



นโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 : ศึกษาผ่าน
วารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา



โดย
นายอุกรณ์ หลีคำ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาประวัติศาสตร์ แผน ข ระดับปริญญามหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

นโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531

: ศึกษาผ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาประวัติศาสตร์ แผน ข ระดับปริญญามหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

ECONOMIC POLICY OF PREM TINSULANONDA'S GOVERNMENT, 1980-1988:
THE STUDY OF THE OFFICE OF THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL
DEVELOPMENT COUNCIL'S JOURNALS



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for Master of Arts (HISTORY)
Department of HISTORY
Graduate School, Silpakorn University
Academic Year 2019
Copyright of Graduate School, Silpakorn University

หัวข้อ นโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ.
2523 ถึง พ.ศ. 2531 : ศึกษาผ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมของ
สภาพัฒนา
โดย อุดกรณ์ หลีคำ
สาขาวิชา ประวัติศาสตร์ แผน ข ระดับปริญญามหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก รองศาสตราจารย์ ดร. ชูลีพร วิรุณหะ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

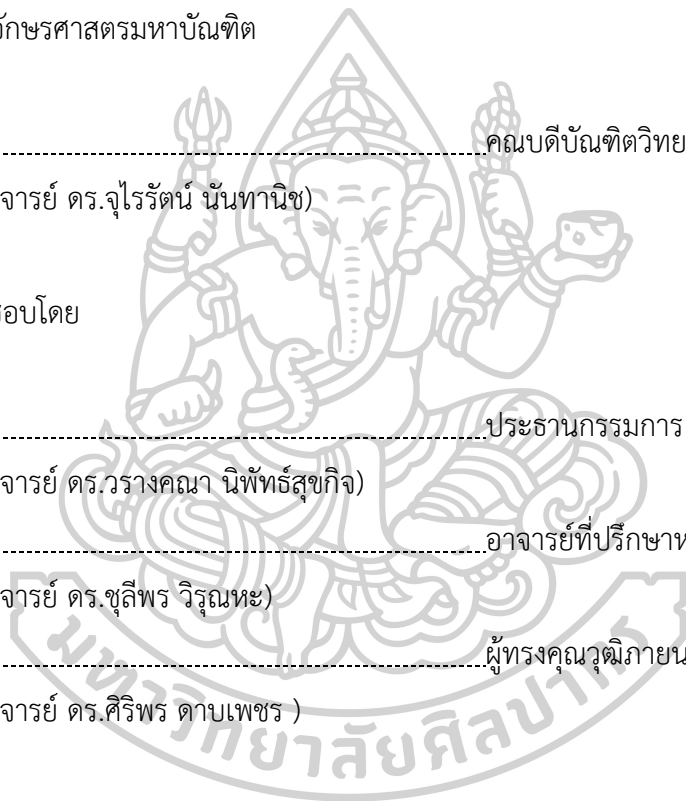
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.จุไรรัตน์ นันทานิช)

พิจารณาเห็นชอบโดย

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชูลีพร วิรุณหะ)

..... ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร ดาบเพชร)



58205207 : ประวัติศาสตร์ แผน ข ระดับปริญญาโทบัณฑิต

คำสำคัญ : นโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สภาพัฒนา, วารสารเศรษฐกิจและสังคม

นาย อุปกรณ์ หลีคำ: นโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 : ศึกษาผ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ : รองศาสตราจารย์ ดร. ชูสิทธิ์ วิรุณหะ

ผลงานการค้นคว้าอิสระชิ้นนี้เป็นการศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ สภาพัฒนา ภายใต้รัฐบาลที่นำโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและวางนโยบายด้านเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2523-2531 มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาบริบทต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒนากับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 2) ศึกษาวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนาในฐานะหลักฐาน (source) พิจารณาจุดมุ่งหมาย เนื้อหา และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวารสารนี้ และ 3) ศึกษาภาพสะท้อนเกี่ยวกับสถานะและปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางและแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จากเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาในลักษณะของการอ่านพินิจเอกสารหลักฐาน (documentary investigation) โดยนำวารสารเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 53 ฉบับที่ตีพิมพ์เผยแพร่โดยสภาพัฒนามาวิเคราะห์ประกอบกับการศึกษาเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและผลงานวิจัย-วิชาการอื่น ๆ

ผลการศึกษาพบว่าวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นชุดเอกสารประเภทวารสาร (journal) ที่มีประโยชน์ในฐานะแหล่งข้อมูล ทั้งในการศึกษาประเด็นด้านเศรษฐกิจร่วมสมัย และในการศึกษามิติทางประวัติศาสตร์ สามารถให้ข้อมูลเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยภูมิหลังความเป็นมา พัฒนาการ ปัญหาและการแก้ปัญหา และแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ยังสามารถสะท้อนแนวคิดเบื้องหลังการทำงานของสภาพัฒนาในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ด้วย ประเด็นหลักที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมสะท้อนปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เผชิญอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรม

เนื้อหาของวารสารฯ คว้าตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สภาพัฒนาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับรัฐบาลในการวางแผนแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาคอมมิวนิสต์อย่างยั่งยืน และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ เช่นโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การสร้างมาตรการส่งเสริมการส่งออก และการปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาจากอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ได้จากการอ่านวารสารฯ จะได้แก่วิธีคิด แนวนโยบาย และการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ มากกว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม

อาจกล่าวได้ว่า ในภาพรวมการอ่านพินิจวารสารเศรษฐกิจและสังคมช่วยเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับแนวคิดของผู้ที่มีหน้าที่ในการวางนโยบายและวางมาตรการในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้มองเห็นตัวปัญหาและที่มาของวิธีการแก้ไขปัญหานั้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดสำคัญจากการที่ตัววารสารเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ของสภาพัฒนา ทำให้เนื้อหาของวารสารไม่มีการวิเคราะห์การทำงานของรัฐบาลหรือแม้แต่การวิเคราะห์ข้อผิดพลาดหรือข้อวิจารณ์ที่มีต่อการทำงานของสภาพัฒนาเอง



58205207 : Major (HISTORY)

Keyword : Economic Policy of Prem Tinsulanonda's Government. Office of the National Economic and Social Development Council. Journal of Office of the National Economic and Social Development Council.

MR. OUPAKRON LEEKA : ECONOMIC POLICY OF PREM TINSULANONDA'S GOVERNMENT, 1980- 1988: THE STUDY OF THE OFFICE OF THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL'S JOURNALS THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR CHULEEPORN VIRUNHA

This independent study explores the roles of the Office of the National Economic and Social Development Council or NESDC in advising on economic problems and economic planning during the period of Prem Tinsulanonda's Government, 1980-1988. The study has 3 objectives, namely 1) determining factors that contributed to the close relationship between Prem Tinsulanonda's Government and the NESDC, 2) investigating the "NESDC's Journals" as a source, by examining their aims, contents and benefit that can be derived from using the journal as a source, and 3) determining to what extent the journals' contents reflected economic conditions and problems during the time of Prem Tinsulanonda's Government and whether they shed light on solutions to the problems as well as thought on economic development among the NESDC's personnel.

This study uses a documentary investigation as a method of study, by examining 53 NESDC's Journals published during 1980- 1988, together with other pertaining sources, for example, the published National Economic and Social Plans and other research/academic works.

The finding indicates that the NESDC's Journal is an important Journal-type document, useful as a source, both for the study of contemporary economic issues and for the study from historical perspective. Their contents provide economic information such as background, development, problems, suggested solutions to problems as well as relevant policies. They also give insight to the way in which the NESDC worked during that time. The main issues that featured in the NESDC's Journals

during 1980- 1988 reflected both long term and immediate problems facing the Prem Tinsulanonda's Government, namely problem of rural poverty, economic instability, and developing industrialization.

The Journals' contents indicate that throughout the 8 years of Prem Tinsulanonda's Government, the NESDC had an important role in advising the government on economic planning and problem solving, especially in the effort to alleviate rural poverty which would contribute greatly towards countering the country's communist movement. Other measures included increased regional economic growth such as the Eastern Seaboard's development planning, strategy for increased export, and changing method of industrialization from Import Substitution Industry to Export-Oriented Industrialization. Nevertheless, what can be gained from reading the Journals are mainly thought, policy planning and implementation, and much less on concrete policy's assessment.

In sum, it can be said that the use of a documentary investigation on the NESDC's Journals significantly contributes knowledge on the way people responsible for national economic planning derived policy and strategy in solving economic problems of the time, thus making it possible to clearly define problems and solutions. However, there is an important limitation in using the Journal as a source. Since the Journal is, by all intent and purpose, the NESDC's public media, its contents would not be critical, neither on the government nor on the NESDC itself.

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานการค้นคว้าอิสระชิ้นนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์.ดร.ชูลีพร วิรุณหะ อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ที่ชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิจัย สละเวลาอันมีค่าตรวจสอบเนื้อหาในงานชิ้นนี้ และชดเชยค่าสำนวนภาษา ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งและขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร ดาบเพชร คณะกรรมการตรวจสอบงานการค้นคว้าอิสระ ที่ได้ให้คำแนะนำและข้อวิจารณ์ ประเด็นต่าง ๆ ในการปรับปรุงงานชิ้นนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิเศก ปันสุวรรณ ที่ได้แนะนำชุดวารสาร เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในงานการค้นคว้าอิสระชิ้นนี้

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรทุกท่านที่ได้มอบวิชาความรู้ทางประวัติศาสตร์เป็นอย่างดีมาตลอด และช่วยชี้แนะชดเชยงานชิ้นนี้ให้สมบูรณ์

ขอขอบคุณ เพื่อน ๆ รุ่นพี่ รุ่นน้อง ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และเพื่อนร่วมรุ่นจากโรงเรียนนาคประสิทธิ์ทุกคน ที่คอยช่วยเหลือ มีน้ำใจให้แก่กัน และให้กำลังใจกันเสมอมา ขออภัยที่ไม่สามารถเขียนชื่อทุกคนลงไปได้

ขอบคุณ พ่อ แม่ และพี่ชาย ที่คอยสนับสนุนตลอดมา ให้สามารถเขียนงานการค้นคว้าอิสระชิ้นนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อุปกรณีย์ หลีคำ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ฌ
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 ทบทวนวรรณกรรม.....	7
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	18
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	19
1.5 วิธีการศึกษา.....	19
1.6 แหล่งข้อมูล.....	19
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	20
บทที่ 2 สภาพพัฒนาในช่วงสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2523-2531.....	21
2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของสภาพัฒน์.....	21
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒน์กับรัฐบาลพลเอกเปรม.....	32
2.2.1 บริบททางเศรษฐกิจ.....	37
2.2.1.1 ปัญหาเศรษฐกิจที่ส่งสมมาภายใต้พัฒนาการของเศรษฐกิจไทย.....	37
2.2.1.2 ปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าที่พลเอกเปรมเผชิญใน พ.ศ. 2523.....	47
2.2.2 บริบททางการเมือง.....	52
2.3 ทรศนะแตกต่างที่มีต่อการทำงานและผลงานของของสภาพัฒน์.....	57

2.3.1	ทรรศนะของข้าราชการสภาพัฒนา	57
2.3.2	ทรรศนะของกลุ่มผู้วิพากษ์	61
2.4	บทสรุป	64
บทที่ 3	วารสารเศรษฐกิจและสังคมกับการทำงานของสภาพัฒนา พ.ศ. 2523-2531	67
3.1	วารสารเศรษฐกิจและสังคมในฐานะเอกสารร่วมสมัย	68
3.1.1	รูปแบบและเนื้อหา	68
3.1.2	ประเด็นหลักของวารสารเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2523-2531	78
3.2	ประโยชน์ของวารสารเศรษฐกิจและสังคมในฐานะแหล่งข้อมูล	86
3.2.1	ข้อมูลวิชาการเกี่ยวกับเรื่องที่น่าสนใจ	86
3.2.2	ข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	88
3.2.3	ข้อมูลที่เป็นภาพสะท้อนความคิดและการทำงานของสภาพัฒนา	98
3.3	บทสรุป	107
บทที่ 4	นโยบายเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ศึกษาจากวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา	108
4.1	ปัญหาความยากจนในชนบทและแนวทางการพัฒนาชนบท	108
4.1.1	ปัญหาของการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาและแนวทางใหม่	109
4.1.2	การบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่	115
4.1.3	การประเมินผลการพัฒนาชนบทยากจน และแนวทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6	116
4.2	ปัญหาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังของประเทศ	118
4.2.1	ปัญหาดุลการค้าและแนวทางการแก้ไข: การนำเข้า	121
4.2.2	ปัญหาดุลการค้าและแนวทางการแก้ไข : การส่งออก	124
4.2.2.1	สาเหตุของปัญหาในการส่งออก	126
4.2.2.2	นโยบายในการพัฒนา ปรับปรุง ส่งเสริมการส่งออก	130
4.3	ปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรม	133

4.3.1 แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกหรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด..... 137

4.3.2 นโยบายในการการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6..... 140

4.4 บทสรุป..... 145

บทที่ 5 บทสรุป 152

รายการอ้างอิง..... 161

ประวัติผู้เขียน 164



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ตัวอย่างบทความและคอลัมน์ของวารสารเศรษฐกิจและสังคม.....	70
ตารางที่ 2 วารสารเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2523-2531 : ประเด็นหลักของเล่ม และ คอลัมน์ในเล่ม	71
ตารางที่ 3 วารสารเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2523-2531 : ประเด็นหลักของเล่มแบ่งกลุ่มตามเนื้อหา	80
ตารางที่ 4 ข้อเสนอแนะทางที่สภาพัฒน์ได้นำเสนอในวารสารเศรษฐกิจและสังคม.....	146



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 นับได้ว่าเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยสมัยใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลต่อมาถึงเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น การที่ประเทศไทยกลายเป็นหนึ่งในฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของโลกเพื่อการส่งออกเป็นหลัก โดยมีบริษัทข้ามชาติเป็นผู้ลงทุน ไม่ว่าจะเป็น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม รถยนต์ อุปกรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ อันส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยต้องพึ่งพาการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเหล่านี้มาพียงเศรษฐกิจแทนสินค้าเกษตรที่ค่อยๆ ลดความสำคัญลง¹ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว หนึ่งในหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทในการวางนโยบายและเป็นที่ปรึกษาแก่รัฐบาลก็คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือที่เรียกกันว่า “สภาพัฒน์” (ซึ่งจะเป็นคำที่ใช้เรียกในผลงานฉบับนี้)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ สภาพัฒน์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2493 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีชื่อในตอนนั้นว่า “สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” เป็นสำนักงานเลขานุการและปฏิบัติงานธุรการให้กับ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีหน้าที่เสนอความคิดเห็น ให้คำแนะนำ และให้คำชี้แจงแก่รัฐบาลในด้านนโยบายและความก้าวหน้าเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” และให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่กำลังดำเนินการอยู่ในเวลานั้น รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เห็นชอบให้มีการ

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2546), 545-546.

ปรับโครงสร้างการทำงานโดยยุบสภาเศรษฐกิจแห่งชาติลง และจัดตั้ง "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" ขึ้นแทนใน พ.ศ. 2502 สำนักงานเลขานุการจึงเปลี่ยนชื่อตามเป็น "สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ"

ใน พ.ศ. 2506 ได้มีการจัดระเบียบส่วนราชการในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยแยกส่วนงานด้านสถิติกลางไปตั้งเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ แยกส่วนงานการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ไปตั้งเป็นกรมวิเทศสหการ ทำให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติคงประกอบด้วยส่วนราชการ 2 ส่วน คือ ส่วนที่จัดการเกี่ยวแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กับ ส่วนที่จัดการเกี่ยวกับรายได้ประชาชาติ ต่อมาใน พ.ศ. 2515 รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องการปรับปรุงการบริหารหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เริ่มนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็น "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" เพื่อสะท้อนบทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาประเทศที่สมบูรณ์ขึ้น ซึ่งชื่อ "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" (สศช) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "สภาพัฒนา" นั้นเป็นชื่อที่ใช้อย่างเป็นทางการจนถึงปัจจุบัน

หน้าที่หลักของสภาพัฒนา ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ประกาศ ณ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2521 ได้แก่ สสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ภาวะทางเศรษฐกิจ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ การติดตามและประเมินผลการพัฒนา และหน้าที่เฉพาะกิจตามที่ได้รับมอบหมาย²

ในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531) กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่สภาพัฒนามีบทบาทเด่นในการแก้ไขและวางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2523 นั้น ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทาง

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553) , 76.

เศรษฐกิจหลายประการ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน ปัญหาแรกคือปัญหาการเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวเนื่องมาจากสินค้าส่งออกในส่วนที่เป็นสินค้าอุตสาหกรรมส่งขายต่างประเทศนั้นไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าส่งออกของชาติอื่นได้ ประกอบกับรายได้ที่ได้จากสินค้าส่งออกลดลงอันเกิดจากการปัญหาค่าเงินบาทที่แข็งค่าเกินไป และขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมไทยที่เน้นผลิตเพื่อขายในประเทศนั้นเริ่มถึงขีดจำกัด ไม่สามารถผลิตสินค้าที่มีราคาและ คุณภาพ สู้สินค้าจากชาติอื่นได้อย่าง ญี่ปุ่น ไต้หวัน สภาวะตลาดภายในประเทศเริ่มเข้าสู่จุดอิ่มตัว และ ค่านิยมสินค้าจากต่างประเทศของประชาชนบางส่วน จนส่งผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมไทยไม่สามารถขยายตัวต่อไปได้

ปัญหาประการที่ 2 ได้แก่ค่าครองชีพที่นับวันมีแต่เพิ่มสูงขึ้น สวนทางกับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยต้นเหตุเกิดมาจากปัญหาราคาพลังงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะ น้ำมัน จากเหตุการณ์วิกฤตพลังงาน พ.ศ. 2522 (energy crisis 1979) ซึ่งเป็นผลพวงจากเหตุการณ์ปฏิวัติอิหร่านในปีเดียวกัน (Islamic Revolution 1979) อันส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านการคลังของรัฐบาล เพราะต้องใช้งบประมาณมากขึ้นในการนำเข้าน้ำมัน ซึ่งสวนทางกับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลงเนื่องจากมูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมลดลง และ การลดลงของเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาหลังพ.ศ. 2518 เนื่องมาจากการที่สหรัฐอเมริกายุติบทบาทด้านการทหารในอินโดจีน

ปัญหาประการที่ 3 ได้แก่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำอันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่คู่ประเทศไทยมาอย่างช้านานและไม่เคยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ปัญหาภาคการเกษตรยิ่งเด่นชัดขึ้นตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา เมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทั่วโลกอันเกิดจากปริมาณผลผลิตที่มีมากเกินไปเกินความต้องการของตลาดโดยเฉพาะพืชอาหารอย่าง ข้าวเจ้า เทาที่ผ่านมา รัฐบาลขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเท่าที่ควร ยิ่งหลังจากที่ประเทศไทยเข้าร่วมความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ในปี พ.ศ. 2521 ทำให้สินค้าเกษตรจากต่างประเทศโดยเฉพาะจาก จีน ที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาขายตัดราคาสินค้าเกษตรของไทยอย่าง ต้นหอม หัวหอม เป็นต้น

นอกจากปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวมา รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยังต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศจากความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนักการเมืองจากพรรคต่าง ๆ และ ฝ่ายทหาร รวมไปถึงปัญหาการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ที่สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลมาเป็นเวลายาวนาน ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อันเป็นผลมาจาก

การพัฒนาประเทศในช่วงก่อนหน้าที่ยังมุ่งเน้นพัฒนาแต่ในเขตเมืองใหญ่โดยไม่ใส่ใจกับการพัฒนาชนบทมากนัก จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถขยายอิทธิพลไปสู่ชนบทได้ง่ายดาย

ตลอดระยะเวลา 8 ปี (พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531) รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ต้องพยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเหล่านี้ รวมทั้งต้องเผชิญกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เข้าสู่ภาวะถดถอยตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 ในการแก้ปัญหาดังกล่าว สภาพัฒนาได้เข้ามามีบทบาทอย่างมาก เนื่องจากช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมเป็นช่วงที่รัฐบาลและสภาพัฒนาที่ความสัมพันธ์ค่อนข้างแน่นแฟ้นดังที่นายเสนาะ อุณาкул อดีตเลขาธิการสภาพัฒนาได้กล่าวไว้ว่า

...ช่วงระยะของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 เป็นช่วงที่สภาพัฒนาเรามีบทบาทมาก ผมเชื่อว่าเราได้รับการยอมรับจากหัวหน้ารัฐบาล ความเห็นของสภาพัฒนาเป็นความเห็นที่มีน้ำหนัก และไม่ใช่ว่าเป็นเพียงความเห็นลอย ๆ มีการสนับสนุนด้วยการกระทำเพื่อจะแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนปฏิบัติต่าง ๆ ด้วย ในสมัยนั้น สภาพัฒนาเรามีบทบาทมากที่สุด³

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสภาพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้น่าสนใจที่จะศึกษาว่าการวางนโยบาย การออกมาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงการวางนโยบายเศรษฐกิจที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผลมาจากการริเริ่มและผลักดันของสภาพัฒนาอย่างไร มากน้อยแค่ไหน จากการพิจารณาผลงานการศึกษาที่ปรากฏพบว่า ผลงานต่าง ๆ ที่นำเสนอประเด็นเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มงานเขียนที่อธิบายปัญหาเศรษฐกิจไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และกลุ่มงานเขียนที่อธิบายการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีงานเขียนชิ้นสำคัญบางชิ้นสามารถจัดอยู่ได้ทั้งสองกลุ่ม อย่างเช่น หนังสือเรื่อง รัฐบุรุษชื่อเปรม จัดทำโดย มุลนิธิรัฐบุรุษ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ หนังสือเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร วิทยานิพนธ์เรื่อง การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531) ของ รุ่งรัตน์ เพชรมณี วิทยานิพนธ์เรื่อง และ การกำหนด

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543) , 162.

นโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของไทยต่อญี่ปุ่นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ของ พงศ์ชัย วิวัฒนาเจริญกุล เป็นต้น

งานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งให้ความรู้เกี่ยวกับกลุ่มเทคโนโลยีในภาพรวม เช่น วิทยานิพนธ์ เรื่อง การพัฒนาภายใต้กระแสทุนนิยมกับระบอบการเมืองแบบ Bureaucratic-Authoritarianism: ศึกษากรณีการเมืองไทยระหว่างปี 2524-2531 ของสุระ พัฒนะปราชญ์ ซึ่งมุ่งอธิบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่หนักไปทางด้านอุตสาหกรรมในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรมว่าสัมพันธ์กับแนวคิด Bureaucratic Authoritarianism หรือ รัฐอำนาจนิยมเทคโนโลยี บทความเรื่อง เทคโนโลยี แครต นายทุน และ นายพล: การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทย ประชาธิปไตยแบบไทย โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร อธิบายถึงการมีบทบาทของ 3 กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของไทย ในยุครัฐบาลของพลเอกเปรม ก็คือ กลุ่มเทคโนโลยี กลุ่มนายทุน และ กลุ่มนายพลหรือ ทหาร ว่าทั้ง 3 กลุ่มมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลของพลเอกเปรมทั้งในด้าน การเมืองและเศรษฐกิจอย่างไร และบทความเรื่อง ราชอาณาจักรไทย สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2523-2531) ของ อตินันท์ พรหมพันธ์ใจ บทความนี้เป็น การอธิบายถึงความสำคัญของรัฐราชการต่อการปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ผู้เขียนมองว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นการปรับตัวรัฐบาลพลเอกเปรมต่อวิกฤติของประเทศที่เกิดขึ้นในตอนนั้นและการปรับโครงสร้างอำนาจในลักษณะเผด็จการที่มีการผนึกกำลังกันภายในระบบ ราชการระหว่างทหารกับเทคโนโลยี

ผลงานการศึกษาและงานเขียนที่กล่าวมา แม้จะมีการกล่าวถึงบทบาทของสภาพัฒน์ในฐานะเทคโนโลยีกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรมกับสภาพัฒน์ไว้อย่างชัดเจน ส่วนมากจะอธิบายในแง่ของความสัมพันธ์ทางอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรมกับกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งไม่ได้เจาะจงว่าเป็นสภาพัฒน์โดยตรงแต่เป็นกล่าวถึงกลุ่มเทคโนโลยีโดยรวม และไม่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรมกับสภาพัฒน์ในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถเพิ่มเติมความรู้ในส่วนนี้ได้จากการศึกษาเอกสารที่สะท้อนแนวคิดและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของสภาพัฒน์โดยตรง

เอกสารดังกล่าวได้แก่ “วารสารเศรษฐกิจและสังคม” ซึ่งจัดทำโดยสภาพัฒน์ในรูปแบบของวารสารราย 2 เดือน ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อพ.ศ. 2506 และดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมี

วัตถุประสงค์หลักเพื่อแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นไปของเศรษฐกิจและสังคมไทย ในระยะเวลาหนึ่งๆ และนำเสนอความคิดเห็น แนวทางในการพัฒนา รวมถึงนำเสนอผลการดำเนินงานของสภาพัฒน์ และข้อมูลทางสถิติไปสู่ประชาชนทั่วไปที่สนใจ ทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้อ่านส่งจดหมายซักถามข้อสงสัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาพัฒน์ หรือสิ่งที่นำเสนอไปในวารสารได้อีกด้วย เนื้อหาในวารสารแต่ละฉบับจะแตกต่างกันตามหัวข้อหรือประเด็นที่สภาพัฒน์สนใจ หรือ เป็นปัญหาของประเทศในขณะนั้น วารสารนี้จึงมีความสำคัญในฐานะกระบอกเสียงของหน่วยงาน นำเสนอข้อมูลและแนวคิดที่หน่วยงานเห็นชอบ และทำหน้าที่ในการปกป้องนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ที่สภาพัฒน์มีส่วนในการรับผิดชอบด้วย

ในการศึกษานโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีจำนวนวารสาร **เศรษฐกิจและสังคม** ซึ่งตีพิมพ์ในช่วง พ.ศ. 2523- 2531 ที่สามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ได้ทั้งสิ้น 53 ฉบับ ตัวอย่างประเด็นที่วารสารนำเสนอในช่วงนี้ เช่น การเสนอแนวทางการพัฒนาชนบทในการแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นประเด็นของบรรณาธิการวารสารให้ความสนใจอย่างมาก ในช่วง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2526 แนวทางในการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด การนำเสนอประเด็นปัญหาของภาคอุตสาหกรรมไทยตั้งแต่อดีตและแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต และ ฉบับพิเศษในวาระครบรอบ 35 ปี ของสภาพัฒน์ซึ่งนำเสนอถึงประวัติความเป็นมา บทบาทหน้าที่ และ การทำงานที่ผ่านมากกว่า 35 ปี ของสภาพัฒน์ และ รวบรวมบทสัมภาษณ์บุคลากรที่ทำงานอยู่ในสภาพัฒน์ เป็นต้น การวิเคราะห์ข้อมูลที่ปรากฏใน **วารสารเศรษฐกิจและสังคม** ต้องอาศัยงานเขียนอื่น ๆ ของคนที่เป็นหัวเรือหลักในสภาพัฒน์ เช่น หนังสือ **การพัฒนาประเทศไทยแนวความคิดและทิศทาง** ของ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ หนังสือ **พลังเทคโนโลยี : ผ่านชีวิตและงานของเสนาะ อุนากุล** ของ เสนาะ อุนากุล เป็นต้น มาประกอบด้วย เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงมุมมองที่มีต่อเศรษฐกิจไทยและแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจไทยของสภาพัฒน์ และต้องศึกษาควบคู่ไปกับการศึกษานโยบายเศรษฐกิจที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 ซึ่งแสดงให้เห็นว่านโยบายเศรษฐกิจที่สภาพัฒน์นำเสนอขึ้นนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งปรากฏออกมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงมุ่งหวังที่จะศึกษาในลักษณะของการอ่านพินิจเอกสารหลักฐาน (documentary investigation) โดยนำ**วารสารเศรษฐกิจและสังคม**ที่ตีพิมพ์เผยแพร่โดย

สภาพพัฒน์มาวิเคราะห์ว่าเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและการทำงานของสภาพพัฒน์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างไร กลุ่มเทคโนโลยีที่เป็นกำลังสำคัญของสภาพพัฒน์มีความเข้าใจหรือมุมมองเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยและแนวทางของการวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจไทยอย่างไรตลอดช่วงเวลา 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นที่หวังว่าการศึกษาด้วยวิธีการอ่านพินิจเอกสารหลักฐานเช่นนี้จะช่วยชี้ให้เห็นแนวคิดของผู้ที่มีส่วนริเริ่มในการวางนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจหรือการวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้มากขึ้น และสะท้อนให้เห็นทั้งกระบวนการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำรัฐบาลกับเหล่าเทคโนโลยีซึ่งถือได้ว่าเป็นคณะทำงานด้านเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ทำการศึกษานอกจากนี้ ยังถือเป็นโอกาสที่จะประเมินเอกสารอย่างเช่นวารสารเศรษฐกิจและสังคมในฐานะหลักฐานทางประวัติศาสตร์อีกด้วย

1.2 ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาหัวข้อ ‘นโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 : ศึกษาผ่านเอกสารของสภาพพัฒน์’ นั้น จากการค้นคว้างานเขียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาสามารถแบ่งผลงานการศึกษาที่ให้องค์ความรู้เบื้องต้นออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มแรกได้แก่งานเขียนที่อธิบายปัญหาเศรษฐกิจไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่าง พ.ศ.2523-2531 กลุ่มที่สอง ได้แก่งานเขียนที่อธิบายการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่าง พ.ศ.2523-2531 และ กลุ่มที่สาม งานเขียนที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับกลุ่มเทคโนโลยี โดยงานเขียนบางชิ้นสามารถจัดอยู่ได้ทั้งสองกลุ่ม อย่างเช่น หนังสือ เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ หนังสือบันทึกประเทศไทย 3ทศวรรษ. หนังสือ รัฐบุรุษชื่อเปรม วิทยานิพนธ์เรื่อง การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531) และ การกำหนดนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของไทยต่อญี่ปุ่นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้น

กลุ่มแรก งานเขียนอธิบายสภาพเศรษฐกิจไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงสมัย รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

งานเขียนกลุ่มแรกนี้จะเป็นการอธิบายถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องเผชิญ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนที่พลเอกเปรมจะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและปัญหาที่เกิดระหว่างพลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่น ปัญหาค่าครองชีพสูง ปัญหาราคาสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมตกต่ำ ปัญหาการส่งออกสินค้าไทยไปขายยังต่างประเทศ และปัญหาความขัดแย้งของทีมเศรษฐกิจในคณะรัฐบาลของพลเอกเปรมที่ขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์ ซึ่งงานเขียนในกลุ่มนี้ที่ยกมาอย่างเช่น หนังสือ **ประเทศไทยจากเศรษฐกิจเฟื่องฟูถึงวิกฤตสังคม**, ของ **นิคม จันทรวิทุร**, (พ.ศ. 2541) หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายถึงภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วง 30 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2533 โดยเน้นหนักไปที่ด้านอุตสาหกรรมกับแรงงาน ซึ่งเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาอยู่ในบทแรกของหนังสือที่ว่าด้วยการเติบโตของเศรษฐกิจของไทยในช่วง 30 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2533 โดยมองจาก การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร รายได้ของประชากร การส่งออก นโยบายทางด้านการเงิน การคลัง ของรัฐบาลในแต่ละช่วงสมัย และ ผลของการพัฒนาประเทศในรอบ 30 ปี ที่ผ่านมา ล้มเหลวทั้งในด้านการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้และธรรมชาติถูกทำลายมาจากการพัฒนาประเทศ ทำให้เรามองเห็นภูมิหลังและปัญหาของเศรษฐกิจไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่างพ.ศ.2523-2531 อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาผลงานชิ้นนี้ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลพลเอกเปรมในการดำเนินนโยบายและการแก้ไขเศรษฐกิจและบริบทที่เกี่ยวข้องมากนัก จะให้คำอธิบายในลักษณะของภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ในช่วงพ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2530

หนังสือ **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ** (พ.ศ. 2546) โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายถึงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทยไทยตั้งแต่ช่วงต้นรัตนโกสินทร์จนถึงช่วงพุทธศตวรรษที่ 2530 โดยหนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มคนต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจไทย และสภาพทางเศรษฐกิจกับการเมืองไทยในภาพรวม ผู้เขียนได้อธิบายการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ไว้ว่าเกิดจากรายงานของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2502 ซึ่งรายงานฉบับนี้วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดอยู่ในสภาพขาดทุน จึงทำให้สร้างหนี้ให้กับรัฐบาลมหาศาล และ

เสนอแนะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนด้านอุตสาหกรรมแทน ปรับปรุงระบบสินเชื่อ พร้อมกับให้มีปรับโครงสร้างหน่วยงานที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งก็คือ สภาพัฒนา ต่อมาธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจประเทศไทยเพื่อนำข้อมูลไปจัดการแผนพัฒนาเศรษฐกิจ คณะผู้เชี่ยวชาญแนะนำว่ารัฐบาลต้องแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจากอเมริกาและธนาคารโลกมาทำงานในหน่วยงานทางเศรษฐกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแลกกับเงินทุนสนับสนุนการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์จากสหรัฐอเมริกา⁴

หลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าที่รัฐเป็นผู้ลงทุน หรือ เศรษฐกิจชาตินิยมมาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน มีการเปิดเสรีทางการค้า เน้นการลงทุนที่มากขึ้น มีการปรับปรุงระบบการเงินการคลังเสียใหม่ การยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็นทั้งหมด และมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทยในระยะยาว รวมทั้งการได้รับเงินสนับสนุนทางการทหารเพื่อต่อต้านขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ทำให้เศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2500 จนถึงช่วงกลาง พ.ศ. 2510 มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และนำไปสู่การขยายตัวของเศรษฐกิจเมือง นำไปสู่การสะสมทุนของธนาคารและธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นมา และยังก็ให้เกิดการนายทุนกลุ่มใหม่ขึ้นมา มีบทบาท เป็นที่รู้จักกันต่อมาในนามกลุ่มเจ้าสัว⁵

แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์จะทำให้เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตที่ดีขึ้น แต่ความเจริญดังกล่าวกระจุกอยู่ในเขตตัวเมือง ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ในเขตชนบทก็ยิ่งถูกซุกงูงโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้แนวร่วมในเขตชนบทของพรรคคอมมิวนิสต์ประเทศไทยเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐจะใช้ความรุนแรงในการปราบคอมมิวนิสต์ก็ตาม เมื่อถึงพ.ศ. 2516 ประเทศไทยก็เริ่มเข้าสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง อันมีจุดเริ่มต้นมาจากเกิดจากวิกฤตการณ์น้ำมัน พ.ศ. 2516 ประกอบกับการที่ตลาดภายในประเทศที่รองรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตทดแทนการนำเข้าเริ่มเข้าสู่จุดอิ่มตัวและความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศในช่วง พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2520 ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า

⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, 157-158.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 172.

เข้าสู่ทางตัน และ บาดแผลอันเกิดจากการพัฒนาในการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์ที่เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้น ผลงานชิ้นนี้ยังได้กล่าวต่อถึงสภาพเศรษฐกิจในช่วงหลัง พ.ศ. 2516 จนถึงก่อนรัฐบาลพลเอกเปรมไว้ว่าเศรษฐกิจโลกเกิดการชะลอตัว (เกิดจากวิกฤตการณ์น้ำมัน พ.ศ. 2516 กับ พ.ศ. 2522) ความต้องการสินค้าเกษตรส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ทำให้ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ปัญหาทางการเงิน เพราะรายได้จากสินค้าการเกษตรลดลง รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นอย่างมาก และ ต้นทุนในการผลิตสินค้าเริ่มสูงขึ้น ทำให้ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเข้าสู่ทางตัน เพราะรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลที่นำมาหมุนอุตสาหกรรมในประเทศก็คือ การส่งออกสินค้าภาคการเกษตร

หนังสือ **บันทึกประเทศไทย 3ทศวรรษ**. จัดทำโดย **ประชาชาติธุรกิจ**, (พ.ศ. 2549) หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายถึงภาพรวมของเหตุการณ์สำคัญโดยสรุปของเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลก ในช่วง 30 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ. 2519 ถึง พ.ศ. 2549 ซึ่งก็มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องในประเด็นแรกที่ศึกษา อย่างเช่น เหตุการณ์วิกฤติพลังงาน พ.ศ. 2522 ที่ส่งผลต่อภาวะเงินเฟ้อของประเทศที่พุ่งสูงขึ้นและงบประมาณรายจ่ายของรัฐที่เพิ่มขึ้นจากการต้องนำงบประมาณไปนำเข้าน้ำมันที่มีราคาแพง และ ปัญหาค่าเงินบาทแข็งค่าที่มาจากการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศขาดดุลมาตลอด และการขาดดุลการค้าขายสินค้ากับต่างประเทศโดยเฉพาะ ญี่ปุ่น ทำให้ต้องออกนโยบาย ลดค่าเงินบาท ใน พ.ศ. 2527 เป็นต้น

หนังสือ **นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม** โดยพีระ เจริญพร (พ.ศ. 2557) ผู้เขียนได้อธิบายถึงการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่าเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ไต้หวันนำมาใช้ โดยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐจะเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ผ่านรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในลักษณะของเศรษฐกิจชาตินิยมและจะพยายามกีดกันนายทุนชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ซึ่งเป็นนายทุนกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาลงทุนอุตสาหกรรมในช่วงก่อนหน้านี้นี้ หรือ ระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาดโดยรัฐ

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หนังสือเล่มนี้ให้เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมไว้ว่าเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารของรัฐวิสาหกิจทำให้รัฐวิสาหกิจประสบกับภาวะขาดทุนอันส่งผลให้ประเทศขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ โดยการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงนี้ ยังคงแนวทางเดิมคือการผลิตทดแทนการนำเข้า

แต่ให้เอกชนเอกชนเป็นผู้ลงทุนรัฐบาลจะอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน อย่างเช่น การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบสาธารณสุขโรค การตั้งกำแพงทางภาษี และการเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งการที่ยังคงยึดแนวทางการผลิตทดแทนการนำเข้าผู้เขียนมองว่าการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกนั้นเป็นการเสี่ยงเกินไป เพราะ เหตุผลด้านกำแพงภาษี กับ คุณภาพสินค้า และ กระแสการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโลกที่สามก็ยังคงยึดในการพัฒนากระแสนี้

หนังสือ **สังคมกับเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาประเทศไทย พ.ศ. 2500-2544** โดย นิรมล สุธรรมกิจ (พ.ศ. 2551) เป็นหนังสือเล่มนี้ได้อธิบายถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในช่วงพ.ศ. 2500 ถึง 2544 ซึ่งเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาโดยผู้เขียนได้อธิบายถึงการอธิบายสภาพเศรษฐกิจไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐให้ความสำคัญสินค้าทางด้านการเกษตรลดลง เพราะ การประสบปัญหาการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกข้าว การที่สามารถผลิตยางสังเคราะห์ที่มีคุณภาพที่ใกล้เคียงกับน้ำยางพาราทำให้ความต้องการน้ำยางพาราลดลง พื้นที่ป่าที่ลดลงทำให้ปริมาณไม้แปรรูปส่งลดลงไปด้วย รัฐหันมาเน้นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับ ด้านอุตสาหกรรม การบริการ และการที่เกษตรกรหันตัวไปปลูกพืชอื่นมากขึ้น อย่างเช่น พืชสวน อย่าง ส้ม องุ่น และ พืชไร่ อย่าง ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง เป็นต้น และได้อธิบายถึงลักษณะของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจขาดนิยมสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในช่วงต้นสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2504 ไปสู่ยุคการพัฒนาหลังจากการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ระยะที่ 1

และหนังสือ **ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475** โดย รพีพรรณ สาลีผล (พ.ศ. 2555) ซึ่งเป็นหนังสือที่สรุปเรื่องราวของระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่หลัง พ.ศ. 2475 สังคมเศรษฐกิจไทยและสังคมเศรษฐกิจโลกมีการเปลี่ยนแปลงจนผู้คนที่อยู่ในเวลาต้องปรับตัวกันขนานใหญ่สิ่งที่เกิดขึ้นในเวลานั้นได้นำมาสู่การดำเนินพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องหมุนไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ผู้เขียนได้ให้เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงนี้ ไว้ว่า นโยบายเศรษฐกิจแบบขาดนิยมไม่สามารถสนองตอบการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้และขัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบโลกเสรีนิยม ซึ่งหมายความว่าถ้าต้องการเงินทุนจากสหรัฐอเมริการัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ก็ต้องเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเป็นข้อแลกเปลี่ยน

กลุ่มที่สอง อธิบายการดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

งานเขียนกลุ่มที่สองนี้จะเป็นการอธิบายถึงนโยบายที่รัฐบาลของพลเอกเปรมนำมาใช้ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งงานเขียนในกลุ่มนี้ได้แก่ วิทยานิพนธ์เรื่อง **การกำหนดนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของไทยต่อญี่ปุ่นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์** ของ **พงศ์ชัย วิวัฒนาเจริญกุล**, (พ.ศ. 2536) เป็นวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้อธิบายถึงการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรมซึ่งเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในปัญหาด้านการชะลอตัวของการค้าระหว่างประเทศ ที่ขณะนั้นไทยได้ประสบกับปัญหาการส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศจากปัญหาค่าเงินบาทแข็งค่าจนไม่สามารถดึงดูดให้ต่างชาติหันมาซื้อสินค้าของไทยและไทยยังต้องเสียดุลทางการค้ากับญี่ปุ่น ชาติคู่ค้าสำคัญของไทยอย่างมหาศาลจากข้อตกลงทางการค้าในฉบับก่อนๆ ที่ญี่ปุ่นเอาเปรียบไทยอยู่มาก ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวออกมาในรูปแบบของ “สมุดปกขาว” ที่เป็นข้อตกลงทางการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ส่งผลให้มีการค้าที่เท่าเทียมกันมากขึ้น และการปรับเปลี่ยนข้อตกลงทางการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นเสียใหม่ และเป็นช่วงเดียวกันที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มเข้าสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ จึงส่วนที่ทำให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวและเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดดจนนำไปสู่สภาพชะงักงันของเศรษฐกิจฟองสบู่ในเวลาต่อมา

วิทยานิพนธ์เรื่อง **การพัฒนาภายใต้กระแสทุนนิยมกับระบอบการเมืองแบบ Bureaucratic-Authoritarianism: ศึกษากรณีการเมืองไทยระหว่างปี 2524-2531** ของ **สุระพัฒนา ปรานัญญ์**, (พ.ศ. 2540) เป็นวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้อธิบายถึงสภาพทางสังคม สภาพทางเศรษฐกิจ และนโยบายเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยใช้แนวคิด Bureaucratic Authoritarianism หรือ รัฐอำนาจนิยมเทคโนแครตของ Guillermo O'Donnell นำมาอธิบาย สภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวว่าเป็นช่วงที่เหล่าเทคโนแครตมีบทบาทในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมากที่สุด

เนื้อหาของวิทยานิพนธ์นี้ที่เกี่ยวประเด็นที่ศึกษาก็คือ ภูมิหลังของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยหลัง พ.ศ. 2500 ที่ใช้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้ามาทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ จนมาถึงช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมสมัยแรก (3 มีนาคม 2523 ถึง 29 เมษายน 2526) ได้

ปรับนโยบายหันมาเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก โดยอาศัยการลงจากต่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดใน ในการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตภาคตะวันออก ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) การสร้างพันธมิตรต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทยอย่างเช่น ญี่ปุ่น การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีแก่ผู้ประกอบการส่งออกสินค้า รัฐช่วยหาตลาดส่งออกสินค้าให้ การปรับลดค่าเงินบาท และ การให้สินเพื่อการส่งออกเชื่อแก่ผู้ประกอบการส่งออกสินค้า แต่ในงานชิ้นนี้จะเน้นอธิบายว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่หนักไปทางด้านอุตสาหกรรมในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรมนั้น สอดคล้องกับแนวคิด Bureaucratic Authoritarianism หรือ รัฐอำนาจนิยมเทคโนโลยีที่พัฒนาประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจโลกช่วงหลังสงครามโลก แต่รัฐบาลและเทคโนโลยีเป็นผู้วางแผน ผู้ควบคุม และแทรกแซงการพัฒนาให้อยู่ในทิศทางที่ต้องการ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการค่อยๆ ก่อผลประโยชน์ของซึ่งกันและกันผ่านการออกนโยบายในการพัฒนาประเทศ ซึ่งงานชิ้นนี้ไม่ได้กล่าวถึงผลของการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ และบริบทอื่นๆ ที่ไม่ได้สอดคล้องกับแนวคิด Bureaucratic Authoritarianism ดังกล่าว

วิทยานิพนธ์เรื่อง **การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531) ของ รุ่งรัตน์ เพชรมณี (พ.ศ. 2545)** เป็นวิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้อธิบายถึงบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ใน พ.ศ.2523-2531 หรือในช่วงที่ท่านยังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยผู้เขียนได้อธิบายบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม อยู่ 2 บทบาทหลักๆ ก็คือ ในบทบาทที่เป็นบุคคลที่คอยการประสานประโยชน์และถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองระหว่างฝ่ายทหาร กับ ฝ่ายการเมือง ตามบทบาทของนายกรัฐมนตรีคนกลางที่ได้รับการยอมรับของทั้ง 2 ฝ่าย และอีกบทบาทหนึ่งก็คือ บทบาทในการเข้ามาแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์วิกฤตพลังงาน พ.ศ. 2522 (energy crisis 1979) ซึ่งเป็นผลพวงจากเหตุการณ์ปฏิวัติอิหร่าน (Islamic Revolution 1979) ทำให้ราคาพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันพุ่งสูงขึ้นหลายเท่าตัว ปัญหาราคาเกษตรตกต่ำและ ปัญหาค่าครองชีพของประชาชนที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา อยู่ในบทที่ 6 ที่กล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรม และบทบาทในการปัญหาเศรษฐกิจของพลเอกเปรม อย่างเช่น การแก้ปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำ น้ำตาลขาดตลาด การออกนโยบายปรับลดค่าเงินบาท และ ความขัดแย้งของรัฐบาลที่มีต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลพล

เอกเปรม แต่เนื้อหาส่วนใหญ่ในงานชิ้นนี้จะกล่าวเน้นไปที่การแก้ปัญหาความขัดแย้งของทีมเศรษฐกิจ ในรัฐบาลของพลเอกเปรม ที่คอยแย้งซึ่งที่นั้งในรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของพรรคร่วมรัฐบาลพลเอกเปรม ไม่ได้กล่าวถึงแนวคิดและการดำเนินงานในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในเชิงปฏิบัติมากนัก และมีการสรุปในบทสรุปว่ารัฐบาลพลเอกเปรมประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้นคือ ทำให้ตัวเลขอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเพิ่มขึ้นจาก 3.5 % ใน พ.ศ. 2528 พุ่งขึ้นเป็น 9.5 % ใน พ.ศ. 2530 และ 13.2 % ใน พ.ศ. 2531 แต่ความขัดแย้งภายในรัฐบาลพลเอกเปรมทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้เต็มที่มากนัก⁶

หนังสือ **รัฐบุรุษชื่อเปรม** จัดทำโดย **มูลนิธิรัฐบุรุษ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์** พิมพ์ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2549) เป็นหนังสือที่รวบรวมเหตุการณ์สำคัญต่าง การบริหารประเทศ คำสัมภาษณ์ และชีวประวัติ ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่พลเอกเปรมยังราชการเป็นทหาร จนไปถึงเหตุการณ์ที่ได้รับแต่งตั้ง ให้เป็นรัฐบุรุษ ในวันที่วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ไว้อย่างละเอียดโดยเฉพาะภารกิจต่างๆของพลเอกเปรมในตอนที่ยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งประเด็นในหนังสือเล่มนี้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ศึกษาได้แก่นเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม มีคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมเมื่อขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในแต่ละสมัยอันเป็นเป้าหมายของรัฐบาลพลเอกเปรมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และการดำเนินการของรัฐบาลพลเอกเปรมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอย่างเช่น การแก้ปัญหาราคาข้าวตกต่ำ การแก้ปัญหาน้ำตาลขาดตลาด การออกนโยบายลดค่าเงินบาท การแก้ไขราคาน้ำมันและ การปรับปรุงนโยบายด้านการเงินการคลัง เป็นต้น ซึ่งเป็นภูมิหลังให้เห็นภาพว่าตลอดทั้ง 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรมมีนโยบายและการดำเนินการแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยในช่วงกล่าวอย่างไรบ้าง

นอกจากผลงานในกลุ่มที่ 2 ที่กล่าวมา ยังมีผลงานในกลุ่มที่ 1 ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมด้วย ผลงานเรื่อง **นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม** โดยพระ เจริญพร ได้อธิบายในประเด็นนี้ในส่วนที่ว่าแนวทางที่รัฐบาลพลเอกเปรมต้องเลือกในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ มีทางเลือกอยู่ 2 ทาง ของแนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ คือ ยังยึดแนวทางเดิมแต่พัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมากขึ้นใน

⁶ รุ่งรัตน์ เพชรรมณี, "การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531)" (ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545) , 72.

การผลิตสินค้าแปรรูปที่ซับซ้อนมากขึ้น (ราคาที่ดีขึ้น) กับ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก⁷ ซึ่งรัฐบาลพลเอกเปรมได้เลือกแนวทางที่ 2 การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นอกจากนั้น หนังสือ **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ** ของผาสุก พงษ์ไพจิตรได้อธิบายในประเด็นนี้ว่า จากภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างหนักของประเทศทำให้รายจ่ายของรัฐบาลพลเอกเปรมที่สูงขึ้น และการแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาดของรัฐบาลพลเอกเปรม จนทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินจากธนาคารโลก และ กองทุนเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ธนาคารโลกจึงส่งที่ปรึกษามาแนะนำให้รัฐบาลพลเอกเปรม (เพิ่มจะได้ทำเงินมาใช้คือเร็วๆ) ให้เปลี่ยนมาการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ยังแรงกดดันจากเหล่าเทคโนโลยีแคต กลุ่มนายธนาคาร และนักธุรกิจต่าง ๆ และแนวโน้มสัดส่วนของสินค้าส่งออกภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็น 1 ใน 3 ของตัวเลขการส่งออกทั้งหมด ทำให้ในที่สุดรัฐบาลพลเอกเปรมจึงยอมเปลี่ยนมาการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในที่สุด⁸

นอกจากเหตุผลที่ยกมามีอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐบาลพลเอกเปรม ยอมที่จะเปลี่ยนนโยบายมาพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างเช่น แนวโน้มตัวเลขการส่งออกสินค้าที่ดีขึ้น การที่ไทยเข้าร่วมความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ในปี พ.ศ. 2521 และเป็นสมาชิกถาวรในพ.ศ. 2525 ทำให้มาตรการต่าง ๆ นำมาคุ้มครองสินค้าที่ผลิตในประเทศนั้นใช้ไม่ได้อีกต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดการค้าเสรีในโลก รวมถึงผลสำเร็จของประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกับไทยแล้วเปลี่ยนนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจนเป็นประเทศในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NICs อย่างเช่น ไต้หวัน กับ เกาหลีใต้ ในส่วนของการแก้ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ค่าครองชีพ และการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตรส่งออกตกต่ำ และการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของรัฐบาลไปในตัวนั้น หนึ่งในวิธีที่รัฐบาลพลเอกเปรมนำมาใช้คือการลดค่าเงินบาท

⁷ พิระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 294-295.

⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, 180-190 .

กลุ่มสาม งานเขียนอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับกลุ่มเทคโนโลยี

งานเขียนกลุ่มที่สามจะเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับกลุ่มเทคโนโลยีว่ามีรูปแบบดำเนินความสัมพันธ์อย่างไรบ้าง วิเคราะห์ความสำคัญและจำเป็นที่รัฐบาลพลเอกเปรมต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเทคโนโลยี และประเมินว่ากลุ่มเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการวางนโยบายเศรษฐกิจมากน้อยแค่ไหน เนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้จะมุ่งความสนใจไปที่บทบาทของสภาพัฒน์ ผู้ศึกษาจึงเน้นนำเสนองานเขียนในกลุ่มนี้ที่เกี่ยวข้องกับสภาพัฒน์ ซึ่งก็เป็นในกลุ่มเทคโนโลยีที่มีบทบาทในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม โดยงานเขียนในกลุ่มนี้ได้แก่ หนังสือ **พลังเทคโนโลยี : ผ่านชีวิตและงานของเสนาะ อุนากุล** ของ เสนาะ อุนากุล (พ.ศ. 2556) เป็นหนังสืออัตชีวประวัติของ นายเสนาะ อุนากุล อดีตเลขาธิการสภาพัฒน์ ซึ่งเขาเป็นหนึ่งใน กลุ่มเทคโนโลยี ที่มีบทบาทสำคัญและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลพลเอกเปรม โดยหนังสือได้กล่าวถึงการทำงานของนายเสนาะในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมว่า เป็นหนึ่งในเทคโนโลยีที่ได้รับความไว้วางใจจากพลเอกเปรมให้เข้ามาดูแลรับผิดชอบงานทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งการเชิญให้กลับมารับตั้งแหล่งเลขาธิการสภาพัฒน์เป็นสมัยที่ 2 การเป็นผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6 เนื้อหาที่กล่าวถึงพลเอกเปรมก็จะกล่าวในเชิงยกย่องและนับถือ อย่างเช่น การที่นายเสนาะ อุนากุลและข้าราชการในสภาพัฒน์ยึดถือหลักการดำเนินงานของพลเอกเปรมที่ว่า ส่วนรวมต้องมาก่อน และ ทำงานอย่างสุจริต

หนังสือ **5 ทศวรรษ สภาพัฒน์** ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) เป็นหนังสือที่จัดทำขึ้นในวาระฉลองครบรอบ 50 ปี ของสภาพัฒน์ ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและบทบาทของสภาพัฒน์ พร้อมทั้งแทรกความคิดเห็นจากนายเสนาะ อุนากุล เข้าไปด้วย ทำให้เราเห็นภาพความสัมพันธ์ที่ติระหว่งสภาพัฒน์ กับพลเอกเปรม อย่างเช่น ความเห็นของนายเสนาะที่กล่าวเกี่ยวกับสภาพัฒน์และรัฐบาลไว้ว่าสภาพัฒน์ได้รับการยอมรับนับถือจากรัฐบาล รัฐบาลรับฟังความเห็นในเรื่องต่างๆ ที่สภาพัฒน์เสนอมา และ พลเอกเปรมเองก็เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการนโยบายและประสานงานระดับชาติทั้ง 6 คณะ ด้วยตนเองทุกครั้ง⁹ หรืออย่างเช่นการที่รัฐบาลพลเอกเปรมไว้วางใจให้สภาพัฒน์เป็นฝ่ายเลขานุการของ

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **5 ทศวรรษสภาพัฒน์**, 162-163.

กรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ตั้งขึ้นมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป็นต้น ซึ่งทำให้สภาพัฒน์มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาทางเศรษฐกิจแทนคณะรัฐมนตรี¹⁰

หนังสือ **6 ทศวรรษสภาพัฒน์** ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2553) เป็นหนังสือที่จัดทำขึ้นในวาระฉลองครบรอบ 60 ปี ของสภาพัฒน์ ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้นำบทสัมภาษณ์ของทั้ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายเสนาะ อุณากรู เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีและความไว้วางใจระหว่าง รัฐบาลพลเอกเปรม กับ สภาพัฒน์ โดยเฉพาะบทสัมภาษณ์ของ พลเอกเปรม ที่กล่าวอย่างชัดเจนว่า

..การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ ผมไม่ได้ทำคนเดียว และคนที่ทำเป็นส่วนหนึ่งของผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ต่อชาติบ้านเมือง เป็นที่ตั้ง ผมเองไม่มีความรู้เรื่องเหล่านี้มากนัก แต่ผมรู้ว่า ใครมีความรู้บ้าง ผมจึงไปขอร้องคนที่มีความรู้ให้มาช่วยทำ คนที่มีความรู้ก็คือ “สภาพัฒน์” และผมโชคดีที่เลขาธิการ สภาพัฒน์ขณะนั้นคือ ดร.เสนาะ อุณากรู และ “สภาพัฒน์” เป็นสมองของรัฐบาล เป็นผู้ที่คอยให้ความรู้ ให้ความเห็นต่อรัฐบาลซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของสภาพัฒน์¹¹

สำหรับผลงานที่กล่าวได้ว่าให้มุมมองเชิงลบหรือมุมมองที่แตกต่างจากผลงานที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเทคโนโลยีได้แก่วิทยานิพนธ์เรื่อง **การพัฒนาภายใต้กระแสนิยมกับระบอบการเมืองแบบ Bureaucratic-Authoritarianism: ศึกษากรณีการเมืองไทยระหว่างปี 2524-2531** ของสุระ พัฒนปราษฎ์ ได้อธิบายในประเด็นนี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับกลุ่มเทคโนโลยี และกลุ่มนายทุน มีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างเอื้อผลประโยชน์ระหว่างกันหรือเป็นพันธมิตรในลักษณะไตรภาคี ตามแนวคิด Bureaucratic Authoritarianism หรือ รัฐอำนาจนิยมเทคโนโลยีของ Guillermo O'Donnell ที่เป็นรูปแบบหนึ่งของรัฐทุนนิยม จะเกิดขึ้นในรัฐที่มีการปกครองในรูปแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ โดยมีระบบราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งมีกลุ่มเทคโนโลยีเป็นตัวละครสำคัญ และบทความของ อตินันท์ พรหมพันธุ์ใจ เรื่อง **รัฐราชการไทย สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2523-2531)** เป็นการอธิบายถึงความสำคัญของรัฐ

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **6 ทศวรรษสภาพัฒน์**, 167.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 133.

ราชการต่อการปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบซึ่งการเรียกรูปแบบการปกครองของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งกลุ่มเทคโนโลยีก็เป็นหนึ่งในกลุ่มอำนาจสำคัญของรัฐราชการ โดยผู้เขียนมองว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นการปรับตัวรัฐบาลพลเอกเปรมต่อวิกฤติของประเทศที่เกิดขึ้นในตอนนั้น และเป็นการปรับโครงสร้างอำนาจในลักษณะเผด็จการที่มีการผนึกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างทหารกับเทคโนโลยี โดยการนำเอาระบบราชการมาครอบทับสังคม ด้วยการจัดการเชิงนโยบาย แต่เปิดโอกาสให้ นักการเมือง นักธุรกิจ ปัญญาชน ที่ยอมรับในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเข้ามาเสริมสร้างความแข็งแกร่งของรัฐราชการที่รัฐบาลเปรมพยายามสร้างขึ้นมา แต่ไม่ใช่การประนีประนอม ซึ่งเป็นอธิบายให้เห็นว่ากลุ่มเทคโนโลยีเป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญในการขับเคลื่อนรัฐราชการของรัฐบาลพลเอกเปรม

จากการทบทวนผลงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สนใจศึกษาทั้ง 3 กลุ่ม ทำให้เห็นถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งก่อนและระหว่างระยะเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นผู้นำรัฐบาล และเห็นผลที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าและการวางนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การศึกษาเจาะลึกไปที่เนื้อหาที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบอกเสียงของสภาพฒันั้นอาจช่วยเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับแนวคิดของผู้ที่มีหน้าที่ในการวางนโยบายและวางมาตรการในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้มองเห็นตัวปัญหาและที่มาของวิธีการแก้ไขปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่างานศึกษาที่ผ่านมาเน้นบทบาทของรัฐบาลขณะที่งานศึกษาชิ้นนี้ต้องการเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของสภาพฒันและความสัมพันธ์ระหว่างสภาพฒันกับรัฐบาลเพื่อดูว่ากลุ่มเทคโนโลยีกลุ่มหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังรัฐบาลมีอิทธิพลต่อการวางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศมากน้อยเพียงใด

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1 ศึกษาบริบทต่าง ๆ โดยเฉพาะบริบททางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาพฒันกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
- 2 ศึกษาวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพฒันในฐานะหลักฐาน (source) โดยพิจารณาความเป็นมา จุดมุ่งหมาย ผู้รับผิดชอบ เนื้อหาและรูปแบบของการนำเสนอ และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวารสารนี้

3. ศึกษาภาพสะท้อนเกี่ยวกับสถานะและปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จากเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์เนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา จำนวน 53 เล่ม ที่ตีพิมพ์ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2523 ถึง 2531 อันเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับสมัยการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

1.5 วิธีการศึกษา

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะเป็นการศึกษาในลักษณะของการอ่านพินิจเอกสารหลักฐาน (documentary investigation) โดยนำวารสารเศรษฐกิจและสังคมที่ตีพิมพ์เผยแพร่โดยสภาพัฒนามาวิเคราะห์ว่าเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและการทำงานของสภาพัฒนาในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยวิเคราะห์ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงผลลัพธ์ของสิ่งที่สภาพัฒนาได้พยายามนำเสนอออกมาในวารสารเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังศึกษางานเขียนอื่นๆ ของคนที่เป็นหัวเรือหลักในสภาพัฒนา เช่น หนังสือ การพัฒนาประเทศไทยแนวความคิดและทิศทางของ ไชยสิทธิ์ ปันเปี่ยมรัษฎ์ หนังสือ พลังเทคโนโลยี : ผ่านชีวิตและงานของเสนาะ อุณากร ของเสนาะ อุณากร เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของสภาพัฒนาที่มีต่อรัฐบาลพลเอกเปรม ในการวางนโยบายเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศในเวลาตลอด 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

1.6 แหล่งข้อมูล

1. หอสมุดพระราชวังสนามจันทร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
2. ฐานข้อมูลงานวิจัย โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย

<http://tdc.thailis.or.th/tdc/basic.php>

3. เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

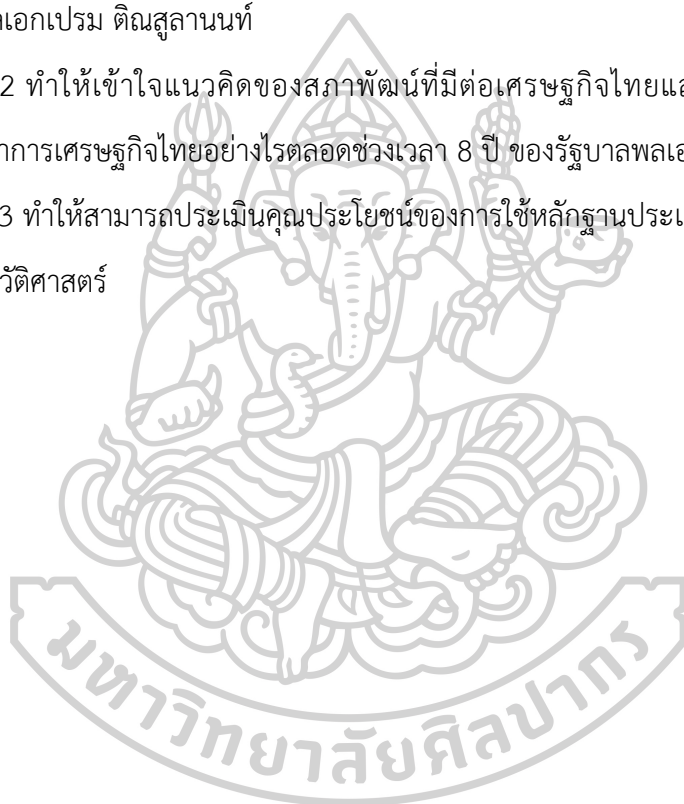
<http://www.nesdb.go.th/>

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้เข้าใจถึงสภาพทางเศรษฐกิจของไทยและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

5.2 ทำให้เข้าใจแนวคิดของสภาพัฒน์ที่มีต่อเศรษฐกิจไทยและแนวทางของการวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจไทยอย่างไรตลอดช่วงเวลา 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

5.3 ทำให้สามารถประเมินคุณประโยชน์ของการใช้หลักฐานประเภทวารสาร (journal) ในการศึกษาประวัติศาสตร์



บทที่ 2

สภาพัฒน์ในช่วงสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2523-2531

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือที่รู้จักกันดีในชื่อของ “สภาพัฒน์” เป็นหน่วยงานที่ทำงานอยู่คู่กับรัฐบาลไทยมายาวนานถึง 70 ปี ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาที่มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และด้านสังคม โดยที่สภาพัฒน์เองก็เป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญที่ทำให้ประเทศเกิดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่สภาพัฒน์เข้าไปมีบทบาทโดยตรง ถึงแม้ว่าความเข้าใจโดยทั่วไปจะเข้าใจกันว่าสภาพัฒน์มีหน้าที่เพียงแต่การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจแก่รัฐบาล แต่บทบาทจริง ๆ ของสภาพัฒน์นั้นมีมากกว่า โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม 2523 – 9 สิงหาคม 2531) อันเป็นช่วงที่กล่าวขานกันว่า เป็น “ยุคทอง” ของสภาพัฒน์ ในบทนี้ จะได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของสภาพัฒน์ ตั้งแต่การก่อตั้ง พัฒนาการของหน่วยงาน โครงสร้างองค์กรที่ดำเนินงานต่าง ๆ ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นอกจากนั้น ยังได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างสภาพัฒน์กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยพิจารณาจากภูมิหลังประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงปัญหาเศรษฐกิจที่เรื้อรังในช่วงก่อนที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์จะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และบริบทประกอบทางการเมือง จากนั้น จะพิจารณาการทำงานของสภาพัฒน์จากทรรศนะของบุคลากรของสภาพัฒน์เองและจากทรรศนะของบุคคลภายนอก โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการ ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานให้กับการศึกษาวิเคราะห์ตัวเอกสาร อันได้แก่ วารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์ในบทต่อไป

2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของสภาพัฒน์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ สภาพัฒน์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 ภายใต้พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ในช่วงสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีชื่อเรียกในตอนนั้นว่า “สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานที่ทำงานให้กับ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อการ

บริหารงานด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากในช่วงเวลานั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามมีความต้องการที่จะฟื้นฟูประเทศช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้รวดเร็วที่สุด และให้เกิดประสิทธิภาพในการวางนโยบายทางเศรษฐกิจมากขึ้น สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจจำนวน 20 คน สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีหน้าที่ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 3 ข้อคือ¹²

1. ให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อประโยชน์แห่งความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของชาติ
2. ชี้แจงให้รัฐบาลทราบถึงวิธีการที่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำมาผดุงส่งเสริมและทำความก้าวหน้าทางทางเศรษฐกิจของชาติ ทั้งนี้ โดยอาศัยความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค ผลแห่งการค้นคว้าหรือสำรวจ และสถิติต่าง ๆ ตลอดจนผลแห่งการปฏิบัติอันได้ทำมาแล้ว
3. ทำหน้าที่รวบรวมการสถิติพยากรณ์ทั่วราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้แบ่งงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติออกเป็น 5 สาขา ได้แก่ สาขาเศรษฐกิจการเกษตร สาขาเศรษฐกิจการคลัง สาขาเศรษฐกิจการพาณิชย์ สาขาเศรษฐกิจการอุตสาหกรรม และสาขาเศรษฐกิจการคมนาคม โดยในแต่ละสาขามีกรรมการซึ่งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินงาน ในทางปฏิบัติ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติจะแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานสาขา ส่วนกรรมการนั้นสุดแต่ประธานของแต่ละสาขาจะเสนอให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

เนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการสภาเศรษฐกิจและกรรมการในสาขาต่าง ๆ จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้การสนับสนุน จึงได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการและปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นนี้ถือเป็นทบวงการเมืองอิสระ มีฐานะเทียบเท่ากับกรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงาน¹³สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาตินี้เองที่พัฒนาต่อมาจนเป็นที่รู้จักในนามสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ สภาพัฒนา

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒนา, 67.

¹³ เรื่องเดียวกัน, 68.

ต่อมาในพ.ศ. 2494 สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติได้รับหน้าที่ประสานงานความร่วมมือกับต่างประเทศ เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตัดสินใจรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านกับภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังคืบคลานเข้ามาหลังจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีชัยชนะในสงครามกลางเมืองจีนใน พ.ศ. 2492 เลขาธิการของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการของ “คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.)” ซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อประสานงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากสหรัฐอเมริกาให้กับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตามสนธิสัญญาความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) และสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติต้องร่วมกันจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจโดยละเอียดถี่ถ้วนเพื่อจัดทำเป็นโครงการเสนอขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้น ทั้งสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และ ก.ศ.ว ขาดแคลนเจ้าหน้าที่วิชาการที่จะมากลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะขอรับความช่วยเหลือ จึงมีความพยายามที่จะดึงผู้ทรงคุณวุฒิจากแหล่งต่าง ๆ เช่นกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย มาร่วมทำหน้าที่ดังกล่าว โดยจัดตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ” ขึ้นใน พ.ศ. 2496 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีม.ล. เดช สนิทวงศ์ซึ่งเป็นกรรมการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและประธานของ ก.ศ.ว. เป็นรองประธาน เจ้าหน้าที่จากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติหรือสภาพัฒนาขณะนั้นก็มีบทบาทสำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการของคณะกรรมการชุดนี้เป็นบุคลากรของสำนักงานสภาเศรษฐกิจฯ และหัวหน้าสำนักงานอื่นได้แก่เลขาธิการสภาเศรษฐกิจฯ ก็เป็นกรรมการด้วย¹⁴

คณะกรรมการดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศทำหน้าที่พิจารณาคำขอของงบประมาณวิสามัญลงทุนของของกระทรวง ทบวง กรมเพื่อนำเสนอให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเริ่มมีการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ ข้อเขียนของสภาพัฒนาในเวลาต่อมาชี้ว่าสภามองการทำงานของสภาพัฒนาในกรรมการชุดนี้ว่าเป็นก้าวที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการชุดนี้ดำเนินงานต่อเนื่องกันมาถึง 4 ปีระหว่างพ.ศ. 2496-2499 ทำให้ “เจ้าหน้าที่เกิดความชำนาญในการ

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒนา, 68-69.

พิจารณาและได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลเป็นอย่างดี”¹⁵ มีผลพวงสำคัญคือการสร้างคน สร้างนักวิชาการจำนวนมากที่เข้าร่วมในกระบวนการนี้ และแม้ว่าเอกสารของสภาพัฒน์ไม่ได้ระบุไว้ แต่ค่อนข้างแน่ชัดว่าการทำงานในคณะกรรมการดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศเป็นจุดเริ่มต้นของบทบาทของสภาพัฒน์ในการวิเคราะห์โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมก่อนที่จะถูกนำเสนอสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบทบาทที่ทำให้สภาพัฒน์มีความสำคัญไม่เฉพาะในด้านการวางแผน แต่มีบทบาทสัมพันธ์กับการอนุมัติโครงการในระดับของการปฏิบัติการ ซึ่งในระยะเวลาต่อมาจะพบว่าทำให้เกิดความขัดแย้งกับกระทรวง ทบวง กรมที่เป็นเจ้าของโครงการอยู่เนือง ๆ ดังจะได้อีกต่อไป

แม้ว่าการดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและ ก.ศ.ว. จะดำเนินไปถึง 4 ปี แต่หลักเกณฑ์และระบบที่ใช้ในการพิจารณาโครงการยังไม่เข้ารูปโดยสมบูรณ์ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจไม่เพียงพอเกี่ยวกับการวางแผนเศรษฐกิจ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือรัฐบาลในการสำรวจเศรษฐกิจของไทยและการทำแผนเศรษฐกิจ ซึ่งธนาคารโลกได้ตกลงส่งผู้เชี่ยวชาญมาในปี พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นช่วงที่เปลี่ยนรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์แล้ว คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้ถูกส่งเข้ามาในประเทศไทยเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการร่างจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีศาสตราจารย์พอล ที. เอลล์สเวิร์ธ (Paul T. Ellsworth) จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน (Wisconsin) เป็นหัวหน้าคณะ มาทำงานร่วมกับคณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก (ก.ส.ธ.) ทำการสำรวจเป็นเวลา 1 ปีระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2500 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2501 ได้จัดทำรายงานขึ้นฉบับหนึ่งชื่อว่า “A Public Development Program for Thailand”¹⁶

พร้อมกับรายงานฉบับดังกล่าว คณะผู้เชี่ยวชาญยังได้มีบันทึกเรื่อง "A Central Planning Organization for Thailand" (ลงวันที่ 3 มกราคม 2501) เสนอแนะไปยังรัฐบาลให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" เสียใหม่ และให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่กำลัง

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน์, 69.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 69-70.

จะจัดทำอยู่ในเวลานั้น และเพื่อดูแลเรื่องรายจ่ายเพื่อการพัฒนา รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ข้อความตอนหนึ่งในบันทึกฉบับดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า

...ทรัพยากรที่นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ฉะนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากการแข่งขันในระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะดึงเอาทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้เพื่อประโยชน์ตน ซึ่งต่างก็ถือว่าโครงการแต่ละโครงการของตนมีความสำคัญที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้ นอกจากว่าโครงการต่าง ๆ ที่แก่งแย่งกันเรียกร้องเอาเงินทุนไปดำเนินการดังกล่าวนี้ จะได้ถูกประเมินคุณค่าและความสำคัญของโครงการว่ามีมากหรือน้อย โดยให้มือสมัครประสานงานแห่งหนึ่งเป็นผู้กำหนดและแบ่งทรัพยากรแก่โครงการที่ได้รับเลือกให้ดำเนินการ ก็จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในการใช้คน ทุน และ ทรัพยากรอื่น ๆ น้อยกว่าที่ควรจะเป็น...

....ในปัจจุบันการพิจารณาโครงการของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อจะเรียกร้องเอาเงินลงทุนสำหรับการพิจารณาเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นก็ตอนเตรียมงบประมาณประจำปี ด้วยเหตุผลที่ว่า ค่าใช้จ่ายประจำจะถูกพิจารณาพร้อมกันไปในเวลาเดียวกัน โดยวิธีนี้ทำให้การพิจารณาไม่สามารถแบ่งแยกให้เห็นได้เด่นชัดถึงความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น การบำบัดความจำเป็นก็ทำได้ถูกชี้ขาดด้วยวิธีการหาความสำคัญของแต่ละโครงการ ตามวิธีประเมินค่าที่ถูกต้อง แต่อาศัยแรงผลักดัน ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ ทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ก็คือ การตั้งศูนย์กลางการวางแผนเศรษฐกิจขึ้น...¹⁷

จากข้อเขียนของสภาพัฒน์ ดูเหมือนว่าการทำงานกับคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกในประเทศไทยเป็นไปด้วยดี แต่ในประเด็นนี้ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์กล่าวไว้ในบทความซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกใน ‘ผู้จัดการรายวัน’ เมื่อพ.ศ. 2536 ว่าผู้บริหารธนาคารโลกในนครวอชิงตัน ดี.ซี. ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2501 มีมติให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของนายเอลลสเวิร์ธ แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลับถูกต่อต้านจากราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ อันมีนายฉลอง ปงตระกูล เป็นเลขาธิการ¹⁸ รังสรรค์ไม่ได้ให้เหตุผลว่าทำไมถึงมีการต่อต้าน แต่จากการวิเคราะห์เทคโนโลยีไทยรุ่นต่าง ๆ ของอภิชาติ สถิตนิรามัยทำให้อนุมานได้ว่าอาจเกิดจากประสบการณ์ชีวิต

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน์, 71.

¹⁸ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ ตอนที่ 2, ใน อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536), 39.

และการทำงานที่ทำให้มีการให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน อภิชาติกล่าวว่าเทคโนโลยีสารสนเทศรุ่นแรก (ซึ่งนายฉลอง ปิงตระกูลอยู่ในกลุ่มนี้) มีประสบการณ์ตรงกับภาวะความไร้เสถียรภาพของเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รวมทั้งเป็นผู้สืบทอดจารีตอนุรักษนิยมทางการเงินการคลังจากขุนนางและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรป จึงเน้นความสำคัญของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเหนือสิ่งอื่นใด¹⁹ ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่นำไปสู่การกู้ยืมเงินจำนวนมากเพื่อนำมาลงทุนปรับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจึงอาจทำให้เกิดแรงต้าน ข้อเสนอเรื่องนี้มีความเป็นไปได้มากขึ้นเมื่อพิจารณาทำให้สัมภาษณ์ของนายฉลองเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เขากล่าวว่า “ตอนนั้นมีการใช้เงินกู้จากธนาคารโลก เจ้าของเงินกู้ได้เข้ามาบีบบทบาทมากในการชี้ให้เราทำโครงการอย่างไร ทั้งนี้ โครงการส่วนใหญ่ต่างประเทศเสนอมา... และก่อนจะกู้เงินได้จะต้องมีคณะผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาสำรวจและศึกษาร่วมกันก่อน...”²⁰

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเวลานั้นหลายคนสนับสนุนข้อเสนอของนายเอลลสเวิร์ธ ได้แก่ ม.ล.เดช สนิทวงศ์ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ และพระบริภัณฑ์ยุทธกิจ รังสรรค์ระบุว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกได้วิ่งเต้นเข้าพบผู้นำไทยเพื่อผลักดันให้จัดตั้งหน่วยวางแผนเศรษฐกิจ โดยปรับเปลี่ยนข้อเสนอบางประการเพื่อลดทอนแรงต้านจากสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ การผลักดันนี้ใช้เวลาประมาณปีครึ่ง จนในที่สุดรัฐบาลนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จึงเห็นชอบให้มีการปรับโครงสร้างสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศอย่างถาวร²¹ และออกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แทน สภาเศรษฐกิจแห่งชาติจึงถูกเปลี่ยนมาเป็น "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" และหน่วยงานเลขาธิการได้แก่สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติก็เปลี่ยนมาเป็น “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ทำหน้าที่หลักในการศึกษา ติดตาม วิเคราะห์ วิจัย สภาวะเศรษฐกิจ และประการสำคัญคือให้มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งนับเป็นการขยายบทบาทการทำงานของสภาพัฒน์ให้มี

¹⁹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย, <https://prachatai.com/journal/2015/03/58294>.

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพัฒน์, 227.

²¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ ตอนที่ 2, ใน อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย, 39.

ความลึกและครอบคลุมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น²²พระราชบัญญัติพ.ศ. 2502 แบ่งส่วนราชการในสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ส่วนรายได้ประชาชาติ และสำนักงานสถิติกลาง และตั้งกองพิเศษอีก 1 กอง คือ กองการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ หรือ ก.ศ.ว.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ต่อมาใน พ.ศ. 2504 แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504-2506) ก็ได้เสร็จสมบูรณ์และถูกประกาศใช้เป็นทางการ อันเป็นผลงานชิ้นสำคัญของสภาพัฒน และใน พ.ศ. 2506 ได้มีการจัดระเบียบส่วนราชการในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติโดยแยกส่วนงานด้านสถิติกลางไปตั้งเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ แยกส่วนงานการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ไปตั้งเป็นกรมวิเทศสหการ ทำให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คงประกอบด้วยส่วนราชการ 2 ส่วน คือ ส่วนที่จัดการเกี่ยวแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กับ ส่วนที่จัดการเกี่ยวกับรายได้ประชาชาติ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2515 ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีความต้องการปรับปรุงระบบราชการของประเทศเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมกับได้มีการนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง เพื่อแผนพัฒนาในฉบับต่อ ๆ ไปมีความครอบคลุมในการพัฒนาประเทศมากขึ้นและแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจในฉบับที่ 1 ถึง 3 ที่เน้นแต่พัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็น "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้อย่างเป็นทางการจนถึงปัจจุบันนี้

ในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ บทบาทของสภาพัฒนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ที่ประกาศใช้ ณ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2521 โดยได้กำหนดให้มืองค์ประกอบหรือกลไกในการดำเนินงาน 2 ระดับ ซึ่งทำงานเชื่อมโยงประสานกันและมีภาระหน้าที่ดังต่อไปนี้²³

1. เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อ
คณะรัฐมนตรี

²² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน, 73.

²³ เรื่องเดียวกัน, 75-77.

2. พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่น ๆ ของ สศช. แล้วทำความเข้าใจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

4. จัดให้มีการประสานงานระหว่าง สศช. กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาและการปฏิบัติงานตามแผนฯ

ข. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้บริหารสูงสุด และผู้บริหารระดับรองลงมา ได้แก่รองเลขาธิการฯ ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงานและผู้อำนวยการสำนัก และแบ่งส่วนราชการตามภารกิจรวม 15 สำนัก 2 กลุ่มงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการ สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคกลาง สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ สำนักยุทธศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาทางสังคม สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สำนักวางแผนการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มงานตรวจสอบภายใน สภาพัฒนาในระยะนี้ถูกกำหนดบทบาทสรุปได้ 5 ประการ ซึ่งล้วนเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับวงจรการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสิ้น ดังต่อไปนี้

1. การสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ เพื่อรวบรวมข้อมูลในการจัดทำเครื่องชี้วัดภาวะเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนระดับการพัฒนาประเทศ ในลักษณะรายงานสถานการณ์เศรษฐกิจและบัญชีประชาชาติ ซึ่งได้จัดทำอย่างต่อเนื่องทุกปี เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาให้แก่คณะรัฐมนตรี และเพื่อเผยแพร่การพัฒนาให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

2. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในทางปฏิบัติแล้ว ในแต่ละขั้นตอนของการจัดทำแผนตั้งแต่เริ่มต้นเตรียมการจนกระทั่งสำเร็จออกมาเป็นแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น สำนักงานฯ มิได้ดำเนินการแต่เพียงลำพัง แต่จะร่วมปรึกษาหารือกับกระทรวง ทบวง กรมรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด

3. พิจารณาโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ การพิจารณารายละเอียดโครงการที่หน่วยงานอื่น จัดส่งมาให้พิจารณา ในกรณีโครงการที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม สศช. จะนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี หากกรณีปรากฏชัดว่าเป็นโครงการที่ไม่เหมาะสม เช่น ไม่คุ้มกับค่าลงทุน หรือบางครั้งข้อมูลไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯอาจขอให้เจ้าของโครงการถอนโครงการหรือรับไปปรับปรุง ก่อนนำมาพิจารณาตามกระบวนการต่อไป

4. การติดตามและประเมินผล เพื่อให้ทราบผลการพัฒนา เพื่อสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขกลยุทธ์แผนงาน วิธีการดำเนินงานให้ทันสถานการณ์ และความจำเป็น ในระหว่างการดำเนินงานตามแผนรวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและวางแผนพัฒนาในระยะต่อไป

5. หน้าที่เฉพาะกิจ ตามที่ได้รับมอบหมายหรือสั่งการจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีโดยตรงเช่น งานสำคัญเร่งด่วนเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ หรืองานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ตามที่ถูกกำหนดไว้ดังกล่าวทำให้ข้าราชการที่เข้าทำงานในสภาพพัฒนาจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้บริหาร [ในปีพ.ศ. 2528 จำนวนข้าราชการของสภาพพัฒน์มีทั้งสิ้น 540 คน มีคุณวุฒิระดับปริญญาเอก 14 คน ปริญญาโท 193 คน ประกาศนียบัตรต่างประเทศ 27 คน ปริญญาตรี 214 คน และต่ำกว่าปริญญาตรี 92 คน]²⁴ ข้าราชการสภาพพัฒน์เป็นกลุ่มคนที่รังสรรค์ ณะพรพันธุ์นิยามว่าเป็น “ขุนนางวิชาการ” หมายถึง ข้าราชการผู้บริหารระดับกลาง (mid-level executive) มีหน้าที่ดูแลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ติดตามสภาวะเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเดิม และ/หรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่²⁵ขณะที่อภิชาติ สถิตนิรามัย ชี้ว่าข้าราชการของสภาพพัฒน์เป็น

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* ปีที่ 22 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) พ.ศ. 2528, 63.

²⁵ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536), 82.

“เทคโนโลยี” ในนิยามที่ว่า เป็น “กลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งใช้หรืออ้างว่าใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญนั้นในการกำหนด หรือนำเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจ ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยไม่สนใจว่าเขาจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย หรือเป็นเพียงผู้เสนอแนะ หรือเป็นเพียงผู้ขับเคลื่อนนโยบาย”²⁶

ข้าราชการระดับสูงของสภาพัฒน์ที่มีบทบาทในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น กล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มขุนนางวิชาการหรือเทคโนโลยีรุ่นที่ 2 และ 3 ของประเทศไทย²⁷ รุ่นที่ 2 ได้แก่ นายเสนาะ อุณากร ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาพัฒน์เป็นเวลา 8 ปีตลอดช่วงสมัยรัฐบาลเปรม และรุ่นที่ 3 ที่มีบทบาทโดดเด่นได้แก่ นายพิสิฎฐ์ ภัคเกษม นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นายสุเมธ ตันติเวชกุล และนายสถาพร กวิตานนท์ เป็นต้น รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์กล่าวว่าหลังพ.ศ. 2504 ข้าราชการสภาพัฒน์เริ่มมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาและกลั่นกรองโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐบาล ดังนั้น เมื่อรวมตัวกับกลุ่มข้าราชการกระทรวงการคลัง และกลุ่มผู้บริหารในธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ถือได้ว่าเทคโนโลยีเหล่านี้คือกลุ่มบุคคลที่ควบคุมนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคหรือระดับนโยบายไว้ทั้งหมด²⁸

ตำแหน่งที่สำคัญและมีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมากที่สุดคือ เลขาธิการสภาพัฒน์ รายชื่อเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2532 ได้แก่

²⁶ อภิชาติ สถิตนิรามัย, เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย.

²⁷ รังสรรค์แบ่งแยกนักวิชาการรุ่นต่าง ๆ ไว้ดังนี้ 1. กลุ่มขุนนางนักวิชาการระดับกลางรุ่นแรกยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้แก่ นายปวย อึ้งภากรณ์ นายบุญมา วงษ์สุวรรณ นายฉลอง ปงตระกูล นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์ นายสมหมาย ฮุนตระกูล นางสุภาพ ยศสุนทร นายบุญชนะ อัดถากร เปนตน 2. รุ่นที่สองได้แก่ นายบุญกุล ประจวบเหมาะ นายอานวย วีระวรรณ นายเสนาะ อุณากร นายเฉลิม อังการณาว-สวัสดิ์ นายชาญชัย ลีถาวร นายพนัส สิมะเสถียร นายบัณฑิต บุญยปานะ นาย ขวลิท ธนะชานันทน นายวิจารณ์ นิเวตวงศ์ นายเพชร อิศรเสนา นายประยูร เถลิงศรี เปนตน 3. รุ่นที่สามได้แก่ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต นายประทีป สนธิสุวรรณ นายวิจิตร สุทินิจนายศุภชัย พานิชภักดิ์ นาย โอบาร ไชยประวัติ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ นายพิสิฎฐ์ ภัคเกษม นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นายสุเมธ ตันติเวชกุล นายสถาพร กวิตานนท์ นายคณัย ดุลละลัมพะ นางอรนุช โอสถานนท์ เปนตน (ดู กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย. เชียงธรรม 49 ในหน้า 49)

²⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย, 83.

เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

- นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ พ.ศ. 2493-2499
- นายฉลอง ปิงตระกุล พ.ศ. 2499-2506

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- นายประหยัด บุรณศิริ พ.ศ. 2506-2513
- นายเรณู สุวรรณสิทธิ์ พ.ศ. 2513-2516
- ดร. เสนาะ อุณากุล พ.ศ. 2516-2518 (สมัยที่ 1)
- นายกฤษ สมบัติศิริ พ.ศ. 2518-2523
- ดร. เสนาะ อุณากุล พ.ศ. 2523-2532 (สมัยที่ 2)

ในจำนวนผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒนาข้างต้น นายเสนาะ อุณากุลซึ่งทำงานในสภาพัฒนาช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์หรือในช่วงทศวรรษ 2520 มีความแตกต่างอยู่บ้างจากเลขาธิการในสมัยที่เป็นสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ถึงแม้จะเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศสายเศรษฐกิจเหมือนกันแต่มีแนวคิดที่ต่างกัน อย่างนายฉลอง ปิงตระกุล ที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการของสภาพัฒนาในช่วงคาบเกี่ยวกับสมัยสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นเทคโนโลยีแรกที่มีแนวคิดทางเศรษฐกิจสายอนุรักษ์นิยมจากฝั่งยุโรปที่เน้นรักษาเสถียรภาพทางการคลังและเศรษฐกิจตั้งที่กล่าวแล้ว แต่เทคโนโลยีที่สองที่เข้ามาในสภาพัฒนาในช่วงต่อมา อย่าง ดร. เสนาะ อุณากุล เชื่อถือในแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกัน ซึ่งให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของกลไกตลาด การพัฒนาอุตสาหกรรมและตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจ²⁹

อภิชาติ สถิตนิรามัย ยังได้ให้สิ่งที่แตกต่างอีกอย่างระหว่างเทคโนโลยีแรกกับรุ่นสองนี้ก็คือ การยอมรับในระบบอำนาจนิยมทหาร โดยกล่าวว่าเทคโนโลยีแรก ต่างไม่ค่อยยอมรับอำนาจนิยมทหารมากนักเพราะมองว่ากลุ่มคนในเครื่องแบบชอบมาแทรกแซงการทำงานและเต็มไปด้วยกับทุจริตคอร์รัปชัน แต่เทคโนโลยีสองกลับยอมรับในระบบอำนาจนิยมทหารและมีอคติกับระบบประชาธิปไตย เพราะเทคโนโลยีกลุ่มนี้เข้ามาทำงานในช่วงที่ระบบอำนาจนิยมทหารสมบูรณ์ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์กับจอมพลถนอมทำให้พวกเขามองว่า ระบบนี้เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาประเทศ

²⁹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, เทคโนโลยีแรกกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย.

และมีอิสระในการทำงานตามความคิดของเขา อภิชาติอ้างอิงคำกล่าวของนายเสนาะ อุณาภูลที่ว่า “อย่างน้อยในระยะแรกจอมพลสฤษดิ์สามารถรวบรวมคนเก่งและคนดีมาช่วยบ้านเมืองได้เป็นจำนวนมากเพื่อนำชาติสู่ยุคพัฒนา”³⁰

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพพัฒนกับรัฐบาลพลเอกเปรม

นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง สภาพพัฒนถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้นำรัฐบาลให้มีบทบาทสำคัญในการเป็นที่ปรึกษา ให้ข้อมูลทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ช่วยกลั่นกรองนโยบาย และช่วยการตัดสินใจแก่รัฐบาลในการออกนโยบายทางเศรษฐกิจ และถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลเผด็จการนิยมนำมาใช้อ้างอิงในการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของตน ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ซึ่งทำการปฏิวัติรัฐประหารและขึ้นเป็นนายก รัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ได้กล่าวคำปรารภ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำนำของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติฉบับที่ 1 ว่า

...การปฏิวัติครั้งนี้ วัตถุประสงค์อันใหญ่ที่สุดอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ.... วิธีการใหม่อย่างหนึ่งของระบอบปฏิวัตินี้ คือการให้เกียรติแก่ทางวิชาการ ยึดหลักวิชาไว้แล้ว วางแนวปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสม ดีกว่าจะวางนโยบายโดยไม่นึกถึงหลักวิชาเลย ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าจึงได้เรียกกระดมนักวิชาการทั้งหลายเข้ามาช่วยกัน สภาการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและสภาการศึกษาจึงเป็นสภาใหญ่ประกอบด้วยผู้ที่ได้เล่าเรียนศึกษามาจริงจัง และยังมีสภาวิจัยซึ่งเป็นสภาสูงสุดทางวิชาการช่วยอยู่เบื้องหลังอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อใช้สติปัญญาที่เรามีอยู่อย่างเต็มที่ช่วยกันพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ...³¹

สภาพพัฒนจะมีบทบาทมากหรือน้อยมักจะขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้นำรัฐบาลและความมั่นคงของรัฐบาลนั้น ๆ และมีข้อสังเกตของนักวิชาการซึ่งแม้แต่บุคลากรของสภาพพัฒนเองก็ดูเหมือนจะยอมรับโดยปริยายว่าสภาพพัฒนจะมีบทบาทมากในช่วงของรัฐบาลเผด็จการหรือรัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ เนื่องจากรัฐบาลเหล่านี้มักไม่มีทีมเศรษฐกิจของตนเองจึงจำเป็นต้องพึ่ง

³⁰ อภิชาติ สลิตนิรามัย, เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย.

³¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพพัฒน, 102.

นักวิชาการของสภาพัฒน์ ขณะที่รัฐบาลประชาธิปไตยที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองจะมีทีมเศรษฐกิจ และนโยบายเศรษฐกิจของตนเอง เสนาะ อุณากุลได้กล่าวถึงบทบาทของสภาพัฒน์ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มีนาคม 2518-20 เมษายน 2519) ไว้ว่า

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในต้น พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคมได้ร่วมกับพรรคอื่น ๆ อีกหลายพรรคจัดตั้งรัฐบาลขึ้นแทนรัฐบาลสัญญา 2 ในวันที่ 17 มีนาคม 2518 พรรคกิจสังคมมีนโยบายและแผนทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของตนเองที่ชัดเจน โดยลงมือปฏิบัติอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนโยบาย “เงินผัน” ซึ่งเป็นการโอนเงินจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นโดยตรง โดยไม่ผ่านระบบราชการ

บทบาทของสภาพัฒน์ในระยะนี้จึงลดลงมาก และชาวสภาพัฒน์ก็ต้องยอมรับสังขรณ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เราเรียกสภาพหน่วยงานของเราว่ามีลักษณะ “พองหนอ ยุบหนอ” เป็นของธรรมดา³²

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในภาพรวม ไม่มีรัฐบาลใดปฏิเสธถึงความสำคัญและบทบาทของสภาพัฒน์ และตัวสภาพัฒน์เองก็พร้อมที่จะร่วมงานกับรัฐบาลต่าง ๆ ไม่ว่าจะสภาวะทางการเมืองในขณะนั้นจะเป็นอย่างไร แต่เป็นที่สังเกตได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์กับสภาพัฒน์นั้นแน่นแฟ้นกว่ารัฐบาลอื่น ๆ ปรากฏในคำที่กล่าวถึงกันของทั้งสองฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น นายเสนาะ อุณากุลได้กล่าวถึงความรู้สึกในขณะทำงานร่วมกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ไว้ว่า

...ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมเป็นช่วงที่สภาพัฒน์มีบทบาทอย่างมากในงานด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ พร้อมกับได้รับการยอมรับนับถือจากรัฐบาลและพร้อมรับฟังในข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ทางสภาพัฒน์ที่ได้นำเสนอออกมาแก่รัฐบาล โดยสภาพัฒน์จะเป็นฝ่ายช่วยประสานงานและดำเนินงานตามแผนในทางปฏิบัติ และพลเอกเปรมให้ความเอาใจใส่เข้าร่วมประชุมด้วยเสมอ³³

...ผมเชื่อว่าเราได้รับความนับถือจากหัวหน้ารัฐบาล ความเห็นจากสภาพัฒน์เป็นความเห็นที่มีน้ำหนัก และไม่ใช้ความเห็นลอย ๆ แต่มีการสนับสนุนการกระทำเพื่อจะเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็นแผนปฏิบัติต่าง ๆ ด้วย ในช่วงนั้นเป็นช่วงที่สภาพัฒน์มีบทบาทมากที่สุดทีเดียว

³² เสนาะ อุณากุล, **พลังเทคโนโลยีแคเรต** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2556), 127.

³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **5 ทศวรรษสภาพัฒน์**, 135.

จะเรียกเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของการได้ทำงานเกี่ยวข้องกับสภาพพัฒนาในช่วง 9 ปีหลังของการเป็นเลขาธิการฯ ก็ว่าได้³⁴

ในส่วนของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น มีคำกล่าวตอบขอบคุณในโอกาสที่คณะเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของสภาพพัฒนาเข้าพบเมื่อสิ้นสุดการเป็นนายกรัฐมนตรีในพ.ศ. 2531 ว่า

ผมมีความยินดีที่ได้ทำงานร่วมกับสภาพพัฒนา ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและได้ช่วยรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศและแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก....เมื่อตอนที่ยังไม่ได้เป็นนายกฯ ผมไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานของสภาพพัฒนา เมื่อได้มาร่วมงานก็ได้ทราบว่า เป็นหน่วยงานที่มีนักวิชาการที่มีความรู้และได้ให้ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ ซึ่งท่านที่ร่วมในการประชุมคณะรัฐมนตรี จะทราบดีว่าผมได้ใช้ข้อเสนอของสภาพพัฒนา อยู่ตลอดเวลาในการตัดสินใจและการบริหารงาน... (คำกล่าวขอบคุณคณะเจ้าหน้าที่ของนายกฯเปรม เขียนจากความทรงจำของอนุภาพ สุนอนันต์)³⁵

สิ่งสำคัญที่สุดที่บ่งชี้ถึงความไว้วางใจและการพึ่งพาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีต่อสภาพพัฒนา และเป็นสิ่งที่เพิ่มบทบาทของสภาพพัฒนาในการบริหารนโยบายด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมากในระยะนั้น (ถึงขนาดมีการถูกกล่าวหาว่าเป็น “มาเฟีย”) คือการที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่งตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับชาติตามคำแนะนำของสภาพพัฒนาถึง 6 กรรมการ³⁶ ทุกกรรมการมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีบุคลากรของสภาพพัฒนาเป็นเลขานุการ ได้แก่

1. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ตั้งขึ้นในพ.ศ. 2524 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายกลาง รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน นโยบายการแปลงปัญหาให้เป็นโอกาส และนโยบายอื่น ๆ ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของคณะกรรมการระดับชาติอื่นอีก 5 คณะ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาที่ “ยิ่งพัฒนายิ่งขาดดุล” ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่สุด มีเสนาะ อนุภาณุเป็นเลขานุการ โฆษิต ปันเปี่ยมรัฐ และสถาพร กวิตานนท์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
2. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2524 เป็นองค์กรระดับชาติที่บริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เรียกกันว่า “ระบบ กชช.” กำหนด

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพพัฒนา, 235.

³⁵ เสนาะ อนุภาณุ, พลังเทคโนโลยี, 262.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สภาพพัฒนากับการพัฒนาประเทศ จากอดีตสู่

นโยบายและกำกับการดำเนินงานในภาพรวม มีเสนาะ อุณากรูเป็นเลขานุการ ไชยชิต ปั้นเปี่ยมรัฐ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และหัวหน้าคณะผู้ประสานงาน และสมชาย กรุสวน สมบัติ เป็นรองหัวหน้าคณะผู้ประสานงาน

3. คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2524 เพื่อฉีกกำลังระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาส่งเสริมอุตสาหกรรม มีเสนาะ อุณากรู เป็นเลขานุการ สถาพร กวิตานนท์ และจักรมณต์ ผาสุกวนิช เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
4. คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) ตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2524 ทำหน้าที่องค์กรกลางที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้งการศึกษา วิเคราะห์โครงการ พิจารณาและอนุมัติงบประมาณ และติดตามประเมินผล มี สุเมธ ตันติเวชกุลเป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ
5. คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก (กพอ.) ซึ่งเป็นแผนงานขนาดใหญ่ และใช้เงินลงทุนจำนวนมหาศาล มีลักษณะเป็นแผนงานผสมผสานบูรณาการระหว่างโครงการพัฒนาต่าง ๆ ภายใต้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก จึงต้องมีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย และตัดสินใจอนุมัติแผนงาน/โครงการ คณะกรรมการนี้ตั้งขึ้นในพ.ศ. 2528 มีเสนาะ อุณากรูเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และสาวิตต์ โพธิวิหคเป็นผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก หรือสำนักงานเลขานุการของโครงการนี้เอง
6. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ตั้งขึ้นในพ.ศ. 2528 ทำหน้าที่บริหารนโยบายพลังงานให้มีความเป็นเอกภาพ ผลักดันนโยบายสำคัญ เช่นการปรับโครงสร้างราคาขายปลีกน้ำมัน การปรับปรุงกฎเกณฑ์การกำหนดราคาน้ำมัน การปรับปรุงการบริหารกองทุนน้ำมัน เป็นต้น มีเสนาะ อุณากรู เป็นเลขานุการ พิสิฐฐ ภัคเกษม และปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติทั้ง 6 คณะในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีนัยสำคัญต่อการทำงานของสภาพัฒนาเป็นอย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งหมายความว่าสภาพัฒนาไม่ได้เพียงทำหน้าที่วางนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาฯ เท่านั้น แต่สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการนโยบายต่าง ๆ ที่วางไว้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้นมาจากการออกเป็นระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องแม้จะมีการปรับคณะรัฐมนตรีก็ตาม จะเห็นได้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีการปรับคณะรัฐมนตรี หรือยุบสภาถึง 5 ครั้ง แต่ความเป็นไปทางการเมืองไม่กระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการเหล่านี้ ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดคือเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ซึ่งมีอำนาจในกลั่นกรองและการออกนโยบายทางเศรษฐกิจไม่ต่างจากรัฐมนตรีในทีมเศรษฐกิจ และ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2525 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในอนุมัตินโยบายต่าง ๆ โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี แล้วให้สภาพัฒนาเป็นผู้นำเสนอนโยบายต่อรัฐบาลในภายหลัง ซึ่งเป็นการให้อิสระสภาพัฒนาในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝั่งการเมือง

นอกจากการทำงานผ่านคณะกรรมการดังกล่าว เลขานุการสภาพัฒนายังได้เข้าร่วมที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง ในเวลานั้น ข้าราชการประจำที่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ เลขานุการสภาพัฒนา ไม่เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่า โดยปกติการเข้าร่วมในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีของเลขานุการสภาพัฒนาเปิดโอกาสให้มีการเสนอความคิดเห็นมากน้อยเพียงไร แต่จากคำบอกเล่าของเสนาะ อุณาкулเองทำให้เชื่อได้ว่าในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม เลขานุการสภาพัฒนามีบทบาทอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นว่า เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในพ.ศ. 2531 การให้ความสำคัญต่อสภาพัฒนาจะลดลง เป็นสาเหตุให้เสนาะ อุณาкулตัดสินใจลาออก ดังระบุไว้ในหนังสืออัตชีวประวัติต่อไปนี้

เมื่อรัฐบาลเปรมสิ้นสุดลงและรัฐบาลชาติชายได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.

2531 ผมก็ประสบเหตุการณ์ที่ “เปลี่ยนจากหน้ามือเป็นหลังมือ” อีกครั้งหนึ่ง

บทบาทของผมในการทำหน้าที่เสนาธิการเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารเศรษฐกิจของประเทศได้ถูกปลดลงอย่างเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงจากการที่ผม

ทำงานโดยขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีก็ให้มาขึ้นกับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อคำสั่งให้ข้าราชการประจำสามคนที่นั่งอยู่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีออกความเห็นได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรี

ความจริงผมก็เตรียมพร้อมจะลาออกได้เสมอหลังจากท่านนายกฯ เปรมกล่าวว่ “ผมพอแล้ว” และไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ผมรอจังหวะเวลาสมควรที่จะลาออกอยู่ และเมื่อต้องมานั่งดูคณะรัฐมนตรีประชุมกัน และเห็นวิธีการที่แตกต่างจากสมัยท่านนายกฯ เปรมโดยสิ้นเชิง ถึงจุดนี้ผมก็แน่ใจว่าผมได้ดูมานานเกินพอแล้ว³⁷

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒน์กับรัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้นกระชับแน่นเป็นพิเศษ ส่งผลให้สภาพัฒน์มีบทบาทขึ้นอีกมาก ไม่ใช่เฉพาะในแง่ของการวางแผน แต่เข้าไปรับรู้และสามารถผลักดันในส่วนของการปฏิบัติงานด้วย โดยเฉพาะการที่พลเอกเปรมรับคำแนะนำจากสภาพัฒน์ให้ตั้งกรรมการเศรษฐกิจชุดต่าง ๆ ที่มีเลขาธิการสภาพัฒน์ หรือบุคลากรของสภาพัฒน์นั่งในตำแหน่งของเลขานุการคณะกรรมการ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรง การอธิบายว่าเหตุใดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จึงเลือกที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสภาพัฒน์ต้องแยกอธิบายใน 2 บริบท คือ บริบทเศรษฐกิจ และบริบทการเมือง ทั้งนี้จะเน้นในสิ่งที่เป็นภูมิหลังและเหตุการณ์ต่าง ๆ ในช่วงปีแรกของรัฐบาลเปรม 1 (พ.ศ. 2523) ส่วนการทำงานกับสภาพัฒน์ในเวลาต่อมาจะศึกษาผ่านเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมในบทต่อไป

2.2.1 บริบททางเศรษฐกิจ

2.2.1.1 ปัญหาเศรษฐกิจที่สั่งสมมาภายใต้พัฒนาการของเศรษฐกิจไทย

สนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมไทย โดยสนธิสัญญาเบาว์ริงเป็นการเปิดประตูทางการค้าระหว่างประเทศกับประเทศตะวันตกอย่างเสรีและนำไปสู่การล่มสลายของระบบการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มใช้ความชำนาญพิเศษในการผลิตสินค้ามากขึ้น โดยเฉพาะการขยายตัวของ การเพาะปลูกและการค้าข้าว ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของ

³⁷ เสนาะ อุณาภูล, พลังเทคโนโลยี, 265.

ลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งทำให้มีความต้องการข้าวเพิ่มขึ้นในแถบประเทศในยุโรปและอาณานิคม ประกอบกับการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วยการปลดปล่อยไพร่และทาสให้สามารถโยกย้ายไปทำมาหากินในที่ต่าง ๆ ได้เป็นอิสระ เป็นต้น การที่มีการขยายตัวของการผลิตและการค้าข้าวส่งผลให้ประชาชนมีรายได้เป็นตัวเงินมากขึ้น เมื่อมีรายได้มากขึ้นก็จะทำให้มีอำนาจการซื้อสินค้าต่าง ๆ ตามมา ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนในด้านการครอบครองสินค้าต่าง ๆ ที่ใช้เงินที่หามาได้ซื้อหาได้อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น ในขณะที่การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราก็เริ่มขยายตัวไปเรื่อย ๆ ส่งผลให้การประกอบอาชีพอิสระได้ขยายตัวมากขึ้นในทิศทางเดียวกัน³⁸ ซึ่งการขยายตัวของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวประกอบกับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2457 มีส่วนทำให้การผลิตในรูปแบบอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมาเช่นกันถึงแม้จะยังเป็นอุตสาหกรรมขั้นปฐมภูมิที่ยังไม่มีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อนซึ่งเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าทางเกษตรเป็นหลัก อย่างเช่น โรงสีข้าว โรงน้ำตาล โรงเหล้า โรงงานยาสูบ³⁹ ซึ่งผู้ที่ลงทุนอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็จะเป็น นายทุนฝรั่ง นายทุนชาวจีน และ เหล่าชนชั้นสูง ส่วนรัฐบาลนั้นยังไม่ได้ให้ความสนใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจัง เพราะรายได้จากการค้าสินค้าเกษตรและแร่ธาตุ เช่น ข้าว ไม้สัก ดีบุก ยังคงมีมากพอที่นำมาใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้ไม่ได้สร้างความพร้อมในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมแบบชาติตะวันตกที่ปฏิวัติอุตสาหกรรมมาก่อนอย่าง อังกฤษ ฝรั่งเศส ดังนั้นผลประโยชน์จากความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจดังกล่าวส่วนใหญ่จึงเป็น นายทุนชาวต่างชาติ ไม่ว่าจะ เป็นชาวตะวันตก หรือ ชาวจีน ก็ตาม

ครั้นเมื่อถึงช่วงประมาณ พ.ศ. 2460 ความรุ่งเรืองของการค้าข้าวเริ่มมีปัญหา เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติอย่างหนักทั้งภัยแล้งและอุทกภัย ทำให้ปริมาณข้าวที่ผลิตออกมาลดลงอย่างมากจนเกิดการขาดแคลนข้าว ซึ่งส่งผลให้รายได้จากธุรกิจค้าข้าวนั้นลดลงไปด้วย จนทำให้รัฐบาลประสบกับวิกฤตการณ์อย่างหนักเพราะต้องนำเงินคงคลังมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่สามารถหารายได้มาทดแทนได้⁴⁰ นอกจากนั้น ประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลกในปลายปี พ.ศ. 2472 (The Great Depression)

³⁸ รวิพรรณ สาลีผล, ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475 (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบาย สาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555) , 6-8.

³⁹ พิระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 285.

⁴⁰ รวิพรรณ สาลีผล, ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475, 8-9.

ก็ทำให้เศรษฐกิจทรุดตัวลงไปอีก อันเป็นเชื้อไฟหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ตามมา เพราะรัฐบาลขณะนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศได้ อีกทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อรักษาดุลยภาพการคลังไว้ล้วนสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ ทั้งข้าราชการระดับล่าง นายทหาร และกลุ่มนายทุนท้องถิ่นที่มองว่าเหล่านายทุนต่างชาตินั้นคอยกีดกันการแสวงหาความมั่งคั่งของตน กลุ่มนายทุนท้องถิ่นต้องการให้พัฒนาเศรษฐกิจเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปยังนายทุนรุ่นใหม่มากกว่าที่จะเอื้อให้กลุ่มชนชั้นบนหรือนายทุนต่างชาติ แต่หลังจากที่คณะคณะราษฎรได้ก้าวขึ้นมาบริหารประเทศได้สำเร็จ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีในพ.ศ. 2481 แนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจจะเน้นหนักไปที่ระบบทุนนิยมโดยรัฐ ซึ่งสวนทางกับที่กลุ่มนายทุนท้องถิ่นที่อุตสาหกรรมสนับสนุนคณะราษฎรนั้นต้องการ

ระบบทุนนิยมโดยรัฐ หรือ ระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยมในยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นระบบเศรษฐกิจที่รัฐจะเข้าไปควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่แต่เดิมเป็นของนายทุนต่างชาติ หรือ ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแข่งขันหรือผูกกับธุรกิจนั้น ๆ เพื่อลดบทบาทของนายทุนต่างชาติไม่ว่าจะเป็นชาวตะวันตก ชาวจีน ฝรั่งค์ โพธิ์พุกขานันท์ อธิบายแนวคิดนี้ไว้ในขั้นแรกที่น่าเสนอโดยหลวงวิจิตรวาทการเป็นแนวทางที่ยึดหลักชาติเป็นจุดมุ่งหมาย สหกรณ์เป็นวิธีการ โดยเสนอให้ชนชั้นกลางรายย่อยรวมตัวกันในการลงทุนทำธุรกิจโดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแล โดยที่สหกรณ์จะต้องดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล⁴¹ซึ่งสหกรณ์นี้ในที่สุดได้กลายมาเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลหวังว่าการใช้ระบบทุนนิยมโดยรัฐจะสามารถลดบทบาทกลุ่มทุนทั้งชาวจีนกับกลุ่มศักดินาเก่า โดยเฉพาะนายทุนชาวจีนที่เริ่มมีอิทธิพลเหนือกฎหมาย และสร้างงานให้คนไทยให้มากขึ้น⁴²ลักษณะของทุนนิยมโดยรัฐที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนำเสนอขึ้นรวีพรรณ สาลีผลได้อธิบายว่ามีอยู่ 3 ประการ คือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การที่รัฐเข้าไปถือหุ้นตามบริษัทต่าง ๆ และการที่รัฐจะเข้าไปอุปถัมภ์บริษัทต่าง ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์⁴³ส่วนนิรมล สุธรรมกิจ ได้อธิบายเพิ่มเติมในส่วนการแทรกแซงของรัฐผ่านระบบทุนนิยมโดยรัฐว่ามีอยู่ 4 ลักษณะได้แก่ การพยายามผูกขาดธุรกิจการค้าข้าวโดยการตั้งรัฐวิสาหกิจแข่ง

⁴¹ ฝรั่งค์ โพธิ์พุกขานันท์, สัมคมกับเศรษฐกิจ : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) กับแนวคิดสู่ประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: พูลสวัสดิ์ พับลิชชิ่ง, 2555) , 104-105.

⁴² พีระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 286.

⁴³ รวีพรรณ สาลีผล, ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475, 36.

อย่างเช่น บริษัทข้าวไทย บริษัทไทยเดินทะเล การพยายามผูกขาดธุรกิจนำเข้าและส่งออกโดยการตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างบริษัทไทยพาณิชย์ และ บริษัทเรือขายตามจังหวัดต่าง ๆ การสนับสนุนในการตั้งธนาคารพาณิชย์โดยเอกชนไทยอย่าง ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย เพื่อลดการพึ่งพาการบริการธนาคารของต่างชาติ และ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมแทนที่อุตสาหกรรมของนายทุนต่างชาติ⁴⁴ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้มีแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจอีกชุดที่นำเสนอโดยนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเสนอให้รัฐกว้านซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อให้รัฐเป็นผู้แบ่งส่นปันส่วนในการนำไปใช้ประโยชน์ ให้มีระบบบำนาญหลังเกษียณ ให้มีการเก็บภาษี ที่ดิน มรดก และ บ่อนพนัน และในการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ รัฐจะเป็นเจ้าของแต่จะดำเนินงานโดยสหกรณ์ แนวคิดนี้สร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลในคณะปฏิวัติและชนชั้นนำเก่าโดยได้รับการมองว่าคล้ายคลึงกับแนวทางคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต และเป็นต้นเหตุที่ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ต้องออกจากประเทศไปในที่สุด⁴⁵

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2482 ในทวีปยุโรปขยายตัวลุกลามเป็นวงกว้างมาถึงยังทวีปเอเชีย จากการรุกรานของญี่ปุ่นผ่านสงครามมหาเอเชียบูรพา สินค้าอุปโภค บริโภคที่จำเป็นหลายชนิดที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศก็เริ่มขาดแคลน อย่างเช่น สุรา นมข้น เสื้อผ้า ยาและเคมีภัณฑ์ การที่ไทยต้องเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายญี่ปุ่นทำให้ไทยสามารถค้าขายได้เฉพาะกับ ชาติฝ่ายอักษะนั้น และ สภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจากภาวะของสงครามและต้องปรับค่าเงินเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับทางญี่ปุ่น เศรษฐกิจของประเทศจึงประสบกับสภาวะ “ข้าวยากหมากแพง”⁴⁶ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเริ่มหันมาสนใจกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง เพราะต้องผลิตสินค้าจำเป็นบางอย่างใช้เองเพื่อทดแทนสินค้านำเข้า ต้องรับมือกับผลกระทบจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมที่ลงทุนโดยนายทุนต่างชาติเริ่มทยอยปิดกิจการลง และ ต้องสนองตอบต่อความต้องการของญี่ปุ่นที่จะมีผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไว้ใช้ในการทำสงคราม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการผลิตสินค้าเป็นของตัวเอง แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงสงครามนั้น รัฐจะเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ผ่านรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในลักษณะของเศรษฐกิจชาตินิยมและจะพยายามกีดกันนายทุนชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ซึ่งเป็นนายทุนกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาลงทุนอุตสาหกรรมในช่วงก่อน

⁴⁴ นิรมล สุธรรมกิจ, **สังคมกับเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ.2500-2545)** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) , 108-109.

⁴⁵ รวีพรรณ สาสิทธิ์, **ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475**, 25-31.

⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **5 ทศวรรษสภาพัฒน์**, 83.

หน้านี้⁴⁷เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในพ.ศ. 2488 ประเทศไทยได้ผลกระทบจากความเสียหายในการสู้รบอันเนื่องมาจากการเข้ามาประจำการของทหารญี่ปุ่น และ ต้องสูญเสียรายได้จากการค้าข้าวปริมาณมหาศาลเพื่อแลกการถูกตีตราว่าประเทศประเทศผู้แพ้สงคราม ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความแตกแยกของกลุ่มผู้นำในคณะราษฎร ประกอบกับความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงหลังสงคราม (ระหว่างพ.ศ. 2488-2490 ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรี 5 คน ได้แก่ นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ และ พลตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์) ได้เปิดช่องให้กลุ่มทหารกลุ่มใหม่ที่อยู่นอกคณะราษฎรได้แก่กลุ่มชอยราชครูที่นำโดย ผิน ชุณหะวัณ เผ่า ศรียานนท์ กับ กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ที่นำโดย สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 และนำจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ใน พ.ศ. 2491⁴⁸การกลับมาครั้งนี้ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้้นำแนวทางเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐกลับมาอีกครั้ง แต่ก็สิ่งเปลี่ยนไปจากสมัยก่อนหน้าก็คือ จะหันมาเน้นการส่งออกสินค้ามากขึ้นเพื่อนำรายได้มาฟื้นฟูประเทศและป้องกันการเข้ามาของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคืบคลานเข้ามา นอกจากนี้จอมพล ป. พิบูลสงคราม และยังได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อมาช่วยรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ⁴⁹อภิชาติ สถิตนิรามัยมองว่าการบริหารประเทศรอบที่ 2 ของจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมัยใหม่ที่เป็นรากฐานให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์นำไปต่อยอด โดยให้เหตุผลว่าการที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ติดต่อขอความช่วยเหลือกับสหรัฐอเมริกาในขอเงินช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศเพื่อต่อสู้กับการคืบคลานเข้ามาของลัทธิคอมมิวนิสต์ และการที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ดึงเหล่าเทคโนโลยีและบุคลากรเข้ามาช่วยในการบริหารประเทศอย่างการตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติใน พ.ศ. 2492 รวมไปถึงการที่เหล่านายทุนธนาคารเริ่มมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจมากขึ้น ล้วนเป็นปัจจัยในการบ่มเพาะแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในเวลาต่อมา⁵⁰

⁴⁷ พีระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 286-287.

⁴⁸ รวิพรรณ สาลีผล, ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475, 53-55.

⁴⁹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจจากกำเนิดทุนนิยมธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 (ฟ้าเดียวกัน: กรุงเทพฯ, 2556), 11-55.

⁵⁰ พีระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 286-287.

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) ประเทศไทยก็ได้เข้าสู่การเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ ซึ่งมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น พีระ เจริญพร กล่าวว่าเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ประสบกับภาวะขาดทุนอย่างหนักอันส่งผลให้ประเทศขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่คณะราษฎรรวมไปถึงจอมพล ป. พิบูลสงครามคาดหวังให้รัฐวิสาหกิจมีส่วนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น ขณะเดียวกัน ในระยะนั้น สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกก็เริ่มผลักดันแนวคิดทุนนิยมภาคราชการ ได้แก่ เศรษฐกิจที่เปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาลงทุนโดยมีรัฐบาลเป็นค้อยดูแล ควบคุม และ อำนวยความสะดวก มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาที่ขอความช่วยเหลือกับสหรัฐอเมริกา⁵¹ ในปีพ.ศ. 2500 คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกที่ถูกส่งเข้ามาสำรวจและช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติได้พิจารณาถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ และเสนอแนะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนด้านอุตสาหกรรมแทน โดยรัฐควรมีบทบาทในการปรับปรุงระบบสินเชื่อ พร้อมกับให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งก็คือสภาพัฒน์นั่นเอง อย่างไรก็ตาม นักวิชาการ เช่น พีระ เจริญพร เชื่อว่าการทำตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกนั้นสัมพันธ์กับการได้มาซึ่งเงินทุนสนับสนุนจากอเมริกา⁵²

เช่นเดียวกับบริวิพรรณ สาลีผล ซึ่งกล่าวว่านโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมไม่สามารถสนองตอบการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้และขัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบโลกเสรีนิยม ซึ่งหมายความว่าถ้าต้องการเงินทุนและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต้องเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ⁵³

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมต่อการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเศรษฐกิจครั้งนี้ว่าเป็นผลมาจากกลุ่มพ่อค้าชาวจีนหรือกลุ่ม ‘เจ้าสัว’ ที่ได้สร้างอิทธิพลมาควบคู่กับพ่อค้าชาวต่างชาติสามารถใช้ช่องว่างที่เกิดขึ้นหลังสงครามเข้าควบคุมกิจการต่าง ๆ และสร้างความสัมพันธ์ด้านผลประโยชน์กับเหล่าทหารผู้มีอำนาจ ท้ายที่สุด การเข้ามามีอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาก็ได้สร้างสายสัมพันธ์แห่งผลประโยชน์อันแข็งแกร่งระหว่างสหรัฐ กลุ่มทหาร และ เจ้าสัว ส่งผลให้เกิดการ

⁵¹ พีระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 288.

⁵² เรื่องเดียวกัน, 157-158.

⁵³ บริวิพรรณ สาลีผล, ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475, 86-70.

รัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2501 เพื่อล้มล้างระบบเศรษฐกิจแบบเดิมที่สร้างปัญหาให้กับ การเข้าถึงความมั่งคั่ง⁵⁴ นิรมล สุธรรมกิจก็เสนอความเห็นที่สอดคล้องกันในข้อนี้ โดยมองว่ากลุ่มของ จอมพลสฤษดิ์ เล็งเห็นว่าแนวนโยบายแบบทุนนิยมเสรีนั้นสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ดีกว่าระบบ เศรษฐกิจชาตินิยมเดิม จากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ เต็มไปด้วยหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้กลุ่มของจอม พลสฤษดิ์ในอนาคตข้างหน้า⁵⁵

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในช่วงนี้ที่สำคัญมีอยู่ 5 ประการคือ การหันใช้ นโยบายทางเศรษฐกิจที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้น การเปลี่ยนมาใช้อัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียวในการ แลกเปลี่ยนเงินตรา การยกเลิกการผูกขาดการค้าข้าวของสำนักงานข้าวที่บังคับใช้ในปีพ.ศ. 2498 การ ปรับปรุงระบบราชการโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ และ การสถาปนาวินัยทางการเงินและการคลัง⁵⁶ ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ยังคงแนวทางการผลิตทดแทนการนำเข้า (import substitution industry) แต่เริ่มให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนหลัก รัฐบาลจะเริ่มลดบทบาทของ ตัวเองในฐานะผู้ลงทุน แต่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนในการลงทุนแทน อย่างเช่น การ พัฒนาระบบสาธารณสุขโรคและการตั้งกำแพงภาษี (tariff) เพื่อทำให้สินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น พิระ เจริญพรให้เหตุผลว่าที่รัฐบาลยังคงแนวทางการผลิตทดแทนการนำเข้าเป็นเพราะแนวทางการผลิต สินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industry) นั้นยังไม่ใช่ทางเลือกที่ดีนัก เนื่องจากความไร้เสถียรภาพในการส่งออกสินค้าในตลาดโลก และสินค้าที่ไทยผลิตได้ยังเป็นสินค้า อุตสาหกรรมขั้นต้นที่ยังไม่มีคุณภาพที่จะส่งออกไปขายแข่งในตลาดโลกได้⁵⁷

การยุบรัฐวิสาหกิจที่ไม่เกิดประโยชน์หรือขาดทุนอย่างหนัก การปรับปรุงหน่วยงานด้าน การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น และการเกิดขึ้นของแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็น รูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น โดยสภาพพัฒน์ให้เหตุผลไว้ว่าการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังจากการ ผลักดันของทั้งจอมพลสฤษดิ์ ธานะรัชต์ ธนาคารโลภ และ สหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศไทยยังไม่พ้น จากเศรษฐกิจทดถอยนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่

⁵⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, 138-171.

⁵⁵ นิรมล สุธรรมกิจ, สังคมกับเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ.2500-2545), 115.

⁵⁶ พิระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 287.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, 290.

สร้างปัญหาเงินเพื่อและขาดทุน ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำสวนทางกับความต้องการของตลาดโลก และ จอมพลสฤษดิ์ ได้เห็นถึงความสำคัญของเหล่านักวิชาการในดิ่งเข้ามาช่วยในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ⁵⁸

หลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ได้ปรับเปลี่ยนการพัฒนาเศรษฐกิจจากการพัฒนา อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าที่เป็นแบบรัฐเป็นฝ่ายลงทุนเองในลักษณะรัฐวิสาหกิจ หรือ เศรษฐกิจชาตินิยม มาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าโดยที่เอกชนเป็นผู้ลงทุน การ เปิดเสรีทางการค้าการลงทุนที่มากขึ้น การปรับปรุงระบบการเงินการคลังเสียใหม่ การยกเลิก รัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็นทั้งหมด การนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมาใช้ในการวางแผนทางการ พัฒนาประเทศในระยะยาว และการได้รับเงินทุนสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในการต่อสู้กับลัทธิ คอมมิวนิสต์ ทำให้เศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2500 จนถึงช่วงกลาง ของ พ.ศ. 2510 เกิดความ เปลี่ยนแปลงอย่างมาก ในภาพรวม อาจมองได้ว่าประเทศไทยในช่วงนี้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี โดยมีการขยายตัวของผลผลิตเพิ่มขึ้น มีการขยายตัวของระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างถนนไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ มีการขยายตัวของอุตสาหกรรม แต่ในความเป็นจริง ประเทศไทยยังต้องพึ่งพาการ นำเข้าจากต่างประเทศมากขึ้นโดยเฉพาะการนำเข้าเครื่องจักรที่นำมาผลิตสินค้า การนำเข้าน้ำมันที่ เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเมืองและโรงงานอุตสาหกรรมและ ที่สำคัญ เกิดความไม่สมดุลของ การกระจายความเจริญจากเมืองไปสู่ชนบท ความเจริญจะกระจุกแต่อยู่ในเขตตัวเมืองขณะที่ช่องว่าง ระหว่างเมืองกับชนบทมีมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 ที่มุ่งแต่พัฒนาอุตสาหกรรมและการสร้างความเจริญในเขตเมืองหลวงเท่านั้น และธุรกิจส่วนใหญ่ที่ เติบโตนั้นก็กลับเป็นลักษณะธุรกิจผูกขาดที่อยู่ในมือของกลุ่มนายพลและนายธนาคาร ทำให้ในเขต ชนบทก็ยิ่งถูกชักจูงโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยทำให้แนวร่วมคอมมิวนิสต์ในเขตชนบทยังคง เพิ่มขึ้น แม้ว่าในเวลาดังกล่าวรัฐจะใช้ความรุนแรงในการปราบคอมมิวนิสต์ก็ตาม

เศรษฐกิจไทยในช่วงหลัง พ.ศ. 2510 เป็นต้นมานั้น ประเทศไทยก็เริ่มประสบกับปัญหาการ ขาดดุลของงบประมาณประเทศและขาดดุลการค้า จากต้องนำงบประมาณไปปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นและราคาสินค้าเกษตรโลกที่เริ่มตกต่ำลง ต่อมาใน พ.ศ. 2516 ก็ ประเทศไทยก็ต้องเผชิญวิกฤตทางเศรษฐกิจครั้งใหม่อันมีจุดเริ่มต้นมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน พ.ศ.

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสถาปนา, 83-87.

2516 (oil crisis 1973) ซึ่งสาเหตุเกิดจากความวุ่นวายในดินแดนตะวันออกกลางระหว่าง ฝ่ายชาติอาหรับ กับ อิสราเอลที่ชาติตะวันตกคอยสนับสนุน จนเกิดเป็นสงครามสงครามยมคิปปูร์ (Yom Kippur War) ในเดือนตุลาคม⁵⁹ ส่งผลทำให้ชาติอาหรับที่ผลิตน้ำมันในอย่างเช่น ซาอุดีอาระเบีย คูเวต ลิเบียที่มีการรวมตัวกันในนามกลุ่ม OAPEC (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries) ออกประกาศกีดกันการค้าน้ำมันกับชาติที่สนับสนุนอิสราเอลส่งผลให้ราคาน้ำมันโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างหน้าตกใจ จากราคาน้ำมันบาร์เรลละ 3 ดอลลาร์สหรัฐ ขึ้นมาเกือบถึง 12 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ความต้องการทั่วโลกนั้นกลับเพิ่มขึ้นมากเรื่อย ๆ ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ทำให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า oil shock ที่ทำให้ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐ ที่เคยมีน้ำมันให้ผลาญเล่นอย่างเหลือเฟือกลับต้องประสบกับการขาดแคลนน้ำมัน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นทำให้เศรษฐกิจโลกเกิดความปั่นป่วนและเริ่มหยุดชะงักลง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมรถยนต์ทั่วโลกที่ได้รับผลกระทบนี้มากที่สุดโดยเฉพาะ ฝั่งสหรัฐอเมริกาและฝั่งยุโรป

ผนวกกับการที่ตลาดภายในประเทศที่รองรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตทดแทนการนำเข้าเริ่มเข้าสู่จุดอิ่มตัวจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมมากกว่าการขยายตัวของประชากรในประเทศ เพราะ เริ่มมีการรณรงค์ให้มีการคุมกำเนิดอย่างจริงจังซึ่งเป็นดาบสองคม ทำให้การขยายตัวของประชากรในประเทศเริ่มลดลงเข้าสู่จุดอิ่มตัว และความวุ่นวายและไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศในช่วง พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ.2520 ทั้งจากเดิณขบวนประท้วงของกลุ่มนักศึกษาอยู่เป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่จากชัยชนะของกลุ่มนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา และการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่เริ่มมีท่าทีที่แข็งกร้าวและรุนแรงมากขึ้น ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเข้าสู่ทางตันและบาดแผลที่เกิดจากการพัฒนาในการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์เริ่มปรากฏเห็นชัดขึ้นประกอบกับปริมาณสินค้าเกษตรมากเกินไปกว่าความต้องการของตลาดอันเป็นผลมาจากการปฏิวัติเขียวและความต้องสินค้าเกษตรนั้นของโลกนั้นลดลงอย่างมีนัยยะจึงส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ จนทำให้ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ปัญหาทางการเงินเพราะรายได้จากสินค้าการเกษตรลดลงรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นอย่างมากและต้นทุนในการผลิตสินค้าเริ่มสูงขึ้นทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเข้าสู่ทางตัน

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน์, 97-98.

เพราะว่ารายได้ที่สำคัญของรัฐบาลที่นำมาหมุนอุตสาหกรรมในประเทศก็คือการส่งออกสินค้าภาคการเกษตร⁶⁰

ด้วยปัญหาเศรษฐกิจเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวมาทำให้รัฐบาลในช่วงนั้นเริ่มถูกกดดัน ทั้งจากผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกที่ส่งเข้ามาให้คำแนะนำ หลังจากที่รัฐบาลต้องกู้เงินมาเพื่อรักษาดุลยบัญชีบประมาณแผ่นดิน กลุ่มนักธุรกิจนายทุน และกลุ่มนักวิชาการกับกลุ่มเทคโนโลยีใหม่ที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา ต่างพยายามที่จะโน้มน้าวใจให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนมาการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออกก็ตาม⁶¹แต่ก็ไม่สามารถโน้มน้าวใจรัฐบาลให้คล้อยตามข้อเสนอเหล่านั้นได้ เพราะรัฐบาลยังคงเชื่อมั่นในแนวการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบเดิมและการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสินค้าส่งออกหลัก แต่รัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังคงพยายามยึดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าอยู่ โดยพยายามออกนโยบายหลายๆอย่างเพื่อพยุงประเทศให้อยู่รอดทั้งการลดค่าเงินบาท การควบคุมราคาสินค้าจำทั้งหลายอย่างเช่น ข้าว น้ำตาล ปูนซีเมนต์ การปรับปรุงการเงินการคลังของรัฐบาลการออกมาตรการทางภาษี การจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2517 เพื่อเป็นแหล่งระดมเงินทุนมาใช้ในการพัฒนาประเทศ⁶²การส่งเสริมให้คนไทยออกไปใช้แรงงานในต่างแดนโดยเฉพาะประเทศในตะวันออกกลาง และ การพยายามขยายเขตอุตสาหกรรมออกจากเขตเมือง แต่ก็ไม่สามารถทำให้สถานการณ์ดีขึ้นมากนัก เพราะถึงแม้เศรษฐกิจของประเทศจะเริ่มกลับมาขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะภาคการส่งออก แต่ราคาสินค้าเกษตรโลกยิ่งตกต่ำลงและการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังความพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามทำให้เงินช่วยเหลือจำนวนมหาศาลที่เคยได้รับในการพัฒนาประเทศพอต่อสู่การเข้ามาของคอมมิวนิสต์นั้นลดลงตามไปด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณของประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันอีกครั้งใน พ.ศ. 2522 ก็ทำให้เศรษฐกิจไทยที่กำลังค่อยๆฟื้นตัวกลับเข้าสู่วิกฤตอีกครั้ง ซึ่งวิกฤตพลังงานครั้งนี้ เป็นผลพวงจากเหตุการณ์ปฏิวัติ อิหร่านในปีเดียวกัน (Islamic Revolution 1979) ทำให้เกิดการหยุดงานประท้วงของคนงานตามบ่อขุดเจาะน้ำมันของอิหร่าน และ การเกิดสงครามอิรัก-อิหร่านในปีต่อมา ทำให้การผลิตน้ำมันทั้งของอิหร่านกับอิรักเป็นอัมพาต ซึ่งทั้ง 2 ชาติต่างก็เป็นชาติผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ของโลก อันเป็นเหตุให้ตลาดน้ำมัน

⁶⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, 178.

⁶¹ พีระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 288-294.

⁶² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพัฒน์, 135.

โลกเกิดการขาดแคลนน้ำมันอีกครั้งจนทำให้ OPEC ต้องขึ้นราคาน้ำมันจนแตะระดับ 34 ดอลลาร์ สหรัฐฯ ต่อบาร์เรล⁶³ ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม สหภาพโซเวียต ซึ่งนำโดยเลโอนิด เบรจเนฟ ได้ส่งกองทัพบุกเข้าโจมตีประเทศอัฟกานิสถาน สหรัฐมองว่าการส่งกองทัพบุกอัฟกานิสถาน ในครั้งนี้เป็นการพยายามขยายอำนาจของโซเวียตเหนือดินแดนตะวันออกกลางและอ่าวเปอร์เซีย อันเป็นแหล่งน้ำมันที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ทำให้ความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตนั้นกลับมาลุกโชนอีกครั้ง อันเป็นเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของสงครามเย็นครั้งใหม่ โดยสหรัฐที่นำโดยนาย Jimmy Carter ได้ประกาศ Carter Doctrine ใน พ.ศ. 2523 เพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของโซเวียตและสหรัฐจำเป็นต้องกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่งเพื่อรักษารัฐผู้ผลิตน้ำมันในดินแดนตะวันออกกลางและอ่าวเปอร์เซียเมื่อถูกคุกคามจากภายนอก และให้เพิ่มงบประมาณด้านการทหารเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งของกองทัพ และหน่วยข่าวกรองหรือ CIA ก็จะทำให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มติดอาวุธในอัฟกานิสถานเพื่อต่อสู้กับโซเวียต⁶⁴ ซึ่งการประกาศบุกอัฟกานิสถานของสหภาพโซเวียตในครั้งนี้เป็นการยุติช่วงเวลาของการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐกับโซเวียตนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์วิกฤตการณ์วิกฤตการณ์ขีปนาวุธคิวบาในพ.ศ. 2505 พร้อมกับทำให้ไฟแห่งสงครามเย็นลุกใหม่นั้นลุกโชนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก็ได้ส่งผลถึงเศรษฐกิจโลกด้วยจากความกังวลในท่าทีขอสหรัฐกับโซเวียตที่ต่างฝ่ายต่างมีนโยบายที่แข่งกร้าวต่อกัน

2.2.1.2 ปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าที่พลเอกเปรมเผชิญใน พ.ศ. 2523

เมื่อพลเอกเปรมขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหลายประการซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่ค่อยๆ เกิดและสั่งสมมาเป็นเวลานาน ทั้งปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัวอันเกิดจากปัญหาสินค้าส่งออกหลักที่เป็นสินค้าจากการเกษตรที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศนั้นประสบกับปัญหาาราคาในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องและการขาดการบริหารที่ดีทั้งการควบคุมปริมาณการผลิตและการบริหารจัดการน้ำ การผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวจนมาถึงจุดอิ่มตัวจากขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมไทยที่เน้นผลิต

⁶³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน์, 118.

⁶⁴ สัญชัย สุวังบุตร, ทรรศนะประวัติศาสตร์ยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 20 (นครปฐม: คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2555), 124.

เพื่อขายในประเทศนั้นเริ่มถึงขีดจำกัดจากการขยายตัวที่กระจุกอยู่ในเขตเมืองหลวง อัตราการเพิ่มขึ้นตัวของประชากรในประเทศที่ลดลง และ ค่านิยมสินค้าจากต่างประเทศของประชาชนบางส่วน ทำให้สินค้าที่ผลิตออกมามากกว่าที่ตลาดสินค้าภายในประเทศนั้นต้องการ พอเริ่มมีการนำไปส่งออกต่างประเทศก็เกิดปัญหาสินค้าที่ผลิตมานั้นไม่สามารถสู้สินค้าจากชาติอื่น ๆ ได้ อันเกิดจากการปัญหาค่าเงินบาทที่แข็งค่าเกินไป ทั้งไม่สามารถผลิตสินค้าที่มีราคา และ คุณภาพ สู้สินค้าจากชาติอื่นได้อย่างญี่ปุ่น ได้หัววัน ปัญหาค่าครองชีพที่นับวันมีแต่สูงขึ้นเรื่อย ๆ สวนทางกับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยต้นเหตุเกิดมาจากปัญหาราคา น้ำมัน และ พลังงานพุ่งสูงขึ้นมาอีกครั้งจากเหตุการณ์วิกฤตพลังงาน พ.ศ. 2522 (energy crisis 1979) อันส่งผลไปถึง ปัญหาทางด้านคลังของรัฐบาล เพราะต้องใช้งบประมาณมากขึ้นในการนำเข้า น้ำมัน ซึ่งสวนทางกับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลงจาก มูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมที่ลดลง และ เงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาที่หายไปหลังการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาในอินโดจีน ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศจากความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพรรคการเมือง และ ฝ่ายทหารที่ต่างฝ่ายต่างต้องการมีส่วนร่วมในคณะรัฐบาลในแต่ละสมัยของพลเอกเปรมเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน รวมไปถึงปัญหาการเคลื่อนไหวของฝั่งคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยที่คอยสร้างปัญหาให้กับรัฐบาล และ ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำที่อันเป็นปัญหาที่ไม่เคยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่คู่ประเทศไทยมาอย่างช้านาน ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศในช่วงก่อนหน้านี้ที่มุ่งเน้นพัฒนาแต่ ในเขตเมืองใหญ่โดยไม่ใส่ใจกับการพัฒนาชนบทมากนัก จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถขยายอิทธิพลไปสู่เขตชนบทได้ง่ายดาย ซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาจึงเป็นหนึ่งในภารกิจอันสำคัญของรัฐบาลพลเอกเปรมที่ต้องเข้ามาแก้ปัญหา เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนในศึกษาผู้ศึกษาได้แบ่งประเด็นปัญหาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม โดยสรุปแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ก็คือ

ก. ปัญหาด้านอุตสาหกรรม

จากภูมิหลังพัฒนาการของเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจังของประเทศไทย โดยแนวทางที่รัฐบาลในสมัยนั้นเลือกใช้การพัฒนา ก็คือการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า เพราะต้องผลิตสินค้าบางอย่างใช้เอง เนื่องจาก ไม่สามารถนำเข้ามาได้และเกิดการขาดแคลนสินค้านั้นจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 และ แนวคิดชาตินิยมที่ต้องผลิตสินค้าเป็นของตัวเองเพื่อแสดงถึงความเป็นเลิศ ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนา

อุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ อย่างเช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ไต้หวัน นำมาใช้กันในช่วง สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐจะเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ผ่านรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาดโดยรัฐ⁶⁵ แต่จะมีลักษณะของเศรษฐกิจชาตินิยม ที่จะพยายามกีดกัน นายทุนชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ซึ่งเป็นนายทุนกลุ่มใหญ่ที่มีบทบาทในการลงทุนอุตสาหกรรม ในช่วงก่อนหน้านั้น แต่ด้วยความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารของรัฐวิสาหกิจ และการผุดขึ้น รัฐวิสาหกิจที่ไม่ก่อเกิดประโยชน์จำนวนมากเพราะรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งรายได้ของผู้มีอำนาจในสมัย นั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ประสบกับภาวะขาดทุนมหาศาลอันส่งผลให้ประเทศขาดดุลการชำระเงิน ระหว่างประเทศเพราะรัฐบาลต้องเอาเงินไปใช้หนี้ต่าง ๆ ที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ก่อเกิดประโยชน์ ใน สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงนี้ ซึ่ง ยังคงแนวทางเดิมคือการผลิตทดแทนการนำเข้าแต่ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน รัฐบาลจะอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน อย่างเช่น การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การตั้ง กำแพงทางภาษี และการเกิดขึ้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 3 ซึ่งเป็นแผนที่กำหนด แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งการที่ยังคงยึดแนว ทิศทางการผลิตทดแทนการนำเข้า ส่วนแนวคิดการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกนั้นเป็นการเสี่ยงเกินไป เพราะ เหตุผลด้านกำแพงภาษี กับ คุณภาพสินค้า และ กระแสการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโลกที่สาม ก็ยังคงเป็นกระแสน้อยอยู่ อย่างเช่น มาเลเซีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน⁶⁶ แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงยุค พ.ศ. 2510 แนว ทิศทางการผลิตทดแทนการนำเข้าเริ่มเกิดปัญหา ด้วยปัจจัยหลายอย่าง เช่น สินค้าอุตสาหกรรมไทยที่ผลิต ออกมาอย่างเช่น เครื่องจักร อาหารกระป๋อง เสื้อผ้า เครื่องเคมีภัณฑ์ ไม่สามารถสู้กับสินค้าที่นำเข้า จากต่างชาติได้โดยเฉพาะสินค้าจากญี่ปุ่น ไต้หวัน สภาวะตลาดภายในประเทศเริ่มเข้าสู่จุดอิ่มตัว เนื่องจากประชากรของไทยไม่มีจำนวนและอัตราการขยายตัวมากพอเหมือนกับ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลี ใต้ สวนทางกับการขยายของอุตสาหกรรมที่มีแต่ไปขยายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และค่านิยมใช้สินค้านอกของ คนไทย ทำให้อุตสาหกรรมในประเทศเริ่มประสบกับปัญหา อันส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการ ถดถอย

⁶⁵ พีระ เจริญพร, นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม, 286-287.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, 286-287.

ข. ปัญหาด้านการกระจายรายได้และค่าครองชีพ

เป็นปัญหาที่เป็นผลมาจากผลการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 3 ที่มุ่งเน้นแต่ตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญให้รวมอยู่แต่ในศูนย์กลางของประเทศก็คือ กรุงเทพมหานคร และในเขตตัวเมืองของจังหวัดต่าง ๆ และ การออกนโยบายที่เอื้อให้แก่นายทุนภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทที่เริ่มมีมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์สามารถใช้ช่องว่างนี้ในการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์เข้าสู่เขตชนบทได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณประเทศจำนวนมากในการต่อสู้ลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ และสภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในช่วงชะลอตัวประกอบกับปัญหาราคาล้างงานที่พุ่งสูงขึ้นอย่างมากและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลงเป็นระยะทำให้เกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้อจนเป็นปัญหาค่าครองชีพของประชาชน

ค. ปัญหาด้านสินค้าการเกษตร

เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องเผชิญ ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่เคยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา อันเป็นช่วงที่การปลูกข้าวเพื่อการค้ากันอย่างแพร่หลายถึงแม้ว่าสินค้าเกษตรจะเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลให้ความสำคัญสินค้าทางการเกษตรลดลง เพราะ การประสบปัญหาการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกข้าวที่มุ่งเน้นแต่จากแสวงหาพื้นที่ปลูกข้าวให้มากที่สุดมากกว่าจากเน้นปริมาณผลผลิตต่อไร่ที่ปลูก การที่บริษัทเคมีต่างชาติสามารถผลิตยาสั่งเคราะห์ที่มีคุณภาพที่ใกล้เคียงกับน้ำยาฆ่าพาราทำให้ความต้องการน้ำยาพาราลดลง พื้นที่ป่าที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้ปริมาณไม้แปรรูปส่งออกที่เคยส่งออกอย่างเป็นล่ำเป็นสันนั้นลดลงไปด้วย รัฐบาลหันมาเน้นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับ ด้านอุตสาหกรรม การบริการ และการที่เกษตรกรหันตัวไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ได้ราคาดีกว่ากันมากขึ้น อย่างเช่น พืชสวน อย่าง ส้ม ฝรั่ง พืชไร่ อย่าง ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง และ ผักกาด เป็นต้น⁶⁷แต่ถึงแม้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกจะมีแนวโน้มลดลงแต่ราคาก็ยังคงอยู่ในระดับที่ดีอยู่ ตั้งแต่ในช่วงครึ่งหลังของ ยุค พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทั่วโลกอันเกิดจากปริมาณผลผลิตที่มากเกินไปความต้องการของตลาดโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นผลจากการปฏิวัติเขียวในช่วงยุค พ.ศ. 2500 ที่สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่เข้ามาใน

⁶⁷ นิรมล สุธรรมกิจ, *สังคมกับเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ.2500-2545)*, 108-116.

ดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะ ข้าว ที่ต้องใช้เป็นเสบียงในการทำสงครามเวียดนาม ซึ่งการปฏิวัติเขียวจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทั่วโลก และ ทำให้เป็นการเพิ่มต้นทุนแก่เกษตรกรอย่างมาก ทั้ง ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าปุ๋ย ค่ายาฆ่าแมลง ซึ่งก็รวมไปถึงค่าจ้างแรงงานในเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว ค่าเช่าที่ดิน และ ค่ารถไถนา แลเกษตรกรก็ยังคงพ้อค้ำคนกลางเอาเปรียบ ปัญหาเกษตรกรบางส่วนไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินทำกินหรือขาดทุนทรัพย์ในการลงทุนเพาะปลูกผลิต และปัญหาภัยธรรมชาติทั้งภัยแล้งและน้ำท่วมอันเกิดจากโครงสร้างการบริหารน้ำของไทยที่ไม่ได้รับการจัดการอย่างจริงจัง และ รัฐบาลขาดความจริงจังในการแก้ปัญหาเท่าที่ควร⁶⁸

ง. ปัญหาด้านการคลังของประเทศ

เป็นปัญหาที่มาจากการใช้งบประมาณมหาศาลในการทำสงครามปราบปรามคอมมิวนิสต์ตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งงบประมาณส่วนหนึ่งก็มาจากช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการที่สหรัฐอเมริกาถอนตัวออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน พ.ศ. 2518 ทำให้เงินทุนส่วนใหญ่ที่นำมาสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ได้หมดไป แต่การสู้รบกับคอมมิวนิสต์ก็ยังคงดำเนินต่อไป ประกอบกับวิกฤตพลังงานที่เกิดขึ้น 2 ครั้ง ในรอบ 10 ปี ก็คือ เหตุการณ์วิกฤตน้ำมัน พ.ศ. 2516 (1973 oil crisis) และ เหตุการณ์วิกฤตพลังงาน พ.ศ. 2522 (energy crisis 1979) ทำให้รัฐบาลต้องเสียดุลทางการคลังอย่างมากในการนำเข้าน้ำมันที่มีราคาสูงขึ้นกว่าหลายเท่าตัว และรวมไปถึงรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เหลือรอดจากการยุบทิ้งและผ่านการปรับปรุงการบริหารงานใหม่ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ แต่ก็ยังประสบปัญหาขาดทุนสะสม และ ระบบการเก็บภาษีไม่สามารถเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากนัก ประกอบกับที่ไทยเข้าร่วมความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ในปี พ.ศ. 2521 ทำให้ไทยไม่สามารถตั้งกำแพงภาษีสินค้านำเข้าเพื่อป้องกันสินค้าที่ผลิตในประเทศจากการท่วมตลาด ของสินค้าจากต่างประเทศ และ ส่งผลให้ไทยสูญเสียรายได้จากภาษีสินค้านำเข้าไปบางส่วนซึ่งสวนทางกับรายได้ของรัฐบาลที่ลดลงจาก มูลค่าการส่งออกสินค้าอันเป็นรายได้หลักของประเทศทั้งภาคเกษตรที่ประสบปัญหาราคาคงต่ำลงเรื่อย ๆ และสินค้าอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถแข่งขันสินค้าจากต่างประเทศได้ จนทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินจากธนาคารโลก และ กองทุนเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เพราะรัฐบาลประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณอย่างหนัก⁶⁹

⁶⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, 178.

⁶⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, 180-190.

2.2.2 บริบททางการเมือง

การศึกษาบริบทเศรษฐกิจชี้ให้เห็นว่าสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ต้องเผชิญเมื่อเริ่มเข้าสู่การบริหารประเทศนั้นหนักหน่วงเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นปัญหาสะสมที่เป็นผลมาจากนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา ประกอบกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของโลก นอกจากปัญหาเศรษฐกิจ ประเทศไทยในขณะนั้นยังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงอันเนื่องมาจากการก่อความไม่สงบและการใช้ความรุนแรงของขบวนการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา รวมไปถึงปัญหาความมั่นคงที่อาจมาจากภายนอก อันได้แก่ชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศเวียดนาม ลาว และกัมพูชาหลังพ.ศ. 2518 จากการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาในอินโดจีน ทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและนโยบายความมั่นคงที่เคยพึ่งพิงมหาอำนาจมาเป็นการพึ่งพิงตนเองมากขึ้น

ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมา รัฐบาลจำเป็นต้องมีเสถียรภาพ มีสิทธิชอบธรรมได้รับการยอมรับจากประชาชน และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มผู้นำ ลักษณะเช่นนี้ไม่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลเปรม 1 (3 มีนาคม 2523- -30 เมษายน 2524) การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งนี้ ก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรมมีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับจากการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในเขตภาคอีสาน และได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกพร้อมกับเป็นรัฐมนตรีช่วยกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (12 พฤษภาคม 2522-3 มีนาคม 2523) เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ถูกกดดันจากกลุ่มพลังต่าง ๆ จนต้องลาออกจากตำแหน่ง พลเอกเปรมก็ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และนายทหารให้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁷⁰ รัฐบาลเปรม 1 นั้นเป็นรัฐบาลผสมประกอบด้วยพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคมในฐานะที่มีคะแนนเสียงสูงสุดได้รับจัดสรรตำแหน่งประจำกระทรวงสำคัญมากที่สุด ได้แก่ กระทรวงการคลัง พาณิชยกรรมคมนาคม สาธารณสุข และมหาดไทย พรรคอื่นก็ได้รับจัดสรรลดหลั่นกันไป อย่างไรก็ตาม การจัดสรร

⁷⁰ รุ่งรัตน์ เพชรธมณี, "การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531)", 20.

ดังกล่าวทำให้ในบางกระทรวงมีพรรคการเมืองต่างพรรครับผิดชอบร่วมกัน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเวลาต่อมา

ในช่วงรัฐบาลเปรม 1 พรรคกิจสังคมมีบทบาทด้านการวางนโยบายและการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสูง โดยมีนายบุญชู โรจนเสถียรหัวหน้าพรรคดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลด้านเศรษฐกิจ และนายอำนาจ วิรวรธรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก นายบุญชูได้ชี้แจงนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การดำเนินการตามแผนพัฒนาตามปกติ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4) และการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วน ที่สำคัญคือปัญหาค่าครองชีพสูงเนื่องมาจากการขึ้นราคาน้ำมัน การแก้ไขปัญหาราคาสินค้า และการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน

การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหลายด้านทำให้พรรคกิจสังคมเกิดความขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคชาติไทยที่นำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กรณีขัดแย้งสำคัญเรื่องแรกคือปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลอย่างรุนแรงเนื่องจากการผลิตในปี 2522 ลดลงจากประมาณ 20 ล้านตัน เหลือเพียง 12 ล้านตัน ทำให้พ่อค้าน้ำตาลกักตุนเพื่อเก็งกำไร นายบุญชูและนายตามใจ ขำโกโตซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์พยายามแก้ปัญหาโดยการกักตุนน้ำตาลทรายขาวจากอังกฤษจำนวน 2.2 แสนตันด้วยดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี นโยบายที่เสียเปรียบต่างชาติเช่นนี้ย่อมถูกโจมตี โดยเฉพาะจากพรรคชาติไทยซึ่งดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งสัมพันธ์กับพ่อค้าน้ำตาลและโรงงานน้ำตาลในประเทศ กรณีความขัดแย้งที่สองคือการประกันราคาข้าวซึ่งนายบุญชูเสนอให้มีการประกันราคาข้าวเปลือกสำหรับฤดูการผลิต 2523/2524 ทำให้พรรคชาติไทยไม่พอใจเพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของพรรคในฐานะผู้ดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมองว่านายบุญชูแย่งงานของพรรคมาทำ นอกจากนี้การประกันราคาข้าวยังเท่ากับเป็นการลดบทบาทขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรฯ และมีบทบาทในการแทรกแซงราคาข้าวมาก่อน⁷¹

ความขัดแย้งภายในรัฐบาลเปรม 1 ที่สำคัญที่สุดและนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งพรรคกิจสังคมถอนตัวออกนั้นมาจากปัญหาน้ำมัน ในช่วงปลายปี 2523 รัฐบาลยกเลิกสัญญาการทำโรงกลั่นน้ำมันบางจากของบริษัท ชัมมิท โดยกระทรวงกลาโหมจะเข้ามาดำเนินการเอง และมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาน้ำมันดิบมาป้อนโรงกลั่น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณซึ่งเป็นรัฐมนตรี

⁷¹ รุ่งรัตน์ เพชรธมณี, "การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531)", 55-56.

กระทรวงอุตสาหกรรมติดต่อขอซื้อน้ำมันดิบจากประเทศซาอุดีอาระเบียและมีกำหนดเดินทางไปเจรจา แต่ปรากฏว่านายวิสิษฐ์ ต้นสีจจา พรรคกิจสังคมในฐานะประธานอนุกรรมการกิจการน้ำมันของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ส่งเทเลกซ์ถึงตัวแทนเจรจาของซาอุดีอาระเบียว่าพลเอกชาติชายและคณะไม่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้มาทำข้อตกลง ต่อมามีการตรวจสอบเรื่องนี้ขึ้นโดยลามไปถึงข้อกล่าวหาว่านายวิสิษฐ์ทำเช่นนี้เพราะนายวิสิษฐ์เคยติดต่อขอซื้อน้ำมันผ่านบริษัทนายหน้าที่ย่องกง (ซึ่งรัฐบาลปฏิเสธไม่อนุมัติการจัดซื้อไปแล้ว) พรรคกิจสังคมกล่าวหาว่านายรัฐมนตรีชี้แจงเรื่องนี้อย่างไม่กระจ่างชัดและไม่เป็นธรรม และให้รัฐมนตรีจากพรรคกิจสังคมลาออกทั้งหมดนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งแรก⁷²

จะเห็นได้ว่าในช่วงแรกการบริหารประเทศของพลเอกเปรม นายกรัฐมนตรีก็ได้ทำตามกติกาของพรรคการเมือง โดยไว้วางใจให้นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคกิจสังคมเป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจ แต่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงภายในรัฐบาลระหว่างพรรคกิจสังคมนายบุญชูกับพรรคชาติไทยของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จนทำให้นายบุญชูต้องลาออกจากรัฐบาลพร้อมพรรคพรรคกิจสังคม น่าจะทำให้พลเอกเปรมมองว่าฝ่ายนักการเมืองต่างคอยแต่จะสร้างปัญหาแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศ จึงเป็นการดีกว่าที่จะดึงเทคโนโลยี โดยเฉพาะจากสภาพพัฒนาอย่าง นายเสนาะ อุนากุล ขึ้นมาเพื่อดูแลงานด้านเศรษฐกิจ ในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่พลเอกเปรมขึ้นมาเป็นประธานเอง แล้วให้นายเสนาะเป็นเลขาธิการในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ส่วนบุคลากรสภาพพัฒน์ในระดับรองลงมาอย่าง ไชยยศ ปันเปียมรัชฎ์ ก็ให้เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ⁷³

ซึ่งในทางปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายทางเศรษฐกิจก็คือนายเสนาะและสภาพพัฒน์ ส่วนพลเอกเปรมจะเป็นผู้มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ

ในหนังสือ “พลังเทคโนโลยี” เสนาะ อุนากุลได้เล่าถึงความอิมคริมในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อเขาเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการสภาพพัฒน์ในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 และเข้าร่วมการประชุมคณะรัฐมนตรีตามตำแหน่งว่า

⁷² รุ่งรัตน์ เพชรหมณี, "การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531)", 57-58.

⁷³ สุระ พัฒนะปราชญ์, "การพัฒนาภายใต้กระแสทุนนิยมกับระบอบการเมืองแบบ Bureaucratic-Authoritarianism: ศึกษากรณีการเมืองไทยระหว่างปี 2524-2531" (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), 90-98.

สังเกตจากท่าทีและการพูดจาในที่ประชุมของรัฐบาลเปรม 1 ก็รู้ว่ามี การขัดแย้งกันระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งหนึ่งในพรรคการเมืองนั้นคือพรรคกิจสังคม ซึ่งมีคุณบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับฉายาว่า ชาร์เศรษฐกิจ (Economic Tsar) หรือผู้ดูแลทางเศรษฐกิจเป็นหัวหน้า

ในฐานะที่ผมได้รับการทาบทามจากคุณบุญชูให้กลับมาเป็นเลขธิการสภาพัฒน์ครั้งที่ 2 ก็พลอยถูกมองจากรัฐมนตรีที่มีข้อขัดแย้งกับพรรคกิจสังคมว่าเป็นลูกน้องคุณบุญชู ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจว่าผมจะทำงานเพื่อประโยชน์ของพรรคกิจสังคม และผมก็สังเกตเห็นว่าท่านนายกฯ เปรมก็มีความหนักใจในเรื่องนี้อยู่บ้างเหมือนกัน ผมจึงเห็นความจำเป็นต้องขอเข้าพบท่านเป็นการส่วนตัวที่บ้านพักสี่เสาเทเวศฯ ซึ่งท่านก็กรุณาให้ผมเข้าพบได้⁷⁴

เสนาะเล่าต่อไปว่าเขาให้คำยืนยันต่อนายกเปรมว่าจะไม่ยอมให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมาทำให้การทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์อันดีระหว่างพลเอกเปรมกับนายเสนาะและสภาพัฒน์โดยนัยยะอาจเริ่มจากตรงนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ความไว้วางใจที่พลเอกเปรมมีต่อกลุ่มเทคโนโลยี หรือ “ขุนนางวิชาการ” นั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะกลุ่มข้าราชการสภาพัฒน์ และเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ไม่ยากภายใต้สถานการณ์ความยุ่งยากและขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองซึ่งอาจสร้างปัญหาเสถียรภาพทางด้านการบริหารงานและความไว้วางใจในรัฐบาล ตัวพลเอกเปรมเองก็เป็นทหารจึงไม่สันทัดทางการบริหารจัดการในด้านที่ไม่เกี่ยวกับซังกะตายทหาร อย่างเช่น งานด้านเศรษฐกิจด้านสังคม และด้านการศึกษาเป็นหลัก ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องอาศัยกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการผู้เชี่ยวชาญที่ประจำตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และหากมั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่าเทคโนโลยีเหล่านี้ไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง ก็ยอมเป็นตัวเลือที่ดีสำหรับพลเอกเปรม ตินสุลานนท์

ทั้งนี้ เห็นได้ว่านอกจากบุคลากรในสภาพัฒน์แล้ว ยังมีเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่มีบทบาทในรัฐบาลพลเอกเปรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังรัฐบาลเปรม 1 โดยมีทั้งผู้ที่พลเอกเปรมเชิญเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีในโควตาของนายกฯ ได้แก่ นายสมหมาย สุนทรกุลซึ่งเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง นายไพจิตร เอื้อทวิกุล นายอาณัติ อาภาภิรมย์ และ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีผู้ที่ได้รับเชิญเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านต่าง ๆ เช่น นาย วีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นายวาทัญญู ณ ถลาง นายเสน่ห์ จามริก นายกมล ทองธรรมชาติ นายสุจิต บุญบงการ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายเขียน ธีรวิทย์ นายสุขุมพลสกุล และ

⁷⁴ เสนาะ อุณาภูล, พลังเทคโนโลยี, 165.

นายพิชัย วาสนาส่ง เป็นต้น นายสุธี สิงห์เสนห์ เป็นอีกหนึ่งเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญ ได้การแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในปี พ.ศ. 2525 ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 จึงได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้วปฏิบัติหน้าที่จนหมดสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งบทบาทสำคัญของนายสุธี ในการทำงานให้กับรัฐบาลพลเอกเปรมก็คือเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการออกนโยบายลดค่าเงินบาทในช่วง พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2527 และ การปฏิรูปนโยบายการคลัง อย่างจริงจัง โดยหันมาเข้มงวดกับวินัยการคลังอย่างเคร่งครัด มีการริเริ่มให้สถาบันจัดอันดับเครดิตระดับโลกอย่าง มูดีส์ อินเวสเตอส์ เซอร์วิส และ สแตนดาร์ดแอนด์ปัวร์ส เข้ามาจัดอันดับเครดิตประเทศไทย⁷⁵

อดิษฐ์ พรหมพันธุ์ใจ ในบทความเรื่อง “รัฐราชการไทยสมัยพลเอกเปรม ตินสุสานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)” อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพลเอกเปรมกับกลุ่มเทคโนโลยีว่าเพื่อรักษาเสถียรทางการเมืองและแก้ไขวิกฤติของประเทศในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องอาศัยระบบรัฐราชการที่มีความเข้มแข็งมากเพียงพอที่ต่อต้านต่อแรงเสียดทานจากกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุนที่เข้ามาทำท่าขายรัฐบาล โดยฝ่ายข้าราชการทหารจะดูแลด้านการเมือง กับ ความมั่นคง ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลด้านอื่นๆ ที่ทหารไม่สามารถจัดการได้อย่าง ด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การเกษตร และสังคม ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งของพลเอกเปรม ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการบังคับใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และอยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและ การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง มีการนำเอาทหารเข้ามาคานอำนาจกับนักการเมือง และมอบหมายให้เทคโนโลยีกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว⁷⁶

ส่วนงานวิจัยเรื่อง **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ และเศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530** ของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ก็ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับกลุ่มเทคโนโลยีหรือที่งานวิจัยเรียกว่า “ขุนนางวิชาการ” โดยกล่าวว่า กลุ่มขุนนางทางวิชาการที่มีอิทธิพลต่อนโยบายทางเศรษฐกิจมีอยู่ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มธนาคารแห่ง

⁷⁵ หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, "ปิดฉากชีวิตขุนคลัง 3 สมัย" สุธี สิงห์เสนห์, <https://www.posttoday.com/finance/news/238451>.

⁷⁶ อดิษฐ์ พรหมพันธุ์ใจ, "รัฐราชการไทย สมัยพลเอกเปรม ตินสุสานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)," วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558), 85-88.

ประเทศไทยกับกระทรวงการคลังทำหน้าที่รับผิดชอบด้านกำหนดนโยบายทางการเงินการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ กับ กลุ่มสภาพัฒน์มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และกลั่นกรองการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาล⁷⁷ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มเทคโนโลยีเป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐบาลพลเอกเปรม และเป็นการอธิบายในภาพรวมให้เห็นได้ว่า เหตุใดรัฐบาลพลเอกเปรมถึงให้ความสำคัญและความไว้วางใจแก่นายเสนาะ อุณาคุลและข้าราชการสภาพัฒน์

กระนั้นก็ตาม ยังไม่มีผลงานใดที่ศึกษาวิธีการทำงานและผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรม กับสภาพัฒน์อย่างเฉพาะเจาะจง ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานอย่างเช่นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่กล่าวมาถึง 6 ชุด ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ จะพยายามพิจารณาว่าเนื้อหาที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์จะให้ข้อมูลเจาะลึกได้มากขึ้นหรือไม่

2.3 ทรศนะแตกต่างที่มีต่อการทำงานและผลงานของของสภาพัฒน์

เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาทรศนะการทำงานของสภาพัฒน์ผ่านเอกสารต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มก็คือ ทรศนะของผังสภาพัฒน์เองผ่านเอกสารของสภาพัฒน์ ว่ามองบทบาทผลงาน จุดดีจุดด้อยของการทำงานของตนเองอย่างไร และทรศนะของกลุ่มนักวิชาการที่วิพากษ์การทำงาน of สภาพัฒน์ โดยเฉพาะรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ซึ่งมีงานเขียนประเภทบทความในหนังสือพิมพ์และนิตยสารจำนวนไม่น้อยที่ร่วมสมัยกับการทำงานของสภาพัฒน์ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม รวมถึงความเห็นของนักวิชาการอื่น ๆ ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์หรือผลงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกลุ่มหลังมักจะมองแง่การเมืองและการรักษาอำนาจนิยม

2.3.1 ทรศนะของข้าราชการสภาพัฒน์

บุคลากรของสภาพัฒน์มีผลงานหลายชิ้นที่กล่าวถึงการทำงาน of สภาพัฒน์ในช่วงเวลาต่างๆ ได้แก่หนังสือที่จัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบปีของการทำงาน เช่น “5 ทศวรรษสภาพัฒน์” (ตีพิมพ์ พ.ศ. 2543) “6 ทศวรรษสภาพัฒน์” (ตีพิมพ์ พ.ศ. 2553) และ “สภาพัฒน์กับการพัฒนาประเทศ จาก

⁷⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ระเบียบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย, 83.

อดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต” (ตีพิมพ์ พ.ศ. 2559 เมื่อสภาพัฒน์ครบรอบ 66 ปี) หนังสือเหล่านี้ นอกจากจะกล่าวถึงผลงานของสภาพัฒน์และการวิเคราะห์ภูมิหลังด้านเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์แล้ว ยังประกอบด้วยการสัมภาษณ์เลขาธิการสภาพัฒน์ทุกยุคสมัย รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่นมีการสัมภาษณ์ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไว้ในหนังสือ 6 ทศวรรษสภาพัฒน์ด้วย นอกจากนี้ ยังมีผลงานของ บุคลากร เช่น “เรื่องเล่าจากอดีตเลขาธิการสภาพัฒน์” “เก็บตกความทรงจำ” และ “การวางแผนพัฒนาประเทศ” โดย สรรเสริญ วงศ์ช่อมู่ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาพัฒน์ในช่วงพ.ศ. 2542-2545 และที่สำคัญคืองานอัตชีวประวัติของเสนาะ อุณากรู ซึ่งพิมพ์ครั้งหลังสุดในชื่อ “พลังเทคโนโลยีผ่านชีวิต และงานของเสนาะ อุณากรู” (ตีพิมพ์ 2556)

ในหนังสือ 6 ทศวรรษสภาพัฒน์ สภาพัฒน์ได้กล่าวบทบาทของตัวในตลอด 60 ปีของการทำงานไว้ว่า สภาพัฒน์ได้ปฏิบัติภารกิจทั้งในด้านการจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลาง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจัดทำข้อเสนอนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความเห็นที่เกี่ยวกับโครงการลงทุน และนโยบายการพัฒนาเฉพาะเรื่องรวมทั้งปฏิบัติภารกิจพิเศษตามที่ได้รับมอบหมายอย่างต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากรัฐบาล ส่วนราชการ และประชาชนทั่วไป ในการเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานบนพื้นฐานของหลักวิชาการที่เน้นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก นอกจากนี้ “คนสภาพัฒน์” ยังได้รับการยอมรับในด้านความเชี่ยวชาญทั้งในเชิงวิชาการและการบริหาร รวมทั้งความซื่อสัตย์สุจริต และโปร่งใส จึงมีอดีตผู้บริหารและข้าราชการของ สภาพัฒน์เป็นจำนวนมากได้รับมอบหมายตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี หน่วยงานราชการ และองค์กรอิสระอย่างต่อเนื่อง โดยมีผลงานการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อย่างหลากหลายเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนทั่วไป นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วง 6 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ช่วยให้ประเทศไทยมีการกระจายความเจริญทั้งในด้านการศึกษา การสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น ช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศมีความเป็นอยู่ดีขึ้นประชาชนไทยมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงขึ้น มีรายได้ต่อหัวมากขึ้น และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสาระความรู้ได้มากขึ้น และที่สำคัญระบบเศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวสูงขึ้นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1⁷⁸

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน์, 265.

ฉลง ปึงตระกูล เลขาธิการคณะกรรมการสภาพัฒน์คนที่ 2 (พ.ศ. 2499-2506) ได้ให้ทรรศนะในการทำงานในสภาพัฒน์ไว้ว่า ในสมัยที่เป็นสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ จะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเฉพาะแต่เรื่องที่ต้องการให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจใด ๆ แต่พอเปลี่ยนมาเป็นสภาพัฒน์บทบาทการปฏิบัติงานก็เปลี่ยนไป ทั้งการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ การจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจ รับผิดชอบเห็นชอบโครงการต่าง ๆ อย่างการลงทุนของ รัฐวิสาหกิจ หรือ ของกระทรวงต่าง ๆ เมื่อสภาพัฒน์เสนอโครงการไปแล้วส่วนใหญ่รัฐบาลเห็นด้วย และพร้อมรับฟังสภาพัฒน์เสมอ การเมืองไม่เคยมีแทรกแซงการทำงานของสภาพัฒน์ อาจเพราะบทบาทสภาพัฒน์นั้นไม่โดดเด่นเท่าบทบาทของ กระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ การที่สภาพัฒน์มีบทบาทสำคัญมากขึ้นเพราะสร้างความร่วมมือการทำงานกันระหว่างสภาพัฒน์กับหน่วยงานอื่น ๆ ในการให้คำปรึกษาซึ่งกันและกัน⁷⁹

ในส่วนของเสนาะ อุณากรุล เลขาธิการสภาพัฒน์ 2 สมัย (พ.ศ. 2516-2518 และ พ.ศ. 2523-พ.ศ. 2532) นั้นได้ให้ทรรศนะในการทำงานในสภาพัฒน์ไว้ว่า

ที่จริงแล้วสภาพัฒน์เป็นเพียงหน่วยงานที่จะเสนอความคิดเห็น ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรก็วิเคราะห์และเสนอไปตามนั้น ส่วนการตัดสินใจเป็นของรัฐบาล ซึ่งเราไม่ต้องเป็นห่วงว่าจะมีใครจะมาเข้าใจผิดว่าสภาพัฒน์เป็นผู้อนุมัติ แต่ทั้งนี้เราจะต้องพิจารณาตามหลักวิชาการ และข้อมูลที่ชัดเจนตามข้อเท็จจริง⁸⁰

สำหรับบทบาทของสภาพัฒน์ที่มีต่อรัฐบาลนั้น นายเสนาะกล่าวว่า

ต้องขึ้นอยู่กับความสนใจของรัฐบาล โดยเฉพาะหัวหน้ารัฐบาล แต่ขณะเดียวกัน ความพร้อมของสภาพัฒน์ก็สำคัญ เราต้องพร้อมที่จะมีการริเริ่มงานเป็นของเราเอง สามารถที่จะชี้ช่องหรือแนวทาง ซึ่งทำให้คนเขามองเห็นว่า ถ้าเดินร่วมกันไปทางนี้เป็นทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ เมื่อเราทำตัวเป็นประโยชน์ด้วยการที่เรามีคนดีเข้ามาร่วมงาน ให้โอกาสคนดี คนเก่งทำงาน มีการผนีกกำลังกัน ก็ทำให้เป็นส่วนประกอบอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ รัฐบาลต้องสนใจ แต่เราก็ต้องเป็นฝ่ายที่ทั้งริเริ่มและตอบสนองในความต้องการต่าง ๆ เมื่อเป็นอย่างนี้นาน เข้าจึงพอกพูนขึ้น ทำให้บทบาทของเรามีประโยชน์มากขึ้น⁸¹

⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพัฒน์, 224.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, 239.

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 6 ทศวรรษสภาพัฒน์, 240.

ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ทรรศนะในการทำงานในสภาพัฒน์ไว้ว่า ถึงแม้สภาพัฒน์จะเป็นหน่วยงานที่มองภาพรวมทางเศรษฐกิจได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น แต่ก็ไม่หมายความว่ามองได้ครอบคลุมทั้งหมด เพราะ ตามบทบาท 4 หน่วยหลักทางเศรษฐกิจมหภาคของไทยจะประกอบด้วย สภาพัฒน์ซึ่งมองการพัฒนากระทรวงการคลังดูแลการคลัง สำนักงบประมาณดูแลงบประมาณภาครัฐ และธนาคารแห่งประเทศไทยดูแลนโยบายการเงิน ซึ่งถ้าเป็นรัฐบาล “ประชาธิปไตย” 4 หน่วยหลักทางเศรษฐกิจมหภาคก็จะไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลมักให้ความสำคัญกับคนของพรรคในรัฐบาลมากกว่าบุคลากรใน 4 หน่วยหลักทางเศรษฐกิจมหภาคนั้น แต่ด้วยความที่สภาพัฒน์เป็นหน่วยงานที่ระบบและบุคลากรที่มีความเข้มแข็งและทันสมัยอยู่ตลอดเวลา และ นายกรัฐมนตรีทั้งจากทหารและพลเรือนต่างต้องอาศัยการวิเคราะห์ของสภาพัฒน์ ทำให้รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยต่างใช้งานสภาพัฒน์อย่างเต็มที่ จนทำให้สภาพัฒน์แทบจะกลายเป็นหน่วยปฏิบัติการแทน หรือ “เสือปืนไว” ในบางครั้ง ทำให้หน่วยงานราชการอื่น ๆ ต้องตามแนวทางสภาพัฒน์ เพราะไม่มีเวลาให้คิดไตร่ตรอง

ดร. สิปปนนท์ ได้ตั้งคำถามไว้เหมือนกันว่าที่ผ่านมาการใช้งานสภาพัฒน์เป็นไปในทางเหมาะสมหรือไม่⁸²

ทรรศนะของฝั่งสภาพัฒน์จากที่ยกมานั้นจะเห็นได้ว่า สภาพัฒน์มีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีส่วนให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า และจัดการนโยบายการพัฒนาเฉพาะเรื่องรวมทั้งปฏิบัติการกิจพิเศษตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล จนเป็นหน่วยที่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากรัฐบาล และ สิ่งที่สภาพัฒน์มีความภาคภูมิใจนอกจากเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากรัฐบาล ก็คือ เป็นหน่วยงานที่เต็มไปด้วยที่บุคลากรที่มีคุณภาพในระดับแนวหน้าของประเทศไทย อันที่ยอมรับทั้งในความสามารถทางวิชาการ งานทางด้านบริหาร และด้านจริยธรรม ถึงแม้สภาพัฒน์จะถูกยกย่อง ชื่นชมต่าง ๆ มากมาย แต่จากทรรศนะของอดีตเลขาธิการ ทั้ง ฉลอง ปิงตระกุล และ เสนาะ อุณาคุลจะกล่าวไปแนวทางเดียวกันคือสภาพัฒน์ พร้อมเต็มใจทำงานกับทุกหน่วยงาน โดยไม่มีการหยิ่งทะนงในศักดิ์ศรีของความเป็นสภาพัฒน์ และเป็นหน่วยงานที่ใคร ๆ ก็อยากมาทำงานหรือร่วมงานด้วย

⁸² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพัฒน์, 278-279.

2.3.2 ทรศนะของลุ่มผู้วิพากษ์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์เป็นผู้ที่ให้คำวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ตลอดช่วงทศวรรษ 2520 มากที่สุด แต่ส่วนใหญ่ของบทความจะวิพากษ์นโยบายการคลังหรือด้านงบประมาณของรัฐบาลเปรม เช่น “นโยบายการคลังยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 2523-2526” (ประชาชาติธุรกิจ 2526) “การปฏิรูปเงินคงคลัง บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525” (ไทยแลนด์ 2526) “วิกฤติการณ์การเงินคงคลัง 2523-2525 สายสวาทยังไม่สิ้น” (มติชนสุดสัปดาห์ 2526) “งบประมาณแผ่นดิน 2526” “งบประมาณแผ่นดิน 2527” และ “นโยบายการคลังในยุคเปรม 4” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีบทความของรังสรรค์ที่กล่าวถึงสภาพัฒน์โดยตรงและโดยอ้อมที่สำคัญอยู่ 3 บทความ ได้แก่ “ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่หนึ่ง)” “ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่สอง)” ตีพิมพ์ในผู้จัดการรายวัน พ.ศ. 2536 และ “การเมืองว่าด้วยอีสเทิร์นซีบอร์ด” (มติชน 2528) งานเขียนของรังสรรค์จึงทำหน้าที่ค้นหาทรศนะของบุคลากรสภาพัฒน์ได้เป็นอย่างดี⁸³ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการที่จะพิจารณาเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมว่าสะท้อนความเห็นของบุคคลภายนอกเช่นรังสรรค์นี้หรือไม่อย่างไร

ในบทความ “ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์” รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดของบุคลากรในสภาพัฒน์ไว้ว่าจากการที่ธนาคารโลกเป็นผู้มีส่วนผลักดันให้เกิดสภาพัฒน์ขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒน์กับธนาคารโลกมีความใกล้ชิดกันอย่างมาก อย่างในช่วงที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ประกาศใช้ รัฐบาลอเมริกันได้ให้ความช่วยเหลือในการส่งผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมาช่วยงานในสภาพัฒน์ด้วย ซึ่งผู้เชี่ยวชาญนี้เข้ามาช่วยงานได้เข้ามาถ่ายทอดความรู้เศรษฐศาสตร์แบบอเมริกันให้กับข้าราชการในสภาพัฒน์และข้าราชการรุ่นหลังบางส่วนที่มาทำงานในสภาพัฒน์ก็ได้รับทุนจากสหรัฐอเมริกา อย่าง เช่น เสนาะ อุนากุล และ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ทำให้ “ภูมิปัญญาทาง เศรษฐศาสตร์แบบอเมริกันก็ฝังรากลึกในสภาพัฒน์”⁸⁴ ดังนั้นเมื่อสภาพัฒน์มีการปรับปรุงองค์กรและมีการเพิ่มคำว่า ‘สังคม’ เข้ามาก็เป็นเพียงแค่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้าง

⁸³ ผลงานของรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ ได้รับการรวบรวมไว้ในระบบออนไลน์ในชื่อว่า **สรณิพนธ์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์** ในที่นี้หากเป็นบทความที่ไม่ได้รับการตีพิมพ์ซ้ำจะอ้างอิงตามแหล่งตีพิมพ์และปีที่ตีพิมพ์ที่ระบุไว้ท้ายบทความ แต่มีบทความบางส่วนที่ได้รับการนำมาตีพิมพ์รวมเล่ม ในที่นี้จะอ้างอิงหนังสือรวมบทความ **สรณิพนธ์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์** เข้าถึงได้ที่ <http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/>.

⁸⁴ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ ตอนที่ 2, ใน **อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย**, 39-40.

องค์กร ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกัน หรือมีการพัฒนาองค์ความรู้ในการพัฒนาประเทศที่เป็นแบบฉบับของตัวเองแต่อย่างใด

รังสรรค์กล่าวถึงนโยบายด้านการพัฒนาชนบทน้อยมากในงานเขียนของเขา แต่ข้อวิพากษ์ของรังสรรค์ที่มีต่อสภาพพัฒนาในด้านนี้เป็นข้อวิพากษ์ที่ค่อนข้างจะรุนแรงที่สุด เขากล่าวว่า

สภาพพัฒน์จึงไม่ได้เติบโตด้วยรากเหง้าภูมิปัญญาของตนเอง ผู้คนในสถาบันแห่งนี้ไม่เห็นความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้วยอิทธิพลการครอบงำของภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกัน ผู้คนในองค์กรแห่งนี้ไม่สนใจศึกษาและทำความเข้าใจมิติสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนมิติประวัติศาสตร์ของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

แม้ว่าสภาพพัฒน์มีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนามากกว่าสามทศวรรษ แต่น่าประหลาดที่มีเจ้าหน้าที่สนใจศึกษาสังคมชนบทเพียงกระหยิบมือเดียว ความสามารถอันสูงส่งยิ่งของสภาพพัฒน์ก็คือการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยปราศจากความรู้ความเข้าใจสังคมชนบทไทย⁸⁵

รังสรรค์มองว่าการขาดความตระหนักก่อให้เกิดอคติและความพร้อมที่จะสละภาคเกษตรกรรมเพื่อการเติบโตของอุตสาหกรรม เลือกเมืองมากกว่าชนบท ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สภาพพัฒน์นำเสนอ รวมถึงแนวนโยบายเศรษฐกิจสำคัญที่สภาพพัฒน์ผลักดันล้วนมีที่มาจากธนาคารโลกทั้งสิ้น นอกจากนั้น เขายังกล่าวด้วยว่าในเมื่อบุคลากรสภาพพัฒน์ต่างมีแนวคิดคิดแบบเดียวกัน ก็จะไม่มีความพร้อมองค์กรที่ทำให้เกิดการโต้เถียง โต้แย้ง ไม่มีเอกสารหรือรายงานการประชุมที่บ่งชี้ว่ามีการถกเถียงภายในเกี่ยวกับผลกระทบของการเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาตั้งแต่ฉบับที่ 1⁸⁶หรืออย่างเรื่องแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งตะวันออก ไม่ปรากฏว่ามีมีการถกเถียงอย่างจริงจังเกี่ยวกับนโยบายของแผนพัฒนาดังกล่าว หากจะมีวิวาทะก็มักเกิดเพราะความขัดแย้งระหว่างบุคคล ดังนั้นกระบวนการร่างแผนพัฒนาของสภาพพัฒน์จึงไม่เปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาในชั้นรากฐาน⁸⁷

นอกจากนั้น รังสรรค์ยังได้กล่าวถึงการทำงานระหว่างรัฐบาลเปรมกับสภาพพัฒน์ไว้ว่า รัฐบาลเปรมมีมาตรการป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายหลายวิธี วิธี

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ความเรียงว่าด้วยสภาพพัฒน์ ตอนที่ 2, ใน *อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย*, 40.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, 41.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, 41-42.

หนึ่งเรียกว่า “การเตะลูกออก” โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการของโครงการที่เสนอโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ให้สภาพัฒน์นำโครงการไปพิจารณาและศึกษาในรายละเอียด ซึ่งบ่อยครั้ง โครงการจะถูก “แซ่แซ้ง” ทำให้นักการเมืองที่มีฉายาว่าเป็นจอมโปรเจกต์ ดังเช่นนายสมักร สุนทรเวช และนายมนตรี พงษ์พานิช ล้วนเคยมีวิวาทะกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสภาพัฒน์มาแล้วทั้งสิ้น รังสรรค์ มอบบทบาทของสภาพัฒน์ในการพิจารณาโครงการว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่ต้องเป็นไปอย่างสุจริตเป็นธรรม ไม่ให้รัฐบาลใช้เป็นเกราะบังหน้า หรือร่วมเล่นการเมืองกับรัฐบาล รู้เห็นเป็นใจกับรัฐบาลเปรมในการ “นั่งทับโครงการ”⁸⁸

สำหรับนักวิชาการที่ศึกษาในสมัยหลัง อภิชาติ สถิตนิรามัย ได้ให้ทรรศนะไว้ในบทความ “เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย” ว่า ตลอด 50 ปีที่ผ่านมา เทคโนโลยีโดยเฉพาะ เทคโนโลยีรุ่นที่ 2 กับ 3 ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับสูงมาจากสหรัฐอเมริกาและทำงานราชการ ภายใต้การมีอำนาจของรัฐบาลทหาร ทำให้มีความสัมพันธ์ที่ราบรื่นและมีอิสระในการทำงานกับรัฐบาลทหารมากกว่ารัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง เนื่องจากความสำเร็จในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของเทคโนโลยีในระบอบทหารนิยมก็คือการที่ทำให้ฝ่ายทหารสามารถยอมรับ และไว้วางใจ ในการทำงาน ของเทคโนโลยีในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งต่างจากฝ่ายนักการเมืองที่มักเชื่อมั่นเศรษฐกิจของพรรคตน มากกว่า ทำให้เกิดความเชื่อผิดๆ ว่า ระบอบอำนาจนิยมทหารมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบ ประชาธิปไตย และการทำงานที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หรือ ปลอดภัยการเมือง นั้น เหมาะสมกับการทำงานของเทคโนโลยีที่สุด ซึ่งในความเป็นจริงนั้นไม่ได้มีความ ปลอดภัยเมือง ที่ สมบูรณ์แบบเพราะการปลอดภัยเมืองดังกล่าวเป็นเพียงการปลอดภัยเมืองเฉพาะที่เกิดจากฝ่าย นักการเมือง ประชาสังคม ส่วนฝ่ายทหารก็ยังคงสามารถแทรกแซงการทำงานของเทคโนโลยีได้อยู่⁸⁹

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ให้ทรรศนะ ในบทความเรื่อง “เทคโนโลยี นายทุน และ นายพล: การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทยประชาธิปไตยแบบไทย” ไว้ว่าบทบาทของ สภาพัฒน์โดยทางการแล้วจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการงานนโยบาย แต่มีหน้าที่เพียง การจัดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อชี้แนะกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในช่วง

⁸⁸ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ ตอนที่ 2, ใน *อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย*, 35-37.

⁸⁹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, *เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย*.

ศตวรรษ 2520 สภาพัฒน์ ได้ถูกเพิ่มบทบาทในการจัดทำนโยบายและบทบาทพิเศษอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมา นักเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานนี้จะเน้นตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยึดมั่นระบบการค้าแบบเสรี และมีความระมัดระวังในการวางนโยบายทางการค้า การคลัง และการจัดการทางการเงิน ในช่วงศตวรรษ 2520 สภาพัฒน์ได้ปฏิเสธโครงการใหม่ ๆ หลายโครงการที่ต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินโครงการ ด้วยเหตุผลที่ว่า การเพิ่มหนี้ต่างประเทศจะเสี่ยงต่อความไม่สมดุลภายนอก และนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อได้ง่าย⁹⁰

พรรณานะของกลุ่มนักวิชาการจากที่ยกมานั้นจะเห็นได้ว่า สภาพัฒน์เป็นหน่วยงานที่เป็นลักษณะที่มีความพิเศษต่างจากหน่วยงานอื่นในลักษณะคล้ายกันของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นวัฒนธรรมอเมริกา มีเอกภาพภายในองค์กรสูง และเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับธนาคารโลกเป็นพิเศษโดยลักษณะเด่นของบุคลากรที่ทำงานในสภาพัฒน์ก็คือ ส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการสายเศรษฐศาสตร์ที่จบการศึกษาในระดับสูงมาจากสหรัฐอเมริกา ทำให้มีแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกาที่เน้นตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยึดมั่นระบบการค้าแบบเสรี ความมั่นคงทางการคลังมากกว่าความสมดุลทางเศรษฐกิจ ต้องการคามมีอิสระในการทำงานและไม่ชอบการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ดังนั้น บุคลากรในสภาพัฒน์จึงชอบทำงานอยู่ในระบอบเผด็จการทหารมากกว่ากับระบอบประชาธิปไตย

2.4 บทสรุป

การศึกษาในบทนี้เป็นการทำความเข้าใจภูมิหลัง ความเป็นมาของสภาพัฒน์ บุคลากรที่สำคัญ และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒน์กับรัฐบาล โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รวมทั้งบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการอ่านวารสารฯ ของสภาพัฒน์

⁹⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เทคโนแครต นายทุน และ นายพล: การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทย ประชาธิปไตยแบบไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (มีนาคม 2535), 43-68.

ผลการศึกษาพบว่าสภาพัฒน์ซึ่งเริ่มทำงานกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในพ.ศ. 2523 นั้น เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งมาสามทศวรรษแล้วตั้งแต่พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา มีหน้าที่หลักในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี หรือเสนอแนะความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และที่สำคัญคือจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒน์อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม มีนายสุนทร หงส์ลดารมภ์ อดีตเลขาธิการสภาพัฒน์คนแรกเป็นประธาน แต่ผู้ที่บทบาทในการขับเคลื่อนสภาพัฒน์จริง ๆ นั้นคือเลขาธิการสภาพัฒน์ ซึ่งในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ได้แก่ นายเสนาะ อุณาคุล

การที่สภาพัฒน์กับรัฐบาลพลเอกเปรมมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นเห็นได้ชัดเจนไม่เพียงแต่ในการวางนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น แต่ยังเห็นได้จากการทำงานร่วมกันโดยการจัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับชาติตามคำแนะนำของสภาพัฒน์ถึง 6 กรรมการ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ตั้งขึ้นในพ.ศ. 2524 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายกลาง รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน นายเสนาะ อุณาคุล เลขาธิการสภาพัฒน์เข้ารับตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ซึ่งมีอำนาจในกลั่นกรองและการออกนโยบายทางเศรษฐกิจไม่ต่างจากรัฐมนตรีในทีมเศรษฐกิจ และ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2525 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในอนุมัตินโยบายต่าง ๆ โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี แล้วให้สภาพัฒน์เป็นผู้นำเสนอนโยบายต่อรัฐบาลในภายหลัง ซึ่งเป็นการให้อิสระสภาพัฒน์ในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝั่งการเมือง การปรากฏตัวของคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับชาติ 6 ชุดหมายความว่าสภาพัฒน์ไม่ได้เพียงทำหน้าที่วางนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาเท่านั้น แต่สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการนโยบายต่าง ๆ ที่วางไว้ด้วยตนเอง

สาเหตุที่สภาพัฒน์กับรัฐบาลพลเอกเปรมมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมาจากบริบททางเศรษฐกิจ-การเมือง อันเป็นผลมาจากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงที่พลเอกเปรมขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัว ปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายความเจริญ ปัญหาสินค้าเกษตร และปัญหาราคาน้ำมัน ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลทำให้การบริหารงานในขับเคลื่อน ทำให้พลเอกเปรมหันมาใช้สภาพัฒน์ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอย่างเต็มตัว ขณะเดียวกัน ระบอบเผด็จการทหารหรือประชาธิปไตยครึ่งใบที่ใช้ระบบรัฐ

ข้าราชการโดยมีเทคโนโลยีเป็นผู้ขับเคลื่อนนั้นดูจะสอดคล้องกับความต้องการของสภาพัฒน์ที่นิยมการทำงานในลักษณะที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้นำมามากกว่าทำงานภายใต้ระบบพรรคการเมืองที่มีความขัดแย้ง และมีความคุ้นชินกับการทำงานภายใต้ระบอบเผด็จการทหารมาหลายยุคสมัย

บทบาทที่เพิ่มขึ้นของสภาพัฒน์ย่อมนำมาซึ่งคำวิพากษ์วิจารณ์ ทำให้น่าสนใจที่จะอ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมว่าจะสะท้อนการทำงานและผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรมกับสภาพัฒน์ ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในแง่ไหนอย่างไร



บทที่ 3
วารสารเศรษฐกิจและสังคมกับการทำงานของสภาพัฒนา
พ.ศ. 2523-2531

วารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนาที่ตีพิมพ์ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) เป็นวารสารราย 2 เดือน จัดทำและตีพิมพ์เผยแพร่โดยฝ่ายศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำอยู่ 3 ข้อตามที่ระบุไว้ในวารสารได้แก่ เพื่อเผยแพร่ความรู้และพัฒนาการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อนำเสนอความเคลื่อนไหวทางสถิติทางเศรษฐกิจและสังคม วารสารนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2506 โดยรูปแบบเนื้อหาในช่วงแรก ๆ จะนำเสนอเป็นในลักษณะของวารสารทางวิชาการ เสนอบทความของนักเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการ บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศทั้งไทยและต่างชาติ บทความที่นำเสนอจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพัฒนาต้องการนำองค์ความรู้หรือความรู้ความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2518 วารสารได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการนำเสนอมาเป็นเน้นการทำงานของสภาพัฒนา และประเด็นปัญหาของเศรษฐกิจและสังคมไทย รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเข้าถึงวารสารในอดีตจะทำได้โดยการส่งจดหมายสมัครสมาชิกหรือหาซื้อได้ที่ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และทางวารสารฯ เองได้จัดส่งฉบับถาวรไป ตามห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา วารสารฯ ได้จัดทำในรูปแบบ E-Journal ซึ่งสามารถดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์ของสภาพัฒนา <https://www.nesdb.go.th/>

ในการศึกษานโยบายเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีจำนวนวารสารเศรษฐกิจและสังคมซึ่งตีพิมพ์ในช่วง พ.ศ. 2523- 2531 ที่สามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ได้ทั้งสิ้น 53 ฉบับ ตัวอย่างประเด็นที่วารสารนำเสนอในช่วงนี้ เช่น การเสนอแนวการพัฒนาชนบทในการแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นประเด็นกองบรรณาธิการวารสารให้ความสนใจอย่างมาก ในช่วง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2526 แนวทางในการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด การนำเสนอประเด็นปัญหาของภาคอุตสาหกรรมไทยตั้งแต่อดีตและ

แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต และ ฉบับพิเศษในวาระครบรอบ 35 ปี ของ สภาพัฒนาซึ่งนำเสนอถึงประวัติความเป็นมา บทบาทหน้าที่ และ การทำงานที่ผ่านมากกว่า 35 ปี ของ สภาพัฒนา และ รวบรวมบทสัมภาษณ์บุคลากรที่ทำงานอยู่ในสภาพัฒนา เป็นต้น

ในฐานะวารสารที่จัดทำโดยหน่วยงาน วารสารเศรษฐกิจและสังคมย่อมมีความสำคัญใน ฐานะกระบอกเสียงของหน่วยงานนั้น ๆ นำเสนอข้อมูลและแนวคิดที่หน่วยงานเห็นชอบ และทำหน้าที่ ในการปกป้องนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ที่สภาพัฒนามีส่วนในการรับผิดชอบ การอ่านวารสาร ในแบบปฐมภูมิคือการอ่านเพื่อรับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ แนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ และผลประเมินการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจ สำหรับผู้ศึกษาคือการอ่านวารสารฯ เพื่อค้นหาเนื้อหาจะสะท้อนความคิดความเห็นของคนใน สภาพัฒนาได้มากน้อยแค่ไหน ผู้บริหารของสภาพัฒนามีการรับรู้หรือตระหนักเกี่ยวกับจุดแข็งจุดอ่อน ของหน่วยงานและผลการดำเนินงานของหน่วยงานในแง่ไหนอย่างไร และในฐานะกระบอกเสียงของ หน่วยงานได้แสดงความคิดเห็นต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์หรือไม่ อย่างไรบ้าง

ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาวารสารเศรษฐกิจและสังคมในช่วงพ.ศ. 2523-2531 ในฐานะ เอกสารร่วมสมัย เพื่อพิจารณาคุณประโยชน์ในฐานะแหล่งข้อมูล ทั้งในการศึกษาโดยทั่วไปและใน การศึกษามิติทางประวัติศาสตร์ และในฐานะแหล่งข้อมูลที่อาจจะสะท้อนแนวคิดเบื้องหลังการทำงาน ของสภาพัฒนาในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งนี้ จะแบ่งประเด็นศึกษาออกเป็น 2 ประเด็น ใหญ่ ได้แก่ ศึกษาวิเคราะห์ตัววารสารฯ ในฐานะเอกสารร่วมสมัย และศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการ อ่านวารสาร

3.1 วารสารเศรษฐกิจและสังคมในฐานะเอกสารร่วมสมัย

3.1.1 รูปแบบและเนื้อหา

วารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นวารสารที่มีความยาวโดยเฉลี่ยประมาณ 70 หน้า แต่ละ เล่มจะมีประเด็นเฉพาะ เช่นปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 2 ว่าด้วยปัญหาภัยแล้ง ฝนแล้ง หรือปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 5 ว่าด้วยการแก้ปัญหาตุลาการค่า เป็นต้น ภายในฉบับก็จะมีบทความต่างๆ ที่ สัมพันธ์กับประเด็นเฉพาะของฉบับนั้น แต่ก็มีอยู่บ้างที่ลงบทความที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็น เฉพาะ อาจจะเป็นในรูปของบทความพิเศษที่อยู่ในความสนใจ เป็นต้น ลักษณะของบทความหรือ

คอลัมน์ที่ปรากฏในวารสารแต่ละฉบับไม่ตายตัว แต่โดยปกติ จะประกอบด้วย บทนำหรือบทบรรณาธิการที่กล่าวถึงประเด็นเฉพาะของวารสารนั้น บทความหลักซึ่งอาจเป็นบทความที่ให้ข้อมูลเช่น บทความว่าด้วยการส่งออกในช่วงพ.ศ. 2504-2527 หรือเป็นบทความที่นำเสนอแนวโน้มนโยบาย หรือบทวิเคราะห์ปัญหาหลักที่เล่มนั้นนำเสนอ จากนั้นก็จะมีบทความประกอบหลายชิ้น บางเล่มจะมีบทสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นบุคลากรของสภาพัฒน์ และบุคคลจากภายนอก หากวารสารฉบับนั้นเกี่ยวข้องกับแนวโน้มนโยบายที่มีรายละเอียดมาก เช่นว่าด้วยรายละเอียดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ก็มักจะมีบทความในรูปแบบของคำถาม-คำตอบซึ่งย่อเนื้อหาขงรายละเอียดเป็นประเด็น ๆ ให้อ่านง่ายและเข้าใจง่ายขึ้น บรรณาธิการวารสารมักจะกล่าวในบทไปรษย์ของวารสารว่ายินดีรับความเห็นจากผู้อ่าน แต่ในช่วง 8 ปีที่ผู้ศึกษาทำการสำรวจ มีบทความจากผู้อ่านเพียง 1 บทความ อย่างไรก็ตาม วารสารได้ลงคอลัมน์ที่คัดมาจากหนังสือพิมพ์ เป็นคอลัมน์ของสื่อมวลชนที่วิพากษ์ผลงานของสภาพัฒน์อยู่บ้างพอสมควร สำหรับตารางสถิติท้ายเล่ม จะเป็นสถิติที่สัมพันธ์กับประเด็นหลักของเล่ม ในช่วงตั้งแต่พ.ศ. 2526 ตารางสถิติท้ายเล่มจะเริ่มไม่ปรากฏ โดยจะไปอยู่ในบทความที่เกี่ยวข้องแทน (ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างของสารบัญประจำปีฉบับ ซึ่งให้เห็นในส่วน of บทความย่อ ส่วนตารางที่ 2 แสดงประเด็นหลักของวารสารทั้ง 53 ฉบับ พร้อมทั้งรายละเอียดบทความและคอลัมน์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในวารสาร โดยสุ่มนำเสนอประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนวารสารทั้งหมด ทั้งนี้ไม่รวมบทความย่อ และตารางสถิติท้ายเล่ม)

ตารางที่ 1 ตัวอย่างบทความและคอลัมน์ของวารสารเศรษฐกิจและสังคม

ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 3		ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 4	
ประเด็นหลัก แนวทางการพัฒนาชนบท		ประเด็นหลัก แผนพัฒนาพลังงาน	
<p>สารบัญ</p> <ul style="list-style-type: none"> - บทนำ แนวความคิดกับการปฏิบัติ - เส้นขนานในการพัฒนาชนบท - ชนบทยากจน : เราจะไปทางไหน - พันธุ์ข้าวไร่ : ความหวังใหม่ของชาวนาภูเขา - ปลา : อาหารของชาวบ้านสัมพันธ์อธิติกรม ประมง สัมภาษณ์หัวหน้าสถานีประมง จ. พะเยา - สหกรณ์ประมงของจังหวัดปัตตานี - สระน้ำในนาข้าว : สัมภาษณ์ หนู นาคศรี - บทความจากผู้อ่าน - ข่าวสำนักงาน - ตารางสถิติ - จากผู้จัดทำ 	<p>สารบัญ</p> <ul style="list-style-type: none"> - บทนำ - แผนนโยบายการพัฒนาพลังงานช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 - จุดเด่นของการพัฒนาพลังงานช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 : สัมภาษณ์ ดร. พิสิฐฐิ ภัคเกษม - ปีโตรเลียม สำคัญอย่างไร - ราคาน้ำมันผันผวน : สภาพและสาเหตุ - เปิดใจ ปตท. : สัมภาษณ์ ดร. ทองฉัตร หงส์ดารมณ - พลังงานในประเทศ ต้องเร่งสำรวจอย่างต่อเนื่อง - อยาละเลยความสำคัญของก๊าซธรรมชาติ : สัมภาษณ์ Dr. Harold Lian 		



ตารางที่ 2 วารสารเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2523-2531 : ประเด็นหลักของเล่ม
และ คอลัมน์ในเล่ม



วารสาร	ประเด็นหลักของเล่ม	บทนำ/ บทบรรณา ธิการ	บทความ หลัก	บทสัมภาษณ์	บทความ พิเศษ	ถามตอบ	จากผู้อ่าน	จากผู้จัดทำ	ข่าวสั้น
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 6	จุดยืนของแผน 6 กับชนบทไทยจะไปทางไหน (ฉบับสุดท้ายของกองบรรณาธิการชุดเดิม)			✓				✓	✓
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 1	กทม. ทางเลือกสำหรับอนาคต								
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 2	แนวทางการพัฒนา 5 เมืองหลัก	✓ วิทยา	✓						✓
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 3	การพัฒนาในเขตทะเลชายฝั่งภาคตะวันออก	✓ สภาวิฑิต์							✓
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 4	ขนส่ง การสื่อสาร มิติใหม่ของการพัฒนา								
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 5	อุตสาหกรรมไทย จากอดีต สู่ออนาคต	✓ สถาพร		✓	✓				✓
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1	ครึ่งทางแผน 5								
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 2	ทิศทางการพัฒนาสังคม								
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 3	การพัฒนาชนบทแนวใหม่			✓	✓				
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 4	เส้นทางารส่งออก 2504 ถึง 2527	✓ ฐลิต	✓	✓	✓				
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 5	การแก้ปัญหาทุลการค่า	✓ ฐลิต	✓	✓	✓				
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 6	มองเศรษฐกิจผ่านบัญชีประชาชาติ	✓ วิทยา		✓					✓
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 1	ฉลองครบรอบ 35 ปีสถาปนา			✓					

วารสาร	ประเด็นหลักของแต่ละ	บทนำ/ บทบรรณา ธิการ	บทความ หลัก	บทสัมภาษณ์	บทความ พิเศษ	ถามตอบ	จากผู้อ่าน	จากผู้จัดทำ	ข่าวสั้น
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 5	แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ								
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 6	โครงการในพระราชดำริ : รักษากลที่ 9 กับการพัฒนา								
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 1	อนาคตการส่งออก	✓	✓	✓	✓				
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 2	การพัฒนาภาคตะวันออก : แนวทางใหม่ในแผน 6								
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 3	อุตสาหกรรมเพื่อผู้สำเร็จรูปกับการจ้างงานในชนบท	✓	✓		✓				
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 4	การปรับปรุงบัญชีประชาชาติ								
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 5	การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใหม่								
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 6	อุตสาหกรรมต่างจังหวัด	✓	✓						



หมายเหตุ : ประเด็นหลักของเล่ม นำเสนอทุกเล่มในช่วงพ.ศ. 2523-2531 ส่วนบทความและคอลัมน์ในเล่ม นำเสนอโดยสุมตัวอย่าง
ประมาณ 25 เล่ม ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 มีวารสาร 5 ฉบับ งดฉบับเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ เนื่องจากย้ายสถานที่พิมพ์
เปลี่ยนบรรณาธิการบริหาร และปรับปรุงการนำเสนอ ชื่อที่ปรากฏในบทนำ/บทบรรณาธิการคือผู้เขียนที่มีการระบุชื่อ
ชัดเจน ทั้งหมดเป็นผู้ช่วยเลขาธิการสภาพัฒน และอนุমানได้ว่ารับผิดชอบการทำงานด้านที่เป็นประเด็นหลักของเล่ม



คณะผู้จัดทำวารสารเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยคณะที่ปรึกษา ซึ่งระหว่างพ.ศ. 2523-2526 ได้แก่เลขาธิการ และรองเลขาธิการของสภาพัฒนาจำนวน 3 คน (ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2523-2531 เลขาธิการสภาพัฒนาได้แก่ นายเสนาะ อุณากร) ต่อมาในปีพ.ศ. 2526 ได้เพิ่มผู้ช่วยเลขาธิการสภาพัฒนาเข้าในคณะที่ปรึกษาด้วยอีก 3 คน ส่วนคณะทำงานนั้นนำโดยบรรณาธิการบริหาร หัวหน้ากองบรรณาธิการ ผู้ช่วยหัวหน้ากองบรรณาธิการ บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา และกองบรรณาธิการเฉลี่ยประมาณ 10 คน ระหว่างพ.ศ. 2523-2525 บรรณาธิการบริหารคือ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และหัวหน้ากองบรรณาธิการคือ สมชาย กรุสวนสมบัติ ซึ่งทั้ง 2 คนเป็นผู้อำนวยการกองศึกษา สภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ระหว่างพ.ศ. 2517-2523 และสมชาย กรุสวนสมบัติ ดำรงตำแหน่งหลังจากนั้น) ส่วนกองบรรณาธิการน่าจะเป็นข้าราชการในกองศึกษา สภาวะฯ ดังกล่าว ระหว่างพ.ศ. 2523-2531 มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับคณะผู้จัดทำวารสารเกิดขึ้น ครั้งเดียว คือมีการเปลี่ยนบรรณาธิการบริหารและหัวหน้ากองบรรณาธิการในฉบับที่ 1 ของปีพ.ศ. 2526 เนื่องจากโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ได้เลื่อนเป็นผู้ช่วยเลขาธิการสภาพัฒนาจึงเข้าไปอยู่ในคณะที่ปรึกษา บรรณาธิการบริหารจึงตกเป็นหน้าที่ของสมชาย กรุสวนสมบัติ โดยมี กิตติ อธิวิทย์ เลื่อนจากผู้ช่วยมาเป็นหัวหน้ากองบรรณาธิการแทน คณะผู้จัดทำวารสารจะคงองค์ประกอบดังกล่าวมาตลอดช่วงรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

ปัญหาที่เห็นชัดเจนอย่างแรกในการศึกษาวารสารของสภาพัฒนาคือบทความและคอลัมน์ต่าง ๆ มักไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน คือมีบ้างไม่มีบ้าง ในกรณีที่มีการระบุชื่อผู้เขียนจะแสดงว่าเป็นบุคลากรในกองบรรณาธิการ ดังนั้น อาจจะอนุมานได้ว่าบทความประเภทที่ให้ข้อมูล หรือรายงานต่าง ๆ มาจากเจ้าหน้าที่ของสภาพัฒนาที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานหรือติดตามงานด้านนั้น ๆ หรือไม่ก็เป็นผลงานของกองบรรณาธิการ ซึ่งก็คือข้าราชการในกองกองศึกษา สภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา ปัญหาอยู่ที่บทความหลักที่เป็นลักษณะของบทวิเคราะห์ เช่นในวารสารฯ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) พ.ศ. 2523 มีบทนำชื่อว่า “แนวความคิดกับการปฏิบัติ: เส้นขนานในการพัฒนาชนบท” บทความนี้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนโยบายกับผู้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่ผู้อ่านไม่อาจชี้ชัดได้ว่าบทความดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของใคร ของผู้บริหารสภาพัฒนาโดยรวม หรือของบรรณาธิการบริหาร หรือเป็นแนวคิดส่วนบุคคลของผู้ที่เขียนบทความนั้น

ข้อจำกัดที่สองของวารสารฯ นั้นสืบเนื่องมาจากเป็นวารสารราย 2 เดือน และอาจต้องใช้เวลาดูแลบทความต่าง ๆ ล่วงหน้ามากกว่า 2 เดือน จึงทำให้สิ่งที่นำเสนอเป็นประเด็นปัญหาหรือ

นโยบายระยะยาว สิ่งที่ไม่ปรากฏในรายละเอียด (แม้ว่าอาจมีการกล่าวถึง) คือมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะกิจ เช่นแนวคิดเบื้องต้นเบื้องหลังของการลดค่าเงินบาท ไม่ว่าจะเป็นการลดในปี 2524 ที่ลดจาก 21 เป็น 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ และการลดค่าเงินบาทเป็นดอลลาร์ละ 27 บาทในพ.ศ. 2527 เป็นต้น

ข้อจำกัดประการที่สามคือการลดยัตวอยู่เหนือการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นนโยบายของสภาพัฒน์ที่ถือว่าตนเองเป็น “หน่วยงานวิชาการ” ดังนั้นจึงไม่ปรากฏบทวิเคราะห์วิจารณ์หรือข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง เช่นเรื่องของการประกันราคาข้าว เรื่องของการกักตุนน้ำตาล หรือเรื่องใหญ่อย่างการซื้อน้ำมันที่ทำให้พรรคกิจสังคมลาออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในพ.ศ. 2524 เป็นต้น และอาจเป็นเพราะสภาพัฒน์ต้องการลดยัตวอยู่เหนือการเมือง วารสารเศรษฐกิจและสังคมจึงไม่มีบทความเฉพาะที่ว่าด้วยการทำงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ซึ่งตั้งขึ้นในพ.ศ. 2524 และทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายกลางพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะกิจ (แต่มีการพูดถึงถึงการทำงานของสภาพัฒน์ใน รศก. ในบทความอื่น ๆ อยู่บ้าง) ขณะที่บทความที่กล่าวถึงที่มาที่ไปของ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) และ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) อย่างค่อนข้างละเอียด

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว การพิจารณาประเด็นหลักของวารสารฯ ซึ่งนำมาศึกษาต่อเนื่องกันในช่วงเวลานานพอสมควรก็สามารถสะท้อนสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่สภาพัฒน์ต้องการเสนอในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้ นอกจากนี้ รายละเอียดของเนื้อหายังทำให้วารสารฯ มีคุณประโยชน์ในฐานะแหล่งข้อมูล ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ

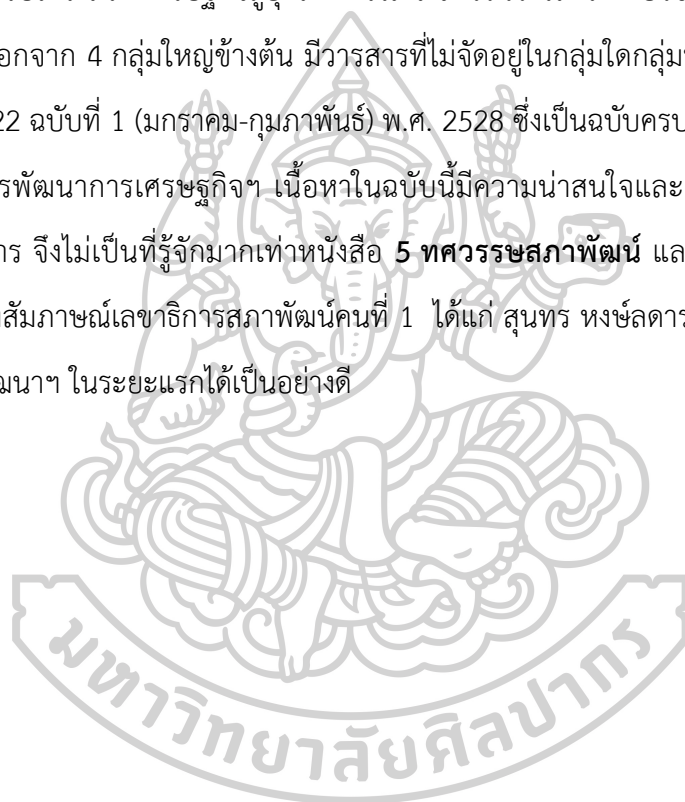
3.1.2 ประเด็นหลักของวารสารเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2523-2531

ในการศึกษาปัญหาและนโยบายทางเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ผ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคม สิ่งแรกที่จะต้องนำมาพิจารณาก็คือตัวเนื้อหาของวารสารฯ ว่าสามารถบอกอะไรกับผู้อ่านได้บ้าง ตารางที่ 2 ข้างบนซึ่งแสดงประเด็นหลักของวารสารทั้ง 53 เล่มสามารถชี้ให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของสิ่งที่สภาพัฒน์นำเสนอ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำประเด็นหลักของวารสารฯ มาจัดกลุ่มตามเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง ภาพที่ปรากฏชัดเจนคือวารสารฯ ในช่วง 8 ปีของรัฐบาล

เปรมให้ความสนใจต่อประเด็นหลัก 4 ประเด็นใหญ่ (ตามที่ปรากฏในตารางที่ 3 ซึ่งแยกเนื้อหาของวารสารออกตามประเด็นหลัก) ดังต่อไปนี้

- ก. ปัญหาชนบทยากจนและแนวทางในการพัฒนาชนบท มีจำนวนวารสารที่เกี่ยวข้อง 18 ฉบับ
- ข. ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 มีจำนวนวารสารที่เกี่ยวข้อง 13 ฉบับ
- ค. การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีจำนวนวารสารที่เกี่ยวข้อง 7 ฉบับ
- ง. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรม มีจำนวนวารสารที่เกี่ยวข้อง 7 ฉบับ

นอกจาก 4 กลุ่มใหญ่ข้างต้น มีวารสารที่ไม่จัดอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอีก 10 ฉบับ ซึ่งรวมฉบับของปีที่ 22 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นฉบับครบรอบ 35 ปีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เนื้อหาในฉบับนี้มีความน่าสนใจและเป็นที่น่าสนใจที่อยู่ในรูปแบบวารสาร จึงไม่เป็นที่รู้จักมากเท่าหนังสือ **5 ทศวรรษสภาพัฒน์** และ **6 ทศวรรษสภาพัฒน์** เนื่องจากมีบทสัมภาษณ์เลขาธิการสภาพัฒน์คนที่ 1 ได้แก่ สุนทร หงษ์ลดารมภ์ ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาฯ ในระยะแรกได้เป็นอย่างดี



ตารางที่ 3 วารสารเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2523-2531 : ประเด็นหลักของเล่มแบ่งกลุ่มตามเนื้อหา

1. ชนบทยากจน : แนวคิด แผน การนำแผนสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลการพัฒนาชนบท

วารสาร	ประเด็นหลักของเล่ม	หมายเหตุ
ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 1	ปัญหาที่ดินทำกิน	
ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 2	ปัญหาภัยแล้ง ฝนแล้ง	
ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 3	แนวทางในการพัฒนาชนบท	
ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 4	ปัญหาที่ดินทำกิน ตอนที่ 2	
ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 5	พัฒนาชนบทภาคใต้	
ปีที่ 17 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 6	ชนบทยากจน	มีสารนายกา
ปีที่ 18 พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 1	ปัญหาความยากจน : พื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง	จุดเน้นเฉพาะ
ปีที่ 18 พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 2	ผลการพัฒนาดีเด่น ปี 2523	จุดเน้นเฉพาะ
ปีที่ 18 พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 3	แผนพัฒนาชนบทยากจน	
ปีที่ 18 พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 4	พัฒนาชนบทภาคใต้ ตอนที่ 2	
ปีที่ 18 พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 6	ปัญหาหมู่บ้านยากจน	
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 1	แรงงานชนบท	
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 3	แรงงานชนบท ตอนที่ 2	
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 4	แผนพัฒนาชนบทยากจน 2526	
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 5	ระบบการบริหารการพัฒนาชนบท	
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 6	จุดยืนของแผน 6 กับชนบทไทยจะไปทางไหน	
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 3	การพัฒนาชนบทแนวใหม่	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 2	แผนพัฒนาชนบทในแผน 6	

2. การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

วารสาร	ประเด็นหลักของเล่ม	หมายเหตุ
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 4	เส้นทางการส่งออก 2504 ถึง 2527	
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 5	การแก้ปัญหาดุลย์การค้า	
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 6	มองเศรษฐกิจผ่านบัญชีประชาชาติ	
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 3	มุ่งประหยัด มุ่งใช้ของไทย ร่วมใจส่งออก	
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 5	เกษตรไทย : จะไปทางไหนดี	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 1	อนาคตการส่งออก	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 2	การพัฒนาเกษตรไทย : แนวทางใหม่ในแผน 6	

3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรม

วารสาร	ประเด็นหลักของเล่ม	หมายเหตุ
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 2	แนวทางการพัฒนา 5 เมืองหลัก	
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 3	การพัฒนาในเขตทะเลชายฝั่งภาคตะวันออก	
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 4	ขนส่ง การสื่อสาร มิติใหม่ของการพัฒนา	
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 5	อุตสาหกรรมไทย จากอดีต สูอนาคต	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 1	อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแผน 6	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 3	อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปกับการจ้างงานในชนบท	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 6	อุตสาหกรรมต่างจังหวัด	

4. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

วารสาร	ประเด็นหลักของเล่ม	หมายเหตุ
ปีที่ 18 พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 5	ทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5	
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1	ครึ่งทางแผน 5	
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 4	ทิศทางของแผน 6	
ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 1	ค่อนทางแผน 5 ประเมินผลงานและการพัฒนาที่ผ่านมา	
ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 2	แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 3	แผนการพัฒนาการผลิต การตลาด และการสร้างงาน	
ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 4	แผนการพัฒนาพลังงาน	
ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 5	สาระสำคัญของแผน 6	
ปีที่ 23 พ.ศ. 2529 ฉบับที่ 6	แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 1	อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแผน 6	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 4	แผนพัฒนาสังคมในแผน 6	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 5	แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 2	การพัฒนาเกษตรไทย : แนวทางใหม่ในแผน 6	

5. ประเด็นปกิณกะ

วารสาร	ประเด็นหลักของเล่ม	หมายเหตุ
ปีที่ 19 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 2	ภาวะปัญหาของสังคมไทย ปี 2525	
ปีที่ 21 พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 2	ทิศทางการพัฒนาสังคม	
ปีที่ 20 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 1	กทม. ทางเลือกสำหรับอนาคต	
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 1	35 ปีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ	
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 2	ปัญหาแรงงาน	
ปีที่ 22 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 6	โครงการในพระราชดำริ การพัฒนาเพื่อความมั่นคง	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 3	การประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา	
ปีที่ 24 พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 6	โครงการในพระราชดำริ : รัชกาลที่ 9 กับการพัฒนา	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 4	การปรับปรุงบัญชีประชาชาติ	
ปีที่ 25 พ.ศ. 2531 ฉบับที่ 5	การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแนวใหม่	

การจัดกลุ่มวารสารตามที่ปรากฏในตารางที่ 3 ทำให้เกิดข้อสังเกตและคำถามบางประการที่น่าสนใจ ได้แก่

ประการที่ 1 ประเด็นที่วารสารมองในแง่ของปัญหาและเสนอแนะนโยบายหรือแนวทางการแก้ไข ได้แก่ ปัญหาชนบทยากจน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างสู่อุตสาหกรรมนั้น หากมองตามช่วงเวลาที่นำเสนอจะเห็นว่าแยกกลุ่มชัดเจนและต่อเนื่องกัน กล่าวคือ ปัญหาชนบทยากจนจะถูกนำเสนออย่างต่อเนื่องระหว่างพ.ศ. 2523-2525 จากนั้นถือได้ว่าเหตุการณ์นำเสนอเกือบจะโดยสิ้นเชิง ต่อมาในช่วงปีพ.ศ. 2526 วารสารจะนำเสนอแผนงานสำคัญอื่นๆ ที่อยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้แก่ แนวทางการพัฒนา 5 เมืองหลัก และ การพัฒนาในเขตทะเลชายฝั่งภาคตะวันออก ต่อมา การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะถูกนำเสนอในช่วงพ.ศ. 2527 และต้นพ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลประสบปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและต้องออกมาตรการอย่างเช่นการลดค่าเงินบาทในพ.ศ. 2527 และมาตรการ “มุ่งประหยัด เร่งรัดใช้ของไทย ร่วมใจส่งออก” ในพ.ศ. 2528 ส่วนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น แม้จะเริ่มมีการนำเสนอในฉบับหนึ่งของปี 2526 แต่จะถูกเน้นในช่วงพ.ศ. 2530-31 เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นหลักที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมตลอดช่วง 8 ปีของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์สะท้อนปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญที่รัฐบาลเผชิญอยู่ในขณะนั้น และจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้าที่พลเอกเปรมเผชิญเมื่อก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในพ.ศ. 2523 อันได้แก่ ปัญหาอุตสาหกรรม ปัญหาการกระจายรายได้และค่าครองชีพ ปัญหาราคาสินค้าเกษตร และปัญหาด้านการคลังของประเทศ ที่ได้กล่าวสรุปไว้ในบทที่ 2

ประการที่ 2 การที่วารสารฯ ให้ความสำคัญอย่างมากต่อปัญหาความยากจนในชนบทและแนวทางการพัฒนาในช่วงปี 2523-2525 แต่หลังจากนั้นจะเข้าสู่จุดเปลี่ยนที่การนำเสนอประเด็นด้านนี้ลดลงแทบจะโดยสิ้นเชิงเกิดขึ้นเพราะอะไร ทั้งนี้ ต้องแยกแยะก่อนว่าการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทกับการพัฒนาการเกษตรนั้นแม้จะเป็นเรื่องของชนบททั้งคู่ แต่จุดเน้นไม่เหมือนกัน การพัฒนาชนบทในช่วงปี 2523-2525 เน้นพื้นที่ชนบทล้าหลัง ยากจน ขณะที่การพัฒนาการเกษตรเน้นพื้นที่ชนบทที่มีศักยภาพในการทำการผลิตเพื่อส่งออก ทั้งข้าว พืชไร่ พืชสวน จะเห็นได้ว่า ประเด็นนำเสนอที่เกี่ยวกับชนบทไทยหลังพ.ศ. 2526 จะอยู่ในกลุ่มที่ 2

สาเหตุของการเกิด “จุดเปลี่ยน” ของวารสารฯ นั้นไม่มีการระบุเหตุผลไว้อย่างชัดเจนแน่นอน แต่อาจจะอธิบายจากบริบทหลายอย่างที่เกี่ยวข้อ กล่าวคือ จุดเน้นที่มีต่อปัญหาชนบท

ยากจนน่าจะมีแรงผลักดันมากจากความต้องการของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์โดยเฉพาะ เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่ว่าพลเอกเปรมให้ความสำคัญใส่ด้านชนบทมาตั้งแต่ช่วงที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้บัญชาการทหารบกในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีหน้าที่ในการปราบปรามการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย สุเมธ ตันติเวชกุลเล่าให้ฟังว่า “จุดเริ่มแรกการพัฒนาชนบทนั้น เราเริ่มก่อน สภาพพัฒน์นี้ผมเป็นคนเริ่มคนแรกในเขตที่ไม่มีใครเขาลงกัน พอหลังจากที่เหตุการณ์สงบลง ป้าก็มาเป็นนายกรัฐมนตรี ท่านก็สนใจเรื่องพัฒนาชนบท ความจริงสนใจตั้งแต่เป็นรัฐมนตรีช่วยฯ มหาดไทย เริ่มมีการพูดคุยกับกลุ่มพวกเราว่าควรจะทำอย่างไร”⁹¹ เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว การให้ความสำคัญต่อปัญหาในชนบทของพลเอกเปรมยังเห็นได้จากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 28 มีนาคม 2523 ซึ่งกล่าวถึงนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เน้น “การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดการกระจายผลการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยจัดสรรทรัพยากรเข้าเร่งรัดพัฒนาการผลิตทางการเกษตร และพัฒนาภาวะความเป็นอยู่ในชนบทอย่างเต็มที่”⁹² และในสารของนายกรัฐมนตรี เนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2524 พลเอกเปรม ก็ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า “ปัญหาที่เป็นพื้นฐานระยะยาวและสำคัญยิ่งยวดก็คือปัญหาชนบท.... ซึ่งจะต้องหยิบยกปัญหาของชนบทขึ้นมาเป็นเป้าหมายอันดับแรก และจะต้องเน้นการพัฒนาโดยมุ่งยึดหลักเพื่อให้ชาวชนบทสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยน้ำพักน้ำแรงของตนเอง”⁹³

ความมุ่งมั่นของพลเอกเปรมในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทสอดคล้องกับความสนใจและความรู้ชำนาญของคณะผู้จัดทำวารสารเศรษฐกิจสังคมในระยะนั้นพอดี ได้แก่โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ บรรณาธิการบริหารซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนาระหว่าง พ.ศ. 2517-2523 ต่อมาในพ.ศ. 2524 ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ รวมทั้งได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านพัฒนาชนบทตลอดสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม นอกจากนี้ คณะทำงานของวารสารฯ ยังมีประสบการณ์ในการศึกษาชนบท

⁹¹ มุลนิธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, **รัฐบุรุษชื่อเปรม**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ มติชน, 2549) , 233-234.

⁹² เรื่องเดียวกัน, 761.

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **วารสารเศรษฐกิจและสังคม** ปีที่ 17 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) พ.ศ. 2523, 5-7 [ต่อไปในเล่มจะอ้างถึงวารสารฯ ในรูปแบบย่อดังนี้ **วารสารเศรษฐกิจและสังคม**. 17: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2523, 5-7.].

ติดต่อกันมาเป็นเวลากว่า 3 ปีก่อนหน้าปีพ.ศ. 2523⁹⁴ ที่สำคัญการวางแนวนโยบายในการพัฒนาชนบทยากจนรวมทั้งการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัตินั้นถือเป็นผลงาน “ชิ้นโบแดง” ของสภาพัฒน์ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้ มีการกล่าวถึงผลสัมฤทธิ์ของการทำงานด้านนี้ไว้ในวารสารหลายเล่ม ตัวอย่างเช่น ในฉบับปีที่ 24 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530 มีข้อเขียนระบุว่า

...ถือได้ว่าแผนพัฒนาชนบทยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือแผนพัฒนาชนบทยากจนเป็นแผนงานที่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณการจัดโครงการลงพื้นที่เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ...⁹⁵

ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้หน้าหนักของวารสารฯ ไปลงที่ปัญหาความยากจนและการพัฒนาชนบทถึง 3 ปี สำหรับการเปลี่ยนผ่านจากจุดเน้นในการพัฒนาชนบทไปสู่การทำงานส่วนอื่น ๆ ของสภาพัฒน์ตั้งแต่พ.ศ. 2526 นั้นจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับการเปลี่ยนคณะผู้จัดทำวารสารและแนวทางใหม่ของวารสารซึ่งมีการแถลงไว้ในฉบับสุดท้ายของปี 2525 ว่า “จะเป็นการนำเสนอเรื่องราวการพัฒนาในวงกว้างยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแนะนำแนวทางการพัฒนาสำคัญ ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยละเอียด”⁹⁶ จะเห็นจากตารางที่ 2 ว่าในปีพ.ศ. 2526 วารสารฯ ไม่เพียงหันมานำเสนอแผนพัฒนาในส่วนที่เรียกว่าเป็น “แผนรุก” ได้แก่แนวทางการพัฒนา 5 เมืองหลัก การพัฒนาในเขตทะเลชายฝั่งภาคตะวันออก และอุตสาหกรรมไทย แต่ยังมีบทบาทของแผนรุกด้านต่าง ๆ ที่เสนอโดยผู้ช่วยเลขาธิการสภาพัฒน์ที่ดูแลด้านนั้น ๆ และอยู่ในคณะที่ปรึกษาของวารสาร ได้แก่ วิชาศิริพงษ์ สาวิตต์ โพธิวิหค และ สถาพร กวิตานนท์ ตามลำดับ อนึ่ง ในตอนนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เดินมาครึ่งทางแล้ว และจะต้องเตรียมการเพื่อวางนโยบายสำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่อไป ทำให้เข้าใจความจำเป็นที่จะต้องประชาสัมพันธ์ผลงานด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากการพัฒนาชนบทด้วย

ประการที่ 3 ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ของปี 2529 เป็นต้นไปจนถึงปี 2530 วารสารฯ ให้พื้นที่กับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฯ ฉบับที่ 6 และรายละเอียดของแนวนโยบายหลักด้านต่าง ๆ ซึ่งนำเสนอเป็นประเด็นหลักของแต่ละเล่ม ซึ่งคณะผู้จัดทำได้อธิบายไว้ในบทนำของเล่มแรกทีกล่าวถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ว่า “เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวและเนื้อหาของ

⁹⁴ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2523, 3.

⁹⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2530, 2.

⁹⁶ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 19: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2525, 70

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อย่างลึกซึ้งมากขึ้น”⁹⁷ การให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์เรื่องราวของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 สะท้อนความจำเป็นบางประการของสภาพัฒน์ ซึ่งจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในส่วนต่อไปของบทนี้

ประการสุดท้าย สิ่งที่สังเกตเห็นได้จากประเด็นหลักของวารสารเศรษฐกิจและสังคมคือสภาพัฒน์ให้ความสนใจน้อยมากต่อปัญหาด้านสังคม โดยตลอด 8 ปีระหว่างพ.ศ. 2523-2531 วารสารที่ประเด็นหลักเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาสังคมมีอยู่เพียง 2 ฉบับ ได้แก่ ภาวะปัญหาของสังคมไทย ปี 2525 และ แผนพัฒนาสังคมในแผน 6 ซึ่งสะท้อนธรรมชาติของความเป็นนักวิชาการทางเศรษฐกิจของบุคลากรในสภาพัฒน์ได้เป็นอย่างดี

3.2 ประโยชน์ของวารสารเศรษฐกิจและสังคมในฐานะแหล่งข้อมูล

ในฐานะวารสารวิชาการของหน่วยงานด้านการวางแผนระดับประเทศ วารสารเศรษฐกิจและสังคมย่อมทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลทางเศรษฐกิจที่ดีและหากพิจารณาในด้านข้อมูลพื้นฐานก็เชื่อว่าน่าเชื่อถือได้ (ในส่วนที่เป็นบทวิเคราะห์ซึ่งมีเกี่ยวข้องกับความคิดและความต้องการของบุคคล อาจจะไม่บอกความน่าเชื่อถืออย่างมั่นใจไม่ได้) วารสารฯ ที่นำมาศึกษาในช่วงพ.ศ. 2523-2531 ให้ประโยชน์ในด้านข้อมูลที่สำคัญและ/หรือน่าสนใจอย่างน้อย 2 ด้านหลัก ดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อมูลวิชาการเกี่ยวกับเรื่องที่น่าสนใจ

ในภาพรวม บทความต่าง ๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมให้ข้อมูลที่กระชับ ได้ใจความ อ่านเข้าใจง่าย และประกอบด้วยตัวเลขสถิติที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาสภาพเศรษฐกิจอย่างกว้าง ๆ จุดเด่นอย่างหนึ่งของวารสารฯ คือบทความที่น่าสนใจประเด็นหลักประจำฉบับของวารสารมักจะเริ่มจากการให้ภูมิหลังความเป็นมาของเรื่องนั้น ๆ ที่มาที่ไปและพัฒนาการของเรื่องนั้น ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการเสนอแนวนโยบายของสภาพัฒน์ เนื้อหาของบทความในวารสารฯ จึงมีมิติทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ไม่ได้ให้เพียงข้อมูลร่วมสมัยกับระยะเวลาที่วารสารตีพิมพ์เผยแพร่ แต่ยังให้ข้อมูลย้อนหลัง เหมาะสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาประวัติศาสตร์ที่มีมิติด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลสถิติที่นำมาประกอบทั้งในเนื้อหาของบทความและในตารางสถิติท้ายเล่มมักจะเป็นข้อมูลที่ได้รับการย่อย

⁹⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2529, 2.

มาแล้วให้กระชับ ทำให้สะดวกในการนำมาใช้อ้างอิง ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาของผู้ศึกษาประวัติศาสตร์ที่มีปัญหาในการค้นหาและจัดการข้อมูลสถิติที่เป็นข้อมูลดิบ เช่น ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น

เพื่อแสดงประโยชน์ในด้านการให้ข้อมูลวิชาการของวารสารฯ ชัดเจนยิ่งขึ้น ในที่นี้ จะขอ ยกตัวอย่างเนื้อหาแบบเจาะลึกของวารสารเศรษฐกิจและสังคม ฉบับปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) พ.ศ. 2530 ซึ่งประเด็นหลักของเล่มได้แก่ “อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแผน 6” บทความที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้ประกอบด้วยบทความต่อไปนี้

การท่องเที่ยว : ภาพส่วนรวม

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผน 6

คนไทยกับประโยชน์จากการท่องเที่ยว

เนื้อว้าวสกลนคร: คุณภาพสากล

อัญมณี: ของที่ระลึกสำหรับการท่องเที่ยว

มารู้จักเกสต์เฮาส์กันเถอะ

ขายเป็นวงจร : กลยุทธ์ใหม่ของการขายแหล่งท่องเที่ยว

ดอนเมือง: ด้านแรกของนักท่องเที่ยวทางอากาศ

กว่าจะถึงวันนี้ของการท่องเที่ยว

สัมภาษณ์

พลเอกสมชาย หิรัญกิจ

นายธรรมบุญ ประจวบเหมาะ

นางเยาวลักษณ์ แผงสภา

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทความทั้งหมดในเล่ม พบว่านอกจากคอลัมน์ที่กล่าวถึง แผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผน 6 และเนื้อว้าวสกลนครแล้ว บทความที่เหลือรวมทั้งบทสัมภาษณ์จะมี มิติทางประวัติศาสตร์ เช่น บทความเรื่อง “การท่องเที่ยวไทย : ภาพส่วนรวม” จะให้ข้อมูลการท่องเที่ยวตั้งแต่การก่อกำเนิด (ประมาณ พ.ศ. 2467 เมื่อมีกิจการรถไฟ) การที่รัฐเข้ามาส่งเสริมโดยจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ “สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว” ในพ.ศ. 2492 การส่งเสริมพัฒนาอย่างจริงจังภายใต้การผลักดันของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ในช่วงพ.ศ. 2501-2502 สถิติการเติบโตของการท่องเที่ยวในช่วง 26 ปีหลังจากนั้น การบรรจุแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมฯ แห่งชาติ ฉบับที่ 4 ที่มาของลูกค้านำด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญ ผลจากการพัฒนาในปัจจุบันและแผนพัฒนาที่จะต้องดำเนินการต่อไป สุดท้ายคือตารางสถิติที่สำคัญของการท่องเที่ยวระหว่างพ.ศ. 2503-2528 ได้แก่ จำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ รายได้จากการท่องเที่ยว ระยะเวลาพักเฉลี่ยต่อคน และค่าใช้จ่ายต่อคนต่อวัน⁹⁸

นอกจากบทความหลักดังกล่าว บทความด้านการท่องเที่ยวด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอัญมณี เกสต์เฮ้าส์ การขายแหล่งท่องเที่ยว และเรื่องราวของท่าอากาศยานดอนเมืองก็จะเริ่มต้นจากภูมิหลัง ที่มาที่ไปของเรื่อง และแม้แต่บทสัมภาษณ์ก็มีการกล่าวถึงจุดเริ่มต้นและพัฒนาการของหน่วยงาน ได้แก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) และอนุสาร อสท. ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเมื่อครั้งยังเป็นองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ภายในวารสารฯ 1 เล่ม มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของการท่องเที่ยวในประเทศมาถึงพ.ศ. 2528 พร้อมทั้งสถิติตัวเลขที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน

3.2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาพัฒน์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วารสารของสภาพัฒน์จึงย่อมต้องมีข้อมูลในส่วนนี้ ทั้งนี้ แผนพัฒนาฯ ที่วารสารฯ ครอบคลุมระหว่างพ.ศ. 2523-2531 ได้แก่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) และ ฉบับที่ 6 (2530-2534) สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 วารสารฯ ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนและเนื้อหาสาระที่สำคัญของแผนจะมีเพียงฉบับเดียว คือปีที่ 18 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524 อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดนโยบายไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะเป็นประเด็นเฉพาะที่วารสารฯ ฉบับอื่น ๆ นำเสนอในแต่ละด้านตลอดช่วงพ.ศ. 2524-2528 (โปรดดูตารางที่ 2) ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้นวารสารฯ จะครอบคลุมกระบวนการจัดทำ การได้มาซึ่งนโยบาย และรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานย่อยที่สำคัญ เช่นแผนส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การส่งออก พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น แยกออกเป็นแต่ละเล่มตลอดปีพ.ศ. 2529 ถึงต้นปี พ.ศ. 2530 แต่ฉบับที่ให้ข้อมูลโดยสรุปทั้งหมดเกี่ยวกับการจัดทำแผนและเนื้อหาสาระหลักได้แก่ฉบับปีที่ 23 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2529 และยังมีคอลัมน์ที่น่าสนใจในฉบับที่ 1 ปีที่ 24 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2530 ซึ่งนำคำบรรยาย

⁹⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2530, 4-10.

ของนายเสนาะ อุณาภูลต่อคณะองคมนตรีเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 บรรยายเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2529 มาลงไว้⁹⁹

วารสารเศรษฐกิจและสังคมให้ประโยชน์ด้านข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 อย่างไร ในการชี้ให้เห็นประเด็นนี้ ต้องพิจารณาก่อนว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับสมบูรณ์ ซึ่งสามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของสภาพัฒนนั่น เป็นเอกสารขนาดใหญ่ มีความยาวเฉลี่ย 400 หน้า เต็มไปด้วยศัพท์เทคนิค และการแยกประเด็นย่อยของแต่ละนโยบายของแต่ละแผนงานออกเป็นข้อ ๆ สำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้ต้องการวิเคราะห์แผนด้านใดด้านหนึ่งอย่างลึกซึ้ง ตัวเล่มแผนพัฒนาฯ จัดได้ว่าอ่านยาก หรืออาจเรียกได้ว่าไม่น่าอ่าน หรืออ่านแล้วจับประเด็นให้เห็นภาพโดยรวมว่าจะเกี่ยวข้องกับประชาชนในแง่ไหน หรือทำความเข้าใจความหมายของแนวนโยบายต่าง ๆ ต่อประชาชนทั่วไปได้ยาก แม้ว่าทุกแผนพัฒนาฯ จะเริ่มด้วยบทสรุปสาระสำคัญ แต่การสรุปนั้นส่วนใหญ่อคือการสรุปหัวข้อของนโยบายและแผนต่าง ๆ และประโยชน์ที่คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์

ในแง่นี้ วารสารเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่ขยายความและให้คำอธิบาย รวมทั้งเสนอที่มาที่ไปของการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพิ่มเติมขึ้นได้ รวมทั้งยังนำเสนอความคิดเห็นของบุคคล ทั้งความคิดของบุคลากรสภาพัฒนาฯ ที่เป็นผู้ทำแผนพัฒนาฯ และความคิดเห็นของบุคคลภายนอกโดยเฉพาะสื่อมวลชนต่อแผนพัฒนาฯ ที่ปรากฏ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ที่ผ่านมา ถือเป็นจุดเปลี่ยนได้ในระดับหนึ่ง ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็ต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การอ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมสามารถให้คำอธิบายต่อความแตกต่างที่เกิดขึ้นได้พอสมควร ซึ่งจะชี้ให้เห็นในรายละเอียดของแต่ละแผน ดังต่อไปนี้

⁹⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2530, 65-72.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

สิ่งที่เรียกว่าเป็นหัวใจหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้รับการระบุไว้ในตัวเล่มฉบับสมบูรณ์ดังนี้

...แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้ปรับแนวคิดในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มา โดยถือว่าเป็น “แผนนโยบาย” ที่มีความชัดเจนพอที่จะแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้และมีลักษณะพิเศษดังนี้คือ

ประการแรก : เน้น “การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ” มากกว่า “การมุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ” แต่อย่างเดียวนี่ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจและการผลิตภายในประเทศสามารถปรับตัวรับสถานการณ์ของโลกในอนาคต โดยเน้นการ “เพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจและการเพิ่มผลผลิต” เป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเป้าหมายที่จะขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียวอย่างที่เคยกระทำ....

ประการที่สอง : เน้น “ความสมดุล” ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค สร้างความเป็นธรรมในสังคม และการกระจายการถือครองสินทรัพย์เศรษฐกิจให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นความสมดุลของการพัฒนาระหว่างสาขาเศรษฐกิจ ระหว่างพื้นที่และระหว่างกลุ่มเป้าหมายต่างๆ มากกว่าที่จะปล่อยให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่หรือตกอยู่ในบางกลุ่มชนอย่างที่เคยเป็นมา

ประการที่สาม : เน้น “การแก้ปัญหาความยากจน” ของคนชนบทในเขตล้าหลัง เป็นเป้าหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนในชนบทเหล่านั้นได้มีโอกาสช่วยตัวเองและมีส่วนร่วมในขบวนการผลิตและพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

ประการที่สี่ : มุ่งการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานรักษา ความมั่นคงของชาติ ให้สอดคล้องและสนับสนุนกันได้อย่างได้ผล

ประการที่ห้า : เน้นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยการปฏิรูปขบวนการวางแผนงาน การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกัน ขณะเดียวกันจะทำการปรับหรือพัฒนาองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สามารถนำเอานโยบายและแผนงานพัฒนาที่สำคัญไปปฏิบัติให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

ประการสุดท้าย : เน้น “บทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน” ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตในสาขาเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงานและแร่

การส่งออก โดยรัฐจะทบทวนกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อลดการแทรกแซงและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชนตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ...¹⁰⁰

แต่อะไรคือที่มาที่ไปที่ทำให้แนวนโยบายปรากฏออกมาดังที่ระบุไว้ สิ่งที่สามารถเรียนรู้ได้จากการอ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคม ที่ทำให้เข้าใจสาระหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มากขึ้น จะอยู่ในฉบับปีที่ 18 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524 เล่มที่ว่าด้วยทิศทางของแผนฯ 5 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- ก. ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ครั้งนี้ มีการยอมรับโดยสภาพค่อนข้างเปิดเผยว่าการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ และยังก่อให้เกิดปัญหาสะสมที่ยากต่อการแก้ไข ในบทความเรื่อง “ปัญหาของชาติจากอดีตถึงปัจจุบัน” ผู้เขียนกล่าวว่า

โดยสรุป ผลการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบกำหนดนโยบายและแนวทางมาตั้งแต่ปี 2504 จนถึงปี 2524 นั้น ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยผลผลิตรวมประเทศได้เพิ่มขึ้นกว่า 14 เท่าตัว.... ในขณะที่เดียวกันรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของคนไทยก็ได้เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัว...อย่างไรก็ดี แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะขยายตัวรวดเร็วเห็นได้ชัดดังกล่าว แต่ก็ได้มีการสร้างสมปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานไว้มากเช่นกัน และปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคตหากไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาเสียแต่บัดนี้¹⁰¹

บทความดังกล่าวยังได้บ่งชี้ปัญหาที่ต้อง “ได้รับการแก้ไขเยียวยา” ไว้ด้วย ซึ่งมีอยู่ 4 ปัญหา ได้แก่ 1) เสถียรภาพการเงินของประเทศซึ่งตกต่ำเพราะทุกภาคส่วนจ่ายเงินเกินตัวระดับประเทศคือการขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเงินสะพัด ระดับรัฐบาลคือรายจ่ายมากกว่ารายรับ และระดับประชาชนซึ่งใช้จ่ายในขณะที่ราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว 2) โครงสร้างเศรษฐกิจที่ยังปรับตัวไม่ได้ การผลิตทางการเกษตรชะลอตัวขณะที่อุตสาหกรรมยังอ่อนแอ พึ่งการนำเข้าสูง และกระจุกตัวอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ ขณะที่โครงสร้างการผลิตและการใช้

¹⁰⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524), 3-4.

¹⁰¹ *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*. 18: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524, 5-6.

พลังงานยังไม่สอดคล้องกับภาวะโลกในยุคน้ำมันแพง 3) ปัญหาด้านการบริหารสังคมและการกระจายการบริการสังคมซึ่งไม่ทันต่อความต้องการ และ 4) ปัญหาความยากจนที่ยังรากลึก โดยเฉพาะในชนบท

- ข. ประเด็นปัญหาที่กล่าวมาเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นโจทย์ในการทำแผนพัฒนาฯ ครั้งใหม่ ซึ่งในการแก้หรือผ่อนคลายปัญหา วารสารเศรษฐกิจและสังคมได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่าสิ่งที่ผู้จัดทำแผนมองว่าแผนพัฒนา “แนวใหม่” ควรจะเป็นอย่างไร ในบทความเรื่อง “มีอะไรใหม่ในแผน 5”¹⁰² ผู้เขียนกล่าวถึงแนวความคิดใหม่ในการพัฒนาประเทศ 3 ประการ ประการแรก ในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยกล่าวว่าที่ผ่านมา ลักษณะการลงทุนและโครงการพัฒนาของรัฐจะเน้นผลตอบแทนการลงทุนทางเศรษฐกิจอัตราสูง ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ควรหันมาเน้นโครงการที่ช่วยปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น เช่นเดียวกันในประการที่สองคือการพัฒนาชนบท ผู้เขียนเสนอว่าแผนพัฒนาฯ จะต้องปรับจากการทุ่มเทการลงทุนไปในเขตชนบทที่ได้รับการพัฒนาอยู่แล้ว เช่นเขตชลประทานเพราะคาดหวังว่าการลงทุนเช่นนั้นจะให้ผลตอบแทนสูง มาสู่ความคิดใหม่ที่หันมาให้ความสำคัญแก่ตัวคน คือประชาชนยากจนในพื้นที่ที่ถูกรัฐทอดทิ้งมาก่อน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเปลี่ยนจากพื้นที่ชนบทที่มีศักยภาพในการผลิตมาเป็นพื้นที่ที่ไร้ซึ่งศักยภาพที่ต้องการการสนับสนุนให้ดีขึ้น แนวคิดใหม่ประการสุดท้ายอธิบายว่ารัฐควรต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาของรัฐ เนื่องจากยังไม่ได้มีการปฏิรูปให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนไป สิ่งนี้คือการปฏิรูประบบราชการนั่นเอง ให้มีระบบสั่งการและติดตามประเมินผลได้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- ค. ในตัวเล่มของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 หลังจากสรุปสาระสำคัญแล้ว จะประกอบไปด้วยแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 บรรจุไว้ 7 ด้าน ดังนี้
- การฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
 - การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

¹⁰² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 18: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524, 17-18.

- การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง
- การพัฒนาโครงสร้างและการกระจายบริการทางสังคม
- การแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง
- การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง
- การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์

แต่แนวทางเหล่านี้จะนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือการพัฒนาประเทศอย่างไร เนื้อหาในวารสารเศรษฐกิจและสังคมช่วยตอบข้อสงสัยนี้ได้ จากคำให้สัมภาษณ์ของเสนาะ อุณาอุทกภายในเล่มจะทำให้เห็นการแปลงแนวคิดเกี่ยวกับ “การพัฒนาแนวใหม่” ข้างต้นออกเป็น “แผนรับ” และ “แผนรุก” เสนาะอธิบายว่า **แผนรับ** เป็นแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่สร้างสมกันมาในอดีตรวมทั้งปัญหาจากต่างประเทศ เป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาเดิมขึ้นได้อีก ซึ่งแผนรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้แก่ 1) แผนแก้ปัญหาเศรษฐกิจขาดดุลและปัญหาเงินเฟ้อ 2) แผนพัฒนาชนบทยากจน 3) แผนพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม และ 4) แผนการกระจายทรัพย์สินและป้องกันการผูกขาด (ในวารสารฯ มีบทความที่กล่าวถึงเรื่องนี้โดยเฉพาะ) ส่วน **แผนรุก** เป็นแผนขยายโอกาสในการพัฒนา โดยนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้ได้ประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด และต้องเป็นแนวทางที่มีความชัดเจน (ว่าทำได้) พอสมควร ซึ่งได้แก่ 1) แผนพัฒนาการเกษตรในเขตก้าวหน้า 2) แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ให้เข้มแข็งขึ้น และสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ โดยจะเน้นอุตสาหกรรมไฟฟ้าและรถยนต์ในช่วงแรก และ 3) แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือที่รู้จักกันต่อมาในนามโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard) เพื่อสร้างฐานอุตสาหกรรมใหม่และชะลอการขยายตัวของกรุงเทพฯ¹⁰³ คำอธิบายเช่นนี้ครอบคลุมแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ใส่ไว้ในแผนพัฒนาฯ เล่มสมบูรณ์ แต่ช่วยให้เข้าใจเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาฯ ได้ชัดเจนขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนที่อาจเรียกได้ว่ามีความใหม่ปรากฏอยู่ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กลับมีความแปลกในลักษณะที่ถูกนำเสนอ สิ่งที่ถือได้ว่า “แปลก” มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

¹⁰³วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 18: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524, 33-42.

- ก. เป็นครั้งแรกที่ในภาคที่ 1 สรุปสาระสำคัญของแผน มีบทที่ว่าด้วยการสรุปผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ในแผนก่อนหน้านี้นี้ จะมีเพียงการสรุปปัญหาเศรษฐกิจของประเทศแบบรวม ๆ) ความแปลกข้อนี้พอจะอธิบายได้ เนื่องจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้นถูกมองจากบุคคลภายนอก เช่น สื่อมวลชนว่าค่อนข้างล้มเหลว ไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การสรุปผลดำเนินงานจึงเป็นการแจ่มแจ้งให้เห็นส่วนที่บรรลุและไม่บรรลุเป้าหมายพร้อมทั้งให้คำอธิบายถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่ต้องเผชิญ
- ข. ในแผนพัฒนาฯ ที่แล้วมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การนำเสนอเป้าหมายของแผนถือเป็นส่วนสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สรุปเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมไว้ครบทุกประเด็น ได้แก่
- เป้าหมายการรักษาความมั่นคงทางการเงินของประเทศ
 - เป้าหมายการขยายกำลังผลิตของประเทศ
 - เป้าหมายลดปริมาณการนำเข้าน้ำมัน
 - เป้าหมายการคลังของรัฐบาล
 - เป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างและบริการสังคม
 - เป้าหมายของการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทแล้ว
 - เป้าหมายการพัฒนาเพื่อความมั่นคงโดยการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

แต่ละเป้าหมายเป็นการนำเสนอเป้าหมายตัวเลขอย่างละเอียด เห็นได้จากภาพตัวอย่างที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ยกมาข้างล่างนี้

๔. สรุปเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม มีดังนี้

๔.๑ เป้าหมายการรักษาความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ได้กำหนดเป้าหมายการขาดดุลการค้าต่างประเทศเฉลี่ยไม่เกินปีละ ๗๘,๔๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕.๕ ของผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ และกำหนดเป้าหมายการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ยไม่เกินปีละ ๕๓,๐๐๐ ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยกำหนดเป้าหมายทางการค้าไว้ดังนี้.-

- การส่งสินค้าออก ให้เพิ่มร้อยละ ๒๒.๓ ต่อปี
- การนำสินค้าเข้า ให้เพิ่มไม่เกินร้อยละ ๑๘.๑ ต่อปี
- ลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม เฉลี่ยร้อยละ ๓ ต่อปี

ภายใต้เป้าหมายทางการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดดังกล่าวมาแล้วนี้ พยายามทำให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมาชดเชยการขาดดุลได้ โดยได้ตั้งเป้าหมายระดับการกู้ยืมจากต่างประเทศและแหล่งเงินกู้ไว้ด้วย แต่ถ้าหากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงกว่านี้ ประเทศไทยจะประสบปัญหาในการหาแหล่งเงินกู้ หรือทุนสำรองระหว่างประเทศหรือรอลงเกินระดับที่เหมาะสม จนเกิดปัญหาเรื่องการขาดความเชื่อถือในฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

๔.๒ เป้าหมายการขยายกำลังผลิตของประเทศนั้น ได้กำหนดเป้าหมายการขยายผลผลิตส่วนรวมและสาขาเศรษฐกิจสำคัญๆ ไว้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางการค้าและการรักษาเสถียรภาพและฐานะทางการเงินกับต่างประเทศดังนี้.-

- การขยายตัวเศรษฐกิจส่วนรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ ๖.๖ ต่อปี
- การผลิตภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๕ ต่อปี
- การผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๖ ต่อปี
- การผลิตด้านเหมืองแร่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๖.๔ ต่อปี
- การผลิตก๊าซธรรมชาติไม่ต่ำกว่า ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวันในปี ๒๕๒๕

แต่สิ่งที่แปลกไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือมีการกำหนดเป้าหมายของแผนไว้ในสาระสำคัญเพียง 2 ประการ ดังนี้

ทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ทางด้านสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อม ๆ กับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน¹⁰⁴

ส่วนเป้าหมายการพัฒนาส่วนร่วมที่เป็นตัวเลขนั้น จะไปถูกระบุไว้ในบทที่ 2 เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานที่ 1 ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา (หน้า 34-35 ซึ่งถ้าไม่ค้นหาจริงๆ คงไม่

¹⁰⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530), 3.

เจอ) ทำให้เกิดความสงสัยได้ว่าเหตุใดแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงไม่ให้ความสำคัญต่อการประการเป้าหมายของการพัฒนามากเท่ากับฉบับที่ผ่านมา จากข้อมูลในวารสารฯ เหตุผลหนึ่งที่เป็นไปได้เกิดจากการที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำให้เกิดคำถามต่อสภาพพัฒนาว่าทำไมแผนพัฒนาฯ ที่ 5 จึงล้มเหลว และสภาพพัฒนาฯ จะต้องรับผิดชอบแค่ไหนอย่างไร เสนาะ อุณาภูลได้ตอบคำถามข้อนี้ว่าการพิจารณาเฉพาะตัวเลขอาจไม่สามารถประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวได้ เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง บางปัจจัยอยู่เหนือการควบคุมของรัฐบาล เช่น เศรษฐกิจโลกมีปัญหา เมื่อเกิดขึ้นกระทบมาถึงประเทศไทยก็ต้องกระทบตัวเลขอย่างแน่นอน สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาว่ารัฐบาลปรับตัวได้ดีแค่ไหน ผ่อนหนักเป็นเบาได้หรือไม่¹⁰⁵อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดจากตัวเลขการพัฒนาไม่เป็นไปตามเป้าหมายอาจทำให้สภาพพัฒนาระมัดระวัง โดยการลดการนำเสนอจุดเน้นด้านเป้าหมายตัวเลขในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

- ค. ขณะที่เป้าหมายตัวเลขขาดหายไปจากสรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ส่วนสุดท้ายของสรุปสาระสำคัญกลับมีการนำเสนอสิ่งที่ทั้งใหม่และแปลก คือมีการระบุแนวทางการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งแนวทางการใช้แผนพัฒนาฯ นี้ไม่เคยปรากฏในแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา เนื้อหาที่ระบุมีดังนี้

แนวทางการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6

11. เพื่อให้การใช้แผนฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนฯ ที่กำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดขอบเขตและวิธีการใช้แผนฯ ให้ชัดเจน ดังกำหนดในแผนพัฒนาฯ ไว้ดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายระยะสั้น เช่น นโยบายราคา นโยบายงบประมาณประจำปีไม่อยู่ในขอบเขตของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เพราะเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องปรับตามสถานการณ์ทุกปี ไม่อาจกำหนดไว้ให้ชัดเจนล่วงหน้าได้ และเป็นเรื่องของหน่วยราชการ หรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจอยู่แล้ว

¹⁰⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2529, 65

(2) สำหรับในเรื่องนโยบายระยะปานกลางและระยะยาว ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จะเน้นให้ความสำคัญแก่การจัดทำแผนประจำปีและแผนปฏิบัติการประจำปี

(3) ในการจัดทำแผนปฏิบัติการจะเน้นบทบาทของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะร่วมมือกับกระทรวงในฐานะผู้สนับสนุนและประสานให้เป็นไปตามกรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6¹⁰⁶

วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับปีที่ 23 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2529 ซึ่งประเด็นหลักของเล่มได้แก่ “เบื้องหน้าเบื้องหลังแผนฯ 6” ให้ข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับสาระสำคัญของแผนเช่นเดียวกับฉบับที่กล่าวถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รวมทั้งนำเสนอแผนภูมิโครงสร้างของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งทำให้เห็นภาพรวมของแผนอย่างเข้าใจง่าย อย่างไรก็ตาม วารสารฯ ฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้คำตอบต่อความแปลกใหม่ในข้อ ค. ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม หากศึกษาเนื้อหาจากวารสารฯ ในแง่ของภาพสะท้อนความรู้สึกนึกคิด และการทำงานของสภาพัฒนาฯ ประกอบกับข้อมูลจากแหล่งอื่น เราสามารถให้คำอธิบายบางอย่างต่อข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ข้างต้น ซึ่งจะได้ศึกษาเป็นประเด็นต่อไป

นอกเหนือประเด็นหลัก 2 ประเด็นที่เนื้อหาของวารสารฯ สามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ได้โดยตรง ยังมีข้อมูลส่วนอื่น ๆ ที่ปรากฏไม่มากนักแต่ก็เป็นประโยชน์ ข้อมูลอย่างแรกมาจากการนำเสนอมุมมองต่างทรรศนะของวารสารฯ ตัวอย่างเช่น มุมมองเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด โครงการนี้เป็นโครงการที่เสนาะ อุณาภูลริเริ่มและเป็นผู้ผลักดันโดยตรง และมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณสูงมาก อาจจะไม่คุ้มค่าการลงทุน ซึ่งในวารสารฯ จะพบบทสัมภาษณ์ของเสนาะในที่ปกป้องโครงการนี้อยู่หลายครั้ง ในครั้งหนึ่ง ทางวารสารฯ ได้ลงบทสัมภาษณ์เสนาะ อุณาภูล ขณะเดียวกันก็นำบทความที่เขียนโดยศาสตราจารย์ ดร. ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ ซึ่งมองผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรมของแผน และข้อคิดเห็นของธนาคารกรุงเทพ เกี่ยวกับแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งเสนอความเห็นว่าเป็นโครงการขนาด

¹⁰⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530), 19.

ใหญ่เช่นนี้ควรดำเนินการอย่างระมัดระวัง ไม่ผลีผลามเข้าสู่การพัฒนาประเทศจนใหญ่เกินตัว มาประกอบอยู่ในเล่มเดียวกัน¹⁰⁷ การเสนอบทความในแบบนานาทัศนะเช่นนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวិเคราะห์ในเรื่องนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ยังมีวารสารฯ บางฉบับที่นำเสนอเรื่องราวของหน่วยงานในโอกาสครบรอบวาระของการดำเนินการ เช่นฉบับครบรอบ 35 ปีของสภาพัฒน์ดังกล่าวถึงแล้ว หรือฉบับครบรอบ 3 ปี และ 5 ปีของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ฉบับที่ลงบทความในโอกาสครบรอบ 4 ปีของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เป็นต้น¹⁰⁸ ข้อมูลในวารสารฯ เหล่านี้มีมิติประวัติศาสตร์สูงเนื่องจากกล่าวถึงที่มาที่ไป ไม่ใช่เฉพาะของตัวองค์กร แต่กล่าวถึงสาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ด้วย

3.2.3 ข้อมูลที่เป็นภาพสะท้อนความคิดและการทำงานของสภาพัฒน์

แม้ว่าพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 จะกำหนดบทบาทหน้าที่ของสภาพัฒน์ในฐานะที่ปรึกษา เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา แต่ย่อมเป็นที่ยอมรับกันว่าหน้าที่สำคัญที่สุดของสภาพัฒน์คือการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประเมินผลของการพัฒนาว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้แค่ไหนอย่างไร ความสำเร็จของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการผลักดันการพัฒนาประเทศจึงเป็นเหตุผลสำคัญของการดำรงอยู่ของหน่วยงาน และความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศก็ย่อมสะท้อนความล้มเหลวของหน่วยงานเช่นกัน

เสียงสะท้อนที่ชัดเจนที่สุดที่มีต่อบทบาทของสภาพัฒน์ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ คือเป็นการวางนโยบายและแผนงานของนักวิชาการที่เป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติได้ยาก การอ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมทำให้เห็นเสียงสะท้อนเช่นนี้ได้อย่างชัดเจน ทั้งจากปากคำของบุคลากรสภาพัฒน์เองและจากบุคคลภายนอกที่ทางวารสารฯ นำมาลงไว้ ดังตัวอย่างที่ยกมาข้างล่างนี้

¹⁰⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2526, 33-42.

¹⁰⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527; 23: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2529; และ 24: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2530.

ในอดีตซึ่งมักจะมีข้อกล่าวหาว่าแผนพัฒนาเป็นแผนของนักวิชาการเป็นแผนของข้าราชการประจำ ไปทำอะไรกันมาก็ไม่รู้ พอถึงกำหนดเวลาก็ส่งมาให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบยาวเหยียด 400-500 หน้ากระดาษ คณะรัฐมนตรีที่ไหนจะมีเวลาดูในรายละเอียด

(เสนาะ อุณากร ในบทสัมภาษณ์พิเศษ “สภาพพัฒนาฯ กับงานวางแผน”¹⁰⁹)

คำถาม: แล้วแผนฯ ที่กำหนดขึ้นมา สอดคล้องกับแผนการลงทุนของเอกชนหรือเปล่า เช่นว่าเอกชนก็มีแผนลงทุนของตัวเอง รัฐบาลก็มีแผนพัฒนา

โดยหลักแล้วมันคงจะไม่สอดคล้องกันหรอกครับ คุณนั่งคิดดูให้ดีก็คงจะรู้ว่าไม่สอดคล้อง เพราะว่าแผนของภาครัฐบาลเกิดจากมโนภาพของข้าราชการซึ่งไม่รู้เลยว่า ชีวิตที่แท้จริงเป็นอย่างไร ในขณะที่แผนของเอกชนต้องขึ้นอยู่กับการเป็นจริง หมายความว่าคล้าย กับว่าคนหนึ่งเป็นศิลปิน คนหนึ่งเป็นช่างก่อสร้าง นี่จะเหมือนกันไม่ได้

(บทสัมภาษณ์ อมเรศ ศิลาอ่อน ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ฝ่ายวางแผนและการเงิน บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย)¹¹⁰

จากการมีแผนพัฒนา...ที่ออกมาเพื่อให้สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีงาน เหมือนว่าทำให้สภาพพัฒน์มีงาน ได้ก่อให้เกิดความไม่ร่องรอยกัน อย่างจริงจัง..... เพราะในสภาพพัฒนาเศรษฐกิจฯ แห่งชาติที่คุมแผนฯ ฉบับที่ 6 ได้วางนโยบายไว้สวยหรู แต่ในระดับการปฏิบัติงาน.... ปฏิบัติตามไม่ได้เพราะคนวางแผนนโยบาย ไม่เคยวางแผน ปฏิบัติงานของกระทรวงต่าง ๆ คนวางแผนไม่เคยทำงาน คนทำงานไม่มีโอกาสวางแผน อีกทั้งความคิดเห็นระหว่างสองระดับ มีความเห็นต่างกันมาก จนบางครั้งแผนฯ ก็ไปอย่าง ในทางปฏิบัติ ก็ไปอีกอย่าง

(‘แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กับแผนปฏิบัติการ ใครเป็นพระเอก’ บทวิจารณ์

ในหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ “หลักไท” วันที่ 9 ตุลาคม 2529)¹¹¹

เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาฯ นี้ เนื้อหาที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคม สะท้อนให้เห็นว่าสภาพพัฒน์ตระหนักดีว่ามีคำวิพากษ์วิจารณ์ และทางสภาพพัฒน์ก็ได้พยายามแก้ไข (หรือแก้ตัว) บทความที่ดีที่สุดบทความหนึ่งที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมคือ บทสัมภาษณ์

¹⁰⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2529, 64.

¹¹⁰ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2526, 49.

¹¹¹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2529, 66.

พิเศษเรื่อง “สภาพพัฒนาฯ กับงานวางแผน” ซึ่งวารสารสภาสูงได้สัมภาษณ์เสนาะ อุนากุลไว้และลงในวารสารสภาสูง ปีที่ 3 ฉบับที่ 27 กันยายน 2528 ซึ่งวารสารเศรษฐกิจและสังคมนำมาลงซ้ำในฉบับปีที่ 23 ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน) 2529 มีการนำเสนอขั้นตอนของการทำแผนโดยละเอียด และยังตอบคำถามเกี่ยวกับผลของความสำเร็จหรือล้มเหลวของแผน และสาเหตุที่ทำให้แผนพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากคำสัมภาษณ์ในบทความนี้ประกอบกับคำสัมภาษณ์ในที่อื่น ๆ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6¹¹² ทำให้เห็นได้ว่าแผนพัฒนา ที่จัดทำโดยสภาพพัฒนานั้น มีลักษณะเป็นแผนวิชาการและแผนข้าราชการจริงอย่างที่ถูกล้อลว่า สุทร หงส์ดารมณ ซึ่ง เป็นเลขาธิการสภาพพัฒนคนแรกระหว่างพ.ศ. 2493-2499 และเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับครบรอบ 35 ปีในพ.ศ. 2528 ว่า

...สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นสถาบันทางวิชาการ เพราะฉะนั้นในการทำงานต้องอาศัยหลักวิชาการและเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเราก็ยึดถือหลักการนี้มาโดยตลอด แม้ว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจและวิชาการนี้ ในบางกรณีอาจจะไม่สอดคล้องและกลมกลืนปัญหาทางการเมือง¹¹³

ฉลอง ปิงตระกูล เลขาธิการสภาพพัฒนคนที่ 2 ระหว่างพ.ศ.2499-2502 และรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เล่าให้ฟังว่า

แผน 1 เราทำกันเอง ช่วยกันเขียนทุกกอง ก็อาศัยร่วมมือกันดี ช่วยกันไป หาประสบการณ์กันไป วิ่งไปตามกระทรวงต่าง ๆ ขอข้อมูลโดยมากข้อมูลจะได้มาจากกระทรวง....ตอนทำแผนฯ ข้างนอกมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก เพราะว่าเขาไม่รู้เรื่องเลย คนที่ต่อต้านไม่มีแต่ไม่แน่ใจว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ เมื่อแผน 1 ออกมาแล้วคนรอบข้างก็ยอมรับ เพราะว่าเราอาศัยกระทรวง ทบวง กรมมาก โครงการเขาก็เป็นคนเขียนขึ้นมา อาศัยเรามาช่วยประสานบ้าง เติมให้สมบูรณ์บ้าง ฉะนั้น พอเขียนเสร็จ กระทรวงต่าง ๆ ต้องรับโครงการต่าง ๆ ของเขาไปหมด¹¹⁴

¹¹² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 18: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524 และ 23: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2529.

¹¹³ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2528, 16.

¹¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 5 ทศวรรษสภาพพัฒน, 226.

การที่ฉลอง ปิงตระกูลกล่าวว่า “คนรอบข้างยอมรับ” ซึ่งหมายถึงการยอมรับแผนพัฒนาฯ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ กลายเป็นบรรทัดฐานของการทำแผนพัฒนาฯ ในเวลาต่อมา กล่าวคือ สภาพัฒนาเป็นผู้เสนอแนวทาง กระทรวง ทบวง กรม จะสานต่อด้วยรายละเอียด ลักษณะการวางแผนที่กระจุกตัวอยู่ในวงแคบและเป็นแบบข้างบนลงล่าง (top-down) เช่นนี้ดูจะเป็นสิ่งที่สภาพัฒนาถือว่าเป็นปกติ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นในทางปฏิบัติของการทำแผน เห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ เสนาะ อุณากุลที่กล่าวถึงการทำแผน 1 ต่อไปนี้

ยังจำได้ว่าขณะนั้น หน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนจริง ๆ รู้สึกว่าจะไม่มีใครในสภาพัฒนาสนใจกันนัก เพราะงานส่วนใหญ่เป็นเรื่องการวิเคราะห์โครงการ ซึ่งต้องติดต่อประสานงานกับ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ งานวางผังพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งเป็นสาขาใหม่ เป็นเรื่องที่น่าจะเรียกได้ว่ากว้างเกินไปเพราะจะเกี่ยวกับเรื่องของการวางแผนส่วนรวม การเงินการคลัง และเป้าหมายส่วนรวมซึ่งจะติดต่อเฉพาะกับกระทรวงการคลัง ธนาคารชาติ และสำนักงบประมาณเท่านั้น

แต่งงานส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นการสร้างระบบขบวนการวางแผนพัฒนาที่มองจากส่วนรวมของประเทศหรือ Top Down ซึ่งมีความจำเป็นมาก เพื่อจะเป็นกรอบในการพิจารณาในระดับสาขา และระดับโครงการจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเสนอมาจากระดับล่างหรือ Bottom Up ให้ประกอบกันเข้าเป็นแผนพัฒนาที่สมบูรณ์¹¹⁵

จะเห็นจากการนิยามคำว่า top down กับ bottom up ของเสนาะ อุณากุลได้ว่าเขาดูจะมีความมั่นใจว่าการทำงานระหว่างสภาพัฒนากับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สามารถสร้างแผนพัฒนาแห่งชาติที่เหมาะสมได้ โดยไม่จำเป็นต้องขยายการสำรวจความคิดเห็นไปให้มากกว่านั้น ในเวลาต่อมา เสนาะยังได้ปกป้องวิธีการจัดทำแผนพัฒนาฯ ของสภาพัฒนาอีกหลายครั้ง ในการอธิบายการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เสนาะอธิบายว่าขั้นตอนแรกของการทำแผนพัฒนาฯ ได้แก่การศึกษาวิเคราะห์ขีดความสามารถของประเทศ สภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรค โอกาสในการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สภาพัฒนาให้ความสำคัญอย่างมาก และการหาข้อมูล หาประเด็นต่าง ๆ นั้น สภาพัฒนาไม่ได้ทำแต่เพียงลำพัง แต่อาศัยการปรึกษาหารือกับหน่วยวางแผนหรือหน่วยวิชาการของทุกกระทรวง หรือแม้แต่ภาคเอกชน และการให้ทุนวิจัยเฉพาะเรื่องแก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ¹¹⁶ถึงกระนั้นก็ตาม จากคำให้

¹¹⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2528, 22.

¹¹⁶ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2529, 62-63.

สัมภาษณ์จะเห็นได้ว่าการปรึกษาหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ นั้นก็ยังจำกัดอยู่ในกลุ่ม “หน่วยวางแผนหรือหน่วยวิชาการ” และนักวิชาการ-นักวิจัยในมหาวิทยาลัย

ด้วยลักษณะของแผนพัฒนาฯ เช่นนี้จึงนำไปสู่ข้อวิพากษ์ว่าแผนพัฒนาฯ กับการปฏิบัติการไปด้วยกันไม่ได้ คำวิจารณ์จากหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ “หลักไท” ต่อแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งวารสารเศรษฐกิจและสังคมนำมาลงไว้ถือเป็นตัวแทนของเสียงสะท้อนต่อแผนพัฒนาฯ และสภาพพัฒนาได้โดยตรงไปตรงมาและค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะสะท้อนเสียงของภาคเอกชน ดังข้อความต่อไปนี้

ในระดับของนโยบายแห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้ก่อให้เกิดความไม่ลงรอยกันอย่างจริงจัง ในระหว่างราชการและรัฐวิสาหกิจด้วยกัน.....เพราะในสภาพพัฒนาเศรษฐกิจฯ แห่งชาติซึ่งคุมแผนฯ... ได้วางนโยบายไว้อย่างสวยหรู แต่ในระดับของแผนปฏิบัติงาน ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจบางอย่าง ปฏิบัติตามไม่ได้

ในระดับภาคเอกชนที่ต้องการให้แผนนี้เกื้อหนุน ในการประกอบอาชีพหรือธุรกิจของตนก็ไม่ค่อยจะเห็นด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงในสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยท่านหนึ่งเปิดเผยกับ “หลักไท” ว่า “ตอนแรกสภาพพัฒนาฯ จะให้สมาคมเอกชนต่าง ๆ ไปถกแผนฯ 6 กับสภาพพัฒนาฯ แต่พอเราบอกว่าไม่ต้องไปถกกับแม่บทของแผนหรืออก ไปคุยกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นแผนปฏิบัติงานดีกว่า จะได้รู้เรื่องกันว่าเอกชนต้องการอะไร จะนำแผนปฏิบัติงานในระดับกระทรวงตามเอกชน พอดี นักธุรกิจได้หรือไม่ทางเราเลยเสนอสมัชชาระดับกระทรวงดีกว่า หากให้เอกชนไปถกกับสภาพพัฒนาฯ ด้วยแม่บทแผน 6 คงไม่มีใครไป นอกจากอาจารย์ในมหาวิทยาลัย นักวิชาการ ที่ต้องการทำวิทยานิพนธ์เท่านั้น”¹¹⁷

เนื่องจากสภาพพัฒนาฯ มีการติดตามความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกและตามแหล่งข่าวต่าง ๆ เป็นประจำ ทำให้เชื่อได้ว่ามีข้อวิพากษ์เช่นเดียวกันเกิดขึ้นก่อนหน้านี้อันและทางสภาพพัฒนาฯ ก็ตระหนักในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นจากคำสัมภาษณ์และข้อเขียนของสภาพพัฒนาฯ หลายแห่งเกี่ยวกับการทำงานของสภาพพัฒนาฯ ที่พยายามจะปกป้องหน่วยงานว่า สภาพพัฒนาฯ มีข้อจำกัดตรงที่ไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติที่แท้จริง แผนที่น่าเสนอขึ้นไปก็สุดแล้วแต่ทางคณะรัฐมนตรีว่าจะยอมรับหรือไม่ และถึงแม้จะมีการยอมรับในแผนแล้ว การปฏิบัติงานก็เป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่ใช่สภาพพัฒนาฯ ในรอบครบรอบ 35 ปีของสภาพพัฒนาฯ มีบทสัมภาษณ์เสนาะ อุณากรู ต่อคำถามที่ว่าแผน 5 ที่ผ่านมาครึ่งแผนนั้นประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศมากน้อยแค่ไหน เสนาะให้คำตอบว่าว่ามีข้อจำกัดสำคัญ

¹¹⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2529, 66-67.

จากสถานการณ์ภายนอกทำให้ต้องใช้เวลาในการแก้ปัญหาค่อนข้างมาก แต่ก็มีกรดำเนินการผ่าน คณะกรรมการต่าง ๆ “แต่สิ่งทั้งหมดนี้ จะต้องเข้าใจอย่างหนึ่งว่า สภาพพัฒนาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ ปฏิบัติอย่างที่บางคนเข้าใจกัน ซึ่งเป็นการเข้าใจผิดอย่างมาก สภาพพัฒนาฯ ทำหน้าที่ในฐานะสำนักงาน เลขานุการในการประสานงานและติดตามประเมินผลเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรงแต่อย่างใด”¹¹⁸

ความเห็นของบุคลากรสภาพพัฒน์ต่อปัญหาระหว่างแผนกับการปฏิบัติตามแผนนั้น เท่าที่ ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมอาจสรุปได้ 2 ประเด็น ประเด็นแรก บุคลากรสภาพพัฒน์มองว่า ปัญหาอยู่ที่ผู้ปฏิบัติ วารสารฯ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) พ.ศ. 2523 มีบทนำชื่อว่า “แนวความคิดกับการปฏิบัติ: เส้นขนานในการพัฒนาชนบท” บทความนี้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ระหว่างนโยบายกับผู้ปฏิบัติในเรื่องการพัฒนาชนบทไว้อย่างชัดเจน แต่ก็น่าจะสะท้อนความ คิดเห็นของบุคลากรสภาพพัฒน์ที่มีต่อผู้ปฏิบัติโดยทั่วไปด้วย ผู้เขียนบทความเสนอความเห็นสาเหตุที่ ผู้ปฏิบัติซึ่งไม่ได้ระบุโดยตรงแต่มิได้ถึงข้าราชการระดับต่าง ๆ ไม่ใช่ประโยชน์จากข้อเท็จจริงและ แนวคิดทางวิชาการนั้น มีสาเหตุ 4 ประการ ประการแรก ผู้ปฏิบัติไม่เชื่อในการศึกษาและข้อสรุป ประการที่สอง ผู้ปฏิบัติมองว่าความเห็นของนักวิชาการนำมาปฏิบัติไม่ได้ เป็นแนวความคิดแบบ หลักการไม่ได้ระบุว่าจะนำไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนมองว่าเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารที่จะ แปรแนวความคิดใหม่ ๆ ออกมาให้ปฏิบัติได้ (นัยที่ไม่ได้พูดคือหากทำไม่ได้ก็ไม่ควรเป็นผู้บริหาร) ประการที่ 3 ข้อโต้แย้งว่าทำได้ยาก ไม่มีคน ไม่มีเวลา ไม่มีงบประมาณ และประการสุดท้ายคือข้อ โต้แย้งเกี่ยวกับเหตุผลทางการเมือง¹¹⁹

ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุผลทางการเมือง ผู้เขียนไม่ได้อธิบายว่าคืออะไร แต่เข้าใจได้ว่าใน บางครั้งรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองอาจนิยมที่จะใช้นโยบายของพรรคมากกว่าใช้แผนพัฒนาฯ เสนาะ อุณากรเคยตอบคำถามที่ว่าฝ่ายบริหารบ้านเมืองเคยบริหารงานผิดไปจาก “แผน” บ้างหรือไม่ ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า “มี” แต่เป็นสิ่งที่สภาพพัฒน์ต้องยอมรับ เขากล่าวว่า

ผมคิดว่าเราควรจะต้องทำความเข้าใจกันอีกครั้งหนึ่งว่าแผนเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่ง ของผู้บริหาร ซึ่งท่านอาจจะใช้แผนหรือไม่ใช้ก็ได้ รัฐบาลบางยุคบางสมัยอาจมีสัญญาบาง ประการที่ให้ไว้กับประชาชน โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเมือง หรือการเลือกตั้ง ท่านก็อาจจะ มีแผนบางส่วนเป็นของตนเอง นอกเหนือจากแผนชาติที่วางไว้เป็นสิทธิอันชอบธรรมของแต่ละ

¹¹⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2528, 25.

¹¹⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2523, 1-3.

รัฐบาลว่าจะตัดสินใจอย่างไร ในกรณีอย่างนี้จะเรียกว่าบริหารผิดแผนก็คงไม่ได้ เพราะรัฐบาลมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศอยู่แล้ว¹²⁰

ความเห็นของบุคลากรสภาพัฒน์ประการที่ 2 เกี่ยวกับอุปสรรคของการพัฒนาคือการขาดสิ่งที่ทางสภาพัฒน์เรียกว่า “ระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ” ในบทความ-คำตอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งจัดทำโดยกองวางแผน ได้ตอบคำถามที่ว่าคนส่วนใหญ่มักจะพูดเสมอว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้คงไม่ต่างจากแผนฯ ฉบับก่อนมากนัก โดยจะเป็นเพียงแผนงานที่ไม่ได้มีการปฏิบัติตามแผนแต่อย่างใด เพราะคนวางแผนกับปฏิบัติเป็นคนละคนกันและไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจทางกฎหมายอย่างแท้จริงที่จะกำกับและติดตามให้มีการปฏิบัติตามแผนได้อย่างจริงจัง โดยกล่าวว่า

เราไม่เถียงว่านั่นเป็นปัญหาที่ได้ประสบอยู่ตลอดเวลาในช่วงแผนที่แล้วมา ซึ่งได้ยอมรับว่าปัญหานี้เกิดจากจุดอ่อนของระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เงื่อนไขสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ 5 นี้ จึงขึ้นอยู่กับการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐเป็นสำคัญ รัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้มีการปรับปรุงระบบบริหารและองค์กรไปบ้างแล้ว มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ” เป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ¹²¹

สำหรับระบบการบริหารเพื่อพัฒนานั้น เสนาะ อุณาภูลอธิบายไว้ว่าได้แก่ “ระบบที่จะรวมตัวร่วมมือกันทุกฝ่ายนี้แหละครับที่ผมเรียกว่าระบบบริหารการพัฒนา” เขายังกล่าวอีกว่า

ในอดีตที่ผ่านมาเราเคยมีระบบบริหารการพัฒนาอยู่หรือเปล่า ผมหมายถึงระบบที่จะต้องมาทำงานร่วมกัน ผนึกกำลังกัน...เราแทบไม่มีระบบนี้เลย.... เพราะในอดีตปัญหาของเราอย่างไม่มาก ถ้าพึ่งแต่รัฐบาลอย่างเดียวก็ทำได้ หรือแม้แต่จะแยกกันไปทำคนละกระทรวง คนละกรม ผลการพัฒนาก็เกิดขึ้นมากบ้างน้อยบ้าง แต่ปัจจุบันนี้ไม่ใช่แล้ว จะแยกกันทำคงไม่ได้อีกแล้ว บางภาครัฐจะต้องมาทำด้วยกัน ทุกกระทรวง ทบวง กรมจะต้องหันหน้ามาหารือกัน แม้รัฐฝ่ายเดียวก็ยังไม่พอจะต้องร่วมกับภาคเอกชนด้วย

¹²⁰ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2529, 68.

¹²¹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 18: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2524, 51.

ผมเรียนไว้แล้วในตอนต้นว่าขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งในการพัฒนาประเทศก็คือ
ขั้นปฏิบัติตามแผน ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จอยู่ที่ตรงนี้ เพราะฉะนั้นถ้าพิจารณาจากจุดนี้ ผมก็
เห็นว่าระบบการบริหารเพื่อการพัฒนาเป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่เราต้องเอาใจใส่...¹²²

ผู้ศึกษามีความเห็นที่แนวคิดเกี่ยวกับ “ระบบบริหารการพัฒนา” นี้เองที่เป็นพื้นฐานของ
ความร่วมมือระหว่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีกับสภาพัฒน์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ
เศรษฐกิจระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีบุคลากรของสภาพัฒน์เป็นเลขานุการถึง 6
ชุด¹²³ เพื่อให้สภาพัฒน์สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานการพัฒนา และผลักดันนโยบายที่อยู่ใน
แผนพัฒนาฯ ในขณะที่ระบบราชการยังไม่เอื้ออำนวยได้ เนื่องจากถึงแม้ว่าสภาพัฒน์จะยืนยันว่าตนเอง
ไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่หากแผนพัฒนาฯ ไม่ได้มีการเอาใจใส่ หรือไม่ก่อให้เกิดผลดีในการพัฒนา
ประเทศย่อมส่งผลต่อสภาพัฒน์ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบการทำแผนพัฒนาฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
และจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของเสนาะ อุนากุล ในหนังสือ **5 ทศวรรษสภาพัฒน์** ตอนหนึ่งว่า

ข้อเสนอด้านนโยบายต่าง ๆ ของสภาพัฒน์สามารถที่จะแปลงเป็นแผนปฏิบัติ โดยที่เรา
ช่วยประสานนโยบายและแผนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ก็เพราะเรามีการจัดตั้งองค์กร รวมทั้ง
ปรบององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศครั้งใหญ่ โดยตอนนั้นเรา
เสนอให้มีการรื้อฟื้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งสมัยก่อนมีแต่ไม่เข้มแข็ง เราเสนอ
ให้แต่งตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีน้ำหนักมากกว่า และมีผลในทางกฎหมายหรือ
ทางปฏิบัติมากกว่าแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี และที่สำคัญคือพลเอกเปรม นายกรัฐมนตรีเอา
ใจใส่มาประชุมด้วยตัวเองทุกครั้ง ซึ่งทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจในช่วง
นั้นเป็นหลัก เป็นแกนกลางที่จะประสานนโยบายและแผนทางด้านการพัฒนาประเทศในระยะ
นั้นได้เป็นอย่างดี คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีเลขาธิการฯ สภาพัฒน์เป็นเลขานุการ
โดยตำแหน่ง เพราะฉะนั้นงานทุกอย่างที่คณะกรรมการชุดนี้ได้กระทำในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม
จึงถือได้ว่าเป็นผลงานของสภาพัฒน์ด้วยทั้งสิ้น¹²⁴

การทำงานในคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับชาติ เมื่อประกอบกับบทบาทหน้าที่ของ
สภาพัฒน์ในการวิเคราะห์โครงการทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมาก สามารถ “ชี้

¹²² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2529, 66-67.

¹²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **สภาพัฒน์กับการพัฒนาประเทศ จากอดีตสู่
ปัจจุบันและอนาคต**, 24-27.

¹²⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **5 ทศวรรษสภาพัฒน์**, 235.

ต้นตายกลายเป็น” ตามคำของเสนาะ อุณาภูล สถาปนิกพยายามที่จะปฏิเสธข้อกล่าวหานี้มาโดยตลอด โดยเน้นย้ำว่าสถาปนิกเป็นเพียงผู้เสนอความเห็น เสนอการวิเคราะห์ต่อคณะรัฐมนตรี “ส่วนการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นเรื่องของรัฐบาล ท่านจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรเป็นเรื่องของท่าน” อย่างไรก็ตาม ความคิดต่อสถาปนิกดังกล่าวจะเป็นที่รับรู้กันทั่วไปแม้ในหมู่สื่อมวลชน จากคอลัมน์ “ปากคน ปากกา” โดย สองคม ในหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 16 เมษายน 2527 ระบุข้อความตอนหนึ่งว่า

หลายคนอาจไม่รู้ว่า หรือบางคนอาจจะรู้แต่มองข้าม หน่วยงานที่มีอำนาจสั่งฟ้าในเมืองไทยนั้น ไม่ใช่กระทรวงมหาดไทย ที่เคยได้รับฉายาว่า “มาเฟีย” เสียแล้วในยุคปัจจุบัน

หน่วยงานราชการที่ว่านี้คือ สถาปนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ทำไมผมถึงเห็นว่า สถาปนาฯ มีอำนาจสั่งฟ้า? เพราะในรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินบ้านเราทุกวันนี้ โครงการต่าง ๆ ของทุกกรมทุกกระทรวงจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสถาปนาฯ แทบทั้งนั้น

มีโครงการมากมายที่ผ่านการเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ขึ้นมาจนถึงคณะรัฐมนตรี แต่พอส่งเรื่องไปให้สถาปนาฯ ถ้าเกิดไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่นั่น โครงการเหล่านั้นก็กลายเป็น “ฝันสลาย” ¹²⁵

อาจจะเป็นเพราะข้อกล่าวหาเช่นนี้ที่ทำให้สถาปนักระบุ **แนวทางการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 6** ไว้ในตัวเล่มฉบับสมบูรณ์ โดยแนวทางดังกล่าว สถาปนิกเสนอเข้าไปที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในวันที่ 15 กันยายน 2529 และได้รับการอนุมัติ โดยเฉพาะแนวทางข้อ 3 ที่ระบุว่า “ในการจัดทำแผนปฏิบัติการจะเน้นบทบาทของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะร่วมมือกับกระทรวงในฐานะผู้สนับสนุนและประสานให้เป็นไปตามกรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6” ดูจะเป็นการตีกรอบการทำงานของสถาปนิกว่าจะทำหน้าที่ประสานงานโดยยึดถือกระทรวงเป็นหลัก และกำหนดให้กระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามแผน

¹²⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2528, 59.

3.3 บทสรุป

การศึกษาในบทนี้เป็นนำวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนาที่ตีพิมพ์ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มาศึกษา เพื่อพิจารณาคุณประโยชน์ในฐานะแหล่งข้อมูล ทั้งในการศึกษาโดยทั่วไปและในการศึกษามิติทางประวัติศาสตร์ และในฐานะแหล่งข้อมูลที่อาจจะสะท้อนแนวคิดเบื้องหลังการทำงานของสภาพัฒนาในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยแบ่งประเด็นศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ ศึกษาวิเคราะห์ตัววารสารฯ ในฐานะเอกสารร่วมสมัย และศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการอ่านวารสาร จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าประเด็นหลักที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมตลอดช่วง 8 ปีของรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์สะท้อนปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญที่รัฐบาลเผชิญอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรม นอกจากนี้ การศึกษาข้อมูลและเรื่องราวต่าง ๆ ที่ปรากฏในบทความและคอลัมน์วารสารฯ แสดงให้เห็นว่าวารสารฯ มีประโยชน์ในการให้ข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลเศรษฐกิจร่วมสมัย และข้อมูลที่มีมิติประวัติศาสตร์ บอกที่มาที่ไปของสภาพเศรษฐกิจและปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่สำคัญ ข้อมูลจากวารสารฯ โดยเฉพาะบทสัมภาษณ์ต่าง ๆ มีประโยชน์ในการสะท้อนแนวคิดและการทำงานของสภาพัฒนา โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6



บทที่ 4

นโยบายเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ศึกษาจากวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์

ในบทที่ 3 การวิเคราะห์ประเด็นหลักของวารสารเศรษฐกิจและสังคมที่ตีพิมพ์ระหว่างพ.ศ. 2523-2531 ซึ่งเป็นช่วงสมัยของรัฐบาลนำโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชี้ให้เห็นว่าประเด็นเศรษฐกิจที่สภาพัฒน์ให้ความสำคัญในขณะนั้น และวารสารฯ ได้นำเสนอในรูปแบบของปัญหาพร้อมแนวทางการแก้ไขหรือแนวนโยบายอย่างต่อเนื่องมีอยู่ 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาชนบทยากจน ควบคู่ไปกับแนวทางในการพัฒนาชนบท ปัญหาการขาดดุลการค้าซึ่งสัมพันธ์กับการนำเข้าและส่งออกสินค้า และการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของรัฐบาล และแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรม ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดของปัญหาเศรษฐกิจทั้ง 3 ประเด็นตามที่ปรากฏในเนื้อหาของวารสารฯ ทั้งในแง่ของแนวคิด นโยบาย วิธีการดำเนินงานตามนโยบายและการประเมินผล เพื่อหาข้อสรุปว่าเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์นั้นสะท้อนสถานะและปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในแง่ไหนอย่างไร

4.1 ปัญหาความยากจนในชนบทและแนวทางการพัฒนาชนบท

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 แล้วว่าปัญหาความยากจนในชนบทเป็นประเด็นที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 “ชูธง” มากที่สุด นอกจากนั้น ยังเป็นนโยบายและการดำเนินงานที่สภาพัฒน์ถือว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มากที่สุด เห็นได้ทั้งจากข้อเขียนของสภาพัฒน์เช่นในหนังสือ “6 ทศวรรษสภาพัฒน์” และจากปากคำของเสนาะ อุณาคุลในหนังสือ “พลังเทคโนโลยีคนแคระ” การให้ความสำคัญต่อปัญหาความยากจนในชนบทไม่ใช่สิ่งที่น่าแปลกใจเพราะการแก้ปัญหานี้ถือเป็นส่วนสำคัญของแผนพัฒนาชนบทที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ทุกแผนตั้งแต่แผนที่ 1 เป็นต้นมา และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนก็เป็นหน้าที่โดยตรงของสภาพัฒน์ เช่นการลงพื้นที่เพื่อดูงานพัฒนาเป็นประจำทุกปี เป็นต้น วารสารเศรษฐกิจสังคมก็ได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทมาโดยตลอด ยกตัวอย่างเช่นในช่วงปี พ.ศ. 2521-2522 วารสารฯ นำเสนอเรื่องราวของ “ชนบทภาคเหนือ: สาเหตุและสภาพความยากจน

และ “การพัฒนาเขตภาคอีสานตอนบน” รวมทั้งนำเสนอผลงานพัฒนาดีเด่นในแต่ละปีด้วย
ฐานความรู้ในเรื่องนี้ของบุคลากรสภาพัฒน์ที่เกี่ยวข้องจึงนับได้ว่ามีอยู่มากพอสมควร

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่สะท้อนออกมาจากเนื้อหาของวารสารฯ ในพ.ศ. 2523 คือการ
ปรับเปลี่ยนจุดยืนของสภาพัฒน์ต่อแนวคิดและแนวทางในการพัฒนาชนบท ซึ่งจะส่งผลต่อนโยบาย
และการดำเนินงานด้านชนบทของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5
ในขณะที่สาระสำคัญของนโยบาย เป้าหมาย รายละเอียดโครงการต่าง ๆ ถูกบรรจุไว้ในตัวเล่ม
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 การศึกษาเนื้อหาของวารสารฯ จะให้ข้อมูลเชิงลึก
เพิ่มเติม ซึ่งบ่อยครั้งอยู่ในรูปแบบของคำอธิบายเกี่ยวกับเหตุผลของการปรับเปลี่ยนแนวคิด ขั้นตอน
ของการกำหนดนโยบาย และการจัดตั้งองค์กรบริหารงานระดับต่าง ๆ ข้อมูลเหล่านี้จะกระจายอยู่ใน
บทบรรณาธิการ บทความนำ และบทความในวารสารฯ หลายเล่มตลอดช่วง 8 ปีของรัฐบาลพลเอก
เปรม ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาต่อเนื่องกันไปตามลำดับเวลาสามารถเป็นตัวแทนความคิดเห็นของรัฐบาล
ต่อปัญหาความยากจนในชนบท และสะท้อนให้เห็นการดำเนินงานของสภาพัฒน์ในการผลักดัน
นโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาดังกล่าว

4.1.1 ปัญหาของการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาและแนวทางใหม่

จุดเปลี่ยนในวิธีคิดของสภาพัฒน์เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเห็นได้ในวารสารฯ ปีที่ 17 ฉบับ
ที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2523 ซึ่งเป็นเวลาหลังจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เข้ารับตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีได้เพียง 3 เดือน ในบทความนำของเล่มเรื่อง “ชนบทยากจน เราจะไปทางไหน” โฆสิต
ปັນเปี่ยมรัฐภูได้นำเสนอแนวคิด “ที่เป็นผลมาจากการศึกษาชนบทอย่างจริงจังติดต่อกันมาเป็นเวลา 3
ปี ของวารสารเศรษฐกิจและสังคม”¹²⁶ วิจารณ์วิธีการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาซึ่งใช้การทุ่มทุนทรัพยากร
เศรษฐกิจของรัฐเข้าแก้ไขด้วยโครงการที่มีค่าใช้จ่ายต้นทุนสูง เช่นการพัฒนาสมบูรณแบบในรูปแบบ
สร้างตนเอง เป็นต้นั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของชนบทส่วนใหญ่ได้ เพราะรัฐบาลต้อง
ค่อยทำค่อยไปตามกำลังทรัพย์

จุดเน้นที่ถูกต้องจึงน่าจะอยู่ที่การเผชิญกับปัญหาความยากจนอย่างตรงไปตรงมา เริ่มต้น
จากการยอมรับว่าบ้านเมืองเรายังมีปัญหาความยากจนอยู่ในชนบทจำนวนมาก เมื่อยอมรับเช่นนี้

¹²⁶ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2523, 5.

การชวนขายอย่างจริงจังในการศึกษาให้เข้าใจสาเหตุตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจสังคมและอื่น ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดความยากจนก็เป็นสิ่งจำเป็น เมื่อสามารถทำความเข้าใจกับปัญหานี้ได้บ้างแล้ว แนวนโยบายจะต้องมุ่งไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด เข้มมุ่งจะต้องมุ่งช่วย คนยากจนส่วนใหญ่ให้ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี¹²⁷

สำหรับการอธิบายว่าเหตุใดแผนพัฒนาชนบทที่ผ่านมาจึงถือได้ว่าล้มเหลว นั้น ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของวารสารฯ หลายฉบับ แต่สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นหลักได้ 3 ประเด็น ดังนี้

- ก. การจัดทำแผนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 ขาดทิศทางและความหมายที่แน่นอน มีการตีความ การพัฒนาชนบทไปในรูปแบบต่าง ๆ ตามหน้าที่ของหน่วยงานราชการแต่ละหน่วย ขณะที่เป้าหมายของการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่มุ่งในด้านที่จะเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การเพิ่มการผลิตและรายได้ของประเทศ ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้แผนพัฒนาฯ จึงทำให้บางพื้นที่เจริญ รุดหน้าไปได้ แต่อีกหลายแห่งยังล้าหลัง ต่อมาหลังจากที่เริ่มมีการยอมรับดังปรากฏใน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ว่าพื้นที่ที่แตกต่างกันจำเป็นต้องมีวิธีการพัฒนาต่างกัน แต่เนื่องจากขาด ความรู้ที่เพียงพอในรายละเอียดของพื้นที่แต่ละแห่ง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงพัฒนาชนบท ตาม “ความต้องการของประชาชน” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเพราะความต้องการของประชาชน มักจะต้องการที่จะดำเนินรอยตามพื้นที่ที่เจริญแล้ว นโยบายพัฒนาชนบทในระยะของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงไม่แตกต่างจากฉบับก่อน ๆ กล่าวคือยังมุ่งเน้นให้มีการขยายการ ก่อสร้างปัจจัยหลักประเภทที่มีอยู่ในพื้นที่ที่เจริญแล้ว เช่น ถนน ไฟฟ้า การชลประทาน โดย ไม่ได้พิจารณาว่าปัจจัยเหล่านี้จะช่วยแก้ไข้ปัญหาของพื้นที่ได้หรือไม่ เช่น การชลประทานใน รูปแบบของภาคกลางอาจใช้ไม่ได้ในพื้นที่ดินเค็มหรือดินทรายของภาคอีสาน เป็นต้น
- ข. แผนพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีเป้าหมายที่ต้องการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประเทศ หรือที่ เรียกกันว่าแผนการผลิต เมื่อกำหนดแผนการผลิตแล้วก็จะนำไปสู่แผนการลงทุนว่าจะสามารถ ลงทุนเพื่อผลิตสินค้าอะไร จำนวนเท่าไร รวมทั้งจะใช้เทคนิคอย่างไรในการเพิ่มผลผลิต กระบวนการวางแผนเช่นนี้ทำให้พื้นที่ประเภทที่สอดคล้องกับแผนการผลิตได้รับการพัฒนา ขณะที่พื้นที่นอกจากนี้ไม่ได้รับโอกาสแม้จะปรับปรุงความเป็นอยู่ในระดับพื้นฐาน

¹²⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2523, 6.

ค. ปัญหาระหว่างผู้เสนอแนวคิด (นักวิชาการรวมถึงสภาพัฒน์) กับผู้ควบคุมการปฏิบัติการ ปรากฏในบทนำของวารสารฉบับเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2523 โดยผู้เขียนระบุว่าทางวารสารฯ มักได้รับคำถามจากผู้อ่านว่าการศึกษาและแนวคิดเกี่ยวกับชนบทที่ตีพิมพ์ในวารสารฯ ที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไร คนที่น่าจะตอบคำถามนี้ได้ดีที่สุดคือผู้ควบคุมการปฏิบัติการ เหตุที่ผู้ปฏิบัติซึ่งไม่ได้ระบุโดยตรงแต่นัยถึงข้าราชการระดับต่าง ๆ ไม่ใช่ประโยชน์จากข้อเท็จจริงและแนวคิดทางวิชาการนั้น ผู้เขียนเสนอสาเหตุไว้ 4 ประการ ประการแรก ผู้ปฏิบัติไม่เชื่อในการศึกษาและข้อสรุป (ผู้เขียนใช้คำว่าการศึกษาแบบสุกเอาเผากิน) ประการที่สอง ผู้ปฏิบัติมองว่าความเห็นของนักวิชาการนำมาปฏิบัติไม่ได้ เป็นแนวความคิดแบบหลักการไม่ได้ระบุว่านำไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนมองว่าเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารที่จะแปลแนวความคิดใหม่ ๆ ออกมาให้ปฏิบัติได้ (นัยที่ไม่ได้พูดคือหากทำไม่ได้ก็ไม่ควรเป็นผู้บริหาร) ประการที่ 3 ข้อโต้แย้งว่าทำได้ยาก ไม่มีคน ไม่มีเวลา ไม่มีงบประมาณ และประการสุดท้ายคือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเหตุผลทางการเมืองซึ่งผู้เขียนไม่ได้ระบุว่าคืออะไร¹²⁸

สิ่งที่ปรากฏในบทความนำของวารสารดูจะสะท้อนการโยนความรับผิดชอบต่อความล้มเหลวไปมาระหว่างผู้คิดกับผู้ทำ สอดคล้องกับข้อเขียนของเสนาะอุณาภูลที่กล่าวไว้ว่าการเสนอแนวนโยบายใหม่ ๆ ของสภาพัฒน์บางทีก็ไม่ได้รับการตอบรับจากผู้ปฏิบัติ ในแง่นี้ การที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์สนับสนุนแนวคิดของสภาพัฒน์จึงมีความหมายต่อหน่วยงานเป็นอย่างมาก

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ามันนอกเหนือจากเหตุผลที่สภาพัฒน์ได้ชี้แจงไว้ตามข้อสรุปข้างต้น การปรับเปลี่ยนจุดยืนด้านความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของสภาพัฒน์น่าจะแฝงข้อวิพากษ์หรือทัศนคติเชิงลบที่สภาพัฒน์มีต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองขณะนั้นด้วย ดังจะเห็นได้ว่าระยะเวลาตั้งแต่พ.ศ. 2516-2523 มีความผันแปรทางการเมืองสูง มีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีถึง 6 คน และเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 9 ครั้ง มีทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและไม่ใช่ ทำให้การวางนโยบายและการติดตามดูแลนโยบายตามแผนพัฒนาฯ ของสภาพัฒน์มีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ อย่างที่เสนาะ อุณาภูลกล่าวไว้ว่า “สภาพหน่วยงานของเรามีลักษณะ “พองหนอ ยุบหนอ” เป็นของธรรมดา นอกจากนั้น

¹²⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2523, 1-3; 17: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2523,

ในช่วงนี้เองที่สภาพัฒน์มีประสบการณ์การทำงานกับพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายของตนเอง ดังคำบอกเล่าของเสนาะ อุณากุลว่า

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในต้นปี พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคมได้ร่วมกับพรรคอื่น ๆ ภายพรรคจัดตั้งรัฐบาลแทนรัฐบาลสัญญา 2 (นายสัญญา ธรรมศักดิ์ – ผู้เขียน) ในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคมมีนโยบายและแผนงานด้านเศรษฐกิจ สังคมของตนเองที่ชัดเจน โดยลงมือปฏิบัติอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนโยบาย “เงินผัน” ซึ่งเป็นการโอนเงินจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นโดยตรง ไม่ผ่านระบบราชการ¹²⁹

ประสบการณ์เช่นนี้กลับมาสู่สภาพัฒน์อีกครั้งในรัฐบาลเปรม 1 ซึ่งมีพรรคกิจสังคมเป็นพรรคใหญ่ร่วมรัฐบาล และมีทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมนำโดยนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี ลักษณะการทำงานแบบเฉพาะกิจได้เริ่มต้นอีกครั้ง เช่นการประกันราคาข้าว เป็นต้น¹³⁰ ทศนคติเชิงลบของบุคลากรสภาพัฒน์เมื่อเผชิญกับสภาวะช่วง “ว่างงาน” ตามคำของเสนาะ อุณากุลสะท้อนให้เห็นได้ในคำพูดที่ปรากฏในบทความของวารสารฯ ดังตัวอย่างที่ยกมานี้

คนยากจนส่วนใหญ่ควรจะต้องได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างถาวร เข้มมุ่งในแนวนี จะทำให้เกิดความระลึกถึงภาระหน้าที่เพื่อคนยากจนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ทำให้ดูเล่นเพียงที่โน่นนิดที่นี่หน่อย เพื่ออวดความสำเร็จในรูปผลงานดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้¹³¹

...นักวิชาการส่วนใหญ่จึงใช้แนวคิดเกี่ยวกับ “ความต้องการของประชาชน” เป็นแกนนำ โดยพากันเชื่อว่าการพัฒนาชนบทนั้นจะต้องทำให้สอดคล้องกับ “ความต้องการของประชาชน” ดังเช่นโครงการในแผนจังหวัดและโครงการประเภทเงินผันต่าง ๆ ซึ่งได้ปรากฏขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4¹³²

บทความที่ปรากฏในวารสารฯ ในช่วงต้นปี 2523 แสดงให้เห็นว่าสภาพัฒน์มีแนวคิดเบื้องต้นอยู่แล้วว่าแผนงานพัฒนาชนบทที่จะทำต่อไปข้างหน้าควรจะต้องปรับเปลี่ยนไปจากรูปแบบเดิม อย่างไรก็ตาม เพื่อหาพลังสนับสนุน และอาจจะเพื่อตอบโต้กับข้อกล่าวหาที่ว่าสภาพัฒน์ซึ่งเป็นผู้นำเสนอนโยบายนั้นมีความเข้าใจเกี่ยวกับชนบทไม่เพียงพอ สภาพัฒน์จึงได้ร่วมมือกับนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจของนายกรัฐมนตรีเพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทขึ้น

¹²⁹ เสนาะ อุณากุล, *พลังเทคโนโลยี*, 127.

¹³⁰ รุ่งรัตน์ เพชรมณี, "การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531)", 56.

¹³¹ *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 17: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2523, 6.

¹³² *วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 18: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2524, 2.

ในวันที่ 30 มิถุนายน 2523 มีชื่อว่า “คณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบท” ประกอบด้วย คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท นักวิชาการและนักปฏิบัติการของกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย โดยมีบุคลากรจากสภาพัฒน์เข้าร่วมด้วย (วารสารฯ ฉบับเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2523 ได้ให้รายงานของคณะทำงานซึ่งมีเสน่ห์จามริกเป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วยกังวาน เทพหัสดิน ณ อยุธยา ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เมธีกรองแก้ว เกษม จันทร์แก้ว เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ประเวศ วะสี โกวิท วรพิพัฒน์ เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง ประชญา เวสารัชช์ จำลองพันธุ์ไม้ และบุคลากรของสภาพัฒน์ ประกอบด้วย โฆสิต ปั้นเปี้ยวรัฐ และสุเมธ ตันติเวชกุล)¹³³

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา หากพิจารณาแต่เพียงในแง่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าประสบผลที่ค่อนข้างน่าพอใจ ดังข้อมูลชี้ให้เห็นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 7-8 ต่อปี แต่เมื่อพิจารณาการพัฒนาให้ลึกซึ้ง โดยเฉพาะในแง่ของการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา ข้อเท็จจริงจะปรากฏให้เห็นชัดว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เป็นไปอย่างขาดความสมดุล จนยังผลให้เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ ซึ่งนับวันจะมีช่องว่างแตกต่างกันออกไปทุกที ๆ ในแต่ละภาค ระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ¹³⁴

คณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการพัฒนาชนบทว่าการพัฒนาชนบทที่ถูกต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นและตรงเป้าที่สุดในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ การแก้ไขความเหลื่อมล้ำและความยากจนด้วยวิธีการพัฒนาชนบทนั้น ไม่ได้หมายถึงว่าจะให้ทุกคนและทุกส่วนของประเทศมีความเท่าเทียมกันในทุกสิ่งทุกอย่าง ซึ่งเป็นไปไม่ได้ หากแต่ควรมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างให้ชาวชนบททั้งหมดมีโอกาสที่จะรับผลการพัฒนาอย่างทั่วถึง และมีโอกาสในการพัฒนาข้อเสนอแนะของคณะทำงานได้รับการ “รับลูก” เป็นอย่างดีจากนายกรัฐมนตรีและสภาพัฒน์ เห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการในทางปฏิบัติโดยมอบให้สภาพัฒน์ รับผิดชอบจัดทำเป็นแผนงานเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พร้อมกันนั้นก็ได้แถลงนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในรูปสำเนาของนายกรัฐมนตรีเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ ปี 2524 ซึ่งวารสารฯ

¹³³ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2523, 17.

¹³⁴ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2527, 6.

ได้นำมาลงไว้ มีใจความสำคัญว่ารัฐบาลกำหนดให้การพัฒนาชนบทเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงสุด แต่จะต้องปรับแนวทางการพัฒนาชนบทที่มีมาแต่เดิมเข้าสู่แนวทางใหม่ด้วย เพราะในระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาชนบทส่วนใหญ่เป็นการระดมทรัพยากรไปในจุดที่เห็นโอกาสในการเพิ่มผลผลิต วิธีการเช่นนี้ ให้ผลดีแก่รายได้และการผลิตในเขตชนบทบางพื้นที่เท่านั้น การแก้ไขปัญหาชนบทตามแนวทางใหม่จะ มุ่งให้ประโยชน์ต่อชาวชนบทในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาจนเพียงพอที่จะช่วยเหลือ ตนเองได้ โดยให้อาใจใส่กับสาเหตุของปัญหาความยากจนในที่ต่างๆ เป็นอันดับแรก¹³⁵นาตนเองตาม กำลังสติปัญญาและทักษะความสามารถ

แผนพัฒนาชนบท “แนวใหม่” ที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีสาระสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน 2) พัฒนาระบบความ เป็นอยู่ของประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความ ยากจนหนาแน่น 3) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น 4) แก้ปัญหาที่ ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริง โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ และ 5) ให้ ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด¹³⁶ทั้งนี้ แผนงานและโครงการจะมุ่งในหลักประกัน ที่จะทำให้ชาวชนบทยากจนพออยู่พอกิน มีสุขภาพแข็งแรงและช่วยเหลือตัวเองได้ก่อน จากนั้นจะ นำไปสู่แผนงานสร้างงานในชนบท¹³⁷วิธีการดำเนินงานตามแผนในขั้นตอนแรกคือการประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนา ซึ่งเรียกกันต่อมาว่า “พื้นที่ ชนบทยากจน” เพื่อจะได้เร่งรัดแก้ปัญหาตามหลักการ 5 ประการที่วางใหญ่ การกำหนดพื้นที่ชนบท ยากจนดำเนินการ 2 ครั้ง โดยดูพื้นที่ที่มีกลุ่มปัญหาพื้นฐานได้แก่ ปัญหาความอดอยากขาดแคลน ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ และปัญหาความรู้ ถูกเอาเปรียบ ขาดความรู้ในการประกอบอาชีพ รวม พื้นที่เป้าหมายในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จำนวน 288 อำเภอ มีจำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย 12588 หมู่บ้าน ครอบคลุมประชากร 7.8 ล้านคน¹³⁸

¹³⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 17: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2523, 7.

¹³⁶ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2527, 8.

¹³⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 18: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2524, 14.

¹³⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2530, 8.

4.1.2 การบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่

หากพิจารณาจากจุดประสงค์และเป้าหมายการพัฒนา “แนวใหม่” จะเห็นได้ว่าเป็นเป้าหมายที่ “พื้นฐาน” มาก หมายความว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องสนับสนุนดูแลให้กับประชาชนอยู่แล้ว จุดเด่นของการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงไม่ได้อยู่ที่ตัวแนวคิดมากเท่ากับวิธีปฏิบัติ ได้แก่การสร้างระบบบริหารงานพัฒนา ดังที่สภาพัฒน์ โดยเฉพาะเสนาะ อุณาอุลชี้แจงไว้ว่าประเทศยังขาดระบบบริหารงานที่สามารถประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (โปรดดูบทที่ 3) การพัฒนาชนบทยากจนจึงก่อให้เกิดองค์กรบริหารที่รู้จักกันต่อมาในชื่อ “ระบบ กชช.” ซึ่งสภาพัฒน์ถือว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีและควรสนับสนุนให้มีระบบการทำงานร่วมกันเช่นนี้ในแผนพัฒนาส่วนอื่น ๆ ด้วย

ระบบ กชช. ก่อเกิดเมื่อมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2524 มีเป้าหมายสำคัญในการผนึกกำลังการทำงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนหรือการทำโครงการเฉพาะกิจที่ไม่มีการประสานให้หน่วยอื่นทราบอย่างที่แล้วมา ทั้งนี้การประสานงานจะเริ่มตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน¹³⁹ ดังนี้

ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการสภาพัฒน์เป็นกรรมการและเลขานุการ ภายใน กชช. จะมีการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดูแลงานนโยบายด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็น

ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

ระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) มีนายอำเภอเป็นประธาน

ระดับตำบลและหมู่บ้าน ได้แก่ คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) มีกำนันเป็นประธาน และมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) มีกำนันเป็นหัวหน้าคณะทำงาน

องค์กรทุกระดับจะมีผู้แทนของกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง 4 กระทรวงร่วมเป็นกรรมการ และมีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อประสานงาน ได้แก่ “ศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ” เป็น

¹³⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2530, 9-10.

หน่วยงานภายในสภาพัฒน์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับ กชช. (ทั้งโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และ สุเมธ ตันติเวชกุล เคยเป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ) นอกจากนั้น ยังมีการจัดตั้งสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนาขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำงานกับ ศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติอีกด้วย ระบบกชช. นี้ไม่ได้มุ่งหวังจะใช้เฉพาะเขตพื้นที่ยากจน แต่เป็นระบบบริหารที่ใช้เพื่อการพัฒนาชนบทอื่น ๆ ด้วย แต่ในระยะแรกจะเน้นพื้นที่ยากจนก่อน ในการแบ่งงานนั้น คณะกรรมการ กชช. ระดับชาติจะดูแลเรื่องนโยบาย ส่วนการจัดทำแผนและโครงการ จะทำในระดับจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี พิจารณาจากโครงสร้างของระบบ กชช. จะเห็นได้ว่าเป็นการทำงานพัฒนาชนบทที่มีการควบคุมทั้งด้านการตัดสินใจระดับนโยบายและการปฏิบัติงานจากศูนย์กลาง และมีสภาพัฒน์เป็นหน่วยงานที่ยึดโยงระบบเข้าด้วยกัน ทำให้เข้าใจได้ว่า ระบบนี้ดำเนินไปได้ด้วยดีเพราะความไว้วางใจและความเห็นที่เป็นไปในทางเดียวกันระหว่างประธาน กชช. ได้แก่นายกรัฐมนตรีและฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ได้แก่สภาพัฒน์

4.1.3 การประเมินผลการพัฒนาชนบทยากจน และแนวทางในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้กล่าวถึงผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนาชนบทยากจนในแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 ว่าเป็นแผนงานที่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก “เป็นแผนงานที่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็น การจัดสรรงบประมาณ การจัดโครงการลงพื้นที่เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ”¹⁴⁰ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าสภาพัฒน์ โดยเฉพาะเสนาะ อุณาอุลจะตอบโต้ต่อคำวิจารณ์ว่าแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 นั้นล้มเหลวว่าการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวไม่ควรอิงกับตัวเลขที่กำหนดไว้เท่านั้นเนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่สภาพัฒน์ก็ประเมินผลงานโดยนำเสนอตัวเลขตามเป้าหมายเป็นหลักอยู่ดี ในกรณีของผลการพัฒนาชนบทยากจนนั้น ตัวเลขที่ทำได้ตามเป้าหมายจะแสดงว่ามีการ “พัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึง” ซึ่งเป็นสาระสำคัญข้อหนึ่งของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ แต่จะ

¹⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, 322..

บอกได้อย่างไรว่าผลของการพัฒนาทำให้ “ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น” ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเมินด้วยตัวเลขไม่ได้

ในแง่นี้ รายละเอียดบางอย่างที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมอาจช่วยเติมเต็มความรู้ได้มากขึ้น ในบทความเรื่อง “การพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน จากแผนสู่ความเป็นจริงตามเป้าหมาย ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมปีที่ 23 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2529 มีการให้รายละเอียดในรูปแบบรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทยากจนในระบบ กชช. ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ตั้งแต่สาระสำคัญ การจัดสรรทรัพยากรอันได้แก่งบประมาณของรัฐ การกระจายโครงการลงในพื้นที่ และสุดท้ายคือประเมินผลของการดำเนินโครงการตามแผน โดยระบุว่าประชชนในพื้นที่เป้าหมายได้รับประโยชน์จากแผนที่เห็นได้ชัดเจน 6 ประการ ได้แก่¹⁴¹

- ก. ประชาชนเริ่มได้รับผลประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเพิ่มผลผลิต เช่น จากโครงการพัฒนาดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือโครงการพัฒนาดินเปรี้ยวภาคใต้ เป็นต้น
- ข. ประชาชนได้รับบริการของรัฐในด้านสาธารณสุขและด้านสังคมเพิ่มมากขึ้น เช่นจากโครงการวางแผนครอบครัวอนามัยแม่และเด็ก โครงการจัดหาน้ำสะอาด เป็นต้น
- ค. ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ เช่นโครงการประมงหมู่บ้าน โครงการปศุสัตว์ในเขตชนบทยากจน เป็นต้น
- ง. ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากโครงการช่วยเพิ่มผลผลิตและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เช่นโครงการขำวน้ำฝน และโครงการข้าวไร่ที่สูง เป็นต้น
- จ. ประชาชนได้ประโยชน์จากโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น เช่น โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำในหมู่บ้าน โครงการสะพานท้องถิ่น เป็นต้น
- ฉ. ประชาชนที่ว่างงานในฤดูแล้งมีโอกาสทำงานเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้จะถือได้ว่าแผนพัฒนาชนบทยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประสบผลสำเร็จที่น่าพอใจในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นเพียงการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมาย ขณะที่คนในชนบทโดยทั่วไปก็ยังมีปัญหาที่ควรได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงเช่นกัน ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการใหม่ โดยนำเอาปัญหา

¹⁴¹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 23: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2529, 55-64.

ที่แท้จริงของคนชนบทที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคและพื้นที่เป็นตัวกำหนด ทิศทางของแผนพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงมีจุดเน้น 2 ประการ ประการแรก ขยายขอบเขตของการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยใช้ความแตกต่างของปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติการ และประการที่สอง ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนให้มากขึ้น เพื่อลดบทบาทและกิจกรรมภาครัฐลงในส่วนที่ประชาชนสามารถดำเนินการเองได้ แนวทางนี้จะแบ่งเป็นเขตชนบทออกเป็นเขตล้าหลัง และก้าวหน้า โดยรัฐจะทุ่มทรัพยากรลงในเขตพื้นที่ล้าหลังและปานกลาง และจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ เป็นไปตามนโยบายส่วนรวมของการพัฒนาที่จะลดบทบาทของภาครัฐลงในส่วนที่เอกชนสามารถจะ เข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการเองได้ ส่วนวิธีการดำเนินการพัฒนาตามแผนนั้น ยังคงยึดระบบ กชช. เป็นหลัก¹⁴²

กล่าวโดยสรุป วารสารเศรษฐกิจและสังคมได้ให้ทั้งข้อมูลและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทอย่างละเอียด ทั้งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และยังช่วยสะท้อนแนวคิดและความต้องการของบุคลากรของสภาพัฒน์ในด้านนี้ด้วย จริงอยู่ที่ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดของนโยบาย แผน และโครงการได้จากตัวเล่มแผนพัฒนาฯ ฉบับสมบูรณ์ แต่สิ่งที่วารสารฯ ช่วยเติมเต็มในประเด็นนี้คือลำดับเหตุการณ์ ที่มาของปัญหาและแนวคิดที่นำไปสู่การวางนโยบาย

4.2 ปัญหาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังของประเทศ

การขาดดุลการค้ำนับเป็นปัญหาหลักทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยเผชิญติดต่อกันมาตลอดระยะเวลา 20 ปี ความรุนแรงของปัญหาการขาดดุลการค้ำเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา และทวีความน่าวิตกขึ้นเป็นลำดับ ในปีพ.ศ. 2523 ประเทศไทยขาดดุลการค้ำประมาณ 5 หมื่น 7 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปี 2526 ยอดขาดดุลการค้ำได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 8 หมื่น 9 พันล้านบาท ซึ่งเป็นอัตราการขาดดุลสูงสุดนับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้านต่างประเทศในปี 2526 เมื่อเงินสำรองทางการเหลือเพียง 2,500 ล้านดอลลาร์¹⁴³รัฐบาลพยายามแก้ไขด้วยการ

¹⁴² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 2 (มีนาคม-เมษายน) 2530, 15.

¹⁴³ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 2.

ปรับปรุงพิกัดอัตราศุลกากรเพื่อชะลอการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย และส่งเสริมการส่งออกโดยการยกเว้นอากรขาออกสำหรับสินค้าบางประเภท แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ได้เพิ่มสูงขึ้นมาก รัฐบาลจึงตัดสินใจประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2527 โดยมีการเปลี่ยนแปลงในระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา 2 ประการ คือ 1) การผูกค่าเงินบาทไว้กับกลุ่มเงินตราต่างประเทศของประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยแทนการผูกค่าเงินบาทกับเงินดอลลาร์ สหรัฐเพียงสกุลเดียว โดยให้ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นผู้กำหนดอัตรากลางสำหรับการซื้อขาย และ 2) ปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมมากขึ้น โดยลดค่าเงินบาทลงประมาณ 15% มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2527 อัตราแลกเปลี่ยนจึงเปลี่ยนแปลงจาก 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ มาเป็น 27 บาทต่อ ดอลลาร์สหรัฐฯ¹⁴⁴จากนั้น ยังได้มีการรณรงค์ปลูกฝังให้ประชาชนช่วยกันประหยัด และหันมาใช้สินค้าไทย ลดการฟุ่มเฟือย นำไปสู่การกำหนดมาตรการ 3 ประการโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2527 ได้แก่ “การประหยัดการใช้ของไทย การเร่งรัดการส่งออก” ซึ่งต้องทำทั้งในระดับรัฐบาล และประชาชน¹⁴⁵

การแก้ปัญหาดุลการค้าโดยการปรับค่าเงินบาทและการออกมาตรการประหยัดค่าใช้จ่ายนั้นเป็นมาตรการเร่งด่วนระยะสั้นซึ่งดำเนินการและเสนอแนะโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือ รศก. นั้นก่อตั้งขึ้นในพ.ศ. 2524 เพื่อแก้ปัญหา “ยิ่งพัฒนายิ่งขาดดุล” และปรับปรุงเครื่องมือทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุน การส่งออก การท่องเที่ยว เป็นต้น คณะกรรมการฯ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเป็นกรรมการ โดยมีนายเสนาะ อุนากุลเป็นกรรมการและเลขานุการ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์เป็นผู้ช่วยและประสานงาน ขอบเขตการดำเนินงานจะพิจารณาโดยนาย 3 ประเภท ได้แก่ 1) นโยบายเศรษฐกิจภาพรวม เช่นนโยบายการคลัง การแก้ไขปัญหาการขาดดุล การปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น 2) โครงการขนาดใหญ่ที่นำเสนอโดยกระทรวงต่าง ๆ และ 3) เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง เช่นการจัดเก็บภาษี เรื่องนโยบายพลังงาน เป็นต้น บทบาทและหน้าที่ของกรรมการชุดนี้คือศึกษาและพิจารณาสถานการณ์และกำหนดแนวทางเศรษฐกิจในระดับนโยบายเพื่อให้เกิดความรอบคอบ พิจารณาปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้รวดเร็วทัน

¹⁴⁴ อติศร ทมวกพิมาย, "การเมืองเรื่องลดค่าเงินบาทในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์."

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

¹⁴⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2528, 5.

ต่อเหตุการณ์ แบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาโครงการที่สำคัญ¹⁴⁶

ดังที่กล่าวแล้วว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนั้นมักไม่ถูกรับรองในรายละเอียดโดยวาระเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าเสนาะ อุณาภูล เลขาธิการสภาพัฒนาจะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของสภาพัฒนาต้องมีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอก็คตาม ทั้งนี้เพราะปัญหาที่เข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมักเป็นเรื่องเฉพาะกิจและเร่งด่วน มีมิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก ตัวอย่างเช่นการลดค่าเงินบาทครั้งแรกในพ.ศ. 2524 มีนายไพจิตร เอื้อทวิกุลซึ่งรับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ผลักดัน ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลพลเอกเปรมถูกโจมตีอย่างหนักจากพรรคกิจสังคม ส่วนการลดค่าเงินบาทในพ.ศ. 2527 มีสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและวีระพงษ์ รามางกูรที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นที่ปรึกษาให้แก่พลเอกเปรม¹⁴⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมูลต่าง ๆ ในวาระเศรษฐกิจและสังคมจะไม่สามารถให้เบื้องหลังเบื้องลึกเกี่ยวกับนโยบายสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในช่วงพ.ศ. 2527-2528 แต่วาระฯ ก็ได้มีความพยายามที่จะอธิบายเหตุผลความจำเป็นของการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่เสถียรภาพทางการเงินที่ไม่มั่นคงของประเทศ รวมทั้งได้ปกป้องนโยบายรัฐบาลทั้งในส่วนของปัญหาดุลการค้าและมาตรการมุ่งประหยัด-เร่งรัดใช้ของไทย-ร่วมใจส่งออก โดยมีวาระฯ ฉบับปีที่ 21 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527 ลงเรื่องราวเกี่ยวกับปัญหาดุลการค้าและแนวทางแก้ไข ต่อด้วยปีที่ 21 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) ในหัวข้อ “มองเศรษฐกิจจากบัญชีประชาชาติ” นำเสนอพฤติกรรมการใช้จ่ายของคนไทย และปีที่ 22 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2528 ซึ่งเป็นเล่มที่ว่าด้วยมาตรการประหยัดเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สำหรับเรื่องของการส่งออกซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมาตรการหนึ่งนั้น วาระเศรษฐกิจและสังคมได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์หลายเล่ม โดยเฉพาะปีที่ 21 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527 ให้ที่มาที่ไปของการส่งออกตั้งแต่พ.ศ. 2504-2527 และเล่มที่พิจารณาอนาคตของการส่งออก ภาคการเกษตร (ปีที่ 22 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม)

¹⁴⁶ เสนาะ อุณาภูล, พลังเทคโนโลยี, 193-196.

¹⁴⁷ มุลินธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติมสุลานนท์, รัฐบุรุษชื่อเปรม, 234.

2528 และภาคอุตสาหกรรม (ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2531) สิ่งที่เราเรียนรู้ได้จากเนื้อหาวารสารฯ ที่กล่าวมาแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่แนวทางการแก้ไขปัญหาดุลการค้าในส่วนของ การนำเข้า และ การแก้ไขด้วยการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งจะได้กล่าวตามลำดับ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาดุลการค้าและแนวทางการแก้ไข: การนำเข้า

บทความเรื่อง “ขาดดุลการค้า: ข้อเท็จจริงและบทวิเคราะห์”¹⁴⁸ในวารสารฯ ฉบับปีที่ 21 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527 ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศไทยนั้นเกิดจากการที่ตัวเลขการนำเข้าสูงกว่าการส่งออกเสมอมา จากโครงสร้างการนำเข้าที่นำเสนอในวารสารฉบับนี้ จะเห็นว่า หมวดสินค้าหลัก ๆ ที่ประเทศไทยต้องใช้จ่ายตราต่างประเทศเป็นจำนวนมากในการนำเข้า ระหว่างพ.ศ. 2525-2527 คือสินค้าประเภททุน ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยสูงสุดถึงร้อยละ 28.3 ขอมูลค่านำเข้าทั้งหมด รองลงไปได้แก่สินค้าประเภทวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ มีสัดส่วนร้อยละ 25.7 สินค้าน้ำมันเชื้อเพลิงร้อยละ 23.9 และสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นอันดับที่ 4 ร้อยละ 13.3 การนำเข้าในหมวดสินค้าทุนและวัตถุดิบเป็นผลมาจากการส่งเสริมการลงทุนเพื่ออุตสาหกรรมที่เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงแรก ๆ ก่อนจะปรับไปสู่การลงทุนเพื่อส่งออก ทำให้ไทยต้องสั่งสินค้าทุน-วัตถุดิบในอัตราสูง ประเด็นที่สมควรต้องพิจารณาก็คือ นโยบายการลงทุนในลักษณะเช่นนี้เหมาะสมหรือไม่เพียงใดในสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะต่อไป ทำอย่างไรจึงจะส่งเสริมการลงทุนที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศให้มากขึ้น หากเป็นเช่นนี้ต่อไป การขาดดุลก็จะเป็นไปเรื่อย

เมื่อวิเคราะห์ลงไปรายละเอียดของสินค้านำเข้า พบว่า ในส่วนสินค้าทุนประเภทเครื่องจักรเครื่องกลนั้น มีการสั่งเครื่องมือเครื่องจักรเข้ามาในลักษณะเพื่อเตรียมการลงทุนหรือเพื่อรอความต้องการเป็นจำนวนมาก เช่นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่สั่งสินค้าทุนเข้ามาแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ส่วนการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจะถูกนำไปใช้ในการขนส่งประมาณร้อยละ 41 กิจการไฟฟ้าร้อยละ 21 อุตสาหกรรม 18 ด้านการเกษตรสำหรับก่อสร้างบริการ 9% ในส่วนการขนส่งนั้นคือการใช้น้ำมันสำหรับรถยนต์ถึงร้อยละ 95 ครึ่งหนึ่งเป็นรถยนต์ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่บทความนี้ให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษคือสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งถึงแม้จะมีสัดส่วนการนำเข้าไม่สูงมาก แต่พบว่า

¹⁴⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 6-10.

ระหว่างปี 2517-2526 การใช้จ่ายของคนไทยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 13.2 ต่อปี ขณะที่รายได้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 12.5 ต่อปี ทำให้สัดส่วนของเงินออม ลดลงจากร้อยละ 17 ของรายได้ในปี 2517 เหลือเพียงร้อยละ 12 ของรายได้ปี 2526 มีผลต่อการระดมทุนภายในประเทศ¹⁴⁹

จากบทวิเคราะห์ดังกล่าว โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นำมาพิจารณาในบทนำของวารสาร เรื่อง “ดุลการค้า: จะแก้ปัญหาได้อย่างไร” โฆสิตอธิบายว่าการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าโดยปกติทำได้ใน 2 ส่วน ได้แก่ เร่งรัดการส่งออกให้มากขึ้น หรือลดการนำเข้า เขากล่าวในกรณีของประเทศไทยขณะนั้นว่า

การแก้ปัญหาดุลการค้าของประเทศหนึ่งก็เช่นเดียวกับการแก้ปัญหาเรื่องรายได้รายจ่ายของครอบครัว ในกรณีที่เกิดภาวะรายได้ต่ำกว่ารายจ่ายในครอบครัวใดก็ตาม สิ่งที่ทำหน้าครอบครัวจะต้องชวนขวยกระทู้ก็คือพยายามเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นทัดเทียมกับรายจ่าย แต่เมื่อได้พยายามจนสุดความสามารถแล้วรายไดยังไม่เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มขึ้นไม่ทันกับรายจ่าย หัวหน้าครอบครัวก็จำเป็นจะต้องพิจารณาตัดทอนรายจ่ายลงด้วยการลดหรือตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นออกไป.....

... หากนำไปเปรียบเทียบกับสถานการณ์ด้านการค้าต่างประเทศของประเทศไทยก็จะพบว่า รายได้ของประเทศจากการส่งออกต่ำกว่ารายจ่ายเพื่อการนำเข้า เมื่อพิจารณาประเด็นที่หนึ่งคือการเร่งรัดหารายได้เพิ่มเติมก็จะพบว่าโอกาสที่เราจะหารายได้จากการส่งสินค้าออกไม่ได้ง่าย ง่ายๆ ...จึงจำเป็นอยู่เองที่เราจะต้องหันมาพิจารณาทางด้านกรนำเข้า หรือรายจ่ายของประเทศว่าลักษณะการใช้จ่ายของเราเป็นอย่างไร จะสามารถประหยัดหรือตัดทอนในเรื่องใดไปได้บ้าง¹⁵⁰

ในส่วนของสินค้านำเข้าประเภทสินค้าทุนนั้น เนื่องจากสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้ต้องสั่งสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเข้ามาในราคาสูง ดังนั้น “ประเด็นที่สมควรจะต้องหยิบยกมาพิจารณาก็คือ นโยบายการลงทุนในลักษณะเช่นนี้เหมาะสมหรือไม่เพียงใดกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระยะต่อไป”¹⁵¹ เช่นเดียวกัน ในบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการขาดดุลการค้า ผู้เขียนเสนอว่า

¹⁴⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 17.

¹⁵⁰ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 3.

¹⁵¹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 3.

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะได้ทบทวนดูว่าการลงทุนต่าง ๆ ว่า เหมาะสมหรือไม่เพียงไร ในอดีตที่ผ่านมาเรามีความเชื่อกันว่า การลงทุนเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาประเทศ และเชื่อว่าการลงทุนเป็นสิ่งที่ดีงาม จนลืมนึกถึงผลทางด้านลบที่เกิดจากการลงทุน และบัดนี้เมื่อปัญหาดุลการค้ากำลังเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายหนักใจ ควรจะถึงเวลาหรือยังที่เราจะให้ความเอาใจใส่ต่อการลงทุนมากขึ้น

วารสารเศรษฐกิจและสังคมมีความเห็นว่า การขยายตัวของการลงทุนเชิงปริมาณนั้น อาจจะไม่ใช่ผลดีต่อการพัฒนาประเทศเสมอไป การลงทุนที่มีคุณภาพต่างหากคือสิ่งที่ปรารถนา ... คำถามจึงเกิดขึ้นว่า การลงทุนที่มีคุณภาพคืออะไร ในเรื่องนี้วารสารฯ ได้เพียรพยายามที่จะชี้ให้เห็นตลอดมาว่าการลงทุนที่มีคุณภาพคือการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและใช้ทรัพยากรหรือวัตถุดิบในประเทศเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งสามารถจ้างแรงงานในประเทศได้ในอัตราที่น่าพอใจ และถ้าหากสามารถส่งผลผลิตออกขายต่างประเทศได้ การลงทุนดังกล่าวเป็นการลงทุนที่มีคุณภาพสูงสุด¹⁵²

อย่างไรก็ตาม มาตรการแก้ไขปัญหาการขาดดุลด้วยการลดการนำเข้าที่รัฐบาลประกาศใช้ และทางวารสารฯ ทำหน้าที่ปกป้องและช่วยผลักดัน ด้วยเห็นว่าเป็นมาตรการที่มีความเป็นไปได้และเห็นผลได้ในเร็ววันคือการลดการนำเข้าในส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภค โฆสิตกล่าวไว้ในบทนำว่า “เมื่อหันมามองสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งแม้ในโครงสร้างการนำเข้าของประเทศจะมีสัดส่วนเฉลี่ยไม่สูงนัก แต่ก็เป็นหมวดที่มีความหมายในแง่จิตวิทยาและเป็นวัตถุประสงค์ของวารสารฉบับนี้ที่จะชี้ให้เห็นถึงความสามารถของการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันโดยคนไทยเราเอง”¹⁵³ เขาเสนอว่าจากยอดมูลค่าสินค้านำเข้า 29,834 ล้านบาทในปี 2526 เมื่อนำไปเทียบกับสินค้าที่สามารถผลิตได้เองในปีเดียวกันพบว่าเป็นสินค้าหมวดเสื้อผ้า อาหาร และเครื่องดื่ม และหมวดเครื่องใช้ในบ้าน มีมูลค่า 14,401 ล้านบาท ดังนั้น หากหันมาซื้อสินค้าประเภทเดียวกันนี้ภายในประเทศแม้เพียงครึ่งเดียว ก็จะลดการขาดดุลการค้าได้ถึง 7,000 ล้านบาท โฆสิตสรุปว่า “จะเห็นได้ว่าคำว่า “นิยมไทย” หรือการเร่งเร้าให้ซื้อสินค้าไทยเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการลดปัญหาการขาดดุล แต่นิยมไทยในที่นี้ต้องระวังเนื่องจากสินค้าต่างๆ จำนวนไม่น้อยที่ผลิตในประเทศก็จริง แต่ใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศ”¹⁵⁴

¹⁵² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 9.

¹⁵³ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 4.

¹⁵⁴ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2527, 4.

จากจุดเริ่มต้นของการมองปัญหาการขาดดุลการค้าในปี 2527 ไปสู่การออกมาตรการ “การประหยัด การใช้ของไทย การเร่งรัดการส่งออก” ในวันที่ 24 ธันวาคม 2527 และในวาระสารปีที่ 22 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน) 2528 ได้มีการนำเสนอบทความว่าด้วยเหตุผลและความเป็นมา ของมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้ง 3 ประการ บทสรุปหลักการและมาตรการเพื่อ เสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และ บทสัมภาษณ์ วีรพงษ์ รามางกูรว่าทำไมต้องมี นโยบายประหยัด นิยมไทย และเร่งรัดการส่งออก จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาเฉพาะกิจในระยะนั้นของ รัฐบาลมุ่งไปสู่การลดการบริโภคทั้งสิ้น ซึ่งแม้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่นโยบายหรือมาตรการเช่นนี้ไม่ น่าจะเพียงพอที่จะช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลในระยะยาวได้ ทำให้ความสนใจต้องมุ่งไปที่อีกส่วนหนึ่ง ของการแก้ปัญหา ได้แก่ การส่งออก

4.2.2 ปัญหาดุลการค้าและแนวทางการแก้ไข : การส่งออก

บทความเรื่อง “การส่งออก 2504-2527” ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527 เป็นบทความที่ให้ภาพรวมของการส่งออกของประเทศไทยในช่วงสอง ทศวรรษ ได้อย่างดียิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากผู้เขียนบทความได้ตั้งวัตถุประสงค์ที่จะ “ฉายภาพย้อนหลังให้เห็น ถึงแนวโน้มของการส่งออกตลอดระยะเวลา 22 ปีที่ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์รายละเอียดบางประการตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นและเป็นผลทั้ง ทางบวกและทางลบของสินค้าไทย”¹⁵⁵ บทความได้นำเสนอพัฒนาการและปัญหาของการส่งออกสินค้า ของไทยโดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วงโดยอิงอยู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ¹⁵⁶ ได้แก่

ช่วงที่ 1 เริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2509) อัน เป็นช่วงที่สินค้าเกษตรยังเป็นสินค้าส่งออกหลักเป็นสัดส่วนเกือบทั้งหมดของมูลค่าสินค้าส่งออกไป โดย ในช่วงระยะแรกของแผน 1 สินค้าส่งออกหลักจะเป็น ข้าว ยางพารา และ ดิบบุก การส่งออกในช่วงนี้ ต้องประสบปัญหากับความผันผวนราคาตลาดโลก และภัยธรรมชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อมูลค่า

¹⁵⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 5.

¹⁵⁶ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 5-12.

การส่งออก แต่ในช่วงระยะที่สองของแผน 1 ก็ได้มีสินค้าเกษตรส่งออกชนิดใหม่ๆเพิ่มเข้ามา อย่าง ข้าวโพด ปอ และ มันสำปะหลัง ทำให้มูลค่าการส่งออกสินค้าโดยรวมของไทยดีขึ้น

ช่วงที่ 2 เป็นระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2514) เป็นช่วงที่การส่งออกไม่คึกคัก เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาภัยแล้งอย่างหนักทำให้ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรนั้นลดลงอย่างมาก ซึ่งย่อมส่งผลต่อมูลค่าสินค้าส่งออกด้วย แต่ในช่วงปลายของแผน 2 ตัวเลขการส่งออกกลับเข้าสู่ภาวะฟื้นตัวขึ้นมาพร้อมกับสินค้าส่งออกชนิดใหม่ๆ อย่าง อัญมณี กุ้งแช่แข็ง อุตสาหกรรมสิ่งทอ และพืชตระกูลถั่ว

ช่วงที่ 3 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2519) เป็นช่วงยุคทองของการส่งออก เพราะเป็นช่วงที่มูลค่าการส่งออกสินค้านั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมากถึงแม้ว่าประเทศจะต้องประสบกับพิชวิกฤตเศรษฐกิจโลกจากวิกฤตการณ์น้ำมัน พ.ศ. 2516 ก็ตาม ซึ่งสินค้าส่งออกหลักของประเทศก็ยังคงเป็นสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวโพด มันสำปะหลัง สินค้าอื่น ๆ ได้แก่อัญมณี กุ้งแช่แข็ง และ อุตสาหกรรมสิ่งทอ

ช่วงที่ 4 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2524) เป็นอีกช่วงหนึ่งของความสำเร็จในการส่งออก ยุคความเฟื่องฟูของการส่งออกยังดำเนินต่อไปพร้อมความสำเร็จในการขยายการเติบโตของตัวเลขการส่งออก และเป็นช่วงที่สินค้าอุตสาหกรรมเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อสัดส่วนมูลค่าสินค้าส่งออกไทยมากขึ้น เช่น กุ้งแช่แข็งกลายเป็นอุตสาหกรรมห้องเย็น และอาหารทะเลแช่แข็ง อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อย่าง สับปะรดกระป๋อง อาหารทะเลกระป๋อง และ อุตสาหกรรมแผงวงจรไฟฟ้า

ช่วงที่ 5 ได้แก่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2529) เป็นช่วงที่การส่งออกเริ่มชะลอตัว โดยเกิดมาจากราคาสินค้าเกษตรโลกนั้นลดต่ำลงอย่างมากอันมาจากความต้องการสินค้าเกษตรลดลงทั่วโลก ทำให้มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรอย่าง ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ใบบายาสูบ ที่ช่วงนั้นยังเป็นสินค้าหลักของการส่งออกของไทยลดลงอย่างมากมีมูลค่าสินค้าส่งออกนั้นเริ่มลดลงจนทำให้สัดส่วนมูลค่าการส่งออกระหว่างสินค้าเกษตรกับอุตสาหกรรมอยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่ช่วง พ.ศ. 2527 เป็นต้นมาภาคการส่งออกค่อย ๆ ฟื้นตัวจากแรงกระตุ้นก็คือการออกมาตรการลดค่าเงินบาทและการสนับสนุนทุกวิถีทางทั้งจากภาครัฐและเอกชนเพื่อให้กระตุ้นให้เกิดการส่งออกให้มากที่สุดอันทำให้สินค้าอุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทหลักในการส่งออกสินค้าของไทยแต่สถานการณ์ของสินค้าเกษตรก็ยังไม่ดีขึ้น

ในภาพรวม ผู้เขียนบทความให้ข้อสรุปว่าการส่งออกของประเทศไทยในช่วง 22 ปีที่ผ่านมา ทำให้มูลค่าสินค้าออกของประเทศเพิ่มขึ้นถึง 15 เท่าตัว จาก 9,997 ล้านบาทในปี 2504 เป็น 14,239 ล้านบาท ซึ่งนับเป็น 20% ของผลผลิตประชาชาติ ในพ.ศ. 2526 อย่างไรก็ตาม เส้นทางทางการส่งออกของประเทศก็ไม่ได้ราบเรียบนัก การเจริญเติบโตของมูลค่าการส่งออกไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญในช่วงระยะเริ่มของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2526) ถือได้ว่าเผชิญกับวิกฤติการส่งออกในระดับหนึ่งทีเดียว

4.2.2.1 สาเหตุของปัญหาในการส่งออก

วิกฤติการส่งออกในขณะนั้นเกิดจากอะไร บทความต่าง ๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ให้ความกระจ่างในเรื่องนี้ สามารถแบ่งสาเหตุของปัญหาการส่งออกได้เป็น 3 สาเหตุหลัก ได้แก่

ก. การกีดกันทางการค้า

ในบทความเรื่อง “ค้าขายระดับโลก ไม่ใช่เรื่องง่าย”¹⁵⁷ ผู้เขียนนำเสนออุปสรรคต่าง ๆ ในการส่งออกสินค้าไปขายยังต่างประเทศ ถึงแม้ว่ากรณีที่ไทยจะเข้าร่วมเข้าร่วมความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ในปี พ.ศ. 2521 และ GATT ก็ได้มีบทบาทที่เข้มแข็งมากขึ้นในการยกเลิกในการใช้มาตรการทางภาษีในการค้าระหว่างประเทศ อันส่งผลให้ไทยสามารถส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศได้สะดวกขึ้นก็ตาม ทั้งนี้เพราะเหล่าต่างชาติคู่ค้าของไทยได้สรรหามาตรการใหม่ๆ นำมาใช้ในการกีดกันทางการค้าแทน ได้แก่ การกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่การใช้มาตรการทางภาษีเช่น การกำหนดโควตาการนำเข้าสินค้า การใช้กฎหมายหรือออกกฎข้อบังคับมาตรฐานคุณภาพสินค้านำเข้าเพื่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยพืช และการกำหนดให้รัฐเป็นผู้นำเข้าสินค้าบางชนิด เป็นต้น มาตรการกีดกันทางการค้าเหล่านี้กระทบต่อสินค้าออกของไทย ทั้งสินค้าเกษตร สัตว์น้ำ และสินค้าอุตสาหกรรม

ข้อกำหนดเรื่องคุณภาพสินค้าที่ต้องผ่านมาตรฐานของประเทศนั้น ๆ “ในระยะหลังประเทศพัฒนาส่วนใหญ่ใช้เงื่อนไขด้านคุณภาพสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้า

¹⁵⁷วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 20-24.

เกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม” เช่น ปริมาณสารพิษในถั่วเขียวที่ส่งออกไปขายยังสหรัฐฯ ไม่ควรเกิน 0.05 ppm ปัญหาเชื้อรา Aflatoxin ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งปนเปื้อนในถั่วลิสง การออกข่าวในยุโรปว่าสินค้าอาหารทะเลระบองที่นำเข้าจากไทยไม่ได้มาตรฐานและทำให้เกิดท้องร่วง เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีรูปแบบอื่น ๆ ของการกีดกัน ได้แก่ การต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก กระแสของโลกขณะนั้นได้เริ่มมีการเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กมากขึ้นทำให้การใช้แรงงานเด็กกลายเป็นที่เลวร้ายสำหรับชาติตะวันตกซึ่งก็เป็นคู่ค้าส่งออกของไทย ซึ่งชาติเหล่านั้นสามารถจะใช้เหตุผลเรื่องการใช้แรงงานเด็กเป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าที่ผลิตจากไทยได้ทันทีเมื่อต้องการ นอกจากนี้ ยังมีการออกข้อบังคับในผู้ส่งออกทำหนังสือติดต่อการค้าให้เป็นภาษาที่สอดคล้องกับประเทศปลายทาง ซึ่งทำให้เกิด “อุปสรรคอย่างก็ไม่มีใครคิดมาก่อนอย่างเช่นในเรื่องของการใช้ภาษาก็กลายเป็นเครื่องมือของการกีดกันสินค้านำเข้าได้อย่างไม่น่าเชื่อ” และการออกกฎหมายช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้าในประเทศของตนให้ได้เปรียบกว่าสินค้านำเข้ามาขาย การข้อกำหนดพิเศษต่าง ๆ เช่น ผู้นำเข้าสินค้าต้องมีเอกสารรับรองจากรัฐ เป็นต้น

ข. ปัญหาการส่งออกสินค้าเกษตร

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากความผันผวนของความต้องการสินค้าเกษตรในตลาดโลก และการรักษาคุณภาพของผลิต ซึ่งวารสารเศรษฐกิจและสังคมได้นำเสนอการวิเคราะห์ไว้ในฉบับ “เกษตรไทย จะไปทางไหนดี” (ปีที่ 22 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2528 เริ่มด้วยการส่งออกน้ำตาล หนึ่งในสินค้าเกษตรที่มีส่งออกมากที่สุดของประเทศ แต่ตั้ง พ.ศ. 2524 เป็นต้นมาราคาน้ำตาลในตลาดโลกกลับเริ่มลดลง โดย “ร้อยละ 67 ของผลผลิตน้ำตาลของประเทศต้องพึ่งพาการส่งออกเป็นหลักดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของสถานการณ์น้ำตาลโลกจึงส่งผลกระทบต่อการส่งออกน้ำตาลของไทยโดยตรง” เมื่อความต้องการน้ำตาลในตลาดโลกลดลงจึงส่งผลกระทบมากมายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งปัญหาของการส่งออกน้ำตาลได้แก่ การให้ความสำคัญของการใช้สารให้ความหวานแทนน้ำตาลมากขึ้นในตลาดโลกโดยมีเหตุผลทางสุขภาพเป็นข้ออ้างโดยสารให้ความหวานที่นิยม

ใช้อุตสาหกรรมคือ High Fructose Corn Syrup กับ Aspartame ความต้องการในการบริโภคน้ำตาลลดลงอย่างต่อเนื่องทั้งในและต่างประเทศ¹⁵⁸

ปัญหาต่อมาเป็นเรื่องของการส่งออกข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกอันดับของประเทศและนำเป็นหัวใจหลักของรายได้ของประเทศมาช้านาน แต่ความต้องการข้าวในตลาดโลกที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การแข่งขันการค้าข้าวในตลาดโลกที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มที่ลดลงเรื่อย ๆ ปัญหาของการส่งออกข้าวได้แก่ ผลการผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้นอย่างมากจากการมีประเทศปลูกข้าวส่งออกหน้าใหม่เพิ่มมากขึ้นอย่างประเทศในแอฟริกา ขณะเดียวกัน ประเทศส่งออกข้างเดิมอย่าง ไทย ศรีลังกา เวียดนาม สหรัฐฯ ออสเตรเลีย ต่างมีผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งปริมาณข้าวที่ส่งออกมากมายนานาชาติและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ความต้องการข้าวในตลาดโลกกลับลดลงสวนทางกัน¹⁵⁹

สุดท้ายคือการส่งออกผลไม้สดอันเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรส่งออกที่เริ่มมีความสำคัญต่อตัวเลขการส่งออกของประเทศ ในยามที่สินค้าเกษตรที่เคยรุ่งเรืองในอดีตอย่าง ข้าว ยางพารา ต่างประสบกับวิกฤตราคาคงต่ำมายาวนาน ซึ่งผลไม้สดได้เริ่มมีการส่งออกไปขายในต่างประเทศช่วงต้นของ พ.ศ. 2500 โดยมี กล้วย มะม่วง ส้มโอ และ ลำไย เป็นผลไม้กลุ่มแรกที่ส่งออกไปขาย โดยมูลค่าได้กลับมานั้นไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับสินค้าส่งออกชนิดอื่น ๆ และประเทศที่นำเข้ามีเพียงแค่ สิงคโปร์ กับ ฮองกง แต่ในช่วง พ.ศ. 2516 ผลไม้ส่งออกก็เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นตามมูลค่าการส่งออกที่เพิ่มขึ้น พร้อมกับผลไม้ชนิดใหม่เพิ่มเข้ามาคือ ส้มจีน องุ่น แดงโม และความต้องการผลไม้สดในตลาดโลกที่มีมากขึ้นทั้งในเอเชีย ยุโรป ซึ่งอุปสรรคปัญหาของการส่งออกผลไม้สดของไทย อย่างปัญหาคุณภาพของผลไม้จากการคุกคามของโรคพืชและแมลง ปัญหาประเทศคู่แข่งในการส่งออกผลไม้สด เช่น จีน อินเดีย ฟิลิปปินส์ ปัญหาการคัดเลือกผลผลิตที่มีคุณภาพที่เหมาะสมในการส่งออก ปัญหาการทำบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสม และปัญหาพ่อค้าคนกลางที่ผู้ส่งออกต้องติดต่อพ่อค้าคนกลางในการที่ส่งผลไม้ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ¹⁶⁰

¹⁵⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2528, 20-25.

¹⁵⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2528, 26-33.

¹⁶⁰ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 22: 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2528, 48-52.

ค. คู่แข่งในการส่งออกสินค้าของไทย

ปัญหาสุดท้ายที่มีการกล่าวถึงได้แก่ประเทศคู่แข่งการส่งออกสินค้าของไทยที่ต้องต่อกร ซึ่งวารสารฯ กล่าวไว้ว่า “โอกาสที่จะเอาชนะคู่ต่อสู้ได้นั้น ขึ้นอยู่กับความในการรักษาข้อได้เปรียบในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นต้นทุนการผลิตต่ำ คุณภาพหรือการตลาดที่เหนือชั้นกว่าไว้ได้ รวมตลอดทั้งจะต้องปรับปรุงและพัฒนาเพื่อลดข้อเสียเปรียบต่าง ๆ ลงให้ได้ในที่สุด” โดยประเทศคู่แข่งการส่งออกสินค้าของไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกาที่เป็นคู่ค้ารายใหญ่ที่สุดของไทยแต่ในขณะเดียวกันก็คู่แข่งยักษ์ใหญ่ทางด้านสินค้าทางการเกษตรกับไทยด้วย เช่น ข้าวโพด ไบยาสูบ น้ำตาล และไก่สดแช่แข็ง ต่อมา ประเทศในกลุ่ม 4 เสือแห่งเอเชีย ซึ่งเป็น 4 ประเทศในเอเชียที่มีพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมอย่างก้าวกระโดดจนอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NICs ได้แก่ ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และฮ่องกง ประเทศในกลุ่มนี้ต่างเป็นคู่แข่งทางด้านส่งออกสินค้าที่นำกลัวแต่ไทยก็มีศักยภาพพอจะแข่งขันได้ โดยประเทศในกลุ่มนี้เป็นคู่แข่งกับไทยในการผลิตสินค้าพวกเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม แผงวงจรอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก อาหารทะเลกระป๋อง และดอกไม้ประดิษฐ์ สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ความสัมพันธ์ทางการค้าเป็นลักษณะเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ทั้งเป็นคู่ค้ารายใหญ่ที่สุดของไทยแต่ในขณะเดียวกันก็คู่แข่งยักษ์ใหญ่ทางด้านสินค้าอุตสาหกรรม เช่น แผงวงจรอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง และอาหารทะเลกระป๋อง บราซิลเป็นอีกหนึ่งประเทศคู่แข่งทางด้านสินค้าเกษตรรองจากสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็น ข้าวโพด กาแฟ ไก่สดแช่แข็ง น้ำตาล และไบยาสูบ และจีนประเทศคู่แข่งน้องใหม่ไฟแรงที่มีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีจุดเด่นสำคัญคือสินค้าส่งออกราคาถูกมากเมื่อเทียบกับคู่แข่งรายอื่นรวมไปถึงไทย ภายใต้การนำและการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยของ เต็ง เสี่ยวผิง โดยสินค้าที่เป็นคู่แข่งกับไทยมีทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร อย่างเช่น พืชผักผลไม้ ไก่สดแช่แข็ง ไบยาสูบ ผลิตภัณฑ์ปอ และดอกไม้ประดิษฐ์¹⁶¹

¹⁶¹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 25: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2531, 25-27.

4.2.2.2 นโยบายในการพัฒนา ปรับปรุง ส่งเสริมการส่งออก

วารสารเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 ของ พ.ศ. 2527 ที่นำเสนอประเด็นหลักคือ เส้นทางการส่งออก 2504-2527 ในบทบรรณาธิการได้ให้มุมมองเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาการส่งออกไว้ว่าต้องเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายไม่ว่า รัฐบาล เอกชน สภาพัฒนา สหกรณ์ ต้องร่วมมือกันในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะการปรับทัศนคติแก่ผู้ผลิตสินค้าเสียใหม่ว่าการปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกับชาติคู่แข่งอื่น ๆ สอดคล้องกับความต้องการของประเทศที่เราจะไปค้าขายด้วย และรวมไปต้นทุนในการผลิตสินค้าที่ไม่ควรสูงเกินไป เพราะในอดีตที่ผ่านมาเราได้ให้ความสนใจแต่ในการหาตลาดในการส่งออกสินค้าโดยไม่ได้สนใจเรื่องคุณภาพสินค้า อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เราต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการส่งออก เนื่องจากเราไม่มีอำนาจในการกำหนดกติกาการค้าขายระหว่างประเทศในตลาดโลก¹⁶²

- ก. การสนับสนุนให้มีการจัดงานแสดงสินค้าต่าง ๆ ทั้งเพื่อโปรโมทสินค้าของไทยให้พ่อค้าต่างประเทศประจักษ์ถึงคุณภาพของสินค้าและเพื่อขยายตลาดการส่งออกสินค้าออกไปให้กว้างขึ้นในอนาคต และ เป็นการเชิญชวนให้คนไทยเห็นถึงคุณภาพของสินค้าไทยว่าไม่แพ้ต่างชาติและช่วยกันสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งวารสารได้ยกงานแสดงส่งออก84 (THAI EXPORT'84) ที่จัดในวันที่ 8-14 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 ณ อาคารแสดงสินค้าแห่งชาติ ถนนรัชดาภิเษก (ปัจจุบันคือกรมส่งเสริมการส่งออก) จัดโดยกรมพาณิชย์ โดยงานดังกล่าวได้ผลตอบรับที่ดี ทั้งจากสื่อมวลชน และ พ่อค้าต่างประเทศ ซึ่ง “มีนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาชมงานทั้งสิ้น 37 ประเทศ นักธุรกิจจากสหรัฐอเมริกาเข้ามามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และ ญี่ปุ่น”¹⁶³
- ข. การสนับสนุนให้ผู้ส่งออกไทยควรหันไปส่งออกสินค้าไปยังชาติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาติคู่ค้าหลัก หรือ การกระจายตลาดส่งออกสินค้า เนื่องจากมูลค่าการส่งออกสินค้ากับชาติคู่ค้าหลักอย่าง ญี่ปุ่น กับ สหรัฐ มีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และเติมด้วยอุปสรรคซึ่งตลาดใหม่ที่ผู้ส่งออกไทยควรเข้าไปค้าด้วยก็คือเหล่าประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์ที่เพิ่งจะเปิดประเทศอย่าง จีน ชาติในยุโรปตะวันออก และ ประเทศกำลังพัฒนาในทวีป

¹⁶² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 2-4.

¹⁶³ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 34-37.

อเมริกา เพราะชาติเหล่านี้มีความต้องการทั้งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมจากไทย และ ปราศจากการกีดกันการค้าต่าง ๆ บางประเทศก็มีประชากรมากมายที่สามารถ รองสินค้าที่นำเข้ามาได้อย่างเต็มที่อย่าง จีน อินเดีย¹⁶⁴

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ปัญหาระยะยาวเชิงนโยบายนั้น วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2531 นำเสนอประเด็นหลักคือ อนาคตการส่งออก ในทบพรรณาธิการได้ให้มุมมอง เกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาการส่งออกไว้ว่าถึงแม้ว่าสถานการณ์การส่งออกไทยในช่วงปี พ.ศ. 2530 ที่ผ่านมา จะประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องมีความตระหนักถึง ปัญหาของการส่งออกที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นผลมาจากความไม่แน่นอนของตลาดโลกที่เราไม่สามารถคาดเดาหรือควบคุมมันได้ โดยมาตรการใหม่ ๆ ที่ชาติคู่ค้านำมาเพื่อกีดกันสินค้าจากต่างชาติ และการแข่งขันในรูปแบบต่าง ๆ กับชาติคู่แข่งทางการส่งออกสินค้าของไทย ดังนั้นไทยจะสามารถ กอบโกยจากประสบความสำเร็จในการส่งออกสินค้าได้นานอีกเท่าใด ขึ้นอยู่กับการสร้างความรู้ทันและความพร้อมให้ผู้ส่งออกสินค้า โดยเฉพาะการพัฒนาด้านข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดให้มีความรวดเร็ว และทันสมัยเพื่อจะได้เชื่อมโยงและถ่ายทอดความเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจระดับโลกไปสู่ ระดับประเทศและไปสู่ระดับภูมิภาค¹⁶⁵หรือ สรุปล้น ๆ ก็คือ การเตรียมตัวให้พร้อมรับมือกับการ เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

แนวทางสำคัญของรัฐบาลที่วารสารเศรษฐกิจและสังคมได้นำเสนอโดยสรุปไว้ได้แก่ การที่ รัฐต้องปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความสะดวกมากขึ้นในการประกอบ ธุรกิจ ผู้ผลิตสินค้าต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้ได้มาตรฐานที่มีความเข้มงวดขึ้น ต้อง ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการส่งออกสินค้าแสวงหาตลาดแหล่งใหม่ ๆ ในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากชาติคู่ค้าเดิม อย่างเช่น จีน ประเทศกลุ่มยุโรปตะวันออก และ ต้องส่งเสริมให้มีการจัดงานนิทรรศการจัดแสดงสินค้าเพื่อเป็นทั้งเวทีโปรโมทคุณภาพสินค้าไทยและเป็นแหล่งการติดต่อพบปะ การทำธุรกิจส่งออกสินค้านี้ระหว่างผู้ผลิตกับพ่อค้าชาวต่างชาติ

อันที่จริง รัฐบาลพลเอกเปรมเริ่มกำหนดแนวทางส่งเสริมการส่งออกพร้อมไปกับมาตรการ ลดการนำเข้าตั้งแต่ปลายพ.ศ. 2527 วารสารเศรษฐกิจและสังคมระบุว่า คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเห็นว่า

¹⁶⁴ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 30-35.

¹⁶⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 25: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2531, 2-3.

ในระดับนโยบายควรกำหนดให้การพัฒนาการส่งออกเป็นขบวนการระดับชาติ โดยผนึกกำลังจากทุกฝ่ายทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน กำหนดเป็นแผนงาน 3 แผน ได้แก่ 1) แผนการผลิต ทั้งสินค้าเดิมและสินค้าส่งออกใหม่ เพื่อให้มีการผลิตสินค้าที่หลากหลายและมีคุณภาพ 2) แผนการตลาด ซึ่งเน้นทั้งตลาดภายในและต่างประเทศ และ 3) แผนการสนับสนุนด้านบริการเพื่อการส่งออก ซึ่งพิจารณาการสนับสนุนทั้งด้านการเงิน มาตรการสินเชื่อเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก มาตรการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี โครงการตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า แนวการพัฒนา ปรับปรุง ส่งเสริมการส่งออกเหล่านี้ถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในเวลาต่อมา โดยระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ว่า จะเน้นการพัฒนาให้ภาคธุรกิจการส่งออกให้สามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงและความอ่อนไหวของเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นได้อยู่ตลอดเวลา และ พัฒนาคุณภาพของการผลิตสินค้าทั้งภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ประเทศคู่ค้ากำหนดเพื่อกีดกันสินค้าจากต่างประเทศ ในด้านแผนนโยบายที่ออกมาจะเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เอกชนเป็นผู้ทำการผลิตและส่งออก ขณะที่ภาครัฐมีหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวก เช่น การปรับปรุงข้อกำหนดลดกฎเกณฑ์ข้อบังคับและระเบียบทางราชการต่าง ๆ ที่สร้างความยุ่งยากแก่ผู้ประกอบการในการนำสินค้าออกไปส่งออก และ ติดตามเจรจาการค้ากับชาติคู่ค้าชาติใหม่ ๆ เพื่อแสวงหาแหล่งตลาดใหม่ๆ มารองรับปริมาณสินค้าส่งออกที่มีมากขึ้น ประกอบกับติดตามเจรจาการค้ากับชาติคู่ค้าเดิมเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษทางการค้าจากชาติคู่ค้าเดิมที่ค่อยๆ ทยอยออกมาตราการใหม่ๆ มากีดกันทางการค้ากับต่างชาติ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนรู้เท่าทันเรื่องการค้ากำหนดมาตรฐาน กฎระเบียบ ข้อบังคับ ของสินค้าที่จะนำไปส่งออกและรับทราบข้อมูลข่าวสารทางการตลาดเพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยว่าจะถูกกีดกันการค้า และการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย เช่น การจัดงานแสดงสินค้า เป็นต้น¹⁶⁶

ในการสรุปการมองปัญหาและนโยบายในการแก้ปัญหาการส่งออกในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่สะท้อนออกมาจากข้อมูลในวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์นั้น อาจใช้คำอธิบายของเสนาะ อุนากุล ในบทความพิเศษเรื่อง “การส่งออก สู้วิสัยจะแก้ไขจริงหรือ” เสนาะมองต้นตอของปัญหาการส่งออกว่ามีอยู่ 3 เรื่อง ได้แก่ ของมีแต่ขายไม่ได้เพราะถูกกีดกัน สอง ของที่พอขายได้

¹⁶⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, 231-234.

เพราะมีตลาดแต่ติดปัญหาคุณภาพ และ สาม สินค้าอุตสาหกรรมซึ่งเป็นความหวังใหม่และเคยขายได้มากถูกกีดกันอย่างรุนแรง วิธีการแก้ไขก็ต้องทำให้ตรงจุดของปัญหา ได้แก่ แก้ไขด้านคุณภาพสินค้า เกษตร และผลักดันสินค้าอุตสาหกรรมให้ขึ้นมามีบทบาทมากยิ่งขึ้นอีก โดยขยายตลาดส่งออก เข้าหาผู้ซื้อให้มากขึ้น และปรับปรุงคุณภาพให้แข่งขันได้¹⁶⁷

4.3 ปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรม

การนำเสนอประเด็นด้านอุตสาหกรรมในวารสารเศรษฐกิจและสังคมนั้น หากเปรียบเทียบกับ 2 ด้านที่กล่าวแล้ว โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องปัญหาความยากจนในชนบท พบว่าเป็นประเด็นที่สภาพัฒน์ดูจะยังไม่ตกผลึกในแง่ของการศึกษาวิเคราะห์ บางส่วนของการพัฒนาอุตสาหกรรมมีการศึกษาที่ให้ทั้งข้อมูลและนำไปสู่แนวทางที่เห็นได้ชัดเจน เช่นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ได้นำมายกตัวอย่างในบทที่ 3 แต่ในบางเรื่อง บทความต่าง ๆ ที่ปรากฏจะอยู่ในลักษณะของการสำรวจข้อมูล นำเสนอภาพรวมกว้าง ๆ เช่นด้านที่เกี่ยวกับพลังงาน (ปีที่ 23 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2529) และ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ปีที่ 23 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2529) เป็นต้น แม้แต่เรื่องที่มีความสำคัญและได้รับการชูประเด็นอย่างมากจากสภาพัฒน์ เช่นเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึก วารสารฯ ก็ได้ครอบคลุมไว้ฉบับเดียวในลักษณะของการสำรวจศักยภาพของพื้นที่ อธิบายแผนงานที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำให้ไม่สามารถสะท้อนแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังและขั้นตอนของการวางนโยบาย อย่างเช่นที่เห็นในเรื่องการพัฒนาชนบท หรือ ในเรื่องการปกป้องมาตรการประหยัด-ใช้ของไทยให้แก่รัฐบาล ซึ่งได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 2 ของบทนี้

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของปัญหาด้านอุตสาหกรรมในภาพรวม บทความเรื่อง “การเติบโตของอุตสาหกรรมไทย : สภาพการณ์และปัญหา” ในวารสารฯ ปีที่ 20 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม) 2526 เป็นจุดเริ่มต้นของการนำเสนอพัฒนาการของอุตสาหกรรมไทยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา โดยกล่าวว่าภาคอุตสาหกรรมของไทยเริ่มมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจของไทยโดยรวมมากขึ้นเป็นลำดับ และมีแนวโน้มที่จะสามารถขึ้นมาทดแทนการผลิตภาคเกษตรในอนาคต ดังสัดส่วนผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 13 ในปี พ.ศ. 2503 ขึ้นเป็นร้อยละ 21.1 ในปี พ.ศ. 2524 เมื่อ

¹⁶⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 21: 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2527, 71-72.

เทียบกับสัดส่วนของผลผลิตภาคการเกษตรซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 24.8 ในปีเดียวกัน และคาดว่าในปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มูลค่าผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนใกล้เคียงหรือเท่ากับภาคเกษตร ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าฐานเศรษฐกิจไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่จุด “ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม” อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ภาคอุตสาหกรรมยังเป็นแหล่งรองรับการจ้างงานมากเป็นอันดับที่ 4 รองจากภาคเกษตร พาณิชยกรรม และภาคบริการ เป็นภาคที่ผลิตสินค้าส่งออกคิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 40 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด แต่ก็เป็นภาคที่มีการนำเข้าถึงร้อยละ 45¹⁶⁸

ข้อเขียนในวารสารฯ ชี้ให้เห็นว่าปัญหาของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย ไม่ได้อยู่ที่การเติบโตมากเท่ากับกระจุกตัว บทความเดียวกันกล่าวว่า “แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ความเจริญเติบโตดังกล่าวส่วนใหญ่ตกอยู่ในเขตเมือง ความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมจึงไม่ได้มีส่วนช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจส่วนรวมเท่าที่ควร”¹⁶⁹ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งที่จะสร้างอุตสาหกรรมให้ขยายตัวมากกว่าจะให้อุตสาหกรรมสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน ผลกระทบของการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจึงเกื้อหนุนปัญหาหลายประการ ได้แก่ 1) การขาดดุลการค้าที่มากขึ้น เพราะต้องอาศัยวัตถุดิบ ปัจจัยทางการผลิต เครื่องจักร ที่ต้องนำมาจากต่างประเทศ ยิ่งอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้นก็ย่อมมีความต้องการนำเข้ามากขึ้น 2) ความแออัดของอุตสาหกรรมในเขตเมืองหลวง เพราะ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อภาคอุตสาหกรรมทั้งระบบขนส่ง แรงงาน แหล่งพลังงาน ท่าเลที่ตั้ง ก็คงอยู่ที่เมืองหลวงและปริมณฑล และขาดความจริงจังของรัฐบาลในการส่งเสริมให้กระจายอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคต่าง ๆ และ 3) การจ้างงานขยายตัวได้ค่อนข้างช้า เพราะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เลือกใช้เครื่องจักรในขบวนการผลิตมาก ส่งผลให้มีการจ้างงานตามความจำเป็นเท่านั้น ขณะที่กลุ่มอุตสาหกรรมขนาดย่อยและครัวเรือนที่มีความต้องการแรงงานมากกว่ากลับขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินกิจการ ทำให้ประสบปัญหาด้านเงินทุน กรรมวิธีการผลิต และการตลาด¹⁷⁰

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีความพยายามในการแก้ไขในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ที่ได้วางแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมไว้ว่า ต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตโดยใช้

¹⁶⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2526, 11.

¹⁶⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2526, 11.

¹⁷⁰ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2526, 10-13.

มาตรการภาษีอากรให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดแข่งขันในการผลิตที่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เร่งสนับสนุนการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกที่ใช้ปัจจัยการผลิตจากในประเทศให้ได้ประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะใช้แรงงาน ขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ส่งออกสินค้า ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมครัวเรือนเพื่อขยายงานและความเจริญไปยังภูมิภาคต่าง ๆ และ ส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมใช้พลังงานให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด¹⁷¹

ตัวอย่างของอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพที่จะเติบโต ตามความเห็นของสภาพัฒน์ ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ และเครื่องหนัง ทางสภาพัฒน์ได้เข้าไปศึกษาและพบว่ายังมีปัญหาที่อาจนำไปสู่การวางนโยบายระดับชาติ จึงได้นำมาเสนอไว้ ดังนี้

- ก. อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. 2503 เมื่อการลงทุนตั้งโรงงานทอผ้าขนาดใหญ่ ใน พ.ศ. 2510 รัฐได้เริ่มส่งเสริมอุตสาหกรรมเส้นใยสังเคราะห์และอุตสาหกรรมฟอกย้อมผ้า ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอไทยนั้นครบวงจรการผลิต และทำให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2515 และ พ.ศ. 2516 อุตสาหกรรมสิ่งทอได้เริ่มเปลี่ยนทิศทางไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกและผูกพันกับตลาดโลกมากขึ้น ในช่วงนี้ เริ่มมีการผลิตเส้นด้ายและผ้าผืนเพื่อการส่งออก มีการขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมฟอกย้อม เนื่องสินค้าจากอุตสาหกรรมสิ่งทอไม่ว่าจะเป็น เส้นใยสังเคราะห์และเสื้อผ้าสำเร็จรูปมีความต้องการในตลาดโลกที่สูง ผลจากการส่งเสริมการลงทุนด้วยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมสิ่งทอมีมากจนผลิตเกินความต้องการของตลาดในบางครั้ง จนทำให้รัฐบาลต้องออกมาตรการมาควบคุมการตั้งและขยายโรงงาน ถึงแม้อุตสาหกรรมสิ่งทอจะเป็นอุตสาหกรรมที่กำลังไปสลายแต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการได้แก่ อุตสาหกรรมเส้นใยสังเคราะห์ในการแข่งขันในผลิตเส้นใยสังเคราะห์แข่งกับชาติคู่อย่าง เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น ทั้งตลาดประเทศและต่างประเทศ อุตสาหกรรมเส้นใยฝ้ายในการผลิตเส้นใยฝ้ายให้ได้คุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการ อุตสาหกรรมฟอกย้อมผ้าที่ต้องเจอปัญหาในด้านต้นทุนและเทคนิคในการฟอกย้อมผ้าให้ได้คุณภาพสูงสุด และอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

¹⁷¹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2526, 13.

ที่ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการตลาดส่งออกสินค้าที่มีอยู่อย่างจำกัด และผลิตไม่พอต่อความต้องการของตลาด¹⁷²จากประสบการณ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำให้มีการเสนอว่ารัฐควรให้ความสนใจทั้งระบบ เช่นตราพระราชบัญญัติสิ่งทอขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการพัฒนา เป็นต้น

- ข. อุตสาหกรรมหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีหนังสือพิมพ์เป็นหัวใจสำคัญ เพราะ “ ในบรรดาหนังสือพิมพ์ทั้งหลายที่เป็นนั้น หนังสือพิมพ์ที่จัดได้ว่ามีความสวยงามมากที่สุด และมีราคาแพงที่สุดด้วย ” โดย “ ราคาหนังสือพิมพ์ของไทยจะขายได้ราคาดีกว่าหนังสือพิมพ์จากประเทศอื่น ๆ คือตกประมาณตารานี้วละ 200 บาท ” ในปัจจุบันกระดาษที่ใช้ทำอุตสาหกรรมหนังสือพิมพ์เป็นกระดาษแข็งตามี่ต่าง ๆ อย่าง พาร์เมเจอร์กระดาษปรู๊พการ เนื่องจากกระดาษในธรรมชาติต่างถูกนำไปนำมาทำหนังสือมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีตจนจำนวนลดลงเหลือน้อยมากและต้องเป็นกระดาษที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ซึ่งดูเหมือนอุตสาหกรรมหนังสือพิมพ์จะสามารถเป็นอุตสาหกรรมที่ช่วยในการหารายได้เข้าประเทศได้ดี แต่อุตสาหกรรมหนังสือพิมพ์ยังมีอุปสรรคหลายประการ เช่น ต้นทุนในการเลี้ยงที่สูงโดยเฉพาะค่าอาหาร กรรมวิธีในการฆ่าและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเพื่อไม่ให้เสีย และ การที่ประเทศไทยขาดผู้ที่มีแปรรูปหนังสือพิมพ์ให้มีมูลค่าที่สูงที่สุด ดังนั้นหนังสือพิมพ์ที่ส่งออกจะอยู่ในรูปของหนังสือพิมพ์ดิบ จึงทำให้เสียโอกาสในการหารายได้หากสามารถพอกย้อมและออกแบบตัดเย็บได้เอง นอกจากนั้น การที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่าง มาเลเซียพม่า อินโดนีเซีย ต่างก็มีการเลี้ยงกระดาษเพื่อส่งหนังสือพิมพ์ออกขายเหมือนกัน ซึ่งอาจทำให้ราคาหนังสือพิมพ์ลดลงในอนาคต¹⁷³

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ท้าทายสภาพพัฒน์มากที่สุดในการกำหนดแนวทางพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 คือปัญหาการเติบโตของอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่แค่ในเขตกรุงเทพฯ ทำให้ประชาชนต่างอพยพเข้ามายังกรุงเทพฯ ทำให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากมาย จึงเกิดแนวความคิดในการพัฒนาพื้นที่ในเขตต่างจังหวัดให้เหมาะสมต่อการกระจายความเจริญออกไป¹⁷⁴และนั่นคือที่มาของแผนพัฒนาพื้นที่

¹⁷² วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2526, 23-29.

¹⁷³ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 5 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2526, 42-43.

¹⁷⁴ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2526, 12.

ชายฝั่งภาคตะวันออกซึ่งถือเป็น “แผนรุก” แผนที่เด่นที่สุดและได้รับการผลักดันโดยสภาพัฒน์มากที่สุดในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5

4.3.1 แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกหรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกหรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดถือได้ว่าเป็น “แผนรุก” ที่สำคัญที่สุดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของสภาพัฒน์ในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แผนงานนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยในปริมาณที่มากพอจะนำมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้ในพ.ศ. 2523 เป็นที่มาของคำขวัญ “โชติช่วงชัชวาล” ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ในพ.ศ. 2524 สภาพัฒน์เริ่มวางแผนในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือที่เรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า ‘อีสเทิร์น ซีบอร์ด’ (Eastern Seaboard) แผนการพัฒนาดังกล่าวนี้อาจได้รวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

วารสารเศรษฐกิจและสังคมได้นำเสนอประเด็นของแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกโดยตรงเพียงฉบับเดียว ได้แก่ฉบับปีที่ 20 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2526 บทนำซึ่งเขียนโดย ดร. สาวิตต์ โพธิวิหคได้อธิบายประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานเศรษฐกิจแห่งใหม่ ดังต่อไปนี้¹⁷⁵

- ก. พื้นที่เศรษฐกิจใหม่จะเป็นขั้นตอนแรกของชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครและแก้ไขปัญหามีอยู่ของกรุงเทพฯ กล่าวคือให้มีการตั้งฐานอุตสาหกรรมที่จะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกที่อยู่อาศัย และทำมาหากินแทนในกรุงเทพฯ
- ข. พื้นที่เศรษฐกิจใหม่เปิดโอกาสให้พัฒนาอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบสำคัญ เช่นปิโตรเคมี ปุ๋ย เป็นต้นซึ่งเป็นตัวเร่งให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้
- ค. พื้นที่เศรษฐกิจใหม่เปิดโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ตลาดภายในมีความต้องการอยู่แล้ว นั่นคือพลังงาน จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการส่งออก
- ง. พื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกมีความเหมาะสม ทำเลที่ตั้งไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก มีที่ดินเพียงพอ สามารถพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสอดคล้องกับการปรับแนวทางการพัฒนา

¹⁷⁵ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2526, 2-3.

อุตสาหกรรมที่หันมาเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก และสามารถบริการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ถนน รถไฟ ไฟฟ้า ฯลฯ

- จ. นอกเหนือจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ท่าเรือน้ำลึก และระบบบริการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ก็จะมีการวางผังพัฒนาชุมชน ระบบบริการสังคม และควบคุมสถานะสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการรองรับประชาชนที่ย้ายเข้าพื้นที่ตามความเจริญที่จะเกิดหลังจากการพัฒนา

ตามแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จะมีเขตพัฒนาอยู่ 2 เขต คือ 1) พื้นที่บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมสำคัญ ได้แก่ โรงงานแยกก๊าซอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี โซดาแอช เป็นต้น และ 2) พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง กำหนดเป็นที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์ และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม¹⁷⁶ แผนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกประมาณการว่าจะใช้เงินลงทุนทั้งหมดประมาณ 100,000 ล้านบาทในช่วงระยะเวลา 10 ปี ซึ่งจะมาจากแหล่งเงินกู้ 60:40 และงบประมาณรัฐในส่วนของการลงทุนทำโครงสร้างพื้นฐานในอัตราส่วน 60 ต่อ 40% และงบลงทุนด้านอุตสาหกรรมซึ่งคาดว่าจะมาจากภาคเอกชนและภาครัฐบาลในอัตราส่วน 75 ต่อ 25%¹⁷⁷

แผนงานที่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลและระยะผูกพันนานนับ 10 ปีย่อมมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เสนาะ อุณาภูลกล่าวไว้ใน พลังเทคโนโลยีว่า “ตอนนั้นผมถูกโจมตีอย่างหนัก แม้แต่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยซึ่งผมเป็นประธานสภาสถาบันและประธานคณะกรรมการบริหารอยู่ก็คัดค้าน เพราะเขาเห็นว่าบ้านเมืองกำลังจนตรอก จะไปคิดทำการใหญ่ขนาดนี้ ซึ่งคนไทยไม่เคยทำอะไรได้อย่างไร บ้านเมืองจะไม่ล้มละลายหรือ”¹⁷⁸ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ได้รับการผลักดันโดยตรงจากเสนาะ อุณาภูล เขาได้วิ่งเต้นไปญี่ปุ่นหลายครั้งเพื่อโฆษณาสารของแผนและชักชวนให้รัฐบาลญี่ปุ่นมาลงทุน จนในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นก็มาดูงานด้วยตัวเอง จึงเป็นจุดที่ญี่ปุ่นประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่นให้แน่นแฟ้นขึ้น ทั้งนี้ เสนาะได้รับความช่วยเหลือจาก ดร. ซาบุโระ โอกิตะ (Dr. Saburo Okita) ซึ่งรู้จักคุ้นเคยกับเสนาะมาตั้งแต่พ.ศ. 2507 และในตอนนั้นแผนพัฒนาพื้นที่

¹⁷⁶ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2526, 17-26; 27-32.

¹⁷⁷ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 20: 3 (กรกฎาคม-สิงหาคม) 2526, 21.

¹⁷⁸ เสนาะ อุณาภูล, พลังเทคโนโลยี, 171.

ชายฝั่งทะเลตะวันออกเริ่มขึ้น เขาดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และเป็นประธานของ Overseas Economic Co-operation Fund (OECF) ซึ่งมีหน้าที่ปล่อยเงินกู้กึ่งช่วยเหลือให้กับประเทศกำลังพัฒนา จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลญี่ปุ่นให้อนุมัติเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลาใช้หนี้ยาวนาน¹⁷⁹

บทบาทของเสนาะ อุนาทูลในการผลักดันโครงการอีสเทิร์น ซีบอร์ดทำให้รังสรรค์ ณะพรพันธุ์เขียนบทความวิพากษ์ไว้เมื่อปีพ.ศ. 2528 ว่า

ในอดีตที่ผ่านมา สำนักงานดังกล่าวนี้มิได้เป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ เอง หากทำหน้าที่เป็นหน่วยวางแผน ประเมินและกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล แต่ในกรณีโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลับกระโดดเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการเสียเอง ความโน้มเอียงที่จะผลักดันโครงการจึงมีอยู่โดยธรรมชาติ และแม้โครงการเหล่านี้จะมีปัญหาและผลเสียบางประการก็อาจมิได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร¹⁸⁰

รังสรรค์มองว่าสภาพพัฒนาได้ปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานในการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด หลังจากทีสถานการณ์และตัวแปรทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ได้แก่การที่ค้นพบว่าปริมาณก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยไม่ได้มีมากเท่าที่เคยประมาณการไว้ และภาวะการณ์ในตลาดน้ำมันระหว่างประเทศก็เปลี่ยนไป โดยน้ำมันมีแนวโน้มถูกลงตั้งแต่พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา จึงควรเกิดคำถามว่าโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าอยู่หรือไม่¹⁸¹การวิเคราะห์ที่สืบเนื่องจากข้อวิพากษ์เช่นนี้ หากมีอยู่ก็ไม่ได้ถูกนำเสนอโดยวารสารฯ และไม่ปรากฏว่ามีคำตอบหรือให้ความกระจ่างทั้งในวารสารเศรษฐกิจและสังคม และจากงานเขียนของสภาพัฒน์อื่นๆ รวมทั้งงานเขียนของเสนาะ อุนาทูลเอง เรื่องราวของแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงถือเป็นจุดบอดของวารสารฯ ที่ไม่สามารถให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์หรือเบื้องหลังเบื้องลึกเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญนี้แต่อย่างใด

¹⁷⁹ เสนาะ อุนาทูล, พลังเทคโนโลยี, 178-183.

¹⁸⁰ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, "การเมืองว่าด้วยอีสเทิร์นซีบอร์ด," หนังสือพิมพ์มติชน, 24 ธันวาคม 2528.

¹⁸¹ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, "การเมืองว่าด้วยอีสเทิร์นซีบอร์ด."

4.3.2 นโยบายในการการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6

แม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมถือเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐบาล แต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 ไม่มีส่วนที่กล่าวถึง “แผนพัฒนาอุตสาหกรรม” ปรากฏอยู่เลย ทั้งนี้ อาจพอเข้าใจได้ เนื่องจากในการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น บทบาทของภาครัฐจะอยู่ที่การพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานให้เอื้ออำนวยต่อการทำอุตสาหกรรม และส่งเสริมประสานงานกับเอกชนซึ่งจะเป็นผู้ลงทุนหลักในกิจการอุตสาหกรรม กระนั้นก็ตาม ผู้ที่ศึกษาแผนพัฒนาฯ ย่อมต้องการข้อมูลอย่างน้อยกล่าวถึงเป้าหมายและทิศทางในการดำเนินงานด้านนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีการระบุ “แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค” ไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายใหญ่ในการปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ มีการกำหนดเป้าหมายหลักและให้รายละเอียดของแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ไว้ใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้เน้นอุตสาหกรรมส่งออกมากขึ้น โดยการส่งเสริมให้เอกชนทั้งในและนอกประเทศมาลงทุน และรัฐจะหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการควบคุมราคาตลอดทั้งจะมีการปรับปรุงอัตราภาษีและโครงสร้างสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขณะที่เดียวกันก็ต้อง 2) ส่งเสริมให้มีการประหยัดพลังงานในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียม เช่น การออกมาตรการช่วยเหลือและการสนับสนุนพิเศษต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ประหยัดพลังงานและส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมใช้แหล่งพลังงานทดแทนน้ำมันและอุปกรณ์ที่ช่วยในการประหยัดพลังงานจากน้ำมัน และที่สำคัญคือ 3) เป้าหมายในการเร่งกระจายอุตสาหกรรมจากเขตเมืองหลวงไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ปรับปรุงและขยายงานการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค เร่งรัดการกำหนดเขตอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทของอุตสาหกรรมในท้องถิ่นจังหวัดต่าง ๆ¹⁸²

¹⁸² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529, 71-77.

อย่างไรก็ตาม สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป้าหมายและแนวทางอุตสาหกรรมถูกระบุไว้อย่างสั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ดังนี้¹⁸³

13.2 ภาคอุตสาหกรรม

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินกลยุทธ์ตามแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะสาขา รวมทั้งสนับสนุนให้มีการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีจำนวนมากขึ้น ให้การจ้างงานรวมในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 800,000 คน หรือเฉลี่ยปีละ 160,000 คน ตามแนวทางการพัฒนาในสาขาต่างๆ ดังนี้

(1) อุตสาหกรรมส่งออกโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีลู่วางส่งออกสูงสามารถทดแทนการนำเข้า รวมทั้งขยายฐานการผลิตไปสู่สินค้าใหม่ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ และ อุตสาหกรรมสิ่งทอ โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดที่จะมีส่วนช่วยสร้างงานและบรรเทาปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล

(2) เน้นการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมวิศวกรรมเพื่อเป็นฐานอุตสาหกรรมอื่นในระยะยาว โดยให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมวิศวกรรมระดับกลางและประเภทที่ใช้ในภาคการเกษตร โดยเฉพาะงานโลหะและอุตสาหกรรมการประกอบผลิตภัณฑ์และชิ้นส่วนอุปกรณ์สื่อสาร คมนาคม กิจกรรมเหล่านี้จะสามารถรองรับแรงงานในระดับอาชีวศึกษาไว้ รวมทั้งจะบรรเทาปัญหาการว่างงานได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

(3) มุ่งสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค โดยกระจายประเภทสินค้าและพัฒนาผู้ประกอบการ รวมทั้งส่งเสริมเทคโนโลยีลงถึงหมู่บ้าน จะมีส่วนในการสร้างงานเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลได้อีกด้วย

ความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการส่งออกยังเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม โดยเฉพาะรัฐบาลเปรม 2 กับ 3 ได้กล่าวถึงแนวการพัฒนา ปรับปรุง

¹⁸³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, 207.

ส่งเสริมการส่งออก โดยในคำแถลงนโยบายฉบับที่ 2 ได้กล่าวว่า จะเร่งรัดการลงทุนของภาคเอกชนทั้งทุนจากภายในและภายนอกประเทศ ให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยลดขั้นตอนและระเบียบทางราชการให้เหลือน้อยที่สุด ตลอดจนให้ความยุติธรรมแก่ผู้ลงทุน ในการนี้จะร่วมมือและประสานงานกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยจะสนับสนุนการพัฒนาองค์กรภาคเอกชนให้กลายเป็นสถาบันที่มั่นคง และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม¹⁸⁴ และในฉบับที่ 3 ได้กล่าวว่า จะปรับปรุงนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุน โดยเร่งรัดการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การพึ่งตัวเองทางเทคโนโลยีรวมทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรม การผลิต เครื่องจักร อุปกรณ์ ซึ่งเป็นฐานรองรับและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีก้าวหน้าเป็นตัวนำในการพัฒนาอุตสาหกรรม¹⁸⁵

เนื่องจากการระบุเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาฯ มีลักษณะกระชับพอได้ใจความ วารสารเศรษฐกิจและสังคมจึงสามารถทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 วารสารเศรษฐกิจและสังคมได้นำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอุตสาหกรรมที่น่าสนใจอย่างน้อย 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

- ก. **อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว** ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญน้องใหม่มาแรงของประเทศในปัจจุบัน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้มีบทบาทในฐานะที่เป็น สินค้าใหม่ ที่สามารถนำรายได้เงินตราต่างประเทศมาสู่ประเทศไทยได้เป็นอันดับหนึ่ง โดยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้มีจุดเริ่มต้นมาพร้อม ๆ การเข้ามาของรถไฟในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2467 ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจากภาครัฐได้เริ่มขึ้นเป็นรูปธรรมชัดเจนในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ผ่านการตั้งองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) และ จัดตั้งกรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพิ่มกำกับดูแลและส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวในประเทศให้เป็นระบบ ทำให้การเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้นค่อย ๆ เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับ แต่เป็นการขยายตัวตามธรรมชาติ จากรายได้ของประชากรในประเทศที่เริ่มมีมากขึ้นที่ถึงแม้ว่าคนส่วนใหญ่ยังมองว่าการออกไปท่องเที่ยวยังเป็นเรื่องของ คนรวย ดังนั้นรายได้ที่ได้จากการท่องเที่ยวยังไม่มากพอที่ใจทำให้รัฐบาลหันมาสนใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้

¹⁸⁴ มุลินีธีรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, รัฐบุรุษชื่อเปรม, 778.

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, 793.

มากขึ้น เมื่อประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจในช่วงยุค พ.ศ. 2510 รายได้จาก การท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นสวนทางกับสภาพเศรษฐกิจและมากพอที่จะช่วยชดเชย รายได้ของประเทศที่ขาดหายไปทำให้ภาครัฐจึงได้เล็งเห็นและเริ่มหันมาพัฒนาอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวอย่างจริงจัง ทั้งการดูแลฟื้นฟูแหล่งการท่องเที่ยว การอนุรักษ์ประเพณีต่าง ๆ และ มีการบรรจุการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ ที่ 4 ในพ.ศ. 2502 ต่อมาในพ.ศ. 2522 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2522 โดยมีการยกฐานะของอ.ส.ท. เป็น รัฐวิสาหกิจและเปลี่ยนชื่อเป็น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) อยู่ภายใต้การดูแล ของรัฐบาล ซึ่งอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแต่ก็ยังมีอุปสรรคหลายประการ เช่น การทำให้ ประเทศไทยสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศให้มากกว่านี้ทั้งจากในเอเชียเอง อย่าง มาเลเซีย ญี่ปุ่น ชาติในตะวันออกกลางและเอเชียใต้ และ จากชาติตะวันตกอย่าง สหรัฐฯ ออสเตรเลีย เยอรมันตะวันตก และ การต้องพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการท่องเที่ยว อย่าง ที่พัก มัคคุเทศก์ การรักษาความปลอดภัย ให้มีความพร้อมและทันสมัย¹⁸⁶

- ข. **การพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด** วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 25 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2531 ในบทความเรื่อง “การทบทวนนโยบายของรัฐในการสนับสนุน อุตสาหกรรมต่างจังหวัด” กล่าวถึงสาเหตุหลักของปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมใน ต่างจังหวัดว่ามาจากการขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยระบุว่า

จากการทบทวนมาตรการการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดของภาครัฐในช่วงที่ ผ่านมาสรุปได้ว่ารัฐบาลในอดีตต่างมีความพยายามที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปยังต่างจังหวัด ลดความแออัดของกรุงเทพฯ และสร้างความเจริญให้ท้องถิ่นต่างจังหวัด อย่างไรก็ตามในด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่ มาตรการสิทธิประโยชน์ด้านภาษี มาตรการจัดสร้างนิคมอุตสาหกรรมและมาตรการ สนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งจากการประเมินผลพบว่าเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใช้ทุนสูงมากกว่าอุตสาหกรรมขนาดย่อม¹⁸⁷

¹⁸⁶วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 24: 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์) 2530.

¹⁸⁷วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 25: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2531. 22.

ในเมื่อมาตรการที่ใช้ส่งเสริมเป็นมาตรการส่วนรวมไม่ได้แยกออกเป็นกรุงเทพกับต่างจังหวัด จึงเป็นผลให้ยังไม่มีมีการกระจายอุตสาหกรรมออกไป แต่กลับทำให้อุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพโตมากขึ้นไปอีก เพราะผู้ประกอบการต่างเลือกที่จะลงทุนในเขตกรุงเทพฯ เนื่องจากความพร้อมของกรุงเทพในด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมต่อการขยายตัว ขณะที่การลงทุนยังต่างจังหวัดที่ขาดความพร้อมในการรองรับต่อการลงทุนด้านอุตสาหกรรมจึงมีความเสี่ยงมากกว่า¹⁸⁸

บทความเรื่อง “อุตสาหกรรมต่างจังหวัด: เส้นทางใหม่ที่ควรเดิน” ในวารสารฯ เล่มเดียวกัน ได้นำเสนอประเด็นเพิ่มเติม โดยนำเสนอแนวทางในการการแก้ปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดไว้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับนายทุนท้องถิ่น เนื่องจากการที่จะทำให้เกิดอุตสาหกรรมตามต่างจังหวัดนั้นต้องอาศัยนายทุนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุน ไม่ใช่หวังรอแต่นายทุนรายใหญ่จากส่วนกลาง และต้องส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหมาะสมต่อพื้นที่นั้น ๆ พร้อมทั้งต้องมีการพัฒนาสินค้าในมีคุณภาพไม่ต่างจากสินค้าที่ผลิตในเขตกรุงเทพ ส่วนภาครัฐก็ควรปรับนโยบายที่เข้มข้นในการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมากกว่านี้และต้องมีความชัดเจนและจริงจังในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมในต่างจังหวัดโดยตรง¹⁸⁹

กล่าวโดยสรุป ปัญหาภาคอุตสาหกรรมนับได้ว่าเป็นซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งรายละเอียดที่ได้จากบทความต่าง ๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ให้ข้อมูลและแนวทางของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาโดยสรุป กล่าวคือ จะต้องพยายามกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยเริ่มจากพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออก รัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกอย่างจริงจัง พร้อมทั้งปรับปรุงคุณภาพของสินค้าที่ผลิตออกมา รัฐควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่นายทุนที่จะมาลงทุนอุตสาหกรรมทั้งการลดข้อกำหนดทางราชการต่าง ๆ และ มาตรการทางภาษี และ ควรส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมเล็กและกลางตามต่างจังหวัด

¹⁸⁸ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 25: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2531. 13-22.

¹⁸⁹ วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 25: 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม) 2531. 23-26.

4.4 บทสรุป

โดยสรุป เนื้อหาประเด็นต่าง ๆ ที่วารสารเศรษฐกิจและสังคมนำเสนอในช่วงเวลา 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรม ตั้งแต่ พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 ได้สะท้อนถึงปัญหาของเศรษฐกิจไทยที่ปรากฏ อยู่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมหลายประการเช่น ปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำอันเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการพัฒนาที่ผ่านมา ที่มีศูนย์กลางความเจริญอยู่ที่เมืองหลวงโดยมีเขตชนบทเป็นบริวารกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำให้ความเจริญจึงกระจุกอยู่แค่เมืองหลวงเท่านั้น และ นโยบายของรัฐบาลที่เน้นให้ความสำคัญกับคนในเขตเมืองและนายทุนมากกว่าคนในชนบท และ เป็นความผิดพลาดของการพัฒนาที่ผ่านมาที่เน้นแต่การเติบโตทางเศรษฐกิจมากเกินไปจนขาดสมดุลในการพัฒนาที่เหมาะสม ปัญหาภาคอุตสาหกรรม อย่าง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมาระจุกตัวอยู่แต่เขตกรุงเทพฯ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใหญ่อย่าง ปูนซีเมนต์ บีโตร์เคมี ต่างต้องอาศัยปัจจัยในการผลิตอย่าง เครื่องจักร น้ำมัน ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศส่งผลต่อดุลการค้าของประเทศ และ ภาคอุตสาหกรรมยังขาดการสนับสนุนจากรัฐที่เพียงพอ ทั้ง ทางด้านภาษี และ ปัจจัยส่งเสริมการผลิต และ ปัญหาของการส่งออก ได้แก่ความผันผวนการแข่งขันแข่งอันรุนแรงของตลาดโลกและความต้องการสินค้าเกษตรทั่วโลกที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาในการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย ส่งผลให้รายได้ที่ได้นั้นลดน้อยลง โดยเฉพาะสินค้าเกษตรหลักอย่าง ข้าว น้ำตาล ที่ถึงแม้ผลไม่ส่งออก จะเริ่มมีบทบาทขึ้นมากก็ตาม แต่ยังไม่สามารถมูลค่าได้มากพอที่จะทดแทนมูลค่าจาก ข้าว น้ำตาล ได้ การที่ชาติผู้ค้ารายใหญ่ของไทยอย่าง สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ต่างพยายามหามาตรการใหม่ๆ ในการกีดกันสินค้าของไทยแทนมาตรการทางภาษีหลังจากข้อตกลงของ GATT ที่เริ่มมีผลบังคับใช้เป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่าง การกำหนดโควตาการนำเข้าสินค้า การออกกฎหมายให้รัฐมีอำนาจในการนำเข้าสินค้าบางชนิด การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสินค้าที่เข้มงวดมากขึ้น และ การใช้มาตรการทางสิทธิมนุษยชนมากดดันอย่างการห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตจากประเทศที่มีการใช้แรงงานเด็ก

สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจนั้น เนื่องจากเนื้อหาของวารสารฯ ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยคำอธิบาย หรือการกล่าวถึงที่มาที่ไปของนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อเสนอในการแก้ปัญหาของสภาพัฒน์จึงปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ และนโยบายเศรษฐกิจหลักๆ ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมได้ชัดเจนขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้สรุปแนวนโยบายที่สภาพัฒน์นำเสนอที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคม และนำมาเปรียบเทียบกับเนื้อหาที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ได้มีการแถลงไว้เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้าทำงาน ดังปรากฏใน ตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อเสนอแนะที่สภาพัฒน์ได้นำเสนอในวารสารเศรษฐกิจและสังคม กับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

แนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอในวารสารเศรษฐกิจและสังคม	แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรมที่ประกาศไว้ในคำแถลงนโยบาย
<p>การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและแนวทางการพัฒนาชนบท</p> <p>- แผนพัฒนาชนบท “แนวใหม่” ที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาให้กับพื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน โดยจะพัฒนารัฐانهความเป็นอยู่ของประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด และแก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริง โดยเน้นเทคนิคที่</p>	<p>การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและแนวทางการพัฒนาชนบท</p> <p>- 3. แนวนโยบายการพัฒนาชนบท “แนวใหม่”</p> <p>3.1 แนวความคิดของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวตน คือ ประชาชนยากจนในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร... แนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่กำหนดหลักการสำคัญ 5 ประการได้แก่ (1) ยึดพื้นที่เป็นหลักโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน (2)</p>	<p>การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและแนวทางการพัฒนาชนบท</p> <p>- จะมุ่งเน้นการพัฒนาชนบท โดยใช้แผนพัฒนาชนบทเป็นหลักและให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่พื้นที่ชนบทยากจน โดยเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเพื่อให้เกิดการประสานงานให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ในกรณีนี้จะสนับสนุนให้สภาตำบลและราชการส่วนภูมิภาคเข้าร่วมงานอย่างเต็มที่</p> <p>- จะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง โดยจะขยายงานทั้งในพื้นที่และการ</p>

แนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม	แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่ประกาศไว้ในคำแถลงนโยบาย
ประชาชนทำได้เองและมีการ ลงทุนต่ำ	พัฒนาฐานะประชาชนให้พออยู่พอ กินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่าง ทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจน หนาแน่น (3) เน้นการปรับปรุง เพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้ มากขึ้น (4) แก้ปัญหาที่ประชาชน ยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุก พื้นที่โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำ ได้เองและมีการลงทุนต่ำ (6) ให้ ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของ ตัวเองได้มากที่สุด ¹⁹⁰	จัดกิจกรรมให้มากขึ้นอีก พร้อม ทั้งปรับปรุงระบบราชการและ ทัศนคติของข้าราชการให้ สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทใน แนวใหม่ที่มุ่งหมายให้ประชาชน ช่วยเหลือตัวเองได้ในที่สุด ตลอดจน เสริมสร้างองค์กรของประชาชนใน ชนบทให้เข้มแข็ง และมีบทบาท ในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ¹⁹¹
<p>การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพด้าน การเงินการคลังของประเทศ</p> <p>- มาตรการระยะสั้นเพื่อแก้ไข ปัญหาการขาดดุลการค้าด้วยการ ลดการนำเข้าที่มีความเป็นไปได้ และเห็นผลได้ในเร็ววันคือการลด การนำเข้าในส่วนของสินค้า อุปโภคบริโภค นำไปสู่นโยบาย ประหยัด นิยมไทย และเร่งรัดการ ส่งออก</p>	<p>การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพด้าน การเงินการคลังของประเทศ</p> <p>- นโยบายการเงินการคลังมุ่งหนัก ไปในทิศทางสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) เร่งระดมเงินออมให้มาก ขึ้นทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน 2) เสริมสร้างวินัยทางเศรษฐกิจใน ระดับประเทศ ระดับรัฐบาลและ ประชาชน 3) สนับสนุนการปรับ โครงสร้างการผลิตของประเทศ เพื่อ ลดระดับการนำเข้าและเพิ่มขีด ความสามารถในการส่งออก¹⁹²</p>	<p>การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพด้าน การเงินการคลังของประเทศ</p>

¹⁹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529**, 330.

¹⁹¹ มุลินีรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, **รัฐบุรุษชื่อเปรม**, 777-778 และ 792-793.

¹⁹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529**, 27.

แนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม	แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่ประกาศไว้ในคำแถลงนโยบาย
<p>- แนวทางในการส่งเสริมการส่งออก โดยรัฐต้องต้องปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความสะดวกมากขึ้นในการประกอบธุรกิจ ต้องส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการเรียนรู้และปรับตัวให้รู้ทันโลก และการเตรียมตัวให้พร้อมรับมือกับการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่กำลังมาถึง ผู้ผลิตสินค้าต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้ได้มาตรฐานที่มีความเข้มงวดขึ้น ต้องส่งเสริมให้ผู้ประกอบการส่งออกสินค้าแสวงหาตลาดแหล่งใหม่ ๆ ในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากชาติคู่ค้าเดิม อย่างเช่น จีน ประเทศกลุ่มยุโรปตะวันออก และ ต้องส่งเสริมให้มีการจัดงานนิทรรศการจัดแสดงสินค้าเพื่อเป็นเวทีโปรโมทคุณภาพสินค้าไทยและเป็นแหล่งการติดต่อพบปะการทำธุรกิจส่งออกสินค้านระหว่างผู้ผลิตกับพ่อค้าชาวต่างชาติ</p>	<p>- แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงานเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อนำไปสู่การปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศไทยให้สามารถรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์เศรษฐกิจและการค้าของโลกที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งคาดว่าจะมีผลทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรดั้งเดิมมีอัตราเพิ่มลดต่ำลง ... นอกจากนี้ ทางด้านสินค้าอุตสาหกรรม ภาวะการค้าของโลกซึ่งเต็มไปด้วยการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของประเทศอุตสาหกรรมจะทำให้การขยายตัวของสินค้าออกของไทยในตลาดหลักเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น</p> <p>..... การเพิ่มการส่งออกจะดำเนินการโดยการให้มีการกระจายการผลิตสินค้าและอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร ตลอดจนสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยการปรับปรุงการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นของรัฐเพื่อลดต้นทุนและเสริมสร้างความสามารถให้แก่ผู้ส่งออก</p>	<p>- จัดให้มีแผนแม่บท เพื่อใช้ในการดำเนินงานในการเพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าออกไปขายนอกประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>- ส่งเสริมการขยายตลาดสินค้าในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการเจรจาลดข้อจำกัดและกีดกันทางการค้ากับประเทศคู่ค้า และลดอุปสรรคทางภาคราชการในภาคการส่งออกให้น้อยลง¹⁹⁴</p>

¹⁹⁴ มุลนิธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ตินสุสานนท์, รัฐบุรุษชื่อเปรม, 2549, 761 และ 779.

แนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม	แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่ประกาศไว้ในคำแถลงนโยบาย
	สนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการตลาด ระบบข้อมูลข่าวสารให้ผู้ส่งออก ขนาดกลางและขนาดเล็ก ¹⁹³	
<p>การแก้ไขปัญหาการพัฒนา อุตสาหกรรม</p> <p>- โครงการการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง ภาคตะวันออก มีความสำคัญใน การกระจายความเจริญจากเขต เมืองหลวงไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่ง พื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกมี ความเหมาะสมมากที่สุด เป็นการ นำทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ อย่างก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ขึ้นมาใช้ประโยชน์และเป็นการลด การนำเข้าก๊าซธรรมชาติจาก ต่างประเทศ เป็นการขยายแหล่ง การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อ การส่งออก และ เป็นการเพิ่ม โอกาสในการแข่งขันทางการค้า กับต่างประเทศจากการเพิ่ม ท่าเรือน้ำลึกแห่งใหม่ เพื่อ สอดคล้องกับการปรับแนว ทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หัน มาเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก</p>	<p>การแก้ไขปัญหาการพัฒนา อุตสาหกรรม</p> <p>- แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กำหนด แนวทางที่จะกระจายความเจริญ และกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วน ภูมิภาค โดยได้คัดเลือกพัฒนา “พื้นที่เฉพาะ 5 แห่ง”.....ในส่วน ภูมิภาคให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ ปรับโครงสร้างการผลิตด้านการ เกษตรและอุตสาหกรรมให้ได้ผล ยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง ได้แก่</p> <p>(1) พื้นที่ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเล ภาคตะวันออก คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทราจะได้รับการพัฒนา ให้เป็น “แหล่งอุตสาหกรรมหลัก” ของประเทศในอนาคต ตาม แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ใน 5 ปีข้างหน้า ซึ่งจะมีส่วน ช่วยกระจายอุตสาหกรรมไม่ให้ไป รวมตัวกันตามบริเวณกรุงเทพมหานคร นคร และจะเป็นการพัฒนาภาค</p>	<p>การแก้ไขปัญหาการพัฒนา อุตสาหกรรม</p> <p>- ส่งเสริมให้มีการลงทุนของ ภาคเอกชน ทั้งทุนในประเทศและ ทุนจากต่างประเทศ โดยรัฐจะลด ขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อความสะดวก ในการลงทุน และ จัดให้มีแผนงาน ในการจัดการใช้พลังงานขึ้นมา ใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะ พลังงานโลก ณ ปัจจุบัน โดยเน้น ไปที่การประหยัด การหาพลังงาน ทดแทน และ กรรมวิธีในการใช้ พลังงานใหม่ในทุกด้าน</p> <p>- จะเร่งรัดการลงทุนของ ภาคเอกชนทั้งทุนจากภายในและ ภายนอกประเทศ ให้เพิ่มมาก ยิ่งขึ้น โดยลดขั้นตอนและระเบียบ ทางราชการให้เหลือน้อยที่สุด ตลอดจนให้ความยุติธรรมแก่ผู้ ลงทุน ในการนี้จะร่วมมือและ ประสานงานกับภาคเอกชนอย่าง</p>

¹⁹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม	แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่ประกาศไว้ในคำแถลงนโยบาย
<p>- จะต้องพยายามกระจายตัวของ อุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยเริ่มจากพื้นที่ชายฝั่งภาค ตะวันออก รัฐบาลต้องหันมาให้ ความสำคัญต่อการพัฒนาสินค้า อุตสาหกรรมเพื่อส่งออกอย่าง จริงจังพร้อมทั้งปรับปรุงคุณภาพ ของสินค้าที่ผลิตออกมา รัฐควร ส่งเสริมและอำนวยความสะดวก แก่นายทุนที่จะมาลงทุนอุตสาหกรรม ทั้งการลดข้อกำหนดทาง ราชการต่าง ๆ และ มาตรการ ทางภาษี และ ควรส่งเสริมให้เกิด อุตสาหกรรมครัวเรือนและ อุตสาหกรรมเล็กและกลางตาม ต่างจังหวัด</p>	<p>ตะวันออกให้เชื่อมโยงกับการพัฒนา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ผล ยิ่งขึ้น¹⁹⁵</p> <p>- นโยบายและมาตรการพัฒนา อุตสาหกรรมเฉพาะด้าน</p> <p>4.2.1 การปรับปรุงโครงสร้าง อุตสาหกรรมเฉพาะประเภท มุ่ง ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมบาง ประเภทที่มีอยู่เดิมและที่จะตั้งขึ้น ใหม่ให้มีประสิทธิภาพที่สามารถจะ แข่งขันในตลาดต่างประเทศและ ตลาดภายใน</p> <p>- 4.2.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรม ขนาดย่อมและอุตสาหกรรมใน ภูมิภาค¹⁹⁶</p> <p>- กระจายการผลิตทางอุตสาหกรรม โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม เกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในภูมิภาค อุตสาหกรรมวิศวกรรม เพื่อเพิ่ม</p>	<p>ใกล้ชิด เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ เกิดขึ้น โดยจะสนับสนุนการ พัฒนาองค์การภาคเอกชนให้ กลายเป็นสถาบันที่มั่นคง และเป็น ประโยชน์ต่อประเทศชาติโดย ส่วนรวม</p> <p>- จะปรับปรุงนโยบายและ มาตรการส่งเสริมการลงทุน โดย เร่งรัดการพัฒนาขีดความสามารถ ทางเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การพึ่ง ตัวเองทางเทคโนโลยีรวมทั้งการ ส่งเสริมอุตสาหกรรม การผลิต เครื่องจักรอุปกรณ์ ซึ่งเป็น ฐานรองรับและอุตสาหกรรมที่ใช้ เทคโนโลยีก้าวหน้าเป็นตัวนำใน การพัฒนาอุตสาหกรรม¹⁹⁸</p>

¹⁹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529, 127.

¹⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529, 73-74.

¹⁹⁸ มุลินธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, รัฐบุรุษชื่อเปรม, 778-779 และ 793..

แนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม	แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	นโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่ประกาศไว้ในคำแถลงนโยบาย
	รายได้และสร้างงานให้แก่ประชาชน ทั้งในเมืองและชนบท ¹⁹⁷	

จากการเปรียบเทียบข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่สภาพัฒน์ได้นำเสนอในวารสารเศรษฐกิจและสังคมนั้นมีความสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจตามที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และแนวทางที่สภาพัฒน์นำเสนอและอธิบายไว้ในวารสารฯ ต่อมาก็ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 และ 6 ด้วย ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของสภาพัฒน์กับรัฐบาลพลเอกเปรม และแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสภาพัฒน์ในการเป็นผู้ดูแลนโยบายเศรษฐกิจให้กับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์



¹⁹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, 14.

บทที่ 5

บทสรุป

ผลงานการศึกษาชิ้นนี้ เป็นการศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือ สภาพัฒนา ภายใต้รัฐบาลที่นำโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและวางนโยบายด้านเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2523-2531 เป็นการศึกษาในลักษณะของการอ่านพินิจเอกสารหลักฐาน (documentary investigation) โดยนำวารสารเศรษฐกิจและสังคม ที่ตีพิมพ์เผยแพร่โดยสภาพัฒนามาวิเคราะห์ว่าเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารกลุ่มนี้ สะท้อนให้เห็นแนวคิดและการทำงานของสภาพัฒนาในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างไร กลุ่มเทคโนโลยีที่เป็นกำลังสำคัญของสภาพัฒนามีความเข้าใจหรือมุมมองเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยและแนวทางการวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจไทยอย่างไรตลอดช่วงเวลา 8 ปี ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งนี้ได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 3 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาบริบทต่าง ๆ โดยเฉพาะบริบททางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒนากับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 2) ศึกษาวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนาในฐานะหลักฐาน (source) โดยพิจารณาความเป็นมา จุดมุ่งหมาย ผู้รับผิดชอบ เนื้อหาและรูปแบบของการนำเสนอ และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวารสารนี้ และ 3) ศึกษาภาพสะท้อนเกี่ยวกับสถานะและปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จากเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา

การศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 นั้นมีความสำคัญในการทำความเข้าใจภูมิหลัง ความเป็นมาของสภาพัฒนา บุคลากรที่สำคัญ และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาพัฒนากับรัฐบาล โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รวมทั้งบริบททางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการอ่านวารสารฯ ของสภาพัฒนา ผลการศึกษาพบว่าสภาพัฒนาซึ่งเริ่มทำงานกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในพ.ศ. 2523 นั้น เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งมาสามทศวรรษแล้วตั้งแต่พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา มีหน้าที่หลักในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี หรือเสนอแนะความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และที่สำคัญคือจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาอยู่ภายใต้การดูแล

ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม มีนายสุนทร หงส์ลดารมภ์ อดีตเลขาธิการสภาพัฒนาคนแรกเป็นประธาน แต่ผู้ที่บทบาทในการขับเคลื่อนสภาพัฒนาจริง ๆ นั้นคือเลขาธิการสภาพัฒนา ซึ่งในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ได้แก่ นายเสนาะ อุนากุล

กลุ่มคนที่ทำงานอยู่ในสภาพัฒนาคือ เหล่าเทคโนโลยีซึ่งเป็นข้าราชการหัวกะทิจากสายเศรษฐกิจ เช่น เสนาะ อุนากุล โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ สถาพร กวิตานนท์ สุเมธ ดันติเวชกุล เป็นต้น ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า สภาพัฒนาเกิดขึ้นจากความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานมาเป็นหน่วยงานถาวรที่ทำหน้าที่วางผังเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้น เทคโนโลยีที่ทำงานในสภาพัฒนามีความเกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาในแง่ของเงินทุนไปเรียนต่อ หรือได้ร่วมงานในช่วงเริ่มต้นของการใช้แผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 1 ทำให้มุมมองเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยและแนวทางของการวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจไทยโน้มเอียงไปทางหลักการตามตำราเศรษฐศาสตร์ของฝั่งสหรัฐอเมริกา ที่ยึดมั่นในตัวเลขในการเติบโตของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือ GDP ขณะที่ใส่ใจในการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาคต่าง ๆ หรือความสมดุลในการพัฒนาประเทศน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีคนอย่าง โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ได้เริ่มให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทและความสมดุลในการวางแผนพัฒนาประเทศ และได้รับความไว้วางใจจากเสนาะ อุนากุลให้ทำงานในตำแหน่งสำคัญรองลงมาทั้งในสภาพัฒนาและในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่กล่าวโดยทั่วไป ผู้บริหารสภาพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงใส่ใจต่อหลักการพัฒนาประเทศเพื่อให้ได้ตัวเลขในการเติบโตของเศรษฐกิจที่ดีที่สุด

การที่สภาพัฒนากับรัฐบาลพลเอกเปรมมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นนั้นมีแรงผลักดันหลายประการ ประการแรก ระบอบเผด็จการทหารที่ใช้ระบบรัฐข้าราชการโดยมีเทคโนโลยีเป็นผู้ขับเคลื่อนนั้นจะสอดคล้องกับความต้องการของสภาพัฒนาที่นิยมการทำงานในลักษณะที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้นำมากกว่าทำงานภายใต้ระบบพรรคการเมืองที่มีความขัดแย้ง และมีความคุ้นชินกับการทำงานภายใต้ระบอบเผด็จการทหารมาหลายยุคสมัย ประการที่สองได้แก่บริบททางเศรษฐกิจ-การเมือง อันเป็นผลมาจากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงที่พลเอกเปรมขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัว ปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายความเจริญ ปัญหาสินค้าเกษตร และปัญหาราคาน้ำมัน ในช่วงนั้นนายเสนาะ อุนากุล กลับมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒนา

อีกครั้งในพ.ศ. 2523 ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลพลเอกเปรมในการแย่งความดีความชอบในการออกนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจในช่วงแรกของการบริหารงาน โดยเฉพาะพรรคกิจสังคมที่นำโดยนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าทีมเศรษฐกิจในขณะนั้นกับพรรคชาติไทยที่นำโดยพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ดูแลกระทรวงเกษตรและกระทรวงอุตสาหกรรมทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมไม่สามารถบริหารงานได้ จนต้องข้บนายบุญชูและพรรคกิจสังคมออกจากพรรคร่วมรัฐบาล ปัญหาดังกล่าวทำให้พลเอกเปรมต้องตั้งสภาพัฒน์ขึ้นมาทำงานในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอย่างเต็มตัว และนายเสนาะ อุณาคุลได้รับความไว้วางใจจากพลเอกเปรมจนเป็นเปรียบเหมือนมือขวาของพลเอกเปรมในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจ ในหนังสืออัตชีวประวัติ นายเสนาะ อุณาคุลกล่าวไว้ว่า โดยตลอดเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตลอด 8 ปี ของพลเอกเปรม เขามีอิสระในการจัดการงานทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มโดยปราศจากการแทรกแซงและได้รับการสนับสนุนเต็มที่จากพลเอกเปรม

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างพลเอกเปรมกับผู้บริหารสภาพัฒน์นำไปสู่การทำงานร่วมกันโดยการจัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับชาติตามคำแนะนำของสภาพัฒน์ถึง 6 กรรมการ ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ตั้งขึ้นในพ.ศ. 2524 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายกลาง รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2524 เป็นองค์กรระดับชาติที่บริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เรียกกันว่า “ระบบ กชช.” และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ตั้งขึ้นในพ.ศ. 2524 เพื่อผนึกกำลังระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาส่งเสริมอุตสาหกรรม คณะกรรมการดังกล่าวสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามนโยบายทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งหมายความว่าสภาพัฒน์ไม่ได้เพียงทำหน้าที่วางนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาฯ เท่านั้น แต่สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการนโยบายต่าง ๆ ที่วางไว้ด้วยตนเอง ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดคือเลขาธิการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ซึ่งมีอำนาจในกลั่นกรองและการออกนโยบายทางเศรษฐกิจไม่ต่างจากรัฐมนตรีในทีมเศรษฐกิจ และ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2525 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในอนุมัตินโยบายต่าง ๆ โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี แล้วให้สภาพัฒน์เป็นผู้นำเสนอนโยบายต่อรัฐบาลในภายหลัง ซึ่งเป็นการให้

อิสระสภาพัฒน์ในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝั่งการเมือง

บทบาทที่เพิ่มขึ้นของสภาพัฒน์ทำให้น่าสนใจที่จะศึกษาวิธีการทำงานและผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลพลเอกเปรมกับสภาพัฒน์ ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ บทบาทเด่นของสภาพัฒน์ในช่วงนี้ย่อมนำมาซึ่งคำวิพากษ์วิจารณ์ ทำให้เกิดวัตถุประสงค์ในการอ่านวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์ว่า เนื้อหาที่ปรากฏจะสะท้อนแนวคิดและการทำงานด้านเศรษฐกิจของสภาพัฒน์ได้แค่ไหนอย่างไร

การศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ได้แก่ศึกษาวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒน์ ในฐานะหลักฐาน (source) โดยพิจารณาความเป็นมา จุดมุ่งหมาย ผู้รับผิดชอบ เนื้อหาและรูปแบบของการนำเสนอ และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวารสารนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นสื่อตีพิมพ์เผยแพร่โดยสภาพัฒน์ จึงเป็นดังกระบอกเสียงและสื่อประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานในการเผยแพร่แนวคิด ข้อมูลทางสถิติ ความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ และการปฏิบัติงานรวมถึงผลงานของสภาพัฒน์ให้แก่ประชาชนที่สนใจได้รับรู้ ผู้รับผิดชอบในการจัดทำวารสารก็คือฝ่ายเผยแพร่และพัฒนาเผยแพร่การพัฒนา กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจของสภาพัฒน์ โดยมีเลขาธิการ รองและผู้ช่วยเลขาธิการของสภาพัฒน์เป็นที่ปรึกษา

วารสารเศรษฐกิจและสังคมเริ่มตีพิมพ์เผยแพร่ในพ.ศ. 2506 ในระยะแรก วารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นเพียงวารสารทางวิชาการทั่วไปที่เป็นเพียงสื่อที่ใช้แลกเปลี่ยนและรวบรวมองค์ความรู้ต่าง ๆ ของนักวิชาการทั้งไทยและต่างชาติดำเนินการของ เพื่อนำองค์ความรู้ต่าง ๆ มาใช้การวางแผนพัฒนาประเทศ แต่ใน พ.ศ. 2518 วารสารได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการนำเสนอมาเป็นเน้นการทำงานของสภาพัฒน์และประเด็นปัญหาของเศรษฐกิจและสังคมไทย รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เหตุผลที่ของการปรับรูปแบบของวารสารฯ ในครั้งนั้นไม่ปรากฏในข้อเขียนใดๆ ของวารสารฯ แต่อาจเป็นเพราะสภาพัฒน์เริ่มเข้ามามีบทบาทในงานด้านนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้นและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่นำเอาการพัฒนาด้านสังคมเข้ามาด้วย ประกอบกับเริ่มมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงหน้าที่บทบาทของสภาพัฒน์จากนักวิชาการต่าง ๆ ว่าเป็น “เสือกระดาษ” ก็อาจทำให้สภาพัฒน์เล็งเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการนำเสนอของ

วารสาร เพื่อเป็นกระบอกเสียงสะท้อนถึงการทำงานของสภาพัฒนาว่ามีผลงานการทำงานที่เป็นรูปธรรม มีผลงานที่จับต้องได้ ไม่ได้เป็นแค่ เสือกระดาษ” อย่างที่ถูกรวิจารย์

วารสารเศรษฐกิจและสังคมที่ตีพิมพ์ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จะชูประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจในขณะนั้นอย่างเช่น ปัญหาภัยแล้ง การพัฒนาชนบท ปัญหาการส่งออก เพื่อสร้างความน่าสนใจให้กับตัววารสาร การที่วารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นประชาสัมพันธ์ของสภาพัฒนาและการทำงานของสภาพัฒนาให้กับรัฐบาล ทำให้เราจะไม่ได้เห็นเนื้อหาในวารสารที่เขียนโจมตีถึงความผิดพลาดของสภาพัฒนาหรือโจมตีนโยบายของรัฐบาลเท่าใดนัก และด้วยนโยบายของสภาพัฒนาที่ถือว่าตนเองเป็น “หน่วยงานวิชาการ” ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง จึงไม่มีการให้เบื้องหลังเบื้องลึกของความขัดแย้งทางการเมืองที่ส่งผลต่อนโยบายเศรษฐกิจ

จากการศึกษาวารสารเศรษฐกิจและสังคมจำนวน 53 ฉบับที่ตีพิมพ์ในช่วงพ.ศ. 2523-2531 พบว่าประเด็นหลักที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมตลอดช่วง 8 ปีของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้นสะท้อนปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญที่รัฐบาลเผชิญอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรมประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวารสารนี้จึงมีทั้งประโยชน์ด้านข้อมูล ทั้งที่เป็นข้อมูลเรื่องราวเศรษฐกิจร่วมสมัย และข้อมูลที่มีมิติประวัติศาสตร์ บอกที่มาที่ไปของสภาพเศรษฐกิจและปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้น ที่สำคัญ ข้อมูลจากวารสารฯ โดยเฉพาะบทสัมภาษณ์ต่าง ๆ มีประโยชน์ในการสะท้อนแนวคิดและการทำงานของสภาพัฒนา โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

การศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ได้แก่ศึกษาภาพสะท้อนเกี่ยวกับสภาวะและปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จากเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคมของสภาพัฒนา เนื่องจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของ 2 (ในบทที่ 3) ทำให้ชี้เฉพาะลงไปได้ว่าประเด็นเศรษฐกิจที่วารสารฯ ให้ความสนใจในช่วง 8 ปีนั้นได้แก่ ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการขาดดุลการค้าและปัญหาในการส่งออกสินค้า และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรม การศึกษาในบทที่ 4 จึงวิเคราะห์เนื้อหาในวารสารที่สัมพันธ์กับหัวข้อทั้ง 3

ผลการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 จะประสบกับความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีการเติบโตได้ในระดับหนึ่ง แต่ความสำเร็จดังกล่าวก็ได้ทิ้งปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจสะสมไว้หลายอย่างที่ส่งผลมาถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม อย่างเช่น การพัฒนาที่ความเจริญกระจุกตัวอยู่ในแต่ในเขตกรุงเทพไม่ได้กระจายมาถึงในภูมิภาคต่าง ๆ และส่งผลทำให้อุตสาหกรรมในประเทศที่เคยมีการเติบโตที่สูงกลับเริ่มเข้าสู่จุดอิมิตัว การที่เน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมทำให้ละเลยการพัฒนาภาคการเกษตร ทั้งปัญหาภัยธรรมชาติทั้ง ภัยแล้ง น้ำท่วม ปัญหาที่ดินทำกิน และยิ่งมาเจอกับการปฏิวัติเขียวในช่วง พ.ศ. 2510 ที่ถึงแม้จะส่งผลดีในช่วงแรกเพราะทำให้ปริมาณผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่เมื่อผลผลิตนั้นมากเกินไปเกินความต้องการของตลาดโลกทำให้ราคาสินค้าเกษตรนั้นค่อยลดลงเรื่อย ๆ สวนทางกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากเหล่าสารเคมีต่าง ๆ เมล็ดพันธ์พืชต่าง ๆ ที่ต้องซื้อจากนายทุนมาเพื่อปลูก นอกจากนี้ยังไม่ร่วมปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัวจากวิกฤตพลังงานทั้ง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2516 กับ พ.ศ. 2522 และปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 การทำงานด้านเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ดิถสุสานนท์ก็จะต้องมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาสรุปได้จากเนื้อหาของวารสารเศรษฐกิจและสังคม ดังต่อไปนี้

ปัญหาความยากจนในชนบท ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของสภาพพัฒนาในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ดิถสุสานนท์ โดยวารสารเศรษฐกิจและสังคมได้ให้ภาพสะท้อนถึงแนวคิดว่าการพัฒนาชนบทและแก้ปัญหาความยากจนให้บรรลุผลต้องมีความเข้าใจถึงปัญหาของแต่ละพื้นที่อย่างเข้าใจจริง ๆ เพราะแต่ละพื้นที่ต่างก็มีปัญหาเฉพาะตัว จะต้องพยายามกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ชนบทให้มากขึ้นและเหมาะสม ที่สำคัญที่สุดคือการพัฒนาชาวบ้านตามถิ่นต่าง ๆ ให้มีความรู้เท่าทันโลกพร้อมรับต่อความเจริญต่าง ๆ ที่จะเข้ามาในอนาคต และสามารถพึ่งพาตัวเองได้ และ ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็น รัฐบาล สภาพัฒน์ ข้าราชการ และ ผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องมีความร่วมมือในการพัฒนาและแก้ปัญหา ไม่ใช่รอหวังพึ่งแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาทำให้อย่างเดียว

ในด้านการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ **ลดการขาดดุลการค้า** นั้น วารสารเศรษฐกิจและสังคมชี้ให้เห็นว่าต้องทำใน 2 ส่วน ในระยะสั้นคือการลดการนำเข้าและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคประชาชนให้หันมาประหยัดและนิยมใช้ของไทย ซึ่งสะท้อนนโยบายของรัฐบาลในช่วงนั้น แต่การแก้ปัญหาในระยะยาวคือการส่งเสริมการส่งออก ทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้สามารถต่อสู้กับตลาดโลกได้ วารสารฯ ได้นำเสนอแนวทางใน

ส่วนไว้ว่า การส่งออกสินค้าถือว่าเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญทั้งในในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการพัฒนาให้อุตสาหกรรมขยายตัวต่อไปได้ตามแนวทางที่ได้ปรับเปลี่ยนมาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งรัฐจะต้องปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความสะดวกมากขึ้นในการประกอบธุรกิจ ต้องส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการเรียนรู้และปรับตัวให้รู้ทันโลกและการเตรียมตัวให้พร้อมรับมือกับการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่กำลังมาถึง ผู้ผลิตสินค้าต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้ได้มาตรฐานที่มีความเข้มงวดขึ้น ต้องส่งเสริมให้ผู้ประกอบการส่งออกสินค้าแสวงหาตลาดแหล่งใหม่ ๆ ในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากชาติคู่ค้าเดิม อย่างเช่น จีน ประเทศกลุ่มยุโรปตะวันออก ส่งเสริมให้มีการจัดงานนิทรรศการจัดแสดงสินค้าเพื่อเป็นเวทีโปรโมทคุณภาพสินค้าไทยและเป็นแหล่งการติดต่อพบปะการทำธุรกิจส่งออกสินค้าระหว่างผู้ผลิตกับพ่อค้าชาวต่างชาติ และรัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกอย่างจริงจังพร้อมทั้งปรับปรุงคุณภาพของสินค้าที่ผลิตออกมา

สุดท้ายคือในส่วนของการพัฒนาอุตสาหกรรม วารสารเศรษฐกิจและสังคมได้ให้ภาพสะท้อนถึงแนวคิดในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมโดยสรุปไว้ว่า รัฐจะต้องพยายามกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคต่าง ๆ โดยเริ่มจากพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออก เพราะการพัฒนาที่ผ่านมาอุตสาหกรรมจะกระจุกตัวกระจุกอยู่แต่ในเขตกรุงเทพมหานครจนทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมในประเทศถึงจุดอิ่มตัว ในแง่นี้ วารสารเศรษฐกิจและสังคมนำเสนอความคิดที่ว่าโครงการการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกหรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดจะเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายความเจริญจากเขตเมืองหลวงไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอย่างก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยขึ้นมาใช้ประโยชน์และเป็นการลดการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากต่างประเทศ เป็นการขยายแหล่งการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และ เป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศจากการเพิ่มท่าเรือน้ำลึกแห่งใหม่ นอกจากนั้น เพื่อสอดคล้องกับการปรับแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หันมาเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก รัฐควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่นายทุนที่จะมาลงทุนอุตสาหกรรมทั้งการลดข้อกำหนดทางราชการต่าง ๆ และ มาตรการทางภาษี และควรส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมเล็กและกลางตามต่างจังหวัด เพื่อส่งเสริมให้การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น

ตลอดช่วงระยะเวลา 8 ปี ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สภาพัฒนาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับรัฐบาลในการวางแผนแก้ปัญหา

เศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคอย่างยั่งยืน พัฒนาชนบทให้เข้มแข็งพร้อมรับต่อความเจริญที่จะเข้ามาในอนาคต และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออก การสร้างมาตรการส่งเสริมการส่งออก และการปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาจากอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก สิ่งที่เห็นชัดเจนจากเนื้อหาของวารสารฯ คือแนวทางและนโยบาย ส่วนผลที่เกิดจากนโยบายต่าง ๆ นั้น แม้จะมีการนำเสนอทั้งในรูปแบบของการรายงานและข้อมูลเชิงสถิติ แต่ก็ไม่สามารถทำให้ประเมินได้ว่ามีความสำเร็จเป็นรูปธรรมแค่ไหน

ในภาพรวม ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วารสารเศรษฐกิจและสังคม เป็นชุดเอกสารประเภทวารสาร (journal) ที่สามารถนำมาใช้ในการศึกษาประวัติศาสตร์ได้ ในฐานะเอกสารร่วมสมัยที่ใช้ศึกษาภูมิสภาพเศรษฐกิจของไทย และการปฏิบัติงานภาครัฐในช่วงสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม นอกจากนั้น เนื้อหาในวารสารเศรษฐกิจและสังคมยังได้แสดงถึงบทบาทและการปฏิบัติงานของสภาพพัฒนาในฐานะหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การส่งบุคลากรไปทำงานภาคสนามยังภูมิภาคต่าง ๆ ในชนบท เพื่อนำข้อมูลไปจัดการพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ มีการติดตามผลงานการทำงานประจำปีในการพัฒนาชนบท ในด้านบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในสภาพพัฒนา วารสารฯ ก็มีสัดส่วนสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของบุคคลเหล่านี้เช่นกันว่ามีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ อย่าง เสนาะ อุณากรู ที่เริ่มให้ความสำคัญการพัฒนาที่มีความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจมากขึ้น และโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทและพัฒนาคนอย่างมาก ในแง่ของการเป็นสื่อในการตอบโต้กับนักวิชาการที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของสภาพพัฒนา เช่นการเป็น “เสือกระดาษ” ที่เก่งแต่ทฤษฎีหรือเป็นหน่วยงานมีอำนาจมากจนสามารถ “ชี้เป็นชี้ตาย” นั้น เนื้อหาของวารสารฯ บอกได้แต่เพียงว่าบุคลากรของสภาพพัฒนาตระหนักและรับรู้ต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ และใจกว้างพอที่จะนำข้อวิจารณ์มาลงไว้ มีการอธิบายข้อคิดเห็นบางเรื่อง เช่นพยายามเน้นย้ำว่าสภาพพัฒนามีหน้าที่เพียงแค่เสนอแนะแนวทางเท่านั้น การตัดสินใจเป็นของรัฐบาล แต่ไม่มีในเนื้อหาของวารสารฯ ที่ทำการแก้ตัวหรือแก้ต่างต่อคำวิจารณ์โดยตรงได้ก็ตาม

ถึงแม้ข้อมูลในวารสารจะสามารถเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรม แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ จากการที่ตัววารสารเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ของสภาพพัฒนาและเนื้อหาของ

วารสารจะไม่กล่าวโจมตีรัฐบาลหรือแม้แต่ข้อผิดพลาดของสภาพพัฒนาเอง ทำให้เวลาจะนำเอกสารมาใช้ อาจต้องนำเอกสารอื่นอย่างบทวิพากษ์ของบุคคลภายนอกมาประกอบในการอธิบายหรือโต้แย้งในบางประเด็นเพื่อลดความเป็นอคติและเพิ่มความสมบูรณ์ของเนื้อหาที่นำศึกษา

กล่าวโดยสรุป ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สภาพพัฒนาได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน การวางนโยบาย การออกมาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงการวางนโยบายเศรษฐกิจที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะจากการศึกษาพบว่าสิ่งที่ปรากฏในวารสารเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่นั้นสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลได้ประกาศออกมาและแนวทางที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 5 และ ฉบับ 6 ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาชนบท การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรมเต็มตัว โครงการการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออก และจากความสัมพันธ์ที่แนบแน่นและไว้วางใจระหว่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์กับสภาพพัฒนา ในการร่วมมือกันในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และให้อำนาจ ให้อิสระแก่สภาพพัฒนาในการดูแลงานด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งไม่มีรัฐบาลชุดไหน ๆ ให้แก่สภาพพัฒนาขนาดนี้ จึงไม่แปลกเลยที่นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลพลเอกเปรมที่ประกาศออกมาจะสอดคล้องกับแนวทางของสภาพพัฒนา ดังนั้นการที่ทั้ง สภาพพัฒนา และ นายเสนาะ อุณากรเองกล่าวว่าสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็น “ยุคทอง” ของ สภาพพัฒนา จึงไม่ใช่เรื่องที่กล่าวเกินจริงแต่อย่างใด

รายการอ้างอิง

ณรงค์ โพธิ์พุกษานันท์. **สังคมกับเศรษฐกิจ : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) กับแนวคิดสู่ประชาคมอาเซียน**. กรุงเทพฯ: พูลสวัสดิ์ พับลิชชิ่ง, 2555.

นิรมล สุธรรมกิจ. **สังคมกับเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ.2500-2545)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "เทคโนโลยี นวัตกรรม และ นายพล: การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทยประชาธิปไตยแบบไทย." วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (มีนาคม 2535): 43-68.

———. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2546.

พีระ เจริญพร. **นโยบายสาธารณะและการพัฒนาอุตสาหกรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

มูลนิธิรัฐบุรุษ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์. **รัฐบุรุษชื่อเปรม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ มติชน, 2549.

รวีพรรณ สาสิทธิ์. **ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475**. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536.

———. "การเมืองว่าด้วยอิสเทิร์นซีบอร์ด." หนังสือพิมพ์มติชน, 24 ธันวาคม 2528.

———. **ความเรียงว่าด้วยสภาพพัฒนา ตอนที่ 2. ใน อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2536.

รุ่งรัตน์ เพชรมณี. "การเมืองไทยสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531)." ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545.

สัญญา สุวังบุตร. **ทฤษฎีประวัติศาสตร์ยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 20. นครปฐม: คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2555.**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **วารสารเศรษฐกิจและสังคม**.

กรุงเทพฯ : ฝ่ายสารสนเทศและเผยแพร่การพัฒนา กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ 1 ปีที่ 17 ถึง ฉบับที่ 6 ปีที่ 25 (พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2531) รวม 53 ฉบับ.

- . 5 ทศวรรษสภาพัฒน์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543.
- . 6 ทศวรรษสภาพัฒน์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553.
- . แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2524-2529. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524.
- . แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530.
- . สภาพัฒน์กับการพัฒนาประเทศ จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559.
- สุระ พัฒนะปราชญ์. "การพัฒนาภายใต้กระแสทุนนิยมกับระบอบการเมืองแบบ Bureaucratic-Authoritarianism: ศึกษากรณีการเมืองไทยระหว่างปี 2524-2531." รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- เสนาะ อุณาภูล. พลังเทคโนโลยี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2556.
- หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์. "ปิดฉากชีวิตขุนคลัง 3 สมัย" สุทธิ สิงห์เสน่ห์." <https://www.posttoday.com/finance/news/238451>.
- อดิษฐ์ พรหมพันธุ์ใจ. "รัฐราชการไทย สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)." วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 85-88.
- อดิศร หมวกพิมาย. "การเมืองเรื่องลดค่าเงินบาทในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์." ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- อภิชาติ สติตินรามย์. เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย. <https://prachatai.com/journal/2015/03/58294>.
- . รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจจากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540. ฟ้าเดียวกัน: กรุงเทพฯ, 2556. <https://prachatai.com/journal/2015/03/58294>.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	อุปกรณ์ หลีคำ
วัน เดือน ปี เกิด	26 กรกฎาคม 2535
สถานที่เกิด	นครปฐม
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2548 สำเร็จการศึกษาประถมศึกษา โรงเรียนโรงเรียนวัด สรรเพชญ (ทวิวิทยาคม) พ.ศ. 2554 สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษา โรงเรียนนาคนครประสิทธิ์ พ.ศ. 2558 สำเร็จการศึกษาปริญญาอักษรศาสตรบัณฑิต สาขา ประวัติศาสตร์ศึกษา คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2558 ศึกษาต่อระดับปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขา ประวัติศาสตร์ศึกษา คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
ที่อยู่ปัจจุบัน	10 หมู่ 8 ตำบล ท่าตลาด อำเภอ สามพราน จังหวัด นครปฐม 73110

