

ละประเทศจัดตั้งขึ้นตามคำแนะนำของธนาคารโลก เพื่อพัฒนาโครงการ การวางแผน การเตรียมการ และการปฏิบัติการตามแผน

ประมาณปี 1978 ประเทศเยอรมันตะวันตก ญี่ปุ่น ซาอุดีอาระเบีย สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา ร่วมกันเป็นนายทุนให้กับธนาคารโลกถึงร้อยละ 80 ของหนี้ธนาคารทั้งหมด ด้วยการซื้อพันธบัตรและตัวเงินที่ธนาคารออกมาจำหน่าย อัตราการให้ยืมของธนาคารพิจารณาเป็นรายไตรมาส ขึ้นอยู่กับต้นทุนเฉลี่ยของกองทุนที่ธนาคารได้กู้มาในปีก่อนหน้านั้น นอกจากนั้น ธนาคารยังให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical assistance) แก่ประเทศสมาชิก ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และติดตามประเมินผล ทั้งยังเป็นองค์กรบริหารสำหรับโครงการพัฒนาจำนวนหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหประชาชาติ ประสานงานกับองค์การพัฒนาระหว่างประเทศอีกหลายองค์การ เช่น ธนาคารพัฒนาแอฟริกา กองทุนอาหรับเพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม กองทุนพัฒนายุโรป ธนาคารพัฒนาทวีปอเมริกา ธนาคารบริหารสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งให้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารโครงการพัฒนา

ธนาคารโลกบริหารงานโดยยึดหลักเช่นเดียวกับธนาคารทั่วไป ประเทศที่ขาดคุณสมบัติก็ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารโลกได้ จึงได้มีการจัดตั้งสมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association) ขึ้นในปี 1960 เพื่อจัดหาเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนกว่าธนาคารของเอกชนหรือของธนาคารโลกเองให้กับประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศที่ไม่สามารถใช้บริการของธนาคารโลกได้ เพราะขีดความสามารถในการชำระหนี้ต่ำมาก ระยะเวลาชำระหนี้ยาวไม่พอ หรืออัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูง ก่อนหน้านี้ได้มีการจัดตั้งบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation) ในปี 1956 โดยมีเป้าหมายหลักที่การส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุนในประเทศต่าง ๆ ด้วยการจัดหาเงินกู้และเงินร่วมทุนแก่โครงการที่เข้าข่าย ดำเนินการประกันภัย ให้เงินสนับสนุนการศึกษาประเมินโครงการก่อนการลงทุน ประสานงานด้านอุตสาหกรรม วิชาการ และการเงินของโครงการพัฒนา บรรษัทฯ ได้เงินทุนจากค่าสมาชิกแต่ละประเทศและจากการขายโครงการลงทุนเป็นครั้งคราว ไม่ว่าจะเป็นสมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ หรือบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ ต่างก็เป็นองค์กรในเครือของธนาคารโลก เรียกว่า World Bank Group

การปล่อยเงินกู้ของธนาคารโลก นอกจากเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดหรือสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีการให้เงินกู้เพื่อขจัดความยากจนด้วย การปล่อยเงินกู้ทำใน 3 ลักษณะ คือ

- เงินกู้สำหรับโครงการขนาดใหญ่ (Project loans) เช่น การสร้างเขื่อน ถนนสำรวจหรือขุดเจาะทรัพยากรธรรมชาติ
- เงินกู้เพื่อเปลี่ยนยุทธศาสตร์และนโยบายของภาครัฐ (Sector Loans) เงินกู้ส่วนนี้จะเชื่อมกับประเภทแรก แต่อนุมัติให้ใช้เงินบางส่วนเพื่อผลักดันกฎหมาย รักษานโยบาย/กฎหมาย และโครงการซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของธนาคารโลก เช่น โครงการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำ การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น
- เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Program – SAP) เงินกู้ประเภทนี้ให้กู้มาเพื่อจ่ายหนี้หรือดอกเบี้ยต่างชาติ โดยมีเงื่อนไขให้แก้กฎหมาย ปรับโครงสร้างภายในต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ หลังวิกฤตหนี้สินของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1980 การปล่อยเงินกู้ประเภทนี้ของธนาคารโลกคิดเป็นร้อยละ 27 ของยอดปล่อยกู้ทั้งหมด (PIRG 1995)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank หรือ ADB)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1960 เพื่อ “ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียและตะวันออกไกล และเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาค” ปัจจุบันมีสมาชิก 58 ประเทศ เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก 42 ประเทศ และสมาชิกนอกภูมิภาคอีก 16 ประเทศ ในจำนวนนั้นมีประเทศกำลังพัฒนา 37 ประเทศ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ สมาชิกในภูมิภาคมีสิทธิเป็นทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ ในขณะที่สมาชิกนอกภูมิภาคไม่มีสิทธิกู้ แต่สามารถเข้าร่วมประชุมงาน ส่งวัตถุติบ และสินค้าต่าง ๆ รวมถึงเป็นที่ปรึกษาให้แก่โครงการที่ใช้เงินกู้ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย

แหล่งเงินกู้ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้จากเงินสมทบและค่าสมาชิกจากประเทศสมาชิก รวมทั้งเงินยืมจากตลาดทุนระหว่างประเทศ เจ้าของเงินกู้รายใหญ่คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ออสเตรเลีย และแคนาดา ส่วนผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย แคนาดา สาธารณรัฐเกาหลี เยอรมัน และมาเลเซีย ในขณะที่ผู้กู้รายใหญ่ ในปี 2542 คือ อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ฟิลิปปินส์ ไทย อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา เวียดนาม อุเบกิสถาน และเนปาล

กองทุนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. แหล่งเงินกู้สามัญ (Ordinary Capital Resources) ซึ่งถือว่าเป็นกองทุนก้อนใหญ่ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้มาจากเงินทุนและเงินสำรองของสมาชิก และเงินยืมจากแหล่งทุนต่าง ๆ

2. กองทุนเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund) สำหรับให้ประเทศยากจนที่สุดกู้ยืมโดยไม่มีดอกเบี้ย ระยะปลอดหนี้ 10 ปี และสามารถใช้คืนได้ในระยะเวลา 40 ปี

3. กองทุนพิเศษเพื่อช่วยเหลือด้านวิชาการ (Technical Assistance Special Fund) เป็นความช่วยเหลือด้านวิชาการ และกองทุนพิเศษจากญี่ปุ่น (Japan Special Fund) ที่ให้เงินช่วยเหลือเพื่อการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แก่โครงการพัฒนาของเอกชนเพิ่มเติมจากความช่วยเหลือทางวิชาการ

ดังนั้น บริการที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียให้กับประเทศสมาชิกก็คือเงินกู้ เงินลงทุน และความช่วยเหลือทางวิชาการแก่รัฐบาลและบริษัทเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อการเตรียมและดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมการลงทุนในโครงการพัฒนาทั้งของรัฐและเอกชน

โครงสร้างการตัดสินใจของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียประกอบด้วย สภาผู้ว่าการ (Board of Governors) ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าการ 1 คน และผู้ช่วยผู้ว่าการอีก 1 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประเทศสมาชิก กำหนดประชุมปีละครั้ง สภาผู้ว่าการจะเลือกผู้แทน 12 คน มาทำหน้าที่คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ภายใต้การกำกับของประธานธนาคาร ซึ่งมีรองประธานช่วยงานอีก 3 คน กรรมการบริหาร 12 คนนี้ 8 คน คัดเลือกจากประเทศสมาชิกในภูมิภาค ส่วนที่เหลือมาจากประเทศสมาชิกนอกภูมิภาค การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารใช้ระบบโควตาตามสัดส่วนจำนวนหุ้นที่มีในธนาคาร ประเทศที่มีหุ้นมากก็อาจมีกรรมการได้หลายคน ส่วนประเทศที่มีหุ้นน้อยจะต้องรวมกับประเทศอื่น ๆ เพื่อหาตัวแทนเป็นกรรมการร่วมกัน กรรมการบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจ อนุมัติโครงการและนโยบายพัฒนา การตัดสินใจขั้นหลักฉันทมติ แม้น้ำหนักการออกเสียงจะอยู่ที่ปริมาณเงินลงขันของแต่ละประเทศก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากญี่ปุ่นและสหรัฐมีเงินลงขันมากกว่าประเทศอื่น ๆ และคุมเสียงกว่าร้อยละ 25 ในทางปฏิบัติ การลงมติต่าง ๆ เสียงของ 2 ประเทศจึงมีอิทธิพลมาก

ในระยะกว่า 30 ปี ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียให้เงินกู้แก่ประเทศต่าง ๆ เป็นเงินกว่า 56,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับโครงการประมาณ 1,300 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านพลังงาน การเกษตร ขนส่งและคมนาคม เพื่อมุ่งส่งเสริมแนวทางการพัฒนา ซึ่งจะนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบนฐานของการส่งออก (ดูรายละเอียดใน ประชาทรรศน์ฉบับพิเศษ วิพากษ์เอดีบี ฉบับที่ 61 เดือนเมษายน 2543)

นโยบายเศรษฐกิจที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย เสนอให้ประเทศกำลังพัฒนานำไปปฏิบัติ เน้นที่

- นโยบายการเงิน (monetary measure) เพื่อลดภาวะเงินเฟ้อ
- การลดงบประมาณการใช้จ่ายเงินขาดดุลของรัฐบาล (budget deficit cut)
- การลดบทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ
- การลดระดับการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน โดยการลดภาษีนำเข้า และเงินอุดหนุน ในขณะที่ให้ส่งเสริมการส่งออก เพื่อหารายได้จากเงินตราต่างประเทศมาใช้เพื่อจ่ายคืนเงินกู้ต่างประเทศ

แนวนโยบายดังกล่าวเป็นหัวใจของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และถือเป็นทฤษฎีที่มีอิทธิพลกับแนวทางการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาอย่างสูง โดยเฉพาะช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา

โดยสรุปแล้ว นโยบายหลักของฐานกำลังหลักของเศรษฐกิจเสรีและนโยบายเศรษฐกิจของสำนักเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะนโยบายอันเป็นเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก สำหรับประเทศลูกหนี้ ภายใต้โครงการที่เรียกว่า การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Program) ที่มีจุดมุ่งหมายที่การลดภาวะราคาเพื่อและปัญหาดุลการชำระเงิน นโยบายของนักเศรษฐศาสตร์สำนักสถาบันการเงินระหว่างประเทศนี้ คือ

1. การเปิดเสรีด้านราคา
2. การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการส่งออก
3. ลดบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และลดการใช้จ่ายของรัฐบาล

1. การเปิดเสรีด้านราคา มาตรการสำคัญได้แก่

ก. ลดการควบคุมราคา ยกเลิกการอุดหนุน และให้ใช้ราคาตลาด ราคาจะต้องสะท้อนสิ่งที่เรียกว่า true scarcity of goods

ข. รัฐต้องยกเลิกการควบคุมการลงทุน ยกเลิกระบบ industrial licensing คือ ต้องขออนุญาตลงทุน หรือต้องขยายกิจการจากหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุผลที่ว่านโยบายนี้ให้อำนาจกับข้าราชการที่คอร์รัปชันทำให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า rent seeking อันเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของตลาด และทำให้ผู้ลงทุนต้องเสียต้นทุนเพิ่มโดยไม่จำเป็น

ค. ลดการควบคุมของรัฐต่อตลาดทุน ยอมให้ดอกเบี้ยขึ้นสูงตามราคาตลาด เพื่อลดการลงทุน และลดภาวะราคาเพื่อ

ง. ลดการแทรกแซงของรัฐในตลาดแรงงาน ให้ยกเลิกการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ให้ควบคุมระดับค่าจ้างในภาครัฐ เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

2. การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ เป้าหมายของนโยบายข้อนี้คือ ลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน ลดการอุดหนุนการส่งออกโดยตรง อันจะทำให้เศรษฐกิจมุ่งสู่การส่งออกมากขึ้น มาตรการ คือ

ก. ยกเลิกการกำหนดโควต้าสินค้านำเข้า (ถ้ามี)

ข. ปรับอัตราภาษีนำเข้าให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเสนอให้มีอัตราภาษีนำเข้าอัตราเดียวสำหรับทุกรายการสินค้าเข้า เพื่อให้การผลิตอุตสาหกรรมแข่งขันกับต่างประเทศได้

ค. ปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระดับที่เป็นจริง คือไม่ให้ค่าสูงเกินไป หรือลดอัตราแลกเปลี่ยนลง เพื่อให้สินค้าส่งออกราคาถูกลงและสินค้าเข้าราคาแพงขึ้น

3. ลดบทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ มาตรการในส่วนนี้ คือ

ก. แปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดภาระของรัฐบาลที่ต้องสนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน

ข. ตัดงบประมาณของรัฐบาลด้านกำลังคน ด้านการอุดหนุน สวัสดิการ และด้านอื่น ๆ (ที่ไม่ก่อให้เกิดกำไร) เพื่อลดภาระการขาดดุลของงบประมาณและลดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลควรจำกัดบทบาทอยู่ที่การจัดหาสาธารณูปโภคเท่านั้น หรือหากเป็นไปได้ควรให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทน

นโยบายดังกล่าวจะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นก้าวไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market-oriented economy) ทั้งด้านการผลิตภายในและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade – GATT)

ข้อตกลงร่วมกันหลายฝ่ายในการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยภาษีศุลกากรและกฎเกณฑ์ทางการค้า เกิดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 1947 โดยการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน ซึ่งมีประเทศร่วมก่อตั้ง 23 ประเทศ* แต่มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อ 1 มกราคม 1948 โดยมีวัตถุประสงค์ “ในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจ... เพื่อประกันการจ้างงานอย่างทั่วถึง และเพื่อการเพิ่มอย่างมากและสม่ำเสมอของรายได้จริงและอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาการใช้ทรัพยากรของโลกอย่างเต็มที่ และเพื่อขยายการผลิตและการแลกเปลี่ยนสินค้า” (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2537: 736) จึง “ตกลงทำข้อตกลงต่างตอบแทนและเป็นประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมุ่งที่จะให้มีการลดภาษีศุลกากร และข้อกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ให้มากขึ้น และจัดการเลือกปฏิบัติในการพาณิชย์ระหว่างประเทศ” (กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2537)

ความมุ่งหวังของประเทศผู้ริเริ่มข้อตกลงนั้น ต้องการให้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947 เป็นข้อตกลงชั่วคราว และมีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organisation หรือ ITO) โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้เสนอร่าง แต่กลับปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันกฎบัตรยาวนาน ซึ่งทำให้ ITO ต้องล้มเลิกไปโดยปริยาย ทำให้ GATT ยังคงเป็นข้อตกลงต่อไป โดยมีการขยายเวลาและปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งด้วยกัน

นับแต่มีข้อตกลง ได้มีการประชุมร่วมกันของประเทศสมาชิกหลายครั้ง แต่แต่ละครั้งใช้เวลานาน ที่สำคัญคือการเจรจารอบ Dillon การเจรจารอบ Kennedy การเจรจารอบ Tokyo และครั้งสุดท้ายคือการเจรจารอบ Uruguay

* คือ เครือจักรภพออสเตรเลีย ราชอาณาจักรเบลเยียม สหรัฐบราซิล พม่า แคนาดา ศรีลังกา สาธารณรัฐชิลี สาธารณรัฐจีน สาธารณรัฐคิวบา สาธารณรัฐเชโกสโลวาเกีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย เลบานอน แกรนด์ดัชชีแห่งลักเซมเบิร์ก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ปากีสถาน โรดซีเชียใต้ ซีเรีย สหภาพอัฟริกาใต้ สหราชอาณาจักรบริเตนและไอร์แลนด์เหนือ และสหรัฐอเมริกา

การเจรจารอบ Dillion จัดขึ้นระหว่างปี 1960-1962 ในช่วงทศวรรษที่ 1950 การค้าโลกเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า และมากกว่า 2 เท่าในช่วงทศวรรษที่ 1960 แต่การค้าดังกล่าวนี้เป็นการค้าระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว จนถึงกลางทศวรรษที่ 1970 ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีส่วนในการค้าในตลาดโลกประมาณร้อยละ 15 การเจรจาระหว่างประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายรอบในการเจรจารอบ Dillion มีการตกลงกันในการลดภาษีศุลกากร 2 ฝ่ายลงร้อยละ 20 ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป และระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหราชอาณาจักร แต่โดยทั่วไปการลดภาษีศุลกากรยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

การเจรจารอบ Kennedy ในช่วงปี 1963-1967 มีประเทศเข้าร่วมประชุม 46 ประเทศ มีการนำหลักการลดภาษีศุลกากรสินค้าแต่ละชนิดในทุกหมวดหมู่มาใช้ มีการตกลงลดภาษีศุลกากรสินค้าโดยเฉลี่ยร้อยละ 36 ซึ่งมีผลครอบคลุมการค้าถึงร้อยละ 75 ของการค้าโลก วิกฤตราคาน้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970 มีผลกระทบอย่างรุนแรงถึงประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน ซึ่งมีสัดส่วนในการค้าระหว่างประเทศน้อยมาก สินค้าเกษตรจากประเทศเหล่านี้ไม่เป็นที่ต้องการของประเทศที่พัฒนาแล้วที่ต้องการปกป้องสินค้าเกษตรของตนเช่นกัน ราคาสินค้าขึ้นป้อน เช่น น้ำตาล ติบูก เคลื่อนไหวอย่างหนัก และส่งผลกระทบต่อประเทศยากจนอย่างรุนแรง

การเจรจารอบ Tokyo ในช่วงปี 1973-1979 เป็นการตกลงตัดภาษีลงมาประมาณ 1 ใน 3 การตกลงดังกล่าวเป็นการตกลงของประเทศอุตสาหกรรม 8 ประเทศ และประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ซึ่งครอบคลุมมูลค่าสินค้าถึง 141 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในจำนวนนั้น 127 พันล้านเหรียญเป็นสินค้าอุตสาหกรรม การเจรจาครั้งนี้มีการพิจารณาถึงอุปสรรคทางการค้า ทั้งที่เกี่ยวข้องกับภาษีศุลกากรและที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การอุดหนุน (Subsidies) การทุ่มตลาด (Dumping) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในข้อ 6 ของข้อตกลง ยังยอมให้รัฐจำกัดการนำเข้าสินค้าได้ หากการนำเข้านั้นส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมในประเทศ

การเจรจารอบ Uruguay ตั้งแต่ปี 1986 ซึ่งประเทศต่าง ๆ 117 ประเทศเข้าร่วมประชุม หัวใจสำคัญของการเจรจาค้างนี้เกี่ยวข้องกับกำแพงภาษีสินค้าการเกษตร และการลดการอุดหนุนภาคเกษตร รวมถึงเรื่องการค้าเสรีภาคบริการ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ ผลการเจรจารอบ Uruguay ในที่สุดได้บรรลุถึงความตกลง ซึ่งประกาศในปฏิญญามาร์ราเกซ เมื่อ 15 เมษายน 1994 ในการประชุมคณะกรรมการเจรจาการค้าระดับรัฐมนตรี ข้อตกลงที่สำคัญซึ่งปรากฏในปฏิญญาฯ คือ

- การวางกรอบกฎหมายที่มีความชัดเจนและรัดกุมขึ้น เพื่อใช้กำกับการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงกลไกการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ
- การลดภาษีศุลกากรโดยรวมถึงร้อยละ 40 และความตกลงในการเปิดตลาดการค้าให้กว้างขึ้น
- การจัดตั้งกรอบพหุภาคีของกฎ ระเบียบ สำหรับการค้าบริการและสำหรับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า รวมทั้งการทำให้บทบัญญัติของการค้าพหุภาคีในเรื่องการเกษตรและสิ่งทอเข้มแข็งขึ้น

การตกลงที่สำคัญที่สุดคือ การตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation) โดยได้มีการให้สัตยาบันร่วมกันเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1995 ในระยะเริ่มแรกมีสมาชิก 28 ประเทศ จนถึงปี ค.ศ. 2000 มีสมาชิก 140 ประเทศ (WTO Fact file 2001)

องค์การการค้าโลก (World Trade Organisation- WTO)

องค์การการค้าโลกเกิดขึ้นจากข้อตกลงการเจรจารอบสุดท้ายของ GATT ที่เรียกว่า Uruguay Round โดยรวมเอาข้อตกลงรอบสุดท้ายมาเป็นข้อบังคับสมาชิกทั้งหมด มีผลบังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ดังนี้

- อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามการบริหารและการดำเนินการ และส่งเสริมวัตถุประสงค์ของความตกลงนี้และความตกลงการค้าพหุภาคี และจัดให้มีกรอบสำหรับการปฏิบัติตามการบริหาร และการปฏิบัติการของความตกลงการค้าหลายฝ่าย หรือการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อบังคับของสมาชิก
- จัดให้มีเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างสมาชิก เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการค้าพหุภาคี
- บริหารความเข้าใจด้วยกฎและวิธีดำเนินการที่ใช้บังคับกับการระงับข้อพิพาท หรือเป็นกรรมการตัดสินข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ
- บริหารกลไกทบทวนนโยบายทางการค้า หรือตรวจสอบนโยบายการค้าของประเทศต่าง ๆ
- ร่วมมือตามความเหมาะสมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และกับธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษเฉพาะด้านแก่ประเทศกำลังพัฒนา

โครงสร้างขององค์การการค้าโลก

1. การประชุมรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสมาชิกทั้งปวง โดยจะต้องมีการประชุมกันอย่างน้อย 2 ปีต่อครั้ง ที่ประชุมรัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจในทุกเรื่องภายใต้ความตกลงการค้าพหุภาคี
2. คณะมนตรีทั่วไปคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิก ซึ่งจะมีการประชุมกันตามความเหมาะสม ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมของรัฐมนตรี คณะมนตรีทั่วไปจะทำหน้าที่แทน รับผิดชอบในฐานะองค์กรระดับข้อพิพาท ทบทวนนโยบายการค้า
3. คณะมนตรี
 - คณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า
 - คณะมนตรีสำหรับการค้าบริการ
 - คณะมนตรีเกี่ยวกับการค้าของทรัพย์สินทางปัญญา
4. คณะกรรมการ
 - คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนา
 - คณะกรรมการว่าด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับดุลชำระเงิน
 - คณะกรรมการงบประมาณ การเงิน และการบริหาร
5. มีสำนักเลขาธิการขององค์การการค้าโลก ซึ่งมีผู้อำนวยการใหญ่เป็นหัวหน้า โดยการแต่งตั้งของที่ประชุมรัฐมนตรี

ข้อตกลงหลักขององค์การการค้าโลก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทยอย่างสูง มี 6 ประการ คือ

1. ข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreements on Trade in Goods) ซึ่งประกอบด้วย
 - ข้อตกลงพหุภาคีของ GATT และข้อตกลงเพิ่มเติม
 - ข้อตกลงว่าด้วยสินค้าการเกษตร การใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ความตกลงว่าด้วยสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า มาตรการการป้องกันการทุ่มตลาด (Anti-dumping) การตั้งภาษีศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก กฎเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules

of Origin) วิธีดำเนินการออกใบอนุญาตนำเข้า การอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ และมาตรการปกป้อง (Safeguard)

2. ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ
3. ข้อตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (TRIPs)
4. ข้อตกลงว่าด้วยกลไกทบทวนนโยบายการค้า
5. ข้อตกลงว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Process)
6. ความตกลงการค้าหลายฝ่ายว่าด้วยการค้าอากาศยานพลเรือน การจัดซื้อโดยรัฐ นมและผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ และเนื้อไก่ระหว่างประเทศ

บริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations – TNCs)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ชี้ว่า บริษัทข้ามชาติมีกำเนิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับการขยายตัวของจักรวรรดินิยมแบบดั้งเดิม โดยมีลักษณะเป็น International Trading Company ซึ่งมีบทบาทในการเก็บเกี่ยวผลพวงของการค้าระหว่างประเทศ โดยยังไม่มีการลงทุนโดยตรง ตัวอย่างคือ East Indian Company ของชาตินิโคลาสทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ ฮอลันดา หรือฝรั่งเศส ทั้งนี้หากยอมรับคานิยามว่า บริษัทข้ามชาติคือบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งดำเนินธุรกิจอยู่ในประเทศต่าง ๆ หลายแห่ง โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศหนึ่ง และมีการดำเนินการสาขาอยู่ในประเทศอื่น ๆ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ บริษัทขนาดยักษ์ที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศหนึ่ง (ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว) เข้ามาลงทุนและแสวงหากำไรสูงสุดจากการประกอบธุรกิจรูปแบบต่าง ๆ ของกิจการสาขา และกิจการในเครือที่ตั้งขึ้นในประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การส่งกำไรกลับสู่บริษัทใหญ่ในประเทศแม่ ตัวอย่างเช่น Royal Dutch Shell, Exxon, Ford, General Motors ฯลฯ

อันที่จริง บริษัทข้ามชาติเริ่มพัฒนามาตั้งแต่ช่วง 10 ปีสุดท้ายของศตวรรษที่ 19 ในปี 1914 บริษัทอเมริกันอย่างน้อย 41 บริษัทที่ผลิตเครื่องจักรหรืออุตสาหกรรมอาหาร เช่น Singer, Westinghouse, G.E. และ Ford ก็เริ่มมีสาขาในต่างประเทศ ในปี 1908 Ford เข้าไปตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ในอังกฤษ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี บริษัทข้ามชาติขยายตัวอย่างรวดเร็ว นับแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา รายงาน World Investment Report ขององค์การสหประชาชาติ ปี 1997 ชี้ว่า มีบริษัทข้ามชาติอยู่ถึง 44,508 แห่ง ในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่งมาจากประเทศอุตสาหกรรมเพียง 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น เยอรมัน และฝรั่งเศส ซึ่งมีเครือข่ายและสาขา

ทั่วโลก 276,660 สาขา ร้อยละ 82 ของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้มาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เพียงร้อยละ 18 เท่านั้นที่มาจากประเทศ NICs เช่น เกาหลี ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน เม็กซิโก และบราซิล

ในปี 2000 ทั่วโลกมีบริษัทข้ามชาติประมาณ 63,000 แห่ง โดยมีสาขา 690,000 แห่งทั่วโลก (UNCTAD 2000) รายงานฉบับเดียวกันระบุว่า บริษัทข้ามชาติ 100 แห่งแรกของโลกที่ไม่ได้ทำกิจการเกี่ยวกับการเงิน มีทรัพย์สินรวมกันถึง 2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 1/8 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดของสาขาในตลาดต่างประเทศทั่วโลก Financial Times เดือนมกราคม 1999 ได้จัดลำดับบริษัทข้ามชาติจำนวน 20 บริษัทใหญ่ที่สุดของโลก ตามลำดับของผลกำไร คือ Royal Dutch Shell, Exxon, HSBC Holding, General Electric, Unilever, Intel Corporation, Ford Motor, General Motors, Philip Morris, Toyota, British Petroleum, IBM, ENI, British Telecom, Lloyds/TSB, Novartis, Merck, Glaxo Wellcome, Microsoft และ AT&T

ในรายงาน Human Development Report 1998 ระบุว่า

บริษัทข้ามชาติเพียง 10 บริษัท ได้เป็นเจ้าของควบคุมธุรกิจการสื่อสารโทรคมนาคมถึงร้อยละ 86 ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง 10 บริษัทควบคุมธุรกิจการผลิตและจำหน่ายยารักษาโรคถึงร้อยละ 35 ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง 10 บริษัท ควบคุมธุรกิจการผลิตและจำหน่ายยากำจัดศัตรูพืชถึงร้อยละ 85 ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง 10 บริษัท ควบคุมร้อยละ 70 ของอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ของโลก

บริษัทข้ามชาติเพียง 10 บริษัท ควบคุมร้อยละ 60 ของยารักษาโรคสัตว์ของโลก
มีบริษัทข้ามชาติเพียง 10 บริษัท ที่ควบคุมร้อยละ 32 ของธุรกิจการค้าและผลิตเมล็ดพันธุ์พืช

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม G 7 เป็นเจ้าของสิทธิบัตรในโลกถึงร้อยละ 97

2 ใน 3 ของบริษัทข้ามชาติตั้งอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วเพียง 14 ประเทศ แต่มีสาขาและสำนักงานมากถึง 450,000 แห่งทั่วโลก ในจำนวนนี้มี 400 บริษัทที่มียอดขายมากกว่าครึ่งหนึ่งของบริษัทข้ามชาติทั้งหมดในโลกรวมกัน

บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่มียอดขายมากกว่าผลผลิตรวมของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่

เศรษฐกิจครึ่งหนึ่งของโลกอยู่ในกำมือของบริษัทข้ามชาติเพียง 100 บริษัท

ร้อยละ 1 ของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้เป็นผู้ลงทุนร้อยละ 50 ของการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา

ร้อยละ 70 ของการค้าโลกถูกผูกขาดอยู่ในบริษัทข้ามชาติเพียง 500 บริษัท

มหาเศรษฐีโลกจำนวน 350 คน มีรายได้เท่ากับรายได้ของประชากรจำนวนร้อยละ 45 ของประเทศที่ยากจนทั่วโลก

ประเทศที่พัฒนาแล้วผูกขาดการค้าในโลกไว้ร้อยละ 80 และผูกขาดการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาร้อยละ 85 (Malholtra 1998)

ปัจจัยที่ทำให้บริษัทข้ามชาติประสบความสำเร็จในการแสวงหาผลประโยชน์และการแผ่ขยายสาขาออกไปได้อย่างรวดเร็วก็คือ เงินทุน เทคโนโลยี อำนาจต่อรอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยึดครององค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายในแต่ละอุตสาหกรรมหรือในแต่ละภาคของการผลิต พิจารณาในแง่นี้ จะเห็นความแตกต่างระหว่างบริษัทข้ามชาติและบริษัทธรรมดาก็คือ

- บริษัทเครือข่าย/สาขา หรือบริษัทลูกของบริษัทข้ามชาติส่วนใหญ่จะมีขนาดใหญ่กว่าบริษัทภายในประเทศ ซึ่งสามารถที่จะมีผลกระทบถึงคนงาน ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และผู้บริโภคได้มากกว่า

- โดยทั่วไป ประเทศที่เป็นที่ตั้งของบริษัทลูกของบริษัทข้ามชาติไม่อาจควบคุมผู้มีอำนาจของบริษัท เพราะการควบคุมดังกล่าวจะทำโดยบริษัทแม่หรือสำนักงานใหญ่ ซึ่งมีกรอบทางกฎหมายแตกต่างกัน และอยู่นอกขอบเขตอำนาจทางกฎหมายของประเทศที่เป็นที่ตั้งของบริษัทสาขาด้วย บ่อยครั้งที่ผู้จัดการบริษัทลูกไม่มีอำนาจตัดสินใจแม้แต่ในเรื่องงานประจำ

- ประเทศที่เป็นที่ตั้งของบริษัทลูกยากที่จะควบคุมบริษัทแม่ เพราะอำนาจนั้นไม่สมดุลกัน ด้วยสาเหตุที่ว่าประเทศนั้น ๆ ต้องการเงินตราต่างประเทศ การเข้าถึงตลาดต่างประเทศและผลที่จะได้รับ ในภาวะเช่นนี้ รัฐที่เป็นที่ตั้งของบริษัทสาขาไม่มีความสามารถพอที่จะควบคุมบริษัทข้ามชาติที่เป็นเอกชนได้

โดยทั่วไป บริษัทข้ามชาติจะลงทุนหรือทำธุรกิจในกิจการอุตสาหกรรม จากการสำรวจของสหประชาชาติพบว่า ร้อยละ 16 ของบริษัทข้ามชาติทำกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ ร้อยละ 14 ลงทุนในกิจการน้ำมัน ร้อยละ 14 ในกิจการเคมี ร้อยละ 11 ในกิจการเกี่ยวกับ

อิเล็กทรอนิกส์ ร้อยละ 10 ในกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเกษตร ร้อยละ 5 ในอุตสาหกรรมเหล็ก ร้อยละ 5 ในกิจการยารักษาโรค ร้อยละ 5 ในกิจการคอมพิวเตอร์ ร้อยละ 4 ในอุตสาหกรรมเครื่องจักร ร้อยละ 4 ในกิจการเกี่ยวกับรูปและการถ่ายรูป ร้อยละ 6 ในด้านการค้า และร้อยละ 3 ในธุรกิจสื่อ อย่างไรก็ตาม นับแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา บริษัทข้ามชาติที่ทำธุรกิจในภาคบริการ เช่น โรงแรมและสื่อมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งกิจการด้านการส่งออกและการค้าปลีก

ด้วยพลังของฐานกำลังหรือตัวละครหลัก ๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือต่อมาเป็นองค์การการค้าโลก และบริษัทข้ามชาติ เศรษฐกิจเสรีทุนนิยมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะช่วง 30-20 ปีหลังของศตวรรษ จนกลายเป็นกระแสครอบโลกหรือโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจเสรีและการขยายตัว

โลกาภิวัตน์อาจมีความหมายแตกต่างกันสำหรับแต่ละคน มันอาจหมายถึงการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นอกเหนือพรมแดนทางการเมืองของชาติทั้งหลาย หรืออาจหมายถึงกระบวนการเปิดมากขึ้นทางเศรษฐกิจ การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเป็นหนึ่งเดียวกันของเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจโลก หรือมากกว่านั้นก็อาจจะหมายถึง “การแผ่ขยายของกิจกรรมและการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเหนือขอบเขตดินแดนของรัฐ โดยที่ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ใด ๆ การตัดสินใจ การกระทำที่เกิดขึ้นในทวีปหนึ่งอาจมีผลถึงชุมชนและรัฐอื่น ๆ ในอีกทวีปหนึ่งที่ไกลออกไป” (McGrew อ้างใน Evans (ed.) 1998: 190) สำหรับ Giddens “กระบวนการโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ เป็นกระบวนการในรูปแบบใหม่ที่มีทั้งการดึงเข้ามาร่วมกัน (inclusion) และการกีดกันออกไปจาก (exclusion) เศรษฐกิจการเมืองโลก ในสภาพนี้ รัฐจำเป็นและถูกผลักดันให้ปรับตัวเองเข้าหาโลก ซึ่งเส้นแบ่งหรือขอบเขตระหว่างในประเทศและต่างประเทศ รัฐหรือโลกไม่ชัดเจนอีกต่อไป กิจการภายในประเทศและกิจการระหว่างประเทศแทบจะแยกกันไม่ออก” (Giddens อ้างใน McGrew 1998: 192)

หากพิจารณาสภาพโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันจะเห็นว่า คือสภาพไร้พรมแดนของทุกมิติ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม เป็นกระแสที่ขับเคลื่อนโดยทุนนิยมขั้นสุดท้ายที่มีการสะสมทุนในระดับโลก นอกเหนือจากการสะสมทุนแล้ว ยังเป็นสภาพของการสะสมอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น อำนาจทางความรู้ ศักยภาพทางเทคโนโลยี ความสามารถในการ

จัดระเบียบ การสะสมที่กล่าวถึงเป็นการสะสมที่เห็นได้ในขอบเขตที่กว้างขวาง เช่น การสะสม และการขยายความชอบธรรมให้กับคุณค่าของการเมืองและเศรษฐกิจเสรีนิยมไปทั่วโลก

โลกาภิวัตน์อาจไม่ได้เป็นสิ่งใหม่ และไม่ได้เป็นเอกลักษณ์ของปลายศตวรรษที่ 20 แต่โลกาภิวัตน์ปัจจุบันแตกต่างจากรูปแบบในประวัติศาสตร์ร่วมสมัยในหลายแง่มุมด้วยกัน ประการแรก คือ ลักษณะพหุมิติของโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีทั้งโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม ประการที่สอง คือ การรับรู้อย่างเข้มข้นและรวดเร็ว โดยมีการสื่อสารด้วยอิเล็กทรอนิกส์เป็นตัวเชื่อม ประการที่สาม โลกาภิวัตน์ปัจจุบันได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการสื่อสารคมนาคมที่แผ่ขยายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็วทั่วทุกมุมโลก แต่ปฏิสัมพันธ์ที่มีระหว่างกันในการรวมกลุ่มในระดับโลกเต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบโลกถูกวางขึ้นในทุกมิติ ประการสุดท้าย คือ มีการกำหนดกรอบของระบบโลก ทุกอย่างมีความเป็นระบบอย่างสูง และเป็นระบบที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ การตัดสินใจ หรือการกระทำในส่วนหนึ่งของโลกก็จะเป็นที่รับรู้ และอาจมีผลกระทบถึงกันทั่วโลก นั่นหมายความว่า ชุมชน ชนชาติ ถูกผูกมัดไว้ด้วยกันในกระแสโลกาภิวัตน์

ในกระบวนการโลกาภิวัตน์ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลกเป็นเรื่องที่เห็นชัดเจน การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลกดังกล่าวถูกขับเคลื่อนและส่งเสริมอย่างเข้มข้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 โดยอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) อุดมการณ์ดังกล่าวชัดเจนขึ้นในคณะบริหารของนายกรัฐมนตรี Thatcher แห่งอังกฤษ และประธานาธิบดี Reagan และ Bush แห่งสหรัฐอเมริกา อุดมการณ์นี้อยู่บนพื้นฐานของแนวคิด "เสรีภาพ" ซึ่งหมายถึง "การทำให้อำนาจของปัจเจกและเอกชนกลายเป็นคุณค่าสากล" (Wilkin 1996: 231-5)

แนวคิดเสรีภาพมีพลังมากขึ้นในสังคมโลก โดยเฉพาะในระดับผู้นำ แต่ตลอดระยะเวลาที่เสรีภาพถูกนำไปใช้อย่างเป็นระบบนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ความไม่เท่าเทียมที่ขยายกว้างขึ้นทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐ ภาพภายนอกคือ การขยายทางเลือกและการควบคุมผลผลิตของปัจเจกที่ระบบทุนนิยมประสบความสำเร็จในการสร้างขึ้น ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมมากขึ้น และมีผลถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

ในระเบียบโลกใหม่ที่กระแสโลกาภิวัตน์ขับเคลื่อนไป อำนาจและความสามารถของรัฐในการวางระเบียบและกฎเกณฑ์ภายในมีน้อยลง ตัวละครอื่น ๆ กลับมีบทบาทอิทธิพลมากขึ้น ตัวละครที่สำคัญในการผลักดันโลกาภิวัตน์คือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ กลุ่ม G-7+1

คือกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม บรรษัทข้ามชาติ และธนาคารต่างประเทศ ตัวละครเหล่านี้ต่างพยายามสนับสนุนลัทธิการพัฒนาที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งภายใต้ลัทธินี้ การพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ก็โดยผ่านทางทำให้เป็นเสรีทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระบบตลาดเสรีหรือเศรษฐกิจเสรีว่ากันว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นจริงขึ้นได้ เมื่อความมั่งคั่งที่มีมากขึ้นจะถูกกระจายลงสู่สังคมเบื้องล่าง (trickle down) ซึ่งในที่สุดทุกคนก็จะได้รับผลประโยชน์

การส่งเสริมเศรษฐกิจเสรีนิยมเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับอุดมการณ์เสรีนิยมทางการเมือง และจะว่าไปก็เชื่อมโยงกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนเสรีนิยม ซึ่งได้เห็นแล้วในบทก่อน การสิ้นสุดของสงครามเย็น ทำให้ผู้สนับสนุนเสรีนิยมเห็นถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตะวันตกไปทั่วโลก นักวิชาการคนหนึ่งถึงกับกล่าวว่า “สิ่งที่เรากำลังประจักษ์อยู่ก็คือจุดจบของประวัติศาสตร์ นั่นคือจุดสิ้นสุดของวิวัฒนาการทางอุดมการณ์ของมนุษย์ และความเป็นสากลของเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งจะเป็นรูปแบบสุดท้ายของรัฐบาล” (Fukuyama 1989: 4) แต่สิ่งที่เห็นในหลายประเทศมิใช่จุดจบของประวัติศาสตร์อย่างที่ Fukuyama กล่าวถึง การเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ การมีสถาบันทางการเมืองแบบตะวันตก ไม่ได้เป็นสิ่งบ่งบอกถึง “สาระ” ของประชาธิปไตย ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นในหลายประเทศเป็นเพียงความก้าวหน้าของประชาธิปไตยในรูปแบบ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องอำนาจของประชาชนไม่ได้เกิดขึ้นทุกหนทุกแห่ง และในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ฯลฯ ในขณะที่ผู้นำพยายามผลักดันประเทศเข้าสู่ขบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการรับเอาระบบเศรษฐกิจเสรีแต่ยังปฏิเสธที่จะรับเอาการเมืองแบบเสรีนิยมไปใช้ และในหลายกรณี เศรษฐกิจเสรีอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา/สร้างความแข็งแกร่งให้กับประชาธิปไตย ตรรกะพื้นฐานที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาประชาธิปไตย หรือการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตย ถูกตั้งคำถาม เมื่อเราพบว่า ระบบการปกครองแบบอำนาจนิยมสร้างความสำเร็จให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจและเศรษฐกิจเสรีให้กับเลื้อเอเซีย (Leftwich 1993)

แม้ว่าโลกาภิวัตน์จะมองได้หลายความหมาย และครอบคลุมขอบเขตและมิติที่กว้างขวาง แต่ในการศึกษาชิ้นนี้จะเน้นที่โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ดังที่กล่าวแล้ว โลกาภิวัตน์ไม่ใช่เรื่องใหม่ Nayyar ชี้ว่า “เศรษฐกิจโลกในปลายศตวรรษที่ 20 คล้ายคลึงกับเศรษฐกิจโลกในปลายศตวรรษที่ 19 ปัจจัยพื้นฐานของโลกาภิวัตน์ไม่ว่าจะเป็นอดีตหรือปัจจุบัน ก็คือระดับของการเปิด (openness) ในแทบทุกประเทศของโลก ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มี 3 มิติด้วยกัน คือ การค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และการ

เงินระหว่างประเทศ สิ่งที่ต้องชี้ให้ชัดคือ การเปิดมิได้จำกัดอยู่ที่การเคลื่อนตัวทางการค้า การลงทุนและของทุนเท่านั้น แต่ขยายไปถึงการเคลื่อนตัวของบริการ เทคโนโลยี ข้อมูล และความคิดไปนอกเขตดินแดนของประเทศ (Nayyar 1998)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมยังกระจุกตัวอยู่ในประเทศทุนนิยมที่พัฒนาแล้ว การค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาไม่มีบทบาทมากนัก การลงทุนโดยตรงและการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่เฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจในส่วนนี้ของโลกจึงสูงมาก Rostow พบว่า “ในช่วงปี 1948-1971 การค้าระหว่างประเทศและการผลิตทางอุตสาหกรรมของโลกเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.3 และ 5.6 ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนจากการข้ามชาติของทุน ขณะที่การค้าระหว่างประเทศกับการลงทุนโดยตรงในประเทศกำลังพัฒนายังมีบทบาทน้อยมาก” (Rostow อ้างใน กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2533: 137)

ความตึงเครียดทางเศรษฐกิจในตอนต้นทศวรรษ 1970 นำไปสู่การปล่อยเสรีทางการเงิน กับการสิ้นสุดของระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ระหว่างเงินตราของประเทศอุตสาหกรรมหลัก ๆ รัฐบาลบางประเทศก็ลด/ยกเลิกการควบคุม ในปี 1971 ระบบ Bretton Woods สิ้นสุดลง นับว่าข้อจำกัดของรัฐไม่เป็นผลดีต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมและของธนาคาร ในปี 1970 สหรัฐอเมริกา เยอรมัน แคนาดา และสวิสเซอร์แลนด์ ก็ยกเลิกการควบคุมการเคลื่อนไหวของทุน อันเป็นเหตุให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่พังทลายลง

การเปิดเสรีทางการเงินของ 4 ประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ประเทศอื่น ๆ ตกอยู่ภายใต้ความกดดัน ในปี 1979 อังกฤษก็ยกเลิกข้อจำกัด ตามด้วยญี่ปุ่นในปี 1980 ส่วนที่เหลือตกอยู่ภายใต้การดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและประชาคมยุโรป ประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะประชาคมยุโรปเชื่อว่า ความสามารถของเศรษฐกิจไร้พรมแดนจะนำไปสู่การปรับปรุงสวัสดิการด้วยความเชื่อดังกล่าว ประชาคมยุโรปก็เริ่มโครงการตลาดร่วมยุโรป เพื่อรวมยุโรปให้เป็นตลาดเดียวกัน (Single market) ในปี 1988 ภายใต้โครงการยกเลิกการควบคุมโดยรัฐในระบบเศรษฐกิจฝรั่งเศสและอิตาลีก็เปิดเสรีทางการเงินและทุนในปี 1990 และสเปนและโปรตุเกสในปี 1992

ในขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมกลุ่ม G-7 ได้ตัดสินใจในการจัดการกับระบบเศรษฐกิจของตน G-7 ก็พยายามผลักดันแนวทางเดียวกันไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก โดยมีกอง

ทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่ง G-7 มีอิทธิพลอย่างสูงเป็นเครื่องมือ “เมื่อไรก็ตามที่กองทุนฯ ตกลงให้เงินกู้กับประเทศต่าง ๆ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ก็ได้วางเงื่อนไขว่า เงินตราของประเทศนั้นจะต้องถูกทำให้เป็นเงินตราที่แลกเปลี่ยนได้ และจะต้องเปิดประเทศสู่การเคลื่อนย้ายของเงินทุนระหว่างประเทศ” (Martin & Schumann 1997: 49)

อันที่จริง การขยายตัวทางการค้า (แม้จะมีการกระจุกตัวในระยะต้น) การเคลื่อนย้ายของทุนและการลงทุน เริ่มมีให้เห็นตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 “การส่งออกของโลกเพิ่มขึ้นจาก 61 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1950 เป็น 315 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1970 และ 3,447 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1990 (Nayyar 1997: 3) สัดส่วนของการส่งออกของโลกในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของโลก (GDP) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6 ในปี 1950 เป็นร้อยละ 12 ในปี 1973 และร้อยละ 16 ในปี 1992 (Nayyar 1997: 4) ระหว่างปี 1948 ถึง 1997 มูลค่าการค้าโลกขยายตัวจาก 124 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 10,772 พันล้านเหรียญสหรัฐ (UNCTAD 2000) ในทำนองเดียวกัน สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้นจาก 68 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1960 เป็น 502 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1980 และ 1,948 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1992 การไหลของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากไม่ถึง 5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1960 เป็น 52 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1980 และ 171 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1992 (Nayyar 1997: 5)

ในขณะเดียวกัน ในตลาดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การค้ามีเพียงประมาณ 15 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อวันในปี 1973 แต่เพิ่มขึ้นเป็น 60 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อวันในปี 1983 และพุ่งขึ้นเป็น 900 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อวัน ในปี 1992 (Nayyar 1997: 6) ในปลายทศวรรษที่ 1980 ปริมาณและขนาดของการเคลื่อนไหวของการค้าเงินตราระหว่างประเทศ (เพื่อเก็งกำไร) มีสูงมาก ในปี 1986 ยอดค่าเงินตราต่างประเทศในตลาดค่าเงินที่นิวยอร์กลอนดอน และโตเกียว มีประมาณ 188,000 ล้านเหรียญสหรัฐต่อวัน พอถึงปี 1995 ยอดค่าเงินพุ่งสูงขึ้นเป็น 1.2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 90 ของการค้า การลงทุน และการบริการรวมกัน (Singh 1998)

ในอดีต การเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากการค้าขาย แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศคู่ค้าต้องเปิดบัญชีด้วยเงินตราของอีกสกุลหนึ่ง แต่ในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศอาจไม่เกี่ยวข้องกับการค้าหรือการแลกเปลี่ยนสินค้าอีกต่อไป สถิติล่าสุด การค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันมียอดเงินเพียงร้อยละ 2 ของการเคลื่อน

ย้ายเงินตราระหว่างประเทศ ดังนั้น โลกาภิวัตน์ด้านการเงิน (Globalisation of finance) จึงไม่ใช่ การเสริมหรืออำนวยความสะดวกให้กับการค้าระหว่างประเทศอีกต่อไป แต่กลายเป็นธุรกิจโดยตัว มันเอง นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศในปัจจุบันแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การลงทุนในภาคการผลิตที่แท้จริงหรืออุตสาหกรรม หากส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายระยะสั้น ในตลาดหลักทรัพย์เพื่อการเก็งกำไร โดยมีบริษัทกองทุนข้ามชาติ เช่น United Bank of Switzerland, Kampo (ญี่ปุ่น), Fidelity (สหรัฐอเมริกา), Axa (ฝรั่งเศส), Barclays (อังกฤษ), Merrill (สหรัฐอเมริกา), Credit Suisse (สวิตเซอร์แลนด์), Prudential Insurance (สหรัฐอเมริกา), Nippon (ญี่ปุ่น) และ Zurich (สวิตเซอร์แลนด์) เป็น 10 อันดับแรกของกองทุนข้ามชาติระดับโลก (Singh 1998)

บทบาทของกองทุนข้ามชาติระดับโลกในการเคลื่อนย้ายเงินตราข้ามประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ได้รับการศึกษาโดยธนาคารโลก ในปี 1998 (The World Bank 1998) การศึกษาดังกล่าวชี้ว่า นอกเหนือจากวิธีการค้าเงินตราจะมีหลายลักษณะ เช่น การซื้อขาย ในราคาตลาด การซื้อขายเงินตราล่วงหน้า การทำสัญญาแลกเปลี่ยนแล้ว ยังมีลักษณะที่ควร พิจารณา คือ

- การเคลื่อนย้ายเงินตราเข้าไปยังประเทศกำลังพัฒนาถูกรอบงำโดยการ เคลื่อนย้ายเงินตราของภาคเอกชน ในจำนวนเงินตราที่เคลื่อนย้ายประมาณ 285 พันล้านเหรียญ สหรัฐ ในปี 1996 เป็นของเอกชนเสีย 244 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณร้อยละ 80 ของเงิน ตราที่เคลื่อนย้ายทั้งหมด
- การเคลื่อนย้ายเงินตราในภาคเอกชนคิดเป็น 5 เท่าของภาครัฐ ในขณะที่ใน ช่วง 5 ปีก่อนหน้านี้ การเคลื่อนย้ายเงินของภาครัฐไปยังประเทศกำลังพัฒนา ในรูปของเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศมีมูลค่ามากกว่าของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขของภาครัฐเพิ่มขึ้นใน ช่วงปี 1995 เมื่อมีการให้ความช่วยเหลือประเทศเม็กซิโกซึ่งประสบวิกฤตเศรษฐกิจ
- มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการเคลื่อนย้ายเงินตราของเอกชน ใน ปัจจุบัน การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการเคลื่อนย้ายทุน ของเอกชน โดยเฉพาะนับแต่ปี 1995 เป็นต้นมา ในขณะเดียวกัน การลงทุนเพื่อการเก็งกำไร (Portfolio investment) ก็เริ่มมีบทบาทมากขึ้น
- ประเทศกำลังพัฒนามากลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายทุนเข้า มาหาทำกำไร แต่มีการกระจุกตัวอยู่เพียงใน 18 ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้รับการเคลื่อนย้ายของ เงินตราประมาณร้อยละ 90 ของยอดเงินทั้งหมดในช่วงปี 1990 ธนาคารโลกประเมินว่า ในช่วงปี 1990-1994 กว่าร้อยละ 90 ของการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากภาคเอกชนมุ่งไปยังประเทศจีน เม็กซิโก

เกาหลี รัสเซีย อาร์เจนตินา มาเลเซีย โปรตุเกส บราซิล ไทย ตุรกี เวเนซุเอลา อังกฤษ อิหร่าน อินเดีย ซิลิ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และโปแลนด์

- การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ระหว่างประเทศมีเพิ่มขึ้น และผู้กู้ส่วนใหญ่มาจากเอกชน ภาคเอกชนในซิลิ จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย เม็กซิโก อัฟริกาใต้ ตุรกี และไทย เป็นผู้กู้เงินรายใหญ่
- การปล่อยกู้ของธนาคารพาณิชย์ระหว่างประเทศ เกือบครึ่งหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการพลังงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ โดยมีรัฐบาลและสถาบันนานาชาติเป็นผู้ค้ำประกัน

จากลักษณะการเคลื่อนย้ายของเงินทุนและการลงทุน จะเห็นว่า การเคลื่อนย้ายทุนของภาคเอกชนจำกัดอยู่ที่ละตินอเมริกาและเอเชียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มนับแต่ปี 1997 เปลี่ยนไป เมื่อการย้ายทุนไปยังเอเชียลดลงอย่างฮวบฮาบ การลดลงของการเคลื่อนย้ายทุนเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย (ตะวันออกเฉียงใต้) ประเทศที่ได้รับผลกระทบสูงสุดคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และไทย ทั้ง 5 ประเทศเคยมีเงินทุนไหลเข้าถึง 93,000 พันล้านเหรียญสหรัฐก่อนหน้านี้ แต่ในปี 1997 มีเงินทุนไหลออกที่ติดลบเป็นมูลค่า 12,000 พันล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อรวมเงินทุนไหลออกอย่างฉับพลันภายในเวลา 1 ปี มียอดสูงถึง 150,000 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของทั้ง 5 ประเทศ

เมื่อพิจารณาสถานการณ์โลกาภิวัตน์ โดยดูจากสภาวะการค้าระหว่างประเทศ เงินทุนและการลงทุนระหว่างประเทศ จะเห็นความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในหลายมิติ ทั้งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา และในระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเอง ตัวเลขต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นไม่ได้สะท้อนภาพสังคมในวงกว้างที่แท้จริง เศรษฐกิจเสรีที่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วในกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่อยู่บนฐานของความเชื่อและคุณค่าที่ถูกทำให้เป็นสากลโดยประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเพียงไม่กี่ประเทศ ในขณะที่ส่วนใหญ่ของประเทศทั่วโลกซึ่งรับเอาลัทธิเศรษฐกิจเสรีไปใช้ไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

ประเทศกำลังพัฒนากับเศรษฐกิจเสรี

“4 ทศวรรษหลังการได้รับเอกราช ช่องว่างระหว่างประเทศยากจนและประเทศร่ำรวยในประเทศกำลังพัฒนากว้างขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน จำนวนคนที่ถูกทิ้งให้หิวโหย ว่างงาน ไร้ที่อยู่อาศัย และไร้ที่ทำกินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และแม้แต่ในกรณีที่ทฤษฎีกระจายความมั่งคั่งลงสู่เบื้องล่าง (trickle down) จะได้ผลบ้าง แต่พลังของเศรษฐกิจเสรี โดยเฉพาะตลาดเสรีก็ทำ

ให้ตลาดของประเทศโลกที่สามเปิดกว้างสู่การเข้ามาของนักส่งออกและนักลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่การเข้าถึงตลาดขนาดใหญ่ในประเทศที่พัฒนาแล้วยังยากขึ้น เนื่องจากกำแพงภาษีศุลกากรและไม่ใช่ภาษีศุลกากร ผลของมันคือ ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างเหนือ-ใต้ที่เพิ่มขึ้น เศรษฐกิจของชาวนาในประเทศกำลังพัฒนาที่เคยพึ่งตนเองได้ในอดีตถูกกลืนเข้าไปในระบบตลาดโลก ซึ่งหวังเพียงกำไรไม่ใช่การพัฒนา ผลก็คือ การล่มสลายของชุมชน ของระบบการสนับสนุนช่วยเหลือกันแบบดั้งเดิม สถานะของผู้หญิงในทุกภูมิภาคต่ำลง และกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสและอ่อนแอในสังคมก็ถูกผลักไปสู่ชายขอบมากขึ้น" (Cheru 1999)

ข้อความข้างต้น มาจากผลการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญอิสระ Mr.Fantu Cheru ซึ่งเสนอต่อกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ เมื่อปี 1999 รายงานดังกล่าวสะท้อนภาพชัดเจนว่า ตัวเลขที่เกิดจากการค้าระหว่างประเทศ ทุนและเงินทุน ซึ่งมีมูลค่ามหาศาลไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศโลกที่ 3 ต้นตอของการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยปราศจากการพัฒนา (ในหลายประเทศ) เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2

เราอาจจะไม่เข้าใจวิกฤตเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบันของประเทศกำลังพัฒนาชัดเจนได้ หากไม่พิจารณาถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการเติบโตจากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (export-led growth) ที่ได้รับการส่งเสริมจากสถาบัน Bretton Woods ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือทวิภาคีและสถาบันการเงินเอกชนระหว่างประเทศตั้งแต่ประมาณทศวรรษที่ 1950 เมื่อการพัฒนาถูกทำให้เป็นสิ่งเดียวกับการเป็นตะวันตก หรือการทำให้เป็นเมือง ประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ ๆ ก็กระตือรือร้นที่จะรับเอายุทธศาสตร์การพัฒนา "ลอกเลียน" แบบ ที่เน้นโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า การสร้างโรงงานขนาดใหญ่ สนามกีฬา โรงงานถลุงเหล็ก และโรงงานผลิตไฟฟ้า ด้วยทุนที่ต้องลงจำนวนมาก โดยที่อาจได้ผลหรือไม่ได้ผล ในระยะแรก โครงการขนาดใหญ่ได้รับการสนับสนุนทุนจากส่วนเกินของการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมอย่างเข้มข้น อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญกับการเติบโตที่มาจาก การส่งออกจนเกินไป โดยเฉพาะสินค้าการเกษตรและแร่ธาตุ ยิ่งทำให้เน้นย้ำมรดกการแบ่งงานกันระหว่างประเทศสมัยอาณานิคมที่ประเทศกำลังพัฒนาถูก "สาป" ให้ผลิตวัตถุดิบเพื่อส่งให้ประเทศอุตสาหกรรม และต้องตกอยู่ในกับดักของการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปในราคาที่สูงเกินไป การแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันนี้เป็นลักษณะถาวรในเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาน้อยที่สุด และมีผลให้ประเทศเหล่านี้ต้องกู้ยืม

ด้วยรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรซึ่งแทบไม่พอ (ส่วนใหญ่ไม่พอ) กับการนำเข้าสินค้าที่จำเป็น ประเทศกำลังพัฒนามักถูกกระตุ้นให้รับเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ บนพื้นฐานทฤษฎีที่ว่า การเข้ามาของทุนดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และจะช่วยให้ประเทศเหล่านั้น “ทะยาน” (take off) ขึ้นไปด้วยตัวเอง สู่การพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนา การเพิ่มขึ้นของระดับ GNP จะทำให้มีเงินทุนเพื่อมาใช้คืนเงินกู้ ข้อเท็จจริงก็คือ เศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ไม่ได้ “ทะยาน” ขึ้น แม้จะมีกรณียกเว้นอยู่บ้าง แต่โครงการขนาดใหญ่ที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต และถูกออกแบบมาอย่างไม่เหมาะสมก็เป็นหลักฐานที่เพียงพอ ทั้งในการก่อสร้างและการดูแลรักษา กับทำให้เร่งความเร็วในการทำลายสิ่งแวดล้อมมากกว่าการเพิ่มผลผลิต

ตัวอย่างที่ชัดเจน คือกรณีของธนาคารโลก ธนาคารโลกได้สนับสนุนการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ และได้ทดลอง “การปฏิวัติเขียว” ในหลายประเทศแอฟริกาที่ผลปรากฏว่าเป็นโครงการที่ค่าใช้จ่ายสูงมากและยากแก่การบริหาร ในบางกรณี การทดลองดังกล่าวเป็นตัวเร่งอัตราการย้ายถิ่นของผู้คน และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่าพยายามแย่งหาที่ดินให้มากขึ้น เพื่อขยายการผลิตเพื่อการส่งออก หากแนวทางดังกล่าวนี้สามารถตอบสนองผลประโยชน์ระยะสั้นของผู้นำท้องถิ่น และผู้นำ/นักธุรกิจตะวันตก มันก่อให้เกิดช่องว่างที่กว้างขึ้น และเป็นที่มาของการล้มละลายของเศรษฐกิจของประเทศ (Handcock 1989) ผลที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ หนี้สินของประเทศโลกที่สามเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

การให้คำแนะนำที่ไม่เหมาะสมของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และประเทศผู้ให้ตะวันตกหลายประเทศที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นพื้นฐาน รวมถึงโครงสร้างเศรษฐกิจโลกมีผลกระทบต่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างรุนแรง ปัญหาของประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะประเทศในแอฟริกาเกือบทั้งหมด ก็คือ หลายประเทศถูกจำกัดให้ผลิตสินค้าเกษตรขั้นปฐม หรือแร่ธาตุเพียง 1-2 ชนิด โดยไม่มีความหลากหลาย แนวโน้มของกฎเกณฑ์การค้าสินค้าส่งออกประเภทอาหาร เครื่องดื่ม เส้นใย และแร่ธาตุ ไม่เป็นประโยชน์กับประเทศเหล่านี้ขึ้นทุกที ประเทศกำลังพัฒนายังคงต้องขายสินค้าในราคาถูก และซื้อสินค้าเข้าในราคาแพง แม้จะมีการขยายตัวในการผลิตอันเป็นผลของการปรับโครงสร้างฯ แต่ราคาสินค้าที่ลดลงอย่างต่อเนื่องก็มีผลจากปัจจัยหลายประการ ประการแรกคือ สินค้าหลายชนิดกำลังประสบกับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากสินค้าทดแทน เช่น โยสังเคราะห์ที่มาแทนฝ้าย อลูมิเนียมแทนทองแดง หัวผักกาดหวานและข้าวโพดหวานแทนน้ำตาล (อ้อย) เป็นต้น ประการที่สองคือ การกีดกันด้วยภาษีศุลกากรซึ่งมีมากขึ้น ในขณะที่การเข้า

ถึงตลาดของประเทศโลกที่สามยังคงจำกัด และการสุดท้าย ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับเสถียรภาพราคาสินค้า หรือความช่วยเหลือในการสร้างความหลากหลายให้กับสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกจะยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ (Brown & Tiffen 1992 ; Laishley 1992)

นับวันประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็จะมีปัญหาในการใช้เงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ของประเทศพัฒนาแล้ว และสถาบัน Bretton Woods ให้กู้ในช่วงทศวรรษที่ 1970 มากขึ้น สถาบันการเงินทั้งหลายก็ทำให้ประเทศเหล่านั้นรับโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อแลกกับการประนอมหนี้ หรือเลื่อนระยะเวลาการใช้คืน สถาบันการเงินระหว่างประเทศชี้ว่า การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจจะประกันความสามารถของประเทศผู้กู้ในการจ่ายคืนเงินกู้ได้ในระยะยาว แรงกดดันให้รับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น เนื่องจากแหล่งเงินทุนทวิภาคียืนยันการปฏิรูปเศรษฐกิจและใช้เป็นเงื่อนไขในการเบิกจ่ายเงินกู้ทวิภาคี เมื่อไม่สามารถเข้าถึงเงินกู้ของสถาบันการเงินเอกชนระหว่างประเทศ โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากธนาคารโลก รัฐบาลของประเทศลูกหนี้ก็ยอมแพ้ ถึงสิ้นปี 1985 ประเทศลูกหนี้ซึ่งถูกจัดให้อยู่ในลำดับสูงสุด 12 ประเทศ จากจำนวน 15 ประเทศ ซึ่งรวมถึงอาร์เจนตินา เม็กซิโก และฟิลิปปินส์ ก็ต้องเข้าสู่โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Canavagh, Cheru, Ntube, Duncan & Collins 1985) กว่า 7 ปีต่อมา เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans) ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามต้องตกอยู่ภายใต้การเฝ้าระวังและการควบคุมของธนาคารโลกมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างธนาคารโลกและสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีมากขึ้น เมื่อมีการจัดให้มีโครงการอำนวยความสะดวกเพื่อการปรับโครงสร้างฯ ในปี 1988 ทั้งนี้เพื่อการประสานงานระหว่าง 2 สถาบัน ในการดูแลและบังคับใช้มาตรการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะใน Sub-sahara Africa จนถึงปี 1990 มีโครงการเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างฯ อยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารถึง 187 โครงการ จำนวนมากกระทำร่วมกับข้อตกลงถอนเงินได้ตามกำหนด (Stand by programs) ซึ่งบริหารโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นั้นหมายถึงว่า วัตถุประสงค์ดั้งเดิมในการก่อตั้ง 2 สถาบัน ให้ต่างทำหน้าที่ของสถาบันเอง คือ ธนาคารโลกซึ่งจะต้องรับผิดชอบในการส่งเสริมการเจริญเติบโต ในขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อดูแล/ติดตามข้อจำกัดทางการเงิน ไม่ได้แสดงบทบาทที่แตกต่างกันอีกต่อไปในปัจจุบัน

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจก้าวไปไกลกว่าการบังคับใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายในประเทศ แต่เป็นเสมือนโครงการทางการเมือง ทางนโยบาย ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมระดับโลก ด้วยเป้าหมายสำคัญคือ การทำให้โลกปลอดภัยสำหรับบรรษัทข้ามชาติ โดยสรุป โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจถูกใช้เป็น “สายพานส่ง (transmission-belt)” เพื่อ

อำนวยความสะดวกกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยผ่านทางทำให้เป็นเสรี การยกเลิกการควบคุม การลดบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ (Cox 1987 ; Mittleman 1996)

กับการล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ในปี 1989 และชัยชนะของเสรีนิยมใหม่ โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจก็ถูกนำไปใช้ในยุโรปตะวันออก แม้จะมีประวัติที่ไม่น่าชื่นชมในส่วนอื่น ๆ ของโลก รัฐบาลของประเทศที่เศรษฐกิจกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านได้รับคำแนะนำอย่างต่อเนื่องให้ใช้การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ราวกับเป็นเพียงรูปแบบของการพัฒนาเพียงรูปแบบเดียวที่จะช่วยเปลี่ยนเศรษฐกิจของประเทศในระยะเวลาอันสั้น และช่วยเพิ่มโอกาสที่โลกาภิวัตน์ในเศรษฐกิจโลกนำมาให้กับประเทศเหล่านั้นด้วย แต่การไปให้ถึงจุดนั้น รัฐบาลของแต่ละประเทศก็ได้รับการกระตุ้นให้เปลี่ยนแนวทางการพัฒนา จากการพัฒนาโดยวางแผนจากส่วนกลาง ซึ่งรัฐบาลมีบทบาทอย่างสูงในการควบคุมไปสู่การลดค่าเงิน การยกเลิกการควบคุมโดยรัฐ การเปิดเสรี และการโอนกิจการให้เป็นของเอกชน ทั้งหมดก็คือ การวางรากฐานตลาดภายใต้วินัยที่เข้มงวดของ 3 สถาบัน คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก ในแง่หนึ่ง การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Cheru & Gill อ้างใน Gill 1997: 141-169) เพื่อเป้าหมายหลักคือเศรษฐกิจเสรี

ผลกระทบที่สำคัญของโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรี (เช่น การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ) ก็คือในเรื่องของบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ Cox ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐไม่เป็นอนวน/กำพังกั้นเศรษฐกิจโลกอีกต่อไป แต่กำลังเล่นบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้ประเทศเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ (Cox 1987: 253-265) ผู้นำของประเทศต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้วงล้อมของพลังที่ไม่ได้เป็นตัวตน (แต่เป็นสถาบัน) ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม ต่างก็มองเห็นความสามารถในการนำประเทศลดลง ปัญหาที่ผู้นำประเทศเหล่านี้ประสบนอกจากนี้ก็คือ ความไม่พอใจและการต่อต้าน ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง คนจำนวนมากรู้สึกถึงความไม่แน่นอน กังวลว่าพลังที่ควบคุมไม่ได้กำลังคืบคลานเข้ามาและทำงานอย่างเป็นระบบ วิกฤตเศรษฐกิจการเงินในเอเชียและในเม็กซิโกที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ผู้สูญเสียในการปรับโครงสร้างฯ ระดับโลกพยายามที่จะต่อต้านอย่างเป็นระบบมากขึ้น

ดูเหมือนบนเส้นทางไปสู่เศรษฐกิจเสรี การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาจะมีจุดจบที่ไม่แตกต่างกันมากนัก International Commission on Peace and Food ได้เสนอรายงานในปี 1994 ระบุว่า แม้อัตราอาหารต่อหัวจะมีเพียงพอสำหรับประชากรทั่วโลก แต่ประชากรประมาณ 800 ล้านคน เป็นโรคขาดสารอาหาร 40,000 คน

เสียชีวิตทุกวัน เนื่องจากความหิวโหยและความเจ็บป่วยที่ตามมาด้วยความอดอยาก คนประมาณ 1,000 ล้านคน ไม่มีน้ำสะอาดใช้ และไม่มีสุขอนามัยที่ดี ในขณะที่ร้อยละ 30 ของกำลังแรงงานทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาว่างงาน หรือไม่กี่ไม่มีการจ้างงานเต็มที่ ตัวชี้วัดดังกล่าวน่าเป็นห่วงยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงว่าในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา เราได้เห็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน และนั่นเมื่อคำนึงถึงอีกว่า สถาบันการเงินระหว่างประเทศได้ให้เงินกู้ประมาณ 250 พันล้านเหรียญสหรัฐแก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่ความยากจนก็ยังมิอยู่ทั่วไป (International Commission on Peace and Food 1994:104-106)

อีก 6 ปีต่อมา เราก็กังไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น UNDP ในรายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) ฉบับล่าสุดปี 2000 ชี้ว่า ในสังคมโลกใหม่ ความไม่เท่าเทียมมีมากขึ้น ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยกว้างขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภายในหรือระหว่างรัฐ "ทั่วโลกประชากรประมาณ 1.2 พันล้านคน มีชีวิตอยู่อย่างยากจนด้วยรายได้น้อยกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน กว่า 1,000 ล้านคนในประเทศกำลังพัฒนาไม่มีน้ำสะอาดใช้ และกว่า 2.4 พันล้านคนไม่มีสุขอนามัยที่เหมาะสม เด็กกว่า 90 ล้านคน ไม่ได้เข้าเรียนแม้ระดับประถม จนถึงสิ้นปี 1999 ประมาณว่า ประชากร 34 ล้านคนทั่วโลกติดเชื้อ HIV ในจำนวนนี้ 23 ล้านคนอยู่ในแอฟริกา ในขณะเดียวกัน กำลังแรงงานประมาณ 150 ล้านคนทั่วโลกว่างงาน เมื่อสิ้นปี 1998 และทั่วโลกมีแรงงานเด็กกว่า 200 ล้านคน 140 ล้านคนเป็นเด็กผู้ชาย และ 110 ล้านคนเป็นเด็กผู้หญิง ในจำนวนนี้ 153 ล้านคนอยู่ในเอเชีย" (UNDP 2000: 2-6) UNDP รายงานต่อไปว่า "ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดหลายประเทศไม่อยู่สภาพที่จะคว้าโอกาสที่โลกาภิวัตน์มีให้ ในขณะที่การส่งออกของโลกเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่า สัดส่วนการค้าของประเทศยากจนที่สุดลดลงจากร้อยละ 0.6 ในปี 1980 เป็นร้อยละ 0.5 ในปี 1990 และร้อยละ 0.4 ในปี 1997 ตัวเลขนี้น่าจะชัดเจนขึ้นเมื่อพิจารณาว่า การส่งออกทั้งสินค้าและบริการของโลกขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงปี 1990 ถึง 1998 จาก 4.7 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 7.5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ และมีเพียง 25 ประเทศ ที่การขยายตัวทางการค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 1998 ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ซึ่งมีประชากรประมาณร้อยละ 10 ของโลก มีสัดส่วนการค้าในการค้าโลกน้อยกว่าร้อยละ 0.4" (UNDP 2000: 9)

ในทำนองเดียวกัน การลงทุนจากต่างประเทศขยายตัวสูงสุด เป็นประมาณ 600 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1998 แต่การเคลื่อนตัวของการลงทุนกระจุกตัวอยู่ใน 20 ประเทศทั่วโลก ซึ่งได้รับการลงทุนถึงร้อยละ 83 177 พันล้านเหรียญสหรัฐเป็นการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ระหว่างเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะจีน บราซิล เม็กซิโก

และสิงคโปร์ ในขณะที่ 48 ประเทศยากจนที่สุดดึงดูดการลงทุนได้ไม่ถึง 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1998

ความไม่เท่าเทียมยังมีให้เห็นในมิติอื่น ๆ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ในปี 1995 มีประชากรประมาณ 16 ล้านคนทั่วโลก สามารถเชื่อมโยงในระบบ Internet ได้ จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น 304 ล้านคน ในเดือนมีนาคม ปี 2000 แต่การเข้าถึง Internet แตกต่างกันตามภูมิภาค ในปี 1998 ประชาชนร้อยละ 26 ในอเมริกาเข้าถึง Internet ในขณะที่ประชากรเพียงร้อยละ 0.8 ในละตินอเมริกาและแคริบเบียนเข้าถึง Internet และเพียงร้อยละ 0.1 ในแอฟริกา ร้อยละ 0.04 ในเอเชียใต้ ในส่วนของรายได้ คนที่ร่ำรวยที่สุดรวยขึ้น (อีก) ทรัพย์สินรวมกันของ เศรษฐี 200 คนทั่วโลก มีประมาณ 1,135 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1999 เพิ่มจาก 1,042 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1998 ในขณะที่ประชาชน 582 ล้านคนในประเทศพัฒนาน้อยที่สุด มีรายได้รวมกันเพียง 146 พันล้านเหรียญสหรัฐ

จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดเศรษฐกิจเสรีที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศและตัวละครอื่น ๆ ในโลกเศรษฐกิจเสรีถือเป็นทางเลือกทางเดียวในการพัฒนา และถูกนำเสนอราวกับว่าเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด และดูเหมือนว่าสถาบันเหล่านั้นประสบความสำเร็จอย่างสูงเมื่อตลาดเสรีในความหมายของ "เสรีจากการแทรกแซงหรือควบคุมของรัฐ" ถูกนำไปใช้ทั่วโลก ตัวละครเหล่านี้เห็นว่า "ความไม่เท่าเทียมเป็นสิ่งที่ดี เพราะมันนำมาซึ่งความก้าวหน้าและความมั่งคั่งได้ ความมั่งคั่งที่คนรวยสร้างขึ้นจะถูกกระจายลงสู่คนจนผ่านการลงทุนและการสร้างงาน" trickle down theory ไม่เป็นไปอย่างที่คาด ดังที่จะได้เห็นในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงในกรณีของประเทศไทย

บทที่ 3

ประเทศไทยกับการเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจเสรี (ทุนนิยม)

การพิจารณาถึงพัฒนาการระบบเศรษฐกิจเสรี (ทุนนิยม) ในประเทศไทย ไม่อาจพิจารณาอย่างโดดเดี่ยวจากความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจเสรีระดับโลก ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรม การจัดตั้งหน่วยงานวางแผน (เศรษฐกิจ) ระดับชาติ รวมทั้งการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน อันเป็นองค์ประกอบหลักของเศรษฐกิจเสรี ล้วนแต่มีต่างประเทศ สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง (หรือไทยไปเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น) คงไม่ผิดนักที่มิคนกล่าวว่า ระบบเศรษฐกิจไทยในยุคโลกาภิวัตน์เป็นเพียงระบบเศรษฐกิจย่อยในระบบเศรษฐกิจ (เสรี) ทุนนิยมโลกเท่านั้น

ในบทที่ผ่านมา เราได้เห็นการขยายตัวของแนวความคิดและกระแสเศรษฐกิจเสรี ระบบเศรษฐกิจโลก ตัวละคร และกฎระเบียบใหม่ ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรับใช้เศรษฐกิจเสรี รวมถึงสถานะของประเทศกำลังพัฒนาในเศรษฐกิจเสรี การศึกษาในบทนี้ เป็นการศึกษาในกรอบที่แคบขึ้น โดยพยายามที่จะชี้ที่มาที่ไปของพัฒนาการเศรษฐกิจในประเทศไทย การศึกษานอกจากจะชี้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทยแล้ว ยังพยายามแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจไทยกับเศรษฐกิจโลก เพื่อนำไปสู่การประเมินผลกระทบของเศรษฐกิจเสรี การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ในบทต่อ ๆ ไป ประเด็นใหญ่จึงอยู่ที่ประเทศไทยกับการเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจเสรี จากสนธิสัญญาเบาริง สู่หนังสือแสดงเจตจำนงฯ โดยเน้นที่อิทธิพลของต่างประเทศ และฐานกำลังหลักของเศรษฐกิจเสรี

สนธิสัญญาเบาริงกับการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีของประเทศไทย

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 1733-1817 ซึ่งตรงกับช่วง 3 ทศวรรษสุดท้ายของอยุธยา เข้าสู่ธนบุรี และถึงรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ การปฏิวัติอุตสาหกรรมนำมาซึ่งการขยายตัวออกสู่พื้นทะเลของยุโรป และการขยายตัวของระบบการค้าแบบทุนนิยมโดยใช้วิธีการผนวกดินแดน ราวปี 1770 อินเดีย อาณาจักรออตโตมาน รัสเซีย และอัฟริกาตะวันตก ต้องตกอยู่ในวงจรระบบทุนนิยมโลก หลังจากนั้น การค้าของอังกฤษและฝรั่งเศสก็ขยายอย่างกว้างขวางไปยังดินแดนทั้ง 4 (กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2536: 8-9)

ระบบเศรษฐกิจแบบ (เสรี) ทุนนิยม เริ่มขยายตัวไปทั่วทุกมุมโลก เพื่อเป็นการตอบรับแนวคิดเสรีนิยมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงศตวรรษที่ 18 เอเชีย คือ อินเดีย ก็เข้าไปสู่วงจรทุนนิยมเช่นเดียวกันภายใต้อำนาจของอังกฤษ สำหรับประเทศไทย (ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นสยาม) ผนรงค์ เพชรประเสริฐ กล่าวว่า ทุนนิยมไม่ได้ขยายตัวเข้ามาในราชอาณาจักร “ในยุคกรุงศรีอยุธยาแบบแผนการผลิต (mode of production) ทำให้มีส่วนใดแสดงลักษณะของทุนนิยมให้ปรากฏไม่ถึงแม้ว่าจะมีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่การค้าขายมากมาย” (ผนรงค์ เพชรประเสริฐ อ้างใน สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) 2524: 73) นักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศยืนยันตรงกันว่า เศรษฐกิจ (เสรี) ทุนนิยม เริ่มแตกหน่อในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์

แม้จะยอมรับว่า การลงนามในสนธิสัญญาพระราชไมตรีและการค้า ระหว่างสยามและสหราชอาณาจักร (Treaty of Friendship and Commerce between Siam and the Great Britain) หรือที่รู้จักกันดีในชื่อสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) เมื่อเดือนเมษายน 1855 ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จะเป็นจุดเปลี่ยนในการนำสยาม หรือประเทศไทยในเวลาต่อมา เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี (ทุนนิยม) แต่คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การติดต่อสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศ และการขยายตัวทางการค้าภายในประเทศ ซึ่งเป็นกลไกส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจเสรีมีมา และเริ่มขยายตัวมากขึ้นตั้งแต่สมัยอยุธยา ราชสำนักแห่งอยุธยามีการติดต่การค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับจีน ญี่ปุ่น เกาหลี ญวน เขมร ชาว สุมাত্রา ลังกา อินเดีย และชาติตะวันตกอื่น ๆ โดยมีสินค้าหลักคือข้าว (และของป่า) แม้การค้าข้าวจะไม่สม่ำเสมอทุกปีเหมือนดังที่มีหลังการลงนามในสัญญาเบาริงก็ตาม (สายชล วรรณรัตน์ 2525: 6-40) สำหรับ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยหลังสนธิสัญญาเบาริง มิได้เริ่มมาจากสัญญาฉบับนี้ หากเป็นการสานต่อความเปลี่ยนแปลงที่มีมาก่อนหน้านั้น การเปิดประเทศด้วยสนธิสัญญาเบาริง อาจไม่ใช่การเปิดอย่างแท้จริง เนื่องจากประตูได้ถูกเปิดก่อนแล้ว (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2539: 10) สัญญาเบาริงเป็นเพียงการ “ต่าง” ประตูที่แง้มไว้ให้กว้างขึ้นและเป็นทางการเท่านั้น ข้อสังเกตหลังนี้เป็นของ แล ดิลกวิทยรัตน์ และว่าที่จริง สัญญาเบาริงก็ไม่ใช่สัญญาฉบับแรกที่สยามทำกับต่างชาติ ชัย เรืองศิลป์ เขียนไว้ว่า สยามได้ลงนามในสัญญา 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งเป็นหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี อีกฉบับหนึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการค้า เมื่อ 20 มิถุนายน 1826 “หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ซึ่งพวงท้ายด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าขายรวมสองฉบับนี้ นับเป็นหนังสือสัญญาฉบับแรกที่ราชสำนักสมัยกรุงเก่า ยินยอมทำกับต่างประเทศ” (ชัย เรืองศิลป์ 2541: 154-157) ก่อนหน้านั้น “บริษัทอังกฤษ และรัฐบาลโปรตุเกส และอเมริกา ส่งทูตเข้ามาเจรจาขอทำสัญญาการค้าขายกับไทยใน

รัชกาลที่ 2 เพื่อขอลดหย่อนผ่อนปรนวิธีค้าขายแบบเอารัดเอาเปรียบของรัฐบาลไทย (ราชสำนัก) ให้เป็นวิธีค้าขายแบบเสรี (ชัย เรื่องศิลป์ 2541: 83)

สัญญาเบาริงประกอบด้วยสัญญาทางพระราชไมตรี ข้อกฎหมายต่าง ๆ พิกัดสินค้า รวม 12 ข้อ สัญญานี้เป็นหลักประกันในการส่งเสริมการขยายบทบาทและกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้แก่ชาวอังกฤษ ที่สำคัญคือ ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราภาษีการค้า และการมอบสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับคนในบังคับของอังกฤษ ซึ่งมีสาระหลัก 4 ประการ คือ

1. การให้สิทธิชาวอังกฤษในการพักอาศัย สิทธิการค้า และสิทธิพิเศษนอกราชอาณาจักร
2. ยกเลิกสิทธิพิเศษแก่ชุมชนพ่อค้าชาวจีนที่ยังมีเหลืออยู่ ให้ชาวยุโรปและชาวจีนประกอบธุรกิจในกรุงเทพฯ อย่างเท่าเทียมกัน
3. กำหนดอัตราอากรนำเข้าและส่งออกร้อยละ 3 และกำหนดอัตราภาษีตายตัวสำหรับการส่งสินค้าออก 51 ชนิด และอัตราค่าขนอนคงที่ต่อสินค้า 14 ชนิด ยกเลิกภาษีชนิดอื่น ๆ ที่เก็บจากสินค้าเหล่านั้น
4. มีการเซ็นสัญญาระหว่างรัฐบาลอังกฤษและรัฐบาลสยาม เพื่อที่จะแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากการค้าฝิ่น การนำเข้าฝิ่นได้รับการยกเว้นภาษีทุกชนิด และต้องขายให้แก่เจ้าภาษีของรัฐบาลเท่านั้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542: 168)

หลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง ราชอาณาจักรสยามก็ต้องทำสัญญาทำนองเดียวกันกับตัวแทนทางการทูตและการค้าของชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะจากตะวันตก เช่น กับสหรัฐอเมริกา ในเดือนเมษายน 1856 (สัญญาแฮร์ริส) ฝรั่งเศส เมื่อเดือนสิงหาคม 1856 (สัญญาเดอมองติญญี) รวมถึงเดนมาร์ก (1859) โปรตุเกส (1860) เนเธอร์แลนด์และปรัสเซีย (1860) และประเทศอื่น ๆ รวม 12 ประเทศ

“เซอร์ ยอน เบาริง กล่าวถึง ความสำเร็จในการทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษว่า จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่แก่จักรกลทางการคลังของรัฐบาลไทย เนื่องจากเอกสิทธิ์และสิทธิผูกขาดหาผลประโยชน์ ซึ่งตกอยู่ในมือของพระเจ้าแผ่นดินเจ้านาย และขุนนางผู้ใหญ่ถูกเพิกถอนเสียมากมายหลายอย่าง” ชัย เรื่องศิลป์ ให้ความเห็นกับคำกล่าวนี้ว่า “เหตุการณ์ที่ปรากฏต่อมาภายหลังเป็นพยานอย่างดีว่า ความคิดของเขามีส่วนถูกต้องมากทีเดียว” (ชัย เรื่องศิลป์ 2541: 202)

ซึ่งก็เป็นความจริง สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้าซึ่งทำกับชาติตะวันตกนับแต่สัญญาเบาริง ได้ยกเลิกระบบการค้าแบบผูกขาด ซึ่งดำเนินการโดยพระราชสำนัก “ทั้งนี้ด้วยแรงกดดันและความต้องการของประเทศนายทุนมหาอำนาจที่จะขยายตลาดการค้ามาสู่ทั่วโลกนี้” ซึ่งเป็นไปตามที่เบาริงได้คาดหมายไว้ คือ ประเทศสยามได้ก้าวเข้าสู่ตลาดการค้าระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว หลังการลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว ลักษณะเศรษฐกิจแบบปิดจึงค่อยๆ สลายตัวไป (โยนิโอะ อิชิดะ 2525: 43)

นับจากนั้น ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศสยามกับยุโรปก็ขยายตัวมากขึ้น ข้าวซึ่งเคยเป็นสินค้าควบคุมในบางช่วงเวลากลายเป็นสินค้าส่งออก และรัฐก็มีนโยบายเพิ่มผลผลิตข้าว ซึ่งทำโดยการขยายพื้นที่การเพาะปลูก และการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามา การเปิดพื้นที่ใหม่ ๆ เพื่อปลูกข้าว โดยรัฐยอมให้เอกชนขุดคลอง และได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินริมฝั่งคลอง แม้ประชาชนจะได้ประโยชน์อยู่บ้าง แต่ “พระมหากษัตริย์พระราชทานที่ดินที่ดีที่สุดในเขตบุกเบิกใหม่ ๆ แก่เจ้านายและขุนนางเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์และขุนนางด้วยความยินยอมของพระมหากษัตริย์ ยังเข้าถือครองที่ดินเป็นแนวยาวตามคลองขุดใหม่ก่อนผู้อื่น” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542: 33) ช่วงทศวรรษที่ 1887 พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ และหุ้นส่วนร่วมกันจัดตั้งบริษัทขุดคลองและคุนาศยามขึ้น บริษัทนี้ได้ทำการขุดคลองรังสิตอันมีผลทำให้เพิ่มพื้นที่เพาะปลูกข้าวได้ถึง 1.5 ล้านไร่ แต่การขุดคลองโดยเอกชนยุติลงในปี 1897 และรัฐบาลได้ตั้งกรมคลองขึ้น โดยมีชาวต่างชาติ ชื่อ วอนเดอร์ ไฮเด เป็นเจ้ากรมคนแรก เมื่อปี 1902 ระบบชลประทานและการชลประทานถูกพัฒนาขึ้นอย่างมาก ช่วงระยะเวลาประมาณ 60 ปี จากปลายทศวรรษ 1890 ทุ่งราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมดก็กลายเป็นนาข้าว และมีการขยายไปยังภาคอื่น ๆ ในเวลาต่อมา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542: 30-41)

นอกจากข้าวแล้ว ยังมีการส่งสินค้าออกหลายชนิดมากขึ้น เช่น ไม้สัก ดีบุก น้ำตาล และยาง (ในลักษณะสินค้าปฐมภูมิ) ก็มีการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การลงทุนในกิจการผลิตน้ำตาล โดยนักลงทุนชาวอังกฤษ กิจการโรงสีข้าวโดยบริษัทอเมริกัน และบริษัทยุโรป “ค.ศ. 1888 ตัวแทนการค้าชาวยุโรป ควบคุมร้อยละ 68 ของการส่งออกข้าวจากสยาม รวมทั้งการส่งออกทั้งหมดสู่ยุโรป และสามในสี่ของปริมาณการค้าผ่านสิงคโปร์” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542: 170) สำหรับไม้สักและดีบุก “จาก ค.ศ. 1903 ถึง ค.ศ. 1930 ข้าราชการจากรัฐบาลอังกฤษบริหารกรมป่าไม้ของสยาม บริษัทอังกฤษ 3 แห่ง (บอร์เนียว บอมเบย์เบอร์มา และสยามฟอเรสต์) เป็นผู้ผูกขาดการทำไม้อย่างแท้จริง กล่าวกันว่า บริษัทบอร์เนียวมีอิทธิพลเหนือ

อธิบดีกรมป่าไม้" (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542: 171) ส่วนเหมืองแร่ (ดินบุก) ซึ่งถูกผูกขาดโดยชาวจีนมาตั้งแต่ก่อนสนธิสัญญาเบาริง ก็มีชาวตะวันตกเข้ามาลงทุนทำกิจการประมาณกลางศตวรรษที่ 20

การขยายตัวของความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบการเงิน "เพื่อช่วยเร่งรัดให้การซื้อขายระหว่างคนไทยกับฝรั่งดำเนินไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว รัฐบาลจึงประกาศให้ใช้เงินเหรียญซื้อสินค้าได้" (ชัย เรื่องศิลป์ 2541: 185) และ "ให้คณะทูตซื้อเครื่องจักรทำเงินเหรียญ" (จากอังกฤษ) เครื่องจักรในโรงงานกษาปณ์ ได้รับการติดตั้ง ค.ศ. 1860 โดยหลวงวิสุตโรยธามาตย์ซึ่งได้รับเลื่อนยศเป็นพระวิสุตโรยธามาตย์ เป็นการปูนบำเหน็จ และให้เป็นเจ้ากรมกระษాปณ์สิทธิการ" (ชัย เรื่องศิลป์ 2541: 186) และเข้าใจว่า ในสมัยเดียวกันก็ได้มีการพิมพ์ธนบัตรมาใช้ เรียกว่า กระดาษหมายแทนเงิน ซึ่งต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้พัฒนาเป็นธนบัตร

การปฏิรูปการเงินเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจซึ่งเข้าสู่ทุนนิยมแบบตลาดมากขึ้น จึงดำเนินควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบการบริหาร การเลิกทาส การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข หรือโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะเริ่มมีการก่อสร้างทางรถไฟ เป็นต้น

ในการนำสยามเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี โดยการทำสนธิสัญญาเบาริง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ออกประกาศเมื่อเดือน 11 ค.ศ. 1856 ว่า "...และบัดนี้เมื่อได้ทำหนังสือสัญญากับประเทศใหญ่ที่มีลูกค้ามาก แล้วเรือลูกค้าต่างประเทศก็มีเข้ามามาก ถึงจะบันทุกสินค้าเข้ามาขายได้บ้างก็ไม่มากนัก เหนจะต้องเอาเงินนอกประเทศเข้ามาซื้อสินค้าในประเทศสยามนี้ บันทุกเรือให้เต็มออกไป ตัวเงินก็จะตกอยู่ในประเทศนี้ ราษฎรก็จะได้มั่งมีบริบูรณ์ขึ้นกว่าแต่ก่อน เพราะจะได้หาสินค้าต่าง ๆ มากมาย และจะได้รับจ้างทำงานทั้งปวง บัดนี้เรือลูกค้าคนขาวชาวประเทศนอก ที่เรียกว่าฝรั่งเข้ามาค้าขายก็มีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน... บัดนี้ โปรดให้ประกาศให้ราษฎรทั้งปวงมีความเพียรอุตสาหะ หาสิ่งของและสินค้าต่าง ๆ ไปขายกับคนชาวนอกประเทศให้ให้มีผลประโยชน์ตามชอบใจ ถ้าจะรับทำการจ้างสิ่งใด ๆ ที่บ้านเรือนคนนอกประเทศก็ดี ก็ได้รับจ้างทำโดยสะดวกสบาย ไม่ห้ามปราม" (ชัย เรื่องศิลป์ 2541: 207) โยนิโอ อิชิติ ระบุว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีประกาศฉบับที่ 87 ซึ่งได้สรุปผลประโยชน์ที่ฝ่ายสยาม

จะได้รับจากการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเหล่านี้มาอยู่ในสยาม สาระของประกาศดังกล่าวมี 3 ข้อ คือ

1. หากชาวตะวันตกเข้ามาอยู่ในสยาม ก็จะใช้ความรู้ที่ก้าวหน้ามาผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงกว่าที่เคยผลิตได้ในประเทศ และเมื่อนำออกจำหน่ายราคาจะถูกกว่าสินค้าที่มาจากต่างประเทศ ทั้งยังเป็นโอกาสให้ชาวสยามได้เรียนรู้และเลียนแบบ อุตสาหกรรมในประเทศก็จะเจริญขึ้น

2. ชาวตะวันตกมีความรู้ทางเกษตรกรรม ถ้าเข้ามาทำการบุกเบิกเพาะปลูกในบริเวณรกร้างว่างเปล่า ก็จะทำให้ได้ภาษีอากรสมพัสดุเพิ่มขึ้น

3. เมื่อชาวตะวันตกเข้ามาลงทุนเช่าซื้อที่ และจ้างแรงงาน เงินตราต่างประเทศ ก็จะตกอยู่ในประเทศ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน คนจนจะได้รับจ้างทำงาน ไม่ต้องขายตัวเป็นทาส (โยนิโอะ อิชิอิ 2525: 53)

แนวคิดเรื่องการส่งออก การพัฒนาอุตสาหกรรม ผลประโยชน์จากการลงทุนจากต่างประเทศที่ผู้นำสยามชี้ให้ประชาชนเห็นถูกนำมากล่าวซ้ำในระยะต่อมา เมื่อรัฐบาลไทยมีแผนการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมการค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ

มีการมองว่า “การที่ฝรั่งเข้ามาขอทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทยนั้น ทำให้คนไทยมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นกว่าสมัยก่อน ๆ เช่น มีสิทธิและเสรีภาพในการค้าขาย นอกจากนี้ ยังได้สิทธิและเสรีภาพที่จะขายหรือให้เช่าที่ดินอีกด้วย (ชัย เรื่องศิลป์ 2541: 218) ข้อสรุปดังกล่าวอาจมีส่วนถูก แต่สำหรับนักวิชาการหลายคน เช่น รัชสรรค์ ธนะพรพันธุ์ มองว่า ระบบเศรษฐกิจ (ที่มีการอ้างว่าก่อให้เกิดประโยชน์กับคนสยามในชวงนั้น) เป็นระบบเศรษฐกิจแบบอาณานิคม และอยู่ภายใต้การครอบงำที่ทำใน 3 วิธีการ คือ

1. การครอบงำด้วยการทำสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียม
2. การครอบงำด้วยการยึดกลุ่มองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย
3. การครอบงำด้วยการอาศัยการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ

การครอบงำด้วยการทำสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียม สนธิสัญญาเบาริงเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียม เพราะมีข้อจำกัดในการเก็บภาษี มีผลบังคับให้ไทยต้องเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ ขณะเดียวกัน ก็ทำลายระบบการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ผลที่ตามมาคือ ระบบเศรษฐกิจต้องเปลี่ยนจากระบบปิด (closed economy) ไปเป็นระบบเปิด (open economy) การค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจ

ไทยเริ่มใช้ความชำนาญพิเศษ และความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าขั้นปฐม โดยเฉพาะข้าวมากขึ้น มีการใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยนแพร่หลายขึ้น ทั้งหมดนี้ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (sufficient economy) ไปเป็นเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยน (exchange economy) และทรัพยากรของชาติก็ถูกจัดสรรไปในการผลิตเพื่อส่งออกเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งทำให้เกิดการโยกย้ายทรัพยากรในภาคชนบท การโยกย้ายแรงงานและสินค้าจากประเทศมหาอำนาจทะเลลึกเข้ามาที่ตลาดไทย และเนื่องจากสินค้าออกของไทยก่อนปี 1932 เกือบทั้งหมดขายให้อังกฤษและอาณานิคมอังกฤษ จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพา (dependent economy)

รังสรรค์ ชี้ว่า การครอบงำด้วยการทำสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากจะทำให้เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งพา และการค้าระหว่างประเทศมีลักษณะเป็น colonial pattern แล้ว ยังมีผลครอบงำรัฐบาลไทยใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก การครอบงำทางการคลัง เพราะรัฐบาลไทยไม่สามารถเก็บภาษีศุลกากรได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากมีข้อจำกัดระบุไว้ในสัญญา และลักษณะที่สอง การครอบงำทางการเงิน เงินได้ในรูปเงินตราต่างประเทศที่เกิดจากการส่งสินค้าออกของไทย ส่วนหนึ่งต้องเก็บไว้ในรูปของเงินสำรองระหว่างประเทศที่ลอนดอน ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ การครอบงำทั้งสองลักษณะทำให้รัฐบาลไทยไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประชาชนส่วนรวม

การครอบงำด้วยการยึดกลุ่มองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ในช่วงรัชกาลที่ 4-5-6-7 ตำแหน่งสำคัญที่มีส่วนกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษากระทรวงการคลังเป็นของชาวอังกฤษมาตลอด ทุกครั้งที่จะมีการเปลี่ยนตำแหน่ง จะต้องมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีหลักประกันว่าคนชาติเดียวกันจะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้ และเจ้ากรมราชโลหกิจ ซึ่งดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏว่าส่วนใหญ่ถูกครอบงำโดยชาวอังกฤษ การดำเนินนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศจักรวรรดินิยม

การครอบงำด้วยการอาศัยการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ การขยายตัวของระบบจักรวรรดินิยมเข้ามาในประเทศไทย โดยอาศัยกลไกของบริษัทและกองทุนระหว่างประเทศ ระยะแรก อาศัยกลไกของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเข้ามาครั้งแรกในประเทศไทยครั้งแรกในรูป International Trading Company ในสมัยอยุธยาตอนปลาย แต่บทบาทมีน้อยลงเมื่อการค้ากับมหาอำนาจมีน้อยลง แต่ภายหลังทำสนธิสัญญาเบาริงเพียงปีเดียว บริษัทข้ามชาติในรูป

ของ International Trading Company ก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในเมืองไทยอีก เช่น ปี 1856 บริษัท บอร์เนียว ได้เข้ามาประกอบธุรกิจการค้าในเมืองไทย และเมื่อการค้าระหว่างประเทศขยายตัว บรรษัทนานาชาติก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในธุรกิจการเงิน เริ่มต้นด้วยการตั้งสำนักงานตัวแทนของ ธนาคารต่างประเทศ และพัฒนาเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ จากธุรกิจการค้าและการเงิน บรรษัทนานาชาติก็ขยายตัวไปยังธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่งในระยะแรก ๆ เป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ คือ อุตสาหกรรมป่าไม้และเหมืองแร่ การแผ่ขยายกิ่งก้านสาขาเข้าไปแสวงหา ผลประโยชน์ของบรรษัทนานาชาติในอุตสาหกรรมเหล่านี้ ทำได้ด้วยปัจจัย 4 อย่าง คือ เงินทุน เทคโนโลยี อำนาจต่อรองระหว่างประเทศ และการยึดครององค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายในตลาดอุตสาหกรรม (ดูรายละเอียดใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ใน สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) 2524: 139-151)

การครอบงำทั้ง 3 วิธีการ โดยผลของการทำสนธิสัญญาเบาริง “มีผลชักนำให้ ระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมของโลก การเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจภายหลังการทำสนธิสัญญาดังกล่าวนี้นี้ ได้มีผลให้ไทยกลายเป็นแหล่งผลิตอาหาร วัตถุดิบ และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อป้อนประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมและดาวบริวาร ขณะเดียวกัน ก็ เป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศเหล่านี้ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ใน สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) 2524)

ผลกระทบของการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ และการขยายตัวของเศรษฐกิจ (เสรี) ทุนนิยม หลังการลงนามในสัญญาเบาริง หากพิจารณาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการครอบงำที่เกิดขึ้นดูจะไม่เป็นประโยชน์กับประชาชนทั่วไปนัก นักวิชาการหลายคน เช่น จักรทิพย์ นาถสุภา สุธี ประศาสตร์เศรษฐ และ แล ดิลกวิทยรัตน์ ซึ่งแม้จะยอมรับว่า “หลังการลงนามในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษในปี 1855 เศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมาอย่างน่าสังเกต ปริมาณการค้ากับต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ได้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการแปรรูปผลผลิตเพื่อการส่งออก เช่น ในกิจการโรงสี โรงเลื่อย และเหมืองแร่” แต่ “การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมิได้ขยายไปสู่ปริมาณของการผลิต พลังการผลิตของสังคมส่วนรวมจึงมิได้เพิ่มขึ้น แม้จะมีการผลิตข้าวส่งออกเป็นจำนวนมาก แต่เป็นเพียงผลของการขยายพื้นที่ ยิ่งกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ นอกจากนั้น โดยที่กิจการส่งออกส่วนมากอยู่ในการควบคุมของชาวตะวันตกและชาวจีน เทคโนโลยีเหล่านั้นจึงมิได้แพร่กระจายลงสู่ระดับท้องถิ่น นอกจากเทคโนโลยีแล้ว ความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมก็เปลี่ยนไป ผู้คนเข้าสู่วงจรการผลิตเพื่อตลาดมากขึ้น ชนชั้น

พ่อค้ามีบทบาทในสังคมไทยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ก็จำกัดตัวเองอยู่ในภาคกลาง" (แล ดิลกวิทยรัตน์ ใน กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2536: 13)

ใน "ความเป็นมาของเศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก" แล ดิลกวิทยรัตน์ กล่าวต่อไปว่า "การลงนามในสนธิสัญญาเบาริงระหว่างรัฐบาลสยามกับอังกฤษ เป็นผลให้การค้าของประเทศนั้นกับประเทศไทยเป็นไปอย่างคล่องตัวอย่างไม่เคยมีมาก่อน ชาติตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งทยอยกันทำสัญญากับสยามในลักษณะเดียวกัน ก็ได้รับประโยชน์ในทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศเหล่านั้น ที่สุดแล้วมิได้ดำรงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองทัดเทียมกัน การทะลักเข้ามาของสินค้าอุตสาหกรรม เช่น สิ่งทอ น้ำตาลราคาถูกจากอังกฤษ เนื่องจากสามารถใช้เทคนิคที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศตน หรือมิฉะนั้นก็อาศัยชุดรีดแรงงานจากประเทศอาณานิคมของตน ได้ทำให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นในประเทศไทยต้องทรุดโทรมลง เศรษฐกิจซึ่งก่อนหน้านี้ขึ้นอยู่กับผลิตทุกอย่างพอเลี้ยงตัวได้ ต้องกลายมาเป็นเศรษฐกิจที่ขึ้นต่อสินค้าเข้ามากขึ้น ขณะเดียวกัน การค้าได้อำนาจการแข่งขัน และความพร้อมในทางการทำธุรกิจที่ไม่ทัดเทียมกัน ทำให้บริษัทของชาวจีนและชาวตะวันตกสามารถผูกขาดการผลิตเพื่อส่งออกได้ ยิ่งการผลิตเพื่อตลาดขยายตัวขึ้นเท่าไร การพึ่งพาต่อความต้องการของตลาดภายนอกก็ยิ่งมีมากขึ้น" (แล ดิลกวิทยรัตน์ ใน กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2536)

"นอกจากเศรษฐกิจพึ่งพาชาวต่างประเทศ และขึ้นกับเงื่อนไขของตลาดโลกแล้ว การเติบโตของเศรษฐกิจเพื่อการค้าและการส่งออกหลังสนธิสัญญาเบาริง ยังไม่เปิดโอกาสให้คนไทยได้ประโยชน์ตอบแทนอย่างที่ควรจะเป็น การขยายตัวของภาคการผลิตเพื่อการค้าก่อประโยชน์ให้แก่ผู้คนในวงจำกัดมาก การขยายตัวของความต้องการของตลาดโลกที่มีต่อชาวไทย ทำให้ขุนนางเจ้าของที่ดินสามารถลงทุนทำประโยชน์จากที่ดิน เช่น การขุดคลองและจัดสรรที่ดินของกัมปะนีขุดคลองและคูนาสยาม หรือมิฉะนั้นก็ให้พ่อค้ากู้ยืมเงินไปทำการค้า" (แล ดิลกวิทยรัตน์ ใน กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2536) สภาพในอดีตที่นักวิชาการเหล่านั้นชี้มา ดูจะไม่ต่างจากสถานการณ์ปัจจุบันเลย

สหรัฐอเมริกา ธนาคราโลก กับการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีแบบมีแผน

การที่เศรษฐกิจไทยเข้าไปเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจทุนนิยมโลกอย่างรวดเร็วหลังสนธิสัญญาเบาริง มีผลที่ชัดเจนในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ในปี 1929-1931 จนกระทั่งมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี 1932

เศรษฐกิจเสรีทุนนิยมที่พัฒนาไปตั้งแต่สนธิสัญญาเบาริงชะลอตัวลงหลังเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประกอบกับผู้ประกอบการภายในเอกชนก่อตัวขึ้น และรวมตัวกันจนสามารถกระตุ้นให้รัฐบาลสนับสนุนธุรกิจภายในให้มากขึ้น ภายในประเทศเอง เริ่มเห็นว่า อิสรภาพทางการคลังและอิทธิพลของต่างชาติที่ได้รับสิทธิพิเศษและสิทธิสภาพนอกอาณาเขต อันเป็นผลจากสัญญาเบาริง ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของสยามมีข้อจำกัด ปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ และกลุ่มพ่อค้า เรียกร้องให้รัฐบาลเจรจาทบทวนสนธิสัญญากับชาติตะวันตก ซึ่งประสบความสำเร็จในช่วงที่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ค.ศ. 1936-1937 เมื่อสามารถยกเลิกสนธิสัญญาไม่เสมอภาค และเจรจาให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกตกลงที่จะทำสนธิสัญญาฉบับใหม่ ภายใต้หลักการของความเสมอภาคและต่างตอบแทน

นโยบายเศรษฐกิจหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1932 จนถึง 1957 เมื่อคณะราษฎรครองอำนาจ มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม โดยได้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยริเริ่มอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ภายใต้แนวทางหรือการควบคุมของรัฐบาล เช่น การสร้างโรงงานฝ้าย โรงงานกระดาษ โรงฆ่าสัตว์ โดยกระทรวงกลาโหม (ค.ศ. 1935) ในขณะเดียวกัน กระทรวงเศรษฐกิจก็มีการลงทุนในโรงงานน้ำตาล (2 แห่ง) โรงงานผ้าไหม ฯลฯ เมื่อจอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอแนวคิด “เศรษฐกิจไทยสำหรับคนไทย” (เพื่อขจัดคนจีน) และเข้ามาควบคุมกิจการค้าหลัก ๆ เช่น กิจการค้าข้าว โดยก่อตั้งบริษัทข้าวไทย เพื่อควบคุมกิจการส่งออก ในปี ค.ศ. 1939 ประมาณร้อยละ 70 ถึง 80 ของข้าวที่ส่งออกทั้งหมด อยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทข้าวไทย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542) ในขณะเดียวกัน บริษัทไทยนิยมพาณิชย์ก็ได้รับการก่อตั้งในปี 1939 เพื่อดูแลการค้าภายใน รัฐผูกขาดการค้าสินค้าบางประเภท และได้เข้ามาดำเนินวิสาหกิจด้านอุตสาหกรรมและกิจการสาธารณูปโภคโดยรัฐเอง รวมถึงมีการก่อตั้งบริษัทธุรกิจอื่น ๆ ไปพร้อมกับนายทุนเอกชน ซึ่งค่อย ๆ พัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มการค้า หรือกลุ่มธนาคาร

แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ถูกปรับเปลี่ยนทิศทางหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อไทยเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายญี่ปุ่น แต่ผลออกมาในฐานะผู้ชนะกับฝ่ายสัมพันธมิตร ชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เริ่มเข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทยอีกครั้งหนึ่ง ทั้งโดยตรงและโดยผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศคือธนาคารโลก ข้อเสนอของธนาคารโลกที่ให้กับรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือ จะต้องมีการ “วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” การพัฒนาเศรษฐกิจ

แบบมีแผนนี้ แตกต่างจากเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง (Centrally-planned economy) อย่างสิ้นเชิง เพราะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะนำประเทศไปสู่เศรษฐกิจเสรีทุนนิยม และนับแต่นั้นมา เศรษฐกิจไทยก็พัฒนาไปเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมโลกอย่างแนบแน่น

เมื่อจอมพลป. พิบูลสงคราม ทำรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 1947 มหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาแสดงความไม่พอใจ เพราะในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จอมพลป. เข้าข้างฝ่ายญี่ปุ่น แต่เมื่อมีการทำรัฐประหารอีกครั้งในเดือนเมษายน 1948 รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาก็ให้การรับรองรัฐบาลที่นำโดย จอมพลป. พิบูลสงคราม ได้ไม่ยากเย็นนัก

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้นำสหรัฐต่อประเทศไทยและผู้นำคนใหม่ เกิดจากนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนไปของสหรัฐเอง และบริบททางการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์มีชัยชนะเหนือพรรคก๊กมินตั๋งในจีนแผ่นดินใหญ่ เมื่อเดือนตุลาคม 1949 สถานการณ์ดังกล่าว นอกจากเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐต่อภูมิภาคแล้ว ยังทำให้เปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของจอมพลป. ด้วย นับจากนั้น รัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นพันธมิตร ปัญหาร่วมกันของรัฐบาลเผด็จการทหารของจอมพลป. และรัฐบาลทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยของประธานาธิบดี Truman คือ การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ความพยายามของสหรัฐอเมริกาคือ การสกัดกั้นมิให้คอมมิวนิสต์แพร่ขยายในภูมิภาค หนึ่งในความพยายามนั้นก็คือ การให้การสนับสนุนรัฐบาลที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค

การเดินทางของ Philip C. Jessup มายังเอเชีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน 1949 สิ้นสุดลงที่การประชุมคณะผู้แทนทางการทูตอเมริกันทั่วภูมิภาคที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1950 Philip C. Jessup ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ในระหว่างการหารือกับนายกรัฐมนตรีไทย จอมพลป. พิบูลสงคราม หลังการหารือเพียงไม่ถึงเดือน รัฐบาลจอมพลแปลกก็ให้การรับรองรัฐบาลของกษัตริย์ Bao Dai แห่งเวียดนาม (ใต้) ปิดสำนักงานประสานงานของ Viet Minh ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาตั้งฐานในประเทศไทยเมื่อประมาณ 2 ปีก่อน และเมื่อสงครามเกาหลีระเบิดขึ้น รัฐบาลไทยก็ส่งทหารเข้าร่วมรบกับสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ แน่นนอนที่สุดว่า การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการประสานประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง

อันที่จริง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 1950 จอมพลป. ได้แจ้งแก่เอกอัครราชทูตอเมริกันประจำกรุงเทพฯ Edwin F. Stanton ว่า ต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ภายใต้

โครงการข้อ 4 (Point four Program) ของประธานาธิบดี Truman ซึ่งได้รับการเสนอจากสหรัฐอเมริกาทันที ในปีเดียวกัน คณะผู้แทน ซึ่งนำโดยนาย Robert Allen Griffin ก็เดินทางมายังประเทศไทยในเดือนเมษายน รายงานของ Griffin ระบุว่า “แม้รัฐบาลไทยจะเป็นรัฐบาลเผด็จการ แต่ก็ยังเป็นรัฐบาลต่อต้านคอมมิวนิสต์และเข้าข้างตะวันตก สหรัฐอเมริกาจึงควรสนับสนุนรัฐบาลไทย ด้วยการให้การสนับสนุนอย่างเร่งด่วน ทั้งทางทหารและทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลไทยมีความสัมพันธ์กับค่ายตะวันตกอย่างใกล้ชิด วอชิงตันก็ควรแสดงให้เห็นว่าเป็นมิตรที่ประเทศไทยจะพึงพาได้ หากไม่มีการให้ความช่วยเหลือ (ทางเศรษฐกิจ) อย่างเร่งด่วน ราชอาณาจักรแห่งนี้ก็อาจไปมีความสัมพันธ์กับคอมมิวนิสต์” (Hayes 1971: 223-257, 258) หากรายงานฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจนโยบาย (ต่อต้านคอมมิวนิสต์) ของจอมพลป. และมีวัตถุประสงค์หลักของความช่วยเหลือที่ความมั่นคงทางการเมือง แต่ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและองค์กรอื่น ๆ ที่สหรัฐมีอิทธิพลอยู่ ก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางเศรษฐกิจของไทยต่อมา

ข้อเสนอการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากคณะผู้แทน Griffin มีผลเป็นรูปธรรมคือ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการที่ให้กับประเทศไทยในปี 1950 เป็นมูลค่า 11,420,000 เหรียญสหรัฐ เดือนกรกฎาคม 1950 ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาก็ลงนามในข้อตกลงแลกเปลี่ยนนักศึกษา Fulbright Act และ 19 กันยายน 1950 ก็มีการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Hayes 1971: 224) (ความตกลงดังกล่าวนี้สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติ ข้อ 7 (1) ของความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อ 2 มิถุนายน 1977)

หลังจากนั้นก็มีคณะผู้แทน ที่นำโดยนาย Melby และนาย Erskine เข้ามาอีกคณะหนึ่ง เพื่อประเมินความต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจวิชาการ (เพิ่มเติม) และความช่วยเหลือทางทหาร ข้อเสนอของคณะผู้แทนร่วมทางทหารก็คือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะต้องสนับสนุนรัฐบาลไทยอย่างเต็มที่ วันที่ 17 ตุลาคม 1950 รัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกาก็ได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางทหารร่วมกัน (Mutual Defence Assistance Agreement) เฉพาะในปี 1950 รัฐบาลไทยได้ลงนามกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาถึง 3 ฉบับ แต่ที่น่าสนใจในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจก็คือ ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ซึ่งระบุไว้ในข้อ 2 (D) ว่า “เพื่อประกันผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนไทยจะได้รับความช่วยเหลือที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้กับรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยจะต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถ (use its best endeavors) ในการวางมาตรการที่เหมาะสมและเพื่อร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เพื่อลดกำแพงการค้าระหว่างประเทศและเพื่อป้องกัน ไม่ว่าจะภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ

แนวปฏิบัติทางธุรกิจ หรือข้อกำหนดทางธุรกิจที่เป็นการจำกัดการแข่งขัน หรือจำกัดการเข้าสู่ตลาด เมื่อใดก็ตามที่การปฏิบัติดังกล่าว หรือข้อกำหนดนั้นเป็นอุปสรรคต่อการค้าภายในและระหว่างประเทศ" (Economic and Technical Cooperation Agreement between the Government of Thailand and the Government of the United States of America, 19 September, 1950, Art. II (D)) ข้อสังเกตคือว่า เมื่อพิจารณาตัวข้อตกลง ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 มาตรา มีเพียงข้อความดังกล่าว เพียงข้อเดียวเท่านั้นที่อาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสาระในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการโดยตรง แต่เป็นเงื่อนไขการให้/รับความช่วยเหลือว่า รัฐบาลผู้รับความช่วยเหลือจะต้องจัดอุปสรรคต่าง ๆ ในเรื่องการค้าเสรี

เพื่อบริหารความช่วยเหลือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นในประเทศไทยหลายหน่วยงาน ทั้งที่ทำหน้าที่ทางทหาร และทางเศรษฐกิจวิชาการ ไม่ว่าจะเป็น

- คณะที่ปรึกษาการให้ความช่วยเหลือทางทหาร (Military Assistance Advisory Group - MAAG) เพื่อให้คำปรึกษาในการให้ความช่วยเหลือและฝึกอบรบทางทหาร MAAG เปลี่ยนชื่อเป็น คณะที่ปรึกษาร่วมทางทหารแห่งสหรัฐอเมริกา (Joint U.S. Military Advisory Group - JUSMAG)
- สำนักงานการก่อสร้าง (Office in Charge of Construction) ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งภายใต้กองทัพบก (เรือ) อเมริกัน ทำหน้าที่ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางทหาร เช่น ถนน สนามบิน ฯลฯ
- หน่วยงานอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นเฉพาะกิจในช่วงที่สงครามเวียดนามกำลังขยายตัว เช่น MACTHAI, SUPTHAI เป็นต้น
- U.S. Operations Mission - USOM เพื่อดูแลความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการ ทั้งในระดับบริหารและนโยบาย

ตั้งแต่ปี 1951 – 1970 สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย รวมทั้งสิ้น 1,503.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นความช่วยเหลือทางทหาร 923.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการ 580 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Petcharamesree 1992: 162, 168) หากไม่นับรวมความช่วยเหลือทางทหาร ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ไปในการปรับปรุง หรือก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางทหารแล้ว ประมาณร้อยละ 46.9 ของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการ ในช่วงปี 1954 – 1960 (ซึ่งเป็นช่วงที่ความช่วยเหลือมุ่งที่การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก) ให้กับสาขาคมนาคมขนส่ง ในขณะที่อีกร้อยละ 17.7 เป็นความช่วยเหลือในสาขาอุตสาหกรรม อีกร้อยละ 8.6 สาขาศึกษา ร้อยละ 8.4 ในสาขาการเกษตร ร้อยละ 7.3 สาธารณสุข ร้อยละ 3.5

สาขาบริหาร และร้อยละ 1.5 พัฒนาดำรง (Caldwell 1974: 43) ก่อนหน้านั้น คือ ในช่วงปี 1950-1953 ในจำนวนความช่วยเหลือทั้งสิ้นจากสหรัฐอเมริกา จำนวน 22.4 ล้านเหรียญสหรัฐ เป็นความช่วยเหลือในสาขาการเกษตรเสียร้อยละ 30 อีกร้อยละ 29 เป็นความช่วยเหลือในสาขาคมนาคมขนส่งและพลังงาน อีกร้อยละ 8.5 ในสาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ และเพียงร้อยละ 6.5 เป็นความช่วยเหลือในสาขาการศึกษาและการบริหาร (Caldwell 1974: 22)

อิทธิพลของความช่วยเหลือกับการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี

ความช่วยเหลือที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกาที่ให้กับประเทศไทย ที่น่าจะมีอิทธิพลหรือบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจเสรีในประเทศไทย ที่น่าจะมีน้ำหนักมากคงเป็นสาขาการเกษตร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาและการพัฒนาสถาบัน และที่สำคัญที่สุดคือ ผลในการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีตามแบบอเมริกัน

การเกษตร

ความช่วยเหลือที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกาในสาขาการเกษตรมีความสำคัญมากในช่วงแรกของความช่วยเหลือ โครงการความช่วยเหลือส่วนใหญ่มุ่งที่การพัฒนาศักยภาพทางการวิจัยทางด้านการเกษตร เพื่อเพิ่มผลผลิตและการเพาะปลูกพืชที่หลากหลายชนิดขึ้น โครงการเพิ่มผลผลิตข้าวมีการดำเนินการอยู่ถึง 8 ปี ตั้งแต่ปี 1951-1958 และโครงการที่เกี่ยวข้องคือ การจัดตั้งศูนย์วิจัยด้านการเกษตรที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 ผลผลิตข้าวสูงขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็มีการปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด และปอกระเจา ซึ่งไทยส่งออกขายต่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ในช่วงเดียวกันนั้น การปฏิวัติเขียวก็แผ่ขยายเข้ามาในประเทศไทย ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอ กลายเป็นสินค้าออกการเกษตรเพิ่มเติม นอกเหนือจากข้าว ยางพารา และน้ำตาล (อ้อย)

ความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การปรับระบบการเกษตรให้ทันสมัย ไม่ว่าจะเป็นด้านการชลประทานเพื่อการเกษตร การประมง ปศุสัตว์ หรือแม้แต่การจัดทำสถิติการเกษตร และการขาย สถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ก็ได้รับความช่วยเหลือในการส่งเจ้าหน้าที่ไปรับการศึกษาและฝึกอบรมที่สหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งรับผู้เชี่ยวชาญและวัสดุอุปกรณ์จากสหรัฐอเมริกา รายงานของ USOM ระบุว่า ความช่วยเหลือในสาขานี้ประสบความสำเร็จอย่างสูง (Behrman 1968: 43-44)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

การสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และพลังงาน นับเป็น 3 งานหลักของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือ ทั้งจากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก การก่อสร้างถนน สนามบิน เชื้อเพลิง เป็นไปอย่างเร่งรัดนับแต่ช่วงปี 1955 เป็นต้นมา ตั้งแต่ปี 1957 กรมทางหลวงได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ในการจัดทำแผนแม่บทระบบทางหลวงชั้นหนึ่ง (Master Plan for Primary Highway System) โดยมีที่ปรึกษาชาวอเมริกัน ทางหลวงซึ่งมีเพียง 845 กิโลเมตร ในปี 1950 เพิ่มขึ้นเป็น 8,300 กิโลเมตร ในปี 1960 และ 16,300 กิโลเมตร ในปี 1970 จำนวน 1/3 ของทางหลวงดังกล่าวสร้างขึ้นด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา (Caldwell 1974: 64) สะพานกว่าพันแห่งได้รับการสร้างขึ้นทั่วประเทศ ในสมัยนั้น 71 จังหวัดเชื่อมต่อกันด้วยเส้นทางเหล่านี้

การสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างความช่วยเหลือทางทหาร และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ และส่งผลต่อมาในการพัฒนาการค้าและการลงทุนในประเทศไทยคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในช่วง 20 ปี ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นแหล่งความช่วยเหลือสำคัญในประเทศไทยนั้น ความช่วยเหลือทางทหารได้มีการปรับปรุงและก่อสร้างสนามบินดอนเมือง และสนามบินอีก 8 แห่ง ในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งอุตะภา มีการก่อสร้างทางหลวง 5 สาย คือ

- หมายเลข 304 เชื่อม ฉะเชิงเทรา-กบินทร์บุรี-โคราช
- หมายเลข 331 เชื่อม ฐานทัพเรือสัตหีบกับฉะเชิงเทรา
- หมายเลข 22 เชื่อม สกลนครและนครพนม
- หมายเลข 223 เชื่อม สกลนครและธาตุพนม
- หมายเลข 1009 เชื่อม ชองช้างและดอยอินทนนท์

การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานจากความช่วยเหลือทางทหารนี้ เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการเพิ่มเติม ส่วนที่สำคัญที่สุดคือ ความช่วยเหลือในการก่อสร้างทางหลวงสายมิตรภาพ (Friendship Highway) เชื่อม สระบุรีและโคราช ซึ่งเปิดใช้ในปี 1958 ต่อมาในปี 1961 ทางหลวงเส้นนี้ก็เชื่อมไปถึงหนองคาย ถนนอีกเส้นหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นเดียวกันก็คือ ทางหลวงเชื่อมหล่มสัก-พิษณุโลก รวมถึงการเชื่อมต่อทางรถไฟอุดรธานี-หนองคาย และการปรับปรุงสนามบินพาณิชย์กว่า 10 แห่ง ทั่วประเทศ เช่น ที่พิษณุโลก เชียงราย ลำปาง แพร่ นครสวรรค์ ตาก สงขลา ภูเก็ต เป็นต้น ความช่วยเหลือให้กับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากธนาคารโลกตั้งแต่นั้น

ข้อที่น่าสังเกตคือ โครงสร้างพื้นฐานหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายถนนและสนามบิน ดูเหมือนเป้าหมายหลักในการพัฒนาในตอนต้นมิได้อยู่ที่การพัฒนาให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่มุ่งไปที่ความมั่นคงเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ก็ได้ถูกนำมาใช้กับหลายวัตถุประสงค์ในเวลาต่อมา

ผลของการขยายเส้นทางคมนาคมก็คือ การลดค่าขนส่ง ซึ่งมีผลโดยอ้อมกับราคาผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งการค้าบริการ การพัฒนาเส้นทางคมนาคมยังทำให้อุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น และผู้คนก็เคลื่อนย้ายได้ง่ายขึ้น พื้นที่ใหม่ ๆ ก็ถูกเปิดเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีการใช้ที่ดินและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ทั้งนี้ไม่นับรวมบริการสังคมที่ได้รับการขยายออกไป ตัวอย่างของเส้นทางสายมิตรภาพ และเส้นทางหล่มสัก-เพชรบูรณ์ ดูจะชัดเจนที่สุด (รายละเอียดดู Kasiraksa 1963 ; Patanapanich 1963) แต่ที่ไม่ได้มีการศึกษากันมากนักคือ ผลกระทบในทางลบของเส้นทางใหม่ ป่าไม้ที่หายไปกับการก่อสร้าง การใช้ทรัพยากรป่าไม้ที่ทำได้ง่ายขึ้น การเพาะปลูกที่อาศัยการหักร้างถางพงบริเวณ 2 ข้างทาง และการจับจองที่ดิน 2 ฝั่งถนนโดยผู้ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น บริเวณพื้นที่ที่เส้นทางผ่าน โดยเฉพาะเส้นทางหล่มสัก-เพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชาวเขา ชนกลุ่มน้อย ส่งผลให้คนเหล่านี้ต้องถูกย้ายไปอยู่ที่ราบ ซึ่งเขาไม่คุ้นเคยและยากที่จะปรับตัว (Race 1974: 80-112)

ความช่วยเหลือจาก 2 แหล่ง คือ สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก ยังมีความสำคัญมากในการพัฒนาแหล่งผลิตพลังงาน โดยเฉพาะเขื่อน ไฟฟ้าพลังน้ำ และโรงงานผลิตไฟฟ้าถ่านหิน เขื่อนขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนน้ำพอง ในจังหวัดขอนแก่น เขื่อนยันฮี ในภาคเหนือ และโรงงานไฟฟ้าลิกไนท์ ในจังหวัดลำปางและกระบี่ ก็ได้รับการก่อสร้างขึ้น ซึ่งทำให้พลังงานไฟฟ้าที่ใช้ในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกัน ไม่มีข้อมูลยืนยันว่าผลเสียจากการสร้างเขื่อน/โรงไฟฟ้ามีมากนักน้อยเพียงไรกับชีวิตผู้คนที่ต้องโยกย้ายจากที่อยู่อาศัยเดิม และต้องทนกับภาวะมลพิษ อย่างในกรณีของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ

การศึกษาและการพัฒนาสถาบันและทรัพยากรมนุษย์

หากเปรียบเทียบมูลค่าความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในเรื่องของการศึกษา การพัฒนาสถาบันและทรัพยากรมนุษย์ กับสาขาอื่น ๆ ที่ได้กล่าวแล้ว อาจจะเห็นว่า สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญน้อยกว่ามาก และเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการ/ปัญหาของประเทศในขณะนั้น

ความช่วยเหลืออาจไม่มีความหมายนัก แต่เมื่อพิจารณาผลกระทบ ปรากฏว่ามีผลกระทบกว้างขวาง โดยเฉพาะในการขยายตัวของแนวความคิดเศรษฐกิจเสรีและสถาบันสนับสนุนเศรษฐกิจเสรี

ผลสำคัญประการแรกน่าจะได้แก่ การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา วิทยาลัยการศึกษาประสานมิตร (ในขณะนั้น) ซึ่งเป็นสถาบันผลิตครูของประเทศ ความช่วยเหลือมีทั้งในรูปของการพัฒนาโปรแกรมการศึกษา และการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนั้น ด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการ ได้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ NIDA คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์ และเชียงใหม่ และคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ก็ได้รับความช่วยเหลือเป็นในรูปผู้เชี่ยวชาญ และวัสดุอุปกรณ์ และการจัดทำหลักสูตรเช่นเดียวกัน

บทบาทความช่วยเหลือที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาสถาบันก็คือ การช่วยจัดตั้งองค์กรของรัฐใหม่ ๆ หรือปรับปรุงองค์กรใหม่ โดยเฉพาะองค์กรด้านการบริหารและการวางแผน หน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญอเมริกัน (และธนาคารโลก) คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมวิเทศสหการ สำนักงานปกครองส่วนท้องถิ่น กรมทางหลวง และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 3 หน่วยงานหลักในจำนวนนี้ ยังคงมีบทบาทและทำหน้าที่กุมทิศทางของการพัฒนาของประเทศจนถึงปัจจุบัน

อิทธิพลที่ไม่อาจปฏิเสธได้ของสหรัฐอเมริกา และนับว่ามีความสำคัญยิ่งคือ การพัฒนาบุคลากร การให้การศึกษานำไปสู่การก่อตัวของกลุ่มคนที่เป็นนักบริหารและนักวิชาการ ซึ่งได้รับการศึกษาจากตะวันตก แม้จะไม่ได้เป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยส่งคนไปศึกษาต่อต่างประเทศ แต่บุคลากรที่ได้รับการพัฒนาในช่วงนี้มีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ลิขิตธีรเวคิน ในงานศึกษาที่ทำเมื่อปี 1984 ชี้ว่า จนถึงปี 1974 (ซึ่งเป็นช่วงที่ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาค่อย ๆ ลดความสำคัญลง) ประมาณ 1/4 ของผู้บริหารระดับกลาง-สูง (ระดับ 6-9) หรือประมาณ 26,000 คน และผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10-11) ได้รับการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา (Dhiravegin 1978: 123) นอกจากนั้น เกือบครึ่งหนึ่งของคณาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รับการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา และในทุกส่วนของระบบราชการไทย แทบไม่มีหน่วยงานไหนเลยที่จะไม่ได้รับส่วนแบ่งของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากสหรัฐอเมริกา ในการพัฒนาบุคลากร (Petcharamesree 1992: 212) การครอบงำทางความคิดผ่านการศึกษา

ลักษณะนี้อาจฝังลึกกว่าการครอบงำด้วยการยึดกุมองค์การโดยต่างชาติ อย่างที่รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ ได้กล่าวไว้ด้วยซ้ำไป เพราะเกี่ยวข้องกับวิถีคิด วิถีบริหารประเทศโดยผู้บริหารไทยเอง

เศรษฐกิจเสรีตามแบบอย่างอเมริกัน

แม้ว่าการพัฒนาสถาบันและบุคลากร โครงสร้างพื้นฐาน และการเกษตร ซึ่งเป็นสาขาที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีอยู่ไม่น้อย แต่ดูเหมือนอิทธิพลที่ส่งผลที่สุดของความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจก็คือ การเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เราได้เห็นแล้วว่า นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ ในปี 1932 ด้วยเหตุผลหลายประการ รัฐบาลไทยในขณะนั้นพยายามที่จะพัฒนากิจการ/วิสาหกิจ หรือธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ความพยายามที่จะก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Corporation Ltd. – NEDCOL) ในปี 1954 เพื่อให้เป็นสถาบันเอกชนที่ให้บริการทางการเงินแก่ธุรกิจ (ทั้ง ๆ ที่หุ้นส่วนใหญ่มาจากคนของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ คือ กลุ่มราชครู) ก็จบลงในปี 1957 ด้วยการที่รัฐเข้าไปบริหารงาน (Bangkok World อ้างใน Petcharamesree 2542: 213) นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม หรือทุนนิยมโดยรัฐ สิ้นสุดลงในปี 1958 เมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นสู่อำนาจ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ในขณะนั้นมองว่า การเมืองของประเทศจะมีเสถียรภาพได้ ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาให้ทันสมัย และมีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางเศรษฐกิจเสรี

นักวิชาการฝรั่งเศสที่ศึกษาเกี่ยวกับประเทศไทยค่อนข้างดี อย่าง Pierre Fistie มองว่า จอมพลสฤษดิ์ไม่ได้อยู่กลุ่มเดียวและรุ่นเดียวกับผู้ก่อการในคณะราษฎร กับทั้งไม่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์จึงถือเอาคำแนะนำของทีมที่ปรึกษา ซึ่งมี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นหัวหน้าเป็นหลัก นโยบายของขุนนางนักวิชาการ (เทคโนแครต) กลุ่มนี้คือ การจำกัดบทบาทของรัฐอยู่ในบางสาขา เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาขาอื่นๆ ที่ไม่อาจพัฒนาโดยภาคเอกชนได้ แต่ Fistie ก็ตั้งข้อสังเกตว่า ในขณะที่ที่ปรึกษาของจอมพลสฤษดิ์ ล้วนแต่ได้รับการศึกษาจากอังกฤษ หน่วยงานใหม่ ๆ ที่จอมพลสฤษดิ์ตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (ในขณะนั้น) สำนักงานส่งเสริมการลงทุน สำนักงานประมาณ ฯลฯ ล้วนแต่คัดเลือกนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา และมีแนวคิดเสรี (Fistie อ้างใน Petcharamesree 2542: 215) ความเห็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของชัยอนันต์ สมุทวณิช

หากพิจารณาย้อนกลับไป ในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่าน (1957-1959) คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ได้เดินทางเข้ามาศึกษาสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย รายงานของธนาคารโลกซึ่งออกมาเมื่อปี 1959 ได้วิพากษ์วิจารณ์ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ในรายงาน A public development program for Thailand ที่พิมพ์โดยธนาคารโลก ชี้ชัดเจนว่า “วิสาหกิจจำนวนมากตั้งขึ้นโดยความริเริ่มของบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมือง โดยไม่มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมนั้น ๆ และไม่มีผลประโยชน์โดยตรงที่จะเห็นความสำเร็จของวิสาหกิจดังกล่าว เพราะไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย” (A public development program for Thailand อ้างใน Fistie 1967: 266-267) เป้าหมายหลักของการวิพากษ์วิจารณ์ของคณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกคือ NEDCOL และในโรงงานอื่น ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของ

นี่ไม่ใช่ครั้งแรกที่ธนาคารโลกชี้ให้รัฐบาลไทยเห็นปัญหาของความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารวิสาหกิจของรัฐ ธนาคารโลกเห็นว่า การไม่มีอิสระในการบริหารเป็นการลดความรับผิดชอบและนำมาซึ่งการละเลย การบริหารอย่างไม่ระมัดระวัง และการขาดทุน ดังนั้น ในปี 1950 ที่ธนาคารโลกตกลงให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยในการปรับปรุงการรถไฟและท่าเรือ ธนาคารโลกมีเงื่อนไขว่า จะต้องมีการบริหารอย่างเป็นอิสระจากรัฐ และมีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทยขึ้น (แม้ว่าอิสระในการบริหารจะเป็นเพียงในทฤษฎีเท่านั้น) สำหรับในรายงานปี 1959 ธนาคารโลกเสนออย่างชัดเจนว่า “นอกจากรัฐบาลจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการผลิตภาคอุตสาหกรรมแล้ว จะต้องถอนตัวจากกิจกรรมทางธุรกิจในปัจจุบัน การถอนตัวอย่างสิ้นเชิงอาจเป็นไปได้ยาก แต่เป็นสิ่งที่ต้องทำให้เกิดขึ้น” (Fistie 1967: 335) รายงานดังกล่าวเสนอให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เอกชนเป็นเจ้าของ โดยมีมาตรการส่งเสริมที่ชัดเจน ที่สำคัญคือ มาตรการทางภาษี ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายการส่งเสริมอุตสาหกรรม ปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสินเชื่อ ปรับขนาดรัฐวิสาหกิจให้เล็กลง รวมทั้งจัดตั้งสถาบันเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (Fistie 1967: 336-337 ; ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ 2542: 216)

รายงานฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างสูงจากผู้นำสหรัฐอเมริกา รัฐบาลสหรัฐระบุว่า ต้องการให้ประเทศไทยทำตามข้อเสนอในรายงานของธนาคารโลก ประธานาธิบดีเคนเนดีเขียนบันทึกถึงจอมพลสฤษดิ์ โดยตรงว่า “...ข้าพเจ้าขอแนะนำท่านให้พิจารณารายงานฉบับนี้อย่างจริงจัง แม้รายงานจะไม่ได้แสดงถึงนโยบายของรัฐบาลอเมริกันอย่างเป็นทางการ แต่ข้าพเจ้าคิดว่ารายงานนี้ก็เป็นพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือของเรา” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส

เบเกอร์ 2542: 216-217) แท้จริงแล้ว ข้อความที่ปรากฏในบันทึกของเคนเนดีสะท้อนในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการที่รัฐบาลไทยทำกับสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกันยายน 1950 (มาตรา 2 (D) อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาเห็นชัดเจนขึ้นตั้งแต่เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ต้องไปเชิญนายพจน์ สารสิน เอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ และเลขาธิการ SEATO มาเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อทำรัฐประหารครั้งแรก เมื่อเดือนกันยายน 1957

คำแนะนำของธนาคารโลก (และสหรัฐอเมริกา) สะท้อนอย่างชัดเจน ในประกาศคณะปฏิวัติ วันที่ 20 ตุลาคม 1957 โดยเฉพาะข้อ 4 และ 5 ที่ว่า

"4. จะต้องมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตที่พึงประสงค์... ทั้งนี้จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติทั้งระยะสั้นและระยะยาว.... ไม่ว่ารัฐบาลชุดใดจะก้าวขึ้นสู่อำนาจ โครงการดังกล่าวจะต้องได้รับการนำไปสู่การปฏิบัติ

5. เพื่อประกันความต่อเนื่องของโปรแกรมในข้อ 4 และเพื่อประกันความยั่งยืนและความพยายามที่ต่อเนื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ จะต้องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและรัฐธรรมนูญจะต้องประกาศใช้พร้อม ๆ กัน" (Fistie 1967:333)

เดือนตุลาคม 1960 ไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของประเทศไทย และแม้ว่าจอมพลสฤษดิ์จะสิ้นชีวิต แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ดูเหมือนจะยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน เพราะไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลไหนขึ้นมาบริหารประเทศ ก็ยังมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ

จอมพลสฤษดิ์ได้นำข้อเสนอหลัก ๆ ของธนาคารโลกมาปฏิบัติ ตั้งแต่ปี 1959 เมื่อมีการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ เช่น เปลี่ยน NEDCOL เป็นบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (Industrial Corporation of Thailand – IFCT) โดยมีเงินทุนจาก USOM และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารอเมริกัน . ตุลาคม 1960 มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ส่งเสริมอุตสาหกรรม (Promotion of Industrial Act) ที่แก้ไขจาก พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน ฉบับปี 1954 และกล่าวกันว่าได้รับความช่วยเหลือในการแก้ไขจากบริษัทที่ปรึกษาอเมริกัน G.B. Britzel ที่เข้ามาศึกษาปัญหาการลงทุนในประเทศไทย ในปี 1959 เพื่อศึกษาลู่ทางในการลงทุน และจัดทำข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการลงทุนทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2540: 151 ; Department of State Bulletin 1959 อ้างใน Petcharamesree 1992: 216-217) พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนฉบับนี้เปิดเสรีทางการลงทุนจากต่างประเทศอย่างกว้างขวาง

ก่อนหน้านั้นในปี 1958 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นสู่อำนาจ ได้สนับสนุนการลงทุน โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 31 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2501 ระบุว่า

1. รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เพื่อแข่งขัน (กับเอกชน)
2. รัฐจะไม่โอนอุตสาหกรรมเอกชนมาเป็นของรัฐ
3. รัฐจะให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ กับบริษัทเอกชน ทั้งไทยและต่างประเทศ คือ
 - 3.1 ให้งดอากรเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบ และอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เมื่อเริ่มประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือเมื่อขยายงานขนาดใหญ่
 - 3.2 ในกรณีที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ในระยะเวลาเริ่มกิจการ ให้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อันเป็นผลผลิตจากงานอุตสาหกรรมนั้น ในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการตามประกาศนี้จะได้ตกลงกำหนดให้ตามความเหมาะสม ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า 2 ปี และไม่เกิน 5 ปี
 - 3.3 อนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศได้
 - 3.4 อนุญาตให้นำเงินออกนอกประเทศได้
4. รัฐจะงดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการอุตสาหกรรม และจำเป็นต้องสั่งมาจากต่างประเทศ งดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกนอกประเทศ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ (ณรงค์ เพชรประเสริฐ ใน กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2536: 37-38)

นอกจากนั้น ยังมีการขายกิจการของรัฐบาลบางแห่งให้กับเอกชน ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ไม่มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมอีก ยกเว้นกิจการประเภทสาธารณูปโภค และที่สำคัญคือการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อปี 1950 เพื่อเตรียมให้เป็นหน่วยงานในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในปี 1951 ได้จัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (ซึ่งได้ยกระดับในปี 1963 เป็นกรมวิเทศสหการ ภายใต้กระทรวงพัฒนาการ ก่อนที่จะโอนไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อพิจารณาประสานงานในเรื่องการรับความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในทางเศรษฐกิจและวิชาการ และทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ USOM ปี 1959 จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อรับผิดชอบการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ทั้งภายในและต่างประเทศ สำนักงบประมาณ โดยโอนงานงบประมาณจากกระทรวงการ

คลังมา นอกจากนั้นยังได้จัดตั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติ และที่สำคัญคือในปีนั้น (1959) มีการจัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรี (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1959) โดยมีส่วนราชการในสังกัด 15 ส่วน รวมถึง สำนักงานประมาณ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ การพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ โดยอยู่ภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งหมายถึงว่า กลไกการควบคุมระบบราชการของนายกรัฐมนตรีมีทั้งในแง่การเงิน นโยบายและการบริหารราชการประจำ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2538: 91)

อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกในการจัดตั้งและจัดองค์การบริหารมีอยู่สูง ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชี้ว่า การมีสำนักงานประมาณเป็นส่วนหนึ่งของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยราชการด้วยกันโดยสิ้นเชิง เพราะนอกจากสำนักงานประมาณจะมีอิทธิพลในการพิจารณางบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แล้ว ก็ยังมีอำนาจในการจัดวางระบบงาน โดยมีกองจัดวางระบบงาน (O&M) ตามแบบอย่างของสำนักงานประมาณของสหรัฐอเมริกา สำนักงานประมาณเป็นหน่วยราชการที่มีบุคลากรระดับสูงที่จบการศึกษาจากต่างประเทศมากที่สุด (ในขณะนั้น) และส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา โดยในปี ค.ศ. 1970 ในจำนวนเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้ากองขึ้นไป 18 คน มีผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศถึง 15 คน นายเรณู สุวรรณสิทธิ์ ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทจากสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ช่วยการสำนักงานประมาณต่อจาก ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในปี 1966 ย่อมเป็นการผนึกกำลังอิทธิพลของความคิดและการบริหารของผู้ที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาในจุดที่เป็นศูนย์อำนาจใหม่ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2538: 93)

สำหรับสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มีธนาคารโลกเป็นผู้อุปถัมภ์หลัก เจ้าหน้าที่ในระดับกลางคนสำคัญ ๆ ในกรมการพัฒนาศรษฐกิจล้วนมาจากนักเทคโนโลยีในเครือรุ่นใหม่ ซึ่งได้รับการศึกษาด้านการพัฒนาแบบใหม่จากมหาวิทยาลัยในสหรัฐ และนอกจากผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันจะมีบทบาทอย่างสูงในการแก้ไขกฎหมายการลงทุนฉบับใหม่ (ในขณะนั้น) แล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ฉบับแรก ก็เขียนโดยที่ปรึกษาชาวอเมริกันซึ่งมีบทบาทสำคัญ และถูกรอบงำจากรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ของสหรัฐ หรือธนาคารโลกที่มีต่ออนาคตของเศรษฐกิจไทย ธนาคารโลกนอกจากมีบทบาทสำคัญในระดับนโยบายแล้ว ยังเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระยะเริ่มแรก ระหว่าง ค.ศ. 1950 ถึง 1975 ธนาคารโลกให้เงินกู้แก่ประเทศไทยถึง 440 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้ในการสร้างถนน เส้นทางคมนาคมอื่น ๆ ระบบชลประทาน เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำ และการศึกษา (อุกฤษณ์ 2526 อ้าง

ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ 2542: 217)* เชื้อขนาดใหญ่มากในประเทศไทยส่วนใหญ่ก่อสร้างด้วยเงินกู้ธนาคารโลก ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลก เชื้อแรกคือเชื้อจังหวัดชัยนาท ภายใต้โครงการ Greater Chao Phya Project และเชื้อที่สองที่สร้างด้วยเงินกู้ธนาคารโลกคือ เชื้อยันฮี จังหวัดตาก ในปี 1957 นำสังเกตว่าตลอดช่วงแผนพัฒนาฉบับแรกถึงฉบับที่ 4 ธนาคารโลกมีส่วนสำคัญมากที่สุดในการให้เงินกู้แก่ไทย คือประมาณร้อยละ 22 ของเงินกู้รวมของรัฐบาล รองลงมาคือญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ

ข้อเสนอประการหนึ่งของธนาคารโลกคือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งเป็นแผน 6 ปี (1961-1966) ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม 1960 ในนโยบายหลักของแผนกำหนดว่าจะ "ส่งเสริมการขยายตัวทางกิจกรรมและการลงทุนในด้านเอกชน ส่วนรัฐบาลจะส่งเสริมเฉพาะการดำเนินงานที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อให้กิจการของเอกชนขยายตัวได้โดยสะดวกในกาลข้างหน้า" (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1: 11) ในคำนำของแผนฯ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งประกาศใช้ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าแนวทางการพัฒนาประเทศที่สำคัญคือ การร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (คำนำของ ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 – เน้นโดยผู้เขียน) แนวคิดและนโยบายดังกล่าวได้รับการเน้นย้ำไว้ในแผนพัฒนาฯ ทุกแผนฯ และได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 1997 ด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 4 แผนแรก เป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่บนฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอย่างสูง ใน 2 แผนแรก รัฐมีความพยายามที่จะสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะระบบเครือข่ายทางหลวง เชื้อพลังน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า (และชลประทาน) ฯลฯ โดยมีธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาเป็นแหล่งทุนใหญ่ เราได้เห็นในตอนต้นแล้วว่า โครงสร้างพื้นฐานดัง

* หลังปี 1970 เป็นต้นมา ธนาคารโลกมีโครงการพัฒนาเกษตรและขจัดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา แต่ประสบความสำเร็จน้อยมาก เงินกู้จากธนาคารตั้งแต่ปี 1975-1983 มีมูลค่า 648 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีระยะจ่ายคืนตั้งแต่ 20-30 ปี โดยมีอัตราดอกเบี้ยตั้งแต่ร้อยละ 4-11.6 (ดูใน กำชัย ลายสมิต (บรรณาธิการ) 2536: 116-117)

กล่าววนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ยังเชื่อมโยงกับความมั่นคงอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

ทิศทางการผลิตและการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย โดยเฉพาะในช่วงแผนฯ 1 และแผนฯ 2 เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่มีการปรับทิศทางดังกล่าวในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และ 4 เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เมื่อปรากฏว่า ผลิตผลการเกษตรส่งออกดั้งเดิมของประเทศ มีการแข่งขันในตลาดโลกอย่างสูง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีการส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าการเกษตรใหม่ ๆ เช่น กุ้ง กล้วย กล้วยไม้ ข้าวโพด ฝ้าย และใบยาสูบ นอกเหนือจากข้าวโพด พืชน้ำมัน มันสำปะหลัง และปอ

การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1-3 ซึ่งเห็นว่า “ระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนโครงสร้างไปในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ความผันผวนทางการเงิน การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันตั้งแต่ปี 2515 ซึ่งทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจชะงักทั่วโลก มีผลกระทบถึงเสถียรภาพของเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างสูง” (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4) แต่ภายใต้ภาวะวิกฤตดังกล่าว ผาสก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ มองว่า ผลกระทบมีไม่มากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ คือ เศรษฐกิจเจริญเติบโตไปเรื่อย ๆ เพราะราคาสินค้าออกซ้นปฐมในโลก โดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่ไทยส่งออกยังราคาสูงอยู่ ทำให้ไทยยังมีรายได้ในการส่งออกสินค้าเกษตรในระดับดี นอกจากนั้น เงินทุนจากต่างประเทศก็ยังไหลเข้า อย่างไรก็ตาม นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าได้มาถึงขีดจำกัด เนื่องจากตลาดภายในไม่สามารถขยายไปได้ ประกอบกับแรงกดดันจากกลุ่มนักธุรกิจ เทคโนโลยีในระบบราชการและธนาคารโลก ทำให้ไทยต้องปรับเปลี่ยนทิศทาง” (ผาสก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ 2542: 245-248)

สาหรณรททดแทนการนำเข้า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมา คือ ฉบับที่ 4 (1977-1981) ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี 1976 สนับสนุนการส่งออกอุตสาหกรรมอย่างชัดเจนมากขึ้น (ผาสูก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ 2542: 249) แต่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังในช่วงแผนฯ 5 โดยเฉพาะนับแต่ปี 1985 เป็นต้นมา

แม้โดยสาระ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จะไม่ต่างจากแผนฯ 4 แต่สำหรับหน่วยงานวางแผน แผนฯ 5 ได้ปรับแนวทางการพัฒนาเป็น “แนวใหม่” โดยระบุว่า “แนวใหม่” ปรากฏใน 6 ส่วน คือ

- มีลักษณะเป็นแผนนโยบายที่ได้ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการ เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก
- เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยการเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงินและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตร ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค การปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการ ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน
- เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายใน 286 อำเภอ ใน 3 ภาค คือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้
- เน้นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติโดยการกระจายอำนาจ ปฏิรูประบบการบริหารการพัฒนาแนวใหม่
- เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยมีองค์กรที่กฎหมายรองรับ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้เอกชนมีอำนาจและความรับผิดชอบมากขึ้น

องค์กรหลัก ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงแผนฯ 5 คือ คณะกรรมการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและในกรณีของกรอ. ผู้แทนเอกชนจาก 3 สถาบัน คือ สมาคมธนาคารไทย หอการค้าไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทยมีบทบาทอย่างสูง

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จนถึงแผน ฯ 8 นอกจากการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกแล้ว ทางด้านสังคม ผู้วางแผนถือว่าเป็น “ลักษณะเด่นของแผนพัฒนา” คือ “การเน้นการแก้ปัญหาความยากจน การกระจายรายได้และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท” ถ้ามองย้อนกลับไปที่ นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้กล่าวถึงการวางแผนพัฒนาประเทศในแนวใหม่ “โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นพื้นฐานหลักในการพัฒนา” “การพัฒนาประเทศตามแนวใหม่ก็เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและขจัดความยากจนในประเทศ รวมถึงการสร้างสรรความเป็นธรรมในสังคม” หากรัฐบาลไทยเรียกแผนพัฒนาฯ ประเทศว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่การประกาศใช้แผนฯ ฉบับที่ 2 ดูเหมือนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะเป็นแผนแรกที่ได้นำมิติทางสังคมมากล่าวถึง แม้จะไม่ได้มีมาตรการที่ชัดเจนก็ตาม

หนึ่งในหลายแนวทางในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทก็คือ การขยายการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค โดยมีนโยบายหลักที่การพัฒนาเขตอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ โครงการพัฒนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน นโยบายดังกล่าวนี้ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เมื่อมีการแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนในปี 1979 และอีกครั้งในปี 1992 เพื่อการอำนวยความสะดวกให้นักลงทุน และให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการด้านภาษี การปกป้องมิให้นำสินค้าประเภทเดียวกันจากต่างประเทศมาแข่งขัน การให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมถึงการแบ่งเขตลงทุนเป็น 3 เขต ซึ่งผู้ลงทุนในเขต 3 (ซึ่งรวมพื้นที่ชายฝั่งทะเล) จะได้รับสิทธิพิเศษ แต่แม้รัฐบาลจะมีนโยบายกระจายอำนาจอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพฯ ปี 1988 นายพิสิษฐ์ ภัคเกษม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้ล้มเลิกแนวนโยบายนี้เสีย โดยให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดว่า นักลงทุนจะลงทุนที่ไหน และในทางปฏิบัติยังมีการก่อสร้างโรงงานใหม่ ๆ รอบเขตกรุงเทพฯ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์ 2542: 266)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (1997-2001) เป็นแผนที่กล่าวกันว่ามีความแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ 7 ฉบับที่ผ่านมา ตรงที่ไม่เน้นการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่เน้นการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ปี 1997 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มนำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มาใช้ ก็เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศ วิกฤตทางเศรษฐกิจการเงินทำให้ต้องมีการปรับปรุงแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 สิงหาคม 1997 มอบหมายให้ สศช. ดำเนินการ “ปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 8 ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางด้านมหภาคที่ได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ" และให้ "จัดทำแผนปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้กำหนดไว้แล้วในแผนฯ 8 ให้ชัดเจน และให้สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐบาลไทย ตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการกู้เงินจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว"

ผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (1987-1991) ได้มีการสรุปผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 5 ไว้ดังต่อไปนี้ว่า

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (1961-1966) ได้มีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศสดุดหน้าไปอย่างเห็นได้ชัด อาจกล่าวได้ว่าเข้าสู่ยุคการพัฒนาเป็นครั้งแรกอย่างแท้จริง การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 8 ต่อปี คือเพิ่มจากฐานเศรษฐกิจที่มูลค่าผลิตเพียง 59,000 ล้านบาทในปี 1960 เป็นประมาณ 89,000 ล้านบาท ในปี 1966 ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานได้มีการเริ่มงานชลประทานซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ 2 โครงการ คือ โครงการแม่กลอง และโครงการแม่น้ำน่าน เริ่มก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัดตามโครงการ 8 ปี และ 6 ปี เริ่มส่งพลังงานไฟฟ้าจากโครงการยันฮี และโครงการลิกไนท์ที่กระบี่ ตลอดจนการดำเนินการตามโครงการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญอีกหลายสิบโครงการ

ในด้านการค้าระหว่างประเทศ มูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วแม้ว่าจะยังมีการขาดดุลการค้า แต่ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีจำนวนเกินดุล ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศมีปริมาณสูงขึ้นเป็น 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเดือนสิงหาคม 1966 และค่าเงินบาทมีเสถียรภาพเป็นที่น่าเชื่อถือทั่วไป ความมั่นคงทางการคลังของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ยังผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จตลอดมาด้วยดี

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ แผนที่ 2 (1967-1971) อัตราการขยายตัวแม้จะลดลงแต่ยังคงอยู่ในระดับสูง คือ ร้อยละ 7.5 ต่อปีโดยเฉลี่ย สาเหตุคือ ในช่วงพัฒนาแผนฯ 2 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจรัดตัวเป็นครั้งแรก เนื่องจากอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยทางเศรษฐกิจในต่างประเทศเป็นสำคัญ คือ (1) โครงสร้างของความต้องการตลาดโลกสำหรับสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้ราคาสินค้าออกที่สำคัญของไทยคือ ข้าว และยาง ลดลงมาก (2) รายจ่าย

ทางทหารสหรัฐในประเทศไทยลดลง (3) การลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อนหน้านั้นกลับลดลง

สำหรับรายได้ของประชาชนปรากฏว่า มีความแตกต่างทางรายได้เพิ่มขึ้นในหมู่ประชากรของประเทศและระหว่างพื้นที่ของภาคต่าง ๆ จำนวนครัวเรือนในเขตชนบทมีรายได้เป็นตัวเงินต่ำกว่า 1,000 บาทต่อปี โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 43 ในปี 1961 เป็นร้อยละ 45 ในปี 1969 ในขณะที่ครัวเรือนที่ยากจนในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากร้อยละ 19 เหลือร้อยละ 10 ในช่วงเวลาเดียวกัน ช่องว่างของรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ที่เน้นการบูรณะและเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจ บนความเชื่อที่ว่า การเพิ่มการผลิตของประเทศจะต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ ซึ่งถูกต้องในการเพิ่มผลผลิต แต่ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการของรัฐเหล่านี้เป็นเพียงประชาชนบางส่วน ซึ่งมีความสามารถจะใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างของรัฐที่มีอยู่จำกัด และไม่สามารถส่งประโยชน์ไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้โดยตรงและทั่วถึง

สำหรับการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่รัฐได้ดำเนินการ ปรากฏว่า ได้มีการขยายการบริการออกไปกว้างขวาง เมื่อสิ้นสุดแผนฯ 2 กำลังผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว จาก 456.6 เมกกะวัตต์ ในปี 1961 เป็น 1,169 เมกกะวัตต์ ในปี 1971 ระยะทางทั้งประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 38 จาก 8498 กิโลเมตร เป็น 11,761 กิโลเมตร และเนื้อที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจาก 9.7 ล้านไร่ เป็น 13.3 ล้านไร่ ในช่วงเวลาเดียวกัน

ผลการดำเนินงานของแผนฯ ฉบับที่ 3 (1972-1976) เป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกไม่เอื้ออำนวย ตั้งแต่การผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี 1971 ค่าเงินดอลลาร์ลดต่ำลง การเพิ่มระดับราคาสินค้าระดับโลกและวัตถุดิบตั้งแต่ปี 1972 และการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในช่วง 3 ปีแรกของแผน ถึง 4 เท่าตัว ภาวะการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดจึงได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจนสูญเสียเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือเกิดปัญหาเงินเฟ้อสูงส่งสุดอย่างไม่เคยมีมาก่อน เศรษฐกิจเริ่มฝืดเคือง การขยายตัวด้านการเงินทั้งภาครัฐและเอกชนลดลง การลงทุนซบเซา การก่อสร้างส่วนใหญ่หยุดชะงัก การส่งออกสินค้าที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด ยาง และสิ่งทอลดลง รายได้ของประชาชนตกต่ำ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทและจำนวนคนว่างงานสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยมาตรการทางการเงิน การคลัง และราคา ทำให้สถานการณ์เศรษฐกิจของ

ประเทศเริ่มคลี่คลายในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี และรายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปี

ส่วนการกระจายการบริการเศรษฐกิจปรากฏว่า เนื้อที่ชลประทานเพิ่มขึ้นเป็น 20.6 ล้านไร่ แต่การกระจายระบบพื้นที่ชลประทานทำได้ครอบคลุมเพียง 53,100 ไร่ในปลายปี 1975 คือประมาณร้อยละ 0.3 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งหมด และประมาณร้อยละ 99 ของเนื้อที่จัดสรรที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณภาคกลาง ส่วนเส้นทางหลวงแผ่นดินและจังหวัดเพิ่มขึ้นทั่วประเทศจาก 22,124 กม. ในปี 1971 เป็น 31,087 กม. ในปี 1975

ในเรื่องการบริการสังคม สามารถกระจายการบริการวางแผนครอบคลุมไปถึงส่วนภูมิภาคได้ทั่วถึงมากขึ้น อัตราการเพิ่มของประชากรลดลง จากร้อยละ 3.1 ในปี 1971 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี 1976 แต่แม้การเพิ่มของประชากรจะลดลง แต่การบริการการศึกษาและสาธารณสุขก็ยังไม่เพียงพอ เด็กในวัยเรียนอยู่นอกโรงเรียนประมาณร้อยละ 56 มีความไม่เสมอภาคของการศึกษา คือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่น ๆ และเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสต่ำสุด ส่วนบริการสาธารณสุขยังขาดแคลนมากโดยเฉพาะในเขตชนบท

การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (1977-1981) เป็นช่วงแห่งการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ซบเซาในช่วงแผนฯ 3 ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี แต่ปรากฏว่าการผลิตสาขาเกษตรซึ่งเป็นสาขาที่สำคัญที่สุดในโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 1.5 ต่อปี การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างการผลิตทำให้ความแตกต่างและช่องว่างทางรายได้ของประชากรในภาคเกษตรกับประชากรในภาคอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ในปี 1980 เกษตรกรทำรายได้เพียง 11,464 บาท ต่อคนต่อปี ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศ คือ 29,949 บาทต่อคนต่อปี ทั้งยังต่ำกว่าคนในอาชีพอื่น ๆ อีกหลายเท่าตัว คือต่ำกว่าสาขาอาชีพอุตสาหกรรม 5 เท่า พาณิชยกรรม 5 เท่า และภาคบริการ 5 เท่า

การที่เศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำและราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น ทำให้ต้องให้รายได้จากการส่งออกซื้อน้ำมันจากต่างประเทศมาแทน เป็นผลให้มีการขาดดุลการค้าโดยเฉลี่ยต่อปีถึง 45,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.6 ของผลผลิตรวมของประเทศ เทียบกับการขาดดุลการค้าเฉลี่ย 13,000 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 5.1 ของผลผลิตรวมของประเทศในช่วงแผนฯ 3 ในขณะที่รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น แต่สัดส่วนรายได้ต่อผลผลิตรวมมิได้เพิ่มขึ้น ระดับราคาทั่วไปเฉลี่ย

เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 11.7 ต่อปี สูงกว่าที่คาดการณ์ไว้ ทำให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำและคนยากจนเดือดร้อน

ส่วนการกระจายรายได้และบริการสังคม ยังกระจายรายได้ไม่เพียงพอและทั่วถึง โดยเฉพาะประชากรในชนบท แม้ว่าสัดส่วนประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนจะลดลงจากร้อยละ 39 ในปี 1968/69 เหลือร้อยละ 34 ในปี 1975/76 แต่ก็ยังมีประชากรชนบทอีกเกือบ 1 ใน 3 หรือประมาณ 10 ล้านคนในชนบทอยู่ในข่ายยากจน ภาวะทุพโภชนาการของเด็กมีสูง เด็กก่อนวัยเรียนในชนบทประมาณร้อยละ 70-80 ได้รับอาหารไม่เพียงพอ

เมื่อสิ้นแผนฯ 5 (1982-1986) สศช. ประเมินผลว่า แม้จะมีข้อจำกัดและเงื่อนไขมากกว่าที่คาดไว้ แต่จากความพยายาม ทำให้ผลการพัฒนาหลาย ๆ ด้านประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย คือ การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงจากร้อยละ 7.7 และ 6.4 ของผลผลิตรวมในช่วงแผนฯ 4 เหลือประมาณร้อยละ 5.6 และ 3.6 ของผลผลิตรวมในช่วงแผน 5 อัตราเงินเฟ้อก็ลดลงจากร้อยละ 11.6 โดยเฉลี่ยในช่วงแผนฯ 4 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 2.8 ในช่วงแผนฯ 5 ส่วนการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง สามารถจัดโครงการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่เป้าหมายได้ถึงร้อยละ 99.8 ของพื้นที่เป้าหมายทั้งหมดทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการพัฒนา การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริการทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาหรือสาธารณสุข แม้ว่าจะยังมีความขาดแคลน เช่น น้ำสะอาดใช้ก็ตาม

ในช่วงแผนฯ 5 อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 2.1 ในปี 1971 เหลือประมาณร้อยละ 1.7 ในปี 1986 ส่วนการศึกษาภาคบังคับครอบคลุมประชากรวัยเรียนได้ถึงประมาณร้อยละ 98 จำนวนเด็กขาดสารอาหารมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความสำเร็จดังกล่าว แต่ในการผลิตในสาขาการเกษตรและอุตสาหกรรม มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่ำกว่าเป้าหมาย ซึ่งทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่ำกว่าเป้าหมายเช่นกัน คือ เฉลี่ยร้อยละ 5.3 การที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำทำให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา จาก 0.2 ล้านคนในปี 1981 เป็นประมาณ 1 ล้านคน ของกำลังแรงงานในปี 1986 ซึ่งส่งผลต่อเนื่องในการระดมเงินออม

ในช่วงแผนฯ 6 (1987-1991) เป็นช่วงที่เรียกว่ายุคทองของเศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายถึงหนึ่งเท่าตัว

ในขณะเดียวกัน โครงสร้างเศรษฐกิจได้ปรับตัวในลักษณะที่เปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น โดยเห็นได้จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี 1986 เป็นร้อยละ 80 ในปี 1991 ในขณะที่ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นเกือบ 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การค้าของรัฐบาลเริ่มเกินดุล การจ้างงานและค่าแรงเพิ่มขึ้น รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นเท่าตัวจาก 21,000 บาท ต่อปี 1986 เป็น 41,000 บาท ในปี 1991 ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรลดเหลือร้อยละ 1.4 ในปี 1991

อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 2.5 ในช่วงปี 1987 เป็นร้อยละ 6 ในปี 1991 การพัฒนายังขาดความสมดุล ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่าง ๆ และระหว่างชนบทกับเมืองมีมากขึ้นอย่างชัดเจน กลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 20 แรกมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ของคนทั้งประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.3 ในปี 1975/76 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 1987/88 ในขณะที่กลุ่มคนยากจนที่สุดของประเทศร้อยละ 20 หลังมีสัดส่วนของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 เหลือเพียงร้อยละ 4.5 ในช่วงเวลาเดียวกัน กลุ่มอาชีพที่ยากจนที่สุดยังเป็นกลุ่มเกษตร คือมีรายได้เฉลี่ยเพียงครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศ

การขาดแคลนบริการพื้นฐานในช่วงแผนฯ 6 มีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะเดียวกันช่องว่างระหว่างการออมในประเทศและการลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปมาก โดยไม่มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ พื้นที่ป่าของประเทศลดลงจาก 109.5 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 34 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 1978 เหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ หรือน้อยกว่าร้อยละ 28 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี 1989 อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวที่ขยายตัวก่อให้เกิดมลพิษอย่างมหันต์ คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำท่าจีน เสื่อมโทรมและต่ำกว่ามาตรฐาน ส่วนระบบราชการก็ปรับตัวไม่ทันและไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ช่วงเศรษฐกิจร้อนแรง (overheat) ในช่วงแผนฯ 6 ยังคงต่อเนื่องไปถึงแผนฯ 7 จนถึงปี 1995 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 7.5 ต่อปี ในขณะที่การส่งออกขยายตัวสูงถึงร้อยละ 26 ต่อปี การขยายตัวในอัตราเร่งของเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ต่อเนื่องจนช่วงครึ่งแรกของทศวรรษที่ 1990 ภาวะแห่งความร้อนแรงของเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องจากแผนฯ 6 ถึงแผนฯ 7 เป็นเงื่อนไขนำไปสู่วิกฤตในปี 1997