

นโยบายแห่งชาติและผู้นำทางการเมืองของไทย

ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีรเวคิน*

ความนำ

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งออกมาในรูปของแผนพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีแล้วหกแผนเป็นปัจจัยหลักของการกำหนดวิถึการพัฒนาการแห่งชาติ ผลจากการใช้แผนดังกล่าวหกแผนได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ซึ่งในแง่หนึ่งก็เป็นเรื่องปกติวิสัยและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำนองว่าได้อย่างเสียอย่าง ดังนั้นการวิพากษ์วิจารณ์ผู้วางแผนก็ออกจะไม่ใช่ติธรรม ทั้งนี้เพราะผู้วางแผนเองต้องถูกจำกัดด้วยทรัพยากรอันจำกัด และต้องทำงานในกรอบของความเป็นไปได้ทางการเมือง ประกอบกับต้องถูกบีบโดยพลังจากสภาวะเศรษฐกิจโลก และพลังบีบคั้นจากบริบทระเบียบเศรษฐกิจสากล นอกเหนือจากนั้นการใช้กรอบการวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ และมิติการมองสังคม และแนวทางการพัฒนายังถูกอิทธิพลของภูมิหลังการศึกษา กรอบและมิติของโครงสร้างการวิเคราะห์ มโนทัศน์อันเกิดจากค่านิยม ข่าวดสาร และความชำนาญพิเศษ ฯลฯ ย่อมนำไปสู่การสรุปทางออกในการแก้ปัญหา และเสนอนโยบายตามที่ปรากฏอยู่

ในขณะที่มีนักสังคมศาสตร์จำนวนไม่น้อย วิพากษ์ผลการพัฒนาประเทศอันเกิดจากการวางแผนของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อเท็จจริงก็คือท่ามกลางจุดด้อยที่ยกมาวิพากษ์วิจารณ์ ผลในทางบวกก็เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ นอกจากนี้จากกล่าวได้ว่าผู้วางแผนมีความผูกพันและเชื่อในความถูกต้องของแนวทางโดยบริสุทธิ์ใจ ฉะนั้นหากจะมีผลในทางลบเกิดขึ้นก็น่าจะเป็นเรื่องที่เกิดจากการมองข้ามปัญหาดังกล่าว หรือถือว่าเป็นราคาที่ต้องจ่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นสองเรื่องด้วยกัน จุดแรกคือ การกล่าวถึงกลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกรกล่าวอย่างกว้าง ๆ ว่ามีบุคคลหรือสถาบันใดที่มีบทบาทในเรื่องการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในส่วนที่สองจะพูดถึงผลในทางการเมืองอันเกิดจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การเสนอบทความนี้จะเน้นในลักษณะ Conceptualization ซึ่งสามารถจะสนับสนุนได้โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในกรณีที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน ส่วนที่เป็นการวิเคราะห์ในลักษณะฉายภาพอนาคต เจตนาเพื่อให้มีการคำนึงถึงปัญหาซึ่งอาจจะเกิดขึ้นโดยนัยหนึ่งเป็นการวิเคราะห์โดยการชี้ตรรกะ แต่การใช้ตรรกะเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของการวิเคราะห์ปัญหาสังคม ซึ่งผู้วางแผนจะมองข้ามไม่ได้

การกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคือ สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในทางความเป็นจริงกระบวนการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการ

* ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่ซับซ้อนและมีส่วนนำเข้า (Input) ของหลายฝ่าย ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง บทบาทของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญต่อหน่วยงานดังกล่าว โดยรัฐบาลหรือตัวนายกรัฐมนตรี ในยุคที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญต่อหน่วยงานดังกล่าวน้อย บทบาทของ สศช. ก็จะลดน้อยลง เช่น ในช่วงที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี สศช. มีบทบาทไม่มาก อย่างไรก็ตาม ภาพโดยทั่วไปก็ยังเป็นว่า สศช. มีบทบาทสำคัญยิ่งในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระบวนการของการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีดังต่อไปนี้คือ

1. กระบวนการระดมความคิดเห็นในทิศทางและเป้าหมายของแผน
2. การร่างแผน
3. การเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ
4. การนำแผนไปปฏิบัติ

1. กระบวนการระดมความคิดเห็น

กระบวนการระดมความคิดเห็นเป็นกระบวนการซึ่งเจ้าหน้าที่ สศช. พยายามรวบรวมข่าวสารข้อมูลความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใส่ไว้ในแผน ดังนั้นในแง่ทฤษฎีกระบวนการวางแผนจึงเป็นเรื่องเปิดกว้าง โดย สศช. ยินดีรับฟังความคิดเห็นจากแหล่งต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เป็นการยากสำหรับคนภายนอกที่จะประเมินว่า ความคิดเห็นดังกล่าวมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด ต่อการวางแผนอย่างแท้จริง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของ สศช. ได้ข้อมูลที่สำคัญคือ สศช. จะรับฟังความคิดเห็นของ นักวิชาการ สื่อมวลชน นักการเมือง เพื่อประกอบการวางแผน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ส่วนนำเข้า (Input) จากแหล่งต่าง ๆ จะนำไปเพื่อพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของแผน อย่างไรก็ตามก็เกิดข้อสงสัยขึ้นว่าการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวหมายถึง การที่จะนำไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนหรือเป็นเพียงประกอบการพิจารณา ข้อที่เป็นไปได้มากก็คือ หากความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้วางแผนอยู่แล้ว ก็คงจะถือว่าเป็นการสนับสนุน แต่ถ้าเป็นความคิดเห็นที่แย้งกับความคิดเห็นของผู้วางแผนก็อาจมีการทำให้เกิดการที่ต้องมีการถกเถียงเพื่อชี้แจงน้ำหนัก แต่จะมีผลต่อความคิดดั้งเดิมมากน้อยเพียงไรคงต้องแล้วแต่กรณี และคงยากต่อการพิสูจน์ นอกจากนั้นการยอมรับจะมีมากน้อยเพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเป็นความคิดเห็นของกลุ่มยุทธศาสตร์หรือไม่ เช่น ถ้าเป็นความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและมีความสัมพันธ์เป็นอันดีกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผน โอกาสของการได้รับการพิจารณาหรือมีผลต่อแผนก็จะมีมาก

2. การร่างแผน

การร่างแผนเป็นเรื่องของวิชาการและเป็นส่วนหนึ่งเกี่ยวกับเทคนิคของการวางแผนพัฒนา สศช. จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการร่างแผนซึ่งเป็นงานหลักส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การร่างแผนก็ต้องทำร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ กล่าวคือ กระทรวงต่าง ๆ ในขั้นร่างแผนนี้ ข่าวสารข้อมูลจากกรมและกระทรวงจะถูกนำมาใช้เพื่อ การร่างแผน โดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางทั่วไปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. การอนุมัติแผนโดยคณะรัฐมนตรี

หลังการวางแผนเรียบร้อยแล้ว จะมีการทบทวนเพื่อการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยน จากนั้นก็นำร่างสุดท้ายเข้าเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อ ครม. อนุมัติแล้วก็จะนำแผนไปปฏิบัติตามระยะเวลาและขั้นตอนที่กำหนด

4. การนำแผนไปปฏิบัติ

การวางแผนเป็นกระบวนการทำงานระดับมหภาค ส่วนการนำแผนไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นกระบวนการระดับจุลภาค การปฏิบัติแผนมิได้กระทำโดยภาคีรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังมีภาคีปฏิบัติโดยภาคเอกชนด้วย ดังนั้นการนำแผนไปปฏิบัติหรือเชิงปฏิบัติของแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อน โดยเฉพาะเมื่อแผนการพัฒนาเศรษฐกิจก้าวข้ามจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งง่ายต่อการเสนอผล เพราะการมีโครงการสร้างเขื่อน ถนนหนทาง ฯลฯ ย่อมง่ายต่อการเห็นผลในแง่รูปธรรม แต่เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการส่งออกหรือเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะเมื่อเริ่มมีการหักล้างผลความจำเริญทางเศรษฐกิจและผลในทางลบทางการเมือง สังคม ภาวก็จะซับซ้อนอานยากขึ้น

เป็นเรื่องปกติวิสัยที่คนที่มาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นระบบประชาธิปไตยซึ่งมีโครงสร้างการเมืองแบบพหุนิยม จะมองภาพการวางแผน (ซึ่งในประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศจะไม่มีแผนแห่งชาติ) ในรูปการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวพันกัน เช่น สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา หน่วยงานราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ในกรณีประเทศไทยซึ่งยังมิได้มีการพัฒนาถึงขั้นการเมืองระบบเปิดเต็มที หน่วยงานราชการจะมีบทบาทอย่างมากในการวางแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ต้องอาศัยวิทยาการและความชำนาญพิเศษ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนจากแหล่งต่าง ๆ ในกระบวนการระดมกำลังความคิดเห็นแล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่าข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนโดยตรง คือ สตช. จะมีบทบาทสำคัญที่สุดในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ มิได้หมายความว่าความคิดเห็นที่เสนอโดยบุคคลและสถาบันอื่น ๆ จะถูกมองข้ามโดยสิ้นเชิง แต่ก็ต้องยอมรับว่าน่าจะมีน้ำหนักเป็นรอง

รัฐสภา

ระบบรัฐสภาไทยในปัจจุบันเป็นระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาในฐานะสถาบันมิได้มีน้ำหนักมากนักในแง่ของการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ และโดยทั่วไปกล่าวได้ว่ารัฐสภาก็มิได้ให้ความสนใจหรือความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติมากนัก ทั้งนี้อาจเพราะสาเหตุสำคัญคือ การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นเรื่องซับซ้อนและลึกซึ้งในเชิงวิชาการ นอกจากนี้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม มีแนวความคิดว่า การวางแผนพัฒนาประเทศเป็นภาระหน้าที่และช่วยงานของข้าราชการและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อเรื่องนี้โดยตรง ดังนั้นเรื่องซับซ้อนและลึกซึ้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่นอกข่ายงานของ "ข้าราชการการเมือง" หรือนักการเมือง ดังนั้นจึงสังเกตได้ชัดว่าจะมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลและตัวสมาชิกวุฒิสภา แต่แผนพัฒนาการแห่งชาติจะคงอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง

แต่รัฐสภาก็สามารถจะมีบทบาทที่จะมีผลต่อแผนพัฒนาการแห่งชาตินั้น โดยการตัดทอนงบประมาณ

ของหน่วยงานที่ของงบประมาณประจำปี คณะกรรมการการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรสามารถจะตัดงบประมาณบางส่วน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติแผนพัฒนาที่สำคัญได้ ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาที่ต้องร่วมประสานกันหลายกระทรวง การตัดงบประมาณใดส่วนหนึ่งของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ย่อมกระทบต่อการประสานแผนทั้งหมดได้เพราะเกิดช่องว่างขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป้าหมายของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมวัดจากอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจประจำปี จึงเป็นการยากที่จะประเมินว่าแผนที่ถูกตัดงบประมาณไปนั้นจะมีผลกระทบในทางลบต่อแผนใหญ่มากน้อยเพียงใด

แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลผสม ขณะนี้จะมีบทบาทในเรื่องการวางแผนได้ ด้วยวิธีการเสนอโครงการพัฒนาซึ่งจะมีส่วนในการสนองต่อผลประโยชน์ของชุมชนซึ่งตนเป็นผู้แทน หรือเสนอนโยบายหรือโครงการใดก็ตามซึ่งจะมีโอกาสได้รับเข้าสู่แผนและการปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนตลอดเวลาที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติ

กรณีที่มีการเชื่อมโยงระหว่าง สศช. และสภาผู้แทนราษฎรคือ กรณีการวางแผนโดยมีการวางแผนร่วมระหว่างรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมและ สศช. จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่าง สศช. และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนในเรื่องการวางแผนมีได้ แม้จะไม่ปรากฏเด่นชัดก็ตาม

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีงบประมาณคนละ 2.5 ล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นในเขตของตน ซึ่งส่วนใหญ่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาชุมชน ในแง่นี้ก็พอจะกล่าวได้ว่ามีส่วนในการช่วยปฏิบัติแผนการพัฒนา แต่ละงบประมาณดังกล่าวมีขึ้นเพราะแรงบีบบังคับทางการเมืองจาก ส.ส. เพื่อเป็นฐานการหาเสียงจากชุมชนที่เป็นเขตทางการเมืองของตน

กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ในสังคมไทยยังไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง และส่วนใหญ่จะเรียกร้องทางการเมืองในเรื่องหรือประเด็นเฉพาะเจาะจง เป็นต้นว่า การเรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลประกันราคาข้าว หรือเพื่อหาตลาดเพื่อการขายน้ำตาล ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงมีบทบาทน้อยต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาค ทั้งนี้เพราะเป็นการยากที่จะมองความสัมพันธ์ระหว่างผลของผลประโยชน์ใกล้ตัว การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องแผนพัฒนาการจึงไม่เห็นเด่นชัด ที่เห็นได้บ่อยครั้งคือการใช้แรงผลักดันทางการเมืองเพื่อให้รัฐบาลแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะกรณีดังกล่าวมาแล้ว

พรรคการเมืองไม่มีบทบาทในการวางแผน แต่พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีนโยบายพรรค ซึ่งอาจจะเกี่ยวกับประเด็นและกรณีที่เป็นเรื่องเศรษฐกิจและสังคม เช่น การประกันราคาข้าว การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม การปรับปรุงคุณภาพชีวิต การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีหนทางในการทำมาหาเลี้ยงชีพ นโยบายการค้า นโยบายเกษตร นโยบายอุตสาหกรรม อย่างกว้าง ๆ ในลักษณะนามธรรม ซึ่งมักจะคล้าย ๆ กันทุกพรรค ข้อสังเกตคือ ประเทศไทยยังไม่มีพรรคที่มีลักษณะเป็นตัวแทนชนชั้น จึงมีนโยบายที่จะเอาใจชนทั้งชั้นในสังคม เรื่องการพัฒนาจึงมีลักษณะกว้าง นามธรรมโดยนัยนี้จึงไม่ขัดกับปรัชญาการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติของ สศช. แต่ก็ไม่สามารถจะมีบทบาทต่อเนื้อหาหรือแก่นสารของแผนได้เห็นเด่นชัด นอกจากสมาชิกพรรคที่เป็นรัฐมนตรีอยู่ในรัฐบาลผสมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หน่วยงานของรัฐและข้าราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญที่สุดในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดคือ สศช. แต่ก็มีข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติ หน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการวางแผนโดยมีกรมของกระทรวงต่าง ๆ เป็นหน่วยพื้นฐาน ความจริงแล้วกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาการแห่งชาติมีลักษณะเป็นการรวมแผนของแผนพัฒนาของกรมต่าง ๆ โดยวางแผนตามแนวของแผนใหญ่ซึ่งให้ขอบข่ายไว้กว้างขวาง

แต่ถ้ามองจากกลุ่มยุทธศาสตร์ในวงข้าราชการ ก็อาจกล่าวได้ว่าในบางโครงการในแผนกลุ่มยุทธศาสตร์ซึ่งมีพลังในทางการเมืองก็มีบทบาทสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ โครงการพัฒนาชนบทซึ่งสอดไว้ในแผน 5 ตอนรัฐบาลเปรม 1 นั้น มาจากแรงผลักดันของกลุ่มยุทธศาสตร์กลุ่มหนึ่งใน สศช. ซึ่งมีการมองนโยบายการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติแตกต่างไปจากแนวประเภทนี้ (Conventional pattern) โครงการดังกล่าวถูกย่นหนักขึ้นในแผน 6 กลุ่มยุทธศาสตร์ดังกล่าวมานี้เป็นกลุ่มที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามของกลุ่มที่เน้นการพัฒนา โครงการอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ เช่น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก กลุ่มยุทธศาสตร์ซึ่งมีลักษณะผิดแผกจากกลุ่มอื่นนี้ สามารถมีบทบาทสำคัญในการคานกลุ่มยุทธศาสตร์อื่นในหน่วยงานเดียวกัน เป็นการช่วยสร้างการคานอำนาจในการวางแผนขึ้น

สถาบันทหาร

โดยหน้าที่และความรับผิดชอบแล้วทหารมีหน้าที่ป้องกันประเทศและรักษาความสงบภายในและความมั่นคงแห่งชาติ แต่คำว่าความมั่นคงแห่งชาติมีความหมายกว้างโดยเฉพาะในยุคที่มีความพลวัตของกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ การที่จะต้องมีรัฐบาลที่มั่นคงและสังคมที่มั่นคงได้นำไปสู่การขยายของกิจการของกองทัพบก ปัจจุบันมีกรมกิจการพลเรือนในกองทัพบก นอกจากนี้ยังมีสถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ และมีรายการ “กองทัพบกพบประชาชน” “สนทนาปัญหาบ้านเมือง” กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องของพลเรือน แต่ทหารได้ขยายขอบข่ายงานของตนเข้าเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว ดังนั้นจึงมีการประสานแผนของการพัฒนากองทัพบกกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ในอดีตกองวางแผนเตรียมพร้อมของ สศช. เป็นหน่วยงานที่ร่วมวางแผนกับหน่วยงานของทหาร ปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นที่กลุ่มอาสาพัฒนาและป้องกัน โครงการพัฒนาของกองทัพบกมีมาก กองทัพภาคต่าง ๆ มีกิจกรรมพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในแถบชายแดนและในเขตที่ถูกคุกคามโดย ผกค. ล่าสุดได้แก่โครงการ “อีสานเขียว” โครงการพัฒนาดังกล่าวมีทั้งการพัฒนาชุมชน โรงเรียน โรงพยาบาล หน่วยอาสาสมัคร การตัดถนน ฯลฯ ซึ่งแรงผลักดันของโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นอกจากจะเกิดจากความต้องการที่จะเห็นประชาชนอยู่ดีกินดี และช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ยังมีผลทำให้ภาพพจน์และความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพบกกับประชาชนดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลจากการมีโครงการพัฒนาของกองทัพบกก็คือ การช่วยเสริมและสนับสนุนโครงการหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อที่น่าสังเกตคือ บทบาทของทหารในการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

มาตรา 56 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์แห่งชาติ กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้อง สถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปราม

การกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศ

โครงการพระราชดำริ

โครงการพัฒนาประเทศที่มีผลอย่างเห็นเด่นชัดต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเพิ่มรายได้ การฝึกอาชีพ การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น การช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ การลดการทำมาหาเลี้ยงชีพที่ผิดกฎหมาย เช่น การปลูกฝิ่น และการเสริมสร้างความสามัคคี ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ และการเสริมสร้างความภักดี โดยเฉพาะเอกลักษณ์ และการพัฒนาชุมชนการเมือง ได้แก่ โครงการพระราชดำริ ซึ่งแยกออกเป็นโครงการต่าง ๆ จำนวนมากมาย ครอบคลุมหลายพื้นที่ โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลโดยตรงและเป็นรูปธรรมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนโดยตรง

กลุ่มธุรกิจ

กลุ่มธุรกิจมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ แต่นักธุรกิจมีบทบาทในแง่ “ผู้พัฒนาจากภายนอก” ได้ เช่น การที่นักธุรกิจ นักลงทุน ส่งเสริมโดยการว่าจ้างให้เกษตรกรปลูกพืชบางชนิด เช่น ปลูกถั่วเหลืองเพื่อการผลิตน้ำมันพืช เป็นต้น หรือการให้เกษตรกรเลี้ยงไก่ เลี้ยงสุกร โดยการว่าจ้าง แต่นี้เป็นเพียงโครงการเศรษฐกิจเล็ก ๆ ในชั้นจุลภาค

แต่ กรอ. ซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างธุรกิจ (สมาคมอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร และหอการค้า) กับหน่วยราชการและรัฐบาล ย่อมจะมีบทบาทในทางอ้อมโดยเฉพาะในเรื่องนโยบายส่งออกและโครงสร้างภาษี นโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้อาจมีบทบาทในการวางทิศทางของการพัฒนา เช่น การเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ได้แก่ อาหารกระป๋อง เป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบาทของนักธุรกิจต่อแผนน่าจะอยู่ที่โครงการเฉพาะเจาะจงมากกว่าแนวทางของแผนชาติ อย่างไรก็ตาม การที่มี กรอ. และมีกอง กรอ. ใน สศช. ก็บ่งชี้ว่ากลุ่มธุรกิจจะมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น

นักการเมือง

นักการเมืองอาจมีบทบาทในการวางแผนหรืออาจใช้อิทธิพลของตนได้ ในฐานะปัจเจกบุคคล โดยผ่านพรรคการเมืองในฐานะ ส.ส. หรือในฐานะรัฐมนตรี นักการเมืองสามารถมีบทบาทได้ในฐานะรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว บทบาทของนักการเมืองซึ่งมีส่วนในการวางแผนพัฒนาการแห่งชาติ ได้แก่ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ได้มีส่วนอย่างมากในการทำให้แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้รับการบรรจุในแผน 5 “ผันชนบท” เพื่อการกระจายรายได้ในชนบท โครงการผันชนบทเป็นโครงการที่เน้นการพัฒนาชนบท และการผันเงินเพื่อให้เกิดการแจกแจงรายได้ ซึ่งมีผลในแง่การกระจายและสร้างแบบอย่าง ซึ่งได้มีการดำเนินการต่อมา

นักวิชาการและนักศึกษา

นักวิชาการมีบทบาทในด้านนโยบายการพัฒนาและแผนพัฒนาในบางแง่ ซึ่งขึ้นอยู่กับช่วงเวลา สถานการณ์ และตัวบุคคล สศช. ได้มอบให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการวิจัยโครงการพัฒนาหลายโครงการ นักวิชาการเหล่านี้จะทำการวิจัยหาสาเหตุพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขและวางนโยบาย ซึ่งอาจนำไปสอดไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผน บทบาทของนักวิชาการดังกล่าวเห็นเด่นชัด

ในโครงการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีศูนย์ข้อมูล ซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่าง สศช. และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีสมองกลซึ่งบริจาคโดยญี่ปุ่น นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นที่ ยอมรับของ สศช. ก็สามารถแสดงบทบาทในเรื่องนโยบายและการวางแผนได้ เนื่องจากเวลา ทรัพยากร บุคลากรมีจำกัด สศช. จำต้องอาศัยสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย และผู้เชี่ยวชาญเพื่อข่าวสาร ข้อมูล ความคิดเห็น โดยเฉพาะที่สนับสนุนแผนพัฒนา สศช. ร่างขึ้นมา ในแง่นี้นักวิชาการมีบทบาทต่อการวางแผนถ้ามี ผลงานเป็นที่เชื่อถือได้

นักศึกษามหาวิทยาลัยมีบทบาทต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแง่การมีส่วนร่วมในโครงการ พัฒนาชนบท โครงการบัณฑิตอาสาสมัครของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นตัวอย่างของการแสดงบทบาท ดังกล่าว แต่ก็ในแง่ของการปฏิบัติในระดับจุลภาคเท่านั้น

สรุปได้ว่า

หนึ่ง : สศช. มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับภาระและหน้าที่ตามกฎหมาย

สอง : ในทางปฏิบัติ หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐบาลซึ่ง สศช. ต้องอาศัยข่าวสารและข้อมูลเพื่อการ วางแผน และโครงการระดับกรมมีบทบาทสำคัญในการวางแผน แม้จะไม่เห็นเด่นชัดเท่ากับบทบาทของ สศช.

สาม : สถาบันที่อยู่นอกเครือข่ายหน่วยงานราชการ มีบทบาทในแง่การให้ข่าวสารข้อมูลและความคิดเห็น นักวิชาการมีบทบาทที่พอจะเห็นได้ในบางกรณี นักการเมืองที่เป็น ส.ส. และรัฐมนตรี ก็มีบทบาทได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ทหารมีโครงการพัฒนาของตนโดยเฉพาะในชนบท ซึ่งมีส่วนเสริมแผนหรือโครงการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สี่ : พรรคการเมืองในฐานะสถาบันไม่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมี หมายสำคัญ

ห้า : กลุ่มผลประโยชน์ยังมีการจัดตั้งอ่อน ไม่มองภาพลึกในอนาคต ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญของแผน มีแต่การเรียกร้องเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเฉพาะเจาะจง

หก : นักธุรกิจมีบทบาทในโครงการพัฒนา เช่น การให้กู้เงิน และการเสนอให้เกษตรกรปลูกพืช บางชนิด แต่ความสำคัญของกลุ่มธุรกิจเห็นได้จากการเกิดของ กรอ.

เจ็ด : นักการเมืองมีบทบาทเสนอความเห็นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบางครั้ง แต่มักจะถูกสงสัยว่าแฝงไว้ด้วยจุดประสงค์ทางการเมือง

แปด : นักวิชาการอาจมีบทบาทสำคัญได้ในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความคิดเห็น ที่เสนอ ในรายงานวิจัย ในการสัมมนา อาจถูกนำมาพิจารณาเพื่อการวางแผน ส่วนนักศึกษา มีบทบาท ในแง่อาสาสมัครในโครงการพัฒนาชนบท

เก้า : โครงการพระราชดำริ มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะการพัฒนาชนบท เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีบทบาทในด้านการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ ความรักดี การ พัฒนาชุมชนการเมือง ฯลฯ

นโยบายพัฒนาและความจำเป็นทางเศรษฐกิจและผลในทางการเมืองและสังคม

ก. ผลดีในทางเศรษฐกิจ

ผลจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเริ่มมาตั้งแต่สมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น ที่เห็นได้ชัดคือ การเปลี่ยนแปลงการพัฒนาเศรษฐกิจ จากเศรษฐกิจชาตินิยมในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาสู่ระบบเศรษฐกิจที่เปิดมากขึ้น โดยมีการเน้นความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการเติบโตและความจำเป็นในแง่โครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรม พืช เศรษฐกิจ จนระดับความจำเป็นในปัจจุบันอยู่ในขั้นสูง บางครั้งขึ้นถึงดัชนีสองหลัก จนมีการกล่าวกันว่าประเทศไทยคงจะก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ (NICs) ในไม่ช้าและคงปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศไทยเป็นที่หมายตาของการลงทุนจากภายนอก โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และยุโรป

ความสำเร็จในการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจแบบเกษตรมาสู่แบบกึ่งเกษตรกึ่งอุตสาหกรรมนี้มีผลส่วนหนึ่งมาจากการวางแผนของสภาพัฒน์ ซึ่งต้องยกส่วนดีให้กับผู้วางแผน ส่วนผลในทางลบจะมีอะไรบ้างนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ข. ผลดีในทางสังคม

ผลดีในทางสังคมนั้นคงปฏิเสธไม่ได้ว่า กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองใหญ่ระดับนานาชาติ มีชุมชนเมืองเกิดขึ้นมากมาย จังหวัดใหญ่ ๆ หลายจังหวัดมีโรงแรมระดับชั้นหนึ่งเกิดขึ้น การย้ายถิ่นมีมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางภูมิศาสตร์ สถาบันการศึกษาเกิดขึ้นมากมายและขยายตัวมากขึ้น ทั้งสถาบันของรัฐและเอกชน การเกิดตึกกระฟ้าในนครหลวงและต่างจังหวัด การคมนาคม การสื่อสาร ฯลฯ ส่วนแต่นำไปสู่การยับยั้งตัวของสังคม (Social Mobilization) ในแง่สุขภาพอนามัยคนไทยมีสุขภาพดีขึ้น ความสูงเพิ่มขึ้น การเสียชีวิตของทารกแรกเกิดลดลง ฯลฯ

ค. ผลดีในทางการเมือง

จากความจำเป็นทางเศรษฐกิจได้นำไปสู่การเกิดของชนชั้นกลาง ซึ่งได้แก่นายธนาคารและบรรษัทการเงิน นักลงทุนอุตสาหกรรม นักธุรกิจสั่งเข้า - ส่งออก ผู้บริหารในภาคเอกชน กรรมมาชีพที่รวมตัวเป็นสหภาพ นอกจากนี้ยังเกิดความตื่นตัวทางการเมืองอันเนื่องมาจากการยับยั้งทางสังคม ซึ่งมีส่วนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการพัฒนาประชาธิปไตยครั้งใหม่ในปัจจุบัน เพราะระบบต้องตอบสนองต่อกลุ่มชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ ความซับซ้อนของสังคมและระบบเศรษฐกิจทำให้การเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองของทหารลดลง ผลก็คือได้ทำให้ระบบการเมืองไทยเปิดกว้างขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะมีผลในทางบวก รวมทั้งในการพัฒนาระบบการเมืองแบบเปิด แต่ผลในทางลบขณะนี้ก็มีมากมายหลายข้อ คือ

1. ในทางเศรษฐกิจ

ในแง่เศรษฐกิจนั้นปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ความจำเป็นทางอุตสาหกรรมนั้นเกิดขึ้นโดยมีผลกระทบต่อภาคเกษตรซึ่งอยู่ในชนบทเนื่องจากการดูดซับทรัพยากรจากเกษตร และเพื่อสินค้าเกษตร เป็นการใช้ภาคเกษตรสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม ผลคือความยากจนของชนบท ซึ่งปัจจุบันนี้ยังมีกลุ่มประชาชนที่จัดอยู่ใน

ช่วยยากจนกว่า 10 ล้านคน บัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาหลักคือ ช่องว่างระหว่างคนรวยคนจน หรือปัญหาเรื่องการแจกแจงรายได้

การกระจายรายได้

(ส่วนแบ่งรายได้ %)

กลุ่ม	1975/76	1980	1986
(1) 10% ของประชากรที่รวยที่สุด	33.40	35.44	39.15
10% ของประชากรที่รวยที่สุด	15.86	16.04	16.48
20% ที่จนที่สุด	6.05	5.41	4.55
-10% ที่จนเกือบที่สุด	3.62	3.28	2.75
-10% ที่จนที่สุด	2.43	2.18	1.80
(2) % คนจนจากประชากรทั้งหมด (แปลว่า) ในชนบทมีคนจน 36.2% ของคนในชนบท			
ในชนบท	36.2	27.3	35.8
สุขาภิบาล	32.6	30.4	37.2
เมือง	12.5	7.5	5.9

ที่มา : (1) TDRI, Human Resource Division 1989

(2) Chirmsak Pinthong, *Policy Impact on Rural Income and Poverty in Thailand*, FAO Discussion paper 1989

(3) เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร, "สถานะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2518/19 และ 2524," *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ธ.ค. 2528)

หมายเหตุ : ตัวเลขคำนวณจาก การสำรวจรายได้รายจ่ายของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตารางจะเห็นว่า กลุ่มคนรวยที่สุดนั้น (20%) ได้รับการแจกแจงถึง 55% ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนได้สัดส่วนการแจกแจงน้อยมาก (4.55%)

นอกเหนือจากนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยังได้นำไปสู่ปัญหาการพึ่งพาเงินทุนจากต่างชาติ และการพึ่งพาทางเทคโนโลยี การส่งเสริมนักลงทุนขนาดใหญ่ ผลก็คือ การให้เกิดการถูกรอบงำ โดยเฉพาะญี่ปุ่น และการพึ่งพาทั้งในแง่เงินทุนและเทคโนโลยี

การมุ่งเน้นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมยังมีส่วนในการลดประสิทธิภาพ เนื่องจากการได้รับความคุ้มครองจากนโยบายของรัฐ ผู้ลงทุนจึงรวมกลุ่มกันวิ่งเต้นเพื่อการออกกฎหมายเอื้ออำนวยประโยชน์มากกว่าการแข่งขันกับสินค้าสั่งเข้า ทำให้สินค้าขาดการแข่งขัน ขาดคุณภาพ

การยกเว้นภาษีเครื่องจักรสำเร็จรูป ทำให้การวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องจักรไม่ดำเนินไปเท่าที่ควร เพราะการซื้อมาจากต่างประเทศได้รับการยกเว้นถ้ามีการส่งเสริม การพึ่งพาเทคโนโลยีสำเร็จรูปจึงมีมาก

การปล่อยให้ต่างชาติซื้อที่ดินในนามของบริษัท ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการเก็บกำไรทำให้ราคาที่ดินสูง ผิดปรกติ มีการขายที่ดินและมีการเก็งกำไรกันโดยทั่วไป จนเกิดคนไร้ที่ดินมากขึ้น นอกเหนือจากภัยอันตรายจากการครอบครองที่ดินโดยต่างชาติ ฯลฯ

2. ในทางสังคม

ผลลบในทางสังคมนั้นได้แก่ปัญหาต่าง ๆ อันมีผลมาจากความจำเริญในทางเศรษฐกิจ ปัญหาเรื่องคุณภาพชีวิตโดยเฉพาะในชุมชนเมือง มีชุมชนแออัดเกิดขึ้นมากมาย ปัญหาการว่างงาน ปัญหาโสเภณี อาชญากรรม ยาเสพติด สภากวาดล้อม เด็กขาดอาหาร จำนวนเด็กที่ศึกษาต่อชั้นมัธยมมีน้อย (38 - 40%) ทำให้เกิดปัญหาเรื่องทรัพยากรมนุษย์ การขาดวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ ปัญหาทางแปลกแยก (alienation) ของประชาชน ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ การถดถอยทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ความไม่ยุติธรรมด้านโอกาส ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีได้ให้ความเอาใจใส่ หรือเน้นหนักเท่าที่ควร ผู้วางแผนมุ่งแต่การพัฒนาอุตสาหกรรม การนิยมชมชอบตัวเลขที่น่าประทับใจ ทำให้มองข้ามปัญหาทางสังคมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. ในทางการเมือง

การเมืองระบบกึ่งเปิดกึ่งปิดซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ อันเป็นความพยายามที่จะประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังเดิม ซึ่งได้ข้าราชการประจำและกลุ่มพลังใหม่ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ได้ทำให้นักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยการให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การเป็นผู้บริหารพรรค การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จากการที่มีการรวมกลุ่มก่อตั้งพรรคและมีบทบาทในทางการเมือง และมีอำนาจต่อรอง ทำให้บทบาทของนักธุรกิจในกระบวนการเมืองเห็นเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะในคณะรัฐมนตรี

จากการมีบทบาทเพิ่มขึ้นของทหาร และจากอำนาจเงินของกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาบริหารพรรค รวมตลอดทั้งการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสูญเสียสมาชิกภาพในกรณีมีการย้ายพรรคลงมติให้ขับออกจากพรรคนั้น ทำให้ความอิสระของสมาชิกพรรคถูกจำกัด สมาชิกบางกลุ่มก็ได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากผู้บริหารพรรค จนมีการกล่าวว่าหลายคนมีสภาพเป็นลูกจ้างพรรค ในทำนองเป็นลูกจ้างบริษัท และจากการที่ม็อนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น แทนการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่ามีการทุ่มเงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง และมีการทุ่มเงินซื้อตำแหน่ง รัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็มีข่าว

ว่าได้มีการพยายาม “ถอนทุน” โดยการใช้ตำแหน่งทางราชการ ผลก็คือ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า กระบวนการเมืองไทยมีลักษณะเป็น ธุรกิจการเมือง การใช้เงินเพื่อชื่อเสียงในการเลือกตั้ง และการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร และเพื่อหาโอกาสในการถอนทุนคืน เข้าลักษณะธนาธิปไตยคือ เงินเป็นใหญ่ และวณิชยธิปไตยคือ อำนาจพ่อค้าที่เข้าสู่ตำแหน่งที่ทรงอำนาจทางการเมือง

และจากสภาวะดังกล่าวได้เกิดการแตกแยกในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นการได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง จุดสนใจของ ส.ส. บางกลุ่มอยู่ที่ตำแหน่งรัฐมนตรีมากกว่าการเป็น ส.ส. ความแตกแยกในพรรคการเมืองเกิดจากการที่ไม่สามารถแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีตามโควตาให้ลงตัวได้ จนมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าน่าจะมีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด

การมีบทบาททางการเมืองของนักธุรกิจไม่ใช่ของเหลวร้าย แต่การใช้เงินทุ่มเทเพื่อชื่อเสียงซื้อตำแหน่ง และการไม่ได้มีการเตรียมฐานทางการเมืองเพื่อรับการขยายตัวของกลุ่มนักธุรกิจการเมือง ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการพัฒนาที่ขาดดุลเกี่ยวกับธุรกิจการเมืองและวณิชยธิปไตยคือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงจริงอยู่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมาทุกสมัย แต่ขนาดและระดับที่เป็นอยู่ในขณะนี้นั้นรุนแรงกว่ามาก สภาวะดังกล่าวเป็นที่ยอมรับโดยผู้ร่วมรัฐบาลอยู่ในขณะนี้ จากการสนทนาส่วนตัว สภาวะดังกล่าวนี้ถ้าไม่แก้ไขจะทำลายศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย และผลสุดท้ายจะทำลายประชาธิปไตยอย่างน่าเสียดาย ที่น่าสลดใจที่สุดคือ ชาวการเสียเงินซื้อตำแหน่งสำคัญในวงราชการด้วยตัวเลขเป็นสิบล้านบาท ผลกระทบต่อระบอบราชการในทางลบเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าระบบราชการเสื่อมลงถึงระดับหนึ่ง ย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยมีนโยบายตั้งกำแพงภาษี ยังนำไปสู่การรวมกลุ่มการเมืองในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ วังเต็นเพื่อการคุ้มกันอุตสาหกรรม ทำให้เกิดกลุ่มธุรกิจการเมือง เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของตน กลุ่มดังกล่าวมีอำนาจต่อรองและมีลักษณะทำให้เกิดการผูกขาดกลาย ๆ การรวมกลุ่มดังกล่าวย่อมขัดต่อผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ ทำให้เกิดการพยายามหักล้างกันในทางการเมือง เพื่อให้มีโอกาสเจาะเข้าสู่ศูนย์อำนาจ อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการใช้เสถียรภาพทางการเมืองในระบบ

ในขณะที่ความจำเริญทางธุรกิจ และอุตสาหกรรมได้ขยายตัวไปนั้น กลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มชนวนาก็ไม่สามารถรวมกลุ่มเป็นพลังต่อรองได้เท่าที่ควร แม้สภาวะจะดีกว่าที่ผ่านมาแต่ก็ยังขาดอำนาจต่อรองอย่างแท้จริง

แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่ง ขณะนี้ก็คือผลในทางลบที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบการเมืองแบบเปิด ในแง่การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นได้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำอย่างมากระหว่างผู้บริหารภาคเอกชนและภาครัฐในแง่รายได้ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องค่าครองชีพและขวัญและกำลังใจของข้าราชการ จนมีสภาพที่ว่า ข้าราชการคือคนจนใหม่ มีสถานะจากศักดิ์นิยามสู่ยากจน ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาสมองไหล เกิดการสูญเสียบุคลากรทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรราชการตกต่ำลง

การพัฒนาการเมืองระบบเปิด ซึ่งเดินตามครรลองประชาธิปไตย แต่ก็มีปัญหาคือการที่นักการเมืองเข้าแทรกแซงในระบบราชการ ซึ่งเดิมรัฐมนตรีแต่งตั้งโยกย้ายเฉพาะปลัดกระทรวง แต่ปัจจุบันอำนาจรัฐมนตรีคลุมไปถึงรองปลัด อธิบดี และรองอธิบดีและในบางกรณีก็ยังสามารถขยายอำนาจลงไปถึงตำแหน่ง

ที่ต่ำกว่า ที่เรียกว่า “ ล้วงลูกในมือโกล์ ” จนเกิดการเสียชีวิตและสันคลอน ความเชื่อมั่นของข้าราชการประจำ ทำให้ข้าราชการจำนวนหนึ่งต้องวิ่งเต้นนักการเมืองเพื่อความอยู่รอดของตน

สรุป

ปัญหาของการวางแผนการพัฒนาประเทศนั้น มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวว่าถูกรอบโดยกลุ่มนักวิชาการขุนนางตั้งแต่ 2475 รัฐไทยเป็นรัฐของข้าราชการ โดยข้าราชการ เพื่อข้าราชการ

ปัญหา

จะตอบสนองต่อชนส่วนใหญ่มากน้อยเพียงใดซึ่งขึ้นอยู่กับ เจตคติ ทักษะคติ นโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ 2475 ไม่เกื้อหนุนต่อประชาชน

ข้อสังเกต

ก. นโยบายเศรษฐกิจเหมือนสินค้า แต่ต้องซื้อขายในตลาดการเมือง ประชาชนไม่มีข้อมูล เพราะระบบการเมืองไม่เปิด จนมาถึงยุคเปรม

ข. โน้มเอียงเพื่อประชาชนในเมืองมากกว่าในชนบท (urban bias)

ค. พรรคการเมืองและรัฐสภา ไม่มีโอกาสและบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในสมัยประชาธิปไตย เริ่มผลักดันนโยบายโดยพรรคการเมือง 2518 - 2519 เงินผันชนบท

ง. ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ดังประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125 พรรคที่เสนอ พ.ร.บ. ต้องมี ส.ส. อย่างน้อย 20 คน ส.ส. จะเสนอ พ.ร.บ. ทางการเงินไม่ได้ ยกเว้นมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งครอบคลุมนโยบายทั้งการเงินและการคลัง นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะเสนอให้ดังมาตรา 125 ดังนี้

มาตรา 125 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

1. การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร
2. การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
3. การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้
4. เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้อง
มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย

จ. การให้ประชาชนกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังไม่ใช่ส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองของไทย

ตัวอย่างเช่น การร่างแผน 7 นั้น ขาดการเน้นการพัฒนาชนบท จนต้องมีการทำหนังสือโดยนัก
วิชาการผลักดันให้มีการรวมการพัฒนาชนบทไว้ในแผน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการวางแผนพัฒนายังขาดการให้น้ำหนัก
ต่อกลุ่มผู้เสียเปรียบ ประเด็นทั้งหมดนี้จะเบาบางลงถ้าหากกระบวนการวางแผนและผู้วางแผนเปิดรับความ
คิดเห็น และความต้องการของประชาชนมากขึ้นในลักษณะผสมผสานระหว่าง bottom - up และ top - down

ชำนาญกหอสมุด