

ทิศทางการเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า

บทความปริทัศน์ว่าด้วยการสัมมนาวิชาการครั้งที่ 9 ประจำปี 2529

เรื่อง "ทิศทางการเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า"

จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระหว่างวันที่ 13 - 14 กุมภาพันธ์ 2529

บทความนี้ปรับปรุงจากบันทึกการอภิปรายสรุปการสัมมนาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2529

เกริ่นนำ

ปี 2529 เป็นปีสุดท้ายของทศวรรษ 2520 (พ.ศ. 2520 - 2529) ปี 2530 ขึ้นต้นทศวรรษใหม่ (ทศวรรษ 2530 พ.ศ. 2530 - 2539) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดรายการสัมมนาวิชาการประจำปี 2529 โดยเลือกหัวข้อ "ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า" และกำหนดให้มีการนำเสนอบทความรวม 6 เรื่อง

เสน่ห์ จามริก (2529) นำเสนอแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อัมมาร สยามวาลา และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2529) วิกฤตเศรษฐกิจไทยในอนาคต เมธีครองแก้ว (2529) นำเสนอทิศทางการพัฒนาชนบทไทย สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และอำนาจ วัฒนานุกิจ (2529) วิเคราะห์ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย นริศ ชัยสูตร และประศาสน์ ตั้งมติธรรม (2529) กล่าวถึงการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศ ทำอยู่ที่สุด อภิชัย พันธเสน (2529) วิเคราะห์แนวโน้มประชากร การศึกษา และการจ้างงาน

ปี 2529 ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากภาวะถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลก (World Recession) ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเกิดจากสาเหตุอย่างน้อย 4 ประการ

ประการแรก เป็นผลจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 โดยที่ราคาน้ำมันทะยานขึ้นจนอยู่ในระดับสูงสุดกลางปี 2525

ประการที่สอง สงครามดอกเบี๊ยะระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตก เพื่อแย่งชิงเงินทุนนำเข้า (Capital Inflow) ทำให้ต้นทุนของทุน (Cost of Capital) ถีบตัวสูงขึ้น อันมีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการลงทุน การลงทุนในสังคมเศรษฐกิจโลกลดน้อยถอยลง ซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว

ประการที่สาม ภาวะตกต่ำของราคาโภคภัณฑ์ขั้นปฐม (Primary Products) ซึ่งรุนแรงและยืดเยื้อยาวนานระหว่างปี 2524 - 2529 ลดทอนอำนาจซื้อของประเทศในโลที่สาม ซึ่งส่งออกสินค้าขั้นปฐม ทั้งข้าว ข้าวสาลี ข้าวโพด น้ำตาล มันสำปะหลัง ฯลฯ

ประการที่สี่ เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง (Overvaluation) ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการค้าระหว่างประเทศ

ในช่วงเวลาเดียวกับที่สังคมเศรษฐกิจโลกเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนี้เอง ประเทศในโลที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในละตินอเมริกา กำลังเผชิญวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศที่ร้ายแรง ถึงขั้นมีอาจชำระหนี้ได้ ส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ ทั้งหมดนี้มีผลกระทบซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

การสัมมนาเรื่อง "ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า" จัดขึ้นท่ามกลางวิกฤติการณ์เศรษฐกิจโลก และภาวะถดถอยของระบบเศรษฐกิจไทย เนื้อหาสาระของการสัมมนาอาจจำแนกได้เป็น 3 หัวข้อ คือ

1. เส้นทางเดินของระบบเศรษฐกิจไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. มรสุมเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน
3. เราจะไปไหนกัน ?

1. เส้นทางเดินของระบบเศรษฐกิจไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปี 2504 ถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 5 เรื่องด้วยกันคือ

1. หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และหันมาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยม แต่ไม่เป็นเสรีนิยมที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงกลไกราคาด้วยรูปแบบต่างๆ เช่น การเข้ามาเป็นผู้ผลิตโดยตรง การควบคุมราคา การส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

2. เป้าหมายการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมาเน้นการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะเน้นเป้าหมายการกระจายรายได้และการแก้ไขปัญหาความยากจน

(ก) นับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3) รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการกระจายรายได้และความยากจนในชนบท และได้แก้ไขโดยการให้ปีใหม่ของ พ.ศ. 2524 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการกระทำอย่างจริงจัง

(ข) นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ประกอบกับความเสื่อมถอยของฐานะการคลัง ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการรัดเข็มขัดทางการคลัง

3. กลยุทธ์การพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์การเติบโตที่ไม่สมดุล (Unbalanced Growth) เน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยละเลยการพัฒนาภาคเกษตรกรรม มาตรการที่เลือกให้มีผลในการดูดซับและโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น

4. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกเป็นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา หันมาใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก (Export - oriented Industrialization) พร้อมกันนั้นก็มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour -

intensive Industry) และอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรเป็นวัตถุดิบ (Agro Industry) โดยที่มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคด้วย

5. รัฐบาลมีแนวโน้มส่งเสริมให้พึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายนอกมากกว่าการส่งเสริมการออมภายในประเทศ รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าส่งเสริมการลงทุนของนายทุนท้องถิ่น รัฐบาลปล่อยให้เอกชนกู้เงินจากต่างประเทศโดยเสรี การกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมากในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) จนก่อให้เกิดปัญหาหนี้ต่างประเทศ

เส้นทางเดินของระบบเศรษฐกิจไทยดังที่กล่าวข้างต้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยอะไรบ้าง

ประการแรก ขนาดของการเปิดประเทศ (Degree of Openness) ขนาดของการเปิดประเทศใหญ่ขึ้น เศรษฐกิจไทยมีความสัมพันธ์กับศูนย์กลางของระบบทุนนิยมของโลกมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย ยามใดที่ศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลกสั้นคลอน ระบบเศรษฐกิจไทยก็ถูกสั้นคลอนด้วย นอกจากนี้ การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยยังขึ้นอยู่กับกับการเติบโตของศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลกอย่างแนบแน่น ซึ่งเห็นได้ชัดนับแต่ปี 2523 เป็นต้นมา

ประการที่สอง ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า (Import Dependency) ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบเศรษฐกิจไทยไม่มีลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า แต่ในปัจจุบันลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างเด่นชัด ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Goods) วัตถุดิบ และสินค้าประเภททุนจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ รวมทั้งต้องพึ่งพิงพลังงานจากกลุ่มประเทศ OPEC

ประการที่สาม ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก (Export Dependency) เศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก ขณะนี้เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพาประเทศในยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นเป็นแหล่งระบายสินค้า

ประการที่สี่ ลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ (External Finance Dependency) ปัจจุบันเศรษฐกิจไทยมีลักษณะพึ่งพาเงินทุนต่างประเทศ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนนับแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เท่าที่ผ่านมา การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยเกิดจากการก่อหนี้ต่างประเทศ (Debt - led Growth) แต่การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยในอนาคตคงเป็นไปได้ด้วยความลำบาก เพราะประสบข้อจำกัดในการก่อหนี้ต่างประเทศ

ประการที่ห้า การเติบโตที่ไม่สมดุล เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างไม่สมดุล ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญน้อยลง ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีความสำคัญมากขึ้น

2. มรสุมเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน (2529)

1. ปัญหาความยากจนยังดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าจำนวนครัวเรือนยากจนจะลดลง แต่ปัญหาความยากจนยังไม่หมดไป มีหน้าซ้ำในยามที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะตกต่ำหรือถดถอย จำนวนครัวเรือนยากจนกลับเพิ่มขึ้น การกระจายรายได้เลวลง

2. ปัญหาดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาทั้งสองนี้ยากที่จะแก้ไข เพราะ

(ก) ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถสร้างผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effects) เพื่อให้มีการผลิตสินค้าชั้นกลางและสินค้าประเภททุน ความล้มเหลวในการสร้างผลเชื่อมโยงถอยหลังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้าด้วยเหตุดังนั้น ปัญหาการขาดดุลการค้าจึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ในยามที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ดุลการค้าจะขาดดุลมาก แต่จะขาดดุลน้อยเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำหรือถดถอย

(ข) ความพยายามในการส่งเสริมการส่งออกต้องเผชิญกับลัทธิการกีดกันการค้าสมัยใหม่ (New Protectionism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป การขยายตลาดสินค้าออกทำได้ยาก

(ค) รัฐบาลมิได้สนใจส่งเสริมการออมภายในประเทศ ช่องว่างทรัพยากร (Resource Gap) ยังคงเป็นปัญหา การขาดช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน (Saving-Investment Gap) ทำได้ยาก

3. ปัญหาเสถียรภาพราคาและเสถียรภาพเศรษฐกิจยากแก่การแก้ไข เพราะเกิดจากเหตุภายนอกประเทศเป็นสำคัญ

4. ปัญหาวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศเกิดขึ้นเพราะรัฐบาลละเลยการส่งเสริมการออมภายในประเทศ แต่ส่งเสริมการพึ่งพาเงินทุนจากภายนอกประเทศ

3. เราจะไปไหนกัน ?

จากการสัมมนาคราวนี้ได้มีการวาดภาพที่น่าสบายใจแก่ผู้ร่วมสัมมนากล่าวคือ ใน 2-3 ปีข้างหน้า อนาคตของไทยไม่ค่อยแจ่มใสนัก ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศของคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการสัมมนาครั้งนี้ อาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ

กลุ่มที่ 1 ยุทธวิธีขึ้นน้อตเศรษฐกิจ

กลุ่มที่ 2 การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา

กลุ่มที่ 3 การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

3.1 การขึ้นนื้อระบบเศรษฐกิจ

นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาขั้นพื้นฐานไม่ต้องเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การพัฒนายังคงเน้นภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมควรเน้นเพื่อการส่งออก (Export - Oriented Industrialization) เมื่อเกิดปัญหาที่จุดใดก็ขึ้นนื้อตเป็นจุดๆไป

นริศ ชัยสูตร และประศาสน์ ตั้งมติธรรม (2529) เสนอให้รัฐบาลดำเนินการกระจายประเภทสินค้าออก (Export Diversification) โดยไม่คำนึงว่า การกระจายประเภทสินค้าออกเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยเป็นอันมากแล้ว สิ่งที่น่าสงสัยก็คือ ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะช่วยให้อายได้จากการส่งออกมีเสถียรภาพหรือไม่? และจะช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจอื่นๆ หรือไม่

สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และอัฉนา วัฒนานุกิจ (2529) สนับสนุนยุทธวิธีการขึ้นนื้อต โดยไม่แตะต้องพื้นฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนา หากแต่มุ่งปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ส่งเสริมการขอมภายในประเทศ ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม การพัฒนาเทคโนโลยีและกำลังคน

คำถามที่น่าคิดก็คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยรอดจากมรสุมได้หรือไม่? ความฝันของนักวางแผนเศรษฐกิจไทยที่อยากให้ไทยเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) จะเป็นจริงหรือไม่? อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า Export - Oriented Industrialization ไม่เพียงแต่จะไม่แก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังยากที่จะสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เพราะติดขัดด้วยปัจจัย 3 ประการ

- (1) ปัจจัยการเงิน
- (2) ปัจจัยด้านอุปสงค์
- (3) ปัจจัยที่เกี่ยวกับเทคโนโลยี

(ก) ปัจจัยด้านการเงิน (Financing Side)

เมื่อกกลุ่ม Asian NICs เลือkyุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การแสวงหาเงินทุนจากแหล่งภายนอกประเทศยังไม่มีปัญหายุ่งยาก ในทศวรรษ 2500 เงินตราต่างประเทศได้จากการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในปลายทศวรรษ 2510 มี Petrodollars จากกลุ่มประเทศ OPEC ซึ่งผันกลับไปสู่ตลาดการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Euro - dollar Market นอกจากนี้ Asian NICs ยังได้ประโยชน์จากการลงทุนระหว่างประเทศ อันเป็นผลจากกระบวนการย้ายแหล่งที่ตั้งโรงงาน (Relocation of Production) ของบริษัทระหว่างประเทศ

ในทศวรรษ 2520 ประเทศในโลกที่สามจำนวนมากเผชิญวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ สถาบันการเงินและตลาดการเงินระหว่างประเทศเพิ่มความระมัดระวังในการให้กู้แก่โลกที่สาม ความยากลำบากในการแสวงหาเงินทุนสำหรับการลงทุนและการพัฒนามีมากกว่าเดิมในกรณีของไทย ความสามารถในการก่อหนี้ต่างประเทศลดลง อันเป็นผลจากความตกต่ำของรายได้จากการส่งออก และภาวะในการชำระหนี้ต่างประเทศที่ถืบตัวสูงขึ้น นอกจากนี้ กระบวนการย้ายแหล่งที่ตั้งโรงงานของบริษัทระหว่างประเทศหยุดลงแล้ว

(ข) ปัจจัยด้านอุปสงค์ (Demand Side)

เมื่อ Asian NICs เลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มีประเทศด้อยพัฒนาในขณะนั้นไม่กี่ประเทศที่เลือกยุทธศาสตร์นี้ แต่ในทศวรรษ 2520 มีประเทศด้อยพัฒนามากกว่า 50 ประเทศเลือกใช้ยุทธศาสตร์นี้ ดังนั้น เส้นทางการพัฒนาโดยเน้นอุตสาหกรรมการส่งออก ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาต้องแข่งขันซึ่งกันและกันในการแย่งตลาดสินค้าออก เมื่อประเทศด้อยพัฒนาจะแย่งกันส่งออก แล้วใครจะเป็นผู้ซื้อ ประเทศด้อยพัฒนาในทศวรรษหน้าต้องเผชิญกับการกีดกันการค้ามากขึ้น นอกจากนั้น ความเจริญก้าวหน้าของ Microelectronics ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วปรับโครงสร้างการผลิต ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของไทยในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นจะลดลง

(ค) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technological Change)

ความก้าวหน้าของ Micro-electronics และ Information Technology ไม่เป็นประโยชน์ต่อไทย แต่เป็นประโยชน์ต่อประเทศที่พัฒนาแล้ว และ Asian NICs มากกว่า เนื่องจากมีฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแข็งแกร่งมากกว่าไทย นอกจากนี้ ความก้าวหน้าที่กล่าวนี้ยังช่วยฟื้นคืนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบบางด้านที่ประเทศที่พัฒนาแล้วเคยสูญเสียไปกลับคืนมา

3.2 การปรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนา

นักวิชาการกลุ่มที่สองต้องการให้มีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา ทั้งนี้เพราะนักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่า เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยเท่าที่ผ่านมาได้สร้างปัญหา ถ้าจะให้เศรษฐกิจไทยรอดพ้นจากวิกฤติการณ์โครงสร้าง ก็ต้องปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งหมด

ประเด็นแรกที่น่าจะพูดถึงคือ เราต้องถามคำถามพื้นฐานกันอีกครั้งหนึ่งว่า เราพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปเพื่ออะไร? เสน่ห์ จามริก (2529) เสนอว่า เป้าหมายของการพัฒนา คือคนและสังคม ถ้าเรายอมรับเป้าหมายนี้ เราก็ต้องยอมรับว่า เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็เพื่อประโยชน์สุขและสวัสดิการสูงสุดของทวยราษฎร์

ประเด็นต่อมาที่น่าพิจารณาก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหนทางเดียวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยหรือไม่ เราควรเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยละเลยภาคเกษตรกรรม

ดังที่เป็นมากกว่าสองทศวรรษหรือไม่ *อภิชาติ พันธเสน (2529)* เสนอว่า การพิจารณาคุณภาพระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ ดังเช่นภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม อาจไม่ถูกต้อง ควรที่จะพิจารณาคุณภาพระหว่างภาคชนบทกับภาคตัวเมือง ภายในภาคชนบทเองหาได้มีเฉพาะแต่กิจกรรมการเกษตรไม่ หากแต่มีกิจกรรมเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย หากเป้าหมายของการพัฒนาคือสวัสดิการสูงสุดของทวยราษฎร์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาย่อมต้องเน้นการพัฒนาชนบท โดยการโยกย้ายส่วนเกินจากภาคตัวเมืองไปสู่ภาคชนบท การพัฒนาภาคหัตถอุตสาหกรรมจะต้องมีส่วนเชื่อมโยงถึงภาคชนบท อุตสาหกรรมขนาดย่อมควรจะได้รับเอาใจใส่มากขึ้น ระบบธนาคารพาณิชย์จะต้องปรับกระบวนท่าเพื่อเกื้อกูลภาคชนบทมากขึ้น

ประเด็นสุดท้าย ระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันมีลักษณะและโครงสร้างซึ่งสร้างปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจไทย ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะและโครงสร้างเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดขนาดของการเปิดประเทศ การลดการพึ่งพาการนำเข้า การลดการพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจ และการลดการพึ่งพิงเงินทุนภายนอกประเทศ

3.3 การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

คณาจารย์กลุ่มนี้เห็นว่า การพัฒนาจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร์ได้ จำต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ทั้งนี้เพราะเหตุว่า อากาไร้ทางเศรษฐกิจของไทยเกิดจากการดำเนินนโยบายอย่างจงใจของรัฐบาล การแก้ไขปัญหาก็ไม่ได้อยู่ที่การขันธ์นื้อดเศรษฐกิจ แต่อยู่ที่การปรับโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพราะในที่สุดแล้ว เราต้องเผชิญข้อเท็จจริงที่ว่า ใครเป็นผู้ขันธ์นื้อดเศรษฐกิจ ใครเป็นผู้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา จะขันธ์นื้อดตัวใดและจะปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างไร ในที่สุดแล้วขันธ์นื้อดอยู่กับโครงสร้างอำนาจการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การแก้ไขในขันธ์นื้อดฐานจึงอยู่ที่การปรับโครงสร้างอำนาจการเมืองและการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาไม่สามารถให้ความสุขแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปโดยไม่ทัดเทียมกัน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเรียกร้องผลพวงจากการพัฒนา เนื่องเพราะการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นมามีอัปลักษณะอย่างน้อย 2 ประการ คือ

อับลักษณะประการแรก กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจถูกครอบงำโดยขุนนางนักวิชาการ (technocrats) จนระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) อุปสงค์ของนโยบายมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้าและนายทุน ส่วนกลุ่มผู้ใช้แรงงานและเกษตรกรไร้อำนาจในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

อับลักษณะประการที่สอง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ไม่เคารพสิทธิพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทวยราษฎร์ ประชาชนไม่มีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของทางราชการ และไม่มีสิทธิมีเสียงในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงให้ราษฎรได้อย่างเต็มที่ ในประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอนโยบายเศรษฐกิจโดยการตรากฎหมาย แต่อำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคานโดยวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งหรือเตะถ่วงการตรากฎหมาย ประการที่สอง การเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีความยุ่งยากมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125 กำหนดว่า หากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบจะไม่มีโอกาสที่จะเสนอกฎหมายเศรษฐกิจเลย ในประการที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 133 กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมรายการหรือวงเงินในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมิได้ แต่จะขอแปรญัตติเพื่อตัดทอนรายจ่ายบางรายการได้ เพราะฉะนั้นในระบอบการปกครองปัจจุบัน ประชาชนไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอับลักษณะสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบัน

นักวิชาการกลุ่มที่สามนี้ไม่ต้องการให้มีการปฏิวัติทางการเมือง แต่ต้องการให้ประชาชนมีสำนึกมากขึ้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่กระทบกระเทือนสวัสดิการของประชาชนทุกคน สังคมจะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อชนชั้นผู้ปกครองเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและกำหนดชะตากรรมของตนเอง หากไม่สามารถแก้ไขอับลักษณะเหล่านี้ได้ การปรับเปลี่ยนทิศทางของเศรษฐกิจไทยยากที่จะเป็นไปได้

ปัจฉิมลิขิตปี 2543

ในช่วงปลายปี 2529 สังคมเศรษฐกิจโลกฟื้นตัวจากภาวะถดถอย สงครามดอกเบี๋ยระหว่างยุโรปตะวันตกกับสหรัฐอเมริกายุติลงแล้ว อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศลดลง ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวในการลงทุน ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ขึ้นปฐุมฟื้นตัวจากภาวะตกต่ำ กลุ่มประเทศมหาอำนาจทั้งห้า (G-5) บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่า Plaza Accord ในเดือนกันยายน 2528 ในการเพิ่มค่าเงินมาร์กเยอรมันและเงินเยนญี่ปุ่น ยังผลให้เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลง ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ

ระบบเศรษฐกิจไทยยังคงเดินอยู่บนเส้นทางเดิม และถูกกดดันให้เดินแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมมากขึ้น อับลัษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากกว่าเดิม วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจปรากฏให้เห็นอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม 2540

บรรณานุกรม

นริศ ชัยสูตร และประศาสน์ ตั้งมติธรรม

"ทิศทางการค้า การไหลของเงินทุน และนโยบายสำคัญต่อนโยบายด้านดุลการชำระเงินของประเทศไทย"

ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2529)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์

"ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า"

การสัมมนาวิชาการครั้งที่ 9 ประจำปี 2529

ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ระหว่างวันที่ 13 - 14 กุมภาพันธ์ 2529

เมธี ครองแก้ว

"ทิศทางการพัฒนาชนบทไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต"

ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2529)

สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และอัฉนา วัฒนานุกิจ

"ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย"

ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2529)

เสน่ห์ จามริก

"แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง"

ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2529)

อภิชัย พันธเสน

"แนวโน้มประชากร การศึกษา การจ้างงาน และทางเลือก พ.ศ. 2513-2548"

ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2529)

อัมมาร สยามวาลา และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

"ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต"

ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2529)