

โครงสร้างเศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลง สู่ระบบการผลิตเพื่อการส่งออก

สืบพงษ์ พันธุ์พุทธิ

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอาชีพในสาขาเกษตรกรรม เป็นที่พึ่งทางรายได้ที่สำคัญ ในปัจจุบันประชากรไทยเกือบร้อยละ 70 จากจำนวนประชากรทั้งสิ้นประมาณ 52 ล้านคนยังคงยึดอาชีพในสาขาเกษตรกรรม เป็นหลัก ถึงแม้จำนวนประชากรไทยในสาขาเกษตรกรรมยังคงสูงอยู่เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาย้อนหลังไปในอดีตประมาณ 20 กว่าปีที่แล้วมาจะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวของแรงงานออกจากสาขาเกษตรกรรมสู่เศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ ตลอดเวลา การเคลื่อนไหวของแรงงานดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งนับวันสาขาเกษตรกรรมจะมีบทบาทลดลงอย่างต่อเนื่องและในขณะเดียวกันสาขาอื่น ๆ เช่น สาขาอุตสาหกรรมและบริการมีบทบาทสูงขึ้นตามลำดับ

การที่สาขาอุตสาหกรรมและบริการเริ่มมีบทบาทที่สูงขึ้นมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ในระยะแรกๆ โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศนั้นขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในประเทศแต่เพียงประการเดียว ต่อ ๆ มา เมื่อเศรษฐกิจไทยเริ่มมีความผูกพันกับระบบการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศย่อมแปรเปลี่ยนไปตามความต้องการของภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอกประเทศตามไปด้วย โดยที่ภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในประเทศแปรสภาพจาก "ผู้กำหนด" มาเป็น "กันชน" ระหว่างภายในกับภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยนั้นนับได้ว่าเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เมื่อ 40 กว่าปีก่อนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีผลิตผลจากสาขาเกษตรกรรม เป็นหลักที่สำคัญ ผลผลิตจากสาขาการเกษตรนั้นส่วนใหญ่มุ่งเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศแต่เพียงประการเดียว ต่อ ๆ มา เมื่อมีการพัฒนาระบบการผลิตของสาขาเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น ปริมาณผลผลิตเริ่มสูงขึ้นตามลำดับ จนเกินกว่าความต้องการของตลาดภายในประเทศ ผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้ถูกส่งออกขายต่างประเทศเพื่อเป็นรายได้ สำหรับการนำเข้าสินค้าที่ประเทศไทยไม่สามารถผลิตขึ้นเองได้ กอปรกับในระยะนี้อิทธิพลทางด้าน "ปรัชญาการค้าเสรีและทฤษฎีการพัฒนาประเทศ"

ของประเทศตะวันตกเริ่มแผ่ขยายส่งผลให้รัฐบาลไทยริเริ่มที่จะพัฒนาเศรษฐกิจไทยไปตามรูปแบบเหล่านั้น การพัฒนาเศรษฐกิจไทยตามแนวทางของประเทศตะวันตกย่อมหมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม โดยเน้นหนักถึงการเพิ่มปริมาณและมูลค่าของผลผลิตจากสาขาการเกษตรเพื่อส่งออกและนำรายได้เหล่านี้มาเป็นทุน สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการนำเข้าสินค้าทุน เช่น เครื่องจักร และวัตถุดิบที่ประเทศขาดแคลนเข้ามาเป็นองค์ประกอบของการพัฒนา การนำเข้าสินค้าทุนเหล่านี้เริ่มขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของการส่งออกสินค้าจากสาขาการเกษตรส่งผลให้ประเทศไทยมีสภาพขาดดุลการค้า ในระยะแรก ๆ ภาวะการขาดดุลการค้าของประเทศไทยได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมแต่อย่างใด แต่ในระยะต่อ ๆ มามูลค่าการขาดดุลการค้าของประเทศเริ่มทวีขึ้นด้วยอัตราที่สูงจนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคาดดุลการค้าจึงกลายมาเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลไทยในระยะหลัง ๆ แนวทางการแก้ไขการขาดดุลการค้าจำเป็นต้องเร่งรัดการส่งออกให้เพิ่มมากขึ้นกว่าอัตราการขยายตัวของการนำเข้า โดยมีการส่งออกสินค้าจากสาขาการเกษตรซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศให้สูงขึ้น และในขณะเดียวกันสินค้าอุตสาหกรรม (MANUFACTURING PRODUCTS) ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่แล้ว ๆ มา ก็จำเป็นต้องส่งออกให้สูงขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบการผลิตภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันเป็นระบบการผลิตเพื่อส่งออก หรือที่เรียกว่า "EXPORT ORIENTATED DEVELOPMENT" มากกว่าระบบการผลิตในอดีตซึ่งอยู่ในระบบ "SELF-SUFFICIENCY" ในระยะแรก และ "IMPORT SUBSTITUTION" ในระยะต่อมา

สำหรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจพอจะสรุปได้เป็น 4 ระยะ คือ

1. ระยะเกษตรกรรม : จากอดีตถึงปี 2494 (AGRICULTURAL BASE PERIOD)
2. ระยะเปลี่ยนแปลง : ปี 2494-2504 (TRANSITIONAL PERIOD)
3. ระยะการพัฒนาสู่ระบบสมดุลย์ : ปี 2504-2514 (BALANCE DEVELOPMENT PERIOD)
4. ระยะการพึ่งตัวของผลผลิตนอกสาขาการเกษตร : ปี 2514----- (NON-AGRICULTURAL TAKE-OFF PERIOD)

ประวัติศาสตร์ไทยมีจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชตอนหนึ่งว่า "ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว" จารึกนี้บ่งให้เห็นถึงสภาพโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยในอดีตซึ่งอาศัยการเกษตรกรรมเป็นหลัก ประชากรทั้งประเทศยึดอาชีพในสาขาเกษตรกรรม เป็นที่พึ่งทางรายได้ และอาจจะมีสินค้าจำพวกหัตถกรรมบ้างแต่ก็ในปริมาณเพียงเล็กน้อย ระบบการผลิตในยุคนั้นเป็นระบบที่มุ่งตอบสนองความต้องการของแต่ละครอบครัว (SELF-SUFFICIENCY OF PEASANT FAMILY) โดยที่อาจจะมีผลผลิตส่วนเกินของแต่ละครอบครัวส่งออกขายในตลาดใกล้เคียงบ้างแต่ก็ด้วยปริมาณที่ต่ำ

ในระยะต่อ ๆ มาเมื่อประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น มีการบุกเบิกพื้นที่เพื่อเพาะปลูกมากขึ้น ส่งผลให้ผลผลิตจากสาขาการเกษตรขยายตัวสูง จนเกินกว่าความต้องการของแต่ละครอบครัวในปริมาณที่สูง ผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้ถูกระบายออกสู่ตลาดใกล้เคียงพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้นและในขณะเดียวกันก็แผ่ขยายการจัดจำหน่ายสู่ตลาดภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับ แหล่งสำคัญในการระบายผลผลิตส่วนเกินเหล่านี้อยู่ในรูป การจัดเก็บภาษีจากเกษตรกรในรูปแบบของผลผลิต เมื่อทางรัฐบาลจัดเก็บภาษีในรูปแบบเช่นนี้รัฐบาลจึงกลายมาเป็น "คนกลาง" ในการระบายผลผลิตออกสู่ตลาดต่าง ๆ ภายในประเทศ และในขณะเดียวกันออกสู่ตลาดต่างประเทศบ้างแต่ก็ด้วยปริมาณที่เล็กน้อย ดังนั้น ระบบการผลิตภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจในระยะนี้ คือ ระบบการผลิตที่มุ่งแต่ตอบสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศเป็นหลัก (SELF-SUFFICIENCY OF DOMESTIC MARKET)

ระบบการผลิตดังกล่าวเริ่มแปรเปลี่ยนเมื่ออิทธิพลของลัทธิ "จักรวรรดินิยม" ของประเทศตะวันตก เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ฮอลแลนด์ เริ่มแผ่ขยายอำนาจในทวีปเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ ของไทยได้ถูกยึดเป็น "เมืองขึ้น" และถูกครอบงำทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ส่วนประเทศไทยถึงแม้จะโชคดียังมากที่มีได้ตกเป็นเมืองขึ้นแต่ก็ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สนธิสัญญา BOWRING ระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักรในปี 2398 บังคับไทยเปิดตลาดภายในประเทศ เพื่อให้มีการส่งออกและนำเข้าสินค้าจากสหราชอาณาจักรเพิ่มมากขึ้น ส่วนประเทศตะวันตกต่าง ๆ ก็เริ่มบีบบังคับไทยในลักษณะเดียวกัน การเปิดตลาดของไทยในระยะนี้นับได้ว่าเป็นระยะเริ่มแรกของการที่ไทยเข้าไปมีความสัมพันธ์และผูกพันทางการค้าในระบบการค้าระหว่างประเทศ (AN INTEGRATION OF THAI ECONOMY INTO THE WORLD ECONOMY)

ตารางที่ 1

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product) และสัดส่วนของแต่ละสาขา

	2499	2504 ^{1/}	2509 ^{2/}	2514 ^{3/}	2519 ^{4/}	2524 ^{5/}	2527 ^{6/}
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	41,035	59,887	90,123	126,530	174,866	786,166	991,752
สาขาเกษตรกรรม	16,467	23,095	30,299	36,500	46,113	187,886	198,273
สัดส่วนร้อยละ	40	39	34	29	26	24	20
สาขาอุตสาหกรรมการผลิต	5,378	6,642	12,484	23,200	35,575	158,272	189,268
สัดส่วนร้อยละ	13	11	14	18	20	20	19
สาขาอุตสาหกรรมทั่วไป	4,387	7,378	12,850	19,940	26,230	123,405	171,159
สัดส่วนร้อยละ	11	12	14	16	15	16	17
สาขาบริการ		5,310	7,496	11,750	18,897	75,229	108,015
สัดส่วนร้อยละ		9	8	9	11	10	11
บริหารราชการและป้องกันประเทศ		2,950	3,939	5,740	7,546	30,645	47,143
สัดส่วนร้อยละ		5	5	5	4	4	5
อื่น ๆ	8,015	14,512	23,054	29,310	40,505	210,729	277,894
สัดส่วนร้อยละ	20	24	26	23	23	27	28

หมายเหตุ : ปี 2499 ตามราคาขณะนั้น

1/ ตามราคาปี 2500

2/ ตามราคาปี 2505

3/ ตามราคาปัจจุบัน

ผลของการเปิดตลาดของไทยในขณะนี้ทำให้อิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของชาวตะวันตกเริ่มแผ่ขยายภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ระบบการผลิตในสาขาเกษตรกรรมก็มีการเปลี่ยนแปลงโดยมีการนำการชลประทาน เช่น การขุดคลองส่งน้ำมาใช้ แต่ก็มีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ใกล้เคียงเมืองหลวงเท่านั้น ดังนั้น ผลผลิตจากสาขาการเกษตรแม้จะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นแต่ก็ด้วยปริมาณที่ไม่สูงนัก

โครงสร้างเศรษฐกิจและระบบการผลิตดังกล่าวข้างต้นอยู่ในลักษณะ เช่นนั้นตลอดมาจนสงครามโลกครั้งที่ 2 ปะทุขึ้นซึ่งไทยได้เข้าไปมีบทบาทในสงคราม รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เข้าร่วมกับฝ่ายญี่ปุ่นในการต่อต้านฝ่ายสัมพันธมิตร แต่ นายปรีดี พนมยงค์ และขบวนการเสรีไทยได้ทำการต่อต้านญี่ปุ่นตลอดสงคราม จนกระทั่ง เป็นที่ยอมรับในหมู่ประเทศสัมพันธมิตรว่า ประเทศไทยเข้าร่วมกับญี่ปุ่นในสภาพจำยอม ดังนั้น ประเทศไทยจึงมิได้ตกอยู่ในสภาพประเทศแพ้สงคราม อย่างไรก็ตาม ประเทศสหราชอาณาจักร และฝรั่งเศสได้กล่าวอ้างว่า บทบาทของรัฐบาลไทยทำให้ประเทศทั้งสองเสียผลประโยชน์ จึงเรียกร้องค่าเสียหายจากไทย การชดเชยค่าเสียหายมีทั้งในรูปแบบของทองคำและข้าวที่ส่งให้ประเทศเหล่านั้นฟรี ดังนั้น ภายในช่วงระยะ 2-3 ปีแรกหลังสงคราม ประเทศไทยจึงมีสภาพขาดดุลการค้าเป็นครั้งแรก ซึ่งแตกต่างจากระยะก่อน ๆ ที่มีสภาพเกินดุลอยู่บ้างด้วยปริมาณที่ต่ำ

ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่รัดตัวเช่นนี้ทางฝ่ายรัฐบาลไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายส่งเสริมการเกษตรให้มีการขยายตัวของผลผลิตในปริมาณที่สูง เพื่อชดเชยค่าเสียหาย และในขณะเดียวกันเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการที่มีปริมาณผลผลิตในตลาดโดยเฉพาะข้าวที่ลดลง นโยบายนี้มีผลให้ผลผลิตจากสาขาการเกษตรขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยที่มูลค่าของผลผลิตจากสาขาการเกษตรในสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 46 ในปี 2481 เป็นประมาณร้อยละ 50.1 ในปี 2494

ความสำเร็จในการขยายตัวของผลผลิตจากสาขาการเกษตรทำให้ไทยเริ่มส่งผลิตผลออกสู่ตลาดโลกในปริมาณที่เพิ่มขึ้น กอปรกับสงครามเกาหลีระหว่างปี 2492-2496 ซึ่งสหรัฐ และองค์การสหประชาชาติ เข้าไปมีบทบาทในสงครามอย่างสูง ส่งผลให้ความต้องการสินค้าจากสาขาการเกษตรในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งส่งออกสินค้า

เกษตรที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลกได้รับประโยชน์จากการส่งออกที่สูงขึ้น สภาพดุลการค้าของประเทศจึงเกินดุลระหว่างปี 2491 ถึง 2495 สินค้าส่งออกที่สำคัญในช่วงนั้น ได้แก่ ข้าว ยางพารา และสินค้าเกษตรอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จทางด้านการพัฒนาสาขาเกษตรกรรมมีขอบเขตที่จำกัด โดยที่การเพิ่มของผลผลิตนั้นมีผลสืบเนื่องมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าการพัฒนาระบบการผลิต (PRODUCTION METHOD) ส่วนการพัฒนาสาขาอื่น ๆ นอกสาขาการเกษตร โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมทั่วไปและบริการนั้น ยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยมีสัดส่วนใน GDP คงที่ตลอดระยะเวลาที่โดยประมาณระหว่างร้อยละ 20-25 ทั้งนี้ อุตสาหกรรมการผลิต (MANUFACTURING) มีสัดส่วนคงที่ประมาณร้อยละ 10 ส่วนอุตสาหกรรมทั่วไปซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมก่อสร้างไฟฟ้า คมนาคม และขนส่งขยายตัวเพียงเล็กน้อยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 8 สาขาบริการก็เช่นกันมีการขยายตัวของสัดส่วนจากประมาณร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 8

ระยะเปลี่ยนแปลง : ปี 2494-2504 (TRANSITIONAL PERIOD)

ปี 2494 นับว่าเป็นปีแห่งจุดเริ่มต้นแห่งพัฒนาการผลิตนอกสาขาเกษตรกรรม การขยายตัวของสัดส่วนของมูลค่าผลผลิตในสาขาการเกษตรจากระยะแรกเริ่มถึงจุดอ้อมตัวในที่ 2 นี้ ส่งผลให้ความเป็นอยู่ของประชากรโดยส่วนใหญ่ในระยะนี้ดีขึ้นบ้าง เมื่อเทียบกับระยะระยะก่อน ๆ ความต้องการสินค้าเพื่ออำนวยความสะดวกสบายก็มีเพิ่มขึ้น กอปรกับบทบาทของรัฐบาลไทยในด้านพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะในสาขาอุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมทั่วไป และสาขาบริการมีมากขึ้น ในช่วงนี้อิทธิพลของการบริหารเศรษฐกิจตามแนวทางของประเทศตะวันตกเริ่มเป็นที่นิยมโดยทั่วไป นโยบายเศรษฐกิจในช่วงนี้เน้นหนักถึง การพัฒนาระบบเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม ซึ่งจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าจำพวกสินค้าทุนและวัตถุดิบที่ประเทศขาดแคลนสูงขึ้น เช่น ในปี 2500 การนำเข้าสินค้าจำพวกสินค้าทุนมีมูลค่าถึง 2,001 ล้านบาท และผลิตภัณฑ์น้ำมันและน้ำมันดิบมีมูลค่าถึง 1,899 ล้านบาท อีกทั้งสินค้าอุปโภคบริโภคก็มีปริมาณที่เพิ่มขึ้น คือ 3,177 ล้านบาท

การนำเข้าสินค้าทุนและสินค้าอื่น ๆ จากต่างประเทศทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมให้เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย และในขณะเดียวกันก็นำรายได้จากการส่งออกมาเป็นทุนสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การส่งออกและ

การนำเข้าสินค้าของไทยในระยะนี้มีได้อยู่ในสภาพที่สมดุลย์ การขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นสูงขึ้นตามลำดับ เช่น ปี 2496 ขาดดุล 824.2 ล้านบาท ปี 2500 ขาดดุล 997.4 ล้านบาท และปี 2501 ขาดดุล 1,790.4 ล้านบาท แต่ในบางปีการส่งออกของไทยก็ประสบความสำเร็จโดยส่งออกได้ใกล้เคียงมูลค่าการนำเข้า ทำให้มีสภาพขาดดุลที่ต่ำลงเป็นกรณีพิเศษ เช่น ปี 2504 มีมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้น 9,997 ล้านบาท มูลค่าการนำเข้า 10,287 ล้านบาท ขาดดุลเพียง 290 ล้านบาท เมื่อพิจารณาสภาพดุลการค้าของประเทศตลอดระยะ "เปลี่ยนแปลง" จะเห็นได้ว่าสภาพเกินดุลได้แปรเปลี่ยนมาเป็นสภาพขาดดุลตั้งแต่ปี 2496 และเป็นเช่นนี้มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การที่เศรษฐกิจไทยเริ่มมีความผูกพันกับระบบการค้าระหว่างประเทศที่สูงขึ้นในระยะ "เปลี่ยนแปลง" นี้ จึงมีผลโดยตรงต่อสภาพดุลการค้าของประเทศโดยที่ผลเสียตกอยู่กับประเทศไทยเมื่อพิจารณาในแง่ของสภาพดุลการค้าแต่เพียงประการเดียว อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในแง่ของความสำเร็จของการพัฒนาผลผลิตนอกสาขาการเกษตรนับได้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง โดยในปี 2494 สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตในสาขาอุตสาหกรรมการผลิตคิดเป็นร้อยละ 10 อุตสาหกรรมทั่วไปประมาณร้อยละ 8 และสาขาบริการประมาณร้อยละ 7 แต่ในปี 2504 สาขาอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11 อุตสาหกรรมทั่วไปกว่าร้อยละ 12 และสาขาบริการร้อยละ 9

ระยะการพัฒนาสู่ระบบสมดุลย์ : ปี 2504-2514 (BALANCE DEVELOPMENT

PERIOD)

สภาพการขาดดุลการค้าของประเทศไทยในช่วง TRANSITIONAL PERIOD นั้น ยังมิได้เป็นที่น่าวิตกต่อรัฐบาลไทยนัก ด้วยความมั่นใจว่าสภาพการขาดดุลการค้าของประเทศเป็นเพียงภาวะช่วงแรก ๆ ของการพัฒนาประเทศ การขาดดุลการค้าจะแปรสภาพมาสู่สภาวะสมดุลย์เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมบูรณ์แบบมากขึ้น ดังนั้น ในระยะ BALANCE DEVELOPMENT PERIOD รัฐบาลไทยด้วยความร่วมมือของธนาคารโลกได้เร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจให้สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น โดยเน้นถึงการแปรสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม ภายใต้นโยบายในลักษณะนี้ รัฐบาลมุ่งพัฒนาสาขาการเกษตรพร้อม ๆ กับสาขาอุตสาหกรรม โดยมีจุดประสงค์ที่สำคัญคือ การขยายตัวของผลผลิตจากสาขาการเกษตรจะแปรสภาพมาเป็นทุนสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและในขณะเดียวกันทางฝ่ายรัฐบาลและเอกชนได้เริ่มนำทุนจากภายนอกประเทศเข้ามามีบทบาทเช่นกัน การพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะนี้ยึดถือทฤษฎีพัฒนาประเทศ

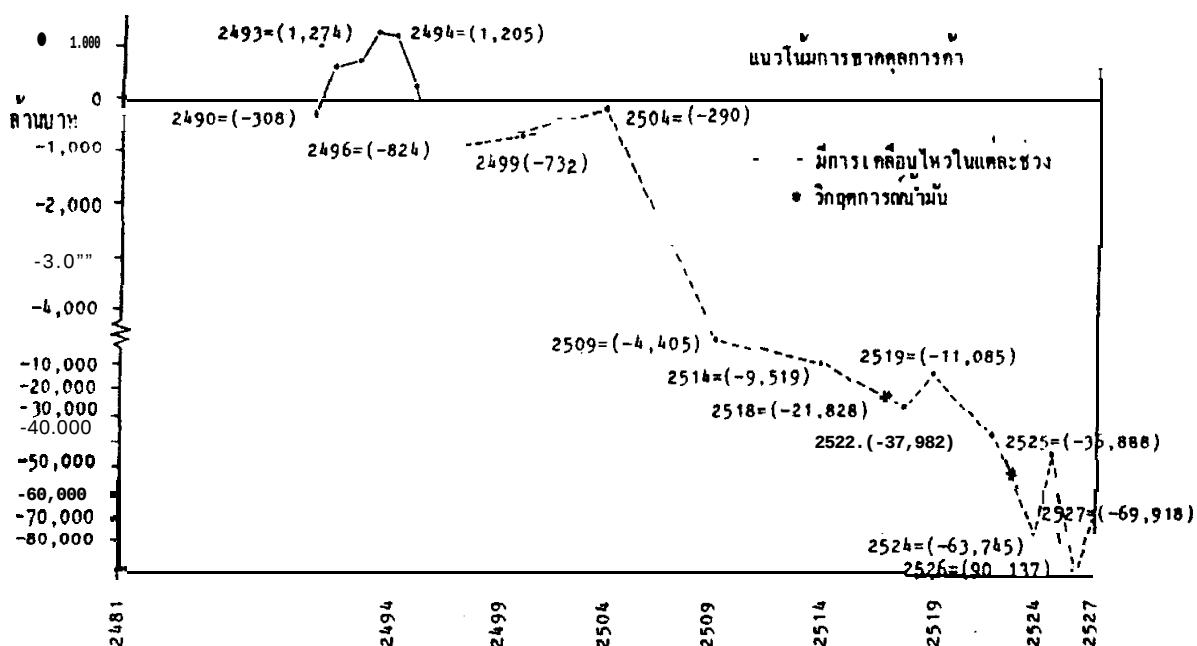
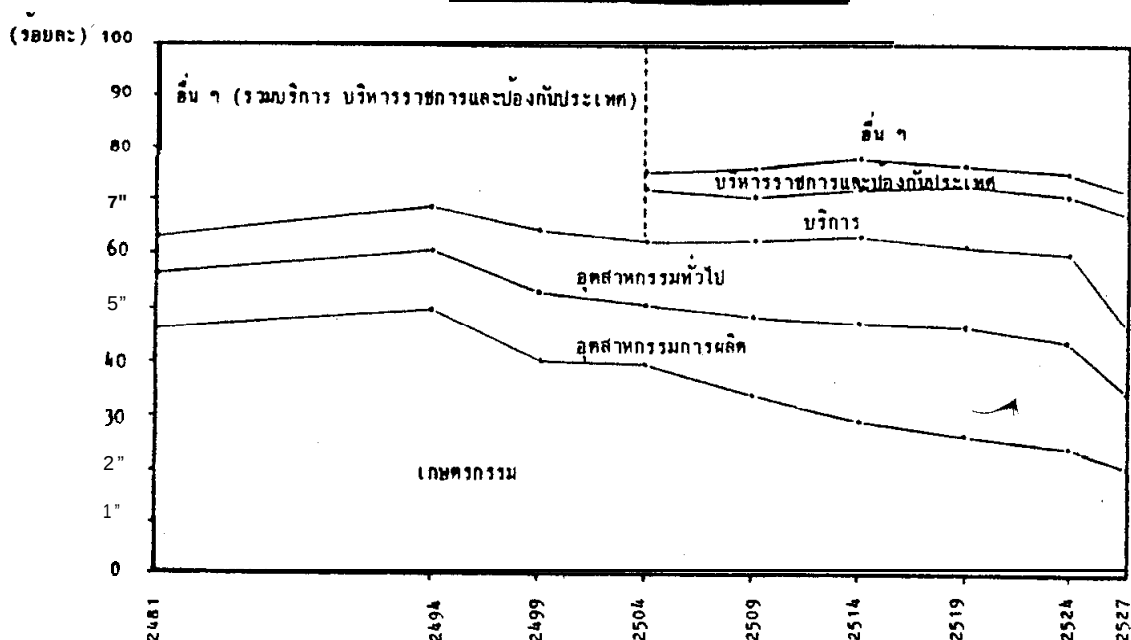
ที่เรียกว่า "BALANCE GROWTH THEORY" ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในหมู่ประเทศที่กำลังพัฒนาในช่วงนี้

อิทธิพลของทฤษฎีนี้ต่อประเทศไทยจะเห็นได้จากการเริ่มแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (ปี 2504-2509) โดยที่แผนพัฒนา ฉบับนี้มีเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือในการวิเคราะห์และวิจัย ตลอดจนวางแผนการพัฒนาเกือบทั้งฉบับ ภายใต้แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ได้เน้นถึงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (INFRA-STRUCTURE DEVELOPMENT) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศต่อไปในอนาคต สำหรับ INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT นั้น เน้นถึงการพัฒนาการคมนาคมและขนส่งเพื่อเชื่อมโยงภาคต่าง ๆ ของประเทศให้มีเครือข่ายที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ส่งผลให้การระบายผลผลิตจากภาคต่าง ๆ สู่ตลาดส่งออกหลักที่เมืองหลวงมีสภาพคล่องตัวสูง นอกเหนือจากนั้นในระยะนี้บทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม เริ่มมีผลต่อระบบการคมนาคมและขนส่งของไทยด้วย โดยมีการก่อสร้างฐานทัพต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ในไทยซึ่งทางไทยได้รับผลประโยชน์จากการก่อสร้างนี้อย่างยิ่งทั้งในด้านการลงทุนและการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งระหว่างฐานทัพสหรัฐฯ ที่โคราช ดาคลี และอื่น ๆ

การพัฒนา INFRASTRUCTURE มิได้หยุดยั้งแค่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 หากยังคงดำเนินต่อไปในแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (2510-2514) และในขณะเดียวกันได้มีการเน้นถึงการส่งเสริมการเติบโตของสาขาอุตสาหกรรม ภายใต้รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการผลิตอุตสาหกรรมแปรรูป เช่น แก้ว กระดาษ อาหารกระป๋อง แบตเตอรี่ และอื่น ๆ จุดประสงค์ที่สำคัญของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจในจำนวนที่สูงในระยะนี้มุ่งเพื่อแปรรูปอุตสาหกรรมเหล่านี้มา เป็นแหล่งอุตสาหกรรมภายในประเทศในอนาคต เพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ การพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมมิได้มีขอบเขตจำกัดแค่เพียงรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทางรัฐบาลได้สนับสนุนฝ่ายเอกชนทั้งทางด้านภาษีและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการก่อตั้งอุตสาหกรรม เช่น การลดหย่อนภาษีการนำเข้าสินค้าทุน การยกเว้นภาษีรายได้ในระยะแรกของการก่อตั้ง เป็นต้น ด้านการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะ เช่นนี้ยึดถือทฤษฎีการพัฒนาประเทศในรูปแบบ "IMPORT SUBSTITUTION" ซึ่งหวังผลระยะยาวมากกว่าระยะสั้น อย่างไรก็ตาม นโยบาย "IMPORT SUBSTITUTION" มีช่องว่างอย่างมากที่ส่งผลลบต่อเศรษฐกิจในระยะต่อมา กล่าวคือ มีการนำเข้าสินค้าทุนและ

เงินทุนจากต่างประเทศในจำนวนมหาศาล ดังเช่นในปี 2504 มีการนำเข้าสินค้าทุน 2,548 ล้านบาท วัตถุดิบ 1,987 ล้านบาท น้ำมันดิบผลิตภัณฑ์น้ำมันและอื่น ๆ 2,149 ล้านบาท และสินค้าอุปโภคบริโภค 3,603 ล้านบาท เทียบกับปี 2514 ที่มีการนำเข้าสินค้าทุน 8,628 ล้านบาท วัตถุดิบ 7,764 ล้านบาท น้ำมันดิบผลิตภัณฑ์น้ำมันและอื่น ๆ 5,647 ล้านบาท และสินค้าอุปโภคบริโภค 4,755 ล้านบาท ถึงแม้จะมีการขยายตัวของสัดส่วนของผลผลิตจากสาขาอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมทั่วไปอย่างมาก แต่สภาพการขาดดุลการค้าของประเทศเริ่มทวีตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะการส่งออกยังคงอาศัยสินค้าจากสาขาการเกษตรเป็นหลักสำคัญ เช่น ปี 2504 คิดเป็นมากกว่าร้อยละ 90 ของมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้น และคงอยู่ในระดับที่สูงเช่นนี้ตลอดระยะ BALANCE DEVELOPMENT แต่หลังจากระยะนี้มูลค่าของการส่งออกสินค้าจากสาขาการเกษตรเริ่มลดลงตามลำดับ ในปี 2514 ประเทศไทยขาดดุลถึง 9,519 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2504 ที่มียอดขาดดุลเพียง 290 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฉบับที่ 2 นั้น ได้รับความสำเร็จอย่างสูงทั้งในด้านการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งมีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8.4 สำหรับการขยายตัวของมูลค่าผลผลิต ในสัดส่วนของ GDP ของสาขาอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมทั่วไปมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 34 ในปี 2514 เทียบกับร้อยละ 23 ในปี 2504 ส่วนสัดส่วนของมูลค่าผลผลิตของสาขาการเกษตรลดลงตลอดเวลา มีสัดส่วนต่ำสุดที่ร้อยละ 29 ในปี 2514

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไทย สักส่วนของคณะสาขาในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
และแนวโน้มการขาดดุลการค้า (ปี 2481-2527)



ตารางที่ 2

มูลค่าการส่งออก นำเข้า การค้า ปี 2490-2528

หน่วย : ล้านบาท

ปี	มูลค่าการส่งออก	มูลค่าการนำเข้า	ดุลการค้า
2490	1,082	1,390	-308
2491	2,484	1,756	728
2492	3,146	2,297	849
2493	4,155	2,881	1,274
2494	4,918	3,714	1,205
2495	5,983	5,678	305
2496	5,801	6,625	-824
2497	6,022	7,026	-1,004
2498	7,162	7,415	-251
2499	6,923	7,655	-732
2500	7,540	8,537	-997
2501	6,447	8,237	-1,790
2502	7,560	8,988	-1,428
2503	8,614	9,622	-7,008
2504	9,997	10,287	-290
2505	9,529	11,504	-1,975
2506	9,767	12,803	-3,127
2507	12,339	14,253	-1,914
2508	12,941	15,433	-2,492
2509	14,099	18,504	-4,405
2510	14,166	22,188	-8,022
2511	13,679	24,103	-10,427
2512	14,709	25,966	-11,257
2513	14,772	27,009	-12,237
2514	17,295	26,794	-9,519
2515	22,491	30,875	-8,384
2516	32,226	42,184	-9,958
2517	49,799	64,044	-14,245
2518	45,007	66,835	-21,828
2519	60,361	71,446	-11,085
2520	70,463	96,005	-25,599
2521	83,065	108,899	-25,834
2522	108,179	146,161	-37,982
2523	133,197	188,686	-55,489
2524	153,001	216,746	-63,745
2525	157,203	196,616	-36,888
2526	146,472	236,609	-90,137
2527	175,237	245,155	-69,918
2528	190,000	255,600	-65,600

ที่มา : รวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย

(NON-AGRICULTURAL TAKE-OFF PERIOD)

ความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเริ่มแปรเปลี่ยนจากดี เป็นร้ายในช่วงแรกของ NON-AGRICULTURAL TAKE-OFF PERIOD ทั้งนี้ เนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (OPEC) จากบาร์เรลละ 2.05 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อปี 2516 เป็น 10.84 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2517 ส่งผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศจำต้องหยุดชะงักไปชั่วขณะ เพราะโครงสร้างสาขาอุตสาหกรรมไทยอาศัยการนำเข้าน้ำมันดิบ ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากน้ำมัน และสินค้านำเข้าอื่น ๆ ที่มีราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมัน ดุลการค้าของประเทศในระยะนี้เริ่มขาดดุลอย่างวิกฤตโดยตีตัวจาก 9,519 ล้านบาทในปี 2514 มาเป็น 14,245 ล้านบาท ในปี 2517 โดยมีมูลค่าการนำเข้าน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์น้ำมันเพิ่มขึ้นจาก 3,572 ล้านบาทในปี 2516 เป็น 10,362 ล้านบาทในปี 2517 คิดเป็นอัตราการเพิ่มกว่าร้อยละ 190 จากปีก่อน

การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างใหญ่หลวง สินค้าอุปโภคบริโภคมีระดับราคาที่สูงขึ้นกว่าเดิมมาก ความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากราคาสินค้าที่แพงขึ้น เมื่อเทียบกับรายได้ของประชากรที่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมกับระดับราคาสินค้า ภายใต้ช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันประกอบกับความผันผวนทางการเมือง เสถียรภาพทางสังคมเริ่มสั่นคลอนมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงาน กลุ่มนักศึกษาและประชาชน เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น แต่ในที่สุดความพยายามของกลุ่มชนเหล่านี้ก็ต้องสลายตัวไปในปี 2519 โดยการยึดอำนาจของคณะปฏิวัติ การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร ยังคงยึดถือนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มีการนำเข้าสินค้าทุน น้ำมันและสินค้าอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น โดยภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี มูลค่าการนำเข้าสินค้าทั้งสิ้น เขยิบตัวสูงเกินกว่า 108,899 ล้านบาทในปี 2521 และมากกว่า 146,161 ล้านบาทในปี 2522 อีกทั้งสภาพความมั่นคงทางการเมืองของประเทศในช่วงนั้นเริ่มได้รับผลกระทบจากการขยายอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ดังนั้นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและสังคม ทางฝ่ายรัฐบาลจึงได้เริ่มกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมหาศาลถึง 20,000 ล้านบาท เพื่อพัฒนากองทัพไทย การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศครั้งนี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหา

หนี้สินของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งในปี 2528 ประเทศไทยมีภาระหนี้สินรวมทั้งสิ้น 231,901.5 ล้านบาท คิดเป็นอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ประมาณร้อยละ 21.8 ของรายได้จากการส่งออกของปี 2528 ในปี 2529 ประเทศไทยต้องเผชิญมรสุมทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งโดยที่กลุ่ม OPEC ได้ขึ้นราคาน้ำมัน เป็นครั้งที่ 2 ส่งผลให้สภาพการขาดดุลการค้าของประเทศไทย ความรุนแรงเพิ่มขึ้นอีก โดยในปี 2529 ประเทศไทยมียอดขาดดุลการค้าทั้งสิ้น 55,489 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2522 ถึงร้อยละ 46.1 หลังจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 นี้ เศรษฐกิจไทย ยังคงประสบปัญหาในด้านการขาดดุลการค้าตลอดมาโดยในปี 2526 ยอดขาดดุลการค้าถึงตัวขึ้นจนอยู่ในระดับสูงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คือ มียอดขาดดุลถึง 90,137 ล้านบาท แต่ต่อมายอดการขาดดุลการค้าของประเทศไทยมีสภาพที่ดีขึ้นโดยเริ่มลดลงในปี 2527 และ 2528 โดยในปี 2528 มียอดขาดดุล 65,600 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นผลประการหนึ่งมาจากการลดค่าเงินบาทในช่วงปลายปี 2527

นอกเหนือจากปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศไทยในปัจจุบัน หนี้สินของประเทศที่เป็นปัญหาที่เรื้อรังขึ้นทุกทีนั้น เริ่มส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยในปัจจุบันทางฝ่ายรัฐบาลยึดถือนโยบายเร่งรัดการส่งออกเพื่อแก้ปัญหาขาดดุลการค้า และในขณะเดียวกันก็พยายามสร้างเสถียรภาพทางการเงินให้มั่นคงขึ้นเพื่อที่จะสามารถทนต่อสภาพหนี้สินของประเทศได้

การเร่งรัดการส่งออกในปัจจุบันมิได้เป็นนโยบายใหม่แต่อย่างใด หากแต่มีการส่งเสริมการส่งออกที่จริงจังขึ้น โดยที่สินค้าส่งออกจากภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศไทยยังคงมีบทบาทที่สูงอยู่ แต่มีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ และสินค้าอุตสาหกรรมการผลิต และสินค้าอุตสาหกรรมแปรรูปมีการส่งออกในสัดส่วนที่สูงขึ้น ซึ่งในปัจจุบันการส่งออกสินค้าจากสาขาการเกษตรคิดเป็นสัดส่วนประมาณกว่าร้อยละ 40 เพียงเล็กน้อยจากมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้น ส่วนสัดส่วนที่เหลือเป็นการส่งออกสินค้าจากสาขาอื่น ๆ การที่สินค้านอกการเกษตรมีบทบาทเพิ่มขึ้นนั้น จะเป็นผลมาจากสาเหตุอื่นมิได้นอกจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีมูลค่าของผลผลิตจากสาขาอุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมทั่วไปและบริการ เพิ่มขึ้นกว่าเดิมมากมาย โดยในปัจจุบันมูลค่าของผลผลิตเหล่านี้มีสัดส่วนถึงมากกว่าร้อยละ 47 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศทั้งสิ้น ในทางตรงกันข้ามมูลค่าการ

ผลิตจากสาขาการเกษตรลดลงสู่ ระดับต่ำสุดที่ร้อยละ 20 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ
ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนของมูลค่า
ของผลผลิตจากสาขาอุตสาหกรรมแปรรูปและอุตสาหกรรมทั่วไปอยู่ในสภาพตกต่ำ เมื่อเทียบกับ
ปี 2524 โดยที่ปี 2524 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 35 แต่ปี 2527 มีเพียง
ประมาณร้อยละ 26 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสภาวะตกต่ำของ เศรษฐกิจภายในประเทศและนอก
ประเทศ แต่ในขณะเดียวกันสัดส่วนของมูลค่าจากสาขบริการในปี 2527 ขยายตัวเพิ่มขึ้น
โดยปี 2527 มีเพียงร้อยละ 10 เทียบกับร้อยละ 11 ในปี 2527 และในขณะเดียวกันรายได้
จากการส่งออกของประเทศที่เคยมีสินค้าเกษตรกร คือ ข้าว เป็นรายได้อันดับที่หนึ่งก็กลายมา
เป็นรายได้จากการท่องเที่ยว เป็นอันดับหนึ่งแทน

สรุป

โครงสร้างเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันนับว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อนเนื่องภายใน
ระยะเวลาอันสั้น ระบบการผลิตภายใต้แต่ละระยะของการเปลี่ยนแปลงมีการปรับตัวให้เหมาะ
สมกับภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ
โดยในปัจจุบันโครงสร้างเศรษฐกิจไทยได้ถูกดึงดูดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ เศรษฐกิจโลก ส่งผล
ให้ความสำเร็จในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับภาวะ เศรษฐกิจและการเมือง
ของโลก การเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างเศรษฐกิจไทยจากอดีตสู่ปัจจุบันมีทั้งผลดีและผลเสีย
โดยในระยะนี้เศรษฐกิจไทยเผชิญรสุมทาง เศรษฐกิจอย่างสูงในด้านการขาดดุลการค้าและ
ปัญหาหนี้สินของประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาดังกล่าว เริ่มก่อตัว เมื่อ เศรษฐกิจไทยมีความ
ผูกพันกับ เศรษฐกิจโลกสูงขึ้น การแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันโดยยึดถือการแก้ปัญหาจาก
ภายในประเทศ เช่น การเร่งรัดการส่งออก การสร้างเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและการเงิน
เป็นต้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวทางการแก้ปัญหา เศรษฐกิจของประเทศ แต่เมื่อมองปัญหา
เศรษฐกิจไทยในปัจจุบันในภาพที่กว้างขึ้น แนวทางการแก้ปัญหา เศรษฐกิจนั้นมิได้เป็นแต่เพียง
ภาระของรัฐบาลไทยเท่านั้น เพราะปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ก็มีลักษณะ
คล้ายคลึงกับไทย ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยและของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ
นั้น ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับความร่วมมือกันแก้ปัญหาระบบการค้าระหว่างประเทศให้มีความ เป็นธรรมที่
สูงขึ้น โดยเน้นถึงประเทศกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลที่ว่าสภาวะ เศรษฐกิจ การเมือง
และสังคมของประเทศกำลังพัฒนา เหล่านี้มีรากฐานที่ค่อนข้างจะขาด เสถียรภาพ เมื่อเทียบกับ

ประเทศที่พัฒนาแล้ว และภายใต้ระบบการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน ประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นฝ่ายได้เปรียบทางการค้าจากระบบนี้สูงกว่า ระบบการผลิตเพื่อส่งออกของไทยในปัจจุบัน จึง เป็นการแก้ปัญหา เศรษฐกิจ เฉพาะหน้ามากกว่า เป็นแนวทางการแก้ปัญหา เศรษฐกิจในระยะ ยาว

จาก : สรุปข่าวธุรกิจ ธนาคารกสิกรไทย 16 - 28 กุมภาพันธ์ 2529