

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา

การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะแรกของการวางแผนนั้น รัฐบาลได้สังเกตเห็นว่าประเทศ
ยังขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานอยู่มาก โดยเฉพาะการชลประทาน คมนาคม ขนส่ง การพลังงาน การไฟฟ้า
นอกจากนี้ในภาคอุตสาหกรรมก็ยังมีขนาดเล็ก ขาดความรู้ความชำนาญในด้านการจัดการ ด้านเทคนิค
ช่างฝีมือ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนวัตถุดิบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐบาล
ในช่วงนั้นจึงจัดเตรียมวางแผนสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙ ขึ้น โดย
เน้นการเสริมสร้างปัจจัยเหล่านี้ เมื่อสิ้นระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ นั้น ปรากฏว่าอัตราการเพิ่ม
ของผลผลิตรวมเฉลี่ยร้อยละ ๗.๒ ต่อปี^๑ เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ ๕.๕ ต่อปี โดย
เฉพาะค่าอุตสาหกรรมนั้น ผลผลิตเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑๐.๕ ต่อปี เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้
ร้อยละ ๘.๓ ต่อปี สาขาที่มีอัตราการขยายตัวสูงที่สุดคือสาขาการก่อสร้าง ซึ่งเพิ่มในอัตราร้อยละ
๑๑.๓ ต่อปี ดังได้กล่าวแล้วว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าในช่วงระยะของแผนที่ ๑ นั้น รัฐบาลได้เน้นการ
ส่งเสริมการลงทุนทางด้าน การก่อสร้างกิจการพื้นฐาน เพื่อการขยายตัวเศรษฐกิจต่อไป ดังนั้น สาขา
ก่อสร้างจึงเป็นสาขาที่สำคัญ (Leading sector) ในการพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ ต่อมาใน
ช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๕ รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
โดยส่วนรวมไว้สูงถึงร้อยละ ๘.๕ ต่อปี^๒ แต่เมื่อสิ้นระยะของแผน ๒ พบว่าอัตราการขยายตัวเป็น

^๑ดร.วัฒนา อิศรางกูร ณ อยุธยา, เศรษฐศาสตร์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา, หน้า ๓๖๒

^๒ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.
๒๕๑๐-๒๕๑๕), สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า
๑๔-๒๐.

เพียงร้อยละ ๗.๒ ต่อปี ทั้งนี้เพราะการลงทุนในกิจกรรมพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวน้อยลง ทางด้านสาขาเกษตรกรรมได้ขยายตัวในอัตราร้อยละ ๔.๑ ต่อปี ส่วนการขยายตัวของสาขา อุตสาหกรรมในระยะเดียวกันเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ ๔.๒ ต่อปี อุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเลียม, การหล่อหลอมรีดเหล็ก การผลิตภัณฑ์ซีเมนต์ ผลิตภัณฑ์เครื่องจักรไฟฟ้าและ อุปกรณ์ไฟฟ้า อุตสาหกรรมทำยาง และผลิตภัณฑ์จากยาง อุตสาหกรรมเคมีและผลิตภัณฑ์เคมี และการ ทำอาหารเครื่องดื่ม ส่วนการผลิตสาขาอื่น ๆ ที่ขยายตัวเร็วได้แก่สาขาการขายส่งและขายปลีก สาขา การธนาคารและประกันภัย เป็นต้น ส่วนสาขาการก่อสร้างเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง กล่าวคือจาก ร้อยละ ๑๔.๐ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงเหลือร้อยละ ๘.๔ ต่อปี ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ และ ๔.๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ การก่อสร้างส่วนใหญ่(ประมาณร้อยละ ๖๐) เป็นของเอกชน อย่างไรก็ตาม ในแผน พัฒนาดับที่ ๒ รัฐบาลยังคงลงทุนในกิจการพื้นฐานต่อเนื่องจากแผนที่ ๑ ในขณะเดียวกันก็พยายามให้ เอกชนลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การธนาคารและบริการต่าง ๆ ด้วย

สำหรับในระยะของแผนพัฒนาดับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๙๔-๒๔๙๕ ผลของแผนเศรษฐกิจขยาย ตัวต่ำกว่าเป้าหมาย คือผลผลิตมวลรวมเพิ่มเพียงร้อยละ ๖.๒ ต่อปี* เทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ ๗ ต่อปี แต่สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ ๘.๕ ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อย ด้าน สาขาการเกษตร มีอัตราการขยายตัวร้อยละ ๔.๖ เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายร้อยละ ๕ ส่วนการ ผลิตในสาขาเหมืองแร่และการก่อสร้าง ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๑.๑ และ ๔.๑ เมื่อเปรียบ เทียบกับเป้าหมายร้อยละ ๖ และ ๖.๕ ตามลำดับ และในสาขาการผลิตอื่น ๆ ในช่วงระยะ ๔ ปี แรกของแผน สาขาที่มีการขยายตัวมากที่สุดคือสาขาการไฟฟ้าและประปามีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ย ร้อยละ ๑๔.๓ การประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์ การบริการมีอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑๑.๒ และ ๘.๒ ตามลำดับ

* ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๔๙๔-๒๔๙๕), สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า ๘-๑๐.

ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ ได้กำหนดเป้าหมายการขยายผลผลิตไว้ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๗ ต่อปี^๑ โดยเน้นการขยายการผลิตสาขาเกษตรไว้ร้อยละ ๔ ต่อปี เพื่อมุ่งการกระจายรายได้สู่ชนบท และกำหนดเป้าหมายที่จะลดอัตราการเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ ๒.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เนื่องจากปัญหาการเพิ่มของประชากรมีผลต่อการจ้างงานและการว่างงานในระบบเศรษฐกิจ ส่วนสาขาอุตสาหกรรมได้กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ ๔.๖ ต่อปี จะเห็นได้ว่าเป้าหมายในสาขานี้ ได้กำหนดอัตราการเพิ่มไว้สูงกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประเภททดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบ และอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ใช้แรงงานมาก

จากผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาทั้ง ๔ แผน ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา นั้น สาขาอุตสาหกรรมนับว่ามีบทบาทสำคัญ ในการช่วยเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ มูลค่าเพิ่มจากภาคอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑^๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ ๑๔.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ร้อยละ ๑๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ จนถึงร้อยละ ๑๔.๑ ใน พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามลำดับ

นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมในช่วงที่ผ่านมา พอสรุปแบ่งออกได้ ๓ ช่วงคือ ระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๔ ในช่วงนี้ นโยบายทางด้านอุตสาหกรรมเน้นการทดแทนการนำเข้า โดยให้สิทธิพิเศษหลายประการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๓ และ ๒๕๐๔ แต่ผลของการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ในระยะต่อมาได้ก่อให้เกิดปัญหาดุลการค้า เนื่องจากต้องสั่งวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้ามาแทนที่จะพึ่งวัตถุดิบภายในประเทศ ในช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ จึงเน้นนโยบายส่งเสริมการส่งออกแทนซึ่งอยู่ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ และรัฐได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๑๕ เพื่อจูงใจให้มีการส่งออก ทำให้อุตสาหกรรมบางประเภท เช่น สิ่งทอเครื่องนุ่งห่ม น้ำตาล วงจรอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมผลิตอาหาร

^๑ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า ๖๑-๖๔.

^๒ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย หน้า ๒.

รวมทั้งอาหารสัตว์ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงที่ ๓ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมา เป็นนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ นโยบายเร่งรัดการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมแยกก๊าซ อุตสาหกรรมเบโบริเคมีคล อุตสาหกรรมปุ๋ย และอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้น ควบคู่ไปกับนโยบายส่งเสริมการส่งออก เพื่อให้เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานในขั้นที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวและลงทุนในอนาคต ในขณะที่เดียวกันก็จะลดการพึ่งพาวัตถุดิบจากต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถผลิตส่งออกแข่งขันกับต่างประเทศได้

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ถ้ามองผลการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา แม้จะประสบความสำเร็จในหลายด้าน จะเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะในสาขาอุตสาหกรรมหนัก ยังขาดกลยุทธ์ที่ชัดเจน การศึกษาในที่นี้จะเสนอหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม การศึกษาในที่นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเลือกกิจกรรมที่มีผลกระทบสูงในทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้กิจกรรมเหล่านี้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้สูงสุด หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาก็คือผลกระทบต่อเนื่อง (linkage effects) ในที่นี้จะศึกษาผลกระทบ ต่อเนื่อง ๓ ด้านด้วยกัน คือ :-

(๑) ผลกระทบต่อเนื่องในด้านการจ้างงาน หลักเกณฑ์นี้มีความสำคัญในแง่ของการเลือกกิจกรรม ที่จะช่วยสร้างโอกาสในการจ้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม

(๒) ผลกระทบต่อเนื่องในด้านรายได้หรือมูลค่าเพิ่ม (Value Added) หลักเกณฑ์นี้ช่วยชี้ให้เห็นกิจกรรมที่กระตุ้นกิจกรรมอื่น ๆ ให้ขยายตัวโดยรวดเร็วและมากที่สุด

(๓) ผลกระทบต่อเนื่องในด้านการใช้หรือประหยัดเงินตราต่างประเทศสุทธิ หลักเกณฑ์นี้มีความสำคัญในแง่ของการประกันการส่งออก เพื่อแสวงหารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศมากที่สุด

การศึกษาสาขา เศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อเรื่องนี้ได้อาศัยแนวคิดของ Albert O. Hirschman^๑ ในเรื่องการแสวงหากลยุทธในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยวิธีการคำนวณ เพื่อหาดัชนีตามกลยุทธของ P.N. Rasmussen^๒ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในที่นี้ได้ปรับปรุง วิธีการคำนวณของ Rasmussen ใหม่ โดยขยายหลักเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น ๓ ด้านตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณ และข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะได้กล่าว ในบทต่อไป

^๑Albert O. Hirschman, The Strategy of Economic Development, New Haven and London : Yale University Press, 1958.

^๒P.N. Rasmussen, Studies in Intersectoral Relations, North Holland : Amsterdam 1957 (ch 8)