

## บทที่ 7

### กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ

#### 1. ความหมายของคำว่ากลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ

เราจะเข้าใจความหมายของคำว่า กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้น ถ้าเราศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

##### 1.1 จุดมุ่งหมาย (goal)<sup>1/</sup> หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ และวัตถุประสงค์ (objectives) ของระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป

การบรรลุจุดมุ่งหมาย (goal) ในการยกระดับความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ซึ่งเป็นจุดมุ่งมั่นของการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนหนึ่ง จะขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบเศรษฐกิจ ในการบรรลุวัตถุประสงค์ (objectives) เชิงเศรษฐกิจของประเทศ วัตถุประสงค์เชิงเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปจะมีอยู่ 4 ประการคือ

- ก. ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (economic progress)
- ข. ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stability)
- ค. ความมีเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ (economic freedom)
- ง. ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice)

ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเพิ่มความสามารถในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ปรับปรุงสถาบัน และเพิ่มประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตให้เหมาะสม และเกื้อหนุนต่อการขยายตัวของการผลิต ดังนั้น ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ นอกจากจะหมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพของปัจจัย (เช่น แรงงาน ทน ที่ดิน ผู้ประกอบการ และการขยายการใช้ทรัพยากรให้มากขึ้น ฯลฯ) ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจยังหมายถึง การมีอยู่และความก้าวหน้าของสถาบัน และองค์การสมัยใหม่ในระบบเศรษฐกิจอันจะเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มผลผลิตในระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่าง เช่น การมีสถาบันการเงิน ตลาดทุน องค์การ

ทางการตลาดประเภทอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการมีสถาบันการเมือง และทางสังคมอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มการผลิตของสังคม

ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง การมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่สม่ำเสมอในระยะยาว และสามารถรักษาระดับการไหลตัวขึ้นลงของระบบเศรษฐกิจ (ซึ่งมีธรรมชาติที่จะเคลื่อนไหวขึ้นลงเป็นวัฏจักรที่เรียกว่าวัฏจักรธุรกิจ : business cycle)<sup>2/</sup> ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมคือ ไม่ให้เกิดการไหลตัวขึ้นลงจนเป็นอันตรายต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด จะประกอบไปด้วย การรักษาเสถียรภาพภายใน (internal stability) และการรักษาเสถียรภาพภายนอกประเทศ (external stability) การรักษาเสถียรภาพภายในระบบเศรษฐกิจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการรักษาเสถียรภาพของราคา (ไม่ให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ - เงินฝืดรุนแรง) เสถียรภาพของรายได้และการจ้างงาน เสถียรภาพทางการเงินภายในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนการรักษาเสถียรภาพภายนอกประเทศ จะเกี่ยวข้องกับการรักษาสมดุลทางการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศ หรือมิให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า หรือดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงินที่รุนแรงและเรื้อรัง เป็นต้น

ความมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล นิติบุคคล องค์กรซึ่งมิใช่นิติบุคคล มีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือก (หรือไม่เลือก) ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ทั้งในแง่ของกิจกรรมการผลิตและการบริโภค) ได้ตามความสมัครใจภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย และศีลธรรม

ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ทุกคนในสังคมจะได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ โดยเหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปจะหมายถึง ความเหมาะสมตามลักษณะการมีส่วนร่วม (contribution) ในการสร้างผลประโยชน์นั้น ๆ<sup>3/</sup> หรือความเหมาะสมตามลักษณะความจำเป็น (needs) ที่จะต้องได้รับส่วนแบ่งนั้น ๆ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสภาพและสถานะที่สมกับการเป็นมนุษย์หรือสมาชิกคนหนึ่งในสังคมนั้น<sup>4/</sup> หรือความเหมาะสมที่กำหนดโดยมาตรฐานในเชิงศีลธรรม (merit standard)<sup>5/</sup> อย่างไรก็ตาม โดยปกติเมื่อพูดถึงเรื่องความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ เราจะหมายถึงความเสมอภาคของการกระจายรายได้ในสังคม

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เราไม่สามารถปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปเอง โดยหวังว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจ (ดังกล่าวข้างต้น) อย่างมีประสิทธิภาพ (และรวดเร็ว) การบรรลุวัตถุประสงค์และจุด

มุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจ จำเป็นต้องอาศัยกลยุทธบางอย่างที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ นั่นคือ จะต้องมีการสรรหาระบบหรือชุดของนโยบาย (หรือมาตรการและเครื่องมือทางนโยบาย) ที่สัมพันธ์กันอย่างดี ซึ่งเมื่อนำมาใช้แล้วจะทำให้ระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจอย่างได้ผลและรวดเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้

## 1.2 ความขัดแย้งในการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจด้านหนึ่ง ๆ อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์บางอย่างของระบบเศรษฐกิจ (ที่กล่าวข้างต้น) เป็นวัตถุประสงค์ที่ไม่ไปด้วยกัน หรือไม่ลงรอยกัน ตัวอย่างเช่น

ก. ความขัดแย้งในระหว่างวัตถุประสงค์ด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ

ในความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านความเจริญเติบโตหรือการเพิ่มรายได้รวมในระบบเศรษฐกิจ ได้มีการเน้นส่งเสริมการผลิตด้านอุตสาหกรรมส่งออก และอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งรัฐบาลอาจต้องใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุน และนโยบายค่าจ้างต่ำ นโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ เพราะการห้ามนำเข้าในขณะที่ผลผลิตภายในไม่มีคุณภาพและราคาแพงกว่าสินค้านำเข้า (ซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า) ทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระบริโภคสินค้าราคาแพงคุณภาพต่ำ ผู้บริโภคจึงสูญเสียสวัสดิการที่ควรจะได้จากการบริโภคสินค้า ในขณะที่ผู้ผลิตซึ่งเป็นเพียงคนส่วนน้อยในสังคมกลับได้รับประโยชน์จากมาตรการคุ้มครองของรัฐบาล (เช่น การห้ามนำเข้าสินค้ามาขายแข่ง การได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ ฯลฯ) หรือการใช้นโยบายค่าจ้างต่ำ เพื่อลดต้นทุนการผลิตทางอุตสาหกรรม (ซึ่งเป็นมาตรการในการส่งเสริมการส่งออก) อาจทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสินค้าอุตสาหกรรมดีขึ้นในตลาดต่างประเทศ แต่เป็นนโยบายที่ทำให้ผู้มีฐานะด้อยกว่าในสังคม (คือคนงาน) มีฐานะแย่กว่าโดยเปรียบเทียบ เพราะในขณะที่ผู้ประกอบการมีรายได้มากขึ้น เพราะสินค้าสามารถขายแข่งได้ในตลาดโลก แรงงานกลับมีรายได้ต่ำเพราะถูกกดค่าจ้าง นั่นคือ การกระจายรายได้ในสังคมจะเลวลง

## ข. ความขัดแย้งระหว่างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การเปิดประเทศมากขึ้น ช่วยให้ประเทศสามารถขยายการส่งออก มีการปรับปรุงเทคนิคการผลิต (โดยการนำเข้าเครื่องจักร เครื่องกล เทคโนโลยีใหม่ ๆ และวัตถุดิบ) สามารถเพิ่มระดับและเปลี่ยนรูปแบบการบริโภค (โดยการนำเข้าสินค้าอุปโภค บริโภคจากต่างประเทศ) ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความก้าวหน้า มีรายได้ และได้รับประโยชน์ในแง่ของการบริโภคเพิ่มขึ้น แต่การขยายตัวของการเปิดประเทศ ทำให้เกิดลักษณะของการสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแบบพึ่งพา รวมทั้งต้องผนวกตัวเป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจโลก และยอมรับกฎเกณฑ์และข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างประเทศ เช่น การเป็นส่วนหนึ่งในระบบการเงินของโลก (นอกเหนือไปจากการเป็นส่วนหนึ่งในระบบการค้าของโลก) และการต้องยอมรับพันธสัญญาต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือความผันผวนในต่างประเทศ เช่น ในตลาดสินค้าหรือตลาดเงินหรือแม้กระทั่งในทางการเมืองของประเทศที่มีความสัมพันธ์กันอยู่ ประเทศก็จะได้รับความกระทบกระเทือนอันอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของความสัมพันธ์ว่าเป็นไปในลักษณะใด) วิกฤตการณ์น้ำมัน และวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในโลก เป็นตัวอย่างของผลกระทบทางด้านเสถียรภาพที่เกิดขึ้นในโลก อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าว

## ค. ความขัดแย้งระหว่างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจหรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยการออมภายในระบบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยทั่วไป ถ้าการออมโดยสมัครใจ (voluntary savings) มีไม่เพียงพอต่อความต้องการ และระบบเศรษฐกิจมีข้อจำกัดในการหาเงินออมจากต่างประเทศ หรือเงินออมจากภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลอาจใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มการออมโดยบังคับ (force saving) หรือการออมโดยไม่สมัครใจ (involuntary savings) เช่นการใช้มาตรการด้านภาษี (ภาษีรายได้ ภาษีสินค้า ฯลฯ) หรือใช้มาตรการทางด้านราคา หรือการสร้างภาพลวงตาทางการเงินด้วยวิธีต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ทำให้เสถียรภาพในการเลือกบริโภคของประชาชนลดลง

จากตัวอย่างทั้งสามข้างต้น จะเห็นได้ว่าความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจด้านหนึ่ง ๆ อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านอื่น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่า มีหนทางใดบ้างหรือ

ไม่ที่จะให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือความขัดแย้งดังกล่าวน้อยลง หรือจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของวัตถุประสงค์แต่ละด้าน เพื่อจะได้สามารถเลือกใช้กลยุทธ์การพัฒนา อันจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการพัฒนาตามแนวที่เลือกไว้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### 1.3 ความสัมพันธ์ของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ

#### 1.3.1 ความหมายของ “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ”

เมื่อกล่าวถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เราหมายถึง หลักการหรือหลักปฏิบัติทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ (เช่นด้านการลงทุน ด้านการคลัง ด้านการเงิน ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ) ที่ประเทศหนึ่ง ๆ เลือก จากทางเลือกของนโยบาย (policy choices หรือ policy alternatives) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการพัฒนาที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น นโยบายการเงิน ก็คือหลักการหรือหลักปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมตัวแปรทางการเงิน (อันได้แก่ ปริมาณเงิน สินเชื่อ และอัตราดอกเบี้ย) โดยธนาคารกลาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างของระบบเศรษฐกิจ เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เสมอภาคขึ้น หรือเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เป็นต้น หรือนโยบายการคลัง ก็คือหลักการหรือหลักปฏิบัติของรัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง) เกี่ยวกับการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างทางเศรษฐกิจ เช่น การกระจายรายได้ที่เสมอภาคขึ้นในสังคม หรือเพื่อรักษาเสถียรภาพของการจ้างงาน เป็นต้น หลักการหรือหลักปฏิบัติของแต่ละนโยบาย เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งอย่างใด (หรือหลายอย่าง) แท้ที่จริงแล้วก็คือ มาตรการและเครื่องมือต่าง ๆ ของนโยบายที่อาจจะเลือกมาใช้ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่น นโยบายการเงิน จะมีมาตรการสำคัญอย่างหนึ่ง คือ มาตรการควบคุมทางปริมาณ (quantitative control) หรือมาตรการควบคุมทั่วไป (general control) ซึ่งเครื่องมือสำคัญ ๆ ของมาตรการนี้ ได้แก่ การเพิ่ม/ลด อัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย (legal

reserve requirement) การเพิ่ม/ลดอัตราปรับช่วงซื้อลด (rediscount rate) และการซื้อขายพันธบัตรหรือหลักทรัพย์โดยธนาคารกลาง (open market operation) จากความรู้ในเรื่องของการสร้างเงิน (money creation) โดยระบบธนาคาร เราทราบว่า การเพิ่มอัตราเงินเสถียรภาพตามกฎหมาย จะทำให้ความสามารถในการสร้างเงินของระบบธนาคารลดลง ดังนั้น ถ้าวัตถุประสงค์ของรัฐบาลคือการลดปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ นโยบายการเงินที่จะใช้ได้ ก็คือ นโยบายการเงินแบบเข้มงวด ซึ่งได้แก่ การเพิ่มอัตราเงินเสถียรภาพตามกฎหมาย เป็นต้น

โดยปกติการใช้มาตรการและเครื่องมือทางนโยบายจะไม่จำกัดอยู่ที่เครื่องมือหรือมาตรการเพียงอย่างเดียว เช่น เพื่อลดปริมาณเงิน เราอาจทำได้ด้วยการเพิ่มอัตราปรับช่วงซื้อลด (ซึ่งทำให้ผู้ขายลดตัวเงินได้เงินไปใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจน้อยลง) หรือทำได้ด้วยการขายพันธบัตรรัฐบาล (ซึ่งเป็นการดึงเงินออกจากระบบเศรษฐกิจ) หรือเพิ่มอัตราเงินเสถียรภาพ หรือส่วนผสมของเครื่องมือทั้งสามอย่าง หรืออาจจะใช้มาตรการทางการเงินอื่นร่วมด้วย กล่าวคือ นอกจากการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในมาตรการควบคุมทางปริมาณดังกล่าวข้างต้น เราอาจใช้มาตรการควบคุมทางคุณภาพ (qualitative control) หรือการควบคุมเฉพาะ (selective control) เช่น การร้องขอให้ธนาคารร่วมมือในการปล่อยกู้เฉพาะสาขาที่เหมาะสม (ซึ่งเราเรียกการควบคุมโดยเครื่องมือนี้ว่า moral suation) หรือควบคุมการปล่อยเครดิตบางประเภทของธนาคาร และสถาบันการเงิน เช่น กำหนดวงเครดิตสำหรับสินค้านำเข้าบางประเทศ หรือการลงทุนบางประเภท (เช่น การให้กู้กับโครงการสร้างสนามกอล์ฟน้อยลง เป็นต้น) และเครื่องมือในมาตรการควบคุมโดยตรง (direct control) เช่น การกำหนดอัตราส่วนการให้กู้ยืมแก่บุคคลต่อเงินกองทุน เป็นต้น<sup>6</sup>

นอกจากนี้ การใช้นโยบายต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจก็มีได้จำกัดอยู่แค่ นโยบายด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว ทั้งนี้เพราะ นโยบายด้านหนึ่งด้านเดียวอาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการผสมใช้นโยบายหลาย ๆ ด้านในการบรรลุวัตถุประสงค์หนึ่ง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ เช่น เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ต้องมีการใช้นโยบายการค้าระหว่างประเทศ นโยบายการคลัง นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นโยบายส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ ร่วมกัน ทั้งนี้โดยต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในระบบเศรษฐกิจ หรือเหมาะสมกับลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของระบบเศรษฐกิจ

ยิ่งไปกว่านั้น โดยที่วัตถุประสงค์ที่ระบบเศรษฐกิจต้องการจะบรรลุถึง มีหลายด้าน การดำเนินนโยบายจึงยังต้องมีการใช้นโยบายหลายด้านร่วมกัน ในกรณีที่ ใช้นโยบายทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งในการบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ คือเกิดปัญหา trade - off ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจ (ดังตัวอย่างในหัวข้อ 1.2 ) ก็ต้องใช้นโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อมิให้ผลของความขัดแย้งในการบรรลุเป้าหมายก่อผล เสียแก่ระบบเศรษฐกิจมากเกินไป เช่น ถ้าความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องของการกระจาย รายได้ หรือไม่ทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ในกรณีนี้ก็ต้องมีมาตรการแก้ไข เพื่อมิให้ เกิดปัญหาการกระจายรายได้รุนแรง อันอาจก่อปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา กล่าวโดยสรุป ต้องมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยเครื่องมือและมาตรการต่าง ๆ ที่ ใช้จะต้องผสมผสาน เกื้อหนุนกันอย่างดีในการช่วยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจอย่างดีที่สุด เต็มตามศักยภาพของระบบ เศรษฐกิจ

ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายต่าง ๆ เป็น อย่างดี นั่นคือ จะต้องเข้าใจความสัมพันธ์ของตัวแปรทางนโยบายกับตัวแปรทางเป้ าหมาย (หรือวัตถุประสงค์) หรือเข้าใจบทบาทหรืออิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในตัว แปรด้านเครื่องมือที่มีต่อตัวแปรด้านเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ยกตัวอย่างเช่น เครื่องมือทางนโยบายการเงิน (เช่น การเพิ่ม - ลด อัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย) จะมีผลอย่างไรต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น จากการศึกษาทฤษฎีทางการเงิน เรา ทราบว่า การเพิ่ม - ลด อัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย จะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (ลด-เพิ่ม) ของปริมาณเงิน (ซึ่งเป็นตัวแปรทางการเงิน) และการเปลี่ยนแปลง ของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น บรรเทาหรือแก้ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากการมีปริมาณเงินตราใช้จ่ายมากเกินไปจน ความสามารถในการผลิต หรือกระตุ้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ (เพราะการเพิ่ม ปริมาณเงิน ทำให้มีเงินเพื่อการใช้จ่ายใช้สอยมากขึ้นในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจค่อนข้าง ชบเซา) ในทำนองเดียวกัน ผลกระทบของการใช้มาตรการและเครื่องมืออื่น ๆ ก็เป็นความรู้ที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ในรูปของทฤษฎี แนวคิด หรือแนวปฏิบัติที่เป็นที่ ยอมรับกัน เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจ ก็หมายความว่าได้มีการกลั่นกรองความรู้ในด้านทฤษฎี แนวคิด หรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ จนเกิดผลสรุปว่า ควรจะมีการใช้นโยบายอย่างไร บ้างเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการของสังคม

แท้ที่จริงแล้ว การกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจต้องมีการ  
ดำเนินการเป็นขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นที่ 1 การกำหนดประเด็น (issue formulation) การระบุ (นิยาม)  
ปัญหา (problem definition)

ขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย ก็คือ การกำหนดประเด็นของ  
ปัญหา หรือระบุปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ หรือวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการให้  
ชัดเจน ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นของการศึกษาสภาพการณ์หรือข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ  
เปรียบเทียบกับจุดมุ่งหมายหรือความต้องการด้านนั้น ๆ ของสังคม เพื่อให้เข้าใจ  
ประเด็นของปัญหาอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในระบบ  
เศรษฐกิจย่อมมีประเด็นของปัญหาที่อาจจะคล้ายคลึงหรือแตกต่างจากระบบเศรษฐกิจ  
อื่น ๆ ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ผู้วางนโยบายต้องม  
ความเข้าใจในประเด็นของปัญหาอย่างแท้จริง กล่าวคือต้องศึกษาสภาพการณ์ทาง  
เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อพิจารณาว่าอะไรเป็นมูลเหตุทั่วไป หรือมูลเหตุเฉพาะ  
ของปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นกับบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นกลุ่มยากจนในระบบ  
เศรษฐกิจ มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอะไรบ้าง ที่เป็นอุปสรรคต่อการ  
แก้ปัญหาความยากจนที่แท้จริงของประชาชนกลุ่มยากจน ฯลฯ

ขั้นที่ 2 การศึกษาทางเลือกที่เป็นไปได้ และแจกแจงทางเลือกที่อาจจะ  
ใช้ในการแก้ปัญหา (alternative identification)

เมื่อเข้าใจประเด็นของปัญหา หรือประมวลประเด็นต่าง ๆ ของปัญหา  
หนึ่ง ๆ ได้แล้วว่า มีอะไรบ้าง ผู้วางนโยบายต้องศึกษาหาแนวทาง หรือแจกแจงว่ามีทาง  
เลือกอะไรบ้างที่อาจใช้เพื่อแก้ปัญหานั้น ๆ ได้ (feasible alternatives) เช่น เมื่อ  
ประมวลได้แล้วว่าประเด็นปัญหาความยากจนในระบบเศรษฐกิจมีอะไรบ้าง ก็ต้องมีการ  
พิจารณาว่า ในแต่ละประเด็นของปัญหาอาจจะแก้ไขได้โดยใช้วิธีใดบ้าง ตัวอย่างเช่น  
ปัญหาความยากจนในชนบท อาจจะแก้ไขได้โดยการกระตุ้นให้เกิดการขยายการผลิต  
หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในชนบท การใช้นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตร  
หรือการใช้เครื่องมือทางการคลังโดยการมุ่งให้การใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นไปในแนวทาง  
ที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อคนยากจนเหล่านี้ ฯลฯ การแก้ปัญหาความยากจนในเมือง  
อาจสามารถกระทำได้โดยการใช้นโยบายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ มาตรการรักษาระดับ  
ราคาและค่าครองชีพ หรือการที่รัฐเสนอให้บริการสาธารณะราคาถูกแก่ประชาชน



เป็นต้น ซึ่งในขั้นนี้นอกจากการมีความเข้าใจ และความรู้ในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้นโยบาย(มาตรการ และเครื่องมือ)ต่าง ๆ ต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจ สังคม แล้ว ผู้วางนโยบายต้องมีความสามารถในการคาดการณ์เกี่ยวกับผลของนโยบาย (consequence prediction) ที่จะนำมาใช้ในระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ด้วย

ขั้นที่ 3 การเลือกหรือระบุวิธีการแก้ปัญหา หรือการเลือกนโยบายที่เหมาะสม (identification of preferable alternatives)

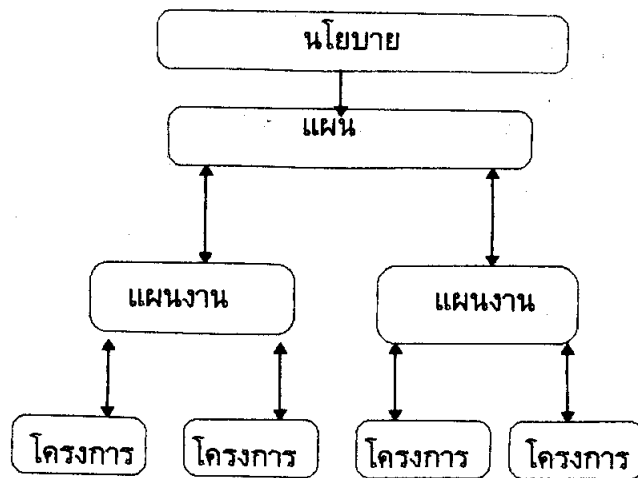
เมื่อมีการศึกษาทางเลือกที่เป็นไปได้ต่าง ๆ มีการพิจารณาผลดี ผลเสียของทางเลือกนั้น ๆ ก็ถึงขั้นที่ต้องเลือกทางเลือกของนโยบาย (policy choice) ที่ดีที่สุด มีประสิทธิผลสูงสุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการของสังคม

ขั้นที่ 4 การยอมรับและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (approval and implementation) รวมทั้งการประเมินผล และปรับนโยบาย (feedback and reformulation)

นโยบายที่กำหนดขึ้นต้องเป็นที่ยอมรับ หรือได้รับการยอมรับจากประชาชน ซึ่งโดยระเบียบปฏิบัติทั่ว ๆ ไป รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อประชาชน และ/หรือแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และต้องได้รับการยอมรับก่อนที่จะมีการเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ หรือใช้เพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป จากนั้นก็必须有การประเมินผลของการใช้นโยบายว่ามีประสิทธิผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการเพียงไร ผลกระทบของการใช้นโยบายมีอะไรบ้าง มีปฏิกิริยาโต้ตอบจากสังคมอย่างไร หรือไม่ เพื่อว่าจะได้มีการปรับนโยบาย หรือปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมดียิ่งขึ้น

### 1.3.2 ความสัมพันธ์ของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ

โดยปกติ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลจะถูกใช้เป็นแนวในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ นโยบายและแผนในระดับต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กันดังนี้



กล่าวคือ จากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้น หน่วยงานการวางแผนส่วนกลางจะใช้เป็นหลักในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ และแผนงานต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งแผนโครงการอันเป็นแผนในระดับจุลภาค ในขณะเดียวกัน แผนโครงการที่นำเสนอขึ้นมาจากระดับล่างก็ต้องผ่านการพิจารณาว่าเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและสอดคล้องกับแผนในระดับสูง (ดูรายละเอียดเรื่อง การวางแผนในบทที่ 9) และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไป จะกำหนดแนววิธหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศเลือกใช้ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็คือ การนำนโยบายด้านต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วว่าเหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนาตามที่ต้องการมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้นกลยุทธ์การพัฒนาก็คือ ส่วนผสมของนโยบายด้านต่าง ๆ หรือชุดของมาตรการ และเครื่องมือทางนโยบาย รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ที่สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างดี ซึ่งเมื่อนำมาปฏิบัติแล้ว จะทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุจุดหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเกี่ยวกับการพัฒนาได้ตามต้องการ ในอีกนัยหนึ่ง เราอาจกล่าวว่า กลยุทธ์การพัฒนาก็คือแนววิธ หรือแนวทางในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ (และสังคม) ที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง หรือบรรลุจุดหมายในด้านการพัฒนาของประเทศได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น (ก) ความเข้าใจในเรื่องกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและ (ข) ความเข้าใจในลักษณะโครงสร้าง สถานการณ์ ปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ จึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะทำให้มีความรู้วาระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ควรจะเลือกใช้นโยบายและกลยุทธ์แบบใด เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเนื้อหาในหัวข้อที่ 2 เป็นต้นไป ก็คือความพยายามที่จะทำความเข้าใจในกลยุทธ์การพัฒนาต่าง ๆ นั้นเอง กล่าวคือ จะเป็นการศึกษาว่ากลยุทธ์การพัฒนาที่สำคัญ ๆ มีอะไรบ้าง ส่วนการจะเลือกใช้ดีหรือไม่ หรือใช้แล้วจะได้ผลเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับ ข้อ (ข) กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้กลยุทธ์ให้เหมาะสมเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบ (pattern) ของการพัฒนาเศรษฐกิจ (สังคม) ของประเทศ

## 2. กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุล (balanced growth) และกลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth)

การถกเถียงในช่วงปี 1940 - 1960 เกี่ยวกับกลยุทธ์การพัฒนาที่จะทำให้ประเทศก้าวสู่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ วนเวียนอยู่ในเรื่องของการพัฒนาแบบสมดุล และกลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า ทั้งสองกลยุทธ์ต่างก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มีเหตุผลและเป็นไปได้ กลยุทธ์ทั้งสองมีสาระสำคัญดังนี้

### 2.1 กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุล (balanced growth)

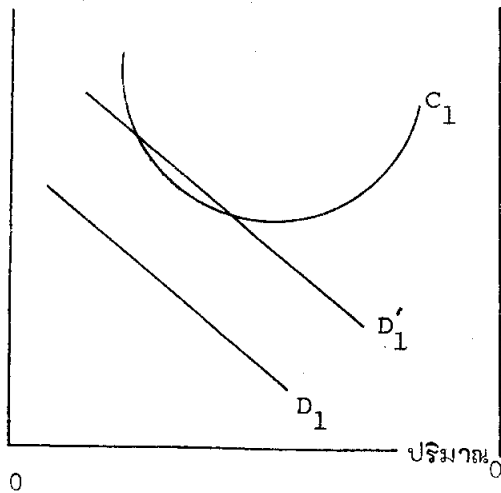
Paul Rosenstein - Rodan เป็นคนแรกที่เสนอกลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุล<sup>7</sup> / โดยเสนอว่า ประเทศในยุโรปตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ จะสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ (sustained growth) ด้วยการทุ่มทุนอย่างขนานใหญ่ (big - push) โดยการส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมหลาย ๆ ชนิดพร้อม ๆ กัน การทุ่มทุนอย่างขนานใหญ่ก็เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมหลาย ๆ ชนิดพร้อม ๆ กัน จะเป็นผลให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และสมดุลในระยะยาว เพราะเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. เนื่องจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

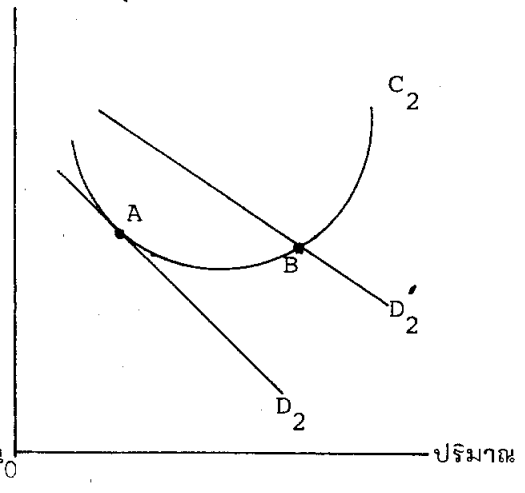
(infrastructure) ซึ่งสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เป็นการลงทุนที่สูง และมีลักษณะแบ่งแยกไม่ได้ กล่าวคือ ต้องมีการลงทุนหลายด้านเพื่อจะได้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะประกอบด้วยการลงทุนด้านไฟฟ้า หรือพลังงาน ประปา ถนนหนทาง ทางรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ ฯลฯ ถ้าลงทุนไปแล้ว แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์เต็มที่ จะเป็นการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมหลาย ๆ อย่างพร้อมกัน ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์เต็มที่ในทุนพื้นฐานของสังคมที่มีอยู่

ข. การเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมหลาย ๆ อย่างพร้อมกัน จะทำให้เกิดสมดุลของการพัฒนาทั้งในด้านอุปทานและอุปสงค์ สมดุลในด้านอุปทานเกิดขึ้นเพราะระบบเศรษฐกิจจะไม่มีอุปสรรคในเรื่องสินค้าไม่พอ หรือเกิดปัญหาติดขัดหรือปัญหาคอขวด (bottlenecks) ของการผลิต สมดุลในด้านอุปสงค์เกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมที่สร้างขึ้นถูกกำหนดจากรูปแบบ และลักษณะอุปสงค์ของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ดังนั้นอุตสาหกรรมต่าง ๆ จะเป็นลูกค้าของกันและกัน อุตสาหกรรมต่าง ๆ ยังได้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด เพราะการมีอุปสงค์มากพอ ซึ่งเราอาจพิจารณาได้จากรูปต่อไปนี้<sup>8</sup>

รายได้และต้นทุน



รายได้และต้นทุน



จากรูป เส้น  $D_1$  และ  $C_1$  แสดงถึงอุปสงค์และต้นทุนในอุตสาหกรรมผลิตสินค้าชนิดที่ 1 เส้น  $D_2$  และ  $C_2$  แสดงถึงอุปสงค์และต้นทุนในอุตสาหกรรมผลิตสินค้าชนิดที่ 2 เมื่ออุตสาหกรรมแต่ละแห่งเกิดขึ้นต่างช่วงเวลาขึ้น แต่ถ้าอุตสาหกรรม

เกิดขึ้นพร้อมกันหลายแห่ง อุปสงค์ที่มีต่อสินค้าจะเพิ่มขึ้น นั่นคือ มีการเคลื่อนสูงขึ้นของเส้นอุปสงค์ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น เป็นเส้น  $D_1$  และ  $D_2$  ดังนั้น อุตสาหกรรม 1 เปลี่ยนจากสภาพขาดทุนมาเป็นกำไร และอุตสาหกรรม 2 จะมีต้นทุนการผลิตลดลง เพราะการได้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (ต้นทุนลดลงจากจุด A เป็น B)

ความต้องการในสินค้าซึ่งกันและกัน เกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าซึ่งกันและกัน อุปสงค์ต่อสินค้าในระบบอุตสาหกรรมจึงมีลักษณะแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility) ในเรื่องนี้ Rosenstein Rodan กล่าวว่า<sup>9/</sup> “....ถ้าคนงานที่จ้างเข้ามาใหม่ใช้จ่ายเงินได้ที่เพิ่มขึ้น เพื่อซื้อรองเท้าที่ตนเองผลิต โรงงานทำรองเท้าจะมีตลาดและประสบความสำเร็จได้ แต่ที่จริงค่าใช้จ่ายในรองเท้าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้ที่เขาได้รับ ดังนั้นตลาดจะไม่ขยายตัวเท่าใดนัก ซึ่งก็จะไปลดแรงจูงใจในการลงทุน ... แต่ถ้ามีคนงานเป็นหมื่น และโรงงานเป็นร้อย ก็จะมีการผลิตสินค้าหลากหลายชนิดจำนวนมาก คนงานที่จ้างเข้าใหม่จะใช้จ่ายซื้อสินค้าต่าง ๆ กลายเป็นว่าโรงงานต่าง ๆ จะมีลักษณะสนับสนุนกันและกัน กฎของ Say (supply creates its own demand) จะกลายเป็นจริง เพราะอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าของกันและกันจะทำให้ความเสี่ยงในการขาดตลาดไม่ได้ลดลง และการลดความเสี่ยงนี้จะเพิ่มแรงจูงใจในการลงทุน”

Ragnar Nurkse เป็นอีกผู้หนึ่งที่เสนอว่าควรใช้กลยุทธ์นี้ เขาเชื่อว่ากลยุทธ์นี้เป็นวิธีเดียวที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน<sup>10/</sup> ซึ่งเกิดขึ้นเพราะการขาดแคลนทุน อันเนื่องมาจากการมีตลาดที่แคบหรืออำนาจซื้อที่ต่ำของประชาชน กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลงอกอาศัยการลงทุนขนาดใหญ่ (big push) และต้องเป็นขนาดการลงทุนหรือความพยายามต่ำสุดที่จำเป็น (the critical minimum effort) นั่นคือ เป็นการลงทุนที่จำเป็นต่อการทำให้ระบบเศรษฐกิจหลุดพ้นจากภาวะชะงักงันหรือวัฏจักรแห่งความยากจนที่เป็นอยู่ได้

กลยุทธ์แบบ big push ต้องอาศัยการเพิ่มขึ้นอย่างมากของอัตราการลงทุนหรือการสะสมทุน (capital formation) นั่นคือ ต้องมีการเคลื่อนย้ายเงินออมภายในระบบเศรษฐกิจไปสู่การลงทุนในทิศทางที่ถูกต้อง รัฐบาลจึงมีบทบาทสำคัญมากในเรื่องนี้ การปล่อยให้เอกชนดำเนินการเอง อาจจะไม่ไ้ผลเพราะขาดสมดุลของการลงทุนในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของกลยุทธ์นี้ ถือนอกจากขนาดการลงทุนจะต้องมากพอ (คือเป็นขนาดต่ำสุดเท่าที่จำเป็น) รูปแบบ (pattern) และแนวทาง (path) ของการลงทุนต้องสอดคล้อง สมดุล เพื่อให้เกิดการสนับสนุนซึ่งกันและกันได้อย่างดีในระหว่างอุตสาหกรรม

Ragnar Nukse ยังกล่าวว่า ในระดับมหภาค กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลจะหมายถึง สมดุลในระหว่างภาคเศรษฐกิจ คือภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม เพราะทั้งสองภาคเศรษฐกิจจะสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการนำประเทศไปสู่ระดับการเจริญเติบโตที่สม่ำเสมอในระยะยาว กล่าวคือ

ก. ภาคเกษตรจะสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต โดยอาศัยเงินลงทุนจากภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังเป็นตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ

ข. การปรับปรุงประสิทธิภาพของการผลิตในภาคเกษตร จะทำให้ผลิตสินค้าเกษตรสู่ตลาดได้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นแหล่งอุปทานอาหารแก่ระบบเศรษฐกิจ ยังเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมในท้องถิ่น

และทั้งสองภาคเศรษฐกิจจะช่วยสร้างความสามารถในการหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ถ้าสามารถขยายตัวไปสู่การส่งออกได้

อย่างไรก็ดี กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลก็ได้รับการวิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมหรือไม่จำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ

ก. การใช้กลยุทธ์นี้ต้องมีการทุ่มทุนจำนวนมหาศาล เพื่อดำเนินการลงทุนอย่างพร้อมเพรียงกันในสาขาต่าง ๆ ซึ่งเรื่องนี้อาจจะเกินความสามารถของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศยากจนทั้งหลาย เพราะการระดมเงินออมภายในประเทศ และภายนอกประเทศจะทำได้อย่างจำกัด นอกจากนี้ยังอาจมีปัญหาในเรื่องของการขาดปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน และบุคลากรระดับต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาแบบสมดุล เช่น ผู้ประกอบการ นักวิชาการ และแรงงานฝีมือ

ข. แนวคิดที่ว่า การพัฒนาอย่างสมดุล หรือการเพิ่มอัตราการลงทุนอย่างฉับพลันเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการพัฒนา เป็นเรื่องที่มีการโต้แย้งว่า ไม่ใช่เรื่องจำเป็นเสมอไป ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงศตวรรษที่ 19 และศตวรรษที่ 20 ประเทศต่าง ๆ พัฒนาโดยการลงทุนที่เพิ่มขึ้นในอัตราสม่ำเสมอ (gradually rising investment rates)<sup>11</sup> แม้ว่าการลงทุนในอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 20 จะมีลักษณะเป็นแบบเน้นทุน (capital intensive) มากกว่าในช่วงศตวรรษที่ 19 และมีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) เกิดขึ้นในหลายอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็มีรายได้เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพ และอุปสงค์ต่อสินค้าอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เกิดขึ้นได้จากการเพิ่มขึ้นในการส่งออกสินค้าเกษตร หรือการส่งออกแร่ธาตุ รายได้จากการท่องเที่ยว และการนำเข้าทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น อุปสงค์ภายในประเทศที่มีต่อสินค้าอุตสาหกรรมสามารถเพิ่มขึ้นอย่าง

สม่ำเสมอ ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจต่อการลงทุนใหม่ ๆ โดยไม่ต้องอาศัยการผลักดันอย่าง  
ขนานใหญ่ (big push)

## 2.2 กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth)

ศาสตราจารย์ H.Singer<sup>12/</sup> กล่าวถึงกลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลว่า เป็นกลยุทธ์ที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ซึ่งถ้าประเทศใดสามารถนำทรัพยากร จำนวนมากมาใช้ได้ ก็ย่อมแสดงว่า ประเทศนั้น ๆ ไม่ใช่ประเทศด้อยพัฒนา ฉะนั้น สำหรับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรจำกัด กลยุทธ์ในการพัฒนาที่เหมาะสมคือ กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล คือการระดมทรัพยากรที่มีไปสู่การลงทุนประเภทที่ จะช่วยให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนต่อเนื่อง ก่อนหน้าศาสตราจารย์ Singer ก็มีนัก เศรษฐศาสตร์ อีกหลายคนที่มีแนวคิดแบบ unbalanced growth ตัวอย่างเช่น C. Kindleberger<sup>13/</sup> กล่าวว่า ประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนผู้ประกอบการ จึงเป็น เรื่องยากที่ประเทศเหล่านี้จะสามารถพัฒนาแบบสมดุล P.Streeten<sup>14/</sup> กล่าวว่า ความ ก้าวหน้าทางเทคนิคในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ เกิดขึ้นเพราะความขัดข้องหรืออุปสรรค ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการพัฒนา นั่นคือ เกิดจากความไม่สมดุลของการพัฒนา นั้นเอง

นักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกลยุทธ์ การพัฒนาแบบไม่สมดุลอีกผู้หนึ่งคือ A. Hirschman<sup>15/</sup> เขากล่าวว่า แม้ว่ากลยุทธ์แบบ big push จะน่าสนใจและมีความเป็นไปได้ แต่ไม่ใช่สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ เพราะประเทศเหล่านี้ ขาดแคลนความชำนาญ (skills) ที่จำเป็นต่อการก่อให้เกิดความ พยายามต่ำสุดที่จำเป็น กล่าวคือ สิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนไม่ใช่แค่เงินทุน เงินออม แต่ยังขาดแคลนความสามารถในการลงทุน (ability to invest) โดยผู้ประกอบการ ที่สามารถทำการตัดสินใจและรับภาระความเสี่ยง (ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับ ลักษณะและจำนวนการลงทุนที่เกิดขึ้นแล้วในระบบเศรษฐกิจว่ามีลักษณะเช่นใด)

ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และความสามารถในการลงทุนดังกล่าว Hirschman จึงเห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล คือ เน้นการลงทุนในสาขาที่ขยายตัวได้รวดเร็ว และสามารถส่งผลเชื่อมโยง (linkage) ให้ เกิดอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตามมาได้มากและรวดเร็ว กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุลจึง ขึ้นอยู่กับหลักสำคัญ 2 ประการคือ

ก. การจัดลำดับโครงการลงทุน โดยคำนึงถึงความเกี่ยวพันกันของโครงการลงทุนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดในแง่ของสังคม แทนที่จะพิจารณาแต่ละโครงการลงทุนแยกจากกัน กล่าวคือ ต้องมีประสิทธิภาพในการจัดอันดับ (efficient sequence) เพราะอัตราผลกำไรของโครงการลงทุนต่าง ๆ อาจจะขึ้นอยู่กับลำดับการเกิดของโครงการการลงทุนนั้น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น <sup>10/</sup>

สมมุติว่า การลงทุนในโรงงานรถบรรทุก จะให้ผลตอบแทน 10 % ต่อปี การลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กกล้าให้ผลตอบแทน 8% ถ้าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดเท่ากับ 9 % นักลงทุนเอกชนย่อมจะเลือกลงทุนอุตสาหกรรมรถบรรทุก สมมุติว่า หลังจากการลงทุนในอุตสาหกรรมรถบรรทุก ปรากฏว่าการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กกล้าจะให้ผลตอบแทน 10 % (แทนที่จะเป็น 8% ถ้าไม่มีโรงงานรถบรรทุกอยู่ก่อน) นักลงทุนก็จะลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กกล้าต่อ สมมุติว่าการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กกล้าทำให้ผลตอบแทนโรงงานรถบรรทุกเพิ่มขึ้นเป็น 16 % ในปีต่อไป เราจะเห็นว่าสังคมจะดีขึ้น ถ้าหากมีการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กกล้าก่อน ฉะนั้น แทนที่จะมีการตัดสินใจลงทุนเป็นอิสระจากกันตามที่กำหนดโดยผลกำไรในตลาด ก็น่าจะมีการตัดสินใจลงทุนโดยพิจารณาความเกี่ยวพันกันของโครงการลงทุน เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม นอกจากนี้ เวลาที่จะเกิดอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตามมา ควรจะมีประสิทธิภาพด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการจัดอันดับโครงการ ที่จะสามารถย่นระยะเวลาที่เกิดโครงการลงทุนทั้งหมดให้เหลือน้อยที่สุดด้วย

ข. โครงการลงทุนที่เลือกต้องก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงมากที่สุด ทั้งในแง่ของผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkages) คือ การที่อุตสาหกรรมที่ลงทุนไปนั้น ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จะผลิตปัจจัยการผลิตสำหรับอุตสาหกรรมที่เกิดก่อน และในแง่ของผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า (forward linkages) คือ การก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จะซื้อสินค้าที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมเกิดก่อน ตัวอย่างการลงทุนที่ Hirschman เห็นว่ามีศักยภาพการลงทุน (investment potential) ที่สูงคืออุตสาหกรรมเหล็กกล้า เพราะส่งผลเชื่อมโยงไปข้างหลังคือ ก่อให้เกิดการผลิตแร่เหล็กและถ่านหิน และส่งผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า คือ ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมรถบรรทุก เป็นต้น

ในแง่ของมหภาค การขาดแคลนทุนของประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ไม่สามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (social overhead capital :SOC) พร้อม ๆ กับการลงทุนในกิจกรรมการผลิตโดยตรง (direct productive activities:DPA) ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาว่าควรลงทุนใน SOC หรือ DPA ก่อน สำหรับในเรื่องนี้ Hirschman เห็นว่า การลงทุนใน SOC ก่อน จะทำให้เกิดผลดีมากกว่า เพราะการขยาย



ตัวของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ จะชักนำหรือกระตุ้นให้เกิดการลงทุนใน DPA โดยอัตโนมัติ และรวดเร็ว ซึ่งเรียกว่าเกิดกระบวนการพัฒนาอันเนื่องมาจากความสามารถส่วนเกินของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (development via excess capacity of SOC) การลงทุนในการผลิตโดยตรงที่เกิดขึ้น จะขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว เพราะการมีประสิทธิภาพส่วนเกินของ SOC ถ้าการขยายตัวไปถึงจุดที่เกิดการขาดแคลนบริการโครงสร้างพื้นฐาน จะทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องขยายการลงทุนใน SOC ซึ่งเรียกว่า เป็นกระบวนการพัฒนาที่เกิดจากการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (development via shortage of SOC)

กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ถูกวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อนหลายประการ คือ

ก. กลยุทธ์นี้ไม่ได้เน้นถึงความสำคัญของการลงทุนในภาคเกษตร (Hirschman เองเชื่อว่า เกษตรกรรมมิได้กระตุ้นหรือส่งผลเชื่อมโยงได้ดีเท่าอุตสาหกรรม) แม้ว่าการส่งผลเชื่อมโยงของเกษตรกรรมอาจจะค่อนข้างน้อย แต่ภาคเกษตรมีบทบาทสำคัญมากต่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ เพราะการขยายตัวของภาคเกษตรจะช่วยเพิ่มอุปทานด้านอาหาร เงินตราต่างประเทศ และแรงงาน ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุน และช่วยขยายตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมด้วย <sup>17/</sup>

ข. ความสมดุลของการลงทุนหรือความเหมาะสมของการจัดลำดับโครงการลงทุน ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์อย่างระมัดระวังรอบคอบของนักวางแผน แต่ในระบบเศรษฐกิจเสรี เอกชนเป็นผู้ตัดสินใจลงทุน ตามการชี้แนะ มิใช่โดยการบังคับ ดังนั้น ลำดับการลงทุนอาจมิได้มีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างที่ต้องการ

ค. กระบวนการพัฒนาเนื่องจากความสามารถส่วนเกินของ SOC หรือ กระบวนการพัฒนาเนื่องจากขาดแคลนใน SOC เน้นถึงการพัฒนาที่เกิดเพราะการขาดสมดุล (imbalances) ในระบบเศรษฐกิจ แต่แนวคิดนี้ มิได้กล่าวถึงขนาดของการขาดสมดุลที่ควรจะเป็น หรือที่จะก่อให้เกิดการพัฒนา หรือบรรลุเป้าหมายในที่สุด (ultimate aim) ของกลยุทธ์นี้ ซึ่งก็คือการมีสมดุลในบางสิ่งบางอย่างของสังคม <sup>18/</sup>

### 2.3 การประนีประนอมกลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลและกลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล <sup>19/</sup>

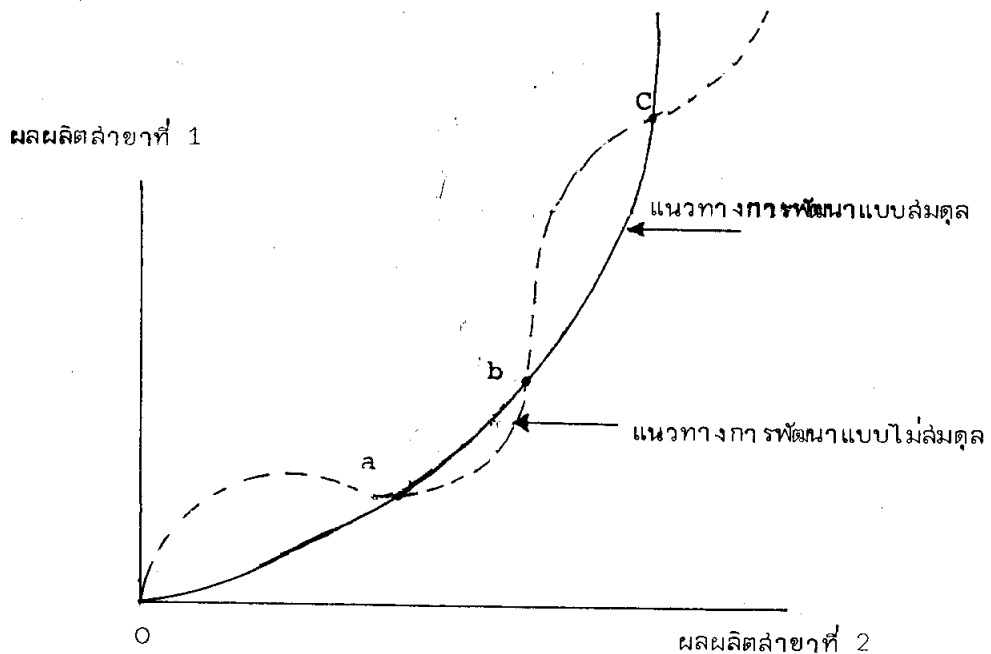
นักเศรษฐศาสตร์บางคนเห็นว่า กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลและไม่สมดุลเป็นกลยุทธ์ที่มีลักษณะไปด้วยกัน (complementary to one another) มากกว่าที่จะ

เป็นกลยุทธ์ทดแทนกัน (substitute) Paul Streeten กล่าวว่า<sup>20/</sup> “ในการเลือกโครงการลงทุนควรเลือกโครงการซึ่ง (i) ขณะที่ทำให้บางสาขาขยายตัว ก็ก่อให้เกิดความกดดันหรือความไม่สมดุลในบางสาขาหรือในบางกลุ่ม ที่จะตอบสนองค่อนข้างรุนแรงต่อความไม่สมดุลนั้น (ii) ขณะที่สร้างข้อจำกัดหรือทำให้เกิดปัญหาติดขัด (bottlenecks) ก็ต้องแก้ปัญหาติดขัดด้วย (iii) ขณะที่ก่อให้เกิดผลผลิตและบริการแก่อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และผู้บริโภคก็ต้องชักนำให้เกิดการพัฒนาใหม่ ๆ ในทิศทางอื่นด้วย ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการขยายตัวของผลผลิตนั้น (iv) ขณะที่สร้างผลผลิตหรือบริการใหม่ ต้องมีการลงทุนในสาขาอื่น ๆ ”

แนวคิดของ Paul Streeten ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า เขาพยายามประนีประนอมกลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลและไม่สมดุลเข้าด้วยกัน

นอกจากนี้ Thirlwall<sup>21/</sup> กล่าวว่า ถ้าเราไม่ตีความคำว่า การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced development) ในแง่ของการขาดแคลน (shortages) ด้านเงินทุนหรือทรัพยากร แต่ตีความการลงทุนที่เกิดขึ้นว่าเกิดขึ้นเพราะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ หรือเกิดตามลักษณะของการได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น การพัฒนาแบบสมดุลและไม่สมดุลก็กลายเป็นเรื่องเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ผลประโยชน์ภายนอก (externalities) ของการลงทุน ซึ่งเกิดขึ้นเพราะการลงทุนขนาดใหญ่ ก็อาจเกิดขึ้นถ้ามีการทุ่มทรัพยากรไปเฉพาะสาขา

เราคงยอมรับกันว่า รูปแบบการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมมิใช่มีรูปแบบเดียวเท่านั้นสำหรับทุกประเทศ แต่ก็มีความคล้ายคลึงในประเทศต่าง ๆ บางกลุ่ม ประเทศที่มีการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนสูง สามารถเลือกกลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (อย่างน้อยก็ในช่วงที่การค้ายังคงดำเนินอยู่) แต่ประเทศหนึ่ง ๆ จะไม่สามารถที่จะเน้นเฉพาะอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ตลอดกาล การขาดสมดุล (imbalances) แบบนี้จะสร้างแรงกดดันที่จะผลักดันให้ประเทศกลับสู่แนวทางพัฒนาที่สมดุลมากขึ้น ดังนั้น วัตถุประสงค์ในที่สุดหรือจุดมุ่งหมายของระบบเศรษฐกิจก็คือ สมดุลในโครงการพัฒนานั้นเอง นักวางแผนมีทางเลือกที่จะพยายามรักษาสมดุลตลอดกระบวนการของการพัฒนา หรือสร้างความไม่สมดุลโดยรู้ดีว่าพลังกดดันจากการเชื่อมโยง ในที่สุดจะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจเข้าสู่สมดุล<sup>22/</sup> (ตามรูป)



จากรูป เราอาจเลือกแนวทางการพัฒนาแบบสมดุล (แสดงโดยเส้นทึบ) หรือการพัฒนาแบบไม่สมดุล (แสดงโดยเส้นปะ) แนวทางการพัฒนาแบบสมดุลจะสั้นกว่า แต่ภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอนบางอย่าง ประเทศอาจไปสู่จุดที่ต้องการได้เร็วกว่า โดยการพัฒนาแบบไม่สมดุลก็ได้

### 3. กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

พร้อม ๆ กับการถกเถียงในเรื่องของกลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลและไม่สมดุล ตำราเกี่ยวกับการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1960 จะเต็มไปด้วยการถกเถียงในเรื่องความสำคัญโดยเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมกับเกษตรกรรม และการถกเถียงว่าภาคเศรษฐกิจใดควรมีอันดับความสำคัญสูงกว่าในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ จากเหตุผลข้อมูล อันหลากหลาย ที่นักเศรษฐศาสตร์ชี้ให้เห็นเกี่ยวกับความสำคัญของทั้งสองสาขาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดข้อสรุปซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การถกเถียงในแนวนี้ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ที่แท้จริงแล้วการพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดหรือขึ้นอยู่กับกัน และสำคัญต่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น การพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรมจึงต้องไปด้วยกัน (แม้ว่าอาจไม่สามารถทำได้ในระดับเดียวกันก็ตาม)

### 3.1 กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรม

#### 3.1.1 เหตุผลสนับสนุนให้มีการพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม (Industrialization)

แนวคิดที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นไปได้ด้วยดีในระยะยาว ถ้าทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม (industrialization) เป็นแนวคิดที่ครอบงำความคิดของนักเศรษฐศาสตร์มาช้านาน และก็ยังคงติดอยู่ในความคิดของนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยในปัจจุบัน เหตุผลสำคัญของความเชื่อดังกล่าวได้แก่<sup>23/</sup>

ก. ประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทั้งหมดเป็นประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้นแนวทางการพัฒนาที่ควรจะต้องเลือกก็คือ การเดินตามแนวของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ข. ภาคอุตสาหกรรมมีผลิตภาพสูงกว่า เพราะเน้นการใช้เทคโนโลยีมากกว่าและสูงกว่า ภาคอุตสาหกรรมจึงสามารถเพิ่มผลิตภาพของแรงงานได้ดีกว่า ดังนั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมจะเพิ่มผลผลิตรวม ยิ่งในกรณีที่มีการว่างงานแฝง (disguised unemployment) การเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ภาคอุตสาหกรรมยิ่งเป็นผลดีต่อประเทศ

ค. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ทำให้ได้ประโยชน์จากผลกระทบภายนอก (external economies) ที่เกิดขึ้นเพราะสาเหตุต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรมในการทำงาน ผลเชื่อมโยงที่เกิดขึ้น การแพร่ขยายของข้อมูลข่าวสาร การเปลี่ยนแปลงในการบริโภค ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลประโยชน์ที่ตกถึงกิจการต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคเกษตรจะมีผลกระทบภายนอกลักษณะนี้น้อยมาก

ง. ทำให้ได้ประโยชน์จากการผลิตขนาดใหญ่ (economies of scale) เพราะการผลิตทางอุตสาหกรรมเป็นการผลิตปริมาณมาก ถ้าต้นทุนคงที่สูงมาก ผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิตขนาดใหญ่ยิ่งจะมากขึ้น

จ. ส่งเสริมและกระตุ้นการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี เนื่องจากว่าเทคโนโลยีที่ปรับใช้กับอุตสาหกรรมจะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเร็วกว่าเทคโนโลยีที่ปรับใช้กับภาคเกษตร เพราะการวิจัย ค้นคว้า ที่มีมากกว่าอันเนื่องมาจากแรงกระตุ้นด้านผลกำไรและการแข่งขัน