



ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและประเทศไทย

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและประเทศไทย ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยตามแนวความคิดเกี่ยวกับความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ดังที่ไคกลาวมาแล้วในบทที่ ๑ คือในส่วนที่เกี่ยวกับการระดมทุน ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือแก่โครงการทางค่านิจกรรมรากฐานการพัฒนา สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถในการใช้ทุนนั้น ธนาคารโลกได้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนั้นธนาคารโลกยังได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งได้เสนอแนะกลไกที่เหมาะสมในการพัฒนาให้แก่ประเทศไทย แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและประเทศไทยดังที่ไคกลาวมาแล้ว จะไคกลาวถึงสถานะทางเศรษฐกิจก่อนที่จะเริ่มรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกเสียก่อน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการกู้เงินจากธนาคารโลก และเพื่อความเข้าใจในนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย

สถานะเศรษฐกิจก่อนที่จะกู้เงินจากธนาคารโลก

ลักษณะเศรษฐกิจของไทย เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง ยังคงเป็นแบบเกษตรกรรม ในปี ๒๔๘๕ ผู้ประกอบอาชีพในทางสถิติคิดเป็นร้อยละ ๘๑ ของผู้ทำงานทั้งหมด การเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นการปลูกข้าว ดังนั้นความเจริญทาง

---

สำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่สิ้นสุดสงคราม ถึง ๒๔๘๓ (พระนคร : ๒๔๘๔), หน้า ๓

เศรษฐกิจจึงขึ้นอยู่กับการณ์สินค้าเกษตรกรรม โดยเฉพาะข้าวเป็นสินค้าออก สินค้าออกที่สำคัญรองลงมาคือ ยางพาราและถั่วลิสง ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจะแจ่มใสหรือไม่เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการณ์สินค้าออกไปขายต่างประเทศเป็นสำคัญ จึงจะเห็นได้ว่า ในระหว่างสงครามเกาหลี ซึ่งเริ่มต้นใน พ.ศ. ๒๔๘๒ นั้น เศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถขายสินค้าทางยุทธศาสตร์คือ ยางและถั่วลิสงได้มากขึ้น และในขณะเดียวกันราคาข้าวก็พลอยสูงขึ้นตามไปด้วย

ในคานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม ถ้าดูจากจำนวนโรงงานแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้แก่ โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล โรงสีข้าว และโรงงานแป้ง รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในกิจการอุตสาหกรรมในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่ต้องผลิตสินค้าแทนที่สินค้าเข้า หลังจากที่สงครามยุติแล้ว รัฐบาลได้ถือเป็นนโยบายที่จะเข้าดำเนินการอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นมาใหม่เอง<sup>๒</sup> ดังนั้นอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและใช้เงินทุนจำนวนมากจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

เหตุผลที่รัฐบาลเข้ามา เป็นผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมเสียเอง เป็นเพราะความจำเป็นหลายประการด้วยกัน เหตุผลอันแรกได้แก่ความรู้สึกชาตินิยม เกรงว่าชาวต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวจีนจะเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจของไทย ซึ่งที่จริงชาวจีนได้คุมเศรษฐกิจในสาขาบริการไว้เกือบทั้งหมดแล้ว ในคานอุตสาหกรรมรัฐบาลจึงเห็นว่า ควรจะเข้ามาทำเสียเองเพื่อกีดกันชาวต่างชาติ นอกจากเรื่องความรู้สึก

<sup>๒</sup>

T.H. Silcock, Thailand : Social and Economic Studies in Development (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp. 259 - 60

ชาตินิยมแล้ว ก็เป็นเหตุผลทางด้านการเมือง นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยที่  
รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
ปฏิวัติอำนาจใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการเมืองนี้ ตลอดจนแรงผลักดัน  
ของกลุ่มอำนาจ ทำให้รัฐบาลเกิดความจำเป็นที่จะต้องหันมาประกอบกิจการอุตสาหกรรม  
ให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เป็นเครื่องตอบแทนแก่กลุ่มทหาร ซึ่งให้ความช่วยเหลือในการ  
ปฏิวัติ และนอกจากนั้นยังเป็นการถึงความจงรักภักดีของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยให้เข  
ามีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งทำให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปต่าง ๆ เช่น  
การนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ในรัฐวิสาหกิจ เงินโบนัสตลอดจนเงินเบี้ยประชุม เป็นต้น<sup>๓</sup>  
ในระหว่างนี้ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยตรงขึ้น  
มากมายด้วยกันเช่น องค์การทอผ้า องค์การเชื้อเพลิง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น

ดังนั้น รัฐบาลจึงเข้ามามีบทบาทในกิจการอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง  
ซึ่งอาจจะแบ่งประเภทอย่างกว้าง ๆ ได้ ๒ ประเภทคือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งดำเนินกิจการ  
ค้าสารานุกรมโลก ได้แก่ในส่วนที่เกี่ยวกับการรถไฟ ๆ การท่าเรือ ๆ และกิจการค้า  
พาณิชย์และบริการ เหตุผลที่รัฐบาลอ้างถึงความจำเป็นที่ต้องมาดำเนินกิจการอุตสาหกรรม  
ได้แก่

- ก. เพราะต้องการหารายได้
- ข. เป็นการผลิตสิ่งของบางอย่างขึ้นใช้เองภายในประเทศ เนื่องจาก  
เป็นของซึ่งมีความจำเป็นกว่าเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นการริเริ่มกิจการ หรือบริการ  
บางอย่าง ซึ่งเอกชนไม่กล้าเสี่ยงในการลงทุนและ
- ค. เป็นการผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของกองทัพ

เหตุผลของรัฐบาลในการดำเนินการธุรกิจ พึ่งขึ้นในกรณีของรัฐวิสาหกิจ ประเภทกิจการสาธารณูปโภค แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการพาณิชย์และบริการ (บริกร) นั้น แทนที่จะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เอกชนประกอบการอุตสาหกรรมมากขึ้น กลับกลายเป็นการชักต่อการประกอบธุรกิจของ เอกชนด้วยเหตุผลหลายประการ ในประการแรกกิจการดังกล่าว มักจะเป็นไปในลักษณะการผูกขาดที่กักกันไม่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ นอกจากนั้นรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนว่า กิจการใดบ้างที่ปล่อยให้เอกชนมาดำเนินการเอง หรือกิจการใดที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เอกชน ทำให้เอกชนไม่กล้าลงทุน เพราะเกรงว่ารัฐบาลจะบังคับซื้อหุ้น หรือดำเนินการแข่งขันกับเอกชนเสียเอง

ในก้านกิจกรรมรากฐานการพัฒนา นับว่าอยู่ในระดับต่ำมาก ทั้งด้านการคมนาคม การพลังงานและการชลประทาน ทั้งนี้เพราะก่อนสงคราม รัฐบาลไม่ต้องการจะลงทุนในกิจการซึ่งไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง การลงทุนซึ่งรัฐบาลจะเรียกเก็บค่าบริการคืนได้คือ การรถไฟ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีรายได้ของตัวเอง ทั้งนี้ในระยะก่อนสงครามรัฐบาลจึงให้ความสำคัญแก่การรถไฟเป็นอันคัมแรก และมีระยะทางยาวถึง ๓,๒๐๐ กม. แต่ก็ได้รับความเสียหายในระหว่างสงครามอย่างมาก เส้นทางคมนาคมที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอาศัยแม่น้ำลำคลองสำหรับถนนแทบจะไม่มียกนใช้เป็นเส้นทางคมนาคมเลย ในปี ๒๔๕๓ มีถนนที่ราคาแพงเพียง ๗๖๐ กม. ถนนที่เหลืออยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตลอดปี รวมเป็นระยะทางประมาณ ๒,๒๐๐ กม.

ทางด้านการชลประทาน ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น รัฐบาลไม่ไ้ลงทุนทางการนี้มากนัก อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังเห็นว่าการควบคุมปริมาณน้ำในบริเวณปลูกข้าวไม่ให้มากเกินไปหรือเกิดขาดแคลน เป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะมีผลกระทบกระเทือน



ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง และได้เริ่มทำการชลประทานไปบ้างแล้วใน พ.ศ. ๒๔๕๐  
 เนื้อที่นาที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานทั้งหมดมีประมาณ ๓.๘ ล้านไร่ ซึ่งนับว่า  
 น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อที่ที่ใช้ในการเพาะปลูก ซึ่งมีถึง ๕๕.๗ ล้านไร่ โดย  
 เฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อความเจริญในทางเกษตรกรรมของไทย เป็นไปในลักษณะของการ  
 ขยายที่ในการเพาะปลูก แทนที่จะเป็นการปรับปรุงวิธีการผลิตให้ดีขึ้น ซึ่งหมายถึงการ  
 นำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ เพื่อให้การผลิตขยายตัวขึ้นจากสถิติการผลิตข้าวตั้งแต่  
 ปี ๒๔๔๕ เป็นต้นมา ผลผลิตของข้าวค่าเนื้อที่นาแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงเลย แต่ที่การ  
 ผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เกิดขึ้นจากการขยายเนื้อที่ในการผลิต<sup>๕</sup> จากลักษณะดังกล่าว  
 แสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการเกษตรกรรม ซึ่งเป็นรายได้หลักของ  
 ประเทศอย่างรวดเร็ว แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไม่ได้มีบทบาทในการส่งเสริมความเจริญ  
 ในทางเกษตรกรรมเท่าใดนัก นอกจากการช่วยเหลือในคันชลประทาน ความเจริญ  
 เกือบในสาขาเกษตรกรรมเป็นไปตามธรรมชาติ

ประเทศไทยและธนาคารโลกก่อนเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๒  
 คือหลังจากที่ธนาคารโลกก่อตั้งได้เพียง ๕ ปี ประเทศไทยได้ติดต่อขอกู้เงินจากธนาคาร  
 โลก เพื่อนำมาบูรณะกิจการทางคมนาคมขนส่ง ซึ่งประสบความเสียหายใน  
 ระหว่างสงคราม และเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการชลประทาน ใน พ.ศ. ๒๔๘๓  
 ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้ให้แก่ประเทศไทยใน ๓ โครงการด้วยกันคือ โครงการรถไฟ  
 โครงการท่าเรือและโครงการชลประทานเขื่อนชัยนาท ซึ่งจะได้อ่าวถึงในรายละเอียด  
 ต่อไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก นับได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศ  
 ในกลุ่มแรก ๆ ที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก

<sup>๕</sup> ป๋วย อึ๊งภากรณ์และสุภาพ ยศสุนทร, เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย  
 (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, ๒๔๘๘), หน้า ๒๖ - ๒๘

เมื่อธนาคารโลกเริ่มติดต่อกับประเทศไทย ก็ได้แสดงความแคลงใจในนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ประกอบการอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปกิจการสาธารณูปโภค และอุตสาหกรรมเพื่อการพาณิชย์ บทบาทของธนาคารโลก ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายอุตสาหกรรมของไทยคือ ธนาคารโลกได้เสนอเป็นเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงิน เพื่อนำมาใช้ในโครงการบูรณะการรถไฟและการทำเรือ ให้จัดตั้งการรถไฟ ๖ และการทำเรือ ๖ ออกเป็นหน่วยงานอิสระ แยกออกจากการควบคุมโดยตรงของรัฐบาล ดังนั้นในปี ๒๔๘๓ จึงเกิดมีรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การดำเนินงานโดยตรงของรัฐบาลเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกยังไม่พอใจที่เห็นอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงอยู่ ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสีย ในการชักชวนการประกอบธุรกิจของเอกชนแล้ว การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ดำเนินการขาดความรู้ความสามารถทั้งในด้านการจัดการ การใช้ระบบอุปถัมภ์ ตลอดจนการคอร์รัปชัน ธนาคารโลกตลอดจนสหรัฐ ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญในการพัฒนาประเทศในระยะนี้ได้พยายามใช้อิทธิพลเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้เสีย

Silcock ชี้ให้เห็นว่าเมื่อความจำเป็นที่จะต้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีมากขึ้น และแหล่งให้ความช่วยเหลือที่สำคัญคือ ธนาคารโลกและสหรัฐได้แสดงความแคลงใจในการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมของรัฐบาลผู้นำของไทยจึงเห็นว่าการจะเปลี่ยนวิธีการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเสียใหม่ ใน พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินอุตสาหกรรมของรัฐบาลนั้น รัฐบาลสัญญาว่าจะไม่ประกอบการธุรกิจโดยตรงอีกต่อไป แต่จะทำในรูปของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งโดยวิธีดังกล่าวนี้จะไม่ทำให้ผู้นำไทยเสียผลประโยชน์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแต่อย่างใด <sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> Silcock. op.cit., p. 262

ดังนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นต้นมา พัฒนาการอุตสาหกรรมของไทยแยกเป็น ๒ แนวคือ รัฐบาลยังคงมีบทบาทในก้านอุตสาหกรรมอีกต่อไป แต่ในรูปแบบใหม่ของรัฐวิสาหกิจ และได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกมากมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยังคงต้องการจะเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่เกิดขึ้น ที่แท้จริงจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยอิทธิพลจากภายนอกมากกว่าที่จะเปลี่ยนการปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมทั้งหมดของนโยบายดังกล่าว เห็นได้จากการจัดตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติใน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน แต่ในนาม หน่วยงานใหญ่ องค์การรัฐบาลต่าง ๆ เป็นผู้ถือ บริษัทที่ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาล กระจก กระดาษ และหินอ่อน ซึ่งในที่สุดต้องประสบกับการขาดทุนอย่างหนัก

ในช่วงระยะเดียวกันนี้ รัฐบาลได้เร่งเสริมสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาจนกระทั่งเป็นสาขาเศรษฐกิจที่เจริญรุดหน้ากว่าสาขาอื่นทั้งหมด สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจแก่สาขานี้มาก ในระยะก่อนสงคราม เมื่อสงครามยุติลง จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเริ่มสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาและทุนชั้นพื้นฐานของสังคม ประกอบกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ก็มุ่งสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาให้แก่ประเทศไทยมากกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการที่จะก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง

นอกเหนือไปจากโครงการเงินกู้ ๓ โครงการที่กล่าวไปแล้ว ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่โครงการประเภทกิจกรรมรากฐานการพัฒนาอีก ๓ โครงการด้วยกันคือ โครงการปรับปรุงการรถไฟโครงการที่ ๒ ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ โครงการปรับปรุงการท่าเรือกรุงเทพครั้งที่ ๒ ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ และโครงการยันฮี ใน พ.ศ. ๒๕๐๐

ข้อสังเกตคือ ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่การคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนน ซึ่งขาดแคลนอย่างมาก แต่ธนาคารโลกไม่ได้มีส่วนในการสร้างถนนในระยะนี้เลย ความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งหมดในการสร้างถนน ได้จาก



สหรัฐอเมริกาแค่เพียงแห่งเดียว และเนื่องจากสหรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะสกัดกั้นการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ดังนั้นการพิจารณาเลือกสร้างถนนสายต่าง ๆ จึงพิจารณาจากความจำเป็นทางด้านยุทธศาสตร์มากกว่าทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ถนนสายสำคัญซึ่งสร้างขึ้นด้วยเงินช่วยเหลือของสหรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคอีสานเช่น ถนนสายมิตรภาพ ถนนสายตะวันออกเฉียงเหนือ - ขอนแก่นก็เป็นถนนที่คุณภาพดีและช่วยพัฒนาการคมนาคมในภาคอีสานได้เป็นอันมาก

การเสริมสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาและทุนขั้นพื้นฐานของสังคมนั้น ในระยะนี้มีลักษณะที่ควรพิจารณาอยู่ ๒ ประการคือ ในประการแรกไม่ได้มีการวางแผนเศรษฐกิจอย่างเป็นแบบเป็นแผน หากดำเนินไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงทบวงกรมในกิจกรรมที่เห็นว่ามีมีความจำเป็นเป็นปี ๆ ไป โดยมีได้มีจุดหมายหรือเป้าหมายที่แน่นอนในอนาคต และโดยมิได้คำนึงถึงปัญหาเศรษฐกิจในส่วนรวม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การลงทุนจึงมีลักษณะหว่านโปรยคือ ลงทุนในกิจการต่าง ๆ แห่งละเล็กละน้อยจนไม่เกิดผลอย่างจริงจัง ผลก็คือทุกกระทรวงได้เงินไปสำหรับโครงการของตน แต่ไม่มีแหล่งใดได้เงินพอ โครงการต่าง ๆ คั่งกล่าวไม่เกิดประโยชน์ ต้องล้มเลิกไป เงินที่ลงทุนไปแล้วก็เสียเปล่า<sup>๗</sup> ดังเช่นการชลประทาน ซึ่งใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว ต้องประสบกับความเสียหายบ่อย ๆ เนื่องจากลงมือทำหลายโครงการเกินไป จนรัฐบาลไม่สามารถให้งบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินงานให้เสร็จตามกำหนด การสร้างเขื่อนในภาคเหนือทั้ง ๒ โครงการ ต้องประสบกับความล่าช้า เนื่องจากรัฐบาลขาดเงิน ทำให้มีการตั้งอุปกรณ์ให้เสียหาย เจ้าหน้าที่วางงาน และงานที่ทำอยู่ถูกน้ำท่วมเสียหาย สาเหตุเนื่องมาจากความกักตุนทางการ เมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งได้แก่การทำงานงบประมาณแบบปีต่อปี ไม่มีแผนงานที่แน่นอน โครงการซึ่งกินเวลา

<sup>๗</sup> นุกูล, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐

หลายปีเช่น การชลประทานจึงต้องประสบปัญหา เพราะไม่มีงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป นอกจากนั้นยังมักจะคำนวณเงินงบประมาณไว้ต่ำเกินไป

นอกจากนั้นในระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยใช้การปกครองในระบอบ  
รัฐสภา จึงเปิดโอกาสให้นักการเมืองไทยเข้ามามีบทบาทในคานเศรษฐกิจของประเทศ  
เพื่อหาประโยชน์ทางการเมือง จึงจะเห็นได้จากการตั้ง "งบวิสามัญ" ขึ้นเป็นครั้งคราว  
เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การสร้างถนนหรือโรงเรียน ซึ่งเมื่อสร้าง  
เสร็จแล้วก็ยกเลิกไป<sup>๘</sup> และมีหลายโครงการซึ่งสร้างขึ้นตามงบประมาณดังกล่าว  
ไม่ได้มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศเลย ถนนสายใหญ่ซึ่งสร้างขึ้นในระยะเวลา  
ดังกล่าวใช้การไม่ได้เป็นส่วนมาก นโยบายในระยะนี้คือ มุ่งจะสร้างทางหลวงให้ไคระยะ  
ยาวเพื่อเปิดให้ใช้ไค้ก่อน เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันมีความจำเป็น  
ทางการเมืองด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความต้องการถนนอย่างมาก ผู้นำจึงเห็นความ  
จำเป็นที่จะต้องสร้างถนนให้ไคระยะยาวที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่เนื่องจากมีเงินน้อย ถนน  
จึงอยู่ในสภาพเลว และต้องเสียเงินค่าบำรุงรักษาเป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะกล่าว  
ไค้ว่า การสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาโดยใช้งบประมาณของรัฐบาลต้องประสบความ  
ล้มเหลวและไค้เปรียบเทียบกับแล้ว โครงการเงินกู้จากธนาคารโลกถือไค้ว่าเป็นโครงการ  
ซึ่งพิจารณาจากความเหมาะสมทางคานเศรษฐกิจมากกว่าโครงการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้น

#### ธนาคารโลกกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

เมื่อประเทศไทยมีฐานะเป็นลูกหนี้ ธนาคารโลกไค้ส่งผู้แทนมาตรวจตราการ  
ดำเนินการตามโครงการเงินกู้ คณะผู้แทนที่ธนาคารโลกส่งเข้ามาไม่เพียงแต่จะทำการรายงาน

---

<sup>๘</sup> คณะผู้สำรวจธนาคารโลก, โครงการพัฒนาการของรัฐบาลแห่งประเทศไทย  
(พระนคร : กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, ๒๕๐๓) หน้า ๑๘๖

เกี่ยวกับความคืบหน้าของโครงการที่กู้เงินจากธนาคารเท่านั้น แต่จะทำรายงานเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในแต่ละปี รวมทั้งมีข้อเสนอแนะต่าง ๆ กว้าง และโดยที่เห็นประโยชน์จากคำแนะนำของธนาคาร รัฐบาลไทยโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยได้เชิญคณะผู้สำรวจธนาคารโลกเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา เศรษฐกิจในระยะต่อไป คณะผู้สำรวจธนาคารโลก โดยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ซึ่งมีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ได้เสนอรายงานต่อรัฐบาลไทยหลังจากที่ได้ทำการศึกษาภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นเวลา ๑ ปีเต็ม ซึ่งนับว่าเป็นการศึกษาภาวะเศรษฐกิจของไทยอย่างละเอียด อย่างที่ไม่เคยจัดทำมาก่อน<sup>๘</sup> ในรายงานนี้ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ไว้ว่า

... "รายงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยรัฐบาลในการวางแผนโครงการช่วยการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะหลายปีข้างหน้า และเพื่อให้คำแนะนำวิธีจัดการงานต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าจะมีผลดีในการส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ได้เสนอแนะนโยบายรัฐบาลบางประการ ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจเชื่อว่ามีส่วนช่วยในการพัฒนา เศรษฐกิจก้าวหน้าไปทุกปี"<sup>๙</sup> ...

เมื่อดูจากวัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงานนี้ จึงสรุปได้ว่า ในรายงานนี้ ได้มีข้อเสนอที่สำคัญ ๒ ประการด้วยกันคือ

๑. ข้อเสนอที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสถาบัน หรือกลไกของสถาบัน ซึ่งจะทำให้การพัฒนา เศรษฐกิจดำเนินไปสู่จุดหมาย
๒. ข้อเสนอที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลควรจะรับมาดำเนินการ

---

<sup>๘</sup> เสนาะ อุนากุล, นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย (นครหลวงกรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามินทร์, ๒๕๑๕) หน้า ๑๑๕

<sup>๙</sup> คณะผู้สำรวจธนาคารโลก, เรื่องเดิม, หน้า ค.

ข้อเสนอส่วนแรกคือ การบริหารงานพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารโลกมีความเห็นว่า ควรจะต้องมีการจัดตั้งองค์การ ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนส่วนกลางขึ้น การบังคับบัญชาขององค์การนี้ให้เป็นหน้าที่ของสภาพัฒนาการแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และให้มีรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง เป็นกรรมการ อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีลักษณะคล้ายกับรัฐมนตรีวังใน ซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนผังในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในระดับสูง ในระดับการบริหารงานให้มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งประกอบด้วยพนักงานที่เป็นนักวิชาการให้เป็นผู้ทำงานด้านเทคนิคของสภา ฯ โดยการวิเคราะห์และประเมินผลที่จะได้จากโครงการ และให้ข้อเสนอแนะต่อสภา ฯ เกี่ยวกับผลต่าง ๆ นั้น

ตามข้อเสนอของธนาคารโลก สำนักเลขาธิการดังกล่าวนี้จะมีความรับผิดชอบอย่างกว้างขวางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หน้าที่อันแรกคือ การประสานงานการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ โดยอาศัยความจำเป็นของโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณประจำปี ซึ่งจะต้องรวมไปถึงการศึกษาปัญหาการหาเงินมาใช้ในแผนพัฒนาด้วย นอกจากนี้สำนักงานนี้มีหน้าที่คอยสอดส่องติดตามความคืบหน้าของโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ ติดตามภาวะความเป็นไปของเศรษฐกิจของประเทศอย่างใกล้ชิด และเสนอแนะนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมาะสมแก่รัฐบาล สำนักเลขาธิการนี้จะร่วมมือโดยใกล้ชิดกับสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการคลัง

สรุปแล้ว ข้อเสนอของธนาคารโลกต้องการให้มีกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ แต่มีความรู้ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งกว้างขวาง ทำหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจ และให้อำนาจในการตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับรัฐมนตรี

ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจชี้ขาด ส่วนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในขั้นสุดท้าย ให้เป็นเรื่องของพิธีการเท่านั้น

ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยประสานงานร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการริเริ่มและดำเนินงานตามโครงการพัฒนา เคมเรามีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติอยู่แล้ว แต่ทำหน้าที่เพียงการตรวจสอบโครงการพัฒนาที่เสนอขึ้นมาแต่ละโครงการ ซึ่งจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยมีหน้าที่วางแผนโดยส่วนรวม คณะผู้สำรวจ ฯ จึงเสนอให้ยุบสภาเศรษฐกิจแห่งชาตินี้เสีย

นอกจากในค่านวางแผน คณะผู้สำรวจ ฯ เห็นว่าควรจะได้มีการปรับปรุงหน่วยงานอื่น ๆ ใดแก่งานทางด้านสถิติ ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงคุณภาพของเจ้าหน้าที่ และให้โอนสำนักงานสถิติกลาง และกองรายได้ประชาชาติของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติมาขึ้นต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสีย

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่คณะผู้สำรวจได้เสนอรายงานนี้ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นแล้วคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแล้ว โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่นายพจน์ สารสิน ซึ่งหมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่อยู่เหนือการแก่งแย่งทางการเมือง และจะทำให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของนายกรัฐมนตรีสามารถใช้อิทธิพลต่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจได้ แต่ปรากฏว่าเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง ข้อเสนอของคณะผู้สำรวจจึงไม่ดูจะเหมาะสมนัก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงไม่เหมาะที่จะมาควบคุมหน่วยงานนี้ ๑๑



เมื่อก่อนที่จะได้ประกาศใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๐) ในปี ๒๕๐๓ ญเหมือนวาชขอเสนอของธนาคารโลกในคาน กลโลกการพัฒนาจะได้รับการปฏิบัติตาม กังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับข้อเสนอของธนาคารโลก แต่ก็แตกต่างในคานโครงสร้างไปบ้างคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจสูงสุด ในคานการวางแผน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็น รองประธาน มีผู้ชานาญกิจการคานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้าราชการและผูประกอบอาชีพอื่น ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๔๕ คนเป็นกรรมการ เลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการ พัฒนา เศรษฐกิจทำหน้าที่เป็นประธานคณะอนุกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง

เนื่องจากสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นนี้มีจำนวนกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยต่าง ๆ กันถึง ๔๕ ท่าน ในทางปฏิบัติจึงมีการประชุมกันแต่เพียงน้อย ครั้ง งานคานนโยบายส่วนใหญ่จึงควร เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ ท่าน รวมทั้งเลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ตามปกติ คณะกรรมการบริหารมีการประชุมสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ๑๒

ในการปฏิบัติงานชั้นเจ้าหน้าที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยเลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหัวหน้าสำนักงาน ภายใต้อานักงาน ๑ นอกจากจะมีส่วนวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ

---

๑๒ อานวย วีรวารณ, "ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ" (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔) หน้า ๓๓๖ - ๓๓๗

โดยตรงในการดำเนินงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว ยังได้มีการโอนสำนักงานสถิติกลาง ส่วนรายได้ประชาชาติและ ก.ศ.ว. เข้ามารวมอยู่ในสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย นับว่าเป็นการสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะสำรวจของธนาคารโลกแต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมครั้งสำคัญในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ก.ศ.ว. ได้เลื่อนฐานะเป็นกรมวิเทศสหการ และย้ายไปสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นใหม่<sup>๑๓</sup> สำนักงานสถิติกลางได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ และย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงคงเหลือเพียงสองส่วนราชการคือ ส่วนวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและส่วนรายได้ประชาชาติ ส่วนคณะกรรมการบริหารไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด<sup>๑๔</sup> สำหรับสำนักงานประมาณได้รับการจัดตั้ง แต่ให้ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี

ดังนั้นในการจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบการพัฒนาประเทศ ส่วนใหญ่ จำเป็นไปตามข้อเสนอของธนาคารโลก ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจไปเล็กน้อย คือแทนที่จะให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจทำหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กลับให้หน้าที่มาอยู่ที่คณะกรรมการบริหาร เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมา การแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูง ๆ มารับผิดชอบในการทำงาน แล้วมักจะทำงานไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร การแก้ไขนี้อาจจะกล่าวได้ว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะของสังคมไทยมากกว่าที่จะบึกเบียนไป เพื่อจะรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ว่า Silcock ได้ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าจอมพลสฤษดิ์ จะเป็นผู้ที่แสวงหาประโยชน์

---

<sup>๑๓</sup> จากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมครั้งหลังสุดใน พ.ศ. ๒๕๑๖  
<sup>๑๔</sup> ย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากอำนาจหน้าที่ แด่การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่ สำนักงานประมาณก็  
เป็นไปโดยบริสุทธิ์ใจ และต้องการที่จะให้เกิดผลดีแก่การพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม  
ก็ตามถึงแม้ว่ากลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจจะเหมาะสมกับสภาวะของสังคมไทย แต่เมื่อถึง  
ขั้นกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ หรือดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจ การพิจารณาตัดสินใจ  
ใจเพื่อกำหนดนโยบายต่าง ๆ มิได้อาศัยเหตุผลทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว แต่  
มีเหตุผลอื่น ๆ เช่น เหตุผลทางการเมือง และความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งผลประโยชน์ของผู้นำ นอกจากนั้นลักษณะแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism)  
ของสังคมไทยก็ทำให้การทำงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการพัฒนา  
ไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดผลเสียแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งจะไกล่ถ่วงถึงในที่สุดท้าย

บทบาทของธนาคารโลกอีกด้านหนึ่ง ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย  
คือการกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาให้แก่ประเทศไทย ดังที่ไกล่ถ่วงแล้วว่า  
รัฐบาลไทยถึงแม้จะมีประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมใน พ.ศ. ๒๕๒๖  
แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ยังได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากมาย ในรายงานของ  
คณะสำรวจธนาคารโลก ได้มีการวิจารณ์นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรม  
อย่างรุนแรง เหตุผลสำคัญก็คือขาดประสิทธิภาพและเป็นเครื่องกีดขวางการดำเนินงานของ  
เอกชนทั้งที่กล่าวไว้แล้ว สำหรับนโยบายในอนาคต ธนาคารโลกเห็นว่ารัฐบาลควรจะต้อง  
ยุติการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเสียเอง และหันมาให้การสนับสนุนแก่เอกชนทั้งภายใน  
และภายนอกประเทศ ให้ริเริ่มจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น โดยใช้นโยบายและ  
มาตรการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาล ธนาคารโลกเห็นว่ารัฐบาลควร  
ลงทุนแต่เฉพาะในกิจกรรมรากฐานการพัฒนา อันได้แก่การคมนาคมขนส่ง และการพลังงาน  
ซึ่งจะเป็นเครื่องสนับสนุนการทำงานของเอกชน นอกจากนี้ยังเห็นว่ารัฐบาลควรพยายาม  
ถอนตัวออกจากกิจการอุตสาหกรรมที่รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการขายกิจการ หรือ  
แม้แต่ปิดโรงงานไปเสีย

ธนาคารโลกได้แนะนำว่า แนวการพัฒนาประเทศต่อไปคือ การเสริมสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนา ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการผลิตในสาขาเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ที่จริงในการศึกษาภาวะเศรษฐกิจก่อนที่จะมีการวางแผนพัฒนา ๗ เราได้ทราบถึงบทบาทของรัฐบาลในการเสริมสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนามาจนกระทั่งกลายเป็นสาขานำการพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามลักษณะการลงทุนในเศรษฐกิจสาขานี้ ในระยะก่อนและหลังการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ มีความแตกต่างกันตรงที่ในระยะก่อนที่จะเริ่มมีแผนพัฒนา ๗ การเสริมสร้างกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้น เนื่องจากความจำเป็นคือความขาดแคลนเป็นเครื่องบังคับ ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายจะส่งเสริมอุตสาหกรรมภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเป็นสำคัญ แต่เมื่อถึงวาระที่จะกำหนดนโยบายในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายคือ รัฐบาลวางมือจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม และหันมาเสริมสร้างกิจกรรมรากฐานการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว จนทำให้เกิดความแตกต่างในนโยบายของรัฐบาลในระยะก่อนและหลังแผนพัฒนา คือระยะก่อนอาจจะเรียกได้ว่า เป็นยุคของอุตสาหกรรม ในขณะที่ระยะหลังเป็นยุคของกิจกรรมรากฐานการพัฒนา

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้ง ๒ ฉบับกับรายงานของคณะผู้สำรวจธนาคารโลก จะเห็นได้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกเสนอแนะให้ดำเนินการหรือว่าให้ความสนับสนุนเห็นชอบได้มาปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น ในคํานการคมนาคม ธนาคารโลกเห็นสมควรให้มีการสร้างระบบทางสายเอก โดยไม่ต้องอาศัยการขนส่งประเภทอื่น ซึ่งได้กลายมาเป็นนโยบายในการพัฒนาทางหลวงตามแผนพัฒนาทั้งสองฉบับ ในคํานการชลประทาน โครงการชลประทานหลายโครงการที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุน ถูกนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา เช่น โครงการแม่น้ำน่าน โครงการแม่น้ำแม่กลอง โครงการแก่งกระจาน เป็นต้น

คำแนะนำของธนาคารโลก ซึ่งรัฐบาลได้รับมาปฏิบัติตาม มิได้เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาในแต่ละสาขาด้วย เช่นธนาคารโลกมีความเห็นว่าในด้านการวิจัยไม่มีความจำเป็นต้องขยายท่าเรือ การบำรุงรักษาสันดอนไม่ให้ตื้นเขิน นับว่าเป็นการเพียงพอแล้ว ดังนั้นโครงการ ๕ ที่เพิ่งจะขยายท่าเรือของการท่าเรือจึงต้องถูกระงับไป<sup>๑๕</sup> และเมื่อธนาคารโลกเห็นความสำคัญของการขยายท่าเรือ โครงการนี้จึงได้ผ่านการอนุมัติของรัฐบาลทั้ง ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเลย

ในด้านการไฟ นโยบายการพัฒนากิจการรถไฟก็สอดคล้องกับข้อเสนอของธนาคารโลก ซึ่งเน้นหนักไปในทางปรับปรุงบริการด้านการโดยสาร และลดสินค้าให้มีมาตรฐานและสมรรถภาพสูง สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยขึ้น และเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ส่วนการสร้างทางสายใหม่ดำเนินการเพียงส่วนน้อย เฉพาะที่มีความต้องการจริง ๆ เท่านั้น สำหรับโครงการเงินกู้ต่าง ๆ ที่จะไถ่กล่าวถึงต่อไปนี้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการซึ่งธนาคารได้ให้คำแนะนำไว้ในรายงาน ส่วนที่เพิ่มเติมออกมาเป็นพิเศษคือ การพลังงาน ซึ่งในรายงานมิได้เสนอโครงการใหม่นอกเหนือไปจากโครงการยันฮี ทั้งนี้เพราะคาดว่าโครงการยันฮีจะสามารถผลิตไฟฟ้าให้พอกับความต้องการกระแสไฟฟ้าในเขตที่บริการได้ในระยะ ๑๕ ปีข้างหน้า แต่เมื่อปรากฏว่าระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำของเขื่อนยันฮีมีไม่พอที่จะนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าได้อย่างที่คาดไว้ จึงได้มีการเปลี่ยนนโยบายการผลิตกระแสไฟฟ้าเสียใหม่ ให้การผลิตด้วยพลังไอน้ำเป็นหลัก และให้การผลิตของพลังน้ำเป็นเครื่องเสริม ซึ่งธนาคารโลกก็ได้ให้ความสนับสนุนแก่นโยบายดังกล่าวนี้

---

<sup>๑๕</sup> จรรยา นาดสุภา, การขยายงานกับทุนค่าเงินการของรัฐบาลวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย (วิทยานิพนธ์เสนอต่อสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔) หน้า ๒๕

ก็จะสังเกตเห็นได้จากการใช้เงินของธนาคารโลกแก่การไฟฟ้าในระยะหลัง ๆ ถู้นำไป  
เพื่อใช้ในการติดตั้ง เครื่องจักรไอน้ำให้มีกำลังผลิตมากขึ้น

### โครงการที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก

ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยจนถึงปลายปี ๒๕๑๔ รวมทั้งสิ้น  
๒๓ โครงการด้วยกัน เป็นมูลค่า ๔๑๓.๓ ล้านดอลลาร์<sup>๑๖</sup> ถ้าหากจะจัดลำดับการ  
ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ธนาคารโลกให้แก่สาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยพิจารณาจาก  
หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของโครงการแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารโลกให้  
ความช่วยเหลือทางด้านการพลังงานเป็นอันดับแรก คิดเป็นเงิน ๑๕๗.๑ ล้านดอลลาร์อเมริกัน  
รองลงมาได้แก่การคมนาคมขนส่ง ๑๕๒.๗ ล้านดอลลาร์ การชลประทาน ๕๕ ล้าน  
ดอลลาร์ นอกจากนั้นเป็นโครงการด้านการศึกษา ๖ ล้านดอลลาร์ และอุตสาหกรรม  
๒.๕ ล้านดอลลาร์ แต่ในสาขาพลังงานและชลประทานมีโครงการ เอนกประสงค์แฝง  
อยู่ ๒ โครงการด้วยกันคือ โครงการยันฮีและโครงการผาซอม (เขื่อนสิริกิติ์) เงินกู้  
เพื่อนำมาสร้างเขื่อนยันฮีจำนวน ๖๖ ล้านดอลลาร์อเมริกัน เป็นความรับผิดชอบของการ  
ไฟฟ้ายันฮี ในขณะที่เงินกู้เพื่อนำมาสร้างเขื่อนสิริกิติ์เป็นเงินกู้ระหว่างรัฐบาลไทย  
(กรมชลประทาน) และธนาคารโลก ถ้าหากจะแยกตัวเลขเงินกู้ตามเจ้าของโครงการ  
ข้างต้น จะทำให้เกิดความสับสนและไม่ไคล่ภาพของโครงการที่กู้เงินจากธนาคารโลกอย่าง  
แท้จริง ดังนั้นถ้าหากแยกเอาโครงการเขื่อนเอนกประสงค์ออกมา เราจะพบว่าโครง  
การคมนาคมขนส่งมีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการทางหลวง

---

<sup>๑๖</sup> ตัวเลขจากรายงานการกู้หนี้ยืมสินต่างประเทศ กองวิชาการกรมวิเทศ  
สหการฉบับต่าง ๆ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ได้จากการเซ็นสัญญาเงินกู้ แต่จำนวนเงินที่กู้จริง ๆ  
อาจจะต่ำกว่านี้เล็กน้อย เนื่องจากมีบางโครงการที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเงินที่อนุมัติ

จำนวนเงินสูงกว่าประเภทอื่น ๆ คือ ๑๐๓ ล้านดอลลาร์อเมริกัน รองลงมาคือ เงินกู้  
 เพื่อโครงการ เอนกประสงค์ เป็นเงิน ๘๒ ล้านดอลลาร์อเมริกัน โครงการกั้นพลังงาน  
 เป็นเงิน ๘๑.๑ ล้านดอลลาร์อเมริกัน ส่วนโครงการชลประทานที่แท้จริงลดลงเหลือ  
 เพียง ๒๘ ล้านดอลลาร์อเมริกัน ดังตารางต่อไปนี้

โครงการเงินกู้จากธนาคารโลกแบ่งแยกตามสาขาเศรษฐกิจ

สาขาเศรษฐกิจ	ปีที่กู้เงิน	ชื่อโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
๑. สาขาการคมนาคมขนส่ง ๑. ทางหลวง	๒๕๐๖	ก่อสร้างและบูรณะ ทางหลวงระยะที่ ๑	๒๕.๐
	๒๕๐๘	ก่อสร้างและบูรณะ ทางหลวงระยะที่ ๒	๒๖.๐
	๒๕๑๑	ก่อสร้างและบูรณะ ทางหลวงระยะที่ ๓	๒๘.๐
	๒๕๑๒	ก่อสร้างและบูรณะ ทางหลวงระยะที่ ๔	<u>๒๓.๐</u>
			รวมโครงการทางหลวง

สาขาเศรษฐกิจ	ปีปฏิทิน	ชื่อโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
๒. รถไฟ	๒๔๘๓	ปรับปรุงการรถไฟโครงการที่ ๑	๓.๐
	๒๔๘๘	ปรับปรุงการรถไฟโครงการที่ ๒	๑๒.๐
	๒๕๐๔	ปรับปรุงการรถไฟตามแผนการ ลงทุน ๖ ปี	<u>๑๔.๖</u>
		รวมโครงการรถไฟ	<u>๒๙.๖</u>
๓. ท่าเรือ	๒๔๘๓	ปรับปรุงการทำเรือกรุงเทพ ครั้งที่ ๑	๔.๔
	๒๔๘๘	ปรับปรุงการทำเรือกรุงเทพ ครั้งที่ ๒	๓.๒
	๒๕๑๓	โครงการทำเทียบเรือตะวันออก รวมโครงการท่าเรือ	<u>๑๒.๕</u>
		รวมโครงการคานการคมนาคมขนส่ง	<u>๒๐.๑</u>
๒. โครงการเขื่อน อเนกประสงค์	๒๕๐๐	การไฟฟ้ายันฮีระยะที่ ๑ (ก่อสร้าง เขื่อนยันฮี)	๖๖.๐
	๒๕๑๐	ก่อสร้างเขื่อนผาซอม	<u>๒๖.๐</u>
		รวม	<u>๙๒.๐</u>
๓. สาขาการพลังงาน	๒๕๐๖	การไฟฟ้ายันฮีระยะที่ ๒	๖.๖
	๒๕๐๘	การไฟฟ้ายันฮีระยะที่ ๓	๖.๐
	๒๕๑๐	โครงการยันฮีระยะที่ ๔	๕.๐
	๒๕๑๓	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตระยะที่ ๑	๔๖.๕
	๒๕๑๔	เครื่องไฟฟ้าไอน้ำเครื่องที่ ๔	<u>๒๓.๐</u>
	รวมโครงการพลังงาน	<u>๘๖.๑</u>	



สาขาเศรษฐกิจ	ปีปฏิทิน	ชื่อโครงการ	จำนวนเงิน (ลานเหรียญสหรัฐ)
๔. สาขาการชลประทาน	๒๔๕๓	ชลประทานเขื่อนชัยนาท	๑๘.๐
	๒๕๐๕	ชลประทานคันนาคูน้ำ	๕.๖
	๒๕๐๕	ชลประทานแก่งกระเจาน	๓.๔
	๒๕๐๗	ชลประทานแมกคลองใหญ่	<u>๒๒.๐</u>
		รวม	<u>๒๙.๐</u>
๕. สาขาการศึกษา	๒๕๐๘	โครงการพัฒนาอาชีพศึกษา	๖.๐
๖. สาขาอุตสาหกรรม	๒๕๐๗	ให้อุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดเล็กกุ่ม*	<u>๒.๕</u>
		รวมเป็นเงินทั้งสิ้น	<u><u>๔๓.๓</u></u>

\* โครงการที่รัฐบาลเป็นผู้ค่าประกัน

ที่มา : กรมวิเทศสหการ รายงานการทูตต่างประเทศฉบับต่าง ๆ

โครงการเงินกู้ตามการคมนาคมขนส่ง

๑. โครงการทางหลวง การกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาใช้  
ในการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง อาจจะกล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นช้ากว่าโครงการในคันอื่น ๆ  
คือ เพิ่งจะกู้เป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๐๖ แต่ปรากฏว่ากลายเป็นสาขาเศรษฐกิจ ซึ่ง

รายละเอียดของทางนี้กู้เงินจากธนาคารโลก ได้จากหนังสือเบิกทาง  
สายต่าง ๆ ของกรมทางหลวง

ธนาคารโลกให้การช่วยเหลือมากกว่าโครงการอื่น ๆ ทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว สาเหตุที่ธนาคารโลกไม่ใหญ่ในโครงการทางหลวงในระยะแรก เนื่องจากในขณะนั้น การก่อสร้างทางหลวงได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เป็นจำนวนที่สูงอยู่แล้ว

เมื่อคณะผู้แทนไทยไปเจรจาเพื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลกเป็นครั้งแรก ใน พ.ศ. ๒๕๐๖ นั้น ทางเจ้าหน้าที่ไทยและธนาคารโลกตกลงที่จะแบ่งการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงออกเป็น ๔ ระยะ ธนาคารโลกได้ใหญ่เพื่อนำไปใช้ในโครงการระยะแรกก่อนเป็นเงิน ๒๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕  $\frac{1}{2}$  ระยะเวลาชำระคืนเงินต้น ๒๐ ปี ระยะปลอดหนี้ ๕ ปี เมื่อได้รับเงินกู้ตามโครงการนี้แล้ว ทางฝ่ายไทยได้กลับมากำหนดแผนก่อสร้างและปรับปรุงทางหลวงระยะ ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๐๘ ถึง ๒๕๑๓) ซึ่งรวมโครงการเงินกู้ระยะที่ ๒, ๓ และ ๔ ได้ในแผนนี้

การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงระยะที่ ๑ เป็นการกู้เงินเพื่อก่อสร้าง

ทาง ๓ สายคือ

๑. ทางสายลำปาง - เชียงใหม่ เคมีทั้ง ๒ จังหวัดไม่เคยติดต่อกันทางถนน มีแต่การติดต่อกทางรถไฟ ดังนั้นถนนสายนี้จึงเป็นการเชื่อมจังหวัด ๒ จังหวัดที่มีความสำคัญในภาคเหนือให้มาติดต่อกัน ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของสายนี้คือ จะเป็นการช่วยขยายเนื้อที่เพื่อการเกษตรกรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถลำเลียงผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาดได้สะดวกขึ้นกว่าเคย และนับเป็นส่วนหนึ่งของสายประธานกรุงเทพฯ - เชียงใหม่อีกควมมีความยาวทั้งสิ้น ๑๐๓.๖ กิโลเมตร

๒. ทางสายนครปฐม - เพชรบุรี เป็นส่วนหนึ่งของทางสายประธานหมายเลข ๔ เชื่อมโยงระหว่างภาคกลางและภาคใต้ เคมีมีทางสายเก่าอยู่แล้ว แต่ว่ามีคุณภาพต่ำ ผิวการจราจรขรุขระ ไม่อาจรับกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ และทำให้การสัญจรไปมาไม่ปลอดภัย ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาแต่ละปีสูงมาก ทางสายนี้มี

ความยาว ๑๒๒ กิโลเมตร ดินคาบก่อสร้าง ๑๔๖ ล้านบาท ช่วยร่นระยะเวลาการเดินทางประมาณครึ่งชั่วโมง เป็นถนนที่มีมาตรฐานสูงมาก

๓. ทางสายปัตตานี - นราธิวาส เคยเป็นถนนที่เป็นคันดิน สร้างมากกว่า ๕๐ ปีแล้ว ทำให้ในฤดูฝนไม่อาจจะใช้ทางบางตอนได้ ทางสายนี้มีความสำคัญเนื่องจากการเชื่อมโยงจังหวัด ๒ จังหวัด ซึ่งอุ้มค้ายทรัพยากรธรรมชาติ และยังมีท่าเรือชายฝั่งควย โดยเฉพาะที่ปัตตานี เป็นท่าเรือที่สำคัญยิ่ง และจังหวัดนี้ยังได้รับเลือกเป็นศูนย์กลางพัฒนาภาคใต้ ถนนสายนี้มีความยาวทั้งสิ้น ๕๕ กิโลเมตร ทำให้ย่นระยะเวลาการเดินทางได้ ๒ ชั่วโมงครึ่ง ทางสายนี้นอกจากจะทำให้การเดินทางสะดวกรวดเร็วและปลอดภัยแล้ว ยังช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการบำรุงรักษาอีกด้วย

### การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงระยะที่ ๒

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ รัฐบาลไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อนำมาก่อสร้างทางหลวงระยะที่ ๒ รวม ๔ สายด้วยกัน คือทางสายกรุงเทพฯ - ศรีราชา นครสวรรค์ - เชียงราย อุดร ฯ - สกลนคร และขอนแก่น - ชุมแพ รวมระยะทางทั้งสิ้น ๑,๐๓๐ กิโลเมตร เป็นเงิน ๒๖.๐ ล้านดอลลาร์ คอกเบี้ยร้อยละ ๖ อายุหนี้ ๒๕ ปี ระยะปลอดหนี้ ๕ ปี ค่าใช้จ่ายทางสายถึง ๓ สาย รวมทั้งสิ้น ๗๕.๗ ล้านดอลลาร์ เป็นคาบก่อสร้าง ๗๓.๕ ล้านดอลลาร์ ค่าจ้างบริษัทวิศวกรรมเพื่อทำการแก้ไขแบบและควบคุมการก่อสร้างอีก ๒.๒ ล้านดอลลาร์

โครงการที่สำคัญที่สุดในระยะที่ ๒ นี้คือ ทางสายนครสวรรค์ - เชียงราย ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างที่มีระยะทางยาวที่สุด และเป็นโครงการใหญ่ที่สุดเท่าที่กรมทางหลวงได้ดำเนินการมา มีความยาวถึง ๒๐๐ กิโลเมตร ซึ่งเป็นระยะทางประมาณ ๒ ใน ๓ ของถนนพหลโยธิน นับได้ว่าเป็นทางสายมาตรฐานชั้นหนึ่งของประเทศที่เชื่อม

กรุงเทพฯ ถึงจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ในภาคกลางและภาคเหนือ ทางหลวงนี้ส่วน  
มากสร้างทับถนนพหลโยธินเดิม แต่มีอยู่หลายตอนที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้มีมาตรฐาน  
สูงขึ้น

### การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงระยะที่ ๓

โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงสายที่ ๓ เริ่มขึ้นในปี ๒๕๑๑ เป็น  
เงินกู้ทั้งสิ้น ๒๕ ล้านดอลลาร์ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖  $\frac{๑}{๔}$  ต่อปี อายุหนี้ ๒๐ ปี  
มีระยะปลอดหนี้ ๔  $\frac{๑}{๒}$  ปี เป็นโครงการเงินกู้เพื่อจะก่อสร้างและบูรณะทาง ๒ สาย<sup>๑๔</sup>  
ควบกันคือ

๑. ทางสายบางปะอิน - นครสวรรค์ เป็นเส้นทางที่เชื่อมภาคกลางถึง  
ภาคเหนือของประเทศ และทางสายนี้ส่วนใหญ่เป็นแนวใหม่ และอยู่บนฝั่งตะวันออกของ  
แม่น้ำเจ้าพระยา การเดินทางเดิมใช้เวลา ๖ ถึง ๗ ชั่วโมง แต่เมื่อสร้างทางสาย  
นี้เสร็จแล้วใช้เวลาเพียง ๓ - ๔ ชั่วโมงเท่านั้น เนื่องจากทางสายเดิมเป็นระยะทาง  
ถึง ๓๔๑ กิโลเมตร แต่ทางสายใหม่ที่ตัดตรงถึงมีระยะทางเพียง ๒๓๗ กิโลเมตร ทำให้  
ช่วยร่นระยะทางการเดินทางไปภาคเหนือได้ประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร และทำให้ราษฎร  
บนทางสายใหม่ติดต่อกันได้สะดวก ซึ่งเดิมติดต่อกันโดยทางน้ำและทางเกวียน ทางสาย  
นี้สิ้นค่าใช้จ่าย ๕๕๕ ล้านบาท เป็นเงินกู้จากธนาคารโลก ๒๕๑ ล้านบาท และเงินจาก  
งบประมาณ ๓๐๔ ล้านบาท

๒. ทางสายสระบุรี - หล่มสัก ทางสายนี้ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาทาง  
หลวง ๗ ปีด้วย และสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือในด้านการสำรวจ และสนับสนุน  
ให้มีการสร้างทางสายนี้ขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า มีความจำเป็นช่วยเหลือในการขนส่งสินค้า  
จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมายังภาคกลาง แต่ที่จริงแล้วทางสายนี้มีความสำคัญทาง

---

<sup>๑๔</sup> เดิมมีทางสายสกลนคร - นครพนม รวมอยู่ด้วย แต่ตัดออกไปเนื่องจาก  
จากสหรัฐอเมริกา เสนอจะช่วยสร้างให้

ยุทธศาสตร์มากกว่าทางเศรษฐกิจ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ธนาคารโลกไม่ใหญ่ ซึ่งนับว่าเป็นโครงการทางหลวงโครงการเดียวในระยะแผนพัฒนา ๗ ปีที่ธนาคารโลกปฏิเสธไม่ให้เงิน

รัฐบาลได้ขอกู้เงินค่าก่อสร้างในส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศจาก A.I.D. จำนวน ๒๐.๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีเงื่อนไขว่า บริษัทผู้รับเหมาอเมริกันเท่านั้นจึงจะมีสิทธิยื่นประมูลราคาก่อสร้างทางสายนี้ ปรากฏว่าบริษัทอเมริกันได้เสนอราคาต่ำสุดประมาณ ๗๐๐.๔ ล้านบาท ซึ่งนับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับทางสายอื่น ๆ ที่มีลักษณะภูมิประเทศสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานคล้ายคลึงกัน ซึ่งเคยกู้เงินจากธนาคารโลกมาแล้ว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในรายละเอียดแล้วเห็นว่า ทางสายนี้ควรจะมีเป็นเงินประมาณ ๕๕๐ ล้านบาทเท่านั้น ทั้งนี้ถึงแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จาก A.I.D. ซึ่งเท่ากับ  $3 \frac{1}{2}$  % จะต่ำกว่าของธนาคารโลกในเวลานั้น ซึ่งสูงถึง ๖% อย่างมาก แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การกู้จากธนาคารโลกจะประหยัดกว่าที่จะกู้จากสหรัฐอเมริกา จึงได้ขอกเด็กสัญญาและทบทวนธนาคารโลกเพื่อขอกู้เงินมาสร้างต่อไป โดยให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกอื่น ๆ <sup>๑๘</sup> ทางสายสระบุรี - หล่มสักมีความยาว ๒๒๒ กิโลเมตร เดิมมีถนนอยู่แล้ว แต่อยู่ในสภาพที่เลวมาก ผิวจราจรเป็นลูกรังและแนวทางอ้อมทำให้มีระยะยาวถึง ๓๓๓ กิโลเมตร

เมื่อธนาคารโลกได้พิจารณาเห็นชอบถึงโครงการนี้แล้ว ได้เปิดประมูลแบบทั่วไป ปรากฏว่าค่าก่อสร้างคิดเป็นเงินเพียง ๔๓๘ ล้านบาทเท่านั้น นอกจากนั้น ในระหว่างการก่อสร้าง กรมทางหลวงได้ควบคุมงานก่อสร้างอย่างใกล้ชิด ทำให้สามารถ

---

<sup>๑๘</sup> นุกูล ประจวบเหมาะ, "ทางสายสระบุรี - หล่มสัก" วารสารทางหลวง ฉบับที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๑, หน้า ๑ - ๓

ประหยัดเงินค่าก่อสร้างลงได้อีก จนสามารถใช้เงินนั้นสร้างทางเพิ่มเติมได้อีก ๓๐ กิโลเมตร ทำให้ทางสายนี้มีทางยาวทั้งหมดถึง ๓๐๔ กิโลเมตร และเสียค่าใช้จ่ายเพียง ๔๒๖.๕ ล้านบาท

### โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงระยะที่ ๔

ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ รัฐบาลไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกจำนวน ๒๓ ล้านดอลลาร์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖  $\frac{๑}{๒}$  ต่อปี อายุหนี้ ๒๐ ปี มีระยะปลอดหนี้ ๕ ปี เพื่อนำมาก่อสร้างและปรับปรุงทางหลวง ๓ สายด้วยกัน มีระยะทาง ๒๕๔ กิโลเมตร ค่าใช้จ่ายทางสายนี้ประมาณ ๔๘.๗ ล้านดอลลาร์ เงินส่วนที่ขอกู้ของเป็นร้อยละ ๔๕ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

๑. ทางสายชุมแพ - เลย เป็นทางเชื่อมติดต่อระหว่างภาคอีสานและภาคเหนือ และช่วยเชื่อมจังหวัดเลยกับทางสายกรุงเทพฯ - หนองคาย ที่ขอนแก่น ซึ่งมีประชากรถึง ๓ แสนคน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากโครงการเชื่อมมามองสำเร็จเมื่อไร ทางสายนี้บางส่วนอาจจะถูกน้ำท่วม แต่โครงการมามองยังคงเป็นโครงการระยะยาวอาจจะถึง ๒๐ ปีข้างหน้า แต่ในสภาพปัจจุบัน เมื่อพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจนั้นว่าเป็นโครงการที่น่าพอใจ เนื่องจากทางที่จะช่วยกระตุ้นการพัฒนาในภาคอีสานให้เจริญยิ่งขึ้น ทางสายนี้เดิมเป็นทางลูกรัง ซึ่งกำลังมีระดับทรุดต่ำลงไป และมีสะพานแคบ ๆ อยู่หลายแห่ง มีระยะทาง ๑๑๒ กิโลเมตร เดิมการเดินทางใช้เวลา ๔ - ๕ ชั่วโมง แต่เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วใช้เวลาเพียง ๑  $\frac{๑}{๒}$  ชั่วโมงเท่านั้น

๒. ทางสายนครสวรรค์ - เชียงราย ขงเงิน - ลำปาง การก่อสร้างทางหลวงสายเหนือระยะนี้ล่าช้ากว่าขงอื่น ๆ จึงถูกนำมารวมไว้กับโครงการก่อสร้างในระยะที่ ๔ ที่ไม่ได้รวมอยู่ในโครงการระยะแรก ๆ เนื่องจากได้เคยทำการศึกษาทางเศรษฐกิจแล้วยังไม่จำเป็น แต่หลังจากที่ได้สร้างทางสายเชียงใหม่ - ลำปางแล้วปรากฏว่าการจราจรตามเส้นทางนี้เพิ่มขึ้นถึง ๒ เท่าตัว ทางสายนี้มีระยะทาง ๕๕ กิโลเมตร ดินค่าก่อสร้าง ๑๒๖.๖ ล้านบาท



๓. ทางสายธนบุรี - ปากท่อ ทางสายนี้เริ่มต้นที่ กาวคะนองไปสู่จังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม และไปบรรจบทางหลวงแผ่นดินสายเพชรเกษม ใกล้อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี มีความยาวทั้งสิ้น ๕๕ กิโลเมตร ช่วยระยะทางของผู้ที่เดินทางตามทางประสานสายใต้อันไม่ต้องการผ่านจังหวัดนครปฐม และราชบุรีได้ถึง ๓๕ กิโลเมตร และสามารถหลีกเลี่ยงความแออัดของทางสายกรุงเทพฯ - นครปฐมได้ นอกจากนี้ยังช่วยการคมนาคมระหว่างจังหวัดสมุทรสาคร และสมุทรสงครามได้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งเดิมไม่มีทางถึงตัวจังหวัด การก่อสร้างทางสายนี้ทำให้จังหวัดทั้ง ๒ เป็นจังหวัดเปิด สามารถส่งผลิตผลเข้ากรุงเทพฯ ได้สะดวกและระยะเวลาสั้นเข้า เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งและประหยัดเวลาในการเดินทางอย่างมาก

๒. โครงการท่าเรือ ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาท่าเรือมาตั้งแต่เริ่มต้นคือ ให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุง ท่าเรือ ตั้งแต่เงินกู้วงแรกใน พ.ศ. ๒๔๕๓ มีจำนวน ๔.๔ ล้านดอลลาร์ คอกเบย์ ๓  $\frac{1}{2}$  ต่อปี ระยะเวลาผ่อนชำระคอกเบย์และเงินกู้ ๑๖ ปี เงินจำนวนนี้ได้นำไปใช้จ่ายในการสร้างท่าเรือระยะต้น ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องจากการก่อสร้างตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๒ แต่ต้องหยุดชะงักไปเนื่องจากภาวะสงคราม ท่าเรือซึ่งได้รับการปรับปรุงหลังจากการกู้เงินจากธนาคารโลก ประกอบไปด้วยเขื่อนเทียบเรือทันสมัย ซึ่งมีโรงพักสินค้าพร้อม ยาว ๑,๖๖๐ เมตร พอจอกเรือสินค้าเดินสมุทรขนาดกลางได้ ๕ ลำ มีทางรถไฟและถนนเข้าถึงเขื่อนเทียบเรือ มีเครื่องบริภัณฑ์ตามมาตรฐานสมัยใหม่ <sup>๒๐</sup>

ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ธนาคารโลกก็ได้อนุมัติเงินกู้ให้แก่งการทำเรือแห่งประเทศไทย <sup>๒๑</sup> โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเป็นโครงการที่ ๒ เป็นจำนวน ๓.๔ ล้านเหรียญสหรัฐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๔ <sup>๒๒</sup>/<sub>๑๐๐</sub> ต่อปี ระยะเวลาผ่อนชำระดอกเบี้ยและเงินกู้ ๑๔ ปี วัตถุประสงค์ของการกู้เงินครั้งนี้ เพื่อจะนำมาลงทุนจัดซื้อทรัพย์สินในกิจการชุกตลอด

ทั้งที่ไคกล่าวมาแล้วว่า ธนาคารโลกมีความเห็นว่า การทำเรือแห่งประเทศไทยหลังจากที่ไคก่อสร้างและปรับปรุงเพิ่มเติมตามโครงการเงินกู้วงแรก และทำการชุกตลอดสินค้อนที่ปากแม่น้ำ ซึ่งตั้งเงินอยู่เสมอแล้ว ก็จะสามารถตอบสนองความต้องการในกิจการทำเรือไปได้อีกเป็นเวลานาน

หลังจากที่ไคก่อสร้างตามโครงการเงินกู้แล้ว การทำเรือแห่งประเทศไทยได้มีโครงการที่จะขยายงานทำเรือ เพื่อเตรียมรับปริมาณสินค้าเข้าและสินค้าออกของประเทศ โดยได้เสนอโครงการให้รัฐบาลพิจารณา แต่โครงการที่ถูกระงับไปเนื่องจากอนุกรรมการสภาการขนส่งและคมนาคมของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะสำรวจ ซึ่งธนาคารโลกส่งมาว่ายังไม่จำเป็น ไม่แนะนำให้จัดทำ จนกระทั่งทำเรือประสบปัญหาทำเรือถึงขั้นอย่างรุนแรง รัฐบาลโดยคำแนะนำของสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงได้เห็นความจำเป็นและให้ความเห็นชอบในการขยายทำเรือกรุงเทพ และได้อนุมัติให้การทำเรือแห่งประเทศไทยดำเนินการขยายทำเรือระหว่างขนาดหมื่นตันได้ ๒ ลำ <sup>๒๒</sup> โดยได้กำหนดเป็นโครงการพัฒนาการทำเรือระหว่าง

๒๕๑๓ - ๒๕๑๔

<sup>๒๑</sup> จัดตั้งเป็นองค์การอิสระ โดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๔ ตามเงื่อนไขการกู้เงินของธนาคารโลก

<sup>๒๒</sup> จรรยา นาดสุภา, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕ - ๓๐



การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ยื่นโครงการดังกล่าวจากธนาคารโลก เพื่อจะขอกู้เงิน เพื่อนำมาใช้ภายในโครงการดังกล่าว แต่ธนาคารโลกไม่เห็นด้วยกับการสร้างท่าเรือ แต่ในเวลาเดียวกัน เห็นว่าหากการทำเรือแห่งประเทศไทยจ้างที่ปรึกษามาเพื่อให้คำแนะนำในเรื่องการจัดส่งสินค้าแล้ว จะเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยสร้างท่าเรือเพียง ๔ ท่า ก็จะมีผลเช่นเดียวกับการสร้างท่าเรือถึง ๖ ท่า ดังนั้น โครงการพัฒนาท่าเรือจึงต้องลดขนาดจากท่าเรือ ๖ ท่า เหลือท่าเรือ ๔ ท่า และนอกจากนั้นยังมีท่าเรื่อน้ำลึกอีก ๒ ท่า ที่เก็บสินค้า ๒ แห่ง งบประมาณค่าใช้จ่ายของโครงการนี้ประมาณ ๒๑ ล้านดอลลาร์ ธนาคารโลกให้กู้เงินจำนวน ๑๒.๕ ล้านดอลลาร์ หรือร้อยละ ๖๐ ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด มีกำหนดเวลาผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ๒๐ ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗ และอายุปลอดหนี้ ๔ ปี

๓. โครงการรถไฟ<sup>๒๓</sup> กรมรถไฟเป็นลูกหนี้รายแรกของธนาคารโลก เช่นเดียวกับกรมชลประทานและท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่ปรากฏว่าจนถึงปี ๒๕๑๔ การรถไฟแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารโลกมาใช้ในการบูรณะกิจการรถไฟเพียง ๓ โครงการเท่านั้น โครงการสุดท้ายกู้เงินปี ๒๕๐๘ ซึ่งนับว่าเป็นปีแรกในการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ หลังจากนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ยื่นเสนอขอกู้จากธนาคารโลกอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อนำมาใช้ภายในโครงการลงทุนของรถไฟ แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลก จึงไม่ได้มีการกู้เงินในโครงการดังกล่าว

---

<sup>๒๓</sup> รายละเอียดของโครงการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มาจากการรถไฟแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในวันคล้ายวันสถาปนากิจการรถไฟแห่งประเทศไทยครบรอบ ๗๒ ปี (พระนคร : โรงพิมพ์การรถไฟฯ, ๒๕๑๓) หน้า ๒๘๗ - ๓๐๓ และไสว ทัศนานนท์, "การกู้เงินธนาคารโลกครั้งที่ ๒ เพื่อโครงการบูรณะรถไฟ และการกู้เงินธนาคารโลกครั้งที่ ๒ เพื่อการลงทุนอันค้ำเอกราช" การรถไฟแห่งประเทศไทย ๒๔๓๘ - ๒๕๐๐ (โรงพิมพ์การรถไฟฯ : พระนคร) พ.ศ. ๒๕๐๐, หน้า ๑๘ - ๓๓

โครงการที่ ๑ เป็นโครงการบูรณะรถไฟ ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐบาลเป็นผู้กู้จากธนาคารโลกเป็นเงิน ๓ ล้านดอลลาร์ เพื่อให้นำมาใช้จ่ายในการ

- ๑) ซ่อมสร้างโรงงานหมักกะสับ ธนาคารโลกให้เงินเพื่อนำมาใช้ในการซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์สำหรับโรงงานหมักกะสับ
- ๒) ซื้อและตั้งเครื่องประแจรางสายลวด
- ๓) ซื้อเครื่องอะไหล่สำหรับซ่อมล้อเลื่อน

รวมทั้ง ๓ โครงการเป็นเงิน ๓ ล้านดอลลาร์ การเจรจาเพื่อขอกู้เงินครั้งนี้เป็นที่ผิดหวังมาก เนื่องจากโครงการที่เสนอขอกู้เป็นเงินตราต่างประเทศถึง ๒๕.๔ ล้านดอลลาร์ เงินบาท ๓๑๘.๗ ล้านบาท โดยได้เสนอขอกู้เงินเพื่อนำมาก่อสร้างสำหรับทางสายแกงคอย - บัวใหญ่ด้วย ซึ่งธนาคารโลกยังไม่รับพิจารณาจนกว่าจะได้มีการศึกษาภาวะของตลาด เพื่อแสดงให้เห็นว่าสินค้าที่ส่งผ่านทางสายในระยะ ๑๐ ถึง ๑๕ ปีข้างหน้า เป็นปริมาณเท่าใด

โครงการที่ ๒ หลังจากที่ถูกในโครงการแรกได้ ๒ ปี รัฐบาลก็ได้แสดงความประสงค์ที่จะกู้เงินจากธนาคารโลกเพิ่มเติมอีก จึงได้เชิญให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้แทนมาสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจ การเงิน ตลอดจนการลงทุนของการรถไฟ และกรมทาง สำหรับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้เสนอโครงการลงทุน ๕ ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ - ๒๕๐๒ และได้ขอกู้บางส่วนจากธนาคารโลกเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗.๘ ล้านดอลลาร์ และเงินบาท ๑,๒๖๘ ล้านบาท โดยมีโครงการที่จะ

- ๑) บูรณะทางรถไฟ
- ๒) จัดหาล้อเลื่อนและอุปกรณ์ในการเดินรถ
- ๓) ปรับปรุงกิจการเดินรถให้ดีขึ้น
- ๔) จัดสร้างอาคารที่ทำการ และบ้านพักพนักงาน
- ๕) ปรับปรุงการจัดการและการบริหารงาน

ธนาคารโลกได้ตกลงให้เงินกู้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเงิน ๑๒ ล้านดอลลาร์ อัตรากอกเบี้ยร้อยละ  $5 \frac{3}{4}$  ระยะเวลาชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ๑๕ ปี ระยะปลอดหนี้ ๓ ปี โดยให้นำมาจัดรถโดยสาร ๑๗๐ คัน รถสินค้า ๘๔๔ คัน เครื่องฟอง ๕,๘๐๐ ชุด และจัดซื้อโทรศัพท์ควบคุมการเดินรถ

การกู้เงินจากธนาคารโลกครั้งนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทย ถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามโครงการลงทุน ๕ ปีที่เสนอต่อธนาคารโลก จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการในโครงการแต่อย่างใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง ๒ ฝ่าย

โครงการที่ ๓ การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้จัดทำโครงการลงทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๘ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นโครงการที่ต่อเนื่องมาจากโครงการ ๕ ปีแรก การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้ขอกู้จากธนาคารโลกเป็นครั้งที่ ๓ และได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ครั้งที่ ๓ เป็นเงิน ๒๒ ล้านดอลลาร์ อัตรากอกเบี้ยร้อยละ  $5 \frac{3}{4}$  ระยะผ่อนคืนเงินต้น ๒๐ ปี ระยะปลอดหนี้  $3 \frac{1}{2}$  ปี เงินกู้ของโครงการนี้จะนำไปใช้ในการจัดซื้อรถดีเซลไฟฟ้า ๔๐ คัน

- |                            |           |
|----------------------------|-----------|
| ๑) รถดีเซลไฟฟ้า            | ๔๐ คัน    |
| ๒) รถจักรดีเซล             | ๒๐ คัน    |
| ๓) รถดีเซลสำหรับสับเปลี่ยน | ๕ คัน     |
| ๔) รถสินค้า                | ๑,๖๕๔ คัน |
| ๕) รายการ เบ็ดเตล็ด        |           |

แต่ปรากฏว่าได้มีการลดจำนวนเงินกู้ลงเหลือเพียง ๑๔.๖ ล้านดอลลาร์ ทั้งนี้เพราะธนาคารโลกไม่สามารถให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเบิกเงินกู้สำหรับการซื้อรถจักรดีเซลไฟฟ้าของบริษัท General Electric ของสหรัฐอเมริกา

ซึ่งไม่ได้เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดในการ เปิดประมูลทั่วไป รัฐบาลจึง เป็นผู้ให้เงินจำนวน ๗.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาให้แก่ เพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดซื้อรถจักร ดีเซลไฟฟ้า จำนวน ๔๐ คัน มาใช้ต่อไป

สรุปว่า ธนาคารโลกได้ให้การช่วยเหลือในการพัฒนาการรถไฟแห่งประเทศไทยค่านี้นี้ตลอดมา แต่หลังจากโครงการครั้งที่ ๓ จนถึงปี ๒๕๑๔ ธนาคารโลก ไม่ได้ให้เงินกู้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยอีกเลย การรถไฟเคยติดคอขอกู้เพื่อนำมาใช้ในโครงการลงทุนปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ แต่ปรากฏว่าตกลงกันไม่ได้ เรื่องการประมูลซื้อสินค้าเช่นเดียวกับโครงการที่ ๓ จึงเป็นอันว่าธนาคารโลกได้ยุติการให้ความช่วยเหลือแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลานาน

### โครงการ เงินกู้คานการพลังงาน

การผลิตกระแสไฟฟ้าในปัจจุบันมีระบบต่าง ๆ กัน ๔ ระบบคือ ระบบพลังน้ำ ระบบพลังไอน้ำ ระบบกังหันแก๊ส และระบบดีเซล กระแสไฟฟ้าส่วนใหญ่ได้มาจากระบบพลังไอน้ำ และระบบพลังน้ำเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นวิธีการผลิตซึ่งถึงแม้จะต้องลงทุนในระยะแรกสูง แต่ก็มีต้นทุนในการผลิตต่ำมาก และธนาคารโลกได้มีส่วนช่วยในการพัฒนาการผลิตไฟฟ้าทั้ง ๒ ระบบอยู่เป็นอันมาก

๑. ระบบพลังน้ำ กำหนดเป็นการผลิตกระแสไฟฟ้าหลัก และใช้ระบบการผลิตแบบอื่นเป็นเครื่องเสริมในยามที่ความต้องการเพิ่มขึ้นสูง โครงการที่สำคัญที่สุดของระบบนี้คือเขื่อนยันฮี ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกรวมทั้งสิ้น ๔ ระยะด้วยกัน โครงการคานพลังน้ำที่มีความสำคัญเป็นอันดับสองรองจากโครงการยันฮีคือโครงการผาซอม (เขื่อนลิริกิตต์) ก็ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกเช่นกัน การผลิตของเขื่อนยันฮีและเขื่อนผาซอมตามเป้าหมายที่กำหนดไว้จะมีกำลังผลิตรวมกันถึง ๕๕๐ เมกกะวัตต์

สำหรับโครงการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังน้ำที่เหลือคือ เชื้อนอบลีร์คิน เชื้อนน้ำพุและ  
เชื้อนลิรินทร ต่างก็เป็นเชื้อขนาดเล็ก สามารถผลิตกระแสไฟฟ้ารวมกันได้เพียง  
๔๒.๕ เมกกะวัตต์ ๑๖

๒. ระบบพลังไอน้ำ เป็นการผลิตโดยใช้ไอน้ำเป็นพลัง เครื่องกังหัน  
เพื่อหมุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้า การผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังน้ำต้องอาศัยปัจจัยสำคัญคือ  
เชื้อเพลิงที่ใช้อยู่มีที่สำคัญอยู่ ๒ ประการคือ น้ำมันเตา และถ่านลิกไนท์ การผลิตด้วย  
วิธีนี้จึงมีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าวิธีแรก ในระยะแรกได้มีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า  
ที่โรงจักรพระนครเหนือ ๓ เครื่อง มีกำลังผลิต ๒๓๗.๕ เมกกะวัตต์ เพื่อใช้ใน  
ระหว่างที่โครงการอันดียังไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ต่อมาเมื่อปริมาณน้ำในเขื่อน  
อันดีลลระกับลง ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายมาใช้การผลิตในระบบพลังไอน้ำเป็นหลัก  
โดยใช้ระบบพลังน้ำเป็นเครื่องเสริมในขณะที่มีความต้องการกำลังไฟฟ้าสูงสุด ๑๗

โครงการอันดี การผลิตกระแสไฟฟ้าตามโครงการอันดีมีส่วนประกอบที่  
สำคัญอยู่ ๓ ส่วนด้วยกันคือ การสร้างตัวเขื่อน การติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และการ  
สร้างและขยายระบบจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือดังต่อไปนี้

๑. โครงการอันดีระยะแรก ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่การไฟฟ้าอันดี  
เป็นเงิน ๖๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้ในการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตขนาดใหญ่ที่อำเภอ  
สามเงา จังหวัดตาก มีความสูง ๑๕๔ เมตร ฐานความกว้าง ๕๒.๒ เมตร สันเขื่อนกว้าง  
๖ เมตร อ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนสามารถเก็บน้ำได้เป็นปริมาณ ๑๓,๘๖๒ ล้านลูกบาศก์เมตร

---

๑๖ เอกสารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ระลึกเนื่องในวโรกาส  
เสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพิธีเปิดโรงไฟฟ้าพลังไอน้ำ พระนครใต้ หน่วยที่ ๑  
และที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๕

๑๗ การไฟฟ้าอันดี, โครงการลงทุน ๕ ปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔, เอกสาร  
โรเนียว, หน้า ๒

โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งอยู่ด้านหลังของเขื่อน ตามเป้าหมายกำหนดจะติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๗๐ เมกกะวัตต์ จำนวน ๔ เครื่อง ซึ่งจะทำให้ได้กำลังผลิตรวมทั้งสิ้น ๔๖๐ เมกกะวัตต์ นอกจากนั้นมีส่วนต่อเนื่องอื่น ๆ ได้แก่สวิชชาร์ท สายส่งแรงสูง สถานีย่อย และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการผลิตและส่งกระแสไฟฟ้าจนถึงขั้นสามารถผลิตและส่งกระแสไฟฟ้าควมพลังน้ำตามจำนวน ๑๔๐ เมกกะวัตต์ ถึงที่ตั้งเป้าหมายไว้ และจ่ายกระแสไฟฟ้าส่งมายังกรุงเทพฯ ฯ จังหวัดรายทางและท้องที่ใกล้เคียงรวมทั้งสิ้น ๑๗ จังหวัด ๑ อำเภอ

๒. โครงการขั้นระยะที่ ๒ โครงการเดิมกำหนดว่าการก่อสร้างตามโครงการระยะที่ ๒ จะเริ่มใน พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยจะก่อสร้างสายส่งแรงสูงขนาด ๒๓๐ เค.วี. จากเขื่อนภูมิพลมายังกรุงเทพฯ รวม ๒ สาย ระยะทางประมาณ ๔๔๔ กิโลเมตร และสายส่งแรงสูงขนาด ๑๑๕ และ ๖๕ เค.วี. รวมระยะทาง ๑,๐๓๔ กิโลเมตร นอกจากนั้นในโครงการนี้จะมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๓ ด้วย จากการดำเนินการดังกล่าว การไฟฟ้าขั้นจะสามารส่งกระแสไฟฟ้าไปจำหน่ายให้แก่จังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงรวม ๒๕ จังหวัด

ในการเจรจาเพื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลกตามโครงการระยะที่ ๒ นี้ การไฟฟ้าขั้นได้ขอเลื่อนการก่อสร้างตามโครงการที่ ๒ ให้เร็วขึ้นอีก ๒ ปี คือขอเริ่มงานในปี ๒๕๐๕ แทนที่จะเป็นปี ๒๕๐๗ ตามที่กำหนดไว้เดิม และให้เสร็จสิ้นในปี ๒๕๐๘ โดยให้เหตุผลว่า ในปี ๒๕๐๗ การไฟฟ้าขั้นจะมีกำลังผลิตพลังไฟฟ้าในราคาต่ำได้ถึง ๒๒๐ เมกกะวัตต์ และไฟฟ้าที่ผลิตได้ในราคาต่ำนี้จะมีเหลือพลังจากที่จ่ายไปยังเขตท้องที่ในโครงการระยะที่ ๑ แล้ว ดังนั้นการไฟฟ้าขั้นจึงขอเลื่อนการผลิตให้เร็วขึ้น ๒ ปี เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยในเขตการไฟฟ้าขั้นในท้องที่ตามโครงการในระยะที่ ๒ ได้ใช้ไฟฟ้าในอัตราค่าเร็วกว่าที่กำหนดไว้เดิม ๒ ปี และเพื่อช่วยให้เกิดอุตสาหกรรมขึ้นในแหล่งที่ใกล้ตัวอุกภัยใ้กว้างขวาง

แต่เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกบางคนมีความเห็นว่า ควรจะรอกการติดตั้ง เครื่อง  
กำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๓ ไว้จนถึงปี ๒๕๐๓ ทั้งนี้เพราะเมื่อรวมกำลังผลิตพลังไฟฟ้า  
ในระยะนั้น ซึ่งรวมทั้งโรงจักรวัคเสียบกับสามเสน และเครื่องที่เซลในเขตพระนคร  
ธนบุรีแล้ว มีกำลังเพียงพอที่จะผลิตไฟฟ้าได้พอแก่ความต้องการไปจนถึงปี ๒๕๑๐

อนุกรรมการพิจารณาการกอนนี้ สถาปนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีความ  
เห็นตรงกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก จึงอนุมัติแก่การก่อสร้างสายส่งแรงสูงเท่านั้น  
ส่วนการติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้า โดยที่เห็นว่ายังมีความจำเป็นไม่รีบด่วน ให้ออไว้ก่อน  
เนื่องจากเห็นว่าการลงทุนสิ้นเปลืองเงินสูงและต้องเสียค่าดอกเบี้ย ทำให้ไม่คุ้มกับการ  
ลงทุน

๓. โครงการยัันฮึระยะที่ ๓ ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ ธนาคารโลกได้ให้  
เงินกู้แก่การไฟฟ้ายันฮึเป็นเงิน ๖ ล้านเหรียญสหรัฐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ระยะเวลา  
การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ๒๐ ปี มีระยะปลอดหนี้ ๔ ปี ในโครงการนี้ได้มีการ  
ติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าตัวที่ ๓ และ ๔ พร้อมทั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น สถานีย่อยและ  
สร้างสายส่งแรงสูงเพิ่มเติม การไฟฟ้ายันฮึได้พยายามขอกู้เพื่อเริ่มการก่อสร้างตาม  
โครงการนี้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๖ แต่ถูกระงับเช่นเดียวกับโครงการระยะที่ ๒ ๑๔

๔. โครงการยัันฮึระยะที่ ๔ การไฟฟ้ายันฮึได้กู้เงินจากธนาคารโลก  
ใน พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นจำนวน ๕ ล้านเหรียญสหรัฐ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖ มีอายุ  
หนี้ ๑๕ ปี และระยะปลอดหนี้ ๓ ปี ตามโครงการนี้ ได้มีการติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้า  
หน่วยที่ ๕ และ ๖ และการก่อสร้างสายส่งแรงสูงขนาด ๒๓๐ เค.วี. เพิ่มเติมอีก  
๒ สาย อย่างไรก็ตามโครงการนี้ นอกจากจะมีการติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและก่อสร้าง

ระบบสายส่งแล้ว เงินบางส่วนหนึ่งยังถูกนำไปใช้ในการติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าไอน้ำ เครื่องที่ ๓ ซึ่งมีกำลังผลิต ๘๗.๕ เมกกะวัตต์ ที่โรงจักรพระนครเหนืออีกด้วย นับว่า เป็นโครงการแรกที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังไอน้ำ

โครงการกั้นไฟฟ้าพลังน้ำที่สำคัญรองลงมาจากโครงการยันฮี คือโครงการผาซ่อมใน พ.ศ. ๒๕๑๓ ธนาคารโลกได้ให้เงินแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต<sup>๑๕</sup> เป็นจำนวน ๔๖.๕ ล้านดอลลาร์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗ ระยะผ่อนชำระเงินต้น และดอกเบี้ย ๒๐ ปี ระยะปลอดหนี้ ๕ ปี เพื่อให้นำมาใช้จ่ายในโครงการเชื่อมผาซ่อม และโครงการก่อสร้าง เครื่องกำเนิดพลังไอน้ำเครื่องที่ ๓

สำหรับโครงการผาซ่อมมีวงเงินกู้ ๔๕ ล้านดอลลาร์ ตามโครงการนี้ กำหนดว่าจะติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าจำนวน ๔ เครื่อง ขนาดเครื่องละ ๑๒๕ เมกกะวัตต์ รวมกำลังติดตั้งทั้งสิ้น ๕๐๐ เมกกะวัตต์ แต่สำหรับในระยะแรกจะติดตั้งเพียง ๒ เครื่อง ซึ่งมีกำลังผลิตรวมกัน ๒๕๐ เมกกะวัตต์ นอกจากนั้นโครงการนี้ยังประกอบด้วย การสร้าง สายส่งแรงสูง วงจรคู่ ขนาด ๒๓๐ เค.วี. จากเขื่อนไปยังนครสวรรค์อีกด้วย

โครงการอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้แก่การซื้อ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๓๑๐ เมกกะวัตต์ให้แก่โรงจักรพระนครใต้ เป็นเครื่องที่ ๓ นั้น คิดเป็นมูลค่าโครงการ ๒๑.๕ ล้านดอลลาร์ เมื่อติดตั้งเสร็จแล้วจะทำให้โรงจักรพระนครใต้มีกำลังผลิต รวมเป็น ๓๑๐ เมกกะวัตต์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขอกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในโครงการดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลสำคัญ ๒ ประการคือ ในประการแรกความต้องการปริมาณไฟฟ้าที่คาดไว้

---

<sup>๑๕</sup> การไฟฟ้ายันฮี การไฟฟ้าลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ  
ไตร่วมกันเข้าเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต, เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๒



ตรงกับความเป็นจริงทุกประการ ดังนั้นหากไม่ติดตั้งเพิ่มเติมให้จำหน่ายได้ในปี ๒๕๑๖ แล้ว จะเกิดการขาดแคลนพลังงาน นอกจากนั้นความต้องการที่ประมาณการในข้อแรก ขึ้นอยู่กับสมมุติฐาน ๒ ประการคือ โครงการเขื่อนสิริกิติ์ (ผาซ่อม) จะสามารถผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ ๑๖๐ เมกกะวัตต์ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ แต่ปรากฏว่าโครงการที่จะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ดังนั้น พลังงานไฟฟ้าที่คาดว่าจะน้อยกว่าเดิม นอกจากนี้การคำนวณกำลังผลิตของโรงไฟฟ้าเขื่อนภูมิพล ตั้งอยู่เป็นสมมุติฐานที่ระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำจะต้องไม่ต่ำกว่าระดับหนึ่ง แต่ปรากฏว่าภาวะแห้งแล้ง ทำให้น้ำลดระดับลงกว่าที่กำหนดไว้ ทำให้กำลังผลิตลดลงมาก จึงจำเป็นต้องติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพิ่มเติม ๒๐

โครงการสุดท้ายทางด้านการพลังงานคือ การติดตั้งเครื่องไฟฟ้าไอน้ำมูลค่า ๒๗ ล้านเหรียญสหรัฐ ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้ตามโครงการนี้ในปี ๒๕๑๔ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗  $\frac{๑}{๔}$  ระยะเวลาต้นเงินต้นและดอกเบี้ย ๒๐ ปี ระยะเวลาผ่อนหนี้ ๕ ปี โครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่องของโครงการที่ ๓ คือ ตามแผนกำหนดว่า โรงจักรพระนครใต้จะติดตั้งเครื่องไฟฟ้าพลังน้ำทั้งหมด ๕ เครื่อง ซึ่งจะมีกำลังผลิตรวมกันทั้งหมด ๑,๕๐๐ เมกกะวัตต์ สำหรับเครื่องที่ ๔ นี้มีกำลังผลิตเท่ากับเครื่องที่ ๓ คือ ๓๑๐ เมกกะวัตต์ ซึ่งเมื่อติดตั้งแล้ว จะทำให้โรงจักรพระนครใต้มีกำลังผลิตรวมกันทั้งสิ้นถึง ๑,๖๒๐ เมกกะวัตต์

### โครงการด้านการชลประทาน

การชลประทาน เป็นสาขาเศรษฐกิจอีกด้านหนึ่งที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนมาตั้งแต่ต้นคือ เป็นโครงการแรก ซึ่งได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกเช่นเดียวกับ

---

<sup>๒๐</sup>การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, โครงการก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าไอน้ำหน่วยที่ ๓ ขนาด ๓๐๐ เมกกะวัตต์, รายงานเสนอต่อที่ประชุม อ.พ.น.

โครงการทำเรือและรถไฟ ถึงแม้ว่าธนาคารโลกจะให้เงินกู้แก่โครงการชลประทานเพียง ๔ ครั้ง แต่เมื่อพิจารณาว่าโครงการเจ้าพระยาใหญ่ และโครงการแมกลองใหญ่ เป็นโครงการชลประทานที่มีความสำคัญมากที่สุดในการพัฒนาทางด้านการชลประทานแล้ว เราก็คงจะพิจารณาเห็นความสำคัญของบทบาทธนาคารโลกในด้านการชลประทานมากขึ้น ยิ่งกว่านั้น โครงการเอนกประสงค์ที่ลงทุนมากที่สุดอีก ๒ โครงการคือโครงการยันฮีและโครงการผาซอม ก็ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก จนกระทั่งอาจจะกล่าวได้ว่า โครงการลงทุนทางด้านการชลประทานที่สำคัญของประเทศได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกทั้งสิ้น โครงการชลประทานที่ธนาคารโลกให้เงินกู้ได้แก่

๑. โครงการชลประทานเจ้าพระยาใหญ่ เป็นโครงการชลประทานที่สำคัญที่สุด ใช้เงินลงทุนกว่า ๑,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งประมาณร้อยละ ๒๕ ของเงินจำนวนนี้ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก เนื้อที่ในบริเวณโครงการเจ้าพระยาเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย มีเนื้อที่ทั้งสิ้น ๕ ล้านไร่ เมื่อได้รับประโยชน์จากการชลประทานสมบูรณ์แล้ว คาดว่าจะผลิตข้าวได้ไม่ต่ำกว่า ๑.๘ ล้านตัน โดยเฉลี่ยผลิตผล ๓ เกวียนต่อไร่ <sup>๒๑</sup> โครงการนี้ประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ ๓ ส่วนด้วยกัน โครงการส่วนแรกได้แก่ การสร้างเขื่อนชลประทานเจ้าพระยาหรือเขื่อนชัยนาท โดยธนาคารโลกให้เงินกู้เป็นจำนวน ๑๘ ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างเขื่อนกันแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๔ ระยะเวลาผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ๑๕ ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ ๓ ปี เห็นสัญญาเงินพ.ศ. ๒๕๔๓

---

<sup>๒๑</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบรัฐบาล, ๒๕๑๐) หน้า ๗๔

โครงการนี้จะให้การชลประทานแก่เนื้อที่นาเกือบหกล้านไร่ ในที่ราบภาคกลางตลอดแนว  
ขวาง ตั้งแต่ชัยนาทลงมาทางตอนจนถึงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จุดประสงค์เพื่อจะขยาย  
และปรับปรุงการส่งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าที่จะควบคุมระดับน้ำที่ไหลมาตามฤดูกาล

การก่อสร้างเขื่อนที่ชัยนาทแล้วเสร็จตั้งแต่ปี ๒๔๘๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐  
ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้อีก ๖๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้ในการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล  
ผลประโยชน์ของโครงการนี้ ทางด้านชลประทานคือ จะให้น้ำในเขตโครงการเจ้าพระยา  
ในฤดูฝน ๑.๕ ล้านไร่ และฤดูแล้ง ๒ ล้านไร่ นอกจากนั้นจะให้ประโยชน์ในการป้องกัน  
อุทกภัย ในเขตกำแพงเพชร ตาก และนครสวรรค์

ปรากฏว่า โครงการเจ้าพระยาใหญ่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้  
เนื่องจากการสร้างระบบคลองส่งน้ำและคูน้ำดำเนินไปช้ามาก ใน พ.ศ. ๒๕๐๕  
ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้ให้แต่โครงการเจ้าพระยาใหญ่เป็นครั้งที่ ๒ เป็นเงิน ๕.๖  
ล้านเหรียญสหรัฐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕  $\frac{2}{3}$  ต่อปี กำหนดผ่อนคืนเงินต้นและดอกเบี้ย  
๑๕ ปี โดยมีระยะปลอดหนี้ ๓ ปี เงินส่วนที่นำมาใช้ในการซื้ออุปกรณ์ เพื่อเร่งให้การ  
ขุดคั้นน้ำรวดเร็วขึ้น

๒. ชลประทานแก่งกระจาน ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้ เพื่อนำมาใช้  
จ่ายในโครงการชลประทานแก่งกระจาน ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นเงิน ๓.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ  
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕  $\frac{2}{3}$  ระยะผ่อนชำระเงินต้น และดอกเบี้ย ๒๐ ปี โดยมีระยะ  
ปลอดหนี้ ๔ ปี โครงการชลประทานแก่งกระจานนี้ประกอบด้วยเขื่อนดินเก็บน้ำขนาด ๗๑๐  
ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนดินปีกของเขื่อนอีก ๒ แห่ง คลองส่งน้ำสามสาย และคลองระบาย  
น้ำยาว ๑๒๗ กิโลเมตร เขื่อนในเขตเพชรบุรี โครงการชลประทานคูน้ำเพชรอยู่แล้ว  
โครงการแก่งกระจานเป็นส่วนเสริมโดยจะช่วยการเพาะปลูกในเขตดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอีก  
๑๒๒,๐๐๐ ไร่ และช่วยในการปลูกพืชไร่ในฤดูแล้ง ในโครงการเพชรบุรีเดิม และขยาย  
เนื้อที่ใหญ่ได้อีก ๑๗๐,๐๐๐ ไร่ ตลอดจนจะเป็นการช่วยบรรเทาอุทกภัยในคูน้ำเพชรบุรี<sup>๒๒</sup>

๓. โครงการชลประทานแมกกลองใหญ่<sup>๒๓</sup> เป็นโครงการทางด้านการชลประทานที่มีความสำคัญรองลงมาจากโครงการเจ้าพระยา มีวัตถุประสงค์ที่จะทดน้ำส่งน้ำ ระบายน้ำ และบรรเทาอุทกภัยเพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูกในภาคตะวันตก ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรสงครามและสมุทรสาคร เนื้อที่ประมาณ ๑ ล้านไร่ และช่วยในการเพาะปลูกไร่ในฤดูแล้งได้อีก ๓๐,๐๐๐ ไร่ โครงการนี้ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เนื่องจากที่ดินภายในเขตของโครงการนี้จากการศึกษาค้นหาเหมาะสมของโครงการพบว่า ใ้ถูกบุกเบิกเป็นที่ทำการเพาะปลูกหมดแล้ว บางส่วนเป็นที่แห้งแล้งแคบบางส่วนมีน้ำท่วม การชลประทานจะช่วยให้ราษฎรมีผลผลิตเพิ่มขึ้น และแน่นอนทุกปีนอกจากนั้นแล้วจะให้น้ำเพื่อนำไปใช้ปลูกพืชในฤดูแล้งเพิ่มขึ้น และทำให้การคมนาคมสะดวกทั้งทางบกและทางน้ำ จากการศึกษาทางด้านเศรษฐกิจ ปรากฏว่าอัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์โดยตรงกับค่าลงทุนมีสูงมาก คือถึง ๖.๖ ต่อ ๑ เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนการลงทุนในโครงการนี้คือ การก่อสร้างโครงการเจ้าพระยาได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว การก่อสร้างตามโครงการนี้จะทำได้โดยการย้ายคนและเครื่องจักรเครื่องมือมาจากโครงการเจ้าพระยา ซึ่งจะเป็นการประหยัดและทำให้คนมีงานทำต่อไป ในค่านงบประมาณ ไม่ต้องเพิ่มงบประมาณประจำปี เพียงแต่ขยายไปเปิดงานก่อสร้างโครงการแมกกลอง ซึ่งเป็นงานชลประทานลักษณะเดียวกัน

โครงการชลประทานแมกกลองใหญ่ เป็นโครงการระยะยาว ตามแผนกำหนดให้มีการสร้างเขื่อนเก็บน้ำ ๓ เขื่อนด้วยกัน เพื่อประโยชน์ทางด้านการชลประทานและการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ กำหนดแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ สำหรับโครงการในระยะแรกธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้ใน ปี ๒๕๐๗ เป็นจำนวน ๒๒ ล้านดอลลาร์ โดยใช้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ระยะเวลาผ่อนชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ๒๐ ปี เงินกู้จำนวนนี้ได้นำมาใช้ในการสร้างเขื่อนและประตูบนแม่น้ำ ส่วนการก่อสร้างคลองและอาคารในคลองใน

<sup>๒๓</sup> รายละเอียดของโครงการนี้ได้จากเอกสารของกรมชลประทานที่เสนอ  
ต่อ อ.พ.น.

ระยะต้นนี้จะสร้างให้เสร็จในเนื้อที่ ๒ ล้าน ๔ แสนไร่ และกำหนดจะถูกจากธนาคารโลก ในงวดต่อไป เพื่อนำมาดำเนินการขุดคลองและสร้างอาคารในคลองเพิ่มเติมอีก ๑ ล้าน ๓ แสนไร่ แต่จนถึงปลายปี ๒๕๑๔ ก็ยังไม่มีการกู้เงินเพิ่มเติมแต่อย่างไร

๔. โครงการชลประทานเขื่อนสิริกิติ์ (ผาจอม) จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นโครงการเขื่อนกักน้ำเอนกประสงค์ปิดกั้นแม่น้ำน่านจากผลของการสำรวจประมาณว่า จะสามารถเก็บกักน้ำไว้คราว ๑ หมื่นหรรอยล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อส่งน้ำลงมาช่วยชลประทานโครงการเขื่อนเจ้าพระยาในฤดูฝน ๔ ล้านไร่ และในฤดูแล้งได้อีก ๒.๑ ล้านไร่ ปกกันอุทกภัยในพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำน่าน ซึ่งเรียกกันว่า เนื้อที่สามเหลี่ยมคอนบน ประมาณ ๓ ล้านไร่ และเมื่อก่อสร้างเขื่อนทดน้ำอีก ๒ แห่งคือ ที่อุตรดิตถ์และพิษณุโลก พร้อมทั้งระบบส่งน้ำเสร็จแล้ว จะสามารถให้การชลประทานแก่พื้นที่สามเหลี่ยมคอนบนนี้ ได้อย่างเต็มที่ ไร่ใดก็ตามเมื่อใดมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าพลังน้ำแล้ว เนื้อที่ ซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทานจำเป็นต้องลดลงไปบ้างคือ ในฤดูฝนสามารถเก็บน้ำ มาช่วยการชลประทานได้เพียงประมาณ ๑.๖ ล้านไร่ และในฤดูแล้งได้ประมาณ ๒.๕ ล้านไร่ เพื่อนำน้ำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ ๒๔

โครงการนี้ตามกำหนดเดิมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจทาคว่าจะลงมือก่อสร้าง ในปี ๒๕๐๔ แต่การเจรจาเพื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลกของสาขา เนื่องจากธนาคารโลก เห็นว่าควรจะเลื่อนการก่อสร้างไปจนถึงปี ๒๕๑๒ และนอกนั้นยังได้ตั้งเงื่อนไขให้รัฐบาล ไทยเร่งรัดการขยายการปลูกพืชภายหลังการทำนาบนทุ่งเจ้าพระยาควยการเสริมและ ขยายแผนการส่งเสริมในคันการเกษตร ซึ่งรวมถึงการจ้างผู้เชี่ยวชาญควย กรมชล ประทานไม่สามารถเลื่อนระยะเวลาในการก่อสร้างไปได้อีก จึงได้เตรียมขอกู้เงินจาก แหล่งเงินกู้อื่น แต่ในที่สุดก็สามารถตกลงกันได้ โดยธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้เพื่อ โครงการนี้ในปี ๒๕๑๐ เป็นจำนวนเงิน ๒๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ต่อปี ระยะเวลาผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ย ๒๐ ปี โดยมีระยะเวลาปลอดหนี้ ๖ ปี

## โครงการคานการศึกษา

ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือแก่โครงการทางคานการศึกษา ซึ่งนับว่าเป็นการพัฒนาทางคานการสังคมแก่ประเทศไทยเพียงโครงการเดียวคือ โครงการพัฒนาอาชีวศึกษา สาเหตุประการหนึ่งคือ ธนาคารโลกเพิ่งจะหันมาให้ความสนใจการพัฒนากำลังคนในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากได้เห็นว่าการพัฒนาในคานกำลังคนเสียแล้ว โครงการพัฒนาต่าง ๆ อาจล้มเหลว หรือไม่ไคผลเท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลไทยเพิ่งจะเห็นความสำคัญในคานการพัฒนากำลังคนเช่นกัน และได้เสนอขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ ซึ่งก่อนหน้านั้นองค์การ ยูเนสโก ได้สำรวจความต้องการของภาวะการลงทุนคานการศึกษาของประเทศไทย และได้ให้การสนับสนุนการเสนอโครงการ เพื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลก

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะผลิตคนระดับกลาง ทางคานการเกษตร และอุตสาหกรรมให้มีปริมาณและคุณภาพตามความต้องการของประเทศ ทางคานอุตสาหกรรมก็เพื่อผลิตคนงานฝีมือ เพื่อตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรม ซึ่งไคขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว สำหรับความต้องการกำลังคนในสาขาเกษตรกรรม เพื่อจะได้คนมารับราชการในคานการวิจัยทางเกษตรกรรม การจัดตั้งนิคมที่ดินและการสหกรณ์ งานคานต่าง ๆ นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาสินค้า ซึ่งสาขาเกษตรกรรมกำลังเผชิญอยู่ อันได้แก่การไม่รู้จักเทคนิคใหม่ ๆ ในการผลิต การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง และการขาดแคลนสถาบันสินเชื่อเพื่อการเกษตรเป็นต้น การที่รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ลุล่วงไปได้จำเป็นต้องมีกำลังคน คาดว่าอัตราความต้องการที่จะจ้างผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว จะเพิ่มปีละ ๕ %

ธนาคารโลกได้ตกลงให้รัฐบาลกู้เงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาอาชีวศึกษา เป็นจำนวน ๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี ระยะเวลาชำระหนี้ ๓๐ ปี (รวมทั้งระยะปลอดหนี้ ๑๐ ปี) ตามโครงการนี้จะมีการปรับปรุง และขยายงานวิทยาลัยครูอาชีวศึกษา วิทยาลัยครูเกษตรกรรมบางพระ โรงเรียนการช่าง

อุตสาหกรรม ๑๘ โรงเรียน โรงเรียนเกษตรกรรม ๕ โรงเรียน วิทยาลัยเกษตร ๔ แห่ง  
ให้นักเรียนประมาณปีละ ๑๑,๑๕๐ คน มากขึ้นกว่าเดิมประมาณปีละ ๓,๖๐๐ คน โครงการ  
ที่ปรับปรุงในครั้งนี้ได้แก่การขยายตัวอาคาร และอุปกรณ์การศึกษาของโรงเรียนเกษตร  
ต่าง ๆ และปรับปรุงวัสดุครูสอนโดยการส่งครูไปฝึกงานและศึกษาค้นคว้าในต่างประเทศ ๒๕

### โครงการเงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรม

บทบาทของธนาคารโลกทางด้านการอุตสาหกรรม อาจจะกล่าวได้ว่า มีความ  
สำคัญน้อยที่สุดในกรณีของประเทศไทยก็เช่นกัน ธนาคารโลกได้อนุมัติเงินกู้ให้แก่วิสาหกิจเงิน  
ทุนเพื่อการอุตสาหกรรมใน พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นจำนวน ๒.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ อัตรา  
ดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ระยะเวลาจ่ายเงินกู้ ๑๕ ปี เพื่อให้บริษัทเงินทุน ซึ่งเป็นแหล่ง  
เงินทุนเพื่อการอุตสาหกรรมที่สำคัญแห่งหนึ่ง นำไปให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กกู้ยืม  
การกู้เงินจากธนาคารโลกทำให้เงินทุนหมุนเวียนของบริษัทเพิ่มสูงขึ้นจนถึงกลางปี ๒๕๑๔  
บริษัทได้อนุมัติให้เงินกู้ไป ๑๗๘ ราย เป็นเงิน ๗๖.๓ ล้านบาท<sup>๒๖</sup> อย่างไรก็ตาม  
ปรากฏว่าในปี ๒๕๑๔ นี้ สัญญาเงินกู้ระหว่างบริษัทเงินทุนกับธนาคารโลกได้สิ้นสุดลง  
แต่ยังมีเงินเหลือถึง ๑,๔๕๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งบริษัทยังมีได้เบิกมาใช้<sup>๒๗</sup> ธนาคาร  
โลกจึงได้ตัดบัญชีนี้ไป ดังนั้นเงินที่บริษัทเงินทุนเพื่อการอุตสาหกรรม กู้จากธนาคารโลก  
มาให้อุตสาหกรรมภายในประเทศ<sup>๒๘</sup> จึงเป็นเงินเพียงประมาณ ๑.๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

<sup>๒๕</sup> กรมอาชีวศึกษา, โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา, เอกสารโรเนียว

<sup>๒๖</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี,

พ.ศ. ๒๕๑๕), หน้า ๒๘๓

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและประเทศไทยเป็นไปตามแนวที่โลกกล่าวไว้ข้างต้นคือ เป็นการให้เงินกู้แก่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับช่วยการสะสมทุนในครัวเรือน และในขณะเดียวกันก็ให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่จะช่วยเพิ่มความสามารถในการใช้ทุน หรืออีกนัยหนึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีนโยบายและการดำเนินงานทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมตามความคิดเห็นของธนาคารโลก

สำหรับในบทต่อไป จะกล่าวถึงการบริหารโครงการเงินกู้โดยละเอียด ซึ่งที่จริงแล้วคือส่วนประกอบของบทที่ ๓ คือ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและประเทศไทยได้ดียิ่งขึ้น