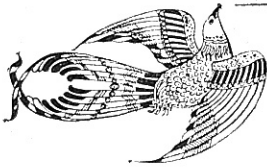


ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวการพัฒนา เศรษฐกิจไทย

อัญชลี ภูวியสัมฤทธิ์



หลังจากที่ประเทศได้ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลาสิบกว่าปีแล้ว เศรษฐกิจของประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปจากเดิม ซึ่งเท่าที่ผ่านมาเวลาการพัฒนายังผ่านไปเท่าใด การแก้ไขสิ่งต่างๆ ที่คิดว่าเป็นปัญหานั้นก็ยังไม่ยุติ ปัญหาเก่าได้รับการแก้ไข ในขณะเดียวกัน ปัญหาใหม่ๆ ก็กรายโฉมหน้ามามีได้หยุด การกระจายผลผลิตทางการเกษตรในรอบสิบปีที่ผ่านมา เป็นความสำเร็จของรัฐบาล บวกกับการปรับปรุงตัวของเกษตรกรที่ต่อเนื่องมา ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเดิมเคยเป็นความหวังของประเทศไทยที่จะช่วยยกระดับเศรษฐกิจให้สูงขึ้น นั้น ยิ่งเวลาผ่านไป ความหวังอันนั้นรู้สึกจะเลื่อนลงไปทุกที อุตสาหกรรมขยายตัวขึ้นพร้อมๆ กับปัญหาที่ทยอยตามกันเข้ามาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ว่าอุตสาหกรรมในไทยมิได้เพิ่มการว่าจ้างแรงงานเท่าที่ควร ดุลการค้าก็มีได้ช่วยให้ลดลงเพราะอุตสาหกรรม

กรรมในประเทศพึ่งเครื่องจักร และวัตถุดิบจากต่างประเทศ มีหน้าซำการส่งออกก็ทำได้ อย่างจำกัด ซึ่งสืบเนื่องมาจากเรื่องคุณภาพ และต้นทุนการผลิต ในระยะหลังก็มีความระแวงในนโยบายการลงทุนของชาวต่างประเทศตามมาด้วย ความวิตกทางด้านสภาพแวดล้อมจึงเป็นเรื่องติดปากอยู่โดยทั่วไป

ไม่ว่าจะเป็นกรณีของประเทศไทย หรือของประเทศเกษตรกรรมอื่นๆ ซึ่งหายใจเข้าออกเป็น “การพัฒนา” นั้น ปัญหาหนึ่งในหลาย ๆ ปัญหาที่กำลังได้รับความสนใจในปัจจุบันก็คือ ความแตกต่างของระดับเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ตัวเลขต่างๆ ที่แสดงความก้าวหน้า เช่น อัตราการเพิ่มของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือ การเพิ่มรายได้ของประชากร ซึ่งถ้าดูกันอย่างผิวเผินแล้วก็น่าพอใจ แต่พอพิจารณาละเอียดแยกเป็นภาคๆ ออกไป ก็จะพบว่าบริเวณเมืองหลวงเท่านั้นที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเร็วและสูงกว่าภาคอื่นๆ

ของประเทศ^(๑) ฉะนั้นในปัจจุบันความแตกต่างระหว่างภาคจึงเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นจากผู้เกี่ยวข้องทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ

กรุงเทพ ฯ ซึ่งได้ชื่อเป็นศูนย์กลางของอะไรต่อมิอะไร ตั้งแต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกด้าน ยกเว้นทางเกษตร การปกครอง การศึกษา และการบันเทิง กรุงเทพ ฯ ขยายตัวจนจำนวนประชากรเพิ่มจำนวน และหนาแน่นกว่าเมืองต่าง ๆ หลายเท่าตัว ความสำคัญของกรุงเทพ ฯ เหนือเมืองอื่น ๆ มีมาแต่อดีตกาล และความสำคัญนี้ถูกย้ำอีกในระยยะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การลงทุนของรัฐและเอกชนส่วนมากจะอยู่ที่นี้ แหล่งสถาบันทางการเงิน ประชากรเพิ่มจากการอพยพมาจากจังหวัดอื่น บริการทางสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ เมืองขยายตัวออกไปโดยพลการ^(๒) และก็ยังไม่มีท่าทีที่จะหยุดยั้งด้วย เกือบทุกคนคงส่ายหน้าไม่ยากเชื่อว่าเคยมีคำกล่าวว่า กรุงเทพ ฯ เป็นเมืองสวรรค์ ปัจจุบันนี้กรุงเทพ ฯ

จึงกลายมาเป็นปัญหาหนักอกของประเทศที่จะต้องหันหน้าหันหลังแกไขกันต่อไป ทำอย่างไรจึงจะชักจูงความเจริญต่าง ๆ ที่ออกกันอยู่ในกรุงเทพ ฯ ให้ไปสู่จังหวัดต่าง ๆ ของภาคอื่น ทำอย่างไรกรุงเทพ ฯ จึงจะน่าอยู่ขึ้น หรือถ้าไม่ดีขึ้น ก็อย่าให้สภาพแวดล้อมทรุดหนักลงไปกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้แล้วกัน เรื่องเหล่านี้มิใช่เป็นของง่าย ทำสำเร็จได้เร็วเป็นเรื่องที่ต้องการความหนักแน่นของนโยบายจากรัฐ และความร่วมมือของเอกชน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมิได้เป็นแห่งเดียวที่เกิดภาวะเช่นนี้ ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในประเทศเกษตรอื่น ๆ เช่นเดียวกัน เมืองหลวงเติบโตจนเกินไป จนตัวของมันกลายมาเป็นปัญหา ในขณะที่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศยังล้าหลังอยู่ เพราะฉะนั้นยังงี้ เมืองไทยก็ยังมีเพื่อนอยู่

บทความที่เขียนโดย P.R. Odell เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในประเทศลาตินอเมริกาได้กล่าวถึง

(๑) แผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ปี ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ ได้ยอมรับเรื่องนี้เป็นปัญหาสืบเนื่องจากการพัฒนาระยะต้น ๆ ที่มีได้มีนโยบายที่จะกระจายการพัฒนาออกไปถึงชนบท ความแตกต่างระหว่างภาคปรากฏชัดดังเช่นรายได้ของแต่ละภาคในปี ๒๕๑๓ ซึ่งประชาชนแต่ละคนมีรายได้เฉลี่ยดังนี้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑,๗๕๐ บาท
ภาคกลาง	๖,๕๑๕ บาท
ภาคใต้	๓,๕๖๘ บาท
ภาคเหนือ	๒,๔๗๕ บาท

(๒) คำกล่าวของคุณ สิริ สันตบุตร ผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร

เรื่องนี้ไว้^(๓) ประเทศลาตินเหล่านี้ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาแบบประเทศไทย อาชีพหลักเป็นการเกษตร ประชากรโดยทั่วไปมีมาตรฐานการครองชีพต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรม ทุกประเทศมีลักษณะที่ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะมีศูนย์กลางอยู่ในบริเวณเล็กๆ ซึ่งโดยมากคือเมืองหลวงนั่นเอง มีบริการต่างๆ ทุกด้านที่สนับสนุนให้อุตสาหกรรมและการค้าขายทั่ว ในทางตรงกันข้ามบริเวณส่วนใหญ่ของประเทศนอกเขตเมืองหลวงจะยังคงล้าหลังอยู่ อาชีพของประชาชนเป็นการเกษตร ทำไร่นาใหญ่ ป่าไม้ ประมง โดยผลผลิตส่วนมากจะส่งออกเป็นสินค้าทำรายได้ให้ประเทศ

Odell ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่ประเทศลาตินอเมริกามีความแตกต่างทางเศรษฐกิจภายในประเทศเช่นนี้ เป็นเพราะเหตุผล ๒ ประการ ประการแรกนั้นสืบเนื่องมาแต่อดีตสมัยที่ประเทศเหล่านี้ยังเป็นอาณานิคมอยู่ ประเทศที่เข้ามาปกครองจะเป็นผู้กำหนดศูนย์กลางความเจริญขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงว่าจะมีความแตกต่างระหว่างศูนย์กลาง กับเขตโดยรอบหรือไม่ ประการที่สอง ก็คือนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยหลังที่ประเทศเหล่านี้

มุ่งพัฒนาที่เมืองหลวง ละเลยชนบท รัฐจะใช้งบประมาณในการลงทุนเสริมสร้างพวกบริการพื้นฐานต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมในเขตที่เจริญมาแต่เดิม ซึ่งก็คือเมืองหลวงของประเทศต่างๆ นั้นเอง ดังนั้น ก็เท่ากับเพิ่มความแตกต่างระหว่างเขตขึ้นอีก นโยบายของรัฐเท่ากับกระตุ้นเอกชนให้สนใจการลงทุนในเมืองหลวงมากกว่าที่อื่น ซึ่งมีหลักประกันน้อยกว่า เมืองหลวงขยายขึ้นจนกลายเป็นเมืองเอกนคร (primate city) มีลักษณะที่พร้อมไปด้วยบริการสาธารณูปโภค สถาบันทางการเงิน ตัวบุคคลระดับสูง มีประชากรหนาแน่น และมากกว่าเมืองอื่นๆ หลายเท่าตัว เศรษฐกิจเจริญอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ส่วนอื่นของประเทศเกือบจะเรียกได้ว่าอยู่กับที่ สาเหตุนี้เองทำให้เมืองหลวงของประเทศลาตินอเมริกาจะมีลักษณะต่างไปจากส่วนอื่นๆ ในประเทศ ตัวอย่างเช่น Buenos Aires เมืองหลวงของ Argentina เป็นเมืองเดียวที่สำคัญที่สุดทั้งของประเทศและทวีป จะมีความสำคัญทางเศรษฐกิจเหนือ Rosario เมืองอันดับ ๒ ของประเทศถึง ๖.๕ เท่าตัว^(๔) หรือ Mexico City เมืองหลวงของ Mexico มีความสำคัญกว่า Manterrey และ Veracruz ถึง ๗ เท่าตัว ลักษณะที่เมืองหลวงเด่นเหนือ

(๓) P.R. Odell "Geography and Economic Development with Special reference to Latin America" *Geography*, No. 246 Vol 59 Part 5 July 1974

(๔) ในการกำหนดข้อเปรียบเทียบนี้ Odell มิได้ระบุให้ชัดแจ้งว่า "ความสำคัญทางเศรษฐกิจ" นั้นครอบคลุมถึงกิจกรรมประเภทใดบ้าง

เมืองอันดับ ๒ จะปรากฏในประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกัน^(๕)

สรุปได้ว่า ในลาตินอเมริกา กว่า ๙๐% ของอาชีพอื่น ๆ นอกเหนือการเกษตร จะอยู่ในเมืองหลวงและเมืองสำคัญ ๔๑ แห่ง ซึ่งเมืองพวกนี้เป็นศูนย์กลางทางอุตสาหกรรมและการค้า ทั้ง ๆ ที่มีเมืองประมาณ ๒๐๐ แห่งที่มีคนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน และมีโอกาสจะรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ ยิ่งกว่านั้น ๑๐ เมืองใน ๔๑ เมืองนี้จะป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจถึง ๗๐%^(๖) ซึ่งเท่ากับแสดงให้เห็นความสำคัญของเมือง ไม่ก็เมืองที่พัฒนาล่าหน้าเมืองอื่น ๆ จากประจักษ์พยานนี้เอง จึงสนับสนุนคำกล่าวว่าการกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา ประกอบด้วยประเทศที่มีเมืองหลวงซึ่งเป็นเขตเล็กที่เจริญรุดหน้ากว่าส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังล้าหลังอยู่

กรณีของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่า ในขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศเกษตรได้นำมาปฏิบัตินั้น ผลที่ได้รับมักจะมีออกมาในรูปที่คล้ายคลึงกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศในเอเชีย ก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศของแอฟริกา และ

อเมริกาใต้ เพราะฉะนั้น การศึกษาถึงประสิทธิภาพของการพัฒนาจากประเทศอื่น ๆ นั้นมีส่วนช่วยให้เราวางแผนล่วงหน้า เพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียและปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศอื่น ๆ ประสบจากนโยบายพัฒนา มิใช่ว่าเรามีแผนพัฒนา เราก็มียัง เราเคยทำอะไรผิดเราก็คงผิดซ้ำรอยเดิมอยู่นั่นเอง ตัวอย่างเรื่องความแตกต่างระหว่างเมืองหลวงกับเขตชนบทหรือระหว่างเขตชนบทด้วยกันนั่นเอง เป็นเรื่องหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าข้อผิดพลาด ข้อบกพร่องของการพยายามพัฒนาประเทศของไทยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา นั้น ประเทศเกษตรด้วยกันเอง ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย สามารถจะเป็นบทเรียนให้กันและกันได้ ปัญหาอื่น ๆ เช่น การขยายตัวของเมือง ปัญหาทางด้านอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน ถ้าเราศึกษาถึงประสิทธิภาพของคนอื่นแล้ว อย่างน้อยเราก็พอจะหลบหลีกสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของการพัฒนาได้ มิใช่มุ่งแต่พัฒนาตามแผนอย่างเดียว โดยมีได้ขำเลียงดูประสิทธิภาพของผู้อื่นเสียเลย มิฉะนั้นแล้วประเทศเกษตรทั้งหลายก็จะตกเป็นทาสของทฤษฎีการพัฒนาที่ตนเองมิได้เป็นผู้กำหนดขึ้น

(๕) ตัวอย่างเมืองหลวงและเมืองสำคัญของประเทศต่าง ๆ ในลาตินอเมริกามีดังนี้ Rio de Janeiro และ Sao Paulo ของ Brazil
Lima ของ Peru
Caracas ของ Venezuela
Santiago ของ Chile
Havana ของ Cuba

(๖) ประกอบด้วย Buenos Aires, Sao Paulo, Mexico City, Rio de Janeiro, Santiago, Havana, Caracas, Lima, Rosario & Montevideo ๘ ใน ๑๐ เมืองนี้เป็นเมืองหลวง