

“ฉลอง ปิงตระกูล” อดีตเลขาธิการ สศช. ผู้นำการจัดทำแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกของ ไทย



นายฉลอง ปิงตระกูล

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(พ.ศ. ๒๔๙๙-๒๕๐๖)

นายฉลอง ปิงตระกูล เลขาธิการท่านที่ ๒ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นผู้มีความสำคัญยิ่งต่อประเทศไทย โดยท่านได้บุกเบิกการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ สศช. ได้รับมอบหมายภารกิจนี้ ท่านได้ใช้ความสามารถทั้งในเชิงวิชาการและการประสานกับหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเป็นระบบในการจัดทำแผนฯ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนต้องฝ่าฟันอุปสรรคนานัปการจนกระทั่งแผนฯ สำเร็จลุล่วง และนำมาใช้เป็นกรอบพัฒนาประเทศไทย

ประวัติการรับราชการ

ท่านเกิดเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๖๓ เข้ารับราชการครั้งแรก ณ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาในปี ๒๔๙๓ ย้ายมาปฏิบัติงาน ณ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือ สศช. ในขณะนั้น จนได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการฯ (ปี ๒๔๙๙-๒๕๐๖) จากนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนประเทศไทยประจำธนาคารโลก และที่ปรึกษาสถานทูตด้านเศรษฐกิจ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาย้ายกลับมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จากนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และในปี ๒๕๒๐ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในสมัยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาท่าน

ได้กลับมาช่วยงาน สศช. อีกครั้งหนึ่ง ในฐานะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเข้าร่วมในคณะกรรมการที่สำคัญอีกหลายคณะ

สศช. ในยุค “เลขาธิการฯ ฉลอง”

ในช่วงแรกที่ท่านขึ้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการฯ นั้น สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ ดัชนีค่าครองชีพแก่รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีตามที่ต้องการให้ช่วยเหลือจนกระทั่งในปี ๒๕๐๐ ประเทศไทยได้ขอให้ธนาคารโลกเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจ จากนั้นได้เปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ในปี ๒๕๐๒ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศเป็นหลัก และการวิเคราะห์โครงการต่างๆ

ท่านกล่าวไว้ในหนังสือ “๕ ทศวรรษ สภาพัฒนา” ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อปี ๒๕๔๓ ว่า “ในตอนนั้นเรายังไม่มีประสบการณ์เลย ทั้งยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องการวิเคราะห์โครงการ ส่วนในด้านงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ และสภาพัฒนาจะเข้าไปร่วมในการประสานงานกับสำนักงบประมาณ ต่อมาในช่วงแผนฯ ๒-๓ เมื่อได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาแล้ว เมื่อกระทรวงต่างๆ หรือรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการลงทุนต้องผ่านคณะกรรมการสภาพัฒนา ก่อน

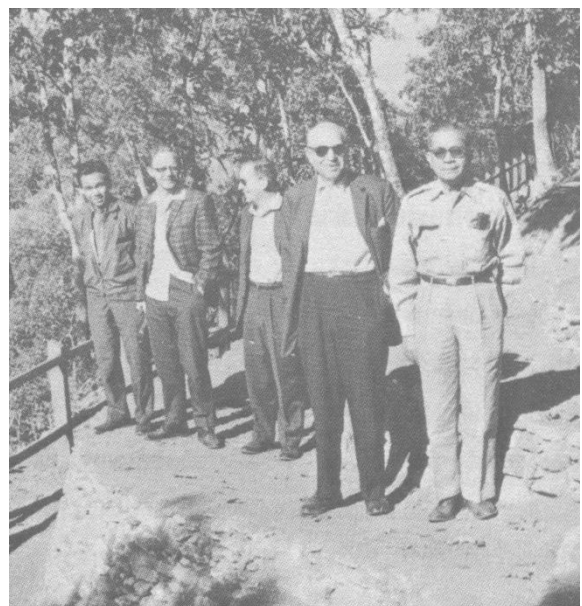
เมื่อสภาพัฒนาวิเคราะห์โครงการไปแล้ว ส่วนใหญ่รัฐบาลเห็นด้วย การเมืองไม่เคยมาบีบการทำงานของเรามาก อาจเป็นเพราะว่าขณะนั้นบทบาทของเราไม่โดดเด่นเท่าไรนัก เราก็ทำงานของเราไป กระทรวง ทบวงกรมต่างๆ จะดูมีความสำคัญมากกว่า

การที่สภาพัฒนามีบทบาทสำคัญมากขึ้น เป็นเพราะการที่เราไปปรึกษาเขา และเขาให้คำปรึกษามาเกิดการแลกเปลี่ยนกัน ก็ช่วยทำให้การทำงานเร็วขึ้น และเนื่องจากมีกฎหมายระบุไว้ว่า ในการจะพัฒนาโครงการต่างๆ งบประมาณจะต้องผ่านสภาพัฒนา ก่อน โดยในตอนแรกเกิดจากการร่วมมือกัน จะใช้กฎหมายอย่างเดียวไม่ได้ อีกทั้งเรายังมีความตั้งใจในการร่วมมือร่วมใจปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นมาก”

ร่วมเป็นกรรมการสำรวจสถานะเศรษฐกิจกับธนาคารโลก

เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๐๐ เป็นปีที่ข้าวยาก หมากรพง เศรษฐกิจฝืดเคือง และตกต่ำมาก ฝนไม่ตกหรือตกน้อยมาก ข้าวปลูกไม่ได้ ในปี ๒๕๐๑ เกิดภาวะวิกฤต เศรษฐกิจปริมาณสินค้าส่งออกยังมีจำนวนน้อย ได้แก่ น้ำตาล ข้าวโพด ยาง ดีบุก ซึ่งสภาเศรษฐกิจฯ หรือ สศช. ขณะนั้น ได้เข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ซึ่งต้องมีการศึกษาเรื่องที่เป็นปัญหาและอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาช่วยเป็นครั้งคราว โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากองค์การสหประชาชาติ มาประจำอยู่ ๒ คน

ในช่วงที่มีผู้แทนจากธนาคารโลกเข้ามาช่วย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้น ซึ่งท่านเป็นหนึ่งในกรรมการ และมี ม.ล.เดช สนิทวงศ์ เป็นประธาน



กรรมการ โดยมีผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงต่างๆ ร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งใช้เวลาในการสำรวจเศรษฐกิจประมาณ ๑ ปี

ท่านกล่าวไว้ในหนังสือเล่มเดียวกันว่า “การทำงานกับชาวต่างประเทศเป็นไปได้เรียบร้อยดี ต้องมีการหารือกันเป็นประจำ โดยเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมาทำงานทุกวัน มีหัวหน้าชื่อ ศาสตราจารย์เอ็ดเวิร์ด พี.ที. มาจากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน แต่มีปัญหาการขาดข้อมูลในด้านต่างๆ เช่น รายได้ประชาชาติ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ส่วนเรื่องเกษตรนั้นพอมืออยู่บ้าง เพราะกระทรวงเกษตรฯ ทำไว้นานแล้ว การแก้ไขปัญหาเรื่องข้อมูลต้องขอความร่วมมือจากกระทรวงต่างๆ ช่วยรวบรวมข้อมูล

เกี่ยวกับตัวเลขบัญชีรายได้ประชาชาตินั้น สภาเศรษฐกิจฯ ธนาคารชาติ และกระทรวงพาณิชย์ ได้ร่วมมือกันจัดทำ และได้มีการจัดตั้งกองรายได้ประชาชาติขึ้น ณ สภาเศรษฐกิจฯ ในปี ๒๕๐๐ หลังจากที่ธนาคารโลกให้มีการจัดทำตัวเลขรายได้ประชาชาติ

ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นกรรมการบริหารตั้งแต่เป็นสภาเศรษฐกิจฯ ในขณะที่ท่านเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งท่านได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญของสภาพัฒน์ ในการสนับสนุนข้อมูลด้านการเงิน”

ผู้นำการจัดทำแผนฯ ๑

การจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก นับเป็นเรื่องใหม่มาของประเทศไทย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้ในด้านนี้ จึงมีปัญหาหลายประการ แต่ด้วยความสามารถของท่านฉลอง ได้นำคณะเจ้าหน้าที่ทั้งภายในและภายนอกสำนักงานฯ ร่วมมือร่วมใจกันจัดทำและปรับปรุงแผนฯ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง และความสมบูรณ์ของแผนฯ จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี อันเป็นแนวทางการจัดทำแผนฯ จนถึงปัจจุบัน

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ **ระยะที่ ๑** ระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๐๖ และระยะที่ ๒ ระหว่างปี ๒๕๐๗-๒๕๐๙ โดยได้วางเป้าหมายของแผนฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น การกระจายการผลิตภาคเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และกระจายขอบเขตโครงการพัฒนาจากเดิมที่จำกัดเฉพาะรัฐบาลกลาง ให้ครอบคลุมภาครัฐวิสาหกิจและส่วนท้องถิ่น

ท่านกล่าวว่า “เหตุที่ต้องทำแผนฯ ตามคำแนะนำของธนาคารโลก เนื่องจากว่า สมัยนั้นประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศได้มีการจัดทำแผนบ้าง เราจึงได้ความคิดจากประเทศเหล่านั้น สำหรับประเทศด้อยพัฒนานั้น เนื่องจากมีภาระมาก กิจการที่จะทำจะต้องมีแผนคาดการณ์ล่วงหน้าว่าต้องการทำอะไร อย่างไร หน่วยราชการและประชาชนทั่วไปจะต้องรู้ เพื่อให้ความร่วมมือกันทำคนละไม้คนละมือ ก็เลยต้องมีการจัดทำแผนฯ ขึ้น...

...แผนฯ ๑ เราทำกันเอง ช่วยกันเขียนทุกกอง ก็อาศัยร่วมมือกันดี ช่วยกันไป หาประสบการณ์กันไป วิ่งไปตามกระทรวงต่างๆ ขอข้อมูล โดยมากข้อมูลจะได้มาจากกระทรวง อาศัยที่ว่าทุกคนตั้งใจจริง และร่วมมือกันเป็นอย่างดี”

เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ... เดินหน้าตามแผนฯ ๑

นอกจากนี้ ท่านฉลองยังร่วมผลักดันแผนฯ ๑สู่การปฏิบัติ เพื่อเร่งฟื้นฟูประเทศภายหลังประสบภาวะสงคราม ท่านกล่าวว่า “ผมพอใจกับแผนฯ ๑ เศรษฐกิจในช่วงนั้นส่วนใหญ่เดินไปตามแผนที่วางไว้ เพราะว่าทำไปแก้ไข ที่เขียนไว้ไม่ถูกก็แก้ไข เมื่อสิ้นสุดแผนฯ ไม่มีการประเมินผล เพราะว่ายังไม่ได้ตั้ง

กองประเมินผล ผลสำเร็จของแผนฯ ใช้วิธีการพิจารณาว่าเป็นอย่างไร กระทบง ทบวง กรมต่างๆ ก็พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องของโครงการ...

...ในการวิเคราะห์โครงการในช่วงนั้น เรามีการแบ่งเป็นสาขา (sector) เช่น เกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม ศึกษา สาธารณสุข งบลงทุนรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้ข้อมูลโครงการมาจากใคร ก็จะจ่ายงานไปที่หน่วยนั้น ทำการศึกษาว่าถูกต้องหรือไม่ ข้อมูลครบถ้วนหรือไม่ หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการส่วนใหญ่นำมาจากต่างประเทศ ด้านเกษตรอาศัยฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญจากองค์การสหประชาชาติบ้าง ว่าควรเป็นอย่างไร”

ในสมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งเลขาธิการฯ สำนักงานฯ มีบทบาทสำคัญมากขึ้น เนื่องจากได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล อีกทั้งสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีการหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเป็นระยะๆ พร้อมทั้งมีกฎหมายเกี่ยวกับงบลงทุนการพัฒนาต่างๆ โดยเฉพาะในการเร่งจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และการวิเคราะห์โครงการต่างๆ ทั้งด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

ความประทับใจของท่านต่อ สศช.

ท่านเคยกล่าวไว้ว่า “มีความประทับใจที่ได้ทำงานที่สภาพัฒน์ เพราะทำให้รอบรู้หมดทุกเรื่อง ทั้งความสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่กับเราทั้งหมด เวลามีปัญหาอะไรก็จะถามเรา...”

...การร่วมมือของคนทำงาน ทุกคนร่วมใจกันดี สนุกตลอดเลย ชุมนุกันไปหมด เรียกว่า ทุกคนใหม่กันทั้งนั้น ยังไม่มีประสบการณ์ก็มาหาประสบการณ์กันไป ช่วยกันทำคนละไม้คนละมือ เพราะว่าทำด้วยน้ำใจ ทุกอย่างเริ่มต้นจากศูนย์ ต้องช่วยกันแก้ไขปัญหา แต่ได้พยายามและประสบความสำเร็จด้วยดี

ผลงานที่ภาคภูมิใจที่ฝากไว้ให้สภาพัฒน์ คือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ เพราะว่าได้ทำมาพร้อมกับมือเจ้าหน้าที่ช่วยกันเขียนแบ่งเป็นสาขาต่างๆ เช่น เกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม แล้วผมก็มาตรวจแก้อีกครั้งหนึ่ง”

อนาคตของสภาพัฒน์... ในมุมมองของเลขาธิการฯ ฉลอง

ท่านกล่าวฝากไว้ในหนังสือ “๕ ทศวรรษ สภาพัฒน์” ว่า “ในอนาคตนั้น เรื่องสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข ควรจะเน้นมากขึ้น เพราะเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ มีการกระจายให้คนได้รับการศึกษาและความรู้มากยิ่งขึ้น เกี่ยวกับการจัดทำแผนฯ วิเคราะห์โครงการ พิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจควรที่จะคงไว้ เพราะกระทบงต่างๆ รัฐวิสาหกิจยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า ประปา ถนน นอกจากนี้ สภาพัฒน์ควรมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานวิชาการมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีประสบการณ์ ซึ่งการทำโครงการหนึ่งๆ จะต้องมีการลงพื้นที่สำรวจศึกษา ร่วมกับกระทบง ทบวงกรมต่างๆ

สภาพัฒน์เดินไปถูกทางดีแล้ว แต่ควรให้น้ำหนักในด้านสังคมมากขึ้น เพราะว่าเศรษฐกิจจะเจริญเติบโตได้ก็ต้องขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของประชาชน นอกจากนั้น บุคลากรในภาคเอกชนควรได้รับการศึกษาในระดับสูงขึ้น และมีความเข้าใจในเรื่องแผนพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศของเรา ผมเห็นด้วยกับการพัฒนาคนในแผนฯ ๘...

...ประเทศไทยควรจะต้องมีแผนพัฒนาฯ เพราะแผนพัฒนาฯ นี้เป็นการประกาศให้รู้ว่าเราจะทำอะไร
เดินไปทางไหน จะได้ก้าวไปพร้อมๆ กันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และทั้งประเทศ การที่จะรู้อะไรกันก็ต้องอาศัย
แผนพัฒนาฯ มีการประสานงานให้รู้ทั่วๆ กัน”

ชาวสภาพัฒน์ร่วมไว้อาลัย... ท่านเลขาฯ “ฉลอง ปิงตระกูล”

ตลอดเส้นทางอันยาวนานของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ นอกจากตำแหน่งรองเลขาธิการ สศช. แล้ว
ท่านได้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางด้านเศรษฐกิจ อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รองผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
และกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแต่ละบทบาทหน้าที่ล้วนช่วยให้ประเทศไทยพัฒนา
ก้าวหน้าและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ด้วยวิสัยทัศน์อันกว้างไกลของท่าน และไม่ว่าจะได้รับการมอบหมายงาน
เรื่องใด ท่านก็สามารถดำเนินการได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมาก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สศช. สำนักงานฯ มีบทบาทสำคัญมากขึ้น เนื่องจากได้รับความ
ไว้วางใจจากรัฐบาล อีกทั้งสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
ท่านเลขาฯ ฉลอง จึงเป็นปูชนียบุคคลที่สำคัญยิ่งของ สศช.

หลังจากเกษียณอายุราชการแล้ว ท่านได้ใช้ชีวิตอย่างสงบเรียบง่ายกับภรรยาและลูกหลานในบ้าน
ที่ตั้งอยู่บนถนนสุขุมวิท ท่านมีสุขภาพที่แข็งแรงมากจนกระทั่งถึงแก่อนิจกรรมอย่างสงบด้วยโรคชรา
เมื่อคืนวันเสาร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สิริอายุรวม ๙๖ ปี

คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สศช. ขอน้อมจิตอธิษฐานให้ดวงวิญญาณของท่านฉลอง ปิงตระกูล
ไปสู่สุคติ ในสัปดาห์ที่มีแต่ความสุขและสงบด้วยเทอญ

ด้วยความเคารพรักและอาลัยอย่างยิ่ง

คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ