

บทที่ 3

แผนพัฒนาเศรษฐกิจไทย

การกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยนับได้ว่าเป็นวิธีการที่สำคัญอันหนึ่งที่รัฐใช้กำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม และนับได้ว่าเป็นมาตรการอันหนึ่งที่รัฐใช้แทรกแซงการทำงานของระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลไกราคาอันมีพื้นฐานสืบเนื่องมาจากความไม่เชื่อถือในประสิทธิภาพการทำงานของกลไกราคาอย่างน้อยสองด้านคือ

- ไม่เชื่อว่าล่ำพั้งแต่การทำงานของกลไกราคาแต่เพียงอย่างเดียวจะสามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ถึงระดับที่พึงปรารถนา
- ไม่เชื่อว่าการทำงานของกลไกราคาจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรไปในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทที่พึงปรารถนาในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กลไกราคาย่อมจัดสรรทรัพยากรจากกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง แต่ตามความเป็นจริงกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนแก่เอกชนสูง (Private Rate of Return) นั้นอาจจะไม่ใช่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนแก่สังคมสูง (Social Rate of Return) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งอาจมิใช่กิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม

ในขณะที่หลายประเทศในยุโรปได้ใช้วิธีการการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเราเริ่มเป็นครั้งแรกในปี 1961 โดยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ใช้ในช่วงปี ค.ศ. 1961 - 1966 และจนถึงปัจจุบันเรากำลังอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (1982 - 1986)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (1961-1966)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีลักษณะเป็นแผนแม่บท (Master Plan) เป็นแผนแรกที่มีเป้าหมายพื้นฐานในด้านการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (Infrastructure) ซึ่งจะมีผลช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว เช่นการสร้างทางหลวงใหม่ ๆ เชื้อเพลิงปรมาณู การผลิตกระแสไฟฟ้า ในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดเป้าหมายของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ และโดยส่วนรวมไว้ด้วยเป็นต้นว่า ภาค

เกษตรกรรมกำหนดอัตราการเจริญเติบโตไว้ 3.3 ภาคอุตสาหกรรม 9.3 การไฟฟ้า - ประปา 16.4 การคมนาคมขนส่ง 9.3 และอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยทั้งหมดทุกภาคเศรษฐกิจ 5.5

จากการกำหนดเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวมีผลทำให้การจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงแผนที่ 1 เน้นหนักไปที่การลงทุนพื้นฐานของสังคมและภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ คือ การเกษตรและชลประทาน 4.6 พันล้านบาท เหมืองแร่และอุตสาหกรรม 2.6 ล้านบาท การคมนาคมขนส่ง 10.2 พันล้านบาท และการพลังงาน 4.3 พันล้านบาท

ผลของการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1

โดยทั่วไปเรายอมรับว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ประสบผลสำเร็จสูงมาก โดยเฉพาะการวางโครงสร้างพื้นฐานของสังคม โดยมีการสร้างเขื่อนชลประทานต่าง ๆ เช่น เขื่อนแก่งกระจาน แม่ยม แม่แตง ภูมิพล อุบลรัตน์ มีการขยายทางหลวงสายหลักจำนวนมากมีการเพิ่มการผลิตกระแสไฟฟ้า และปรับปรุงการคมนาคมขนส่งอย่างมาก และถ้ามองอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยแล้วสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ คือ กำหนดไว้ 5.5 แต่เมื่อสิ้นแผนมีอัตราการเจริญเติบโตถึง 8.1 และในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็สูงกว่าเป้าหมาย เช่น ภาคเกษตรกรรมกำหนดไว้ 3.3 แต่เมื่อสิ้นแผนมีอัตราการเจริญเติบโตถึง 6.2 ภาคอุตสาหกรรม 9.3 ต่อ 11.1 การไฟฟ้า - ประปา 16.4 ต่อ 22.3 และการก่อสร้าง 3.9 ต่อ 12.8 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ขณะที่เราเห็นว่าผลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยส่วนรวมจะประสบผลสำเร็จสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนพื้นฐานของสังคมมีผลในการช่วยส่งเสริมให้การส่งออกขยายตัวอย่างกว้างขวาง ซึ่งนับได้ว่าสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทยที่มีการพัฒนาและการเจริญเติบโตมาจากภาคส่งออก แต่การกำหนดเป้าหมายของอัตราการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ 3.3 และ 9.3 นั้น เป็นการกำหนดที่ไม่สมดุล (Unbalance Growth) ซึ่งตามความจริงเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ภาคเกษตรกรรมมีอัตราการเจริญเติบโตถึง 6.2 และภาคอุตสาหกรรม 11.1 การกำหนดเป้าหมายดังกล่าวที่เน้นภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรมมีผลทำให้เกิดความแตกต่างหรือช่องว่างระหว่างการพัฒนาภาคชัดเจนยิ่งขึ้น คือระหว่างภาคเกษตรกรรม (Agriculture Sector) และภาคที่ไม่ใช่เกษตรกรรม (Non-Agriculture Sector) หรือกล่าวได้ว่าระหว่างชนบทกับเมืองอันมีผลทำให้ช่องว่างทางรายได้ของคนในชนบทกับในเมืองยิ่งห่างกันทุกที ดังจะเห็นได้จากรายได้ต่อปีของครอบครัวในภูมิภาคต่าง ๆ ในปี 1962 - 1963 ดังนี้คือ ประชาชน

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้ 5,915 บาท ภาคเหนือ 5,987 บาท ภาคใต้ 9,411 บาท ภาคกลาง 9,731 บาท ขณะที่คนในกรุงเทพฯ มีรายได้ 18,690 บาทต่อปี นอกจากนั้นก็ยังมีข้อสังเกตอีกสองประการคือ ก่อนมีการวางแผนอัตราการเจริญเติบโตมีถึง 10% ต่อปี ซึ่งสูงกว่าช่วงที่มีการวางแผน (8.1) และแม้จะประสบผลสำเร็จในการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม แต่ผู้ที่รับประโยชน์มีเพียงคนกลุ่มน้อย เช่น เชื้อนผลิตกระแสไฟฟ้าส่งมายังตัวเมืองต่าง ๆ แต่คนในชนบทไม่ได้รับประโยชน์ หรือ เมื่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำไว้แต่ขาดकुคลองชลประทานที่จะส่งน้ำให้กับเกษตรกร เป็นต้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (1967 - 1971)

เมื่อเรามีประสบการณ์ในการวางแผนมาครั้งหนึ่งแล้ว การเตรียมแผนพัฒนาฉบับที่สอง จึงเตรียมได้ดีมาก โดยนำหลักวิชาการเข้ามาช่วยมากขึ้นและยังนำหลักพัฒนาสังคมมาใช้ควบคู่กันไปด้วยดังจะเห็นได้ว่าเราเรียกแผนพัฒนา ฉบับที่สองนี้ว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง”

แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 นี้ โดยสาระสำคัญแล้วยังคงมีวัตถุประสงค์ในการสืบทอดงานจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 โดยเฉพาะการสร้างทุนพื้นฐานของสังคมและขยายเครือข่ายของทุนพื้นฐานเหล่านี้ให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ทุนพื้นฐานยังไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่ ดังนั้น แผนพัฒนา ฉบับที่สองจึงวางเป้าหมายไปที่การขยายเครือข่ายการชลประทาน เช่น การขุดकुคลองส่งน้ำ การสร้างถนนสายรองลงมาเชื่อมถนนหลักต่าง ๆ ๆ ซึ่งมีผลทำให้งบประมาณ 63.4% ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (65,791 ล้านบาท) ใช้ไปในการดำเนินการสร้างสิ่งดังกล่าวคือ 17,100 ล้านบาท สำหรับการคมนาคมขนส่ง 10,500 ล้านบาท สำหรับการเกษตรและชลประทาน และ 5,000 ล้านบาทสำหรับการพลังงาน

นอกจากเป้าหมายในการสร้างทุนพื้นฐานของสังคมที่มีลักษณะต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 แล้ว แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ได้วางเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ ภาคเกษตรกรรม 4.3 ภาคอุตสาหกรรม 10.1 การไฟฟ้า - การประปา 18.0 การคมนาคมขนส่ง 7.2 ๆ และอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยของทุกภาคเศรษฐกิจ 8.5

ผลของการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2

ในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (1967 - 1968) อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายน่าพอใจมาก แต่พอถึงปี 1969 ก็มีปัญหายุ่ยาก คือ ปัญหายุ่ทศวรรษในการ

พัฒนาเศรษฐกิจที่วางเป้าหมายของอัตราการเจริญเติบโตโดยเน้นที่การส่งออก ซึ่งเท่ากับประเทศไทยเปิดประเทศมากและอัตราการเจริญเติบโตขึ้นอยู่กับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีมูลค่าต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติสูงมาก (34.9 ในปี 1938, 38.5 ในปี 1957, 33.8 ในปี 1960, 31.7 ในปี 1966 37.3 ในปี 1976, 45.7 ในปี 1979, และ 46.0 ในปี 1981) ดังนั้น เมื่ออุปสงค์ในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงลดต่ำลงมาก และราคาสินค้าชั้นปฐมของไทย เช่น ยางพารา ข้าวโพด ในตลาดโลกลดต่ำลงทำให้รายได้ของไทยลดลงมากโดยเฉพาะตั้งแต่ปี 1969 เป็นต้นมา เมื่อรายได้ของไทยลดลงก็มีผลในทางตัวคูณ (Multiplier effects) คือเมื่อภาคส่งออกชบเซาก็มีผลกระทบไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ต้องชบเซาไปด้วย และในภาครัฐเองก็ได้รับผลกระทบคือรายได้ต่ำลงจนเกิดการขาดดุลการชำระเงินเป็นปีแรกนี่คือผลของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่นำเศรษฐกิจไทยไปผูกพันกับการค้าระหว่างประเทศมากที่เราเรียกว่า “ประเทศเปิด” ยิ่งถ้านำหลักเศรษฐกิจระหว่างประเทศมาพิจารณาเราแบ่งระบบเศรษฐกิจเป็น 2 ระบบคือระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy) และระบบเศรษฐกิจแบบปิด (Close Economy) หมายความว่า ถ้าประเทศใดติดต่อกับประเทศภายนอกในเชิงผลิตภัณฑ์ประชาชาติมาก ประเทศนั้นก็ประเทศที่เปิดมาก หรือเรียกว่ามีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ผลก็คือทำให้ชีวิตทางเศรษฐกิจของคนภายในชาติ จะมีระดับขึ้นลงตามภาวะการค้าระหว่างประเทศ

ถ้ามองผลโดยส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 แม้อัตราการเจริญเติบโตโดยถัวเฉลี่ยคือ 7.5 จะต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ 8.5 แต่ก็ใช่อัตราที่น่าพอใจแล้วเพราะการตั้งเป้าหมายไว้ 8.5 นั้นสูงเกินไป และอีกประการหนึ่งอัตราการเจริญเติบโตในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ก็คำนวณจากฐานที่ใหญ่ขึ้นตั้งแต่อัตรา 7.5 จึงเป็นอัตราที่น่าพอใจ นอกจากนั้นโครงการขยายเครือข่ายพื้นฐานของสังคม เช่น ถนนสายรองลงมา คูคลองส่งน้ำชลประทานก็ประสบความสำเร็จด้วยดี และทำให้ขยายพื้นที่ชลประทานได้อีกจำนวนมาก ส่วนการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ นั้นมีดังต่อไปนี้คือ ภาคเกษตรกรรม กำหนด 4.3 เมื่อสิ้นแผนมีอัตราการเจริญเติบโต 4.4, ภาคอุตสาหกรรม 10.9 ต่อ 10.1 การไฟฟ้า - การประปา 18.0 ต่อ 22.4, การคมนาคมขนส่ง 10.1 ต่อ 7.2 ฯ

ผลอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 คือผลที่เกิดจากการกำหนดอัตราการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุล (Unbalance Growth) โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้เน้นที่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม คือ 10.9 ต่อ 4.3 อันมีผลทำให้ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทและช่องว่างทางรายได้ของชาวเมืองกับชนบทยิ่งกว้างออกไป และนำไปสู่ปัญหาความไม่เสมอภาคทางรายได้ในที่สุด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (1972-1976)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ โดยการเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การกระจายทุนพื้นฐานทางสังคมให้ไปถึงชนบททั้งด้านการชลประทานและคมนาคม ขยายขีดความสามารถของการผลิตและที่สำคัญคือ ได้ตระหนักถึงปัญหาการพัฒนาที่ไม่สมดุล ที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ระหว่างคนในภาคต่าง ๆ ในชนบทกับตัวเมือง ซึ่งนับว่าเป็นลักษณะเด่นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ นอกจากนั้นยังได้เน้นถึงการดำเนินงานใหม่ ๆ เช่น การลดอัตราเพิ่มของประชากร เพื่อขยายบริการขั้นพื้นฐานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง การกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความแตกต่างในสภาพการดำรงชีวิตของประชาชนให้น้อยลง และการสร้างโอกาสให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทัดเทียมกัน

จากการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวทำให้มีการจัดสรรงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังต่อไปนี้

	พันล้านบาท	%
งบพัฒนาเศรษฐกิจ	43.4	43.3
การเกษตรและชลประทาน	13.7	13.6
เหมืองแร่และอุตสาหกรรม	2.4	2.4
คมนาคมขนส่ง	19.5	19.4
การพลังงาน	7.9	7.9
งบพัฒนาสังคม	56.9	56.7
พัฒนาสังคม (กิจการทางสังคม)	2.7	2.7
เมืองและท้องถิ่น	14.9	14.9
สาธารณสุข	6.3	6.3
การศึกษา	32.9	32.8
รวมงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	100.3	100

สรุปผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ให้ดูหน้า 131 ถึงหน้า 163 ในภาคผนวก บทที่ 1

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (1977-1981)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ ไว้ 5 ประการ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้ คือ เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชน ให้น้อยลง ลดอัตราการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงานภายในประเทศ เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ และแก้ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้มีการจัดสรรงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังต่อไปนี้

	พันล้านบาท	%
งบพัฒนาเศรษฐกิจ	95.8	37.9
การเกษตรและชลประทาน	39.1	15.5
เหมืองแร่และอุตสาหกรรม	3.6	1.5
คมนาคมขนส่ง	37.2	14.7
การพลังงาน	15.9	6.3
งบพัฒนาสังคม	158.6	62.1
พัฒนาสังคม (กิจการทางสังคม)	8.6	3.4
เมืองและท้องถิ่น	33.3	13.2
สาธารณสุข	19.4	7.7
การศึกษา	95.3	37.8
รวมงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	253.4	100.00

รายละเอียดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ดูหน้า 165 ถึงหน้า 181 ในภาคผนวก บทที่ 2

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (1982-1986)

จากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงปี 1961 - 1981 ทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งในแง่โครงสร้างการผลิต และรายได้ ลักษณะการบริโภค ค่านิยม ฯ นอกจากนี้ ความเจริญทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวอยู่ในเขต กรุงเทพฯ และตัวเมืองใหญ่ ๆ ทำให้ชนบทในเขตล้าหลังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร และในช่วง 20 ปี (1961 - 1981) ได้เกิดปัญหาสำคัญ ๆ และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเช่น ปัญหาด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างและการกระจายบริการทางสังคม ปัญหาความยากจนในชนบท ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต้องปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มา ดูรายละเอียดในภาคผนวกหน้า 183 ถึงหน้า 196