

# ปัญหาและลำดับในการพัฒนา

พิมพ์ครั้งแรกใน *อนุสรณ์เศรษฐศาสตร์* ๒๕๐๘

โครงการ ๑๐๐ ปี ชาตกาล ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าประเทศไทยนั้น ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์และมั่นคง แต่จะนั่งนอนใจหาได้ไม่ รายได้เฉลี่ยต่อคนยังคงประมาณ ๑๐๐ เหรียญสหรัฐต่อปี ทั้ง ๆ ที่อัตราเฉลี่ยก็หาประโยชน์สำหรับพวกที่อยู่ในระดับต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยนั้นไม่ ประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอัตราสูง เรายังมีปัญหาอื่น ๆ อีกนานาประการ

ข้าพเจ้าเห็นว่าบรรยากาศที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ ๕ ประการดังต่อไปนี้ :-

ก. ระบบบริหารที่ดี ซึ่งจะทำให้ใช้กำลังคน เงิน และเวลาซึ่งมีอยู่จำกัดนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. เครื่องมือทางการคลัง และทางการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถประมาณควบคุม และรายงานรายได้รายจ่ายของรัฐบาลได้อย่างถูกต้องแน่นอน

ค. ระบบการเงินและการธนาคารที่สามารถรักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตราทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ได้ โดยเปิดช่องทางให้ใช้จ่ายในการพัฒนาได้พร้อมกันไปด้วย

ง. ภาวะที่เป็นธรรมในการผลิตและการค้า โดยไม่ให้มีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้แข่งขันกันได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ชัดเจน

จ. รัฐบาลดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดให้มีความสะดวกขั้นพื้นฐานแก่การผลิตของเอกชน และในขณะเดียวกันจะไปกระตุ้นให้ประชาชนทุกคนต่างได้ใช้ความริเริ่มของตนเอง

การพัฒนาประเทศชาติในความหมายอย่างรวม ๆ หรือในความหมายของสถิติอัตราเฉลี่ยหรือสถิติตัวเลขรวมนั้นสามารถทำให้เข้าใจผิดได้อย่างมาก ถ้าหากคนรวยยิ่งร่ำรวยมากขึ้นทุกที ในขณะที่คนส่วนใหญ่สิ้นเนื้อประดาตัวแล้ว การพัฒนา “ส่วนรวม” จะนำความเดือดร้อนมาสู่คนส่วนใหญ่ มีคำพูดของรามอน แมกไซไซอยู่ว่า “ผู้ที่เกิดมาแล้วมีน้อยกฎหมายควรจะช่วยให้มาก”

ฉะนั้น มาตรการในการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญ ที่สุดก็ควรได้แก่การก่อให้เกิดบรรยากาศทางเศรษฐกิจและสังคมในชาติให้ใกล้เคียงกับสภาพอุดมคติดังกล่าวมาแล้วนั้น ปัญหาทางด้านบริหารที่หนักหนาที่สุดในประเทศไทย ขณะนี้ก็คือ :-

ก. ใช้ระบบคณะกรรมการกันมากเกินไป จนทำให้เสียเวลาและกำลังงานอย่างมากทั้งทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนเกิดความรับผิดชอบได้ง่าย

ข. การทำงานซ้ำกันระหว่างกรมต่าง ๆ และระหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ทำให้สูญเสียกำลังและผู้ชำนาญในวิชาชีพซึ่งมีไม่พอยู่แล้ว

ค. อภิสิทธิ์และการผูกขาดที่ยังคงมีอยู่นั้น ยังความร่ำรวยให้แก่คนไม่กี่คนที่ไม่ควรจะได้รับแต่เป็นผู้มีอำนาจ และทำให้คนส่วนมากที่อุตสาหกรรมและมีความสามารถเกิดย่อท้อ

ง. การทะเลาะและดูแคลนต่อคุณค่าของแรงงาน และความคิดริเริ่มของประชาราษฎร์ โดยมุ่งแต่เรื่องชาตินิยมอย่างผิด ๆ หรือเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนตนแบบเห็นแก่ตัวถ้อยเดียว พูดสั้น ๆ คือ ถ้าเราตัดความโลภความเหิมเห่อทะเยอทะยานส่วนตัวและความเห็นแก่ตัวออกเสียแล้ว อาทิตยก็จะฉายแสงแจ่มมาส่องโลกอันไม่ค้อยจะสมบูรณ์ของเราได้

ผู้ที่หมายมั่นแต่ในเป้าหมายอันสมบูรณ์ ย่อมจะรอยุคพระศรีอารีย์เสียเปล่าและจะไม่ได้ทำอะไรไปจนตาย นักปฏิวัติ เช่น แมกไซไซ จะต่อสู้กับมารร้ายด้วยมือข้างหนึ่ง และพยายามเสริมสร้างด้วยมืออีกข้างหนึ่งพร้อมกันไป มาตรการที่ยังความองงายในด้านพัฒนาการและการวางแผนพัฒนาจะต้องดำเนินต่อไปถึงแม้ภาวะอุดมคตินั้นยังไม่พร้อม ความต้องพัฒนาหรือความต้องการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดนั้น มีอยู่ทุกด้านในสภาวะเช่นนี้ ไม่มีทางอื่นนอกจากจะยึดหลักการที่ว่า “อะไรสำคัญทำก่อน”

ความหมายของ “อะไรสำคัญทำก่อน” ในความเห็นส่วนตัวของข้าพเจ้านั้นมีลักษณะในทางปฏิบัติ และสำหรับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยดังต่อไปนี้ :-

ก. พัฒนาความชำนาญและความคิดริเริ่มของแต่ละบุคคล อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาต่อไปในส่วนอื่น ๆ ฉะนั้น การศึกษาและการฝึกฝนอบรมกำลังคนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาชีวศึกษาต้องมาอันดับหนึ่ง

ข. ให้การบริการความสะดวกและกระตุ้นความคิดริเริ่มของเอกชนในด้านการผลิตและการค้า ฉะนั้น การขนส่งและคมนาคม โดยเฉพาะทางหลวง ท่าเรือ และการตลาด ก็ย่อมมีความสำคัญ

ค. ช่วยให้โครงการที่เริ่มแล้วได้สำเร็จลุส่งไป มิฉะนั้น ก็จะกลายเป็นสิ่งไร้คุณค่าไป เช่น การกำจัดมาลาเรีย คุคลอง และคั่นกั้นน้ำในการชลประทาน

ง. ช่วยคนส่วนใหญ่ในสิ่งที่เขาพยายามกระทำและเป็นสิ่งที่เขามีความเชี่ยวชาญ กล่าวคือ ส่งเสริมการเกษตรกรรมโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสินเชื่อกเกษตร การกระตุ้นการส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยและเครื่องจักร การใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบภายในประเทศในโครงการทดลองริเริ่มทางอุตสาหกรรมต่าง ๆ

จ. สนับสนุนอุตสาหกรรมที่เหมาะสมเพื่อที่จะถ่ายเท เกษตรกรที่มีจำนวนเกินส่วนและเพื่อเพิ่มรายได้ของแต่ละบุคคล ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องเลือกส่งเสริมอุตสาหกรรมแต่บางประเภท

หากทุกคนเป็นราชาแล้ว ทุกคนก็เป็นข้าราชการสำนักด้วย ไม่ใช่ว่าทุกโครงการจะมีความสำคัญเป็นอันดับแรกไปเสียหมด โครงการที่ใช้เงินและคนไปขนาดหนึ่งแล้วในอดีตจะต้องลดลงมาอยู่อันดับรองเพื่อที่จะได้พัฒนาการไปอย่างสมดุลกัน โครงการประเภทนี้สำหรับประเทศไทยในแผนพัฒนาระยะที่ ๒ (๑๙๖๗-๑๙๗๑) นั้น ข้าพเจ้าหมายรวมถึงการชลประทาน การไฟฟ้า การประปา การรถไฟ อนึ่ง ข้าพเจ้าใคร่จะเสนอแนะให้ใช้จ่ายน้อยลงเกี่ยวกับเมืองหลวง และเมืองใหญ่ ๆ ทั้งหลาย แต่ให้ใช้จ่ายมากขึ้นสำหรับชนบทนอกเมืองทั่วประเทศ โดยสัตย์จริงแล้วข้าพเจ้าใคร่ที่จะเห็นการทุ่มเททรัพยากรไปยังภาคที่อึดคัดของราชอาณาจักร เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศก็ไม่ใช่ว่าจะไม่เสียหายแลเสียเลย แต่ความเร่งด่วนของภาคเหล่านั้นต้องถือว่าอยู่ลำดับรองลงไป