

# ปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทย : ปัจจุบันและอนาคต

ธวัชชัย ขงกิตติกุล

ในระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ และถึงแม้ว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มกันอย่างรวดเร็วจนเพราะรัฐบาลเองก็ไม่มีนโยบายที่แน่ชัดอยู่เป็นเวลานาน รายได้เฉลี่ยก็เพิ่มขึ้นตลอดเวลามาถึงระดับสูงกว่า 8,000 บาทต่อปีในปัจจุบัน หากจะกล่าวโดยทั่วไป ประเทศไทยก็ไม่จืดอยู่ในข่ายประเทศยากจนอีกต่อไป แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดก็จะพบปัญหาหลายประการ และทั้งยังเชื่อว่าปัญหาเหล่านี้จะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบจากภายนอก แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นผลที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจนั่นเอง และปัญหาเหล่านี้คงจะแก้ไขไม่ได้ง่ายนัก บางปัญหาที่อาจจะไม่มีทางแก้ไข อย่างไรก็ตาม การศึกษาความเป็นมาและลักษณะของปัญหาเหล่านี้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการ “ยอมรับ” ปัญหาบางอย่างที่จะต้องเผชิญต่อไปในอนาคต

## ความเสื่อมโทรมและข้อจำกัดของทรัพยากร

การพัฒนาเศรษฐกิจย่อมต้องอาศัยทรัพยากรเป็นปัจจัยพื้นฐาน ทรัพยากรบางประเภทจะต้องหมดไปเพราะอุปทานในโลกมีอยู่จำกัด บางประเภทที่หมุนเวียนเพิ่มได้โดยการลงทุนและเทคโนโลยี ปัญหาสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือการรักษาคุณภาพของอุปสงค์และอุปทาน หากอุปสงค์มีน้อยกว่าอุปทานก็แสดงว่าความต้องการของประชากรในสังคมนั้น ๆ

ยังไม่ได้รับการสนองอย่างเต็มที่ตามศักยภาพ ซึ่งหมายถึงการสูญเสียโอกาสโดยไม่บังควร แต่ถ้าอุปสงค์เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอุปทานก็แสดงว่าสังคมจะต้องประสบขีดจำกัดในการพัฒนาในอนาคต

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วในระยะประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ได้แก่การขยายเนื้อที่ทำกินในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2500-2510 นั้น ได้มีการขยายเนื้อที่ทำกินในอัตราประมาณร้อยละ 4 ต่อปี ในปี พ.ศ. 2506 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณร้อยละ 56 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 ได้มีภาพถ่ายจากดาวเทียม และมีการสำรวจซ้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่ามีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียงประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินได้ชี้ให้เห็นต่อไปว่าพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดนี้สามารถนำมาใช้เพาะปลูกได้อีกเพียงประมาณ 8.7 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ซึ่งหมดสภาพความเป็นป่าแล้วและสามารถนำมาใช้เพาะปลูกได้อีกประมาณ 12.6 ล้านไร่ เนื้อที่เหล่านี้คาดว่าจะหมดไปภายในปี พ.ศ. 2523 - 2524<sup>1</sup> ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็หมายความว่า การพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยการขยายเนื้อที่ทำกินได้ถึงขีดจำกัดแล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินทำกินที่มีอยู่เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตอาหารให้ได้พอเพียงกับความต้องการบริโภคและการส่งออกในอนาคต

อันที่จริงนั้น เนื้อที่ถือครองในปัจจุบันก็ยังมีได้ใช้เต็มที่ กล่าวคือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื้อที่เพาะปลูกคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 55 ของเนื้อที่ถือครอง ภาคเหนือคิดเป็นร้อยละ 67 ภาคกลางร้อยละ 80 และภาคใต้ร้อยละ 76<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผลิตภาพในภาคเกษตรกรรมโดยทั่วไปต่ำมาก ยิ่งไปกว่านั้นยังมีแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นว่า ในระยะหลังนี้ผลิตภาพโดยทั่วไปได้ลดลงด้วย ข้อมูลทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นจะต้องเร่งรัดการใช้ที่ดินให้เต็มที่ในอนาคต การที่จะทำให้เกษตรกรใช้ที่ดินของตนอย่างเต็มที่ ย่อมจะต้องอาศัยการลงทุน และความช่วยเหลือของรัฐบาลเป็นอันมาก ซึ่งคงไม่สามารถกระทำได้ง่ายนัก อย่างไรก็ตาม มาตรการของรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อคำนึงถึงขีดจำกัดในขั้นอื่น ๆ

ทรัพยากรอีกประเภทหนึ่งที่เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และจะเป็นปัญหารุนแรงในอนาคตอันใกล้นี้ได้แก่สัตว์น้ำทะเล ประเทศไทยได้นำอวนลากมาใช้ในการประมงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 ในระยะแรกที่มีการนำอวนชนิดนี้มาใช้ ปรากฏว่าปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่จับได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากปีละไม่ถึง 150,000 ตัน มาเป็นปีละประมาณ 1.5 ล้านตันในปัจจุบัน และทำให้ประเทศไทยจัดอยู่ในสิบอันดับแรกของโลก อย่างไรก็ตาม ปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่จับได้นั้นเป็นประเภทปลาเบ็ดใก่่มากขึ้นทุกทีในขณะที่สัตว์น้ำทะเลประเภทอาหารนั้นมีปริมาณลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2513 ปริมาณสัตว์น้ำทะเลทั้งหมด 1.3 ล้านตัน เป็นปลาเบ็ดใก่ 0.5 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2516 ปริมาณสัตว์น้ำทะเลทั้งหมด 1.5 ล้านตัน เป็นปลาเบ็ดใก่ถึง 0.8 ล้านตัน การจับสัตว์น้ำทะเลโดยไม่คำนึงถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจนี้เป็นการทำลายทรัพยากรอย่างร้ายแรง และทำให้ปริมาณสัตว์น้ำทะเลในบริเวณอ่าวไทยลดลงอย่างน่าวิตก ปัจจุบันนี้เป็นที่ทราบกันว่าชาวประมงไทยได้ออกจับปลานอกเขตน่านน้ำไทยเป็นอันมาก การประกาศเขตน่านน้ำ 200 ไมล์ โดยประเทศต่าง ๆ จะทำให้ชาวประมงไทยต้องจำกัดการทำมาหากินในเขตอ่าวไทยมากขึ้น คาดกันว่าปริมาณปลาที่จับนอกเขตน่านน้ำมีประมาณ 660,000 ตัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรในอ่าวไทยอย่างเร่งด่วนก่อนที่จะถึงขั้นวิกฤต

แหล่งน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรที่ใช้ผลิตพลังงานในปัจจุบันก็อาจจะกล่าวได้ว่าถึงขีดจำกัดแล้วเช่นเดียวกัน อันที่จริงประเทศไทยมีภูมิประเทศที่ประกอบด้วยเทือกเขาและแม่น้ำซึ่งเหมาะแก่การที่จะพัฒนาเป็นแหล่งพลังน้ำได้เป็นจำนวนมาก แต่จะต้องลงทุนเป็นเงินจำนวนมากเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำก็จะมีผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของดินที่อยู่ตอนใต้ของเขื่อน ส่วนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำระหว่างประเทศก็คงจะเป็นไปไม่ได้ภายใต้สภาพการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ทรัพยากรอื่น ๆ เช่น แร่หิน ส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรประเภทที่ใช้แล้วหมดไป และเนื่องจากการขุดค้นมาใช้เป็นเวลานานแล้ว ทั้งไม่มีการค้นพบแหล่งใหม่ ๆ อีกด้วย ดังนั้น ปัญหาความจำกัดของทรัพยากรจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องจัดการบริหารอย่างระมัดระวังในอนาคตอันใกล้

### การเพิ่มของประชากรและการว่างงาน

ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 2 ฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2514) ประชากรในประเทศไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วยิ่งขึ้น 3 เท่า ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก ถึงแม้ในระยะนี้จะได้มีผู้แสดงความเห็นในวงกว้าง ๆ อย่างกว้างขวางให้ดำเนินมาตรการลดอัตราการเพิ่มของประชากร แต่รัฐบาลมีความลังเลมากในเรื่องนี้ และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 2 ฉบับนั้น จึงมิได้กำหนดนโยบายหรือเป้าหมายใด ๆ เกี่ยวกับประชากร จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 รัฐบาลจึงได้เริ่มตระหนักถึงผลเสียและได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า จะลดอัตราการเพิ่มของประชากรลงเหลือร้อยละ 2.5 ต่อปี และในปี พ.ศ. 2516 เป็นปีแรกที่รัฐบาลได้ยอมรับและดำเนินโครงการวางแผนครอบครัวขึ้น และได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะให้บริการเป็นจำนวน 2.5 ล้านครอบครัว<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็พบว่าสามารถให้บริการได้เพียง 1.9 ล้านครอบครัว และอัตราการเพิ่มของประชากรได้ลดลงเหลือร้อยละ 2.6 ต่อปี ซึ่งนับว่ายังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดไว้ว่าจะลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือเพียงร้อยละ 2.1 และจะให้บริการวางแผนครอบครัวเป็นจำนวน 3.03 ล้านครอบครัว<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของอัตราการเพิ่มของประชากรในขณะนี้จะมีผลในระยะเวลาประมาณ 15-20 ปีข้างหน้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อัตราการเพิ่มของประชากรที่สูงมากในระยะประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา มีผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจในขณะนี้และในปีต่อไปอีกเป็นเวลา 15-20 ปี ทั้งนี้เพราะประชากรที่เกิดเมื่อ 15-20 ปีก่อนนั้น เข้าสู่วัยทำงานในขณะนี้แล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2513 ประเทศไทยมีประชากร 26.3 ล้านคน ถ้าประชากรเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 จะมีประชากรเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2514 เป็นจำนวน 7 แสนกว่าคน เพราะฉะนั้นในปี พ.ศ. 2528 หรือ 15 ปีต่อมา จะมีประชากรในวัยทำงานเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ใกล้เคียง การจัดทำงานให้แก่ประชากรที่เกิดในระยะ 15-20 ปีที่ผ่านมาจึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องเผชิญในขณะนี้ไปจนถึง 15-20 ปีข้างหน้า

ในรายงานของธนาคารโลกได้คาดการณ์จำนวนประชากรในวัยทำงาน และอัตราการเพิ่มในปีต่าง ๆ ไว้ดังนี้

	พ.ศ. 2513	พ.ศ. 2518	พ.ศ. 2523	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2533
จำนวน (ล้านคน)	16.2	18.6	21.6	24.8	28.2
อัตราการเพิ่มต่อปี (ร้อยละ)		พ.ศ. 2518-23	พ.ศ. 2523-28	พ.ศ. 2528-33	
		2.9	2.9	2.6	

ที่มา : รายงานธนาคารโลก "Thailand : Towards a Development Strategy of Full Participation", หน้า 70.

ในระยะประมาณสิบกว่าปีที่ผ่านมา กิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมได้เพิ่มปริมาณการจ้างงานประมาณร้อยละ 4 ต่อปี ในระยะข้างหน้าที่จะคาดคะเนได้ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะเชื่อได้ว่า กิจกรรมเหล่านี้จะสามารถสร้างงานได้มากกว่าอัตราที่ผ่านมา ดังนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่าปัญหาการว่างงานจะมีความรุนแรงมากในอนาคต นอกเสียจากว่าประชากรเหล่านี้จะสามารถหางานทำได้ในภาคเกษตรกรรม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในอดีตนั้นการสร้างงานในภาคเกษตรกรรมเกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก ซึ่งกระทำโดยการถางและทำลายป่าเป็นส่วนใหญ่ และพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถจะใช้ทำการเพาะปลูกได้นั้นจะหมดสิ้นไปภายในปี พ.ศ. 2522 - 24 นี้ ในสภาพการณ์เช่นนี้ จำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้นจะต้องหางานทำโดยการอพยพเข้าในเมืองส่วนหนึ่ง และจะต้องแบ่งที่ทำงานที่มีอยู่ส่วนหนึ่ง ดังนั้น ปัญหาการว่างงานในเมืองจะมีความรุนแรงยิ่งขึ้น และขนาดถือครองของที่ดินทำกินในภาคเกษตรกรรมก็จะลดลง ซึ่งจะมีผลทำให้ผลิตภาพลดต่ำลงอีก

ผลสะท้อนที่มีต่อรายได้ของประชานั้น พอลจะคาดคะเนได้ดังนี้<sup>7</sup>

1. สำหรับแรงงานที่อยู่ในเมืองนั้น เนื่องจากโอกาสในการทำงานจะเพิ่มน้อยกว่าจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้น จะทำให้มีแรงกดดันที่ยับยั้งมิให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นมากนัก ดังนั้น แรงงานที่สามารถหางานทำได้ก็คงจะไม่สามารถเพิ่มรายได้มากนักในอนาคต และจำนวนคนยากจนที่หางานทำไม่ได้จะมีมากขึ้น

2. สำหรับเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินนั้น แม้จะเผชิญความกดดันทางด้านขนาดถือครองของที่ดินที่ลดลง แต่ก็มีโอกาสที่จะเพิ่มรายได้ขึ้นชดเชยได้ กล่าวคือ ในภาคกลางและภาคเหนือ คงสามารถเพิ่มจำนวนครั้งของการเพาะปลูกได้เพราะได้รับการชลประทานดีขึ้น รวมทั้งการใช้พันธุ์พืชใหม่ๆ ที่จะได้ผลิตผลสูงขึ้น ในภาคใต้ นั้น โครงการปลูกยางพันธุ์ใหม่ที่ดำเนินการมานานแล้วก็คงจะเกิดผล และโครงการชลประทานก็ทำให้เกษตรกรสามารถเพิ่มจำนวนครั้งของการเพาะปลูกได้มากขึ้น ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น คงไม่สามารถเพิ่มผลผลิตเพื่อชดเชยขนาดถือครองที่ดินลดลงได้มากนัก เพราะขาดแคลนน้ำ และความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงเนื่องจากการปลูกมันสำปะหลัง

3. สำหรับเกษตรกรที่ยากจนเพราะมีที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรในภาคเหนือตอนบน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น จะประสบปัญหารุนแรงในอนาคตเพราะที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรหมดไป เกษตรกรเหล่านี้อาจรุกคืบเข้าไปเช่าที่ดินหรือทำการเกษตรตามไหล่เขา ซึ่งจะได้ผลผลิตต่ำมาก บางส่วนก็อพยพเข้าทำงานทำในเมือง ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จไม่มากนัก ดังนั้นจึงน่าวิตกว่าเกษตรกรประเภทนี้จะมีรายได้ลดลง

### ความยากจน

รายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2520 ตกประมาณ 8,377 บาทต่อปี ตัวเลขดังกล่าวน่าจะชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยไม่เป็นประเทศที่ยากจนตามมาตรฐานของประเทศต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญในประเทศไทย เพื่อสะดวกในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ได้มีผู้กำหนดระดับความยากจนขึ้น โดยให้บุคคลที่อยู่ในชนบทซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 150 บาท และให้บุคคลที่อยู่ในเมืองซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 200 บาท จัดเป็นผู้ยากไร้ในประเทศไทย แม้เกณฑ์แบ่งเช่นนี้จะไม่เหมาะสมนับสนุนที่แน่นอนแน่ แต่ก็นับว่าให้ความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์ได้ดี หากยึดถือเกณฑ์ที่กล่าวนี้ จะพบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ดังต่อไปนี้

## สัดส่วนของประชากรที่ยากจนจำแนกตามรายภาค

	2505/06	2511/12	2518/19
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>			
ในเมือง	36	13	13
ในชนบท	75	60	38
ทั้งภาค	72	58	36
<b>ภาคเหนือ</b>			
ในเมือง	45	14	13
ในชนบท	60	31	28
ทั้งภาค	58	30	27
<b>ภาคกลาง</b>			
ในเมือง	28	11	10
ในชนบท	35	13	12
ทั้งภาค	34	13	12
<b>ภาคใต้</b>			
ในเมือง	23	12	13
ในชนบท	41	31	26
ทั้งภาค	38	29	25
<b>กรุงเทพมหานคร</b>			
20	9	9	
<b>ทวิราชอาณาจักร</b>			
ในเมือง	28	11	11
ในชนบท	57	37	28
ทวิราชอาณาจักร	52	34	25

ที่มา : รายงานธนาคารโลก, หน้า 62.

ข้อมูลข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมาได้ช่วยลดความยากจนในประเทศลงได้บ้าง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2505 มีประชากรที่ยากจนอยู่ร้อยละ 52 ของประชากรทั้งประเทศในปัจจุบันจำนวนดังกล่าวลดลงเหลือร้อยละ 25 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคก็เห็นว่ามีความแตกต่างกันอยู่มากในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีประชากรที่ยากจนอยู่ถึงร้อยละ 38 ในชนบทของภาคเหนือมีร้อยละ 28 และในชนบทของภาคใต้มีร้อยละ 26 ประชากรที่ยากจนในเมืองของภาคต่างๆ มีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า ประชากรในเมืองและในชนบทยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนประชากรที่ยากจนในภาคต่างๆ ระหว่าง พ.ศ. 2505 - 19 ก็เห็นได้ว่า ได้ลดลงทุกภาค ซึ่งแสดงว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะดังกล่าวได้ช่วยทำให้ประชากรในทุกภาคยกฐานะของตนให้พ้นจากระดับความยากจนมาได้บ้าง อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาแนวโน้มดังกล่าวออกเป็น 2 ช่วงเวลา ก็จะพบว่าจาก พ.ศ. 2505-12 ประชากรที่ยากจนทั้งในเมืองและในชนบท มีสัดส่วนน้อยลงทุกภาค แต่ในช่วง พ.ศ. 2512-19 นั้น สัดส่วนของประชากรที่ยากจนในชนบทของทุกภาคได้ลดลงในอัตราที่ช้ากว่าช่วงแรกอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่สัดส่วนของประชากรที่ยากจนในเมืองของภาคต่างๆ แทบจะไม่ลดลงเลย เมื่อพิจารณาปัญหานี้ประกอบกับข้อจำกัดของทรัพยากรที่ได้กล่าวมาในตอนต้น รวมทั้งปัญหาการว่างงานที่จะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต ก็เป็นที่น่าวิตกว่า โอกาสที่จะยกฐานะของคนยากจนให้พ้นจากสภาพความยากจนคงจะเป็นไปได้ยากขึ้นในอนาคต

ในตำรารัฐบาลเองก็ดูเหมือนว่ามีส่วนที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลต่อไปนี้



## รายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี พ.ศ. 2519

(หน่วย : บาท)

	ต่ำกว่า 4,000	4,000 - 5,999	6,000 - 7,999	8,000 - 9,999	10,000 ขึ้นไป	กรุงเทพฯ
ประชากรในกลุ่มคือเป็นร้อยละของ	4,000	- 5,999	- 7,999	- 9,999	ขึ้นไป	
ประชากรทั้งหมด	34	19	24	7	6	54
รายได้เฉลี่ยในกลุ่ม	3,119	4,869	6,741	8,587	22,073	19,154
รายจ่ายของรัฐบาลเฉลี่ยต่อหัว	334	442	532	780	621	5,050
ร้อยละของประชากรในวัย 6-29 ที่เรียนหนังสือ	27.6	31.3	33.6	33.0	35.0	45.9
จำนวนประชากรต่อเตียงในโรงพยาบาล	2,075	2,017	1,162	943	358	861
จำนวนประชากรในชนบทต่อสถานีอนามัย	8,416	6,871	6,631	5,631	6,968	-
บ้านที่มีน้ำประปาจัดเป็นร้อยละของบ้านทั้งหมด	4	6	7	8	16	79
หมู่บ้านที่มีไฟฟ้าจัดเป็นร้อยละของหมู่บ้านทั้งหมด	9	15	29	31	30	-
ระยะทางจากกรุงเทพฯ (กม.)	626	621	478	306	378	-

ที่มา : รายงานธนาคารโลก, หน้า 26.

ประชากรประมาณร้อยละ 34 มีรายได้ต่ำกว่า 4,000 บาทต่อปี และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของประชากรในกลุ่มรายได้สูงขึ้น ๆ ก็จะทำให้ลดลงอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ตกแก่ประชากรในกลุ่มรายได้ต่างๆ ก็เห็นความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนคือ สำหรับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า 4,000 บาทนั้น ได้รับเพียง 334 บาท กลุ่มที่มีรายได้ 4,000 - 5,999 บาท ได้รับ 442 บาท กลุ่มที่มีรายได้ 6,000 - 7,999 ได้รับ 532 บาท กลุ่มที่มีรายได้ 8,000 - 9,999 บาท ได้รับ 780 บาท และกลุ่มที่มีรายได้ 10,000 บาทขึ้นไป ได้รับ 621 บาท เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ นั้น ได้รับคนละ 5,050 บาท

เมื่อพิจารณาบริการประเภทต่างๆ ที่รัฐเป็นผู้จัดหาให้ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ก็เห็นภาพที่ชัดเจนเช่นเดียวกันว่า กลุ่มบุคคลที่มีรายได้สูงสุด ได้รับบริการเหล่านี้มากกว่ากลุ่มบุคคลที่มีรายได้น้อย นอกจากนี้ยังจะสังเกตได้ต่อไปว่า ประชากรที่อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ออกไปก็จะยากจนลงตามลำดับ การปรับ

ปรุงบริการของรัฐให้ตกถึงมือประชากรที่ยากจนและที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ จึงเป็นประเด็นสำคัญเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้มัน้อยลง

### ดุลการชำระเงิน

ประเทศไทยมีการติดต่อกับค้าขายกับต่างประเทศมาก ในระยะประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา มูลค่าของสินค้าเข้าและสินค้าออก คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ จากประมาณร้อยละ 35 บาท เป็นร้อยละ 43 ในปัจจุบัน ในระยะเดียวกันนี้ดุลการค้าขาดดุล และทั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามดุลบริการ บริการ และเงินทุนนำเข้าสุทธิ อยู่ในภาวะเกินดุลเสมอมา และสามารถชดเชยการขาดดุลการค้าได้อย่างพอเพียง ดุลการชำระเงินจึงอยู่ในภาวะเกินดุลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีผลทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นในระดับที่น่าพอใจเสมอมา

ในระยะหลังนี้ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน และเป็นที่วิตกกังวลมากกว่าแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนอาจจะกระทบเงินทุนสำรองของประเทศ หรือมีเงินนั้นก็จะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลก็คือ การที่ดุลการค้ามีระดับการขาดดุลเพิ่มขึ้นเนื่องจากสินค้าเข้าได้ขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าสินค้าออก อันที่จริงนั้นสินค้าออกของประเทศไทยได้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 16-17 ต่อปีโดยเฉลี่ย ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูง แม้แต่ในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันนั้น สินค้าออกก็ขยายตัวถึงร้อยละ 43.7 ทั้งนี้เพราะราคาของสินค้าออกในตลาดโลกในปีนั้นสูงขึ้นมาก และประเทศไทยสามารถส่งพืชผลใหม่ๆ ได้มากประเภทขึ้น ทั้งยังสามารถส่งสินค้าอุตสาหกรรมได้อีกหลายประเภท เช่น สับประคอง กระจกบ่อ ผลิตภัณฑ์และอุปกรณ์การไฟฟ้า เป็นต้น ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยสามารถเพิ่มสินค้าออกจาก 7 ประเภทเป็นถึง 15 ประเภท และแต่ละประเภทนั้นมีมูลค่าเกินร้อยละ 1 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมด

แต่เมื่อพิจารณาทางท้านสินค้าเข้าก็ปรากฏว่า ในระยะเวลาเดียวกันนั้น ขยายตัวในอัตราประมาณร้อยละ 18-19 ต่อปี โดยเฉพาะในระยะปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมาก เนื่องจากการเพิ่มราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เฉพาะในปี พ.ศ. 2520 นั้น มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 หมวดที่มีอัตราการเพิ่มสูงมาก คือ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน วัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ และสินค้าประเภททุน

เมื่อพิจารณาพร้อมกันทั้งท้านสินค้าเข้าและสินค้าออกแล้ว ก็เห็นได้ว่าทางท้านสินค้าออกนั้น นับว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จมาก ทั้งนี้ บัญชีการค้าดุลการค้าและดุลการชำระเงินจึงน่าจะเป็นเพราะสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นเร็วเกินไปเป็นเหตุสำคัญ จากการศึกษาโครงสร้างการนำเข้าของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่ามูลค่าการนำเข้าได้เพิ่มขึ้นมากในระยะหลัง เพราะการขึ้นราคาน้ำมันดิบเป็นส่วนใหญ่ ในรายงานดังกล่าวพบว่า ตลอดช่วง พ.ศ. 2502 - 2516 นั้น อัตราส่วนน้ำมันนำเข้าสู่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีระดับคงที่ประมาณร้อยละ 2 และเพิ่มเป็นร้อยละ 5 ในช่วง พ.ศ. 2517 - 2519 ส่วนสินค้าเข้าที่มีใช้น้ำมันมีอัตราส่วนอยู่ในระดับร้อยละ 16-17 ในช่วง พ.ศ. 2502 - 2509 และ เพิ่มเป็นร้อยละ 18 - 19 ในช่วง พ.ศ. 2510 - 2519<sup>8</sup>

ในรายงานการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การส่งเสริมการลงทุนเป็นสาเหตุหนึ่งที่โน้มนำให้มีการนำสินค้าเข้ามามากกว่าปกติ เพราะผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนนั้นจะได้รับสิทธิพิเศษในการนำเครื่องจักรและวัตถุดิบเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิต โดยมีกรยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้า รายงานนี้ชี้ให้เห็นต่อไปว่าสัดส่วนของมูลค่าสินค้าเข้าที่ได้รับยกเว้นภาษีอากรจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีประมาณร้อยละ 10 ของการนำเข้าทั้งหมด ในช่วง พ.ศ. 2510 - 2514 หลังจากนั้นได้ลดลงเล็กน้อยเป็นประมาณร้อยละ 8<sup>9</sup> นอกจากมาตรการของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแล้ว ยังมีมาตรการคืนเงินค่าภาษีศุลกากรและการชดเชยค่าภาษีอากร ซึ่งมีส่วนกระตุ้นให้มีการนำเข้ามากกว่าแนวโน้มปกติได้เช่นเดียวกัน

ในค่าน้ำมันนั้น ก็น่าสังเกตว่ารัฐบาลยังขาดนโยบายที่แน่ชัดในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลยังใช้นโยบายตรึงราคาภายในประเทศไว้ให้ต่ำ ซึ่งมีผลในการบ่อนทำลายความพยายามที่จะประหยัดการใช้น้ำมัน<sup>10</sup> มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าแนวโน้มปกติทั้งสิ้น

นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า บัญหาคุลการชำระเงินของประเทศไทยเป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยใช้ทรัพยากรในการบริโภคและการลงทุนมากกว่าทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ<sup>11</sup> สถานะเช่นนี้จะนำไปได้ก็ต่อเมื่อประเทศไทยสามารถหาทรัพยากรจากต่างประเทศได้มากขึ้น และตลอดไปในลักษณะของบริจาค เงินกู้ และเงินลงทุน สำหรับเงินบริจาคนั้นก็เป็นที่ทราบกันดีว่าจะไม่มีความสำคัญอีกต่อไปในอนาคต ส่วนเงินกู้และเงินลงทุนนั้น ก็จะต้องกินเงินต้น ดอกเบี้ย และผลกำไร ซึ่งก็เป็นการผลัดภาระต่อไปเรื่อย ๆ เท่านั้น

การแก้ไขปัญหาคุลการค้าและคุลการชำระเงินนั้น พยายาม ๆ ก็คือจะต้องเพิ่มการส่งออกและ/หรือลดการนำเข้า ในเรื่องการส่งเสริมการส่งออกนั้น เมื่อมองไปในอนาคตที่ไกลออกไป ก็เชื่อว่าคงจะทำได้มากนักเพราะขีดจำกัดของทรัพยากรและการเพิ่มของประชากรทั้งที่กล่าวมาแล้ว ส่วนในระยะสั้นนั้น หากการส่งออกไม่ใช่เป็นการผลิตสินค้าใหม่ ๆ ขึ้นมาจากทรัพยากรที่ว่างอยู่ ก็จะเป็นการหันเหทรัพยากรจากการใช้ภายในประเทศไปสู่ตลาดต่างประเทศ บัญหาก็คือคนในประเทศจะยอมรับการลดการบริโภคลงหรือไม่ หากไม่ยอมก็จะมี การนำเข้าสินค้าอื่นมาชดเชย ซึ่งก็จะไม่ช่วยแก้ปัญหาคุลการค้าและคุลชำระเงินแต่อย่างใดแม้ในกรณีที่มีการส่งออกโดยใช้ทรัพยากรที่ค้นพบใหม่หรือแต่เดิมว่างอยู่ ก็อาจนำไปสู่การนำเข้ามากขึ้น เพราะคนมีรายได้สูงขึ้น

ประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสนใจมากขึ้นก็คือ การส่งเสริมการส่งออกจะไม่ช่วยแก้ปัญหาคุลการค้าคุลการค้าและคุลการชำระเงินได้มากดังที่เราอาจจะหวังกันไว้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหันมาสนใจด้านการลดสินค้านำเข้า มาตรการนี้ย่อมจะกระทบกระเทือนเป้าหมายในการพัฒนาในอนาคต แต่เมื่อพิจารณาถึงทางเลือกต่าง ๆ แล้ว ดูจะไม่มีทางเลือกมากนัก

## เชิงอรรถ

1. กล่าวอ้างถึงในรายงานธนาคารโลก “Thailand : Towards a Development Strategy of Full Participation,” หน้า 71.
2. *Ibid.*, หน้า 72.
3. นิตยัม สัมมาพันธ์ กับคณะ, รายงานการศึกษาการดำเนินงานขององค์การสะพานปลาและองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พฤษภาคม 2522.
4. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515 – 2519 หน้า 190.
5. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520–2524, หน้า 9.
6. *Ibid.*, หน้า.41.
7. รายงานธนาคารโลก, หน้า 76–78.
8. ธนาคารแห่งประเทศไทย, การวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย กันยายน 2521
9. *Ibid.*, หน้า 47.
10. คู่มือละเอียดใน ดร. ชวชัย ยงกิตติกุล, ปัญหาและนโยบายพลังงานของประเทศไทย, เอกสารฉบับที่ 1 กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สิงหาคม 2521
11. ข้าพเจ้าขอขอบคุณ ดร. จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่ได้นำประเด็นนี้มาอภิปรายในที่ประชุมคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ และช่วยให้ความกระจ่างแก่ข้าพเจ้าเป็นอันมาก