

แนวความคิดและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย

1. สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยก่อนประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1

สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยก่อนประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) อาจแบ่งพิจารณาโดยสังเขปเป็นเศรษฐกิจไทยก่อนการทาสวนธิสัญญาบาวริง และภายหลังการทาสวนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) ดังนี้

1.1 เศรษฐกิจไทยก่อนการทาสวนธิสัญญาบาวริง

สมัยอยุธยา ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจอยู่ที่ชุมชน หมู่บ้าน ภายใต้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่มูลนายผู้ปกครองชุดีร็ดผู้อยู่ใต้ปกครอง ชาวบ้านมีพันธะต้องส่งส่วยผลผลิตและแรงงานเพื่อแลกเป็นการคุ้มครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้การผลิตภายในหมู่บ้านในเบื้องต้นจะผลิตพืชผลทางเกษตรเพื่อการบริโภคของครอบครัวและชุมชน เป็นสำคัญ ส่วนที่ผลิตที่เหลือจากบริโภคจะถูกลาเสียงจากล่างสู่บน นอกเหนือจากนี้ การผลิตเพื่อเป็นสินค้าดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่กระทำเป็นอันดับรอง ลักษณะการผลิตดังกล่าวเรียกว่า การผลิตพอข้งชีพ¹ หรือการผลิตแบบเสียงตัวเอง ปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ที่ดินและแรงงาน พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดเหนือที่ดินและแรงงาน การค้าภายในมีอยู่น้อย ส่วนการค้ากับ

1 ศิริลักษณ์ สักดีเกรียงไกร, ระบบเศรษฐกิจไทยสมัยอยุธยา, ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 36-37.

ต่างประเทศแม้จะมีการดำเนินการอย่างจริงจัง แต่เนื่องจากผู้ประกอบการค้ารายใหญ่ที่สุด ได้แก่ พระมหากษัตริย์ และสินค้าออกที่สำคัญ ได้แก่ ของป่าซึ่งไพร่ผลิตเสริมจากการทำนา เพื่อส่งส่วยทำให้การค้าระหว่างประเทศไม่ทำลายการผลิตแบบพอเพียง วิถีดำเนินการค้าก็เป็น วิธีการแบบศักดินา รายได้หลักของรัฐมาจากส่วยซึ่งได้มาจากแรงงานไพร่โดยรัฐส่งส่วยเหล่านี้ เป็นสินค้าออก นอกจากนี้ รัฐยังมีรายได้จากภาษีอากรอื่น ๆ อีกหลายประเภท ส่วนรายจ่าย ของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการศาสนาและรายจ่ายในราชสำนัก ผลทางด้าน เศรษฐกิจที่มีต่อการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ การที่ผู้นำแห่งกรุงศรีอยุธยาต้องการครอบครองแหล่ง วัตถุดีบุกและเมืองท่าทำให้พยายามแผ่ขยายอาณาเขต ส่วนผลทางด้านเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมและ วัฒนธรรมที่สำคัญ ได้แก่ การที่สินค้าจากต่างประเทศกลายเป็นเครื่องหมายแห่งวัฒนธรรมของ ชนชั้นสูง ซึ่งทำให้ความแตกต่างระหว่างชนชั้นสูงกับประชาชนชัดเจนขึ้น เพราะประชาชนที่ทา การผลิตแบบพอเพียงมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่เรียบง่ายที่สุด ²

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2398) ระบบเศรษฐกิจอยู่ก้ำกึ่งกัน ระหว่างเศรษฐกิจแบบพอเพียงและเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy) ซึ่งเกิดขึ้นใน บริเวณภาคกลางและบริเวณหัวเมืองชายทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นเขตที่มีความอุดมสมบูรณ์อย่าง มาก ในขณะที่ภูมิภาคอื่น ๆ ยังคงสภาพของเศรษฐกิจแบบพอเพียงอยู่ ³ โดยมีการเกษตรกรรม ซึ่งมีทั้งการเกษตรเพื่อการบริโภค

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² สายชล สัตยานุรักษ์, หน่วยที่ 1 เศรษฐกิจไทยก่อนสมัยรัตนโกสินทร์, ใน เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจไทย (นนทบุรี ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 2.

³ สุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, หน่วยที่ 2 เศรษฐกิจไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2398) ใน เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจไทย (นนทบุรี ; โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 64.

และการเกษตรเพื่อการค้า เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด นอกจากการเกษตรกรรมแล้ว เศรษฐกิจไทยในสมัยนี้ยังมีการก่อตัวของอุตสาหกรรมขั้นต้นบางอย่างด้วย เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อุตสาหกรรมต่อเรือสำเภา และอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โดยอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมากพอควร แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ก็ยังมีบทบาทน้อยกว่าการเกษตรกรรมอยู่มาก

สำหรับการค้ากับต่างประเทศในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีความเจริญรุ่งเรืองมาก โดยผู้ลงทุนประการมีทั้งพระมหากษัตริย์ เจ้านาย ชุนนาง และชาวจีนอพยพ ส่วนในด้านโครงสร้างและวิธีดำเนินการค้านั้นยังคงยึดรูปแบบสมัยอยุธยา แต่มีการเปลี่ยนแปลงบ้างในด้านการจัดองค์กรและการผูกขาดสินค้าต้องห้ามได้ผ่อนคลายลงจากเดิม การค้ากับต่างประเทศดังกล่าวหารายได้จำนวนมากมาให้แก่ประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการก่อตัวของเศรษฐกิจแบบตลาดในบางภูมิภาคของอาณาจักรดังกล่าวแล้ว อันเป็นการปูพื้นฐานให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจไทยเข้าสู่เศรษฐกิจเงินตรา (money economy) ภายหลังการนำสนธิสัญญาบาวริงแล้ว⁴ อย่างไรก็ตาม ในการประเมินผลการกระจายของการค้าต่างประเทศว่ากระจายไปแก่ส่วนใดบ้างนั้น ยกเว้นกรณีอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นไปได้อย่างมากที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากการค้าต่างประเทศ ภาคส่งออกของไทยไม่ได้ส่งผลมากนักต่อระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า เป็นการพัฒนาแบบ dualistic แต่ที่แปลกก็คือ ตามทฤษฎีการพัฒนาแบบ dualistic เกิดขึ้นได้เพราะการบูรุกของนายทุน ในกรณีของประเทศไทย ระบบนี้กลับถูกทำลายโดยการบูรุกของนายทุน กล่าวคือ ภาคส่งออกกับภาคเศรษฐกิจที่เลี้ยงตัวเอง (subsistence economy) กลับผสมผสานเป็นระบบเดียวกันเมื่อไทยยอมทำสนธิสัญญาการค้าต่างประเทศโดยมีสัญญาบาวริงเป็นจุดเริ่มต้น⁵

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

5 อัมมาร์ สยามวาลา, การค้าระหว่างประเทศกับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (พ.ศ. 2363-2398), ใน จักรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484, หน้า 163.

1.2 เศรษฐกิจไทยภายหลังการทำสนธิสัญญาบาวริง

สนธิสัญญาบาวริงเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) และเป็นแนวทางการลงนามสัญญากับฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาด้วย สนธิสัญญากับทั้งสามประเทศนี้มีสาระสำคัญในเรื่องธรรมเนียมการค้า พิภักดิ์ภาษี-ศุลกากร การปฏิบัติต่อกันในบังคับในเรื่องการค้า การตั้งถิ่นฐาน และการนับถือศาสนา ซึ่งสาระเหล่านี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแบบแผนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมไทยอย่างเด่นชัด ฉะนั้น สนธิสัญญานี้จึงถือว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจเพื่อการยังชีพ (self-sufficient economy) มาเป็นเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อตลาด (market economy) ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยถูกชักพาเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมโลก (world capitalism) โดยมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแน่นแฟ้นขึ้นตามลำดับ⁶ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เศรษฐกิจพอยังชีพที่ได้อาณาเขตในสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นต้องแตกสลาย⁷ อาจกล่าวได้ว่า การเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยมในประเทศไทยเกิดจากพลังทุนนิยมนอกประเทศที่เรียกว่า ประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง (metropolitan capitalism) แผ่เข้ามาครอบงำและผนวกเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก ในขณะที่ทุนนิยมในประเทศไทยเป็นทุนนิยมบริวาร (peripheral capitalism) ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากทุนนิยมในประเทศทุนนิยมต้นกำเนิด

⁶ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ;

บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพมหานคร ; มาสเตอร์ เพรส, 2532), หน้า 8.

⁷ นัทรทิพย์ นาดสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ, ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453, ใน นัทรทิพย์ นาดสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, หน้า 169-170.

2. แนวความคิดในการวางแผนเศรษฐกิจของไทย

2.1 เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์

2.1.1 หลักเศรษฐกิจของคณะราษฎร

แนวความคิดในการวางแผนเศรษฐกิจของไทย เริ่มจากการที่คณะราษฎรซึ่งได้ทำการยึดอำนาจทางการเมืองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้ประกาศจุดมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญไว้ 6 ประการ 1 ใน 6 นี้ คือ หลักเศรษฐกิจ มีความว่า "จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก" ⁸

ดังนั้น คณะราษฎรจึงได้มอบหมายให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ประมวลความคิดเห็นร่างขึ้นเป็นนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล เรียกนโยบายเศรษฐกิจนี้ว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ ปรีดี พนมยงค์, เค้าโครงการเศรษฐกิจ, ในรวมข้อเขียนของ ปรีดี พนมยงค์ เรื่อง ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 173.

2.1.2 สาระสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจ

เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ประกอบด้วยข้อเสนอหลัก 2 ส่วน⁹ คือ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของผู้คนในสังคม ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ในส่วนแรก นายปรีดี พนมยงค์ เสนอให้รอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของปัจจุบันในรูปพันธบัตร เงินกู้ ให้รอนทุนและโรงงานอุตสาหกรรมเป็นของรัฐโดยให้ค่าตอบแทนลักษณะเดียวกัน หากเจ้าของทุนปรารถนาจะดำเนินกิจการของตัวเองต่อไป ก็ต้องพิสูจน์ว่าจะทำได้พอเพียงชีวิตตนเองและครอบครัว ถ้าพิสูจน์ได้ รัฐบาลก็จะอนุญาตให้สัมปทานเป็นราย ๆ ไป กิจการของต่างประเทศจะได้รับสัมปทานให้ดำเนินการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเช่นเดียวกัน แผนเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ มีความสำคัญยิ่งในแง่ที่เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตใหม่ สัมพันธ์กันที่ดิน เจ้าของที่ดินและจำกัดเขตอำนาจของชนชั้นนายทุนลงอย่างมาก เปลี่ยนมือเจ้าของค่าส่วนเกินจากชนชั้นศักดินาและนายทุนเป็นรัฐ สัมพันธนาการของระบบเศรษฐกิจศักดินาอย่างเด็ดขาด และเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากศักดินาเสริมด้วยนายทุนเป็นสังคมนิยม

ส่วนที่สองของเค้าโครงการเศรษฐกิจว่าด้วยการจัดพัฒนาการเศรษฐกิจ เพิ่มพลังการผลิตของประเทศ เค้าโครงการเศรษฐกิจมุ่งที่จะให้มีการวางแผนการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างมีระบบ ไม่ให้เกิดการใช้จ่ายกระจาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเงินเพื่อปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะเป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจ ทั้งเป็นผู้จัดการบริหารกิจกรรมเศรษฐกิจเองด้วยการวางแผนเศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถคุมการใช้จ่ายอันเป็นปัจจัยหลักใน

⁹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย, ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, หน้า 554-555 และดู แล ดิลกวิทยรัตน์, เศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2475-2488, หน้า 258-259.

การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคุมให้มีการลงทุนในกิจการที่จะเป็นประโยชน์ในระยะยาวแก่ประเทศอย่างแท้จริง นายปรีดี พนมยงค์ อธิบายว่า การให้รัฐจัดวางแผนการผลิตจะทำให้ประชาชนทุกคนมีงานทำ ประกันต่อความไม่เที่ยงแท้ของสังหาร ที่สำคัญที่สุด คือ เป็นการแก้ไขปัญหาผลิตภาพต่ำเนื่องจากการใช้แรงงานไม่เต็มที่ หรือการจัดการไม่เหมาะสม หรือการไม่สามารถใช้เครื่องจักร

เพื่อที่จะใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คำโครงการเศรษฐกิจมุ่งที่จะแปลงกระบวนการผลิตของไทยเข้าสู่อุตสาหกรรม โดยรัฐจะเป็นผู้ลงทุนดำเนินการในขั้นแรกอันกลายมาเป็นองค์กรที่รู้จักกันในปัจจุบันว่ารัฐวิสาหกิจ

สำหรับแนวทางการพัฒนานั้น นายปรีดี พนมยงค์ ใช้วิธีฟังตนเอง โดยใช้ทฤษฎีเอดเวิร์กกลิส นักเศรษฐศาสตร์เยอรมันที่เสนอให้ประเทศผลิตสินค้าทุกประเภทเอง นายปรีดี พนมยงค์ ให้เหตุผลว่า การพัฒนานี้เป็นการป้องกันการที่ต่างประเทศจะแก่งแย่งราคา ซึ่งหมายความว่า นายปรีดี พนมยงค์ เสนอให้ไทยผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้านั่นเอง

ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารหรือการปฏิบัติตามแผนนั้น คำโครงการเศรษฐกิจเสนอให้มีการใช้ระบบร่วมกันตัดสินใจหรือระบบสหกรณ์ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งเป็นเจ้าของกับสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้บริหารนั้น ไม่ได้มีการขยายความให้เห็นเข้าใจอย่างชัดเจน

พร้อมกับคำโครงการเศรษฐกิจนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (Assurance Sociale) โดยบัญญัติให้บรรดาบุคคลทุกคนที่มีสัญชาติไทย ซึ่งอยู่ในประเทศไทยทุกคนได้รับเงินจากรัฐบาลหรือสหกรณ์ นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้แผนเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นไป นอกจากนี้ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้แผนเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นไป ให้รัฐบาลมีอำนาจประกอบการเศรษฐกิจ คือ ประดิษฐ์กรรมทั้งหลายไม่ว่าการประดิษฐ์นั้นจะเป็นสิทธิกรรมหรืออุตสาหกรรมใด ๆ ตลอดจนการขนส่งและจำหน่าย (ปรีวรรตกรรม) ทั้งสิ้น เว้นแต่การประกอบการเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลได้ให้สัมปทานแก่เอกชน ทั้งนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน การจัดหาเงินทุนและเครดิต การจัดตั้งธนาคารชาติ แผนเศรษฐกิจแห่งชาติ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน

สำหรับแผนเศรษฐกิจแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ ได้กำหนดให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งมีหน้าที่จัดการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ คือ กำหนดการประดิษฐ์กรรมซึ่งจะเป็นการกสิกรรมและอุตสาหกรรมทั้งหลายและการปรีวรรตกรรม คือ การขนส่งและการคมนาคม การจัดสร้างสถานที่อยู่อาศัยแก่ราษฎรทั้งหลาย และจัดแยกการงานออกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ (มาตรา 10) แผนเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ให้กำหนดประมาณว่าในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลจะทำได้อย่างไร และให้แจ้งผลแห่งการกระทำต่อมหาชนทุก ๆ สัปดาห์ (มาตรา 11) ในระหว่างใช้แผนเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น ถ้ามีเหตุจำเป็นต้องแก้แผนเพราะรัฐบาลจัดหาทุนและแรงงานไม่ได้ตามกำหนดก็ดี หรือรัฐบาลมีทุนและแรงงานเพิ่มขึ้นก็ดี ให้กรรมการสภาแผนเศรษฐกิจแห่งชาติประชุมกันแก้แผนนั้น ๆ แล้วแจ้งผลให้มหาชนทราบ (มาตรา 12) และแผนเศรษฐกิจแห่งชาติจะเริ่มใช้ในเขตใดให้ประกาศเป็นราย ๆ ไป และให้ชี้แจงถึงที่ดิน เงินทุน แรงงานของราษฎรและกรรมการ และผู้ชำนาญการพิเศษว่าพอเพียงประการใด (มาตรา 13)

2.1.3 กระแสดความคิดต่าง ๆ ต่อเค้าโครงการเศรษฐกิจ

เมื่อเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวปรากฏต่อมหาชน ปรากฏว่ามีกระแสดความคิดต่าง ๆ ทั้งที่เห็นด้วย 10 และไม่เห็นด้วย 11 จนกระทั่งปัจจุบันนี้

10 ปรีชา อารยะ, เค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์, ใน นิตยศัพท์ นาดสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, หน้า 633-649.

11 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แนะนำและวิจารณ์หนังสือ เรื่อง ทานปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก เขียนโดย เตือน บุนนาค ในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2512), หน้า 752-764.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยคัดค้าน¹² สารเสาศักดิ์ของพระบรมราชวินิจฉัยสรุปได้ว่า คำโครงการเศรษฐกิจจะทำลายเสรีภาพของราษฎร เป็นการบังคับราษฎรลงเป็นทาส รัฐบาลไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงไม่ควรประกอบกิจการเอง การดำเนินการตามคำโครงการเศรษฐกิจจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นคอมมิวนิสต์ อันจักชักนำให้ประเทศมหาอำนาจเข้าแทรกแซงเพื่อปราบรัฐบาลคอมมิวนิสต์ อีกทั้งคำโครงการเศรษฐกิจไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนไทย เพราะคนไทยอยู่กันสบายตามสมควร ไม่มีใครถึงกับอดอยาก

แม้คำโครงการเศรษฐกิจจะผ่านความเห็นชอบในชั้นคณะกรรมการ แต่ก็ถูกยับยั้งจากคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2475 โดยมีมติยับยั้งการนำคำโครงการเศรษฐกิจไปใช้ด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 3 และไม่ออกเสียง 5 คะแนน ผู้คัดค้านที่สำคัญประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และ พันเอกพระยาทรงสุรเดช หัวหน้าของกลุ่มปีกขวาในคณะราษฎร ในเดือนเมษายน 2476¹³ รัฐบาลภายใต้อิทธิพลของพันเอกพระยาทรงสุรเดช ได้บีบบังคับให้นายปรีดี พนมยงค์ เดินทางออกนอกประเทศ ต่อมาในเดือนตุลาคม 2476 แม้นายปรีดี พนมยงค์ จะได้กลับเข้าร่วมรัฐบาลในตำแหน่งรัฐมนตรี ภายหลังการรัฐประหารล้มรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาภายใต้การนำของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และพันตรีหลวงพิบูลสงคราม แต่แรงต้านก็ยังดำรงอยู่ และได้ส่งผลสืบเนื่องขยายออกเป็นการก่อกบฏของคณะทหารภายใต้การนำของพลเอกพระองค์เจ้าบรมเดช อติตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม โดยมีสารเสาศักดิ์ข้อหนึ่ง คือ เพื่อกู้บ้านกู้เมืองให้

¹² พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รับผิดชอบพระบรมราชโองการโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ในรวมข้อเขียนของ ปรีดี พนมยงค์ เรื่อง ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 173-259.

¹³ ก่อน พ.ศ. 2484 เดือนมีนาคมนับเป็นเดือนสุดท้ายของปี ส่วนเดือนเมษายนถือเป็นเดือนแรกของปี และจะเปลี่ยนศักราชขึ้นปีใหม่ในวันที่ 1 เมษายน

พ้นจากภัยคอมมิวนิสต์ แม้ฝ่ายกบฏจะถูกปราบลงได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ทั้งพันธมิตรและพันธมิตรหลวงพิบูลสงครามต่างก็ไม่ต้องการนำเค้าโครงการเศรษฐกิจมาใช้ และทั้งสองได้ให้นายปรีดี พนมยงค์ ยอมรับว่าในการเข้าร่วมคณะรัฐบาลนั้น นายปรีดี พนมยงค์ จะไม่รื้อฟื้นเค้าโครงการเศรษฐกิจอีก¹⁴ หลังจากนั้น ประเทศไทยได้หันมาใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเศรษฐกิจ ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดของหลวงวิจิตรวาทการ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานของระบบทุนนิยมที่นำโดยรัฐ (state capitalism) ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม การที่เค้าโครงการเศรษฐกิจหรือแผนเศรษฐกิจไม่ผ่านการเห็นชอบของมหาชนบางส่วนและคณะรัฐมนตรี ก็เป็นเครื่องแสดงว่า มหาชนบางส่วนและคณะรัฐมนตรีกลัวการวางแผนเศรษฐกิจที่จัดขึ้นคล้ายคลึงกับการวางแผนเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียต ซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับชีวิตเศรษฐกิจของคนไทย ความกลัวการวางแผนในลักษณะดังกล่าวได้คงมีอยู่ตลอดสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2

2.2 พัฒนาการของระบบทุนนิยมโลก

ในระบบทุนนิยมโลก (world capitalism) องค์ประกอบที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ 15

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

14 แล ดิลกวิทยรัตน์, เศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2475-2488, หน้า 259 และ จัตรีพิทย์ นาถสุภา, การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย, หน้า 556-557.

15 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ; บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 9-48.

(1) **ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ** (International Economic Order) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 2 ส่วน คือ ระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลให้การเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ และธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development) หรือธนาคารโลก (World Bank) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางการเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา อีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีข้อตกลงที่สำคัญ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade หรือ GATT) ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศและมีได้มีหน้าที่ครอบคลุมการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศครบทุกด้าน โดยมีบทบาทหน้าที่เฉพาะการจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น

(2) **ประเทศมหาอำนาจ** ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 1.2 หลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 ประเทศไทยเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมโลก ประเทศมหาอำนาจเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย กล่าวคือ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทมากที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการคลังเท่านั้น หากยังมีบทบาทสำคัญต่อการเลือกแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย แนวนโยบายหลักที่รัฐบาลอเมริกันพยายามเสนอแนะและผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินการมีอยู่อย่างน้อย 2 นโยบาย คือ นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และนโยบายการพัฒนาชนบท หลังทศวรรษ 2500 ฐานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลกอ่อนด้อยลง โดยที่ญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปแย่งกล้าขึ้น สายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยมีกับศูนย์อำนาจใหม่ของระบบทุนนิยมโลกก็กระชับและแน่นแฟ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปยังไม่สู้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากนัก แต่ก็เป็นเรื่องที่ควรแก่การสังเกตการณ์ต่อไปในอนาคต

(3) **องค์การระหว่างประเทศ** องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในการบวกรกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอยู่เพียง 2 องค์การคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ทั้งสององค์การมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและชำระไว้ซึ่งระเบียบการเงินระหว่างประเทศดังที่กล่าวแล้วในข้อ (1) เมื่อประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การทั้งสองในปี พ.ศ. 2492 ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่โดยนิตินัย จึงเป็นธรรมดาว่าเองที่องค์การทั้งสองจะต้องทำหน้าที่ดูแลให้ประเทศไทยปฏิบัติตามกติกาของชุมชนโลก การผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมจึงเป็นเป้าหมายหลักที่องค์การทั้งสองมีส่วนร่วมกัน โดยประสานกับแรงกดดันจากรัฐบาลอเมริกันระหว่างปี พ.ศ. 2492-2497 จนเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยเริ่มกระบวนการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2497-2503 พลังจากระบบทุนนิยมโลกทั้งสามนี้ต้องการให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ลบบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เองโดยตรง และเลิกการผูกขาดการค้าโดยรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ การส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพื่อให้ระบบทุนนิยมโลกขยายตัว แรงกดดันดังกล่าวนี้เริ่มส่งสัญญาณแห่งสัมฤทธิ์ผลในปี พ.ศ. 2497 เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการลงทุนของชาวไทยและชาวต่างประเทศ อันตรงกันข้ามกับนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมโดยสิ้นเชิง เอกสารขั้นต้นของธนาคารโลกกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญในการช่วยร่างกฎหมายฉบับนี้ พร้อมทั้งยืนยันว่าการตรากฎหมายฉบับนี้แสดงถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศด้วยความจริงใจเป็นครั้งแรก

(4) **บริษัทนานาชาติ** (Trans-National Corporations) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2500 จัดต่อผลประโยชน์ของบริษัทข้ามชาติและระบบทุนนิยมโลก จึงมีการรวมตัวในลักษณะพลังสามประสานระหว่างรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา) องค์การระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) และบริษัทนานาชาติ ผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยอำนวยความสะดวก

สะดวกในส่งเงินทุน กาวาร ดอกเบี้ย ค่าสิทธิบัตร ค่าเครื่องหมายการค้า และเงินได้ประเภทอื่น ๆ กลับสู่ประเทศเมืองแม่ บรรษัทนานาชาติมักจะมีได้ดำเนินการผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้เอง หากแต่อาศัยมือของรัฐบาลของประเทศเจ้าของทุนในการบีบบังคับรัฐบาลไทย

ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศ ธนาคารโลกนับว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทและมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศฉบับต่าง ๆ ออกมาใช้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา นั้น การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยกระทำกันอย่างไม่มีแบบแผน อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่จะอยู่ที่กระทรวงการคลัง โดยไม่มีข้อมูลที่สนับสนุนการตัดสินใจอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่อาจนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้เกิดผลสูงสุดจึงไม่อาจทำได้ เพราะขาดการวางแผนจากส่วนกลางและขาดหน่วยงานที่เป็นตัวกลางในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ได้อย่างถูกวิธี การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงต้น ๆ จึงขาดเป้าหมายระยะยาว ไม่มีการประสานงานและขาดความเหมาะสม การวางแผนจึงอาจทำได้ เพราะมีอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ การขาดข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ การบริหารการคลังที่ไม่มีประสิทธิภาพ และระบบเศรษฐกิจเองก็ไม่มีบูรณาการระหว่างเศรษฐกิจภาคต่าง ๆ ¹⁶ การที่ไม่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ จึงทำให้มีการคิดกันว่า จะต้องมีการปรับปรุงนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาประเทศกันใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นในระยะยาว จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ส่งเรื่องนี้ให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา ร่วมกับคณะกรรมการดำเนินการทำแผนเศรษฐกิจของประเทศ ผลการพิจารณาปรากฏว่า ทุก ๆ ฝ่ายต่างก็เห็นชอบให้มีการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศ

¹⁶ Chira Charoenlert, The Evolution of Thailand Economy (Bangkok : Thai Watana Panish, 1971) อ้างใน ชารทอง ทองสวัสดิ์, เศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2488-2504, หน้า 313.

เพราะจะเป็นผลดีต่อการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนเศรษฐกิจของชาติ นอกจากนี้ ยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปนั้น การอาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ เพราะรายได้ของรัฐมีจำกัด จำเป็นจะต้องอาศัยเงินกู้จากภายนอกมาช่วยด้วย ซึ่งในระยะนั้นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญก็คือ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ หรือธนาคารโลก ซึ่งการขอกู้เงินจากธนาคารโลกนี้จะต้องมีการพิจารณาโครงการที่ขอกู้แต่ละโครงการก่อน รวมทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศผู้ขอกู้ด้วย ในเมื่อประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องขอกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาพัฒนาเศรษฐกิจอยู่แล้ว ก็ควรขอความร่วมมือจากธนาคารโลกให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยเสียทีเดียว ซึ่งก็จะได้ประโยชน์ต่อไปเมื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลก รัฐบาลได้พิจารณาและเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ และให้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกต่อไป 17

2.3 การจัดทำผังเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ในกระแสนิยมโลก

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างปี พ.ศ. 2481-2487 ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2500 ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่พยายามกีดกันและทำลายกิจการทางด้านเศรษฐกิจของชาวต่างชาติด้วยมาตรการต่าง ๆ 18 จึงขัดกับนโยบาย

17 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ความเป็นมา ; วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 4-10.

18 พาณิชย์ ทรงประเสริฐ, นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2487, ใน นิตยทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, หน้า 650.

เศรษฐกิจเสรีนิยมของชาติตะวันตก และขัดกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 ซึ่งผันแปรและเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลก ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษซึ่งมีฐานะผู้นำของระบบทุนนิยมโลก (Pax Britanica) เป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทมากที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ฐานะความเป็นผู้นำของอังกฤษในระบบทุนนิยมโลกจบล่มสลายลงโดยสิ้นเชิง และสหรัฐอเมริกาขึ้นมามีบทบาทแทน สหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์อำนาจของระบบทุนนิยมโลก (Pax Americana) ได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีหลักประกันว่าประเทศไทยจะปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) และไม่ "แตกแถว" ออกไปสู่ระบบอื่น¹⁹ โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ กล่าวโดยสรุปก็คือ ประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย จะเปลี่ยนหน้าไปตามการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจในระบบทุนนิยมโลก ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีหลักประกันว่า รัฐบาลไทยจะไม่ดำเนินนโยบายอันขัดผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น²⁰

ดังนั้น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก โดยเริ่มต้นจากการที่สหรัฐอเมริกาได้ส่งคณะผู้แทนพิเศษชุดหนึ่ง นำโดย อาร์ แอลเลน กริฟฟิน มาในไทย เพื่อศึกษาความต้องการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของไทยในเดือนเมษายน พ.ศ. 2493 คณะผู้แทนชุดนี้มีความเห็นว่า สหรัฐอเมริกาควรจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ไทยอย่างเร่งด่วนในด้านการพัฒนาการเกษตร สาธารณสุข คมนาคม

¹⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ; บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 26-27.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

การฝึกอบรมทางด้านเทคนิคและการศึกษา²¹ ครั้นมาในเดือนกันยายน 2493 ไทยกับสหรัฐอเมริกาก็ได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและเทคนิค โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ 2 ประการดังนี้ คือ ประการแรก สหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและทางเทคนิคแก่ไทยตามที่รัฐบาลจะร้องขอ และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะยินยอม และประการที่สอง ให้ประเทศไทยลดเครื่องกีดขวางทางการค้าระหว่างประเทศลง และป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางด้านธุรกิจ²² โดยในประเด็นนี้ ข้อ 2 (ข) ของข้อตกลงได้ระบุไว้ว่า (รัฐบาลแห่งประเทศไทยจะได้ใช้ความพยายามของตนอย่างดีที่สุดที่จะ)

"จัดกระบวนการซึ่งตนเห็นว่าเหมาะสมและร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในอันที่จะลดสิ่งกีดขวางต่อการค้าระหว่างประเทศ และป้องกันมิให้ธุรกิจเอกชนหรือสาธารณะใช้วิธีปฏิบัติทางการค้าหรือการจัดการทางการค้า ซึ่งจำกัดการแข่งขันหรือจำกัดการเข้าสู่ตลาด ในเมื่อวิธีปฏิบัติหรือจัดการเช่นว่านั้นขัดขวางต่อการค้าภายในหรือระหว่างประเทศ" จากสาระสำคัญของข้อตกลงดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและในขณะเดียวกันก็ต้องการให้ประเทศไทยเปิดตลาดของตนให้เสรี อันเป็นการนำไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโลกทุนนิยมนั่นเอง²³

21 "Needs for United States Economic and Technical Aid in Thailand (1950)" in Samuel P. Hayed (ed.) The Beginning of American Aid to Southeast Asia : The Griffin Mission of 1950 (Lexington, D.C. Heath and Company, 1971), pp.223-267, อ้างใน ชารทอง ทองสวัสดิ์, หน่วยที่ 6 เศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2488-2504, ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทย, หน้า 306.

22 กรมวิเทศสหการ, คู่มือปฏิบัติราชการกรมวิเทศสหการ (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2509), หน้า 38-41. อ้างในเรื่องเดียวกัน

23 เรื่องเดียวกัน, หน้า 307.

ในปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรี ได้พยายามที่จะทำให้เศรษฐกิจของชาติซึ่งได้รับความเสียหายเป็นอันมากจาก สงครามโลกครั้งที่ 2 ฟื้นฟูโดยเร็วที่สุด โดยได้ออกพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493²⁴ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่ สำนักเลขานุการและปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งนี้ จะได้กล่าว รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรทั้งสองในบทที่ 4

ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ กับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการจากสหรัฐอเมริกาให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามสนธิสัญญาความตกลง ว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าว แล้วในตอนต้น ในการนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่เป็น กรรมการและเลขานุการของ ก.ศ.ว. อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ซึ่งเท่ากับว่าสำนักงานสภา เศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรการประสานงานนั่นเอง²⁵

ในการประสานงานเพื่อรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกานั้น ปรากฏว่ามี ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขอรับความช่วยเหลือใด ๆ จากสหรัฐอเมริกานั้น จะต้อง ได้รับการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจโดยละเอียดถี่ถ้วนเสียก่อน แล้วจึงทำขึ้นเป็น โครงการเสนอขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานใดทำ หน้าที่ดังกล่าว ในส่วนของ ก.ศ.ว. นั้นทำหน้าที่เพียงประสานงานไม่มีนักวิชาการ และใน ส่วนของสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเองก็ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิที่จะสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้

24 พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 10 (วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2493)

25 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ; ความเป็นมา, วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 4-10.

ม.ล.เดช สนิทวงศ์ ประธาน ก.ศ.ว. ได้ปรึกษาหารือร่วมกับ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในยุคนั้น และได้ลงความเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทางรวบรวมผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการให้เข้ามาช่วยในการพิจารณากลับกรองโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาได้กำหนดขึ้นโดยสนธิสัญญา จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะยาว ประกอบกับในขณะนั้นมีประเทศพัฒนาอื่น ๆ ริเริ่มที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย จึงควรที่จะมีการกลับกรองพิจารณาโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการเตรียมไว้ให้พร้อมและทันสมัยอยู่เสมอ จากความเห็นดังกล่าว เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติจึงเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาโดยเสนอให้จัดตั้งเป็นรูปคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวง ทบวง กรมเท่าที่จำเป็น นายกรัฐมนตรีได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้ตั้งในรูปของคณะกรรมการโดยมีชื่อว่า "คณะกรรมการดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ" คณะกรรมการชุดนี้มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ม.ล.เดช สนิทวงศ์ เป็นรองประธานกรรมการ และมีผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และจากส่วนราชการอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการให้กับคณะกรรมการนั้น ได้ใช้เจ้าหน้าที่ของแผนกผังเศรษฐกิจ กองการเศรษฐกิจ สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ในเวลานั้น คำว่า "ผังเศรษฐกิจ" หรือ "การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ที่เรียกกันอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นคำใหม่ซึ่งยังไม่แพร่หลายในประเทศไทยเท่าใดนัก กล่าวคือ ที่เรียกกันว่า "ผังเศรษฐกิจ" นั้น หมายถึงอะไรก็ยังไม่แจ่มชัด แม้ในหมู่นักวิชาการก็มีเพียงบางท่านเท่านั้นที่เข้าใจและซาบซึ้งความหมายของคำนี้ ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจความหมายเลย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับผังเศรษฐกิจจะยังไม่แพร่หลายก็ตาม คณะกรรมการดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศก็ได้เริ่มดำเนินงานทันทีในปี พ.ศ. 2496 โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก คณะกรรมการดำเนินงานวางแผนเศรษฐกิจของประเทศจะร่วมกับกระทรวงการคลังพิจารณา

กลั่นกรองงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้รู้เห็นและเข้าใจข้อเท็จจริงของงบประมาณเหล่านั้นอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การพิจารณางบประมาณทั้งหมดยังจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาขอความช่วยเหลือของ ก.ศ.ว. อีกด้วย เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินงานขั้นนี้ไปชั่วระยะเวลาหนึ่งจนเข้าใจการลงทุนของรัฐบาลเป็นอย่างดีแล้ว จึงดำเนินงานในขั้นตอนที่สอง คือ การวางผังเศรษฐกิจของประเทศ

คณะกรรมการดำเนินงานวางผังเศรษฐกิจของประเทศได้ทำการพิจารณางบประมาณของรัฐบาลเป็นระยะเวลาติดต่อกันถึง 4 ปี (พ.ศ. 2496-2499) จนเจ้าหน้าที่เกิดความชำนาญในการพิจารณาและได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลเป็นอย่างดี การพิจารณาของคณะกรรมการฯ จำเป็นต้องสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ๆ ในเรื่องนี้จำเป็นต้องสละเวลาไปสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยร่วมกับธนาคารโลก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 2.4 และด้วยเหตุนี้เองทำให้การวางผังเศรษฐกิจซึ่งเป็นการดำเนินงานในขั้นตอนที่สองที่ได้กำหนดไว้ไม่สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผลพวงที่สำคัญประการหนึ่งของการพิจารณากลั่นกรองงบประมาณของรัฐบาลก็คือ การสร้างคน สร้างนักวิชาการจำนวนมากที่เข้ามาร่วมในขบวนการนี้ ให้มีประสบการณ์และเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการจนบุคคลเหล่านี้หลายต่อหลายท่านได้มีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่องานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะต่อ ๆ มา 26

2.4 ข้อเสนอของคณะสำรวจสถานะเศรษฐกิจของธนาคารโลก

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2500 ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยคณะผู้เชี่ยวชาญนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากหลายประเทศ อันได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี นอร์เวย์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมีหัวหน้าคณะ 1 คน และผู้เชี่ยวชาญอีก 6 คน ที่เชี่ยวชาญทางด้านต่อไปนี้ คือ

เกษตรกรรม ชลประทาน อุตสาหกรรม การคลัง การบริการสังคมและการขนส่ง นอกจากนั้น ก็มีเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกอีก 2 คน ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยอีกจำนวนหนึ่ง²⁷ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยซึ่งตั้งขึ้นมาในรูปของคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการร่วมมือกับ คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก (ก.ส.ช.) และคณะกรรมการบริหาร ก.ส.ช.²⁸

คณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกทำการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย อยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งปีเต็ม ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2500 ถึงเดือนมิถุนายน 2501 จึงได้เขียน รายงานที่เรียกว่า "A Public Development Program for Thailand" หรือ "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย"²⁹ คณะผู้เชี่ยวชาญได้เริ่มเข้ามาทำการ สืบสวนในไทยในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่การสำรวจนี้ได้เสร็จสิ้นลงในสมัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้ธนาคารโลกจะกล่าวว่า รายงานฉบับนี้ไม่ใช่แผนพัฒนาโดยตัวของ มันเอง แต่ก็นับได้ว่ารายงานนี้มีความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในเวลาต่อมา เพราะรายงานการสำรวจนี้ได้กลายมาเป็นแบบอย่างของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง ที่ประกาศใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2509

รายงานฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเกษตรกรรมและด้านอื่น ๆ เช่น การประมง การป่าไม้ การคมนาคม เป็นต้น นอกจากนั้น ประเทศไทยยังมีทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถพัฒนาได้อีกด้วย แต่ปัญหาสำคัญของการ พัฒนาประเทศไทยก็คือ การขาดการวางแผนที่ดี ไม่มีเป้าหมายที่แน่นอนในการพัฒนาทำให้การ พัฒนาเป็นไปอย่างไม่สมดุลและสอดคล้องซึ่งกันและกัน ปัญหาประการต่อมาก็คือ ความไม่แน่นอน

²⁷ ชารทอง ทองสวัสดิ์, เศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2488-2504, หน้า 313.

²⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ; ความเป็นมา, หน้า 4-10.

²⁹ The International Bank for Reconstruction on and Development, A Public Development Program for Thailand (Baltimore : John Hapkins Press, 1959) อ้างใน ชารทอง ทองสวัสดิ์, เศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2488-2504, หน้า 313.

ทางด้านงบประมาณ ไม่มีแผนการใช้จ่ายงบประมาณและหารายได้ที่ดี รวมทั้งมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากไปในบางเรื่อง เช่น ด้านการป้องกันประเทศและการบริหาร โดยไม่สัมพันธ์กับรายรับ นอกจากนี้ ไทยยังขาดกำลังคนที่ได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดี เพื่อที่จะทำงานทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ การจัดการศึกษาภายในประเทศยังไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดข้อมูลสถิติต่าง ๆ เพื่อนำมาวิจัยพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร เพื่อการพัฒนาประเทศ

คณะผู้เชี่ยวชาญชุดนี้ได้เสนอให้มีการปรับปรุงหลายประการ เพื่อให้การพัฒนาประเทศของไทยเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญ คือ รัฐบาลควรจะต้องมีบทบาทที่คอยกระตุ้นและช่วยเหลือการพัฒนาของภาคเอกชน โดยการให้บริการทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ และจัดหาสิ่งจำเป็นเพื่อการพัฒนา เช่น การขนส่ง การสื่อสารคมนาคม พลังงาน และการชลประทาน ให้แก่ผู้ประกอบการเอกชน

ในด้านการเกษตร คณะผู้เชี่ยวชาญชุดนี้ได้เสนอแนะให้มีการพัฒนาเพื่อให้เกิดผลผลิตข้าวได้มากยิ่งขึ้น ทั้งโดยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และการขยายเขตชลประทานให้กว้างขวางออกไป ให้เพิ่มผลผลิตยางพาราในภาคใต้ ให้เพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และให้มีการผลิตพืชผลทางการเกษตรหลายชนิดมากยิ่งขึ้น ควรจะต้องมีการปรับปรุงและขยายงานทางการวิจัย การส่งเสริมเกษตร การให้การศึกษา และการบริการเกี่ยวกับการเกษตรแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

ส่วนทางด้านอุตสาหกรรม คณะผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า เป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะเข้าไปประกอบการอุตสาหกรรมเสียเอง หากแต่รัฐบาลควรจะได้พิจารณาว่ากิจการใดควรดำเนินการต่อไป กิจการใดควรยกเลิก กิจการที่จะต้องดำเนินการต่อไปก็ควรจะมีให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน รัฐบาลควรทำหน้าที่กระตุ้นและส่งเสริม ให้เอกชนทั้งในและต่างประเทศ เข้ามาลงทุน เพื่อช่วยพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม

ในด้านที่เกี่ยวกับการพัฒนาโดยทั่วไปนั้น รัฐบาลควรจัดให้มีไฟฟ้าอย่างทั่วถึง และเพียงพอแก่ความต้องการที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเพื่อพัฒนาทางการคมนาคมและการสื่อสาร ปรับปรุงรถไฟให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ให้มีถนนหนทางที่ดี เพื่อขนส่งสินค้าจากภาคต่าง ๆ ของประเทศ ให้มีระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่ติดต่อกันได้ทั่วถึงทั้งประเทศ ปรับปรุงระบบโทรศัพท์ของกรุงเทพฯ ปรับปรุงการบริการของสายการบินภายในประเทศ ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ของท่าเรือ

นอกจากนั้น ก็ยังได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข และสวัสดิการสังคม ในด้านการศึกษาควรจะต้องเตรียมจัดการศึกษาให้เพียงพอกับจำนวนประชากรในวัยเรียนที่เพิ่มขึ้น ให้ส่งเสริมการศึกษาของครู เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพที่ดี ทางด้านสาธารณสุขให้มีแพทย์และพยาบาลเพิ่มมากขึ้น ให้ขยายและปรับปรุงการบริการทางด้านสาธารณสุขให้กว้างขวางและดียิ่งขึ้น

คณะผู้เชี่ยวชาญชุดนี้ยังได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้ปรับปรุงแหล่งน้ำ การระบายน้ำและสิ่งโสโครก การจราจรและการขนส่ง การคมนาคม พลังไฟฟ้า การเคหะและอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทั้งในกรุงเทพและเมืองใหญ่อื่น ๆ

สิ่งที่คณะผู้เชี่ยวชาญชุดนี้เห็นว่า เป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนสำหรับประเทศไทยก็คือ ให้มีกลไกระดับชาติที่ทำหน้าที่วางแผนในการพัฒนาประเทศระยะยาว คณะผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนะว่าควรจะมีหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศ หน่วยงานที่ว่านี้คณะผู้เชี่ยวชาญเรียกว่า สภาพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Board) ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับโปรแกรมการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ มีสำนักเลขาธิการ (Planning Secretariat) ที่ประกอบด้วยผู้ที่มีความสามารถและมีความเป็นอิสระ ปลอดพ้นจากการครอบงำของฝ่ายการเมืองมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศ แล้วนำเสนอต่อสภาพัฒนาแห่งชาติอีกทอดหนึ่ง 30

2.5 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสภาเศรษฐกิจแห่งชาติได้เห็นพ้องต้องกันว่าสมควร

ที่จะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศอย่างถาวรขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2502³¹ โดยจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในครั้งสุดท้าย รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2521³² จนถึงปัจจุบัน โดยมีองค์ประกอบหรือกลไกในการดำเนินงาน 2 ระดับ คือ ระดับที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระดับของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ จะได้กล่าวโดยละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบดังกล่าวในบทที่ 4

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2502 เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วได้นำเสนอคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

31 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 69 (ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2502)

32 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 89 (ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2521)

แห่งชาติฉบับแรกนี้เป็นแผนที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศช่วงระยะ 6 ปี โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2504 ถึงปีงบประมาณ 2506 และระยะที่สองเริ่มมีงบประมาณ 2507 ถึงปีงบประมาณ 2509³³ เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 สิ้นสุดลง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และฉบับที่ 217 ในปี พ.ศ. 2515³⁴ ก็ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี จนถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ทั้งนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ได้ผนวกแผนพัฒนาสังคมเข้าด้วยกันเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การวางแผนกลางในประเทศไทย และคามิยามของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การวางแผน

3.1 ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การวางแผนกลางในประเทศไทย

องค์การวางแผนกลางมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การวางแผนกลางพร้อมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตั้งนี้ คือ

³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ; ความเป็นมา

! 4.10

³⁴ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และฉบับที่ 217, ราชกิจจานุเบกษา 145 (วันที่ 28 กันยายน 2515)

(1) พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493³⁵ กำหนดให้มี
สภาเศรษฐกิจแห่งชาติและสำนักงานสภาเศรษฐกิจ

(2) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502³⁶
กำหนดให้มีสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่ง-
ชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(3) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521³⁷
กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ จะได้กล่าวรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การการวางแผนกลางและอำนาจหน้าที่ตาม
พระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวในบทที่ 4 องค์การการวางแผน

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นทางกฎหมายที่จะควรพิจารณา กล่าวคือ เหตุที่ต้องจัดตั้ง
องค์การการวางแผนดังกล่าวโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แทนที่จะแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี
ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายระดับชาติอื่น ๆ

วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การการวางแผนดังกล่าวข้างต้น
น่าจะมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

35 พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493, อ้างแล้ว

36 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา
(ฉบับพิเศษ) 69 (4 กรกฎาคม 2502) ; 1-12 โปรดดูภาคผนวก ก.

37 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521,
ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 สิงหาคม 2521) ; 483-492 โปรดดูภาคผนวก ก.

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติโดยมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นการถาวร แต่ถ้าหากตราพระราชบัญญัติรองรับ คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ ก็เป็นองค์การการวางแผนที่ถาวร (permanent planning agency) และมีสถานะขององค์กรตั้งเช่นสภาวางแผนทางเศรษฐกิจ (economic planning council) และสำนักงานวางแผนทางเศรษฐกิจ (economic planning agency) ในต่างประเทศ เช่น ในฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์การการวางแผนระดับชาติดังกล่าว ซึ่งจะได้อีกต่อไปในบทที่ 4

(2) ถ้าแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติโดยมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการวางแผนดังกล่าวต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ก็จะมีปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ถ้าคณะรัฐมนตรีมอบหมายงานให้คณะกรรมการทำน้อย คณะกรรมการก็จะทำได้น้อย การมีพระราชบัญญัติรองรับการจัดตั้งองค์การการวางแผน ก็ทำให้อำนาจหน้าที่มีความชัดเจนแน่นอน และเป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ การมีพระราชบัญญัติรองรับก็จะทำให้คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ (secretariat) มีอำนาจเหนือส่วนราชการอื่น

3.2 คำนิยามของการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

3.2.1 คำว่า "การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม"

ในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า

"การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม" หมายความว่า การขยายกำลังและเพิ่มผลการผลิตของชาติทุกระดับทั่วทุกท้องที่ การแจกแจงรายได้อย่างเป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การทำหัตถ์ขึ้นโดยทั่วถึงและทัดเทียมซึ่งภาวะการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัย โภชนาการ และสวัสดิการอื่นของประชาชน ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการนั้น

จากการพิจารณาคำนิยามศัพท์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมทุกด้าน มีประเด็นโดยสรุปดังนี้

(1) คำว่า "การขยายกำลังและเพิ่มผลการผลิตของประเทศทุกระดับทั่วทุกท้องถิ่น" เป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) โดยให้ครอบคลุมทุกระดับและทุกภูมิภาคของประเทศ

(2) คำว่า "การแจกแจงรายได้อย่างเป็นธรรม" เป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้านการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (distribution of income) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญหลังจากที่มีการขยายการผลิตทางเศรษฐกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 ผลของการพัฒนาทำให้ประชาชนในสาขาอุตสาหกรรมและธุรกิจ และกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองได้ประโยชน์ ในขณะที่เกษตรกรในชนบทและผู้รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมเสียเปรียบ ไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา อันเนื่องจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล

(3) คำว่า "การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ" เป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้านความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ (economic stability) ไม่ก่อให้เกิดเงินเฟ้อ (inflation) และเงินฝืด (deflation)

(4) "การทำให้ดีขึ้นโดยทั่วถึงและทัดเทียมกันซึ่งภาวะการศึกษา อนามัยที่อยู่อาศัย โภชนาการ และสวัสดิการอื่นของประชาชน ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการนั้น" เป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้านสังคมและคุณภาพชีวิต (quality of life)

พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ไม่มีคำนิยามนี้ แต่ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า

"พัฒนาการเศรษฐกิจ" หมายความว่า การขยายกำลังการผลิตของชาติ การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัย และโภชนาการของประชาชน และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้น

จากการเปรียบเทียบคานียามในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้คานียามเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ แม้จะมีเรื่องการพัฒนาสังคมในคานียามก็ตาม ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญการพัฒนาสังคมน้อยกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อมาเมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมในด้านต่าง ๆ จึงได้เพิ่มคำว่า "พัฒนาสังคม" ไว้ในคานียามแห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ด้วย

คานียาม "การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม" นี้ มีความสำคัญมากดังที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้น เมื่อมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การการวางแผน จึงเป็นฐานอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากฐานอำนาจที่กว้างขวางดังกล่าวจึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า ผู้ใดจะเป็นผู้ตีความขออำนาจดังกล่าว ในเมื่อประเทศไทยไม่มีศาลปกครอง ดังนั้น ฐานอำนาจในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขึ้นอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้เลือกปฏิบัติได้ กล่าวคือ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลือกได้ว่าจะทำหรือไม่ทำ

3.2.2 คำว่า "โครงการพัฒนา"

ในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

มาตรา 4 บัญญัติว่า

"โครงการพัฒนา" หมายความว่า โครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนระยะเวลาการดำเนินงานโดยแน่ชัด ซึ่งจะกระทำโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งหน่วยใด อันมิใช่เป็นการบริหารงานตามปกติของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น

จากคำนิยามดังกล่าวนี้มีความหมายว่า โครงการพัฒนา (project) หมายถึง

- (1) โครงการลงทุน มีโรงงานดำเนินการ
- (2) ต้องเป็นโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม
- (3) โครงการลงทุนต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมทั้งระยะเวลาการดำเนินงานที่แน่นอนชัดเจน กล่าวคือ เป็นระยะเวลา
- (4) ต้องกระทำโดยกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจหน่วยหนึ่งหน่วยใด
- (5) โครงการพัฒนาต้องไม่ใช่งานประจำของส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น

คำนิยามนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502

3.2.3 คำว่า "แผนงาน"

ในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 บัญญัติว่า

"แผนงาน" หมายความว่า ระบบการประสานโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่สองโครงการขึ้นไป ให้มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องสัมพันธ์กันในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ

จากคำนิยามดังกล่าวนี้ แผนงาน (program) หมายถึง

- (1) การประสานโครงการพัฒนาที่มีลักษณะตามข้อ 3.2.2 ตั้งแต่สองโครงการขึ้นไปอย่างเป็นระบบและมีความเกี่ยวข้องกัน
- (2) มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องสัมพันธ์
- (3) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่พึงประสงค์

คำนิยามนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502

3.2.4 คำว่า "แผน"

ในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 บัญญัติว่า

"แผน" หมายความว่า รายการเกี่ยวกับการประสานโครงการพัฒนา และแผนงานต่าง ๆ ที่คัดเลือกมาแล้วของประเทศ หรือของภาค หรือของกิจการบางสาขาบางประเภทในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ และให้สอดคล้องกับความสามารถทางด้านกำลังเงินและกำลังทรัพยากรอื่น ๆ

จากคำนิยามดังกล่าวนี้ แผน (plan) มีความหมายว่า

- (1) เป็นการประสาน รวบรวมโครงการพัฒนาตามข้อ 3.2.2 และแผนงานตามข้อ 3.2.3 ที่ได้มีการวิเคราะห์คัดเลือกมาแล้วของประเทศ หรือของภาค หรือของกิจการบางสาขาบางประเภทในท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใด
- (2) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่พึงประสงค์
- (3) ต้องสอดคล้องกับความสามารถทางด้านกำลังเงินและกำลังทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของความเหมาะสมสอดคล้องของการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation)

คำนิยามนี้ก็เช่นกัน ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502

4. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (economic and social development planning) ในประเทศไทย มีสาระสำคัญ วัตถุประสงค์ ลักษณะของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ดังนี้

4.1 สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7

4.1.1 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

4.1.1.1 วัตถุประสงค์หลัก

การยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม ด้วยการระดมใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณสิ่งของ และให้บริการแก่ประชาชนแต่ละคนให้สูงมากขึ้น อันเป็นทางช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยความสะดวกทั้งในด้านวัตถุและด้านจิตใจ ทั้งนี้ โดยถือว่าสิ่งของและบริการที่เพิ่มขึ้นนั้น จะต้องไปถึงประชาชนโดยทั่วถึงตามส่วนที่เป็นธรรม และประชาชนทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์จากการพัฒนาการเศรษฐกิจตามสมรรถภาพของตน อนึ่ง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจมิได้มุ่งเพียงเล็งหรือมุ่งหมายจะดำเนินการเฉพาะระยะเวลาของแผนเท่านั้น ยังได้คำนึงถึงการสร้างอนาคตของประเทศ เพื่อประโยชน์ของเยาวชนรุ่นหลังอีกด้วย ³⁸

³⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะเวลา พ.ศ. 2504-2506 และ พ.ศ. 2507-2509 ระยะเวลาที่สอง (พ.ศ. 2507-2509), หน้า 8.

4.1.1.2 แนวทางการพัฒนา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีลักษณะเป็นแผนแม่บท (master plan) เป็นแผนแรกที่มีเป้าหมายพื้นฐานในด้านการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) ซึ่งจะมีผลช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว³⁹ ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทาน และพลังไฟฟ้า สาธารณูปโภค ฯลฯ เป็นอันมาก การที่รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปในรูปโครงการดังกล่าวนี้ ก็เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชน และเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างได้ผลดี เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว⁴⁰

จากแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นี้ จะเห็นได้ว่าเป็นแผนรายจ่าย (public expenditure) ของงบลงทุนในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ซึ่งมาจากแหล่งที่สำคัญ คือ งบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการเงินกู้ตามรายงานที่เรียกว่า "A Public Development Program for Thailand" หรือ "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย"

³⁹ ทิวา เงินยวง, เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักกฎหมาย (Political Economy), หน้า 121.

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6, (กรุงเทพมหานคร : หจก.โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533), หน้า 21 และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง 2506 และ พ.ศ. 2507 ถึง 2509 ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509), หน้า 8-11.

ที่คณะกรรมการตรวจสอบภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้จัดทำขึ้น นอกจากนี้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินใช้จ่ายตามโครงการตามความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.2 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

4.1.2.1 วัตถุประสงค์หลัก

การเพิ่มรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยการระดมทรัพยากรของประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุด เพื่อขยายผลผลิตและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ⁴¹

4.1.2.2 แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนา ยังคงยึดแนวทางเดิมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับในระยะ 6 ปีก่อนหน้า และได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย นอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังได้เน้นหนักในกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกได้ระบุไว้ไม่แน่ชัดหรือมิได้กล่าวถึง ได้แก่ ความพยายามของรัฐที่จะกระจายการพัฒนาให้บังเกิดผลไปทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ ดังจะเห็นได้ว่า ประมาณร้อยละ 75-80 ของงบประมาณทั้งหมดเป็นการลงทุนใช้จ่ายในส่วนภูมิภาค ตามโครงการซึ่งจะก่อความเจริญให้กับท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นยังมีโครงการพิเศษนอกเหนือไปจากโครงการพัฒนาในหน้าที่ปกติ

⁴¹ ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2510-2514, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 24 (วันที่ 8 มีนาคม 2510)

ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงฐานะของประชาชนในท้องถิ่นชนบทให้เจริญรุดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นการเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และได้มีการคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงการอื่น ๆ ด้วย แทนที่จะคำนึงถึงผลตอบแทนโดยตรงและโดยอ้อมของแต่ละโครงการเพียงอย่างเดียว 42

อนึ่ง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้เพิ่มคำว่า "สังคม" ในชื่อแผนจากเดิม "แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ" เป็น "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ"

4.1.3 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

4.1.3.1 วัตถุประสงค์หลัก 43

- (1) สนับสนุนการรักษาความมั่นคง
- (2) แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจรัดตัวและเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สอดคล้องกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ
- (3) แก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน
- (4) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (5) ยกระดับรายได้และระดับการครองชีพของประชาชนใน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

42 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6, หน้า 23.

43 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519, หน้า 91-92.

- (6) ขยายบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงประชาชนส่วนรวม
- (7) การลดอัตราเพิ่มของประชากร
- (8) ยกระดับการมีงานทำ

4.1.3.2 แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เพิ่มกลยุทธ์เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้ซึ่งได้เกิดปัญหาและข้อเท็จจริงขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 กล่าวคือนอกจากได้เร่งปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้มีการแทรกแซงมาตรการในด้านการกระจายรายได้และบริการทางสังคม แยกออกเป็นประเด็นให้เห็นชัดเจนในระหว่างเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมสรุปได้ ดังนี้ 44

- ด้านรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปในด้านการรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตราให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนไม่ให้อู้อินจนเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้ โดยการทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนเพิ่มขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ โดยการส่งเสริมการส่งออกและการปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า เพื่อที่จะรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไว้ให้อยู่ในระดับที่มั่นคง

44 เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25 และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519 (นครหลวง-กรุงเทพมหานครบุรี ; โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 25-86.

- ด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้แก่ประชาชนในชนบทโดยเร่งรัดการผลิต การส่งออก/และทดแทนสินค้านำเข้าให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ในด้านอุตสาหกรรมได้เน้นการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มสูงขึ้น

- ด้านการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพิ่มจากแนวเดิม คือ

- (1) การลดอัตราการเพิ่มของประชากร
- (2) การขยายการบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม
- (3) การสร้างโอกาสและปรับปรุงขีดความสามารถของประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้าเกษตร

4.1.4 แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

4.1.4.1 วัตถุประสงค์หลัก 45

- (1) เพื่อเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ
 - (2) เพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง
 - (3) เพื่อลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร
- ตลอดทั้งการจ้างงานในประเทศ

45 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524, หน้า 36-37.

(4) เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริการทรัพยากรหลัก
ตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ

(5) เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ
และแก้ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง

4.1.4.2 แนวทางการพัฒนา

เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับ
ความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลาย
ด้านต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาที่สำคัญ
2 ทาง คือ 46

- เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งขยายการผลิตสาขา
เกษตร และปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และเพื่อการ
กระจายรายได้ตลอดจนการมีงานทำในส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการและปรับปรุง
ระบบการบริหารงานของรัฐ เพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซาเป็น
พิเศษ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้ จะมุ่งรักษาเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นฐานะดุลการชำระเงิน และการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ใน
ระดับที่เหมาะสมที่จะค้ำจุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในการนี้
ได้พยายามรักษาเป้าหมายทางด้านแผนการผลิตทดแทนนำเข้า แผนเร่งส่งออก แผนลงทุน แผน
เงินกู้ แผนรายจ่าย และระดับราคาให้เป็นไปอย่างมีระบบตามที่กำหนดไว้

46 เรื่องเดียวกัน, หน้า 28 และดูสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524
(กรุงเทพมหานคร ; เรื่องแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 36-60.

- เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนานลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งแร่ ทั้งนี้ ได้วางแนวทางการพัฒนาอย่างมีระบบ และสอดคล้องกันในด้าน การเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้ และการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ คือ น้ำมัน ปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทย ตลอดจนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

4.1.5 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

4.1.5.1 วัตถุประสงค์หลัก 47

- (1) พื้นฐานเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
- (2) ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ
- (3) การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม
- (4) แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง
- (5) ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ
- (6) ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

47 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, หน้า 9-16.

4.1.5.2 แนวทางการพัฒนา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนที่ได้ปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ทั้งนี้ เนื่องจากปรากฏว่า จากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 4 แผน รวมเป็นเวลา 20 ปี เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวรวดเร็วไปอย่างเห็นได้ชัด แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516/17 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าการลงทุนพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้จ่ายเกินไป ปัญหาความยากจน ปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก ฯลฯ ความใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่สำคัญคือ 48

- มีลักษณะ เป็นแผนนโยบายที่ได้ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการ เพื่อให้มีผลทางปฏิบัติทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบทพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก เป็นต้น
- เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยการเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจการเงิน การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตรโดยมุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก และกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศ และบริการเพื่อรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้พลังงานน้อยลง ฯลฯ ส่วนด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงบ้าง แต่จะให้อยู่ในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการว่างงานจนเกินไป

48 เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31 และคู่มือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2525), หน้า 5-18.

- เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา นอกจากนี้ ยังเน้นการมีระเบียบวินัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

- เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง ในการนี้ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายรวม 286 อำเภอ และกิ่งอำเภอในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ โดยมีแผนงานและโครงการพัฒนาที่มุ่งในหลักประกันที่จะให้ชาวชนบทพออยู่พอกินและช่วยเหลือตัวเองได้ในที่สุด

- เน้นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างจริงจัง โดยการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหา เศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้มีองค์กรที่กฎหมายรับรอง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้สถาบันเอกชนเพิ่มขึ้น

4.1.6 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

4.1.6.1 วัตถุประสงค์หลัก 49

(1) ทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้ โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

49 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, หน้า 3.

(2) **ทางด้านสังคม** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคน เพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้ามีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุน การพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อม ๆ กับการสร้างไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยม อันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความเป็น พื้นฐาน

4.1.6.2 แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่สำคัญ คือ 50

- เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากร- มนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหาร และการจัดการ โดยยึดหลักการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ทบทวนบทบาทของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสม กับขีดความสามารถและฐานะการเงิน การคลังเป็นสำคัญ โดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศ ไม่เฉพาะแต่ทางด้านการผลิตเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการให้บริการ พื้นฐานบางประการซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

- ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัย พื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยาย ตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการ พัฒนาระบบตลาดในประเทศไปพร้อม ๆ กัน

50 เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4 และดูสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพมหานคร ; ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530), หน้า 1-17.

- มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น
 ทยาให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งงานภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการ
 พัฒนาประเทศ

4.1.7 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

4.1.7.1 วัตถุประสงค์หลัก 51

- (1) รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่
 เหมาะสม เพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ
- (2) การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค
 และชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- (3) เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม
 และทรัพยากรธรรมชาติ

4.1.7.2 แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 7 ที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้ 52

51 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, หน้า 6.

52 สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพมหานคร ; ห้างหุ้นส่วนจำกัด
 โรงพิมพ์ยูไนเต็ดปริตทัศน์, 2534), หน้า 17-25.

- แนวทางการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ
- แนวทางการกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท
- แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม
- แนวทางการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ

4.2. วิเคราะห์ภาพรวมของวัตถุประสงค์และแนวทางหลักในแผนพัฒนาฯ

ฉบับต่าง ๆ

จากการพิจารณาวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า ทุกแผนต่างให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) และวัตถุประสงค์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stability) ส่วนวัตถุประสงค์ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ก็เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2, 3 และ 4 ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองในสมัยนั้นที่ประเทศไทยถูกคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ และสอดคล้องกับแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาผู้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารรายใหญ่ของไทยด้วย 53

เนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้รวมเป็นหลัก ได้ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3, 4 และฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญด้านการกระจายรายได้ด้วย

53 วิวัฒน์ชัย อัดถากร, หน่วยที่ 7 ภาพรวมเศรษฐกิจไทยในระยะดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2524 - ปัจจุบัน (พ.ศ. 2532), ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทย (นนทบุรี ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุราษฎร์ธานี-ธิดา, 2533), หน้า 331.

หลังจากระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้สิ้นสุดลง ชนบทยังล้าหลัง ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังคงยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มขึ้น แทนที่จะลดลงอย่างที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงเสนอให้แก้ปัญหาชนบทควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม วัตถุประสงค์ด้านนี้ ได้มีมาอย่างต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ด้วยนับว่าภาคเกษตร-ชนบทได้รับความสนใจมากกว่าแผนฉบับก่อนหน้านี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนฉบับแรกที่มีการบรรจุรายละเอียดของแผนพัฒนาชนบทเข้าไปด้วย แม้ได้มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะในพื้นที่ยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายให้ไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ด้วย โดยมุ่งให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงที่เกิดจากการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมเป็นแหล่งสำคัญ (export-led growth) สรุปลงทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่างก็ยังให้ความสำคัญกับด้านการขยายตัวหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับกับแผนฉบับก่อน แต่มีมิติใหม่เพิ่มขึ้น คือ ความพยายามที่จะกระจายความเจริญและบริการทางสังคมไปสู่ชนบท

น่าสังเกตว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีวัตถุประสงค์ด้านการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบุว่ามุ่งกระจายอำนาจบริหารการพัฒนาไปสู่ระดับท้องถิ่น โดยส่งเสริมบทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ปกครองตนเองได้มากขึ้น และมุ่งปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาเมืองและชนบทให้มีประสิทธิภาพ การเขียนวัตถุประสงค์ข้อนี้สะท้อนว่าระบบราชการมีปัญหา มีความจำเป็นต้องปฏิรูปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็มีวัตถุประสงค์ด้านการปรับปรุงระบบการบริหารของรัฐเป็นการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เสนอให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ส่วนภูมิภาคทั้งยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการขนส่ง และการสื่อสาร ตลอดจนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ในประเด็นเหล่านี้ก็เช่นเดียวกัน ยังได้ให้ความสำคัญต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ด้วย

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แบ่งวัตถุประสงค์ออกเป็นด้านเศรษฐกิจ และสังคม ด้านเศรษฐกิจมุ่งให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและสามารถสร้างงานได้พอควรเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานที่ดำรงอยู่ ส่วนด้านสังคมมุ่งที่การพัฒนาคน การให้ความสำคัญด้านวัฒนธรรมและค่านิยม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชาติ เพื่อให้สังคมสงบสุขและเป็นธรรม ซึ่งความจริงก็เป็นแนวคิดที่สานต่อมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่มุ่งพัฒนาความจำเป็นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย กล่าวได้ว่าทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่างให้ความสำคัญกับมิติทางสังคม วัฒนธรรม และการพัฒนาคนมากกว่าแผนฉบับก่อนหน้านี้

ด้านที่เพิ่มเข้ามาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การพัฒนารัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันกว้างขวางในระยะหลัง โดยเฉพาะเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ขณะที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีพัฒนาขึ้น ธุรกิจเอกชนย่อมมีบทบาทเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ กระแสความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการโดยเอกชนจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง 54

ส่วนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักที่จะให้ความสมดุลแก่การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน กล่าวคือ จะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มาให้เสื่อมโทรมลงไป

วัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้แผน ข้อที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่ง คือ วัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับมีรากฐานที่มาจากทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development theory) ของนักเศรษฐศาสตร์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีพัฒนาการเป็น

2 ระยะ คือ ช่วงแรก (กลางทศวรรษ 1940-ปลายทศวรรษ 1960) เป็นทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจดั้งเดิม ซึ่งได้เน้นความจำเป็นทางเศรษฐกิจและการยกระดับรายได้ต่อหัว โดยใช้มาตรการที่สำคัญ คือ ประเทศโลกที่สามหรือประเทศกำลังพัฒนา ต้องมีการส่งเสริมการรับทุนจากต่างประเทศทุกรูปแบบ ต้องเปิดประเทศเต็มที่ ส่งเสริมนโยบายการค้าเสรี มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย โดยส่งเสริมการรับความช่วยเหลือ เงินกู้ การลงทุน และซื้อเทคโนโลยีจากต่างประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการลงทุนในภาคเอกชนและการผลิตในภาคอุตสาหกรรม แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ของไทย และในช่วงหลัง (นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970-ปัจจุบัน) เป็นทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ ซึ่งเน้นความจำเป็นและความเสมอภาค (growth and equity) หรือการกระจายรายได้ควบคู่กับความจำเป็น (redistribution with growth) โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก อันจะทำให้ประเทศโลกที่สามมีระบบเศรษฐกิจที่มีความจำเป็น โดยการค้าส่งออก (export led growth economy) เพื่อมุ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (newly industrialized countries หรือ NICs) ขณะเดียวกันก็มีการพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตลอดจนมีการพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับรายได้ และความเป็นอยู่ของชาวชนบท แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ของไทย⁵⁵ อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของทฤษฎีดั้งเดิมและรูปแบบใหม่ทั้งสองแนวไม่แตกต่างกันในด้านหลัก เพราะมีระบบความคิดอันเดียวกัน ต่างก็อยู่ในกระแสธารทางความคิดว่าด้วยการพัฒนาเดียวกัน ดังนี้⁵⁶

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

55 วิวัฒน์ชัย อัทธการ, การวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย : แนวพัฒนาการเศรษฐกิจ, ใน รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร, เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 976 และดู พิสิฐ ลี้อาธรรม, หน่วยที่ 3 บทเรียนจากการวางแผนพัฒนา, หน้า 109.

56 เรื่องเดียวกัน, หน้า 985-986.



- (1) ยึดทฤษฎีโรคลาสสิกในการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนา
- (2) ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม และการส่งออก
- (3) ไม่แต่ต้องปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ไม่สนใจว่ารัฐบาลและเนื้อหาทางการเมืองของประเทศในโลกรที่สามเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ข้อที่ทฤษฎีทั้งสองแนวมีการถกเถียงกันนั้นมักเป็นเรื่องเทคนิค กลไก และรายละเอียดปลีกย่อยเป็นส่วนใหญ่
- (4) ต้องการแรงงานราคาถูกในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม และถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในโลกรที่สามที่ควรดูแลเรื่องนี้โดยมีนโยบายและมาตรการที่เหมาะสม
- (5) การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการพึ่งพาทุนต่างประเทศ และให้ความสำคัญแก่บทบาทของบริษัทข้ามชาติ
- (6) การพัฒนาชนบทตามแนวคิดดั้งเดิมได้อาศัยแนวความคิดพัฒนาชุมชน (community development) และการปฏิวัติเขียว (green revolution) ส่วนแนวใหม่เสนอการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน และแนวความคิดเน้นปัจเจกจำเป็นพื้นฐาน ทั้งสองแนวมีการวางแผนและดำเนินการแบบบนสู่ล่าง (top-down) จากรัฐเช่นเดียวกัน และยังไม่ประสบความสำเร็จ
- (7) ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบมุ่งไปภายนอก โดยนำเอาระบบเศรษฐกิจสังคมไทยผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกเต็มที่

4.3 ลักษณะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7

แผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ของไทยมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) แผนที่ยึดถือระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

การวางแผนของไทยอยู่บนรากฐานของระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) การวางแผนพยายามที่จะกำหนดกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางต่าง ๆ

ให้เด่นชัด ขณะเดียวกันก็ยอมรับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ให้อิสระภาพแก่ภาคเอกชนในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามหลักการของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม⁶⁷ ทั้งนี้ รัฐจะเพียงผู้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนในประกอบกิจการต่าง ๆ โดยรัฐจะเข้าไปดำเนินการเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นและสำคัญ ซึ่งมีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศโดยแทรกแซงภาคเอกชนให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก จึงต้องอนุวัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และประเทศมหาอำนาจตั้งที่กล่าวแล้วในตอนต้น

(2) มีลักษณะเป็นการวางแผนส่วนรวม

แผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ของไทยมีลักษณะเป็นการวางแผนส่วนรวม (macro planning) โดยกำหนดกรอบเค้าโครงเศรษฐกิจและสังคมทั้งประเทศ ซึ่งต้องระบุเป็นตัวเลขแสดงปริมาณหรือมูลค่าตัวแปรเศรษฐกิจและสังคมมหภาค

ฉะนั้น การวางแผนส่วนรวมจึงต้องอาศัยแบบจำลองทางเศรษฐกิจและสังคมที่สร้างขึ้นให้เหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน หลังจากนั้นจึงกระจายแบบจำลองทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมออกเป็นรายสาขา ซึ่งจะเป็นแนวทางในการวางแผนรายสาขา (sectoral planning)⁵⁸ เช่น การวางแผนสาขาเกษตร สาขาอุตสาหกรรม สาขาคมนาคมและขนส่ง สาขาการศึกษา สาขาสาธารณสุข เป็นต้น การวางแผนส่วนรวมและการวางแผนรายสาขาดังกล่าวก็จะเน้นนโยบาย แนวทาง และมาตรการที่จะให้

⁵⁷ รมชิต บันเปี่ยมรัมย์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (economic Planning) (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 915.

⁵⁸ ชินวุธ สุนทรสิมะ, หน่วยที่ 10 การศึกษาเชิงปริมาณเพื่อการวางแผนเศรษฐกิจส่วนรวม และหน่วยที่ 11 การศึกษาเชิงปริมาณเพื่อการวางแผนการผลิตในสาขาต่าง ๆ, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (economic planning) (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 567-744.

ภาครัฐบาลและภาคเอกชนนำไปปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ ในภาครัฐบาลก็จะมีแผนของกระทรวง
ทบวง กรม แผนจังหวัด และแผนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ

(3) เป็นแผนที่เน้นการใช้จ่ายของรัฐ

แผนพัฒนาฯ ของไทย เป็นแผนที่เน้นการใช้จ่ายของรัฐ (public expenditure) ซึ่งเป็นลงทุนในโครงการพัฒนาขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ต่าง ๆ โดยมาจากแหล่งที่สำคัญ คือ งบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งนี้ จะแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ของบางประเทศ อาทิเช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ โดยกระบวนการวางแผนมีลักษณะประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

(4) การบังคับใช้แผนพัฒนาฯ

แผนพัฒนาฯ ของไทยไม่มีลักษณะบังคับ เป็นเพียงแผนแม่บทที่กำหนดกรอบทิศทางและนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติ อย่างไรก็ตาม กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผน สามารถบังคับให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามแผนได้โดยตรง โดยใช้มาตรการทางด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่อำนาจแก่หน่วยงานกลางต่าง ๆ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงาน ก.พ. นอกจากนี้ ยังใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับให้ส่วนราชการตามอำนาจของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อบังคับให้เป็นไปตาม โดยใช้มาตรการที่สำคัญ คือ มาตรการทางการคลัง มาตรการทางการเงิน และมาตรการอื่น ๆ สำหรับภาคเอกชนและประชาชน แผนไม่มีสภาพบังคับโดยตรงเพราะไม่ใช่มติของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ กลไกในการกำกับและควบคุมปฏิบัติตามแผนจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 6

(5) ไม่มีลักษณะความหลากหลายในกระบวนการวางแผน

ผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการวางแผนของไทยตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมา ได้แก่ ข้าราชการและนักวิชาการ แผนและนโยบายเศรษฐกิจภาครัฐถูกกำหนดและขึ้นำโดยข้าราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด⁵⁹ โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มาจากข้าราชการระดับสูงและแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก⁶⁰ ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนเลยในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ มา ภาคเอกชนที่สำคัญ อาทิเช่น สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน จนกระทั่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) อันเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือ (participation) แทนการขอความเห็น

⁵⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทพิมพ์เกล้าการพิมพ์ จำกัด, 2532), หน้า 8 ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ภาพรวมของการกำหนดเศรษฐกิจไทย, ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2531 เรื่องใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องในโอกาสวันครบรอบอายุ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (กรุงเทพมหานคร ; ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์ จำกัด, 2531), หน้า 64-107 และดู ลิจิต วีระเวสิน, กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง, ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-150.

⁶⁰ เสนาะ อุณาภูล, ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต (กรุงเทพมหานคร ; ห้างหุ้นส่วนจำกัดยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2532), หน้า 128-129.

(consultant) กระบวนการวางแผนเริ่มเปิดกว้างขึ้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และที่ 7 ภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดเตรียมนโยบายแนวทางต่าง ๆ ร่วมกัน ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ⁶¹

อย่างไรก็ตาม ในมิติทางการเมืองแผนพัฒนาฯ ของไทยเป็นแผนที่จัดทำและอนุมัติโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายรัฐสภาไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาและอนุมัติแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ อีกทั้งก็มิได้เอาใจใส่หรือให้ความสำคัญต่อการวางแผนการพัฒนาการแห่งชาติมากนัก ทั้งนี้ อาจเพราะสาเหตุสำคัญ คือ การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นเรื่องซับซ้อนและลึกซึ้งในเชิงวิชาการ นอกจากนี้ จะด้วยเหตุผลใดก็ตามมีแนวความคิดว่า การวางแผนการพัฒนาประเทศเป็นภาระหน้าที่ และหน่วยงานของข้าราชการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเรื่องนี้โดยตรง ดังนั้น เรื่องซับซ้อนและลึกซึ้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่นอกข่ายงานของ "ข้าราชการการเมือง" หรือนักการเมือง ดังนั้น จึงสังเกตได้ชัดว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลและตัวสมาชิกรัฐสภา แต่แผนพัฒนาการแห่งชาติจะคงอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง ⁶²

4.4 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6

เมื่อสิ้นระยะเวลาดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ ผลการพัฒนาสรุปได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶¹ รมชิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 917.

⁶² ลิจิต ชีรเวคิน, กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง, หน้า 112.

4.4.1 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้มีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศรอดพ้นไปอย่างเห็นได้ชัด จากสภาวะที่เข้าสู่วิกฤตการพัฒนาเป็นครั้งแรกอย่างแท้จริง การขยายตัวของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศได้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 8 ต่อปี จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี กล่าวคือ เพิ่มจากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 59,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2503 เป็นประมาณ 89,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2509 ทางด้านโครงการขั้นพื้นฐานได้มีการเริ่มงานชลประทาน ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ 2 โครงการ คือ โครงการแม่กลองและโครงการแม่น้ำน่าน เริ่มก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดตามโครงการ 8 ปี และ 6 ปี เริ่มส่งพลังงานไฟฟ้าจากโครงการยันฮี และโครงการไฟฟ้าลิกไนท์ที่กระบี่ ตลอดจนการดำเนินการตามโครงการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญอีกหลายสิบโครงการ

ในด้านการค้าระหว่างประเทศ มูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะยังมีการขาดดุลการค้า แต่ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีฐานะเกินดุล ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศมีปริมาณสูงขึ้นไปเป็น 800 ล้านดอลลาร์เมื่อเดือนสิงหาคม 2509 และค่าเงินบาทมีเสถียรภาพดีเป็นที่เชื่อถือทั่วไป ความมั่นคงทางการคลังของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ได้ยังผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่ประสบผลสำเร็จตลอดมาด้วยดี⁶³

⁶³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6, หน้า 22.

4.4.2 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 แม้จะลดลงจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เล็กน้อย แต่ก็คงอยู่ในระดับสูง คือ ร้อยละ 7.5 ต่อปีโดยเฉลี่ย เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนอัตราเฉลี่ยร้อยละ 8.5 ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจรัดตัวเป็นครั้งแรก หลังจากที่ได้มีการขยายตัวติดต่อกันมากกว่า 10 ปี สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยทางเศรษฐกิจต่างประเทศเป็นสำคัญ คือ ประการแรก โครงสร้างความต้องการของตลาดโลกสำหรับสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไป ททำให้ราคาสินค้าออกที่สำคัญของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและยางลดลงมาก ประการที่สอง รายจ่ายทางทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทยลดลง และประการที่สาม การลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะก่อนหน้ากลับลดลงมากในระยะนี้

ส่วนทางด้านรายได้ของประชาชน ปรากฏว่ามีความแตกต่างหรือช่องว่างของรายได้เพิ่มขึ้นในหมู่ประชากรของประเทศ และระหว่างพื้นที่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ กล่าวคือ ปรากฏชัดเจนว่าจำนวนครัวเรือนในเขตชนบทที่มีรายได้เป็นตัวเงินต่ำกว่า 1,000 บาทต่อปี โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 43 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นร้อยละ 45 ในปี พ.ศ. 2512 ในขณะที่ครัวเรือนในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับลดลงจากร้อยละ 19 เหลือร้อยละ 10 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ความแตกต่างของรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งเน้นการบูรณะและเสริมสร้างโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การเพิ่มการผลิตของประเทศจะต้องอาศัยปัจจัยขั้นพื้นฐานเหล่านี้ ความเชื่อนี้แม้จะเป็นสิ่งที่ถูกต้องในด้าน การเพิ่มผลผลิต แต่ก็ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐเหล่านี้เป็นประชาชนเพียงบางส่วน ซึ่งมีความสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างของรัฐได้ ดังนั้น โครงการเหล่านี้จึงมีผู้ได้ประโยชน์อันจำกัด และไม่สามารถส่งประโยชน์ไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้โดยตรงและทั่วถึง ดังนั้น ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและ

มีปัจจัยการผลิตพร้อมมูล สามารถที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล หรือขาดปัจจัยการผลิต ในเมื่อความสามารถของแต่ละบุคคลในการที่จะมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากการบริการและการลงทุนของรัฐไม่เท่าเทียมกัน จึงก่อให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น ในลักษณะที่ทำให้การกระจายรายได้แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น

สำหรับการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ปรากฏว่าได้มีการขยายบริการขั้นพื้นฐานออกไปอย่างกว้างขวาง เมื่อสิ้นสุดแผนฯ พัฒนา ฉบับที่ 2 กำลังผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวจาก 456.6 เมกกะวัตต์ ในปี 2504 เป็น 1,169 เมกกะวัตต์ในปี 2514 ระยะทางทั่วประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 38 จาก 8,498 กิโลเมตร เป็น 11,761 กิโลเมตร และเนื้อที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจาก 9.7 ล้านไร่ เป็น 13.3 ล้านไร่ในช่วงเวลาเดียวกัน ⁶⁴

4.4.3 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เริ่มขึ้นในระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยไม่สู้เอื้ออำนวย นับเป็นครั้งแรกในระยะ 10 ปีหลังจากที่ได้มีแผนพัฒนาประเทศขึ้นเริ่มต้นแต่ภาวะผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ลดต่ำลง การเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลกประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปี 2515 ติดตามมาด้วยการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน ซึ่งในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ ราคาน้ำมันได้เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัว ภาวะการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันในหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีผลทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศลดต่ำลงและเกิดปัญหาการว่างงานแพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด จึงได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจนสูญเสียเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดปัญหา คือ ปัญหาเงินเฟ้อสูงสุดอย่างไม่เคยมีมาก่อน ควบคู่ไปกับเศรษฐกิจเริ่มฝืดเคืองอย่างรวดเร็ว การขยายตัวทางด้านการเงินทั้งภาครัฐบาลและเอกชนลดน้อยลง การลงทุนซบเซา การก่อสร้างส่วนใหญ่หยุดชะงัก การส่งออกสินค้าสำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด ยาง และสิ่งทอ ลดลงทั้งปริมาณและราคารายได้ประชาชนตกต่ำ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทและจำนวนคนว่างงานสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐบาลได้ใช้มาตรการทางการเงิน การคลัง และราคาหลายประการเพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าวปรากฏว่าสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เริ่มคลี่คลายดีขึ้นในอัตราร้อยละ 7.1 ต่อปี ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7 ต่อปี และรายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 4.5 ต่อปี

สำหรับการกระจายบริการเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรปรากฏว่าเนื้อที่ชลประทานของประเทศซึ่งหมายถึงขีดความสามารถส่งน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกได้เพิ่มขึ้นเป็น 20.6 ล้านไร่ เทียบกับ 13.3 ล้านไร่ ในปี 2514 แต่การดำเนินงานด้านจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นวิธีการปรับปรุงระบบระบายน้ำให้เข้าไปในพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานอย่างทั่วถึงนั้น ในปลายปี 2518 สามารถครอบคลุมเนื้อที่ทั้งประเทศได้เพียง 53,100 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 0.3 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น และประมาณร้อยละ 99 ของเนื้อที่จัดรูปที่ดินดังกล่าวนี้อยู่ในบริเวณภาคกลาง เฉพาะในบริเวณโครงการชลสูตร จังหวัดสิงห์บุรี โครงการบรมธาตุ โครงการสหกรณ์อเนกประสงค์สรรพยา จังหวัดชัยนาท และโครงการยางมณี จังหวัดสิงห์บุรี

ส่วนการก่อสร้างระบบถนนจากท้องไร่ท้องนาสู่ตลาดในรูปแบบทางหลวงแผ่นดินทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่น รวมทั้งเส้นทางบนคันคลองชลประทานทำให้ระยะทางทั้งหมดทั่วประเทศเพิ่มจาก 22,124 กม. ในปี 2514 เป็น 31,087 กม. ในปี 2518 โดยสัดส่วนของถนนรวมทุกประเภทจากไร่นาสู่ตลาด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ของระยะทางทั้งหมดเป็นร้อยละ 59 ของระยะทางทั้งหมดในระยะเวลาเดียวกัน

ทางด้านการบริการสังคม สามารถกระจายบริการทางการวางแผนครอบครัวไปสู่ส่วนภูมิภาคได้ทั่วถึงมากขึ้น ทว่าให้อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 3.1 ในปี 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี 2519 ใกล้เคียงกับเป้าหมายร้อยละ 2.5 ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้อัตราเพิ่มประชากรจะลดลง แต่การให้บริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขก็ยังไม่เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ยังมีปัญหาเด็กในวัยเรียนอยู่นอกระบบโรงเรียนถึงประมาณร้อยละ 56 ปัญหาความไม่เสมอภาคของการศึกษาของเด็กในระดับก่อนวัยเรียนและในวัยเรียน กล่าวคือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่น ๆ และเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสดำสุด ส่วนการบริการทางด้านสาธารณสุขยังขาดแคลนมากโดยเฉพาะในเขตชนบท ถ้าพิจารณาจากอัตราแพทย์ต่อประชากรในส่วนภูมิภาคแล้ว จะเห็นว่าอัตราที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศถึงประมาณ 2.3 เท่าตัว คือ ประมาณ 1:15,800 ในปี 2519 สถานีอนามัยชั้นหนึ่งในระดับอำเภอมี 360 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 70 ของจำนวนอำเภอทั่วประเทศ สถานีอนามัยชั้นสองในระดับตำบลมีเพียง 3,583 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 68.5 ของจำนวนตำบลนอกเขตเทศบาล นอกจากนี้จะมีปริมาณน้อยแล้วสถานีอนามัยส่วนใหญ่นในเขตชนบทยังขาดอุปกรณ์การแพทย์ ยาที่มีคุณภาพและเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม 65

4.4.4 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

ผลการดำเนินงานเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจชนเขาของประเทศตามแผนพัฒนาฯ ทำให้ตลอดช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นกว่าเป้าหมายเล็กน้อย คือ เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 7.0 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ แต่ปรากฏว่าการผลิตสาขาเกษตรซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่สำคัญที่สุดในโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยถึงร้อยละ 1.5 ส่วนการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นต่ำกว่าเป้าหมายเช่นกัน สำหรับการผลิตในสาขาอื่น ๆ เกือบทั้งหมดขยายตัวเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมาย

การที่โครงสร้างทางการผลิตเปลี่ยนไปในลักษณะเช่นนี้ ประกอบกับการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรไม่สามารถกระทำได้ทั่วถึงทั้งประเทศ เป็นผลทำให้ความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ระหว่างประชากรที่อยู่ในสาขาเกษตรกับประชากรในสาขาการผลิตอื่น ๆ เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ข้อมูลสถิติรายได้ต่อคนทำงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ ในปี 2523 ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า อาชีพทางด้านเกษตรกรรมทารายได้เพียง 11,464 บาทต่อคนต่อปี รายได้จำนวนนี้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั้งประเทศซึ่งได้รับจำนวน 29,949 บาท อีกทั้งยังต่ำกว่าสาขาอาชีพอื่น ๆ อีกหลายเท่าตัว คือต่ำกว่าสาขาอาชีพอุตสาหกรรมเกือบ 5 เท่าตัว พาณิชยกรรมกว่า 5 เท่าตัว และด้านบริการอีกกว่า 2 เท่าตัว

นอกจากนี้ การที่ภาวะเศรษฐกิจโลกโดยทั่วไปตกต่ำ ราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลายเท่าตัว และประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศถึงร้อยละ 75 ของการใช้พลังงานทั้งหมดในปี 2524 ทำให้ต้องใช้รายได้จากการส่งออกสินค้าของประเทศซื้อน้ำมันจากต่างประเทศมากขึ้นตามราคาที่สูงขึ้น เป็นผลให้มีการขาดดุลการค้า เป็นมูลค่าเฉลี่ยต่อปีถึง 45,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.6 ของผลผลิตรวมของประเทศ เทียบกับการขาดดุลการค้าเฉลี่ย 13,000 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 5.1 ของผลผลิตรวมของประเทศ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ขณะเดียวกันการเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ทำให้มีการเพิ่มการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ อีกทั้งการที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนกิจการสาธารณูปการต่าง ๆ ใช้จ่ายภาครัฐบาลจึงสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินกว่าความสามารถที่จะหารายได้ได้ทัน โดยเฉพาะสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลต่อผลผลิตรวมมิได้เพิ่มขึ้นเลย คือ ในระยะที่ผ่านมายังมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 14 ของผลผลิตรวมของประเทศเท่านั้น นอกจากนี้ ปรากฏว่าระดับราคาทั่วไปโดยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 11.7 ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 6 ต่อปี ทำให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำและคนยากจนตกอยู่ในฐานะชักหน้าไม่ถึงหลัง เพราะรายได้เพิ่มขึ้นไม่ทันกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น

ในด้านการกระจายรายได้และบริการสังคม ยังไม่อาจกระจายได้เพียงพอและทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในเขตชนบทล้าหลัง ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการทุ่มเทการพัฒนาจนสามารถลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนทั้งประเทศลงจากร้อยละ 39 ในปี 2511/12 เหลือร้อยละ 34 ในปี 2518/19 แต่ก็ปรากฏว่ายังมีประชากรชนบทเหลืออยู่อีกเกือบ

1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดในเขตชนบท หรือประมาณ 10 ล้านคน มีฐานะยากจนกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และค่อนข้างหนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน ประชากรเหล่านี้มีปัญหาคือความอดอยาก ขาดแคลนบริการพื้นฐานในการดำรงชีวิตและมีโรคภัยไข้เจ็บ เช่น จากหลักฐานทางการแพทย์พบว่า เด็กก่อนวัยเรียนในท้องที่ชนบทประมาณ 70-80 ได้รับอาหารไม่เพียงพอ ภาวะทางโภชนาการนี้เองจะมีผลทำให้เกิดปัญหาติดเชื้อนานาประการ อันมีผลกระทบต่อภาวะการเจริญเติบโตของเด็กและสมรรถภาพชีวิตในระยะยาว สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลบั่นทอนทรัพยากรกำลังคนของประเทศอย่างมหาศาล 66

4.4.5 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต้องประสบกับเงื่อนไขและข้อจำกัดมากกว่าที่ได้คาดเอาไว้ในตอนจัดทำแผนฯ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจและการเงินของโลกได้ผันผวนตลอดเวลาและค่อนข้างรุนแรง ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกได้ซบเซาติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจกันใหม่เพื่อความอยู่รอดของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้ใช้นโยบายกีดกันทางการค้า รวมตลอดทั้งใช้นโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด

จากความพยายามของรัฐบาลในการพัฒนาตามแผนฯ ในท่ามกลางความแปรปรวนทั้งหลายที่เกิดขึ้นในตลาดโลก ซึ่งรัฐบาลได้นำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้ เช่น การใช้นโยบายด้านการเงินการคลังอย่างเข้มงวด การใช้นโยบายเร่งรัดการส่งออกโดยการลดปัญหาการส่งออกควบคู่กับการให้สิ่งจูงใจกับผู้ผลิตและผู้ส่งออก รวมตลอดทั้งการปรับค่าเงินบาทให้ลอยตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งออก

ประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงปลาย ๆ แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ได้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการลดลงของราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยได้ส่งผลทำให้การพัฒนาหลาย ๆ ด้านประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนฯ

การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ได้ลดความรุนแรงลงในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จะเห็นได้จากในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นั้น ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเฉลี่ยปีละ 45.0 และ 37.4 พันล้านบาท หรือร้อยละ 7.7 และ 6.4 ของผลผลิตรวมตามลำดับ เทียบกับการขาดดุลเฉลี่ยประมาณปีละ 54.0 และ 34.9 พันล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.6 และ 3.6 ของผลผลิตรวมในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ตามลำดับ

สำหรับอัตราเงินเฟ้อซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ก็ได้คลี่คลายลงอย่างมาก โดยได้ลดลงจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.6 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 2.8 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ในขณะที่เป้าหมายได้กำหนดให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.6 ต่อปี ซึ่งนับได้ว่าระดับราคาในประเทศไทยมีเสถียรภาพดีพอสมควร

ในด้านการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทแล้ว ได้ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยรัฐบาลสามารถจัดโครงการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่เป้าหมายได้ถึง 12,562 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 99.8 ของพื้นที่เป้าหมายทั้งหมด ทำให้ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาหลายประการ เช่น ได้รับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ช่วยลดความเสื่อมโทรมของที่ดิน ได้รับการด้านสาธารณสุขและสังคม ได้รับการส่งเสริมให้มีงานทำในฤดูแล้ง และจากผลการศึกษาของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เพื่อเปรียบเทียบจำนวนอำเภอที่มีความยากจนหนาแน่นในช่วงปี 2524, 2526 และ 2528 บปรากฏว่า มีอำเภอเป้าหมายในเขตพัฒนาชนบทพื้นที่ที่ยากจนสามารถพัฒนาพื้นที่ระดับความยากจนหนาแน่นสูงเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ คือ เพิ่มจากจำนวน 40 อำเภอในปี 2524 เป็น 89 อำเภอในปี 2526 และเป็น 121 อำเภอ (กรณีที่พิจารณาจากค่าดัชนีที่มีการปรับราคาพืช) หรือ 154 อำเภอ (กรณีที่พิจารณาจากดัชนีที่ไม่มีการปรับราคาพืช) ในปี 2528 อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาช่วงระยะเวลาเพียง 5 ปีที่ผ่านมา ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาล้ำหลังไปได้อย่างหมดสิ้น ที่ดินกว่า 17 ล้านไร่ยังมีสภาพเป็นดินเค็ม และอีกกว่า

29 ล้านไร่ยังมีสภาพขาดความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนั้น ประชาชนกว่าอีก 3,824 หมู่บ้านยังมี ปัญหาขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และอีกจำนวน 12,678 หมู่บ้านยังคงอยู่ในภาวะขาด แคลนน้ำกินน้ำใช้

สำหรับการกระจายบริการด้านสังคม ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักประการ หนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น สามารถดำเนินการได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากผลการ ขยายบริการการวางแผนครอบครัวที่เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1 ล้านคนนั้น ทำให้อัตราเพิ่มของ ประชากรลดลงจากร้อยละ 2.1 ในปี 2514 เหลือประมาณร้อยละ 1.7 ในปี 2529 เทียบกับ อัตราเพิ่มร้อยละ 1.5 ของเป้าหมาย ซึ่งได้ส่งผลให้รัฐบาลสามารถกระจายบริการด้านการ ศึกษาภาคบังคับครอบคลุมประชากรวัยเรียนได้ถึงประมาณร้อยละ 98 ทางด้านการกระจาย บริการสาธารณสุข รัฐบาลได้สร้างโรงพยาบาลอำเภอเพิ่มขึ้นในปี 2529 เป็น 509 แห่ง หรือ คิดเป็นร้อยละ 75.5 ของอำเภอทั่วประเทศ และเพิ่มขึ้นจากปี 2524 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวน 231 แห่ง หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 75 นอกจากนี้ ยังมีการจัด ตั้งสถานีอนามัยครบทุกตำบลแล้ว นอกจากนี้ ผลจากการดำเนินงานแบบผสมผสานโดยให้บริการ ด้านโภชนาการแก่เด็กพร้อมกับบริการด้านสาธารณสุขอื่น ๆ ทำให้อัตราส่วนของเด็กที่เป็นโรค ขาดสารอาหารมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหารระดับ 3 หรือ ระดับรุนแรงได้ลดลงจากร้อยละ 2.1 ในช่วงปี 2522-2525 เหลือเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ในปี 2529

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเงิน ของตลาดโลกทำให้ผลการพัฒนาบางด้านไม่ได้ตามเป้าหมายของแผนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตในสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่สำคัญที่สุด โดยมีสัดส่วนรวมกัน ประมาณร้อยละ 45 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.1 และ 5.2 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.5 และ 7.6 ตามลำดับ ซึ่งได้ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ ไปด้วย กล่าวคือ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.3 เกี่ยวกับเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มถึงเฉลี่ย ร้อยละ 5.3 เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มถึงเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี และการที่อัตราการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นต่ำเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา ดังจะเห็นได้จาก

มีคนว่างงานเพิ่มขึ้นจากประมาณ 0.2 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.9 ของกำลังแรงงานในปี 2524 เป็นประมาณ 1 ล้านคน หรือร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงานในปี 2529 นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องจากการระดมเงินออมในประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ทำให้ต้องพึ่งพาทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้ในการลงทุนเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการออมและการลงทุน และได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการขาดดุลการค้าและภาวะหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น⁶⁷

4.4.6 ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 สรุปได้ ดังนี้⁶⁸

(1) เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูงและเปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ฟื้นตัวและขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนฯ ถึงหนึ่งเท่าตัว และนับเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่วิศวกรรมโครงสร้างเศรษฐกิจได้ปรับตัวในลักษณะที่เปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2534

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูง เช่นนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการส่งออก การลงทุน และการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งขยายตัวสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ ภาวะเศรษฐกิจโลกได้เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยลดต่ำลง ในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกและอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐได้ปรับตัวสูงขึ้น

67 เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-34.

68 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2535-2539, หน้า 1-6.

ตลอดทั้งความได้เปรียบของไทยในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และอัตราค่าจ้าง แรงงานที่ไม่สูงนัก ทำให้ฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ จึงทำให้ การลงทุนและการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก

การดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างระมัดระวัง ประกอบกับเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคง ก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญอีกด้านหนึ่งในการเสริม สร้างความมั่นใจทางธุรกิจ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจของไทยขยายตัวในอัตราสูง เกินกว่าเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่กำหนดไว้เป็นอันมาก

(2) ฐานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและคนไทยมี รายได้และการจ้างงานเพิ่มขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องมา นั้น ทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในหลายด้าน โดยเฉพาะฐานะการเงินการคลัง ของประเทศ การจ้างงาน และรายได้โดยส่วนรวม กล่าวคือ

(2.1) ฐานะการเงินการคลังของประเทศมั่นคงและมี เสถียรภาพ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทยและการดำเนินนโยบายการเงินและ การคลังที่รัดกุม ได้มีส่วนเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในช่วงแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ อาทิ ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นถึง เกือบ 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อกลางปี 2534 และภาระหนี้สินต่างประเทศของไทย ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน จากการที่อัตราส่วนของการชำระหนี้คืนทั้งในรูปเงินต้นและดอกเบี้ย ต่อรายได้ การส่งออกได้ลดลงเป็นลำดับ คือ จากร้อยละ 20.6 ในปี 2529 มาเป็นร้อยละ 10.5 ในปี 2534 และสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศลดลงจากร้อยละ 38.5 เหลือร้อยละ 34 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ทางด้านการบริหารการคลังของประเทศปรากฏว่า ดุลการคลังของรัฐบาลได้เริ่มเกินดุลเป็นครั้งแรกในปี 2531 เป็นต้นมา เนื่องจากสามารถจัด เก็บรายได้สูงเกินกว่าเป้าหมายในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำ เนื่องจากความล่าช้า ของโครงการหลายด้าน ทำให้ฐานะเงินคงคลังของประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากที่เคยอยู่ในระดับ 11,000 ล้านบาท เมื่อต้นปีงบประมาณ 2531 เป็น 184,000 ล้านบาท โดยเดือนมิถุนายน 2534 หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่าย การที่เงินคงคลังเพิ่มขึ้นอยู่ใน

ระดับสูงได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถปรับและดำเนินนโยบายการคลังได้ดีขึ้น โดยการปรับโครงสร้างภาษี การลดภาษีนำเข้าเครื่องจักร และภาษีนำเข้ารถยนต์และอุปกรณ์ และการชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนดได้

(2.2) อัตราเงินเฟ้อ อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 2.5 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 6 ในปี 2534 เนื่องจากการขยายตัวของความต้องการในระบบเศรษฐกิจสูงกว่ากำลังการผลิตและอัตราเงินเฟ้อของโลกก็เพิ่มขึ้นในช่วงเดียวกัน ทำให้ระดับเงินเฟ้อในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ซึ่งก็นับว่าอยู่ในระดับที่ควบคุมดูแลได้

(2.3) การจ้างงานและค่าแรงเพิ่มสูงขึ้น การที่เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและบริการที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงปีละ 554,000 คนต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทำให้อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.6 ในปี 2534 หรืออาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่มีการว่างงานโดยเปิดเผย แต่ยังมีการว่างงานตามฤดูกาลในช่วงหน้าแล้ง ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานได้เริ่มปรับตัวสูงขึ้น ทำให้รายได้ของประชาชนโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นตลอดทั้งกำลังซื้อของประชาชนโดยส่วนร่วมก็เพิ่มขึ้นในระดับที่น่าพอใจ

(2.4) รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นเท่าตัว รายได้ต่อหัวของประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มสูงขึ้นจาก 21,000 บาท ในปี 2529 เป็น 41,000 บาท ในปี 2534 ทั้งนี้ เนื่องจากอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติสูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 10.5 ในขณะที่ประชากรเพิ่มในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.4 ในปี 2534 จึงทำให้ความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชนดีขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนได้ส่วนหนึ่ง

(3) การพัฒนาที่ผ่านมายังมีความไม่สมดุลอยู่หลายด้าน แม้ว่าการขยายตัวอย่างสูงของเศรษฐกิจจะมีผลดีต่อเศรษฐกิจส่วนรวมหลายประการก็ตาม แต่การขยายตัวนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาที่สำคัญ ๆ อีกหลายด้าน ซึ่งอาจจะ เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ ดังนี้

(3.1) ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่าง ๆ ตลอดทั้งชนบทกับเมืองมีมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงหรือกลุ่มคนรวยที่สุด 20 % แรก มีสัดส่วนของรายได้ต่อรายได้ของคนทั้งประเทศเพิ่มจากร้อยละ 49.3 ในปี 2518/2519 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 2530/2531 ในขณะที่กลุ่มคนยากจนที่สุดของประเทศ 20% หลังมีสัดส่วนของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 เหลือเพียงร้อยละ 4.5 ในช่วงเวลาเดียวกัน

กลุ่มอาชีพยากจนที่สุดยังคงเป็นกลุ่มเกษตรกร ซึ่งปรากฏว่ามีรายได้น้อยที่สุด คือ เพียงครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศเท่านั้น ส่วนกลุ่มผู้จ้างแรงงานทั่วไปและกลุ่มข้าราชการที่มีรายได้ต่ำก็ยิ่งดึกว่ากลุ่มเกษตรกร

นอกจากนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตมหานครและส่วนภูมิภาคก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีฐานเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ กล่าวคือ มูลค่าของผลผลิตรวมของกรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42 ของผลผลิตรวมของทั้งประเทศในปี 2524 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 48 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศในปี 2532 ขณะที่ภาคอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีสัดส่วนลดลง เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 14.7 เหลือร้อยละ 12.9 ภาคเหนือลดลงจากร้อยละ 13.5 เหลือร้อยละ 11.4 ภาคใต้ลดลงจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 9.0 ของผลผลิตรวมของประเทศในช่วงเดียวกัน

(3.2) การขาดแคลนบริการพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีความรุนแรงมากขึ้น บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจเกือบทุกประเภท เช่น ไฟฟ้า น้ำ ระบบการสื่อสารคมนาคม โครงข่ายถนนและท่าเรือ เป็นต้น มีไม่เพียงพอต่อความต้องการของระบบเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะได้มีการปรับแผนการลงทุนด้วยบริการพื้นฐานในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้วก็ตาม นอกจากนี้ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมลงทุนขยายบริการพื้นฐานยังไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้มากนัก จึงทำให้บริการพื้นฐานเหล่านี้มีสภาพเป็น "คอขวด" ต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้

(3.3) ช่องว่างระหว่างการออมในประเทศกับการลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น ถึงแม้ว่าเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศมีความมั่นคงพอสมควร แต่ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุนเริ่มสูงขึ้นมากจนน่าเป็นห่วง ดังจะเห็นได้จากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึงประมาณร้อยละ 8.5 ของผลผลิตรวมในปี 2534 เนื่องจากการลงทุนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 36.5 ของผลผลิตรวมในปี 2534 ในขณะที่สัดส่วนการออมต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นน้อยกว่า คือ จากร้อยละ 23.0 เป็นร้อยละ 28 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ปัญหานี้จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดและมีมาตรการแก้ไขที่ชัดเจน

(3.4) ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศจากเศรษฐกิจการเกษตรมาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาสู่ความเป็นสังคมเมืองมากยิ่งขึ้น ท้าให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่แบบไทยดั้งเดิมต้องปรับเปลี่ยนเป็นการดำเนินชีวิตในรูปแบบสมัยใหม่ อันมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยรวม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมเมืองในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม แม้ว่าในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2524-2533 อัตราการก่ออาชญากรรมได้ลดลงจาก 185.5 คดีมาเป็น 154.5 คดีต่อประชากร 100,000 คน แต่แนวโน้มของการก่อคดีได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่รุนแรง สะเทือนขวัญ และมีความซับซ้อนในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น ในขณะที่ปัญหายาเสพติดยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญโดยสามารถจับกุมผู้กระทำความผิด จำนวน 60,546 ราย ในปี 2532 สูงขึ้นจากจำนวน 21,730 ราย ในปี 2523 ถึง 2.8 เท่า นอกจากนี้ ปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาแหล่งเสื่อมทรามในเมืองมีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

(3.5) ความเสื่อมทรามของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การที่เศรษฐกิจไทยเติบโตในระยะเวลาที่ผ่านมาในอัตราสูงมาก ทำให้มีการระดมทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่มาใช้ในอัตราที่สูง อันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาก็เป็นสาเหตุสำคัญซ้ำเติมให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าของประเทศซึ่งลดลงจาก 109.5 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของพื้นที่ทั้งหมด

ของประเทศ ในปี 2521 เหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือน้อยกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมด
ของประเทศในปี 2532

นอกจากนี้ การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวรวมตลอดถึงการขยายตัวของประชากรในเมือง ได้ก่อให้เกิด
เกิดปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำเน่า อากาศเสีย เสียงรบกวน กากของเสียและสาร
อันตรายซึ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้น อีกทั้งคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำ
ท่าจีน รวมถึงคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวซึ่งเสื่อมโทรมและมีคุณภาพต่ำกว่า
มาตรฐานที่กำหนดไว้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่ง
ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนซึ่งจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปใน
อนาคต

(3.6) ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองต่อการเปลี่ยนแปลง
แปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในขณะที่เศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่าง
รวดเร็ว ระบบราชการยังไม่สามารถปรับตัวให้รับกับสถานการณ์ใหม่ได้อย่างทันเหตุการณ์
เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบการบริหารและโครงสร้าง
องค์กรของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบอยู่อีกมาก

ในด้านกำลังคน ปัจจุบันมีการโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนจาก
ภาครัฐบาล หรือสมองไหลไปสู่ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังคนในสาขาวิชาชีพ
ที่ขาดแคลนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากค่าตอบแทนของภาค
ราชการยังต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนและลักษณะองค์กรของระบบราชการยังมี
ตำแหน่งบริหารและวิชาการระดับสูงน้อยมาก ทำให้ขาดโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ขณะเดียวกันกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของระบบราชการ
ที่มีอยู่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของ เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
นอกจากนั้น ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐยังรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ขาดการ
กระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบไปยังส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น และชนบทอย่างเพียงพอและเหมาะสม

(4) สรุปผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ส่งผลให้
เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพ และฐานะการเงินการคลังของประเทศดีขึ้น
ซึ่งทำให้คนไทยโดยทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่ในขณะเดียวกันการขยายตัวทาง

เศรษฐกิจในอัตราสูงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลดังที่กล่าวมาแล้วหลายประการ ซึ่งจะ
เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและมีคุณภาพในระยะยาวต่อไปได้

5. สรุป

จากการพิจารณาวัตถุประสงค์หลักและแนวทางการพัฒนาฯ และผลการพัฒนาฯ
มีประเด็นและข้อสังเกต ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เกิดขึ้นหลังจาก
การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ในเมื่อคณะปฏิวัติได้ควบคุม
มิติทางการเมืองโดยจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางการเมือง ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ที่จัด
ทำขึ้นโดยการชี้นำของคณะปฏิวัติ จึงเป็นการควบคุมมิติทางเศรษฐกิจไว้โดยจงใจของคณะปฏิวัติ
กล่าวคือ แผนพัฒนาฯ ให้การสนับสนุนและส่งเสริมกลุ่มอุตสาหกรรม ธุรกิจ และคนชั้นกลาง
ในเมืองฯ ให้ได้เปรียบกว่ากลุ่มเกษตรกรในชนบท และผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม
นอกจากนี้ ยังมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ โดยสกัดกั้นมิให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานทวงสิทธิที่จะ
พึงมีพึงได้ ซึ่งเป็นผลพวงของการพัฒนาฯ ทั้งนี้ พิจารณาได้จากแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ ที่ว่า 69

69 "คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ 2 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503" ใน
เสน่ห์ จามริก, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ ; ปัญหาของไทย," ในปัญหาและอนาคตของเมือง
ไทย โครงการหนังสือเล่ม อันดับที่ 11 กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ สมาคมสังคม-
ศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 อังน ในเสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการ
รัฐธรรมนูญ, ชุดศึกษาวิจัย พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร ;
สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์, 2529), หน้า 240.

"...วิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้มีหลักฐานมั่นคง เป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีจำนวนมากกว่าชนชั้นอื่นอันเป็นยอดปรารถนา... เป็นระบอบที่พยายามสร้างชนชั้นกลาง โดยมีจุดหมายปลายทางที่จะให้ประเทศเรามีชนชั้นกลางมากอย่างประเทศเล็ก ๆ ทั้งหลายในยุโรป เช่น เดนมาร์ก ฮอลแลนด์ สวีเดน และสวิสเซอร์แลนด์... เพราะข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลางขึ้นมาได้มากเพียงใดก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศ และเป็นสังคมที่ผาสุกมากเพียงนั้น แผนผังและโครงการเศรษฐกิจที่ทำงานแล้ว ก็มุ่งไปสู่จุดหมายอันนี้"

แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนกับทัศนะของ พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ผู้เป็นมันสมองสำคัญของผู้หนึ่งของการ "ปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 เกี่ยวกับการสร้างชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นแนวทางของชาตินิยมว่า ⁷⁰

"...มีวิธีการผิดกับลัทธินายทุนและโซเชี่ยลลิสต์ทั้งสองอย่าง ชาตินิยมพยายามสร้างคนชั้นกลางให้มากที่สุดที่จะสร้างได้ เพราะถือว่าความมั่นคงของชาติและสังคมอยู่ที่ชนชั้นกลางมาก รัฐในระบอบชาตินิยมไม่สนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจ เพราะเศรษฐกิจเขาสร้างตัวของเขาเองได้โดยไม่ต้องการความสนับสนุนของรัฐ หน้าที่ของรัฐในระบอบชาตินิยมอยู่ที่การกระทำให้คนทุกคนเป็นเจ้าของหุ้น และเครื่องมือเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพและความจำเป็น และเติบโตขึ้นมาด้วยกันบนรากฐานอันมั่นคงถาวร รวมความว่า วิธีการของชาตินิยมเป็นวิธีการที่ร่วมกันแต่ไม่เข้าร่วมกัน เป็นวิธีการแยก แต่แยกโดยมีสายสัมพันธ์ ไม่ใช่แยกอย่างแข่งขัน หรือต่างคนต่างไปคนละทิศละทาง"

⁷⁰ หลวงวิจิตรวาทการ, อนาคตของประเทศไทย (พระนคร ; โรงพิมพ์ศึกษา-

บุกุล, 2492), หน้า 116-123 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 241.

โดยนัยนี้เข้าหมาย "การสร้างสังคมใหม่" โดยอาศัยวิธีการและ "สายสัมพันธ์" ที่ร่วมกัน จึงประกอบเป็นแนวทางพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกลมกลืนไปได้เป็นอย่างดีกับ "การเมืองระบบอุปถัมภ์" ในชนบทรธรรมนิยมการปกครองของไทย เพราะภายใต้แผนผังโครงสร้างการปกครองของ "ระบบบญัวัติ" นี้ รัฐและ "รัฐบาลบญัวัติ" ก็คือ "สายสัมพันธ์" ที่ใช้อำนาจรัฐทำการผ่าตัด "แผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญใหม่" ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ นั่นก็คือ เป็นระบบที่มีฐานะอันชอบธรรมเพื่อใช้อำนาจบัญญัติทำการประสานพลังกำหนดแนวทางพัฒนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน 71

ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมา จึงอยู่ในกระแสแนวความคิดดังกล่าวนี้

2) จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งวิวัฒนาการของกระบวนการจัดทำแผนตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน จะแสดงให้เห็นถึงสายสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการจัดทำแผนและการได้รับผลจากผลพวงของการพัฒนาตามแผนฉบับต่าง ๆ คือ

- (1) ชำราชากร ทหาร และพลเรือน
- (2) นักวิชาการเทคนิคเรศรท เข้าไปเสริมนโยบาย
- (3) นักธุรกิจอุตสาหกรรมสามกลุ่ม คือ สมาคมหอการค้าไทย

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคาร

กลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่มมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงอำนาจและผลประโยชน์อย่างสนิทแนบแน่น เป็นสังคมการเมืองที่เรียกว่า "การเมืองระบบอุปถัมภ์" 72 ได้เริ่มก่อตัว

71 เสน่ห์ จามริก, เรื่องเดียวกัน, หน้า 241-242.

72 เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.

ขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่มมีบทบาทต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย เดิมข้าราชการและรัฐมนตรีเข้าไปเป็นประธานกรรมการและกรรมการในธุรกิจ ต่อมานักธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน เช่น นักธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งสามกลุ่มใน กรอ. ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งที่ให้ออกเสนอแนะต่อนโยบายและแผนเศรษฐกิจ ทำให้เนื้อหาของแผนเริ่มเอียง ที่ให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้เปรียบกว่าเกษตรกรและผู้จ้างงานซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

เนื่องจากกลยุทธ์การพัฒนาประเทศที่มีลักษณะไม่สมดุลดังกล่าว ทำให้ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ตกแก่ภาคเศรษฐกิจบางภาค โดยเฉพาะภาคธุรกิจอุตสาหกรรมในเมือง ซึ่งสามารถใช้สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่รัฐจัดหามาให้ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เพราะที่ปรึกษาแนะนำทางเศรษฐกิจของรัฐบาลนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา รวมทั้งนักวางแผนในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเชื่อว่า การเจริญเติบโตภาคอุตสาหกรรมจะแผ่ขยาย (spill over) ไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมเจริญตามมาด้วย กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นกระแสที่มีผู้นำมาใช้ในการเมือง และทางเศรษฐกิจได้เลือกแล้ว โดยใช้กลยุทธ์การพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล ซึ่งมีความสำคัญกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม และประชาชนที่อยู่ในเมือง เพื่อสร้างพลังตลาดให้เกิดขึ้นภายในประเทศ เมื่อภาคธุรกิจอุตสาหกรรมเจริญเติบโตขึ้นมาก็จะแผ่ขยายความเจริญไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่อยู่พลังนอกตลาด ด้วยความเชื่อดังกล่าวจึงทำให้ผลการพัฒนาตกแก่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม และประชาชนที่อยู่ในเมือง ซึ่งสามารถเข้าถึงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่รัฐบาลสร้างขึ้น ทำให้ประชาชนในกลุ่มนี้ได้ประโยชน์สามารถพัฒนาอาชีพของตนเอง สามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชาชนในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา รายได้ต่ำ และมีอัตราการเพิ่มของรายได้น้อยกว่าภาคธุรกิจอุตสาหกรรม เป็นผลให้การพัฒนานระยะต่อมาเกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และสร้างปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมาย นับว่าเป็นจุดบอดหรือจุดบกพร่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 1