

ประวัติการพัฒนาสถิติในประเทศไทย 2495-2513

บัณฑิต กั้นตะบุตร

การสถิติของประเทศไทยกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกถอยหลังไปตั้งแต่เมื่อครั้งกรมสถิติพยากรณ์ได้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี 2457 เป็นหน่วยราชการมีฐานะเป็นกรมภายใต้กระทรวงการคลัง ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 31 ลงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2457 ได้พิมพ์ประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอันนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสถิติในประเทศไทย ในระยะยี่สิบปีแรกนั้นกิจกรรมในเชิงสถิติของกรมมีน้อยที่สุด โดยเหตุที่ขาดทั้งคนและงบประมาณที่เหมาะสม ในระยะนี้ก็ได้มีการโยกย้ายเปลี่ยนสังกัด และฐานะหลายครั้งหลายหนระหว่างกระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ งานที่เป็นขึ้นเป็นอันที่สำเร็จก็ได้แต่เพียงการรวบรวมข้อมูลสถิติประชากร เศรษฐกิจ และการค้า พิมพ์เป็นเล่มออกเผยแพร่ปีละครั้ง เรียกว่า "สมุดสถิติรายปี" เริ่มเมื่อพ.ศ. 2459 เป็นปฐมฤกษ์ เสนอข้อมูลเบื้องต้นทั้งหมด 90 ตารางด้วยกันได้มีการทำสำมะโนครัวสำรวจใดๆ เลย ต่อมาในปี 2478 งานสถิติของชาติได้ถูกลดฐานะจาก "กรม" มาให้เป็นที่อยู่เพียง "กอง" และย้ายมาอยู่ในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนกิจกรรมต่างๆ ในเชิงสถิติก็คงยังถูกจำกัดแคบๆ โดยขาดบุคคลและงบประมาณที่เหมาะสมเช่นเดิม

ยุคทองของการสถิติของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อปี 2495 ในปีนั้นรัฐได้ออกพระราชบัญญัติสถิติ 2495 ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐออกไปอย่างกว้างขวางกว่าเดิมเป็นอันมากทั้งในด้านการบริหารกิจการสถิติ การส่งเสริมประสานงานสถิติการทำสำมะโนครัวและสำรวจการศึกษาอบรมสถิติ ตลอดจนด้านการวิจัยในด้านวิชาการ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ได้สั่งให้ยกฐานะกองสถิติพยากรณ์ขึ้นเป็น "สำนักงานสถิติกลาง" มีฐานะเท่ากับเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานเลขาธิการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นทบวงการเมืองอิสระรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ 2493 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เหตุผลที่กิจการสถิติเริ่มได้รับความสนใจก็เพราะในระแวงเวลานั้นประเทศไทยอยู่ในภาวะต้องเร่งพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศคือ สหรัฐอเมริกา สหประชาชาติ สหราชอาณาจักร ในด้านการยืมเงินมาลงทุน และการศึกษาและดูงานในสาขาวิชาการต่างๆ ในบรรดาผู้เชี่ยวชาญหลายคนซึ่งรัฐบาลได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันต่างๆ นั้น มีผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งซึ่งสหประชาชาติส่งมาช่วยรัฐบาลไทยในด้านพัฒนาการสถิติคือ ศาสตราจารย์ฟิลลิป เฮาเซอร์ ซึ่งมาจากมหาวิทยาลัยชิคาโก ในสหรัฐอเมริกา เคยดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการทบวงสำมะโนของสหรัฐมาก่อน ท่านผู้นี้ได้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งที่ช่วยให้รัฐบาลไทยเห็นความสำคัญของสถิติโลก และเริ่มสนับสนุนกิจกรรมสถิติด้วยงบประมาณเป็นจำนวนมากอย่างที่ได้คาดฝันมาก่อน ประกอบด้วยในระแวงเวลานั้นรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องมึสถิติขึ้นพื้นฐานต่างๆ หลายรายการด้วยกัน เช่น สถิติประชากร ผลผลิตเกษตรและอุตสาหกรรมนาชนิด รายได้ประชาชาติ ฯลฯ เพื่อสนองการขอร้องจากธนาคารโลก, รัฐบาลสหรัฐ และสถาบันอื่นๆ นำไปใช้พิจารณาก่อนที่จะให้รัฐบาลไทยกู้ยืม ในขณะที่เดียวกันเพื่อที่จะให้ราชการสถิติของชาติก้าวรุดหน้าไปรวดเร็วกว่าเดิม รัฐเห็นเป็นการสมควรที่จะเลื่อนฐานะของ "สำนักงานสถิติกลาง" ขึ้นเป็น "สำนักงานสถิติแห่งชาติ" (National Statistical Office) คงมีฐานะเท่ากับกรมเช่นเดิม แต่อนุมัติให้ขยายด้านกำลังเจ้าหน้าที่จาก 5 กองเป็น 9 กอง ให้แยกออกจากสำนัก

เลขาธิการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ยังคงอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดิม ทั้งนี้โดยประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2505

จากผลโดยตรงของการสนับสนุนโครงการพัฒนาสถิติครั้งนี้ได้ช่วยให้งานสถิติสำคัญระดับชาติสำเร็จด้วยดีหลายประการ เริ่มด้วยสำมะโนประชากร 2503 (ค.ศ. 1960) ซึ่งทำตามคำเชื้อเชิญของสหประชาชาติ ขอให้บรรดาประเทศสมาชิกจัดทำสำมะโนประชากรทุก 10 ปี ในปีที่จะด้วย "0" การคำนวณรายได้ประชาชาติ, สำมะโนเกษตร, สำมะโนอุตสาหกรรม, การสำรวจรายได้รายจ่ายของครอบครัวภาคต่างๆ, การสำรวจสภาวะแรงงาน, และการปฏิบัติงานประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ IBM 1401 เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกับที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเริ่มงานใหม่ๆ สำนักงานก็ได้ขอความร่วมมือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจัดหาทุนศึกษาและดูงานสถิติศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนกว่าหนึ่งร้อยคน ในช่วง 10 ปี ระหว่าง 2503-2513 เพื่อคนไทยจะได้สามารถรับงานต่อจากบรรดาผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาอยู่ขณะนั้นงานชิ้นแรกที่สำคัญได้ผลอย่างดียิ่งก็คือสำมะโนประชากร 2503 (ค.ศ.1960) ซึ่งปรากฏจากผลของการทดสอบความถูกต้องหลังสำมะโนว่ามีความถูกต้องใกล้เคียงความจริงมากที่สุดทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานอย่างทันสมัยและช่วยให้ได้ผลออกเผยแพร่ในช่วงระยะเวลาอันรวดเร็วเพียง 2 ปี ความสำเร็จซึ่งได้จากการทำสำมะโนประชากร 2503 นั้นได้สร้าง ความเชื่อถือในการปฏิบัติงานของสำนักงานสถิติยิ่งกว่าเดิมเป็นอันมาก ซึ่งช่วยให้สำนักงานได้รับการ สนับสนุนจากรัฐบาลทั้งในด้านงบประมาณการเงินและกำลังคนอย่างเพียงพอ ใน 10 ปีที่ตามมาคือระหว่าง 2503-2513 นั้น การสถิติของชาติได้ขยายกว้างออกไปอย่างมาก นอกเหนือจากสำมะโนประชากร 2503 แล้วยังมีการปฏิบัติงานสำมะโนอื่นๆ คือสำมะโนเกษตร (2506), และสำมะโนอุตสาหกรรม (2507), สำมะโนธุรกิจและบริการ (2509); และสำมะโนประชากรอีกครั้งหนึ่ง (2513) งานสำรวจที่ทำสำเร็จระหว่าง 10 ปีนี้ก็มีหลายโครงการด้วยกัน เช่นการสำรวจพืชผลการปลูกข้าว, การสำรวจความเปลี่ยนแปลงของประชากร, การสำรวจแรงงาน และการสำรวจการใช้จ่ายของครอบครัว เป็นต้น งานสถิติของชาติได้ขยายออกไปตามต่างจังหวัดแทบทุกจังหวัดโดยจัดตั้งสำนักงานสถิติจังหวัดขึ้นตามจังหวัดที่สำคัญทั่วราชอาณาจักรแต่ละสำนักงานมีเจ้าหน้าที่ประจำประมาณ 5-10 คน โดยมีสถิติจังหวัดเป็น หัวหน้ามีหน้าที่ปฏิบัติงานสถิติตามท้องถิ่นตามคำสั่งของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และให้ความร่วมมือแก่หน่วยราชการอื่นๆ และเอกชนที่จังหวัดนั้นๆ ในระยะนั้นจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำเพิ่มจากประมาณ 50 คน เมื่อ 2495 ถึงประมาณ 400 คน ในปี 2508 ความสำเร็จในโครงการพัฒนาสถิติของรัฐบาลไทยสมัยนั้นนำความชื่นชมมาให้บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอันมาก

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีระบุไว้ในพ.ร.บ.สถิติ 2495 ก็คือสำนักงานสถิติแห่งชาติจะต้องส่งเสริมการอบรมและศึกษาวิชาสถิติ และเพื่อสนองการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวสำนักงานสถิติแห่งชาติจึงได้ติดต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอความร่วมมือให้มีการเปิดสอนวิชาสถิติอย่างกว้างขวางในคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี โดยเปิดแผนกสถิติขึ้นเริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. 2496 ตามหลักสูตรของพาณิชยศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาสถิติ นิสิตจะแยกจากหลักสูตรพาณิชยศาสตร์บัณฑิตธรรมดาเพื่อเรียนวิชาสถิติในปี 3 และ 4 ปรากฏว่าในปีการศึกษา 2497 มีนิสิตจบ พศบ. (สถิติ) เพียง 3 คน ในปีต่อๆ มา จำนวนที่จบก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ บางปีมีถึง 70 คน อย่างไรก็ตามก็ตีหัวหน้าแผนกสถิติขณะนั้นสำนักเสมอว่าแม้ว่าหลักสูตร พศบ.(สถิติ) จะสามารถผลิตบัณฑิตผู้ที่มีความรู้ทางวิชาการสถิติลึกซึ้งพอสมควรก็จริง แต่

ก็ยังน่าจะหาทางปรับปรุงหลักสูตรให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อจะได้เหมาะสมกับปริญญาทางสถิติศาสตร์โดยตรง โดยเน้นหนักในวิชาคณิตศาสตร์, คอมพิวเตอร์, และคณิตศาสตร์สถิติระดับสูง จึงได้ติดต่อกับ Mr. Waller Wynne Jr. ผู้แทนขององค์การ AID ของสหรัฐอเมริกาเพื่อขอความช่วยเหลือด้านเครื่องคอมพิวเตอร์ และขอให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยร่างหลักสูตรปริญญาตรีทางสถิติโดยมีมาตรฐานทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศซึ่งมีการศึกษาดีในด้านนี้ ทางองค์การ AID ก็ยินดีตอบสนองการขอร้องขอความร่วมมือของแผนกโดยจัดหา IBM Computer 1620 มาให้เมื่อ 9 สิงหาคม 2506 ซึ่งเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องแรกในประเทศไทยพร้อมทั้งพยายามจัดหาผู้เชี่ยวชาญด้านการวางหลักสูตรสถิติมายังแผนกสถิติ และก็เป็นโชคดียิ่งของเราที่ผู้ที่มาช่วยแผนกร่างหลักสูตร สถ.บ ก็คือ Miss Gertrude M. Cox ศาสตราจารย์ผู้ก่อตั้งสถาบันสถิติ (Institute of Statistics) ของมหาวิทยาลัย North Carolina ซึ่งเป็นสถาบันที่มีชื่อเสียงที่สุดในด้านวิชาสถิติแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกา ท่านผู้นี้ได้ให้ความสนใจต่อการวางหลักสูตรแผนกวิชาสถิติของเราอย่างจริงจัง ศึกษาความต้องการของประเทศไทยอย่างรอบคอบ ในขณะเดียวกันก็ขอความเห็นจากบรรดาคณาจารย์ของแผนกและข้าราชการของสำนักงานสถิติแห่งชาติและกระทรวงทบวงกรมอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้หรือผลิตรีขสถิติ ทั้งนี้เพื่อจะได้แน่ใจว่าหลักสูตรที่ร่างให้ จะเหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทยอย่างแท้จริงมีครั้งหนึ่งซึ่งท่านได้อุทิศสัปดาห์จากมหาวิทยาลัย North Carolina มาพักอยู่กับผู้เขียนที่เมืองชิคาโกถึง 3 วัน โดยมีได้คิดค่าตอบแทนแม้แต่น้อย เพื่อที่จะพิจารณาหลักสูตรสถิติของเรากับผู้เขียนซึ่งเป็นความเสียสละที่น่าประทับใจอย่างยิ่ง

เป็นที่น่ายินดีว่า เวลาได้พิสูจน์แล้วว่าหลักสูตรสถิติบัณฑิตของเราได้ผลิตบัณฑิตซึ่งมีความรู้ในทางวิชาการสมศักดิ์ศรีไม่แพ้ผู้ที่จบด้านนี้จากที่ใดๆ สมเจตนารมณ์ของศาสตราจารย์เกอทรูด ค็อกส์ ผู้ซึ่งได้อุทิศตนให้แก่การศึกษาวิชาสถิติจนกระทั่งวันสุดท้ายของชีวิตของท่าน*

*Miss Gertrude M. Cox ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 1978 เป็นอนุสรณ์แก่ความดีของท่านซึ่งมีต่อวิชาสถิติ โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัย North Carolina ณ เมือง Raleigh ทางมหาวิทยาลัย ได้ตั้งชื่อตึก Institute of Statistics ว่า "Cox Hall" และให้ชื่อถนนสายหนึ่งซึ่งนำไปสู่ Cox Hall ว่า "Cox Street" นอกจากนี้ยังได้ตั้งมูลนิธิ "Gertrude M. Cox" อีกด้วย

With Gertrude M. Cox and others in Thailand

