



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยถูกชักพาเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมโลก ประเทศมหาอำนาจในระบบทุนนิยมโลกได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยเรื่อยมา¹ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศโลกที่สามถูกกระตุ้นให้สนใจการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความล่าช้า เพื่อการต่อต้านการคุกคามของภัยคอมมิวนิสต์ และเพื่อรับใช้การแบ่งงานทำระหว่างประเทศแบบใหม่ที่มีเอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนระดับโลก ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน หลังจากการปฏิวัติ เมื่อ พ.ศ. 2501 แล้ว รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็วางแผนที่จะรวบอำนาจและพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่แนวทางทุนนิยมตามคำแนะนำของที่ปรึกษาอเมริกันและธนาคารโลก เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 เพื่อจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Board หรือ NEDB) ให้เป็นหน่วยงานกลางเพื่อวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระดับชาติขึ้นเป็นการถาวร ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลก² สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ร่วมกับ

1 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ; บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพมหานคร ; มาสเตอร์เพรส, 2532), หน้า 8-9.

2 เสนาะ อุนากุล, การวางแผนพัฒนาระดับชาติ, ใน ไพโรจน์ สิตปรีชา, การวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ (พระนคร ; โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 1.

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนเสร็จเรียบร้อย แล้วได้นำเสนอคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 1³ ที่พิจารณาเสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีตามลำดับ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศให้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504³

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แล้ว รัฐบาลได้มีการวางแผนพัฒนาในลักษณะดังกล่าว เป็นแผนระยะ 5 ปีต่อมา จนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ทั้งนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ได้ผนวกแผนพัฒนาสังคมเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 และฉบับที่ 7 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท

ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม (economic growth) ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลอันนำไปสู่ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งอาจพิจารณาได้จากกรณีความแตกต่างระหว่างกรุงเทพมหานครกับหัวเมืองในภาคต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ได้ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจการเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง การปกครอง ถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ บรรดาหัวเมืองในภาคต่าง ๆ เป็นดาวบริวารที่ต้องขึ้นต่อกรุงเทพฯ

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ความเป็นมา" วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 4-10

(2) ปัญหาการกระจายรายได้

แม้ว่าเศรษฐกิจไทยมีความเจริญเติบโตโดยรวมในอัตราที่สูง เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 7.3, 7.2, 6.2, 8.2 และ 5.3 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 ตามลำดับ 4 และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 10.5⁵ ก็ตาม ปรากฏว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่าง ๆ ตลอดทั้งชนบทกับเมืองมีมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงหรือกลุ่มคนที่รวยที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์แรก มีสัดส่วนของรายได้ต่อรายได้ของคนทั้งประเทศเพิ่มจากร้อยละ 49.3 ในปี 2518/2519 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 2530/2531 ในขณะที่กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดของประเทศ 20 เปอร์เซ็นต์หลังมีสัดส่วนของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 เหลือเพียงร้อยละ 4.5 ในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ กลุ่มอาชีพยากจนที่สุดยังคงเป็นกลุ่มเกษตรกร ซึ่งปรากฏว่ามีรายได้น้อยที่สุด คือ เพียงครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศเท่านั้น

นอกจากนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตมหานครและส่วนภูมิภาคก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีฐานเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ กล่าวคือ มูลค่าของผลผลิตรวมของกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศในปี 2524 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 48 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศในปี 2532 ในขณะที่ภาคอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีสัดส่วนลดลง เช่น ภาคตะวันออก เฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 14.7 เหลือร้อยละ 12.9 ภาคเหนือลดลงจากร้อยละ 13.5

4 วิวัฒน์ชัย อัดถากร, หน่วยที่ 7 ภาพรวมเศรษฐกิจไทยในระยะดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน (2532) ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาเศรษฐกิจไทย (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 336.

5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, หน้า 1.

เหลือร้อยละ 11.4 ภาคใต้ลดลงจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 9 ของผลผลิตรวมของประเทศ ในช่วงเดียวกัน⁶

(3) ปัญหาการขาดดุลการค้าและการพึ่งพาต่างประเทศ

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเปิด (open economy) และพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมามิได้เป็นไปอย่างอิสระ หากแต่ดำเนินไปในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก ตลอดครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ถึงประมาณกลางทศวรรษ 1950 เศรษฐกิจไทยถูกผนวกเข้าสู่การแบ่งแบ่งงานกันระหว่างประเทศแบบอาณานิคม และหลังจากที่ได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ ระบบเศรษฐกิจไทยก็ต้องอนุวัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 2 ส่วน คือ ระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีองค์กรที่สำคัญ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) และระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีข้อตกลงที่สำคัญ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade หรือ GATT)

ผลจากการผนวกเข้าอยู่ในระบบทุนนิยมโลกดังกล่าวอย่างสุดเหวี่ยง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาแบบพึ่งพาทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) โดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวลาตินอเมริกัน ที่เห็นว่าความยากจนของประเทศโลกที่สามเกิดจากการกระทำของประเทศโลกที่ 1 ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วทำให้ประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจ พึ่งพาทางการค้า พึ่งพาการลงทุนและเทคโนโลยี รวมทั้งพึ่งพาความช่วยเหลือและ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

การกู้เงิน⁷ ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจไทยตกอยู่ภายใต้การครอบงำของบรรษัทข้ามชาติจากกลุ่มประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง ในด้านการพึ่งพาทางการค้า สัดส่วนของมูลค่าการค้าต่างประเทศต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ มีอัตราสูงขึ้นตลอดเวลาตั้งแต่มีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ดุลการค้าของไทยขาดดุลเพียง 290 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.5 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศ แต่พอในปี พ.ศ. 2524 ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดุลการค้าของไทยขาดดุลการค้าถึง 67,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.2 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศ การขาดดุลการค้าตลอดเวลาได้ทำให้ฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศอ่อนลงอย่างมาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2504 มูลค่าของทุนสำรองที่ประเทศไทยมีอยู่คิดเป็นร้อยละ 86.3 ของมูลค่าของสินค้าที่นำเข้าในปีนั้น แต่ในปี พ.ศ. 2524 มูลค่าของทุนสำรองของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 16.7 ของสินค้าที่นำเข้าเท่านั้น⁸ ในด้านการพึ่งพาต่างประเทศ ในด้านการเงิน จำนวนหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2531 ประเทศไทยมีหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนสูงถึง 18,134 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 32.3 ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศ (GDP) โดยเป็นหนี้ภาครัฐบาล 12,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเป็นหนี้ภาคเอกชน 5,334 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การพึ่งพาทางการเงิน

7 วิวัฒน์ชัย อัครถาวร และเรณู สุจารมณี, หน่วยที่ 15 ปรัชญาการพัฒนาเศรษฐกิจไทย, ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาเศรษฐกิจไทย, (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 256-258 และ สุธี ประศาสนเศรษฐ์, หน่วยที่ 13 เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก, ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 524-566.

8 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, หน่วยที่ 15 สภาพปัญหาของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน, ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 617-619.

จากต่างประเทศมาไปสู่การสร้างภาระหนี้สิน ทำให้ประเทศไทยขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และอาจทำให้เจ้าหน้าที่แทรกแซงนโยบายสาธารณะโดยเข้ามาบีบบังคับทวนการชี้แจงนโยบายในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ให้กู้ยืมต่อไทย ส่วนในด้านกา
 พึ่งพาเทคโนโลยี การพัฒนาในด้านการผลิตแขนงต่าง ๆ ของประเทศไทยต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นอย่างมากโดยเฉพาะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ในการนำสัญญาซื้อเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตมักมีการทำสัญญาซื้อผูกมัดต่อนักอุตสาหกรรมไทยอยู่หลายประการ เช่น การบังคับมิให้ผู้ซื้อเทคโนโลยีนำสินค้าที่ผลิตโดยวิธีการนั้นไปขายในตลาดต่างประเทศโดยมิได้รับความเห็นชอบจากผู้ขายเทคโนโลยี และการบังคับให้ผู้ซื้อเทคโนโลยีต้องซื้อสินค้ากลางและวัตถุดิบ ตลอดจนสินค้าทุนจากบริษัทผู้ขายเทคโนโลยี เป็นต้น สภาพเช่นนี้ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากนี้ อุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการครอบงำของต่างชาติ โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติ เช่น การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม การถลุงแร่ดีบุก อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ และอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ การครอบงำของบริษัทข้ามชาติต่อภาคอุตสาหกรรมไทย กระทำโดยการควบคุมเทคโนโลยี การควบคุมการบริหาร และการให้สินเชื่อทางการค้า

(4) ปัญหาความเสื่อมทรามของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การที่เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในระบบที่ผ่านมาในอัตราที่สูงมาก ทำให้มีการระดมทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่มาซึ่งในอัตราที่สูงอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาก็เป็นสาเหตุสำคัญซ้ำเติมให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมทรามลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าของประเทศซึ่งลดลงจาก 109.5 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี 2521 เหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือน้อยกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 2532

นอกจากนี้ การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวตลอดถึงการขยายตัวของประชากรในเมือง ได้ก่อให้เกิดมลพิษในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำเน่า อากาศเสีย เสียงรบกวน กากของเสีย และสารอันตรายซึ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้น อีกทั้งคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน รวมถึงคุณภาพน้ำทะเล ชายฝั่งในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวซึ่งเสื่อมทรमและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ความเสื่อมทรमของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของ ประชาชนและชุมชน ซึ่งจะ เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต ⁹

(5) ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้ เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศจากเศรษฐกิจการเกษตร มาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทมาสู่ความเป็น สังคมมากยิ่งขึ้น ทาให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่แบบไทยดั้งเดิมต้องปรับเปลี่ยนเป็นการดำเนินชีวิต ในรูปแบบสมัยใหม่ อันมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยรวม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมเมืองในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาอาชญา- กรรม ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาแหล่งเสื่อมทรमในเมือง ฯลฯ มีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ¹⁰

จากการพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป ดังนี้

(1) ปรัชญาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ อาศัยปรัชญาและแนวคิดแบบตะวันตก ซึ่งใช้ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจสำนักนีโอคลาสสิก ในการ วิเคราะห์แก้ปัญหาการพัฒนา กล่าวคือ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ได้นำเอาทฤษฎีการพัฒนาการ

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, หน้า 5-6

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

เศรษฐกิจดั้งเดิมที่ปรากฏอยู่ในระยะกลางทศวรรษ ค.ศ. 1940 - ปลายทศวรรษ ค.ศ. 1960 ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม เพิ่มพูนอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า unbalanced growth โดยอาศัยทุนต่างประเทศ และการพยายามให้ประเทศด้อยพัฒนาระดับรายได้ต่อหัวเพื่อให้ประเทศหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน ทั้งนี้ โดยมีความเชื่อว่าประเทศด้อยพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้วก็มีความสัมพันธ์ในลักษณะเกี่ยวเนื่องกัน (interdependence) และในท้ายที่สุดช่องว่างทางเศรษฐกิจในระดับสากลระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศโลกที่สามจะลดลง ขณะเดียวกันช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบทและระหว่างคนรวยกับคนยากก็จะลดลงด้วย การพึ่งทุนต่างประเทศที่ค่อนข้างสูงในขั้นแรกของการพัฒนาจะค่อย ๆ ลดลงและไม่จำเป็นต้องอาศัยต่างชาติ ในที่สุดเมื่อเศรษฐกิจได้มาพัฒนามาถึงขั้นตอน "ความเจริญก้าวไปด้วยตนเอง" (self-sustained growth) ส่วนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7 ได้ใช้ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่ปรากฏอยู่ในทศวรรษ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ซึ่งสาระสำคัญของทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงมาเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ควบคุมการกระจายรายได้ และมุ่งแก้ปัญหาความยากจนในชนบท แต่ที่จริงแล้ว ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจดั้งเดิมกับทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ ไม่มีความแตกต่างกันเพราะต่างก็ยึดหลักการวิเคราะห์แก้ปัญหาแบบนีโอคลาสสิกที่ไม่สนใจปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง ต่างก็ทำการวางแผนแบบบนลงล่าง (top-down) ทำให้ขาดการมีส่วนร่วม (participation) ของชุมชน ไม่สามารถเข้าถึงปัญหาที่แท้จริงของชนบทซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำหวั้ง¹¹ สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนแม่บท (master plan) ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ ถูกวิจารณ์จาก

11 วิวัฒน์ชัย อัดถากร และ เรณู สุขารมณฺ์, หน่วยที่ 15 ปรัชญาการพัฒนาเศรษฐกิจไทย, หน้า 740-752.

หลายฝ่ายว่า กำหนดและขึ้นารโดยข้าราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรการวางแผนที่สำคัญร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นผู้ร่วมกันกำหนดนโยบายและมาตรการที่จะบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ แม้ว่าตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จะมีหน่วยงานภาคเอกชนและนักวิชาการต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วม (participation) ในกระบวนการวางแผนมากขึ้นตามลำดับ แทนการขอความเห็น (consultant) จากผู้รู้ต่าง ๆ¹³ ก็ตาม หน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวก็ถูกวิจารณ์จากหลายฝ่ายว่า เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในเศรษฐกิจที่มีอำนาจและอิทธิพลในการควบคุมเศรษฐกิจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) สมาคมหอการค้าไทย สมาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคารไทย เป็นต้น ทำให้หลายฝ่ายสรุปว่า โครงสร้างหลักในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมยังไม่เปลี่ยนแปลง ฝ่ายรัฐบาลยังสามารถควบคุมภาคเอกชนได้อยู่¹⁴ นอกจากนี้ นักวิจารณ์เหล่านี้ยังให้ความเห็นต่อไปว่า ภาคประชาชนเกือบไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเลย ทั้ง ๆ ที่การวางแผนที่ดีมีความจำเป็นที่จะต้องระดมกำลังของคนทุกคนทุกทุกชั้น ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะเห็นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศให้บังเกิดผลขึ้นกับการพัฒนาเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาจะช่วยให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกหมู่ในประเทศไทยสามารถมีบทบาท

12 ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, รายงานวิจัยในโครงการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด, 2532), หน้า 8.

13 รมิิต ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงส์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาวางแผนเศรษฐกิจ : Economic Planning (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 917.

14 ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, เมธี ครองแก้ว และเรณู สุCHARมณ, หน่วยที่ 14 นโยบายเศรษฐกิจ ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาเศรษฐกิจไทย (นนทบุรี ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 721-722.

อยู่ในแผนพัฒนาและมีความรู้ดีกว่าตนมีส่วนช่วยในความเจริญก้าวหน้าของประเทศด้วย ประเทศ
ซึ่งให้ความสำคัญในความร่วมมือร่วมของภาคเอกชน และภาคประชาชนในการจัดทำแผน คือ
ประเทศฝรั่งเศส 15

(2) กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในระยะที่ผ่านมาก็ถูก
วิจารณ์จากหลายฝ่ายเช่นกันว่า ขาดมิติทางการเมือง โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก
เกิดขึ้นในสมัยปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศปลอดจากการมี
โครงสร้างทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นเวลาถึง 11 ปีเต็ม (พ.ศ. 2501-2511) 16
การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจจัดทำโดยระบบราชการ เมื่อจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วเสนอให้
คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารพิจารณาอนุมัติ แล้วนำเสนอออกประกาศใช้บังคับ โดยแผนดังกล่าว
มิได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเลย จึงขาดความชอบธรรมใน
ระบอบประชาธิปไตย เพราะนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนมีผลกระทบต่อชีวิตทาง
เศรษฐกิจในระยะยาว กระทบต่อพัฒนาการของจำนวนประชากร ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค แบบ
วิถีการดำรงชีวิต ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ขนส่ง บริการ ฯลฯ ในบางประเทศให้ความสำคัญ
ในกระบวนการจัดทำแผน เช่น ประเทศฝรั่งเศสถึงกับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ
ที่ 5 (ค.ศ. 1958) มาตรา 70 ว่า สภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil Economique et
Social) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือในปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐหรือประชาคมได้
แผน...โครงการเศรษฐกิจและสังคมต้องเสนอให้สภาเศรษฐกิจและสังคมให้ความเห็นก่อน ซึ่ง
ความเห็นและคำแนะนำ Conseil Economique et Social (C.E.S.) เสนอต่อรัฐบาลนั้น
รัฐบาลจะใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดแนวทางนโยบายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขณะ
เดียวกันในการจัดทำแผนฯ รัฐบัญญัติ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1962 ก็ได้บัญญัติว่า ให้รัฐสภาลงมติ
รับรองกรอบนโยบายที่สำคัญ และเนื้อหาของแผน 17

15 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ Economic Law (กรุงเทพมหานคร ;
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 182.

16 ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, หน้า 8.

17 ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ Economic Law, หน้า 183.

ในประเด็นทั้งสองในเรื่องการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม และการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติกำกับ ควบคุม และตรวจสอบแผนพัฒนาฯ ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมนี้ ได้มีการตื่นตัวและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เช่น นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศจำนวน 600 จากสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ จำนวน 600 คน ได้มีจดหมายเปิดผนึกถึงพรรคการเมืองทุกพรรคและประชาชนชาวไทย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้รับการสนองตอบจากฝ่ายรัฐบาล

สมมติฐานของการวิจัย

จากข้อวิจารณ์ของทุกฝ่ายข้างต้น วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาว่าการวางแผนในมิติต่าง ๆ เช่น องค์การวางแผน กระบวนการวางแผน การปฏิบัติตามแผน และลักษณะทางกฎหมายของแผน เป็นไปตามข้อกล่าวอ้างเช่นนั้นจริงหรือไม่ ดังนั้น สมมติฐานของวิทยานิพนธ์นี้ก็คือ การวางแผน (planning) และการปฏิบัติตามแผน (implementation) จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรและประชาชนทุกหมู่เหล่าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ในระยะที่ผ่านมามีเพียงองค์กรในภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่มีอิทธิพลทางการเมืองและ เศรษฐกิจเท่านั้นที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนภาคเอกชน/ประชาชนและองค์กรผู้แทนของปวงชนโดยเฉพาะรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ถูกผลกระทบมากที่สุดจากการปฏิบัติตามแผน แต่ปรากฏว่าไม่มีส่วนร่วม (participation) ในการจัดทำแผนเลย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัย

3.1 ทฤษฎี แนวความคิด และลักษณะของการวางแผน (planning) ในกลุ่มประเทศตะวันตกซึ่งเป็นประเทศเสรีนิยมเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศสังคมนิยม

3.2 การวางแผนเพื่อการพัฒนา (development planning) ในกลุ่มประเทศ เสรีนิยมที่พัฒนาแล้ว (developed countries) กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา (developing countries) และกลุ่มประเทศสังคมนิยม

3.3 องค์การการวางแผนในกลุ่มประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับ ประเทศไทย

3.4 กระบวนการวางแผนในกลุ่มประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับ ประเทศไทย โดยเฉพาะความหลากหลายและความมีส่วนร่วม (participation) ในการวางแผนของประชาชน

3.5 การควบคุมการปฏิบัติตามแผน (implementation) และผลในทางกฎหมาย ในกลุ่มประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องมิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Legal Dimension of National Economic and Social Development Plan) จะศึกษา วิเคราะห์และวิจัยมิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ในด้านองค์การการวางแผน กระบวนการวางแผน และกลไกในการควบคุมการปฏิบัติตามแผน รวมทั้งผลในทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวต้องอาศัยวิชาการวางแผน ตลอดจนเศรษฐศาสตร์ เข้ามาประกอบการพิจารณาในลักษณะที่ต้องให้ความสำคัญพอ ๆ กับกฎหมายด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาจากหนังสือ ตำรา และบทความ ทางวิชาการต่าง ๆ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแล้ว วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด (concept) พัฒนาการของการวางแผน และการวางแผน เพื่อการพัฒนา (development planning) องค์กรการวางแผน กระบวนการวางแผน กลไกในการควบคุมการปฏิบัติตามแผนแก่ผู้บริหารประเทศรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและแก้ไขแผนในระยะต่อไป



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย