

สารบัญ
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่
(พ.ศ. 2520 - 2524)
ส่วนที่หนึ่ง สรุปสาระสำคัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 สรุปผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2519)	4
บทที่ 3 วัตถุประสงค์หลัก เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4	34

ส่วนที่สอง แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

บทที่ 1 การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในปี 2520 - 2521	50
บทที่ 2 เป้าหมายและโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ	58
บทที่ 3 งบประมาณและแนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ	74
บทที่ 4 การกระจายรายได้และแนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น	93
บทที่ 5 ประชากร กำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้าง	105
บทที่ 6 การพัฒนาเพื่อความมั่นคง	138

ส่วนที่สาม แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง

บทที่ 1 การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	147
บทที่ 2 การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท	184
บทที่ 3 การพัฒนาอุตสาหกรรม	205
บทที่ 4 การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการท่องเที่ยว	226
บทที่ 5 การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร	246
บทที่ 6 การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน	253
บทที่ 7 การกระจายบริการสังคม	263
บทที่ 8 การพัฒนาสังคม	307

ส่วนที่สี่
แผนงานและโครงการพัฒนา

	หน้า
สรุปวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับแนวทางต่างๆ ของโครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่	323
การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	325
การกระจายรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท	332
การพัฒนาอุตสาหกรรม	347
การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการท่องเที่ยว	350
การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร	352
การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน	355
การกระจายบริการและพัฒนาสังคม	366

ข้อคิดเห็น[B1]:

บทที่ 1

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เป็นมูลเหตุและเป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลต้องวางแผนพัฒนาประเทศใน “แนวใหม่” โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นพื้นฐานหลักเบื้องต้นของการพัฒนา ทั้งนี้ โดยเน้นการปฏิรูปนโยบายหลายด้านที่เห็นว่าจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเร่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง และยกฐานะสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ในชาติอันจะเป็นทางไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการจัดความยากจนในประเทศต่อไป

บทบาทและภาระของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบต่อการพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศในช่วง 5 ปีต่อไปนั้นนับวันจะเพิ่มขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในแง่การวางแผนนโยบายการพัฒนาประเทศและการเตรียมโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสนองวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศตาม “แนวใหม่” เพื่อสร้างสรรค์ความเป็นธรรมในสังคมให้มากขึ้น

การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดให้มีลักษณะเป็นแผนแม่บทที่ วางกรอบ “นโยบายแห่งชาติ” ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลและผู้บริหารนโยบายของประเทศ สามารถนำไปเป็นแนวในการปรับปรุงนโยบายเฉพาะด้าน และการจัดทำแผนงานตลอดทั้งโครงการพัฒนาในแต่ละสาขาที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศในแนวเดียวกัน โดยที่รัฐบาลสามารถยึดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นบรรทัดฐานในการจัดทำงบประมาณประจำปี ตลอดทั้งการระดมจัดสรรและบริหารทรัพยากรเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในช่วงระยะ 5 ปีต่อไป

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ทำการประเมินและชี้ให้เห็นปัญหาและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะส่งผลสะท้อนต่ออนาคตความมั่นคงของประเทศ

สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นแผนจัดกรอบ “นโยบายแห่งชาติ” มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ คือ

1. เป็นแผนพัฒนา ที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติโดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลง และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่าเป็นแผนพัฒนา ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอย่างที่เคยจัดทำมาในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 - 3

2. แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ได้เน้นถึงการปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจสังคมหลายด้านที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาเหล่านี้

2.1 การแก้ปัญหาเร่งด่วน จำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแรก (ปี 2520 - 2521) ของแผนพัฒนา ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น และ

2.2 การแก้ปัญหาขั้นรากฐาน ปัญหาสำคัญที่จำเป็นจะต้องแก้ไข ได้แก่ ปัญหาขั้นพื้นฐานของเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ซึ่งจะต้องวางแผนแก้ไขควบคู่กันไปกับปัญหาเร่งด่วน

นอกจากนั้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ได้กำหนดหลักการในการพัฒนาประเทศไว้หลายประการที่สำคัญได้แก่ การปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติอย่างมีระบบ เพื่อให้การพิจารณาแผนงาน แผนกำลังเงิน และแผนกำลังคนตลอดทั้งการวางนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญให้เชื่อมโยงกันเป็นระบบและรวดเร็ว ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องให้มีการพิจารณาปรับปรุงขีดความสามารถของระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการเตรียมโครงการและการปฏิบัติงานตามแผนของกระทรวง ทบวง กรมที่สำคัญๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในช่วงระยะเวลา 5 ปีต่อไป นอกจากนี้แผนพัฒนา นี้ได้ระบุเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาส่วนรวมและแนวทางสำหรับการพัฒนาเฉพาะเรื่องไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐบาลจะระดมสรรพกำลังมาสนับสนุนการพัฒนาในด้านต่างๆ เพียงไรก็ตาม หากไม่มีการดำเนินการตามนโยบายที่ระบุไว้ในแผนพัฒนา แล้ว การพัฒนาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมก็จะไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในแผนพัฒนา ฉบับนี้ได้ โดยเหตุนี้รัฐบาลต้องสนับสนุนเงื่อนไขต่างๆ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนา ฉบับนี้ด้วยความเต็มความสามารถ

การจัดเตรียมแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นผลมาจากการประมวลข้อเท็จจริงตลอดทั้งข้อเสนอแนะจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทั้งในวงราชการและเอกชนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเพื่อให้แผนพัฒนา มีความกระชับรัด จึงได้นำเอาเฉพาะแต่ข้อสรุปแห่งประเด็นของปัญหาและแนวทางการพัฒนาหลักๆ มาเสนอไว้ในแผนแม่บทนี้ ส่วนด้านรายละเอียดและแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่มีได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา ฉบับนี้ โปรดติดตามพิจารณาได้จากแผนพัฒนา เฉพาะเรื่องและเฉพาะสาขาซึ่งคณะทำงานชุดต่างๆ ของสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำเป็นแผนเฉพาะด้านขึ้น และเนื่องจากการพัฒนา
จำเป็นจะต้องดำเนินการสืบต่อเนื่องกันไป การปรับปรุงแผนและโครงการเฉพาะสาขาในระยะต่อไป
นั้นเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การพัฒนาแก้ปัญหาของประเทศสามารถดำเนินไปได้ทันต่อเหตุการณ์ที่
เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอในรูปของการจัดทำแผนพัฒนาฯ ประจำปี เพื่อเป็นแนวในการพิจารณาจัดทำ
งบประมาณเป็นรายปีต่อไป

บทที่ 2

สรุปผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนา

ฉบับที่ 3 (2515 - 2519)

1. สรุปผลการพัฒนาประเทศและรายได้ตลอดทั้งโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐ

การดำเนินงานพัฒนาประเทศในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการถึงสามแผน เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2519 นั้น รัฐบาลได้ระดมทรัพยากรกำลังเงินจากแหล่งภายในและต่างประเทศมาลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปแล้วในวงเงินเกือบสามแสนล้านบาทให้แก่โครงการและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อปูพื้นฐานและปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่วนรวมหลายด้านให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการขยายกำลังผลิตและบริการต่อประชาชนได้มากขึ้นโดยลำดับ ขณะเดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร ตลอดทั้งสถาบันและองค์กรของรัฐที่สำคัญ ๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการจัดทำโครงการและวางแผนนโยบายการพัฒนาประเทศระยะยาวที่เป็นรากฐานต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมไว้หลายด้าน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้ดำเนินสืบเนื่องต่อไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

การประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ ที่ 2 พ.ศ. 2504 ถึง 2514 ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการลงทุน เน้นการบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวมเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะระบบข่ายทางหลวงเขื่อนพลังน้ำเพื่อบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การขยายผลผลิตส่วนรวมของประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 7 ต่อปีในระยะปี 2504 - 2514

อย่างไรก็ตาม แม้อัตราการขยายการผลิตโดยรวมได้เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากรและระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและปัจจัยการผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือผู้ที่ขาดปัจจัยการผลิต จึงทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคมในประเทศเพิ่มขึ้น และทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม

ต่อมาแนวนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) นอกจากการเน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถของการผลิต และเพิ่มรายได้ให้สูงเพื่อมุ่งการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ก็ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ ตลอดจนเพิ่มความสำคัญในการพัฒนาบริการทางด้านสังคมเป็นนโยบายสำคัญอีกด้วย ดังนั้นวิธีการพัฒนาในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงได้เพิ่มมาตรการในด้านการกระจายรายได้ และหันมาให้ความสำคัญทางด้านการพัฒนาสังคมมากยิ่งขึ้น โดยเน้นถึงการดำเนินงานเพิ่มขึ้นใหม่อีก ดังนี้

(1) การลดอัตราการเพิ่มของประชากร เพื่อให้สามารถขยายบริการขั้นพื้นฐานให้สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นการลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนในระยะยาวด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้มีผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้เข้มงวดยิ่งขึ้น

(2) การกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรทั่วประเทศให้น้อยลง จำต้องกระจายบริการของรัฐทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

(3) การสร้างโอกาสให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และยกฐานะความเป็นอยู่ของคนในเขตชุมชนให้สูงขึ้น จะต้องกระจายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมและการพัฒนาอาชีพไปสู่ประชาชนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีโอกาสที่จะได้รับบริการจากรัฐให้ทัดเทียมกัน

ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นั้นพอจะสรุปได้ดังนี้

1.1 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

การประเมินผลได้ชี้ให้เห็นชัดว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เปลี่ยนโครงสร้างไปในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น คือ สัดส่วนของมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในปี 2514 เป็นประมาณร้อยละ 48 ในตอนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงภาวะทางเศรษฐกิจของโลกมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนับตั้งแต่ความผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐฯ ลดต่ำลง การเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลกประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปี 2515 ติดตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันที่ได้เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัว

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ภาวะการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันขึ้นทั่วโลก ซึ่งทำให้กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยเราพอสมควร กล่าวคือระดับราคาได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 12 ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3 ต่อปีในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ทั้งนี้ เนื่องจากราคาสินค้าส่งออกและนำเข้ามีแนวโน้มสูงขึ้น และขณะเดียวกันภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจของโลกก็ได้ส่งผลทำให้การลงทุนภายในประเทศซบเซาลงอย่างเห็นได้ชัด ประมาณการสะสมทุนถาวรในราคาคงที่ในระยะ 4 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.2 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะการว่างงานในสาขาอุตสาหกรรมและบริการต่างๆ ตลอดทั้งการว่างงานในกำลังคนระดับสูง การผลิตส่วนรวมของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็เริ่มขยายตัวช้าลง และไม่สม่ำเสมอในแต่ละปีมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างมากตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการลงทุน การบริโภค การส่งออก และปริมาณการใช้จ่ายเงินทางภาครัฐบาลด้วย

ตารางที่ 2.1

เครื่องชี้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2518)

	2515	2516	2517	2518	เฉลี่ย 4 ปี
อัตราเพิ่มของระดับราคา ^{1/}	4.9	15.7	24.3	5.3	12.5
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	4.3	10.3	4.6	5.5	6.2
อัตราเพิ่มของปริมาณการสะสมทุนถาวร	0.2	5.1	6.9	9.3	5.2

^{1/} ดัชนีราคาผู้บริโภค

1.2 การขยายตัวการผลิตและรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

การขยายตัวของการผลิตและรายได้ของประเทศในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เพิ่มขึ้นจาก 129,617 ล้านบาท ในปี 2514 มาเป็นประมาณ 174,866 ล้านบาท ในปี 2519 หรือเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ถึงร้อยละ 7 ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในราคาคงที่ได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.3 ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ร้อยละ 4.5 และการผลิตในสาขาเกษตรก็ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย อย่างไรก็ตามการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมและการส่งออกได้สูงขึ้นกว่าเป้าหมายบ้างเล็กน้อย แต่ขณะเดียวกันการนำเข้าก็เพิ่มขึ้นเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก

ตารางที่ 2.2

ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ

	เป้าหมายแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3	อัตราการขยายตัวในระยะ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ^{1/}
1. ผลผลิตประชาชาติ	7.0	6.2
2. รายได้ต่อบุคคล	4.5	3.3
3. ผลผลิตสาขาเกษตร	5.1	3.9
4. ผลผลิตสาขาอุตสาหกรรม	8.0	8.6
5. การส่งออก	7.0	14.0
6. การนำเข้า	2.8	11.5

^{1/} ปี 2518 - 2519 เป็นตัวเลขประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถขยายตัวได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น เนื่องจากสาเหตุภายในประเทศ คือ เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงในปี 2515 และในปี 2519 อันเป็นปีแรกและปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ทำให้ผลผลิตด้านเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ เศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศจึงขยายตัวในอัตราที่ต่ำลง และยังมีสาเหตุภายนอกอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลก นับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา ทำให้ปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันทวีความรุนแรงขึ้นในประเทศ เริ่มในปี 2517 เป็นต้นมา จึงทำให้การผลิตส่วนรวมของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.2 และทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยเฉลี่ยลดต่ำลงไปจากที่ประมาณการไว้ด้วย

ผลผลิตด้านอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยเฉลี่ยร้อยละ 8.6 สูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้เล็กน้อย แต่ก็นับว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มร้อยละ 11.4 ต่อปี ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวในช่วงระยะปี 2515 - 2517 อันเป็นระยะที่ภาวะตลาดในต่างประเทศอำนวย โดยสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกหลายประเภทเพิ่มขึ้น เช่น น้ำตาลมีปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 เท่าตัว นอกจากนี้ ผลผลิตอุตสาหกรรมส่งออกอื่นๆ เช่น ผ้าและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กแท่ง เครื่องใช้ในบ้านที่ทำด้วยไม้ ตลอดจนอุปกรณ์ไฟฟ้าก็ขยายตัวออกไปมาก และมีมูลค่าส่งออกรวมกันเพิ่มขึ้นจากประมาณ 330 ล้านบาท ในปี 2513 เป็น 2,510 ล้านบาท ในปี 2517

ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเริ่มได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะการขาดแคลนวัตถุดิบและการเพิ่มราคาสินค้าเข้าจากภาวะเงินเฟ้อทั่วโลก ตลอดทั้งความต้องการของตลาดต่างประเทศและในประเทศเริ่มลดลงจึงเป็นผลทำให้การลงทุนในประเทศลดลง ซึ่งทำให้การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราที่ต่ำลง ระหว่างปี 2517-2519 การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 6.2 ต่อปีเท่านั้น

1.3 การลดอัตราเพิ่มประชากร และการกระจายบริการเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญๆ ในด้านการลดอัตราการเพิ่มของประชากร การขยายและกระจายบริการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรระหว่างภูมิภาคต่างๆ และภายในเขตเมืองให้น้อยลง ผลการดำเนินงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เปรียบเทียบกับเป้าหมายในแต่ละด้านปรากฏว่า

1.3.1 การลดอัตราการเพิ่มของประชากร การวางแผนครอบครัวได้เริ่มดำเนินการในขั้นทดลองตั้งแต่ปี 2508 เป็นต้นมา ในขณะนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นทางการ ต่อมาในปี 2513 รัฐบาลได้ยอมรับนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ก็ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเช่นกัน ครั้นต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดเป้าหมายโดยจะให้บริการวางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นจำนวน 1.98 ล้านคน ในระหว่างปี 2515 - 2519

ในระหว่างปี 2515 - 2518 การดำเนินงานในด้านบริการวางแผนครอบครัวได้ดำเนินการไปด้วยดี โดยมีจำนวนผู้รับบริการการวางแผนครอบครัวรายใหม่ไปแล้วรวมทั้งสิ้นประมาณ 1.91 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายการวางแผนครอบครัวจำนวน 1.98 ล้านคน ในระยะปี 2515 - 2519 นับได้ว่าการดำเนินงานใน 4 ปีแรกของแผนฯ สามารถบรรลุเป้าหมายแล้วถึงร้อยละ 97

ตารางที่ 2.3

การลดอัตราเพิ่มประชากรและการกระจายบริการเศรษฐกิจและสังคม

วิธีการดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผลที่ได้รับในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 – 2519)
1. การลดอัตราการเพิ่มประชากร		
1.1 ลดอัตราการเพิ่มของประชากรในปี 2519 เหลือร้อยละ	2.5	2.6
1.2 จำนวนผู้รับบริการการวางแผนครอบครัว	1.975 ล้านคน	1.908 ล้านคน ^{1/}
2. การกระจายและขยายบริการเศรษฐกิจและสังคม		
2.1 บริการเศรษฐกิจ		
2.1.1 เนื้อที่ชลประทาน	17.67 ล้านไร่	20.07 ล้านไร่ ^{2/}
2.1.2 คันและคูน้ำในเขตชลประทาน	4.47 ล้านไร่	7.60 ล้านไร่ ^{2/}
2.1.3 จัดรูปที่ดิน	100,000 ไร่	53,100 ไร่
2.1.4 ทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบท	7,500 ก.ม.	7,282 ก.ม. ^{3/}
2.2 การบริการสาธารณสุข		
2.2.1 จัดหาน้ำสะอาด	20,000 หมู่บ้าน	9,935 หมู่บ้าน
2.2.2 เพิ่มปริมาณการผลิตประปาจังหวัดให้มีกำลังผลิตประมาณ	660,000 ลบ.ม./วัน	624,040 ลบ.ม./วัน ^{4/}
2.2.3 กำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้า	2,469 เมกกะวัตต์	2,438 เมกกะวัตต์
2.3 บริการสังคม		
2.3.1 จำนวนนักเรียนนักศึกษา	8.880 ล้านคน	8.089 ล้านคน ^{3/}
2.3.2 สัดส่วนแพทย์/ประชากร	1 : 5,806	1 : 6,750
2.3.3 เตียงพยาบาล/ประชากร	1 : 1,775	1 : 1,430
2.3.4 เตียงคนไข้/ประชากร	1 : 1,340	1 : 640

ตารางที่ 2.4
โครงการวางแผนครอบครัว
(จำนวนผู้รับบริการวางแผนครอบครัวรายใหม่)

หน่วย : พันคน

	2508– 2514	2515	2516	2517	2518	2515– 2518	เป้าหมาย แผนฯ 3 2515–2519	ร้อยละของ เป้าหมาย แผนฯ 3
ห่วงอนามัย	336	90	93	90	75	348	450	77.3
ยาเม็ด	505	328	269	305	345	1,247	1,355	92.0
คุมกำเนิด ผ่าตัดทำหมัน	105	33	50	80	90	253	170	148.8
*ยาฉีด คุมกำเนิด	7	6	10	19	25	60	-	-
รวม	953	457	422	494	535	1,908	1,975	96.6

ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข

* อยู่ในขั้นทดลองไม่ได้กำหนดอยู่ในเป้าหมายของแผนฯ

1.3.2 การเพิ่มบริการเศรษฐกิจและสังคมให้กระจายไปสู่ชนบท แบ่งออกเป็นบริการทางด้านเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนและเพิ่มผลผลิตการเกษตร เพื่อการขนส่งผลผลิตออกสู่ตลาดบริการสาธารณสุขและการบริการสังคม โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญในแต่ละด้านดังนี้

(1) การชลประทาน

การพัฒนาด้านชลประทานในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้ลดการก่อสร้างเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ลง และหันมาปรับปรุงและขยายระบบการส่งน้ำให้ถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งดำเนินงานออกเป็น 2 ด้าน คือ การปรับปรุงและขยายระบบส่งน้ำในรูปของการจัดรูปที่ดิน โดยการปรับระดับพื้นที่เพาะปลูกให้สามารถรับน้ำได้ทั่วถึงด้านหนึ่ง และอีกด้านหนึ่งเป็นไปในรูปของการลงทุนสร้างระบบคั่นน้ำเพื่อจัดสรรน้ำได้ถึงเกษตรกร

ผลการดำเนินงานจนถึงปี 2518 ปรากฏว่า การปรับปรุงและขยายบริการส่งน้ำยังมีได้ถึงประชาชนตามที่คาดหมายไว้ ดังจะเห็นได้จากผลการจัดรูปที่ดินเพื่อปรับปรุงระบบระบายน้ำครอบคลุมพื้นที่ได้เพียง 53,100 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 0.3 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น ส่วนผลการดำเนินงานที่สามารถทำให้มีการขยายระบบการส่งน้ำในรูปคั่นและคูน้ำ คือ ปลายปี 2518 ทำได้เพียงประมาณ 7.6 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น ซึ่งประมาณร้อยละ 82 ของจำนวนนี้อยู่ในเขตชลประทานภาคกลาง นอกจากนั้นปรากฏว่าคั่นน้ำและคูน้ำหลายแห่งยังไม่สามารถส่งน้ำให้ครบได้ในเนื้อที่ทุกแปลงทั้ง 7.6 ล้านไร่ คือยังจำเป็นต้องมีการ

พัฒนาในระดับไรนาในรูปของการจัดรูปที่ดิน เพื่อระบายน้ำเข้าไปให้ถึงเนื้อที่เพาะปลูกอย่างแท้จริง อีก โดยเฉพาะในฤดูแล้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปีการเพาะปลูก 2518 มีเนื้อที่ที่สามารถปลูกพืชในฤดูแล้งได้เพียงประมาณ 2.0 ล้านไร่ หรือร้อยละ 10 ของเนื้อที่ชลประทานเท่านั้น

ตารางที่ 2.5
สรุปผลงานของโครงการชลประทานแยกเป็นรายภาค
เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2518

(ล้านไร่)

โครงการ	ภาคเหนือ	สัดส่วนหรือร้อยละ	ภาคกลาง	สัดส่วนหรือร้อยละ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	สัดส่วนหรือร้อยละ	ภาคใต้	สัดส่วนหรือร้อยละ	ทั่วประเทศ	สัดส่วนหรือร้อยละ
เนื้อที่การชลประทาน	3.56	17.7	12.42	62	2.38	12	1.71	8.5	20.07	100
เนื้อที่การชลประทานที่ส่งน้ำได้แล้ว	2.37	15.7	10.34	68	1.49	9.8	.92	6.0	15.12	100
เนื้อที่คั่นนาคูน้ำในเขตชลประทาน	.742	9.7	6.21	82	.502	6.6	147	1.9	7.60	100
เนื้อที่จัดรูปที่ดิน			.0525	99	.0006	1	-	-	.053	100

ที่มา : กรมชลประทาน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(2) การแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เน้นการแก้ไขปัญหาประชาชนไม่มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาการขาดที่ดินเพื่อการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพของดินในการแก้ไขปัญหาการขาดหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนกระทั่งถึงปี 2518 ปรากฏว่าสามารถออกโฉนดที่ดินในรูป น.ส. 3 ไปแล้วประมาณ 11.69 ล้านไร่ หรือร้อยละ 11 ของจำนวนพื้นที่ทำการเกษตร ส่วนการแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินทำกินนั้น การจัดที่ดินเพื่อให้สิทธิและการก่อสร้างถนนและบริการแก่ราษฎร ซึ่งดำเนินการโดยกรมที่ดินถึงปี 2518 ทำได้ประมาณ 358,161 ไร่ หรือจำนวน 26,365 ครอบครัว ส่วนการจัดที่ดินและส่งเสริมอาชีพในรูปของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และการจัดและพัฒนาที่ดินทำได้อีกประมาณ 2.6 ล้านไร่ หรือจำนวน 105,708 ครอบครัว

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ความกดดันของประชากรในเรื่องที่ดินทำกินมีมากขึ้น การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีขนาดเล็กลงจากอัตราเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ ในปี 2516 เหลือเพียงครอบครัวละ 14.7 ไร่ ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าจำนวนเกษตรกรขาดที่ทำกินมีแนวโน้มสูงขึ้น เฉพาะในปี 2518 มีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากคณะกรรมการช่วยเหลือ

ชาวนาชาวไร่ถึง 58,298 ราย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเช่าที่ดิน ดังจะเห็นได้จากภาคกลางมีผู้เช่ารวม 2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 41 ของจำนวนผู้เช่าทั่วประเทศ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินยังนับได้ว่าอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก

ในด้านการปรับปรุงคุณภาพของดิน ประมาณว่ายังมีที่ดินอีกเป็นจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นปัญหาต่อการเพิ่มผลผลิต โดยกระจุกกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ เช่น พื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 8 ล้านไร่ พื้นที่ดินเค็มชายทะเลประมาณ 400,000 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ชายเลนประมาณ 1.24 ล้านไร่ นอกจากนั้นยังมีพื้นที่ซึ่งถูกปล่อยปลະละเลยที่ยังไม่มีนโยบายที่แน่นอนว่าจะมีแนวทางพัฒนาพื้นที่นั้นๆ อย่างไร ได้แก่ ทุ่งกุลาร้องไห้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ที่ราบตอนกลางภาคใต้ (ทุ่งพระแสงและพนม) ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 3 ล้านไร่ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขโดยการจัดให้มีแผนการพัฒนาที่ดินในรูปสมบูรณ์แบบเพื่อจะได้ให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน และพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นต่อไปด้วย

(3) สินเชื่อการเกษตร

แนวนโยบายการพัฒนาขยายสินเชื่อการเกษตรในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในทางด้านการขยายปริมาณสินเชื่อการเกษตรที่จะให้แก่เกษตรกรในระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นสถาบันหลัก ปรากฏว่ายอดลูกหนี้คงค้างของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพิ่มขึ้นจากประมาณ 1,400 ล้านบาทในปี 2514 เป็นประมาณ 4,500 ล้านบาทในปี 2518 ซึ่งยังมีขอบเขตจำกัดมาก หากพิจารณาตามความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรโดยส่วนรวม ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อที่ให้กับเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของธนาคารฯ โดยตรง ในระหว่างปี 2515- 2518 สินเชื่อที่ธนาคารให้แก่เกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 32 ต่อปี การให้สินเชื่อด้านการเกษตรของธนาคารพาณิชย์เมื่อเปรียบเทียบกับการให้สินเชื่อด้านอื่นๆ แล้วยังนับว่าจะมีจำนวนน้อยในระยะเวลาที่ผ่านมา คือไม่ถึงร้อยละ 5 ของการให้สินเชื่อทั้งหมดในปี 2518 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายผันเงินจากธนาคารพาณิชย์ไปสู่เกษตรกร โดยมีเป้าหมายที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรเป็นจำนวนประมาณ 3,500 ล้านบาท โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ตารางที่ 2.6
ยอดลูกหนี้คงค้างของ ธกส. ระหว่างปี 2511 - 2518

(ล้านบาท)

ปี	รวม	เกษตรกร ^{1/}	ร้อยละ	สหกรณ์ การเกษตร	ร้อยละ	กลุ่ม เกษตรกร	ร้อยละ
2511	662.2	373.3	56	288.9	44	-	-
2512	958.0	640.4	67	317.6	33	-	-
2513	1,162.9	753.7	65	409.2	35	-	-
2514	1,384.7	845.3	61	538.4	39	-	-
2515	1,675.3	993.8	59	681.5	41	-	-
2516	1,889.9	1,101.2	58	788.7	42	-	-
2517	2,511.3	1,446.1	58	966.6	38	138.6	5
2518	4,556.1	2,472.8	54	1,642.4	36	440.9	10

หมายเหตุ ^{1/} กลุ่มเกษตรกรลูกค้ำของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ที่มา : จากรายงานกิจการ งบดุล บัญชีกำไรขาดทุนประจำปี 2518

ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ถึงแม้ในระยะเวลาที่ผ่านมา สินเชื่อทางด้านเกษตรจะยังไม่สามารถกระจายออกไปให้ถึงมือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง แต่เกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากสินเชื่อในปี 2518 มีจำนวนถึงประมาณร้อยละ 10-15 ของเกษตรกรทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ดีจากการกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้เงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ให้ผู้กู้มีที่ดินค้ำประกันเงินกู้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง อันทำให้การขยายสินเชื่อออกไปได้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เพราะมีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ทำกินของตน ลูกค้ำส่วนใหญ่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงประกอบด้วยเกษตรกรซึ่งมีฐานะดีมีเนื้อที่ทำกินในขนาดซึ่งมากกว่าอัตราเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยของประเทศถึง 2 เท่าตัว การขยายการจัดกลุ่มเกษตรกรในรูปต่างๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้สินเชื่อเกษตรขยายไปถึงเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น

(4) การวิจัยการค้นคว้าและการส่งเสริมการเกษตร

แนวทางการวิจัยค้นคว้าและส่งเสริมการเกษตรในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในด้านการเร่งรัดขยายงานวิจัยและค้นคว้าเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ดี โดยเฉพาะสำหรับพืชที่มีโครงการเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตเป็นพิเศษ เช่น ข้าว ข้าวโพด ฝ้าย ถั่วเหลือง พร้อมทั้งเร่งรัดการจำหน่ายแจกเมล็ดพันธุ์ออกไปให้ถึงมือเกษตรกร โดยผ่านขบวนการทางด้านการส่งเสริมการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีสถานีทดลองค้นคว้าด้านเกษตรตั้งอยู่ กระจายกระจายทั่วประเทศประมาณ 100 แห่ง ในระยะของแผนพัฒนาฯ ได้มีการจัดตั้งศูนย์เกษตร กลางประจำภาคขึ้นทั้งในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ผลงานใน ด้านการวิจัยค้นคว้าทางด้านเกษตรที่ผ่านมาเห็นได้จากความก้าวหน้าในการผลิตพันธุ์พืชใหม่ๆ เช่น ข้าวพันธุ์ ก.ข. 1 - 9 ซึ่งให้ผลผลิตระหว่าง 500 - 1,000 ก.ก./ไร่ เทียบกับผลผลิตเฉลี่ย ประมาณ 270 ก.ก./ไร่ ในระยะก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 ซึ่งให้ผลผลิต ประมาณ 375 ก.ก./ไร่ เมื่อเทียบกับพันธุ์แก้วเตมาลา พระบาท 11 ซึ่งให้ผลผลิตน้อยมาก ถึงแม้ว่า ผลของการค้นคว้าวิจัยจะได้ก้าวหน้าไปในบางพืชก็ตาม แต่ก็ยังมีพืชอีกหลายชนิดที่ยังล้าหลังอยู่ใน ด้านการวิจัยค้นคว้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันสำปะหลังและปอ ซึ่งเป็นพืชที่ต้องอาศัยน้ำฝนในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ

แม้ว่าผลการวิจัยค้นคว้าจะได้ก้าวหน้าไปเป็นบางพืชก็ตาม แต่ ผลการวิจัยค้นคว้าด้านเกษตรยังคงเน้นหนักไปในเรื่องพันธุ์ ชนิดพืชที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง มีความ ต่อต้านโรคได้ดีเท่านั้น ไม่ค่อยจะมีการวิจัยค้นคว้าที่จะให้พันธุ์ที่มีเวลาการเพาะปลูกสั้นลงเท่าไรนัก นอกจากนี้ผลการวิจัยยังไม่สามารถเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรโดยทั่วไปได้ เนื่องจากยังขาดการ ประสานงานที่ดีกับงานทางด้านส่งเสริมการเกษตร และการขาดแคลนพนักงานส่งเสริม การเกษตร ถึงแม้ว่าจะได้มีการรวมงานของกระทรวงเกษตรฯ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเข้ามาไว้ ด้วยกันและเพิ่มจำนวนพนักงานส่งเสริมมากขึ้นจาก 1 : 8,000 ครอบครัวการเกษตรในปี 2514 เป็น 1 : 1,158 ครอบครัวการเกษตรก็ยังนับว่าไม่เพียงพอเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า พนักงาน ส่งเสริมแต่ละคนต้องปฏิบัติหน้าที่ทางด้านอื่น นอกเหนือไปจากการส่งเสริมการเกษตรถึงประมาณ ครึ่งหนึ่งของเวลาที่มีอยู่ นอกจากนี้การกระจายจำนวนพนักงานส่งเสริมยังปรากฏว่ามีความ แตกต่างอยู่มากระหว่างภาค กล่าวคือ เมื่อสิ้นปี 2518 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนพนักงาน ส่งเสริม 1 : 622 ครอบครัวการเกษตร เมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลาง 1 : 782 ครอบครัว และภาคใต้ 1 : 815 ครอบครัวตามลำดับ

นอกจากนี้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่ดียัง นับว่าไม่สามารถดำเนินการให้ถึงมือเกษตรกรส่วนใหญ่อย่างทั่วถึง เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงต้องใช้ เมล็ดพันธุ์จากการเก็บเองและหาซื้อส่วนที่ขาดจากตลาดทั่วไป ซึ่งเป็นเมล็ดพืชที่มีคุณภาพไม่ แน่นนอน ความต้องการเมล็ดพันธุ์ของพืชที่ใช้พันธุ์จากเมล็ด 7 ชนิดที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด และ ถั่วมีประมาณ 350,000 ตันต่อปี แต่ในปัจจุบันรัฐบาลสามารถผลิตพันธุ์พืชชนิดต่างๆ รวมกันได้ เพียงประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น จึงนับได้ว่าขีดความสามารถในการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชของ ภาครัฐบาลยังมีอยู่อย่างจำกัดมาก

(5) บริการด้านเศรษฐกิจเพื่อการขนส่งผลผลิตสู่ตลาด

แนวทางการพัฒนาการขนส่งทางบกในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในด้านการก่อสร้างระบบถนนจากไร่นาสู่ตลาดในรูปของทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเหตุที่การก่อสร้างทางหลวงสายประธานที่สำคัญๆ ได้สำเร็จลุล่วงไปเป็นส่วนใหญ่แล้วในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยในระหว่างปี 2515 - 2517 ยอดงบประมาณรายจ่ายจริงในด้านนี้มีรวมกันถึงประมาณ 3,592 ล้านบาท หรือร้อยละ 73 ของยอดงบประมาณรายจ่ายจริงในการก่อสร้างทางทั้งสิ้น ผลการดำเนินงานในด้านการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่น รวมทั้งเส้นทางบนคันคลองชลประทาน ทำให้มีระยะทางทั้งหมดทั่วประเทศเพิ่มจาก 22,124 กม. ในปี 2514 เป็น 31,087 กม. ในปี 2518 โดยสัดส่วนของถนนจากไร่นาสู่ตลาดซึ่งรวมทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่น และถนนคันคลองชลประทานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ในปี 2514 เป็นร้อยละ 59 ในปี 2518

ตารางที่ 2.7

ระบบทาง 2514 - 2518

รายการ	ระยะทาง (ก.ม.)			
	2514	สัดส่วนร้อยละ	2518	สัดส่วนร้อยละ
ทางหลวงแผ่นดิน ^{1/}	10,977	50	12,658	41
ทางหลวงจากไร่นาสู่ตลาด	11,147	50	18,429	59
- ทางหลวงจังหวัด ^{2/} และท้องถิ่น	9,935	(45)	16,659	(53)
- ถนนบนคันคลอง ^{3/} ชลประทาน	1,212	(5)	1,770	(6)
รวม	22,124	100	31,087	100

^{1/} รวมผลงานของกรมทางหลวง

^{2/} รวมผลงานของกรมทางหลวง รพช. กรมโยธาธิการ

^{3/} รวมผลงานของกรมชลประทาน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าการดำเนินงานทางด้าน การก่อสร้างถนนจากไร่นาสู่ตลาดในรูปของทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่นจะก้าวหน้าไปได้มากเพียงใดก็ตาม เมื่อคิดเป็นสัดส่วนตารางกิโลเมตรของเนื้อที่เพาะปลูกต่อจำนวนกิโลเมตรของถนนจากไร่นาสู่ตลาดแล้ว จะเห็นได้ว่าในปี 2518 ประเทศไทยมีถนนยาวเพียง 145

เมตรต่อเนื้อที่เพาะปลูก 1 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนมาตรฐานสากลของธนาคารโลกซึ่งกำหนดไว้ว่า ถนนจากไร่นาสู่ตลาดควรมีความยาว 1,500 เมตรต่อพื้นที่เพาะปลูก 1 ตารางกิโลเมตร ก็ยังแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องดำเนินการทางด้าน การก่อสร้างเส้นทางประเภทนี้เพิ่มขึ้นในระยะเวลาต่อไปข้างหน้าอีกมากมายหลายเท่าตัว เพื่อสนับสนุนการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(6) บริการสาธารณูปโภค

(ก) **พลังงานไฟฟ้า** กำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นจาก 1,169 เมกกะวัตต์ ในปี 2514 เป็น 3,438 เมกกะวัตต์ ในปี 2519 กำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าได้เปลี่ยนแปลงไปใช้พลังงานไอน้ำมากยิ่งขึ้นจากร้อยละ 44 ในปี 2514 เป็นร้อยละ 55 ในปี 2519 ในขณะที่สัดส่วนของกำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าจากพลังน้ำลดลงจากร้อยละ 39 ในปี 2514 เหลือร้อยละ 37 ในปี 2519

ตารางที่ 2.8

กำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3

	ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2514)		สิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2519)	
	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกกะวัตต์)	สัดส่วน	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกกะวัตต์)	สัดส่วน
พลังน้ำ	451	39	909	37
พลังไอน้ำ	510	44	1,334	55
กังหันแก๊ส	165	14	1,165	7
ดีเซล	43	3	30	1
รวม	1,169	100	3,438	100

ถึงแม้ว่าการขยายกำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าจะได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ตาม การกระจายบริการก็ยังไม่ถึงมือประชากรส่วนใหญ่ของประเทศโดยทั่วถึง เมื่อสิ้นปี 2519 ประชากรทั้งประเทศมีไฟฟ้าใช้เพียงประมาณร้อยละ 20 ปัญหาการขาดแคลนไฟฟ้าส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ซึ่งปัจจุบันการไฟฟ้าได้จ่ายไฟฟ้าให้ท้องถิ่นชนบทไปแล้วจนถึงปี 2519 เพียงประมาณ 8,950 หมู่บ้าน หรือประมาณร้อยละ 19 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น จำนวน 47,725 หมู่บ้าน อีกประมาณร้อยละ 81 ของหมู่บ้านชนบทยังไม่มีไฟฟ้าใช้ (ไม่รวมในเขตเทศบาลจำนวน 120 แห่ง และบางสุขาภิบาล)

(ข) **น้ำสะอาด** ปัญหาด้านการจัดหา น้ำสะอาดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ปัญหาความแตกต่างระหว่างการได้รับบริการที่สะดวกและปลอดภัย และปัญหาการขาดแคลนน้ำในการอุปโภคบริโภคในบางฤดู ในด้านปัญหาความแตกต่างระหว่างการได้รับบริการที่สะดวกและปลอดภัย เห็นได้จากกำลังผลิตประปาต่อวันในส่วนกลางมีประมาณ 0.28 ม³/คน/วัน เมื่อเปรียบเทียบกับ 0.19 ม³/คน/วัน ในส่วนภูมิภาคในปี 2519 นอกจากนี้ในส่วนกลางสัดส่วนของผู้ใช้น้ำมีอัตราสูงถึงร้อยละ 63 ของประชากร เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองต่างๆ ในส่วนภูมิภาคซึ่งแม้ขีดความสามารถในการผลิตจะขยายครอบคลุมประชากรถึงประมาณ 4 ล้านคน แต่มีผู้ใช้น้ำเพียงร้อยละ 37 หรือเพิ่มจากในปี 2514 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้กำลังการผลิตจะสูงขึ้น แต่ประชาชนยังไม่สามารถได้รับบริการอย่างทั่วถึง นอกจากนี้อัตราค่าน้ำระหว่างในนครหลวงกับส่วนภูมิภาคก็ยังแตกต่างกันอยู่มาก ถ้าเปรียบเทียบการใช้น้ำในปริมาณเท่ากัน กล่าวคือในนครหลวงถ้าใช้น้ำจำนวน 100 ม³ จะเสียค่าน้ำประปา 153.50 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับ 200 บาท ในส่วนภูมิภาคโดยใช้น้ำในปริมาณเท่ากัน

ในด้านการจัดหา น้ำสะอาดในชนบท ถึงแม้ว่าในปี 2519 มีประชากรในชนบทได้รับประโยชน์จากโครงการจัดหา น้ำสะอาดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสิ้นประมาณร้อยละ 69 ของประชากรในชนบท และครอบคลุมหมู่บ้านประมาณร้อยละ 59 ของหมู่บ้านทั้งหมดก็ตาม การจัดหาบริการในรูปบ่อบาดาล และประปาชนบท ประปาโรงเรียน วัด หมู่บ้าน ซึ่งนับว่าเป็นน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับเป็นน้ำดื่มนั้น ยังครอบคลุมได้เพียงร้อยละ 19 ของประชากรในชนบทเท่านั้น ที่เหลือเป็นไปในการก่อสร้างฝาย ทำนบ อ่างเก็บน้ำ ขุดลอกหนองบึง ขุดสระน้ำ ขุดบ่อ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องมีการซ่อมบำรุงดูแลอย่างใกล้ชิด และยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานน้ำดื่ม นอกจากนี้จากการสำรวจสภาวะการขาดแคลนน้ำในปี 2517 ปรากฏว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำมากและปานกลาง โดยชาวบ้านต้องไปหาน้ำในฤดูแล้งห่างไกลจากหมู่บ้านเป็นระยะทาง 3 - 4 กม. ยังมีอยู่อีกทั้งสิ้นถึงประมาณ 2,135 หมู่บ้าน ซึ่งจำเป็นต้องหาทางเพิ่มมาตรการต่างๆ ขจัดปัญหาเหล่านี้ไว้ด้วย

(7) บริการสังคม

(ก) **การศึกษา** แนวทางการพัฒนาการศึกษาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้มีการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะการขยายบริการการศึกษาในระดับภาคบังคับให้เพียงพอกับความต้องการของเด็กในวัยเรียน ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตลอดจนการปรับปรุงและขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกันด้วย

ผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาการศึกษาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว แม้ว่าจะสามารถขยายบริการการศึกษาทุกระดับได้มากขึ้น กล่าวคือ ในปี

2518 มีประชากรที่อยู่โรงเรียนประมาณ 7.8 ล้านคน หรือร้อยละ 44.5 ของประชากรในวัยเรียนทั้งสิ้น (อายุ 7 - 14 ปี) เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 40.7 ในปี 2513 ก็ตาม แต่สัดส่วนของประชากรที่อยู่โรงเรียนกับประชากรในวัยเรียนยังแตกต่างกันอยู่มาก กล่าวได้ว่าเด็กในวัยเรียนซึ่งอยู่นอกระบบโรงเรียนมีอยู่อีกถึงประมาณร้อยละ 56 ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีโครงการที่แน่นอนที่จะดูแลเยาวชนที่อยู่นอกโรงเรียนเหล่านี้

ในระยะเวลาที่ผ่านมาความไม่เสมอภาคในด้านการศึกษาของเด็กทั้งในระดับก่อนวัยเรียนและในวัยเรียนยังมีอยู่มาก ในระดับของเด็กก่อนวัยเรียนปรากฏว่าเด็กในชนบทและแหล่งเสื่อมโทรมมีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลและชั้นเด็กเล็กได้น้อยมากเมื่อสิ้นปี 2518 มีอัตราส่วนเพียงประมาณร้อยละ 5 เท่านั้น จากผลการวิจัยของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าศึกษาชั้นอนุบาลมากกว่าเด็กในจังหวัดอื่นๆ ส่วนในระดับภาคก็ยังไม่มีความเสมอภาคอีกด้วย กล่าวคือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสสูงกว่าภาคอื่น และเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสต่ำสุด

ปัญหาความไม่เสมอภาคทางด้านการศึกษาของเด็กในวัยเรียนมีอยู่หลายประการ ในปัจจุบันเด็กอายุ 7 ปีขึ้นไปในจังหวัดภาคกลางมีอัตราการเข้าเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาตอนต้นสูงกว่าภาคอื่นๆ โอกาสในการเข้าเรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปก็ยังคงมีความแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลทางด้านการศึกษาซึ่งปรากฏว่าสัดส่วนของจำนวนที่หนึ่งเรียนชั้น ป. 5 ต่อชั้น ป. 4 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียงร้อยละ 36 เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 55 ในภาคกลาง ในระดับมัธยมศึกษาชั้นนั้นแม้ว่าอัตราส่วนการเข้าเรียนจะเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 26 ของประชากรในวัยเรียน ในปี 2514 เป็นร้อยละ 42 ในปี 2518 ก็ตาม ยังปรากฏว่าคนในชนบทยังมีโอกาสที่จะเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษาต่ำกว่าที่ควรมาก นักเรียนระดับมัธยมศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและอยู่ในเมือง ผู้ที่อยู่ในส่วนกลางมีโอกาสได้รับการศึกษามากที่สุด กล่าวคือ มีจำนวนร้อยละ 5.11 ของประชากร ในขณะที่ในส่วนภูมิภาคบางจังหวัด เช่น กำแพงเพชร มีเพียงร้อยละ .58 ของประชากรเท่านั้น นอกจากนี้ในระดับอุดมศึกษาจากการสำรวจในปี 2515 ปรากฏว่าพวกที่มาจากครอบครัวชาวไร่ชาวนามีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโอกาสในการเข้าศึกษาในระดับการศึกษาทุกระดับยังคงมีความแตกต่างกันมากระหว่างผู้มีฐานะดีกับผู้มีฐานะยากจน ผู้อยู่ในชนบทกับตัวเมือง และผู้ต่างจังหวัดกับผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาการปรับปรุงคุณภาพและปริมาณการศึกษาในท้องถิ่นชนบท

(ข) **บริการด้านสาธารณสุข** การดำเนินงานด้านบริการสาธารณสุขในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในด้านการขยายบริการให้กว้างขวางและถึงมือประชาชน โดยเฉพาะในชนบทที่อยู่ห่างไกลออกไปมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามยังนับว่าบริการด้านการรักษาพยาบาลที่รัฐให้แก่ประชาชนในชนบทในปัจจุบัน โดยผ่านโรงพยาบาล ศูนย์การแพทย์

และอนามัย (สถานอนามัยชั้นหนึ่ง) สถานอนามัยชั้นสองและสำนักงานผดุงครรภ์ในปัจจุบัน ยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่ประชาชนในเขตเมืองได้รับ

ความแตกต่างระหว่างการได้รับบริการด้านสาธารณสุขระหว่างในเขตเมืองและชนบทเห็นได้ชัดเจนจากอัตราส่วนของเตียงคนไข้ต่อประชากรในเมือง 1 เตียงต่อประชากร 150 คน ในชนบท 1 เตียงต่อประชากร 900 คน หรือเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของแพทย์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและเทศบาลต่อประชากร จะเห็นได้ว่าในส่วนกลางมีแพทย์ 1 คนต่อประชากร 1,621 คน แต่ในชนบทมีอัตราแพทย์ 1 คน ต่อประชากร 30,863 คน ส่วนศูนย์การแพทย์และอนามัย (สถานอนามัยชั้นหนึ่ง) ในระดับอำเภอในปัจจุบันมีอยู่เพียงประมาณ 255 แห่ง หรือร้อยละ 48 ของจำนวนอำเภอทั่วประเทศ สถานอนามัยชั้นสองในระดับตำบล มีอยู่เพียง 3,439 แห่ง หรือร้อยละ 64 ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ และในระดับหมู่บ้านมีสำนักงานผดุงครรภ์อยู่เพียง 1,550 แห่ง หรือร้อยละ 8 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดของประเทศเท่านั้น

ในปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่า บริการสาธารณสุขของรัฐที่มีอยู่สามารถให้บริการถึงมือประชาชนได้เพียงประมาณร้อยละ 15 เท่านั้น ประชาชนประมาณร้อยละ 51 เมื่อเกิดเจ็บไข้ได้ป่วยจะต้องไปรับบริการจากเอกชนตลอดจนแพทย์แผนโบราณและหมอทางไสยศาสตร์ ซึ่งนับได้ว่าการจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในปัจจุบันยังไม่ถึงมือประชาชนโดยส่วนใหญ่อยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะในชนบท

(8) การให้โอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐาน การให้โอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนให้ใช้ประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานของรัฐที่สำคัญในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมา สรุปผลได้ดังนี้

(ก) การบริการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันการเกษตรและสินเชื่อการเกษตร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดแนวทางในอันที่จะส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปสถาบันการเกษตรให้เป็นปีกแผ่นมั่นคงและสามารถอำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรโดยรวมมือกันทั้งด้านการผลิตและการจำหน่าย โดยได้กำหนดเป้าหมายในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพิ่มขึ้นปีละ 500 กลุ่มและได้กำหนดโครงการสำหรับสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันการเกษตรทั้งโดยตรงและโดยผ่านสินเชื่อการเกษตร ตลอดจนการสาธิตและอบรมต่างๆ ได้กำหนดวงเงินไว้ถึง 1,706.66 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 12 ของงบประมาณการเกษตรทั้งสิ้น

การจัดกลุ่มเกษตรกรเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเกษตรปรากฏว่าผลการดำเนินงานจนถึงปี 2519 จำนวนกลุ่มเกษตรกรได้ลดลงจาก 4,195 กลุ่มในปี 2514 เหลือเพียงประมาณ 3,037 กลุ่มในปี 2519 ทั้งนี้เนื่องจากในกลุ่มเกษตรกรขยายขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากราวกลุ่มละ 48 คน ในปี 2514 เป็น 102

คน ในปี 2519 ในสถาบันการเกษตรที่สำคัญ 3 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกร เกษตรกรลูกค้ำ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร ภายใต้การดำเนินงานของกรม ส่งเสริมการเกษตรนั้นมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้นประมาณ 554,935 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 71 เมื่อสิ้นปี 2519 ปรากฏว่ามีเกษตรกรอยู่ในสถาบันการเกษตรทั้ง 3 นี้ ประมาณ 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 24 ของครอบครัวเกษตรกรทั่วประเทศ

ตารางที่ 2.9

จำนวนกลุ่มเกษตรกรและสมาชิกในสถาบันการเกษตรที่สำคัญ ปี 2514 และ 2519

	2514	2518/19	เพิ่ม/ลด ร้อยละ
กลุ่มเกษตรกร			
จำนวนกลุ่ม	4,195	3,037	-27.60
จำนวนสมาชิก	205,448	309,838	+50.81
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม	47.98	102.02	+108.33
สหกรณ์การเกษตร			
จำนวนกลุ่ม	1,336	788	-41.02
จำนวนสมาชิก	308,459	504,777	+63.64
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม	230.88	640.58	+177.45
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร			
จำนวนสมาชิกกลุ่มเกษตรกร ลูกค้ำ	262,087	516,314	+97.00
จำนวนสมาชิก 3 สถาบัน	775,994	1,330,929	+71.51

ถึงแม้ว่าจำนวนเกษตรกรที่อยู่ในกลุ่มของสถาบันการ- เกษตรที่สำคัญทั้ง 3 นี้จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 71 ในระยะปี 2514 ถึง 2518/19 ก็ตาม แต่ จำนวนกลุ่มของสถาบันยังกระจายสู่ชนบทไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในภาคกลางมีเกษตรกรเป็น สมาชิกสถาบันการเกษตรทั้ง 3 แห่งนี้อยู่ถึงร้อยละ 39 ของจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั้งสิ้น เมื่อ เปรียบเทียบกับร้อยละ 19 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากจำนวนสมาชิก ของสถาบันการเกษตรทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันเกษตรกรของประเทศเกือบ 4 ล้าน ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 76 ยังอยู่นอกสถาบันการเกษตร

การที่เกษตรกรเป็นจำนวนมากยังมีได้ร่วมอยู่ในกลุ่ม เกษตรนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ เกี่ยวกับข้อบังคับของสถาบันการเกษตรรูปแบบต่างๆ เช่น ข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตรได้กำหนดไว้ว่าลูกค้าจะต้องสามารถก่อให้เกิดผลผลิตทางเกษตรเพื่อขายปีหนึ่ง ๆ เป็นมูลค่าพอสมควรและกำหนดว่ากลุ่มลูกค้าหนึ่ง ๆ ไม่ควรรับสมาชิกที่ไม่มีที่ดินของตนเองเลยเกินกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มนั้น ส่วนสหกรณ์การเกษตรก็กำหนดว่าสมาชิกต้องมีกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินทำการเกษตรในขนาดอันสมควรนั้นกฎเกณฑ์ต่างๆ ของสถาบันเกษตรกรเหล่านี้มีผลในการกีดกันเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินให้ออกนอกสถาบันเกษตรกรทั้งสองประเภทนี้ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้มีจำนวนมาก อย่างไรก็ตามกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรนี้เป็นหลักประกันประการหนึ่งในด้านการให้สินเชื่อเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากอัตราการสำรองหนี้สูญของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ซึ่งได้กำหนดอัตราสำรองหนี้สูญสำหรับเงินกู้ให้แก่เกษตรกรซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองไว้สูงร้อยละ 5 และกำหนดไว้เพียงร้อยละ 1 สำหรับลูกค้าของธนาคารซึ่งสมาชิก 1 ใน 3 ต้องมีที่ดินของตนเองและกำหนดไว้สำหรับสหกรณ์การเกษตรซึ่งสมาชิกจะต้องมีที่ดินของตนเองร้อยละ 0.5 เมื่อเป็นดังนี้การขยายเงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ จึงเท่ากับเป็นการขยายการเสี่ยงภัยมากขึ้นในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ดังนั้นจึง จำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนนโยบายของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ เกี่ยวกับเรื่องนี้เพื่อให้ธนาคารสามารถขยายวงเงินกู้ให้แก่เกษตรกรในระยะต่อไปได้

ในปี 2518 กลุ่มเกษตรกรกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ เป็นจำนวน 387.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 11 ของเงินกู้แก่เกษตรกรทั้งหมดให้สหกรณ์การเกษตรกู้เงิน 866.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 26 และให้กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารกู้เงิน 2,100 ล้านบาท หรือร้อยละ 62 ซึ่งเห็นได้ว่าลูกค้าของธนาคารฯ ได้กู้เงินมากที่สุดเฉลี่ยตามจำนวนลูกค้าทั้งหมด คือ รายละ 4,069 บาท รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตรได้รับเงินกู้เฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกรายละ 2,282 บาท และกลุ่มเกษตรกรเฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกรายละ 1,251 บาท

จะเห็นได้ว่าความพยายามในด้านที่จะใช้สถาบันการเกษตรและสินเชื่อเป็นตัวจักรสำคัญในการให้บริการและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการผลิต ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ในระยะที่ผ่านมากลุ่มเกษตรกรซึ่งรับเกษตรกรทั้งที่ไม่มีที่ทำกินและมีที่ทำกินเข้าเป็นสมาชิกรวมกัน ครบคลุมจำนวนเกษตรกรเพียงประมาณร้อยละ 6 ของจำนวนครัวเรือนของเกษตรกรทั้งหมด และเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเมื่อเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรแล้วจะถูกบังคับโดยข้อบังคับกลุ่มเกษตรกรไม่ให้เป็นสมาชิกสถาบันการเกษตรอื่นๆ ดังนั้น เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินจึงไม่มีโอกาสเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรและมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้ากลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไขให้เกษตรกรเหล่านี้ได้สินเชื่อทางเกษตรให้เพิ่มมากขึ้น โดยแก้ไขกฎเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรส่วนใหญ่ให้มากขึ้น

เมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับสินเชื่อการเกษตรผ่านมายังกลุ่มเกษตรกรน้อยมากจึงทำให้เกษตรกรไม่สู้จะสนใจในการเข้าร่วมกลุ่มนัก ดังนั้นสถาบันเกษตร

ทั้งสามสถาบันใหญ่ๆ ในปัจจุบันจึงเป็นแต่ผู้ช่วยเหลือเกษตรกรที่มีฐานะดีอยู่แล้ว แทนที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากไร้และต้องการความช่วยเหลือมากกว่าการถือเอาปัจจัยที่ดินหรือรายได้มากัดกันไม่ให้เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรหรือสหกรณ์การเกษตร ทำให้เกษตรกรที่ยากไร้ถูกบั่นทอนโอกาสที่จะรวมตัวกัน และการรวมอยู่ในกลุ่มเกษตรกรนั้น ก็ได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลไม่ทั่วถึง จึงทำให้การขยายกลุ่มให้กว้างขวางออกไปทำได้ยาก ดังจะเห็นได้ว่ามีเกษตรกรถึงร้อยละ 76 ที่อยู่นอกกลุ่มสถาบันการเกษตรทั้งสาม กลุ่มเกษตรกรเองก็อ่อนแอลง ดังจะเห็นได้จากจำนวนกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ทราบยอดสมาชิกแน่นอนมีถึง 287 กลุ่ม หรือร้อยละ 9 ของกลุ่มเกษตรกรทั้งหมด 3,037 กลุ่ม การที่เกษตรกรอ่อนแอนี้ทำให้โอกาสที่เกษตรกรจะสามารถพัฒนากลุ่มให้ทำหน้าที่ทั้งในด้านการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันมีน้อยมากในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

(ข) การรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร นอกจากในด้านการปรับปรุงสถาบันการเกษตรและสินเชื่อให้เข้มแข็งแล้ว แนวทางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ยังได้ให้ความสำคัญต่อการรักษาระดับราคาสินค้าทางด้านเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยเสริมสร้างโอกาสและเพิ่มความสามารถของเกษตรกรในการนำปัจจัยการผลิต ตลอดจนบริการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐมาใช้เพื่อการเพิ่มผลิตและรายได้มากยิ่งขึ้น

แม้ว่าการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรจะเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่กล่าวไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ตาม แต่เป้าหมายและวิธีการดำเนินงานมิได้ระบุไว้แน่ชัดในระยะตั้งแต่ปี 2514 - 2517 ราคาสินค้าด้านเกษตรหลายชนิดในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น มีผลให้ราคาสินค้าด้านเกษตรภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นไปด้วย ซึ่งทำให้รายได้ที่เป็นตัวเงินที่เกษตรกรได้รับจากการจำหน่ายสินค้าเกษตรในระดับไร่นา โดยเฉพาะข้าว ยางพารา และข้าวโพด เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 200% หรือเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ 1 หมื่นล้านบาท ในระหว่างปี 2514 - 2516 ถึงแม้ว่าจะเป็น การช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นบ้างก็ตาม แต่ในขณะที่ราคาส่งออกของสินค้าเกษตรที่เป็นอาหารโดยเฉพาะข้าวสูงขึ้นนั้น รัฐบาลได้ใช้มาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งในด้านภาษีอากร และการควบคุมการส่งออกเพื่อช่วยมิให้ผู้บริโภคภายในเดือดร้อน ทำให้ราคาภายในประเทศลดลง เกษตรกรจึงไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าเกษตรในตลาดต่างประเทศอย่างเต็มที่

ต่อมาในระยะปี 2517 - 2519 ภาวะตลาดต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราคาสินค้าส่งออกด้านเกษตรตกต่ำลงเรื่อยๆ ราคาข้าวเปลือกในระดับไร่นาลดต่ำลงจากอัตราเฉลี่ยต่อเกวียน 2,151 บาท ในปี 2517 และ 2,220 บาท ในปี 2518 เหลือเพียง 1,800 บาท ในต้นปี 2519 ในระหว่างปี 2517 - 2518 รัฐบาลได้ดำเนินการประกันราคาสำหรับพืช 2 ประเภท คือ ข้าวและอ้อย ซึ่งปรากฏว่าการประกันราคาอ้อยตันละ 300 บาท ได้ผลดีเนื่องจาก

ราคาตลาดต่างประเทศอำนาจ ส่วนในเรื่องข้าวไม่อาจดำเนินการให้ได้ผลเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเกษตรในรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญสองหน่วย คือ องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรขาดการกำหนดนโยบายหลักเรื่องราคาสินค้าเกษตรและขาดนโยบายย่อยเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองยังมีข้อจำกัดเรื่องเงินทุน กำลังคนและยุ่งจากระบบการตลาดสินค้าทุกระดับ รวมทั้งปัจจัยการผลิตอื่นๆ ส่วนหนึ่งอยู่ในมือพ่อค้าคนกลาง และสถาบันเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ มีเกษตรกรเป็นสมาชิกเพียงร้อยละ 10 - 15 ของเกษตรกรทั้งประเทศ การรับบริการในด้านตลาดหรืออื่นๆ จากรัฐไม่อาจครอบคลุมได้ทั่วถึง ในเวลาต่อมารัฐบาลจึงได้ยกเลิกการประกันราคาข้าว โดยหันมาใช้วิธีพยุราคาแทน โดยกำหนดราคาพยุข้าวเปลือกชนิดสีเป็นข้าวสารเจ้า 5% ไว้ในราคาตันละ 2,100 บาท ซึ่งได้ผลเฉพาะในบางท้องที่เท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานด้านการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรในระยะที่ผ่านมา เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ เครื่องมือต่างๆ ที่มีอยู่ และสามารถดำเนินงานให้ได้ผลส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือที่จะกตราคาสินค้าเกษตรไม่ให้สูงขึ้นมากในยามที่ภาวะตลาดในต่างประเทศอำนาจ ในทางตรงกันข้ามเครื่องมือที่จะพยุราคาสินค้าให้สูงขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ กลับไม่ได้ผลเพราะขาดเครื่องมือทั้งในรูปมาตรการและโครงการระยะยาวที่จะอำนาจประโยชน์แก่เกษตรกรได้โดยทั่วถึง ทำให้เกษตรกรได้รับผลกระทบ-กระเทือนจากราคาตกต่ำอยู่เสมอ นอกจากนี้นโยบายราคาสินค้าด้านเกษตรในระยะที่ผ่านมาจึงจำกัดอยู่ในบางพืช ยังขาดแนวนโยบายหลักในด้านการผลิตและการจำหน่ายซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาวางแผนทางให้สอดคล้องกันด้วย

2. การจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3

2.1 ขนาดของงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม

ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้กำหนดขนาดของงบประมาณ และนโยบายทางการเงินและการคลังเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุเป้าหมายที่จะเพิ่มรายได้ประชาชาติในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี และหันมาให้ความสำคัญต่อการกระจายผลการพัฒนาออกไปให้ถึงมือประชาชนมากขึ้นกว่าแผนพัฒนา ฉบับที่แล้วๆ มา โดยได้เร่งระดมทรัพยากรทางการเงินทั้งจากแหล่งภายในและต่างประเทศ เพื่อนำมาลงทุนในการพัฒนาประเทศและพยายามรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินให้อยู่ในลักษณะที่มั่นคง ในการนี้ได้กำหนดเป้าหมายงบประมาณของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ไว้ทั้งสิ้น 100,275 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินที่มาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้รัฐวิสาหกิจ จำนวน 83,345 ล้านบาท เงินกู้จากต่างประเทศจำนวน 11,930 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 5,000 ล้านบาท

2.2 ผลการจัดสรรงบประมาณ ส่วนรวม

ในการดำเนินการปรากฏว่าเมื่อถึงปี 2519 งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรจริง มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 131,263 ล้านบาท เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อทำให้มีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณ เพิ่มขึ้น ซึ่งในจำนวนนี้แบ่งเป็นงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจจำนวน 99,470 ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศ 26,793 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 5,000 ล้านบาท

แม้จะได้มีการปรับปรุงขีดความสามารถในการจัดเตรียมโครงการของหลายหน่วยงาน แต่ก็ปรากฏว่าการเบิกจ่ายงบประมาณ ตามโครงการต่างๆ ในระยะเวลาของแผนพัฒนา ได้จ่ายจริงไปเพียงจำนวนทั้งสิ้น 92,548 ล้านบาท หรือร้อยละ 70.5 ของงบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรให้ ซึ่งเป็นอัตราส่วนการจ่ายจริงที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการจ่ายจริงร้อยละ 72.4 ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 2

การเบิกจ่ายเงินของงบประมาณ ทั้งหมดจำนวน 92,548 ล้านบาทนั้น เป็นการเบิกจ่ายจริงจากงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจ 78,197 ล้านบาท หรือร้อยละ 79 ของงบประมาณ ที่มาจากงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจที่ได้รับจริง สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการจ่ายจริงต่ำ คือ ได้เกิดปัญหาเงินเฟ้อทำให้ราคาวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างต่างๆ มีราคาสูงจนผู้รับเหมาก่อสร้างไม่สามารถจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ ได้ละทิ้งงานไปมาก จนทำให้รัฐบาล

ปรับปรุงราคาค่ารับเหมาโครงการก่อสร้างต่างๆ เสียใหม่โดยเฉพาะในสาขาคมนาคมและขนส่ง นอกจากนี้โครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างส่วนใหญ่มักจะมีการดำเนินงานล่าช้า เพราะเมื่อส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณแล้ว จำเป็นต้องใช้เวลาเตรียมการ ซึ่งในบางกรณีต้องเสียเวลานาน 4 - 5 เดือน และบางโครงการก็ได้ทำการขอจัดตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าอัตรากำลังคน และขีดความสามารถของส่วนราชการที่สามารถดำเนินได้ก็มี

ส่วนทางด้าน การเบิกจ่ายเงินกู้ก็ประสบปัญหามากขึ้น และแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงวงเงินกู้ผูกพันจากการประมาณการขั้นแรกให้เพิ่มสูงขึ้นมากถึงประมาณ 2 เท่าตัวจาก 11,930 ล้านบาท เป็น 26,793 ล้านบาทก็ตาม แต่ปรากฏว่าการเบิกจ่ายสำหรับโครงการเงินกู้ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นไปอย่างล่าช้ามาก คือ เบิกจ่ายได้เพียง 11,684 ล้านบาท หรือร้อยละ 44 เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 62.2 ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้มีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายตามราคาวัสดุอุปกรณ์ที่สูงขึ้นจากภาวะเงินเฟ้อ ทำให้โครงการต่างๆ ที่ลงนามกู้เงินและส่วนที่จะลงนามกู้เงินต้องดำเนินงานล่าช้ากว่ากำหนด นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านการจัดเตรียมโครงการบางโครงการไม่พร้อมเพรียง ความต้องการของแหล่งเงินกู้จำเป็นต้องทำการศึกษาเพิ่มเติม ตลอดจนการจัดเตรียมเอกสารการเปิดประมูล และการเบิกจ่ายเงินกู้ไม่เป็นไปตามวิธีการของแหล่งเงินกู้จึงต้องเสียเวลาปรับปรุงใหม่ และบางครั้งการจัดสรรงบประมาณสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภายในประเทศไม่สอดคล้องกับการใช้เงินกู้ต่างประเทศ เป็นผลให้การทำงานล่าช้า

ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้คาดหมายไว้ว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประมาณ 5,000 ล้านบาท เท่าที่ดำเนินการมาปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่ำกว่าเป้าหมาย คือ ได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวน 2,667 ล้านบาท ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะมีนโยบายลดความช่วยเหลือลงในระยะของแผนพัฒนา แต่ก็ยังเป็นแหล่งความช่วยเหลือที่มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 35.5 ของความช่วยเหลือทั้งหมด รองลงมาได้แก่ องค์การสหประชาชาติ ซึ่งให้ความช่วยเหลือร้อยละ 21.6 กลุ่มประเทศอื่นร้อยละ 24.5 และกลุ่มประเทศโคลัมโบ 18.4

ตารางที่ 2.10

งบพัฒนา แยกตามแหล่งที่มาในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3

	1		2	3	3/2
	งบพัฒนาตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 3	%	งบพัฒนา รับจริง	งบพัฒนา จ่ายจริง	%
จากแหล่งภายในประเทศ ^{1/}	83,345	83	99,470	78,197	79
เงินกู้ต่างประเทศ	11,930	12	26,793	11,684	44
การช่วยเหลือต่างประเทศ	5,000	5	5,000	2,667	53
รวม	100,275		131,263	92,548	70

^{1/} รวมงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น

2.3 การจัดสรรงบพัฒนา แยกตามความสำคัญเป็นรายสาขาและการเบิกจ่ายจริง พอสรุปได้ดังนี้

2.3.1 สาขาเกษตรและชลประทาน งบพัฒนา ที่ได้จัดสรรจริง 19,985 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 10,961 ล้านบาท หรือร้อยละ 54.8 ของงบพัฒนา ที่ได้รับ แม้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจะเน้นหนักทางด้านโครงการส่งเสริมการเกษตร และโครงการปรับปรุงระบบการส่งน้ำและการใช้น้ำ เพื่อให้โครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่แล้วเสร็จสมบูรณ์ แต่การดำเนินงานยังประสบปัญหาทำให้มีการเบิกจ่ายสำหรับโครงการดังกล่าวอยู่ในอัตราต่ำ อันได้แก่

งานป้องกันและกำจัดศัตรูพืช

งานส่งเสริมการผลิตข้าว

งานส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ

โครงการน้ำพอง

โครงการแม่กลองใหญ่

โครงการปัตตานี
โครงการปราณบุรี
โครงการพิษณุโลก
โครงการชลประทานเหมืองฝาย
งานสร้างอ่างเก็บน้ำ

2.3.2 สาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชยกรรม งบประมาณที่ได้รับ 4,258 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 2,419 ล้านบาท หรือร้อยละ 56.8 ของรายจ่ายด้านนี้ รายจ่ายในสาขานี้ส่วนใหญ่เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน สำหรับโครงการที่สนับสนุนความต้องการของคนในชนบทอันได้แก่ **โครงการสำรวจและพัฒนาหน้าบาดาล** ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากกลับมีการเบิกจ่ายจริงต่ำกว่าร้อยละ 65 ในระยะ 12 เดือน

2.3.3 สาขาคมนาคมและขนส่ง งบประมาณที่ได้รับ 22,543 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 16,943 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.2 ของรายจ่ายด้านนี้ รายจ่ายส่วนใหญ่เน้นหนักทางด้านการขยายโครงการขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการต่างๆ ดังกล่าวมักจะดำเนินการไม่ทันตามเป้าหมาย งานที่มีการเบิกจ่ายจริงต่ำกว่าวงบ ได้แก่

โครงการพัฒนาสนามบิน
งานวิทยุเดินอากาศ
โครงการทางหลวงสายประธาน
โครงการทางหลวงสายจังหวัด

2.3.4 สาขาการผลิตพลังงาน งบประมาณที่ได้รับ 14,751 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 10,079 ล้านบาท หรือร้อยละ 68.3 ของรายจ่ายด้านนี้ โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวกับการลงทุนทางด้านก่อสร้าง เครื่องกำเนิดพลังไฟฟ้า แต่เนื่องจากทางด้านรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในด้านนี้พึงรายได้ของตัวเองเป็นหลัก ดังนั้นงบประมาณที่ได้รับจึงเป็นไปในรูปของการกู้ยืมแทน ปรากฏว่าการเบิกจ่ายจริงในสาขานี้มีอัตราสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายจริงของสาขาอื่นๆ นอกจากบางโครงการที่เบิกจ่ายจริงต่ำ ได้แก่

โครงการลำโดมน้อย
โครงการพัฒนาแม่น้ำโขง
โครงการผามอง

2.3.5 สาขาพัฒนากิจการสังคมและสาธารณูปการ งบประมาณที่ได้รับ 20,052 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 15,200 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.8 ของรายจ่ายสาขานี้รายจ่ายส่วน

ใหญ่เป็นการสนับสนุนโครงการทางด้านการศึกษา การจัดที่ดินทำกิน งานนิคมสร้างตนเอง และงานพัฒนาชุมชน โครงการที่มีการดำเนินงานล่าช้าทำให้การเบิกจ่ายต่ำ มีดังนี้

งานฝึกอาชีพ
โครงการเปิดเขตพัฒนาอำเภอและจังหวัด
โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่
โครงการทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ
โครงการปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน
งานจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบท
งานประปาจังหวัด
โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
งานบริการด้านวิศวกรรมของการทางพิเศษ

2.3.6 สาขาสธารณสุข งบประมาณ ที่ได้รับจำนวน 7,119 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 4,237 ล้านบาท หรือร้อยละ 59.5 ของรายจ่ายสาขานี้ โครงการสำคัญที่มีการเบิกจ่ายต่ำ ได้แก่

งานโรงพยาบาลส่วนภูมิภาคและศูนย์
งานปรับปรุงและขยายสถานเอดส์
งานวิทยาลัยครูพยาบาล
งานจัดหา น้ำสะอาดในชนบท

2.3.7 สาขาการศึกษา งบประมาณ ที่ได้รับจำนวน 42,555 ล้านบาท เบิกจ่ายจริงจำนวน 31,709 ล้านบาท หรือร้อยละ 74.5 ของรายจ่ายสาขานี้ เป็นสาขาที่ได้รับการจัดสรรรายจ่ายสูงที่สุดเป็นร้อยละ 32 ของงบประมาณ ที่รับจริงทั้งสิ้น ทั้งนี้ได้เน้นความสำคัญเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานขั้นประถมศึกษา โครงการจัดการศึกษามัธยมในส่วนภูมิภาค งานดำเนินการขั้นมัธยมศึกษาและเตรียมอุดม โครงการผลิตครูระดับประกาศนียบัตรและชั้นปริญญา และโครงการสนับสนุนส่งเสริมอาชีวศึกษา ซึ่งโครงการที่มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำมีดังนี้

(1) ระดับชั้นประถม – มัธยม งานดำเนินการศึกษาอนุบาล

งานดำเนินมัธยมศึกษาและเตรียมอุดม
โครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมในส่วนภูมิภาค
งานโรงเรียนเกษตรกรรม

- งานโรงเรียนช่างและโรงเรียนสารพัดช่าง
งานวิชาชีพชั้นสูง
งานพัฒนาอาชีวศึกษา
งานส่งเสริมหลักสูตรของกรมวิชาการ
งานผลิตครูพลศึกษาระดับ ป.ก.ศ.
- (2) ระดับชั้นมหาวิทยาลัย งานผลิตครูประกาศนียบัตรวิชาการ-
ศึกษา
โครงการพัฒนามหาวิทยาลัย-
เกษตรศาสตร์
คณะแพทยศาสตร์ขอนแก่น
คณะแพทยศาสตร์รามธิบดี
คณะแพทยศาสตร์ สงขลวย
คณะวิทยาศาสตร์ สงขลวย
คณะศึกษาศาสตร์ สงขลวย

ตารางที่ 2.11

เปรียบเทียบแผนพัฒนาฯ แผนปรับปรุงประจำปีและรายจ่ายจริงแยกเป็นรายสาขา
ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2519)

หน่วย : ล้านบาท

	(1)	(2)	(3)	สัดส่วน

	แผนพัฒนาฯ	แผนปรับปรุง ประจำปี	รายจ่าย จริง	(3)/(2)
การเกษตรและชลประทาน	13,695.0	19,985.0	10,961.0	54.8
อุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชยกรรม	2,350.0	4,258.0	2,419.0	56.8
คมนาคมและขนส่ง	19,475.0	22,543.0	16,943.0	75.2
การพลังงาน	7,875.0	14,751.0	10,079.0	68.3
รวมสาขาเศรษฐกิจ	43,395.0	61,537.0	41,402.0	67.3
พัฒนากิจการสังคม	2,700.0	5,189.0		
พัฒนาเมืองและท้องถิ่น	14,930.0	14,863.0	15,200.0	75.8
สาธารณสุข	6,340.0	7,119.0	4,237.0	59.5
การศึกษา	32,910.0	42,555.0	31,709.0	74.5
รวมสาขาพัฒนาสังคม	56,880.0	69,726.0	51,146.0	73.4
รวมทั้งสิ้น	100,275.0	131,263.0	92,548.0	70.5

3. ปัญหาสืบเนื่องที่จะต้องดำเนินการต่อในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม จะต้องกระทำต่อเนื่องไปเป็นขั้นตอน โดยการวิเคราะห์ สรรหาปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจจะมีผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาแล้วหรือมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ภายในและนอกประเทศ ดังนั้น จากการประเมินผลและสถานการณ์ที่ผ่านมาแล้วพอจะสรุปได้ว่ามีปัญหาสืบเนื่องที่จะต้องดำเนินการพิจารณาต่อไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังนี้

3.1 ปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนซบเซา

ได้เริ่มเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแปรผันทางเศรษฐกิจของโลก เริ่มตั้งแต่ภาวะผันผวนของระบบการเงินระหว่างประเทศที่ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ลดต่ำลง บวกกับการเคลื่อนไหวของราคาอาหารและวัตถุดิบในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้น และติดตามมาด้วยวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นราคาทั้งหมดนี้ได้ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและภาวะเศรษฐกิจชะงักงันทั่วโลก ต่อมาในปี 2518 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน มีลาว เขมร และเวียดนาม รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศที่ได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ในช่วงปี 2518 - 2519 ประกอบกับความไม่สงบในด้านแรงงานขึ้นอีกด้วย ทั้งหมดนี้ได้สร้างความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหลายด้านส่งผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศซบเซาลงในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้

จึงจัดได้ว่าปัญหาเศรษฐกิจชะงักงันและการลงทุนซบเซาเป็นปัญหาเร่งด่วนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในระยะแรกเป็นอย่างมาก และหากรัฐบาลไม่สามารถฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศให้กลับเข้าสู่ระดับที่ประเทศสามารถขยายกำลังผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้นแล้ว การแก้ปัญหาขั้นโครงสร้างระยะยาวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านอาจจะประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และอาจจะยังผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศต่อไปได้ด้วย

3.2 ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้น

จากการประเมินการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะของการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุผลว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายการผลิต และการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะในภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่นๆ ยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังและมีการกระจายการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่นๆ น้อยมาก ฉะนั้นสวัสดิภาพความเป็นอยู่และรายได้ตลอดทั้งโอกาสการมีงานทำของคนส่วนใหญ่ในภาคต่างๆ ยกเว้นภาคกลางยังขาดความมั่นคงและขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจการเกษตรแบบชนบท ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในสภาพชะงักงันเพราะเป็นโครงสร้างการเกษตรที่ “ผลิตเฉพาะฤดูกาล” และการขยายผลผลิตส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจาก “การขยายพื้นที่เพาะปลูก” แทบทั้งสิ้น มิใช่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนี้เกษตรกรชาวนาชาวยังต้องประสบปัญหาผลตอบแทนทางด้านราคาที่ไม่เป็นธรรมและต้องเผชิญปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิตหลายประการ ทั้งในแง่ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ และปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในชนบทได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีกด้วย จึงเป็นปัญหาที่สำคัญในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

นอกจากปัญหาโครงสร้างทางการเกษตรแล้ว ยังมีปัญหาโครงสร้างทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งในระยะที่ผ่านมาเป็นสาขาการผลิตที่เติบโตเร็วและมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศขยายรายได้เป็นตัวเงินสูง แต่ก็ยังเป็นโครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รวมกันอยู่หนาแน่นในภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณกรุงเทพมหานคร และเป็นกิจการอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้าเข้าเสียเป็นส่วนใหญ่ ต้องอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงและใช้แรงงานต่ำ มีผลเชื่อมโยงกับภาคเกษตรกรรมในชนบทหรือการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไม่มากนัก

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมายังขาดความสมดุลทั้งในแง่ของการกระจายการผลิตระหว่างสาขาและ

ระหว่างภาคต่างๆ ก่อให้เกิดช่องว่างในฐานทางเศรษฐกิจและรายได้ในประเทศมากขึ้นโดยลำดับ เหล่านี้จึงเป็นปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ค้างค้ำและจำเป็นจะต้องแก้ไขในช่วงของแผน 4 ต่อไปโดยรีบเร่ง

3.3 ปัญหาโครงสร้างทางสังคม

ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องต่อโยงมาจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ตลอดทั้งปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานทางเศรษฐกิจและรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ส่วนต่างๆ ของประเทศ ทั้งหมดนี้ได้สร้างปัญหาฐานะโครงสร้างทางสังคมให้ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของคนในชนบท ซึ่งยังขาดแคลนบริการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่มาก และปัญหาความแออัดและความเสื่อมโทรมของสภาพสังคมในเขตนครหลวงและเขตเมืองใหญ่ๆ ในส่วนภูมิภาค ซึ่งพอจะสรุป คือ สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและเผชิญกับความยากจนทวีขึ้น อันเป็นเหตุมาจากสภาพเศรษฐกิจชนบทที่ซบเซาและมีระดับรายได้ต่ำ ตลอดทั้งมีการว่างงานนอกฤดูเพาะปลูกสูง ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่าบริการสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านโภชนาการ ในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำและยังกระจายไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล

การย้ายถิ่นฐานออกจากชนบทไปสู่เมืองและอัตราความเติบโตของนครหลวงและเมืองใหญ่ๆ ในส่วนภูมิภาคหลายแห่งได้ก่อให้เกิดปัญหาความแออัดและมีสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เสื่อมโทรมอย่างเห็นได้ชัด จากการขาดแคลนบริการสาธารณสุข ปลูก การสาธารณสุข และการที่อยู่อาศัยที่ไม่สามารถสนองการเพิ่มของประชากรในนครหลวงและเขตเมืองใหญ่ๆ ได้ ผลกระทบทางสังคมที่ตามมาคือการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม สภาพการจราจรติดขัด การว่างงานในเขตเมือง ปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด ตลอดทั้งปัญหาทางสุขภาพจิตของคนในเขตเมืองได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาโครงสร้างขั้นรากฐานทางสังคมที่มีความสำคัญอันตบสูงต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป จำต้องได้รับการแก้ไขควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสอดคล้องกัน

3.4 ปัญหาประชากรและการว่างงาน

เป็นทั้งต้นเหตุและผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านปริมาณ คุณภาพและโครงสร้างของประชากร ตลอดทั้งการตั้งถิ่นฐานของชุมชน และปัญหาการว่างงานยุ่งยากสืบสนทวิขึ้นโดยลำดับ แม้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากรจะทำได้ผลดีตามเป้าหมายในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ก็ตาม แต่การเพิ่มประชากรในอัตราสูงก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มถึงร้อยละ 2.6 ต่อปี ในช่วงระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 และอาจจะเพิ่มร้อยละ 2.3 ต่อปีในระยะ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวนนี้เกินกว่าร้อยละ 70 มีคุณภาพและความรู้ระดับประถม 4 หรือต่ำกว่าทั้งนั้น จึงไม่อาจประกอบอาชีพที่ดีกว่าการใช้แรงงานซึ่งมีรายได้ต่ำ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการที่เศรษฐกิจทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยได้ชะงักงันลงตลอดทั้งความไม่สงบทางด้านแรงงานทำให้การลงทุนซบเซาลง ทำให้การสร้างงานเพิ่มขึ้นไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ปริมาณการว่างงานก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นอกจากนั้นการที่การเกษตรในชนบทยังต้องประสบภัยธรรมชาติและผลผลิตต่ำ ตลอดทั้งมีปัญหาการทำงานต่ำระดับและการว่างงานตามฤดูกาลอีกด้วย ทำให้ชาวชนบทมุ่งเข้ามาหางานทำในเมืองในระยะปี 2516 - 2518 มากขึ้น ทำให้การว่างงานในเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอย่างน่าเป็นห่วง ในจำนวนผู้ว่างงานนี้มีกลุ่มคนที่ควรจะได้รับพิจารณาเป็นพิเศษ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ที่เคยมีงานทำแล้วเกิดว่างงาน เนื่องจากการปิดกิจการของธุรกิจต่างๆ จากการลงทุนซบเซาและการปิดฐานทัพสหรัฐฯ ในไทย กับกลุ่มผู้มีความรู้ระดับสูงและระดับกลางที่ว่างงานหลังจากสำเร็จการศึกษาซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะปี 2516 - 1518 ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป

3.5 ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของชาติ

ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและปัญหาการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำและแร่ธาตุนั้นเป็นปัญหาขั้นรากฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง อยู่รอด และโอกาสที่จะพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและปัญหาการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศไทยดังกล่าวนี้ทวีความรุนแรงขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรและลักษณะการตั้งถิ่นฐานทำกิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างการผลิตของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตลอดทั้งการขาดแผนนโยบายการบริหารทรัพยากรหลักและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบชัดเจนแล้ว

ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและอัตราการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักที่น่าวิตกอย่างยิ่ง คือ ทางด้านป่าไม้ซึ่งเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงร้อยละ 38 ของเนื้อที่ทั้งหมด เนื่องมาจากการทำลายป่า ดันน้ำลำธาร เพื่อเอาไม้และเพื่อเปิดที่ดินทำการเพาะปลูกอย่างไม่มีการควบคุมอยู่ในอัตราสูง ซึ่งได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพของดินอย่างรวดเร็ว โดยที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมและวางมาตรการหรือโครงการที่ได้ผลต่อการป้องกันรักษาป่าและการใช้ที่ดินให้สมดุลกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกสร้างป่าทดแทนให้ได้ทันการอย่างเป็นระบบในอนาคตอันใกล้นี้ นอกจากนั้น ลักษณะการใช้และกรรมวิธีการขุดนำเอาทรัพยากรแร่มาใช้ในปัจจุบันก็อยู่ในสภาพ

ที่เป็นการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมสูง แต่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อคนส่วนใหญ่ต่ำมาก

ขณะเดียวกันอัตราการเติบโตของเมืองอย่างไม่มีการควบคุมได้สร้างความแออัดให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งตกอยู่ในฐานะเป็นฐานเศรษฐกิจและเมืองใหญ่แห่งเดียวของประเทศ โดยมีได้มีการกระจายแหล่งชุมชนหรือระบบเมืองออกไปในภาคต่างๆ ให้สมดุลกัน จึงทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในเขตเมืองทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจของชาติจำเป็นจะต้องเริ่มการวางแผนแก้ไขปัญหาหลักด้านนี้อย่างเร่งด่วน โดยคำนึงถึงสาเหตุของโครงสร้างและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการตั้งถิ่นฐานของชุมชนควบคู่กันไปอย่างเป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น

3.6 ปัญหาเศรษฐกิจกับความมั่นคง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนนโยบายในการลดความช่วยเหลือของมิตรประเทศ เพื่อรับภาระในการป้องกันประเทศตนเองมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างมาก เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง ในความหมายที่ว่าพลังทางเศรษฐกิจที่เสริมสร้าง และพัฒนาขึ้นมาระหว่างปี 2520 - 2524 นั้น นอกจากมุ่งทางด้านการศึกษาและขยายตัวแล้ว ก็จะต้องให้อยู่ในลักษณะพร้อมที่จะสนับสนุนการป้องกันประเทศได้ไม่ว่าในการพัฒนาทางด้านกำลังคนและวัตถุ หรือในด้านการเงินการคลัง

แต่อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่หลายแห่งของประเทศไม่ว่าในภาคเหนือ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ หรือภาคใต้ ยังมีบริเวณที่มีความล้าหลัง ยากจน มีปัญหาด้านการเมืองและตกอยู่ภายใต้ความล่อแหลมจากภัยคุกคามของผู้ก่อการร้าย การพัฒนาในระยะที่แล้วมา ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงควรเร่งการปฏิบัติการที่จำเป็นต่อการฝึกกำลังทั้งทางฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ตลอดจนการดำเนินการในด้านปราบปรามป้องกัน การปฏิบัติการจิตวิทยา และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้ดำเนินไปได้ อย่างจริงจังและมีระเบียบแบบแผน ให้สอดคล้องสนับสนุนกับปัญหาด้านความมั่นคง ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของประเทศชาติด้วย เพื่อให้เกิดความปรักปรำในด้านต่างๆ และพลังเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในสภาพที่จะสนับสนุนการป้องกันประเทศได้

บทที่ 3

วัตถุประสงค์หลัก เป้าหมาย และแนวทาง การพัฒนา ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

1. วัตถุประสงค์หลัก

ตามที่ได้ประเมินผลการพัฒนาและประเด็นปัญหาของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มาแล้วนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหลักของชาติไว้รวม 5 ประการ ซึ่งเกี่ยวข้องและสอดคล้องกันไป ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

1.1 เพื่อเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยเร่งเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหลังจากที่ได้ซบเซาลงในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ให้สามารถขยายกำลังผลิต การลงทุนและเสริมสร้าง การมีงานทำในช่วงปี 2520 และ 2521 ให้ได้ในอัตราและลักษณะที่มีมั่นคงพอที่จะเป็นรากฐานในการแก้ปัญหาได้ต่อไปในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในการนี้จำเป็นต้องมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศโดยมิให้ระดับราคาค่าครองชีพเคลื่อนไหวสูงเกินไปจนผิดปกติและเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องรักษาฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่มั่นคงเพียงพอที่จะสนับสนุนภาวะการเศรษฐกิจและการลงทุนให้มั่นคงอีกด้วย

1.2 เพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง โดยเร่งให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวชนบทให้ดีขึ้น แรง-งาน ตลอดจนทั้งความยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ให้มั่นคง มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ตลอดจนทั้งการเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการขยายบริการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

1.3 เพื่อลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงานในประเทศ โดยมุ่งลดอัตราเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและได้ดุลยภาพกับทรัพยากรและอัตราการพัฒนาของประเทศ ขณะเดียวกันก็มุ่งปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้สูงขึ้นและให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว และการเสริมสร้างการมีงานทำทั้งในชนบทและในเขตเมืองให้สามารถแก้ปัญหาการว่างงานและรองรับกำลังแรงงานใหม่จะเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

1.4 เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเฉพาะการพัฒนาบูรณะและบริการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแหล่งแร่ให้เกิด

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต ทั้งนี้ รวมถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ

1.5 เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง โดยมุ่งที่จะพัฒนาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการป้องกันประเทศ พร้อมทั้งกำหนดแผนการและมาตรการที่จะระดมขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศให้พร้อมที่จะสนับสนุนความมั่นคงของชาติ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบางพื้นที่เป็นกรณีพิเศษเพื่อความมั่นคง

2. เป้าหมายส่วนรวมและเงื่อนไขการพัฒนาที่สำคัญ ๆ ของแผนพัฒนาฉบับที่ 4

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ที่มุ่งแก้ปัญหาเร่งด่วนในการที่จะฟื้นฟูและรักษาเสถียรภาพของประเทศให้มั่นคงขึ้นในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ และการแก้ปัญหาขั้นรากฐานของประเทศนั้น ได้กำหนดเป้าหมายส่วนรวมของการพัฒนาไว้ดังต่อไปนี้

2.1 เป้าหมายการผลิต

กำหนดให้เป้าหมายการผลิตส่วนรวมของประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ขยายตัวโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7.0 ต่อปี โดยจะต้องพัฒนาการผลิตในสาขาสำคัญต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายดังนี้

2.1.1 เป้าหมายการเกษตร ให้ขยายตัวโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 5.0 ต่อปี เนื่องจากเนื้อที่การเพาะปลูกมีจำกัด รัฐบาลจึงจะเน้นหนักในด้านการป้องกันรักษาป่าซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารให้คงไว้ โดยให้เนื้อที่การเพาะปลูกขยายไม่ควรเกิน 500,000 ไร่ต่อปี หรือจำนวนไม่เกิน 2.5 ล้านไร่ในช่วง 5 ปี เมื่อเป็นเช่นนี้แนวทางการพัฒนาเกษตรจึงต้องเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภายในสาขาเกษตรเอง **ประการแรก** ได้แก่ การเพิ่มผลผลิตและเร่งปลูกพืชหมุนเวียน พืชเศรษฐกิจที่สามารถเร่งตามแนวทางการขยายการผลิตดังกล่าว ได้แก่ ข้าวนาปรัง ข้าวโพด ถั่ว ข้าวฟ่าง อ้อย ปอ ยาสูบ ฝ้าย และยางพารา **ประการที่สอง** ได้แก่ การเร่งกระจายการผลิตด้านการเกษตร โดยเฉพาะเพื่อการปศุสัตว์ ประมงชายฝั่ง ส่วนพืชเศรษฐกิจที่ยังมีช่องทางกระจายได้มาก ได้แก่ มะพร้าว หม่อนไหม พืชน้ำมัน ผักและผลไม้ก็นั้นก็จะได้ทำการเร่งจัดให้เพิ่มผลผลิตขึ้นด้วย ส่วนพืชบางอย่างที่มีส่วนทำลายสภาวะแวดล้อมสูง เช่น มันสำปะหลัง ตลอดจนการจับสัตว์น้ำโดยวิธีไม่ถูกต้อง จะหาทางแก้ไขเพื่อรักษาระดับการผลิตให้อยู่ในสภาพที่ดีและสงวนทรัพยากรของชาติให้ใช้ได้ต่อไปให้นานที่สุด

2.1.2 เป้าหมายการอุตสาหกรรม กำหนดไว้ให้ขยายตัวในอัตราอย่างต่ำเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี **ประการแรก** กำหนดไว้ว่าจะเน้นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกให้เพิ่มขึ้นอย่างสอดคล้องกับภาวะตลาดต่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล สิ่งทอ ปูนซีเมนต์ **ประการที่สอง** มุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางเกษตรให้เกิดขึ้นได้มากที่สุดตามเป้าหมาย เช่น อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลทางเกษตรเป็นวัตถุดิบอื่นๆ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสนับสนุนการผลิตในด้านการเกษตรและการจ้างงานในส่วนภูมิภาค **ประการที่สาม** เร่งรัดส่งเสริมให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีู่ทางในการทดแทนการนำเข้าสูง แต่ต้องใช่วัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สามารถสนองความต้องการภายในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนของเครื่องจักรเครื่องยนต์ขนาดเบา และอุตสาหกรรมเกี่ยวกับโลหะและอโลหะทั้งหลาย

สำหรับอุตสาหกรรมหนักที่เป็นฐานของอุตสาหกรรมทั้งหลาย เช่น อุตสาหกรรมถลุงเหล็ก อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียม อุตสาหกรรมเคมีนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้จะได้วางแนวทางการสร้างปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวเพื่อเร่งรัดให้มีอุตสาหกรรมเหล่านี้ขึ้นในอนาคตโดยเร็วต่อไป

2.1.3 เป้าหมายด้านเหมืองแร่ กำหนดไว้ให้ขยายตัวในอัตราตัวร้อยละ 3.2 ต่อปี ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวของแร่ที่ได้ขุดแล้วในขณะนี้ เช่น ดีบุก แบริท์ วุลแฟรม แมงกานีส พลวง นอกจากฟลูออไรท์ที่กำหนดเป้าหมายการผลิตให้คงตัวตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ เนื่องจากความต้องการของโลกลดลง เป้าหมายดังกล่าวนี้เป็นอัตราการขยายตัวที่สามารถอนุรักษ์แร่ธาตุไว้ไม่ให้หมดสิ้นไปโดยเร็วอีกด้วย ขณะเดียวกันก็เป็นอัตราที่สามารถรักษาการจ้างงานด้านนี้ให้เพิ่มขึ้นได้ตามปกติ สำหรับแร่ธาตุใหม่ๆ ที่มีการสำรวจพบแหล่งแร่แล้ว เช่น แก๊สธรรมชาติ น้ำมัน และเกลือหิน (Rock salt) ก็จะได้วางแนวทางและมาตรการเพื่อเร่งการผลิตให้เป็นประโยชน์ต่อไปโดยเร็ว หลังจากที่ได้ทำการสำรวจแหล่งแร่ได้เรียบร้อยแล้ว

2.2 เป้าหมายการค้าระหว่างประเทศ

เพื่อให้เป้าหมายการผลิตสามารถขยายตัวได้ในอัตราร้อยละ 7.0 และเพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระยะสั้นด้วยนั้น จึงได้กำหนดเป้าหมายการส่งออกและการนำเข้าอันเกี่ยวข้องกับดุลการค้าระหว่างประเทศไว้ดังต่อไปนี้

2.2.1 เป้าหมายการส่งออก กำหนดให้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 13.7 ต่อปี ในราคาตลาด เป้าหมายการเพิ่มทางด้านสินค้าออกกำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 14.0 ต่อปี และกำหนดเป้าหมายเพิ่มการส่งออกในด้านบริการร้อยละ 12.2 ต่อปี เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลจะเร่งการวางแผนการส่งออกให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิต และภาวะตลาดโลกอย่างเป็นระบบและโดยรีบด่วน

เป้าหมายด้านสินค้าแยกเป็นการเพิ่มของปริมาณการส่งออกร้อยละ 7.5 ต่อปี และเป็นการเพิ่มของราคาสินค้าโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี ในด้านปริมาณการส่งออกนี้มีเป้าหมายการเพิ่มของสินค้าประเภทที่สำคัญๆ ในด้านเกษตร อุตสาหกรรม และเหมืองแร่ ดังนี้

ตารางที่ 3.1
เป้าหมายการเพิ่มของปริมาณสินค้าออกที่สำคัญ

เป้าหมายสินค้าออก	เป้าหมายอัตราเพิ่มเฉลี่ยของปริมาณสินค้าออกเป็นรายปี (ร้อยละ)
สินค้าเกษตร	
- สินค้าเกษตรที่มีปริมาณการส่งออกมาก (เช่น ข้าว ข้าวโพด ยางพารา ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง)	3.4
- สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าทางส่งออกแจ่มใส (เช่น ไม้ยาสูบ กุ้ง ปลาหมึก ถั่วเขียว ผลไม้สด)	14.4
- สินค้าเกษตรอื่นๆ ที่มีตลาด (เช่น ข้าวฟ่าง ถั่วต่างๆ เมล็ดละหุ่ง ครั่ง โคน กระบือ)	8.4
สินค้าอุตสาหกรรม	
- สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก (เช่น สับประรดกระป๋อง อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ชิ้นส่วนเฟอร์นิเจอร์ ถู่มือหนัง)	16.0
- สินค้าอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าทางการส่งออกได้ (เช่น น้ำตาล ปูนซีเมนต์ ด้ายและผ้าฝ้ายและใยประดิษฐ์ ผลไม้ และพืชผักกระป๋อง ผลิตภัณฑ์ปอ เครื่องสุขภัณฑ์)	8.9
- สินค้าอุตสาหกรรมประเภทหัตถกรรม (เช่น ไม้แกะสลัก เครื่องเรือน ผ้าไหมไทย อัญมณี)	10.9
สินค้านอกเหมืองแร่ (เช่น ดีบุก ฟลูออไรท์ แบไรท์ ทังสแตน แมงกานีส พลวง)	4.8

จากเป้าหมายการส่งออกด้านเกษตร กำหนดให้สินค้าเกษตรที่มีปริมาณการส่งออกมากเพิ่มขึ้นในอัตรापกติ นอกจากผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังจะมีการจำกัดขอบเขตการเพาะปลูกไม่ให้ขยายตัวมากกว่าการเพาะปลูกที่เป็นอยู่ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เพราะนอกจากจะมีผลเสียต่อสภาพแวดล้อมแล้ว การให้ขยายการผลิตมากจะมีผลเสียเมื่อราคาเกิดตกต่ำ นอกจากนั้นการขยายการผลิตมันสำปะหลังโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเหตุ

ให้ผลผลิตของปอแก้วลดลงถึงกว่าเท่าตัวซึ่งระยะต่อไปนอกจากจะไม่มีปอแก้วเหลือสำหรับส่งออกแล้ว ยังอาจผลิตได้ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศก็ได้ สินค้าเกษตรที่คาดว่าจะส่งออกได้มากในระยะเวลาของแผนฉบับนี้ ได้แก่ ไบยาสูบ กุ้ง ปลาหมึก ถั่วเขียว และผลไม้สด ได้กำหนดให้มีเป้าหมายการเพิ่มสูงสุด เพราะยังมีช่องทางอีกมากถ้าสามารถเพิ่มผลผลิตได้ทัน ส่วนสินค้าเกษตรอื่นที่มีตลาดอยู่แล้ว เช่น ข้าวฟ่าง ถั่วต่างๆ โคน กระบือ ที่จะต้องสนับสนุนให้มีการเพิ่มตลาดให้มากขึ้นด้วย เป็นที่คาดการณ์ว่าถ้าราคาในตลาดโลกดี สินค้าประเภทเหล่านี้จะสามารถเพิ่มการผลิตได้สูงกว่าเป้าหมายอีกมาก

สำหรับเป้าหมายการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมนั้น ส่วนใหญ่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีกำลังการผลิตในประเทศเพียงพอ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการใช้ความพยายามในด้านตลาดเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการส่งเสริมการลงทุนที่ได้ผลตามแนวการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม อาจมีการกระจายสินค้าออกใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งจะช่วยให้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในช่วงต่อไปสูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้ได้ สำหรับเป้าหมายการส่งออกสินค้าแร่ได้ตั้งตามเป้าหมายอัตราการเพิ่มของการผลิต โดยตั้งสมมติฐานว่ามีตลาดรองรับพอเพียงตามนั้น ยกเว้นแร่พลูมที่ซึ่งความต้องการในตลาดโลกจะทรงตัว

ทางด้านเป้าหมายการส่งออกด้านบริการนั้น ได้กำหนดไว้ว่ารายรับจากกิจกรรมการท่องเที่ยวจะเร่งรัดให้เพิ่มสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 16.0 ต่อปี โดยประมาณว่านักท่องเที่ยวจะเพิ่มมากขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 11.0 ต่อปี ขณะเดียวกันก็จะหาทางจูงใจให้นักท่องเที่ยวจ่ายเงินเพื่อการท่องเที่ยวต่อคนสูงขึ้นจากเดิมอีกด้วย

ส่วนบริการด้านอื่นโดยเฉพาะด้านขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จะเร่งปรับปรุงกิจการพาณิชย์นาวีให้สามารถบริการการค้าต่างประเทศของไทยให้มากขึ้น

2.2.2 เป้าหมายการนำเข้า เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตดังกล่าวข้างต้นประมาณว่าอัตราการนำเข้าของสินค้าจะเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปีในราคาตลาด อัตราเพิ่มของการนำเข้าจำเป็นต้องรักษาไว้ในระดับดังกล่าว เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

เป้าหมายการเพิ่มของสินค้าเข้าดังกล่าวแยกเป็นเป้าหมายการเพิ่มในแง่ปริมาณ ร้อยละ 6.1 ต่อปี และเป็นการเพิ่มของระดับราคาสินค้าเข้าร้อยละ 5.0 ต่อปี ในด้านปริมาณการนำเข้าได้ประมาณเป้าหมายการเพิ่ม แยกตามประเภทสินค้าเข้าที่สำคัญๆ ไว้ดังนี้

ตารางที่ 3.2
เป้าหมายการเพิ่มของปริมาณสินค้าเข้าแยกตามประเภทใหญ่ ๆ

เป้าหมายสินค้าออก	เป้าหมายอัตราเพิ่ม เฉลี่ยเป็นรายปี (ร้อยละ)
สินค้าเพื่อการบริโภค	0.7
วัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าบริโภค	5.4
สินค้าทุนและวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าทุน	7.5
น้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	7.7

ในด้านบริการนำเข้านั้นปริมาณให้มูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 11.1 ต่อปี ในราคาตลาด ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าด้านบริการส่งออก โดยมีมาตรการให้การขนส่งสินค้าหันมาใช้บริการของประเทศเองมากขึ้น นอกจากนี้ในด้านการเดินทางไปท่องเที่ยวของคนไทยในต่างประเทศก็จะมีมาตรการเพื่อรักษาไว้อยู่ในขอบเขตที่สมควร เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ

2.3 เป้าหมายการลงทุน เพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้กำหนดเป้าหมายการลงทุนให้ขยายตัวสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปีในราคาคงที่หรือร้อยละ 12.8 ต่อปีในราคาตลาด หรือให้มีเป้าหมายมูลค่าการสะสมทุนถาวรภายในประเทศตลอด 5 ปีของแผนพัฒนาฯ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 564 พันล้านบาท โดยมีสมมุติฐานให้สามารถรักษาสัดส่วนเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นของทุนต่อผลผลิตเพิ่ม (ในราคาคงที่) ในอัตราเท่ากับ 3.5

จากเป้าหมายการสะสมทุนถาวรดังกล่าว ร้อยละ 72 เป็นการสะสมทุนของภาคเอกชน และร้อยละ 28 เป็นการสะสมทุนของภาครัฐบาล ขณะเดียวกันสามารถแยกได้เป็นการสะสมทุนภายในประเทศนี้ทั้งหมดถึงร้อยละ 69 และร้อยละ 31 เป็นการสะสมทุนจากต่างประเทศ ในจำนวนเงินทุนจากต่างประเทศร้อยละ 82 กำหนดให้เงินทุนภาคเอกชนที่เข้ามาในรูปการลงทุนโดยตรง และในรูปเงินกู้และสินเชื่อระยะยาว ส่วนอีกร้อยละ 18 เป็นเงินทุนจากภาครัฐบาลในแง่เงินกู้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจตามโครงการพัฒนาต่างๆ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลงทุนดังกล่าว โดยเฉพาะการลงทุนทางภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลจะปรับปรุงบรรยากาศการลงทุนเสียใหม่ ทั้งในแง่การสร้างเชื่อมั่นใจให้แก่นักลงทุน การทบทวนระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจนการสร้างสันติในวงแรงงาน

ตารางที่ 3.3
เป้าหมายมูลค่าการลงทุน (ในราคาแต่ละปี)

หน่วย : ล้านบาท

	2520	2521	2522	2523	2524	รวม 2520- 2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
การสะสมทุนมวลรวมในประเทศ (ในราคาตลาด)	88,117	99,205	111,299	124,980	140,271	563,872	12.8
- การสะสมทุนภาคเอกชน	63,345	70,643	79,829	90,138	103,898	407,853	12.3
- การสะสมทุนภาครัฐบาล	24,772	28,562	31,470	34,842	36,373	156,019	14.6
เงินทุนจากต่างประเทศ	28,632	31,545	34,853	37,968	40,117	173,115	8.8
- เงินทุนจากภาคเอกชน	24,460	26,138	28,074	30,218	32,621	141,511	7.2
- เงินลงทุนโดยตรง	4,250	4,950	5,800	6,750	7,900	29,650	16.4
- เงินกู้และสินเชื่อระยะยาว	7,100	7,750	8,500	9,350	10,250	42,950	9.5
- อื่นๆ	13,110	13,438	13,774	14,118	14,471	68,911	2.5
- เงินทุนจากภาครัฐบาล	4,172	5,407	6,779	7,750	7,496	31,604	18.6

2.4 เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ให้เกิดผลอย่างแท้จริงนั้น ได้กำหนดเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศควบคู่กันไปให้เป็นกรอบที่ชัดเจนดังนี้ คือ

2.4.1 เป้าหมายดุลการชำระเงิน ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กำหนดเป้าหมายให้ดุลการชำระเงินของประเทศเพิ่มสูงขึ้น 5,842 ล้านบาท หรือเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ต่อปี ซึ่งจะทำให้ยอดเงินทุนสำรองของประเทศในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ประมาณไว้ให้มีจำนวนเพียงพอที่จะส่งสินค้าเข้าได้ประมาณ 3 เดือน ฐานะดุลการชำระเงินดังได้กำหนดไว้นี้ จะมีกำลังเพียงพอที่จะค้ำจุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้มั่นคง การที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะพยายามรักษาเป้าหมายทางด้านแผนการผลิตทดแทนการนำเข้า แผนเร่งการส่งออก แผนการลงทุน และแผนเงินกู้ให้เป็นไปอย่างมีระบบตามที่กำหนด

2.4.2 เป้าหมายการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 13.0 ต่อปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นเกินร้อยละ 6.0 โดยที่การผลิตของประเทศขยายตัวได้ร้อยละ 7.0 ต่อปี

2.4.3 นโยบายระดับราคาทั่วไป โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีนโยบายยกระดับราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้น ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายการเพิ่มของระดับราคาทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ไว้อย่างสูงไม่เกินร้อยละ 6.0 ต่อปี จึงเป็นอัตรา

ที่สอดคล้องกับการรักษาระดับราคาข้าวสารขายปลีกภายในประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายให้เพิ่มสูงขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับข้าวสาร และร้อยละ 6.5 ต่อปีสำหรับข้าวเปลือก

ในด้านระดับราคาสินค้าซึ่งขึ้นอยู่กับการณ์แปรของภาวะตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมัน อัตราการเพิ่มของระดับราคาทั่วไปร้อยละ 6.0 นี้มิได้พิจารณารวมถึงการที่ราคาน้ำมันภายในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่ผิดปกติ ซึ่งอัตราปกติในที่นี้ได้ประมาณให้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6.9 ต่อปีโดยเฉลี่ย

ตารางที่ 3.4

เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

	2520	2521	2522	2523	2524	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี
- การเปลี่ยนแปลงในฐานดุลการชำระเงิน (ล้านบาท)	-2,483	-1,508	1,263	3,605	4,964	4.7
- การขยายตัวของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ (ล้านบาท)	4,615	5,170	6,455	7,354	8,510	13.0
- ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วประเทศ (ดัชนีเฉลี่ยในรอบปี - ปี 2508 = 100)	199	211	224	237	253	6.0

2.5 เป้าหมายด้านการคลัง เป้าหมายด้านการคลังกำหนดขึ้นเพื่อมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ และเพื่อให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวบรรลุเป้าหมายได้ในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี ขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการสนับสนุนวัตถุประสงค์การกระจายรายได้ของแผนพัฒนาฯ ด้วย

2.5.1 เป้าหมายด้านรายจ่าย ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กำหนดให้รายจ่ายจากงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นในอัตราอย่างน้อยร้อยละ 11.2 ต่อปี ทั้งนี้โดยมีอัตราเพิ่มของระดับราคาทั่วไปร้อยละ 6.0 ต่อปี

2.5.2 เป้าหมายการขาดดุลงบประมาณ เพื่อให้สามารถรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ไม่ให้สูงเกินร้อยละ 13.0 ต่อปี จำเป็นที่จะต้อง กำหนดเป้าหมายให้อัตราการขาดดุลเงินสดใ้ห้งบประมาณแต่ละปีให้อยู่ในระหว่างจำนวน **11,600 - 15,300** ล้านบาท หรืออีกนัยหนึ่งให้การขยายตัวของปริมาณเงินภาครัฐบาลไม่เกินร้อยละ 19 ของยอดงบประมาณรายจ่าย ยอดขาดดุลดังกล่าวจะได้รับการชดเชยจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเอกชน ส่วนที่เหลือจึงจะเป็นการชดเชยจากการกู้ยืมจาก

ธนาคารแห่งประเทศไทยและการใช้เงินคงคลังถ้าจำเป็น จากเป้าหมายดังกล่าวจะมีผลทำให้ฐานะเงินคงคลังอยู่ในระหว่าง 7,000-10,000 ล้านบาท ตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ

2.5.3 เป้าหมายด้านรายได้ ในการที่จะให้รายจ่ายภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.2 ต่อปี และเพื่อรักษาการขยายตัวของปริมาณเงินภาครัฐบาลให้อยู่ในขอบเขตจำกัดนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมให้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยอย่างน้อยร้อยละ 15.1 ต่อปีตามเป้าหมายในตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5
เป้าหมายด้านการคลัง

(ล้านบาท)

	2520	2521	2522	2523	2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อ ปี
เป้าหมายด้านรายจ่าย						
- รายจ่ายในงบประมาณ	68,790	78,520	85,955	95,205	106,130	11.2
- อัตราการเบิกจ่ายจริง (ร้อยละของงบประมาณรายจ่าย)	80	81	82	83	84	-
- รายจ่ายเงินสดในงบประมาณ (รวมงบเหลือจ่ายจากปีงบประมาณ ก่อน)	62,870	72,570	80,505	89,565	99,600	12.4
เป้าหมายการขาดดุลงบประมาณ						
- การขาดดุลเงินสดในงบประมาณ	12,660	15,210	12,080	12,500	11,590	-0.5
เป้าหมายการจัดเก็บรายได้						
- รายได้จากภาษีอากรที่เพิ่มขึ้น ในอัตราปกติ	44,362	51,070	58,790	67,680	77,915	15.1
- รายได้จากรัฐวิสาหกิจและรายได้อื่น	4,319	3,790	4,250	4,495	4,616	-1.1
- รายได้จากภาษีทางตรงประเภทใหม่ ที่เริ่มเก็บในปี 2520	1,770	2,010	2,240	2,550	2,900	13.1 ^{1/}
- รายได้ที่จะต้องเก็บเพิ่มขึ้นจากการ ปรับปรุงระบบภาษี และการปรับปรุง ประสิทธิภาพการจัดเก็บ	-	1,300	1,900	2,400	2,700	-
รวมรายได้ทั้งสิ้น	50,451	58,170	67,180	77,125	88,131	15.0

^{1/} เฉลี่ย 4 ปี

จากเป้าหมายดังกล่าว ถ้าหากไม่มีการปรับปรุงระบบภาษีอากรแต่อย่างใด รายได้
ที่รัฐสามารถจัดเก็บได้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.4 ต่อปีจะทำให้เป้าหมายหลักของแผนพัฒนา
ฉบับที่ 4 ต้องถูกกระทบกระเทือน

2.6 เป้าหมายประชากรและการมีงานทำ

2.6.1 เป้าหมายประชากร กำหนดให้อัตราการเพิ่มประชากรลดลงให้เหลือ
อย่างน้อยไม่เกินร้อยละ 2.1 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 คือ ปี 2524 ซึ่งขณะนั้น
กะประมาณว่าประเทศจะมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 48.2 ล้านคน ในจำนวนนี้คาดว่าเป็นชาย 24.2
ล้านคน และหญิง 24.0 ล้านคน อัตราเพิ่มที่ลดลงนี้ถ้าสามารถทำได้ควรจะลดลงให้ต่ำกว่าอัตรา
ที่ได้กำหนดไว้แล้วนี้อีกด้วย เป้าหมายสำหรับผู้รับบริการในการวางแผนครอบครัวทั้งสิ้นอย่างน้อย
ไม่ควรต่ำกว่า 3.0 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4

2.6.2 เป้าหมายการสร้างงานเพิ่ม กำหนดเป้าหมายไว้อย่างน้อยประมาณ 2.2
ล้านตำแหน่งในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 หรือประมาณว่าจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 450,000 คน
หมายความว่า จะมีผู้มีงานทำทั้งสิ้น 20.39 ล้านคนในปี 2524 ซึ่งจะทำให้อัตราการว่างงานคงอยู่ใน
ระดับต่ำกว่าร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ

2.6.3 เป้าหมายการมีงานทำในเมือง ให้มีอัตราเพิ่มของปริมาณการมีงานทำ
ในเมืองเฉลี่ยร้อยละ 4.6 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ทั้งนี้ต้องรักษาอัตราการเคลื่อนย้ายของ
แรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองให้อัตราไม่เกินร้อยละ 2.0 ต่อปี ในการนี้จะมีการมีงานในเมืองเพิ่มขึ้นจาก
2.4 ล้านคนในปี 2519 เป็น 3.01 ล้านคนในปี 2524 โดยส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มในสาขาอุตสาหกรรม
พาณิชยกรรมและบริการ ตามลำดับ

2.6.4 เป้าหมายการมีงานทำในชนบท ให้มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี
ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 กล่าวคือ จะมีงานในชนบทเพิ่มจาก 15.8 ล้านคน ในปี 2519 เป็น
17.4 ล้านคนในปี 2524 โดยส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มในสาขาการเกษตร และส่วนหนึ่งจะเป็นการเพิ่ม
โดยการสร้างงานของรัฐบาลโดยใช้นโยบายงบประมาณเข้าช่วย รวมทั้งผลจากการส่งเสริมอุตสาหกรรม
ให้เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 3.6
เป้าหมายประชากรและการมีงานทำ

(พันคน)

	2520	2521	2522	2523	2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
จำนวนประชากร ^{1/}	44,039	45,100	46,142	47,173	48,179	2.3
เป้าหมายผู้รับบริการวางแผน ครอบครัวรายใหม่ ^{1/}	575	587	609	622	637	2.6
กำลังแรงงานในแต่ละปี ^{2/}	19,670	20,133	20,550	21,028	21,601	2.3
ตำแหน่งงานที่ต้องสร้างเพิ่ม ^{2/}	388	416	445	476	508	2.3
เป้าหมายผู้มีงานทำในเมือง ^{2/}	2,516	2,629	2,749	2,876	3,011	4.6
เป้าหมายผู้มีงานทำในชนบท ^{2/}	16,037	16,340	16,665	17,014	17,387	2.0

หมายเหตุ ^{1/} เป็นตัวเลขวันที่ 1 กรกฎาคม ของแต่ละปี

^{2/} เป็นตัวเลขวันที่ 1 ตุลาคม ของแต่ละปี

3. แนวทางการพัฒนาหลัก

เพื่อให้การพัฒนาได้ดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์หลักที่ต้องการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และแก้ปัญหาขั้นรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ตามเป้าหมายที่กำหนดมานั้น รัฐบาลจะดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาด้านต่างๆ 10 ประการ และรับเงื่อนไขที่จะต้องปรับปรุงนโยบายหลักๆ ดังต่อไปนี้

3.1 เร่งขยายการผลิตสาขาเกษตรให้ได้โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 5.0 ต่อปีเป็นอย่างต่ำ

เพื่อยกระดับรายได้และขยายฐานเศรษฐกิจเพื่อใช้แรงงานในชนบทให้มั่นคงยิ่งขึ้น ในการนี้ จะวางแผนปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภายในสาขาเกษตร ทั้งทางด้าน การกระจายการผลิต ในบางพื้นที่และการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในเขตการเกษตรที่มีแนวการพัฒนาสูง และในพื้นที่ที่การเกษตรยังล้าหลังอยู่ควบคู่กันไป

แนวทางสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตในสาขาเกษตรนั้น รัฐบาลจะปฏิรูประบบราคาและระบบจำหน่ายผลิตผลการเกษตรให้เป็นธรรมต่อชาวนาชาวไร่ในชนบท ตลอดทั้งเร่งการจัดสรรปัจจัยการผลิตที่จำเป็น โดยเฉพาะการเร่งปรับปรุงระบบชลประทานให้ถึงระดับไร่นา การขยายสินเชื่อให้แก่เกษตรกร การจัดหาปุ๋ยจำหน่ายที่เพียงพอในราคาที่เหมาะสม การเผยแพร่และส่งเสริมการนำเทคนิคใหม่ๆ มาใช้ รวมทั้งการจัดหาพันธุ์พืชที่ดีให้เพียงพอ และ

ส่งเสริมการจัดรูปองค์กรการเกษตรในชนบทในรูปแบบต่างๆ ให้เกษตรกรได้สามารถรวมตัวกันเป็น
 ฝึกแผนที่จะรับบริการจากรัฐและเพิ่มอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น

3.2 ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อการส่งออก และเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถสนับสนุนการกระจายรายได้และเพิ่มการมีงาน ทำในส่วนภูมิภาค

การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น รัฐจะมี
 นโยบายส่งเสริมโดยเน้นหนักในอุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบและอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดจนทั้ง
 อุตสาหกรรมที่ส่งผลเชื่อมโยงต่อการพัฒนาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่จะ
 ก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานให้แก่คนส่วนใหญ่

ในการนี้ รัฐบาลจะวางนโยบายที่จะกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลายประเภท
 ออกจากบริเวณนครหลวงไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นขั้นๆ ไป ขณะเดียวกันจะปรับปรุงนโยบายและ
 กำหนดมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซาอยู่ขณะนี้เป็นพิเศษให้ชัดเจน
 เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้จะเร่งการแก้ปัญหาและสร้างสันติ
 ไหวงการแรงงานและปรับปรุงค่าจ้างให้สอดคล้องกับการเพิ่มผลผลิต ตลอดจนทั้งการปฏิรูปการ
 บริหารงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนให้มีสภาพ
 คล่องตัว และทบทวนเสาะหานโยบายหลายด้านที่ขัดกันเองในหน่วยงานของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวก
 ส ะ ด ี ว ก แ ล ล ะ
 เสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนของประเทศไทยปัจจุบันให้ดีขึ้น

3.3 วางแผนเร่งรัดการส่งออกและแผนการผลิตทดแทนการนำเข้าเพื่อปรับปรุง การค้ากับต่างประเทศให้เชื่อมโยงกับแนวทางการผลิตภายในประเทศ

การวางแผนเร่งรัดการส่งออกจะกำหนดออกมาให้แน่ชัดเป็นรายสินค้าที่สำคัญๆ
 ให้สอดคล้องกับการผลิตและกับการใช้ ตลอดจนทั้งวางนโยบายราคาภายในประเทศ ขณะเดียวกันจะ
 แสวงหาตลาดและกำหนดกลุ่มตลาดที่จะรับสินค้าแต่ละประเภทให้แน่ชัดและมั่นคง ในการนี้จะมี
 การวางแผนการประสานงานระหว่างฝ่ายผลิต ฝ่ายการตลาด และระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับ
 เอกชนให้เป็นระบบที่ประสานสัมพันธ์กัน ขณะเดียวกันก็จะมีวางแผนการผลิตทดแทนการ
 นำเข้าควบคุมไปกับแผนส่งออกให้รับกับนโยบายการลงทุน ขยายการผลิตด้านการเกษตรและ
 อุตสาหกรรมภายในประเทศ เขตปลอดภาษีสำหรับผลิตสินค้าเพื่อส่งออกอย่างเดียว โดยนำวัตถุดิบ
 เข้ามาจากต่างประเทศจะต้องรีบจัดให้มีขึ้นอย่างพอเพียง ตลอดจนทั้งการแก้ปัญหาดุลการค้าของ
 ประเทศในระยะยาวด้วย

นอกจากนี้ จะวางแผนเร่งพัฒนาการท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นควบคู่ไปกับแผนส่งออกเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ โดยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวพร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กระจายออกไปในท้องถิ่นอย่างมีแผนที่เหมาะสม ตลอดจนขอร้องสื่อมวลชนมิให้โฆษณาข่าวร้ายเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวในประเทศไทย เพราะเป็นการทำลายบรรยากาศการส่งเสริมการท่องเที่ยว

3.4 กำหนดแนวทางการพัฒนาภาคและการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาคให้มีแผนอย่างชัดเจน

เพื่อเป็นหลักในการประสานงานเร่งการกระจายการผลิตและการเพิ่มผลผลิตในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีผลต่อการเพิ่มรายได้ การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคและเพิ่มการจ้างงานในส่วนภูมิภาค รัฐบาลจะคำนึงถึงลักษณะและข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรหลักของแต่ละท้องถิ่นประกอบด้วย ขณะเดียวกันรัฐบาลจะวางแนวทางการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในภาคต่าง ๆ ให้สามารถมีฐานเศรษฐกิจของตนเองเพื่อเป็นศูนย์กลางความเจริญของแต่ละภาค ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความแออัดของกรุงเทพมหานครในระยะยาว และเป็นการป้องกันการอพยพเข้ากรุงและพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อมในนครหลวงด้วย นอกจากนี้จะกำหนดให้มีการเร่งรัดพัฒนา “พื้นที่พิเศษ” ที่มีปัญหาในภาคต่าง ๆ ขึ้นด้วย

3.5 เร่งขยายและกระจายบริการเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การคมนาคมและขนส่ง และการไฟฟ้าให้ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท เพื่อสนับสนุนการผลิตและปรับปรุงสภาพของชุมชนในชนบท โดยมีการวางแผนกระจายบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวให้ประสานกันภายในแต่ละสาขาและระหว่างสาขา ตลอดจนการปรับนโยบายราคาบริการ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการหลายด้านให้เอื้ออำนวยต่อการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ผลิตในส่วนภูมิภาคและชนบทยิ่งขึ้น

3.6 สนับสนุนและเร่งรัดแผนงานในการลดอัตราเพิ่มประชากรจากร้อยละ 2.5 ในสี่ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2519) ให้เหลือร้อยละ 2.1 ในปลายปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2524)

ในการนี้รัฐบาลและเอกชนจะร่วมกันวางแผนงานส่งเสริมงานวางแผนครอบครัวให้ได้ตามเป้าหมายที่จะให้มีผู้รับบริการด้านการวางแผนครอบครัวใหม่ทั้งสิ้น 3.03 ล้านคนในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งจะดำเนินการทั้งด้านการให้การศึกษา (ประชากรศึกษา) การปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนการให้บริการวางแผนครอบครัวอย่างกว้างขวางให้ถึงประชาชนในชนบทห่างไกลชนกลุ่มน้อย แหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมืองและพื้นที่ที่มีความกดดันประชากรต่อเนื้อที่

ทำกินสูง การเร่งรัดการวางแผนครอบครัวให้ได้ผลในระยะต่อไปนี้ให้ความสำคัญต่อมาตรการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากด้านการแพทย์ให้มากขึ้น

ส่วนการสร้างการมีงานทำให้ได้ตามเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 2.2 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (คือจากประมาณการมีงานทำในปี 2519 จำนวน 18.2 ล้านคนเพิ่มเป็น 20.4 ล้านคนในปี 2524) เพื่อรักษาระดับการว่างงานให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานของประเทศนั้นจะต้องเพิ่มปริมาณการมีงานทำในเขตเมืองให้ได้ถึงร้อยละ 4.6 ต่อปี (คือเพิ่มจาก 2.4 ล้านตำแหน่งในปี 2519 เป็น 3.01 ล้านตำแหน่งในปี 2524) และในเขตชนบทให้เพิ่มอัตราร้อยละ 2.0 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (คือเพิ่มจาก 15.8 ล้านตำแหน่งในปี 2519 เป็น 17.4 ล้านตำแหน่งในปี 2524) ในการนี้รัฐบาลจะดำเนินการตามเงื่อนไขของแนวทางการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งในเขตนครหลวงและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้รัฐบาลให้ความสำคัญอันตบสูงต่อโครงการแผนงาน และมาตรการในการแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานต่ำกว่าระดับ เพื่อป้องกันการอพยพของประชากรเข้าสู่นครหลวงโดยเฉพาะการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

3.7 วางแนวการขยายและการกระจายบริการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในชนบทอย่างกว้างขวาง

เพื่อให้การกระจายบริการสังคมสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท ตลอดทั้งการจัดความเหลื่อมล้ำการให้บริการสังคมระหว่างชนบทกับเมืองให้เกิดผลอย่างแท้จริงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางแผนการกระจายบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และด้านโภชนาการให้ไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทอย่างผสมผสานกัน

ในการนี้จะเริ่มดำเนินงานพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะให้คนไทยได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาร่วมกัน โดยกระจายบริการการศึกษาสู่ท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค และเน้นการผลิตบุคลากรในระดับต่างๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่น เช่นเดียวกับด้านบริการสาธารณสุข โดยจะเพิ่มการให้บริการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้ยากจน ส่วนด้านการสังคมสงเคราะห์นั้นจะเน้นการบริการด้านการสงเคราะห์และสวัสดิการแก่กลุ่มผู้มีปัญหาทางสังคมและกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ซึ่งได้แก่ ชาวเขา คนชรา ผู้ทุพพลภาพ บุคคลไร้ที่พึ่ง ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม และนักโทษ

ทางด้านสวัสดิภาพของแรงงานนั้น ก็จะดำเนินโครงการและมาตรการที่จะช่วยปูพื้นฐานให้ผู้จ้างแรงงานได้มีสวัสดิภาพการทำงานที่มั่นคงปลอดภัย และมีหลักประกันในชีวิตที่ดีขึ้น โดยจะใช้มาตรการต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความเข้าใจและร่วมมืออันดีจากฝ่ายนายจ้าง

3.8 วางแนวทางการพัฒนาเสถียรภาพทางสังคมของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น

ในการนี้จะมีการวางแนวทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคง เพื่อแยกให้เห็นปัญหาความมั่นคงความปลอดภัยของชาติให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งกำหนดแนวทางแก้ไขทั้งในภาวะฉุกเฉินและในระยะยาว นอกจากนี้ยังมีแนวทางเสริมสร้างฐานะของสตรีและเยาวชนให้มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น ตลอดจนวางแนวการแก้ปัญหาสังคมต่างๆ เช่น **ปัญหายาเสพติดให้โทษ** ปัญหาเยาวชน ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาความเสื่อมโทรมของสุขภาพจิตของประชาชน เป็นต้น ซึ่งได้รับความสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขไม่น้อยกว่าปัญหาการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

3.9 กำหนดแนวทางการบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจหลักและแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ

โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งแร่ ให้มีการใช้ในอัตราและลักษณะที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อคนส่วนใหญ่สูงขึ้น ขณะเดียวกันจะกำหนดแนวทางฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรที่ถูกทำลายและมีสภาพเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาวะแวดล้อมของประเทศให้สามารถสนองต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ จะวางแนวทางพัฒนาอย่างมีระบบและสอดคล้องกันในด้าน การเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้และการสำรวจ และพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ คือน้ำมันปิโตรเลียมและแก๊สธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทยและฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

3.10 วางแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

เพื่อนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการปรับปรุงผลผลิตและขบวนการผลิตให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิต การส่งออกและการกระจายผลผลิตของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ให้บังเกิดผลแก่ส่วนรวมสูงสุด ตลอดจนจัดการเสริมสร้างสมรรถภาพและปรับปรุงองค์การทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น อันจะให้ได้มาซึ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการกระจายเทคโนโลยีที่เหมาะสมในด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นลำดับแรก เพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมด้วย

อนึ่ง เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะเร่งปรับปรุงกลไกเศรษฐกิจของรัฐบาลที่เป็นแกนกลางรับผิดชอบต่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการวางแผนระดับชาติ การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน และการบริหารงานบุคคลของส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพและประสานงานกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถนำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและชัดเจน และปรับปรุงฝ่ายประสานงานต่าง ๆ ให้สามารถติดตามและควบคุมผลการดำเนินงานในกิจการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ที่วางไว้ด้วย ในการนี้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกันต่อไป นอกจากนี้ก็ต้องปรับปรุงกลไกเศรษฐกิจขั้นปฏิบัติการของฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจ ให้มีการประสานงาน และให้บริการส่งเสริมทางการผลิต การจำหน่ายของภาคเอกชนได้ผลเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รวมถึงการปรับปรุงด้านกฎหมาย ระเบียบการเพื่อวงการธุรกิจการค้าสามารถดำเนินงานได้คล่องตัว และมีความมั่นใจต่ออนาคตทางเศรษฐกิจของชาติมากขึ้น

ขณะเดียวกันรัฐบาลจะวางมาตรการจัดระบบผูกขาดตัดตอนในวงการผลิตและการค้าเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลอดจนการเร่งวางนโยบายปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การจำหน่าย ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้ได้มีส่วนร่วมสนับสนุนการกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ตลอดจนการเสริมสร้างการมีงานทำในอนาคตด้วย

บทที่ 1

การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในปี 2520 - 2521

การพัฒนาประเทศในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะต้องให้ความสำคัญอันดับสูงต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศที่ซบเซาให้กลับเข้าสู่ระดับที่มั่นคง มีเสถียรภาพพอที่จะเป็นฐานการพัฒนาการแก้ปัญหาในระยะยาวด้านอื่นๆ ในช่วงต่อไปอย่างได้ผล รัฐบาลจะต้องเร่งพิจารณาปัญหาและทบทวนนโยบาย มาตรการทางเศรษฐกิจหลายด้านที่จำเป็นต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนที่จำเป็นต่อการขยายกำลังผลิต รายได้และการมีงานทำขึ้นในประเทศในช่วงปี 2520-2521 มิฉะนั้น การแก้ปัญหาขั้นโครงสร้างระยะต่อไปที่แผนพัฒนาฯ กำหนดไว้อาจจะประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และอาจจะยังผลกระทบต่อเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองของประเทศต่อไปได้

ในช่วงของปี 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนยังไม่ฟื้นตัวเท่าที่ควรและการผลิตโดยส่วนรวมคาดว่าจะขยายตัวไม่เกินร้อยละ 6.0 เพราะการผลิตด้านเกษตรประสบกับความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศและการลงทุนด้านอุตสาหกรรมยังไม่เพิ่มขึ้นให้เห็นชัด นอกจากการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดเบาบางประเภทเท่านั้นที่กำลังเริ่มไหวตัวในทางที่ดีขึ้นในด้านการส่งออกแม้ว่าสินค้าหลักบางประเภทสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นแต่สินค้าออกอีกหลายประเภทกำลังประสบภาวะซบเซา ราคาตกต่ำและไม่สามารถขยายตลาดได้ เช่น น้ำตาล สิ่งทอ กระสอบป่าน เป็นต้น นอกจากนี้ ภาวะการว่างงานก็ยังอยู่ในระดับสูง คือ มีจำนวนคนว่างงานประมาณ 1.05 ล้านคนในสิ้นปี 2519 ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่าภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาลงจากปี 2517 เป็นต้นมาจนถึงปี 2519 ยังไม่ฟื้นตัวเท่าที่ควร และภาวะดังกล่าวนี้จะส่งผลไปถึงปี 2520 และ 2521 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ด้วย ถ้าหากไม่รีบทำการแก้ไข

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงกำหนดแนวทางการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ โดยเสนอให้รัฐบาลได้ทบทวนและปรับปรุงแก้ไขนโยบายและมาตรการสำคัญๆ ที่จะช่วยเร่งการลงทุนของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรม การค้า และการส่งออก เพิ่มการจ้างงานตลอดทั้งการลงทุนของภาครัฐบาลและการใช้มาตรการทางการเงินการคลังและการปรับปรุงบริการของรัฐบางประการดังนี้ คือ

1. นโยบายและมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรม

ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ รัฐบาลจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจต่อการฟื้นฟูการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้รวมถึงการลงทุนขยายกิจการอุตสาหกรรมเดิมและก่อตั้งอุตสาหกรรมใหม่ในหมู่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศควบคู่กันไป มาตรการและนโยบายที่จำเป็นต่อการฟื้นฟูและปรับปรุงบรรยากาศการลงทุนระยะสั้น คือ

1.1 รัฐบาลจะต้องแถลงยืนยันให้นักลงทุนโดยทั่วไปและชาวต่างประเทศได้ทราบถึงมาตรการและนโยบายของรัฐที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนชาวไทยและต่างประเทศลงทุนเพิ่มขึ้น โดยที่รัฐบาลจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ และจะให้ความเป็นธรรมตลอดทั้งสวัสดิภาพแก่เอกชนผู้ลงทุนในการประกอบกิจการธุรกิจอุตสาหกรรมอย่างมั่นคง โดยเฉพาะจะต้องขจัดข้อสงสัยในกรณีพิพาทระหว่างบริษัทแอสยามกับบริษัทการบินไทย และการเลิกสัญญาบริษัทเทมโก้โดยรัฐได้จัดตั้งองค์การเหมืองแร่ในทะเลขึ้นทำการแทน

1.2 รัฐบาลจะต้องกำหนดกิจการใดให้แน่ชัดว่าต้องการให้เอกชนไทยเท่านั้นเป็นผู้ลงทุน และกำหนดประเภทกิจการที่รัฐบาลยินดีให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งโดยหลักการจะเป็นกิจการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องการการลงทุนสูงและจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพหรือนำความก้าวหน้าทางเทคนิคเข้ามาให้แก่อุตสาหกรรมในประเทศ หรือที่นำไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมถลุงแร่ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เคมี อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และผลิตภัณฑ์เคมีจากปิโตรเลียม อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยและเยื่อกระดาษ เป็นต้น ตลอดจนแถลงเจตนาว่ารัฐบาลมีความยินดีจะเข้าร่วมทุนด้วยในอัตราส่วนข้างน้อยในบางโครงการที่มีความสำคัญแก่เศรษฐกิจของประเทศเป็นพิเศษ ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้ โดยอาศัยการร่วมทุนของผู้ลงทุนคนไทยและต่างประเทศตามลำดับ ในกรณีที่รัฐร่วมลงทุนนี้ต้องกำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการขายหุ้นนั้นให้แก่เอกชนคนไทย ทันทีที่กิจการนั้นสามารถดำเนินการไปได้ด้วยดี

1.3 เร่งรัดสะสางปัญหาของโครงการลงทุนอุตสาหกรรมที่รัฐบาลให้การส่งเสริมไปแล้ว และเอกชนพร้อมที่จะดำเนินการ แต่ต้องชะงักอยู่เพราะรอการพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐบาลด้านนั้นๆ เช่น การขอสัมปทานป่าไม้เพื่อผลิตเยื่อกระดาษ โครงการถลุงและผลิตแร่ และโครงการลงทุนอุตสาหกรรมใหญ่ๆ อื่นหลายโครงการ ที่สามารถจะสร้างความมั่นใจและบรรยากาศการลงทุนให้แก่นักลงทุนอื่นๆ ที่กำลังรอดูท่าทีของรัฐบาล โดยถือเป็นเรื่องระดับนโยบายเร่งด่วนระดับชาติที่จะให้เกิดการลงทุนและสามารถให้ผู้ปรารถนาจะลงทุนได้ดำเนินการโดยรวดเร็ว

1.4 ปรับปรุงการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ให้เป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่จะก่อให้เกิดมีการจ้างงานเพิ่มและการกระจายรายได้ ตลอดทั้งการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ โดยสนับสนุนให้

คนไทยได้เข้าร่วมลงทุน และพร้อมกันนั้นก็สนับสนุนให้คนไทยได้รับการถ่ายทอดวิชาการและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ด้วย

1.5 เร่งรัดโครงการลงทุนที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมและที่กำลังยื่นขออนุมัติการส่งเสริมให้มีการดำเนินการโดยรีบด่วน โดยอาศัยสิ่งอำนวยความสะดวกที่รัฐจัดให้อยู่แล้วให้เป็นประโยชน์ และสิ่งจูงใจแก่นักลงทุนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนิคมอุตสาหกรรมบางชั้น นอกจากนี้รัฐจะต้องเร่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่กิจการลงทุนด้านอื่นๆ ให้เร่งรีบพิจารณาให้ความสะดวกแก่กิจการลงทุนที่ดำเนินการไปแล้วและที่เริ่มจะดำเนินการให้สามารถเปิดและขยายการผลิตได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการก่อสร้างโรงงาน การติดตั้งไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และตลอดจนการนำเครื่องจักรเข้าประเทศ

1.6 ทบทวนนโยบายเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือขัดแย้งกับการเร่งรัดส่งเสริมการลงทุนและความอยู่รอดของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมโดยขึ้นอัตราค่าสินค้านำเข้าที่ผลิตได้ในประเทศ การควบคุมราคาสินค้า การควบคุมการส่งออกและปรับปรุงนโยบายด้านการให้สัมปทานและการบริหารทรัพยากรธรรมชาติด้านต่างๆ โดยเฉพาะแร่ธาตุและป่าไม้ให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม

1.7 ปรับนโยบายการขยายสินเชื่อเพื่อการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม และสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ตลอดจนทั้งสถาบันการเงินอื่นๆ จะต้องส่งเสริมให้สินเชื่อระยะยาวมากขึ้น นอกจากนั้นการสนับสนุนให้สถาบันการเงินได้พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุนมากกว่าพิจารณาหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นสำคัญ โดยที่ธุรกิจการลงทุนอุตสาหกรรมหลายประเภทมีโครงการที่ดี แต่ขาดหรือไม่สามารถหาหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ สถาบันการเงินควรพิจารณาช่วยเหลือให้กู้เงินโดยการพิจารณาความต้องการเงินทุน ความเป็นไปได้ของโครงการมากกว่าการคำนึงถึงหลักทรัพย์ค้ำประกันจนทำให้เกิดปัญหาต่อการขยายการลงทุนอุตสาหกรรมเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหานี้จึงควรพิจารณาจัดตั้งกองทุนสินเชื่อเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น ให้ร่วมมือกับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมและสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมเพื่อช่วยเหลือโครงการลงทุนที่ดีแต่ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน นอกจากนี้ ในบางกรณีที่เป็นรัฐบาลอาจพิจารณาเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้สำหรับโครงการอุตสาหกรรมที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจส่วนรวมสูงขึ้น ตลอดจนจำเป็นต้องทบทวนและปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนให้ได้สิทธิประโยชน์ให้มากกว่าหรือทัดเทียมสิทธิประโยชน์ที่ประเทศเพื่อนบ้านให้แก่ผู้ลงทุน

1.8 ขยายบริการให้ข้อเสนอแนะแก่ชาวต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ ที่ให้โอกาสแก่ชาวต่างประเทศและประเทศอุตสาหกรรมในโลกได้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงและแนวการลงทุนในประเทศไทยให้แน่ชัดยิ่งขึ้น

2. เร่งปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและการเร่งรัดการส่งออก

การประเมินปัญหาที่จะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการลงทุนของประเทศ ปัจจุบันจากวงการธุรกิจอุตสาหกรรมหลายฝ่ายได้ลงความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าการควบคุมราคาสินค้าที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการฟื้นฟูการลงทุนในประเทศ เพราะเหตุว่าการควบคุมราคาสินค้าที่รัฐบาลดำเนินอยู่มีหลักเกณฑ์ในการเลือกประเภทสินค้าที่จะควบคุมไม่ชัดเจนตลอดทั้งราคาที่จะควบคุมก็มักจะไม่เป็นธรรมและไม่สัมพันธ์กับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การควบคุมราคาสินค้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาการควบคุมให้สมควร จึงทำให้วงการธุรกิจการลงทุนโดยทั่วไปสงวนท่าทีที่จะขยายกิจการหรือลงทุนใหม่จนกว่ารัฐบาลจะได้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าให้ชัดเจนและเป็นธรรม เพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันการค้าทำไรเกินควร ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคและไม่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน คือ

2.1 พิจารณาทบทวนรายการสินค้าที่มีการควบคุมราคาที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันเสียใหม่เพื่อให้เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยพิจารณายกเลิกการควบคุมสินค้าบางประเภทที่มีการแข่งขันกันอยู่แล้วส่วนการจะควบคุมราคาสินค้าใดเพิ่มขึ้น หากเป็นกรณีจำเป็นในอนาคตนั้นควรพิจารณาใช้มาตรการ ทางอ้อมด้านอื่นๆ ก่อน เช่น ด้านภาษีศุลกากร การควบคุมการส่งออก การผ่อนปรนการนำเข้าเพื่อลดราคาสินค้าจะได้ผลดีกว่าการใช้มาตรการควบคุมราคาโดยตรง

2.2 ในกรณีที่จะควบคุมราคาสินค้าเพื่อป้องกันการค้าทำไรเกินควรนั้นควรยึดถือแนวปฏิบัติดังนี้ คือ

- (1) เป็นสินค้าที่จำเป็นที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป
- (2) สภาพการผลิต และการจำหน่าย ไม่เอื้ออำนวยให้มีการแข่งขันภายในประเทศ หรือจากต่างประเทศ
- (3) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการประกอบธุรกิจในสินค้านั้นมีผลตอบแทนการลงทุนในอัตราที่สูงเกินกว่าปกติ
- (4) ในกรณีฉุกเฉิน ถ้าหากราคาสินค้าใดได้ถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วผิดปกติ โดยมีเหตุอันควรให้คณะกรรมการป้องกันการค้าทำไรเกินควรพิจารณาควบคุมราคาสินค้านั้นได้

2.3 การกำหนดราคาสูงสุดสำหรับสินค้าที่ควบคุมนั้น จะต้องคำนึงว่าการลงทุน ในอุตสาหกรรมที่มีการควบคุมราคานั้นมีผลตอบแทนใกล้เคียงกับอุตสาหกรรมที่ไม่มีการควบคุมราคาด้วย

2.4 การประกาศกำหนดราคาสูงสุดสำหรับสินค้าที่ควบคุมให้ออกเป็นประกาศโดยมีระยะเวลาใช้บังคับคราวละไม่เกิน 6 เดือน และพิจารณาต่อได้หากจำเป็นจริงๆ

2.5 พิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีผู้แทนจากภาคเอกชนที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับธุรกิจเอกชนเป็นกรรมการร่วมด้วย

ส่วนทางด้านแนวทางการเร่งรัดการส่งออกเฉพาะส่วนที่จะเป็นส่วนสำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศนั้น เห็นควรดำเนินการมาตรการระยะสั้นดังนี้

2.6 เร่งรัดให้มีการจัดทำแผนส่งออกด้านการแสวงหาตลาดและให้สิ่งจูงใจในการลงทุน ส่งออกตลอดทั้งพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของระบบงานพาณิชย์และการบริหารงาน ส่งเสริมการส่งสินค้าออกงานศึกษาวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูลการค้า การควบคุมตรวจสอบมาตรฐานสินค้าออกให้เป็นระบบเดียวกัน เพื่อประโยชน์ต่อผู้ผลิตและผู้ส่งออก ซึ่งอาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งหรือรวมหน่วยงานส่งเสริมและเร่งรัดการส่งออกขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันให้ทำงานประสานสอดคล้องกับหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม และสถาบันเอกชนที่เกี่ยวข้องตั้งรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ส่วนที่สองต่อไป

2.7 ปรับปรุงวิธีการคืนภาษีโดยให้ระดับของการได้รับสิทธิประโยชน์ระหว่างบริษัทและอุตสาหกรรมต่างๆ เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน และสนับสนุนให้มีบริษัทการค้าส่งออกที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ของเอกชน เพื่อจะช่วยกระตุ้นการผลิตด้านการเกษตรและการอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. แนวทางการปรับปรุงนโยบายทางด้านแรงงานและการจ้างงาน

การฟื้นฟูเศรษฐกิจและภาวะการลงทุนในประเทศนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาปรับปรุงมาตรการและนโยบายทางด้านแรงงานและการเพิ่มการจ้างงานดังนี้ คือ

3.1 รัฐบาลจะต้องสร้างสันติในวงการแรงงาน โดยเฉพาะการดำเนินการแก้ไขพิจารณาแรงงานให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยควบคุมดูแลให้แรงงานบำเพ็ญตนอยู่ภายใต้กฎหมายและไม่ก่อภัยอันตรายต่อสวัสดิภาพของชีวิตและทรัพย์สินหากมีการนัดหยุดงาน

3.2 ส่งเสริมให้นายจ้างและผู้ประกอบการเร่งปรับปรุงสวัสดิการ สภาพความเป็นอยู่ การครองชีพของลูกจ้าง การรักษาพยาบาลให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน และจัดสรรที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยควบคู่ไปด้วย

3.3 ปรับปรุงกฎหมายอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำให้เหมาะสมกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น กล่าวคือ การกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำนั้นอาจจะพิจารณากำหนดตามความเหมาะสมของประเภทอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการกำหนดตามเขตของจังหวัด

3.4 จัดให้มีองค์กรที่จะให้ได้มีการพบปะหารือกันระหว่าง สถาบันนายจ้าง กับ สมากรแรงงานเป็นประจำ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน นอกจากนี้ นายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานของรัฐ ควรแสดงและแถลงออกมาซึ่งเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนและธุรกิจให้ดีขึ้น

3.5 รัฐบาลจะต้องเน้นขยายงานและโครงการพัฒนาที่สามารถจะสร้างงานเพิ่มได้ทันที และเป็นโครงการที่ใช้แรงงานสูง เช่น การก่อสร้างบูรณะซ่อมแซมถนนหนทาง ขุดคลองส่งน้ำ การก่อสร้างการเคหะสถานทั้งในชนบทและเขตเมืองขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องเร่งรัดหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการดำเนินงานในชนบทที่เกี่ยวกับการจ้างงานมาก เช่น งานปลูกสร้างสวนป่าและงานสาธารณะต่างๆ ให้รีบเร่งดำเนินโครงการตามแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคมให้มีการดำเนินงานอย่างเต็มที่ในทุกโครงการ

3.6 รัฐบาลจะเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก โดยปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้มีมาตรการที่จะเอื้ออำนวยต่อการลงทุนในกิจการที่มีการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ควรให้ข้อเสนอสู่แก่ผู้ลงทุนถึงโอกาสและความเป็นไปได้ในการเลือกใช้เทคนิคที่ใช้แรงงานเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งให้การส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใช้ทุนน้อยแต่แรงงานมาก ให้สามารถแข่งขันกับกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้ตามสมควร

3.7 สนับสนุนองค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงาน เช่น การตั้งศาลแรงงาน การปรับปรุงขอบเขตหน้าที่ ตลอดจนการขยายอัตรากำลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.8 เร่งให้หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจบรรจุตำแหน่งงานที่ว่างอยู่เป็นการด่วน โดยหาทางเร่งวิธีการสอบบรรจุในตำแหน่งงานที่ยังว่างอยู่เป็นจำนวนมากในระบบราชการ

4. แนวทางการเร่งรัดพัฒนาการเกษตรที่สำคัญ

การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ได้ผลนั้นจำเป็นต้องเร่งสร้างฐานะและขีดความสามารถการผลิตในสาขาสำคัญคือด้านการเกษตรให้มั่นคง งานเร่งด่วนเฉพาะหน้าที่รัฐจะต้องรีบดำเนินการมีดังนี้

4.1 เร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินสำหรับให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูก หรือผู้เช่าเข้าอยู่อาศัยทำกิน ในระยะต่อมาจะดำเนินการปรับปรุงทรัพยากรการเกษตรและเพิ่มปัจจัยการผลิตควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ

4.2 เร่งขยายงานและโครงการพัฒนาการเกษตรในระดับไร่นาโดยด่วน โดยให้มีการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเต็มที่ สำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ ให้เร่งรัดการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4.3 เกษตรกรชั้นผู้น้อยที่ยากจนในบางท้องถิ่นของภาคต่างๆ จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ โดยจัดวางโครงการพัฒนาเกษตรเป็นเฉพาะพื้นที่ขึ้นเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำในด้านความเป็นอยู่ในหมู่เกษตรกรด้วยกันเอง

4.4 เร่งรัดการขยายสินเชื่อไปสู่ชนบทให้เพิ่มขึ้นโดยเร็ว ขณะเดียวกันก็เร่งทำการปรับปรุงกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานการให้สินเชื่อเพื่อให้งานทุกด้านขยายตัวสอดคล้องกัน สำหรับการระดมทุนเพื่อขยายสินเชื่อการเกษตรจะกำหนดมาตรการให้สถาบันการเงินของเอกชนมีบทบาทรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

4.5 เร่งพิจารณาจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนข้าว เพื่อเป็นกลไกที่จะยกระดับและรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวเปลือกและข้าวสารให้มั่นคง ทั้งนี้ จะต้องจัดให้สอดคล้องกับเครื่องมือของรัฐบาลในเรื่องข้าวด้านอื่นๆ ด้วย เพื่อให้การปรับปรุงด้านการตลาดสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรได้เต็มที่ จะสนับสนุนการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการตลาดในระดับไร่นา และท้องถิ่นให้ทั่วถึง

4.6 สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวเป็นสถาบันเกษตรกรให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อให้เกษตรกรสามารถรับบริการในด้านต่าง ๆ ของรัฐได้เต็มที่ การปรับปรุงสถาบันเกษตรกรที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการเป็นขั้นๆ จากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ และให้พิจารณาประสิทธิภาพการดำเนินงานควบคู่กับการขยายงาน สำหรับการขยายงานสหกรณ์ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาการเกษตรให้เน้นในเขตประกาศปฏิรูปที่ดิน

4.7 พิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรให้เพิ่มในส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น กิจการใดที่เตรียมโครงการไว้แล้วให้จัดมาตรการส่งเสริมเพื่อเร่งการดำเนินงานเป็นพิเศษ อุตสาหกรรมเกษตรบางประเภทที่ยังประสบปัญหาเรื่องวัตถุดิบเนื่องจากขาดการเชื่อมโยงระหว่างโรงงานและเกษตรกร รัฐจำเป็นต้องหามาตรการแก้ไขโดยเร็ว

5. มาตรการทางด้านภาษีและการปรับปรุงการให้บริการของรัฐ

การเร่งฟื้นฟูการลงทุนนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงมาตรการทางด้านภาษีและบริการของรัฐดังนี้ คือ

5.1 ปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองให้มีอัตราที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

5.2 เร่งปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรให้เป็นหมวดหมู่ สินค้าประเภทเดียวกันควรมีอัตราภาษีใกล้เคียงหรือเหมือนกันเพื่อลดความสับสนและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ลงทุน ตลอดจนพิจารณาจัดภาษีซ้อนในรูปแบบต่างๆ

5.3 ปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกำแพงภาษี การห้ามนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสินค้าต่างๆ ให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

5.4 เร่งปราบปรามการลักลอบหนีภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประกอบการโดยสุจริต ขณะเดียวกันควรพิจารณาเบี่ยงปรับต่างๆ ของรัฐ โดยดูเจตนาของธุรกิจที่เกี่ยวข้องด้วยว่ากระทำไปโดยเจตนาหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เนื่องมาจากข้อบกพร่องเกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย

5.5 จัดตั้งศูนย์รวมการอำนวยความสะดวกการจดทะเบียนการอนุญาตต่างๆ และการขอส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม

5.6 ปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและประกาศคณะปฏิวัติว่าด้วยธุรกิจต่างด้าวที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้ลงทุนประกอบการชาวต่างประเทศในประเทศไทย

5.7 ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์และการเสนอข่าวภาวะการณ์ต่างๆ ในประเทศที่ทำให้ผู้ลงทุนทั้งไทยและชาวต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนในประเทศไทย โดยเฉพาะจากหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน โดยพิจารณาออกข่าวสารของทางราชการให้ทันเหตุการณ์

บทที่ 2

เป้าหมายและโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม ของประเทศ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาหลักดังกล่าวในส่วนที่ 1 ได้กำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศที่สอดคล้องกัน ดังนี้

(1) เป้าหมายการขยายการผลิตหรือการเพิ่มรายได้ประชาชาติ

ได้กำหนดเป้าหมายการขยายการผลิตไว้ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.0 ต่อปี โดยเน้นการขยายการผลิตสาขาเกษตรไว้ร้อยละ 5.0 ต่อปี เพื่อมุ่งการกระจายรายได้สู่ภาคชนบท และกำหนดเป้าหมายที่จะลดอัตราเพิ่มของประชากรให้เหลือประมาณร้อยละ 2.1 ในปี 2524 อันจะทำให้รายได้หัวเฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4.6 ต่อหัวในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ

(2) เป้าหมายรายจ่ายประชาชาติ

ได้กำหนดเป้าหมายรายจ่ายการลงทุนในราคาคงที่ให้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7.2 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยแยกเป็นเป้าหมายรายจ่ายลงทุนของภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.1 ต่อปี และเป้าหมายรายจ่ายลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.0 ต่อปี ส่วนเป้าหมายรายจ่ายอุปโภคบริโภคนั้นได้กำหนดให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 ต่อปี ทั้งหมดนี้จะทำให้เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศด้านรายจ่ายสอดคล้องกับด้านรายได้และด้านการผลิต ซึ่งกำหนดให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 7.0 ต่อปี

(3) เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ได้กำหนดเป้าหมายที่จะรักษาระดับราคาสินค้าเพื่อการบริโภคไม่ให้เพิ่มสูงขึ้นเกินร้อยละ 6.0 ต่อปี และกำหนดเป้าหมายที่จะรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่มั่นคง สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ กล่าวคือ ได้กำหนดเป้าหมายที่จะให้ฐานะเงินทุนสำรองในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ มีระดับเทียบเท่ากับมูลค่าสินค้าเข้า 3 เดือน เป็นขั้นต่ำเพื่อรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศควบคู่กันไป

การดำเนินงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศระยะ 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ให้เข้าสู่ระดับที่มั่นคงยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจและการลงทุนของภาครัฐบาลหลายด้านให้สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจตามแนวทางการพัฒนาเฉพาะเรื่อง

ในส่วนที่สามของแผนพัฒนา เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวในอัตราและลักษณะที่จะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ภาคชนบทอย่างแท้จริง

เป้าหมายการผลิต รายได้ รายจ่าย และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนรวมที่กล่าวมานั้น ประกอบด้วยสาระที่สำคัญดังนี้ :-

1. เป้าหมายการผลิต

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นี้ กำหนดให้การผลิตส่วนรวมของประเทศขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.0 ต่อปีในราคาคงที่ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายให้การผลิตสาขาเกษตรขยายตัวในอัตราร้อยละ 5.0 ต่อปี และการผลิตในสาขาที่ไม่ใช่เกษตรขยายตัวในอัตราร้อยละ 7.7 ต่อปี เป้าหมายดังกล่าวนี้จะทำให้โครงสร้างของการผลิตในระบบเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เปลี่ยนไปจากแผนพัฒนา ฉบับที่แล้วๆ มา กล่าวคือ สัดส่วนของผลผลิตสาขาเกษตรในผลผลิตมวลรวมในประเทศทั้งสิ้นจะลดน้อยลง ขณะเดียวกันสัดส่วนของผลผลิตของสาขาที่ไม่ใช่เกษตรจะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2524 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 มูลค่าผลผลิตในสาขาเกษตรกับสาขาอุตสาหกรรมจะมีจำนวนใกล้เคียงกันมากขึ้น

การกำหนดเป้าหมายการผลิตในสาขาหลักๆ ตามอัตราที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.1 มีวัตถุประสงค์และเหตุผลดังต่อไปนี้

1.1 สาขาการเกษตร

กำหนดหมายให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 5.0 ต่อปี ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับแนวโน้มอัตราการขยายตัวของสาขานี้ในระยะที่ผ่านมา แต่การที่ต้องเน้นให้การผลิตด้านการเกษตรขยายตัวในอัตราดังกล่าว ก็เพื่อที่จะให้การพัฒนากระจายไปทั่วถึงชนบทอันจะเป็นการยกระดับรายได้ของชาวนาชาวไร่ให้สูงขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา และประกอบกับสาขาเกษตรเป็นสาขาหลักที่มีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ และการผลิตในสาขาอื่นๆ มาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพยายามเพิ่มผลผลิตในสาขานี้ให้อยู่ในระดับที่สูงพอที่จะรักษาเป้าหมายการส่งสินค้าออกของประเทศให้ขยายตัวได้ในอัตราร้อยละ 14.10 ต่อปี ในราคาตลาด สำหรับเป้าหมายการผลิตเป็นรายประเภทของสาขาเกษตรและเป็นรายพืชที่สอดคล้องกับพื้นที่การเพาะปลูกกับผลผลิตต่อไร่ และกับความต้องการของตลาดมีกล่าวไว้ในบทที่ 2 ส่วนที่สาม ส่วนโครงการพัฒนาที่จะสนับสนุนการผลิตให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวนี้ ได้กล่าวสรุปไว้ในส่วนที่สี่ของแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้

1.2 สาขาเหมืองแร่และย่อยหิน

กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 3.2 ต่อปี ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับปริมาณแหล่งแร่ที่กำลังขุดค้นอยู่ในปัจจุบัน กับความต้องการของตลาดต่างประเทศ รวมตลอดทั้งนโยบายการรักษาปริมาณแร่สำรองไว้ในอนาคต

1.3 สาขาอุตสาหกรรม

กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 9.6 ต่อปี เป้าหมายการขยายตัวในสาขานี้กำหนดไว้ให้เพิ่มในอัตราที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อให้การขยายตัวในสาขานี้มีส่วนช่วยในการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และให้สามารถรับผลผลิตและแรงงานที่จะมาจากสาขาเกษตร ตลอดทั้งให้สามารถรักษาอัตราการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมในแนวโน้มที่ไม่ต่ำกว่าในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ประเภทของอุตสาหกรรมที่จะต้องเร่งให้ขยายตัวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ คือ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตเกษตรเป็นวัตถุดิบและอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ใช้แรงงานมาก

1.4 สาขาอื่น ๆ

การกำหนดเป้าหมายการขยายตัวของสาขาการผลิตอื่น ๆ ที่เหลือนั้น กำหนดขึ้นโดยให้สอดคล้องกับตัวแปรผันที่แตกต่างกันดังนี้ คือ

1.4.1 สาขาการก่อสร้าง กำหนดให้เป็นไปตามเป้าหมายรายจ่ายการลงทุนของประเทศซึ่งกำหนดให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.0 ต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในภาครัฐบาลตามเป้าหมายวงเงินงบประมาณ ฯ

1.4.2 สาขาการไฟฟ้า ประปา กำหนดให้เป็นไปตามกำลังการผลิตที่มีอยู่ของกิจการสาธารณูปโภคด้านนี้ในปัจจุบัน และกำลังการผลิตที่จะขยายเพิ่มเติมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้

1.4.3 สาขาการคมนาคมและขนส่ง กำหนดให้ขยายตัวตามอัตราการผลิตส่วนรวมของประเทศ การขยายตัวของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจในด้านคมนาคมและขนส่ง และนโยบายการเร่งรัดกิจการพาณิชยนาวีของประเทศ

1.4.4 สาขาการค้าส่งและปลีก กำหนดให้อัตราการขยายตัวขึ้นอยู่กับเป้าหมายการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศและการขยายตัวของผลผลิตส่วนรวม

1.4.5 สาขาการธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้ขยายตัวโดยสอดคล้องกับเป้าหมายด้านการคลังและการขยายสินเชื่อด้านการเงิน ดังจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3

1.4.6 สาขาด้านที่อยู่อาศัย กำหนดให้ขยายตัวตามความต้องการที่อยู่อาศัย การขยายตัวของชุมชนและตลอดทั้งโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของรัฐในช่วงของแผนพัฒนาฯ

1.4.7 สาขาการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศ กำหนดให้ขยายตัวโดยสอดคล้องกับเป้าหมายด้านการคลัง ตลอดทั้งกิจกรรมของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารและการป้องกันประเทศที่คาดว่าจะขยายตัวออกไปในช่วงของแผนพัฒนา ฯ

1.4.8 สาขาบริการ กำหนดให้อัตราขยายตัวเป็นไปตามประมาณการการขยายตัวในด้านการท่องเที่ยว กิจการโรงแรมและภัตตาคาร

ตารางที่ 2.1
เป้าหมายการผลิตส่วนรวมแยกเป็นรายสาขา
 (มูลค่าตามราคาคงที่)

	ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3					เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4		
	2514		2519			2524		
	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็น ร้อยละ ของ GDP	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็น ร้อยละ ของ GDP	อัตราเพิ่มเฉลี่ย ต่อปีในแผนฯ 3	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็น ร้อยละ ของ GDP	อัตราเพิ่มเฉลี่ย ต่อปีในแผนฯ 4
1. การเกษตร	38,145	29.4	46,113	26.4	3.9	54,706	23.9	5.0
2. อุตสาหกรรม	23,569	18.2	35,575	20.3	8.6	56,277	22.9	9.6
3. เหมืองแร่และยอหิน	1,879	1.4	1,762	1.0	-0.5	2,066	0.8	3.2
4. การก่อสร้าง	6,210	5.8	6,951	4.0	2.4	8,059	3.3	3.0
5. การไฟฟ้า ประปา	2,934	2.3	5,737	3.3	14.4	9,794	4.0	11.3
6. คมนาคมขนส่ง	7,981	6.2	11,780	6.7	8.1	16,857	6.9	7.4
7. การค้าส่งค้าปลีก	22,816	17.6	28,792	16.5	4.8	39,080	15.9	6.3
8. การธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	5,297	4.1	8,852	5.1	10.9	13,063	5.3	8.1
9. ที่อยู่อาศัย	2,399	1.9	2,861	1.6	3.6	3,555	1.4	4.4
10. การบริหารและป้องกันประเทศ	5,647	4.3	7,546	4.3	6.0	10,331	4.2	6.5
11. การบริการ	12,740	9.8	18,897	10.8	8.2	27,470	11.2	7.8
รวมสาขาที่ไม่ใช่การเกษตร	91,472	70.6	128,753	73.6	7.1	186,552	76.1	7.7
รวมสาขาเกษตร	38,145	29.4	46,113	26.4	3.9	58,706	23.9	5.0
มวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP)	129,617	100.0	174,866	100.0	6.2	245,258	100.0	7.0

ตารางที่ 2.2
เป้าหมายปริมาณผลผลิตสินค้าสำคัญ

	2520	2521	2522	2523	2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
ก. เกษตร						
- พืช						
ข้าว (ล้านตัน)	15.5	15.6	15.9	16.2	16.5	2.3
อ้อย (ล้านตัน)	21.9	12.6	25.3	26.9	28.6	7.2
ข้าวโพด (ล้านตัน)	3.5	3.6	3.6	3.7	3.8	9.8
มันสำปะหลัง (ล้านตัน)	9.8	10.0	10.3	10.5	10.8	3.2
ยางพารา (พันตัน)	407	421	436	450	466	3.4
ปอ (พันตัน)	220	220	220	220	220	3.3
ยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนีย (พันตัน)	44.7	49.2	54.1	59.5	65.5	9.9
ถั่วเขียว (พันตัน)	292.5	306.0	333.2	353.2	390.4	8.9
ถั่วเหลือง (พันตัน)	310.0	327.6	351.1	387.7	431.2	8.3
ฝ้าย (พันตัน)	63.0	76.0	115.5	149.5	205.0	28.6
- ปศุสัตว์ (มูลค่าในราคาคงที่ล้านบาท)	6,913	7,539	8,212	8,932	9,709	8.9
- ประมง (มูลค่าในราคาคงที่ล้านบาท)	4,769	4,927	5,092	5,274	5,464	3.4
- ป่าไม้ (มูลค่าในราคาคงที่ล้านบาท)	2,951	2,991	3,028	3,064	3,098	1.3
ข. อุตสาหกรรม						
น้ำตาล (พันตัน)	1,622	1,742	1,863	1,983	2,103	5.6
ปูนซีเมนต์ (พันตัน)	4,533	4,850	5,190	5,553	5,942	7.0
สิ่งทอ (ล้าน ตร. หลา)	1,115	1,203	1,291	1,378	1,525	10.4
เหล็กและเหล็กกล้า (พันตัน)	482	535	592	652	714	10.5
กระดาษและเยื่อกระดาษ (พันตัน)	297	363	429	495	563	19.5
ผลไม้และพืชผักกระป๋อง (พันตัน)	53	61	68	76	84	12.8
อาหารสัตว์ (พันตัน)	1,177	1,530	1,989	2,586	3,362	30.0
นมข้น (พันตัน)	106	111	117	124	131	5.4
ค. เหมืองแร่						
สินแร่ดีบุก (ตัน)	29,100	30,100	31,100	32,100	33,100	3.2
แมงกานีส (ตัน)	32,050	33,690	33,330	33,970	34,610	2.3
ฟลูออไรท์ (พันตัน)	285	282	280	280	280	-0.6
พลวง (ตัน)	9,000	9,400	9,900	10,500	11,000	5.9
ทังสแตน (ตัน)	4,100	4,600	5,100	5,600	6,100	11.2
แบไรท์ (พันตัน)	269	308	346	385	431	13.4

2. เป้าหมายด้านรายจ่าย

การที่จะให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวตามเป้าหมายในอัตราร้อยละ 7.0 ต่อปี โดยสมดุลนั้น จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายรายจ่ายเพื่อการลงทุน การบริโภค และการค้าต่างประเทศ ในอัตราและส่วนที่เหมาะสมและสอดคล้องกันดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2
เป้าหมายปริมาณผลผลิตสินค้าสำคัญ
(ในราคาคงที่)

ประเภท	แนวโน้มในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3					เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4		
	2514		2519			2524		
	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็นร้อยละ ของ GDP	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็นร้อยละ ของ GDP	2515-19 อัตราเฉลี่ย % เฉลี่ยต่อปี	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็นร้อยละ ของ GDP	2520-24 อัตราเฉลี่ย % เฉลี่ยต่อปี
1. รายจ่ายลงทุน	29,864	23.0	39,680	22.7	5.9	56,158	22.9	7.2
1.1 ภาครัฐบาล	9,463	7.3	9,630	5.5	3.5	14,060	5.7	8.1
1.2 ภาคเอกชน	20,401	15.7	30,050	17.2	8.4	42,098	17.2	7.0
2. รายจ่ายอุปโภคบริโภค	102,743	79.3	137,289	78.5	6.1	189,306	77.2	6.6
2.1 ภาครัฐบาล	14,772	11.4	21,037	12.0	7.5	28,496	11.6	6.3
2.2 ภาคเอกชน ^{1/}	87,971	67.9	116,252	66.5	5.9	160,810	65.6	6.7
3. ดุลสินค้าและบริการ	-2,990	-2.3	-2,103	-1.2	-	-206	-0.1	-
3.1 ด้านส่งออก	24,916	19.2	33,571	19.2	6.6	47,694	19.4	7.3
3.2 ด้านนำเข้า	27,906	21.5	35,674	20.4	5.4	47,900	19.5	6.1
รวมรายจ่ายผลิตภัณฑ์ในประเทศ GDP	129,617	100.0	174,866	100.0	6.2	245,258	100.0	7.0
เฉพาะรายจ่ายรวมภายในประเทศ	132,607	102.3	176,969	101.2	6.0	245,464	100.1	6.8
แยกเป็นรายจ่ายรวมของภาครัฐบาล	24,235	18.7	30,667	17.5	5.4	42,556	17.4	6.8
แยกเป็นรายจ่ายรวมของภาคเอกชน	108,372	83.6	146,302	83.7	6.4	202,908	83.3	6.8

^{1/} รวมการเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงเหลือและส่วนต่างเชิงสถิติ

2.1 เป้าหมายรายจ่ายในการลงทุน

กำหนดให้รายจ่ายลงทุนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี สูงกว่าอัตราเพิ่มในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทั้งปี เพื่อเร่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ เพื่อสนับสนุนให้การผลิตบรรลุเป้าหมายอย่างสม่ำเสมอในช่วง 5 ปีต่อไป โดยแยกเป็นเป้าหมายรายจ่ายลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.0 ต่อปี และรายจ่ายการลงทุนภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.1 ต่อปี จากเป้าหมายรายจ่ายดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ยังจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนเพื่อกระตุ้นให้เอกชนเข้ามาลงทุนในอัตราที่สูงขึ้นต่อไป แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องเร่งการลงทุนในส่วนของรัฐบาลให้เพิ่มสูงยิ่งกว่า เพื่อรักษาเป้าหมายการลงทุนแต่ส่วนรวมให้เพิ่มขึ้นให้ได้ในอัตราร้อยละ 7.2 ต่อปี

2.2 เป้าหมายรายจ่ายอุปโภคบริโภค

เป้าหมายรายจ่ายอุปโภคบริโภครวมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน กำหนดให้ขยายตัวในอัตราร้อยละ 6.6 ต่อปี สูงกว่าในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.1 ต่อปี โดยแยกเป็นการขยายตัวของรายจ่ายอุปโภคบริโภคภาครัฐบาลร้อยละ 6.3 และภาคเอกชนร้อยละ 6.7 ตามเป้าหมายรายจ่ายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารายจ่ายภาคเอกชนด้านการอุปโภคบริโภคจะมีอัตราการขยายตัวสูงกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทั้งนี้แม้ว่าจะมีเป้าหมายการจัดเก็บภาษีอากรสูงขึ้น แต่การบริโภคภาคเอกชนจะไม่สามารถลดต่ำลงได้มาก เนื่องจากจะมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ลดน้อยลงจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมา ส่วนรายจ่ายอุปโภคบริโภคของภาครัฐบาลจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากแนวโน้มรายจ่ายทางการลงทุนสูงขึ้น จึงจำต้องลดรายจ่ายด้านการบริหารทั่วไปให้ลดน้อยลง

2.3 เป้าหมายรายจ่ายภาคต่างประเทศ

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป้าหมายสินค้าและบริการส่งออกกำหนดให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.3 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 6.6 ต่อปี ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เมื่อคิดตามราคาคงที่โดยแยกเป็นเป้าหมายสินค้าส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 ต่อปี ที่เหลือเป็นบริการส่งออก ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.7 ต่อปี ส่วนทางด้านสินค้าและบริการนำเข้านั้นได้กำหนดเป้าหมายไว้ร้อยละ 6.1 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 5.4 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เมื่อรวมสินค้าและบริการทั้งนำเข้าและส่งออกเข้าด้วยกันแล้ว ปรากฏว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้สัดส่วนของการค้าระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจไทยยังคงรูปเดิมเท่ากับในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยมีโครงสร้างแตกต่างกันเล็กน้อยในแง่ที่ว่าสัดส่วนของมูลค่าส่งออกจะค่อยๆ สูงขึ้น และสัดส่วนของมูลค่านำเข้าจะค่อยๆ โหม่งต่ำลง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการส่งออกและแผนการทดแทนการนำเข้า ดังจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในบทที่ 4 ส่วนที่สาม

สำหรับเป้าหมายรายจ่ายด้านต่างๆ ในราคาแต่ละปีที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามราคาคงที่ดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงไว้ให้เห็นในตารางที่ 2.4 ซึ่งความแตกต่างของอัตราเพิ่มตามราคาแต่ละปีในตารางที่ 2.4 กับอัตราเพิ่มตามราคาคงที่ในตารางที่ 2.3 ก็คือ ประสิทธิภาพการเพิ่มของระดับสินค้า (Price Deflator) ของรายจ่ายแต่ละด้าน

ตารางที่ 2.4
เป้าหมายรายจ่ายการลงทุน การอุปโภคบริโภค และรายจ่ายภาคต่างประเทศ
(ตามราคาประจำปี)

ประเภท	แนวโน้มในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3					เป้าหมายแผนพัฒนา ฉบับที่ 4		
	2514		2519			2524		
	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็นร้อยละ ของ GDP	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็นร้อยละ ของ GDP	2515-19 อัตราเฉลี่ย % เฉลี่ยต่อปี	มูลค่า (ล้านบาท)	เป็นร้อยละ ของ GDP	2520-24 อัตราเฉลี่ย % เฉลี่ยต่อปี
1. รายจ่ายลงทุน	32,772	22.6	76,830	23.7	19.0	140,271	23.1	12.8
1.1 ภาครัฐบาล	10,453	7.2	18,741	5.8	13.9	36,373	6.0	14.6
1.2 ภาคเอกชน	22,319	15.4	58,089	17.9	22.5	103,898	17.1	12.3
2. รายจ่ายอุปโภคบริโภค	116,368	80.4	260,407	80.1	17.8	75,019	78.3	12.8
2.1 ภาครัฐบาล	16,969	11.7	36,626	11.3	16.8	62,720	10.3	11.4
2.2 ภาคเอกชน ^{1/}	99,399	68.7	223,781	68.8	18.1	412,299	68.0	12.3
3. ดุลสินค้าและบริการ	-4,533	-3.1	-12,125	-3.7	-	-8,767	-0.4	-
3.1 ด้านส่งออก	25,175	17.4	66,635	20.5	22.9	126,400	20.8	13.7
3.2 ด้านนำเข้า	29,708	30.5	78,760	24.2	22.6	135,167	22.3	11.4
รวมรายจ่ายผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP)	144,607	100.0	325,112	100.0	17.9	606,523	100.0	13.3
เฉพาะรายจ่ายรวมภายในประเทศ	149,140	103.2	337,237	100.7	18.1	615,290	100.4	12.8
แยกเป็นรายจ่ายรวมของภาครัฐบาล	27,422	19.0	55,367	17.0	15.3	99,093	16.3	12.4
แยกเป็นรายจ่ายรวมของภาคเอกชน	121,718	84.2	281,870	86.7	18.8	516,197	85.9	12.9

^{1/} รวมการเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงเหลือและส่วนต่างเชิงสถิติ

3. การออมกับการลงทุน

เพื่อที่จะกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้ในอัตราโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.0 ต่อปี ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ความต้องการเงินลงทุนของภาครัฐบาลและเอกชนจะต้องมีจำนวนรวมกันเป็นจำนวน 615.7 พันล้านบาท เปรียบเทียบกับจำนวน 316.5 พันล้านบาท ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ส่วนในด้านการระดมเงินออมส่วนรวมของประเทศ นั้นคาดว่าจะมีเพียง 561.5 พันล้านบาท ซึ่งจะทำให้มีช่องว่างของการออมกับการลงทุนถึง 54.2 พันล้านบาท หรือมีจำนวนเท่ากับยอดขาดดุลการต่างระหว่างประเทศ ซึ่งช่องว่างของการออมกับการลงทุนจำนวนดังกล่าวนี้จำเป็นจะต้องระดมเงินทุนมาชดเชยจากต่างประเทศ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 4 ต่อไป ส่วนช่องว่างของการลงทุนกับการออมในภาครัฐบาลและภาคเอกชนอาจสรุปได้ดังนี้

3.1 ภาครัฐบาล

ช่องว่างของการออมกับการลงทุนภาครัฐบาลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะมีจำนวน 72.3 พันล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวน 27.1 พันล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 การที่ช่องว่างของการออมกับการลงทุนภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการเพิ่มขึ้นค่อนข้างสูงของรายจ่ายรัฐบาลในด้านการป้องกันประเทศ การบริหาร และการชำระหนี้ คืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย รวมตลอดทั้งรายจ่ายด้านสวัสดิการและการสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ อีกด้วย แต่ในขณะที่เดียวกันการระดมรายได้ของรัฐบาลยังไม่สามารถเพิ่มได้เร็วนัก ดังนั้น เงินออมในภาครัฐบาลจึงมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการในการลงทุน จึงมีช่องว่างของการออมกับการลงทุนค่อนข้างมาก การปิดช่องว่างดังกล่าวนี้รัฐบาลจำเป็นต้องกู้ยืมเงินและขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาชดเชยประการหนึ่ง และทำการระดมเงินกู้มาจากภาคเอกชนภายในประเทศอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามเมื่อได้คำนึงถึงขีดความสามารถของรัฐบาลในการกู้ยืมทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ และผลกระทบกระเทือนที่จะมีต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและด้านราคา การกู้ยืมเงินในภาครัฐบาลดังกล่าวนี้ยังอยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อผลเสียหายที่ร้ายแรงแต่ประการใดสำหรับรายละเอียดของการระดมเงินกู้จากต่างประเทศและภายในประเทศ และผลกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 3 ส่วนที่สอง

3.2 ภาคเอกชน

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ปรากฏว่าการลงทุนภาคเอกชนมีจำนวนมากกว่าการออม โดยช่องว่างของการออมกับการลงทุนมีจำนวน 10.9 พันล้านบาท แต่คาดว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ภาวะการณ์จะเปลี่ยนไปในทางตรงข้าม คือ การออมในภาคเอกชนจะมีจำนวนมากกว่าการลงทุนถึงประมาณ 18.1 พันล้านบาท ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ในขณะที่รายได้ของประชาชนสูงขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจส่วนรวมนั้น การบริโภคจะไม่เพิ่มสูงขึ้นมากนักทำให้การออมโน้มสูงขึ้น ขณะเดียวกันการลงทุนภาคเอกชนก็จะไม่เพิ่มในอัตราที่สูงเท่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ก่อนๆ ดังนั้น จึงมีเงินออมทางภาคเอกชนเหลือสำหรับให้ภาครัฐบาลระดมไปใช้ในการลงทุนได้ในจำนวนที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการออมภาคเอกชนจะมากกว่าการลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่การลงทุนจากต่างประเทศในภาคเอกชนก็จะมีอยู่ เพราะรัฐบาลจะทำการกู้ยืมเงินออมจากภาคเอกชนมาชดเชยงบประมาณขาดดุลเป็นจำนวนค่อนข้างมาก

ตารางที่ 2.5
ช่องว่างของการออมกับการลงทุน
(คิดตามราคาแต่ละปี)

(พันล้านบาท)

	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4	อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปี	
			2515-19	2520-24
ก. เศรษฐกิจส่วนรวม				
การออมของประเทศ	278.456	561.484	20.8	14.2
การลงทุนของประเทศ ^{1/}	316.510	615.723	21.4	12.1
สินค้าส่งออกและบริการ	259.874	504.754	22.9	13.7
สินค้านำเข้าและบริการ	297.928	558.993	22.6	11.4
ช่องว่างการออมกับการลงทุน	-38.054	-54.239	-	-
ข. ภาครัฐบาล				
การออม	39.218	83.713	37.9	31.6
การลงทุน ^{1/}	65.323	156.019	13.9	14.6
ช่องว่างของการออมกับการลงทุน	-27.105	72.306	-	-
ค. ภาคเอกชน				
การออม	240.238	477.771	20.5	11.8
การลงทุน	251.187	459.704	26.5	11.6
ช่องว่างของการออมกับการลงทุน	-10.949	18.067	-	-

^{1/} รวมการเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงเหลือ

4. ฐานะดุลการชำระเงินและค่าเงินบาท

เพื่อให้ได้การลงทุนตามที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่ปริมาณการออมภายในประเทศมีจำนวนไม่เพียงพอดังกล่าวข้างต้น การชดเชยความต้องการเงินทุนส่วนที่ขาดอยู่นี้ จำต้องจัดหาจากต่างประเทศเป็นจำนวน 54.2 พันล้านบาท ซึ่งเท่ากับการขาดดุลในบัญชีสินค้าและบริการซึ่งมีเป้าหมายการระดมเงินทุนมาชดเชยจากด้านต่างๆ ดังนี้

4.1 ด้านผลประโยชน์จากเงินลงทุน

ดุลผลประโยชน์จากเงินลงทุนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก่อนข้างจะเสมอตัวแต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้คาดว่าจะขาดดุลสุทธิตลอดทั้ง 5 ปี ถึง 12,392 ล้านบาท ที่เป็นดังนี้ เพราะปริมาณเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศตลอดแผนพัฒนาฯ จะเพิ่มขึ้นน้อย ฉะนั้นรายรับจากผลประโยชน์ที่จะหามาได้จึงไม่มาก ส่วนด้านรายจ่ายนั้นการลงทุนของบริษัทต่างประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ จะเกิดดอกออกผลเต็มที่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ทำให้มีผลกำไรหรือเงินปันผลเพิ่มขึ้นจึงทำให้รายจ่ายของดุลผลประโยชน์จากเงินลงทุนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง การที่จะลดการไหลออกของผลประโยชน์จากการลงทุนให้ได้นั้น จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีมาตรการส่งเสริมและชักชวนให้นักลงทุนต่างประเทศนำกำไรมาลงทุนเพิ่ม (Re - investment) แทนที่จะส่งผลกำไรหรือเงินปันผลออกนอกประเทศ มิฉะนั้นแล้วรายจ่ายด้านนี้จะสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต

4.2 ด้านโอนเงิน

เงินโอนเป็นรายการหนึ่งที่เคยช่วยพยุงฐานะดุลการชำระเงินของต่างประเทศในอดีต แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้คาดว่าจะรายรับหมวดเงินโอนจะมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากต่างประเทศจะลดน้อยลง ตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ประมาณว่าจะมีเงินโอนสุทธิจำนวน 5,500 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10.2 ต่อปี

4.3 ด้านการเคลื่อนย้ายของเงินทุน

เพื่อที่จะรักษาฐานะดุลการชำระเงินในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องวางเป้าหมายให้เงินทุนไหลเข้าประเทศทั้งสิ้นเป็นจำนวน 173,115 ล้านบาท หรือมีการเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 8.9 ต่อปี โดยแยกเป็นเงินทุนภาคเอกชนร้อยละ 81.7 หรือ 141,511 ล้านบาท และเงินทุนภาครัฐบาลร้อยละ 18.3 หรือ 31,604 ล้านบาทแล้ว จะมีการเคลื่อนย้ายของเงินทุนสุทธิเข้าประเทศตลอดทั้ง 5 ปี เป็นจำนวน 60,973 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9.3 ต่อปี ในจำนวนนี้แยกเป็นการเคลื่อนย้ายของเงินทุนสุทธิภาคเอกชนร้อยละ 61 หรือจำนวน 37,134 ล้านบาท และของภาครัฐบาลร้อยละ 39 หรือ จำนวน 23,839 ล้านบาท

การที่จะให้มีเงินทุนไหลเข้าประเทศตามเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องใช้ความพยายามในหลายด้าน โดยมีมาตรการที่แน่นอนและสืบเนื่องกันไป ในภาคเอกชนนั้นจะต้องมีการปรับปรุงบรรยากาศการลงทุนให้อยู่ในสภาพที่ดีและน่าไว้วางใจ รวมทั้งจะต้องมีการทบทวนนโยบายและมาตรการลงทุนด้านต่างๆ เสียใหม่ให้สอดคล้องกัน ส่วนในภาครัฐบาลเองนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจผู้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาที่ใช้เงินกู้จะต้องเตรียมโครงการพัฒนาให้พร้อม และในโครงการเงินกู้ที่ได้มีการเจรจาและทำสัญญาแล้ว

นั้น จะต้องมีการดำเนินการตามโครงการให้เสร็จทันตามแผนงานโดยเร็วที่สุด โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ได้ตั้งเป้าหมายให้มีการเบิกจ่ายจริงของเงินกู้สูงขึ้นกว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมาคือ ในอัตราร้อยละ 55 ของเงินกู้ผูกพันตามแผนพัฒนาฯ

โดยสรุป ตามเป้าหมายโครงสร้างระบบเศรษฐกิจส่วนรวมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ประเทศจะมีช่องว่างระหว่างเงินออมกับเงินลงทุนหรือยอดขาดดุลการค้าและบริการจำนวน 54.2 พันล้านบาท เมื่อรวมกับการขาดดุลผลประโยชน์จากการลงทุน 12.4 พันล้านบาท จะมียอดที่ต้องหามาชดเชยจากต่างประเทศทั้งสิ้น จำนวน 66.6 พันล้านบาท ซึ่งจะได้รับการชดเชยจากดุลเงินโอน 5.5 พันล้านบาท ดุลการค้าเคลื่อนย้ายของเงินทุนสุทธิ 60.9 พันล้านบาท และจากจำนวนผลิตผลขาดตลาดเคลื่อนอื่นๆ อีก 6.0 พันล้านบาท เป็นผลให้ดุลการชำระเงินสุทธิเกินดุลเป็นจำนวน 5.8 พันล้านบาท

ตารางที่ 2.6
เป้าหมายดุลการชำระเงินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2519	รวมแผนฯ ฉบับที่ 3 2515-2519	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อ ปี	2520	2521	2522	2523	2524	รวมแผนฯ ฉบับที่ 4 2520-2524	อัตรา เพิ่มเฉลี่ย ต่อปี
สินค้า										
สินค้าส่งออก ราคา เอฟ.โอ.บี.	54,250	200,720.3	28.7	65,003	73,358	82,586	92,761	104,459	418,167	14.0
สินค้านำเข้า ราคา ซี.ไอ.เอฟ.	-71,350	-271,582.5	23.1	-82,698	-91,680	-100,424	-110,480	-122,634	-507,916	11.5
ดุลการค้า	-17,000	-70,862.2	13.6	-17,695	-18,322	-17,838	-17,719	-18,175	-89,749	1.3
บริการ										
รายรับ	12,385	59,155.2	8.2	13,212	15,020	17,057	19,357	21,941	86,587	12.2
รายจ่าย	-7,410	-26,344.5	19.5	-8,184	-8,953	-10,068	-11,339	-12,533	-51,077	-11.1
บริการสุทธิ	4,975	32,810.7	0.04	5,028	6,067	6,989	8,018	9,408	35,510	13.8
ดุลการค้าและบริการ	-12,125	-38,051.5	-	-12,667	-12,255	-10,849	-9,701	-8,767	-54,239	-
ผลประโยชน์จากเงินลงทุน										
รายรับ	3,465	12,926.4	25.7	3,500	3,250	3,150	3,300	3,700	16,900	1.5
รายจ่าย	-4,000	-14,116.2	24.7	-4,520	5,108	-5,772	6,522	7,370	29,292	13.0
ผลประโยชน์จากเงินลงทุนสุทธิ	-535	-1,189.8	-	-1,020	-1,858	-2,622	-3,222	-3,670	-12,392	-

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2519	รวมแผนฯ ฉบับที่ 3 2515-2519	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อ ปี	2520	2521	2522	2523	2524	รวมแผนฯ ฉบับที่ 4 2520-2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
เงินโอน										
ภาคเอกชน	300	8,839.7	119.2	400	500	600	700	800	3,000	21.9
ภาครัฐบาล	500	2,716.9	-8.0	500	500	500	500	500	2,500	-
เงินโอนสุทธิ	800	11,556.6	24.9	900	1,000	1,100	1,200	1,300	5,500	10.2
ดุลการค้า บริการ และเงินโอน	-11,860	-27,684.7	-	-12,787	-13,113	-12,371	-11,723	-11,137	-61,131	-
การเคลื่อนย้ายของเงินทุน										
ภาคเอกชน	5,300	23,565	83.2	5,896	6,569	7,299	8,187	9,183	37,134	11.6
การลงทุนโดยตรง	2,000	10,613.1	37.7	2,300	2,650	3,050	3,500	4,050	15,550	15.2
เงินทุนไหลเข้า	3,700	15,500.6	38.9	4,250	4,950	5,800	6,750	7,900	29,650	16.4
เงินทุนไหลออก	-1,700	-4,887.5	93.9	-1,950	-2,300	-2,750	-3,250	-3,850	-14,100	17.8
เงินกู้และสินเชื่อ	1,370	5,517.3	62.1	1,550	1,750	1,950	2,250	2,550	10,050	13.2
เงินทุนไหลเข้า	6,520	26,934.5	22.7	7,100	7,750	8,500	9,350	10,250	42,950	9.5
เงินทุนไหลออก	-5,150	-21,417.2	9.8	-5,550	-6,000	-6,550	-7,100	-7,700	-32,900	8.4
อื่น ๆ	1,930	7,434.6	64.4	2,046	2,169	2,299	2,437	2,583	11,534	6.0
เงินทุนไหลเข้า	12,790	43,607.7	52.4	13,110	13,438	13,774	14,118	14,471	68,911	2.5
เงินทุนไหลออก	-10,860	-36,173.1	47.3	-11,064	-11,269	-11,475	-11,681	-11,888	-57,377	1.8

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2519	รวมแผนฯ ฉบับที่ 3 2515-2519	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี	2520	2521	2522	2523	2524	รวมแผนฯ ฉบับที่ 4 2520-2524	อัตราเพิ่ม เฉลี่ยต่อปี
ภาครัฐบาล ^{1/}	4,401	8,977.2	108.5	3,209	3,836	5,135	5,941	5,718	23,839	7.7
เงินกู้	2,451	7,162.2	47.5	3,259	4,457	5,756	6,562	6,055	26,089	21.0
การเบิกใช้	3,288	10,726.4	28.9	4,172	5,407	6,779	7,750	7,496	31,604	18.6
การชำระคืน	-837	-3,564.2	7.9	-913	-950	-1,023	-1,188	-1,441	-5,515	11.6
เงินกู้อื่น ๆ ^{2/}	2,000	2,000	-	-	-571	-571	-571	-287	-2,000	-
การเบิกใช้	2,000	2,000	-	-	-	-	-	-	-	-
การชำระคืน	-	-	-	-	-571	-571	-571	-287	-2,000	-
การเคลื่อนย้ายทุนภาครัฐบาลอื่น ๆ (สุทธิ)	-50	-185	-	-50	-50	-50	-50	-50	-250	-
รวมการเคลื่อนย้ายของเงินทุนทั้งสิ้น	9,701	32,542.2	62.6	9,105	10,405	12,434	14,128	14,901	60,973	9.3
จำนวนผิดพลาดคลาดเคลื่อนสุทธิ	1,285	3,957.4	15.9	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	6,000	-
สิทธิถอนเงินพิเศษ	-	320.7	-	-	--	-	-	-	-	-
การเปลี่ยนแปลงในดุลการชำระเงิน	-874	9,135.6	-	-2,482	-1,508	1,263	3,605	4,964	5,842	-
ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ	1,325.1	-	13.1	1,201.0	1,125.6	1,188.8	1,369.1	1,617.3	-	4.7
ณ วันสิ้นปี ^{3/}										

^{1/} รวมทั้งเงินกู้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ^{2/} เป็นเงินกู้ประเภท Non - Project Loans เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนำไปปรับปรุงขยายกิจการตามนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเอง^{3/} หน่วยเป็นล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โดยใช้อัตรา 1 เหรียญเท่ากับ 20 บาท

บทที่ 3

งบประมาณและแนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

1. คำนำ

ภาระหน้าที่ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนการขยายภารกิจของรัฐตามขอบเขตการพัฒนาและการแก้ปัญหาหลักๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งจะสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักที่กล่าวมาแล้วเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการดำเนินนโยบายการเงินการคลังของรัฐบาล ตลอดจนขนาดและลักษณะการจัดสรรงบประมาณการเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งมีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 การระดมจัดหารายได้เพิ่มเติมให้แก่ภาครัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งมุ่งการกระจายรายได้และการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยนั้น นับว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดหารายได้เพิ่มเติม ดังนั้นนโยบายการจัดหารายได้จึงมุ่งเน้นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บและการเพิ่มประเภทภาษีทางตรงที่สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.2 การจัดสรรเงินเพื่อใช้จ่ายตามเป้าหมายของงบพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ยึดหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ให้ความสำคัญแก่แผนงานและโครงการของรัฐบาล ที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างขั้นรากฐานเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อช่วยขจัดความยากจนและลดช่องว่างทางเศรษฐกิจเป็นหลักสำคัญสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในโครงการที่จะช่วยปรับปรุงการผลิตและเพิ่มสวัสดิภาพของสังคมชนบท ยกฐานะและรายได้รวมทั้งมาตรฐานการครองชีพของชาวนาชาวไร้ให้มีความมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันก็เน้นให้ความสำคัญแก่โครงการที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพของผู้มีรายได้น้อย และผู้ใช้แรงงานในเขตเมืองควบคู่กันไป กล่าวคือ เป็นลักษณะงบพัฒนาเพื่อขจัดความยากจน และสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

(2) เน้นการพิจารณาขีดความสามารถในการเบิกจ่ายจริงและความพร้อมเพรียงของแผนงานและโครงการเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมาหลายหน่วยงานที่วางแผนงานและโครงการไว้เกินขีดความสามารถที่ตนจะปฏิบัติได้ตามเป้าหมาย ซึ่งทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณทั้งจากงบประมาณแผ่นดิน และจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศได้ตามกำหนดระยะปีงบประมาณ

ขณะเดียวกันก็จะได้ปรับปรุงการประเมินผลโครงการและการวางแผนงานให้รัดกุมยิ่งขึ้นทั้งด้านโครงการที่จะใช้งบพัฒนาจากแหล่งภายในและโครงการเงินกู้ต่างประเทศ

สำหรับโครงการที่ได้ริเริ่มขึ้นใหม่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้ ได้แก่ การปฏิรูปที่ดิน การเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตแก่เกษตรกร การพัฒนาการศึกษา การกระจายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจสู่ชนบท การกระจายบริการสังคมให้ไปถึงประชาชนในท้องถิ่นห่างไกล การเพิ่มบริการที่มีลักษณะเป็นการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง การเพิ่มเติมเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และท้องถิ่นให้มีอิสระในการริเริ่มแผนงานและโครงการของท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองเป็นต้น นอกจากนี้ก็เป็นการเร่งรัดโครงการสนับสนุนการบูรณะอนุรักษทรัพย์ากรเศรษฐกิจสำคัญของชาติ เช่น ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไป ทั้งนี้เมื่อรวมโครงการเหล่านี้เข้าด้วยกันแล้วปรากฏว่าต้องใช้วงเงินประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณ ที่ได้วางไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ส่วนที่เหลือเป็นการจัดสรรให้แก่โครงการต่อเนื่องที่ค้างมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

1.3 การขยายบทบาทของนโยบายการเงิน จะเน้นความสำคัญและขยายบทบาทนโยบายการเงินของรัฐให้มีส่วนสนับสนุนนโยบายการคลังในการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้นโยบายและมาตรการทางการเงินให้มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม การกระจายความเจริญสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท โดยเฉพาะการจัดหาปัจจัยและการขยายสินเชื่อให้แก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น

2. เป้าหมายบพัฒนา

เพื่อให้บรรลุแนวทางดังกล่าวข้างต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน 252,450 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.0 ต่อปี โดยจะระดมจัดหามาจากงบประมาณแผ่นดิน 200,400 ล้านบาท จากรายได้รัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 19,750 ล้านบาท จากเงินกู้ต่างประเทศ 29,800 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 2,500 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ในอนาคตเปลี่ยนแปลงไป ก็จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจต่อไป

วงเงินงบประมาณของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวน 252,450 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.1 ของรายได้ประชาชาติ เมื่อเทียบกับงบประมาณ ที่ได้รับจริงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จำนวน 131,263 ล้านบาทแล้ว เพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่าตัว ทั้งนี้ ได้คำนึงถึงข้อจำกัดสำคัญๆ ไว้แล้วดังนี้คือ

2.1 ขีดความสามารถทางการคลัง โดยเฉพาะทางด้านการจัดหารายได้ภาษีอากร และรายได้อื่นๆ ตลอดจนการระดมเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับขนาด

ของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และความต้องการในด้านการลงทุนของภาครัฐบาล และขนาดของการลงทุนภาคเอกชนไว้

2.2 ข้อจำกัดและขีดความสามารถของภาครัฐบาลในการเบิกจ่ายเงิน ตามโครงการทั้งจากงบประมาณ เงินกู้ต่างประเทศ ตลอดจนความพร้อมเพรียงในการเตรียมโครงการของหน่วยงานที่ดำเนินการ

3. การระดมเงินเพื่อการพัฒนา

เมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดดังกล่าวในข้อ 2. แล้ว เป้าหมายการจัดหาเงินจำนวน 252,450 ล้านบาทของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น อาจแยกออกเป็นสัดส่วนดังนี้ คือ จากแหล่งภายในประเทศ 220,150 ล้านบาท และจากแหล่งต่างประเทศ 32,300 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 87.2 และ 12.8 ของงบพัฒนาทั้งสิ้นตามลำดับ

3.1 แหล่งรายได้ภายในประเทศ การพิจารณา แหล่งรายได้ภายในประเทศอาจแบ่งออกได้ดังนี้

3.1.1 แหล่งรายได้ตามปกติ ได้แก่ รายได้ภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ซึ่งประมาณการขึ้นจากโครงสร้างทางระบบรายได้ที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน การประมาณดังกล่าวนี้ได้พิจารณาโดยอาศัยอัตราเป้าหมายความเจริญทางเศรษฐกิจร้อยละ 7 เป็นหลัก รายได้ภาษีอากรและอื่นๆ จากโครงสร้างปัจจุบันประมาณว่าจะมีจำนวน 332,760 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.4 ต่อปี

3.1.2 นโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้เพิ่ม ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้เพิ่มเติมจากภาษีอากรและอื่นๆ การกักเงินในประเทศ รายได้จากรัฐวิสาหกิจ และรายได้จากองค์การส่วนบริหารส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สำคัญในการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ส่วนที่ 1 แนวนโยบายในแต่ละด้านอาจสรุปได้ดังนี้

ก. แนวทางการปรับปรุงรายได้ภาษีอากรและรายได้อื่นๆ
นโยบายภาษีอากรจะเน้นการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีอากรให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้พร้อมๆ กับการจัดหารายได้เพิ่มเติม เพื่อการนี้จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างจากภาษีทางอ้อมมาเป็นภาษีทางตรงมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยภาษีประเภทใหม่ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น นอกจากนี้จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและวิธีการจัดเก็บภาษีให้ได้ผลสูงขึ้น โดยจะต้องมีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่พร้อมๆ กับการขจัดเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติงานด้วยความสุจริต ปรับปรุงระบบการเก็บและรวบรวม

ข้อมูลระเบียบและวิธีการประเมินภาษีและจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขึ้นภายในหน่วยราชการที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีทั้งหลายด้วย

ข. แนวทางการกู้ยืมเงินภายในประเทศ การกู้ยืมภายในประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ประมาณไว้ว่าจะเป็นการกู้เงินจากแหล่งต่างๆ 78,270 ล้านบาท และการใช้เงินคงคลัง 15,270 ล้านบาท มีหลักเกณฑ์สำคัญๆ ในการประมาณดังนี้

(1) การกู้เงินจะกำหนดให้อยู่ในขอบเขตที่มีให้การขยายตัวของปริมาณเงินเกินร้อยละ 13.0 ต่อปี

(2) การกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย จะกระทำให้น้อยที่สุดตามความจำเป็น โดยการขายพันธบัตรให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสินและสถาบันการเงินและตลาดหลักทรัพย์ เพื่อมีให้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก

(3) การบริหารหนี้ ในด้านการบริหารหนี้เงินกู้จะเน้นหนักในการประหยัดดอกเบี้ยโดยอาศัยตัวเงินคลังซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำแทนพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้จะพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินมาเพื่อสะสมเงินคงคลังโดยไม่จำเป็น

(4) การใช้เงินเหลือจ่าย เป็นการประมาณไว้สำหรับรายจ่ายที่คาดว่าจะจ่ายไม่หมดประมาณร้อยละ 3.0 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ซึ่งมีจำนวน 15,270 ล้านบาทเท่านั้นไม่ได้ประมาณให้มีการถอนเงินคงคลังเพื่อมาใช้จ่ายแต่อย่างใด

ค. แนวทางการปรับปรุงรายได้และรายจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

(1) ปรับปรุงระบบราคาจำหน่ายของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับภาวะการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) การลงทุนขนาดใหญ่และเป็นประโยชน์จะสนับสนุนให้ใช้เงินกู้ต่างประเทศ

(3) จะพิจารณาทบทวนเงินชดเชยและเงินอุดหนุนในราคาค่าบริการเพื่อสาธารณประโยชน์เสียใหม่ โดยจะให้เงินอุดหนุนเฉพาะเป็นการเพิ่มทุน หรือมีข้อผูกพัน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและพึ่งตนเองมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

(4) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุนอย่างเร่งด่วนตามแนวทางที่จะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 5 ส่วนที่สอง และบทที่ 3 ส่วนที่สาม

(5) การพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้ดำเนินกิจการ อยู่แล้วและจะขยายงานในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น จะมีแนวนโยบายดังต่อไปนี้ คือ

- ก) ให้มีการขยายงานไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น
- ข) การลงทุนในโครงการที่จะช่วยให้มีการจ้าง แรงงานเพิ่มขึ้น
- ค) การลงทุนที่สอดคล้องและเหมาะสมกับนโยบาย หลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ

ง. แนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น

สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนา ประเทศมากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรของท้องถิ่นให้มีการขยายอำนาจในการ จัดเก็บและปรับปรุงบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.1.3 งบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน จากแนวนโยบายการจัดการเงินดังกล่าว ข้างต้นงบประมาณแผ่นดินในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 434,600 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.1 ต่อปี งบประมาณรายจ่ายจำนวนดังกล่าว แยกเป็นงบ บริหารทั่วไป 225,530 ล้านบาท รายจ่ายอุดหนุนท้องถิ่น 6,000 ล้านบาท รายจ่ายรักษาพยาบาล ฟรีสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย 2,670 ล้านบาท และงบประมาณเพื่อการพัฒนา 200,400 ล้านบาท ซึ่ง เท่ากับร้อยละ 46.1 ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินทั้งสิ้น

ตารางที่ 3.1
งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 4

(ล้านบาท)

(1)	งบบริหาร	106,520
(2)	งบป้องกันประเทศ	72,820
(3)	งบชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย	46,190
	รวมงบบริหารทั่วไป	(225,530)
(4)	งบอุดหนุนท้องถิ่น	6,000
(5)	การรักษาพยาบาลฟรี	2,670
(6)	งบพัฒนาตามแผนฯ 4	200,400
	งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	434,600
จ่ายจาก		
(1)	รายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ	341,060
	- จากโครงสร้างปัจจุบัน	(332,760)
	- จากการปรับปรุงโครงสร้าง	(8,300)
(2)	เงินกู้ภายในประเทศ	78,270
(3)	เงินคงคลัง	15,270
	งบประมาณรายรับทั้งสิ้น	434,600

งบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ จำนวน 200,400 ล้านบาทนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญในการรักษาระดับงบประมาณเพื่อกิจการอื่นๆ นอกจากงบพัฒนาให้ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ดังนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มวงเงินงบบริหารจากที่กำหนดไว้นี้ ควรพิจารณาจัดการปรับปรุงรายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ เพิ่มเติมขึ้น เพื่อรักษาวงเงินงบพัฒนาจำนวน 200,400 ล้านบาทนี้ไว้วงเงินงบประมาณพัฒนาจำนวนนี้ได้คำนึงถึงการปรับปรุงขีดความสามารถในการจ่ายจริงไว้ด้วยโดยจะได้ปรับปรุงวิธีการจัดงบประมาณดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การใช้จ่ายจริงภายในระยะปีงบประมาณเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 79 ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2519 เป็นร้อยละ 84 ในปี 2524 ซึ่งจะช่วยให้การใช้จ่ายเงินตามงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.2 การระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศ

3.2.1 เงินกู้ต่างประเทศ ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 คาดว่าจะกู้เงินจากต่างประเทศ จำนวน 29,800 ล้านบาท แหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่จะมาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งมีจำนวนประมาณ 16,480 ล้านบาท หรือ

ร้อยละ 54 ของเงินกู้ต่างประเทศทั้งหมด ส่วนที่เหลือจะขอกู้จากรัฐบาลและสถาบันการเงินต่างประเทศและแหล่งตลาดเงินต่างประเทศ

ตารางที่ 3.2
เงินกู้ต่างประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

ล้านบาท

สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	16,480
แหล่งอื่นๆ	13,320
รวม	29,800

3.2.2 นโยบายการกู้เงินจากต่างประเทศ ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้มีการปรับปรุงการบริหารเงินกู้และก๋อหน้ต่างประเทศให้รอบคอบและระมัดระวังยิ่งขึ้น จะได้ปรับปรุงระเบียบพิจารณาการก๋อหน้กับต่างประเทศเสียใหม่ โดยกำหนดหน้าที่ให้อุณหภูมิการพิจารณาการก๋อหน้กับต่างประเทศทำหน้าที่ปฏิบัติงานพิจารณาการก๋อหน้และเสนอความเห็นในหลักการรวมทั้งรายละเอียดในการก๋อหน้ของแต่ละโครงการเงินกู้ว่า สมควรจะกู้เพียงใด จากแหล่งไหน ภายใต้เงื่อนไขประการใด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขนาดก๋อหน้กับภาครัฐบาลในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีแนวโน้มสูงกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วเป็นอันมาก จึงจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องควบคุมและบริหารการก๋อหน้กับต่างประเทศให้ใกล้ชิดและเป็นระบบรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งพิจารณาแต่เพียงเฉพาะรายโครงการ ดังนั้น การพิจารณาเป็นรายโครงการจึงจำเป็นจะต้องอยู่ในขอบเขตภาระหนี้ทั้งหมดอย่างเหมาะสมด้วยการปรับปรุงระเบียบเดิมที่วางไว้ จึงนับว่าเป็นจุดสำคัญที่สุดในการบริหารการเงินต่างประเทศซึ่งมีผลต่อการบริหารงานพัฒนาและนโยบายการเงินการคลังของประเทศในระยะต่อไป

การกู้เงินจากต่างประเทศโดยทั่วๆ ไป ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น พอสรุปนโยบายได้ดังต่อไปนี้

(1) ความพร้อมเพียงของโครงการ การจัดเตรียมโครงการและการดำเนินงานของโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ในระยะที่ผ่านมาส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาล่าช้าในการศึกษาความเหมาะสมก่อนลงทุน การเตรียมโครงการไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของการใช้เงินกู้ ทำให้การเสนอโครงการต่อแหล่งเงินกู้ล่าช้าและไม่สามารถเริ่มโครงการได้ทันตามเป้าหมายของแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 การศึกษาความเหมาะสมก่อนลงทุนและการเตรียมโครงการต้องเร่งรัดให้รวดเร็วขึ้นพร้อมที่จะเสนอต่อแหล่งเงินกู้ในช่วงเวลาอันสมควร

(2) ดอกเบี้ย ควรพิจารณาเงินกู้จากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่มีดอกเบี้ยต่ำเป็นอันดับแรก ส่วนการกู้เงินจากสถาบันการเงินซึ่งอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้นควรจะเป็นการกู้เงินแหล่งสุดท้าย ทั้งนี้ จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมของเศรษฐกิจประกอบด้วย

(3) เงินบาทสมทบ เพื่อดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ต่างประเทศจำเป็นต้องจัดหาเงินบาทสมทบให้พอเพียงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภายในประเทศซึ่งมีจำนวนสูงตามจำนวนเงินกู้ต่างประเทศ

(4) แหล่งเงินกู้ จัดหาแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมกับลักษณะของโครงการในสาขาพัฒนาต่างๆ โดยพิจารณาถึงเงื่อนไขของแหล่งเงินกู้ว่าเหมาะสมกับโครงการประเภทใดในสาขาไหน

3.2.3 เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ได้กำหนดเป้าหมายเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไว้จำนวนประมาณ 2,500 ล้านบาท จากแหล่งความช่วยเหลือที่สำคัญ ได้แก่ สหประชาชาติ กลุ่มประเทศโคลัมโบ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศอื่น มูลนิธิและอาสาสมัคร แหล่งความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นแหล่งความช่วยเหลือที่ใหญ่ที่สุดในอดีตจะมีบทบาทน้อยลงโดยสหประชาชาติและกลุ่มประเทศโคลัมโบจะมีบทบาทเพิ่มขึ้น ส่วนแหล่งความช่วยเหลือใหม่ ก็คือ กลุ่มประเทศอื่นซึ่งรัฐบาลจะได้นุกเบิกขอความช่วยเหลือต่อไป

3.2.4 แนวนโยบายการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

(1) ความช่วยเหลือเกี่ยวเนื่องกับเงินกู้ การช่วยเหลือจะมีส่วนเข้าไปสนับสนุนโครงการเงินกู้ต่างประเทศ เช่น ความช่วยเหลือด้านการศึกษาตามความเหมาะสมก่อนการลงทุนหรือความช่วยเหลือด้านเทคนิควิชาการ ควรจะได้รับเพื่อให้ต่อเนื่องสนับสนุนโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ควรใช้ที่ปรึกษาที่เป็นคนไทยให้มากที่สุด

(2) จัดทำวางแผนและโครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ความช่วยเหลือจะมีลักษณะที่จะเข้าไปสนองความต้องการด้านเทคนิค วิชาการ สำหรับงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในสาขาต่างๆ และอยู่ในรูปแบบของโครงการ เพื่อให้สามารถเข้าไปสนับสนุนโครงการพัฒนาที่ใช้งบประมาณได้อย่างเต็มที่ ในการนี้จะต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศ รวมตลอดทั้งให้มีการกำหนดกลไกที่แน่ชัดในการแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวม

(3) ความเหมาะสมในทางเศรษฐกิจและสังคม ความช่วยเหลือต้องมีส่วนเข้าไปส่งเสริมการใช้ทรัพยากรและแรงงานที่มีอยู่ภายในประเทศ ตลอดจนมีการถ่ายทอดความรู้ด้านเทคนิคแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยให้สามารถรับงานต่อไปได้

(4) การติดตามและประเมินผล โครงการความช่วยเหลือต้องได้รับการติดตามและประเมินผลเพื่อจะได้นำผลของการศึกษามาใช้ประโยชน์ต่อไป

4. งบประมาณเศรษฐกิจและแหล่งที่มาของเงิน

จากแนวนโยบายการเงินการคลังดังกล่าวข้างต้น เป้าหมายวงเงินงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ประมาณวงเงินไว้มีจำนวน 252,450 ล้านบาท ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ (พ.ศ. 2520 - 2524) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 3.3
แหล่งที่มาของงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4
เปรียบเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3			แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4		
	จำนวนตามแผนฯ	สัดส่วนร้อยละ	จำนวนจ่ายจริง	สัดส่วนร้อยละ	จำนวน	สัดส่วนร้อยละ
1. รายจ่ายพัฒนา	100,275	100.0	92,548	100.0	252,450	100.0
2. จ่ายจาก						
ก. แหล่งภายในประเทศ						
รายได้ภาษีอากรและอื่นๆ	27,265	27.2	26,209	28.3	106,860	42.3
- จากโครงสร้างภาษีปัจจุบัน	-	-	-	-	98,560	-
- จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่	-	-	-	-	8,300	-
เงินกู้ภายในประเทศ	34,235	34.2	34,551	37.3	78,270	31.1
- ธนาคารออมสิน	4,100	4.1	8,960	9.7	12,200	4.9
- ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน	31,135	30.1	16,531	17.8	28,030	11.1
- ธนาคารแห่งประเทศไทย			9,060	9.8	38,040	15.1
เงินเหลือจ่าย	8,000	8.0	-	-	15,270	6.0
รายได้รัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	13,845	13.8	17,437	18.9	19,750	7.8
รวมแหล่งภายในประเทศ	83,345	83.2	78,197	84.5	220,150	87.2
ข. แหล่งต่างประเทศ						
เงินกู้ต่างประเทศ	11,930	11.9	11,684	12.6	29,800	11.8
ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	5,000	4.9	2,677	2.9	2,500	1.0
รวมแหล่งต่างประเทศ	16,930	16.8	14,351	15.5	32,300	12.8

4.1 เหตุผลการเพิ่มงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าในภาครัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เหตุผลและกิจกรรมเหล่านี้อาจสรุปได้ดังนี้

(1) โดยที่ในระยะที่ 2 ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นระยะของการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศให้กลับเข้าสู่สภาพขยายกำลังผลิต และเสริมสร้างการมีงานทำ ฉะนั้นรายจ่ายลงทุนภาครัฐบาลก็จะเป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้การลงทุนรวมของประเทศอยู่ในระดับที่สามารถจะกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น

(2) ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นช่วงของการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจของชนบท เพื่อให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดโครงการลงทุนในชนบทหลายด้าน เช่น การปฏิรูปที่ดิน การกระจายโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถนน ไฟฟ้า และการพัฒนาแหล่งน้ำ ให้ถึงมือเกษตรกรในชนบทอย่างกว้างขวางทุกภาคตลอดจนการจัดระบบการจำหน่ายผลิตผลในด้านเกษตรให้เป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น

(3) แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นระยะที่เริ่มปฏิรูปโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะการศึกษาและสาธารณสุขควบคู่กับการกระจายบริการไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกลซึ่งจำเป็นต้องจัดงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่าที่แล้มา

(4) การลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นแก่การพัฒนาเพื่อการเพิ่มรายได้และกระจายบริการไปสู่ชนบทยังมีความจำเป็นจะต้องใช้งบประมาณ เงินกู้ต่างประเทศอีกมาก เช่น โครงการเร่งรัดการปลูกยางทดแทน โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปัตตานี โครงการขนส่งมวลชน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ก็ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน และขีดความสามารถในการดำเนินงานตามโครงการ ตลอดจนภาระหนี้ที่จำเป็นจะต้องชำระคืนในอนาคต

4.2 เป้าหมายการจัดสรรงบประมาณ

การที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของชุมชนนั้น รัฐจำเป็นต้องวางเป้าหมายการจัดสรรรายจ่ายให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดทางสังคม โดยยึดแนวทางการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

(1) เน้นความสำคัญอันดับสูงให้แก่การลงทุนที่สนับสนุนสาขาการผลิตตลอดจนส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก ทั้งด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งการลงทุนของรัฐในระบบการจำหน่ายเพื่อยกรายได้ให้แก่เกษตรกรในชนบทด้วย

(2) เน้นความสำคัญการปรับปรุงโครงการขั้นพื้นฐานในการพัฒนาชนบทเพื่อเร่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ประชาชนในชนบท

(3) เน้นการขยายบริการด้านสังคม โดยส่งเสริมบริการด้านสาธารณสุขให้กระจายไปสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นของประชากรและจะได้ส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและการสนองการเพิ่มขึ้นของประชากร

(4) เน้นการเร่งรัดการบูรณะและบริหารทรัพยากรหลักและสิ่งแวดล้อม ของชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ มิให้เสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อภาวะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศ

(4) เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และเพื่อยกระดับรายได้ของข้าราชการให้ใกล้เคียงกับผู้ประกอบการอื่น ทั้งเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการให้เหมาะสมกับสภาพการครองชีพ โดยในปีงบประมาณ 2521 ให้มีการปรับเงินเดือนข้าราชการเป็นบัญชี ข. ตาม พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในการนี้จะต้องใช้เงินเพิ่มประมาณปีละ 630 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2523 ให้ปรับเงินเดือนเป็นบัญชี ค. จะต้องใช้เงินเพิ่มประมาณปีละ 1,260 ล้านบาท รวมเป็นรายจ่ายในการปรับปรุงเงินเดือนทั้งสิ้นตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ 5,040 ล้านบาท ทั้งนี้ ไม่รวมการปรับปรุงเงินเดือนทหาร ซึ่งวงเงินจำนวนดังกล่าวนี้ได้ประมาณเมื่อไว้แล้ว โดยส่วนหนึ่งประมาณร้อยละ 55 อยู่ในรายจ่ายงบบริหารและอีกส่วนหนึ่งประมาณร้อยละ 45 อยู่ในงบพัฒนา โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข

จากแนวทางดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดเป้าหมายงบพัฒนาแยกออกเป็นสาขาต่าง ๆ ได้ดังนี้

- **เกษตรและชลประทาน** ได้จัดสรรงบพัฒนาไว้จำนวน 39,100 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.5 ของงบพัฒนาทั้งสิ้น เทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ร้อยละ 13.7 รายจ่ายสาขานี้ จะเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตในสาขาเกษตรให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตด้านเกษตรกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.0 ต่อปี เช่น โครงการขยายพันธุ์พืช โครงการพัฒนาการปศุสัตว์ โครงการพัฒนาประมง และโครงการปลูกสวนป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังเร่งรัดการขยายบริการเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร โดยการปรับปรุงและขยายระบบส่งน้ำให้ถึงมือประชาชนมาก

ยิ่งขึ้น และการขยายสินเชื่อการเกษตรตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดิน

- **อุตสาหกรรมเหมืองแร่ พาณิชยกรรมและบริการ** ได้กำหนดงบประมาณไว้จำนวน 3,605 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.4 ของงบประมาณทั้งสิ้น ในด้านอุตสาหกรรมรัฐบาลจะส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน โดยรัฐเพียงให้การสนับสนุนด้านบริการต่างๆ เช่น การพัฒนาแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การศึกษาและวิจัยระบบการกำจัดน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยเน้นการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ด้านเหมืองแร่จะเน้นความสำคัญในการพัฒนาและสำรวจแหล่งแร่ใหม่เพิ่มขึ้น ส่วนในด้านการพาณิชยกรรมและบริการนอกจากจะสนับสนุนการให้บริการด้านการพัฒนาตลาดภายในและต่างประเทศแล้วจะได้เร่งรัดการจัดระบบการจำหน่ายภายในและนอกประเทศให้มีระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น ตลอดจนการสนับสนุนต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีระบบและขยายการท่องเที่ยวให้เพิ่มขึ้น

- **คมนาคมและขนส่ง** ได้กำหนดวงเงินงบประมาณจำนวน 37,175 ล้านบาท หรือร้อยละ 14.7 ของงบประมาณทั้งสิ้นเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ร้อยละ 19.4 งบประมาณสาขานี้ ได้ให้ความสำคัญในการขยายระบบการขนส่งผลิตผลสู่ตลาดให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการสร้างถนนจากไร่นาสู่ตลาด ในรูปของทางหลวงจังหวัดและท้องถิ่นระหว่างอำเภอ ถึงตำบลและหมู่บ้านให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะได้ทำการปรับปรุงการคมนาคมทางน้ำ และสนามบินพาณิชย์ ให้ไปสู่ในส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

- **พลังงาน** ได้กำหนดงบประมาณไว้จำนวน 15,950 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.3 ของงบประมาณทั้งสิ้นเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ร้อยละ 7.9 โดยขยายกำลังการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนแควใหญ่ตอนล่าง โรงไฟฟ้าพลังไอน้ำแห่งใหม่ขนาด 300 เมกกะวัตต์ และที่เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่ปัตตานี เป็นต้น รวมทั้งการขยายระบบการจำหน่ายไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะได้ทำการจัดหาพลังงานธรรมชาติมาทดแทนพลังงานน้ำมันซึ่งคาดว่าจะมีราคาสูงขึ้นอีกด้วย

- **พัฒนาสังคม** ได้กำหนดงบประมาณไว้จำนวน 8,620 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.4 ของงบประมาณทั้งสิ้น เทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ร้อยละ 2.7 ใช้จ่ายส่วนใหญ่เน้นในด้านการพัฒนาชนบท โครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน การขยายเขตพัฒนาชุมชน การประกันสังคม ตลอดจนการส่งเสริมศาสนา และวัฒนธรรม

- **สาธารณสุข** ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 33,335 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.2 ของงบประมาณทั้งสิ้น งบประมาณสาขานี้จะเน้นความสำคัญในด้านการจัดหาน้ำสะอาดในชนบท

การประปา ที่อยู่อาศัย การปรับปรุงผังเมืองและการขนส่งมวลชน นอกจากนี้ก็จะเพิ่มวงเงินอุดหนุน แก่ท้องถิ่นในด้านการก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำและสาธารณูปโภคอื่นๆ

- **สาธารณสุข** กำหนดงบประมาณไว้จำนวน 19,380 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.7 ของงบพัฒนาทั้งสิ้น เทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ร้อยละ 6.3 จะเน้นความสำคัญในการเร่งกระจายบริการสาธารณสุขให้ถึงมือประชาชนในชนบทและท้องถิ่นที่ห่างไกล ทั้งในด้านการป้องกัน และการรักษาพยาบาล โดยการปรับปรุงและขยายสถานอนามัย จัดตั้งโรงพยาบาลอำเภอและการส่งเสริมอนามัยชนบท

- **การศึกษา** ได้กำหนดวงเงินพัฒนาไว้ 95,285 ล้านบาท หรือร้อยละ 37.8 ของงบพัฒนาทั้งสิ้น เทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ร้อยละ 32.8 จะเน้นในด้านการเสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาโดยการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งการขยายการศึกษาระดับมัธยมไปสู่ตำบล การปรับปรุงอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ และส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อให้ประชาชนได้รับความรู้เพิ่มขึ้น และฝึกอบรมวิชาชีพให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ตารางที่ 3.4
แหล่งที่มาและการจัดสรรงบประมาณตามสาขาเศรษฐกิจและสังคม
ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

ล้านบาท

สาขาพัฒนา แหล่งที่มา	งบประมาณ	เงินกู้ ต่างประเทศ	เงิน ช่วยเหลือ ต่างประเทศ	รัฐวิสาหกิจ และรายได้ ส่วนท้องถิ่น	รวม	สัดส่วน ร้อยละ
การเกษตรและชลประทาน	33,495	4,880	575	150	39,100	15.5
อุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชย์	2,085	710	225	585	3,605	1.4
คมนาคมและขนส่ง	26,735	6,300	200	3,940	37,175	14.7
การพลังงาน	1,485	10,800	50	3,615	15,950	6.3
รวมสาขาเศรษฐกิจ	63,800	22,690	1,050	8,290	95,830	37.9
พัฒนาสังคม	7,910	360	350	-	8,620	3.4
สาธารณสุข	15,025	6,750	100	11,460	33,335	13.2
สาธารณสุข	18,880	-	500	-	19,380	7.7
การศึกษา	94,785	-	500	-	95,285	37.8
รวมสาขาสังคม	136,600	7,100	1,450	11,460	156,620	62.1
รวมทั้งสิ้น	200,400	29,800	2,500	19,750^{1/}	252,450	100.0

^{1/} รายได้ออกร์การบริหารส่วนท้องถิ่น 11,200 ล้านบาท

5. นโยบายการเงินและการพัฒนาสถาบันการเงิน

5.1 ภาวะการเงินและระบบสถาบันการเงิน

ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ระบบสถาบันการเงินยังคงขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์ได้เจริญเติบโตในอัตราที่สูงอย่างน่าสังเกต และมีสินทรัพย์สูงเป็นอันดับสองในระบบสถาบันการเงิน เสถียรภาพทางการเงินและราคาสินค้าในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้นปรากฏว่าในระหว่างปี 2516 และ 2517 เศรษฐกิจของประเทศต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากภาวะราคาสินค้าแพงซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลก ทำให้ระดับราคาสินค้าในประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 15.6 และ 24.3 ในปี 2516 และ 2517 ตามลำดับ และปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 20.6 ในปี 2516 อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากปีดังกล่าว ภาวะการเงินและระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปก็มีเสถียรภาพอย่างน่าพอใจ ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2515 ,2518 และ 2519 ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี เทียบกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี และระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5 ต่อปี

ตารางที่ 3.5
สินทรัพย์ของสถาบันการเงินต่าง ๆ

	สินทรัพย์		อัตรา เปลี่ยนแปลง ร้อยละ
	2514	2518	
ธนาคารพาณิชย์	48,823.4	118,986.3	143.7
บริษัทเงินทุน	2,393.4	23,005.0	861.2
ธนาคารออมสิน	7,693.1	14,151.8	84.0
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	1,608.1	5,186.0	222.5
สหกรณ์การเกษตร	1,213.5	2,253.7 ^{1/}	85.7
บริษัทประกันชีวิต	1,114.7	2,220.8	99.2
สหกรณ์ออมทรัพย์	699.5	1,402.6	100.5
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	582.0	1,478.2	154.0
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	327.0	818.0	150.2
สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	161.9	207.2	28.0
ฯลฯ			

^{1/} ประมาณการ

5.2 เป้าหมายการขยายตัวทางการเงิน

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมีเป้าหมายร้อยละ 7.0 ต่อปี และระดับราคาสินค้าเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 6.0 ต่อปี การขยายตัวของปริมาณเงินจะอยู่ในอัตราอย่างสูงร้อยละ 13.0 ต่อปี

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ตลอดจนเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลซึ่งคาดว่าจะมีการขาดดุลตลอดระยะเวลาของแผนเป็นจำนวนเงิน 93,525 ล้านบาท โดยมีให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ นโยบายการเงินจะมุ่งระดมเงินทุนจากแหล่งเงินกู้จากส่วนเอกชนให้มากขึ้น ด้วยวิธีการปรับปรุงมาตรการทางการเงินให้สอดคล้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการส่งเสริมให้สถาบันการเงินอื่นๆ นอกเหนือจากธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลให้มากขึ้น

5.3 เป้าหมายการขยายตัวทางด้านสถาบันการเงิน

ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ รัฐบาลจะมุ่งสนับสนุนให้สถาบันการเงิน ขยายกิจการระดมเงินออมที่อยู่นอกสถาบันการเงินให้เข้าสู่สถาบันการเงิน เพื่อนำไปลงทุนในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็จะใช้นโยบายการเงินรักษาเสถียรภาพทางการเงินไว้ให้เหมาะสมกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงิน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลจะดำเนินการดังต่อไปนี้

5.3.1 ส่งเสริมความมั่นคงและการเจริญเติบโตของสถาบันการเงิน

(1) ในการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงินรัฐจะดำเนินการดังต่อไปนี้

- ปรับปรุงแก้ไขมาตรการและกฎหมายควบคุมสถาบันการเงินให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ โดยเน้นในด้านฐานะและความมั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนผู้ฝากเงิน รวมทั้งเข้มงวดควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย

- ยกกระดับการดำเนินงานและคุณสมบัติของผู้บริหารงานให้สูงขึ้นด้วยการจัดวางมาตรฐานที่เหมาะสมและส่งเสริมการอบรมพนักงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารงานให้เหมาะสม

- จัดให้มีการควบคุมและตรวจสอบกิจการภายในของสถาบันการเงินให้มีมาตรฐานอันควร รวมทั้งควบคุมดูแลการสอบบัญชี โดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตให้เข้มงวดตรวจตราการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดค่าใช้จ่าย

- สำหรับบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ซึ่งมีปริมาณเงินรับฝากจากประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ นอกจากมาตรการที่กล่าวแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมุ่งกำกับควบคุมให้กิจการนี้ดำเนินไปอย่างมั่นคง เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยทบทวนอัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง สินทรัพย์เสี่ยงต่อเงินกองทุน และการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ให้เหมาะสม

- ในการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงินอื่นๆ รัฐจะควบคุมดูแลการดำเนินกิจการโดยใกล้ชิด

(2) ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตของสถาบันการเงินรัฐจะดำเนินการดังต่อไปนี้

- ให้สถาบันการเงินสามารถระดมเงินฝากได้มากขึ้น โดยเฉพาะเงินฝากระยะยาวกว่า 1 ปี เพื่อเพิ่มเงินทุนหมุนเวียนให้กู้ยืมระยะยาวไปในทางเกื้อกูลและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น
- สนับสนุนให้มีการเปิดสาขาของสถาบันการเงินในท้องถิ่นมากขึ้นและเป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาภาค
- ปรับปรุงสถาบันการเงินปัจจุบัน และส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะอย่างที่ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่อให้แก่ท้องถิ่นหรือภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญลำดับสูงที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตของสถาบันการเงินอื่นๆ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กิจการประกันชีวิต ฯลฯ นั้น รัฐจะให้การสนับสนุนให้ขยายกิจการและเงินทุน ตลอดจนให้มีการเกื้อหนุนเงินระหว่างสถาบันการเงินด้วยกันให้มากยิ่งขึ้นด้วย

5.3.2 การจัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงิน

ก่อนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มดำเนินนโยบายจัดสรรสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไปในทางเกื้อกูลและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังได้แก่

- (1) การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตร เป็นวงเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และ 7 ในปี 2518 และ 2519 ตามลำดับ ซึ่งคำนวณได้เป็นจำนวนเงิน 3,500 ล้านบาท และ 6,139 ล้านบาทตามลำดับ
- (2) กำหนดให้สาขาในอำเภอรอบนอกที่เปิดใหม่ให้กู้แก่ธุรกิจในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินฝาก โดยหนึ่งในสามของจำนวนนี้จะต้องให้กู้แก่เกษตรกร
- (3) กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ลงทุนซื้อพันธบัตรการเคหะแห่งชาติ ในปี 2519 เป็นจำนวนเงิน 1,000 ล้านบาท

ในระยะต่อไปนโยบายการจัดสรรสินเชื่อดังกล่าวจะยังคงเป็นเป้าหมายที่สำคัญโดยจะขยายทั้งวงเงินและประเภทธุรกิจ ตลอดจนส่งเสริมให้สถาบันการเงินอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

ในการนี้จะได้กำหนดมาตรการให้การเปิดสาขาธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นได้มีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง รวมทั้งการจัดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น เกื้อหนุนแก่สถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเฉพาะอย่าง เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตร

และสหกรณ์การเกษตร เพื่อก่อให้เกิดการรวมกำลังเพื่อพัฒนาสาขาเศรษฐกิจที่ขาดแคลนสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

นอกจากนั้น รัฐจะกำหนดสัดส่วนการให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของสถาบันการเงิน โดยในขั้นแรกนี้จะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นตามลำดับทุกปีจนเป็นวงเงินถึงประมาณร้อยละ 15 ของยอดเงินฝากในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ส่วนของสถาบันการเงินอื่นๆ ก็จะได้กำหนดให้มีการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม

5.3.3 ส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานและการเป็นบริษัทมหาชน

(1) ในระยะต่อไปนอกเหนือจากการควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว จะให้การส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันการเงินทั้งในด้านการจัดการ การพัฒนาบุคคล วิทยาการ และการพัฒนาโครงการให้เกิดประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นด้วย นอกเหนือจากการควบคุมการใช้จ่ายเงินของสถาบันการเงินให้เป็นไปในทางที่เหมาะสม เพื่อให้นโยบายนี้บรรลุผล รัฐบาลจะดำเนินมาตรการให้สถาบันการเงินขนาดต่างๆ สามารถปรับปรุงกิจการให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกันได้ โดยมีให้ความแตกต่างของขนาดสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคในการขยายประสิทธิภาพ

(2) เพื่อให้เกิดผลการกระจายการเป็นเจ้าของกิจการสถาบันการเงิน การกระจายรายได้ ตลอดจนจนเป็นการสนับสนุนความเจริญเติบโตของตลาดหลักทรัพย์จะได้ส่งเสริมให้สถาบันการเงินประเภทที่เหมาะสมเป็นบริษัทมหาชนมากขึ้น

(3) นโยบายที่เกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์โดยตรงนั้น เป้าหมายของการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ของการกระจายการเป็นเจ้าของกิจการ การกระจายรายได้ และการระดมทุนจากประชาชนยังเป็นวัตถุประสงค์สำคัญและเพื่อให้กิจการของตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวไปอย่างมีประสิทธิภาพที่ดี จะได้แก้ไขกฎหมายให้เกิดความเสมอภาคต่อการลงทุนประเภทต่างๆ ให้มากขึ้น

(4) ดำเนินการมาตรการช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเงินขนาดเล็กมีความตื่นตัวต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและการเจริญเติบโตให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมมากขึ้น

5.3.4 สหับสนุนการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงิน

ประสิทธิภาพของสถาบันการเงินและประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมจะดีขึ้นถ้าหากมีการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงิน ดังนั้น รัฐจะให้การสนับสนุนการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินประเภทเดียวกันและต่างประเภทกันด้วยวิธีการดังนี้

- (1) ป้องกันมิให้ข้อตกลงผูกขาดในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน
- (2) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ มีโอกาสแข่งขันระดมเงินออมจากประชาชนให้มากขึ้น
- (3) ในด้านการให้กู้ยืมจะสนับสนุนให้มีการพัฒนาโครงการ การวิเคราะห์โครงการและการพิจารณาให้กู้ตามโครงการเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในการให้เงินกู้ และการให้บริการแก่สาธารณชน ตลอดจนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น

5.3.5 แนวทางการดำเนินงาน

รัฐจะกำหนดบทบาทและแนวทางการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินในระยะแผนพัฒนาฯ มิให้ซ้ำซ้อนกัน และให้เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน ทั้งนี้จะได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินในแต่ละปีไป

5.3.6 การปรับปรุงมาตรฐานการและกลไกทางการเงิน

เพื่อให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวข้างต้นเป็นต้นไปตามเป้าหมาย จะได้มีการปรับปรุงมาตรการควบคุมต่าง ๆ ให้มีความรัดกุมและสอดคล้องต่อเป้าหมาย รวมทั้งการทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินด้วย นอกจากนี้แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้ปรับปรุงองค์งานบุคลากรและวิทยาการ เพื่อให้สามารถกระทำหน้าที่ธนาคารกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นต่อไป

บทที่ 4

การกระจายรายได้และแนวทาง

การพัฒนาภาคและท้องถิ่น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแนวทางการกระจายรายได้ และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องจากผลการสำรวจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่างๆ และการกระจายรายได้ในระยะที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นอย่าง ชัดเจนว่าความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ และระหว่างกลุ่มชนในชาติได้ทวี ความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นจะต้องวางมาตรการและปรับนโยบายเศรษฐกิจ หลายด้านเพื่อวางแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนอย่างเป็นระบบที่จะลดช่องว่างทาง เศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปให้เป็นไปอย่างสมดุล และสามารถยกระดับ สวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ที่เผชิญกับปัญหาความยากจนส่วนต่างๆ ของประเทศให้ ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมืองของประเทศในระยะยาวต่อไป

1. ปัญหาโครงสร้างการผลิตและความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจ ระหว่างภาค

จากผลการสำรวจโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่างๆ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา ปรากฏว่า การกระจายรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ มีความไม่เท่าเทียมกัน ยิ่งขึ้น คือ

1.1 ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคได้ทวีขึ้นโดยลำดับ

โดยที่ภาคกลางได้ขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและมีบทบาทต่อการผลิตของ ประเทศทวีขึ้นดังจะเห็นได้จากแนวโน้มของการผลิตในภาคกลางได้ขยายสัดส่วนต่อการผลิต ส่วนรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 57.2 ขึ้นมาเป็นร้อยละ 59.8 ในช่วงปี 2514 ถึงปีสุดท้ายของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 คือ ปี 2519 ทั้งนี้ เพราะภาคกลางสามารถขยายกำลังการผลิตและรายได้ใน อัตราสูงกว่าทุกภาค คือ โดยเฉลี่ยเศรษฐกิจของภาคกลางขยายตัวได้ในอัตราถึงร้อยละ 7.1 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของทั้งประเทศ ซึ่งโดยเฉลี่ยขยายได้เพียงร้อย ละ 6.2 ต่อปี ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ส่วนภาคอื่นๆ นั้น ปรากฏอัตราการขยายตัวของการผลิตต่ำ กว่าอัตราเฉลี่ยทั้งประเทศ คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือขยายได้ ร้อยละ 5.4 ภาคเหนือและภาคใต้ ได้ร้อยละ 4.5 และ 4.8 ตามลำดับ

นอกจากนี้อิทธิพลและลักษณะการรวมตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้ามีมากขึ้นในบริเวณกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นฐานกำลังผลิตถึงร้อยละ 50 ของภาคกลาง และมีสัดส่วนการผลิตถึงร้อยละ 30 ของประเทศ ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาคกลางขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและทำให้การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่างๆ เหลื่อมล้ำกันทวีขึ้น

ในทางตรงกันข้ามภาคอื่นๆ มีบทบาทและสัดส่วนต่อการผลิตของประเทศลดน้อยลงเป็นลำดับ กล่าวคือ ในระหว่างปี 2514 ถึงปี 2519 ฐานทางเศรษฐกิจของภาคต่างๆ เป็นสัดส่วนของโครงสร้างการผลิตของประเทศดังนี้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- ลดจากร้อยละ 15.4 ลงเหลือร้อยละ 14.8	ของการผลิตทั้งประเทศ
ภาคเหนือ	- ลดจากร้อยละ 14.4 ลงเหลือร้อยละ 13.2	ของการผลิตทั้งประเทศ
ภาคใต้	- ลดจากร้อยละ 13.0 ลงเหลือร้อยละ 12.2	ของการผลิตทั้งประเทศ
ภาคกลาง	- เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 57.2 ขึ้นเป็นร้อยละ 59.8	ของการผลิตทั้งประเทศ

ตารางที่ 4.1

แนวโน้มการกระจายรายได้และสัดส่วนการผลิตของภาคต่างๆ ต่อการผลิตของประเทศ
ระหว่างปี 2514 - 2519
(ราคาคงที่ปี 2505)

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคต่าง ๆ (ล้านบาท)					
2514	18,653	19,935	74,117	16,912	129,617
2519	23,097	25,851	104,523	21,395	174,866
อัตราเพิ่มเฉลี่ย	4.5	5.4	7.1	4.8	6.2
สัดส่วนผลิตภัณฑ์ของภาค (ร้อยละ)					
2514	14.4	15.4	57.2	13.0	100.0
2519	13.2 ^{1/}	14.8 ^{1/}	59.8	12.2 ^{1/}	100.0

^{1/} ภาคที่มีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศลดลง

1.2 ปัญหาการกระจายการผลิตและการเพิ่มผลผลิตของภาคต่าง ๆ

สาเหตุของความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคที่เพิ่มทวีมากขึ้นนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สำคัญสองประการ คือ **ประการแรก** ภาคกลางมีโครงสร้างการผลิตที่กระจายมากกว่าภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายการผลิตเข้าไปสู่สาขาอุตสาหกรรม ส่วนภาคอื่นๆ นั้น การผลิตและรายได้ส่วนใหญ่ยังคงขึ้นอยู่กับ การเกษตรในสัดส่วนสูงมากและเป็นโครงสร้างการผลิตที่ผลิตพืชผลไม่กี่ชนิด โดยเฉพาะใน ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีการกระจายการผลิตไปสู่สาขาอื่นๆ ช้ามาก **ประการที่ สอง** การเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่ในช่วงที่แล้งมาเกิดขึ้นเฉพาะในภาคกลาง ทั้งนี้รวมถึงการเพิ่ม ผลผลิตทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ส่วนภาคอื่นๆ ปรากฏว่ามีการเพิ่มผลผลิตต่ำมาก การ ขยายการผลิตโดยเฉพาะทางด้านการเกษตรส่วนใหญ่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการ “ขยายเนื้อที่ เพาะปลูก” เกือบทั้งสิ้น

1.3 สาขาการผลิตที่ก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้

การที่ภาคต่างๆ ยกเว้นภาคกลาง ยังคงอาศัยการเกษตรเป็นสาขาการผลิตหลัก และเป็นแหล่งที่มาของรายได้และการจ้างแรงงานของคนส่วนใหญ่ในภาค เป็นสาเหตุสำคัญที่ ก่อให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างภาค นอกจากนั้นปรากฏว่าการขยายตัวของเกษตรกรรม เกือบทุกภาคอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำและมีสภาพชะงักงันในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ยกเว้นภาคกลาง กล่าวคือ อัตราการผลิตสาขาการเกษตรของภาคเหนือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.1 ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 4.0 ภาคใต้อ้อยละ 3.1 เมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลางซึ่งขยายตัวได้ถึง ร้อยละ 5.5 ต่อปี ในช่วงปี 2514 ถึงปี 2519

ส่วนสาขาการผลิตที่มีใช้เกษตรกรรม โดยเฉพาะการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและ การค้ำนั้นก็มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มรายได้ และสร้างความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่าง ภาค ดังจะเห็นได้ว่าแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมเกือบร้อยละ 80 ของประเทศมารวมตัวอยู่ในภาค กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณกรุงเทพมหานคร ส่วนภาคอื่นๆ มีส่วนแบ่งการผลิตด้านอุตสาหกรรมต่ำมาก นอกจากนั้นภาคกลางเป็นศูนย์กลางทางการค้าเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 60 ของการค้า ทั้งประเทศ

โดยสรุป กล่าวได้ว่าลักษณะจุดอ่อนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่างๆ ที่ กล่าวมาได้ก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้และล้าหลังทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ และถ้า หากไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาภาคต่างๆ ขึ้นแล้ว ความแตกต่างของ ฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคจะมีช่องว่างมากขึ้น ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้กำหนด แนวทางการพัฒนาภาคที่ชัดเจนไว้ด้วยดังจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 3

2. ปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มของประชากร

ผลการวิเคราะห์การกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มของประชากร ปรากฏว่ายังมีความเหลื่อมล้ำกันมาก และถือว่าเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งในการที่จะลดช่องว่างในฐานทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชน ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการลดช่องว่างในฐานทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ ของประเทศ

ปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มชนนั้นพอจะสรุปได้จาก ความแตกต่างของรายได้ระหว่างสาขาอาชีพ (อาชีพสาขาเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ) และความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนแยกตามชั้นของรายได้ (เช่น ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาท ต่อปีลงไปถึงครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท ต่อปีขึ้นไป เป็นต้น) ซึ่งพอจะสรุปขนาดของความแตกต่างได้ดังนี้

2.1 ความแตกต่างของรายได้ระหว่างสาขาอาชีพ

จากผลการสำมะโนประชากรปรากฏว่าสาขาเกษตรกรรมมีจำนวนคนทำงานมากที่สุด คือกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ รองลงไปได้แก่ อาชีพการพาณิชย์ (การค้าส่งและค้าปลีก การธนาคาร ประกันภัย และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) การบริการ และการอุตสาหกรรมตามลำดับ จากการเปรียบเทียบมูลค่าผลผลิตต่อคนทำงาน 1 คน ในสาขาอาชีพสำคัญๆ ในปี 2519 ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ปรากฏว่าในอาชีพสาขาเกษตรกรรมต่ำที่สุด คือประมาณ 7,113 บาทต่อคนทำงานต่อปี ต่ำกว่าสาขาพาณิชยกรรมประมาณ 10 เท่าตัว มูลค่าผลผลิตต่อคนทำงานซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการผลิตของคนทำงานในเศรษฐกิจสาขาต่างๆ พอจะเป็นเครื่องชี้ชัดเจนนัยอย่างหนึ่งเกี่ยวกับความแตกต่างทางด้านกระจายรายได้ระหว่างสาขาอาชีพ แต่อย่างไรก็ตาม ภายในอาชีพแต่ละอาชีพเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมก็มีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เช่นเดียวกันระหว่างผู้มีปัจจัยการผลิตกับผู้ที่ไม่มีปัจจัยการผลิต

ตารางที่ 4.2

รายได้ต่อคนทำงานในสาขาอาชีพที่สำคัญ ๆ ปี 2519

(ราคาปัจจุบัน)

สาขาอาชีพ	รายได้ต่อคนทำงานต่อไป (บาท)
เกษตร	7,113
อุตสาหกรรม	44,215
พาณิชยกรรม	70,339
บริการ	32,665

2.2 ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนแยกตามชั้นของรายได้

หากจำแนกกลุ่มครัวเรือนตามชั้นของรายได้เป็น 3 ระดับ คือ

- ก. กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาทต่อปี
- ข. กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ระหว่าง 6,000 - 29,999 บาทต่อปี
- ค. กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ระหว่าง 30,000 บาทต่อปีขึ้นไป

ปรากฏว่าในปี 2516 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีกลุ่มผู้มีรายได้น้อย หรือต่ำกว่า 6,000 บาทต่อปีมากที่สุด คือ มีถึงร้อยละ 41.1 ของจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้นภายในภาค รองลงมาคือภาคเหนือซึ่งมีกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 บาท ถึงร้อยละ 25.5 ของครัวเรือนทั้งสิ้นในภาค ส่วนในระดับประเทศนั้นมีกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ระดับดังกล่าวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 22.2

ตารางที่ 4.3

การกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนจำแนกตามชั้นของรายได้ในปี 2516

ภาค	ชั้นของรายได้			รวม
	ต่ำกว่า 6,000 บาท	ระหว่าง 6,000 – 29,999 บาท	สูงกว่า 30,00 บาทขึ้นไป	
ภาคเหนือ	25.5	70.1	4.4	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	41.1	49.6	9.3	100.0
ภาคใต้	15.2	74.3	10.5	100.0
ภาคกลาง ^{1/}	4.1	78.5	17.4	100.0
กรุงเทพมหานคร	0.7	54.8	44.5	100.0
รวมทั้งประเทศ	22.2	64.6	13.2	100.0

^{1/} ไม่รวมกรุงเทพมหานคร

กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางคือระหว่าง 6,000 บาท ถึง 29,999 บาทต่อปีนั้น ปรากฏว่ามีอยู่ในภาคกลางมากที่สุด ขณะเดียวกันกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้เกินกว่า 30,000 บาทต่อปีขึ้นไปมีมากที่สุดที่กรุงเทพมหานคร สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปีน้อยมาก เพียงร้อยละ 9.3 และ 4.4 ตามลำดับ

สรุปได้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ยากจนจำนวนมากที่สุด ภาคใต้นั้นอยู่ในระดับใกล้เคียงกับระดับเฉลี่ยทั้งประเทศ ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นมีกลุ่มที่มีรายได้น้อยเพียงร้อยละ 0.7 และมีกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงเกินกว่า 30,000 บาทต่อปีมากที่สุดถึงร้อยละ 44.5 ของครัวเรือนทั้งสิ้นในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ก็พอจะแสดงให้เห็นว่าการ

กระจายรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนนั้นยังไม่เป็นธรรมอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

ดังนั้น การกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มชนทั้งในแง่สาขาอาชีพและระหว่างชั้นของรายได้นั้น ยังไม่เป็นธรรมและมีช่องว่างของรายได้อยู่มาก นอกจากนี้จากผลการวิเคราะห์ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภาคและระหว่างกลุ่มชนในประเทศพบว่ามีสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

- ก. เป็นผลเนื่องมาจากโครงสร้างการผลิตและปัญหาการเพิ่มผลผลิตที่ไม่เท่าเทียมกัน
- ข. เป็นผลเนื่องมาจากลักษณะการถือครองและขนาดของปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกัน
- ค. นโยบายการผลิตในช่วงที่ผ่านมามุ่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นหลักจึงขาดนโยบายการกระจายรายได้ที่จะนำไปเป็นแนวทางปรับนโยบายและการวางโครงการพัฒนาของรัฐทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จะช่วยก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

3. แนวทางการพัฒนาภาค

เพื่อให้การกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนต่างๆ ของประเทศเป็นไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนด แนวทางการพัฒนาภาคที่สำคัญไว้ดังต่อไปนี้

3.1 การกระจายรายได้และขจัดความยากจน

3.1.1 พื้นที่เป้าหมาย กำหนดพื้นที่ที่สมควรเร่งรัดการพัฒนาเป็นพิเศษ โดยถือระดับรายได้และความยากจน ได้แก่

(1) พื้นที่ในเขตชนบทที่ประสบปัญหาความยากจนและล้าหลัง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

(2) พื้นที่ในเขตเมืองที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและการว่างงานสูง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ

3.1.2 กลุ่มเป้าหมาย กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเป็นอันดับแรก คือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในเขตชนบท ซึ่งประสบปัญหาในเรื่องที่ทำกินและความยากจน รวมทั้งแรงงานรับจ้างในชนบทซึ่งไม่มีที่ดินและไม่อาจเช่าไร่นาประกอบอาชีพได้ ส่วนกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเร่งด่วนในอันดับต่อไป คือ ผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับการครองชีพในเขตเมือง

3.2 การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตของภาค

3.2.1 กระจายการผลิตและเพิ่มผลผลิตในสาขาเกษตรของภาคและจังหวัด
ตลอดทั้งพื้นที่พิเศษที่ประสบปัญหา กล่าวคือ

- (1) เร่งการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในภาคต่าง ๆ ใช้ที่ดินและแหล่งน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- (2) ในภาคกลาง ซึ่งมีจำนวนผู้เช่านามากที่สุดในประเทศ มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตของชาวไร่ชาวนา

3.2.2 กระจายโครงสร้างการผลิตจากสาขาเกษตรไปสู่สาขาเศรษฐกิจ
อื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของภาคและจังหวัด กล่าวคือ

- (1) เร่งรัดการสำรวจเพื่อหาแหล่งแร่และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ และวางแผนการพัฒนาอย่างมีระเบียบแบบแผน
- (2) ส่งเสริมโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบที่มีความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาการเกษตรกับอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร และวัตถุประสงค์เพื่อช่วยสร้างการมีงานทำในเขตเมือง โดยเฉพาะเมืองหลักของภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจที่มีความสามารถขยายตัวความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร และรองรับการพัฒนาการเกษตรของท้องถิ่นชนบท

3.3 การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

การพัฒนาภาคจะได้เสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในบริเวณพื้นที่เฉพาะที่ประสบปัญหาความยากจนและความล้าหลังเป็นอย่างมาก หรือมีปัญหาทางด้านสังคมและการเมืองให้เป็นกรณีพิเศษและเร่งด่วนอีกด้วย กล่าวคือ

3.3.1 ภาคเหนือ

- (1) ในภาคเหนือตอนบนประชากรมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนที่ดินทำกินจึงมีสภาพความเป็นอยู่แร้นแค้นและมีการอพยพออกจากพื้นที่เป็นจำนวนมาก บริเวณจังหวัดในภาคเหนือตอนล่างที่มีการอพยพเข้าสู่ มีจังหวัดตากและกำแพงเพชรจะสนับสนุนเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตให้ได้สัดส่วนกับความต้องการของประชากรต่อพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพิจารณาหาเส้นทางเพื่อจัดสรรปริมาณน้ำจากแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ให้แก่ภาคเหนือตอนบนได้ใช้ประโยชน์เพื่อการชลประทานและการป้องกันอุทกภัยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ เช่น โครงการแม่กวาง แม่ก่า แม่จาง และห้วยสักเพื่อส่งน้ำเข้าระบบเหมืองฝายที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในเขตพื้นที่ประมาณ 910,000 ไร่

(2) เร่งยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชนกลุ่มน้อยและคนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่แถบบริเวณที่สูงของภาค พร้อมกับมีการควบคุมการใช้ที่ดินในการพัฒนาเกษตรที่สูงและกำหนดเขตชุมชนให้ผู้อาศัยอยู่บริเวณที่สูงเพื่อป้องกันการทำลายป่าและต้นน้ำลำธารอีกด้วย

3.3.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(1) พื้นที่ที่ประชาชนมีรายได้ต่ำมาก คือ ในเขตที่มีประชากรต่อพื้นที่ทำกินหนาแน่นมาก ซึ่งมีการอพยพออกจากบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจังหวัดมหาสารคาม กาฬสินธุ์ และร้อยเอ็ด ด้วยการเร่งโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบและจัดระบบชลประทานขนาดย่อยและการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนในเขตจังหวัดเหล่านี้ด้วย

(2) พื้นที่ที่มีความแห้งแล้งมาก เช่น จังหวัดบุรีรัมย์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานีตอนล่าง มหาสารคาม สกลนคร และหนองคาย ซึ่งจำเป็นจะต้องหาแหล่งน้ำให้พื้นที่จะต้องทำการขุดลอกคูคลองหนองน้ำที่มีอยู่เดิม เพื่อเป็นที่กักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง และเร่งรัดการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธารบริเวณแม่น้ำมูลและแม่น้ำชีตอนบน รวมทั้งบริเวณเทือกเขาภูพานอีกด้วย

(3) พื้นที่ที่มีปัญหาธรรมชาติพิเศษ โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะมีโครงการพัฒนาสมบูรณ์แบบในพื้นที่โดยเน้นการพัฒนาทั้งในสาขาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ปรับปรุงแหล่งน้ำและจัดระบบชุมชนในเขตพื้นที่นั้นด้วย

3.3.3 ภาคใต้

(1) ในเขต 4 จังหวัดชายแดน โดยเฉพาะจังหวัดสตูล ยะลา ปัตตานี นราธิวาส ประชาชนมีรายได้ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ของภาค จึงจะเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมทั้งระบบ โดยให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางด้านศาสนาและวัฒนธรรม

(2) เน้นงานพัฒนาชนบทเป็นกรณีพิเศษในเขตจังหวัด พัทลุง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส โดยจัดพื้นที่ที่จะเร่งรัดให้มีการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตและจะมุ่งพัฒนาทางการศึกษา สาธารณสุขของท้องถิ่นเหล่านั้นอีกด้วย เขตที่สมควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ คือ เขตปลูกข้าวของจังหวัดพัทลุง นครศรีธรรมราช ซึ่งมีประชากรหนาแน่นและมีความยากจนมากที่สุด รวมทั้งเขตพระแสง-เคียนซา ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นที่ราบกว้างใหญ่มีการอพยพเข้าไปเป็นจำนวนมากขึ้น และประชาชนส่วนใหญ่ยากจนที่สุด เขตการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งโครงการพื้นฐานและโครงการพัฒนาสังคมจะได้เน้นหนักเป็นพิเศษด้วยเช่นเดียวกัน

3.3.4 ภาคกลาง

(1) พื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะในเขตจังหวัดลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีจำนวนผู้เช่ามากที่สุดในที่สุด จึงจะขยายเขตปฏิรูปที่ดินออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) การปฏิรูปเศรษฐกิจการเกษตรและการบูรณะฟื้นฟูชนบทจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะกระตุ้นให้ประชาชนในเขตพื้นที่พิเศษให้มีบทบาทร่วมในขบวนการพัฒนามากขึ้น และจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านการเมือง และทำให้มีความมั่นคงในเขตชนบทด้วย

3.4 การส่งเสริมการมีงานทำในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 การว่างงานในประเทศได้ทวีขึ้นอย่างรวดเร็วคือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1 ของแรงงานทั้งประเทศในปี 2514 มาเป็นประมาณร้อยละ 7 ปัจจุบันมีคนว่างงานกว่า 1 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 เป็นการว่างงานในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลาง การเพิ่มของแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีอัตราสูง ประกอบกับโครงสร้างการผลิตของแต่ละภาคมิได้เปลี่ยนแปลงไปเท่าที่ควร แรงงานส่วนใหญ่จึงยังคงอยู่ในสาขาเกษตรในชนบท และฐานเศรษฐกิจระดับเมืองของแต่ละภาคไม่สามารถรองรับแรงงานจากชนบทได้เพียงพอ ซึ่งได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังนี้

3.4.1 มาตรการระยะสั้น

(1) จัดให้มีโครงการก่อสร้างทั้งระดับส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นที่จะช่วยให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยรัฐให้ความช่วยเหลือด้านการเงินต่อโครงการของหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ และจะจัดอันดับความสำคัญให้แก่โครงการเหล่านี้ ตลอดจนจัดบริการด้านการฝึกอบรมและจัดหางานเพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า

(2) ส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในลักษณะหมุนเวียนและกระจายการผลิตไปสู่การปศุสัตว์และการประมงตามสภาพทางกายภาพของท้องถิ่น ตลอดจนบริการสินเชื่อการเกษตรให้กว้างขวางและช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิตที่ขาดแคลนและด้านการตลาดให้ควบคู่ไปด้วย (โปรดดูบทที่ 2 ส่วนที่สาม)

3.4.2 มาตรการระยะยาว

(1) เร่งการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเกษตรและบริการขึ้นในชนบทของภาคต่างๆ และเร่งการปรับปรุงกิจการเศรษฐกิจและเร่งรัดการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาครวมทั้งการพัฒนาระบบชุมชนขนาดกลางในภาคต่างๆ ให้เป็นศูนย์กลางทางด้านเกษตรหลัก (โปรดดูบทที่ 3 และบทที่ 5 ส่วนที่สาม)

(2) ทบทวนราคาของปัจจัยการผลิตและการประกันราคาขั้นต่ำของผลิตผลด้านการเกษตร ตลอดจนมาตรการส่งเสริมเพื่อขยายสินเชื่อและสถาบันเกษตรกร

(3) ทบทวนราคาของกิจการขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาภาคและท้องถิ่นชนบท

(4) สนับสนุนการกระจายอำนาจบริหารให้ไปสู่อำเภอและปรับปรุงระบบคลังท้องถิ่น เพื่อให้การวางแผนสนองความต้องการของประชากรในท้องถิ่นชนบทยิ่งขึ้น

(5) ทบทวนระบบและวิธีการควบคุมการจ้างแรงงานบางประเภทให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยทำมากขึ้น เพื่อให้คนไทยมีบทบาทมากยิ่งขึ้นโดยไม่ถูกกีดกันจากชาวต่างชาติ

4. แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนในชนบท

จะกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนในชนบทไว้ ดังต่อไปนี้

4.1 เน้นการพัฒนาในเขตพื้นที่ตามรูปแบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นชุมชนระดับเมืองและชนบทให้สอดคล้องกับเป้าหมายแนวทางการพัฒนาภาคและนโยบายการพัฒนาทางด้านการเมืองและการปกครอง

4.2 วางแนวทางเพื่อปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเพื่อให้ประชาชนในชนบทเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นขั้นตอน โดยจำเป็นจะต้องหาทางปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องควบคู่กันไปด้วย

4.3 ส่งเสริมโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองให้เป็นกำลังที่มีความสำคัญในการป้องกันและรักษาความปลอดภัยทั้งทางด้านการเมืองและการปกครอง โดยการปรับปรุงขีดความสามารถของหมู่บ้านอาสาพัฒนาให้มีความพร้อมที่จะเข้าแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ในชนบทได้

4.4 สนับสนุนให้มีการวางแผนพัฒนาจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับขึ้นมา อันแสดงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และประสานเข้ากับแผนงานและโครงการของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ ให้เป็นแผนพัฒนาจังหวัด

4.5 ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกฎกระทรวงและข้อบังคับต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น นอกจากนี้ สมควรเร่งรัดให้มีระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น

5. มาตรการส่งเสริมการกระจายรายได้

5.1 มาตรการการแก้ไขปัญหาผู้มีรายได้น้อยในชนบท

นอกจากจะแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพการผลิต การกระจายการผลิต การตลาด และระบบราคาแล้ว จะต้องเน้นปัญหาดังต่อไปนี้ ซึ่งจะได้รับการแก้ไขเร่งด่วนเพื่อให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม คือ

(1) การช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาอย่างมีแบบแผนและระบบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวโดยจัดทำแผนส่วนรวม ซึ่งจะครอบคลุมปัญหาหลักของชาวนาชาวไร่ โดยเฉพาะปัญหาที่ดิน ปัญหานี้สินและปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมาย เช่น ศาลเกษตร พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา

(2) พิจารณาให้กฎหมายแรงงานครอบคลุมถึงแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเกษตรชลประทานที่มีการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก

(3) เพิ่มการบริการทางสังคมแก่ชาวชนบทที่ยากจน โดยเน้นหนักในด้านสาธารณสุขการศึกษา นอกโรงเรียน และด้านสาธารณสุขอุปการในชนบท (รายละเอียดดูบทที่ 6 และ 7 ส่วนที่สาม)

5.2 มาตรการช่วยผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง

ปัญหาผู้มีรายได้น้อยเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตอบแทนแรงงานที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงจะปรับปรุงระบบค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการแรงงานให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิตและภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง (รายละเอียดดูบทที่ 7 ส่วนที่สาม) ในขณะที่เดียวกันต้องเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพแรงงาน เนื่องจากสภาพการทำงานของผู้มีรายได้น้อยในเมืองส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดย่อม รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพที่มีรายได้น้อยไม่แน่นอน จึงจะใช้มาตรการแก้ไขดังนี้ (รายละเอียดดูบทที่ 5 ส่วนที่สอง)

(1) จัดฝึกอบรมแรงงานขั้นต่ำในระยะสั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานในรูปของศูนย์ฝึกแรงงาน หรือโครงการฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่

(2) ปรับปรุงบริการจัดหางานในภูมิภาคต่างๆ ให้มีบริการกว้างขวางกว่าเดิม และเผยแพร่เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของตลาดแรงงานให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ คือ ทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างรวมทั้งการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึง

(3) ส่งเสริมการสร้างงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชน โดยเสนอโครงการสร้างการจ้างงานประเภทที่ใช้แรงงานมากที่สุด พร้อมทั้งส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนเกินไปสู่ท้องถิ่นที่ขาดแคลนแรงงาน

นอกจากนี้แล้วจะพิจารณาลู่ทางการให้บริการสังคมอื่นๆ คือ

(1) กำหนดค่าบริการขั้นต่ำแก่ผู้มีรายได้น้อยในด้านสาธารณสุขการ

(2) กำหนดค่าลดหย่อนในการใช้จ่ายที่จำเป็นแก่การครองชีพของผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนจัดอาคารสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อย

(3) จัดทำโครงการประกันสังคม (รายละเอียดดูบทที่ 6 และ 7 ส่วนที่สาม)

5.3 มาตรการด้านการเงินการคลังของรัฐ

ปัญหาการกระจายรายได้นั้น นอกจากจะดำเนินการโดยการยกระดับการผลิตและรายได้ของผู้มีรายได้น้อยแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินและการคลัง เพื่อให้ผู้มีฐานะดีมีส่วนรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาของชาติบ้านเมืองเพิ่มขึ้นตามความเป็นธรรมด้วย โดย

(1) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรใหม่ เพื่อให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น เพิ่มประเภทและอัตราภาษีอากรอื่นๆ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีกำไรจากทรัพย์สิน เป็นต้น

(2) กำหนดนโยบายการเงินการคลังที่สนับสนุนการลงทุนที่ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ดีขึ้น เช่น การลงทุนเพื่อจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การสร้างระบบขนส่งเพื่อมวลชน และส่งเสริมการลงทุนที่เน้นการใช้แรงงานและที่ส่งผลทางเศรษฐกิจโดยตรงแก่ผู้มีรายได้น้อย

บทที่ 5

ประชากร กำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้าง

วัตถุประสงค์สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มุ่งการแก้ปัญหาเร่งด่วนในการที่จะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถขยายกำลังการผลิตของประเทศได้ในอัตราที่จะลดปัญหาการว่างงาน ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นอกจากนี้ก็ได้มุ่งการลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในระยะยาวด้วย

ประชากรเป็นทรัพยากรกำลังคนของชาติที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์สถานการณ์ด้านประชากร กำลังคน แรงงาน และการมีงานทำที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และกำหนดแนวทางการพัฒนาแก้ปัญหาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แยกเป็นเรื่องสำคัญ 7 ประการ คือ

- (1) การเพิ่มประชากรและกำลังแรงงาน
- (2) การกระจายของประชากรและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์
- (3) การพัฒนาคุณภาพประชากร
- (4) แรงงานและการมีงานทำ
- (5) การยกระดับรายได้และค่าจ้าง
- (6) การพัฒนาการบริหารและจัดการ
- (7) การพัฒนากำลังคนในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ

1. การเพิ่มประชากรและกำลังแรงงาน

1.1 ปัญหาและอุปสรรค

ในปี 2514 ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 16 ของโลก และอัตราเพิ่มสูงเป็นอันดับ 3 ของประเทศในเอเชีย การเพิ่มประชากรในอัตราสูงที่ผ่านมามีส่วนก่อปัญหาความยากจน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และบริการสังคมอื่นๆ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายการลดอัตราเพิ่มประชากรจากประมาณร้อยละ 3.1 ให้เหลือร้อยละ 2.5 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

การประเมินผลการดำเนินงานวางแผนครอบครัว และการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ปรากฏว่าอัตราเพิ่มของประชากรลดเหลือประมาณร้อยละ 2.7 ในปี 2519 ประเทศไทยจึงมีประชากรประมาณ 42.96 ล้านคน การเพิ่มประชากรที่ผ่านมามีผลให้กำลังแรงงานของประเทศเพิ่มถึงร้อยละ 2.6 ต่อปี ในระยะ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และจะเพิ่มให้อัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.3 ต่อปี ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งจะทำให้ปริมาณกำลังแรงงานเพิ่มจาก 19.2 ล้านคน ในต้นปีงบประมาณ 2540 เป็นประมาณ 21.60 ล้านคน ในปลายปีงบประมาณ 2544 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 2.39 ล้านคน ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เฉลี่ยประมาณปีละ 478,000 คน ดังมีรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1

จำนวนประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป กำลังแรงงาน และ
อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน 1 ตุลาคม 2513 - 2524

(จำนวน : พันคน)

ปี	ประชากร	กำลังแรงงาน	อัตราเข้าสู่กำลังแรงงาน
2513	20,216	16,502	81.63
2514	20,874	16,928	81.10
2515	21,559	17,363	80.54
2516	22,272	17,814	79.98
2517	23,011	18,288	79.48
2518	23,781	18,771	78.93
2519	24,578	19,211	78.16
2520	25,402	19,670	77.43
2521	26,250	20,133	76.70
2522	27,123	20,550	75.77
2523	28,033	21,028	75.01
2524	28,986	21,601	74.52

การลดอัตราเพิ่มของปริมาณกำลังแรงงานจากร้อยละ 2.6 ต่อปี ให้เหลือร้อยละ 2.3 ต่อปี ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ส่วนใหญ่เป็นผลของการพัฒนาการศึกษาในแผนฉบับที่แล้วมาที่ทำให้ประชากรไทยมีโอกาสศึกษาสูงขึ้นและอยู่ในสถาบันศึกษานานขึ้น ส่วนผลของการลดอัตราเพิ่มประชากรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น จะมีผลต่อปริมาณกำลังแรงงานในระยะหลังจาก 15 ปีข้างหน้าเป็นต้นไป ปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการเพื่อลดอัตราเพิ่มประชากรที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้แก่

(1) ปัญหาการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับงานด้านประชากรและการวางแผนครอบครัวการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ยังไม่ดีพอ จึงทำให้การสนับสนุนจากนักบริหารนักปกครองผู้นำท้องถิ่นตลอดจนประชาชนไม่ดีเท่าที่ควร

(2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการวางแผนครอบครัวและงานด้านประชากรที่ผ่านมามีจำนวนน้อย การดำเนินงานส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งไม่มีข้อผูกพันการให้ความช่วยเหลืออย่างสม่ำเสมอ บางครั้งผู้ให้ความช่วยเหลือยังยึดถือนโยบายของตนเองเป็นหลัก นอกจากนี้การช่วยเหลืองานด้านประชากรบางโครงการได้ไปแฝงไว้กับงานอื่นๆ เช่น การอนามัยแม่และเด็ก การศึกษาการวิจัย การฝึกอบรม ฯลฯ ทำให้ไม่สะดวกต่อการประสานงาน

(3) การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดำเนินงานด้านการวางแผนครอบครัว ซึ่งมีน้อยไม่พอกับความต้องการ และส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติงานนี้จะต้องทำงานและรับผิดชอบหลายด้าน เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นมีความสนใจและรับผิดชอบในงานน้อย และดำเนินงานตามแผนงานส่งเสริมการวางแผนครอบครัวไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

(4) การให้บริการด้านการวางแผนครอบครัวยังเข้าไม่ถึงชาวชนบทที่อยู่ในเขตกันดารและห่างไกล ตลอดจนผู้อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมือง

(5) งานด้านประชากรศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาที่จะให้ประชาชนทั่วไปรวมทั้งเด็กและเยาวชนตระหนักถึงภาวะและปัญหาประชากรที่มีต่อครอบครัว ชุมชน ประเทศและโลก ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนรู้วิธีแก้ไขและป้องกันเมื่อถึงวัยอันสมควรมีความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวสามารถปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องและกำหนดขนาดครอบครัวของตนได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีผลในการลดอัตราเพิ่มประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังไม่ได้รับการสนใจและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง

(6) ปัญหาสุดท้ายซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งก็คือ การดำเนินงานด้านประชากรที่ผ่านมามีขาดแผนงานหลักเป็นรายภาคและท้องถิ่นที่ทุกหน่วยงานจะต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติจึงทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพการทำงานไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดแคลนข้อมูลและสถิติรายภาค จำแนกตามเขตที่มีคุณภาพและจำเป็นต่องานวางแผน ตลอดจนการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในเรื่องการประสานงาน

1.2 เป้าหมายและแนวนโยบายด้านประชากร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายให้อัตราเพิ่มประชากรลดจากร้อยละ 2.5 ในปีเริ่มแผนพัฒนาฯ เป็นร้อยละ 2.1 ในที่สุดท้ายของแผนพัฒนาฯ โดยให้อัตราเกิดลดจาก 34.5 ต่อพันเป็น 29.0 ต่อพัน และอัตรายาลดจาก 9.0 ต่อพัน เป็น 8.0 ต่อพัน ซึ่งจะมีผลให้จำนวนประชากรในปี 2519 ซึ่งมีอยู่ 42.96 ล้านคน เพิ่มขึ้น 48.18 ล้านคน ในปี 2524 โดยมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.2 ต่อปี ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 5.2

ถ้าแนวโน้มการกระจายประชากรเป็นไปตามลักษณะที่ผ่านมา ประชากรจะกระจายไปอยู่ตามภาคและจังหวัดต่างๆ ตามตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.2

ประมาณการจำนวนประชากรของประเทศไทย

ปี 2513, 2520 และ 2524

(จำนวน : พันคน)

หมวด	2513		2520		2524	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
0 - 4	3,243	3,113	3,428	3,309	3,357	3,237
5 - 9	2,746	3,664	3,257	3,145	3,349	3,242
10 - 14	2,316	2,235	2,904	2,805	3,179	3,068
15 - 19	2,003	1,935	2,450	2,377	2,787	2,701
20 - 24	1,702	1,631	2,071	2,002	2,334	2,266
25 - 29	1,279	1,248	1,772	1,712	1,981	1,922
30 - 34	985	1,013	1,418	1,371	1,685	1,627
35 - 39	892	935	1,049	1,055	1,305	1,271
40 - 44	770	798	867	913	972	994
45 - 49	649	676	776	821	827	880
50 - 54	493	518	644	680	715	764
55 - 59	402	428	498	538	577	624
60 - 64	303	327	366	404	421	469
65 - 69	215	241	269	306	298	345
70 ปีขึ้นไป	253	357	356	476	422	560
ยอดรวม	18,251	18,119	22,125	21,914	24,209	23,970

* สถิติกลางปี เมื่อ 1 กรกฎาคม

ตารางที่ 5.3

การประมาณจำนวนประชากรของประเทศไทย รายภาค ในเขตชุมชน^{1/} และชนบท พ.ศ. 2515 - 2524^{2/}

ภาค	จำนวนประชากร (พันคน)												อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ) ^{4/}					
	2515			2519			2520			2524			ในช่วงของแผนฯ 3			ในช่วงของแผนฯ 4		
	รวม	ในเขตชุมชน	นอกเขตชุมชน	รวม	ในเขตชุมชน	นอกเขตชุมชน	รวม	ในเขตชุมชน	นอกเขตชุมชน	รวม	ในเขตชุมชน	นอกเขตชุมชน	รวม	ในเขตชุมชน	นอกเขตชุมชน	รวม	ในเขตชุมชน	นอกเขตชุมชน
ทั่วราชอาณาจักร	38,592	7,467	31,125	43,960	8,761	34,199	44,039	9,039	35,000	48,179	10,212	37,967	2.70	3.20	2.40	2.29	3.07	2.10
ภาคกลาง																		
กรุงเทพมหานคร	3,708	3,708	-	4,351	4,351	-	4,531	4,531	-	4,351	4,351	-	4.00	4.00	-	4.10	4.10	-
ภาคกลาง (ไม่รวม กทม.) ^{3/}	3,014	415	2,599	3,240	520	2,720	3,289	528	2,761	3,440	546	2,894	1.90	1.15	2.01	1.20	1.00	1.20
ภาคตะวันออก	2,252	259	1,993	2,575	310	2,265	2,666	321	2,345	3,082	371	2,711	3.30	4.28	3.20	3.60	3.59	3.60
ภาคตะวันตก	2,912	396	2,516	3,131	438	2,693	3,181	444	2,737	3,328	465	2,863	1.90	2.45	1.81	1.22	1.20	1.20
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	13,588	1,074	12,514	15,188	1,308	12,880	15,574	1,340	14,234	17,008	1,464	15,544	2.80	2.62	2.80	2.26	2.25	2.30
ภาคเหนือ	8,323	1,024	7,299	9,141	1,157	7,984	9,354	1,182	8,172	10,093	1,276	8,817	2.40	2.82	2.20	1.96	1.96	2.00
ภาคใต้	4,795	591	4,204	5,324	677	4,647	5,444	693	4,751	5,887	749	5,138	2.70	3.24	2.40	2.01	2.02	2.00

^{1/} เขตชุมชน โดยพิจารณาจากความหนาแน่นประชากร 1,000 คน/1 ตารางกิโลเมตร และมีขนาดประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ในปี 2520 และ 2524 เป็นการประมาณอย่างหยาบอาจมีการเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อยภายหลัง

^{2/} เป็นการประมาณประชากรกลางปี (1 กรกฎาคม) ตามปีปฏิทิน

^{3/} เป็นภาคกลางย่อยที่แยกจากกรุงเทพมหานคร

^{4/} สำหรับอัตราการเพิ่มในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 3 ใช้ระหว่าง 5 ปี คือ 2514 - 2519 (เป็นตัวเลขกลางปี) สำหรับอัตราการเพิ่มในช่วงแผนพัฒนาฯ 4 ใช้ระหว่าง 5 ปี คือ 2519 - 2524 (เป็นตัวเลขกลางปี)

ที่มา : 1. จำนวนรวมประชากรโดยที่คณะทำงานประมาณประชากรในคณะกรรมการนโยบายและวางแผนประชากร

2. จำนวนในเขตชุมชนและชนบทประมาณโดยกองวางแผนประชากรและกำลังคน

อย่างไรก็ตาม หากได้มีการดำเนินการตามแนวทางการกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ซึ่งจะกล่าวต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครจะน้อยกว่า 5.28 ล้านคน และประชากรในภาคอื่นๆ ในปี 2524 ก็จะสูงกว่าจำนวนที่กล่าวไว้

เพื่อให้การดำเนินงานได้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวจะได้เน้นถึงงานให้บริการวางแผนครอบครัวให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล แหล่งเสื่อมโทรมในเมืองและชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่เข้าใจเรื่องการวางแผนครอบครัวดีพอ นอกจากนี้รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านประชากรศึกษาอย่างจริงจัง ตามแนวทางดำเนินการและหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1.2.1 งานวางแผนครอบครัว

(1) สนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปฏิบัติงานตามโครงการจนบรรลุเป้าหมายด้านการวางแผนครอบครัว ที่กำหนดไว้ว่าจะให้มีผู้รับบริการรายใหม่และรายเก่าจำนวน 3.03 ล้านคน

(2) ปรับปรุงระเบียบการกำหนดให้เงินเลี้ยงดูบุตร การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษาตลอดจนสวัสดิการด้านการลาคลอดแก่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจะให้เงินช่วยเหลือ และสวัสดิการดังกล่าวแก่บุตรทุกคนโดยไม่จำกัดจำนวน เน้นให้การช่วยเหลือเงินสวัสดิการดังกล่าวแก่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีบุตร 1-4 คนเท่านั้นบุตรคนที่ 5 ขึ้นไปไม่ให้การช่วยเหลือและสิทธิการลาคลอด ทั้งนี้ให้ยกเว้นแก่ผู้มีบุตรเกินกว่า 4 คน ก่อนที่ระเบียบใหม่จะประกาศใช้

(3) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทำหมันแก่หญิงซึ่งเดิมกำหนดว่าต้องมีบุตร 4 คน จึงจะทำหมันได้ เป็นไม่จำกัดจำนวนบุตรที่มีแล้วแต่ความต้องการของผู้รับบริการ

(4) โดยเหตุที่ปัจจุบันได้มีสถานบริการรับทำแท้งให้แก่ผู้ตั้งครรภ์ที่ไม่ประสงค์จะมีบุตร ทั้งที่ทำโดยถูกหลักวิชาแพทย์และไม่ถูกหลักอย่างกว้างขวาง ซึ่งประการหลังนี้ทำให้ผู้รับบริการได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต หรือต้องมาโรงพยาบาลรักษาพยาบาลหลังการทำแท้งเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองทางการแพทย์ จึงต้องส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของเรื่องนี้อย่างรอบคอบ และต้องเร่งปรับปรุงกฎหมายการทำแท้งมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งระบุว่าแพทย์จะทำแท้งได้ในกรณีเพื่อสุขภาพและฐานะทางสังคม (เมื่อหญิงตั้งครรภ์เพราะถูกข่มขืน) ให้มีขอบข่ายกว้างขวางขึ้น เพื่อลดอันตรายจากการทำแท้งโดยผิดกฎหมายและเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นเพียงใด

(5) ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้นายจ้างสามารถลดสิทธิการลาคลอดแก่ผู้มีบุตรคนที่ 5 ขึ้นไป โดยยกเว้นแก่ผู้มีสิทธิก่อนการประกาศใช้กฎหมายที่ปรับปรุงแล้ว

(6) ใช้มาตรการด้านภาษีในการส่งเสริมการลดอัตราเพิ่มประชากรซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ จากประเทศที่ดำเนินการได้ผลมาแล้วว่าจะปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้อย่างไรบ้าง

(7) ให้รัฐออกค่าใช้จ่ายในการทำหมั้นทั้งชายและหญิงแก่ข้าราชการผู้น้อยลูกจ้างของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจและสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนที่มีการให้สวัสดิการด้านการคลอดบุตรและเงินช่วยเหลือบุตรให้ดำเนินการเช่นเดียวกับรัฐ (ให้ช่วยเหลือจนถึงบุตรคนที่ 4 เท่านั้น)

(8) ให้หน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากกระทรวงสาธารณสุขทั้งของรัฐและเอกชนได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและให้บริการด้านการวางแผนครอบครัวอย่างกว้างขวาง โดยรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ อุปกรณ์และยาที่จะใช้ในการนี้ด้วย

1.2.2 งานด้านประชากรศึกษา

(1) ให้มีการสอนประชากรศึกษาทั่วไปทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียนตามแนวการดำเนินงานต่อไปนี้

ก. การสอนเรื่องประชากรศึกษาเป็นเรื่องที่จะต้องทำอย่างถูกต้องเป็นการให้ข้อเท็จจริงโดยตรงไปตรงมา เพื่อมิให้เกิดการเข้าใจผิดและเกิดผลเสียในภายหลังจึงต้องมีครูและบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างแท้จริงเป็นผู้ทำการสอน ในการนี้จะต้องเริ่มตั้งแต่การสอนและอบรมครูที่จะสอนวิชานี้ในสถาบันฝึกหัดครู เพื่อให้สามารถเผยแพร่เรื่องประชากรศึกษาอย่างได้ผล เช่น ครูที่ทำการสอนอยู่แล้ว นักเรียนฝึกหัดครู พัฒนาการ ผู้นำชนบท กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล เป็นต้น

ข. จัดทำหลักสูตรและตำราเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับวัยและพื้นฐานความรู้ของผู้รับการสอนและอบรม ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดทั้งในการหาวิธีสอดแทรกความรู้เรื่องนี้ไว้ในการสอนวิชาต่างๆ ตลอดจนการปรับปรุงหลักสูตรและตำราการสอนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

ค. ทำการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเรื่องประชากรศึกษาออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งโดยการแจกเอกสารเผยแพร่ไปตามโรงเรียน สถานที่ทำงานและผ่านสื่อมวลชน เป็นต้นว่า วิทยู โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ จัดทำห้องสมุดประชากรศึกษา ตลอดจนส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสอนและอบรมเยาวชนและประชาชนทั่วไปด้วยตนเอง

ง. สนับสนุนให้มีการค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องประชากรศึกษาอย่างกว้างขวาง

จ. ให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

(2) โดยเหตุที่งานประชากรศึกษาเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างขวางเกี่ยวข้องกับ และสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างๆ มากมาย จึงจะให้มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายการดำเนินงานเรื่องนี้ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้ทำการประเมินผลการดำเนินงานด้านนี้ทั้งหมด

(3) เนื่องจากการดำเนินงานด้านนี้จะต้องใช้เงินงบประมาณ และวิชาความรู้ตลอดจนอุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ มาก รัฐบาลจึงจะจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ในขณะที่เดียวกันจะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งอาจจะให้ความช่วยเหลือในรูปของการส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยแนะนำ การเงินและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย การทดลอง การร่างหลักสูตร การรวบรวมและผลิตวัสดุการศึกษา ฯลฯ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 คาดว่าจะต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานประชากรศึกษานอกโรงเรียนประมาณ 38.21 ล้านบาท ส่วนการดำเนินงานประชากรศึกษาในโรงเรียนนั้นไม่อาจจะแยงงบประมาณให้เด่นชัดได้เนื่องจากได้แอบแฝงไว้กับโครงการพัฒนาการศึกษาระดับต่างๆ แล้ว

2. การกระจายประชากรและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์

2.1 ปัญหาและอุปสรรค

การกระจายของประชากรในระยะที่ผ่านมา ได้เป็นไปตามแรงผลักดันของปัจจัยและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จึงทำให้การตั้งถิ่นฐานชุมชนของประเทศขาดความสมดุล ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4
จำนวนพื้นที่ของประเทศไทย ประชากร ความหนาแน่นของประชากร
สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศและรายได้

	จำนวนพื้นที่ทั้งหมด (กม. ²) และจำนวนประชากร (พันคน)					ความหนาแน่นประชากร : กม. ²					สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวม (ร้อยละ)			
	ภาคกลาง		ภาคตะวันออก	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง		ภาคตะวันออก	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง		ภาคตะวันออก	ภาคเหนือ
	กรุงเทพฯ ธนบุรี	จังหวัด อื่นๆ	ออกเฉียง เหนือ			กรุงเทพฯ ธนบุรี	จังหวัด อื่นๆ	ออกเฉียง เหนือ			กรุงเทพฯ ฯ ธนบุรี	จังหวัด อื่นๆ	ออกเฉียง เหนือ	
พื้นที่ทั้งหมด	1,547	102,032	170,226	170,006	70,189	-	-	-	--	-	-	-	-	-
จำนวนประชากร														
2513	3,253	7,966	12,715	7,919	4,517	2,277	78	75	47	64	28.6	27.4	16.0	15.2
2514	3,569	7,978	13,173	8,110	4,655	2,307	78	77	48	66	28.4	28.8	15.4	14.4
2515	3,710	8,175	13,581	8,330	4,796	2,398	80	80	49	68	29.0	29.6	14.8	13.3
2519	4,343	8,948	15,169	9,174	5,323	2,807	88	89	54	76	29.9	29.9	14.8	13.2
2520	4,520	9,134	15,559	9,380	5,446	2,922	91	91	55	78	30.5	29.5	14.8	13.2
2524	5,282	9,859	17,000	10,143	5,895	3,404	97	100	60	84	32.0	30.7	14.0	12.7

หมายเหตุ : = ไม่มีสถิติ

ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครซึ่งมีพื้นที่เพียง 1,547 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรอยู่กันหนาแน่นเพิ่มขึ้นจาก 2,277 คนต่อตารางกิโลเมตรในปี 2513 มาเป็น 2,807 คนต่อตารางกิโลเมตร ในปี 2519 และคาดว่าจะจะเป็นประมาณ 3,414 คนต่อตารางกิโลเมตร ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และ 4 ฉะนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม การว่างงาน ปัญหาอาชญากรรม การจราจรติดขัดในเขตนครหลวงมากกว่าในจังหวัดอื่น ๆ หลายเท่า เนื่องมาจากลักษณะการกระจายตั้งถิ่นฐานของชุมชนในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการย้ายถิ่นของประชากรในระยะที่ผ่านมา โดยอาจสรุปได้ดังนี้

(1) การย้ายถิ่นภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นการย้ายจากชนบทสู่ชนบท เพื่อหาที่ทำกินที่ดีกว่าเดิม ส่วนการย้ายไปอยู่ในเมืองนั้น ส่วนใหญ่ย้ายเข้ากรุงเทพมหานครมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การย้ายไปสู่เมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีการสร้างงานมากขึ้นจากการตั้งฐานทัพอเมริกาในภาคนี้ การย้ายถิ่นเพื่อหาที่ทำกินใหม่ซึ่งมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และบุกรุกที่ดินทำลายป่า มีมากที่สุดภาคเหนือ ส่วนการย้ายเข้าสู่เขตเมืองอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของเขตชุมชนในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม หรือเป็นเขตที่กรุงเทพมหานครมีอิทธิพลนั้น ได้จูงใจให้ประชากรย้ายเข้าไปอยู่ในจังหวัดเหล่านี้มากเป็นพิเศษ

(2) ความแตกต่างในด้านความเจริญของภาคและจังหวัดต่าง ๆ ทำให้มีความแตกต่างในด้านการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรด้วย

นอกจากนั้น การอพยพเข้ามาลี้ภัยการเมืองของคนต่างชาติ ซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยสงคราม โดยเฉพาะบริเวณชายแดนเขมร ลาว และเวียดนาม ก็เป็นต้นเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งถ้าไม่มีมาตรการหยุดยั้งการอพยพเข้าหรือการส่งกลับไปยังประเทศเดิมของบุคคลเหล่านั้นแล้วอาจมีผลทำให้อัตราเพิ่มประชากรของประเทศไทยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ถึงแม้ว่าการดำเนินงานด้านการวางแผนครอบครัวจะได้ผลก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแก่คนในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศโดยส่วนรวมด้วย

2.2 นโยบายการกระจายประชากร

- (1) ลดอัตราการย้ายถิ่นจากชนบทสู่กรุงเทพมหานคร และเขตชุมชนในบางจังหวัด
- (2) สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรออกจากกรุงเทพมหานครไปอยู่จังหวัดข้างเคียงและจังหวัดอื่นๆ
- (3) สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรภายในภาคมากกว่าการย้ายระหว่างภาค
- (4) สำหรับการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองนั้น จะสนับสนุนให้ย้ายเข้าสู่เมืองหลักของภาคต่างๆ ตามแนวทางการพัฒนาภาคต่างๆ ที่กำหนดไว้

(5) จะต้องหยุดยั้งการอพยพเข้าของชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยจากประเทศข้างเคียงและให้มีการส่งผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วกลับประเทศเดิมของตนหรือไปอยู่ยังประเทศที่สามอื่นๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สำหรับแนวทางดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว จะปรากฏในด้านรายละเอียดในบทที่ 5 และบทที่ 6 ส่วนที่สาม เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร และการกระจายบริการขั้นพื้นฐาน

3. การพัฒนาคุณภาพประชากร

3.1 ปัญหาและอุปสรรค

การพัฒนาคุณภาพประชากรแม้ว่าจะได้เริ่มทำมาช้านานแล้ว ทั้งในด้านการให้บริการสาธารณสุขซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องสุขภาพและอนามัย และการให้บริการด้านการศึกษา และฝึกอบรมตลอดจนการฝึกอาชีพให้แก่กำลังคนของประเทศ คุณภาพประชากรของไทยก็ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาหลายประการด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาด้านอาหารและโภชนาการ ปัญหาด้านสาธารณสุข และปัญหาการพัฒนากำลังคน ในบทเกี่ยวกับการกระจายบริการทางสังคมได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขด้านอาหารและโภชนาการไว้โดยละเอียดแล้ว ในบทนี้จึงจะพิจารณาเฉพาะเรื่องการพัฒนากำลังคนเท่านั้น

การพัฒนากำลังคน การพัฒนาคุณภาพทรัพยากรกำลังคนเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาทั้งในและนอกระบบ ตลอดจนการฝึกอบรมและการฝึกอาชีพ แต่ละเรื่องสรุปปัญหาได้ดังนี้

3.1.1 การศึกษาในระบบ กล่าวโดยสรุป ที่แล้วมาระบบการศึกษาทุกระดับในประเทศประสบปัญหาและอุปสรรครุนแรงหลายด้านที่สำคัญๆ ได้แก่ การขาดแคลนโรงเรียน ห้องเรียน ตำราเรียน อุปกรณ์การสอนและการทดลอง ตลอดจนการขาดแคลนครูผู้ทรงคุณวุฒิและประสบการณ์ที่เหมาะสมนอกจากนั้นในระยะที่แล้วมาการศึกษาภาคบังคับก็ยังไม่สามารถขยายขอบเขตให้ครอบคลุมทั่วประเทศได้ส่วนการศึกษาระดับสูงขึ้นไปก็ยังมีปัญหาในด้านผลิตคนไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในหลายๆ ด้าน ทั้งระบบการบริหารก็ยังขาดเอกภาพ และมีปัญหาหรืออุปสรรคหลายประการ ด้วยเหตุนี้ในระยะของแผนจึงจะได้มีการพัฒนาการศึกษากันอย่างจริงจัง ซึ่งจะมีสาระสำคัญกล่าวไว้โดยละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาในส่วนที่ 3 บทที่ 7 ของแผนว่าด้วยการกระจายบริการทางสังคม

3.1.2 การศึกษานอกระบบ การให้การศึกษานอกระบบในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเรื่องการฝึกอาชีพและฝึกอบรมระยะสั้น เพื่อเตรียมคนที่จะเข้าสู่กำลังแรงงานใหม่หรือช่วยคนว่างงานและทหารที่ถูกปลดจากประจำการให้มีความรู้ความชำนาญ สามารถออกไปประกอบอาชีพได้ใน

ระยะสั้น และฝึกอบรมผู้มีงานทำ เพื่อยกระดับฝีมือให้สูงขึ้นสามารถทำงานมีรายได้เพิ่มขึ้นตามความสามารถ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการฝึกอาชีพพระยะสั้นที่ผ่านมาสรุปได้ดังนี้ คือ การจัดฝึกอาชีพพระยะสั้นที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชนยังไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรเกือบร้อยละ 80 มีอาชีพเป็นเกษตรกร แต่การจัดฝึกอาชีพส่วนใหญ่ดังที่สรุปไว้ในตารางที่ 5.5 ได้เน้นด้านอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน ส่วนการฝึก ยกเว้นเฉพาะบางกรณี จัดว่ายังไม่ได้มาตรฐานและไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เพราะครูฝึกภาคปฏิบัติยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับอาชีพในอุตสาหกรรมที่ตนสอน และขาดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ นอกจากนั้น การจัดฝึกอาชีพพระยะสั้นที่หน่วยงานของรัฐทำอยู่โดยเฉพาะการจัดฝึกอาชีพให้แก่บุคคลทั่วไปปรากฏว่าประมาณร้อยละ 50 ของผู้เข้ารับการฝึกอาชีพได้ลาออกก่อนจะเรียนสำเร็จตามหลักสูตรเนื่องจากขาดทุนทรัพย์สำหรับซื้ออุปกรณ์การเรียนบ้าง ขาดความสนใจในวิชาที่เรียนบ้าง ฯลฯ เป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียทางการศึกษา และไม่สามารถช่วยผู้ยากจนที่มีรายได้น้อยให้มีโอกาสเข้ารับการฝึกอาชีพเพื่อการทำงานและยกระดับความเป็นอยู่ของครอบครัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการฝึกอาชีพเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานนั้น นายจ้างส่งไปรับการฝึกอบรมโดยตรงเป็นส่วนใหญ่

3.2 นโยบายและแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอาชีพและฝึกอบรมระยะสั้น

ในระยะของแผนพัฒนาฯ จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงและเปลี่ยนแนวทางฝึกอาชีพอย่างกว้างขวางเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและระบบเศรษฐกิจ โดยให้บริการฝึกอาชีพไปถึงกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ 4 กลุ่ม คือ

- ก. กลุ่มชนที่มีรายได้น้อยทั้งในเมืองและชนบท
- ข. ผู้เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่ซึ่งกำลังหางานทำ
- ค. ผู้ว่างงานที่มีฝีมือและความรู้ด้อยกว่าหรือไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและ
- ง. กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาบางประเภท เช่น บุคคลต้องโทษ คนตาบอด คนพิการ หญิงโสเภณี ฯลฯ

โครงการและแผนการฝึกอาชีพที่จะจัดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นอกจากจะต้องไปถึงเป้าหมายแล้วยังจะต้องบรรลุเป้าหมายต่อไปนี้ คือ

- (1) ให้มีความสมดุลของกำลังคนที่ต้องการกับกำลังคนที่มีอยู่แล้วและที่จะผลิตได้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

- (2) ยกระดับความรู้ของชาวชนบทให้สามารถพัฒนาอาชีพหลักของตนเองและประกอบอาชีพรองบางอย่างได้ เพื่อยกระดับรายได้และฐานะความเป็นอยู่ของตนและครอบครัวให้ดีขึ้น
- (3) ยกระดับฝีมือแรงงานในเมืองให้สามารถทำงานที่มีรายได้เพิ่มขึ้นตามความสามารถ
- (4) ลดปัญหาความไม่สงบทางด้านแรงงาน ด้วยการปรับปรุงงานด้านแรงงานสัมพันธ์

ตารางที่ 5.5
ค่าใช้จ่ายและจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอาชีพและอบรม
จำแนกตามหน่วยงานที่ให้การฝึก ปี 2515-2516

หน่วยงานที่ให้การฝึก	ค่าใช้จ่ายในการฝึก			จำนวนผู้เข้ารับการฝึก และผู้สำเร็จ			
	ประเภท	ปี		2515		2516	
		2515	2516	รับ	สำเร็จ	รับ	สำเร็จ
1. กรมสามัญ	งบประมาณ	5,178,200	52,491,900	44,244	--	46,396	-
	ช่วยเหลือ	-	-				
2. กรมอาชีวศึกษา	งบประมาณ	8,995,746	10,801,134	11,186	6,907	14,782	9,225
	ช่วยเหลือ	1,680,839	1,976,648				
3. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	งบประมาณ	2,347,300	2,546,540	271	271	542	542
	ช่วยเหลือ	-	-				
4. สำนักงานเยาวชน	งบประมาณ	7,690,919	9,388,300	225	-	300	-
	ช่วยเหลือ	4,100,000					
5. กรป. กลาง	งบประมาณ	1,241,000	359,200	350	377	270	260
	ช่วยเหลือ	-	-				
6. สถาบันพัฒนาฝีมือ	งบประมาณ	7,327,700	8,730,000	2,012	1,355	2,499	1,522
	ช่วยเหลือ	205,000,000	-				
7. กรมพัฒนาชุมชน	งบประมาณ	4,411,992	5,198,339	26,291*	-	37,052**	-
	ช่วยเหลือ	894,124	240,800				
8. กรมประชาสงเคราะห์	งบประมาณ	22,010,640	20,042,610	1,428	-	1,258	-
	ช่วยเหลือ	1,052,272	887,845				
9. กรมราชทัณฑ์	งบประมาณ	1,066,630	1,226,377	5,804	2,003	5,208	1,796
	ช่วยเหลือ	-	-				
10. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	งบประมาณ	7,097,000	7,298,400	1,826	-	3,060	-
	ช่วยเหลือ	-	-				
11. กรมวิชาการเกษตร	งบประมาณ	2,329,500	2,617,390	1,367	-	1,492	-
	ช่วยเหลือ	-	-				
12. กรมส่งเสริมสหกรณ์	งบประมาณ	1,258,249	1,145,318	145	-	138	-
	ช่วยเหลือ	-	-				
13. ศาลคดีเด็ก	งบประมาณ	-	-	417	-	380	-
	ช่วยเหลือ	-	-				
รวม	งบประมาณ	110,954,876	120,845,508	-	-	-	-
	ช่วยเหลือ	212,727,235	3,105,293				
	ยอดรวม	323,682,111	124,950,801	95,566		113,377	

* รวมหลักสูตรฝึกอบรมกรมการพัฒนาหมู่บ้านจำนวนผู้เข้าอบรม 23,082 คน

** รวมหลักสูตรอบรมกรมการพัฒนาหมู่บ้านจำนวนผู้เข้าอบรม 36,646 คน

4. แรงงานและการมีงานทำ

4.1 ปัญหาและอุปสรรค

ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยเฉพาะในช่วงปี 2516-2518 เป็นระยะที่ประเทศไทยประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากที่สุด ขณะเดียวกันก็เป็นระยะที่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง ปริมาณการว่างงานในระยะนี้จึงเพิ่มขึ้นมากถึงประมาณปีละ 46,500 คน หรือประมาณร้อยละ 3.9-5.0 ของกำลังแรงงาน และคาดว่าในปี 2519 จะมีผู้ว่างงานถึงประมาณ 1.05 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 5.4 ของกำลังแรงงาน ดังปรากฏในตารางที่ 5.6

การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานในเมือง^{1/1} ในระหว่างปี 2514-2516 สูงกว่าในชนบท^{1/} ประมาณ 4 เท่า กล่าวคือ กำลังแรงงานในเมืองเพิ่มในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.4 ต่อปี ขณะที่กำลังแรงงานในชนบทเพิ่มประมาณร้อยละ 1.8 ต่อปี อย่างไรก็ตามผลจากการถอนทหารสหรัฐอเมริกาซึ่งทำให้มีการว่างงานในเมืองเพิ่มขึ้น และส่วนหนึ่งของผู้ว่างงานได้กลับสู่บ้านเดิมในชนบท ได้มีส่วนช่วยให้อัตราเพิ่มของกำลังแรงงานในเมืองในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ลดลงและกำลังแรงงานในชนบทเพิ่มขึ้นเป็นผลให้ตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 อัตราเพิ่มของกำลังแรงงานในเมืองเฉลี่ยได้ประมาณร้อยละ 6.6 อัตราเพิ่มในชนบทเฉลี่ยได้ประมาณร้อยละ 2.0 ต่อปี

ตารางที่ 5.6
ปริมาณกำลังแรงงาน การมีงานทำและการว่างงาน
2515 - 2524

(จำนวน : พันคน)

ปี	กำลัง แรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	ร้อยละของผู้ว่างงาน ต่อกำลังแรงงาน	
2515	17,363	16,503	860	5.0	
2516	17,814	16,972	842	4.7	
2517	18,288	17,570	718	3.9	
2518	18,771	17,842	929	4.9	
2519	19,211	18,165	1,046	5.4	
2520	19,670	18,553	1,117	5.8	
2521	20,133	18,969	1,164	5.8	
2522	20,550	19,414	1,136	5.5	
2523	21,028	19,890	1,138	5.4	
2524	21,601	20,398	1,203	5.6	
อัตราเพิ่มปี	2515-2519	2.6	2.4	5.0	-
อัตราเพิ่มปี	2520-2524	2.3	2.3	2.8	-

หมายเหตุ เป็นตัวเลข ณ วันที่ 1 ตุลาคม ของแต่ละปี

ตารางที่ 5.7

ประมาณจำนวนและอัตราเพิ่มของกำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน

จำแนกตามเขต 1 ตุลาคม 2515 - 2524

	จำนวน (พันคน)			อัตราเพิ่ม (ร้อยละต่อปี)	
	2515	2520	2524	2515-19	2519-24
ทั่วราชอาณาจักร					
กำลังแรงงาน	17,363	19,670	21,601	2.6	2.3
การมีงานทำ	16,503	18,553	20,398	2.4	2.3
การว่างงาน	860	1,117	1,203	5.0	2.8
(ร้อยละของกำลังแรงงาน)	(5.0)	(5.7)	(5.6)		
เขตเทศบาล					
การมีงานทำ	2,056	2,516	3,011	5.1	4.6
นอกเขตเทศบาล					
การมีงานทำ	14,447	16,037	17,387	1.0	2.0

มูลเหตุที่ทำให้ปริมาณการว่างงานในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอาจสรุปเฉพาะที่สำคัญๆ ได้ ดังนี้.-

(1) เกิดจากปัญหาโครงสร้างการผลิตในสาขาเกษตร ในระยะแผนพัฒนาฯ ที่แล้วมา ยังไม่สามารถเพิ่มผลผลิตในสาขาเกษตรให้ขยายตัวในอัตราที่สูงได้ นอกจากนั้นเกษตรกรยังประสบกับปัญหาหาค่า ปัญหาปัจจัยการผลิต และความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศเป็นประจำ ประกอบกับในระยะหลังนี้พื้นที่เพาะปลูกไม่สามารถขยายออกไปได้ง่ายเหมือนแต่เดิมขณะที่ประชากรในชนบทยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง นอกจากนี้โครงสร้างการผลิตในสาขาเกษตรยังมีการทำงานต่ำระดับ²¹ หรือการทำงานไม่เต็มเวลาในอัตราที่สูง จากผลการวิจัย (ตารางที่ 5.8) ซึ่งให้เห็นว่าในภาคเกษตรกรรมมีการทำงานไม่เต็มเวลาที่ตลอดปีแตกต่างกันไปตามฤดูเกษตรของภาคต่างๆ จากโครงสร้างดังกล่าวนี้จึงทำให้มีแรงงานส่วนเกินในสาขาเกษตรเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ปริมาณคนว่างงานทั่วยุทธศาสตร์สูงขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในชนบทและเมือง

(2) การขาดเทคนิคการเกษตรแผนใหม่ในระดับไร่นา เทคนิคการผลิตแผนใหม่ในระดับไร่นาของไทยยังไม่ได้รับการพัฒนาไปได้ไกล การเพิ่มผลผลิตในสาขาเกษตรจึงทำได้ด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากในปี 2514 มีจำนวนเกษตรกรที่ทำงานต่อพื้นที่เกษตรประมาณ 18 คนต่อพื้นที่ 100 ไร่ แต่ในปี 2519 ได้ลดลงเหลือเพียง 16 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีการนำเทคนิคการเกษตรสมัยใหม่มาใช้ให้มีการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น เพื่อรับ

จำนวนเกษตรกรในไร่นาที่สูงขึ้นได้ (จากสถิติปี 2503 ในได้หวั่นใช้เกษตรกร 27 คนต่อพื้นที่ 100 ไร่ และในญี่ปุ่นใช้คนทำงาน 40 คนต่อพื้นที่ 100 ไร่) ในขณะที่ลักษณะการผลิตเป็นเช่นนี้ แต่ประชากรยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูง และที่ดินทำกินมีจำกัด การว่างงานในระบบเศรษฐกิจจึงต้องเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง

(3) เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจชะงักงันตลอดทั้งความไม่สงบด้านแรงงาน สาเหตุเหล่านี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา และได้ก่อผลให้การลงทุนของประเทศโดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมในปี 2516-2518 ได้มีแนวโน้มลดต่ำลงทำให้การจ้างงานในสาขาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสาขาใหญ่ที่รับแรงงานส่วนเกินจำนวนมากจากชนบทต้องหดตัวลงเป็นอย่างมาก

(4) เกิดจากการผลิตกำลังแรงงานระดับสูงเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับความต้องการกำลังแรงงานแต่ละด้าน ประกอบกับหน่วยงานของรัฐปล่อยให้ม้อัตราราชการว่างทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่เป็นจำนวนมาก^{3/} ทำให้มีปริมาณการว่างงานของกำลังคนระดับกลางและระดับสูงมากเกินไปกว่าที่ควร จากผลการสำรวจในเรื่องการว่างงานของกำลังคนในระดับสูงและระดับกลางในตารางที่ 5.9 แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของผู้ว่างงานของแรงงานผู้มีการศึกษาระดับสูงและระดับกลางได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 25.3 ของผู้สำเร็จการศึกษาในปี 2516 เป็นร้อยละ 42.5 ในปี 2518 หรือมีจำนวนประมาณ 18,700 คน ในปี 2516 เป็น 43,700 คนในปี 2518

(5) เป็นผลจากการถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2516-2519 ก่อให้เกิดมีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งสิ้นถึงประมาณ 90,000 คน โดยเป็นผู้ว่างงานจากการเลิกฐานทัพโดยตรงประมาณ 50,000 คน และจากการจ้างงานทางอ้อมอีกประมาณ 49,300 คน

ตารางที่ 5.8

ลักษณะการมีงานทำด้านเกษตรในชนบทตามฤดูกาล จำแนกเฉพาะภาค

เดือน	สัดส่วนร้อยละของแรงงานเกษตรที่ไม่มีงานทำและทำงานไม่เต็มเวลาในรอบปี					
	ภาคตะวันออกเฉียง (2511)		ภาคเหนือ (2512)		ภาคใต้ (2513)	
	ก.	ข.	ก.	ข.	ก.	ข.
มิถุนายน	13.9	14.0	11.4	17.4	8.1	27.6
กรกฎาคม	10.1	11.5	8.1	16.4	5.4	18.2
สิงหาคม	9.6	12.7	14.8	20.7	5.2	16.7
กันยายน	16.6	14.9	24.8	32.7	4.2	22.1
ตุลาคม	25.8	16.8	27.6	32.7	7.2	29.8
พฤศจิกายน	14.9	12.8	18.8	20.5	16.8	30.6

ธันวาคม	8.7	10.4	10.0	15.9	22.1	36.9
มกราคม	15.6	14.2	16.8	19.5	17.5	34.4
กุมภาพันธ์	38.2	20.4	32.7	25.1	7.7	20.9
มีนาคม	48.3	15.6	49.2	24.7	4.7	24.5
เมษายน	47.5	16.3	51.7	21.2	16.7	39.4
พฤษภาคม	9.3	12.7	30.4	24.3	9.7	39.0
รวม	21.5	14.4	24.7	22.6	10.5	28.3

ก. = ไม่มีงานทำ ข = ทำงานไม่เต็มเวลา

ตารางที่ 5.9

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและประมาณการจำนวนผู้ที่ว่างงานระดับอุดมศึกษา
ตามระดับและหมวดการศึกษาในปี 2516 - 2518

ระดับ หมวดการศึกษา	2516			2517			2518		
	ผู้สำเร็จ ^{1/}	ผู้ว่างงาน ^{2/}		ผู้สำเร็จ ^{1/}	ผู้ว่างงาน ^{2/}		ผู้สำเร็จ ^{1/}	ผู้ว่างงาน ^{3/}	
		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
ยอดรวม	73,896	18,708	25.3	95,761	42,176	44.0	102,760	43,665	42.5
ปริญญาโทขึ้นไป	1,636	-	-	1,398	62	4.4	1,473	65	44
ปริญญาตรี	12,039	783	6.5	14,556	2,205	15.1	17,513	2,648	15.1
มนุษยศาสตร์	944	92	9.7	949	150	15.8	919	145	15.8
ศึกษาศาสตร์	4,162	271	6.5	6,343	1,180	18.6	7,880	1,466	18.6
วิจิตรศิลป์	143	4	2.8	174	18	10.3	174	18	10.3
สังคมศาสตร์	2,896	203	7.0	2,685	325	12.1	3,146	381	12.1
นิติศาสตร์	793	115	14.5	846	231	27.3	1,110	303	27.3
วิทยาศาสตร์	478	26	5.4	667	106	15.9	619	108	17.4
วิศวกรรมศาสตร์	756	24	3.2	945	95	10.1	1,052	105	10.0
แพทยศาสตร์	1,145	23	2.0	1,194	20	1.7	1,734	29	1.7
เกษตรศาสตร์	722	25	3.5	753	80	10.6	879	93	10.6
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	7,570	1,488	19.7	7,234	2,714	37.5	9,373	3,566	38.0
อนุปริญญา	1,676	282	16.8	1,645	364	22.1	1,921	425	22.1
เทคนิค	5,894	1,206	20.5	5,589	2,350	42.0	7,452	3,141	42.1
ฝึกหัดครู	35,017	10,278	29.4	55,833	29,445	52.7	54,411	28,699	52.7
มัธยมศึกษาตอนปลาย	17,634	6,159	34.9	16,740	7,750	46.3	19,990	8,687	43.5
สายอาชีพ									

^{1/} จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจริงในปีที่ระบุ ได้จากรายงานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สถิติของกรมการฝึกหัดครู และกรมอาชีวศึกษา

^{2/} ร้อยละของผู้ว่างงานต่อผู้สำเร็จการศึกษา ได้จากผลการสำรวจการว่างงานของกำลังคนระดับสูงและระดับกลาง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสำรวจผู้สำเร็จการศึกษาในปี 2516 และ 2517 พร้อมกันในเดือนพฤษภาคม และ กันยายน 2518 นำอัตราร้อยละของผู้ว่างงานต่อผู้สำเร็จฯ ที่ตอบแบบสอบถามมาคูณกับจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจริง ๆ จะได้ประมาณการจำนวนผู้ว่างงานที่แสดงไว้

^{3/} ประมาณการ

4.1 เป้าหมายและนโยบาย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เน้นการที่จะส่งเสริมการสร้างงานให้สอดคล้องกับการเพิ่มกำลังแรงงานของประเทศ และให้สามารถรักษาอัตราการว่างงานของประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานหรือมีการว่างงานประมาณ 1.1-1.2 ล้านคนตลอดระยะเวลาของแผนและพอจะสรุปแนวการดำเนินงานและเป้าหมายการมีงานทำดังนี้.-

4.2.1 การมีงานทำโดยส่วนรวม ให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.3 ต่อปี ซึ่งจะทำให้ปริมาณการมีงานทำเพิ่มจาก 18.553 ล้านคนในปี 2520 เป็น 20.398 ล้านคนในปี 2524 หรือเพิ่มประมาณ 2.2 ล้านคนในระยะเวลาของแผน โดยให้การมีงานทำในสาขาเกษตรกรรมและกิจกรรมในสาขาที่มีใช้เกษตรกรรมเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.0 และ 3.5 ต่อปี ตามลำดับ

4.2.2 การมีงานทำในเมือง ให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.6 ต่อปี ทำให้ปริมาณการมีงานทำเพิ่มจาก 2.52 ล้านคนในปี 2520 เป็น 3.01 ล้านคนในปี 2524 หรือเพิ่มประมาณ 601,000 คน ในระยะปี 2519-2524

4.2.3 การมีงานทำในชนบท ให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.0 ต่อปี ทำให้ปริมาณการมีงานทำเพิ่มจาก 16.04 ล้านคนในปี 2520 เป็น 17.39 ล้านคนในปี 2524 หรือเพิ่มประมาณ 1.6 ล้านคน ในระยะปี 2519-2524 (ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 5.3)

4.3 แนวทางดำเนินการและเงื่อนไข

แนวทางดำเนินการ เพื่อลดปริมาณการว่างงานนั้นจะดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้

ก. มาตรการระยะยาว

(1) ให้ความสำคัญสูงสุดแก่นโยบายประชากร การวางแผนครอบครัว และ ประชากรศึกษา โดยสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนให้สามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมายการลดอัตราเพิ่มประชากร รวมทั้งการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา กฎหมายและสวัสดิการ ฯลฯ ให้สามารถดำเนินงานตามโครงการวางแผนครอบครัวในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดทั้งจะมีโครงการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับจำนวนประชากรที่เหมาะสมกับการดำเนินงานวางแผนครอบครัว เพื่อให้อัตราเพิ่มประชากรอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับประเทศโดยเร็วที่สุด

(2) จัดการศึกษาและอบรมกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในระบบเศรษฐกิจทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้มีความสำเร็จในตัวเองตามแนวทางพัฒนากำลังคน นโยบายการฝึกอบรมด้านบริหารและการจัดการ กับการฝึกเพื่อการมีงานทำจะได้รับอันดับความสำคัญสูง

(3) สนับสนุนแนวทางการพัฒนาชนบท โดยเน้นการพัฒนาการเกษตรระดับไร่นาสมบูรณ์แบบ เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมในชนบท และให้โครงการที่เกี่ยวข้องพยายามใช้แรงงานให้มากที่สุด เพื่อลดปัญหาการว่างงานโดยทั่วไป การว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานต่ำระดับในชนบท เพื่อชะลอการอพยพแรงงานชนบทเข้าสู่ตัวเมืองโดยเร่งการปฏิรูปเกษตรชนบท การปฏิรูปที่ดิน การจัดสรรเครดิตเพื่อการเกษตร การชลประทาน การจัดหาน้ำสะอาดในชนบท พัฒนาการไฟฟ้า ถนน ฯลฯ นอกจากนั้นเน้นการส่งเสริมให้มีการปลูกพืชหมุนเวียนการใช้ น้ำชลประทานที่ถูกต้อง เพื่อให้ได้ผลผลิตต่อพื้นที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้า เกษตร และอุตสาหกรรมผลิตสินค้า เพื่อสนองความต้องการของเกษตรกรในชนบทให้มากขึ้น

(4) กำหนดนโยบายและสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ชัดเจน โดยให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ดังได้กล่าวไว้แล้วในข้อเสนอเกี่ยวกับเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ (บทที่ 1 ส่วนที่สอง)

(5) ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศในอุตสาหกรรมต่างๆ และการเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ให้มีการวิจัยปรับปรุงเทคโนโลยีนี้ให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนศึกษาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ซึ่งมีอยู่เพื่อช่วยสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการดัดแปลงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

(6) การเร่งสร้าง “สันติในวงแรงงาน” ซึ่งเป็นเรื่องการปรับปรุงแก้ไขปัญหาในด้านแรงงานสัมพันธ์ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนที่สาม บทที่ 6 เกี่ยวกับการกระจายบริการสังคมต่อไป

(7) ปรับปรุงระบบและระเบียบการรับคนเข้ารับราชการให้มีความคล่องตัว และให้ข้าราชการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ดูเรื่องการพัฒนากำลังคนในวงราชการ) ในการนี้กรมและกระทรวงต่างๆ จะจัดทำแผนกำลังคนระยะยาว โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ที่จะครบเกษียณอายุ อัตราว่าง ผู้จะกลับจากต่างประเทศ ตลอดจนแผนงานที่จะต้องมียุทธวิธีใหม่ เพื่อประโยชน์ในการประเมินความต้องการกำลังคน และการวางแผนผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(8) ปรับปรุงบริการจัดหางาน ให้มีบริการกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะปรับปรุงทั้งในด้านโครงสร้างและระบบการบริหารกำลังคนที่ทำงานในด้านนี้ ใน การนี้จะรวมทั้งการจัดทำเอกสารและเผยแพร่เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของตลาดแรงงานให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนายจ้างลูกจ้าง และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการศึกษา และหน่วยงานวางแผนต่างๆ เป็นต้น ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันกับเหตุการณ์

(9) พิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เหมาะสมตามประเภทอาชีพ และอุตสาหกรรมแทนการกำหนดตามเขตของจังหวัด

ข. มาตรการระยะสั้น

(1) มาตรการแก้ไขการว่างงานโดยทั่วไป ให้ความสำคัญในการลงทุนเพื่อพัฒนาและสร้างงานในชนบท โดยการอนุมัติและเร่งรัดโครงการที่มีแผนงานอยู่แล้ว และผ่านการพิจารณาแล้วว่าจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวด้วย เช่น โครงการขุดคลองส่งน้ำ โครงการสร้างหรือซ่อมแซมถนนในชนบทให้ดำเนินการได้ทันที ในการนี้จะเร่งรัดให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ อยู่ในสภาพพร้อมที่จะดำเนินงานและจะปรับปรุงระเบียบการเบิกจ่ายเงินให้คล่องตัวขึ้น

สำหรับการว่างงานโดยทั่วไปในเขตนครหลวงนั้น จะส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครวางแผนและดำเนินการตามโครงการใช้แรงงานมาก ๆ เช่น การขยายถนนและการขุดลอกคลอง ตลอดจนทั้งพิจารณาการขยายงานของโครงการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถจะสร้างงานได้ทันที เช่น งานของการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น ขณะเดียวกันควรสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมลดการจ้างงานล่วงเวลา แต่ให้จ้างคนว่างงานเพิ่มขึ้น เพื่อลดปริมาณการว่างงานอีกทางหนึ่ง

(2) การว่างงานของผู้มีการศึกษาระดับสูงและระดับกลาง การแก้ปัญหาการว่างงานของคนกลุ่มนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมากในระยะสั้น แต่ก็อาจบรรเทาปัญหาลงได้บ้างด้วยการให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ พยายามบรรจุบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่างอยู่ให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้จะบรรจุคนที่มีความประสิทธิภาพในตำแหน่งที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานเท่านั้น และจะมีการโยกย้ายคนจากหน่วยที่มีงานน้อยไปยังหน่วยที่ต้องการคนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค โดยเน้นอัตราในชนบทเป็นพิเศษ

5. การยกระดับรายได้และค่าจ้างแรงงาน

นับตั้งแต่ปี 2516 มา ได้มีกรณีพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่พอใจของคนงานที่มีการจัดการและการบริหารแรงงานของฝ่ายนายจ้าง กับการขยับปลุกกระตมของบุคคลภายนอก และจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาวะเงินเฟ้อ ในปี 2516 และ 2517 ทำให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลโดยตรงทำให้ค่าครองชีพสูงตามขึ้นไปด้วย ดังนั้น การเรียกร้องส่วนใหญ่จึงเป็นการเรียกร้องเพื่อเพิ่มค่าจ้างแรงงาน และเรียกร้องสิทธิอื่นอย่างไม่ให้มีเหตุผล

5.1 ปัญหาและอุปสรรค

(1) ในช่วงปี 2517 ถึงต้นปี 2518 ได้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้น 3 ครั้งคือ เป็น 16 บาทในเดือนมกราคม 2517 เป็น 20 บาทในเดือนมิถุนายน 2517 และเป็น 25 บาทในเดือนมกราคม 2518 โดยได้มีการขยายการบังคับใช้ครอบคลุมถึง 6 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และสมุทรสาคร รวมทั้งได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราที่ต่างกันในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าอัตราค่าจ้างที่ขึ้นนี้ยังไม่สอดคล้องกับระดับค่าครองชีพที่สูงขึ้น จะเห็นได้ว่าในปี 2518 การพิพาทแรงงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพราะ

การเรียกร้องค่าจ้างแรงงาน นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีสถานประกอบการอีกเป็นจำนวนมากที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่า 25 บาท โดยเฉพาะในประเภทภัตตาคารและโรงแรม และในสถานประกอบการรายย่อยบางประเภทที่มีคนงานไม่มาก

(2) การที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างได้ผลโดยทั่วถึงเป็นผลโดยตรงมาจากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลไม่สามารถกำหนดตัวบทกฎหมายให้ตรงตามสภาพข้อเท็จจริงของลักษณะการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ทางการกำหนดขึ้นมานั้นมีลักษณะเป็นการครอบคลุมทั่วไปหมดประเภทของการประกอบการซึ่งแต่ละประเภทมีลักษณะการจ้างงานและโครงสร้างของค่าจ้างแตกต่างกันมาก

(3) ถึงแม้แรงงานในอุตสาหกรรมบางประเภท ซึ่งมีอัตราค่าจ้างต่ำจะได้รับสวัสดิการในรูปอาหาร ที่พัก และเครื่องแต่งกายก็ตาม ปรากฏว่าแรงงานส่วนใหญ่ยังขาดหลักประกันในการทำงานและไม่ได้รับสวัสดิการอย่างเหมาะสมกับมาตรฐานการครองชีพ

5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

(1) ปรับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ

(2) พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและค่าตอบแทนอื่นๆ ตามประเภทอุตสาหกรรมและระดับฝีมือของแรงงาน

(3) ปรับปรุงระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับลักษณะการจ้างงานแต่ละประเภท และกับมาตรฐานการครองชีพโดยทั่วไป

(4) เร่งรัดให้มีการควบคุมดูแลให้มาตรการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมไปทั่วตามที่กฎหมายได้บังคับไว้

(5) ให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการหยุดงานโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

5.3 สวัสดิภาพแรงงาน

เกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างคนงาน ส่วนใหญ่ซึ่งปรากฏว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมเช่นกัน ขณะนี้รัฐบาลก็จัดให้มีกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุในการทำงานที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านกองทุนยังดำเนินการในลักษณะมีขอบเขตจำกัดทั้งในด้านการประกันซึ่งยังไม่ได้คำนึงถึงการประกันแขนงอื่นๆ อาทิ การประกันเกี่ยวกับสุขภาพของลูกจ้างคนงาน การประกันชราภาพ ฯลฯ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในส่วนที่สาม บทที่ 7 ของแผนพัฒนาฯ ว่าด้วยการกระจายบริการสังคมต่อไป

6. การพัฒนาการบริหารและจัดการ

6.1 ปัญหาและอุปสรรค

นักบริหารของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กร สมาคม ผู้จัดการธุรกิจเอกชน ยกเว้นธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนมากขาดความรู้และการจัดการที่ดี ส่วนใหญ่จะบริหารงานไปตามความเคยชินและตามแบบฉบับเดิม ซึ่งทำให้การบริหารและจัดการที่ปฏิบัติอยู่นั้นไม่ได้ใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่การผลิต การตลาด นอกจากนี้ยังขาดหลักการจัดการงานบุคคลที่เหมาะสม

นอกจากนั้น ตลาดแรงงานมีความต้องการนักบริหารและจัดการที่มีประสบการณ์ และความชำนาญงานสูงอย่างน้อย 2-3 ปี ซึ่งประเทศไทยมีจำกัด ทำให้เกิดการ “แย่งตัว” ผู้มีความสามารถ โดยการให้เงินเดือนและสิ่งจูงใจสูง หรือมีฉะนั้นก็นำชาวต่างประเทศมาทำงานทางด้านนี้แทนคนไทย

การจัดการฝึกอบรมการบริหารและจัดการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลาง และส่วนราชการบางแห่งยังทำอยู่ในขอบเขตจำกัด และมีปัญหาด้านการประสานงานระหว่างผู้จัดการฝึกอบรมและผู้ใช้

6.2 นโยบายและเป้าหมาย

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะเร่งรัดพัฒนาการบริหารและจัดการทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน ดังต่อไปนี้

ในระบบโรงเรียน ให้สอดแทรกและจัดการสอนวิชาการจัดการไว้ในหลักสูตรตั้งแต่ชั้นมัธยมขึ้นไป และปรับปรุงหลักสูตรการสอนระดับอุดมศึกษาให้สามารถผลิตกำลังคนประเภทนี้ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

นอกระบบโรงเรียน จะเร่งรัดการฝึกอบรมนักบริหารและจัดการในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจเอกชน องค์กร สมาคมและสถาบันแรงงาน ให้มีความรู้ความชำนาญในด้านการบริหารและจัดการที่ดีในระดับต่ำ ระดับกลาง และระดับสูงตามความต้องการของตลาดแรงงาน โดยให้มีการฝึกอบรมทั้งในด้านการบริหารและจัดการทั่วไป การผลิต การตลาด การสหกรณ์ การคลัง และการบริหารงานบุคคล

6.3 แนวทางดำเนินการและเงื่อนไข

การสอนในระบบโรงเรียนจะต้องเป็นการให้ความรู้และแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการของวิชาการบริหารและจัดการ ตามแนวทางดำเนินการต่อไปนี้

(1) ระดับมัธยมศึกษา ให้มีการวางรากฐานวิชาการจัดการ เพื่อให้เยาวชนรู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม มีวินัย มีความรู้ด้านการสื่อสารและมนุษยสัมพันธ์ โดยการสอดแทรกวิทยาการเหล่านี้ไว้ในวิชาต่างๆ ของแต่ละชั้นเรียนและจัดให้เป็นวิชาเลือกด้วย

(2) ระดับเทคนิคและอุดมศึกษา สนับสนุนให้มีการสอนวิชาการจัดการในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ โดยอาจจัดเป็นส่วนหนึ่งของวิชาพื้นฐาน หรือเป็นวิชาเลือก สำหรับสาขาวิชาบริหารธุรกิจ จะต้องปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานโดยเน้นภาคปฏิบัติให้มากขึ้น นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษา เปิดหลักสูตรพิเศษในสาขาวิชาบริหารและจัดการ เพื่อให้ผู้ทำงานแล้วมีโอกาสได้เพิ่มพูนความรู้ รวมทั้งเปิดหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาสำหรับสาขาวิชาดังกล่าวนี้ด้วย

เพื่อให้การดำเนินงานด้านการฝึกอบรมเป็นไปอย่างประหยัดและครอบคลุมอย่างกว้างขวาง การสอนนอกระบบโรงเรียนจะกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับงานนี้ดังต่อไปนี้

(ก) สถาบันอุดมศึกษา จะเน้นการฝึกอบรมแก่ผู้ทำงานแล้ว โดยจัดหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางทฤษฎีในด้านต่าง ๆ ของการจัดการ

(ข) สถาบันอื่น ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน เช่น สถาบันบริการอุตสาหกรรม สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นต้น จะเน้นในด้านการฝึกอบรมที่มีลักษณะเป็นการเตรียมคนเข้ารับตำแหน่งใหม่ที่สูงขึ้น และการฝึกอบรมเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานทั่วไป หรือเฉพาะด้าน หนึ่ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ รัฐจะชักชวนและส่งเสริมให้องค์การสมาคมและวิสาหกิจเอกชนจัดหลักสูตรฝึกอบรมนักจัดการในระดับต่ำ กลาง และสูง เพื่อเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและเพื่อเตรียมคนเข้ารับตำแหน่งที่สูงขึ้นไป

การพัฒนาการบริหารและการจัดการเพื่อยกระดับการบริหารและการจัดการโดยส่วนรวมก็ดี หรือเพื่อจะยกระดับความสามารถของนักบริหารและนักจัดการในระดับและด้านต่าง ๆ ก็ดียังมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารและการจัดการที่มีหลักวิชาและเหมาะสม จึงจะจัดให้มีการเผยแพร่การพัฒนาการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการพิจารณาการกำหนดมาตรการที่จะช่วยเร่งรัดให้ประชาชนและนักจัดการได้ตระหนักถึงความสำคัญ

การพัฒนาการบริหารและการจัดการตามแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีขอบเขตกว้างขวาง คือ มีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับการพัฒนาการบริหารและการจัดการโดยส่วนรวมให้สูงขึ้นประการหนึ่งและจะยกระดับความสามารถของนักบริหารและนักจัดการอีกประการหนึ่ง จึงจะขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศเข้ามาช่วยในระยะแรก ในด้านการประเมินความต้องการในขั้นละเอียด การพัฒนาหลักสูตร การระดมสรรพกำลังเพื่อการพัฒนาฯ และอื่น ๆ

เพื่อที่จะให้การพัฒนาการบริหารและการจัดการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลจะตั้งกรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างฝ่ายผู้ผลิตด้วยกัน และระหว่างฝ่ายผู้ผลิตกับฝ่ายผู้ใช้ ทั้งนี้ เพื่อให้การผลิตและการพัฒนาเป็นไปโดยประหยัดและสอดคล้องกับสภาพความต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนี้คณะกรรมการจะศึกษาวิเคราะห์เพื่อ

กำหนดแนวทางมาตรการและนโยบายการพัฒนาการบริหารและการจัดการที่เหมาะสม และนำเสนอรัฐบาลเพื่อพิจารณาเป็นระยะๆ ไป

7. การพัฒนากำลังคนในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ

7.1 การพัฒนากำลังคนในวงราชการ

7.1.1 ปัญหาและอุปสรรค

กำลังคนของรัฐที่ไม่รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบันมีประมาณ 1.2 ล้านคน เป็นข้าราชการประจำ 628,000 คน ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว 572,000 คน ซึ่งกำลังคนเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ แต่เท่าที่ผ่านมารัฐบาลให้ความสนใจในเรื่องแผนงานและโครงการมากกว่าเรื่องกำลังคนของรัฐการดำเนินงานต่าง ๆ จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากมิได้แก้รากฐานปัญหาของกำลังคนของรัฐทั้งในเรื่องประสิทธิภาพการทำงาน การบริหาร และการจัดผลตอบแทนที่เหมาะสม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่สะสมกันมาช้านานแล้ว

ปัญหาของกำลังคนในวงราชการอาจสรุปได้ดังนี้

(1) องค์กรของรัฐยังขาดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

(2) กฎระเบียบการปฏิบัติงานของส่วนราชการและการจัดรูปร่างงานมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและไม่สะดวกกับประชาชนที่มาติดต่องาน

(3) มีปัญหาเรื่อง “คนล้นงาน และงานล้นคน” ในหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จนก่อให้เกิดความลดหล่นในการปฏิบัติงานอย่างเห็นได้ชัดในทุกหน่วยราชการ

(4) การบริหารงานบุคคลยังขาดหลักการบริหารสมัยใหม่ และไม่ส่งเสริมข้าราชการที่ทำงานดีเท่าที่ควร ขณะเดียวกันก็ไม่มีกลไกขจัดข้าราชการที่ไม่มีผลงานและขาดความเอาใจใส่ในงานของราชการอย่างจริงจัง ในทางปฏิบัติการพิจารณาคัดเลือกเลื่อนขั้นยังนิยมใช้ระบบพรรคพวก และอาวุโสมากกว่าด้านความรู้ความสามารถและความเหมาะสม

(5) เงินเดือนของข้าราชการต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นจากภาวะเงินเฟ้อและเมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจและเอกชนในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ระดับราคาสินค้าผู้บริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 12 ต่อปี ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ทางภาคเศรษฐกิจส่วนเอกชน ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้มีการปรับปรุงค่าจ้างและเงินเดือนให้ทันกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นไปหลายครั้งแล้ว แต่ทางภาครัฐบาลปรากฏว่ามีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการน้อยครั้งมาก และการปรับปรุงแต่ละครั้งไม่ทันกับค่าครองชีพที่

สูงขึ้น จึงนับได้ว่ารายได้ที่แท้จริงของข้าราชการได้มีแนวโน้มลดต่ำลงทุกขณะ ทำให้กำลังคนของรัฐส่วนใหญ่ต้องหันไปประกอบอาชีพอื่นควบคู่ไปกับการรับราชการ และมีการหารายได้เพิ่มโดยทางมิชอบ ในแทบทุกหน่วยงานของรัฐ โดยไม่ได้คำนึงว่าจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติมากน้อยเพียงใด ส่วนผู้ที่ไม่สามารถหารายได้พิเศษได้ก็ต้องลาออกจากราชการไปประกอบอาชีพส่วนตัว หรือไปทำงานกับเอกชน เรื่องดังกล่าวนับว่าเป็นผลเสียอย่างร้ายแรงแก่ระบบข้าราชการเป็นส่วนรวม ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานในระบบราชการลดต่ำลงเรื่อย ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องทำให้การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมไม่ได้ผลตามเป้าหมาย

7.1.2 นโยบายและแนวทางการดำเนินการ

การพัฒนากำลังคนในวงราชการจะต้องเน้นในเรื่องการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานข้าราชการและลูกจ้างของรัฐทุกระดับและทุกด้าน โดยจะต้องปฏิรูปและปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบที่ขัดต่อการเสริมประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการและลูกจ้างอย่างรีบด่วน

7.1.3 แนวทางดำเนินการและเงื่อนไข

เพื่อให้บรรลุนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะเร่งรัดการแก้ปัญหาหลักต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว โดยเน้นในการสร้างขวัญข้าราชการตามแนวการดำเนินงานต่อไปนี้

(1) เร่งรัดปรับปรุงรายได้และสวัสดิการของข้าราชการ โดยปรับปรุงให้มีรายได้เพียงพอกับภาวะเศรษฐกิจและราคาสินค้าที่สูงขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันก็ทำการแก้ไขโครงสร้างองค์กรของรัฐ ส่วนราชการใดที่หมดความจำเป็นหรือมีความจำเป็นน้อยลงจะพิจารณายุบและโอนงานไปให้ส่วนราชการอื่น เร่งรัดแก้ปัญหาที่ส่วนราชการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ และทำให้การปฏิบัติงานราชการเป็นไปโดยรวดเร็ว

การพิจารณาเรื่ององค์กรและกฎระเบียบบริหารของราชการเป็นเรื่องใหญ่ต้องการเวลาการศึกษา และต้องการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหลายด้าน สมควรที่จะให้มีคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษาและพิจารณาโครงสร้างองค์กรและพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบบริหารทั้งของราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ โดยให้เร่งทำการเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในเรื่องนี้อย่างรีบด่วน

(2) จากการสำรวจและวิเคราะห์ตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. เพื่อใช้พิจารณาจัดจำแนกตำแหน่งได้พบว่ามีส่วนราชการบางแห่งมีคนล้นงาน มีคนที่มิวุฒิมิตรงกับงานและขณะเดียวกันก็มีบางส่วนราชการที่ขาดแคลน จึงจะให้มีการโอนคนที่ล้นงานและข้าราชการที่มีวุฒิมิตรงกับงานไปยังส่วนราชการที่ขาดแคลน หรือส่วนที่ราชการที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ขณะเดียวกันในส่วนราชการที่มีลักษณะงานเป็นฤดูกาลก็จะพิจารณาจัดให้กระแสนงานไหลโดยสม่ำเสมอโดยการใช้ลูกจ้างชั่วคราวดำเนินงาน

ในการนี้กระทรวงและทบวง กรมต่างๆ จะต้องจัดทำแผนกำลังคนระยะยาวให้สอดคล้องกับงานในหน้าที่รับผิดชอบ โดยจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ที่จะครบเกษียณอายุ อัตราว่าง ผู้จะกลับจากต่างประเทศจำแนกตามตำแหน่ง ระดับการศึกษาและสาขาวิชาที่ได้รับตลอดจนแผนงานที่จะต้องมียุทธวิธีใหม่ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรกำลังคนให้กับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับตัวข้าราชการเอง การที่ข้าราชการขาดความรู้เทคนิคการทำงาน และความชำนาญงาน ย่อมจะทำให้คุณภาพของงานต่ำ งานดำเนินไปอย่างล่าช้า ฉะนั้น จึงจะดำเนินการพัฒนาตัวข้าราชการ เพื่อให้สามารถนำเอาความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยจัดให้มีการฝึกอบรมด้านต่างๆ ดังนี้

ก. การฝึกอบรมทางบริหารงาน เนื่องจากข้าราชการมีพื้นฐานความรู้แตกต่างกันออกไปทั้งระดับและสาขาการศึกษา แต่เมื่อรับราชการไประยะหนึ่งก็ต้องรับผิดชอบงานในฐานะหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง และสูงขึ้นไปจนถึงอธิบดีและปลัดกระทรวง การฝึกอบรมจึงต้องจัดฝึกเป็นระดับไป เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบ โดยเน้นการฝึกอบรมทั้งทางภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติ เพื่อให้ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านบริหารมีความรู้ในเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ ในการนี้จะให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดการฝึกอบรมโดยการร่วมมือกับส่วนราชการและสถาบันการศึกษา

เพื่อที่จะให้อบรมบรรลุตามวัตถุประสงค์ สำนักงาน ก.พ. จะต้องพิจารณาวางกฎเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนักบริหารในแต่ละระดับไว้ โดยการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของนักบริหารว่าจะต้องสำเร็จการฝึกอบรมในระดับนั้นๆ และให้มีการพิจารณากำหนดคุณธรรมของผู้บริหารอีกด้วย สำหรับข้าราชการที่ไม่มีความถนัดทางด้านบริหาร ก็จะส่งเสริมให้ก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานในสายงานที่ทำ ทั้งนี้ โดยจะพิจารณาแก้ไขระเบียบที่เป็นข้อจำกัดการส่งเสริมดังกล่าวด้วย

ข. การฝึกอบรมทางวิชาการและวิชาชีพ เนื่องจากการพัฒนาทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีได้ก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง และความรู้ใหม่ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาประเทศ จึงต้องพัฒนาข้าราชการที่ทำงานด้านวิชาการและวิชาชีพให้ก้าวหน้าทันกับความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ ด้วยการสนับสนุนให้หน่วยงานและสถาบันการศึกษาร่วมมือกันจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านต่างๆ โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นแกนกลางประสานงานการฝึกอบรม

ค. การฝึกอบรมทางด้านธุรการและอื่น ๆ งานธุรการเป็นหัวใจของการปฏิบัติงานประจำวันให้ลุล่วงไปด้วยดี เป็นหน่วยสนับสนุนงานด้านบริหารและวิชาการให้สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นจะต้องพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับงานธุรการและงานเฉพาะหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในส่วนที่ให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้นว่างานด้านจัดเก็บ

ภาชีอากร งานด้านระเบียบต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการสนับสนุนให้หน่วยงานบริหารงานบุคคลกลางส่วนราชการ และสถาบันการศึกษาร่วมมือกันจัดหลักสูตรฝึกอบรม โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นแกนกลางประสานงานการฝึกอบรม

ง. งานฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่ ปัจจุบันข้าราชการที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานส่วนใหญ่จะไม่ได้ผ่านการฝึกอบรม ทำให้ข้าราชการต้องเรียนรู้งานในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนต่างๆ ด้วยตนเอง และจากผู้ร่วมงาน สำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ จึงจะดำเนินการจัดฝึกอบรมข้าราชการใหม่เกี่ยวกับระเบียบราชการต่างๆ และงานสารบรรณ ได้แก่ การร่างโต้ตอบจดหมาย การเขียนบันทึก การเขียนรายงานการประชุมและอื่นๆ เพื่อให้ผู้ได้รับการบรรจุใหม่สามารถทำงานดังกล่าวได้ทันที โดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องเสียเวลากับการแนะนำและการแก้ไข

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ควรจะพิจารณายกระดับการศึกษาขั้นต่ำของผู้ที่จะต้องปฏิบัติงานที่ยุ่ยากและลำบากกว่างานธุรการทั่วไป เช่น งานด้านภาชี ด้านทะเบียน และงานบริการประชาชนอื่นๆ เป็นต้นว่า งานด้านตำรวจซึ่งต้องการการตัดสินใจความสามารถที่จะเข้าใจในระเบียบและกฎหมายและความสามารถที่จะอธิบายชี้แจงแก่ผู้มาติดต่อได้

(4) พิจารณายกระดับรายได้ของข้าราชการ และปรับปรุงสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ โดยอย่างน้อยที่สุดในระยะแรกให้คงสภาพของรายได้ที่แท้จริงก่อนการปรับปรุงเงินเดือนปี 2517 ในระยะต่อไปเห็นสมควรให้มีการกำหนดแผนการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการให้เชื่อมโยงกับดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นระยะๆ

(5) การบริหารงานบุคคลจะให้มีการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน ทั้งในเรื่องการหมุนเวียนข้าราชการ การพิจารณาความดีความชอบตามผลงานและระดับความสามารถ ตลอดจนการโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการไปทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถอย่างสุจริตและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพิจารณาให้มีการเกษียณอายุได้หลายระดับ เช่น ระดับอายุ 55 ปี และ 60 ปี เป็นต้น

(6) ประสิทธิภาพของข้าราชการมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับขนาดขององค์กรและขอบเขตความรับผิดชอบ หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่และขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางเกินไปก็จะมีปัญหาด้านการบังคับบัญชา การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการจึงต้องพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บรายได้ของตนเอง การรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านระเบียบ งานด้านการส่งเสริม และอื่นๆ

7.2 การพัฒนากำลังคนในรัฐวิสาหกิจ

7.1.1 ปัญหาและอุปสรรค

(1) **ปัญหาด้านบริหารงาน** การที่รัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพอยู่ในขณะนี้เนื่องมาจากปัญหาที่รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอน ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก ปัญหาภายในของรัฐวิสาหกิจเองซึ่งได้แก่การบริหารงาน การควบคุมงาน และปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลที่มีต่อรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยในหลายรัฐวิสาหกิจรัฐบาลได้เข้าไปก้าวท้าวมากเกินไปในด้านการบริหารบุคคลระดับสูง จนรัฐวิสาหกิจด้อยประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ นี้ จำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกันไปโดยการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น

(2) **ปัญหาด้านแรงงาน** รัฐวิสาหกิจมีระเบียบวิธีดำเนินงานในด้านเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และค่าตอบแทนต่างๆ ให้แก่พนักงานลูกจ้างสูงกว่าข้าราชการแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานอีก จึงทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจเพิ่มมากกว่าปกติ นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของรัฐวิสาหกิจเองด้วยกันยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เป็นเหตุให้พนักงานในรัฐวิสาหกิจบางแห่งเรียกร้องสิทธิอยู่เรื่อยๆ จำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหาลเหล่านี้โดยรีบด่วนต่อไป

7.2.2 นโยบายและแนวทางดำเนินการ

การพัฒนากำลังคนในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะต้องเน้นถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และความสามารถของผู้บริหารให้ได้ทัดเทียมกับธุรกิจเอกชน ส่วนผลตอบแทนของหน่วยงานก็ต้องให้สิ่งจูงใจที่เพียงพอและเสมอภาคกัน โดยมีนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่สำคัญต่อไปนี้

(1) พิจารณาปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้าง ผลประโยชน์ตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และจะได้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายรัฐบาลและลูกจ้าง ขณะเดียวกันก็ควรกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงให้คล่องตัว เพื่อจัดให้ผู้บริหารมีคุณสมบัติและความสามารถตรงตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้

(2) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์และวิชาชีพทางธุรกิจนั้นๆ โดยตรง พร้อมทั้งให้กำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบของผู้บริหารและกรรมการบริหารให้แน่ชัด

(3) การบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจจะต้องมีคณะกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเมือง ให้ทำหน้าที่จัด

ระเบียบบริหารงานบุคคล กำหนดตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือนของพนักงานให้มีมาตรฐาน
คล้ายคลึงกันทุกรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 6

การพัฒนาเพื่อความมั่นคง

1. ปัญหาความมั่นคงทั่วไป

สภาวะการณ์ในทางด้านการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีการวางแผนไว้เพื่อรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นี้ เพราะพลังการป้องกันประเทศนั้นจะเข้มแข็งเพียงไรขึ้นอยู่กับฐานะเศรษฐกิจของชาติ และในขณะที่ประเทศชาติมีภาระที่จะต้องสร้างพลังในการป้องกันประเทศขึ้นด้วยตนเองแล้ว ก็มีความจำเป็นจะต้องตัดทอนโครงการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้เมื่อปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเชื่อมโยงเกี่ยวพันระหว่างการป้องกันประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ความสมดุลในการแบกภาระ และการส่งเสริมสนับสนุนกันระหว่างสาขาทั้งสองมีความจำเป็นจะต้องศึกษา พิจารณาและติดตามอย่างรอบคอบ และจะต้องกำหนดอยู่ในขอบเขตที่จะให้ผลมากที่สุด โดยไม่กระทบกระเทือนส่วนใดส่วนหนึ่งอันจะทำให้ประเทศชาติต้องกระทบกระเทือนไปด้วย

นอกจากปัญหาความมั่นคงในระดับนโยบายส่วนรวมแล้ว ยังมีปัญหาในพื้นที่บางแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ซึ่งมีปัญหาเรื่องความมั่นคงปลอดภัยอยู่อย่างมากมายเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีการแทรกซึมและบ่อนทำลายจากผู้ก่อการร้าย ประกอบทั้งส่วนมากเป็นพื้นที่แห้งแล้ง ยากจน และห่างไกล

ในช่วงระยะเวลาที่ล่วงมาพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ถูกกละเลยมิได้มีการพัฒนาอย่างจริงจังมุ่งแต่การปราบปรามเท่านั้น จำจะต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปด้วย จะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนา ฉบับที่แล้ว ๆ มาไม่ได้ไปสู่อำเภอที่ดงกล่าวมากเพียงพอ ที่ดำเนินการไปแล้วส่วนมากก็เป็นลักษณะการจัดกระจายไม่มีแผนรวมที่สมบูรณ์แต่อย่างใดและหน่วยราชการก็ยังไม่มีการประสานงานกันพอเพียง

2. ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความมั่นคง

2.1 ปัญหาด้านการจัดสรรทรัพยากร

ในช่วงระยะแผนพัฒนาฉบับที่สามที่ผ่านมา แม้จะได้มีการเน้นหนักถึงความเร่งด่วนของปัญหาด้านความมั่นคง แต่ก็ปรากฏว่าการจัดสรรทรัพยากรในงบพัฒนาของแผนดังกล่าวทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มิได้ระดมไปสู่พื้นที่ซึ่งมีปัญหาความมั่นคงอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นภาคที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายมากที่สุด ซึ่งในปี 2518 มีประชากรประมาณ 4.6 ล้านคน อาศัยอยู่ในอำเภอที่ปรากฏการแทรกแซงของผู้ก่อการร้าย

คิดเป็นร้อยละ 52.5 ของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตที่มีการแทรกแซงทั่วประเทศ หรือประมาณร้อยละ 10.6 ของประชากรทั้งประเทศแต่กลับปรากฏว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งภาคเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามน้อยที่สุด คือประมาณ 1,519.6 บาทต่อคน เมื่อเทียบกับภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ซึ่งได้รับงบดังกล่าว 1,761.5 บาทต่อคน หรือกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับการจัดสรรพัฒนาทั้งสิ้นถึง 3,815.5 บาทต่อคน จะเห็นได้ว่าแม้ในการพัฒนาสาขาเกษตรและชลประทานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ได้รับการจัดสรรน้อยที่สุดเพียง 238.4 บาทต่อคน เมื่อเทียบกับภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ซึ่งได้รับส่วนแบ่งถึง 457.9 บาทต่อคน ในด้านการคมนาคมและขนส่งก็เช่นกัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการจัดสรรงบประมาณสาขานี้เพียง 284.7 บาทต่อคน เมื่อเทียบกับภาคกลางซึ่งได้รับถึง 350.4 บาทต่อคน เมื่อรวมงบพัฒนาสาขาเศรษฐกิจในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามแล้วจะเห็นได้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับส่วนแบ่งเพียง 563.5 บาทต่อคน เมื่อเทียบกับภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ซึ่งได้รับถึง 862.6 บาทต่อคน แม้แต่ในด้านการพัฒนาสังคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ได้รับส่วนจัดสรรเพียง 956 บาทต่อคน เมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับการจัดสรรถึง 3,213.2 บาทต่อคน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาว่าภาคกลางมีประชากรอยู่ในอำเภอที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายเพียงร้อยละ 9.4 ของประชากรในพื้นที่ดังกล่าวทั่วประเทศและกรุงเทพมหานครอยู่นอกเขตแทรกซึม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามมิได้มุ่งแก้ปัญหาความมั่นคงเท่าที่ควร

2.2 ปัญหาความแตกต่างทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้าย

จากการที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามมิได้มุ่งความสำคัญต่อพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงเท่าที่ควรนั้น ผลที่ปรากฏก็คือเมื่อพิจารณาผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรแยกตามรายภาค และพื้นที่ที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายแล้ว จะเห็นได้ว่า ในภาคเหนือและภาคใต้ นั้น จังหวัดที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ฐานะทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของประชากรในภาคทั้งสิ้น ในปี 2518 ประชากรในจังหวัดที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายในภาคเหนือและภาคใต้มีผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรเพียง 4,494.3 บาท และ 5,055.2 บาท เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรทั้งภาคของภาคทั้งสองซึ่งคิดเป็นปริมาณ 5,046.8 บาท และ 7,358.1 บาท ต่อประชากรแล้ว จะเห็นได้ว่าจังหวัดที่มีเขตอิทธิพลผู้ก่อการร้ายอยู่นั้น จะมีฐานะทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยด้อยกว่า ในกรณีภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น แม้ว่าจังหวัดที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายอยู่นั้น จะเป็นจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยสูงกว่าส่วนรวมของภาคก็ตาม แต่ก็ปรากฏในช่วงระยะปี 2515-2518 อันเป็นปีก่อนปีสิ้นสุดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามนั้นจังหวัดที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายอยู่ในพื้นที่ของทั้งสองภาค มีอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์รวมต่อบุคคลในช่วงเวลาดังกล่าว ต่ำกว่าอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของทุกจังหวัดในภาคทั้ง

สองดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า โดยเปรียบเทียบแล้วจังหวัดที่มีเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายกลับมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำลง หรือเติบโตในอัตราที่ต่ำกว่าจังหวัดอื่นๆ ในภาคเดียวกัน

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่า ภาคที่มีปัญหาความมั่นคงมากขึ้น มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าภาคที่มีปัญหาความมั่นคงน้อยกว่า กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรเพียง 3,035.6 บาท ในปี 2518 นั้น มีปัญหาด้านความมั่นคงมากที่สุด โดยมีประชากรในเขตแทรกซึมถึงร้อยละ 52.5 ของประชากรในเขตแทรกซึมทั้งหมด ส่วนภาคใต้ และภาคเหนือ ซึ่งมีประชากรในเขตแทรกซึมร้อยละ 20.1 และร้อยละ 18.0 นั้น ก็มีผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรเพียง 7,388.1 บาทต่อคนและ 5,046.8 บาทต่อคน ตามลำดับ เมื่อเทียบกับภาคกลาง ซึ่งมีปัญหาทางความมั่นคงน้อยที่สุด โดยมีประชากรในเขตแทรกซึมเพียงร้อยละ 9.4 แต่กลับมีฐานะทางเศรษฐกิจดีที่สุดในภาค โดยมีผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรถึง 9,409.7 บาทต่อคน ในปีเดียวกันนั้น ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าฐานะแตกต่างกันทางเศรษฐกิจนี้ก็ยิ่งผลกระทบต่อภาวะความมั่นคงภายในด้วย

นอกเหนือจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันแล้ว การลงทุนด้านโครงการพื้นฐานบางประเภทในภาคที่มีปัญหาความมั่นคงสูง ก็ยังมีสัดส่วนต่ำกว่าภาคที่มีปัญหาความมั่นคงน้อย ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ชลประทานต่อพื้นที่เกษตรเพียงร้อยละ 5.0 ในขณะที่ภาคกลางมีพื้นที่ดังกล่าวถึงร้อยละ 47.6 ของพื้นที่เกษตรในภาคกลาง ยิ่งไปกว่านั้นภายในเนื้อที่ชลประทานในภาค ในขณะที่ในภาคกลางมีพื้นที่ชลประทานที่ส่งน้ำได้ถึงร้อยละ 83.3 ของเนื้อที่ชลประทานในภาค นอกเหนือไปจากโครงการพื้นฐานด้านเศรษฐกิจแล้ว หากจะพิจารณาการรวมตัวของเกษตรกรเข้าในสถาบันเกษตรกรอันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแล้วจะเห็นได้ว่า ในปี 2518/19 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเกษตรกรเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกร อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเพียงร้อยละ 10.2 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งสิ้นในภาคนั้น เมื่อเทียบกับภาคกลางซึ่งมีจำนวนถึงร้อยละ 21.5 การที่เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นภาคที่มีปัญหาทางด้านความมั่นคงสูงเข้าเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรในสัดส่วนที่ต่ำ ก็ย่อมจะเป็นปัญหาที่ควรจะเร่งแก้ไขในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ต่อไป เนื่องจากการรวมกลุ่มเกษตรกรย่อมเป็นประโยชน์ทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

2.3 ปัญหาด้านการบริหาร

ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาชนบทอยู่มากมาย ดังจะเห็นได้ว่าในด้านการส่งเสริมอาชีพด้านเกษตรนั้น มีถึง 14 หน่วยงาน ทางด้านการส่งเสริมสถาบันเกษตรกรมีถึง 16 หน่วยงานและในด้านการส่งเสริมโครงการพื้นฐานด้านเศรษฐกิจมีถึง 31 หน่วยงาน การที่มีหน่วยงานมากมายเช่นนี้ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาชนบท ก็ย่อมจะหลีกเลี่ยงเสียมิได้ที่จะมีมากกว่า

หนึ่งหน่วยงานทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน ดังเช่นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรป. กลางต่างก็มีกิจกรรมด้านการส่งเสริมโครงการพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการวางแผนส่วนกลาง ในอันที่จะระดมสรรพกำลังทั้งหมด เพื่อที่จะพัฒนาให้ได้ผลดีที่สุด

3. แนวทางการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับความมั่นคง

ในสถานการณ์ที่ประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นจะต้องดำเนินการควบคู่กับความมั่นคงของชาติอย่างแยกกันไม่ออก

3.1 ความพร้อมเพียงในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากร

ในระหว่างช่วงระยะเวลา 2520-2524 นี้ ถ้าประเทศต้องเผชิญกับภาวะสงคราม แผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจสามารถนำมาใช้เพื่อระดม และแปรสภาพทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะสนับสนุนการป้องกันประเทศได้ทันทั่วทั้ง

3.2 การสะสมสินค้าประเภทที่จำเป็นเพื่อพร้อมจะสนับสนุนการป้องกันประเทศ

เพื่อให้การป้องกันประเทศมีขีดความสามารถอย่างเพียงพอ จำเป็นจะต้องมีการสะสมวัตถุดิบจำเป็นบางอย่างที่จำเป็น เป็นต้นว่า น้ำมันเชื้อเพลิง ยารักษาโรค อาหาร แต่เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปในยามปกติ โครงการดังกล่าวจะต้องเฟื่องเลี้ยงดำเนินการเฉพาะที่มีส่วนสนับสนุนทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคง และในปริมาณที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น

3.3 การจัดอันดับความสำคัญของโครงการสนับสนุนความมั่นคง

ในแผนพัฒนาฯ ประจำปีในแต่ละปี หากมีความจำเป็นด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงก็ต้องเปลี่ยนอันดับความสำคัญของโครงการในแผนดำเนินการตามแต่ความเหมาะสมและสถานการณ์ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจได้มีส่วนสนับสนุนความมั่นคงอย่างจริงจัง

3.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนากองทัพ

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนากองทัพด้วยตนเอง เนื่องจากพลังงานทางเศรษฐกิจเป็นฐานในการพัฒนากองทัพ จึงมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาประสานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนากองทัพ เพื่อกำหนดงบประมาณในการเสริมสร้างกองทัพในอัตราส่วนที่เหมาะสม และให้ผลประโยชน์สูงสุด

3.5 การใช้กำลังทหารเพื่อพัฒนาประเทศ

เพื่อเป็นการสนองนโยบายในการใช้กำลังทหารเพื่อการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ จะดำเนินการเร่งรัดโครงการพัฒนาอาชีพทหารกองประจำการ นอกจากนั้น ก็จะต้องร่วมกับฝ่ายทหารดำเนินการวางแผนการใช้กำลังทหารเข้าพัฒนาประเทศ อย่างมีแบบแผน และมีประสิทธิภาพเพื่อประสานพลังต่างๆ กับฝ่ายพลเรือนอย่างใกล้ชิด

4. แนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่พัฒนา เพื่อความมั่นคงจำเป็นจะต้องคำนึงถึงการปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐบาลให้สามารถอำนวยความสะดวก และโดยเฉพาะ ความปลอดภัยให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นซึ่งควร จะมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1 การกำหนดเป้าหมายของแผนงานและโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมใน เขตที่มีการแทรกซึมและบ่อนทำลายทางการเมือง สมควรดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการ ที่แท้จริงของประชาชนและส่งเสริมบทบาทความร่วมมือร่วมใจของประชาชนต่อการสร้างสรรค์ความ เจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นของตนเองด้วย เพื่อเสริมสร้างประโยชน์ต่อนโยบายการ แก้ไขปัญหาทางด้านการเมืองและการปกครองควบคู่กันไปอีกทางหนึ่งด้วย

4.2 ปรับปรุงกลไกการบริหารงานเดิม ให้มีการประสานงานและฉันทกมลทั้งทางด้าน โครงการและการบริหารให้สามารถบริการสาธารณะของรัฐ และการป้องกันความปลอดภัยแก่ ประชาชนให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพทุกด้าน เพื่อประชาชนจะได้มีความรู้สึกว่ารัฐบาลเป็นที่พึ่ง ของประชาชนอย่างแท้จริง

4.3 สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล ด้วยการพัฒนาทั้งทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และติดต่อสืบเนื่องตลอดไป ตลอดจนจัดให้มีการ ผูกอบรมและการดำเนินงานต่างๆ ตามโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เพื่อให้ประชาชนมี ความรู้ความชำนาญและรู้จักปรับปรุงกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อ พัฒนาและยกฐานะการครองชีพของตนให้สูงขึ้น และมีจิตสำนึกในบทบาทและความรับผิดชอบใน การสร้างสรรค์และป้องกันท้องถิ่นและประเทศชาติให้มีความเจริญและปลอดภัยอย่างถาวร

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวตามแนวทางข้างต้น จะดำเนินการในลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) **ปรับลำดับความสำคัญของการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมใน พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง** เพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สี่ สอดคล้องและสนับสนุนวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงของชาติ จึงควรเร่งรัดให้สภาความ มั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อจะได้มุ่งระดมสรรพกำลังของชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งภายในและภายนอก โดยให้มีการศึกษาปัญหาในรายละเอียดและกำหนดแผนงานพัฒนาเพื่อความมั่นคง เพื่อที่จะมุ่งเน้นหนักการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ถูกคุกคาม หรืออาจจะถูกคุกคามจากผู้ก่อการร้าย ทั้งนี้เพื่อจะสนับสนุนให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติ สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาเพื่อความอยู่รอดของชาติและเพื่อประสานจุดมุ่งหมายด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมให้สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น

(2) **ปรับปรุงแนวทางการดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคง** กำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันดำเนินการด้านการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ ติดตามประเมินผลการพัฒนาการเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคง กลั่นกรองโครงการและงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระยะช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 โดยอาศัยแนวทางวิเคราะห์แบบประสมสาขาวิชา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและจิตวิทยา ในอันที่จะมุ่งขจัดปัญหาการคุกคามของผู้ก่อการร้ายให้ได้ผลลุล่วงโดยเร็วที่สุด

ตารางที่ 6.1

จำนวนประชากรในเขตอำเภอที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย ในปี 2518 แยกตามรายภาค

ภาค	ประชากรทั้งหมด ^{1/}	ประชากรในอำเภอที่มีการ ^{2/} แทรกซึมของผู้ก่อการร้าย	ร้อยละของจำนวนประชากรใน เขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย
ตะวันออกเฉียงเหนือ	14,823,000	4,619,006	52.5
เหนือ	9,519,000	1,580,588	18.0
ใต้	5,441,000	1,766,435	20.1
กลาง	10,664,000	829,084	9.4
กรุงเทพมหานคร	3,328,000	-	-
รวม	43,775,000	8,795,113	100.0

^{1/} กองการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย

^{2/} กองวางแผนเตรียมพร้อมและพัฒนาเพื่อความมั่นคง

ตารางที่ 6.2
รายจ่ายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม ต่อประชากร
แยกตามสาขาเศรษฐกิจและภาค^{1/}

(บาท/คน)

ภาค	เกษตรและ ชลประทาน	อุตสาหกรรม และเหมืองแร่	คมนาคม และขนส่ง	พลังงาน พาณิชย์ และ บริการ	รวมงบ พัฒนาสาขา เศรษฐกิจใน แผน 3	กิจการ สังคม	เมืองและ ท้องถิ่น	สาธารณสุข	การศึกษา	รวม งบพัฒนา สาขา สังคม	รวมงบ พัฒนา เศรษฐกิจ และสังคม
ตะวันออกเฉียงเหนือ	238.4	10.2	284.7	30.2	563.5	51.4	86.8	146.8	671.0	956.0	1,519.5
เหนือ	321.5	9.3	370.8	28.3	729.9	59.9	88.4	150.2	733.2	1,031.7	1,761.6
ใต้	331.7	6.2	496.4	51.7	886.0	71.6	89.1	155.0	781.3	1,096.9	1,982.9
กลาง ^{2/}	457.9	5.5	350.4	48.6	862.4	43.4	86.4	140.8	628.1	898.7	1,761.1
กรุงเทพมหานคร	181.2	54.8	251.2	114.9	602.1	69.6	896.5	131.9	2,115.0	3,213.0	3,815.1

^{1/} รายจ่ายแยกตามสาขาเศรษฐกิจและภาคจากฝ่ายการเงินการคลัง กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งนี้ เป็นรายจ่ายที่ตั้งยอดไว้ในแผน มีใช้รายจ่ายจริง ตัวเลขประชากรปี 2517 กองบัญชีประชาชาติ

^{2/} ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 6.3
ผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากรแยกตามรายภาคและพื้นที่^{1/}

(ราคาปัจจุบัน)

ภาค	ผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากร 2515 (บาท)	ผลิตภัณฑ์รวมต่อประชากร 2518 (บาท)	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
ตะวันออกเฉียงเหนือ			
รวมทั้งภาค	1,867.8	3,035.6	92.5
จังหวัดที่ผู้ก่อการร้ายมีอิทธิพลเหนือ	2,092.9	3,334.0	59.3
รวมทั้งภาค	2,815.7	5,046.8	79.2
จังหวัดที่ผู้ก่อการร้ายมีอิทธิพลใต้	2,492.1	4,494.3	80.3
รวมทั้งภาค	4,477.3	7,388.1	65.0
จังหวัดที่ผู้ก่อการร้ายมีอิทธิพลกลาง ^{2/}	3,051.4	5,055.2	65.7
รวมทั้งภาค	5,673.0	9,409.7	65.9
จังหวัดที่ผู้ก่อการร้ายมีอิทธิพล	6,912.0	11,191.7	61.9

^{1/} ตัวเลขผลิตภัณฑ์รวมจากกองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตัวเลขประชากรจากกองทะเบียน กรมการปกครอง

^{2/} ไม่รวมกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 6.4
พื้นที่ชลประทานจำแนกตามรายภาค

ภาค	พื้นที่เกษตร ^{1/} (ล้านไร่)	พื้นที่ชลประทาน (ล้านไร่)	ร้อยละของพื้นที่เกษตรในภาค	พื้นที่ชลประทานที่ส่งน้ำได้ในฤดูฝน (ล้านไร่)	ร้อยละของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด
ตะวันออกเฉียงเหนือ	47.8	2.4	5.0	1.5	62.5
ใต้	11.5	1.7	14.9	0.9	52.9
เหนือ	24.0	3.6	15.0	2.4	66.7
กลาง	26.1	12.4	47.5	10.3	83.1

^{1/} กองเศรษฐกิจการเกษตร ตัวเลขปี 2518

ตารางที่ 6.5

จำนวนสมาชิกกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรแยกตามรายภาค

ภาค	สมาชิก ^{1/}	ครัวเรือน ^{2/} เกษตรกรทั้งสิ้น	เฉลี่ยร้อยละ
กลาง	215,259	1,002,860	21.5
ตะวันออกเฉียงเหนือ	216,467	2,117,943	10.2
เหนือ	166,619	1,274,459	13.1
ใต้	64,927	664,738	9.8
ทั่วประเทศ	663,272	5,060,000	13.1

^{1/} จำนวนสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ปี 2518/19 จากกองสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งนี้ เป็นตัวเลขเบื้องต้น และมีได้รวมสหกรณ์นิคมและสหกรณ์ประมง
จำนวนสมาชิกกลุ่มเกษตรกรมาทำงานกลุ่มเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตร ทั้งนี้ เป็นตัวเลขเบื้องต้นเช่นเดียวกัน

^{2/} ประมาณการ

บทที่ 1

การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เน้นให้ความสำคัญต่อปัญหาและลักษณะการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งแร่ พลังงานและเชื้อเพลิง ตลอดจนความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมของชาติในระยะที่ผ่านมา ซึ่งจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตทั้งในแง่ความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของชาติต่อไป จึงได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาขั้นพื้นฐานและกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรหลักดังกล่าวให้สอดคล้องสนับสนุนเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การกระจายรายได้และการเพิ่มของประชากร ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติมิให้เกิดอันตรายต่อประเทศในระยะยาว ดังนี้ คือ.-

1. ที่ดิน

1.1 สถานการณ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการขยายตัวของพลเมืองที่ค่อนข้างสูงในระยะที่ผ่านมา ทำให้การใช้ที่ดินของประเทศมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากพื้นที่ของประเทศ 321 ล้านไร่ ปรากฏว่าในปี 2516 ได้ถูกนำมาใช้เป็นพื้นที่ทำมาหากินทางการเกษตร โดยเฉพาะส่วนใหญ่ใช้ทำการเพาะปลูกประมาณ 109 ล้านไร่ หรือ 34 ของพื้นที่ทั้งหมดร้อยละ 37 หรือ 119 ล้านไร่เป็นที่ป่า (สำรวจจากภาพถ่ายทางอากาศ โดยดาวเทียมในปี 2517) ที่เหลืออีก 93 ล้านไร่ หรือร้อยละ 29 เป็นพื้นที่น้ำหนองบึงที่รกร้างว่างเปล่า ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ

จากพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรประมาณ 109 ล้านไร่ พบว่าเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตหรือโครงการชลประทานประมาณ 20 ล้านไร่ หรือร้อยละ 18.3 ของพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตร ซึ่งพื้นที่ภายใต้โครงการชลประทานนี้ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง คือ ประมาณ 12 ล้านไร่ หรือร้อยละ 60 ของพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศ ส่วนที่เหลืออยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ตามลำดับ ที่ดินในเขตชลประทานส่วนใหญ่ถูกใช้ไปเพื่อการปลูกข้าว ประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ชลประทาน มีระบบและมีน้ำเพียงพอเพาะปลูกในฤดูแล้ง สำหรับพื้นที่นอกเขตชลประทานซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 82 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดนอกจากจะใช้ปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่แล้วยังเป็นพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่เกือบทั้งหมด รวมทั้งไม้ยืนต้น ผลไม้ และเลี้ยงสัตว์

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดในกระบวนการผลิตทางการเกษตร ดังนั้นการปรับปรุงระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหาการบริหารและจัดสรรทรัพยากรที่ดินเป็นอันดับแรก ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินมีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญๆ หลายประการสรุปได้ดังนี้ .-

1.1.1 ความกดดันจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การที่ประชากรของประเทศมีอัตราเพิ่มสูง ทำให้จำนวนครอบครัวของเกษตรกรเพิ่มมากขึ้นทุกๆ ปี ซึ่งทำให้ความต้องการที่ดินทำกินทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนั้นการแบ่งแยกที่ดินที่มีอยู่ให้ลูกหลานก็ทำให้ขนาดการถือครองที่ดินทำกินเล็กลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะในภาคเหนือตอนบน จากประมาณการปรากฏว่าจำนวนครัวเรือนของเกษตรกรที่มีอายุเกิน 20 ปีขึ้นไป มีดังนี้.-

ตารางที่ 1.1

จำนวนครัวเรือนของเกษตรกรที่มีอายุเกิน 20 ปี (2503 - 2528)

พ.ศ.	จำนวนครัวเรือนของเกษตรกร (พันครัวเรือน)	เพิ่มขึ้น (พันครอบครัว)
2503	3,698	-
2513	4,375	677
2518	5,060	685
2528	6,776	1,726

จึงเห็นได้ว่าระหว่างปี 2518-2528 จำนวนครอบครัวของเกษตรกรประมาณว่าจะเพิ่มขึ้นถึง 1.7 ล้านครอบครัว ถ้าจะจัดที่ดินใหม่ให้แก่ครอบครัวเกษตรกรดังกล่าวครอบครัวละ 20 ไร่ จะต้องใช้ที่ดินใหม่ถึง 34 ล้านไร่ ภายใน 10 ปี ซึ่งเกินกำลังของทรัพยากรที่มีอยู่ในจำนวนจำกัด

1.1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพการเกษตร การเปลี่ยนจากการทำการเกษตรในสภาพของการผลิตอย่างพออยู่พอกินเป็นการทำการเกษตรเพื่อการค่านั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาการผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น เพราะรายได้ไม่เพียงพอกับความต้องใช้จ่ายในครอบครัวเกษตรกร สภาพการณ์เช่นนี้เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ภาวะหนี้สินของเกษตรกรทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนั้นการเสี่ยงภัยต่อการเปลี่ยนแปลงในภาวะธรรมชาติและระดับราคาก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งจะทำให้หนี้สินของเกษตรกรสูงมากยิ่งขึ้น

1.1.3 การขาดความอุดมสมบูรณ์ของดิน การขยายเนื้อที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วมีผลทำให้พื้นที่ทำกินเป็นจำนวนมากในปัจจุบันนี้อยู่ในเขตที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ จากรายงานของกรมป่าไม้ ปรากฏว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีราษฎรบุกรุกทำลายป่าในอัตราสูงในเขตท้องที่ของจังหวัดมหาสารคาม ร้อยเอ็ด อุรธานี เลย อุบลราชธานี สุรินทร์ นครราชสีมา

ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และขอนแก่น จำนวนราษฎร 126,149 ราย รวมพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกเนื้อที่ 5.3 ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำ ส่วนภาคกลางตอนใต้ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับดินเปรี้ยว โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และบางส่วนของจังหวัดสุพรรณบุรี นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม ออยุธยา นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา และชลบุรี รวมพื้นที่ทั้งหมด 5.2 ล้านไร่ เขตพื้นที่ที่มีดินเปรี้ยวมากที่สุด ได้แก่ ท่งรังสิต 1.3 ล้านไร่ เสนา 0.9 ล้านไร่ ฉะเชิงเทรา 0.9 ล้านไร่ และอยุธยา 0.48 ล้านไร่ ผลผลิตข้าวในเขตนี้โดยทั่วไปเฉลี่ย 8-15 ถังต่อไร่ (เขตภาคกลางอื่นๆ เฉลี่ย 40 ถังต่อไร่) ซึ่งต่ำกว่าผลผลิตต่อไร่ในเขตพื้นที่อื่นๆ ในภาคเดียวกัน ปัญหาของดินเปรี้ยวเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรในเขตพื้นที่นี้มีรายได้ต่ำไม่พอเลี้ยงครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาการก่อกองหนี้จนกระทั่งที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุนไปเป็นอันมาก และจากรายงานขององค์การอาหารและเกษตร เรื่อง “การศึกษาความต้องการใช้ไม้และทรัพยากร ปี 2513-2543” ซึ่งได้รายงานต่อรัฐบาลไทยเมื่อปี 2515 ปรากฏว่าการใช้ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำเพื่อการปลูกข้าวมีถึง 33.3 ล้านไร่ และในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ปลูกข้าวของภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 23 ล้านไร่ หรือร้อยละ 70 ของที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ทั้งหมดของประเทศ

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน

จากสภาพการณ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่กล่าวมานี้ ได้ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน คือ

1.2.1 การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีขนาดเล็กลง จากขนาดการถือครองเฉลี่ยครอบครัวละ 16 ไร่ในปี 2506 ลดลงเหลือครอบครัวละ 14.7 ไร่ ในปี 2518 และคาดว่าจะเหลือเพียงครอบครัวละ 11.6 ไร่เท่านั้น ในปี 2528 และจากการสำรวจภาวะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรได้พบว่า กลุ่มจังหวัดที่มีปัญหาการถือครองที่ดินที่มีขนาดต่ำกว่า 14.7 ไร่ มีอยู่ 25 จังหวัดด้วยกัน คือ กลุ่มจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ร้อยละ 83.5 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด กลุ่มจังหวัดน่าน ลำปาง แพร่ สุโขทัย และอุตรดิตถ์ ร้อยละ 64.8 กลุ่มจังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ร้อยละ 60.4 กลุ่มจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี นนทบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี ออยุธยา นครปฐม ปทุมธานี นครนายก และธนบุรี ร้อยละ 38.1 กลุ่มจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ ร้อยละ 36.8 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด

1.2.2 จำนวนเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น จากสถิติจำนวนผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินที่สำนักงานกรรมการช่วยเหลือชาวนา (ก.ช.น.) ล่าสุดเท่าที่ได้รับจนถึงเดือนมีนาคม 2519 ซึ่งพอจะถือเป็นข้อมูลเบื้องต้นจนกว่าจะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง ได้มีจำนวนผู้ร้องเรียนถึงประมาณ 77,000 ราย ซึ่งส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 50.0 เป็นเกษตรกรอยู่ในจังหวัดทางภาคกลาง

1.2.3 การเช่าที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น ปัญหาการเช่าที่ดินทำกินเป็นปัญหาหนึ่ง ที่สืบเนื่องมาจากภาวะความกดดันของอัตราการเพิ่มประชากรมีระดับสูง และความเสื่อมโทรมของ ดิน ดังจะเห็นได้ว่าภาคกลางมีผู้เช่าที่ดินรวม 2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 40.7 ภาคเหนือมีผู้เช่าที่ดินแสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 18.3 ภาคใต้มีผู้เช่าที่ดิน 5 หมื่นกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 15.7 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้เช่าน้อยที่สุดเมื่อคิดเป็นร้อยละ แต่มีจำนวนครอบครัวที่เช่าที่ดิน กว่า 3 หมื่นกว่าครอบครัว อย่างไรก็ตามเกษตรกรในภาคนี้มีปัญหาเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของดิน ต่ำและขาดแคลนน้ำเพื่อการเพาะปลูก ทำให้เกษตรกรมีผลผลิตและรายได้ต่ำกว่าภาคอื่นๆ

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้สำรวจข้อมูลปัญหาการเช่าที่ดินระหว่างปี 2516-2517 กลุ่มจังหวัดที่มีปัญหาการเช่าที่ดินมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี สมุทรปราการ อยุธยา นครนายก นนทบุรี จะเชิงเทรา และธนบุรี มีผู้เช่าที่ดินทำกินร้อยละ 41-74 กลุ่มจังหวัดที่มีปัญหาการเช่ารองลงมา ได้แก่ จังหวัดนครปฐม เชียงใหม่ อ่างทอง สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี และชลบุรี มีผู้เช่าที่ดินทำกินระหว่างร้อยละ 27-36 และมีกลุ่มจังหวัดที่มี แนวโน้มของปัญหาการเช่าที่ดินสูงขึ้นมีอยู่ 13 จังหวัด คือ จังหวัดลพบุรี พิจิตร แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ สมุทรสาคร เพชรบุรี สมุทรสงคราม ลำพูน แพร่ ปราจีนบุรี พิษณุโลก อุทัยธานี และ กาญจนบุรี ร้อยละ 14-26 ของครอบครัวเกษตรกรทั้งหมด

1.2.4 การบุกรุกทำลายป่าไม้รุนแรงยิ่งขึ้น จากการสำรวจพิสูจน์สิทธิใน ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกจำนวน 202 ป่า เนื้อที่ป่าทั้งหมด 28.8 ล้านไร่ ปรากฏว่า เนื้อที่ ป่าถูกบุกรุก 2.2 ล้านไร่ หรือร้อยละ 7.5 ของเนื้อที่ป่าที่สำรวจทั้งหมด จำนวนราษฎรบุกรุกมีถึง เกือบ 222,775 ราย เนื้อที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกมากที่สุด ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและรองลงมา ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ

การสำรวจด้วยภาพถ่ายทางอากาศปี 2514 พบว่าเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศ มีอยู่ประมาณร้อยละ 57 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ แต่จากการสำรวจ โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมปี 2517 ปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณร้อยละ 37 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ แสดงว่าเนื้อที่ป่าถูกทำลาย ไปประมาณร้อยละ 20 หรือ 63 ล้านไร่ภายใน 13 ปี

1.2.5 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินมีมากขึ้น ปัญหาและความขัดแย้งในเรื่อง ที่ดินทำกิน เนื่องจากชาวนาชาวไร่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เจ้าหน้าที่ยุทธ เป็นปัญหาที่ สะสมกันเป็นเวลานาน และเริ่มจะมีการร้องเรียนขอให้ทางราชการช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้มา ตั้งแต่ พ.ศ. 2514 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2519 รัฐบาลได้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมเรื่องหนี้สินและ ที่ดินทำกิน คู่กรณีตกลงกันได้ยินยอมให้ซื้อหรือไถ่ถอนที่ดินคืนและยินยอมให้เช่านา รวมทั้งสิ้น 12,061 ราย จากจำนวนผู้ยื่นคำร้องทั้งสิ้น 30,391 ราย คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 446,618 ไร่ ในเขต จังหวัดต่างๆ 47 จังหวัด

1.3 มาตรการของรัฐบาลที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

ในระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้มาตรการหลายด้านเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของรัฐบาลในแต่ละด้านนับว่าอยู่ในขอบเขตจำกัด ดังปรากฏในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.2
มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ

ปัญหา	โครงการ	หน่วยราชการ	ผลงานจนถึงปี 2518 (ล้านบาท)	เป้าหมาย 2519-2524 (ล้านบาท)
1. การขาดความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดิน	ออก น.ส. 3 ทั่วประเทศ	กรมที่ดิน	11.7	67
2. ขาดที่ดินทำกิน	ก. การจัดที่ดินไม่ส่งเสริมอาชีพ การจัดที่ดินแปลงใหญ่และแปลงน้อย ข. การจัดที่ดินและส่งเสริมอาชีพ นิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม กรมพัฒนาที่ดิน ^{1/} ค. ส่งเสริมอาชีพ จัดรูปที่ดิน	กรมที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาที่ดิน	1.5 2.0 0.5 0.08	3.4 0.7 3.5 0.1
3. ป่าไม้ถูกทำลาย	หมู่บ้านป่าไม้	สำนักงานจัดรูปที่ดิน กรมป่าไม้	0.06 -	1.4 25.7
4. การไถ่ถอนและซื้อที่ดินคืน	เงินกู้ระยะยาว	ธกส.	0.2	-
5. การถือครองที่ทำ การเกษตร	ปฏิรูปที่ดิน ^{2/}	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ การเกษตร	0.3	10.2

^{1/} รวมเฉพาะโครงการจัดและพัฒนาที่ดินเท่านั้น

^{2/} เป็นผลงานจนถึงปี 2519 และเป้าหมายที่ตั้งไว้ระหว่างปี 2520 - 2524

1.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาล

1.4.1 ปัญหาขาดนโยบายและแผนระยะยาว แม้รัฐบาลจะได้มีการดำเนินการตามมาตรการและโครงการแก้ไขด้านต่าง ๆ ข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ยังมีข้อจำกัดเพราะการขาดแผนประสานการดำเนินงานในด้านที่ดินของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการหลายหน่วย นอกจากนั้นยังขาดนโยบายหลักส่วนรวมเกี่ยวกับด้านอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และดิน นโยบายการเช่าและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขนาดของเนื้อที่จัดสรร ฯลฯ ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหมู่ประชาชนซึ่งได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกัน

1.4.2 ปัญหาด้านโครงการจัดที่ดิน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) ขาดระบบการคัดเลือกราษฎรและจัดลำดับความสำคัญว่าผู้ใดควรได้รับความช่วยเหลือก่อนหลัง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเดือดร้อนมากมีโอกาสได้รับความ

ช่วยเหลือก่อนผู้ที่มีความเดือดร้อนน้อย จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดินรุนแรง

(2) ปัญหาการบุกรุกในเขตพื้นที่โครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่ทางราชการจะเข้าไปดำเนินการ และการบุกรุกซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินงานในส่วนของรัฐบาล

1.4.3 ปัญหาการวางแผนการใช้ที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่มีลักษณะและแผนงานที่ค่อนข้างจะแน่ชัดคงมีแต่เฉพาะในเขตที่ดินภายใต้โครงการชลประทานบางโครงการ และโครงการจัดที่ดินของรัฐบางประเภทเท่านั้น สำหรับในเขตนอกเหนือไปจากนี้ ถึงแม้จะได้มีการกำหนด “เขตเศรษฐกิจเกษตร” ไว้อย่างกว้างๆ ถึง 19 เขตแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดมาตรการหรือโครงการเพื่อจัดใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตให้เป็นไปตามแนวที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ที่ดินในเขตที่สูงเชิงเขา ที่ป่าไม้ชายเลน ที่ดินเปรี้ยวและดินเค็มและที่ราบตอนกลางภาคใต้ (ทุ่งพระแสงหรือพนม) ปัจจุบันนับว่ายังขาดการสำรวจและข้อมูลทางวิชาการที่แน่ชัดในอันที่จะสามารถแนะนำการใช้ที่ดินเหล่านี้ให้เหมาะสมต่อทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

1.4.4 ปัญหาในด้านการประสานงาน ถึงแม้ว่าจะได้มีการเร่งรัดโครงการออกน.ส. 3 ให้เสร็จภายในระยะ 10 ปี แก่พื้นที่ประมาณ 76 ล้านไร่ ปรากฏว่าแผนการดำเนินงานออกน.ส. 3 นี้มิได้พิจารณาถึงความต้องการของนโยบายจัดสรรที่ดินหรือปฏิรูปที่ดินโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำโครงการของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในลักษณะที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหน้าที่ของตนและการริเริ่มโครงการก็เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ต่างกัน เป็นเหตุให้ไม่สามารถจะจัดทำโครงการให้สอดคล้องกันได้และปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ก็เนื่องจากขาดหน่วยงานกลางที่จะทำการประสานงานเหล่านี้ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน

1.5 แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหา

การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในระยะยาวให้บรรลุผลสำเร็จนั้นจะดำเนินการในลักษณะดังต่อไปนี้

1.5.1 เป้าหมายส่วนรวม เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลเสนอเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) มีความสัมพันธ์กันและมุ่งไปสู่เป้าหมายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคือเป็นอยู่ในปัจจุบันให้ได้ผลอย่างจริงจัง จึงได้กำหนดเป้าหมายส่วนรวมดังนี้ คือ

(1) ดำเนินการแก้ไขปัญหาคือในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินร้อยละ 40 ขึ้นไปให้มีที่ดินเป็นของตนเองให้ได้มากที่สุด

(2) สนองความต้องการของผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงกับการดำรงชีพของครอบครัว โดยเฉพาะเกษตรกรที่ได้ยื่นคำร้องเรียนขอมีที่ดินทำกินไว้แล้วกับทางราชการ

(3) ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น

(4) เร่งรัดโครงการที่หน่วยราชการดำเนินการอยู่ก่อนแล้วทั่วราชอาณาจักร

(5) โครงการที่จะดำเนินการใหม่ ต้องมีส่วนที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน การไม่มีที่ดินทำกิน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการเพิ่มผลผลิต

(6) การจัดสรรที่ดินให้ราษฎรทำกินจะกำหนดขนาดที่ดินให้เหมาะสมกับพืชที่จะปลูก

1.5.2 แก้ปัญหาการเช่าที่ทำกินและการจัดที่ดิน

(1) ควบคุมการเช่านาให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 อย่างจริงจัง โดยให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยตรง

(2) สนับสนุนโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ และโครงการปฏิรูปที่ดิน เน้นหนักในด้านงานจัดที่ดินในเขตที่มีปัญหาเร่งด่วน ส่วนในด้านปรับปรุงทางเกษตรนั้นก็จะได้ให้ความสำคัญสูงเช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของงบประมาณแผ่นดิน

(3) เน้นหนักในด้านการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่จะให้ความช่วยเหลือจัดที่ดินให้ โดยควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ละประเภทของการเกษตรหรือแต่ละประเภทของพืชผลอย่างละจำนวนไม่เกินเท่าใดจึงจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงระบบการสอบสวนคุณสมบัติของผู้รับความช่วยเหลืออย่างเคร่งครัด

(4) จัดให้การดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรของรัฐบาลทุกโครงการเข้าอยู่ในโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเพื่อให้แนวคิดและมาตรการต่าง ๆ เป็นแนวเดียวกัน

1.5.3 เร่งรัดการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของชาติ กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของชาติให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและการเมือง โดยใช้ข้อมูลต่าง ๆ เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในขณะเดียวกันให้เร่งรัดให้กรม

พัฒนาที่ดินทำการสำรวจข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนการใช้ที่ดินในชั้นรายละเอียดในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ให้เริ่มในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน และหามาตรการใช้สนับสนุนในทางปฏิบัติ เพื่อสนองนโยบายการใช้ที่ดินของชาติโดยออกพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1.5.4 เร่งรัดศึกษาปรับปรุงและกำหนดโครงการการใช้ที่ดินในเขตซึ่งมีปัญหา โดยที่พื้นที่เขตทุ่งกุลาร้องไห้ ที่ราบตอนกลางภาคใต้ (ทุ่งพระแสง-พนม) เป็นที่ซึ่งมีประชาชนได้เคลื่อนย้ายเข้าไปทำมาหากินอย่างขาดระเบียบแบบแผน ซึ่งในที่สุดจะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจะเร่งกำหนดโครงการพัฒนาที่ดินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดโดยมิให้มีผลเสียเกิดขึ้นนอกจากนี้ ได้แก่ พื้นที่ดินเปรี้ยว พื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่ชายทะเลและพื้นที่สูงเชิงเขา

1.5.5 มาตรการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน

(1) ดำเนินการให้ความมั่นใจในด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินนอกเขตป่าสงวน โดยการสนับสนุนโครงการออก น.ส.3 ทั่วประเทศให้เสร็จสิ้นภายใน 2524 ซึ่งกรมที่ดินได้เตรียมโครงการไว้แล้ว

(2) จัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริง โดยยึดถือหลักการว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่สงวนหรือไม่ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีราษฎรออาศัยอยู่หนาแน่นในเขตเมืองหรือเขตพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งไม่มีประโยชน์ที่จะสงวนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรแล้ว เมื่อทางราชการเห็นว่าไม่สมควรจะรักษาไว้เป็นที่สงวนต่อไปให้ดำเนินการเพิกถอนและออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎร ในกรณีนี้จะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการให้ชัดเจน ในเรื่องของป่าสงวนจะต้องให้กรมป่าไม้เป็นผู้วางหลักเกณฑ์และในด้านที่สงวนอื่นๆ จะมอบให้กรมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ

1.5.6 มาตรการปลดปล่อยหนี้สินของเกษตรกร

(1) ปัญหาหนี้สินนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน จึงจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดสินเชื่อการเกษตรระยะสั้นและระยะยาวถึงระดับตำบล เพื่อลดภาระดอกเบี้ยของเกษตรกรให้มากที่สุด ทั้งนี้โดยจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นรายปีให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นค่าดอกเบี้ย เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถกู้ยืมจากแหล่งเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศมาให้เกษตรกรกู้ยืมได้อย่างเต็มที่และเพียงพอ

(2) จัดทำแผนและโครงการพิเศษระยะ 5 ปี เพื่อดำเนินการไถ่ถอนที่ดินให้แก่เกษตรกรทั่วประเทศ โดยพิจารณาจัดตั้งสถาบันเพื่อการนี้ขึ้นโดยเฉพาะ เช่น ธนาคารที่ดิน โดยในระยะแรกเริ่มจากการไถ่ถอนที่ดินในเขตที่มีโฉนดและ น.ส. 3 แล้ว ซึ่งจะต้องมอบให้กรมที่ดินเป็นผู้สำรวจจำนวนที่แน่นอนให้เสร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ส่วนในเขตที่มีแผนการที่จะออก น.ส. 3 ต่อไปนั้น จะต้องมอบให้กรมที่ดินดำเนินการสำรวจในด้านกรรมสิทธิ์พร้อมๆ ไปด้วย เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนการไถ่ถอนที่ดินต่อไป

1.5.7 มาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

(1) สนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดินให้เร่งดำเนินการโดยเร็ว ควรดำเนินการในเขตที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินเองเป็นส่วนใหญ่ และแต่ละรายมีเนื้อที่ถือครองอยู่ในอัตราเฉลี่ยโดยทั่วไป

(2) สนับสนุนให้กรมพัฒนาที่ดินได้ขยายโครงการประเภทอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งปรับปรุงคุณภาพของดิน โดยเฉพาะในเขตดินเปรี้ยวและสนับสนุนโครงการดังกล่าวในเขตจัดรูปและปฏิรูปที่ดินเป็นอันดับแรก แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาให้แน่ชัดว่าเขตดินเปรี้ยวที่จะปฏิรูปและจัดรูปนั้นนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านอื่นไม่ได้แล้ว เช่น การจัดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตที่อยู่อาศัย สำหรับที่ดินที่ใช้ในการเกษตรหรืออื่นๆ ทั่วประเทศ จำเป็นจะต้องมีโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อรักษาระดับความอุดมสมบูรณ์ของดินให้อยู่ในสภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป นอกจากนี้ ที่ดินบริเวณต้นน้ำลำธารก็มีความจำเป็นที่จะต้องอนุรักษ์เช่นเดียวกัน

(3) การดำเนินการหมู่บ้านป่าไม้ จะต้องดำเนินการในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่มีสภาพเสื่อมโทรมจากปัญหาการบุกรุกมากที่สุด

(4) ให้ความสำคัญแก่โครงการปลูกป่า เพื่ออนุรักษ์บริเวณต้นน้ำลำธารเป็นอันดับแรกและเร่งด่วน

(5) การพัฒนาอาชีพในเขตโครงการจัดที่ดิน ขณะนี้มีกรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดินกำลังดำเนินการอยู่ สมควรให้มีการเร่งปรับปรุงการดำเนินงาน รวมทั้งการขยายอัตรากำลังและงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่ที่ได้จัดสรรแล้วให้ได้ผลอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

1.5.8 ปรับปรุงการประสานงาน

(1) จัดตั้งหน่วยบริหารเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันโดยรวมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นทบวงมีรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง

(2) สมควรมอบหมายให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลพิจารณาประมวลกฎหมายคำสั่ง และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้มีลักษณะเป็นระบบสอดคล้องสัมพันธ์กัน และเพื่อให้มีการดำเนินงานภายใต้การควบคุมอำนาจการและประสานงานอย่างมีเอกภาพ

(3) จัดให้มีหน่วยงานบริหารงานกลางเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร รวมทั้งเป็นผู้กลั่นกรองโครงการและงบประมาณเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามแผนการ ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี (2520-2524) อย่างรีบด่วน และในกรณีที่มีการเสนอโครงการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินหรือปรับปรุงที่ดิน เพื่อของงบประมาณดำเนินการโครงการแต่ละปี ควรจะได้เป็นไปตามแผนจัดที่ดินระยะยาวที่ได้วางไว้อย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่ดินให้ผ่อนคลายเป็นมากที่สุด มิให้ติดต่อยืดเยื้อต่อไป

2. ป่าไม้

2.1 สภาพของป่าไม้

ผลการสำรวจเนื้อที่ป่าไม้ในปี 2504 มีเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศอยู่ประมาณ 182 ล้านไร่หรือร้อยละ 57 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ต่อมาเมื่อปี 2517 จากการสำรวจด้วยภาพถ่ายดาวเทียม ปรากฏว่ามีเนื้อที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 119 ล้านไร่ หรือร้อยละ 37 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ สรุปลแล้วในระยะ 13 ปีที่ผ่านมาป่าไม้ถูกทำลายไปทั้งสิ้น 63 ล้านไร่ หรือในอัตราเฉลี่ยถึง 4.8 ล้านไร่ต่อปี พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลางตอนบน และภาคตะวันตกของประเทศ พื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายแล้วนี้ประชาชนบุกรุกเข้าจับจองทำไร่เลื่อนลอย โดยส่วนใหญ่ใช้ปลูกข้าวโพด ข้าวไร่ มันสำปะหลัง ถั่วและพืชไร่ต่างๆ

ลักษณะการบุกรุกทำลายป่าเริ่มด้วยการเข้าไปตัดไม้ใหญ่ของพวกนายทุนค้าไม้เถื่อนก่อน สภาพป่าก็จะกลายเป็นป่าโปร่งที่มีไม้เล็ก หลังจากนั้นราษฎรก็จะเข้าไปตัดไม้เล็ก ไม้หน้อย เข้าไปเผาฟันทำถ่านแล้วก็จะปราบให้โล่งเตียนสำหรับใช้เพาะปลูกต่อไป

ในขณะที่ป่าไม้ถูกบุกรุกและทำลายเฉลี่ยถึงปีละ 4.8 ล้านไร่ นั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 กรมป่าไม้ได้ทำการปลูกป่าทดแทนได้เฉลี่ยเพียงปีละ 40,000 ไร่เท่านั้น และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้สามารถปลูกทดแทนได้เฉลี่ยเพียงปีละ 10,000 ไร่ จะเห็นได้ว่าอัตราการปลูกทดแทนกับการทำลายป่าเป็นอัตราที่แตกต่างกันมากจนเทียบกันไม่ได้

ผลจากการบุกรุกทำลายป่าในอัตราที่สูงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดพื้นที่เพาะปลูกขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ ในปี 2503 มีเพาะปลูกทั้งประเทศเพียง 49 ล้านไร่ ต่อมาในปี 2518 พื้นที่เพาะปลูกทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็น 109 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึงปีละ 4 ล้านไร่ หรือในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี

2.2 ปัญหาป่าไม้

การที่เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนถึงขีดที่เป็นอันตรายต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศนั้น กล่าวได้ว่ามีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการดังนี้คือ

(1) มีสาเหตุมาจากการจัดสรรป่าสัมปทานในเขตป่าสงวนประเภทต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นในแง่การรักษาทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก แต่มุ่งเฉพาะเพื่อเพิ่มจำนวนป่าสัมปทานหรือป่าโครงการให้ตรงตามความต้องการของผู้รับสัมปทานที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ในด้านการบริหารป่าสัมปทานก็ยังขาดการควบคุมดูแลที่รัดกุม ทั้งในแง่การตัดไม้ตามจำนวนที่ให้สัมปทาน และในแง่การปลูกป่าเสริมตามข้อตกลง และแม้ผู้ที่ได้รับสัมปทานป่าไม้จะมอบงานปลูกป่าทดแทนให้แก่องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการปลูกแทนก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านการบริหารและความล่าช้าในการดำเนินงานอีกมาก

การที่ป่าไม้ถูกทำลายอย่างรวดเร็วตามสาเหตุข้อนี้ กล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้โดยเฉพาะในเขตป่าสงวนต่าง ๆ ทำการบุกรุกตัดไม้ในเขตป่าใกล้เคียง นอกเหนือจากที่ได้รับสัมปทาน ซึ่งสามารถทำได้ง่ายโดยใช้ป่าสัมปทานที่ได้รับเป็นสิ่งอำพราง

(2) มีสาเหตุมาจากการบุกรุกเข้าไปหาที่ทำกินในเขตป่าสงวนของราษฎร ทั้งผู้ไม่มีที่ทำกินและผู้มีที่ทำกินอยู่แล้ว แต่ให้ผลผลิตต่ำและรวมตลอดทั้งชาวเขาเผ่าต่าง ๆ การบุกรุกของราษฎรนอกจากทำให้สามารถได้ที่ทำกินใหม่แล้ว ยังมีรายได้จากการรับจ้างตัดไม้ทำลายป่าจากนายทุนผู้ค้าไม้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดมีการร่วมมือเป็นอย่างดีระหว่างราษฎรผู้บุกรุกและนายทุนผู้ค้าไม้ หรือผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้ที่นิยมการตัดไม้นอกเขตป่าสัมปทานดังกล่าวข้างต้น

(3) มีสาเหตุมาจากการจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในระยะที่แล้วมามุ่งเพื่อสนองวัตถุประสงค์เฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่มิได้คำนึงถึงการป้องกันรักษาทรัพยากรของประเทศควบคู่ไปด้วย ตัวอย่างเช่น การตัดถนนเพื่อการคมนาคมและขนส่ง การสร้างอ่างเก็บน้ำ การสร้างเขื่อนชลประทานและการสร้างนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น ซึ่งในหลายโครงการปรากฏว่ามีส่วนอำนวยความสะดวกให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น

2.3 เป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

โดยที่ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งทางการพัฒนา แต่ได้ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จึงกำหนดเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้แน่ชัดดังนี้

- (1) กำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ให้เหลือร้อยละ 37 ของพื้นที่ทั้งประเทศเป็น อย่างต่ำ
- (2) ชะลอการบุกรุกทำลายป่าจากอัตราปีละ 4.8 ล้านไร่ให้เหลือ 0.4 ล้านไร่ เป็นอย่างสูง
- (3) เร่งการปลูกป่าทดแทนให้มีอัตราสูงขึ้นจากปัจจุบันให้ได้เพิ่มขึ้นปีละ 0.5 ล้านไร่และลดค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทนให้ต่ำลง โดยเปลี่ยนวิธีการปลูกป่าใหม่
- (4) ขยายงานด้านการป้องกันรักษาป่าเพิ่มเติม คือ ขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ ป่าจากเดิม 12 เขตให้เป็น 22 เขต และประกาศเขตป่าอุทยานแห่งชาติซึ่งเดิมมีอยู่ 13 แห่งให้เพิ่ม เป็น 20 แห่ง ภายในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4
- (5) บูรณะบริเวณป่าต้นน้ำลำธารให้ได้เนื้อที่ครอบคลุมต้นน้ำลำธารที่สำคัญ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.4 แนวทางและมาตรการพัฒนา

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น แนวทางการพัฒนาเพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ใน แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 มีดังนี้-

2.4.1 ป่าที่ยังไม่ถูกทำลาย

(1) พิจารณาทบทวนนโยบาย ระเบียบ วิธีและหลักเกณฑ์การให้ สัมปทานป่าไม้ใหม่ทั้งหมดภายในปี 2520 โดยยึดหลักที่จะต้องลดจำนวนป่าสัมปทานโดยเฉพาะ ในเขตป่าสงวนให้น้อยลงตามลำดับและไม่ให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสทำลายป่าไม้นอกเขต การที่ จะเลือกป่าใดเป็นป่าสัมปทานหรือป่าโครงการนั้นจะเลือกเฉพาะป่าที่มีไม้ที่สามารถตัดได้ โดยสวน ใหญ่เป็นเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับสัมปทานมีโอกาสทำลายป่าได้ต่อไปอีก

(2) เร่งสำรวจป่าสงวน ป่าต้นน้ำลำธาร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขต อุทยานแห่งชาติให้รู้สภาพและพื้นที่ที่แน่ชัด โดยเริ่มในเขตป่าที่มีปัญหา มากก่อน

(3) เปลี่ยนวิธีการปลูกป่าทดแทนที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ แทนที่จะให้ปลูกโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แต่ผู้เดียวให้ใช้วิธีการจ้างเหมาให้อเอกชนรับไปทำเป็นรายโครงการและรายพื้นที่ๆ มีโดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดหากล้าไม้ให้เพียงพอ ซึ่งจะก่อผลให้สามารถลดต้นทุนต่อหน่วยของการปลูกป่าให้น้อยลง และช่วยเพิ่มการจ้างงานในชนบทอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การปลูกป่าทดแทนนี้จะต้องปลูกทั้งในพื้นที่ป่าใหม่ที่จะให้สัมปทานและป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วในส่วนที่เห็นว่าควรจะต้องรักษาสภาพเป็นป่าไว้

(4) ป่าใดที่ได้มีการประกาศให้เป็นป่าสงวน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปคุ้มครองอย่างเพียงพอและจริงจังเพื่อมิให้มีการบุกรุกได้

2.4.2 ป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้ว

(1) เร่งสำรวจป่าที่ถูกบุกรุกไปแล้วให้รู้แน่ชัดว่าป่าใดจะเปิดเป็นที่ทำกินแน่นอน ซึ่งจะเร่งออกหนังสือสำคัญให้ราษฎรเข้าไปถือครองต่อไป และป่าใดจะสงวนไว้จะดำเนินการปลูกป่าทดแทน การสำรวจจะจัดให้มีโครงการเร่งด่วนพิเศษดำเนินการโดย 3 หน่วยงานร่วมกัน คือ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และกรมป่าไม้ โดยรัฐจะสนับสนุนในด้านอัตราค่าจ้างคนและเครื่องมืออย่างเต็มที่

(2) เร่งการออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรซึ่งขอมีกรรมสิทธิ์ป่าที่ถูกบุกรุกในส่วนที่เห็นว่าจะให้ราษฎรเข้าไปทำกิน โดยจะทำความคู่ไปกับการเร่งสำรวจข้างต้น

(3) เร่งจัดทำโครงการและแผนงานบูรณะปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่สำคัญๆ ที่ถูกทำลายไปแล้วให้เป็นโครงการเร่งรัดปลูกป่าแทนในอัตราที่สูงกว่าที่ดำเนินมา โดยการเร่งสำรวจและจัดทำเป็นโครงการสมบูรณ์แบบ และจัดหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมาดำเนินการปลูกป่าแทน โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.4.3 ผลผลิตจากป่าไม้

(1) พิจารณากำหนดเขตการขนย้ายไม้ซุง และผลิตภัณฑ์จากไม้ให้แน่ชัด ส่วนหลักเกณฑ์ในการขนย้ายจะกำหนดให้เหมาะสมกับการให้สัมปทานป่า ทั้งนี้จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยป้องกันรักษาป่าควบคู่กันไปอย่างเร่งด่วนด้วย

(2) จำกัดการอนุญาตให้ตั้งโรงเลื่อยใหม่ หรือการขยายโรงเลื่อยเดิมให้สอดคล้องกับสัมปทานป่าที่ให้

(3) ห้ามการส่งออกไม้ก่อนทุกชนิดและควบคุมการส่งออกของผลิตภัณฑ์ไม้ทุกชนิดอย่างใกล้ชิด

3. แหล่งน้ำ

3.1 ปัญหาการพัฒนาแหล่งน้ำ

แหล่งน้ำเป็นปัจจัยหลักต่อการพัฒนาประเทศหลายด้าน การเร่งพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาก่อให้เกิดความต้องการในการใช้แหล่งน้ำมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันแหล่งน้ำต่างๆ ในประเทศมีปริมาณจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนนโยบายและมาตรการในการพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศส่วนรวมในระยะต่อไป

การพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติของประเทศมีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบาย และวางมาตรการส่วนรวมเพื่อควบคุมการใช้ การพัฒนาและการรักษาแหล่งน้ำ สรุปปัญหาต่างๆ ได้ คือ

3.1.1 ขาดแผนและนโยบายส่วนรวมเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำ ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติในระยะที่แล้วๆ มา ยังมิได้มีการกำหนดนโยบายส่วนรวมสำหรับการใช้ การพัฒนา และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสำหรับประเทศไว้อย่างเป็นระบบชัดเจน การดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ จึงกระจายไปในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มี นโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำตามขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะของตน จึงมีบางกรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการประสานงาน การแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งปริมาณน้ำที่จะนำมาใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในโครงการตามสาขาต่างๆ

3.1.2 ขาดการสำรวจแหล่งน้ำที่จะนำมาพัฒนาให้เป็นประโยชน์ การวางแผนพัฒนาในปัจจุบัน ยังไม่มีการสำรวจที่แน่นอนถึงปริมาณน้ำ แหล่งน้ำทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ และปริมาณน้ำที่ต้องการใช้ในแต่ละสาขาทั้งในปัจจุบันและสาขา ซึ่งจำเป็นต่อการวางแผนและการจัดสรรน้ำสำหรับการใช้ในแต่ละสาขาได้อย่างรัดกุม โดยต้องจัดเป็นระบบหมุนเวียนให้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

3.1.3 ขาดแผนนโยบายระยะยาว เพื่อแก้ปัญหาความแห้งแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประสบวิกฤตการณ์ทางธรรมชาติฝนแล้งและฝนทิ้งช่วงเป็นประจำเกือบทุกปีมาโดยตลอด เป็นผลเสียหายแก่การเพาะปลูกและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวนา ชาวไร่ ในภาคดังกล่าว ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน และไม่มั่นคง การแก้ปัญหาเท่าที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปส่วนใหญ่เป็นแบบ “ฉุกเฉิน” เพื่อบรรเทาความเสียหายไปเป็นปีๆ แต่ยังคงขาดมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาในระยะยาว

3.1.4 ความเสื่อมโทรมและเน่าเสียของแหล่งน้ำ การขาดแผนบำรุงและรักษาแหล่งน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและเน่าเสียของแหล่งน้ำโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามย่านชุมชนและแหล่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่ใช้น้ำมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาแหล่งน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำใต้ดินซึ่งบางแห่งมีการสูบน้ำขึ้นมากจนเกิดการเสียดุลทางธรรมชาติ เช่น ปัญหาแหล่งน้ำบาดาลบริเวณกรุงเทพมหานครมีน้ำทะเลและน้ำกร่อยไหลซึมเข้ามาในชั้นน้ำบาดาล ทำให้ต้องเสียสภาพแหล่งน้ำใต้ดินไป นอกจากนี้การทิ้งสิ่งโสโครกต่าง ๆ หรือน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทก็ทำให้น้ำตามแม่น้ำลำคลองเกิดเน่าเสีย และในอนาคตปัญหาการเน่าเสียของแหล่งน้ำดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการทำลายและลดจำนวนแหล่งน้ำลงไป นอกจากนี้ การทำลายป่าไม้ต้นน้ำลำธารได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในขณะที่ความต้องการปริมาณน้ำจากแหล่งน้ำต่าง ๆ มากขึ้นทุกขณะ

3.1.5 ขาดมาตรการควบคุมการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับขีดจำกัดของการพัฒนาแหล่งน้ำ ขาดการวางมาตรการจำกัดการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมในแต่ละเขตให้สอดคล้องกับขีดจำกัดของแหล่งน้ำที่มีอยู่ในแต่ละอาณาบริเวณ เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนน้ำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.1.6 การใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด ขณะที่ประชากรบางส่วนมีน้ำกินน้ำใช้อย่างอุดมสมบูรณ์และใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด ก็มีประชากรอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่ในชนบทมีปัญหขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างที่จำเป็นต้องมีแนวทางและมาตรการแก้ไขอย่างรีบด่วน

3.2 สภาพและแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำ

การพัฒนาแหล่งน้ำ หมายถึง การพัฒนาแหล่งน้ำตามธรรมชาติ 3 ประเภท คือ

3.2.1 แหล่งน้ำในอากาศ เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญที่สุด เพราะก่อให้เกิดฝน ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแหล่งน้ำต่าง ๆ ทั้งผิวดินและใต้ดิน ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตโซนร้อนและได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และตะวันตกเฉียงใต้เกือบตลอดปี จากสถิติของกรมอุตุนิยมวิทยา ประเทศไทยมีปริมาณน้ำฝนตกเฉลี่ยทั่วทุกภาคปีละ 1,837 มม. โดยแยกออกเป็นรายภาคได้ดังนี้ .-

ก. ภาคเหนือ	ปริมาณน้ำฝนตกเฉลี่ยปีละ	1,260	ม.ม.
ข. ภาคกลาง	“	“	1,375
ค. ภาคตะวันตก	“	“	1,675
ง. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	“	“	1,370
จ. ภาคตะวันออก	“	“	2,480
ฉ. ภาคใต้	“	“	2,860

จากความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำในอากาศ คือ น้ำฝน ซึ่งมีประโยชน์ต่อการพัฒนาแหล่งน้ำที่สำคัญที่สุด จึงต้องสนับสนุนให้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสภาพอากาศโดยการจัดตั้งสถานีวัดน้ำฝนให้ครบทุกจังหวัด เพื่อจะได้จัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์แบบทั่วทั้งประเทศ สำหรับใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำต่อไป

นอกจากนี้ไอน้ำในอากาศซึ่งอยู่ในสภาพความชื้น เมฆ และหมอก สำหรับประเทศไทยยังสามารถเปลี่ยนสภาพให้เป็นฝนได้ตามโครงการฝนหลวงสำหรับบางจังหวัดซึ่งแห่งแล้ง โครงการฝนหลวงจึงเป็นโครงการที่สมควรจะได้รับการประเมินผลว่าจะเป็นการคุ้มค่าน้อยเพียงไรเพื่อจะได้วางแผนขยายโครงการนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

3.2.2 แหล่งน้ำผิวดิน ประกอบด้วย ลุ่มน้ำต่างๆ ตลอดจน คุ คลอง หนอง บึง ที่กระจายอยู่ตามภาคต่างๆ ทั่วประเทศนั้นก็ถือว่าเป็นแหล่งน้ำผิวดินและเป็นที่รองรับน้ำฝนตามธรรมชาติ ประเทศไทยมีลุ่มน้ำใหญ่น้อยกระจายอยู่ตามภาคต่างๆ ดังนี้คือ

- ภาคเหนือ	8	ลุ่มน้ำ
- ภาคกลาง	5	”
- ภาคตะวันตก	4	”
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	22	”
- ภาคตะวันออก	4	”
- ภาคใต้	4	”

แหล่งน้ำผิวดินเป็นประโยชน์ในกิจกรรมการเกษตร อุตสาหกรรม พลังงาน อุปโภค บริโภค ตลอดจนการคมนาคมขนส่ง การประมงและสาธารณสุข เนื่องจากเรายังไม่สามารถควบคุมธรรมชาติของแหล่งน้ำผิวดินให้เหมาะสม เพื่อจะได้รับกับอุทกภัยหรือความเสียหายได้

ลุ่มน้ำที่ใหญ่และสำคัญที่สุดของประเทศ คือ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ถึง 1 ใน 3 ของประเทศ มีปริมาณน้ำไหลเฉลี่ยปีละ 25,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ต้นน้ำเริ่มจากภาคเหนือและไหลผ่านที่ราบภาคกลางไปออกสู่ทะเลที่อ่าวไทย ในสภาพปัจจุบันภาคกลางและภาคเหนือได้ใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำนี้ประมาณปีละ 16,000 ล้านลูกบาศก์เมตร และ 9,000

ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ เมื่อความต้องการใช้น้ำมีแนวโน้มมากขึ้น การจัดสรรน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ในแต่ละภาคจึงมีข้อขัดแย้งในแง่ที่ว่าผลประโยชน์ที่ได้รับในภาคหนึ่งจะทำให้เสียผลประโยชน์ในอีกภาคหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อการกระจายรายได้ระหว่างภาคต่างๆ ของประเทศโดยตรง ฉะนั้น การก่อสร้างโครงการจึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

สำหรับภาคเหนือซึ่งมีพื้นที่ถึง 2 ใน 3 อยู่ในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้น มีจำนวนเนื้อที่ถือครองเพื่อเกษตรกรรมต่อครอบครัวมีแนวโน้มที่จะลดลง จึงจำเป็นที่จะต้องจัดหาปัจจัยน้ำให้เพิ่มมากขึ้น แต่ก็ต้องคำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นในภาคกลางด้วย เนื่องจากน้ำที่ใช้ในภาคกลางส่วนใหญ่ได้มาจากแหล่งน้ำในภาคเหนือดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นควรวางแผนทางการเพิ่มปริมาณน้ำในภาคเหนือ โดยการศึกษาถึงความเหมาะสมที่จะผันน้ำจากลุ่มน้ำสาละวิน และลุ่มน้ำโขงมาใช้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันจะต้องศึกษาถึงปริมาณน้ำส่วนหนึ่งที่ใช้ในการใส่น้ำเค็มบริเวณกรุงเทพฯ ประมาณปีละ 4,000-5,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ว่าจะมีความจำเป็นมากน้อยเพียงไร ถ้าหากสามารถลดปริมาณน้ำที่ใช้ใส่น้ำเค็มนี้ลงให้พอเหมาะก็จะมีปริมาณน้ำเหลือใช้ที่ภาคเหนือได้มากขึ้น นอกจากนี้ ก็ควรจะคำนึงถึงการนำน้ำใต้ดินซึ่งมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในภาคเหนือมาใช้ประโยชน์ให้เต็มที่ด้วย

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงในฤดูแล้ง ถึงแม้ว่ามีปริมาณน้ำฝนตกเฉลี่ยค่อนข้างสูงและมีลุ่มน้ำสาขามากมายนั้น แต่สภาพของดินที่ไม่เอื้ออำนวยให้ในการเก็บกักน้ำ และลุ่มน้ำที่มีอยู่ก็เป็นลุ่มน้ำเล็ก ๆ ประกอบทั้งการถางป่าทำไร่เลื่อนลอยมาก ทำให้ปัญหาขาดแคลนน้ำทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงต้องเน้นการพัฒนาโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำให้กระจายไปทั่วทั้งภาค รวมทั้งเร่งรัดโครงการผันน้ำและสูบน้ำและแม่น้ำโขงส่งไปตามคลองส่งน้ำต่างๆ ให้เพิ่มมากขึ้นกว่าที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากได้ผลรวดเร็วและมีผลดีในแง่จิตวิทยาต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาและพัฒนาแหล่งน้ำผิวดินโดยเฉพาะลุ่มน้ำต่างๆ ให้เป็นระบบและมีความสอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันนั้น เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดชั้นตอนและลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ นอกจากนี้การออกกฎหมายควบคุมการใช้การพัฒนาและการอนุรักษ์แหล่งน้ำผิวดินจะทำให้การดำเนินการต่างๆ ได้ผลเต็มที่ยิ่งขึ้น

3.2.3 แหล่งน้ำใต้ดิน ความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำใต้ดินในแต่ละพื้นที่ตามภาคต่างๆ ทั่วประเทศนั้นไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพชั้นดิน การนำน้ำใต้ดินมาใช้ยังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร ส่วนใหญ่เป็นกิจการของทางราชการ และมุ่งประโยชน์ทางด้านอุปโภคบริโภคเท่านั้น

การเจาะบ่อนบาดาลโดยไม่มีมาตรการทางวิชาการสนับสนุนมักจะไม่ได้ออกผลดีเท่าที่ควร จึงควรที่ต้องมีการศึกษา สำรวจเบื้องต้นด้วยวิธีการทางธรณีวิทยา ธรณีฟิสิกส์

อุทกวิทยา และการเจาะสำรวจเพื่อหาข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการวิเคราะห์ถึงปริมาณน้ำใต้ดินที่จะสูบขึ้นมาใช้ต่อเนื่องกันตามระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ทำให้เกิดการสูญเสียคุณภาพทางธรรมชาติของแหล่งน้ำใต้ดิน

การพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดิน จะต้องกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นอันดับแรก เนื่องจากน้ำที่ใต้มีคุณภาพดีอยู่แล้ว โดยกำหนดให้การใช้เพื่อการอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมเป็นอันดับรองลงมา อย่างไรก็ตาม ลำดับความสำคัญนี้ก็ควรจะเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละท้องที่โดยเปรียบเทียบถึงความอุดมสมบูรณ์ทั้งแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดิน ตลอดจนคุณภาพของน้ำ และความต้องการใช้น้ำเป็นเกณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีปัญหาขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงนั้น มีพื้นที่ที่สามารถจะเจาะน้ำบาดาลมาใช้เพื่อการเกษตรกรรมขนาดย่อมได้ประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่ทั้งภาค

3.3 นโยบายการใช้น้ำ

การใช้น้ำสำหรับโครงการเอนกประสงค์ควรจัดลำดับความสำคัญของการใช้โดยทั่วๆ ไปดังนี้

3.3.1 เพื่อการเกษตรกรรม

เนื่องจากเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศขึ้นอยู่กับผลผลิตด้านเกษตรเป็นสำคัญ จึงควรที่จะมุ่งพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการนี้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะโครงการชลประทานเจ้าพระยาตอนบนและการชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีพื้นที่ในเขตชลประทานเพียง 1.4 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 4 ของพื้นที่เพาะปลูกของภาคต่างๆ ที่ในภาคนี้มีลุ่มน้ำใหญ่น้อยอยู่ถึง 22 ลุ่มน้ำ และมีอยู่หลายลุ่มน้ำที่ยังมิได้มีการพัฒนาในเรื่องแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานอย่างเต็มที่ เช่น ลุ่มน้ำชี และลุ่มน้ำมูล เป็นต้น

3.3.2 เพื่อการอุตสาหกรรม

รัฐจะต้องจัดหาแหล่งน้ำให้อุตสาหกรรมต่างๆ อย่างเพียงพอ โดยการศึกษารวหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม เพื่อให้บริการการจัดสรรน้ำได้ขยายตัวให้ทันกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะจำกัดขีดการขยายตัวของอุตสาหกรรมในแต่ละท้องที่ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการขาดแคลนน้ำอันจะเกิดขึ้นในเขตท้องที่นั้น

3.3.3 เพื่อการอุปโภคบริโภค

เนื่องจากแหล่งชุมชนต่างๆ ได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น จึงจะต้องจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคสำหรับชุมชนในเมืองและในชนบท ในชนบทนั้นรัฐมีนโยบายที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเพื่อลดช่องว่างความเป็นอยู่ระหว่างคนในเมืองและคนในชนบท รัฐจึง

จะต้องเร่งดำเนินการเรื่องการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แหล่งน้ำใต้ดิน

3.3.4 เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

ปัจจุบันการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำ คือ ได้มาจากพลังงานของน้ำ เขื่อนต่างๆ แต่ต้องคำนึงถึงการใช้เพื่อการเกษตร โดยเฉพาะในฤดูแล้งเป็นสำคัญ จึงจะมีการสำรวจ และศึกษาหาแหล่งน้ำเพื่อการนี้ไว้อย่างรอบคอบด้วย

3.3.5 เพื่อบรรเทาอุทกภัย

อุทกภัยที่เกิดขึ้นได้นำความเสียหายมาสู่ประเทศนับเป็นจำนวนมากทุกปี นอกจากจะทำความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกแล้ว ยังนำความเสียหายมาสู่เศรษฐกิจและสังคม ส่วนรวมของประเทศอีกนานับประการ ฉะนั้น การบรรเทาและควบคุมอุทกภัยนั้นจะมีความสำคัญ สำคัญลุ่มน้ำใหญ่ๆ โดยเฉพาะลุ่มน้ำเจ้าพระยา เพื่อการป้องกันและควบคุม รวมทั้งการคาดคะเน ระดับของน้ำในแม่น้ำเพื่อบรรเทาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในเขตเมืองและเขตเพาะปลูกด้วย

3.3.6 เพื่อการคมนาคมและขนส่ง

เนื่องจากวิกฤติการณ์และราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นไปอีก ความสนใจที่จะหันมาใช้การคมนาคมทางน้ำเพื่อขนส่งสินค้าจึงมีเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันปริมาณน้ำที่มี อยู่ในฤดูแล้งในแม่น้ำที่มีความสำคัญทางด้านการคมนาคม เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำป่าสัก มี น้อยและร่องน้ำตื้นเขินเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ ไม่สามารถใช้ได้ตลอดทุกฤดูกาล จึงจะให้ความสำคัญต่อโครงการขุดลอกร่องน้ำเพื่อปรับปรุงลำน้ำในแม่น้ำลำคลองต่างๆ ให้สามารถใช้ ประโยชน์เป็นทางคมนาคม และมีความสะดวกต่อการเดินเรือขนส่งสินค้าได้ตลอดปี

3.3.7 เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การไล่น้ำเค็มฟื้นฟูสถานสิ่งแวดล้อม ที่เสื่อมโทรม เป็นต้น

การขยายตัวของเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของพลเมืองทำให้มีการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น จนไปลดจำนวนของน้ำที่จะระบายไปตามแม่น้ำลำคลองสู่ปากอ่าว เป็นเหตุให้เกิดการเสียดุลยภาพทางธรรมชาติ มีน้ำเค็มหนุนเข้ามาบริเวณปากแม่น้ำจนทำให้เกิดผลเสียหายต่ออาชีพการทำ สวนและไร่นาของประชากรที่อาศัยอยู่ตามปากแม่น้ำ และริมน้ำที่น้ำทะเลสามารถหนุนเข้าถึง นอกจากนี้ การทิ้งสิ่งโสโครกหรือน้ำโสโครกจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท ทำให้เกิดน้ำเน่า เสียตามแม่น้ำลำคลองจนเกิดความเดือดร้อนแก่ประชากรที่อาศัยน้ำจากแม่น้ำลำคลอง ซึ่งบางครั้ง จำเป็นต้องปล่อยน้ำจากเขื่อนต่างๆ เพื่อไล่น้ำเค็มและน้ำเสียออกจากแม่น้ำลำคลองดังกล่าว แต่ เนื่องจากมีปริมาณน้ำอยู่จำกัด จึงจะได้มีการศึกษาเพื่อคำนวณหาความเหมาะสมในการบังคับ ควบคุมปริมาณน้ำที่จำเป็นสำหรับใช้ระบายในการไล่น้ำเค็มและทำให้ความสกปรกเจือจางลง

นอกจากนี้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำตามเขื่อนต่างๆ ก็สามารถปรับปรุงให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวไว้สำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

3.3.8 การใช้น้ำเพื่อการประมง

อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่ได้สร้างขึ้นตามโครงการเอนกประสงค์นั้น สามารถใช้ประโยชน์ในการประมงได้อีกด้วย โดยทำการศึกษา ทดลอง ค้นคว้า และวิจัยด้านวิชาการประมง เพื่อเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำ ศึกษาและทดลองเครื่องมือจับสัตว์น้ำบางชนิดที่เหมาะสม เพื่อเผยแพร่ให้ราษฎรทำการประมงอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ปลอยพันธุ์ปลาน้ำจืดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการแพร่พันธุ์ และการอนุรักษทรัพยากรสัตว์น้ำในบริเวณอ่างเก็บน้ำนั้น ซึ่งเป็นแนวทางในการเร่งรัด เพื่อเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำจืดด้วย

3.4 มาตรการและนโยบายการพัฒนา

(1) จัดให้มีหน่วยงานกลางในระดับสูง เพื่อทำการศึกษาและดำเนินการวางแผนในเรื่องการจัดทำแผนและโครงการแหล่งน้ำร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ปริมาณน้ำที่จะต้องใช้สำหรับกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนหรือโครงการพัฒนาประเทศในสาขาต่างๆ ทั้งนี้ โดยให้มีการทดสอบที่แน่นอนถึงปริมาณน้ำและแหล่งน้ำทั้งหมดที่มีอยู่ และปริมาณน้ำที่ต้องการใช้ในแต่ละสาขาทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อให้ทราบถึงปริมาณและแผนการใช้ปริมาณน้ำในอนาคตของกิจกรรมต่างๆ โดยการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำขึ้นตามขั้นตอนดังนี้

ก. จัดให้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ

ข. วางแผนการใช้และการพัฒนาแหล่งน้ำทั่วประเทศให้เหมาะสมและสอดคล้องกันกับการพัฒนาในกิจกรรมสาขาต่างๆ

ค. คัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ศึกษา และปฏิบัติการเกี่ยวกับแหล่งน้ำและเร่งรัดให้มีการจัดทำโดยรีบด่วนหลังจากการศึกษาได้สำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว

ง. จัดทำแผนอนุรักษ์แหล่งน้ำให้ได้ประโยชน์อย่างสูงสุด

จ. วางแผนการบริหารการควบคุมการใช้แหล่งน้ำให้เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

(2) จัดให้มีโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรแหล่งน้ำที่จำเป็นตามลุ่มน้ำและต้นน้ำลำธารต่างๆ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และดิน โครงการพัฒนาต่างๆ ก่อนจะเริ่ม

ดำเนินการจะต้องการศึกษาถึงผลได้ผลเสียที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของบริเวณที่จะก่อสร้างดังกล่าว นอกจากนี้ควรมีโครงการเร่งรัดการดำเนินการขุดลอกคู คลอง หนอง บึงต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่เป็นแหล่งน้ำผิวดินที่ใช้ประโยชน์ได้

(3) ปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมการทิ้งขยะและของโสโครกลงในน้ำเพื่อการอนุรักษ์น้ำและแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมไม่ให้ปนเปื้อนอีกด้วย

(4) เร่งศึกษาสำรวจและวางแผนเพื่อบรรเทาอุทกภัยในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และวางโครงการเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการปลูกป้องกันรักษาป่าจะเป็นโครงการแก้ปัญหาในระยะยาว สำหรับในภาวะการณ์ปัจจุบันจำเป็นต้องมีโครงการศึกษาสำรวจลุ่มน้ำใหญ่ ๆ โดยเร่งรีบให้ทราบถึงสภาพของลำน้ำ ระดับน้ำ และปริมาณน้ำในลุ่มน้ำต่าง ๆ พร้อมทั้งใช้วิชาการสมัยใหม่ทำการวางแผนป้องกันอุทกภัยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นและคาดการณ์ล่วงหน้าถึงอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ตลอดจนการศึกษาวางแผนจัดทำคลองระบายเป็นทางน้ำที่จะระบายน้ำจากลุ่มน้ำใหญ่ ๆ ออกไปสู่ทะเลโดยไม่ผ่านบริเวณชุมชนในกรณีที่เกิดฝนตกมากผิดปกติ และใช้ประโยชน์จากทางระบายน้ำเหล่านี้ในการส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกพืชไร่ในฤดูแล้งด้วย เป็นต้น

(5) เร่งวางโครงการการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำไว้ล่วงหน้า โดยเร่งทำแผนจังหวัดให้ทราบถึงการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งว่ามีหมู่บ้านและตำบลใดจำเป็นต้องวางโครงการระยะสั้นและระยะยาวที่จะแก้ไข และรวบรวมเสนอรวมไว้ในงบประมาณประจำปีต่อไป การทำโครงการช่วยเหลือนี้จะต้องทำให้เสร็จภายในปี 2521 เพื่อให้ทันการจัดงบประมาณตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นไป

4. ทรัพยากรพลังงานและเชื้อเพลิง

พลังงาน หมายถึง แรงงานที่ได้มาจากธรรมชาติ อาจจำแนกออกได้ตามแหล่งที่มาเป็น 2 ประเภท คือ พลังงานต้นกำเนิด (Primary Energy) ได้แก่ น้ำ แสงแดด ลม เชื้อเพลิงธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน แก๊สธรรมชาติ ไอ้ไอน้ำใต้ดิน แร่ นิวเคลียร์ ไม้ฟืน แกลบ ชานอ้อย และพลังงานแปรรูป (Secondary Energy) ซึ่งได้มาโดยการนำพลังงานต้นกำเนิดดังกล่าวข้างต้นมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น พลังงานไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ถ่านโค้ก แก๊สหุงต้ม เป็นต้น จึงนับได้ว่าพลังงานเป็นบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการใช้แหล่งพลังงานดังนี้ คือ

(1) พลังงานทั่วไป

ประเทศไทยใช้พลังงานในรูปแบบต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นการใช้พลังงานในรูปแบบผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (รวมแก๊ส) โดยเทียบเป็นค่าความร้อนทั้งหมด ประมาณร้อยละ 81.7 ของพลังงานที่ใช้ทั้งหมด พลังงานที่ใช้รองลงมา ได้แก่ พลังน้ำ ซึ่งใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าประมาณร้อยละ 8.6 จากชานอ้อยประมาณร้อยละ 6.2 และถ่านหินประมาณร้อยละ 2.4 ไม้พื้นประมาณร้อยละ 0.5 แกลบประมาณร้อยละ 0.4 และถ่านไม้ประมาณร้อยละ 0.2

(2) พลังงานไฟฟ้า

ในปี 2518 ความต้องการใช้พลังไฟฟ้าสูงสุดมีทั้งสิ้นประมาณ 1,407 เมกกะวัตต์ และพลังงานไฟฟ้าประมาณ 8,212 ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง มีกำลังผลิตติดตั้งทั้งหมดจำนวน 2,438 เมกกะวัตต์ จำแนกเป็นกำลังผลิตติดตั้งจากพลังน้ำ 909 เมกกะวัตต์ พลังไอน้ำ 1,334 เมกกะวัตต์ เครื่องกังหันแก๊ส 165 เมกกะวัตต์ และเครื่องดีเซลอีก 30 เมกกะวัตต์ จากระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าทั้งหมดนี้ ปรากฏว่าต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในการผลิตถึงประมาณร้อยละ 56-62 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี พลังงานไฟฟ้าที่ใช้ส่วนใหญ่ร้อยละ 65 อยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลประมาณร้อยละ 20 ของประชากรทั่วประเทศเท่านั้นที่ได้รับบริการสาธารณูปโภคในด้านนี้ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าคาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี

4.1 ปัญหาพลังงานของประเทศ

โดยที่พลังงานและเชื้อเพลิงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและทางยุทธศาสตร์ จึงควรที่จะมีการพัฒนาวางแผนการใช้ให้เป็นที่แน่นอนเพียงพอทั้งยามปกติและยามฉุกเฉิน ให้คุ่มค่าทางเศรษฐกิจและควรมีนโยบายให้สามารถพึ่งตนเองให้มากที่สุด เพราะจากวิกฤติการณ์น้ำมันที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับพลังงานอยู่มาก คือ

4.1.1 ปัญหาการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรพลังงานภายในประเทศ
 ยังไม่เต็มที่เนื่องจากขาดการวางแผนหลักด้านการพลังงาน จากการสำรวจแหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงที่สำคัญที่มีอยู่ภายในประเทศ ได้แก่ พลังน้ำ ถ่านลิกไนท์ แก๊สธรรมชาติ น้ำมันดิบ และหินน้ำมัน มีแหล่งพลังน้ำเท่าที่สามารถพัฒนาและนำมาใช้มากที่สุด โดยการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ แต่ผลการสำรวจตรวจสอบพบว่าแหล่งพลังน้ำภายในประเทศ และระหว่างประเทศที่สามารถนำมาผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ และประโยชน์พลอยได้อื่นๆ มีจำนวนถึง 92 แห่ง ซึ่งสามารถจะผลิตเป็นพลังไฟฟ้าสูงสุดได้ประมาณ 20 ล้านกิโลวัตต์ แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเขื่อนพลังน้ำที่ก่อสร้างแล้วเสร็จมี 8 แห่ง (ไม่รวมเขื่อนเจ้าเงาะและเขื่อนปัตตานี ซึ่งกำลังจะแล้วเสร็จในปี 2522 และ 2524) รวมกำลังผลิตติดตั้งได้เพียง 909 เมกกะวัตต์ และมีขีดความสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้เฉลี่ยปีละ 2,813 ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมงเท่านั้น แหล่งพลังน้ำภายในประเทศที่เหลือส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกว่าที่ได้ก่อสร้างไปแล้ว แต่ก็จะสามารถพัฒนาเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าทดแทนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงได้

ส่วนถ่านหินที่พบในประเทศเป็นประเภทลิกไนท์มีที่กระบี่ แม่เมาะ และทีลี้มี ปริมาณสำรองรวมทั้งสิ้นประมาณ 170 ล้านตัน สามารถขุดมาใช้ในราคาที่คุ้มค่าต่อการลงทุนได้ เพียง 76 ล้านตัน ปัจจุบันนำมาใช้แล้วประมาณ 5 ล้านตัน ส่วนใหญ่นำมาใช้ในการผลิตเป็น พลังงานไฟฟ้า สำหรับหินน้ำมัน แหล่งน้ำมันดินและแก๊สธรรมชาตินั้น ยังอยู่ในระหว่างการสำรวจ วิจัย เพื่อที่จะได้ทราบถึงปริมาณและคุณภาพในเชิงการค้าให้เป็นที่แน่ชัด

ดังนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า แหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงพลังงานที่มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้เพิ่มขึ้น และขาดการสำรวจและวิจัยกันอย่างจริงจังนั้น เนื่องจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมีราคาถูกมาก่อนมีวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้น จึงทำให้การใช้พลังงานที่ผลิตด้วย เชื้อเพลิงอย่างอื่นมาทดแทนจะไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ประกอบกับกำลังเงินของประเทศไม่อยู่ใน วัสดุที่จะลงทุนสำรวจเตรียมไว้เป็นการล่วงหน้า ฉะนั้นในระยะเวลาต่อไปจำเป็นต้องมีการสำรวจ และวิจัยอย่างจริงจังพร้อมทั้งวางแผนหลักในการผลิต การจัดหา และการใช้เชื้อเพลิงในระยะยาวไป พร้อมๆ กันด้วย

4.1.2 ปัญหาในด้านน้ำมันเชื้อเพลิง

(1) ปริมาณการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันและราคาน้ำมันที่มีอัตรา เพิ่มสูงขึ้น การใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันในประเทศปัจจุบันยังไม่มีมาตรการที่จะประหยัดการใช้ทั้ง ทางตรงและทางอ้อมเท่าที่ควร จึงทำให้ปริมาณการใช้เพิ่มสูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2518 ปริมาณ การใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันของประเทศทั้งหมดประมาณ 52 ล้านบาเรล จำแนกเป็น การใช้ด้านกิจการ ขนส่งร้อยละ 42 (เฉพาะรถยนต์โดยสารและรถบรรทุกร้อยละ 36) ใช้ในการอุตสาหกรรมต่างๆ ร้อย ละ 21 ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าร้อยละ 15 และใช้ในบ้านเรือนและอื่นๆ ร้อยละ 22 ฉะนั้น จาก วิกฤติการณ์น้ำมันที่ผ่านมาจึงมีผลทำให้กิจการดังกล่าวประสบปัญหาและก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และการใช้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นจำนวนมาก เพื่อสั่งซื้อน้ำมันทั้งหมด โดยเพิ่มจากจำนวนเงิน 4,661 ล้านบาท ในปี 2516 (ก่อนวิกฤติการณ์ครั้งใหญ่) เป็นจำนวนเงินถึง 12,571 ล้านบาท ในปี 2517 หรือเพิ่มอีกสองเท่าตัว คิดเป็นร้อยละ 20 ของมูลค่าสินค้าที่ส่งเข้าทั้งหมด ในปี 2517 และ การเพิ่มราคาน้ำมันครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2518 โดยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 นั้น ทำให้ ประเทศต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีกประมาณปีละ 1,200 ล้านบาท จึง นับว่าปัญหาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นปัญหาที่รุนแรงทางด้านเศรษฐกิจ และการเงินที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะประเทศไทยยังต้องส่งน้ำมันดิบจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด และจะต้องส่งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ใน อนาคตอันใกล้นี้ ถึงแม้จะได้พบแก๊สธรรมชาติและมีแนวโน้มที่จะพบน้ำมันดิบในขณะนี้แล้วก็ตาม แต่จำเป็นต้องใช้เวลาอีกนานเพื่อที่จะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในเชิงการค้า ขณะเดียวกันราคา น้ำมันดิบก็มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยจะมีผลกระทบต่อดุลการชำระเงินและการ พัฒนาด้านอื่นๆ ของประเทศต่อไปอีก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนการผลิต การจัดหา และการใช้น้ำมันให้ละเอียดรอบคอบมากที่สุดไว้ล่วงหน้า

(2) บทบาทของธุรกิจน้ำมันของประเทศ ลักษณะธุรกิจน้ำมันของประเทศในปัจจุบันเป็นตลาดของผู้ผลิตและผู้ขาย ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันเอกชนต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่รัฐขาดอำนาจต่อรอง ถึงแม้รัฐจะควบคุมราคาจำหน่ายน้ำมันก็ตาม แต่ก็เพียงพอการควบคุมที่ปลายเหตุ การพิจารณาข้อเรียกร้องของบริษัทผู้ค้าน้ำมันและโรงกลั่นในการขอขึ้นราคาผลิตภัณฑ์น้ำมัน เนื่องจากวิกฤติการณ์น้ำมันที่ผ่านมา รัฐได้พิจารณาตามข้อเรียกร้องและสถิติข้อมูลต่างๆ ที่บริษัทได้เสนอมาเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่ารัฐจะมีเจ้าหน้าที่คอยควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงและหน้าที่การควบคุมดูแลกระจายกันไปหลายหน่วยงาน

4.1.3 ปัญหาในด้านพลังงานไฟฟ้า

(1) ปัญหาการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่ต้องพึ่งน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในอัตราส่วนที่สูงเกินไป ปัจจุบันพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตทั้งหมดส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 56-62 ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นสัดส่วนสูงมาก และเป็นความเสี่ยงในระบบอันเนื่องมาจากแหล่งน้ำมันดิบส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกกลาง ซึ่งมีสถานการณ์การเมืองที่ไม่แน่นอน

2) ปัญหาการขาดแคลนไฟฟ้าในชนบท ปัจจุบันจากจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดทั่วประเทศประมาณ 47,725 หมู่บ้าน มีประมาณ 38,772 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 81 ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ และคาดว่าหมู่บ้านทั้งหมดทั่วประเทศที่ไม่มีไฟฟ้าใช้จะขยายเป็น 55,000 หมู่บ้าน ในอีก 25 ปีข้างหน้า ถ้ารัฐไม่ดำเนินการช่วยเหลือเพื่อเร่งรัดพัฒนาไฟฟ้าชนบท และ/หรือปล่อยให้การไฟฟ้าต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุน และขยายระบบจำหน่ายเองทั้งหมด ก็จะต้องใช้เวลานานกว่ากำลังเศรษฐกิจของกิจการไฟฟ้าจะมั่นคง หรือสามารถลงทุนขยายระบบไฟฟ้าได้ภายในเวลาอันสมควรตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

4.2 แนวทางและมาตรการพัฒนา

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 นี้ ได้กำหนดแนวทางและมาตรการการพัฒนาพลังงานและเชื้อเพลิงไว้ต่อไปนี้

4.2.1 แนวทางการวางแผนหลักพลังงานของประเทศ

(1) กำหนดให้มีแผนหลักการพัฒนาพลังงานในระยะยาวขึ้นเพื่อพัฒนาแหล่งเชื้อเพลิงพลังงานที่มีอยู่ในประเทศให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้เชื้อเพลิงพลังงาน การพยายามลดการใช้เชื้อเพลิงพลังงานจากต่างประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการพัฒนาพลังงานให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในสาขาต่างๆ และคำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

(2) ส่งเสริมการสำรวจวิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับพลังงานและเชื้อเพลิง พลังงานภายในประเทศ รวมทั้งติดตามความก้าวหน้าจากต่างประเทศในด้านวิวัฒนาการพลังงาน ชนิดใหม่ๆ และพลังงานทดแทน รวมทั้งระบบขนส่งพลังงานด้วย

(3) เร่งรัดการใช้ประโยชน์แหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงพลังงาน ภายในประเทศที่ได้นำมาใช้แล้วให้ใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ เช่น เร่งรัดสำรวจและใช้ถ่านลิกไนท์ให้มากขึ้น การสำรวจแหล่งพลังงานน้ำเพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังน้ำขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งการเร่งรัดสำรวจหาปริมาณของหินน้ำมันที่แม่สอด และทำการตรวจวิเคราะห์หาคุณภาพของหินน้ำมัน เพื่อพิจารณานำมาใช้ประโยชน์ต่อไปด้วย

(4) สนับสนุนให้มีการพัฒนาแก๊สธรรมชาติและน้ำมันดิบในบริเวณ อ่าวไทยและทะเลอันดามันให้เร็วยิ่งขึ้น โดยกำหนดมาตรการเป็นนโยบายที่แน่ชัดในรูปของการร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงปริมาณในเชิงการค้าที่แน่นอน โดยเฉพาะแก๊สธรรมชาติ ที่ได้ทราบปริมาณและคุณภาพบ้างแล้วนั้น จะนำมาใช้ประโยชน์โดยเร็วที่สุด

(5) เร่งรัดโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่มีผลการสำรวจความเหมาะสมในขั้นรายละเอียดเรียบร้อยแล้วให้ใช้งานได้เร็วขึ้น รวมทั้งการพิจารณาหาทางติดตั้ง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าพลังน้ำเพิ่มเติมที่เขื่อนต่างๆ อาทิเช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนสิรินธร และเขื่อนจุฬาภรณ์ เป็นต้น

(6) ดำเนินการพัฒนาแหล่งพลังน้ำที่ยังมิได้นำมาใช้ประโยชน์ให้ สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังน้ำมาใช้ให้มากที่สุด เพื่อทดแทนการผลิตไฟฟ้าโดยใช้น้ำมัน เป็นเชื้อเพลิง

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาในด้านกิจการ Petroleum

(1) การจัดรูปองค์การของรัฐเพื่อการพัฒนาและบริหาร ทรัพยากรด้าน Petroleum เพื่อช่วยขจัดปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับธุรกิจน้ำมันที่เป็นอยู่ให้สอดคล้อง กับรูปการณ์ปัจจุบันและอนาคต ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ รัฐจะจัดตั้ง องค์การของรัฐเพื่อให้มีบทบาทควบคุมการบริหารและจัดสรรทรัพยากรเชื้อเพลิงและการใช้น้ำมัน ภายในประเทศอย่างจริงจังขึ้น ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายน้ำมัน ดำเนินการจัดหา น้ำมันดิบ และควบคุมการผลิต การกลั่น การเก็บน้ำมันสำรองยามฉุกเฉิน การขนส่งและจำหน่าย และตลอดจนการร่วมลงทุนต่างๆ ในกิจการที่ต่อเนื่อง โดยให้ทำการร่วมลงทุนกับต่างประเทศ แต่ รัฐจะคงไว้ซึ่งอำนาจการต่อรองและควบคุมกิจการเป็นส่วนใหญ่ เพราะกิจการน้ำมันต้องใช้จ่ายเงิน ลงทุนและมีเทคโนโลยีสูง จึงจะส่งเสริมและ/หรือร่วมลงทุนกับเอกชนไทยและต่างประเทศด้วย

องค์กรที่จะตั้งขึ้นนี้จะต้องมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยรัฐจะควบคุมเฉพาะในเรื่องนโยบายเท่านั้น และในระยะแรกจะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาวางเค้าโครงการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น

(2) การประหยัดการใช้น้ำมัน การประหยัดน้ำมันทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเป็นมาตรการสำคัญที่จะต้องกำหนดขึ้น กล่าวคือ

ก. มาตรการระยะสั้น

- ลดการใช้ น้ำมันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (เฉพาะด้านบริหาร)
- จำกัดเวลาจำหน่ายน้ำมันให้น้อยลง
- ใช้วิธีการภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการประหยัดน้ำมัน ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- การรณรงค์ทางด้านสื่อสารมวลชนเพื่อประหยัดน้ำมัน
- ลดการใช้พลังงานไฟฟ้าของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งควบคุมการใช้ไฟฟ้าของธุรกิจ ที่เห็นว่าเป็นการฟุ่มเฟือยให้น้อยลง
- กำหนดราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และหากมีการขึ้นราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันในโอกาสต่อไป ควรหลีกเลี่ยงหรือให้มีผลกระทบกระเทือนผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทที่ จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนโดยส่วนรวมให้น้อยที่สุด อาทิ น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และน้ำมันก๊าด เป็นต้น

ข. มาตรการระยะยาว

- ปรับปรุงโครงสร้างระบบขนส่งมวลชนให้มีความคล่องตัว โดยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ถูกต้องตามหลักเศรษฐกิจมากที่สุด
- ปรับปรุงวิธีการใช้น้ำมันในโรงงานอุตสาหกรรม ให้ถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดยิ่งขึ้น อาทิ ชักจูงให้มีการปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมเอกชน เพื่อให้ลดการใช้น้ำมันลง โดยรัฐยอมลดหย่อนในด้านวิธีการคิดภาษีอากร
- วางแผนขยายกำลังผลิตของโรงกลั่นน้ำมันระยะยาว ให้มีประสิทธิภาพดีที่สุดในขนาดเศรษฐกิจการผลิต ก่อนที่จะพิจารณาจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันใหม่ และให้สามารถกลั่นน้ำมันดิบได้หลายประเภท โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างอัตราการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทต่างๆ กับอัตราการผลิตผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทนั้นๆ ที่จะผลิตได้จากน้ำมันดิบที่จะนำเข้ามาจากแหล่งต่างๆ
- ปรับปรุงราคาน้ำมันในโอกาสที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการผลิตกับการใช้น้ำมันประเภทต่างๆ แต่ทั้งนี้ต้องพยายามให้เกิดผล-กระทบต่อภาวะเศรษฐกิจน้อยที่สุด

4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านพลังงานไฟฟ้า

(1) กระจายแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยส่งเสริมให้ใช้พลังงานต้นกำเนิดชนิดใหม่แทนน้ำมันให้มากขึ้น อาทิ แก๊สธรรมชาติ แร่ชีวเคลิเยร์ เป็นต้น ส่วนที่ใช้อยู่แล้ว เช่น พลังน้ำและถ่านลิกไนท์ก็จะพยายามเพิ่มสัดส่วนการผลิตให้มากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้ฝั่งการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยน้ำมันให้น้อยลง สำหรับการนำเอาแร่ชีวเคลิเยร์มาใช้ในการผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้า เช่น ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศนั้น ก็เป็นทางเลือกที่จำเป็นอีกทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหในการผูกพันกับแหล่งพลังงานจากน้ำมันได้ในระยะยาว

(2) วางแผนพัฒนาระบบพลังงานไฟฟ้าให้มีความมั่นคงและเพียงพอ เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าทุกประเภทได้อย่างสม่ำเสมอด้วยต้นทุนการผลิตที่ต่ำ โดยให้

สอดคล้องกับการจัดสรรเงินลงทุนเพื่อการพัฒนาในด้านอื่นๆ ของประเทศ รวมทั้งเน้นความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ

(3) เร่งแก้ไขความแตกต่างระหว่างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสัมปทานไฟฟ้าของเอกชนให้เกิดความยุติธรรมยิ่งขึ้น ในปัจจุบันอัตราค่ากระแสไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเท่ากันทั่วประเทศ ซึ่งในอนาคตอันใกล้ อัตราประเภทอื่นๆ ก็ จะพิจารณาให้เท่ากันด้วย โดยเฉพาะประเภทธุรกิจและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการกระจาย การพัฒนาออกไปยังส่วนภูมิภาคอีกทางหนึ่งด้วย แต่อัตราค่ากระแสไฟฟ้างวดจำเป็นต้องเพิ่ม อัตราให้สูงพอ จนไม่ทำให้กิจการไฟฟ้าต้องขาดทุน อันจะเป็นภาระของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ต่อไป

(4) เร่งรัดการพัฒนาไฟฟ้าชนบทเพื่อส่งเสริมฐานะและกระจายความ เจริญทางด้านเศรษฐกิจไปสู่ชนบท วัตถุประสงค์ในการเร่งรัดพัฒนาไฟฟ้าชนบทควรคำนึงถึง หลักสำคัญที่ว่าไฟฟ้าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนากิจการขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมการเพิ่ม ผลผลิตในท้องถิ่นชนบท อาทิ การนำไฟฟ้าไปใช้ในการพัฒนาโรงสีข้าวเพื่อเพิ่มผลผลิตและ ลดต้นทุน การสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อการบริโภคและการชลประทาน การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ร้านค้า และอุตสาหกรรมภายในครัวเรือน การพัฒนาวิธีการเก็บผลิตผลทางเกษตรโดยใช้ประโยชน์ จากไฟฟ้าสำหรับห้องเย็นในชุมชน เป็นต้น

ทั้งนี้ การพัฒนาไฟฟ้าชนบทจะช่วยการฟื้นฟูสังคมชนบท ยกกระดานการครองชีพ การศึกษา สุขภาพอนามัย ตลอดจนลดอัตราการอพยพเข้าตัวเมือง อันเป็นนโยบายหลักของ กระทรวงมหาดไทยและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งเน้นหนักทางด้านการพัฒนาชนบทและการ กระจายรายได้ประชากรสู่ชนบทเป็นเป้าหมายสำคัญ อนึ่ง ในพื้นที่ที่ยากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือมีผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจต่ำมาก แต่ผลตอบแทนในด้านสังคมและการเมืองอันเป็น ส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การขยายบริการในบริเวณนั้นๆ มีค่าสูงขึ้น ก็ควรที่จะได้รับการพัฒนาไป พร้อมๆ กันด้วย โดยในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ตามแผนงานเร่งรัดพัฒนาไฟฟ้า ชนบททั่วประเทศ จะสามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าไปยังหมู่บ้านชนบททั่วประเทศที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้เพิ่ม เพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อย 5,200 หมู่บ้าน รวมทั้งจะสามารถจ่ายไฟฟ้าไปยังสภาพตำบลต่างๆ ทั่วประเทศที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ประมาณ 2,900 สภาพตำบล ให้มีไฟฟ้าใช้ในปี 2524 อีกด้วย

5. ทรัพยากรแร่

5.1 สภาพและปัญหา

ลักษณะการขยายผลผลิตของทรัพยากรแร่ เดิมเน้นหนักเฉพาะแร่ดีบุกเพียง อย่างเดียว ต่อมาได้ขยายการผลิตแร่ชนิดอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการผลิตพลูอิไรท์

ยิบซั่ม และลิกไนท์ และได้มีการผลิตแร่เศรษฐกิจอื่นๆ อีก เช่น แร่เหล็ก พลวง แมงกานีส และ ตะกั่ว เป็นต้น ในช่วงของระยะเวลาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการผลิตและค้นพบแร่ เช่น ทังสแตน (วุลแฟรมและซีไลท์) แบไรท์ สังกะสี ซึ่งทำรายได้จากการส่งออก 400 ล้านบาท การผลิตทรัพยากรแร่ส่วนใหญ่ขึ้นกับตลาดต่างประเทศมาก เพราะประเทศไทยยังไม่มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องรองรับแร่ที่ผลิตได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของแผนพัฒนาฯ การพัฒนาทรัพยากรเหมืองแร่ไม่อาจขยายตัวเพิ่มขึ้นได้มาก ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนมวลรวมผลิตภัณฑ์ของสาขาเหมืองแร่ที่ค่อนข้างคงที่ ในระยะที่ 10 ที่ผ่านมา คือ ประมาณร้อยละ 2 และมีอัตราการขยายการผลิตเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.4 ต่อปี ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสาขาอุตสาหกรรมอื่นๆ การขยายการผลิตทางด้านทรัพยากรแร่ในระยะที่ผ่านมามีปัญหาต่างๆ ที่ควรจะได้มีนโยบายแก้ไขอย่างเร่งรีบ คือ

5.1.1 ปัญหาเรื่องอาชีพราษฎรกับการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ เนื่องจากการทำเหมืองแร่หลายแห่งเป็นการทำเหมืองแร่ผิวดินโดยกรรมวิธีที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่ำ เพราะการขุดหาแร่อย่างไม่มีประสิทธิภาพและเทคโนโลยีไม่เหมาะสม นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างราษฎรที่ทำการขุดหาแร่ดิบุกที่ชายฝั่งพังงา การทำเหมืองแร่ทังสแตนที่เขาศูนย์จังหวัดนครศรีธรรมราชและที่ดอยหมอก จังหวัดเชียงราย ถึงแม้ว่าการขุดหาแร่จะเป็นการช่วยให้ราษฎรมีอาชีพ แต่ก็ได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่ำ และเกิดปัญหาในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร

4.1.2 ปัญหาเรื่องการเหมืองแร่กับการเกษตร ทรัพยากรแหล่งแร่ที่ผลิตได้ในประเทศส่วนใหญ่กระจายอยู่ในภาคใต้และภาคเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรและแหล่งต้นน้ำ ส่วนหนึ่งทำให้เกิดปัญหากรณีพิพาทระหว่างคนสองอาชีพ

4.1.3 ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการทำเหมืองแร่ การประกอบการเหมืองแร่ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการประมงในทะเลซึ่งควรจะหามาตรการแก้ไขและป้องกันให้ดีขึ้น

4.1.4 ปัญหาอื่นๆ ที่ทำให้การผลิตทรัพยากรแร่ไม่ขยายตัวเท่าที่ควร จากการสำรวจทางธรณีวิทยาเบื้องต้น ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีแหล่งแร่อื่นๆ อีกมากในภาคต่างๆ ที่จะพัฒนาให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกมาก แต่ยังมีปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไข คือ

(1) **ปัญหาในเรื่องเงินทุนสนับสนุนกิจการเหมืองแร่** การพัฒนาแหล่งแร่ในประเทศไทยยังขาดเงินทุนเพื่อพัฒนากิจการเหมืองแร่ การให้เงินกู้เพื่อสนับสนุนกิจการเหมืองแร่มีเพียงร้อยละ 3.3 ของการให้กู้แก่อุตสาหกรรมอื่นทั่วไป และส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อเพื่อการ

ผลิต ส่วนการให้กู้เงินเพื่อการสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่ ซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงการผลิตขั้นอุตสาหกรรม ยังไม่เพียงพอ และไม่ได้รับความสนใจจากสถาบันการเงินเนื่องจากว่ามีอัตราการเสี่ยงสูง

(2) **ปัญหาข้อมูลด้านวิชาการ** ข้อมูลรายละเอียดทางธรณีวิทยาของ แหล่งแร่ที่สมบูรณ์มีไม่เพียงพอที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการลงทุนพัฒนาให้เกิดประโยชน์ ทางเศรษฐกิจขึ้น และข้อมูลทางด้านวิชาการเหล่านี้ควรจะได้เปิดเผยให้เอกชนผู้สนใจลงทุนทราบ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการที่เอกชนจะลงทุนสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่ขนาดใหญ่ขึ้น

(3) **ขาดโครงสร้างและบริการขั้นพื้นฐานที่จะสนับสนุนกิจการเหมืองแร่** การประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ต้องอาศัยสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านบริการ พื้นฐานเศรษฐกิจ อันได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ก็มาก ทั้งนี้ เพราะกิจการเหมืองแร่ส่วนใหญ่อยู่กระจ่ายตามส่วนภูมิภาคและห่างไกลการคมนาคม เอกชน ไม่สามารถจะลงทุนก่อสร้างบริการพื้นฐานดังกล่าว เพราะขนาดเหมืองแร่เป็นการทำเหมืองขนาดเล็ก

(4) **ปัญหาในด้านการตลาด** การพัฒนาทรัพยากรแร่ในระยะที่ผ่านมา การผลิตแร่บางชนิดขยายตัวอย่างรวดเร็วไม่สอดคล้องกับความต้องการในด้านตลาด ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ เช่น ฟลูออไรท์ ซึ่งเป็นการขยายการผลิตที่ไม่ต้องใช้เงินทุนมาก และปริมาณ แหล่งแร่ที่อุดมสมบูรณ์ แต่ในด้านการตลาด และราคาไม่มีเสถียรภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการ รายงานข้อมูล ในด้านการตลาดและเศรษฐกิจของแร่แต่ละชนิดที่ดีพอที่จะสามารถทำเหมืองแร่ได้

5.2 แนวทางและมาตรการการพัฒนา

การพัฒนาทรัพยากรแร่ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะวางนโยบายและวิธีดำเนินการในส่วนที่สนับสนุน การสำรวจ การผลิต การตลาด และการให้บริการของรัฐ และจะได้วางแนวทางการพัฒนาทรัพยากรแร่ขึ้นดังนี้

5.2.1 นโยบายการลงทุนพัฒนาทรัพยากรแร่ นโยบายการลงทุนอุตสาหกรรม แร่หนักตั้งแต่การสำรวจการทำเหมืองแร่ และอุตสาหกรรมจะเป็นดังนี้ คือ

(1) การลงทุนในเหมืองขนาดกลางและขนาดย่อมที่เอกชน ภายในประเทศสามารถดำเนินการเองได้ เช่น การทำเหมืองแร่ดีบุกบนผิวดินที่ไม่ต้องการเทคนิค แต่งแร่สลับซับซ้อนและแร่บนผิวดินอื่น ๆ รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนภายในประเทศลงทุนเอง

(2) การลงทุนขนาดกลางที่ต้องใช้เทคนิคที่เอกชนในประเทศสามารถ ดำเนินการได้ เช่น การทำเหมืองแร่ดีบุกในทะเล หรือเหมืองใต้ดินบางประเภทที่มีขนาดของ

การลงทุนสูง ซึ่งเอกชนไม่สามารถลงทุนเองได้ รัฐจะเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนในระยะแรกและขายหุ้นให้เป็นบริษัทมหาชนต่อไป

(3) อุตสาหกรรมเหมืองแร่ขนาดใหญ่ที่ต้องการขนาดการลงทุนสูงมาก กรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยและเทคโนโลยีซับซ้อน ซึ่งผู้ลงทุนในประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ โดยลำพัง รัฐบาลอาจจะสนับสนุนโดยการลงทุนร่วมกับผู้ลงทุนจากภายในหรือต่างประเทศด้วยก็ได้

5.2.2 กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสำหรับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับทางด้านป่าไม้ เกษตร และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจะสนับสนุนการจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินทางด้านอุตสาหกรรมแร่ขึ้นโดยเฉพาะ โดยรัฐจะมีแผนนโยบายการใช้ที่ดินดังนี้

(1) การจัดทำแผนที่ใช้ประโยชน์ด้านที่ดินของเหมืองแร่ขึ้นโดยเฉพาะ โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ที่ได้เปิดทำเหมือง และบริเวณที่ทำการสำรวจว่ามีศักยภาพสูง มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ

(2) วางนโยบายการใช้ประโยชน์การใช้ที่ดินทางด้านเศรษฐกิจ โดยจัดให้มีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และจัดตั้งกรรมการ “นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินทางด้านเศรษฐกิจ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่วางนโยบายการใช้ที่ดินเพื่อการป่าไม้ เกษตร และเหมืองแร่ ให้ชัดเจน โดยตั้งจากบุคคลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีระดับสูงพอที่จะนำมาตราการไปดำเนินการต่อไปได้

(3) จะทำการบูรณะและฟื้นฟูที่ดินที่ใช้ทำเหมืองแล้ว เพื่อประโยชน์อื่นต่อไป

5.2.3 การให้การสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรแร่เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ จึงจะต้องวางแนวทางสนับสนุนโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ เงินทุน และทางด้านวิชาการ เพื่อสนับสนุนการลงทุนของเอกชนให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น

(1) ขยายและกระจายโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งอยู่ตามส่วนภูมิภาคและท้องที่ห่างไกล ซึ่งจำต้องอาศัยเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า และการสื่อสาร

(2) การสนับสนุนในด้านเงินทุน เพื่อวางโครงการของรัฐในอันที่จะสนับสนุนกิจการเหมืองแร่ขึ้นโดยเฉพาะ

(3) สนับสนุนโครงการสำรวจข้อมูลทางธรณีวิทยาและธรณีแหล่งแร่ให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศให้มีรายละเอียดเพิ่มเติม อันจะเป็นการเผยแพร่ให้เอกชนผู้สนใจลงทุนได้ใช้ประโยชน์ในการสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่

5.2.4 สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตแร่ สนับสนุนการสำรวจแหล่งแร่ขนาดใหญ่เพื่อขยายพื้นที่ที่ยังมิได้ทำการสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่แต่มีศักยภาพสูง เพื่อชักจูงให้มีการผลิตแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น นอกเหนือจากแร่ไม่กี่ชนิดที่ผลิตป้อนความต้องการของตลาด

5.2.5 จัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อพัฒนาทรัพยากรแร่ สนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินระดมทุนจากเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อทำการลงทุนร่วมในการสำรวจและพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ที่ตลาดมีความต้องการ และเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพด้วยการใช้เครื่องมือเครื่องมือนวัตกรรม

5.2.6 การตลาดและการรักษาระดับราคา สนับสนุนให้มีการศึกษาภาวะเศรษฐกิจเหมืองแร่และตลาดของแร่แต่ละชนิดขึ้นควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีการผลิตแร่ เพื่อให้ปริมาณการผลิตแร่เหมาะสมและไม่เกินความต้องการของตลาด เช่น การกำหนดมาตรการบางอย่าง เพื่อรักษาระดับราคาโดยรวมมือกับประเทศผู้ผลิตอื่นเช่นเดียวกับข้อตกลงดีบุกระหว่างประเทศ และสนับสนุนให้มีการรวมตัวของสมาคมหรือกลุ่มผู้ผลิตแร่ในประเทศเพื่อการประสานงานอย่างใกล้ชิด

5.2.7. ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐ เร่งปรับปรุงระเบียบปฏิบัติและกลไกการบริหารงานของรัฐในส่วนที่รัฐต้องเข้าทำการควบคุมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

6. การพัฒนาสิ่งแวดล้อม

6.1 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากสาเหตุใหญ่ 3 ประการ คือ

6.1.1 การเพิ่มจำนวนของประชากร การเพิ่มความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ ความต้องการพื้นที่ทำกินทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนมีการบุกรุกทำลายป่าอันควรสงวนไว้เพื่อรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ความต้องการในการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เป็นต้นว่า น้ำ อากาศ แร่ธาตุ แหล่งพลังงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเพียงเพื่อสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน ยังขาดการวางแผนการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงความต้องการในอนาคต จนเกิดความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยทั่วไปและอาจทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงในอนาคต หากยังมีการทำลายหรือการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติกันอย่างไม่มีระมัดระวังต่อไปอีก

6.1.2 การรวมตัวของประชากรหรือการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น และจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเช่นเดียวกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง ซึ่งโดยปกติแล้วจะขาดการวางแผนและผังเมืองไว้ล่วงหน้าทำให้เกิดปัญหาของเมืองขึ้น เป็นต้นว่าการใช้ที่ดินที่ไม่มีระเบียบแบบแผน ปัญหาการจราจร การขาดแคลนทางด้านสาธารณูปโภคและการบริการโดยทั่วไป รวมทั้งการพักผ่อนหย่อนใจอันแสดงถึงสภาพความเสื่อมโทรมทั้งทางด้านกายภาพสังคม และคุณภาพของชีวิตของคนในเมืองทุกขณะ

การขยายตัวของเมืองนั้นโดยปกติจะมีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้นด้วย เนื่องจากอุตสาหกรรมจะได้ประโยชน์จากการอยู่ใกล้ชิดกับเมืองที่มีขนาดใหญ่ซึ่งหมายถึง การมีตลาดการคมนาคมและบริการพื้นฐานต่างๆ ที่ดีกว่าเมืองหรือชุมชนขนาดเล็ก การขยายตัวทางอุตสาหกรรมมักจะขาดการวางแผนหรือควบคุมที่เพียงพอ จึงทำให้เกิดปัญหาน้ำเสีย อากาศเป็นพิษจากของเสียที่โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ปล่อยออกมา ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านกายภาพ และทางด้านสุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของประชากรเช่นเดียวกัน

6.1.3 การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตในทางด้านการเกษตร การใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของคุณภาพของดิน ปัญหาดินเป็นพิษ ซึ่งอาจจะแผ่กระจายตัวลงสู่แม่น้ำ ลำธาร จนเป็นสาเหตุของน้ำเสีย หรือทางด้านอุตสาหกรรม วิธีการในการผลิตที่ใช้สารตะกั่วปรอท สารหนู ฯลฯ สารเหล่านี้จะเป็นพิษร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชากร และยากแก่การแก้ไขหรือทำลายส่วนที่ตกค้างให้หมดสิ้นไป การใช้พลังงานก็อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นได้หลายประการ

จะเห็นได้ว่าปัญหาของสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดขึ้นจากคน และการกระทำของคนทั้งสิ้น ดังนั้นในการแก้ไขและวางแผนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมก็ต้องคำนึงถึงสาเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้

6.2 ปัญหาสำคัญในด้านสิ่งแวดล้อม

จากการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย และผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อร้องเรียนจากสื่อมวลชนและชมรมอนุรักษ์ต่างๆ พอจะสรุปได้ว่าปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมได้แก่

6.2.1 ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และการบริหารทรัพยากร ธรรมชาติ

(1) ปัญหาที่เป็นที่น่าวิตกเป็นอย่างยิ่งขณะนี้ก็คือการที่เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงประมาณร้อยละ 37 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ

ปัญหาได้ทวีความรุนแรงจนถึงมีการทำลายป่าไม้ ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารอันเป็นหัวใจของการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อันจะมีผลต่อการอยู่รอดและอนาคตของคนไทยทั้งประเทศ

(2) ความเสื่อมโทรมของดินเพื่อการเกษตร เนื่องจากการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การปลูกพืชที่ไม่เหมาะสมกับคุณสมบัติของดินหรือปลูกพืชที่จะทำให้คุณภาพของดินเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว เช่น มันสำปะหลัง เป็นต้น

(3) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแร่ธาตุ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพจากการใช้อย่างไม่ถูกวิธี อย่างสุรุ่ยสุร่าย หรือจากการทำลายอย่างผิดกฎหมาย รวมทั้งความเสียหายต่อชุมชนจากกรรมวิธีการผลิต

(4) การขยายตัวของเมืองที่เป็นไปตามยถากรรมในลักษณะที่มีกรุงเทพมหานครเป็นเมืองเอกเพียงเมืองเดียว และการกระจายตัวของเมืองที่ขาดความสมดุลทั้งทางด้านพื้นที่ (Unbalanced Spatial Distribution) และจำนวนประชากรที่แตกต่างกันมาก ในระดับเมืองเอก เมืองหลัก เมืองรอง และศูนย์ชุมชนในชนบทต่างๆ ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของรัฐในการจัดสรรบริการและสาธารณูปโภค ตลอดจนจนการที่เมืองและอุตสาหกรรมได้ขยายตัวออกไปจนเกิดการบุกรุกที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ของการเกษตร หรือพื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อรักษาคุณภาพของธรรมชาติ

(5) การขาดแคลนและความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว เนื่องจากการจัดสรรไว้ล่วงหน้า หรือการป้องกันมิให้เอกชนเข้าครอบครอง หรือใช้ที่ดินอันควรสงวนไว้เป็นประโยชน์ใช้สอยของสาธารณชนในด้านการท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ

(6) การขาดการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าที่ควรสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติ และเป็นมรดกตกทอดแก่อนุชนรุ่นหลัง ทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม

6.2.2 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้โดยทั่วไป แต่ในบริเวณที่มีชุมชนที่มีประชากรหนาแน่น และมีการรวมตัวของอุตสาหกรรม ดังเช่น กรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่อื่นๆ มักจะเกิดปัญหาในขั้นที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ดังนี้คือ

(1) การเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำทั้งแหล่งน้ำบนผิวดินและน้ำทะเล

(2) การทำลายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อันได้แก่ ระบบวงจรชีวิตของสัตว์ และพืชทั้งในน้ำจืดและน้ำทะเล

(3) ปัญหามลพิษจากแก๊สพิษต่างๆ ที่ปล่อยออกจากการอุตสาหกรรมและท่อไอเสียของรถยนต์ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลร้ายทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ระบบนิเวศน์ของ

สัตว์และพืช และการเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สินของประชาชน ประกาศของคณะปฏิวัติเรื่องการลงโทษรถยนต์ปล่อยควันดำมิได้นำมาใช้โดยเคร่งครัด

(4) ปัญหาจากเสียงและความสั่นสะเทือน ซึ่งเป็นสิ่งรบกวนและเป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายและทางจิตใจของคนในเมืองใหญ่ๆ โดยทั่วไป

(5) ปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นต้นว่า น้ำเสีย อากาศเสีย รวมทั้งเป็นบ่อเกิดของเชื้อโรคและสิ่งที่เป็นโรคต่างๆ ที่จะเป็นอันตรายโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

6.3 แนวทางและมาตรการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ทั้งในด้านการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 มิได้ให้อำนาจหน่วยงานหน่วยหนึ่งโดยเฉพาะในการปฏิบัติและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเท่าที่กฎหมายต่างๆ จะอำนวยให้ในปัจจุบันอาจทำได้โดยใช้มาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว คือ

6.3.1 มาตรการในระยะสั้น

(1) การรักษาและดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันสาเหตุหรือลดผลเสียหายของปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ พ.ร.บ. ควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม, พ.ร.บ. การจราจร, พ.ร.บ. การผังเมือง, พ.ร.บ. การประมง, เทศบัญญัติควบคุมอาหาร ประกาศคณะปฏิวัติเรื่องรถยนต์ปล่อยควันดำ ฯลฯ เป็นต้น

(2) การสนับสนุนทางด้านงบประมาณแก่โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน หรือเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) การขอความร่วมมือจากประชาชนขององค์การเอกชนต่างๆ ในความพยายามที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

6.3.2 มาตรการในระยะยาว

(1) การวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเสนอเป็นแนวทางบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล

(2) การประสานนโยบายและงานด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันในด้านข้อมูลและวิชาการ และอยู่ในกรอบของนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศ

(3) การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ส่วนราชการและเอกชนถือปฏิบัติ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของโครงการ และหาทางปรับปรุงโครงการให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือระงับโครงการที่จะเป็นผลเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้จะพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น กฎหมายคุณภาพน้ำ กฎหมายคุณภาพอากาศ กฎหมายเกี่ยวกับประมง เป็นต้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและให้การควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) หาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้งานสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) การประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการฝึกอบรมทางด้านวิชาการสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อนำไปพิจารณาในการวางแผนและปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง และทำการรณรงค์ในกิจกรรมต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมสุขภาพสิ่งแวดล้อม

(6) เร่งรัดให้มีการทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงการป้องกันมิให้เกิดผลร้ายแก่สิ่งแวดล้อม

(7) การอนุญาตให้ตั้งโรงงานต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตให้มีสิ่งป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และให้แสดงแผนผังก่อนรับอนุญาต นอกจากนี้รัฐบาลจะใช้มาตรการเด็ดขาดปิดโรงงานที่ทำผิดเงื่อนไข

บทที่ 2

การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ในชนบท

1. คำนำ

ในปี 2519 ประชาชนที่ครองชีพอยู่ด้วยการเกษตรเป็นหลักมีจำนวน 30.1 ล้านคน (ประมาณ 5,280,000 ครอบครัว) หรือร้อยละ 70 ของจำนวนประชากรทั้งสิ้น เกษตรกรเหล่านี้มีรายได้จากผลิตผลเกษตรรวมกัน 97,135 ล้านบาท หรือร้อยละ 30 ของรายได้ประชาชาติ รายได้ต่อบุคคลของเกษตรกรไทยเฉลี่ยในปี 2519 จึงมีจำนวน 3,450 บาทต่อปี หรือต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของทั้งประเทศ ซึ่งมีจำนวน 7,580 บาทต่อคนต่อปี เป็นอันมาก ดังนั้น ปัญหาการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้จึงจำเป็นที่จะต้องพุ่งเล็งถึงระดับรายได้ของเกษตรกรเป็นสำคัญที่สุดในขณะเดียวกันเกษตรกรเป็นจำนวนมาก ซึ่งว่างงานอยู่หรือมีงานทำไม่สม่ำเสมอ เป็นทรัพยากรอันมีค่าที่รัฐต้องพยายามนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีเดียวที่จะช่วยยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและจะเป็นการเพิ่มผลผลิตของประเทศอย่างแท้จริงด้วย

แม้ว่ารายได้เฉลี่ยของเกษตรกรจะต่ำกว่ารายได้ของผู้ประกอบการวิชาชีพอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันในหมู่เกษตรกรด้วยกันเองรายได้ของเกษตรกรก็ยังแตกต่างกันออกไปตามประสิทธิภาพของการผลิต ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดประสิทธิภาพการผลิต ได้แก่ การถือครองปัจจัยในการทำการผลิต โดยเฉพาะที่ดิน ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ของส่วนที่สามแล้ว และแหล่งที่ตั้งตลอดจนคุณภาพของดินที่ใช้ในการผลิต ในบรรดาพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกจำนวน 109 ล้านไร่ในปัจจุบันนั้น ประมาณ 89 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ดินนอกเขตชลประทานซึ่งมีคุณภาพต่างกัน และผลผลิตขึ้นอยู่กับคุณภาพของที่ดิน และปริมาณน้ำฝน เกษตรกรส่วนใหญ่ที่อยู่นอกเขตชลประทานต้องเสี่ยงต่อภาวะฝนแล้ง และน้ำท่วมอยู่เสมอ ในบรรดาพื้นที่เหล่านี้ปรากฏว่ามีพืชผลเกษตรเพียงไม่กี่ประเภทที่สามารถก่อให้เกิดการทำงานได้เกือบทั้งปี เช่น หม่อน ไหม ผัก กล้วย ไม้ ไม้ดอกไม้ประดับ เป็นต้น พื้นที่ปลูกพืชไร่ นอกเขตชลประทานนั้นในปัจจุบันสามารถใช้ที่ดินเพาะปลูกโดยอาศัยน้ำฝนได้ 2 ครั้ง คือ ต้นและปลายฤดูฝน รวมเวลาทำงาน 7-8 เดือนในหนึ่งปี เช่น ข้าวโพด ผัก ยาสูบ และถั่วต่าง ๆ แต่ผลผลิตในเขตเหล่านี้ก็ขึ้นอยู่กับปริมาณและช่วงเวลาของฝนซึ่งไม่สามารถจะควบคุมได้ พื้นที่ที่เหลือเป็นพื้นที่ที่สามารถปลูกพืชได้เพียงครั้งเดียว โดยอาศัยน้ำฝน พื้นที่ประเภทนี้มีเป็นจำนวนมากอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในจำนวนพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดของประเทศดังกล่าวมีเพียงประมาณ 10 ล้านไร่ เท่านั้น ที่สามารถ

ควบคุมน้ำได้โดยระบบการชลประทาน ส่วนพื้นที่อีกประมาณ 10 ล้านไร่ ที่อยู่ในเขตชลประทานนั้น ยังไม่สามารถกระจายน้ำและควบคุมน้ำอย่างได้ผล และในจำนวนพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดมีเพียงประมาณ 3 ล้านไร่เท่านั้น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สามารถควบคุมน้ำได้ทุกฤดูพอเพียงที่จะใช้ที่ดินได้ทั้งปี โดยวิธีการชลประทานและการสูบน้ำ

จากข้อเท็จจริงและข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในบรรดาเกษตรกรทั้งหลาย เกษตรกรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดจะได้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินน้อย โดยเฉพาะพวกที่อยู่ในเขตที่ปลูกพืชได้ครั้งเดียว มีคุณภาพของดินต่ำและผลผลิตต้องพึ่งปริมาณน้ำฝนอย่างเต็มที่ เกษตรกรจำพวกนี้มีเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาเกษตร ทั้งนี้ เพราะการยกระดับการผลิตของเกษตรกรเหล่านี้ทำได้ยากมาก จำต้องให้ความสนใจและทุ่มเททรัพยากรอย่างมาก โดยที่ผลผลิตที่จะเพิ่มนั้นมีปริมาณไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับภาวะดินฟ้าอากาศและแม้จะสามารถช่วยยกระดับการผลิตขึ้นมาได้ ก็ต้องเผชิญกับปัญหาในด้านความไม่สม่ำเสมอของระดับราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรุนแรงในยามที่ระดับราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เกษตรกรเหล่านี้ก็ต้องรับเคราะห์ทำให้ระดับรายได้ตกต่ำไปกว่าที่เป็นอยู่

2. แนวทางการยกระดับการผลิตและรายได้ทางการเกษตร

เพื่อยกระดับการผลิตควบคู่ไปกับรายได้ทางการเกษตร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดวางโครงการภาครัฐบาลเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และการจ้างงานในสาขาเกษตรดังนี้คือ

2.1 การกระจายการผลิต

การกระจายการผลิตหรือการเร่งส่งเสริมให้มีการผลิตผลทางการเกษตรมากขึ้นเป็นมาตรการสำคัญที่จะเพิ่มประโยชน์จากแรงงานทางเกษตรที่สามารถนำมาใช้ได้อีกเป็นจำนวนมาก การกระจายการผลิตนี้จะเน้นหนักในพื้นที่ที่เกษตรกรมีเวลาว่างมาก และในขณะเดียวกันก็กระจายการผลิตการเกษตรประเภทที่มีแนวโน้มที่จะผลิตได้ในพื้นที่อื่นๆ เพื่อลดการ

สื่ ย ง ภั ย

อันเกิดขึ้นจากการที่รายได้ของเกษตรกรขึ้นอยู่กับพืชผลประเภทเดียว ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 3

2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

โดยการเร่งลงทุนเพื่อจัดหาและควบคุมการใช้น้ำเพื่อการเพิ่มผลผลิตในเขตที่สามารถเร่งผลิตเพิ่มขึ้นได้ ในกรณีเช่นนี้จะเรียกเก็บเงินค่าน้ำจากผู้ได้ผลประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ เพื่อความยุติธรรมแก่ผู้ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการ นอกจากนี้ การดำเนินการในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจะเน้นการปรับปรุงคุณภาพของดินในเขตพื้นที่ที่ดินมีความ

อุดมสมบูรณ์น้อย สำหรับผลิตผลการเกษตรชนิดที่มีความรู้ทางวิชาการพร้อมจะดำเนินการเร่งขยายและเผยแพร่ความรู้ทางเทคนิคสมัยใหม่ที่ใช้อยู่ในแปลงทดลองของทางราชการให้ถึงมือประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยจะส่งเสริมการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้มีส่วนร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งในด้านการเพิ่มผลผลิตและการตลาดให้มากขึ้น

2.3 ระดับราคาสินค้าเกษตร

การยกระดับราคาสินค้าเกษตรที่ถึงมือผู้ผลิตเป็นปัจจัยที่สำคัญซึ่งจะช่วยยกระดับรายได้ทางเกษตรให้สูงขึ้นในระยะสั้น แต่การใช้นโยบายราคาโดยรัฐบาลได้ทำการประกันราคานั้นมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากปัญหายากในการบริหารงาน ดังนั้น การประกันราคาหรือการจัดตั้งระบบราคาขึ้นต่ำจึงเป็นแนวทางควรจำกัดอยู่ในระดับราคาที่สามารถทำได้อย่างจริงจัง และควรเป็นพืชผลที่ผู้ผลิตอยู่ในเขตยากจนเป็นพิเศษ การรับซื้อของทางราชการต่อกลุ่มเกษตรกรเป็นวิธีหนึ่งที่จะให้ถึงมือเกษตรกรผู้ผลิต แต่ทางราชการควรกำหนดนโยบายการช่วยเหลือการตลาดให้แก่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ให้แน่ชัด เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรเห็นความสำคัญในการรวมกลุ่มกันมากขึ้น สำหรับกลไกทางการตลาด เช่น สภาการตลาดและมูลภัณฑ์กันชน ควรจะได้คิดหาวิธีจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของระดับราคาอย่างรุนแรง นอกจากนี้การส่งเสริมสถาบันของเกษตรกร สหกรณ์และการรวมกลุ่มเพื่อการค้าในรูปสหกรณ์ ควรจะได้รับการพิจารณาส่งเสริมให้เข้มแข็งเป็นหลักที่จะช่วยเหลือทางการตลาดและรักษาเสถียรภาพของราคาในระยะยาวด้วย

3. การกระจายการผลิต

3.1 ข้อเท็จจริง

การขยายตัวในด้านการผลิตพืชเท่าที่ผ่านมายังกระจายการผลิตไม่ได้เท่าที่ควร กล่าวคือ โครงสร้างการกระจายการผลิตในระหว่างแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (2515-2519) นอกจากจะขึ้นอยู่กับพืชหลักเพียง 6 ชนิดแล้ว คือ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา และปอ ซึ่งมีพื้นที่เพาะปลูกร้อยละ 88 ของพื้นที่เพาะปลูกพืชทั้งหมด มีมูลค่าเพิ่มผลผลิตร้อยละ 52 ของผลผลิตการเกษตรทั้งหมด และมีมูลค่าส่งออกร้อยละ 88 ของมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมด ความสำคัญของพืชหลักทั้ง 6 ชนิดนี้กลับยิ่งเพิ่มมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 2 (2510-2514) ซึ่งพื้นที่เพาะปลูกพืชหลักทั้ง 6 ชนิดมีจำนวนร้อยละ 84 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด มูลค่าเพิ่มของผลผลิตร้อยละ 44 ของมูลค่าผลผลิตการเกษตรทั้งหมด และมูลค่าส่งออกร้อยละ 87 ของมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมด จึงเป็นที่น่าห่วงว่าในอนาคตหากราคาในตลาดโลกซบเซาลงเพราะพืชใดพืชหนึ่งแล้วเกษตรกรย่อมจะได้รับความกระทบกระเทือนเป็นจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ

นอกจากโครงสร้างการผลิตการเกษตรจะยังคงขึ้นอยู่กับพืชหลักเพียง 6 ชนิด ซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นมากแล้ว ในระยะระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้มีการเปลี่ยนแปลงทดแทนและแย่งพื้นที่การผลิตในระหว่างพืชทั้ง 6 ชนิดด้วยตัวเอง ดังจะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มของพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่เนื้อที่เพาะปลูกพืชอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และอ้อยมีแนวโน้มสูงขึ้น ในแผนนี้จึงจำเป็นที่จะหาทางให้เกษตรกรได้ขยายการผลิตไปถึงพืชอื่น ๆ อีกทั้งเพื่อมิให้เกษตรกรต้องขึ้นอยู่กับพืชใดพืชหนึ่งมากเกินไป

ในระหว่างปี 2515-2519 ผลผลิตสินค้าเกษตรอื่น ๆ เช่น ฝ้าย ผลิตภัณฑ์นม ยาสูบ ไหม ยังไม่เพิ่มมากนัก สินค้าเกษตรบางชนิดเช่น ฝ้ายกลับผลิตได้ลดลง การนำเข้าจากต่างประเทศยังมีเพิ่มมากขึ้น สินค้าเกษตรบางชนิดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นตลาดรองรับและสามารถพัฒนาการผลิตเป็นสินค้าออกที่สำคัญยังไม่สามารถผลิตได้เพียงพอ เป็นต้นว่า พืชน้ำมัน ปาล์ม น้ำมัน ผลไม้ ผักต่าง ๆ และเนื้อสัตว์ เป็นต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมและให้ความสำคัญแก่พืชเหล่านี้หรือพืชอื่นที่มีช่องทางจะขยายตลาดได้มากขึ้น

เมื่อคำนึงถึงข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการกระจายการผลิตให้มากขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานการเกษตร และลดการเสียดายอันเกิดจากการที่รายได้ของเกษตรกรขึ้นอยู่กับพืชไม่กี่ชนิด อย่างไรก็ตามขอบเขตการกระจายการผลิตในระยะเวลาดังกล่าวไปนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณเนื้อที่เพาะปลูกของประเทศ ซึ่งมีอยู่เป็นสำคัญ จากข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่าการเพิ่มการกระจายการผลิตด้านการเกษตร ในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เนื้อที่เพาะปลูกของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจาก 49.3 ล้านไร่ในปี 2504 เป็น 109.4 ล้านไร่ในปี 2518 การขยายเนื้อที่เพาะปลูกดังกล่าวที่ส่งผลโดยตรงต่อการบุกเบิกทำลายป่า และทำให้เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 37 ในปี 2518 เมื่อคำนึงถึงนโยบายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นนโยบายหลักที่สำคัญประการหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 การขยายเนื้อที่เพาะปลูกเพื่อกระจายการผลิตจึงควรกระทำได้ในอัตราไม่เกินปีละ 500,000 ไร่ เทียบกับอัตราเฉลี่ยปีละ 4.8 ล้านไร่ในระหว่างปี 2504-2519

3.2 นโยบาย

จากข้อเท็จจริงและปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการกระจายการผลิตในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังนี้

3.2.1 ให้มีการกระจายการผลิตด้านเกษตรเพื่อก่อให้เกิดการใช้ที่ดินในพื้นที่การเกษตรซึ่งยังใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ให้มากขึ้น และก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากแรงงานด้านเกษตร ซึ่งยังมีงานทำไม่สม่ำเสมอทั้งปีให้มากขึ้น

3.2.2 ให้มีการกระจายการผลิตจากพืชหลัก 6 ชนิด ออกไปสู่พืชเกษตรอื่นๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อลดอัตราการเสี่ยงภัยจากความไม่แน่นอนและความเคลื่อนไหวของระดับราคา ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร

3.3 แนวทางและมาตรการพัฒนา

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวข้างต้นจึงได้กำหนดแนวทางและมาตรการการกระจายการผลิตในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังต่อไปนี้.-

3.3.1 การกระจายการผลิตเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้มากขึ้น
แนวทางสำคัญในเรื่องนี้ ได้แก่ การส่งเสริมการผลิตด้านเกษตรที่สามารถกระทำได้ดีตลอดปีในรูปของการส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียนและการทำไร่นาแบบผสม ผลผลิตทางด้านเกษตรเหล่านี้ ได้แก่

(1) **ปศุสัตว์** ปศุสัตว์เป็นสาขาเกษตรกรรมที่สำคัญรองจากการกสิกรรม สัตว์ที่นิยมเลี้ยงในปัจจุบัน ได้แก่ โค กระบือ สุกร เป็ด ไก่ มีแนวโน้มในการใช้บริโภคเพิ่มขึ้นตามอัตราการเพิ่มของประชากร สำหรับโค กระบือ ซึ่งแต่เดิมเลี้ยงไว้ใช้งานและใช้บริโภค ปัจจุบันตลาดต่างประเทศมีความต้องการเพิ่มมากขึ้น และเครื่องจักรกลได้เข้ามารับหน้าที่แทนแรงงานสัตว์ไปบ้างแล้ว จำเป็นต้องเร่งรัดการผลิตให้สูงขึ้นเพื่อชดเชยส่วนที่ใช้เครื่องจักรกลทำงานแทนแล้วเลิกเลี้ยงไป และส่วนต้องใช้บริโภคในประเทศเพิ่มขึ้น ตลอดจนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้มากขึ้น จึงเร่งกำหนดโครงการพัฒนาปศุสัตว์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ราบสูงและความอุดมสมบูรณ์ต่ำกว่าภาคอื่นๆ และในภาคใต้ซึ่งเป็นเขตปลอดโรคให้เพิ่มมากขึ้น และเพิ่มมาตรการที่เป็นเหตุจูงใจให้มีการเลี้ยงโค กระบือ เป็นอุตสาหกรรมเพื่อผลิตโค กระบือเนื้อส่งตลาดโดยตรงอย่างรีบด่วน โดยพิจารณาปัญหาต่างๆ และแก้ไขเสียด้วยในคราวเดียวกัน เช่น การกำหนดให้มีการซื้อขายกันตามคุณภาพสัตว์และเนื้อชำแหละของโคพันธุ์ดี เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ในการค้าโคและกระบือควรห้ามนำเนื้อโคชั้นดีจากต่างประเทศเข้ามาใช้บริโภค แกกกฎหมายที่อนุญาตให้ฆ่าและส่งโค กระบือออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้โดยไม่จำกัดอายุกำหนดเงื่อนไขการส่งออกเสียใหม่ให้รัดกุม สำหรับพันธุ์สัตว์และโรคสัตว์ จำเป็นต้องหาบริการให้เพียงพอและเข้มงวดในเรื่องการป้องกันการลักขโมยโค กระบือ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาในการเพิ่มผลผลิตและการส่งโค กระบือ ควรห้ามนำเนื้อโคชั้นดีจากต่างประเทศเข้ามาใช้บริโภค แกกกฎหมายที่อนุญาตให้ฆ่าและส่งโค กระบือออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ทั้งนี้ จะได้ปรับปรุงโครงการเลี้ยงโค กระบือเสียใหม่ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ โดยเร่งรัดการเลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้ารวม เลี้ยงโคนม และอื่นๆ ให้ประสานกันมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้มีการขยายการผลิตเลี้ยงโคนม และเพิ่มปริมาณการผลิต น้่านมดิบให้ได้สูงในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ สมควรอย่างยิ่งที่ต้อง แก้ปัญหาการขาดแคลนโคพันธุ์นมด้วยการผสมเทียม โดยใช้น้ำเชื้อคุณภาพสูงจากต่างประเทศ ผสมกับแม่โคพันธุ์พื้นเมืองของเกษตรกร และแม่โคโดยเฉพาะในสถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ของรัฐบาล ทุกแห่ง และจำเป็นต้องเร่งรัดกำจัดโรคแท้งติดต่อให้หมดไปโดยเร็วที่สุด โดยขอความช่วยเหลือ จาก เอฟ.เอ.โอ. และให้สินเชื่อระยะยาวในการซื้อโคนม และอุปกรณ์การเลี้ยงโคนม ด้านการขยาย ตลาดจะต้องจัดตั้งศูนย์รับซื้อนมในแหล่งที่เริ่มมีการผลิตนมทันที นอกจากนี้สมควรสนับสนุนให้ ผู้ผลิตจำหน่ายน้่านมได้ในราคาสูง และผู้ใช้ได้แก่ผู้บริโภคซื้อน้่านมในราคาที่ไม่สูงนัก เพื่อการนี้ จำเป็นต้องมีการประกันราคาขั้นต่ำของราคาน้่านมดิบ โดยรัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในรูปการให้ เงินชดเชยแก่ผู้ผลิตในระยะแรก และช่วยลดหย่อนภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการผลิตนม ตลอดจน โฆษณาให้ประชาชนใช้อาหารนมให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการบริโภคนม ซึ่งเป็นอาหารที่เป็น ประโยชน์ได้แพร่หลายอย่างรวดเร็ว

การเลี้ยงสุกรยังคงเป็นอาชีพสำคัญของเกษตรกร โดยทั่วไปการ เลี้ยงสุกรเลี้ยงเป็นคร้วเรือนโดยมีได้้อยู่รวมกัน จึงยากแก่การควบคุมโรคและลดต้นทุนการผลิต เทคนิคใหม่ๆ ในการผสมพันธุ์สุกรและการเลี้ยงให้เติบโตภายในเวลาอันสั้นในทางวิชาการนี้ สามารถกระทำได้ ปัญหาในด้านสุกรที่ควรเร่งรัดในแผนพัฒนา ได้แก่ มาตรการต่างๆ เช่น โครงการขยายพันธุ์สุกร โครงการเลี้ยงสุกรรวมเพื่อป้องกันโรคระบาด โครงการอาหารสุกรเพื่อให้ ผลิตได้น้่านมสูงและใช้อาหารน้อย ทั้งนี้ โดยส่งเสริมให้กรมปศุสัตว์และมหาวิทยาลัยร่วมกัน ทำการศึกษาและค้นคว้าให้ได้ผลแล้วนำไปเผยแพร่ให้แก่ผู้เลี้ยงสุกรได้ทราบต่อไปด้วย

อนึ่ง ระบบการค้ำสุกรมีชีวิตที่ส่งไปยังโรงฆ่าสัตว์ก็เป็นปัญหาใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องวางแผนให้แน่ชัด การแจ้งให้ผู้เลี้ยง ผู้จำหน่ายและโรงฆ่าสัตว์ได้ทราบเพื่อเป็น แนวทางในการดำเนินงาน มิฉะนั้นปัญหาสุกรขาดแคลนและล้มตลาคจะเป็นปัญหาไม่สิ้นสุด

(2) ประมง การประมงของไทยต้องอาศัยแหล่งน้ำธรรมชาติถึง ร้อยละ 97 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 3 นั้น ได้จากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แนวโน้มสัตว์น้ำทะเลในบริเวณ อ่าวไทยกำลังจะลดน้อยลง เพราะการใช้เครื่องมือที่จับสัตว์น้ำไม่เหมาะสม และการจับสัตว์น้ำไม่ได้ คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นสำคัญ อันเป็นเหตุให้สัตว์น้ำหน้าดินในบริเวณอ่าวไทยมี ปริมาณลดน้อยลงอย่างมากด้วย ชาวประมงจึงจำเป็นต้องใช้เรือทำการประมงขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการทำการประมงสูงมาก เพราะต้องนำเรือออกไปจับสัตว์น้ำในน่านน้ำสากล เพิ่มขึ้น ในอนาคตอันใกล้นี้ หากมีการยอมรับหลักการในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้นแล้ว โดยแต่ ละประเทศจะขยายอาณาเขตฯ ออกไปเป็น 200 ไมล์ ทะเลก็จะทำให้น่านน้ำสากลถูกจำกัด ซึ่ง หมายถึงแหล่งทำการประมงของชาวประมงถูกจำกัดแคบลงไปด้วยย่อมส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาการประมงทะเลของประเทศไทยเป็นอันมากจึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการพัฒนาประมง

น้ำกร่อย โดยมุ่งส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เร่งรัดพัฒนาการประมงน้ำจืดเพื่อเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้นและได้ประโยชน์สูงสุด พัฒนาการประมงทะเลให้บังเกิดผลประโยชน์อย่างเต็มที่ พัฒนาการอุตสาหกรรมสัตว์น้ำเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรประมงได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด เน้นหนักในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ และบูรณะแหล่งน้ำให้ได้ผลอย่างจริงจัง ร่วมมือทำการประมงและใช้สิทธิการประมงในเขตเศรษฐกิจ ของประเทศอื่น (Joint Venture in fisheries) รวมทั้งพัฒนางานด้านเศรษฐกิจ การประมง และให้การศึกษอบรมทางด้านการประมงทะเล เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของชาวประมงให้สูงขึ้น

(3) หม่อน-ไหม ในปัจจุบันเทคนิคการผลิตหม่อน-ไหมแบบทันสมัย ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อผลิตไหมยีนซึ่งมีคุณภาพดี การเลี้ยงหม่อน-ไหม นี้เป็นกิจกรรมที่จะช่วยทำให้มีงานทำได้เกือบตลอดปี และสามารถจ้างแรงงานที่ยังว่างอยู่ โดยเฉพาะเด็ก สตรี และคนชราได้ อันเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เกษตรกรโดยตรง ในขณะที่การผลิตไหมยีนในประเทศไม่เพียงพอ และยังต้องมีการสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ ดังนั้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงควรมีโครงการส่งเสริมการเลี้ยงไหมให้กว้างขวางออกไปอีกในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะเขตแห้งแล้งซึ่งผลจากการเพาะปลูกผลิตได้ต่ำกว่าในเขตอื่นๆ ของประเทศมาก

(4) ยางพารา เป็นกิจกรรมที่ใช้แรงงานมาก โดยเฉพาะในการกรีดยางซึ่งทำได้ปีละ 10-11 เดือน ดังนั้น จึงควรส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตยางพารา โดยการเร่งรัดการปลูกยางแทน เพื่อการนี้ควรเร่งการปลูกยางแทนให้ได้ตามเป้าหมายของโครงการที่ได้กำหนดไว้ตามโครงการเงินกู้ของธนาคารโลก เพื่อเป็นการยกระดับรายได้ให้แก่ประชาชนทางภาคใต้ซึ่งปลูกยางเป็นส่วนใหญ่

(5) ผัก-ผลไม้ การผลิตผักและผลไม้เป็นกิจกรรมที่สามารถใช้แรงงานได้เกือบตลอดปี อย่างไรก็ตาม การผลิตผักและผลไม้ควรมุ่งประเภทที่มีอุตสาหกรรมรองรับ เช่น การทำผักหรือผลไม้กระป๋อง นอกจากนั้นการผลิตจะต้องดำเนินการส่งเสริมในเขตใกล้โรงงานและใกล้ตลาดเพื่อการบริโภค โครงการสำคัญที่ควรจะได้รับ การเร่งรัด ได้แก่ โครงการพืชพันธุ์ผักและความรู้ในการปรับปรุงให้ผลิตผลมีคุณภาพดีและมีราคาสูงขึ้นอีกด้วย โครงการไม้ผลควรจะได้รับ ความสนใจให้มากขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้

(6) ยาสูบ ดำเนินการส่งเสริมการเพาะปลูกยาสูบ โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยาสูบเป็นพืชที่มีอายุการเพาะปลูกที่ใช้เวลาเพียง 70-75 วัน และสามารถปลูกได้ถึง 5 รุ่นต่อปี และเป็นสินค้าที่มีลู่ทางการส่งออกดีประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ จะต้องปรับปรุงเรื่องการซื้อใบยาสูบจากเกษตรกร เพื่อเป็นสิ่งชักจูงให้ผู้ปลูกปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต นอกจากนั้นควรสนับสนุนนโยบายที่จะขยายอัตราการใช้ใบยาสูบไทยในการผลิตบุหรี่ของ

โรงงานยาสูบให้เพิ่มขึ้นอีก และสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อการค้าของสหกรณ์โรงป่นและสหกรณ์การค้าต่างๆ ให้มีทุนการดำเนินงานมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการผลิตเพื่อการส่งออกให้มากขึ้น

3.3.2 การกระจายการผลิตจากพืชหลักไปสู่พืชผลเกษตรอื่น ๆ

การกระจายการผลิตจากพืชหลัก 6 ชนิดไปสู่พืชผลอื่นๆ จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละภาคที่มีอยู่ดังนี้

ภาคเหนือ พื้นที่ตอนบนของภาคเป็นที่สูง มีทรัพยากรป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ แต่ในระยะที่ผ่านมา การบุกรุกทำลายป่าไม้ในลักษณะทำไร่เลื่อนลอยมีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การกระจายการผลิตในภาคนี้จึงต้องเน้นหนักไปในด้านการส่งเสริมพืชผักและไม้ผลเมืองหนาวที่เหมาะสมกับพื้นที่สูง สำหรับภาคเหนือตอนล่างส่วนใหญ่เป็นเขตเพาะปลูกพืชไร่อยู่แล้ว ลู่ทางการกระจายการผลิตก็ยังมีอีกมาก พืชที่ควรเร่งรัด ได้แก่ ฝ้าย ยาสูบ ถั่วเหลือง และถั่วต่างๆ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่เป็นที่ราบสูง มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ดังนั้นจะต้องส่งเสริมการปลูกพืชไร่ ซึ่งทำได้ปีละ 2 ครั้ง หรือมากกว่าให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ได้แก่ ข้าวโพด ฝ้าย ถั่วและยาสูบ การขาดแคลนน้ำทั้งเพื่อให้อุปโภคและการเกษตรเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคนี้ การสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำไม่อาจทำได้มากนัก เนื่องจากขาดแหล่งน้ำ ดังนั้น การเพิ่มผลผลิตในภาคนี้จำเป็นต้องเน้นในเรื่องการปรับปรุงเทคนิคของพืช โดยเฉพาะข้าวที่อาศัยน้ำฝนแต่อย่างเดียวยังเป็นหลัก

ภาคกลาง พื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีความอุดมสมบูรณ์และมีระบบชลประทานที่ดี การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการกระจายการผลิตที่มีลู่ทางมากกว่าภาคอื่นๆ พืชหลักที่ปลูกอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย ถั่วต่างๆ ผัก ผลไม้ การพัฒนาจะต้องเน้นให้มีการปลูกพืชมากขึ้น ในเขตเกษตรชลประทานซึ่งสามารถควบคุมน้ำได้ตลอดปี

ภาคใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่มีความชุ่มชื้นมาก เหมาะสมต่อการปลูกไม้ยืนต้น พืชหลักที่ปลูก ได้แก่ ยางพารา การกระจายการผลิตยังมีลู่ทางที่จะทำได้อีกมาก เป็นต้นว่า การปลูกปาล์มน้ำมัน กาแฟ ผลไม้ต่างๆ มะม่วงหิมพานต์ และมะพร้าว ซึ่งมีอยู่บ้างแล้วแต่ไม่เพียงพอ

4. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

4.1 ข้อเท็จจริง

ประสิทธิภาพการผลิตซึ่งวัดจากผลผลิตต่อเนื้อที่เพาะปลูกของพืชหลักที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ยาง และปอ ในระหว่างปี 2513-2517 นั้น ปรากฏว่าเพิ่มขึ้นน้อยมาก เพียงเฉลี่ยร้อยละ 1.8 พืชที่มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น ได้แก่ อ้อย ข้าว ข้าวโพด และยาง ส่วนมันสำปะหลังและปอมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลผลิตต่อพื้นที่ของพืชแต่ละประเภทแล้ว จะเห็นว่ายังคงอยู่ในระดับต่ำมาก และอัตราเพิ่มก็ยังเปลี่ยนแปลงขึ้นลง ไม่สม่ำเสมอในแต่ละปี ในช่วงปี 2513-2519 ประสิทธิภาพการเลี้ยงสัตว์เล็กได้มีการปรับปรุงสูงขึ้น เนื่องจากได้มีการลงทุนของเอกชน ในด้านโรงงานอาหารสัตว์เป็นจำนวนมาก สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ โค และกระบือยังขยายตัวได้ไม่มาก เฉลี่ยเพียงร้อยละ 2 ต่อปี ในด้านการประมง การประมงน้ำจืดได้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.8 ต่อปี ส่วนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งยังมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำกว่าที่ควร

ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตนี้เป็นที่ชัดเจนว่าเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการลงทุนในสาขาการเกษตร ซึ่งในระยะที่ผ่านมาไม่เพียงพอ และการจัดสรรเงินลงทุนในโครงการพัฒนาเกษตรเน้นหนักในเรื่องโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เช่น เขื่อน และถนน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องลงทุนเพิ่มเติมเป็นจำนวนมากเพื่อให้ถึงระดับไรนา ในปัจจุบันผลผลิตเฉลี่ยของเกษตรกรในไรนาของเกษตรกรยังมีปริมาณน้อยกว่าที่สามารถทำได้ในแปลงทดลองของทางราชการเป็นจำนวนมาก จริงอยู่ผลผลิตในแปลงทดลองของทางราชการนั้นเป็นระบบที่มีการปรับปรุงคุณภาพของดินและการควบคุมน้ำ ซึ่งเป็นเรื่องระยะยาวที่ใช้เวลานานกว่าจะถึงมือเกษตรกร นอกจากนั้น ในบางพื้นที่การควบคุมปริมาณน้ำไม่อาจดำเนินการได้ จำเป็นต้องพึ่งน้ำฝนตามธรรมชาติ ดังนั้น ในการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตโดยทั่วไปจึงจำเป็นต้องเร่งการจัดหาและขยายขอบเขตปัจจัยการผลิตสมัยใหม่ให้ทั่วถึง ทั้งในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตที่สำคัญๆ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 อาจสรุปได้ดังนี้

4.1.1 ที่ดินทำกิน การขาดแคลนที่ดินทำกินและการเช่านาได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ที่ดินในภาคกลางและภาคเหนือซึ่งมีความสมบูรณ์มากกว่าภาคอื่นๆ กลับปรากฏว่าเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินน้อยกว่าภาคอื่นๆ คือ ภาคกลางมีเกษตรกรผู้เช่าที่ดินถึงร้อยละ 40.7 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของดินต่ำนั้น เกษตรกรผู้เช่าที่ดินมีเพียงร้อยละ 2.7 การขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวทำให้เกษตรกรขาดสิ่งจูงใจที่จะอนุรักษ์ความอุดมสมบูรณ์ของดิน

ในปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกอยู่มาก แต่ก็ยังมีช่องทางปรับปรุงให้สามารถทำประโยชน์ได้ เช่น ดินเค็มทางตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 8

ล้านไร่ พื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 1.24 ล้านไร่ และพื้นที่ดินเค็มชายทะเลประมาณ 400,000 ไร่ เป็นต้น

พื้นที่ดินการเกษตรที่มีได้ทำการเพาะปลูกในแต่ละปีมีอยู่มากและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น คือ ในปี 2510 เนื้อที่ที่ใช้เพาะปลูกทั้งหมดเป็นสัดส่วนร้อยละ 91.5 ของเนื้อที่ที่สามารถทำการเกษตรได้ แต่ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 82.6 ในปี 2516 แสดงว่ามีพื้นที่ซึ่งเคยเป็นที่เพาะปลูกเดิมถูกทอดทิ้งไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก และที่ดินเหล่านี้ประสิทธิภาพในการผลิตจะต่ำ เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของดินได้ถูกทำลายไปเสียมาก นอกจากนี้การที่เขตชลประทานมีอยู่จำกัด การเพาะปลูกส่วนใหญ่จึงทำได้เพียงช่วงฤดูฝนเท่านั้น

4.1.2 น้ำชลประทาน เนื้อที่เพาะปลูกกว่าสามในสี่ของประเทศยังต้องพึ่งน้ำฝนเพื่อการเกษตร ปัจจุบันเนื้อที่ในเขตชลประทาน 19.8 หรือร้อยละ 18.1 ของเนื้อที่การเกษตรทั้งประเทศนั้นสามารถส่งน้ำได้จริงเพียง 10.2 ล้านไร่ แต่ก็เป็นการชลประทานในฤดูฝน ส่วนในฤดูแล้งนั้นเนื้อที่ชลประทานมีเพียง 4.8 ล้านไร่ และส่งน้ำได้ถึงไร่นาเพียงประมาณ 2 ล้านไร่ หรือร้อยละ 4.4 ของเนื้อที่การเกษตรของประเทศ ภาคกลางมีเนื้อที่ในเขตชลประทานมากที่สุดถึง 11.7 ล้านไร่ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียง 2.4 ล้านไร่ และที่สำคัญ คือ ในฤดูแล้งเนื้อที่ชลประทานที่สามารถส่งน้ำได้ถึงไร่นาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียงประมาณ 33,000 ไร่ หรือร้อยละ 0.7 ของเนื้อที่การเกษตรของภาค

จากปี 2509-2517 เนื้อที่ชลประทานที่สร้างเสร็จแต่ละปีมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 400,000 ไร่ คันและคูน้ำในเขตชลประทานมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นปีละ 530,000 ไร่ และการสูบน้ำช่วยเหลือการทำนาจะเพิ่มขึ้นปีละ 60,000 ไร่

4.1.3 ปุ๋ย อัตราการใช้ปุ๋ยของประเทศยังต่ำอยู่มาก คือ โดยเฉลี่ยของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมดเพียง 3.8 ก.ก.ต่อไร่ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศในทวีปเอเชียที่ใช้ปุ๋ย 9 ก.ก.ต่อไร่ การใช้ปุ๋ยของประเทศไทยได้เพิ่มจาก 250,000-300,000 ตันต่อปี ในระหว่าง พ.ศ. 2510- 2514 เป็น 350,000-400,000 ตัน ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และเนื้อที่เพียงส่วนน้อยประมาณ 21.7 ล้านไร่เท่านั้น ที่ใช้ปุ๋ยจากปริมาณปุ๋ยทั้งหมดที่ใช้ร้อยละ 59 ใช้ในภาคกลาง ส่วนอัตราการใส่ปุ๋ยเฉพาะเนื้อที่ที่ใส่ปุ๋ยนั้น ปรากฏว่าภาคใต้เป็นภาคที่ใส่ปุ๋ยในอัตราสูงสุด คือ 20.3 ก.ก. ต่อไร่ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำสุด คือ 8.1 ก.ก. ต่อไร่

4.1.4 เมล็ดพันธุ์ เกษตรกรส่วนใหญ่ยังต้องใช้พันธุ์พืชจากการเก็บเองและหาซื้อส่วนที่ขาดจากตลาด ความช่วยเหลือของรัฐบาลยังมีอยู่จำกัด คือ หน่วยงานของรัฐผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่ดีได้ไม่ถึงร้อยละหนึ่งของปริมาณที่เกษตรกรต้องใช้ และเนื่องจากการผลิตพืชพันธุ์ใหม่ที่มีคุณลักษณะที่ดีต้องใช้เวลาในการค้นคว้าและทดสอบนาน ความสำเร็จเท่าที่ผ่านมามีจึงยังไม่พอเพียงแก่ความต้องการของเกษตรกร ส่วนที่สำเร็จจนสามารถส่งเสริมแก่เกษตรกรก็มี เช่น พันธุ์

ข้าวโพด ข้าว ฝ้าย ถั่วเหลือง ถั่วลิสง และถั่วเขียว เป็นต้น ในด้านของปศุสัตว์และประมงก็ได้มีการนำพันธุ์สัตว์และปลาต่างๆ มาทดลองเลี้ยงและเผยแพร่ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร

4.1.5 เงินทุน เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดแคลนเงินลงทุนของตัวเอง ต้องอาศัยสินเชื่อจากแหล่งต่างๆ ในปี 2515 ประมาณร้อยละ 69 ของสินเชื่อที่เกษตรกรได้รับมาจากแหล่งนอกสถาบันการเงิน ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 30 มาจากพ่อค้าคนกลางและนายทุนท้องถิ่น ส่วนที่เหลือได้มาจากการกู้ยืมพี่น้องเพื่อนบ้าน การกู้ยืมเงินของเกษตรกรจากนอกสถาบันการเงินในระยะหลังลดน้อยลงเมื่อเทียบกับปี 2506 ซึ่งมีสูงถึงร้อยละ 95 ของสินเชื่อทั้งหมดที่ได้รับ อัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรต้องชำระได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 30 ต่อปี ในปี 2505 เหลือร้อยละ 25 ต่อปี ในปี 2515 ก็นับว่ายังสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเรียกเก็บร้อยละ 12 ต่อปี

ในระหว่างปี 2510-2518 สินเชื่อที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้เกษตรกรกู้ยืม โดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ 54 ของสินเชื่อทั้งหมดให้เพื่อการผลิตข้าว เนื่องจากสินเชื่อทางการเกษตรมีความเสี่ยงภัยทางธรรมชาติและราคา ดังนั้น แหล่งสินเชื่อจึงต้องการหลักค้ำประกันที่ดี ทำให้ไม่สามารถจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกษตรกรที่ยากจนไม่สามารถกู้ยืมได้ การเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรทำให้มีโอกาสได้รับสินเชื่อมากกว่าเกษตรกรที่มีได้เป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกร แต่ปรากฏว่าในปี 2517 มีสหกรณ์ทั่วประเทศ 1,041 สหกรณ์ และชุมนุมสหกรณ์อีก 15 ชุมชน มีสมาชิกที่เป็นเกษตรกรรวมทั้งสิ้นเพียง 503,581 ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ 13.3 ของจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั่วประเทศเท่านั้น

4.1.6 แรงงาน แรงงานในการเกษตรมีจำนวน 11.5 ล้านคน ในปี 2516 หรือร้อยละ 75 ของแรงงานในประเทศ การใช้แรงงานในการเกษตรคิดเฉลี่ยทั้งปีเพียงร้อยละ 38 ของแรงงานที่มีอยู่ ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงธันวาคมเป็นระยะเวลาที่มีการใช้แรงงานมากที่สุดถึงร้อยละ 72 ถึง 77 ในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นช่วงนอกฤดูการผลิตมีการใช้แรงงานน้อยมากเพียงร้อยละ 20 โดยเฉพาะในเดือนมีนาคมมีการใช้แรงงานน้อยที่สุด เพียงร้อยละ 6 เท่านั้น ในด้านความแตกต่างระหว่างภาคนั้น ภาคกลางและภาคใต้มีจำนวนแรงงานทางการเกษตรที่ใช้ร้อยละประมาณ 50 ของแรงงานที่มีอยู่ ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการทำงานโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 32 ของแรงงานที่มีอยู่เท่านั้น

4.2 นโยบาย

การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อใช้ทรัพยากรหลักทางการเกษตรโดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ และแรงงานที่ยังเหลือของเกษตรกรให้มากขึ้น นอกจากนั้นในด้านปัจจัยการผลิต รัฐมีนโยบายที่จะกระจายความรู้ทางเทคนิคที่ใช้อยู่ในสถานีทดลองของทาง

ราชการให้ขยายออกไปมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างฝ่ายวิชาการและฝ่ายส่งเสริมการเกษตร ปรับปรุงและขยายระบบการส่งเสริมการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในเขตที่มีการส่งเสริมการเกษตรแล้ว จะจัดให้มีปัจจัยการผลิตสมัยใหม่โดยเฉพาะพันธุ์ ปุ๋ย และสินเชื่อให้แก่เกษตรกรในจำนวนที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

4.3 แนวทาง

4.3.1 ที่ดิน ในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน รัฐจะได้ขยายการดำเนินการในด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคมดังกล่าวไว้ในบทที่ 1 ส่วนที่สาม สำหรับในด้านการปรับปรุงคุณภาพของที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตนั้น จะสนับสนุนการขยายงานการพัฒนาที่ดินเปรี้ยวจำนวน 2 ล้านไร่ ในภาคกลางซึ่งเป็นเขตที่สามารถดำเนินการได้ทันที เนื่องจากมีเทคนิคที่เหมาะสมพร้อมอยู่แล้ว ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้ริเริ่มการปรับปรุงคุณภาพของดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอยู่ถึง 8 ล้านไร่ เป็นกรณีพิเศษด้วยเหตุผลทางด้านกระจายรายได้ นอกจากนั้นควรดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ดินป่าไม้ชายเลนซึ่งมีอยู่ 1.24 ล้านไร่ และพื้นที่ดินเค็มชายทะเลซึ่งมีจำนวนประมาณ 400,000 ไร่ ควรดำเนินการตามกำลังงบประมาณ สำหรับในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะได้มีการจัดเตรียมโครงการปรับปรุงที่ดินและพัฒนาเกษตรสมบูรณ์แบบในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ เพื่อให้พร้อมดำเนินการได้ภายในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

4.3.2 แหล่งน้ำ การพัฒนาระบบชลประทานให้ถึงระดับไร่นาเพื่อให้สามารถใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกได้ตลอดปีนั้นเป็นมาตรการที่สำคัญในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งมีเป้าหมายขยายออกไปอีก 2.7 ล้านไร่ อย่างไรก็ดี เนื่องจากการดำเนินการในด้านนี้ต้องลงทุนสูงถึง 2,000-3,000 บาทต่อไร่ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ผู้ได้รับประโยชน์ควรมีส่วนในการออกค่าใช้จ่ายบางส่วนของการก่อสร้างระบบชลประทาน การพัฒนาชลประทานในระบบไร่นานี้ นอกจากจะช่วยให้มีการใช้ที่ดินเต็มทีในเขตโครงการแล้ว ยังจะได้ประโยชน์จากการที่จะเป็นแหล่งที่สามารถเพิ่มการจ้างงานทางการเกษตรได้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการเพาะปลูกในระบบชลประทานเต็มทีนี้จะต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นเกินกว่าแรงงานที่มีอยู่ในท้องถิ่น ดังนั้น การโยกย้ายแรงงานเข้าสู่เขตเกษตรชลประทานสมบูรณ์แบบ จึงเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตควบคู่ไปกับการใช้ทรัพยากรกำลังคนส่วนที่เหลือให้เป็นประโยชน์

ปัญหาเร่งด่วนที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไขเป็นอันดับพิเศษ ได้แก่ ปัญหาความแห้งแล้งในบางเขตท้องที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ท้องที่บางแห่งดังกล่าวนี้ ไม่อาจที่จะจัดหาหน้าได้ เนื่องจากการขาดแคลนแหล่งน้ำ แต่ในบางเขตท้องที่ซึ่งมีแหล่งน้ำอยู่จะได้รับ ความสำคัญในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยริเริ่มการวางแผนเพื่อดัดแปลงแหล่งน้ำสำคัญ โดยเฉพาะน้ำชี และน้ำมูล เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการเก็บกักน้ำมากขึ้น นอกจากนั้น ระบบ

ชลประทานโดยเครื่องสูบน้ำซึ่งมีอยู่บ้างแล้วในเขตทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีแหล่งน้ำและราษฎรร่วมกันจัดระบบकुคลองส่งน้ำเป็นสิ่งที่ควรจะได้รับ การสนับสนุนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และจะได้ทบทวนวัตถุประสงค์ของโครงการสูบน้ำจากแม่น้ำโขงให้แน่ชัด และทำการขยายเขตสูบน้ำให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศและงบประมาณแผ่นดิน

การใช้แหล่งน้ำใต้ดินเพื่อการเพาะปลูก ซึ่งจะได้เริ่มโครงการทดลองขึ้นเป็นครั้งแรกที่จังหวัดสุโขทัย จะได้ทำการติดตามประเมินผลเพื่อพิจารณาขยายงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

4.3.3 ระบบการวิจัยทางการเกษตร ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 การวิจัยทางการเกษตรได้เน้นการศึกษาวิจัยเป็นรายผลิตผลที่สำคัญ สำหรับในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เนื่องจากเนื้อที่ที่จะขยายการผลิตทางการเกษตรมีจำกัด ดังนั้น การวิจัยทางการเกษตรจะต้องเน้นหนักเป็นพิเศษและเร่งด่วนในการศึกษาค้นคว้าหาพันธุ์พืชอายุสั้นที่สามารถปลูกและเก็บเกี่ยวได้เร็ว และสามารถปลูกพืชอื่นตามหลังเป็นพืชที่ 2 และพืชที่ 3 ได้ โดยใช้ความชื้นที่เหลืออยู่ในดินไปใช้ในการปลูกพืชรุ่นหลังๆ ทั้งนี้ จำเป็นจะต้องหาพืชที่ใช้น้ำน้อยและทนแล้ง รวมถึงจะต้องศึกษาค้นคว้าหาพืชที่สามารถปลูกแซมพืชหลักได้โดยไม่แข่งขันกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการใช้ที่ดินได้เต็มที่และตลอดปี การวางแผนเป็นรายเดือนของเกษตรกรที่จะลดลง นอกจากนั้นจะต้องทำการศึกษาค้นคว้า และวิจัยหาพืชที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง มีการตอบสนองต่อการใช้ปุ๋ยสูง มีความต้านทานต่อโรคและแมลง โดยการพิจารณาจากพืชที่มีแนวโน้มผลผลิตต่อไร่ต่ำ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง และข้าวโพด เป็นต้น

4.3.4 ระบบการส่งเสริมการเกษตร ในระยะต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ระบบส่งเสริมการเกษตรของประเทศยังไม่อาจกระจายไปได้ทั่วถึงในท้องถิ่นต่างๆ คงมีแต่ในเขตโครงการบางแห่ง เช่น เขตเกษตรชลประทาน เขตเร่งรัดการปลูกฝ้าย ฯลฯ ซึ่งมีบริการในด้านให้คำแนะนำทางเกษตรที่ถึงมือประชาชน ในระยะหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการนำเอาระบบเกษตรกรอาสาสมัครเข้ามาใช้ในเขตเกษตรชลประทาน ในเขตที่มีศัตรูพืชรบกวนมาก และในเขต 3 จังหวัด คือ ร้อยเอ็ด อุบลราชธานีและยโสธร ภายใต้โครงการโดยความสนับสนุนของธนาคารโลกในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้มีการทบทวนการส่งเสริมการเกษตรที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันโดยพยายามแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการขาดการประสานงานระหว่างการวิเคราะห์และบำรุงดิน กับการส่งเสริมการเกษตร นอกจากนั้น จะพิจารณาระบบการส่งเสริมการเกษตรให้เป็นระบบที่สมบูรณ์ สามารถปฏิบัติได้และมีระบบการควบคุมประสิทธิภาพทางการส่งเสริมการเกษตรที่แน่นอน

4.3.5 ระบบการประสานงานพัฒนาการเกษตร ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้ปรับปรุงงานพัฒนาการเกษตร เพื่อให้มีการประสานงานของงานที่เกี่ยวข้องกับการ

พัฒนาการเกษตรทั้งทางด้านงานส่งเสริม งานวิจัย งานพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ งานศึกษาและวิจัยทางเศรษฐกิจตั้งแต่การผลิตจนถึงการตลาด รวมตลอดทั้งการกำหนดโครงการ แผนปฏิบัติ และติดตามผลงานในระดับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เพื่อให้งานพัฒนาต่างๆ ได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การประสานงานดังกล่าวนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายให้สำนักงานเกษตรภาคทั้ง 4 ภาค คือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ เป็นหน่วยกลางทำหน้าที่ประสานงาน รวมทั้งให้บริการแก่หน่วยราชการต่างๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับพัฒนาการเกษตรในท้องถิ่นนั้นๆ

4.3.6 เมล็ดพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ดีเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญที่ขาดแคลนเป็นจำนวนมากในขณะนี้ยังขาดนโยบายที่แน่นอนในการผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดีในเขตเกษตร นอกเขตชลประทานในเขตประเทานที่มีการจัดรูปที่ดินได้มีการดำเนินการผลิตพันธุ์ดี เพื่อสนองความต้องการในพื้นที่เขตโครงการพิษณุโลกและอื่นๆ โดยได้อาศัยความสนับสนุนทางการเงินจากสหรัฐอเมริกา ในหลักการของโครงการนี้ ในระยะต่อไปองค์การตลาดเพื่อการเกษตรจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการดำเนินงานและการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ดี อย่างไรก็ตามขอเขตแนวการผลิตและการจำหน่ายพันธุ์พืชตามโครงการนี้นับว่าจำกัดมาก ดังนั้น ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมีนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องนี้ และสนับสนุนการขยายตัวของโครงการนี้ให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้

4.3.7 สินเชื่อ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะพิจารณากำหนดแผนการเพื่อปลดปล่อยเกษตรกรให้หลุดจากภาระหนี้สินที่เกษตรกรใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ โดยเฉพาะในกรณีที่ดินกำลังจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุน ต้องถือเป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งจะต้องรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง จัดทำแผนการช่วยเหลือและรับผิดชอบดำเนินการให้ได้ผลในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ในการนี้จะต้องพิจารณาขยายขอบข่ายงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ สำหรับในด้านสินเชื่อเพื่อการผลิตนั้น จะขยายให้รวดเร็วที่สุดภายใต้โครงการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นอกจากนั้นจะปรับปรุงความสามารถในการให้สินเชื่อ โดยเน้นวิธีการให้ความดูแลเกษตรกรอย่างใกล้ชิด เช่นเดียวกับวิธีการที่ใช้อยู่ในกรณีของสินเชื่อเพื่อปลูกยางแทนภายใต้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

4.3.8 ปัจจัยการผลิตอื่นๆ จะเน้นการดำเนินงานในด้านคุณภาพของดินและปุ๋ย โดยส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์คุณภาพของดินในเขตการพัฒนาเกษตรสำคัญๆ ให้ละเอียดยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถใช้เป็นฐานในการพิจารณาการใช้ปุ๋ยในสูตรและปริมาณที่เหมาะสม

5. ระดับราคาสินค้าเกษตร

5.1 ข้อเท็จจริง

(1) ราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศที่เป็นสินค้าหลัก มีการขึ้นลงตามภาวะตลาดโลกในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ราคาสินค้าส่งออกของพืชที่สำคัญ 8 ชนิดเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 76 เมื่อเทียบกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 สิ่งจูงใจจากราคามีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มมากขึ้น ในระยะที่ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น แต่ราคาของปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่สำคัญก็ได้เพิ่มสูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามโดยสรุปแล้วในช่วง 5 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รายได้ของเกษตรกรภายหลังหักค่าใช้จ่ายการผลิตแล้วได้เพิ่มสูงขึ้น เกษตรกรโดยทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงหันไปปลูกพืชที่มีราคาดี ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้มีการขยายการปลูกอ้อย มันสำปะหลัง และข้าวโพดมาก ทั้งในรูปบุกรุกที่ดินที่เป็นป่าและปลูกทดแทนกันเป็นต้นว่า พื้นที่ปลูกข้าวในภาคกลางและตะวันออกเฉียงเหนือ ได้มีการปลูกอ้อยขึ้นแทน และมีการปลูกมันสำปะหลังทดแทนปอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้จากการปลูกพืชทั้งสาม หลังหักค่าใช้จ่ายแล้วยังมีอัตราสูงกว่า ดังจะเห็นได้จากตารางที่แสดงไว้โดยใช้ข้อมูลปี 2518 ดังนี้

ตารางที่ 2.1

รายได้ของเกษตรกรจากการปลูกพืชที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ (ปี 2518)

พืช	ราคาขายที่ เกษตรกรได้รับ (บาท/ตัน)	รายได้ (บาท/ไร่)	ต้นทุนการ ผลิต (บาท/ไร่)	กำไร (บาท/ไร่)
1. อ้อย	288	2,308	1,756	552
2. มันสำปะหลัง	420	992	543	449
3. ยาสูบ	1,350	2,095	1,800	294
4. ยาง	6,280	465	222	243
5. ถั่วเหลือง	3,600	512	274	238
6. ข้าวโพด	2,020	755	560	195
7. ปอ	3,000	415	345	70
8. ข้าว	2,095	752	701	51

(2) ตลาดสินค้าเกษตรในระดับไร่นาเท่าที่เป็นอยู่ส่วนใหญ่เป็นการซื้อขายผ่านระบบคนกลาง การซื้อขายผ่านสถาบันเกษตรกรยังมีอยู่น้อยไม่ถึงร้อยละ 10 ของผลผลิตทั้งหมด การผูกขาดตัดตอนของตลาดสินค้าเกษตรในระดับนี้ยังมีอยู่มาก สาเหตุที่สำคัญเนื่องจากเกษตรกรขาดแคลนเงินทุนและสินเชื่อทั้งเพื่อการผลิตและการตลาด ต้องอาศัยจากคนกลางเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังขาดปัจจัยอื่นๆ ที่สำคัญในด้านการตลาด เป็นต้นว่า ยุงฉาง ยานพาหนะขนส่ง ดังนั้นอำนาจการต่อรองราคาของเกษตรกรจึงมีน้อยมาก

(3) นโยบายราคาสินค้าเกษตรเท่าที่ผ่านมายังไม่มีการกำหนดไว้แน่ชัด สินค้าเกษตรที่เป็นอาหารหลัก เช่น ข้าว เนื้อสัตว์ น้ำตาล ราคามักถูกจำกัดให้อยู่ในระดับต่ำ โดยใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายมีอยู่ เช่น มาตรการภาษีอากร ค่าธรรมเนียมการส่งออก การจำกัดการส่งออก และการกำหนดราคาขั้นสูง เพื่อป้องกันการตกต่ำเกินไป ในช่วงปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ปี 2517-2518 รัฐบาลเริ่มมีบทบาทเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรบางชนิด คือ อ้อย และข้าว โดยประกาศราคาซื้อขายอ้อยระหว่างโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย ในปี 2518 ได้ใช้เงิน 450 ล้านบาท สำหรับประกันราคาอ้อยในอัตราตันละ 300 บาท ส่วนข้าวได้ประกาศประกันราคาเกวียนละ 2,500 บาท การดำเนินงานสามารถกระทำได้บางจุดและบางท้องที่เท่านั้น หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเกษตรที่สำคัญมีอยู่สองหน่วยในรูปรัฐวิสาหกิจ คือ องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร การดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานนี้ยังประสบปัญหาในเรื่องขาดนโยบายหลักเรื่องราคาสินค้าเกษตรและแผนงานเฉพาะเรื่องนอกจากนี้ยังจำกัดในเรื่องเงินทุนกำลังคน และยุ่งฉาง ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างกว้างขวาง

5.2 นโยบาย

การกระจายการผลิตการเกษตรและการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตดังกล่าวข้างต้นจะมีผลทำให้สามารถยกระดับการผลิตในสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5 ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เมื่อพิจารณาถึงประชากรในสาขาเกษตรที่จะเพิ่มขึ้นจาก 32.2 ล้านคน ในปี 2519 เป็น 35.8 ล้านคน ในปี 2524 แล้ว มูลค่าการผลิตต่อบุคคลในราคาคงที่จะเพิ่มขึ้นจาก 3,450 บาทต่อคนในปี 2519 เป็น 4,880 บาทต่อคนในปี 2524 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราเพิ่มเฉลี่ยของประเทศซึ่งจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.7 ดังนั้น มาตรการทั้งสองข้างต้นจึงไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ ได้ ดังนั้น มาตรการด้านนโยบายราคาจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะยกระดับรายได้ของประชากรร้อยละ 75 ในสาขาเกษตรให้ใกล้เคียงกับการประกอบอาชีพในสาขาอื่นๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยที่นโยบายในด้านราคาโดยเฉพาะการประกันราคา หรือการพยุงราคาเป็นมาตรการที่ต้องมีการลงทุนสูงและมีปัญหาในด้านการบริหารมาก ดังนั้น ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จึงมีนโยบายที่จะใช้นโยบายราคาในกรณีพืชผลที่สำคัญ โดยเฉพาะข้าวซึ่งเป็นสินค้าที่สำคัญที่สุดและเกี่ยวข้องกับเกษตรกรจำนวนมากที่สุด ซึ่งหากไม่มีนโยบายเป็นพิเศษแล้วก็จะไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรส่วนใหญ่เหล่านี้ให้สูงขึ้น นอกจากข้าวแล้ว ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จะได้พิจารณาเพิ่มประเภทของผลิตผลเกษตรที่จะดำเนินการพยุงราคาขึ้นอีก โดยยึดถือหลักการว่า จะต้องเป็นสินค้าเกษตรที่ผลิตในเขตแห้งแล้งประชาชนยากจน หรือสินค้าที่รัฐต้องการที่จะสนับสนุนเป็นพิเศษ เช่น ฝ้าย และปอ สำหรับนโยบายราคาโดยทั่วไปนั้นจะเริ่มดำเนินการในระยะยาว ซึ่งจะนำไปสู่การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนเพื่อลดผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผันผวนของระดับราคาสินค้าเกษตร

5.3 แนวทางและมาตรการแก้ไข

แนวทางและมาตรการสำคัญเพื่อสนับสนุนนโยบายราคาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีดังต่อไปนี้

5.3.1 แนวทางเกี่ยวกับนโยบายราคาข้าว

แนวนโยบายเพื่อยกระดับราคาพืชผล โดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งเป็นผลผลิตหลักควรกำหนดไว้ให้สูงขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าอัตราการเพิ่มของระดับราคาทั่วไป เป้าหมายการเพิ่มของระดับราคาทั่วไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ กำหนดให้รักษาไว้ให้เพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี ดังนั้น รัฐบาลจะต้องหาวิธีการยกระดับราคาข้าวเปลือกให้เพิ่มสูงขึ้นในอัตราใกล้เคียงกับการเพิ่มขึ้นของระดับราคาทั่วไปเช่นกัน คือให้ราคาข้าวเปลือกที่ชาวนาขายได้เพิ่มขึ้นจากราคาเฉลี่ย 2,065 บาท ในปี 2519 ให้สูงขึ้นเป็น 2,750 บาท ภายในระยะปี 2524 ซึ่งการที่จะยกระดับราคาข้าวเปลือกให้สูงขึ้นได้ในอัตราดังกล่าวนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประกันราคาหรือพยุงราคาข้าวที่ได้ผล เช่น โครงการมูลฝอยกักกันชน ขณะเดียวกันก็ต้องยอมให้ราคาข้าวสารภายในประเทศสูงขึ้นในสัดส่วนที่สอดคล้องกับราคาข้าวเปลือกด้วย

5.3.2 การรวมกลุ่มเกษตรกร สิ่งสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องรีบพิจารณาดำเนินการได้แก่การยกระดับความสามารถในการบริหารของสหกรณ์เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในด้านการค้าเพื่อลดบทบาทความสำคัญของคนกลางทั่วไปลง เพื่อการนี้ แนวทางสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการได้แก่ การสนับสนุนให้ระบบสหกรณ์มีความยืดหยุ่นในการคัดเลือกและให้สิ่งตอบแทนผู้จัดการสหกรณ์ โดยจะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินแก่สหกรณ์ในด้านนี้เป็นอันดับแรก นอกจากนั้นในด้านรูปแบบของการรวมตัวของเกษตรกร ซึ่งมีอยู่ 3 แบบในปัจจุบัน คือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ สหกรณ์นั้นจะต้องกำหนดแนวทางเพื่อให้การรวมกลุ่มประเภทต่างๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นระบบสหกรณ์ในที่สุด ทั้งนี้ การปรับปรุงสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งจะช่วยเร่งอัตราการขยายตัวของระบบสหกรณ์ให้เร็วขึ้น โดยมีแนวทางในการปรับปรุงที่สำคัญๆ ดังนี้คือ

(1) ทำการปรับปรุงโครงสร้างของสหกรณ์ทุกระดับให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน ในขั้นแรกจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ปี พ.ศ. 2511 ให้ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานสหกรณ์อย่างแท้จริง และจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปแนะนำการบริหารงานอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันก็เร่งรัดให้การศึกษาอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ในระดับต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์สามารถบริหารงานด้วยตนเองได้

(2) วางแนวทางขยายสินเชื่อทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้ผ่านสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรให้มากและกว้างขวางขึ้น เพื่อเป็นสิ่งจูงใจเกษตรกรให้มีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น

นอกจากนี้ก็ต้องขยายบริการของรัฐด้านต่าง ๆ เข้าไปสู่กลุ่มดังกล่าว เพื่อเป็นส่วนหนุนให้การรวมกลุ่มแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

5.3.3 การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชน โดยที่การจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนเป็นเรื่องที่ต้องมีการลงทุนสูง ดังนั้น ในระยะแรกนี้จึงจะจำกัดการดำเนินการอยู่เฉพาะ สินค้าข้าว แล้วจึงค่อยขยายต่อไปในระยะหลัง สำหรับพืชหลักอื่นๆ เช่น ยางพารา ข้าวโพด เพื่อให้มีการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนมีประสิทธิภาพจะต้องเร่งรัดการเตรียมโครงการยุงฉาง ให้ทั่วทุกท้องที่ในชนบทสำหรับข้าวเปลือกและในส่วนกลางสำหรับข้าวสารโดยเร็ว

5.3.4 การจัดตั้งสภาการตลาด โดยประกอบด้วยผู้แทนจากเกษตรกร รัฐบาล และพ่อค้า เป็นแนวทางสำคัญที่จะรีบดำเนินการสำหรับสินค้าที่ทำได้ เช่น พืชผลและผลไม้บางประเภท เป็นต้น

6. เป้าหมายการผลิต

การกำหนดเป้าหมายการผลิตในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ยึดแนวนโยบายหลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรของประเทศที่สำคัญ คือ การชะลออัตราการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้นพื้นที่เพาะปลูกจึงกำหนดให้เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 500,000 ไร่ หรือ 2.5 ล้านไร่ ในระยะ 5 ปีเทียบกับเคยเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 4 ล้านไร่ต่อปีในช่วงที่ผ่านมา การเพิ่มการผลิตในสาขาเกษตรในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงขึ้นอยู่กับ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการกระจายการผลิตดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาเหล่านี้ ประกอบกับความต้องการสินค้าเกษตรทั้งจากต่างประเทศและในประเทศแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายการผลิตการเกษตรดังนี้

ตารางที่ 2.2
เป้าหมายการผลิตสินค้าเกษตรสำคัญ ๆ

	หน่วย	2519	2520	2524
เกษตรกรรม				
1. พืชชนิดต่างๆ				
1.1 ข้าวเปลือก	ล้านตัน	14.7	15.4	16.5
นาปี	”	13.4	14.0	14.6
นาปรัง	”	1.3	1.4	1.9
1.2 ยางพารา	พันตัน	394.0	407.0	466.0
1.3 อ้อย	ล้านตัน	20.3	21.9	28.6
1.4 ข้าวโพด	”	2.5	3.5	3.8
1.5 ถั่วเขียว	พันตัน	255.9	292.5	390.4
1.6 มันสำปะหลัง	ล้านตัน	9.2	9.8	10.8
1.7 ยาสูบ (พันธุ์เวอร์จิเนีย)	พันตัน	37.0	44.7	65.5
1.8 ฝ้าย	”	60.7	63.0	205.0
1.9 ถั่วเหลือง	”	290.0	310.0	431.2
1.10 ปอ	”	190.0	220.0	220.0
2. ปศุสัตว์				
2.1 โค	พันตัว	770	820	1,080
2.2 กระบือ	”	334	336	415

การกำหนดเป้าหมายการผลิตในตารางที่ 2.2 นี้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายด้านการกระจายการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเท่าที่ประมาณการว่าจะสามารถดำเนินการได้ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 สถานการณ์ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะเห็นได้ชัดเจนขึ้นจากรายการเปรียบเทียบอัตราเพิ่มของผลผลิตดังที่แสดงไว้ข้างล่างนี้ กล่าวคือ ในด้านการผลิตข้าวนั้นได้กำหนดเป้าหมายให้มีการผลิตข้าวนาปรังเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับการขยายเขตส่งน้ำในฤดูแล้ง ดังนั้น การผลิตข้าวในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ส่วนพืชหลักสำคัญอีก 4 ชนิด ซึ่งประกอบเป็นพืชหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 คือ ยางพารา อ้อย ข้าวโพด และมันสำปะหลังนั้น อัตราเพิ่มของผลผลิตในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดไว้ต่ำกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายการผลิตไปสู่พืชอื่นๆ เช่น ถั่วเขียว ฝ้าย ผัก และผลไม้ โค กระบือ ประมงน้ำเค็ม ฯลฯ ซึ่งจะมีอัตราการเพิ่มสูงกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

ตารางที่ 2.3
อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของผลิตผลที่สำคัญ (ในราคาคงที่ปี 2505)

	ปี 2515 - 2519	ปี 2520 - 2524
1. พืชชนิดต่าง ๆ	4.3	4.6
1.1 ข้าว	1.0	2.3
1.2 ยางพารา	3.7	3.4
1.3 อ้อย	27.6	7.2
1.4 ข้าวโพด	14.2	9.8
1.5 ถั่วเขียว	2.4	8.9
1.6 มันสำปะหลัง	15.8	3.2
1.7 ยาสูบ (พันธุ์เวอร์จิเนีย)	16.1	9.9
1.8 ฝ้าย	6.4	28.6
1.9 ถั่วเหลือง	15.6	8.3
1.10 ปอ	-9.3	3.3
1.11 ผักและผลไม้	5.8	6.2
1.12 พืชอื่นๆ	3.6	4.5
2. ปศุสัตว์	7.1	8.9
2.1 โคกระบือ	1.4	6.2
2.2 อื่นๆ	8.8	9.4
3. ประมง	0.3	3.4
3.1 สัตว์น้ำจืด	9.6	6.0
3.2 สัตว์น้ำเค็ม	-1.8	2.5
4. ป่าไม้	1.3	1.3
รวม	3.9	5.0

7. การพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร

การกำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตการเกษตรร้อยละ 5 โดยกำหนดให้การเพิ่มผลผลิตนี้ มาจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นส่วนใหญ่ นับเป็นการปฏิรูปการผลิตในด้านการเกษตร จากที่เคยผลิตได้เพิ่มขึ้นโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูก แนวนโยบายดังกล่าวนี้จำเป็นจะต้องเพิ่ม การลงทุนเพื่อการผลิตเกษตรในชนบทและสนับสนุนการริเริ่มและจัดเตรียมโครงการใหม่ๆ ให้ สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กล่าวข้างต้น เพื่อการนี้การบริหารและการจัดการของส่วนราชการที่

เกี่ยวข้อง จะต้องเร่งรัดปรับปรุงโครงการพัฒนาชนบท โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องประสานกันโดยยึดถือเกษตรกรเป็นหลักในการดำเนินการ การรวมโครงการสมบูรณแบบมีการพัฒนาอาชีพ การประกันราคาผลผลิต การให้ทุนทั้งระยะสั้นและยาวเพื่อการผลิตให้ประสานสัมพันธ์กัน และต้องเร่งรัดการปรับปรุงหน่วยงานเพื่อให้สามารถเตรียมโครงการที่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางข้างต้นให้ได้โดยเร็ว เพื่อการนี้ การสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนที่สอดคล้องกันในโครงการพัฒนาชนบทสำคัญๆ ตามแนวทางพัฒนา จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการยกระดับรายได้ของเกษตรกร เป็นการสนองนโยบายหลักในการอนุรักษ์ทรัพยากรและลดความแตกต่างในระหว่างรายได้ของประชาชนได้

นอกจากการยกระดับรายได้โดยการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว การรวมกลุ่มของเกษตรกรก็เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการเกษตรในชนบท การช่วยเหลือซึ่งกันและกันของเกษตรกรในชนบทในรูปของการช่วยกันดูแลและเสริมสร้างระบบค้ำและค้ำน้ำ ตลอดจนการจ่ายเงินตอบแทนการลงทุนของรัฐบาลในเขตพัฒนาชลประทานในระดับไร่นา จะทำให้การขยายการเกษตรชลประทานสมบูรณแบบทำได้รวดเร็วขึ้น การจัดขั้นตอนในการรวมกลุ่มให้ถูกต้อง โดยเริ่มตั้งแต่การรวมกลุ่มในด้านเกษตร เพื่อประโยชน์ในการต่อรองเรื่องราคาต่อไปเป็นการรวมกลุ่มเพื่อการค้าและการอุตสาหกรรมขนาดเล็กโดยกลุ่มผู้ผลิต จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรเอง ประการสุดท้าย ได้แก่ โครงการการร่วมมือของระบบธนาคารพาณิชย์ ในการขยายสินเชื่อออกไปสู่ภาคเกษตรให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่ดำเนินการมาแล้วในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จะสามารถช่วยยกระดับรายได้ของเกษตรกรในชนบทได้มากขึ้น

บทที่ 3

การพัฒนาอุตสาหกรรม

1. คำนำ

การขยายตัวในการลงทุนทางอุตสาหกรรมเท่าที่ผ่านมาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีอัตราสูงกว่าสาขาอื่นๆ อุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นส่วนมากเป็นประเภทผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ น้ำมัน ยางรถยนต์ กระดาษ เหล็กเส้น นมข้นหวาน สายไฟฟ้า กระจกแผ่นการประกอบรถยนต์และจักรยานยนต์ เป็นต้น จะมีอุตสาหกรรมที่ทดแทนการส่งวัตถุดิบออกอยู่บ้างก็เป็นจำนวนน้อย เช่น โลหะดีบุก ผลิตภัณฑ์ไม้ และเพชรพลอยเจียรนัย การขยายตัวของอุตสาหกรรมประเภทดังกล่าว เป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนที่เอื้ออำนวยให้เกิดอุตสาหกรรมได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สิทธิประโยชน์ในทางลดหย่อนหรือได้รับการยกเว้นภาษีอากรวัตถุดิบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และนโยบายการชักชวนการลงทุนจากต่างประเทศอย่างกว้างขวาง

ปัญหาสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกนี้ ได้แก่ ตลาดภายในประเทศมีจำกัดโดยพิจารณาจากราคาและรายได้ที่เป็นอยู่ ขนาดและประสิทธิภาพการผลิตยังต่ำ รวมทั้งต้องพึ่งวัตถุดิบสำเร็จรูปจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เมื่อพ้นระยะเวลาการได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแล้วยังต้องขอรับความคุ้มครองจากรัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น การห้ามนำเข้าหรือการขึ้นภาษีอากรขาเข้าในสินค้าที่มีการผลิต เพื่อให้สามารถอยู่ต่อไปได้ การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมดังกล่าว ได้สร้างปัญหาในด้านที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เนื่องจากอุตสาหกรรมบางประเภทได้รับการคุ้มครองมากและนานเกินไป นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผลิตทดแทนการนำเข้าได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา คือ ได้มีการระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรสำหรับวัตถุดิบ ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้ขยายตัวในทางผลิตสินค้าสำเร็จรูปมากขึ้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะนี้ ได้แก่ วัตถุดิบที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ราคาและปริมาณการส่งมอมมีการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกมาก และปัญหาในเรื่องระบบภาษีอากรและโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่ยังต้องคุ้มครองทั้งการผลิตสินค้าสำเร็จรูป และสินค้าสำเร็จรูปซึ่งเกิดจากการพัฒนาในระยะแรกในอดีตที่สูงนอกจากนี้ระบบภาษีอากรซึ่งยังมีได้มีการปรับปรุงเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยตรงยังคงก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอยู่

อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้เริ่มต้นเมื่อราวปี 2509 แต่ก็ยังมีจำนวนจำกัดมาก สินค้าแปรรูปจากเกษตรบางประเภทสามารถเป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญได้ เป็นต้นว่า สับปะรด

กระป๋อง และอาหารกระป๋องกลับประสบปัญหาในเรื่องการพัฒนาเกษตรที่ผลิตไม่เพียงพอและไม่ได้คุณภาพตามที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะขาดความเข้าใจในเรื่องอุปทานของสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบ อุตสาหกรรมที่เคยผลิตทดแทนการนำเข้าและที่ผลิตเพื่อใช้ในประเทศหลายประเภท เช่น ซีเมนต์ น้ำตาล สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์ปอ ได้เริ่มขยายฐานการผลิตจนสามารถส่งออกเป็นรายได้ที่สำคัญ ปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดนโยบายพัฒนาให้เป็นอุตสาหกรรมส่งออกอย่างแน่ชัด บางขณะก็มีการควบคุมการส่งออก และมุ่งควบคุมราคาภายในประเทศจนต่ำกว่าต้นทุน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญ โดยได้แก้ไขกฎหมายส่งเสริมการลงทุนใหม่ ให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ในด้านภาษีอากรของวัตถุดิบและขยายระยะเวลาการยกเว้นภาษีรายได้จากเดิมออกไปอีกเป็น 8 ปี อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะยังไม่ได้พัฒนาไปเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการจัดตั้งอำนวยความสะดวก เป็นต้นว่าเขตปลอดภาษีหรือนิคมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก มาตรการสนับสนุนโดยการคืนภาษีที่เรียกเก็บแล้ว มีหน่วยงานหลายหน่วยปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนก็ยังมีได้นำมาใช้จริงจิง เนื่องจากปัญหาในทางบริหารของหลายหน่วยงานดังกล่าว การพัฒนาอุตสาหกรรมเท่าที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ คือ

(1) **โครงสร้างอุตสาหกรรม** การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมาไม่ได้สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จำเป็นจะต้องเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมอื่นๆ และไม่ได้สนับสนุนวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายรายได้เพียงพอเพียง จำเป็นต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขให้ดีขึ้น

(2) **การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกและทดแทนการนำเข้า** อุตสาหกรรมส่งออกหลายประเภทต้องประสบกับปัญหาด้านการตลาด เนื่องจากอุปสรรคด้านการผลิตและนโยบายการให้ความคุ้มครองภายในของประเทศผู้ซื้อ มาตรการสนับสนุนการส่งออกเท่าที่มีอยู่เป็นเพียงแต่การคืนภาษีที่เรียกเก็บมาแล้ว นโยบายการส่งออกได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น โดยไม่ได้พิจารณาผลกระทบต่อส่งออกในระยะยาว ส่วนอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าได้ให้ความสำคัญแก่สินค้าประเภทอุปโภคบริโภคมากกว่าสินค้าประเภทวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ รวมทั้งประเภททุนอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศมากกว่าการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ยิ่งกว่านั้นยังได้รับการคุ้มครองทางภาษีในอัตราที่สูง ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ

(3) **การให้บริการของรัฐในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม** การให้บริการของรัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่สอดคล้องประสานสัมพันธ์กันและล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่ประสานสัมพันธ์กันกับแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม เงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีและการจัดการ

(4) การร่วมมือทางอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน การพัฒนาอุตสาหกรรมและแนวทางการลงทุน ควรพิจารณาถึงโอกาสและช่องทางความร่วมมือในการร่วมลงทุนกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยคำนึงถึงขนาดและพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่จะเกิดความชำนาญเฉพาะขึ้นในประเทศไทย รวมทั้งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันจะพึงหาได้มากในประเทศอีกด้วย

(5) รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม ในระยะที่ผ่านมา รัฐไม่มีนโยบายในเรื่องรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ชัดเจนว่า รัฐจะใช้รัฐวิสาหกิจใดเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดในทางเศรษฐกิจ และไม่ได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

(6) การบริหารของรัฐในด้านอุตสาหกรรม การบริหารงานของรัฐในการควบคุมและพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงาน การดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ยังขาดระบบประสานงานที่จะสามารถพิจารณาปัญหาในด้านต่างๆ ได้โดยพร้อมเพรียงกัน รวมทั้งไม่มีหน่วยงานใดโดยเฉพาะทำหน้าที่ประสานงานบริหารของรัฐในการแก้ปัญหา และควบคุมดูแลให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโดยส่วนรวม

(7) การพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท การพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะประเภทนั้นอาจพิจารณาได้จากปัญหาซึ่งมีลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท โดยตัวของมันเองและปัญหาอุตสาหกรรมแต่ละประเภทซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ ปัญหาของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ได้แก่ ปัญหาการผลิต การตลาด การแทรกแซงของรัฐบาลในด้านต่างๆ เช่น การควบคุมราคา การควบคุมการแข่งขัน และการใช้วัตถุดิบชิ้นส่วนในประเทศ เป็นต้น ส่วนปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น การเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมอื่นๆ การสนองนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ อาทิเช่น ในด้านการมีงานทำ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการสนับสนุนการผลิตทางการเกษตร เป็นต้น

(8) การลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศได้เน้นการส่งเสริมให้มีการลงทุนเป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันการส่งเสริมการลงทุนก็ไม่สอดคล้องและประสานสัมพันธ์กับแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโดยส่วนรวม นโยบายการให้การส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรมบางประเภทไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน การพิจารณาผลประโยชน์อันเกิดจากการลงทุน มุ่งแต่ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมองข้ามผลทางการเมืองและสังคม ภาวะแวดล้อม การถ่ายทอดเทคโนโลยี และผลที่จะกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจในระยะยาว รวมทั้ง ไม่มีการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศมาลงทุน

(9) **การพัฒนาแรงงาน** ปัญหาที่สำคัญยิ่งอีกปัญหาหนึ่ง คือ การพัฒนาทางด้านแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดมีการใช้แรงงานในภาคนี้เพิ่มขึ้น แต่สถาบันทางด้านแรงงาน รวมทั้งระเบียบที่พึงปฏิบัติของทุกฝ่ายในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ยังไม่รัดกุมพอทำให้เกิดปัญหาแรงงาน มีผลทำให้เกิดอุตสาหกรรมที่หลีกเลี่ยงการใช้แรงงานมากขึ้น และทำให้ความสามารถในการสร้างงานของสาขาอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น แรงงานจึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไขในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ให้ได้ เพราะเป็นปัจจัยในการดึงดูดการลงทุนให้ลดน้อยลง

(10) **ระบบภาษีอากร** โครงสร้างของระบบภาษีอากรในระยะที่ผ่านมา ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ระหว่างผู้ผลิตในอุตสาหกรรมแต่ละประเภท และแม้แต่ในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันเอง ทั้งนี้ เพราะระบบภาษีมีแนวโน้มที่จะให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมบางประเภทมากเกินไปโดยไม่พิจารณาว่าอุตสาหกรรมเหล่านั้นจะมีประสิทธิภาพพอที่จะช่วยตัวเองได้หรือไม่

การวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นจะต้องชี้ให้เห็นถึงปัญหาพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในเรื่องต่างๆ ดังจะได้กล่าวต่อไปเฉพาะปัญหาที่เป็นปัญหาระยะยาว ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะสั้นได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ของส่วนที่สองในเรื่องการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ

2. โครงสร้างอุตสาหกรรม

2.1 ข้อเท็จจริง

นโยบายการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ส่วนในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการเปลี่ยนแปลงความสำคัญมาสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกนั้น มีผลทำให้การขยายตัวของรายได้ อันเกิดจากการผลิตในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในอัตราที่สูงกว่าในภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น เกษตรและเหมืองแร่ กล่าวคือ อัตราการขยายตัวในภาคเกษตรร้อยละ 7 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 3 และร้อยละ 1 ในภาคเกษตรและเหมืองแร่ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนของรายได้ในภาคอุตสาหกรรมก็เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 17 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เป็นร้อยละ 20 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมาได้มีส่วนให้มีการมีงานทำเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด เป็นร้อยละ 16 รวมทั้งความสามารถในการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมโดยพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกได้เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 15 ในปี 2513 เป็นประมาณร้อยละ 21 ของมูลค่าการส่งสินค้าออกของประเทศทั้งหมดในปี 2517

นโยบายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ได้มีผลต่อโครงสร้างของอุตสาหกรรมของประเทศที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก โครงสร้างของรายได้ซึ่งเพิ่มขึ้นของภาคอุตสาหกรรมมาจากอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค คือ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 90 มาจากอุตสาหกรรมประเภทอาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ สิ่งทอและเครื่องแต่งกาย ส่วนอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่มีส่วนเชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่นๆ นั้นมีเพียงประมาณร้อยละ 40 และประมาณหนึ่งในสี่เป็นรายได้ที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมัน ปิโตรเลียมแต่เพียงอย่างเดียว **ประการที่สอง** โครงสร้างของรายได้ภาคอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในเฉพาะภาคกลางแต่เพียงภาคเดียว ไม่ได้กระจายออกไปสู่ภาคอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของรายได้ประมาณร้อยละ 77 มาจากอุตสาหกรรมในภาคกลางโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงมีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ 57 ลักษณะของโครงสร้างอุตสาหกรรมที่กล่าวมาแล้วทั้ง 2 ประการข้างต้นนั้นยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญแต่อย่างใด ดังนั้น กล่าวโดยสรุปแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมา ยังไม่ได้สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงและเสริมสร้างความมั่นคงในด้านโครงสร้างอุตสาหกรรมซึ่งจะเป็นรากฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะต่อไป

2.2 นโยบายและแนวทาง

2.2.1 นโยบาย

(1) รัฐจะสนับสนุนให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการพัฒนาเกษตร และสนับสนุนให้มีการกระจายโครงสร้างของการผลิตทางอุตสาหกรรม โดยให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่มีส่วนเชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่นรวมทั้งอุตสาหกรรมที่สนับสนุนการผลิตในภาคเกษตร

(2) เพื่อสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการกระจายรายได้ รัฐมีแนวทางที่จะสนับสนุนให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาค โดยจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ โดยเร่งด่วน

2.2.2 แนวทาง

(1) รัฐจะเข้าไปร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่ซึ่งรัฐได้พิจารณาเห็นว่า เอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการโดยลำพังได้ อุตสาหกรรมซึ่งมี

ส่วนเชื่อมโยงสนับสนุนอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียม และ อุตสาหกรรมที่สนับสนุนให้มีการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก

(2) รัฐจะให้การสนับสนุนให้มีการตั้งโรงงานเพื่อแปรรูปวัตถุดิบทางการเกษตรในแหล่งวัตถุดิบในส่วนภูมิภาค โดยใช้มาตรการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก การคุ้มครองทางด้านภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในลำดับสูง และให้การเร่งรัดพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรซึ่งใช้เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรม

(3) รัฐยังคงให้ความสำคัญในการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกและในขณะเดียวกันก็ลดความสำคัญในการคุ้มครองและให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อทดแทนการนำเข้า

(4) รัฐจะให้การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งจ้างงานและเพิ่มรายได้ โดยการจัดหาสินเชื่อ การประกันความเสี่ยง การให้บริการด้านลูกข่ายในการลงทุน การให้บริการทางเทคนิค และวิชาการ และการแสวงหาตลาด

3. การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกและทดแทนการนำเข้า

3.1 ข้อเท็จจริง

การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 และเริ่มมีการใช้มาตรการสนับสนุนการส่งออกอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2515 นั้น ได้มีส่วนสนับสนุนการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศได้บ้าง มาตรการสนับสนุนการส่งออกที่สำคัญได้แก่ การคืนภาษีแก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออก การให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน โดยการยกเว้นภาษีขาเข้าและภาษีการค้า เครื่องจักร และปัจจัยในการผลิตอื่นๆ ซึ่งนำมาใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก รวมทั้งการได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ เพื่อลดต้นทุนการผลิต เช่น การเก็บค่ากระแสไฟฟ้าในอัตราพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังได้สนับสนุนการให้สินเชื่อด้านการส่งออก โดยผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทยและการช่วยเหลือด้านเงินทุนของบรรษัทเงินทุนเพื่อการอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมส่งออก คือ อุตสาหกรรมหลายประเภทต้องประสบปัญหาด้านการตลาด เนื่องจากอุปสรรคในด้านการผลิต และนโยบายการให้ความคุ้มครองภายในของประเทศผู้ซื้อ เช่น กลุ่มตลาดรวม ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น มาตรการซึ่งสนับสนุนการส่งออกยังไม่สามารถสนองเป้าหมายการส่งออกได้อย่างเป็นผลดีที่สุด เนื่องจากมีปัญหาด้านการปฏิบัติ กล่าวคือ มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายการส่งออก นโยบายการส่งออกของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระยะสั้น โดยไม่พิจารณาถึงผลกระทบต่อการส่งออกในระยะยาว โครงสร้างของภาษีในปัจจุบันซึ่งสนับสนุนการ

ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในบางกรณีก็ขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการส่งออก มาตรการด้านการคืนภาษีเพื่อช่วยเหลือผู้ส่งออก โดยวิธีการคำนวณอย่างคร่าวๆ ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่อุตสาหกรรมส่งออกประเภทเดียวกันและต่างกัน ในขณะเดียวกัน มาตรการคืนภาษีไม่ได้เกิดผลประโยชน์แก่อุตสาหกรรมส่งออกส่วนใหญ่เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ได้ส่งปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศมาใช้ในการผลิต นอกจากนี้ ขณะนี้การให้สินเชื่อยาวเพื่อการส่งออกยังมีไม่มากนัก

สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้านั้นได้เพิ่มขึ้นตลอดมา ระหว่างปี 2503-2515 นับตั้งแต่ปี 2503 สินค้าที่เริ่มผลิต ได้แก่ อาหารสำเร็จรูป เครื่องดื่ม บุหรี่ ประเภทผลิตภัณฑ์เบื้องต้น เช่น ปิโตรเลียม ด้าย เครื่องแก้ว สินค้าบริโภคคงทน เช่น วัสดุก่อสร้าง ซีเมนต์ หลังจากปี 2509 การขยายตัวของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าได้สูงขึ้นมากสำหรับ สินค้าประเภทสีกระป๋อง ยางรถ สิ่งทอ การส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญแก่สินค้าประเภทอุปโภคบริโภคมากกว่าสินค้าประเภทวัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบ รวมทั้งประเภททุนอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศมากกว่าการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ การช่วยเหลือของรัฐได้ให้ความคุ้มครองในด้านโครงสร้างภาษีในอัตรา การคุ้มครองสูง โดยเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศ และลดภาษีขาเข้าของวัตถุดิบในการผลิตลง ซึ่งเป็นผลเสียหลายต่อการจัดสรรทรัพยากรของประเทศเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภครวม เพราะทำให้ราคาในตลาดสูงกว่าราคาซึ่งควรจะเป็น ไม่เป็นการสนับสนุนให้มีการแข่งขันเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการผลิต และไม่สนับสนุนการเสริมสร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมที่มีมั่นคงในระยะยาว เพราะการให้การคุ้มครองในอัตราสูงอย่างที่เป็นอย่างนี้ทำให้ผู้ผลิตเลือกลงทุนในโครงการที่สามารถสร้างกำไรในระยะสั้น

3.2 นโยบายและแนวทาง

3.2.1 นโยบาย

(1) รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก ให้เพิ่มมากขึ้นทั้งปริมาณและประเภทของอุตสาหกรรม โดยการปรับปรุงแก้ไขมาตรการส่งเสริม การส่งออกและจะหาทางขยายและกระจายตลาดต่างประเทศให้มากขึ้น

(2) รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าโดยเฉพาะประเภทกึ่งวัตถุดิบ ประเภททุน และประเภทที่มีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็น จำนวนมาก จะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ

3.2.2 แนวทาง

- (1) ดำเนินการส่งเสริมการส่งออก โดยใช้ระบบความช่วยเหลือทั้งในด้านการตลาดและด้านเงินอุดหนุน
- (2) เร่งรัดการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออก ในเขตท่าเรือและสนามบินพาณิชย์
- (3) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้ากึ่งวัตถุดิบและประเภททุน
- (4) ปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้าและการผลิตเพื่อส่งออกไม่ให้มีผลในทางที่ขัดแย้งกับความเจริญและการพัฒนาอุตสาหกรรม

4. การให้บริการของรัฐ

การให้บริการของรัฐในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิเช่น การสร้างปัจจัยพื้นฐาน การจัดหาและสนับสนุนเงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และการให้บริการในการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีและการจัดการแผนใหม่ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการพร้อม ๆ กันไป จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งเสียมิได้ แต่ในระยะที่ผ่านมาการให้บริการของรัฐดังกล่าวมีประเด็นสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรกการไม่สอดคล้องประสานสัมพันธ์และความล่าช้าไม่พร้อมเพรียงกันในการให้บริการของรัฐ ประการที่สอง องค์กรหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการมีบทบาทและขอบเขตจำกัดอยู่มาก ซึ่งปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างมาก รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้อย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะเรื่องแหล่งที่ตั้งและเงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

4.1 แหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม

4.1.1 ข้อเท็จจริง

การส่งเสริมและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาในอดีตยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง นโยบายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาเน้นความสำคัญในด้านอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อส่งออก ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าซึ่งต้องพึ่งวัตถุดิบส่วนใหญ่จากต่างประเทศและแม้โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกก็จำเป็นต้องตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ หรือใกล้กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองท่าเพียงแห่งเดียว เพื่อ

ป ร ะ ห ยั ด

ต้นทุนในการผลิต นอกจากนี้กรุงเทพฯ ยังเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทุกชนิดอีกด้วย ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่แออัดอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาการอพยพของประชากรจากชนบทปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการจราจร ตลอดจนปัญหาการกระจายรายได้ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นโยบายการกระจายแหล่งที่ตั้งออกไปยังส่วนภูมิภาคเพิ่งจะเริ่มต้นในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้เอง โดยใช้มาตรการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่อุตสาหกรรมที่เข้าไปอยู่ในเขตส่งเสริมที่รัฐกำหนดขึ้นในจังหวัดต่างๆ อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปรากฏ มาตรการดังกล่าวยังไม่เป็นสิ่งจูงใจพอสำหรับนักลงทุน ดังจะเห็นได้ว่ามีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในต่างจังหวัดน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณกรุงเทพฯ และจะเห็นว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ มูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ยังคงอยู่ในภาคกลาง และโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ กล่าวคือ ในช่วงปี 2513-2517 มูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมในภาคกลางมีสัดส่วนถึงร้อยละ 77 ของมูลค่าเพิ่มทั้งหมด ซึ่งเฉพาะในกรุงเทพฯ และใกล้เคียงมีถึงร้อยละ 57 ในขณะที่มูลค่าเพิ่มของภาคอื่นๆ มีเพียงร้อยละ 6-9 เท่านั้น

การที่นโยบายการกระจายที่ตั้งออกไปยังส่วนภูมิภาคยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น

- (1) สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่อุตสาหกรรมในเขตส่งเสริมในส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายการส่งเสริมการลงทุนเพียงอย่างเดียวไม่เป็นสิ่งจูงใจพอ
- (2) รัฐไม่สามารถสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก อาทิ การคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมรองรับได้ทัน
- (3) การที่รัฐยังคงให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงอยู่ทำให้ผลตอบแทนสำหรับอุตสาหกรรมในบริเวณดังกล่าว ยังคงมีอัตราสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในส่วนภูมิภาค

4.1.2 นโยบายและแนวทาง

ก. **นโยบาย** เพื่อให้การกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาคบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ รัฐมีนโยบายดังต่อไปนี้

- (1) รัฐจะเร่งรัดให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกจากเขตนครหลวงโดยพยายามไม่ใช้นโยบายจูงใจให้เกิดอุตสาหกรรมในเขตนครหลวงเพิ่มขึ้นอีกภายใต้กฎหมายส่งเสริมการลงทุน

(2) รัฐจะมุ่งส่งเสริมและให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมในเขตภูมิภาคเป็นพิเศษ

ข. แนวทาง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐจะต้องดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ไม่ให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมในเขตนครหลวง
 (2) พิจารณาให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(3) จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมรอบ ๆ บริเวณนครหลวงและ ในภาคต่าง ๆ ครอบคลุมภาคภายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

(4) จัดหาและสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ

(5) หาทางช่วยลดต้นทุนการผลิตในด้านค่าขนส่งและค่าไฟฟ้าสำหรับอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

(6) ช่วยเหลือในด้านการเงิน โดยการขยายบริการให้กู้เงินของบริษัทเงินทุนฯ และของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมออกไปยังส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐยังจะดำเนินการจัดตั้งเงินทุนขึ้นอีกก้อนหนึ่งสำหรับการให้สินเชื่อแก่ผู้ลงทุนด้านอุตสาหกรรม ในภูมิภาคโดยเฉพาะอีกด้วย

4.2 เงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

4.2.1 ข้อเท็จจริง

โดยทั่วไปแหล่งช่วยเหลือในด้านสินเชื่อเพื่อการก่อตั้งและขยายกิจการอุตสาหกรรมมีอยู่ 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ จากสถาบันการเงินในประเทศและสถาบันการเงินในต่างประเทศ สำหรับสถาบันการเงินภายในที่มีบทบาทในการให้สินเชื่อสำหรับเงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทรวมหุ้นพันธมิตร บริษัทประกันภัย **Consulting Firms** และเอกชน

สำหรับประเทศไทยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมฯ เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุด เพราะให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ 10) ในวงเงินตั้งแต่ 1 ล้านบาท ถึง 50 ล้านบาท ในช่วงปี 2513-2516 บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมให้กู้เพิ่มขึ้นจาก 538

ล้านบาท เป็น 1,692 ล้านบาท การให้กู้เงินของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมที่แล้มาให้กู้ในกิจการ อุตสาหกรรมประเภทอาหารสำเร็จรูป วัสดุก่อสร้าง อาหารสัตว์ สิ่งทอ และกระดาษ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าบรรษัทฯ พยายามที่จะสนับสนุนและให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยภายในประเทศ และในขณะเดียวกันก็เป็นอุตสาหกรรมที่มีช่องทางในการส่งออกต่อไปด้วย แต่ในระยะหลัง ๆ บรรษัทฯ มีแนวโน้มที่จะดำเนินการเป็นแบบธุรกิจมากขึ้น กล่าวคือ จะให้กู้ในอุตสาหกรรมใด ๆ ก็ได้ที่มีช่องทางแจ่มใสและมีกิจการมั่นคงเป็นหลักสำคัญ

สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นสถาบันการเงินที่ให้กู้แก่ อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีทุนจดทะเบียนไม่เกิน 2 ล้านบาท และให้กู้ในวงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9 ต่อปี สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยให้การช่วยเหลือในด้านรับซื้อลด ตัวเงินแก่ธนาคารพาณิชย์ในอัตราที่ต่ำมากคือ 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริม กิจการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะส่วนโครงการให้เครดิตต่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ ในระยะแรกนี้จำกัดอยู่ เพียงเฉพาะการซื้อปัจจัยการผลิต แต่ต่อมาก็รวมถึงการขายด้วย ในช่วงปี 2512-2516 จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมประเภทที่ใช้ปัจจัยจากด้านเกษตรกรรมมากที่สุดได้รับความช่วยเหลือในอันดับสูง เช่น อุตสาหกรรมการก่อสร้าง สิ่งทอ ดิบบุก ยาง เป็นต้น อุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่ได้รับการช่วยเหลือด้าน เครดิต คือ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อาหารสัตว์ อุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น ในปี 2517 เป็นต้นมา ได้มีการแก้มมาตรการการให้เครดิตต่ออุตสาหกรรมที่ไม่เจาะจงมากขึ้น โดยคำนึงถึงประเภท อุตสาหกรรมที่เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะได้รับความสำคัญมากเป็นพิเศษสำหรับการให้กู้ยืมเงิน ของสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ทั้งการให้กู้ระยะสั้นและระยะยาวแล้วแต่การเสี่ยงของแต่ละโครงการ

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่ มากมายก็ตาม แต่ผลงานก็ยังอยู่ในวงจำกัด เท่าที่ผ่านมาถึงแม้ว่าบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมฯ สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารแห่งประเทศไทย จะขยายการให้กู้เพิ่มมากขึ้น ก็ตามแต่การให้กู้ก็ยังให้ความสำคัญแก่โครงการใหญ่ๆ ที่ต้องใช้เงินทุนมาก เงินทุนสำหรับ อุตสาหกรรมขนาดเล็กยังอยู่ในวงจำกัดมากดังจะเห็นได้ว่าสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม สามารถให้เงินกู้ได้เพียงไม่เกินปีละประมาณ 30 ล้านบาท เท่านั้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่า สำนักงานธนกิจฯ ยังสังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมการดำเนินงานไม่คล่องตัวเหมือนกับ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมไม่สามารถหาเงินทุนจากสถาบันการเงินในและนอกประเทศมาเพิ่มเติม ได้ ปัจจุบันสำนักงานฯ ต้องอาศัยเพียงเงินที่ได้จากงบประมาณ (ประมาณ 50 ล้านบาทต่อปี) และ เงินสมทบจากธนาคารกรุงไทยเท่านั้น

4.2.2 นโยบายและแนวทาง

ก. **นโยบาย** เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ รัฐมีนโยบายสนับสนุนทางการเงินและพยายามขยายวงเงินสินเชื่อ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เพียงพอกับความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความต้องการความช่วยเหลือทางการเงินเป็นพิเศษ

ข. **แนวทาง** เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย รัฐจะดำเนินการมาตรการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ขยายการให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของทุกสถาบันการเงิน โดยเฉพาะการเพิ่มบริการให้กับอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

(2) สนับสนุนให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยจัดให้เป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นอยู่กับการตรวจอุตสาหกรรมและไม่ผูกพันกับธนาคารกรุงไทย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวเช่นเดียวกับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมโดยจะปรับปรุงให้เสร็จภายในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

5. การร่วมมือทางอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน

5.1 ข้อเท็จจริง

5.1.1 **ความร่วมมือทั่วไป** ประเทศในกลุ่มอาเซียนซึ่งประกอบด้วยประเทศไทย พิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ นั้น มีการค้าขายติดต่อกันมาเป็นเวลานานและมีสัดส่วนของมูลค่าการค้าระหว่างกันค่อนข้างสูง แต่ความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังจนกระทั่งเมื่อเร็วๆ นี้จึงได้มีการฟื้นฟูความร่วมมือในกลุ่มขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง และทุกประเทศสมาชิกต่างก็ได้เล็งเห็นถึงความร่วมมือต่อกันเป็นอย่างดี ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศในกลุ่มจะเป็นไปในสองด้านด้วยกัน คือ

- (1) ความร่วมมือทางการค้า
- (2) ความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรม

5.1.2 **ลักษณะและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่ม** ประเทศกลุ่มอาเซียนมีประชากรทั้งสิ้น 220 ล้านคน หรือร้อยละ 5.7 ของประชากรทั้งโลก แต่ละประเทศมีลักษณะและโครงสร้างทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกันมาก คือ ส่วนใหญ่เป็นประเทศเกษตรกรรม

ยกเว้นสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมประเทศเดียว นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีเหมือนกัน เป็นประเทศที่ยึดถือการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาประเทศ เป็นประเทศที่มีประเทศคู่ค้าสำคัญๆ คล้ายคลึงกัน และเป็นประเทศที่มีการผลิตสินค้าขั้นปฐม และมีการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการพยายามแปรรูปสินค้าขั้นปฐมก่อนส่งออกด้วยกัน (ทั้งนี้ยกเว้นประเทศสิงคโปร์) จากความคล้ายคลึงในลักษณะและโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ความร่วมมือระหว่างกันในทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ง่ายยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในระยะหลังนี้ได้มีแนวโน้มมากยิ่งขึ้น เช่น การที่แต่ละประเทศได้มีการค้นพบทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การที่แต่ละประเทศมีความเชี่ยวชาญในการผลิตสินค้าเฉพาะอย่างที่สามารถสนองความต้องการที่มีต่อกันมากขึ้น เช่น การที่อินโดนีเซียได้ค้นพบน้ำมัน ประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซียได้ค้นพบแร่ธาตุสำหรับผลิตปุ๋ย ประเทศไทยได้ค้นพบแร่เกลือหินสำหรับผลิตโซดาแอช ประเทศสิงคโปร์มีความเชี่ยวชาญในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เป็นต้น จากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศในกลุ่มจะต้องหันมาร่วมมือกันอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการค้า และอุตสาหกรรมโดยเฉพาะการร่วมมือทางอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดผลดีหลายด้าน คือ

- (1) ประเทศสมาชิกสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าอุตสาหกรรม
- (2) สามารถก่อให้เกิดการประหยัดในการผลิตขนาดใหญ่ เนื่องจากมีตลาดใหญ่รองรับ
- (3) ทำให้เกิดการประหยัดค่าขนส่งและค่าใช้จ่ายในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ
- (4) สามารถถ่ายทอดและปรับปรุงเทคโนโลยีมาใช้ให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนมากขึ้น
- (5) สามารถเพิ่มอำนาจต่อรองในด้านอุปทานของสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม

5.2 นโยบายและแนวทาง

เพื่อให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอาเซียนบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตกลงร่วมกันในระหว่างประเทศสมาชิก รัฐจะกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานดังนี้ คือ

- (1) สนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในกลุ่ม โดยเน้นในด้านการลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและการให้สิทธิพิเศษทางการค้าควบคู่กันไป

(2) เร่งจัดตั้งหน่วยงานที่ถาวรขึ้นในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ศึกษาหาทางเพื่อความเป็นไปได้ของความร่วมมือในด้านต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนตามที่ได้มีการตกลงต่อกันไปแล้ว และที่จะตกลงกันต่อไปในอนาคต โดยมีเรื่องการค้าและการอุตสาหกรรมเป็นแกนหลัก

6. รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม

6.1 ข้อเท็จจริง

รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้เริ่มจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2503 โดยขณะนั้นเป็นระยะเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐมักจะเป็นผู้ริเริ่มลงทุนในด้านต่างๆ เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมในการลงทุน ส่วนวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมในแต่ละยุคแต่ละสมัย จะเน้นถึงความสำคัญแตกต่างกันออกไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสมัยนั้นๆ อาทิเช่น เพื่อเป็นการริเริ่ม เป็นยุทูปัจจัย เป็นเครื่องมือรักษาระดับราคาและคุณภาพ และเป็นการหารายได้ให้รัฐเป็นต้น ในขณะที่เดียวกันรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งและดำเนินการอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้ กล่าวคือ สัดส่วนของรายได้ที่เพิ่มขึ้นของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ มีเป็นจำนวนน้อยมาก คือประมาณร้อยละ 4 ของมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมทั้งหมด และมีบทบาทในการจ้างงานเพียงร้อยละ 1.5 ของการจ้างงานในอุตสาหกรรมทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีอยู่นั้นไม่สามารถมีบทบาทมากนักในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ในด้านประสิทธิภาพในการผลิตก็ปรากฏว่าไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ แต่ตรงข้ามต้นทุนต่อหน่วยของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง มีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้กำไรอยู่ในเกณฑ์ต่ำและบางกรณีก็ขาดทุน เช่น โรงงานกระสอบป่านนนทบุรี และโรงงานกระดาษบางปะอิน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินการจนได้กำไรอยู่ในเกณฑ์ดี ก็มีเฉพาะรัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรมประเภทผูกขาด และกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลกับอุตสาหกรรมบางประเภทเท่านั้น การที่รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ และมีกำไรในเกณฑ์ต่ำนั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่สามารถสนองนโยบายและวัตถุประสงค์ที่จะใช้เงินเครื่องมือเพื่อรักษาระดับราคาและการหารายได้ให้แก่รัฐ ได้สำหรับรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแข่งขันกับเอกชนได้เกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินการและไม่สามารถตัดสินใจในการลงทุนหรือใช้จ่ายใดๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชนได้ เพราะต้องถูกควบคุมดูแลจากหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนจำเป็นต้องผ่านขบวนการและขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยราชการหลายแห่ง

6.1.2 ปัญหาเรื่องการบริหาร รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมหลายแห่งที่ผู้บริหารขาดประสบการณ์และความสามารถในธุรกิจประเภทนั้นๆ ส่วนใหญ่มักจะถูกอิทธิพลทางการเมืองเข้าไปก้าวก่ายในการบริหารและทำให้อัตรากำลังส่วนใหญ่มีมากเกินความจำเป็น และไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้นอกจากนี้องค์ประกอบของกรรมการบริหารหรือกรรมการอำนวยการของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมมักจะแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยราชการ แทนที่จะเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในธุรกิจ (ในเรื่องแนวการปรับปรุงกำลังคนในรัฐวิสาหกิจได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 7 ของบทที่ 5 ส่วนที่สอง)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 - 3 ได้กำหนดไว้อย่างกว้างๆ เช่น ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ได้กำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภทไม่ให้ดำเนิน-การแข่งขันกับเอกชนในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 มีนโยบายเพียงเพื่อปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และลดความสำคัญสำหรับรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมโดยให้เอกชนดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 การลงทุนรัฐวิสาหกิจน้อยลง การลงทุนส่วนใหญ่เป็นเพื่อการทดแทนของเดิมให้มีสภาพพอเลี้ยงตัวได้ และถ้าวรัฐวิสาหกิจใดขาดสมรรถภาพ และไม่อยู่ในข่ายที่ต้องคงไว้ก็มีนโยบายที่ให้ยุบเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้กับเอกชนเสีย อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ยังไม่ปรากฏว่ามีรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใดได้จำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกไปแต่ประการใด ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะนโยบายที่กำหนดไว้กว้างเกินไป มิได้ระบุว่ารัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใดสมควรที่จะยุบเลิกและจำหน่ายจ่ายโอน สำหรับในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จะได้กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น

6.2 นโยบายและแนวทาง

6.2.1 นโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานด้านรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจะต้องทบทวนนโยบายเสียใหม่ดังต่อไปนี้คือ

(1) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่มีลักษณะผูกขาดเพื่อการควบคุมคุณภาพ ราคา และหารายได้เป็นพิเศษ เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานสุรา และโรงงานเภสัชกรรม เป็นต้น

(2) รัฐจะสนับสนุนให้คงไว้ และดำเนินการต่อไปในรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น เช่น โรงงานผลิตวัตถุดิบ ส่วนยุทธปัจจัย

ส่วนประกอบอย่างอื่น เช่น ผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์หนังฟอก ผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่ และการทอผ้า จะได้หาทางสำรองไว้ใช้ในราชการกองทัพจากโรงงานเอกชน หรือบริษัทมหาชนต่อไป และยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนกิจการนั้นเสีย

(3) รัฐจะมุ่งสนับสนุนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่

- ก) จำเป็นจะต้องใช้เงินงบประมาณในเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานสูง
- ข) เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง และเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- ค) เป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการในการดำเนินงานซับซ้อนที่เอกชนยังไม่สามารถดำเนินการได้
- ง) อุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีปัญหาในเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการให้สัมปทาน

(4) รัฐมีนโยบายยกเลิกหรือจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อเป็นผู้ริเริ่ม แต่ปัจจุบันยังคงดำเนินการอยู่อย่างขาดประสิทธิภาพซึ่งรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ในปัจจุบันเอกชนสามารถรับช่วงมาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ในกิจการที่รัฐเห็นสมควรให้มีการดำเนินงาน โดยรัฐวิสาหกิจและเอกชนควบคู่กันไป รัฐจะใช้มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจของกิจการทั้งสองประเภทในลักษณะคล้ายคลึงกัน

(6) รัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมและรวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่ต้องคงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ โดยจะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รวมถึงการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆ ในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น และพร้อมกันนั้นก็จะได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารงานและกรรมการของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ให้มีบทลงโทษในกรณีที่การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลเสียหายขึ้นด้วย

6.2.2 แนวทางและมาตรการแก้ไข เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม รัฐบาลได้กำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไขดังนี้

(1) ศึกษาวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่จัดตั้งใหม่และรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อกำหนดว่ารัฐวิสาหกิจใดบ้างที่อยู่ในข่ายที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนและรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่รัฐจำเป็นต้องรักษาไว้ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะจำหน่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการ หรือเห็นควรให้ยุบเลิก ตลอดจนวางระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายโอนและการเพิ่มทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจ และการช่วยเหลือของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งวางไว้

(2) วางแผนการดำเนินงาน (**Operation Planning**) และแผนการบริหารงาน (**Administrative Planning**) แผนงานดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบ จำนวนเงินที่ต้องจัดสรร ตลอดจนเวลาและสถานที่ที่จะปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องและประหยัด โดยการจัดวางระเบียบการควบคุมการลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้รัดกุมและส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

(3) ส่งเสริมให้มีการร่วมมือและร่วมทุนกับธุรกิจเอกชน ในกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ยังขาดประสบการณ์

(4) กำหนดให้มีการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ใช้ควบคุมรัฐวิสาหกิจ หากเห็นว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานก็จะหาทางแก้ไข ปรับปรุงเพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ต้องไม่ทำให้ขาดการควบคุมของรัฐไป

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เคยระบุแนวทางเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามนโยบาย โดยกำหนดให้มีการศึกษา พิจารณาวางแผนในด้านต่างๆ เหล่านี้ เช่นกันแต่มีได้ระบุไว้ว่า ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด ฉะนั้น การศึกษาพิจารณาในข้อต่างๆ นั้น จึงมิได้มีหน่วยงานใดทำเป็นเรื่องเป็นราวโดยเฉพาะ นอกจากจะมีการศึกษาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่องๆ ไปและมี "คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ" ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่พิจารณาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี แต่ "คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ" นี้ไม่ได้ทำงานต่อเนื่องกัน เพราะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็สลายตัวไป งานก็หยุดชะงัก และบางรัฐบาลก็ไม่ตั้งคณะที่ปรึกษาฯ ดังกล่าวข้างต้น

ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐจะตั้งหน่วยงานกลางที่ถาวร ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ทุกแห่งตามมาตรการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุง รวมหรือแยก จัดตั้ง ย้ายสังกัด แปรรูป ยกเลิก ลดหรือเลิกการลงทุน หรือให้ความช่วยเหลือหน่วยงานกลางถาวรนี้ อาจไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เป็นแต่เพียงพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่ และลักษณะสภาพอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับที่จะปฏิบัติงาน ดังกล่าวได้ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวเสนอผลการพิจารณาต่อ คณะรัฐมนตรีเป็นประจำ

7. การบริหารงานของรัฐในด้านอุตสาหกรรม

7.1 ข้อเท็จจริง

การดำเนินงานของรัฐในการควบคุมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละแห่งดำเนินงานโดยอิสระตามหน้าที่และความ รับผิดชอบไปตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเอง นับตั้งแต่กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ทั้งในเรื่องนโยบายวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การให้ความคุ้มครอง การควบคุม และการให้บริการกระทรวงการคลังรับผิดชอบเรื่องการคุ้มครองและการส่งเสริม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีหน้าที่ในด้านการส่งเสริม การคุ้มครอง การวางแผน และนโยบาย กระทรวงพาณิชย์ดูแลเรื่องการให้ความคุ้มครอง กระทรวงสาธารณสุขควบคุมในด้านคุณภาพและ อนามัย ส่วนงานด้านการจัดหาและรวบรวมข้อมูลนั้นมีหลายหน่วยงานดำเนินงานอยู่ ซึ่งการ ดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้เป็นการซ้ำซ้อนและขาดระบบประสานงาน เพื่อที่จะสามารถ พิจารณาปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้โดยพร้อมเพรียงกัน จะต้องมีการมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง โดยเฉพาะทำหน้าที่ประสานงานบริหารของรัฐในการแก้ไขปัญหา และควบคุมดูแลให้มีการพัฒนา อุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับนโยบาย และแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโดย ส่วนรวม

7.2 นโยบายและแนวทาง

7.2.1 นโยบาย รัฐมีนโยบายที่จะให้มีองค์กรพิเศษรับผิดชอบและดูแลการ พัฒนาอุตสาหกรรมทั้งหมด

7.2.2 แนวทาง

(1) ปรับปรุง และกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ชัดเจน กล่าวคือ

ก) งานนโยบายและวางแผน ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะเป็นผู้กำหนดแนวทาง วางแผนและพัฒนาให้เป็นไปในแนวทางที่จะนำไปปฏิบัติได้ ในระยะยาวจะมีนโยบายและการวางแผนให้สอดคล้องกัน และจะปรับปรุงทุกๆ ปี โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ข) งานการส่งเสริมการลงทุน ทั้งในด้านการชักจูงให้มีการลงทุน และการให้ความคุ้มครองทั้งในกรณีเฉพาะอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมและในกรณีทั่วไปจะได้เร่งรัดให้มีการดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียว

ค) งานบริการด้านอุตสาหกรรม

1) ด้านการเงิน ในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ควรจัดให้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยอิสระ ภายใต้หน่วยงานที่รัฐจะได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการขยายขอบเขตของงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2) ด้านเทคนิคและการวิจัย อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งหมด

3) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก (**Infrastructure**) เป็นหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

4) ด้านข้อมูล จะให้อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์สนเทศกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งจะให้มีการขยายงานให้มากขึ้น

ง) งานการควบคุมโรงงาน ทั้งในด้านการจดทะเบียน การควบคุมจะต้องดำเนินงานตามระเบียบที่วางไว้ การควบคุมสิ่งแวดล้อม รวมทั้งด้านมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมโดยเฉพาะสินค้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศ โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ได้ปรับปรุงตามแนวทางในข้อ (1)

(3) ให้มีการดำเนินการก่อตั้งองค์การที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยตรง

8. การพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท

8.1 ข้อเท็จจริง

การพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่จะสนับสนุนความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะที่ผ่านมา นอกจากจะต้องประสบปัญหาหลักตั้งที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อุตสาหกรรมแต่ละประเภทต้องประสบปัญหาที่สำคัญๆ เช่น ด้านวัตถุดิบ ด้านคุณภาพและมาตรฐาน การควบคุมราคาและการส่งออก การแข่งขันในตลาดต่างประเทศ การขาดการวางแผนระหว่างการผลิตและการส่งออกที่สอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน

8.1.1 วัตถุดิบ อุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบประสบปัญหาอุปทานไม่สม่ำเสมอและไม่เพียงพอ ซึ่งเกิดจากสภาพการผลิตสินค้าทางการเกษตรไม่มีความแน่นอน ต้องขึ้นอยู่กับธรรมชาติและนโยบายของรัฐยังไม่แน่นอนในการกำหนดเป้าหมายการส่งออกให้สอดคล้องกับการผลิตและความต้องการใช้วัตถุดิบของอุตสาหกรรมภายในประเทศ อุตสาหกรรมซึ่งต้องประสบปัญหาด้านวัตถุดิบได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง และอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ได้มีการสำรวจพบแหล่ง แต่ยังไม่ทราบปริมาณแร่สำรองที่แน่นอน อาทิ แร่เหล็ก ก๊าซหิน โปแตส ฟอสเฟต เป็นต้น

ส่วนอุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ เช่น วัตถุดิบสำหรับผลิตพลาสติก ปูย เส้นใยสังเคราะห์สำหรับสิ่งทอ ผลิตผลอุตสาหกรรมเคมีน้ำมันต้องประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงของราคาซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

8.1.2 คุณภาพสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตได้ในประเทศส่วนใหญ่มีคุณภาพและมาตรฐานไม่แน่นอน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความนิยมใช้สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศไม่แพร่หลายเท่าที่ควร

8.1.3 การควบคุม

(1) **การควบคุมราคา** สินค้าอุตสาหกรรมหลายชนิดในปัจจุบันมีการควบคุมราคาขาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและเป็นมาตรการเร่งด่วนที่จะป้องกันการเคลื่อนไหวของราคาอันสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ด้านการขาดแคลน การควบคุมราคาสินค้าไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อวิกฤตการณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้ว รัฐก็ไม่ได้พิจารณายกเลิกเพื่อปรับปรุงราคาใหม่ จึงเป็นปัญหาต่อการพิจารณาการ

ขยายตัวของการลงทุนและการผลิตของอุตสาหกรรมดังกล่าว อาทิเช่น นมข้นหวาน กระดาษและปูนซีเมนต์

(2) การควบคุมการขยายและตั้งโรงงานใหม่ นโยบายของรัฐ

ในการอนุญาตให้ขยายหรือตั้งโรงงานขึ้นใหม่ไม่มีความแน่นอน อุตสาหกรรมหลายประเภทที่มีกำลังการผลิตส่วนเกินยังได้รับอนุญาตให้ขยายหรือตั้งโรงงานใหม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ภาวะความต้องการของตลาดไม่อำนวยจึงทำให้เกิดความไม่มั่นคง อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ เป็นต้น

8.1.4 การตลาดต่างประเทศ ตลาดต่างประเทศสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมยังมีจำกัดการแสวงหาและบุกเบิกตลาดแห่งใหม่ ๆ รัฐยังมีได้ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร รวมทั้งการโฆษณาเผยแพร่สินค้าอุตสาหกรรมไทยให้เป็นที่แพร่หลาย บางครั้งนโยบายการควบคุมการส่งออกทำให้เสียตลาดลูกค้าประจำไป นอกจากนี้สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งมีผู้ผลิตจำนวนมากรายมีการเสนอขายสินค้าให้ต่างประเทศโดยแข่งขันตัดราคาระหว่างผู้ผลิต ยังมีได้มีการรวมกลุ่มในการเจรจาเสนอขายสินค้าให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

8.2 นโยบายและแนวทาง

8.2.1 นโยบาย รัฐจะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของอุตสาหกรรมแต่ละประเภทที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยเร่งด่วนและสนับสนุนอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่จะมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและสนองเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

8.2.2 แนวทาง

(1) รัฐจะเร่งรัดสนับสนุนโครงการผลิตวัตถุดิบที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมเกษตร ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติจะทำการสำรวจแหล่งและปริมาณให้แน่ชัดและจะส่งเสริมชักชวนให้ลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ผลิตวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ เป็นต้น และจะให้บริการข้อสนเทศและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตการใช้ภายในประเทศและการส่งออก

(2) ทำการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมแต่ละประเภทให้กว้างขวางขึ้นโดยรีบด่วน และให้มีการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

(3) ยกเลิกการควบคุมราคา โดยให้เป็นไปตามภาวะของตลาดในกรณีที่ต้องควบคุมราคา จะต้องให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตโดยผู้ผลิตมีกำไรในอัตราพอควร จะยึดหลักการควบคุมราคาว่าจะต้องเป็นการควบคุมมิให้มีกำไร "เกินควร" เท่านั้น

(4) การขยายและตั้งโรงงานใหม่จะคำนึงถึงกำลังการผลิตที่มีอยู่และภาวะตลาด โรงงานที่ฝ่าฝืนจะดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด รวมทั้งการปรับปรุง พ.ร.บ. โรงงานให้เหมาะสม

(5) ทำการขยายตลาดต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น อาทิ การโฆษณาเผยแพร่สินค้าอุตสาหกรรม การส่งคณะผู้แทนไปทำการบุกเบิกตลาดแห่งใหม่ๆ รวมทั้งการเจรจาข้อจำกัดเกี่ยวกับภาษี และระบบโควต้าหรือการห้ามเข้ากับประเทศต่างๆ

บทที่ 4

การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการท่องเที่ยว

1. คำนำ

การค้าต่างประเทศของไทยในระยะที่ผ่านมามียอดขาดดุลเพิ่มขึ้นตลอดมา กล่าวคือ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ขาดดุลเฉลี่ย 2,367 ล้านบาทต่อปี และในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ฐานะดุลการค้าของไทยขาดดุลเพิ่มขึ้นมากกว่า 4 เท่าตัว คือ ขาดดุลเฉลี่ยถึง 10,288 ล้านบาทต่อปีประมาณ 14,200 ล้านบาทต่อปี ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงต้องเร่งรัดการส่งออกให้ได้เพิ่มขึ้น และพิจารณาให้มีการประหยัดรายจ่ายเพื่อการนำเข้า

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป้าหมายการส่งออกและนำเข้าโดยส่วนรวม ในราคาตลาดกำหนดให้การส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 14 ต่อปี และการนำสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 11.5 ต่อปี เป้าหมายดังกล่าวจะสามารถปรับฐานะดุลการค้าของประเทศให้ดีขึ้นได้ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญต่อการผลิตสาขาการเกษตรและอุตสาหกรรมให้มีเป้าหมายการผลิตเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับการเร่งรัดการส่งสินค้าออก ในด้านการนำเข้า จำเป็นจะต้องพิจารณาให้มีการนำเข้าสินค้าเข้าในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้การใช้เงินตราต่างประเทศเป็นไปอย่างประหยัดตามความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากที่สุด

2. นโยบาย

นโยบายในการเร่งรัดพัฒนาการส่งออกและการค้าระหว่างประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) รัฐจะให้ความสำคัญในการปรับปรุงดุลการค้าของประเทศให้มีฐานะดีขึ้น โดยเร่งรัดการส่งออกให้มีอัตราสูงกว่าการนำเข้า การดำเนินงานดังกล่าวจะมีแนวนโยบายดังต่อไปนี้

2.1 ส่งเสริมการส่งออกให้ขยายตัวทั้งในด้านปริมาณส่งออก ตลาดรับซื้อและชนิดของสินค้าส่งออก ในขณะที่เดียวกันก็จะรักษาตลาดที่มีอยู่ให้มั่นคง โดยจะใช้นโยบายพัฒนาการส่งออกอย่างมีแผนที่แน่นอน จะมีการพัฒนาปัจจัยที่ใช้ในการผลิตให้สอดคล้องกับความสามารถในการส่งออก จะพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และสิ่งจูงใจในการส่งออก ตลอดจนการพัฒนาความสามารถในการแสวงหาตลาดต่างประเทศใหม่ๆ โดยให้มีการดำเนินงานอย่างประสานสอดคล้องกันระหว่างฝ่ายการผลิตและการตลาด และระหว่างหน่วยราชการของรัฐกับเอกชน

2.2 ให้มีแผนการผลิตเพื่อทดแทนสินค้านำเข้า เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการใช้เงินตราต่างประเทศในการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการผลิตในประเทศ สร้างข้อต่อรองรับในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศและเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการค้า

2.3 ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างของระบบงานพาณิชย์และบริการทั้งในด้านการจัดหน่วยงานและการบริหารงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการเร่งรัดส่งเสริมการส่งออก และหน่วยงานที่จะทำการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศขึ้น รวมทั้งให้มีการพัฒนาระบบงานด้านการศึกษาวิจัยสินค้าและตลาดการค้า การเผยแพร่และบริการข้อมูลทางการผลิต ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานสินค้า เพื่อให้ระบบงานดังกล่าว อำนวยประโยชน์ต่อผู้ผลิตและผู้ค้าในการดำเนินงานด้านการส่งออกและการค้าระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

2.4 ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ โดยจะร่วมมือกันในระหว่างกลุ่มประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิด กลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน และกลุ่มสมาชิกองค์การระหว่างประเทศภายใต้องค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างใกล้ชิด

3. การส่งออก

3.1 ปัญหา

การส่งออกในระยะที่ผ่านมามีปัญหาสำคัญๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งออก โดยส่วนรวมซึ่งสมควรได้รับการแก้ไข โดยอาจสรุปได้ดังนี้

3.1.1 ปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรไม่อาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศได้ สาเหตุที่สำคัญอันเนื่องมาจากการผลิต โดยเฉพาะการเกษตรในปีหนึ่งขึ้นอยู่กับระดับราคาสินค้านั้นในปีก่อน ดังนั้น ความต้องการของตลาดสินค้าในต่างประเทศ ซึ่งเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ทุกๆ ปี มีผลทำให้ระดับราคาสินค้าเกษตรเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งในระยะที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่า ได้มีการใช้มาตรการเพื่อผ่อนคลายปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระดับราคานี้ เช่น มาตรการมูลภัณฑ์กันชน และมาตรการจัดซื้อด้านการสะสมมูลภัณฑ์กันชนและมาตรการด้านการจัดซื้อและประกันราคาพืชผลบางประเภท การขาดมาตรการดังกล่าวนี้มีผลให้เกษตรกรผู้ผลิตตกเป็นผู้รับภาระอันเกิดจากความเคลื่อนไหวของระดับราคาอย่างเต็มที่ ความไม่สอดคล้องระหว่างปริมาณการผลิตกับความต้องการของตลาดต่างประเทศทำให้ในบางครั้งต้องมีการควบคุมการส่งออก เพื่อป้องกันการขาดแคลนภายในประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่มีผลเสียต่อการส่งออกในระยะยาวได้

3.1.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อการส่งออกในระยะที่ผ่านมายังขาดการดำเนินงานให้เป็นผลดีเท่าที่ควร ในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ บริการท่าเรือน้ำลึกในการขนถ่ายสินค้า นิคมและเขตปลอดภาษีเพื่อการส่งออก สิ่งเหล่านี้ถึงแม้จะได้รับการพิจารณาให้ความสำคัญอยู่แล้วแต่ยังไม่มีการจัดสร้างขึ้นในด้านการตลาด สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เป็นต้นว่า ในด้านการให้บริการของผู้แทนพาณิชย์ต่างประเทศยังอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ด้านสินเชื่อและแหล่งเงินทุนยังขาดสถาบันเฉพาะกิจที่จะสนับสนุนการส่งออก ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ส่งออกสูง และสินค้าจากประเทศไทยเสียเปรียบในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

3.1.3 สิ่งจูงใจในการส่งออกในรูปแบบภาษีอากร สิทธิประโยชน์และการคืนเงินภาษีที่เป็นอยู่ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด และยังไม่จัดให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ การคืนภาษีอากรในต้นทุนการผลิต ทั้งในรูปวัตถุดิบและอื่นๆ นั้น ผู้ส่งออกต้องติดต่อกับหน่วยงานหลายหน่วยทั้งๆ ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน ระบบภาษีอากรที่มีอยู่ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะส่งเสริมการส่งออกให้ดีพอ เป็นต้นว่า ค่าใช้จ่ายในการหาตลาดยังไม่ได้รับการพิจารณาให้นำมาหักออกจากภาษีเงินได้ การให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกยังขาดการสนับสนุนให้เป็นสินเชื่อระยะยาว เพื่อให้สามารถเปิดตลาดได้กว้างขวาง

3.1.4 การศึกษาวิจัยตลาดการค้าในระยะที่ผ่านมามีอยู่จำกัดมาก ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการขาดข้อมูลที่จะนำมาศึกษา และการให้ความร่วมมือในด้านข้อมูลจากผู้ส่งออก การศึกษาและวิจัยที่เป็นพื้นฐานสำหรับการส่งออก การดำเนินงานในด้านนี้มีความสำคัญในด้านการวางแผนการผลิตและการลงทุนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ส่งออกเป็นสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวในตลาดอย่างรุนแรง นอกจากนี้ การบุกเบิกและขยายตลาดใหม่จำเป็นต้องอาศัยการวิจัยและข่าวสารด้านการตลาดเป็นสำคัญ

3.1.5 ขาดการรักษาคุณภาพและมาตรฐานสินค้าส่งออก ปรากฏว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งสินค้าผิดมาตรฐานออกอยู่เนืองๆ สาเหตุมิได้เกิดจากระบบการตรวจสอบและออกใบอนุญาตส่งออกเท่านั้น แต่เกิดจากระบบการผลิตสินค้าที่หย่อนในเรื่องการรักษาคุณภาพและมาตรฐานด้วย ระบบการตรวจสอบและการออกใบอนุญาตส่งออกที่ปฏิบัติกันอยู่ยังสับสนเพราะมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายโดยไม่มีการกำหนดแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันให้ชัดเจนระหว่างงานของสำนักงานมาตรฐานสินค้า สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม งานควบคุมมาตรฐานของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และบริษัทผู้ตรวจสอบมาตรฐานสินค้าของเอกชน จึงทำให้การดำเนินงานด้านนี้ไม่บรรลุผลตามที่ต้องการ และไม่เป็นการส่งเสริมการส่งออก

3.1.6 ระเบียบพิธีการในการส่งออก และการปฏิบัติงานมีข้อยุ่งยากและล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ส่งออกต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูงในกรณีที่สินค้าส่งออกต้องถูกบังคับโดยระเบียบและ

กฎหมายของหลายหน่วยงาน ก็ยังมีขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณายุ่งยากและล่าช้ายิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากขาดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่สามารถเอื้ออำนวยให้การพิจารณาอนุมัติเป็นไปโดยรวดเร็ว

3.2 เป้าหมายการส่งออก

เป้าหมายมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งสิ้นที่กำหนดให้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 14 ต่อปี ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ได้พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะมีผลกระทบด้วยแล้ว คือ

(1) ภาวะการณ์เศรษฐกิจของโลกกำหนดให้เปลี่ยนแปลงไปตามแนวโน้มปกติ

(2) แนวโน้มการส่งออกในตลาดแต่ละประเทศในระยะที่ผ่านมา แนวโน้มในการนำสินค้าประเภทเดียวกันจากประเทศที่เป็นคู่แข่งกัน แนวโน้มของความต้องการใช้และความสามารถที่จะทำการผลิตได้ในประเทศลูกค้านั้น นอกจากนี้ ยังได้คำนึงถึงตลาดการค้าใหม่ๆ ที่มีลู่ทางจะบุกเบิกขยายเป็นตลาดการค้าสำหรับสินค้าบางชนิดเพิ่มขึ้นได้ และสินค้าบางชนิดที่มีปัญหาในด้านการกีดกันการนำเข้าจากต่างประเทศ

ตารางที่ 4.1
เป้าหมายปริมาณสินค้าส่งออกประเภทที่สำคัญในระยะเวลาปี 2520 - 2514

หน่วย : พันตัน

ประเภทสินค้า	2520	2521	2522	2523	2524
สินค้าเกษตร					
1. สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าส่งออกมาก					
1.1 ข้าว	1,500	1,550	1,600	1,650	1,700
1.2 ข้าวโพด	2,500	2,600	2,800	3,000	3,200
1.3 ยางพารา	390	400	420	430	450
1.4 ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	3,400	3,500	3,550	3,580	3,600
2. สินค้าเกษตรที่มีลู่วางส่งออกแจ่มใส					
2.1 ไบยาสูบ	25	30	36	42	48
2.2 กุ้งสดแช่เย็น	17	19	22	25	28
2.3 ปลาหมึกแช่เย็น	22	24	26	30	34
2.4 ดอกกล้วยไม้สด (ล้านช่อ)	42	50	58	66	74
2.5 ถั่วเขียวผิวดำ	50	56	62	70	78
2.6 ผลไม้สด	45	50	56	62	70
2.7 ไข่	3.5	3.9	4.2	4.6	5
3. สินค้าเกษตรอื่นๆ ที่มีตลาด					
3.1 ข้าวฟ่าง	200	220	350	270	300
3.2 ถั่วเหลือง	27	29	31	33	36
3.3 ถั่วเขียว	45	46	47	49	52
3.4 ถั่วอื่นๆ	14	15	16	17	19
3.5 โคน (พื้ต้น)	35	38	40	43	45
3.6 กระบือ (พื้ต้น)	15	16	17	18	20
3.7 เม็ดงา	11	12	13	14	15
3.8 เม็ดละหุ่ง	32	34	35	38	40
3.9 ครั้ง	8	8.5	9	9.5	10
3.10 ปุ๋ยนุ่น	21	22	23	25	27
3.11 มะขามเปียก	20	21	22	23	25

หน่วย : พันตัน

ประเภทสินค้า	2520	2521	2522	2523	2524
สินค้าอุตสาหกรรม					
1. สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก					
1.1 สับปะรดกระป๋อง	50	55	60	65	70
1.2 อุปกรณ์เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (ล้านชิ้น)	80	100	150	180	230
1.3 เสื้อผ้าสำเร็จรูป	4,500	5,300	6,000	6,700	7,500
1.4 ก่อ, หน้าปัทม์ และชิ้นส่วนนาฬิกา (พันชิ้น)	460	540	610	680	750
1.5 น้ำผลไม้กระป๋อง	3.5	3.9	4.2	4.5	5
1.6 ชิ้นส่วนเฟอร์นิเจอร์ (พันชิ้น)	350	450	600	700	800
1.7 ถู่มือหนัง (ล้านคู่)	5.4	6.5	7.8	8.9	10
2. สินค้าอุตสาหกรรมที่เกินความต้องการใช้ภายในประเทศ					
2.1 น้ำตาล	1,150	1,120	1,250	1,300	1,400
2.2 กากน้ำตาล	740	760	790	820	850
2.3 ผลไม้และพืชผักกระป๋องอื่นๆ	1.5	1.7	2.0	2.2	2.5
2.4 ปูนซีเมนต์	900	950	1,000	1,100	1,200
2.5 ด้ายฝ้าย (ตัน)	300	320	350	380	400
2.6 ด้ายใยประดิษฐ์ (ตัน)	4,000	4,300	4,500	4,800	5,000
2.7 ผ้าฝ้าย (ล้านตารางหลา)	120	130	140	160	180
2.8 ผ้าใยประดิษฐ์ (ล้านตารางหลา)	160	177	194	215	240
2.9 ผลิตภัณฑ์ปอ	70	76	84	90	98
2.10 เครื่องรับวิทยุ (พันเครื่อง)	90	100	110	130	150
2.11 เครื่องสุขภัณฑ์ (ตัน)	900	950	1,000	1,050	1,100
2.12 ผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม (ล้านบาท)	120	125	130	140	150
3. สินค้าอุตสาหกรรมประเภทหัตถกรรม					
3.1 ไม้แกะสลัก	4	5	6	7	8
3.2 ผ้าไหมไทย (พันตารางหลา)	350	400	450	500	550
3.3 อัญมณีและไข่มุก (ล้านบาท)	1,115	1,250	1,350	1,450	1,555
3.4 เครื่องใช้ที่ทำด้วยไม้	12	15	18	20	25
3.5 เครื่องลงหิน (ตัน)	280	295	300	310	320
3.6 เครื่องเรือน (พันชิ้น)	300	350	400	500	600

หน่วย : พันตัน

ประเภทสินค้า	2520	2521	2522	2523	2524
สินค้าแร่					
1. ดีบุก (โลหะ)	22	23	24	25	26
2. ฟลูออไรท์	285	282	280	280	280
3. แปะไรท์	140	160	180	200	224
4. ทังสเตน	4	4.5	5.0	5.5	6
5. แมงกานีส	25	25.5	26	27	28
6. พลวง	6	6.4	6.9	7.5	8

3.2.1 เป้าหมายสินค้าเกษตรได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) **สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าส่งออกมาก** การเร่งรัดสินค้าออกประเภทนี้ให้ได้ตามเป้าหมายนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญอยู่หลายประการ คือ

ก. สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าส่งออกมาก และต้องพิจารณานโยบายการใช้ภายในประเทศควบคู่กันไปด้วยนั้น ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด การจะรักษาปริมาณการส่งออกให้ได้มากนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณที่เหลือจากการใช้ภายในประเทศที่จะส่งออกให้ได้ อย่างสม่ำเสมอ ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ มาตรการที่สำคัญได้แก่ การจัดให้มีการสำรองผลิตผลในรูปมูลภัณฑ์ไว้สำหรับการส่งออกเพื่อเป็นหลักประกันในการรักษาตลาดลูกค้าประจำและการแสวงหาตลาดที่จะสามารถขายสินค้าในรูปสินเชื่อร์ยะยาวได้ อนึ่ง การกำหนดภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และการจัดระบบการส่งออกในลักษณะส่งออกโดยเสรี หรือมีการควบคุมจำเป็นต้องกำหนดไว้ให้แน่ชัด

ข. เร่งรัดการขยายตลาดใหม่ๆ ให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากการรักษาตลาดลูกค้าประจำ สำหรับข้าวมุ่งขยายไปในตลาดกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง และกลุ่มประเทศอัฟริกา ข้าวโพด ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง และยาง ให้มุ่งขยายตลาดไปกลุ่มประเทศสังคมนิยม ทั้งในยุโรปตะวันออก และเอเชีย มาตรการที่สำคัญในการบุกเบิกขยายตลาดใหม่จำเป็นต้องให้สิ่งจูงใจในรูปแบบต่างๆ สำหรับผู้ที่แสวงหาตลาดใหม่ๆ ได้

(2) **สินค้าเกษตรที่ตลาดต่างประเทศมีความต้องการมาก และมีคู่แข่งส่งออกแจ่มใส** สินค้าเหล่านี้มีอยู่ 7 ชนิด มีลักษณะของปัญหาในการเร่งรัดการส่งออกแตกต่างกันอยู่หลายประการ คือ ไบยาสูบ กุ้งสดแช่เย็น ปลาหมึกแช่เย็น ถั่วเขียวผิวดำ จำเป็นจะต้องเร่งผลผลิตให้ได้มากขึ้น ส่วนดอกกล้วยไม้สด ผลไม้สด และใช้นั้น การส่งออก

ส่วนใหญ่ยังเป็นไปในรูปต่างคนต่างทำจึงขาดอำนาจการต่อรองด้านราคา การรวมกลุ่มของพ่อค้าส่งออกหรือผู้ผลิตในรูปของสมาคมหรือสภาการตลาดของสินค้าประเภทนี้ จึงมีความจำเป็นและควร จะได้รับการสนับสนุนให้มีขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นอกจากนี้ สินค้าบางอย่างมี ลักษณะที่จะเก็บไว้ไม่ได้นาน จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีการในการควบคุม ตรวจสอบทางศุลกากรและระบบการขนส่งให้เป็นกรณีพิเศษด้วย

(3) สินค้าเกษตรอื่น ๆ สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าส่งออกสูงพอสมควร และเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศมีอยู่ 11 ชนิด และมีลักษณะของการเพิ่มการผลิตที่ แตกต่างกัน เช่น ปุ๋ยนุ่น เมล็ดละหุ่ง เมล็ดงา มะขามเปียก ครั้ง การผลิตสินค้าเหล่านี้ยังไม่ได้รับ การปรับปรุงและส่งเสริมอย่างเป็นล่ำเป็นสัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในด้านการตลาดแล้ว เห็น ว่าหากมีผลผลิตสม่ำเสมอจะมีผู้ทางเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญได้ ส่วนโคกระบือนั้นเงื่อนไขการ ควบคุมการส่งออกยังไม่เป็นการสนับสนุนในด้านการผลิตเพื่อการส่งออกให้ได้มากยิ่งขึ้น

3.2.2 สินค้าอุตสาหกรรม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก ที่สำคัญมีอยู่ 7 ชนิด เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนเฟอร์นิเจอร์ ถู่มือหนังที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม สินค้าเหล่านี้มีปัญหาของการเร่งรัดการส่งออกหลายประการ คือ

ก. การขยายตลาด เผยแพร่สินค้า และการเจรจาการค้า การ ดำเนินงานพัฒนาในด้านการตลาดจะต้องกำหนดแผนงานและโครงการที่แน่ชัด เพื่อก่อให้เกิดการ ขยายตัวในด้านการลงทุนให้มากยิ่งขึ้น

ข. การขาดแคลนวัตถุดิบตลอดจนภาษีขาเข้าของวัตถุดิบ ที่จะนำมาใช้ในการผลิต ซึ่งเป็นภาระต่อต้นทุนการผลิตสินค้า เช่น การผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หน้าปัทม์และชิ้นส่วนนาฬิกา ถู่มือหนัง เสื้อผ้าสำเร็จรูป และสับประรดกระป๋อง การเร่งรัดทั้งในด้านการ ผลิตและในการส่งออกนั้น จะต้องสนับสนุนให้มีการสร้างเขตอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก ขึ้น โดยเฉพาะจะเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การส่งออกได้ตามเป้าหมาย

(2) สินค้าอุตสาหกรรมที่เกินความต้องการใช้ภายในประเทศ สินค้าเหล่านี้มี 12 ประเภท สินค้าบางประเภทได้กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ เป็นต้นว่า น้ำตาล ผลิตภัณฑ์ปอ สิ่งทอ ปูนซีเมนต์ การเร่งรัดให้ส่งออกได้ตามเป้าหมายจำเป็นต้องพิจารณา ถึงปัจจัยดังนี้ คือ การทบทวนนโยบายควบคุมราคาภายในประเทศ การขยายตลาดการค้า และ สินค้าที่สำคัญประเภท สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ปอ ผลิตภัณฑ์พลาสติก และน้ำตาล จำเป็นต้องพิจารณา ถึงการเจรจาลดข้อจำกัด และข้อกีดกันทางการค้า และภาษีอากรในตลาดผู้ซื้อที่สำคัญด้วย

(3) สินค้าประเภทหัตถกรรม สินค้าประเภทนี้ส่งออกได้เป็น เพราะลักษณะของผลิตภัณฑ์ทำด้วยฝีมือโดยเฉพาะและมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของไทย การให้การสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน ให้อยู่ในลักษณะรูปแบบที่จะผลิตสินค้าดังกล่าว ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศยังมีช่องทางที่จะดำเนินการได้มาก ซึ่งจะสามารถ ทำให้การส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศตลาดร่วม ยุโรป กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและประเทศญี่ปุ่น การส่งออกของสินค้าบางชนิด เช่น เครื่องลง หิน ไม้แกะสลักและเครื่องใช้ที่ทำด้วยไม้ จำเป็นจะต้องพิจารณาปรับปรุงการบรรจุหีบห่อให้ เหมาะสมกับลักษณะของสินค้าเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างการขนส่ง สำหรับสินค้าอัญมณีและไข่มุกนั้น น่าจะมีการพิจารณายกเลิกการเก็บภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ยังไม่เจียรนัย เพราะการผลิตเพื่อการส่งออกสินค้าประเภทนี้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมาก และมีมือแรงงานในการเจียรนัยก็เป็น ที่นิยมของตลาดต่างประเทศ

3.2.3 สินค้าที่เป็นสินแร่ การส่งออกสินค้าประเภทนี้ได้กำหนดเป้าหมาย ไว้เพียงรักษาไม่ให้เกิดต่ำกว่าระดับของการส่งออกเท่าที่เคยส่งออกได้เท่านั้น เนื่องจากปริมาณ สินแร่ประเภทต่างๆ เหล่านี้ยังไม่ทราบถึงปริมาณของสินแร่ที่มีอยู่ได้แน่นอน ดังนั้น การเร่งรัดให้ การส่งสินค้าออกได้ตามเป้าหมายนั้น จึงขึ้นอยู่กับ การส่งเสริมการลงทุนเพื่อทำการผลิตสินแร่ให้มี ปริมาณมากพอที่จะส่งออกได้

3.3 แนวทางและมาตรการการส่งออก

เนื่องจากการส่งเสริมการส่งออกในระยะที่ผ่านมายังมีปัญหาอยู่หลายประการ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นเพื่อช่วยสนับสนุนเป้าหมายการส่งออกดังกล่าวข้างต้นให้ประสบผลสำเร็จ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแนวทางและมาตรการการส่งออกส่วนรวมไว้ดังนี้

3.3.1 รัฐบาลจะจัดให้มีองค์กรขึ้นรับผิดชอบในการวางแผนส่งเสริมการส่งออก ที่ประกอบไปด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่าย คือ ผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ผู้แทนของสมาคมหรือ สถาบันของพ่อค้าส่งออก และผู้ทำการผลิตสินค้าส่งออกทั้งทางการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยให้มีการปรับปรุงขยายงานของกระทรวงพาณิชย์ และของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้าน การส่งเสริมการส่งออก งานด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ งานบริหารและการให้คำแนะนำ เกี่ยวกับระเบียบพิธีการส่งออกให้เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติงานให้มี ประสิทธิภาพและแน่ชัด ซึ่งจะเป็นการร่วมมือกันในการวางแผนและศึกษาวิเคราะห์ติดตาม ตลอดจนคาดการณ์ต่างๆ ของประเทศไทย แล้วจัดทำเป้าหมายการผลิต เป้าหมายการส่งออกเป็น ประจำปีให้สอดคล้องกับความต้องการสินค้าของตลาดต่างประเทศที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลา ตลอดจนเร่งรัดแผนงานโครงการในการพัฒนาการส่งออกทุกด้านให้ดำเนินงานไป ในทางที่จะอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาการส่งออกให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมาย

3.3.2 ดำเนินการให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดในด้านการค้าระหว่างประเทศ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อใช้การเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงการต่างประเทศเป็นเครื่องมือและฐานกำลังการต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งช่องทางและปัจจัยที่ต้องการ สำหรับการค้าระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาตลาดใหม่ การเจรจาด้านสิทธิทางการค้า การให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ เป็นต้น

3.3.3 สนับสนุนและเร่งรัดให้มีมูลภัณฑ์กันชนของสินค้าบางประเภทเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินงานเข้าแทรกแซงตลาดภายใน ในการรักษาระดับราคาซึ่งจะเป็นการสร้าง ความมั่นใจให้กับเกษตรกรเพื่อเป็นการส่งเสริมการผลิตให้ได้เพิ่มขึ้น และให้มีสินค้าดังกล่าว ในมูลภัณฑ์ไว้อย่างพอเพียงสำหรับส่งออกได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยในด้านการรักษาตลาดที่เป็นลูกค้าประจำที่สำคัญๆ แล้ว ยังจะเป็นหลักประกันให้ผู้ส่งออกมีความมั่นใจในการแสวงหาตลาด เพื่อทำความตกลงซื้อขายสินค้าดังกล่าวเป็นปริมาณมาก ๆ และทำเป็นสัญญา ระยะยาวได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพในด้านราคา รัฐบาลจะต้องดำเนินการควบคุม ระบบการจำหน่ายของเอกชนให้มีระเบียบแบบแผนมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องระมัดระวังในด้านการเมืองระหว่างประเทศที่อาจทำให้ความต้องการผลผลิตทาง เกษตรของไทยน้อยลงด้วย

3.3.4 ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการส่งออก โดยสร้าง พื้นฐานที่จะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงหรือจัดให้มีขึ้นนั้นมีดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงและพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าด้านกิจการพาณิชย์นาวี ให้มีสภาพผู้ส่งสินค้าออกทางเรือ ศูนย์จอร์จรวางเรือขึ้นโดยเร็วและการขนส่งสินค้าทางอากาศและ ทางบกจะได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้อำนวยความสะดวกต่อการส่งออกได้อย่างพอเพียงและรวดเร็ว นอกจากนี้ รัฐบาลยังจะพิจารณาขยายกิจการท่าเรือน้ำลึกหรือจัดสร้างขึ้นใหม่ เพื่อให้มีบริการ สำหรับขนถ่ายสินค้าและลำเลียงสินค้าในการส่งออกโดยเฉพาะขึ้น ให้อำนวยความสะดวกและให้ เป็นไปด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น

(2) จัดให้มีระบบเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารด้านโทรพิมพ์ขึ้นเพื่อใช้ ในการติดต่อระหว่างหน่วยงานส่งเสริมการส่งออกในประเทศกับหน่วยผู้แทนพาณิชย์ต่างประเทศ ของไทยในตลาดการค้าต่างประเทศที่สำคัญ ๆ เพื่อบริการทั้งในด้านข่าวสารทางการค้า การ รายงานความเคลื่อนไหวของตลาดสินค้าในต่างประเทศ ตลอดจนใช้ในการติดต่อทำการซื้อขายและ ทำความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศให้ได้รวดเร็วเพื่อให้การค้าแข่งขันกับประเทศอื่นได้ทันต่อ เหตุการณ์

(3) เร่งรัดการจัดสร้างนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหรือโรงงานอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่ทันสมัยเพื่อการส่งออกเป็นพิเศษของสินค้าที่อาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศในการผลิตเพื่อแก้ไขข้อยุ่งยากในการคืนภาษีอากรที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่การผลิตมีคุณภาพและมูลค่าเพิ่มสูง

(4) ให้มีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าหรือปรับปรุงกิจการธนาคารของรัฐให้สามารถทำกิจการในลักษณะงานของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าโดยเฉพาะขึ้น ให้บริการด้านเงินกู้ยืมและสินเชื่อระยะยาว ทั้งกับพ่อค้าส่งออกและผู้ผลิตสินค้าทางเกษตรอุตสาหกรรมสินแร่ เพื่อการส่งออกในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนช่วยเหลือในด้านการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินอันเกิดจากการส่งออกให้ขยายขอบเขตออกไป ทั้งในรูปของประเภทสินค้าและระยะเวลาให้กว้างขวางและยาวนานยิ่งขึ้นนอกเหนือไปจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ของเอกชนได้ช่วยเหลืออยู่บ้างแล้ว

3.3.5 การส่งเสริมการส่งออกนั้น ให้จัดทำแผนงานที่แนบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยประสานกับของเอกชนอย่างใกล้ชิดดังต่อไปนี้

(1) พัฒนางานด้านการสำรวจและศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อมูลการผลิตการใช้ภายในประเทศ ผลผลิตที่เหลือเพื่อส่งออก ความต้องการของตลาดต่างประเทศ ข้อกีดกันในทางการค้าของประเทศต่างๆ ตลอดจนราคาและภาวะการแข่งขันจากต่างประเทศของสินค้าชนิดต่างๆ นอกจากนี้จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการส่งออกแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตสินค้าและผู้ค้าส่งออกได้มีข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์

(2) จัดระบบงานส่งเสริมการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ตามแนวทางดังนี้

ก. รวมการดำเนินงานในด้านการจัดส่งคณะผู้แทนการค้าไปบุกเบิกหาตลาดการค้าใหม่ๆ การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่เอกสารทางการค้า งานแสดงสินค้า การชี้ชวนผู้แทนการค้าจากต่างประเทศเข้ามาดูงานแสดงสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน

ข. รวมงานบริการข้อมูลการตลาด และรูปแบบของสินค้าตามความต้องการของตลาดต่างประเทศ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบพิธีการในการส่งออก การปรับปรุงและการรวมงานของกระทรวงพาณิชย์ในต่างประเทศ กับงานผู้แทนพาณิชย์ต่างประเทศ และการแนะนำเผยแพร่การใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ผู้ส่งออก เข้าไว้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานเดียวกัน

(3) สนับสนุนการจัดตั้งบริษัทการค้าส่งออก โดยเฉพาะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ของเอกชน เพื่อให้มีความสามารถในการบุกเบิกหาตลาดและส่งสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตได้ในประเทศออกไปจำหน่ายในต่างประเทศได้อย่างเป็นล่ำเป็นสัน บริษัทในลักษณะนี้จะสนับสนุนให้ได้รับประโยชน์และสิทธิพิเศษจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ หรือจะได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลที่จะเข้าร่วมทุนด้วยก็ได้

(4) สนับสนุนให้การส่งสินค้าทางเกษตรออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ให้มีการรวมกลุ่มกันเป็นรูปสมาคม สหกรณ์หรือในรูปของสภาการตลาด หรือบริษัทที่รัฐมีหุ้นร่วมกับเอกชนในรูปกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย เพื่อเป็นการสร้างอำนาจต่อรองในการซื้อขายกับต่างประเทศและยังจะเป็นการเสริมสร้างความเชื่อถือทั้งในด้านสินค้าและฐานะของผู้ส่งออกต่อลูกค้าต่างประเทศ และสามารถยกระดับราคาขายภายในประเทศให้แก่กลุ่มผู้ผลิตอีกด้วย

(5) ปรับปรุงระบบงานตรวจสอบมาตรฐานสินค้าส่งออกให้ได้ผลสำหรับสินค้าที่ได้ประกาศเป็นมาตรฐานสินค้าขาออกแล้ว การปฏิบัติงานตรวจสอบยังมีการเหลื่อมล้ำกันอยู่ จะต้องมีการมอบหมายให้รับผิดชอบโดยตรงระหว่างกิจการของเอกชนและของรัฐให้ชัดเจน หากการปฏิบัติงานไม่ได้ผลจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบงานใหม่ นอกจากนี้ จะเร่งรัดในด้านการตรวจมาตรฐานที่ต้นทาง เพื่อเป็นการช่วยสนับสนุนการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าส่งออกทั้งในด้านเกษตรและอุตสาหกรรม

(6) พัฒนาความรู้ความชำนาญของเจ้าหน้าที่ในด้านการตลาด ทั้งนี้โดยจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่ผลิตและจำหน่ายโดยความร่วมมือของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถหาช่องทางในการเจาะตลาดให้กับสินค้าของไทย

3.3.6 ส่งเสริมให้มีระบบการให้สิ่งจูงใจในการส่งออก สำหรับสินค้าที่ต้องการเร่งรัดให้มีการส่งออกเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ การให้สิ่งจูงใจในการส่งออกนี้รัฐบาลสามารถที่จะจัดให้มีขึ้นได้อยู่หลายประการดังนี้

(1) สิ่งจูงใจในด้านการคลัง รัฐบาลจะริเริ่มและปรับปรุงการให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ส่งออกในด้านภาษีการผลิต ภาษีการค้า ภาษีเงินได้ ภาษีขาออก และภาษีนำเข้า ตลอดจนค่าธรรมเนียมในการส่งออกต่างๆ โดยถือหลักการว่า เพื่อเป็นการเสริมสร้างฐานะการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดต่างประเทศให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นและช่วยเหลือสนับสนุนผู้ส่งออกให้มีบทบาทในการหาตลาดต่างประเทศมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เช่น อนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายในการหาตลาดต่างประเทศมาหักออกจากรายได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้หรือการลดภาษีบางชนิด หรือค่าธรรมเนียมส่งออกบางส่วนให้กับผู้ส่งออกที่สามารถหาตลาดใหม่และทำความตกลงซื้อขายสินค้ากันในปริมาณมากๆ ได้เป็นต้น

(2) สิ่งจูงใจในด้านการเงิน จะให้มีการริเริ่มและปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือในด้านเงินทุนและสินเชื่อระยะยาวด้วยดอกเบี้ยต่ำให้กับผู้ผลิตเพื่อการส่งออกและพ่อค้าส่งออกตลอดจนจัดให้มีการประกันสินเชื่อการส่งออกขึ้น

(3) สิ่งจูงใจแก่ผู้มีความคิดริเริ่มในการพัฒนาสินค้าใหม่ๆ และปรับปรุงลักษณะและคุณภาพของสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ เช่น ช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้วิจัยเพื่อปรับปรุงคุณภาพสินค้า ช่วยเหลือการคิดค้นการออกแบบและการบรรจุหีบห่อ เป็นต้น

3.3.7 ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน หรือระหว่างกลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือระหว่างกลุ่มประเทศผู้ผลิตกับกลุ่มประเทศผู้นำเข้าโดยจัดทำข้อตกลงทางการค้าเกี่ยวกับสินค้าเฉพาะอย่างระหว่างประเทศเพื่อรักษาระดับราคา และเพื่อหามาตรการในการขยายการผลิตและการตลาดร่วมกัน หรือโดยการจัดทำมูลภัณฑ์กันชนสินค้าออกสำคัญๆ ระหว่างประเทศทั้งระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างภูมิภาค ทั้งนี้ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเข้ามามีบทบาทในการติดต่อกับต่างประเทศ และการเจรจาต่อรองในเวทีการประชุมระหว่างประเทศ

4. การนำเข้า

ในระยะที่ผ่านมาการค้าของประเทศไทยต้องประสบปัญหาการขาดดุลการค้าเรื้อรังติดต่อกันมาเป็นเวลานาน การแก้ไขปัญหาในระยะที่ผ่านมาได้เน้นเฉพาะทางด้านการส่งออกแต่เพียงด้านเดียวไม่มีนโยบายที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการนำเข้าที่จริงจัง การควบคุมการนำเข้าที่มีการกระทำอยู่บ้างก็เพื่อเป็นการสนองนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศเท่านั้น ยังไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้นโยบายการนำเข้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าและการชำระเงินเลย นอกจากนี้ การใช้นโยบายการนำเข้าเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองให้เป็นประโยชน์ในการส่งออกก็ยังไม่เคยนำมาปฏิบัติ

4.1 เป้าหมายการนำเข้า

แม้ว่าการเร่งรัดส่งเสริมการส่งออกดังกล่าวข้างต้นจะมีแนวทางและมาตรการเป็นอย่างดีที่จะสามารถช่วยให้การผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรม และเหมืองแร่สามารถขยายตัวได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่การเร่งรัดส่งเสริมการส่งออกแต่เพียงด้านเดียวก็ยังไม่สามารถลดดุลการค้าหรือดุลการชำระเงินขาดดุลให้ผ่อนคลายลงได้ ดังนั้น เงื่อนไขสำคัญในด้านการชำระเงินยังขึ้นอยู่กับเป้าหมายของมูลค่าสินค้านำเข้าซึ่งกำหนดไว้ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี มีดังนี้ คือ

ประเภทสินค้านำเข้า	2520	2521	2522	2523	2524	มูลค่าเพิ่มเฉลี่ยต่อปี
1. สินค้าเพื่อการบริโภค	12.2	11.8	11.5	11.2	10.7	5.7
2. วัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าบริโภค	18.9	17.2	15.8	14.4	12.8	9.0
3. น้ำมันเชื้อเพลิง	20.7	21.6	22.3	23.0	23.6	14.0
4. สินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเพื่อการลงทุน	48.2	49.4	50.4	51.4	51.9	12.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	11.5

4.2 แนวทางและมาตรการด้านการนำเข้า

เพื่อให้การดำเนินงานตามเป้าหมายนำเข้าได้เป็นไปอย่างที่กำหนดในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดแนวทางและมาตรการที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการนำเข้าไว้ดังนี้ คือ

4.2.1 วางแผนส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าโดยเน้นการผลิตทางการเกษตร เช่น ฝ้าย ยาสูบ การผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบที่มีภายในประเทศหรือที่ก่อให้เกิดการจ้างงานเป็นจำนวนมาก การเร่งรัดการผลิตตามแนวดังกล่าวนี้จะมีผลในการปรับปรุงโครงสร้างของการนำเข้าเพื่อให้สามารถพึ่งการนำเข้า โดยเฉพาะวัตถุดิบให้น้อยลงตามลำดับ

4.2.2 สร้างระบบอำนาจการต่อรองการค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความจำเป็นและมีเหตุผลสมควร โดยอาศัยมาตรการทางการคลังและการพาณิชย์ เช่น การใช้ระบบภาษีศุลกากร ระบบการให้โควตา ระบบการขออนุญาตนำเข้า การจดทะเบียนผู้นำเข้าและระบบการต่อรองโดยตรงให้ประเทศหนึ่งซื้อสินค้าเข้าจากประเทศไทยจำนวนหนึ่ง เพื่อการยินยอมให้ประเทศนั้นส่งสินค้าเข้าประเทศไทยได้จำนวนหนึ่ง เป็นต้น

4.2.3 สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มผู้ใช้สินค้าเข้า เช่น กลุ่มเกษตรกร เพื่อให้สามารถมีบทบาทช่วยให้การส่งสินค้าเข้าเฉพาะสินค้าที่มีปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการภายในประเทศอันเป็นการประหยัดการนำเข้าได้วิธีหนึ่ง

4.2.4 สนับสนุนให้มีหน่วยงานวางแผนนำเข้าขึ้น โดยเฉพาะในกระทรวงพาณิชย์ โดยให้มีองค์กรขึ้นรับผิดชอบที่ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม และส่วนเอกชนเพื่อร่วมมือกันพิจารณาศึกษาถึงโครงสร้างของการนำเข้าให้ได้ทราบรายละเอียดอย่างแท้จริง และมีข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบใน

การพิจารณาจัดทำแผนนำเข้าไปในชั้นรายละเอียดต่อไป เพื่อให้พร้อมที่จะนำมาปฏิบัติทันทีเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางด้านดุลการชำระเงินอย่างรุนแรงเท่านั้น

4.2.5 ส่งเสริมให้มีการร่วมมือกับกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อทำการร่วมมือกันไปเจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้าเพื่อให้ได้ราคาและคุณภาพที่ดีที่สุด

4.2.6 ส่งเสริมให้มีการใช้บริการเรือไทยในการบรรทุกสินค้านำเข้าให้กว้างขวางขึ้นเพื่อประหยัดรายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ สนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวีของไทยให้ก้าวหน้าและสนับสนุนให้มีการเอาประกันสินค้าที่นำเข้าโดยบริษัทประกันของไทย

5. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาประเทศไทย ยังคงเพิ่มสูงขึ้นในอัตราร้อยละ 17 ต่อปี แต่ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยร้อยละ 22 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เนื่องจากผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และความไม่สงบภายในประเทศเอง อย่างไรก็ตามนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ยังมีจำนวนโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 1 ล้านคน และสูงเป็นอันดับที่ 3 ของประเทศในภูมิภาคนี้ การท่องเที่ยวเป็นแหล่งที่มาของรายได้เข้าประเทศถึงประมาณปีละ 4 พันล้านบาท ซึ่งสูงเป็นอันดับ 4 เมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกอื่นๆ

5.1 นโยบาย

นโยบายในการเร่งรัดการพัฒนาบริการท่องเที่ยวในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐจะให้ความสำคัญในด้านการเพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการท่องเที่ยวให้สูงขึ้น เพื่อช่วยลดภาระการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

5.2 ปัญหา

ในระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาสำคัญๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว และสมควรต้องได้รับการแก้ไขดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

(1) สถานที่ท่องเที่ยวซึ่งมีอยู่เดิม เช่น พัทยา ตลาดน้ำวัดไทร ได้เสื่อมโทรมลงไปอย่างรวดเร็วโดยมิได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง มีบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำกัด และขาดการอนุรักษ์วัฒนธรรม ธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการท่องเที่ยวอย่างแท้จริง

(2) ขาดการวางแผนพัฒนาโดยมีเป้าหมายที่แน่นอนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวแหล่งใหม่ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักลงทุน เช่น ภูเก็ต เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมและแออัดที่จะเกิดขึ้นเหมือนสถานที่ท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม

(3) นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทางท่องเที่ยวไปยังแหล่งต่าง ๆ แหล่งท่องเที่ยวไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานรองรับอย่างเพียงพอ เช่น หาดใหญ่มีสนามบินซึ่งสายการบินนานาชาติไปลงแห่งละเพียงสายเดียว คือ มาเลเซียแอร์ไลน์ เพราะสนามบินเล็กเครื่องบินขนาดใหญ่ไม่สามารถลงจอดได้ หรือ เช่น ที่พัทยายังไม่มีระบบประปาใช้ ระบบระบายน้ำเสียและการวางผังเมือง เป็นต้น

5.2.2 ปัญหาการควบคุมมาตรฐาน และจัดระเบียบธุรกิจท่องเที่ยว ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นที่ยอมรับกันว่ามีบริการของโรงแรมในกกลุ่มที่เป็นอันดับหนึ่งของโลกก็ตาม แต่ยังมีปัญหาในด้านมาตรฐานและจัดระเบียบของธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งธุรกิจโรงแรม บริษัทนำเที่ยว ร้านค้าของที่ระลึก มัคคุเทศก์ เป็นต้น ตลอดจนขาดแผนพัฒนาธุรกิจต่าง ๆ อย่างแน่ชัด ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรง และมีบริการที่หลอกลวงนักท่องเที่ยวเกิดขึ้นมาก เพราะไม่มีหน่วยราชการใดที่รับผิดชอบและติดตามผลงานโดยตรง อำนาจหน้าที่ขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวมีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ไม่สามารถควบคุมการเปิดกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้ ตลอดจนปัจจุบันยังขาดกฎหมายควบคุมระเบียบธุรกิจท่องเที่ยวที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะอำนวยความสะดวก สร้างความพึงใจ ให้ความยุติธรรมและปลอดภัยในการใช้บริการต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวได้

5.2.3 ปัญหาการยกระดับมาตรฐานกำลังคนในธุรกิจโรงแรม การขยายตัวหรือการผลิตแรงงานของผู้ปฏิบัติงานธุรกิจโรงแรมไม่ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว กำลังคนในธุรกิจโรงแรมส่วนใหญ่เกิดจากความชำนาญ และการฝึกงานภายในโรงแรมเอง จากผู้สำเร็จการศึกษาสาขาต่าง ๆ กัน ถึงแม้จะมีสถาบันการศึกษาบางแห่งเปิดหลักสูตรวิชาการเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวและโรงแรมก็ตาม แต่อยู่ในระดับที่จะเป็นพนักงานบริการในโรงแรมเท่านั้นมิได้มีสถาบันใดที่มีการฝึก และให้ความรู้ถึงขนาดที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงได้ จึงทำให้กำลังคนที่เป็นคนไทยอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เมื่อธุรกิจโรงแรมขยายตัวขึ้นย่อมเกิดความต้องการเจ้าหน้าที่ระดับสูงและเกิดปัญหาการซื้อตัวเจ้าหน้าที่ที่กันอยู่เสมอ

5.2.4 ปัญหาเรื่องความปลอดภัย เกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

(1) นักท่องเที่ยวจะให้ความสำคัญเรื่องความปลอดภัยเป็นอันดับแรก ที่ตัดสินใจในการที่จะมาท่องเที่ยว เหตุการณ์ที่วุ่นวายที่เกิดขึ้นกับประเทศรอบ ๆ บ้าน เป็นเรื่อง

ที่ไม่อยู่ในขอบเขตที่จะแก้ไขได้ แต่ความไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ซึ่งนักท่องเที่ยวประสบอยู่เสมอจากการถูกชิงทรัพย์ ถูกทำร้ายร่างกายเพื่อชิงทรัพย์ในย่านชุมชน ถูกล่อลวงโดยไกด์ผี การซื้อของปลอมจากร้านขายของที่ระลึก การถูกล่อลวงในการท่องเที่ยวทางน้ำ ตลอดจนทรัพย์สินที่หายไปจากกระเป๋าเดินทางในช่วงขบวนขึ้นลงเครื่องที่สนามบิน เป็นเรื่องที่ถูกร้องเรียนอยู่เสมอ ประกอบกับประเทศผู้แข่งขันมักจะออกข่าวเกินความเป็นจริงถึงความไม่ปลอดภัยที่จะเกิดขึ้นถ้ามาท่องเที่ยวเมืองไทย และการแถลงข่าวของนักท่องเที่ยวที่มีประสบการณ์เอง ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยและเปลี่ยนเส้นทางไม่แวะลงท่องเที่ยวต่างๆ ที่เหตุการณ์ต่างๆ เมื่อเทียบกับประเทศอื่นแล้ว ประเทศไทยนับว่ายังอยู่ในสถานะที่ดีและปลอดภัยกว่า

(2) ระเบียบวิธีการในการแจ้งความและดำเนินคดีต้องใช้เวลา นักท่องเที่ยวไม่สามารถอยู่ชี้ตัวผู้ต้องหาได้ เนื่องจากมีจำนวนวันพักจำกัด ตามเวลาที่ได้จัดไว้แล้ว ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้ต้องหาได้ เพราะไม่มีเจ้าทุกข์ ก่อให้เกิดความไม่พอใจในการชิงทรัพย์จากนักท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะ

5.2.5 ปัญหาหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวของรัฐ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่มีรายได้จากการดำเนินงานของตนเอง งบประมาณในการบริหารและดำเนินงานขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับ และเป็นรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กเมื่อเทียบกับภาระงานด้านการท่องเที่ยวที่กว้างขวาง และการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวในอนาคต ปัจจุบันทำหน้าที่แต่เพียงส่งเสริมและโฆษณานักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเป็นหลัก ไม่มีอำนาจในการควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปจัดการได้ เพราะมิได้เป็นส่วนราชการโดยตรง จึงปรากฏว่ายังไม่ได้รับความร่วมมือและการประสานงานจากส่วนราชการต่างๆ และธุรกิจเอกชนเท่าที่ควร

5.3 เป้าหมาย

เมื่อคำนึงถึงนโยบายดังกล่าวข้างต้นเห็นสมควรกำหนดเป้าหมายให้มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 11 หรือเพิ่มจาก 1.4 ล้านคนในปี 2520 เป็น 2.2 ล้านคนในปี 2524 มีจำนวนวันพักเฉลี่ยเพิ่มจาก 4.9 วัน เป็น 5.5 วัน ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวแต่ละคนในหนึ่งวันเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 5 หรือเพิ่มขึ้นจาก 800 บาท เป็น 966 บาท ทำให้มีรายได้จากการท่องเที่ยวซึ่งจะกระจายไปยังธุรกิจต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 19 หรือเพิ่มขึ้นจาก 5,500 ล้านบาท เป็น 11,700 ล้านบาท

5.4 แนวทางและมาตรการในการดำเนินงาน

5.4.1 ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

- (1) เผยแพร่และโฆษณาในตลาดการท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม และในตลาดใหม่ที่มีแนวโน้มที่จะเป็นตลาดการท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น ฮองกง สิงคโปร์ และฝรั่งเศส
- (2) โฆษณาและชักจูงให้มีการจัดประชุมนานาชาติในประเทศไทย ในสาขาต่างๆ จากต่างประเทศให้มากขึ้น ตลอดจนจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่ในการจัดประชุมให้สัมพันธ์กับขนาดของการประชุมที่จะมีขึ้น
- (3) สนับสนุนให้คนไทยนิยมท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้น
- (4) พัฒนาระบบการขนส่งเพื่อเพิ่มการทัศนอาจรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- (5) ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางบกระหว่างประเทศในกลุ่มเอเชียอาคเนย์ เช่น ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์

5.4.2 ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

- (1) จัดลำดับความสำคัญและความเหมาะสมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิมและที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ โดยแบ่งเขตของการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีศูนย์การท่องเที่ยวและมีเมืองท่องเที่ยวที่เป็นบริวาร เพื่อให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวเป็นวงรอบในแต่ละภาค
- (2) กำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะแห่ง ที่มีอยู่เดิมและมีลำดับความสำคัญสูง ทั้งในแง่ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวและความเร่งด่วนของปัญหา โดยให้แผนพัฒนาดังกล่าวครอบคลุมถึงการจัดทำรายละเอียดของแผนงานด้านการใช้ที่ดิน การรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การควบคุมแผนการก่อสร้างอาคาร การวางผังเมือง การลงทุนของเอกชนและรัฐบาลในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน โดยให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และสอดคล้องกับการพัฒนาภาคและเมืองโดยเฉพาะที่พหยา ภูเก็ต และสงขลา-หาดใหญ่ ซึ่งจะต้องเริ่มดำเนินการอย่างเร่งด่วน ส่วนแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ที่อยู่ตามเขตต่างๆ จะมีการสำรวจทางกายภาพเบื้องต้นเพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในการจัดทำแผนขั้นรายละเอียดที่จะทำการพัฒนาต่อไป
- (3) กำหนดหลักการในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะแห่งขึ้นให้สอดคล้องกับการพัฒนาในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีหน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาตามแผน และให้การปฏิบัติงานสอดคล้องสัมพันธ์กับ

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นด้วย

(4) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งในด้านการลงทุน เพื่อจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม และประเพณีของท้องถิ่น ตลอดจนผลิตผลที่เป็นสินค้าพื้นเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึง โดยสนับสนุนให้มีสถาบันหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นในแต่ละภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและประสานงานกับการดำเนินงานในส่วนของรัฐ

5.5 ในการจัดรูปธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว

5.5.1 ปรับปรุงหน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวให้สามารถควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่างๆ ได้ และสามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เพื่อการนี้จำเป็นต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ให้สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนแปลงได้ด้วยการเปลี่ยนฐานะ อ.ส.ท. จากรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนราชการ และจัดตั้งบรรษัทพัฒนาการท่องเที่ยวขึ้น เพื่อจัดวางโครงการและลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยมุ่งเน้นในด้านการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เป็นสำคัญ

5.5.2 เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะจัดให้มีกฎหมายแม่บทของการท่องเที่ยวขึ้น โดยเฉพาะ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการลงทุนและการดำเนินงานของโรงแรม บริษัทนำเที่ยวมัคคุเทศก์ ธุรกิจการขนส่ง ตลอดจนร้านค้าของที่ระลึก

5.5.3 ส่งเสริมการรวมตัวของเอกชนเพื่อความคล่องตัวในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้การดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวที่กำหนดขึ้นเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวโดยส่วนรวม

5.6 ในการยกมาตรฐานกำลังคนในธุรกิจท่องเที่ยว

กำลังคนในธุรกิจการท่องเที่ยวต่างๆ ประกอบด้วยผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยตรงและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทางอ้อมที่สำคัญและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวโดยตรงที่สุด คือ กำลังคนในธุรกิจโรงแรมและมัคคุเทศก์ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพื่อรับนักท่องเที่ยวในอนาคต สำหรับกำลังคนในธุรกิจโรงแรมปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 22,200 คน และประมาณว่าในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 11,000 คน ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด จึงจะมีการวางแผนเพื่อพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการนอกเหนือจากการฝึกอบรมของสถาบันต่างๆ ซึ่งเน้นหนักทางภาคทฤษฎีแล้วจะวางโครงการเพื่อ

จัดให้มีโรงเรียนธุรกิจโรงแรมขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อเปิดบริการด้วยการใช้นักศึกษาเป็นเจ้าพนักงาน
ทั้งสิ้น โดยรับนักศึกษาจากสถาบันต่างๆ เข้าฝึกภาคปฏิบัติทั้งงานระดับบริหารและระดับเจ้า
พนักงาน เพื่อผลิตกำลังคนให้ได้มาตรฐานและให้สอดคล้องกับความต้องการทั้งในกรุงเทพฯ และ
ต่างจังหวัด

บทที่ 5

การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

1. คำนำ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งในอันที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยการวางแนวทางพัฒนาระบบเมือง และชุมชนให้สอดคล้องและสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศการพัฒนาภาคและท้องถิ่น ตลอดทั้งการเร่งบูรณะชนบทให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกระจายการตั้งถิ่นฐานชุมชนระดับเมืองให้สมดุลกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างได้ผล จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) กระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อสะกิดการอพยพของประชากรเข้ามาในกรุงเทพมหานคร และชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในอัตราที่ต่ำลง

(2) กำหนดขอบเขตการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสมเพื่อลดความแออัด และปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมในปัจจุบันให้ดีขึ้น

2. ปัญหา

ลักษณะการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและสังคม ตลอดทั้งการเพิ่มของประชากรที่ผ่านมามีได้สร้างสมปัญหาเกี่ยวกับระบบชุมชนระดับเมือง และปัญหาในกรุงเทพมหานครทวีมากขึ้นเป็นลำดับ ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

2.1 การเติบโตของชุมชนระดับเมือง

อยู่ในระดับต่ำและไม่สม่ำเสมอซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ มากขึ้นโดยลำดับ คือ

2.1.1 การเติบโตของชุมชนระดับเมือง (เทศบาล) โดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ คือ มีประชากรเพียงร้อยละ 15 ของประเทศที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง (เขตเทศบาล) และเมืองที่มีขนาดของประชากรเกินกว่า 100,000 คนขึ้นไปมีเพียง 3 แห่ง และภาคกลางเท่านั้นที่มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมืองถึงกว่าร้อยละ 30 ส่วนที่เหลือ คือ ภาคเหนือ ภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ประชากรส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80-90 ยังคงอาศัยอยู่ในเขตชนบท และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อัตราส่วนระหว่างประชากรชนบท/เมืองใน 3 ภาคดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

2.1.2 การเติบโตของชุมชนระดับเมืองเป็นไปในลักษณะที่ไม่สม่ำเสมอ
 ในระยะเวลาที่ผ่านมาการเติบโตของชุมชนระดับเมืองมีอัตราการเติบโตในอัตราสูงเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวในปี 2503 ประมาณร้อยละ 52 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมดอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันประมาณร้อยละ 60 ของประชากรในเขตเมืองรวมกันอยู่อย่างหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ จำนวนประชากรที่อาศัยในเขตเมืองทั่วประเทศประมาณ 7 ล้านคน เป็นประชากรที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานครเสียกว่า 4 ล้านกว่า ส่วนประชากรที่อยู่ในเขตเมืองที่เหลือประมาณ 2 ล้านคนกระจัดกระจายอยู่ในเขตเทศบาลอีก 118 แห่ง จึงจัดว่าการเติบโตของระบบเมืองเป็นไปอย่างไม่สมดุลกัน

2.1.3 ลักษณะเมืองเอกของกรุงเทพมหานครได้ทวีและขยายอิทธิพลมากขึ้นโดยลำดับ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองเอกแห่งเดียวของประเทศมีขนาดใหญ่กว่าเมืองที่สองของประเทศ คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ถึง 4 เท่าตัว และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นอีกในอนาคต การรวมตัวของประชากร กิจกรรมทางเศรษฐกิจและระบบบริหารไว้ในกรุงเทพมหานคร ได้ส่งผลกระทบต่อทำให้การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคกระทำได้ยากยิ่ง นอกจากนั้น ยังได้สร้างความแออัดให้กรุงเทพมหานครเป็นทวีคูณจนเกิดวิกฤตการณ์ในแง่ของการบริหารของกรุงเทพมหานคร และหลักประสิทธิภาพเศรษฐกิจที่จะสามารถอำนวยความสะดวกบริการด้านต่างๆ ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

2.1.4 การอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในกรุงเทพมหานครมีอัตราสูง
 ขึ้นเนื่องจากแรงดึงดูดของกรุงเทพมหานคร ในแง่โอกาสการมีงานทำในภาคอุตสาหกรรมและบริการ และระดับค่าจ้างสูงกว่าของเมืองอื่นๆ ในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเศรษฐกิจตกต่ำ และไม่สามารถต้านทานแรงดึงดูดทางเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานครได้ จึงก่อให้เกิดการตั้งรกรากอพยพจากชนบท โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลางตอนบน มุ่งเข้าสู่กรุงเทพมหานครโดยตรงมากกว่าการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองในภาคอื่นๆ เพราะชุมชนระดับเมืองในแต่ละภาคไม่สามารถที่จะสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการมีงานทำได้เพียงพอ

2.2 การเติบโตและความแออัดของกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นมหานครอันดับหนึ่งใน 15 มหานครของโลก หากจัดจากความสำคัญทางเศรษฐกิจและขนาดของชุมชน เพราะเหตุว่ากรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศเพียงจุดเดียว โดยเป็นศูนย์กลางของระบบราชการ กิจกรรมการทหาร

กิจกรรมพาณิชย์ การธนาคาร ตลอดจนแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการสาธารณูปโภคหลัก จึงเกิดแรงดึงดูดทางเศรษฐกิจสูงสุดจนแทบจะกล่าวได้ว่าทุกภาค ทุกเมือง และทุกชนบทตกเป็นบริวารของกรุงเทพมหานครโดยสิ้นเชิง กรุงเทพมหานครมีประชากรประมาณร้อยละ 10 ของประเทศ แต่มีบทบาทต่อการผลิตและรายได้ถึงร้อยละ 29 ของประเทศ และถึงร้อยละ 50 ของภาคกลาง ผลผลิตและรายได้ของกรุงเทพมหานครมีมากกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งภาคถึง 2 เท่าตัว การเติบโตของกรุงเทพมหานครได้สร้างความแออัดและก่อปัญหาในเรื่องภาวะแวดล้อมของเมืองและสภาพการขาดแคลนและความทรุดโทรมของบริการสาธารณูปการของเมืองทุกประเภท

ความหนาแน่นของประชากรของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันอยู่ในอัตราสูงถึงประมาณ 2,370 คนต่อตารางกิโลเมตร เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราความหนาแน่นของประชากร โดยเฉลี่ย 77 คนต่อตารางกิโลเมตรในภาคกลาง ประชากรของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.8 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยของประเทศ หรือคิดเป็นปริมาณการเพิ่มประมาณปีละ 200,000 คน อันเป็นสาเหตุสืบเนื่องมาจากการที่อัตราเกิดสูงกว่าอัตราตายและมีการอพยพเข้ามาจากภาคอื่นๆ เป็นอันมาก ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ ติดตามมา เช่น ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย การจราจร ตลอดจนปัญหาทางด้านการจัดบริการด้านสาธารณูปการต่างๆ ซึ่งไม่สามารถขยายทันต่อการเติบโตของกรุงเทพมหานคร แม้แต่การบำรุงรักษาบริการที่มีอยู่ก็ดำเนินไปด้วยความยากลำบาก ประกอบกับการบริหารกรุงเทพมหานครในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาขาดความคล่องตัวและล่าช้าหลายประการ จึงก่อให้เกิดปัญหาการบริหารมหานครถึงขั้นวิกฤตในปัจจุบัน และเมื่อคำนึงถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรของกรุงเทพฯ ในอนาคต หากปล่อยให้การขยายตัวของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างไม่มีขอบเขตแล้ว ในปี พ.ศ. 2528 คาดว่าจะมีประชากรในกรุงเทพมหานครทั้งสิ้นถึงประมาณ 6.3 ล้านคน

2.3 การพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานครขาดแนวนโยบายหลักที่ชัดเจน และขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณและการวางโครงการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาชนบทกับเมือง ในช่วงของการพัฒนาประเทศที่แล้วมา กล่าวคือ

2.3.1 การพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานครขาดการวางแผนและกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาระยะยาวอย่างเป็นระบบ การพัฒนาที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า ซึ่งไม่สามารถขยายบริการได้ทันต่ออัตราการเพิ่มของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมภายในเขตเมืองและนครหลวงได้ นอกจากนั้น **ฐานะการคลังและกำลังงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อจะนำมาขยายหรือบูรณะบริการสาธารณูปการของเมืองมีอยู่จำกัด** ทั้งนี้ รวมถึงเทศบาลทุกแห่งและกรุงเทพมหานครด้วย เพราะฐานะภาษี และความสามารถการจัดเก็บของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำและต้องพึ่งเงินอุดหนุนจาก

ส่วนกลางตลอดมา นอกจากนั้นอำนาจในการก่อกำหนดภายในและกับต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาเมือง มีขอบเขตจำกัด

2.3.2 ทางด้านการประสานงานยังขาดสถาบันและขีดความสามารถในการวางแผนงานและการประสานโครงการพัฒนาเมือง กับหน่วยราชการระดับชาติ ซึ่งมีบทบาทต่อการวางผังเมืองและการขยายกิจการขั้นพื้นฐานของเมือง เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคของเมืองต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาในเขตเมืองให้เชื่อมโยงกับบริเวณชานเมือง และระหว่างเมืองต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกันแนวความคิดของการพัฒนาชนบทกับการพัฒนาเมืองซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกันและกัน และสัมพันธ์กับการพัฒนาภาคยังมีได้ริเริ่มการศึกษาและวิเคราะห์อย่างจริงจัง

ทางด้านการวางผังซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาระบบเมืองในระยะที่ผ่านมาไม่มีผลทางภาคปฏิบัติ เพราะ พ.ร.บ. การผังเมืองเพิ่งจะประกาศใช้เมื่อต้นปี 2518 นี้เอง นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขอีกหลายด้าน ดังนั้น การประสานการวางผังเมืองกับการวางแผนพัฒนาระบบเมืองและนครหลวงร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง จึงยังไม่สามารถดำเนินการไปได้เท่าที่ควร

3. แนวทางการพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานคร

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาเมืองและกรุงเทพมหานครในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จึงเน้นหนักไปในด้านการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นแหล่งสกัดการอพยพจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นศูนย์กลางที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท ในขณะเดียวกันก็จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมแออัดอยู่แล้วในกรุงเทพมหานครให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น โดยมีนโยบายแนวทางและมาตรการดังต่อไปนี้

3.1 แนวทางการพัฒนาเมืองหลัก

3.1.1 เร่งกระจายการพัฒนาเมืองในภาคต่าง ๆ โดยปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง (ขนาดประชากรตั้งแต่ 100,000 - 300,000 คน) เพื่อช่วยยับยั้งการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้เมืองในภาคต่าง ๆ ดังต่อไปนี้อยู่ในลำดับความสำคัญที่จะเร่งรัดให้เป็นเมืองหลัก

(1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำหนดให้ขอนแก่น อุตรดิตถ์ นครราชสีมา และอุบลราชธานีเป็นเมืองหลัก

(2) ภาคเหนือตอนบน ได้กำหนดเชียงใหม่ ส่วนภาคเหนือตอนกลาง ได้กำหนดให้พิษณุโลกเป็นเมืองหลัก

(3) ภาคใต้ ทางฝั่งตะวันออกได้กำหนดให้สงขลา-หาดใหญ่และชายฝั่งทะเลตะวันตกได้กำหนดให้ภูเก็ตเป็นเมืองหลัก

(4) ภาคตะวันออก ได้กำหนดชลบุรีเป็นเมืองหลัก เพื่อประโยชน์ในการกระจายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานคร

3.1.2 การพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานครและกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคนั้นจะมีการพิจารณากำหนดแนวนโยบายและมาตรการดังนี้

(1) นโยบายและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง โดยจะเร่งรัดจัดทำแผนการใช้ที่ดินบริเวณสวนรอบเมือง จัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

(2) นโยบายและมาตรการการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมืองทางด้านสาธารณสุข การศึกษา การสาธารณสุข และฝึกอบรมที่อยู่อาศัยและอื่นๆ

(3) นโยบายการมีงานทำ การที่จะพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้เป็นเมืองหลักที่สามารถพึ่งตัวเองได้ ต้องมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะสร้างงานให้แก่ผู้อยู่อาศัยในตัวเมือง จึงจะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่เมืองหลัก พัฒนาทางด้านสาขาพาณิชย์และบริการเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐจะใช้นโยบายภาษีและการเงินเป็นการดึงดูดอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการไปสู่เมืองหลัก นอกจากนี้ รัฐจะลงทุนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและกำหนดเขตแปรสภาพเพื่อการส่งออก

(4) นโยบายและมาตรการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองหลักเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบทและการพัฒนาภาค การพัฒนาเมืองหลักเพียงอย่างเดียวอาจไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ เพราะเมืองหลักต้องพึ่งอาศัยเมืองและชนบทในภูมิภาคนั้นๆ ดังนั้น รัฐบาลจะเร่งการพัฒนาภาคและชนบทไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้เป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบและตลาดให้แก่เมืองหลัก

3.2 แนวทางการพัฒนานครหลวง

การพัฒนานครหลวงจะต้องเร่งรัดปรับปรุงบริการสาธารณสุขบริการต่างๆ ให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจะต้องพิจารณากำหนดมาตรการสกัดกั้นการอพยพเข้ามาในเขตนครหลวง ดังนั้น จึงกำหนดแนวนโยบายและมาตรการการพัฒนานครหลวงดังนี้ คือ

3.2.1 เร่งรัดการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเป็นแผนหลักระยะ 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 และสิ้นสุดปี 2524 ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างชัดเจน และจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังของแผนงานและโครงการพัฒนานครหลวงในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะการจัดทำแผนสาธาณูปโภค การจัดทำแผนการจราจรและขนส่ง การจัดทำแผนการใช้ที่ดินและการปรับปรุงสภาวะสิ่งแวดล้อม การจัดทำแผนคลังสินค้า โดยมีแผนการที่จะสร้างสถานีขนส่งสินค้าชานเมืองหลวง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนแผนการพัฒนาต่าง ๆ อีกด้วย รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรและระบบบริหารของหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้รัดกุมยิ่งขึ้น

3.2.2 แนวทางการชะลอการขยายตัวของนครหลวง

(1) กำหนดนโยบายและมาตรการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปจากเขตนครหลวง โดยกำหนดประเภทและชนิดของอุตสาหกรรมที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งใหม่ รวมทั้งไม่อนุญาตให้มีการขยายในประเภทและชนิดของอุตสาหกรรมนั้นๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค รัฐจะให้สิ่งจูงใจแก่อุตสาหกรรมที่ลงทุนในภูมิภาค

(2) วางโครงการพัฒนาชุมชนภายในชุมชนชานเมืองและรอบนอกกทม. ในลักษณะการพัฒนาเมืองแบบมีศูนย์กลางหลายศูนย์ (Poly Centric Development) ทั้งนี้ให้แต่ละศูนย์กลางมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง ทั้งนี้รวมถึงบริการขั้นพื้นฐานและสาธารณูปการที่จำเป็นอื่นๆ ด้วย

(3) จำกัดสาธารณูปการหลักในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อบรรเทาความแออัดในระยะยาว โดยเฉพาะทำเรื่องให้จัดบริการเพียงเพื่อบริการเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนท่าเรือสากลให้เร่งย้ายไปอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ด้วย

(4) กระจายหน่วยงานและกิจกรรมของรัฐบาลออกไปจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล กิจกรรมป้องกันประเทศ เป็นต้นว่า กองทัพอากาศ และหน่วยราชการอื่นๆ

(5) วางมาตรการควบคุมการอพยพการย้ายถิ่นฐานชานนครหลวง โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีต่อกิจกรรมด้านบริการบางประเภทที่จะต้องจำกัดการขยายตัวและการส่งเสริมกิจกรรมบริการประเภทนั้นๆ ไปสู่ส่วนภูมิภาคร่วมกันไป

3.2.3 แนวทางพัฒนาและปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

(1) จัดวางระบบทางหลวง ระบบขนส่งภายในกรุงเทพมหานครที่จะเอื้ออำนวยต่อการขนส่งมวลชนและพิจารณากำหนดมาตรการจำกัดการใช้รถส่วนตัวในเขตที่มีการจราจรแออัด รวมทั้งการส่งเสริมเอกชนจัดที่จอดรถสาธารณะ

(2) ปรับปรุงกิจกรรมสาธารณูปโภคหลักและสาธารณูปการหลักในเขตกรุงเทพมหานคร โดยให้มีการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงความสูญเสียด้านเศรษฐกิจ

(3) เร่งรัดปรับปรุงสถานะสิ่งแวดล้อมของนครหลวงทั้งในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การป้องกันอากาศเสียและเสียงรบกวนตลอดจนการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนุรักษ์สิ่งมีคุณค่าของเมืองในเขตนครหลวงชั้นใน 13 เขต ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกใช้ในด้านกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมือง

(4) รวมนนทบุรีและสมุทรปราการบางส่วน ให้เป็นเขตพัฒนานครหลวงเพื่อให้มีการวางแผนการใช้ที่ดิน การจัดทำผังเมือง และการวางโครงการสาธารณูปการหลักของนครหลวงต่อไป ทั้งนี้ โดยให้มีคณะกรรมการประสานแผนเป็นผู้รับผิดชอบ

(5) วางรูปการปกครองของกรุงเทพมหานครให้มีอิสระมากขึ้นกว่าเดิมทางด้านบริหาร การงบประมาณ การจัดเก็บภาษี การเวนคืนที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้างที่อยู่ในขอบข่ายกว้างขวางกว่าเดิม โดยพิจารณาระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งรูปแบบที่จะส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครมีอิสระมากขึ้นในทางปฏิบัติ

แนวทางการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค และการปรับปรุงนครหลวงนั้น เป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นจะต้องประสานสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาส่วนรวมของประเทศด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการพัฒนาภาคและท้องถิ่น การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม และการวางแผนกระจายประชากร ตลอดทั้งโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

บทที่ 6

การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน

1. ปัญหาโครงสร้างบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ

การดำเนินงานพัฒนาประเทศในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาได้กำหนดแนวทางการพัฒนาหลัก โดยการลงทุนเพื่อบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปอันเป็นสิ่งจำเป็นต่อชุมชน เช่น ถนน ประปา และระบายน้ำ การจราจร สำหรับชุมชนในชนบท และบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการผลิต การส่งออก และการกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดเป็นนโยบายที่จะลดสัดส่วนการก่อสร้างโครงการขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ลง โดยให้ความสำคัญต่องานเสริมสร้างโครงการลงไปให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถสนองความต้องการให้ถึงมือประชาชนอย่างได้ผล สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ จะได้เน้นหนักที่จะกระจายบริการขั้นพื้นฐานให้ไปถึงมือประชาชนในชนบทให้ได้มากที่สุด ปัญหาสำคัญในด้านการกระจายบริการขั้นพื้นฐานมีดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานสำหรับชุมชน

1.1.1 ปัญหาในชนบท ปัญหาใหญ่ของชนบท ได้แก่

(1) การขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางและตอนล่าง จากการสำรวจพบว่า ปัจจุบันการดำเนินงานจัดหาน้ำสะอาดมา สามารถให้บริการได้เพียงประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ คิดเป็นจำนวนประชากรที่ได้รับบริการประมาณ 13.7 ล้านคนเท่านั้น

(2) ความต้องการระบบทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบท เชื่อมต่อระหว่างชนบทและชนบทกับเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเส้นทางสายย่อยเพื่อเชื่อมชุมชนในเขตชนบท

(3) ความต้องการบริการด้านพลังงานไฟฟ้า เพื่อแสงสว่าง ในชนบทปัจจุบันเขตจำหน่ายทั่วประเทศในส่วนภูมิภาครวม 68 จังหวัด ซึ่งมีประชากรประมาณ 33.9 ล้านคน ปรากฏว่าสามารถขยายบริการไปได้ครบทุกจังหวัด แต่คิดเป็นจำนวนประชากรที่ได้รับบริการเพียงประมาณร้อยละ 22 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชากรในเขตเมืองและชุมชน

1.1.2 ปัญหาในเมือง เมืองใหญ่ส่วนมากยังไม่มีการวางแผนแม่บทเพื่อขยายระบบบริการสาธารณูปการในเรื่องระบบประปาและระบายน้ำ การจราจรและที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองและการปรับปรุงผังเมือง

1.1.3 ปัญหาในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองเอกที่ขยายความเจริญเติบโตโดยปราศจากการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้การจัดระบบสาธารณูปการไม่สามารถดำเนินการตามแผนแม่บทที่วางไว้ เพื่อสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งปรากฏว่า

(1) ระบบและโครงข่ายถนนมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การจราจรติดขัดโดยทั่วไปและกำลังเป็นปัญหามากขึ้น

(2) การจัดระบบบริการสาธารณูปการในเรื่องการระบายน้ำ ยังไม่สามารถดำเนินการตามแผนหลักที่วางไว้ ประกอบกับมาตรการบังคับควบคุมยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบูรณะบิละมาก ๆ โดยเฉพาะในฤดูฝนและฤดูน้ำมาก ส่วนกิจการประปานั้นสามารถให้บริการได้เพียงประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนประชากรในเขตนครหลวงเท่านั้น

(3) ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ยังคงขาดแคลนอยู่อีกประมาณ 110,000 หน่วย นอกจากนี้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมได้ทวีจำนวนเพิ่มขึ้นจากการสำรวจพบว่า มีแหล่งเสื่อมโทรมอยู่ประมาณ 300 แห่ง เป็นจำนวนประมาณ 133,000 ครอบครัวเรือนประมาณ 800,000 คน ซึ่งเท่ากับประมาณร้อยละ 20 ของประชากรในนครหลวง

1.2 ปัญหาความสัมพันธ์ของบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจกับการสนับสนุนการพัฒนา

1.2.1 ด้านการค้าระหว่างประเทศ ปัจจุบันปรากฏว่าประเทศไทยยังมีท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศพร้อมอุปกรณ์ขนถ่ายที่ยังไม่ทันสมัย และรวดเร็วพอที่จะสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศได้ จำเป็นจะต้องเร่งรัดให้มีการพัฒนาสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) **ท่าเรือน้ำลึก** ท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศที่คลองเตยเป็นท่าเรือในแม่น้ำซึ่งจำกัดโดยความลึกของร่องน้ำและบริเวณกลับเรือ ทำให้มีขีดความสามารถในการให้บริการขนถ่ายแก่เรือสินค้าขนาดใหญ่ได้ไม่เกิน 14,000 ตันต่อตันเท่านั้น การขนถ่ายสินค้าเข้าบางครั้ง จึงจำเป็นต้องขนถ่ายจากเรือใหญ่ด้วยเรือลำเลียงขนาดเล็กอีกทอดหนึ่ง เพื่อนำสินค้าเข้าเทียบท่าเรือแห่งนี้ ซึ่งทำให้ราคาสินค้าเข้าของประเทศต้องสูงกว่าที่ควรจะเป็น ส่วนการขนถ่ายสินค้าออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลผลิตการเกษตรที่ต้องขนส่งทีละมากๆ เพื่อประหยัดค่าขนส่ง

จำเป็นต้องขนถ่ายหลายทอดจึงทำให้ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าออกสูง เป็นผลเสียหายต่อการแข่งขันในตลาดต่างประเทศเป็นอันมาก

(2) **กองเรือพาณิชย์และสายการบินเรือ** ปัจจุบันกองเรือพาณิชย์ของประเทศเป็นเรือขนาดเล็ก รวมขนาดบรรทุกทั้งสิ้นเพียงประมาณ 98,000 ตันตัน และดำเนินการขนส่งสินค้าในระยะทางสั้นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น และไทยกับสิงคโปร์เท่านั้น

1.2.2 ด้านการผลิตและการตลาด ปัจจุบันการคมนาคมและขนส่งระบบต่างๆ ยังไม่สัมพันธ์กับเป้าหมายด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งมีผลทำให้การขนส่งภายในประเทศไม่ทั่วถึงและสะดวกเท่าที่ควร และยังมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าสูงอีกด้วย กล่าวคือ

(1) ปัจจุบันระบบทางหลวงที่มีอยู่ประกอบด้วยถนนหลายมาตรฐาน ซึ่งก่อสร้างด้วยวัสดุประเภทที่แตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการบำรุงรักษาและแก้ไขให้ได้มาตรฐาน และมีได้ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ระบบทางหลวงที่ได้รับการบูรณะปรับปรุงมาจนสมบูรณ์แล้วเป็นส่วนใหญ่ยังขาดระบบทางสายย่อยเชื่อมต่อไปยังแหล่งผลิต เพื่ออำนวยความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งผลิตผลออกตลาด โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เร่งรัดให้สนับสนุนเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าวโพด อ้อย ยาง และมันสำปะหลัง

(2) ในการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแม่น้ำป่าสักและลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ลงมา ซึ่งเป็นเส้นทางลำเลียงผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญอันได้แก่ ข้าว ข้าวโพด และข้าวฟ่าง ประสบปัญหาในเรื่องความตื้นเขินของร่องน้ำอันเนื่องมาจากการระบายน้ำจากเขื่อน ตลอดจนปัญหาความไม่สะดวกในการปล่อยเรือผ่านระบบเขื่อน ส่วนในด้านการขนส่งสินค้าชายฝั่งนั้น ปัญหาใหญ่ได้แก่ ร่องน้ำทางเข้าท่าเทียบเรือตื้นเขิน และขาดเป้าหมายการพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งที่เป็นระบบสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและเครื่องมือเครื่องใช้ในการขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำ

1.3 ปัญหาการขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานในเมืองหลัก

ตามแนวทางการพัฒนาหลักเพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจของภาคต่างๆ จำเป็นจะต้องมีบริการขั้นพื้นฐานสนับสนุนที่สำคัญในเมืองต่อไปนี้

(1) **เชียงใหม่** ซึ่งเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของภาคเหนือ ฯลฯ ยังขาดสนามบินพาณิชย์ที่ได้มาตรฐานสำหรับการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ ตลอดจนบริการสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการ โดยเฉพาะประปาและระบบระบายน้ำ การจราจร และที่อยู่อาศัย และการสื่อสารและโทรคมนาคม ตลอดจนการปรับปรุงผังเมืองและการควบคุมการใช้ที่ดิน ยังขาดแผนหลักซึ่งจะต้องรีบจัดทำเพื่อวางแนวการขยายบริการเหล่านี้

(2) **สงขลา-หาดใหญ่** ปัจจุบันเป็นแหล่งกลางของกิจกรรมในด้านธุรกิจและการท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งในภาคใต้และของประเทศใกล้เคียง และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางในการส่งออกของผลิตภัณฑ์หลักของภาคใต้ คือ ยางพารา สินแร่ และผลิตภัณฑ์ประมง ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ปัญหาหลักของสงขลา-หาดใหญ่ ก็คือ การปรับปรุงแก้ไขในเรื่องผังเมืองและการควบคุมการใช้ที่ดินและบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและทำเรือ

(3) **ภูเก็ต** โดยทั่วไปปัญหาของภูเก็ตมีลักษณะคล้ายคลึงกับของสงขลา-หาดใหญ่ แต่มีอุปสรรคเฉพาะด้านในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ระบบระบายน้ำ และการขนส่งและสื่อสาร เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไขเพื่อการพัฒนาภูเก็ตให้เป็นเมืองหลักทางด้านฝั่งตะวันตกและเป็นฐานสนับสนุนการสำรวจค้นคว้าหาน้ำมันในทะเลอันดามัน และการพัฒนาเกษตรในพื้นที่ราบตอนกลางในอาณาบริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานี

1.4 ปัญหาการบริหารกิจการขั้นพื้นฐาน

ในระยะ 15 ปีที่ผ่านมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อดำเนินกิจการขั้นพื้นฐานมากมายหลายหน่วยงาน เช่น การจัดหาน้ำสะอาดสำหรับเมืองและชนบท การก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบท เป็นต้น จึงประสบปัญหาการดำเนินงานซ้ำซ้อน ซึ่งยากต่อการประสานงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัด ส่วนการบำรุงรักษากิจการขั้นพื้นฐานที่รัฐได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมากนั้น ก็ประสบปัญหาในเรื่องขีดความสามารถในด้านวิชาการ ด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและด้านการเงินของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่จะดำเนินการให้ได้ผล

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านความสัมพันธ์และบทบาทความรับผิดชอบระหว่างองค์กรของรัฐที่มีฐานะเป็นผู้ดำเนินการและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมบริหารกิจการขั้นพื้นฐานซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านการควบคุม

1.5 ปัญหานโยบายราคาค่าบริการ

ในระยะที่ผ่านมา กำหนดราคาค่าบริการของกิจการขั้นพื้นฐานยังไม่สอดคล้องและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาเท่าที่ควร ทั้งในแง่ของการที่จะจูงใจให้เกิดการลงทุนทางภาคเอกชนและการกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาค ตลอดจนการกระจายรายได้เท่าที่ควร

1.6 ปัญหาการประสานงานการขนส่งระบบต่าง ๆ

ในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมา รัฐได้ทุ่มเทเงินลงทุนเพื่อการพัฒนากิจการด้านการคมนาคมและขนส่งไปแล้วเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการขนส่งทางถนนประเภทต่างๆ แต่ก็ยังไม่ประสานเชื่อมกับระบบการขนส่งทางรถไฟ และระบบการขนส่งทางน้ำ ซึ่งเสีย

ค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับการขนส่งประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาที่น้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาเพิ่มสูงขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการประสานงานวางแผนและก่อสร้างระบบการขนส่งให้สอดคล้องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจการขนส่งสูงสุดในระยะยาว

2. แนวทางและมาตรการในการพัฒนา

เมื่อคำนึงถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังต่อไปนี้

2.1 การกระจายบริการขั้นพื้นฐานสำหรับชุมชน

2.1.1 ในชนบท

(1) กระจายบริการขั้นพื้นฐานที่เป็นโครงสร้างหลักไปสู่ท้องถิ่นชนบท โดยเฉพาะการจัดหาน้ำสะอาดเพื่ออุปโภค ระบบทางหลวงท้องถิ่นและเส้นทางลำเลียงย่อย เชื่อมต่อหมู่บ้านและแหล่งผลิต ตลอดจนบริการไฟฟ้าชนบทให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยเน้นความสำคัญในการส่งเสริมอาชีพหลักของประชาชนในชนบทเป็นอันดับแรก

(2) ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องและรับการขยายบริการขั้นพื้นฐานของชุมชนนั้นๆ และส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถควบคุมและการดำเนินงานในเรื่องการสุขาภิบาล โดยการแนะนำทางวิชาการจากส่วนกลางมากขึ้น

(3) ปรับปรุงฐานะการคลังของท้องถิ่นในแง่การให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นและขยายฐานการเก็บภาษีของท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้มาใช้ในการพัฒนามากขึ้น

2.1.2 ในเมือง

(1) เร่งการปรับปรุงผังเมืองและดำเนินการจัดทำแผนงานขยายบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองหลักในภาคต่างๆ เป็นประการแรก เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาเมืองหลักให้เป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม และป้องกันมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกันกับที่ประสบอยู่ในนครหลวง

(2) เร่งการจัดหาน้ำสะอาดให้ชุมชนในส่วนภูมิภาค โดยการเร่งรัดปรับปรุงองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการวางแผนการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการบริหารให้ดียิ่งขึ้น สำหรับในระดับเมืองนั้นจะต้องเร่งรัดการศึกษาและดำเนินการตามนโยบายจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาค ส่วนในระดับชนบทนั้นจะต้องพิจารณาการจัดองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ให้มี

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเร่งให้มีการจัดทำแผนงานและโครงการให้บรรลุเป้าหมายเป็นขั้นตอน โดยเร่งรัดให้มีน้ำสะอาดเพื่อใช้บริโภคทุกหมู่บ้านในชนบทให้ได้มากที่สุดในระยะเวลาของแผนนี้

2.1.3 ในนครหลวง

(1) เร่งรัดการปรับปรุงผังนครหลวงและการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานตามแผนหลัก จัดระบบบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีอยู่แล้วในขณะนี้ ตลอดจนบริการด้านไฟฟ้าและโทรศัพท์ และจะพิจารณาแก้ไขอุปสรรคเกี่ยวกับการลงทุน ประสิทธิภาพของหน่วยงานผู้ปฏิบัติและจัดแผนการประสานงานให้สอดคล้องกันเพื่อแก้ปัญหาการทำงานคนละที่ด้วย

(2) ในเรื่องการประปา จะปรับปรุงระบบบริหารและการจัดเก็บรายได้ของการประปาให้ทั่วถึง รวดเร็วและรัดกุมยิ่งขึ้น และให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปการเพิ่มทุนเพื่อสมทบเงินกู้ต่างประเทศตามแผนหลักและเป้าหมายที่ได้วางไว้

(3) ในเรื่องการระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วม จะกำหนดหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตลอด เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามหลักที่วางไว้

(4) ในเรื่องที่อยู่อาศัย จะสนับสนุนเป้าหมายการดำเนินงานก่อสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 24,000 หน่วย โดยมีหลักการให้ความสำคัญลำดับสูงแก่ผู้มีรายได้น้อย ในขณะเดียวกันจะทบทวนแนวทางการร่วมมือของเอกชน เพื่อดำเนินการสำหรับในส่วนของผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง

(5) ดำเนินการตามแผนหลักแก้ปัญหาจราจรในนครหลวง โดยอาจแบ่งการพิจารณาแก้ไขเป็น 3 ระยะด้วยกัน คือ

ก. ระยะแรก จัดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อประสานงานด้านการก่อสร้างและการควบคุม และจะต้องเร่งรัดการก่อสร้างปรับปรุงถนนต่างๆ ให้ได้มาตรฐาน เชื่อมต่อตรอกซอย การก่อสร้างสะพานข้ามทางแยกที่มีการจราจรติดขัดมากที่สุด และการจัดที่จอดรถนอกถนน

ข. ระยะที่สอง เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนหลักในเรื่องการตัดถนนใหม่และการก่อสร้างปรับปรุงถนนสายต่างๆ ให้มีความสัมพันธ์กันในด้านจราจร

ค. ระยะที่สาม เร่งรัดการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบทางด่วนและระบบขนส่งมวลชน ปรับปรุงการบริหารงานรถประจำทาง ตลอดจนวางมาตรการควบคุมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลและการส่งเสริมให้มีโรงเรียนประจำท้องถิ่น หรือส่งเสริมให้โรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนมากกระจายการจัดตั้งสาขาของโรงเรียนออกไปตามแหล่งชุมชนต่างๆ

2.2 การขยายบริการขั้นพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนา

2.2.1 ด้านการค้าระหว่างประเทศ

(1) สนับสนุนให้มีท่าเทียบเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศที่ทันสมัยพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสนับสนุนด้านการคมนาคมและขนส่ง ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ที่จำเป็น

(2) สนับสนุนและให้การส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ในการขยายกิจการกองเรือพาณิชย์ การเปิดสายการบินเรือของไทยไปยังภูมิภาคต่างๆ ของโลก และกิจการอยู่ต่อเรือและซ่อมเรือให้สอดคล้องกับการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเดินเรือพาณิชย์ โดยเฉพาะข้อกำหนดจำนวนพนักงานประจำเรือ การตรวจเรือ และการต่อใบอนุญาตเรือ

2.2.2 ด้านการผลิตและตลาด

(1) ให้ความสำคัญต่อการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น และทางหลวงชนบท ตลอดจนการบำรุงรักษาเป็นลำดับแรก เพื่อกระจายเส้นทางลำเลียงย่อยเข้าไปในพื้นที่เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตการเกษตร เช่น ในเขตข้าวโพด เขตอ้อย ซึ่งได้เริ่มดำเนินการไปแล้วในปี 2518 และ 2519 ตามลำดับ สำหรับเขตพืชเร่งรัดอื่นๆ เช่น เขตมันสำปะหลังและการปลูกยางแทนจะได้พิจารณาดำเนินการต่อไป

(2) ศึกษาความเหมาะสม ตลอดจนการฝึกอบรมและผลิตบุคคลในการเดินเรือพาณิชย์ และกำหนดขนาดและสถานที่ตั้งในการขยายบริการท่าเรือชายฝั่งแต่ละแห่งตามความต้องการทางเศรษฐกิจ และจัดหาอุปกรณ์ชุดลอกร่องน้ำให้เพียงพอกับแผนการขุดและบำรุงรักษา วางระบบอัตราค่าบริการใช้ท่า ค่านำร่องและค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับการปรับปรุงและขยายบริการ

(3) มอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับไปประสานงานด้านการวางแผน และการดำเนินงานก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและชนบท และพิจารณาวางมาตรการเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถรับภาระในการบำรุงรักษากิจการได้

(4) ดำเนินการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการแบ่งความรับผิดชอบเพื่อการลงทุนขยายบริการและการบริหารกิจการท่าเรือชายฝั่งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด/ท้องถิ่น เอกชน และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารของประเทศ

(5) พัฒนาระบบการขนส่งทางบก ศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงระบบภาษีและค่าธรรมเนียมการใช้รถใช้ถนน ตลอดจนมาตรการควบคุมในเรื่องระบบ

ผ่อนส่งการนำเข้า และการทะเบียนของรถยนต์ประเภทต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมกิจการขนส่งให้สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพเศรษฐกิจยิ่งขึ้น

(6) แก้ไขอุปสรรคการขนส่งทางน้ำภายในประเทศเฉพาะหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การขยายระยะเวลาการเปิด-ปิดประตูน้ำของระบบเชื่อมต่างๆ แก่เรือลำเลียงในฤดูที่มีการขนส่งผลิตผลเกษตร เพื่อย่นระยะทาง ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าว ข้าวโพด และข้าวฟ่างจากแหล่งเพาะปลูกภาคกลาง

(7) ดำเนินการศึกษาปัญหาความต้องการใช้น้ำด้านต่างๆ และความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของการระบายน้ำจากเขื่อนเพิ่มขึ้น เพื่อการเดินเรือในฤดูแล้งเทียบกับการใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกพืชครั้งที่สอง และวางหลักการจัดสรรการใช้น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจของประเทศ

การสนับสนุนการลงทุนก่อสร้างบริการขั้นพื้นฐานทั้งที่เป็นปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจในเขตเมืองหลักที่กำหนดไว้ให้เป็นศูนย์กลางในการรวมจุดและเชื่อมโยงการพัฒนาในด้านต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนให้สามารถอำนวยความสะดวกต่อการกระจายความเจริญและลดความแออัดของนครหลวง เพิ่มการว่าจ้างแรงงานและลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีแนวทางการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับเมืองหลักแต่ละแห่งที่ยังขาดแคลน สรุปได้ดังนี้

(1) **เชียงใหม่** ได้แก่ การปรับปรุงและขยายบริการสนามบิน โทรศัพท์ และโทรคมนาคม ขยายบริการด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการในเรื่องประปา ระบายน้ำ ที่อยู่อาศัย และแผนจัดระบบการจราจรในเมือง ตลอดจนการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

(2) **สงขลา-หาดใหญ่** ได้แก่ การพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคม ขยายบริการด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการในเรื่องประปาระบายน้ำ ที่อยู่อาศัย และแผนจัดระบบการจราจรในเมือง ตลอดจนการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

(3) **ภูเก็ต** ได้แก่ การพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ ขยายบริการสนามบิน โทรศัพท์ และโทรคมนาคม ระบบถนนรอบเกาะเพื่อการท่องเที่ยว ขยายบริการด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการในเรื่องประปา และแหล่งน้ำ ระบายน้ำ ที่อยู่อาศัย และแผนจัดระบบการจราจรในเมือง ตลอดจนการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

(4) **นครราชสีมา** ได้แก่ การขยายระบบทางหลวงสายย่อยเชื่อมโยงแหล่งผลิตการเกษตร แผนจัดระบบการจราจรในเมือง สถานีขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคม และบริการด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการในเรื่องประปา ระบายน้ำ และที่อยู่อาศัย

(5) **อุดรธานี** ได้แก่ การปรับปรุงและขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคม การระบายน้ำ และป้องกันน้ำท่วม ระบบทางหลวงสายย่อยเชื่อมโยงแหล่งผลิตการเกษตร แผนจัดระบบการจราจรในเมือง สถานีขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร และบริการรถไฟ

(6) **อุบลราชธานี** ได้แก่ การปรับปรุงและขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคมระบบทางหลวงสายเชื่อมโยงแหล่งผลิตการเกษตร แผนจัดระบบการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร

(7) **ขอนแก่น** ได้แก่ การขยายบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเรื่องประปา ระบายน้ำ และที่อยู่อาศัย การขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคม ระบบทางหลวงสายย่อยเชื่อมโยงแหล่งผลิต แผนการจัดระบบการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารที่อำเภอชุมแพ ซึ่งจะเป็นจุดศูนย์กลางที่สำคัญในอนาคต เป็นต้น

2.4 แนวทางการกำหนดนโยบายราคา

จะต้องปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าบริการกิจการขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ เสียใหม่ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยวางหลักเกณฑ์กำหนดนโยบายราคาให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงต่อไปดังนี้

(1) สำหรับบริการขั้นพื้นฐานสำหรับชุมชน ในเรื่องสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่รัฐต้องจัดหาให้ นั้น จะต้องกำหนดอัตราค่าบริการเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการกระจายรายได้และบริการสังคม นอกเหนือไปจากการกำหนดอัตราค่าบริการตามหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐอาจพิจารณาให้การอุดหนุนช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ แก่หน่วยงานของรัฐตามความจำเป็นเป็นกรณีๆ ไป

(2) สำหรับบริการขั้นพื้นฐานที่เป็นบริการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะใช้การกำหนดอัตราค่าบริการตามหลักประสิทธิภาพเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว เพื่อให้หน่วยงานนั้นๆ สามารถเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ

2.5 แนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในด้านสาธารณูปการ

การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจในด้านสาธารณูปการเพื่อประโยชน์ในการกระจายบริการของรัฐให้สู่ประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทนั้นจะได้วางแนวทางและนโยบายของรัฐวิสาหกิจให้แน่ชัดว่าจะปรับปรุงและขยายงานอย่างไร การกำหนดแนวทางนโยบายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในขอบเขตดังต่อไปนี้

- (1) รัฐวิสาหกิจสาธารณูปการจะต้องจัดทำโครงการและเป้าหมายให้ชัดเจนว่าจะขยายในระยะเวลาและจำนวนเงินอย่างไร
- (2) กำหนดเป้าหมายและวิธีการการลงทุนของรัฐที่จะช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจในด้านการเงินให้ชัดเจน
- (3) กำหนดแนวทางการลงทุนของรัฐร่วมกับเอกชนในกิจการบางประเภทที่เห็นควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ
- (4) ปรับปรุงการบริหารและการจัดองค์กรภายในรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อลดความสูญเสียต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ทั่วไปในขณะนี้ และเพื่อให้สามารถให้บริการที่ดีและทั่วถึงแก่ประชาชน
- (5) กำหนดนโยบายราคา (Pricing Policy) ของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการให้ชัด โดยให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ แนวนโยบายการอุดหนุนจากรัฐบาล แนวนโยบายการกระจายรายได้ ทั้งนี้จะต้องไม่ให้เกิดการแข่งขันกันเองในระหว่างบริการต่างๆ ของรัฐด้วย
- (6) รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการนี้อาจตั้งขึ้นใหม่ได้ตามความจำเป็น โดยถือเป็นนโยบายของรัฐในการที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการกระจายบริการขั้นพื้นฐานไปสู่ประชาชนให้มากที่สุดและในราคาอันสมควร แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นกิจการที่ไม่แข่งขันกับเอกชน

บทที่ 7

การกระจายบริการสังคม

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีนโยบายเน้นการกระจายบริการสังคมให้ถึงมือประชากรในชนบทอย่างกว้างขวาง โดยดำเนินการให้สอดคล้องและสนับสนุนงานพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ อย่างจริงจัง และจะระดมงบประมาณและกำลังคนทั้งในภาคของรัฐบาลและเอกชนมาสนับสนุนแผนงานด้านนี้ เพื่อจัดช่องว่างของการให้บริการทางสังคมระหว่างชนบทกับเมืองให้เกิดผล

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา การให้บริการทางสังคมยังไม่ถึงมือประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น บริการของรัฐอยู่ในลักษณะกระจุกกระจายและเป็นไปในลักษณะเอกเทศ ไม่สอดคล้องกัน การดำเนินงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เปลี่ยนวิธีการพัฒนาใหม่ให้เป็นไปในรูปการกระจายบริการสังคมให้สนับสนุนทางการพัฒนา ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างผสมผสานกัน โดยเน้นการกระจายบริการสังคมทางการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์และด้านอาหารและโภชนาการไปสู่ชนบท เพื่อสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ การแก้ปัญหาการว่างงานและการลดอัตราการเพิ่มของประชากร

1. การพัฒนาการศึกษา

การพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของโครงการพัฒนาการศึกษา ซึ่งเป็นแผนพัฒนาการศึกษาในระยะยาว และเป็นแผนหลักในการพัฒนาการศึกษาของชาติที่จะต้องดำเนินการไปที่ละขั้นตอน และจะได้กล่าวถึงแผนพัฒนาการศึกษาในช่วงปี 2520 - 2524 ซึ่งเป็นแผนการดำเนินงานที่จะต้องทำในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

1.1 การพัฒนาการศึกษา

การศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาในแต่ละขั้นตอนไม่เบ็ดเสร็จในตัว ทำให้นักเรียนมุ่งศึกษาต่อสูงขึ้นไปเรื่อยๆ การที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาสังคมให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง การแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา จำเป็นต้องทำพร้อม ๆ กันให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยการพัฒนาการศึกษา มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) โครงสร้างระบบบริหารและการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา กำหนดให้มีการจัดระบบบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจะจัดระบบและกระบวนการศึกษาให้เหมาะสม

(2) สารระสำคัญและกระบวนการเรียนรู้ ปรับปรุงหลักสูตร เนื้อหา สารระสำคัญ และกระบวนการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษาของชาติตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์เป็นหลัก

(3) บทบาทและฐานะของครู ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและฐานะของครูและบุคลากรหลัก เพื่อเป็นขุมกำลังในการพัฒนาการศึกษา โดยยึดหลักที่ว่า ครูคือผู้ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาการโดยรอบด้านขึ้นในตัวผู้เรียน มีความสัมพันธ์ต่อศิษย์ และมีบทบาทต่อสังคมมาก ในการปรับปรุงจะต้องดำเนินการสำคัญๆ ดังนี้

1) ปรับปรุงระบบฝึกหัดครูให้มีคุณภาพดีขึ้น โดยเปลี่ยนหลักสูตรการฝึกหัดครูให้มีเพียง 2 ระดับคือ ประกาศนียบัตรและปริญญา

2) เร่งอบรมครูประจำการและบุคลากรหลัก ให้ทำหน้าที่ใหม่ได้ตามแนวพัฒนาการศึกษา

3) การผลิตครูภาคค่ำ การสอบวิชาชุดจะลดลงตามขั้นตอนที่เหมาะสมและอาจเลิกไปในที่สุด เปลี่ยนเป็นการอบรมครูประจำการ เพื่อให้ครูได้ปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น

4) ผลิตครูชนบทและอบรมวิชาครูระยะสั้นแก่ผู้ที่มีวิชาความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อให้ช่วยสอนในระดับที่ท้องถิ่นมีความต้องการตามความจำเป็นของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้มีวิชาชีพเฉพาะหลายด้านอย่างกว้างขวาง

(4) การจัดการศึกษาเอกชน รัฐจะวางนโยบายระยะยาว เกี่ยวกับการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยให้มีความคล่องตัวในการบริหาร และพัฒนาทางวิชาการภายใต้ความควบคุมดูแลของรัฐ

(5) การศึกษาออกโรงเรียน ขยายการศึกษาออกโรงเรียนให้กว้างขวางครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยเป็นการฝึกอบรมด้านอาชีพ จัดเนื้อหาวิชาเรียนให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นให้มี

การประหยัดและต่อเนื่องและให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน

(6) ความเสมอภาคทางการศึกษา ให้มีความเสมอภาคของการศึกษา โดยพยายามเสริมสร้างพื้นฐานแห่งโอกาสและสิทธิของประชากรในการได้รับบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพื่อเร่งให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(7) การใช้สื่อสารมวลชนเพื่อการศึกษา ให้มีการใช้สื่อสารมวลชนซึ่งมีอยู่กว้างขวางอยู่แล้วในขณะนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ โดยจะเน้นในการดำเนินการศึกษานอกระบบโรงเรียนก่อน ส่วนการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นจะเน้นในสาขาวิชาที่มีปัญหาการขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ

(8) การระดมสรรพกำลังและการลงทุนทางการศึกษา ทำการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ทั้งภาครัฐบาล เอกชน และผู้รับการศึกษามาใช้ในการศึกษา และทำการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ให้ลดความสูญเปล่า และให้สามารถจัดการศึกษาได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อเร่งการขยายการศึกษาให้กว้างขวางและเป็นธรรม โดยให้ผู้รับการศึกษามีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายร่วมกับรัฐตามสมควร

1.2 การพัฒนาการศึกษาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

การพัฒนาการศึกษาในช่วงของแผนที่สี่นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งพัฒนาการศึกษาทุกระดับและประเภทให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงของประเทศ และให้สนองความต้อ อ ง ก า ร
ขั้นพื้นฐานทางสังคมและการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งให้การศึกษามีส่วนช่วยเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพของพลเมืองโดยให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

การพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ มีปัญหา เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาดังต่อไปนี้

1.2.1 ปัญหาทางการศึกษา

การพัฒนาการศึกษาในระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหลายประการ ปัญหาที่สำคัญๆ พอสรุปได้มีดังนี้ คือ

ก. ปัญหาทางการศึกษาโดยส่วนรวม

(1) ระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ไม่สัมพันธ์กับความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่นและตลาดแรงงาน กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่ระบบการศึกษามีได้มุ่งเสริมอาชีพหลักของประชาชน อีกทั้งหลักสูตรในระดับต่างๆ ก็ไม่จบในตัวเอง ทำให้มีการเรียนต่อในระดับสูงขึ้นเรื่อยๆ เป็นเหตุให้คนจำนวนมากละทิ้งท้องถิ่นและอาชีพเดิม เพื่อแสวงหาความก้าวหน้าในการศึกษาและมุ่งรับราชการมากกว่าประกอบอาชีพอิสระ

(2) การศึกษานอกโรงเรียนได้รับความสนใจน้อยทั้งๆ ที่คนส่วนใหญ่มิได้ศึกษาอยู่ในระบบโรงเรียน อีกทั้งการศึกษานอกโรงเรียนกับการศึกษาในโรงเรียนก็ยังไม่สัมพันธ์ต่อเนื่องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทำให้ผู้ที่จบการศึกษาแต่ละระดับมีโอกาสน้อยมากที่จะหาความรู้เพิ่มเติมตามความสนใจและความถนัดของตน

(3) ปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษา โอกาสที่จะได้รับการศึกษาทั้งในระดับการศึกษาภาคบังคับ ระดับสูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ และคุณภาพของการศึกษายังมีความแตกต่างกันมากระหว่างผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและอยู่ในเมืองกับผู้ที่มีฐานะยากจนและอยู่ในชนบทห่างไกลหรืออยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม

(4) การที่อำนาจบริหารการศึกษาอยู่กับส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานล่าช้า เพราะต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง และทำให้จัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น และขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชนในการที่จะเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา

(5) การวิจัยและติดตามประเมินผลทางการศึกษามีอยู่น้อยมาก ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าโครงการพัฒนาการศึกษาต่างๆ ที่ได้ทำไปแล้วได้ผลอย่างไร มีอุปสรรคอะไรและควรแก้ไขอย่างไร

ข. ปัญหาการศึกษาแต่ละระดับ

- ประถมศึกษา

(1) ความจำเป็นที่จะต้องขยายการศึกษาภาคบังคับในด้านปริมาณให้มากพอกับอัตราการเพิ่มของประชากรได้ทำให้การพัฒนาทางด้านคุณภาพไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร มีอัตราการเรียนซ้ำชั้นสูง คือ คิดเฉลี่ยทุกชั้นแล้วประมาณร้อยละ 16.3 ต่อปี ก่อให้เกิดความสูญเปล่าในการลงทุนทางการศึกษาเป็นอันมาก

(2) การกระจายครูไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้สวัสดิการและสวัสดิภาพครูไม่ดีพอ และระบบบริหารบุคคลไม่เอื้ออำนวยให้ครูในชนบทหรือท้องถิ่นกันดารได้รับความก้าวหน้า จึงก่อให้เกิดปัญหาและการขาดแคลนครู โดยเฉพาะในท้องถิ่นกันดาร

(3) ขาดแคลนแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษาหลักสูตรไม่เหมาะสมกับสภาพของเด็กและท้องถิ่นเนื่องจากเนื้อหาสาระของหลักสูตรส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้ผู้เรียนได้รับพื้นฐานความรู้เพื่อเรียนต่อในชั้นสูงต่อไป ทำให้ผู้จบประถมศึกษาไม่สามารถนำความรู้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการดำรงชีพตามสภาพแวดล้อมได้

- มัธยมศึกษาสายสามัญ

หลักสูตรสำหรับการศึกษาระดับนี้ไม่เปิดโอกาสให้นักเรียนเลือกเรียนตามความถนัดและไม่จบในตัวเอง ผู้สำเร็จการศึกษาระดับนี้ส่วนใหญ่จึงมีความประสงค์ที่จะเรียนต่อในระดับสูงไปเกือบทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาในด้านอุปกรณ์การเรียนการสอนในบางจังหวัดมีไม่พอเพียง ทำให้คุณภาพการเรียนการสอนด้อยลงไป การสอบตกซ้ำชั้นของนักเรียนโดยเฉพาะใน ม.ศ. ปลายยังมีอัตราสูงมาก

- มัธยมศึกษาสายอาชีพและวิชาชีพชั้นสูง

การที่โรงเรียนอาชีวศึกษาและสถาบันที่สอนวิชาชีพชั้นสูงขยายปริมาณการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น แต่ไม่สามารถเพิ่มเครื่องมือและอุปกรณ์การเรียนการสอนได้เท่าที่ควร ทำให้คุณภาพของการศึกษาไม่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น และการเปิดสอนสาขาวิชาชีพต่างๆ บางสาขาวิชายังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานเนื่องจากขาดแคลนข้อมูล

- การฝึกหัดครู

ปัจจุบันสถาบันผลิตครูมีหลายระดับ หลายสังกัด ทำให้มีปัญหาทางด้านนโยบาย เป้าหมาย และวิธีดำเนินการผลิตครู นอกจากนั้นการเร่งการผลิตเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทำให้ได้ครูที่ด้อยคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตครูภาคค่ำที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาครูว่างงาน

- การอุดมศึกษา

สรุปปัญหาหลักเกี่ยวกับการศึกษาระดับนี้ได้ คือ การผลิตกำลังคนบางส่วนยังไม่สนองความต้องการของตลาดแรงงาน จึงทำให้กำลังคนระดับสูงว่างงานจำนวนมาก นอกจากนั้นยังขาดผลงานวิจัย เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารและขาดสิ่งจูงใจ ในขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษายังไม่บริการชุมชนเท่าที่ควร

- การศึกษานอกโรงเรียน

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ ในวัยเรียนอยู่นอกโรงเรียน การศึกษานอกโรงเรียนจึงมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในด้านคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ในปัจจุบันปัญหาและจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไขในเรื่องนี้มีความสำคัญ คือ การขาดนโยบายและแผนงานหลักเพื่อเป็นกรอบรวมสำหรับยึดถือในทางปฏิบัติ โดยกำหนดเป้าหมายและขั้นตอนการดำเนินงาน ตลอดจนแบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เนื่องด้วยการขาดนโยบายและแผนหลักดังกล่าว ปัจจุบันจึงมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยกัน และการติดตามผลงานอย่างเป็นระบบ

1.2.2 เป้าหมายการพัฒนาการศึกษา

เป้าหมายการพัฒนาการศึกษาที่สำคัญๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีดังต่อไปนี้

(1) เปลี่ยนระบบโรงเรียนจากแบบ 4 : 3 : 3 : 2 (3) เป็นแบบ 6 : 3 : 3 ในปีการศึกษา 2521 โดยจะมีการเปลี่ยนหลักสูตรมัธยมศึกษาปีละชั้นตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นไป

(2) ขยายการศึกษาภาคบังคับให้รับนักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ต่อปี โดยในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ให้รับนักเรียนในระดับประถมศึกษาทุกชั้นได้ทั้งสิ้น 9.6 ล้านคน

(3) ขยายการศึกษาระดับมัธยมสายสามัญให้รับนักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 11 ต่อปี (เป็นอัตราตั้งแต่ปี 2521-2524 หลังจากเปลี่ยนเป็นระบบ 6 : 3 : 3 ในปี 2521) โดยให้ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ รับนักเรียนได้ทั้งสิ้น 3.0 ล้านคน ในการนี้มีเป้าหมายเพิ่มโรงเรียนมัธยมทั่วประเทศปีละ 100 โรงเรียน

(4) ขยายการศึกษาระดับอาชีวศึกษา โดยให้ระดับมัธยมสายอาชีพรับนักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี และวิชาชีพชั้นสูงเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15 ต่อปี โดยเน้นให้ขยายตัวสูงในสาขาเกษตรกรรม การช่างและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม และหลักสูตรระยะสั้น

(5) ลดการรับนักเรียนฝึกหัดครูในระดับ ปกศ. ต้น ให้เหลือประมาณ 3,000 คน ในปี 2524 แต่จะขยายการรับนักเรียน ปกศ. สูง ให้สามารถรับนักเรียนให้ได้จำนวนประมาณ 58,000 คนในปี 2524

(6) ในระดับอุดมศึกษามีเป้าหมายให้รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4 ต่อปี แต่ให้มีการเน้นเรื่องคุณภาพให้สูงขึ้น และให้การผลิตบัณฑิตแต่ละสาขาสอดคล้องกับความต้องการของประเทศมากที่สุด

1.2.3 นโยบายและแนวทาง

ก. นโยบายและแนวทางส่วนรวม

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาการศึกษาดังนี้

(1) ปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพในด้านนโยบายในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่น

(2) ปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจัดระบบการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น ให้การศึกษาในโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียนมีความประสานสัมพันธ์กันและเหมาะสมกับสภาพตลาดแรงงาน

(3) ปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาทุกระดับและประเภท ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในเขตเมืองหรือเขตชนบท การศึกษาของรัฐบาลหรือของเอกชน โดยมุ่งเน้นส่วนที่มีคุณภาพด้อยกว่าเป็นสัดส่วนที่มากกว่าปกติ

(4) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระและกระบวนกรเรียนรู้ของแต่ละระดับและประเภทของการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น โดยให้สนองความต้องการของสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ และให้มีการเรียนทฤษฎีกับการปฏิบัติควบคู่กันไป พร้อมทั้งจัดให้เนื้อหาสาระและกระบวนกรเรียนรู้มีความผสมผสานกันระหว่างความงอกงามทางคุณธรรม จริยธรรมและปัญญากับความเจริญทางวัตถุ โดยให้ยึดมั่นในระบอบการปกครองแห่งประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและยึดมั่นรัก เคารพ เทอดทูนสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นหลัก

(5) ปรับปรุงระบบการฝึกหัดครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้คุณภาพและปริมาณที่ตรงกับความต้องการของประเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมฐานะทางวิชาชีพและในด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพ

(6) ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนในด้านงานวิชาการและด้านอื่นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการและเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษา

ของชาติ ส่วนการศึกษาภาคบังคับนั้น รัฐจะให้เอกชนร่วมรับภาระในการจัดได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด และจะเร่งรัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง

(7) เร่งส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางในรูปแบบต่างๆ หลากลักษณะให้สอดคล้องกับความสนใจ ความจำเป็น และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

(8) จัดและส่งเสริมให้มีความเสมอภาคทางการศึกษา โดยรัฐจะเร่งรัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกท้องถิ่น ส่วนการศึกษาที่มีใช้ภาคบังคับ รัฐจะสนับสนุนให้จัดการศึกษาเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกันตามกำลังทางเศรษฐกิจและความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น

(9) ส่งเสริมการวิจัย การติดตามประเมินผล และสร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ

(10) ส่งเสริมให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากท้องถิ่น ให้ได้รับทุนการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่จะได้กำหนดขึ้น แล้วกลับไปทำงานในท้องถิ่นของตน

ข. นโยบายและแนวทางแต่ละระดับ

- ระดับก่อนการศึกษาภาคบังคับและประถมศึกษา

(1) ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยจัดการศึกษาก่อนภาคบังคับในรูปแบบต่างๆ ตามความจำเป็นของท้องถิ่น สำหรับการศึกษาอนุบาลนั้นรัฐจะไม่เข้าดำเนินการเอง แต่จะกำหนดระเบียบในการจัดการศึกษาอนุบาลให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษายิ่งขึ้น

(2) เร่งขยายการศึกษาภาคบังคับให้กว้างขวางทั่วถึงให้มีคุณภาพทัดเทียมกัน และเพิ่มสัดส่วนการจัดการศึกษาประถมศึกษาของรัฐต่อเอกชนให้มากกว่าในปัจจุบัน โดยอาศัยมาตรการทางการจัดสรรงบประมาณและการวางแผนระดับท้องถิ่น

(3) ปรับปรุงเนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนรู้โดยเปลี่ยนแปลงหลักสูตร แบบเรียน ระบบและกระบวนการศึกษาให้เหมาะสม

(4) จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การเรียนการสอนให้พอกับความจำเป็นของนักเรียนและครูตามกำลังทางเศรษฐกิจ

(5) ลดความสูญเปล่าทางการศึกษา โดยเฉพาะอัตราการเรียนซ้ำชั้น

(6) ปรับปรุงและส่งเสริมโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนของชุมชนอันแท้จริง โดยสนับสนุนให้โรงเรียนใช้แหล่งวิทยาการในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาให้มากที่สุด และให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ในโรงเรียนด้วย

- ระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา ฝึกหัดครู และการส่งเสริมการศึกษาพิเศษอื่น ๆ

(1) จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาแบบไม่แยกสาย โดยให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจ และความถนัดของแต่ละบุคคล

(2) จัดโครงสร้างของหลักสูตรให้มีลักษณะที่จะจบในตัวเองได้และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(3) ปรับปรุงเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้ตอบสนองความต้องการของบุคคล ท้องถิ่น นโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษาของชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศ และเอื้ออำนวยให้ผู้เรียนค้นพบความสามารถของตนเองและให้คิดเป็น ทำเป็น

(4) เปลี่ยนระบบการวัดผล การนิเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้และการกระจายอำนาจหน้าที่ การวัดผลการศึกษาไปให้โรงเรียน โดยจัดให้มีการควบคุมคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐานพร้อมๆ กันไป

(5) ขยายปริมาณและปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนมัธยมในจังหวัดต่างๆ ตามสภาพท้องถิ่น โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เสมอภาคกัน

(6) จัดแบ่งเขตโรงเรียนตามเมืองใหญ่และท้องที่ต่างๆ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมในลักษณะสภาพท้องที่และระยะเวลาศึกษา

(7) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ ในระดับมัธยมศึกษาให้ผู้รับการศึกษาได้รับภาระในการจัดการศึกษาระดับนี้ตามสมควร แต่เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ยากไร้แต่เรียนดี รัฐจะให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนดังกล่าวในระดับนี้ให้มากขึ้นกว่าเดิม

(8) ให้วิทยาลัยอาชีวศึกษาปรับปรุงหลักสูตรและแบบเรียนให้เน้นหลักในวิชาอาชีพอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาสามารถออกไปประกอบอาชีพที่ได้เรียนมาได้

- การฝึกหัดครู

(1) จัดให้มีการประสานงานการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้การผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษาของทุกสถาบัน ทุกระดับ และทุกประเภท ตรงกับความต้องการของการขยายและการปรับปรุงการศึกษาทุกระดับและประเภท

(2) ปรับปรุงและขยายการฝึกและอบรมครูที่ปฏิบัติหน้าที่ในชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(3) ให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตครูแต่ละแห่งเป็นศูนย์กลางรับผิดชอบทำการฝึกอบรมครูประจำการ เพื่อปรับปรุงงานที่ปฏิบัติให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้น และให้รับกับสภาพการศึกษาที่กำลังปรับปรุงใหม่แทนการศึกษาภาคค่ำซึ่งจะลดลงตามขั้นตอนที่เหมาะสม

(4) ปรับปรุงหลักสูตรการฝึกหัดครูให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของท้องถิ่น และสอดคล้องกับหลักสูตรของระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

(5) ปรับปรุงคุณภาพของอาจารย์ผู้สอนในด้านวุฒิความรู้ และประสบการณ์ทางการฝึกหัดครู

- การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาพิเศษและอื่น ๆ

(1) จัดและส่งเสริมการศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษอื่นๆ สำหรับเด็กบางประเภท เช่น ตาบอด หูหนวก ปัญญาอ่อน พิการ และตลอดจนการศึกษาของประชาชนทั่วไปในถิ่นทุรกันดารและห่างไกล เป็นต้น ซึ่งรัฐจะต้องให้การสงเคราะห์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(2) จัดและส่งเสริมการศึกษาวิชาชีพพิเศษ รวมทั้งการพลศึกษาแก่นักเรียนและประชาชน

(3) จัดและส่งเสริมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมสำหรับเด็กและเยาวชน เช่น การลูกเสือ การอนุชาต และอื่นๆ

- ระดับอุดมศึกษา

(1) ปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาให้สูงขึ้น โดยเน้นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาและคุณภาพของอาจารย์

(2) ปรับปรุงหลักสูตร เนื้อหา สาระ และกระบวนการเรียนรู้ให้มีภาคทฤษฎีและการปฏิบัติควบคู่กันไป พร้อมทั้งปรับปรุงการคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษา เพื่อมุ่งผลิตผู้สำเร็จการศึกษาที่สามารถไปทำงานรับใช้สังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) ปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตบัณฑิตในกลุ่มสาขาตามความต้องการของตลาดและที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาของประเทศ

(4) วางพื้นฐานจัดตั้งวิทยาลัยชุมชนภาคต่างๆ ให้เหมาะสมตามขั้นตอนที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(5) ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการกิจในด้านการสอน การวิจัยค้นคว้า แต่งตำรา การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมให้มากยิ่งขึ้น

(6) ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาแบบระบบเปิดในมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้มากยิ่งขึ้น โดยเน้นการใช้สื่อการสอนต่างๆ ที่ช่วยให้ผู้เรียนศึกษาได้ด้วยตนเอง

(7) สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนขยายการศึกษาในสาขาวิชาที่สถาบันนั้นๆ มีความพร้อม เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนได้ร่วมรับภาระในสาขาวิชาที่สถาบันนั้นๆ มีความถนัดได้เต็มที่ ยกเว้นในด้านฝึกหัดครูและศึกษาศาสตร์ ซึ่งรัฐจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาแต่ผู้เดียว

(8) ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปรับปรุงการเก็บค่าบำรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่นๆ เพื่อหารายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเอง ภายในขอบข่ายหน้าที่ของสถาบัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการเงิน
จ ก
รัฐบาล

(9) ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินภารกิจที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของสถาบันได้เต็มที่ และเพื่อปรับปรุงระบบอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น

- การศึกษานอกโรงเรียน

(1) ให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนที่จัดการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้การศึกษานอกโรงเรียนเป็นการศึกษาที่เข้าถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

(2) จัดเนื้อหาวิชาเรียนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยการศึกษา ค้นคว้า หากว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีความจำเป็นและต้องการรู้เรื่องอะไร ระดับใด

(3) ส่งเสริมให้หน่วยงานที่จัดการศึกษานอกโรงเรียนมีการประเมินผลเพื่อใช้ในการปรับปรุงงานการศึกษานอกโรงเรียน

(4) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนต่างๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะให้สถานีวิทยุที่มีอยู่แล้วทั่วประเทศจัดรายการเพื่อเผยแพร่ความรู้ของประชาชนให้มากขึ้น โดยเน้นรายการที่เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพของประชาชนและสร้างทัศนคติที่ดีแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งยึดมั่น รัก เคารพ เทอดทูนในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์เป็นหลัก

(5) ส่งเสริมให้ท้องถิ่น เอกชน กลุ่มชน จัดศูนย์ปฐมวัย โดยเฉพาะในชนบท ในแหล่งเสื่อมโทรม และในชุมชนที่หนาแน่น พร้อมทั้งเร่งส่งเสริมให้ความรู้แก่ผู้ปกครองในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก โดยอาศัยสื่อมวลชนและสถาบันที่เกี่ยวข้อง

2. การพัฒนาด้านสาธารณสุข

การพัฒนาสาธารณสุขในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เร่งส่งเสริมและขยายขอบเขตการให้บริการให้สามารถครอบคลุมประชากรในชนบทให้มากขึ้น โดยเฉพาะให้เห็นในเรื่องการป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพและการลดอัตราเพิ่มของประชากรเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ ทางด้านสาธารณสุขยังมีอยู่พอแยกตามลักษณะได้ดังนี้

2.1 ปัญหา

2.1.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับโรคต่าง ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการป่วยและการตายของประชากร ได้แก่ กลุ่มโรคที่ติดต่อทางอาหาร น้ำ แผลง หรือสัตว์นำโรค ได้แก่ บิด ท้องร่วง พยาธิลำไส้ ไข้ไทฟอยด์ อหิวาตกโรค ไข้มาลาเรีย และไข้เลือดออก ซึ่งมีอัตราการป่วยและตายไม่สูงนัก แต่กลุ่มโรคระบบหัวใจและผิวหนัง ได้แก่ โรคติดต่อในระบบหายใจ ส่วนต้น ซึ่งมีอัตราการป่วยสูงถึง 92,791 ต่อแสน ส่วนกลุ่มโรคติดต่ออื่นๆ ที่ยังชุกชุมอยู่มาก หรืออาจเป็นภัยร้ายแรงได้ ได้แก่ กามโรค ฯลฯ ซึ่งมีอัตราการป่วย 382 ต่อแสน นอกจากนี้ การติดยาเสพติดของเด็กในวัยเรียนซึ่งมีอัตราสูงถึง 750 ต่อแสน

2.1.2 ปัญหาการขาดแคลนบริการด้านการรักษาพยาบาลในชนบท เปรียบเทียบกับบริการที่รัฐให้แก่ประชากรในเขตเมืองแล้วนับว่ายังห่างไกลอยู่มาก จะเห็นได้จาก

อัตราส่วนของเตียงต่อประชากรซึ่งในเมือง 1 เตียงต่อประชากร 150 คน ในขณะที่ในชนบท 1 เตียงต่อประชากร 900 คน หรือจะเปรียบเทียบอัตราส่วนของแพทย์ในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุขและเทศบาลในส่วนกลางมีอัตราแพทย์ 1 คนต่อประชากร 1,621 คน แต่ในชนบทมีอัตราแพทย์ 1 คนต่อประชากร 30,863 คน จากการขาดแคลนบริการด้านการรักษาพยาบาล ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทมีปัญหาความเจ็บไข้ได้ป่วยมาก และอยู่ในฐานะยากจน ต้องช่วยตัวเองในด้านการรักษาพยาบาลตามยถากรรม กล่าวคือ เมื่อเวลาเจ็บไข้ได้ป่วยจะไปซื้อยามาใช้เองถึงร้อยละ 51 ในขณะที่มาขอรับบริการจากรัฐ โดยผ่านทางโรงพยาบาลหรือสถานอนามัย เพียงร้อยละ 15 ส่วนที่เหลือนอกนั้นไปรับบริการจากเอกชนและหมอแผนโบราณและหมอไสยศาสตร์ ทั้งนี้เพราะสถานบริการด้านรักษาพยาบาล เช่น โรงพยาบาลจะมีแต่ในจังหวัดหรือบางอำเภอใหญ่ๆ เท่านั้น ส่วนสถานอนามัยชั้น 1 ที่มีอยู่ก็ยังมีไม่ครบทุกอำเภอ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนอำเภอที่มีอยู่ทั่วประเทศต่อสถานอนามัยชั้น 1 ที่มีอยู่แล้ว จะได้อัตราส่วน 1 อำเภอต่อสถานอนามัย 0.39 ซึ่งยังห่างไกลจากอัตราส่วนที่ควรเป็น คือ 1 อำเภอต่อสถานอนามัย 1 แห่ง

2.1.3 คุณภาพของบริการด้านการรักษาพยาบาล ที่รัฐให้แก่ประชากรในชนบทเมื่อเปรียบเทียบกับคุณภาพของบริการที่รัฐให้แก่ประชากรในกรุงเทพฯ แล้ว ปรากฏว่า คุณภาพของบริการที่ให้แก่ผู้ป่วยในชนบทยังต่ำกว่ามาก เนื่องจาก

ก. บุคลากรในด้านนี้ โดยเฉพาะแพทย์มีน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณคนไข้จึงทำให้ไม่สามารถใช้เวลาตรวจวินิจฉัยโรคได้มากเท่าที่ควร ทั้งนี้ รวมถึงการขาดเครื่องมือในการชันสูตรทางการแพทย์ การขาดแพทย์ผู้ชำนาญเฉพาะโรค นอกจากนั้น เวชภัณฑ์และยาที่ควรจะได้รับก็มีให้ไม่พอและหาได้ยากในท้องถิ่น ส่วนการดูแลผู้ป่วยในโรงพยาบาลในส่วนภูมิภาคเมื่อเปรียบเทียบกับในโรงพยาบาลในส่วนกลางแล้วยังแตกต่างกันมาก จะเห็นได้จากอัตราส่วนของแพทย์ต่อพยาบาลต่อเตียงคนไข้ คือ ในส่วนกลางแพทย์ 1 คนต่อพยาบาล 2.8 คน ดูแลเตียงคนไข้ 6 เตียง แต่ในส่วนภูมิภาคแพทย์ 1 คนต่อพยาบาล 3.1 คน ดูแลเตียงคนไข้ถึง 24 เตียง จากสาเหตุดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ป่วยในชนบทหลังไหลเข้ามาขอรับบริการด้านนี้ยังโรงพยาบาลในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

ข. ขาดการสนับสนุนทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านชันสูตรและวิเคราะห์วิจัย ยังไม่ได้มีการปรับปรุงและขยายไปเท่าที่ควร ส่วนใหญ่งานด้านนี้มีการปรับปรุงเฉพาะในโรงเรียนแพทย์เท่านั้น ในส่วนภูมิภาคเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีใครมีโอกาสได้รับวิทยาการแพทย์ใหม่ๆ ขาดการอบรมเพิ่มเติมในระหว่างประจำการ และขาดระบบการนิเทศงานที่ดี นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในงานด้านการบริหารงานที่ไม่ใช่วิชาการ เช่น งานธุรการ งานควบคุมการก่อสร้าง ฯลฯ ทำให้ไม่มีเวลาฟื้นฟูงานทางวิชาการ

2.1.4 ปัญหาการขาดแคลนและการกระจายบุคลากรสาธารณสุข

โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ ซึ่งในปัจจุบันผลิตได้ปีละ 385 คน และจะเพิ่มการผลิตเป็นปีละ 500 คน ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ เพราะแพทย์ส่วนใหญ่ไม่อยากจะออกไปทำงานในส่วนภูมิภาค สมควรจะต้องหาบุคลากรอื่นมาเสริมงานแทนและแบ่งเบาภาระของแพทย์ในด้านการรักษาพยาบาลผู้ป่วย และเพื่อปฏิบัติงานทดแทนแพทย์ที่ขาดในส่วนภูมิภาค

2.1.5 ปัญหาการอนามัยแวดล้อม การเพิ่มขึ้นของประชากรในอัตรา

สูง และการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมและการค้า ทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนมากขึ้น โดยการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ๆ ทำให้เกิดปัญหาความแออัด และขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะสำหรับผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ประมาณร้อยละ 20 หรือประมาณ 110,000 หน่วย จึงทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมและสภาพสุขาภิบาลเลวร้ายในเมืองใหญ่ๆ โดยทั่วไป ปัญหาที่ตามมา ก็คือเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดโรคระบาด โรคภัยไข้เจ็บ และภาวะขาดแคลนสารอาหารในเด็กวัยก่อนเรียนในแหล่งเสื่อมโทรม

การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าโดยขาดการวางแผนการใช้ที่ดินการก่อสร้างระบบระบายน้ำโสโครก ฯลฯ ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษกระจายอยู่ทั่วไป เช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาอากาศเสีย ปัญหาจากการใช้ผงเคมีและวัตถุมีพิษในการกำจัดแมลงและการตกค้างของสารเคมีในพืชผักและน้ำที่ใช้บริโภค เป็นต้น นอกจากนี้ การพัฒนาอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านอาชีวอนามัย จากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีได้มีการควบคุมหรือป้องกันที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

2.1.6 ปัญหาการขาดความร่วมมือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในชนบทยังมีปัญหาเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของประชาชน ในระดับหมู่บ้านกับบุคลากรสาธารณสุข ทั้งในด้านการติดต่อ การให้ข่าวสารสาธารณสุข การแจ้งข่าวเกี่ยวกับโรคระบาดและการให้คำแนะนำเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องสาธารณสุขแก่ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งอาจจะต้องดำเนินการในรูปของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

2.1.7 ปัญหาการประสานงานและการไม่ผสมผสานในการ

ให้บริการ จำแนกออกเป็นปัญหาด้านการประสานการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การบริหารยังเป็นไปในรูปของการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าในการสั่งงานและทำให้การใช้เจ้าหน้าที่อยู่ในวงจำกัดไม่คล่องตัวและปัญหาด้านการประสานแผนปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนรวมของชาติ แผนพัฒนาสาธารณสุขเท่าที่ผ่านมายังไม่มีการประสานกันเท่าที่ควร เช่น งานในด้านการควบคุมป้องกันโรคกับงานด้านการรักษาพยาบาลภายในเขตหรือจังหวัดเดียวกัน แต่การบริหารและการ

บังคับบัญชาแยกกันอยู่คนละหน่วยงาน ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

2.1.8 ปัญหาการขาดบริการสาธารณสุขสำหรับชนบางกลุ่ม ซึ่งได้แก่ ชาวเขาใน 11 จังหวัดภาคเหนือ ชาวไทยมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ ประชาชนในท้องถิ่นที่มีการคุกคามจากผู้ก่อการร้าย สมาชิกในนิคมสร้างตนเอง และกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งในแต่ละกลุ่มมีปัญหาของตัวเองเป็นพิเศษที่จะต้องแก้ไข เช่น สภาพความเป็นอยู่ ฐานะทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษา รายได้ ซึ่งมีปัญหาแตกต่างกันออกไป จำเป็นต้องจัดบริการสาธารณสุขให้เป็นพิเศษโดยร่วมกับหน่วยงานอื่น

2.1.9 ปัญหาที่เกิดจากการขาดการบริหารเวชภัณฑ์ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ในการให้บริการด้านการสาธารณสุขที่เหมาะสม ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการขาดอุปกรณ์เครื่องใช้ ทำให้เกิดความล่าช้า สูญหาย และไม่ตรงต่อความต้องการซึ่งมีผลกระทบไปถึงการให้บริการแก่ประชาชน

2.2 นโยบาย

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐมีนโยบายที่จะให้บริการสาธารณสุข ทั้งด้านการรักษาพยาบาลและป้องกันโรค พร้อมทั้งส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นชนบท โดยจะเร่งปรับปรุงระบบการสาธารณสุข โดยได้วางนโยบายที่จะพัฒนาไว้ดังนี้

(1) เพิ่มจำนวนและสมรรถภาพบุคลากรสาธารณสุขประเภทต่างๆ โดยปรับปรุงวิธีการและขยายการผลิต อบรมฟื้นฟูสมรรถภาพบุคลากรที่มีอยู่แล้ว วางมาตรการการกระจายและใช้กำลังคนให้เหมาะสม

(2) ปรับปรุงและขยายบริการด้านการรักษาพยาบาลให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถรับบริการอย่างทั่วถึง

(3) ดำเนินการควบคุมป้องกันและรักษาพยาบาลผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนทุกท้องถิ่นพ้นจากภาวะที่ต้องเสี่ยงภัยต่อโรคเหล่านี้

(4) ส่งเสริมงานด้านชันสูตร และวินิจฉัยโรค โดยเฉพาะเกี่ยวกับงานด้านรักษาพยาบาลและงานอนามัยในส่วนภูมิภาค

(5) ดำเนินงานวางแผนครอบครัวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปอย่างทั่วถึงเพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้ต่ำลงกว่าปัจจุบัน

(6) ดำเนินการปรับปรุงสภาวะสุขภาพอนามัยแม่และเด็ก และปรับปรุงภาวะโภชนาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทารกและเด็กวัยก่อนเรียนได้รับสารอาหารที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของร่างกายอย่างเพียงพอ

(7) ดำเนินการป้องกันภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และจัดหาน้ำสะอาดเพื่อบริโภคให้แก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท วางระบบขจัดน้ำโสโครกตลอดจนควบคุมป้องกันการเป็นพิษอันเนื่องมาจากอาหาร ยา และวัตถุมีพิษต่างๆ

(8) ปรับปรุงและควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้ และการกระจายยารักษาโรคให้ประชาชน ได้ใช้ยาที่มีคุณภาพ และในราคาอันสมควร ตลอดทั้งควบคุมร้านขายยาให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้จะสนับสนุนให้มีการผลิตวัตถุดิบภายในประเทศ เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมยาด้วย

(9) ปรับปรุงวิธีการ และขยายบริการด้านสุขภาพจิตชุมชนโดยเฉพาะปัญหาการติดยาเสพติด และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

(10) ปรับปรุงวิธีการ และขยายบริการด้านทันตสาธารณสุข

(11) ให้สุขศึกษาแก่ประชาชน และดำเนินการกระตุ้นประชาชนให้เห็นความสำคัญและร่วมมือกับทางราชการ เพื่อแก้ปัญหาสาธารณสุข

(12) ส่งเสริมการวิจัยที่แก้ปัญหาสาธารณสุขของประเทศ

2.3 แนวทางและมาตรการ

แนวทางและมาตรการที่จะนำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยการปฏิรูปวิธีการให้บริการสาธารณสุขเสียใหม่ คือ

2.3.1 ในเขตชนบท

(1) ให้บริการสาธารณสุขด้วยวิธีการอนามัยแบบผสมผสาน เพื่อให้การรักษาพยาบาลเข้าถึงประชาชนในชนบทควบคู่กันไปกับการป้องกันโรคต่างๆ และพิจารณาขยายเขตจำนวนโรงพยาบาลอำเภอ สถานีอนามัย สำนักงานผดุงครรภ์ ตลอดจนถึงจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และผู้สื่อข่าวสาธารณสุขต่างๆ อันประกอบกันขึ้นให้เป็นระบบการให้บริการสาธารณสุขภายในระบบเดียวกัน

(2) ผลิต อบรม และฟื้นฟูวิชาการแก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าเดิม โดยเฉพาะการอบรมผู้จะทำหน้าที่ช่วยแพทย์ในการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยในชนบท

(3) คัดเลือกและฝึกอบรมอาสาสมัคร และผู้สื่อข่าวสาธารณสุขทำให้หน้าที่ในการให้การรักษาพยาบาลเบื้องต้น ตลอดจนรับข่าวสาร และเผยแพร่ข่าวสารต่างๆ ทางด้านสาธารณสุข และจ่ายยาตำราหลวงแก่ประชาชน อาสาสมัครเหล่านี้จะเป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ ในการนี้จะมีประจำหมู่บ้านอย่างน้อยหมู่บ้านละ 1 คน

(4) สนับสนุนการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อบริโภคให้เพียงพอแก่ความต้องการครบทุกหมู่บ้าน

(5) ใช้ระบบวิทยุสื่อสาร เข้าช่วยการบริการผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นห่างไกล และอำนวยความสะดวกให้แก่การส่งมอบผู้ป่วยระหว่างสถานบริการต่างๆ โดยอาจอาศัยหรือร่วมใช้หน่วยสื่อสารของกระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่แล้วหรือที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

2.3.2 ในเขตเมือง (รวมกรุงเทพฯ) จะเน้นเรื่องสำคัญๆ คือ

(1) ปรับปรุงขยายบริการทางการแพทย์ สำหรับการรักษาพยาบาล โดยการปรับปรุงด้านการบริหาร เพื่อย่นเวลารักษาพยาบาลผู้ป่วยให้น้อยลงและผู้ป่วยสามารถออกจากโรงพยาบาลได้เร็วขึ้น นอกจากนั้น จะต้องเร่งปรับปรุงขยายงานโรงพยาบาลส่วนกลางให้เป็นพี่เลี้ยงทางวิชาการให้แก่โรงพยาบาลในส่วนภูมิภาค

(2) สนับสนุนโรงพยาบาลเอกชนให้รับภาระด้านการรักษาพยาบาล โดยหาทางลดภาษี เครื่องมือ อุปกรณ์การแพทย์ หรือการให้กู้เงินเพื่อส่งเสริมการลงทุน

(3) ปรับปรุงการดำเนินงานของศูนย์บริการสาธารณสุขของท้องถิ่น ขยายบริการสาธารณสุขชุมชนของท้องถิ่นในเขตผู้ยากจน โดยจัดให้มีบริการพอเพียงในชุมชนของผู้มีรายได้น้อย

(4) ริเริ่มโครงการประกันทางสุขภาพของคนงาน โดยจะเริ่มในกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเบื้องต้น

(5) ให้ความสำคัญแก่งานพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านสุขภาพ ได้แก่ การระบายน้ำโสโครก การกำจัดขยะมูลฝอย การสุขภาพอาหาร ตลอดจนการรักษาแหล่งน้ำและสวนสาธารณะต่างๆ

2.3.3 มาตรการเพื่อปรับปรุงแผนงานด้านยาและเวชภัณฑ์

สำรวจความต้องการยาที่จำเป็นจะต้องใช้ในระยะเวลาของแผนและควบคุมการผลิตการใช้ยาและเวชภัณฑ์ให้ตรงกับความจำเป็นและให้ได้มาตรฐานและให้มีการ

โฆษณาที่ถูกต้อง และส่งเสริมให้มีหน่วยบริการยาของรัฐให้แพร่หลาย ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาด้านเภสัชกรรม ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

2.3.4 ปรับปรุงระบบการบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุข

ให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยราชการส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น ทั้งในด้านการวางแผน การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน การตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ การบังคับบัญชา ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคสามารถแก้ปัญหาของตนเองได้คล่องตัว และตรงจุดยิ่งขึ้น และให้การช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเรื่องที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องรับปฏิบัติให้ได้ครบถ้วน

ปรับปรุงให้มีการวางแผนปฏิบัติงานระดับจังหวัดและท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และตอบสนองต่อแผนนโยบายของประเทศ ตลอดจนปรับปรุงการนิเทศงาน และการรายงานผลในระดับต่างๆ ด้วย ส่วนในด้านการขยายการผลิตบุคลากรสาธารณสุขประเภทต่างๆ จะได้พิจารณาสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยให้วิทยาลัยเอกชนช่วยผลิตบุคลากรบางประเภทซึ่งมีความขาดแคลนอยู่เป็นอันมาก เช่น พยาบาล ผู้ช่วยพยาบาล ฯลฯ

2.4 เป้าหมายการพัฒนาด้านสาธารณสุข

เพื่อให้สนองนโยบายในการแก้ไขปัญหาในด้านสาธารณสุข แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดเป้าหมายต่างๆ ไว้ดังนี้.-

2.4.1 เพิ่มจำนวนและการกระจายบุคลากรสาธารณสุข โดย การเพิ่มจำนวนบุคลากรสาธารณสุขต่างๆ ในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ให้ได้สัดส่วนกับประชากรดังนี้ คือ

(1) ในส่วนรวม

- แพทย์	: ประชากร = 1 :	10,500
- เภสัชกร	: ประชากร = 1 :	78,303
- ทันตแพทย์	: ประชากร = 1 :	71,810
- พยาบาลและผู้ช่วยพยาบาล	: ประชากร = 1 :	2,900
- ผดุงครรภ์	: ประชากร = 1 :	5,886
- พนักงานอนามัย	: ประชากร = 1 :	4,125

(2) ในส่วนภูมิภาค

- แพทย์	: ประชากร = 1 :	18,700
- เกษัตริกร	: ประชากร = 1 :	146,800
- ทันตแพทย์	: ประชากร = 1 :	108,600
- พยาบาลและผู้ช่วยพยาบาล	: ประชากร = 1 :	2,900
- ผดุงครรภ์	: ประชากร = 1 :	5,300
- พนักงานอนามัย	: ประชากร = 1 :	6,000

ทางด้านสมรรถภาพของบุคลากรสาธารณสุขนั้น จะให้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระหว่างประจำการในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังนี้ คือ.-

- แพทย์	จำนวน	500 คน
- พยาบาลเวชปฏิบัติ	"	1,400 "
- พยาบาลและผู้ช่วยพยาบาล	"	10,000 "
- ผดุงครรภ์	"	7,500 "
- พนักงานอนามัย	"	6,100 "
- ครูผู้ฝึก (ในหลักสูตรต่างๆ)	"	600 "

หมายเหตุ : สัดส่วนของบุคลากรสาธารณสุขต่อประชากรในที่นี้ไม่นับรวมถึงการดำเนินงานในภาคเอกชน

นอกจากนั้นจะพัฒนาให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณสุข โดยใช้อาสาสมัครและผู้สื่อข่าวสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ในการนี้จะได้ทำการอบรมในระดับท้องถิ่นแก่อาสาสมัคร จำนวน 22,400 คน และผู้สื่อข่าวสาธารณสุข จำนวน 2 แสนคน

2.4.2 ขยายบริการด้านการรักษาพยาบาล จะให้มีโรงพยาบาลประจำอำเภอเพื่อขยายงานรักษาพยาบาลให้สามารถสนองความต้องการด้านนี้ให้สามารถครอบคลุมให้ประชากรในเขตชนบทประมาณ 20%

จำนวนเตียงที่จะสร้างเพิ่มเติมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งแยกออกเป็น ส่วนภูมิภาคและเมืองดังนี้ คือ

- จำนวนเตียงเพิ่มเติมในเขตภูมิภาค 12,290 เตียง
(พ.ศ. 2520 - 2524)
- จำนวนเตียงเพิ่มเติมในเขตเมือง 802 เตียง
(พ.ศ. 2520 - 2524)
(เฉพาะเตียงในโรงพยาบาลของกรุงเทพมหานคร)

ซึ่งจะทำให้สัดส่วนของเตียงต่อประชากรเป็นดังนี้ คือ

- เขตเมือง แพทย์ : เตียง : ประชากร = 1 : 14.0 : 1,639
- เขตภูมิภาค แพทย์ : เตียง : ประชากร = 1 : 30.3 : 18,700

ทางด้านการปรับปรุงและก่อสร้างโรงพยาบาลนั้น มีเป้าหมายดังนี้

ปรับปรุงและก่อสร้างโรงพยาบาลอำเภอ ขนาด 60-120 เตียง ในเขต ภูมิภาคเพิ่มขึ้น 15 แห่ง

ปรับปรุงและก่อสร้างโรงพยาบาลอำเภอ ขนาด 30 เตียง ในเขต ภูมิภาคเพิ่มขึ้น 25 แห่ง

ปรับปรุงและก่อสร้างโรงพยาบาลอำเภอ ขนาด 10 เตียง ในเขต ภูมิภาคเพิ่มขึ้น 60 แห่ง

ปรับปรุงและก่อสร้างสถานีอนามัยในเขตภูมิภาคเพิ่มขึ้น 600 แห่ง

2.4.3 การควบคุมและป้องกันรักษาผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อ จะดำเนินการควบคุม ป้องกัน และรักษาพยาบาลผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อต่างๆ ที่เป็นสาเหตุที่สำคัญของการป่วยและตาย เพื่อให้ประชาชนในสวนภูมิภาคพ้นจากภาวะที่ต้องเสี่ยงภัยจากโรคติดต่อ โดยมีเป้าหมายที่จะลดอัตราการป่วยและตายจากโรคต่างๆ ดังนี้

(1) ลดอัตราการป่วยและตายจากโรคที่ติดเชื้อมาจากอาหารและน้ำลง ประมาณร้อยละ 30 และ 50 ตามลำดับ

(2) ลดอัตราการป่วยและตายจากโรคมาลาเรียและโรคที่มีพาหะนำลง ประมาณร้อยละ 30 และ 50 ตามลำดับ

(3) ลดอัตราการป่วยและโรคติดเชื้อในระบบหายใจส่วนต้นและของโรคผิวหนังลงประมาณร้อยละ 25 และ 15 ตามลำดับ

(4) ลดอัตราการป่วยจากโรคคอติบ ไอกรน บาดทะยัก และโปลิโอ ลงประมาณร้อยละ 50

(5) ควบคุมให้อัตราป่วยจากโรคเรื้อนลดน้อยลงไปร้อยละ 60 และรักษาให้หายขาดจนอัตราการป่วยที่พึงมีอยู่ลดลงได้ประมาณร้อยละ 5

2.4.4 ส่งเสริมงานด้านชั้นสูตร วินิจฉัยโรค และวิจัยแก้ปัญหา สาธารณสุข เพื่อให้งานด้านชั้นสูตรและวินิจฉัยโรคได้ช่วยอำนวยความสะดวกแก่งานสาธารณสุขของประเทศ จะได้นำเอาวิทยาการทางวิทยาศาสตร์การแพทย์มาช่วยเสริมงานในด้านเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและอนามัยส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยการแยกงานทางด้านนี้เป็นระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันดังนี้

- วัตถุประสงค์ระยะยาว เพื่อจัดตั้งหน่วยชั้นสูตรเต็มรูป ทั้งในส่วนกลาง ระดับภาค ระดับจังหวัด และสถานอนามัย

- วัตถุประสงค์ระยะสั้น เพื่อจัดตั้งหน่วยชั้นสูตรประจำจังหวัดให้ครบทั้ง 71 จังหวัด เพื่อประสานงานกับหน่วยงานในระดับภาคและส่วนกลาง

- โรคต่างๆ ที่สำคัญและจะวิจัย ได้แก่ โรคติดต่อเชื้อจากไวรัสตับที่เรีย พาราสิต และเชื้อรา

ในการนี้จะได้จัดตั้งหน่วยชั้นสูตรโรคขึ้นในระดับจังหวัด โรงพยาบาลและหน่วยชั้นสูตรย่อยรวม 325 หน่วย และปรับปรุงหน่วยเดิมในระดับภาคและจังหวัดอีก 51 แห่ง

2.4.5 ขยายบริการวางแผนครอบครัว เพื่อให้บริการด้านนี้ไปสู่ประชาชนโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 2.1 ต่อปี เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยที่โครงการนี้จะครอบคลุมประชากร เป้าหมายสำหรับผู้รับบริการใหม่ 3,089,000 คน ผู้รับบริการเก่า 1,630,107 คน โดยการจัดตั้งหน่วยเผยแพร่และสนใจเคลื่อนที่ 40 หน่วย หน่วยบริการวางแผนครอบครัวเคลื่อนที่ 45 หน่วย

2.4.6 ปรับปรุงภาวะสุขภาพอนามัยแม่และเด็ก เพื่อที่จะลดอัตราการตายของแม่และเด็กลงประมาณ 20% โดยเพิ่มประสิทธิภาพและการขยายบริการให้ครอบคลุมประชากร และปรับปรุงภาวะโภชนาการของหญิงมีครรภ์และหญิงแม่ลูกอ่อน เฉพาะอย่างยิ่งทารกและเด็กวัยก่อนเรียน โดยมีเป้าหมายให้บริการแยกเป็นเขตภูมิภาคและเมืองดังนี้ คือ

(1) ภูมิภาค

- รับฝากครรภ์ร้อยละ 80 ของหญิงมีครรภ์ทั้งหมด
- ทำคลอดร้อยละ 44 “ “
- ตรวจหลังคลอดร้อยละ 68 ของหญิงที่คลอด

(2) เมือง

- | | | |
|--------------|---|---|
| รับฝากครรภ์ | { | <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 90 ของหญิงมีครรภ์ในกรุงเทพมหานคร - ร้อยละ 80 ของหญิงมีครรภ์ในเขตเมืองอื่นๆ |
| ทำคลอด | { | <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 90 ของหญิงมีครรภ์ในเขตกรุงเทพมหานคร - ร้อยละ 60 ของหญิงมีครรภ์ในเขตเมืองอื่นๆ |
| ตรวจหลังคลอด | - | ร้อยละ 68 ของหญิงที่คลอด |

2.4.7 ป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและจัดหาน้ำสะอาดเพื่อบริโภค

ให้แก่ประชาชน จะจัดการวางระบบกำจัดน้ำโสโครก จัดหาน้ำสะอาดให้ครอบคลุมประชากรของประเทศให้ได้จำนวนเพิ่มจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 25 ถ้าหากได้ผลจะสามารถลดปัญหาผู้ป่วยเนื่องจากน้ำได้จาก 26,600/ 1,000,000 คน เป็น 18,700/1,000,000 คน หรือลดลงในอัตรา ร้อยละ 30 ในการนี้จะจัดให้มีระบบการจัดทำน้ำสะอาด ซึ่งแยกออกเป็นระบบกลาง 400 ระบบ และระบบขนาดเล็ก (โรงเรียนวัด) 10,000 ระบบ

ทางด้าน การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเนื่องมาจากวัตถุมีพิษต่างๆ คาดว่าผู้ประกอบอาชีพการงานทุกอาชีพประมาณ 14-16 ล้านคน จะได้รับการดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ โดยการสร้างศูนย์อาชีพอนามัยทั่วประเทศ

2.4.8 ควบคุมอาหารและยา จะควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้

และการกระจายยารักษาโรคให้ประชาชนได้ใช้ยาที่มีคุณภาพ และรอดพ้นจากอันตรายจากการบริโภคอาหารที่ผิดสุขลักษณะ เพื่อที่จะลดอัตราการตายและป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากน้ำและอาหารลง 50% และ 30% ตามลำดับ ซึ่งจะทำให้การควบคุมอาหาร ครอบคลุมประชากร 30% และการควบคุมยา ครอบคลุมประชากร 20% เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะดำเนินการดังนี้ คือ

- (1) อบรมผู้ประกอบการค้าอาหารและยา 10,000 คน และ 5,000 คน ตามลำดับ
- (2) เก็บและวิเคราะห์ตัวอย่างอาหารและยาอย่างละ 20,000 ตัวอย่าง

(3) ตรวจสอบและควบคุมสถานที่ผลิตและจำหน่ายยา อาหาร ประมาณ 10,000 และ 50,000 แห่งต่อปี ตามลำดับ

2.4.9 บริการสุขภาพจิตชุมชน ปรับปรุงและขยายบริการด้านสุขภาพจิตชุมชน เพื่อขยายบริการให้เข้ากับประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยผสมผสานบริการสุขภาพจิตเข้ากับบริการสาธารณสุขปีละประมาณร้อยละ 10 ของบริการสาธารณสุขที่มีอยู่แล้ว และจะเพิ่มเติมและบุคลากรให้มีอัตราส่วน คือ ประชากร 100,000 คนต่อ 250 เตียงเป็นอย่างต่ำ และผู้ป่วย 25 คน ต่อแพทย์ 1 คน พยาบาล 4 คน นักสังคมสงเคราะห์ 1 คน และนักจิตวิทยา 1 คน ปัญหายาเสพติดมีเป้าหมายบำบัดผู้ติดยาเสพติดทั้งหมดในคลินิก ถอนพิษยา และบำบัดแบบผู้ป่วยภายนอก 103,920 ราย ทางด้านการป้องกันจะมีหน่วยงานที่ให้บริการปรึกษาและแนะนำ 111 หน่วย และสำหรับการให้คำปรึกษาแนะนำโดยครูประมาณว่าจะให้บริการได้ใน 4,225 โรงเรียน

2.4.10 งานด้านทันตสาธารณสุข มีวัตถุประสงค์โดยตรงที่จะลดความชุกชุมของโรคในช่องปาก ได้แก่ โรคฟันผุ และโรคเหงือกประมาณร้อยละ 10 โดยมีเป้าหมายที่ให้บริการดูแลทันตสุขภาพแบบเพิ่มทวีในเด็กระดับประถมศึกษาประมาณร้อยละ 10 ของนักเรียนทั่วประเทศ และให้บริการทันตกรรมในสถานบริการของรัฐและเอกชน เพื่อลดความเจ็บป่วยและยืดอายุฟัน เพื่อครอบคลุมประชากรร้อยละ 30 ในเขตเมือง และร้อยละ 10 ในเขตชนบท

เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายนี้จะทำให้อัตราส่วนระหว่างทันตแพทย์ต่อประชากรเป็น 1 : 71,810 ขยายและสร้างโรงเรียนทันตภิบาลที่จังหวัดชลบุรี และขอนแก่น ซึ่งจะสามารถรับนักเรียนได้แห่งละ 100 คน

2.4.11 ส่งเสริมให้มีความรู้ด้านสุขศึกษา โครงการสุขศึกษาจะมีบทบาทในการสนับสนุนการลดปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญของประเทศดังนี้ คือ-

- | | |
|--|--------------------------|
| (1) ลดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในบ้านเรือน | 8.08/100,000 คนในปี 2524 |
| ให้ลดลงเหลือ | |
| (2) ลดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถนนให้ | 10.5/100,000 คนในปี 2524 |
| ลดลงเหลือ | |
| (3) ลดอุบัติเหตุที่เกิดจากการประกอบอาชีพทางเกษตรให้เหลือ | 9.66/100,000 คนในปี 2524 |
| (4) ลดจำนวนผู้กินยาผิดและผู้ติดยา | 500/100,000 คนในปี 2524 |
| เสพติดจาก | 750/100,000 |

ให้เหลือ

(5) ลดอัตราป่วยด้วยโรคขาด

สารอาหารประเภทโปรตีนให้เหลือ

10 %ในปี 2524

ในการนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกระดับอุทิศเวลาในการปฏิบัติงานร้อยละสิบของเวลาปฏิบัติงานทั้งหมดให้แก่งานให้สุขศึกษาแก่ประชาชน และให้ความรู้ทางด้านสุขศึกษาแก่ประชาชน โดยทางสื่อมวลชน เช่น ทำภาพยนตร์ แผ่นป้ายและเอกสารเผยแพร่

3. อาหารและโภชนา

3.1 ปัญหาทางด้านอาหารและโภชนาการ

ภาวะทุพโภชนาการเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะในส่วนที่กระทบกระเทือนต่อทารกและเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องโภชนาการอยู่บ้าง แต่อยู่ในขอบข่ายที่จำกัด คือ ได้มีการจัดสร้างศูนย์โภชนาการเพื่อให้บริการแก่เด็กก่อนวัยเรียนจำนวน 381 แห่ง ซึ่งมีเด็กได้รับบริการประมาณ 15,240 คน และมีเด็กในวัยเรียนได้รับบริการในโครงการทดลองอาหารกลางวันจำนวนเพียง 2,400 คน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเพียงร้อยละ 0.6 ของเด็กที่มีปัญหาทางด้านโภชนาการเท่านั้น ฉะนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะต้องมีการขยายเป้าหมายดำเนินการเพื่อให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาให้เพิ่มจำนวนขึ้น

ปัญหาทางด้านอาหารและโภชนาการที่สำคัญ คือ ประเทศไทยมีโรคขาดอาหารประเภทโปรตีน แคลอรี โรคขาดวิตามินเอ-บีหนึ่งและบีสอง โรคคอกพอกกรรมตาเนื่องจากขาดไอโอดีน โรคโลหิตจาง เนื่องจากขาดธาตุเหล็ก และโรคนี้้วนในกระเพาะปัสสาวะ

โรคขาดสารอาหารที่เป็นปัญหาและรุนแรงมากที่สุด คือ โรคขาดโปรตีน - แคลอรี ในทารก เด็กก่อนวัยเรียน เด็กวัยเรียน หญิงมีครรภ์ และแม่ลูกอ่อน กล่าวคือ ได้พบว่าเด็กก่อนวัยเรียนอายุระหว่าง 6 เดือน ถึง 5 ขวบ ประมาณร้อยละ 52-76 ในแหล่งเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานคร และในเขตชนบทจะปรากฏภาวะทุพโภชนาการ นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปี ที่ตายจำนวน 111,280 คน ในปี 2517 เป็นจำนวนที่ตายสืบเนื่องจากสาเหตุของภาวะทุพโภชนาการ จำนวน 55,000 คน

ส่วนเด็กในวัยเรียนในเขตชนบทและในแหล่งเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานครมีปัญหาทางด้านทุพโภชนาการประมาณร้อยละ 30 และในจังหวัดภาคเหนือจะพบว่ามีผู้ป่วยด้วยโรคคอกพอกสูงถึงร้อยละ 72 ส่วนด้านหญิงมีครรภ์และแม่ที่กำลังให้นมทารก มีภาวะ

ทุพโภชนาการเพราะขาดอาหารเสริมในระหว่างตั้งครรภ์และระหว่างให้นมทารกก็มีอยู่ในอัตราสูง นอกจากนี้ทารกที่คลอดออกมาจากมารดาในภาวะดังกล่าวจะมีน้ำหนักต่ำกว่าน้ำหนักมาตรฐานของทารกที่คลอดมาจากมารดาในครอบครัวฐานะปานกลาง (ประมาณ 3.0 กิโลกรัม)

นอกจากนี้กลุ่มประชากรทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลผู้ใช้แรงงาน เช่น ชาวไร่ ชาวนา กรรมกร และรวมไปถึงพระสงฆ์ ทหาร และนักโทษ มักจะมีปัญหาโภชนาการเกิดขึ้นเป็นประจำ ปรากฏว่าน้ำหนักเฉลี่ยของชาวไทยประมาณ 54 กิโลกรัม (น้ำหนักมาตรฐาน เอฟ.เอ.โอ. 65 ก.ก) และหญิงไทย 47 กิโลกรัม (น้ำหนักมาตรฐาน เอฟ.เอ.โอ. 55 กิโลกรัม)

ความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนเราต้องขาดการกินอาหารตามที่ร่างกายต้องการจากการสำรวจและศึกษาพบว่า ประชากรผู้มีรายได้น้อยในเมืองหลวงใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหารโดยเฉลี่ยต่อครอบครัวร้อยละ 47.72 ของรายได้ทั้งหมดต่อเดือน ส่วนครอบครัวนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลใช้จ่ายร้อยละ 48.93 ของรายได้ โดยเฉพาะในแหล่งเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานคร มีการขาดอาหารอย่างรุนแรง เพราะแคลอรีที่ควรจะได้รับต่อวันได้รับเพียงร้อยละ 70 ของจำนวนที่ควรจะเป็นเท่านั้น และพอสรุปได้ว่าประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาเรื่องโภชนาการมากที่สุด และสำหรับในกรุงเทพมหานครที่มีปัญหา คือ ผู้อาศัยอยู่ตามแหล่งเสื่อมโทรม

ประชากรยังขาดความรู้ในเรื่องการใช้และบริโภคอาหารที่ถูกต้อง และรวมไปถึงความเชื่อถือต่าง ๆ ในแต่ละท้องถิ่นเป็นเหตุทำให้การบริโภคไม่ถูกต้อง เพราะคนส่วนมากยังมีความเข้าใจว่า ในการบริโภคอาหารแต่ละวันส่วนมากมักจะมีความคิดที่ว่าบริโภคเพียงเพื่อให้อิ่มท้องเท่านั้น

3.2 นโยบาย

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 การพัฒนาอาหารและโภชนาการ รัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมภาวะโภชนาการ จะมุ่งแก้ปัญหาในกลุ่มประชากร ทารก เด็กก่อนวัยเรียน (อายุต่ำกว่า 5 ปี) และมารดาซึ่งมีแนวทาง มาตรการ และเป้าหมายการดำเนินงานดังนี้

3.2.1 ระยะสั้น

(ก) แนวทางและวิธีการดำเนินงาน

(1) มารดาและทารก (อายุต่ำกว่า 6 เดือน)

ให้โภชนศึกษาแก่มารดาโดยเน้นถึง

- การเลี้ยงทารกด้วยนมมารดา
- การผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการในท้องถิ่น
- การบริหารทางอนามัยสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน
- การปฏิบัติในการซื้ออุปกรณ์บริโภค และการแบ่งปันอาหารในครอบครัว

สำหรับทารกจะได้รับโดยผ่านมารดา ซึ่งจะได้รับบริการอาหารโปรตีนสูง ยาวิตามิน และเกลือแร่ (จากงานอนามัยแม่และเด็ก)

(2) เด็กก่อนวัยเรียน

- ให้มีการเลี้ยงอาหารเสริมเพิ่มเติมแก่เด็กวัยก่อนเรียนที่มีปัญหาตามศูนย์บริการต่าง ๆ ที่ได้จัดขึ้น โดยกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกรุงเทพมหานคร และให้รวมถึงเด็กก่อนวัยเรียนที่มีอายุตั้งแต่ 6 เดือนถึง 2 ปีด้วย ทั้งนี้ โดยรัฐบาลจะจัดอาหารเสริมโปรตีน-แคลอรี รวมกับอาหารเสริมอื่นๆ ที่ผลิตได้ในท้องถิ่น เพื่อลดอัตราการชุกชุมของโรคขาดโปรตีน-แคลอรี

- จัดตั้งสถานที่เลี้ยงอาหารในหมู่บ้านต่างๆ โดยอาศัยบ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ

- การแจกอาหารถึงบ้าน สำหรับเด็กที่มีปัญหา

(3) เด็กในวัยเรียน

ให้มีการทดลองจัดเลี้ยงอาหารเด็กในวัยเรียนอายุระหว่าง 6-14 ปี ในครอบครัวที่ยากจน เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสม เพราะเป็นโครงการที่ต้องลงทุนสูง

(4) การผลิตและการกระจายอาหารเสริม

ส่งเสริมการผลิตอาหารและอาหารเสริม และสนับสนุนให้เป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งอาจจะตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นรับผิดชอบหรือจะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยมีการควบคุมราคาให้เหมาะสมกับผู้บริโภค พร้อมกันนี้ส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตวัตถุดิบจำพวกถั่วเขียว ถั่วเหลือง และพืชอื่นๆ ที่ใช้ในการผลิตอาหารทารกและอาหารโปรตีนสูง

สนับสนุนการผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการให้มีขึ้นสำหรับการบริโภคในท้องถิ่นที่ขาดแคลน โดยให้เกษตรจังหวัดและเกษตรอำเภอคัดเลือกหมู่บ้านเพื่อการสนับสนุนในด้านการกระจายอาหารนั้น จะได้ปรับปรุงระบบการแจกจ่ายอาหารของรัฐแก่ผู้ที่มีปัญหาทางโภชนาการและระบบการตลาดให้มีประสิทธิภาพ

(5) การฝึกอบรม

ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในด้านการผลิตและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ สำหรับการดำเนินงานของประเทศ อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวข้องในงานด้านอาหารและโภชนาการตลอดทั้งสนับสนุนให้มีการวิจัยในเรื่องอาหารและโภชนาการ และเผยแพร่ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุด และทำการรณรงค์ในการให้ความรู้ทางโภชนศึกษาแก่กลุ่มผู้หญิงมีครรภ์ แม่ลูกอ่อน และเด็กในวัยเรียน

(ข) มาตรการในการดำเนินงาน

เร่งรัดตั้งคณะกรรมการอาหารและโภชนาการแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติงานทุกหน่วย และจะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันอาหารและโภชนาการ เพื่อทำการวิจัย การฝึกอบรมนักปฏิบัติงานด้านอาหารและโภชนาการ ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้ทางด้านอาหารและโภชนาการ จัดตั้งหน่วยงานผลิตอาหารโปรตีน อาหารทารกและอาหารเสริมในขนาดที่ใหญ่พอ เพื่อสามารถลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยได้ในราคาที่เหมาะสม และกระจายผลผลิตดังกล่าวไปยังผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึง ทั้งในเขตเมืองและชนบท และควรจัดให้มีคณะกรรมการโภชนาการจังหวัดเข้าไปร่วมดำเนินงานในระดับท้องถิ่น

(ค) เป้าหมายในการดำเนินงาน

ลดอัตราโรครขาดโปรตีน-แคลอรี และอัตราตายที่เนื่องมาจากการขาดอาหารในเด็กอายุต่ำกว่า 4 ปี ให้ได้ร้อยละ 50 ปรับปรุงภาวะโภชนาการของมารดา (หญิงมีครรภ์และแม่ลูกอ่อน) ร้อยละ 30 โดยจะดำเนินการดังนี้

(1) ให้บริการครอบคลุมประชากรในระหว่าง 5 ปี คือ

- ทารกอายุต่ำกว่า 6 เดือน จำนวน 668,250 คน
- เด็กอายุ 6 เดือน - 2 ปี จำนวน 628,750 คน
- เด็กอายุ 3 - 5 ปี จำนวน 748,500 คน

1) สำหรับทารกอายุต่ำกว่า 6 เดือน จะให้บริการผ่านมารดา โดยการให้ความรู้ทางอาหารและโภชนาการ

2) จัดสร้างศูนย์โภชนาการขึ้นในระหว่าง 5 ปี 4,803 แห่ง

3) ให้ความรู้ทางโภชนศึกษาแก่มารดา 926,000 คน

4) ด้านการผลิตและการกระจายอาหารเสริมนั้น สถาบันค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขส่งเสริมให้มีการผลิตอาหารสำหรับทารก (อายุระหว่าง 6 เดือน-2 ปี) 628,750 คน จำนวน 32,126.95 ตัน และอาหารเสริมโปรตีนแก่เด็กวัยก่อนเรียน (อายุ 3-5ปี) 748,500 คน จำนวน 6,236.2 ตัน โดยกรมส่งเสริมการเกษตรจะเป็นผู้สนับสนุนทางด้านวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอาหารทารกและอาหารเสริม คือ ส่งเสริมให้มีการผลิตถั่วเหลืองและถั่วเขียว ในระหว่าง 5 ปี จำนวน 73,600 ตัน

ฝึกอบรม

ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ดังนี้

- พยาบาล 657 คน
- ผดุงครรภ์ 1,350 คน
- พยาบาลนิเทศก์ 183 คน

- ผู้ช่วยพยาบาล	165 คน
- เกษตรอำเภอบ	632 คน
- แม่บ้าน	15,000 คน
- พี่เลี้ยง	12,127 คน
- ยุวเกษตรกร	6,000 คน
- ครูเกษตร	700 คน
- ครูสุขศึกษา	3,245 คน
- ครูพลานามัย	700 คน
- อาสาสาธารณสุข	22,400 คน
- พัฒนาการประจำกลุ่ม	2,087 คน
- ครู	271 คน
รวม	65,517 คน

3.2.2 ระยะเวลา

(ก) แนวทางและวิธีการดำเนินงาน

แนวทางการดำเนินงานในระยะยาวจะขยายขอบเขตการดำเนินงานให้กว้างขวางออกไป ทั้งในแง่ของกลุ่มเป้าหมาย และในแง่ของวิธีการดำเนินงาน คือ

(1) **เด็กในวัยเรียน** จะส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กในวัยเรียนระหว่างอายุ 6-14 ปี ในครอบครัวที่ยากจนได้รับการเลี้ยงดูให้มีสภาวะโภชนาการที่ดีขึ้น โดยให้อาหารกลางวันแก่เด็กนักเรียนที่ยากจน การให้โภชนศึกษาควบคู่ไปกับสุขศึกษาและพลศึกษา บริการอนามัยโรงเรียน บริการทันตอนามัย จะดำเนินงานในรูปแบบโครงการทดลองเพื่อหาวิธีการที่เหมาะสม และจะค่อยๆ ขยายโครงการออกไปทั่วประเทศในระยะต่อไป

(2) **กลุ่มประชากรที่มีปัญหา** ได้แก่ พระสงฆ์ ทหาร ตลอดจนครอบครัวของผู้มีรายได้น้อย ประชากรผู้ใช้แรงงานและประชาชนทั่วไป จะได้มีการทดลองให้อาหารโปรตีนที่ทำขึ้นจากถั่วเหลืองและถั่วเขียวเลี้ยงดูจำนวนร้อยละ 20 ของกลุ่มบุคคลดังกล่าว หากได้ผลดีค่อยขยายจำนวนกลุ่มเป้าหมายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(3) การฝึกอบรมและวิจัย คือ การฝึกอบรมทางโภชนาการ ในระดับมหาวิทยาลัยและการสอดแทรกวิชาโภชนาการให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขในทุกๆระดับ ตลอดจนทั้งให้การอบรมแก่ครูทุกสถาบันทั้งของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ให้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการ สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาหาร และสถาบันโภชนาการ ทำการวิจัยและค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องอาหารและโภชนาการ

(ข) มาตรการในการดำเนินงาน

- วางมาตรการกำหนดราคาอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ สำหรับการบริโภคภายในประเทศในราคาที่เหมาะสม และให้มีการควบคุมคุณภาพมาตรฐานให้ดีพอ
- กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการกระจายอาหาร ที่ผลิตได้ในประเทศให้มีเพียงพอสำหรับสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยจัดระบบ การขนส่ง การตลาด การเก็บรักษา การนำเข้า และการส่งออก สินค้าที่เป็นอาหารให้เหมาะสม

4. สวัสดิการสังคม

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐมีนโยบายที่จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนแก่งานด้านบริการ สวัสดิการสังคมทั้งในภาคของรัฐบาลและเอกชน เพื่อเร่งรัดกระจายบริการสังคมไปสู่ประชาชนที่ ยากจนในแหล่งเสื่อมโทรมภายในเมืองใหญ่ๆ และในชนบทที่ห่างไกล โดยสนับสนุนให้มีการออก กฎหมาย จัดระบบและวิธีการประกันสังคมและการให้สวัสดิการสังคมเพื่อให้บรรลุจุดหมายที่จะให้ การสงเคราะห์ และสวัสดิการแก่บุคคลที่มีปัญหาในสังคม และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ก่อน ตามลำดับ เช่น เด็ก คนชรา คนพิการ คนทุพพลภาพ และหญิงบางประเภท และกลุ่มเป้าหมาย พิเศษ ได้แก่ ชาวเขาผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมและนักโทษ นอกจากนั้นจะจัดหาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจในเขตเมือง เช่น สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สนามกีฬา และกิจกรรมพักผ่อนต่างๆ ให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป

ส่วนปัญหาในด้านสวัสดิภาพของแรงงาน จะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน คือ การ ปรับปรุงให้สภาพการทำงานของคนงานอยู่ในสภาพที่มั่นคงและปลอดภัย มีหลักประกันในกรณีเกิด อุบัติเหตุ และพิการจากการทำงานว่าจะไม่ถูกทอดทิ้งจากนายจ้างและสังคม

4.1 การสังคมสงเคราะห์

4.1.1 แนวทางและมาตรการในการแก้ไขกลุ่มบุคคลที่มีปัญหา

(1) **เด็กและบุคคลวัยรุ่น** ที่มีปัญหานั้นมีเป็นจำนวนมาก เช่น เด็กกำพร้า อนาคตา เด็กจรจัด เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กพิการและทุพพลภาพ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมทำให้ครอบครัวไม่สามารถจะดูแลให้ทั่วถึง แนวทางและมาตรการในการแก้ไข คือ ให้มีการสำรวจจำนวนเด็กที่มีปัญหาและต้องการความช่วยเหลือเพื่อรัฐจะได้จัดบริการให้พอเพียง ส่วนการสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นจะมุ่งให้สามารถช่วยตนเองได้ เพื่อประกอบสัมมาชีพและเป็นพลเมืองที่ดีต่อไป โดยสนับสนุนองค์การเอกชนที่จะเข้ามาร่วมงานและให้ความช่วยเหลือ

(2) **ปัญหาคนชรา** คนชราในที่นี้ หมายถึง หญิงที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และชายที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ซึ่งประมาณว่ามีอยู่ 1.68 ล้านคน ปัจจุบันมีบางส่วนถูกทอดทิ้งเนื่องจากภาวะความบีบคั้นทางเศรษฐกิจและสังคม ในจำนวนนี้รัฐสามารถให้บริการได้เพียงปีละ 1,500 คน แนวทางและมาตรการในการแก้ไข คือ จะทำการสำรวจจำนวนคนชราที่เข้าข่ายรับการสงเคราะห์ โดยมีการวางมาตรการให้แน่นอนในการให้สวัสดิการและการสงเคราะห์ โดยทำทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยสนับสนุนองค์การเอกชนที่เข้ามาร่วมในงาานนี้ด้วย

(3) ปัญหาคนพิการทุพพลภาพ คนไร้ที่พึ่ง

จากสำมะโนประชากรปี 2513 ประมาณว่าคนพิการทุพพลภาพในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 142,200 คน และในระยะต่อมาก็ได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับการดูแลตามสมควร

แนวทางและมาตรการในการแก้ปัญหาจะจัดให้มีการสำรวจจำแนกประเภท และให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการให้บริการบำบัดรักษา จัดหาอุปกรณ์ที่จะทำให้สามารถเข้าร่วมอยู่ในสังคมได้อีก เช่น แขนเทียม ขาเทียม ไม้เท้าคนตาบอด แก้วอี่เซ็น เครื่องช่วยคนหูตึง เป็นต้น นอกจากนั้น ให้มีการฝึกอาชีพ โดยตั้งสถานีฝึกอาชีพพิเศษเฉพาะคนพิการขึ้นอีกเพื่อฝึกคนพิการให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้ ในกรณีที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้จริงๆ ก็จะมีสถานบริการสงเคราะห์ โดยมีทั้งประเภทสงเคราะห์แบบให้เปล่า สำหรับคนพิการที่ไร้ญาติขาดมิตร และแบบเก็บค่าบริการ สนับสนุนการดำเนินงานของมูลนิธิหรือองค์การเอกชนโดยให้เงินอุดหนุน และประกาศเกียรติคุณ สำหรับคนไร้ที่พึ่งนั้นรัฐจะให้ความช่วยเหลือตามสมควร

(4) **ปัญหาหญิงบางประเภท** ในปัจจุบันหญิงที่ให้บริการทางเพศมีอยู่จำนวนมาก เฉพาะผู้ที่มีการตรวจรักษาทั่วประเทศทั่วประเทศในปี 2518 นั้น ก็มีจำนวนถึง 76,000 คน ส่วนหนึ่งของหญิงเหล่านี้ได้เพิ่มมากขึ้นในขณะที่ฐานทัพอเมริกาตั้งอยู่ในประเทศไทย

ซึ่งประมาณว่ามีถึง 12,000 คน ในขณะนี้กำลังเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข โดยกำหนดมาตรการในการแก้ไขให้มีการสำรวจจำนวนให้แน่นอน เพื่อที่จะวางมาตรการโดยเน้นในเรื่องฝึกออาชีพเป็นสำคัญ

(5) ปัญหาเรื่องชาวเขา ในปัจจุบันมีชาวเขาอาศัยประกอบอาชีพอยู่บนภูเขาสูงของประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 500,000 คน ประกอบด้วย ชาวเขาเผ่าแม้ว เย้า ลีซอ มูเซอ อีเก้อ กระเหรี่ยง ฮ่อ กระจายกันอยู่ตามจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกที ชาวเขามีอาชีพทางเพาะปลูก ปลูกฝิ่น ทำไร่เลื่อนลอย ล่าสัตว์ โดยปกติชาวเขามีนิสัยเป็นผู้ขยันขันแข็ง แต่ก็ไม่สามารถทำได้พอกิน เนื่องจากทำการเกษตรในที่สูงซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำ เพราะเป็นการเกษตรกรรมแบบล้าหลัง ทำให้ดินเสื่อมคุณภาพโดยรวดเร็ว จึงต้องโยกย้ายที่ทำการเกษตรและทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนปัญหาทางสังคม ได้แก่ การศึกษา ซึ่งชาวเขาส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพูดและเข้าใจภาษาไทยได้และยังไม่เห็นความจำเป็นในการศึกษาภาษาไทย นอกจากนี้ก็มีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากชาวเขาอยู่กันกระจัดกระจาย ทำให้บริการทางด้านนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก

แนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาชาวเขา กำหนดให้มีการร่วมมือกันจัดทำโครงการสำหรับชาวเขาระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในรูปโครงการสมบูรณแบบแยกตามเขตพื้นที่ คือ มีทั้งการพัฒนาอาชีพเพื่อลดการปลูกฝิ่น ส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ การอุตสาหกรรมในครอบครัว การพัฒนาด้านศึกษา อนามัยควบคู่กันไป สำหรับการส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่ในที่สูงให้กับชาวเขานั้นจะได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสาธิตในท้องที่ และนำชาวเขาเข้ามารับการอบรมที่ศูนย์เกษตรภาคเหนือ และส่งเสริมให้มีการเลี้ยงปศุสัตว์ ตลอดทั้งจัดหาตลาดพืชผลให้กับชาวเขา และสนับสนุนงานสหกรณ์ขึ้นในกลุ่มชาวเขา เพื่อให้การช่วยเหลือกันภายในหมู่ โดยการริเริ่มของทางราชการ ด้วยการสนับสนุนทางด้านวิชาการและกำลังเงิน ส่วนในบริเวณต้นน้ำและลำธารที่ถูกทำลายและละทิ้งแล้วนั้น จะต้องมีการปลูกป่าและจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ขึ้น แล้วดำเนินโครงการในรูปสมบูรณแบบ และจะต้องมีการพิจารณาให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน เพื่อให้ชาวเขามีความมั่นคงทางจิตใจและมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งในสังคมไทย

(6) ปัญหาผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม

ในปัจจุบันประมาณว่าในเขตกรุงเทพฯ มีแหล่งเสื่อมโทรมทั้งสิ้น 300 แห่ง และมีผู้อยู่อาศัยทั้งสิ้นประมาณ 800,000 คน ส่วนใหญ่ของผู้ที่อยู่ในแหล่งนี้ประมาณ 650,000 คน จะเป็นผู้อยู่อาศัยที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังเช่นในแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย สำหรับในแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่ได้บุกรุกนั้น มีผู้อยู่อาศัยประมาณ 150,000 คน ซึ่งเจ้าของที่ดินได้ให้เช่าในราคาถูก ถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่มีแผนการในการปรับปรุงในแหล่งเสื่อมโทรมนี้ แม้ว่าที่ผู้อยู่อาศัยจะคับแคบ แต่จำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในครอบครัวมีอัตราสูงถึง 7.4 คน

แนวทางในการแก้ไขปัญหา กำหนดมาตรการที่รัดกุมในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้สอดคล้องกับผังเมือง เพื่อป้องกันมิให้จำนวนแหล่งเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้นอีก สำหรับแหล่งเสื่อมโทรมที่สามารถจัดได้ ก็ดำเนินการจัดหาที่อยู่แหล่งใหม่ให้โดยจัดสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมได้มีโอกาสในที่ใหม่ และดำเนินการปรับปรุงบริเวณเดิม สำหรับแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถจัดได้ ให้วางผังจัดรูปแบบใหม่ และจัดให้มีบริการด้านสาธารณูปโภค (เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูล) ด้านสาธารณสุข และด้านสวัสดิการ เช่น สถานชานูเคราะห์ ร้านสหกรณ์ขายของราคาถูก ให้พอเพียง นอกจากนี้ จะได้มีการป้องกันการเพิ่มจำนวนของประชากรและการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม โดยการแนะนำและให้บริการด้านการวางแผนครอบครัว การควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างที่อาศัยใหม่ ออกทะเบียนบ้านเลขที่ให้กับผู้ที่อยู่อาศัยแล้ว และจะสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบัน มูลนิธิและองค์การเอกชน ที่จะเข้าช่วยเหลือสงเคราะห์

(7) ปัญหาผู้ต้องโทษ

ผู้ต้องโทษแบ่งออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ ผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักขัง ผู้ถูกกักกัน และผู้รับการอบรม (บุคคลอันธพาล) ในระยะ 5 ปีที่แล้วมา แนวโน้มของผู้ต้องโทษได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 10 ต่อปีขึ้นไป ในปี 2517 มีผู้ต้องโทษอยู่ในสถานกักกันถึง 60,803 คน ผู้ต้องโทษเหล่านี้ต้องประสบกับปัญหาหลายด้าน เช่น ต้องกินอยู่หลับนอนอย่างแออัดยัดเยียด ไม่ถูกสุขลักษณะตามมาตรฐานขั้นต่ำ โรงเรียนวิชาชีพมีไม่เพียงพอ และเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษก็ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้ ทำให้ต้องกลับเข้าไปในสถานกักกันเดิมอีกซึ่งมีเป็นจำนวนมากไม่น้อย

แนวทางในการแก้ไขปัญหา จะเน้นการอบรมและฝึกวิชาชีพแก่ผู้กระทำผิด เพื่อให้มีวิชาชีพติดตัวและกลับคืนสู่สังคมอย่างคนปกติทั่วไป จัดปรับปรุงสภาพเรือนจำให้ผู้กระทำผิดได้อยู่กินตามสมควร เพราะการอยู่อย่างแออัดยัดเยียดเกินไปย่อมเป็นช่องทางให้ผู้ต้องขังคิดหลบหนี หรือก่อเหตุร้ายขึ้น ซึ่งเป็นการตัดความหวังในการแก้ไขให้เป็นคนดี

4.1.2 เป้าหมายและแผนงาน การดำเนินงานในด้านสังคมสงเคราะห์ แยกออกได้เป็น 4 แผนงาน คือ

(1) **แผนป้องกันปัญหาสังคม** เป็นแผนเพื่อดำเนินการป้องกันมิให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยต้องตกอยู่ในสภาพเดือดร้อน โดยให้การสงเคราะห์และสวัสดิการในระยะ 5 ปี ดังนี้

- สงเคราะห์เด็ก บุคคลวัยรุ่นและ
สงเคราะห์ครอบครัวและเด็กใน
- 156,000 ราย

ครอบครัว

- ส่งเสริมสวัสดิภาพและป้องกัน
ปัญหาเยาวชน 13,000 คน
- งานศูนย์ชุมชนและสงเคราะห์
ผู้เดินทางที่มีรายได้น้อย 1,069,000 คน
- ส่งเสริมอาชีพและจัดหางานให้
ผู้รับการสงเคราะห์ 29,000 คน

นอกจากนี้จะได้ดำเนินการในด้านการประกันสังคม ซึ่งจะได้เริ่มการประกันในด้านแรงงานในกรุงเทพฯ และขยายไปยังจังหวัดใกล้เคียงและจังหวัดใหญ่ๆ รวม 11 จังหวัด รวมทั้งจะได้ให้มีการประกันสังคมในด้านพิการ ทุพพลภาพ และชราภาพด้วย

(2) แผนสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหา ผู้ประสบปัญหาที่ไม่สามารถจะช่วยเหลือตนเองได้จะมีเป้าหมายในการสงเคราะห์ดังนี้

- สงเคราะห์ผู้ประสบภัย 4,950,000คน
- สงเคราะห์บุคคลบางประเภท 14,000 คน
- สงเคราะห์คนชรา คนพิการ
ทุพพลภาพ ไร้ที่พึ่ง 13,000 คน
- สงเคราะห์ครอบครัว 30,000 ราย

(3) แผนพัฒนาชาวเขา เป้าหมายในการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจะดำเนินการในเขตพื้นที่ในรูปโครงการสมบูรณ์แบบปีละ 20 เขต ครอบคลุมประชากรชาวเขาประมาณปีละ 36,000 คน ซึ่งคิดเป็นประชากร 180,000 คน ในระยะของแผนนี้ นอกจากนี้จะได้ปรับปรุงนิคมสร้างตนเองชาวเขาทั้ง 3 แห่ง จัดฝึกอาชีพชาวเขา 4,000 คน และส่งพระธรรมจาริกออกไปเผยแพร่พระพุทธศาสนา 300 รูป

(4) แผนเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรและส่งเสริมความร่วมมือของประชาชน เพื่อให้การพัฒนาด้านการสงเคราะห์บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ จะจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรและอาสาสมัคร จำนวน 12,000 คน และฝึกอบรมผู้รับการสงเคราะห์ 75,000 คน ในระยะ 5 ปี

4.2 สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและการกีฬา

4.2.1 ปัญหา

ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า ในเมืองใหญ่ๆ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 1.56 ล้านตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรอาศัยอยู่ถึง 4.3 ล้านคน ชาติสถานที่ที่ที่พักผ่อนหย่อนคลายอารมณ์ ประกอบกับสิ่งแวดล้อมต่างๆ เป็นไปอย่างสับสนและเสื่อมโทรม ปัจจุบันกรุงเทพฯ มีสวนสาธารณะที่พัฒนาแล้วและอยู่ในระหว่างการพัฒนาเพียง 7 แห่ง คือ สวนลุมพินี สวนธนบุรีรมย์ สวนจตุจักร สวนพระนคร สวนคลองจั่น สวนสราญรมย์ สนามหลวง และสวนหย่อมอีก 36 แห่ง ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 500 ไร่เศษ ต่อประชากรถึง 4.3 ล้านคน หรือ 10 ไร่ต่อประชากร 8,000 คน (มาตรฐานสากลประมาณ 10 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน) ซึ่งนับว่ายังไม่เป็นการเพียงพอที่จะให้การพักผ่อนหย่อนใจแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป

นอกจากนั้น เด็ก เยาวชน และประชาชนยังขาดการสนับสนุนในด้านการออกกำลังกาย ทั้งนี้ เป็นผลจากขาดสนามกีฬา จะเห็นได้ว่าในกรุงเทพฯ มีสนามกีฬาไม่ถึง 10 แห่ง ในส่วนภูมิภาคสนามกีฬามาตรฐานในบางจังหวัดอาจกล่าวได้ว่าไม่มีเลย เยาวชนจะต้องหาที่ว่างเป็นที่ออกกำลังกาย เด็กและเยาวชนยังได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการสนใจต่อการเล่นกีฬาไม่แพร่หลายเท่าที่ควรและขาดวิธีการเล่นที่ถูกต้องและมีมาตรฐาน

4.2.2 แนวทางและมาตรการในการแก้ไข

(1) รัฐจะเร่งดำเนินการให้กฎหมายผังเมืองออกใช้บังคับเป็นการเร่งด่วนและทุกเมืองใหญ่จะมีย่านที่อนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ โดยสนับสนุนโครงการของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาและสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สวนหย่อมต่างๆ ตลอดจนการสร้างบรรยากาศให้เกิดความร่มรื่น และจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้พร้อมเพื่อบริการประชาชน และมีการกวดขันเรื่องการรักษาความปลอดภัยและการดูแลความสะอาดในสถานที่เหล่านั้นอย่างเคร่งครัด

ส่วนการจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในรูปของสวนสัตว์ ภายใต้การดำเนินงานของกรมป่าไม้ และองค์การสวนสัตว์ในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนั้น ก็จะได้รับ การสนับสนุนให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจทั้งในด้านการให้ความบันเทิงและให้ความรู้ ทั้งยังเป็นการสงวนรักษาพันธุ์สัตว์ จะช่วยปลูกฝังให้ประชาชนรู้จักรักสัตว์มากขึ้น และจะได้มีโครงการขยายกิจการออกไปในเมืองใหญ่ๆ ของภาคต่างๆ ทั่วประเทศไทย

(2) ส่งเสริมกิจกรรมทางด้านการกีฬา องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยจะต้องมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ โดยการจัดการแข่งขันกีฬาประเภทต่างๆ เป็นประจำ การจัดหาอุปกรณ์การเล่นกีฬาให้พร้อมสำหรับนักเรียนและประชาชนทั่วไป ตลอดจนให้บริการ

สถานที่ฝึกซ้อมและแข่งขันกีฬาให้ทั่วถึง และสนับสนุนนักกีฬาที่ทำชื่อเสียงให้หม่อมคณะและประเทศชาติ โดยการให้ทุนการศึกษา เป็นต้น

(3) องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว จะต้องมีบทบาทในด้าน การส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ เพื่อการพัฒนาการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปให้มากขึ้น ทั้งในรูปการจัดดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมกลุ่มเอกชนต่างๆ ทั้งนี้ จะทำให้ประชาชนรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เห็นความสำคัญของสถานที่ท่องเที่ยวของชาติ เพื่อจะได้ช่วยกันดำรงรักษาไว้ต่อไป

4.2.3 เป้าหมายและแผนงาน การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการสวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีดังนี้

ก. แผนงานระยะสั้น สนับสนุนให้กรุงเทพมหานครเร่งดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

(1) เร่งปรับปรุงสวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิม คือ สวนลุมพินี สนามหลวง สวนธนบุรีรมย์ (ในแขวงบางมด) สวนพระนคร (ในเขตลาดกระบัง) สวนจตุจักร และสวนสราญรมย์

(2) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการสวนหย่อม ทั้งในเขตชั้นในและเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ในเขตเทศบาลโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

(4) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและของเอกชนในการจัดทำสวนสาธารณะ

(5) จัดให้มีบริการด้านการบันเทิงแก่ประชาชนในสวนสาธารณะ เช่น ดนตรี ห้องสมุดขนาดเล็ก และห้องสมุดเคลื่อนที่ โดยเฉพาะในเขตรอบนอกกรุงเทพมหานคร

ข. แผนงานระยะกลาง ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีโครงการดังต่อไปนี้

(1) ให้กรุงเทพมหานครเร่งดำเนินการปรับปรุงสวนจตุจักรให้เป็นสวนสาธารณะที่สมบูรณ์ต่อไป

- (2) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสวนสาธารณะในเขตเทศบาลต่าง ๆ อย่างน้อยเขตละ 1 แห่ง
- (3) จัดตั้งสวนสัตว์เปิดที่เขาเขียว จ. ชลบุรี และในภาคอื่นๆ ที่เหมาะสม

ค. แผนงานระยะยาว ในระยะยาวมีโครงการที่จะดำเนินการดังนี้

- (1) สนับสนุนให้มีการจัดสร้างสวนสาธารณะใน 4 มุมเมืองของกรุงเทพมหานครโดยเร่งด่วน
- (2) สนับสนุนให้แหล่งชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศจัดทำสวนสาธารณะ สวนหย่อม และสิ่งบันเทิงใจต่างๆ ในสวนสาธารณะ
- (3) สนับสนุนให้เอกชนสร้างสถานพักผ่อนหย่อนใจ ภายใต้การควบคุมของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

สำหรับงานส่งเสริมการกีฬาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กำหนดไว้ดังนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร สนับสนุนให้กรุงเทพมหานคร องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย และกรมพลศึกษา ดำเนินการจัดสร้างและปรับปรุงสนามกีฬาประเภทต่างๆ ให้ได้มาตรฐาน เพื่อใช้ในการฝึกซ้อมของนักกีฬาและการแข่งขันรวมตลอดทั้ง สนับสนุนให้มีการดำเนินงานตามโครงการศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬา เพื่อตรวจบำบัดรักษาและเพิ่มพูนสมรรถภาพของนักกีฬาทั่วประเทศ

(2) ในส่วนภูมิภาค สนับสนุนให้กรมพลศึกษาและองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยร่วมมือกันในการฝึกอบรม จัดการแข่งขันกีฬา สร้างและปรับปรุงสนามกีฬา พร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวก โดยมีหลักการดังนี้

- 1) ให้องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย จัดสร้างสนามกีฬาสมบุรณ์แบบ (เหมือนสนามกีฬาเขต) ในจังหวัดที่ประชาชนมีความสนใจและมีความพร้อมด้านที่ดินปีละ 1 จังหวัด และจัดส่งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการกีฬาไปประจำตามเขตและจังหวัดต่างๆ เพื่อส่งเสริมและฝึกอบรมด้านกีฬา
- 2) ให้กรมพลศึกษาดำเนินการปรับปรุงสนามกีฬาประจำจังหวัดที่มีอยู่ โดยการจัดลำดับความสำคัญที่จะดำเนินการ และให้สัมพันธ์กับโครงการขององค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย

3) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดูแลรักษา ปรับปรุงและซ่อมแซมสนามกีฬาประจำจังหวัด และประจำเขตที่มีอยู่ให้มีสภาพเรียบร้อยและ สมบูรณ์ขึ้น

5. สวัสดิภาพแรงงาน

ในส่วนที่สอง บทที่ 5 ว่าด้วยประชากร กำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้าง ได้ย้มาถึงความ จำเป็นที่จะต้องสร้าง “สันติในวงแรงงาน” เพื่อส่งเสริมการลงทุนและปริมาณการมีงานทำในประเทศ ให้มากยิ่งขึ้น ฉะนั้น ในส่วนนี้จะได้นั้นหนักในปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและ มาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานต่อไป

5.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านแรงงาน สรุปปัญหาหลักได้ดังนี้

5.1.1 ปัญหาสภาพการทำงานและความปลอดภัย

ผู้ทำงานในกิจการเอกชนได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 2.7 ล้านคน หรือร้อยละ 13.6 ของแรงงานทั้งหมด ลูกจ้างเอกชนอยู่ในกิจการขนาดเล็กเป็นส่วนมาก ซึ่งใช้คนไม่ถึง 10 คน กระจายอยู่ทั่วประเทศประมาณ 70,000 แห่ง ลูกจ้างมีชั่วโมงทำงานมาก ไม่ค่อยมีวันหยุด วัน พักผ่อน ได้รับค่าจ้างต่ำ เป็นรายวันหรือรายชิ้นเสียเป็นส่วนมาก และนอกจากค่าจ้างแล้วไม่มี สวัสดิการหรือความมั่นคงในการทำงาน การเพิ่มค่าจ้างหรือการปกกครองดูแลลูกจ้างเป็นไปตาม อหยาตัยของนายจ้าง ไม่มีระเบียบกฎหมาย ลูกจ้างในกิจการหลายประเภทมีสภาพการทำงานที่ เสี่ยงต่ออันตรายจากโรคร้ายหรือสารมีพิษหรืออุบัติเหตุในการทำงานเพราะนายจ้างขาดความรู้ ความเอาใจใส่ป้องกัน และเมื่อเกิดอันตรายขึ้นแล้วก็มักไม่แจ้งเจ้าหน้าที่และจ่ายเงินทดแทนให้ ครบถ้วนตามกฎหมาย ส่วนกิจการเอกชนขนาดกลางที่ใช้ลูกจ้างระหว่าง 50-500 คน ในเขต กรุงเทพมหานคร มีประมาณ 1,055 แห่ง ใช้ลูกจ้างทั้งสิ้นประมาณ 132,065 คน และการดูแล ลูกจ้างก็ไม่ได้ หรือไม่มั่นคงกว่ากิจการขนาดเล็กเท่าใดนัก

สำหรับกิจการเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งใช้ลูกจ้าง 500 คนขึ้นไป ในเขต กรุงเทพมหานครมีอยู่ทั้งสิ้นประมาณ 95 แห่ง มีลูกจ้างประมาณ 133,509 คน ครั้งหนึ่งของ ลูกจ้างเหล่านี้ทำงานเป็นรายวันหรือรายชั่วโมง นายจ้างได้เริ่มสนใจจัดให้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล โดยเฉพาะเมื่อสองสามปีมานี้ และส่วนมากได้ปฏิบัติถูกต้องตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย คู่คุ้มครองแรงงานในเรื่องชั่วโมงทำงาน วันหยุด และการจ่ายค่าจ้างและกิจการหลายแห่งมีสวัสดิการ เพิ่มเติม นอกจากที่กฎหมายกำหนด

ในด้าน การตรวจตราดูแลให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง มีปัญหาเกี่ยวกับการ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย ซึ่งใช้ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน 1 คน ต่อกิจการ 200 แห่ง แต่ในปัจจุบันประเทศไทยมีเจ้าหน้าที่ตรวจ

แรงงาน 1 คน ต่อกิจการ 1,400 แห่ง ฉะนั้น การตรวจตราดูแลจึงกระทำได้เพียง 1 ใน 3 ของกิจการขนาดกลางขึ้นไปและแม้กระนั้นก็ไม่สม่ำเสมอ

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุในการทำงาน

ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายในการทำงานได้เพิ่มขึ้นโดยลำดับ จาก 500 ราย ในปี 2514 เป็นกว่า 5,000 รายในปี 2518 ยอดเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้ลูกจ้างที่ประสบอันตรายได้สูงขึ้นเป็น 25 ล้านบาท ในปี 2518 การที่กฎหมายเดิมได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้างเมื่อประสบอันตราย นอกจากจะไม่ให้ผลในการลดอันตรายเพราะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุแล้ว ยังเกิดกรณีพิพาทฟ้องร้องโต้แย้งสิทธิหรือความรับผิดชอบระหว่างทางราชการที่สั่งให้นายจ้างจ่ายกับลูกจ้างและนายจ้างตลอดมา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในปี 2517 รัฐจึงได้ตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นในกรมแรงงาน ให้นายจ้างจ่ายเงินเป็นการประกันการประสบอันตรายของลูกจ้างของตนไว้กับกองทุนเงินทดแทน โดยรัฐบาลออกเงินอุดหนุนและรับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั้งหมด ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้บ้างในเรื่องความแน่นอนและรวดเร็วในการจ่ายเงิน แต่งานของกองทุนก็ยังไม่ครอบคลุมให้ประโยชน์แก่ลูกจ้าง นอกจากกรุงเทพมหานครและห้าจังหวัดรอบกรุงเทพฯ แม้ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดดังกล่าวก็ครอบคลุมเฉพาะกิจการที่ใช้ลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป นับว่าลูกจ้างส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องนี้ และแม้ว่าการดำเนินงานโดยทั่วไปจะได้ผลดี คือ ขจัดภาระของนายจ้างในกรณีลูกจ้างประสบอุบัติเหตุ ตลอดจนกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้างให้ดีขึ้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อขอรับเงินทดแทนจากรัฐบาล ก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาหลักบางประการ ได้แก่

(1) ปัญหาในด้านความเข้าใจของนายจ้าง ซึ่งยังมีบางส่วนที่เห็นว่ากองทุนขาดความยุติธรรม คือ ให้ทางฝ่ายนายจ้างรับผิดชอบทางด้านการเงินแต่ฝ่ายเดียว โดยรัฐบาลมิได้มีส่วนร่วมและให้เงินสนับสนุนแก่กองทุนดังกล่าวแต่ประการใด ซึ่งแท้ที่จริงแล้วรัฐบาลรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารทั้งหมด

(2) ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

(3) ปัญหาเกี่ยวกับจุดอ่อนของการดำเนินงาน ซึ่งยังมีได้เน้นทางด้านป้องกันอุบัติเหตุเท่าที่ควร

(4) ปัญหาทางการเงิน คือ กองทุนมีเงินสำรองเหลือจ่ายจำนวนมาก เพราะขีดจำกัดของกฎหมายที่ไม่เปิดโอกาสให้ใช้

5.1.3 ปัญหาแรงงานสัมพันธ์

ปัญหาการเรียกร้องและการนัดหยุดงานได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเมื่อปลายปี 2516 ซึ่งมีการพิพาทนั้นมีการนัดหยุดงานกันถึง 501 ราย ภายในปีเดียว หลังจากนั้นได้เกิดขึ้นอีก 357 ราย และ 241 ราย ในปี 2517 และ 2518 ตามลำดับ ทำให้สูญเสียการผลิตและวันทำงานไปมากกว่า 1 ล้านวัน เทียบกับสถิติ 219 ครั้ง ในรอบ 17 ปี ก่อนหน้านั้น

ในช่วงปี 2516-2517 ข้อเรียกร้องลูกจ้างส่วนมากเป็นเรื่องขอเพิ่มค่าจ้างและค่าครองชีพ เนื่องจากราคาสินค้าสูงขึ้น โดยได้เน้นในรูปสวัสดิการและขอหลักประกันในการจ้างงานและขอให้นายจ้างปรับปรุงการบริหารงาน ซึ่งเป็นการร้องขอของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจที่สำคัญหลายรายในระยะหลัง ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายลูกจ้างได้มีการรวมกลุ่มตั้งสมาคมและสหภาพแรงงานขึ้น โดยมีบทบาทและอิทธิพลต่อการนัดหยุดงานหรือการประท้วงในด้านแรงงาน และเป็นเหตุให้มีความห่วงใยว่า อาจเกิดผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศได้ จำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างจะต้องร่วมกันพิจารณาเพื่อหาช่องทางที่เหมาะสมในการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว

5.1.4 ปัญหาการให้บริการจัดหางาน

ดังได้กล่าวได้แล้วในบทประชากร กำลังคน การมีงานทำ และค่าจ้างในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการเคลื่อนย้ายของกำลังแรงงานเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำเป็นจำนวนมากเป็นเหตุให้มีปัญหาหลักหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานในเมือง ในด้านบริการจัดหางานของรัฐทั้งในกรุงเทพมหานครและเมืองหลักในส่วนภูมิภาค ปรากฏว่าสำนักงานจัดหางานเท่าที่ดำเนินการอยู่ของรัฐบาลมีจำนวนไม่พอเพียง และมีขอบเขตการปฏิบัติงานจำกัด จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเพื่อสร้างความเชื่อถือทั้งของผู้ต้องการหางาน และนายจ้างที่ต้องการคนงาน โดยให้เป็นศูนย์กลางของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานอย่างแท้จริง ส่วนสำนักงานจัดหางานของเอกชนที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายอยู่ในขณะนี้ มีเป็นจำนวนมากที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้รับการควบคุมอย่างเพียงพอ และเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายการดำเนินงานก็มุ่งผลประโยชน์จากค่านายจ้างเพียงประการเดียว ไม่คำนึงถึงหลักประกันและความมั่นคงทั้งผู้จ้างหรือผู้ถูกจ้าง

5.2 แนวทางและมาตรการแก้ไข

5.2.1 สภาพการทำงานและความปลอดภัย

(1) เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการตรวจตราดูแลตามกฎหมายให้มีอัตราเจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อกิจการที่ต้องตรวจไม่เกิน 300 แห่ง

(2) กำหนดมาตรฐานเพื่อป้องกันความปลอดภัยในการทำงานและจัดให้มีการศึกษาวิจัยและให้คำแนะนำชี้แจง เพื่อป้องกันแก้ไขอันตรายจากเครื่องจักรหรือสารพิษหรือสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีในการทำงาน

(3) ทบทวนปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและความจำเป็นในประเทศ

5.2.2 ปรับปรุงกองทุนเงินทดแทนและเตรียมการประกันสังคมแขนงอื่น

(1) ขยายอัตรากำลังทั้งในด้านการบริการ ด้านบริการและอื่นๆ โดยปรับปรุงงานด้านประชาสัมพันธ์ เพื่อให้นายจ้างและลูกจ้างมีความเข้าใจต่อโครงการนี้ดีขึ้น

(2) ขยายงานกองทุนเงินทดแทนให้ครอบคลุมในจังหวัดต่างๆ เพิ่มขึ้นโดยอาจขยายขอบข่ายการดำเนินงานให้ครอบคลุมถึงธุรกิจที่ลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน เฉพาะกิจการที่มีลักษณะเสี่ยงภัย

(3) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ออกตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เพื่อให้การใช้จ่ายเงินสำรองเหลือจ่ายมีความคล่องตัวพอสมควร เช่น ใช้ในมาตรการป้องกันอุบัติเหตุ

(4) เตรียมการประกันสังคมแขนงอื่นๆ ที่จำเป็นตามความเหมาะสม รวมทั้งการพิจารณาเรื่องกองทุนสะสมแห่งชาติภายในระยะของแผน โดยอาจพิจารณารวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไว้เสียด้วยกัน

5.2.3 ด้านแรงงานสัมพันธ์

(1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน ให้ฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างได้ปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งกฎหมายประกาศใช้ ทั้งนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ให้ชัดเจน

(2) ศาลแรงงาน จะให้มีการจัดตั้งศาลแรงงานที่มีการดำเนินงานก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันรวดเร็ว และในระหว่างการดำเนินงานจัดตั้งศาลแรงงานนั้นให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ยังคงทำหน้าที่ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน แต่ปรับปรุงให้มีกำลังปฏิบัติงานสูงขึ้น เมื่อตั้งศาลแรงงานขึ้นแล้วคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะมีหน้าที่เพียงไกล่เกลี่ยการพิพาทแรงงานเท่านั้น ถ้าทั้ง 2 ฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้หลังจากไกล่เกลี่ยแล้วจะให้ศาลแรงงานเป็นผู้ชี้ขาด

(3) สถาบันส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้มีการพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้สำเร็จ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานในระยะยาว และในระหว่างการดำเนินงานจัดตั้งสถาบันแรงงานนี้ จะส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างได้พบปะปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาและการดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยให้กรมแรงงานเป็นเจ้าของเรื่อง การดำเนินงานตามวิธีหลังนี้จะช่วยลดทอนปัญหาแรงงานในระยะสั้นได้มาก

(4) การให้การศึกษาและอบรม จะจัดให้มีการอบรมและให้การศึกษาในความรู้ที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายแรงงานต่าง ๆ เพื่อให้แรงงานมีความรับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยิ่งขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งกันระหว่างแรงงานและนายจ้างนั้น จะสนับสนุนให้มีสภาแรงงานและสหภาพนายจ้างที่รวมตัวกันได้และมีอำนาจการต่อรองอย่างแท้จริง

5.2.4 การอบรมและฝึกอาชีพ

(1) ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้กำหนดนโยบายการอบรมและการฝึกระยะสั้นแก่ผู้อยู่นอกโรงเรียนให้แน่นอน และมีหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารนโยบายการฝึกและประสานงานฝึกแก่ผู้อยู่นอกโรงเรียนแต่เพียงหน่วยเดียว โดยย่ำในด้านการฝึกเพื่อการมีงานทำ

(2) สนับสนุนงานด้านการฝึกยกระดับฝีมือและการฝึกฝีมือพื้นฐาน โดยการขยายไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น

(3) ให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับภาระการฝึกให้มากขึ้น โดยการให้มีระบบการฝึกช่างฝึกหัดขึ้นให้เป็นระบบการพัฒนากำลังคนในอุตสาหกรรมในฝ่ายเอกชน แทนที่จะเป็นภาระของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียวที่ผลิตกำลังคนให้กับธุรกิจเอกชน และรัฐจะได้กวัดขันกำหนดหลักเกณฑ์ให้เอกชนเข้าร่วมเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมให้มากที่สุด

(4) เร่งรัดการกำหนดและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานให้มากขึ้น เพื่อยกระดับช่างฝีมือในแขนงต่าง ๆ ให้เทียบเท่ากับระดับมาตรฐานสากลระหว่างประเทศ

5.2.5 การให้บริการจัดหางานและข่าวสารด้านแรงงาน

(1) จัดทำข่าวสารและรายงานตลอดจนการวินิจฉัย เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการว่างงาน ตลาดแรงงาน ค่าจ้าง รายได้ และสภาพแรงงานของลูกจ้าง โดยรวดเร็วสม่ำเสมอ

(2) เร่งให้มีการจดทะเบียนการมีงานทำและการว่างงานให้เป็นไปอย่างทั่วถึงทุกจังหวัด

(3) ปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานจัดหางานของรัฐ เพื่อให้สำนักงานเป็นศูนย์กลางของผู้แสวงหางานและนายจ้างผู้ต้องการแรงงาน ขณะเดียวกันจะต้องมีข้อมูลอย่างเพียงพอ และทันต่อเหตุการณ์เพื่อจะได้เผยแพร่ข่าวความเคลื่อนไหวของตลาดแรงงานให้แก่ผู้แสวงหางาน นายจ้างและสถาบันศึกษาทุกสถาบัน

(4) ขยายและปรับปรุงสำนักจัดหางานให้เพิ่มจำนวนขึ้นในจังหวัดที่มีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม และตลอดจนย่านที่เป็นจุดรวมของคมนาคม เพื่อช่วยเหลือให้ข้อมูลและแนวทางที่ถูกต้องแก่ผู้แสวงหางาน และจะให้การฝึกอบรมระยะสั้นหรือสาธิตแก่ผู้หางาน ให้มีความรู้ด้านการทำงานและการอยู่ได้ภายในเมืองใหญ่ๆ ด้วย

(5) ควบคุมสถานจัดหางานของเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อวางแนวการดำเนินงานให้อยู่ในมาตรฐาน ตลอดจนให้การสนับสนุนในด้านวิชาการและช่วยให้การฝึกฝีมือเพิ่มเติมในบางอาชีพ การควบคุมดังกล่าวจะช่วยให้เกิดความศรัทธาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง และทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลลงไปด้วย

5.3 เป้าหมายและแผนงาน

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะเสริมสร้างการมีงานทำในประเทศให้มากขึ้นและมุ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมทางสังคม รวมทั้งในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดแผนงานและงานที่จะทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประกอบด้วย

- (1) แผนพัฒนาแรงงาน
- (2) แผนพัฒนาการจัดการและอบรมลูกจ้าง
- (3) แผนจัดหางานและแนะแนวอาชีพ
- (4) แผนงานมาตรฐานแรงงาน
- (5) แผนกองทุนเงินทดแทน
- (6) แผนแรงงานสัมพันธ์
- (7) แผนการทำงานของคนต่างด้าว
- (8) แผนศึกษาข้อเท็จจริงด้านแรงงาน

แต่ละแผนงานประกอบด้วยงานและโครงการเฉพาะที่จำเป็นรีบด่วน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายสรุปได้ดังนี้

5.3.1 แผนพัฒนาแรงงาน เพื่อพัฒนาแรงงานให้มีประสิทธิภาพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน และเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ทำงานอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงคุณภาพ และขยายงานพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับในส่วนกลางจะปรับปรุงและขยายงานที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดินแดง และวัดธาตุทอง โดยจะ

รับคนเข้าฝึกได้ 27,500 คน ในส่วนภูมิภาคจะจัดตั้งสถาบันขึ้นใหม่อีก 3 แห่ง ในระยะของแผนพัฒนาฯ จะสามารถรับคนเข้าฝึก 13,800 คน

5.3.2 แผนจัดหางานและแนะแนวอาชีพ โดยจะขยายบริการของรัฐในด้านการจัดหางาน การแนะแนว และเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยจะจัดหางานให้แก่ประชาชนประมาณ 280,600 คน และจะจัดตั้งสำนักงานจัดหางานในส่วนภูมิภาคอีก 70 แห่ง

5.3.3 แผนกองทุนเงินทดแทนและแผนแรงงานสัมพันธ์ เพื่อที่จะเป็นหลักประกันในการที่ลูกจ้างประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานและโรคอันเกิดจากการทำงานและเพื่อที่จะให้ได้รับเงินค่าทดแทนโดยรวดเร็ว และเหมาะสมกับสภาพความร้ายแรง และส่งเสริมการปฏิบัติการในการร่วมปรึกษาหารือ และร่วมเจรจาต่อรองในลักษณะซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานโดยจะดำเนินการให้มีการประกัน การประสบอันตราย และอุบัติเหตุแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10-20 คนขึ้นไป 10,600 แห่ง และจะขยายไปยังส่วนภูมิภาคอีก 3,490 แห่ง และจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และคาดว่าจะดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงาน และระดับการนัดหยุดงานประมาณ 1,325 ราย และใกล้เคียงข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง 2,575 ราย

บทที่ 8

การพัฒนาสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่แล้วมาได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างของประเทศหลายประการ เช่น เปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลให้เกิดความเติบโตของเมืองต่างๆ มากขึ้น และมีการเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบทเข้าสู่ในเมือง การเปลี่ยนแปลงย่อมก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมใหม่ๆ ขึ้นหลายประการ ซึ่งได้ทวีความรุนแรงและกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ให้ความสนใจงานพัฒนาด้านสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการสร้างเสถียรภาพของสังคมและการส่งเสริมบทบาททางสังคมของเยาวชนและสตรีให้มีความหมายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การวางแผนพัฒนาสังคมจะยึดวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกระดับ เพื่อสร้างและกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็จะพยายามรักษาเสถียรภาพของสังคมในช่วงที่มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างสมดุลและสนับสนุนกัน

ปัญหาและอุปสรรคทางด้านสังคมที่พิจารณาแล้วและเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนสมควรจะหยิบยกขึ้นพิจารณาและวางแนวทางแก้ไขภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีดังนี้ คือ

(1) **ปัญหาการติดยาเสพติดให้โทษ** เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ความไม่มีเสถียรภาพทางด้านครอบครัวได้ผลักดันเด็กและเยาวชนมีโอกาสเข้ามั่วสุมกับอบายมุขได้ง่าย โดยเฉพาะการติดยาเสพติดกำลังจะเป็นปัญหาสังคมที่รุนแรงมากขึ้น

(2) **ปัญหาความเสื่อมโทรมของศิลปวัฒนธรรมและศาสนา** เป็นผลสืบเนื่องจากสังคมได้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมทางวัฒนธรรมและศาสนาของประชาชนขึ้น

(3) **ปัญหาความมั่นคงและปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน** ซึ่งส่วนใหญ่ คือภัยจากอาชญากรรม อุบัติภัย สาธารณภัยและภัยที่เกิดจากสิ่งอุปโลกและบริโลก

(4) **ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของสตรี** ในปัจจุบันสตรียังไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเพียงพอ

(5) **ปัญหาเด็กและเยาวชน** ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่กำลังจะเป็นแรงงานและระดับมัธยมศึกษาต่อไปในอนาคต ต้องได้รับผลกระทบกระเทือนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมโดยกระทันหัน

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพขึ้นในสังคม

1. ปัญหายาเสพติดให้โทษ

1.1 สภาพทั่วไปและปัญหา

นับแต่รัฐบาลได้ประกาศเลิกการสูบฝิ่น โดยปิดโรงยาฝิ่นและมีการเผาคลังสูบฝิ่นที่สนามหลวง เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2502 จากผลของการสำรวจในขณะนั้นว่ามีผู้ติดยาฝิ่นประมาณ 79,540 คน แต่เมื่อได้ประกาศห้ามสูบฝิ่นแล้วปรากฏว่ามียาเสพติดประเภทใหม่ขึ้นมาแทนที่ คือ ผงขาว หรือเฮโรอีน จากผลการสำรวจของคณะกรรมการต่างๆ และการรายงานขององค์การอนามัยโลกพบว่าในปัจจุบันมีผู้ติดยาเสพติดอยู่ประมาณ 600,000 คน โดยเฉพาะเยาวชนของชาติ อายุระหว่าง 16-24 ปี มีถึงประมาณร้อยละ 60-70

จากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่า ปัญหายาเสพติดให้โทษเป็นปัญหาระดับชาติที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขเป็นการเร่งด่วน เพราะนอกจากประเทศไทยจะต้องสูญเสียเงินเพื่อซื้อผงขาวในปริมาณหนึ่งๆ เป็นเงินประมาณ 10,800 ล้านบาทแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ ร้ายแรงติดตามมาด้วย คือ ปัญหาอาชญากรรมและการสูญเสียทรัพยากรกำลังคนของชาติ

1.2 แนวทางและมาตรการแก้ไข

แม้รัฐบาลจะได้ใช้มาตรการเด็ดขาดรุนแรงถึงขนาดขั้นประหารชีวิตและจำคุกสถานหนักต่อผู้ที่ทำการผลิตหรือทำการค้ายาเสพติดให้โทษแล้วก็ตาม ก็ยังมีการลักลอบและจำหน่ายอยู่เนืองๆ ฉะนั้นจึงจะเน้นวิธีการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดรักษา และการปลูกพืชทดแทน ด้วยแนวทางที่จะดำเนินการดังนี้ คือ

1.2.1 การป้องกัน

(1) เน้นหนักในเรื่องการให้สุขศึกษาและเผยแพร่เรื่องพิษภัยของยาเสพติดและการป้องกัน รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้ปกครองและครูขึ้นเพื่อการนี้

(2) เน้นการป้องกันขั้นพื้นฐาน คือ การส่งเสริมสุขภาพจิตของประชาชนทุกกลุ่ม โดยการให้สุขภาพจิตศึกษาแก่หน่วยบริการสาธารณสุขทุกระดับและแก่ชุมชน

1.2.2 การปราบปราม

(1) เร่งดำเนินการทำลายล้างผู้มีอิทธิพลหนุนหลังผู้ผลิตและผู้จำหน่ายให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ เพราะอุปสรรคสำคัญของการปราบปรามอยู่ที่เจ้าหน้าที่ผู้ปราบปรามมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้ผลิตและผู้จำหน่าย

(2) หน่วยปราบปรามจะต้องได้รับการสนับสนุน ทางด้านอุปกรณ์ยานพาหนะและกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างเพียงพอ ขณะเดียวกันจะต้องมีการปรับปรุงระบบและวิธีการข่าวกรองให้รัดกุมและได้ผลอย่างนับไว

1.2.3 การบำบัดและรักษา

(1) จัดคลินิกถอนพิษยาและฟื้นฟูจิตใจผู้ติดยาเสพติด

(2) จัดคลินิกเมธาโดนในระยะยาว เพื่อลดปัญหาโดยตรงในกรณีผู้ติดยาไม่สามารถบำบัดได้ด้วยวิธีอื่น

(3) สนับสนุนให้มีการช่วยบำบัดให้เกิดผลในด้านฟื้นฟูสภาพจิตใจและระดับประครองให้ผู้ป่วยติดยาเสพติดมีโอกาสที่จะเลิกติดยาได้มากยิ่งขึ้น

(4) ฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ป่วยให้มีความสนใจในด้านสันตนาการและปรับตัวเองในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่ม

(5) ให้การฝึกอบรมอาชีพควบคู่ไปกับการฟื้นฟูสภาพจิตใจ

1.2.4. การสนับสนุนการปลูกพืชทดแทน ฝิ่นเป็นตัวการสำคัญและเป็นที่มาของเฮโรอีน จึงควรหาวิธีการมีให้ชาวเขาเผ่าต่างๆ ตอนเหนือของประเทศมีการปลูกฝิ่น โดยการจัดหาที่ที่เหมาะสมจัดตั้งเป็นนิคมชาวเขาขึ้น ให้ตั้งถิ่นฐานให้เป็นหลักแหล่ง และส่งเสริมให้มีการปลูกพืชทางด้านเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมายแทนฝิ่น พร้อมทั้งจัดหาตลาดให้แก่พืชผลที่ผลิตได้

1.2.5 การประสานงาน การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหา ยาเสพติดให้โทษ จะบรรลุผลตามจุดหมายได้เพียงไร จำเป็นจะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติงานและร่วมดำเนินการอย่างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนและประสานงานระดับชาติจากหน่วยงานต่างๆ และองค์การอาสาสมัครเพื่อให้แผนงานดำเนินไปอย่างสอดคล้องต้องกัน และมีสำนักงานปฏิบัติงานโดยเฉพาะและเร่งรัดหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบให้ทำการปราบปรามให้เข้มงวดกวาดขันยิ่งขึ้น

1.3 เป้าหมายและแผนงาน

เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้โทษได้ผล ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีเป้าหมายและแผนงานในการดำเนินงานดังนี้ คือ

1.3.1 แผนงานทางด้านการป้องกันบำบัดรักษา เพื่อไม่ให้อัตราการติดยาเสพติดเพิ่มขึ้นในเด็กนักเรียนและประชาชนในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 กระทรวงสาธารณสุข และกรุงเทพมหานคร จึงร่วมมือกันดำเนินการต่อไปนี้

- (1) จะบำบัดผู้ป่วยในคลินิกถอนพิษและผู้ป่วยนอก ประมาณ 104,000 คน
- (2) จะรักษาด้วย Methadone ประมาณ 511,000 คนต่อวัน
- (3) จะจัดตั้งสถานที่ให้บริการปรึกษาและคำแนะนำประมาณ 100 หน่วย
- (4) จะใช้ศูนย์เยาวชนและบ้านกึ่งวิธีเป็นที่ฟื้นฟูสภาพจิตใจ

1.3.2 แผนการปลูกพืชทดแทน จะทำการแบ่งเขตที่มีชาวเขาอาศัยอยู่ในจังหวัดต่างๆ ออกเป็น 210 เขต (13 จังหวัด ประชากร 291,133 คน มีที่เพาะปลูกฝิ่น 62,132 ไร่ และทำไร่ 350,444 ไร่) จะดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่พัฒนาปีละ 20 เขต จะคุมประชากร 36,000 คน และในเขตนั้นๆ จะแบ่งพืชที่ทำการเพาะปลูกออกเป็น 3 ส่วน คือ นาและพืชหมุนเวียนไม่ยืนต้น และปลูกป่าไม้ในระยะสั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะสามารถลดพื้นที่ปลูกฝิ่นลงได้ประมาณร้อยละ 50

1.3.3 แผนงานป้องกันและปราบปราม เร่งการพิจารณาจัดทำโครงการและเป้าหมายดำเนินการเป็นการแน่นอน โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษให้เข้มแข็งกว้างขวางยิ่งขึ้น

2. ศิลป วัฒนธรรมและศาสนา

2.1 ศิลป วัฒนธรรม

2.1.1 สภาพโดยทั่วไปและปัญหา

(1) ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีศิลปวัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ซึ่งได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษแต่โบราณกาล ศิลปวัฒนธรรมประจำชาติของไทย มีทั้งในรูปของขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษา การแต่งกาย และในรูปของศิลปวัตถุ ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป ปัจจุบันความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในด้านการสื่อสาร คมนาคม ธุรกิจและการค้าต่างๆ มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านศิลปวัฒนธรรมจากแบบอย่างที่เคยปฏิบัติกันมาแต่ดั้งเดิมเป็นอันมาก ทำให้ศิลปวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมบางอย่างของไทยที่ควรสงวนและรักษาไว้ค่อยๆ เลือนหรือถูกทำลายไปและถูกวัฒนธรรมจากต่างชาติเข้ามาแทนที่อย่างรวดเร็ว

(2) ศิลปวัฒนธรรมในรูปของโบราณวัตถุสถาน อันแสดงถึงสัญลักษณ์ของความเจริญของประเทศในด้านสถาปัตยกรรม จิตรกรรมและประติมากรรม ซึ่งปรากฏหลักฐานในรูปของวัดวาอาราม โบราณสถานและปูชนียวัตถุที่สำคัญๆ ซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ได้ถูกทำลายไปเป็นอันมาก

(3) การตื่นตัวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ ทำให้เกิดแนวความคิดทางวัฒนธรรมการเมืองและได้แสดงออกในทางปฏิบัติ เช่น การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ความเป็นธรรม ความเสมอภาค การแสดงออกในทางดนตรี และวรรณกรรมที่ชื่นชมถึงชีวิตในสังคมใหม่ สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุที่ทำให้คนรุ่นใหม่ละทิ้งศิลปวัฒนธรรมที่เคยถือว่าดีงามของชาติ

(4) ขาดนโยบายและแผนงานหลักของชาติเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนผู้รับผิดชอบอย่างจริงจัง จะเห็นได้จากหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศิลปวัฒนธรรมแยกอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย และต่างฝ่ายต่างดำเนินงาน ไม่มีการประสานงานและการกำหนดมาตรการและเป้าหมายร่วมกัน

(5) การเผยแพร่ การให้ความรู้และแนวทาง เพื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมในศิลปวัฒนธรรมของไทย ไม่สามารถทำได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะเยาวชนขาดความรู้ความเข้าใจ และความสนใจในความสำคัญของศิลปวัฒนธรรมที่ดีงามของชาติที่มีอยู่แล้วและรับเอาศิลปวัฒนธรรมจากต่างประเทศโดยมิได้มีการดัดแปลง หรือปรับปรุงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและสังคมไทย

2.1.2 แนวทางและมาตรการแก้ไข

(1) ขยายงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจใน ความสำคัญของศิลปวัฒนธรรมของชาติให้แก่ประชาชน นักเรียน นิสิต และนักศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทางด้านประชาชนให้มีการเพิ่มจำนวนสถานที่เพื่อเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมให้ทั่วถึง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทางด้านนักเรียน นิสิต และนักศึกษาจะต้องกำหนดแนวทางให้ใช้สถานศึกษาเป็นแหล่งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(2) ส่งเสริมนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนให้จัดกิจกรรมเป็นพิเศษเกี่ยวกับการบูรณะปฏิสังขรณ์และรักษาศิลปวัฒนธรรมขึ้นในวันสำคัญๆ ประจำปี เพื่อเป็นการปลูกฝังทัศนคติและความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะต้องหาวิธีการเพื่อรับความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ให้กว้างขวาง

(3) จัดทำแผนหลักในการทำนุบำรุงและรักษาศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้เป็นแนวนโยบายและมาตรการที่หน่วยงานต่างๆ จะได้ยึดถือไปปฏิบัติและดำเนินการโดยประสานสอดคล้องกันต่อไป

2.2 ศาสนา

2.2.1 สภาพทั่วไปและปัญหา

(1) ชีวิตและสังคมของคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวชนบท ได้ผูกพันกับศาสนาจนเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน เพราะศาสนาเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำรงชีวิต ระเบียบ ประเพณี ตลอดจนวัฒนธรรมของชนในชาติจนแยกกันเกือบไม่ได้ วัตถุประสงค์เป็นแหล่งเกิดของศิลปะและวัฒนธรรมเป็นส่วนใหญ่ สังคมไทยได้อาศัยพุทธศาสนาเป็นที่หล่อหลอมจิตใจของชนชาวไทยทั้งชาติและปลูกฝังศีลธรรมอันดีงามสืบต่อกันตลอดมา

ศาสนาพุทธเป็นศาสนาของคนกลุ่มใหญ่ในประเทศ หรือประมาณ 93% ของจำนวนประชากร นอกจากนั้น มีศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ (นิกายคาทอลิกและโปรเตสแตนต์) ศาสนาฮินดู และศาสนาซิกข์ แต่หลักของพุทธศาสนานั้นได้มีการบังคับทุกอย่างเป็นไปโดยความสมัครใจ ดังนั้น ข้อขัดแย้งของประชาชนไทยในเรื่องศาสนาจึงมีไม่มากนัก ปัญหาสำคัญอยู่ที่บำรุงรักษาและการแก้ปัญหาในวงการบริหารพุทธศาสนาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(2) เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในอัตราอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมในปัจจุบันไปด้วย โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว การคมนาคมและขนส่งสะดวกขึ้น จนทำให้ค่านิยมทางศาสนาเปลี่ยนแปลงไป ความเจริญและความต้องการทางวัตถุทำให้วัดวาอารามซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางของสังคม เป็นที่รวมของจิตใจได้เสื่อมคลายลง มีการใช้ศาสนาเป็นเครื่องอ้างและเครื่องมือในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มากขึ้น เช่น มีการลักลอบขุดค้น ทำลายสัญลักษณ์ทางศาสนาขึ้นมากขึ้น จึงเป็นปัญหาที่จะต้องหาทางแก้ไขเพื่อปกป้องรักษาศาสนาและวัฒนธรรมของชาติสืบต่อไป

(3) การสร้างหรือปรับปรุงวัดวาอารามหรือศาสนสถานต่างๆ ทำกันโดยไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีขอบเขต สุดแต่กลุ่มบุคคลแต่ละหมู่คณะจะดำเนินงานกัน ทำให้ประชาชนผู้มีศรัทธาต้องสิ้นเปลืองเงินทองมากกว่าที่ควร การเรียกรับ บอกรบุญและการสร้างวัดใหม่ๆ ขึ้นมากมายในปัจจุบัน ก็เป็นการมุ่งสร้างทางวัตถุมากกว่าพัฒนาทางด้านจิตใจ ทำให้วัดในทางพุทธศาสนามีมากจนกระทั่งในบางหมู่บ้านประชาชนไม่สามารถจะให้ความอุปถัมภ์ค้ำชูได้ กลายเป็นวัดร้างหรือไม่มีพระสงฆ์อยู่ จนเกิดสภาพเสื่อมโทรมในที่สุด จากการสำรวจปรากฏว่าขณะนี้วัดทั้งหมดจำนวน 25,695 วัด เป็นวัดร้างเสีย 4,670 วัด ส่วนที่เหลือก็มิได้รับการทำนุบำรุงให้เป็นศูนย์กลางของศีลธรรมจรยาอันดีงามเท่าที่ควร สมกับเจตนารมณ์ของผู้สร้างหรือผู้บริจาค นับเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง

(4) หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการศาสนา ยังมีได้มีการประสานงานกันเท่าที่ควร ในอันที่จะวางแผนและปฏิบัติงานร่วมกัน ในการจะทำนุบำรุงหรือปรับปรุงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศาสนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและสิ่งแวดล้อม

เท่าที่ควร อาทิ ในเรื่องระเบียบการปฏิบัติตนของสงฆ์ การสร้างวัดวาอาราม การบอกรับบุญเรื่อยไป ฯลฯ

2.2.2 แนวทางและมาตรการแก้ไข

แนวทางและมาตรการแก้ไข มีดังนี้

(1) ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของสงฆ์ให้อยู่ในกรอบพระวินัยเท่าที่จะสามารถทำได้ในสภาวะการณปัจจุบัน และวางกฎเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ารับบรรพชาให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น

(2) ปรับปรุงแนวทางและหลักเกณฑ์และรูปแบบในการพัฒนาวัดวาอารามและสถานที่ประกอบศาสนกิจของศาสนาต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย และคงไว้ซึ่งสัญลักษณ์ทางศาสนา และเอกลักษณ์ของชาติ

(3) พัฒนาวัดวาอารามทุกศาสนาให้เป็นไปตามแบบแผน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านการรักษาไว้ในศิลปวัฒนธรรมและให้เป็นที่พึ่งของประชาชนด้านความสงบทางจิตใจ

(4) ปรับปรุงและวางแผนเกี่ยวกับด้านการศึกษา และพระสงฆ์ในพุทธศาสนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในทางศาสนา เพื่อปรับปรุงและสนับสนุนวิธีการในการเผยแพร่หลักธรรมของศาสนาในทางที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมแก่ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะเยาวชนของชาติให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดีงาม

(5) ป้องกันมิให้กลุ่มบุคคลหาประโยชน์จากศาสนสมบัติ และทำลายบรรยากาศแวดล้อมความสงบสุขในบริเวณวัดวาอารามต่างๆ และศาสนสถานต่างๆ โดยการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและกฎหมายอันเกี่ยวกับการนี้

(6) สนับสนุนกิจกรรมของศาสนาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ศาสนา เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจหลักและคำสอนที่ถูกต้องของศาสนา และเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนที่นับถือศาสนาต่างกัน

3. ความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็คือ การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาคูหาภัย สาธารณภัย ปัญหาการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเหล่านี้นับแต่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขเร่งด่วนทั้งสิ้น

3.1 ปัญหาอาชญากรรม

3.1.1 สภาพทั่วไป จากสถิติของกรมตำรวจในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นว่ามีคดีอาชญากรรมเกิดขึ้นโดยอัตราเฉลี่ยปีละประมาณ 2,000 รายต่อประชากร 1 แสนคน และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ และจากสถิติของกรมราชทัณฑ์ก็แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นปีละ 3,000-4,000 คน

3.1.2 ปัญหา กล่าวโดยทั่วไปสาเหตุของปัญหาอาจสรุปได้ดังนี้

(1) ภาวะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ตกต่ำ ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โอกาสที่จะหางานทำมีน้อยลง สิ่งเหล่านี้ผลักดันให้ประชาชนส่วนหนึ่งต้องหันเหไปดำเนินชีวิตในทางผิดกฎหมาย

(2) ในระยะที่ผ่านมายังมิได้มีการวางแผนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมีปัญหาคอร์รัปชันต่อหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติงานยังบกพร่องอยู่มาก

3.1.3 แนวทางและมาตรการแก้ไข มาตรการที่จะใช้แก้ปัญหาให้ได้ผลจริงจังนั้นต้องเน้นทั้งทางด้านการป้องกันและปราบปราม

(1) ในด้านการปราบปราม

ปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานปราบปรามให้เคร่งครัดต่อหน้าที่ยิ่งขึ้น โดยการใช้มาตรการเด็ดขาดแก่ผู้กระทำผิด ถ้ามีการทุจริตต่อหน้าที่ และจะต้องเร่งรัดการวางแผนและติดตามประเมินผลงานที่ได้ทำไปแล้วด้วย ทั้งจำเป็นจะต้องเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปราบปรามและอุปกรณ์การปราบปรามให้เพียงพอกับอัตราการขยายตัวของประชากร โดยเฉพาะในชนบทและเขตเมืองที่มีคดีอาชญากรรมสูง

(2) ในด้านการป้องกัน

จำเป็นจะต้องหาทางป้องกันทั้งในด้านภาวะเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งควรเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการผู้ที่มีหน้าที่ในการป้องกันให้สูงขึ้น

(3) เป้าหมายและแผนงาน

- **แผนงานการฝึกอบรมและเพิ่มอัตรากำลังพล**

จะเพิ่มอัตรากำลังพลทางการปราบปรามโดยเฉพาะในท้องที่ส่วนกลางที่มีปัญหาและในท้องที่ชนบทห่างไกล โดยจะเพิ่มในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวน 15,000 คน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความเข้มแข็งในการดำเนินงาน จะมีการฝึกอบรมตำรวจสนามและตำรวจบริการ และพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดและหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติราชการ

- **แผนงานเพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการปราบปราม**
จะรักษาระดับความรุนแรงของปัญหาในด้านนี้ไม่ให้สูงขึ้น โดยเฉพาะจะเร่งรัดและปรับปรุงงานตามโครงการสายตรวจร่วม หน่วยปราบปรามเฉพาะกิจ หน่วยปราบปรามพิเศษประจำจังหวัดและศูนย์ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
- **แผนงานประชาสัมพันธ์**
จะเร่งดำเนินการตามโครงการอาสาสมัครต่อต้านอาชญากรรมนิทรรศการอาวุธวัตถุระเบิดและยาเสพติดให้โทษ นิทรรศการอุบัติเหตุจราจร อัคคีภัย และสาธารณภัย และโครงการจัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ทัศนวิสัย
- **แผนงานเกี่ยวกับด้านการสนับสนุน**
จะพิจารณาดำเนินการจัดหาข้อมูลโดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น และข้อมูลอาชญากรรม โครงการสภาพอาชญากรรมประจำปี โครงการวิจัยปัญหาอาชญากรรม และโครงการศูนย์ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

3.2 อุบัติเหตุและสาธารณภัย

3.2.1 สภาพทั่วไปและปัญหา ในกระบวนการพัฒนาเมืองและพัฒนาอุตสาหกรรมได้มีอุบัติเหตุต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งทำให้เกิดสูญเสียทรัพย์สิน บาดเจ็บ และเสียชีวิตของประชาชนมากขึ้นทุกขณะ สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะมีการเน้นเรื่องอุบัติเหตุในการจราจรในที่สาธารณะและในโรงงานอุตสาหกรรม

(1) **อุบัติเหตุในการจราจร** ทั้งทางบกและทางน้ำ ซึ่งอาจมีสาเหตุเกิดขึ้น ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและความสนใจ ตลอดจนประสบการณ์ในการใช้รถใช้ถนน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนไม่เพียงพอ รวมทั้งมีการละเมิดกฎจราจร นอกจากนั้นระบบจราจรและระบบถนนที่เป็นอยู่มีข้อบกพร่องทางเทคนิค ซึ่งนำไปสู่อุบัติเหตุได้

(2) **ในที่สาธารณะ** คือ เรื่องอัคคีภัย ซึ่งในระยะปี 2514-2518 ในส่วนกลางประชาชนเสียชีวิตปีละ 105 คน บาดเจ็บ 175 คน สูญเสียทรัพย์สินคิดเป็นมูลค่า 710.99 ล้านบาท และในส่วนภูมิภาค ประชาชนเสียชีวิต 92 คน บาดเจ็บ 150 คน สูญเสียทรัพย์สินคิดเป็นมูลค่า 1,071.01 ล้านบาท

(3) **ในโรงงานอุตสาหกรรม** จำนวนผู้ประสบภัยอันตรายเนื่องจากการทำงานยังคงเพิ่มขึ้นทุกปี แสดงให้เห็นว่าระบบการทำงานและเครื่องจักรเครื่องมือยังมิได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น นายจ้างยังไม่ตระหนักถึงการสูญเสียอันเกิดจากการประสบอันตรายของลูกจ้าง

และไม่สนใจในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และความจำเป็นในเรื่องการใช้เครื่องป้องกันต่างๆ ซึ่งในระหว่างเดือนมกราคม-กันยายน ของปี 2517 และ 2518 จำนวนผู้ประสบอันตรายในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 37.6 โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรมประเภทเครื่องไฟฟ้า แก๊สและประปา เพิ่มมากกว่า 10 เท่า รองลงมา คือ อุตสาหกรรมประเภทการก่อสร้างเพิ่มร้อยละ 40.7 นับว่าเป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราสูง

3.2.2 แนวทางและมาตรการแก้ไข

(1) ในทางจรรยา จะปรับปรุงก่อนอื่น คือ

- ให้การศึกษาเรื่องความปลอดภัยในท้องถนนและแม่น้ำ ลำคลองแก่ประชาชน โดยการประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการสื่อมวลชนให้มากขึ้น และให้บรรจุเรื่องนี้เป็นหลักสูตรวิชาเลือกในชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา
- ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจราจรได้มีการวางแผน ร่วมกันในการออกแบบการสร้างทางและถนนให้มีสภาพของความปลอดภัยแก่ผู้ใช้นั้น
- ให้มีหน่วยงานประสานงานกลางเพื่อการควบคุมอุบัติเหตุบนท้องถนนโดยพิจารณาจากหน่วยงานที่มีอยู่ เช่น กองตำรวจจราจร กรมทางหลวง กทม. หรืออื่นๆ และให้จัดตั้งหน่วยกู้ภัยขึ้น
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบการเกี่ยวกับการจราจรที่มีช่องโหว่ โดยเฉพาะบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร
- กวดขันการออกใบอนุญาตขับขี่ให้มีการสอบกันอย่างจริงจัง

(2) ในที่สาธารณะ คือ อัคคีภัยมีแนวทางแก้ไขดังนี้

ให้การศึกษาถึงสาเหตุและวิธีการป้องกันอัคคีภัยแก่ประชาชนให้มากขึ้นและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษผู้ประมาทและลอบวางเพลิง

(3) ในโรงงานอุตสาหกรรม ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ให้รัดกุมและเด็ดขาดเกี่ยวกับการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม และเครื่องมือป้องกันอุบัติเหตุแก่คนงาน ในขณะที่เดียวกันจะปรับปรุงและขยายโครงการกองทุนเงินทดแทนอุบัติเหตุในการทำงานที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการอยู่แล้ว โดยเน้นในด้าน การป้องกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงานด้วย

3.3 ความไม่ปลอดภัยในชีวิตอันเกิดจากการบริโภค

ในปัจจุบันปรากฏว่า ในตลาดสินค้าบริโภคได้มีการผลิตสินค้าอาหารบางชนิดที่มีสิ่งเป็นพิษเจือปน ทำให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพหรือชีวิต เช่น การใช้สีผสมอาหาร การใช้สารเคมีบางชนิด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการผลิตอาหารสำเร็จรูป หรือสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคที่ขาดคุณภาพหรือไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น การผลิตน้ำปลาจากกระดูกสัตว์และสิ่งปรุงรสอย่างอื่นโดยไม่ได้ใช้ปลา อาหารกระป๋องที่ไม่มีการตรวจสอบคุณภาพ และภาชนะที่ใช้ในการบรรจุซึ่งทำให้เป็นพิษต่อร่างกายเมื่อนำไปรับประทาน รวมทั้งยังไม่มีการผลิตยารักษาโรคและเครื่องสำอางและอุปกรณ์อื่นๆ อีกมากที่เป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิตของผู้บริโภค รัฐบาลจะแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือออกกฎหมายควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อหาทางอุดช่องโหว่เหล่านั้นให้หมดไป ในขณะเดียวกันให้มีการตรวจตราควบคุมอย่างใกล้ชิดด้วย

4. บทบาทของสตรีในการพัฒนาประเทศ

4.1 สภาพทั่วไป

ในปัจจุบันสตรีมีจำนวนเป็นกึ่งหนึ่งของประชากรของประเทศ และเป็นพลเมืองในระหว่างกลุ่มอายุของวัยทำงาน (อายุ 15 ปีขึ้นไป) ประมาณ 11 ล้านคน อย่างไรก็ตามปรากฏว่าสถานะของสตรียังด้อยกว่าชายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเป็นการสมควรที่จะเร่งสนับสนุนให้สตรีมีความรู้ความสามารถและได้รับความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น เพื่อจะได้เป็นพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้เต็มตามขีดความสามารถมากขึ้น

4.2 ปัญหา

4.2.1 แม้รัฐจะให้การศึกษาในวิชาทั่วไปแก่เยาวชนทั้งชายและหญิงเท่าเทียมกัน แต่ในสภาพการที่เป็นอยู่เด็กชายมักได้โอกาสศึกษามากกว่าเด็กหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวที่ยากจนดังจะเห็นได้จากอัตราผู้ไม่รู้หนังสือที่สำรวจได้ในปี 2513 หญิงมีอัตราเป็นร้อยละ 25.2 ชายมีอัตราเป็นร้อยละ 11.1

4.2.2 เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ แม้กฎหมายจะได้บัญญัติไว้ให้สิทธิเสมอภาคแก่สตรีและบุรุษในการประกอบอาชีพและค่าจ้างแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติจากผลการสำรวจปรากฏว่า สตรียังมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในการทำงานในระดับสูงน้อยกว่าชายและยังมีรายได้ต่ำกว่าชาย

4.3 แนวทางและมาตรการแก้ไข

ในการเน้นบทบาทของสตรีให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะมีแนวทางดังนี้ คือ

4.3.1 ทางด้านการศึกษา

(1) เร่งรัดให้การศึกษาขั้นสืบเนื่องอันจำเป็นแก่กลุ่มสตรีในชนบทให้มีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมของท้องถิ่นและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงสมรรถภาพและความรับผิดชอบในการทำงานของสตรี

(2) ให้การศึกษอบรรณแก่สตรีในรูปแบบการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้สตรีเองและทั้งฝ่ายชายมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการในความเสมอภาคระหว่างชายหญิง (กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ)

4.3.2 ทางด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ

(1) ให้โอกาสก้าวหน้าอันเท่าเทียมกันในการทำงานฝ่ายรัฐ และขยายงานและอัตรากำลังของฝ่ายแรงงานหญิง พร้อมทั้งสอดส่องให้สตรีที่เป็นลูกจ้างได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่เท่าเทียมกันกับการใช้แรงงานชายในงานประเภทเดียวกัน

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยราชการและเอกชนร่วมกันฝึกอบรมอาชีพให้แก่สตรี ทั้งนี้ เพื่อยกระดับฝีมือสตรีให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดท้องถิ่นด้วย

4.3.3 การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย

(1) ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่ขัดต่อหลักความเป็นธรรมและสิทธิเสมอภาคของสตรี พร้อมทั้งเน้นเรื่องการคุ้มครองแรงงานสตรีในอาชีพต่างๆ

(2) เพิ่มโทษทางอาญา และการปราบปรามมากขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติล่วงละเมิด บังคับขู่เข็ญและชักนำสตรีให้ไปสู่ในหนทางที่ผิด

4.4 เป้าหมายและแผนงาน

4.4.1 แผนการดำเนินงานในระยะสั้น

(1) ให้มีการอบรมในส่วนภูมิภาคในเขตพัฒนาชุมชนรวม 70 จังหวัด ทางด้านอาหารและโภชนาการ อุตสาหกรรมในครอบครัว พัฒนาครอบครัวและสังคมการเกษตร การจัดกลุ่มและการวางแผนครอบครัว โดยมีเป้าหมายดำเนินการในระหว่างแผนฯ ดังนี้ คือ

- ให้การฝึกอบรมขั้นพื้นฐาน 1,400 กลุ่ม จำนวน 42,000 คน

- ให้การฝึกกิจกรรมต่อเนื่อง 1,900 กลุ่ม จำนวน 18,900 คน

- ให้การฝึกอบรมอาชีพ 710 กลุ่ม จำนวน 26,300 คน
- (2) ให้มีการฝึกอบรมเยาวชนสตรีให้เป็นกุลสตรีไทย และให้มีการฝึกอบรมในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังนี้
 - ฝึกอบรมเยาวชนสตรี 25 รุ่น จำนวน 1,250 คน
 - จัดการอบรมเยาวชนสตรี 17 รุ่น จำนวน 3,350 คน
 - ฝึกอบรมเฉพาะกิจกรรม 15 รุ่น

4.4.2 แผนการดำเนินงานระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อให้การพัฒนาบทบาทของสตรีได้เป็นไปตามแนวทางข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเข้าร่วมกับกรมการพัฒนาสตรีและเด็ก ซึ่งจะได้ดำเนินการแต่งตั้งตามมติของคณะรัฐมนตรี ในการจัดทำแผนระยะปานกลางและระยะยาวต่อไป

5. การพัฒนาเด็กและเยาวชน

5.1 สภาพทั่วไป

การพัฒนาเด็กและเยาวชนเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วน เพราะเด็กและเยาวชนเป็นกำลังคนที่สำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ขณะนี้มีเด็กและเยาวชน (อายุต่ำกว่า 24 ปี) ประมาณ 27 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศ จึงสมควรที่จะพิจารณาเด็กและเยาวชนตามกลุ่มอายุดังนี้

5.1.1 เด็กก่อนวัยเรียน (อายุต่ำกว่า 6 ปี) มีจำนวน 10 ล้านคน ยังขาดหลักประกันทางด้านสาธารณสุขและการศึกษาอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า เด็กในวัยนี้ต้องเสียชีวิตจำนวนมาก เพราะขาดอาหาร เช่น ในปี 2517 มี 55,000 คน ส่วนการศึกษานั้นเด็กก่อนวัยเรียนมี 4 ล้านคน มีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับอนุบาลและก่อนอนุบาลเพียง 0.18 ล้านคนเท่านั้น

5.1.2 เด็กในวัยเรียน

 อาจแยกออกพิจารณาได้ คือ

(1) เด็กในวัยเรียน (อายุ 7-24 ปี) มีประมาณ 17 ล้านคน มีโอกาสได้เข้ารับการศึกษาระบบนอกโรงเรียนเพียง 0.27 ล้านคนเท่านั้น

(2) เยาวชนนอกระบบโรงเรียน ตามการสำรวจสำมะโนประชากรปี 2513 ปรากฏว่า มีเยาวชนอายุระหว่าง 7-13 ปีอยู่นอกระบบโรงเรียนร้อยละ 30 เยาวชนอายุ 14-19 ปี ร้อยละ 87 และเยาวชนอายุ 20-24 ปี มีร้อยละ 96 ของจำนวนประชากรแต่ละกลุ่มอายุนั้น

5.2 ปัญหา

5.2.1 เด็กก่อนวัยเรียน ปัญหาที่สำคัญที่สุดเป็นปัญหาเกี่ยวกับอาหารและสุขภาพอนามัย เด็กที่มีปัญหานี้ส่วนมากเป็นเด็กในแหล่งสลัมและเด็กในชนบทที่ห่างไกล โดยปกติแล้วปัญหานี้มักเกิดขึ้นในครอบครัวที่ยากจนและมีลูกมาก

5.2.2 เด็กในโรงเรียน ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ เด็กในโรงเรียนขาดความรู้ความเข้าใจด้านเทคนิคในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน เพราะขบวนการเรียนการสอนในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น

5.2.3 เยาวชนนอกระบบโรงเรียน ปัญหาเกี่ยวกับเยาวชนนอกระบบโรงเรียนที่เป็นปัญหาที่สำคัญมีหลายประการ เช่น มีเยาวชนนอกระบบโรงเรียนจำนวนมากขาดความสามารถในการประกอบอาชีพ เพราะไม่มีโอกาสและแหล่งที่จะเพิ่มเติมความรู้ให้แก่ตนเอง เพื่อช่วยให้อำนาจในการดำรงชีวิตและการทำงานมีไม่เพียงพอ นอกจากนี้การที่เยาวชนหลังไหลเข้ามาสู่เมืองใหญ่เพื่อการศึกษาอกระบบโรงเรียนและเพื่อหางานทำได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน ปัญหาที่พัวพันและปัญหาอาชญากรรมตามมา ขณะเดียวกันเยาวชนต้องยอมทำงานด้วยค่าจ้างที่เสียเปรียบ มีสวัสดิภาพและสวัสดิการไม่เหมาะสม และนอกจากนี้ยังมีเยาวชนที่อายุต่ำกว่ากฎหมายแรงงานกำหนดไว้ต้องประกอบอาชีพเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจทำให้เป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัย

5.3 แนวทางและมาตรการแก้ไข

5.3.1 เด็กก่อนวัยเรียน

(1) สนับสนุนให้เอกชนร่วมมือกันเลี้ยงอาหารแก่เด็กก่อนวัยเรียน โดยเฉพาะเด็กในแหล่งเสื่อมโทรมและชนบทที่ห่างไกล โดยรัฐจะให้การสนับสนุนในเรื่องการผลิตและจัดอาหารเสริมโปรตีนและแคลอรีร่วมกับอาหารเสริมอื่นๆ ที่ผลิตได้ในท้องถิ่น เพื่อลดอัตราการเป็นโรคขาดโปรตีนและแคลอรี

(2) ขยายและปรับปรุงบริการในด้านป้องกันโรค การให้สุขศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ และการรักษาพยาบาลแก่หญิงมีครรภ์ แม่ลูกอ่อน ทารก และเด็กก่อนวัยเรียนให้ทั่วถึงเพียงพอและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะสนับสนุนและส่งเสริมบริการอนามัยครอบครัวให้แพร่หลายในชนบทและแหล่งเสื่อมโทรม

5.3.2 เด็กในโรงเรียน

(1) เร่งพัฒนาด้านสุขภาพและความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมของสังคม และเผยแพร่วิธีดำเนินชีวิตของเด็กและเยาวชนที่ถูกต้องเหมาะสมตามวัฒนธรรมที่ดีของไทย และการเปลี่ยนแปลงของสังคม

(2) ปรับปรุงการเรียนการสอนให้เยาวชนเกิดความรู้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้ตามควรแก่อัตภาพ และให้เป็นพลเมืองที่ดี ยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

5.3.3 เยาวชนนอกระบบโรงเรียน

(1) เร่งรัดจัดการศึกษาผู้ใหญ่และจัดบริการฝึกอาชีพเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หัตถกรรมแก่เยาวชนนอกระบบโรงเรียนที่ว่างงานให้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพโดยสนับสนุนอุตสาหกรรมในครัวเรือน พาณิชยกรรมขนาดย่อมโดยเฉพาะพาณิชยกรรมในรูปแบบของการสหกรณ์ และหัตถกรรมที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

(2) เร่งรัดและกระจายการสร้างงาน ตลอดจนสร้างโอกาสในการศึกษา และการฝึกงานทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และหัตถกรรมออกไปในชนบท ทุกภูมิภาคและพร้อมทั้งให้มีการปรับปรุงขยายการจัดหางานให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

(3) ให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิภาพแก่เยาวชนนอกระบบโรงเรียนอย่างพอเพียงให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการเยาวชนที่ยากจน สอดส่องดูแลเยาวชนนอกระบบโรงเรียนที่ทำงานให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน แสวงหาช่องทางให้มีอาชีพใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสประกอบอาชีพอย่างกว้างขวาง

5.4 เป้าหมายและแผนงาน

เพื่อที่จะให้การส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนให้มีประสิทธิภาพในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดแผนงานและโครงการ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่เยาวชนดังนี้

5.4.1 ให้มีหน่วยงานที่ผลิตและกระจายอาหารเสริมให้แก่ทารก และในขณะเดียวกันให้ความรู้ทางโภชนาการศึกษแก่มารดา และให้ความรู้ในความเป็นพ่อให้แก่บิดาด้วย เพื่อให้สามารถอบรมเลี้ยงดูบุตรธิดาของตนได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นจะพัฒนาบุคลิกภาพและความประพฤติของเยาวชนให้มีความสามัคคีในหมู่คณะ ร่วมกันทำประโยชน์ให้แก่สังคมและรักษาระเบียบประเพณีของไทยด้วย ให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และรู้จักบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น

5.4.2 ส่งเสริมการพัฒนาบุคลิกภาพและความประพฤติของเยาวชน เพื่อให้เยาวชนมีวัฒนธรรมและศีลธรรมที่ดีงามมีความเป็นประชาธิปไตยและสามารถปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นได้ รวมทั้งให้เข้าใจการรักษากฎหมายเป็นการรักษาระเบียบวินัยของหมู่คณะและประเทศชาติ

5.4.3 เร่งรัดการฝึกอาชีพให้เยาวชนมีความรู้ทางด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพในอนาคต และอบรมให้เยาวชนได้รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง

5.4.4 เผยแพร่กิจกรรมการรวมกลุ่มของเยาวชน อาทิ โครงการฝึกลูกเสือและปรับปรุงการฝึกลูกเสือให้เข้ากับมาตรฐานสากล โครงการอนุรักษาดเพื่อเยาวชนสตรีโดยมีเป้าหมายอบรมเด็กหญิงภายในโรงเรียนอายุระหว่าง 8-16 ปี ให้สามารถบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น และสามารถสร้างอาชีพให้แก่ชนบทด้วย

ข้อชี้แจง แผนงานและโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 4 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ ได้จัดแยกกลุ่มโครงการและแผนงานพัฒนาของรัฐให้สอดคล้องสนับสนุนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหลักที่กำหนดในส่วนที่ 3 ไว้อย่างชัดเจนตลอดทั้งได้กำหนดวงเงินงบประมาณที่จะสนับสนุนแนวทางการพัฒนาแต่ละด้านในช่วงปี 2520-2524 ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ตัดสินใจนโยบายและหน่วยราชการต่าง ๆ ได้ทราบถึงขนาดของงบลงทุนที่จะพิจารณาจัดสรรให้แก่แนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นอกเหนือไปจากการจัดสรรวงเงินงบประมาณตามสาขาต่างๆ ในบทการเงินการคลังของส่วนที่ 2

การจัดกลุ่มโครงการและแผนงานพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาหลักที่สำคัญๆ นี้ได้แยกโครงการและแผนงานเดิมที่ต้องดำเนินต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และโครงการใหม่ไว้ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายและวงเงินของแต่ละโครงการนั้นจะได้แสดงไว้ในเอกสารประกอบต่อไป ทั้งนี้เพราะโครงการใหม่ๆ หลายสาขาที่จะมาสนับสนุนแนวทางการพัฒนาแนวใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ยังอยู่ในลักษณะเป็นการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงการขั้นต้นเท่านั้น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการวางโครงการและพิจารณาความเหมาะสมของโครงการขั้นรายละเอียดต่อไป นอกจากนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ตั้งวงเงินงบประมาณสำรองไว้สำหรับโครงการใหม่ที่จำเป็นต่อแนวทางการพัฒนาประเทศ แต่หน่วยราชการยังไม่เสนอมา ทั้งนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้อธิบายให้ทางกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จัดทำโครงการเพิ่มลงในแผนฯ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การกำหนดวงเงินงบประมาณแยกตามแนวทางการพัฒนาหลักที่สำคัญๆ ในส่วนที่ 4 นี้ถือว่าเป็นเพียงการวางขนาดวงเงินและจัดลำดับความสำคัญของโครงการและแผนงานไว้ในขั้นต้นเท่านั้น ส่วนการผูกพันและจัดสรรจริงจากงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ เงินช่วยเหลือต่างประเทศนั้น จะพยายามจัดทำเป็นแผนพัฒนาประจำปีให้สอดคล้องกับการทำงานงบประมาณแผ่นดินต่อไป

ในขั้นนี้แผนงานและโครงการพัฒนาในส่วนที่สี่ที่แยกตามแนวทางการพัฒนาที่ได้กำหนดวงเงินไว้ทั้งหมดจำนวน 252,450 ล้านบาท ซึ่งเป็นไปตามขนาดของวงเงินในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยแยกออกเป็น 3 ส่วน คือ วงเงินสำหรับโครงการต่อเนื่องจำนวน 176,175 ล้านบาท วงเงินสำหรับโครงการใหม่จำนวน 70,990 ล้านบาท และวงเงินสำรองสำหรับโครงการเพิ่มเติมที่สนับสนุนแนวทางการพัฒนา แต่ยังไม่ได้มีการเตรียมโครงการในขั้นรายละเอียด รวมทั้งวงเงินสำหรับการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการในส่วนที่อยู่ในโครงการพัฒนา จำนวน 5,285 ล้านบาท ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

สรุปวงเงินใช้จ่ายสำหรับแนวทางต่าง ๆ ของโครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่

หน่วย : ล้านบาท

แนวทาง	งบประมาณ		เงินกู้ต่างประเทศ		เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ		เงินรายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น		รวมทั้งสิ้น	
	โครงการต่อเนื่อง	โครงการใหม่	โครงการต่อเนื่อง	โครงการใหม่	โครงการต่อเนื่อง	โครงการใหม่	โครงการต่อเนื่อง	โครงการใหม่	จำนวน	สัดส่วน
1. พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	14,755	1,800	-	335	75	125	150	-	17,240	6.8
2. การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท	21,520	8,240	435	3,980	265	285	300	-	35,025	14.0
3. การพัฒนาอุตสาหกรรม	695	1,600	-	455	25	15	215	-	3,005	1.2
4. การส่งออกการนำเข้าและการส่งเสริมการท่องเที่ยว	1,065	195	-	250	-	30	-	-	1,540	0.6
5. การพัฒนาเมืองหลักและปรับปรุงกรุงเทพมหานคร	10,930	505	-	1,320	-	20	11,460	-	24,235	9.6
6. การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน	23,190	10,120	-	21,420	85	165	7,555	-	62,435	24.7
7. การกระจายบริการและพัฒนาสังคม	83,075	19,245	-	440	310	545	70	-	103,685	41.1
8. เงินสำรอง	-	3,565	-	1,165	-	555	-	-	5,285	2.0
รวมทั้งสิ้น	155,230	45,170	435	29,365	760	1,740	19,750	-	252,450	100.0

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม		16,555	335	200	150	17,240	
1. ที่ดิน		11,020	335	20	-	11,375	ตัวเลขในวงเล็บเป็นวงเงินของโครงการใหม่
1.1 จำแนกและสำรวจที่ดินเพื่อการพัฒนา	สำรวจทำแผนที่เพื่อแจกแจงสมรรถนะของดิน ทำการจำแนกที่ดินและทดสอบคุณภาพดิน รวมทั้งจัดทำแผนการใช้ที่ดิน	400		5	-	405	
1.2 กรรมสิทธิ์ที่ดิน	สำรวจการถือครองที่ดินและออก น.ส. 3 โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศให้ราษฎรยึดถือไว้เป็นหลักฐานเนื้อที่ 23.61 ล้านไร่ จัดทำทะเบียนและทำการออกโฉนดที่ดินให้ราษฎรจำนวน 1.92 ล้านไร่ ทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ 20 ล้านไร่	800		-	-		
1.3 การพัฒนาและจัดสรรที่ดิน	จัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่แปลงใหญ่และแปลงเล็ก พร้อมทั้งการพัฒนาที่ดินและอาชีพในรูปของสหกรณ์ต่างๆ เช่น สหกรณ์นิคม, สหกรณ์การเข้าซื้อที่ดินและสหกรณ์การเช่าที่ดิน ตลอดจนจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ให้แก่ราษฎรในเขตโครงการชลประทานบางเจาะและโครงการชลประทานมูลโนะในจังหวัดนครราชสีมา	1,100		5	-	1,105	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
1.4 ปฏิรูปที่ดิน							
1.4.1 สํารวจเพื่อปฏิรูปที่ดิน	ทำการสำรวจแปลงกรรมสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 11.5 ล้านไร่ เพื่อใช้วางแผนประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป	120		-	-	120	
1.4.2 จัดปฏิรูปที่ดิน	จัดปฏิรูปที่ดินในระยะแรก โดยการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรผู้มีที่ดินน้อย ไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ผู้เช่า และผู้ไร่ที่ทำกินเช่าอยู่อาศัยและทำกินประมาณ 400,000 ครัวเรือนในเนื้อที่ประมาณ 10 ล้านไร่ และเนื้อที่เอกชน 6 ล้านไร่ และที่ของรัฐ 4 ล้านไร่ ปฏิรูปที่ดินในระยะที่ 2 จะดำเนินการพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรการเกษตรและเพิ่มปัจจัยการผลิตทางเกษตรกรรม ตลอดจนการตลาดให้แก่เกษตรกรในบริเวณที่ซึ่งได้จัดให้เกษตรกรเช่าอยู่อาศัยและทำกินแล้วไม่ต่ำกว่า 1.4 ล้านไร่	7,800		(10)	-	7,810	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
1.5 การปฏิรูปที่ดิน	จัดรูปที่ดินในเขตชลประทาน ซึ่งจะต้องสำรวจออกแบบและก่อสร้างทางลำเลียงคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ให้สามารถทำการเกษตรได้ตลอดปี เพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้น ตลอดจนการหาแหล่งเงินต้นทุนที่เหมาะสม เผยแพร่เทคนิคที่ทันสมัยให้แก่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ และเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมขยายงานจัดรูปที่ดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน	800	(335)	-	-	1,135	
2. ป่าไม้		4,220	-	130	150	4,500	
2.1 การสำรวจและวิจัย	ทำการสำรวจและวิจัยในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลนำมาใช้กำหนดเป็นนโยบายด้านการผลิต การใช้และการปลูกป่า	170	-	20 (5)	-	195	
2.2 การควบคุมและป้องกันรักษาป่าไม้	เร่งรัดงานป้องกันรักษาป่า และปราบปรามการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำการขยายปรับปรุงประสิทธิภาพหน่วยป้องกันรักษาป่าจากเดิม 220 หน่วย เป็น 336 หน่วย ทั้งนี้ จะดูแลเนื้อที่ป่าครอบคลุมประมาณ 11 ล้านไร่ ส่วนการดำเนินงานป้องกันรักษาป่าจะขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจากเดิม 12 เขต เป็น 22 เขต ใน	1,870	-	10 (20)	-	1,900	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2.3 การจัดการและปลูกป่า	พื้นที่ประมาณ 20 ล้านไร่ และประกาศเปิดอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นจากเดิม 13 แห่งเป็น 20 แห่ง ในพื้นที่ประมาณ 10 ล้านไร่ นอกจากนี้จะได้ทำการสำรวจและรังวัดเขตป่า เดินสำรวจ น.ส. 3 ในที่ดินที่มีเขตติดต่อแนวเขตป่าไม้ ทำการรังวัดพื้นที่ป่าไม้ออกจากที่ดินตาม น.ส. 3 ที่ถือครองตามมติคณะกรรมการเร่งรัดจัดที่ดินฯ และกำหนดเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัยทำประโยชน์ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ						
	จัดการควบคุมดูแลป่าโครงการหรือป่าสัมปทานให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าไปทำไม้ได้ดำเนินงานไปโดยถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยกำหนดจะปลูกสร้างสวนป่าไม้สักและไม้กระยาเลย 300,000 ไร่ ทดลองปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 60,000 ไร่ และปลูกสร้างสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้อีกประมาณ 175,000 ไร่	680	-	25 (50)	150	905	
2.3 การอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารและปรับปรุงป่าเสื่อมโทรม	ทำการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารและปรับปรุงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุก สภาพเสื่อมโทรมในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ทั้งนี้จะจัดที่ดินให้ราษฎรที่บุกรุกในเขตป่าสงวนให้มีที่ดินทำกิน โดยกำหนดเงื่อนไขหรือในรูปของการจ้างแรงงานจากราษฎรเหล่านั้นให้ทำการปลูกป่าทดแทนทั้งในบริเวณต้นน้ำลำธารที่ที่ราบที่เหมาะสมเป็นป่า	(1,500)	-	-	-	1,500	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3. แหล่งน้ำ		355	-	10	-	365	
3.1 การบูรณะที่จับสัตว์น้ำ	<p>ทำการสำรวจบูรณะ ปรับปรุงก่อสร้างฝายน้ำล้น หนองบึง อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการเก็บกักน้ำและเป็นแหล่งแพร่พันธุ์ปลา ศึกษา ค้นคว้า ดำเนินวิชาการ และควบคุมการทำการประมงให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์และ พ.ร.บ. การประมงโดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทำการสำรวจและรังวัด ปักเขต ออกหนังสือสำคัญที่หลวง 100 แห่ง - ทำการบูรณะหนองบึงที่ได้ออกแบบก่อสร้างแล้ว จำนวน 450 แห่ง - ออกแบบก่อสร้างฝายน้ำล้นเพื่อบูรณะหนองบึง จำนวน 62 แห่ง - จัดตั้งหน่วยพัฒนาการประมงในอ่างเก็บน้ำเขื่อนเจ้าเพชร จังหวัดกาญจนบุรี - ตรวจสอบสภาพทั่วไปของหนองบึงต่าง ๆ ในภาคกลางและภาคเหนือเพื่อทำการปรับปรุง - จัดสร้างฝายน้ำล้นและคันดินเพื่อเก็บกักน้ำ จำนวน 10 แห่ง 	355	-	(10)	-	365	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
4. ทรัพยากรแร่พลังงานและเชื้อเพลิง 4.1 การสำรวจศึกษาและพัฒนาทรัพยากรธรณี	<ul style="list-style-type: none"> - จัดสร้างเรือตรวจประมงทะเล จำนวน 10 ลำ (ปีละ 2 ลำ) - จัดสร้างเรือตรวจประมงน้ำจืด จำนวน 5 ลำ (ปีละ 1 ลำ) 	940	-	30	-	970	
	<p>ทำแผนที่ธรณีวิทยาและศึกษาข้อมูลเพื่อสนับสนุนการสำรวจธรณีวิทยา การวิจัยขั้นพื้นฐานทางธรณีวิทยา ทำการค้นหาแหล่งแร่ดีบุกสำรองในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และให้ความรู้ด้านวิชาการในการผลิตประดิษฐ์และการแต่งแร่ ทำการสำรวจและพัฒนาภาคการผลิตแร่อุตสาหกรรม แร่ที่ใช้ปุ๋ยและแร่ที่ใช้ปรับปรุงคุณภาพดิน สำรวจหาแหล่งและปริมาณน้ำมันปิโตรเลียม แร่เชื้อเพลิงธรรมชาติและแร่กัมมันตภาพรังสี ควบคุมดูแลผู้ได้สัมปทานการเจาะน้ำมันปิโตรเลียม เพื่อเร่งรัดพัฒนาการผลิตทำการสำรวจทรัพยากรธรณีทางอากาศสำรวจและศึกษาหินอุตสาหกรรมและหินก่อสร้าง แร่ตระกูลโคลัมเบียม - แทนทาลัม สภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และทำการฝึกอบรมบุคคลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณี</p>	640	-	(30)	-	670	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
4.2 การเร่งรัดและพัฒนาการสำรวจแหล่งแร่	เพื่อให้เป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การหาแหล่งและปริมาณสำรองแร่เศรษฐกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตและการลงทุนในกิจการเหมืองแร่ขนาดใหญ่ ช่วยลดอัตราการเสี่ยงของผู้ลงทุนเอกชน โดยจัดตั้งสถาบันขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการสำรวจและด้านการเงินเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการสำรวจและผลิตแร่ที่ตลาดมีความต้องการกว้างขวางยิ่งขึ้น	(300)	-	-	-	300	
5. การพัฒนาสิ่งแวดล้อม		20	-	10	-	30	
5.1 การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม	ทำการสำรวจศึกษาข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปัญหาเร่งด่วนเพื่อการควบคุมและวางแผนป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมทั้งในเขตเมืองและชนบท	10	-	10	-	20	
5.2 การควบคุมโรงงานบนฝั้แม่ น้ำ (แม่กลอง ปรากฏบุรี ทำจีน เจ้าพระยา และ บางปะกง)	ดำเนินการวางมาตรการควบคุมและบังคับให้โรงงานบนฝั้แม่ น้ำให้มีระบบกำจัดน้ำเสีย โดยอาศัย พ.ร.บ. โรงงาน และ พ.ร.บ. ฝั้เมือง ให้มีผลบังคับใช้โดยกวดขัน ตลอดจนการอนุรักษ์ฝั้แม่ น้ำลำคลองในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ในภาคกลางให้ปลอดภัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ	10	-	-	-	10	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การพัฒนาอุตสาหกรรม		2,295	455	40	215	3,005	
1. บริการของรัฐด้านปัจจัยพื้นฐาน	ดำเนินการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อจัดหาแหล่งที่ตั้งให้แก่โรงงานอุตสาหกรรม และเพื่อควบคุมสภาวะแวดล้อม ขจัดความเดือดร้อนจากโรงงาน รวมทั้งการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปการและสาธารณูปโภคแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม จำนวน 7 แห่ง คือ มีนบุรี สมุทรสาคร หาดใหญ่ อุตะภา ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และคลองด่าน นอกจากนี้จะได้พิจารณาถึงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตภูมิภาคเพื่อขยายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตามความเหมาะสมอีกด้วย	255	455	5	215	930	
		255	(455)	(5)	215	930	
2. บริการทางวิชาการและฝึกอบรม	เพื่อให้บริการทางวิชาการและฝึกอบรมแก่อุตสาหกรรมต่างๆ นอกจากกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่ตั้งอยู่แล้ว ยังขยายงานด้านนี้ไปยังส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะใน 14 จังหวัดภาคใต้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ การรวบรวม ปรับปรุงข้อมูล และสถิติทางด้านอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้ตลอดจนการแก้ไขปัญหา และข้อบกพร่องต่างๆ การถ่ายทอดความรู้ทางด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอให้แก่ช่างเทคนิคไทย การพัฒนาส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว โดยดำเนินการฝึกอบรมวิชาชีพในจังหวัด	250	-	15	-	265	
		250	-	10	-	265	
				(5)			

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3. บริการด้านเทคนิค (เทคโนโลยีอุตสาหกรรม)	ต่าง ๆ ร่วมกับ กรป. กลาง การจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนา อุตสาหกรรมไทย และประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ทางด้าน ส่งเสริมการตลาด โดยจัดแสดงสินค้าประเภทหัตถกรรมไทยทั้งในและ ต่างประเทศ เพื่อรักษาศิลปวัฒนธรรม และนำรายได้เข้าประเทศ						
	เพื่อสำรวจขีดความสามารถและปรับปรุงเทคโนโลยีอุตสาหกรรม สำหรับผลิตภัณฑ์ 50 ประเภท การส่งเสริมและยกระดับการจัดการ บำรุงรักษาเครื่องจักรในโรงงาน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่นักอุตสาหกรรม ทางด้านลดต้นทุนการผลิต ลดอุบัติเหตุ และการประหยัดเชื้อเพลิง เป็นต้น	5	-	5	-	10	
4. วิเคราะห์วิจัยและศึกษา ลู่ทางการลงทุน		5	-	5	-	10	
	ทำการศึกษาวิจัยเพื่อนำเอาวัตถุดิบและวัสดุเหลือทิ้งที่ได้จาก เกษตรกรรม ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ในทางอุตสาหกรรม การขยายบริการการค้าค้นคว้าวิจัยทางด้านอาหาร ไปสู่ชนบท ส่วนการศึกษาลู่ทางการลงทุนนั้นจะได้ทำการศึกษา ข้อมูลอุตสาหกรรมหลักสำคัญๆ เพื่อพัฒนาและเร่งรัดให้เกิดขึ้น เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก ปู่ย ยาฆ่าแมลง และเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น รัฐอาจจัดตั้งโรงงานเหล่านี้ขึ้นเองหรือร่วมกับเอกชน รวมทั้งการศึกษาลู่ทางการลงทุนทางอุตสาหกรรมการเกษตรเคมี เครื่องจักรกล และเหมืองแร่ เป็นต้น	60	-	10	-	70	
		60	-	(10)	-	70	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
5. การควบคุมส่งเสริมและบริการด้านอุตสาหกรรม	เพื่อเร่งรัดให้มีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมการให้บริการการวิเคราะห์ทดสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของโรงงานต่างๆ นอกจากนี้ รัฐยังช่วยเหลือสนับสนุนการเพิ่มทุนในการดำเนินการ โดยการนำเครื่องจักรที่จดทะเบียนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไปจำนองหรือขายฝากให้ รวมทั้งการให้บริการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมด้วย	275	-	5	-	280	
		125 (150)	-	5	-	280	
6. พัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมหลักของประเทศ	เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องการให้มีอุตสาหกรรมหลักเกิดขึ้นโดยเร็วในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อความมั่นใจต่อการลงทุนจากต่างประเทศ และเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจในระยะเริ่มแรกของแผนพัฒนา รัฐอาจจำเป็นต้องร่วมลงทุนกับเอกชนในอุตสาหกรรมหลักที่ต้องลงทุนมาก และมีปัญหาการขอสัมปทานและทรัพย์สินที่ปี ้น วัตฤติบ ใต้แก่ อุตสาหกรรมน้ำมันหล่อลื่น ปู่ยแอมโมนีเย อุตสาหกรรมกระดาษในชนบท และอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน	1,450	-	-	-	1,450	
		(1,450)	-	-	-	1,450	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การกระจายรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท		29,760	4,415	550	300	35,025	
1. การพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบ	เพื่อเร่งการพัฒนาชนบทให้เป็นไปในรูปลักษณะสมบูรณ์แบบโดยประสานงานการพัฒนาชนบททั้งในด้านเร่งรัดพัฒนาชุมชน เร่งรัดการผลิตทางเกษตร พัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปขยายและปรับปรุงการศึกษา การก่อสร้าง และปรับปรุงการสาธารณสุขการ และขยายบริการด้านการอนามัย ตลอดจนทั้งด้านการสหกรณ์ให้ผสมผสานและสอดคล้องซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพครบวงจร ในท้องถิ่นชนบทที่ประชากรมีความยากจน	3,000 (3,000)	-	-	-	3,000 (3,000)	อยู่ในระหว่างการเตรียมโครงการ
2. ปศุสัตว์		2,320	145	135	-	2,600	
2.1 งานสัตว์บาล	ค้นคว้าวิจัยหาสูตรอาหารสัตว์ที่มีคุณภาพสูงเพื่อย่นระยะเวลาการเลี้ยงให้สั้นลง ศึกษาหาพันธุ์หญ้าและพืชตระกูลถั่วชนิดใหม่ เพื่อใช้ปรับปรุงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ วิเคราะห์หาคุณค่าทางอาหารและวัตถุดิบพืชในพืชหญ้า อาหารสัตว์ ศึกษาพันธุ์ และปรับปรุงพันธุ์สุกรให้เลี้ยงได้โตเร็วและให้ลูกมากในระยะเวลาอันสั้น ศึกษาวิจัยและชันสูตรโรค	100	-	10 (15)	-	125	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2.2 งานสัตวแพทย์	<p>ระบาดสัตว์สำคัญๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการส่งออก เช่น อหิวาต์สุกร โรคแท้งติดต่อ โรคปากและเท้าเปื่อย ฯลฯ รวมทั้งศึกษาวิจัยโรคซึ่งเกิดใหม่ๆ เช่น โรคไขปาก โค กระบือ คั่นควาวิจัยงานด้านอาหารสัตว์และโรคสัตว์ จะช่วยสนับสนุนงานสัตวบาลให้เป็นงานหลัก เพื่อส่งเสริมอาชีพเลี้ยงสัตว์ตามแหล่งผลิตในภาคต่างๆ ของประเทศให้เพิ่มรายได้แก่เกษตรกรมากยิ่งขึ้น</p> <p>ทำการผลิตวัคซีนและยาฉีดป้องกันโรคระบาดสัตว์ ปีละประมาณ 100 ล้านโด๊ส และขยายการผลิตให้มากพอใช้กับปริมาณปศุสัตว์ที่มีอยู่ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัคซีนโรคปากและเท้าเปื่อย ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ จะผลิตได้เพียงร้อยละ 80 ของความต้องการสำหรับใช้กับสัตว์ทั่วประเทศเท่านั้น ทำการฉีดวัคซีนป้องกันกำจัดโรคระบาดสัตว์และรักษาพยาบาลสัตว์ ตรวจสัตว์แนะนำการดูแลการเลี้ยงสัตว์ การผสมพันธุ์ และการตอนสัตว์ ดำเนินงานทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทำการขยายเขตปลอดโรคสัตว์ให้ได้ผลในการขยายพื้นที่เพื่อการส่งสัตว์ออกนอกประเทศให้ได้มากขึ้น</p>	470	-	65 (10)	-	545	
2.3 ขยายพันธุ์และผสมเทียม	<p>ขยายพันธุ์สัตว์ด้วยวิธีผสมเทียมจะผลิตน้ำเชื้อให้ได้ปีละ 50,000 โด๊ส โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ผสมพันธุ์สัตว์ด้วยการผสมเทียมและนำพ่อพันธุ์ออกผสมได้จำนวนสัตว์โคปีละ</p>	240	-	(10)	-	250	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2.4 ปรับปรุงงานสถานีบำรุงพันธุ์สัตว์และสถานีพืชอาหารสัตว์	<p>80,000 ตัว สุกรปีละ 30,000 ตัว กระบือปีละ 8,000 ตัว ดำเนินการในสถานีผสมเทียมทั่วประเทศ 27 แห่ง และหน่วยส่งเสริมปศุสัตว์ 13 แห่ง และขยายบริการให้พอเพียงกับความต้องการของเกษตรกร โดยจัดตั้งสถานีผสมเทียมเพิ่มขึ้นอีก 30 แห่ง</p> <p>ปรับปรุงงานสถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ 13 แห่ง และศูนย์แพรรพันธุ์สัตว์ 7 แห่ง ให้เป็นสถานีบำรุงพันธุ์สัตว์เฉพาะอย่าง ได้แก่ โคเนื้อ กระบือ โคนม สุกร และเป็ดไก่ ตามความเหมาะสมของพื้นที่และสิ่งแวดล้อมในแต่ละภาค ทำการเลี้ยงสัตว์เพื่อรักษาพันธุ์ ปรับปรุงพันธุ์ และขยายพันธุ์ โดยนำพ่อพันธุ์สัตว์ไปผสมให้กับสัตว์ของเกษตรกร โคเนื้อและกระบือปีละ 100,000 ตัว ดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ผลิตขยายพันธุ์โคนมพันธุ์ดีปีละ 1,000 ตัว ดำเนินการในภาคเหนือและภาคกลาง สุกรปีละ 7,000 ตัว ดำเนินการในภาคตะวันตกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็ดและไก่ผลิตไข่มีเชื้อขยายพันธุ์ปีละ 1.4 ล้านฟอง ดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้</p> <p>ปรับปรุงงานสถานีพืชอาหารสัตว์ 16 แห่ง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ให้เป็นแหล่งผลิตพันธุ์หญ้าแจกจ่ายเกษตรกรนำไปปลูกเลี้ยงสัตว์ให้เพียงพอปีละ 1,000</p>	590	60	(15)	-	665	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2.5 ส่งเสริมและพัฒนาปศุสัตว์เฉพาะพื้นที่	<p>ตัน หญ้าแห้งและหญ้าหมักบด 1,000 ตัน ปรับปรุงทุ่งหญ้าสาธารณะให้เป็นทุ่งหญ้าใช้เลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ 4 แห่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 10,000 ไร่</p> <p>พัฒนาการเลี้ยงโคนมด้วยการเพิ่มผลผลิตในลักษณะเบ็ดเสร็จด้วยการวิจัยเรื่องอาหารสัตว์โรคและพันธุ์สัตว์ ส่งเสริมบริการรวมกลุ่มเกษตรกร และขยายพันธุ์โค ปรับปรุงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป้องกันกำจัดโรคและรักษาพยาบาลโดยดำเนินการในพื้นที่ 500,000 ไร่ เกษตรกร 170,000 ครอบครัว ใน 640 หมู่บ้านของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผลผลิตจากโครงการในปีที่ 4 ของแผนฯ ปีละ 72,000 ตัว</p> <p>ขยายการเลี้ยงโคนมด้วยการจัดตั้งนิคมผู้เลี้ยงโคนม ขยายพันธุ์โคนมด้วยการผสมเทียม และจัดตั้งศูนย์รับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรวันละ 3 ตัน ดำเนินการในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท ระยะแรกมีเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมประมาณ 40 ครอบครัว</p>	180	45	10	-	235	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2.6 เร่งรัดการผลิตปศุสัตว์ เฉพาะพื้นที่ในรูปแบบพัฒนาชนบทสมบูรณ์	<p>เพิ่มผลผลิตโคเนื้อพันธุ์ลูกผสม กระบือ สุกร เป็ด และไก่ในภาคใต้ปีละ 20,000 ตัน เพื่อการส่งออก โดยให้เกษตรกรเจ้าของสวนมะพร้าวและสวนยาง 10,000 ครอบครัวยุติการทำเกลือ โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกหญ้าและพืชอาหารสัตว์ในสวนยางและสวนมะพร้าว บริการผสมพันธุ์สัตว์ และป้องกันกำจัดโรคสัตว์ให้กับเกษตรกรด้วย</p> <p>ส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อในนิคมสร้างตนเอง 10 แห่งในภาคตะวันออกเจียงเหนือให้เกษตรกรผู้เลี้ยง 3,600 ครอบครัวยุติปลูกพืชอาหารสัตว์ 44,000 ไร่ เพิ่มผลผลิตโคมีคุณภาพปีละ 10,000 ตัว</p> <p>เร่งรัดผลิตน้ำนมดิบโดยส่งเสริมให้มีการขยายการเลี้ยงโคนมในภาคเหนือและภาคกลางแก่เกษตรกร 4,000 ครอบครัวยุติโคนม 40,000 ตัว ให้ผลผลิตน้ำนมดิบวันละ 260 ตัน ดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมปศุสัตว์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรมประมง สหกรณ์การส่งเสริมกิจการโคนมฯ และ ธกส.</p>	(740)	(40)	-	-	780	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3. ประมง		1,205	-	100	-	1,305	
3.1 ประมงน้ำจืด	<p>เพื่อเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำจืดให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภค โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งสถานีประมงจังหวัดพิจิตร 1 แห่ง และซื้อที่ดินสำหรับสร้างสถานีใหม่ที่จังหวัดเพชรบุรี 1 แห่ง และในจังหวัดอื่นๆ ที่เหมาะสม - ผลิตพันธุ์ปลาน้ำจืด 370 ล้านตัว - ทำการทดลองคันคว่ำและวิจัย 300 เรือ - ทำการสาธิตและส่งเสริม 75,900 ราย - ปลอยปลาในแหล่งน้ำที่ปรับปรุงแล้ว 100 ล้านตัว - สาธิตส่งเสริมการเลี้ยงปลาน้ำจืดในเขตชลประทานเจ้าพระยาใหญ่ และแก่งกระจานเพชรบุรีในเนื้อที่ 13 จังหวัด - ดำเนินการประสานงานสถานีประมงต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ - ดำเนินการสร้างอาคารประมงน้ำจืดแห่งชาติให้แล้วเสร็จ - ทำการทดลองคันคว่ำบรรมเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงกุ้งก้ามกราม 	265	-	(5)	-	270	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3.2 ประมงน้ำกร่อย	<p>เร่งรัดพัฒนาประมงน้ำกร่อยให้สามารถเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำให้พอเพียงกับความต้องการภายในประเทศและส่งออกต่างประเทศ โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทำการทดลองค้นคว้า สาธิต และส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง - เร่งรัดการสำรวจและปรับปรุงแหล่งเพาะเลี้ยงชายฝั่ง โดยพัฒนาที่ดินชายฝั่งที่เหมาะสมเพื่อการเพาะเลี้ยงชายฝั่งไม่น้อยกว่า 500,000 ไร่ เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น โดยเฉพาะกุ้ง - ดำเนินการขยายและปรับปรุงบ่อทดลองโรงเพาะฟักและห้องปฏิบัติการเรื่องกุ้งของหน่วยเพาะพันธุ์กุ้งทั้ง 3 แห่ง คือ สถานีประมงทะเลสงขลา ระยอง และภูเก็ต 	200	-	5 (10)	-	215	
3.3 ประมงทะเล	<p>พัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทะเลให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงเครื่องมือทำการประมงให้มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูง ออกแบบการต่อเรือเพื่อให้ได้เรือประมงที่แข็งแรงทนทานต่อลมฟ้าอากาศ มีประสิทธิภาพในการทำงานในทะเล - เร่งรัดการสำรวจแหล่งประมงโดยเฉพาะปลาผิวน้ำ - ป้องกันอันตรายที่จะมีต่อทรัพยากรสัตว์น้ำทะเลอันเกิดจาก 	190	-	5 (20)	-	215	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3.4 พัฒนาอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ	<p>สภาพน้ำเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนให้มีการตกลงระหว่างประเทศเพื่อร่วมลงทุนในการประมงทะเล <p>ดำเนินการทดลองค้นคว้าวิจัยสาธิตและส่งเสริมการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ เช่น การเก็บรักษา การแปรรูป และการใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ และการส่งเสริมการส่งสัตว์น้ำออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ชาวประมง โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ก่อสร้างและขยายสะพานปลาและท่าเรือประมง 6 แห่ง คือ สมุทรปราการ, ชุมพร, ระนอง, ชลบุรี, นครศรีธรรมราช และสมุทรสาคร - ดำเนินการให้เงินกู้แก่ชาวประมงเพื่อเปลี่ยนหรือปรับปรุงเรือประมง รวมทั้งเครื่องยนต์และอุปกรณ์จำนวน 583 ลำ - ก่อสร้างโรงงานห้องเย็นและโรงน้ำแข็ง 5 แห่ง คือ ขอนแก่น, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สมุทรปราการ หรือหัวหิน และระยอง พร้อมทั้งรถห้องเย็นแบบเคลื่อนที่จำนวน 32 คัน 	550		-	5 (50)	605	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
4. โครงการน้ำจากชลประทาน		12,055	2,855	60	-	14,970	
4.1 ชลประทานขนาดใหญ่	<ul style="list-style-type: none"> - ก่อสร้างเขื่อนเก็บน้ำ ทดน้ำ พร้อมทั้งระบบส่งน้ำและระบายน้ำสายใหญ่ ประกอบด้วย โครงการต่อเนื่องที่จะแล้วเสร็จในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 11 โครงการ เนื้อที่ชลประทานรวมทั้งสิ้น 4.3 ล้านไร่ อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสีย 1.1 ล้านไร่ นอกจากเป็นการขยายเนื้อที่ชลประทานของประเทศแล้ว ยังช่วยบรรเทาอุทกภัยและป้องกันความเสียหายในการเพาะปลูกจากน้ำเค็มอีกด้วย - โครงการต่อเนื่องที่จะเสร็จหลังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มี 2 โครงการ คือ โครงการพิษณุโลก และโครงการพัฒนาน้ำใต้ดินเพื่อการชลประทาน (สุโขทัย) มีเนื้อที่ชลประทานรวม 0.94 ล้านไร่ - โครงการใหม่ที่เหมาะสมควรได้รับความสนับสนุนเพื่อขยายเนื้อที่ชลประทานและป้องกันอุทกภัยของภาคต่างๆ คือ โครงการน้ำชีและน้ำมูล โครงการสูบน้ำจากลำน้ำโขงและ 	7,850	2,855	(60)	-	10,765	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
4.2 ชลประทานขนาดกลาง	<p>ลำน้ำใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการแม่จาง แม่ทอง แม่จัต พัฒนาลุ่มน้ำยม โครงการห้วยยาง โครงการในลุ่มน้ำบางปะกง</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการซึ่งนอกเหนือจากเป็นการขยายเนื้อที่ชลประทานแล้ว ยังสนับสนุนโครงการต่อเนื่องอื่นๆ ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และสนับสนุนการกระจายบริการขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำ อุปโภคบริโภค ในชนบทและบรรเทาอุทกภัย เช่น โครงการปัตตานี โครงการคลองแสงและโครงการกีด เป็นต้น - โครงการใหม่ที่จะศึกษาความเหมาะสม เช่น แม่ทอง แม่จัต แม่จาง กีด ทุงแขง บาดาล โครงการในลุ่มน้ำบางปะกง ลำปลายมาศ กุลาร่องให้ แควน้อย เป็นต้น <p>พัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่นอกเขตชลประทานขนาดใหญ่ โดยการสร้างอ่างเก็บน้ำเหมืองฝายพนักและอาคารป้องกันน้ำท่วม น้ำเค็ม และกักน้ำฝนตลอดทั้งการสร้างทางระบายน้ำ รวมเนื้อที่ชลประทาน 7 แสนไร่</p>	2,160	-	-	-	2,160	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
4.3 ชลประทานขนาดเล็ก	ก่อสร้างระบบระบายน้ำ และคันคูน้ำเพื่อรับน้ำจากคลองส่งน้ำสายชอย และท่อส่งน้ำเพื่อให้ถึงแปลงนา รวมเนื้อที่ 10 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังก่อสร้างระบบส่งน้ำและการสูบน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำชลประทานเพื่อการเกษตร โดยมุ่งทำประโยชน์จากแหล่งน้ำธรรมชาติให้สามารถมีน้ำเข้าถึงไร่นา โดยกรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการส่วนหนึ่งและเอกชนรับเหมาไปดำเนินการอีกส่วนหนึ่ง ในพื้นที่เพาะปลูก 2 ล้านไร่	1,045 (1,000)	-	-	-	2,045	
5. ปรับปรุงบำรุงดิน	ปรับปรุงดินให้เหมาะสมต่อการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตและขยายเนื้อที่การเกษตรของประเทศ โดยการทำประโยชน์จากที่ดินที่มีสภาพและลักษณะไม่เอื้ออำนวยให้การเพาะปลูกมีประสิทธิภาพสูง คือ ดินเปรี้ยว 1.5 ล้านไร่ ดินเค็ม 17 ล้านไร่ พื้นที่การเกษตรกรรมที่เป็นไร่เลื่อนลอยของชาวเขา 20,000 ไร่ และสำรวจที่ดินชายทะเล 12 ล้านไร่ ใน 25 จังหวัด นอกจากนี้มีงานส่งเสริมให้เกษตรกรปรับปรุงบำรุงดิน 5 ล้านไร่ จัดทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ 45,000 ไร่ และผลิตปุ๋ยหมักเพื่อบำรุงดิน 3,207 ไร่	220 220	-	5 (5)	-	225 225	
6. เมล็ดพันธุ์พืช	ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่ดีและสำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด ถั่วเหลือง ปอ ผ้ายและอื่นๆ เพื่อจำหน่ายปีละ 17,000 ตัน	160 160	- -	15 10 (5)	- -	175 175	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
7. ส่งเสริมการเกษตร		4,850	990	75	-	5,915	
7.1 ส่งเสริมการเกษตรแห่งชาติ	เพิ่มพนักงานส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้พนักงานส่งเสริม 1 คนรับผิดชอบเกษตรกร 1,000 ครอบครัว แทน 4,000 ครอบครัวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จัดยานพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต่อหน้าที่การปฏิบัติงานและปรับปรุงระบบการส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อให้สามารถให้บริการแก่เกษตรกรกว้างขวางยิ่งขึ้น	(1,700)	(620)	-	-	2,320	อยู่ในระหว่างเตรียมโครงการ
7.2 ส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ	เร่งรัดการผลิตพืชที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยการเผยแพร่เทคนิคการผลิตให้คำแนะนำต่างๆ ต่อปัญหาที่เกษตรกรประสบโดยการเพิ่มพนักงานส่งเสริมในสนามให้สูงขึ้น	200	-	10 (10)	-	220	
7.3 ป้องกันกำจัดศัตรูพืช	ตรวจการระบาดของศัตรูพืชในแหล่งปลูกพืชที่สำคัญ ให้คำแนะนำ ฝึกอบรมเกษตรกร และให้บริการในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช	500	-	10 (5)	-	515	
7.4 ส่งเสริมการเกษตรสมบูรณ์แบบ	ส่งเสริมการเกษตรในจังหวัดอุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และยโสธร โดยใช้ระบบหัวหน้าเกษตรกรเป็นผู้ช่วยเกษตรกรอำเภอ ตลอดทั้งการกระจายบริการด้านไฟฟ้า น้ำ เพื่อบริโภคและอุปโภคและถนน	50	-	5 (5)	-	60	
7.5 ส่งเสริมการเกษตรในเขตชลประทาน	เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชลประทานขนาดใหญ่ โดยแนะนำให้เกษตรกรปลูกพืชที่เหมาะสมต่อท้องถิ่นและปลูกพืชหมุนเวียนหลายชนิดและหลายครั้งขึ้นในรอบปี ทั้งนี้จะก่อให้เกิดการทำประโยชน์จากที่ดินและน้ำชลประทานอย่างมีประสิทธิภาพ	90 (1,800)	-	(10)	-	1,900	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
7.6	ปลูกแทนสวนยางเก่า	510	370	20	-	900	
8.	การวิจัยการเกษตร	1,820	25	120	-	1,965	
8.1	เศรษฐกิจการเกษตร	150	-	5 (5)	-	160	
8.2	พัฒนาระบบการเกษตรเฉพาะพื้นที่	290		20	-	310	
8.3	ค้นคว้าทดลองต้านโรคและแมลงศัตรูพืช	220	-	10	-	230	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
8.4 ปรับปรุงสถานีทดลอง	ปรับปรุงสถานีทดลองพืชไร่ 11 แห่ง พืชสวน 10 แห่ง และข้าว 23 สถานี	500	25	(5)	-	530	
8.5 วิเคราะห์ดินและปุ๋ย	ให้บริการการวิเคราะห์ดินและปุ๋ยแก่เกษตรกรและหน่วยราชการอื่นๆ ปีละไม่ต่ำกว่า 2,000 ตัวอย่าง	60	-	-	-	60	
8.6 ปรับปรุงคุณภาพเครื่องทุ่นแรงเพื่อการเกษตร	ค้นคว้าและประดิษฐ์เครื่องทุ่นแรงเพื่อการเกษตร รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยเครื่องจักรกลในภาคเหนือและใต้ เพื่อให้บริการในด้านเปิดป่าปรับระดับดิน ทำแปลง อ่างเก็บน้ำ และคันกั้นน้ำ	415	-	50 (10)	-	575	
9. มูลภัณฑ์กักชน	เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาระดับราคาภายในประเทศ และให้มีสินค้าในมูลภัณฑ์อย่างเพียงพอในการส่งออก โดยการสร้างคลังสินค้าในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 9 หลัง	2,380	400	50	300	3,080	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อรักษาระดับราคาข้าว 2,000 ล้านบาท และยางพารา 3,000 ล้านบาท
		2,380	(400)	(10)	300	3,080	
10. ส่งเสริมสหกรณ์	ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรและขยายงานให้ดำเนินธุรกิจแบบเอนกประสงค์ในด้านส่งเสริมการผลิต โดยเน้นหนักในการรวมกลุ่มเพื่อปรับปรุงพื้นที่ บำรุงดิน โดยจัดระบบส่งน้ำระบบระบายน้ำในไร่นาให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และให้รวมถึงระบบการจำหน่าย สำหรับในด้านการค้าให้ดำเนินการไปจนถึงขั้นส่งออก	700	-	10	-	710	
		700	-	(10)	-	710	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
11. เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและการจำหน่ายในนิคมและเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท	ไปจำหน่ายตลาดต่างประเทศ โครงการรวบรวมข้าวเปลือกและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ได้แก่ ข้าวโพด ยางพารา ปอ มันสำปะหลัง อ้อย มะพร้าว ยาสูบ ชา มินต์ ปาล์มน้ำมัน รวมทั้งการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อและโคนม ส่งเสริมสหกรณ์การประมง สหกรณ์บริการ สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์ออมทรัพย์ในชนบทและในเมือง เพื่อให้สหกรณ์ทุกรูปขยายนอย่างกว้างขวางและทำธุรกิจสอดคล้องประสานงานโดยใกล้ชิด รวมทั้งงานให้การศึกษาอบรม งานการเผยแพร่และงานวิจัยทางสหกรณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสหกรณ์ อันจะเป็นผลดีแก่สมาชิกทุกคนรอบครัว และให้ทำการประสานกันกับกลุ่มเกษตรกรด้วย เพื่อสนองนโยบายและวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับสหกรณ์						
	เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตและการจำหน่ายในนิคมสร้างตนเอง 30 แห่ง และในเขตปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งได้แก่ พืชเศรษฐกิจต่างๆ คือ ข้าวโพด ถั่วเหลือง มะพร้าว ฝ้าย ข้าว ยาง ปอ และอื่นๆ รวมทั้งส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อ โคนม ปลูกลม่อนเลี้ยงไหม ปลูกลูกปาล์มน้ำมัน โดยการพัฒนาอาชีพในรูปแบบ	1,050	-	30	-	1,080	
		1,050	-	20 (10)	-	1,080	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการค้าท่อกึ่งยว		1,260	250	30	-	1,540	
1. การพัฒนาการส่งออกสินค้าออก	จะมุ่งพัฒนาการส่งออกอย่างมีแผนที่แน่นอนในการพัฒนาปัจจัยในการผลิตและความสามารถในการส่งออก การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและสิ่งจูงใจในการส่งออก ตลอดจนจนถึงการพัฒนาความสามารถในการแสวงหาและบุกเบิกตลาดต่างประเทศ โดยให้มีการดำเนินงานศึกษาวิจัยหาข้อมูลทางด้านสินค้า การตลาด และโครงสร้างของระบบการส่งออก ปรับปรุงและเสริมสร้างสถาบันอำนวยความสะดวกพื้นฐานในด้านสถิติ การพาณิชย์ ระบบการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า การขยายตลาดต่างประเทศและบุกเบิกตลาดใหม่ ๆ การเผยแพร่สินค้าของไทยให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย นอกจากนี้จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและให้มีการเจรจาทางการค้าที่เป็นประโยชน์มากขึ้น	570	-	5	-	575	
		570	-	(5)	-	575	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2. การให้บริการด้านการพาณิชย์	เพื่อให้การคุ้มครองประชาชนโดยทั่วไปในการซื้อสินค้าให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งในด้านราคาและคุณภาพ ตลอดจนให้บริการในด้านข้อมูลการตลาดภายในประเทศ การฝึกอบรมให้ความรู้ทางวิชาการในการประกอบธุรกิจการค้า ธุรกิจประกันภัยและการตรวจสอบบัญชี โดยจะดำเนินการเน้นหนักไปในส่วนภูมิภาคให้เจ้าหน้าที่งานพาณิชย์ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการและประสานงานให้เป็นผลดีกับประชาชนอย่างแท้จริง	290 175 (115)	-	5 (5)	-	295 295	
3. การวางแผนและจัดระเบียบการนำเข้า	เพื่อศึกษาโครงสร้างของการนำเข้าให้ทราบรายละเอียดอย่างแท้จริงและมีข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาจัดทำแผนนำเข้าในชั้นรายละเอียด เพื่อให้การจัดระเบียบการนำเข้าเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างอำนาจการต่อรองการค้ากับต่างประเทศ การคุ้มครองสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาด้านดุลการชำระเงินด้วย	25 25	-	-	-	25 25	
4. การพัฒนาการท่องเที่ยว	เพื่อศึกษาวิจัยตลาดท่องเที่ยวต่างประเทศ และตลาดในประเทศ การขยายตลาดและบุกเบิกตลาดการท่องเที่ยวใหม่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ด้วยการเผยแพร่ บริการข่าวสาร การยกมาตรฐานธุรกิจและกำลังคนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว นอกจากนี้ได้เน้นหนักในการอนุรักษ์การจัดให้มีแหล่งท่องเที่ยวขึ้นใหม่ และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิมในส่วนภูมิภาคทั้งระบบภาค จังหวัด และเมืองบริวาร นอกจากนี้จะได้	375 295 (80)	250 (250)	20 (20)	-	645 645	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร		11,435	1,320	20	11,460	24,235	
1. การวางผังเมือง	ดำเนินการการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้ได้ปีละประมาณ 10 แห่ง และ 60 แห่ง ตามลำดับ โดยจะเร่งดำเนินการในเมืองหลักก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนเติบโตอย่างมีระเบียบและสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ของเมือง เช่น ปัญหาการจราจรและปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น นอกจากนี้แล้วก็จะดำเนินการวางแผนหลักจรรยาที่เมืองใหญ่ต่างๆ มีเชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ และขอนแก่น	215	-	10	-	225	
		210	-	(10)	-	225	
		(5)					
2. การปรับปรุงและขยายกิจการประปา	เพิ่มกำลังผลิตโรงกรองน้ำบางเขนทั้งหมด 1.2 ล้าน ลบ.ม./วัน และในเขตอำเภอชั้นนอกอีก 25,000 ลบ.ม./วัน เพื่อขยายพื้นที่จำหน่ายน้ำเป็น 570 กม. ² และ 90 กม. ² และสามารถจ่ายน้ำให้ผู้ใช้้ำได้ 4.17 ล้านคน และ 100,000 คน สำหรับเขตนครหลวงและเขตอำเภอชั้นนอกตามลำดับ	1,445	1,135	-	260	2,840	
		1,445	(1,135)	-	260	2,840	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3. การก่อสร้างปรับปรุงและบูรณะสะพานในเขตกรุงเทพมหานคร	ดำเนินการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปลายถนนสาทร สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาในบริเวณใกล้เคียงสะพานพระพุทธยอดฟ้าเดิม เพื่อแบ่งเบาภาระการจราจร และซ่อมแซมสะพานพระพุทธยอดฟ้าเดิมให้ถาวรและใช้งานได้โดยปลอดภัย	620	185	-	-	805	
		620	(185)	-	-	-	
4. การก่อสร้างปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของกรุงเทพมหานคร	ปรับปรุงงานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การจราจรนครหลวง การป้องกันน้ำท่วม และการระบายน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีงานย่อยดังนี้	1,060	-	10	-	1,070	
4.1 แก้ไขปัญหาการจราจร	ก่อสร้างและปรับปรุงถนนเชื่อมต่อตรอก ซอย จัดที่จอดรถ ก่อสร้างสะพานลอยข้ามทางแยกเพื่อลดปัญหาการจราจรคับคั่งในเขตกรุงเทพมหานคร	650	-	-	-	650	
4.2 การระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม	ดำเนินการปรับปรุงถนนระบายน้ำ กำจัดสิ่งโสโครกและป้องกันน้ำท่วมในบริเวณสามเหลี่ยมสาทร บริเวณเขตปทุมวัน บริเวณเขตบางกะปิเป็นพื้นที่ประมาณ 65 กม. ² โดยปรับปรุงระดับท่อระบายน้ำ สร้างท่อระบายน้ำเพิ่มเติม สร้างโรงกำจัดน้ำโสโครกที่ปลายคลองช่องนนทรีฯ สร้างโรงสูบน้ำโสโครก 3 โรง ที่คลองโอรังอ่างคลองหลอด และคลองผดุงกรุงเกษม และสร้างอุโมงค์จากถนนสี่พระยา	410	-	(10)	-	420	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
5. การพัฒนาส่วนท้องถิ่น	ติดกับคลองช่องนนทรีจะไปตลอดจนถึงโรงกำจัดน้ำโสโครก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามแผนหลักที่วางไว้ เพื่อดำเนินการก่อสร้างและพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในส่วนท้องถิ่น และเร่งรัดโครงการพัฒนาเมือง 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้มีการดำเนินการตามที่ได้มีการวางแผนไว้แล้ว	8,095	-	-	11,200	19,295	
		7,595 (500)	-	-	11,200	19,295	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน		33,210	21,420	250	7,555	62,435	
1. การจัดหาบำบัดน้ำเสียดูแลน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนในชนบททั่วประเทศ	ดำเนินการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนในชนบททั่วประเทศโดยการเจาะน้ำบาดาล บ่อน้ำตื้น สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำนบ เขื่อน ฝาย สร้างถังคอนกรีต ถังเหล็ก ชุดลอกสระ ห้วย หนอง บึง คาดว่าเมื่อสิ้นปี 2534 แล้วจะมีประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากแผนการดำเนินงานนี้ขึ้นอีก 13,760 หมู่บ้าน หรือคิดเป็นจำนวนประชากร 10.3 ล้านคนนอกจากนี้ จะทำการศึกษาและประเมินศักยภาพของแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการวางแผนและควบคุมการใช้ในเขตนครหลวง ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนเหนือและใต้ และที่ราบฝั่งอ่าวไทยภาคใต้	1,295	-	10	-	1,305	
		1,295	-	(10)	-	1,305	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2. การก่อสร้างเขื่อนกักน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค	สร้างเขื่อนมาบประชันชลบุรี เก็บกักน้ำขนาด 14.9 ล้าน ลบ.ม. ส่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคให้แก่ราษฎรตำบลนาเกลือ พัทยา และตำบลไกล่เคียง	110 110	- -	- -	- -	110 110	
3. การประปาจังหวัด	จะเพิ่มกำลังผลิตของการประปาภูมิภาคขึ้นในอัตรา 150,000 ลบ.ม./วัน โดยจะทำการก่อสร้างการประปาใหม่ 48 แห่ง และปรับปรุงขยายกิจการประปาเดิมประมาณ 60 แห่ง ทั้งนี้ จะทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองในส่วนภูมิภาคได้รับน้ำสะอาดเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 หรือคิดเป็นจำนวนประชากร 6 แสนคน ดังนี้เมื่อสิ้นปี 2524 ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 25 จะมีน้ำสะอาดใช้โดยได้รับการบริการจากการประปาภูมิภาค	1,040 1,040	- -	10 (10)	- -	1,050 1,050	
4. งานระบายน้ำฝนและน้ำโสโครกในแหล่งชุมชนทั่วราชอาณาจักร	ดำเนินการวางแผนหลักและออกแบบเกี่ยวกับระบบการระบายน้ำน้ำโสโครก น้ำฝน และการกำจัดสิ่งปฏิกูลของเทศบาล สุขาภิบาล และชุมชนที่หนาแน่นให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป	10 (10)	- -	- -	- -	10 10	
5. การก่อสร้างและบูรณะสาธารณูปการ	ก่อสร้างเขื่อนกั้นตลิ่งแม่น้ำยม เขื่อนมุกดาหาร เขื่อนริมโขง สะพานข้ามแม่น้ำท่าจีน แม่น้ำป่าสัก และลำห้วยมุก และก่อสร้างเขื่อนและสะพานอื่นๆ ตามความจำเป็น ตลอดจนบูรณะและปฏิสังขรณ์พระปฐมเจดีย์	100 100	- -	- -	- -	100 100	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
6. ศูนย์พัฒนาและอบรม รพช.	ประกอบด้วยศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้ ศูนย์ฝึกอบรม รพช. นครราชสีมา ประจวบคีรีขันธ์ ศูนย์ฝึกอบรมใช้เครื่องจักรกลสนาม รพช. ภาคเหนือ ศูนย์ฝึกอบรมก่อสร้างเคลื่อนที่ รพช. ศูนย์ฝึกอบรมแหล่งน้ำ งานบริการวิชาการวิศวกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์ วิศวกรรม โดยมี วัตถุประสงค์ คือ <ul style="list-style-type: none"> - ประสานงานกับจังหวัดและท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท - ให้บริการด้านวิศวกรรมและการดำเนินงานซ่อมเครื่องจักรกล - ก่อสร้างและบำรุงรักษาทางมาตรฐาน รพช. ทางเข้าหมู่บ้าน สะพาน ที่ทำการศูนย์ - สำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร - ฝึกอบรมวิศวกร ช่างระดับต่างๆ เจ้าหน้าที่และพนักงาน อื่นๆ ตลอดจนผู้นำหมู่บ้าน 	490 490	- -	100 50 (50)	- -	590 590	
7. ที่อยู่อาศัย	เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในรายได้ระดับต่างๆ การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนระดับรายได้ต่างๆ ทั้งในเขตนครหลวง และส่วนภูมิภาคจำนวน 120,000 หน่วย โดยก่อสร้างที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ ปีละ 24,000 หน่วย โดยเป็นการก่อสร้างในเขตนครหลวงปีละ 23,000 หน่วย และส่วนภูมิภาคปีละ 1,000 หน่วย	430 430	2,580 (2,580)	10 (10)	- -	3,020 ^{1/} 3,020	นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ภายในประเทศอีก 14,880 ล้านบาท

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
8. การก่อสร้างทางพิเศษและทางด่วนในเขตกรุงเทพมหานคร	เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะดำเนินการก่อสร้างระบบทางด่วน 3 สาย คือ ดินแดง-ท่าเรือ, ดาวคะนอง-ท่าเรือ, บางนา-ท่าเรือ รวม 28 กม. และก่อสร้างระบบการขนส่งมวลชน 3 สาย คือ พระโขนง-บางซื่อ, วงเวียนใหญ่-สาทร-ลาดพร้าว, ดาวคะนอง-มักกะสัน รวม 50 กม.	1,600	2,435	10	-	4,045	
		1,600	(2,435)	10	-	4,045	
9. สํารวจและพัฒนาแหล่งพลังงาน	สำรวจและเพิ่มแหล่งพลังงานที่ใช้ภายในประเทศ เช่น พลังน้ำ ถ่านลิกไนท์มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด แต่เน้นหนักในด้านพัฒนาแก๊สธรรมชาติและบ่อน้ำมันภายในประเทศและดำเนินการธุรกิจน้ำมันควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อทดแทนที่ต้องสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศ รวมถึงการนำหินน้ำมันเข้ามาใช้ ตลอดจนการพัฒนาแหล่งแร่และเทคโนโลยี สำหรับพลังงานนิวเคลียร์เพื่อให้บรรลุถึงความมุ่งหมายที่ได้กำหนดให้มีการวางแผนหลักพัฒนาพลังงานของประเทศอย่างจริงจังขึ้น	480	-	10	175	665	
		480	-	(10)	175	665	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
10. การก่อสร้างระบบผลิตและส่งกระแสไฟฟ้าทั่วประเทศ	ก่อสร้างแหล่งผลิตและระบบส่งกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ โดยเฉพาะการขยายระบบส่งกระแสไฟฟ้าให้สอดคล้องกับแผนการเร่งรัดพัฒนาไฟฟ้าชนบททั่วประเทศให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น	2,740	7,455	-	-	10,195 ^{1/}	^{1/} การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ^{2/} จะใช้รายได้ของตนเองมาลงทุนจำนวน 4,415 ล้านบาทและเงินกู้ภายในประเทศ 3,509 ล้านบาท
		2,740	(7,455)	-	-	10,195	
11. การปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าในเขตนครหลวง	ก่อสร้างและเพิ่มขนาดสถานีต้นทาง สถานีย่อย สายส่งและสายจำหน่ายติดตั้งหม้อแปลงเพิ่มขึ้นทั้งในเมืองและในเขตรอบนอกนครหลวง เพื่อให้สามารถบริการกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอและมีความมั่นคงยิ่งขึ้น	-	1,320	-	1,680	3,000 ^{2/}	นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ภายในประเทศอีก 630 ล้านบาท
		-	(1,320)	-	1,680	3,000	
12. การขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคและชนบท	ดำเนินการก่อสร้างและขยายระบบจำหน่ายในส่วนภูมิภาคให้มีไฟฟ้าสนองความต้องการใช้อย่างเพียงพอ โดยเน้นหลักการขยายเขตจำหน่ายไปยังหมู่บ้านชนบทให้มีไฟฟ้าใช้เพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อย 5,200 หมู่บ้าน	-	900	-	1,760	2,660 ^{3/}	นอกจากนี้ยังมีเงินกู้ภายในประเทศอีก 2,060 ล้านบาท
		-	(900)	-	1,760	2,660	
13. เร่งรัดการขยายไฟฟ้าสู่ชนบททั่วประเทศ	ก่อสร้างแหล่งพลังไฟฟ้าขนาดเล็กโดยเน้นหนักการผลิตจากแหล่งพลังน้ำที่อยู่ห่างไกล เพื่อประโยชน์สำหรับหมู่บ้านที่ยังไม่สามารถรับกระแสไฟฟ้าจากระบบเชื่อมโยงหลักได้ รวมทั้งการเร่งรัดพัฒนาระบบจำหน่ายไฟฟ้าชนบทระยะที่ 2 และการเร่งรัดให้มีไฟฟ้าใช้ทั่วทุกตำบลภายในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ด้วย	270	620	-	-	890 ^{4/}	มิได้รวมเงินกู้ภายในประเทศอีก 1,501 ล้านบาท
		(270)	(620)	-	-	890	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
14. การนำเชื้อเพลิงธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์	เร่งรัดการพัฒนาแก๊สธรรมชาติและป้อน้ำมันภายในประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์โดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ อาจรวมทั้งการก่อสร้างท่อส่งแก๊สธรรมชาติจากแหล่งที่ค้นพบมาแล้วมายังแหล่งที่เป็นศูนย์กลางของการใช้	445 (445)	-	10 10	-	455 455	
15. ปรับปรุงการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางถนนและทางรถไฟ	จัดตั้งสถานีรถยนต์บรรทุกทุกขานเมืองในเขตกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นศูนย์รวมในการจำหน่ายจ่ายแจกสินค้า ซึ่งจะช่วยลดความแออัดของการจราจร ลดอุบัติเหตุ ประหยัดค่าบำรุงรักษาถนนในกรุงเทพมหานคร และลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจในการขนส่งด้วย จัดให้มีบริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารที่เพียงพอกับความต้องการทั้งทางถนนและรถไฟ โดยจัดหารถยนต์บรรทุก รถยนต์โดยสาร และรถตู้สินค้าและผู้โดยสาร รวมทั้งปรับปรุงและก่อสร้างสถานีรถยนต์โดยสารให้ได้มาตรฐาน ส่งเสริมสวัสดิภาพของการขนส่งทางถนน และให้การศึกษอบรมแก่ผู้ประกอบการขนส่งทางถนน ฯลฯ	1,335	955	-	1,655	3,945	
		1,330 (5)	(955)	-	1,655	3,945	
16. พัฒนาการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางน้ำ		1,220	400	40	260	1,920	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
16.1 การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ	<p>พัฒนาและปรับปรุงเส้นทางขนส่งภายในประเทศเพื่อส่งเสริมการขนส่งทางน้ำ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่ำให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการขนส่งผลผลิตทางเกษตรกรรมจากแหล่งผลิตมาสู่ตลาดให้สามารถลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งลงได้ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเกษตรกรผู้ผลิต โดยควรปรับปรุงร่องน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและน่าน แม่น้ำน้อย ท่าจีน บางปะกง แม่งลอง ก่อสร้างสถานีขนส่งทางน้ำและปรับปรุงคลองเชื่อมต่างๆ</p> <p>ในด้านการขนส่งทางน้ำชายฝั่งทะเลซึ่งมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น จะปรับปรุงร่องน้ำทางเข้าท่าเรือชายฝั่งและท่าเรือประมง ของจังหวัดชายทะเล ปรับปรุงท่าเรือชายฝั่งทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออก ปรับปรุงเครื่องหมายเดินเรือ ฯลฯ โดยวางแผนให้สอดคล้องกันในการขุดลอกร่องน้ำ การปรับปรุงท่าเทียบเรือสินค้า ท่าเรือประมงและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองหลักและการผลิตของท้องถิ่น</p>	255 (335)	-	5	-	595	
16.2 การขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศ							

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
16.2.1 ท่าเรือน้ำลึก	พัฒนาท่าเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในการส่งสินค้าออกให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตของประเทศ โดยเพิ่มขีดความสามารถของท่าเรือกรุงเทพฯ ก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง และปรับปรุงท่าเรือสัตหีบเพื่อใช้ในการส่งสินค้าออกในระหว่างการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบัง วางแผนและก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่สงขลา และภูเก็ต เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการส่งสินค้าออกของภาคใต้และเป็นเครื่องสนับสนุนการพัฒนาเมืองหลักและกิจกรรมอุตสาหกรรมอันจะมีผลในการเพิ่มรายได้และลดอัตราการว่างงานของประชากรในท้องถิ่น	(540)	(400)	(15)	70	1,025	
16.2.2 พาณิชยนาวี	ส่งเสริมการพัฒนากิจการพาณิชยนาวีของประเทศเพื่อได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ เพิ่มอาชีพให้แก่พลเมือง และลดค่าใช้จ่ายในการส่งสินค้าออก โดยจะพิจารณาพื้นฐานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกิจการพาณิชยนาวี คือ กองเรือพาณิชย์ การฝึกอบรมและผลิตบุคคลในการเดินเรือพาณิชย์ พัฒนาอู่ซ่อมเรือและท่าเรือ ปรับปรุงและขยายกองเรือพาณิชย์ ฯลฯ						
17. พัฒนาทางหลวงและถนนท้องถิ่น		20,265	2,025	-	-	22,290	
17.1 ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด	ก่อสร้างระบบทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดให้สมบูรณ์เพื่อให้มีเส้นทางขนส่งหลักระหว่างแหล่งผลิตและแหล่งจำหน่าย และเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น โดยจะก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัดในระยะทาง 10,645 กม.	8,400 (5,800)	(2,025)	-	-	16,225	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
17.2 ทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบท	ปรับปรุงและก่อสร้างระบบทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบทเพื่อให้มีระบบทางสายย่อยเชื่อมต่อระหว่างเส้นทางหลักและแหล่งผลิตเพื่อความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งผลผลิตสู่ตลาด โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งก่อสร้างเส้นทางสายย่อยเชื่อมระหว่างหมู่บ้านและชุมชนในท้องถิ่นเพื่อกระจายบริการพื้นฐานให้ทั่วถึงชุมชนเกษตรกร โดยจะดำเนินการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบทเป็นระยะทาง 14,822 กม.	4,295 (1,770)	-	-	-	6,065	
18. ปรับปรุงการขนส่งทางอากาศ		990	-	50	385	1,425	
18.1 ทำอากาศยานระหว่างประเทศ	ศึกษาและปรับปรุงท่าอากาศยานดอนเมือง เพื่อรักษาความเป็นศูนย์กลางในด้านการบินพาณิชย์ของภูมิภาคไว้ เพราะเป็นเครื่องสนับสนุนที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งศึกษาความจำเป็นที่จะต้องมีท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่สอง เมื่อผลการศึกษาปรากฏว่าควรจะมีท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่สองเมื่อใดแล้ว การออกแบบและการก่อสร้างจะดำเนินการตามขั้นตอนของผลการศึกษา นอกจากนี้จะศึกษาสนามบินอู่ตะเภา เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการขนส่งสินค้าทางอากาศ และกิจการท่องเที่ยวเพื่อ	95 (515)	-	(50)	18	678	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
18.2 การขนส่งทางอากาศในประเทศ	สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างๆ ทางฝั่งทะเลตะวันออกให้สอดคล้องกับการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและนโยบายการตั้งชุมชนใหม่ในบริเวณนี้ เป็นการลดปัญหาการแออัดของประชากรและธุรกิจต่างๆ ในนครหลวง และปรับปรุงท่าอากาศยานเชียงใหม่และท่าอากาศยานภูเก็ตให้สอดคล้องกับปริมาณการขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้น ปรับปรุงบริการสื่อสารและควบคุมการจราจรทางอากาศและจะทำการปรับปรุงบริการซ่อมสร้างเครื่องบินให้สามารถบริการเครื่องบินให้แก่ต่างประเทศได้ตามความเหมาะสม	380	-	-	367	747	
19. ปรับปรุงระบบการสื่อสารและโทรคมนาคม	ส่งเสริมธุรกิจการค้าของภูมิภาคในด้านการขนส่งอากาศโดยปรับปรุงสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องในจังหวัดต่างๆ ปรับปรุงบริการสื่อสารการเดินอากาศและจัดหาเครื่องบินที่ทันสมัยและสอดคล้องกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น ฯลฯ	390	2,730	-	1,640	4,760	
19.1 ขยายกิจการโทรศัพท์	สนับสนุนการกระจายบริการพื้นฐานสู่ภูมิภาคโดยการขยายบริการโทรศัพท์ให้ทั่วถึง โดยเพิ่มเลขหมายโทรศัพท์ในภูมิภาคขึ้นอีก 74,400 เลขหมาย ขยายบริการโทรศัพท์ทางไกลออกไปยังชุมชนที่ยังไม่ได้รับบริการโทรศัพท์ 133 อำเภอ เพิ่มบริการโทรศัพท์	-	(2,730)	-	1,615	4,345	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
19.2 วิทยุ โทรศัพท์ กิจการไปรษณีย์ โทรเลข และ ออดิเนียมวิทยา	<p>สาธารณชนในเขตชุมชนและให้มีบริการโทรศัพท์ทางไกลสาธารณะในเขตชุมชนทั่วประเทศ ส่วนการให้บริการในเขตนครหลวงก็จะเพิ่มเลขหมายโทรศัพท์ขึ้นอีก 223,700 เลขหมาย ให้เพียงพอกับความต้องการของธุรกิจการค้าและเป็นการช่วยลดปัญหาการจราจรไปด้วยในตัว</p> <p>ขยายบริการสื่อสารและสื่อมวลชนเพื่อส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาในด้านต่างๆ ด้วยการปรับปรุงและขยายโครงข่ายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือเผยแพร่นโยบายของรัฐบาล และเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน โดยจะจัดตั้งและขยายกำลังส่งออกอากาศของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ก่อสร้างสถานีส่งโทรทัศน์ในภาคเหนือและภาคใต้ รวม 12 สถานี ขยายบริการติดต่อสื่อสารและกิจการไปรษณีย์โทรเลขในท้องถิ่นให้ทั่วถึง ปรับปรุงกิจการออดิเนียมวิทยาให้ได้มาตรฐาน เพื่อสนับสนุนการเกษตรและงานพัฒนาต่างๆ</p>	140 (250)	-	-	25	415	แผนงานของ องค์การโทรศัพท์ที่ ระบุไว้ครอบคลุม ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2520 -2527 ซึ่ง เป็นระยะเวลา ในช่วงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524)และ ระยะเวลาส่วนหนึ่ง ในช่วงของแผนฯ ฉบับต่อไปแต่ วงเงินงบประมาณ เป็นวงเงินที่กำหนด ไว้สำหรับช่วงการ ดำเนินงานใน ระยะเวลาของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เท่านั้น

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
การกระจายบริการและพัฒนาสังคม		102,220	440	855	70	103,585	
1. การพัฒนาการศึกษา		77,365^{1/}	-^{2/}	200^{3/}	-	77,365^{4/}	^{4/} ได้รับความร่วมเงิน
1.1 พัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา	จัดดำเนินการให้การศึกษาทั้งในภาคบังคับและการศึกษาก่อนภาคบังคับตามแผนพัฒนาการศึกษา	40,470 (150)	-	-	-	40,620	อุดหนุนการศึกษาของ กทม. และเทศบาล
1.2 พัฒนามัธยมศึกษา	จัดดำเนินการให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษา	14,645 (1,680)	-	-	-	16,325	บาลจำนวน 2,465 ล้านบาทไว้ด้วยแล้ว
1.3 พัฒนาอาชีวศึกษา	จัดดำเนินการให้การศึกษาด้านอาชีวศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษา	2,600 (1,055)	-	30 (20)	-	3,705 ^{2/}	สำหรับเงินกู้ต่างประเทศจะได้ปรับปรุงรายการตามความจำเป็นและหาแหล่งเงินกู้ต่ำ
1.4 พัฒนาด้านนาฏศิลป์และช่างศิลป์	จัดดำเนินการให้การศึกษาเกี่ยวกับนาฏศิลป์และช่างศิลป์	125	-	-	-	125 ^{3/}	เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจะได้
1.5 การจัดการศึกษาเอกชน	จัดดำเนินการให้บริหารควบคุมสถานศึกษาเอกชนในด้านคุณภาพการศึกษา ค่าเล่าเรียน ฯลฯ	1,590 (1,335)	-	-	-	2,925	พยายามเพิ่มให้มากขึ้นเพื่อเร่งรัดพัฒนา

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
1.6	ฝึกหัดและอบรมครู	1,910	-	-	-	2,475	การศึกษาให้ได้ผล
1.7	วิจัยเพื่อการศึกษา	(465)	-	-	-	410 ^{4/}	ตัวเลขเบื้องต้น
1.8	การปรับปรุงการศึกษาและให้ ความร่วมมือกับ องค์กรนานาชาติ	335	-	(50)	-	135	ประมาณการตามที่ คาดว่าจะจ่ายจริงใน แผนฯ 4 โดยวงเงิน ในแผนพัฒนาการ
1.9	การศึกษา นอกโรงเรียน	135	-	-	-	1,965	ศึกษา ได้กำหนดไว้ 94,933.91 ล้านบาท
1.10	อุดมศึกษา	1,915	-	(50)	-	1,965	ศึกษา ได้กำหนดไว้ 94,933.91 ล้านบาท
2.	การพัฒนาด้าน สาธารณสุข	8,315	-	30	-	8,980	
		(615)	-	(20)	-	19,945 ^{1/}	จะทำการปรับ
2.1	วิเคราะห์วิจัย วิทยาศาสตร์ การแพทย์และ วิชาการแพทย์	18,905	440 ^{1/}	430 ^{2/}	70	19,945 ^{1/}	จะทำการปรับ
		1,395	-	60	-	1,495	ปรับปรุงเงินกู้เพื่อ สาธารณสุขตาม ความจำเป็นและ ดอกเบี้ยต่ำ ^{2/} จะเพิ่มการขอ
				(40)			

2.2 สถิติข้อมูลเกี่ยวกับการสาธารณสุข	เพื่อสนับสนุนทุกโครงการในแผนสาธารณสุขให้สามารถบริหารงาน ควบคุมงานและประเมินผลงานของโครงการได้ โดยอาศัยข้อมูลสาธารณสุขที่จะจัดให้มีขึ้น	175	-	(10)	-	185	ความช่วยเหลือในด้านสาธารณสุขให้เพิ่มขึ้น
2.3 บริการสาธารณสุขส่วนภูมิภาค	เพื่อลดปัญหาสาธารณสุขของประชากรในส่วนภูมิภาคให้ได้ตามเป้าหมาย โดยการให้ภูมิคุ้มกันโรค การรักษาพยาบาล การอนามัยแม่และเด็ก การฝึกอบรมบุคลากรสาธารณสุข การก่อสร้างและปรับปรุงสถานบริการสาธารณสุข	(10,750)	-	20 (100)	-	10,870	
2.4 บริการสาธารณสุขในเขตเมือง	เพื่อลดปัญหาสาธารณสุขของประชาชนในเขตเมืองให้ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการให้ภูมิคุ้มกันโรค การรักษาพยาบาล การบริการอนามัยแม่และเด็ก การควบคุมโรคติดต่อ การวางแผนครอบครัว การฝึกอบรมบุคลากรการปรับปรุงและก่อสร้างสถานบริการสาธารณสุข	(325)	-	10 (40)	-	375	
2.5 จัดบริการสาธารณสุขสำหรับชนบางกลุ่ม	เพื่อขยายขอบเขตการให้บริการสาธารณสุขแก่ชนบางกลุ่มทั้งด้านการรักษาพยาบาล การป้องกัน และการควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพ ตลอดจนการปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อผลในการลดและขจัดปัญหาสาธารณสุขต่างๆ	50	-	(10)	-	60	
2.6 ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร	เพื่อสนับสนุนให้โครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาการสาธารณสุขในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีกำลังบุคลากรใช้ในปริมาณครบครันตามความต้องการ มีคุณภาพเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ และมีการกระจายไปปฏิบัติงานตามแหล่งที่ต้องการตามโครงการนั้นๆ โดยการผลิตและฝึกอบรม	(1,000)	-	30 (20)	-	1,050	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณ แผ่นดิน	เงินกู้ต่าง ประเทศ	เงินช่วยเหลือ ต่างประเทศ	รายได้ รัฐวิสาหกิจ และท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
2.7 การควบคุมอาหาร ยาและการจัดระบบ เวชภัณฑ์	เพื่อที่จะให้การผลิตและการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์และครุภัณฑ์ การแพทย์เป็นไปอย่างมีระบบ รวมทั้งการควบคุมคุณภาพและกำหนด มาตรฐานของสิ่งเหล่านั้นไว้	150 (100)	-	- (20)	70	340	
2.8 การควบคุมและ ป้องกันโรค	เพื่อดำเนินงานควบคุมและป้องกันโรคที่เกิดแก่ร่างกายและจิตใจ ซึ่งเป็นผลจากยาเสพติดและโรคร้ายต่างๆ ตลอดจนให้ความรู้แก่ ประชาชนเกี่ยวกับอนามัยจากสิ่งแวดล้อม โรคร้ายอันเกิดจากการ ประกอบอาชีพรวมทั้งวิธีการป้องกันโรคต่างๆ	3,960	-	(20)	-	3,980	
2.9 โภชนาการ	เพื่อลดอัตราการความชุกชุมของโรคขาดโปรตีน แคลอรี และลดอัตรา ความชุกชุมของโรคคอกพอก โดยการให้โภชนาศึกษา ให้อาหารทารก และอาหารเสริมโปรตีนและการแจกจ่ายเกลือไอโอดีนแก่ประชาชนใน เขตที่มีปัญหา	515	(140)	(50)	-	705	
2.10 การวางแผน ครอบครัว	เพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 2.1 เมื่อสิ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยการให้บริการด้านการวางแผนครอบครัว ด้วยวิธีการต่างๆ	(485)	(300)	100	-	885	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
3. การพัฒนาแรงงาน		610	-	20	-	630	
3.1 วิทยาการสถิติและวิจัยแรงงาน	ดำเนินการรวบรวมสถิติข้อมูลเกี่ยวกับแรงงาน การมีงานทำ ความต้องการใช้แรงงานต่างๆ ตลอดจนจัดฝึกอบรมด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติแก่ลูกจ้าง หัวหน้าคนงาน และควบคุมตรวจตราให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน	100	-	-	-	100	
3.2 พัฒนาอาชีพ	ดำเนินการควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและดำเนินการฝึกอาชีพให้แก่คนงาน หัวหน้างาน ครูฝึก และเยาวชนผู้ว่างงาน ตลอดจนฝึกยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ทำงานอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น	200 (145)	-	20	-	365	
3.3 การจัดหางาน	ดำเนินการเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงาน และแนวทางประกอบอาชีพแก่ประชาชนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน	30	-	-	-	30	
3.4 กองทุนเงินทดแทนและแรงงานสัมพันธ์	ดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป สำหรับจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งจัดอบรมให้ลูกจ้างและนายจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ตลอดจนระงับข้อพิพาทแรงงาน	90 (45)	-	-	-	135	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
4. สวัสดิการทางสังคม		1,690	-	60	-	1,750	
4.1 การประกันสังคม	จัดดำเนินการช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ประกอบอาชีพประจำให้มีหลักประกันเมื่อประสบอันตรายจากการทำงานหรือว่างจากงานให้สามารถดำรงชีวิตได้	160	-	-	-	160	
4.2 สงเคราะห์บุคคลที่มีปัญหา	ทำการสงเคราะห์บุคคลที่มีปัญหาประเภทต่าง ๆ เช่น เด็กและบุคคลวัยรุ่น คนชรา คนทุพพลภาพ ฯลฯ	1,000 (85)	-	10 (40)	-	1,135	
4.3 วิจัยและสงเคราะห์ชาวเขา	ดำเนินการศึกษาวิจัยและให้การสงเคราะห์ชาวเขาที่อาศัยอยู่ในประเทศให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้น	375	-	(10)	-	385	
4.4 บริการชุมชน	เพื่อส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนในการอยู่ร่วมกันในชุมชนจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และอาสาสมัครสำหรับช่วยเหลือผู้ประสบภัยรวมทั้งให้ความสนับสนุนช่วยเหลือเอกชนที่ดำเนินการดังกล่าว	30 (40)	-	-	-	70	
4.5 สถานธนานุเคราะห์	เพื่อดำเนินการปรับปรุงสถานธนานุเคราะห์ให้สามารถขยายบริการเพิ่มขึ้น	-	-	-	-	- ^{11/} _{11/}	สถานธนานุเคราะห์จะใช้รายได้ของตนเองลงทุน 13

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
5. สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและการกีฬา		415	-	5	-	420	ล้านบาทและใช้เงินกู้ภายในประเทศอีก 52 ล้านบาท
5.1 ส่งเสริมการกีฬา	ดำเนินการปรับปรุงและก่อสร้างสนามกีฬาทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์สำหรับเป็นสถานที่การออกกำลังกายเพื่อพลานามัยและเพื่อใช้ในการแข่งขันและฝึกซ้อมกีฬา ระดับจังหวัด ระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งจัดบริการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการกีฬาของชาติ	(335)	-	-	-	335	
5.2 การสวนสัตว์	เร่งรัดดำเนินการด้านสวนสัตว์ในภาคเหนือ ภาคใต้ สวนสัตว์เปิดที่เขายะยิว และในที่อื่นๆ ตามความจำเป็นเพื่อบริการแก่ประชาชนผู้สนใจเกี่ยวกับสัตว์และป่าไม้ต่างๆ	(55)	-	(5)	-	60	
5.3 สวนสาธารณะ	ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อทำเป็นสวนสาธารณะใหม่ เพื่อให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน และทำการปรับปรุงสวนสาธารณะเดิมที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และเพื่อเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมของเมืองให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอากาศและความร่มเย็น ตลอดจนความงามของเมือง	(25)	-	-	-	25	

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
6. การส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนและสตรี		125	-	10	-	135	
6.1 การส่งเสริมและพัฒนาเยาวชน	เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพและความประพฤติของเยาวชนให้เป็นพลเมืองดี โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเยาวชนให้มีความรู้และความสามารถในการทำงานกับเยาวชนและประสานงานกับผู้นำกลุ่มเยาวชนอื่นๆ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการทำกิจกรรมร่วมกันในลักษณะที่เป็นการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งการฝึกอบรมเยาวชนให้มีความรู้ด้านเกษตรกรรม และรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์แก่ตัวเองด้วย	60	-	(5)	-	65	
6.2 พัฒนาสตรีในชนบท	เพื่อส่งเสริมให้สตรีในชนบททุกวัยรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อครอบครัวและชุมชน โดยจะทำการฝึกอบรมด้านอาหารโภชนาการ และอุตสาหกรรมในครอบครัว ตลอดจนความรู้ทางด้านการวางแผนครอบครัว ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานครอบครัวในชนบทให้มั่นคงทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มพูนทางด้านระดับความรู้และรายได้	(65)	-	(5)	-	70	
7. การพัฒนาสังคมในชนบท		1,910	-	-	-	1,910	
	ให้การฝึกอบรมแก่กลุ่มอาชีพ เยาวชน เด็ก เจ้าหน้าที่อาสาสมัครคณะกรรมการสภาตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักใช้ความคิด ร่วมใจ	1,910	-	-	-	1,910	

	ร่วมแรง รู้จักเสียสละในการสร้างปรับปรุงบำรุงรักษาแหล่งสาธารณะสมบัติอันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนนั้นๆ และส่งเสริมให้						
แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
8. การพัฒนาทัศนสถาน	ประชาชนในชนบทใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ให้การศึกษาอนามัยและโภชนาการแก่ชาวชนบทในนิคมสร้างตนเอง เพื่อดำเนินการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังให้มีความรู้ความสามารถทางวิชาการสาขาต่างๆ อันจะนำไปประกอบอาชีพได้เมื่อพ้นโทษ และเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องโทษ โดยจัดหาให้มีนักสังคมสงเคราะห์อาชีพในเรือนจำและทัศนสถาน ตลอดจนปรับปรุงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังวัยหนุ่มแผนใหม่ โดยจัดตั้งศูนย์แรกรับผู้ต้องขังวัยหนุ่มชั้น 4 แห่ง และเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขบำบัดรักษาผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติดให้โทษชั้น 2 แห่ง	225 (225)	-	-	-	225 225	
9. ศิลปวัฒนธรรม		345	-	30	-	375	
9.1 ประชาสัมพันธ์ศิลปวัฒนธรรมไทย	เพื่อดำเนินการเผยแพร่ปลูกฝังส่งเสริมความรู้เข้าใจทางศิลปวัฒนธรรมของชาติแก่นักเรียนและประชาชน	30	-	-	-	30	
9.2 สงวนรักษาบูรณะซ่อมแซมและป้องกันมรดกทางศิลปวัฒนธรรม	เพื่อดำเนินการฝึกแต่งและบูรณะโบราณสถานให้คงสภาพเดิมเป็นการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมของชาติและพัฒนาเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีของชาติ รวมทั้งดำเนินการอนุรักษ์จิตรกรรมฝาผนัง สงวนรักษาศิลปการละเล่น	145 (120)	-	(25)	-	290	

พื้นเมืองของไทย และจัดตั้งสถาบันวิทยาศาสตร์เพื่อการวิจัยด้วย

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
9.3 ส่งเสริมอาชีพทางศิลปไทยและศิลปพื้นเมือง	เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนผู้ที่ประกอบอาชีพในทางศิลปไทยและศิลปพื้นเมืองได้ประติษฐานศิลปให้ถูกต้องตามแบบแผนและมีคุณภาพและปรับปรุงขยายงานป็นล่อให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานจนสามารถขยายงานออกไปทั้งปริมาณและคุณภาพ	45	-	-	-	45	
9.4 ส่งเสริมและปรับปรุงการศึกษาศิลปวัฒนธรรม	เพื่อรวบรวมเก็บเอกสารทางวิชาการอันจะเป็นหลักฐานในการศึกษาค้นคว้าในแง่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของประเทศ โดยจัดตั้งหอจดหมายเหตุแห่งชาติส่วนภูมิภาค 3 แห่ง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา	(5)	-	(5)	-	10	
10. การศาสนา		630	-	-	-	630	
10.1 บริหารศาสนาทั่วไป	เพื่อดำเนินงานบริหารศาสนสมบัติส่วนกลางและศาสนสมบัติของวัด และดำเนินการออกหนังสือสำคัญที่ดิน จัดทำแผนผังวัด รวมทั้งจัดทำทะเบียนวัดทั่วราชอาณาจักร	(10)	-	-	-	10	
10.2 บำรุงส่งเสริมศาสนา	เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติศาสนกิจและการบริหารทางพุทธศาสนา ส่งเสริมทางด้านพระราชกุศล และให้การอุดหนุนแก่ศาสนาอื่น การ	555	-	-	-	555	

	พัฒนาและบูรณะวัด อีกทั้งดำเนินการส่งเสริมการศึกษาด้านปรีชาธรรมแก่พระภิกษุ สามเณร และดำเนินการเผยแพร่พระพุทธศาสนาทั้งในและนอกประเทศ						
--	--	--	--	--	--	--	--

แผนงาน	ลักษณะและสาระสำคัญ	วงเงิน (ล้านบาท)					หมายเหตุ
		งบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ต่างประเทศ	เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	รายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น	รวมทั้งสิ้น	
10.3 การพัฒนาศาสนา	เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในวงการพุทธศาสนาในการพัฒนาสังคมและชุมชน ได้แก่ การพัฒนาด้านจริยศึกษาและศีลธรรมแก่ประชาชนและผู้เยาว์โดยใช้พระจริยนิเทศก์ ครูด้านจริยศึกษาและการผลิตตำราและอุปกรณ์ต่างๆ ให้การศึกษาอบรมแก่พระภิกษุ สามเณร สายสามัญศึกษาให้บริการด้านการศึกษาแก่เด็กในรูปของโรงเรียนวัดสอนเด็กก่อนเกณฑ์และโรงเรียนพุทธศาสนาวินออาทิตย์ ตลอดจนให้การสนับสนุนทางด้านการศึกษาปรับปรุงและเผยแพร่วัฒนธรรมไทยและท้องถิ่น	60 (5)	-	-	-	65	