

รายงานผลการวิจัย

RESEARCH REPORT SERIES

หมายเลข ๖

การใช้นโยบายการเงินเพื่อแก้ไขปัญหา

การว่างงาน

โดย

สาธิต อุทัยศรี



คณะเศรษฐศาสตร์
FACULTY OF ECONOMICS

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กรุงเทพมหานคร

THAMMASAT UNIVERSITY
BANGKOK

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รายงานผลการวิจัย

สิงหาคม ๒๕๒๑

หมายเลข ๖

การใช้นโยบายการเงินเพื่อแก้ไขปัญหา
การว่างงาน

โดย

สาธิต อุทัยศรี

คำนำ

เอกสารวิจัยฉบับนี้ออกจะใช้เวลาค่อนข้างจะนานกว่าจะคลอออกมาได้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพของผู้ทำการศึกษา และทำให้กระบวนการค้นคว้าหาการต่อเนื่องกันอย่างน่าเสียดาย ตัวเลขข้อมูลต่าง ๆ ที่เคยเก็บรวบรวมไว้ในตอนนั้นก็เป็อันล้าสมัยตกอันดับไป พอจะเริ่มเขียนเข้าจริง ๆ ก็ต้องทำการรวบรวมกันขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้เสียเวลามากขึ้นไปอีกเกือบเท่าตัว

อย่างไรก็ตามความสำคัญของเรื่องนี้หาได้ลดน้อยถอยลงไปตามกาลเวลาไม่ ในทางตรงกันข้ามกลับทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาติในปัจจุบันจะอ่อนแอถึงทุกขณะ จนดูราวกับว่าปัญหาต่าง ๆ ที่ประดังเข้ามาในปัจจุบันนี้ หาไม่แล้วซึ่งหนทางแห่งการแก้ไข ไม่มีใครคิดว่ารัฐบาลไม่มีความตั้งใจจริงในการแก้ไข้ปัญหา แต่ตลอดระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา ไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดที่อยู่ในอำนาจได้นานพอที่จะดำเนินนโยบายของตนให้สัมฤทธิ์ผลได้เลย ดังนั้น เมื่อปัญหาทางเศรษฐกิจได้กำลังเสริมจากความวุ่นวายทางการเมือง และสังคม เข้าไปด้วย ก็เลยกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ยากแก่การแก้ไข้มากขึ้นไปอีก รัฐบาลจะเป็นอย่างไรในอนาคต คงจะไม่มีใครทราบอย่างแน่ชัด แต่ที่สามารถจะทำให้แน่ชัดคือ ความรอบรู้ และความเข้าใจถึงแก่นแท้ของปัญหา เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการสร้างนโยบายปฏิบัติการที่ถูกกลองได้เมื่อโอกาสอำนวย ดังนั้น บทวิจัยนี้จึงต้องถือว่าเป็นความพยายามที่จะศึกษาค้นคว้าหาคำตอบให้แก่ปัญหาที่นับได้ว่ามีความรุนแรงเป็นอย่างยิ่งในประเทศไทยขณะนี้ คือ ปัญหาเรื่องการว่างงาน ทั้งในภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ วิธีการของการศึกษาได้มุ่งเน้นหนักไปในด้านการเสนอแนะแนวทาง โดยใช้ข้อมูลประกอบมากกว่าการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีดังปรากฏในบทวิจัยอื่น ๆ

มีบุคคลหลายท่านที่เป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของการศึกษานี้ และสมควรที่จะได้รับการขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ คือ คุณสุรัช พงษ์พิพัฒน์วานิช ผู้ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการวางโครงสร้าง และรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาตั้งแต่ต้น คุณสุรพา สุขุมสุวรรณ์ และคุณเสาวณี วุฒิสาสตร์ จากธนาคารกรุงเทพ จำกัด ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการวิเคราะห์ศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรม ส่วนความสำเร็จในภาคเกษตรกรรมนั้น เป็นผลงานของคุณสุเมธ กรรพฤทธิ์ จากธนาคารกรุงเทพ จำกัด เช่นกัน พร้อมกันนี้ก็ต้องขอขอบคุณคุณคุณคำคุณจุปรางค์ ด้วยอีกผู้หนึ่งในการพิมพ์ และตรวจทานความบกพร่องในเรื่องภาษาต่าง ๆ

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จครั้งนี้จริง ๆ ก็คือ ศส.รัชนิวรรธ อุทัยศรี ผู้ซึ่งได้ตามใจ ห่วงถามอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันว่า "เสร็จหรือยัง" ฉะนั้น หนังสือของคุณประการนี้จึงปิดบังไว้ไม่ได้

สุดท้ายนี้กระผมต้องขอขอบคุณ มูลนิธิรักบี้เพื่อเจอร์ และคณะกรรมการสัมมนาวิจัย แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทุกท่านที่ได้เอื้อเฟื้ออนุมัติเงินทุนส่งเสริมการวิจัยนี้มาตั้งแต่ต้น ถ้าบทวิจัยนี้มีส่วนดี และเป็นประโยชน์อย่างไม่ว่าจะในแง่มุมใดก็ตาม กระผมขอมอบไว้ให้แก่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งหมด

สาธิต อุทัยศรี

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

มิถุนายน 2521

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ

เศรษฐกิจไทยยุคพัฒนา

1

ภาคอุตสาหกรรม

บทที่ 2

การส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม

16

บทที่ 3

ประเภทของอุตสาหกรรมที่มีอำนาจการแข่งขันสูง

52

บทที่ 4

แนวทางการวางรากฐานด้านภาษี และการเงิน
เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีอำนาจการแข่งขันสูง

73

ภาคเกษตรกรรม

บทที่ 5

การประกันราคาพืชผลเกษตร

105

บทที่ 6

การประกันภัยพืชผลการเกษตร

159

บทสรุป

170

เศรษฐกิจไทยในยุคพัฒนา

ก่อนหน้าปี 2504 เศรษฐกิจของไทยเป็นระบบที่ขาดระเบียบทิศทาง และ
ทางเลื้อเป็นอนาถา การวางแผนทางเศรษฐกิจจะเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งจักษุ
นัยบางประการอันมิพึงปรารถนาแห่งรัฐในยุคนั้น เกษตรกรรมเป็นหัวใจสำคัญของระ
บบเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการบริโภคภายใน และการส่งออก อุตสาหกรรมที่แท้จริงยังมี
น้อยมาก ส่วนใหญ่ก็เป็นอุตสาหกรรมภายในครอบครัว ซึ่งใช้ความชำนาญและความรอบรู้
ซึ่งสืบทอดกันมา มากกว่าจะใช้วิทยาการก้าวหน้าสมัยใหม่จากต่างประเทศมาคิดแปลง
ความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับภาวะดินฟ้าอากาศ อันส่งผลกระทบ
โดยตรงต่อผลผลิตผลการเกษตร ตัวเลขสถิติข้อมูลต่าง ๆ ก็ยังไม่สมบูรณ์ ที่พออยู่ก็มักได้
ว่ามีความคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริงมาก เป็นการยากที่จะวิเคราะห์ในรายละเอียดได้

ถนัดเมื่อ พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลของจอมพล
แปลก พิบูลย์สงคราม ในปี 2501 จึงได้เริ่มเห็นความสำคัญของการจัดระเบียบทาง
เศรษฐกิจ ประกอบกับในขณะนั้นนักเศรษฐศาสตร์หัวสมัยใหม่ที่ได้รับการศึกษาขั้นสูงจาก
ต่างประเทศ เริ่มจะทยอยกลับสู่บ้านเกิดเป็นจำนวนมาก และเริ่มแสดงความคิดเห็นสนับสนุน
สนุนการวางแผนทางเศรษฐกิจของชาติ โดยในขณะเดียวกันก็ยังคงไว้วางใจความเป็นประชา
ธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ความหวาดกลัวภัยของลัทธิการเมืองบางประเภท
ซึ่งคิดกันผิด ๆ ว่า แอบแฝงไว้กับการวางแผนเศรษฐกิจ ก็ค่อย ๆ เจือนจางหายไป จน
ในที่สุด หน่วยงานพิเศษของทางราชการก็ถูกจัดตั้งขึ้น คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
แห่งชาติ ในปี 2502 * หน้าที่วางแผนกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของไทยโดยเฉพาะ แผนพัฒนา

* ในปี 2493 สภาเศรษฐกิจแห่งชาติได้ถูกตั้งขึ้น หากแต่ชอบวาทะและหน้าที่ในการวางแผน
การพัฒนากิจการด้านเศรษฐกิจยังไม่กว้างขวางและแน่นอนเท่าใดนัก

เศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี จาก 2509-2514 และ ฉบับที่ 3
เริ่มเมื่อ 2515-2519 สำหรับปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้ประกาศ
ออกใช้เป็นทางการเรียบร้อยแล้ว ระยะเวลา 5 ปี จนถึงปี 2524

จะเห็นได้ชัดว่า หลังจากที่ได้มีการวางแผนเศรษฐกิจเป็นต้นมานั้น ความเจริญ
รุ่งเรืองทางด้านเศรษฐกิจของไทยได้พุ่งขึ้นอย่างรวดเร็วมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่าง
ช่วงแผน 1 และ 2 มูลค่ามวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นจาก 55,717 ล้านบาท ในปี
2503 เป็น 91,861 ล้านบาท ในปี 2509 เป็น 144,607 ล้านบาท ในปี 2514 และ
325,112 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2519

การที่เศรษฐกิจของไทยภายใต้แผนพัฒนาฯ มีอัตราความเจริญค่อนข้างสูง ดังที่
ปรากฏนั้นก็เนื่องจากเหตุผลสองประการ

ประการแรก เป็นอิทธิพลมาจากปัจจัยนอกประเทศ เนื่องจากประเทศไทย
เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเปิด กล่าวคือมีการค้าขายกับต่างประเทศในอัตราที่สูงมาก
สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตลาดต่างประเทศจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเสมอ ฉะนั้นการ
ที่เราจะสามารถวิเคราะห์เรื่องราวทางเศรษฐกิจของไทยให้ได้ผลสมบูรณ์จึงจำเป็นต้องนำ
เอาปรากฏการณ์ในต่างประเทศขณะนั้นเข้ามาพิจารณาควบคู่กันไปด้วยตลอดเวลา ปรากฏ
การณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของไทย คือ ความรุ่งโรจน์ของสหรัฐอเมริกา ในฐานะ
ผู้นำอันเกรียงไกรของโลกเสรี ภายใต้การนำของประธานาธิบดีหลุยส์ จอห์น เคนเนดี
ซึ่งจากชัยชนะของการประจันหน้ากันระหว่างกองทัพเรือสหรัฐฯ กับ สหภาพโซเวียต ซึ่ง
กำลังจะแผ่อิทธิพลเข้าไปตั้งฐานทัพที่ปนาอูซามะหวิบในคิวบาเมื่อปี 2504 ทำให้ทั้งวงการ
เศรษฐกิจและการเมืองของโลกหันมามองสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำอย่างมั่นใจ ตลอดระยะ
เวลา 10 ปีเต็มหลังจากนั้น เศรษฐกิจของโลกได้พุ่งขึ้นสู่ความเจริญยิ่งถึงอย่างไม่เคยเป็น

ขาดก่อน การค้าระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นจาก 133,700 ล้านดอลลาร์ฯ ในปี 2504 เป็น 348,000 ล้านดอลลาร์ฯ ในปี 2514 ^{1/}

ประการที่สอง คือ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรมและการค้ามากขึ้นทุกขณะและอย่างรวดเร็ว อัตราการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม เมื่อเทียบกับภาคเกษตรกรรมนั้นแจ้งชัดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

	การเปลี่ยนแปลงของ GDP	การเปลี่ยนแปลง ของผลผลิตเกษตรกรรม	การเปลี่ยนแปลง ผลผลิตภาคอุตสาหกรรม (%)
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1	7.2	5	10.5
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2	7.2	4.1	9.2
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	6.2	3.9	8.6

ที่มา : 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 2 (2510-2514) หน้า 14, 16
2) ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (2510-2514) หน้า 18
3) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 หน้า 7

^{1/} จากสถิติขององค์การสหประชาชาติ ปี 1965 และ 1972 หน้า 391 และ 399 ตามลำดับ

นอกจากนี้ความเจริญเติบโตดังกล่าวยังปราศจากการรบกวนจากภาวะเงินเฟ้ออีกด้วย
กล่าวคือ ราคักราคาผู้บริโภคได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยจากปี 2503-2513 เพียงร้อยละ
2.02

แต่อย่างไรก็ตาม ผลรวมของการพัฒนาที่ดีดังกล่าวหาได้หมายความว่า
ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีการกินดีอยู่ดีเสมอไปไหม แต่ในทางตรงกันข้าม ความเจริญรุ่ง
เรืองดังกล่าวจะพาหับฉกกันอยู่แต่ในกลุ่มบุคคลส่วนน้อย ทำให้การกระจายรายได้เลวลง
ไปอีก ประชากรส่วนใหญ่ของชาติยังคงตกอยู่ในสภาวะอันแร้นแค้นขาดปัจจัยสี่ที่ควรจะมีอยู่
เช่นเดิม ทั้งนี้สังเกตได้จากสัดส่วนของรายได้ระหว่างภาคเกษตรกรรม และภาคอื่น ๆ
จึงนับได้ว่าเป็นความล้มเหลวอย่างสำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
ไทย

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

ลักษณะและทิศทางของการพัฒนาการเศรษฐกิจของไทยสามารถที่จะดูได้จาก
เนื้อหาสาระและความสำเร็จของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติในแต่ละแผน ดังรายละเอียด
ต่อไปนี้

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 (2504-2514) เศรษฐกิจถูกพัฒนา
ไปในทิศทางให้มีปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra-structure) และให้มีการลงทุนของ
เอกชน โดยเฉพาะลงทุนในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ดังนั้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ
ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงมีถนนหนทาง เส้นทางคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ
เพิ่มขึ้น ไฟฟ้า ไปรษณีย์ โทรเลข วิทยุ โทรทัศน์ เชื้อเพลิงประสมค์ เพิ่มขึ้น ส่วนที่
เกี่ยวกับการลงทุนของเอกชน เริ่มมีการลงทุนจากชาวต่างประเทศร่วมลงทุนในอุตสาหกรรม

พื้นฐานหลายประเภท ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน เช่น การกั้นน้ำขึ้น การผลิตยางรถยนต์ การประกอบรถยนต์ การถลุงแร่ การผลิตกระดาษ การผลิตแก้วและกระจก การปั่นด้ายทอผ้า และอุปกรณ์การก่อสร้าง เป็นต้น อุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

การพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 2 แผนดังกล่าว ทำให้สัดส่วนของอุตสาหกรรมใน (GDP) เพิ่มขึ้น ขณะที่สัดส่วนของภาคเกษตรกรรมก็ลดลง กล่าวคือ สัดส่วนของอุตสาหกรรม จากร้อยละ 12 เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 17 สัดส่วนของเกษตรกรรมจากร้อยละ 36 ลดลงเหลือร้อยละ 28 แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศหันไปพึ่งทางอุตสาหกรรมด้วย วิถีพึ่งทางเกษตรกรรมแต่เพียงด้านเดียว นอกจากนี้ เศรษฐกิจในด้านบริการก็เจริญเติบโตขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะธุรกิจการเงินและธนาคาร ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การก่อสร้าง เป็นต้น ในระยะของแผนพัฒนาทั้ง 2 ฉบับ เศรษฐกิจได้ขยายการผลิตไปยังสาขาอื่น ๆ มากขึ้น*

ผลที่เกิดจากการพัฒนาให้อุตสาหกรรมประเภททดแทนการนำเข้าอีกประการหนึ่งก็คือ ก่อให้เกิดการนำสินค้าประเภททุน และวัตถุดิบเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็มีเงินลงทุนจากต่างประเทศ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเช่นกัน จึงทำให้สถานะทางการเงินมีเสถียรภาพดีพอสมควร

แม้จะได้กระจายเศรษฐกิจไปยังสาขาอื่น ๆ บ้างแล้ว แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรมเอง ยังมิได้กระจายการผลิตไปยังพืชผลอื่น ๆ ยังคงมีพืชหลักอยู่เพียง

* ปี 2503 ประเทศไทยขาดดุลการค้า 1,008 ล้านบาท

ปี 2514 " " 9,513 "

ในกึ่งศตวรรษนั้นคือ ข้าว อ้อย ยาง ข้าวโพด มันสำปะหลัง ราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้
ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

โดยที่ในช่วงนี้ (2504-2514) สินค้าส่งออกที่สำคัญยังคงเป็นที่ขาดแคลน
จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงของภาวะตลาดโลก และการเปลี่ยนแปลงของสินค้าอากาศ จึงมีผล
กระทบกระเทือนต่อการค้าที่ขาดแคลนโดยตรง การส่งสินค้าอุตสาหกรรมออกยังมีน้อย
เพราะคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน

จะเห็นได้ว่าในระยะ 10 ปีแรก (2504-2514) ของการพัฒนาเศรษฐกิจ
เป็นการลงทุนในด้านการบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศเป็นส่วนรวม เป็นอันดับแรก โดยเฉพาะระบบข่ายทางหลวง เชื้อเพลิงน้ำเพื่อ
การชลประทาน และพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมอื่น ๆ ทำให้อัตรา
การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นในระดับสูง แต่ขณะเดียวกัน ความแตกต่าง
และช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากร และระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศก็ได้เพิ่มสูง
ขึ้นเช่นกัน ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนว
ทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ และอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้
ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใต้อาณัติบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคม และปัจจัยการ
ผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่า
ผู้ที่อยู่ห่างไกล หรือผู้ที่ขาดปัจจัยการผลิต จึงทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคม ในประ
เทศเพิ่มขึ้น และทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) จึงได้เน้นแก้ปัญหา
ความไม่เป็นธรรมทางด้านรายได้ และเน้นพัฒนาทางด้านสังคมมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังใช้อย่างเกิด
ผล อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจตามแผน 3 ก็ยังทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยน
แปลงไปหลายประการ

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ^{1/} เศรษฐกิจของโลกต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อ และภาวะเศรษฐกิจซบเซา ซึ่งทำให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศลดลงเฉลี่ย 6.2 % ต่อปี มูลค่ามวลรวมประชาชาติ (GDP) 129,617 ล้านบาท ในปี 2514 เพิ่มขึ้นเป็น 174,866 ล้านบาท ในปี 2519 ทางด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 3.3 % เมื่อสิ้นสุดปี 2519 ประชากรที่มีรายได้เฉลี่ยคนละ 6,805 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 12.5 % ต่อปีแล้ว จะพบว่ารายได้ที่แท้จริงของประชากรลดลง นอกจากนั้นการกระจายรายได้ของประชากรในภาคต่าง ๆ ก็มิได้ดีขึ้น รายได้ของชนในภาคกลางยังคงสูงกว่าชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 เท่า สูงกว่าชนในภาคเหนือ 2 เท่า และสูงกว่าชนในภาคใต้ 1 เท่า^{2/}

ตารางที่ 2

รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลต่อปีของประชากรไทย

ภาค	2525	2516	2517	2518	2519 *
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,771	2,359	2,807	2,972	3,141
เหนือ	2,990	3,988	4,913	5,145	5,471
ใต้	4,270	5,581	6,453	6,841	7,237
กลาง (ไม่รวมกรุงเทพฯ)	5,947	7,688	9,357	9,950	11,373
กรุงเทพฯ	12,560	14,915	16,127	18,929	20,011

* ตัวเลขประมาณการของกองรายได้ประชาชาติ, สภาพัฒนาฯ
ที่มา : สถิติครัวเรือนภาค ปี 2519, ภาคสถิติ ตารางที่ 8, 9, 10, 11, 12, กองรายได้ประชาชาติ

^{1/} แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 4

^{2/} สถิติครัวเรือนภาค ปี 2519, ภาคสถิติ ตารางที่ 8, 9, 10, 11, 12, กองรายได้ประชาชาติ

ผลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทำให้การลงทุนทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 8.6 % ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมที่อัตราการขยายตัวเพียงปีละ 3.9 % สัดส่วนของอุตสาหกรรมใน GDP เพิ่มขึ้นเป็น 18.3 % ในขณะที่สัดส่วนของภาคเกษตรกรรมลดลงเหลือ 29.8 % ที่ซึ่งภาคเกษตรส่งออกที่สำคัญเพิ่มขึ้นจากเดิมเพียงชนิดเดียวคือ ข้าว นอกนั้นยังคงเป็นพืชเกษตรดั้งเดิม ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และยาง ^{1/}

ในด้านอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่ออัตราเพิ่มค่อนข้างสูงดังกล่าวแล้ว ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 อุตสาหกรรมที่เอกชนลงทุนได้มุ่งเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ น้ำตาล ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กแท่ง เครื่องใช้ในบ้านที่ทำด้วยไม้ อุปกรณ์ไฟฟ้า และสินค้าพื้นเมือง เป็นต้น

จะเห็นว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น สัดส่วนของมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นจาก 34 % ของ GDP ในปี 2514 เป็น ประมาณ 48 % เมื่อสิ้นปี 2519 ^{1/} ดังนั้นเพื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเศรษฐกิจในต่างประเทศ จึงมีผลกระทบต่อบริษัทเศรษฐกิจในประเทศเป็นอย่างมาก เช่น กรณีการลดค่าเงินดอลลาร์ ในปี 2515 และการขึ้นราคาน้ำมัน 4 เท่าตัวของกลุ่มประเทศโอเปก ในปี 2516 เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม ซึ่งเป็นรากฐานของเศรษฐกิจไทยนั้น แม้จะได้ขยายงานแก้ปัญหาที่ตกค้างมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 เกี่ยวกับระบบชลประทาน น้ำจืดก็ตาม ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามแผนที่วางไว้ เนื้อที่เพาะปลูกในเขตชลประทานยังมีน้อย และส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง

^{1/} แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 4

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ความกดดันของประชากรในเรื่องที่ดินทำกินก็ยิ่งมากขึ้น การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีขนาดเล็กลงจากอัตราเฉลี่ยครอบครัวยุค 16 ไร่ ในปี 2516 เหลือครอบครัวยุค 14.7 ไร่ ^{2/} ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่า จำนวนเกษตรกรชาวที่ทำกินปีแนวโน้มนำสูงขึ้น เฉพาะในปี 2518 มีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ถึง 58,298 ราย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเช่าที่ดิน ดังจะเห็นได้จากภาคกลางมีผู้เช่ารวม 2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 41 ของจำนวนผู้เช่าทั่วประเทศ

ในด้านเทคนิคการผลิตก็เช่นกัน ยังจำหวั่งอยู่มาก การเพิ่มผลผลิตปัจจุบันยังทำโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเป็นหลัก รวมตลอดไปจนถึงการรวมกลุ่มของเกษตรกร ซึ่งยังประสบปัญหาอยู่ ในอาจรวมกลุ่มกันสร้างอำนาจต่อรองกับพ่อค้าได้ ราคาของพืชผลที่เกษตรกรขายได้จึงมีระดับต่ำกว่าที่ควรมา โดยตลอด มีผลให้ระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยทั่วไปยังต่ำอยู่ แม้จะได้เพิ่มเข้ามาแล้วถึง 3 แสนก็ตาม

เมื่อพิจารณาผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้ง 3 แผนที่ผ่านมาแล้ว จะพบว่าแนวการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมจะมีอัตราสูงก็จริง แต่ก็ยังมีปัญหารายการที่ยังไม่อาจจะเอาชนะได้ เช่น ปัญหาการครองชีพสูงขึ้น ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรต่ำ การเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ทั้งที่โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นเกษตรกรรม สินค้าส่งออกที่สำคัญยังคงเป็นสินค้าเกษตรในรูปของวัตถุดิบ การส่งออกในรูปของสินค้าสำเร็จรูปยังมีน้อยอยู่ ทำให้มูลค่าสินค้าส่งออกไม่สูงเท่าที่ควร

^{2/} แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 4 หน้า 157

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเท่าที่ผ่านมาทั้ง 3 แทน แม้จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมเจริญก้าวหน้าขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ได้สร้างปัญหาติดตามมาด้วย ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญอยู่มี 5 ประการ คือ

1. ปัญหาการขาดทุนขบเซา ปัญหานี้ได้เริ่มเกิดขึ้นในช่วงวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแปรผันทางเศรษฐกิจของโลก เริ่มตั้งแต่ภาวะถดถอยของระบบการเงินระหว่างประเทศที่ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ลดต่ำลง ขวักกับการเคลื่อนไหวของราคาอาหาร และวัตถุดิบในตลาดโลกที่ราคาสูงขึ้น และติดตามมาด้วยวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้นราคา ทั้งหมดนี้ได้ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และภาวะเศรษฐกิจชะงักงันไปทั่วโลก ต่อมาในปี 2518 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านมี ลาว เขมร และเวียดนาม รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศที่ได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ในช่วงปี 2518-19 ประกอบกับความไม่สงบในด้านแรงงานขึ้นอีกด้วย ทั้งหมดนี้ได้สร้างความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจและกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศหลายด้าน ส่งผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศขบเซาจนถึงขณะนี้

2. ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ ผลการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 16 ปีที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นลักษณะของการขยายตัว และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดปัญหาลูกาพะเหลือเฟือในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชน และระหว่างภาคต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายการผลิต และการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะในภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่น ๆ ยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลัง และมีการกระจายการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่น ๆ น้อยมาก ฉะนั้น

สวัสดิการความเป็นอยู่ และรายได้ ตลอดทั้งโอกาสการจ้างงานของคนส่วนใหญ่ในภาคต่าง ๆ ยกเว้นภาคกลาง ยังขาดความมั่นคง และขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจ การเกษตรแบบชนบท ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในสภาพฝืดกักนั้น เพราะเป็นโครงสร้างการเกษตรที่ผลิตเฉพาะฤดูกาล และการขยายผลผลิตส่วนใหญ่ก็ทำโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกแทน ทั้งสิ้น มิใช่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนี้เกษตรกรยังต้องประสบปัญหาผลตอบแทนทางด้านราคาที่ไม่เป็นธรรม และต้องเผชิญปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิตหาย ประการ ทั้งในแง่ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ และปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในชนบทได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ โครงสร้างทางการเกษตรแล้ว ยังมีปัญหาโครงสร้างทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งในระยะที่ผ่านมาเป็นสาขาการผลิตที่เติบโตเร็วและมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศขยายรายได้เป็นตัวเงินสูง แต่ก็ เป็นโครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเสียเป็นส่วนใหญ่ ต้องอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศ เป็นสัดส่วนค่อนข้างสูง และใช้แรงงานต่ำ มีผลเชื่อมโยงกับภาคเกษตรกรรมในชนบท หรือการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไม่มากนัก

จะเห็นได้ว่าลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมาขาดความสมดุลทั้งในแง่ของการกระจายการผลิตระหว่างสาขา และระหว่างภาคต่าง ๆ ก่อให้เกิดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ในประเทศมากขึ้นโดยลำดับ

3. ปัญหาโครงสร้างทางสังคม ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ตลอดทั้งปัญหาค่าเงินบาทในฐานะเศรษฐกิจ และรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ

ทั้งหมดนี้ได้สร้างปัญหา โครงสร้างทางสังคมให้ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยาก
จนของคนในชนบท ซึ่งยังขาดแคลนบริการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่มาก และปัญหา
ความแออัดและเสื่อมโทรมของสภาพสังคมในเขตนครหลวง และเขตเมืองใหญ่ ๆ ในส่วน
ภูมิภาค ซึ่งพอสรุปได้ คือ สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนส่วนใหญ่
ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และเผชิญกับความยากจนทวีขึ้น อันเป็นเหตุมาจากสภาพ
เศรษฐกิจชนบทที่ซบเซา และมีระดับรายได้ต่ำ ตลอดทั้งมีการว่างงานนอกฤดูเพาะปลูกสูง
ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่าบริการสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้าน
โภชนาการในชนบท ยังอยู่ในระดับต่ำ และยังกระจายไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล การ
ย้ายถิ่นฐานออกจากชนบทไปสู่เมือง และอัตราความเติบโตของนครหลวงและเมืองใหญ่ ๆ
ในส่วนภูมิภาคหลายแห่ง ได้ก่อให้เกิดปัญหาความแออัด และมีสภาพแวดล้อมทางสังคมที่
เสื่อมโทรมอย่างเห็นได้ชัด

ผลกระทบทางสังคมที่ตามมาคือ การขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม
สภาพการจราจรติดขัด การว่างงานในเขตเมือง ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ตลอด
ทั้งปัญหาทางสุขภาพจิตของคนในเขตเมืองได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว

4. ปัญหาประชากรและการว่างงาน เป็นต้นเหตุและผลสืบเนื่องมาจาก
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหา
ทางด้านปริมาณ คุณภาพ และโครงสร้างของประชากร ตลอดทั้งการตั้งถิ่นฐานของชุมชน
และปัญหาการว่างงานยิ่งยากลำบากทวีขึ้นโดยลำดับ แม้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายลด
อัตราเพิ่มประชากรจะทำให้ผลตามเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ข้างที่กล่าว แต่การ
เพิ่มประชากรในอัตราสูงก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ
2.6 ต่อปี จำนวนนี้เกินกว่าร้อยละ 70 มีคุณภาพและความรู้ระดับประถม 4 หรือต่ำกว่า
ทั้งหมด จึงให้อาจประกอบอาชีพที่ต่ำกว่าการใช้แรงงาน ซึ่งมีรายได้ต่ำ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการที่เศรษฐกิจทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ได้ชะงักงันลง ตลอดจนความไม่สงบทางด้านแรงงาน ทำให้การลงทุนขยายตัวช้าลง ทำให้การสร้างงานเพิ่มขึ้นไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ปริมาณการว่างงานก็เพิ่มขึ้นโดยรวดเร็ว นอกจากนี้ การที่การเกษตรในชนบทยังต้องประสบภัยธรรมชาติ และผลผลิตต่ำ ตลอดจนปัญหาการหางานสำหรับระดับ และการว่างงานตามฤดูกาลอีกด้วย ทำให้ชาวชนบทมุ่งเข้ามาหางานทำในเมืองมากขึ้น ทำให้การว่างงานในเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอย่างน่าเป็นห่วง

ในจำนวนผู้ว่างงานมีกลุ่มคนที่ควรจะได้รับการศึกษาเป็นพิเศษ 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้เคยทำงานมาแล้วเกิดว่างงาน เนื่องจากการปิดกิจการของธุรกิจต่าง ๆ เพราะการลงทุนขยาย และการเปิดฐานทัตสหรัฐฯ ในไทย กับกลุ่มผู้มีความรู้ระดับสูง และระดับกลาง ที่ว่างงานหลังจากสำเร็จการศึกษา ซึ่งเป็นแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

5. ปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรหลักของชาติ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และปัญหาการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ และแร่ธาตุนั้น เป็นปัญหาในรากฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงอยู่รอด และโอกาสที่จะพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาดังกล่าวให้ทวีความรุนแรงขึ้น อันจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากร และกิจกรรมการตั้งถิ่นฐานทำกิน ซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างการผลิตของประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตลอดจนการขาดนโยบายการบริหารทรัพยากรผลิต และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นระบบชัดเจนด้วย

โดยเฉพาะทางด้านป่าไม้ ซึ่งเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เหลือเพียงร้อยละ 30 ของเนื้อที่ทั้งหมด เนื่องมาจากการทำลายป่า ถิ่นน้ำจืด การเผาเอาไม้และเพื่อเปิดที่ดินทำการเพาะปลูกอย่างไม่เป็นระบบในอัตราสูง ซึ่งได้สร้าง

ควาขเลือกโทรมให้แก่ที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพของดินอย่างรวดเร็ว โดยที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมและวางมาตรการ หรือโครงการที่ได้แก่การป้องกันรักษาป่า และการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม

จะเห็นว่า ปัญหาเศรษฐกิจทั้ง 5 ประการดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดในขณะนี้คือ ปัญหาการลงทุนซ้ำเซา และการว่างงาน หากการลงทุนยังคงชะงักงันอยู่ต่อไปจะยิ่งทำให้ปัญหาการว่างงานรุนแรงยิ่งขึ้น อันจะทำให้ปัญหาสังคมพลอยรุนแรงตามไปด้วย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนในอันที่จะทำให้การลงทุนฟื้นตัว และขยายตัวขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนที่ใช้แรงงานมากกว่าเครื่องจักร ในการนี้สถาบันการเงินในประเทศมีความสำคัญ เพราะมีเครื่องมือทางการเงินหลายประการที่จะอำนวยความสะดวกการลงทุนขยายตัวขึ้นได้

ภ าว คุ ฏ ฐ าส าท ภ ฐ ฐ ฐ

บทที่ 2

การส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม

คงที่ไว้แล้วในบทที่ 1 ว่า ปัญหาการชงกั้นในด้านการลงทุน และปัญหา
ด้านการว่างงานในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง น่าจะมีการศึกษาพิจารณาหาทางแก้ไขเป็นการด่วน ก่อนที่ปัญหา
เหล่านี้จะลุกลามใหญ่โตเกินแก้ไขในอนาคต ในบทนี้จะได้ทำการวิเคราะห์ถึงสภาพการ
แวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมอันประกอบด้วยนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล สภาพ
การว่างงานในปัจจุบัน และการใช้มาตรการทางด้านการเงินเพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว

2.1 นโยบายการส่งเสริมการลงทุน

กิจการส่งเสริมการลงทุนของไทยเริ่มตั้งแต่ครั้งก่อนสงครามโลกครั้งที่
ที่สอง คือ เมื่อกองส่งเสริมการลงทุนถูกตั้งขึ้นในกระทรวงการค้า ในปี 2479 โดย
มีผู้จัดการโรงงานน้ำตาลของรัฐที่ลำปางเป็นหัวหน้า ^{1/} ในตอนนั้น เนื่องจากกิจการ
ด้านอุตสาหกรรมของไทยยังมีการเคลื่อนไหวน้อย ขอบข่ายและความสำคัญของหน่วย
งานนี้จึงมีจำกัด แต่พอมาในยุคของสงคราม ความจำเป็นที่จะต้องขยายงานด้าน

1/ รวบรวมจาก รายงานประจำปีของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ปี 2502 และเอกสาร
โทรเลขฉบับในเรื่องราวที่เกี่ยวข้อง สำหรับเรื่องราวเกี่ยวกับประวัติการส่งเสริม
การลงทุนได้จาก T.H. SILCOCK ใน THAILAND Social and Economic
Studies in Development Australian National University Press 1967
หน้า 258-288

อุตสาหกรรมมีมากขึ้น และจำนวนสินค้าอุปโภคบริโภคที่ขนส่งเข้ามาเริ่มจะหาได้ยาก และมีราคาแพงขึ้น ฉะนั้นหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมจึงได้ขยายตัวขึ้นเป็นกรม ในปี 2484 และในปี 2485 จึงได้มีฐานะเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม กิจกรรมและนโยบายของกระทรวงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อรองรับนโยบายหลักของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ลัดเปลี่ยนกันเข้ามาปกครองประเทศ แต่ส่วนใหญ่เป็นการสร้างกฎหมายเพื่อที่จะควบคุมกิจการด้านอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะส่งเสริม ดังปรากฏในรายงานของ International Bank Mission Report ของ IBRD ปี 1959 หน้า 98 ซึ่งถึงแม้จะกล่าวว่า นโยบายของไทยจะไม่เป็นการกีดกันการปฏิบัติการของเอกชนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่ใช้ไม่ได้ผล เพราะผู้ควบคุมขาดความรู้และประสบการณ์เพียงพอ

ในยุคปัจจุบัน กิจกรรมด้านการส่งเสริมการลงทุนจะนับได้ว่าเริ่มขึ้นในปี 2503 เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนได้ถูกประกาศใช้เป็นต้นมา หัวใจของพระราชบัญญัตินี้คือการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตทดแทนการนำเข้าเป็นสำคัญ ได้มีการให้สิทธิประโยชน์ในทางลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีอากรวัตถุดิบ และวัตถุดิบสำเร็จรูป ซึ่งส่วนใหญ่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน 1/

ทำให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างของกิจการอุตสาหกรรมดังนี้

- 1) โครงสร้างของรายได้ ซึ่งเพิ่มขึ้นในภาคอุตสาหกรรม มาจากการผลิตสินค้าบริโภคและอุปโภค ประมาณร้อยละ 60 อีกร้อยละ 40

1/ วารสารเศรษฐกิจและสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม/กุมภาพันธ์ 2520

เป็นอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน และอุตสาหกรรมที่มีส่วนเชื่อมโยง
กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ

- 2) รายได้ในภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นนั้น เกิดขึ้นเฉพาะในภาค
กลางเพียงภาคเดียว

การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในส่วนที่อยู่หลาย
ประการคือ

- ก) เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือหาความรู้และประสิทธิภาพในด้าน
วิชาการสมัยใหม่เป็นครั้งแรก และหวังว่าผู้เชี่ยวชาญชาวต่าง
ประเทศจะสามารถถ่ายทอดความรู้ใหม่ ๆ อันทันสมัยให้ได้
(transfer of technology)
- ข) เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอิสระในด้านการผลิต โดยหวังว่าจะ
สามารถผลิตของที่เคยนำเข้าเหล่านั้นได้เองในอนาคต โดยไม่
จำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยต่างประเทศมากนัก ถึงแม้ว่าประโยชน์
ประการนี้จะขัดด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องการได้เปรียบ
เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ก็ตาม แต่ที่
เหตุในด้านการเมืองบ้างพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่าง
สงคราม
- ค) เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน และรายได้เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดีหากได้มีการวิเคราะห์กันให้ลึกซึ้งขึ้นแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า การ
ส่งเสริมการลงทุนเพื่อการทดแทนการนำเข้านั้นเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจมวลรวมเป็น

อย่างไร้ เพราะเป็นการขัดขวางความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยตรง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลพอประมาณได้ดังนี้ 1/

- ก) อุตสาหกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่มี value added น้อย เพราะองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นของที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ส่วนที่ไทยจะได้ก็คือการจ้างงานเพิ่มขึ้นเพียงประการเดียว และเนื่องจากความรอบรู้และประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมเหล่านี้มีน้อย ประสิทธิภาพของการผลิตจึงต้งมีน้อยตามไปด้วยเป็นธรรมดา ไม่สามารถจะแข่งขันกับสินค้าที่มาจากต่างประเทศได้ ฉะนั้นเพื่อให้อุตสาหกรรมเหล่านี้อยู่รอด รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าคุ้มครองป้องกัน โดยการตั้งกำแพงภาษีสินค้านำเข้าจากต่างประเทศให้สูงพอที่จะบังคับผู้บริโภคนำเข้าไปซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศแทน ประสิทธิภาพยังให้เห็นชัดว่า ค่าอ้างของ infant industry protection นั้น มีผลในทางปฏิบัติน้อยมาก เพราะเมื่อรัฐบาลยกเลิกกีดกันทางภาษีอากรแล้ว อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเหล่านี้ก็ไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้ต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็จำเป็นต้องรับเป็นภาระช่วยเหลือต่อไป เพื่อป้องกันการสูญเสียของอุตสาหกรรมนั้น และการเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงาน ฉะนั้นการส่งเสริมจึงจำเป็นต้องกระทำต่อไป อันเป็นการสร้างความรำรวยให้กับผู้ได้รับอภิสิทธิ์นั้น ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ซื้ออีกด้วย

- ข) การสนับสนุนด้านอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินทุนไปในทางที่ผิด ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมเพียงพอ เพราะแทนที่จะเอาเงินทุนที่ลงไปนั้นไปทำกิจกรรมที่มี value added สูง ๆ กลับต้องมาจนไว้กับกิจการที่ให้ประโยชน์แก่เจ้าของกิจการแต่ผู้เดียว
- ค) ทำให้ต้องพึ่งพาอาศัยต่างประเทศมากขึ้นในด้านปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวัตถุดิบและวิทยาการ ฉะนั้นจึงไม่ เป็นความจริงที่ว่า การตั้งอุตสาหกรรมประเภทนี้ขึ้นมาก็เพื่อสร้างความ เป็นอิสระให้กับระบบเศรษฐกิจ ที่จริงแล้วเป็นแต่เพียง การเปลี่ยนโฉมหน้าของการพึ่งพาจากสินค้าสำเร็จรูป มาเป็น สินค้าปัจจัยเท่านั้น ซึ่งทั้งนี้ก็ไม่แน่ว่าผลสุดท้ายเกี่ยวกับการ ลดภาวะการค้าขาดดุลย์ และทุนเงินตราต่างประเทศนั้นจะเป็น ความจริงมากน้อยประการใด เพราะถึงอย่างไรเราก็จำเป็นต้องซื้อของจากต่างประเทศอยู่ดี จึงเป็นปัญหาคิดว่า ถ้ามีการผลิตเกิดขึ้น ผู้ผลิตจำเป็นจะต้องพยายามผลิตออกขายให้มากที่สุด โดยการโฆษณาชวนเชื่อหรือไม่ และถ้าเป็นเช่นนั้น จำนวนวัตถุดิบที่เราจะสั่งซื้อเข้ามาจะมีมูลค่ามากกว่าสินค้าสำเร็จรูปที่เรา อาจจะสั่งซื้อเข้ามา ถ้าไม่มีโรงงานเหล่านี้หรือไม่
- ง) ก่อให้เกิดการไม่สมดุลย์ของการแข่งขันระหว่างผู้ที่ได้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร จากรัฐบาลกับผู้ผลิตรายเล็ก ๆ อีกจำนวนมาก ผู้ซึ่งอยู่ในตลาดเดียวกัน แต่ด้อยกว่าทั้งทางทุนทรัพย์ และ ไร้อภิสิทธิ์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ อุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศไทย

- จ) เมื่ออุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมได้กำไรมาก ก็เป็นเครื่องชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์พยายามที่จะเข้าไปสนับสนุนในด้านการเงินมากขึ้น ทำให้กิจกรรมที่มีประโยชน์อื่น ๆ มีโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลือทางการเงินน้อยลง

จากเหตุผลข้างต้น นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในยุคแรก ๆ ของรัฐบาลจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในหมู่นักวิชาการ และนักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายตลอดมา ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนทิศทางของแนวนโยบายจึงมีมากขึ้นเป็นลำดับ ในที่สุด ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 224 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2515 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการลงทุนใหม่ คราวนี้ได้บ่งไว้อย่างชัดเจนว่า มีความประสงค์จะส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ รวมถึงอุตสาหกรรมเงินที่สามารถขยายฐานเป็นการผลิตเพื่อส่งออกได้ เช่น ซีเมนต์ น้ำตาล สิ่งทอ และโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้โดยให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในด้านภาษีอากรวัตถุดิบ และการสั่งซื้อเครื่องจักรกล พร้อมกับขยายระยะเวลาปลอดภาษีจากเงินออกไปอีกถึง 8 ปี

จะอย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกยังไม่ขยายตัวเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาทั้งภายในและภายนอก โดยเฉพาะในด้านการอำนวยความสะดวกด้านการให้ใบอนุญาตต่าง ๆ ของทางราชการ และความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ซึ่งยังไม่ดีพอ ประกอบกับเป็นระยะที่ประเทศไทยประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านแรงงาน และสภาวะเศรษฐกิจซบเซาของโลก ดังนั้น อัตราการว่างงานจึงอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 3.9-5.0 ของกำลังแรงงานทั้งหมด 1/

1/ รายงานเศรษฐกิจของธนาคารกรุงไทย จำกัด ปีที่ 10 ฉบับที่ 6

ครั้งหลังสุด พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ปี ๒๕๒๐ ได้ย้่าถึงนโยบายการเร่งรัดอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมในเขตภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีกกรณีหนึ่ง โดยการให้ทุนส่งเสริม และลดต้นทุนในด้าน ค่าขนส่ง ไฟฟ้า น้ำประปา ทั้งนี้อุตสาหกรรมขนาดย่อมจะได้รับการพิจารณาส่งเสริมเป็นอันดับแรก

๒.๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายการลงทุน ได้กระทำขึ้นหลายครั้ง เป็นการส่งเสริมให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากรและแรงงานของประเทศเพิ่มขึ้น พระราชบัญญัติแต่ละฉบับที่ตราขึ้น มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

จากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ๒๕๐๓ และ ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการลงทุนเพื่อทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมที่มุ่งส่งเสริมเป็นอันดับแรกจัดอยู่ในจำพวก ก. ได้แก่ อุตสาหกรรมถลุงแร่ต่าง ๆ อุตสาหกรรมผลิตรถแทรกเตอร์ และเครื่องปั้นดินเผา อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมโซดาไฟ เครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน อุตสาหกรรมนมสด และอุตสาหกรรมสิ่งทอ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีใจความในมาตราที่น่าสนใจดังนี้

มาตรา ๕ กิจการอุตสาหกรรมที่อาจได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งเป็น ๓ จำพวก

กิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. ได้แก่กิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญและ

จำเป็นแก่เศรษฐกิจของประเทศ ตามที่ระบุประเภทขนาดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขด้วยก็ได้ ส่วนกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ข. นั้น มีความสำคัญแก่เศรษฐกิจของประเทศรองลงไป และกิจการอุตสาหกรรมประเภท ค. คือกิจการอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. และ ข.

มาตรา 19 ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมประกอบกิจการอุตสาหกรรมทุกจำพวกได้รับสิทธิและประโยชน์ในกิจการอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

ให้ผู้ได้รับส่งเสริมเป็นบริษัทจำกัด จดทะเบียนในประเทศไทย หรือห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนในประเทศไทย ได้รับอนุญาตถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงมีได้จากกฎหมายอื่น

ได้รับงดเว้นภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม แต่สิ่งนี้ต้องไม่เป็นที่ผลิตได้ในประเทศ ซึ่งมีราคาและคุณภาพใกล้เคียงกับชนิดที่ผลิตนอกประเทศ และมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้ และได้รับงดเว้นภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรและส่วนประกอบต่าง ๆ ในกิจการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการค้า ผู้ผลิต หรือผู้นำเข้า และในกรณีที่ได้รับส่งเสริมเป็นนิติบุคคล จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ที่กำหนด 5 รอบระยะเวลาไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร โดยนับตั้งแต่เมื่อมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ผลิตผล หรือมีรายได้

ให้นำเงินออกนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้ แต่ต้องอยู่ในดุลยพินิจของธนาคารชาติด้วย นอกจากนี้ยังสามารถนำช่างฝีมือซึ่งเป็นคนต่างด้าว

เข้ามาในประเทศเพื่อประโยชน์แก่กิจการอุตสาหกรรมได้ตามความจำเป็น รวมตลอดถึงบุตรภรรยา และสามารถนำเข้ามาได้เกินอัตราที่คนเข้าเมืองบัญญัติไว้

จะได้รับอนุญาตเสมอไปให้ส่งผลิตภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตไว้ภายนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ในกรณีที่เป็นเพื่อประโยชน์ความปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ

มาตรา 20 นอกจากสิทธิประโยชน์ในมาตรา 19 แล้ว ผู้ได้รับส่งเสริมในกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. ได้รับยกเว้นการเสียอากรขาเข้า และภาษีการค้า สำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุที่เป็นที่ส่งหรือนำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรมเป็นปริมาณที่พึงใช้ในการผลิตหรือประกอบเป็นเวลา 5 ปี และวัตถุดิบนั้นต้องไม่เป็นสิ่งที่ผลิตหรือมีกำเนิดในประเทศ และสิ่งที่มีราคาและคุณภาพใกล้เคียงกับชนิดที่จะนำเข้ามาจากต่างประเทศ และมีปริมาณเพียงพอจะจัดหามาใช้ได้

ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2515 ได้เริ่มเน้นหนักในด้านการส่งออก โดยมีบทกำหนดที่น่าสนใจดังนี้

เพื่อประโยชน์ในการส่งออก คณะกรรมการอาจให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(1) งดเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้า สำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อใช้ผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์เฉพาะที่ใช้ในการส่งออก

(2) การงดเว้นทั้งอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับของที่ผู้ได้รับ ส่งเสริมนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป

(3) การงดเว้นทั้งอากรขาออกและภาษีการค้า สำหรับผลิตภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์ที่ผู้ได้รับส่งเสริมผลิตหรือประกอบหรือทำการค้าเพื่อส่งออก

(4) อนุญาตให้หักเงินพึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นจำนวนร้อยละ 2 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน จากการส่งออกซึ่งผลิตภัณฑ์ หรือผลิตผล ที่ผู้ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบโดยไม่รวมค่าประกัน และค่า ขนส่งนอกประเทศ ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมซื้อวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่ผลิตภายในประเทศ ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายของดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับงดเว้นการเสียภาษีการค้า สำหรับของนั้น

ทั้งนี้ตามเงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ก็มีประกาศของคณะปฏิวัติเพื่อสนับสนุนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 โดยมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เกี่ยวกับเรื่องการจัดแรงงานขึ้น ค่า กำหนดไว้วันละ 20 บาท มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2517 และจะ พิจารณาขึ้นเป็น 25 บาท ในปี 2518 โดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใน 6 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 เกี่ยวกับภาษีศุลกากร เพื่อส่งเสริม สินค้าออก

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 เกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

ในปี 2518 ได้มีนโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน โดยเน้นถึงการสร้างงานให้กับคนไทยในประเทศเป็นหลัก นโยบายส่งเสริมการลงทุนมีดังนี้

1. ให้ความสำคัญอันดับแรกแก่การสร้างบรรยากาศการลงทุนให้ดีขึ้น โดยรัฐบาลจะดำเนินการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือและร่วมมือ
2. รัฐบาลจะส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในการลงทุนที่สร้างงานให้ผู้คนทำงานมาก โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย และประเทศไทยให้มากที่สุด
3. รัฐบาลจะให้มีการลงทุนในต่างจังหวัด และให้สิทธิประโยชน์และอำนวยความสะดวกในส่วนที่ดำเนินการโดยรัฐบาลเพื่อลดต้นทุนการผลิต
4. เร่งหาช่องทางการลงทุนที่ประเทศต้องการ เพื่อจัดทำโครงการในการแนะนำ ชักจูง และเร่งรัดการลงทุนในโครงการที่รัฐต้องการ
5. ให้สิทธิประโยชน์ โดยให้มีกลไกสัมพันธ์กับผลที่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมจะได้รับ โดยเน้นความสำคัญด้านการส่งออกและการใช้ผลิตผลเกษตร เป็นวัตถุดิบมากขึ้น
6. มีแผนที่แน่นอน และรัฐบาลจะช่วยเหลือให้กิจการที่ได้รับการส่งเสริมมีความมั่นคง และขยายตัวไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาผลงานอย่างใกล้ชิด

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้การส่งเสริม :-

1. กิจการที่ไม่มีการส่งออกเลย หรือที่ส่งออกเป็นมูลค่า เฉล. โอ.บี. ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของยอดขายในแต่ละปีเมื่อผลิตเต็มกำลังผลิต จะได้รับการพิจารณาต่อเมื่อ

- 1.1 มีเงินทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท ถ้าต่ำกว่านี้ ต้องใช้วัตถุดิบในประเทศมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 หรือตั้งกิจการในเขตส่งเสริม หรือเป็นกิจการที่นำความก้าวหน้ามาสู่เทคโนโลยีภายในประเทศในความเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- 1.2 เป็นทุนของคนไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ถ้าต่ำกว่าร้อยละ 60 แต่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ต้องใช้วัตถุดิบในประเทศมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 หรือตั้งกิจการในเขตส่งเสริม หรือช่วยให้เทคโนโลยีในประเทศก้าวหน้าขึ้น การกำหนดอัตราทุนของคนไทยตามข้างต้นนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ได้ หากกิจการนั้นมีลักษณะของ โครงการ เป็นกรณีพิเศษ
- 1.3 มีมูลค่าเพิ่มไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30
- 1.4 ตามปกติอัตราความคุ้มครองไม่เกินร้อยละ 30
- 1.5 ตั้งแหล่งประกอบการนอกเขตกรุงเทพมหานคร
- 1.6 สามารถผลิตเต็มกำลังได้ภายใน 3 ปี นับแต่เริ่มดำเนินการผลิต เว้นแต่ในกิจการที่มีการลงทุนสูง และกรรมการอาจอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาได้ตามสมควร

การให้สิทธิประโยชน์ นอกจากให้ตามหลักเกณฑ์ปกติแล้ว นอกจากยกเว้นไม่เสียเงินได้นี้บุคคล จะพิจารณาจัดให้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

มีการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท หรือมี
งานไม่ต่ำกว่า 200 คน ทั้งนี้ให้ได้รับการยกเว้นไม่เกิน 5 ปี

2. กิจการส่งออกเป็นมูลค่า เอฟ.โอ.บี. ตั้งแต่ร้อยละ 20 ขึ้นไป
ของยอดขายแต่ละปี เมื่อผลิตเต็มกำลังผลิต จะให้การส่งเสริมตามความเหมาะสม
โดยไม่มีข้อจำกัด

การให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการจำพวกนี้ ให้พิจารณาตามหลัก
เกณฑ์ปกติที่ใช้แล้ว นอกจากการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ให้เป็นไป
ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

มูลค่าเพิ่ม	ไม่เกิน	30 %	ให้ได้รับ	5 ปี
	"	30-40 %	"	6 ปี
	"	41-50 %	"	7 ปี
		50 % ขึ้นไป	"	8 ปี
หรือจำนวนคนงาน	ไม่เกิน	200 คน	ให้ได้รับ	5 ปี
	"	201-400	"	6 ปี
	"	401-600	"	7 ปี
		600 คนขึ้นไป	"	8 ปี

เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2520 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริม
การลงทุนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในพระราชบัญญัติ ฉบับปี 2520
นี้ มีใจความในมาตราที่น่าสนใจดังนี้

มาตรา 28 ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้า และ
ภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการอนุมัติ แต่ต้องไม่เป็นเครื่องจักร

ที่ผลิตได้คุณภาพใกล้เคียงกับที่สามารถผลิตได้ในประเทศ และผู้ที่ประกอบหรือขายของดังกล่าวในประเทศให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริม จะได้รับยกเว้นภาษีการค้าสำหรับของนั้น

มาตรา 30 ในกรณีที่ผู้ลงทุนควร คณะกรรมการจะให้ผู้ได้รับการส่งเสริมลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิต หสณ หรือประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมที่กำหนดคราวละไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นนั้นสามารถทำได้ในประเทศ ให้ผู้ขายวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นนั้นแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้ลดหย่อนภาษีการค้าไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติสำหรับของนั้น

มาตรา 31 ผู้ได้รับส่งเสริมจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมที่กำหนดเวลาตามคณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 8 ปี นับแต่วันแรกที่ปรากฏกำไรจากการประกอบกิจการนั้น รายได้นี้รวมถึงผลพลอยได้และรายได้จากการจำหน่ายสินค้าถึงสำเร็จรูปด้วย ในกรณีที่การประกอบการขาดทุน จะได้รับอนุญาตให้นำผลขาดทุนประจำปีที่เกิดขึ้นในระหว่างเวลานั้น หักออกจากกำไรสุทธิที่เกิดขึ้นภายหลัง ระยะเวลาได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลที่กำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลานั้น โดยจะเลือกหักจากกำไรสุทธิปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้

มาตราที่ 35 เพื่อส่งเสริมการลงทุนให้ทองที่ใด คณะกรรมการจะกำหนดให้ทองที่นั้นเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจให้ผู้ได้รับการส่งเสริมสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งได้ คือ ได้รับการลดหย่อนภาษีการค้าสำหรับการขายของที่ผลิตได้ไม่เกินร้อยละ 90 ในระยะเวลา 5 ปี หรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 50 ในเวลา

5 ปี โดยนับจากวันพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง หรือให้อนุญาตหักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า ค่าประปา 2 เท่า ของจำนวนเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมเพื่อประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล หรืออนุญาตให้หักเงินคิดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมโดยคณะกรรมการพิจารณาจากกำไรสุทธิทั้งสิ้น ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนไปแล้วในการนั้น โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่เสร็จได้จากการลงทุน ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

จากการที่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนหลายครั้ง พอดีจะเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมตั้งแต่ปี 1960-1976 ใดดังนี้

จำนวนกิจการที่ได้รับการส่งเสริมมีจำนวนถึง 911 แห่ง จำนวนอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นประมาณ 93,778 ล้านบาท และสามารถจ้างคนงานได้ 3.8 แสนคน (อุตสาหกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริม) ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการขยายกิจการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติสูงขึ้นก็ตาม แต่ในด้านการจ้างงานแล้วยังนับว่าไม่ได้ผลดีนัก เพราะเมื่อกิจการอุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ซึ่งได้รับสิทธิพิเศษยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรเข้า ทั้งในด้านเครื่องจักรเพื่อการผลิต และวัตถุดิบ ทำให้ดำเนินกิจการได้รวดเร็ว และไม่เสี่ยง อุตสาหกรรมเหล่านี้จึงมักใช้ทุนสูง แต่ไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานมาก

2.3 โครงสร้างของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม

ลักษณะของการใช้เงินทุน และการจ้างงานในอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม

1. กิจกรรมที่มีความเข้มข้นของเงินทุน (Capital Intensive)
ปานกลาง คือ 1-2 แสนบาทต่อการจ้างงาน 1 คน ^{1/} มีอุตสาหกรรมประมาณ
18 ประเภท ซึ่งเป็นจำนวนใกล้เคียงกับอุตสาหกรรมที่มีความเข้มข้นของทุนต่ำ
ส่วนอุตสาหกรรมที่มีความเข้มข้นของทุนสูง มีถึง 35 ประเภท มีทรัพย์สินรวมทั้งสิ้น
ประมาณร้อยละ 66.8 ของสินทรัพย์รวมทั้งหมด และมีการทำงานประมาณร้อยละ
46.6 ของจำนวนคนงานทั้งหมด จะเห็นได้ว่าเป็นการลงทุนที่ใช้ทุนสูงเป็นส่วนใหญ่
ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานสูงเท่าที่ควร

2. จากการเรียงลำดับความเข้มข้นของทุน ทำให้ทราบว่า

- 2.1 อุตสาหกรรมที่มีความเข้มข้นของเงินทุนสูงมากส่วนใหญ่
เป็นอุตสาหกรรมผลิตหจกนการนำเข้า เช่น อุตสาหกรรม
โรงกลั่นน้ำมัน เคมีภัณฑ์ ยานยนต์ เครื่องกล และ
กระดาษ เป็นต้น อุตสาหกรรมที่นำวัตถุดิบในประเทศ
มาใช้เช่น ปูนซีเมนต์ ถลุงแร่ เป็นต้น และอุตสาหกรรม
ที่เกี่ยวข้องกับบริการ เช่น การเดินเรือทะเล และกิจการ
โรงแรม
- 2.2 อุตสาหกรรมที่มีความเข้มข้นของทุนปานกลาง มักใช้ภาว
นำเข้าตั้งครองอุตสาหกรรมประเภทนี้ ได้แก่ กระเบื้อง
ยาง เซรามิค และอุตสาหกรรมจักรยาน เป็นต้น
- 2.3 อุตสาหกรรมที่มีความเข้มข้นของทุนต่ำ มักจะก่อให้เกิด
การจ้างงานมาก และยังส่งออกได้ดี เช่น อุตสาหกรรม
ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป การผลิตผลิตภัณฑ์ทางด้านเกษตร
เช่น ยมใบยาสูบ และการปลูกหมอนเลี้ยงไหม เป็นต้น

^{1/} วารสารธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจ
เดือนธันวาคม 2517 ปีที่ 14 เล่ม 12

ตารางที่ 2.3.1

จำนวนทุนในกิจการอุตสาหกรรมแต่ละประเภทกับการจ้างงาน ตั้งแต่ปี 2503-2519

เรียงตามลำดับความเข้มข้นของทุน จากมากไปหาน้อย

รายการ	สินทรัพย์ (1,000 บาท)	การจ้างงาน (คน)	ความเข้มข้น ของทุน (K/L) (1,000 บาท)
การกลั่น และผลิตภัณฑ์น้ำมัน	2,293,155	342	6,719.75
การผลิตปุ๋ยเคมี	1,960,713	1,089	1,800.47
กิจการเหมืองแร่	77,066	65	1,157.67
กิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	3,813,686	3,801	1,003.34
ผลิตภัณฑ์ไฮดรอลิก	4,468,574	4,568	978.23
การขนส่งทางทะเล	755,630	837	902.78
การประมง อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ	850,871	1,096	776.34
เขตอุตสาหกรรม	662,000	847	781.58
อุตสาหกรรมผลิตเครื่องยนต์	423,294	573	738.73
อุตสาหกรรมกระดาษ และเยื่อกระดาษ	3,745,325	5,626	665.72
อุตสาหกรรมผลิตเครื่องปั้นดินเผา	157,741	260	606.70
กิจการเกี่ยวกับการผลิตเครื่องกล	2,610,665	4,564	572.01
กิจการเกี่ยวกับการผลิตโลหะผสม	2,047,912	3,733	548.60
อุตสาหกรรมการศึกษา	86,736	185	468.84
สีทา และผลิตภัณฑ์ที่คล้ายกัน	510,734	1,104	462.62
อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือ และเครื่องจักรกล	115,748	254	455.70
อุตสาหกรรมเคมี	1,148,373	2,430	436.64
การแปรรูปโลหะหรือโลหะผสม	6,102,219	14,075	433.55

รายการ	สินทรัพย์ (1,000 บาท)	การจ้างงาน (คน)	ความเข้มข้น ของทุน (K/L) (1,000 บาท)
ผลิตภัณฑ์ใยหิน	674,947	1,529	414.33
การผลิตส่วนประกอบของเครื่องมือต่าง ๆ	3,675,529	9,051	406.09
อุตสาหกรรมเหมืองแร่ และถลุงแร่	2,589,145	7,136	362.83
โครงการเลหะส่งเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย	147,000	411	357.66
การส่งออก	73,452	206	356.56
การผลิตเครื่องมือสำหรับขึง, ทวง, วัด	5,120	15	341.33
คลังสินค้า	251,940	771	326.77
อุตสาหกรรมการผลิตส่วนประกอบ	464,195	1,481	313.43
การผลิตแผ่น และแถบแก้ว	57,964	185	313.32
ไนวีเพียร์	454,491	1,639	277.30
กิจการโรงงาน	3,310,631	15,713	210.69
พลาสติก หรือผลิตภัณฑ์พลาสติก	457,147	1,841	248.31
ผลิตภัณฑ์หิน	366,398	1,525	240.26
ผลิตภัณฑ์เครื่องไฟฟ้า	737,381	3,396	217.13
อุตสาหกรรมการผลิตเส้นใยผ้าธรรมชาติ	482,695	2,342	206.10
การผลิตอาหารสำเร็จรูป	3,177,851	15,558	204.26
การปั้นด้วย	13,817,535	68,103	202.89
การถักและการทอ	12,887,125	64,825	198.80
อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องเขียน และเครื่องมือ	44,500	226	196.90
เครื่องใช้เกี่ยวกับการศึกษา หรือส่วนประกอบอื่น ๆ			
การผลิตโลหะ และโลหะผสม	1,279,283	6,694	191.11

รายการ	สินทรัพย์ (1,000 บาท)	การจ้างงาน (คน)	ความเข้มข้น ของทุน (K/L) (1,000 บาท)
การปลูกข้าว การขุดสระ และการพิมพ์หรือตกแต่ง สำเร็จซึ่งขายหรือมาจากโชครรมชาติหรือโชเทียม	6,631,738	35,525	186.68
อุตสาหกรรมการผลิตเนื้อสัตว์	187,092	1,016	124.15
อุตสาหกรรมเครื่องเคลือบ	2,226,453	12,595	175.33
อุตสาหกรรมรถจักรยาน	14,500	83	174.70
อุตสาหกรรมเครื่องเหล็ก	58,255	334	174.42
อุตสาหกรรมการบรรจุหีบห่อ	10,000	61	163.93
อุตสาหกรรมท่อเรือ	57,642	402	143.39
การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง	156,845	1,130	138.80
การแปรรูปสินค้าเกษตร	1,067,939	7,806	136.81
อุตสาหกรรมห้องเย็น	521,553	4,136	125.10
อุตสาหกรรมการผลิตวัสดุก่อสร้างที่ใช้วัตถุดิบใน ประเทศ	5,000	44	113.54
อุตสาหกรรมการส่งออก	3,580,822	32,103	111.52
การผลิตเครื่องมือกล	567,245	5,500	103.14
อุตสาหกรรมเครื่องเคลือบโลหะ	6,300	62	101.61
อุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนนาฬิกา	72,964	727	100.36
อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องกีฬา	4,500	50	90.00
การส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ	90,683	1,168	77.64
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	56,000	75	74.67
กิจการสถานพยาบาลเอกชน	204,041	2,362	71.29

รายการ	สินทรัพย์ (1,000 บาท)	การจ้างงาน (คน)	ความเข้มข้น ของทุน (K/L) (1,000 บาท)
การผลิตเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์	560,455	7,961	70.40
อุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ได้จากสัตว์	68,236	1,010	67.55
อุตสาหกรรมการเพาะปลูกขนาดใหญ่เพื่อการส่งออก	245,505	4,183	50.77
อุตสาหกรรมน้ำมันพืช	264,527	4,459	59.32
การแปรรูปไม้สำหรับการก่อสร้าง	142,559	2,446	58.32
การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และสาวไหม	51,019	1,330	45.23
อุตสาหกรรมการถลุงแร่	117,372	3,407	34.45
รวม	93,778,176	373,932	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 2.3.2

อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม แยกตามประเภทตั้งแต่ปี 2503-2519

รายการ	สินทรัพย์		จำนวนคนงาน	
	พื้นที่	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
ผลิตภัณฑ์เกษตร	5,932,040	6	36,463	10
แร่ หิน	14,439,450	15	47,806	13
เคมีภัณฑ์	13,720,567	15	15,907	4
เครื่องจักรกล และเครื่องไฟฟ้า	8,767,579	9	31,799	8
วัสดุก่อสร้าง	2,221,945	2	9,173	2
สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์เส้นใย	38,287,727	41	175,363	46
การบริการ	6,362,225	7	27,750	7
อื่น ๆ	4,412,308	5	36,134	10
รวม	93,778,176	100	378,982	100

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 2.3.3

อัตราเพิ่มของมูลค่าเพิ่มระหว่าง ปี 2513-2517

ประเภทอุตสาหกรรม	ราคาคงที่	ราคาตลาด
อาหาร	4.0	18.9
เครื่องดื่ม	11.9	15.1
ยาสูบ	6.5	18.0
สิ่งทอ ยกเว้นเครื่องแต่งกาย	22.0	28.7
เครื่องแต่งกาย	20.8	30.5
การทำไม	2.6	22.6
เครื่องตกแต่งสถานที่	9.3	14.0
การทำกระดาษ และผลิตภัณฑ์	-4.8	4.9
การพิมพ์ และโฆษณา	9.3	21.4
ฟอกหนัง และผลิตภัณฑ์หนัง	8.8	7.3
ยาง และผลิตภัณฑ์ยาง	15.1	21.1
เหล็ก และผลิตภัณฑ์เหล็ก	4.5	13.0
การถลุงแร่เหล็ก และถลุงหิน	18.1	27.0
การทำผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	11.1	14.5
การหล่อหลอม และรีดเหล็ก	5.8	26.8
การทำผลิตภัณฑ์โลหะ	8.7	27.9
การทำเครื่องจักร	9.0	18.6
การทำเครื่องจักรไฟฟ้า และอุปกรณ์ไฟฟ้า	8.0	14.4
การทำเครื่องขุดแร่และขนส่ง	20.8	37.6
อื่น ๆ	6.7	13.1

ที่มา : หน่วยอุตสาหกรรม ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย
กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
กระทรวงอุตสาหกรรม การวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย 2520

2.4 การพัฒนากำลังคนและการขยายตัวของเศรษฐกิจ

ตามหลักเศรษฐศาสตร์และปรัชญาการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐตัว
ร้ายของประชาชนมีอยู่สองประการคือ ภาวะเงินเฟ้อรุนแรง (hyper inflation)
และการว่างงานของประชาชนในประเทศในอัตราสูง ทั้งสองปัญหานี้มีความสำคัญ
แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเวลาและสถานที่ ในประเทศที่มีระบบการผลิตและการลงทุนดี
ปัญหาการว่างงานมีน้อย ก็ให้ความสำคัญแก่ปัญหาด้านระดับราคาสินค้ามาก ส่วนใน
ประเทศที่มีเศรษฐกิจซบเซาก็ย่อมจะเน้นเรื่องการว่างงานเป็นสำคัญ แต่ไม่ว่าจะ
เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น ผลกระทบทั้งทางด้านการเมืองและสังคม
จะติดตามมาอย่างมากมาย จนกระทั่งถึงกับมองเลือกที่จะปรากฏในอดีตมาแล้ว ใน
สมัยปัจจุบันปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ให้ความยุ่งยากซับซ้อนกว่าในสมัยก่อน ๆ
มาก ในเชิงทฤษฎีภาวะเงินเฟ้อจะเกิดขึ้นเมื่ออุปสงค์มีพลังมากกว่าปัจจัยการผลิต
และทรัพยากรซึ่งถูกใช้เต็มที่แล้ว (full employment) แต่เมื่ออุปสงค์อ่อน
ตัวลงต่ำกว่ากำลังความสามารถของปัจจัยการผลิตเหล่านี้ การว่างงานจะเกิดขึ้น
นโยบายรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหานี้โดยที่จะนำไปสู่ full employment โดย
ปราศจากภาวะเงินเฟ้อนั้น เป็นที่ทราบกันดีในระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลาย แต่
สิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน และนำมาซึ่งความยุ่งยากลำบากใจให้แก่ นักเศรษฐศาสตร์
เหล่านี้มากก็คือ ปัญหาทั้งสองประการนี้กำลังเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน กล่าวคือมีทั้ง
ภาวะเงินเฟ้อในขณะที่มีอัตราว่างงานสูง ดังที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ และ
สหรัฐอเมริกา ในขณะนี้ โดยเฉพาะที่อังกฤษ ในปี 2519 มีภาวะเงินเฟ้อถึงร้อยละ
15 แต่ภาวะการว่างงานก็มีสูงถึงร้อยละ 6 ซึ่งนับว่าสูงมากสำหรับประเทศนี้
นโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายทางด้านการคลัง หรือการเร่งใช้จ่ายในภาครัฐบาล
เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน จะมีผลทำให้มีเงินไหลหมุนเวียนมากขึ้น ก่อให้เกิดแรง
ดันที่จะให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นไปอีก ส่วนการขึ้นอัตราดอกเบี้ย เพื่งภาษีอากร และ

ลดการใช้จ่ายของรัฐบาล ก็จะมีผลทำให้การว่างงานมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ฉะนั้น
ภาวะเงินเฟ้อเศรษฐกิจ (stagflation) ในสมัยใหม่จึงยากแก่การแก้ไขเป็น
อย่างยิ่ง

สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเปิดและกำลังเกิดภาวะซบเซา
ถาวรขึ้นนั้น น่าจะมีการชี้แจงไปให้แน่นอนว่า ปัญหาอะไรสำคัญกว่ากัน และปัญหา
ใดควรจะต้องรีบแก้ไขก่อนกัน ภาวะเงินเฟ้อนั้นก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ประ
ชาชนผู้มีรายได้น้อยเป็นอย่างมาก เพราะอำนาจการซื้อตกต่ำลง ความเจริญ
ก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจก็ถูกจำกัดลงตามไปด้วย แต่เมื่อหันมามองผู้ที่ตกงานจะ
เห็นได้ชัดว่า การขาดรายได้นั้นไม่ว่าของในทาจาดจะแพงหรือถูกขนาดไหน ผู้ไม่มี
รายได้ก็จะเป็นไปอย่างใดอย่างหนึ่ง ความทุกข์ยากของผู้มีรายได้น้อย และ
ผู้ตกงานด้วยเงินเฟ้อ และผู้ไม่มีรายได้เลยนั้น ผู้ใดจะได้รับความทุกข์ทรมานมาก
กว่ากัน คำตอบของคำถามนี้ชัดเจนอยู่แล้วภายในตัว

ฉะนั้น ในส่วนนี้เราจึงจำเป็นต้องหันมาพิจารณาถึงผลกระทบการผลิต
กำลังตลอดเวลาที่เรามีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติว่าสมบูรณ์แบบ หรือ
ขาดตกบกพร่องอย่างไรบ้างหรือไม่

อันที่จริงการว่างงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ใน
ระหว่างผู้ที่มีการศึกษาน้อย ขาดกำลังงานเป็นอาชีพ เรียกว่า แรงงานไม่มีฝีมือ
และผู้ที่ว่างงานที่มีการศึกษา (educated unemployment) การศึกษาดังโครง
สร้างของผู้ว่างงานประเภทไม่มีฝีมือนั้น ทางกรมแรงงานและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ
ได้ทำการวิจัยออกมาหลายฉบับแล้ว ทั้งในภาคเกษตร และอุตสาหกรรม 1/ และ

1/ ก. กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจฯ มี.ช. 19

ข. The Utilization of Labor in Thailand 1975 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ถึงแม้ว่าคำจำกัดความของ "การว่างงาน" และวิธีการสำรวจเก็บข้อมูลเบื้องต้นจะต่างกันอย่างมากภายในระหว่างสถาบันที่ทำการศึกษาเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และกรมแรงงาน ก็ตาม แต่ก็สามารถที่จะแสดงให้เห็นอย่างกว้าง ๆ ถึงสภาพการว่างงานในประเทศไทยได้ชัดเจนพอสมควร และเนื่องจากการตกลงกันในเรื่องนี้ยังไม่สามารถกระทำได้ จึงจะกล่าวถึงแต่เพียงย่อ ๆ ดังต่อไปนี้ 2/

ตามสภาพการทั่วไป อัตราการว่างงานตามคำจำกัดความของสภาพัฒนาฯ ในปี 2518 มีประมาณร้อยละ 3.9-5 ของกำลังแรงงานที่อยู่ทั้งหมดในประเทศไทย หรือประมาณ 700,000-860,000 คน 3/ ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่เป็นอัตราที่สูงแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับภาวะการว่างงานในประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยเป็นประเทศสัทธิรณด้วยแล้ว ภาวะการว่างงานในระดับนี้ย่อมจะต้องถือได้ว่าไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานระหว่างภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เกิดขึ้นได้เสมอ ผู้ตกงานในภาคอุตสาหกรรมจะสามารถคืนกลับสู่ภูมิลำเนาเดิมในชนบทและหางานทำได้ในภาคเกษตรกรรมโดยมิยากนัก หากจะยอมรับการตอบแทนแรงงานในอัตราที่ต่ำกว่าในภาคอุตสาหกรรม อนึ่งอุปนิสัยของการเนรเทศการรุก โดยเฉพาะกับญาติพี่น้องในครอบครัวเดียวกันของคนไทย ทำให้การว่างงานของสมาชิกในครอบครัวไม่ก่อให้เกิดปัญหาหากนัก นอกจากจะทำให้มาตรฐานการครองชีพต่ำลงไปบ้าง ซึ่งถ้าปล่อยให้อยู่ในลักษณะอย่างนี้

2/ ตัวเลขอ้างอิงส่วนใหญ่มาจาก สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3/ ตัวเลขการว่างงานของสภาฯ ต่ำกว่าของกรมแรงงาน ซึ่งประโชิไว้วถึง 1.2 ล้านคน

ต่อไปแล้ว ปัญหาที่รุนแรงจะตามมาอย่างแน่นอน จากสถิติสภาพพัฒนาฯ สัดส่วนของ
ผู้ปฏิบัติงานต่อประชากรทั้งหมดมีดังนี้ :-

ปี 2513 1 : 2.2

ปี 2515 1 : 2.3

ปี 2519 1 : 2.4

ซึ่งหมายความว่าผู้ปฏิบัติงานที่มีภาระที่จะต้องเลี้ยงดูผู้ที่ไม่ปฏิบัติงาน ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น
ตลอดเวลา

การวางแผนในประเทศไทยที่ดูเป็นปัญหารุนแรงนั้นก็ด้วยเหตุว่า อัตรา
ส่วนการว่างงานมีเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ตลอดระยะเวลาของแผนที่ 1 และที่ 2 ระดับ
การว่างงานมีอยู่ไม่เกิน 100,000 คน หรือต่ำกว่าร้อยละ 1 ของแรงงานทั้งหมด
เท่านั้น แต่มาบัดนี้การว่างงานเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมถึง 4 เท่าตัว ก็เป็นธรรมดา
อยู่เองที่ปัญหานี้จะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง และถ้าขึ้นปล่อยให้ดำเนินอยู่
ในลักษณะเช่นนี้ต่อไปแล้ว ก็นับว่าจะเป็นภัยต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในภายหน้า
เป็นอย่างยิ่ง จำเป็นที่จะต้องหามาตรการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

การว่างงานในปี 2519

ในปี 2519 นี้จะเป็นที่คาดกันว่าสถานการณ์ทางการลงทุน และ
เศรษฐกิจของประเทศจะดีขึ้นจากในระยะ 2-3 ปีก่อน แต่ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศก็คาดว่าจะเพิ่มจากปี 2518 ในอัตราประมาณร้อยละ 6.8 เท่านั้น เมื่อพิจารณา
ความสัมพันธ์ของการจ้างงานกับการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมที่ผ่านมาในอดีตแล้ว
ก็อาจคาดคะเนได้ว่าอัตราการว่างงานในปี 2519 จะอยู่ในระดับร้อยละ 5.3 ของ

กำลังแรงงาน หรือประมาณ 1.02 ล้านคน แต่ก็นำข้อเท็จจริงที่ว่าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นแนวโน้มจะใช้เครื่องจักรมากขึ้น เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานให้สอดคล้องกับแนวโน้มการขึ้นค่าจ้างและสวัสดิการของแรงงานตามนโยบายการกระจายรายได้ และปรับปรุงสวัสดิภาพแรงงานของรัฐ ประกอบกับการกลับเข้าสู่กำลังแรงงานของผู้ที่ถูกปลดปล่อยโดยอุตสาหกรรม และการถอนทหารสหรัฐฯ ตลอดจนความจำกัดของที่ดินเพื่อการเกษตร อัตราการว่างงานในปี 2519 อาจจะสูงกว่าที่ประมาณไว้ที่ 4/ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2.4.1)

ภาวะการว่างงานในกรุงเทพฯ-ธนบุรี ในปี 2519

อัตราการว่างงานในกรุงเทพฯ-ธนบุรี สูงกว่าอัตราการว่างงานโดยส่วนรวมที่อื่นตลอดมา เพราะ :-

- (1) เป็นที่ดึงดูดความสนใจของผู้แสวงหางานทำในต่างจังหวัด ทั้งในแง่ของผู้ที่ว่างงานทางด้านเกษตร และผู้ที่จบการศึกษาในระดับต่าง ๆ ในภูมิภาค
- (2) เป็นที่ดึงดูดประชาชนที่สนใจแสวงหาโอกาสและความสนุกสนานสละควาย เป็นที่ซึ่งมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

4/ กรมแรงงานได้ให้ข้อสังเกตว่า ปริมาณการว่างงานที่คาดคะเนไว้ 1.02 ล้านคน น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริงไปบ้าง

ดังนั้น โดยเฉพาะในช่วงเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นช่วงที่มีผู้จบการศึกษาออกมามาก และเป็นช่วงที่อุตสาหกรรมยังไม่เริ่มฟื้นตัว อัตราการว่างงานในกรุงเทพฯ อาจอยู่ในระดับที่สูงมาก (เกินกว่า 10%) ซึ่งอัตราการว่างงานจะค่อย ๆ ลดไป เมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รับเอาคนเข้าไปทำงาน และในขณะที่ผู้มาจากสาขาเกษตรกลับไปทำงานทางด้านสาขาเกษตร แต่การปะกังกันทางเศรษฐกิจ เช่น ในปี 2516-17 อัตราการว่างงานอาจอยู่ในระดับที่สูงมากอยู่ เพราะธุรกิจไม่ขยายตัวเร็วเท่าที่ควร

- (3) การค่อยพัฒนา การสร้างงานที่น้อยเกินไป การทำงานต่ำกว่าระดับในสมบท ในขณะที่ในเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ-ธนบุรี และจังหวัดใกล้เคียง มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขึ้นตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองมากเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานในเมืองสูงขึ้นด้วย โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ-ธนบุรี
- (4) สิ่งที่น่าวิตกในอนาคตประการหนึ่ง แนวโน้มการขยายตัวของช่วงกำลังแรงงานสูงกว่าอัตราการขยายตัวของงาน ซึ่งจะทำให้อัตราการว่างงานนี้วันจะทวีคูณมากขึ้น นอกจากนี้การว่างงานของผู้ที่การศึกษาสูงก็อาจคาดได้ว่าสร้างปัญหาทางการเมือง และสังคม มากกว่าในอดีตด้วย

จากเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ อาจคาดคะเนปริมาณการว่างงานในกรุงเทพฯ-ธนบุรี ในระยะปกติได้ว่าจะมีปริมาณร้อยละ 9.7 ของกำลังแรงงาน หรือประมาณ 160,000 คน โดยประมาณจากอัตราเพิ่มตัวเฉลี่ยของการเพิ่มปริมาณการมี

งานทำในปี 2503-2513 และ 2513-2517 ^{5/} ซึ่งเพิ่มในอัตราประมาณร้อยละ

4.1 ต่อปี แต่ค่าพิจารณาจากสถิติที่ได้จากการสำรวจการว่างงานของผู้มีการศึกษา
จำนวนผู้สมัครงานที่มีได้รับการบรรจุซึ่งเป็นแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ตลอดจนแนวโน้มการใช้
เครื่องจักรมากขึ้นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว อัตราการว่างงานใน
กรุงเทพฯ-ธนบุรี จะสูงเกินกว่าร้อยละ 10.0 ของกำลังแรงงานได้

การว่างงานของผู้มีการศึกษา

1) แนวโน้มการว่างงานโดยทั่วไปมีลักษณะสูงขึ้นทั้งผู้สำเร็จการศึกษา
ที่มีความรู้สูงกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ และที่ต่ำกว่า ซึ่งจะเห็นได้จาก
จากสถิติต่อไปนี้

	<u>2516</u>		<u>2517</u>		<u>2518</u>	
	<u>จำนวน</u>	<u>ร้อยละ</u>	<u>จำนวน</u>	<u>ร้อยละ</u>	<u>จำนวน</u>	<u>ร้อยละ</u>
ผู้ว่างงานทั้งหมด	910,000	100.0	773,000	100.0	939,900	100.0
ผู้มีการศึกษาสูง	13,700	2.1	42,200	5.4	43,700	4.6
อื่น ๆ	891,300	97.9	735,800	95.6	897,200	95.4

2) ผลการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าการว่างงานของผู้ที่
มีการศึกษาระดับสูงต่าง ๆ เป็นแนวโน้มสูงขึ้นดังนี้ (ดูรายละเอียดตารางที่ 2.4.2)

5/ สถิติการว่างงานทำในปี 2513 ที่ใช้ในการคำนวณสำหรับกรุงเทพฯ-ธนบุรี นี้ได้
ปรับปรุงตามข้อสนเทศ ซึ่งได้รับเพิ่มเติมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

อัตราร้อยละของหน่วยงานต่อผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงและระดับกลาง

	<u>2516</u>	<u>2517</u>	<u>2518^{6/}</u>
รวมทุกระดับ	25.3	44.1	42.5
ปริญญา โทขึ้นไป	-	4.4	4.4
ปริญญาตรี	6.5	15.2	15.1
อนุปริญญา	16.8	22.1	22.1
เทคนิค	20.5	42.0	42.2
ฝึกหัดครู	29.4	52.7	52.7
มศ.ปลายสายอาชีพ	34.9	46.3	43.5

3) ในปี 2516-18 ผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูง และระดับกลางที่เข้าสู่ตลาดแรงงานประมาณร้อยละ 57.6, 47.1 และ 49.7 ของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา ผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด 272,357 คน ในจำนวนนี้ผู้เข้าสู่กำลังแรงงานทั้งหมด 141,700 คน หรือประมาณร้อยละ 52 ของผู้สำเร็จ ในจำนวนผู้เข้าสู่กำลังแรงงาน 141,700 คนนี้ ผู้ที่ยังหางานไม่ได้ในปี 2518 ประมาณ 43,700 คน หรือประมาณร้อยละ 16.0 ของผู้สำเร็จทั้งหมด หรือประมาณร้อยละ 30.8 ของผู้เข้าสู่กำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2516-18 เพื่อนำจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูง และระดับกลางที่คาดว่าจะเข้าสู่กำลังแรงงานในปี 2519 ประมาณ 49,600 คน มาพิจารณาด้วยแล้ว ในปี 2519 รัฐจะต้องพยายามสร้างงานให้ได้อีก 103,000 ตำแหน่งงาน จึงจะแก้ปัญหาการว่างงานของกำลังคนระดับสูง และระดับกลางได้อย่างแท้จริง (ดูรายละเอียดตารางที่ 2.4.3)

6/ ประเมินการโดยใช้อัตราการว่างงานปี 2517

4) สำหรับปริมาณผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ ที่คาดว่าจะเข้าสู่กำลังแรงงานในปี 2519 มีประมาณ 724,600 คน ซึ่งเมื่อรวมกับผู้ว่างงานในปี 2518 อีก 897,300 คนแล้ว ในปี 2519 รัฐจะต้องสร้างงานให้ได้ประมาณ 1,622,000 ตำแหน่งงาน จึงจะแก้ปัญหาการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับนี้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งถ้ารวมกับปริมาณงานที่จะต้องสร้างให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูง และระดับกลางด้วยแล้ว ประมาณว่า ในปี 2519 รัฐจะต้องสร้างงานให้ได้ทั้งหมดประมาณ 1,726,000 ตำแหน่งงาน จึงจะทำให้ประเทศไทยมีคนทำงานกันทุกคน (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2.4.3) แต่จากประมาณการนี้งานทำตามวิธีที่กล่าวมาแล้ว ถ้าว่าในปีนี้จะสร้างงานเพิ่มได้อีกประมาณ 706,000 ตำแหน่งงานเท่านั้น จึงทำให้คาดว่าในปี 2519 จะมีผู้ว่างงานทั้งหมดประมาณ 1.02 ล้านคน

ตารางที่ 2.4.1

จำนวนประชากร กำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน เมื่อ 1 ตุลาคม 2519

หน่วย : พันคน

เขต	ประชากร ^{1/}			กำลังแรงงาน			การมีงานทำ			การว่างงาน					
										จำนวน			ร้อยละของกำลังแรงงาน		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
หัวระบอากจักร	43,230	21,716	21,514	19,210	10,560	8,650	18,190	9,990	8,200	1,020	580	440	5.3	5.5	5.1
กรุงเพทฯ-อนบุรี	4,587	2,178	2,209	1,550	990	650	1,490	890	600	160	100	60	9.7	10.1	9.1
ตางจังหวด	38,843	19,538	19,305	17,560	9,580	7,980	16,700	9,100	7,500	860	480	380	4.9	5.0	4.8

^{1/} ประมาณการโดยคณะกรรมการประมาณจำนวนประชากร ของคณะกรรมการนโยบายและแผนประชากร (26 พ.ย. 18)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ๒๕.๒

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา และประมาณการจำนวนผู้ว่างงานในปี ๒๕๑๖-๑๘

จำแนกตามระดับการศึกษาและสาขาวิชา

ระดับการศึกษา และสาขาวิชา	๒๕๑๖			๒๕๑๗			๒๕๑๘		
	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวนผู้ ว่างงาน	ร้อยละของ ผู้ว่างงาน ต่อ ผู้สำเร็จ	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวนผู้ ว่างงาน	ร้อยละของ ผู้ว่างงาน ต่อ ผู้สำเร็จ	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวนผู้ ว่างงาน	ร้อยละของ ผู้ว่างงาน ต่อ ผู้สำเร็จ
ยอดรวม	๓๓,๘๖๕	๑๘,๓๐๘	๕๔.๓	๕๕,๓๐๑	๘๒,๑๓๖	๔๘.๑	๑๐๒,๓๖๐	๔๓,๖๖๕	๔๒.๕
ปริญญาโทขึ้นไป	๑,๖๓๖	-	๐.๑	๑,๓๕๘	๖๒	๔.๕	๑,๔๓๓	๖๕	๔.๕
ปริญญาตรี	๑๒,๐๓๕	๓๘๓	๖.๕	๑๔,๔๕๖	๒,๒๐๕	๑๕.๒	๑๓,๕๑๓	๒,๖๔๘	๑๕.๑
มนุษยศาสตร์	๕๔๕	๕๒	๙.๓	๕๔๕	๑๕๐	๑๕.๘	๕๑๕	๑๔๕	๒๘.๓
ศึกษาศาสตร์	๔,๑๖๒	๒๓๑	๖.๕	๖,๓๔๓	๑,๑๘๐	๑๘.๖	๓,๘๘๐	๑,๔๖๖	๑๘.๖
วิจิตรศิลป์	๑๔๓	๔	๒.๘	๑๓๔	๑๘	๑๐.๔	๑๓๔	๑๘	๑๐.๔
สังคมศาสตร์	๒,๘๕๖	๒๐๓	๓.๐	๒,๖๘๕	๓๒๕	๑๓.๑	๓,๑๔๖	๓๘๑	๑๒.๑
นิติศาสตร์	๓๕๓	๑๑๕	๑๔.๕	๔๔๖	๒๓๑	๒๓.๓	๑,๑๑๐	๓๐๓	๒๗.๓
วิทยาศาสตร์	๔๓๘	๒๖	๕.๙	๖๖๓	๑๐๖	๑๓.๙	๖๑๕	๑๐๘	๑๓.๙
วิศวกรรมศาสตร์	๓๕๖	๒๔	๓.๒	๕๔๕	๕๕	๑๐.๐	๑,๐๕๒	๑๐๕	๑๐.๐
แพทยศาสตร์	๑,๑๔๕	๒๓	๒.๐	๑,๑๔๔	๒๐	๑.๗	๑,๓๓๔	๒๔	๑.๗
เกษตรศาสตร์	๓๒๒	๒๕	๓.๙	๓๕๓	๘๐	๒๒.๖	๔๓๔	๕๓	๑๒.๖

ตารางที่ ๒.๔.๒ (ต่อ)

ระดับการศึกษา และสาขาวิชา	๒๕๑๖			๒๕๑๗			๒๕๑๘		
	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวน ว่างงาน	% ของผู้ ว่างงาน ต่อ ผู้สำเร็จ	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวน ว่างงาน	% ของผู้ ว่างงาน ต่อ ผู้สำเร็จ	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวน ว่างงาน	% ของผู้ ว่างงาน ต่อ ผู้สำเร็จ
<u>อนุปริญญา หรือเทียบเท่า</u>	๓,๕๓๐	๑,๔๔๔	๑๕.๓	๓,๒๓๓	๒,๓๑๔	๓๓.๕	๕,๓๓๓	๓,๕๖๖	๓๘.๐
อนุ วิทยา	๑,๖๗๖	๒๔๒	๑๖.๘	๑,๖๕๕	๓๖๔	๒๒.๑	๑,๕๒๑	๕๒๕	๒๒.๑
เทคนิค	๕,๔๕๔	๑,๖๐๖	๒๐.๕	๕,๕๔๕	๒,๓๕๐	๔๒.๐	๓,๕๕๒	๓,๑๔๑	๘๖.๒
เกษตรกรรม	๓๓๓	๖๓	๑๙.๐	๓๒๖	๒๕๒	๗๗.๖	๔๖๑	๓๔๖	๗๕.๒
พาณิชยกรรม	๑,๕๓๐	๒๓๒	๑๕.๘	๑,๓๖๑	๖๕๕	๓๖.๖	๒,๒๔๕	๔๓๔	๑๙.๖
การช่างอุตสาหกรรม	๓,๑๔๕	๖๓๕	๒๐.๕	๒,๒๕๕	๕๕๕	๒๔.๐	๓,๑๓๔	๑,๓๔๑	๔๒.๐
วิศวกรรม	๕๕๕	๑๓๕	๒๕.๖	๕๒๓	๒๕๑	๔๘.๓	๖๕๖	๓๓๕	๕๑.๓
ศิลปกรรม	๓๐๕	๖๓	๒๐.๕	๓๒๑	๑๓๕	๔๒.๑	๕๖๕	๒๐๖	๓๖.๑
<u>ปริญญาตรี</u>	๓๕,๐๑๓	๑๐,๒๓๕	๒๙.๕	๕๕,๔๓๓	๒๕,๕๕๕	๔๖.๓	๕๕,๕๑๑	๒๕,๖๕๕	๔๖.๓
ป.กศ.สูง	๕,๑๑๐	๑,๕๕๕	๑๘.๓	๑๒,๕๓๕	๖,๒๑๕	๕๐.๓	๑๕,๖๕๓	๗,๐๓๓	๔๕.๓
ป.กศ.คน	๒๓,๓๐๐	๓,๕๖๓	๑๕.๖	๓๕,๕๐๓	๒๑,๕๕๓	๕๕.๕	๓๖,๕๕๐	๒๐,๕๕๖	๕๕.๕
ป.บ.	๓,๒๐๓	๕๓๑	๒๕.๕	๕,๐๕๑	๑,๖๓๓	๓๒.๓	๒,๕๑๕	๑,๑๓๖	๔๕.๓
<u>ม.ศ. ปริญญาโท</u>	๑๓,๖๓๕	๖,๑๕๕	๓๕.๕	๑๖,๓๕๐	๗,๓๕๐	๔๕.๓	๑๕,๕๕๐	๕,๖๕๓	๓๖.๕

ตารางที่ ๒.๔.๒ (ต่อ)

ระดับการศึกษา และสาขาวิชา	๒๕๑๖			๒๕๑๗			๒๕๑๘		
	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวนผู้ วางแผน	ผู้ของ ผู้วางแผน ต่อ ผู้สำเร็จ	จำนวนผู้ สำเร็จ	จำนวนผู้ วางแผน	ผู้ของ ผู้วางแผน ต่อ ผู้สำเร็จ	จำนวน ผู้สำเร็จ	จำนวนผู้ วางแผน	ผู้ของ ผู้วางแผน ต่อ ผู้สำเร็จ
เกษตรกรรม	๑,๕๓๑	๖๔๔	๓๔.๙	๑,๕๐๓	๔๔๕	๓๒.๓	๑,๒๕๔	๔๐๖	๓๒.๓
พาณิชยกรรม	๕,๑๕๓	๑,๔๕๔	๒๘.๐	๔,๓๔๖	๑,๖๙๓	๓๘.๓	๖,๔๙๑	๒,๕๑๒	๓๘.๓
การวาง อุตสาหกรรม	๔,๑๓๖	๓,๐๓๔	๓๓.๖	๕,๐๐๑	๓,๕๒๔	๔๓.๖	๔,๙๑๕	๓,๔๔๓	๔๓.๖
คหกรรม	๑,๕๖๔	๔๓๓	๒๗.๓	๒,๕๑๓	๑,๕๐๑	๕๙.๓	๒,๓๒๒	๑,๖๒๕	๕๙.๓
ศิลปกรรม	๓๒๕	๑๑๐	๓๓.๔	๓๓๓	๑๔๔	๔๒.๖	๖๐๔	๒๕๓	๔๒.๖

๑/ ใช้ % ผู้วางแผนของปีการศึกษา ๒๕๑๖ ในการทำประมาณการ

ที่มา : กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2.4.3

ประมาณการจำนวนและอัตราร้อยละของว่างงานในปี 2518 กำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น และผู้เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่ในปี 2519

จำนวนตามระดับการศึกษาที่ได้รับ และเพศ

ระดับการศึกษา	ว่างงานปี 2518 1/						2519											
							ผู้ที่ต้องหางานใหม่ 2/						ผู้เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่ 3/					
	รวม		ชาย		หญิง		รวม		ชาย		หญิง		รวม		ชาย		หญิง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวม	941,000	100	610,000	64.8	331,000	35.2	1725200	100	1018600	59.0	706,600	41.0	784,200	100	408,600	52.1	375,600	47.9
ปริญญาตรีขึ้นไป	2,700	0.3	1,200	44.4	1,500	55.6	19,400	1.1	10,300	53.1	9,100	46.9	16,700	2.1	9,100	54.5	7,600	45.5
อนุปริญญา และเทคนิค 4/	3,600	0.4	2,300	63.9	1,300	36.1	14,500	0.9	9,600	66.2	4,900	33.8	10,900	1.3	7,300	67.0	3,600	33.0
ฝึกหัดครู	28,700	3.0	12,400	43.2	16,300	56.8	36,200	2.1	16,400	45.3	19,800	54.7	7,500	1.0	4,000	53.3	3,500	46.7
ป.กศ.(สูง)	7,100	0.7	-	-	-	-	9,500	0.5	-	-	-	-	2,400	0.3	500	20.8	1,900	79.2
ป.กศ.(สน)	20,400	2.2	-	-	-	-	25,500	1.5	-	-	-	-	5,100	0.7	3,500	68.6	1,600	31.4
ป.ป.	1,200	0.1	-	-	-	-	1,200	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
มศ. ปลายสาขาอาชีพ	8,700	0.9	4,800	55.2	3,900	44.8	33,200	1.9	18,400	55.4	14,800	45.6	24,500	3.1	13,600	55.5	10,900	44.5
อื่น ๆ	897,300	95.4	589,300	65.7	308,000	34.3	1621900	94.0	963,900	59.4	658,000	40.6	724,600	92.4	374,600	51.7	350,000	48.3
มศ. 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,300	1.1	4,300	51.8	4,000	48.2
มศ. 3 5/	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97,600	12.4	56,500	57.9	41,100	42.1
ป. 7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57,700	7.7	38,100	56.0	19,600	34.0
ป. 4 และต่ำกว่า	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	561,000	71.5	275,700	49.1	285,300	50.9

* อัตราอรรถของจำนวนรวม

- ไม่ทราบรายละเอียด

ที่มา : กองวางแผนประชากรและกำลังคน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1/ ประมาณการ โดยผู้สมมติฐานว่าสัดส่วนการว่างงานโดยส่วนรวมของชายและหญิงจะใกล้เคียงกับสัดส่วนที่พบมา

2/ หมายถึงจำนวนว่างงานปี 2518 / ผู้เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่ ปี 2519

3/ หมายถึงผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่ไม่เรียนต่อหลักสูตรใดประสงค์จะหางานและตายหลังสำเร็จการศึกษาแล้ว

4/ รวมผู้ได้รับประกาศนียบัตรฝึกหัดครูมัธยมวิชาชีพชั้นสูง

5/ รวมผู้สำเร็จระดับ มศ.สน (สาขาอาชีพ)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 3 แผนที่ผ่านมา จะมีการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการผลิตกำลังคนแขนงต่าง ๆ ไว้หรือไม่ก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นปรากฏว่ากำลังคนที่จะออกมาจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ หรือแขนงวิชาต่าง ๆ มิได้สอดคล้องกับทิศทางการขยายตัวของธุรกิจ ก่อให้เกิดปัญหาผู้จบการศึกษาคงงานเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี จากการสำรวจของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าในปี 2516 กำลังคนที่จบจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัย และโรงเรียนอาชีวะ ตกงานร้อยละ 25.3 ในปีต่อมา คือปี 2517 อัตราการตกงานเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 44.1 ปี 2518 ประมาณว่าจะตกงานร้อยละ 42.5 นอกจากจะผลิตเกินความต้องการแล้ว การผลิตกำลังคนยังไม่สอดคล้องกับความต้องการด้วย ผู้จบทางการแพทย์ และช่างเทคนิคระดับสูง ซึ่งความต้องการที่สูง กลับผลิตออกมาได้น้อย ในขณะที่ผู้จบทางสังคมศาสตร์ไม่ว่าจะเป็น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์ ก็คือ มีเกินความต้องการ ในระดับต่ำกว่าปริญญาก็เช่นเดียวกัน ย่างเทคนิค และฝึกหัดครู ผลิตได้มากกว่าโรงงานหรือโรงเรียนจะรับไว้ได้หมดในแต่ละปี จำนวนผู้ตกงานได้ทับถมกันไว้ทุกปี ทำให้ผู้ตกงานต้องหันไปประกอบอาชีพอื่น ที่ไม่ตรงกับวิชาที่ศึกษามา นับเป็นความสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินอย่างมาก

นอกจากประเด็นผลิตกำลังคนได้เกินความต้องการ และไม่ถูกกับความต้องการแล้ว ในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพของกำลังคนก็เช่นเดียวกัน ความรู้ของผู้จบการศึกษาตามไปทันความก้าวหน้าทางเทคนิคที่พัฒนาขึ้น เช่น นักศึกษาเทคนิคที่จบทางการพิมพ์ วิทยาลัยที่เปิดสอนแขนงวิชานี้ปัจจุบันยังใช้อุปกรณ์การพิมพ์แบบเก่าสอนนักศึกษา ในขณะที่ธุรกิจการพิมพ์ได้พัฒนาระบบพิมพ์ ใช้อุปกรณ์การพิมพ์ที่ก้าวหน้า ทำให้นักศึกษาที่สำเร็จออกมา เมื่อเข้าทำงานแล้วไม่เข้าใจการทำงานของเครื่องจักรแบบใหม่ เป็นต้น

ปรัชญาการศึกษา เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวเนื่องกับการว่างงาน การเรียน ทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา วิชาที่สอนได้หลอมให้ผู้เรียนเกิดความรู้สึกเป็นคนชั้นสูง แนวคิดในเรื่อง "เรียนเพื่อเป็นเจ้านายคน" ยังคงฝังอยู่ ทำให้ผู้จบการศึกษาเป็นคนเลือกงาน พึ่งหางานสบาย ดูถูกงานประเภทใช้แรงงาน เป็นคนประเภท "ตีนไม่ติดดิน และ มือไม่จรดผ้า" จำนวนผู้ตกงานในประเภทดังกล่าวนี้มีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย

จากสถิติของคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2518 ผู้จบการศึกษาที่มีอัตราการว่างงานสูง มี 5 แขนงวิชา เรียงลำดับดังนี้ :-

1. ฝึกหัดครู	ว่างงาน ร้อยละ	52.7
2. มัธยมศึกษาตอนปลาย สายอาชีพ	" "	43.5
3. เทคนิก	" "	42.2
4. นิติศาสตร์	" "	27.3
5. ศึกษาศาสตร์	" "	18.6

การวางแผนผลิตกำลังคนที่ผิดพลาด นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานแล้ว ยังทำให้กระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจดำเนินไปอย่างเชื่องช้าด้วย กล่าวโดยสรุปการว่างงานในประเทศไทย นอกจากสาเหตุสำคัญเพราะประชากรเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเนื่องมาจากการผลิตกำลังคนไม่สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจที่ขยายตัวขึ้น และเนื่องจากปรัชญาการศึกษาสอนให้ผู้จบการศึกษาคิดอยู่กับคานิชมคติ ๆ ในการเลือกงาน

บทที่ 3

ประเภทอุตสาหกรรมที่มีอำนาจการจ้างงานสูง

เมื่อเราทราบถึงวิวัฒนาการทางด้านนโยบายในการส่งเสริมการลงทุน และการผลิตกำลังคน ตลอดระยะเวลาของแผนทั้งสามแล้ว ก็เห็นได้ชัดแจ้งว่า การเน้น ถึงเรื่องการสร้างงานทำยังไม่ได้มากนัก ถึงแม้ว่าจะได้มีการตราไว้ในหลักการส่งเสริม การลงทุนทุกครั้งที่ตาม ทั้งนี้เพราะคงที่ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.1

จำนวนเงินทุนกับการจ้างงานของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

สิ้นสุดเดือนธันวาคม 2517

ขนาดของเงินทุน ต่อคนงาน 1 คน	จำนวน กิจการ	เงินทุน (ล้านบาท)	การจ้างคนงาน			อัตราส่วน	
			ไทย	ต่างชาติ	รวม	เงินทุน (%)	การ จ้างงาน (%)
สูงมาก (500,000 บาท/คน ขึ้นไป)	98	12,719	15,224	1,432	16,656	37.9	9.3
สูง (200,000-500,000 บาท/คน)	164	6,495	21,717	998	22,715	19.4	12.7
ปานกลาง (100,200-200,000 บาท/คน)	443	11,518	83,769	3,525	87,294	34.3	49.0
ต่ำ (50,000 -100,000 บาท/คน)	198	2,002	24,471	867	25,338	6.0	14.2
ต่ำมาก (ต่ำกว่า 50,000 บาท/คน)	87	795	25,591	741	26,332	2.4	14.8
รวม	990	33,529	170,772	7,563	178,335	100	100

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จากบทความเรื่องอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมาก
ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย ธันวาคม 2517

จะเห็นว่า 57.3% ของเงินทุนที่ได้รับการส่งเสริมเป็นของโครงการที่มีการใช้ทุนในระดับสูง และสูงมาก ซึ่งสามารถจ้างคนงานได้เพียง 22% ของคนงานเท่านั้น แต่ถ้าจะดูถึงจำนวนโครงการที่ได้รับการส่งเสริมมากที่สุด และมีผลในการจ้างงานสูงสุดก็คือ โครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนระหว่าง 200,000-500,000 บาทต่อคนงาน 1 คน ส่วนโครงการที่นับว่าใช้แรงงานเป็นสำคัญนั้น ได้รับการส่งเสริมน้อยมาก เพราะมีเงินทุนรวมกันเพียง 8.4% ของเงินลงทุนทั้งหมด ในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ซึ่งมีแรงงานเหลือเฟือ แต่มีเงินทุนค่อนข้างจำกัดนั้น หากโครงการที่ต้องใช้ทุนมาก ๆ ได้รับการส่งเสริมต่อไปแล้ว การจ้างงานจะเกิดขึ้นในระดับต่ำ และอัตราการว่างงานจะยิ่งทวีสูงขึ้นกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในบทนี้เราจะวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการจ้างงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งที่ได้รับการส่งเสริม และไม่ได้รับการส่งเสริม เพื่อประโยชน์ในการวางหลักการส่งเสริมต่อไป

3.1 การจัดลำดับอุตสาหกรรมตามความสามารถในการจ้างงาน

ตารางต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงความสามารถของแต่ละอุตสาหกรรมในการจ้างงาน โดยไม่รวมถึงผู้บริหารและช่างเทคนิค ต่อเงินทุน 1 ล้านบาท ตัวเลขเหล่านี้ได้รวบรวมมาจากหลายแหล่งด้วยกัน แต่ที่สำคัญที่สุดมาจากสถิติของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และเป็นตัวเลขล่าสุดเท่าที่จะพึงหาได้

อุตสาหกรรมบางประเภทที่มีขนาดของโรงงานประกอบการหลายขนาด และแตกต่างกันมาก ได้จำแนกย่อยออกไปเป็นขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก อีกชั้นหนึ่ง เพื่อความกระจ่างในการพิจารณา

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวน โรงงานทั้งหมด ทั่วประเทศ	ต่อ 1 โรงงาน		คน/จำนวน (L/K)
		เงินทุน (ล้านบาท)	คนงาน (คน)	
13. โรงงานผลิตกระดาษ	28	8.5	50	1
14. โรงงานผลิตอุปกรณ์การพิมพ์	1,318	6.4	38	6
ขนาดใหญ่	-	(243.0)	(1,306)	(5)
กลาง	-	(4.0)	(41)	(10)
เล็ก	-	(0.1)	(3)	(30)
15. โรงงานทำน้ำแข็ง	436	3.0	20	7
ขนาดใหญ่	-	3.8	9	2
เล็ก	-	1.8	16	5
16. โรงงานผลิตสี	263	2.1	15	7
ขนาดใหญ่	-	(6.4)	(44)	(7)
กลาง	-	(0.9)	(11)	(11)
เล็ก	-	(0.2)	(8)	(40)
17. โรงงานผลิตกระดาษแข็ง	50	4.2	11	7
ขนาดใหญ่	-	(23.5)	(33)	(2)
กลาง	-	(3.7)	(10)	(3)
เล็ก	-	(0.2)	(4)	(20)
18. โรงงานแปรรูปเมล็ดพืช	29,899	0.5	4	7
ขนาดใหญ่	-	(1.3)	(5)	(3)
กลาง	-	(0.6)	(4)	(7)
เล็ก	-	(0.09)	(2)	(22)
19. โรงงานทอกระชอนขึงเรื่อ	208	6.3	45	7
20. โรงงานผลิตภัณฑืเบ็ดเตล็ดจากเส้นใย	48	2.5	18	7
ขนาดใหญ่	-	(6.0)	(32)	(5)
กลาง	-	(2.0)	(15)	(8)
เล็ก	-	(0.3)	(9)	(30)
21. ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับผักและผลไม้	76	0.7	5	7
22. โรงงานผลิตเครื่องเล่น และเครื่องใช้เบ็ดเตล็ด	116	1.6	13	8

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวน โรงงานทั้งหมด ทั่วประเทศ	ต่อ 1 โรงงาน		คน/ลานบาท (L/K)
		เงินทุน (ล้านบาท)	คนงาน (คน)	
23. โรงงานผลิตเครื่องคำนวณ	25	25.5	217	8
24. โรงงานผลิตซ่อมแซมเครื่องจักร	198	1.1	12	10
ขนาดใหญ่	-	(3.9)	(39)	(10)
กลาง	-	(1.9)	(9)	(5)
เล็ก	-	(0.1)	(6)	(60)
25. โรงงานซ่อมรถยนต์	690	1.9	21	11
ขนาดใหญ่	-	(13.9)	(82)	(5)
กลาง	-	(1.4)	(13)	(9)
เล็ก	-	(0.3)	(5)	(17)
26. โรงงานผลิตชิ้นส่วนสำหรับจักรยาน จักรยานยนต์	158	2.4	26	11
27. โรงงานผลิตแว่นและผลิตภัณฑ์แว่น	41	43.1	484	11
28. โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์ยาง	306	1.9	21	11
ขนาดใหญ่	-	(4.2)	(60)	(14)
กลาง	-	(1.1)	(11)	(10)
เล็ก	-	(0.04)	(2)	(50)
29. โรงงานผลิตปุ๋ยและยากำจัดแมลง	37	1.8	21	11
30. โรงงานผลิตเครื่องใช้ในบ้านที่ใช้ไฟฟ้า	23	1.4	17	12
31. โรงงานผลิตวิทยุและโทรทัศน์	76	2.4	28	12
32. โรงงานผลิตเครื่องจักรใช้กับไม้	201	0.5	7	12
ขนาดใหญ่	-	(2.8)	(12)	(4)
กลาง	-	(0.5)	(9)	(18)
เล็ก	-	(0.2)	(5)	(25)
33. โรงงานผลิตชิ้นส่วนสำหรับรถไฟ	5	2.0	26	13
34. โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์ท่อโลหะ	230	0.9	12	13
35. โรงงานผลิตและซ่อมแซมเครื่องจักรทั่วไป	292	0.8	11	13
36. โรงงานทำขนมปัง ขนมเค้ก	487	0.7	9	13
ขนาดใหญ่	-	(2.3)	(10)	(4)
กลาง	-	(0.8)	(5)	(6)
เล็ก	-	(0.7)	(5)	(83)

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวน โรงงานทั้งหมด ทั่วประเทศ	ต่อ 1 โรงงาน		คน/ล้านบาท (L/K)
		เงินทุน (ล้านบาท)	คนงาน (คน)	
37. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์พลาสติก	727	1.1	15	14
ขนาดใหญ่	-	(35.0)	(209)	(6)
กลาง	-	(3.0)	(55)	(18)
เล็ก	-	(0.1)	(5)	(50)
38. โรงงานสกัดและผลิตภัณ์จากจำยหรือเส้นใย	137	0.8	11	14
39. โรงงานผลิตและเครื่องสำอางค์	122	1.1	15	14
ขนาดใหญ่	-	(2.8)	(27)	(10)
กลาง	-	(1.5)	(12)	(8)
เล็ก	-	(0.1)	(15)	(150)
40. โรงงานผลิตเครื่องปรุงหรือเครื่องประกอบอาหาร	170	0.4	6	15
41. โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์สิ่งทอ (ที่ไม่ใช่เครื่องนุ่งห่ม)	171	0.9	14	16
ขนาดใหญ่	-	(2.1)	(25)	(12)
กลาง	-	(0.5)	(12)	(23)
เล็ก	-	(0.2)	(7)	(35)
42. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเชื้อ	203	0.6	9	16
43. โรงงานทำและเครื่องใช้อื่น ๆ	116	0.4	7	18
44. โรงงานผลิตและเครื่องสูบน้ำ เครื่องเป่าลม	252	0.4	7	18
ขนาดใหญ่	-	(1.0)	(7)	(7)
กลาง	-	(0.5)	(4)	(8)
เล็ก	-	(0.06)	(2)	(33)
45. โรงงานผลิตนาฬิกาและชิ้นส่วน	14	2.5	160	19
46. โรงงานแปรรูปไม้	1,559	4.5	84	19
ขนาดใหญ่	-	(11)	(37)	(3)
กลาง	-	(1.1)	(12)	(11)
เล็ก	-	(0.06)	(3)	(50)
47. โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ไม้หรือไม้กอก	284	0.7	13	19
ขนาดใหญ่	-	(5.7)	(10)	(2)
กลาง	-	(0.8)	(7)	(8)
เล็ก	-	(0.05)	(3)	(60)

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวน โรงงานทั้งหมด ทั่วประเทศ	ต่อ 1 โรงงาน		คน/ล้านบาท (L/K)
		เงินทุน (ล้านบาท)	คนงาน (คน)	
48. โรงงานผลิตผ้าขนหนูเส้นใย	655	1.1	21	19
ขนาดใหญ่	-	(4.0)	(13)	(3)
กลาง	-	(0.7)	(39)	(56)
เล็ก	-	(0.05)	(11)	(220)
49. โรงงานประกอบรถยนต์และรถพ่วง	641	1.5	29	20
ขนาดใหญ่	-	(6.8)	(105)	(15)
กลาง	-	(1.0)	(22)	(22)
เล็ก	-	(0.1)	(6)	(40)
50. โรงงานผลิตและซ่อมแซมเครื่องใช้ที่ทำด้วย เหล็กและเหล็กกล้า	47	0.7	15	21
51. โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โลหะ	1,626	0.6	10	15
ขนาดใหญ่	-	(3.7)	(28)	(8)
กลาง	-	(1.1)	(20)	(18)
เล็ก	-	(0.05)	(2)	(40)
52. โรงงานผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า	19	1.1	25	23
53. โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์	19	1.5	38	26
54. โรงงานผลิตรองเท้า	72	0.3	8	30
55. โรงงานสกัดน้ำมันจากพืชและสัตว์	112	0.1	3	30
56. โรงงานผลิตเครื่องเขียนที่ทำจากโลหะ	133	0.4	15	33
57. โรงงานหลอมโลหะขึ้นต้นที่ผู้ใช้เหล็กกล้า	205	0.3	9	33
58. โรงงานแปรรูปกาแฟ โกโก้	143	0.2	8	36
ขนาดใหญ่	-	(0.7)	(11)	(16)
กลาง	-	(0.5)	(10)	(20)
เล็ก	-	(0.04)	(2)	(50)
59. โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้ หวาย ไม้	219	0.2	7	37
60. โรงงานผลิตน้ำมันบริสุทธิ์	9	0.9	37	46
61. โรงงานผลิตหมวก และเข็มขัด	118	1.1	44	42
ขนาดใหญ่	-	(3.3)	(29)	(9)
กลาง	-	(0.6)	(20)	(33)
เล็ก	-	(0.05)	(9)	(180)

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวน โรงงานทั้งหมด ทั่วประเทศ	ต่อ 1 โรงงาน		คน/ล้านบาท (L/K)
		เงินทุน (ล้านบาท)	คนงาน (คน)	
62. โรงงานสร้างและประกอบเรือ	1	20	852	43
63. โรงงานผลิตเชือก ลายาย แห อวน	51	0.2	10	50
64. โรงงานผลิตเนื้อสัตว์	62	0.2	8	53
65. โรงงานผลิตน้ำตาล	49	4.5	30	65
66. โรงงานผลิตเครื่องดนตรี	3	0.1	8	66
67. โรงงานแปรรูปเหล็กกล้า	124	0.1	11	73
68. โรงงานผลิตอุปกรณ์ก่อสร้าง	596	0.5	52	110
ขนาดใหญ่	-	(2.8)	(5)	(2)
กลาง	-	(0.5)	(16)	(30)
เล็ก	-	(3.06)	(7)	(116)
69. โรงงานผลิตและซ่อมแซมเครื่องจักร (สำหรับ เครื่องสูบน้ำ เครื่องเป่าลม)	132	0.2	22	129
70. โรงงานผลิตเครื่องประดับ	137	0.3	36	138

ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม

- หมายเหตุ
1. ตัวเลขเงินทุนและคนงานเฉพาะของโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบนอก
 2. เงินทุนหมายถึงที่ดิน เครื่องจักร และเงินทุนหมุนเวียน
 3. จำนวนคนงาน ในรวมผู้บริหารและช่างเทคนิค

ในการวิเคราะห์โครงสร้างของอุตสาหกรรมในประเทศไทย ดังที่ได้
เรียงลำดับไว้ข้างต้นนี้ มีข้อนำสังเกตหลายกรณี

1) อัตราส่วนของเงินทุนต่อแรงงาน เท่าที่ปรากฏนี้เปลี่ยนแปลงได้
อีกหรือไม่ เพราะถ้ายังไม่ลงตัว (Optimal) แล้ว ความสามารถที่จะดูดซับคนงาน
เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องเพิ่มเงินทุนอาจจะเป็นไปได้ จากประสิทธิภาพและการสัณยาณ
ของผู้ทำการวิจัย ปรากฏว่าในกรณีของโรงงานที่ใช้เครื่องจักรทันสมัยไว้ใช้ การเพิ่ม
คนงานมากขึ้นโดยใช้เครื่องมือเท่าเดิมเป็นไปได้ก็อาจจะไม่ได้ เพราะได้มีการจัด
อัตราส่วนในเชิงให้กำไรสูงสุดอยู่แล้ว แต่ในโรงงานที่มีการผลิตค่อนข้างจะจำกัด
การเพิ่มคนงานทำได้ยากกว่า และผลผลิตก็จะสูงเพิ่มขึ้นมากด้วย ตัวอย่างเช่น ใน
โรงงานผลิตยา ซึ่งมีความใหญ่โต และความสัมพันธ์ต่างระดับกันอยู่มาก แต่แนวโน้ม
ในการใช้เครื่องจักรแทนกำลังคนในโรงงานที่กำลังขยายงานนั้น มีมากกว่าการจ้าง
คนงานเพิ่มขึ้น โดยคงผลิตในระบบเก่า ทั้งนี้เพราะ ประสิทธิภาพ มาตรฐาน และ
ความเชื่อถือของสินค้าที่ผลิตโดยเครื่องจักรทันสมัยมีมากกว่าการใช้แรงงานคน และ
ได้ผลตอบแทนสูงกว่า ซ้ำยังไม่ต้องประสบกับปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์อีกด้วย
เพราะสามารถที่จะจ่ายค่าจ้างแรงงานได้ในอัตราที่สูงกว่าโรงงานอื่น ๆ

2) การเรียงลำดับของอุตสาหกรรมนี้ ถือว่ามีความสำคัญของเงินทุน
และแรงงานที่เกิดขึ้นจริงเป็นสำคัญ และไม่ได้รวมไปถึงปฏิกิริยาบวกใช้ของการจ้าง
งานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านวัตถุดิบ
ซึ่งเรื่องนี้จะได้พิจารณากันในรายละเอียดต่อไป

3) นอกจากนั้นแล้ว ยังมิได้มีการวิเคราะห์กันในด้านอื่น ๆ ที่สำคัญ ๆ
เช่น ผลผลิตมูลค่าเพิ่ม (Value added) และสถานการณ์ด้านอุปสงค์ และอุปทาน

ของตลาดได้อย่างใด ทั้งนี้เพราะการพยายามส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผู้เคยสมบัติ
ด้านการสร้างงานแต่อย่างใดเลย โดยที่ไม่คำนึงถึงความจำกัดของความต้องการ
ของตลาดด้วย ย่อมจะใบเสี้ยนฤทธิ์หาแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ลักษณะร่วมกันการจ้างงานของอุตสาหกรรมต่าง ๆ
ดังได้กล่าวมาแล้วก็คือ โรงงานใหญ่จะมีความเข้มข้นของเงินทุนมาก และโรงงาน
เล็ก ๆ มักจะมีการใช้แรงงานมากกว่าเงินทุน ฉะนั้น ถ้าเราจะสรุปในขั้นนี้ก็
ย่อมจะได้ว่า "ถ้ามีการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมกันอย่างจริงจังแล้ว จะทำ
ให้ภาวะการว่างงานลดน้อยลงได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าอุตสาหกรรมชนิดนั้น ๆ เป็น
อุตสาหกรรมประเภทใด" คำสรุปเช่นนี้ ตรงกับการศึกษาของ N.K. Sarkar
ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องของการสร้างอุตสาหกรรมของไทย ^{1/} ทั้งนี้ถ้าสังเกต
ให้ดูถึงตัวอย่างของอุตสาหกรรมในบ่อขี้ เช่น โรงงานผลิตภาชนะบรรจุของจาก
กระดาษทุกชนิด ที่มีความเข้มข้นของเงินทุนสูงมากในอันดับที่ 12 แล้วเปรียบเทียบกับ
กับ โรงงานผลิตอุปกรณ์ก่อสร้าง ซึ่งมีความเข้มข้นของเงินทุนต่ำ อยู่ในอันดับที่ 68
แล้ว จะเห็นได้ว่า โรงงานขนาดใหญ่ที่มีอุปกรณ์เครื่องใช้ทันสมัยนั้น มีอัตราการ
จ้างงานต่อเงินทุนต่ำกว่าโรงงานขนาดเล็ก และขนาดเล็กเหมือนกัน และลักษณะ
การจะเป็นไปในรูปแบบเดียวกันเหล่านี้ในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เป็นกัน ไม่ว่าจะมี
ความเข้มข้นของเงินทุนสูงต่ำอย่างใด ฉะนั้น การสรุปดังกล่าวข้างต้นจึงถือ
ได้ว่าเป็นความจริงตามสภาพการของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของไทย

^{1/} N.K. Sarkar Industrial Structure of Greater Bangkok

UN-AIEDP Bangkok 1974

3.2 อุตสาหกรรมที่คาดว่าจะได้รับการส่งเสริมในแง่ของการสร้างงานทำ

อุตสาหกรรมที่คาดว่าจะได้รับการส่งเสริมโดยพิจารณาถึงการจ้างงาน
เป็นสำคัญนั้น อาจจะเลือกได้โดยใช้หลักการต่างกันหลายวิธี

วิธีที่ง่ายที่สุดก็คือ จัดลำดับอุตสาหกรรมให้ตามบัญชีแสดงไว้ในหมวด
ก่อน โดยเรียงจากท้ายสุดของบัญชีเรื่องมาจนกระทั่งอันดับแรก แต่วิธีการเช่นนี้
ย่อมจะเข้าใจผิดในทางปฏิบัติมากนัก เพราะ

- 1) อัตราการจ้างงานต่อเงินทุนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาล
เวลา และสภาพการทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ค่าแรง และต้นทุนอื่น ๆ
- 2) อุตสาหกรรมที่ดีในแง่การจ้างงาน อาจจะไม่ดีทางด้านเศรษฐกิจ-
กิจมากนัก ทั้งขนาดของตลาดอาจจะจำกัดไว้เพียง 2-3 โรงงานเท่านั้น เช่น
อุตสาหกรรมผลิตเครื่องประดับ ซึ่งมีความต้องการจ้างงานสูงสุด เพราะเป็นสิ่งประ
ดุษณ์ซึ่งใช้ฝีมือ เป็นต้น
- 3) ตารางบัญชีดังกล่าวไปได้นั้นแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับอุตสาหกรรม
อื่น อันเป็นช่องทางก่อให้เกิดการจ้างงานกระทบแบบลูกโซ่

ฉะนั้น วิธีที่ถูกต้องก็คือ การจัดอุตสาหกรรมให้เป็นหมวดหมู่ ตามลำดับ
ของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการตลาดเสียก่อน แล้วจึงบอกว่า มีอุตสาหกรรม
อะไรบ้างในแต่ละหมวดหมู่ที่มีคุณสมบัติในการจ้างงานดีที่สุด

ตัวเลขต่าง ๆ ที่ได้จากการสำรวจของคณะผู้ทำการศึกษาที่ดี หรือที่
ได้พยายามเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูลของทางราชการ ยังนับว่าบกพร่องอยู่มาก

ทั้งยังเป็นตัวเลขที่ต่ำไว้เฉพาะโรงงานในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ดังนั้น การจัดอันดับความสำคัญของหมวดอุตสาหกรรมในครั้งนี้จึงได้ใช้ตัวเลขจากอุตสาหกรรมในปี 2506 โดยสันนิษฐานว่า องค์ประกอบของเงินทุนต่อแรงงานในกิจการอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงมาก และยังพอที่จะใช้เป็นแนวทางที่ยังให้เราได้เห็นถึงความแตกต่างในการจ้างงานของอุตสาหกรรมแต่ละประเภทได้เป็นอย่างดี

จากตัวเลขในแหล่งดังกล่าว พอจะจัดอันดับได้ดังนี้

อันดับประเภทอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานสูงบางประเภท

1) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากภายในเป็นส่วนใหญ่

ก) ประเภทที่เกี่ยวพันกับเกษตรกรรม

- (1) การผลิตเนื้อสัตว์
- (2) การผลิตเชือก กล้วย แห อวน
- (3) การสร้าง และประกอบเรือ
- (4) การผลิตสินค้าจากไม้ไผ่ หวาย และอ้อ
- (5) การหล่อขี้โลหะขึ้นถักที่ไม่ใช่เหล็กกล้า
- (6) การผลิตเครื่องเขียนที่ทำจากโลหะ
- (7) การสกัดน้ำมันจากพืชและสัตว์
- (8) การผลิตสินค้าจากหนังสัตว์
- (9) การผลิตผ้า และเส้นใย
- (10) การแปรรูปไข่ และไขนกก

- (11) การผลิตผลิตภัณฑ์สิ่งทอ
- (12) การผลิตเครื่องปรุง หรือเครื่องประกอบอาหาร
- (13) การผลิตสบู่ และเครื่องสำอางค์

ข) ประเภทอื่นที่มีระดับการจ้างงานสูง

- (1) การผลิตเครื่องประดับ
- (2) การผลิตอุปกรณ์ก่อสร้าง
- (3) การผลิตเครื่องนุ่งห่มสำเร็จรูป
- (4) การแปรรูปเหล็กกล้า

2) อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ (Low value added)

- (1) การผลิต และซ่อมแซมเครื่องจักรสูบน้ำ และเป่าลม
- (2) การแปรรูปเหล็กกล้า
- (3) การผลิตหมวก และเข็มขัด
- (4) การผลิตอุปกรณ์กีฬา
- (5) การประกอบเคาะเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โลหะ
- (6) การประกอบรถยนต์ บรรทุก และรถพ่วง
- (7) การผลิตนาฬิกา และชิ้นส่วน
- (8) การถักผ้า และผลิตภัณฑ์จาก้ายหรือเส้นใย
- (9) การประกอบกิจการเกี่ยวกับพลาสติก
- (10) การผลิตวิทยุ และโทรทัศน์

จากตัวอย่างของอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างงานได้สูงซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น มีข้อสังเกตได้ว่า อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นประเภทที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศได้ทั้งสิ้น จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้านั้น ๆ และที่สำคัญคือ เป็นอุตสาหกรรมที่สามารถที่จะพัฒนาเพื่อการส่งออกได้เกือบทุกประเภท ยกเว้นการประกอบรถยนต์ แนวทางและหลักเกณฑ์การเลือกส่งเสริมอุตสาหกรรมในลักษณะ เช่นนี้ย่อมจะเป็นการถูกต้องสมควรที่จะถือเป็นนโยบายปฏิบัติตั้งแต่นั้นมา

แต่เมื่อหันกลับไปดูอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมตั้งแต่ปี 2503-2519 ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.3.1 และ 2.3.2 ในบทที่สองแล้ว ทำให้เห็นได้ชัดว่า การส่งเสริมอุตสาหกรรมหนักที่ใช้ทุนมากมหาศาล แต่มีอำนาจการจ้างงานน้อย มีถึง 35 ประเภท และส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ (ตาราง 2.3.1) ส่วนอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในการสร้างฐานทางเศรษฐกิจของชาติ และที่เกี่ยวพันกับเกษตรกรรมมีเพียง 11 ประเภทเท่านั้นเอง ฉะนั้น จึงสามารถที่จะสรุปได้โดยมั่นใจได้ว่า การส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล่านี้ผ่านมาหาได้ตั้งอยู่บนหลักการแห่งการเสริมสร้างงานไม่ และเนื่องจากเราได้ให้การสนับสนุนในด้านภาษีอากร โดยเฉพาะการนำเครื่องจักรกลเข้าจากต่างประเทศ ทำให้โครงสร้างอุตสาหกรรมในไทยมีการเอนเอียงไปในทางที่ใช้

มากกว่าในทางกลับกัน

ตารางที่ 3.3.1

การกระจายสินเชื่อกองธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ

(1,000 ล้านบาท)

ประเภทสินเชื่อ	2515		2516		2517		2518		2519	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1) เกษตรกรรม	771.2	2.15	990.5	1.93	1,305.3	3.35	2,823.7	3.41	4,109.2	4.26
2) เหมืองแร่	419.4	1.17	481.1	0.82	541.5	0.79	607.5	0.73	1,115.7	1.16
3) อุตสาหกรรม	5,585.5	15.06	8,357.8	16.29	12,762.7	18.55	16,749.4	19.88	17,598.2	18.26
4) ก่อสร้าง	2,150.3	6.00	2,608.2	5.09	3,250.8	4.72	3,823.2	4.61	4,372.7	4.54
5) พาณิชยกรรม	1,048.0	3.16	2,412.3	4.70	3,278.2	4.76	3,383.9	4.08	3,653.2	3.79
6) ขาเข้า	6,257.6	17.46	9,137.9	17.82	12,304.9	17.88	12,476.9	15.05	13,367.7	13.87
7) ขาออก	3,322.5	9.27	4,887.0	9.53	3,011.5	11.64	10,181.7	12.28	12,529.2	13.00
8) ขาส่ง	8,226.0	22.95	12,215.0	23.82	13,569.2	19.72	16,175.0	19.51	20,312.6	21.59
9) ราชการอุปโภค	388.2	1.08	605.2	1.18	793.8	1.15	919.9	1.11	1,306.2	1.36
10) การเงิน	1,605.6	4.43	2,802.1	5.46	4,744.2	6.89	5,385.3	6.50	5,846.6	6.07
11) การบริการ	2,073.8	5.79	2,318.3	4.52	3,079.0	4.47	3,542.3	4.27	4,067.2	4.22
12) บริษัทส่วนบุคคล	3,085.0	8.61	4,457.5	8.69	5,153.3	7.49	7,047.1	8.50	7,579.9	7.87
13) อื่น ๆ	10.1	0.03	31.3	0.06	21.3	0.03	51.9	0.06	18.8	0.02
รวม	35,845.7	100	51,291.2	100	68,815.7	100	82,898.2	100	96,377.2	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากตารางดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการให้กู้ยืมแก่ภาคต่าง ๆ ดังที่ได้คาดหมายไว้ กล่าวคือ หน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประกอบกิจการอยู่ในตลาดการเงินจะให้กู้ยืมแก่หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระยะสั้น (โดยปกติไม่เกิน 2 ปี) ละนั้น การพาณิชย์หรือการขายส่ง จึงได้รับเงินทุนหมุนเวียนมากที่สุดเป็นประจำตลอดมา แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงสร้างของการอำนวยสินเชื่อได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา

1) การให้กู้ยืมแก่ภาคเกษตรกรรมได้เพิ่มขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลส่วนใหญ่มาจากกฎข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กำหนดอัตราส่วนของเงินกู้ให้ภาคเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยในปัจจุบันกำหนดให้ธนาคารจัดสรรเงินทุนทั้งทางตรง และทางอ้อม (ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร) แก่เกษตรกรรมเป็นจำนวนร้อยละ 9 ของยอดเงินฝากในปีที่ผ่านมา

2) สินเชื่อเพื่อการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี แสดงให้เห็นถึงความเจริญเติบโตในอัตราสูงของกิจการ ในภาคนี้

3) อัตราการให้กู้เพื่อการนำเข้าลดลง ในขณะที่เงินกู้เพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้น จนในปัจจุบันมีอัตราส่วนเท่า ๆ กัน แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะในสมัยก่อน การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามีมาก ความต้องการเงินกู้ในการนำสินค้าเข้าทั้งประเภทเครื่องจักร และวัตถุดิบก็ย่อมจะมีมาก ต่อมากิจการทางด้านการลงทุนเพื่อการส่งออกเริ่มจะมีความสำคัญขึ้น จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลด้วย จึงได้รับการจัดสรรเงินกู้เพิ่มขึ้น ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นปัจจัยอันดียิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

จะอย่างไรก็ตาม เพื่อพิจารณาถึงการอำวนสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมที่เฝ้างานในการสร้างงานกันจริง ๆ แล้ว การแยกประเภทสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้นว่าประโยชน์น้อย เพราะเนื่องจากกิจการด้านการลงทุน หรืออุตสาหกรรม จะต้องมีการนำเข้าและส่งออกของสินค้าประเภทอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งให้สินเชื่อเพื่อการเหมืองแร่ ในปี 2519 มีถึง 3,972 ล้านบาท แต่ปรากฏในรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบให้สินเชื่อเพื่อการนี้เพียง 1,115.7 ล้านบาทเท่านั้น สาเหตุของการคลาดเคลื่อนมาจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย แยกสินเชื่อของกิจการเหมืองแร่ส่วนหนึ่งไปลงไว้ในสินเชื่อเพื่อการนำเข้า การส่งออก และการขนส่ง ฉะนั้น จึงน่าที่จะมีการพิจารณากันในวงเงินที่แท้จริงที่ธนาคารพาณิชย์จัดสรรให้กับอุตสาหกรรมแต่ละประเภทจริง ๆ ไม่ว่ากิจการประเภทนั้นจะนำไปใช้ในลักษณะใด ๆ ก็ตาม

จากการสำรวจขั้นต้นของธนาคารพาณิชย์บางแห่ง เท่าที่จะสามารถหาตัวเราได้ การจัดสรรเงินกู้ในเขตกรุงเทพมหานคร ปีลักษณะโครงสร้างดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.3.1

โครงสร้างของเงินเพื่อการอุตสาหกรรมในเขต กทม.

ปี 2519

ประเภทสินเชื่อ	ร้อยละของสินเชื่อ *
1) เพื่ออสังหาริมทรัพย์	31.77
2) สินค้าคงเหลือ	24.46
3) กระดาษ	3.72
4) หลักประกัน	2.96
5) เงินฝากสำหรับ	2.77
6) กระดาษ หลักประกันกระดาษ	2.77
7) เงินกู้ยืมสำหรับ	2.67
8) เงินกู้ยืม	2.21
9) อาหาร	2.12
10) เครื่องใช้ไฟฟ้า	2.03
11) หลักประกันจาก	2.04
12) รถยนต์	1.98
13) อาหารสัตว์	1.85
14) สิ่งของเครื่องใช้	1.40
15) น้ำดื่ม	1.40
16) อุปกรณ์	1.30
17) ผ้า	1.21
18) ยารักษาโรค	0.95
19) พลาสติก	0.93
20) โรงพิมพ์	0.92
21) โรงงาน	0.90
22) ยาง ผลิตภัณฑ์ยาง	0.73
23) น้ำมัน	0.66
24) อากาศ	0.49
25) เครื่องปั้นดินเผา	0.46

ประเภทสินเชื่อ	ร้อยละของสินเชื่อ *
26) แฉ่งกัน	0.41
27) เฟอร์นิเจอร์	0.28
28) เสื้อผ้า แห่ อวน	0.26
29) เครื่องใช้	0.23
30) แพรกเคอร์	0.21
31) โรงสี	0.21
32) เครื่องสำอาง สบู่	0.21
33) เสื้อผ้า	0.20
34) น้ำมันพืช	0.19
35) จักรยาน	0.14
36) ไม้เลื้อย โรงอบใบ	0.14
37) ปูนขาว หินฟ้าย ลัดปอ	0.11
38) อลูมิเนียม	0.10
39) ข้าวโพด	0.08
40) ปุ๋ยเคมี	0.08
41) ผงชูรส ยากันยุง	0.02
42) น้ำมันเชื้อเพลิง	0.02
43) จักรยานยนต์	0.01
44) โรงโม่หิน	-
45) กระดาษ และแก้ว	0.20
46) หนังสือ เครื่องหนัง	0.20
47) อื่น ๆ	2.01
รวม	100.00

* รวมสินเชื่อทุกประเภท เช่น OD, LOANS, DISCOUNT, EXPORT & IMPORT
BILLS

ที่มา : ปกปศ

จากโครงสร้างตัวกลางของการดำเนินงานสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์
ดังกล่าว แสดงให้เห็นชัดว่าเป็นการให้กู้ยืมในกลุ่มสาขากรรมที่มีความสำคัญต่อระบบ
เศรษฐกิจที่แท้จริง และถือว่าการสร้างงานสูง เป็นส่วนใหญ่ และไม่เป็นการ
กระทำอันขัดต่อเหตุผลสมควรแก่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ความจริงมีอยู่ว่า การให้กู้ของธนาคารพาณิชย์เป็น
การสนองตอบจากการชักนำ ธนาคารจะให้กู้ไปใดหากไม่มีความชักนำ และ
ในระหว่างผู้มาขอกู้ด้วยกัน บุคคลที่ได้รับการจัดสรรก็จะต้องเป็นผู้ที่โดยสมบัติของ
ผู้กู้เป็นอย่างดีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจึงสำคัญในการให้กู้ก็จริง

- 1) ต้องเป็นบุคคลที่ละประกอบกิจการนี้มาแล้ว และประสบความสำเร็จ
สำเร็จพอสมควร
- 2) เป็นผู้ซึ่งทางธนาคาร เห็นว่ามีโครงการที่ดีพอที่จะทำสำเร็จได้
และได้กำไร หรืออย่างน้อยก็พอที่จะสามารถจ่ายทั้งเงินต้น และ
ดอกเบี้ยคืนได้ในวาระที่กำหนดไว้
- 3) จะมีสินทรัพย์จำประกันพอสมควร
- 4) ถ้าหากกิจการที่ประสบกับอุปสรรคแล้ว ธนาคารจะอนุมัติ
เงินกู้เพื่อการหมุนเวียนเพื่อป้องกันการล้มละลายของกิจการ
นั้น เป็นกรณีพิเศษ ก็จะพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

ดังนั้นเราจึงพอที่จะสรุปได้ว่า กิจการที่กำลังรุ่งเรือง หรือเป็นแนวทาง
ที่จะได้กำไรได้มาก ๆ จะได้รับการสนับสนุนจากธนาคารพาณิชย์อย่างเต็มที่ และใน
กรณีใด ๆ ที่ธนาคารพาณิชย์จะพิจารณาในด้านการทำงานของกิจการนั้น ๆ เลย

ซึ่งก็เป็นธรรมชาติขององค์การเอกชนที่พยายามหากำไรสูงสุดจากการประกอบการ
ของตนเอง ฉะนั้น การที่ธนาคารกระจายสินเชื่อได้ในลักษณะที่ดีจะถูกต้องใน
ปัจจุบัน ก็เป็นเพราะความบังเอิญมากกว่าจงใจ และที่สำคัญที่สุดคือ ไม่มีหลัก
ประกันอันใดในอนาคตที่จะเชื่อว่า ธนาคารต่าง ๆ จะกระจายสินเชื่อในลักษณะ
เช่นนี้ต่อไป เพราะถ้าโครงสร้างของกำไร เปลี่ยนแปลงไปแล้ว แน่นอนที่ธนาคาร
พาณิชย์จะต้องเปลี่ยนแปลงแผนการกระจายเงินกู้ลงไปด้วย

เพื่อที่จะให้มีการวางรากฐานในด้านการเงินเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม
ที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากอย่างถาวรในอนาคต ธนาคารแห่งประเทศไทย
และรัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการที่แน่นอนเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งทั้งนี้จะได้พิจารณา
กันต่อไปในบทที่ 4

บทที่ 4

แนวทางในการวางรากฐานทางด้านภาษี และการเงิน

เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม ที่เป็จำนการจ้างงานสูง

การส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภทที่สามารถก่อให้เกิดการจ้างงานสูงสุดนั้น จะใช้เพียงมาตรการทางด้านการเงินอย่างเดียวจะสัมฤทธิ์ผลยาก หากจะต้องประกอบ ด้วยมาตรการอื่น ๆ โดยเฉพาะทางด้านภาษีอากรร่วมกระบวนเข้าไปด้วย ฉะนั้นบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาษีนี้ มีอยู่ 2 ฝ่ายด้วยกันคือ รัฐบาลหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทย หนึ่ง และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอีกหนึ่ง ซึ่งทั้งนี้ทุก ๆ ฝ่ายจำเป็นต้อง สร้างวิธีการที่จะร่วมมือกันอย่างแนบแน่น เพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายที่ต้องการ

ในบทนี้จะเสนอแนวทางในการวางหลักการให้การปฏิบัติพร้อม ๆ กันไปทั้ง สาขานโยบายที่เกี่ยวข้อง เนื้อความจะหนักไปในด้านปฏิบัติมากกว่าด้านทฤษฎี เพราะจะ ทำให้เกิดความเข้าใจได้สมบูรณ์กว่า

4.1 ภาระของรัฐบาล

หน่วยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานนี้คือ กระทรวงอุตสาหกรรม หรือ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งในขั้นแรกจะต้องสร้างบัญชีประเภทของอุตสาหกรรม ที่ต้องการจะสนับสนุนขึ้นมาก่อน ประเภทของอุตสาหกรรมที่เสนอไว้ใน เอกสารฉบับนี้ อาจจะใช้เป็นแนวทางขั้นแรกได้ แต่ที่บกพร่องจริง ๆ คือ อุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมิได้รวมอยู่ในเอกสารนี้ บัญชีประเภทอุตสาหกรรมจะต้อง ถูกจัดทำเป็นการถาวร และเิ่มต้องสมบูรณ์ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมทุกประเภท

เพราะในเชิงปฏิบัติแล้ว ความสมบูรณ์มีความสำคัญน้อยกว่าความฉับพลันเป็นอย่าง
มาก สมมติว่าได้บัญญัติดังกล่าวแล้ว หลักการที่มีอยู่ในปัจจุบันก็สามารถใช้ได้เฉย
ทันที กล่าวคือ

ก) มุ่งจะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีอำนาจในการจ้างงานสูงเป็น
อันดับแรก

ข) มุ่งที่จะส่งเสริมให้กิจการอุตสาหกรรมในชนบทมากขึ้น

หลักเกณฑ์ข้อ ข) ที่มุ่งหมายเน้นผลประโยชน์ กล่าวคือ นอกจาก
จะสามารถสร้างความเจริญให้แผ่ขยายไปในชนบทแล้ว ยังเป็นการลดปัญหาการ
ไหลเข้าของชาวชนบทที่จะหางานทำในเมืองหลวงอีกด้วย

สำหรับมาตรการอื่นจะนำมาซึ่งนโยบายข้อ ก) คือ

1) ลดภาษีทุกประเภทให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้าข่ายในการ
ส่งเสริม ให้ต่ำกว่าประเภทอื่น ๆ ในอัตราส่วนร้อยละ 10

การส่งเสริมทางด้านภาษีอากรต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ภาษีโรง
เรือน ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต และอื่น ๆ นั้น จำเป็นต้องจัดออกเป็นสองพวกคือ

ก. พวกที่รัฐบาลต้องการจะส่งเสริม ดังบัญชีรายการประเภท
อุตสาหกรรมที่กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมเหล่านั้น นอกจากจะป้อนตรา
การจ้างงานสูงแล้ว ยังเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์ต่ออุตสาหกรรมอื่น ๆ
สามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มโดยส่วนรวมนาน

ข. อุตสาหกรรมที่ในปัจจุบันมีระบบการผลิตที่ใช้ทุนสูง และ
แรงงานน้อย หากแต่สามารถจะเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีไปใช้แรงงานให้มากยิ่งขึ้น
ในอนาคต โรงงานเหล่านี้ก็สมควรที่จะได้รับการสนับสนุนเช่นเดียวกัน แต่
เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ปรากฏอยู่ในบัญชีของทางการ จึงจำเป็นต้องมี
การกำหนดอัตราส่วนทุนต่อแรงงาน (Capital-labour ratio) ขึ้นสูงเอาไว้
สถานที่ประกอบการใดที่สามารถเปลี่ยนวิธีการผลิตจากการใช้ต้นทุนสูงมาสู่การใช้
ต้นทุนต่ำ แต่จ้างแรงงานสูง ก็น่าจะได้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

อัตราขั้นสูงของ ทุน/แรงงาน ของอุตสาหกรรมประเภทที่ไม่อยู่
ในบัญชีส่งเสริม แต่น่าจะได้รับการส่งเสริมเพราะมีวิธีการในการจ้างแรงงานสูง
สมควรจะกำหนดไว้ไม่เกิน 50,000 บาท ($K/L = 50,000/1$)^{1/} ฉะนั้น
อุตสาหกรรมใดก็ตาม ถึงแม้จะมีประโยชน์ในเชิงการสร้าง value added ใน
ส่วนอื่น ๆ ได้น้อย แต่มีระบบการผลิตอยู่ในลักษณะนี้ ก็จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี
อากรเช่นเดียวกับในข้อ ก.

ในกรณีที่จะให้ขยายความเจริญออกไปสู่ภาคชนบทเพื่อรองรับการจ้าง
งานที่จะไหลเข้าสู่เมืองใหญ่นั้น ต้องมีมาตรการสองชั้น

1) ต้องให้สิทธิทางภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการที่จะตั้ง โรงงานใน
ชนบทเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากที่ให้แก่อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมทั่วไป
เพิ่มขึ้นอีก กล่าวคือ หากเป็นอุตสาหกรรมที่ปรากฏอยู่ในบัญชีส่งเสริม ถ้าหาก

1/ ดูรายละเอียด บทที่ 3

อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครจะได้รับลดหย่อนภาษีทุกประเภทจากอัตราปกติไปร้อยละ 10 แต่ค่าอุตสาหกรรมประเภทนี้มีสถานที่ประกอบการในชนบทที่จะได้รับการผ่อนปรนภาษี สมทบไปอีกร้อยละ 10 ซึ่งจะก่อให้เกิดการแตกต่างกันมากระหว่างอุตสาหกรรมในเมือง และนอกเมือง มากพอที่จะก่อให้เกิดความสนใจที่จะโยกย้ายสถานที่ออกนอกเขตเมืองใหญ่ ตัวอย่างของการโยกย้ายสถานที่เพื่อหนีภาษีดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วในหลาย ๆ ประเทศ และที่เห็นได้ชัดคือ บริษัทมากมายได้ย้ายออกจากมหานครนิวยอร์ก ไปตั้ง ณ รัฐนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งอยู่ใกล้ ๆ กัน เพราะอัตราภาษีถูกกว่าเป็นอันมาก วิธีการทางด้านภาษีอากร ซึ่งถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงแหล่งโครงสร้าง โดยเพิ่มภาษีทรัพย์สิน และที่ดินแล้ว จะมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงแหล่งประกอบการได้มากที่สุด

2) การย้ายแหล่งสถานที่ประกอบการจากตัวเมืองไปสู่หัวเมือง ต้องประสบปัญหาหลายประการ ประการแรกคือ ค่าขนส่ง และการติดต่อกับตลาดจะต้องมีต้นทุนสูงขึ้น ประการที่สอง ความสะดวกต่าง ๆ ชนพื้นฐาน เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ และประการสำคัญที่สุดคือ ขาดแคลนการจ้างงานทั้งระดับผู้บริหาร และกรรมกรไร้ฝีมือ

ความสะดวกต่าง ๆ ในด้านการสัญจรไปมา และสาธารณูปโภคนั้น รัฐบาลอาจจะหยิบยื่นให้ได้โดยมียากนัก เพราะถึงอย่างไรก็จำเป็นจะต้องกระทำอยู่ดี แต่เรื่องคนงานนั้นค่อนข้างจะยาก และอยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐบาลจะไปบังคับให้คนโน้นคนนี้ไปทำงานที่นั่นที่นี่ได้ การที่จะให้มีการกระจายความเจริญไปให้ท้องถิ่นชนบทจึงมีอยู่ทางเดียวคือ การให้สิ่งจูงใจ และสิ่งที่จะจูงใจให้คนอพยพไปทำงาน และตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ในชนบทก็คือ การลดภาระการเสียภาษีเงินได้ลง ภาษีเงินได้ของทั้งคนงานระดับช่างฝีมือ และบริหาร ตลอดจนกรรมกรทั่วไป จะได้รับการผ่อนผันการเสียภาษีเงินได้ต่ำกว่าบุคคลที่อยู่ในเมืองถึงร้อยละ

15 ทุกคน การลดหย่อนภาษีเงินได้นี้ให้กับเฉพาะอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมเท่านั้น หากได้ให้กับอุตสาหกรรมทั่ว ๆ ไปตามหัวเมืองไม่ อุตสาหกรรมที่อยู่ตามหัวเมืองแล้ว ถ้าจัดอยู่ในข่ายการส่งเสริมก็จะได้รับอภิสิทธิ์เช่นเดียวกันด้วย การลดหย่อนภาษีเช่นนี้อาจจะดูไม่เป็นธรรมสำหรับอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นแล้วตามชนบท แต่หลักการของมาตรการนี้คือ นโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ และการจ้างงาน ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้มีการเคลื่อนย้ายสถานที่ประกอบการออกสู่หัวเมืองมากยิ่งขึ้น

มาตรการทางภาษีเงินได้นี้ มีข้อสังเกตว่าจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร และจะไม่สามารถยับยั้งการหลั่งไหลเข้ามาสู่กรุงเพื่อหางานทำได้ เพราะบุคคลที่โยกย้ายถิ่นฐานง่ายและบ่อยนั่นก็คือ พวกกรรมกรไร้ฝีมือ ซึ่งมีรายได้ต่ำเกือบจะไม่ต้องเสียภาษีอยู่แล้ว ดังนั้น จะเพิ่มหรือลดอัตราภาษีอย่างใดก็ไม่กระทบกระเทือนบุคคลกลุ่มนี้

ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นความจริงอย่างที่สุดในโครงสร้างของภาษีรายได้ในปัจจุบัน ถ้าหากจะให้มาตรการด้านภาษีรายได้นี้ได้ผลจริงแล้ว จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของเงินที่อยู่ในข่ายเก็บภาษี (Taxable income) เสียใหม่ โดยกำหนดให้แน่นอนให้เห็นถึงความแตกต่างกันในลักษณะของการเสียภาษีของคนในเมืองกับคนต่างจังหวัด โดยเพิกถอนเงินรายได้ขั้นต่ำที่จะต้องเสียภาษีรายได้ให้กับชาวต่างจังหวัด หรือหัวเมืองชนบทให้มากกว่าคนในกรุง นั่นเป็นมาตรการอันดับแรก นอกจากนั้นแล้ว อัตราภาษีก้าวหน้าของแต่ละชั้นรายได้ยังต้องให้ต่ำกว่าคนในกรุงอีกด้วย

จะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐบาลมีอำนาจในการบีบบังคับ หรือชักจูงโดย
ทางอ้อมที่จะขยายความเจริญเติบโตไปสู่ภาคชนบท และลดอัตราการคั่งค้างในกรุง
ได้โดยใช้มาตรการ 2 ชั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วคือ ช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภค
โดยลดค่าบริการด้านไฟฟ้า น้ำประปา และอากรบางประเภทให้กับผู้ประกอบการใน
ชนบท เป็นประการแรก ส่วนมาตรการสมทบคือ การลดอัตราภาษีเงินได้ส่วน
บุคคลแก่บุคคลทุกประเภทที่ทำงานในโรงงานในชนบท ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ช่าง
เทคนิค นายงาน ตลอดจนกรรมกรไร้ฝีมือก็ตาม โดยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัด
เจนว่า อยู่ในกรุงนั้นจะมีค่าใช้จ่าย ตลอดจนการสิ้นเปลืองด้านภาษีอากรแพงกว่า
การทำงานในชนบทมาก

มาตรการดังกล่าวจะได้ผลดีแค่ไหน ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับรายละเอียด
ของกฎหมาย และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ เป็นสำคัญ

4.2 ภาระของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.2.1 มาตรการช่วยเหลือและส่งเสริมอุตสาหกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปัจจุบัน

การช่วยเหลืออุตสาหกรรมในประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มเมื่อปี 2506 เป็นต้นมา โดยผ่านธนาคารพาณิชย์ใน
รูปของการรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกี่ยวกับการซื้อวัตถุดิบ การ
ขายผลิตภัณฑ์ และการส่งออก การช่วยเหลือในลักษณะนี้ให้แก่อุตสาหกรรม
เป็นการทั่วไป ต่อมาได้มีการกำหนดประเภทของอุตสาหกรรมชัด
ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมบางประเภท

เป็นการเฉพาะ โดยมีระยะเวลาตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

รายละเอียดและประเภทอุตสาหกรรมที่ช่วยเหลือ

ปี 2506 ธนาคารแห่งประเทศไทยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ไม่ว่าขนาดใดที่จำเป็นต้องซื้อวัตถุดิบคงสต็อกไว้ ออกตั๋วสัญญาใช้เงินสำหรับค่าวัตถุดิบคงสต็อก และให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อลดตั๋วเงินดังกล่าวในอัตราไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับช่วงซื้อลดตั๋วนี้จากธนาคารพาณิชย์อีกต่อหนึ่ง ในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี

มาตรการช่วยเหลือของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ให้แก่อุตสาหกรรมโดยทั่วไป มิได้กำหนดประเภท และเป็นการช่วยเหลือเฉพาะในด้านการซื้อวัตถุดิบ

ต่อมาในปี 2507 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มมาตรการช่วยเหลืออุตสาหกรรมขึ้นอีกด้านหนึ่ง คือการขายผลิตภัณฑ์ของผู้ผลิต (สินค้าอุตสาหกรรม) ในรูปของการรับช่วงซื้อลดเช่นเดียวกันกับการซื้อวัตถุดิบ กล่าวคือ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ไม่ว่าขนาดใด ที่จำเป็นต้องขายผลิตภัณฑ์ของตนโดยวิธีผ่อนระยะเวลารับเงินสดซื้อ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนั้น สามารถออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามมูลค่าของสินค้าที่ขาย เพื่อขายลดให้แก่ธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับช่วงซื้อตั๋วนี้จากธนาคารพาณิชย์อีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการช่วยเหลือในด้านวัตถุดิบ

การช่วยเหลือตามมาตรการนี้จะให้เฉพาะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ได้รับความช่วยเหลือในด้านการซื้อวัตถุดิบก่อนแล้ว

ในปี 2508 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ขยายมาตรการช่วยเหลือในด้านการขายผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้กว้างออกไปอีก ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอื่นที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือในด้านการซื้อวัตถุดิบมาก่อนด้วย แต่ก็ยังมิได้ระบุประเภทของอุตสาหกรรมที่จะช่วยเหลือ

ต่อมาในปี 2512 การช่วยเหลือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในด้านการซื้อวัตถุดิบ และการขายผลิตภัณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เห็นเงื่อนไขการช่วยเหลือโดยมีทิศทางขึ้นจากเดิม กล่าวคือ จะเน้นช่วยอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลเกษตรภายในประเทศชนิดอื่น ๆ น้อยลงไปตามลำดับ ดังนี้

- 1) กิจกรรมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศที่เป็นผลิตผลทางเกษตร หรือกิจกรรมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการเกษตร ซึ่งใช้วัตถุดิบภายในประเทศ
- 2) กิจกรรมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการเกษตร ซึ่งใช้วัตถุดิบทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ
- 3) กิจกรรมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (ที่ไม่ใช่ผลิตผลเกษตร)
- 4) กิจกรรมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

ในปี 2513 ธนาคารแห่งประเทศไทยหันไปช่วยเหลือผู้
ประกอบการในสาขาอื่นเพื่อการส่งออกเป็นครั้งแรกในรูปการรับช่วงซื้อ
จดตัวสัญญาใช้เงินเกี่ยวกับการส่งออก

การช่วยเหลือกิจการในสาขาอื่นของธนาคารแห่งประเทศไทย นับเป็นการเริ่มต้นช่วยเหลือกิจการที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญใน
การผลิตเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม กิจการการผลิตประเภทอื่นที่เป็น
Labour Intensive ยังมิได้รับการเหลียวแลจากธนาคารแห่งประเทศไทย จนกระทั่งถึงปี 2517 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนแปลง
ระเบียบการช่วยเหลืออุตสาหกรรมให้ละเอียดขึ้น และระบุเกี่ยวกับการ
ช่วยเหลืออุตสาหกรรมที่เป็น Labour Intensive ไว้ด้วย แต่ให้ความสำคัญ
สำคัญเป็นอันดับสุดท้าย

ระเบียบการช่วยเหลืออุตสาหกรรมในรูปการรับช่วงซื้อ
ตัวสัญญาใช้เงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2517 ให้ความสำคัญ
ต่อชนิดของอุตสาหกรรมตามลำดับ ดังนี้

- 1) อุตสาหกรรมหลักได้แก่อุตสาหกรรมสำคัญที่จำเป็นต่อ
การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และผลผลิตทางอุตสาหกรรม
นั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องใช้ในการช่วยพัฒนา
กิจการอุตสาหกรรมอื่น โดยมีความเกี่ยวข้องกันอย่างสำคัญ
ในกรรมวิธีการผลิตของอุตสาหกรรมอื่น
- 2) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบอันเป็นผลผลิตการเกษตรที่
กำเนิดภายในประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่า

วัตถุดิบที่ใช้ทั้งสิ้น หรืออุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อส่ง
เสริมการเกษตร ซึ่งใช้วัตถุดิบที่กำเนิดภายในประเทศ
ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ทั้งสิ้น

- 3) อุตสาหกรรมที่ผู้ประกอบการ เป็นผู้ส่งสินค้าที่ตนผลิต
ไปจำหน่ายต่างประเทศ เป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ
20 ของมูลค่าการขายสินค้าทั้งสิ้น
- 4) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบกำเนิดในประเทศ ไม่ต่ำกว่า
ร้อยละ 50 ของมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ทั้งสิ้น
- 5) อุตสาหกรรมที่ไปเข้าในข้อ 1-4 แต่เป็นอุตสาหกรรม
ที่ดำเนินการผลิต (ใช้เพียงแต่ประกอบชิ้นส่วน) และ
มีค่าวัตถุดิบและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในประเทศรวมนั้น
เป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของต้นทุนรวม หรือ
ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต

นอกจากช่วยเหลืออุตสาหกรรมเป็นการทั่วไป ตามเงื่อนไข
ลำดับความสำคัญดังกล่าวแล้ว ในปี 2517 ธนาคารแห่งประเทศไทย ยัง
มีมาตรการช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอ (ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมลักษณะ
Labour Intensive) เป็นการเฉพาะอีกด้วย ในด้านการสั่งซื้อวัตถุดิบ
จากต่างประเทศ และการส่งผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายต่างประเทศ อย่าง
ไรก็ดี การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการชั่วคราวเพียง กันยายน 2517 ถึง
มิถุนายน 2519 เท่านั้น เมื่ออุตสาหกรรมสิ่งทอพ้นภาวะวิกฤติการณ์แล้ว
ก็จะบังคับความช่วยเหลือ

ในปี 2517 นี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีมาตรการ
ช่วยเหลือกิจการการเลี้ยงสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อการส่งออกอีกด้วย

มาตรการช่วยเหลือของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังได้
กล่าวมาแล้ว เป็นการช่วยเหลืออุตสาหกรรมในด้านการซื้อวัตถุดิบ และ
ขายผลิตภัณฑ์ของประเภทอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามก็สำหรับ
อุตสาหกรรมและการค้าประเภทอื่น ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มี
มาตรการช่วยเหลือในด้านการส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยรับ
ช่วงซื้อลดค่าสัญญาใช้เงินที่เกี่ยวข้องกับเอกสารต่อไปนี้

- 1) เร็ตเตอร์ออร์เครดิท ชนิดเพิกถอนไม่ได้ที่เปิดมาเป็น
ค่าสินค้า
- 2) สัญญาซื้อขายหรือคำสั่งซื้อสินค้าที่ได้รับจากผู้ส่งสินค้า
ในต่างประเทศ
- 3) ตั๋วแลกเงินซึ่งเกิดจากการส่งสินค้าออกที่มีกำหนดระยะ
เวลาชำระเงิน (Usance Export Bill)
- 4) ใบรับฝากสินค้าหรือเอกสารซึ่งเป็นหลักฐานแสดงว่า
มีสินค้าที่จะส่งออกเก็บรักษาไว้ในสถานที่เก็บรักษา
สินค้าที่ธนาคารพาณิชย์ให้ความเชื่อถือ และธนาคาร
แห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า การช่วยเหลือส่งเสริมอุตสาหกรรมของ
ธนาคารแห่งประเทศไทย นับแต่ปี 2506 เป็นต้นมา เริ่มด้วยการช่วย

เหลืออุตสาหกรรมโดยทั่วไป ก็ได้เจาะจงอุตสาหกรรมแขนงหนึ่งแขนงใด และก็ได้จัดลำดับความสำคัญในการช่วยเหลือ ต่อมาจึงมีการแยกประเภท ของอุตสาหกรรมอย่างกว้าง ๆ โดยพิจารณาจากวัตถุดิบในการผลิต เน้น วัตถุดิบที่เป็นผลผลิตเกษตรเป็นสำคัญ และจัดลำดับความสำคัญที่จะให้ความ ช่วยเหลือ

การจัดประเภทอุตสาหกรรมที่จะช่วยเหลือ ในเวลาต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยแบ่งละเอียดขึ้น เป็นอุตสาหกรรมหลัก อุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลเกษตรเป็นวัตถุดิบ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญ

ในส่วนนี้เกี่ยวกับการช่วยเหลืออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน เป็นปัจจัยที่สำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญในปี 2517 โดยจัดลำดับความสำคัญเป็นอันดับที่ 5 หรืออันดับสุดท้าย โดยให้วงเงิน ในการรับช่วงซื้อจตุรัสสัญญาใช้เงินไม่เกินร้อยละ 60 ของจำนวนเงินที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาเห็นว่าจำเป็นจะต้องใช้ในการประกอบ กิจการอุตสาหกรรมในรอบปีหนึ่ง ๆ ในขณะที่ให้วงเงินแก่อุตสาหกรรม ประเภทอื่นถึงร้อยละ 70-90

เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมประเภท Labour Intensive ดังกล่าว จนถึงขณะนี้ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ทั้งในด้านลำดับความสำคัญ และวงเงินช่วยเหลือ ทั้งที่ปัญหาการว่างงาน ได้ทวีความรุนแรงมาเป็นลำดับ

4.2.2 ในการวางรากฐานทางการเงิน เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐ ที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการจ้างงานสูงนั้น สามารถจะกระทำเพิ่มเติมจากมาตรการที่วางไว้แล้วได้อีก 2 ลักษณะคือ

1) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการซื้อลด

2) เป็นผู้บริหาร "กองทุนเงินกู้ช่วยเหลืออุตสาหกรรม" ที่ได้จัดสรรโดยรัฐบาล

4.2.3 โครงสร้างของการซื้อช่วงลด

เครื่องมือของการซื้อช่วงลด (Discount) นี้ เป็นเครื่องมือทางการเงินที่นำมาใช้ปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางทั่วทุกประเทศในโลกเสรี และเป็นเครื่องมือของธนาคารกลางที่นับว่าได้ผลดีตลอดมา สำหรับประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดอัตราซื้อตั๋วช่วงลดไว้หลายประเภท เช่น ตั๋วสินค้าส่งออก ตั๋วกิจการอุตสาหกรรม และตั๋วเกษตรกรรม ในอัตราเดียวกันหมดคือ ร้อยละ 5 โดยมีได้แยกตั๋วเงินตามประเภทของกิจการที่ควรส่งเสริมไว้แต่ประการใด สิทธิของการซื้อช่วงลดของธนาคารแห่งประเทศไทย มีผลทำให้ออกเบี้ย ณ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศดังกล่าว ถูกกำหนดตายตัวไว้แค่ ร้อยละ 7 และสำหรับตั๋วเงินในกิจการเกษตร ร้อยละ 10 ทั้งนี้หมายความว่าผู้ส่งออกก็ดี หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมก็ดี ที่ต้องการเงินหมุนเวียนระยะสั้น จะสามารถนำตั๋วสัญญาซื้อขายที่ทำไว้แล้วแต่ต้องรอเก็บเงินในอนาคต มาขึ้นเงินกับธนาคารพาณิชย์ได้โดยถูกลดจำนวนเงินลงร้อยละ 7 แล้วธนาคารพาณิชย์ก็จะนำตั๋วลูกค้านี้ไปขึ้นเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทย

อีกต่อหนึ่ง โดยถูกลดไปร้อยละ 5 ทำให้ธนาคารพาณิชย์ได้กำไรจาก
การบริการนี้ร้อยละ 2

ด้วยเหตุที่การซื้อช่วงขาดของธนาคารกลางเป็นเครื่องมือ
ที่มีประ โยชน์มากในด้านการอำนวยความสะดวกในการ เงินหมุนเวียน
ระยะสั้น จึงเป็นที่น่าเสียดายที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้มีการ
พิจารณาหยิบยกมาตรการนี้มาใช้ให้เป็นประ โยชน์ในเชิงส่งเสริมอุตสาหกรรม
บางประเภทอย่างจริงจัง

วิธีการที่จะนำการซื้อช่วงขาดมาเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม
ที่มีการจ้างงานสูงนั้นทำได้ง่ายมาก แต่ภาระหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย
จะต้องเพิ่มสูงขึ้นอีกมาก ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการจำแนกตัว
เงินตามประเภทของอุตสาหกรรมที่ปรากฏอยู่ในบัญชีส่งเสริมของรัฐบาล
อย่างชัดเจน และจะเอียงคกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมาก นอกจากนั้น ยัง
ต้องกำหนดอัตราช่วงขาดให้ต่ำกว่าอัตราที่มีอยู่ในปัจจุบันด้วย ในการ
พิจารณาขั้นแรก อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอภิสิทธิ์ในการ
ซื้อตัวช่วงขาดเพียงร้อยละ 3 ซึ่งหมายความว่า ผู้ถือตัวเหล่านี้จะนำไป
ขึ้นเงินกับธนาคารพาณิชย์จะถูกลดค่าของตัวนั้นลงเพียงร้อยละ 5 และ
ธนาคารพาณิชย์จะได้รับรายได้เต็มคือ ร้อยละ 2 ซึ่งถ้าอุตสาหกรรม
ได้รับสิทธิพิเศษเช่นนี้แล้ว ก็นับว่าได้รับสิ่งจูงใจมาก นอกเหนือจากที่ได้
รับจากรัฐบาลดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

4.2.4 การบริหารกองทุนช่วยเหลืออุตสาหกรรมพิเศษ จัดสรร โดยรัฐบาล

เป็นธรรมชาติของอุตสาหกรรมที่จะต้องประสบกับความ
รุ่งเรือง และระยะแห่งปัญหา เมื่อกิจการอุตสาหกรรมประสบกับปัญหา
ผู้ที่ขึ้นหยัดอยู่ได้รอดก็คือ โรงงานที่ไปเงินอุดหนุนอย่างเพียงพอ สำหรับ
โรงงานขนาดของนั้น เมื่อเงินไปได้อย่างที่สุด ปัญหาคนว่างงานในยาม
ที่เศรษฐกิจตกต่ำ ส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากการปิดโรงงานของอุตสาหกรรม
ย่อย ซึ่งอยู่เป็นจำนวนมากเกือบทั้งนั้น

ปัญหาทางการเงินของอุตสาหกรรม หากเป็นปัญหาล้วน
พื้นฐาน เช่น การไม่สมบูรณ์ของคณะกรรมการ หรือการไร้ประสิทธิภาพ
ในการบริหารจัดการแล้ว ก็เป็นการยากที่จะหามาตรการทางการเงิน
มาช่วยเหลือได้ ปัญหาที่น่าจะพิจารณาช่วยเหลือคือ ปัญหาการขาดแคลน
เงินทุนหมุนเวียนระยะสั้นของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ซึ่งเกิดขึ้นได้
บ่อยครั้ง และถ้าได้รับการช่วยเหลือเพียงพอก็สามารถจะฟื้นตัว
อุปสรรคไปได้

กองทุนช่วยเหลืออุตสาหกรรมของรัฐบาลที่จะสร้างขึ้นนี้ จะ
ต้องวางมาตรการช่วยเหลือไว้ให้ชัดเจนดังนี้

- ก) ต้องเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล
- ข) ต้องได้รับการช่วยเหลือจากสถาบันการเงินเอกชนมา
ก่อนแล้ว และถือว่ากองทุนนี้เป็นแหล่งสุดท้ายที่จะได้
รับการช่วยเหลือ

- ค) จะต้องมิใช่จุดประสงค์ในการชำระหนี้เงิน
- ง) จะต้องมิสัมพันธ์กับภาระหนี้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง
- จ) จำนวนเงินจัดสรร จะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของมูลค่าสินทรัพย์ (asset) ของบริษัทนั้น ๆ ไม่ว่าจะมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเกินจำนวนก็ตาม
- ฉ) ดอกเบี้ยในการกู้จากกองเงินที่กำหนดไว้ร้อยละ 10 ต่อปี
- ช) จะต้องเป็นเงินหมุนเวียนในระยะสั้น ไม่เกิน 12 เดือน

เหตุผลของระเบียบดังกล่าวพอที่จะสรุปได้ดังนี้

ข้อ ก) มีไว้เพื่อจำกัดการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล ให้อยู่ในเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีประโยชน์แก่ประเทศชาติดังนโยบายที่ตั้งไว้ ข้อ ข) มีไว้เพื่อบังคับให้เอกชนปฏิบัติตนให้มีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยตัวเอง ภาระความรับผิดชอบในกิจการจะต้องมีกำไรที่สามารถสำเร็จได้ภายในภาคเอกชนกันเอง **แต่การที่สถาบันการเงินเอกชน** ปฏิเสธที่จะให้การช่วยเหลือนั้น อาจจะมีสาเหตุจากเหตุผลของการ "ไปไม่รอด" ของอุตสาหกรรมนั้นเพียงประการเดียว เหตุผลในด้านวงเงิน ในด้านการที่ราคาทรัพย์สิน หรือในด้านการพิจารณาเหตุการณ์แวดล้อมของสถาบันการเงิน อาจจะทำให้การกู้เงินเหล่านั้นไม่เป็นผล ทั้งนี้กองเงินหมุนจะต้องทำการพิจารณากระบวนการเหล่านี้อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะตัดสินใจ

อนุมัติเงินช่วยเหลือหรือไม่ ข้อ ค) มีไว้เพื่อป้องกันการนำเงินช่วยเหลือไปใช้ในทางที่ไม่เกิดสมรรถภาพในการผลิตและประกอบการ ซึ่งถ้าไม่มีข้อนี้แล้ว กองเงินทุนนี้ก็จะเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการไร้สมรรถภาพในการประกอบการโดยตรง ทั้งนี้เพราะความสามารถในการประกอบการนั้น มีพื้นฐานวัดได้โดยอัตราส่วนเกินของรายได้ต่อต้นทุน อันมีดอกเบี้ยเป็นส่วนหนึ่ง ข้อ ง) เกี่ยวกับสินทรัพย์ค้ำประกันนั้น เป็นหลักธรรมาให้การจัดสรรเงินให้กู้เพื่อป้องกัน "การจับเสือมือเปล่า" แต่อย่างไรก็ตาม หลักในการพิจารณาของทรัพย์สินเหล่านี้อาจจะทำให้สูงกว่าสถาบันการเงินของเอกชนโดยทั่วไป ข้อ จ) นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องมีการถกเถียงกันมากในเรื่องจำนวนวงเงินที่จะให้การช่วยเหลือ ถ้าเป็นโรงงานใหญ่ ๆ มีทรัพย์สินมากมายเป็นพันล้านบาท ก็จะเป็นการยากที่จะช่วยเหลือได้เต็มสิทธิ 20% ฉะนั้น จึงต้องถือว่า เกณฑ์ 20% เป็นเพดานสูงสุดที่ทางราชการจะให้ทั้งจัดสรรเงินช่วยเหลือพิเศษนี้ให้ ด้วยจุดประสงค์ใหญ่คือ จะให้มีการแจกกระจายเงินนี้ไปสู่โรงงานต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ข้อ ฉ) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่จะเรียกเก็บกับผู้ที่ใช้บริการนี้หลักการอยู่ว่า ในอนาคตกองทุนนี้จะสามารถเลี้ยงตัวเองได้จากรายได้ในการช่วยเหลือให้กู้เงิน และประการที่สำคัญก็คือเงินนี้จะต้องไม่เป็นเงินให้เปล่า ผู้ที่ได้จัดสรรจะต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้จ่ายให้มากที่สุด เพราะเป็นแหล่งสุดท้ายของเงินกูราคาดูกที่นักอุตสาหกรรมจะสามารถจะพึ่งพาได้ในระยะที่เกิดปัญหา ส่วนข้อกำหนดสุดท้าย ข้อ ช) นั้น ตั้งขึ้นไว้เพื่อจุดประสงค์ที่จะให้กองทุนนี้เป็นเงินช่วยแก้ปัญหาในระยะสั้น (Short-run corrective device) เท่านั้น ระยะเวลา 12 เดือน เป็นกำหนดเวลาที่สมควรที่สุด ไม่นาน และไม่นานเกินไป

ปัญหาที่น่าสนใจก็คือ ทำไมจึงกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารกองเงินนี้ คำตอบที่ง่าย ๆ ก็คือ เพื่อจะป้องกันการใช้การช่วยเหลือโดยไม่ยุติธรรม หรือเกิดจากการเล่นพรรคเล่นพวก ในด้านความสุจริต และเป็นธรรม ในที่สถาบันใดที่มีชื่อเสียงเกินธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ซึ่งกระทำตัวเป็นหลักใหญ่อันมั่นคง และสะอาดบริสุทธิ์ของระบบการเงินไทยมาตั้งแต่เริ่มต้นในอดีตอันยาวนาน แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดคือ ประสิทธิภาพ และประสพการณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอยู่พร้อมมูล และมากกว่าสถาบันราชการใด ๆ หมด ภาระหน้าที่ของธนาคารเองก็บ่งอยู่ชัดเจนว่า นอกจากหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของเงินบาท และความเรียบร้อยของกิจกรรมด้านการเงินของไทยแล้ว ยังจะต้องเป็นสถาบันที่จะนำความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือทางการเงินเป็นอาวุธอีกด้วย การติดต่อสืบเรื่องของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจากธนาคารพาณิชย์ก็ทำได้ง่ายกว่า เพราะพูดภาษาเดียวกัน बातออก ความเข้าใจในกิจการทางด้านการเงิน และความเคลื่อนไหวของระบบเศรษฐกิจก็เป็นเลิศไม่น้อยกว่าสถาบันใด จึงเป็นการสมควรที่สุด ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้บริหารกองเงินช่วยเหลืออุตสาหกรรมนี้เอง

ปัญหาต่อมาก็คือ เงินที่จะตั้งกองทุนนี้มาจากแหล่งใด และเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะพอสำหรับการเริ่มต้น การตอบปัญหานี้มีทั้งง่ายและยาก เงินกองทุนนี้แน่นอนจะต้องมาจากรัฐบาล จะเป็นในรูปของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินพิเศษ หรือจะเป็นเงินกู้ทั้งภายในและภายนอก ในด้านเงินกู้จากภายใน รัฐบาลสามารถจะกระทำได้โดยการออกพันธบัตรพิเศษเพื่อการอุตสาหกรรม ขายให้โดยตรงกับธนาคารแห่ง

ประเทศไทยจำนวนหนึ่ง และให้กับเอกชน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ อีกส่วนหนึ่ง อัตราดอกเบี้ยที่พึงจะจ่ายให้แก่ ผู้ซื้อพันธบัตร จะต้องสูงพอที่จะให้เป็นสิ่งจูงใจได้ กล่าวคือ 8-8.5% ต่อปี ซึ่งจะทำให้กองทุนมีอัตราผลตอบแทนระหว่างเงินให้กับดอกเบี้ยต้น ทุน ประมาณ 0.5-2% ซึ่งจะเป็นการเพียงพอที่จะทำให้กองทุนนี้ผู้รูด ได้ด้วยตัวเอง จากรายได้ในการให้เงินช่วยเหลือ

การกู้ภายนอกนั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้อย่างยิ่ง หากดอกเบี้ยของเงินกู้้นั้นต่ำกว่าการกู้ภายใน ซึ่งก็น่าจะเป็นเช่นนี้ ภายใต้โครงสร้างของตลาดเงินทุนที่อยู่ในปัจจุบัน เช่น ในตลาด Eurodollar หรือ Asian dollar นอกจากตลาดการเงินโลกของเอกชนแล้ว สถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ADB BIRD หรือจากรัฐบาลต่างประเทศ ที่สนใจจะให้เงินกู้ เรื่องการกู้ภายนอกเพื่อสัพพในเงินกองทุนนี้ก็น่าจะเป็นปัญหาต่ออย่างไร

สำหรับปัญหาที่ว่า จำนวนเงินสำหรับตั้งกองทุนนี้ควรจะเท่าใดนั้น คอบลำบากยาก เพราะในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างใน ปัจจุบัน ความต้องการกู้เงินระยะสั้นเพื่อการหมุนเวียน เพื่อการอยู่รอด นั้น จะอยู่ในจำนวนค่อนข้างสูง แต่ในทางกลับกัน หากเป็นระยะที่ เศรษฐกิจฟื้นตัว หรือรุ่งเรือง การหมุนเงินของระบบเศรษฐกิจคงดี ด้ ความจำเป็นที่จะพึงบริการนี้ก็ย่อมจะน้อย อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลตั้งใจจะช่วยเหลืออุตสาหกรรมที่เป็นประโยชน์อย่างจริงจังแล้ว จำนวนเงินก้อนแรกไม่เป็นสิ่งสำคัญ เพราะเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง ไป และกองทุนมีประสพการณ์มากขึ้น การที่จะเพิ่มหรือลดเงินกองทุน นี้คงจะทำได้ไม่ยากนัก

ในขั้นแรก การแยกประเภทของเงินกองทุนอาจทำได้ดังนี้

เงินทุนรวมทั้งหมด	500	ล้านบาท
แยกเป็น 1) เงินจากงบประมาณแผ่นดิน (แยกรายปี ปีละ 50 ล้าน รวม 4 ปี จะเห็นจำนวน)	200	ล้านบาท
2) เงินภายใน	150	ล้านบาท
3) เงินจากภายนอก	150	ล้านบาท

ข้อสังเกตอยู่ว่า เงินสหภาพจากรัฐบาลจำนวน 200 ล้านบาท
นั้น อาจจะต้องมาจากงบประมาณทั้งสิ้นก็ได้ เพราะรัฐบาลอาจอนุมัติ
พิเศษมาจาก เงินคลัง หรือเงินสะสมของธนาคารแห่งประเทศไทยบาง
ส่วนก็ได้ ^{1/} ด้วยเหตุว่าเงินนี้ไม่ใช่เงินสูญเปล่า หากจะเป็นกองเงินที่มี
รายได้ และสินทรัพย์ค้ำประกันทุกบาททุกสตางค์ ความเสี่ยงก็น้อยมาก จึง
ไม่น่าจะขัดต่อหลักการใช้เงินคลังแต่อย่างใด

1/ เงินจำนวนนี้คือเงินปลิงกะ ซึ่งเคยมีอยู่มากในสมัยก่อน หากแต่ถูกใช้ไปในการโอนเข้า
บัญชีต่างประเทศ เพื่ออำพรางการขาดเงินชำระดุลย์ของไทยในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
ถึงมากกว่าสี่พันล้านบาท

4.3 ภาระของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

4.3.1 การบริหารงาน "กองทุนร่วมกับเอกชน" ของรัฐบาล

มาตรการในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนประการหนึ่ง คือ การร่วมในต้นทุนของอุตสาหกรรมที่ต้องการส่งเสริม จะเป็นจำนวน มากน้อยนั้น สำคัญน้อยกว่าการแสดงออกซึ่งเจตจำนงค์ที่แท้จริงที่จะเสริม สร้างความมั่นคงให้กับกิจกรรมของเอกชน ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็น ด้วยว่ารัฐบาลจะต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ หากอุตสาหกรรมนั้น ๆ ประสบปัญหาในอนาคต

นโยบายนี้เป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการลงทุนมาก น่าจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากรัฐบาล และเริ่ม ดำเนินการทันที การใช้เงินของกองทุนนี้ปัจจุบัน โดยธรรมชาติ ผิดกับ "กองทุนเงินกู้ช่วยเหลืออุตสาหกรรม" ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 4.2.4 เพราะเงินนั้น เป็นเงินสำหรับให้กู้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินสดหมุนเวียนระยะสั้น โดยเฉพาะเท่านั้น แต่เงินร่วมลงทุนนี้เป็นเงินลงทุนระยะยาว (Equity participation) ซึ่งจะได้ออนได้อีกต่อเมื่อ กิจกรรมนั้นเลิกกิจการ หรือขายให้กับเอกชนผู้อื่นไป นอกจากนั้นรายได้จากเงินร่วมลงทุนนี้ยังไม่แน่นอนอีก เพราะต้องขึ้นอยู่กับสภาวะภาพ การประกอบการของผู้ประกอบการ

การลงทุนในการประกอบกิจการค้าของรัฐบาลนั้น ดังที่ได้ ทราบกันดีว่า มิใช่เป็นของใหม่แต่ประการใด และดำเนินอยู่ในลักษณะ แตกต่างกัน

- 1) เป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียวในตลาด เช่น การรถไฟ การผลิตหรือขนส่งกระดุม การไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และอื่น ๆ
- 2) ประกอบการกึ่งผูกขาด เช่น การผลิตขวดแก้วโดยใช้เครื่องอัตโนมัติขนาดใหญ่ ^{1/} กิจการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น
- 3) ประกอบการแข่งขันกับเอกชนในตลาดเสรี เช่น การธนาคาร การรับจำนำ การผลิตน้ำตาล การทอกระสอบ หินอ่อน ทอผ้า การขนส่ง การโรงแรม เป็นต้น

กิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ และกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งในสมัยก่อนเชื่อกันว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเองเพื่อบริการแก่ประชาชน แต่มาเป็นที่ยอมรับกันว่ากิจการใดที่ดำเนินโดยรัฐแล้ว มักจะมีต้นทุนสูง มีประสิทธิภาพต่ำ และกำไรน้อยมาก (ส่วนใหญ่ขาดทุน) อันเป็นพฤติกรรมก่อให้เกิดการสูญเสียในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เปี่ยมล้นของชาติ และที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งก็คือ ถ้ากิจการใดที่รัฐบาลร่วมทุนกับเอกชนเป็นจำนวนน้อย ^{2/} และไม่สามารถจะไปกำหนดนโยบายการบริหารงานของบริษัทได้แล้ว ผลเสียจาก

^{1/} โรงงานแก้วดังกล่าว มีเพียง 2 โรงเท่านั้น เป็นของรัฐ 1 โรง และเอกชนอีก 1 โรง

^{2/} การร่วมลงทุนกับเอกชนในบริษัทธุรกิจต่าง ๆ ดูได้จาก บัญชีรัฐวิสาหกิจของรัฐ กระทรวงการคลัง

การเข้าหุ้นลงทุนของรัฐบาลเกือบจะไม่มีเลย ซึ่งเป็นการยืนยันความจริงอีกว่า เอกชนมีประสิทธิภาพในการประกอบการเหนือกว่ารัฐบาล 1/

ถ้าหลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันโดยดีแล้ว แนวนโยบายแห่งการปฏิบัติการที่จะเป็นประโยชน์แก่ทุก ๆ ฝ่าย อาจจะสร้างขึ้นในลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) รัฐวิสาหกิจใดขาดทุน ให้ขายกิจการเหล่านั้นให้เอกชนทั้งหมด โดยรัฐจะลงทุนไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของมูลค่าหุ้นทั้งหมด
- 2) กิจการใดที่กำไร เช่น การบินพลเรือน การไฟฟ้า และยาสูบ ให้ทะยอยขายหุ้นให้แก่เอกชนในตลาดหลักทรัพย์ โดยรัฐจะยังคงถือหุ้นในกิจการเหล่านั้นไว้เท่าใดนั้นเป็นเรื่องสำคัญ
- 3) กิจการใดที่เป็นกิจการใหม่สมควรจะได้รับการสนับสนุน ให้เราเอาเงินจากการขายหุ้นเก่าของกิจการในลักษณะ ข้อ 1) และ 2) ไปรวมลงทุนในกิจการใหม่ ๆ เหล่านี้ต่อไป แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของหุ้นในแต่ละกิจการเหล่านั้น

1/ ข้อยกเว้นอาจจะมีบ้าง โดยเฉพาะกิจการด้านการไฟฟ้า และการธนาคารกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพดีเยี่ยมมาโดยตลอด

นโยบายดังกล่าวนี้มีผลดีที่เห็นได้ชัดคือ รัฐในฐานะผู้ดูแลประโยชน์สุขของประชาชน สามารถจะหยิบยื่นความช่วยเหลือไปให้แก่เอกชนได้มากมาย และทั่วถึงมากขึ้น และประการสำคัญคือ จะเป็น การลดการสูญเสียอันเกิดจากการไร้สมรรถภาพในการประกอบการของรัฐบาลได้โดยตรง เพราะส่วนใหญ่ของกิจการเหล่านี้ จะมีเอกชนเป็นผู้บริหารงานขั้นสูงสุด และรัฐบาลเป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวแล้ว การกระจายเงินลงทุนของรัฐไปยังหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ นั้น เป็นวิธีการกระตุ้นความตื่นตัวของระบบเศรษฐกิจได้อย่างมีผลดี และเป็นทั้งมาตรการในระยะสั้น และระยะยาว นโยบายนี้มีประโยชน์มากในขณะที่เศรษฐกิจของชาติกำลังซบเซาอยู่ในขณะนี้

4.3.2 การประกันเงินกู้อุตสาหกรรม

เนื่องจากรัฐบาลอยากส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภท ที่มีผลกระทบทางด้านการจ้างงาน แต่ผู้ประกอบการลงทุนฝ่ายเอกชนในอุตสาหกรรมเหล่านี้ อาจจะยังไม่พร้อมในด้านเงินลงทุน กล่าวคือ ไม่สามารถจะหาสินทรัพย์จำประกันได้อย่างเพียงพอที่จะกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อมาลงทุนได้ ปัญหาเรื่องเงินลงทุนขั้นแรกนี้มีมากเป็นพิเศษในอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่ว ๆ ไป อุตสาหกรรมใหญ่นั้น ปกติจะได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งการเงินทั้งนอก และในประเทศอยู่แล้ว ความกดดันด้านเงินลงทุนมีน้อยกว่ากิจกรรมขนาดเล็ก

ฉะนั้นจึงเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ
ในการสร้างเครื่องมือให้มีความมั่นใจแก่ผู้ให้กู้เงิน ในฐานะผู้ค้ำประกัน
เงินกู้ของเอกชน ผู้ซึ่งรัฐบาลจะให้การส่งเสริมนั้น

วิธีการเร่งด้วย เสนอโครงการเพื่อการลงทุนของเอกชน
ต่อสถาบันการเงินเอกชนเพื่อขอกู้เงิน สถาบันการเงินจะพิจารณา โครงการ
เหล่านั้นอย่างละเอียดทางวิธีการให้กู้เงินเพื่ออุตสาหกรรมธรรมดา
เมื่อสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ เห็นว่าโครงการนั้นพอที่จะมี
ทางสำเร็จ ก็จะอนุมัติวงเงินให้กู้ตามหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ผู้ลงทุนจะสร
รหามาได้ หากวงเงินให้กู้มีน้อยกว่าจำนวนเงินที่จำเป็น ผู้ลงทุนจะต้อง
ต่อรองขอวงเงินกู้ให้มากขึ้นอีก หรือไม่ก็ต้องพยายามทางอื่น ๆ เพื่อ
จะได้มาซึ่งจำนวนเงินที่ต้องการ ในกรณีที่ผู้วิสัยที่จะขอเงินจาก
แหล่งการเงินในตลาดเอกชนแล้ว ผู้ประกอบการจะขอร้องให้ธนาคาร
พาณิชย์ส่งเรื่องให้กับกองประกันเงินกู้ของ คณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุน ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้รับผิดชอบต่อกิจการนี้
เพื่อพิจารณาขอใบค้ำประกัน คณะกรรมการฯ จะพิจารณาโครงการ
นั้น ๆ อีกครั้งหนึ่ง เมื่อเห็นว่าเข้าข่ายที่จะได้รับการส่งเสริม ก็จะออก
หนังสือค้ำประกันเงินกู้ส่วนเกินนั้นให้ โครงการที่มีประโยชน์ก็จะสามารถ
ดำเนินการได้

การประกันเงินกู้ในลักษณะเช่นนี้มีความเสี่ยงต่อหนี้สูญน้อย
เพราะเจ้าของกิจการต้องมีเงินของตัวเองเป็นทุนอยู่ส่วนหนึ่ง ก่อนที่จะ
ไปรับเงินกู้ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบระหว่างเจ้าของกิจการ กับ
ธนาคารพาณิชย์ ส่วนเงินส่วนที่สาม จะเป็นภาระของรัฐบาลในฐานะ

ผู้ประกันกับผู้ประกอบการ เชื่ออยู่ในลักษณะเช่นนี้แล้ว ความเสี่ยงของโครงการจะถูกกระจายไปยังผู้เกี่ยวข้องทั้งสายฝ่าย อันเป็นหลักการที่ดีมากที่สุด อันจะเป็นหลักประกันความสำเร็จทางด้านการเงินของโครงการนั้น

เพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการเสี่ยงมากเกินไปเกินสมควรของผู้ค้าประกันคือรัฐบาล วงเงินค้ำประกันควรจะอยู่ในจำนวนร้อยละ 20 ของเงินลงทุนทั้งหมด

เงินทุนเพื่อก่อตั้ง "การประกันสินเชื่อ" นี้ มาจากไหน และจำนวนเท่าใดจึงจะเพียงพอ คำตอบของคำถามเหล่านี้จะชัดเจนอยู่แล้ว

ความจำเป็นของเงินทุนชั้นแรกของ "การประกันสินเชื่อ" นั้นน้อยมาก เนื่องจากโครงการนี้ได้รับการค้ำประกันเป็นโครงการที่ดี เป็นที่ยอมรับของธนาคารพาณิชย์อยู่แล้ว และได้รับการกลั่นกรองอย่างละเอียดอีกครั้งก่อนที่จะได้รับใบประกัน จึงทำให้กิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่มั่นคง และการประกัน ก็มีความเสี่ยงน้อยที่สุด นอกจากนั้น ผู้ขอรับการประกันจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้กับกองประกันนี้อีกด้วย ซึ่งจะเป็นอัตราเท่าใดนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาในด้านรายละเอียดปลีกย่อยภายหลัง ฉะนั้น เงินกองประกันจะมีรายได้ประจำจากเบี้ยประกันนี้มากขึ้นทุกขณะ แต่แน่นอนเพื่อมิให้เป็นการสร้างปัญหาภายหลัง และเป็นการสร้างความเชื่อถือให้แก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้ทั้งหลาย เงิน "ลงทุน" จะต้องน้อยอยู่บ้าง ในการคาดคะเนขั้นต้น 300 ล้านบาท ก็น่าจะเหลือเพื่อ เงินก่อนนี้มาจาก

- 1) งบประมาณแผ่นดิน 100 ล้านบาท
- 2) ทุนสมทบจากสถาบันการเงินต่าง ๆ 50 ล้านบาท ซึ่ง
ในน่าจะเป็นปัญหาในการระดม เพราะผู้ที่ได้รับประ
โยชน์โดยตรงก็คือ สถาบันการเงินผู้ให้กู้เอง
- 3) เงินจากต่างประเทศ ทั้งในลักษณะเงินช่วยเหลือ และ
เงินกู้พิเศษดอกเบี้ยต่ำอีก 150 ล้านบาท

เงิน 300 ล้านบาทนี้ ต้องเข้าใจว่าเป็นเงินที่จะไม่มีการ
ใช้จ่าย เป็นแต่เพียงกองเงินประกันกลาง ที่จะสร้างความมั่นใจให้กับ
ผู้ให้กู้เท่านั้น ซึ่งตลอดเวลา เงินก้อนนี้จะถูกนำไปหาประโยชน์ได้ทั้งสิ้น
เป็นอันว่า ผิดกับสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือแม้แต่ซื้อตัวเงินคลัง
ระยะสั้นของรัฐบาล ซึ่งนับวันรายได้ของกองทุนนี้จะเพิ่มขึ้น และจะ
สามารถนำผลกำไรมาแบ่งให้กับผู้ลงทุนทั้งสามประเภทได้มากพอสมควร
ต่อการรวมกองทุนประกันนี้

ถ้าใช้จ่ายของกองประกันเงินกู้นี้ นอกจากค่าใช้จ่ายประจำ
แล้ว ก็จะเป็นเงินจ่ายประกันให้กับเจ้าหนี้ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นพื้นฐานใน
อุตสาหกรรมที่ได้รับการค้ำประกันในลักษณะที่ไม่สามารถจะชดใช้เงินกู้
ได้หมดสิ้น แต่ทั้งนี้โดยปกติจะเกิดขึ้นน้อยมาก เพราะถ้าเกิดการล้ม
ลายขึ้น ราคาของอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินอื่น ๆ เพื่อขายทอดตลาด
แล้ว ก็จะพอชดใช้หนี้สินที่เกิดขึ้นได้ส่วนใหญ่ เพราะตามปกติธนาคารจะ
ตีราคาหลักทรัพย์ค้ำประกันประมาณกึ่งหนึ่งของราคาตลาดเท่านั้น ซึ่งเมื่อ
ทรัพย์สินทั้งหลายขายทอดตลาดได้แล้ว ก็จะไม่เป็นการสูญเสียแก่ผู้ให้
มากนัก

4.4 สรุป

การวางรากฐานทางการเงินเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีอำนาจ
การแข่งขันสูง เท่าที่อธิบายไว้ในบทนี้ น่าจะครอบคลุมถึงหลักการต่าง ๆ ไว้แล้ว
อย่างครบถ้วน กล่าวคือ

- 1) เริ่มต้นจากการที่เป็นอุตสาหกรรมอยู่ในข่ายการส่งเสริมของ
รัฐบาล อภิสวัสดิ์ทางด้านภาษีอากร จะได้รับอย่างเต็มที่ภายใต้
กฎหมายที่ตราไว้
- 2) ในด้านเงินทุนประกอบการที่ไม่ครบถ้วนพอกับความจำเป็น ก็
ได้รับการพิจารณาช่วยเหลือจากกองทุนประกันเงินกู้ของรัฐบาล
ที่จะออกไปประกันเงินกู้ให้กับผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ประกอบการ
สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้เพิ่มมากขึ้น
- 3) ถ้าหากเป็นอุตสาหกรรมที่รัฐต้องการจะส่งเสริมอย่างจริงจัง
แล้ว ก็ได้รับการพิจารณาช่วยเหลือด้วย ในอัตราไม่เกินร้อยละ
20 ของเงินทุนของกิจการนั้น การที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นร่วมด้วย
ย่อมจะทำให้ฐานะของกิจการมีความมั่นคงมากขึ้น
- 4) หากในระหว่างดำเนินงานเกิดการขัดข้องในด้านการเงินทุนหมุน
เวียนระยะสั้น ก็จะสามารถหยิบยืมได้จากกองทุนช่วยเหลือ
อุตสาหกรรมพิเศษ ภายใต้การดำเนินงานของธนาคารแห่ง
ประเทศไทยอีกด้วย
- 5) นอกจากนั้นทางธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีมาตรการพิเศษให้
กับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในความสะดวกด้านการซื้อลด
ตั๋วเงินอุตสาหกรรมชนิดต่าง ๆ อีกด้วย

ซึ่งเมื่อรวมประเภทและขนาดของความช่วยเหลือที่ได้ร่างไว้ ณ ที่นี้
แล้ว จะเห็นได้ว่า มีมากมายอย่างล้นเหลือ อุตสาหกรรมที่รัฐใครจะส่งเสริม แต่
มีอัตรากำไรต่ำในอดีต สามารถจะทำให้กลายเป็นกิจกรรมที่มีกำไรสูง มีความเสี่ยง
น้อย และน่าสนใจที่จะลงทุนเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น หากมีการพิจารณาวางพื้นฐาน
แห่งการส่งเสริมอุตสาหกรรมในด้านการเงินดังนี้แล้ว เป็นที่เชื่อมั่นได้ว่า ประเทศ
ไทยจะต้อง เป็นประเทศที่อุดมไปด้วยกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อสังคมอย่างมากมาย
ทีเดียว

ภ า ก เ ก ช ติ ร ร ร ม

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศลึกรรณำ ในการวางแผนทางเศรษฐกิจใด ๆ ก็ตาม หากมิได้มีการพิจารณาถึงความสำคัญของกิจกรรมภาคเกษตรไว้แล้ว จักประสบซึ่งความสำเร็จได้ยากมาก และในการวางแผนเพื่อเพิ่มการลงทุน และจัดการวางแผนก็ตาม หากมุ่งความสนใจไปยังภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ดังที่จะทำการศึกษาไปในภาคแรกแล้ว และถึงแม้จะดำเนินการสัมฤทธิ์ผลดังที่ตั้งใจไว้แล้วก็ตาม แต่ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมวลรวมจะมีน้อยเต็มที่ ทั้งนี้เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังมีอาชีพผูกพันอยู่กับการเกษตร ถ้าเมื่อใดผลผลิตด้านนี้ของไทยได้รับความเสียหาย การคลังไหลของประชาชนในชนบทมาสู่กรุงเพื่อหางานทำจะมีมากขึ้นทุกขณะ และจะต้องใช้เงินในการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมสักเท่าใดจึงจะเพียงพอแก่การรองรับคลื่นมหาชนที่ต้องการทำงานได้หมด ฉะนั้น จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะมุ่งสร้างความเจริญของภาคอุตสาหกรรม ให้เร็วพอกับความเสื่อมโทรมของภาคเกษตรกรรม

ทางออกที่ดีที่สุดคือ ทำอย่างไรจึงจะสกัดกั้นการย้ายถิ่นฐานของชาวชนบทเข้าสู่กรุงอย่างได้ผลที่สุด คำตอบง่าย ๆ ก็คือ ต้องสร้างความเจริญ และเพิ่มพูนรายได้ให้เกิดขึ้นในภาคเกษตรให้เร็ว และมากพอที่จะชักจูงให้เกษตรกรดำเนินอาชีพเดิมอยู่ต่อไป แทนที่จะเคลื่อนย้ายเปลี่ยนอาชีพอื่น ซึ่งคิดว่าจะมีรายได้สูงขึ้น

แนวทางที่จะพัฒนาการเกษตรมีแจ้งชัดในเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ มากมาย แต่ในที่นี้จะพูดถึงหลักการทางการเงินแต่เพียงสองประการ ภายใต้ปรัชญาที่ว่า การแก้ไขปัญหาด้านเกษตร หรือการพัฒนาเกษตรกรรมของชาติ ไม่ควรจะเป็นการปฏิรูปที่ดิน การปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกร การเร่งผลผลิตด้วยวิทยาการสมัยใหม่ หรือนับแต่กิจกรรมสหกรณ์ก็ตาม จะบรรลุถึงความสำเร็จมิได้ หาก

- ก) ราคาสินค้าเกษตร ยังคงอยู่ในระดับต่ำ และไหวตัวขึ้นลงไร้เสถียรภาพ อยู่ดังในอดีตที่ผ่านมา และในปัจจุบัน อันเป็นเหตุทำให้รายได้ของเกษตรกรต่ำ และไม่แน่นอน
- ข) อัตราเสี่ยงของผลผลิตอันเกิดจากสภาวะแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ยังคงมีอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลทำให้เกิดความยากแค้นติดต่อกันสืบเนื่องกันไปหลายปี หลังจากเกิดการเสียหายขึ้นในแต่ละครั้ง

ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลได้พิจารณาดำเนินการมาเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในปัจจุบันข้อนี้ได้ การพัฒนาการเกษตรก็จะสามารถกระทำสำเร็จได้โดยง่าย ปัญหาอื่น ๆ ที่จะตามมา หรือที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้ว ก็จะคลี่คลายแก้ไขไปได้ด้วยตัวของมันเอง

ในภาคนี้เราจะใช้ข้าวเป็นสินค้าเกษตรตัวอย่าง ที่จะใช้ประกอบการอธิบายมาตรการ 2 ประการที่สำคัญ คือ การประกันราคาพืชผล และการประกันภัยธรรมชาติแก่พืชผล ในบทที่ 5 จะเป็นเรื่องของการประกันราคาข้าว และตามด้วยการประกันภัยพืชผลในบทที่ 6 ซึ่งมาตรการทั้งสองนี้จะต้องกระทำพร้อมกันไป จะเลือกปฏิบัติแต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดจะไม่ได้ผล หากเราสามารถที่จะพัฒนาการเกษตรของชาติได้แล้ว ปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานจะบรรเทาจนได้อย่างมาก อย่างแน่นอน

บทที่ 5

การประกันราคาพืชผลเกษตร

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาไทยร้อยละ 80 นั้น อยู่ในขั้นที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ อันเป็นผลมาจากราคาข้าวตกต่ำ เพราะถูกกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลาง ในขณะที่ต้นทุนการผลิตและค่าครองชีพอื่น ๆ สูงขึ้นกว่าเท่าตัว ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาไทยถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักของประเทศ ชาวนาเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงจำเป็นต้องหาทางช่วยเหลืออย่างรีบด่วน หนทางตรงที่จะสามารถช่วยพยุงเศรษฐกิจของชาวนาให้อยู่ในฐานะที่พอจะช่วยเหลือตัวเองได้นั้น ในระยะเริ่มแรกนี้ก็เห็นจะมีเพียงหนทางเดียวคือ การพยุงราคาข้าวเปลือก โดยการตั้งราคาประกันสำหรับข้าวเปลือกที่ยังอยู่ในมือชาวนา โดยการประกาศมาตรการการประกันราคาก่อนหน้าฤดูการเพาะปลูก เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ชาวนาเพิ่มผลผลิตของตน เมื่อชาวนาทราบแล้วว่าข้าวในฤดูนั้น ๆ จะมีราคาเท่าใด และให้ทุก ๆ ฝ่ายได้มีเวลาเตรียมตัวล่วงหน้า ทั้งทางฝ่ายรัฐบาล พ่อค้า และชาวนา ทั้งยังจะสามารถคาดคะเนในเรื่องของราคาภายใน และราคาส่งออกได้อย่างใกล้เคียงอีกด้วย อันเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของชาวนา และเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ชาวนามากยิ่งขึ้น ทั้งยังทำให้รายได้ของชาวนาแน่นอนขึ้น

การประกันราคา และการพยุงราคา

การประกันราคา

การประกันราคา หมายถึงการที่รัฐบาลประกาศราคาขั้นต่ำของพืชผลชนิดนั้น ๆ ไว้เป็นที่แน่นอน ทำให้ชาวเกษตรกรผู้เพาะปลูก สามารถรู้ตัวล่วงหน้าว่าพืชผลที่ตนปลูกจะทำรายได้ให้แก่ตนเป็นจำนวนเท่าใดตลอดทั้งปี

การประกันราคาข้าว คือการที่รัฐบาลประกาศราคาขั้นต่ำของข้าวเปลือก และข้าวสารไว้เป็นที่แน่นอน ทำให้ชาวนาผู้เพาะปลูกข้าวรู้ล่วงหน้าว่าผลผลิตจากข้าวที่ตนได้ทำการเพาะปลูกจะสร้างรายได้ให้แก่ตนเป็นจำนวนเท่าใดตลอดทั้งปี

การพยุงราคา

การพยุงราคาพืชผล มิใช่การประกันราคาด้วยการกำหนดราคาขั้นต่ำที่อาศัยอำนาจกฎหมายหรืออำนาจอื่น ๆ ของรัฐ แต่เป็นการที่รัฐยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องในตลาดการค้าเพื่อกระตุ้นให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น และป้องกันการกดราคาของพ่อค้าคนกลาง อาทิเช่น

การพยุงราคาข้าวเปลือกมิใช่การประกันราคาด้วยการกำหนดราคาขั้นต่ำโดยอาศัยอำนาจรัฐ อำนาจกฎหมายหรืออำนาจอื่น ๆ ของรัฐ แต่เป็นการที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในตลาดการค้าข้าวเพื่อกระตุ้นให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น และป้องกันการกดการรับซื้อของพ่อค้าคนกลาง การพยุงราคาจะได้ผลเพียงใดนั้นย่อมอาศัยปัจจัยหลัก 2 ประการคือ

1) รัฐต้องมีกำลังทุนเพียงพอที่จะก่อให้เกิดผลถึงระดับราคาสินค้า
ส่วนรวมในท้องตลาด เป็นการบังคับมิให้พ่อค้าคนกลางกดราคารับซื้อจากชาวนา

2) ในกรณีที่ราคาพยุ่งสูงกว่าราคาตลาดที่เป็นอยู่โดยแท้จริง รัฐบาล
จะต้องมีมาตรการกั้นชนที่จะเก็บสำรองผลิตผลที่มีปริมาณในตลาดในบางช่วงเอาไว้
ชั่วระยะเวลาหนึ่งก่อน จนกว่าราคาตลาดจะดีขึ้น

สรุปได้ว่าการพยุ่งราคา กับการประกันราคานั้น แตกต่างกันทั้งทาง
ทฤษฎี และทางปฏิบัติ แต่ถ้านำมาใช้เพื่อที่จะยกฐานะการครองชีพของชาว
เกษตรกรให้ดีขึ้นและได้ผลอย่างแท้จริงแล้ว นโยบายการประกันราคานั้นจะเหมาะสมกว่า
นโยบายการพยุ่งราคา สำหรับประเทศไทยที่เป็นประเทศเกษตรกรรม
ที่มีข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญของชาติ ครอบครัวยุคชาวนาผู้ผลิตข้าวมีจำนวนถึงร้อยละ
80 ของพลเมืองทั่วประเทศ รายได้ของชาวนาขึ้นอยู่กับราคาข้าวเป็นหลัก ยิ่ง
ในสภาพปัจจุบันครอบครัวยุคชาวนากำลังประสบกับปัญหาความยากจน ไม่มีที่ทำกิน
โรคภัยไข้เจ็บ และขาดการศึกษา ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น อันเป็นผลกระทบมาจาก
ราคาข้าวตกต่ำทั้งสิ้น

มูลเหตุที่ทำให้ราคาข้าวตกต่ำก็เพราะประเทศสัณฐานต่าง ๆ ทั่วโลก
ได้ให้การส่งเสริมให้มีการปฏิวัติเขียวขึ้น ทำให้ผลผลิตทางการอาหารเพิ่มสูงขึ้น
ประกอบกับการเปิดระหว่างประเทศบังคับ (สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชา
ชนจีน) เป็นเหตุให้ราคาข้าวในตลาดโลกทรุดตัวต่ำลง ผลที่ติดตามมาก็คือ การ
กระทบกระเทือนข้าวไทยที่มีต้นทุนการส่งออกสูง เพราะต้องเสียค่าฟรีเฟรียม ค่า
ภาษีส่งออก ฯ

รัฐบาลเท่านั้นที่จะสามารถคลี่คลายปัญหานี้ให้กับชาวเกษตรกรได้ โดย "การประกันราคา" ที่ผลิตทางการเกษตรทุกชนิดโดยเฉพาะข้าว และต้องกระทำกันอย่างจริงจัง มิใช่แบบที่เคยคิดทำกันมาแล้ว แต่วิธีการและการควบคุมที่ไร้สัมฤทธิ์ภาพ กลับเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุจึงไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐบาลควรจะมีพิจารณาปัญหานี้อย่างจริงจังพิจารณาด้วยความรอบคอบและสุขุมว่า ถ้าจะมีการนำนโยบายการประกันราคาไปใช้จะมีผลดีอย่างไร วิธีไหนที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไปว่าควรจะดำเนินการกันอย่างไรบ้าง และด้วยวิธีใด แต่ในช่วงแรกนี้จะได้กล่าวถึงการประกันราคาในประเทศที่ได้รับผลสำเร็จมาแล้ว จากการใช้นโยบายการประกันนี้มาแล้วอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ประเทศสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ว่าประเทศเหล่านั้นมีนโยบายเช่นใด และดำเนินการตามนโยบายด้วยวิธีไหน อะไรคือจุดเด่นที่เป็นปัจจัยอันสำคัญที่ผลักดันให้การดำเนินงานตามโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะมาวิเคราะห์ถึงการประกันราคาข้าวที่จะนำมาใช้ใน ประเทศไทย

การประกันราคาในประเทศต่าง ๆ

ประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มของประเทศ Oceania ที่ใช้นโยบายการประกันราคาที่มีผลทางการเกษตรภายในประเทศได้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีการแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับสภาวะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงภายในประเทศ และภายนอกประเทศได้เป็นอย่างดีจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของชาวเกษตรกรสามารถดำรงชีพอยู่ได้เป็น

อย่างดี หรือถ้าจะเปรียบเทียบรายได้ของชาวเกษตรกร กับผู้ประกอบการอื่นแล้ว
ในทางไกลกันมากนักเมื่อเทียบกับรายได้ของเกษตรกรในประเทศอื่น ๆ

หลักการ

- 1) มีการศึกษาวิเคราะห์โครงการการประกันราคากันอย่างจริงจัง
พิจารณารอบคอบ ละเอียดยิ่งจนถึงผลดีและผลเสียว่า ถ้ามีเหตุการณ์ผิดปกติขึ้น
แล้ว ควรจะมีมาตรการวิธีใดมาแก้ไข ก่อนที่จะมีการกำหนดเป็นนโยบายที่แน่นอน
- 2) การออกกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงาน
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งระยะสั้น และระยะยาว
- 3) การกำหนดราคาประกันนั้น กระทำโดยอาศัยราคาในตลาดโลก
เป็นหลัก มิใช่โดยอาศัยความเห็นของนักการเมือง หรือรัฐมนตรีการคลังแต่เพียง
อย่างเดียว

วิธีการ

เมื่อมีการพิจารณาโครงการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรกัน
เรียบร้อยแล้ว ถ้าว่าคือ มีการตั้งเป็นนโยบายที่แน่นอน ก็จะมีการออกประกาศ
กฎหมายการควบคุม เพื่อใช้ในการประกันราคาให้บังเกิดผล ตัวอย่างเช่น กฎ-
หมายที่รัฐบาลออสเตรเลียประกาศออกมาใช้ในการประกันราคาข้าว (สาลี) มี
3 ฉบับคือ

- 1) กฎหมายรักษาระดับราคาข้าวสารี พ.ศ. 2517
- 2) กฎหมายการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกซึ่งผลิตภัณฑ์ข้าวสารี พ.ศ. 2517
- 3) กฎหมายควบคุมการส่งผลิตภัณฑ์ข้าวสารีไปต่างประเทศ พ.ศ. 2517

กฎหมายดังกล่าว 3 ฉบับนี้ออกมาหลายปีแล้ว แต่ได้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมเรื่อย ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง ทั้งในและนอกประเทศมาจนฉบับปี 2517 สำหรับแผนการประกันราคาข้าวสารีนั้น รัฐบาลออสเตรเลียได้ทำเป็นแผนมาแล้ว 5 ฉบับ ส่วนแผนการประกันราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้คือแผนฉบับที่ 6 ซึ่งได้เริ่มทำการใช้มาตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2517/18 และ จะไปสิ้นสุดเอาในปี 2521/22 (รวมระยะเวลา 5 ปี)

อนึ่งแผนการประกันราคาฉบับที่ใช้ปัจจุบันนี้ได้มีการปรับปรุงแตกต่างไปจากฉบับเดิมบางประการที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ดังนี้

เปลี่ยนจากการประกันราคา มาเป็นการรักษาระดับราคา ซึ่งแต่เดิมนั้น มีการกำหนดราคาประกันไว้แน่นอน คือประกาศรับซื้อข้าวสารีในราคากำหนดไว้ เช่น กำหนดตันละ 100 เหรียญออสเตรเลีย (ประมาณ 2,500 บาท) ตัวเลขนี้จะได้มาจากไหน อย่างไร ไม่มีใครทราบได้ คงรู้แต่เพียงว่ามันเป็นตัวเลขที่รัฐบาลพอใจ และก็คิดว่าชาวนาก็คงจะพอใจเช่นกัน พอมาถึงปัจจุบันจึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ ยกเลิกวิธีดังกล่าวทิ้งเสีย แล้วหันมาใช้ในการคิดราคาประกัน

ยึดเอา "ราคาส่งออก" เป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการประมาณการ โดยการอิงเข้ากับหลักการทางวิชาการเสียก่อนว่า ราคาแป้งสาลีในตลาดโลกในปีต่อไปควรจะเป็นเท่าไร และถ้าราคาแป้งสาลีเป็นต้นละเท่าไร ต้นทุนของข้าวสาลีควรจะเป็นต้นละเท่าไรแน่จึงจะเหมาะสม แล้วจึงจะนำเอาราคานั้นมาเป็นแนวทางในการกำหนดราคารับซื้อจากชาวเกษตรกร เรียกว่า Stabilization Price (เดิมเรียก Guarantee Price) สมมติว่าราคาที่ตลาดโลกที่ตลาดไว้นั้นจะต่ำมากไปกว่าราคาตลาดจริง ก็จะมีการกำหนดให้สูงขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลยอมขาดทุนให้กับชาวเกษตรกร แต่ถ้าประมาณว่าราคาตลาดโลกสูงเกินไป ก็ต้องมีการหักให้ต่ำลงอีก โดยหักจากราคาที่สูงมาก ๆ นั้น เพื่อเก็บเข้ากองทุนรักษาระดับราคาเอาไว้ใช้ในกรณีที่ราคาในตลาดโลกจริงต่ำกว่าราคาที่ได้กะประมาณเอาไว้ในครั้งแรก

การปฏิบัติการในการรับซื้อ

ในการปฏิบัติการตามโครงการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวนั้น ออสเตรเลียจึงได้ตั้ง "สภาการค้าข้าวสาลีออสเตรเลีย" (Australia Wheat Board) โดยที่คณะกรรมการควบคุมดูแล เป็นหน่วยงานรับซื้อข้าวสาลีแต่ผู้เดียวในประเทศออสเตรเลีย และเป็นผู้ส่งแป้งสาลีออกไปจำหน่ายต่างประเทศแต่ผู้เดียวเช่นกัน

สำหรับคณะกรรมการในหน่วยงานนี้มีทั้งหมด 14 คน จะเป็นผู้กำหนดนโยบายการประกันราคา และการค้าข้าวสาลี คณะกรรมการจำนวน 14 คนนี้จะประกอบด้วย กรรมการที่เป็นตัวแทนของชาวนาโดยตรงถึง 10 คน จากจำนวน 14 คน เป็นการเปิดโอกาสให้ชาวนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคาระดับกันเอง รวมทั้งทำการค้าเองด้วย ซึ่งทำให้ชาวนามีส่วนสำคัญในการกำหนดราคา

ผลิตผลของตน และโดยวิธีการนี้ ชาวนายังเป็นผู้ซื้อขายเองอีกด้วย

ชาวนาที่เก็บเกี่ยวข้าวสาลีแล้วสามารถขายได้ 2 แบบ ดังนี้

- 1) ขายโดยตรงให้แก่สภาการตลาดซึ่งมีสาขาอยู่ทั่วประเทศที่ใช้คลังสินค้า และอยู่ฉางต่าง ๆ ที่จัดตั้งเป็นสำนักงานสาขารับซื้อ
- 2) ขายให้กับพ่อค้าในท้องถิ่นที่ได้จดทะเบียนไว้กับสภาการตลาดก็ได้ ซึ่งพ่อค้าก็จะซื้อตามราคาประกาศ โดยใช้เงินของสภาการตลาดเอง ไม่ได้ใช้เงินของพ่อค้า ฉะนั้น พ่อค้าก็ต้องกังวลกับปัญหาว่าเมื่อซื้อแล้วจะเอาไปขายให้ใครที่ไหน ราคาเท่าใด ถ้าไรหรือขาดทุนอีกสักกี่มากน้อย

อย่างไรก็ดี ก็มิใช่หมายความว่า สภาการตลาดปล่อยให้ชาวนาปลูกข้าวสาลีกันตามสบายใจ เพราะถ้าปลูกกันมาก ผลผลิตอันตลาด ก็ไม่รู้ว่าเอาไปขายที่ไหนได้ หรือจะเอาเงินที่ไหนไปซื้อ หรือถ้ามีเงินซื้อจะเอาไปเก็บไว้ได้อย่างไร ดังนั้น ทางสภาการตลาดจึงจำเป็นต้องจำกัดปริมาณการผลิตไว้ ซึ่งวิธีนี้ถือกันว่าเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการประกันราคา เพราะการประกันราคาจะบังเกิดผลได้ก็จะต้องมีการควบคุมเกี่ยวกับปริมาณการผลิตด้วย

วิธีการจำกัดปริมาณการผลิต

วิธีการจำกัดปริมาณการผลิตในแต่ละประเทศที่มีการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรก็แตกต่างกันออกไปตามสภาพความเหมาะสม และสภาพเศรษฐกิจในประเทศของตน ยกตัวอย่างเช่น ไต้หวัน มีวิธีการจำกัดปริมาณการผลิตโดยวิธีกำหนดพื้นที่เพาะปลูก กำหนดปริมาณปลูก รวมทั้งกำหนดพันธุ์ที่จะทำการปลูก

สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้น ใช้วิธีแบบ กำหนดโควตารับซื้อ ในแต่ละท้องถิ่นที่กำหนดไว้ แล้วให้ชาวนาในท้องถิ่นนั้น ๆ ไปแบ่งโควตากับกันเองว่า ใครควรจะได้โควตาขายเท่าไร เมื่อทุกคนได้รู้ว่าตนมีสิทธิขายได้เท่าไรแล้ว ก็จะไม่ผลิตให้มากเกินไปกว่านั้น เพราะถ้าผลิตเกินโควตาก็ไม่รู้จะเอาไปขายให้กับใครได้ เนื่องจาก สภาการตลาดเป็นผู้รับซื้อแต่เพียงผู้เดียว

การจ่ายเงิน

สภาการตลาดจะจ่ายเงินให้แก่ชาวนา เมื่อชาวนาได้ส่งมอบข้าวสารีตามคุณภาพให้กับสาขาสภาการตลาดโดยตรง โดยคิดตามราคาประกัน ส่วนในกรณีที่เกิดมีชาวนาบางส่วนที่ผลิตได้เกินโควตาที่ตนได้รับ และได้นำมาขายให้กับสภาการตลาด ทางสภาอาจจะรับซื้อไว้ ถ้าหากว่ามีปริมาณพอที่จะรับซื้อไว้ได้ โดยการถือว่าเป็นการซื้อโควตาของชาวนาผู้นั้นมาใช้ก่อน แต่จะหักโควตาของชาวนาผู้นั้นในปีต่อไป อนึ่ง ข้าวที่เกินโควตาที่สภาการตลาดรับซื้อนี้ จะยังไม่มี การจ่ายเงินให้ จนกว่าจะถึงสิ้นปีจึงจะจ่ายเงินให้

อย่างไรก็ตาม สำหรับฤดูกาลผลิตปี 2518/19 นี้ ทางสภาการตลาดได้ผ่อนผันการกำหนดโควตาไว้ชั่วคราว เนื่องจากความต้องการในตลาดต่างประเทศมีมาก และสามารถส่งออกได้หมด ดังนั้นจึงทำให้ชาวนาสามารถผลิตได้อย่างเต็มที่ และสภาการตลาดรับซื้อไว้ทั้งหมด

การส่งออก

สภาการตลาดจะทำการรับซื้อโดยตรงจากชาวนา และส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ พอถึงสิ้นปีจึงจะรวบรวมเงินที่ขายได้จากการส่งออกทั้งหมด

จากการขายข้าวสาลี และแป้งสาลี หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ ของ
สภาการตลาดออกแล้ว เหลือเท่าไร จึงจะเอามาเฉลี่ยแบ่งคืนให้แก่ชาวนาทุกปี
นับได้ว่าการดำเนินงานของสภาการตลาดนั้นก็คือ ตัวแทนของชาวนาอย่างแท้จริง
หรือถ้าเราจะเรียกว่า "องค์การสหกรณ์ทางการเกษตร" ก็เห็นจะไม่ผิดนัก แต่
เป็นการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง อันนี้นับได้ว่าสภาการตลาด
ของออสเตรเลียนั้น ผิดกับสภาการตลาดของประเทศอื่น ๆ แต่มีส่วนคล้ายคล้าย
คลึงกับประเทศญี่ปุ่นอยู่ในนัยเหมือนกัน เพราะในประเทศญี่ปุ่นนั้นขบวนการสหกรณ์
การเกษตร และแบบสหกรณ์ทุกประเภทมีการดำเนินงานกันอย่างมีประสิทธิภาพมาก

การประกาศการประกันราคา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรจะเป็นผู้ออกประกาศการประกันราคา
ภายหลังจากที่ทางสภาการตลาดที่ประกอบด้วยตัวแทนจากชาวนา 10 คน จากคณะ
กรรมการทั้งหมด 14 คน เป็นผู้เข้าไปคำนวณต้นทุนการผลิต ค่าขนส่ง และค่าใช้จ่าย
ต่าง ๆ รวมทั้งแนวโน้มของราคาในตลาดต่างประเทศในการกำหนดราคา
เสร็จแล้วจึงนำเสนอต่อทางกระทรวงเกษตร ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร จะนำ
เข้าสู่คณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการพิจารณา เมื่อมีมติเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีกระทรวง
เกษตร เป็นผู้อนุญาตออกประกาศใช้เป็นราคาประกันในการรับซื้อแก่เกษตรกร
ต่อไป

งบประมาณของสภาการตลาด

เงินงบประมาณของสภาการตลาดนั้น ได้มาจาก "กองทุนรักษาระดับ
ราคาข้าวสาลี" โดยรัฐบาลออสเตรเลียตั้งขึ้นมา เป็นเงินกองทุนที่จะใช้ในการรักษาระดับ
ราคาข้าวสาลีภายในประเทศ เงินกองทุนส่วนนี้ได้มาจาก

1) ชาวนาจ่ายสมทบปีละ 30 ล้านเหรียญออสเตรเลีย จนกว่าจะครบ 80 ล้านเหรียญออสเตรเลีย จึงจะไม่ต้องจ่ายเข้าสมทบ (เริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 6) คือ เรียกเก็บจากชาวนาตามจำนวนโคควัวที่แต่ละคนมีสิทธิ์ขายให้แก่สภาการตลาดตามแผนฉบับที่ 6 นี้ เรียกเก็บจากชาวนาไม่เกินถึงจะ 15 เซ็นต์

2) รัฐบาลออสเตรเลียจ่ายสมทบอีกปีละ 30 ล้านเหรียญออสเตรเลีย หรือจนกว่าจะครบ 80 ล้านเหรียญออสเตรเลีย

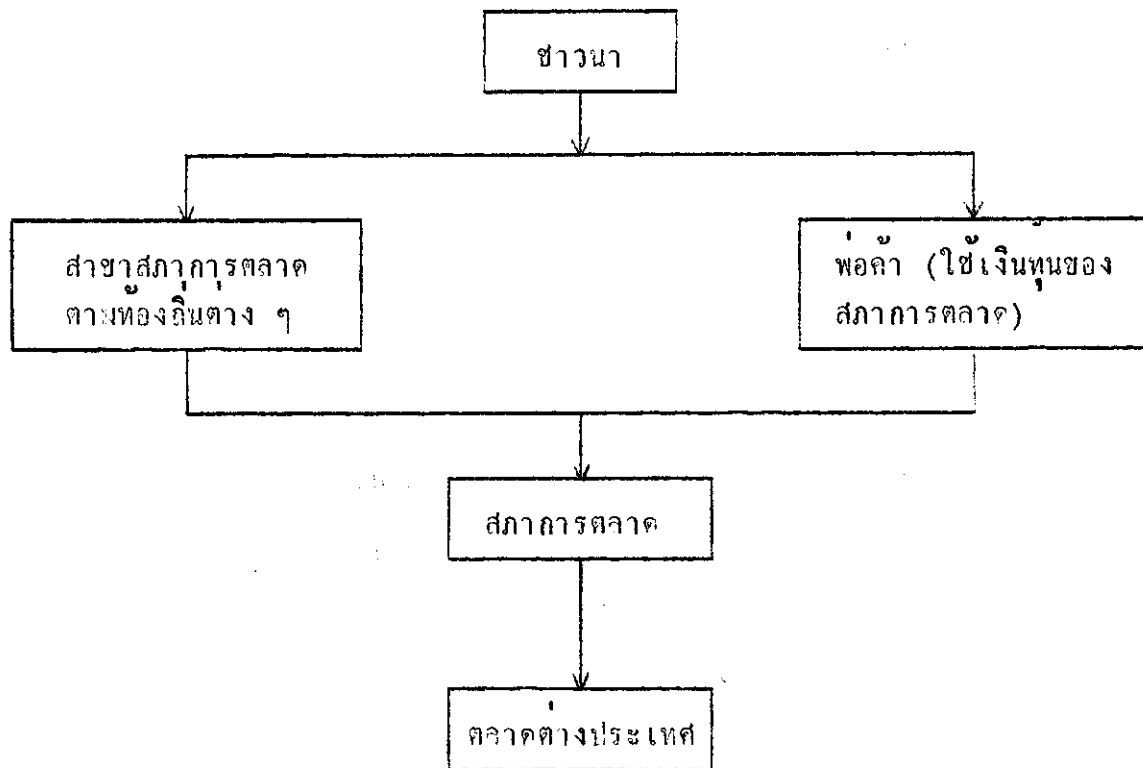
รวมเงินกองทุนรักษาระดับราคาข้าวสาลีทั้งหมด 160 ล้านบาท ซึ่งได้มาจากชาวนาทางหนึ่ง กับรัฐบาลอีกทางหนึ่ง อนึ่ง ทางรัฐบาลนั้นจะจ่ายให้แก่สภาการตลาดเพียงปีละ 80 ล้านเหรียญออสเตรเลียเท่านั้น จะไม่มีการผันเงินงบประมาณใด ๆ มาให้อีก ดังนั้น ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ที่ราคาส่งออกตกต่ำลงต่ำกว่าราคาประกัน เขาก็จะเอาเงินจากกองทุนนี้มารับซื้อตามราคาประกัน เงินที่พร้อมไปจากกองทุน 160 ล้านบาทนี้ ก็ต้องเก็บจากชาวนาเพิ่มเติมเข้ามาให้ครบ โดยรัฐจะไม่จัดสรรเงินสมทบมาให้

สรุปการประกันราคาของออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นนโยบายการประกันราคาที่แน่นอน ทั้งหลักการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมืออย่างแท้จริงจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ชาวนา พ่อค้า รวมทั้งมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประกันราคาข้าวอยู่เสมอ เพื่อให้ทันกับสภาพก้าวหน้าทางภาวะเศรษฐกิจของประเทศและของโลก ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

สิ่งที่พึงสังเกตก็คือ สภาการตลาดของออสเตรเลียทำหน้าที่ในการ
รับซื้อโดยตรงจากชาวนาและทำการส่งออกเองนั้น 'เปรียบเสมือนจักรกลอันสำคัญ
ที่ทำให้การดำเนินการประกันราคาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีการทำงาน
กันอย่างจริงจัง มีระเบียบแบบแผน หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า สภาการ
ตลาดของออสเตรเลียดำเนินงานในรูปแบบของ "สหกรณ์การเกษตร" หรือในลักษณะ
ที่ใกล้เคียงกันมาก ส่วนทางด้านงานค้ำประกัน ก็สามารถจัดพอถ่วงกลางได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ เพราะพ่อค้าที่รับซื้อจากชาวนาที่ใช้เงินทุนจากสภาการตลาดเช่นกัน

วิธีการค้าข้าวสำคัญของออสเตรเลีย



แผนภูมิวิธีการค้าข้าว แสดงให้เห็นว่าสภาการค้าที่ประกอบด้วยตัวแทน
จากชาวนาถึง 10 คน ในคณะกรรมการ 14 คนนั้น มีส่วนเข้ามาร่วมทางการค้าด้วย
(รวมทั้งมีส่วนกำหนดราคาประกันด้วย ดังกล่าวมาแล้วตอนต้น) อันเป็นวิธีการที่พอจะ
อนุมาน เรียกว่า "สหกรณ์เพื่อการเกษตร" ก็มิผิดนัก หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า
ออสเตรเลียใช้วิธีการประกันราคา โดยผ่านองค์การที่เปรียบเสมือนสหกรณ์ แต่เรียกว่า
"สภาการค้าข้าวสำคัญของออสเตรเลีย"

ประเทศญี่ปุ่น

หลักการ

- 1) มีนโยบายการประกันราคาที่แน่นอนและมั่นคง ตั้งแต่ปี 1950 ถึง 1969 ทั้งในด้านการผลิต การค้า ราคา รวมทั้งเทคนิคและวิธีการเพิ่มผลผลิต ภายในเนื้อที่ที่จำกัดที่ดินอยู่
- 2) ใช้มาตรการทางนิติบัญญัติ สำหรับการประกันราคาข้าวโดยตรง เพื่อเป็นการสนับสนุนให้การค้าดำเนินงานตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ใช้องค์การสหกรณ์เพื่อการเกษตร เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการเป้าหมาย เพราะขบวนการสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนั้นดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การกำหนดราคา

ราคาประกันที่รัฐจะทำการรับซื้อจากชาวนาว่าควรจะเป็นเท่าไร อย่างใดนั้น เป็นการร่วมกันพิจารณาจาก 2 ฝ่าย คือ สหกรณ์การเกษตร (หมายถึงสหกรณ์ท้องถิ่น สหพันธ์สหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ) ฝ่ายหนึ่ง กับทางรัฐบาล (โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ) อีกฝ่ายหนึ่ง

- ขั้นแรก สหกรณ์การเกษตรซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของชาวนาทั่วประเทศ จะเป็นผู้พิจารณาคำนวณต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยเสียก่อน แล้วคำนวณตามหลักวิธีการของเขาว่า ควรจะขายให้แก่วัรัฐบาล (ซึ่งเป็นผู้รับซื้อ) เท่าใดจึงจะเหมาะสม แล้วจึงกำหนดราคาเพื่อเสนอขายโดยตรงต่อรัฐ

- ขั้นสอง รัฐบาลจะพิจารณาราคาที่ทางสหกรณ์การเกษตรที่เสนอมา ถ้าพิจารณาแล้วเห็นด้วย จะประกาศกำหนดเป็นราคาประกันทันที

หนึ่งในกรณีที่เกิดขึ้นยังคงกันในเรื่องราคาประกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสหกรณ์เพื่อการเกษตรแล้ว อาทิเช่น ปีใดที่ขบวนการสหกรณ์เห็นว่ารัฐกำหนดราคาประกันที่จะรับซื้อจากชาวนาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริง สหภาพสหกรณ์กลางแห่งญี่ปุ่น จะเริ่มดำเนินการต่อรองกับรัฐบาลทันทีตามหลักการและวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถ้าปรากฏว่ารัฐยังไม่ยินยอม และสหภาพสหกรณ์แจ้งเห็นว่าการกระทำของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรงต่อฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องใช้นาตรการขึ้นเผ็ดขาด คือ ระดมพลังจากชาวนาทั่วประเทศเป็นอำนาจต่อรองกับรัฐบาล

วิธีการปฏิบัติ

- การควบคุม Demand & Supply เนื่องจากระหว่างปี 1950 ถึง 1969 ญี่ปุ่นมีการกำหนดนโยบายไว้นั่นเองเกี่ยวกับวิธีการเพิ่มผลผลิตข้าวทั้งการขยายเนื้อที่เพาะปลูก และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการผลิต ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างไม่น่าเชื่อ แม้จะต้องประสบกับภัยธรรมชาติและดินฟ้าอากาศก็ตาม แต่ผลผลิตต่อไร่ที่สูงมาก ทั้งนี้เพราะมีการปรับปรุงเทคนิคในการผลิตรอบด้าน ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- 1) ส่งเสริมให้มีการปลูกข้าวในตอนเหนือของประเทศที่ีอากาศหนาว เพื่อป้องกันความเสียหายจากภัยธรรมชาติคือ พายุไต้ฝุ่น สำหรับการปลูกข้าวในแถบภาคใต้

- 2) มีการปรับปรุงปัจจัยในการผลิตที่สำคัญ คือ การปรับปรุงที่ดิน การจัดชลประทาน ส่งเสริมการใช้ปุ๋ย รวมทั้งจัดระบบการให้น้ำให้เกิดผลอย่างแท้จริงในการเพาะปลูก
- 3) ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามวัชพืช และศัตรูพืชอย่างจริงจังให้แก่ชาวนา โดยรัฐช่วยทางด้านเงินงบประมาณผ่านสหกรณ์เพื่อการเกษตร
- 4) มีการพัฒนาเครื่องจักรกลหนักแรงคนในการทำนา เช่น เครื่องนวดข้าว รถไถนาขนาดเล็ก เครื่องพ่นยา ฯลฯ รวมทั้งการปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่จะใช้ปลูกเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง เพื่อการใช้ปุ๋ย
- 5) มีพื้นฐานการทดลองของสถาบันค้นคว้าทางการเกษตรไปสู่ชาวนา โดยวิธีการต่าง ๆ กัน เช่น
 - เผยแพร่ผลการทดลองของสถาบันการค้นคว้าไปสู่ชาวนา
 - ส่งเสริมและขยายบริการทางการเกษตร
 - การพัฒนาเครื่องจักรกลในทางเกษตร ปุ๋ย อย่างกว้างขวางทั่วถึงกัน
 - มีการส่งเสริมการคุ้มครองป้องกันผลผลิต โดยการออกกฎหมายควบคุมอาหาร
 - ความชำนาญและควมชำนาญของชาวนาในการที่จะเพิ่มผลผลิตโดยวิธีการปรับปรุงเทคนิคทางการผลิตใหม่ ๆ อยู่เสมอ

สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ใน
ขณะที่ปริมาณการบริโภคข้าวภายในประเทศลดลงเรื่อย ๆ ปรากฏว่าในปี 1965 มี
ข้าวเหลือเกินปริมาณความต้องการบริโภคถึง 7.2 ล้านตันข้าวเปลือก รัฐจึงได้ใช้
มาตรการเบื้องต้น 2 ประการในการควบคุม Demand & Supply โดย

ประการแรก มีการควบคุมเกี่ยวกับเนื้อที่เพาะปลูกและปริมาณ
การผลิต เพื่อลดปริมาณข้าวให้เกิดความสมดุลระหว่าง Demand & Supply
ในปี 1970 โดยลดการผลิตข้าวลงปีละ 2 ล้านตัน (ข้าวเปลือก) ถึงกระนั้นก็ยัง
ปรากฏว่า ปี 1975 มีข้าวเปลือกจากปริมาณความต้องการที่แท้จริงประมาณ
500,000 ตัน

ประการที่สอง เพื่อให้เกิดดุลยภาพในตลาด รัฐจะเก็บข้าวเปลือก
สำรองไว้ในสต็อกสำหรับการบริโภคได้เป็นเวลา 2 เดือน (ปกติปริมาณการบริโภค
ข้าวภายในประเทศ ปีละ 12 ล้านตัน)

- วิธีการรับซื้อและจำหน่าย เนื่องจากการผลิตข้าวในญี่ปุ่นอยู่ภายใต้
การควบคุมของรัฐบาล (ซึ่งใช้สหกรณ์การเกษตรเป็นเครื่องมือในการดำเนิน
งานเป็นปัจจัยสำคัญ) ดังนั้น การรวบรวมข้าวจากชาวนา การจำหน่ายและการ
กำหนดราคาจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายควบคุมอาหาร (Food Control Law) ที่ประ
กาศใช้เมื่อปี 1942 เงื่อนไขของกฎหมายฉบับนี้ ชาวนาผู้เพาะปลูกมีพันธะจะต้อง
ขายข้าวให้รัฐบาล ตามราคาประกันที่กำหนดราคาซื้อและขายไว้ตายตัว ในระดับ
ที่ประกันได้ว่าชาวนาสามารถมีรายได้พอสมควร เป็นกำลังใจให้ปลูกข้าวต่อไป
ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้เศรษฐกิจของผู้บริโภคภายในประเทศมีเสถียรภาพ
ด้วย ในการซื้อขาย รัฐได้จัดทำบัญชีพิเศษขึ้นได้ เรียกว่า "Food Control
Special Account" ปี 1975 สหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รวบรวมข้าวจากชาวนา

โดยตรงเป็นปริมาณร้อยละ 94 ของข้าวทั้งหมด ส่วนอีกร้อยละ 6 นั้น พ่อค้าซึ่ง
เป็นตัวแทนของสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รวบรวม แล้วผ่านสหกรณ์การเกษตร อย่าง
ไรก็ตาม เนื่องจากการผลิตข้าวส่วนรวมมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะว่าตั้งแต่ปี 1969
เป็นต้นมาที่รัฐใช้วิธีจำกัดปริมาณข้าวที่ซื้อจากชาวนาไว้ตายตัว โดยปล่อยให้ข้าวอีก
ส่วนหนึ่งไหลออกสู่ตลาดอย่างเสรี การนำเอาระบบแบบเสรีมาใช้ก็เพื่อให้เกิด
คุณภาพของการผลิตและการบริโภค รวมทั้งลดดุลย์บัญชีควบคุมอาหาร แต่ข้าวส่วน
ใหญ่ก็ยังคงเป็นข้าวที่รับซื้อ โดยรัฐอยู่นั่นเอง

ปัญหาที่ญี่ปุ่นกล่าวถึงประสบ

1) ผลจากกฎหมายควบคุมอาหารของญี่ปุ่นนั้น จุดประสงค์ที่สำคัญ
คือ กำหนดให้มีส่วนแตกต่างระหว่างการคำนวณราคาซื้อและราคาขายข้าวของรัฐ
กล่าวคือ ให้มีราคาซื้อสูงกว่าราคาขาย ยกตัวอย่างเช่น ราคารับซื้อและขายในปี
1975

ราคาซื้อ 15,570 เยน (ประมาณ 1,009.9 บาท) ต่อ 60 กก.

ราคาขาย 12,205 เยน (ประมาณ 854.3 บาท) ต่อ 60 กก.

ส่วนต่างของราคาซื้อกับขายคือ 3,365 เยนต่อ 60 กก. หรือ
ประมาณ 235.55 บาท ต่อ 60 กก.

2) ผลจากส่วนต่างของราคาในข้อแรกทำให้เพิ่มการขาดดุลในบัญชี
พิเศษ (Food Control Special Account) และได้เป็นปัญหาทางการเมือง
ของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้

3) ผลจากการที่รัฐบาลเข้าควบคุมการผลิตและการแจกจ่ายข้าวคือ จำนวนชาวนาที่ทำนาเต็มที (Full-time Farmers) ลดลง ทำให้ชาวนาที่ออกไปทำงานนอกฟาร์ม (Part-time Farmers) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะมีเวลาว่างมากขึ้น เนื่องมาจากการจำกัดเนื้อที่เพาะปลูก

4) แนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นปัจจุบัน ชาวนาส่วนใหญ่หันมาซื้ออาชีพปลูกข้าวเป็นหลักเพราะได้ผลกำไรสูง (กว่าการปลูกพืชทางการเกษตรชนิดอื่น ๆ) เพราะมีการประกันราคาข้าวโดยรัฐบาล ดังนั้นการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ อาทิเช่น ข้าวสาลี ถั่วเหลือง พืชไร่ ฯลฯ เริ่มมีแนวโน้มลดลง

5) ผลจากการจำกัดควบคุมการผลิตและการซื้อข้าว ซึ่งผลผลิตส่วนเกินก็ยังมียู่อีกต่อไป ทำให้นโยบายอาหารของญี่ปุ่นต้องเปลี่ยนไปจากเดิมเพื่อความเหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ รวมทั้งเศรษฐกิจภายนอกประเทศด้วย

สรุปการประกันราคาของญี่ปุ่น

การประกันราคาของประเทศญี่ปุ่นอาจกล่าวได้ว่าคล้ายคลึงกันกับการประกันราคาของประเทศออสเตรเลีย ผิดกันแต่เพียงญี่ปุ่นมีปัจจัยหลัก คือ "สหกรณ์การเกษตร" ส่วนออสเตรเลียใช้ปัจจัยหลักเป็นเครื่องมือ คือ "สภาการตลาด" เท่านั้น สำหรับแนวทางปฏิบัตินั้นไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก อนึ่ง สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ขบวนการสหกรณ์ของญี่ปุ่นนั้นแสดงให้เห็นถึงการและวิธีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นตัวแทนของชาวนาอย่างแท้จริง ทั้งการดำเนินการค้าขายรวมทั้งการต่อรองกับรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ว่า ทำไมประเทศญี่ปุ่นที่เมื่อก่อนเคยสั่งซื้อข้าวจากต่างประเทศ เวลานี้ผลิตข้าวได้เกินกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศถึงขั้นที่มากที่สุดก็คือ "สามารถทำให้ราคาข้าวเปลือกสูงกว่าราคาข้าวสาร ถึง

ร้อยละ 27.5 ซึ่งสูงเกือบ 2 เท่าของราคาข้าวในตลาดโลก" แม้ว่าคุณจะมี
เนื้อที่เพียง 377,384 ตร.กิโลเมตร เป็นภูเขาสีเขียวประมาณ 80% เป็นที่เพาะ
ปลูกการเกษตรเพียง 17% (ข้าวญี่ปุ่นถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยครอบครองร้อยละ 1.1
เฮกตาร์ หรือประมาณ 7 ไร่ ในขณะที่ประชากรทั้งหมดถึง 110 ล้านคน)

ประเทศสหรัฐอเมริกา

วิธีการประกันราคาของสหรัฐฯ แตกต่างไปจาก 2 ประเทศดังกล่าว
ข้างต้นอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะการประกันราคาพืชผลภายในประเทศหลายชนิด
ด้วยกันคือ ข้าวสาลี ข้าวโพด ข้าวเจ้า ข้าวบาเลย์ ข้าวโอ๊ต ข้าวไรท์ ข้าวสาร์
วี่ ไม้ยาสูบ และฝ้ายปุยขาว

สาเหตุเบื้องต้นก่อนการประกันราคาก็คือ สภาพเศรษฐกิจตกต่ำที่แผ่
ขยายไปทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง สินค้าทางการเกษตรของ
สหรัฐฯ ถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง ไม่สามารถส่งออกได้ขายยังตลาดต่าง
ประเทศได้ เนื่องจากสามารถเพาะปลูกได้เอง ส่งผลให้ราคาพืชผลทางการเกษตร
ลดลงอย่างรวดเร็ว ครอบครองของข้าวไรซ์ฮาวนาได้รับารสุมจากการครองชีพอย่าง
หนัก ส่วนมากต้องขายไร่นาของตนเองเพื่อนำเงินไปเสียภาษีให้ภาครัฐ หรือมิฉะนั้น
ก็ถูกเจ้าหนี้ยึดเอาไป ทำให้ข้าวไรซ์ฮาวนาหันมาจับกลุ่มกันในการที่จะแก้ปัญหาการ
ผลิต และราคาที่ตกต่ำให้ดีขึ้น เป็นผลให้เกิดการจัดตั้งสมาคมขึ้นคือ "สมาคมเพื่อการ
พัฒนาของชาวนาแห่งชาติ" ในปี 2470 โดยยึดหลักว่าสมาชิกของสมาคมจะต้อง
ลดการผลิตลงพัก่อนพักหนึ่ง เมื่อผลผลิตน้อย ราคาจะได้เพิ่มขึ้น ใจในการปฏิบัติ
การกันอย่างจริงจังทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือแม้แต่วิธีการที่รุนแรงก็มีการนำมา
ใช้กัน จนเรียกได้ว่ากฎหมายอยู่เหนือกฎหมายอย่างแท้จริงในปี 2475 อันเป็นมูลเหตุ
เบื้องต้นที่ทำให้รัฐบาลต้องก้าวเข้ามาดำเนินการประกันราคาเองในที่สุด

หลักการและนโยบาย

เมื่อรัฐบาลได้ก้าวเข้ามาเพื่อดำเนินการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร ได้เริ่มดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) ปี 2476 ได้ออกกฎหมายฉบับแรกชื่อ "กฎหมายปรับปรุงการเกษตร"
- 2) ปี 2476 ได้ตั้งบริษัทขึ้น ชื่อว่า Commodity Credit Coperation (C.C.C.) เพื่อให้เกษตรกรกู้เงินแบบประกันไปในตัว
- 3) ปี 2481 ออกกฎหมายกำหนดโควตาการผลิตและการจำหน่ายพืชผลของชาวไร่ชาวนาแต่ละครอบครัว
- 4) ปี 2483 รัฐบาลเริ่มโครงการเสตมป์อาหาร

สาระสำคัญของกฎหมาย

1) กฎหมายปรับปรุงการเกษตร ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีการเกษตรเกี่ยวกับการกำหนดการผลิต และจำกัดปริมาณสัตว์เลี้ยง อาทิเช่น การเลี้ยงสุวานา หากทำสัญญา ถ้าเคยทำนา 10 ไร่ ก็สัญญาว่าต่อไปจะทำนาเพียง 5 ไร่ ส่วนอีก 5 ไร่ นั้น ให้ปล่อยทิ้งไว้ แล้วรัฐจะจ่ายเงินให้แก่ชาวนาเป็นค่าตอบแทน ซึ่งจะทำให้ชาวนาได้ประโยชน์ 2 ประการ

ก) การขายพืชผลของคนให้ได้ราคาสูงขึ้นเพราะผลผลิตน้อยลง

ข) ได้ค่าจ้างชดเชยการเพาะปลูกในการปล่อยที่ว่างไว้

สำหรับสินค้าจากภาคเกษตรที่รัฐบาลได้จ้างให้ลดการผลิตครั้งนี้ มี ข้าว (ข้าวสาร) ข้าวโพด ข้าวสาลี สุกกร ผ้าย กล้วย และผลิตภัณฑ์อาหารนม

2) บริษัท Commodity Credit Cooperation ซึ่งมีชื่อย่อว่า C.C.C. ตั้งขึ้นโดยรัฐบาล เพื่อให้เกษตรกรกู้เงินแบบรับประกันไปในตัว เช่น สมมุติว่าชาวนามาขอกู้เงิน ทางบริษัทกำหนดอัตราให้กู้สำหรับข้าวไว้ตั้งแต่ 45 เซ็นต์ ชาวนาก็เอาข้าวของตนเป็นประกัน ถ้าต่อมาราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นกว่าจะ 45 เซ็นต์ ชาวนาก็มาเอาไปขายนำเงินไปชำระหนี้ให้แก่บริษัท แต่ถ้ามาราค่าต่ำกว่านี้ ชาวนาก็ไม่ต้องใช้หนี้ ปลอมให้ทางบริษัทยืมข้าวไปขาย การขาดทุนเป็นของบริษัท นั่นคือถ้าไรชาวนาเอาไป แต่ถาขาดทุนบริษัทรับไว้เอง

3) กฎหมายการผลิตและการจำหน่ายพืชผลของชาวไร่ชาวนาแต่ละครอบครัว โดยการกำหนดโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ ถ้าใครฝ่าฝืนก็มีบทลงโทษไว้อย่างรุนแรง เพื่อให้เกิดความสมดุลย์ในวิถีทางของการค้าข้าวทั้งภายในและภายนอกประเทศ

4) กฎหมายแปรรูปอาหาร ตั้งขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาทางด้านการตลาด จำหน่ายสินค้าที่รัฐบาลรับซื้อประกันราคาไว้ รัฐจึงได้เริ่มโครงการ "แปรรูปอาหาร" ขึ้นในปี 2483 เป็นต้นมา

การประกันราคาในปัจจุบัน

ในปัจจุบันการประกันราคาของสหรัฐฯ ได้มีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา จากเดิมไม่ว่าจะเป็นทางด้านการผลิตและการค้า แลหน่วยงานหลักก็ยังคงอยู่เช่นเดิม คือ "C.C.C." จนกระทั่งมาถึงปี 2516 รัฐจึงได้ออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการค้าที่เปลี่ยนไปตามสถานการณ์เศรษฐกิจของโลก ชื่อ "กฎหมายคุ้มครองการเกษตรและผู้บริโภค" สำระสำคัญของกฎหมายนี้ต้องการที่จะผ่อนคลายความ

เช่นงวดในเรื่องการกำหนดโควตาจำหน่ายลง รัฐยังคงประกันพืชผลที่สำคัญ ๆ
อีกหลายชนิด เช่น ข้าวสาลี ข้าวโพด ข้าวโพด ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโอ๊ต ข้าวไรต์
ข้าวสาลี ถั่ว ใบยาสูบ และฝ้ายปุยขาว หนึ่งในสำหรับปี 6 ชนิดแรกนั้นไม่มีการ
กำหนดโควตาจำหน่ายแล้ว ส่วนอีก 4 ประเภทหลังนั้นยังจำเป็นต้องจำกัดโควตา
รวมทั้งเนื้อที่เพาะปลูก เนื่องจากหาค่าตลาดในต่างประเทศได้ยาก ประกอบกับอาจ
จะส่งผลให้เกิดปัญหาทางการผลิตล้นตลาดขึ้นได้

การประกันราคาของสหรัฐนั้น ชาวนาที่จะได้รับประโยชน์จากการ
ประกันราคาต้องเป็นชาวนาที่อยู่ในเขตของโครงการ และเป็นสมาชิกของโครง
การประกันราคาเท่านั้น ส่วนชาวนาที่ไม่ใช่สมาชิกนั้นจะอยู่ในเขตของการประกัน
ราคา ก็ไม่ได้รับประโยชน์หรือสิทธิที่จะเรียกร้องขอรับประโยชน์จากรัฐเลย ซึ่ง
ติดกับตอนแรกของการเริ่มประกันราคาโดยสิ้นเชิง เพราะครั้งนั้นเมื่อกำหนด
ราคาแล้ว ชาวนาชาวไร่ทั้งประเทศมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับซื้อตามราคาประกัน
เหมือนกับของไทยที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ที่มีผลเสียมากกว่าผลดี อันเป็นต้นเหตุให้ต้อง
ประสบกับความล้มเหลว ดังนั้นรัฐบาลของสหรัฐฯ จึงเปลี่ยนให้เป็นการประกัน
เป็นเขต ๆ ไป กล่าวคือ จังหวัดไหนเหมาะสมที่จะเพาะปลูกอะไรก็จะเปิดการ
ประกันราคาพืชชนิดนั้นขึ้นในจังหวัดนั้น ถ้าผู้ใดปลูกพืชชนิดอื่นก็ถือว่าพร้อมที่จะแบ
กปัญหาโดยตนเองได้เช่นกัน และไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะเรียกร้องขอรับประโยชน์จาก
รัฐบาลทั้งสิ้น

วิธีการปฏิบัติ

- ชาวไร่ชาวนาที่อยู่ในเขตของโครงการประกันราคาต้องเข้าสมัคร
เป็นสมาชิก โดยการไปทำสัญญากับเจ้าหน้าที่ขอรับวิธีการปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ใน

การกำหนดเนื้อที่เพาะปลูกแต่ละปี รวมทั้งการกำหนดพืชที่จะทำการเพาะปลูกว่า
พืชชนิดของพืชที่จะใช้

เมื่อเป็นสมาชิกของโครงการประกันราคาของรัฐบาลแล้วประ
โยชน์ที่จะได้รับมี 2 ประการด้วยกัน

- 1) มีสิทธิกู้เงินจาก C.C.C. ขาดทุน ตามอัตราที่ทางรัฐบาล
กำหนด อาทิเช่น ในปี 2518/19 รัฐบาลกำหนดไว้ว่าชาวไร่
ชาวโพดมีสิทธิกู้เงินจาก C.C.C. โดยใช้ข้าวโพดที่ตนผลิต
ได้เป็นประกันในอัตราตันละ 27.94 เหรียญสหรัฐฯ
- 2) ได้หลักประกันว่าการขายผลิตผลของตนนั้นจะไม่ต่ำกว่าราคา
ประกันของรัฐบาล ซึ่งในปี 2518 รัฐบาลอเมริกันกำหนด
ราคาประกันสำหรับข้าวโพดไว้ตันละ 31.05 เหรียญสหรัฐฯ
เป็นต้น

- การรับซื้อ แทนที่รัฐจะรับซื้อเองตามราคาประกัน หรือบังคับให้
พ่อค้ารับซื้อแบบเดียวกับประเทศไทยนั้น รัฐใช้วิธีให้เงินชดเชยแก่ชาวไร่ชาวนาแบบ
ด้วยวิธีที่เรียกว่า **National Weighted Market Price** กล่าวคือ ถ้าราคา
เฉลี่ยสูงกว่าราคาประกันที่รัฐตั้งไว้ ก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่ถ้าราคาต่ำกว่า รัฐ
ก็จะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ชาวไร่ชาวนาเป็นเงินสด

วิธีการปฏิบัติแบบนี้ รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินมากมายนัก เพราะพืช
ผลที่รัฐประกันเป็นพืชผลที่รัฐได้คำนวณคาดหมายความต้องการของตลาดทั้งภายใน
และต่างประเทศไว้แล้ว และมีการกำหนดโควตาเนื้อที่การยลิต และการเพาะปลูก
ไว้แล้ว โอกาสที่ราคาจะตกต่ำอันเนื่องมาจากผลผลิตล้นตลาดจึงมีน้อยมาก

บทลงโทษแก่สมาชิกโครงการประกันราคาที่สำคัญๆ เช่น การขายเนื้อที่เพาะปลูกออกไปมากกว่าที่ทำสัญญาไว้กับรัฐจะต้องถูกลงโทษ โดยตัดสิทธิการขอกู้เงินจาก C.C.C. และไม่ได้รับเงินชดเชยเพื่อราคาตกต่ำ ทั้งยังจะต้องถูกปรับอีก 65% ของราคาพืชผลส่วนที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นจากที่ทำสัญญาไว้กับรัฐ

- สรุป หลักการและวิธีปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ของสหรัฐฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามโครงการประกันราคา เป็นที่สังเกตว่าส่วนใหญ่คล้ายกับไทยทำอยู่ คือ รัฐเป็นผู้กำหนดราคาประกันเอง แต่วิธีการปฏิบัติแตกต่างกันมาก เนื่องจากของไทยนั้น ชาวนาทั่วประเทศมีสิทธิที่จะขายข้าวได้ตามราคาประกัน ส่วนจะขายได้จริงตามราคาประกันหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐได้กำหนดหลักการ และวิธีปฏิบัติที่แน่นอนในการปฏิบัติงานจึงหลีกเลี่ยงอย่างสิ้นเชิง ส่วนของสหรัฐฯ นั้น แม้จะเป็นประเทศที่เจริญแล้วทางเศรษฐกิจยังมีการประกันราคาเป็นเขต ๆ โดยประกันให้กับชาวนาที่สนใจ หรือยอมรับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนดเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การประกันราคาของสหรัฐฯ ที่ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดก็คือ รัฐมีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับหลักการ และวิธีการปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่เริ่มโครงการประกันราคา มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกินระยะเวลาถึง 40 ปี โดยเฉพาะเรื่องที่ไทยเรากำลังทำนั้น ก็ดูเหมือนว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางโครงการ และปฏิบัติตามโครงการนี้ ส่วนมากเป็นผู้ที่ไม่รู้อย่างแท้จริงว่ารากฐานของโครงการนี้คืออะไร ถ้าทำจะเริ่มที่ตรงไหน และจะทำกันอย่างไรเสียด้วยซ้ำไป ผลที่เกิดขึ้นก็คือความล้มเหลวทุกครั้งที่มีการปฏิบัติในเรื่องของการประกันราคา

การประกันราคาในประเทศไทย

ประวัติความเป็นมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

โครงการประกันราคาของไทยเริ่มมีครั้งแรกในปี 2498 ในสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกกฎหมายฉบับแรก ชื่อ "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498" วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการพยุรราคาสินค้าทางการเกษตรให้แก่ชาวนา ชาวไร่ผู้ผลิตให้ตกต่ำเกินไป และรักษาระดับราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภคไม่ให้สูงเกินไป

ต่อมาในปี 2499 ได้จัดตั้ง คณะกรรมการกำหนดการก่อสร้างฉางเก็บข้าวเปลือก เพื่อจัดการเกี่ยวกับการสร้างฉางข้าวขนาดใหญ่ที่เรียก "ไซโล" ขึ้นในกรุงเทพฯ อันประกอบด้วยกรรมการ 11 คน สำหรับดำเนินการเรียกประกวดราคาแล้วทำบันทึกเสนอรัฐมนตรีเมื่ออนุกรรมการประชุมที่จะได้เรียกบริษัทที่ประมูลได้มาทำสัญญาและลงมือก่อสร้าง แต่แล้วโครงการนี้ก็ต้องล้มไปโดยปริยาย เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง โดยจอมพลสฤษดิ์ ทำการปฏิวัติ เมื่อรัฐบาลล้มไปแล้วโครงการพยุรราคาต่าง ๆ ก็ล้มไปด้วย คงเหลือองค์การคลังสินค้าที่ยังดำเนินงานอยู่มาจนถึงปัจจุบันนี้ การปฏิบัติขององค์การคลังสินค้านั้น เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ากันเป็นคราว ๆ ไปเท่านั้น โครงการระยะยาวไม่มีตลอดเวลาที่ดำเนินการมา 20 ปี ต่อมาในระยะหลัง ๆ ก็มักเป็นเรื่องการจำหน่ายข้าวสารราคาถูก อันเป็นงานชิ้นใหญ่ขององค์การนี้

ปี 2510 รัฐบาลได้หยิบยกเรื่องการประกันราคาเข้าพิจารณากันใหม่ โดยการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า "คณะอนุกรรมการพิจารณา โครงสร้างไซโล และฉางข้าวสาธารณะ" ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ รวม 10 คน อนุกรรมการคณะนี้ได้เสนอโครงการ "รับซื้อข้าวเปลือกในราคาประกันทั่วประเทศ" แต่จำชาวนา

คนใดเห็นว่าราคาประกันต่ำไป ยังไม่ต้องการขายก็ใช้วิธีฝากหรือจำหน่ายข้าวเปลือกของ
ตนไว้กับรัฐบาลก่อนก็ได้ กับให้มีการสำรวจข้าวสารไว้ในกรุงเทพฯ และในทุก ๆ ภาค
ของประเทศ เพื่อตรึงราคาข้าวสารไว้ไม่ให้สูงจนเกินไป ข้าวสารที่ใช้ตรึงราคาก็จะ
เป็นข้าวสารที่รัฐบาลซื้อเองจากข้าวเปลือกที่รัฐบาลรับซื้อพุงราคาเอาไว้ตั้งแต่ต้นฤดู มิใช่
ข้าวสารสำรองที่บังคับรับซื้อจากผู้ส่งออกในราคาที่ขาดทุนคงที่ที่ปฏิบัติกันอยู่ วิธีดำเนินการ
ก็คือให้ตั้งไซโลขนาด 10,000 ตัน สำหรับเก็บข้าวเปลือกขึ้นในกรุงเทพฯ มีโรงสี
สมัยที่สามารถสีข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ก็ให้สร้างไซโล โรงสี และคลัง
เก็บข้าวสารขึ้นตามภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นหน่วยงานในการประกันราคา
ข้าวเปลือก และตรึงราคาข้าวสารในแต่ละภาค ซึ่งตามราคาคำนวณในปี 2510 นั้น จะ
ต้องใช้เงินประมาณ 150 ล้านบาท แต่แล้วโครงการนี้ก็พบกับอุปสรรคอีกเช่นเคย จาก
นั้นมาก็มีการคิดเรื่องราคาประกันขึ้นอีก 2-3 ครั้ง แต่ไม่ใช้ระดับชาติ เพราะเป็นเรื่อง
ของการตั้งกรรมการขึ้นคิดกันเองภายในกระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์ในสมัยนั้น)

ปี 2516 รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีการพิจารณาโครงการประ
กันราคากันอีก โครงการประกันราคาเปลี่ยนทิศทางจากกระทรวงพาณิชย์ไปขึ้นกับกระทรวง
เกษตร นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นภายใต้กองกิจการหนึ่งคือ "องค์การตลาด
เพื่อเกษตรกร" วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือชาวเกษตรกรด้วยการรับซื้อพุงราคา และ
ประกันราคาพืชผลต่าง ๆ พร้อมทั้งมีนโยบายที่จะเปิดสาขาทั่วประเทศทุกจังหวัดภายในปี 2525
และจะมีการสร้างยุ้งฉาง โรงสี และไซโลกันอย่างพร้อมสรรพ แต่ปัจจุบันองค์การตลาด
เพื่อเกษตรกรก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเลย

ปี 2518 รัฐบาลของหม่อมราชวงศ์ถนัดถนี ปราโมช ได้มีการวางนโยบาย
ของการประกันราคาอย่างแท้จริงทั้งทางทฤษฎี และวิธีการที่จะดำเนินการ โดยยกเลิกการ
ประกันราคาข้าวก่อนเป็นเรื่องแรก และมีโครงการที่จะประกันราคาพืชผลทางการเกษตร

ทุกชนิด ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นข้อกำหนดราคาประกันขั้นต่ำสำหรับข้าวเปลือกชนิด 5% ราคา
เกี่ยวละ 2,500 บาท เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2518 และให้ผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่
1 มกราคม 2519 พร้อมกันนี้ก็ได้กำหนดราคาจำหน่ายข้าวสารสูงสุดที่ผู้ขายจะจำหน่าย
ในราคาขายปลีกไว้ด้วย นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนสำหรับการส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ
รวมทั้งการขยายตลาดใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอีก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ช่วงระยะเวลา
การดำเนินงานตามโครงการประกันนี้ระยะเวลาอันสั้นก็ต้องสะดุดหยุดลงในที่สุดเนื่อง
จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ปี 2519 รัฐบาลชุดของนายชวรงค์ สันติย์ ปราโมช ได้เปลี่ยนนโยบายการ
ประกันราคาข้าวเปลือก 5% เกี่ยวละ 2,500 บาท มาเป็นวิธีการพยุงราคาแทนเกี่ยว
ละ 2,100 บาท และยึดหลักการที่ว่า พยายามที่จะขยายการส่งออกให้เพิ่มสูงขึ้น รวม
ทั้งการหาทางขยายตลาดต่างประเทศให้กว้างออกไปด้วยวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) ระบายข้าวส่งออกเพื่อให้นโยบายการพยุงราคาข้าวเปลือกสัมฤทธิ์ผล
- 2) เพื่อนำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ เป็นการลดการขาดดุลการค้ากับ
ต่างประเทศ

นโยบายดังกล่าวนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนเมษายน 2519 เป็นต้นมา
ปรากฏว่าได้ผลพอสมควร อย่างไรก็ตามเหตุการณ์หลังการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครอง
เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นโยบายการพยุงราคาก็เริ่มรวนเรไม่รู้อนาคตว่าจะดำเนินการ
ต่อไปหรือไม่

ประกันราคาหรือพยุงราคา

เนื่องจากปัจจุบันนี้ราคาข้าวสารได้รับการเพ่งเล็งจากรัฐบาลมาก เพราะเป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพของประชาชน ทำให้ชาวนาถูกกดราคาข้าวขาวเปลือก ทั้งนี้เพราะพ่อค้าคนกลางเมื่อหิทธิพลสามารถจะกำหนดราคาซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาได้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ชาวนาผู้ผลิตข้าว รัฐจึงจำเป็นต้องเลือกใช้นโยบายการประกันราคาหรือพยุงราคาอย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ จึงอยู่ในอดีตถึงปัจจุบันนี้จะประสบความสำเร็จล้มเหลวมาบ้างก็ตาย แต่นั่นเป็นเพราะวิธีการปฏิบัติและการควบคุมที่ย่อนส่งผลกระทบต่อผลผลิต ถ้าจะมีการนำมาใช้นั้นก็อาจจะเกิดปัญหาในแง่ที่ว่าระหว่างการประกันราคาและการพยุงราคานั้น ควรจะใช้วิธีไหนจึงจะเหมาะสม หรือเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ชาวนา โดยไม่สูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ ก่อนอื่นควรจะพิจารณาถึงผลดีและผลเสียระหว่างการประกันราคากับพยุงราคาเสียก่อนว่า นโยบายใดที่น่าจะนำมาใช้กับประเทศไทย

การประกันราคา

การประกันราคาข้าวเปลือก หมายถึงการที่รัฐบาลประกาศราคารับซื้อของข้าวเปลือกและข้าวสารไว้เป็นที่แน่นอน ทำให้ชาวนาผู้เพาะปลูกข้าวสามารถรู้ล่วงหน้าว่าผลผลิตจากข้าวที่ตนได้ทำการเพาะปลูกจะสร้างรายได้ให้แก่ตนเป็นจำนวนเท่าใดตลอดทั้งปี

ผลดีและผลเสียของระบบประกันราคาขั้นต่ำ

<u>ผลดี</u>	<u>ผลเสีย</u>
1. ชาวนามีรายได้ทั่วถึงกัน และในกรณีที่ราคาขายสูงขึ้นกว่าราคาประกันก็จะยิ่งทำให้ชาวนามีรายได้ดีขึ้น	1. การประกันราคานี้เป็นการละโดยตรงที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยไม่ใช้อยกเว้นและเพิกถอนไม่ได้
2. จูงใจให้มีการเพิ่มผลผลิตซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่ประเทศในด้านการส่งออกและแก่ชาวนาเองในด้านรายได้	2. การจดทะเบียนต้องใช้กำลังคนทั้งทางด้านการดำเนินงานและติดตามผล
3. พอลำมีส่วนรวบรวางแผนและรับผิดชอบ	3. ในด้านการวางแผนและกำหนดราคาประกันในแต่ละปี ตลอดจนการกำกับให้เป็นไปตามเป้าหมาย ต้องถือตามผลการผลิตและการดำเนินงานของพอลำอย่างใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นนโยบายดังกล่าวก็ไม่วิธีบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
4. รัฐบาลต้องใช้งบประมาณหรือกำลังคนจากนักในการดำเนินงานโดยตรง	
5. ระบบการค้ำข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพดีขึ้น	
6. สามารถกำหนดเป้าหมายการส่งออกได้แน่ชัดขึ้น และสามารถขยายระยะยาวได้ด้วย	
7. มีผลพลอยได้จากการทำทะเบียน	

การผูกขาด

การผูกขาดข้าวเปลือกใช้การกำหนดราคาขั้นต่ำแบบการประกันราคาข้าวเปลือกที่อาศัยอำนาจกฎหมายของรัฐในการประกาศราคารับซื้อขั้นต่ำ แต่เป็นการที่รัฐขึ้นมือเข้าไปเกี่ยวข้องกับตลาดการค้าข้าว เพื่อสร้าง Demand ให้ชะ กระทบให้ราคาของผลิตผลสูงขึ้น อันเป็นการป้องกันการกดราคารับซื้อของพ่อค้าคนกลางในบางขณะ หรือช่วงเวลา ที่ราคาข้าวในเวลานั้น ๆ ต่ำกว่าราคาที่ทางรัฐบาลประกาศผูกเอาไว้ (เช่นในปัจจุบัน ประกาศราคาผูกเกี่ยวละ 2,100 บาท สำหรับข้าวเปลือกชนิด 5% ส่วนข้าวเปลือกชนิดอื่น ๆ ให้เพิ่มราคาได้เกี่ยวละ 50 บาท)

ผลดี

1. ชาวนาที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์ของสหกรณ์การเกษตรขาย ได้ราคาตามที่รัฐผูกเอาไว้
2. เป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำ
3. ไม่เป็นภาวะยุ่งยากของรัฐบาลเหมือนกับการประกันราคารับซื้อขั้นต่ำที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบโดยตรง และเสียได้ทุกขณะเมื่อมีความต้องการ

ผลเสีย

1. ชาวนาไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง เนื่องจากการรับซื้อของกระทรวงเกษตร โดยองค์การคลังสินค้า หรือองค์การตลาด เพื่อเกษตรกร จะรับซื้อโดยตรงจากสมาชิกของกลุ่มเกษตรกร หรือสมาชิกของสหพันธ์การเกษตรเท่านั้น
2. ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน
3. บางครั้งทำให้เกิดความวุ่นวาย เช่น เมื่อข้าวเปลือกมีเหลือก็รับซื้อมากขึ้น และเร่งให้เป็นข้าวสารออกขายโดยบังคับให้ องค์การคลังสินค้ามีสินค้าคงคลังมาก อาจจะไม่สามารถรับซื้อข้าวสารจากพ่อค้าได้

ผลดี

ผลเสีย

เป็นเหตุให้ข่าวสารในห้องกลางมีมาก
ราคาข่าวเปลือกและข่าวสารตลอดจน
อุปกรณ์ในห้องกลางก็ยิ่งต่ำลง

4. ราคาจะทรงตัวอยู่เพียงชั่วระยะเวลา
หนึ่งเท่านั้น เพราะถ้าหากจะให้คงอยู่
ได้ รัฐต้องเสียงบประมาณมากในการ
รับซื้อ และจะต้องเร่งการขายแก่ต่าง
ประเทศ โดยการแจกหรือยกเว้นทรัพย์สิน
หรือเก็บไว้โดย ๆ ถ้าหากไม่สามารถ
ขายได้ในตลาดโลก

จากการเปรียบเทียบผลคือเสียระหว่างการประกันราคาและพ่วงราคานี้ เพื่อพิจารณากันอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว นโยบายการประกันราคาเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในเชิงไทยมากกว่า เพียงแต่จะมีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติในการดำเนินงานและเงื่อนไขในการประกันเสียใหม่ให้เกิดความคล่องตัวเวลาปฏิบัติจริงเท่านั้น

เมื่อย้อนไปศึกษาการประกันราคาของประเทศญี่ปุ่นที่ใช้นโยบายผ่านองค์การสหกรณ์ทางการเกษตรได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเสียก่อนว่า ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นประเทศที่เจริญแล้วทางเศรษฐกิจ และมีระบบโครงสร้างของสหกรณ์ที่ดีเยี่ยมประเทศหนึ่ง ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ดังนี้

- 1) รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นนโยบายที่แน่นอนในการส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ทุกประเภท โดยเฉพาะสหกรณ์ทางการเกษตรได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ
- 2) รัฐบาลส่งเสริมการศึกษาทางสหกรณ์ในสถาบันการศึกษาอย่างจริงจัง ทั้งทางทฤษฎี และทางปฏิบัติอย่างมีระเบียบแบบแผน นอกจากนี้ ยังมีสถาบันที่สอนเกี่ยวกับวิชาชีพ โดยเฉพาะพร้อมทั้งมีการศึกษาค้นคว้าที่จะปรับปรุงงานสหกรณ์ให้ดีขึ้น อยู่เสมอภายในสถาบันต่าง ๆ ที่สอนวิชาสหกรณ์
- 3) องค์การสหกรณ์มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางด้านการสหกรณ์แก่สมาชิกอย่างกว้างขวาง รวมทั้งประชาชนทั่วไปด้วย
- 4) ประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจในหลัก และวิธีการดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์ ทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปด้วยความคล่องตัว

5) คณะกรรมการบริหารงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนเกษตรกรที่แท้จริง จึงทำงานเพื่อเกษตรกรโดยตรง โดยเฉพาะคณะกรรมการตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญมิใช่เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตน

ด้วยเหตุผลทั้ง 5 ประการดังกล่าวข้างต้นทำให้ระบบการทำงานขององค์การสหกรณ์ในปัจจุบันนั้นงดงาม เพราะมีพื้นฐานที่แข็งแรงเป็นที่เชื่อถือแก่สมาชิก และประชาชนทั่วไป

สำหรับสหกรณ์การเกษตรของไทยที่มีอาการทรึงกับทรุดขนาดนั้น เนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) รัฐไม่สนับสนุนส่งเสริมการศึกษาทางสหกรณ์ในสถาบันการศึกษาอย่างจริงจัง
- 2) ทุนดำเนินการไม่เพียงพอ โดยเฉพาะสำหรับนำมาใช้ในการรวบรวมข้าวเปลือก ทำให้ชาวชนหรือสมาชิกได้น้อย และโรงสีข้าวไม่พอใช้
- 3) สหกรณ์ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรเป็นของตนเอง ทำให้ขาดแผนการผลิตที่แน่นอน สมาชิกขาดความรู้และความมั่นใจที่จะขายและปรับปรุงการผลิตด้วยตัวเองได้
- 4) สหกรณ์ยังไม่มีแผนการดำเนินงานระยะยาวที่แน่นอน ทำให้เป็นอยู่ในขณะนี้เพื่อต้องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น
- 5) คณะกรรมการที่บริหารงานส่วนใหญ่มิใช่ตัวแทนของเกษตรกร ทำให้ไม่เข้าใจความต้องการของสมาชิกที่เป็นเกษตรกรอย่างแท้จริง การทำงานจึงหวังผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ

6) รัฐไม่มั่นนโยบายที่แน่นอน หรือมีการปรับปรุงงานของสหกรณ์อย่างจริงจัง กิจกรรมของสหกรณ์จึงล้มลุกคลุกคลานมาตลอดจนถึงปัจจุบันนี้

สรุปได้ว่านโยบายการประกันราคาข้าวที่จะใช้สหกรณ์ทางการเกษตรเป็นเครื่องมือแบบของประเทศไทยนั้น ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยในช่วงระยะเวลาปัจจุบันที่สหกรณ์การเกษตรยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และความเชื่อถือจากสมาชิกส่วนใหญ่ หรือจากประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะบุคคลที่ประกอบเป็นกรรมการบริหารของสหกรณ์ที่ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ยกเว้นเสียจากว่าจะได้มีการปฏิรูปการดำเนินงานของสหกรณ์ให้บังเกิดผลจนเป็นที่เชื่อถือแก่สมาชิก และประชาชนทั่วไปเสียก่อน จึงจะสมควรนำมาใช้ ซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติกันอย่างจริงจังจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะจากรัฐบาลที่เป็นแกนนำ การกระทำสิ่งใดที่เป็นการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องคู่สถานการณ์ และสภาพแวดล้อมภายในประเทศของตนเสียก่อนว่าเหมาะสมหรือไม่เพียงใด เพราะนโยบายสิ่งเดียวกันที่ใช้ได้ผลดีซึ่งในประเทศหนึ่งนั้น มิได้หมายความว่าเพื่อนำมาใช้กับอีกประเทศหนึ่งแล้ว จะต้องได้ผลในทำนองเดียวกัน ตรงกันข้ามอาจประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงก็ได้ เนื่องจากปัจจัยภายในที่แตกต่างกันนั่นเอง

วิธีประกันราคาที่จะควรจะใช้ในประเทศไทย

ในเมื่อการประกันราคาข้าว โดยผ่านสหกรณ์การเกษตรไม่มีประสิทธิภาพตามต้องการ ฉะนั้น การที่จะดำเนินการต่อไปจะต้องหามาตรการป้องกันการล้มเหลวมิให้เกิดขึ้นอีกต่อไป ภาวะการณ์บ้านเมืองของไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการปฏิรูปที่ประชาชนกำลังตื่นตัวคอยเฝ้าจับตามองรัฐบาลของตนอยู่ ซึ่งข้าวเกษตรกรกรด้วยแล้ว การประกันราคาเป็นจุดประสงค์หลักที่คอยความหวังจากคณะรัฐบาล จึงเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการกันอย่างจริงจัง ทั้งทางด้านทฤษฎีและทางปฏิบัติ ส่วนวิธีการที่น่าจะนำมาปฏิบัติในการประกันราคาข้าวในประเทศไทยนั้นมีดังต่อไปนี้

1) กำหนดราคาประกันข้าวเปลือกจากต้นทุนการผลิตและกำไรของชาวนา โดยกระทรวงเกษตรร่วมมือกับกระทรวงพาณิชย์ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาว่าควรจะประกันกี่วันจะเท่าใด แล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาออกประกาศใช้เป็น พรบ. การประกันราคาข้าว

2) กำหนดระดับราคาที่รัฐบาลจะรักษาไว้ และกำหนดระดับราคาข้าวสำหรับขายปลีกด้วย

3) สร้างระบบแทรกแซงตลาดขึ้นใหม่ และต้องมีเงินทุนไม่ต่ำกว่า 2,500-3,000 ล้านบาท เพื่อจัดสร้างยุ้งฉาง และไซโล ตามท้องถิ่นต่าง ๆ

4) ยกเลิกการเก็บภาษีส่งออก และการบังคับซื้อข้าวสารสำรองมาเป็น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกอย่างเด็ดขาด เพราะผู้ส่งออกต้องชำระภาษีซ้ำซ้อน กัน 2 ครั้ง และ 2 สถานที่ คือต้องชำระค่าที่เรียกที่กระทรวงพาณิชย์ และชำระค่าอากร ที่กรมศุลกากร อันเป็นการทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นทั้งด้านผู้เสียภาษี และผู้ จัดเก็บ ส่วนการบังคับซื้อข้าวสารจากชาวนานั้น จะทำให้พ่อค้าไปกดราคารับซื้อจาก ชาวนาอีกทอดหนึ่ง ทำให้ชาวนาขายข้าวเปลือกได้ในราคาต่ำ

5) ใช้กลไกเพิ่มและลดค่าธรรมเนียมส่งออก และการแทรกแซงตลาด เป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาภายในประเทศให้อยู่ในระดับที่ต้องการ

6) กำหนดระเบียบให้ผู้ส่งออกสามารถขายระยะยาวได้มากขึ้น โดยการ ลดการเสี่ยงในการเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมส่งออกของทางราชการ

7) ปรับปรุงระบบการอนุญาตและต่อใบอนุญาตผู้ประกอบการค้าข้าวทุกระดับ แก้กฏหมายให้ทางราชการมีอำนาจถอนใบอนุญาตและสั่งให้ปฏิบัติ

8) รัฐต้องกำหนดนโยบายที่แน่นอนทั้งทางทฤษฎี และทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และแน่นอน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างแท้จริง

นโยบายการค้าข้าวและการประกันราคาข้าวเปลือก

รายการ	กระทรวงผู้รับผิดชอบ	ผู้เกี่ยวข้อง/ประสานงาน	หมายเหตุ
ประกันราคาข้าวเปลือก	รัฐบาล	กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร	เพื่อสำหรับดูแลการผลิตต่อไป
ดำเนินการจดทะเบียน เพื่อ รู้จำนวนและสามารถติดตาม การดำเนินงานทางการค้าได้	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร	มาตรการจดทะเบียน ให้กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้กำหนด
ดำเนินการจดทะเบียน เพื่อรู้ capacity และเพื่อรับนโยบาย ของรัฐบาลและปฏิบัติตาม	กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงมหาดไทย	มาตรการจดทะเบียน ให้กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้วางระเบียบ
ดำเนินการจดทะเบียน เพื่อ จัดสรรให้ชาวไร่เพื่อเพียงบริโภค ในแต่ละเขตในราคาที่สมควร	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ วางระเบียบในการ จดทะเบียน
รู้ภาวะในราคาข้าวสาร ที่อาจแพงขึ้น	รัฐบาล	กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร	สำหรับผู้มีรายได้น้อย รัฐบาล ควรมีมาตรการช่วยเหลือ
จดทะเบียนและรับผิดชอบรวม กับรัฐบาลในการจัดระบบรักษา ระดับราคาข้าว และขยายการ ส่งออก	กระทรวงพาณิชย์	-	-

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สถานะทางเศรษฐกิจของชาวนาโหลอยู่ในฐานะสิ้นเปลือง อันเป็นผลมาจากราคาข้าวเปลือกตกต่ำ ในขณะที่ค่าครองชีพอื่น ๆ พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาทางช่วยเหลือโดยรับความบกพร่องที่นาโหลเป็นส่วนใหญ่ของประเทศให้อยู่ในสถานะที่พอจะช่วยเหลือตัวเองได้ ในระยะแรกนี้วิธีที่จะใช้คือ "การประกันราคาข้าวเปลือก"

- การประกันราคาข้าวเปลือก โดยการตั้งราคาประกันที่แน่นอน (ด้วยการคำนวณต้นทุนการผลิต รายได้ รายจ่าย เมื่อประกันราคา รวมทั้งการประเมินราคาข้าวในตลาดโลกภายใต้การพิจารณา) เพื่อช่วยให้ชาวนาอยู่ดีกินดี ช่วยลดภาวะการเสี่ยงเปรียบของชาวนาแก่พ่อค้าคนกลาง เนื่องจากไม่ว่าต้นทุนหรือปลายฤดู ชาวนาก็ขายข้าวได้ในราคาเดิม คือในราคาประกันที่ทางรัฐตั้งไว้ และควรประกันราคาด้วยการประกาศมาตรการก่อนหน้าฤดูการเพาะปลูก อันเป็นแรงจูงใจให้ชาวนาเพิ่มผลผลิตของตนเองเพื่อให้ทุกฝ่ายได้ว่าเป็นรัฐบาล พอกำ รวมทั้งชาวนาได้มองดูทางวิถีทางการค้าของตนไว้"

- วัตถุประสงค์

- 1) เพื่หารายได้ให้กับชาวนา
- 2) เป็นแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิต
- 3) ผู้บริโภคภายในประเทศซื้อข้าวสารได้ในราคาพอสมควรและเป็นธรรม
- 4) ระบบการค้าข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) ก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม
- 6) สามารถส่งออกได้มากขึ้น และขายล่วงหน้าได้ด้วย

- วิธีดำเนินงาน

1) กำหนดราคาประกันชั้นข้าวเปลือก ให้ลดหลั่นกันไปในแต่ละจังหวัด โดยรวมคำนวณส่งไว้ด้วย เช่น ข้าวเปลือกชนิดที่ 1 ข้าวสาร 5% ในราคาเกวียนละ 2,500 บาท ณ. โรงสีในตลาดกรุงเทพฯ สำหรับข้าวเปลือกที่คุณภาพต่างกันก็ได้กำหนดราคารับ ต่ำลงแตกต่างกันไปตามส่วนดังนี้

ข้าวเปลือก 100%	เกรด เอ	เกวียนละ	2,650	บาท
" 100%	" บี	"	2,600	"
" 100%	" ซี	"	2,550	"
" 5%		"	2,500	"
" 10%		"	2,400	"
" 15%		"	2,350	"
" 25%		"	2,300	"
" 35%		"	2,250	"

ทั้งนี้การกำหนดให้กระทรวงเกษตร และกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ระ ส่ายงานกัน เสร็จแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา และออก พรบ.การประกันราคา เพื่อประกาศใช้ต่อไป

2) กำหนดราคาขึ้นสูงข้าวสารจากปลักในประเทศ

3) จดทะเบียนผู้ประกอบการทุกขึ้นตอน เพื่อจัดระบบการค้าข้าว

4) วางเป้าหมายและนโยบายการส่งออก

เหตุผลของการประกันราคาข้าวเปลือกชนิด 5% ในราคาเกี่ยวนาระ 2,500 บาท

การประกันราคา ข้าวเปลือกเกี่ยวนาระ 2,500 บาท จะทำให้ชาวนาแต่ละครอบครัวมีรายได้ใกล้เคียงกับการปลูกพืชอื่น ๆ (เมื่อคำนึงถึงระยะเวลาในการเพาะปลูก) กล่าวคือ

การปลูกข้าว	มีรายได้เฉลี่ยต่อ	971.50	บาท
ข้าวโพด	"	1,055.10	"
มันสำปะหลัง	"	1,170.00	"
ถั่ว	"	902.50	"

เปรียบเทียบรายได้อายการปลูกพืชต่าง ๆ

รายละเอียด	ข้าว	ข้าวโพด	ยาสูบ	ฝ้าย	มันสำปะหลัง	ยางพารา	ปอ	อ้อย
- ต้นทุนการผลิต	487.43	387.51	958.29	804.24	597.00	517.89	102.75	1,588.33
- ผลผลิตต่อไร่ (กก.)	306.00	249.00	908.40	194.60	2,130.00	105.38	116.60	7,300.00
- ราคาข้าวไร่ขายได้ (บาท/กก.)	2.50	1.98	1.75	5.00	0.50	7.00	2.00	0.30
- รายได้ต่อไร่ (บาท)	765.00	493.02	1,589.70	973.00	1,065.00	737.66	233.20	2,190.00
- ค่าใช้ต่อไร่ (บาท)	277.57	105.51	631.41	168.76	468.00	219.77	130.45	601.67
- เบี้ยที่เพาะปลูกทั้งหมดเฉลี่ยต่อรอบครัว (ไร่)	21.00	30.00	3.00	9.00	30.00	10.00	65.00	15.00
- รายได้สุทธิจากเนื้อที่ปลูกทั้งหมด (บาท)	5,826.97	3,165.30	1,894.23	1,518.84	14,040.00	2,197.70	847.92	9,025.05
- ระยะเวลาเพาะปลูก (เดือน)	6	3	3	4	12	8	4	10
- รายได้ต่อเดือนต่อรอบครัว (บาท)	971.50	1,055.10	631.41	379.71	1,170.00	274.71	211.98	902.50

ที่มา : ส่วนสำรณิเทศผลิตผลเกษตร ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

หมายเหตุ : กรรมกรมีรายได้อื่นละ 750 บาท

รายได้ต่อเดือนของการปลูกข้าวข้างต้น เป็นเพียงระยะเวลา 6 เดือนเท่านั้น ถ้าคิดตลอดปีจะมีรายได้เพียงเดือนละ 485 บาทเท่านั้น ถ้าจะให้ชาวนามีรายได้เดือนละ 971.50 บาท ตลอดระยะเวลา 12 เดือนแล้ว จะต้องประกันราคาข้าวเปลือกถึงกี่เกวียน ละ 3,400 บาท ดังนี้

รายได้ทั้งหมดที่ส่งออก	971.50 x 12 =	11,658.00	บาท
ต้นทุนการผลิตทั้งหมด	487.43 x 21 =	10,236.08	"
ผลผลิตรวม	0.306 x 21 =	6.426	เกวียน

ราคาประกันที่ต้องการทราบ

$$6.426 (G) - 10,236.08 = 11,658$$

$$G = \frac{11,658 + 10,236.08}{6.426}$$

$$= 3,407.11 \text{ บาท เกวียน}$$

รายได้ต่อเดือนของชาวนา (เดือนละ 485.74 บาท) เมื่อเปรียบเทียบกับ รายได้ของกรรมกรในตัวเองซึ่งได้เดือนละ 750 บาท (วันละ 25 บาท) แม้ว่าจะน้อยกว่าก็ตาม แต่ชาวนาก็มีรายได้อื่นอีกในช่วง 6 เดือน หลังฤดูเก็บเกี่ยว เช่น การเลี้ยง สุกร เป็ด ไก่ และหัตถกรรมในครัวเรือน เป็นเหตุให้รายได้ของชาวนาเมื่อคิดรวมทั้งหมดแล้วอยู่ในระดับใกล้เคียงกับรายได้ของกรรมกรในตัวเอง

ราคาประกันเกวียนละ 2,500 บาท จึงถือได้ว่าเป็นราคาที่เหมาะสม กล่าวคือ ผู้ผลิตจะมีรายได้เพิ่มขึ้นบ้าง และอยู่ในระดับใกล้เคียงกับการปลูกพืชอื่น ๆ หรือมีรายได้หักเหกับกรรมกรในตัวเอง ส่วนผู้บริโภคจะต้องรับภาระทางด้านราคา ที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในกรณีที่มีการประกันราคาข้าวเปลือกที่จะทำให้ราคาข้าวสารสูงขึ้น แต่

ก็เช่นราคาที่อยู่ในระดับพอสมควร ไม่ก่อความเดือดร้อนให้แก่ผู้ขายได้ซึ่งในระดับปานกลางขึ้นไปแต่อย่างใด สำหรับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยก็จะให้ความช่วยเหลือในด้าน

การคำนวณราคาข้าวสาร

ถ้าเป็นการประกันราคาข้าวเปลือก 5% ในราคาเกี่ยวและ 2,500 บาท ต. โรงสี ต้นทุนข้าวสาร และราคาข้าวสารตั้งของผู้บริโภคจะมีราคาดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ต้นทุนการสีข้าว} &= \text{ราคาข้าวเปลือก ต. โรงสี} + \text{ค่าใช้จ่ายในการสี และ} \\ &\quad \text{กำไรของโรงสี} \\ &= 2,500 + 150 \\ &= 2,650 \quad \text{บาท/เกวียน} \end{aligned}$$

อันจะเป็นผลให้ผลผลิตข้าวสารทั้งต้นข้าวและปลายข้าวมีราคาตั้งต่อไปนี้

ราคาข้าวสารบางส่ง ต. โรงสี	ราคา (กก.)	ราคาเกี่ยวและ	กก.	(อ้ง)
ต้นข้าว 5%	390	100	4.26	63.92
ปลายข้าว	264	70	2.98	44.73
รำขาวขาว	81	50	2.13	31.95
รำขาวกลอง	33	20	0.85	12.78

เพราะฉะนั้นราคาข้าวสารขายปลีกถึงผู้บริโภค (บาท/กก) = $63.92 +$
ค่าขนส่งจากโรงสี + ค่าโฆษณาปลีก ดังนั้นราคาข้าวสารขายปลีกจะเป็นเท่าไรขึ้นอยู่กับ
ค่าขนส่งจากโรงสี + ค่าโฆษณาปลีกจากโรงสี + ค่าขึ้นภาษีโรงสี ซึ่งรัฐบาลจะต้อง
กำหนดช่วงราคาขึ้นต่ำและขึ้นสูงของข้าวสารชนิด 5% (ในอดีตเคยกำหนดได้ตั้งแต่ 65-
75 บาท) อย่างไรก็ตามสำหรับผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ควรจะซื้อข้าวสารได้ไม่เกินกว่า
ถึงจะ 70 บาท

ระบบแทรกแซงตลาด

ถ้าปรากฏว่าราคาได้เปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐบาลจำเป็นต้องใช้ระบบแทรกแซง
ตลาดเพื่อรักษาระดับราคาแล้ว กระทรวงพาณิชย์จะใช้ระบบแทรกแซงตลาดดังต่อไปนี้

- 1) ให้อับข้อสัญญาขายล่วงหน้าจากพ่อค้าส่งออก เพื่อสร้างความต้องการ
เทียม (Artificial Demand)
- 2) การลดการส่งออกให้มากขึ้น หรือมีโควตาแล้วแต่ความจำเป็น เพื่อรักษา
ให้อุปสงค์ และอุปทานในประเทศอยู่ในระดับที่สมดุล
- 3) สร้าง buffer stock ขึ้นในจุดที่ร่ ๑ ตามความเหมาะสม โดยให้
พ่อค้าส่งออกเป็นผู้รับภาระไม่ใช่องค์

วิธีการปฏิบัติในการควบคุมตลาดการค้าข้าว

เมื่อมีการประกาศราคาข้าวเปลือก ชาวนาจะขายได้ทันแน่นอน แต่พอที่จะ
ตามหาซื้อ ข้าวสารที่ปรับตัวสูงขึ้น กระทรวงพาณิชย์ให้การกำกับในและต่างประเทศ
และในเรื่องของราคาที่สูงขึ้น คือ

- ตลาดภายในประเทศ ราคาสูงขึ้น ประชาชนผู้บริโภคที่รายได้ต่ำจะเกิดความเดือดร้อนเพราะไม่อาจซื้อข้าวสารบริโภค
- ตลาดต่างประเทศ ราคาส่งออกสูงขึ้น อาจทำให้ไทยต้องสูญเสียตลาดข้าวได้

ดังนั้นมาตรการที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาเหล่านี้ ควรกระทำดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ควบคุมการค้าภายใน รัฐจะต้องเป็นผู้กระทำเพื่อให้การค้าข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการใช้มาตรการควบคุมพ่อค้าคนกลาง โรงสี และพ่อค้าขายปลีก

2) ควบคุมราคาข้าว รัฐจะต้องตั้งราคาควบคุมสำหรับครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ กล่าวคือ ให้มีราคาเท่ากับต้นทุนการผลิต หรือต่ำกว่าเล็กน้อย

(เฉพาะข้อ 1 และ 2 นี้ ต้องเป็นของนโยบายหลักต่อผู้ที่ฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยง หรือไม่ปฏิบัติตาม และจะต้องมีเจ้าหน้าที่คอยติดตามควบคุมอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง)

3) ปรับปรุงฟรีเมยมข้าว รัฐจะต้องมีการติดตามราคาข้าวในตลาดโลก และคาดการณ์ต่อไปก่อนที่จะประกาศใช้เพื่อป้องกันไม่ให้อาหารข้าวในตลาดโลกสูงเกินไป หรือถ้าจำเป็นก็จะต้องยกเลิกฟรีเมยมโดยเด็ดขาดก็ต้องทำ และให้ทันกับเหตุการณ์

4) การกำหนดอัตราสำรองข้าว จะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงอยู่เสมอ ให้ทันกับภาวะการค้าข้าวที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีให้แก่พ่อค้าส่งออกที่จะต้องสำรองข้าวให้ภาครัฐบาล เพื่อนำข้าวจำนวนนั้นนำออกไปจำหน่ายแก่ประชาชน ในราคาควบคุม

วิธีการปฏิบัติควบคุมการค้าข้าวเปลือก

- พอลข้าวเปลือกในท้องถิ่น กระทำดังนี้

1) ต้องจดทะเบียนและต้องมีคุณสมบัติ 2 ประการ

1.1 มีผู้ลงนามกับข้าวเปลือกไม่ต่ำกว่า 10 เกวียน

1.2 ซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามราคาประกันของรัฐ โดยหักค่าขนส่งจากชาวนา

2) ผู้จดทะเบียนไม่มีสิทธิดำเนินการซื้อขายข้าวเปลือกโดยเด็ดขาด

- โรงสี กระทำดังนี้

1) ต้องจดทะเบียนทุก โรง เพื่อจะได้รู้จำนวนโรงสีจะกำลังการผลิตของแต่ละโรง

2) ต้องซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาตามราคาประกันของรัฐ โดยการหักค่าขนส่งจากชาวนา

3) ต้องมีสต็อกข้าวเปลือกไม่ต่ำกว่า 30 ตันของกำลังการผลิต

วิธีการปฏิบัติควบคุมการค้าข้าวสาร

- พอลข้าวสาร (เต็มใบ) ต้องจดทะเบียนในจังหวัดที่ทำกิจการค้าอยู่ และต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 1) มีสต็อกข้าวสารไม่ต่ำกว่า 10 ตัน
- 2) ต้องรับผิดชอบในการขายให้แก่ร้านค้าย่อยในจังหวัดที่จดทะเบียน
อย่างใหม่ครบรอง
- 3) เป็นตัวแทนของรัฐในการขายข้าวตามราคาควบคุม
(ส่วนผู้ที่มิได้จดทะเบียนไม่มีสิทธิดำเนินการไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น)

- พ่อค้าขายปลีก (ชาปัว)

- 1) ต้องจดทะเบียนเป็นผู้ค้าข้าวสารย่อยในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 2) ต้องมีสต็อกข้าวอย่างเพียงพอที่จะบริการให้กับผู้บริโภคในท้องถิ่นนั้น
- 3) ต้องขายข้าวตามราคาและปฏิบัติตามมาตรการที่รัฐกำหนด

- พ่อค้าส่งออก

- 1) ต้องเป็นผู้ที่เคยส่งข้าวออกมาก่อน
- 2) ต้องมีโรงสีและโกดังเป็นของตนเอง
- 3) ต้องสำรองข้าวสารตามที่รัฐบาลกำหนด

สำหรับพ่อค้าส่งออกนั้นจุดประสงค์หลัก ที่ต้องการ 3 ประการคือ

- 1) จำกัดจำนวนพ่อค้าส่งออก
- 2) ให้พ่อค้าส่งออกมีการลงทุนอันเป็นการจูงใจพ่อค้าคนกลางให้น้อยลง
- 3) ให้รัฐนำเอาข้าวสำรองมาขายให้แก่ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยในราคาถูก

มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น เป็นการแสดงวิธีการควบคุมระบบการค้าข้าวภายในประเทศและส่งออก โดยเฉพาะการค้าข้าวเปลือกนั้น จากมือชาวนาจะผ่านมือไปสู่วัสดุโรงสี เพื่อทำการแปรรูปเป็นข้าวสาร แล้วย้อนกลับสู่มือผู้ซื้ออีกครั้ง และผ่านมือผู้ซื้อไปสู่วัสดุบริโภค กล่าวได้ว่า โรงสีเป็นจักรกลใหญ่ ดังนั้น ถ้าสามารถควบคุมการค้าข้าว ณ โรงสีได้ ก็เท่ากับว่าควบคุมได้ทั้งขบวนการค้าข้าวเปลือกและข้าวสารได้ในเวลาเดียวกัน โดยอาศัยพ่อค้าโรงสีให้เรื่งผู้ดำเนินการควบคุมระบบการค้าทางอ้อม อนึ่ง ในขณะเดียวกันรัฐจะต้องควบคุมโรงสีให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ถึงขั้นมาอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และเพื่อให้การปฏิบัติงานระเบียบรัดกุมยิ่งขึ้นก็จะต้องกำหนดคุณสมบัติบางอย่างขึ้นเป็นการกำหนดจำนวนพ่อค้าข้าวให้เหลือน้อยลง เพื่อสะดวกต่อการควบคุมดังนี้

1) ประวัติทางการค้าของผู้ขอจดทะเบียนโดยกำหนดคุณสมบัติในการพิจารณา เช่น จะต้องเคยทำการค้าข้าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และไม่มีประวัติค้างพล้อยในทางการค้าข้าวมาก่อน

2) พิจารณาดังกล่าวพร้อมหรือไม่ว่าของผู้ขอจดทะเบียนการค้าข้าว เช่น มีฐานะทางการเงินของตนเอง เงินทุน หรือเครดิตจากสถาบันทางการเงินเพียงพอสำหรับธุรกิจต้องมีโรงสีข้าวของตนเอง และต้องสามารถสต็อกข้าวสารไว้ไม่น้อยกว่า 25% ของปริมาณการบริโภคภายในท้องถิ่นนั้นในทุก ๆ ขณะ ยกตัวอย่าง เช่น

ให้จังหวัดหนึ่ง มีประชากรทั้งสิ้น 300,000 คน
ปริมาณการบริโภคข้าวต่อหัวต่อปีเฉลี่ยประมาณ 270 กก.ข้าวเปลือก
= 175.5 กก.ข้าวสาร
∴ ปริมาณการบริโภคข้าวสารทั้งหมดในจังหวัด = $175.5 \times 300,000$
= 52,650,000 กก./ปี
= 52,650 ตัน/ปี

ฉะนั้นตามมาตรการควบคุมพ่อค้าข้าวในแต่ละเขตที่กำหนดคุณสมบัติว่าจะต้องมีสต็อกข้าวสาร 25% ของ Total Consumption ในท้องถิ่นนั้น ๆ ในทุกขณะก็คือ 25% ของ 52,650 ตัน/ปี

นั่นก็คือ ข้าวสารที่โรงสีทั้งจังหวัดจะต้องมี = 13,162.5 ตัน/ปี

อนึ่งสำหรับมาตรการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยการปล่อยให้เกิดภาวะการขาดแคลนข้าวสารในท้องถิ่นที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการค้า รัฐจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ประกอบการค้าอย่างจริงจังตามความผิด คืออาจจะปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ถอนใบอนุญาตชั่วคราว ทั้งปรับทั้งถอนใบอนุญาตชั่วคราว หรือถอนใบอนุญาตการประกอบการค้าตลอดไป เป็นต้น

สรุปการประกันราคาข้าว

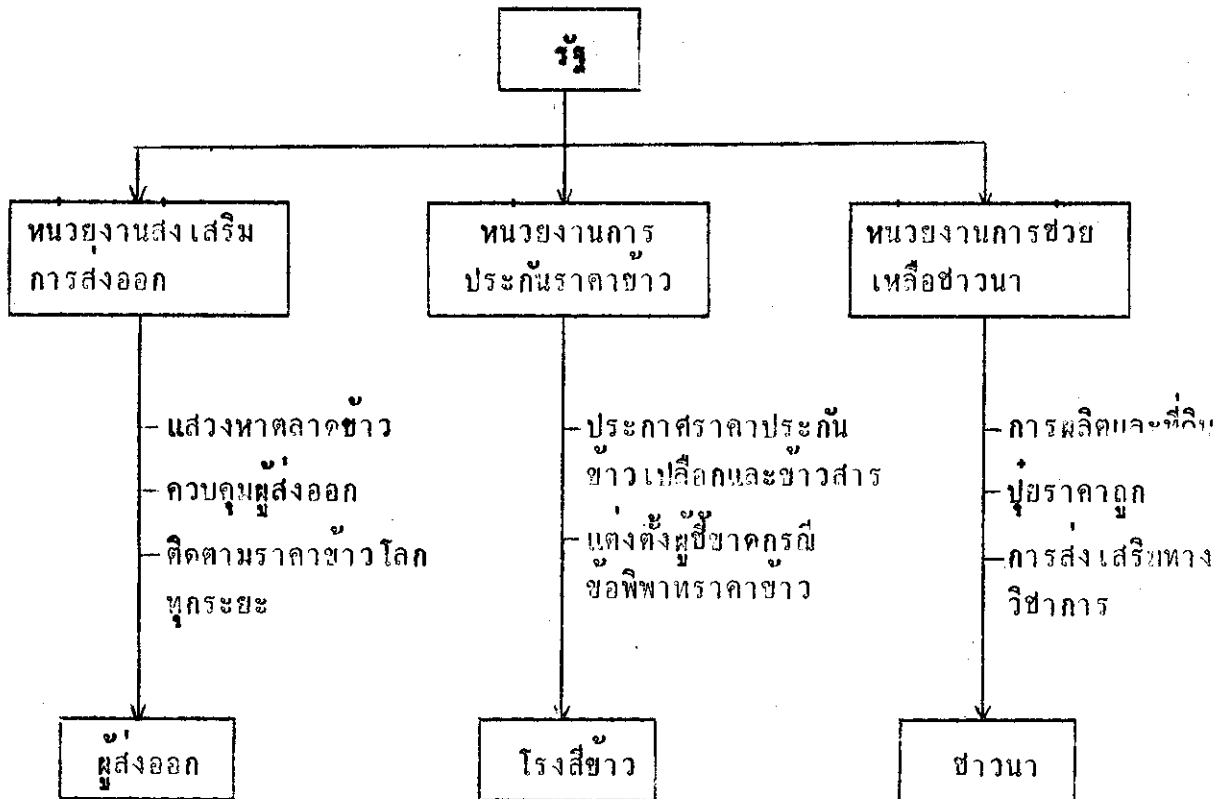
การประกันราคาข้าวที่จะกระทำในประเทศเพื่อช่วยเหลือชาวเกษตรกรให้มีรายได้ดีขึ้น รัฐควรกระทำในหลัก 3 ประการดังนี้

1) รัฐประกันราคาข้าวเปลือก เลือกผู้ราคาถูกให้ใช้ เอาใจใส่ในการ
เพาะปลูกของชาวนา

2) รัฐควบคุมโรงสีข้าว ให้ซื้อตามราคาประกัน รัฐประกันราคาข้าวสาร
ตั้งผู้เชี่ยวชาญข้าวราคาข้าวเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น

3) รัฐส่งเสริมการส่งออก แสวงหาตลาดข้าว ให้ผู้ส่งออกรับซื้อข้าวสาร
จากโรงสีตามราคาประกันไปทำการส่งออก โดยรัฐให้การส่งเสริม

การควบคุมขบวนการผลิตข้าว โดยรัฐ



จากแผนภูมิการประกันราคาข้าวเช่นนี้ นอกจากรัฐจะประหยัดงบประมาณในการใช้เงินไปซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาประกันที่ขาดทุนทุกปีแล้ว ยังเป็นผลให้ทุกฝ่ายในขบวนการค้าข้าวมีส่วนรับผิดชอบในเศรษฐกิจของบ้านเมือง อีกทั้งจะสามารถรักษาระดับราคาข้าวเปลือกให้อยู่ในระดับมั่นคงตลอดปีอีกด้วย โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่สหกรณ์ทางการเกษตร (รวมทั้งองค์การสหกรณ์) ของไทยยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานประกันราคาแบบของญี่ปุ่นหรือของออสเตรเลียได้

เครื่องมือของรัฐที่สำคัญที่จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาก็คือโรงสีข้าว เพราะเป็นหน่วยกลางที่ใกล้ชิดกับชาวนาและผู้ส่งออก จึงควรเป็นสื่อกลางในการเชื่อมสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐกับชาวนา และระหว่างรัฐกับผู้ส่งออกด้วย ในบางครั้งราคารับซื้อของทางโรงสีอาจสูงกว่าราคาประกันก็ได้ในเมื่อราคาข้าวสารดีขึ้น และขายได้คล่องตัว โรงสีก็จะแย่งกันซื้อข้าวเปลือกมาสี แต่รัฐจะต้อง "ประกันราคาข้าวสาร" เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ทางโรงสีอีกชั้นหนึ่งด้วย

ผู้ซื้อข้าวสารในราคาประกันก็คือ ผู้ส่งออก เพราะต้องนำข้าวสารส่งออกอยู่แล้ว ส่วนในกรณีที่ราคาข้าวในตลาดโลกลดลงจนกระทั่งผู้ส่งออกไม่สามารถซื้อข้าวสารในราคาประกันเพื่อไปส่งออกได้เนื่องจากไม่คุ้มทุน รัฐก็จำเป็นต้องให้เงินชดเชยแก่ผู้ส่งออกเพื่อรักษาตลาดข้าวเอาไว้ให้คล่องตัวอยู่ตลอดเวลา แม้ว่ารัฐจะต้องจ่ายเงินในบางครั้ง บางคราวนั้น ก็มีใ้หมายความว่ารัฐต้องขาดทุนเกี่ยวกับการค้าข้าว เพราะรัฐยังมีรายได้จากค่าพรีเมียมข้าว ค่าภาษีส่งออก และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ อยู่แล้ว

ข้อคิดเห็น

ได้กล่าวถึงการประกันราคาข้าวของประเทศสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และออสเตรเลียมาแล้วในตอนต้นว่า แต่ละประเทศนั้น เขามีวิธีการในการปฏิบัติ และนโยบายกันเป็นอย่างไร ออสเตรเลียกับญี่ปุ่นนั้น กล่าวได้ว่ามีวิธีการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันคือ ประกันราคาโดยผ่านองค์การกลาง โดยออสเตรเลีย ผ่านสภาการตลาด ส่วนญี่ปุ่น ผ่านสหกรณ์ทางการเกษตร แต่ถ้าเปรียบเทียบกับสหรัฐฯแล้ว แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ เป็นผู้กระทำโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็น สหรัฐฯ ออสเตรเลีย หรือญี่ปุ่น ต่างก็ประสบความสำเร็จในการประกันราคามาแล้วทุกประเทศ สำหรับประเทศไทย การประกันราคาทำกันมานานแล้ว และมีวิธีการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันกับของสหรัฐฯ แต่ก็ได้หมายความว่า

สหรัฐฯ เขาทำอะไรเลียนแบบไทย เนื่องจากสหรัฐฯ ทำมาก่อนไทยเกือบประมาณ 40 ปี
เท่านั้นเอง ดังนั้นปัญหาที่ว่าประเทศไหนเลียนแบบกันนั้นก็เห็นจะหายไป ส่วนผลการดำ
เนินงานของไทยที่ออกมาในเหมือนกับของสหรัฐฯ ทั้งที่ใช้วิธีการประกันแบบเดียวกันนั้นก็จริง
อยู่ แต่จากพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ต่างกันราวกับฟ้ากับดินเช่นนี้ จึงไม่ควรแปลกใจที่ว่าผล
ออกมาทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เพราะนั่นเป็นเอกลักษณ์ของไทยที่ไม่ต้องการผลที่ซ้ำแบบใคร
ทั้งสิ้น

อนึ่ง การที่นำเรื่องนี้มาเขียนนั้นไม่ว่าจะเป็นของสหรัฐฯ ญี่ปุ่น หรือออสเตรเลีย
ก็ตาม เป็นเพียงต้องการให้ได้อนุมัติแนวทางการปฏิบัติของในแต่ละประเทศว่าเขาทำกัน
อย่างไร ด้วยวิธีไหนเท่านั้น มิได้แนะนำให้อาใช้วิธีการนั้น ๆ มาใช้ในประเทศไทยแต่อย่าง
ใด เนื่องจากสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน ฉะนั้นวิธีการต่าง ๆ ทั้งหมด จึงไม่สามารถนำมา
ใช้ได้ ซึ่งการประกันราคาในอดีตจนถึงปัจจุบันก็ได้พิสูจน์ความจริงอันนี้มาแล้ว และประสบ
กับความล้มเหลวมาแล้ว

ส่วนการเขียนครั้งนี้มีจุดประสงค์ที่สำคัญคือ การเสนอข้อคิดแก่ผู้ที่สนใจ
เกี่ยวกับการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร โดยเฉพาะข้าว ที่เป็นภาคพืชที่สำคัญที่สุด
ของประเทศไทยนั้นว่า ถ้าหากว่ารัฐจะกระทำแล้วก็ต้องมีมาตรการที่เข้มแข็งแน่นอน พร้อม
ทั้งมีเครื่องมือหรือปัจจัยที่ทันสมัยที่เชื่อถือได้เท่านั้น อาทิเช่น นโยบายที่แน่นอนของรัฐที่จะ
ดำเนินการตามเป้าหมาย มาตรการหรือวิธีการปฏิบัติจริงตามกฎหมายที่มีองค์การที่มีประ
สิทธิภาพเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะองค์การที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรอย่างแท้
จริง เพื่อเกษตรกรเองซึ่งก็ควรจะหนีไม่พ้นสหกรณ์การเกษตรนั่นเอง ที่จะต้องเข้มแข็ง
สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงสำหรับรับใช้เกษตรกรเอง และ
สามารถปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรได้ในที่สุด เฉพาะรัฐจำเป็นอย่างยิ่ง
ที่จะต้องพร้อมแล้วทุกอย่างที่จะเผชิญหน้า หรือแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่จะเกิดขึ้นมาในการ
ปฏิบัติงานอย่างคล่องตัวทันกับเหตุการณ์

อย่างไรก็ตาม ในขบวนการแก้ปัญหาใด ๆ ที่จะแก้ไขได้ไหน สำเร็จหรือ
ไม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ

- 1) ศรัทธากรรมมนุษย์ หรือคนนั่นเอง
- 2) ระบบการดำเนินงาน

ปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาก่อนสิ่งอื่นใด
ทั้งหมด ได้แก่ ศรัทธากรรมมนุษย์และระบบการดำเนินงาน ซึ่งถ้าทุกคนขอรับในคน และระบบ
แล้ว ก็จะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่เห็นชัดก็คือ ประเทศ
ญี่ปุ่น ที่เคยประสบกับสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ในปัจจุบันเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอยู่ใน
อันดับ 3 ของโลก

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรที่จะเข้ามาควบคุม และส่งเสริม
"การประกันราคาพืชผลทางการเกษตร" โดยเฉพาะข้าว อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดประ
สิทธิภาพกันเสียที เพราะปัจจุบันอยู่ในช่วงของการปฏิรูปข้าวเกษตรกรก็ตื่นตัว พร้อมที่จะ
ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้นบรรยากาศของการที่จะดำเนินการประกันราคา
จึงน่าจะเป็นไปได้ด้วยดี ส่วนที่ตลาดทางการเกษตรชนิดอื่น ๆ อาทิเช่น ข้าวโพด มันสำ
ปะหลัง ปอ ฯลฯ นั้น เชื่อว่าถ้ารัฐบาลประกันราคาข้าวได้สำเร็จ พืชเหล่านี้ก็ควรจะ
ไม่มีปัญหา เพราะไม่มีวิธีการการดำเนินงานที่ต่างกันมากนักเหมือนกับวิธีการค้าข้าว

บทที่ 6

การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร

บทนำ

เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของประเทศได้มาจากผลิตผลทางการเกษตร และ
จะยังตงมีความสำคัญต่อไปอีกนาน แต่เกษตรกรต้องประสบกับอุปสรรคในการผลิต ทำให้
ในที่สุดมีสภาพทางด้านการรายได้ เป็นที่วิตกกังวลว่าในอนาคตเกษตรกรอาจจะหันไปประกอบ
อาชีพอย่างอื่นที่มีรายได้ที่แน่นอนกว่า เกี่ยวกับเรื่องนี้ทางรัฐบาลได้มีการพิจารณาแก้ไข
ตั้งแต่ปี 2475 แต่เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานทั้งทางด้านทฤษฎีและ
การปฏิบัติโดยเฉพาะจากผู้ชำนาญการอย่างแท้จริงในเรื่องนี้ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญห
เหล่านี้ได้ โครงการที่ได้เคยทำกันมาคือ การประกันราคากับการพยุงราคาซึ่งได้กล่าว
มาแล้วในภาคแรก ปัจจุบันได้มีการศึกษาค้นคว้าหาแนวทางให้ความสนใจเรื่องการประกัน
ภัยพืชผลทางการเกษตรว่า น่าจะได้นำมาปฏิบัติในประเทศไทย เพราะเห็นว่าการกระทำ
กันในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น อินเดีย ศรีลังกา มาแล้ว

ความหมาย

การประกันภัยพืชผลทางการเกษตร หมายถึงสัญญาซึ่งผู้รับประกันภัยรับรองว่า
จะใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเงินจำนวนหนึ่งให้แก่เกษตรกรหรือชาวไร่ในกรณีที่เกิดวินาศภัยขึ้น
และผู้เอาประกันภัยคือ เกษตรกรหรือชาวไร่รับรองว่าจะส่ง เบี้ยประกันภัยให้

ประวัติความเป็นมาของการประกันภัยในทางประเทศ

เป็นเวลานานมาแล้วที่นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจศึกษาทางด้านการเสี่ยงภัยของการลงทุนในอุตสาหกรรม แต่น้อยเหลือเกินที่จะให้การศึกษาสนใจทางด้านเกษตรกรรม ทั้ง ๆ ที่มีผู้ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมากมายที่ต้องเผชิญอยู่กับการเสี่ยงภัยต่อความแปรปรวนของธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม หมอกค้างจัด ลูกเห็บตก พายุไฟไหม้ แผลงศัตรู และโรคพืช นอกจากนี้ภัยทางเศรษฐกิจ ภัยจากสังคม จริงอยู่มหาวิทยาลัยการกัวหน่าในปัจจุบันจะช่วยควบคุมธรรมชาติไว้ได้บางส่วน แต่ภัยที่ต้องเสี่ยงดังกล่าวก็มีอยู่มาก แม้ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้น วิธีการที่จะช่วยเหลือคือการใช้วิชาการทางด้านประกันภัยเข้าช่วยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งพ้นภัยด้วยการร่วมกันช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งได้มาจากเบี้ยประกันของกลุ่มบุคคลผู้มีอาชีพเดียวกัน ประเทศที่พัฒนาแล้วดำเนินการประกันโดยผ่านสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ภัยที่เอาประกันได้แก่ ไฟไหม้ พายุ โรคสัตว์ สิ่งก่อสร้างในฟาร์ม และเครื่องจักรต่าง ๆ

สหรัฐอเมริกา

การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรเริ่มเมื่อปี 1931 โดยเริ่มประกันภัยข้าวสาลี ต่อมาในปี 1936 ได้เกิดภาวะกระทบแล้งอย่างกว้างขวางรุนแรง โครงการนี้จึงได้รับการสนใจควบคู่ไปกับการประกันราคาที่ดินสหรัฐฯ กำลังวางแผนทางการปฏิบัติอย่างจริงจัง ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญทางด้านนี้ส่วนใหญ่ต่างก็มีความเห็นว่าถ้าโครงการประกันราคาดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การประกันภัยทางพืชผลการเกษตรก็จะสามารถดำเนินการไปได้ โดยบริษัทเอกชนดำเนินการ

ในปี 1938 ได้มีการเริ่มดำเนินการ crop insurance กันอย่างจริงจัง
ภายใต้กฎหมาย Title V. of the Agricultural Adjustment Act of 1938
เป็นหลัก โดยให้องค์การที่รับผิดชอบ เรื่องการประกันราคาพืชไร่ในโครงการประกัน
ภัยพืชผลทางการเกษตร โดยการรับประกันภัยทุกชนิดเพื่อเป็นการช่วยเหลือป้องกันผู้ประ
ท้วงอาชีพทางการเกษตรเมื่อเกิดความเสียหายที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

ในปี 1939 โครงการประกันภัยขยายตัวออกไปมาก มีการตั้งสาขาตามตัว
เมือง และชนบททั้งหน่วยงานของรัฐบาลและของบริษัทเอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน

ปี 1943 มีการปรับปรุงเรื่องระยะเวลาของการประกันภัยที่ใช้สัญญา 3 ปีได้
เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดจากภัยสงคราม จากนั้นเป็นต้นมาทั้งรัฐบาลและบริษัทเอกชน
ก็ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และของโลก ภายใต้
หลังการปฏิบัติเชียวจนมาถึงในปัจจุบัน การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรนั้น เกษตรกรเป็น
ผู้ชำระเบี้ยประกันส่วนหนึ่ง และรัฐบาลออกให้อีกส่วนหนึ่ง ส่วนที่รัฐบาลออกให้ไม่ได้กำหนด
จำนวนไว้นั่นเอง แต่จ่ายให้แตกต่างกันออกไปตามความรุนแรงของความเสียหายตามแหล่ง
เพาะปลูก ถ้าแหล่งเพาะปลูกใดเสียหายมาก รัฐบาลก็จะออกค่าเบี้ยประกันชดเชยให้มากขึ้น

ญี่ปุ่น

มีการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าว ตั้งแต่ปี 1939 ควบคู่
ไปกับโครงการประกันราคาโดยทางองค์การสหกรณ์การเกษตรเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ
งาน วิธีการดำเนินงานคล้ายกับของสหรัฐฯ คือให้เกษตรกรออกเบี้ยประกันส่วนหนึ่ง และ
รัฐบาลออกให้อีกส่วนหนึ่ง แต่รัฐจะออกให้ไม่เกินร้อยละ 50 ของอัตราเฉลี่ยทั้งหมด แต่ใน
ปัจจุบันการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรมีน้อยมาก เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นหันมาเน้นทางด้าน

การประกันราคาพืชผลทางการเกษตรมากกว่า สหกรณ์การประกันภัยที่ทำสัญญากับสมาชิก ส่วนใหญ่แล้ว ทำสัญญาประกันภัยทางด้านอื่น เช่น การประกันชีวิต หรือประกันอุบัติเหตุ ฯลฯ เนื่องจากรัฐบาลและเกษตรกรเองเห็นว่าโครงการประกันราคาได้ลุล่วงถึงการประกันภัยไว้ ด้วยแล้ว ตัวอย่างเช่น เมื่อเกษตรกรประกันราคาแล้วเกิดการเสียหาย รัฐบาลจะจ่ายเงินค่าชดเชยแก่สหกรณ์การเกษตรให้เงินจำนวนหนึ่งไปลงทุนใหม่ โดยไม่ต้องจ่ายเบี้ยประกันแบบ การประกันภัย และไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ ทั้งสิ้น

อินเดีย

มีการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรและประกันปศุสัตว์ ตั้งแต่ปี 1950 แต่ เน้นหนักไปในการประกันปศุสัตว์เสียมากกว่า รัฐบาลอินเดียเพิ่งจะมาออกกฎหมาย Federal Crop Insurance Bill เมื่อ 3-4 ปีที่ผ่านมา แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยได้ผล

ศรีลังกา

เริ่มการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรโดยเริ่มจากข้าวเปลือก ตั้งแต่ปี 1958 โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก เอฟ.ไอ.อี. ในครั้งแรกได้ทำในพื้นที่ 10,520 เฮกตาร์ และขยายออกไปเป็น 80,900 เฮกตาร์ รัฐบาลของศรีลังกาในปัจจุบัน มีแผนงานที่จะดำเนินการประกันภัยข้าวเปลือกทั้งหมดทั่วประเทศ

สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่มีการประกันพืชผลได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา เขตโกสโรวาเกีย กรีซ อิสราเอล จาไมกา เม็กซิโก เปอร์โตริโก อัฟริกาใต้ สวีเดน สหภาพโซเวียตรัสเซีย และยูโกสลาเวีย

มีข้อสังเกตอยู่ว่าประเทศที่จะทำการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรได้สำเร็จนั้น จะต้องมีการประกันราคาเป็นหลักอยู่แล้ว เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อีกทั้งยังมีองค์การกลางที่มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะญี่ปุ่นมีองค์การสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะญี่ปุ่นมีองค์การสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูง ในปัจจุบันนี้ไม่มีสหรัฐฯ เพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่ทำการประกันภัยพืชผลทางการเกษตรกันอย่างจริงจัง เพราะว่ามีปัจจัยที่สำคัญดังนี้

1) มีโครงการประกันราคาที่แน่นอน ทำให้สามารถประเมินรายได้ รวมทั้งปริมาณผลผลิตที่จะได้ในแต่ละปีของเกษตรกรได้ เป็นการสะดวกแก่รัฐบาลหรือบริษัทเอกชนที่จะคิดคำนวณอัตราเบี้ยประกัน และการจัดสรรงบประมาณได้อย่างถูกต้อง

2) รัฐบาลมีข้อมูลเกี่ยวกับสถิติความเสียหาย ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญต่อหน่วยงาน และบริษัทเอกชนที่รับผิดชอบ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการคาดคะเนธุรกิจในอนาคตได้

3) สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม จึงสามารถระดมทุนจากอุตสาหกรรมมาช่วยเหลือกิจการทางด้านเกษตรได้ ผิดกับประเทศอื่น ๆ ที่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนาที่อาชีพหลักของประเทศผูกพันอยู่กับการเกษตรเป็นสำคัญ

4) พลเมืองส่วนใหญ่ทุกระดับมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี ทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ไม่ยากนัก

ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรจะดำเนินไปด้วยดีต้องมีการประกันราคาเป็นหลัก มีองค์การกลางหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง เป็นเครื่องมือ และเกษตรกรที่จะรับการประกันนั้นจะต้องพร้อมที่จะจ่ายเบี้ยประกัน รวมถึงรัฐบาลจะต้องมีงบประมาณเพียงพอที่จะนำมาช่วยเหลือเกษตรกรได้ทันที

การประกันพืชผลทางเกษตรสำหรับประเทศไทย

เนื่องจากเกษตรกรของไทยยังมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำต้อยอยู่มาก และรัฐบาลมีนโยบายแน่วแน่ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรอย่างจริงจัง ดังนั้นการประกันพืชผลจึงมีส่วนช่วยเหลือฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรได้โดยตรง

วิธีการประกันพืชผลจากภัยธรรมชาติ เป็นวิธีการที่เกษตรกรจะสามารถลดความเสี่ยงของภัยธรรมชาติโดยการร่วมกันสะสมเงินไว้ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามเคราะห์ร้ายที่พืชผลได้รับการเสียหายจากภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม ศัตรูพืช เป็นต้น พืชผลที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาตินี้จะได้รับการชดเชยตามหลักเกณฑ์ที่ผู้รับประกันจะพึงตั้งไว้

การประกันพืชผลดังกล่าว จะช่วยกระจายการเสี่ยงภัยตามภูมิประเทศ และตามกาลเวลา ความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นเฉพาะในที่แห่งใดแห่งหนึ่ง จึงอาจนำเงินเบี้ยประกันที่ไม่ได้รับการเสียหายมาช่วยเหลือในที่ที่เสียหาย หรือปีใดที่ไม่เกิดภัยธรรมชาติ แต่เสียหายน้อย เบี้ยประกันที่เก็บได้มาจะถูกเก็บไว้เป็นทุนสำรองสะสมไว้ใช้ในปีที่เสียหายมาก โดยวิธีการเช่นนี้ การประกันพืชผลจึงมีแต่ผลดีแก่เกษตรกรโดยตรง ทั้งยังเป็นหลักประกันสำหรับเงินกู้ที่เกษตรกรสร้างขึ้นภายในชวบปีนั้น ๆ ด้วย ซึ่งก็เป็นการลดความเสี่ยงของผู้ให้กู้โดยตรงเช่นกัน

ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการปฏิบัติการ

1) วิธีการประกันภัยพืชผลมีสองประเภทคือ การประกันแบบสมัครใจ ตั้งทำ
กันในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และการประกันแบบบังคับ กล่าวคือ เกษตรกรทุกคนจำเป็นต้อง
จะต้องมีประกันภัยพืชผลของตนทั้งที่กระทำกันในประเทศเม็กซิโก และรัสเซีย

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากเกษตรกรยังขาดความเข้าใจต่อผลดีของ
การประกันภัยพืชผล จึงสมควรที่จะใช้การประกันแบบบังคับ

2) ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การประกันภัยพืชผลจะกระทำได้สำเร็จเป็นผลดีแก่
เกษตรกรก็ต่อเมื่อมีการประกันราคาพืชผลขั้นต่ำสุดควบคุมกันไปด้วย สำหรับพืชหลัก เช่น
ข้าว นั้น ราคาประกันขั้นต่ำสุดที่สมเหตุสมผลที่สุดอยู่ในเกณฑ์ 2,500 บาทต่อ 1 ตัน ณ
ตลาดกรุงเทพฯ เบี้ยประกันจะเก็บจากราคาตั้งกล่าวในอัตรา 100 บาทต่อ 1 ตัน ฉะนั้น
ชาวนาจะได้ราคาสุทธิไปต้นละ 2,400 บาท ซึ่งนับว่าสูงพอสมควร วิธีการเรียกเก็บเบี้ย
ประกันที่ดีที่สุดคือ เก็บจากผู้ซื้อ ไม่ว่าผู้ซื้อจะเป็นโรงสีเอกชน พ่อค้าข้าวจร สหกรณ์ หรือ
แม้แต่รัฐบาลเอง วิธีการดังนี้มีผลดีคือการเรียกเก็บจากชาวนาหลังจากขายข้าวไปแล้ว
หลายประการ ส่วนผลผลิตที่ชาวนาเก็บไว้บริโภคเองก็เรียกเก็บโดยตรง โดยการคำนวณ
หาผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของแต่ละท้องที่

3) วิธีการจ่ายเบี้ยประกัน จะต้องดูถึงปริมาณการผลิตเฉลี่ยของแต่ละท้องที่
เป็นต้นว่า ผลผลิตของการปลูกข้าวในทุ่งรังสิตโดยเฉลี่ยแล้วได้ 35 ถึงต่อไร่ เมื่อเกิดภัย
ธรรมชาติขึ้น ผลผลิตในปีนั้นลดลงเหลือเพียง 10 ถึงต่อ 1 ไร่ ชาวนาจะได้ค่าเสียหาย
ชดเชยเป็นมูลค่า 35 - 10 เท่ากับ 25 ถึง การที่จะเรียกร้องค่าชดเชยได้ก็ต่อเมื่อเกิด
ภัยธรรมชาติขึ้นเท่านั้น ถ้าเกิดจากกรณีอื่น เช่น การเพลอเลอ หรือความเกียจคร้านของ
เกษตรกรเอง ก็จะเรียกร้องค่าชดเชยไม่ได้ อย่างนี้เรียกว่าประกัน 100% ในทางปฏิบัติ

อาจจะไม่เป็นการดีที่จะมีการประกันถึง 100% ถ้าอยู่ในระดับ 50-75% จะสมควรมากกว่า เพราะควรจะให้เกษตรกรได้มีส่วนรับผิดชอบต่อการเสียหายบ้าง ซึ่งจะเป็นการบังคับให้เกิดความพิถีพิถันในด้านการป้องกันดูแลพืชผลของตนเองมากขึ้นไปด้วยในตัว

4) ในขั้นตอนนี้ควรจะมีการบังคับให้มีการประกันพืชผลที่สำคัญ ๆ เพียงบางประเภทก่อน เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง เป็นต้น ส่วนพืชประเภทอื่นอาจจะรับประกันในระบบสมัครใจ ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างระเบียบวิธีการขึ้นมาใช้กับประเภทของพืชผลโดยเฉพาะ

5) ผู้รับประกันจะต้องเป็นรัฐบาล ซึ่งจะต้องเป็นผู้นำในการบุกเบิกด้านนี้ เพราะการประกันพืชผลเป็นงานใหญ่ต้องใช้กำลังบุคคลและเงินทุนค่อนข้างสูงในระยะแรก ๆ ต่อเมื่อกิจการดำเนินไปได้ผลดีแล้ว ถ้ามีบริษัทเอกชนสนใจก็อาจจะถ่ายทอดกิจการได้ในภายหลัง

วิธีที่น่าจะเป็นประโยชน์มากที่สุดคือ การที่รัฐจะต้องเข้าสนับสนุนช่วยทางการเงินแก่โครงการนี้ในลักษณะ บาทต่อบาท กล่าวคือ เมื่อเรียกเก็บค่าประกันได้เท่าใด รัฐก็ต้องกันเงินจากงบประมาณเข้าสมทบด้วยในจำนวนเท่ากันในระยะ 3 ปีแรก ตัวอย่าง เช่น การประกันภัยข้าว

ปีหนึ่งจะมีการผลิตข้าวได้ประมาณ 14 ล้านตัน

ถ้าเรียกเก็บต้นจะ 100 บาท จะได้เบี้ยประกันถึง 1,400 ล้านบาท

ฉะนั้น รัฐจะต้องจ่ายเงินเข้าสมทบในกองทุนนี้ปีละ 1,400 ล้านบาท เป็นเวลา 3 ปี จะเป็นจำนวนเงิน 4,200 ล้านบาท

เงินกองทุนแต่ละปีหลังจาก 3 ปีแล้ว ไม่ควรมีต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท และถ้ามีเงินเหลือสูงกว่า 5,000 ล้านบาท ก็สามารถที่จะนำเอาไปใช้ในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่ชาวนาโดยตรง เช่น การชลประทานย่อย การฉีดยาป้องกันแมลง การช่วยเหลือค่าปุ๋ย โครงการฝนเทียม การแพร่พันธุ์ข้าวชนิดใหม่ผลสูง ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการนำวิทยาการสมัยใหม่ให้ถึงมือชาวนา

ประโยชน์ของการมีการประกันภัยพืชผล

1) สำหรับเกษตรกร

ก. โครงการนี้เกษตรกรจะได้ประโยชน์จากการประกันนี้โดยตรง เพราะไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในกรณีใด หรือลักษณะใดก็ตาม จะได้รับการชดเชยจากรัฐบาล โดยไม่ต้องไปกู้หนี้ยืมสินเพิ่มเติมแต่อย่างใด นอกจากจะมี การขยายกิจการเพาะปลูกให้มากขึ้นเท่านั้น อนึ่ง เกษตรกรรมในประเทศไทยยัง ต้องขึ้นอยู่กับภาวะดินฟ้าอากาศมาก การประกันภัยพืชผลจึงนับว่าเป็นเรื่องจำเป็น สำหรับประเทศเกษตรกรรมที่ครอบคลุมชีวิตประชากรส่วนใหญ่ทั้งทางตรง และ ทางอ้อม

ข. ในด้านการกู้ เกษตรกรจะมีโอกาสกู้เงินจากสถาบันการเงินมา ปรับปรุง เกษตรกรรมของตนเองได้ง่ายขึ้นและมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการประกันภัยพืชผล เป็นปัจจัยที่จะสร้างเสถียรภาพของรายได้ของเกษตรกรที่สำคัญยิ่ง การชำระหนี้เงินต้น และดอกเบี้ยจะสามารถกระทำได้ดีต่อกันโดยสะดวก ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง หนีไปพึ่งเจ้าสัวเงินกู้เอกชนที่เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงดังที่เคยเป็นมา

ค. ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรจะดีขึ้น อัตราการสูญที่ดินทำมาหากินจะน้อยลง การที่จะต้องขวนขวายทั้งถิ่นฐานเดิมเข้ามาหาอาชีพใหม่ในเมืองหลวงก็จะเป็นอันยุติลง หนี้เก่าที่เคยมีอย่างท่วมท้นก็ในวันจะผ่อนคลายลง

2) สำหรับสถาบันการเงิน

การกระจายเงินกู้จากสถาบันการเงินในอดีตที่ผ่านมาดำเนินไปในลักษณะที่เสี่ยงเข้ามามาก เพราะประสบกับอุปสรรคหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ สินเชื่อเกษตรกรมีอัตราความเสี่ยงแฝงอยู่ในอัตราสูง

การประกันภัยพืชผล จะสามารถลดความเสี่ยงของสินเชื่อประเภทนี้ลงได้มาก ทำให้สถาบันการเงินทั้งหลายมีความสะดวกใจในการปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรมากยิ่งขึ้น เมื่อจำนวนเงินไหลเข้าสู่ภาคเกษตรมากขึ้น เศรษฐกิจส่วนรวมของชาติอันขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมเป็นสำคัญก็ย่อมจะกระเตื้องดีขึ้น

3) สำหรับรัฐบาล

รัฐบาลผู้มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน จะสามารถลดภาระลงได้มากภายใต้ระบอบการประกันพืชผล เพราะ

- ก) เมื่อเกิดมีภัยธรรมชาติขึ้นในอนาคต รัฐบาลจะไม่ต้องตั้งงบประมาณพิเศษขึ้นช่วยเหลือ เพราะเงินกองทุนนี้มีอยู่อย่างพอเพียง
- ข) การพัฒนาเกษตรกรรมย่อมจะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะสามารถจะนำเงินส่วนเกินจากโครงการนี้มาใช้ได้

ค) รัฐบาลจะได้ชื่อว่าเป็นผู้นำความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมาสู่
ประเทศชาติและประชาชนทั้งมวล

บทสรุป

ในกระบวนการปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ที่นับว่าตรงความสำคัญ เป็นที่ห่วงกังวลกันทั่วไป เห็นจะคงได้ดังนี้คือ

- 1) ปัญหาของแพง (ภาวะเงินเฟ้อ)
- 2) ปัญหาการว่างงาน
- 3) ปัญหาขาดดุลย์การค้า และการชำระเงิน
- 4) ปัญหาการกระจายรายได้ ระหว่างชนชั้นที่มีกับชนชั้นมีนํ้า

การแก้ปัญหาในขณะนี้ ตามหลักการแล้วถือว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายพอสมควร แต่ที่ออกจะเป็นปัญหาจริง ๆ และยากแก่การแก้ไขคือ การค้นหามาตรการอื่นที่จะทำให้เกิดการสอดคล้องต้องกัน เมื่อปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นในขณะเดียวกัน ออกตัวอย่างเช่น มาตรการที่จะส่งออกการเพิ่มขึ้นของระดับราคา จะควบคู่ทางตรงคือ การควบคุม และทางอ้อมด้วยการจำกัดปริมาณเงินตราหมุนเวียน และลดงบประมาณแผ่นดินก็ตาม จะมีผลทำให้การจ้างงานลดลงไปด้วย อัตราการว่างงานที่มีอยู่มากแล้วก็จะเพิ่มขึ้นไปอีก ทั้งการเร่งการส่งออกเพื่อแก้ปัญหาชำระเงิน อาจจะทำให้สินค้าที่ขายไปมีราคาในต่างประเทศตกต่ำลง ผลก็จะไปตกอยู่กับระดับราคาที่จะต้องถูกทำให้สูงขึ้น เหล่านี้เป็นต้น

ปัญหาเรื่องการจัดกันระหว่างผลลัพธ์ของมาตรการ หรือนโยบายที่ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นทุกขณะ และในทุกประเทศหาใช่เฉพาะประเทศกำลังพัฒนาไม่ แม้ประเทศที่เจริญแล้วเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือญี่ปุ่น ก็ต้องประสบกับปัญหาเช่นนี้เช่นกัน นักเศรษฐศาสตร์ ถึงแม้จะเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์แขนงใดแขนงหนึ่ง ก็จะต้องเผชิญกับความยุ่งยากลำบากเช่นนั้นเหมือนกันหมด เมื่อต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหาดังกล่าว เศรษฐกิจทั้งระบบ

ที่ประดังเข้ามาในเวลาเดียวกัน ฉะนั้นทางออกที่ถือกันว่ามีเหตุผลที่สุดคือ การจำกัดบทบาทความสำคัญของปัญหา ให้ตรงกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศในแต่ละเวลา แล้วจึงเร่งสร้างมาตรการขึ้นมาแก้ไขปัญหานั้น ๆ ส่วนการชักกันของผลลัพธ์ที่จะไปตกกับปัญหาอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องยอมปล่อยไปก่อน โดยสมมติว่า "ยังไม่ถึงเวลา" ถ้าไม่ทำอย่างนี้แล้วก็จะบริหารราชการแผ่นดินด้านเศรษฐกิจให้สัมฤทธิ์ผลไม่ได้โดยยาก เพราะปัญหาที่แต่ละปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขทั้งสิ้น ถ้าไม่จำกัดทำให้ดีก็ทำอะไรไม่ถูก ไม่ทราบว่าจะเริ่มต้นกันที่ไหน และจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

สำหรับปัญหาหลักดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ปัญหาเรื่องการว่างงานดูเหมือนจะเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องการการแก้ไขมากที่สุด เพราะดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ถึงแม้ว่าภาวะเงินเฟ้อจะบั่นทอนระดับการเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่การว่างงานหรือการไม่มีรายได้ก็นั่น ย่อมจะส่งผลกระทบที่มีความรุนแรงต่อการดำรงชีพมากกว่าการต้องซื้อของแพงหลายเท่าตัวนัก ปัญหาเรื่องการขาดดุลการค้า และดุลย์การชำระเงินนั้น ในขณะนี้ถือกันว่าสำคัญมาก หากแต่การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขการว่างงานสามารถที่จะปรับปรุงมาเพื่อประโยชน์ในการเร่งการส่งออกได้ในเวลาเดียวกัน ฉะนั้นจึงถือเป็นเรื่องที่ตั้งอยู่ในประเภทเดียวกัน ส่วนปัญหาการกระจายรายได้นั้น เป็นปัญหายั่งยืนพื้นฐานและระดับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงกันอีกมาก และปัญหาต่อเนื่องไปลักษณะเช่นนี้ จำเป็นจะต้องต่อหย่าต่อไปจึงจะได้ผล ใจร้อนไม่ได้

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งความสนใจไปที่ปัญหาการว่างงานโดยตรง โดยอาศัยมาตรการทางด้านการเงินเป็นเครื่องมือสำคัญ นอกเหนือไปจากนโยบายด้านภาษีอากร และงบประมาณแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง สรุปสาระของผลการวิจัยได้ความดังนี้

- 1) การส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา ยัง
นับว่ายังไม่เป็นการสอดคล้องกับปรัชญาการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ การ
ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนทำให้อุตสาหกรรมประเภทใดคนหนึ่งการนำเข้าได้รับ
การส่งเสริมมาก เติ่งจะมาในระยะหลังที่ทางคณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุนได้เริ่มเน้นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมส่งออก
- 2) ผลของการส่งเสริม ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทย ต้องหันไปพึ่งวัตถุดิบจาก
ต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นการช่วยดุลการค้าระหว่าง
ประเทศแล้ว ยังมีแนวโน้มที่จะทำให้ดุลหนัก และยืดยาวต่อเนื่องกันมาก
ขึ้นไปอีก เพราะอุตสาหกรรมเหล่านี้ ถึงอย่างไรก็ต้องดำเนินการ
ต่อไป จะหยุดเลิกก็มีเสียมิได้เพราะเกี่ยวข้องกับภาระงานของประชากร
จำนวนมากอยู่ ฉะนั้นอุตสาหกรรมประเภทนี้จึงต้องการวัตถุดิบที่ต้องสั่ง
เข้ามาจากต่างประเทศสืบต่อเนื่องกันไป ผิดกับการสั่งซื้อสินค้าสำเร็จ
เข้ามา เพราะเมื่อไม่อยากจะซื้อก็หยุดได้โดยไม่มีผลกระทบต่อการจ้าง
งานมากนัก
- 3) ลักษณะของการส่งเสริมโดยการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าให้ขึ้น ก่อให้เกิด
การพยายามที่จะใช้ "ทุน" มากกว่า "แรงงาน" นอกจากจะบิดเบือน
การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว ยังทำให้อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมมี
อำนาจการสร้างงานน้อยกว่าเท่าที่ควร
- 4) ไม่ว่าการส่งเสริมจะเป็นในรูปอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า หรือเพื่อ
การส่งออกก็ตาม ทางรัฐบาลยังมิได้ให้ความสนใจต่ออุตสาหกรรมที่มี
อำนาจการจ้างงานสูงแต่อย่างใด ซึ่งถ้าหลักการยังคงเป็นเช่นนี้อยู่
แล้ว ปัญหาการว่างงานก็จะไม่สามารถแก้ไขได้

- 5) สิ่งทีทางคณะกรรมการส่งเสริมควรจะกระทำคือ การจัดลำดับแห่งความสำคัญของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตามความสามารถในการจ้างงาน จัดหมวดหมู่ให้ดี แล้วใช้บัญชื่อนั้นเป็นหลักในการส่งเสริมการลงทุน งานวิจัยฉบับนี้ได้แสดงไว้ให้เป็นตัวอย่างขั้นต้นแล้ว ถึงวิธีการแจกจ่ายแก่อุตสาหกรรมดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติ การศึกษาแต่ละเอเยก และกว้างขวางขึ้นอีกย่อมจะเป็นการจำเป็นในการเลือกเป็นอุตสาหกรรมที่จะทำการส่งเสริมเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการสร้างงานดังกล่าว
- 6) เมื่อได้บัญชีอุตสาหกรรมที่ต้องการแล้ว การส่งเสริมเฉพาะการให้อภิสิทธิ์ในค่านาฬิกากรเพื่องประกาเรื่อขอมจะได้อลไมคี่เท่าที่ควร มาตรการอื่น ๆ เช่น มาตรการทางด้านการเงิน คือ สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินของรัฐ โดยผ่านกฎอัยงคัยของธนาคารแห่งประเทศไทย คือปัจจัยสำคัญซึ่งจะทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่อุตสาหกรรมที่ต้องการเหล่านี้อย่างพอเพียงที่จะให้บังเกิดผลในด้านการจ้างงาน
- 7) เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศลักรรรม การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยมุ่งไปสู่ภาคอุตสาหกรรมแต่เพียงภาคเดียวโดยไม่มีที่จารณาปัญหาในภาคเกษตรกรรมควบคู่กันไปด้วยนั้น จะทำให้แผนนโยบายด้สร้างขึ้นไม่ประสบผลแล้วข้างใด ในเรื่องการทำงานนี้ก็เช่นกัน ประเทศไทยไม่สามารถที่จะลงทุนได้มากพอที่จะรับแรงงานที่มีอยู่ได้ หากภาคเกษตรไม่ได้รับการปรับปรุงให้เป็นแหล่งสร้างงานช่วยด้วยอีกแรงหนึ่ง การที่จะให้ภาคเกษตร เป็นแหล่งสร้างงานที่สำคัญได้ ก็จะต้องทำให้กิจการเกษตรกรรมนั้นมีกำไร ถ้าทำแล้วขาดทุนอยู่ร่ำไปดัง เช่นทุกวันนี้แล้วจำนวนแรงงานที่หึ่งการเกษตร เคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำก็จะเพิ่มขึ้น วิธีการที่ทำให้เกษตรกรรมมีความน่าสนใจมากขึ้นนั้นมิดังนี้

- ก) ต้องทำให้ราคาสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพอยู่ในระดับสูงพอสมควร โดยการประกันราคาสินค้าเกษตรขึ้นค่า
- ข) ต้องมีมาตรการชดเชยเมื่อเกิดภัยธรรมชาติรุนแรงที่ทำให้รายได้ของเกษตรกรสูญหายไป โดยการสร้างระบบการประกันภัยธรรมชาติในขั้นหลัก

มาตรการทั้งสองนี้จะต้องกระทำพร้อมกันไปจึงจะได้ผลดี ทั้งยังจะเป็นการลดความเสี่ยงแก่สถาบันการเงินที่จะปล่อยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรอีกด้วย เงินกู้ที่เกษตรกรขอในภาคเกษตรนี้ก็จะสามารถระดมมาใช้ลงทุนก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตและการจ้างงานอย่างกว้างขวางอีกด้วย

ทุกคนย่อมปรารถนาที่จะเห็นประเทศชาติมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขโดยทั่วกัน การเสนอแนะวิธีต่างที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว นั้นทำให้เราคิดว่า การที่จะต้องปฏิบัติให้บังเกิดผลเช่นนั้นจริง ๆ ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติจะต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ร้อยแปดพันประการ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในกระบวนการศึกษาวิจัย จะเป็นเพราะขีดความสามารถของผู้วิจัยถูกจำกัดด้วยวิทยาการที่ยังไม่สมบูรณ์พอ หรือจะเป็นเพราะเหตุผลวิธีอื่นที่จะรวมปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาพิจารณาได้หมดสิ้นก็ไม่ได้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมากคือ สิ่งที่ถูกเสนอไม่ถูกกระทำตาม และสิ่งที่กระทำไปไม่เคยได้รับการศึกษาวิจัยอย่างเพียงพอ ช่องว่างระหว่างวิชาการ กับปฏิบัติการยังคงมีอยู่กว้างมากในสังคมเมืองไทย และจะต้องใช้เวลาอีกนาน กว่าช่องว่างนี้จะลดลงจนกระทั่งทั้งสองฝ่ายสามารถพูดภาษาเดียวกันได้ เวลานี้เมื่อใดจะมาถึงคงจะไม่มีใครทราบแน่ชัด แต่ความพยายามคงจะต้องมีต่อไป บทวิจัยนี้ก็เช่นกัน เป็นความพยายามอีกครั้งหนึ่งซึ่งจะศึกษาค้นคว้า หาแนวทางการปฏิบัติการโดยอาศัยวิชาการ เป็นเครื่องมือ มิใช่เป็นการวิจัย

เพื่อความรอบรู้แห่งตน หรือเพื่อให้เกิดปิติกับดวงจิตของผู้ศึกษาแต่ประการเดียว ฉะนั้นจึง
พอจะเป็นความหวังได้ว่า การวิเคราะห์ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ คงจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง
และอำนวยประโยชน์ในทางปฏิบัติการได้บ้างไม่มากนักน้อย ในอันที่จะร่วมมือกันสร้างสรรค์
แผ่นดินนี้ให้เป็นสถานที่ที่น่าอยู่ นาคำรงชีพให้มากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

%%%%%%%%%