)	2524-2533 (1981-1990)	2534-2543 (1991-2000)	2504-2543 (1961-2000)
1. กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม * (Industrial countries)	4.8	3.3	3.0	2.5	3.4
2. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries)	5.7	5.1	4.2	5.3	5.1
แอฟริกา	4.8	4.3	4.4	2.6	4.1
เอเชีย	4.5	5.4	7.0	7.1	6.0
ยุโรป	6.6	...**	2.2	2.5	3.8
ตะวันออกกลาง	7.9	6.4	2.0	3.8	5.1
อเมริกากลางและอเมริกาใต้	6.4	6.0	1.6	3.1	4.3
3. เฉลี่ยทั้งโลก	5.0	3.9	3.5	3.7	4.0

หมายเหตุ * ประกอบด้วยประเทศดังต่อไปนี้ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรีย เบลเยียม ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมบวร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน เดนมาร์ก กรีซ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร

** ขาดข้อมูลบางประเทศในยุโรปตะวันออก

ที่มา: คำนวณจาก International Financial Statistics (IFS)

ตารางที่ 4: โครงสร้างการผลิตระหว่างปี พ.ศ. 2503-2543 (สัดส่วนคิดเป็นร้อยละของ GDP)

	2503 (1960)	2513 (1970)	2523 (1980)	2533 (1990)	2538 (1995)	2543 (2000)
สาขาเกษตรกรรม	31.5	27.3	20.2	13.6	10.8	11.4
พืชผล	22.6	16.0	12.5	8.2	6.3	7.0
ปศุสัตว์	3.4	2.2	2.1	1.5	1.1	1.1
ประมง	1.2	3.5	1.8	1.5	1.7	1.6
อื่นๆ	4.3	5.7	3.9	2.3	1.8	1.6
สาขาอุตสาหกรรม	19.7	24.0	30.1	37.8	41.7	43.1
เหมืองแร่	0.6	0.8	0.8	1.6	1.5	2.1
หัตถอุตสาหกรรม	14.5	16.9	23.1	27.8	31.2	35.2
การก่อสร้าง	4.4	5.4	4.6	6.0	6.2	2.5
ไฟฟ้าและประปา	0.2	0.9	1.7	2.4	2.7	3.2
สาขาบริการ	48.8	48.7	49.7	48.6	47.5	45.5
ขนส่งและสื่อสาร	7.7	6.9	7.2	7.5	8.1	9.7
การค้าส่งและค้าปลีก	16.4	18.3	17.9	17.4	16.6	14.6
ธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	1.3	2.7	3.1	5.6	7.6	3.0
ที่อยู่อาศัย	8.1	5.5	4.7	3.1	2.7	3.3
การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ	3.7	3.5	4.1	3.2	2.7	3.2
บริการ	11.4	11.7	12.6	11.9	9.9	11.7
ผลิตภัณฑ์มวลรวม ณ ราคาคงที่ปี 2531	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: เหมือนตารางที่ 2

ตารางที่ 5: โครงสร้างการจ้างงานและอัตราเพิ่มการจ้างงาน พ.ศ. 2503-2543

ก. โครงสร้างการจ้างงาน (%)

	สำมะโนประชากรและเคหะ		การสำรวจแรงงาน (รอบ 3)				
	2503 (1960)	2513 (1970)	2514 (1971)	2523 (1980)	2533 (1990)	2538 (1995)	2543 (2000)
สาขาเกษตรกรรม	82.3	79.3	79.2	70.8	64.0	52.0	48.8
สาขาอุตสาหกรรม	4.2	5.9	5.3	10.3	14.0	19.7	19.0
(หัตถอุตสาหกรรม)	3.4	4.1	4.0	7.9	10.2	13.4	14.5
สาขานิติการ	13.5	14.9	15.5	18.9	22.0	28.2	32.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ข. อัตราเพิ่มการจ้างงาน (%)

	สำมะโนประชากรและเคหะ	การสำรวจแรงงาน (รอบ 3)		
	2503-2513	2514-2523	2524-2533	2534-2543
สาขาเกษตรกรรม	1.5	2.2	2.2	-2.1
สาขาอุตสาหกรรม	5.3	11.3	6.4	3.8
(หัตถอุตสาหกรรม)	(3.8)	(11.7)	(5.8)	(4.3)
สาขานิติการ	3	5.7	4.8	4.6
รวม	1.9	3.5	3.2	0.7

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สมุดสถิติรายปี และ รายงานการสำรวจแรงงาน)

4. แนวโน้มการกระจายรายได้ในสังคม

จากการพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2 เราอาจแยกประเด็นที่จะศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการกระจายรายได้ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต (functional distribution of income)
2. การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของบุคคลหรือครัวเรือน (personal distribution of income ซึ่งบางครั้งจะเรียกว่า size distribution of income)
3. การศึกษาเกี่ยวกับความยากจน (poverty incidence)

ในการมองสถานะความยากจนนั้น เราอาจมองไปยังกลุ่มประชากรที่มีรายได้ระดับต่ำสุดของสังคม เช่น กลุ่มร้อยละ 10 หรือกลุ่มร้อยละ 20 ของประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดในประเทศ ซึ่งโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเดียวกันแล้ว กลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มคนจนอยู่ตลอดเวลา แต่สถานะความยากจนยังมีความหมายเฉพาะในลักษณะที่บ่งบอกถึงภาวะขาดสน หรือมีรายได้ไม่พอยังชีพ ซึ่งเป็นภาวะยากจนแบบสัมบูรณ์ (absolute poverty) ดังนั้น การศึกษาภาวะความยากจนจึงเป็นการพุ่งเป้าไปที่คนระดับล่างสุดของสังคม ซึ่งก็มีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ของประเทศไทยกันมาก นับตั้งแต่งานของ Meesook (1979) เป็นต้นมา และในปลายปี 2544 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ก็ได้ชูประเด็นนี้เป็นหลักในการสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันฯ ภายใต้ชื่อ “ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน” ดังนั้น ในบทความนี้ผู้เขียนจะทำการสรุปข้อมูลจากการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับสถานะความยากจนโดยไม่มีการคำนวณข้อมูลอื่นใดขึ้นมาใหม่¹⁰ หลังจากนั้นจึงจะกล่าวถึงประเด็นการกระจายรายได้ทั้งในแง่ของการกระจายรายได้ของบุคคล และระหว่างปัจจัยการผลิต¹¹

¹⁰การศึกษาสถานะความยากจนเป็นงานวิจัยชิ้นใหญ่ในตัวของมันเอง เพราะมีข้อมูลเกี่ยวข้องที่ต้องพิจารณาอย่างมาก เช่น ความต้องการอาหารขั้นต่ำ แบบแผนการบริโภค โครงสร้างประชากร ราคาสินค้า และระดับรายได้ที่เป็นเส้นความยากจน (poverty line) รวมทั้งต้องวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม

¹¹ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการไทยจะให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของบุคคล และสถานะความยากจนกันมาก แต่ไม่ค่อยมีใครให้ความสนใจการกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต ซึ่งคงเป็นปัญหาเรื่องข้อมูล (ดู Tinakorn 1995)

4.1 สภาวะความยากจน

ความยากจนเป็นคำที่แสดงถึงความขาดแคลน ขาดแคลน และไม่พอเพียง ซึ่งความรู้สึกขาดแคลนหรือไม่พอเพียงนี้มีหลายมิติ และครอบคลุมมากกว่าวัตถุสิ่งของ เช่น คนเราอาจขาดแคลนความรู้ ขาดแคลนสุขภาพที่ดี และขาดแคลนสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น นายอมตยา เซน คงจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความหมายกว้างที่สุดแก่ความยากจน โดยนายเซนเห็นว่า ความยากจนหมายถึงการขาดแคลนความสามารถหรือเสรีภาพที่คนเราจะใช้ชีวิตในแบบอย่างที่เราเห็นว่ามีความดี¹²

ความรู้ที่กว้าง ๆ ที่ครอบคลุมหลายมิติดังกล่าว อาจจะทำให้เราเห็นปัญหาของความยากจนได้รอบด้านขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาในการวัดออกมาเป็นตัวเลข ดังนั้น การศึกษาสภาวะความยากจนของงานวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ จะเป็นการศึกษาการขาดแคลนปัจจัยสี่เป็นหลัก (อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค) หรือความจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) ในการดำรงชีวิตนั่นเอง ซึ่งการตีกรอบให้แคบลงเช่นนี้ทำให้เราสามารถใช้จ่ายได้ของบุคคลมาเป็นตัวช่วยวัดได้ว่า มีใครบ้างที่ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต การศึกษาความยากจนในลักษณะดังกล่าว เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นการวัดความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute poverty)

ความยากจนสัมบูรณ์ของคนในสังคมมิใช่เรื่องเดียวกันกับความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้ว่าจะมีความเกี่ยวพันกัน เช่น ในสังคมที่ทุกคนมีรายได้เท่าเทียมกัน หรือไม่มีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ แต่อาจจะประสบภาวะความยากจนเหมือนกันทุกคนก็ได้ หรือไม่มีใครตกอยู่ในภาวะยากจนเลยก็ได้ ในขณะที่ความยากจนสัมพัทธ์ (Relative poverty) จะมีอยู่ตลอดเวลาในทุกสังคม เพราะไม่ว่าในสังคมใดเราก็จะเห็นและวัดความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดในสังคม กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุดในสังคมได้ โดยกลุ่มผู้มีรายได้น้อยสุดในสังคมอาจจะตกอยู่ในภาวะความยากจนสัมบูรณ์หรือไม่ได้ และถึงแม้ว่ามีได้ตกอยู่ในภาวะยากจนแบบสัมบูรณ์ (นั่นคือ อย่างน้อยทุกคนมีรายได้พอเพียงที่จะจัดหาปัจจัยพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิต) แต่ความยากจนเปรียบเทียบก็ยังคงมีอยู่ เพราะประชากรกลุ่มที่มีรายได้น้อยสุดของสังคมก็จะรู้สึกได้ว่าตัวเองยังจนอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น ๆ

งานวิชาการที่ศึกษาความยากจนของประเทศไทยจะวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์โดยมีเกณฑ์ของรายได้น้อยสุดที่เรียกว่า เส้นความยากจน หรือ poverty line ที่คำนวณมาจากมูลค่าขั้นต่ำของอาหารที่จำเป็นต่อการยังชีพ (minimum food requirement) บวกกับค่าใช้จ่ายอื่น (เช่น เสื้อผ้า ยา ฯลฯ) ที่จำเป็นเช่นกัน โดยเส้นความยากจนในเขตเมืองจะสูงกว่าในเขตชนบท เนื่องจากค่าครองชีพแพงกว่า เมื่อได้เส้นความยากจนแล้วก็จะใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจว่า คริวเรือนหรือประชากรกลุ่มใดบ้างที่ตกอยู่ในภาวะยากจน หรือมีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนที่คำนวณไว้นั้นเอง อย่างไรก็ตาม การมีเส้น

¹²Sen (1999 : 87-110) เห็นว่า ถึงแม้ความขาดแคลนหรือไม่เพียงพอทางด้านรายได้เป็นปัจจัยสำคัญที่โน้มน้าวไปสู่ความขาดแคลนด้านอื่น ๆ แต่เราก็ควรให้ความสำคัญต่อสิ่งอื่นที่อาจลดทอนความสามารถของมนุษย์ในการใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่า เช่น ความพิการ ความเจ็บป่วย การไม่มีงานทำ หรืออคติที่ทำให้ถูกกีดกันทางสังคม เป็นต้น

ความยากจนเพียงสองระดับสำหรับคนทั่วประเทศเป็นการวัดที่ไม่ละเอียดเพียงพอ Kakwani and Krongkaew (1998) จึงได้ทำการคำนวณเส้นความยากจนขึ้นใหม่ที่มีความแตกต่างกันทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง และแตกต่างตามภูมิภาค รวมทั้งขึ้นอยู่กับขนาดและองค์ประกอบของครัวเรือนด้วย โดยเส้นความยากจนที่พัฒนาขึ้นใหม่นี้ได้รับการยอมรับเป็นเส้นความยากจนของทางการ และในงานวิชาการที่ตามมาจะอิงกับเส้นความยากจนของ Kakwani and Krongkaew (1998)

ตารางที่ 6 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอัตราส่วนความยากจน (poverty incidence หรือ headcount ratio) ของทั้งประเทศ จากงานวิชาการต่าง ๆ โดยวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ในงานแต่ละชิ้นเราก็จะเห็นแนวโน้มการลดลงของสัดส่วนประชากรที่ตกอยู่ในภาวะยากจน ยกเว้นในปี 2529 และปี 2541-2542 ที่สัดส่วนของประชากรที่ตกอยู่ในภาวะยากจนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในระหว่างช่วง พ.ศ. 2526-2529 เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอย และราคาสินค้าเกษตรก็ตกต่ำลง ซึ่งมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรในชนบท¹³ ในขณะที่ช่วงปี 2541-2542 ซึ่งระบบเศรษฐกิจไทยยังไม่ฟื้นตัวจากภาวะวิกฤต เราก็พบปรากฏการณ์ที่อัตราส่วนคนยากจนเพิ่มขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราดูแนวโน้มระยะยาวระหว่างปี 2531-2543 จากงานของ World Bank (2001) และ สมชัย จิตสุชน (2544) ซึ่งใช้เส้นความยากจนของทางการเหมือนกัน¹⁴ เราจะเห็นว่า สัดส่วนประชากรที่ตกอยู่ในภาวะยากจนลดลงจากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 เหลือร้อยละ 14.2 ในปี 2543 อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่คนจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคที่มีสภาวะความยากจนสูงกว่าภาคอื่น ๆ ก็ได้เปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505/26 (ดูตารางที่ 7) นอกจากนี้ การศึกษาข้อมูลของปี 2518/19 และ 2524 ของ เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528) ที่พบว่า ครัวเรือนที่ยากจนส่วนใหญ่จะมีรายได้หลักจากการประกอบการเกษตรที่มีที่ดินถือครองน้อย หรือมีขนาดเล็ก มีครัวเรือนขนาดใหญ่ และหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาดำลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงปรากฏอยู่สำหรับครัวเรือนยากจนในปี 2535-2542 จากการศึกษาของ

¹³ข้อเท็จจริงนี้ทำให้ Krongkaew, Tinakorn and Supachalasai (1992) เปรียบเทียบข้อมูลระหว่างปี 2524 และ 2531 โดยไม่ได้นำข้อมูลปี 2529 มาคำนวณ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำและราคาสินค้าเกษตรที่ลดลง ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจแตกต่างจากปี 2524 และ 2531 ในขณะที่ปี 2524 และ 2531 ภาวะเศรษฐกิจสามารถเทียบเคียงกันได้

¹⁴งานทั้งสองชิ้นใช้คำนิยามและวิธีการแบบทางการ แต่ในการคำนวณเส้นความยากจน มีความแตกต่างกันเล็กน้อย เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนในดัชนีราคาสินค้ารายพื้นที่ ดูรายละเอียดใน สมชัย จิตสุชน (2544) แต่โดยรวมแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามีความแตกต่างกันน้อย และน่าจะนำเอาอัตราส่วนความยากจนของงานสองชิ้นนี้มาพิจารณาเป็นอนุกรมเดียวกันได้

ธนาคารโลก (World Bank 2001) จนอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นลักษณะประจำของคนยากจนในประเทศไทย

โดยสรุปแล้ว เราคงกล่าวได้ว่า การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอัตราที่ค่อนข้างสูงในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา มีส่วนทำให้รายได้ของทุกคนในสังคมเพิ่มขึ้น และทำให้สัดส่วนของคนที่ยากอยู่ในสถานะยากจนลดน้อยลง แต่การเพิ่มขึ้นของรายได้นี้จะไปเพิ่มที่กลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ จึงทำให้การกระจายรายได้มีแนวโน้มไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ซึ่งเป็นภาวะที่นักวิชาการพบจากการวิเคราะห์การกระจายรายได้ของบุคคล ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

ตารางที่ 6: สภาวะความยากจนในประเทศไทยทางด้านรายได้จากงานวิชาการต่างๆ^{iv}

	2505/06	2511/12	2518/19	2524	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2542	2543
Meesook (1979) ^w	57.0	39.0	31.0										
เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528)			31.7	23.9									
Hutaserani and Jitsuchon (1988)			30.0	23.0	29.5								
Krongkaew, Tinakorn, and Suphachalasai (1992)				23.0		22.8							
World Bank (1996)						22.2	18.0	13.1					
Krongkaew (1996)						22.2	18.0	13.1					
Kakwani and Krongkaew (2000) ^{iv}						32.6	27.2	23.2	16.3	11.4			
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543)						32.6	27.2	23.2	16.3	11.4	13.0	15.9	
World Bank (2001) ^{iv}						32.6	27.2	23.2	16.3	11.4	13.0	15.9	
สมชัย จิตสุชน (2544) ^{iv}								23.5	17.1	11.2	12.9	14.6	14.2

หมายเหตุ: ก/ ตัวเลขในแต่ละปีแสดงสัดส่วนร้อยละของประชากรที่ตกอยู่ในภาวะยากจน โดยผู้ศึกษาจะมีเกณฑ์เส้นความยากจนของตัวเมืองและชนบทต่างกัน ตัวเลขในตารางนี้แสดงถึงสัดส่วนคนยากจนรวมทั้งประเทศ

ข/ ข้อมูลในปี 2505/06 ใช้ระดับความยากจนของตัวเมือง (urban poverty line) เป็นเกณฑ์สำหรับเขตสุขภาพิบาล ส่วนในปี 2511/12 และ 2518/19 ใช้ระดับความยากจนของชนบท (rural poverty) เป็นเกณฑ์สำหรับเขตสุขภาพิบาล

ค/ ใน Kakwani and Krongkaew (1998) ได้มีการปรับเส้นความยากจนใหม่ซึ่งนอกจากจะแตกต่างกันระหว่างเขตเมืองและชนบทแล้ว ยังแตกต่างกันตามภาคและลักษณะครัวเรือนด้วย เป็นเส้นความยากจนที่ถือว่าเป็นทางการ และใช้ในงานศึกษาอื่นๆตามมา

ที่มา: คูรายละเอียดในบรรณานุกรม

ตารางที่ 7: สภาวะความยากจนและเส้นความยากจน 2505/06 - 2543

ภูมิภาค/เขต	2505/06	สภาวะความยากจน (ร้อยละ)						เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)					
		2535	2537	2539	2541	2542	2543	2535	2537	2539	2541	2542	2543
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	28	2.0	1.0	0.5	0.5	0.2	0.4	721	793	912	1,055	1,050	1,065
ชนบท	-	3.3	3.2	0.4	0.7	-	0.1	595	613	713	895	890	885
เมือง	-	1.8	0.7	0.5	0.5	0.3	0.4	739	814	932	1,069	1,064	1,082
กลาง	40	12.4	8.6	6.0	7.0	6.5	5.4	597	624	722	887	890	881
ชนบท	40	14.8	9.8	7.1	8.0	7.9	6.4	581	603	696	863	868	856
เมือง	40	4.8	5.3	3.0	4.4	3.0	2.7	649	679	789	950	947	946
เหนือ	65	22.7	14.7	9.5	9.0	9.6	12.2	561	581	672	794	785	776
ชนบท	66	25.7	16.5	11.1	10.2	10.9	14.0	548	566	657	778	768	757
เมือง	56	9.2	7.8	3.2	4.4	4.8	5.3	620	639	733	858	849	850
ตะวันออกเฉียงเหนือ	74	40.3	26.6	19.7	23.7	28.3	28.0	575	611	707	880	865	862
ชนบท	77	42.5	32.2	21.7	26.1	31.3	30.6	568	600	694	868	851	849
เมือง	44	21.8	14.8	8.6	10.1	11.2	13.2	629	675	780	949	945	939
ใต้	44	20.5	18.3	12.0	13.9	15.0	11.0	578	627	732	845	841	838
ชนบท	46	23.1	20.9	13.3	16.2	17.8	12.8	554	597	698	802	798	795
เมือง	35	8.6	8.2	6.6	5.2	4.5	4.0	691	746	864	1,007	1,002	998
ทั่วประเทศ	57	23.5	17.1	11.2	12.9	14.6	14.2	598	637	738	889	881	880
ชนบท	61	29.7	22.1	14.9	17.2	19.7	19.0	565	593	687	838	829	823
เมือง	38	6.6	5.5	3.1	3.6	3.4	3.7	689	738	852	999	995	1,002

ที่มา: ข้อมูลปี 2505/06 จาก Meesook (1979) โดยใช้เส้นความยากจน 1,981 บาท/คน/ปี (165 บาท/คน/เดือน) ในเขตชนบท และ 2,961 บาท/คน/ปี (247 บาท/คน/ปี) ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ข้อมูลปีอื่นๆ จาก สมชัย จิตสุชน (2544)

4.2 การกระจายรายได้ของบุคคลจากสถานภาพของครัวเรือน

เราสามารถศึกษาสถานการณ์ทางการกระจายรายได้ของบุคคลได้จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือน นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 ในช่วงแรกการสำรวจแต่ละครั้งจะมีระยะห่างกันประมาณ 4-5 ปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2529 จึงได้สำรวจทุก 2 ปี ยกเว้นในระหว่างปี พ.ศ.2541-2543 ที่สำนักงานสถิติฯ สำรวจทุกปี เนื่องจากเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ พ.ศ.2500 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีข้อมูลการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน หรือการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมแล้ว 15 ครั้ง (พ.ศ.2500 พ.ศ.2505/06 พ.ศ.2511/12 พ.ศ.2514/16 พ.ศ.2518/19 พ.ศ.2524 พ.ศ.2529 พ.ศ.2531 พ.ศ.2533 พ.ศ.2535 พ.ศ.2537 พ.ศ.2539 พ.ศ.2541 พ.ศ.2542 พ.ศ.2543)

ข้อมูลจากการสำรวจเหล่านี้มีนักวิชาการทั้งไทยและเทศนำมาทำการศึกษาภาวะการกระจายรายได้ในประเทศไทยในแง่มุมต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถนำผลการศึกษาทั้งหลายเหล่านี้มาวางเรียงกันเพื่อดูแนวโน้มในระยะยาว เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการวัดรายได้ของครัวเรือนในแต่ละการศึกษาต่างกัน และแม้ว่าในภายหลังจะมีแนวคิดเรื่องรายได้คล้ายคลึงกันแล้ว แต่เนื่องจากการถ่วงน้ำหนัก หรือการคำนวณมีความแตกต่างกันบ้าง จึงทำให้ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ¹⁵ ของแต่ละงานไม่สอดคล้องกัน ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 8 ที่แสดงผลการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิจากงานต่าง ๆ ซึ่งเราจะพบว่าค่าสัมประสิทธิ์จีนิของข้อมูลจากการสำรวจในปีเดียวกัน จากงานชิ้นต่าง ๆ มักจะแตกต่างกัน

เนื่องจากผู้เขียนต้องการข้อมูลการกระจายรายได้ที่มีแนวคิดเรื่องรายได้ วิธีคำนวณ และวิธีถ่วงน้ำหนักที่สอดคล้องกันให้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะทำได้¹⁶ ผู้เขียนจึงตัดสินใจคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิ และส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่ โดยอาศัยข้อมูลจากทะเบียนการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเก็บรักษาไว้ นับตั้งแต่การสำรวจปี พ.ศ.2518/19 เป็นต้นมา ดังแสดงไว้ในตารางที่ 10 ส่วนข้อมูลการกระจายรายได้ระหว่างปี พ.ศ. 2505/06- 2514/16 จำเป็นต้องอาศัยผลการศึกษาจาก Krongkaew (1979) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 9

ในตารางที่ 9 เราจะเห็นได้ว่า การกระจายรายได้ในช่วง พ.ศ. 2505-2516 ซึ่งอยู่ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3 ฉบับแรกนั้น มีแนวโน้มเลวลง ดังจะเห็น

¹⁵Gini coefficient มีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 โดยค่า 0 แสดงถึงภาวะการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน และเมื่อสัมประสิทธิ์จีนิมีค่ามากขึ้น แสดงว่าการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ค่า 1 แสดงถึงกรณีที่คน ๆ เดียว (หรือกลุ่มเดียว) หารายได้ทั้งหมด โดยคนอื่น (หรือกลุ่มอื่น) ไม่มีรายได้เลย

¹⁶ แนวคิดของรายได้ คือรายได้ที่รวมทั้งรายได้ตัวเงิน (money income) และรายได้ที่เป็นสิ่งของ (income in kind) ส่วนน้ำหนัก (weight) ที่ใช้ในการถ่วงข้อมูล เป็นน้ำหนักที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาใช้เพื่อถ่วงข้อมูลให้ใกล้เคียงกับโครงสร้างจริงของประชากร

ได้จากค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่เพิ่มขึ้นจาก 0.456 ในปี 2505/06 มาเป็น 0.535 ในปี 2514/16 และสัดส่วน รายได้ของกลุ่มคน 20 เปอร์เซนต์ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 5) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วน รายได้ของกลุ่มคนที่เหลืออีก 80 เปอร์เซนต์ของประเทศ (Quintile 1-4) มีแนวโน้มลดลง ซึ่งก็คงไม่ เป็นที่น่าแปลกใจนัก เนื่องจากในช่วง 2 แขนงแรก รัฐบาลไทยมุ่งการดำเนินนโยบายไปที่การเจริญ เติบโตของเศรษฐกิจเป็นหลัก และถึงแม้จะมีการกล่าวถึงความเป็นธรรมในสังคม และการขยายความ เจริญไปสู่ภูมิภาค แต่ก็ไม่มีมาตรการเป็นรูปธรรมในการกระจายรายได้

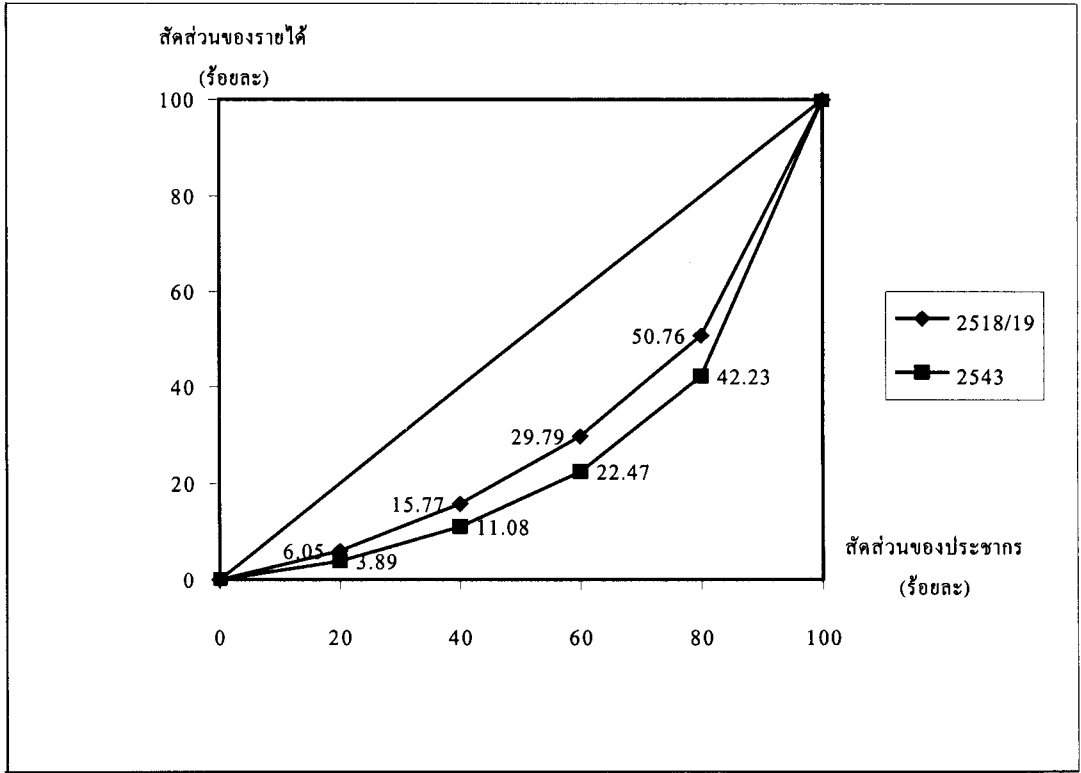
เราไม่สามารถนำข้อมูลในตารางที่ 9 มาเรียงต่อกับข้อมูลในตารางที่ 10 ได้ เนื่องจาก มีความแตกต่างกันในแนวคิดของรายได้และการคำนวณ ดังนั้น จึงต้องตัดตอนมาพิจารณาช่วงเวลา ตั้งแต่ พ.ศ.2518/19 เป็นต้นมาแยกต่างหาก จากข้อมูลที่คำนวณขึ้น โดยใช้แนวคิดและการถ่วงน้ำหนัก ที่คงเส้นคงวาตลอดช่วงปี พ.ศ. 2518/19 จนถึง 2543 ดังแสดงในตารางที่ 10 ทำให้เราเห็นภาพการ กระจายรายได้ในระยะยาวประมาณ 25 ปี ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

ประการแรก ถ้าเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์จีนิเป็นช่วงยาว 25 ปี เราก็คงสรุปได้ว่า การกระจายรายได้ของประเทศไทยมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิเพิ่มจาก 0.426 ในปี 2518/19 เป็น 0.525 ในปี 2543 และเมื่อนำส่วนแบ่งรายได้มาวาดเป็นเส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve)¹⁷ ดังรูปที่ 2 เราจะเห็นการเคลื่อนที่ไปทางขวาของเส้นนี้ ซึ่งแสดงว่าการกระจายได้มีความ เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

ประการที่สอง ในระหว่าง 25 ปีนี้ กลุ่มคนที่มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้น คือ กลุ่มคนที่มี รายได้สูงสุดของประเทศอยู่แล้ว หรือกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด หรือ (Quintile 5) ซึ่งมี ส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 49.2 ในปี 2518/19 และส่วนแบ่งดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 57.8 ในปี 2543 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีประชากรเพียงหนึ่งในห้าของประเทศ ที่มีรายได้รวมกันเกินกว่าครึ่ง หนึ่งของรายได้ทั้งหมดของประเทศ

¹⁷ เส้นลอเรนซ์ เป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชากรที่แบ่งเป็นหลายกลุ่ม ๆ ละเท่าๆ กัน (เช่นกลุ่มละ 10 เปอร์เซนต์ เรียกว่า Decide หรือกลุ่มละ 20 เปอร์เซนต์ เรียกว่า Quintile) โดยเรียงจากกลุ่มรายได้น้อยไปมาก และวัดดูว่าแต่ละกลุ่มได้ส่วนแบ่งรายได้ร้อยละเท่าใด (ดูรูปที่ 2) เส้นลอเรนซ์เป็นพื้นฐานของการคำนวณค่า สัมประสิทธิ์จีนิ

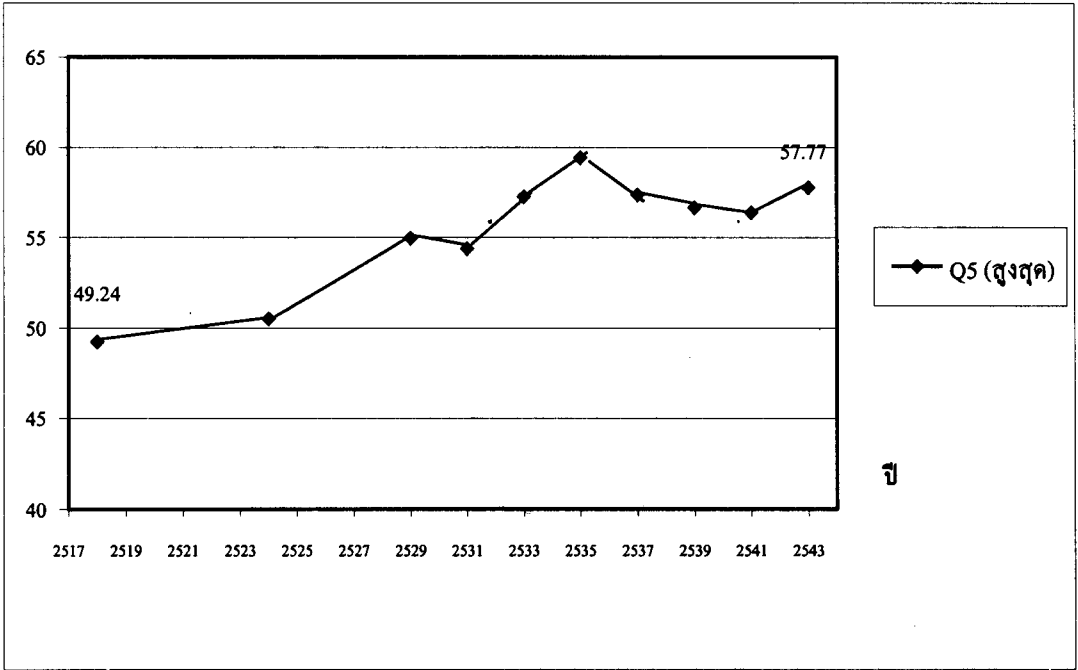
รูปที่ 2: เส้น Lorenz แสดงการกระจายรายได้ของประเทศไทย



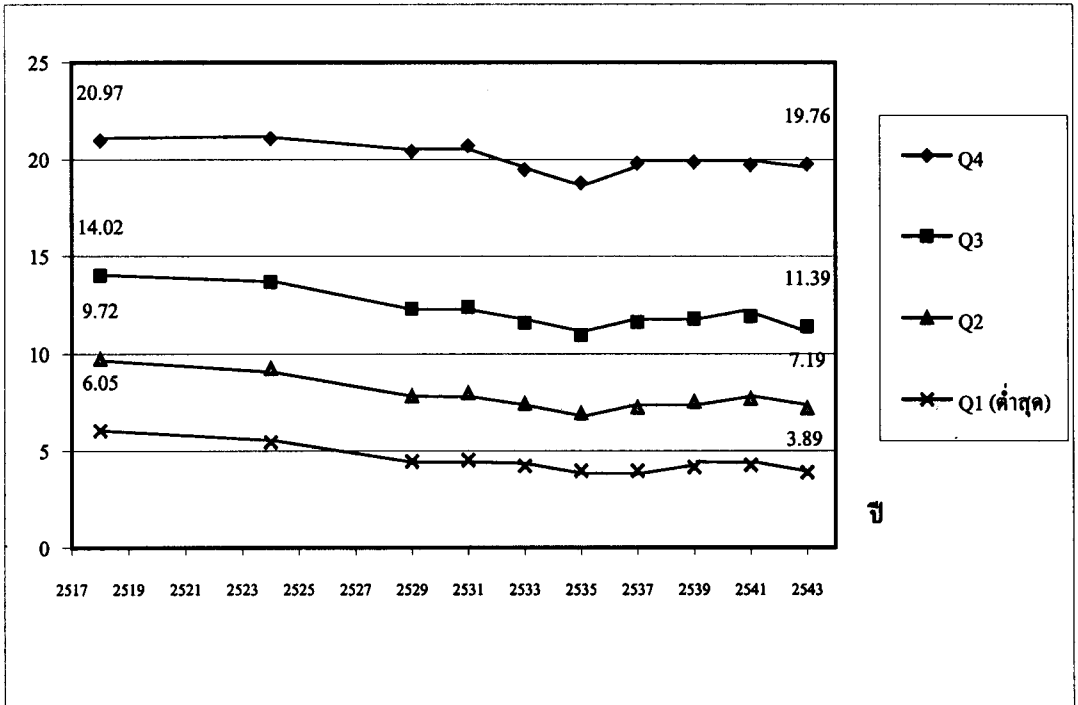
ประการที่สาม กลุ่มประชากรอีกสี่กลุ่มที่เหลือทุกกลุ่ม (Quintile 1 ถึง 4) ต่างสูญเสียส่วนแบ่งรายได้ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาโดยถ้วนหน้ากัน โดยส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่ม Quintile 4 ซึ่งมีรายได้ในระดับรองจากสูงสุด มีส่วนแบ่งรายได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 21 ในปี 2518/19 เป็นประมาณร้อยละ 19.8 ในปี 2543 กลุ่ม Quintile 3 หรือประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ในระดับกลาง มีส่วนแบ่งรายได้ลดลงจากร้อยละ 14 เหลือเพียงร้อยละ 11.4 กลุ่ม Quintile 2 หรือกลุ่มผู้มีรายได้รองจากต่ำสุดมีส่วนแบ่งรายได้ลดลงจากร้อยละ 9.7 เหลือร้อยละ 7.2 และกลุ่ม Quintile 1 ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดของประเทศ และมีส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ 6.1 ในปี 2518/19 ยังมีส่วนแบ่งรายได้ลดต่ำลงเหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในปี 2543 (ดูรูปที่ 3)

รูปที่ 3: แนวโน้มส่วนแบ่งรายได้ของประชากร

ก. ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด



ข. ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มประชากรอื่นๆ



ประการที่สี่ ผลพวงของการพัฒนาประเทศที่กระจุกไปที่กลุ่มคนที่มีรายได้ในระดับสูงอยู่แล้ว ทำให้ความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดกับต่ำสุดของประเทศยังมีมากขึ้น ในปี 2518/19 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด มีส่วนแบ่งรายได้คิดเป็นประมาณ 8 เท่าของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด แต่อัตราส่วนนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 15 เท่า ในปี 2543 ในขณะที่อัตราส่วนนี้โดยเฉลี่ยของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 อยู่ที่ระดับ 5.2 โดยมีแนวโน้มลดลงมาจากช่วงคริสต์ทศวรรษ 1940-80 (ดูตารางที่ 11)

ประการที่ห้า ถ้าเราพิจารณาข้อมูล 10 จุด ในช่วง 25 ปี จะเห็นว่า มีบางช่วงที่การกระจายรายได้มีแนวโน้มจะดีขึ้น โดยเฉพาะระหว่าง พ.ศ.2535 ถึง 2541 ที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงจาก 0.536 มาเป็น 0.509 และสัดส่วนรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก ลดลงจากร้อยละ 59.1 มาเป็นร้อยละ 56.4 ในขณะที่สัดส่วนรายได้ของอีก 4 กลุ่มที่เหลือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกกลุ่ม แม้ว่าจะเพิ่มเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ระหว่างปี 2541-2543 การกระจายรายได้เริ่มมีทิศทางจะเหลื่อมล้ำมากขึ้นอีก ซึ่งเป็นไปได้ว่า ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเกิดผลลบต่อกลุ่มประชากรที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน และโดยเปรียบเทียบแล้ว กลุ่มที่มีรายได้สูงสุดได้รับผลกระทบน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ จึงทำให้มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น

ข้อสังเกตข้างต้นนี้มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการแบ่งกลุ่มประชากรเป็นเพียง 5 กลุ่ม ๆ ละ 20 เปอร์เซ็นต์ ถ้าเราแบ่งกลุ่มประชากรให้เล็กลงเหลือเพียงกลุ่มละ 10 เปอร์เซ็นต์ (กลุ่ม Decile) เราจะพบว่า อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด (Decile 10) ต่อกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด (Decile 1) มีความแตกต่างกันมากขึ้น จาก 13.7 เท่า ในปี 2518/19 เพิ่มมาเป็น 27.3 เท่า ในปี 2543 ดังนั้น ในปัจจุบันนี้กลุ่มคนรวยสุดกับกลุ่มคนจนสุดในประเทศไทยจึงมีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันราวฟ้ากับดิน ถ้าแปลโดพีนคีนซีขึ้นมา คงจะประณามสังคมไทยที่ปล่อยให้ความเหลื่อมล้ำที่มีมากอยู่แล้วในปี 2518/19 กลับเพิ่มมากยิ่งขึ้นตลอดเวลา 25 ปีที่ผ่านมา และแปลโดพีนคีนซีของประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก สวีเดน และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่กลุ่มคนรวยที่สุดมีรายได้ไม่เกินสี่เท่าของกลุ่มคนจนที่สุด (ดูตารางที่ 11)

จากข้อมูลส่วนแบ่งรายได้และสัมประสิทธิ์จีนิที่คำนวณขึ้นมาเป็นจำนวน 10 จุด ภายใน 25 ปีนี้ เมื่อนำมาพล็อต (plot) คู่กับรายได้แท้จริงต่อหัวของประเทศไทย ในปีที่ตรงกับข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ดังในรูปที่ 4 เราจะพบว่าลักษณะการกระจายรายได้ของไทยอยู่ในช่วงครั้งแรกของตัวยูหัวกลับ โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิเพิ่มขึ้น (มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น) เมื่อรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดก็มีแนวโน้มลดลง เราจะสังเกตเห็นจากรูปได้ว่าในระดับรายได้สูงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสัมประสิทธิ์จีนิเริ่มจะมีอัตราลดลง ดังนั้นการคำนวณหรือประเมินหาระดับรายได้ที่สัมประสิทธิ์จีนิจะหยุดเพิ่มจากความสัมพันธ์ในอดีตก็น่าจะทำได้ โดยการหาสมการถดถอยระหว่างสัมประสิทธิ์จีนิ กับระดับรายได้ต่อหัวแท้จริง (Real GNP per capita ในราคาปี 2531) ผลที่ประมาณการได้ คือ

$$\text{Gini} = 24.4845 + 0.001391Y - 0.0000000172Y^2 \text{-----} (1)$$

	(9.224)	(8.194)	(-6.933)
p-value	0.0003	0.0004	0.0010
AR (1) coefficient	= -0.72109		
	(-2.359)		

$$R^2 = 0.9117; \text{ Adjusted } R^2 = 0.8588$$

$$\text{Durbin-Watson statistic} = 2.323$$

$$F\text{-statistic} = 17.216$$

Observations: 2518/19 - 2543 (ตารางที่ 10)

ค่าในวงเล็บ คือ ค่า t-statistic

Gini = สัมประสิทธิ์จีนิ (ปรับฐานเป็น 100)

Y = GNP ต่อหัวในราคาคงที่ปี 2531

ส่วนผลประมาณการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนแบ่งรายได้ของประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Share40) กับระดับรายได้ต่อหัวแท้จริงได้ผลดังนี้

$$\text{Share40} = 23.0406 - 0.000579Y + 0.00000000708Y^2 \text{-----} (2)$$

	(18.369)	(-7.205)	(6.029)
p-value	0.0000	0.0008	0.0018
AR (1) coefficient	= -0.7005		
	(-1.963)		

$$R^2 = 0.8878; \text{ Adjusted } R^2 = 0.8205$$

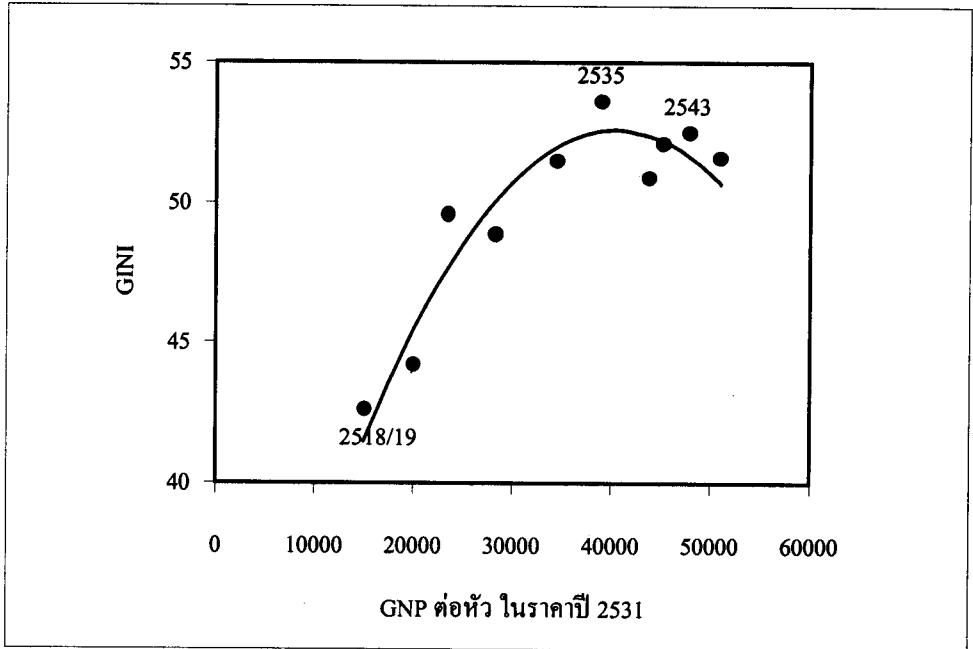
$$\text{Durbin-Watson statistic} = 2.375$$

Observations: 2518/19 - 2543 (ตารางที่ 10)

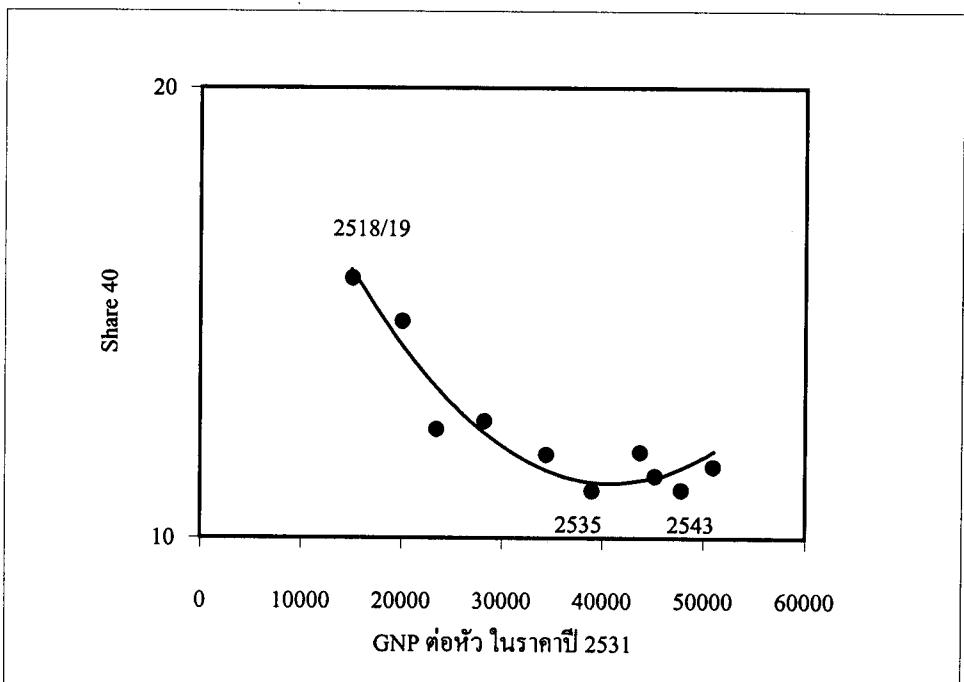
ค่าในวงเล็บ คือ ค่า t-statistic

รูปที่ 4: ความสัมพันธ์ระหว่างความไม่เท่าเทียมของรายได้กับระดับรายได้ต่อหัวระหว่าง พ.ศ. 2518/19 – 2543 (Kuznetz Curve)

ก. ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient)



ข. ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Q1+Q2)



เมื่อนำความสัมพันธ์ในสมการ (1) มาคำนวณหาระดับรายได้ที่ค่าสัมประสิทธิ์นี้จะไม่เปลี่ยนแปลง เราจะได้รายได้ต่อหัวที่ระดับ 40,436 บาท ในราคาคงที่¹⁸ ซึ่งระดับรายได้ดังกล่าวนี้ได้ผ่านเลยมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 (ในปี พ.ศ.2535 GNP ต่อหัวในราคาปี 2531 อยู่ที่ระดับ 38,969 บาท และในปี พ.ศ.2536 อยู่ที่ระดับ 42,005 บาท) เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์นี้มีแนวโน้มลดลงระหว่างปี 2535 ถึง 2541 และถึงแม้จะกลับเพิ่มสูงขึ้นอีกในปี 2543 แต่ก็ยังเป็นข้อมูลเพียงปีเดียวเท่านั้น ความสัมพันธ์จากสมการถดถอยดังกล่าวจึงสะท้อนภาพในอดีตที่เกิดขึ้น เราคงต้องเผื่อคิดตามข้อมูลการกระจายรายได้ต่อไปในอนาคตว่าจะเป็นอย่างไร

มีนักเศรษฐศาสตร์หลายคนเชื่อว่า ความสัมพันธ์ในลักษณะตัวยูหวักลับตามเส้น Kuznetz นั้นไม่ได้มีลักษณะอัตโนมัติ แต่ขึ้นอยู่กับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่แต่ละประเทศใช้ (Adelman, 1986) ในบางประเทศลักษณะระฆังคว่ำหรือตัวยูหวักลับจะไม่มีควมลึกมาก แต่จะแบนลงถ้าประเทศนั้นใช้นโยบายที่เหมาะสมในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน สำหรับข้อมูลของประเทศไทยในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา แสดงให้เห็นแล้วว่า ลักษณะการกระจายรายได้ของเรามีลักษณะเป็นส่วนแรกของตัวยูหวักลับ และเป็นตัวยูที่ลึกมากพอควร ถึงระดับที่รัฐบาลควรมีนโยบายและมาตรการการกระจายรายได้อย่างจริงจัง แทนที่จะคิดอาศัยกลไกการไหลรินลงสู่เบื้องล่าง (trickle down effect) จากการเติบโตของระบบเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา

นอกเหนือจากความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างบุคคลที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว เรายังพบด้วยว่า ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่กระจายระหว่างภูมิภาคก็เพิ่มมากขึ้นด้วย โดยจากตารางที่ 12 ที่คำนวณส่วนแบ่งของรายได้ในภูมิภาคต่าง ๆ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในบางปีระหว่าง พ.ศ.2524-2543 จะพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีสัดส่วนของประชากรประมาณร้อยละ 35.2 ของประเทศ มีส่วนแบ่งรายได้เพียงประมาณร้อยละ 25.9 ในปี 2524 ถ้าคิดจากรายได้รวม แต่ถ้าคิดจากรายได้ตัวเงิน (money income) ส่วนแบ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะลดเหลือเพียงร้อยละ 21.3 และในปี 2543 ส่วนแบ่งประชากรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 33.8 แต่ส่วนแบ่งรายได้ลดลงมากกว่าเหลือเพียงร้อยละ 19.7 และถ้าคิดจากรายได้ตัวเงิน ส่วนแบ่งเหลือเพียงร้อยละ

¹⁸ ในงานของ Sussangkarn, Patamasirivat, Ashakul and Chimkul (1988) ได้ทำการวิเคราะห์เส้น Kuznetz curve จากข้อมูลของประเทศต่าง ๆ 45 ประเทศ โดยควบคุม (control) ความแตกต่างของประเทศด้วยตัวแปร เช่น สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตร การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ระดับการศึกษา ฯลฯ โดยรวมข้อมูลของประเทศไทยด้วย งานดังกล่าวพบว่าจุดวกกลับของสัมประสิทธิ์นี้ในประเทศไทย โดยให้สิ่งอื่น ๆ คงที่ จะเกิดขึ้นที่ระดับรายได้ต่อหัวประมาณ 2,086 ดอลลาร์สหรัฐตามราคาปี 2523 (1980) และคาดว่า จุดวกกลับจะเกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1995-1999 ขึ้นอยู่กับข้อสมมุติเกี่ยวกับอัตราการเติบโต สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรกรรม และสัดส่วนของการเข้าเรียนในชั้นมัธยมศึกษา

17.9 ในขณะที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีประชากรประมาณร้อยละ 13.3 ของประเทศในปี 2524 แต่มีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 24.1 (หรือร้อยละ 27.6 จากรายได้ตัวเงิน) และความเหลื่อมล้ำนี้มีมากขึ้นในปี 2543 โดยส่วนแบ่งประชากรของกรุงเทพฯ ลดลงเป็น ร้อยละ 12.2 แต่ส่วนแบ่งรายได้กลับเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 30.6 (ร้อยละ 31.7 จากรายได้ตัวเงิน) นอกจากกรุงเทพฯ แล้ว ภาคกลางก็เป็นภาคที่มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่ภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือสูญเสียส่วนแบ่งรายได้ ปรัชญาการไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคนี้ ขัดแย้งกับการประกาศเจตนารมณ์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ระบุไว้ตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 3 ว่า จะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

ตารางที่ 8: ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ(Gini coefficient)ของการกระจายรายได้ทั้งประเทศจากการคำนวณของงานวิชาการต่างๆ

งานวิชาการ	ปีการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม													
	2505/06	2511/12	2514/15	2518/19	2524	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2542	2543
Oshima (1970)	0.500													
Chantawom (1975)	0.414	0.466												
Meesook (1976)		0.429												
Watanavitukul (1978)	0.414	0.429	0.499											
Krongkaew(1979)	0.456	0.482	0.535											
เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528)				0.451	0.473									
Ikemoto and Limskul (1987) and Ikemoto (1991)	0.413	0.426		0.417	0.441	0.471								
Hutaserani and Jitsuchon (1988)				0.425	0.453	0.500								
Krongkaew, Tinakorn, and Suphachalasai (1992)							0.479							
Bhongmakaphat (1993)				0.426	0.453	0.500	0.478							
Ikemoto (1993)					0.475	0.504	0.488	0.508	0.540					
Krongkaew (1996)							0.485	0.522	0.536					
Samtisart (1997 and 2000)							0.493		0.531		0.511			
NESDB (1999)							0.481	0.481	0.499	0.486	0.477	0.481		
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543)							0.485	0.524	0.536	0.527	0.515	0.511	0.533	
สำนักงานสถิติแห่งชาติ (Website 2002)								0.429	0.445	0.431	0.429	0.421	0.444	0.439

หมายเหตุ: ในงานเหล่านี้ อาจมีความแตกต่างกันเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องรายได้และการวัด และมีข้อมูลทั้งเขตเมืองและชนบท แต่ในตารางนี้ ผู้เขียนพยายามนำเอาเฉพาะค่าสัมประสิทธิ์จีนิของ
ทั้งประเทศที่วัดจากรายได้ของครัวเรือนต่อหัว ถ้ามีการระบุไว้ในงาน ยกเว้นกรณีของ NESDB (1999) ซึ่งระบุว่าเป็น inequality of welfare ตามการวิเคราะห์ของ Kakwani

ที่มา: คู่มือละเอียดของงานเหล่านี้ในบรรณานุกรม

ตารางที่ 9: การกระจายรายได้ในช่วงเวลา 2505/06 - 2514/16

	2505/06	2511/12	2514/16
1. ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรในกลุ่มต่างๆ ได้รับ			
1.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile 1)	2.9	3.4	2.4
1.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองต่ำสุด (Quintile 2)	6.2	6.1	5.1
1.3 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ระดับกลาง (Quintile 3)	10.5	10.4	9.7
1.4 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองสูงสุด (Quintile 4)	20.9	19.2	18.4
1.5 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 5)	59.5	60.9	64.4
2. ค่าสัมประสิทธิ์จินี (adjusted income)	0.456	0.482	0.535
3. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยสุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	20.5	17.9	26.8

ที่มา: Krongkaew (1979)

ตารางที่ 10: การกระจายรายได้ระหว่าง พ.ศ. 2518 - 2543

	2518/19	2524	2529	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543
1. ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรในกลุ่มต่างๆ ได้รับ										
1.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile 1)	6.05	5.45	4.47	4.53	4.23	3.98	3.97	4.16	4.27	3.89
1.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองต่ำสุด (Quintile 2)	9.72	9.26	7.82	7.98	7.43	6.93	7.23	7.52	7.69	7.19
1.3 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ระดับกลาง (Quintile 3)	14.02	13.69	12.30	12.38	11.58	10.96	11.61	11.78	11.91	11.39
1.4 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองสูงสุด (Quintile 4)	20.97	21.08	20.43	20.71	19.49	18.80	19.81	19.88	19.74	19.76
1.5 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 5)	49.24	50.52	54.98	54.40	57.26	59.43	57.37	56.66	56.39	57.77
2. ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ	0.426	0.442	0.496	0.489	0.515	0.536	0.521	0.516	0.509	0.525
3. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยสุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	8.1	9.3	12.3	12.0	13.5	14.9	14.5	13.6	13.2	14.9
4. ส่วนแบ่งรายได้ของประชากรร้อยละ 10										
4.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Decile 1)	2.43	2.13	1.77	1.77	1.67	1.51	1.55	1.61	1.66	1.49
4.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (Decile 10)	33.38	34.33	38.62	37.19	40.63	42.83	40.70	40.08	39.75	40.66
5. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรวยสุดต่อกลุ่มจนสุด (D10/D1)	13.7	16.1	21.8	21.0	24.3	28.4	26.3	24.9	23.9	27.3

4-34

หมายเหตุ: ถึงแม้ว่าปี 2542 จะมีการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม แต่มีการสำรวจเพียงไตรมาสเดียว (ไตรมาส 2) และมีจำนวนตัวอย่างประมาณหนึ่งในสี่ของจำนวนตัวอย่างปกติ
 ของปีที่ทำการสำรวจทั้งสี่ไตรมาส ดังนั้นผู้เขียนจึงมิได้นำมาแสดงในตารางนี้
 ที่มา: จำนวนจากแหล่งข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปีต่างๆ โดยใช้หน้าหนังก่อร่างข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 11: ข้อมูลอัตราส่วนรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดต่อกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดของบางประเทศ (Q5/Q1)

ประเทศ	ช่วงคริสตทศวรรษ 1970-80	ช่วงคริสตทศวรรษ 1990
1. กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม		
อังกฤษ	6.8 (1979)	6.5 (1991)
ออสเตรเลีย	9.6 (1985)	7.0 (1994)
เบลเยียม	4.6 (1978-79)	3.6 (1992)
แคนาดา	7.1 (1987)	5.2 (1994)
เดนมาร์ก	7.1 (1981)	3.6 (1992)
ฝรั่งเศส	6.5 (1979)	5.6 (1995)
เยอรมัน	5.7 (1984)	4.7 (1994)
เนเธอร์แลนด์	5.6 (1983)	5.5 (1994)
สวีเดน	4.6 (1981)	3.6 (1992)
สวิตเซอร์แลนด์	8.6 (1982)	5.8 (1992)
สหรัฐอเมริกา	8.9 (1985)	8.9 (1997)
ญี่ปุ่น	4.3 (1979)	3.4 (1993)
2. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา		
บราซิล	26.1 (1983)	25.5 (1996)
ชิลี	-	17.4 (1994)
เม็กซิโก	-	16.2 (1995)
จีน	-	7.9 (1998)
อินโดนีเซีย	4.7 (1987)	5.6 (1996)
เกาหลีใต้*	-	5.2 (1993)
มาเลเซีย	11.1 (1987)	11.9 (1995)
ฟิลิปปินส์*	8.7 (1985)	9.7 (1997)
ประเทศไทย* (จาก WDR)	-	7.6 (1998)
ประเทศไทย (จากตารางที่ 8)	8.1 (1981)	13.2 (1998)

หมายเหตุ: การกระจายรายได้คิดจากรายได้ต่อหัว ยกเว้นประเทศที่มีเครื่องหมาย * ซึ่งธนาคารโลกคิดจากการบริโภค เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อมูลส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา ธนาคารโลกจะคำนวณการกระจายรายได้จากการบริโภค

ที่มา: World Bank, *World Development Report*, 1990 และ 2000/2001

ตารางที่ 12: การกระจายของประชากรและรายได้ตามภูมิภาค

ก. การกระจายของประชากร

	2524	2529	2539	2543
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35.2	34.8	34.0	33.8
ภาคเหนือ	20.2	19.6	18.6	18.0
ภาคใต้	12.6	13.0	13.3	13.4
ภาคกลาง	18.8	18.7	22.4	22.6
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	13.3	14.0	11.8	12.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ข. การกระจายของรายได้ตัวเงิน^ก

	2524	2529	2539	2543
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	21.3	19.3	19.5	17.9
ภาคเหนือ	17.0	16.2	13.4	12.0
ภาคใต้	12.1	13.1	11.4	11.7
ภาคกลาง	21.9	21.3	27.6	26.8
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	27.6	30.2	28.0	31.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ค. การกระจายของรายได้รวม^ข

	2524	2529	2539	2543
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	25.9	23.3	21.2	19.7
ภาคเหนือ	17.4	16.6	13.7	12.3
ภาคใต้	11.8	12.6	11.2	11.5
ภาคกลาง	20.8	20.6	26.8	26.0
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	24.1	26.9	27.2	30.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ: ก/ รายได้ตัวเงิน คือ money income

ข/ รายได้รวม คือ total current income (=money income + income in-kind)

ที่มา: จำนวนจากแบบการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม

4.3 การกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต

ในขณะที่การกระจายรายได้ระหว่างบุคคลและสถานะความยากจนได้รับความสนใจศึกษากันค่อนข้างมาก ประเด็นการกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิตของประเทศไทยมักไม่ค่อยมีใครสนใจศึกษา ซึ่งคงจะเป็นเพราะว่า ระดับความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคลหรือครัวเรือนไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าได้รายได้มาจากแหล่งใด (เช่น จากค่าจ้าง หรือค่าเช่า หรือดอกเบี้ย) แต่ขึ้นอยู่กับรายได้รวมจากทุกแหล่ง อย่างไรก็ตามมักจะมีสมมติฐานหรือความเชื่อว่าการเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งรายได้ที่ไปสู่แรงงานน่าจะทำให้การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง¹⁹ เพราะชนชั้นผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำเมื่อเทียบกับชนชั้นนายทุนและเจ้าของที่ดิน (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกรวมว่า ชนชั้นนายทุน) ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ ความรู้สึกทางชนชั้นอาจจะลดน้อยลง เพราะมีประชากรมากขึ้นที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งสามชนิดพร้อมกัน แต่การพิจารณาแนวโน้มส่วนแบ่งของรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิตก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษา

ตารางที่ 13 แสดงที่มาของรายได้รวมของบุคคล (total personal income) ที่มีอยู่ในบัญชีรายได้ประชาชาติ เราจะเห็นได้ว่ารายการในบัญชีรายได้ประชาชาติบัญชีนี้ มีรายการใหญ่อยู่สามรายการ ซึ่งได้แก่

- ค่าจ้างหรือผลตอบแทนต่อลูกจ้าง (compensation of employees)
- รายได้จากประกอบการ (income from unincorporated enterprises)
- รายได้จากทรัพย์สิน (income from property)

ส่วนที่เหลือจะเป็นเงินโอนจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งมีสัดส่วนน้อยมาก จากข้อมูลในตารางที่ 12 จะเห็นว่า สัดส่วนของค่าจ้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23.4 ในปี พ.ศ.2513 เป็นร้อยละ 47.4 ในปี พ.ศ.2543²⁰ อย่างไรก็ตาม รายการนี้ยังไม่ถือว่าเป็นครอบคลุมผลตอบแทนที่แรงงานทั้งหมดได้รับเนื่องจากในรายการ “รายได้จากการประกอบการ” จะรวมผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิตทุกชนิดอยู่ในนี้ ซึ่งตามลักษณะข้อมูลของบัญชีรายได้ประชาชาติไม่สามารถแยกได้ว่าปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดในรายการดังกล่าวได้ผลตอบแทนเท่าใด

ข้อมูลในตารางที่ 13 แสดงให้เห็นแนวโน้มการลดลงในความสำคัญของรายได้จากการประกอบกิจการ ซึ่งในปี 2513 มีสัดส่วนถึงประมาณสองในสาม (ร้อยละ 64.6) ของรายได้รวม และได้ลดลงมาเป็นประมาณร้อยละ 41.8 ในขณะที่ความสำคัญของค่าจ้างในรายได้รวมก็เพิ่มขึ้นและ

¹⁹ Bronfenbrenner (1971)

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการปรับข้อมูลรายได้ประชาชาติตามบัญชีนี้ โดยย้อนหลังไปถึงแค่ปี พ.ศ.2513 เท่านั้น และข้อมูลชุดเก่าก็แตกต่างจากข้อมูลชุดใหม่ จึงทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลในปี พ.ศ.2503 ของชุดเดิมมาเปรียบเทียบได้

ความสำคัญของรายได้จากทรัพย์สินก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.7 ในปี 2513 มาเป็นร้อยละ 16 ในปี 2533 แต่เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-42 มีผลต่อราคาทรัพย์สินและผลตอบแทนของทรัพย์สินมาก จึงทำให้ความสำคัญของรายได้จากทรัพย์สินลดน้อยลงเหลือเพียงร้อยละ 8.1 ในปี 2543

นอกจากข้อมูลในบัญชีรายได้ประชาชาติแล้ว เราอาจดูแนวโน้มองค์ประกอบของรายได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนำมาคำนวณตามแหล่งที่มาของรายได้ โดยตารางที่ 14 ซึ่งนำมาจาก website ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของค่าจ้างและเงินเดือนในรายได้รวมของครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 28.3 ในปี 2518/19 เป็นร้อยละ 42.4 ในปี 2543 ในขณะที่ส่วนรายได้จากการประกอบกิจการก็มีแนวโน้มลดลง และเป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้จากทรัพย์สินจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รวมแล้วต่ำมาก (เพียงประมาณร้อยละ 0.8-1.9) เมื่อเทียบกับข้อมูลในบัญชีรายได้ประชาชาติ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะกลุ่มตัวอย่างไม่ได้ตอบข้อเท็จจริงทั้งหมด หรืออาจจะเกิดจากกลุ่มผู้ที่มีรายได้จากทรัพย์สินเป็นหลักตกอยู่ในตัวอย่างของการสำรวจน้อยกว่าที่ควรจะเป็น²¹

เป็นที่น่าสนใจด้วยว่า สัดส่วนผลตอบแทนต่อแรงงานในประเทศไทยค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขดังกล่าวของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะอยู่ในระดับประมาณ 2 ใน 3 ถึง 4 ใน 5 ของรายได้รวม²² อย่างไรก็ตาม ถ้าเรามีสมมุติฐานว่า สัดส่วนผลตอบแทนต่อแรงงานในรายการ “รายได้จากการประกอบการ” อยู่ใกล้เคียงกับสัดส่วนของค่าจ้างในรายได้ประชาชาติ และหักเอาส่วนนี้มารวมอยู่ในรายการผลตอบแทนต่อลูกจ้าง สัดส่วนของผลตอบแทนต่อแรงงานในรายได้ประชาชาติก็จะสูงขึ้น (ดูรายการที่ 9 ตารางที่ 13)²³

ปรากฏการณ์ที่แรงงานได้รับส่วนแบ่งในรายได้ประชาชาติสูงขึ้นนี้ อาจทำให้เราคิดว่าการกระจายรายได้ของบุคคลน่าจะดีขึ้น เพราะกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่ากลุ่มนายทุน ได้รับส่วนแบ่งรายได้สูงขึ้น แต่จากข้อมูลการกระจายรายได้ของประเทศไทยที่ได้อธิบายมาแล้ว (ตารางที่ 8-10) เรากลับเห็นการกระจายรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ดังนั้น จึงเกิดคำถามหรือปริศนาขึ้นมาว่า เหตุใดการเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งรายได้กลุ่มผู้ใช้แรงงาน จึงเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างบุคคล คำอธิบายสำหรับเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ที่ผู้เขียนคิดว่าน่าจะเป็นไปได้ก็คือ การกระจายของรายได้จากค่าจ้างคงจะมีความเหลื่อมล้ำกัน

²¹ จากการเช็คข้อมูลจากแบบการสำรวจ ผู้เขียนพบว่า แม้แต่ในกลุ่มร้อยละ 20 ของประชากรที่มีรายได้สูงสุด (Q5) ระหว่างปี 2524-2543 รายได้จากทรัพย์สินก็คิดเป็นเพียงร้อยละ 2-4 ของรายได้รวมของครัวเรือนเท่านั้น

²² ดูตัวอย่างใน Bronfenbrenner (1971) Atkinson (1975) และ Ryan (1996)

²³ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ส่วนแบ่งรายได้ของค่าจ้าง จากบัญชีเมตริกส์สังคม (SAM) ระหว่างปี 2520-2533 ใน Tinakorn and Sussangkarn (1996) และระหว่างปี 2523-2538 ใน Tinakorn and Sussangkarn (1998) มิได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากเหมือนกับข้อมูลที่ปรากฏในบัญชีรายได้ประชาชาติ

มากขึ้น และมีความเป็นไปได้ด้วยว่า ทรัพย์สินมีการกระจุกตัวมากขึ้น ทำให้การกระจายของรายได้ที่มาจากทรัพย์สินมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้นในกลุ่ม (in-group inequality) แต่ละกลุ่มจะมีผลทำให้ความเหลื่อมล้ำโดยรวมเพิ่มสูงขึ้นได้

เหตุผลหรือข้อมูลที่สนับสนุนการคาดเดาดังกล่าวของผู้เขียนมาจากการสังเกตการกระจายของผลตอบแทนต่อลูกจ้างในสาขาการผลิตต่าง ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 15 และดัชนีค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชนโดยเปรียบเทียบตามที่แสดงในตารางที่ 16 ข้อมูลจากสองตารางนี้ แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนของค่าจ้างที่ไปสู่สาขาเกษตรกรรมมีน้อยลง จากประมาณร้อยละ 10.3 ในปี 2513 เหลือเพียงร้อยละ 4.4 ในปี 2543 หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สาขานอกเกษตรกรรมมีส่วนแบ่งของรายได้จากค่าจ้างเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันค่าจ้างเฉลี่ยของสาขานอกเกษตรกรรมซึ่งสูงกว่าสาขาเกษตรกรรมอยู่แล้ว ก็มีแนวโน้มถดถอยห่างจากค่าจ้างเฉลี่ยในสาขาเกษตรกรรมมากขึ้น จากดัชนีค่าจ้างโดยเปรียบเทียบระหว่างสาขาเกษตรกรรม (ดัชนี = 100) และสาขาอื่น ๆ เราพบว่า ในปี 2520 ดัชนีค่าจ้างของภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการคิดเป็นร้อยละ 169.3 และ 193.5 ของสาขาเกษตรกรรม ตามลำดับ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะมีการแกว่งตัวบ้างในระหว่างปี แต่มีข้อสังเกตว่า หลังจากปี 2535 ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในสาขาอื่น ๆ กับสาขาเกษตรกรรมก็เริ่มลดลงบ้าง ในขณะเดียวกัน ข้อมูลในตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาอื่น แต่แรงงานส่วนใหญ่ก็ยังคงอยู่ในสาขาเกษตรกรรม ดังนั้น ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากรายได้รวมทั้งประเทศเพิ่มขึ้น แต่การกระจายรายได้ในกลุ่มผู้ใช้แรงงานกลับมีความเหลื่อมล้ำมากเพิ่มขึ้น

สำหรับการกระจายรายได้ของกลุ่มนายทุนนั้น ผู้เขียนไม่สามารถหาข้อมูลมาสนับสนุนว่า มีการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้นหรือไม่ เพราะประเทศไทยไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายของทรัพย์สินและรายได้จากทรัพย์สินให้วิเคราะห์ได้ รายได้จากทรัพย์สินที่ปรากฏอยู่ในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ก็มีสัดส่วนต่ำงานเกินกว่าจะเชื่อได้ว่าเป็นตัวแทนของรายได้จากทรัพย์สินที่เป็นอยู่จริงของสังคม

จากข้อมูลต่าง ๆ ที่อธิบายมาทั้งหมดนี้ เราคงสรุปได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ.2504 จนถึงปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องในอัตราที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของโลก (ยกเว้นในช่วงที่เกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจนับแต่ปี 2540) รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญเพิ่มขึ้น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจมีผลทำให้รายได้เฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้น และคงจะได้ไหลรินไปสู่คนยากจนด้วย จึงมีผลทำให้อัตราส่วนความยากจนสัมบูรณ์ลดลง ในขณะเดียวกันชนชั้นผู้ใช้แรงงานก็ได้รับส่วนแบ่งของรายได้จากค่าจ้างเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์การไหลรินลงสู่เบื้องล่าง (trickle down effect) นี้ คงจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับปรากฏการณ์ไหลขึ้นไปสู่เบื้องบน (หรือถูกกักเก็บในส่วนบน) ในสัดส่วนที่มากกว่าไหลลงสู่เบื้องล่าง จึงทำให้การกระจายรายได้ของครัวเรือนและบุคคลมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ถึงแม้ว่าในช่วง พ.ศ.2535-2541 จะเกิดปรากฏการณ์ที่การกระจายรายได้

มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง แต่ขนาดของการลดลงมีน้อย เพียงประมาณร้อยละห้าในช่วงเวลาหกปี²⁴ และในปี 2543 ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้กลับเพิ่มสูงขึ้นอีก โดยสัมประสิทธิ์จีนิเพิ่มขึ้นจาก 0.509 ในปี 2541 เป็น 0.525 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละสามในช่วงเวลาสองปี

ถึงแม้ว่าการลดลงของความเหลื่อมล้ำในช่วงหกปีดังกล่าวจะมีน้อย แต่เนื่องจากเกิดขึ้นติดต่อกันในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมสามครั้ง (2537 2539 และ 2541) จึงเป็นเรื่องที่น่าจะมีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลว่า การลดลงของความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจากปัจจัยใด เป็นการลดลงของความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัจจัยภายในกลุ่มหรือระหว่างกลุ่ม และมีนโยบายใดหรือปัจจัยภายนอกอะไรที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้น ที่เอื้อต่อการลดลงของความเหลื่อมล้ำ ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นงานวิจัยชิ้นใหญ่ในตัวของมันเองและมีขอบเขตเกินกว่าที่ผู้เขียนจะศึกษาได้ในบทความนี้ โดยบทความนี้มีจุดประสงค์ในการรวบรวมข้อมูลในเชิงประวัติศาสตร์ เพื่อมองภาพรวมที่เกิดขึ้นในช่วงสี่ทศวรรษนับแต่มีการวางแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน

²⁴ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงจาก 0.536 ในปี 2535 เป็น 0.509 ในปี 2541 หรือลดลงร้อยละ 5 ซึ่งใกล้เคียงกับอัตรา ร้อยละของการลดลงในสัดส่วนรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซนต์ ซึ่งลดลงจากร้อยละ 59.43 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 56.39 ในปี 2541 และเป็นที่น่าสนใจอีกด้วยว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจก็ได้เริ่มลดลงจากอัตราเฉลี่ยในอดีต และช่วงนี้ยังครอบคลุมการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-41 ด้วย

ตารางที่ 13: รายได้บุคคลตามแหล่งที่มาในบัญชีรายได้ประชาชาติ (Distribution of personal income)

หน่วย: ร้อยละ

	สัดส่วน				อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี ^{iv}		
	2513	2523	2533	2543	2514-2523	2524-2533	2534-2543
1. ค่าจ้างหรือผลตอบแทนต่อลูกจ้าง (Compensation of Employees)	23.4	32.9	35.7	47.4	20.0	12.2	11.0
2. รายได้จากการประกอบการ (ไม่ใช่บริษัท) (Income from Unincorporated Enterprises)	64.6	55.0	47.7	41.8	14.2	9.7	6.5
2.1 การประกอบการเกษตร	27.5	21.6	10.8	9.0	13.2	3.8	5.9
2.2 อื่นๆ	37.1	33.4	36.9	32.9	14.8	12.4	6.7
3. รายได้จากทรัพย์สินและความเป็นผู้ประกอบการ (Income from Property and Entrepreneurship)	11.7	11.4	16.0	8.1	15.8	15.1	0.7
3.1 ค่าเช่า	10.0	6.8	5.5	1.2	11.6	9.1	-8.0
3.2 ดอกเบี้ย	1.4	4.2	9.1	4.5	30.0	20.5	0.5
3.3 เงินปันผล	0.3	0.4	1.4	1.4	20.5	25.5	7.4
3.4 ผลประโยชน์อื่น ๆ ^{iv}	n.a.	n.a.	n.a.	1.0	n.a.	n.a.	n.a.
4. เงินโอนจากบริษัท (Corporate Transfer Payments)	0.1	0.1	0.1	0.1	20.5	17.6	8.9
5. เงินโอนจากรัฐบาล (Current Transfers from General Government)	0.1	0.2	0.3	1.0	18.3	16.7	22.5
6. เงินโอนจากต่างประเทศ (Current Transfers from the Rest of the World)	0.2	0.4	0.2	1.1	25.0	1.9	31.0
7. ผลประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม ^v (Social Security Benefit)	n.a.	n.a.	n.a.	0.5	n.a.	n.a.	44.0
8. รายได้รวมของบุคคล (Total Personal Income)	100.0	100.0	100.0	100.0	16.0	11.2	7.9
9. ค่าจ้างหรือผลตอบแทนต่อแรงงานปรับใหม่ (ปรับโดยประมาณการจากรายการ 2)	57.0	52.7	62.1	67.2			

หมายเหตุ ก/ เช่นผลประโยชน์จากการประกันชีวิต

ข/ เริ่มมีในปี พ.ศ. 2534

ค/ เป็นอัตราเพิ่มในราคาประจำปี เนื่องจากในบัญชีรายได้ประชาชาติไม่มีข้อมูลประเภทนี้ในราคาคงที่
คำนวณแบบ compound growth rate ระหว่างปีแรกและปีสุดท้าย

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 14: รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนทั้งประเทศและสัดส่วนของรายได้ตามแหล่งที่มาจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม.

ปี พ.ศ.	รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท/เดือน)	แหล่งที่มาของรายได้ (ร้อยละ)							รวม
		ค่าจ้างและเงินเดือน	กำไรจากการประกอบกิจการ		รายได้จากทรัพย์สิน	เงินโอน (transfer)	รายได้ที่เป็นสิ่งของ (in-kind)	เงินได้อื่นๆ ^{iv}	
			เกษตร	นอกเกษตร					
2518/19	1,928	28.3	19.3	20.6	0.8	3.9	26.0	1.1	100.0
2524	3,378	26.7	20.8	17.1	0.9	5.2	27.8	1.5	100.0
2529	3,631	33.7	15.4	17.6	0.9	5.6	25.8	1.0	100.0
2531	4,106	34.4	15.9	15.7	0.9	7.0	24.8	1.3	100.0
2533	5,625	36.3	15.7	17.3	1.1	5.6	21.2	2.8	100.0
2535	7,062	39.0	12.6	18.5	1.5	5.8	21.1	1.5	100.0
2537	8,262	41.2	11.1	19.1	1.1	7.1	19.3	1.1	100.0
2539	10,779	39.9	11.9	19.9	1.6	7.2	18.0	1.5	100.0
2541	12,492	40.2	11.2	18.5	1.9	7.9	18.5	1.8	100.0
2542	12,729	41.1	9.4	19.2	1.9	8.6	18.3	1.5	100.0
2543	12,150	42.4	9.6	18.5	1.5	8.3	18.4	1.3	100.0

หมายเหตุ ก/ เช่นเงินได้จากการประกันภัย, ลอตเตอรี่ ฯลฯ

ที่มา: จากการคำนวณโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏใน website: www.nso.go.th

ตารางที่ 15: ค่าจ้างและผลตอบแทนต่อลูกจ้างกระจายตามสาขาเศรษฐกิจ (Compensation of employees by sector)

ก. สักส่วน

หน่วย: ร้อยละ

	2513	2523	2533	2543
ภายในประเทศ	100.3	95.9	96.5	97.0
1. สาขาเกษตรกรรม	10.3	8.2	3.7	4.4
2. สาขาอุตสาหกรรม	26.1	34.0	42.1	43.2
เหมืองแร่	2.2	1.6	0.6	0.6
หัตถอุตสาหกรรม	14.3	20.8	29.7	36.2
การก่อสร้าง	8.1	9.9	9.5	4.1
ไฟฟ้าและประปา	1.5	1.7	2.2	2.3
3. สาขาบริการ	63.9	53.8	50.7	49.4
ขนส่งและสื่อสาร	8.3	6.4	6.4	6.0
ค้าส่งและค้าปลีก	8.7	5.9	5.7	4.9
ธนาคาร, ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	4.1	4.7	6.5	6.5
บริหารราชการและการป้องกันประเทศ	23.3	17.2	13.3	12.6
บริการ	19.4	19.5	18.6	19.3
ภายนอกประเทศ	-0.3	4.1	3.5	3.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ข. อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี^{iv}

หน่วย: ร้อยละ

	2514-2523	2524-2533	2534-2543
ภายในประเทศ	19.5	12.3	11.2
1. สาขาเกษตรกรรม	17.3	3.7	12.9
2. สาขาอุตสาหกรรม	23.0	14.6	11.3
เหมืองแร่	16.2	2.3	10.2
หัตถอุตสาหกรรม	25.0	16.3	13.3
การก่อสร้าง	22.5	11.8	2.0
ไฟฟ้าและประปา	21.0	15.6	11.4
3. สาขาบริการ	18.0	11.6	10.8
ขนส่งและสื่อสาร	16.9	12.3	10.3
ค้าส่งและค้าปลีก	15.5	11.9	9.3
ธนาคาร, ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	21.5	15.9	11.1
บริหารราชการและการป้องกันประเทศ	16.4	9.4	10.5
บริการ	20.0	11.7	11.4
รวม	20.0	12.2	11.1

หมายเหตุ: ก/ เป็นอัตราเพิ่มในราคาประจำปี เนื่องจากในบัญชีรายได้ประชาชาติไม่มีข้อมูลประเภทนี้ในราคาคงที่

คำนวณแบบ compound growth rate ระหว่างปีแรกและปีสุดท้าย

ที่มา: จำนวนจากข้อมูลในบัญชีรายได้ประชาชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 16: ค่าจ้างเฉลี่ยและดัชนีค่าจ้างโดยเปรียบเทียบในแต่ละสาขาการผลิต

	บาท/วัน			ดัชนีค่าจ้างโดยเปรียบเทียบ		
	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	บริการ	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	บริการ
2520	28.1	45.6	60.3	100.0	162.3	214.3
2521	28.0	42.4	47.3	100.0	151.7	169.1
2522	29.9	49.1	55.6	100.0	164.4	185.9
2523	34.0	58.0	68.0	100.0	170.6	200.2
2524	35.8	65.2	81.0	100.0	182.0	226.1
2525	36.1	69.7	83.9	100.0	193.2	232.3
2526	40.0	76.4	90.0	100.0	191.2	225.2
2527	45.9	84.2	90.5	100.0	183.5	197.4
2528	40.7	84.2	96.2	100.0	207.0	236.5
2529	40.0	91.4	94.4	100.0	228.8	236.2
2530	41.8	83.2	94.7	100.0	199.4	226.8
2531	45.3	98.7	102.0	100.0	217.7	225.1
2532	52.4	93.8	107.1	100.0	179.0	204.5
2533	57.1	103.4	130.2	100.0	181.2	228.2
2534	60.9	117.0	149.2	100.0	192.2	245.1
2535	70.3	130.6	172.0	100.0	185.7	244.7
2536	76.3	149.8	196.4	100.0	196.2	257.2
2537	90.7	156.8	210.4	100.0	172.8	231.9
2538	96.6	183.9	214.2	100.0	190.3	221.7
2539	107.8	177.7	241.2	100.0	164.9	223.7
2540	127.1	216.9	309.8	100.0	170.6	243.7
2541	113.7	219.3	280.0	100.0	192.9	246.3
2542	114.6	219.5	282.3	100.0	191.5	246.2
2543	119.7	215.1	280.6	100.0	179.7	234.4

หมายเหตุ: 1. คำนวณจากค่าจ้างของลูกจ้างเอกชน (Private employees) โดยใช้ข้อมูลการสำรวจรอบ 2 (ก.ค.-ก.ย.) ในปี 2520-2526 และรอบ 3 (ส.ค.) ในปี 2527-2543

2. สาขาอุตสาหกรรม ประกอบด้วย เหมืองแร่ หัตถอุตสาหกรรม การก่อสร้าง และ ไฟฟ้าและสาธารณูปโภค

3. สาขาบริการ ประกอบด้วย การค้า คมนาคมและสื่อสาร และบริการอื่นๆ

ที่มา: คำนวณจากทะเบียนข้อมูลการสำรวจแรงงาน

5. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายรายได้และบทบาทของรัฐ

เราอาจจะเริ่มต้นโดยคิดในกรอบง่าย ๆ ว่า บุคคลหรือครัวเรือนได้รายได้มาจากแหล่งใดบ้าง แน่นอนว่าสิ่งแรกที่เรานึกถึงคือ รายได้ที่มาจากการทำงาน ซึ่งอาจจะรวมผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น โบนัส เบี้ยประชุม ค่าน้ำมัน ค่าเครื่องแบบ ฯลฯ แต่ทั้งหมดนี้เป็นรายได้ที่เกิดจากการใช้แรงงานของเรา ดังนั้น จะเรียกรวมรายได้ทั้งหมดนี้ว่า ค่าจ้าง (W) เพื่อความง่าย ในขณะที่เดียวกันสำหรับบางคนที่เป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งขอเรียกรวมว่า ทุน (K) นั้น ก็จะมีรายได้จากทุนเหล่านี้ ไม่ว่าจะโดยการให้เช่า ให้กู้ยืม หรือนำไปใช้ประกอบอาชีพ ซึ่งเราเรียกรวมว่ารายได้ที่มีใช้ค่าจ้าง นอกจากนี้ก็ยังมีเงินโอนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือบุคคลอื่น ๆ เมื่อรวมกันแล้ว โดยหลักการรายได้ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็จะมีที่มาดังนี้

$$Y_t = W_t + rK_{t-1} + TR_t \text{ -----(3)}$$

โดยที่ Y_t = รายได้รวมในเวลา t

W_t = รายได้จากการทำงานในเวลา t

K_{t-1} = มูลค่าของทรัพย์สินที่ถือครองตอนเริ่มช่วงเวลา t

r_t = อัตราผลตอบแทนของทรัพย์สิน

TR_t = เงินโอน (transfer) จากบุคคลหรือรัฐที่ได้รับในเวลา t

สำหรับทรัพย์สินนั้น เราก็ต้องพิจารณาด้วยว่ามีได้เป็นสมบัติติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด ซึ่งต่างจาก แรงงาน ที่มนุษย์ทุกคนมีเหมือนกัน เพียงแต่คุณภาพต่างกันเท่านั้น สำหรับทรัพย์สินซึ่งนอกจากจะได้รับเป็นมรดกตกทอดมาแล้ว ยังสามารถมีการสะสมในแต่ละช่วงเวลาได้ดังนี้

$$K_t = K_{t-1} + (Y_t - C_t) + Inh_t \text{ -----(4)}$$

โดยที่ C_t = มูลค่าการบริโภคในช่วงเวลา t

Inh_t = ทรัพย์สินที่ได้จากมรดก หรือการให้โดยเสน่หาในเวลา t

ดังนั้น หากใครได้รับมรดก หรือได้ทรัพย์สินมาโดยเสน่หา มูลค่าทรัพย์สินโดยรวมจะเพิ่มขึ้น และรายได้จากผลตอบแทนของทรัพย์สินในปีถัดไปก็จะเพิ่มสูงขึ้น (ถ้าสิ่งอื่น ๆ คงที่)

ในกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงของรัฐ กลไกตลาดก็จะเป็นตัวกำหนดว่าใครจะได้รับค่าจ้าง และผลประโยชน์จากทรัพย์สินเท่าใด เช่น ค่าจ้าง ก็จะขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน โดยคุณภาพของแรงงาน (เช่น ระดับการศึกษา หรือทักษะพิเศษ) ก็จะมีส่วนในการกำหนดค่าจ้าง และอัตราผลตอบแทนต่อทรัพย์สินก็จะขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดเงินและตลาดทุน ส่วนเงินโอนจากบุคคลก็จะเป็นเรื่องของความเสน่หา และเงินโอนจากรัฐก็เป็นเรื่องของนโยบายสาธารณะ แต่จากสมการที่ (3) และ (4) เราจะเห็นได้ว่า สำหรับบุคคลสองคนที่มีคุณลักษณะเหมือนกันทุกประการ โดยมีรายได้จากการทำงานเท่ากันและพฤติกรรมการบริโภคเหมือนกัน ความแตกต่างของทรัพย์สินที่มีตอน

เริ่มต้น หรือทรัพย์สินที่ได้รับในรูปของมรดก หรือการให้โดยเสน่หาจะมีผลทำให้รายได้ของบุคคลสองคนนี้ถอยห่างจากกันได้มากขึ้น

การศึกษาและทำความเข้าใจตลาดเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญ และจะช่วยให้เราเข้าใจ แรงผลักดันของตลาดที่มีต่อการกระจายรายได้ ซึ่งโดยปรัชญาของเศรษฐกิจทุนนิยมแล้ว เรามักจะปล่อยให้กลไกตลาดทำงานตามธรรมชาติของมัน แต่เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนมีจุดเริ่มต้น (initial condition) ไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะคนที่เกิดมาในครอบครัวยากจน จะไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาสูง อาหารการกินไม่สมบูรณ์ทำให้สุขภาพไม่แข็งแรง และทำงานได้แคในฐานแรงงานไร้ฝีมือไปตลอดชีวิต ในขณะที่บางคนเกิดมาเป็นลูกเศรษฐี ได้รับการศึกษาสูง มีสุขภาพแข็งแรง มีงานที่ได้รับเงินเดือนสูง และยังมีมรดกตกทอดที่มีผลตอบแทนในแต่ละปีให้อีก ความแตกต่างของจุดเริ่มต้นเช่นนี้ ประกอบกับความล้มเหลวของตลาด (market failure) ด้านอื่น จึงทำให้รัฐบาลทุกประเทศเข้ามามีบทบาทในการกระจายรายได้ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ การเก็บภาษี และการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อเรารวมเอาผลของภาษีที่มีต่อรายได้ เราก็จะได้รายได้สุทธิ ดังนี้

$$DY_i = W_i(1-Tw_i) + rK_{i-1}(1-Tk_i) + TR_i \text{ -----(5)}$$

โดยที่ $DY =$ รายได้สุทธิ

$Tw =$ ภาษีที่เก็บจากค่าจ้างและเงินเดือน

$Tk =$ ภาษีที่เก็บจากผลตอบแทนต่อทรัพย์สิน

จากสมการที่ (5) จะเห็นได้ว่า โครงสร้างภาษีที่ก้าวหน้าจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลง และรัฐสามารถนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษี มาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ หรือจะจ่ายเป็นเงินโอนเพื่อเป็นสวัสดิการสังคมแก่คนยากจน ตามโครงการตาข่ายคุ้มครองทางสังคม (social safety net program) ได้ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว การใช้จ่ายของรัฐประเภทที่เป็นเงินโอน (transfer payments) เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือไม่มีงานทำ หรือรายจ่ายประเภทที่เรียกว่าสวัสดิการสังคม (social security and welfare) จะมีสัดส่วนต่อรายจ่ายรวมสูง แต่ในประเทศไทยและประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ รายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมมีสัดส่วนที่ต่ำ²⁵

5.1 การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

จากกรอบของสมการที่ (3) และ (4) เราจะเห็นว่า มีปัจจัยหลากหลายทั้งในตลาดแรงงานและตลาดเงินตลาดทุน รวมทั้งนโยบายของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้ แต่การ

²⁵ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.1998 ประเทศออสเตรเลียมีรายจ่ายดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 35.5 ของรายจ่ายรวมของรัฐบาล นิวซีแลนด์ร้อยละ 39.1 สวีเดนร้อยละ 43.9 อังกฤษร้อยละ 36.4 และสหรัฐอเมริการ้อยละ 28.8 (1997) ในขณะที่ในปี ค.ศ.1998 ประเทศไทยมีรายจ่ายดังกล่าวคิดเป็นเพียงร้อยละ 4.1 โดยเกาหลีใต้มีร้อยละ 10.8 (1997) และมาเลเซียร้อยละ 7.2 (1997) ผู้ที่สนใจสามารถคำนวณข้อมูลได้จาก Government Finance Statistics Yearbook ของ IMF

ศึกษาเรื่องดังกล่าวจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม มักจะถูกจำกัดด้วยประเภทของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ดังนั้น จึงมีงานวิชาการจำนวนมากไม่น้อยที่ทำการวิเคราะห์แยกแยะ (decomposition analysis) ว่า ความไม่เท่าเทียมกันที่สังเกตได้ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมนั้น มาจากปัจจัยอะไรที่เป็นลักษณะเฉพาะของครัวเรือนหรือบุคคล ในขณะที่งานวิชาการบางรายการจะพยายามเชื่อมโยงนโยบายเศรษฐกิจกับผลต่อการกระจายรายได้ จากการสำรวจงานวิชาการเหล่านี้ เราสามารถจัดกลุ่มของการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

กลุ่มแรก คือกลุ่มที่ศึกษาแยกแยะที่มาของความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ โดยวิเคราะห์จากลักษณะเฉพาะของครัวเรือนและบุคคลเท่าที่มีข้อมูลอยู่ในการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ข้อค้นพบของงานวิชาการในกลุ่มนี้จะคล้ายคลึงกัน คือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เกิดจากความแตกต่างของถิ่นที่อยู่ (เขตเมืองหรือชนบท หรือภูมิภาค) ความแตกต่างในคุณภาพของแรงงาน (เช่น ระดับการศึกษา และอายุ) ความแตกต่างของกิจกรรมของเศรษฐกิจ (เช่น อยู่ในภาคเกษตรกรรมหรือนอกภาคเกษตรกรรม) ความแตกต่างของอาชีพและปัจจัยอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับการจ้างงาน เป็นต้น ตัวอย่างของการศึกษาในลักษณะนี้ ได้แก่ McCleary (1973) Meesook (1974) Chantaworn (1975) Ikemoto and Limskul (1987) Jitsuchon (1987) Hutaserani and Jitsuchon (1988) Loavakul (1993) Santisart (1997) และ อรรถ เกียรติรุฬห์ (2541)

กลุ่มที่สอง เป็นงานวิชาการที่พยายามเชื่อมโยงว่า นโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ มีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ได้อย่างไร ตัวอย่าง เช่น อัมมาร สยามวาลา และ สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง (2531) ศึกษาผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐด้านการเกษตร การค้า และนโยบายมหภาคในระหว่าง พ.ศ. 2503 – 2527 และพบว่า นโยบายเหล่านี้ส่วนใหญ่มีผลต่อการโอนทรัพยากรออกจากภาคเกษตรกรรม นิรันดร์ ชินรัชย์บำรุง (2532) ศึกษาผลกระทบของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนต่อการกระจายรายได้ และพบว่า ทำให้การกระจายรายได้เลวลง Bhongmakapat (1993) ศึกษาผลของการพัฒนาประเทศโดยใช้กลยุทธ์การส่งออก และพบว่า การเติบโตของการส่งออกมิได้มีส่วนช่วยทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน Santisart (1995) ศึกษาผลของการเปิดเสรีการค้า (หรือการยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรม) ต่อการกระจายรายได้ และพบว่านโยบายดังกล่าวทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น เป็นต้น

กลุ่มที่สาม เป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของภาษีและการใช้จ่ายรัฐบาล หรือระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ และเป็นประเด็นที่มีผู้สนใจศึกษามากที่สุด เท่าที่รวบรวมได้ มีงานวิชาการในเรื่องนี้ 14 ชิ้น ความสนใจของนักวิชาการไทยจำนวนมากต่อประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องแปลก เนื่องจากรัฐบาลทุกประเทศในโลกต่างก็ใช้การเก็บภาษีและการใช้จ่ายรัฐเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในขณะที่การศึกษาใน 2 กลุ่มแรกเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจกับข้อเท็จจริงว่า มีปัจจัยใดหรือนโยบายใดบ้างที่มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้

อันที่จริงแล้ว การศึกษาทั้งสามกลุ่มข้างต้นต่างก็มีความสำคัญและช่วยให้เราเข้าใจปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจากการทำงานของกลไกตลาด หรือเป็นเพราะการแทรกแซงตลาดด้วยนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การค้า หรือนโยบายการคลัง ฯลฯ สำหรับผู้ที่ติดตามงานเหล่านี้จะทราบว่าการศึกษาระดับชั้นต่างก็เป็นงานวิจัยที่ใช้เวลานานพอสมควร กว่าที่จะวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาออกมาได้ ภายใต้อันจำกัดสำหรับเขียนบทความนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณาให้ละเอียดขึ้น คือ ระบบการคลัง (ภาษีและการใช้จ่ายรัฐ) ซึ่งเป็นเครื่องมือโดยตรงที่จะช่วยทำให้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดลง และเป็นเครื่องมือที่นานาประเทศใช้กัน

5.2 ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้

การเก็บภาษีและการใช้จ่ายของรัฐซึ่งรวมเรียกว่า ระบบการคลังนั้น นอกจากจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การเติบโต และการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังมีผลกระทบต่อโดยตรงต่อการกระจายรายได้ด้วย จากสมการที่ (3) เราจะเห็นว่า การเก็บภาษีเงินได้ จะมีผลกระทบต่อ $W + rK$ โดยตรง ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐในลักษณะเงินโอน ก็จะส่งผลไปที่ TR โดยตรง อย่างไรก็ตาม ภาษีประเภทอื่น (ภาษีทางอ้อม) และการใช้จ่ายทั่วไปของรัฐ (เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณูปโภค) ก็ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของประชาชน ผ่านการบริโภคและประโยชน์ที่ได้จากบริการของรัฐเช่นกัน ถึงแม้จะไม่มีผลโดยตรงต่อรายได้ (Y)

ตารางที่ 17 สรุปผลการศึกษาโดยย่อจากงานวิชาการต่าง ๆ จำนวน 14 รายการ ที่พยายามเชื่อมโยงระบบภาษีและการใช้จ่ายของรัฐต่อการกระจายรายได้ เราจะเห็นได้ว่า ข้อสรุปเกี่ยวกับผลกระทบของภาษีการใช้จ่ายของรัฐ และระบบการคลัง ต่อการกระจายรายได้นั้นมีความแตกต่างกัน แม้ว่าบางงานจะใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปีเดียวกันในการวิเคราะห์ ที่เป็นดังนี้ อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น ฐานของเงินได้ที่ใช้ต่างกัน ความครอบคลุมของภาษีอากรที่พิจารณาต่างกัน ข้อสมมุติเกี่ยวกับการผลักรายต่าง²⁶ นอกจากนี้ ยังเกิดจากวิธีการศึกษา โดยงานส่วนใหญ่จะศึกษาในลักษณะที่เป็นการวิเคราะห์ดุลยภาพเฉพาะส่วน (partial equilibrium analysis) ในขณะที่งานบางชิ้นทำการวิเคราะห์ในลักษณะดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium analysis) เช่น งานของ Sussangkarn, Tinakorn and Changpeerapien (1988) ที่อาศัยบัญชีเมตริกส์สังคมในการวิเคราะห์

จากข้อมูลที่สรุปไว้ในตารางที่ 17 ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

ประการแรก ในการวิเคราะห์ผลกระทบของภาษีทางตรง ผลการศึกษาส่วนใหญ่จะเหมือนกัน (โดยเฉพาะภาษีเงินได้นุคคลธรรมดา แต่ภาษีเงินได้นิติบุคคลขึ้นอยู่กับข้อสมมุติในการผลักราย) คือทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ถึงแม้ว่างานเหล่านี้จะมีวิธีการศึกษาต่างกัน ดู

²⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2528) เสนอบทวิจารณ์งานราชการที่ 1-8 ในตารางที่ 17 ไว้อย่างละเอียด

Apiratanapimonchai (1975) Likitkijsomboon (1985) Sussangkarn, Tinakorn and Changpeerapien (1988) อุษาศรี เขียวระยับ (2539) และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2541)

ประการที่สอง ในกรณีของผลกระทบของภาษีทางอ้อม ผลการศึกษาจะต่างกัน เนื่องจากมีข้อสมมุติเกี่ยวกับการผลกระทบของภาษีต่างกันและวิธีการศึกษาต่างกัน โดยงานที่พบว่าภาษีทางอ้อมทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น ได้แก่ Apiratanapimonchai (1975) สุภรณ์ คำเนินสวัสดิ์ (2521) Likitkijsomboon (1985) Puttamon (1990) และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2541) ในขณะที่การศึกษาของ Sussangkarn, Tinakorn and Changpeerapien (1988) พบว่าผลกระทบของภาษีทางอ้อมต่อการกระจายรายได้มีลักษณะค่อนข้างเป็นกลาง²⁷

ประการที่สาม มีการศึกษาบางชิ้นที่พิจารณาผลกระทบของระบบภาษีโดยรวม และพบว่า ผลกระทบต่อการกระจายรายได้จะขึ้นอยู่กับนิยามของรายได้ว่าเป็นรายได้ตัวเงิน (money income) หรือรายได้รวม (total income) งานวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ Krongkaew (1975) Pahirah (1978) และ เมธี ครองแก้ว (2521) ในขณะที่ Apiratanapimonchai (1975) พบว่าระบบภาษีอากรโดยรวมทำให้การกระจายรายได้ลดลง

ประการที่สี่ ถ้าพิจารณาเฉพาะทางด้านรายจ่ายรัฐ งานที่พบว่า รายจ่ายรัฐทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ได้แก่ Krongkaew (1975) เมธี ครองแก้ว (2521) และ จำเริญ จิรนิธิกุล (2541) โดยผลใน Krongkaew (1975) จะขึ้นอยู่กับนิยามของรายได้ ถ้าเป็นรายได้ตัวเงินพบว่า การใช้จ่ายรัฐจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้ต่ำมากกว่าผู้มีรายได้สูง แต่ถ้าเป็นรายได้รวม ผลกระทบของการใช้จ่ายรัฐจะเป็นสัดส่วน ในขณะที่ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2521) พบว่ารายจ่ายรัฐบาลด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณสุขปโภค มีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่คนรวยมากกว่าคนจน

ประการที่ห้า ในการวิเคราะห์ผลกระทบของระบบการคลังนั้น ต้องวิเคราะห์ทั้งระบบภาษีและการใช้จ่ายรวมกัน โดยงานที่พบว่า ระบบการคลังมีผลต่อการปรับปรุงการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นบ้าง ได้แก่ Krongkaew (1975) Theptana (1979) และ จำเริญ จิรนิธิกุล (2541) ในขณะที่ เมธี ครองแก้ว (2521) และ Krongkaew (1979) พบว่า ผลของระบบการคลังขึ้นอยู่กับข้อสมมุติเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ²⁸ ส่วนงานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2541) มิได้นำระบบภาษีอากรและรายจ่ายรัฐบาลมาวิเคราะห์เป็นภาพรวม แต่วิเคราะห์ผลของภาษีและรายจ่ายแยกจากกัน

²⁷ Sussangkarn, Tinakorn and Changpeerapien (1988) พบว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีธุรกิจ (business tax) และภาษีการค้า (sales tax) มีลักษณะก้าวหน้า แต่สำหรับภาษีทางอ้อมโดยรวม ผลกระทบจะขึ้นอยู่กับข้อสมมุติในการปิดแบบจำลอง

²⁸ ถ้าหนี้สาธารณะไม่เป็นภาระต่อประชาชน หรือเป็นภาระตามแบบแผนของการกระจายรายได้ ระบบการคลังจะทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นเล็กน้อย ถ้าหนี้สาธารณะเป็นภาระต่อทุกครัวเรือนเท่ากัน ระบบการคลังจะทำให้การกระจายรายได้ลดลง ดู เมธี ครองแก้ว (2521) และ Krongkaew (1979)

จากข้อสังเกตทั้ง 5 ประการของผู้เขียนดังกล่าว เราจะเห็นว่า มีเพียงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่านั้น ที่มีผลทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น และผลการศึกษาทุกชิ้นสอดคล้องกัน โดยไม่ว่าจะพิจารณาจากรายได้ตัวเงินหรือรายได้รวม ไม่ว่าจะวิเคราะห์โดยวิธีวิเคราะห์ดุลยภาพเฉพาะส่วน (partial equilibrium analysis) หรือโดยวิธีวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium analysis) ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวก็สอดคล้องกับการคาดการณ์ทางทฤษฎีที่ว่า ภาษีทางตรงจะทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ในขณะที่ผลการศึกษาเกี่ยวกับภาษีทางอ้อม จะขึ้นอยู่กับข้อสมมุติในการผลิตภาระภาษีและวิธีการศึกษา ส่วนผลการศึกษาเกี่ยวกับรายจ่ายรัฐบาลก็ขึ้นอยู่กับข้อสมมุติในการกระจายผลประโยชน์ และนิยามของรายได้ ดังนั้น เราจึงน่าจะวิเคราะห์โครงสร้างของภาษีเงินได้ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาว่า มีแนวโน้มเป็นอย่างไร เพราะถึงแม้ว่าในโครงสร้างภาษีเงินได้แต่ละปีจะมีลักษณะก้าวหน้าที่ทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นในปีนั้น ๆ แต่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีเงินได้ในอดีตที่ผ่านมา อาจจะมีส่วนทำให้ ลักษณะก้าวหน้าของภาษีมักขึ้นหรือน้อยลงก็ได้

ตารางที่ 17: สรุปการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายการคลังต่อการกระจายรายได้นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา

งานที่ศึกษา	ข้อมูลที่ใช้ ^{ก)}	ประเด็นหลักของการศึกษา	ผลการศึกษาโดยย่อ
1. Krongkaew (1975)	SES 2506 และ 2512	ผลกระทบของระบบการคลัง (รายได้และรายจ่ายรัฐ)	<ul style="list-style-type: none"> - ผลกระทบของภาษีขึ้นอยู่กับนโยบายของรายได้ที่ใช้ ถ้าเป็นรายได้ตัวเงินภาษีมียลักษณะถดถอย ถ้าเป็นรายได้ที่ปรับแล้วภาษีมียลักษณะเป็นสัดส่วน แต่ถ้าพิจารณา ระบบภาษีโดยรวมจากค่าสัมประสิทธิ์จีนิพบว่าระบบภาษีทำให้การกระจายรายได้เลวลง - ผลกระทบของรายจ่ายก็ขึ้นอยู่กับนโยบายรายได้ ถ้าเป็นรายได้ตัวเงิน ผู้มีรายได้ต่ำได้ประโยชน์มากกว่าผู้มีรายได้สูง ถ้าเป็นรายได้รวมที่ปรับแล้ว ผลกระทบของการใช้จ่ายมีลักษณะเป็นสัดส่วน - นโยบายการคลังโดยรวมมีผลในการปรับปรุงการกระจายรายได้เพียงเล็กน้อย
2. Apiratanapimonchai (1975)	SES 2512	ผลกระทบของภาษีอากร	<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีเงินได้และภาษีทรัพย์สินมีผลทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ในขณะที่ภาษีการผลิตและภาษีการขายมีผลทำให้เลวลง - ระบบภาษีอากรโดยรวมทำให้การกระจายรายได้เลวลง
3. Tearprasert (1975)	SES 2512	ผลกระทบของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า อากรขาเข้า และพรีเมียมข้าว	<ul style="list-style-type: none"> - ผลการวิเคราะห์แยกตามภูมิภาค ถ้าพิจารณาในรูปรายได้รวม ภาษีทั้ง 5 นี้ทำให้การกระจายรายได้ในเขตเมืองของกรุงเทพฯ ธนบุรี และภาคใต้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น แต่ภูมิภาคอื่นๆ แย่ลง แต่สำหรับเขตชนบททำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น
4. Pahirah (1978)	SES 2512 และ 2514	ผลกระทบของภาษีอากร	<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีอากรทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น เมื่อพิจารณาจากรายได้ตัวเงินและรายได้ที่รวมทรัพย์สิน - ถ้ารวมเงินได้ตกสำรวจ (เงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว) ระบบภาษีอากรทำให้การกระจายรายได้เลวลง

5. สุภรณ์ ดำเนินสวัสดิ์ (2521)	SES 2516	ผลกระทบของภาษีการค้า	ภาษีการค้าทำให้การกระจายรายได้ในรูปตัวเงินแย่งลง ทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค แต่ผลในแต่ละภูมิภาคไม่เท่ากัน
6. Panitpiboon (1979)	SES 2516	ผลกระทบของการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	ภาระโดยตรง (final product) ของภาษีปิโตรเลียมช่วยลดช่องว่างของการกระจายรายได้ตัวเงิน ในขณะที่ภาระโดยอ้อม (intermediate product) ทำให้การกระจายรายได้เลวลง
7. เมธี ครองแก้ว (2521) และ Krongkaew (1979)	SES 2506 2512 และ 2515	ผลกระทบของระบบการคลัง	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบภาษีมียุทธศาสตร์ถดถอย และทำให้การกระจายรายได้แย่งลงทุกปีที่ทำการศึกษา - ระบบการใช้จ่ายของปี 2515 ทำให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้นน้อยกว่าปี 2512 แต่ก็ดีกว่าปี 2506 - ผลของระบบการคลังขึ้นอยู่กับข้อสมมุติเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ <p>หมายเหตุ: Krongkaew (1979) ใช้ผลการศึกษาของ เมธี ครองแก้ว (2521) โดยเพิ่มเติมการศึกษาเชิงคุณภาพ เกี่ยวกับนโยบายด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และแรงงาน</p>
8. Theptana (1979)	SES 2506, 2512 และ 2516	ผลกระทบของระบบการคลัง	- นโยบายการคลังช่วยทำให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้นทั้งในตัวเมืองและชนบท และผลกระทบในตัวเมืองจะมีมากกว่าในชนบท
9. Likitkijssomboon (1985)	SES 2524	ผลกระทบของการจัดเก็บรายได้รัฐ (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทางอ้อม ภาษีทรัพย์สิน และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี)	- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่เมื่อรวมกับภาษีอื่นๆทั้งระบบ พบว่า การกระจายรายได้เลวลง
10. Sussangkarn, Tinakorn and Chongpeerapien (1988)	I/O 2525 NIA 2527 และ SES 2529 รวมเป็น SAM แบบจำลอง CGE	ผลกระทบของภาษีทั้งหมด โดยเปรียบเทียบกรณีการจัดเก็บแบบเป็นกลาง (proportional)	- ภาษีทางตรงมีลักษณะก้าวหน้า ในขณะที่ภาษีทางอ้อมค่อนข้างเป็นกลาง

11. Puttamon (1990)	SES 2529	ผลกระทบของภาษีทางอ้อม (ภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และ อากรขาเข้า)	- ภาษีทางอ้อมทำให้การกระจายรายได้แยกลง ครั้วเรือนในเมืองและครั้วเรือนที่มีใช้เกษตรกรรับภาระภาษีมามากกว่า ครั้วเรือนเกษตรกรและครั้วเรือนในชนบท แต่ครั้วเรือนเกษตรกรและครั้วเรือนชนบทรับภาระภาษีการค้าและภาษีนำเข้ามากกว่า
12. อุษาศรี เขียวระยับ (2539)	SES 2533 และ 2535	ผลกระทบของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2535 มีได้มีส่วนช่วยบรรเทาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และอาจมีส่วนทำให้การกระจายได้เลวลง
13. จำเริญ จิรินิกุล (2541)	SES 2531 และ 2537	เปรียบเทียบผลของนโยบายการคลังในปี 2531 และ 2537	- ผลของการจัดเก็บรายได้ของรัฐทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐ และนโยบายการคลังโดยรวมช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้
14. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2541)	SES 2529 2533 และ 2537	การกระจายของภาระภาษีอากรและการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล (ด้านการศึกษา สาธารณสุข และ สาธารณูปโภค)	- โครงสร้างภาษีโดยรวมมีลักษณะลดลอย (ครั้วเรือนรายได้ต่ำจ่ายภาษีเป็นสัดส่วนต่อรายได้สูงกว่าครั้วเรือนที่มีรายได้สูง) ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีลักษณะก้าวหน้า - ส่วนด้านรายจ่าย พบว่ามีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อคนรวยมากกว่าคนจน เพราะคนรวยมีโอกาสเข้าถึงบริการของภาครัฐสูงกว่า

หมายเหตุ: ก/ SES คือ ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Survey)

I/O คือ ตารางปัจจัย-ผลผลิต (Input-Output Table)

NIA คือ บัญชีรายได้ประชาชาติ (National Income Account)

SAM คือ บัญชีเมตริกส์สังคม (Social Accounting Matrix)

CGE คือ แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่คำนวณได้ (Computable General Equilibrium)

การรายงานปี SES ในตารางนี้รายงานตามเจ้าของผลงานวิชาการนั้นๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า SES

2514/16 มีการเรียกกัน 3 แบบ คือ SES 2514 หรือ SES 2515 หรือ SES 2516

ที่มา: ดูรายละเอียดเกี่ยวกับงานวิชาการเหล่านี้ในบรรณานุกรม

5.3 พัฒนาการของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาฉบับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1

นับตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2504 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาแล้ว 8 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะมีการปรับปรุงอัตราภาษีเงินได้ ณ ชั้นเงินได้ต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะเปลี่ยนแปลงจำนวนชั้นของภาษีแล้ว ยังเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีต่ำสุดและสูงสุด รวมทั้งบางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงชั้นเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษี การเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน หรือการยกเว้นด้วย การพิจารณาโครงสร้างภาษีเงินได้ในที่นี้ ผู้เขียนจะเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงของอัตราต่ำสุดและสูงสุด รวมทั้งความแตกต่างของภาษีระหว่างสองอัตรานี้ เพราะหากจะวิเคราะห์อย่างละเอียดในทุกประเด็น คงจะต้องทำเป็นโครงการวิจัยใหญ่อีกโครงการหนึ่ง

ตารางที่ 18 แสดงการเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ.2502 โดยในปี 2502 ถึง 2515 ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาของแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 เรามีอัตราภาษีเงินได้ ณ ชั้นเงินได้ต่าง ๆ รวม 10 ชั้น อัตราภาษีเงินได้ต่ำสุดคือร้อยละ 10 และอัตราสูงสุดคือร้อยละ 50 ความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีเงินได้ชั้นสูงสุดและต่ำสุดคือร้อยละ 40

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้ 2 ครั้ง ในปี 2515 และ 2516 ทำให้อัตราภาษีเงินได้ชั้นต่ำสุดลดเหลือร้อยละ 7 และอัตราสูงสุดเพิ่มเป็นร้อยละ 60 ความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีเงินได้ชั้นสูงสุดและต่ำสุดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 53

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้ 1 ครั้งในปี 2523 โดยเพิ่มอัตราภาษีชั้นสูงสุดเป็นร้อยละ 65 ทำให้ความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีสูงสุดและต่ำสุดเพิ่มเป็นร้อยละ 58 นอกจากนี้ ยังเพิ่มระดับชั้นเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีชั้นต่ำจากไม่เกิน 10,000 บาท เป็น 20,000 บาท ดังนั้น โครงสร้างภาษีเงินได้จึงมีลักษณะก้าวหน้าเพิ่มขึ้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนฯ ฉบับที่ 4 เป็นแผนฯ ฉบับแรกที่ระบุเป้าหมายและมาตรการส่งเสริมการกระจายรายได้ แต่ผู้เขียนไม่พบหลักฐานว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีในช่วงดังกล่าว เป็นผลจากการผลักดันของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นมาตรการในการตอบสนองต่อเป้าหมายในแผนฯ หรือไม่

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี 2 ครั้ง ในปี 2525 และ 2529 โดยยกระดับชั้นเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีชั้นต่ำ และลดอัตราภาษีสูงสุดจากร้อยละ 65 เหลือร้อยละ 55 ทำให้ความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีสูงสุดและต่ำสุดลดลงจากร้อยละ 58 เหลือร้อยละ 48 ทำให้โครงสร้างภาษีมีความก้าวหน้าน้อยกว่าเดิม ในช่วงเวลาของแผนฯ 5 นี้ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ผู้เขียนเข้าใจว่า การลดอัตราภาษีอาจจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อกระตุ้นการใช้จ่าย

ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเงินได้ถึง 3 ครั้ง ในปี 2532 หนึ่งครั้ง และ 2534 สองครั้ง ผลโดยรวม ทำให้อัตราภาษีชั้นต่ำสุดลดเหลือร้อยละ 5 และอัตราภาษีสูงสุดลดเหลือร้อยละ 37 ความแตกต่างระหว่างอัตราภาษีสูงสุดและต่ำสุดลดเหลือเพียง

ร้อยละ 32 นอกจากนี้ จำนวนอัตราภาษี ณ ชั้นเงินได้ต่าง ๆ ก็ลดลงจาก 11 อัตราในปี 2529 เหลือเพียง 5 อัตรา และมีการเปลี่ยนแปลงชั้นเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษี ชั้นต่ำปรับจาก 50,000 บาทเป็น 100,000 บาท และชั้นสูงสุดปรับจาก 2,000,000 บาท เป็น 4,000,000 บาท²⁹ การปรับทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ทำให้โครงสร้างความก้าวหน้าของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาลดลงไปอีก

หลังจากการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2534 แล้ว ไม่มีการปรับเปลี่ยนอีกจนถึงปัจจุบัน ยกเว้นในปี 2542 ที่มีการยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้สุทธิเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนอัตราภาษีต่ำสุดและสูงสุด รวมทั้งโครงสร้างอื่น ๆ คงเดิม

แนวโน้มการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีเงินได้ที่กล่าวมานี้ คงชี้ให้เห็นแล้วว่า ในระหว่างช่วงแผนฯ 1 ถึง 5 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีไปในลักษณะที่ก้าวหน้ามากขึ้น แต่ในช่วงแผนฯ 6 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีเงินได้ให้มีลักษณะก้าวหน้าน้อยลง และเป็นโครงสร้างที่ยังใช้กันจนถึงปัจจุบัน แนวโน้มการลดลงของอัตราภาษีเงินได้ และการลดจำนวนชั้นของอัตราภาษี อาจจะเป็นแนวโน้มที่ประเทศไทยเอาอย่างประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น (ดูตารางที่ 19) ทั้งนี้ แนวโน้มดังกล่าวคงเกิดขึ้นเพื่อให้การเก็บภาษีเงินได้ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานมากเกินไป แต่ในขณะที่เดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้มีการเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกในอัตราสูง รวมทั้งยังมีการเก็บภาษีเงินได้ในระดับท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีการเก็บภาษีเหล่านี้ ยกเว้นภาษีที่เก็บจากอุตสาหกรรมทรัพย์สินได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีอัตราการจัดเก็บค่อนข้างต่ำ และภาษีรถยนต์

²⁹ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี พ.ศ.2534 ซึ่งอยู่ในยุคของการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้มีการออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร 3 ครั้งดังนี้

ครั้งที่หนึ่ง เป็นประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 37 ลงนามโดย พลเอก สุรยุทธ์ อภิมหาวงศ์ หัวหน้าคณะ รสช. ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อนและลดอัตราภาษีชั้นสูงสุดจากร้อยละ 55 เป็นร้อยละ 50

ครั้งที่สอง เป็น พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ฉบับที่ 29 ลงนามโดย นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 25 ตุลาคม 2534 อนุมัติให้ผู้มีเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตร และหุ้นกู้ หรือผลประโยชน์จากการโอนสามารถเลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 ได้ (เดิมอนุมัติเฉพาะพันธบัตรรัฐบาล และพันธบัตรหรือหุ้นกู้ขององค์การของรัฐบาล)

ครั้งที่สาม เป็น พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 16) ลงนามโดย นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2534 เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการหักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และลดอัตราภาษีชั้นสูงสุดสองชั้น (ร้อยละ 40 และร้อยละ 50) เหลือร้อยละ 37 และเพิ่มชั้นเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีชั้นสูงสุดจาก 2 ล้านบาท เป็น 4 ล้านบาท

นอกจากนี้ ในประเทศไทยยังมีเงินได้อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งควรถูกเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า แต่ปัจจุบันนี้ยังถูกเก็บภาษีในลักษณะสัดส่วนสำหรับผู้มีรายได้สูง ทั้งนี้ถ้าเรากลับมาพิจารณาสมการที่ (2) เราจะเห็นว่า รายได้ของบุคคล นอกจากจะมาจากเงินเดือนและค่าจ้าง (W) แล้ว ยังมีที่มาจากผลตอบแทนของทรัพย์สิน (rK) โดยที่เงินเดือนและค่าจ้างถูกเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ตั้งแต่ร้อยละ 5, 10, 20, 30 และ 37 แต่เงินได้จากดอกเบี้ย ซึ่งเป็นผลตอบแทนจากทรัพย์สิน ปัจจุบันนี้ถูกเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 15 โดยผู้เสียภาษีสามารถเลือกที่จะ รวมหรือไม่รวมเงินได้จากดอกเบี้ย ในการคำนวณเงินได้สุทธิเพื่อการเสียภาษีเงินได้ประจำปี ดังนั้น ผู้ที่มีเงินได้สุทธิในระดับที่ต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 ขึ้นไป ย่อมเลือกที่จะเสียภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้มีเงินออม ทั้ง ๆ ที่แต่เดิมในประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 ได้ระบุให้ดอกเบี้ยทุกประเภทถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ได้มีการยกเว้นเป็นการชั่วคราว เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์และเพิ่มการระดมเงินออม อย่างไรก็ตาม เมื่อทางการพยายามหันมาเก็บภาษีจากดอกเบี้ยเงินฝากก็ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มนายทุน และในปี พ.ศ.2520 ทางการทำสำเร็จเพียงแค่มีกการเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10³⁰ แต่ให้ผู้เสียภาษีสามารถเลือกที่จะนำไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่นเพื่อคำนวณภาษีหรือไม่ก็ได้ โดยอนุโลมทางเลือกนี้ให้ถึงปี พ.ศ.2526 เป็นปีสุดท้าย แล้วหลังจากนั้นจะต้องนำมารวมกับเงินได้ประเภทอื่นเพื่อเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า แต่ด้วยอิทธิพลของกลุ่มนายทุนและนายธนาคาร เงื่อนไขดังกล่าวถูกเลื่อนไปเป็นปี พ.ศ.2530 และเลื่อนต่อไปยังปี พ.ศ.2532 และ พ.ศ.2534 ครั้งล่าสุด ในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร พ.ศ.2534 (ฉบับที่ 29) ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่จะนำเอาเงินได้จากดอกเบี้ยมารวมคำนวณกับเงินได้อื่นเพื่อเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า³¹

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เงินได้ประเภทค่าจ้าง (W) ถูกจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า แม้ว่าโครงสร้างความก้าวหน้าในปัจจุบันจะลดน้อยลงกว่าช่วงเวลาระหว่างแผนฯ ฉบับที่ 1-5 ก็ตาม แต่เงินได้จากการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (rK) โดยเฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้จากดอกเบี้ยจะถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ 15 โดยผู้มีเงินได้สุทธิต่ำกว่า 500,000 ที่เสียภาษีเงินได้ในอัตราร้อยละ 10 ย่อมเลือกที่จะนำเงินได้จากดอกเบี้ยมาคำนวณรวมกับเงินได้จากค่าจ้าง แต่ผู้ที่มีเงินได้สุทธิสูงกว่า 500,000 บาท และต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 20 ขึ้นไป ย่อมเลือกที่จะไม่นำมาคำนวณรวมกับเงินได้อื่น เท่ากับเราเปิดโอกาสให้คนที่มียาได้สูงและมีทรัพย์สินในรูปเงินฝากธนาคาร ได้เสียภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเสีย

ในขณะเดียวกัน ในส่วนของรายได้จากการถือครองทรัพย์สิน (หรือ K) นั้น ยังมีทรัพย์สินและหลักทรัพย์ประเภทอื่น ๆ ซึ่งในประเทศพัฒนาแล้วจะมีการจัดเก็บภาษีหลายรูปแบบในอัตราก้าวหน้า โดยนอกจากจะเก็บจากกระแสของรายได้ (flow of income) ที่เกิดจากทรัพย์สินแล้ว ยังมี

³⁰ ในปี พ.ศ.2525 ปรับอัตราเป็นร้อยละ 12.5 และในปี พ.ศ.2529 ปรับเป็นร้อยละ 15 และใช้มาจนถึงทุกวันนี้

³¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2521,2534)

การจัดเก็บจากสต็อกหรือการโอนสต็อกของทรัพย์สิน เช่น ภาษีความมั่งคั่ง (wealth tax) ภาษีมรดก (inheritance tax) ภาษีการให้โดยเสน่หา (gift tax) และภาษีกำไรจากส่วนต่างราคาหลักทรัพย์ (capital gain tax) เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยไม่มีการจัดเก็บภาษีเหล่านี้ โดยมีการเก็บภาษีจากทรัพย์สินเฉพาะจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่³² และภาษียุทธยนต์เท่านั้น

ในขณะที่โครงสร้างความก้าวหน้าของภาษีเงินได้มีแนวโน้มลดลง ราชจ่ายของรัฐก็เป็นเครื่องมืออีกประการหนึ่ง ที่รัฐบาลอาจนำมาใช้ประกอบกันเพื่อให้ระบบการคลังทั้งระบบมีผลทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลไทยส่วนที่เป็นสวัสดิการสังคมนั้นมีน้อยมาก แม้กระทั่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง เช่น มาเลเซีย ในขณะเดียวกัน ข้อมูลราชจ่ายรัฐที่กระจายตามจังหวัดและภูมิภาคก็หาได้ยาก รายงานเกี่ยวกับการทบทวนราชจ่ายภาครัฐ (สำนักงานประมาณ 2542) มีข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐกระจายตามภูมิภาคย้อนไปถึงปี 2537 เท่านั้น และจากข้อมูลนี้ตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 20 จะเห็นว่า ราชจ่ายรัฐส่วนใหญ่ยังคงมุ่งไปที่กรุงเทพและปริมณฑลทั้งราชจ่ายประจำและราชจ่ายลงทุน ในขณะที่เราอาจจะไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับราชจ่ายประจำมากนัก เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพ และราชจ่ายประจำบางส่วนอาจเป็นการชำระหนี้ แต่ในกรณีของราชจ่ายลงทุน จะเห็นว่าในปี 2540 ร้อยละ 43.7 ของราชจ่ายลงทุนตกอยู่กับกรุงเทพและปริมณฑล ทั้งๆที่กรุงเทพและปริมณฑลมีประชากรคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.2 ของประเทศ นอกจากนี้ สำนักงบประมาณ (2542:153) ยังพบความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างราชจ่ายรัฐต่อหัวและรายได้ต่อหัว ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงว่าในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลมิได้นำราชจ่ายของรัฐมาเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค

³² พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534 กำหนดให้เสียภาษีโรงเรือนในอัตราร้อยละ 15 ของค่ารายปี โดยค่ารายปี หมายถึงจำนวนเงินที่ได้จากการให้เช่าทรัพย์สินนั้น ส่วนภาษีที่ดินกำหนดให้เสียในอัตราร้อยละ 7 ของค่ารายปี โดยค่ารายปีหมายถึง 1/20 ของราคาตลาดของที่ดินนั้น

ในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่ พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (มาตรา 7) กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินเสียภาษีจากราคापานกลางของที่ดิน ตามอัตรากษัตริย์พระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดตามชั้นของที่ดิน สำหรับที่ดินราคาปานกลางไม่เกิน 500,000 บาทต่อไร่ เสียภาษีในอัตราร้อยละ 50 สตางค์ ถึง 400 บาท ส่วนที่ดินที่ราคาปานกลางเกิน 500,000 บาทต่อไร่ ให้เสียภาษี ดังนี้

- ก. สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 500,000 บาทแรก ให้เสียทุก ๆ 100,000 บาทต่อ 100 บาท
- ข. สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 500,000 บาทแรก ให้เสียภาษี 400 บาท
- ค. สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 500,000 บาท ให้เสียทุก ๆ 100,000 บาทต่อ 100 บาท เศษของ 100,000 ถ้าถึง 50,000 ให้ถือเป็น 100,000 บาท ถ้าไม่ถึง 50,000 บาทให้ปัดทิ้ง

ตารางที่ 18: การเปลี่ยนแปลงของอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาฉบับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1^{iv}

ปีที่ประกาศ	อัตราภาษีต่ำสุด		อัตราภาษีสูงสุด		อัตราภาษีเงินได้ ณ ชั้นเงินได้ต่างๆ	ความแตกต่างระหว่าง อัตราภาษีสูงสุด และอัตราภาษีต่ำสุด
	ชั้นเงินได้สุทธิ ไม่เกิน	อัตราภาษี	ชั้นเงิน ได้สุทธิ มากกว่า	อัตราภาษี		
2502	10,000	10	400,000	50	10,13, 16, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50	40
2515	10,000	10	1,000,000	60	10, 13, 16, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60	50
2516	10,000	7	1,000,000	60	7, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60	53
2523	20,000	7	1,000,000	65	7, 10, 13, 17, 22, 30, 40, 50, 55, 60, 65	58
2525	30,000	7	2,000,000	65	7, 10, 13, 17, 22, 28, 35, 40, 45, 50, 55, 60, 65	58
2529	40,000	7	2,000,000	55	7, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55	48
2532	50,000	5	2,000,000	55	5, 10, 20, 30, 40, 55	50
2534 (1)	50,000	5	2,000,000	50	5, 10, 20, 30, 40, 50	45
2534 (2)	100,000	5	4,000,000	37	5, 10, 20, 30, 37	32
2542	100,000 ^v	5	4,000,000	37	5, 10, 20, 30, 37	32

หมายเหตุ: ก/ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ครอบคลุมระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2504-2509

ข/ ยกเว้นภาษีเงินได้ เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน 50,000 บาท ให้ใช้บังคับตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 (พระราช

กฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 352) พ.ศ. 2542)

ที่มา: ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง

ตารางที่ 19: อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอดีตและในปัจจุบันของบางประเทศ

ประเทศ	ช่วงเวลา	อัตราภาษี (%)	จำนวนชั้นของภาษี
อังกฤษ	ก่อน พ.ศ. 2522	25 - 83	11
	พ.ศ. 2545	10, 22, 40	3
	- ไม่มีการเก็บภาษีท้องถิ่นจากเงินได้ (no local income tax)		
สหรัฐอเมริกา	ก่อน พ.ศ. 2525	14 - 70	15
	พ.ศ. 2545	10 - 38.6	6
	- มีการเก็บภาษีท้องถิ่นจากเงินได้ อัตราขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ		
ญี่ปุ่น	ก่อน พ.ศ. 2529	10.5 - 70	15
	อัตราภาษีท้องถิ่น		4.5 - 18
	นับแต่ พ.ศ. 2542	10 - 37	4
	อัตราภาษีท้องถิ่น		5 - 13
ไทย	ก่อน พ.ศ. 2529	7 - 65	13
	นับแต่ พ.ศ. 2534	5 - 37	5

ที่มา: ข้อมูลประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น จากหนังสือพิมพ์ Nikkei Shinbun, March 13, 2002.

ข้อมูลประเทศไทยจากประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 และ พรก. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ฉบับต่างๆ

ตารางที่ 20: การกระจายของรายจ่ายจริงของรัฐบาลกลางตามภาคต่างๆ

ก. รายจ่ายรวม

	2537	2538	2539	2540
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	16.9	18.1	18.3	18.4
ภาคเหนือ	12.3	13.1	13.1	13.2
ภาคใต้	8.6	9.0	8.9	8.8
ภาคตะวันออก	5.2	5.3	5.3	5.2
ภาคตะวันตก	4.2	4.5	4.4	4.5
ภาคกลาง	4.2	4.5	5.0	4.7
กรุงเทพและปริมณฑล	48.6	45.5	44.9	45.2
รวมทุกภาค	100.0	100.0	100.0	100.0

ข. รายจ่ายประจำ

	2537	2538	2539	2540
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	16.5	17.8	17.9	17.8
ภาคเหนือ	12.0	13.0	13.1	12.9
ภาคใต้	8.9	9.5	9.5	9.4
ภาคตะวันออก	4.9	5.3	5.3	5.3
ภาคตะวันตก	4.2	4.4	4.4	4.3
ภาคกลาง	4.2	4.6	4.5	4.3
กรุงเทพและปริมณฑล	49.3	45.5	45.3	45.9
รวมทุกภาค	100.0	100.0	100.0	100.0

ค. รายจ่ายลงทุน

	2537	2538	2539	2540
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	18.5	19.0	19.2	19.7
ภาคเหนือ	13.2	13.6	13.4	13.8
ภาคใต้	7.6	7.4	7.4	7.5
ภาคตะวันออก	6.1	5.3	5.2	5.2
ภาคตะวันตก	4.2	4.9	4.5	4.8
ภาคกลาง	4.2	4.4	6.4	5.4
กรุงเทพและปริมณฑล	46.2	45.5	43.9	43.7
รวมทุกภาค	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ (2542)

6. บทสรุป

ข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมนำมาวิเคราะห์ในบทความนี้ ชี้ให้เห็นว่าในช่วงสี่ทศวรรษ ภายใต้อาณัติของเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) จนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ระบบเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตในอัตราสูงมากประเทศหนึ่งในโลก โดยเติบโตในอัตรานเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 6.7 ในขณะที่อัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปีของโลกในช่วงเวลาเดียวกันอยู่ที่ร้อยละ 4 เท่านั้น และถ้าเราไม่นับรวมปีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของไทยสูงถึงร้อยละ 7.6 ต่อปี ระหว่าง 2503-2539

การเติบโตในอัตราสูงดังกล่าว มีผลทำให้รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นของรายได้ก็จะกระจายไปสู่คนทุกระดับ จึงมีส่วนทำให้อัตราส่วนความยากจนของไทยลดลง อัตราส่วนคนยากจนซึ่งเคยมีอยู่ประมาณร้อยละ 57 ในปี 2505/06 ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เหลือประมาณ ร้อยละ 11.2 ในปี 2539 แต่วิกฤตเศรษฐกิจนับแต่ปี พ.ศ.2540 นอกจากทำให้อัตราการเติบโตติดลบทั้งในปี 2540 และ 2541 แล้วยังทำให้อัตราส่วนคนยากจน เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในระหว่างปี 2541-2543

ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างการผลิตของประเทศได้เปลี่ยนมาเป็นการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19.7 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 43.1 ในปี 2543 และความสำคัญของภาคเกษตรกรรมก็ลดลงจากร้อยละ 31.5 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 11.4 ในปี 2543 ในขณะที่ภาคบริการมีสัดส่วนลดลงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการจ้างงานมีการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิต ถึงแม้ว่าสัดส่วนการจ้างงานทั้งในภาคอุตสาหกรรมและบริการจะเพิ่มขึ้น แต่ภาคเกษตรกรรมก็ยังเป็นภาคที่มีการจ้างงานมากที่สุด โดยสัดส่วนการจ้างงานของภาคเกษตรกรรมลดลงจากร้อยละ 82.3 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 48.8 ในปี 2543 ความไม่สมดุลระหว่างมูลค่าเพิ่มจากการผลิตกับการจ้างงานเช่นนี้ มีส่วนทำให้คนที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและชนบทจำนวนมากมีรายได้ต่ำและเป็นคนยากจน ในปี 2543 สัดส่วนประชากรที่ตกอยู่ในภาวะยากจนในชนบทมีร้อยละ 19.0 ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวในเขตเมืองมีเพียงร้อยละ 3.4

ถึงแม้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงทำให้ภาวะความยากจนลดลง แต่ในขณะเดียวกัน เราก็สังเกตเห็นการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด ซึ่งเคยมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 6 ของรายได้รวมในปี 2518/19 ปัจจุบันนี้มีส่วนแบ่งรายได้ลดลงเหลือร้อยละ 3.9 ในขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด กลับมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.2 ในปี 2518/19 เป็นร้อยละ 57.8 ในปี 2543 ประชากรกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือต่างก็สูญเสียส่วนแบ่งรายได้ทั้งสิ้น ปรัชญาการเช่นนี้ ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยิ่งห่างขึ้น โดยในปี 2518/19 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุดมีรายได้คิดเป็น 8.1 เท่าของกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด แต่ในปี 2543 อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 14.9 เท่า และหากเราแบ่งกลุ่มประชากร

ให้เล็กน้อยหรือร้อยละ 10 ในแต่ละกลุ่ม ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวยสุดต่อคนจนสุดจะเป็น 27 เท่าในปี 2543

ถ้าถามว่า ปรากฏการณ์นี้สัมพันธ์กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 8 ฉบับที่ผ่านมาในช่วงสี่ทศวรรษหรือไม่ ความเห็นของผู้เขียนคือสัมพันธ์กัน เพราะแผนฯ ทุกฉบับ (ยกเว้นแผนฯ 8) จะให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นลำดับแรก และปัญหาการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจเป็นลำดับถัดมา เป้าหมายด้านการกระจายรายได้เป็นเป้าหมายที่เริ่มมีการคำนึงถึงในแผนฯ 4 และเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจนมีการกล่าวถึงในแผนฯ 5 และปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในแผนฯ 7 แต่ทั้งสองเป้าหมายนี้ได้เป็นเป้าหมายที่สำคัญลำดับแรก เหมือนดังเช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ลักษณะการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาจึงเป็นลักษณะการใช้การเติบโตเป็นตัวนำการพัฒนา โดยหวังว่าจะอาศัยกลไกการไหลรินลงสู่เบื้องล่าง (trickle down effect) ที่จะทำให้ความยากจนและการกระจายรายได้ดีขึ้น แต่ผลที่เกิดขึ้นมีเพียงสภาวะความยากจนเท่านั้นที่ลดน้อยลง แต่ก็มิได้หมดไป ในขณะที่การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

หากเราพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศที่ประสบความสำเร็จทั้งในด้านการเติบโตและการกระจายรายได้ในอดีต เราจะพบว่า ประเทศเหล่านี้มียุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญต่อความเหลื่อมล้ำ เท่า ๆ กับการเจริญเติบโต โดยจะทำการปฏิรูปที่ดิน และกระจายการถือครองทรัพย์สิน โดยอาศัยภาษีที่เหมาะสม เช่น ภาษีทรัพย์สิน และภาษีมรดก ในขณะที่ประเทศไทยกลับมิได้ใช้ภาษีเหล่านี้เป็นเครื่องมือ แต่กลับให้สิทธิพิเศษต่อกลุ่มนายทุนในด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นไม่ต้องนำเงินได้จากดอกเบี้ยมาเสียภาษีในอัตราภาษีก้าวหน้า การไม่เก็บภาษีจากมรดก เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากทางด้านรายจ่าย ก็ได้มีเป้าหมายชัดเจนว่า รัฐวางแผนการใช้จ่ายโดยคำนึงถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ รายจ่ายรัฐส่วนใหญ่โดยเฉพาะรายจ่ายด้านการลงทุนยังคงมุ่งไปที่กรุงเทพและปริมณฑล ในปี พ.ศ.2540 ร้อยละ 43.7 ของรายจ่ายรวมด้านการลงทุนเป็นการใช้จ่ายในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ทั้งๆที่กรุงเทพและปริมณฑล มีประชากรคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.2 ของประเทศ นอกจากนี้ ข้อมูลในปี 2540 พบว่ารายจ่ายรัฐบาลต่อหัว มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามรายได้ต่อหัวของประชากรในแต่ละภูมิภาค จึงมีเหตุผลที่จะกล่าวได้ว่า รัฐบาลมิได้มีเจตจำนงในการใช้รายจ่ายรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค

ปัจจุบันนี้ เรามีเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่านั้น ที่มีลักษณะก้าวหน้า และมีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดลง แต่โครงสร้างความก้าวหน้าของภาษีเงินได้ในปัจจุบันก็ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับโครงสร้างในช่วงแผนฯ 1 ถึง 5 นอกจากนี้ ลักษณะความก้าวหน้าของภาษีเงินได้ก็ใช้กับเงินได้ที่เกิดจากการทำงานเท่านั้น แต่มีการยกเว้นสำหรับเงินได้ที่เกิดจากการถือครองทรัพย์สิน เช่น เงินได้จาก ดอกเบี้ย รวมทั้งยังไม่มีมาตรการเก็บภาษีทรัพย์สินในหลายรูปแบบที่ประเทศอื่น ๆ มีการจัดเก็บกัน การมีโครงสร้างภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสม นอกจากจะช่วยในการ

กระจายรายได้แล้ว ยังอาจมีส่วนช่วยในการลดการเก็งกำไร และทำให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เช่น การกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรจะลดลง และที่ดินที่กระจายสู่เกษตรกรรายย่อยจะสามารถนำไปใช้ในการผลิตได้เพิ่มขึ้น แทนที่จะถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เนื่องจากผู้เป็นเจ้าของซื้อไว้เพื่อรอทำกำไร

ประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาของไทย ซึ่งให้เห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมุ่งให้ความสำคัญกับการเติบโต และการรักษาเสถียรภาพเป็นหลัก ถึงแม้การใช้นโยบายรักษาเสถียรภาพจะส่งผลกระทบต่อการว่างงานและคนยากจน รัฐบาลก็จะให้ความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพมากกว่า เหมือนดังกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงปลายแผนฯ 4 ต่อกับแผนฯ 5 และวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ภายใต้วงเวลาของแผนฯ 8 เป็นต้น โดยเปรียบเทียบแล้ว รัฐบาลจะให้ความสนใจต่อปัญหาความยากจนมากกว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ดังจะเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความสนใจติดตามศึกษาปัญหาความยากจน รวมทั้งตั้งเป้าหมายเกี่ยวกับการลดสัดส่วนคนยากจนลงนับตั้งแต่แผนฯ 7 แต่ไม่มีหน่วยงานใดของรัฐ ที่สนใจติดตามปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และการกระจายของทรัพย์สิน หรือมีความรับผิดชอบที่จะผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการกระจายรายได้อย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่ภาษีและการใช้จ่ายของรัฐเป็นเครื่องมือที่สำคัญโดยตรงในการลดความเหลื่อมล้ำที่ประเทศอื่น ๆ นำมาใช้กัน แต่แนวโน้มที่ผ่านมาในประเทศไทยคือ รัฐบาลมิได้ให้ความสนใจที่จะนำระบบภาษีและการใช้จ่ายรัฐมาเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ แต่กลับมีนโยบายหลายประการ ทั้งด้านการเกษตร การค้า และการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ ที่มีส่วนทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมากขึ้น

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงสี่สิบปีที่ผ่านมา น่าจะมากเพียงพอที่ทางการจะนำระบบการคลังมาพิจารณาทั้งระบบว่าจะทำการปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และในขณะเดียวกันก็ควรพิจารณาทบทวนนโยบายรัฐที่สำคัญด้านอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จำเริญ จิรินธิกุล (2541). การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบของนโยบายการคลังต่อการกระจายรายได้ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2531 และ ปี พ.ศ. 2537. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2541). ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิรันดร์ ชินรัชย์บำรุง (2532). การศึกษาผลกระทบของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนต่อการกระจายรายได้ของครัวเรือนในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เมธี ครองแก้ว (2521). ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์.
- เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528). “สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2518/19 และ 2524,” วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์. ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 ธันวาคม หน้า 54-99.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2521). ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร. สำนักพิมพ์ดวงกมล ร่วมกับ สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2528). การสำรวจสถานะความรู้ว่าด้วยภาษีอากรในเมืองไทย. รายงานการวิจัยหมายเลข 54 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2534). “การปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร,” จดหมายข่าวการคลัง. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, มิถุนายน.
- สมชัย จิตสุชน (2544). “ความยากจน คืออะไร วัดได้อย่างไร,” บทความในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2544 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานประมาณ (2542). การพิจารณาบทบาทนวนรายจ่ายภาครัฐ. (จัดทำโดย Mokoro Ltd. Oxford England) สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2520). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529*.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2530). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534*.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2535). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535-2539*.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2540). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544*.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543). *ความยากจนและการกระจายรายได้ปี 2542. จดหมายข่าวของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 4 เล่มที่ 1 : กันยายน 2543*
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. 2544-2549*.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ (Website, 2002) . *Household Socio-Economic Survey*.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2507). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2506-2509 ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509)*.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2510). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514*.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2515). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519*.
- สุภรณ์ ดำเนินสวัสดิ์ (2521). *การวิเคราะห์การกระจายการะภาษีการค้ำต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทยโดยพิจารณาเป็นรายภาคตามชั้นต่างๆของรายได้. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*
- อรกช เกียรติพิรุฬห์ (2541). *การขยายตัวของอุตสาหกรรมกับความไม่เท่าเทียมกันของรายได้. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*
- อัมมาร สยามวาลา และ สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง (2531). “ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อพฤติกรรมการชำระเงิน การโอนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้ พ.ศ. 2503-2527;” ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*

อุษาศรี เขียวระยับ (2539). ผลกระทบของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีต่อการกระจายรายได้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Adelman, Irma (1986). "A poverty-focused approach to development policy," in *Development Strategies Reconsidered*, edited by John P. Lewis and V. Kallab, New Brunswick:Transaction Books.

Apiratanapimonchai, S. (1975). *A Study of Tax Burden by Income Class in Thailand: A Case Study for 1969*. M.A. Thesis, University of the Phillipines.

Atkinson, A. B. (1975). *The Economics of Inequality*. Oxford University Press:London.

Bhongmakapat, Teerana (1993). "Income Distribution in a Rapidly Growing Economy of Thailand," *Chulalongkorn Journal of Economics*. 5(2) , May, 136-160.

Bronfenbrenner, Martin (1971). *Income Distribution Theory*. Macmillan Press:London.

Chantaworn, Pirom (1975). "The Decompositon Analysis of the Source of Income Inequality in Thailand 1962-63 and 1968-69," Master's Thesis, University of the Philippines,

Hutaserani, Suganya and Somchai Jitsuchon (1988). *Thailand's Income Distribution and Poverty Profile and Their Current Situations*. Paper presented at 1988 TDRI Year-End Conference on Income Distribution and Long-term Development.

IBRD (1959). *A Public Development Program in Thailand*. The John Hopkins Press.

Ikemoto, Yukio (1991). *Income Distribution in Thailand: Its Changes, Causes, and Structure*. Tokyo: Institute of Developing Economies.

Ikemoto, Yukio (1993). "Income Distribution and Malnutrition in Thailand," *Chulalongkorn Journal of Economics*. 5(2) , May, 136-160.

Ikemoto, Yukio and Limskul, Kitti (1987). "Income Inequality and Regional Disparity in Thailand, 1962-81," *Developing Economies*. Vol 25 no 3, 249-69.

Jitsuchon, Somchai (1987). *Sources and Trend of Income Inequality: Thailand 1975/76 and 1981*. M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University.

- Kakwani, N. and Krongkaew, M. (1998). "Poverty in Thailand: Defining, Measuring, and Analyzing," Paper prepared for Asian Development Bank and Development Evaluation Division of the National Economic and Social Development Board.
- Kakwani, N. and Krongkaew, M. (2000). "Analyzing Poverty in Thailand," *Journal of the Asia Pacific Economy*. 5(1&2), 141-160.
- Krongkaew, M., Tinakorn, P., and Suphachalasai, S. (1992). "Rural Poverty in Thailand: Policy Issues and Responses," *Asian Development Review*. Vol. 10, No. 1, 199-225.
- Krongkaew, Medhi (1975). *The Income Redistributive Effects of Taxes and Public Expenditures in Thailand: An Intertemporal Study*. Ph.D. Dissertation, Department of Economics, Michigan State University.
- Krongkaew, Medhi (1979). "The Distributive Impact of Government's Policies: An Assessment of the Situations in Thailand," Discussion Paper No. 83, Faculty of Economics, Thammasat University.
- Krongkaew, Medhi (2000). *Thailand: Poverty Assessment Update*. ERTC Research Paper No. R02-01-39.
- Krongkaew, Medhi (2001). "Socio-Economic Characteristics of the Ultra Poor in Thailand," Paper presented at the Seminar on Analysis of the Ultra Poor in Thailand, Organized by the School of Development Economics, National Institute of Development Administration.
- Kuznets, Simon (1955). "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review*. Vol. XLV, No. 1, March, 1-28.
- Laovakul, Duangmanee (1993). *Decomposition of Income Inequality and Poverty in Thailand*. M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University.
- Likitkijsonboon, Pichit (1985). *Taxation and Income Distribution in Thailand: A Case Study for 1981*. M.A. Thesis. Faculty of Economics, Thammasat University.
- Mankiw, N. G. (1998). *Principles of Economics*. The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers.
- McCleary, William A. (1973). "Sources of Change in Distribution of Income in Thailand, 1962/63 to 1968/69," Discussion Paper Series No.26, Faculty of Economics, Thammasat University.

- Meesook, Oey A. (1974). "Income Distribution Statistics for Thailand, Malaysia and Indonesia," Thammasat University, Bangkok.
- Meesook, Oey A. (1976). "Income Distribution in Thailand," Faculty of Economics, Thammasat University, Discussion Paper Series No. 50, Bangkok.
- Meesook, Oey A. (1979). "Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76," World Bank Staff Working Paper No. 364.
- National Economic and Social Development Board (1999). *Poverty and Inequality during the Economic Crisis in Thailand*. A newsletter of National Economic and Social Development Board, Vol. 3 No.1, January.
- Oshima, H. T. (1970) "Income Inequality and Economic Growth: The Post-war Experience of Asian Countries," *Malayan Economic Review*. Vol. 15 No.2, October, 7-41.
- Pahirah, M. (1978). *Tax Incidence: A Case Study of Thailand*. Ph.D. Dissertation, The University of Hawaii.
- Panitpiboon, W. (1978). *The Distributional Impact of Taxes on Petroleum Products in Thailand, 1973*. M.A. Thesis, Faculty of economics, Thammasat University.
- Puttamon, Woot (1990). *Distributional Implications of Indirect (Consumption) Taxation in Thailand*. M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University.
- Rawls, John (1972). *A Theory of Justice*. Oxford University Press.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. East-West Center Press: Honolulu.
- Ryan, Paul (1996). "Factor Shares and Inequality in the UK," *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 12, No.1, 106-126.
- Sarntisart, Isra (1993). *Industrial Protection and Income Distribution in Thailand*. Ph.D. Dissertation, Australian National University.
- Sarntisart, Isra (1995). "Trade Liberalization in Thailand: Income Distributional Impact and Financing Problem," *Asian Economic Journal*. 9:3, 261-291.
- Sarntisart, Isra (1997). "Educational Expansions and Labor Earnings Inequality: The Case of Thailand Between 1988 and 1992," *Chulalongkorn Journal of Economics*. 9:2, 127-174.

- Sarntisart, Isra (1999). *Economic Welfare Implication of the Crisis*. Economic Research Center, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- Sarntisart, Isra (2000). *Growth, Structural Change and Inequality: The Experience of Thailand*. World Institute for Development Economic Research (WIDER) Working Paper no. 207.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2000). "Social Justice and the Distribution of Income," in A.B. Atkinson and F. Bourguignon (editors), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier Science B.V.
- Sussangkarn, C., D. Patamasiriwat, T. Ashakul and K. Chimkul (1988). *The Long-Term View on Growth and Income Distribution*, 1988 TDRI Year-End Conference, Thailand Development Research Institute Foundation.
- Sussangkarn, C., P. Tinakorn and T. Chongpeerapien (1988). *The Tax Structure in Thailand and Its Distributional Implications*. 1988 TDRI Year-End Conference, Thailand Development Research Institute Foundation.
- Todaro, M. P. (2000). *Economic Development*. Addison-Wesley Press.
- Tearprasert, Apinya (1975). *The Redistributive Impact of the Tax Burden on the Income Distribution of Thailand*. M.A.Thesis, Faculty of economics, Thammasat University.
- Thepthana, S. (1979). *Government Expenditures, Taxes and Income Distribution in Thailand*. Ph.D. Dissertation, University of Kentucky.
- Tinakorn, P. and Sussangkarn, C. (1996). *Productivity Growth in Thailand*. Thailand Development Research Institute, Research Monograph No.15.
- Tinakorn, P. and Sussangkarn, C. (1998). "Total Factor Productivity Growth in Thailand: 1980-1995," Research Report, Macroeconomic Policy Program, Thailand Development Research Institute.
- Tinakorn, Pranee (1995). "Industrialization and Welfare: How Poverty and Income Distribution Are Affected" in Medhi Krongkaew (editor), *Thailand's Industrialization and Its Consequences*, St. Martin Press.

Watanavitukul, S. (1978). "Income Distribution in Thailand," in *Income Distribution by Sector and Overtime in East and Southeast Asian Countries*, edited by H.T. Oshima and T. Mizoguchi. Quezen City: CAMS-IADRP HN.

World Bank (1996). *Thailand: Growth, Poverty and Income Distribution An Economic Report*. Report No. 15689-TH, Washington, D.C.

World Bank (2001). "Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy," mimeograph.

World Bank. *World Development Report 1990 and 2000/2001*.

การค้าระหว่างประเทศของไทยในรอบ 50 ปี :
เหลี่ยมหลังแลหน้าอย่างพินิจพิเคราะห์

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

การค้าระหว่างประเทศของไทยในรอบ 50 ปี : เหลี่ยมหลังแลหน้าอย่างพินิจพิเคราะห์

สมบุรณ์ ศิริประชัย^{*}

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กล่าวนำ

ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ใด ประเทศไทยมีลักษณะโดดเด่นและน่าจะกล่าวถึงหลายประการ ในแง่ประวัติศาสตร์นั้นนับเนื่องเป็นชาติเดียวในเอเชียอาคเนย์ที่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกในดินแดน ในแง่ภูมิศาสตร์เป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ประจำชาติของตน ในแง่เศรษฐกิจเป็นประเทศที่มีความสามารถผลิตอาหารอย่างพอเพียงและยังผลิตอาหารเป็นสินค้าออกมานานนับศตวรรษ แต่ถ้าเราตัดช่วงเวลาของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยเหลือเพียงกึ่งศตวรรษ และพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย เราน่าจะสามารถลำดับภาพการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและคุณภาพของสังคมไทยในบริบทที่ลึกซึ้งได้ โดยการพิจารณาในรายละเอียดของโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักที่ปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งจะเริ่มใช้ในปีนี้จะเริ่มหันเหจุดเน้นไปที่เศรษฐกิจพอเพียง แต่ในแง่ของยุทธศาสตร์หลักของประเทศยังเน้นการลงทุนของต่างชาติและผลิตสินค้าส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ยุทธศาสตร์การส่งออกดังนี้เป็นส่วนหนึ่งของฉันทานุมัติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งรัฐไทยได้ถือเป็นภารกิจทางประวัติศาสตร์ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์จากการทดแทนการนำเข้ามาเน้นที่การส่งเสริมการส่งออกในปี 1974 หลังเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1

* ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์อัมมาร สยามวาลาที่ช่วยแนะนำให้ผู้เขียนใช้ตารางข้อมูลปัจจัย-ผลผลิตในการวิเคราะห์โครงสร้างการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทย ขอขอบคุณอาจารย์สายพิน ชินตระกูลชัยที่ให้อิမ်โปรแกรมการคำนวณตารางปัจจัย-ผลผลิตของ ดร. West แห่ง มหาวิทยาลัย Queensland ประเทศออสเตรเลีย ผู้ช่วยวิจัย 3 ท่านที่ช่วยเหลือในโครงการนี้อย่างดีคือ นางสาวกาญจนฉัตร มีทอง นางสาวสาวิตรี เลื่อมใส และนางสาราวรรุณี สิทธิถาวร

** บทความนี้จะใช้ปีในคริสต์ศักราชเพื่อความสะดวก โดยมีได้มีความลำเอียงในเรื่องเชื้อชาติ

แต่จุดหักเหของเศรษฐกิจไทยมิได้หยุดอยู่เพียงนั้น ในแง่ที่ว่า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการที่ประเทศไทยได้ ผงกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเวทีการค้าโลกในปี 1982 โดยได้เป็นสมาชิกถาวรของข้อตกลงทางการค้าและภาษีศุลกากร หลังจากนั้นก็กลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์การการค้าโลก โดยเฉพาะในปี 1986 นั้น นักเศรษฐศาสตร์จำนวนเชื่อว่า เป็นจุดเปลี่ยนผ่านของเศรษฐกิจไทยที่เปิดประตูอย่างเต็มที่สู่โลกแห่งภาวะไร้พรมแดนหรือที่มักนิยมเรียกว่าโลกาภิวัตน์ บทความมีจุดเน้น 6 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การศึกษานี้ต้องการตอบคำถามว่า เศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะในภาคการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นภาคที่มักถือว่ามีสำคัญยิ่งในแง่ยุทธศาสตร์ การพิจารณาประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้นได้หรือไม่? *ประการที่สอง* ถ้าหากว่าการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวจักรเฟื่องของความจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจ (engine of growth) ในทางทฤษฎีเศรษฐกิจ กรณีเช่นนี้จักเป็นจริงในกรณีของประเทศไทยหรือไม่ เพราะ 50 ปีที่ผ่านมาจะยาวนานพอที่จะบอกเราว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศนี้ถูกต้องเพียงใด *ประการที่สาม* ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสองประการแรก ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศไทยไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงในทางที่เกื้อกูลให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ได้อย่างประเทศในเอเชียตะวันออก โดยพิจารณาจากข้อมูลของโครงสร้างตารางปัจจัย-ผลผลิตในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา (Input-Output Tables) *ประการที่สี่* คือการชี้ให้เห็นถึงผลได้และผลเสียของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเปิดการปลดปล่อยการค้าเสรีที่ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน *ประการที่ห้า* เพื่อให้เห็นพัฒนาการของโครงสร้างการผลิตและการค้าระหว่างประเทศที่มักมีการกล่าวอ้างว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย บทความนี้ตั้งคำถามง่ายๆว่า แหล่งของความจำเรอเติบโตในเศรษฐกิจไทยมีแหล่งกำเนิดมาจากภาคเศรษฐกิจใด และ*ประการสุดท้าย* จะพยายามตอบคำถามว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างการค้าส่งออกโดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมกับความจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร อย่างไรก็ตาม ทั้ง 6 ประเด็นที่ตั้งขึ้นเพื่อศึกษานี้จะเน้นการพิจารณาที่โครงสร้างการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยในมิติของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแบบใหม่ ระเบียบวิธีการศึกษานี้ อาจจะเริ่มจากลำดับเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์และพยายามอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากบริบทในประวัติศาสตร์ ช่วงเวลาของการศึกษานั้นได้ยึดถือการแบ่งช่วงเวลาของ Siamwalla (1996) ซึ่งถือว่าเหมาะสมในการจำแนกช่วงการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมของไทยในรอบกึ่งศตวรรษ

1. การค้าระหว่างประเทศไทยในเชิงประวัติศาสตร์ : 1855 - 1946

แม้ว่าเราจะเน้นการวิเคราะห์การค้าระหว่างประเทศของไทยในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 21 แต่ในแง่ของความสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์ เราไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องเข้าใจการคลี่คลายของการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของประวัติศาสตร์การค้าระหว่างประเทศของไทย เศรษฐกิจไทยนั้นได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจแบบอาณานิคมตั้งแต่ปี 1855 เมื่อราชอาณาจักรสยามต้องถูกบังคับให้เซ็นสนธิสัญญาเบาริ่ง อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาดังกล่าวมิได้หมายความว่า ก่อนหน้านั้นการค้าระหว่างประเทศจักมิได้มีการดำรงอยู่ แต่การเซ็นสัญญาฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นของเศรษฐกิจหน้าใหม่ อย่างน้อยก็ในแง่ของการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มเจริญเติบโต ในแง่หนึ่ง สนธิสัญญาเบาริ่งช่วยให้ไทยไม่ตกเป็นเมืองขึ้นของสหราชอาณาจักรเช่นประเทศเพื่อนบ้าน แต่ในอีกแง่หนึ่ง สนธิสัญญาดังกล่าวนี้เป็นจุดเริ่มต้นให้วิถีการค้าระหว่างประเทศของไทยที่มีลักษณะผูกขาดโดยกษัตริย์เปลี่ยนเป็นการค้าเสรีมากยิ่งขึ้น มีการระบุว่า การค้าระหว่างประเทศก่อนหน้าปี 1855 มีจำนวนน้อย (Jansen, 1997: 23) ซึ่งไม่ใช่ข้อเท็จจริง เพราะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว การค้าระหว่างประเทศไทยกับจีนแผ่นดินใหญ่ในแหลมทองก็มีอยู่อย่างหนาแน่น หากแต่ทำการค้าภายใต้ระบบผูกขาดโดยราชสำนัก อย่างไรก็ตาม การค้าระหว่างประเทศของไทยหลังสนธิสัญญาเบาริ่งจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการค้าระหว่างประเทศภายใต้วิถีการค้าแบบเมืองขึ้น (Ingram, 1971) ในแง่ที่ว่า ความต้องการอาหารของพลเมือง โดยเฉพาะกรรมกรและกุลีในเมืองแร่นิคมภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นปัจจัยผลักดันให้มีอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าของไทย โดยเฉพาะข้าวไทย นอกจากนั้น ก็มีไม้สักและดีบุก และในเวลาไม่นานต่อมายางพาราก็กลายเป็นสินค้าส่งออกอันสำคัญ อย่างไรก็ตาม สินค้า 4 ชนิดดังกล่าวนี้เพิ่งจะมีบทบาทอย่างใหญ่หลวงก็หลังการเซ็นสนธิสัญญาเบาริ่งในปี 1855 ในราวปี 1850 นั้น สินค้าส่งออกของไทยที่สำคัญ ข้าวมีไซสินค้าที่ส่งออกอันดับต้นๆเลย หากแต่เป็นสินค้าประเภทน้ำตาล ของป่า และผ้า ดังพิจารณาได้จากตารางที่ 1

โครงสร้างการส่งออกสินค้าของไทยในปี 1850 และก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะในตอนปลายอยุธยา ถึงตอนต้นของรัตนโกสินทร์ชี้ให้เห็นเด่นชัดว่า มีการค้าขายระหว่างประเทศอย่างเป็นล่ำเป็นสัน ระหว่างจีนกับไทย โครงสร้างดังกล่าวไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ เพราะสินค้าที่มีการค้าขาย ระหว่างประเทศก็มักสามารถจำแนกเป็นสินค้าขั้นปฐมที่มีการแปรรูปไม่มากนัก ไม่ว่าจะเป็น พริกไทย เครื่องเทศต่างๆ สิ่งทอ ชา กาแฟ น้ำหอมหรือเครื่องหอม น้ำตาล เกลือ เป็นต้น (Findlay, 2001)

แต่ที่จริงแล้ว Ingram (1971) มีจุดเน้นให้สนธิสัญญาเบาริ่งเป็นจุดเปลี่ยนผ่าน ของสังคมไทยให้เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบอาณานิคมนั้นมิใช่ เป็นการจำแนกที่ผิด หากแต่เป็นการเน้นหรือให้น้ำหนักกับภาคเศรษฐกิจของตะวันตกมากเกินไปจนความเป็นจริง ดังที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2525 : 75) ชี้ว่า การผลิตสินค้าเกษตรกรรมเพื่อส่งออก เป็นพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยในตอนต้นรัตนโกสินทร์ และเปลี่ยนเศรษฐกิจแบบที่มีการ แลกเปลี่ยนอย่างชัดเจนก่อนที่จะมีการทำสนธิสัญญาเบาริ่ง โดยเฉพาะสินค้าส่งออกอันดับหนึ่งของไทยในขณะนั้นคือ น้ำตาลดิบ และน้ำตาลที่เข้าโรงหีบแล้ว รวมถึงสินค้าโลหะและสิ่งทอ (Hong Lisa, 1984 : 38 - 74) นอกจากนี้ยังมีธุรกิจการต่อเรือโดยใช้ไม้ซุงเป็นวัสดุสำคัญ และ ตรงจุดนี้เองที่เป็นรอยต่อทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยในช่วง 1855 - 1950 ในแง่ที่ว่า จำนวน ประชากรไทยขณะนั้นมีจำนวนเบาบางและไม่อาจจะขยายหรือดำเนินการค้าได้ เพราะขาดแคลน แรงงานอย่างรุนแรง แรงงานส่วนที่มีอยู่ก็ถูกระบบไพร่ศักดินาบีบให้ต้องทำงานให้แก่ขุนนาง และราชวงศ์ตามระยะเวลา พ่อค้าคนจีนและกุลีจีนจึงเริ่มมีบทบาทอย่างสำคัญในเศรษฐกิจไทย สินค้าไทยที่ผลิตและส่งออกในช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาริ่งนั้นแม้ว่าจะมิใช่สินค้าที่มีการผลิต อย่างซับซ้อน แต่ก็ยังเป็นสินค้าที่ผลิตส่วนหนึ่งเพื่อส่งออก โดยเฉพาะน้ำตาล สิ่งทอ ของป่าจำพวก ขนสัตว์และเขาสัตว์ต่างๆ ซึ่งมีจีนเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ส่วนสินค้าประเภทเครื่องถ้วยชาม ก็มีความสำคัญรองลงมา อย่างที่กล่าวมาตอนต้น ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในช่วงนี้นับว่ามี บทเรียนที่สำคัญที่จะใช้ในการวิเคราะห์ในตอนต่อไป นั่นคือ เมื่อมีการเซ็นสัญญาสัญญาเบาริ่ง ผลของสนธิสัญญานี้ต่อเศรษฐกิจไทยนับว่าใหญ่หลวงเป็นการผนวกให้ไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของ เศรษฐกิจโลกของอาณานิคม เศรษฐกิจไทยมีหน้าที่ในการป้อนวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติ ให้แก่มหาอำนาจ โดยเฉพาะเป็นผู้รับซื้อสินค้าहतถอุตสาหกรรมจากอังกฤษและชาติตะวันตกอื่นๆ (Ingram, 1971; Dixon, 1991) ความหวาดกลัวภัยของการเป็นเมืองขึ้นทำให้ชนชั้นผู้นำไทยยอม จำนนและเจริญรอยตามสนธิสัญญาเบาริ่งอย่างเคร่งครัด การจัดเก็บอากรขาเข้าเพียงร้อยละ 3 นั้นมีผลอย่างมากต่อรายได้ของรัฐศักดินา นอกเหนือจากนั้น สินค้าहतถอุตสาหกรรมที่ราคา ถูกกว่าของอังกฤษและชาติตะวันตกอื่นๆก็เริ่มเข้ามาตีตลาดของสินค้าไทย จนมีการสรุปว่า ในช่วงปี

1855 – 1940 นั้น ระบบเศรษฐกิจไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศนั้นเป็นเรื่องของการเกินดุลการค้า แต่การเก็บดุลดังกล่าวนี้มีได้นำมาใช้ในการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมหรือภาคอื่นๆ หากแต่กำไรส่วนหนึ่งถูกส่งในรูปเงินส่งกลับของคนจีนไปให้แก่ครอบครัวในบ้านเกิด และนี่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การสะสมทุนของไทยมีอัตราต่ำและไม่สามารถฐานการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้เลย (Ingram, 1971; Suehiro, 1989; Falkus, 1992) ก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะเริ่มต้นใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในการจัดการเศรษฐกิจนั้น ในปี 1949 เมื่อประเทศจีนโดยพรรคคอมมิวนิสต์สามารถยึดประเทศได้เด็ดขาด ณ บัดนั้น เงินทุนที่คนจีนในไทยส่งไปให้ครอบครัวเริ่มสะดุดหยุดลง และนี่เป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของเศรษฐกิจสมัยใหม่ของไทย (Siamwalla, 1975; Falkus 1992)

2. เศรษฐกิจชาตินิยม ทุนนิยมแห่งรัฐและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ปี 1947-1958

อย่างที่กล่าวไว้ในการศึกษาของ Siamwalla (1996) ว่ายุคนี้เป็นช่วงรอยต่ออันสำคัญยิ่งก่อนที่ไทยจะเดินเส้นทางของฉันทานุมัติแห่งวอชิงตัน ในทางการเมืองนับเนื่องเป็นช่วงที่การรัฐประหารของฝ่ายทหารประสบผลสำเร็จในการยึดอำนาจ และเริ่มแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจผ่านองค์กรหรือรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการเป็นกอบเป็นกำ ในอีกด้านหนึ่ง ทุนนิยมแห่งรัฐนี้มิได้สนใจในกิจการการเปิดประเทศหรือมองออกไปข้างนอกมากนัก หากแต่เป็นช่วงของการก่อร่างสร้างฐานทางเศรษฐกิจของนายทหารและข้าราชการกลุ่มชอกราชครูซึ่งได้ยึดอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ เริ่มสร้างฐานทางเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ และปริมณฑล นอกจากนี้ยังมีการขยายเครือข่ายไปสู่ต่างจังหวัดโดยการทำการค้าในรูปแบบที่แฝงในกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกิจการการค้าข้าวระหว่างประเทศ ซึ่งสร้างกำไรจำนวนมหาศาล หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวได้ว่า กิจการส่งออกข้าวเป็นกิจกรรมหลักที่หล่อเลี้ยงเศรษฐกิจ เพราะนับตั้งแต่สนธิสัญญาเบาริงก็ได้ช่วยส่งเสริมให้ข้าวกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด หลังจากนั้นก็เป็นกิจการส่งออกไม้สัก ดีบุก และยางพารา ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2 สังเกตว่าสินค้าส่งออกทั้ง 4 ชนิดนี้มีสัดส่วนที่มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ตั้งแต่ 1890 จนถึง 1954 โครงสร้างการส่งออกดังกล่าวมีการกล่าวว่ามีลักษณะเป็นแบบแผนของโครงสร้างแบบอาณานิคม (Bell, 1971; Dixon and Parnwell, (1991); Bagchi, 1992) เพราะมีข้าวเป็นสินค้าที่เป็นหัวหอก ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างสินค้านำเข้าก็มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจที่พึ่งพาสินค้าหัตถอุตสาหกรรมและสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างมาก ดังพิจารณาได้จากตารางที่ 3

ราคาน้ำมันที่ลดลงอย่างมากในปี 1986 ทำให้มูลค่าการนำเข้าลดลงเป็น 13.4 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1956 นั้น สินค้าบริโภคและสินค้าขั้นกลางมีมูลค่าเกือบ 70 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด

แม้ว่าการค้าระหว่างประเทศไทยในช่วงเวลานี้จะมีได้หยุดชะงัก เพราะผลแห่งสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งเพิ่งจะยุติลงไม่นาน แต่นโยบายการค้าระหว่างประเทศกลับมีลักษณะเฉยเมย โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีการค้าโดยภาคเอกชน กลุ่มธุรกิจที่ดำเนินการค้าแม้จะดำเนินธุรกิจโดยคนจีน แต่ถูกกำกับและควบคุมโดยตรงโดยกลุ่มข้าราชการทหารและนักการเมือง การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศมิได้ดำเนินอย่างเป็นรูปธรรม ยิ่งกว่านั้น อาจกล่าวได้ว่าเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศมีผลอย่างสำคัญต่อธุรกิจภายในและระหว่างประเทศ มีความพยายามในการก่อรัฐประหารจำนวน 3 ครั้ง (ในปี 1948 1949 และ 1951) ในช่วงปี 1947–1957 นอกเหนือจากนี้ นโยบายชาตินิยมที่มีการรณรงค์ก็มีเป้าประสงค์เพื่อต่อต้านโดยเฉพาะ แต่ไม่อาจถือว่าประสบผลสำเร็จอย่างที่จอมพล ป. พิบูลสงครามฝันไว้ โดยเฉพาะในช่วงปลายทศวรรษ 1940s นี้ ประเทศไทยภายใต้การนำของทหารเริ่มออกกฎหมายเพื่อกีดกันคนต่างด้าว โดยมักหมายถึงคนจีนในรุ่นแรกๆ แต่นโยบายนี้ไม่อาจทำให้สำเร็จก็เพราะมีรัฐไหว้จำนวนมาก จนในปลายทศวรรษ 1950s นโยบายนี้ก็ถูกยกเลิกไปในที่สุด

แม้ว่าสิ่งที่เราสนใจในบทความนี้คือการค้าระหว่างประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงเราไม่อาจกล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และการปฏิวัติยึดอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปี 1949 หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาซึ่งช่วยเหลือประเทศไทยไม่ให้อัตตกเป็นอาชญากรรมสงครามก็เริ่มเข้ามาบีบบบาท โดยมีการส่งคณะนายทหารและหน่วยต่างๆ เข้ามาเพื่อจัดตั้งกองกำลังในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ (*Muscat, 1990; 1995*) ความช่วยเหลือของธนาคารโลกได้เข้ามาอย่างจริงจังในช่วงปี 1950 ในโครงการชลประทานเพื่อส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตข้าว แต่คณะกรรมการหรือหน่วยช่วยเหลืออย่างเป็นทางการเป็นลำเป็นสันนั้นได้เข้ามาในประเทศไทยในปี 1957 (*World Bank, 1959 : 272*) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การส่งออกข้าวของไทยและสินค้าขั้นปฐมอีก 3 ชนิดนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น ส่วนสำคัญมาจากความช่วยเหลือของรัฐบาลอเมริกัน โดยผ่านธนาคารโลก โดยเฉพาะในช่วงปี 1951 ถึง 1958 นั้น เงินช่วยเหลือเกือบทั้งหมดของรัฐบาลอเมริกันได้นำไปใช้ในการสร้างและลงทุนในด้านชลประทาน

หลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ประเทศต่างๆ ได้ประสบภาวะข้าวยากมากแพง ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการเพาะปลูกสินค้าเกษตรกรรมก็ได้รับอานิสงค์นี้ด้วย เพราะอุปสงค์ของต่างประเทศที่มีต่อสินค้าไทย โดยเฉพาะข้าวและธัญพืชอื่น ๆ นั้นมีอยู่สูงเป็นอันมาก ไม่ว่าจะเป็นข้าวโพด ปอ และน้ำตาล

แม้ว่าการค้าระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงปลายทศวรรษ 1950 จะมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่แบบแผนการค้าและความสามารถในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมนั้นยังนับว่าต่ำมาก ยิ่งกว่านั้นสัดส่วนการส่งออกของไทยยังเน้นที่สินค้าหลักเพียงไม่กี่ชนิด ข้าวนั้นถือเป็นสินค้าหลักที่ทำรายได้มากที่สุดให้แก่ประเทศไทย โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบทนั้นยังไม่ได้ปรับปรุงผลิตภาพอย่างแท้จริง เหตุผลที่สำคัญก็มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า สัดส่วนของที่ดินต่อแรงงานนั้นยังมีอยู่ค่อนข้างสูง เพราะอัตราภาวะการเจริญพันธุ์ของไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองอยู่ในระดับต่ำมาก ในขณะที่ประเทศไทยมีพื้นที่ทำป่าไม้ และพื้นที่ทำการเกษตรจำนวนมหาศาล ดังนั้นแรงกดดันในการเพิ่มผลิตภาพในภาคนี้จึงไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร บวกกับการสร้างเขื่อนและโครงการชลประทานอย่างล่าช้า ทำให้ประเทศไทยสามารถส่งสินค้าข้าวและเกษตรกรรมอย่างอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (Teeny, 1992) และการที่มีที่ดินจำนวนมากเทียบกับแรงงานในไร่นา (Siamwalla, 1996) สิ่งที่ยืนยันข้อเท็จจริงนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม การศึกษา และสาธารณสุขในชนบทไทยมีอย่างเชื่องช้า ในขณะที่เศรษฐกิจแบบตลาดของการค้าข้าวได้แพร่ขยายไปทั่วภูมิภาคของไทยในปลายทศวรรษ 1940 ไม่ว่าจะเป็นภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคอีสาน เศรษฐกิจการค้าข้าวกลายเป็นเศรษฐกิจหลักที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย จนมีการกล่าวหาว่าเศรษฐกิจไทยในช่วงนี้เป็นช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาอย่างไม่เสมอภาค อย่างที่มีการสรุปในงานของ Ingram (1971 : 216-217) อย่างวิพากษ์ว่า

“many changes in the economy of Thailand in the last hundred years, but not much progress in the sense of an increase in per capita income, not much 'development' in the sense of utilization of more capital, relative to labor, and of new techniques, the principle changes have been the speed of the use of many, increased specialization and exchange based chiefly on world markets, and the growth of racial division of labor. The rapidly growing population has been chiefly absorbed in the cultivation of more land in use “

(Ingram, 1971, 216 - 217).

ข้าวนับเนื่องว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดและสำคัญที่สุดในเศรษฐกิจไทย นับตั้งแต่สนธิสัญญาเบาริงจนกระทั่งถึงปี 1959 ข้าวก็ยังคงความสำคัญในแง่ที่เป็นสินค้าหลักของไทย (Staple good) และยังเป็นสินค้าที่รัฐเข้าควบคุมโดยตรงในการส่งออก ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าจะมีการยกเลิกไปโดยสมบูรณ์ในปี 1955 ก็ตาม แต่ภาษีข้าวส่งออก

หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นฟรีเมียมข้าวนั้นก็ถือกำเนิดขึ้นในราวๆปี 1950 ซึ่งเป็นภาชีส่งออกที่พยายามเก็บกำไรส่วนเกินจากผู้ส่งออก แต่การศึกษาจำนวนมากพบว่า ผลกระทบของฟรีเมียมข้าวต่อสวัสดิการของชาวนากลับมีจำนวนมหาศาล การส่งออกข้าวของไทยนับเป็นรายได้หลักของเงินตราต่างประเทศโดยเฉพาะในช่วงปี 1951 - 1960 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4 เราไม่มีข้อสงสัยแม้แต่อย่างใดว่า รูปแบบการค้าระหว่างประเทศเช่นนี้เป็นไปตามแบบแผนการค้าในระบบอาณานิคมซึ่งประเทศที่ตกเป็นเมืองขึ้นมักจะกลายเป็นแหล่งผลิตอาหารเดียว (monoculture crop) ซึ่งมีข้าวเป็นภาคเศรษฐกิจอันโดดเด่นมาโดยตลอด อย่างน้อยก็ตั้งแต่ปี 1855-1959 (ดู Ramakomud, 1963; Unakul, 1961) ในขณะที่ด้านการนำเข้านั้นก็มีลักษณะไม่ต่างกับด้านส่งออกมากนัก ในแง่ที่ว่า ประเทศต้องพึ่งพิงการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและเครื่องจักรในสัดส่วนที่มากที่สุด ในช่วงปี 1951 - 1960 โดยที่ลำดับประเภทน้ำมันปิโตรเลียมเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆเช่นกัน จากปี 1951 ที่มีการนำเข้าเพียง 332 ล้านบาทได้เพิ่มเป็น 940 ล้านบาทในปี 1959 (ดูตารางที่ 5)

ข้อที่น่าสังเกตคือสินค้านำเข้านอกเหนือจากวัตถุดิบและเครื่องจักรในการผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว สินค้านำเข้าที่อัตราการขยายตัวค่อนข้างรวดเร็วในช่วงปี 1951-1959 ก็คือสินค้าในหมวดเชื้อเพลิงโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ในหมวดเคมีภัณฑ์ก็เช่นกันมีการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนสำคัญเพราะประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมในการผลิตสินค้าเหล่านี้ได้มีคุณภาพทัดเทียมกับต่างประเทศ หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คืออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ายังมิได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือเป็นรูปธรรม ข้อเท็จจริงที่มาเสริมพฤติกรรมหรือแบบแผนการนำเข้าอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นเครื่องจักรหรือสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการบริโภคก็คือในปี 1947 ที่มีการทำสามะโนประชากรนั้น แม้ตัวเลขอาจไม่น่าเชื่อถืออย่างบริสุทธิ์ใจ แต่สัดส่วนของประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีมากถึง 84 เปอร์เซ็นต์ ภาคเกษตรกรรมมีส่วนแบ่งใน GDP ถึงร้อยละ 49.05 ในปี 1950 (ดูตารางที่ 6) ยิ่งไปกว่านั้นร้อยละ 60 ของมูลค่าของผลิตรวมเกษตรในปี 1956 นั้นก็ล้วนมีที่มาจากอุตสาหกรรมการผลิตข้าว นั่นเอง แม้ว่าช่วงเวลาปี 1947-1958 จะเป็นยุคแห่งการกีดกันคนจีนและการเข้าควบคุมกิจการหลายๆด้านของรัฐ แต่กิจการการค้าระหว่างประเทศกลับมิได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก ดังที่ Unakul (1961) กล่าวไว้อย่างถูกต้องว่า การค้าระหว่างประเทศจะเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะการค้าข้าว ซึ่งผูกขาดโดยรัฐตั้งแต่ปี 1947 จนถึงปี 1955 ดังนั้นการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกิจการค้าข้าวจึงเป็นไปอย่างเป็นล่ำเป็นสันอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยกิจการเหล่านั้นมักเกี่ยวพันกับกลุ่มชอยราชครูและกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ แต่แล้วตั้งแต่ปี 1958 กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ก็สามารถยึดอำนาจรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ และสถาปนาให้พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม

3. ยุคทองของเศรษฐกิจไทย 1958 - 1973

ในช่วงนี้นับว่าเป็นยุคที่ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง โดยเฉพาะหลังการยึดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี 1958 ในทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจอาจถือได้ว่าเป็นจุดหักเหของเศรษฐกิจไทยจากระบบเศรษฐกิจภายใต้การควบคุมและแทรกแซงของรัฐมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นตลาดเป็นตัวชี้นำ นอกจากนี้ยังเป็นช่วงที่เริ่มวางพื้นฐานของการสร้างอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ยิ่งกว่านั้นยังเป็นจุดเริ่มต้นของการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ซึ่งมีการใช้เป็นแนวทางของประเทศตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 9 ในปัจจุบันเราอาจกล่าวได้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นผู้ริเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจไทยให้ประเทศไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก โดยหันเหจากระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยมและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่เปิดประเทศสู่นานาชาติ ทั้งนี้โดยเน้นที่การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเริ่มมีบทบาทอย่างแท้จริง ซึ่งก็เป็นไปตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่เข้ามาแนะนำให้ประเทศไทยปฏิรูประบบเศรษฐกิจอย่างไรก็ตาม จอมพลแปลก พิบูลสงครามก็มีใช้จะไม่พยายามปฏิรูป แต่การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในปลายยุคของจอมพลแปลก พิบูลสงครามนั้นมีความล่าช้าเกินไป อย่างที่วิจารณ์อย่างน่าสนใจของ Siamwalla (1996) ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มีบทบาทอย่างสำคัญในการเปลี่ยนโฉมหน้าของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ณ จุดนี้เอง นโยบายการค้าระหว่างประเทศและกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแง่ที่ว่าในปี 1961-1966 เป็นช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 โดยมีการกล่าวไว้ชัดเจนในแผนว่า

“ขอให้ทุกท่านเข้าใจและช่วยเผยแพร่ความเข้าใจแก่คนอื่นต่อไปว่า บัดนี้เราเริ่มชีวิตเศรษฐกิจกันใหม่เป็นรุ่งอรุณอีกวาระหนึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติไทย โดยมีแผนและโครงการเศรษฐกิจซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์แก่รัฐหรือแก่คนเพียงหมู่หนึ่งหมู่ใด แต่เพื่อสร้างอนาคตของชาติ ตลอดถึงสร้างชีวิตเศรษฐกิจของแต่ละคนได้เริ่มต้นศักราชใหม่ตั้งแต่บัดนี้ไป ความภาคภูมิใจอย่างสูงอันหนึ่งในชีวิตข้าพเจ้าเองก็คือ ได้มีโอกาสอำนวยการสร้างแผนและโครงการเศรษฐกิจนี้ และขอให้ทุกท่านที่มีส่วนร่วมลงแรงในงานนี้ จงได้รับความขอบคุณอย่างจริงจังกจากข้าพเจ้าโดยทั่วกัน

(สภาพัฒนาการเศรษฐกิจฯ, 1961)

ความปรารถนาดีของผู้นำประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แปรเปลี่ยนประเทศไทยให้มีการพัฒนาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านข้อเท็จจริงในช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนานั้น

โครงสร้างเศรษฐกิจไทยในด้านการผลิตยังมีลักษณะถูกครอบงำโดยภาคเกษตรกรรม โดยร้อยละ 85 ของแรงงานทั้งหมดทำงานในด้านเกษตรกรรมและการแปรรูปสินค้าเกษตร โดยในปี 1960 เศรษฐกิจไทยขึ้นอยู่กับการผลิตสินค้าออกสำคัญเพียง 4 ชนิดเท่านั้น คือ ข้าว ยาง ไม้สัก และดีบุก ซึ่งคิดเป็นมูลค่ามากกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่าการส่งออกของไทยในขณะนั้น โดยการผลิตในภาคอุตสาหกรรมก็ยังมีความสำคัญที่น้อยมาก แรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและชุดเหมืองแร่มีเพียงร้อยละ 8.5 ของแรงงานทั้งหมด โดยเฉพาะแรงงานที่มีลูกจ้างมากกว่า 5 คนได้เพิ่มจากประมาณ 1,750 โรงงานในปี 1950 เป็น 13,388 โรงงานในปี 1962 ซึ่งเกือบทั้งหมด โรงงานเหล่านี้ตั้งในเขตพระนครธนบุรี การประกาศใช้แผนพัฒนาฯ มีข้อน่าสังเกตว่าเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจน แต่เป็นเจตนารมณ์ที่เชื่อว่า กลไกของราคาจะเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่ดีที่สุด โดยมีการระบุอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาประเทศไทยนั้นจะอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ในเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (3 ปีแรก) มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศโดยตรง นั่นคือในข้อ 8 ระบุว่า จะดำเนินการให้มูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี และให้มีเสถียรภาพในดุลการชำระเงินด้วย นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการเพิ่มมูลค่าผลิตผลทางอุตสาหกรรมและเหมืองแร่จากร้อยละ 10 ของรายได้ประชาชาติในปี 1961 ให้เป็นร้อยละ 12 ของรายได้ประชาชาติในปี 1963

ในช่วง 3 ปีหลังของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (1963-1966) ก็ยังคงดำเนินนโยบายตามเดิม หากแต่เน้นให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มั่นคงขึ้น โดยการกระจายพลังการผลิตไปในกิจกรรมประเภทต่างๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สิ่งที่น่าสนใจในด้านการค้าระหว่างประเทศ ตามที่มีการกล่าวอ้างก็คือ ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 1 นี้ มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจากมูลค่า 8,614 ล้านบาทในปี 1960 เป็น 9,997 ล้านบาทในปี 1961 และในปี 1966 มูลค่าการส่งออกพุ่งสูงถึง 13,817 ล้านบาท โดยเฉลี่ยตลอดช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8.7 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 4 ต่อปี ทั้งนี้ก็เพราะสินค้าหลัก 4 ชนิดนั้นได้ลดบทบาทลง แต่ในปี 1966 นั้นมูลค่าการส่งออกของสินค้าทั้ง 4 ชนิดยังสูงถึงร้อยละ 70.1 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด ในปี 1966 มูลค่าส่งออกของสินค้าทั้ง 4 ชนิดมีมูลค่า 7,421 ล้านบาท แต่สัดส่วนเมื่อเทียบกับการส่งออกทั้งหมดลดลงเหลือร้อยละ 52.6 เพราะสินค้าเหมืองแร่ อุตสาหกรรม และประมงมีความสำคัญมากขึ้น นอกเหนือจากนั้น สินค้าเกษตรกรรมเริ่มมีสินค้าตัวใหม่เกิดขึ้นหลังจากสงครามเกาหลี นั่นคือ มันสำปะหลัง ข้าวโพด และปอ โดยที่สินค้านำเข้าก็เริ่มมีการปรับโครงสร้างอย่างรวดเร็ว สินค้าอุปโภคบริโภคได้มีแนวโน้มลดลง (ดูจากตารางที่ 7 และ 8) แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การนำเข้าสินค้าประเภทวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง ตลอดจนสินค้าทุนได้เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ในปี 1960 มูลค่าสินค้านำเข้าประเภทอุปโภคบริโภคคิดเป็นร้อยละ 35.0 ของมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด ส่วนสินค้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางคิดเป็นร้อยละ 18.1

ส่วนสินค้าต้นทุนมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 24.6 แต่ในปี 1966 มูลค่าสินค้าอุปโภคบริโภคมีมูลค่าลดลงเหลือร้อยละ 25.5 อันเนื่องมาจากผลของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในเบื้องต้น ส่วนมูลค่าสินค้าวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าทุนมีมูลค่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.3 และ 30.8 ตามลำดับ สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (6 ปี) เศรษฐกิจไทยก็ได้พลิกผันแนบแน่นกับเศรษฐกิจโลก สัดส่วนมูลค่าของการค้าระหว่างประเทศ ทั้งสินค้าและบริการได้เพิ่มขึ้นจากปี 1960 ซึ่งมีมูลค่าร้อยละ 32.6 ของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศมาเป็น 40.5 ในปี 1966

ในแง่ของโครงสร้างการผลิตนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นการเน้นที่การสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน โดยที่โครงสร้างการผลิตและการส่งออกและนำเข้าเริ่มมีการขยับตัวในทางที่ก้าวหน้าขึ้นในบางส่วน โดยเฉพาะการผลิตอาหารและสิ่งทอ เราอาจสรุปได้ว่า ในช่วงปี 1958-1973 นั้นเป็นยุคแห่งการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเป็นการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศที่เน้นการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งแนวนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในยุคนี้มีผลมาจากความเชื่อที่ว่า ตลาดโลกยังมีโชติตลาดในอุดมคติ ความเชื่อที่ฝังรากลึกว่า ตลาดโลกและความไร้เสถียรภาพในการส่งออกอาจก่อผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศได้ ไม่ใช่เรื่องประหลาด ตรงกันข้าม ผู้วางนโยบายในขณะนั้นมีทัศนคติในแง่ลบต่อการส่งออก (Export Pessimism) การคุ้มครองอุตสาหกรรมเป้าหมายจึงได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี อย่างที่มีการศึกษาเรื่องนี้เป็นอย่างดีใน อาทิ การศึกษาของ *Bhongmahapat (1990) Dixon (1999) Pabbawesa (1989) Jansen (1999; 2000) Tambunlertchai (1993)* กล่าวได้ว่า ช่วงปี 1958-1973 นั้นนับเป็นยุคทองของของเศรษฐกิจไทย ในแง่ที่ว่า เศรษฐกิจโลกมีเสถียรภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ยิ่งกว่านั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ล้วนไปในทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การลดบทบาทของการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคที่ประเทศไทยเริ่มมีความสามารถในการผลิตแข่งขันกับต่างประเทศ (ดูตารางที่ 7 และ 9 ประกอบ) และนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกก็เริ่มมีมากกว่าสินค้าเกษตรกรรม (ดูตารางที่ 10) การผลิตอาหารแปรรูป สิ่งทอ และเสื้อผ้า สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ (พวก IC) และเครื่องประดับได้พัฒนาขึ้นมาเป็นสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของไทย ทั้ง 5 กลุ่มสินค้านี้มีส่วนแบ่งเกือบ 2 ใน 3 ของการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมทั้งหมด

เมื่อเราพิจารณาอย่างพิสดาร สินค้าอาหารแปรรูปเกือบทั้งหมดเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่รวมปลากกระป๋องและพืชผักกระป๋อง น้ำตาล ผลิตภัณฑ์นมและผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ ส่วนในแง่ของสินค้าอุตสาหกรรมนั้นที่โดดเด่นที่สุดในช่วง 1958-1973 ก็คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ ที่ถือเป็นอุตสาหกรรมแรกๆ ของไทยที่มีไว้ทดแทนการนำเข้าและในเวลาต่อมาได้มีการผลิตเพื่อส่งออก การส่งออกเสื้อผ้านั้น แท้ที่จริงมิได้เริ่มขึ้นจนกระทั่งทศวรรษ 1970 โดยในปี

1971 นั้นมูลค่าของเสื้อผ้าส่งออกอยู่ที่ 65 ล้านบาท (ดู Tambunlertchai, 1993) แต่เพียงหนึ่งปีให้หลัง อุตสาหกรรมเสื้อผ้าก็ได้พัฒนาอย่างรวดเร็วโดยมีมูลค่าการส่งออกสูงถึง 264 ล้านบาท สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ก็เช่นกัน ประเทศไทยเริ่มมีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เพราะบริษัทข้ามชาติได้แบ่งแยกวงจรการผลิตมาผลิตในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนสำคัญน่าจะมาจากเหตุผลของการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศที่พิจารณาว่า ประเทศไทยในขณะนั้นยังมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ค่อนข้างต่ำมาก ซึ่งทำให้ได้กำไรมหาศาลเมื่อมีการนำวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลางจำพวก IC (integrated circuits) มาประกอบภายในประเทศ อุตสาหกรรมนี้มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 4.5 ของการส่งออกทั้งหมด เฉกเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมเครื่องประดับที่ต้องอาศัยแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญ อุตสาหกรรมนี้เริ่มส่อแววว่าจะมีอนาคตในช่วงทศวรรษ 1960 นอกเหนือจากนั้นสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่มีศักยภาพสูงในช่วงนี้คือ ผลิตภัณฑ์รองเท้า เพอร์นิเจอร์ ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์นม และผลิตภัณฑ์พลาสติก ทั้งนี้ตลาดสำคัญของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของไทยนั้นมีการกระจุกตัวใน 3 ทวีป คือ อเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น

งานศึกษาของนักวิชาการไทยและต่างประเทศมักสรุปตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยนั้นเริ่มเห็นเด่นชัดขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงปี 1973 โดยมักพิจารณาข้อมูลจากผลิตภัณฑ์ประชาชาติของภาคเกษตรเทียบกับภาคอุตสาหกรรมและบริการ ถ้าพิจารณาอย่างหยาบๆ แล้ว อัตราการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษมีอัตราสูงสุด (ดูตารางที่ 11)

ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมในแง่ของมูลค่าการส่งออกเริ่มลดลง โดยเฉพาะข้าว ในขณะที่พืชไร่ชนิดอื่นๆ เริ่มมีการส่งออกมากขึ้น โดยเฉพาะน้ำตาล และมันสำปะหลัง ซึ่งมีอัตราการขยายตัวอย่างก้าวกระโดดในต้นทศวรรษ 1970 ในขณะที่ข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของคนไทยมีอัตราการขยายตัวเพียง 2.3 เปอร์เซ็นต์ในช่วงเดียวกัน

เราอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงปี 1958-1973 ก่อนเกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน อุปสงค์ของโลกมีลักษณะที่น่าพอใจ ผนวกกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่เน้นการทดแทนการนำเข้า ทำให้เริ่มมีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ แม้ว่าจะมีต้นทุนจำนวนมากในการปกป้องคุ้มครองเหล่านี้ก็ตาม ตามการศึกษาของ Jansen (1990) มีการระบุว่า แหล่งของความจำเริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 1960-70 และ 1970-75 นั้นมีแหล่งใหญ่มาจากอุปสงค์ภายใน (domestic demand) คือร้อยละ 89.1 และ 87.9 ตามลำดับ โดยที่อุปสงค์การส่งออก (export demand) มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 11.4 และ 18.0 ตามลำดับ ในขณะที่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import substitution) มีค่าติดลบเท่ากับร้อยละ 0.6 และ 6.0 ทั้งนี้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ 7.8 และ 5.6 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 12) ผลการคำนวณดังกล่าวชี้ตัวอย่าง

ชัดเจนว่าอุปสงค์ภายในเป็นปัจจัยผลักดันให้มีอัตราความจำเรื้อยเติบโตในช่วงปี 1958 -1973 โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 1970 นั้นมีอุปสงค์ภายในที่สูงที่สุด อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงก็คือ แม้ว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงนี้จะอยู่ในระดับสูงอย่างน่าพอใจ แต่เป็นความเติบโตที่แอบอิงกับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและการส่งออกสินค้าที่ยังมีการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้น แทนที่จะใช้ฝีมือหรือความรู้เป็นหลัก โดยเฉพาะในช่วงปี 1960-1970 นั้น อัตราความจำเรื้อยเติบโตของการส่งออกที่มีมูลค่าของทรัพยากรจำนวนมากมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.1 ในขณะที่อุปสงค์ภายในมีอัตราเพิ่มขึ้นมากกว่าถึงร้อยละ 10.3 (ดูตารางที่ 13)

ในช่วงต้นทศวรรษของ 1970 นั้น มูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น แต่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ายังมีอิทธิพลมากอยู่ (ดูตารางที่ 13) อย่างไรก็ตาม การศึกษาของธนาคารโลกก็ให้ผลในลักษณะแบบเดียวกับงานของ *Jansen (1990)* ในแง่ที่ว่า อุปสงค์ภายในเป็นแหล่งของอัตราความจำเรื้อยเติบโตของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมในช่วงปี 1966-72 และ 1972-75 แม้ว่าผลดังกล่าวได้ลดลงหลังกลางทศวรรษ 1970 (ดูตารางที่ 14) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของภาคเศรษฐกิจ หมวดการผลิตแปรรูปอาหารมีการเติบโตที่สูง อันเนื่องมาจากอุปสงค์ภายในมากที่สุด มีข้อน่าสังเกตจากการคำนวณของ

ธนาคารโลกก็คือ ในช่วงปี 1972-1975 นั้น ไม่มีผลสุทธิของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า คือมีค่าต่ำมาก เพิ่มขึ้นเพียง 0.5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ยิ่งกว่านั้นยังมีค่าติดลบในบางภาคเศรษฐกิจ นั่นคือ ภาคสินค้าขั้นกลาง 1 และ 2 และสินค้าประเภทเครื่องจักร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า อุปสงค์เพิ่มสูงมากกว่าความสามารถในการผลิตภายในประเทศ ทำให้มีการนำเข้าสินค้าทั้ง 3 หมวดมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาโดยพิสดาร จากการศึกษาของ *Jansen (1997)* มีการคำนวณเปรียบเทียบแบบแผนของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี 160-1994 การศึกษาใหม่นี้พบว่า อัตราเพิ่มขึ้นของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกในกรณีสินค้าที่เน้นใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีขนาด 13.1 เปอร์เซ็นต์ในช่วงปี 1960-1970 มีค่าลดลงเหลือ 7.8 ในช่วงปี 1970-1980 (ดูตารางที่ 15) เช่นเดียวกับการพึ่งพาการนำเข้าที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าอุตสาหกรรมที่ 20.2 เปอร์เซ็นต์ ในอุตสาหกรรมเป็นการส่งออกในช่วงปี 1960-1970 ได้มีการลดลงเหลือ 16.2 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1970-1980

ข้อเท็จจริงของโครงสร้างการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออกข้างต้นจะยังเห็นภาพชัดเจนเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกในช่วงปี 1970-1994 โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 1970 (ดูตารางที่ 16)

ในสินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกนั้น สินค้าขั้นปฐมและแปรรูปยังมีความสำคัญเป็นอันมากโดยเฉพาะในปี 1970 ในขณะที่สินค้าฟุ้งพาสินค้าส่งออกที่เป็นอุตสาหกรรม (คือ สิ่งทอ เสื้อผ้า แผงวงจรไฟฟ้า) และสินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆเริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้น และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเริ่มจัดตั้งสำนักงานในชนบทอย่างรวดเร็ว ข้อสรุปเบื้องต้นจากตารางที่ 15 และ 16 พอจะประมวลได้ว่า อัตราความเติบโตของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกนั้นมีพื้นฐานมาจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลักในช่วง 1950 โดยที่อัตราความเติบโตของอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงการนำเข้ามีค่าสูงกว่าอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

Dahlman and Brimble (1991) ได้ศึกษาอุตสาหกรรมไทยโดยจำแนกเป็น 5 ประเภทคือ (1) เน้นทรัพยากรธรรมชาติ (2) เน้นการใช้แรงงาน (3) เน้นที่ขนาดของการผลิต (4) เน้นความแตกต่างและ (5) เน้นที่มีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ในปี 1970 นั้น ทั้งคู่พบว่า สินค้าอุตสาหกรรมที่เน้นทรัพยากรมีค่าถึง 54% ของมูลค่าอุตสาหกรรมในรูปมูลค่าเพิ่ม และมีขนาด 87% ของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก แม้ว่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมนั้น ถ้าเราพิจารณาโดยพิสดารขึ้นโดยอ้างอิงจากข้อมูลของ UNCTAD ในปี 1970 นั้น หมวดสินค้า 0+1+22+44 และ 2 ที่เน้นวัตถุดิบเกษตรมีมูลค่ามากถึง 77.0 (ดูตารางที่ 17)

เราอาจสรุปในเบื้องต้นว่า ในช่วง 1958-1973 แม้ว่าเศรษฐกิจไทยได้ผ่านช่วงที่เศรษฐกิจมีอัตราความเจริญเติบโตที่น่าพอใจ แต่ผลพวงที่ไม่อาจแก้ไขได้ก็คือ ผลในแง่ลบที่เกิดจากการเลือกนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าโดยเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่เท่าเทียมกัน (unbalance growth) ที่สร้างความไม่เสมอภาคระหว่างเมืองกับชนบท ยิ่งกว่านั้น ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 จนถึงต้นทศวรรษ 1970 นั้น นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1-3 ก็ล้วนทำให้เศรษฐกิจต้องพึ่งพาต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน ซึ่งมีผลมาจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดตั้งแต่ 1950 สินค้าอุตสาหกรรมนำเข้าส่วนมากคือ วัตถุดิบ ชิ้นส่วน และเครื่องจักร เพื่อนำมาประกอบภายในประเทศ

4. ยุคแห่งการส่งเสริมการส่งออก 1974-2000

ในตอนก่อนๆของบทความนี้ ผู้เขียนเน้นการอธิบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกตามความจำเป็นเติบโตและการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าจากข้อมูลการค้าระหว่าง

ประเทศเชกเช่นเดียวกับงานศึกษาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 1975 จนถึง 1998 มีการจัดทำข้อมูลตารางปัจจัย-ผลผลิตโดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ตารางปัจจัย-ผลผลิตมีการศึกษาผลต่าง ๆ นั้นมีจำนวนน้อยมาก โดยเฉพาะหน่วยงานดังกล่าวได้เผยแพร่ผลการศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจไทยจากข้อมูลตารางปัจจัย-ผลผลิตเพียง 4 ครั้งเท่านั้นคือ ปี 1975 1980 1985 1990 ดังนั้นการศึกษานี้จึงเป็นการต่อยอดการศึกษาให้ครอบคลุมถึง 1998 ทั้งนี้จะคำนวณผลเชื่อมโยงก้าวหน้าและถอยหลัง และ Impact multiplier ใน 3 ด้านคือ ด้านรายได้ ผลผลิตและนำเข้า เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศไทยจากตารางปัจจัย-ผลผลิตทั้ง 6 ครั้ง (ดูภาคผนวก 2.1-2.3.ประกอบ

ก่อนที่จะเข้าสู่รายละเอียดผลจากการคำนวณตารางปัจจัย-ผลผลิต สภาการค้าระหว่างประเทศและนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างหักมุมอีกครั้ง โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในปลายปี 1973 ซึ่งส่งผลให้ทั่วโลกประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมต่างได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งนี้ การเลือกเส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 นั้นนับว่าเป็นการเลือกที่มีมโนทัศน์ที่ยึดมั่นว่า การส่งออกสินค้านั้นเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา เพราะจักนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพมาสู่ประเทศ เพราะสินค้าที่ส่งออกสู่ตลาดระหว่างประเทศล้วนประกอบสินค้าขั้นปฐมหรือสินค้าแปรรูปจากทรัพยากรธรรมชาติ ยิ่งกว่านั้น การเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและเพิกเฉยต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก ตลอดจนขนาดย่อม นับเนื่องได้ว่าเป็นผลพวงแห่งการพัฒนาที่เน้นความไม่เสมอภาคมากยิ่งขึ้น ในปี 1974 ด้วยแรงกดดันจากต่างประเทศ และวิกฤติการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้น ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะความพยายามที่จะพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้แข็งแกร่ง อย่างไรก็ตาม ซากเดิมของนโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามิได้จางหายไปทันที เพราะสินค้าอุตสาหกรรมจำนวนไม่น้อยยังได้รับความคุ้มครองและปกป้องจากรัฐอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปหรือการบังคับขึ้นส่วนภายในประเทศในกรณีตู้เย็นและรถยนต์ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมหลายชนิดยังได้รับความคุ้มครองจำนวนมาก ซึ่งนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพในที่สุด จุดหักเหของนโยบายอุตสาหกรรมเปลี่ยนในปี 1977 เมื่อกฎหมายการส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่มีการประกาศใช้ เพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจัดหาเครื่องสนับสนุนและจัดอุปสรรคให้หมดสิ้นไป

แท้ที่จริง นับตั้งแต่กลางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ผู้นำของประเทศไทย โดยเฉพาะขุนนางข้าราชการ เริ่มค้นพบว่า เส้นทางการพัฒนาแบบทดแทนการนำเข้าไม่อาจแก้ไขปัญหา

พื้นฐานของความไร้เสถียรภาพภายนอกได้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1977-1981) นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะเริ่มมีการโฆษณาว่า เส้นทางการพัฒนาควรเป็นแบบมองออกไปข้างนอก (Outward-looking strategy) หรือที่มีการกล่าวว่าเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออกเป็นพื้นฐาน (Export-led growth Industrialization) โดยมีการเน้นว่าจะต้องมีโครงการขนาดยักษ์ที่จะสร้างผลสะท้อนภายนอกต่อแบบเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงโครงการ Eastern Seaboard เพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในเขตชายฝั่งทะเลตะวันออก อย่างไรก็ตาม โครงการอุตสาหกรรมขนาดยักษ์นี้มิได้เริ่มดำเนินการจนกระทั่งต้นทศวรรษ 1980 ส่วนหนึ่งเพราะเพิ่งหลังเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในปี 1979 เศรษฐกิจโลกก็เข้าสู่ภาวะถดถอยอย่างรุนแรง นักวิชาการขุนนางเริ่มตระหนักมากขึ้นว่า แผนพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในตอนต้นทศวรรษ 1980 เพราะผลพวงของการปกป้องอุตสาหกรรมทารกเป็นระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 โดยอัตราการปกป้องที่แท้จริงในช่วงทศวรรษ 1970 อยู่ในระดับ 45% ในปี 1971 เพิ่มขึ้นเป็น 90% ในปี 1978 การคุ้มครองอุตสาหกรรมทารกเหล่านี้เป็นการสร้างความไร้ประสิทธิภาพต่อสังคม และทำให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นไม่อาจแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 1980 นั้น ภาวลักษณะของการคุ้มครองอุตสาหกรรมทารกยังมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย แม้ว่าทางการไทยได้ประกาศคงไว้ในนโยบายปี 1974 ว่า จักเน้นยุทธศาสตร์การส่งสินค้าอุตสาหกรรมไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจก็คือ อัตราการขยายตัวของการส่งออกในช่วงทศวรรษ 1970s ในภาคหัตถอุตสาหกรรมมีอัตราการลดลงเหลือเพียง 7% ในช่วง 1980-1985 ทั้งนี้ก็เพราะผู้ส่งออกไทยไม่อาจแข่งขันกับผู้ผลิตประเทศอื่นๆ ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (1982-1986) จึงเป็นช่วงของการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ในภาคอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต แต่การปรับโครงสร้างดังกล่าวก็ต้องประสบกับภาวะความผันผวนอย่างรุนแรงในตลาดโลก โดยเฉพาะตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 ประเทศไทยต้องประกาศลดค่าเงิน 2 ครั้ง และระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ แต่ปรับได้โดยใช้ตะกร้าของเงินตราต่างประเทศหลายสกุลแทนที่จะเป็นสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียว ในช่วงทศวรรษ 1980 จึงเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยต้องประสบกับมรสุมของเศรษฐกิจโลกอย่างแท้จริง จนมีการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ การปรับโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่ 1974 เป็นต้นมา เมื่อประเทศไทยเลือกเส้นทางการเดินแบบฉันทานุมัติแห่งวอชิงตันในแง่การปรับยุทธศาสตร์เน้นการส่งออก และลดบทบาทของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

4.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ : 1975-1998

อย่างที่นักวิชาการจำนวนมากสรุปก็คือ โครงสร้างการผลิตของไทยมีการปรับปรุงอย่างเชื่องช้าในรอบ 100 ปี แต่เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมโหฬารเมื่อทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปี 1949 ซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์จีนยึดอำนาจเบ็ดเสร็จ ทำให้เงินทุนที่เคยไหลออกจากประเทศไทยได้สะสมทุนอยู่ภายในประเทศในรูปของภาคเกษตรกรรม บทบาทในรูปของมูลค่าที่สร้างได้แก่เศรษฐกิจส่วนรวมมีบทบาทลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็สะท้อนได้ดียิ่งจากการพิจารณาโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก

ก) โครงสร้างการส่งออกของไทย

ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาโครงสร้างการส่งออกของไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 สินค้าอุตสาหกรรมได้เพิ่มทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ ที่มีผลมาจากการลดค่าเงินบาทในปี 1984 และนโยบายส่งเสริมการส่งออกที่เริ่มมีลักษณะเป็นรูปธรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 (1982-1986 และ 1987-1991) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 นั้น สัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสินค้าภาคอุตสาหกรรมต่อมูลค่าการส่งออกรวมมีลักษณะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 59.1 ในปี 1975 เป็นร้อยละ 70.4 ในปี 1980 และยังคงขยายตัวเป็นร้อยละ 75.1 ในปี 1985 อัตราการขยายตัวในภาคนี้ยังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 78.1 ในปี 1995 ก่อนที่จะลดระดับลงโดยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 77.6 ในปี 1998 หลังเกิดวิกฤติการณ์การเงินในปี 1996 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเพิ่มขึ้นของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมรวมมีรากฐานมาจากสินค้าอุตสาหกรรมเบา ซึ่งส่วนมากคือ อุตสาหกรรมเสื้อผ้าและสิ่งทอ โดยมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 43.4 ในปี 1975 เป็น 33.2 ในปี 1998 (ดูตารางที่ 18) อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีนั้นเพิ่มสูงสุดในช่วงปี 1975-1980 หลังจากนั้นก็มีอัตราการเพิ่มขึ้นที่ลดลงตลอด จนเหลือเพียง 9.4 ต่อปีในช่วงปี 1995-1998 ข้อเท็จจริงดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าแบบแผนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเบา มีโครงสร้างที่เปลี่ยนไป นี้คือจะมีบทบาทที่ลดลงเรื่อยๆ ส่วนอุตสาหกรรมวัตถุดิบนั้นกลับมีแบบแผนที่ไม่แน่นอนในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มขึ้นในช่วง 1975-1980 มีอัตราการขยายตัวต่อปีสูงมากถึงร้อยละ 35.1 ต่อปี แต่มีอัตราการขยายตัวติดลบถึงร้อยละ 2.9 ในช่วงปี 1980-1985 กลับมาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.7 ต่อปี และเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 30.5 ต่อปีในช่วง 1990-1995 หลังจากนั้นก็กลับเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 12.8 ต่อปี นอกจากนี้ อุตสาหกรรมทุนกลับเป็นอุตสาหกรรมที่มีทิศทางตรงกันข้ามกับอุตสาหกรรมเบา นั่นคือ เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวรวดเร็วที่สุด โดยในปี 1975-1980 มีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 43.0 ต่อปี แม้ว่าจะได้ลดลงเหลือร้อยละ 10.6 ต่อปีในช่วงปี 1980-1985 แต่ก็กลับมามีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 50.2 ต่อปีในช่วงปี 1985-1990 และเริ่มลดลงเหลือเพียงร้อยละ 28.5 และ 23.9 ต่อปีในช่วงปี 1990-1995

และ 1995-1998 ตามลำดับ ที่เป็นเช่นนั้นมักมีการระบุว่า ส่วนสำคัญมาจากการส่งออกเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบของคอมพิวเตอร์ และแผงวงจรไฟฟ้า (integrated circuit) ซึ่งมีอัตราการขยายตัวมากกว่าอุตสาหกรรมเบาเช่นสิ่งทอ

คำถามหลักในส่วนนี้ก็คือโครงสร้างการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมนี้ยังชี้ให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า ไทยกำลังมุ่งไปสู่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าทุนและมีการใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ แบบแผนเช่นนี้มีนัยว่า ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนผ่านเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เฉกเช่นเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมหลายๆประเทศ ดูเหมือนว่าทางราชการไทยจะเห็นคล้อยตามตัวเลขที่ปรากฏในตารางที่ 18 ข้อยืนยันคำกล่าวข้างต้นอาจพิจารณาจากข้อมูลสินค้าที่ส่งออกที่ตีพิมพ์เผยแพร่โดยธนาคารแห่งประเทศไทย จัดเก็บโดยกรมศุลกากร ซึ่งระบุว่า สินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นนั้นมีอัตราการเพิ่มสัดส่วนที่น้อยกว่าสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง คำถามที่สำคัญในที่นี้ก็คือ

การใช้เทคโนโลยีสูงนั้นเป็นเทคโนโลยีสูงจริงหรือไม่ และถ้าเป็นจริงเป็นเทคโนโลยีที่สร้างขึ้นในประเทศหรือเป็นเพียงเทคโนโลยีที่มาจากบริษัทข้ามชาติที่หลังไหลเข้ามาลงทุนในประเทศไทย หลังปี 1985 เมื่อมี Plaza Accord ที่ทำให้ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกามีค่าที่แข็งมากจนญี่ปุ่นต้องลงทุนไปสู่ประเทศต่างๆ

ข) โครงสร้างของอุปสงค์ขั้นสุดท้าย (Final Demand)

ข้อมูลในตารางที่ 20 ที่คำนวณจากตารางบัญชี-ผลผลิตนี้พบว่า การบริโภคของภาคเอกชนต่อมูลค่าอุปสงค์ขั้นสุดท้ายนั้นมีค่าสูงสุดของการทำตารางบัญชี-ผลผลิต 6 ครั้ง แม้ว่าสัดส่วนของอุปสงค์ขั้นสุดท้ายมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ 1975-1998 นั่นคือ จากสูงถึงร้อยละ 59.8 ในปี 1975 ลดลงเหลือร้อยละ 38.2 ในปี 1998 ในทางตรงกันข้าม สัดส่วนของการลงทุนและการส่งออกต่อมูลค่าอุปสงค์ของขั้นตอนสุดท้ายกลับมีทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งนับเป็นนิมิตรหมายที่ดีในแง่ที่ว่า การลงทุนและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมได้ค่อยๆเพิ่มบทบาทมากยิ่งขึ้น ข้อเท็จจริงเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะมีบทบาทที่สูงขึ้น แต่พฤติกรรมการบริโภคภายในประเทศยังมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ด้วยเหตุนี้ เราอาจสรุปในเบื้องต้นว่า การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอุปโภคภายในประเทศยังคงเป็นตัวจักรที่สำคัญในการหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจไทย ความเชื่อโดยทั่วไปว่า การส่งออกเป็นปัจจัยผลักดันให้เศรษฐกิจไทยมีอัตราความจำเป็นเติบโตอย่างรวดเร็วมีน่าจะถูกต้องนัก เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์

ค) โครงสร้างการพึ่งพาต่างประเทศ

แม้ว่าผลการคำนวณจากตารางปัจจัย-ผลผลิตทั้ง 4 ครั้งในช่วงปี 1975-1990 จะให้ผลที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยไม่อาจยืนด้วยลำแข้งของตนเอง แต่เส้นทางการพัฒนาประเทศโดยเลือกเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมสู่ตลาดโลกนั้น ได้ผนวกให้ไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบการค้าระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในแง่นี้ เราสามารถพิจารณามิติต่างๆ ได้ 3 ประเด็นใหญ่ที่มีนัยสำคัญต่อการทบทวนผลพวงแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศของไทยในรอบ 25 ปี กล่าวคือ (1) มิติในแง่สัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศ (2) สัดส่วนวัตถุดิบนำเข้า และ (3) รายได้สุทธิจากการส่งออก

(1) สัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศ

ตามการวิเคราะห์ของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ตารางปัจจัย-ผลผลิตที่บทความนี้ใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ด้วย รายงานฉบับนี้หยุดการวิเคราะห์แค่ปี 1990 เท่านั้น ไทยเริ่มเปิดประเทศอย่างเต็มที่ก็เมื่อปี 1986 หลังจากไทยเข้าร่วมกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากรแล้ว ไทยก็เริ่มปรับโครงสร้างการค้าให้มีความเสรีมากยิ่งขึ้น อัตราการเปิดประเทศของไทยขยายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนอาจกล่าวได้ว่าภายใน 25 ปีที่ผ่านมา ไทยได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามฉันทานุมัติแห่งวอชิงตันในแง่ของการปลดปล่อยการค้าเสรี (Trade Liberalisation) มูลค่าของการค้าระหว่างประเทศเพิ่มจาก 519 พันล้านบาทในปี 1985 เป็น 4,646 พันล้านบาทในปี 1998 (ดูตารางที่ 21) เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศแล้วเป็นการเพิ่มขึ้นจาก 49.2% เป็น 100.4% ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากการส่งออกและนำเข้ามีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 23.5 ในปี 1975-1980 คำถามสำคัญก็คือ การค้าระหว่างประเทศที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีผลให้อัตราการเปิดประเทศสูงมากกว่า 100% มีผลกระทบอย่างไรต่อสวัสดิการของคนไทยโดยทั่วไป ตามการวิเคราะห์ของราชการ เช่นที่ปรากฏในรายงานของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การขยายตัวทางการค้าอย่างมากขึ้นนี้มีผลในการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย อัตราเปิดประเทศของไทย แม้ว่าจะมีระดับค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แต่อย่างน้อยก็ต่ำกว่าสิงคโปร์ ฮองกง และมาเลเซีย

(2) สัดส่วนวัตถุดิบนำเข้า

นักวิชาการฝ่ายซ้ายในประเทศไทยได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า เศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพาต่างประเทศเป็นอันมาก โดยมีได้แสดงข้อมูลเชิงประจักษ์ แม้ว่าจะมีการนำเสนอข้อมูล

ประกอบก็มักพิจารณาจากอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง อย่างดีที่สุดก็มักจะอ้างอิงระดับของการเปิดประเทศ แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวควรจะใช้การศึกษาเชิงประจักษ์มากกว่า โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ยังมิได้มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง ตารางปัจจัย-ผลผลิตทั้ง 6 ครั้งในรอบ 25 ปีนี้มีประโยชน์พอประมาณว่า เราสามารถตอบคำถามหลักว่า เศรษฐกิจไทยมีโครงสร้างการพึ่งพาอย่างไร ตามข้อเท็จจริง การผลิตสินค้าของนักอุตสาหกรรมไทยและบริษัทร่วมทุน ตลอดจนบริษัทข้ามชาติสามารถจะเลือกใช้วัตถุดิบหรือสินค้าชั้นกลาง ตลอดจนเครื่องจักรเครื่องกลจากภายในประเทศหรือนำเข้า เราอาจสรุปได้ตลอด 25 ปี ของการเปิดการค้าเสรีของไทยภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6-8 นี้ การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของไทยกลับต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบมากยิ่งขึ้น โดยวัตถุดิบนำเข้า (Import Content) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 7.3 ในปี 1975 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.6 10.5 15.3 16.2 ในปี 1980 1985 1990 1995 และเริ่มลดลงในปี 1998 หลังวิกฤติการณ์ทางการเงิน (ดูตารางที่ 22) คำถามที่สำคัญก็คือ หากไม่เกิดวิกฤติการณ์การเงินขึ้น โครงสร้างการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศก็น่าจะมีทิศทางที่เพิ่มมากขึ้นไปอีก โดยการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสาขาการผลิต ยกเว้นสาขาไฟฟ้าและประปาซึ่งมีแบบแผนการใช่วัตถุดิบนำเข้าลดลง ทั้งนี้ก็น่าจะมาจากลักษณะของกิจการสาธารณูปโภคที่มีลักษณะเป็น Non-tradable good เป็นสำคัญ

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ภาคอุตสาหกรรมส่งออกของไทยมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆตั้งแต่ปี 1975 ถึง 1995 แต่มีอัตราการนำเข้าลดลงหลังเกิดวิกฤติการณ์การเงิน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด เราพบว่า อุตสาหกรรมวัตถุดิบมีสัดส่วนการนำเข้าที่ลดลง แต่ยังมีสัดส่วนการนำเข้าในระดับที่ค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในปี 1975 1980 1985 1990 1995 และ 1998 มีอัตราการนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 34.5 37.3 34.2 28.8 30.8 และ 26.6 ตามลำดับ สิ่งที่เป็นวงกลมมากกว่าก็คือ การนำเข้าสินค้าทุนกลับมีทิศทางตรงกันข้าม อัตราการนำเข้าเพิ่มขึ้นของสินค้าทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 29.3 26.3 31.0 46.3 46.0 ในปี 1975 1980 1985 1990 และ 1995 แต่เพิ่มขึ้นในอัตราลดลงในปี 1998 เหลือร้อยละ 36.5 ซึ่งก็ยังนับว่าสูงมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาบางภาคอุตสาหกรรมกลับพบว่า การนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอด ที่น่าสนใจยิ่งก็คืออุตสาหกรรมรถยนต์ซึ่งในอดีตมีการบังคับใช้ขึ้นส่วนภายในประเทศ แต่เมื่อไทยเข้าร่วมกับองค์การการค้าโลก ทำให้การบังคับใช้ขึ้นส่วนต้องมีการยกเลิกไปในที่สุด ผลก็คือ อุตสาหกรรมรถยนต์มีสัดส่วนวัตถุดิบนำเข้าเพิ่มขึ้น ยิ่งกว่านั้นอุตสาหกรรมเบาก็มีลักษณะแบบแผนเดียวกัน ได้แก่ เครื่องใช้ไฟฟ้า วิทยุ โทรทัศน์ แผงวงจรไฟฟ้า อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เครื่องมือเครื่องจักร อัญมณี และเหล็กกล้าที่มีการใช้

วัตถุดิบจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ส่วนภาคบริการนั้นพบว่า มีการใช้วัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศ น้อยมากเช่นเดียวกับภาคเกษตรกรรม

เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมของการนำเข้าวัตถุดิบ โครงสร้างการนำเข้าของไทย มีลักษณะการพึ่งพาต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสินค้าทุนและวัตถุดิบ ซึ่งไม่มีแนวโน้มที่จะ นำเข้าลดลง แม้ว่าจะมีการปลดปล่อยการค้าเสรีตั้งแต่ปี 1986 และมีการส่งเสริมการส่งออก อย่างขนานใหญ่ ผลก็คือ รายได้สุทธิของการส่งออกของไทยในรอบ 25 ปีนั้นมีความผิดปกติ เป็นอย่างมาก

(3) รายได้สุทธิจากการส่งออก

ภายใต้โครงสร้างการผลิตที่เริ่มจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าตั้งแต่ทศวรรษ 1960 จะเริ่มหันเหทิศทางเป็นอุตสาหกรรมส่งออก แต่นโยบายอุตสาหกรรมของไทยภายใต้การบริหารของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนนั้นมีรูปแบบและเงื่อนไขที่ผ่อนปรนอย่างยิ่งต่อบริษัท ข้ามชาติ ความเข้มงวดในการจัดการเทคโนโลยีและการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ในแง่ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ก็เพราะนโยบายอุตสาหกรรมของไทยมิได้มีลักษณะชี้้นำและแทรกแซง โดยรัฐบาลที่ถือปฏิบัติในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก (Amsden 1989; Wade, 1990; Chang, 1994; 2002, Lall, 1988a; 1988b; 1988c) ธรรมชาติของเทคโนโลยีนั้นมิใช่สินค้าธรรมดา หากแต่ มีลักษณะพิเศษเพราะมี economic rent ที่ผูกติดกับสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ ตลอดจนเครื่องหมาย การค้า และยังเป็นความลับของการค้าของบริษัทข้ามชาติ การถ่ายทอดเทคโนโลยีจาก ต่างประเทศเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติจากการลงทุนของ ต่างชาติ หากแต่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดโดยรัฐเท่านั้น

เมื่อการลงทุนจากต่างประเทศไหลทะลักเข้าสู่ประเทศไทยหลัง Plaza Accord ในปี 1986 สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบก็เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในทุกสาขาของการผลิตในภาค อุตสาหกรรม ผลก็คือ อัตราส่วนรายได้สุทธิต่อมูลค่าการส่งออกของไทยมีแนวโน้มลดลงอย่าง เด่นชัดตั้งแต่ปี 1975 ถึง 1995 และกลับเพิ่มขึ้นในปี 1998 (ดูตารางที่ 23) โดยที่รายได้สุทธิจาก การส่งออกต่อมูลค่า 1 บาทนั้น มีค่าที่ 0.8114 0.8280 0.8749 0.7176 และ 0.7059 บาทในปี 1975 1980 1985 1990 และ 1995 ตามลำดับ และเพิ่มขึ้นเป็น 0.8703 บาทในปี 1998 สิ่ง ที่น่ากังวลมากที่สุดคือ ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีอัตราการส่งออกสุทธิต่อมูลค่าการส่งออกลดลง มากที่สุด ยิ่งกว่านั้นข้อเท็จจริงจากการคำนวณในตารางปัจจัย-ผลผลิตในตารางที่ 23 ยังชี้ชัดเจน ว่า อุตสาหกรรมทุนมีรายได้สุทธิจากการส่งออกต่อมูลค่า 1 บาทต่ำที่สุดในช่วง 25 ปี แม้ว่า

หลังวิกฤติการณ์การเงินปี 1996 รายได้สุทธิจากการส่งออกได้กลับเพิ่มขึ้นเป็น 0.5902 บาท ไกล่เคียงกับปี 1980 ซึ่งอยู่ในระดับ 0.5809 บาท นอกจากนั้น อุตสาหกรรมก่อสร้างที่ในอดีตไม่มีนัยสำคัญกลับมีบทบาทในการแสวงหารายได้สุทธิ โดยเฉพาะในปี 1995 และ 1998 มีรายได้สุทธิจากการส่งออกต่อมูลค่า 1 บาทที่ 0.7215 และ 0.8667 บาทตามลำดับ ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่มีรายได้สุทธิจากการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ตั้งแต่ปี 1975-1995 และกลับมาเพิ่มขึ้นในปี 1998

ภาคบริการกลับเป็นภาคที่ลักษณะผันผวนนั่นคือ มีการเพิ่มขึ้นและลดลงในช่วง 25 ปี และเป็นภาคเศรษฐกิจเดียวที่มีรายได้สุทธิจากการส่งออกมากกว่ามูลค่าการนำเข้า โดยเฉพาะในปี 1998 รายได้สุทธิจากการส่งออกต่อมูลค่า 1 บาทอยู่ที่ 1.4207 บาท (ดูตารางที่ 23) ในแง่ของจุดยืนของรัฐบาลไทยมีทัศนคติที่ยึดมั่นว่า เส้นทางเดินการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมายังไม่มีอะไรผิดพลาด แม้ว่าข้อมูลจากตารางปัจจัย-ผลผลิตในช่วงปี 1975-1990 ได้ชี้ให้เห็นว่า รายได้สุทธิจากการส่งออกในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มลดลงตลอด แต่ในเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (1996) ได้สรุปไว้ว่า

“ถึงแม้ว่าสาขาอุตสาหกรรมจะเป็นสาขาการผลิตที่มีอัตราส่วนรายได้สุทธิจากการส่งออกต่อมูลค่าการส่งออกลดต่ำลงตลอดช่วง 1975-1990 และมีอัตราส่วนที่ต่ำกว่าในสาขาเกษตรกรรมและบริการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สาขาอุตสาหกรรมก็เป็นสาขาการผลิตที่ทำรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นอันดับหนึ่งมาโดยตลอด คือ ในปี 1975 สัดส่วนรายได้สุทธิจากการส่งออกต่อรายได้สุทธิจากการส่งออกรวมเป็นร้อยละ 7.1 รองลงมาคือ สาขาบริการมีสัดส่วนร้อยละ 28.3 และสาขาเกษตรกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 13.1 ในปี 1990 สัดส่วนรายได้สุทธิจากการส่งออกของสาขาอุตสาหกรรมต่อรายได้สุทธิจากการส่งออกรวมได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 70.2 อุตสาหกรรมที่ทำรายได้มากที่สุด คือ อุตสาหกรรมเบา ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 51.1 ส่วนสาขาที่ทำรายได้สุทธิจากการส่งออกสูงเป็นอันดับที่สองยังคงเป็นสาขาบริการ ซึ่งมีสัดส่วนรายได้สุทธิจากการส่งออกของสาขาบริการต่อรายได้สุทธิจากการส่งออกรวม ร้อยละ 26.6 และอันดับ 3 คือ สาขาเกษตรกรรม ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.3 ดังนั้นจะเห็นว่า ถึงแม้สาขาอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนการพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าเพื่อใช้ในการผลิตสูงกว่าในสาขาการผลิตอื่นๆ แต่ก็ยังเป็นสาขาการผลิตที่ทำรายได้สุทธิจากการส่งออกสูงที่สุด และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น ถ้าหากประเทศไทยสนับสนุน

อุตสาหกรรมการผลิตวัตถุดิบเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศมากขึ้นและลดการนำเข้าวัตถุดิบลง ก็จะทำให้รายได้สุทธิจากการส่งออกในภาคอุตสาหกรรมจะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น อันจะช่วยลดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ตลอดจนช่วยส่งเสริมการจ้างงานภายในประเทศได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย”

(สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 1996: 12)

(4) โครงสร้างสินค้าอุตสาหกรรม ประเทศไทยเป็น NICs หรือยัง?

ข้อมูลจากตารางปัจจัย - ผลผลิตในตารางที่ 24 ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โครงสร้างการส่งออกสินค้าของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมโหฬารนับในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมส่งออกได้เปลี่ยนแปลงจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นอุตสาหกรรมเบา และจากอุตสาหกรรมเบาเป็นอุตสาหกรรมทุน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเบาเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้สุทธิจากการส่งออกมูลค่าสูงเป็นอันดับ 1 คือ ร้อยละ 44.5 ในปี 1975 เพิ่มเป็น 53.8 ในปี 1985 และเริ่มลดบทบาทลงเหลือเพียงร้อยละ 32.6 ในปี 1998 ทั้งนี้ก็เพราะอุตสาหกรรมเสื้อผ้าและสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมเบาที่มีการส่งออกมากที่สุดเริ่มประประสพกับการแข่งขันอย่างรุนแรงจากผู้ผลิตรายใหม่ในตลาดโลก นั่นคือ สิ่งทอจากจีน และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม ในขณะที่อุตสาหกรรมทุนที่มีบทบาทไม่มากนักในปี 1975 กลับมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆจากร้อยละ 2.1 ในปี 1975 เพิ่มสัดส่วนเป็นร้อยละ 22.6 ในปี 1988 สูงเป็นอันดับสอง ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วอย่างยิ่ง ในขณะที่อุตสาหกรรมที่ทำรายได้สุทธิต่ำที่สุดคืออุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ (ดูตารางที่ 24) โครงสร้างการส่งออกของไทยในช่วง 25 ปีนี้สะท้อนว่า ภาคเกษตรกรรมมีรายได้จากการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 13.0 ในปี 1975 เหลือเพียง 1.6 ในปี 1998 ต่ำกว่าประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศเสียอีก แสดงให้เห็นว่า บทบาทของภาคเกษตรกรรมในแง่รายได้จากต่างประเทศมีขนาดที่มิดม่น แต่ อุตสาหกรรมผลิตทุนกลับมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วแทนที่ ชื่อนำสังเกตก็คือ อุตสาหกรรมเบา และอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทุนเป็นอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าสูงขึ้นเรื่อยๆ

สิ่งที่น่ากังวลมากกว่าก็คือแนวคิดของนักวิชาการขุนนางไทยที่ยังยึดติดกับฉันทานุมัติแห่งวอชิงตันว่า การส่งเสริมการส่งออกคือยุทธศาสตร์เดียวที่จะพัฒนาชาติไทย ดังสามารถพิจารณาข้อสรุปในเอกสารของสภาพัฒน์ฯว่า

“อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยอยู่ในช่วงของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมเป็นภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น

ความต้องการวัตถุดิบนำเข้าไปใช้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศจะมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นและถ้าหากการขยายตัวภาคอุตสาหกรรมยังคงดำเนินต่อไป สัดส่วนการพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าจะยิ่งเพิ่มสูงมากขึ้น หรือในทางตรงกันข้าม สัดส่วนรายได้สุทธิจากการส่งออกจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับเป็นเรื่องปกติของขบวนการการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ รัฐบาลควรให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในสัดส่วนที่สูง เพื่อส่งผลให้รายได้สุทธิรวมภาคอุตสาหกรรม มีอัตราการขยายตัวที่สูงขึ้นต่อไปในอนาคต"

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1996 : 13)

ประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 มีโครงสร้างการส่งออกไม่แตกต่างจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างแน่นอน ถ้านับเนื่องจากเฉพาะสินค้าส่งออกอุตสาหกรรม โดยมีได้ค่านึงถึงจำนวนปริมาณแรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมเบาและสินค้าทุน เราจะกล่าวได้หรือไม่ว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคของการเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและความสามารถในการผลิตสินค้าเหล่านี้ด้วยตนเอง อย่างที่กล่าวอย่างถูกต้องว่าเป็นเรื่องของ การพิจารณาในเชิงโครงสร้างของกระบวนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมแต่ละประเทศ (Weiss, 1988) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นสำคัญอยู่ที่การดูดซับเทคโนโลยีจากต่างชาติ ซึ่งจำเป็นต้องมีรัฐและสถาบันที่เข้มแข็งในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นควรคำนึงถึงมิติของความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมต่างๆ

(5) ดัชนีเชื่อมโยง

คุณูปการสำคัญของตารางปัจจัย - ผลผลิตคือการเข้าใจถึงผลเชื่อมโยงข้างหน้าและข้างหลังที่ *Hirshman (1958)* เสนอไว้ เพราะจะเป็นเครื่องมือชั้นดีในการเข้าใจถึงมูลค่าเพิ่มขึ้นในแต่ละหมวดของการผลิตและก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกมากน้อยเพียงใด จากการค้าวนตารางปัจจัย - ผลผลิตทั้ง 6 ครั้ง ผลปรากฏในตารางที่ 25 และรูปที่ 3.1-3.4 เราอาจกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศเชื่อมโยงกันอย่างไร ทั้งอุตสาหกรรม upstream และ downstream หรือที่เป็นการรับช่วงในการผลิตอย่างต่อเนื่อง การพิจารณานี้ควรพิจารณาควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิต และค่าดัชนีเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังเป็นหลัก ผลการค้าวนในตารางที่ 25 นั้นเป็นการคำนวณที่ใช้สูตรเดียวกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ แต่ได้ผลต่างกันไม่มากนัก อุตสาหกรรมส่วนมากมีผลเชื่อมโยงไปข้างหลังโดยตลอดและขึ้นกับชนิดของอุตสาหกรรม ในที่นี้แบ่งเป็น 58 หมวด ซึ่งค่อนข้างละเอียดทั้ง FL และ BL นั้นมีค่าไม่สูง

มากนัก ในเอกสารของสภาพัฒนาฯ (1996) ให้ความสำคัญเฉพาะสินค้าทุน โดยมีได้วิเคราะห์ ในหมวดอื่นๆเท่าใดนัก แต่มีสิ่งที่น่าสนใจคือ อุตสาหกรรมสินค้าทุนซึ่งมีลักษณะของอุตสาหกรรม เชื่อมโยงข้างหลังมาตั้งแต่ปี 1975 แต่เปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเชื่อมโยงไปข้างหน้าในปี 1990 ซึ่งถ้าจะพิจารณาในรายละเอียดของอุตสาหกรรมสินค้าทุนซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรม โลหะ อุตสาหกรรมเครื่องมือเครื่องจักร เครื่องใช้ และอุปกรณ์ไฟฟ้า จะเห็นว่าอุตสาหกรรมโลหะ (Fabricate Metal Products) ยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้าโดยตลอด ส่วนอุตสาหกรรมเครื่องมือเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นอุตสาหกรรมที่ ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้ามาโดยตลอด ดังนั้นสาเหตุที่ทำให้ภาพรวมของอุตสาหกรรมสินค้า ทุนเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้ามาโดยตลอด ดังนั้นสาเหตุที่ทำให้ ภาพรวมของอุตสาหกรรมสินค้าทุนเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหลังมา เป็นอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้าก็เนื่องมาจากระดับของการเป็นอุตสาหกรรมที่ เชื่อมโยงไปข้างหน้าของอุตสาหกรรมเครื่องมือเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าได้ เพิ่มขึ้นค่อนข้างสูงและรวดเร็ว ในขณะที่ระดับของการเป็นอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงไปข้างหลังทั้ง ของอุตสาหกรรมโลหะและอุตสาหกรรมเครื่องมือเครื่องจักรกลับลดลง ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ ภาพรวมของอุตสาหกรรมสินค้าทุนกลายเป็นอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้าในปี 1990 ซึ่งสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมเครื่องมือเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ ไฟฟ้ามีความเป็นอุตสาหกรรมเชื่อมโยงไปข้างหน้ามากขึ้นก็คือ การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมใหม่ๆ เช่น จานดาวเทียม หลอดภาพโทรทัศน์สี คอมพิวเตอร์ เครื่องประกอบและอุปกรณ์ ชุมสายโทรศัพท์ โดยที่อุตสาหกรรมใหม่เหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อป้อนอุตสาหกรรม ภายในประเทศได้มากยิ่งขึ้น

ดัชนีของขุนนางนักวิชาการชี้ชัดว่า ความเชื่อมโยงทั้งข้างหน้าและข้างหลังประสบ ผลสำเร็จไม่มากนัก โดยเฉพาะความเชื่อมโยงข้างหลังที่จะพัฒนาให้เศรษฐกิจไทยมีรากฐาน ที่เข้มแข็งในการพัฒนาอุตสาหกรรมวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ การขยายอุตสาหกรรมทุนฝังเป็น ตัวอย่างในการวิเคราะห์ก็เป็นการเลือกที่ถูกต้อง เพราะเป็นอุตสาหกรรมไทยที่เติบโตรวดเร็วที่สุด อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นี้ควรจะวิเคราะห์จากอุตสาหกรรมเบาที่ไทยเคยผลิตและส่งออกอย่าง เป็นลำเป็นสันในช่วงปี 1945-1990

5. ข้อสังเกตสังท้าย

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นเส้นทางการพัฒนาของการส่งออกและนำเข้าของไทยมีการ เปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ โดยเฉพาะเมื่อไทยตัดสินใจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ เมื่อปี 1986 นับตั้งแต่นั้นมา เศรษฐกิจไทยก็ยิ่งพึ่งพาตลาดต่างประเทศมากขึ้น ทั้งด้านตลาด

สินค้าอุตสาหกรรม ด้านนำเข้าวัตถุดิบ และสินค้าทุนนานาชาติ จนอาจกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจไทย ได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกโดยสมบูรณ์

แต่เพราะประเทศไทยมีลักษณะเป็นรัฐที่ไม่เอื้ออาทรต่อประชากรในอดีต ประเทศไทยมิได้ลงทุนพัฒนาทุนมนุษย์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ผลก็คือ ทุนมนุษย์ของไทยยังล้าหลังประเทศอื่นๆ เป็นอันมาก และนั่นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่แก้ไขได้ยากเย็นที่สุด เมื่อการลงทุนจากต่างประเทศ ทะลักเข้ามาในประเทศตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 สิ่งที่รัฐไทยทำมาก็คือ การสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการลงทุนของต่างชาติ โดยที่ผลกระทบภายนอกของการเรียนรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวมากที่สุด ดังที่พิจารณาได้จากโครงสร้างการนำเข้าและส่งออก ยิ่งเมื่อพิจารณาเป็นรายสาขาในข้อมูลตารางปัจจัย-ผลผลิตที่อยู่ในรูป BL และ FL ในสินค้าอุตสาหกรรมทุน ยิ่งตอบข้อสงสัยว่าเพราะเหตุใด เส้นทางพัฒนาอุตสาหกรรมที่รัฐไทยเลือกภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 1-8 นั้นยิ่งทำให้รายได้สุทธิจากการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นหลังเกิดวิกฤติการเงินในปี 1997 ที่แนวโน้มรายได้สุทธิจากการส่งออกมีแนวโน้มดีขึ้น ที่น่าสนใจมากกว่านั้นคือการพิจารณาว่า ผลเชื่อมโยงโดยอ้อมหลัง ซึ่งควรจะมีความ เพราะกระบวนการของ นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับผลเชื่อมโยงโดยอ้อมหลัง เพื่อให้มีการผลิตสินค้าทุนและใช้วัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบในประเทศมีผลไม่มากอย่างที่ควรจะเป็น แม้ว่าเส้นทางเดินของการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ใช้เวลาไม่แล้วไม่น้อยกว่ากึ่งศตวรรษ

เนื่องจากข้อจำกัดของกระดาษและเวลา งานชิ้นนี้ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงเรื่องสำคัญอื่นๆ ทั้งๆที่ได้คำนวณค่าต่างๆไว้แล้ว โดยเฉพาะการคำนวณ Impact multiplier ของ 3 ด้าน คือ output, income and import multipliers เมื่อปัจจัยภายนอกคือการส่งออกเปลี่ยนแปลง งานในอนาคตจึงจะน่าประเด็นดังกล่าวน่าวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อผลผลิตรายได้ และการนำเข้าของประเทศอย่างลึกซึ้ง ประเด็นที่น่าสนใจ แต่มิได้กล่าวถึงอย่างจริงจังในบทความนี้คือ การค้าระหว่างประเทศกับการกระจายรายได้ และความเชื่อมโยงของสิ่งแวดล้อม ทั้งสองประเด็นเป็นเรื่องใหญ่ระดับโลกที่กำลังมีการถกเถียงในเวทีระหว่างประเทศ ข้อถกเถียงเก่าที่ยังไม่ตายไปจากวงการวิชาการก็คือ การค้าระหว่างประเทศกับการพัฒนาประเทศ และกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา เงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ว่า ประเทศด้อยพัฒนาที่มาถึงหลัง จะสามารถใช้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์อย่างไรมากกว่า

ตารางที่ 1
สินค้าส่งออกของไทยในปี 1850

สินค้า	มูลค่า (บาท)
Bark	110,000
Bird's nests	172,800
Cardamom	124,000
Cotton (raw)	450,000
Cotton goods	211,500
Fish	213,500
Iron and Iron goods	180,000
Oil	101,100
Hides and horns	503,000
Ivory	80,000
Gamboges	31,000
Rice	150,000
Pepper	99,000
Tin and tin goods	252,500
Sticklac	254,000
Sugar	708,000
Lard and fat	146,000
Sapanwood	350,000
Other items	100,000
รวม	1,127,000
ที่มา Ingram (1971 : 221)	5,585,000

ตารางที่ 2
สินค้าส่งออกสำคัญของไทย 1867 – 1969

ปี	ข้าว	ตบุง	ไม้สัก	ยาง	รวม
1867	41.1	15.6	-	-	56.7
1890	69.7	1.1	5.5	-	86.4
1903	71.3	6.4	10.4	-	88.2
1906	69.1	11.0	11.2	-	91.3
1909-10	77.6	7.8	6.4	-	91.9
1915-16	70.1	15.9	3.9	-	89.9
1920-24	68.2	8.6	4.5	6.8	82.1
1925-29	68.9	9.0	3.7	2.3	83.9
1930-34	65.4	13.8	3.9	2.0	85.1
1935-39	53.5	18.6	4.2	12.9	89.2
1940-45	60.5	11.6	1.6	12.1	85.9
1947-49	49.5	7.7	4.1	9.6	70.9
1950-54	54.2	5.6	4.4	21.0	85.2
1955-59	44.6	6.1	3.7	23.2	77.6
1960-64	34.2	7.0	2.2	22.0	65.4
1965-69	28.6	9.9	0.9	14.2	53.6

ที่มา Ingram (1971: 94: 313)

ตารางที่ 3
องค์ประกอบของโครงสร้างการนำเข้า 1956 – 2000

	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
สินค้าบริโภค	10.93	35.0	26.7	19.4	12.6	10.2	9.5	8.5	3.7	3.31
สินค้าชั้นกลาง ^๑	57.76	18.1	20.8	24.9	24.1	24.0	30.1	33.8	36.37	34.42
น้ำมันและเชื้อเพลิง	9.54	10.6	8.7	8.6	21.3	31.1	22.6 ^b	9.2	6.63	11.09
สินค้าทุน	18.43	24.6	30.1	34.6	33.3	24.4	30.0	38.8	48.93	46.06
อื่นๆ	3.28	11.7	13.7	12.4	8.7	10.3	7.8	9.7	4.44	4.22
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ^๑ รวมชิ้นส่วนและวัตถุดิบ แต่ไม่รวมน้ำมันและเชื้อเพลิง

^a ราคาน้ำมันที่ลดลงอย่างมากในปี 1986 ทำให้มูลค่าการนำเข้าลดลงเป็น 13.4 เปอร์เซ็นต์

ตารางที่ 4

มูลค่าของการส่งออกของไทยปี 1951 - 1960 (มูลค่าเป็นล้านบาท)

สินค้า	1951	1962	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
ข้าว	1,824	2,629	3,747	3,086	3,133	2,861	3,622	2,968	2,576	2,570
ยาง	1,469	1,009	752	1,109	1,802	1,526	1,406	1,326	2,336	2,579
ดีบุก	187	224	300	374	440	507	531	255	434	537
รายการส่งออกที่มี ความสำคัญรองลงมา	931	757	973	1,611	1,745	2,029	1,981	1,888	2,214	2,928
ส่งออกรวม	4,411	4,619	5,772	6,177	7,120	6,923	7,504	6,447	7,560	8,614
รายการส่งออกที่มี ความสำคัญรองลงมา อาหารอื่นๆ นอกเหนือจากข้าว										
ข้าวโพด	21	28	47	56	80	96	74	183	250	551
มันสำปะหลัง	15	22	42	61	56	97	128	176	194	270
ปศุสัตว์	-	-	1	33	49	10	58	59	121	126
ไข่	-	-	0	10	28	57	62	43	69	127
อาหารอื่นๆ	176	109	152	478	319	331	210	167	242	268
รวม	212	159	242	638	532	591	532	628	876	1,342
เครื่องตีและยาสูบ วัตถุดิบนอกเหนือจาก ยางและดีบุก	3	2	3	4	8	63	108	94	21	25
ไม้สัก	158	97	133	211	264	306	262	239	244	356
ปอ	-	3	7	10	8	19	46	70	88	230
หนังสือพิมพ์	47	8	30	53	68	48	54	47	71	82
เมล็ดพืช	38	51	52	42	36	63	87	42	77	71
ไม้ยาง	-	-	8	28	70	71	79	64	47	89
ผ้า	-	-	3	66	28	34	44	52	60	68
ซีเมนต์	61	-	62	121	180	124	64	31	37	50
วัตถุดิบอื่นๆ	179	249	488	305	314	321	272	237	240	241
รวม	483	408	583	786	968	986	908	782	864	1,187
น้ำมันพืชและสัตว์	45	11	4	15	8	11	9	7	11	2
เคมีภัณฑ์	88	48	5	7	12	12	11	7	7	8
สินค้าอุตสาหกรรม	40	33	30	51	62	93	101	73	78	96
เครื่องจักร	-	-	-	-	-	1	1	3	-	1
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	12	20	21	23	27	28	26	14	11	14
การซื้อขายสินค้าอื่นๆ	13	7	6	13	129	238	285	290	44	61
การส่งออกใหม่	-	-	-	-	-	-	-	-	302	192
รวมการส่งออกสินค้า รอง	931	757	973	1,611	1,745	2,092	1,981	1,898	2,214	3,928

ที่มา : กรมศุลกากร, กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 5

มูลค่าการนำเข้าของประเทศไทย ปี 1951 - 1960 (ล้านบาท)

	SITC code	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
อาหาร	000	496	713	628	639	660	612	694	781	813	784
นมและครีม	022	113	164	195	260	255	240	335	326	362	350
เครื่องดื่มและยาสูบ	100	96	122	136	119	158	170	203	197	171	108
ไมยาสูบ	121	56	62	93	82	126	144	181	179	154	93
วัตถุดิบ	200	63	83	84	84	75	80	74	73	71	143
เชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น	300	267	420	472	569	690	775	928	901	945	1,025
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	332 ¹	261	410	465	562	679	770	919	894	940	1,018
น้ำมันพืชและสัตว์	400	15	17	26	28	30	28	19	26	31	20
เคมีภัณฑ์	500	226	298	337	527	578	654	754	757	922	974
ยา	541	100	113	143	230	213	249	273	266	316	320
สบูและเครื่องสำอาง	552	21	29	37	62	75	110	108	114	131	123
สินค้าอุตสาหกรรม	600	1,549	2,193	2,323	2,584	2,761	2,978	3,149	2,964	3,116	3,289
เหล็กและเหล็กกล้า	670 ²	153	303	418	475	476	632	683	707	713	761
ฝ้าย	652	336	501	556	773	670	716	620	594	652	642
กระดาษ	641	108	92	118	138	164	149	203	213	229	265
ยางและยางรถยนต์	629	77	98	108	126	161	149	187	187	170	227
วัตถุดิบที่เป็นเส้นใย	656	328	280	268	148	275	258	279	200	203	203
เส้นใยสิ่งทอ	653	136	183	156	174	225	215	209	165	206	183
เส้นด้าย	651	39	102	101	115	127	160	158	157	207	170
เครื่องจักร	700	578	1,110	1,365	1,390	1,380	1,523	1,907	1,861	2,206	2,390
เครื่องยนต์	732	135	289	342	334	388	408	531	495	529	684
อุปกรณ์ก่อสร้างเหมืองแร่ และเครื่องจักรอุตสาหกรรม	716	120	239	326	351	315	237	397	503	840	552
เครื่องไฟฟ้า	721	132	202	280	330	342	353	390	380	400	505
อุปกรณ์กำเนิดไฟฟ้า	711	56	98	131	110	58	110	134	138	128	341
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	800	385	492	608	702	915	552	491	470	487	522
เสื้อผ้า	841	66	95	129	134	140	123	109	97	88	91
อื่นๆ	900	30	77	492	379	248	283	318	209	232	367
รวม		3,705	5,524	6,472	7,022	7,503	7,655	8,537	8,237	8,988	9,622

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

¹ originally coded 313.

² originally coded 681.

ตารางที่ 6
ส่วนแบ่งของ GDP ที่มาจากแหล่งต่างๆ (%)

ภาค	1950	1960	1970	1980	1990	1999 ^{pre}
ภาคเกษตรกรรม	45.09	39.76	28.29	25.38	14.4	10.9
พืช	34.13	29.02	19.68	19.03		5.6
อุตสาหกรรม	17.07	18.55	25.33	28.49		86.5
เหมืองแร่และถ่านหิน	1.31	1.05	2.03	2.12	2.7	1.8
อุตสาหกรรม	13.00	12.05	16.03	19.64	24.7	30.3
ก่อสร้าง	2.65	4.56	6.07	5.82	5.2	3.4
ไฟฟ้าและน้ำประปา	0.12	0.42	1.19	0.92	3.0	2.7
บริการ	37.83	41.70	46.38	46.12		
ขนส่งและคมนาคม	6.51	7.49	6.31	6.60	7.1	7.9
ค้าส่งและค้าปลีก	11.96	15.09	19.04	18.19	17.6	15.5
ธนาคาร ประกันภัย	0.65	1.94	14.13	6.12	5.3	3.2
เจ้าของบ้านและที่อยู่อาศัย	3.72	2.86	2.16	1.08	3.6	2.7
บริการและการป้องกันประเทศ	5.82	4.62	4.52	4.13	3.8	4.3
บริการ	10.17	9.70	10.22	9.41	12.3	14.6

ที่มา : สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 7

มูลค่าสินค้าส่งออกจำแนกตามประเภทสินค้า 1953 - 2000

หน่วย : ล้านบาท

ปี	อาหาร	เครื่องดื่ม	วัสดุดิบ	เชื้อเพลิง	น้ำมัน	เคมีภัณฑ์	หัตถกรรม	เครื่องจักร	หัตถกรรม เบ็ดเตล็ด	เบ็ดเตล็ด	รวมยอด
1953	3,989	2.78	1,635	-	4.29	4.65	30.24	-	21.42	6.14	5,694
1954	3,724	4.37	2,269	-	14.73	6.63	51.14	-	22.97	12.84	6,106
1955	3,665	8.09	3,211	-	7.61	11.59	62.06	0.006	26.56	17.88	7,010
1956	3,452	63.02	3,019	0.066	10.60	11.87	99.49	1.33	27.57	31.46	6,716
1957	4,154	108.22	2,845	0.036	8.65	11.24	100.84	1.30	26.01	36.91	7,292
1958	3,596	94.16	2,363	0.099	6.55	7.24	73.38	2.52	14.04	36.12	6,193
1959	3,452	20.80	3,634	0.005	10.77	7.06	78.34	0.42	10.91	44.21	7,259
1960	3,912	24.60	4,303	-	1.90	7.77	96.10	0.80	14.47	61.51	8,422
1961	5,205	16.26	4,245	0.017	11.37	7.51	141.15	0.69	21.84	68.34	9,717
1962	4,702	34.67	4,217	0.004	16.93	8.01	159.33	2.84	24.06	90.05	9,255
1963	5,262	43.96	3,785	0.001	5.98	12.83	187.29	3.57	29.78	88.89	9,419
1964	7,153	81.67	4,413	6.37	3.95	15.19	179.18	6.81	30.75	96.53	11,986
1965	6,776	90.14	4,942	39.73	6.84	15.23	599.41	8.80	28.01	134.00	12,640
1966	7,112	121.28	4,765	49.97	12.98	11.36	1,555	15.28	33.65	117.16	13,794
1967	7,671	150.31	3,597	82.50	8.86	16.31	2,090	11.26	30.03	140.60	13,798
1968	7,016	204.35	3,636	15.47	0.79	17.39	1,803	8.61	34.80	251.73	12,988

ตารางที่ 7 (ต่อ)
มูลค่าสินค้าส่งออกจำแนกตามประเภทสินค้า 1953 - 2000

หน่วย : ล้านบาท

ปี	อาหาร	เครื่องดื่ม	วัสดุดิบ	เชื้อเพลิง	น้ำมัน	เคมีภัณฑ์	หัตถกรรม	เครื่องจักร	หัตถกรรม เบ็ดเตล็ด	เบ็ดเตล็ด	รวมยอด
1969	6,581	154.86	4,647	40.54	2.68	23.80	2,157	11.83	46.59	435.59	14,101
1970	6,957	206.00	4,263	45	14	33	2,188	15	59	471	14,251
1971	8,243	240.00	4,588	130	18	44	2,508	28	97	781	16,677
1972	11,212	285.00	4,806	269	9	75	3,475	46	332	1,107	21,616
1973	13,661	328	8,411	414	34	162	5,861	78	946	1,251	31,146
1974	27,640	459	9,111	386	43	335	7,977	313	1,340	1,034	48,638
1975	26,599	579	6,804	249	43	243	6,419	573	1,582	983	44,074
1976	35,429	706	9,566	120	39	268	9,336	1,231	2,432	1,062	60,189
1977	40,239	931	10,965	20	26	298	11,963	1,713	2,750	1,493	70,398
1978	40,617	1,173	12,571	14	40	444	17,479	2,719	4,213	1,983	81,253
1979	50,087	1,266	17,962	33	22	722	23,532	3,972	6,149	2,691	106,436
1980	59,338	1,393	19,095	86	222	936	29,474	7,618	8,467	3,777	130,406
1981	80,038	1,758	16,722	37	232	1,191	26,941	7,662	11,731	2,650	148,962
1982	86,371	2,599	15,134	40	298	1,253	26,587	8,293	13,404	2,060	156,039
1983	73,755	1,860	16,288	30	270	1,673	26,002	8,356	14,756	1,332	144,322
1984	86,482	1,698	18,875	411	432	2,187	29,187	11,959	19,558	1,286	172,075

ตารางที่ 7 (ต่อ)
มูลค่าสินค้าส่งออกจำแนกตามประเภทสินค้า 1953 - 2000

หน่วย : ล้านบาท

ปี	อาหาร	เครื่องดื่ม	วัสดุดิบ	เชื้อเพลิง	น้ำมัน	เคมีภัณฑ์	หัตถกรรม	เครื่องจักร	หัตถกรรม เบ็ดเตล็ด	เบ็ดเตล็ด	รวมยอด
1985	86,582	1,648	19,611	2,448	583	2,440	35,860	16,977	24,030	1,433	191,612
1986	101,629	1,565	20,529	1,832	225	3,381	43,392	24,851	33,166	1,525	232,095
1987	109,341	1,428	26,751	2,099	307	4,528	58,751	35,522	57,773	2,590	299,090
1988	137,566	1,613	35,649	3,069	180	4,838	76,865	63,789	75,980	2,771	402,320
1989	173,474	1,777	35,337	3,700	160	6,457	93,563	91,801	102,709	6,216	515,194
1990	166,311	2,291	33,854	4,904	164	8,332	108,151	130,913	126,251	6,987	588,158
1991	192,016	3,401	36,984	7,220	166	13,998	120,871	175,692	164,155	8,790	723,293
1992	210,961	4,494	40,519	8,088	168	15,203	136,153	220,133	178,474	9,026	823,219
1993	201,576	3,858	40,336	9,639	176	20,388	177,578	281,136	189,948	9,473	934,108
1994	235,504	4,155	56,173	8,511	543	24,174	189,599	380,776	227,386	8,692	1,135,513
1995	268,071	3,577	81,328	8,985	496	43,010	254,354	475,538	255,789	12,799	1,403,947
1996	274,340	5,330	81,969	22,112	343	38,703	225,072	536,753	207,444	17,452	1,409,518
1997	325,638	6,422	81,548	39,184	2,143	66,823	279,517	705,347	240,359	53,622	1,800,603
1998	393,087	6,408	83,869	31,536	2,189	88,814	345,199	904,412	294,424	91,292	2,241,230
1999	370,435	6,040	72,062	36,375	2,778	103,515	343,316	932,342	270,693	71,620	2,209,176
2000	392,353	6,929	103,226	76,247	2,851	159,418	426,418	1,214,363	315,490	76,725	2,774,020

ตารางที่ 8

มูลค่าสินค้านำเข้าจำแนกตามประเภทของสินค้า ปี 1953 - 2000

หน่วย: ล้านบาท

ปี	อาหาร	เครื่องดื่ม	วัสดุดิบ	เชื้อเพลิง	น้ำมัน	เคมีภัณฑ์	หัตถกรรม	เครื่องจักร	หัตถกรรม เบ็ดเตล็ด	เบ็ดเตล็ด	ทอง	รวม
1953	630	137	81	472	24	338	2,326	1,366	607	490	-	6,472
1954	640	122	84	570	27	527	2,582	1,388	702	379	-	7,022
1955	662	158	76	692	28	581	2,761	1,383	916	246	-	7,503
1956	612	170	80	775	28	654	2,978	1,523	552	283	-	7,655
1957	694	203	74	928	20	754	3,149	1,907	491	318	-	8,537
1958	781	197	73	901	25	757	2,964	1,861	470	209	-	8,237
1959	813	171	71	946	31	922	3,116	2,200	487	232	-	8,988
1960	785	108	143	1,025	20	938	3,289	2,390	522	367	-	9,622
1961	765	197	207	1,012	14	1,045	3,757	2,455	500	336	-	10,287
1962	757	147	205	1,224	18	1,190	3,872	3,156	566	215	156	11,506
1963	812	145	224	1,221	18	1,243	4,188	3,904	688	214	146	12,803
1964	876	483	283	1,458	35	1,486	4,343	4,520	689	278	103	14,253
1965	891	201	477	1,364	33	1,674	5,016	4,924	923	356	136	16,185
1966	2,173	859	521	2,303	26	3,449	6,313	6,910	2,116	311	125	25,317
1967	1,035	313	624	1,589	37	2,630	6,393	7,730	1,217	479	145	22,188
1968	1,109	479	623	1,955	38	2,862	6,248	8,821	1,338	411	179	24,103
1969	1,345	495	828	1,829	59	3,319	6,314	9,426	2,609	526	142	26,891

ตารางที่ 8 (ต่อ)

มูลค่าสินค้านำเข้าจำแนกตามประเภทของสินค้า ปี 1953 - 2000

หน่วย: ล้านบาท

ปี	อาหาร	เครื่องดื่ม	วัสดุดิบ	เชื้อเพลิง	น้ำมัน	เคมีภัณฑ์	หัตถกรรม	เครื่องจักร	หัตถกรรม เบ็ดเตล็ด	เบ็ดเตล็ด	ทอง	รวม
1970	1,091	303	1,400	2,329	35	3,505	6,458	9,536	1,350	894	108	27,009
1971	1,031	521	1,757	2,721	39	3,723	5,869	8,949	1,448	708	27	26,793
1972	1,210	609	2,077	3,116	46	4,757	6,517	9,716	1,913	914	-	30,875
1973	1,375	418	3,518	4,661	86	6,682	8,859	13,891	2,071	622	-	42,183
1974	1,812	676	4,276	12,571	124	9,318	12,015	20,467	2,052	733	-	64,044
1975	1,952	753	3,977	14,233	108	9,122	10,560	23,125	2,145	860	-	66,835
1976	2,281	656	5,225	16,695	163	10,505	11,984	21,424	2,867	1,077	-	72,877
1977	2,503	1,043	7,404	20,889	292	13,356	15,409	27,982	3,782	1,460	57	94,177
1978	2,846	1,013	7,316	22,851	272	14,979	18,479	33,636	4,843	1,830	834	108,899
1979	3,899	1,214	11,415	32,647	473	21,794	26,345	37,742	7,919	2,242	471	146,161
1980	5,763	1,518	10,755	58,733	1,458	22,352	28,152	43,102	10,959	5,894	-	188,686
1981	5,795	1,588	13,297	65,100	903	26,761	34,512	54,371	10,899	3,520	-	216,746
1982	5,061	2,327	11,516	60,765	438	24,848	30,597	46,503	11,195	3,346	20	96,616
1983	6,501	1,268	14,376	57,065	781	31,804	39,034	68,361	14,039	3,345	35	236,609
1984	7,511	1,681	15,418	57,353	1,130	31,681	38,913	71,988	15,525	3,923	32	245,155
1985	9,441	2,254	15,791	56,718	493	35,167	42,835	70,549	14,043	3,837	41	251,169
1986	13,087	1,996	16,184	32,354	153	38,794	43,655	74,215	15,553	5,207	160	241,358

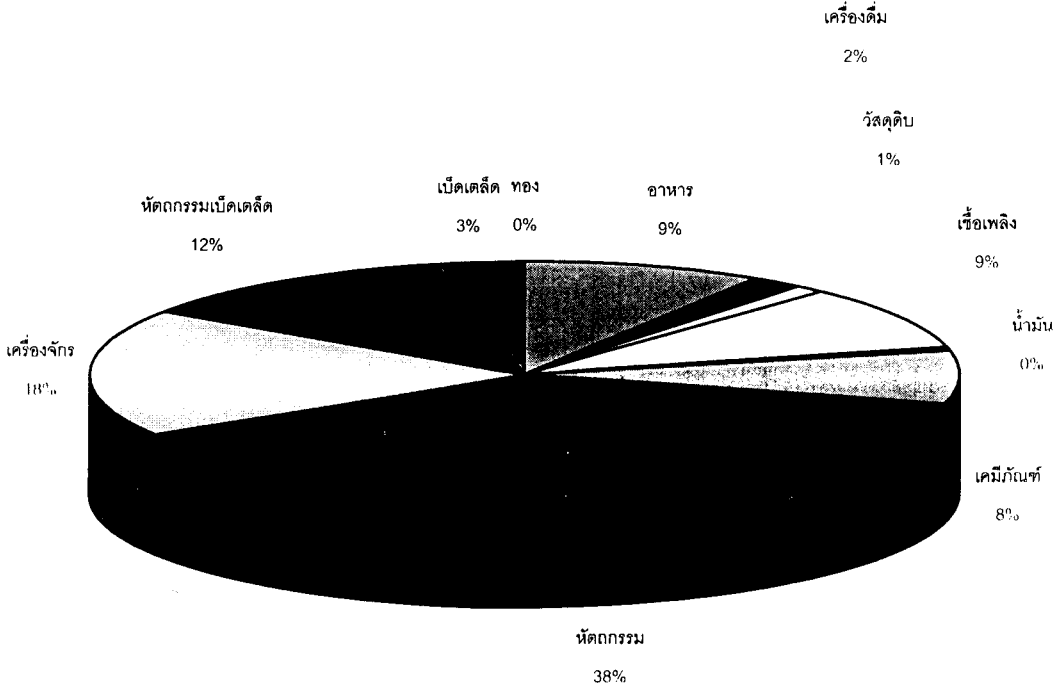
ตารางที่ 8 (ต่อ)

มูลค่าสินค้านำเข้าจำแนกตามประเภทของสินค้า ปี 1953 - 2000

หน่วย: ล้านบาท

ปี	อาหาร	เครื่องดื่ม	วัสดุดิบ	เชื้อเพลิง	น้ำมัน	เคมีภัณฑ์	หัตถกรรม	เครื่องจักร	หัตถกรรม เบ็ดเตล็ด	เบ็ดเตล็ด	ทอง	รวม
1987	13,946	1,515	24,669	44,177	175	50,876	65,384	108,662	16,854	7,400	551	334,209
1988	24,238	2,626	34,707	38,829	483	64,424	109,746	203,013	23,975	9,894	1,179	513,114
1989	30,001	3,528	45,143	59,819	622	74,204	152,105	251,001	29,051	14,866	2,299	662,679
1990	33,562	5,481	54,051	78,346	635	85,591	186,902	348,248	24,781	21,112	5,739	844,448
1991	41,915	5,625	59,357	87,659	684	88,344	231,968	388,214	28,667	22,115	4,283	958,831
1992	44,826	5,378	65,801	83,759	982	104,321	224,361	440,712	30,742	27,273	5,089	1,033,244
1993	42,371	6,139	70,253	86,457	1,063	113,941	238,758	536,098	37,044	27,854	6,618	1,166,596
1994	45,397	6,043	78,435	91,621	1,244	135,521	275,283	660,201	38,600	28,397	8,295	1,369,037
1995	51,369	6,544	94,830	115,247	1,798	178,241	363,392	864,022	46,159	32,334	9,651	1,763,587
1996	56,687	7,101	93,276	157,377	1,814	172,105	341,523	895,469	50,589	46,908	9,987	1,832,836
1997	64,012	6,463	99,362	168,323	1,879	189,345	352,644	934,511	57,028	42,347	8,367	1,924,281
1998	73,369	6,178	88,443	130,663	1,538	198,282	357,720	816,714	52,171	41,043	7,955	1,774,076
1999	67,840	7,424	92,915	164,096	2,041	218,662	402,158	849,840	50,522	42,768	8,835	1,907,100
2000	73,650	9,154	120,955	274,998	1,939	283,215	455,790	1,149,059	67,720	37,808	19,872	2,494,160

รูปที่ 2.1
สัดส่วนการนำเข้า ปี1955



ตารางที่ 9

การนำเข้าจำแนกตามข้อมูลสถิติการค้า 1960-1989 (บางปี) % ของการนำเข้าทั้งหมด

SITC Commodity	1960	1961	1970	1975	1980	1986	1987	1988	1989
0 อาหาร	8.2	5.7	4.1	2.9	3.0	5.4	4.2	4.7	4.5
1 เครื่องดื่มและยาสูบ	1.1	1.3	1.1	1.1	0.8	0.8	0.5	0.5	0.53
2 วัตถุดิบ	1.5	3.1	5.2	5.9	5.7	6.7	7.4	6.8	6.8
3 น้ำมันเชื้อเพลิง	10.7	8.7	8.7	21.3	31.1	13.4	13.2	7.6	9.0
4 น้ำมันพืชและสัตว์	0.2	0.2	0.1	0.2	0.8	0.1	0.1	0.1	0.1
5 เคมีภัณฑ์	10.2	10.8	13.0	13.6	11.8	16.1	15.2	12.6	11.2
6 สินค้าอุตสาหกรรม	34.4	31.6	24.0	15.8	14.9	18.1	19.6	21.4	23.0
7 เครื่องจักร	25.0	30.7	35.4	34.6	22.8	30.8	32.5	39.6	37.9
8 สินค้าอุตสาหกรรมอื่น	5.5	5.4	5.0	3.2	5.8	6.4	5.0	4.7	4.4
9 อื่น	3.2	2.4	3.3	1.3	3.1	2.2	2.3	2.2	2.6
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 10

สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกจำแนกตามชนิดปี 1970-1987 (% ของการส่งออกทั้งหมด)

SITC Commodity	1970	1974	1978	1981	1984	1985	1986	1987
อาหารแปรรูป	26.00	38.93	28.26	28.99	22.24	21.26	20.19	16.59
สิ่งทอ	20.33	15.82	22.60	14.18	13.13	12.50	11.25	9.39
เสื้อผ้า	0.89	6.32	10.37	12.76	2.69	15.41	16.03	19.31
รองเท้า	0.03	0.07	0.37	1.15	2.69	2.48	2.49	3.15
ผลิตภัณฑ์ไม้	0.29	3.98	4.24	2.71	1.34	2.04	1.83	2.06
เฟอร์นิเจอร์	0.04	0.56	0.80	1.29	2.23	1.38	1.46	1.80
กระดาษ	0.77	1.21	0.41	3.34	0.32	0.56	0.73	0.73
ผลิตภัณฑ์ยาง	1.48	0.91	2.62	1.43	1.87	1.40	1.37	2.11
ผลิตภัณฑ์หนัง	0.75	0.45	0.68	1.10	1.13	1.19	1.21	1.35
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	1.09	0.76	0.82	1.26	1.70	1.32	1.11	1.18
ผลิตภัณฑ์เคมี	7.49	4.35	0.95	0.73	1.43	1.23	1.26	1.21
ผลิตภัณฑ์โลหะและแก้ว	9.92	5.51	1.57	1.07	0.84	1.25	1.21	2.80
ผลิตภัณฑ์โลหะ	8.30	4.19	3.24	3.40	3.40	3.64	3.76	2.65
เครื่องจักรที่ไม่ใช้พลังงาน	0.49	0.27	1.02	0.56	0.90	2.63	1.85	10.09
เครื่องใช้ไฟฟ้า	0.39	1.82	9.07	12.43	11.71	10.00	10.90	0.36
อุปกรณ์ขนส่ง	0.07	0.24	0.38	0.25	0.33	0.36	0.32	0.82
อุปกรณ์วิทยาศาสตร์	2.02	0.28	0.58	1.12	0.53	1.34	1.09	11.08
เครื่องประดับ	17.12	6.77	8.54	9.44	9.86	9.13	10.78	12.06
อื่นๆ	2.54	7.56	3.45	4.83	8.93	10.68	11.19	
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 11

อัตราความเติบโตของการค้าระหว่างประเทศ
(อัตราเพิ่มขึ้นในแต่ละปี)

ส่งออก/นำเข้า	1960-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985
ส่งออก	5.8	29.7	24.2	8.2
นำเข้า	12.0	23.7	23.1	10.2

ที่มา : Board of Trade

ตารางที่ 12

แหล่งของความจำเป็นเติบโตจากด้านอุปสงค์ (%)

	อัตราความเจริญเติบโต ของ GDP ที่แท้จริง	แหล่งความจำเป็นเติบโต		
		อุปสงค์ภายใน	ทดแทนการนำเข้า	อุปสงค์ที่มีการส่งออก
1960-70	7.8	89.1	- 0.6	11.4
1970-75	5.6	87.9	- 6.0	18.0
1975-80	7.9	87.6	- 11.0	23.8
1980-85	5.6	74.0	- 7.00	18.4
1985-88	7.9	78.1	- 23.4	45.3

ที่มา : Karel Jansen "Thailand's Next NIC?" *Chulalongkorn Journal of Economics*, Vol.2 No.1 (1990).

ตารางที่ 13

อัตราความจำเป็นเติบโตรายปีของมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรม
และการเน้นส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม ณ ปี 1972

Industries	1960-70	1970-80	1980-85	1985-87	1987
					Manufacturing Value Added
Natural Resource – base					
Export – oriented	7.1	8.6	7.3	9.7	27
Domestic – demand oriented	10.3	7.0	3.0	2.9	17
Total	8.6	7.8	5.4	6.9	44
Import – dependent					
Export – oriented	-	12.3	5.1	13.5	33
Domestic market oriented	16.3	11.1	1.7	7.4	23
Total	16.3	11.7	3.5	10.9	56
Total manufacturing	11.6	9.8	4.4	9.1	100

ที่มา : Karel Jansen "Thailand's Next NIC?" *Chulalongkorn Journal of Economics*, Vol.2 No.1 (1990).

หมายเหตุ : ID industries are those that in 1975 had an import requirement per unit of output of 25 percent or more; for NR industries that requirement was below 25 percent.

Export-oriented industries exported in 1980 10 percent or more of their output and domestic demand-oriented industries exported less than 10 percent of output. It is assumed that before 1970 all ID industries were domestic demand oriented.

ตารางที่ 14

แหล่งของความจำเป็นเติบโตของผลผลิตสินค้าอุตสาหกรรม

ภาค	DE ^a	IS	EX	DE ^a	IS	EX
	1966 - 72			1972 - 75		
แปรรูปอาหาร	107.3	0.5	-7.8	89.3	0.6	10.0
เครื่องดัดและยาสูบ	73.6	26.4	-0.1	87.9	0.1	11.9
วัสดุก่อสร้าง	69.5	19.6	10.9	89.5	0.3	10.2
สินค้าชั้นกลาง I	65.8	23.7	19.5	96.3	-2.1	5.8
สินค้าชั้นกลาง II	33.6	50.6	15.9	89.7	-9.5	23.6
สินค้าวิโศกไม่ถาวร	51.8	35.6	12.6	80.8	14.9	4.3
สินค้าวิโศกถาวร	31.7	66.7	1.6			
เครื่องจักร	48.3	49.0	2.7	107.3	-7.7	0.4
อุปกรณ์ขนส่ง	24.7	75.2	0.1			
รวม	64.1	29.4	6.5	91.0	0.5	8.5
	1975 - 78			1977 - 80		
แปรรูปอาหาร	46.9	-4.6	57.7	72.3	-7.5	35.2
เครื่องดัดและยาสูบ	101.6	-219.9	0.6	110.6	-11.2	0.5
วัสดุก่อสร้าง	103.6	-1.0	-2.6	130.1	-28.6	-1.5
สิ่งทอและเสื้อผ้า	65.8	3.4	30.8	74.5	10.4	15.0
ผลิตภัณฑ์หนัง	-420.2	-18.5	538.6	51.6	-3.0	51.4
ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้	107.2	-16.0	8.8	96.8	-1.2	4.4
กระดาษ	102.6	-4.0	1.5	70.6	2.7	26.7
เคมีภัณฑ์และปิโตรเลียม	130.2	-29.5	0.6	72.1	-10.7	38.6
ยาง	31.8	16.4	51.7	-11.8	-9.2	121.0
โลหะ	64.1	-1.0	36.9	70.3	-3.6	33.3
เครื่องจักร	60.8	4.4	34.8	81.8	60.5	78.8
อุปกรณ์ขนส่ง	81.1	18.2	0.5	81.9	16.1	1.9
อื่นๆ	89.0	-33.5	44.5	64.7	13.9	21.4
รวม	79.5	-7.7	28.2	74.3	-7.0	32.2

ที่มา : World Bank 1982.

หมายเหตุ : DE = domestic demand effect; IS = import substitution; EX = export demand.

^a Domestic demand effects greater than 100 indicate that domestic demand grew faster than production and either the import share increased (negative import substitution) or surpluses available for export were reduced (negative export expansion) or both to meet the higher domestic demand in

ตารางที่ 15

แบบแผนของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม

	อัตราความเติบโตของสินค้าอุตสาหกรรม (มูลค่าเพิ่ม%)				ส่วนแบ่งของมูลค่าเพิ่ม%				
	1960-70	1970-80	1980-86	1986-94	1960	1970	1980	1986	1994
	เน้นทรัพยากรธรรมชาติ								
เน้นการส่งออก	13.1	7.8	7.9	10.6	47	40	29	33	27
เน้นอุปสงค์ภายใน	14.8	8.3	3.8	14.0	13	14	13	12	12
รวม	13.5	7.9	6.7	11.6	56	54	42	45	38
พึ่งพาการนำเข้า									
เน้นการส่งออก	20.8	16.2	8.8	16.6	6	11	17	20	25
เน้นอุปสงค์ภายใน	13.2	9.1	3.1	13.3	38	35	41	35	36
รวม	14.5	11.1	4.9	14.6	44	46	58	55	61
รวมอุตสาหกรรมทั้งหมด	13.9	9.5	5.7	13.3					
ส่วนแบ่งของอุตสาหกรรม เทียบกับ GDP					13	16	22	24	32

ที่มา : จำแนกวิธีการโดยใช้ข้อมูลตารางปัจจัย-ผลผลิตโดย Jansen (1997), table 2.2

หมายเหตุ : ราคาคงที่

ตารางที่ 16

แบบแผนของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม

สินค้า	1970	1980	1994
อุตสาหกรรมที่เน้นทรัพยากรธรรมชาติ			
ขั้นปฐม	70.6	50.9	16.7
สินค้าขั้นปฐมแปรรูป	4.4	6.7	10.5
การพึ่งพาสินค้าส่งออกที่เป็นอุตสาหกรรม			
สินค้าอุตสาหกรรมหลัก	0.1	10.5	15.2
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	0.8	3.7	44.9
	11.3	15.5	1.4
สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกอื่นๆ	12.8	11.8	11.3
การท่องเที่ยว	150.0	100.0	100.0
รวมสินค้าส่งออกและการท่องเที่ยว	12.5	22.0	35.6
การส่งออกและการท่องเที่ยวเทียบกับ GDP (%)			

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : การจำแนกนี้เป็นการจัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 17

โครงสร้างการส่งออกจำแนกตามสินค้าหลัก

Commodity		1970	1975	1980	1985	1990
Total value (US\$m)		685.2	2,162.2	6369.2	7,057.1	23,002.4
All food item	0+1+22+4	52.3	62.7	47.0	46.2	28.8
	4					
Agricultural raw materials	2 less (22+7+28)	24.7	12.3	11.2	9.2	5.1
Fuels	3	0.3	0.6	0.1	1.3	0.8
Ores and metals	27+28+68	14.6	7.4	13.6	4.4	1.0
Manufactured goods of Which :	5 to 8 less	4.7	14.7	25.2	38.1	63.1
	68					
Chemical products	5	0.2	0.6	0.7	1.3	1.9
Other manufactured goods	(6+8) less 68	4.4	12.8	18.6	28.0	41.4
Machinery and equipment	7	0.1	1.3	5.9	8.8	19.8
Unallocated		3.3	2.2	2.9	0.8	1.2
Cereals	04	32.4	27.7	21.4	16.9	5.8
Textile fibres, yarn and clothing	26+65+84	7.5	8.1	10.0	14.3	16.7
Metals and metal manufactures	67+68+69	11.8	6.0	12.1	5.0	2.3
Machinery						
None-electrical	71	-	0.2	0.4	2.5	9.0
Electrical	72	0.1	1.1	5.2	6.1	9.8
Transport equipment	73	-	0.1	0.2	0.2	1.0

Source : UNCTAD, *Handbook 1992*

ตารางที่ 18 มูลค่าการส่งออกและโครงสร้างการส่งออก

	1975		1980		1985		1990		1995		2000		อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (%)				
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-98
1. สาขาเกษตร	6,546	11.9	10,023	6.3	6,816	2.8	13,445	1.8	33,310	1.9	39,169	1.4	8.9	-7.4	14.6	19.9	5.5
2. สาขาเหมืองแร่	731	1.3	2,004	1.3	3,277	1.4	4,941	0.7	2,955	0.2	7,760	0.3	22.3	10.3	8.6	-9.8	38.0
3. สาขาอุตสาหกรรม	32,561	59.1	111,334	70.4	169,869	70.4	559,619	75.1	1,372,394	78.1	2,106,232	77.6	27.9	8.8	26.9	19.7	15.3
3.1 อุตสาหกรรมเบา	23,908	43.4	69,700	44.1	125,417	52.0	368,818	49.5	688,212	39.1	902,259	33.2	23.9	12.5	24.1	13.3	9.4
3.2 อุตสาหกรรมวัตถุดิบ	6,861	12.5	30,930	19.1	26,754	11.1	55,432	7.4	209,468	11.9	300,461	11.1	35.1	-2.9	15.7	30.5	12.8
3.3 อุตสาหกรรมสินค้าทุน	1,792	3.3	10,704	6.8	17,698	7.3	135,368	18.2	474,715	27.0	903,513	33.3	43.0	10.6	50.2	28.5	23.9
4. สาขาไฟฟ้า-ประปา	96	0.2	266	0.2	695	0.3	375	0.1	3,979	0.2	5,324	0.2	22.6	21.2	-11.6	60.4	10.2
5. สาขาก่อสร้าง	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	107	0.0	285	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	38.8
6. สาขาบริการ	15,170	27.5	34,594	21.9	60,761	25.2	166,592	22.4	345,238	19.6	556,949	20.5	17.9	11.9	22.4	15.7	17.3
รวม	55,104	100.0	158,221	100.0	241,418	100.0	744,971	100.0	1,757,984	100.0	2,715,719	100.0	23.5	8.8	25.3	18.7	15.6

ที่มา : คำนวณจากตารางปัจจัย-ผลผลิต

ตารางที่ 19

สินค้าจำแนกตามกิจกรรมการผลิต1/

(หน่วย : ล้านบาท)

							1999				2000			
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1 สินค้าเกษตร	160,312	167,131	183,962	211,092	184,947	197,254	43,573	41,052	47,193	53,129	44,657	43,418	50,683	58,496
2 สินค้าประมง	71,190	63,511	72,227	89,268	78,851	91,805	16,310	16,800	22,316	23,425	17,749	22,322	24,905	26,829
3 สินค้าป่านไม้	790	1,002	1,285	1,355	2,448	3,432	451	699	653	645	509	920	1,196	807
4 สินค้าเหมืองแร่	7,656	10,404	16,561	17,869	13,886	31,416	2,674	2,677	3,141	5,394	9,286	6,338	6,151	9,641
5 สินค้าอุตสาหกรรม	1,151,370	1,151,365	1,489,055	1,849,753	1,865,705	2,375,713	402,053	444,284	480,759	538,609	536,539	528,049	634,307	676,818
6 ใช้แรงงาน	271,134	2,28,722	258,977	303,601	287,610	325,617	62,190	67,489	75,985	81,946	74,166	76,354	88,212	86,885
7 ใช้เทคโนโลยีสูง	658,929	697,479	947,755	1,228,235	1,259,579	1,688,243	272,245	298,770	322,795	365,769	378,390	371,154	450,712	487,987
8 ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ	128,545	135,129	162,970	194,309	198,747	224,497	44,210	51,903	50,717	51,917	51,500	48,624	61,012	63,361
9 อื่นๆ	12,628	16,106	37,509	71,892	63,338	74,400	15,506	12,272	16,865	18,695	17,997	14,351	20,048	22,004
10 สินค้ากลับส่งออก	2,365	2,592	6,100	6,225	4,790	3,713	629	1,479	1,167	1,515	1,179	753	757	1,024
11 รวมสินค้าออก	1,406,311	1,412,111	1,806,699	2,247,454	2,213,965	2,777,733	481,196	519,263	572,094	641,412	627,916	616,151	738,047	795,619
12 กระแสไฟฟ้าส่งออก 2/	0	0	133	235	252	203	98	63	52	39	67	51	43	42
13 เครื่องบินส่งออก 2/	0	421	1,162	6,678	1,815	0	290	0	831	694	0	0	0	0
14 รายการปรับตามนิยามดุลการ ชำระเงิน	-24,651	-33,630	-54,527	-72,224	-65,431	-76,936	-15,530	-12,220	-19,202	-18,479	-18,172	-19,232	-20,256	-22,276
15 ผลต่างของของอัตราแลกเปลี่ยน 3/	0	0	36,366	1,061	-552	32,331	3,799	908	9,032	-14,291	229	7,672	19,462	4,968
16 สินค้าออกตามสถิติดุลการ ชำระเงิน	1,381,660	1,378,902	1,789,833	2,181,082	2,150,049	2,733,331	469,853	508,014	562,807	609,375	610,040	607,642	737,296	778,353

1/ นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2542 รายการสินค้าทุกรายการจะแบ่งตามรหัสฮาร์โมนีในข้อบังคับปรับปรุงปี 1996

2/ ไม่รวมในสถิติดุลการ

ตารางที่ 20 โครงสร้างอุปสงค์ขั้นสุดท้าย

	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
1. การอุปโภคบริโภค	291,066	68.0	586,970	61.7	836,207	62.0	1,534,416	47.3	2,861,137	43.7	3,297,009	46.1
- การบริโภคภาคเอกชน	255,700	59.8	504,010	53.0	693,290	51.4	1,317,769	40.6	2,433,090	37.2	2,732,349	38.2
- การบริโภคภาครัฐบาล	35,366	8.3	82,860	8.7	142,917	10.6	216,647	6.7	428,047	6.5	564,659	7.9
2. การลงทุนรวม	66,121	15.5	177,908	18.7	241,260	17.9	909,922	28.0	1,851,334	28.3	1,191,411	16.7
3. สินค้าคงเหลือ	15,521	3.6	22,097	2.3	29,818	2.2	56,752	1.8	65,012	1.0	- 57,806	-0.8
4. การส่งออก	55,104	12.9	164	17.2	241,418	17.9	744,972	23.0	1,770,664	27.0	2,715,719	38.0
รวม	427,813	100	950,607	100	1,348,703	100	3,246,062	100	6,548,147	100	7,146,334	100

ที่มา : จำนวนจากตารางบัญชี-ผลผลิต

ตารางที่ 21 โครงสร้างอุปสงค์ขั้นสุดท้าย

	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
1. การอุปโภคบริโภค	291,066	68.0	586,970	61.7	836,207	62.0	1,534,416	47.3	2,861,137	43.7	3,297,009	46.1
- การบริโภคภาคเอกชน	255,700	59.8	504,010	53.0	693,290	51.4	1,317,769	40.6	2,433,090	37.2	2,732,349	38.2
- การบริโภคภาครัฐบาล	35,366	8.3	82,860	8.7	142,917	10.6	216,647	6.7	428,047	6.5	564,659	7.9
2. การลงทุนรวม	66,121	15.5	177,908	18.7	241,260	17.9	909,922	28.0	1,851,334	28.3	1,191,411	16.7
3. สินค้าคงเหลือ	15,521	3.6	22,097	2.3	29,818	2.2	56,752	1.8	65,012	1.0	57,806	-0.8
4. การส่งออก	55,104	12.9	164	17.2	241,418	17.9	744,972	23.0	1,770,664	27.0	2,715,719	38.0
รวม	427,813	100	950,607	100	1,348,703	100	3,246,062	100	6,548,147	100	7,146,334	100

ที่มา : จำนวนจากตารางปัจจัย-ผลผลิต

ตารางที่ 22 รายได้สุทธิจากการส่งออกต่อมูลค่า 1 บาท

	1975	1980	1985	1990	1995	1998
1.เกษตร	0.9030	0.9428	0.9574	0.8958	0.8845	0.9525
2.เหมืองแร่	0.8825	0.9307	0.9409	0.8934	0.8994	0.9810
3.อุตสาหกรรม	0.7785	0.7909	0.8246	0.6551	0.6487	0.7226
3.1อุตสาหกรรมเบา	0.8410	0.9076	0.8977	0.7331	0.7961	0.8536
3.2อุตสาหกรรมวัตถุดิบ	0.6313	0.6007	0.6384	0.6000	0.6151	0.7271
3.3อุตสาหกรรมสินค้าทุน	0.5583	0.5809	0.5623	0.4650	0.4498	0.5902
4.ไฟฟ้าและประปา	0.9076	0.5442	0.8099	0.9113	0.9078	0.9881
5.การก่อสร้าง	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.7215	0.8667
6.บริการ	0.8881	0.9089	0.9444	0.8924	0.9047	1.4207
เฉลี่ย	0.8114	0.8280	0.8749	0.7142	0.7059	0.8703

ที่มา : คำนวณจากตารางบัญชี-ผลผลิต

ตารางที่ 2.3 รายได้สุทธิจากการส่งออก

	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%	มูลค่า	%
1. เกษตร	6,266,956	13.0	9,449,253	7.2	6,154,817	3.1	12,044,607	2.3	29,462,792	2.4	37,310,353	1.6
2.เหมืองแร่	687,493	1.4	1,865,168	1.4	2,892,141	1.5	4,414,611	0.8	2,657,968	0.2	7,612,600	0.3
3. อุตสาหกรรม	26,849,077	55.7	88,057,361	67.0	132,249,693	67.5	366,603,271	68.9	890,310,600	71.2	1,521,910,072	64.4
3.1 อุตสาหกรรมเบา	21,461,456	44.5	63,258,795	48.1	105,477,497	53.8	270,392,431	50.8	547,917,666	43.8	770,162,445	32.6
3.2 อุตสาหกรรมวัตถุดิบ	4,380,203	9.1	18,581,158	14.1	16,891,320	8.6	33,257,769	6.3	128,853,236	10.3	218,451,137	9.2
3.3 อุตสาหกรรมสินค้าทุน	1,007,418	2.1	6,217,409	4.7	9,880,876	5.0	62,953,070	11.8	213,539,698	17.1	533,296,490	22.6
4. ไฟฟ้าและประปา	77,692	0.2	144,973	0.1	630,404	0.3	341,673	0.1	3,612,168	0.3	5,260,437	0.2
5. การก่อสร้าง	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	76,947	0.006	246,918	0.010
6. บริการ	14,326,860	29.7	31,993,116	24.3	53,963,994	27.5	148,672,801	27.9	323,825,212	25.9	791,283,019	33.5
เฉลี่ย	48,208,078	100.0	131,509,871	100.0	195,891,049	100.0	532,076,963	100.0	1,249,945,688	100.0	2,363,623,399	100.0

ที่มา : คำนวณจากตารางบัญชี-ผลผลิต

ตารางที่ 24

Forward Linkage

รายการ	1975	1980	1985	1990	1995	1998
001	1.9076	1.9907	2.0007	1.9024	1.9426	1.9269
002	0.389	0.3431	1.9451	0.8875	1.1895	1.8043
003	1.9892	2.0946	1.9621	1.8642	1.9121	1.9002
004	0.5451	0.5239	1.0101	1.2443	1.3484	1.4178
005	0.1778	0.2493	0.4003	0.5071	0.5686	0.5449
006	1.9712	1.7384	1.9889	1.9368	1.99	1.934
007	2.0324	2.1037	1.4987	1.3984	1.3334	1.2078
008	1.3448	1.5119	1.603	1.6631	1.5941	1.5909
009	1.2478	1.2947	1.633	1.4515	1.6482	1.5057
010	1.0888	1.1245	1.0437	1.8305	1.6038	1.5989
011	0.6585	0.6918	0.8782	1.0424	1.2697	1.3048
012	1.9851	2.0865	1.617	1.7067	1.9244	1.8996
013	1.6723	1.8561	1.6457	1.1602	1.8881	1.972
014	1.6702	1.8411	1.5623	2.3426	2.1245	1.7165
015	0.3109	0.3013	0.6881	0.9146	1.0882	0.8995
016	0.2108	0.1987	0.2221	0.2252	0.2484	0.2445
017	0.3028	0.3459	0.4361	0.5635	0.5639	0.4147
018	0.25	0.408	0.5102	0.4768	0.5154	0.7107
019	0.5713	0.4585	0.5038	0.5157	0.6332	0.4666
020	1.9291	1.6967	1.5414	1.4386	1.4809	1.4191
021	0.8592	0.932	0.6677	0.7246	0.6294	0.5368
022	0.1765	0.2667	0.1488	0.1865	0.2188	0.1571
023	1.6455	1.6557	1.6491	1.3649	1.6643	1.5719
024	0.3424	0.3663	0.2991	0.2773	0.1984	0.1812
025	1.3687	1.5685	1.4886	1.6045	1.5376	1.3403

026	0.9117	0.8512	0.8952	1.1973	0.9538	1.178
027	1.9577	1.8809	1.3197	1.6136	1.6575	1.3208
028	1.4222	1.6016	1.7635	1.4834	0.9414	1.4653
029	0.5582	0.4815	0.531	0.6279	0.5004	0.7558
030	1.7043	1.6272	1.7019	1.5077	1.3487	1.339
031	0.8371	0.6502	0.7184	0.5847	0.8067	0.8292
032	0.9637	1.0608	0.9533	0.7844	0.449	0.8937
033	1.7048	2.0085	1.8788	1.9322	1.9179	1.645
034	1.5126	1.5707	1.5561	1.7386	1.6282	1.0629
035	1.9888	1.9007	1.698	1.6645	1.6704	1.3216
036	0.8299	0.4389	0.7393	0.9255	0.5802	0.6196
037	1.0155	1.0235	0.6091	0.6784	0.5608	0.6932
038	1.4903	1.2049	1.1401	0.9662	1.2552	1.5006
039	0.877	0.3857	0.5637	0.3246	0.2848	0.3748
040	0.6472	0.6622	0.7637	0.3963	0.4622	1.0324
041	0.7801	1.2055	1.1301	0.784	0.3446	0.9273
042	0.6932	0.4629	0.456	0.3768	0.275	0.2141
043	1.0754	1.1209	0.9558	0.8187	0.6798	0.4912
044	0.2292	0.3353	0.3801	0.3099	0.4235	0.4387
045	1.4998	1.7462	1.6045	1.6219	1.5345	1.4788
046	0.9784	1.2767	1.0427	0.9662	1.134	0.0747
047	0.2159	0.0874	0.0943	0.0458	0.0522	0.0738
048	0.0584	0.0214	0.0191	0.0089	0.0056	0.0014
049	0.6964	0.7911	0.7203	0.7427	0.754	0.7008
050	0.4301	0.4889	0.256	0.2215	0.274	0.3
051	0.665	0.6437	0.5969	0.6973	0.7673	0.734
052	0.9508	1.1441	1.1051	1.1812	0.9355	1.0388
053	1.0738	0.9029	1.4732	1.6577	1.7097	1.6562

054	0.03	0.0398	0.0777	0.1885	0.2865	0.2207
055	1.5353	1.3267	1.6728	1.5979	1.4877	1.5094
056	0.0161	0.0201	0.0127	0.0247	0.022	0.0178
057	0.4402	0.4932	0.5831	0.6269	0.7735	0.8005
058	1.5438	0.8961	0.0439	0.4741	0.4074	1.0232

ที่มา : คำนวณจากตารางปัจจัยการผลิต

ตารางที่ 25
Backward Linkage

รายการ	1975	1980	1985	1990	1995	1998
001	0.3104	0.3866	0.4305	0.4472	0.4628	0.5103
002	0.5774	0.7251	0.8864	0.9794	0.9134	0.7939
003	0.3261	0.4323	0.6764	0.5925	0.6347	0.8399
004	0.3438	0.4014	0.7611	0.7099	0.648	0.8638
005	0.3043	0.3652	0.4879	0.4539	0.4911	0.528
006	0.4308	0.4072	0.7703	0.6465	0.687	0.7985
007	0.1517	0.1541	0.2176	0.2484	0.2442	0.2718
008	0.4061	0.4402	0.5978	0.6328	0.607	0.619
009	1.3867	1.3086	1.4893	1.6011	1.6522	1.5539
010	0.2856	0.3243	0.4592	0.3611	0.4388	0.4039
011	0.5691	0.9074	1.0085	0.7052	0.7375	0.827
012	0.4075	0.3525	0.7404	0.8342	0.9114	0.6787
013	0.2733	0.2346	0.3874	0.4576	0.65	0.6453
014	0.4732	0.4869	0.7455	0.741	0.7127	0.8225
015	2.3073	2.1156	2.0779	2.2208	2.177	1.9145
016	1.414	1.4735	1.4456	1.3884	1.7353	1.5629
017	2.1057	2.1625	2.1304	2.2618	2.3132	2.0394
018	1.7879	2.0322	1.2641	1.853	1.498	1.527
019	1.3368	1.4346	1.3332	1.4846	1.5736	1.3529
020	1.765	1.6794	1.4391	1.3651	1.2894	1.4685
021	0.7047	0.6422	0.742	0.8312	0.8578	0.8473
022	1.026	1.0523	0.5037	0.4682	0.406	0.3724
023	1.2173	1.359	1.2782	1.1927	1.207	1.1231
024	1.5118	1.5378	1.355	1.6568	1.5959	1.4762
025	1.08	1.1016	0.7683	0.8754	0.8736	0.9508

026	0.8701	0.866	0.5381	0.5276	0.8021	1.1237
027	1.1882	1.0258	1.0262	1.3744	1.4591	1.3709
028	1.0761	0.9778	0.6735	0.6203	0.6147	1.1032
029	1.0752	0.8304	1.0374	1.0013	0.9459	1.0276
030	0.2588	0.1644	0.4737	0.2506	0.2015	0.2428
031	1.4398	1.632	1.8733	1.9861	1.9219	1.6111
032	0.4929	0.7182	0.7348	0.9295	1.1539	1.0454
033	1.5698	1.5255	1.4159	1.4948	1.3893	1.2193
034	1.2545	1.2059	1.3085	1.3063	1.3515	1.2578
035	1.1278	1.167	1.0527	1.062	0.5904	0.687
036	1.8608	1.9751	1.7139	1.2002	0.8423	0.8063
037	1.0248	0.8286	0.7923	0.7405	0.803	0.8363
038	0.8733	1.0363	0.9358	0.9828	0.9907	1.0725
039	1.1812	1.0795	1.0525	0.5664	0.6171	0.7584
040	1.1112	1.167	0.7452	0.6897	0.9112	1.0377
041	0.9098	1.1696	1.3166	1.2635	0.6028	1.3505
042	1.5136	1.4781	1.463	1.1382	1.0837	0.8839
043	1.5039	1.2769	1.1092	1.0763	0.9881	1.003
044	0.9097	0.9912	0.9112	1.0125	1.1521	1.138
045	1.5289	0.6849	1.358	1.5413	1.3336	1.4906
046	0.979	0.9529	0.5359	0.5056	0.6062	0.6611
047	1.4775	1.4775	1.4383	1.2187	1.2288	1.2692
048	1.3154	1.4289	1.3883	1.4277	1.2848	1.2729
049	0.4286	0.3887	0.4894	0.5509	0.6053	0.5517
050	1.2491	1.1191	1.3553	1.4803	1.4712	1.3963
051	1.1515	1.2117	0.9756	1.0574	1.1361	1.4379
052	0.8215	0.7746	0.5192	0.3618	0.4455	0.4762
053	0.4948	0.4052	0.3652	0.5578	0.5808	0.5881

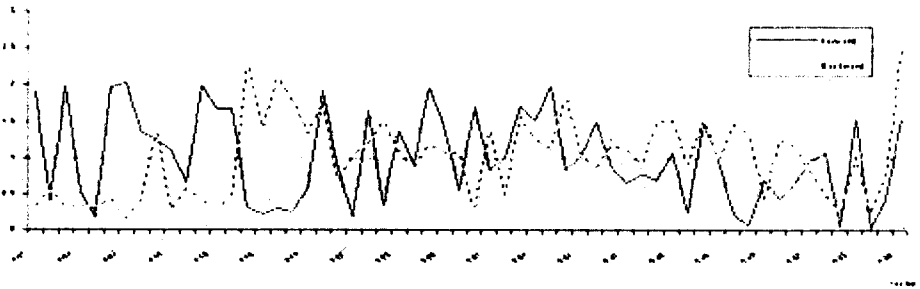
054	0.2489	0.356	0.3133	0.3917	0.4686	0.2982
055	1.0157	1.1397	1.6488	1.4073	1.5141	1.5195
056	0.2314	0.2824	0.2715	0.3673	0.3329	0.3201
057	0.7933	0.6453	0.7396	0.666	0.8005	0.7797
058	2.52	2.5004	2.4321	2.2347	2.4525	1.5716

ที่มา: คำนวณจากตารางปัจจัยการผลิต

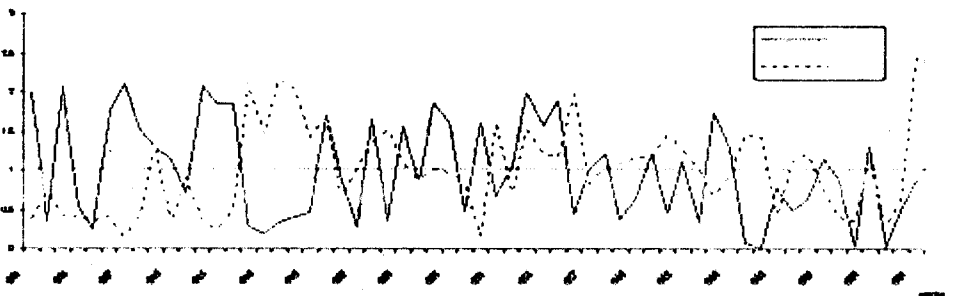
รูปที่ 1.1

Forward Linkage and Backward Linkage

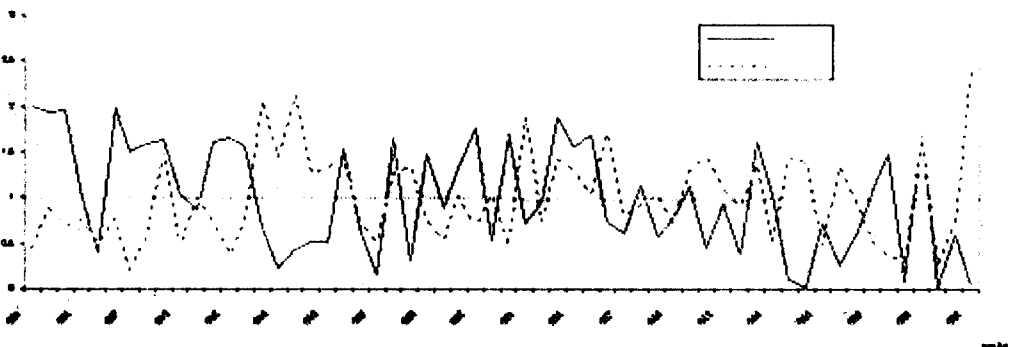
Linkage 1977



Linkage 1980



Linkage 1985

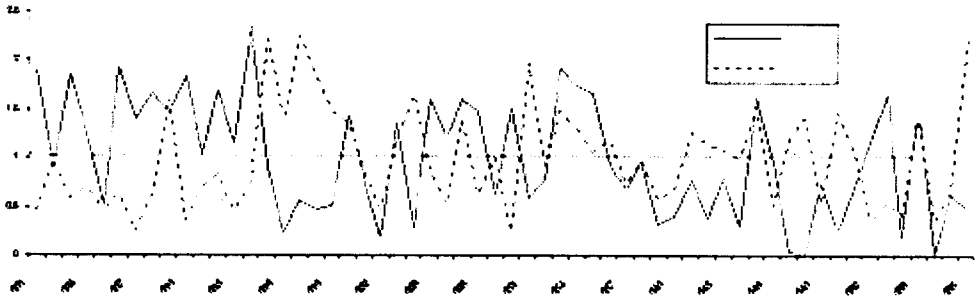


รูปที่ 1.2

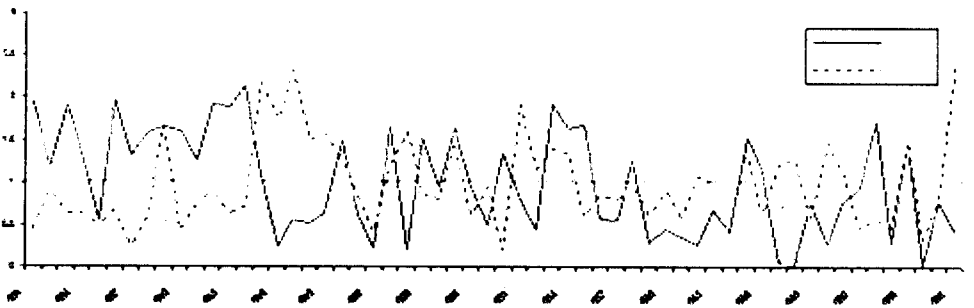
Forward Linkage and Backward Linkage

Linkage

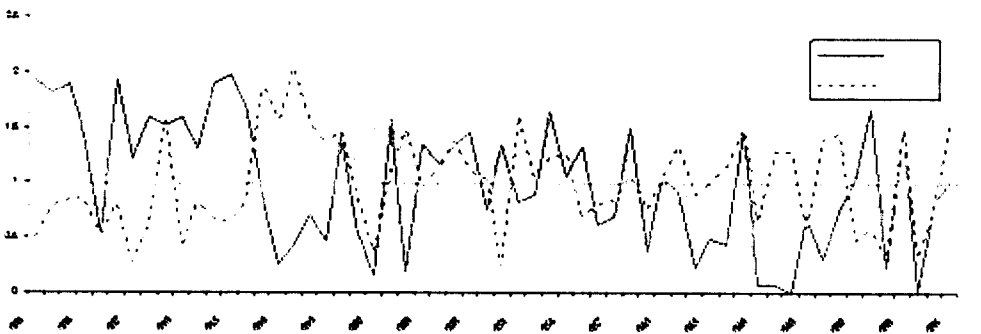
Linkage 1990



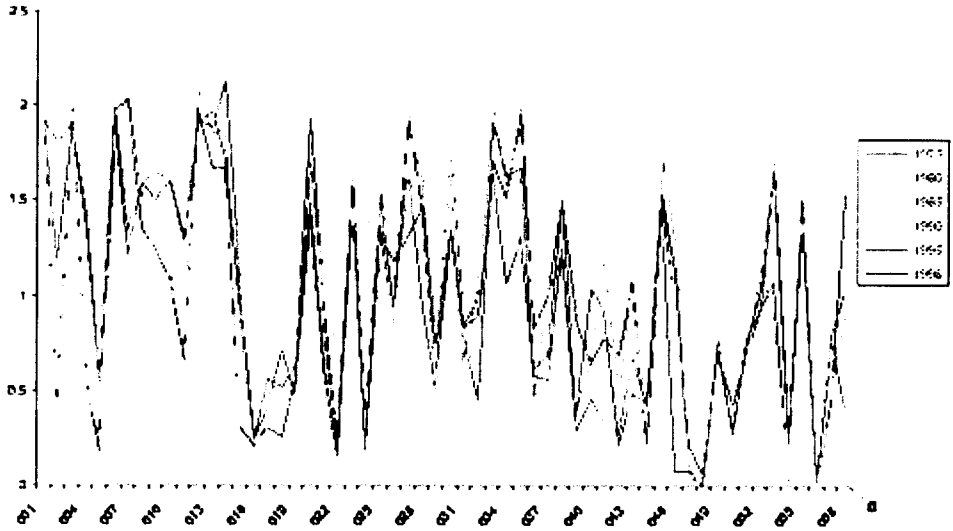
Linkage 1995



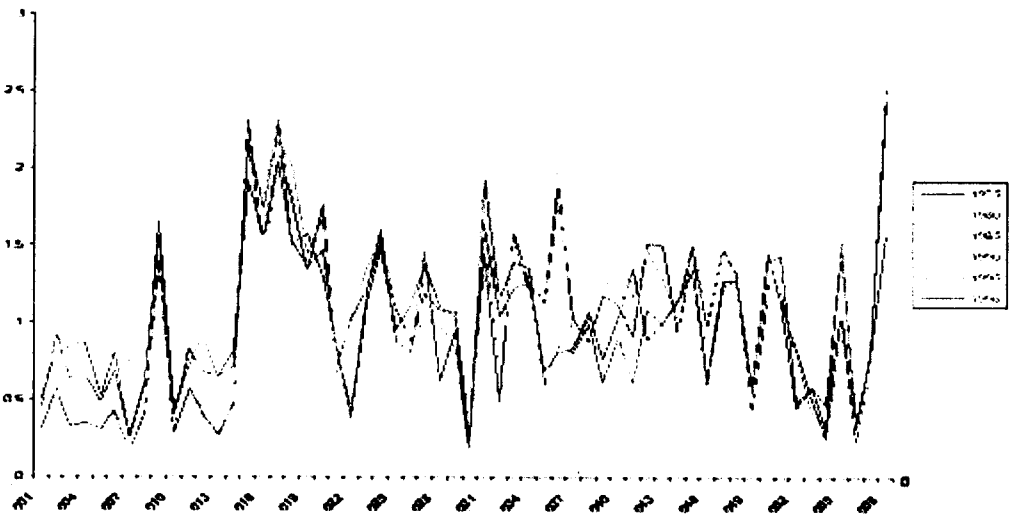
Linkage 1998



ξλν 1.3
Forward Linkage

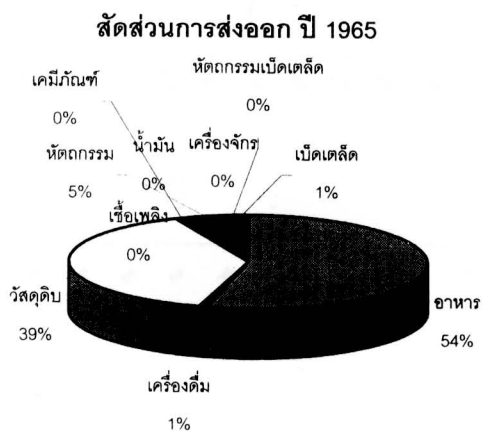
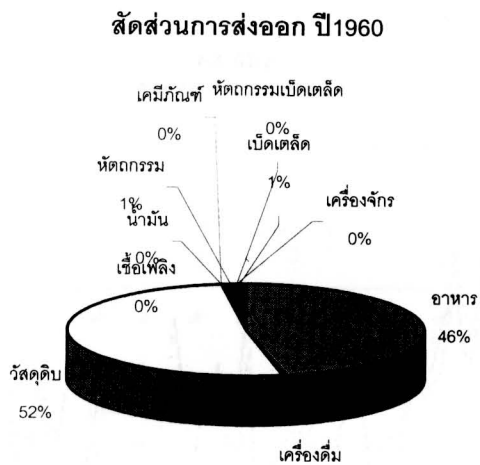


ξλν 1.4
Backward Linkage



รูปที่ 1.5

การส่งออกสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า



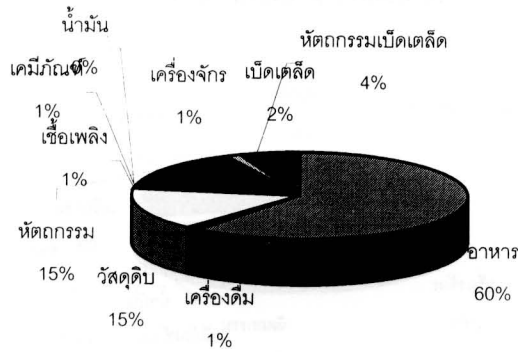
รูปที่ 1.6

สัดส่วนการส่งออกสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

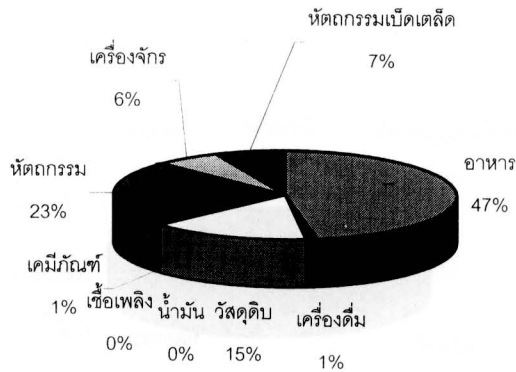
สัดส่วนการส่งออก ปี1970



สัดส่วนการส่งออก ปี 1975



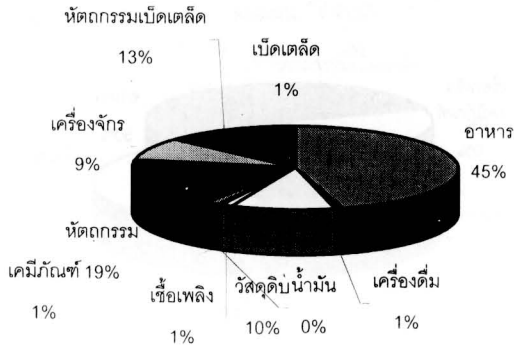
สัดส่วนการส่งออก ปี1980



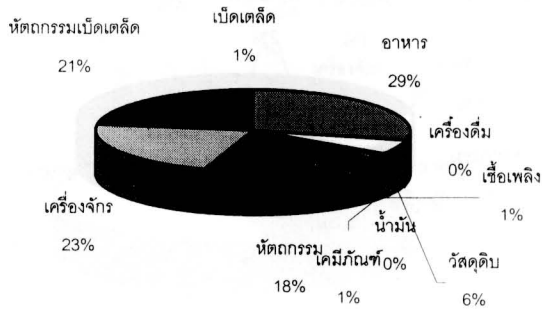
รูปที่ 1.7

การส่งออกสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

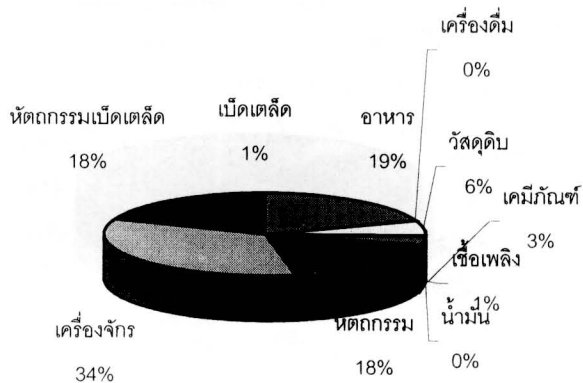
สัดส่วนการส่งออกปี 1985



สัดส่วนการส่งออกปี 1990



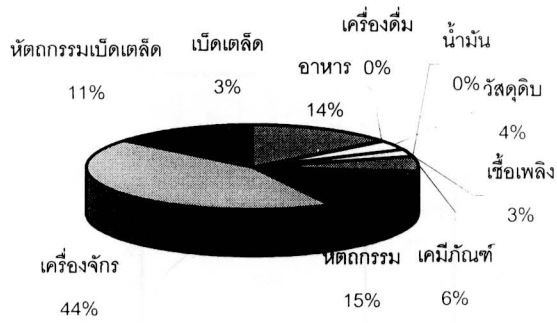
สัดส่วนการส่งออกปี 1995



รูปที่ 1.8

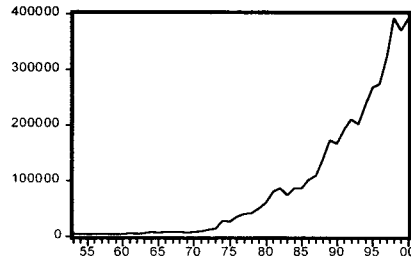
การส่งออกสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

สัดส่วนการส่งออกปี 2000

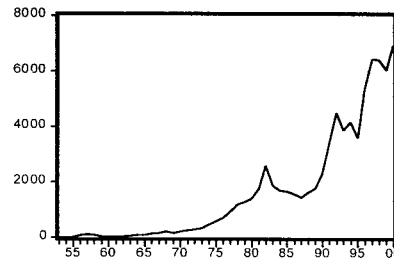


รูปที่ 1.9

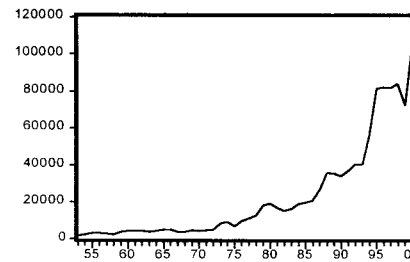
การส่งออกจำแนกตามประเภทของสินค้า ปี 1953 - 2000



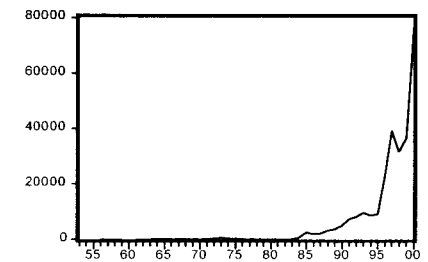
อาหาร



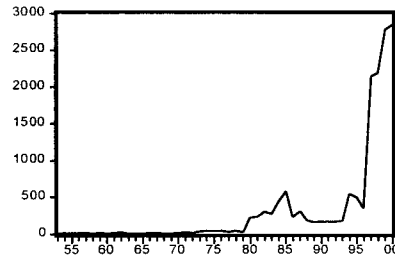
เครื่องตี



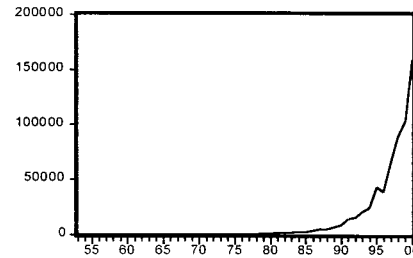
เชื้อเพลิง



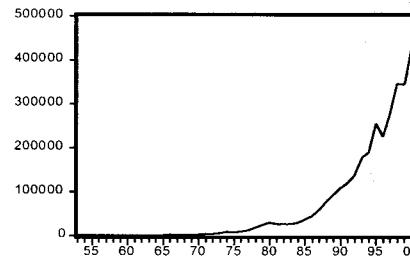
วัสดุคูป



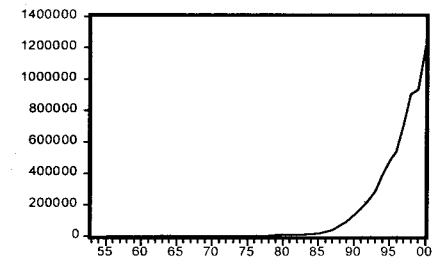
น้ำมัน



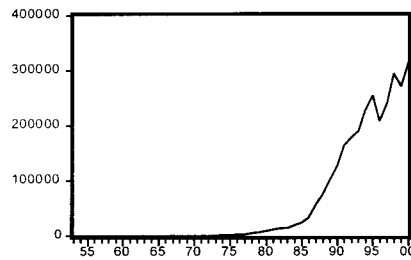
เคมีภัณฑ์



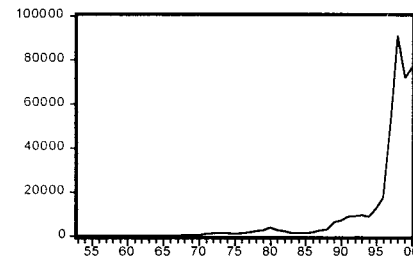
หัตถกรรม



เครื่องจักร



หัตถกรรมเบ็ดเตล็ด

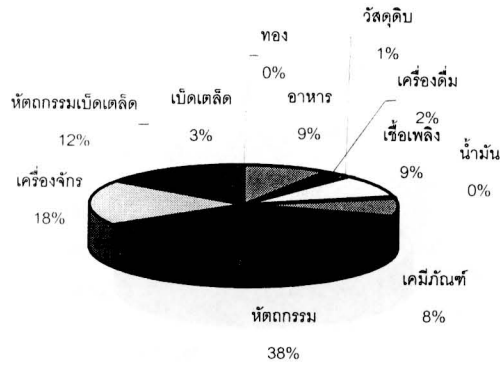


เบ็ดเตล็ด

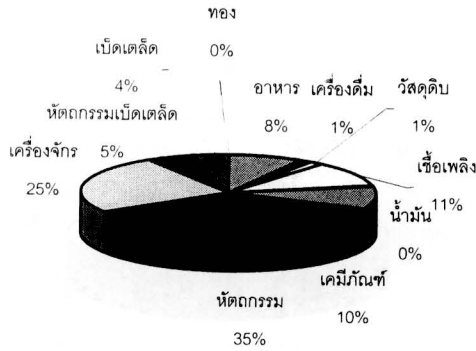
รูปที่ 2.1

การนำเข้าสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

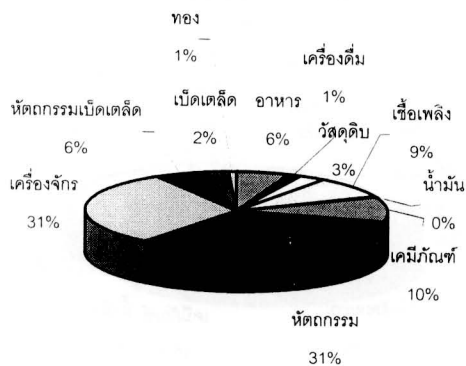
สัดส่วนการนำเข้า ปี1955



สัดส่วนการนำเข้า ปี1960



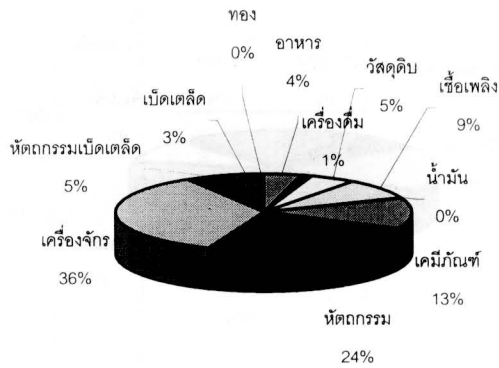
สัดส่วนการนำเข้า ปี1965



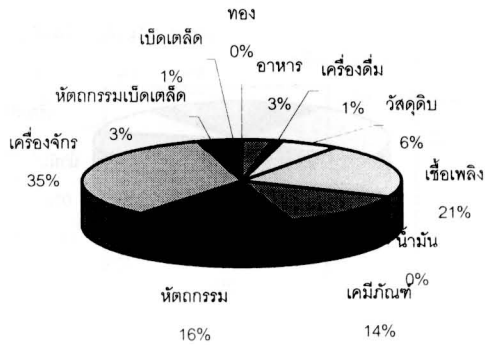
รูปที่ 2.2

การนำเข้าสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

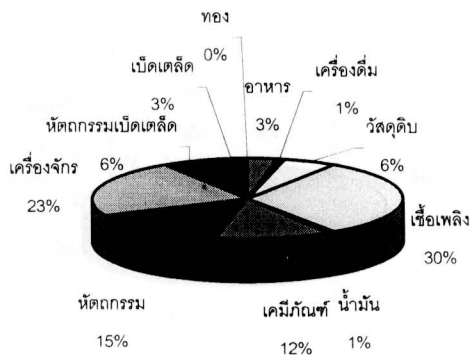
สัดส่วนการนำเข้า ปี1970



สัดส่วนการนำเข้า ปี1975



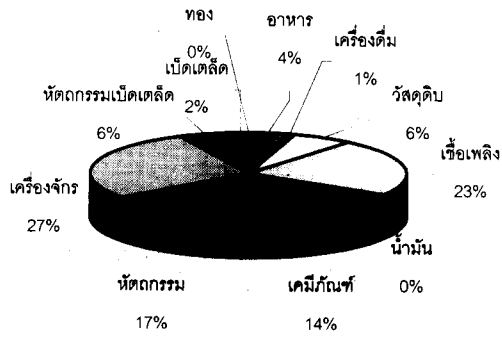
สัดส่วนการนำเข้า ปี1980



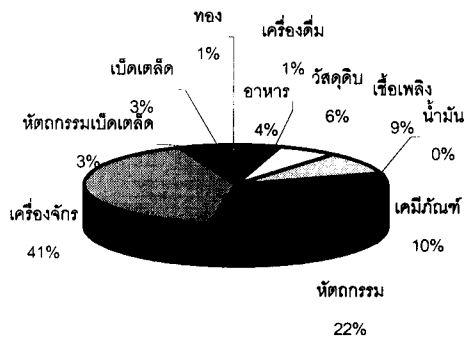
รูปที่ 2.3

การนำเข้าสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

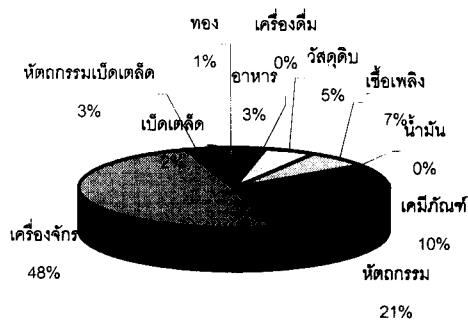
สัดส่วนการนำเข้า ปี1985



สัดส่วนการนำเข้า ปี1990



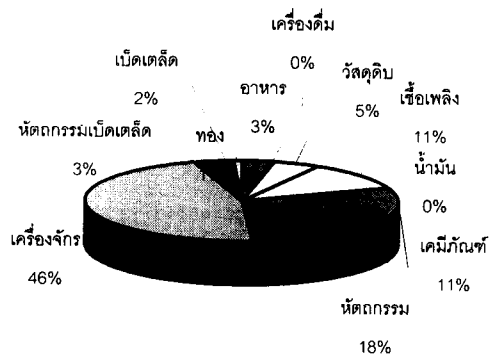
สัดส่วนการนำเข้า ปี1995



รูปที่ 2.4

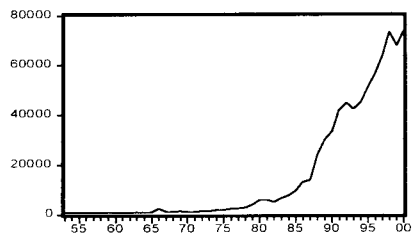
การนำเข้าสินค้าจำแนกตามประเภทของสินค้า

สัดส่วนการนำเข้า ปี2000

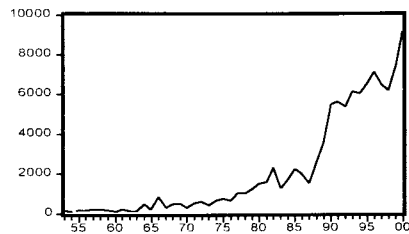


รูปที่ 2.5

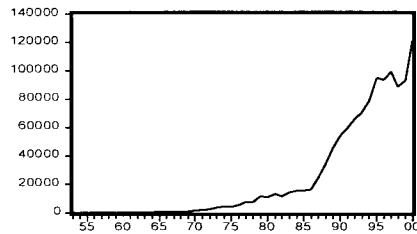
การนำเข้าจำแนกตามประเภทของสินค้า ปี 1953 - 2000



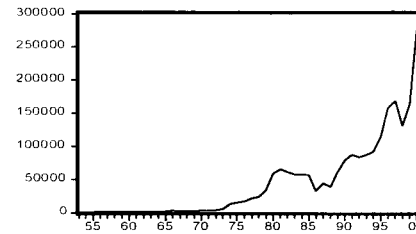
อาหาร



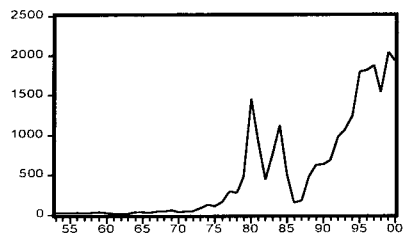
เครื่องตีม



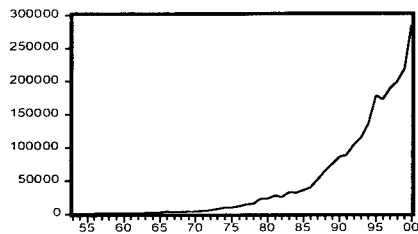
เชื้อเพลิง



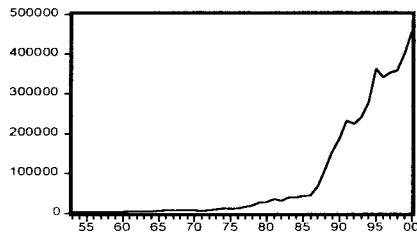
วัสดุดิบ



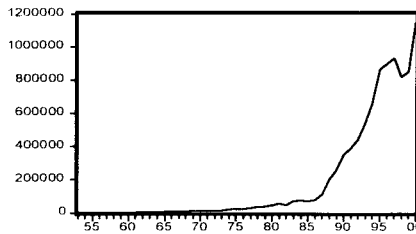
น้ำมัน



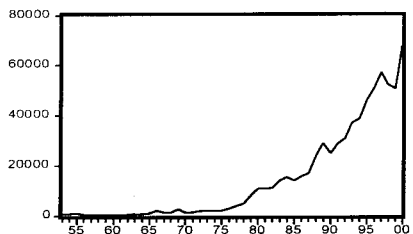
เคมีภัณฑ์



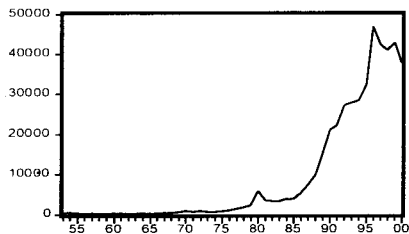
หัตถกรรม



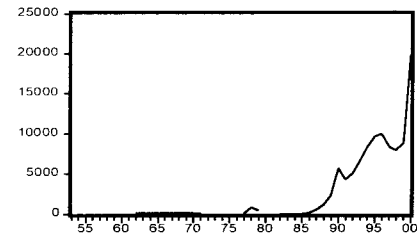
เครื่องจักร



หัตถกรรมเบ็ดเตล็ด



เบ็ดเตล็ด



ทอง

ภาคผนวก 1

Sector Classification

code	16 Sectors	code	26 Sectors	code	58 Sectors
001	Agriculture	001	Crops	001	Paddy
				002	Maize
				003	Cassava
				004	Beans and Nuts
				005	Vegetable and Fruits
				006	Sugar Cane
				007	Rubber (Latex)
				008	Other Crops
		002	Livestock	009	Livestock
		003	Forestry	010	Forestry
		004	Fishery	011	Fishery
002	Mining	005	Mining and Quarrying	012	Crude Oil and Coal
				013	Metal Ore
				014	Non-Metal Ore
003	Food Manufacturing	006	Food Manufacturing	015	Slaughtering
				016	Processing and Preserving of Foods
				017	Rice and Other Grain Milling
				018	Sugar Refineries
				019	Other Foods
				020	Animal Feed
		007	Beverages and Tobacco Products	021	Beverages
				022	Tobacco Processing and Products
004	Textile Industry	008	Textile Industry	023	Spinning, Weaving and Bleaching
				024	Textile Products
006	Paper Industry and Printing	009	Paper Industry and Printing	025	Paper and Paper Products
				026	Printing and Publishing
007	Rubber, Chemical, and Petroleum Industries	010	Chemical Industry	027	Basic Chemical Products
				028	Fertilizer, Pesticides
				029	Other Chemical Products
		011	Rubber Products	030	Petroleum Refineries
		012	Rubber and Plastic Products	031	Rubber Products
				032	Plastic Ware
008	Non-Metallic Products	013	Non-Metallic Products	033	Cement and Concrete Products
				034	Other Non-Metallic Products
009	Metal, Metal Product, and Machinery	014	Basic Metal Products	035	Iron and Steel
				036	Non-Ferrous Metal
		015	Fabricated Metal Products	037	Fabricated Metal Products
		016	Machinery	038	Industrial Machinery
				039	Electrical Machinery and Apparatus
				040	Motor Vehicles and Repair
				041	Other Transportation Equipment
010	Other Manufacturing	017	Other Manufacturing	042	Leather Products
005	Saw Mills and Wood Products	017	Other Manufacturing	043	Saw Mills and Wood Products
010	Other Manufacturing	017	Other Manufacturing	044	Other Manufacturing Products

code	16 Sectors	code	26 Sectors	code	58 Sectors
011	Public Utilities	018	Electricity and Water Works	045	Electricity
				046	Water Works and Supply
012	Construction	019	Construction	047	Building Construction
				048	Public Works and Other Construction
013	Trade	020	Trade	049	Trade
015	Services	021	Restaurants and Hotels	050	Restaurants and Hotels
014	Transportation and Communication	022	Transportation and Communication	051	Transportation
				052	Communication
015	Services (Cont.)	023	Banking, Insurance Services	053	Banking, Insurance
		024	Real Estate	054	Real Estate
		025	Services	055	Business Services
				056	Public Services
				057	Other Services
016	Unclassified	026	Unclassified	058	Unclassified
190	Total Intermediate	190	Total Intermediate	190	Total Intermediate
201	Wages and Salaries	201	Wages and Salaries	201	Wages and Salaries
202	Operating Surplus	202	Operation Surplus	202	Operation Surplus
203	Depreciation	203	Depreciation	203	Depreciation
204	Net Indirect Tax	204	Net Indirect Tax	204	Net Indirect Tax
209	Total Value Added	209	Total Value Added	209	Total Value Added
210	Control Total	210	Control Total	210	Control Total
301	Private Consumption Expendit	301	Private Consumption Expenditu	301	Private Comsumption Expenditure
302	Government Expenditures	302	Government Expenditures	302	Government Expenditure
303	Fixed Capital Formation	303	Fixed Capital Formation	303	Fixed Capital Formation
304	Increase in Stock	304	Increase in Stock	304	Increase in Stock
305	Exports (Inc. Special Exports)	305	Exports (Inc. Special Exports)	305	Exports (Inc. Special Exports)
309	Total Final Demand	309	Total Final Demand	309	Total Final Demand
310	Total Demand	310	Total Demand	310	Total Demand
409	Imports	409	Imports	409	Imports
509	Trade Margin and Transport Co	509	Trade Margin and Transport Co	509	Trade Margin and Transport Costs
600	Control Total	600	Control Total	600	Control Total
700	Total Supply	700	Total Supply	700	Total Supply

APPENDIX 2.1

TOTAL IMPORT MULTIPLIERS (Type I)

sector	1975	1980	1985	1990	1995	1998
001	1.72	1.65	1.42	1.34	1.32	1.36
002	8.72	6.98	2.35	2.45	1.9	1.91
003	3.02	2.57	1.79	1.74	1.85	2.16
004	2.42	2.95	2.59	2	2.26	2.61
005	1.57	1.49	1.54	1.48	1.53	1.89
006	1.85	1.46	1.75	1.74	1.6	1.72
007	1.69	1.63	1.3	1.2	1.18	1.25
008	2.7	3.93	3.07	3.48	2.8	3.2
009	11.35	7.81	4.38	6.85	4.73	14.61
010	4.82	3.28	4	10.08	9.33	9.87
011	19.16	47.83	2.6	1.66	1.69	4.69
012	9.44	8.76	1.91	4.67	4.69	3.46
013	1.66	1.6	1.6	1.55	2.18	3.79
014	5.8	7.91	6.79	6.78	3.5	11.03
015	118.15	146.94	163.48	154.73	20.96	16.85
016	2.47	2.16	2.05	1.4	1.86	1.54
017	6.37	5.88	12.04	5.15	3.62	4.21
018	6.84	75.5	11.53	10.54	2.66	7.25
019	2.67	2.49	2.43	2.24	2.39	2.41
020	3.19	1.93	1.89	1.37	1.21	1.26
021	1.71	1.57	1.77	1.74	1.68	1.89
022	1.31	1.71	1.36	1.42	1.4	1.29
023	1.63	1.94	1.72	1.49	1.5	1.49
024	3.62	3.75	3.34	2.44	2.56	2.44
025	1.46	1.61	1.22	1.18	1.17	1.31
026	1.24	1.38	1.13	1.1	1.29	1.67
027	1.44	1.48	1.32	1.48	1.58	1.78
028	1.29	1.31	1.14	1.08	1.07	1.44
029	1.37	1.28	1.33	1.3	1.23	1.27
030	1.05	1.04	1.07	1.04	1.03	1.05

TOTAL IMPORT MULTIPLIERS (Type I)

sector	1975	1980	1985	1990	1995	1998
031	1.84	2.05	2.26	2.11	1.83	1.8
032	1.12	1.26	1.19	1.29	1.38	1.3
033	7.32	3.26	9.28	6.94	3.17	3.4
034	2.05	2.18	2.21	1.73	1.61	1.62
035	1.6	1.73	1.52	1.42	1.14	1.23
036	1.91	2.02	1.84	1.2	1.09	1.19
037	1.34	1.26	1.28	1.21	1.24	1.31
038	1.2	1.37	1.33	1.28	1.26	1.34
039	1.44	1.43	1.47	1.11	1.15	1.25
040	1.31	1.54	1.2	1.18	1.3	1.52
041	1.18	1.39	1.66	1.77	1.15	1.93
042	3.06	2.8	2.13	1.46	1.41	1.29
043	2.87	2.3	1.47	1.41	1.3	1.41
044	1.48	1.5	1.42	1.32	1.42	1.44
045	8.23	1.22	10.29	19.16	12.26	26.81
046	4.02	3.07	1.55	1.78	1.54	1.71
047	2.57	2.63	2.39	1.56	1.65	1.47
048	1.73	1.95	1.91	1.84	1.78	1.96
049	3.76	2.3	5.36	2.63	2.19	2.24
050	3.11	2.89	4.24	3.59	4.43	3.79
051	7.41	2.64	1.82	1.89	1.98	4.4
052	5.57	4.23	4.67	6.92	3.7	3.05
053	3.03	2.59	2.13	3.14	2.53	3.02
054	30.13	3.44	6.81	4.99	5.22	2.79
055	6.46	5.66	10.43	11.77	6.09	3.43
056	2.44	3.26	2.24	2.21	1.93	2.27
057	2.73	2.24	2.29	1.78	2.27	2.25
058	3.61	4.08	3.39	2.24	2.83	2.06

ที่มา: คำนวณจากตารางปัจจัย-ผลผลิต

APPENDIX 2.2

TOTAL IMPORT MULTIPLIERS (Type II)

sector	1975	1980	1985	1990	1995	1998
001	1.91	1.95	1.69	1.63	1.61	1.59
002	9.69	8.23	2.78	2.99	2.32	2.24
003	3.36	3.04	2.11	2.13	2.26	2.53
004	2.68	3.48	3.06	2.44	2.75	3.06
005	1.74	1.76	1.82	1.81	1.87	2.22
006	2.06	1.72	2.08	2.13	1.95	2.01
007	1.87	1.92	1.54	1.47	1.44	1.47
008	3	4.64	3.63	4.25	3.41	3.75
009	12.6	9.22	5.18	8.36	5.77	17.1
010	5.36	3.87	4.74	12.3	11.36	11.55
011	21.29	56.45	3.08	2.02	2.06	5.48
012	10.48	10.33	2.26	5.7	5.71	4.05
013	1.85	1.89	1.9	1.9	2.66	4.44
014	6.45	9.33	8.04	8.27	4.26	12.91
015	131.25	173.41	193.51	188.91	25.53	19.72
016	2.74	2.55	2.42	1.71	2.26	1.8
017	7.08	6.94	14.25	6.28	4.41	4.92
018	7.6	89.11	13.64	12.87	3.24	8.48
019	2.97	2.94	2.88	2.73	2.91	2.81
020	3.54	2.28	2.23	1.67	1.48	1.47
021	1.9	1.85	2.09	2.12	2.05	2.21
022	1.45	2.02	1.61	1.74	1.7	1.51
023	1.81	2.29	2.04	1.82	1.83	1.74
024	4.02	4.43	3.95	2.98	3.12	2.86
025	1.62	1.9	1.44	1.43	1.43	1.53
026	1.38	1.62	1.34	1.34	1.58	1.95
027	1.6	1.75	1.57	1.81	1.93	2.09
028	1.43	1.55	1.35	1.32	1.3	1.68
029	1.52	1.51	1.57	1.58	1.5	1.48
030	1.17	1.22	1.27	1.27	1.26	1.22

TOTAL IMPORT MULTIPLIERS (Type II)

sector	1975	1980	1985	1990	1995	1998
031	2.05	2.42	2.68	2.58	2.23	2.11
032	1.25	1.49	1.41	1.57	1.68	1.52
033	8.13	3.85	10.99	8.47	3.86	3.98
034	2.28	2.57	2.61	2.12	1.96	1.9
035	1.78	2.04	1.8	1.74	1.39	1.44
036	2.12	2.39	2.18	1.47	1.33	1.39
037	1.49	1.49	1.52	1.48	1.52	1.53
038	1.33	1.61	1.58	1.56	1.54	1.57
039	1.6	1.68	1.74	1.36	1.4	1.46
040	1.46	1.82	1.42	1.44	1.59	1.78
041	1.31	1.64	1.96	2.16	1.4	2.26
042	3.4	3.3	2.52	1.79	1.72	1.51
043	3.19	2.71	1.74	1.72	1.59	1.65
044	1.64	1.77	1.68	1.61	1.73	1.68
045	9.14	1.44	12.18	23.39	14.93	31.37
046	4.47	3.62	1.83	2.18	1.87	2.01
047	2.85	3.1	2.82	1.91	2.01	1.73
048	1.92	2.3	2.26	2.24	2.16	2.29
049	4.17	2.72	6.35	3.2	2.66	2.62
050	3.46	3.41	5.02	4.38	5.4	4.44
051	8.23	3.12	2.15	2.31	2.42	5.15
052	6.19	5	5.53	8.45	4.51	3.57
053	3.37	3.06	2.52	3.84	3.08	3.53
054	33.47	4.06	8.07	6.1	6.36	3.26
055	7.18	6.67	12.35	14.37	7.42	4.01
056	2.72	3.84	2.65	2.7	2.35	2.66
057	3.04	2.64	2.71	2.18	2.77	2.64
058	4.01	4.81	4.01	2.73	3.45	2.41

ที่มา: คำนวณจากตารางปัจจัย-ผลผลิต

APPENDIX 2.3

TOTAL INCOME MULTIPLIERS

sector	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II
001	1.23	1.55	1.21	1.51	1.36	1.73	1.35	1.68	1.36	1.65	1.32	1.6
002	1.53	1.92	1.31	1.65	1.44	1.84	1.53	1.9	1.49	1.8	1.21	1.47
003	1.24	1.56	1.17	1.47	1.3	1.66	1.23	1.53	1.28	1.55	1.35	1.63
004	1.29	1.62	1.26	1.59	1.5	1.92	1.39	1.73	1.36	1.64	1.48	1.79
005	1.29	1.63	1.27	1.59	1.35	1.72	1.29	1.6	1.3	1.58	1.31	1.59
006	1.22	1.53	1.15	1.44	1.26	1.61	1.18	1.47	1.23	1.49	1.25	1.51
007	1.1	1.39	1.05	1.32	1.11	1.41	1.11	1.38	1.11	1.34	1.13	1.36
008	1.27	1.6	1.22	1.53	1.29	1.65	1.25	1.55	1.21	1.47	1.25	1.51
009	3.71	4.67	3.27	4.11	2.75	3.51	2.17	2.71	2.07	2.51	2.7	3.27
010	1.23	1.54	1.23	1.55	1.27	1.62	1.14	1.42	1.1	1.33	1.1	1.33
011	1.32	1.66	1.4	1.76	1.48	1.89	1.25	1.56	1.25	1.51	1.32	1.6
012	1.15	1.45	1.14	1.43	1.37	1.74	1.43	1.79	1.51	1.83	1.39	1.69
013	1.18	1.49	1.11	1.4	1.21	1.55	1.17	1.45	1.26	1.52	1.27	1.53
014	1.23	1.55	1.13	1.42	1.3	1.65	1.24	1.54	1.25	1.52	1.34	1.62
015	3.96	4.98	2.71	3.4	3.18	4.06	2.79	3.47	2.79	3.38	2.84	3.43
016	2.09	2.63	2.17	2.72	2.26	2.88	2.46	3.06	2.86	3.46	2.74	3.32
017	2.27	2.86	2.84	3.57	3.12	3.97	3.14	3.9	3.38	4.1	3.03	3.67
018	2.41	3.04	3.06	3.85	1.93	2.47	2.64	3.28	2.14	2.6	2.73	3.3
019	1.91	2.41	2.13	2.68	2.04	2.59	2.01	2.51	2.11	2.56	2.03	2.45

APPENDIX 2.4
TOTAL OUTPUT MULTIPLIERS

sector	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II
001	1.15	1.34	1.18	1.41	1.22	1.43	1.21	1.39	1.22	1.38	1.27	1.53
002	1.32	1.55	1.37	1.7	1.46	1.84	1.47	1.77	1.44	1.72	1.45	2.18
003	1.15	1.31	1.2	1.47	1.35	1.73	1.28	1.63	1.3	1.61	1.47	1.95
004	1.17	1.33	1.2	1.39	1.4	1.68	1.34	1.6	1.31	1.54	1.49	1.18
005	1.15	1.32	1.17	1.37	1.25	1.52	1.22	1.44	1.24	1.45	1.3	1.57
006	1.21	1.51	1.19	1.58	1.4	1.91	1.31	1.79	1.33	1.77	1.47	2.1
007	1.08	1.31	1.08	1.43	1.12	1.48	1.12	1.48	1.12	1.45	1.16	1.51
008	1.21	1.43	1.22	1.45	1.32	1.62	1.3	1.57	1.29	1.55	1.34	1.64
009	1.97	2.22	1.86	2.09	2.02	2.39	1.96	2.24	2	2.26	2.09	2.4
010	1.15	1.3	1.16	1.31	1.25	1.53	1.18	1.54	1.23	1.84	1.24	1.91
011	1.31	1.62	1.47	1.78	1.6	1.98	1.38	1.75	1.4	1.72	1.48	1.18
012	1.22	1.57	1.19	1.5	1.41	1.78	1.45	1.81	1.51	1.84	1.43	1.75
013	1.17	1.42	1.13	1.41	1.22	1.54	1.23	1.6	1.35	1.7	1.41	1.8
014	1.27	1.6	1.26	1.68	1.43	1.88	1.38	1.8	1.37	1.73	1.51	1.89
015	2.62	2.97	2.41	2.76	2.51	2.97	2.48	2.85	2.5	2.82	2.5	2.87
016	1.78	2.15	1.84	2.2	1.86	2.27	1.75	2.03	1.98	2.28	2	2.31
017	1.95	2.24	1.99	2.31	2.12	2.47	2.12	2.41	2.09	2.33	2.09	2.44
018	1.85	2.24	1.95	2.41	1.7	2.19	1.91	2.39	1.77	2.17	1.92	2.43
019	1.81	2.19	1.87	2.23	1.87	2.3	1.92	2.28	1.98	2.3	1.93	2.31

TOTAL OUTPUT MULTIPLIERS

sector	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II
020	2.12	2.47	2.04	2.37	1.98	2.4	1.75	1.95	1.74	1.9	1.93	2.25
021	1.45	1.73	1.4	1.66	1.46	1.79	1.48	1.68	1.5	1.68	1.56	1.78
022	1.51	1.76	1.54	1.74	1.27	1.42	1.23	1.38	1.2	1.33	1.21	1.35
023	1.76	2.13	1.84	2.14	1.87	2.24	1.72	2.1	1.73	2.05	1.77	2.11
024	1.94	2.38	1.99	2.37	1.9	2.33	1.99	2.43	1.96	2.36	1.99	2.42
025	1.63	1.96	1.6	1.84	1.43	1.71	1.46	1.67	1.47	1.64	1.58	1.78
026	1.53	1.89	1.49	1.73	1.32	1.65	1.28	1.57	1.43	1.69	1.7	2.02
027	1.68	2.07	1.55	1.87	1.62	1.95	1.82	2.12	1.86	2.12	1.92	2.24
028	1.61	1.93	1.52	1.78	1.38	1.67	1.33	1.58	1.34	1.53	1.75	2.02
029	1.63	1.99	1.46	1.75	1.63	1.99	1.55	1.87	1.53	1.79	1.67	1.96
030	1.15	1.35	1.08	1.12	1.27	1.38	1.12	1.2	1.1	1.16	1.14	1.21
031	1.71	2.07	1.75	2.1	1.94	2.38	1.92	2.29	1.92	2.24	1.91	2.26
032	1.28	1.84	1.38	1.74	1.43	1.83	1.55	1.91	1.7	2.02	1.72	2.05
033	1.88	2.23	1.81	2.14	1.84	2.22	1.86	2.26	1.75	2.09	1.77	2.14
034	1.71	2.11	1.64	2	1.76	2.16	1.7	2.07	1.73	2.04	1.79	2.14
035	1.69	1.93	1.67	1.88	1.65	1.98	1.61	1.87	1.31	1.5	1.41	1.7
036	1.89	2.25	1.9	2.2	1.84	2.22	1.57	1.85	1.43	1.65	1.47	1.79
037	1.64	1.94	1.5	1.75	1.48	1.8	1.39	1.67	1.41	1.64	1.49	1.77
038	1.48	1.8	1.56	1.87	1.54	1.92	1.51	1.8	1.51	1.72	1.65	1.91
039	1.7	2.05	1.6	1.9	1.64	2.03	1.3	1.47	1.32	1.46	1.45	1.65

TOTAL OUTPUT MULTIPLIERS

sector	1975		1980		1985		1990		1995		1998	
	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II	type I	type II
040	1.67	1.95	1.67	1.97	1.45	1.75	1.36	1.62	1.49	1.72	1.66	1.96
041	1.53	1.84	1.66	1.98	1.82	2.22	1.72	2.15	1.31	1.48	1.94	2.3
042	2.09	2.52	2.03	2.38	2.08	2.5	1.7	2.03	1.65	1.93	1.58	1.87
043	1.77	2.12	1.66	1.98	1.63	2.04	1.58	1.98	1.53	1.84	1.6	2.01
044	1.58	1.91	1.61	1.97	1.56	1.96	1.57	1.95	1.66	1.96	1.73	2.07
045	1.73	2.02	1.33	1.67	1.82	2.3	1.88	2.26	1.72	2.03	1.9	2.28
046	1.61	1.95	1.5	2.09	1.35	2.01	1.3	1.72	1.34	1.73	1.43	2
047	1.88	2.27	1.86	2.31	1.9	2.38	1.7	2.12	1.69	2.05	1.81	2.19
048	1.78	2.18	1.84	2.18	1.85	2.25	1.8	2.16	1.71	2.02	1.82	2.19
049	1.27	1.82	1.23	1.77	1.29	1.8	1.3	1.65	1.33	1.6	1.35	1.65
050	1.75	2.19	1.65	2.07	1.91	2.34	1.9	2.29	1.91	2.24	1.96	2.31
051	1.6	2.12	1.61	2	1.54	1.96	1.55	1.92	1.61	1.95	1.87	2.27
052	1.47	2.3	1.43	1.9	1.28	2	1.18	1.66	1.22	1.6	1.28	1.69
053	1.3	1.8	1.23	1.68	1.22	1.93	1.29	1.81	1.3	1.77	1.35	1.88
054	1.16	1.31	1.21	1.36	1.2	1.39	1.19	1.37	1.23	1.39	1.17	1.32
055	1.58	2.12	1.61	2.1	1.9	2.5	1.69	2.24	1.79	2.3	1.92	2.47
056	1.14	2.48	1.15	2.62	1.16	2.69	1.2	2.52	1.18	2.37	1.21	2.45
057	1.47	2.24	1.37	2.02	1.45	2.2	1.35	2.01	1.43	2	1.48	2.07
058	2.58	2.92	2.5	2.82	2.6	2.98	2.21	2.48	2.37	2.65	2.01	2.22

ที่มา : คำนวณจากตารางปัจจัย-ผลผลิต

References

- Adelman, Iruna (1984) "Beyond Export-led Growth" World Development 12(9) : 937-949
- Akyuj, Y. , Change, H.J. and Kojul-Wright, R. (1998) "New Perspectives on East Asian Development", Journal of Development Studies, vol.34 (6)
- Bello, Walter, Shea Cunningham and Li Kheng Poh (1998) A Siamese Tragedy : Development and Disintegration in Modern Thailand. (London : Zed Books)
- Bhongmakapat, Teerana (1990) "Structural Changes and Industrial Promotion Policy", in Samart Chiasukul and Mikimasa Yoshida (ed.) Thai Economy in the Changing Decade and Industrial Promotion Policy (Tokyo : IDE), pp. 1-22
- Birnberg, T.B. and Resnick, S.A. (1975) Colonial Development : An Econometric Study (New Haven : Yale University Press)
- Browett, John (1985) "The Newly Industrializing Countries and Radical Theories of Development", World Development, vol. 13 (7) : 789-803
- Campos, Nauro F. and Jeffrey B. Nugent (1999) "Development Performance and the Institutions of Governance Evidence from East Asia and Latin America", World Development 27 (3) : 439-452
- Chang, Ha-Joon (1994) The Political Economy of Industrial Policy (London : St. Martin's Press)

- Cody, John, Richard Kitchen and John Weiss (1990) Policy Design and Price Reform in Developing Countries Guidelines with Special Reference to Industry. (New York: St.Martin Press)
- Collins, S. M. and B. P. Bosworth (1996) "Economic Growth in East Asia : Accumulation versus Assimilation", in Bookings Papers on Economic Activity 2 : 135-203
- Cooper, Richard (2001) "Growth and Inequality : The Role of Foreign Trade and Investment", Harvard working Papers.
- Cooper, Richard N. (2001) "Growth and Inequality : the Role of Foreign Trade and Investment", Working Paper, Harvard University (May)
- Dahlman, C. J. and P. Brimsle (1991) "Technology Strategy and Policy for Industrial Competitiveness : A Case Study of Thailand", (mimeo) World Bank
- Dixon, C. J. and Parnwell, M.G. (1991) "Thailand : The Legacy of Non-Colonial Rule", in Dixon, C.J. and Helterman (eds.) Colonialism and Development in the Contemporary World (London : Mansell), pp. 204-225.
- Dixon, Chris (1989) "The Developmental Implications of the Pacific Asian Crises : The Thai Experience", The Third World Quarterly vol. 20 (2) : 439-452
- Dixon, Chris (1999) The Thai Economy : Uneven Development and Internationalization. (London : Rowledge)
- Eastwell, John, Muway Milgate and Peter Newman (1987) The New Palgrave : Economic Development (Hong Kong :

Macmillan Press)

Falkus, Malcom (1991) "The Economic History of Thailand",
Australian Economic History Review, XXXI, pp. 53-71

Feeny, David (1982) The Political Economy of Agricultural Productivity : Thai Agriculture Development. (Vancouver : University of British Columbia Press)

Hirschman, Albert O (1958) The Strategy of Economic Development (New Haven : Yale University Press)

Hirschman, Albert O (1968) "The political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", Quarterly Journal of Economics, vol. 82 (February) Reprinted in A.O.Hirschman A Bias for Hope New Haven: Yale University Press, 1971

Ingram, J.C. (1971) Economic Change in Thailand 1850-1970. (Stanford. CA : Stanford University Press)

James, Williams, Seiji Naya and Gerald M. Meir (1987) Asean Development : economic Success and Policy Lessons (San Francisco : International Center for Economic Growth)

Jansen, Karel (1990) "Thailand : the Next Nic?", Chulalongkorn Journal of Economics, vol.2, No.1

Jansen, Karel (1997) External Finance in Thailand's Development : An Interpretation of Thailand's Growth Boom (London : Macmillan)

Jansen, Karel (1999) "Thailand : The Making of A Miracle?", Development and Change, vol. 32 (1) : 343-370

Jorberg, Lennart (1965) "Structural Change and Economic

Growth : Sweden in the 19th Century”, Economy and History, vol. VIII, pp.3-46

Lall, Sanjaya (1998 a) “Technological Capabilities in Emerging Asia”, Oxford Development Studies vol. 26 (2) : 213-244

Lall, Sanjaya (1988 b) “Exports of Manufactures by Developing Countries : Emerging Patterns of Trade and Locations”, Oxford Review of Economic Policy vol. 11(2) : 54-73

Lall, Sanjaya (1998 a) “Technological Capabilities in Emerging Asia”, Oxford Development Studies vol. 26 (2) : 213-244

Lall, Sanjaya (1999) “India’s Manufacturing Exports : Comparative Structure and Prospects” World Development, vol.27 (10) : 1769-1786

Lall, Sanjaya and Latsch, W (1998 c) “Import Liberalization and Industrial Performance : The Conceptual Underpinnings”, Development and Change vol. 29(3) : 437-465

Leontief, Wassily (1986) Input-Output Economics 2nd edition (New York Oxford University Press)

Lewis, Arthur W. (1970) Tropical Development 1880-1913 : Studies in Economic Progress (London : George Allen & Urwin)

Manurangsun, Sompoj (1989) Economic Development of Thailand, 1859-1950 : Response to the Challenge of the World Economy. Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Monograph No.42, Bangkok.

Meesooh, Oey Astra, Pranee Tinakorn and Chayan Vaddhanaphuti (1988) “The Political Economy of

Thailand's Development Poverty, Equity and Growth, 1850-1985", Worldbank (mimeographed)

Myrdal, Gunnar (1968) *Asian Drama : An Inquiry into the Poverty of Nations* (Harmondsworth : Penguin Books)

Pack, Howard and John M. Page, Jr. (1994) "Accumulation, Exports and Growth in the High-Performing Asian Economies", *Carnegie -Rochester Conference Series on Public Policy* 40, pp. 199-236

Pubbawesa, Wisarn (1989) "Review of Economic Development in Thailand", in Suchart Prasith-rathsint (ed.) Thailand National Development Social and Economic Background, TURA, CIDA, (Bangkok : Perbrium Hd)

Puey Ungprakorn (1965) "Thailand", in Onslow, C. (ed.) Asian Economic Development (London : Ebenezer Baylis)

Ramakomud, Sriprinya (1967) "Thailand's Foreign Trade Structure and Policies 1951-1960", Ph.D. Dissertation, Department of Economics, Indiana University

Siamwalla, Ammar (1996) "Labour-Abundant Agricultural Growth and Some of its Consequences : The Case of Thailand", in J.Mellor (ed.)

Suehiro, Akira (1989) Capital Accumulation in Thailand : 1855-1985 (Tokyo: Center of East Asian Cultural Studies)

Tambunlertchas, Somsak (1993) "Manufacturing" in P. Warr (ed.) The Thai Economy in Transition, pp. 118-150 (Cambridge : Cambridge University Press)

Tinakorn, Pranee and Chalongphob Sussangkarn (1996) Productivity Growth in Thailand, TDRI Research

Monograph No.15 (Bangkok : TDRI)

(1998) Total Factor Productivity Growth in Thailand : 1980-1995.
(Bangkok : TDRI)

Tumbunlertchai, Samak (1993) "Manufacturing" in Warr, Peter (1997) The Thai Economy in Transition (Cambridge : Cambridge University Press), pp. 118-150

Unakul, Snoh (1961) "International Trade and Economic Development of Thailand", Ph.D. Dissertation, University of Columbia.

Unakul, Snoh (1988) Thailand's Development Strategies
(Bangkok : United Production Press)

UNIDO (1992) Thailand : Coping with the strains of Success
(Oxford : Oxford University Press for UNIDO)

Warr, Peter and Bhanupong Nidhiprabha (1996) Thailand's Macroeconomic Miracle : Stable Adjustment and sustained Growth. (Kuala Lumpur : Oxford University Press)

Watanabe, Toshio (1992) Asia: Its Growth and Agony.
(Honolulu : University of Hawaii Press)

Webster, Allan and John H Dunning (1996) Structural Change in the World Economy (London : Routledge)

Weiss, John (1988) Industry in Developing Countries : Theory, Policy and Evidence (London : Croom Helm).

Weiss, John (1995) Economic Policy in Developing Industry in Developing Countries (London : Prentice Hall).

Young, Alwyn (1994) "Accumulation, Exports, and Growth in

the High Performing Asian Economics A Comment',
Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 40,
pp. 237-250

กำชัย ลายสติด (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2533

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2539) “ตารางปัจจัยการผลิต
และผลผลิตของประเทศไทย : บทวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดการขยายตัวของเศรษฐกิจระหว่าง
ปี 2518-2533” กรุงเทพฯ

**สถาบันการเงินและการพัฒนาตลาดเงิน
และทุนในรอบ 5 ทศวรรษ**

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิมุต วานิชเจริญธรรม

อาจารย์ สุภชัย ศรีสุชาติ

อาจารย์ ษิณา ทับทิมพรรณ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

**ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติของไทย**

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

สถาบันการเงินและการพัฒนาตลาดเงินและทุนในรอบ 5 ทศวรรษ

ตลาดหลักทรัพย์กับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย¹

ศุภชัย ศรีสุชาติ

บทนำ

ปัจจัยทุนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นผลจากการที่การเพิ่มขึ้นของการลงทุนจะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิต ภาวะการจ้างงาน และตัวแปรอื่นๆ ในเศรษฐกิจมหภาค ดังนั้นตลาดการเงิน (Financial Market) จึงเป็นแหล่งเงินทุนทั้งในด้านการระดมทุนของผู้ต้องการเงินทุนและเป็นแหล่งการปล่อยเงินทุนสำหรับผู้ที่ต้องการปล่อยเงินทุนส่วนเกินที่ตนมีอยู่ ตลอดจนเป็นแหล่งอำนวยความสะดวกแก่บุคคลทั้งสองฝ่ายให้สามารถทำธุรกรรมได้สะดวกขึ้น ทั้งนี้ตลาดการเงินซึ่งมีสถาบันการเงินเป็นสื่อกลางในการระดมเงินออมจากประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐบาล ซึ่งตลาดทุนนับเป็นส่วนหนึ่งของตลาดการเงินจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

สถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญแห่งหนึ่งในการนี้คือ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Stock Exchange of Thailand) ที่ทางภาครัฐได้เริ่มให้ความสนใจอย่างจริงจังโดยมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่สองเป็นต้นมา (พ.ศ.2510 -2514) และสามารถจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์อย่างเป็นทางการโดยออกเป็นพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2517 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการซื้อขายหลักทรัพย์แห่งเดียวในราชอาณาจักร เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของธุรกิจและอุตสาหกรรมในประเทศ ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องในตลาด จัดการควบคุมซื้อขายหลักทรัพย์ให้มีความเป็นระเบียบ มีสภาพคล่องและมีความยุติธรรม ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็นกลุ่มหลักๆ 3 กลุ่มตามหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีเสถียรภาพทั่วไป ก็คือ การเสริมสร้างสภาพคล่อง (Liquidity) การกระจายความเสี่ยง (Risk Sharing) หรือการลดความผันผวน (Volatility) และการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ (Information Efficiency) อันหมายถึงการมีต้นทุนทางการเงินหรือมีต้นทุนในการทำธุรกรรมที่ต่ำ (Low Transaction Cost)

¹ บทนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบทความ ส่วนที่เหลือของบทความจะมีการจัดทำเพิ่มเติมในภายหลัง

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีการเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2518¹ โดยการดำเนินงานนั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2517 จนกระทั่งประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ในวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติต่างๆที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายมารวมอยู่ในพระราชบัญญัติเดียวที่มีการกำหนดการดูแลตลาดทุนและหลักทรัพย์ในทั้งระบบ และตลาดหลักทรัพย์เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่กำกับดูแลตนเอง (Self Regulatory Organization) คือการเป็นองค์กรที่ไม่ได้แสวงหาผลกำไรและไม่ได้ใช้งบจากทางราชการ และมีคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของตลาดฯ

กระบวนการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันภายใต้กรอบหน้าที่ที่มีการวางไว้อย่างเป็นระบบ แต่ก็ปฏิเสธมิได้ว่าการดำเนินงานต่างๆอาจต้องประสบกับภาวะอุปสรรคต่างๆอันมาจากผลการดำเนินงานของสถาบันที่เกี่ยวข้อง จากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมือง และภาคต่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน สำหรับการศึกษาในส่วนนี้จะนำเสนอถึงบทบาทและหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การศึกษาพัฒนาการของตลาดตั้งแต่เปิดตลาดถึงปัจจุบัน (ตรงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา) เหตุการณ์ที่มีความสำคัญต่อตลาด ตลาดหลักทรัพย์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทิศทางอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและแนะนำ

¹ แม้ว่าการก่อตั้งตลาดจะเกิดขึ้นในปี 2518 แต่ธุรกิจการเป็นคนกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ได้เริ่มเกิดขึ้นในปี 2496 โดยบริษัทต่างประเทศ คือ Houseman & Co.,Ltd, Siamerican Securities Ltd., Z & R Investment and Consultants แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และได้มีการเริ่มต้นการทำธุรกิจเช่นนี้อีกครั้งในปี 2505 โดยเอกชนบางกลุ่มได้จัดตั้ง "ตลาดหุ้นกรุงเทพ" เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนหุ้น แต่ยังอยู่ในแวดวงที่มีความจำกัด และไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรอีกครั้งอันเป็นผลมาจากการมีสมาชิกจำนวนน้อย การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชน ไม่มีมาตรการป้องกันคุ้มครองการซื้อขายหุ้นทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และรัฐบาลไม่ได้ให้การสนับสนุน

บทบาทและหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านดำเนินงาน (Operation Efficiency) และด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (Information Efficiency) มีความยุติธรรมและมีความเป็นมาตรฐานสากล อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการออมและระดมทุนภายในประเทศอันจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศและนับว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการดำเนินเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยบทบาทหลักๆของตลาดหลักทรัพย์ได้แก่

1. การส่งเสริมการออมและการระดมทุน สำหรับบทบาทในด้านนี้เป็นการพิจารณาว่าตลาดหลักทรัพย์เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการออกหลักทรัพย์ใหม่มาสู่สาธารณชน ทำให้ผู้มีความต้องการเงินทุนและผู้ที่ต้องการลงทุนได้มาทำการซื้อขายกัน ทั้งนี้หลักทรัพย์ที่มีอยู่ในตลาดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพก็เป็นตัววัดพัฒนาการได้อย่างหนึ่ง ซึ่งตราสารที่มีการระดมทุนนั้นมีระยะเวลายาวนานกว่า 1 ปี เงินทุนที่มีการระดมได้ก็จะนำไปสู่การลงทุนในภาคธุรกิจ เกิดการจ้างงานที่มากขึ้น ในแง่ของผู้ลงทุนก็สามารถใช้การซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์เป็นช่องทางหนึ่งในการลงทุน ซึ่งในการลงทุนนั้นจะให้ผลตอบแทนในรูปส่วนเกินมูลค่าหุ้นและเงินปันผลที่จะได้จากหลักทรัพย์เหล่านั้น หน้าที่ในข้อแรกนี้อาจพิจารณาในมุมมองของการที่ตลาดหลักทรัพย์ที่มีการออกหลักทรัพย์ใหม่เป็นตลาดแรกในการระดมทุน (Primary Market)
2. การสร้างสภาพคล่อง เป็นผลดีอีกประการในการเกิดตลาดหลักทรัพย์ เพราะหากการระดมทุนกระทำเพียงในตลาดแรกเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีตลาดรอง (Secondary Market) ในการรองรับ การซื้อขายหลักทรัพย์เหล่านั้นก็จะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนได้อย่างยากลำบาก ซึ่งตรงจุดนี้จะไม่ส่งผลดีในลักษณะที่บริษัทจะออกหลักทรัพย์แล้ว หากผู้ซื้อได้ยากเพราะไม่มีความมั่นใจว่าหลักทรัพย์เหล่านั้นจะมีมูลค่าที่สูงขึ้นหรือลดลง และอาจไม่สามารถทำการเปลี่ยนมือได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นการมีตลาดรองช่วยทำให้เกิดสภาพคล่องในการซื้อขายเปลี่ยนมือในหลักทรัพย์และทำให้ผู้ต้องการระดมทุนกับผู้ต้องการลงทุนสามารถทำตามวัตถุประสงค์ที่แต่ละฝ่ายต้องการได้ง่ายขึ้น
3. การเป็นตัวช่วยในการปรับโครงสร้างทางธุรกิจ ในประเด็นนี้อาจเป็นลักษณะทางการเงินที่มีความสำคัญต่อภาคธุรกิจ นั่นคือ มูลค่าของกิจการจะมีค่ามากที่สุดหากกิจการมีการเลือกใช้โครงสร้าง

ทางการเงินอย่างเหมาะสม ซึ่งโครงสร้างทางการเงินในที่นี้หมายถึงสถานะความเป็นหนี้สินต่อความเป็นเจ้าของที่อาจวัดโดยอัตราส่วนระหว่าง หนี้สินต่อส่วนผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) ซึ่งในการจัดหาเงินทุนโดยใช้หนี้สินนั้นก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินในส่วนของธนาคารพาณิชย์ที่ทำการปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจหรืออาจเป็นตราสารหนี้ที่บริษัทออกสู่สาธารณชน ในขณะที่ส่วนของผู้ถือหุ้นในแง่การระดมเงินทุนจากการออกหุ้นทุนก็เป็นบทบาททางตรงที่ตลาดหลักทรัพย์เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้การที่บริษัทสามารถที่จะระดมทุนได้เป็นระยะๆตามแผนการขยายตัวทางธุรกิจและสภาพหรือช่องทางการลงทุนที่เหมาะสม ตลอดจนผู้ระดมทุนสามารถจะเลือกใช้ตราสารได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้ธุรกิจมีการเจริญเติบโตและมีความมั่นคง ก็ย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทหลักประการหนึ่งของตลาดที่มีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

4. เป็นแหล่งกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์อย่างมีระเบียบ ในการดำเนินงานของตลาดฯนั้นความเป็นระเบียบของการซื้อขายตลอดจนความยุติธรรมในการซื้อขายหรือการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้เกิดความเท่าเทียมกันให้แก่สมาชิกที่อยู่ในตลาด โดยที่การซื้อขายที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์เป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานของตลาดในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ซึ่งการเป็นแหล่งกลางในการซื้อขายตลาดก็จำเป็นต้องมีระบบที่เป็นมาตรฐานในการรับและชำระราคา และต้องมีระบบป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานและมีระบบตรวจสอบการกระทำอันมิชอบได้รวดเร็วและถูกต้อง

5. การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ เป็นข้อดีอีกประการในการเกิดตลาดฯเพราะการลงทุนในหุ้นสามัญนั้นให้ผลที่ตามมาก็คือการร่วมเป็นเจ้าของกิจการร่วมกับผู้ถือหุ้นรายอื่นตามสัดส่วนของหุ้นที่มีอยู่ การมีตลาดทำให้ผู้ลงทุนสามารถที่จะเลือกการลงทุนในอุตสาหกรรมต่างๆที่ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ เป็นการสนับสนุนให้คนร่วมเป็นเจ้าของกิจการในประเทศ อันจะเป็นการส่งผลดีต่อการขยายตัวในทางเศรษฐกิจในระยะยาว

6. ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในตลาด การให้ความคุ้มครองนั้นเป็นการให้ความคุ้มครองในด้านการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตามความจำเป็นและความเหมาะสม ราคาที่เกิดขึ้นในการซื้อขายจึงเป็นราคาที่เป็นธรรม และตลาดยังคงต้องมีการสอดส่องดูแลการกระทำอันก่อให้เกิด

เกิดผลเสียต่อตลาดและผู้ลงทุนต่างๆ เช่น ในกรณีการสร้างราคาอันเป็นเท็จหรือการปั่นหุ้น การใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดจากข้อมูลวงใน เป็นต้น และการมีระบบสัญญาณเตือนภัยที่เหมาะสม

7. **การสร้างข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่อระบบภาคเศรษฐกิจ** การที่กิจการจะเข้ามาเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จำเป็นต้องทำตามกฎระเบียบต่างๆ ที่ตลาดฯ ได้กำหนด รวมถึงการส่งข้อมูลเกี่ยวกับบริษัท รายงานทางการเงิน และข้อมูลอื่นๆ ตามที่ตลาดฯ กำหนดให้ส่งตามเวลาที่กำหนด ซึ่งข้อมูลส่วนนี้หากเป็นกิจการที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์การเข้าถึงก็จะทำได้ยากกว่า และข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจการลงทุนสำหรับผู้ลงทุน และสามารถทำให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบสถานภาพของกิจการ ความถูกต้องโปร่งใสในการดำเนินงานของผู้บริหารกิจการได้

8. **ขยายฐานภาษีให้กับภาครัฐบาล** ข้อนี้เป็นผลมาจากการที่ข้อมูลที่ไหลเวียนอยู่ในตลาดเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพและถูกกลั่นกรองมาในระดับหนึ่งและมีการตรวจสอบจากหลายๆ ฝ่าย จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกิจการมีความถูกต้อง ซึ่งสามารถทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และการทำธุรกรรมบางอย่างทำให้เกิดผลรายได้ที่ทำให้รัฐสามารถใช้เป็นฐานภาษีได้ ซึ่งก็เป็นบทบาทที่มีความสำคัญอีกประการของตลาดหลักทรัพย์

9. **การเป็นดัชนีชี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ** เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่าการกล่าวถึงความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ การพัฒนาในด้านเงินทุน โดยเฉพาะตลาดหลักทรัพย์จะเป็นดัชนีชี้วัดความเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอีกดัชนีหนึ่ง นอกจากนี้หากพิจารณาว่าการที่ตลาดฯ มีความเจริญเติบโตอาจเป็นสัญญาณบางประการที่ชี้ว่าภาคธุรกิจมีความเติบโตด้วย

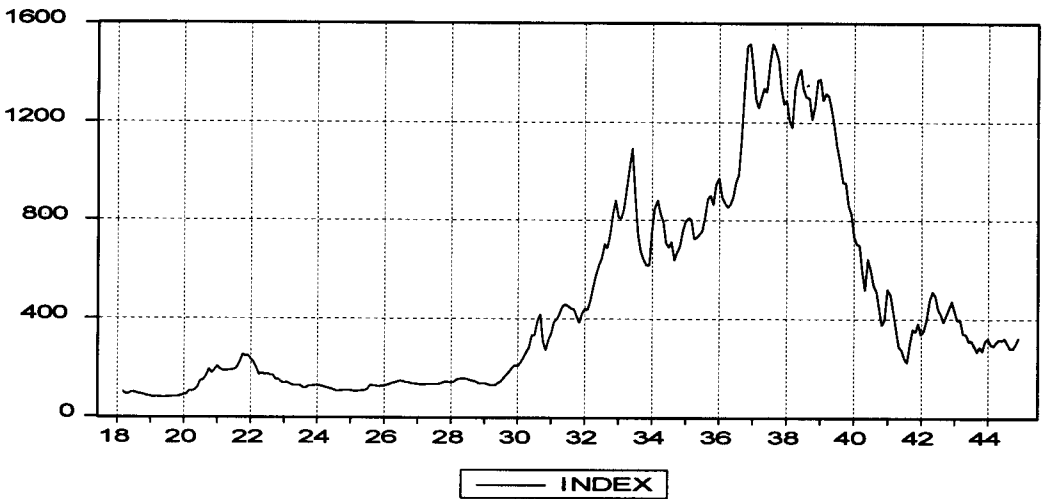
ดังจะเห็นจากที่นำเสนอมาข้างต้นว่าตลาดหลักทรัพย์ในฐานะสถาบันการเงินที่มีความเกี่ยวข้องกับตลาดทุนนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก ในส่วนต่อไปเป็นการนำเสนอถึงพัฒนาการของตลาดหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลทางสถิติเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์

การศึกษาพัฒนาการของตลาดหลักทรัพย์

ในการศึกษาพัฒนาการในส่วนนี้เป็นการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่ใช้วัดความเจริญเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ในด้านต่างๆ โดยใช้แนวทางในการพิจารณาบางส่วนจากงานศึกษาของธนาคารโลก (Kunt and Levine 1996) โดยในการศึกษานี้ได้มีการศึกษาดัชนีที่จะเป็นเครื่องชี้การพัฒนารวมของตลาดหลักทรัพย์และสถาบันการเงิน โดยมีการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นอีก 40 ประเทศ เนื่องด้วยความจำกัดในด้านข้อมูลในตลาดเมืองไทยการศึกษาในฉบับนี้จึงเลือกการพิจารณาในบางตัวแปรที่สำคัญและเปรียบเทียบกับงานศึกษาในอดีตและในต่างประเทศที่มีการศึกษาไว้ สำหรับตัวแปรที่เป็นดัชนีในการพิจารณาสามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ได้ดังนี้คือ

1. **ขนาดของตลาดหลักทรัพย์ (Stock Market Size)** การที่ตลาดมีขนาดใหญ่อาจแสดงได้ว่าระบบเศรษฐกิจในประเทศนั้นมีความเจริญ ดังนั้นในส่วนแรกเป็นการพิจารณาถึงขนาดของตลาดว่ามีขนาดใหญ่เท่าไรเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ การที่อัตราส่วนนี้มีค่าสูงย่อมแสดงถึงการที่ตลาดมีขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับเศรษฐกิจทั้งระบบของประเทศ และสามารถนำไปใช้เทียบกับความเจริญของตลาดในประเทศอื่นๆ โดยค่าสถิติที่พิจารณาจะประกอบด้วยดัชนีตลาดหลักทรัพย์เพื่อเป็นตัวชี้วัดความเจริญโดยเทียบกับฐานของตลาดเอง รวมถึงจำนวนบริษัทที่จดทะเบียนอยู่ในตลาด และที่สำคัญก็คือ มูลค่าของตลาด (Market Capitalization) โดยในที่มูลค่าตลาดในที่นี้ก็คือผลรวมของมูลค่าตามราคาตลาดทั้งหมดของตลาดหลักทรัพย์ ณ เวลาหนึ่งๆ เทียบกับรายได้ประชาชาติ เพื่อเป็นการพิจารณาสัดส่วนหรือขนาดเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจโดยรวมของทั้งประเทศ

ในการศึกษาจากดัชนีราคาหลักทรัพย์ พบว่าในช่วงเริ่มต้นการก่อตั้งตลาดในช่วงปี 2519 จนถึงปี 2520 พัฒนาการของตลาดในด้านขนาดซึ่งวัดโดยดัชนีหลักทรัพย์มีความค่อยเป็นค่อยไปคือการปรับตัวในด้านมูลค่าตลาดมีไม่มาก สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 1 ที่แสดงดัชนีของตลาดหลักทรัพย์ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งตลาดจนถึงปัจจุบัน



แผนภาพที่ 1 ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งตลาด

จนกระทั่งเมื่อปี 2520 - 2522 ตลาดมีการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างเด่นชัดเป็นครั้งแรกอันเป็นผลมาจากการที่ในขณะนั้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นอยู่ในระดับ 9 - 10% ต่อปี ส่งผลให้มีผู้นำหลักทรัพย์เข้ามาจดทะเบียนในตลาดเพิ่มขึ้นเพื่อระดมเงินทุนไปใช้ในการขยายกิจการเพื่อรองรับกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่หลังจากนั้นปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประเทศประสบคือ การที่ราคาน้ำมันมีการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นมากถึงร้อยละ 30 ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรงทั่วโลก ทำให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินเกิดการขาดดุล จนรัฐบาลต้องลดค่าเงินบาทในวันที่ 1 ก.ค. 2524 และปัญหาของกรณีพิพาทอินโดจีนก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้ผู้ลงทุนขาดความมั่นใจในการลงทุน ดังนั้นจากแผนภาพจะเห็นว่าดัชนีนั้นมีการลดตัวลงและทรงตัวตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2522 - 2525 หลังจากนั้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและตลาดหลักทรัพย์ในช่วงต่อมาก็ยังเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เพราะแม้ว่าปัญหาเรื่องราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยจะคลี่คลายในทางที่ดีขึ้นแต่สภาพการขาดดุลการค้าและขาดดุลงบประมาณยังคงเกิดขึ้น ตลอดจนการเกิดวิกฤตการณ์พฤษภาคม 2527 ก็เป็นอุปสรรคอีกประการในการฟื้นตัวของตลาด

ตลาดกลับมารุ่งเรืองอีกครั้งในช่วงปี 2529 - 2531 เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายลดค่าเงินบาทในปี 2527 ที่ทำให้การส่งออกกลับมาขยายตัวอีกครั้ง บริษัทจดทะเบียนมีกำไรเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การขยายตัวของตลาดส่วนหนึ่งมาจากการที่มีผู้ลงทุนชาวต่างประเทศเข้ามามากขึ้น ทำให้ผู้ลงทุนเกิด

ความมั่นใจต่อสภาพตลาดมากขึ้น แต่ก็เหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงนี้ที่เป็นอุปสรรคอีกครั้งสำหรับการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง ได้แก่การเกิดวิกฤติการณ์ในตลาดหุ้นนิวยอร์ก หรือที่เรียกกันว่า Black Monday ซึ่งตรงกับวันจันทร์ที่ 19 ตุลาคม 2530 ซึ่งภาวะนี้ส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจทั่วทั้งโลก ดังนั้นจากเหตุการณ์นี้จึงทำให้ผู้ลงทุนเกิดความไม่มั่นใจในการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับตัวลดลงของดัชนีตลาดหลักทรัพย์

ในช่วงปี 2531 เป็นต้นมาการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศมีความสำเร็จในสายตาของทั้งคนในประเทศและต่างประเทศ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 10.3 - 10.8 ต่อปี การค้าการลงทุนระหว่างประเทศเกิดความสัมฤทธิ์ผล และประกอบกับความมั่นคงทางการเมืองในสมัยนั้นก็เป็นที่ปัจจัยส่งเสริมประการหนึ่งต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยอัตราความเจริญเติบโตนี้ได้ส่งผลดีต่อตลาดในการฟื้นตัวหลังจากกรณีเหตุการณ์ Black Monday (สืบได้จากแผนภาพที่ 1 ที่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์มีการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากประมาณ 300 จุด เพิ่มเป็น 1000 จุด)

หลังจากในช่วงปี 2533 เป็นต้นมา ตลาดหลักทรัพย์จะพบกับภาวะความผันผวนจากเหตุการณ์ที่สำคัญต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งทุกเหตุการณ์ล้วนแล้วแต่ส่งผลร้ายต่อพัฒนาการของตลาดหลักทรัพย์ทั้งสิ้น โดยในปี 2533 ได้เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ซึ่งจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อภาวะการส่งออกของไทยและกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของโลกนั่นคือเกิดการหยุดชะงักไปชั่วขณะ นอกจากนี้ปัญหาในประเทศก็เกิดซ้ำเติมอีก นั่นคือ การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ได้ยึดอำนาจการปกครอง และจากการเกิดวิกฤติทางการเมืองในลักษณะนี้จึงทำให้การลงทุนจากต่างชาติเกิดการหยุดชะงักอีกครั้ง และในเดือนพฤษภาคม 2535 ก็เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ทำให้สภาวะทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเข้าสู่วิกฤติอีกครั้งหนึ่ง

หลังจากเหตุการณ์ต่างๆได้สงบลง การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้กลับมารุ่งเรืองอีกครั้งในช่วงปลายปี 2536 เป็นผลมาจากการที่มีสภาพคล่องส่วนเกินในระบบการเงินและจากนักลงทุนต่างชาติที่เริ่มมั่นใจในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และแม้ว่าในช่วงนี้จะเกิดปัญหาทางการเมืองบ้างคือมีการเปลี่ยนรัฐบาลโดยปัญหาการทุจริตเรื่อง สปก. 4 - 01 แต่ดัชนีตลาดก็ยังคงประคองตัวอยู่เหนือ 1,000 จุดตลอดมาและการปรับตัวที่ลดลงก็เกิดเพียงช่วงสั้นๆ และเป็นเพียงช่วงแคบๆ เหตุผลประการหนึ่งที่ยังช่วงให้ตลาดเติบโตอย่างต่อเนื่องคือ ผลจากการเปิดเสรีทางการเงินที่ทำให้เงินทุนสามารถเคลื่อนย้าย

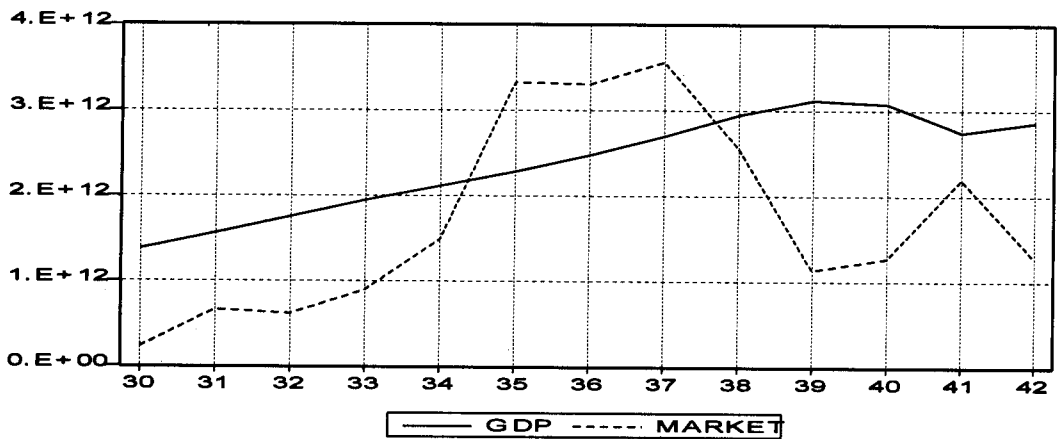
ระหว่างประเทศและภูมิภาคได้ภายใต้ต้นทุนทางการเงินที่ต่ำและมีความสะดวก ดังนั้นการลงทุนจากต่างชาติจึงเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในตลาดในช่วงที่เติบโตอย่างรวดเร็ว

ต่อมาไม่นานตลาดหุ้นก็มีการปรับลดอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลมาจากความเชื่อมั่นในรัฐบาลขณะนั้นและภาวะของตลาดหุ้นสหรัฐที่มีการเติบโตจนเกินไปซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดเศรษฐกิจแบบฟองสบู่คล้ายกับของประเทศญี่ปุ่น และดัชนีตลาดหลักทรัพย์ได้มีการตกลงมาอย่างต่อเนื่องอีกครั้งเมื่อมีการถูกโจมตีค่าเงินบาท และการประกาศเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นผลทำให้ต้นทุนทางการเงินสำหรับกิจการที่มีการกู้ยืมเงินจากต่างชาติสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว กิจการไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหากับระบบสถาบันการเงินในด้านการปล่อยสินเชื่อและความโปร่งใสของผู้บริหาร ซึ่งวิกฤตเศรษฐกิจเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและส่งผลกระทบต่ออุปสงค์และอุปทานของเงินทุนที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ในด้านอุปสงค์พบว่าบริษัทต่างๆมีความไม่มั่นใจในภาวะเศรษฐกิจในอนาคตจึงหยุดที่จะขยายการลงทุนและทำการปรับโครงสร้างของกิจการที่กำลังประสบปัญหาทั้งในทางการเงินและในการบริหารงานด้านอื่นจึงทำให้ความต้องการเงินทุนในส่วนการขยายกิจการลดน้อยลงแต่ความต้องการเพื่อดำเนินงานต่อและเพื่อการฟื้นฟูกิจการยังคงมีอยู่ ในด้านอุปทานก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากการใช้นโยบายการเงินอย่างเข้มงวดในด้านของคุณภาพของผู้ขอสินเชื่อทำให้ธนาคารทั้งของรัฐและธนาคารพาณิชย์ตกอยู่ในปัญหาเดียวกันคือ การไม่สามารถปล่อยเงินกู้ทำให้ทางเลือกในการระดมทุนมีน้อยลง การระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ก็ไม่สามารถทำได้ ด้วยเหตุผลทางด้านราคาและภาระต้นทุน ซึ่งจากสาเหตุเหล่านี้ทำให้หลายกิจการที่ต้องการเงินกู้เพื่อมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนประสบปัญหาอย่างหนักไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ กิจการไม่สามารถก่อเกิดกระแสเงินที่เป็นรายได้เข้ามา ก็ไปส่งผลกระทบต่อชำระหนี้คืนแก่สถาบันการเงิน ก็เป็นปัญหาในลักษณะงูกินหางไปเรื่อยๆ ดังนั้นระบบเศรษฐกิจในช่วงนี้จึงตกอยู่ในภาวะตกต่ำ ดัชนีตลาดตกลงมาอย่างรวดเร็วมาอยู่ที่ประมาณไม่เกิน 300 - 350 จุด ซึ่งนับว่าเป็นดัชนีที่อยู่ในระดับที่ต่ำมากหากไม่นับในช่วงที่เริ่มเปิดตลาด

แม้ว่าปัญหาต่างๆจะค่อยๆได้รับการแก้ไขตลอดมาจนถึงปัจจุบันแต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทในไทยเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคได้หมดสิ้นไปแล้วอันเป็นผลมาจากโครงสร้างต้นทุนทางการเงิน ระบบระเบียบต่างๆ และรูปแบบการระดมทุนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขัน นอกจากนี้ภาวะที่ตลาดพุงตัวก็ยังคงดำเนินต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยปัจจัยที่มีความสำคัญต่อ

ตลาดส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลข่าวสารต่างๆที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศแต่การปรับตัวจะเป็นอย่างรวดเร็วแต่อยู่ในช่วงแคบและสามารถปรับตัวมาอยู่ในตำแหน่งเดิมโดยใช้เวลาไม่นาน ซึ่งอาจบ่งชี้ถึงความสามารถในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในตลาดหรือประสิทธิภาพของตลาดในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนั่นเอง นอกจากนี้ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมตลาดได้มีการปฏิรูปลักษณะต่างๆทั้งในด้านระบบ สถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ในการซื้อขาย ตลอดจนนวัตกรรมทางการเงินเพื่อรองรับและให้ทันกับการกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดการเงินสากล แต่ด้วยข้อจำกัดประการสำคัญที่นอกเหนือจากสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของในประเทศและต่างประเทศแล้ว ก็คือคุณภาพของบริษัทจดทะเบียนในตลาดเองซึ่งปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาของตลาดยังไม่เป็นไปตามที่ต้องการ

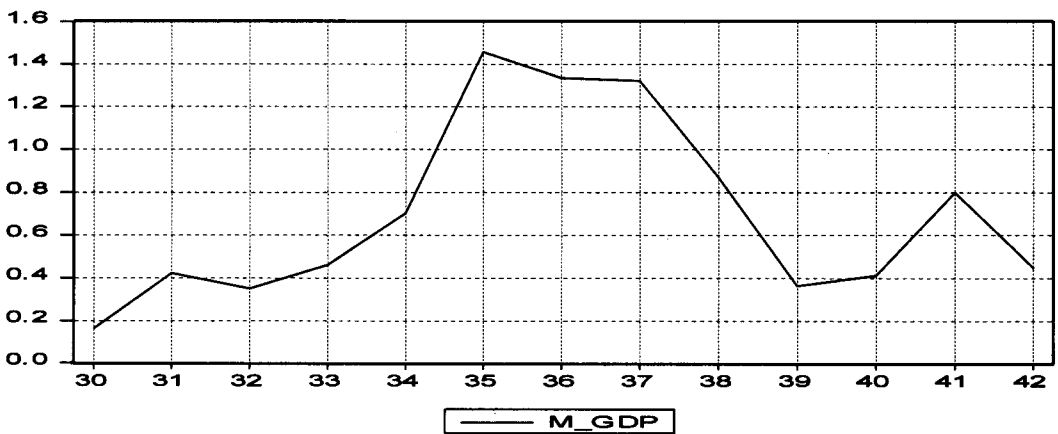
เมื่อพิจารณาในลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับเวลาโดยพิจารณาจากดัชนีตลาดหลักทรัพย์เป็นสำคัญแล้ว ดัชนีที่เป็นเครื่องบ่งชี้และสามารถนำไปเทียบกับระบบเศรษฐกิจของประเทศอื่นๆ นั้นได้แก่ อัตราส่วนระหว่างมูลค่าตลาดกับรายได้ประชาชาติในช่วงปีที่มีการทำการศึกษา (2529 - 2536) เมื่อเทียบกับ 40 ประเทศพบว่า ขนาดของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 17 ซึ่งเป็นรองประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงประเทศในแถบภูมิภาคที่เหนือกว่าคือ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งในขณะนั้นแต่ละประเทศได้แข่งขันกันที่จะเป็นศูนย์กลางทางการเงินในระดับภูมิภาค เมื่อพิจารณาจากแผนภาพที่ 2 ซึ่งแสดงรายได้ประชาชาติกับมูลค่าตลาด



จะเห็นได้ว่ารายได้ประชาชาติมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปี 2540 ที่ประเทศประสบกับภาวะวิกฤติ แต่ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของมูลค่าตลาดนั้นไม่ได้ไปลักษณะเดียวกับรายได้ประชาชาติซึ่งมี

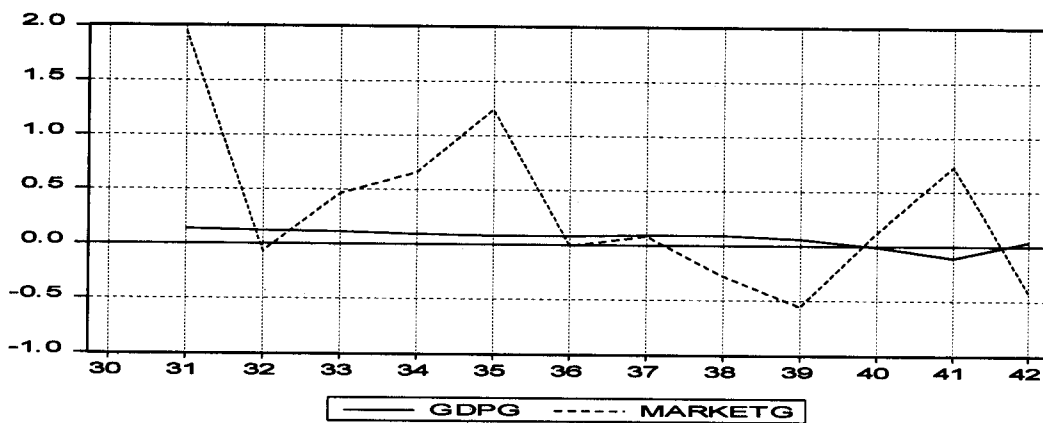
ประเด็นที่น่าสนใจคือปรับตัวของมูลค่าตลาดในช่วงปี 2537 เป็นต้นมาอาจเป็นสัญญาณประการหนึ่งที่ทำให้กับระบบเศรษฐกิจในช่วง 2 - 3 ปีต่อมา นั่นคือ มูลค่าตลาดอาจเป็นดัชนีชี้้นำทางเศรษฐกิจเพราะการวางแผนหรือการประเมินราคาหลักทรัพย์ย่อมเกิดจากการคาดการณ์กระแสเงินที่กิจการจะผลิตได้ในอนาคต นั่นก็คือการสะท้อนถึงศักยภาพของกิจการในด้านการดำเนินงานในอนาคตนั่นเองรวมถึงปัจจัยความเชื่อมั่นพื้นฐานทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค

และเมื่อพิจารณาอัตราส่วนมูลค่าตลาดต่อ GDP จะพบว่าโดยเฉลี่ยจะมีค่าประมาณร้อยละ 70 ซึ่งนับว่าเป็นค่าที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาค (ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วอัตราส่วนนี้จะมีค่ามากกว่า 1 นั่นคือตลาดหลักทรัพย์นับเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่มากเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้น) สำหรับในประเทศไทยจะมีช่วงปี 2534 - 2536 ที่ดัชนีนี้มีค่าสูงมาก (แผนภาพที่ 3) เป็นผลมาจากการที่ตลาดมีการเติบโตในอัตราที่สูงเกินกว่าปกติ (ส่วนหนึ่งเกิดจากภาคอสังหาริมทรัพย์และภาคการเงินและการธนาคาร ที่มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก)



แผนภาพที่ 3 อัตราส่วนระหว่างมูลค่าตลาดกับGDP (M_GDP)

เมื่อนำการวัดอัตราส่วนนี้มาพิจารณาในรูปแบบของการเจริญเติบโต โดยเทียบกับเศรษฐกิจโดยรวมของทั้งประเทศ โดยมีการพิจารณาตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมาพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราการเติบโตของมูลค่าตลาดจะมีค่าที่สูงกว่าอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม แต่ภายใต้ค่าเฉลี่ยที่สูงกว่านั้นความผันผวนก็สูงกว่าเช่นกัน โดยจะสังเกตได้จากแผนภาพที่ 4 ที่แสดงอัตราการเติบโตของมูลค่าตลาดและรายได้ประชาชาติ



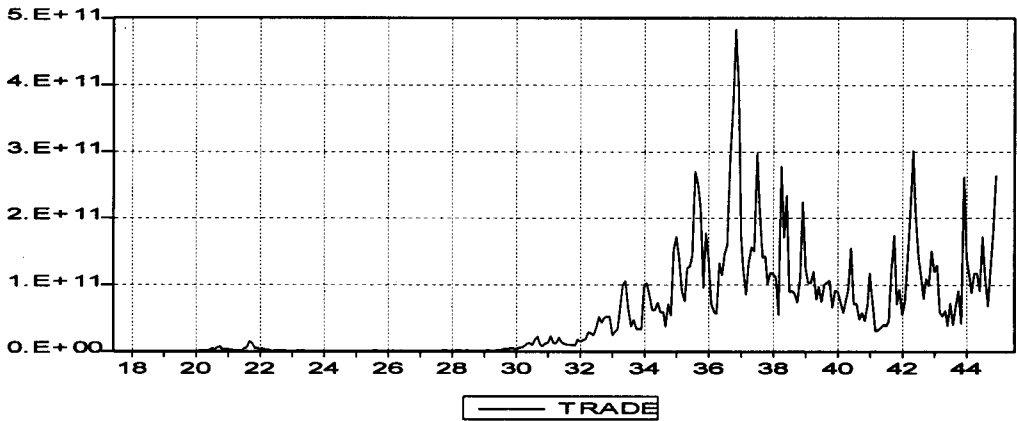
แผนภาพที่ 4 อัตราการเติบโตของตลาดและระบบเศรษฐกิจ

โดยสรุปแล้วเมื่อพิจารณาในด้านขนาดของตลาดในด้านพัฒนาการที่ผ่านมาและในด้านของการเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจทั้งระบบพบว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีขนาดที่ไม่ใหญ่มาก แต่ในช่วงที่มีการเติบโตก็เป็นการเติบโตที่เหนือความคาดหมาย การเติบโตที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักมี การพึ่งพิงเงินทุนจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในตลาด นอกจากนี้ขนาดยังขึ้นกับสถานะทางการเมืองและ เศรษฐกิจเป็นสำคัญ

2. **สภาพคล่อง (Liquidity)** ในที่นี้หมายถึงความถึงการพิจารณาความสามารถในการซื้อขายหรือ เปลี่ยนมือหลักทรัพย์ว่ามีปริมาณมากเพียงใด เพราะหากดัชนีที่ใช้ชี้วัดแสดงว่าตลาดหลักทรัพย์มีสภาพ คล่องที่สูงย่อมหมายถึงการที่ตลาดมีคุณสมบัติที่น่าพึงพอใจอันเป็นผลดีต่อพัฒนาการ ตัวแปรที่ใช้ใน การพิจารณาด้านสภาพคล่องได้แก่ มูลค่าการซื้อขายรวมเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ (Total value traded / GDP) สำหรับตัวแปรที่เลือกใช้อีกหนึ่งตัวแปรเพื่อใช้ในการวัดสภาพคล่องได้แก่ อัตราการ หมุนเวียน (Turnover) โดยคำนวณจากการนำมูลค่าการซื้อขายรวมเทียบเป็นอัตราส่วนกับมูลค่าของ ตลาด² ซึ่งโดยปกติในบางครั้งแม้ว่าตลาดจะมีขนาดใหญ่วัดโดยตัวแปรในกลุ่มที่ 1 แต่หากตลาดขาด สภาพคล่องก็ไม่อาจนับได้ว่าตลาดเป็นตลาดที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นในการศึกษาจึงมีการทำควบคู่กันไป

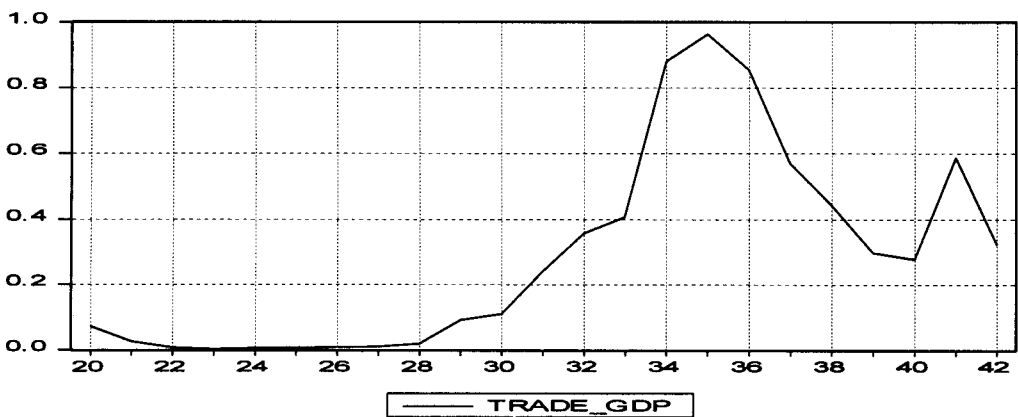
² การที่อัตราการหมุนเวียนมีค่าที่สูงอาจเป็นเครื่องบ่งชี้อีกประการว่าตลาดหลักทรัพย์นั้นมีต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction Cost) ที่ต่ำ

การศึกษาโดยพิจารณามูลค่าการซื้อขายรวมจากแผนภาพที่ 5 พบว่าในช่วงปี 2518 - 2530 ปริมาณการซื้อขายอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ โดยมีปัจจัยที่เป็นตัวส่งเสริมหรือตัวขัดขวางเหมือนกับกรณีของขนาดของตลาดแต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ ความผันผวนของปริมาณการซื้อขายมีค่อนข้างสูงในช่วงหลังปี 2536 เป็นต้นมาเป็นผลลักษณะเดียวกับกรณีของการพิจารณาเกี่ยวกับขนาดของตลาด



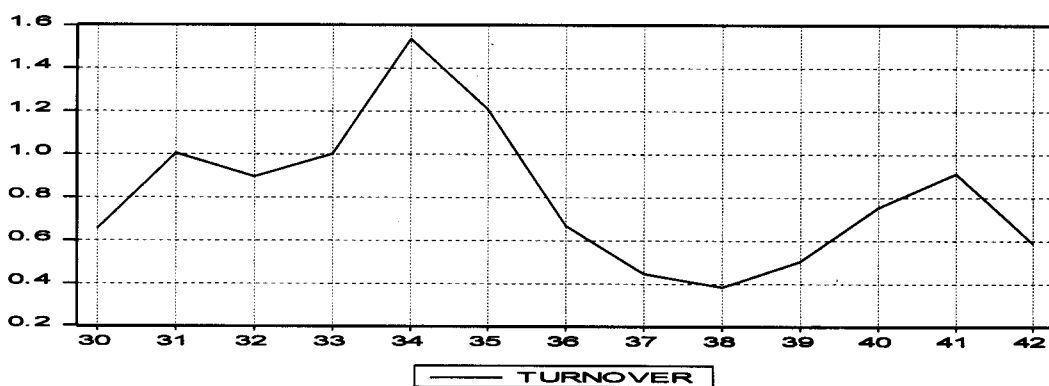
แผนภาพที่ 5 มูลค่าการซื้อขายรวม (รายเดือน)

เมื่อพิจารณาจากมูลค่าการซื้อขายรวมเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วจะมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 26 (ซึ่งมีค่าที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เยอรมันนี และสิงคโปร์) พิจารณาจากแผนภาพที่ 6 แสดงอัตราส่วนระหว่างมูลค่ารวมกับรายได้ประชาชาติ



การซื้อขายที่มีมากเมื่อเทียบเป็นอัตราส่วนกับรายได้ประชาชาติของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นการชี้ว่าในช่วงหนึ่ง (2534 - 2536) ตลาดมีสภาพคล่องที่สูงมากเมื่อเทียบกับช่วงเวลาอื่น นอกจากนี้การที่มีการซื้อขายในปริมาณที่มากนั้นเมื่อเทียบเป็นอัตรการเติบโตก็พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วความเจริญเติบโตของมูลค่าการซื้อขายก็มีค่าอยู่ในระดับสูงเช่นกัน จากความจริงข้อนี้แม้ว่าขนาดของตลาดเมื่อประเมินจากตัวแปรด้านขนาดจะไม่มีสูงนักแต่ในด้านของสภาพคล่องก็นับได้ว่าเป็นตลาดที่มีการพัฒนาอย่างมาก

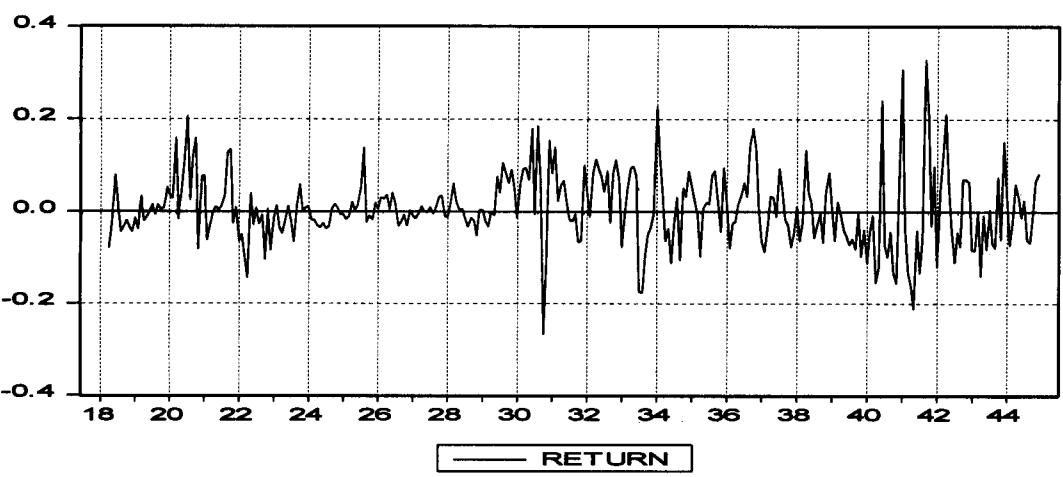
ดังนั้นการศึกษาอัตราส่วนระหว่างมูลค่าการซื้อขายรวมกับมูลค่าตลาดจึงนำมาเพื่อเป็นการประเมินเมื่อเทียบกับขนาดของตลาดแทนที่จะเทียบกับขนาดของทั้งเศรษฐกิจเหมือนกับตัวแปรแรก ซึ่งผลการศึกษาพบว่าโดยเฉลี่ยอัตราส่วนของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 70 ซึ่งถือว่าเป็นอัตราส่วนที่มีค่าสูงมากเมื่อเทียบกับตลาดอื่นที่มีการศึกษา (มีค่าเป็นอันดับ 4 รองจากเยอรมันนี เกาหลี และ อิสราเอล) ซึ่งจากข้อมูลส่วนนี้สามารถแสดงได้ว่าในสภาพคล่องของตัวตลาดหลักทรัพย์ในช่วงเวลาหนึ่งๆเองถือว่ามีการพัฒนาที่สูงมากแต่เมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยภาพรวมถือว่าอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (เมื่อพิจารณาเฉพาะมูลค่าและอัตราส่วน) แต่เมื่อเทียบโดยพิจารณาเป็นอัตรการเติบโตพบว่าโดยเฉลี่ยดัชนีนี้มีอัตรการเติบโตร้อยละ 5 ต่อปีอันเป็นผลมาจากความผันผวนตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆแล้วพบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำอันอาจแสดงว่า แม้ว่าภายในประเทศตลาดหลักทรัพย์จะมีสภาพคล่องที่สูงแต่เมื่อไปเทียบกับต่างประเทศแล้วการเติบโตด้านสภาพคล่องของประเทศอื่นจะมีสูงกว่า



แผนภาพที่ 7 แสดงอัตราส่วนระหว่างมูลค่าการซื้อขายรวมกับมูลค่าตลาด

จากการประเมินจากตัวแปรทั้งสองตัวอาจสรุปได้ว่าตั้งแต่มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นต้นมา ตลาดหลักทรัพย์ได้ทำหน้าที่เป็นทั้งแหล่งระดมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งขนาดของตลาดอยู่ในเกณฑ์ที่ใหญ่ และมีสภาพคล่องที่สูง เฉพาะเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ (แม้ว่าในช่วงหลังจากปี 2543 ตลาดจะประสบกับภาวะชะงักงัน) แต่เมื่อเทียบกับต่างประเทศแล้วตลาดของไทยยังมีพัฒนาการในด้านนี้ที่ยังเติบโตไม่เท่ากับต่างประเทศ แต่จัดได้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

3. สภาพความผันผวนของตลาด (Volatility) เป็นการวัดว่าในช่วงปีนั้นๆตลาดมีการปรับตัวในราคาหลักทรัพย์อย่างผันผวนหรือไม่ แต่การที่ตลาดมีความผันผวนมากไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้เสมอไปว่าตลาดนั้นยังเป็นตลาดที่ไม่พัฒนา แต่การที่ตลาดมีความผันผวนที่ต่ำอาจพอที่จะสะท้อนถึงการที่ตลาดมีการพัฒนาในระดับหนึ่ง ทั้งนี้สิ่งที่มีความสำคัญคือการพิจารณาเปรียบเทียบกับตลาดในต่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน เพราะผลกระทบจากภายนอกอาจเป็นตัวแปรที่เข้ามากระทบต่อความผันผวนของตลาด ในการศึกษาได้ใช้ตัวแปรคือการพิจารณาอัตราผลตอบแทนที่เกิดจากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์โดยมีการใช้ผลตอบแทนจากดัชนีหลักทรัพย์เฉลี่ยเป็นเครื่องบ่งชี้ นอกจากนี้การวัดความผันผวนโดยตรงทำได้โดยการวัดส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนของตลาดในช่วงเวลา 1 ปี (คำนวณเป็นรายเดือน) เพื่อใช้วัดความผันผวนของตลาดในช่วงปีนั้นๆว่าเป็นอย่างไร การวัดความผันผวนเริ่มจากการพิจารณาผลตอบแทนที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งผลตอบแทนที่เกิดขึ้นในตลาดนั้นนับว่ามีความผันผวนที่สูงมากโดยวัดจากส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนรายเดือน โดยเมื่อเทียบกับตลาดต่างประเทศพบว่าความผันผวนของตลาดไทยมีขนาดที่สูงมาก ซึ่งการที่ตลาดมีความผันผวนสูงอาจไม่ส่งผลดีต่อพัฒนาการและความเจริญเติบโตของตลาด



ในบางมุมมอง ความผันผวนของตลาดอาจส่งผลดีในแง่การสร้างผลกำไรให้แก่ผู้ลงทุนและผู้
เก็งกำไร อาจส่งผลต่อสภาพคล่องของตลาดและนำไปสู่การขยายตัวของตลาดหลักทรัพย์ แต่ความผัน
ผวนที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและในขนาดที่สูงจะส่งผลเสียในแง่ความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนและนำไปสู่
ปัญหาเรื่องเสถียรภาพของตลาด ที่ถือว่าเป็นเป้าประสงค์หนึ่งที่ต้องการในการพัฒนา

4. ความกระจุกตัวของหลักทรัพย์เมื่อเทียบกับหลักทรัพย์ทั้งตลาด (Concentration) การ
พิจารณาปัจจัยนี้เป็นสิ่งที่ถูกนำมาพิจารณาถึง เพราะในตลาดบางประเทศถูกชี้นำด้วยหลักทรัพย์เพียง
จำนวนไม่มาก อันเป็นผลมาจากขนาดที่ใหญ่ของกิจการเมื่อเทียบกับตลาดโดยรวม ดังนั้นการพิจารณา
ถึงความกระจุกตัวอาจเป็นเครื่องบ่งชี้การพัฒนาได้ในระดับหนึ่ง ในการศึกษาส่วนใหญ่มีการพิจารณา
เป็นรายอุตสาหกรรมว่าอุตสาหกรรมใดในตลาดหลักทรัพย์เป็นอุตสาหกรรมที่มีความโดดเด่นในการชี
นำตลาด ซึ่งพิจารณาได้จากมูลค่ารวมของบริษัทในอุตสาหกรรมทั้งหมดเทียบกับมูลค่าตลาดรวมว่าเป็น
สัดส่วนเท่าไร นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาว่าการซื้อขายรวมของแต่ละอุตสาหกรรมเทียบกับการซื้อขาย
รวมของทั้งตลาดมีลักษณะอย่างไร

สำหรับในประเทศไทยคงปฏิเสธมิได้ว่าตั้งแต่ตลาดเริ่มมีการดำเนินการมามีความกระจุกตัว
อย่างมากในเพียงบางอุตสาหกรรมเท่านั้น อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการชี้นำตลาดได้แก่ อุตสาห
กรรมธนาคาร อุตสาหกรรมเงินทุนและหลักทรัพย์ อุตสาหกรรมสื่อสาร อุตสาหกรรมพลังงานและใน
สมัยหนึ่งคืออุตสาหกรรมพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้อาจสังเกตได้ว่าเมื่อมีข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาระ
สำคัญในอุตสาหกรรมนั้นเข้ามาสู่ตลาดก็เกิดการปรับตัวทั้งอุตสาหกรรมและส่งผลที่รุนแรงต่อภาพรวม
ทั้งตลาด ซึ่งความกระจุกตัวนี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในแง่เสถียรภาพและความมั่นคงของตลาด ซึ่ง
หากหลักทรัพย์มีการกระจุกตัวมากเกินไป การทำให้ราคาหลักทรัพย์หรือการทำให้อุตสาหกรรมที่เป็น
อุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมบ่งชี้ตลาดมีการปรับตัวในทางลบย่อมส่งผลกระทบต่อตลาดอย่างร้ายแรง
กรณีศึกษาหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือกรณีของอุตสาหกรรมพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ครั้งหนึ่งมีการเฟื่องฟู
อย่างมาก ในครั้งนั้นภาพรวมของทั้งตลาดก็อยู่ในเกณฑ์ที่ดีด้วย แต่เมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ภาค
อสังหาริมทรัพย์มีการถดถอยลง ตลาดก็ได้รับผลกระทบนี้โดยปริยายด้วย

นอกจากนี้ความกระจุกตัวยังพิจารณาถึงการที่หลักทรัพย์ใดหลักทรัพย์หนึ่งมีผลกระทบต่อ
ตลาด ซึ่งการทำให้ราคาหลักทรัพย์ตัวหนึ่งตัวใดมีผลกระทบต่อตลาดอาจสร้างผลเสียได้ โดยบทเรียน

ครั้งหนึ่งของตลาดหลักทรัพย์ไทยได้แก่การที่มีนักลงทุนชาวต่างชาติทำการซื้อขายหลักทรัพย์กลุ่มหนึ่งเมื่อใกล้ปิดตลาด เพื่อให้ระดับราคาเมื่อมีการปิดตลาดมีค่าที่ต่ำ ดังนั้นตลาดหลักทรัพย์ก็จะอยู่ในระดับที่นักลงทุนกลุ่มนั้นต้องการ และสามารถทำกำไรจากตราสารอนุพันธ์ทางการเงินบางชนิดในตลาดอื่นๆ ได้ เหตุการณ์นี้ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการขาดเสถียรภาพเมื่อหลักทรัพย์มีการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง หรือเป็นหลักทรัพย์ที่มีขนาดใหญ่มากเมื่อเทียบกับทั้งตลาด ดังนั้นสภาพตลาดที่ควรเป็นคือการเป็นตลาดที่มีสินค้าจำนวนมากเพียงพอและไม่มีขนาดที่แตกต่างกันมากเกินไป

5. การประเมินราคาหลักทรัพย์ (Asset Pricing) ตัวแบบในการประเมินราคาหลักทรัพย์จัดเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่สามารถใช้ในการพิจารณาว่าตลาดมีความก้าวหน้าในระดับใด ทั้งนี้การพิจารณาโดยตัวแบบโดยตรงนั้นสามารถกระทำได้ยาก แนวทางหนึ่งที่มีการศึกษากันมาในอดีตคือการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการกระจายข้อมูลข่าวสารซึ่งสามารถที่จะพิจารณาจากประสิทธิภาพของตลาดในระดับต่างๆ ในการศึกษาฉบับนี้ไม่ได้ทำการศึกษาใหม่ แต่จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าประสิทธิภาพของตลาดหลักทรัพย์ในช่วงเริ่มต้นการก่อตั้งตลาดจะมีลักษณะของ weak form efficiency นั่นคือการประเมินว่าราคาหลักทรัพย์อันอาจก่อให้เกิดกำไรเกินปกติ (excess profit) สามารถประเมินจากราคาของหลักทรัพย์ในอดีต³ โดยหลักการคือหากสามารถประเมินราคาหลักทรัพย์ได้ด้วยราคาในอดีตแล้วตลาดนั้นยังขาดประสิทธิภาพในระดับนี้อยู่ แสดงว่าจากตัวแบบนี้บ่งชี้ถึงระดับของมีประสิทธิภาพในระดับที่ต่ำที่สุด เมื่อผ่านจากยุคก่อตั้งตลาดจนถึงปัจจุบันการศึกษาชี้ว่าตลาดมีประสิทธิภาพในระดับ semi-strong form efficiency นั่นคือการประเมินราคาหลักทรัพย์สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลราคาในอดีตและข้อมูลที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชน เช่นข้อมูลงบการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริหารกิจการ ฯลฯ และการข้อมูลเหล่านี้สามารถสร้างกลยุทธ์การลงทุนที่สามารถทำกำไรเกินปกติได้ตลาดก็ยังขาดประสิทธิภาพในระดับนี้ ซึ่งจากการศึกษาที่ผ่านมาในตลาดทุนพบว่าตลาดหลักทรัพย์ยังคงมีประ

³ วิธีการศึกษาความมีประสิทธิภาพอาจทำได้โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างราคาหลักทรัพย์ในปัจจุบันกับราคาหลักทรัพย์ในอดีตว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ หากมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญก็อาจสรุปได้ว่าราคาในอดีตสามารถบ่งชี้ราคาในอนาคตได้ ตลาดก็จะขาดประสิทธิภาพในระดับ weak form นอกจากนี้ยังอาจใช้การทดสอบทิศทางของการเปลี่ยนแปลงว่ามีความเป็นระบบอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

สิทธิภาพในระดับนี้อยู่ ซึ่งประสิทธิภาพนี้ก็สามารถบ่งชี้ว่าระดับการพัฒนาของตลาดหลักทรัพย์ของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมายังอยู่ในเกณฑ์ดีเมื่อเทียบกับบางประเทศ

การวิเคราะห์ในเรื่องนี้อาจประเมินได้ถึงคุณภาพของผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ในทางอ้อมได้อีกประการหนึ่ง เพราะหากผู้ลงทุนเป็นผู้มีความรู้ มีการใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการประเมินมูลค่าหรือไม่ ตลอดจนมีการใช้เทคโนโลยีบางประการในการแสวงหากำไรส่วนเกินจากข้อมูลที่มีเหมือนกับคนอื่นหรือในทางกลับกัน ก็เป็นการเสริมสร้างแนวความคิดการแข่งขันกันเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและแม่นยำกว่าผู้ลงทุนรายอื่นๆ ซึ่งการเกิดความไม่เท่าเทียมกันในข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) ในตลาดการเงินก็เป็นช่องทางหนึ่งในการประกอบธุรกิจการเป็นนายหน้าและให้คำปรึกษาในการลงทุน เป็นต้น

6. **ข้อจำกัดหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ (Regulatory) สถาบันและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง** ในปัจจุบันนี้เป็นการพิจารณาข้อปลีกย่อยของตลาดในเชิงคุณภาพ ว่าตลาดนั้นมีระบบต่างๆรองรับต่อการพัฒนาหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่มีการนำเสนอได้แก่ การรายงานข้อมูลข่าวสาร ระบบมาตรฐานการบัญชี การมีกฎ ระเบียบที่คุ้มครองผู้ลงทุน การมีคณะกรรมการกำกับตลาดที่มีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดในเรื่องการถือครองหลักทรัพย์ และระบบการกำกับดูแลผู้เกี่ยวข้องในตลาด ในการพิจารณาข้อนี้พบว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีระบบต่างๆตามมาตรฐานสากลในการดำเนินงานของตลาดทั้งในด้านการส่งมอบและการชำระราคา มีศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ตามแนวทางของประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเด็นเรื่องระบบมาตรฐานการบัญชีก็มีรองรับอย่างครบถ้วน

สถาบันที่เกี่ยวข้อง เป็นดัชนีที่สามารถใช้วัดความเจริญทางอ้อมได้อีกประการหนึ่ง หากตลาดมีสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องที่เข้มแข็ง ในด้านการเป็นสถาบันที่มีภาระหน้าที่อันพึงประสงค์ เคารพและปฏิบัติตามกฎระเบียบ ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้วไม่ค่อยพบปัญหาในด้านบริษัทที่มีปัญหาอย่างร้ายแรง แต่การดำเนินนโยบายของผู้บริหารกลับเป็นอุปสรรคในการพัฒนา สาเหตุเพราะความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารซึ่งทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถทำหน้าที่ในอย่างที่ควรเป็น โดยที่การกระทำบางประการไม่เข้าข่ายความผิดทางกฎหมายแต่เป็นเพียงช่องว่างที่สามารถกระทำได้

สำหรับสถาบันต่างๆที่มีความสำคัญต่อตลาดหลักทรัพย์ได้แก่ บริษัทจดทะเบียน บริษัทเงินทุน และบริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม ซึ่งแต่ละสถาบันล้วนมีบทบาทหน้าที่ในการผลักดันให้ตลาดทุนมีการเคลื่อนไหวไปอย่างต่อเนื่อง ในแง่ของบริษัทจดทะเบียนนั้น คุณภาพของกิจการนับเป็นหัวใจหลักของการพัฒนา เพราะในอดีตมีบทเรียนที่สำคัญว่า บริษัทที่จะเข้ามาจดทะเบียนในยุคเฟื่องฟูนั้นจะทำการปรับปรุงกิจการในเรื่องของการบริหารงานให้มีความโปร่งใส และการที่มีงบการเงินที่น่าเชื่อถือและมีตัวเลขที่น่าพอใจเพียงช่วงเวลานั้น แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามที่ควรจะเป็น นอกจากนี้การปรับปรุงงบมีการแต่งเติมเพื่อให้ผ่านเกณฑ์เบื้องต้นขั้นต่ำที่ตลาดต้องการ ซึ่งการทำเช่นนี้นัยหนึ่งคือการทำให้ผู้ลงทุนเกิดการสำคัญผิดที่จะลงทุน ดังนั้นปัญหาที่ตามมาคือคุณภาพของบริษัทจดทะเบียนนั้นก็ไม่สามารถเชื่อถือได้และเป็นอุปสรรคในด้านความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อกลไกการทำงานของตลาด นอกจากนี้การดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียนหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจก็ประสบปัญหาขาดผลซึ่งทำให้คุณภาพของหลักทรัพย์ที่มีอยู่ในตลาดลดต่ำลง การเลือกลงทุนของผู้ลงทุนรายย่อยและผู้ลงทุนสถาบันก็มีตัวเลือกที่จำกัด ทำให้เกิดปัญหาการลงทุนตามมา

ในกรณีของบริษัทหลักทรัพย์ การทำหน้าที่นายหน้าและที่ปรึกษาการลงทุนแก่ลูกค้าเป็นหน้าที่หลักที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของตลาด แต่กระบวนการทำหน้าที่การเป็นนายหน้าที่รายได้มาจากมูลค่าการสั่งซื้อหรือสั่งขาย อาจสวนทางกับการชี้แนะในการลงทุน มีงานศึกษาบางฉบับได้นำเสนอถึงคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่บริษัทหลักทรัพย์ให้กับลูกค้าว่าไม่ได้มีการสร้างมูลค่าเพิ่มระยะยาว โดยเป็นเพียงการปรับตัวในช่วงสั้น ซึ่งในบางกรณีไม่ได้มีปัจจัยที่เป็นตัวส่งเสริมให้ทำการซื้อขายในหลักทรัพย์นั้นๆอย่างมีนัยสำคัญ แต่เมื่อผู้ลงทุนได้ทำการซื้อขายตามการแนะนำในจำนวนมากก็จะไปเป็นตัวชี้ราคาตลาดแทนที่จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่มาจากความสามารถในการดำเนินงานของกิจการนั้นจริงๆ ดังนั้นกระบวนการจัดหาวิเคราะห์ข้อมูลของบริษัทหลักทรัพย์ตลอดจนกระบวนการให้คำปรึกษาแก่ผู้ลงทุนจึงน่าจะเป็นอีกหัวข้อสำคัญที่ทางการต้องเข้ามาดูแลในระดับหนึ่งแต่ต้องไม่มากจนทำให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์

กรณีของบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมต่างๆที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนในการบริหารสินทรัพย์ของผู้ลงทุนรายย่อยต่างๆ ก็เกิดเป็นปัญหาเรื่องของตัวแทนที่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทย การดำเนินงานของกองทุนอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการกระจายความเสี่ยงทางอ้อมของผู้ลงทุน ตลอดจนเป็นการอาศัยความรู้ความสามารถของผู้บริหารกองทุนในการบริหารกลุ่มสินทรัพย์ที่เป็นเงินลงทุนของ

ผู้ลงทุน โดยการบริหารกองทุนมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ดังนั้นการลงทุนจำต้องวิเคราะห์ถึงค่าธรรมเนียมที่ผู้ลงทุนได้จ่ายให้กับผู้บริหารว่ามีความคุ้มค่าเพียงใดเมื่อเทียบกับผลตอบแทนที่ผู้ลงทุนได้รับ ซึ่งการศึกษาส่วนใหญ่ได้ข้อบ่งชี้บางประการว่าในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉลี่ยแล้วผู้บริหารกองทุนอาจไม่ได้สร้างผลตอบแทนจากการลงทุนให้กับผู้ลงทุนอย่างคุ้มค่า⁴ ซึ่งปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคการดำเนินงานของผู้บริหารกองทุนคือเรื่องของคุณภาพหลักทรัพย์และข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับประเภทของการลงทุน แต่ในปัจจุบันเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดบางประการก็สามารถทำให้ผู้บริหารกองทุนมีความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหาร และปัจจุบันมีรูปแบบของกองทุนที่มากขึ้นที่จะให้ผู้ลงทุนได้เลือกตามระดับความเสี่ยงที่ตนยอมรับได้

นวัตกรรมทางการเงินเป็นปัญหาอีกประการที่ต้องให้ความสนใจ เพราะหากมีสถาบันการเงินที่เข้มแข็งแล้วแต่หากขาดเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการลงทุนแล้ว สิ่งก็ตามมาคือการพัฒนาที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ นวัตกรรมทางการเงินในที่นี้หมายถึงรวมถึงตราสารทางการเงินรูปแบบต่างๆที่สามารถรองรับการทำธุรกรรมสมัยใหม่ที่ต้องมีความเชื่อมโยงกับต่างชาติได้เป็นอย่างดี เช่น การปกป้องความเสี่ยงจำเป็นต้องมีตราสารอนุพันธ์รองรับ ซึ่งตราสารนี้ได้เกิดขึ้นในต่างประเทศมานานับสิบปีแต่สำหรับในไทยเนื่องจากตลาดยังมีการก่อตั้งมาไม่นานจึงทำให้การพัฒนาในตราสารอื่นที่จะมาเป็นองค์ประกอบล่าช้าตามไปด้วย นอกจากนี้การที่ตลาดมีตราสารอื่นๆให้เพียงพอกับความต้องการก็เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาด้วย

นอกจากนี้การพัฒนาองค์ความรู้ที่สูงขึ้นไปตลอดจนการเรียนรู้ของผู้กำกับดูแลตลาดก็นับเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอีกประการหนึ่ง เพราะข้อจำกัดบางประการที่ทางการได้ตั้งเป็นกฎเกณฑ์ไว้ในอดีตอาจมีช่องโหว่ และช่องโหว่นั้นอาจให้คุณหรือโทษแก่สถาบันที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การไม่สามารถพิจารณาการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินบางรูปแบบว่ามีความถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็กระทำไม่ได้ซ้ำ ขาดการตัดสินใจที่รวดเร็ว จึงอาจทำให้มีการเสียประโยชน์และเป็นผลลบต่อการพัฒนาตลาดโดยภาพรวม เพื่อให้การดำเนินงานมีการพัฒนาและเป็นไปอย่างต่อเนื่องการดำเนินงานของสถาบันต่างๆ

⁴ การดำเนินงานของกองทุนในช่วงแรกที่มีการก่อตั้งก็ให้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงแต่เมื่อคิดโดยเฉลี่ยกับช่วงที่ประสบปัญหาก็ทำให้ค่าเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

ตลอดจนการเทียบเคียงเทคโนโลยีกับต่างประเทศจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็มีการทำอย่างต่อเนื่อง

จากตัวแปรทั้ง 6 ประการในการชี้วัดพัฒนาการของตลาดหลักทรัพย์นั้นอาจมีข้อสรุปที่เห็นได้ชัดเจนว่าหากพิจารณาในแง่เชิงปริมาณจะพบว่าตลาดมีการพัฒนาในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จากอัตราส่วนต่างๆที่เทียบกับรายได้ประชาชาติ แต่ภายใต้การเติบโตนั้นก็มีภาวะความผันผวนเป็นองค์ประกอบอยู่มาก โดยที่ปัจจัยที่สร้างความผันผวนนั้นมาจากองค์ประกอบหลักคือสภาพเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และอีกปัจจัยคือสภาพเศรษฐกิจของโลกซึ่งการปรับตัวจะทำให้ช้ากว่า และหากเมื่อเทียบกับการพัฒนาของต่างประเทศจะพบว่ากระบวนการพัฒนาของตลาดไทยยังตามหลังอยู่ทั้งในด้านขนาดและสภาพคล่องเพราะอัตราการเติบโตที่มีการเทียบกันนั้นมีค่าต่ำกว่า การกระชุกตัวของหลักทรัพย์ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็เป็นอุปสรรคในการพัฒนาด้วยเช่นกันดังที่ได้เสนอไว้ข้างต้นรวมกับผลของความผันผวนในอัตราผลตอบแทน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของตลาดและการพัฒนาประเทศ

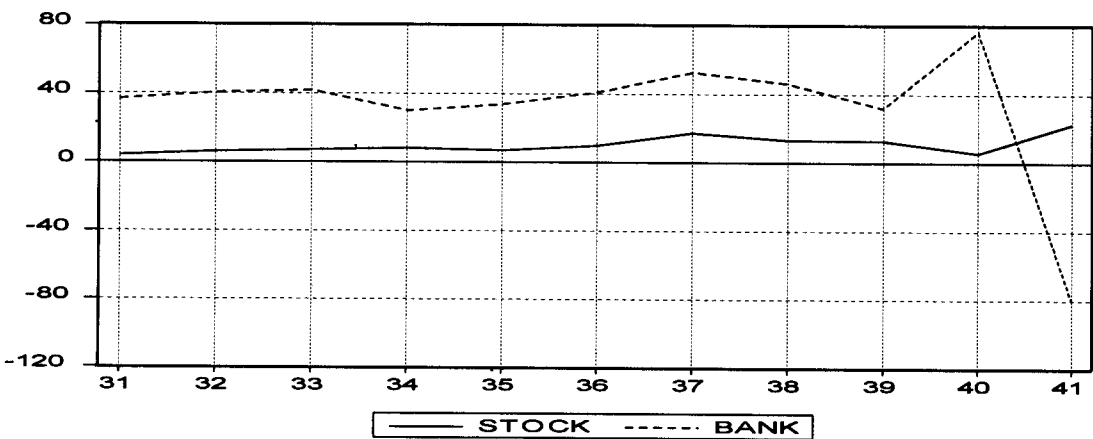
แต่หากพิจารณาข้อมูลในเชิงคุณภาพประกอบจะพบว่า เกณฑ์ขั้นต่ำที่ควรจะเป็นในระดับสากลนั้นตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยสามารถผ่านเกณฑ์เหล่านั้นได้ แต่จุดอ่อนอย่างหนึ่งที่ต้องให้ความสนใจคือเรื่องของการมีนวัตกรรมและตราสารที่รองรับต่อการดำเนินธุรกรรมในอนาคต อีกประการคือในด้านของสถาบันที่เกี่ยวข้องที่ต้องมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโดยภาพรวม ซึ่งหากประเมินจากองค์ประกอบในด้านนี้พบว่าพัฒนาการของตลาดอยู่ในเกณฑ์ที่ดี

ตลาดหลักทรัพย์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีความเชื่อมโยงสำคัญกับตลาดหลักทรัพย์ในแง่ของการระดมทุนสู่ภาคธุรกิจนั้นสามารถประเมินจากข้อมูลการพัฒนาการของตลาดหลักทรัพย์เองและการเทียบเคียงกับดัชนีในต่างประเทศเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ชี้ได้ว่า แม้ว่าตลาดจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นในแง่คุณภาพและการดำเนินงาน แต่ในด้านปริมาณแล้วยังคงขึ้นกับภาวะความผันผวนอันเกิดจากสภาพแวดล้อม

ภายนอก แต่อีกประเด็นที่ต้องพิจารณาดัง คือ กลไกการทำงานของตลาดนั้นส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจมากหรือน้อยเพียงใดตั้งแต่มีการก่อตั้งตลาดมาเพื่อรองรับกับเป้าประสงค์ที่ต้องการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่มบปีที่ 3 เป็นต้นมา ที่ต้องการเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

เมื่อเทียบเคียงหน้าที่หลัก คือ การระดมทุนสู่ภาคธุรกิจ เปรียบเทียบกับระบบธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจในช่วงเวลาที่ตลาดมีการเติบโตอย่างเต็มที่ พบว่าสัดส่วนของการระดมทุนในตลาดเมื่อเทียบกับการลงทุนทั้งประเทศนั้นยังมีค่าที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ให้กับภาคธุรกิจ แสดงโดยแผนภาพ



จากแผนภาพแสดงว่าการระดมทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์นั้นยังไม่ได้ได้รับความนิยมนที่ควร สาเหตุประเด็นหนึ่งมาจากการเลือกสรรบริษัทที่เข้าสู่ตลาดที่ยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับบริษัททั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ แต่ในขณะที่ระบบธนาคารพาณิชย์นั้นสามารถรองรับการระดมทุนได้ในกิจการเกือบทุกขนาด ซึ่งโครงสร้างการระดมทุนในลักษณะนี้อาจมีความแตกต่างจากประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว ซึ่งการระดมทุนส่วนใหญ่เกิดจากระบบของตลาดทุน ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์จะเน้นการดำเนินธุรกรรมกับลูกค้ารายย่อยและเป็นลักษณะการให้บริการเป็นหลัก ดังนั้นจากความจริงข้อนี้ส่งผลให้การดำเนิน

⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 1 - 3 แผนแรกจะเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และนับแต่แผน 3 เป็นต้นมา จะเน้นที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่ยังคงรักษาเสถียรภาพทางราคาในเวลาเดียวกัน และแผนที่มีการเน้นการพัฒนาตลาดทุนอย่างชัดเจนคือ แผนฉบับที่ 7

งานของตลาดหลักทรัพย์ยังไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจตามเป้าหมายหลักที่ต้องการ และการระดมทุนส่วนมากของตลาดมาจากตราสารทุนเป็นหลัก ซึ่งต่างจากตลาดที่พัฒนาแล้วที่องค์ประกอบของตราสารที่ใช้ในการระดมทุนมาจากตราสารที่มีลักษณะกึ่งตราสารหนี้และตราสารทุน ในประเด็นนี้อาจเป็นเรื่องของนวัตกรรมต่างๆที่ได้นำเสนอข้างต้น ว่าการพัฒนาด้านเครื่องมือและตราสารสำหรับตลาดการเงินไทยนั้นยังมีการพัฒนาที่ช้ากว่าต่างประเทศมาก

สำหรับการพิจารณาถึงการระดมทุนด้วยตราสารชนิดอื่นที่นอกเหนือจากตราสารทุนในตลาด หลังจากประสบปัญหาวิกฤตสถาบันการเงิน พบว่า ตราสารหนี้ได้รับความสนใจโดยมีมูลค่าของตราสารหนี้ที่ออกใหม่อยู่ในปริมาณสูงเมื่อเทียบกับตราสารทุนและสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกจำกัดจากปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งอาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ตลาดหลักทรัพย์ยังคงสามารถเข้ามารองรับระบบการระดมทุน โดยการเปลี่ยนชนิดและรูปแบบของตราสารเท่านั้น แต่สำหรับตราสารทุนที่มีการออกใหม่นั้นจะพบว่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเดิมอันเป็นผลมาจากข้อจำกัดของกิจการผู้ระดมทุนและเงื่อนไขทางการเงินที่แต่ละกิจการต้องเผชิญ ซึ่งจากกรณีของปี พ.ศ.2540 อาจเป็นตัวอย่างหนึ่งของการที่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศส่งผลต่อรูปแบบของการระดมทุน นั่นคือ การออกหุ้นกู้ใหม่จะไม่มีเลยเนื่องจากในช่วงนั้นอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่สูงจึงทำให้การออกตราสารหนี้ต้องชะงัก แต่เมื่อปัญหาต่างๆได้คลี่คลายลง อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่ต่ำช่องทางการระดมทุนนี้ก็ถูกนำมาใช้เพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 1 มูลค่าการระดมทุนผ่านช่องทางต่างๆ หน่วย : ล้านบาท

	2538	2539	2540	2541	2542	2543(Q1)
การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์	837,600	610,500	1,149,500	(588,200)	(224,400)	(56,000)
มูลค่าของหุ้นสามัญออกใหม่	42,300.4	19,720.7	5,816.3	133,676.1	95,733.4	2,037.3
มูลค่าของหุ้นก้ออกใหม่	11,160	9,800	0	3,773.9	237,035.8	69,220.1

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงลักษณะของบริษัทที่สามารถเข้ามาระดมทุนในตลาดฯได้จะพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่ใหญ่ มีทุนจดทะเบียนที่สูงส่วนใหญ่อยู่ในภาคธุรกิจการเงินและการธนาคาร

เงินทุนและหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ (ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ) สื่อสาร และพลังงาน ในขณะที่การปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารส่วนใหญ่จะสู่ภาคการนำเข้า ส่งออก การบริการ อุปโภคและการบริโภค ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่แท้จริง ประเด็นนี้อาจบ่งชี้ถึงถึงโครงสร้างการระดมทุนที่ต่างกันมากและมองว่าภาคการผลิตที่แท้จริงนั้นเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศแล้ว การดำเนินงานของตลาดฯที่เน้นไปในด้านของภาคธุรกิจการเงินก็อาจเป็นแนวนโยบายที่ยังไม่เหมาะสมต่อภาพรวมของการพัฒนา

ทั้งนี้สัดส่วนที่สูงของภาคธุรกิจการเงิน เงินทุน หลักทรัพย์ อาจเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้ตลาดในมุมมองของการพัฒนานั้นยังไม่ส่งผลดีเท่าที่ควร เพราะในช่วงวิกฤตของประเทศ อุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาทั้งหมด ดังนั้นตลาดฯจึงเป็นแหล่งที่รับความเสียหายไปในสัดส่วนที่สูงด้วย และจากการที่หน้าที่หนึ่งของตลาดฯในการเป็นดัชนีในการบ่งชี้ถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นการคาดการณ์ถึงกระแสเงินในอนาคตที่จะได้รับ⁶ ซึ่งมีมูลค่าที่ลดลง ข่มส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ระดมทุนที่จะเข้ามาใหม่ และผู้ลงทุนที่มีอยู่เดิมที่ต้องหาช่องทางลงทุนใหม่ที่มีความเสี่ยงที่ต่ำกว่าการดำเนินธุรกรรมในตลาดฯในช่วงขาด และจากการที่สภาพตลาดมีความผันผวนอยู่มากอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม เพราะหน้าที่ต่างๆของตลาดฯตามเป้าหมายนั้นไม่สามารถที่จะตอบสนองได้อย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันจากปัญหาของความกระจุกตัวของกลุ่มหลักทรัพย์และ โครงสร้างของตลาดฯเองก็เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในฐานะการเป็นตลาดทุนที่ควรมีการกระจายกลุ่มอุตสาหกรรมไปทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงและมีขนาดที่ใกล้เคียงกัน อันส่งผลเมื่อระบบเศรษฐกิจถูกกระทบจากภาคอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง จึงอาจสรุปได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาการพัฒนาของตลาดฯยังไม่ได้ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมเท่าที่ควร

จากข้อสรุปต่างๆเหล่านี้ แม้ว่าหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์จากงานศึกษาต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศบ่งชี้ว่าการมีตลาดหลักทรัพย์จะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจหากระบบการเงินและปัจจัยต่างๆได้มีความเกี่ยวพันกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งในกรณีของประเทศไทย บางช่วงเวลาก็ไม่

⁶ ในมุมมองนี้พิจารณาว่ามูลค่าของหลักทรัพย์เป็นการคาดการณ์ของกระแสเงินที่กิจการหนึ่งๆสามารถที่จะผลิตได้ในอนาคตแล้วนำมาคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน

สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าการที่ตลาดหลักทรัพย์มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วก็ได้สร้างความเจริญทางเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย ทำให้เกิดการระดมทุน เกิดการขยายกิจการ และเกิดการจ้างงานที่เพิ่มสูงขึ้น แต่จากปัญหาด้านโครงสร้างของตลาด ภาวะความผันผวน และสภาพแวดล้อมภายนอก ก็ได้สร้างอุปสรรคต่อการพัฒนาตลาด และอุปสรรคต่างๆที่เกิดขึ้นก็ส่งผลเป็นรูปธรรมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมเช่นเดียวกับภาคราชการพาณิชย์ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต

ทิศทางการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์และข้อเสนอแนะ

ทิศทางของตลาดที่ได้มีการตั้งเป้าประสงค์ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่อาจทำให้ตลาดดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องนำเสนอถึงคือแม้ว่าจุดหมายที่ต้องการเป็นในระยะเวลาหนึ่งคือ การเป็นศูนย์กลางในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Regional Stock Exchange) แต่การที่เป็นตามนั้นได้ก็ต้องกลับมาพิจารณาว่าตลาด ตลอดจนองค์ประกอบที่มีอยู่ในตลาดมีความพร้อมและมีศักยภาพในการไปถึงวัตถุประสงค์นั้นภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งในเวลานั้นตลาดพยายามที่จะสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเงินต่างๆรวมถึงนโยบายการเปิดเสรีทางการเงิน นโยบายการคุ้มครองผู้ลงทุน และมีการจัดตั้งสถาบันเพื่อรองรับกับการขยายตัวและให้เป็นที่ยอมรับของต่างชาติ ซึ่งนโยบายนี้นับเป็นเป้าหมายระยะกลางในช่วงปี 2536 - 2540 โดยมีการระบุแนวทางสำคัญไว้คือ เรื่องของความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนในตลาดและบริษัทจดทะเบียน ประสิทธิภาพของระบบในด้านการดำเนินงาน และข้อมูลข่าวสาร ความสามารถในการแข่งขันเมื่อเทียบกับต่างชาติรวมถึงการประชาสัมพันธ์ที่ดี และความมีเสถียรภาพของตลาด

จากแนวนโยบายเหล่านี้ทำให้ตลาดเร่งการพัฒนาโดยไม่ได้พิจารณากลับมาถึงส่วนที่ย่อยที่สุดในตลาด นั่นคือ คุณภาพของบริษัทจดทะเบียน ซึ่งก็ได้เป็นบทเรียนต่อมาว่า แม้ปัจจัยเกื้อหนุนจะพร้อมเพียงใด แต่หากบริษัทจดทะเบียนไม่มีคุณภาพ การพัฒนาก็จะเกิดอุปสรรค ดังนั้นแนวนโยบายการพัฒนาของตลาดจึงหันกลับมาเสริมสร้างความแข็งแกร่งของปัจจัยภายในอีกครั้ง นั่นคือการหาบริษัทจดทะเบียนที่มีคุณภาพดี มีการควบคุมอย่างเป็นระบบ ตามแนวนโยบายบรรษัทภิบาล (Good Governance) มาเป็นสมาชิกในตลาดและให้บริษัทที่มีอยู่เดิมทำการปรับปรุงการดำเนินงานที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ก็มีการอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรม โดยการสร้างระบบการซื้อขายผ่านทางอินเทอร์เน็ต การออกตราสารทางการเงินที่มีความทันสมัย ซึ่งนับว่าเป็นแนวนโยบายที่ถอยกลับมาสร้างความแข็งแกร่งภายใน

ในอีกครั้งก็จะดำเนินนโยบายอย่างอื่นต่อไป ซึ่งจากบทเรียนทั้งหมดที่ผ่านมาสามารถประมวลเป็นข้อเสนอแนะด้านต่างๆ ได้ดังนี้

ด้านผู้ลงทุน ตลาดควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ลงทุนในแนวนโยบายของตลาด การซื้อขายความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการลงทุน ตลอดจนสิทธิคุ้มครองต่างๆ ที่ผู้ลงทุนพึงได้รับ เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับตลาดทั้งนี้การดำเนินการต้องให้สถาบันที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาส่วนร่วมเพื่อเป็นการยืนยันถึงความร่วมมือและถือเป็นพันธกิจที่สถาบันที่เกี่ยวข้องทุกสถาบันต้องเข้าร่วมขนาดของผู้ลงทุนก็เป็นอีกประการหนึ่งที่ต้องให้ความสนใจเพราะแนวนโยบายหนึ่งที่ตลาดเคยใช้คือการให้ความสำคัญแก่ผู้ลงทุนสถาบันเพื่อเป็นการขยายความเติบโตของตลาดเป็นหลัก แต่หากต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นช่องทางการระดมทุนและเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ แนวนโยบายส่งเสริมการลงทุนสำหรับผู้ลงทุนรายย่อยต้องมีมากขึ้น และระบบการให้ความคุ้มครองและการให้อำนาจการตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อความโปร่งใสต้องมีมากขึ้น นอกจากนี้การให้ผู้ลงทุนต่างชาติเข้ามามีบทบาทมากขึ้นไปจำเป็นต้องหันกลับมาพิจารณาว่าผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้นด้านใดมีมากกว่ากัน เพื่อตัดสินใจเป็นระเบียบหรือข้อปฏิบัติเพื่อการสร้าง ความมั่นคงและเสถียรภาพของตลาด

ด้านสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง เป็นองค์ประกอบที่ต้องมีการพัฒนาในแง่ของประสิทธิภาพในการดำเนินงานและความโปร่งใสในการดำเนินงานของผู้บริหารสถาบันการเงิน แต่การกำกับดูแลจำเป็นต้องมีมาตรฐานแต่ไม่เป็นการจำกัดการทำธุรกรรมแบบเกินกว่าเหตุเหมือนที่เคยปฏิบัติกับสถาบันการเงินในช่วงที่เกิดวิกฤต การพัฒนาของสถาบันการเงินหมายถึงการให้ความรู้แก่บุคลากรทั้งในด้านการระเบียบ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย และการรับรู้ถึงความต้องการของสถาบันการเงินก็เป็นอีกสิ่งที่ตลาดต้องให้ความสนใจเพื่อจัดหาผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่จำเป็นภายใต้ต้นทุนที่ไม่สูงเกินไปมารองรับกับการทำธุรกรรมในอนาคต

ด้านผลิตภัณฑ์ ตลาดจำเป็นต้องมีการปรับตัวและต้องสร้างตราสารทางการเงินเพื่อมารองรับกับความต้องการของผู้ลงทุน และเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ เช่น การบริหารความเสี่ยง ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นต้องมีการคำนึงถึงต้นทุนในการสร้างตราสารชนิดนั้นๆ รวมถึงข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ในที่นี้หมายถึงรวมถึงการมีกลไกหรือระบบที่ใช้ควบคุมหลังจากเกิดผลิตภัณฑ์

ประเภทต่างๆ ในตลาดแล้ว แต่การสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ต้องพิจารณาถึงภาพรวมของตลาดประกอบด้วย ว่า การเกิดขึ้นของตราสารจะทำลายเสถียรภาพหรือไม่ แล้วต้องจัดเตรียมวิธีป้องกันอย่างเหมาะสม

ด้านการดำเนินงาน ในประเด็นนี้ได้มีการพัฒนาอยู่ตลอดมา โดยการพัฒนาในด้านนี้คือการที่ตลาดเน้นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คือการดำเนินงานมีความถูกต้องรวดเร็วและมีต้นทุนที่ต่ำ นอกจากนี้ทางตลาดยังเน้นหรือให้ความสนใจการพัฒนาบุคคลากรของตลาดเองเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในอนาคต การประเมินประสิทธิภาพของตลาดเองจำเป็นต้องมีการเปิดเผยและการมีแผนประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุน กระบวนการตรวจสอบสถาบันอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการสร้างระบบประเมินผลงานที่เป็นมาตรฐานตามมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อเป็นการให้สถาบันการเงินเกิดการแข่งขันในด้านการดำเนินงาน

ด้านความสามารถในการแข่งขัน ในข้อนี้จำเป็นต้องประเมินย้อนกลับถึงจุดบกพร่องของไทยเมื่อเทียบกับตลาดภูมิภาคแล้วนำบทเรียนนั้นกลับมาพัฒนาตลาด ซึ่งการการสร้างความสามารถในการแข่งขันนั้นเป็นการสร้างจากระดับย่อยสู่ระดับที่ใหญ่กว่า ทั้งนี้การสร้างความสามารถในการแข่งขันนั้นควรมีการคำนึงถึง ความเชื่อมั่น เสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และกระบวนการสร้างความยอมรับสู่ต่างประเทศ นอกจากนี้การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในด้านนโยบายต้องมีประสิทธิภาพ มีความเข้าใจถูกต้องตรงกัน และดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกันหรือมีการส่งเสริมกัน และใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อเป็นการประหยัดในภาพรวมของทั้งประเทศ

ดังนั้นการพัฒนาของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมามีแนวโน้มระยะเวลาไม่ยาวนานคือเพียงครึ่งทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่าน แต่กระบวนการพัฒนาของตลาดทุนนั้น โดยเฉพาะตลาดหลักทรัพย์ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยโดยภาพรวมตลอดมา บางช่วงเวลาเป็นทางบวก ในขณะที่บางช่วงก็เป็นทางลบ แต่ทั้งนี้สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณา คือ บทเรียนที่ได้รับจากตลาดในด้านต่างๆเป็นสิ่งที่ต้องนำมาปรับปรุงและเพื่อการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจไทยอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

จิรัตน์ สังข์แก้ว. 2540 . การลงทุน. พิมพ์ครั้งที่ 1. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.

เจน ประสิทธิ์ล้ำค่า. 2526. พฤติกรรมเคลื่อนไหวของราคาหลักทรัพย์. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์
มหาบัณฑิต. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.

เพชร ชุมทรัพย์. 2538. หลักการลงทุน. พิมพ์ครั้งที่ 9. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.

วเรศ อุปปาดิก. 2544. เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 6. สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.

อรพินท์ อินทรสอาด. 2540. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อดัชนีราคาหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.

Copeland, Thomas E., and J.Fred Weston, 1988, **Financial Theory and Corporate Policy**, 3rd ed.,
Addison-Wesley, Massachusetts.

Khanthavit, Anya, 1999, Evaluating value of brokers' recommendation in Thai stock market, **Asia
Pacific Journal of Finance** 2, 157 - 181.

Levine Ross and Zervos Sara, **Stock Market Development and Long - Run Growth**, World bank
working paper.

Levine Ross and Demirguc Kunt Asli, Stock Market Development and Financial Intermediaries:
Stylized Facts, **The World Bank Economic Review** Vol. 10 No 2, 291 - 321.

การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ของไทยในรอบห้าทศวรรษ

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

อาจารย์ พีระ เจริญพร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นางสาวรวราวดี เหมรัตน์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545

เรื่อง

ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติของไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12 มิถุนายน 2545

การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของไทยในรอบห้าทศวรรษ

1. คำนำ

ในช่วงประมาณ 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้พัฒนาขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย โดยภาคหัตถอุตสาหกรรมมีส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13.6 ในปี 2494 เป็นร้อยละ 35.2 ในปี 2543 ขณะเดียวกัน การจ้างงานของภาคหัตถอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเป็น 5 ล้านคนในปีเดียวกัน นอกจากนี้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 84.9 ของการส่งออกรวมของไทยในปี 2544

แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมก็มีผลเสียต่อสังคมไทยเช่นกัน กล่าวคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยที่ผ่านมาไม่ค่อยมีการเอาใจใส่ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมลง ประสบปัญหาหมอกภาวะทั้งด้านอากาศและน้ำ นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในอดีตมีการผลักภาระให้ผู้บริโภค โดยการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าที่สูงและการกีดกันการนำเข้าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ตลอดจนการควบคุมจำนวนผู้ผลิตในบางอุตสาหกรรมทำให้สินค้าอุตสาหกรรมมีราคาที่สูง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา และมุ่งหวังที่จะวิเคราะห์ให้เห็นบทเรียนของการพัฒนาดังกล่าว และเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ บทความนี้จึงทบทวนการพัฒนาเทคโนโลยีของไทยที่ผ่านมาเป็นการประกอบด้วย

หนึ่ง เนื่องจากหัวข้อใหญ่ของสัมมนาครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญแก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย ดังนั้นในการทบทวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา จำเป็นต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงของแผนดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยเป็นเพียงแผนชี้แนะ (indicative plan) ไม่ได้เป็นแผนบังคับ (compulsory or mandatory plan) ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยมีแต่เพียงนโยบายกว้าง ๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยไม่ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานที่ละเอียด ฉะนั้นการศึกษาบทเรียนการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย จำเป็นต้องศึกษากรอบนโยบายและมาตรการของรัฐทั้งที่ระบุหรือไม่ได้ระบุไว้ในแผนดังกล่าวด้วย

บทความนี้แบ่งออกเป็น 9 ตอน ตอนที่หนึ่งจะเป็นบทนำ ตอนที่สองจะเป็นการเสนอภาพรวมของประวัติการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญต่อสาระเนื้อหาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตอนที่สามถึงตอนที่แปดจะเป็นการวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยโดยละเอียด โดยตอนที่สามจะเป็นการกล่าวถึงนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีบทบาทต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยอย่างแท้จริง

ตอนที่สี่ จะเป็นการกล่าวถึงบทบาทของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ตอนที่ห้า จะกล่าวถึงบทบาทของบรรษัทข้ามชาติที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ตอนที่หก จะกล่าวถึงการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากขึ้นภายหลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540 ตอนที่เจ็ดจะกล่าวถึงการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ตอนที่แปดจะกล่าวถึงการพัฒนาเทคโนโลยีของไทยและผลผลิตการผลิตของภาคอุตสาหกรรมไทย และตอนที่เก้าจะเป็นบทสรุปและการเสนอข้อคิดบางประการ

2. ภาพรวมการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษ

2.1 ช่วงก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก และภายในปี 2500 จำนวนรัฐวิสาหกิจของไทยเพิ่มขึ้นเป็น 141 แห่ง (Riggs, 1966, p.305) แม้ว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เริ่มต้นด้วยความรักชาติ แต่ในที่สุดรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้กลายเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจในรัฐบาลขณะนั้น (ปราณี ทินกร, 2531, หน้า 159-160) ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีประสิทธิภาพที่ต่ำ

ต่อมา รัฐบาลอเมริกันได้เพียรพยายามกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และหันมาใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม เริ่มต้นโดยรัฐบาลไทยได้ลงนามร่วมกับรัฐบาลอเมริกัน ในข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation Agreement) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2493 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่ยึดมั่นในนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และด้วยแรงกดดันจากรัฐบาลอเมริกัน ธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟ ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนฉบับแรกในไทย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532, หน้า 28) แต่อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนภายใต้กฎหมายเหล่านี้เป็นไปอย่างจำกัด กล่าวคือ ในขณะที่มีผู้เสนอขอการส่งเสริม 93 ราย ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพียง 11 ราย (Bell, 1968, p.116)

ภายหลังจากรัฐประหารในปี 2500 โดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2503 เพื่อแทน พ.ร.บ. ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่การลงทุนที่ชัดเจนมากขึ้น ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน

2.2 ช่วงส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

การส่งเสริมอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ตอบสนองต่ออุปสงค์ในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมเป็นหลัก ดังเช่นที่ระบุไว้ในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2506, หน้า 71) ว่า “รัฐจะช่วยเหลือและส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมขนาดต่าง ๆ เกิดขึ้นตามความต้องการของตลาดภายในประเทศ” และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2510, หน้า 158) ที่ระบุว่า “จะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมให้เหมาะสมกับการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นหลักสำคัญ” ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิต

สาเหตุประการหนึ่งของการใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า อาจเนื่องมาจากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ระหว่าง พ.ศ. 2488-2508 แนวคิดกระแสหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Jenkins, 1992, pp.131-132) ทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาเลือกที่จะดำเนินการตามแนวทางนี้ ในอีกด้านหนึ่ง บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2534, หน้า 28) อธิบายว่าเนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไทยขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างหนัก ต้องอาศัยการนำเข้าสินค้าเหล่านี้ จึงมีความพยายามพึ่งตนเองมากขึ้นด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า

ในการช่วยเหลือและส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในประเทศนั้น รัฐบาลได้ใช้ทั้งมาตรการให้สิทธิประโยชน์ และการปกป้องด้วยกำแพงภาษีนำเข้าและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ดังรายละเอียดดังนี้

(1) ภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 รัฐบาลได้ให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุน โดยการงดหรือลดภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับผลกำไรที่ได้สำหรับสองปีแรกที่ได้กำไร (แต่ต้องอยู่ภายในเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันออกบัตรส่งเสริม) นอกจากนี้ รัฐได้ให้หลักประกันว่าจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ที่แข่งขันกับผู้ที่ได้รับการส่งเสริม และไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนให้เป็นของรัฐ ขณะเดียวกันอนุญาตให้นักลงทุนสามารถนำเงินลงทุนหรือผลที่เกิดจากเงินลงทุน (ที่นำเข้าจากต่างประเทศ) ออกนอกประเทศได้

และต่อมา เนื่องจากแรงกดดันของรัฐบาลอเมริกัน รัฐบาลไทยได้ออก พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ซึ่งมีการให้สิทธิประโยชน์ด้านการคลังเพิ่มขึ้น โดยการ

¹ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ในปี 2502 เพื่อรับผิดชอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ ขณะเดียวกัน ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับผลกำไรเป็นเวลาห้าปี (ปราวณี ทินกร, 2531, หน้า 174-176)

การลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมช่วงนี้ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค โดยธนาคารโลก (IBRD, 1970, p.87) รายงานว่า ในช่วงปี 2502 - มิถุนายน 2512 มีโครงการที่ได้รับการส่งเสริม 316 โครงการคิดเป็นมูลค่าการลงทุน 8,390 ล้านบาท ในการลงทุนเหล่านี้ มี 129 โครงการซึ่งมีมูลค่าร้อยละ 50.7 ของมูลค่าการลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม เสื้อผ้า และสิ่งพิมพ์

(2) รัฐบาลไทยได้มีการใช้มาตรการภาษีนำเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 2500 โดยในปี 2507 รัฐบาลได้ขึ้นอัตราภาษีนำเข้าสินค้า 768 รายการ (และลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้า 147 รายการ) และต่อมาเมื่อประเทศไทยเริ่มมีการขาดดุลการชำระเงินในปี 2512 และ 2513 รัฐบาลไทยก็ขึ้นอัตราภาษีนำเข้าสินค้า 216 รายการ (ลดอัตราภาษีนำเข้า 29 รายการ) โดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภค 154 รายการนั้น มีอัตราภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 50-100 (ปราวณี ทินกร, 2531, หน้า 177)

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 มีผลที่สำคัญดังนี้

ประการแรก ภาคหัตถอุตสาหกรรมของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว มูลค่าเพิ่มของภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11.2 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2504-2509 และร้อยละ 8.0 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2510-2514 (ตารางที่ 2.1) ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจไทยโดยรวม ทำให้ภาคหัตถอุตสาหกรรมมีส่วนในจีดีพีของไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.5 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 17.9 ในปี 2514 (ตารางที่ 2.2) ขณะเดียวกัน จำนวนโรงงานได้เพิ่มขึ้นจาก 41,212 โรงในปี 2509 เป็น 53,000 โรงในปี 2514 และการจ้างงานของโรงงานอุตสาหกรรมได้เพิ่มเป็น 7.5 แสนคน หรือประมาณร้อยละ 5 ของแรงงานทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515, หน้า 273)

ประการที่สอง โครงสร้างของภาคหัตถอุตสาหกรรมได้มีการเปลี่ยนแปลง อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ เป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวมากที่สุด โดยมีสัดส่วนในมูลค่าเพิ่มของภาคหัตถอุตสาหกรรมมากขึ้นจากร้อยละ 0.0 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 8.6 ในปี 2514 ขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมแร่โลหะ อุตสาหกรรมโลหะมูลฐาน และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะก็มีสัดส่วนในมูลค่าเพิ่มของภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 2.3)

อนึ่ง แม้ว่าในช่วงปี 2503-2514 บีโอไอได้ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมอาหารค่อนข้างมาก ปรากฏว่าอุตสาหกรรมอาหารมีส่วนในมูลค่าเพิ่มของภาคหัตถอุตสาหกรรมลดลงจากร้อยละ 34.2 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 21.2 ในปี 2514

ตารางที่ 2.1

อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำแนกตามสาขาการผลิต ณ ราคาคงที่ปี 2531 แบ่งช่วงเวลาตามแผนพัฒนาฯ

หน่วย: ร้อยละต่อปี

	ก่อนแผนฯ	แผนฯ 1	แผนฯ 2	แผนฯ 3	แผนฯ 4	แผนฯ 5	แผนฯ 6	แผนฯ 7	แผนฯ 8
	2494-2503	2504-2509	2510-2514	2515-2519	2520-2524	2525-2529	2530-2534	2535-2539	2540-2542
เกษตรกรรม	4.1	6.4	5.9	4.0	3.4	3.3	4.5	3.2	-0.4
เหมืองแร่	4.4	15.3	6.4	1.5	14.1	22.0	10.9	8.1	5.4
หัตถอุตสาหกรรม	7.0	11.2	8.0	11.3	8.1	5.7	15.5	10.2	0.7
การก่อสร้าง	14.3	12.9	5.1	2.8	9.3	6.2	17.3	8.3	-23.6
ไฟฟ้าและประปา	20.9	22.9	23.1	13.4	12.6	11.4	11.7	10.0	2.4
การคมนาคมและขนส่ง	14.6	6.1	6.3	5.2	7.2	8.9	11.4	11.1	0.7
การค้าปลีกและค้าส่ง	6.9	8.1	8.2	7.1	7.8	3.1	11.9	6.5	-4.8
การธนาคาร	17.6	15.8	14.9	6.1	7.3	8.0	24.0	15.8	-26.6
ที่อยู่อาศัย	4.5	3.1	4.7	5.2	4.7	2.5	4.6	5.8	5.3
การบริหารราชการ	13.1	5.4	9.5	7.6	9.9	4.8	4.5	5.1	4.0
การบริการ	5.6	7.9	7.8	6.4	9.6	7.3	6.0	5.2	2.4
รวม	6.1	7.9	7.2	6.6	7.1	5.4	10.9	8.1	-2.7

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2.2

โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำแนกตามสาขาการผลิต ณ ราคาคงที่ปี 2531

สัดส่วน: ร้อยละ

	2494	2503	2509	2514	2519	2524	2529	2534	2539	2542
เกษตรกรรม	37.9	31.5	28.9	27.2	24.0	20.0	18.2	13.4	10.6	11.4
เหมืองแร่	0.7	0.6	0.9	0.8	0.6	0.9	1.7	1.7	1.7	2.1
หัตถอุตสาหกรรม	13.6	14.5	17.3	17.9	22.2	23.2	23.4	28.6	31.5	34.6
การก่อสร้าง	2.3	4.4	5.8	5.2	4.2	4.6	4.8	6.3	6.3	2.9
ไฟฟ้าและประปา	0.1	0.2	0.5	1.0	1.4	1.8	2.4	2.5	2.7	3.1
การคมนาคมและขนส่ง	4.1	7.7	7.0	6.7	6.3	6.2	7.3	7.5	8.6	9.5
การค้าปลีกและค้าส่ง	15.4	16.4	16.7	17.4	17.8	18.4	16.5	17.2	15.9	14.9
การธนาคาร	0.6	1.3	2.0	2.9	2.8	2.8	3.1	5.4	7.4	3.1
ที่อยู่อาศัย	11.0	8.1	6.2	5.5	5.2	4.6	4.0	3.0	2.7	3.4
การบริหารราชการ	2.2	3.7	3.2	3.6	3.8	4.3	4.2	3.1	2.7	3.3
การบริการ	12.0	11.4	11.5	11.8	11.7	13.2	14.4	11.5	10.0	11.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 ช่วงเริ่มการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 รัฐบาลกำหนดนโยบายว่า

“...รัฐจะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกและเพื่อทดแทนสินค้าเข้าที่สำคัญ ซึ่งใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ในการพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุนและการให้กู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐ จะได้ให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมส่งออก...” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515, หน้า 277)

ในด้านการส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลได้ออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่² เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2515 ซึ่งมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการส่งออก โดยการงดเว้นทั้งอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับสินค้าของผู้ผลิตเพื่อการส่งออก และงดเว้นทั้งอากรขาเข้าและภาษีการค้า

² กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 ว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2515

ตารางที่ 2.3

สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของหมวดอุตสาหกรรมต่าง ๆ

หน่วย: ร้อยละ

สาขาการผลิต	2503	2509	2514	2519	2524	2529	2534	2539	2542
อาหาร	34.2	28.1	21.2	22.3	15.5	13.0	9.0	7.8	8.8
เครื่องดื่ม	8.6	9.1	8.7	8.4	6.8	8.2	6.7	6.2	9.5
ยาสูบ	14.5	9.7	9.8	7.6	6.3	4.8	2.9	2.1	2.1
สิ่งทอ	4.7	6.5	9.3	8.4	8.2	10.7	11.2	6.7	6.8
เครื่องนุ่งห่ม ยกเว้นรองเท้า	7.9	6.1	6.6	8.1	11.0	13.9	10.9	11.7	11.1
หนัง, ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง และรองเท้า	1.4	1.8	1.2	0.4	0.3	2.9	4.0	3.2	3.8
ไม้ และผลิตภัณฑ์จากไม้	0.3	0.4	0.8	2.6	2.2	2.1	1.1	0.6	0.3
เฟอร์นิเจอร์	3.9	3.3	2.5	0.9	1.0	1.5	3.3	2.6	1.3
กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	0.5	0.3	0.8	0.8	1.2	1.5	1.2	1.6	2.2
อุตสาหกรรมการพิมพ์	3.8	3.6	2.6	2.5	2.4	1.4	1.0	1.1	1.1
เคมีภัณฑ์	7.3	5.6	6.4	5.3	6.9	3.4	2.4	3.5	4.3
น้ำมันปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์	0.0	7.9	8.6	8.4	11.1	10.1	5.9	7.6	8.4
ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก	0.8	1.0	1.9	2.4	2.0	2.4	2.4	2.6	2.9
ผลิตภัณฑ์แร่โลหะ	4.0	5.7	6.0	5.4	6.3	4.0	6.3	5.4	4.3
อุตสาหกรรมโลหะมูลฐาน	0.4	0.5	1.3	2.0	1.6	1.3	1.5	1.5	1.0
ผลิตภัณฑ์โลหะ	0.8	1.3	2.4	1.6	1.7	2.6	2.6	2.7	3.0
เครื่องจักร	0.5	1.3	2.0	1.6	1.2	2.4	5.7	7.8	9.3
เครื่องจักรไฟฟ้า	0.6	0.9	1.4	1.8	2.4	3.0	6.3	8.1	7.3
บริษัทการขนส่ง	4.9	5.9	4.4	7.0	9.0	4.9	7.5	8.7	4.6
อุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ	1.0	1.2	2.2	2.4	3.0	5.8	8.3	8.5	7.8
มูลค่าเพิ่มทั้งหมด	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้ามาใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการส่งออกอื่น ๆ อีก เช่น การคืนภาษีแก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออก สนับสนุนการให้สินเชื่อด้านการส่งออก โดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย และการช่วยเหลือด้านเงินทุนของบรรษัทเงินทุนเพื่อการอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สาเหตุที่รัฐบาลไทยเริ่มการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้แก่

ประการแรก การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แม้จะลดการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปบางประเภท โดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภค แต่กลับทำให้มีการนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักรมากขึ้น และการส่งเสริมการลงทุนโดยการยกเว้นหรือลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักรทำให้มีการพึ่งพาวัตถุดิบและเครื่องจักรนำเข้ามากขึ้น ทำให้ประเทศไทยประสบกับภาวะขาดดุลการค้ามากขึ้น และส่งผลให้ดุลการชำระเงินขาดดุลในช่วงปี 2512-2514

กล่าวคือ การนำเข้าของไทยเพิ่มขึ้นจาก 9,437.6 ล้านบาทในปี 2503 เป็น 25,422.8 ล้านบาทในปี 2512 ในขณะที่การส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 8,541.9 ล้านบาทในปี 2513 เป็น 14,267.2 ล้านบาทในปี 2512 ส่งผลให้ดุลการชำระเงินขาดดุล 913.8 ล้านบาทในปี 2512 และขาดดุลต่อเนื่องในปี 2513 และ 2514 (ตารางที่ 2.4) ภาวะเช่นนี้ย่อมกดดันให้รัฐบาลต้องพยายามส่งเสริมการส่งออกมากขึ้น

ประการที่สอง ธนาคารโลกได้เสนอแนะในรายงานเศรษฐกิจไทยประจำปี 2513 และ 2515 ให้ไทยเปลี่ยนนโยบายจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ขณะเดียวกัน ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ก็ได้เสนอแนะในรายงานการศึกษาปี 2514 ให้ไทยเปลี่ยนนโยบายที่กล่าวข้างต้นเช่นกัน (ปราณี ทินกร, 2531, หน้า 182-184)

ขณะเดียวกัน รัฐบาลเริ่มนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 3 ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงประเด็นนี้โดยละเอียดต่อไป (ในหัวข้อที่ 7)

2.4 ช่วงเริ่มการส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐาน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) รัฐบาลเริ่มมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐาน ขณะเดียวกัน ก็ยังส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (โดยเน้นสินค้าประเภทกึ่งวัตถุดิบและสินค้าทุน)

รัฐบาลกำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานในแผนพัฒนาฉบับนี้ว่า “...รัฐจะเข้าไปร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่ซึ่งรัฐได้พิจารณาเห็นว่าเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการ โดยลำพังได้ อุตสาหกรรมซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียม...” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520, หน้า 217)

ตารางที่ 2.4

การส่งออก, การนำเข้า, ดุลการค้า และดุลการชำระเงิน

หน่วย: ล้านบาท

ปี	การส่งออก	การนำเข้า	ดุลการค้า	ดุลการชำระเงิน
2503	8,541.9	-9,437.6	-956.3	949.7
2504	9,922.7	-10,062.1	-269.1	1,655.0
2505	9,434.5	-11,241.5	-1,962.6	12,294.9
2510	13,808.1	-21,813.3	-8,150.2	1,313.0
2511	13,227.6	-23,645.8	-10,650.0	449.1
2512	14,267.2	-25,422.8	-11,297.7	-913.8
2513	14,269.7	-26,406.7	-12,244.8	-2,652.0
2514	16,698.0	-26,606.4	-9,935.0	-335.2
2515	21,750.2	-30,634.8	-8,884.6	3,991.4
2520	70,462.8	-96,004.8	-25,598.8	-7,537.9
2525	157,203	-193,340	-36,137	-3,823
2529	231,481	-246,580	-15,099	11,614
2530	298,099	-342,227	-44,128	24,118
2535	815,202	-1,020,582	-205,380	77,113
2538	1,381,660	-1,755,451	-373,791	179,530
2540	1,789,833	-1,874,598	-84,765	-299,210
2541	2,181,082	-1,677,953	503,129	57,623
2542	2,150,049	-1,800,131	349,918	172,695
2543	2,730,943	-2,513,501	217,442	-58,440
2544*	2,807,868	-2,695,582	112,286	57,566

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

แผนพัฒนาฉบับนี้ อธิบายเหตุผลที่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐานว่า หลังจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ปรากฏว่า รายได้ของภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค ส่วนอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น ๆ นั้นยังมีไม่มาก

ต่อมา ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2522 รัฐบาลประกาศสนับสนุนโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่ โครงการก๊าซธรรมชาติ โครงการเกลือหินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการสังกะสีทางภาคเหนือ โครงการเหล็กพูน โครงการปุ๋ยยูเรีย โครงการแก๊สโซฮอล (การใช้แอลกอฮอล์จากอ้อยหรือมันสำปะหลังผสมกับก๊าซโซลีนเพื่อใช้ในรถยนต์) และโครงการกระดาษและเยื่อกระดาษ (บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2534, หน้า 35-36)

กล่าวสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) รัฐบาลยังคงเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้พัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ การแยกก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอล อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี ในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ตลอดจนการส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

2.5 การขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมช่วงปี 2529-2538 และการเปิดเสรีทางการค้า

หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปี พ.ศ. 2516 และ 2522 ประเทศไทยประสบภาวะการขาดดุลทางการค้ามากขึ้น และประสบภาวะการขาดดุลการชำระเงินติดต่อกันในช่วง 2518-2522 ทำให้ฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยมีปัญหา ประเทศไทยจึงต้องกู้เงินฉุกเฉิน (Stand-by Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในปี 2524, 2525, 2526 และ 2528 และกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 นอกจากนี้ ประเทศไทยต้องลดค่าเงินบาทในปี 2527 และเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบตะกร้าเงิน แต่อย่างไรก็ตาม ค่าเงินบาทยังคงอิงกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐเป็นหลัก

ต่อมา กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ 5 ประเทศ³ (G5) ได้มีข้อตกลง Plaza Agreement ในปี 2528 เพื่อร่วมกันแทรกแซงให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอ่อนตัวลง แต่ต่อมาปรากฏว่าค่าเงินดอลลาร์อ่อนตัวมาก และค่าเงินเยนแข็งค่าเกินไป กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ 7 ประเทศ⁴ (G7) จึงมีข้อตกลง Louvre Agreement ในปี 2530 เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินดอลลาร์และเงินเยน (Nakamura, 1995, pp.252-254)

หลังจากมี Plaza Agreement (2528) ค่าเงินเยนแข็งขึ้นจากระดับประมาณ 250 เยนต่อดอลลาร์ ในปี 2528 เป็น 120 เยนต่อดอลลาร์ในช่วงต้นปี 2531 นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาก็พยายามบีบ

³ G5 ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก และญี่ปุ่น

⁴ G7 ได้แก่ ประเทศกลุ่ม G5 และเพิ่มอิตาลีกับแคนาดา

ให้เกาหลีใต้และไต้หวันปล่อยให้ค่าเงินของตนแข็งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกัน ค่าเงินบาทซึ่งต้องอิงกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ^๕ เป็นหลัก ก็อ่อนตัวลงเมื่อเทียบกับเงินเยน ทำให้การลงทุนโดยตรงของต่างประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทยเพิ่มขึ้นมาก ในช่วงปี 2530-2533 (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 4) และมีผลทำให้การส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นมากในช่วงปี 2529-2538 โดยเพิ่มจาก 231,481 ล้านบาทในปี 2529 เป็น 1,381,660 ล้านบาทในปี 2538 (ตารางที่ 2.4)

แม้ว่าประเทศไทยเริ่มเป็นสมาชิกชั่วคราวของแกตต์ (GATT) ตั้งแต่ปี 2521 และเป็นสมาชิกถาวรของแกตต์ตั้งแต่ปี 2525 แต่ประเทศไทยเริ่มมีการลดภาษีอากรขาเข้ากันจริงจังในทศวรรษ 2530 ภายหลังจากที่รัฐบาลมีฐานะทางการคลังที่ดีขึ้น^๖ โดยเฉพาะภายหลังจากที่ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่เกี่ยวกับการลดภาษีการนำเข้า (The Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme) เริ่มบังคับใช้ในปี 2536 และหลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกในปี 2538 ประเทศไทยมีการเปิดเสรีทางการค้า โดยเฉพาะการค้าสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 3)

กล่าวสำหรับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงมีทิศทางเช่นเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับก่อน กล่าวคือ ยังคงให้ความสำคัญการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งรวมทั้งอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมวิศวกรรมเพื่อเป็นฐานของอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในระยะยาว และการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในเขตภูมิภาค

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) รัฐบาลยังคงส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยการใช้มาตรการภาษีและมาตรการการคลังอื่น ๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้มีการระบุอุตสาหกรรมเป้าหมายจำนวน 6 อุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมงานโลหะ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

2.6 การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมภายหลังวิกฤตการณ์ปี 2540

หลังจากที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2529-2538 ในปี 2539 การส่งออกของไทยก็ประสบภาวะชะงักงัน โดยมูลค่าการส่งออกของปี 2539 ไม่ได้เพิ่มจากปี 2538 ซึ่งเป็นสัญญาณของการสิ้นสุดของยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ เนื่องจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ปัญหาของสถาบันการเงิน ปัญหาเงินกู้จากต่างประเทศ และความไม่เหมาะสมของการใช้ระบบ

^๕ รัฐบาลไทยเริ่มมีงบประมาณที่เกินดุลในปี 2531

อัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบคระร่าของเงิน ทำให้มีการเก็งกำไรค่าเงินบาทจำนวนมาก และในที่สุดนำไปสู่การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

ภายใต้วิกฤติทางเศรษฐกิจปี 2540-2541 ภาคอุตสาหกรรมไทยประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างหนัก การผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และการลดลงของอุปสงค์ภายในประเทศ ซึ่งทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีกำลังผลิตส่วนเกินจำนวนมาก ขณะเดียวกัน ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงมาก ผู้ประกอบการจำนวนมากจึงปรับตัวโดยการเน้นการส่งออกมากขึ้น บางส่วนก็พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อลดต้นทุน บางส่วนก็พยายามหันมาใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนในประเทศมากขึ้น

กล่าวสำหรับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้มีการเน้นการเสริมสร้างศักยภาพของคน พัฒนาสภาพแวดล้อม และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง และสมดุล ขณะเดียวกัน เสริมสร้างโอกาสให้คนไทยมีส่วนร่วมในการกระจายการพัฒนาและได้ผลพวงจากการพัฒนาที่เป็นธรรม โดยไม่ได้มีแผนพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ

ขณะเดียวกัน ในปี 2541 กระทรวงอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งชาติ ก็ได้ร่างแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2541-2545) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทย โดยกำหนดอุตสาหกรรมที่เป็นเป้าหมายจำนวน 13 อุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารและอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมรองเท้าและเครื่องหนัง อุตสาหกรรมไม้และเครื่องเรือน อุตสาหกรรมยาและเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมยางพาราและผลิตภัณฑ์ยาง อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก อุตสาหกรรมเซรามิกส์และแก้ว อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

3. นโยบายและมาตรการของรัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรม

ภาคเอกชนนับเป็นกำลังหลักในการผลักดันให้อุตสาหกรรมในไทยเติบโต แต่ขณะเดียวกัน นโยบายและมาตรการของรัฐมีส่วนช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมในไทยขยายตัว โดยทั่วไป นโยบายอุตสาหกรรมอาจแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่ นโยบายที่มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรในภาคอุตสาหกรรมและโครงสร้างอุตสาหกรรม และกลุ่มที่สองเป็นนโยบายที่มีผลต่อการจัดองค์กรอุตสาหกรรม (industrial organization) (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2536, หน้า 23) อนึ่ง นโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนา โครงสร้างอุตสาหกรรมและการจัดองค์กรอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีมากและหลากหลาย ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะนโยบายและมาตรการที่สำคัญในช่วงห้า

⁶ สุวินัย ภรณวลัย (2531) ได้รวบรวมคำนิยามของนโยบายอุตสาหกรรมที่หลากหลาย แต่อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะกล่าวถึงนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีผลต่อภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญเท่านั้น

ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งได้แก่นโยบายการส่งเสริมการลงทุน นโยบายการค้าระหว่างประเทศ มาตรการควบคุมการผลิต และนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

3.1 นโยบายการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม

ในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายการส่งเสริมการลงทุนนับเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในไทย โดยการส่งเสริมการลงทุนของรัฐมีส่วนที่ทำให้การลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีนโยบายส่งเสริมให้อุตสาหกรรมกระจายไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่สำคัญได้แก่ การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร ซึ่งจะให้แตกต่างกันตามเขตที่ตั้งของโครงการ เพื่อเป็นการกระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค⁷ สำหรับรายละเอียดของสิทธิประโยชน์ในปัจจุบันแสดงไว้ในกรอบที่ 3.1

แต่อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมมีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

ประการแรก การส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นกับการลงทุนเกินขนาด นิพนธ์ พัวพงศกร (2542, หน้า 12-13) ชี้ว่า การที่อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น เช่น ปิโตรเคมี เหล็ก รถยนต์ และวัสดุก่อสร้าง ได้รับการคุ้มครองมาก และในปี 2530 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยกเลิกมาตรการจำกัดการให้บัตรส่งเสริมแก่โครงการที่ใช้ทุนเข้มข้น ประกอบกับมีการสนับสนุนระบบโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้อุตสาหกรรมหนักเหล่านี้มีอัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เป็นผลให้การลงทุนในอุตสาหกรรมหนักเหล่านี้เพิ่มขึ้นมากในช่วงปี 2530-2541 นอกจากนี้ เมื่ออุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้า ก็เรียกร้องให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษนำเข้า (surcharge) เช่น การเก็บค่า surcharge สำหรับการนำเข้าเหล็กในปี 2545

ด้วยการส่งเสริมการลงทุนและการคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นเหล่านี้ ทำให้มีการลงทุนเกินขนาดในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เหล็กและรถยนต์

ประการที่สอง นักวิจัยจำนวนหนึ่งพบว่า โครงการลงทุนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 81) แม้จะไม่ได้รับบัตรส่งเสริม ก็ยังคงมีการลงทุนต่อไป ทำให้การให้สิทธิพิเศษด้านภาษียังมีลักษณะเกินความจำเป็น ทำให้รัฐสูญเสียภาษีเงินได้เป็นจำนวนมาก (FIAS, 1999 อ้างในนิพนธ์ พัวพงศกร, 2542, หน้า 13)

ประการที่สาม ในอดีตการส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะเน้นการส่งเสริมผู้ผลิตรายใหญ่และรายกลาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515, หน้า 273, และปราณี ทินกร, 2531, หน้า 218-219) ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะระบุว่า ตน

⁷ โปรดดูรายละเอียดการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคในตอนที่ได้เจอบทความนี้

กรอบที่ 3.1

หลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร (ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2543)

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรใหม่ โดยแบ่งเขตการลงทุนออกเป็น 3 เขต ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

เขต 1 ประกอบด้วย 6 จังหวัดใน ส่วนกลางที่มีรายได้สูงและมีสิ่งอำนวยความสะดวกพร้อม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม

เขต 2 ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง อุทัยฯ สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และภูเก็ต

เขต 3 ประกอบด้วยจังหวัดที่เหลือ 58 จังหวัด ซึ่งมีรายได้ต่ำและมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย

ทั้งนี้ กำหนดให้ท้องที่ทุกจังหวัดในเขต 3 เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน และให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรตามเกณฑ์พื้นที่ ดังนี้

เขต 1

- ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10
- ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี สำหรับโครงการที่ตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริม ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้ จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี
- ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

เขต 2

- ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่งเฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10
- ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี และเพิ่มเป็น 5 ปีหากตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริม ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า ภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี
- ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

เขต 3 สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรทั่วไป

- ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
- ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า ภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้ จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี
- ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น สำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, รายงานประจำปี 2544.

เองให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกำหนดเงื่อนไขเงินลงทุนขั้นต่ำของโครงการที่จะได้รับการส่งเสริมเพียง 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) (รายงานประจำปี 2543, หน้า 27) แต่อย่างไรก็ตาม ในปี 2543 มีจำนวนโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 785 โครงการ โดยมีมูลค่าการลงทุน 290,334 ล้านบาท (รายงานประจำปี 2544, หน้า 141) คิดเฉลี่ยโครงการละ 369.8 ล้านบาท จึงคาดว่าโครงการส่วนใหญ่ยังคงเป็นโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง

3.2 นโยบายและมาตรการด้านการค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาลไทยใช้ทั้งมาตรการทางการค้าที่เป็นภาษีอากรขาเข้าและที่ไม่ใช่ภาษีอากรขาเข้า เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ต่อมา ได้มีมาตรการส่งเสริมการส่งออกมากขึ้นภายหลังจากใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3

มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมด้วยภาษีอากรขาเข้า

รัฐบาลไทยได้ใช้กำแพงภาษีนำเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างจริงจังมาตั้งแต่ทศวรรษ 2500 โดยมีการขึ้นภาษีนำเข้าครั้งใหญ่ในปี 2507 ต่อมาเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลชำระเงิน รัฐบาลได้ขึ้นภาษีครั้งใหญ่ในปี 2513 และ 2518 และได้มีการขึ้นภาษีอากรขาเข้าหลายรายการในปี 2526 เพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลมีการส่งเสริมการลงทุน โดยการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าของเครื่องจักรและวัตถุดิบ และมีการส่งเสริมการส่งออก โดยการชดเชยภาษีอากรขาเข้า หรือการคืนภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบ หรือการมีคลังสินค้าทัณฑ์บน ทำให้มีการเสียภาษีอากรขาเข้าในทางเป็นจริงน้อยลง ทำให้อัตราภาษีอากรขาเข้าที่เก็บจริงอยู่ในอัตราประมาณร้อยละ 21.4 ในปี 2503 และร้อยละ 18.2 ในปี 2515 ต่อมาก็ลดเหลือประมาณร้อยละ 11.0 ในปี 2533

แม้ว่าประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกแกตต์ (GATT) ในปี 2525 ก็ตาม ประเทศไทยเริ่มลดอัตราภาษีขาเข้าตั้งแต่ปี 2533 ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีฐานะทางการคลังดีขึ้น ขณะเดียวกัน ในปี 2533 รัฐบาลเริ่มปฏิรูปโครงสร้างพิทักษ์อัตราศุลกากร เพื่อลดลักษณะความซับซ้อน โดยให้มีการลดจำนวนอัตราภาษีลงจากเดิม 39 อัตรา ให้เหลือ 6 อัตราตามหลักการ Value-added escalation ดังนี้

- ร้อยละ 0 สำหรับสินค้าที่มีนโยบายยกเว้นภาษี เช่น อุปกรณ์การแพทย์
- ร้อยละ 1 สำหรับวัตถุดิบ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และพาหนะเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศ

* เป็นอัตราที่คำนวณโดยสูตร (รายได้ภาษีอากรขาเข้าที่เก็บได้จริง/มูลค่านำเข้า)×100

ร้อยละ 5 สำหรับผลิตภัณฑ์ขั้นต้น และสินค้าทุน เช่น เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ และ คอมพิวเตอร์

ร้อยละ 10 สำหรับผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง

ร้อยละ 20 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป

ร้อยละ 30 สำหรับสินค้าที่ต้องการคุ้มครองเป็นพิเศษ

ซึ่งต่อมาในปี 2542 กระทรวงการคลังได้เปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรให้เหลือ 3 อัตรา ดังนี้

ร้อยละ 0-1 สำหรับวัตถุดิบ

ร้อยละ 5 สำหรับผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง

ร้อยละ 10 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป

อนึ่ง นับแต่ปี 2533 รัฐบาลไทยได้ลดภาษีนำเข้าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการลดภาษีนำเข้า ตามข้อผูกพันที่มีต่อองค์การการค้าโลกและเขตการค้าเสรีอาเซียน เมื่อรวมรายการปรับลดตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2533 ถึง 1 มกราคม 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 6,898 รายการ คิดเป็นร้อยละ 91 ของรายการ พิภักดิ์ทั้งหมด และทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยลดลงเหลือร้อยละ 17 ในปี 2540 (ข่าวกระทรวงการคลัง, 27 ธันวาคม 2537) และสำหรับอัตราภาษีอากรขาเข้าที่แท้จริง เหลือประมาณร้อยละ 3.3 ในปี 2544

สำหรับอัตราคุ้มครองที่แท้จริง (Effective Rate of Protection) นั้น สัตยชัย บุรณเจริญ (2542) พบว่า ในช่วงปี 2533-2540 อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงของอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีแนวโน้มแตกต่างกันน้อยลง โดยกลุ่มอุตสาหกรรมที่ยังคงมีอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงสูงได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรม อาหาร สิ่งทอ และยานยนต์

มาตรการกีดกันการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร

รัฐบาลไทยเคยใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีอากรขาเข้า เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรม ภายในประเทศหลายรายการ เช่น การห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 2300 c.c.) ซึ่ง ได้มีการยกเลิกมาตรการนี้ในปี 2534 และการควบคุมการนำเข้าคอมเพรสเซอร์สำเร็จรูปสำหรับ เครื่องปรับอากาศในช่วงปี 2524-2535

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ใช้มาตรการด้านการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า (TRIMs) ได้แก่ มาตรการการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (Local Content Requirement) สำหรับอุตสาหกรรมรถยนต์ ตั้งแต่ปี 2514 และยกเลิกเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2543 ตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน

ปัจจุบัน รัฐบาลไทยไม่ได้ใช้มาตรการห้ามการนำเข้าหรือการจำกัดปริมาณนำเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรม แต่กระทรวงพาณิชย์ได้มีการใช้มาตรการเก็บค่าธรรมนิยมพิเศษเพื่อตอบโต้การ พุ่มตลาด (Anti-dumping duty) ในบางสินค้า และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้ใช้มาตรการ เรียกเก็บค่าธรรมนิยมพิเศษ (Surcharge) ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ในการคุ้มครอง

อุตสาหกรรมเหล็ก เช่น ได้มีการออกประกาศเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการนำเข้าผลิตภัณฑ์เหล็กบางประเภทเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2545

มาตรการการส่งเสริมการส่งออก

รัฐบาลไทยมีมาตรการส่งเสริมการส่งออกหลายมาตรการ และมีหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมหลายหน่วยงาน โดยมีลักษณะต่างคนต่างทำ ในที่นี้จะกล่าวถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบควบคู่ไปกับมาตรการส่งเสริมการส่งออกที่สำคัญโดยสรุปดังนี้

(1) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่โครงการการลงทุนเพื่อการส่งออกเพิ่มเติมเป็นการพิเศษ เช่น โครงการการลงทุนในเขต 1 จะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบสำหรับการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี (กรอบที่ 3.1)

(2) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ให้การชดเชยภาษีอากรสำหรับการผลิตสินค้าส่งออกตามกฎหมายการชดเชยภาษีสินค้าส่งออกปี 2524 สำหรับภาษีที่อยู่ในข่ายชดเชยได้แก่ ภาษีอากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีเทศบาล ในการกำหนดอัตราชดเชยภาษีนั้น จะอาศัยตาราง input-output เป็นเกณฑ์ในการคำนวณและจะพิจารณาเป็นราย ๆ ไป และมีเงื่อนไขว่าผู้ผลิตสินค้าส่งออกต้องยื่นคำขอการชดเชยภาษีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ส่งสินค้าออก การชดเชยภาษีจะให้เป็นบัตรภาษี ซึ่งสามารถนำไปชำระภาษีอากรต่าง ๆ ได้ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ออกบัตร

(3) กรมศุลกากร ให้คืนภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบที่ใช้เพื่อผลิตสินค้าส่งออกตามมาตรา 19 ทวิ ของพระราชบัญญัติศุลกากร ผู้ส่งออกที่ขอคืนภาษีอากรต้องแสดงเอกสารรายชื่อวัตถุดิบ รายชื่อสินค้าที่ผลิต กรรมวิธีการผลิต และสูตรการผลิตสินค้า ภาษีอากรที่ขอคืนได้แก่ อากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีเทศบาล และภาษีสรรพสามิต โดยผู้ขอคืนภาษีต้องเลือกที่จะชำระภาษีเป็นเงินสดก่อนหรือใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารก่อน และจะได้คืนภาษีเป็นเช็คเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันในภายหลัง ในการขอคืนภาษี มีเงื่อนไขให้การนำเข้าวัตถุดิบและการส่งออกสินค้าต้องอยู่ภายในหนึ่งปี และต้องขอคืนภาษีภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ส่งออก

(4) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งมีเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่ช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก โดยการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค การกำจัดน้ำเสีย และสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเช่นเดียวกับคลังสินค้าทัณฑ์บนทุกประการ

(5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออกเรียกว่า Packing Credit

3.3 มาตรการควบคุมการผลิต

ในห้าทศวรรษของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ได้มีการใช้มาตรการควบคุมการผลิตในอุตสาหกรรมบางสาขา ตัวอย่างเช่น ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ในปี 2514 คณะ

กรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ได้จำกัดจำนวนโรงงานประกอบรถยนต์และจำนวนโมเดลของรถยนต์ที่ผลิต เพื่อให้การผลิตรถยนต์มีการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economy of scale)

นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็สามารถจำกัดจำนวนผู้ผลิตโดยการให้การส่งเสริมแก่ผู้ผลิตเพียงบางราย เช่น ในปี 2523 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้การส่งเสริมการผลิตคอมพิวเตอร์สำหรับเครื่องปรับอากาศ โดยมีเงื่อนไขว่าจะส่งเสริมการผลิตเพียง 1 ราย เป็นเวลา 5 ปี นับแต่บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมเปิดดำเนินกิจการ และสามารถสนองความต้องการภายในประเทศอย่างเพียงพอ ขณะเดียวกัน กระทรวงอุตสาหกรรมก็ออกประกาศ (11 มกราคม 2523) ระบุการตั้งและขยายโรงงานผลิตคอมพิวเตอร์ที่ใช้กับเครื่องปรับอากาศเป็นเวลา 5 ปี ขณะเดียวกัน กระทรวงพาณิชย์ก็ประกาศควบคุมการนำเข้าคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปด้วย (ปิยะพร งามวิสัย, 2539, หน้า 86)

3.4 นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในห้าทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาอุตสาหกรรมตลอดมา โครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลพัฒนา ได้แก่ ถนนหนทาง ท่าเรือ การไฟฟ้า และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ตัวอย่างการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ อาจได้แก่ การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งเริ่มต้นในปี 2523

4. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

4.1 ภาพรวม

ในห้าทศวรรษที่ผ่านมา การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) มีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย โดยเข้ามาเติมช่องว่างที่เกิดจากการอ้อมภายในประเทศที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนภายในประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศส่งผลอย่างมากต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย เพราะทำให้เกิดการจ้างงาน การเพิ่มผลผลิตและการส่งออก รวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ก่อนปี 2503 การลงทุนจากต่างประเทศมีปริมาณน้อยมากจนไม่มีนัยยะสำคัญ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในสินค้าส่งออกพื้นฐาน เช่น ยางพาราและเหมืองดีบุก โดยระหว่างปี 2498-2502 มีเงินทุนไหลเข้าสู่ธุรกิจจากต่างประเทศเฉลี่ยต่อปีน้อยกว่า 6 ล้านบาท (Traiwannakij, 1992, p.20) ต่อมาในช่วงปี 2503-2509 มีมูลค่าเฉลี่ยต่อปีเพิ่มเป็น 357.1 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายส่งเสริม

⁹ ตามสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศประกอบด้วย ทุนเรือนหุ้น และเงินกู้จากกิจการที่เข้ามาลงทุน

เสริมการลงทุนภาคเอกชน ในช่วงทศวรรษ 2510 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงอยู่ในระดับไม่สูง (ตารางที่ 4.1) ทั้งนี้เนื่องจากความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางการเมือง

แม้ว่าเศรษฐกิจโลกจะประสบวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2516 และ 2521 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทยก็เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับประมาณสองพันกว่าล้านต่อปีในช่วงปลายทศวรรษ 2510 และต้นทศวรรษ 2520

ตารางที่ 4.1

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศแบ่งช่วงเวลาตามแผนพัฒนาฯ

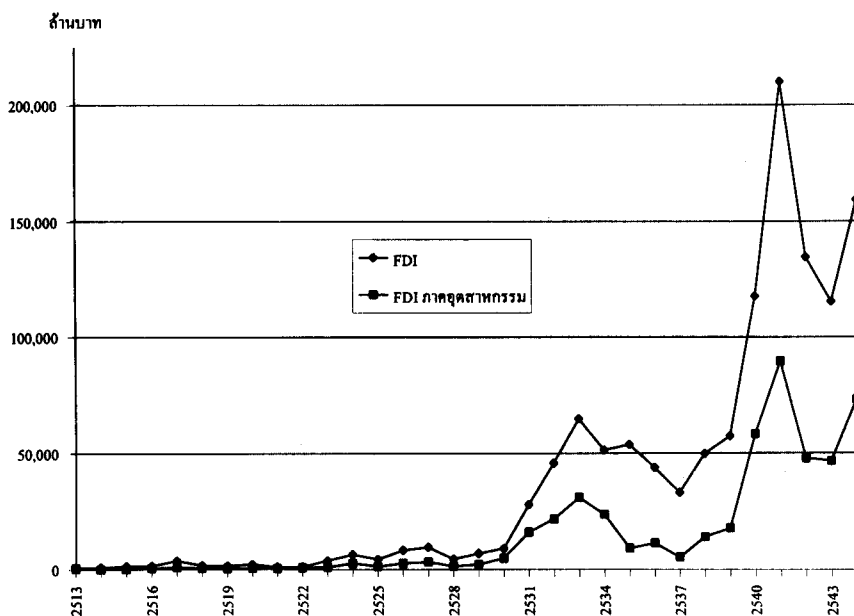
หน่วย: ล้านบาท (เฉลี่ยต่อปี)

	2503	แผนฯ 1	แผนฯ 2	แผนฯ 3	แผนฯ 4	แผนฯ 5	แผนฯ 6	แผนฯ 7	แผนฯ 8
		2504-09	2510-14	2515-19	2520-24	2525-29	2530-34	2535-39	2540-44
FDI รวม	61.0	407	978	2,045	2,944	6,701	39,758	47,621	148,868
เฉพาะภาคอุตสาหกรรม	n.a.	n.a.	n.a.	598	1,077	2,087	19,522	11,616	73,280

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

รูปภาพที่ 4.1

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิในช่วงปี พ.ศ. 2513-2544



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2529 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุเนื่องมาจาก Plaza Accord ทำให้เงินเยนแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับดอลลาร์ ประกอบกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียอื่น ๆ เช่น ไต้หวันและเกาหลีใต้ ประสบกับปัญหาแรงงานและค่าเงินที่สูงขึ้นตามเงินเยน และถูกตัดสิทธิ GSP ในสินค้าหลาย ๆ รายการที่จะส่งไปยังสหรัฐฯ จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้หาทางย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า (โอฬาร ไชยประวัติ และคณะ, 2532, หน้า 4) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเฉลี่ยระหว่างปี 2530-2534 เพิ่มขึ้นเป็น 39,758 ล้านบาทต่อปี โดยมีค่าเฉลี่ยการขยายตัวถึงร้อยละ 65 ต่อปี

อย่างไรก็ตาม จากรูปภาพที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ช่วงหลังปี 2533 การลงทุนจากต่างประเทศลดลงเล็กน้อยเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศผู้ลงทุนชะลอตัวลง แต่ต่อมามีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นอีกภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการเปิดเสรีทางการเงินและการจัดตั้งกรุงเทพวิเทศธนกิจ หรือ BIBF ในปี 2537 ทำให้มีการนำสินเชื่อกจากต่างประเทศมาขยายธุรกิจและอุตสาหกรรม

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2540 ส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นโดยในช่วงปี 2541 เป็นช่วงที่การเติบโตของการลงทุนจากต่างประเทศพุ่งสู่ระดับสูงสุดเท่าที่ผ่านมา โดยสาเหตุหลักมาจากการลงทุนในภาคธุรกิจการเงินการธนาคาร ขณะที่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมก็ขยายตัวขึ้นถึงระดับ 89,566 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2540 ร้อยละ 53.4 สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การที่บริษัทข้ามชาติได้เข้ามาซื้อกิจการทั้งบริษัทที่เป็นการร่วมลงทุนหรือบริษัทของไทยที่ประสบภาวะขาดแคลนเงินทุน¹⁰ อีกปัจจัยหนึ่งคือการเข้ามาขยายฐานการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งนักลงทุนต่างชาติมองเห็นศักยภาพการส่งออกของไทยที่เพิ่มขึ้นภายหลังจากที่อัตราค่าเงินบาทอ่อนตัวลงกว่าครึ่ง อันทำให้สินค้าที่ผลิตจากไทยสามารถแข่งขันได้ดีขึ้นในตลาดโลก

ตัวเลขการไหลเข้าสู่ธุรกิจของการลงทุนจากต่างประเทศในปี 2543 ลดลงร้อยละ 14 จากปีก่อนหน้า คิดเป็นมูลค่าเงินลงทุน 115,286 ล้านบาทซึ่งยังถือว่าอยู่ในระดับสูง สาเหตุที่การลงทุนลดลง เนื่องจากก่อนหน้านี้ในช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปี 2540 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในรูปแบบการควบรวมกิจการ เพราะธุรกิจไทยอยู่ในช่วงขาดสภาพคล่อง ทางรัฐบาลจึงอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาซื้อหรือควบรวมกิจการกับธุรกิจที่มีปัญหาได้ ในช่วงนั้นเงินทุนจากต่างชาติ โดยเฉพาะภาคการเงินการธนาคารจึงเพิ่มสูงมาก ในปีต่อ ๆ มาเมื่อสภาพคล่องของสถาบันการเงินหลายแห่งดีขึ้น การไหลเข้าของเงินทุนจึงลดลง

¹⁰ Brimble (2000) รายงานว่า ตั้งแต่ปี 2540 อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นใหญ่หรือร้อยเปอร์เซ็นต์ในบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมในเดือนพฤศจิกายน 2540 ถึงเดือนมีนาคม 2542 มีบริษัทในประเทศไทยที่ถูกบริษัทข้ามชาติซื้อหุ้นใหญ่ไป 135 บริษัท

4.2 แหล่งที่มาของเงินทุน

จากตารางที่ 4.2 การกระจายสัดส่วนประเทศผู้ลงทุนหลัก ในช่วงปี 2513-2529 ค่อนข้างคงที่ คือ ส่วนใหญ่จะมาจากสหรัฐอเมริกา ตามมาด้วยญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป แต่การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเกิดขึ้นในช่วงปี 2530-2533 ซึ่งนอกจากมูลค่าการลงทุนรวมจะสูงขึ้นอย่างมากแล้ว ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมาสัดส่วนการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นและได้เข้ามาแทนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นประเทศรายใหญ่ที่เป็นแหล่งเงินทุนสำคัญที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยขณะนั้น การไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศ NIEs ได้แก่ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง อันเนื่องจากการแข็งค่าขึ้นของค่าเงินเยน หลังจาก Plaza Agreement (2528)

ตารางที่ 4.2

โครงสร้างการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำแนกตามประเทศผู้ลงทุน ปี 2514-2544

หน่วย: ร้อยละ

ประเทศ	2514	2519	2524	2529	2534	2539	2544
ญี่ปุ่น	32.7	26.3	21.9	44.1	30.3	23.1	36.9
สหรัฐอเมริกา	42.2	27.6	37.4	18.7	11.5	18.9	8.1
สหภาพยุโรป	11.0	20.0	12.3	8.6	8.2	7.4	24.3
สิงคโปร์	2.5	19.1	15.9	5.8	12.6	12.1	22.0
ฮ่องกง	5.8	5.5	5.0	13.8	22.5	9.5	6.5
ไต้หวัน	1.1	-0.2	0.2	1.9	5.4	6.1	1.6
เกาหลีใต้	-1.4	0.6	0.0	0.1	0.6	1.1	0.1
อื่น ๆ	6.1	1.2	7.3	6.9	8.9	21.9	-2.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

4.3 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในสาขาการผลิตต่าง ๆ

ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา การลงทุนจากต่างประเทศในสาขาหัตถอุตสาหกรรมมีสัดส่วนมากที่สุดมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน (ตารางที่ 4.3) โดยเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอมากที่สุดในช่วงปี 2513-2517 แต่หลังจากรัฐบาลดำเนินนโยบายส่งเสริมการส่งออก สัดส่วนการลงทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอก็ลดลงตามลำดับ โดยถูกแทนที่ด้วยอุตสาหกรรมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า โดยเฉพาะในช่วงปี 2528-2532 นอกจากนั้น ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์และอุตสาหกรรม

สาหกรรมโลหะและอโลหะก็เพิ่มสูงขึ้นจากความต้องการอันเนื่องมาจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไทย

สัดส่วนการลงทุนในสาขาการผลิตก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน โดยในช่วงปี 2513-2529 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะกระจุกตัวอยู่ในสาขาการค้า, การก่อสร้าง, เหมืองแร่ และหัตถอุตสาหกรรม แต่ในช่วงหลัง สาขาหลัก ๆ เหลือเพียง การค้า หัตถอุตสาหกรรม และการบริการ

ตารางที่ 4.3

สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำแนกตามประเภทธุรกิจ ปี 2514-2544

หน่วย: ร้อยละ

	2514	2519	2524	2529	2534	2539	2544
หัตถอุตสาหกรรม	13.9	28.4	39.4	30.7	46.4	31.2	57.3
อาหารและน้ำตาล	1.6	1.9	2.4	4.2	3.0	2.0	2.8
สิ่งทอ	4.3	9.9	-0.5	1.2	2.2	2.2	1.5
โลหะและอโลหะ	2.0	0.3	2.8	-0.3	4.3	5.0	9.4
เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า	3.5	8.0	9.7	8.9	17.5	10.6	17.7
เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง	0.6	-0.1	2.0	-0.2	4.5	4.8	11.4
เคมีภัณฑ์	-5.4	8.5	2.3	7.0	7.5	8.1	1.3
ผลิตภัณฑ์น้ำมัน	6.2	0.1	19.4	0.1	-0.7	-11.0	7.3
อุปกรณ์ก่อสร้าง	0.4	0.0	0.2	0.1	0.3	0.2	-0.1
อื่น ๆ	0.7	-0.1	1.0	9.8	7.9	9.5	5.9
สถาบันการเงิน	6.2	13.5	10.5	7.4	13.3	0.8	-4.9
การค้า	37.5	27.0	7.5	25.8	15.0	21.0	23.8
การก่อสร้าง	27.6	9.4	19.9	17.9	6.4	1.1	-0.1
เหมืองแร่และข่อยหิน	6.6	5.4	12.0	3.5	4.0	2.8	13.7
เกษตร	0.0	0.1	0.1	2.9	1.2	0.4	0.0
บริการ	8.7	15.3	9.0	9.7	3.2	3.1	4.1
การลงทุนและบริษัทโฮลดิ้ง	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.4	-1.3
อสังหาริมทรัพย์	0.0	0.8	1.7	2.1	7.0	38.5	2.9
อื่น ๆ	-0.4	0.1	0.0	0.0	3.4	4.5	4.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

ตารางที่ 4.4

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิโดยรวมระหว่างปี พ.ศ. 2513-2544

(หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

รายการ	มูลค่า	ร้อยละ
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยรวม	38,855	100.0%
เฉพาะภาคอุตสาหกรรม	16,558	42.6%
อาหารและน้ำตาล	1,136	2.9%
สิ่งทอ	814	2.1%
โลหะและอโลหะ	2,151	5.5%
เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า	4,804	12.4%
เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง	3,244	8.3%
เคมีภัณฑ์	2,028	5.2%
ผลิตภัณฑ์น้ำมัน	375	1.0%
อุปกรณ์ก่อสร้าง	167	0.4%
อื่นๆ	1,835	4.7%
สถาบันการเงิน	2,433	6.3%
การค้า	7,700	19.8%
การก่อสร้าง	2,044	5.3%
เหมืองแร่และย่อยหิน	1,234	3.2%
เกษตร	144	0.4%
บริการ	2,509	6.5%
การลงทุนและบริษัทโฮลดิ้ง	1,051	2.7%
อสังหาริมทรัพย์	4,517	11.6%
อื่นๆ	665	1.7%

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

ถ้าสังเกตเฉพาะการลงทุนจากญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ พบว่า โครงสร้างการลงทุนเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงแรกประมาณทศวรรษ 2510 เป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ แต่ต่อมาในช่วงหลัง Plaza Accord ก็ได้เปลี่ยนมาลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น รวมไปถึงสินค้านำเข้าและสินค้าขั้นกลาง (Sirasontorn, 1997, p.70) และตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา การลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในอุตสาหกรรมสนับสนุน เหตุเพราะช่วงนั้นเงิน

เขนแข็งค่าขึ้นอีกครั้ง บริษัทญี่ปุ่นจึงหลีกเลี่ยงการนำเข้าชิ้นส่วนที่มีราคาสูง โดยการมาตั้งโรงงานผลิตชิ้นส่วนเพื่อป้อนให้โรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานรถยนต์ โดยโรงงานที่มาตั้งใหม่นั้นส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อม

เมื่อพิจารณาเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิโดยรวมระหว่างปี 2513-2544 (ตารางที่ 4.4) พบว่ามีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 42.6 ของเงินลงทุนทั้งหมด โดยอุตสาหกรรมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้าเป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนจากต่างประเทศสูงสุดคือร้อยละ 12.4 ตามมาด้วย อุตสาหกรรมเครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่งร้อยละ 8.3 อุตสาหกรรมโลหะและอโลหะร้อยละ 5.5 และอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ร้อยละ 5.2

4.4 เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก

จากตารางที่ 4.5 ในปี 2533 และ 2534 แสดงให้เห็นแนวโน้มของโครงการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก โดยมีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 50 ของโครงการที่ยื่นขออนุมัติและโครงการที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด แต่ถ้าดูจากมูลค่าแล้ว ปรากฏว่าโครงการเพื่อส่งออกมีสัดส่วนที่ต่ำมาก ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกส่วนใหญ่มีขนาดการลงทุนที่ไม่ใหญ่นัก

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา สัดส่วนของโครงการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกก็ได้ลดลงตามลำดับ เหตุเพราะการเข้ามาของโครงการอุตสาหกรรมสนับสนุนจำนวนมากเพื่อจะป้องกันแก่ตลาดภายในประเทศ นอกจากนั้น ยังทำให้เป็นที่น่าสังเกตว่า นักลงทุนต่างชาติที่มีการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกปริมาณการลงทุนไม่สูงนักและต้องการแรงงานราคาถูก อาจพบแหล่งลงทุนอื่นที่น่าสนใจกว่า (Sirasoontom, 1997, p.64-66)

ตารางที่ 4.5

ข้อมูลโครงการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน

หน่วย: ล้านบาท

	โครงการยื่นขออนุมัติ				โครงการที่ได้รับอนุมัติ			
	ส่งออก		สัดส่วน		ส่งออก		สัดส่วน	
	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า	จำนวน	มูลค่า
	มากกว่าร้อยละ 80		(ร้อยละของทั้งหมด)		มากกว่าร้อยละ 80		(ร้อยละของทั้งหมด)	
2533	417	79,078.0	64.9	19.7	422	62,100.8	79.9	16.8
2534	231	39,524.0	60.6	24.5	264	52,277.3	66.2	40.8
2535	182	23,577.2	69.2	13.9	255	40,251.4	48.2	31.6
2536	255	40,251.4	48.2	31.6	204	26,450.8	54.1	24.4
2537	309	63,891.8	44.8	17.2	241	45,979.2	47.5	31.1
2538	275	75,322.8	38.8	15.4	260	60,139.0	42.3	14.6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. รายงานประจำปี.

5. บรรษัทข้ามชาติกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทย

5.1 ภาพรวม

เป็นที่ทราบกันดีว่าในปัจจุบันบรรดาบรรษัทข้ามชาติ¹¹ เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในด้านต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจโลกและท้องถิ่นอย่างมากมาย จากข้อมูลของ UNCTAD และ WTO ในปี พ.ศ. 2542 พบว่ายอดขายของบรรษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่สุดในโลกรวมกันแล้วมีขนาดมากกว่า 3 ใน 4 ของการค้าโลก โดยมียอดขายคิดเป็นร้อยละ 76.3 ของการส่งออกสินค้ารวมของโลก (UNCTAD, 2001, p.94; WTO, 2001, p.170) บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้มีความครอบคลุมในหลายสาขา ทั้งภาคบริการ การค้า การเงิน รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมการผลิต

การที่บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นก็เนื่องจากบรรษัทข้ามชาติเหล่านี้เป็นเจ้าของเงินทุนจำนวนมาก เป็นเจ้าของเทคโนโลยีชั้นสูง และมีเครือข่ายทางการค้าระหว่างประเทศ โดยอาศัยประโยชน์จากการที่มีขนาดการผลิตที่ใหญ่ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดทั้งในด้านการผลิต การบริหารและการค้นคว้าวิจัย และใช้ขนาดของเงินทุนในการสร้างความเข้มแข็งให้กับตนเองและมีการขยายอิทธิพลของตัวเองเพิ่มขึ้นผ่านการควบรวมกิจการ

สำหรับประเทศไทยนั้นบรรษัทข้ามชาติได้เข้ามามีบทบาทตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 (Dilokvidhyarat, 1983) ผลของสนธิสัญญาทำให้ประเทศไทยต้องเปิดการค้าเสรีและยกเลิกระบบผูกขาดของพระคลังสินค้า ทำให้บริษัทของชาวต่างชาติสามารถทำการค้าได้ทั่วราชอาณาจักร ในช่วงนั้นบริษัทต่างชาติได้เข้ามาลงทุน ผลิตและส่งออกสินค้าขึ้นพื้นฐานและวัตถุดิบที่สำคัญซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมข้าว อุตสาหกรรมไม้สัก และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ไม่สลับซับซ้อนเท่าใดนัก และมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีน้อยมาก โดยบรรษัทข้ามชาติที่สำคัญได้ในช่วงก่อนสงครามโลกที่สอง ได้แก่ บริษัทเบอร์เนียว บริษัทเบอร์ลียุกเกอร์แอนด์โก และบริษัทอีสต์เอเชียติก ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทของชาติตะวันตกที่ทำการการค้าหลายอย่าง บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดราคาผลผลิตและควบคุมกลไกตลาดให้เป็นไปตามที่บรรษัทข้ามชาติต้องการ เสมือนกับว่าไทยเป็นประเทศกึ่งอาณานิคมทางการค้าและอุตสาหกรรม (เสาวรภัย กุสุมา ณ อยุธยา, 2535 หน้า 97) การเข้ามาของบรรษัทข้ามชาติในช่วงนี้ได้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของไทยอย่างมากไม่ว่าจะเป็น ป่าไม้ และเหมืองแร่ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการล่มสลายของอุตสาหกรรมท้องถิ่นบางอย่างเช่น อุตสาหกรรมทอผ้า เป็นต้น

¹¹ ปัจจุบันองค์การสหประชาชาติได้ใช้ชื่อที่เป็นทางการของบรรษัทข้ามชาติว่า Transnational corporation และได้ให้นิยามสำหรับบรรษัทข้ามชาติไว้โดยครอบคลุมบริษัททั้งหมดที่ควบคุม (Control) ทรัพย์สินในประเทศตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป (อ้างในสุวินัย, 2535 หน้า 35)

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2475-2500 โดยเฉพาะในสมัยของรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ดำเนินนโยบายกีดกันชาวต่างชาติไม่ให้แสวงหาผลประโยชน์ในเมืองไทยโดยใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมหรือ "ทุนนิยมโดยรัฐ" (State capitalism) หรือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งผลพวงจากการดำเนินนโยบายชาตินิยมทำให้บทบาทของบรรษัทชาติในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในช่วงนี้มีน้อยลง อย่างไรก็ตามภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยประสบกับปัญหาค่าใช้จ่ายเงินในระหว่างสงครามเป็นจำนวนมาก ในระหว่างนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ อันได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้เข้ามาช่วยเหลือทางด้านการเงินและด้านวิชาการ ทำให้อเมริกาและองค์การระหว่างประเทศทั้งสองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมรวมทั้งนโยบายส่งเสริมการลงทุนของไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้น โดยเน้นการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างประเทศ รวมทั้งตั้งกำแพงภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าที่ได้มีการลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศแล้ว นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ทำการกู้เงินจากต่างประเทศมาสร้างพื้นฐานอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็น ถนน ไฟฟ้า ประปา เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งนโยบายการค้าและการลงทุน สิทธิพิเศษและสิ่งจูงใจต่างๆเหล่านี้ ทำให้ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503-2527 มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ¹² โดยบรรษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในไทยอย่างมากมาย

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2528-2533 ผลมาจากการที่ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นมีการแข็งค่าขึ้นและตลาดการค้าโลกมีการขยายตัว จึงมีการย้ายฐานการผลิตจากญี่ปุ่นมายังประเทศไทย การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจึงเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนจากญี่ปุ่น สำหรับสาขาที่มีการขยายตัวในช่วงนี้เป็นอย่างมากก็คือ อุตสาหกรรมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า

สำหรับสาเหตุที่ทำให้บรรษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้น Suehiro (อ้างใน สุวินัย ภรณวลัย, 2535, หน้า 129) พบว่าปัจจัยหลักที่กำหนดการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของบริษัทข้ามชาตินั้นมีอยู่ด้วยกัน 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางการตลาด ปัจจัยทางด้านต้นทุนค่าใช้จ่าย อุปสรรคทางการค้า และสิ่งจูงใจสำหรับการลงทุน สำหรับประเทศไทยนั้นปัจจัยทางการตลาด

¹²การเจริญเติบโตของบรรษัทข้ามชาตินั้นเกิดขึ้นมาพร้อมกับการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของภาคเอกชน การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign direct investment) เป็นการลงทุนที่ผู้ลงทุนมีเจตนาที่จะควบคุมบริษัทต่างประเทศที่เข้าไปลงทุนโดยตรง โดยลักษณะการควบคุมอาจทำให้บริษัทในต่างประเทศนั้นเป็นบริษัทลูกโดยสมบูรณ์ (Wholly-owned subsidiary) หรืออาจอยู่ในรูปของบริษัทร่วมทุน (Joint venture)

โดยเฉพาะการปกป้องตลาดที่มีอยู่เดิมหรือเพื่อพัฒนาตลาดใหม่ในประเทศไทยนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกำหนดการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ

5.2 ลักษณะที่สำคัญของบริษัทข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมของไทย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของจำนวนสถานประกอบการที่มีการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าร้อยละ 50 พบว่า อุตสาหกรรมเครื่องจักรสำนักงาน เครื่องทำบัญชีและเครื่องคำนวณเป็นอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนของบริษัทข้ามชาติในอุตสาหกรรมสูงสุดคือร้อยละ 74.1 ตามมาด้วยอุตสาหกรรมผลิตอุปกรณ์และเครื่องอุปกรณ์วิทยุ โทรทัศน์และการสื่อสารร้อยละ 39.1 (ตารางที่ 5.1) โดยบริษัทที่เข้ามาลงทุนมีทั้งเป็นชาติตะวันตกเช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป และประเทศอุตสาหกรรมในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการผลิตก็พบว่า กิจการที่มีการลงทุนจากต่างประเทศตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไปมีกิจการที่เป็นการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นถึงร้อยละ 42.02 ตามมาด้วยไต้หวัน สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (ตารางที่ 5.2) การที่ญี่ปุ่นและไต้หวันมีจำนวนกิจการในประเทศไทยเป็นจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าการลงทุนจากไต้หวันส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในกิจการขนาดเล็กมากกว่าการลงทุนของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม บริษัทข้ามชาติจากยุโรปและอเมริกาและบริษัทข้ามชาติจากญี่ปุ่นและประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ บริษัทข้ามชาติจากชาติตะวันตกส่วนใหญ่จะลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเลียม อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมเหล็กและโลหะ อุตสาหกรรมเครื่องอุปโภคและบริโภค เป็นต้น (เสาวรภัย กุสุมา ณ อรุชยา, 2535, หน้า 99) ส่วนบริษัทข้ามชาติที่มาจากประเทศในเอเชียจะมีลักษณะถือหุ้นในหลายกิจการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการผลิตที่ต่อเนื่องกัน มีการขยายตัวของบริษัทอยู่ในแนวตั้ง มีใช้เทคโนโลยีการผลิตระดับกลาง โดยส่วนใหญ่จะลงทุนใน อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับลักษณะการเป็นเจ้าของทุน (Capital Ownership) บริษัทข้ามชาติจากตะวันตกมีแนวโน้มที่จะขอระบบการมีบริษัทลูกแบบเป็นเจ้าของทั้งหมด (Wholly-owned subsidiary system) ในขณะที่บริษัทข้ามชาติจากญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียมีแนวโน้มจะพึ่งพาระบบบริษัทแบบร่วมทุน (Joint-venture system) กับบริษัทท้องถิ่นมากกว่า (สุวินัย ภรณวลัย, 2535, หน้า 74)

บรรดาบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่จะได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยได้รับการส่งเสริมร้อยละ 63.7 (ตารางที่ 5.3) ในขณะที่กิจการที่เป็นไทยแท้ได้รับการส่งเสริมเพียงร้อยละ 3.8 ของสถานประกอบการท้องถิ่นทั้งหมด โดยส่วนใหญ่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตปริมณฑล และบริเวณภาคกลาง ซึ่งรวมทั้งอีสเทิร์นซีบอร์ด ด้วย

ตารางที่ 5.1

จำนวนและอัตราร้อยละของสถานประกอบการอุตสาหกรรมผลิต จำแนกตามการลงทุนจากต่างประเทศ และหมวดอุตสาหกรรม

หมวดอุตสาหกรรม	รวม		ไม่มีการลงทุน จากต่างประเทศ		มีการลงทุน จากต่างประเทศ ตั้งแต่ 1 %		มีการลงทุน จากต่างประเทศ ตั้งแต่ 50 %	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม	3,549	100%	3,263	91.9%	286	8.1%	77	2.2%
การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ	238	100%	235	98.7%	3	1.3%	1	0.4%
การผลิตสิ่งทอ	1,520	100%	1,310	86.2%	210	13.8%	43	2.8%
การผลิตเครื่องแต่งกาย	1,877	100%	1,737	92.5%	140	7.5%	29	1.5%
การผลิตเครื่องหนัง กระเป๋า รองเท้า	832	100%	765	91.9%	67	8.1%	30	3.6%
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ยกเว้นเฟอร์นิเจอร์	946	100%	903	95.5%	43	4.5%	9	1.0%
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	559	100%	508	90.9%	51	9.1%	16	2.9%
การผลิตการพิมพ์และการทำสำเนาสื่อบันทึก	915	100%	892	97.5%	23	2.5%	5	0.5%
การผลิตถ่านโค้ก การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	43	100%	31	72.1%	12	27.9%	2	4.7%
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	936	100%	703	75.1%	233	24.9%	80	8.5%
การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก	1,812	100%	1,545	85.3%	267	14.7%	110	6.1%
การผลิตผลิตภัณฑ์ทางแร่โลหะ	2,509	100%	2,423	96.6%	86	3.4%	21	0.8%
การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน	475	100%	400	84.2%	75	15.8%	13	2.7%
การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโลหะประดิษฐ์	2,261	100%	2,049	90.6%	212	9.4%	71	3.1%
การผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์	982	100%	833	84.8%	149	15.2%	49	5.0%
การผลิตเครื่องจักรสำนักงาน เครื่องทำบัญชี และ เครื่องคำนวณ	58	100%	8	13.8%	50	86.2%	43	74.1%
การผลิตเครื่องจักรและเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าอื่นๆ	442	100%	298	67.4%	144	32.6%	79	17.9%
การผลิตอุปกรณ์และเครื่องอุปกรณ์วิทยุ โทรทัศน์ และการสื่อสาร	258	100%	101	39.1%	157	60.9%	101	39.1%
การผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์ การวัดความเที่ยง นาฬิกา	132	100%	83	62.9%	49	37.1%	29	22.0%
การผลิตยานยนต์ รถพ่วงและรถกึ่งรถพ่วง	1,095	100%	991	90.5%	104	9.5%	30	2.7%
การผลิตเครื่องอุปกรณ์ขนส่งอื่นๆ	216	100%	191	88.4%	25	11.6%	4	1.9%
การผลิตเฟอร์นิเจอร์	1,998	100%	1,713	85.7%	285	14.3%	135	6.8%
การผลิตการนำผลิตภัณฑ์เก่ามาผลิตเป็นวัตถุดิบใหม่	26	100%	25	96.2%	1	3.8%	1	3.8%
ยอดรวม	23,679	100%	21,007	88.7%	2,672	11.3%	978	4.1%

ที่มา: รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540 ,สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(จัดทำข้อมูลใหม่โดยสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม)

หมายเหตุ: การลงทุนจากต่างประเทศตั้งแต่ 1% ขึ้นไป จะรวมส่วนที่มีการลงทุนจากต่างประเทศตั้งแต่ 50% ขึ้นไปด้วย

จากข้อมูลสำมะโนอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2540 บริษัทข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีขนาดการจ้างงานที่ใหญ่กว่ากิจการท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่บริษัทข้ามชาติจะมีขนาดการจ้างงานอยู่ที่ระดับ 100-500 คน ในขณะที่กิจการของไทยจะมีขนาดการจ้างงานที่เล็กกว่าโดยส่วนใหญ่อยู่ที่ระดับ 10-100 คน นอกจากนี้ขนาดของการจ้างงานแล้ว บริษัทข้ามชาติก็มีขนาดของการลงทุนที่ใหญ่กว่ากิจการท้องถิ่น โดยกว่าร้อยละ 50 ของบริษัทข้ามชาติส่วนใหญ่มีขนาดการลงทุนอยู่ระหว่าง 10-50 ล้านบาท ในขณะที่กิจการท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดการลงทุนไม่เกิน 9 ล้านบาท

การลงทุนของบริษัทข้ามชาติในประเทศไทยมักจะเป็นการลงทุนในกิจการที่ต้องการปัจจัยการผลิตประเภททุนเครื่องจักรมาก ทั้งนี้เพราะว่าได้รับการลดหย่อนและยกเว้นภาษีและอุปกรณ์นำเข้า การเข้ามาของบรรดาบริษัทข้ามชาติจึงไม่ได้สร้างให้เกิดการจ้างงานอย่างที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตามบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ก็มีขนาดของการจ้างงานต่อสถานประกอบการที่ใหญ่กว่ากิจการท้องถิ่น นอกจากนี้ในการผลิตยังก่อให้เกิดผลผลิตและมูลค่าเพิ่มต่อแรงงาน 1 คนที่สูงกว่ากิจการท้องถิ่นอีกด้วย (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.2

จำนวนและอัตราร้อยละของสถานประกอบการอุตสาหกรรมการผลิต
จำแนกตามการลงทุนจากต่างประเทศ และประเทศผู้ลงทุน

ประเทศ	มีการลงทุนจากต่างประเทศ ตั้งแต่ 1 %		มีการลงทุนจากต่างประเทศ ตั้งแต่ 50 %	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เกาหลี	104	3.89%	42	4.29%
ญี่ปุ่น	1,001	37.46%	411	42.02%
ไต้หวัน	600	22.46%	229	23.42%
สิงคโปร์	103	3.85%	31	3.17%
จีน	136	5.09%	12	1.23%
สหรัฐอเมริกา	179	6.70%	85	8.69%
สหภาพยุโรป	198	7.41%	75	7.67%
อื่นๆ	351	13.14%	93	9.51%
รวม	2,672	100.00%	978	100.00%

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540.

(จัดทำข้อมูลใหม่โดยสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม)

ตารางที่ 5.3

จำนวนและอัตราร้อยละของสถานประกอบการอุตสาหกรรมการผลิต

จำแนกตามการลงทุนจากต่างประเทศ และหมวดอุตสาหกรรม

การส่งเสริม การลงทุน	รวม		ไม่มีการลงทุนจาก ต่างประเทศ		มีการลงทุนจาก ต่างประเทศ ตั้งแต่ 1 %		มีการลงทุนจาก ต่างประเทศ ตั้งแต่ 50 %	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ได้รับ	1,994	8.4%	799	3.8%	1,195	44.7%	623	63.7%
ไม่ได้รับ	21,685	91.6%	20,208	96.2%	1,477	55.3%	355	36.3%
รวม	23,679	100.0%	21,007	100.0%	2,672	100.0%	978	100.0%

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540.

(จัดทำข้อมูลใหม่โดยสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม)

ตารางที่ 5.4

สถิติมูลฐานภาคอุตสาหกรรมต่อหน่วยผลิต ปี พ.ศ. 2539 จำแนกตามการลงทุนจากต่างประเทศ

รายการ	รวม	ไม่มีการลงทุนจาก ต่างประเทศ	มีการลงทุนจาก ต่างประเทศ ตั้งแต่ 1 %	มีการลงทุนจาก ต่างประเทศ ตั้งแต่ 50 %
การจ้างงานต่อจำนวนสถาน ประกอบการ (หน่วย: คน)	102	70	354	412
มูลค่าผลผลิตต่อคน (หน่วย: บาทต่อคน)	1,352,976.4	991,344.6	1,916,823.5	1,856,327.8
มูลค่าเพิ่มต่อการจ้างงาน (หน่วย: บาทต่อคน)	594,150.2	467,614.5	791,441.4	671,260.2

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540.

(จัดทำข้อมูลใหม่โดยสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม)

บริษัทข้ามชาติเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับการผลิตโลก และอยู่ในระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศโดยสังเกตได้จากการที่กว่าร้อยละ 70 บริษัทข้ามชาติทั้งหมดมีสัดส่วนการส่งออกของผลิตภัณฑ์มากกว่าร้อยละ 50 และกว่าร้อยละ 55 ของจำนวนบริษัทข้ามชาติทั้งหมดมีการใช้

วัตถุดิบนำเข้ามามากกว่าร้อยละ 50 ในขณะที่กิจการที่ไม่มีการลงทุนจากต่างประเทศส่วนใหญ่จะไม่มี การส่งออกและมีการใช้วัตถุดิบนำเข้าน้อยกว่าร้อยละ 50 บริษัทข้ามชาติจึงมีส่วนทำให้เศรษฐกิจ ไทยผูกติดกับระบบทุนนิยมและภาวะเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องพัฒนาประเทศ มากขึ้น เพื่อให้ทันกับระบบเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไป

5.3 บริษัทข้ามชาติในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลรายชื่อสถานประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพบว่าบริษัทข้ามชาติเข้ามามีบทบาทอย่างมากในกลุ่มอุตสาหกรรม ต่าง ๆ ในกลุ่มอุตสาหกรรมเกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร บริษัทข้ามชาติที่สำคัญ และเป็นที่ยึดกันดี ได้แก่ บริษัท คัชมิลล์ จำกัด, บริษัท เนสเล่ ฟู้ดส์ (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท อายโนะโมะโตะ (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท เอฟเฟม ฟู้ดส์ (ประเทศไทย) จำกัด นอกจากนี้ยังมี บริษัทข้ามชาติที่เข้ามาทำกิจการแปรรูปยางเช่น บริษัท บริดจสโตน ไทร์ แมนูแฟกเจอร์ริง (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท สยามมิชลิน จำกัด เป็นต้น

ในกลุ่มอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เซรามิกส์และโลหะขั้นมูลฐานมีบริษัทข้ามชาติที่สำคัญ ได้แก่ กระจกไทย-อาซาฮี จำกัด (มหาชน), กระจกสยามการ์เดียน จำกัด, บี เอช พี สตีล (ประเทศไทย) จำกัด ส่วนในกลุ่มอุตสาหกรรมเบาได้แก่ บริษัท พรอคเตอร์ แอนด์ แกมเบล แมนูแฟกเจอร์ริง (ประเทศไทย) จำกัด หรือ P&G, บริษัท จอห์นสัน แอนด์ จอห์นสัน (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งทั้งสอง เป็นยักษ์ใหญ่ในการผลิตสินค้าอุปโภคทางด้านสุขอนามัยต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่งนับเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่บริษัทข้ามชาติเข้ามามีบทบาทมากที่สุดทั้งในประเทศไทยและในตลาดโลก สำหรับ ประเทศไทยนั้นบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนก็คือผู้ประกอบการหลายยี่ห้อที่อยู่ในตลาด เช่น บริษัทเจนเนอรัล มอเตอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท ออโต้อัลลายแอนซ์ (ประเทศไทย), บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท ฮอนด้า ออโตโมบิล (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท สยามนิสสัน ออโตโมบิล จำกัด และยังมีผู้ผลิตรถจักรยานยนต์ เช่น บริษัทไทยซูซูกิมอเตอร์ จำกัด, บริษัท ยามาฮ่า จำกัด รวมทั้งบรรดาผู้ผลิตชิ้นส่วนฯ ด้วย เช่น บริษัท สยามไอชิน จำกัด, บริษัท เต็นโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท TRW (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้น

กลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้าก็เป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่ประเทศไทยมีการลงทุนจากบริษัทข้ามชาติเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น บริษัท ฟูจิตสึ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ผลิต Hard Disk Drive, บริษัท ฟิลิปส์ เซมิคอนดักเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัทผู้ผลิต IC, บริษัทไอบีเอ็ม สตอเรจ โปรดักส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ผลิต Data Storage Device เป็นต้น

ในส่วนของผู้ประกอบการเคมีภัณฑ์ กระดาษและพลาสติก เช่น บริษัท ไบเออร์ไทย จำกัด, บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งกิจการในอุตสาหกรรมกลุ่มนี้จะมีการร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติเป็นส่วนใหญ่

5.4 ผลกระทบของบริษัทข้ามชาติที่มีต่อภาคอุตสาหกรรมของไทย

ผลกระทบประการแรกคือ การเข้ามาของบริษัทข้ามชาตินำพามาซึ่งเงินทุน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ประเทศไทยขาดแคลน หากประเทศไทยไม่ต้องการพึ่งพาทุนต่างชาติ ก็อาจจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการพัฒนาประเทศ ซึ่งการไหลเข้ามาของเงินทุนนี้ทำให้เกิดการผลิตและการจ้างงานจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น บริษัทข้ามชาติทั้งที่เข้ามาควบคุมการดำเนินการเองและที่เข้าร่วมทุนก่อให้เกิดการจ้างงานถึง 946,252 ตำแหน่งในปี 2539 คิดเป็นร้อยละ 39.1 ของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด (ตารางที่ 5.5) ก่อให้เกิดผลผลิตถึงร้อยละ 55 ของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด และสร้างมูลค่าเพิ่มถึงร้อยละ 52.1 ของมูลค่าเพิ่มทั้งหมดของภาคอุตสาหกรรม

ตารางที่ 5.5

สถิติมูลฐานภาคอุตสาหกรรมการผลิตปี พ.ศ. 2539 จำแนกตามการลงทุนจากต่างประเทศ

รายการ	รวม		ไม่มีการลงทุนจากต่างประเทศ		มีการลงทุนจากต่างประเทศ ตั้งแต่ 1 %		มีการลงทุนจากต่างประเทศ ตั้งแต่ 50 %	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
จำนวนสถานประกอบการ	23,679	100%	21,007	88.7%	2,672	11.3%	978	4.1%
การจ้างงาน	2,421,624	100%	1,475,372	60.9%	946,252	39.1%	402,470	16.6%
มูลค่าผลผลิต (พันล้านบาท)	3,276,400	100%	1,462,602	44.6%	1,813,798	55.4%	747,116	22.8%
ค่าใช้จ่าย (พันล้านบาท)	1,837,592	100%	772,697	42.0%	1,064,895	58.0%	476,954	26.0%
มูลค่าเพิ่ม (พันล้านบาท)	1,438,808	100%	689,905	47.9%	748,903	52.1%	270,162	18.8%

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540.

(จัดทำข้อมูลใหม่โดยสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม)

ผลกระทบประการที่สองคือ นอกจากบริษัทข้ามชาติเหล่านี้จะมีส่วนอย่างมากในมูลค่าการผลิตของภาคอุตสาหกรรมแล้ว บริษัทข้ามชาติยังก่อให้เกิดความหลากหลายในภาคอุตสาหกรรมของไทย โดยจากการที่รัฐบาลของไทยให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การตั้งกำแพงภาษีนำเข้า การบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ รวมทั้งผลจากการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท การเติบโตของอุปสงค์ภายในประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดการเข้ามาลงทุนในบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมปลายน้ำและในอุตสาหกรรมสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมชิ้นส่วนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อุตสาหกรรมผลิตแม่พิมพ์ ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนขนาดเล็กและเป็นการร่วมลงทุนระหว่างผู้ประกอบการไทยกับผู้ประกอบการชาวญี่ปุ่นและไต้หวัน ในอุตสาหกรรมสนับสนุนเหล่านี้เองเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้ประกอบการชาวไทยมีโอกาสที่จะเข้าไปร่วมลงทุนและเรียนรู้เทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติเหล่านี้

ผลพวงจากการลงทุนจากบริษัทข้ามชาติทั้งรายใหญ่รายเล็กทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยมีความหลากหลายเพิ่มขึ้น ซึ่งความหลากหลายเหล่านี้ ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ระบบเศรษฐกิจ ทำให้ผู้บริโภคมีสินค้าและบริการมาบริโภคมากขึ้น การมีอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมสนับสนุนมากขึ้นทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศให้เกิดประโยชน์มากขึ้นอีกด้วย

ผลกระทบประการที่สาม ก็คือ บริษัทข้ามชาติทำให้ไทยมีการส่งออกมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น จากการข้อมูลสำมะโนอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2540 พบว่ากิจการที่มีการลงทุนจากต่างประเทศเป็นผู้ส่งออกกว่า 2 ใน 3 ของมูลค่าการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมรวม และเมื่อไม่รวมอุตสาหกรรมอาหารและยา พบว่าบริษัทข้ามชาติเหล่านี้มีส่วนการส่งออกกว่าร้อยละ 80 ของการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด และจากการที่บริษัทข้ามชาติเหล่านี้มีการผลิตและส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ ทำให้สินค้าอุตสาหกรรมจากไทยได้ไปสู่สายตาชาวต่างประเทศ ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในสินค้าที่ผลิตจากเมืองไทย นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ประกอบการคนไทยได้รู้จักช่องทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะได้ใช้ต่อไปในอนาคต

ผลกระทบอีกอย่างหนึ่งที่สืบเนื่องมาจากการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก คือเรื่องมาตรฐานของผลิตภัณฑ์และมาตรฐานการผลิต มาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานทางด้านสุขอนามัย เช่น มาตรฐาน ISO9000 ISO14000 GMP ซึ่งบรรดาประเทศผู้นำเข้าใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าจากผู้ผลิตในประเทศไทย ซึ่งในเรื่องนี้บรรดาบริษัทข้ามชาติทั้งที่เป็นผู้ควบคุมกิจการเองหรือเป็นผู้ถือหุ้นก็มีส่วนสำคัญในการพัฒนาฐานการผลิตในประเทศไทยให้ได้มาตรฐานการผลิตที่เป็นสากลเหล่านี้ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทย รวมทั้งบรรดาอุตสาหกรรมสนับสนุนต่าง ๆ มีการพัฒนามาตรฐานการผลิตไปโดยอัตโนมัติ

ผลกระทบที่สำคัญที่สุดของบรรษัทข้ามชาติที่มีต่อภาคอุตสาหกรรมของไทย นอกเหนือจากเรื่องเงินทุนก็คงเป็นเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิต ประเทศไทยนั้นมีพร้อมในปัจจัยการผลิตทางด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินและแรงงาน แต่ทางด้านความรู้และเทคโนโลยีการผลิตนั้นเรายังขาดแคลนอยู่มาก เนื่องจากพื้นฐานของไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมทำให้เราไม่มีความชำนาญในเรื่องอุตสาหกรรม เราจึงต้องพึ่งพาอาศัยความรู้จากบรรดาบรรษัทข้ามชาติจากประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ มาใช้ในการผลิต ซึ่งเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า การเข้ามาของบรรษัทข้ามชาติทำให้ภาคอุตสาหกรรมได้รับความรู้และเทคโนโลยีการผลิตและการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ไม่เฉพาะเรื่องเทคโนโลยีการผลิต แต่รวมทั้งความรู้ความชำนาญและเทคโนโลยีทางการบริหารอีกด้วย

5.5 ปัญหาที่เกิดจากบรรษัทข้ามชาติ

การเข้ามามีบทบาทของบรรษัทข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมของไทยในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เกิดคำถามและข้อถกเถียงขึ้นมาหลายประการด้วยกัน

ประการแรก บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้ามาตั้งฐานการผลิตในเมืองไทยก็เพราะต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ของเมืองไทยและจากการที่รัฐบาลของไทยไม่ได้ใส่ใจกับการรักษาสสิ่งแวดล้อมมากนัก ผลพวงจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมา การเข้ามาของบรรษัทข้ามชาติหลายแห่งจึงก่อให้เกิดปัญหาด้านการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ ฯลฯ

ประการที่สอง สูญเสียรายได้ที่รัฐควรได้ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ไทยต้องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลจึงใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนผ่านทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งภายในนโยบายส่งเสริมฯ มีทั้งมีการยกเว้นภาษี การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมาก โดยรัฐมีความคิดว่าจะยอมเสียรายได้ในส่วนนี้เพื่อดึงดูดบรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ให้เข้ามาลงทุนในเมืองไทย แต่ก็มีงานวิจัยหลายชิ้นที่พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจลงทุนของบรรษัทข้ามชาตินั้นกลับเป็นความต้องการสินค้าภายในประเทศ และความต้องการรักษาส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศ แน่แน่นอนว่ามาตรการและสิ่งจูงใจเหล่านี้ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจ แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก

ประการที่สาม มีคำถามว่าการที่รัฐให้การสนับสนุนบรรษัทข้ามชาติให้เข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทยนั้นจะเป็นการทำร้ายผู้ผลิตภายในประเทศหรือไม่ ในกรณีหนึ่ง หากคิดว่าการเข้ามาของบรรษัทข้ามชาติเป็นการทำให้เกิดความต้องการสินค้าทางอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งได้แก่ ชิ้นส่วนต่าง ๆ การเข้ามาของบรรษัทข้ามชาติก็เป็นการช่วยให้เกิดการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและทำให้ผู้ประกอบการท้องถิ่นมีโอกาสที่จะเข้าสู่ตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมข้ามชาติขนาดใหญ่ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี การคุ้มครองด้วยกำแพงภาษี การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ กลับเป็นการทำลายอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ส่วนใหญ่เป็นของผู้ประกอบการท้องถิ่น เพราะนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานแล้ว ยังทำให้เสียเปรียบในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน ระบบภาษีและการให้บัตรส่งเสริมการลงทุนได้ก่อให้เกิดความเสียเปรียบให้กับกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศ (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2542) ผลกระทบอีกด้านหนึ่งคือเรื่องของดุลการค้านำเข้าบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ มีส่วนหนึ่งที่เกิดเพื่อส่งออกเป็นหลัก แต่มีนักวิชาการหลายท่านที่แสดงความคิดเห็นว่าบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ไม่ได้ให้ผลประโยชน์กับประเทศไทยมากนักเนื่องจากบริษัทข้ามชาติเหล่านี้จะใช้วิธีการต่างๆ ในการโอนผลกำไรที่ได้กลับประเทศ เช่น การใช้ราคาโอน (Transfer Pricing) นอกจากนี้ยังมีการคิดค่ารอแยลตี้และเครื่องหมายการค้า ค่าลิขสิทธิ์ในการผลิตและขายสินค้าโดยใช้เทคโนโลยีและตรา สินค้ากับผู้ร่วมทุนต่างประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของสมพร กิตติโลภากร (2523) พบว่าบริษัทที่เป็นสาขาหรือมีบริษัทข้ามชาติร่วมทุนอยู่ ทำให้เกิดรายได้เงินตราต่างประเทศมากกว่าบริษัทท้องถิ่น อันนี้สอดคล้องกับงานศึกษา Dhanani (2002) ที่ใช้ข้อมูลจากสำมะโนอุตสาหกรรมปี 2540 แล้วพบว่าบริษัทที่เป็นสาขาหรือมีบริษัทข้ามชาติร่วมทุนอยู่มีอัตรารายได้จากการส่งออกไปต่างประเทศสูงกว่าบริษัทท้องถิ่น ถึงแม้ว่าเราจะไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนถึงผลกระทบของบริษัทข้ามชาติที่มีต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ เราก็ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ทางอ้อมของการเข้ามาของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ด้วย เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีและโอกาสทางการตลาด อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องที่ว่าบริษัทข้ามชาติมีการใช้วัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงก็ควรจะเป็นเรื่องที่ผู้วางแผนนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศควรต้องระวังต่อไป

นอกจากประเด็นในเรื่องผลกระทบที่มีต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศแล้วอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกยกขึ้นมาเป็นข้อถกเถียงเป็นอันมากก็คือ เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งมีงานหลายชิ้นสรุปออกมาในแง่ที่ว่าบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ไม่มีความจริงจังในการถ่ายทอดเทคโนโลยี เช่น งานของ Wonghanchao and Pongpissanupichit (1987, p.229) ที่ให้ความเห็นว่าเทคโนโลยีที่บริษัทข้ามชาติถ่ายทอดให้แก่ไทยเป็นเพียงเทคโนโลยีระดับกลาง คือการถ่ายทอดในรูปแบบของการให้การฝึกอบรมเกี่ยวกับวิชาการปฏิบัติงานในการใช้เครื่องจักรและเครื่องมือ ด้วยจุดประสงค์เพื่อให้สามารถควบคุมเครื่องจักรได้เท่านั้น บริษัทข้ามชาติยังขาดความจริงจังที่ถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ไทย ไม่ให้ความคิดริเริ่มในการพัฒนาเทคโนโลยีเอง ทำให้ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้น่าจะแยกปัญหาออกเป็นสองส่วนคือ ทางด้านความเต็มใจในการถ่ายทอดเทคโนโลยี และความสามารถในการรับเทคโนโลยี (Technological absorption capacity) ของผู้ผลิตไทย ในแง่ของบริษัทข้ามชาตินั้นหากเทคโนโลยีนั้นเป็นหัวใจของธุรกิจ การกีดกันการ

ถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่มีเหตุผล แต่การถ่ายทอดเทคโนโลยีอาจเกิดขึ้นในระดับที่ต่ำลงมา หรือในระดับที่ไม่ใช่ความลับทางธุรกิจ เช่น เทคโนโลยีการจัดการการผลิต การควบคุมคุณภาพ โดยยังคงเก็บเทคโนโลยีที่เป็นหัวใจสำคัญ เช่น การออกแบบเอาไว้ แต่หากบริษัทข้ามชาติเหล่านี้มีความต้องการที่จะผลิตสินค้าที่มีขั้นสูงขึ้นไป การถ่ายทอดเทคโนโลยีในขั้นต่อไปก็จะเกิดขึ้น นั่นคือการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะเกิดขึ้นตามสภาพการผลิต เช่น ถ้าเรามีการผลิตสินค้าที่มีความซับซ้อนมากขึ้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับสูงขึ้นไปก็จะเกิดขึ้น เหมือนกันในทฤษฎีตามกันทัน (Catching-up product theory)

6. การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม¹³

6.1 สภาพปัจจุบันของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

ในประเทศไทย หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดค่านิยามของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานของตนเอง อย่างไรก็ตาม นิยามที่กำหนดโดยกระทรวงอุตสาหกรรมตามที่แสดงไว้ในกรอบข้างล่างนี้ เป็นค่านิยามที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย

กรอบที่ 6.1

กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดว่า SMEs หมายถึง ธุรกิจการผลิต การค้า การบริการ ที่มีขนาดไม่เกินที่กำหนด ดังต่อไปนี้		
	สินทรัพย์ถาวร (ล้านบาท)	การจ้างงาน (คน)
ธุรกิจการผลิตสินค้า	200	200
ธุรกิจบริการ	200	200
ธุรกิจค้าส่ง	100	50
ธุรกิจค้าปลีก	60	30

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) มีบทบาทที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยซึ่งรวมทั้งภาคอุตสาหกรรม ดังนี้

ประการแรก วิสาหกิจในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) กล่าวคือ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2539¹⁴ พบว่า ในบรรดาวิสาหกิจ

¹³ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตรงกับภาษาอังกฤษ small and medium enterprises โดยมีตัวย่อว่า SMEs บทความนี้จึงใช้คำว่า "เอสเอ็มอี" แทนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งนี้เพื่อความสะดวก

¹⁴ ดูรายละเอียดใน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541. รายงานการนับจดสถานประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจ พ.ศ. 2539 (สำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540) ทั่วราชอาณาจักร.

854,064 แห่งในประเทศไทย ร้อยละ 99.7 เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีการจ้างงานไม่เกิน 200 คน และเมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 6.1 จะพบว่า ร้อยละ 97.6 ของวิสาหกิจในภาคอุตสาหกรรมเป็นเอสเอ็มอี หนึ่ง เอสเอ็มอีในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 55.5) เป็นเอสเอ็มอีในอุตสาหกรรมอาหารและโรงสี

ขณะเดียวกัน เอสเอ็มอีในภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญเช่นกัน กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 49 ของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นการจ้างงานโดยเอสเอ็มอี (ตารางที่ 6.2) โดยเฉพาะเอสเอ็มอีในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้า และอุตสาหกรรมอาหาร

ตารางที่ 6.1

สัดส่วนของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในภาคอุตสาหกรรม

อุตสาหกรรม	จำนวนของ SMEs	จำนวนผู้ประกอบการ ในอุตสาหกรรมทั้งหมด	สัดส่วนของ SMEs (%)
อาหาร (ยกเว้นโรงสี)	12,395	12,812	96.7
โรงสี	43,291	43,296	100
สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	4,668	5,214	89.5
รองเท้าและเครื่องหนัง	1,133	1,281	88.4
ไม้และเครื่องเรือน	8,998	9,159	98.2
เคมีและเวชภัณฑ์	1,531	1,585	96.6
ยางและผลิตภัณฑ์ยาง	1,500	1,593	94.2
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	3,689	3,824	96.5
เซรามิกส์และแก้ว	2,236	2,314	96.6
อัญมณีและเครื่องประดับ	570	613	93
ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์	2,184	2,408	90.7
ยานยนต์และชิ้นส่วน	2,867	2,979	96.2
เหล็กและเหล็กกล้า	1,203	1,257	95.7
ปิโตรเคมี	191	214	89.3
อื่น ๆ	13,827	14,154	97.7
รวม	100,283	102,703	97.6

หมายเหตุ: SMEs หมายถึง กิจการที่มีการจ้างงานไม่เกิน 200 คน

ที่มา: JICA (1999)

ประการที่สอง เนื่องจากเอสเอ็มอีมีขนาดเล็ก สามารถปรับตัวได้ง่าย จึงสามารถตอบสนองโอกาสทางการตลาดได้ทันทั่วถึง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดย่อย (Niche market) ได้ดี ขณะเดียวกัน เอสเอ็มอีสามารถสร้างตลาดใหม่ที่อาศัยเทคโนโลยีใหม่ได้ง่าย นอกจากนี้ เอสเอ็มอียังเป็นรากฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เอสเอ็มอีในภาคอุตสาหกรรมไทย มีปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น (1) ปัญหาเงินทุน เอสเอ็มอีมักจะมีขาดแคลนเงินทุน มีความยากลำบากในการหาแหล่งเงินทุนระยะยาว (2) ปัญหาเทคโนโลยี เอสเอ็มอีส่วนใหญ่ไม่มีการทำวิจัยและพัฒนา (R&D) และต้องอาศัย

ตารางที่ 6.2

สัดส่วนการจ้างงานของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

อุตสาหกรรม	จำนวนลูกจ้างใน SMEs	จำนวนลูกจ้างทั้งหมด ในอุตสาหกรรม	สัดส่วนการจ้างงาน ของ SMEs (%)
อาหาร (ยกเว้น โรงสี)	183.8	461.2	39.9
โรงสี	79.1	97.8	80.9
สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	229.9	542.1	42.4
รองเท้าและเครื่องหนัง	38.9	136.0	28.6
ไม้และเครื่องเรือน	165.5	230.2	71.9
เคมีและเวชภัณฑ์	43.2	64.3	67.2
ยางและผลิตภัณฑ์ยาง	44.4	94.5	47.0
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	85.9	146.3	58.7
เซรามิกส์และแก้ว	41.1	82.4	49.9
อัญมณีและเครื่องประดับ	22.7	40.6	55.9
ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์	62.1	242.9	25.6
ยานยนต์และชิ้นส่วน	50.5	118.4	42.7
เหล็กและเหล็กกล้า	37.2	54.9	67.8
ปิโตรเคมี	5.9	16.5	35.8
อื่น ๆ	243.7	396.5	61.5
รวม	1,333.9	2,724.6	49.0

หมายเหตุ: SMEs หมายถึง กิจการที่มีการจ้างงานไม่เกิน 200 คน

ที่มา: กระทรวงอุตสาหกรรม. "แผนแม่บทการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ภาคอุตสาหกรรม)" 10 พฤศจิกายน 2542.

เทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติ (3) ปัญหาการจัดการ เอสเอ็มอีส่วนใหญ่มีลักษณะการบริหารงานแบบครอบครัว ไม่มีการจัดทำบัญชีที่เป็นระบบ และ (4) ปัญหาการตลาด เอสเอ็มอีมักจะขาดข้อมูลด้านการตลาด และในบางกรณีเอสเอ็มอีอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบต่อผู้ซื้อรายใหญ่

6.2 นโยบายการส่งเสริมช่วยเหลือเอสเอ็มอี

ในปี 2485 รัฐบาลไทยได้ก่อตั้งกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการหลักสำหรับการส่งเสริมเอสเอ็มอี จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายและหน่วยงานในการส่งเสริมเอสเอ็มอีตั้งแต่ปี 2485 นโยบายการส่งเสริมเอสเอ็มอีของรัฐบาลไทยในรอบห้าทศวรรษมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

ประการแรก โดยทั่วไป อุตสาหกรรมขนาดย่อมมักจะอ่อนแอหรือเสียเปรียบต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในการแข่งขันในตลาดอยู่แล้ว นโยบายของรัฐบาลกลับให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมน้อยกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตลอดช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ

หน่วยราชการที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม สามารถช่วยอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้น้อย เมื่อเทียบกับบทบาทของบีโอไอที่สามารถให้สิทธิประโยชน์ทางการคลังแก่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ได้มาก

สภาพพัฒนาฯ ได้ยอมรับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 6 ว่า

"...อุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งเป็นฐานของอุตสาหกรรมและการสร้างงานยังได้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาก..." (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529, หน้า 229)

และรายงานว่า ในช่วงปี 2510-2513 มีอุตสาหกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ จำนวนประมาณ 340 ราย เงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ 14,200 ล้านบาท โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515, หน้า 273)

ประการที่สอง ปริมาณการช่วยเหลือเอสเอ็มอีในรูปสินเชื่อนั้น ยังคงมีน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการของเอสเอ็มอีทั้งประเทศ

รัฐบาลไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่เอสเอ็มอี โดยการตั้งสำนักงานเงินกู้เพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในปี 2507 และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมสภาพัฒนาฯ รายงานว่าในช่วงปี 2507-2514 สำนักงานนี้ได้ให้ผู้ประกอบการกู้ไปแล้ว 533 ราย เป็นเงินทั้งสิ้น 139.6 ล้านบาท (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515, หน้า 285) อนึ่ง เมื่อเทียบกับจำนวนโรงงานขนาดเล็ก (ที่มีเงินลงทุนน้อยกว่าหนึ่งล้านบาท) ที่มีอยู่ประมาณร้อยละ

93 ของโรงงานทั่วประเทศ 53,000 โรงแล้ว (เล่มเดิม, หน้า 273) การช่วยเหลือนี้นับว่ามีปริมาณน้อยมาก

ในปี 2543 บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (ซึ่งพัฒนามาจากสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรม) มีลูกหนี้อยู่เพียงประมาณ 700 ราย โดยลูกหนี้แต่ละรายกู้เงินไม่เกิน 25 ล้านบาทต่อราย¹⁵ จำนวนลูกหนี้นี้ เมื่อเทียบกับจำนวนเอสเอ็มอีในปัจจุบันที่มีอยู่ประมาณ 1 แสนราย (ตารางที่ 6.1) ก็กล่าวได้ว่า การช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่เอสเอ็มอีในปัจจุบันก็ยังคงมีน้อย

อนึ่ง หากพิจารณาจากตารางที่ 6.3 จะเห็นว่าในปี 2540 สินเชื่อที่มีวงเงินน้อยกว่า 25 ล้านบาท ซึ่งเป็นสินเชื่อสำหรับกิจการขนาดย่อม มีสัดส่วนในยอดสินเชื่อคงค้างของสถาบันการเงินทั้งระบบเพียงร้อยละ 28.8 และเมื่อพิจารณาสินเชื่อที่มีวงเงินไม่เกิน 100 ล้านบาท จะมีสัดส่วนในยอดสินเชื่อคงค้างของสถาบันการเงินทั้งระบบเพียงร้อยละ 38.8 จึงอาจกล่าวได้ว่า สินเชื่อสถาบันการเงินส่วนใหญ่เป็นการปล่อยให้แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่

ตารางที่ 6.3

ยอดสินเชื่อคงค้างของสถาบันการเงินทั้งระบบ

(ณ วันที่ 31 มีนาคม 2540)

ประเภทสินเชื่อ	ล้านบาท	ร้อยละ
สินเชื่อรวม	7,012,719	100.0
วงเงินน้อยกว่า 25 ล้านบาท	2,021,555	28.8
วงเงิน 25-100 ล้านบาท	772,443	11.0
ตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป	4,218,721	60.2

ที่มา: บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ธันวาคม 2541)

ประการที่สาม ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 รัฐบาลไทยได้มีการช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและการจัดการแก่เอสเอ็มอีมากขึ้น โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีแก่อุตสาหกรรมสนับสนุน ตัวอย่างเช่น ในปี 2531 รัฐบาลไทยโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องจักรและโลหะการ (MIDI) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสำนักพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุน ภายใต้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อช่วยฝึกฝนช่างฝีมือ พัฒนาผลิตภัณฑ์ และสนับสนุนระบบการรับช่วงผลิต (subcontracting system)

¹⁵ จากการสัมภาษณ์กรรมการและผู้จัดการทั่วไปของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและการจัดการของเอสเอ็มอีหลายหน่วยงาน เช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันไทย-เยอรมัน สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ สถาบันอาหาร และสถาบันยานยนต์แห่งประเทศไทย

ประการที่สี่ ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปี 2540-2541 กระแสความคิดที่เห็นความสำคัญของเอสเอ็มอีมีมากขึ้น ทั้งภาครัฐและเอกชนมีการส่งเสริมเอสเอ็มอีมากขึ้น กล่าวเฉพาะภาครัฐ ได้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2542 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ขณะเดียวกัน ได้มีการร่าง “แผนแม่บทการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ภาคอุตสาหกรรม)” และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2543

การที่รัฐบาลได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ย่อมช่วยให้การส่งเสริมเอสเอ็มอีของรัฐมีทิศทางและนโยบายที่เหมาะสมและเป็นเอกภาพมากขึ้น

7. การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะที่กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย มีท่าเรือที่ใหญ่ มีโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ที่ดีกว่าเขตภูมิภาค ขณะเดียวกัน มีอุตสาหกรรมสนับสนุนที่หลากหลาย (สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคณะ, 2539, หน้า 216-7) และต่อมาได้ขยายไปเขตชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (ชลบุรีและระยอง) ฉะนั้นนโยบายส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคยังเป็นนโยบายที่จำเป็น

ในระยะแรกของการส่งเสริมอุตสาหกรรม รัฐบาลไม่ได้คำนึงถึงที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) รัฐบาลเริ่มมีนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค โดยกำหนดว่า

“...รัฐจะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สามารถจัดตั้งขึ้นในภูมิภาคให้มากขึ้น ทั้งนี้ ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินจากสถาบันเงินกู้ของรัฐ ให้บัตรส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนและโดยการช่วยเหลือเกี่ยวกับการพิจารณาลดอัตราค่าไฟฟ้า ประปา และบริการอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษให้แก่อุตสาหกรรมที่ประสงค์จะตั้งในชนบทห่างไกล...” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515, หน้า 277-8)

นโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคและชนบทนั้น ด้านหนึ่งนับเป็นนโยบายที่ส่งเสริมการกระจายรายได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น รั้งสรรค ณะพรพันธุ์ (2532, หน้า 29) ชี้ว่า สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการพัฒนาชนบทตามยุทธศาสตร์การปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีนในยุคสงครามเย็น มาตรการสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมการกระจายได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุน และการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค

แต่อย่างไรก็ตาม โครงการที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัดได้แก่ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในปี 2523 และมีแผนแม่บทการจัดตั้งอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในปี 2526 การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกทำให้ภาคอุตสาหกรรมซึ่งเดิมกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑลเพียงภูมิภาคเดียว มาเป็นการกระจุกตัวอยู่ในสองภูมิภาค โดยมีการกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งภูมิภาค (ตารางที่ 7.1)

ตารางที่ 7.1

สัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมจำแนกตามภาค (ในราคาปี พ.ศ. 2531) ปี พ.ศ. 2532-2542

หน่วย: ร้อยละ

ภูมิภาค	2530	2535	2540	2542
กรุงเทพและปริมณฑล	77.5	68.6	58.2	57.2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4.8	4.4	4.9	5.0
ภาคเหนือ	3.6	3.9	3.7	3.8
ภาคใต้	2.0	2.1	2.0	2.0
ภาคตะวันออก	5.9	11.7	21.9	22.9
ภาคตะวันตก	3.0	3.4	3.1	3.2
ภาคกลาง	3.2	5.8	6.2	5.9
ทั่วราชอาณาจักร	100.0	100.0	100.0	100.0
มูลค่า (ล้านบาท)	102,289	672,636	997,001	988,202

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

7.1 มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) เริ่มต้นกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนในปี 2516 โดยกำหนด (1) เขตส่งเสริมการลงทุนสำหรับอุตสาหกรรมทั่วไป ซึ่งครอบคลุมบางอำเภอใน 23

จังหวัด (2) เขตส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรซึ่งครอบคลุม
ท้องที่ทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และ (3) เขตส่งเสริมการลงทุนสำหรับอุตสาหกรรมส่งออก
ซึ่งครอบคลุมเขตในข้อ (1) และกรุงเทพมหานคร เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจัดบริการโครง
สร้างพื้นฐานให้เพียงพอ การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคจึงไม่ประสบผลสำเร็จ ต่อมาในปี
2521 บีโอไอได้กำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนให้แคบลงเหลือ 7 จังหวัด โดยกำหนดให้ เขต 1
ครอบคลุมบางอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และตาก เขต 2 ครอบคลุมพื้นที่บางอำเภอใน
จังหวัดนครราชสีมาและสระบุรี เขต 3 บางอำเภอในจังหวัดขอนแก่น และเขต 4 บางอำเภอในจังหวัด
สงขลา (ยุทธศักดิ์ คณาสวัสดิ์, 2541, หน้า 17-18)

ในปี 2530 บีโอไอกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็น
3 เขต ได้แก่ เขต 1 มี 2 จังหวัด (กรุงเทพฯ และสมุทรปราการ) เขต 2 มี 4 จังหวัด (สมุทรสาคร,
ปทุมธานี, นนทบุรี, และนครปฐม) และเขต 3 มีจังหวัดที่เหลือ 67 จังหวัด โดยให้สิทธิประโยชน์แก่
เขต 3 มากที่สุด ส่วนเขต 2 และเขต 1 จะได้รับสิทธิประโยชน์ลดหลั่นกันไป การที่บีโอไอต้องการ
ขยายเขตส่งเสริมการลงทุนครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ อาจเนื่องจากการลงทุนโดยตรงจากต่าง
ประเทศเพิ่มขึ้นมากในปี 2529-2530 และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้ความสำคัญกับการ
กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคค่อนข้างมาก

และในปี 2532 บีโอไอได้ขยายพื้นที่เขต 1 ให้เป็น 6 จังหวัด (เป็นการรวมเขต 1 กับเขต 2
เดิม) เขต 2 เป็นจังหวัดรอบเขต 1 จำนวน 10 จังหวัด เขต 3 ได้แก่จังหวัดที่เหลือ และในปี 2543 ได้
ปรับเขต 2 ให้ครอบคลุมพื้นที่ 12 จังหวัด และเขต 3 ได้แก่ 58 จังหวัดที่เหลือ อนึ่ง ปัจจุบัน เขต 3 จะ
ได้รับสิทธิประโยชน์ที่สำคัญ ดังนี้ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี ยกเว้นอากรขาเข้า
สำหรับเครื่องจักร และยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นเวลา 5 ปี เขต 2
และเขต 1 จะได้รับสิทธิประโยชน์ลดหลั่นลงไป

ต่อมาในปี 2536 และปี 2543 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ด้านภาษี โดยมีหลักการ
ที่ให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนในเขต 3 มากที่สุด (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 3.1) แต่อย่างไรก็ตาม
เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2545 บีโอไอได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์อีกครั้งหนึ่ง โดยการให้ยกเว้นอากร
ขาเข้าเครื่องจักรสำหรับการลงทุนเขต 1 ด้วย โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นการลงทุนไม่ต่ำกว่า 10,000
ล้านบาท และมีเป้าหมายการส่งออกที่ชัดเจน ซึ่งได้มีการอนุมัติส่งเสริมการลงทุนของบริษัท
โตโยต้า ที่เขต 1 ตามหลักเกณฑ์ใหม่เป็นรายแรก

7.2 การก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค

รัฐบาลได้ก่อตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ในปี 2515 เพื่อเป็นรัฐ
วิสาหกิจที่ดูแลการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ในระยะแรก ได้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
กรรมในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงเป็นหลัก ในปี 2526 ได้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขต

ภูมิภาคเป็นแห่งแรกที่จังหวัดลำพูน ต่อมามีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกจากนี้ กนอ. ยังมีโครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ (สงขลา) และนิคมอุตสาหกรรมพิจิตร

อนึ่ง ปัจจุบัน กนอ. ได้มีนิคมอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่ ซึ่งได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (ในมาบตาพุด, สงขลา, และพิจิตร) และนิคมอุตสาหกรรมเกษตรครบวงจร (ในจังหวัดชัยภูมิ, นครราชสีมา, และจันทบุรี)

รัฐบาลได้ให้สิทธิประโยชน์แก่โรงงานที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มเติมจากการส่งเสริมการลงทุนทั่วไป เช่น โครงการที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 3 จะได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี เพิ่มเติม นับจากวันที่นับถึงกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป

7.3 ผลของการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

ในทศวรรษ 2500-2520 การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ โดยกรุงเทพมหานครมีส่วนมูลค่าเพิ่มภาคหัตถอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากกรุงเทพฯ มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งและระบบสาธารณูปโภคที่ดีกว่าเขตต่างจังหวัดมาก ทำให้ช่องว่างของรายได้ต่อหัวระหว่างกรุงเทพฯ กับภูมิภาคอื่น ๆ กว้างขึ้น (ปราณี ทินกร, 2531, หน้า 213-214)

ต่อมาการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในปลายทศวรรษ 2520 และทศวรรษ 2530 ทำให้ภาคอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ของภาคหัตถอุตสาหกรรมทั้งประเทศ ในปี 2530 เป็นร้อยละ 22.9 ในปี 2542 (ตารางที่ 7.1) ซึ่งทำให้ภาคตะวันออกมีส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 7.2)

เนื่องจากอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว และอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลมีการขยายตัวในอัตราที่น้อยกว่า ทำให้เขตกรุงเทพฯและปริมณฑลมีส่วนมูลค่าเพิ่มภาคหัตถอุตสาหกรรมลดจากร้อยละ 75 ของภาคหัตถอุตสาหกรรมทั้งประเทศ ในปี 2530 เหลือร้อยละ 57.2 ในปี 2542 (ตารางที่ 7.1) ซึ่งยังคงกล่าวได้ว่า ภาคหัตถอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลาง (ส่วนที่ไม่ได้รวมกรุงเทพฯและปริมณฑล และภาคตะวันออก) ยังคงมีส่วนมูลค่าเพิ่มภาคหัตถอุตสาหกรรมที่ต่ำตลอดช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมในห้าทศวรรษที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณารายงานสำมะโนอุตสาหกรรมปี 2540 (ตารางที่ 7.3) เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาคหัตถอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลมีส่วนการจ้างงานและมูลค่าเพิ่มมากที่สุด และภาคกลาง (ซึ่ง

รวมภาคตะวันออก) มีมูลค่าเพิ่มภาคหัตถอุตสาหกรรมที่มากเป็นอันดับสองรองจากเขตปริมณฑล และกรุงเทพมหานครมีการจ้างงานภาคหัตถอุตสาหกรรมมากเป็นอันดับสองรองจากเขตปริมณฑล

ตารางที่ 7.2

สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจำแนกตามภาค (ในราคาปี พ.ศ. 2531)

หน่วย: ร้อยละ

ภูมิภาค	2530	2535	2540	2542
กรุงเทพและปริมณฑล	48.7	52.0	49.9	48.3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	13.2	11.4	10.9	11.1
ภาคเหนือ	12.0	9.8	8.7	9.0
ภาคใต้	9.2	8.9	8.7	9.0
ภาคตะวันออก	7.1	9.0	12.8	13.8
ภาคตะวันตก	5.3	4.4	4.0	4.1
ภาคกลาง	4.4	4.5	4.8	4.7
ทั่วราชอาณาจักร	100.0	100.0	100.0	100.0
มูลค่า (ล้านบาท)	452,636	2,282,572	2,743,359	2,859,157

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 7.3

สถานประกอบการ จำนวนคนทำงาน และมูลค่าเพิ่มภาคหัตถอุตสาหกรรมจำแนกตามภาค

ภาค	สถานประกอบการ		จำนวนคนทำงาน		มูลค่าเพิ่ม	
	จำนวน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ	บาท	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	8,555	36.1	607,049	25.0	254,971,827	25.5
ปริมณฑล	5,543	23.4	855,002	35.2	329,991,156	33.1
ภาคกลาง	3,778	16.0	566,912	23.3	294,738,234	29.5
ภาคเหนือ	2,124	9.0	134,532	5.5	44,198,371	4.4
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,941	8.2	125,730	5.2	30,947,301	3.1
ภาคใต้	1,736	7.3	142,359	5.9	43,297,565	4.3
ทั่วราชอาณาจักร	23,677	100.0	2,431,584	100.0	998,144,454	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540.

(จัดทำข้อมูลใหม่โดยสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, กระทรวงอุตสาหกรรม)

8. การพัฒนาเทคโนโลยีของไทย

8.1 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี

การวิจัยด้านวิทยาศาสตร์ถูกกล่าวถึงอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 65 ซึ่งระบุว่า “รัฐบาลควรสนับสนุนการวิจัยในสาขาศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์” (Sripaipan, 1991, pp.3-10) ต่อมาในปี 2499 รัฐบาลได้ผ่านร่าง พ.ร.บ. สภาวิจัยแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดว่าการพัฒนาประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ เพื่อให้การพัฒนาคำรงอยู่ได้ การก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) จึงสามารถยึดถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระตุ้นการวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศอย่างเป็นระบบ

ในปี 2506 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งชาติ (National Applied Science Research Institute: NASRI) ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบการวิจัยในสาขาวิทยาศาสตร์ประยุกต์และเพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ต่อมาในปี 2522 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อมีบทบาทหลักในการวางแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน และวางนโยบายของชาติ สำหรับองค์การเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เคยอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมและสำนักนายกรัฐมนตรีถูกผนวกเข้ามาอยู่ในกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้แก่ กรมบริการวิทยาศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ การบริหารพลังงานแห่งชาติ และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งชาติซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจำนวนมากก็ยังอยู่กับกระทรวงอื่น เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานอุตสาหกรรมและให้คำปรึกษาด้านเทคนิค แก่เอสเอ็มอี

หลังการก่อตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมา คือ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่มีการระบุปัญหาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไว้อย่างชัดเจน ประเด็นปัญหาที่ระบุไว้ในแผนฯ นี้ ได้แก่ การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยังไม่เพียงพอ การปรับแต่งและพัฒนาเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศต้องใช้เวลา และการพัฒนาเทคโนโลยีที่เชิงซ้ำ โดยมีมาตรการในการแก้ปัญหา ดังนี้ (1) ส่งเสริมการสำรวจข้อมูลพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาเทคโนโลยี (2) ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ (3) เพิ่มขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ และ (4) จัดสรรบุคลากรเพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การจะบรรลุเป้าหมายเหล่านี้เป็นไปอย่างยากลำบากในช่วงเวลานั้น ผลที่สามารถเห็นได้จึงมีเพียงการทำข้อตกลงในการร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับต่างประเทศ ข้อตกลงที่มี

นโยบายสำคัญมากที่สุดคือ โครงการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาที่มีเงินทุนรวมทั้งหมด 49 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยมีระยะเวลา 7 ปี และได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ผลที่สามารถเห็นได้อีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ การก่อตั้งศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยมีหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับเครือข่ายห้องปฏิบัติการวิจัยในมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีแผนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในแผนนี้ได้รับรู้อะไรปัญหาไว้ 2 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของรัฐบาลและภาคเอกชนยังไม่พอเพียง และการขาดความเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างนักพัฒนาและผู้ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อสนองตอบความต้องการของภาคเอกชน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ได้ถูกก่อตั้งขึ้นพร้อมกับศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ ซึ่งทำให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีศูนย์แห่งชาติทั้งหมดสามแห่งโดยเกี่ยวข้องกับสามสาขา คือ เทคโนโลยีชีวภาพ วัสดุ และอิเล็กทรอนิกส์ และได้รับการสนับสนุนต่อเนื่องโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เหตุการณ์สำคัญในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยในขณะนั้นคือ การผ่านร่างกฎหมายเพื่อการพัฒนาการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจะทำให้ สวทช. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือกและรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ กฎหมายนี้จะส่งผลให้หน่วยงานแห่งชาติทั้งสามแห่งเป็นสถาบันวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญในการวิจัยและพัฒนาทั้งภายในองค์กรและผ่านการทำสัญญากับอุตสาหกรรม

การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีองค์ประกอบที่ต้องดูแลพร้อมกันหลายประการ กล่าวคือ (1) นโยบาย (2) การวิจัยพัฒนาและวิศวกรรม (3) การถ่ายทอดเทคโนโลยี (4) โครงสร้างพื้นฐาน และ (5) กำลังคน สิ่งเหล่านี้ได้ปรากฏเป็นแนวทางปฏิบัติในพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) มีแนวคิดที่สำคัญในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการส่งออก กำหนดให้เตรียมพร้อมในการพัฒนาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมถึงความพร้อมด้านกำลังคนให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านการพัฒนากำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน สนับสนุนการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เสริมสร้างความสามารถในการจัดหาและถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศและการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคเอกชน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการนำไปใช้และการพัฒนาต่อไป

ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีเป้าหมายว่าจะเพิ่มการลงทุนโดยรวมในด้านการวิจัยและพัฒนาเป็นร้อยละ 0.25 ของ GDP และเพิ่มสัดส่วนของภาคเอกชนให้เป็นร้อยละ 35 ของการใช้จ่ายด้านวิจัยและพัฒนาโดยรวม และปรับกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมที่อาศัยแรงงานไร้ฝีมือไปสู่กระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศไปจนถึงการใช้เทคโนโลยีระดับสูง

ขณะเดียวกัน บีโอไอได้เปิดให้การส่งเสริมแก่กิจการวิจัยและพัฒนามาตั้งแต่ปี 2532 เมื่อเปิดให้การส่งเสริมในปีแรกมีโครงการที่ได้รับการส่งเสริม 1 โครงการ ลงทุน 11 ล้านบาท ต่อมาในปี 2533 มีโครงการได้รับการส่งเสริมจำนวนมากถึง 10 โครงการ ลงทุนมากถึง 917 ล้านบาท ต่อมาจำนวนโครงการและเงินทุนได้ลดลงมาเหลือปีละ 2-3 โครงการ สำหรับปี 2538 ต่อเนื่องถึงปี 2539 มีผู้สนใจยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการวิจัยและพัฒนามากขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยปี 2538 มีมูลค่าลงทุน 466.5 ล้านบาท และในปี 2539 มีมูลค่าลงทุน 432 ล้านบาท ทั้งนี้นับตั้งแต่เปิดการส่งเสริมการลงทุนในปี 2532 ถึงสิ้นปี 2539 ได้อนุมัติไปแล้ว 34 โครงการ เงินลงทุนรวม 2,251.9 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นด้านโลหะและชิ้นส่วนยานยนต์ รองลงมา คือ ด้านวัสดุก่อสร้างและเซรามิกส์และอิเล็กทรอนิกส์ (ยุทธศักดิ์ คณาสวัสดิ์, 2540, หน้า 89-98)

ในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป รัฐบาลมีมาตรการสนับสนุนการทำวิจัยและพัฒนา ดังนี้ (TDRI, 1998, pp. 27-36)

- มาตรการลดหย่อนภาษีโดยการหักค่าใช้จ่ายวิจัยและพัฒนาเพิ่มได้อีกร้อยละ 100
- มาตรการหักค่าเสื่อมราคาเครื่องมือเครื่องจักรสำหรับทำวิจัยและพัฒนา ร้อยละ 40 เฉพาะในปีแรก
- สิทธิประโยชน์ทางภาษีการนำเข้าเครื่องมือเครื่องจักรและภาษีเงินได้สำหรับกิจกรรมวิจัยและพัฒนาของบีโอไอ
- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำวงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาทของ สวทช. สำหรับโครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีโลหะ และอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ประยุกต์
- เงินให้เปล่าวงเงินร้อยละ 50-75 ของมูลค่าโครงการวิจัยแต่ไม่เกิน 3 ล้านบาทของ สวทช. สำหรับโครงการที่เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนา
- เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำวงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาทจากกองทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม สำหรับกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตหรือมูลค่าเพิ่มและกิจการที่ลงทุนในการผลิตจากผลของการวิจัยและพัฒนา และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทสำหรับกิจการที่เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาที่สามารถนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์และการสร้างหรือพัฒนาห้องปฏิบัติการวิจัย

- เงินสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- เงินอุดหนุนเพื่อใช้จ่ายสำหรับกิจการวิจัยและพัฒนาจากธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านทางบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

8.2 ประเด็นปัญหาของการพัฒนาเทคโนโลยีของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา

การพัฒนาเทคโนโลยีของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา ยังมีความคืบหน้าช้า โดยสภาพัฒน์ฯ ยอมรับว่า

“...ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคการผลิต เพราะไทยไม่สามารถใช้เทคโนโลยีในการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาสินค้าทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก อีกทั้งไม่สามารถประยุกต์ใช้และดัดแปลงเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง นอกจากนี้การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศยังไม่เกื้อหนุนต่อภาคการผลิต โดยบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ งานวิจัยไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต ไม่สามารถสร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่นำไปใช้ประโยชน์ได้ จึงต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาโดยตลอด...” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, หน้า 97)

ขณะเดียวกัน จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของ 47 ประเทศโดย IMD (International for Management Development) ผลการพิจารณาเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งพิจารณาจากปัจจัยหลัก 5 ปัจจัย ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา บุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา การจัดการด้านเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมทางวิทยาศาสตร์ และทรัพย์สินทางปัญญา พบว่าขีดความสามารถในด้านนี้ของไทยถูกจัดเป็นอันดับสุดท้ายในรายงานของปี 2543 ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 8.1

ในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา ประเด็นปัญหาด้านการพัฒนาเทคโนโลยีของไทย สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ประเทศไทยมีการใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัยอยู่ในระดับที่ต่ำ

ประเทศไทยมีการใช้จ่ายในด้านวิจัยและพัฒนาค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี 2530-2544 ประเทศไทยมีการใช้จ่ายด้านวิจัยและพัฒนาเพียงร้อยละ 0.17-0.29 ของจีดีพี (ตารางที่ 8.2)

กล่าวสำหรับภาครัฐ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 มีการตั้งเป้าหมายของการวิจัยและพัฒนาไว้ร้อยละ 0.5 ของ GNP หรือประมาณร้อยละ 2 ของงบประมาณรัฐบาล แต่ไม่สามารถบรรลุ

เป้าหมายได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในงบประมาณแผ่นดิน โดยมีการใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาจริง 2,272 ล้านบาทต่อปี หรือเฉลี่ยร้อยละ 0.22 ของ GNP ในช่วงเวลาระหว่างปี 2526-2530 เท่านั้น (Sripaipan, 1991, pp.3-11) กล่าวสำหรับรัฐวิสาหกิจ เฉพาะสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยที่เป็นสถาบันวิจัยหลักเพียงแห่งเดียวของไทย มีงบประมาณ 200 ล้านบาท ในปี 2530 รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มีการใช้จ่ายด้านนี้น้อยมาก ขณะเดียวกัน การใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาโดยภาคเอกชนในประเทศไทยก็อยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยในปี 2530 มีเพียง 197 ล้านบาทและเพิ่มขึ้นเป็น 1,125 ล้านบาท ในปี 2540 (ตารางที่ 8.2)

ในปี 2539 ประเทศไทยมีการใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาโดยรวมเพียง 5,528 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.18 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งอยู่ระดับร้อยละ 2-3 ของรายได้ประชาชาติ ยิ่งไปกว่านั้น การวิจัยและพัฒนาเกือบทั้งหมดดำเนินการโดยภาครัฐ ส่วนภาคเอกชนมีการลงทุนทางด้านนี้น้อยมาก ในปี 2539 ภาคเอกชนใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาเพียง 634 ล้านบาท โดยเป็นสาขาบริการ 193 ล้านบาท รองลงมาคือ สาขาปิโตรเคมี 118 ล้านบาท สาขาเคมี 82 ล้านบาท อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า 72 ล้านบาท เกษตรกรรม 43 ล้านบาท สาขาโลหะพื้นฐาน 33 ล้านบาท เครื่องจักรกล 24 ล้านบาท ขณะที่มีการใช้จ่ายด้านวิจัยและพัฒนาสาขายานยนต์ต่ำมากเพียง 1 ล้านบาทเท่านั้น (ยุทธศักดิ์ ฅณาสวัสดิ์, 2542, หน้า 63)

ในปี 2542 ฝ่ายวิจัยนโยบายและนวัตกรรมของ สวทช. เริ่มวางรากฐานด้านข้อมูลวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย โดยได้วางจ้างให้บริษัทเอกชนทำการสำรวจค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศซึ่งก็พบว่าอยู่ที่ประมาณ 5,554 ล้านบาท ส่วนภาครัฐอยู่ที่ประมาณ 6,432 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นประมาณ 11,986 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.26 ของจีดีพีของประเทศที่น่าสนใจคือ ภาคเอกชนมีค่าใช้จ่ายวิจัยและพัฒนาที่ใกล้เคียงกับภาครัฐมาก หากเทียบกับข้อมูลเดิมที่สภาวิจัยแห่งชาติเคยสำรวจข้อมูลปี 2540 แล้ว พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือข้อมูลปี 2540 นั้นค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนาของทั้งประเทศอยู่ที่เพียงร้อยละ 0.1 ของจีดีพี โดยเป็นค่าใช้จ่ายของเอกชนเพียงร้อยละ 10 ของการใช้จ่ายวิจัยและพัฒนาโดยรวม (ข้อมูลจาก website ของ สวทช. <http://www.nstda.or.th/pr/project/s44.htm>, แผนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 2545-2549)

(2) ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยของรัฐบาลซึ่งไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในภาคการผลิต

ในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ สัดส่วนการวิจัยของภาคเอกชน โดยเฉพาะการวิจัยอุตสาหกรรมจะสูงกว่าการวิจัยของรัฐบาลมาก แต่สำหรับประเทศไทยแล้วปรากฏว่า ภาคเอกชนยังให้ความสนใจในการวิจัยน้อย ความพยายามในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อ

เป็นตัวนำของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นการดำเนินงาน โดยรัฐเป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 8.1

ความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย

หน่วย: อันดับของไทยเทียบกับทั้งหมด 47 ประเทศ

ปัจจัยพิจารณา	2540	2541	2542	2543
ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา	45	44	46	45
บุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา	46	45	47	46
การจัดการทางด้านเทคโนโลยี	29	45	41	43
สิ่งแวดล้อมทางวิทยาศาสตร์	40	28	39	35
ทรัพย์สินทางปัญญา	11	13	32	44
อันดับโดยรวม	32	43	46	47

ที่มา: IMD, The World Competitiveness Yearbook, 1997-2000.

ตารางที่ 8.2

ค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) ในประเทศไทย

หน่วย: ล้านบาท

ปี	จีดีพี	R&D ในภาค ราชการ	R&D ในภาค เอกชน	R&D รวม	สัดส่วน R&D ต่อจีดีพี
2530	1,376,847	2,467	197	2,664	0.19
2532	1,749,952	2,530	379	2,909	0.17
2534	2,111,862	3,529	399	3,928	0.19
2536	2,473,937	4,163	310	4,473	0.18
2538	2,946,252	4,784	390	5,174	0.18
2539	3,119,621	4,894	634	5,528	0.18
2540*	3,074,528	6,375	1,125	7,500	0.24
2543**	3,004,659	-	-	7,985.3	0.27
2544**	3,059,072	-	-	8,821.4	0.29

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

หมายเหตุ: *ประมาณการ โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

** งบประมาณ R&D จากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาเทคโนโลยีโดยรัฐบาลไทยจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีโดยการตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาที่อยู่นอกภาคการผลิต ซึ่งไม่ค่อยกระตุ้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและสนับสนุนการดูดซับเทคโนโลยีโดยภาคเอกชนเท่าใดนัก (TDRI, 1998, p.iii) นโยบายของหน่วยงานรัฐบาลที่ผ่านมาเน้นสร้างความสามารถและผลิตผลงานด้านวิจัยและพัฒนา แต่ไม่ได้เน้นยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีของภาคการผลิตโดยตรง งานวิจัยและพัฒนาในสถาบันของรัฐจึงมักจะไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้จริงในการผลิต เอกชนจึงต้องนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามเน้นการประสานงานระหว่างการศึกษาวิจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์ โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตของอุตสาหกรรมสาขาสำคัญ ๆ และการแปรรูปผลิตผลการเกษตร รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากของเหลือใช้ แต่การบริหารงานวิจัยและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติในขบวนการผลิตยังเป็นอุปสรรค แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ระบุว่าการศึกษาวิจัยและพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้สนองตอบความต้องการของสาขาการผลิตที่แท้จริง

ขณะเดียวกัน การพัฒนาเทคโนโลยีของภาคเอกชนมีค่อนข้างน้อย จากการสำรวจ (Sutabutr et al., 1983) พบว่าบริษัทในประเทศไทยมีการลงทุนในด้านนี้เพียงร้อยละ 0.1 ของรายได้จากการขายเท่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงขีดความสามารถในการคิดค้นของบริษัทไทยอยู่ในระดับต่ำ งานศึกษาอีกงานหนึ่ง (Kritayakirana et al., 1989) เปิดเผยว่าอุตสาหกรรมของไทยมีความสามารถในการดำเนินและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถที่จะคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขึ้นมาได้

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาในภาคเอกชน (Sripaipan, 1990) พบว่าภาคเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปในการดำเนินงานหรือใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว จึงไม่ได้หมายความว่าบริษัทต่าง ๆ จะใช้เทคโนโลยีดั้งเดิมหรือล้าสมัย ยิ่งไปกว่านั้นบางบริษัทได้ใช้เทคโนโลยีระดับสูงและมีโรงงานที่ทันสมัยมาก บางแห่งมีขนาดค่อนข้างใหญ่และบางแห่งเป็นสาขาของบริษัทข้ามชาติ แต่บริษัทเหล่านี้ไม่เห็นความสำคัญในการพัฒนาการทำงานด้วยตัวเอง บริษัทจำนวนน้อยที่ประยุกต์และพัฒนาเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วเพราะแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมและความต้องการของตลาด มีเพียงบริษัทขนาดใหญ่ไม่กี่แห่งเท่านั้นที่สามารถใช้จ่ายงบประมาณในการคิดค้นเทคโนโลยีขึ้นใหม่ได้

สาเหตุที่ทำให้บริษัทเอกชนไม่ทำการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานเท่าที่ควร ได้แก่

- การเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทยทำให้บริษัทเพิ่มปริมาณการผลิตเพื่อรับต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น จึงไม่กดดันที่จะต้องคิดค้นหรือสร้างความแตกต่างให้กับสินค้า
- การที่รัฐบาลมีนโยบายจำกัดจำนวนบริษัทที่จะเข้าสู่ภาคการผลิตต่าง ๆ จึงลดความกดดันจากการแข่งขันที่จะกระตุ้นกิจกรรมด้านการวิจัยและพัฒนา

- การที่ภานีนำเข้าอุปกรณ์เพื่อวิจัยและพัฒนาอยู่ในระดับสูงเกินไปสำหรับบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม
- การที่ค่ารอแอลดี ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตในการทำวิจัยและพัฒนาทำให้ต้นทุนในการทำวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศสูง
- การขาดแคลนบุคลากรด้านเทคนิคเพื่อรองรับความต้องการวิศวกรและช่างเทคนิคที่สามารถใช้และซึมซับเทคโนโลยีนำเข้าได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการขาดแคลนบุคลากรในการใช้เทคโนโลยี ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีบุคลากรด้านวิจัยและพัฒนาเพียงพอ แต่จริง ๆ แล้วเป็นเพราะกิจกรรมด้านนี้มีน้อย

(3) ฟังพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก

ในระยะเริ่มแรกนั้น ประเทศไทยพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการนำเข้าโรงงานหรือซื้อเครื่องจักรจากต่างประเทศ หรือนำเข้าเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศแทบทั้งสิ้น ส่วนอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีที่คิดขึ้นมาเองนั้นมีน้อยมากจนอาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีเลย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533, หน้า 28) ข้อดีของการอาศัยพื้นฐานทางเทคโนโลยีของต่างประเทศ คือ จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงในการที่จะต้องพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นมาเองโดยปราศจากความชำนาญ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือ การมองข้ามการสร้างขีดความสามารถทางเทคโนโลยี เพื่อสามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมองข้ามการพึ่งตนเองทางด้านเทคโนโลยีอีกด้วย

การฟังพาอาศัยเทคโนโลยีสำเร็จรูปจากต่างประเทศโดยไม่พยายามที่จะดัดแปลงหรือพัฒนา จะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาศักยภาพภายในของตนเองขึ้นมาได้ การนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาใช้ในกระบวนการผลิตในประเทศมีทั้งที่ได้มาโดยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การลอกเลียนแบบผลิตภัณฑ์และเครื่องจักร และวิธีการที่เป็นทางการโดยที่ไม่ใช่เป็นการค้า เช่น จากการประชุมสัมมนา การร่วมมือทางวิชาการ ฯลฯ ส่วนวิธีการทางการค้าได้แก่ การทำสัญญาอนุญาตใช้สิทธิ (Licensing agreement) การทำสัญญาความช่วยเหลือทางวิชาการ การซื้อสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศ

แหล่งเทคโนโลยีที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งคือ สินค้าประเภททุนอันได้แก่ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จะนำไปสู่การผลิตผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ๆ ในระยะที่ผ่านมามูลค่าของสินค้าทุนนำเข้ามีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และสัดส่วนของสินค้าทุนต่อสินค้านำเข้าทั้งหมดก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ (ตารางที่ 8.3) ขณะเดียวกัน การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ทำให้อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เลือกใช้เครื่องจักรในกระบวนการผลิตมาก ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงและไม่เป็นการสนับสนุนการจ้างงานประกอบกับการขาดแคลน

แรงงานที่ต้องการความชำนาญพิเศษนั้นมีมากจึงทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้เครื่องจักรมากขึ้น
ด้วย

นอกจากนี้ ความสามารถในการจัดการและการถ่ายทอดเทคโนโลยียังมีขีดจำกัดอยู่ ทั้งในแง่
ของการเสียเปรียบในด้านราคาและเงื่อนไขข้อจำกัดทางธุรกิจ เพราะขาดข้อเสนอแนะทางเทคโนโลยี
อำนาจต่อรองและการสนับสนุนทางการเงินที่เหมาะสม มีข้อจำกัดในการได้รับการเผยแพร่
เทคโนโลยีจากบริษัทแม่ในต่างประเทศและการขาดความสำนึกในการสร้างขีดความสามารถใน
การจัดการ คัดเลือกและดูดซับเทคโนโลยีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7)

(4) ขาดแคลนบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเทศไทยมีกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไม่เพียงพอทั้งทางด้านปริมาณและ
คุณภาพ รวมทั้งเกิดปัญหาสมองไหลของบุคลากรในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน จาก
ตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ในปี 2539 ประเทศไทยมีบุคลากรด้านวิจัยและ
พัฒนาเพียง 554 คน จำแนกเป็นนักวิจัย 252 คน ผู้ช่วยนักวิจัย 154 คน และผู้ทำงานสนับสนุน 148
คน

(5) อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเสียเปรียบด้านเทคโนโลยี

อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย ส่วนใหญ่จะมีขีดความสามารถทางเทคโนโลยีอยู่
ในระดับที่สามารถใช้เทคโนโลยีขั้นต้นได้¹⁶ ขณะที่เอสเอ็มอีที่สามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมี
เพียงส่วนน้อย ทั้งนี้เนื่องจากเอสเอ็มอีเหล่านี้ขาดบุคลากรที่มีพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยี ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดความสนใจที่จะขวนขวายที่จะพัฒนาปรับปรุง
เทคโนโลยีการผลิต รวมทั้งไม่มีข้อมูลที่ต้องการในการช่วยตัดสินใจเลือกใช้เทคโนโลยีและไม่มี
เงินทุนที่จะปรับปรุงและพัฒนาเทคโนโลยี ประกอบกับรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ
เท่าที่ควร

¹⁶ ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้ให้นิยามของขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของเอกชนว่ามี 4 ระดับ
ด้วยกัน กล่าวคือ จากระดับต่ำสุดในการใช้แรงงาน (labor intensive) ไปสู่ระดับที่สองของการใช้ความชำนาญ
(skill intensive) ระดับที่สามใช้เทคโนโลยี (technology intensive) และระดับสูงสุดใช้การวิจัยและพัฒนา (R&D
intensive) ในปี 2544 สวทช. ได้ทำงานกับผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกพบว่า อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม
ของไทยส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่างระดับหนึ่งและสองและบางส่วนระหว่างระดับสองและสาม (ข้อมูลจาก website
ของ สวทช. <http://www.nstda.or.th/pr/project/s44.htm>, แผนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
2545-2549)

ตารางที่ 8.4

มูลค่าและสัดส่วนของสินค้านำเข้าและเครื่องจักรและอุปกรณ์ในมูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด

หน่วย: ล้านบาท

ปี	มูลค่าสินค้านำเข้าทั้งหมด	สินค้านำเข้า	เครื่องจักรและอุปกรณ์	สัดส่วนของสินค้านำเข้า (ร้อยละ)
2531	513,114	201,147	100,645	39.2
2532	662,679	242,277	140,565	36.6
2533	844,448	327,684	200,244	38.8
2534	958,831	385,492	241,076	40.2
2535	1,033,242	426,035	239,525	41.2
2536	1,166,595	501,086	295,050	43.0
2537	1,369,037	613,794	351,019	44.8
2538	1,763,587	801,813	456,676	45.5
2539	1,832,836	844,509	476,245	46.1
2540	1,924,281	941,143	493,716	48.9
2541	1,774,076	894,279	422,729	50.4
2542	1,907,392	908,336	372,311	47.6
2543	2,494,141	1,164,483	519,188	46.7
2544	2,756,655	1,312,286	617,446	47.6

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

เอสเอ็มอีมักขาดความรู้และข้อมูลในการคัดเลือกและการเจรจาต่อรองทำให้เสียเปรียบในด้านราคาค่าธรรมเนียม ตลอดจนเงื่อนไขผูกมัดในการใช้เทคโนโลยี จากการศึกษาข้อสัญญาการซื้อเทคโนโลยีจากธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า การจ่ายค่าเทคโนโลยีไม่มีระดับความสัมพันธ์ที่เป็นมาตรฐานกับปัจจัยต่าง ๆ เท่าที่ควร เช่น ระยะเวลาของสัญญาความยากง่ายของเทคโนโลยี ในกรณีของสัญญาที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมต่ำจะไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญา หรือมีอายุสัญญายาวนานเกินความจำเป็น ซึ่งก็เท่ากับต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมติดต่อกันเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังปรากฏว่าต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเทคโนโลยีที่หมดอายุคุ้มครองตามสิทธิบัตรแล้วอีกด้วย

8.3 ผลของการพัฒนาเทคโนโลยีต่อประสิทธิภาพการผลิตของภาคอุตสาหกรรม

สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยมีการใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาค่อนข้างน้อย ตลอดจนมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในบางสาขาค่อนข้างจำกัด ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยมีการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตค่อนข้างน้อย

จากการศึกษาของไพฑูริย์ วิบูลชุตติกุล (2540) เกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตของภาคอุตสาหกรรม¹⁷ ในช่วงปี 2506-2534 พบว่าในขณะที่ผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.71 ต่อปีนั้น มีแหล่งที่มาจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP) เพียงร้อยละ 0.92 ต่อปี และเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่นแล้ว ไทยมีอัตราการเพิ่มของ TFP ค่อนข้างต่ำ

ซึ่งให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับงานวิจัยของ Tinakorn and Sussangkarn (1998, p.405) พบว่า ค่า TFP ของภาคอุตสาหกรรมในช่วงปี 2523-2538 มีค่าติดลบร้อยละ -0.12 โดยการที่ผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 10.35 ในช่วงดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของปัจจัยทุนร้อยละ 6.29 และมาจากการขยายตัวของปัจจัยแรงงานร้อยละ 4.18

จากการวิจัยทั้งสองพอที่จะทำให้เราเห็นภาพรวมได้ว่าภาคอุตสาหกรรมไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวมที่ต่ำและการขยายตัวของผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทุนและแรงงานเป็นหลัก ดังนั้นการเร่งพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของไทยโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมของไทย จึงเป็นภาระกิจที่สำคัญและเร่งด่วนของทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง

9. ข้อสรุปและข้อคิดเห็นบางประการ

รัฐบาลไทยเริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ในทศวรรษ 2500 โดยในช่วงปี พ.ศ. 2504-2514 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมช่วงนี้ทำให้ประเทศไทยขาดดุลทางการค้ามากขึ้นและขาดดุลการชำระเงินในช่วงปี 2512-2514 ทำให้รัฐบาล

¹⁷ ในการวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตนั้น นักเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กรอบการวิเคราะห์แบบโซโลว์-เดนิสัน (Solow-Denison) ได้แบ่งแหล่งที่มาของการเพิ่มขึ้นของผลผลิตออกเป็นสองแหล่งใหญ่ ๆ แหล่งที่หนึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิต ได้แก่ ปัจจัยทุน แรงงาน ที่ดิน ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ และอีกแหล่งหนึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity หรือ TFP) หรือบางครั้งเรียกว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technical Progress) ซึ่งอาจเกิดจากการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรหรือการประหยัดเนื่องจากขนาดของการผลิต หรือความก้าวหน้าของวิทยาการ เป็นต้น

ไทยเริ่มส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) และต่อมารัฐบาลเริ่มการส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524)

หลังจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ 5 ประเทศได้มีข้อตกลง Plaza Agreement (2528) ซึ่งทำให้ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นและค่าเงินวอนของเกาหลีได้มีค่าแข็งขึ้น เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากญี่ปุ่นได้เข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรมของไทยจำนวนมากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (พ.ศ. 2530-2539) ทำให้อุตสาหกรรมไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงระหว่างปี 2530-2538 แต่อย่างไรก็ตาม การส่งออกของไทยในปี 2539 ประสบภาวะชะงักงัน และในที่สุด เศรษฐกิจไทยประสบภาวะวิกฤตอย่างหนักในปี 2540-2541 ต่อมา ภาคอุตสาหกรรมไทยเริ่มฟื้นตัวอีกครั้งในปี 2542-2543 ขณะเดียวกัน ในช่วงปี 2540-2542 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก ส่วนหนึ่งเนื่องจากบริษัทข้ามชาติได้เข้ามาซื้อกิจการในประเทศไทย

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

(1) ในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่ภาคเอกชนเป็นกำลังหลักในการผลักดันให้อุตสาหกรรมในประเทศไทยเติบโต นโยบายและมาตรการของรัฐบาลก็มีส่วนช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยขยายตัว นโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโครงสร้างอุตสาหกรรมและการจัดองค์กรอุตสาหกรรมในไทยที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมการลงทุน โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งมีความ โน้มเอียงที่จะส่งเสริม โครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง และโครงการลงทุนของอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น

ขณะเดียวกัน รัฐบาลยังได้ใช้นโยบายภาษีศุลกากรและมาตรการกีดกันการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการลดภาษีนำเข้าอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ขณะเดียวกัน รัฐบาลมีมาตรการส่งเสริมการส่งออกจากหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ ในอดีต รัฐบาลเคยมีมาตรการควบคุมจำนวนผู้ผลิตในบางอุตสาหกรรม

(2) ในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยเติบโต ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนที่สูงกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากที่ค่าเงินเยนมีค่าแข็งขึ้นตามข้อตกลง Plaza Accord (2528) และภายหลังปี 2530 การลงทุนจากญี่ปุ่นมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นมากเป็นอันดับหนึ่ง นอกจากนี้ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ใต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกงก็เข้ามาลงทุนในไทยเพิ่มขึ้น

หลังจากที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตการณ์ในปี 2540 ปรากฏว่า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากนักลงทุนต่างชาติได้เข้ามาซื้อกิจการที่ประสบภาวะขาดแคลนเงินทุนจำนวนมาก ประกอบกับค่าเงินบาทอ่อนตัวลงมาก ทำให้ประเทศไทยสามารถเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกได้ดีขึ้น

(3) บริษัทข้ามชาติซึ่งเป็นเจ้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและเทคโนโลยี และมีเครือข่ายทางการค้าระหว่างประเทศ ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยค่อนข้างมากในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีการผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้น มีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายและมีการส่งออกเพิ่มขึ้น ตลอดจนมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีมาสู่ภาคอุตสาหกรรมไทย แต่อย่างไรก็ตาม การลงทุนของบริษัทข้ามชาติในไทยมีบางส่วนที่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการลงทุนของบริษัทข้ามชาติโดยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรนั้น บางส่วนเป็นเรื่องที่เกินความจำเป็น

(4) อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) นับเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของภาคอุตสาหกรรมของไทย เนื่องจากผู้ผลิตที่เป็นเอสเอ็มอีมีเป็นจำนวนมาก เอสเอ็มอีเหล่านี้มีการจ้างงานเกือบครึ่งหนึ่งของการจ้างงานโดยรวมของภาคอุตสาหกรรม และเอสเอ็มอีเหล่านี้มีความสามารถปรับตัวได้เร็ว แต่อย่างไรก็ตาม เอสเอ็มอีเหล่านี้ประสบปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาเงินทุน เทคโนโลยี การจัดการและการตลาด

แม้ว่า รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมช่วยเหลือเอสเอ็มอีตั้งแต่ปี 2485 แต่การช่วยเหลือเหล่านี้มีขนาดน้อยมาก เมื่อเทียบกับความต้องการของเอสเอ็มอี หรือเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือที่รัฐบาลให้แก่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในรูปสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ปี 2540-2541 รัฐบาลไทยเริ่มให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมเอสเอ็มอีมากขึ้น

(5) การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย มีท่าเรือที่ใหญ่ มีโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ที่ดีกว่าเขตภูมิภาค ขณะเดียวกัน มีอุตสาหกรรมสนับสนุนที่หลากหลาย ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) โดยการให้สิทธิประโยชน์ผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายเหล่านี้จะมีผลทำให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคบ้าง อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีการขยายตัวไปสู่เขตชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นบางส่วน

(6) การพัฒนาเทคโนโลยีของไทยในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมายังมีความคืบหน้าช้า โดยประเทศไทยมีการใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัยค่อนข้างต่ำ การวิจัยส่วนใหญ่เป็นของภาครัฐบาลซึ่งมีการนำมาใช้ได้จริงในภาคการผลิตค่อนข้างน้อย และประเทศไทยพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก ขณะเดียวกัน ประเทศไทยขาดแคลนบุคลากรในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การที่ประเทศไทยมีการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาน้อยดังกล่าว มีส่วนทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของภาคอุตสาหกรรมโดยรวมมีอัตราการเพิ่มที่ต่ำ การเติบโตของอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยัง

เป็นการอาศัยการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทุนและแรงงานเป็นหลัก ขณะเดียวกัน ทำให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

การพัฒนาอุตสาหกรรมในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา มีประเด็นต่าง ๆ มากมายที่ควรแก่การพิจารณา แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ บทความนี้เลือกที่จะกล่าวเป็นเพียงบางประเด็นที่สำคัญดังที่กล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงบางประเด็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการสัมมนาโดยย่อ ๆ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพัฒนาอุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทย อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เริ่มมีการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และเป็นจุดเริ่มต้นของการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนเริ่มตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียและอากาศเป็นพิษกันมากขึ้นในทศวรรษ 2520 แม้ว่ารัฐบาลและประชาชนต่างให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอันเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นในทศวรรษ 2530 และ 2540 เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหามลภาวะทางอากาศ ปัญหาการจัดการของเสียที่เป็นอันตราย (สราวุธ ชโยวรรณ, 2534)

ประเทศไทยคงจะต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาระยะยาวและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างจริงจัง เพื่อให้ชาวไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและจะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจตลอดจนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นไปแบบยั่งยืน

ประเด็นที่สอง การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยได้มีการใช้มาตรการจำกัดจำนวนผู้ผลิตในบางอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิดมีผู้ผลิตเพียงรายเดียวหรือน้อยรายที่มีอำนาจผูกขาดทางการตลาด ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็ได้ใช้มาตรการการเก็บภาษีอากรขาเข้าและการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (surcharge) เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมเหล่านี้ ทำให้ราคาภายในประเทศของสินค้าอุตสาหกรรมเหล่านี้มีราคาที่สูงมาก ผู้บริโภคซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจำเป็นต้องแบกรับภาระอันหนักอึ้งนี้มาเป็นเวลานาน

ประเทศไทยควรส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ผู้ผลิตมากขึ้น ขณะเดียวกัน สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมต้องยอมให้มีการนำเข้าสินค้าเข้ามาแข่งขันกับสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในไทยพอสมควร เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย โดยสามารถซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในราคาที่ถูกลง

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

กระทรวงอุตสาหกรรม, 2542. แผนแม่บทการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ภาคอุตสาหกรรม). 10 พฤศจิกายน 2542.

นิพนธ์ พัวพงศกร, 2542. "การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยกับแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง" บทความประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2542 เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียงของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาในประเทศไทย. วันที่ 18-19 ธันวาคม 2542.

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2535. การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย. กรุงเทพฯ. _____, 2541. การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย. ธันวาคม 2541.

ปราณี ทินกร, 2531. เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย. ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ). เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรมเล่มที่หนึ่ง. คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิยะพร งามวิไล, 2539. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมเครื่องปรับอากาศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพฑูรย์ วิบูลชุตติกุล, 2540. นโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ. โครงการวิจัย การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในเศรษฐกิจโลก ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, 2536. "เส้นทางอุตสาหกรรมไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 11, ฉบับที่ 4.

บุษศักดิ์ คณาสวัสดิ์, 2540. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย. วารสารส่งเสริมการลงทุน. ปีที่ 8, ฉบับที่ 3, หน้า 85-88.

_____, 2540. ปีโอไอกับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา. วารสารส่งเสริมการลงทุน. ปีที่ 8, ฉบับที่ 3, หน้า 89-98.

_____, 2541. งานส่งเสริมการลงทุน...จากอดีตสู่ปัจจุบัน. วารสารส่งเสริมการลงทุน. ปีที่ 9, ฉบับที่ 5, หน้า 13-26.

_____, 2542. การวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย. วารสารส่งเสริมการลงทุน. ปีที่ 10, ฉบับที่ 12, หน้า 62-67.

- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์การเมือง พ.ศ. 2475-2530. ฉบับแก้ไขและเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการฝ่ายสิ่งพิมพ์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- สมพร กิตติโลกกูร, 2523. บทบาทของบรรษัทข้ามชาติในอุตสาหกรรมการผลิตของไทย ศึกษาเฉพาะผลกระทบต่อดุลการชำระเงิน. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหัพัตถิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคณะ, 2539. ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8. ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, กุมภาพันธ์ 2539.
- สรารุช ชโยวรรณ, 2534. อุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต. กรุงเทพฯ: โครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.
- สัญชัย บูรณ์เจริญ, 2542. การคุ้มครองอุตสาหกรรมและความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมไทย. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหัพัตถิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพฯ: เรื่องแสงการพิมพ์.
- _____, 2525. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- _____, 2529. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.
- _____, 2533. เทคโนโลยีเพื่ออุตสาหกรรม..ประสบการณ์ของไทย. วารสารเศรษฐกิจและสังคม. หน้า 28-39.
- _____, 2535. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.
- _____, 2540. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544. กรุงเทพฯ: เม็ดทรายพริ้นตัง.
- _____, 2544. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

- _____, 2507. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2506-2509 ระยะที่สอง พ.ศ. 2507-2509. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____, 2510. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- _____, 2515. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. รายงานประจำปี 2543, 2544. สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541. รายงานการนับจดสถานประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจ พ.ศ. 2539 (สำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540) ทั่วประเทศ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สุวินัย ภรณวลัย, 2535. ทฤษฎีบรรษัทข้ามชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____, 2531. "ทฤษฎีนโยบายอุตสาหกรรมกับองค์กรอุตสาหกรรมในประเทศไทย" ในรังสรรค์ ธาระพรพันธุ์และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่หนึ่ง. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสาวรภัย กุสุมา ณ อุชฺชา, 2535. บรรษัทข้ามชาติกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย (พ.ศ. 2398 - พ.ศ. 2534). วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก)
- โอฬาร ไชยประวัติ และคณะ, 2532. คลื่นลูกใหม่ของการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย: ผลกระทบที่ตามมาในช่วงปี 2529-2538. ฉบับแก้ไขปรับปรุง, กรุงเทพฯ: ชมรมนักเศรษฐศาสตร์ธุรกิจแห่งประเทศไทย.

ข. ภาษาอังกฤษ

- Bell, P.F., 1968. *The Role of the Entrepreneur in Economic Development--A Case Study of Thailand*. Phd. Dissertation, University of Wisconsin.
- Brimble, P., 2000. *Mergers and Acquisitions in Thailand*. Paper No.7, Seminar on Cross-border M&As and Sustained Competitiveness in Asia: Trends, Impacts and Policy Implications, 9-10 March 2000, Bangkok: UNCTAD in coordination with Department of Economic Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Thailand.
- Dhanani, S., 2002. *Thailand's Manufacturing Competitiveness: Promoting Productivity, Linkages and Technology*. Study prepared for the Office of Industrial Economics, Ministry of Industry, Bangkok. January 2002.

- Dilokvidhyarat, L., 1983. Development of Transnational Corporation in Thailand. Papers and proceedings of the conference on Transnational Corporations (TNCs) in *Economic Development: A Comparative Study of Experience between Japan and Thailand*. Economic Research Unit, Faculty of Economics, Chulalongkorn University. Bangkok Thailand. December, 1983.
- International Bank for Reconstruction and Development, 1970. *Current Economic Position and Prospects of Thailand, Vol. III: The Industrial Sector*. Washington D.C:....
- Japan International Cooperation Agency (JICA) and Thailand, Ministry of Industry, 1999. *The Follow-up Study on Supporting Industries Development in the Kingdom of Thailand*. Tokyo: Unico International Corporation.
- Jenkins, R., 1992. "Theoretical Perspective", in Hewitt, T., Johnson, H. and Wield, D. (eds.) *Industrialization and Development*. Chapter 5, Oxford: Oxford University Press.
- Kritayakirana, K., et al, 1989. *The Development of Thailand's Technological Capability in Industry*. Six Volumes, Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Nakamura, T., 1995. *The Postwar Japanese Economy*. Second edition, Tokyo: University of Tokyo Press.
- Riggs, F.W., 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Sirasontorn, P., 1997. *Determinants of Japanese Direct Investment in Thailand*. Master's Thesis, Bangkok: Faculty of Economics, Thammasat University.
- Sripaipan, C., 1990. *Enhancing Private-Sector Research and Development in Thailand*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- _____, 1991. Technology Upgrading in Thailand: A Strategic Perspective. *TDRI Quarterly Review*. Vol.6, pp.3-10.
- Sutabutr H., et al, 1983. *Survey of Science and Technology Manpower and Research and Development: R&D in the Private Sector in Thailand*. Bangkok; Ministry of Science Technology and Energy and the Science Committee of the Thailand National Commission for UNESCO.
- Thailand Development Research Institute (TDRI), 1998. *Effective Mechanisms for Supporting Private Sector Technology Development and Needs for Establishing Technology Development Financing Corporation*. Submitted to National Science and Technology Development Agency, Bangkok, March 1998.

- Tinakorn, P. and Sussangkorn, C., 1998. "Total Factor Productivity Growth in Thailand: 1980-1995", in Witte, J. and Koeberle, S. (eds) *Competitiveness and Sustainable Economic Recovery in Thailand*, Volume II, Supplementary Background Papers for the Conference "Thailand's Dynamic Economic Recovery and Competitiveness". Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Board and the World Bank Thailand Office.
- Traiwannakij, S., 1992. *Foreign Direct Investment in Thailand*. Ph.D. Thesis, Innsbruck Austria: Faculty of Economics, Innsbruck University.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2001. *World Investment Report 2001 Promoting Linkages*. New York and Geneva: United Nation.
- _____, 2000. *Enhancing the Competitiveness of SMEs through Linkage*. Paper prepared for the Expert Meeting on the relationship between SMEs and TNCs to ensure the competitiveness of SMEs, Trade and Development Board, United Nation, September 2000.
- Wonghanchao, W. and Pongpissanupichit, J., 1987. *Contribution of Direct U.S. Investment to the Thai Economy*. Connecticut: Jai Press Inc.
- World Trade Organization (WTO), 2001. *International Trade Statistics 2001*. France: WTO.



Bangkok, Thailand

October 28-29, 2002

At The Imperial Queen's Park Hotel

International Conference on
**ECONOMIC
RECOVERY and
REFORMS**



Co-organized by Faculty of Economics, Thammasat University and
The Bank of Thailand

For further information and registration, please contact:

Faculty of Economics, Thammasat University,
2 Prachan Road, Bangkok 10200
Tel: (02) 221 1837, 225 9576
Fax: (02) 224 9428
Email: intconf@econ.tu.ac.th
<http://www.econ.tu.ac.th/intconf/>

Supported by The Japan Foundation Asia Center, The Thammasat Economic
Association and FCB Worldwide (Thailand) Limited