

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

บุญชนะ อัตถากร

อาจารย์ประจำคณะ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ
และกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เรื่องนี้เขียนขึ้นเพื่อประโยชน์ที่จะให้ผู้อ่านได้ทราบเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจดียิ่งขึ้น ก่อนอื่นข้าพเจ้าเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำความหมายของคำว่า "พัฒนาเศรษฐกิจ" มาชี้แจงไว้โดยสังเขปต่อไปก็จะได้พูดถึงความหมายของคำว่า "โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ" แล้วจึงจะอธิบายต่อไป ถึงวิธีทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามหลักวิชา เทียบกับการทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย ในที่สุดก็จะได้ชี้แจงถึงการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นมาปฏิบัติ ปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการนั้นๆ และคำแนะนำแก่ท่านผู้อ่านในอันจะช่วยให้โครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของรัฐบาลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๑. พัฒนาการเศรษฐกิจคืออะไร

คำนิยามของพัฒนาการเศรษฐกิจนี้มีผู้เขียนไว้ต่าง ๆ กัน ในกฎหมายของไทยตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติว่า "พัฒนาการเศรษฐกิจหมายความว่า การขยายกำลังการผลิตของชาติ, การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา, อุตสาหกรรม, ที่อยู่อาศัยและโภชนาการของประชากร, และกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการนั้น"

ในทางวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ ข้าพเจ้าจะขอนำคำนิยาม¹ ของศาสตราจารย์บางท่าน มาเรียนให้ทราบคือ ก) พัฒนาการเศรษฐกิจหมายถึงกระบวนการซึ่งแสดงถึงการเพิ่มรายได้ของประชาชาติที่แท้จริงของแต่ละประเทศในช่วงระยะเวลาอันยาวนาน

ข) พัฒนาการเศรษฐกิจหมายถึงการพัฒนาทรัพยากรของชาติอันจะทำให้รายได้ที่แท้จริงของชาติซึ่งไม่ได้พัฒนาให้พัฒนาออกงามขึ้น โดยการลงทุนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและทำให้ทรัพยากรนั้นเกิดผลในการผลิต ซึ่งจะทำให้แต่ละบุคคลมีรายได้ที่แท้จริงมากขึ้น

ค) พัฒนาการเศรษฐกิจ คือการทำให้รายได้ที่แท้จริงของ บุคคล แต่ละคน สูงขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้อ่านคำนิยามของบรรดาท่านนักปราชญ์ ทางวิชา พัฒนาการเศรษฐกิจหลาย ๆ ท่านแล้ว ก็พอสรุปได้ว่า ความมุ่งหมายที่แท้จริงของพัฒนาการเศรษฐกิจก็คือ "การที่ประชาชนแต่ละคนและโดยส่วนรวมมีรายได้ที่แท้จริง (real income) สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประชาชนแต่ละคนและโดยส่วนรวมมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น กล่าวคือ มีอาหารการกินบริบูรณ์ตามความต้องการของร่างกาย, มีที่อยู่อาศัยถูกต้องด้วยสุขลักษณะ, มีเครื่องนุ่งห่มเหมาะสมกับอากาศและภูมิประเทศ, เวลาเจ็บไข้ก็ได้รับการรักษาพยาบาล ตลอดจนได้รับการศึกษาสูงสมควรแก่ศักยภาพของคน"

เหตุที่ต้องใช้คำว่า "รายได้ที่แท้จริง" ก็เพราะว่า โดยทั่วไปเงินแต่ละหน่วยของแต่ละประเทศมักจะมีค่าคงที่ทุกที่ ซ้ำหรือเร็วเท่านั้น การที่คน ๆ หนึ่งหาเงินรายได้ได้มากขึ้น แต่ค่าของเงินบาทลดลง จนไม่สามารถซื้อของจำนวนเดียวกันได้นั้น ก็ย่อมจะถือไม่ได้ว่ามีการพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้นเมื่อพูดถึง "รายได้" จึงต้องเติมคำว่า "ที่แท้จริง" ติดไปด้วยเสมอ

1. a. Buchanan and Ellis, Approaches to Economic Development, The Twentieth Century Fund, N.Y., 1955, pp. 21 - 22, 51
- b. Nier and Baldwin, Economic Development, John Wiley, N.Y., 1957, pp. 12 - 13, 101, 112.

ในทันทีเห็นควรอธิบายต่อไปด้วยว่า ประเทศเป็นอันมากมักจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจมากหรือน้อย โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจอย่างใดเลย อย่างเช่นประเทศไทยเรา ตามรายงานของผู้แทนธนาคารโลกที่มาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของเราได้เขียนไว้ในรายงานว่าประเทศไทยเมื่อทราว ๒ แฉกตารางไมล์นั้น จะมีพดเมืองเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๒% คือประมาณ ๓๐ ปี พดเมืองจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๒ เท่า รายได้หรือผลิตผลของชาติจะเพิ่มขึ้นราว ๓-๕% ภาษีอากรเก็บได้ประมาณ ๓๕-๓๘% ของรายได้ของประชาชาติ และจะเพิ่มขึ้นราวปีละ ๓-๕% ราว^๒

ตัวเลขต่าง ๆ เหล่านี้เขาสำรวจและเขียนไว้ก่อนรัฐบาลดำริจะสร้างโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ แสดงว่าประเทศไทยเรามีการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่แล้ว แต่เป็นการพัฒนาตามธรรมชาติเรียกว่า Normal Growth หรือ Normal Development การพัฒนาเป็นไปอย่างความบุญตามกรรมนี้ ถ้ารัฐบาลไม่คอยระวังและสนใจคอยดูแลแก้ไขอยู่เสมอ อาจจะมีสักปีใดปีหนึ่งหรือหลาย ๆ ปีที่ประเทศไทยอาจจะไม่มีการพัฒนาเศรษฐกิจเลย เมื่อถึงวันเช่นนั้น ก็เรียกว่าประเทศเรากกอยู่ในฐานะลำบาก ประชาชนจะยากจนลง เพราะรายได้มีน้อยลง ความคิดที่จะเลื่อนมาตรฐานการครองชีพของประชาชนก็จะทำไม่ได้ ฉะนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศที่ยังต้องการพัฒนาจึงมักจะกำหนดโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นแล้วดำเนินไปตามโครงการนั้น ซึ่งย่อมจะช่วยให้สามารถรักษาศักดิ์ศรีในการพัฒนาให้คงที่และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ การพัฒนาโดยมีโครงการนี้เราเรียกว่า Planned Growth หรือ Planned Development.

อนึ่ง เห็นควรเรียนเพื่อเป็นความรู้ด้วยว่า ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา นั้น การพัฒนาเศรษฐกิจก็ตกอยู่ในราวปีละ ๓.๕-๔.๕% เท่านั้น ส่วนของสหภาพโซเวียตนั้นมีสถิติเชื่อถือได้น้อย แต่เพราะสหภาพโซเวียตมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และได้ทำติดต่อกันเนื่องกันมา

2. The International Bank for Reconstruction and Development, A Public Development Program for Thailand, The John Hopkins Press, Baltimore, 1959, pp. 1-2, 229, 225.

หลายสิบปีแล้ว มีประสิทธิภาพและความชำนาญมาก รัฐบาลของประเทศที่ตี้อย่างพยายามจะแข่ง
ความพัฒนากับสหรัฐอเมริกา จึงตั้งเป้าหมายว่าจะพัฒนาประเทศราว ๆ ๗-๑๐% ซึ่งสูงกว่า
สหรัฐอเมริการาว ๆ เท่าตัว

๒. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจคืออะไร

ในเบื้องต้นข้าพเจ้าขอเรียนให้ทราบโดยสังเขปเสียก่อนว่า ตามหลักวิชา การวาง
โครงการเศรษฐกิจนั้น จะต้องทำเป็นขั้น ๆ รวม ๖ ขั้นด้วยกัน คือ

ขั้นที่ ๑ จะต้องสำรวจทราบจำนวนราคาผลผลิตในประเทศ และบริการในปีหนึ่ง ๆ
กล่าวคือ ต้องหาราคาพืชผลเกษตร เช่น ข้าว, ยาง, ไม้, ถั่ว, และพืชผลอุตสาหกรรม
เช่น ยานพาหนะ, เสื้อผ้า ฯลฯ ที่ประชาชนและรัฐบาลผลิตได้ตลอดจนค่าขนส่งและบริการอื่น ๆ
แล้วประเมินหารายได้ของประชาชาติเสียก่อน รายได้ที่ว่านี้จะต้องสำรวจต่อไปว่าประชาชนใช้ไป
ในการบริโภคเท่าใด, เสียภาษีเท่าใด, หอมไว้ลงทุนต่อไปเท่าใด บริโภคสินค้าในประเทศ
เท่าใด, ส่งไปต่างประเทศเท่าใด, ลงทุนประเภทใดบ้าง, เสียภาษีอากรประเภทใดบ้าง, ค่าไป
ก็ต้องสำรวจดูว่ารายจ่ายอะไรอีกบ้าง จะได้คิดหาทางหาให้ได้ตามที่ประชาชนประสงค์

ขั้นที่ ๒ เมื่อทราบว่าประเทศเราขาดอะไร ก็ต้องพยายามขยายการผลิตให้มากขึ้น
เพื่อให้พอกับการบริโภคของประชาชน ถ้าขยายการผลิตไม่ได้ ก็ต้องหาทางควบคุมโดยตรง
เช่น กำหนดราคาขึ้นสูงและจัดให้มีการปันส่วน เป็นต้น

ขั้นที่ ๓ การกำหนดเป้าหมายว่าจะพัฒนาการผลิตเพิ่มขึ้นเท่าใดจึงจะพอกับจำนวน
พลเมืองที่เพิ่มขึ้น หรือพูดอีกอย่างหนึ่ง จะให้ประชาชนแต่ละคนมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่าใด ตัวเลข
นี้โดยปกติเขากำหนดไว้เป็นร้อยละ มีบางประเทศกำหนดเป้าหมายไว้เป็นปริมาณ เช่น ต้องการ
ขยายพื้นที่ทำนาเท่านี้เท่านี้เท่านี้เท่านี้ ต้องการเพิ่มกำลังไฟฟ้าเท่านี้เท่านี้กิโลวัตต์ ต้องการให้คนมี
งานทำเท่านี้เท่านี้เท่านี้คน ฯลฯ

3. W. Arther Lewis, The Principles of Economic Planning, George Allen
and Urwin Ltd, London, 1956, pp. 107 - 114.

การกำหนดเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้ากำหนดเป้าหมายไว้หลวมๆ โครงการเศรษฐกิจก็เป็นไปอย่างหลวมๆ ถ้ากำหนดได้เหมาะสม ก็สามารถดำเนินตามโครงการได้เป็นอย่างดี ความดำเนินตามโครงการเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับเป้าหมายนั้นเป็นสำคัญ

ขั้นที่ ๔ ต้องมีการโฆษณาว่าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สร้างขึ้น ให้ราษฎรวิพากษ์วิจารณ์ตามสมควร เพื่อเป็นทางประกอบการพิจารณาของรัฐบาตก่อนนำไปปฏิบัติ

ขั้นที่ ๕ ต้องเสนอร่างโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อสภานิติบัญญัติ พร้อม ด้วยรายละเอียดทั้งด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การหาเงินมาใช้ในการพัฒนาทั้งทางภาษีอากรและการกู้ยืม การส่งเสริมสินค้าส่งออก และการลดปริมาณสินค้าเข้า ทั้งนี้เพื่อให้สภานิติบัญญัติพิจารณาทางใดทางหนึ่งจะได้ลงมติให้ใช้โครงการนั้นๆ ต่อไป

ขั้นที่ ๖ รัฐบาลจะต้องดำเนินการ ตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นอย่างจริงจัง และโดยรอบคอบทุกประการ จึงจะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

๓. ข้อขัดข้องและปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความจริง ปัญหาในการพัฒนาการเศรษฐกิจนั้น เริ่มมีตั้งแต่การทำโครงการที่เดียว และเมื่อทำโครงการแล้วก็มีปัญหาตามมาอีกเป็นอันมาก ข้อขัดข้องและปัญหาต่างๆ ดังกล่าวนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องคิดหาทางแก้ไขให้สำเร็จ⁴ มิฉะนั้นก็ไม้อาจจะบรรลุถึงจุดหมายด้วยดีตามต้องการ

๑) ก่อนอื่นปัญหาจะอยู่ที่ว่าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ต้องเป็นโครงการจริงๆ ตามความหมายทางวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือกิจการบางอย่างที่กำหนดขึ้นว่าเป็นโครงการนั้น บางทีก็ไม่ใช่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจก็มี เช่น การวางโครงการผังเมือง, การวางโครงการจ่ายเงินของรัฐบาล, การวางโครงการแจกจ่ายทรัพยากรของชาติบางประเทศ, การ

⁴ a. *Ibid.*, pp. 212 - 128.

b. Ursula K. Hicks, *Public Finance*, Cambridge, 1956.

กำหนดเป้าหมายในการผลิตไว้โดย ๆ โดยไม่วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของชาติเดี่ยก่อน หรือการกำหนดโครงการผลิตให้เอกชนปฏิบัติเพื่อให้ได้เป้าหมายของรัฐบาล ทั้ง ๕ ประการนี้ล้วนไม่ใช่การวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติตามความหมายที่ถูกต้อง

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ถูกต้องนั้นต้องหมายถึง การที่รัฐบาลกำหนดเป้าหมายของชาติชนแน่นอน และพยายามแบ่งสรรทรัพยากรของชาติ เช่น แรงงาน, เงินตราต่างประเทศ, วัตถุดิบ และทรัพยากรอื่นๆ ในวงการเศรษฐกิจ ในกรณีโครงการเศรษฐกิจของชาติจะประกอบไปด้วยตารางสถิติต่างๆ จำนวนมาก แต่ตารางจะเกี่ยวข้องติดต่อสัมพันธ์กัน

๒) ปัญหาเรื่องบุคคลที่จะดำเนินงานตามโครงการเป็นข้อสำคัญยิ่ง ประการ ที่สองบุคคลเหล่านี้จะต้องมีความสุจริต, สามารถ, เข้มแข็ง, รวดเร็ว, เนียบขาด, ได้รับการศึกษาดี, เสียสละ, บุคคลเหล่านี้จะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือด้วยอย่างเต็มที่

๓) ปัญหาเรื่องความร่วมมือจากประชาชน คือต้องให้ประชาชนเข้าใจฐานะของตนเองว่ายังต่ำหลัง จะต้องเสียสละด้วยความรักชาติ ต้องทนลำบาก ต้องเตรียมตัวรับความผิดพลาด และต้องสนใจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

๔) ต้องปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นปัจจัยใหญ่ในการนำความดำริเจตนาอยู่ดีกินดีมาสู่ประชาชน ต้องหาทางเพิ่มความสามารถของข้าราชการ ต้องใจแข็งพอที่จะกำจัดผู้ไร้สมรรถภาพและทุจริต ต้องทำงานให้คุ้มกับเงินเดือน

๕) ต้องจัดเรื่องสาธารณูปโภค, การศึกษาและสาธารณสุขให้ดี, เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ถ้าเมื่อใดรัฐบาลจัดเรื่องขนส่ง, การคมนาคม, การไฟฟ้า, ประปาให้ดีแล้ว ก็จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยการขยายอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมได้ง่ายขึ้น ส่วนการศึกษาและการสาธารณสุขก็จะช่วยให้ราษฎรมีอนามัยและความรู้ที่จะรับทำงานตามโครงการของรัฐบาลได้ด้วยดี

๖) ปัญหาเรื่องการควบคุมเงินตราต่างประเทศ โดยให้ตั้งข้อเฉพาะสินค้าที่จำเป็นและสินค้าที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น เครื่องจักร ฯลฯ และให้ลดการตั้งสินค้าฟุ่มเฟือยลงไปมาก ๆ นั้น จะทำให้ประเทศสามารถผลิตสินค้าและพืชผลได้ตามต้องการ

๗) ปัญหาเรื่องการเงินมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจต้องใช้เงินมาก รัฐบาลควรจะปรับปรุงภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีศุลกากร แต่ควรจะขึ้นและปรับปรุงเพียงปีละครั้ง และควรจะชี้ให้ราษฎรเห็นความจำเป็นที่ต้องขอให้ราษฎรเสียสละ นอกจากนั้นควรหาทางให้ราษฎรประหยัดและยอมทรัพย์ฝากไว้ตามธนาคารออมเงินและอื่น ๆ เพื่อรัฐบาลจะได้กู้ไปลงทุนในการพัฒนาได้ตามควร

หนึ่งในการกั้มเงินชาวต่างประเทศหรือเชิญชาวต่างประเทศมาลงทุนนั้นก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำอย่างจริงจังด้วย มิฉะนั้นการพัฒนาก็จะไม่ดำเนินการไปตามโครงการ

๔. การทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ

การทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ Planning นั้น ต้องใช้ความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่น้อยกว่าความรู้ในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่นอน เป็นประการแรกดังที่ได้เขียนไว้แล้วในตอนต้น ๆ ต่อไปก็ต้องกำหนดนโยบายกว้าง ๆ ว่า จะดำเนินการอย่างไรบ้าง จากนั้นก็กำหนดมั่งใหญ่ ๆ และมั่งรายละเอียดเป็นมั่ง ๆ ไปให้สอดคล้องเกี่ยวเนื่องไป⁵ ขั้นตอนสุดท้ายก็คือต้องนำมั่งนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งก็ต้องการความสามารถของผู้บริหารงาน คือ รัฐมนตรีและอธิบดี ตลอดจนผู้รับผิดชอบในวิสาหกิจของรัฐที่จะเริ่มงาน, ควบคุมงาน, ตรวจสอบ, ประเมินงาน, ติดตามผลงาน ฯลฯ ให้เรียบร้อย มิฉะนั้นผลงานก็จะไม่ถึงจุดหมายหรือเป้าหมายของโครงการพัฒนาได้⁶

การพัฒนาเศรษฐกิจมีความหมายรวมไปถึงการพัฒนาทางด้านสังคม⁷ ด้วย การพัฒนาทางด้านสังคมหมายความว่า การปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาโดยทั่วไปให้ดีขึ้น ตลอดจนจัดการศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศ เพื่อประชาชนแต่ละคนจะ

5. W. Arther Lewis, op. cit. pp. 108 - 109.

6. Planning Commission, Government of India, The New India Progress through Democracy, MacMillan, N.Y., 1958. pp. 115 - 117.

๗. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เช่นของฟิลิปปินส์, อินเดีย, พม่า คงถือหลักเช่นเดียวกันว่า การพัฒนาเศรษฐกิจต้องพัฒนาสังคมไปด้วยกันพร้อม

ได้มีส่วนในการให้บริการแก่รัฐมากที่สุด ซึ่งย่อมจะส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นสามารถเพิ่มพูนรายได้และยกมาตรฐานการครองชีพของตนขึ้นเป็นจุดประสงค์ใหญ่ของพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ

นอกจากนี้ก็ต้องพัฒนาการสาธารณสุข ซึ่งรวมทั้งการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บอันอาจเกิดขึ้น และการรักษาโรคภัยไข้เจ็บอันเกิดแก่ประชาชนด้วย จุดประสงค์ในเรื่องนี้ก็คือเพื่อให้ราษฎรอยู่ดีกินดีมีอนามัยแข็งแรงปราศจากโรค เพื่อจะได้ใช้กำลังกายและกำลังความคิดในการทำมาหากินได้เต็มที่ เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ตนเอง ทำให้สามารถยกมาตรฐานการครองชีพของตนให้สูงขึ้น อันเป็นจุดประสงค์ใหญ่ของพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ

อนึ่ง ในเรื่องที่ประชาชนชาติที่อยู่อาศัยก็ดี ยากจนข้นแค้นเพราะไม่สามารถทำงานได้เพราะเจ็บป่วยก็ดี ร่างกายทุพพลภาพไม่สมบูรณ์ประกอบ พิจารเพราะหุนถอก คาบอด เป็นไข้ก็ดีขึ้นภาพก็ดี เด็กที่ยากจนเพราะขาดผู้ปกครองก็ดี เหล่านี้ รัฐบาลก็ต้องหาทางที่จะให้ความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อม ยิ่งกว่านั้น เฉพาะบุคคลที่ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ รัฐบาลอาจจะจัดระบบประกันสังคมขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการเจ็บป่วย การว่างงานและอื่น ๆ ทั้งหมดนี้ถือกันว่าเป็นจุดประสงค์ใหญ่อันหนึ่งของการพัฒนาสังคมด้วยเหมือนกัน และเราเรียกรวม ๆ ว่า การสังคมสงเคราะห์

๕. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

ความคำริชของประเทศไทยที่จะจัดให้มีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งคณะปฏิวัติได้แถลงไว้หลายครั้งหลายหนว่าจะจัดทำขึ้น และเมื่อได้ตั้งคณะรัฐบาลปฏิวัติขึ้นแล้วก็ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๒

ต่อจากนั้นก็ได้ตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๒ สถานที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน, รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน มีสมาชิกหรือกรรมการอีก ๔๕ นาย สถานที่ คณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาและเข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง

ในการดำเนินงานวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ สภาได้ตั้ง คณะกรรมการบริหาร
 * คณะหนึ่งมีจำนวน ๘ นาย เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์การวางโครงการขึ้น โดยมี ผู้อำนวยการ
วิชาการพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นเจ้าหน้าที่รับใช้คณะกรรมการบริหาร

เพื่อให้งานวางโครงการเป็นไปโดยเรียบร้อย สภาได้ตั้ง อนุกรรมการ * ขึ้นหลายคณะ
 คือ อนุกรรมการคมนาคม, อนุกรรมการพาณิชย์, อนุกรรมการคลัง, อนุกรรมการ
 สหกรณ์, อนุกรรมการอุตสาหกรรม, อนุกรรมการมหาดไทย, คณะอนุกรรมการเหล่านี้ได้ทำ
 งานร่วมกับคณะกรรมการบริหารงาน เพื่อร่วมวางโครงการต่าง ๆ ด้วย

ตั้งแต่เริ่มตั้งสภาฯ สภาได้ประชุมกันแล้วหลายครั้ง และกรรมการบริหารก็ได้ประ
 * ชุมแล้วแทบทุกสัปดาห์ ส่วนคณะกรรมการต่าง ๆ ก็ได้เรียกประชุมกันแล้วเท่าที่จำเป็น เพื่อ
 * เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการบริหาร

งานวางโครงการเท่าที่ได้ทำไปแล้วจนถึงเวลานี้พอจะนำมาแจกแจงได้ก็คือ

๑) ได้กำหนดจุดหมายขึ้นอย่างกว้าง ๆ ไม่มีลักษณะเป็นเป้าหมายอย่างที่อธิบายไว้
 * ตอนต้น คือไม่มีจุดหมายอันแสดงตัวเลขหรือปริมาณ เพราะขาดสถิติและข้อมูลที่จะเอียงคอบแก่
 * การที่จะทำได้ (มีกำหนดระยะเวลา ๒ ปี แยกเป็น ๒ ตอน คือ พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๐๖ และ
 ๒๕๐๗-๒๕๐๘)

๒) วางนโยบายทั่วไป แบ่งแยกเป็นนโยบายด้านเกษตร, นโยบายด้านสหกรณ์,
 * นโยบายด้านอุตสาหกรรม, นโยบายด้านพลังงาน, นโยบายด้านคมนาคม, นโยบายการ
 * สาธารณสุขโลก, นโยบายการปรับปรุงระบบการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ, นโยบายการรักษา
 * เสถียรภาพของเงิน, นโยบายการตั้งค่านิยมในการสาธารณสุขและตั้งค่านิยมเศรษฐกิจ

ส่วนงานที่จะทำต่อไปคือ

๓) ระบุกิจการที่จะกระทำตามนโยบายโดยสรุปแบ่งเป็นแขนง ๆ ของการเศรษฐกิจ
 * ๔) กำหนดวงเงินสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงว่าจะเก็บภาษีได้
 * เพิ่มขึ้นเท่าใด จะปรับปรุงภาษีอากรให้ได้เงินเท่าใด จะกู้จากแหล่งใดเท่าใด จะนำไปใช้ในกิจ
 * การอย่างไรบ้าง

๕) กำหนดโครงการของกิจการที่จะดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจตาม ๑-๕ แสดงวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินงาน และผลที่จะได้รับจากแต่ละแขนง

๖) ประเมินผลที่จะได้รับตามโครงการ เช่น ประมาณว่าถ้าดำเนินการตามโครงการ จะได้ผลิตผลิตภัณฑ์เท่าใด ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเท่าใด จะส่งออกต่างประเทศเท่าใด

ตามที่นำมาบรรยายไว้โดยสังเขปข้างต้นนี้ ก็พอจะทำให้ทราบได้ว่าการทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของเรานั้นมีลักษณะผิดกว่าการทำโครงการตามหลักที่ประเทศบางประเทศทำอยู่ กล่าวคือ ตามหลักการ กำหนดให้สำรวจภาวะเศรษฐกิจของเรา แล้วจึงคำนวณหาอัตราในการพัฒนาตามปกติ (Normal Growth) แล้วจึงตั้งกำหนดเป้าหมาย (Target) ให้สูงกว่าการพัฒนาตามปกติ ส่วนวิธีการของประเทศเราในขั้นแรกคิดว่าจะไม่กำหนดเป้าหมายเป็นปริมาณหรืออัตราการพัฒนาที่เราต้องการ แต่จะกำหนดจุดหมายไว้กว้าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายใหญ่ ๆ ทั้งนี้โดยอ้างว่ารัฐบาลไม่มีสถิติและข้อมูลละเอียดพอจะเชื่อถือได้ แล้วจึงคิดหาเงินโดยการเก็บภาษีอากรและการกู้มาลงทุนเฉพาะในด้านที่จะเป็นการส่งเสริมการเพิ่มผลิตผลต่างๆ รัฐบาลไม่มีนโยบายโดยตรงที่จะผลิตสินค้าใด ๆ ขึ้นใหม่อย่างในโครงการพัฒนาของอินเดียและฟิลิปปินส์ ต่อจากนั้นก็ให้กรรมการสาขาต่างๆ หรือพูดง่าย ๆ ว่าให้กระทรวงต่างๆ ทำโครงการรายละเอียดของตนขึ้นมา โดยยึดหลักที่จะได้เงินเท่านั้นเท่านั้น แต่ประมาณผลเอาเองว่าจะได้ผลิตเท่าไรเท่านั้น พูดง่าย ๆ ก็คือวิธีการพัฒนาการเศรษฐกิจของเราเป็นวิธีการที่ทำการเลี้ยงกันน้อย และอาจจะถึงการพัฒนาได้โดยประชาชนไม่ต้องเสียสละหรือลำบากมากมายอย่างในประเทศอื่น^๗

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ของชาติ มาใช้ในประเทศไทย นั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าจะมีอยู่เพียงบางประการ เช่น

- ๑) การใช้บุคคลดำเนินการตามโครงการให้เหมาะสม
- ๒) การทำให้ประชาชนเข้าใจฐานะของตนเองและให้เสียสละ

(๗) หลังจากได้อภิปรายกันในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว การตั้งเป้าหมายอาจจะเปลี่ยนแบบ การแสดงตัวเลขหรือปริมาณมากขึ้นเท่าที่จะทำได้

- ๓) การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน
- ๔) การจัดเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- ๕) การประหยัด

ทั้งหมดนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าปัญหาข้อ ๓) เรื่องการใช้คน ข้อ ๔) เรื่องการปรับปรุงการบริหาร และข้อ ๕) เรื่องการประหยัด เป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย กล่าวคือ รัฐบาลคงจะต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถ เด็ดขาด และซื่อสัตย์สุจริต, ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลและงานคลัง, และต้องจัดเรื่องการประหยัดให้จริงจังจึงจะได้ผล ส่วนการที่จะให้ประชาชนเข้าใจฐานะของตนเองและเด็ดขาดนั้น ในระบบการพัฒนาของเราตามที่กำหนดไว้ เข้าใจว่าถึงจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาโดยทั่วไป แต่สำหรับประเทศไทย ถ้ารัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มก่อนอย่างจริงจังแล้ว ราษฎรก็คงโดยดลตามไปด้วยอย่างง่ายดาย

๖. ผลที่จะได้รับในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ไม่ว่าประเทศใดก็ตาม รัฐบาลที่ดีย่อมบริหารประเทศด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนอยู่ดีกินดีด้วยกันทั้งสิ้น แต่การที่จะให้ราษฎรอยู่ดีกินดีนั้นรัฐบาลอาจทำได้ด้วยวิธีต่างๆ กัน วิธีหนึ่งซึ่งเป็นที่รับรองกันอยู่โดยทั่วไปก็คือ ถ้าจะให้ถึงจุดหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็ควรจะมีเป้าหมาย กำหนดนโยบาย และกำหนดแผนการต่างๆ เป้าหมายที่ดี นโยบายที่ดี แผนการที่ดี ถ้ากำหนดได้โดยถี่ถ้วนรอบคอบและโดยเฉพาะเจาะจงเท่าใด การดำเนินงานก็ยิ่งจะง่าย และดำเนินการมุ่งไปสู่จุดนั้นได้สะดวก การยิ่งมีต้นตอมีเป้าหมายเป็นจุดเล็ก ๆ โดยเฉพาะฉันใด การทำโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจก็ฉันนั้น

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ บางประเทศจึงกำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจงและชัดเจน ดังเช่นประเทศในระบบสังคมนิยม คือ รัสเซีย ยูโกสลาเวีย และอินเดียน เป็นต้น สำหรับประเทศไทยซึ่งถือหลักการก่อนไปข้างเดิรนิยม การทำโครงการเศรษฐกิจจึงมีลักษณะเป็นเดิรนิยมมาก แต่อย่างไรก็ดี เมื่อดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจไปเรื่อยๆ โดยไม่หยุดยั้ง ก็เป็นที่หวังได้ว่า ผลที่จะเกิดแก่ประชาชนก็คือ ราษฎรแต่ละคนจะมีอนามัยสมบูรณ์ ได้รับการศึกษาค้นคว้าตามอัธยาศัย มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีรายได้สูงพอที่จะเลี้ยงตนเองและครอบครัว ช้าช้าก็มีเหลือเป็นเงินออม อีกด้วย พูดโดยสรุปก็คือ ทุกคนจะมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น

ถ้าคำนวณเป็นปริมาณหรือตัวเลข ในขณะที่ประเทศไทยจะมีปริมาณรายได้ของ ประชาชาติตกราว ๆ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และในจำนวนนี้คิดถัวเฉลี่ยในประเทศจะมี รายได้ประมาณคนละ ปีละ ๓,๗๐๐ ตามตัวเลขของธนาคารโลก รายได้ของ ประชาชาติไทย จะเพิ่มขึ้นปีละ ๓-๕% จำนวนพลเมืองจะเพิ่มขึ้นปีละ ๒% หรือปีละ ๕-๖ แสนคน รายได้ของ ประชาชาติจะตกไปเป็นเงินภาษีอากรปีละ ๓๕-๓๗% แต่เนื้อที่ที่ยังคงที่อยู่ประมาณ ๒ แสน ตารางไมล์ ถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปโดยได้ผลดี ก็ต้องหมายความว่าประเทศไทยจะผลิต ดินค้าได้สูงกว่าจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ เช่น รายได้ของประชาชาติอาจจะเพิ่มเป็นปีละ ๖-๘% ราษฎรอาจจะมีรายได้คิดเฉลี่ยเพิ่มคนละ ๒,๕๐๐ บาทต่อปี ภาษีอากรอาจจะเก็บได้ สูงขึ้นเป็น ๒๕% ของรายได้ของประชาชาติ ประชาชนจะออมเงินได้มากขึ้นเพื่อนำไปลงทุนในการ พัฒนาเศรษฐกิจ ขณะนี้ราษฎรไทยฝากเงินออมดินเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๑๐๐ บาท ค่อยไป ก็คงจะมากกว่า ความจริงราษฎรไทยยังมีวิธีออมดินอย่างอื่นอีกหลายอย่าง แต่ไม่มีตัวเลข จึงไม่ได้นำมาแสดง ณ ที่นี้

นอกจากตัวเลขที่นำมาแสดงโดยสังเขปดังกล่าวแล้ว ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ จะทำให้ราษฎรมีเงินจับจ่ายซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคมากขึ้นกว่าในปัจจุบันนี้ ดินค้าอุตสาหกรรม หลายอย่างซึ่งเคยตั้งมาจากต่างประเทศก็จะลดจำนวนลง เพราะเรามีโรงงานซึ่งสามารถผลิตเอง ในประเทศได้ ส่วนสินค้าขาออกอาจจะเพิ่มขึ้น ทำให้การชำระหนี้ระหว่างประเทศเกินดุลย์ และทำให้เราสามารถ มีเงินตรา ต่างประเทศ พอเพียงที่จะซื้อ เครื่องจักร มาลงทุน ในการพัฒนา คือ ไปได้

ในทางเศรษฐกิจของประเทศชาติมีสิ่งที่มีผลกับเศรษฐกิจส่วนเอกชนอยู่อย่างหนึ่ง คือ: ถ้าหากเอกชนยังมีเงินเก็บกักตนไว้มากเท่าใดก็ถือว่ามีฐานะดี แต่ในส่วนประเทศชาตินั้นการที่ ราษฎรมีเงินเก็บไว้มาก ๆ แต่อยู่เฉย ๆ นั้นหาไม่ประโยชน์ไม่ ฉะนั้น รัฐบาลจึงพยายามให้ราษฎร นำเงินที่เก็บไว้นั้นไปลงทุนให้เกิดผลิตผลมากขึ้น จะโดยให้รัฐบาลกู้หรือลงทุนเองก็แล้วแต่ ข้อนี้ เป็นเรื่อง สำคัญมาก เรื่องหนึ่งในการพัฒนา เศรษฐกิจ ฉะนั้น นโยบายพัฒนาการ เศรษฐกิจ

(๕) บุญชนะ อธิการ, การคลัง-บทศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๒ หน้า ๒๔๒

รัฐบาลจึงพยายามขอรับรองราษฎรให้ให้ความร่วมมือ โดยนำเงินไปฝากธนาคารเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนในการนำเงินไปลงทุน และในขณะเดียวกันก็พยายามหาทางกีดกันการนำเงินไปซื้อทองคำ เพชรนิลจินดาหรือซื้อที่ดินที่ถูกต้องได้หากำไร ฯลฯ เพราะเป็นเรื่องไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติอย่างใดเลย

๑. เราจะช่วยรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างไร

ราษฎรทุกคน มีส่วนในการช่วยรัฐบาลในการที่จะนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้ เพื่อให้สามารถถึงผลที่พึงประสงค์ กล่าวคือในเบื้องต้นราษฎรควรจะ ประหยัด อย่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือย พยายามเก็บออมเงินของที่เหลือได้นำไปฝากออมเงินหรือธนาคาร อย่าเก็บเงินที่ออมไว้เพียงคนเดียว และอย่านำไปซื้อทองคำหรือที่ดินเพื่อหากำไรเป็นอันขาด สำหรับท่านที่มีเงินออมมากหน่อยก็อาจจะนำไปซื้อพันธบัตรของรัฐบาลที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงถึง ๘% โดยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ เงินฝากธนาคารที่ดี ฝากออมเงินที่ดี ซื้อพันธบัตรที่ดี รัฐบาลย่อมสามารถระดมนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามโครงการต่างๆ ได้มาก ซึ่งผลจะปรากฏแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมในที่สุด

หนึ่ง ในการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐนั้น ราษฎรทุกคนควรจะทำหน้าที่ของตนให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะภาษีอากรที่เราเสียนี้ นอกจากเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองประเทศตามปกติแล้ว รัฐบาลยังนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ด้วย จริงอยู่ถ้าเก็บภาษีได้ไม่พอ รัฐบาลยังอาจกู้เงินไปลงทุนได้ แต่การที่รัฐบาลต้องเสียดอกเบี้ย ยิ่งถ้ากู้ต่างประเทศก็ต้องเสียดอกเบี้ยแก่ชาวต่างประเทศด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะตกเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและประชาชน ทั้งจะทำให้รายได้ของประชาชาติลดลงด้วย ชาวไทยจึงควรเต็มใจเสียภาษีให้มากที่สุดโดยไม่พยายามหลีกเลียงหรือหลบหนีเป็นอันขาด

ราษฎรไทยทุกคนควรจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศเราเป็นประเทศที่ยากจน เราไม่มีทุนพอที่จะนำไปพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของเราให้ได้ผล พดเมืองของประเทศเพิ่มขึ้นปีละ ๕-๖ แสนคน เมื่อที่ดินของประเทศไทยมีจำนวนจำกัด ถ้าบุกรุกเบียดมาก ๆ ป่าไม้ก็จะถูกทำลายมากจนเป็นผลร้ายแก่ดินฟ้าอากาศ และจะกระทบถึงผลิตผลทางเกษตรของเราในอนาคต ฉะนั้น เราจึงต้องรู้จักประหยัด อดออมในการกินการใช้จ่าย ขอให้คิดถึงอนาคตของบุตรหลานของเราใน

อีก ๓๐ ปีข้างหน้า ซึ่งประเทศไทยจะมีพลเมืองเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๔๕-๕๐ ล้านคน การขอ
ขอมิในขณะนี้จะเป็นผลดีแก่บุตรภรรยาของเราในวันหน้า

ขอให้เรารักษาอนามัยของเราให้แข็งแรง ขอให้เราให้การศึกษาแก่บุตรหลานของ
เราในทางที่ชาติบ้านเมืองต้องการ เพื่อจะได้เป็นกำลังในการผลิตของชาติ ตัวอย่างเช่นในขนาดค
อนโกตเราจะพัฒนาพลังงานเขื่อนกั้นน้ำ เราอาจจะต้องการช่างและวิศวกรทางไฟฟ้าและโยธา
จำนวนมาก เราอาจจะต้องการวิศวกรมากขนในเมื่อโรงงานต่างๆ เกิดขึ้นในเมืองไทยตาม
โครงการเชิญชวนชาวต่างประเทศมาลงทุน เราอาจจะต้องการการเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งต้องการ
นักเทคนิคในการทำนาด้วยเครื่องจักรและใช้ปุ๋ยช่วยในการเกษตร เราอาจต้องการนักบริหาร
งานธุรกิจเพราะเราจะต้องทำธุรกิจมากขึ้น ฯลฯ ฉะนั้น ขอให้เราช่วยกันคิดตั้งเสริมบุตรหลาน
ของเราให้เรียนวิชาที่ประเทศชาติจะต้องการในอนาคตอันใกล้ จะได้เป็นกำลังอย่างสำคัญในการ
ผลิตให้แก่ชาติยิ่งขึ้น

สำหรับท่านที่เป็นข้าราชการและเป็นนักบริหารงานแห่งรัฐ นอกจากจะต้องทำตนเป็น
ผู้สุจริตไม่เบียดบังทรัพย์สินรายได้ของรัฐแล้ว ยังจะต้องพยายามสร้างเสริมวิชาการและความ
สามารถให้แก่ตนเองในวิชาการใหม่ ๆ ซึ่งก้าวหน้าไปมากและอย่างรวดเร็วนี้ด้วย สำหรับท่าน
ที่ต้องทำงานเกี่ยวกับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง ยังจะต้องเป็นผู้เสียสละ เด็ดขาด และ
เข้มแข็งอีกด้วย ขอให้คิดถึงบุตรหลานของท่านในอนาคตซึ่งแขวนชีวิตไว้กับตัวของท่านเอง