ห้องสมุด



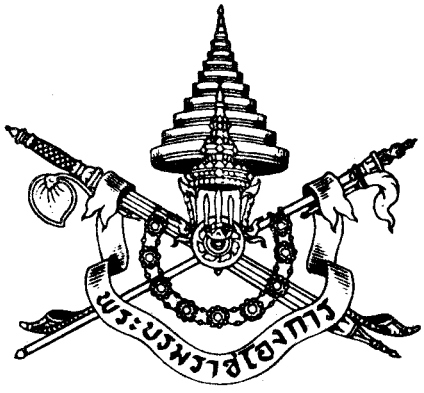
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ห้า

พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี



ประกาศ

เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณากำหนดวัตถุประสงค์หลัก เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทที่วางกรอบนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังที่แนบท้ายนี้ และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม๒๕๒๔ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๙

ประกาศ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๔เป็นปีที่ ๓๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก

นายกรัฐมนตรี

สารบัญ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕

(พ.ศ.๒๕๒๕ – ๒๕๒๙)

ส่วนที่หนึ่ง : สรุปสาระสำคัญ

หน้า

บทที่ ๑ บทนำ ๑

บทที่ ๒ สรุปประเด็นปัญหาหลักและจุดประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ..... ๕

ส่วนที่สอง : การฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

บทที่ ๑ ประเด็นปัญหาและเป้าหมายการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ๑๕

บทที่ ๒ แนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ๒๗

ส่วนที่สาม : การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

บทที่ ๑ บทนำ ๔๗

บทที่ ๒ แผนการปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ๕๑

บทที่ ๓ แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ๖๕

บทที่ ๔ แผนการพัฒนาการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรณี ๗๗

บทที่ ๕ แผนการปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการ ๘๓

บทที่ ๖ แผนการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน ๕๑

บทที่ ๗ แผนการปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสาร ๑๐๕

บทที่ ๘ แผนการใช้และการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ๑๒๑

ส่วนที่สี่ : การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง

บทที่ ๑ บทนำ ๑๒๕

บทที่ ๒ การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ๑๓๑

บทที่ ๓ การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก ๑๓๕

บทที่ ๔ การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑๔๕

บทที่ ๕ การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน ๑๕๕

บทที่ ๖ การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๑๖๕

บทที่ ๗ การพัฒนาเมือง ๑๗๕

หน้า

ส่วนที่ห้า : การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม

บทที่ ๑ บทนำ ๑๕๓
บทที่ ๒ แนวนโยบายและเป้าหมายด้านประชากร กำลังคน การพัฒนาจิตใจและสิ่งแวดล้อม ๒๐๗
บทที่ ๓ แนวนโยบายและเป้าหมายการกระจายบริการสังคม ๒๓๗
บทที่ ๔ แนวนโยบายและเป้าหมายสวัสดิการสังคม ๒๘๑
บทที่ ๕ กลุ่มเป้าหมายพิเศษในการพัฒนาสังคม ๓๐๗
บทที่ ๖ การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร ๓๒๕

ส่วนที่หก : การแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง

บทที่ ๑ แนวนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาชนบท ๓๓๗
บทที่ ๒ แผนการแก้ปัญหาความยากจน ๓๔๗

ส่วนที่เจ็ด : การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง

บทที่ ๑ สรุปผลการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และแนวการประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคง ๓๕๕
บทที่ ๒ การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง ๓๖๕
บทที่ ๓ การพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ๓๗๕
บทที่ ๔ การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร ๓๘๑

ส่วนที่แปด : การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์

บทที่ ๑ สรุปประเด็นปัญหาการบริหารงานพัฒนาของรัฐ ๓๙๕
บทที่ ๒ การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลาง ๓๙๗
บทที่ ๓ การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ๔๐๓
บทที่ ๔ การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาชนบท ๔๐๗
บทที่ ๕ การระดมเงินทุนและความร่วมมือจากต่างประเทศ ๔๑๕
บทที่ ๖ การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ๔๑๗
บทที่ ๗ การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ ๔๒๑

ส่วนที่เก้า

โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและการมีงานทำในปี ๒๕๒๔ ..... ๔๒๗

สาระสำคัญของบทต่าง ๆ

ส่วนที่หนึ่ง

สรุปสาระสำคัญ

หน้า

บทที่ ๑ บทนำ ๑

บทที่ ๒ สรุปประเด็นปัญหาหลักและจุดประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ..... ๕

๑. ประเด็นปัญหาหลัก ๕

๒. สาเหตุของปัญหา ๘

๓. จุดประสงค์การพัฒนา ๙

๔. สรุปเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ๑๖

ส่วนที่สอง

การฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

บทที่ ๑ ประเด็นปัญหาและเป้าหมายการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ๑๙

๑. ประเด็นปัญหา ๑๙

๒. เป้าหมาย ๒๐

บทที่ ๒ แนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ๒๗

๑. มาตรการด้านการเงินการคลังเพื่อระดมเงินออม ๒๗

๒. แนวนโยบายและมาตรการเพื่อควบคุมและจัดสรรรายจ่าย ๔๑

๓. ขนาดวงเงิน แหล่งที่มาและแนวทางการจัดสรรงบพัฒนา ๔๓

ส่วนที่สาม

การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

บทที่ ๑ บทนำ ๔๗

บทที่ ๒ แผนการปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ๕๑

๑. สรุปแนวโน้มการผลิตทางการเกษตรที่ผ่านมา ๕๑

๒. สรุปประเด็นปัญหา ๕๒

๓. เป้าหมาย ๕๖

๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๖๐

หน้า

บทที่ ๓ แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ๖๕
๑. สรุปสถานการณ์อุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมา ๖๕
๒. ประเด็นปัญหา ๖๕
๓. เป้าหมายการปรับโครงสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรม ๗๒
๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๗๒
บทที่ ๔ แผนการพัฒนาการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรณี ๗๗
๑. สรุปสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรณีในระยะที่ผ่านมา ๗๗
๒. ประเด็นปัญหา ๗๗
๓. เป้าหมาย ๗๘
๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๗๙
บทที่ ๕ แผนการปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการ ๘๓
๑. การพัฒนาการส่งออกและชะลอการนำเข้า ๘๓
๒. การพัฒนาการท่องเที่ยว ๘๗
บทที่ ๖ แผนการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน ๙๑
๑. สรุปสถานการณ์พลังงานของประเทศที่ผ่านมา ๙๑
๒. สรุปประเด็นปัญหา ๙๒
๓. เป้าหมาย ๙๔
๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๙๖
บทที่ ๗ แผนการปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสาร ๑๐๕
๑. สรุปสถานการณ์ด้านการพัฒนาระบบการขนส่งและการสื่อสารในระยะที่ผ่านมา ๑๐๕
๒. ประเด็นปัญหา ๑๐๖
๓. เป้าหมาย ๑๐๘
๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๑๑๒
บทที่ ๘ แผนการใช้และการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ๑๒๑
๑. สถานภาพของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ๑๒๑
๒. ประเด็นปัญหา ๑๒๑
๓. เป้าหมาย ๑๒๒
๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๑๒๒

ส่วนที่สี่
การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง

บทที่ ๑ บทนำ ๑๒๕

หน้า

บทที่ ๒ การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ๑๓๑
๑. สรุปประเด็นปัญหา ๑๓๑
๒. เป้าหมายการพัฒนา ๑๓๒
๓. มาตรการการพัฒนา ๑๓๒
๔. แผนการและโครงการ ๑๓๕
บทที่ ๓ การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก ๑๓๕
๑. พื้นที่เขตเศรษฐกิจก้าวหน้า ๑๓๕
๒. พื้นที่เขตเศรษฐกิจทรุดโทรมตามบริเวณชายฝั่งทะเล ๑๔๓
บทที่ ๔ การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑๔๕
๑. สถานการณ์ของภาคในระยะที่ผ่านมา ๑๔๕
๒. พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ ๑๔๕
๓. พื้นที่อีสานตอนล่าง ๑๕ อำเภอ ชายเขตแดน ๑๕๒
บทที่ ๕ การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน ๑๕๕
๑. สถานการณ์พัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา ๑๕๕
๒. ประเด็นปัญหา ๑๖๐
๓. เป้าหมายการพัฒนา ๑๖๑
๔. มาตรการการพัฒนา ๑๖๑
บทที่ ๖ การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๑๖๕
๑. สรุปประเด็นปัญหา ๑๖๕
๒. เป้าหมาย ๑๗๐
๓. มาตรการการพัฒนา ๑๗๑
บทที่ ๗ การพัฒนาเมือง ๑๗๕
๑. การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ๑๗๖
๒. การพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาค ๑๘๓

ส่วนที่ห้า

การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม

บทที่ ๑ บทนำ ๑๙๓
บทที่ ๒ แนวนโยบายและเป้าหมายด้านประชากร กำลังคน การพัฒนาจิตใจและสิ่งแวดล้อม ๒๐๗
๑. การลดอัตราการเพิ่มประชากร ๒๐๗
๒. การพัฒนาคุณภาพประชากร ๒๑๖

หน้า

๓. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๒๒
๔. การส่งเสริมและการพัฒนากิจกรรมวัฒนธรรม ๒๒๘
บทที่ ๓ แนวนโยบายและเป้าหมายการกระจายบริการสังคม ๒๓๗
๑. การพัฒนาการศึกษา ๒๓๗
๒. การพัฒนาการสาธารณสุข ๒๕๓
๓. การพัฒนาอาหารและโภชนาการ ๒๖๔
๔. การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ๒๗๐
บทที่ ๔ แนวนโยบายและเป้าหมายสวัสดิการสังคม ๒๘๑
๑. การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ๒๘๑
๒. การสวัสดิการสงเคราะห์ ๒๘๗
๓. แรงงานและสวัสดิการ ๒๙๓
๔ การกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ ๓๐๒
บทที่ ๕ กลุ่มเป้าหมายพิเศษในการพัฒนาสังคม ๓๐๗
๑. การพัฒนาสตรี ๓๐๗
๒. การพัฒนาเด็กและเยาวชน ๓๑๒
๓. การพัฒนาชาวเขา ๓๒๒
บทที่ ๖ การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร ๓๒๕
๑. ด้านประชากรและสิ่งแวดล้อม ๓๓๐
๒. ด้านการกระจายบริการสังคม ๓๓๒
๓. ด้านการสวัสดิการสังคม ๓๓๔
๔. ด้านกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาสังคม ๓๓๖

ส่วนที่หก

การแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง

บทที่ ๑ แนวนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาชนบท ๓๓๗
๑. ประเด็นปัญหา ๓๓๗
๒. สาเหตุของปัญหา ๓๔๐
๓. แนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ๓๔๑
๔. เป้าหมายในการพัฒนาชนบทยากจน ๓๔๒
๕. พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบท ๓๔๕

หน้า

บทที่ ๒ แผนการแก้ปัญหาความยากจน ๓๔๗
๑. แผนงานสร้างงานในชนบท ๓๔๗
๒. แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน ๓๕๐
๓. แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน ๓๕๒
๔. แผนงานการผลิต ๓๕๔

ส่วนที่เจ็ด

การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง

บทที่ ๑ สรุปผลการพัฒนาเพื่อความมั่นคงและแนวการประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคง ๓๕๕
๑. สรุปสถานการณ์และประเด็นปัญหา ๓๕๕
๒. แนวนโยบายการประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคง ๓๖๐
๓. เป้าหมายการพัฒนาเพื่อสนับสนุนความมั่นคง ๓๖๑
๔. พื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเพื่อความมั่นคง ๓๖๓
บทที่ ๒ การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง ๓๖๕
๑. แผนการประสานงบพัฒนาเศรษฐกิจและงบป้องกันประเทศ ๓๖๕
๒. แผนการพัฒนาทรัพยากรเพื่อการเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ ๓๖๘
๓. แผนการสร้างทางเพื่อความมั่นคง ๓๗๓
๔. แผนการประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมการพัฒนาเพื่อความมั่นคง ๓๗๕
บทที่ ๓ การพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ๓๗๕
๑. แผนการพัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน ๓๗๕
๒. แผนการพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคง ๓๘๒
๓. แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่มีปัญหาด้านความมั่นคง ๓๘๗
บทที่ ๔ การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร ๓๙๑
๑. ประเด็นปัญหา ๓๙๑
๒. แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร ๓๙๒

ส่วนที่แปด

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์

บทที่ ๑ สรุปประเด็นปัญหาการบริหารงานพัฒนาของรัฐ ๓๙๕
บทที่ ๒ การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลาง ๓๙๗
๑. สรุปประเด็นปัญหา ๓๙๗

หน้า

๒. แนวทางการปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ๓๕๘
๓. การปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ที่ได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน ๓๕๕
๔. ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป ๔๐๑
บทที่ ๓ การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ๔๐๓
๑. จุดประสงค์ ๔๐๓
๒. แนวนโยบายและมาตรการ ๔๐๓
บทที่ ๔ การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาชนบท ๔๐๗
๑. สภาพปัจจุบันและปัญหา ๔๐๗
๒. จุดประสงค์และนโยบาย ๔๑๐
๓. ระบบบริหารและองค์กรพัฒนาชนบทตามรูปแบบใหม่ ๔๑๑
๔. การบริหารงบประมาณระดับจังหวัด ๔๑๑
๕. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารและองค์กรหลักในการพัฒนาชนบทระยะยาว ๔๑๓
บทที่ ๕ การระดมเงินทุนและความร่วมมือจากต่างประเทศ ๔๑๕
๑. ประเด็นปัญหา ๔๑๕
๒. การปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรกำลังเงินจากต่างประเทศ ๔๑๕
บทที่ ๖ การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ๔๑๗
๑. การร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนที่ผ่านมา ๔๑๗
๒. ประเด็นปัญหา ๔๑๘
๓. นโยบาย ๔๑๘
๔. มาตรการ ๔๑๙
บทที่ ๗ การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ ๔๒๑
๑. สรุปสถานการณ์ด้านการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ๔๒๑
๒. สรุปประเด็นปัญหา ๔๒๒
๓. จุดประสงค์ ๔๒๓
๔. แนวนโยบายและมาตรการ ๔๒๔

หน้า

ส่วนที่เก้า
โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและการมีงานทำในปี ๒๕๒๙

ฐานะการเงินกับต่างประเทศ ๔๒๗
ลักษณะโครงสร้างการส่งออก ๔๒๘
ลักษณะโครงสร้างการนำเข้า ๔๒๘
ภาระหนี้ต่างประเทศและความมั่นคงของเงินบาท ๔๒๙
ฐานะทางการคลังของรัฐบาล ๔๒๙
ลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศ ๔๓๐
ลักษณะการกระจายบริการทางสังคม ๔๓๑
การมีงานทำ ๔๓๒

ส่วนที่ ๑
สรุปสาระสำคัญ

บทที่ ๑

บทนำ

ประเทศไทยได้เริ่มบุกเบิกงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นเวลา ๒๐ ปีเต็ม โดยรัฐได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาเป็นระยะ ๆ ติดต่อกันมาถึง ๔ แผน เพื่อใช้เป็นกรอบนำในการระดมและจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจ กำลังเงิน กำลังคน และระบบงานของรัฐมาทำการบูรณะ ขยายกิจกรรมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างระบบการผลิต การจำหน่าย และความเป็นอยู่ของประชาชนจนทำให้ประเทศสามารถก้าวเข้ามาสู่สังคมเศรษฐกิจที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นโดยลำดับ ทั้งนี้ก็เป็นที่ประจักษ์และยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่สถาบันเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศว่า เศรษฐกิจไทยได้ประสบผลสำเร็จในการขยายและกระจายฐานกำลังผลิตแทบทุกสาขาไปอย่างกว้างขวาง ตลอดทั้งได้เร่งการส่งออกและเพิ่มการมีงานทำขึ้นในอัตราที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ทั้งหมดนี้นับว่าเป็นพลังอันสำคัญที่ช่วยผลักดันระดับฐานะเศรษฐกิจไทยให้พ้นจากประเทศที่มีรายได้ต่ำเข้ามาอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มี "รายได้ปานกลาง" แล้วในปัจจุบัน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ได้มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศนั้นฐานะเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติได้ขยายขึ้นกว่า ๑๔ เท่าตัว คือจากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง ๖๐,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๔ มาเป็น ๘๑๗,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของคนไทยได้เพิ่มขึ้นถึง ๘ เท่าตัวในช่วงเดียวกัน คือจาก ๒,๒๐๐ บาทต่อคนในปี ๒๕๐๔ มาเป็น ๑๗,๒๐๐ บาทต่อคนในปี ๒๕๒๔ ส่วนมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการของไทยได้เพิ่มขึ้นกว่า ๑๖ เท่าตัว คือจากมูลค่าการส่งออกเพียง ๙,๙๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๔ เพิ่มเป็น ๑๖๓,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ เป็นต้น

ฉะนั้น ใน ๕ ปีข้างหน้าซึ่งถือว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบบเศรษฐกิจไทยนั้น หากได้มีการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจ ตลอดทั้งจัดให้มีการฟื้นฟูฐานะทางการเงินและแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศได้ตามเป้าหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ นี้แล้ว เป็นที่เชื่อมั่นว่าฐานะเศรษฐกิจของไทยจะมั่นคงก้าวไปสู่ "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" ได้อย่างแน่นอน กล่าวคือจะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยที่การผลิตและรายได้จากภาคอุตสาหกรรมไทยจะขยายสัดส่วนขึ้นใกล้เคียงกับภาคเกษตร ฐานเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติจะก้าวเข้าสู่เป้า ๑,๘๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลจะเพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่าตัวจากปัจจุบัน คือจะเป็นประมาณ ๓๕,๗๐๐ บาทต่อคนในปี ๒๕๒๙ ขณะที่มูลค่าการส่งออกของไทยจะย่างเข้าสู่เป้า

๔๔๕,๐๐๐ ล้านบาทในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตและการส่งออกจะมีความสมดุลขึ้น โดยที่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะมีบทบาทมากขึ้น คือ เป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ ๔๐ ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดในปี ๒๕๒๙ และเป็นที่เชื่อมั่นว่าความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ จะกระจายออกสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ทราบกันอยู่ทุกวงการว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมานั้น ได้สร้างสมปัญหาและบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ทั้งได้ยังความเสื่อมโทรมให้แก่ฐานทรัพยากรเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรที่ดิน พลังงาน แหล่งน้ำ ป่าไม้ หรือแหล่งประมงได้ถูกทำลายและนำมาใช้อย่างสิ้นเปลืองและขาดการอนุรักษ์ ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางสังคมและสร้างความแออัดในเมืองมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางด้านวัฒนธรรม ค่านิยม สุขภาพจิตและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดทั้งมีปัญหายาเสพติดทวีขึ้น นอกจากนั้นก็เป็นที่ยอมรับอีกเช่นกันว่า ผลการพัฒนาและความเจริญทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้เกิดขึ้นเฉพาะบางบริเวณหรือในพื้นที่บางส่วนของประเทศเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนามิได้กระจายไปอย่างทั่วถึง ยังมีพื้นที่และประชาชนในชนบทอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมา และยังมีความเป็นอยู่ที่ล้าหลังและมีฐานะยากจนอยู่อย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ประมาณว่ายังมีประชากรในชนบทอีกกว่า ๑๐ ล้านคนที่อยู่ในข่ายยากจน

นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกในช่วง ๗–๘ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาพลังงาน วิกฤตการณ์ด้านการเงินระหว่างประเทศ ภาวะเงินเฟ้อและภาวะเศรษฐกิจชะงักงันของโลกได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพราะมีการทำมาค้าขายและพึ่งการนำเข้าพลังงาน สินค้าทุน และปัจจัยการผลิตหลายอย่างจากต่างประเทศในอัตราสูง ขณะเดียวกันยังมิได้มีการปรับตัวและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้ากับภาวการณ์เปลี่ยนแปลงของโลกเท่าที่ควร ประจวบกับภาวะความตึงเครียดในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านได้สร้างสมและเพิ่มความกดดันทางเศรษฐกิจการครองชีพ และการบริหารงานด้านความมั่นคงของประเทศมากขึ้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าขีดความสามารถของกลไกบริหารพัฒนาของรัฐเองก็มีข้อจำกัดหลายประการ เพราะไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะสามารถรับมือได้กับปัญหาต่าง ๆ ที่ประดังเข้ามา ยังขาดระบบการประสานงานที่ดีทั้งด้านการกำหนดนโยบายและการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติตลอดทั้งการประสานการแก้ปัญหาเศรษฐกิจร่วมกับภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะว่าปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นปัญหารากฐานขั้นโครงสร้างที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้โดยวิธีการเฉพาะหน้าระยะสั้นอย่างง่าย ๆ แต่จะต้องอาศัยความเข้าใจและความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่จะต้องยอมรับความเป็นจริงของโลกในปัจจุบัน โดยการลดความหวังลงบ้าง และหันมาร่วมกันปรับตัวเอง ซึ่งอาจจะต้องเผชิญกับความยุ่งยากในระยะแรกนี้บ้าง ในการนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมกันสร้างวินัยเศรษฐกิจในชาติ เพื่อให้โอกาสแก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยได้ปรับตัวไปในทิศทางใหม่ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ในอนาคต

นอกจากนั้นการพัฒนาประเทศจะต้องสร้างความสมดุลและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจเพื่อลดช่องว่างทางสังคมลงโดยให้มีการกระจายการถือครองสินทรัพย์เศรษฐกิจ ลดการผูกขาดและการเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจลง ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาความมั่นคงและความอยู่รอดทางการเมืองของชาติในอนาคต หากสามารถแก้ไขปัญหารากฐานเหล่านี้ได้ ประเทศก็สามารถจะก้าวไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและความสมานฉันท์ปรองดองกันในชาติสืบต่อไปใน ๑๐ ปีข้างหน้า

ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ จึงได้ปรับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" ซึ่งแตกต่างไปจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มา โดยถือว่าเป็น "แผนนโยบาย" ที่มีความชัดเจนพอที่จะแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้และมีลักษณะพิเศษ ดังนี้คือ.–

ประการแรก : เน้น "การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ" มากกว่า "การมุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ" แต่อย่างเดียว ทั้งนี้เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจและการผลิตภายในประเทศสามารถปรับตัวรับกับสถานการณ์ของโลกในอนาคต โดยเน้นการ "เพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจและการเพิ่มผลผลิต" เป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเป้าหมายที่จะขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียวอย่างที่เคยกระทำมา ทั้งนี้เพราะมีความจำเป็นจะต้องฟื้นฟูฐานะการเงินของประเทศที่ได้ใช้จ่ายเกินตัว และแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและการคลังของประเทศให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสม โดยร่วมกันสร้างวินัยเศรษฐกิจในชาติเพื่อควบคุมรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและประหยัดการใช้พลังงานของประเทศให้ลดลง ขณะเดียวกันจำเป็นที่จะต้องเร่งการผลิตเพื่อส่งออกหารายได้เข้าประเทศให้มากขึ้น

ประการที่สอง : เน้น "ความสมดุล" ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค สร้างความเป็นธรรมในสังคม และการกระจายการถือครองสินทรัพย์เศรษฐกิจให้มากขึ้น ขณะเดียวกันจะเน้นความสมดุลของการพัฒนาระหว่างสาขาเศรษฐกิจ ระหว่างพื้นที่และระหว่างกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ มากกว่าที่จะปล่อยให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่หรือตกอยู่ในบางกลุ่มชนอย่างที่เคยเป็นมา

ประการที่สาม : เน้น "การแก้ปัญหาความยากจน" ของคนชนบทในเขตล้าหลัง เป็นเป้าหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนในชนบทเหล่านี้ได้มีโอกาสช่วยตัวเองและมีส่วนร่วมในขบวนการผลิตและพัฒนาประเทศได้ต่อไปในอนาคต

ประการที่สี่ : มุ่งการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานรักษาความมั่นคงของชาติ ให้สอดคล้องสนับสนุนกันอย่างได้ผล

ประการที่ห้า : เน้นการแปลงแผนลงไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยการปฏิรูปขบวนการวางแผนงาน การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การบริหารกำลังคนให้สอดประสานกัน ขณะเดียวกันจะทำการปรับหรือพัฒนาองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สามารถนำเอานโยบายและแผนงานพัฒนาที่สำคัญไปปฏิบัติให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยการจัดทำ "แผนปฏิบัติการ" ระดับกระทรวงและสาขาการพัฒนาที่สำคัญ ๆ ขึ้น ขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะจัดทำ "แผนลงทุนระยะ ๓ ปี" เพื่อเป็นแนวในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินและระดม

เงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยถือว่าแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ เป็นแผนวางกรอบนโยบายเท่านั้น ขณะเดียวกันจะเร่งให้มีการกระจายอำนาจการพัฒนา บริหารประเทศไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท

ประการสุดท้าย : เน้น "บทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน" ให้เข้ามาร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตในสาขาเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงานและเร่งการส่งออก โดยรัฐจะทบทวนกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อลดการแทรกแซงและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชนตามเป้าหมายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ โดยจะเสริมสร้างบทบาทและสมรรถภาพขององค์กรหรือสถาบันธุรกิจเอกชนที่สำคัญให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ต่อไป

นอกจากนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องให้การสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของแผนพัฒนาอย่างใกล้ชิด โดยสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และจะต้องจัดให้มีศูนย์ติดตามประเมินผลการพัฒนาทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับท้องถิ่นขึ้น เพื่อกำกับการนำแผนลงสู่ภาคปฏิบัติให้เข้าสู่เป้าหมายและสั่งการแก้ไขให้ทันกาล ตลอดทั้งจัดให้มีระบบประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและยอมรับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ ตลอดทั้งร่วมมือกันแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างได้ผลต่อไป

บทที่ ๒

สรุปประเด็นปัญหาหลักและจุดประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕

๑. ประเด็นปัญหาหลัก

จากการประเมินสถานการณ์และผลของการพัฒนาประเทศในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าไปเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของโครงสร้างการผลิตและรายได้ ลักษณะการบริโภค ค่านิยม และมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น คนส่วนใหญ่ในชาติได้รับทั้งประโยชน์และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวที่ผ่านมามากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ฐานอุตสาหกรรมและบริการได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร ส่วนสภาพการผลิตภาคเกษตรในชนบทก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อพออยู่พอกินโดยอาศัยการปลูกพืชไม่กี่ชนิดมาเป็นการกระจายปลูกพืชเศรษฐกิจกว่า ๑๐ ชนิด เพื่อการค้า การส่งออก และหารายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ โดยได้มีการบุกเบิกเปิดที่ดินทำกินและขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มทวีขึ้นแทบทุกภาคของประเทศ แต่ก็มีประชาชนในชนบทอีกไม่น้อยที่ยังไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา และมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวน้อยมาก บุคคลเหล่านั้นคือกลุ่มชาวนาชาวไร่ผู้ยากจนในเขตชนบทล้าหลังที่บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่กระจายไปสู่พื้นที่ดังกล่าวมากนัก จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ระหว่างคนในชนบทกับเมืองและระหว่างภาคต่าง ๆ มากขึ้น

ขณะเดียวกันก็พบว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในสาขาเกษตร อุตสาหกรรม และบริการหลายด้านที่ผ่านมาก็มีส่วนบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินของประเทศไปไม่น้อยและได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ๆ หลายด้านอย่างน่าเป็นห่วง โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทำให้สภาวะแวดล้อมในชนบททรุดโทรมลงไปมาก ส่วนสภาวะแวดล้อมทางสังคมและความแออัดในเขตเมืองอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมหลายอย่างที่ "กระจุก" กันอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ๆ หลายเมืองนั้น ก็ได้สร้างความเจริญทางวัตถุและการมีงานทำ ก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพใหม่หลายประเภทขึ้น แต่ก็ได้ทำให้ค่านิยม ระเบียบวินัยความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนในสังคม วัฒนธรรม สุขภาพจิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเปลี่ยนแปลงไป การจัดหาบริการสังคมต่าง ๆ ของรัฐให้แก่ประชาชนก็กระทำได้ยากขึ้นและไม่ค่อยจะทั่วถึง

ประเด็นปัญหาหลักทางเศรษฐกิจและสังคมที่กล่าวมานี้มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต หากไม่เริ่มวางแผนปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในรูปโฉมใหม่อย่างจริงจังตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ปัญหาต่าง ๆ จะถมทวีฉะนั้น การบริหารงานเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศทั้งในส่วนของภาครัฐบาลและภาคเอกชนจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปและร่วมกันจัดระบบการบริหารงานพัฒนาหลายด้าน ให้มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ปัญหาไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาหลักดังต่อไปนี้.–

ประการแรก : ปัญหาด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศอยู่ในภาวะที่เสื่อมโทรม เพราะประเทศได้ใช้จ่ายเกินตัวทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับรัฐบาล และประชาชน จึงทำให้มีการขาดดุลการค้าและงบประมาณขาดดุลเพิ่มทวีมากขึ้นโดยลำดับจนเข้าขั้นอันตรายต่อฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินของประเทศ ประชาชนเองก็มีค่าใช้จ่ายสูง ชักหน้าไม่ถึงหลัง โดยเฉพาะรายจ่ายด้านบริโภคอันสืบสาเหตุมาจากระดับราคาและค่าครองชีพที่สูงขึ้น รายได้ไม่เพิ่มขึ้นตามและประชาชนในเมืองยังมิได้มีการประหยัดเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จาก .–

ระดับระหว่างประเทศ การใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ของประเทศเห็นได้ชัดเจนจากการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศและดุลบัญชีเดินสะพัดในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ซึ่งมีปริมาณการขาดดุลเพิ่มขึ้นจาก ๒๕,๖๐๐ ล้านบาท และ ๒๒,๖๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ มาเป็นประมาณ ๖๗,๓๐๐ ล้านบาท และ ๕๓,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับในปี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔

ระดับรัฐบาล มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินสูงเกินกว่าความสามารถในการหารายได้เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ดุลเงินสดในงบประมาณขาดดุลโดยเฉลี่ยถึง ๑๗,๕๐๐ ล้านบาทต่อปีเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ๑๑,๖๐๐–๑๕,๓๐๐ ล้านบาทต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วง ๒ ปีแรกของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ โดยได้เพิ่มการลงทุนภาครัฐบาลในโครงการต่าง ๆ ทำให้การลงทุนภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๒๓.๙ ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายร้อยละ ๑๔.๖ ต่อปี นอกจากนั้นรายจ่ายประจำของรัฐบาลก็ได้เพิ่มสูงขึ้นด้วย เพราะรัฐบาลมีภาระในการจ่ายคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น และได้มีการจ่ายเงินอุดหนุนกิจการด้านสาธารณูปการต่าง ๆ ในเมืองเพื่อตรึงราคาค่าบริการไว้ไม่ยอมให้มีการปรับราคาให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นสถานการณ์ด้านความมั่นคงตามชายแดนตึงเครียดมากขึ้น จึงทำให้ภาระงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่รายจ่ายภาครัฐบาลสูงขึ้นนั้น สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลต่อผลผลิตส่วนรวมมิได้เพิ่มขึ้นเลยในระยะที่ผ่านมา คือยังมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ ๑๔ ของผลผลิตและรายได้ส่วนรวมของประเทศเท่านั้น

ระดับประชาชน ปรากฏว่าระดับราคาทั่วไปในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ เพิ่มสูงขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๑.๗ ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ ๖ ต่อปี จึงทำให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำและคนยากจนตกอยู่ในฐานะชักหน้าไม่ถึงหลังตลอดทั้งรายได้ของประชาชนเหล่านี้เพิ่มขึ้นไม่ทันกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเมืองยังใช้จ่ายค่อนข้างจะฟุ่มเฟือยเกินกำลังรายได้ของตน และยังไม่มีการประหยัดเท่าที่ควรในสถานการณ์ปัจจุบัน

ตารางที่ ๑.๑

เครื่องชี้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐–๒๕๒๔)

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	เฉลี่ย ๕ ปี
๑. ดุลการค้า (พันล้านบาท)	–๒๕.๖	–๒๘.๕	–๔๗.๑	–๕๘.๐	–๖๗.๓	–๔๕.๓
๑.๑ อัตราเพิ่มของการส่งออก (ร้อยละ)	๑๖.๗	๑๖.๗	๒๙.๙	๒๓.๖	๒๓.๑	๒๑.๙
๑.๒ อัตราเพิ่มของการนำเข้า (ร้อยละ)	๓๔.๕	๑๕.๓	๓๘.๙	๒๓.๕	๒๐.๙	๒๖.๓
๒. ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านบาท)	–๒๒.๖[๑/]	–๒๓.๕	–๔๒.๔	–๔๕.๑	–๕๓.๐[๒/]	–๓๗.๔
๓. ดุลเงินสด ณ ๓๐ ก.ย.	–๑๕,๑๐๕.๑	–๑๑,๘๗๒.๕	–๑๓,๐๐๗.๐	–๒๓,๓๑๑.๔	–๑๐,๓๘๕.๒[๓/]	
๔. อัตราการเพิ่มของระดับราคา (ร้อยละ)	๖.๘	๙.๖	๑๐.๗	๑๗.๖	๑๔.๐	๑๑.๗

๑ ร้อยละ ๕.๘ ของผลผลิตรวม

๒ ร้อยละ ๖.๕ ของผลผลิตรวม

๓ ปี ๒๕๒๔ เป็นตัวเลขจนถึงเดือนพฤษภาคม และเป็นตัวเลขเบื้องต้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

ประการที่สอง : ปัญหาความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติตลอดทั้งภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทรุดโทรมลง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะการขยายตัวเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบและสร้างสมปัญหาหลัก ๆ ๒ ด้าน คือ.–

(๑) สภาพเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งประมง อันเนื่องมาจากการบุกเบิกขยายพื้นที่ทำกินในภาคต่าง ๆ จนปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าไม้ไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ของพื้นที่ประเทศ และเป็นการใช้ที่ดินที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำจนทำให้การผลิตในภาคเกษตรเริ่มมีอัตราการขยายตัวลดลงโดยลำดับในปัจจุบัน และคาดว่า "การขยายพื้นที่เพาะปลูก" คงจะไม่สามารถกระทำต่อไปได้อีกใน ๕ ปีข้างหน้า ฉะนั้นแรงกดดันต่อที่ดินทำกินจะเพิ่มทวีขึ้น และจำเป็นจะต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและการใช้ที่ดินตลอดทั้งทรัพยากรธรรมชาติหลัก ๆ เหล่านี้ให้เกิดประสิทธิภาพและมีผลตอบแทนสูงขึ้น มิฉะนั้นแล้วผลผลิตการเกษตรใน ๕–๑๐ ปีข้างหน้าจะลดลงอย่างน่าเป็นห่วง ซึ่งจะบ่อนทำลายเสถียรภาพสังคมชนบทของไทยเพิ่มขึ้นอีกหลายด้าน

(๒) ความแออัดในเมืองและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร อันเนื่องมาจาก "การรวมตัว" ของกิจการอุตสาหกรรมและกิจกรรมเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้เพิ่มทวีขึ้น พร้อมกันนั้น อิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเงินของกลุ่มบุคคลในเมือง โดยเฉพาะใน กทม. มีมากขึ้นในลักษณะการผูกขาดและไม่มีแนวโน้มที่จะกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคได้ หากลักษณะโครงสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอยู่อย่างปัจจุบัน ซึ่งนับวันจะเพิ่มช่องว่างและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ประการที่สาม : ปัญหาทางด้านสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและด้านวัตถุในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมซึ่งไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านวัฒนธรรม ค่านิยม สุขภาพจิต ปัญหายาเสพติด ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากคดีอาชญากรรมได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากคดีอาชญากรรม ๒๐ คดีต่อประชากรหนึ่งแสนคนในปี ๒๕๐๒ เป็น ๔๐ คดีต่อประชากรหนึ่งแสนคนในปี ๒๕๑๙ นอกจากนั้นยังปรากฏว่าการจัดและขยายบริการสังคมของรัฐในระยะที่ผ่านมาไม่เพียงพอและไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างสังคมให้มั่นคงเท่าที่ควร ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบทยังด้อยการศึกษาขาดการฝึกอาชีพ ทั้งสุขภาพอนามัยและภาวะโภชนาการของประชาชนในชนบทยังอยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

ประการที่สี่ : ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้ในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ ๗ ต่อปี ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ผลประโยชน์จากการพัฒนาตกอยู่กับประชาชนในเขตเมืองและภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ สำหรับบรรดาชาวชนบทนั้นมีเพียงบางส่วนที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชลประทาน แต่ชาวชนบทในส่วนอื่น ๆ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาค่อนข้างน้อยหรือบางแห่งแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมา และมีความเป็นอยู่ในสภาพยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ จากการศึกษาในหลาย ๆ ทางนั้น พบว่ายังมีชาวชนบทถึงหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งประเทศยังอยู่ในฐานะยากจน โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบนของประเทศ และหากปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนี้มีต่อไปแล้วในที่สุดย่อมจะบ่อนทำลายความมั่นคงทางสังคมและการเมืองของประเทศอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

๒. สาเหตุของปัญหา

ปัญหาหลักทางเศรษฐกิจสังคมที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สืบสาเหตุมาจากปัจจัย ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ.-

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของโลกและปัจจัยจากภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันและวิกฤตการณ์ทางการเงินของโลก ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๑๖/๑๗ เป็นต้นมา ทำให้สภาพเศรษฐกิจของโลกผันผวนไปอย่างมาก คือ ภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจตกต่ำ มีการว่างงานขึ้นในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป โดยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่ทำมาค้าขายกับต่างประเทศมาก และต้องพึ่งพาอาศัยการนำเข้าจากต่าง

ประเทศโดยเฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิง วัตถุดิบ เครื่องจักร และสินค้าทุนหลายประเภทเป็นจำนวนมาก จึงได้ส่งผลต่อการขาดดุลการค้าและฐานะทางการเงินของประเทศในช่วงระยะเวลา ๖–๗ ปีที่ผ่านมา เพราะประเทศไทยแทบไม่ได้ปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งเคยมั่นคงมาในอดีต ทำให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศสูงขึ้นมาก ฐานะการเงินของประเทศอ่อนแอลงอันเป็นผลมาจากปริมาณการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ และการขาดดุลการคลังของรัฐบาลได้เพิ่มสูงมากขึ้นทุกปี ในขณะเดียวกันภาวะตึงเครียดของประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนก็ได้ทำให้ไทยต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงในประเทศมากยิ่งขึ้น

๒.๒ ลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายในของประเทศในระยะที่ผ่านมา ซึ่งมีนโยบายการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นอันดับแรกควบคู่กันไปกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในนั้น จึงทำให้ลักษณะการลงทุนและโครงการพัฒนาของภาครัฐบาลและเอกชนส่วนใหญ่เน้นหนักในพื้นที่ซึ่งมีลู่ทางที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการลงทุนสูงและคุ้มค่าคือ เขตพื้นที่ที่เจริญแล้ว แนวทางดังกล่าวนี้แม้ว่าจะประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่ง คือ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วแทบทุกด้าน และได้มีการกระจายการผลิตไปอย่างกว้างขวางทั้งในสาขาเกษตร การบริการพาณิชยกรรม การพัฒนาขยายฐานอุตสาหกรรมที่ทันสมัยขึ้นตลอดจนขยายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ออกไปอย่างรวดเร็ว แต่ในเวลาเดียวกันจะเห็นได้ว่าลักษณะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในประเทศได้กระจุกกันอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและภาคกลางเสียส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ และปัญหาความยากจนในเขตล้าหลัง นอกจากนั้นลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และสร้างความแออัดในเมืองเนื่องจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมและมีการผูกขาดการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

๓. จุดประสงค์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

เพื่อให้การพัฒนาประเทศสามารถดำเนินการไปสู่การแก้ไขสาเหตุของปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคมดังที่กล่าวมาแล้ว จำเป็นจะต้องกำหนดจุดประสงค์ในการพัฒนาประเทศ "แนวใหม่" โดยการปรับระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถรับกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต ในขณะเดียวกันก็จะได้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีการกระจายผลการพัฒนาให้ถึงมือชาวชนบทที่ยากจนให้ทั่วถึง และทำการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการบริหารความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ แนวการพัฒนาประเทศใหม่นี้จะมุ่ง "ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดความปรองดองในชาติ" เป็นหลัก โดยกำหนดจุดประสงค์การพัฒนาประเทศ ๖ ประการ ดังนี้คือ.–

ประการที่หนึ่ง : ฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

โดยมีจุดประสงค์ที่จะฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศให้มีการขาดดุลการค้าต่างประเทศเฉลี่ยไม่เกิน ๗๘,๔๐๐ ล้านบาทต่อปี และการขาดดุลงบประมาณไม่ให้เกินกว่า ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทโดยเฉลี่ย

ต่อปีในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ โดยจะระดมจัดเก็บรายได้ของภาครัฐบาลเพิ่มให้ได้เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๑๘ ของผลผลิตและรายได้รวมของประเทศในปี ๒๕๒๙ อันเป็นระดับที่จะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศฟื้นตัวมั่นคงขึ้น ฉะนั้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดแนวนโยบายการเงินการคลังมุ่งหนัก ๓ ด้านสำคัญ คือ.–

(๑) **เร่งระดมเงินออม** ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้สูงขึ้น

(๒) **สร้างวินัยทางเศรษฐกิจและการเงิน** ในชาติทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้มีการประหยัดและลดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย สิ้นเปลือง สูญเปล่าลง

(๓) **เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ** เพื่อขยายขีดความสามารถในการส่งออกหารายได้เข้าประเทศ โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรภายในประเทศให้มีผลตอบแทนสูงขึ้น และลดการพึ่งการนำเข้าพลังงานและวัตถุดิบจากต่างประเทศลง

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เริ่มดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังในทิศทางดังกล่าวไปตั้งแต่ ปี ๒๕๒๔ แล้วหลายด้าน กล่าวคือ รัฐบาลได้เริ่มเข้มงวดและกำหนดวินัยทางการคลังเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ รวมถึงการระงับการจ่ายเงินคงคลังสำหรับจ่ายพิเศษทุกกรณี การระงับการกันเงินไว้เบิกข้ามปีโดยไม่มีข้อผูกพัน ให้สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังประสานการอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อให้สอดคล้องกับกำลังเงินของรัฐ ซึ่งมีผลทำให้สามารถชลอและลดรายจ่ายในด้านที่ไม่จำเป็นลงไปเป็นอันมาก นอกจากนั้นยังได้ดำเนินการเพิ่มรายได้โดยการปรับปรุงภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีสรรพสามิต ทำให้รายได้เพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ในเวลาเดียวกันได้กำหนดเป้าหมายประหยัดรายจ่ายลงให้ได้ร้อยละ ๒ ของยอดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งประมาณว่าจะประหยัดได้ประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งหมดนี้จะสามารถลดการขาดดุลทางการคลังลงได้ในปี ๒๕๒๔ นอกจากนี้รัฐบาลได้ปรับอัตราค่าโดยสารองค์การขนส่งมวลชน ปรับค่ากระแสไฟฟ้า ปรับค่าน้ำประปา ให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปและลดภาระการอุดหนุนของรัฐบาลในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๒๕ อันเป็นปีแรกของแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ก็ได้กำหนดงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างต่ำ คือ เพียงประมาณร้อยละ ๑๕ และกำหนดให้มีการขาดดุลงบประมาณเพียง ๒๑,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น

ส่วนทางด้านนโยบายการเงินนั้นรัฐบาลได้ทำการปรับอัตราดอกเบี้ยทั้งทางด้านเงินฝากและเงินกู้ให้สอดคล้องกับภาวะอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก และช่วยกระตุ้นการออมทรัพย์ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินมาตรการปรับค่าเงินบาทให้สอดคล้องกับภาวะความเป็นจริงและสภาพเศรษฐกิจของประเทศ อันจะมีส่วนช่วยในการลดการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศลง และช่วยเสริมสร้างฐานะทางการเงินของไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น

เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศนั้น มาตรการที่สำคัญ ๆ ที่จะดำเนินการเพิ่มเติมต่อไปในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ คือ การรณรงค์เพื่อเพิ่มเงินออมในประเทศโดยการจัดตั้งคณะกรรมการระดมเงินออมแห่งชาติ การจัดระเบียบอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ การจัดตั้งสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น เพื่อระดมเงินออม การเสริมสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน การขยาย

ฐานการจัดเก็บภาษีอากรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตลอดทั้งการปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ นอกจากนี้ได้มีการกำหนดให้มีการจัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงินไปสู่สาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประการที่สอง : ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกตามแนวทางในการพึ่งตนเองได้มากขึ้นพร้อม ๆ ไปกับการเพิ่มรายได้และการมีงานทำแก่ประชากรส่วนใหญ่ในชนบท และกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาค แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดจุดประสงค์ให้มีการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดผลตอบแทนสูงขึ้นกว่าที่แล้วมา ขณะเดียวกันการปรับโครงสร้างการเกษตร ได้มุ่งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตมากขึ้น ส่วนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม มุ่งที่จะลดการพึ่งพาการนำเข้าและส่งเสริมการส่งออกและกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นหลัก นอกจากนั้นให้มีการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานในประเทศเพื่อลดการนำเข้าพลังงานเชื้อเพลิงและเกิดการประหยัดโดยให้มีการปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารควบคู่กันไป เพื่อประหยัดพลังงานตลอดจนการใช้และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในประเทศด้วย

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตรและการปรับปรุงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้เน้นหนักไปในด้านการเร่งรัดการผลิตให้สอดคล้องกับการส่งออกและการใช้ในประเทศ การส่งเสริมเอกชนลงทุนการผลิตและพัฒนาในเขตเกษตรก้าวหน้า ทั้งนี้รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถการผลิตของเกษตรกรโดยการค้นคว้าทดลองและกระจายความรู้ในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่และปรับปรุงการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำและป่าไม้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าหมายที่จะให้ผลผลิตภาคเกษตรโดยส่วนรวมขยายเพิ่มขึ้นในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ให้ได้ในอัตราประมาณร้อยละ ๔.๐ ต่อปี ดำเนินการปลูกป่าปีละ ๓๐๐,๐๐๐ไร่ ตลอดจนปรับปรุงดินเปรี้ยวและดินเค็ม ๒.๓ ล้านไร่ และ ๔.๕ ล้านไร่ ตามลำดับ

การปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรมีเป้าหมายสำคัญควบคู่กันไป คือการสร้างความเป็นธรรมกับผู้ผลิตมากขึ้น โดยสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในระดับราคาที่สูงและเป็นธรรม เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน เพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรโดยการรวมกลุ่มและขยายความรู้และบริการให้ถึงมือและกว้างขวางมากขึ้น ตลอดจนการสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรในชนบทเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินให้มีงานทำนอกฤดูกาลเพาะปลูกด้วย

การปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมและกระจายอุตสาหกรรมมีจุดประสงค์สำคัญที่จะให้อุตสาหกรรมไทยมีประสิทธิภาพดีขึ้นรวมทั้งเพิ่มบทบาทในการส่งออกหารายได้เข้าประเทศและช่วยลดภาวะการขาดดุลการค้า และให้อุตสาหกรรมได้เริ่มกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายให้ผลผลิตอุตสาหกรรม

ส่วนรวมขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗.๖ ต่อปี การผลิตเพื่อส่งออกให้ขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมปีละ ๒ หมวดในจำนวน ๑๐ หมวด เริ่มจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า คือ อุตสาหกรรมยานยนต์และเครื่องไฟฟ้าภายในบ้าน ตลอดจนกำหนดเป้าหมายที่จะกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกซึ่งรัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่แน่นอนไว้แล้ว โดยกำหนดพื้นที่บริเวณสัตหีบ ระยอง ให้เป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน พัฒนาขยายท่าเรือน้ำลึกที่สัตหีบทันที และเร่งทำแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการนี้ ตลอดจนพิจารณาถึงความต่อเนื่องระหว่างอุตสาหกรรมและก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยที่จะใช้เป็นวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอล อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี เนื่องจากการดำเนินงานการพัฒนาชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกมีขอบเขตครอบคลุมกิจกรรมหลายด้านคณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดตั้ง "ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการขึ้น" เพื่อดำเนินการประสานกิจกรรมด้านต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวด้วยแล้ว

เพื่อให้สอดคล้องกับจุดประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ที่จะลดการขาดดุลการค้าและฟื้นฟูฐานะทางการเงินของประเทศ ได้กำหนดการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานและปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารควบคู่กันไป เพื่อลดการพึ่งแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการลดอัตราการใช้พลังงานในประเทศส่วนรวมลงไม่ให้ขยายตัวเกินอัตราร้อยละ ๔.๘ ต่อปีโดยเฉลี่ยใน ๕ ปีข้างหน้า และลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงปีโตรเลียมลงเฉลี่ยร้อยละ ๓ ต่อปี ในเวลาเดียวกันชลอการก่อสร้างถนน และปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งทางรถไฟ ส่งเสริมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและชายฝั่งทะเลให้มากขึ้น เพื่อเป็นการประหยัดพลังงานพร้อมทั้งขยายกิจการขนส่งทางอากาศและกิจการสื่อสารโทรคมนาคมควบคู่กันไป

ประการที่สาม : การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม

เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีต่อภาวะสังคมโดยส่วนรวม จำเป็นจะต้องพัฒนาโครงสร้างสังคมให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดจุดประสงค์การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการสังคม โดยเน้นการลดอัตราเพิ่มของประชากรควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพประชากรและการพัฒนาจิตใจ ทั้งการเสริมสร้างสังคมให้มีระเบียบวินัย วัฒนธรรม ศีลธรรม จริยธรรมอันดีงาม ตลอดจนการจัดบริการสังคมต่าง ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และความยุติธรรม ให้สามารถสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและกระจายไปสู่ชนบท เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านการให้สวัสดิการสงเคราะห์ให้มากขึ้น ในการนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายและแนวการพัฒนาสังคมโดยสรุปไว้ดังนี้คือ.–

(๑) ลดอัตราการเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ ๑.๕ ต่อปีเมื่อสิ้นปี ๒๕๒๙ และสนับสนุนงานของสถาบันและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานวางแผนครอบครัวอย่างเต็มที่

(๒) ขยายและพัฒนาการศึกษาภาคบังคับทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้เด็กที่มีอายุครบ ๖ ปีบริบูรณ์ได้มีโอกาสรับการศึกษาทุกคนควบคู่ไปกับการขยายการศึกษาในระดับมัธยมต้น และการศึกษานอก

โรงเรียนในท้องที่ชนบทที่ห่างไกลทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ส่วนการศึกษาในระดับกลางและอุดมศึกษาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ดีรัฐจะส่งเสริมให้เอกชนได้มีการลงทุนในการศึกษาระดับนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยจะให้การอุดหนุนทางวิชาการมากขึ้น

(๓) ทางด้านสาธารณสุขจะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาสาธารณสุขขั้นมูลฐานโดยการให้ความรู้และฝึกอบรมให้สามารถดำเนินการช่วยตนเองได้ แผนงานที่สำคัญได้แก่การฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) และผู้สื่อข่าวสารสาธารณสุขหมู่บ้าน (ผสส.) ให้ครบเขตชนบทยากจนจำนวน ๑๕๔,๐๐๐ คน โดยเน้นงานด้านการป้องกันควบคู่กับงานบำบัดรักษาและแก้ไขจุดอ่อนตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน

(๔) ให้ความรู้และฝึกอบรมประชาชนทั้งในเมืองและชนบทให้รู้ถึงวิธีการป้องกันและการร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาอาชญากรรมร่วมกัน ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพบริการของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้เป็นไปตามขบวนการยุติธรรมอย่างเคร่งครัด

(๕) ปรับปรุงระบบงานศาลยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพสูง สามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมได้อย่างทั่วถึง และเพิ่มบทบาทของศาลยุติธรรมให้มีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๖) ปรับปรุงลักษณะรูปแบบการให้บริการด้านสวัสดิการ และสวัสดิการสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้รู้จักการช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

(๗) เร่งรัดและฟื้นฟูสถาบันในระดับบ้าน โรงเรียน ให้มีบทบาทในการสร้างค่านิยม จริยธรรม ความมีระเบียบและการรักษาหน้าที่ของเด็กและเยาวชนของชาติ

ประการที่สี่ : แก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดจุดประสงค์การพัฒนาชนบทเป็นเป้าหมายหลักสำคัญประการหนึ่ง เพื่อมุ่งพัฒนาชนบทในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่แล้วมาให้สามารถช่วยตัวเองได้ในอนาคต โดยจะมุ่งพัฒนาชาวชนบทที่ยากจนให้ขึ้นสู่ระดับพอมีพอกินและสามารถก้าวไปสู่ขั้นการอยู่ดีกินดีขึ้นในระยะยาวต่อไป

แผนพัฒนาชนบทยากจนได้ยึดถือหลักการที่จะดำเนินการพัฒนาให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน โดยการปรับปรุงให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น และให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่พวกเขาเผชิญอยู่ให้มากที่สุดมิใช่เป็นการให้จากรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว

การดำเนินการให้เป็นไปตามจุดประสงค์การพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้ประกาศพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชบบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายรวม ๒๑๖ อำเภอ ๓๐ กิ่งอำเภอ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ โดยกำหนดให้ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณและโครงการลงในพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวให้มากที่สุด

แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทยากจนได้มุ่งหลักประกัน ๓ ประการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย "พอยู่พอกิน" คือให้หลักประกันที่จะให้ชาวชนบทล้าหลังมีระบบการศึกษาและความรู้เกี่ยวกับการทำมาหากินและหลักประกันที่จะทำให้ชาวชนบทมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ และได้รับสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตตามสมควรอย่างเหมาะสมในแต่ละท้องที่ โดยประกอบด้วยโครงการสำคัญ ๆ เช่น โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการธนาคารโค-กระบือ โครงการจัดสร้างโรงพยาบาลอำเภอ โครงการสาธารณสุขมูลฐาน โครงการเร่งรัดปรับปรุงดิน โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น

ประการที่ห้า : ประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันให้มากที่สุด โดยเน้น.-

(๑) **การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและการป้องกันประเทศ** โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ และรักษาความมั่นคงภายใต้ระบบผนึกกำลังบนมูลฐานการพึ่งตนเองให้สามารถเผชิญภัยคุกคามทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ และให้สอดคล้องกับขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศโดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนากองทัพให้มากขึ้น พยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศและจะใช้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ส่วนเงินกู้จากต่างประเทศจะมุ่งจัดหาเฉพาะจากแหล่งเงินกู้ประเภทเงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนากองทัพที่มีภาระดอกเบี้ยต่ำและมีระยะเวลาผ่อนชำระคืนเงินกู้ยาวนานเท่านั้น

(๒) **การพึ่งตนเองในยุทธปัจจัยหลัก** โดยจะเร่งพัฒนายุทธปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะอาวุธประจำกาย ยาสมุนไพร เครื่องมือสื่อสารขนาดเล็ก การถนอมอาหารและการลดการพึ่งพลังงานจากต่างประเทศลง

(๓) **การประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมการพัฒนาเพื่อความมั่นคงจะส่งเสริม**โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงและพื้นที่ชนบทยากจน โดยเฉพาะโครงการขนาดเล็กที่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

(๔) **การสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง** จะดำเนินการให้มีการประสานกับการก่อสร้างเส้นทางเพื่อผลทางเศรษฐกิจให้มากยิ่งขึ้น เพราะการก่อสร้างเส้นทางบางสายนั้นสามารถส่งผลประโยชน์ได้ทั้งด้านเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงในเวลาเดียวกันโดยจะประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อขจัดการก่อสร้างเส้นทางซ้ำซ้อนและประหยัดเงินงบประมาณด้วย

ประการที่หก : ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์

เพื่อให้มีการแปลงแผนด้านต่าง ๆ ไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดมความร่วมมือจากเอกชน ดังต่อไปนี้.-

(๑) **ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในระดับชาติ** ให้มีการประสานการวางแผนงาน แผนเงิน และแผนคนของหน่วยงานระดับชาติให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงาน ปรับปรุงระบบการวางแผนระดับชาติและระดับกระทรวง ทบวง กรมเสียใหม่ ให้กระทรวงมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการลำดับความสำคัญของแผนงานและจัดสรรงบประมาณของกระทรวงมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นจะมีการจัดทำแผนการลงทุนระยะ ๓ ปีขึ้น เพื่อเป็นแนวในการจัดทำงบประมาณประจำปี และทำการปรับปรุงระบบการจัดเตรียมและเสนอโครงการ ตลอดทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาด้วย

(๒) **ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาในระดับท้องถิ่น** ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นและส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น พร้อมกับขจัดความสับสนเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นชนบทที่มีหลายองค์กรดำเนินการอยู่โดยจัดให้มีองค์กรขึ้นรับผิดชอบเพียง ๒ องค์กร ได้แก่องค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและองค์กรว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท ดังนี้

– **องค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ** จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเมืองรวมทั้งกรุงเทพมหานคร และพื้นที่เฉพาะที่ไม่ใช่อยู่ในเขตชนบท

– **องค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท** จะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบททั้งหมด

(๓) **การระดมทรัพยากรจากต่างประเทศ** เพื่อให้ระบบการจัดสรรและคัดเลือกโครงการที่ใช้ทรัพยากรจากภายนอกประเทศเป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับจุดประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศ จะจัดให้มีองค์กรขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะ และในขณะเดียวกันจะจัดให้มีแผนระดมเงินทุนจากต่างประเทศระยะ ๓ ปีในรูปของแผนหมุนเวียนขึ้นทุกปี เพื่อให้สามารถจัดระบบโครงการที่ใช้ทรัพยากรจากแหล่งต่างประเทศในรูปของแผนงานตามจุดประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

(๔) **การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน** เพื่อให้มีการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง จำเป็นจะต้องมีการจัดระบบการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อร่วมมือในการบริหารการพัฒนาและแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติร่วมกัน โดยจัดวางแผนเฉพาะเรื่องที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน และจัดให้มีองค์กรเป็นการถาวรโดยมีกฎหมายรองรับ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนโดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับสถาบันเอกชนเพิ่มมากขึ้น

(๕) **กระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ** เพื่อมุ่งลดอัตราการรวมตัวของการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงินและป้องกันการใช้เงินทุนของสถาบันการเงินให้แก่ธุรกิจของเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือผู้บริหารสถาบันการเงิน ตลอดทั้งมุ่งกระจายการถือหุ้นของธุรกิจหลักๆ ของประเทศ และการลดอัตราการรวมตัวของการถือครองที่ดิน โดยดำเนินมาตรการเร่งรัดการกระจายหุ้นสถาบันการเงินต่างๆ ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่างๆ โดยรัฐอาจพิจารณาขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนรวมและอาจจัดตั้งกองทุนพัฒนาเป็นพิเศษ เพื่อเข้าซื้อหุ้น

ของสถาบันการเงินและธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันจะกระจายความเป็นเจ้าของกิจการ โดยอาศัยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้มีการพัฒนาตลาดทุนและระดมทุนจากประชาชนโดยการถือหุ้นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้นจะปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ก้าวหน้า เพื่อลดการถือครองที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรและมิได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างจริงจัง และริเริ่มให้มีการจัดเก็บภาษีการพัฒนาที่ดินในเขตที่รัฐเข้าไปลงทุนตามโครงการพัฒนาและเกิดความเจริญขึ้น ในด้านการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน รัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ. แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินจำกัดการถือครองที่ดินไปแล้ว

๔. สรุปเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม มีดังนี้

๔.๑ เป้าหมายการรักษาความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ได้กำหนด**เป้าหมายการขาดดุลการค้าต่างประเทศ**เฉลี่ยไม่ให้เกินปีละ ๗๘,๔๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕.๙ ของผลผลิตรวมของประเทศ และกำหนด**เป้าหมายการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ยไม่ให้เกินปีละ ๕๓,๐๐๐ ล้านบาท** ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยกำหนดเป้าหมายทางการค้าไว้ดังนี้.–

- **การส่งสินค้าออก ให้เพิ่มร้อยละ** ๒๒.๓ ต่อปี
- **การนำสินค้าเข้า ให้เพิ่มไม่เกินร้อยละ** ๑๘.๑ ต่อปี
- **ลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม** เฉลี่ยร้อยละ ๓ ต่อปี

ภายใต้เป้าหมายทางการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดดังกล่าวมาแล้วนี้พอจะทำให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมาชดเชยการขาดดุลได้ โดยได้ตั้งเป้าหมายระดับการกู้ยืมจากต่างประเทศและแหล่งเงินกู้ไว้ด้วย แต่ถ้าหากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงกว่านี้ ประเทศไทยจะประสบปัญหาในการหาแหล่งเงินกู้ หรือทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลงเกินระดับที่เหมาะสม จนเกิดปัญหาเรื่องการขาดความเชื่อถือในฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

๔.๒ เป้าหมายการขยายกำลังผลิตของประเทศนั้นได้กำหนดเป้าหมายการขยายผลผลิตส่วนรวมและสาขาเศรษฐกิจสำคัญๆ ไว้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางการค้าและการรักษาเสถียรภาพและฐานะทางการเงินกับต่างประเทศดังนี้. -

- **การขยายตัวเศรษฐกิจส่วนรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ** ๖.๖ ต่อปี
- **การผลิตภาคเกษตรเพิ่มร้อยละ** ๔.๕ ต่อปี
- **การผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มร้อยละ** ๗.๖ ต่อปี
- **การผลิตด้านเหมืองแร่เพิ่มร้อยละ** ๑๖.๔ ต่อปี
- **การผลิตก๊าซธรรมชาติไม่ต่ำกว่า ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวันในปี ๒๕๒๙**

๔.๓ **เป้าหมายลดปริมาณการนำน้ำมันเข้าลงร้อยละ ๓ ต่อปีในช่วงแผนฯ ๕** โดยการกำหนดราคาน้ำมันในประเทศให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและวางมาตรการประหยัดการใช้น้ำมันอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันได้กำหนดเป้าหมายนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ได้ไม่น้อยกว่าวันละ ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตในปี ๒๕๒๙ และนำถ่านหินลิกไนท์และพลังน้ำมาใช้เพิ่มขึ้นประมาณ ๒ เท่าตัวในช่วงแผนฯ ๕ คือจาก ๑,๔๘๐ เมกกะวัตต์ในปี ๒๕๒๓ เป็น ๒,๙๐๐ เมกกะวัตต์ในปี ๒๕๒๙

๔.๔ **เป้าหมายการคลังของรัฐบาล** เพื่อควบคุมระดับการใช้จ่ายทั้งสิ้นของประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกลางในช่วงแผนฯ ๕ ดังนี้.–

– **รายได้งบประมาณของรัฐบาล เพิ่มขึ้นร้อยละ** ๒๒.๓ ต่อปี
(หรือโดยเฉลี่ยเป็นร้อยละ ๑๖.๗ ของผลผลิตรวม)

– **รายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล เพิ่มขึ้นร้อยละ** ๒๐.๒ ต่อปี
(หรือโดยเฉลี่ยเป็นร้อยละ ๑๘.๒ ของผลผลิตรวม)

– **การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล** ไม่ให้ขาดดุลเกินกว่า ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท โดยเฉลี่ยต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๕ ของผลผลิตรวมของประเทศ

๔.๕ **เป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างและบริการสังคม** ที่สอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายด้านเศรษฐกิจกำหนดไว้ดังนี้

(๑) ลดอัตราการเพิ่มประชากรลง เหลือร้อยละ ๑.๕ ในปี ๒๕๒๙

(๒) **ด้านการศึกษา** ลดอัตราการไม่รู้หนังสือจากร้อยละ ๑๔.๕ ของประชากรในปี ๒๕๒๔ ให้เหลือร้อยละ ๑๐.๕ ของประชากรในปี ๒๕๒๙

(๓) **ด้านสาธารณสุข**

– ลดอัตราการป่วยและตายด้วยโรคให้ต่ำลง

– ขยายบริการรักษาพยาบาลของรัฐให้ครบถ้วนทุกอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

– ขยายการป้องกันโรคให้ครอบคลุมประชากรกลุ่มเป้าหมายให้ได้ร้อยละ๗๐

(๔) **ด้านอาหารและโภชนาการ**

– ขจัดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ของทารกและเด็กก่อนวัยเรียนระดับ ๓ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ร้อยละ ๒.๒ ให้หมดไป

– ลดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ของเด็กในวัยเรียน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ร้อยละ ๔๐–๕๐ ให้ลดลงร้อยละ ๕๐

(๕) **ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน**

– ลดปัญหาอาชญากรรมในกลุ่มประเภทคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกายและเพศให้มีอัตราต่ำกว่า ๗๕ รายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน

– ลดปัญหาอาชญากรรมในกลุ่มประเภทคดีความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์ให้มีอัตราต่ำกว่า ๑๐๐ รายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน

– ลดอัตราการเพิ่มของอุบัติเหตุบนถนนลงร้อยละ ๓ ต่อปี

(๖) ด้านการกีฬา

– จัดให้มีสนามกีฬาและอาคารสำหรับประชาชนในระดับอำเภอจำนวน ๑๗๕ แห่ง

๔.๖ **เป้าหมายของการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง** เพื่อให้ประชาชนผู้ยากจนมีฐานะพออยู่พอกินและช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับนั้น ได้กำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้.–

– **เป้าหมายทางเศรษฐกิจ** เพิ่มการผลิตจากระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ ๑ ต่อปี ให้เพิ่มขึ้นอีกโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒.๐ ต่อปี

– **เป้าหมายทางสังคม** จัดให้มีระบบสาธารณสุขมูลฐานบริการทางการแพทย์ในระดับอำเภอและหนังสือประกอบการเรียนให้ทั่วถึงในเขตชนบทยากจนภายใน ๒ ปี และให้บริการทางโภชนาการแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ ๒.๒ ล้านคน ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชน ประมาณ ๓ ล้านคน และบริการทางกฎหมายแก่เกษตรกรยากจนไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ คน

๔.๗ **เป้าหมายการพัฒนาเพื่อความมั่นคงนั้น** จะจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง จำนวน ๔,๐๐๐ หมู่บ้านภายใน ๕ ปี โดยจะดำเนินการปีละ ๘๐๐ หมู่บ้าน

ส่วนที่ ๒

การฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

บทที่ ๑

ประเด็นปัญหาและเป้าหมายการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

๑. ประเด็นปัญหา

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันและความแปรผันของตลาดการเงินระหว่างประเทศได้ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจของโลกเกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจชลอตัวตกต่ำ มีการว่างงานมากขึ้นในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและโดยตรงต่อเศรษฐกิจของไทยซึ่งไม่ได้มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันเวลา จึงทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวทั้งระดับระหว่างประเทศ รัฐบาล และประชาชน กล่าวคือ ในระดับของระหว่างประเทศ ปัญหาการใช้จ่ายเกินตัวจะเห็นได้ว่าดุลการค้าขาดดุลมีแนวโน้มหนักขึ้นทุกปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ การขาดดุลการค้ากับต่างประเทศมีมูลค่าโดยเฉลี่ยต่อปีถึง ๔๕,๓๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๗.๖ ของผลผลิตรวมของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าการขาดดุลการค้าโดยเฉลี่ยต่อปี ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕.๑ ของผลผลิตรวมของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ การขาดดุลการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ แสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายของประเทศทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลสูงกว่ารายได้ที่ประเทศจะหามาได้ การขาดดุลการค้าที่สูงขึ้นเรื่อยนี้อยู่ในสภาพที่เกินกำลังทรัพยากรการเงินของประเทศที่จะรับไว้ได้ หากรัฐบาลมิได้มีแผนการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ปัญหาการขาดดุลการค้าจะเพิ่มทวีขึ้นเข้าขั้นอันตรายต่อฐานะความมั่นคงทางด้านการเงินของประเทศในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับในระดับรัฐบาลก็ได้ตั้งรายจ่ายงบประมาณไว้สูงกว่ารายได้มาก จึงมีการขาดดุลงบประมาณหนักขึ้นทุกที และส่งผลทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อซ้ำเติมสูงขึ้นจากราคาน้ำมันที่แพงอยู่แล้ว ทั้งหมดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนยากจนและผู้มีรายได้ประจำมากขึ้น นอกจากนั้น รายจ่ายภาครัฐบาลยังมีส่วนผลักดันให้มีการนำเข้าจนเกิดปัญหาด้านการขาดดุลการค้าโดยส่วนรวมมากขึ้น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีกด้วย

นอกจากเหตุผลทางการเงินการคลังที่กล่าวมาแล้ว ในด้านโครงสร้างการผลิตของประเทศในระยะที่ผ่านมาก็ยังต้องพึ่งพาการนำเข้าทั้งด้านวัตถุดิบ พลังงานและปัจจัยต่าง ๆ มากขึ้น โดยยังไม่ได้มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศอย่างทันท่วงทีแต่ประการใด นอกจากนั้น อัตราการขยายตัวของการผลิตภาคเกษตรเริ่ม

ชลอตัวลงจากเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๔ ต่อปี ในช่วงแผน ฯ ๓ เหลือประมาณร้อยละ ๓.๕ ในช่วงแผน ฯ ๔ ส่วนภาคอุตสาหกรรมนั้น แม้ว่าจะยังคงขยายตัวในอัตราสูงโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๙.๓ ต่อปี แต่ก็ยังมีโครงสร้างการผลิตที่ต้องพึ่งพาอาศัยการนำเข้าสูงอย่างที่กล่าวมา ฉะนั้น หากปล่อยให้แนวโน้มเช่นนี้เป็นอยู่ต่อไปก็จะเป็นอันตรายต่อฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศอย่างแน่นอน

๒. เป้าหมายการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจการเงินของประเทศและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม

เพื่อฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจการเงินของประเทศให้มั่นคงยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดเป้าหมายการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจการเงินให้สอดประสานกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ โดยการประสานเป้าหมายด้านการค้าต่างประเทศ คือ การส่งออก นำเข้า ให้เข้ากับการปรับโครงสร้างการผลิตภายใน ตลอดจนเป้าหมายด้านการเงินการคลังของประเทศไว้อย่างเป็นระบบดังนี้คือ.–

๒.๑ เป้าหมายการฟื้นฟูฐานะการเงินของประเทศ

กำหนดเป้าหมายการขาดดุลการค้าต่างประเทศ โดยเฉลี่ยไว้ไม่เกินปีละ ๗๘,๔๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๙ ของผลผลิตรวมของประเทศ เทียบกับการขาดดุลโดยเฉลี่ย ๔๕,๓๐๐ ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ ๗.๖ ของผลผลิตรวมของประเทศในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ และกำหนดเป้าหมายการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ยไม่ให้เกินปีละ ๕๓,๐๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔.๑ ของผลผลิตรวมเทียบกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ย ๓๗,๔๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๓ ของผลผลิตรวมในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔

การฟื้นฟูฐานะการเงินของประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดที่กำหนดไว้นี้ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้แล้ว จะทำให้ความมั่นคงทางการเงินและค่าของเงินบาทถูกกระทบกระเทือนด้วย

๒.๒ เป้าหมายการค้าระหว่างประเทศ

เพื่อให้ขนาดการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในขอบเขตที่จะชดเชยได้นั้น จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายการส่งออก และการชลอนำเข้าของสินค้าและบริการดังนี้ คือ

๒.๒.๑ เป้าหมายการส่งออก กำหนดให้มูลค่าการส่งออกของสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นตามราคาแต่ละปีในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๑.๙ ต่อปี โดยมูลค่าการส่งออกจะเพิ่มขึ้นเป็น ๔๔๕,๐๐๐ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ และเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายนี้จะต้องเร่งรัดปริมาณการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมให้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยอย่างต่ำร้อยละ ๑๕ ต่อปี และควรพยายามเร่งรัดให้ได้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี

ส่วนรายได้จากการท่องเที่ยวจะต้องเพิ่มขึ้นเป็น ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปีสุดท้ายของแผน ฯ หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๒๑.๕ ต่อปี

๒.๒.๒ เป้าหมายการนำเข้าสินค้าและบริการ กำหนดให้มูลค่าการนำเข้าของสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๗.๒ ต่อปี ในราคาคงที่ หรือร้อยละ ๑๘.๑ ต่อปีในราคาแต่ละปี โดยที่ปริมาณการนำเข้าของสินค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๓ ต่อปี และมูลค่าเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๘.๑ ต่อปี นับว่าเป็นอัตราเพิ่มที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ ๑๐.๙ และ ๒๖.๓ ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการนำเข้าที่กล่าวมา ปริมาณการนำเข้าของน้ำมันจะต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ ๓ ต่อปี โดยการเร่งการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ และเพิ่มการใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานอื่น ๆ จากแหล่งภายใน เช่น ลิกไนท์ พลังน้ำ รวมทั้งการประหยัดพลังงาน และปรับโครงสร้างการผลิตควบคู่ไปด้วย ส่วนมูลค่าสินค้าอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงวัตถุดิบและเครื่องจักรเครื่องยนต์จะต้องไม่ให้เพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ ๗.๙ ต่อปี ในราคาคงที่หรือร้อยละ ๑๙.๙ ในราคาแต่ละปี โดยการประหยัด การตัดรายจ่ายฟุ่มเฟือยของภาครัฐบาลและภาคเอกชนลง และเร่งให้มีการปรับโครงสร้างการผลิตของภาคอุตสาหกรรมให้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศและกำลังแรงงานมากขึ้น

๒.๓ เป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิต ได้กำหนดเป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิตในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ไว้ให้เชื่อมโยงกับเป้าหมายด้านการค้าและการฟื้นฟูฐานะการเงินกับต่างประเทศ ดังนี้

๒.๓.๑ เป้าหมายการผลิตสาขาเกษตร กำหนดเป้าหมายการขยายตัวไว้ในอัตราร้อยละ ๔.๕ ต่อปี ในราคาคงที่ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับแนวโน้มเพิ่มจริงในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๓.๕ ต่อปี การเพิ่มขึ้นของการผลิตทั้งหมดจะมาจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตต่อไร่มากกว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรป่าไม้และแหล่งน้ำ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมมาก การขยายตัวของสาขาการเกษตรที่สูงขึ้นนอกจากจะทำให้การส่งออกเพิ่มขึ้นได้ตามเป้าหมายแล้ว ยังจะทำให้ระดับรายได้ของชาวนาชาวไร่สูงขึ้นตามจุดประสงค์ของแผนพัฒนา ฯ ด้วย

๒.๓.๒ เป้าหมายการผลิตสาขาอุตสาหกรรม กำหนดเป้าหมายการขยายตัวไว้ในอัตราร้อยละ ๗.๖ ต่อปี ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับแนวโน้มเพิ่มจริงในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๙.๓ ต่อปี อุตสาหกรรมส่งออกจะต้องขยายตัวในอัตราอย่างต่ำร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ นอกจากนั้น โครงสร้างอุตสาหกรรมโดยทั่ว ๆ ไป จะต้องพึ่งพาการนำเข้าน้อยลง และหันมาใช้แรงงานและวัตถุดิบในประเทศแทน และจะต้องกระจายไปสู่ชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้เป้าหมายดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดบรรลุผล เป้าหมายอัตราเพิ่มของสาขาอุตสาหกรรมที่กำหนดนี้อาจจะดูค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ เนื่องมาจากนโยบายเร่งระดมเงินออมและลดรายจ่ายที่ฟุ่มเฟือย จะมีผลกระทบต่อการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมบ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากอุตสาหกรรมส่งออกสามารถขยายตัวได้ในอัตรากว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี อัตราการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมก็จะสูงกว่านี้

๒.๓.๓ เป้าหมายการผลิตในสาขาเหมืองแร่และก๊าซธรรมชาติ การผลิตของสาขาเหมืองแร่ (รวมก๊าซธรรมชาติ) กำหนดให้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑๖.๔ ต่อปี เปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ ๑๒.๖ ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ และเพื่อให้ปริมาณการนำเข้าน้ำมันลดลงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ จะต้องผลิตก๊าซธรรมชาติมาใช้ให้ได้อย่างต่ำ ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๒๙

หากสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศตามสาขาเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้น เศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศจะขยายตัวได้ในอัตราโดยเฉลี่ยร้อยละ ๖.๖ ต่อปี และลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะเป็นไปในทิศทางที่สมดุลและก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเงินของประเทศขึ้น และในเวลาเดียวกันโครงสร้างการผลิตระหว่างสาขาการเกษตรและอุตสาหกรรมและการค้าจะมีความสมดุลมากขึ้น กล่าวคือ สาขาเกษตรยังมีความสำคัญอยู่ต่อไป ขณะเดียวกันโครงสร้างของสาขาอุตสาหกรรมจะมีบทบาทต่อการส่งออกและการหารายได้เงินตราต่างประเทศ ตลอดทั้งการสร้างงานเพิ่มขึ้นมากกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา

๒.๔ เป้าหมายด้านรายจ่าย จากเป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิตดังที่ได้กล่าวมาแล้วเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นไปตามเป้าหมายได้ จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายทางด้านรายจ่ายของประเทศทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาลดังต่อไปนี้

๒.๔.๑ รายจ่ายภาคเอกชน กำหนดให้มีการชลอรายจ่ายการบริโภคเอกชนลง ให้เพิ่มขึ้นในอัตราโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ ๔.๘ ต่อปีในราคาคงที่ เปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ ๖.๒ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ และเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายนี้ จำเป็นจะต้องเร่งระดมเงินออมภาคเอกชนเพื่อทำให้เกิดการประหยัดและลดการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยลง ขณะเดียวกันสัดส่วนการจัดเก็บภาษีเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตรวมจะต้องเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๔ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๑๘ ในปี ๒๕๒๙ มาตรการเหล่านี้ล้วนมีผลทำให้อัตราการเพิ่มของรายจ่ายบริโภคชลอลง ซึ่งจะช่วยชลอการนำเข้าสินค้าและบริการลง และฐานะดุลการค้าและบัญชีเดินสะพัดจะดีขึ้น

สำหรับการลงทุนภาคเอกชนควรจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ ๖.๙ ต่อปี เปรียบเทียบกับร้อยละ ๑๒.๐ ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ โดยเน้นการลงทุนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับจุดประสงค์และเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อรักษาฐานะการเงินของประเทศ

๒.๔.๒ รายจ่ายภาครัฐบาล กำหนดให้รายจ่ายบริโภคภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ ๗.๙ ต่อปี โดยเน้นการตัดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยเพื่อลดการขาดดุลการค้าและชลอการเพิ่มของระดับราคาสินค้าด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การที่ไม่สามารถลดอัตราเพิ่มของการบริโภคของรัฐบาลลงได้มากนักก็เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในด้านการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ส่วนการลงทุนภาครัฐบาลจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๔.๙ ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ ๑๑.๐ ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ทั้งนี้เพราะความจำเป็นที่จะต้องลดการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดให้ได้ตามเป้าหมาย โดยรัฐบาลจะพิจารณาตัดทอนแผนงานโครงการลงทุนที่ไม่จำเป็นเร่งด่วนออก และเน้นบทบาทการลงทุนของเอกชนให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น รัฐบาลจะต้อง

เพิ่มรายได้จากภาษีอากรให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๘ ของผลผลิตรวมในปี ๒๕๒๙ เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณร้อยละ ๑๔ ในปี ๒๕๒๔

๒.๔.๓ การออมและการลงทุน ถ้าหากการลงทุนของภาคเอกชนและภาครัฐบาลเป็นไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สัดส่วนของการลงทุนต่อผลผลิตรวมจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๙.๔ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ เป็นร้อยละ ๓๑.๑ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ และถ้าหากการใช้จ่ายภาคเอกชนและภาครัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมาย อัตราการออมในประเทศเมื่อเทียบกับผลผลิตรวมจะอยู่ในระดับร้อยละ ๒๗.๐ เปรียบเทียบกับร้อยละ ๒๓.๑ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ฉะนั้น ช่องว่างระหว่างอัตราการออมกับอัตราการลงทุนจะลดลงจากร้อยละ ๖.๓ ในระยะของแผนพัฒนาฯฉบับที่ ๔ เหลือร้อยละ ๔.๑ เท่ากับเป้าหมายอัตราการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ได้ตั้งไว้

ตารางที่ ๑.๑

เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕–๒๕๒๙)

รายการ	แนวโน้มจริงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐–๒๕๒๔)	เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕–๒๕๒๙)
๑. การขาดดุลการค้า (ราคาแต่ละปี)		
๑.๑ มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	๔๕,๓๐๐	๗๘,๔๐๐
๑.๒ ดุลการค้า/ผลผลิตรวม (%)	๗.๖	๕.๙
๒. การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ราคาแต่ละปี)		
๒.๑ มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	๓๗,๔๐๐	๕๓,๐๐๐
๒.๒ ดุลบัญชีเดินสะพัด/ผลผลิตรวม (%)	๖.๓	๔.๑
๓. การส่งออกของสินค้าและบริการ		
๓.๑ อัตราเพิ่มของมูลค่า (% ต่อปี)	๒๓.๗	๒๑.๙
๓.๒ อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๑๒.๑	๑๐.๙
๔. การส่งออกของสินค้า		
๔.๑ อัตราเพิ่มของมูลค่า (% ต่อปี)	๒๑.๙	๒๒.๓
๔.๒ อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๑๐.๕	๑๑.๓
๔.๓ มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	๑๑๐,๙๐๐	๓๐๙,๔๐๐
๕. รายได้จากการท่องเที่ยว (ราคาแต่ละปี)		
๕.๑ อัตราเพิ่มของมูลค่า (% ต่อปี)	๓๖.๒	๒๑.๕
๖. การนำเข้าของสินค้าและบริการ		
๖.๑ อัตราเพิ่มของมูลค่า (% ต่อปี)	๒๕.๔	๑๘.๑
๖.๒ อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๑๐.๑	๗.๒
๗. การนำเข้าของสินค้า		
๗.๑ อัตราเพิ่มของมูลค่า (% ต่อปี)	๒๖.๓	๑๘.๑
๗.๒ อัตราเพิ่มของปริมาณ (% ต่อปี)	๑๐.๙	๗.๓
๗.๓ มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	๑๕๖,๒๐๐	๓๘๗,๘๐๐

รายการ	แนวโน้มจริงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐-๒๕๒๔)	เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)
๘. การขยายตัวของเศรษฐกิจ (% ต่อปีในราคาคงที่)		
๘.๑ การเกษตร	๓.๕	๔.๕
๘.๒ อุตสาหกรรม	๙.๓	๗.๖
๘.๓ เหมืองแร่	๑๒.๖	๑๖.๔
๘.๔ ก๊าซธรรมชาติ (ล้าน ลบฟ./วัน)	๒๐๐ ๑/	๕๒๕ ๒/
๘.๕ ผลผลิตรวม	๗.๓	๖.๖
๙. อัตราเพิ่มรายจ่าย (% ต่อปีในราคาคงที่)		
๙.๑ ภาคเอกชน	๗.๓	๕.๒
– การบริโภค	๖.๒	๔.๘
– การลงทุน	๑๒.๐	๖.๙
๙.๒ ภาครัฐบาล	๙.๓	๖.๘
– การบริโภค	๘.๕	๗.๙
– การลงทุน	๑๑.๐	๔.๙
๑๐. อัตราการออมและการลงทุนต่อผลผลิตรวม (%)		
๑๐.๑ การออม	๒๓.๑	๒๗.๐
– ภาครัฐบาล	๑.๕	๔.๓
– ภาคเอกชน	๒๑.๖	๒๒.๗
๑๐.๒ การลงทุน	๒๙.๔	๓๑.๑
– ภาครัฐบาล	๗.๙	๘.๑
– ภาคเอกชน	๒๑.๕	๒๓.๐
๑๑. รายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อผลผลิตรวม (%)	๑๔.๐ (ปี ๒๕๒๔)	๑๘.๐ (ปี ๒๕๒๙)
๑๒. อัตราเพิ่มของประชากร (%)	๒.๑ (ปี ๒๕๒๔)	๑.๕ (ปี ๒๕๒๙)

๑/ เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๒๔

๒/ ในปี ๒๕๒๙

หมายเหตุ ข้อสมมติฐานเกี่ยวกับอัตราเพิ่มของระดับราคาที่ใช้ในการคำนวณเป้าหมาย คือ ดัชนีราคาส่วนรวมเพิ่มร้อยละ ๑๐.๖ ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ ๑๑.๒ ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔

บทที่ ๒

แนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายการเงินการคลังมุ่งหนักไปในทิศทางที่สำคัญ ๓ ด้านด้วยกัน คือ

ประการแรก : เร่งระดมเงินออมให้มากขึ้นทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน

ประการที่สอง : เสริมสร้างวินัยทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ รัฐบาลและประชาชน โดยใช้จ่ายในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และกระจายผลของการพัฒนาให้ตกถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึง

ประการที่สาม : สนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศเพื่อลดระดับการพึ่งการนำเข้าและเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก โครงสร้างเศรษฐกิจด้านสำคัญที่จะต้องปรับ คือ ด้านพลังงาน ได้แก่การลดสัดส่วนการพึ่งพาน้ำมันในโครงสร้างการใช้พลังงานและจัดหาพลังงานทดแทนน้ำมันที่ผลิตได้เองในประเทศ ในด้านเกษตร ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออกและเพิ่มรายได้เกษตร และด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ การส่งออกมากขึ้น

๑. มาตรการด้านการเงินการคลังเพื่อระดมเงินออม

๑.๑ การเร่งระดมเงินออมภาคเอกชน

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายอัตราการออมในประเทศต่อผลผลิตรวมให้อยู่ในระดับร้อยละ ๒๗.๐ เทียบกับร้อยละ ๒๓.๑ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ โดยลดช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนจากร้อยละ๖.๓ เป็นร้อยละ ๔.๑ ของผลผลิตรวม

เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้จ่ายด้านการลงทุนเกินกำลังเงินออมและลดการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศให้น้อยลงในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จำเป็นจะต้องเร่งระดมเงินออมภาคเอกชนให้มากขึ้น การที่จะให้บรรลุผลดังกล่าวนอกจากจะต้องปรับปรุงมาตรการการเร่งระดมเงินออมภาคเอกชนแล้ว ยังจะต้องดำเนินการปรับปรุงเสถียรภาพและประสิทธิภาพของสถาบันการเงินให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนพิจารณาลู่ทางและดำเนินการจัดตั้งสถาบันการเงินประเภทใหม่ ๆ ขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวด้วย

๑.๑.๑ มาตรการระดมเงินออม ประกอบด้วย .–

(๑) การรณรงค์เพื่อสร้างเงินออมระดับประเทศ การระดมเงินออมเป็นสิ่งที่ต้องกระทำกันตั้งแต่ระดับบุคคลขึ้นไป ด้วยการสร้างนิสัยประหยัดรู้จักใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพและให้ทุกคนได้ตระหนักถึงความสำคัญของเงินออมต่อการพัฒนาประเทศ การรณรงค์จึงเป็นนโยบายของรัฐในการดำเนินการ ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดมเงินออมแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาคมธนาคารไทย และสมาคมไทยเงินทุนและหลักทรัพย์ และให้คณะกรรมการดังกล่าวอยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

– รวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่ได้มีการสำรวจแล้วเกี่ยวกับพฤติกรรมการออมในปัจจุบัน

– ดำเนินการสำรวจและประเมินผลเพื่อให้ทราบอุปนิสัยเกี่ยวกับการจัดสรรรายรับรายจ่ายของเอกชน ปัจจัยที่มีผลต่อการออม สินทรัพย์ ตราสารและวิธีการออมที่อยู่ในความนิยม อุปสรรคเกี่ยวกับการออม ตลอดจนข้อคิดเห็นอื่น ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมการออมและการก่อหนี้

– ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของเงินออมและปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว

– เสนอแนะรัฐบาลเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบ ดำเนินการมาตรการและวิธีการเพื่อให้บังเกิดผลต่อการระดมเงินออมเข้าสู่ระบบการเงินของประเทศมากขึ้น

(๒) จัดระเบียบให้อัตราดอกเบี้ยต่าง ๆ ในตลาดการเงินสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุซึ่งจุดประสงค์ดังกล่าว จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยยืดหยุ่น ทั้งนี้เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยมีความยืดหยุ่นพร้อมที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินต่าง ๆ ติดตามภาวะการเงินและปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยให้ทันการณ์อยู่เสมอ

(๓) ดำเนินการให้มีตราสารเงินฝากเปลี่ยนมือ เพื่อให้ตราสารเงินฝากสามารถเปลี่ยนมือได้โดยผู้รับโอนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้ตราสารเงินฝากสามารถโอนเปลี่ยนมือได้ ในทำนองเดียวกับตั๋วเงินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในการดำเนินการเกี่ยวกับตราสารเปลี่ยนมือนั้น จะกำหนดให้มีอัตราดอกเบี้ยที่สูงหรือเคลื่อนไหวโดยเสรีเพื่อที่จะแข่งขันระดมเงินออมกับตลาดเงินนอกระบบ และสามารถปรับให้ทันกับภาวะอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศอันเป็นการช่วยปรับสภาพคล่องตัวของสถาบันการเงินให้ดีขึ้น

(๔) ส่งเสริมการออมระยะยาวด้วยการประกันชีวิต ธุรกิจประกันชีวิต นอกจากช่วยสร้างนิสัยประหยัด สร้างเงินออมไว้เพื่ออนาคตแล้วยังเป็นสวัสดิการให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วย โดยให้กระทรวงพาณิชย์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการประกันชีวิตให้แก่ประชาชนทั่วไป และให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุความรู้เกี่ยว

กับประกันชีวิตไว้ในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษาด้วย นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนกิจการประกันชีวิตให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคง รัฐจะพิจารณาอนุญาตให้ขยายสาขาได้มากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการควบคุมกิจการประกันชีวิตของกระทรวงพาณิชย์ให้ทันสมัย สอดคล้องกับพัฒนาการด้านอื่น ๆ

(๕) ส่งเสริมให้นิติบุคคลเพิ่มการออม โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม และธนาคารแห่งประเทศไทย ดำเนินนโยบายเพื่อให้บังเกิดผลเร่งรัดให้นิติบุคคลเพิ่มทุนเป็นสัดส่วนกับการเจริญเติบโตของกิจการ โดยพิจารณากำหนดให้มีอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นที่เหมาะสม และดำเนินการจูงใจด้วยมาตรการภาษี

(๖) ส่งเสริมบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนกันทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงาน เพื่อเป็นการสร้างเงินออมในเชิงบังคับและเป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่พนักงานด้วย ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้จะกำหนดให้มีทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์เช่น นายจ้างได้ออกเงินสมทบอีกส่วนหนึ่งโดยรวมเข้ากับเงินที่หักออกจากค่าจ้างเงินเดือนพนักงาน และได้กันทุนสำรองเลี้ยงชีพดังกล่าวออกจากบัญชีการเงินของบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนอย่างถูกต้อง ตลอดจนจัดให้มีผู้บริหารทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นเอกเทศเพื่อลงทุนหาผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่พนักงานอย่างเป็นธรรมแล้วจะได้รับประโยชน์ในการคำนวณภาษีเงินได้ทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา

(๗) ให้สำนักงานประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ส่งเสริมกิจการประกันคุ้มภัยและประกันวินาศภัย ให้มีผู้เอาประกันในวงที่กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้นว่าหากมีประกันภัยรถยนต์อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้นแล้วเบี้ยประกันจะเป็นธรรมมากขึ้น และผู้เสียหายโดยเฉพาะบุคคลที่ ๓ จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายที่แน่นอน โดยกำหนดวิธีการควบคุมให้การบริหารเบี้ยประกันมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ

๑.๑.๒ การดำเนินการเพื่อให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนการระดมเงินออมตามที่กล่าวข้างต้น เสริมสร้างประสิทธิภาพและกระจายทรัพยากรให้ทัดเทียมกันมากขึ้น ตลอดจนพัฒนาตลาดเงินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะพิจารณาดำเนินการให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นดังนี้

(๑) **ธนาคารในภูมิภาค** ศึกษาพิจารณากำหนดแนวทางการจัดตั้งธนาคารในภูมิภาคเพื่อช่วยกระจายทรัพยากรการเงินออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ เปิดโอกาสให้มีการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างได้ผลในเมืองหลักและชนบทที่เกี่ยวข้องของแต่ละภาค ในกรณีที่เห็นว่าธนาคารที่มีอยู่ไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายดังกล่าวโดยมีหลักการสำคัญคือ การกำหนดให้ธนาคารในภูมิภาคมีลักษณะเป็นบริษัทมหาชนโดยสมบูรณ์ มีการกำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นจากบุคคลในท้องถิ่น กำหนดขอบเขตหน้าที่และอัตราส่วนการให้กู้ยืมในท้องถิ่นให้มากที่สุด

(๒) **บริษัทซื้อลดตราสารเปลี่ยนมือ** เพื่อพัฒนาตลาดรองให้กว้างขวางและเป็นฐานรองรับการพัฒนาตราสารเปลี่ยนมือ เช่น ตราสารเงินฝากเปลี่ยนมือ ตั๋วแลกเงิน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อแข่งขันระดมเงินออมกับตลาด

นอกระบบ เพื่อให้ระบบการเงินในประเทศสามารถปรับตัวให้ทันกับเหตุการณ์ในต่างประเทศและเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันการเงินอีกด้วย ในการอนุญาตให้บริษัทจำกัดดำเนินธุรกิจซื้อลดตราสารเปลี่ยนมือนั้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องมีมาตรการควบคุมการดำเนินการให้รัดกุมไว้ตั้งแต่วาระแรกเริ่มของกิจการ เพื่อให้สถาบันการเงินประเภทนี้มีความมั่นคงเป็นฐานเพื่อการพัฒนาตลาดรองตามเจตนารมย์

(๓) **สำนักงานธนาคารต่างประเทศเพื่อประกอบธุรกิจเฉพาะอย่าง** เพื่อส่งเสริมวิทยาการเกี่ยวกับการธนาคาร โดยเฉพาะธุรกิจเงินตราต่างประเทศ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุนต่างประเทศ ชักจูงให้มีการนำเงินทุนจากต่างประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และส่งเสริมการขยายกิจการสาขาของธนาคารไทยไปยังต่างประเทศโดยทางอ้อมด้วย จึงเห็นสมควรพิจารณากำหนดนโยบายการอนุญาตให้ธนาคารต่างประเทศจัดตั้งสำนักงานธนาคารต่างประเทศเพื่อประกอบธุรกิจการใช้เงินทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก โดยเรียกสำนักงานดังกล่าวว่า สำนักงานธนาคารต่างประเทศเฉพาะกิจ

๑.๑.๓ **เสริมสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน** นอกเหนือจากการดำเนินมาตรการเพื่อระดมเงินออมต่าง ๆ และการพัฒนาสถาบันการเงินตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว การระดมเงินออมจะดำเนินการไปด้วยดีและให้การใช้เงินทุนเป็นไปอย่างสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น จะต้องปรับปรุงสถาบันที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยจะจัดให้มีการดำเนินการดังนี้

(๑) รัฐจะปรับปรุงแก้ไขมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่าที่มีอยู่ และถ้ามีความจำเป็นก็ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของสถาบันการเงินนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการและหลักเกณฑ์การควบคุมมีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงิน

(๒) รัฐจะเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการให้แก่พนักงานของสถาบันการเงินต่าง ๆ และชี้นำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีจริยธรรม และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ตลอดจนควบคุมการใช้ประโยชน์เงินทุนของสถาบันการเงินเพื่อกลุ่มผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหารโดยเคร่งครัด

(๓) ให้สมาคมธนาคารไทยและสมาคมไทยเงินทุนและหลักทรัพย์ ดำเนินการจัดตั้งสถานอบรมการบริหารงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินร่วมกันระหว่างสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อเป็นแหล่งเสริมสร้างวิทยาการและความสามารถในการจัดการให้แก่พนักงาน และลดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการจัดอบรมแยกต่างหากกันในแต่ละสถาบันการเงิน โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้การชี้นำ

(๔) พิจารณากำหนดมาตรฐานการตรวจสอบสถาบันการเงินและจัดให้มีการแสดงฐานะการดำเนินงานให้ประชาชนได้ทราบอย่างถูกต้องและพอเพียง

๑.๒ การเร่งระดมเงินออมภาครัฐบาล

๑.๒.๑ รายได้จากภาษีอากร

ก. ประเด็นปัญหา ปัญหาระบบภาษีอากรของไทยได้แก่.–

(๑) ปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ รายได้

ของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ ๘๑.๖ ของงบประมาณรายจ่าย รายได้ส่วนใหญ่ได้จากภาษีอากรร้อยละ ๘๘ รายได้ที่มิใช่ภาษีอากรมีเพียงร้อยละ ๑๒ ของรายได้ทั้งหมด รายได้ทั้งสิ้นนี้คิดเป็นร้อยละ ๑๔ ของผลผลิตรวมของประเทศ ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกลุ่มอาเซียนในระยะปี ๒๕๑๗–๒๕๒๓ (ร้อยละ ๑๖.๖) ดังนั้น จึงทำให้การขาดดุลงบประมาณของไทยเป็นปัญหารุนแรงมากยิ่งขึ้น

(๒) **ปัญหาสัดส่วนของภาษีทางตรงและทางอ้อม** ระบบภาษีของประเทศไทยเป็นภาษีทางอ้อมร้อยละ ๗๙.๔ มีร้อยละ ๒๐.๖ เป็นภาษีทางตรง ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศที่เก็บภาษีทางตรงได้เป็นสัดส่วนที่ต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งจัดเก็บภาษีทางตรงได้เป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๔๗ การจัดเก็บภาษีทางตรงได้น้อยแสดงให้เห็นถึงลักษณะ ๒ ประการ คือ ประการแรก ความสำนึกในการเสียภาษีของประชาชนยังมีน้อยและ ประการที่สอง ระบบจัดเก็บภาษีทางตรงยังมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ การที่ต้องพึ่งพารายได้จากภาษีทางอ้อมมากมีผลทำให้ความยุติธรรมในทางภาษีอากรเสียไป

(๓) **ปัญหาคนจนเป็นผู้รับภาระภาษี** ภาระภาษีโดยส่วนรวมของระบบภาษีเป็นไปในลักษณะคนจน โดยเฉพาะชาวไร่ ชาวนา รับภาระภาษีในอัตราที่สูงกว่าคนมั่งมีเมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้รับ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างภาษีประกอบด้วยภาษีทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับภาษีทางตรงเก็บได้ไม่ทั่วถึง ผู้ที่เสียภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วย คือ ผู้มีเงินเดือนและค่าจ้าง ส่วนผู้มีรายได้จากทรัพย์สินและผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวเสียภาษีน้อยมาก

ข. เป้าหมาย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ตั้งเป้าหมายสำคัญให้สัดส่วนของรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ ๑๔ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๑๘ ในปี ๒๕๒๙ ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการปรับปรุงทั้งฐานภาษีและอัตราภาษีให้มีความเหมาะสม มีการเพิ่มประเภทภาษีและปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บรวมทั้งการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นดังนี้

(๑) **การปรับโครงสร้างภาษีอากรเดิม** เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม โดยมีเป้าหมายการจัดเก็บภาษีเงินได้สูงขึ้นจากร้อยละ ๒๐.๖ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๒๓.๑ ของรายได้ภาษีทั้งสิ้นในปี ๒๕๒๙ เพื่อให้เป็นโครงสร้างภาษีที่สมดุลและเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยมีมาตรการดังนี้

(๑.๑) **ภาษีทางตรง**

– ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

– ลดอัตราค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาสำหรับกิจกรรมบางอย่าง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีทำหลักฐานและแสดงค่าใช้จ่ายจริงให้มากขึ้น

– ขยายฐานภาษี โดยยกเลิกรายการที่ได้รับยกเว้นอยู่ในปัจจุบันบางการ เช่น ดอกเบี้ยบางประเภท เงินรางวัล รายได้ของโรงเรียนราษฎร์โดยเฉพาะโรงเรียนราษฎร์หลักสูตรระยะสั้น เช่น โรงเรียนเสริมสวย โรงเรียนสอนตัดเสื้อ เป็นต้น

– ภาษีเงินได้นิติบุคคล

– ยกเลิกการให้นิติบุคคลเสียภาษีเงินได้แบบบุคคลธรรมดา ทั้งนี้เพราะปัจจุบันอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงอยู่แล้ว การให้โอกาสดังกล่าวเป็นการสูญเสียรายได้ของรัฐ

(๑.๒) ภาษีทางอ้อม

– ภาษีการค้า ปรับอัตราภาษีการค้าสำหรับสินค้าและบริการฟุ่มเฟือย เช่น ไนท์คลับ สถานอาบอบนวด และภัตตาคารให้สูงขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงการจัดประเภทกิจการและสินค้า โดยให้กิจการหรือสินค้าที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเสียภาษีการค้าในอัตราเดียวกัน แทนการมีหลายอัตราในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการบริหารการจัดเก็บ นอกจากนี้จะยกเลิกการยกเว้นภาษีการค้าแก่ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทนาย นักบัญชี

– ภาษีสรรพสามิต เปลี่ยนอัตราการจัดเก็บจากการจัดเก็บตามปริมาณเป็นการจัดเก็บตามมูลค่าและตามปริมาณ ทั้งนี้แล้วแต่อย่างใดจะมากกว่ากัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลทั้งในด้านการเพิ่มรายได้และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

– ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ปรับปรุงโครงสร้างภาษีน้ำมันให้เป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐ โดยถือหลักแบ่งภาระการใช้จ่ายในการจัด และบำรุงรักษากิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากน้ำมันให้แก่ผู้ที่ได้รับประโยชน์ และเลิกใช้มาตรการภาษีเพื่อประโยชน์ในการตรึงราคาน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กับทั้งปรับปรุงอัตราภาษีระหว่างผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ใช้แทนกันได้ให้ได้สัดส่วนกัน เพื่อมิให้เกิดปัญหาโครงสร้างการใช้น้ำมันแตกต่างไปจากโครงสร้างการผลิต ซึ่งจะทำให้น้ำมันบางชนิดเหลือเพื่อแต่บางชนิดขาดแคลน

(๒) การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ มีเป้าหมายการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจาก ๒.๓๒ ล้านรายในปี ๒๕๒๔ เป็น ๓.๘๕ ล้านรายในปี ๒๕๒๙ และภาษีเงินได้นิติบุคคลจาก ๑๒๓,๑๔๐ ราย เป็น ๑๙๒,๒๗๐ ราย โดยมีมาตรการดังนี้

(๒.๑) ด้านสรรพากร

– กรมสรรพากรจะปรับปรุงการจัดเก็บภาษีในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นแหล่งภาษีกว่าร้อยละ ๗๐ ของกรมเสียใหม่ โดยแบ่งท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตย่อย ๆ แล้วจัดตั้งหน่วยงานในแต่ละท้องที่ขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เสียภาษีสามารถทราบถึงการเคลื่อนไหวของกิจการและผู้เสียภาษีในแต่ละท้องที่ดียิ่งขึ้น หน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นในบางท้องที่แล้วมีชื่อว่าสำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่ให้มีหน้าที่ทำการรวบรวมเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้เสียภาษีในท้องที่นั้นโดยครบถ้วนตลอดเวลา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบรวมทั้งการจดทะเบียนการค้า การกำหนดรายรับขั้นต่ำ การให้บริการและช่วยเหลือแก่ผู้เสียภาษี เขตพื้นที่แต่ละแห่งไม่ควรมีเนื้อที่และจำนวนผู้เสียภาษีมากจนเกินไป เพราะจะทำให้การบริหารงานไม่บังเกิดผลตามความมุ่งหมาย

– เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการเสียภาษีโดยเฉพาะในเรื่องหลักเกณฑ์การ

คัดเลือกแบบแสดงรายการและวางแผนการตรวจสอบให้รัดกุมและเหมาะสมกับกำลังเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันเวลา และสามารถใช้การตรวจสอบเป็นเครื่องมือในการยกระดับการยอมปฏิบัติตามกฎหมายภาษี

– เร่งรัดให้มีการใช้เครื่องสมองกลให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้นภายในปีงบประมาณ ๒๕๒๖

– จัดตั้งศาลชำนาญพิเศษพิจารณาคดีภาษีอากรและพาณิชย์เพื่อให้รัฐสามารถเร่งรัดการจัดเก็บภาษีได้อย่างรวดเร็วและสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่วงการธุรกิจการค้าอย่างแท้จริง

(๒.๒) ด้านสรรพสามิต

เร่งรัดการดำเนินการรวบรวมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตทั้ง ๙ ฉบับให้เป็นประมวลภาษีสรรพสามิตและพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสะดวกในการจัดเก็บ เพราะในปัจจุบันภาษีสรรพสามิตแต่ละประเภทมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตัวเอง ดังนั้น ถ้ามีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีประเภทใดก็ต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ทำให้การบริหารการจัดเก็บล่าช้า

(๓) การปรับปรุงระบบและโครงสร้างภาษีอากร

(๓.๑) ภาษีทรัพย์สิน จะเร่งดำเนินการจัดเก็บรายได้ภาษีทางตรงให้กว้างขวางในทุกด้าน โดยเฉพาะในด้านการปรับปรุงภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีลักษณะเสมือนภาษีทรัพย์สิน และเมื่อได้ดำเนินการครบถ้วนแล้ว ก็จะรวมภาษีทั้ง ๒ ประเภทเป็นภาษีทรัพย์สิน ในด้านการจัดเก็บนั้น แม้ว่าโดยหลักการภาษีทรัพย์สินจะอยู่ในอำนาจของส่วนท้องถิ่น แต่โดยที่ปัจจุบันส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพการจัดเก็บค่อนข้างต่ำ ในขั้นต้นส่วนกลางจะเป็นผู้จัดเก็บแล้วเร่งรัดสร้างระบบการบริหารการจัดเก็บเพื่อให้ส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบได้ในอนาคตขั้นตอนในการดำเนินการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมีดังนี้

– ขยายฐานภาษีออกไปให้กว้าง โดยรวมเขตบ้านและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยเข้าไปด้วย

– ปรับปรุงอัตราภาษีที่จัดเก็บเป็นอัตราคงที่

– จัดตั้งสำนักงานกลางตีราคาขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่ต้องการใช้ราคากลาง เช่น กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดิน กรมทางหลวง กรมชลประทานและกรมโยธาธิการ สามารถใช้ราคากลางได้ สำนักงานตีราคากลางนี้จะเป็นหน่วยงานอิสระที่มุ่งประเมินราคาตลาด และราคาทางเศรษฐกิจของทรัพย์สินโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด

นอกจากนี้จะได้พิจารณาปรับปรุงภาษีทางตรงที่จำเป็น เช่น ภาษีมรดกในรูปของภาษีกองมรดกควบคู่กับภาษีการให้เพื่อเป็นการกระจายรายได้

(๓.๒) ภาษีผลได้จากทุน พิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีผลได้จากทุนโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

– ให้แยกภาษีผลได้จากทุนออกจากภาษีเงินได้ โดยให้มีการปฏิบัติต่อผลได้จาก

ทุนต่างหากจากเงินได้ธรรมดา ทั้งนี้มิได้หมายความว่าจะต้องแยกออกไปจากประมวลรัษฎากร แต่จะต้องมีบทที่ว่าด้วยผลได้จากทุนโดยเฉพาะ

– ให้เก็บภาษีเงินได้จากทุนในอัตราคงที่ เช่น ร้อยละ ๑๐ ของผลได้ที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีมากเกินไปจนทำให้เป็นเหตุจูงใจที่จะเลี่ยงภาษี

– ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง จะบังคับใช้ผลได้จากทุนอันเกิดจากการขายทรัพย์สินซึ่งซื้อมาหลังจากวันที่ออกกฎหมาย ทรัพย์สินที่ได้มาก่อนการออกกฎหมายแม้จะขายภายหลังการออกกฎหมายก็ไม่ควรจะต้องเสียภาษีตามกฎหมายใหม่ การบังคับใช้กฎหมายภาษีผลได้จากทุนนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐและทำให้ระบบภาษีเป็นธรรมขึ้นแล้วยังเป็นทางป้องกันการเก็งกำไรจากการถือครองหาริมทรัพย์ด้วย

(๓.๓) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เตรียมการศึกษาหาลู่ทางสำหรับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาภาษีซ้ำซ้อนและความยุ่งยากอันเกิดจากการมีภาษีการค้าหลายอัตรา การใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มจะต้องมีระบบบัญชีที่ดีและได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษี ดังนั้นจึงเห็นว่าจะนำมาใช้โดยทันทีมิได้ ดังนั้น จึงให้มีการเตรียมการอย่างมีแผนเพื่อสามารถนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ได้ในที่สุด

๑.๒.๒ เงินกู้ภายในประเทศ

มีเป้าหมายให้การขาดดุลงบประมาณโดยเฉลี่ยไม่เกิน ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๕ ของผลผลิตรวมของประเทศในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ และปรับปรุงการก่อหนี้สาธารณะให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม โดยเฉพาะการชดเชยการขาดดุลงบประมาณในระยะที่ผ่านมา ประมาณร้อยละ ๖๐ กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย และ/หรือใช้เงินคงคลัง แนวนโยบายสำคัญในด้านการก่อหนี้ภายในประเทศในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยร้อยละ ๔๐ และการใช้เงินคงคลังร้อยละ ๑๐ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ เป็นการกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน สถาบันการเงินอื่น ๆ และเอกชน

๑.๒.๓ การปรับปรุงการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ

เพื่อลดภาระการใช้จ่ายของรัฐบาลในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ และเป็นการเพิ่มเงินออมภาครัฐบาลโดยส่วนรวม จะได้ปรับปรุงในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามแนวทางดังต่อไปนี้.–

(๑) ปรับปรุงกลไกในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น ดังนี้

– พิจารณาจัดนำระบบข้อมูลเพื่อการบริหารมาใช้ใน ๔ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของทั้ง ๔ หน่วยงานให้เป็นไปในระบบเดียวกัน

– พิจารณาจัดตั้งองค์กรให้เป็น "แกนกลาง" เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปในแนวเดียวกัน มีหน้าที่กำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการประจำ พร้อมทั้งทำหน้าที่ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในส่วนที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว

– องค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และเครื่องมือของรัฐที่จะกำกับดูแลกิจการรัฐวิสาหกิจทั้งหมดเป็นการถาวรและต่อเนื่องกัน เพราะเท่าที่ผ่านมาไม่มีองค์กรดังกล่าว รัฐจึงมักจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเฉพาะเรื่อง เฉพาะกิจในบางรัฐบาล ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องกัน และไม่เป็นผลดี

– องค์กรดังกล่าวอาจจัดตั้งในรูปคณะกรรมการถาวรระดับสูงอันมิใช่เป็นการตั้งหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ให้เป็นการสิ้นเปลืองและจะเป็นการเพิ่มหน่วยงานควบคุมรัฐวิสาหกิจขึ้นอีก

(๒) ปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

– วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจให้แน่ชัด พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาการทำงานให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลงาน

– กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดทำแผนหลักของตน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน

– แผนหลักนี้จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

– แผนหลักนี้จะประกอบด้วยแผนย่อยต่าง ๆ เช่น แผนการหารายได้ นโยบายราคา แผนการผลิต การตลาด แผนกำลังคนและแผนการลงทุน เป็นต้น

– ในการที่ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนหลักนี้ก็เพื่อที่จะให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีแผน รู้ถึงขีดความสามารถของตน เป็นต้นว่า หากไม่สามารถจะมีแผนการหารายได้เพิ่มขึ้น ก็จะต้องมีแผนการลดรายจ่าย ให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องเป็นภาระแก่รัฐที่จะต้องอุดหนุน

– รัฐจะลดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจจากงบประมาณแผ่นดิน

– รัฐจะดูแลให้รัฐวิสาหกิจใช้จ่ายโดยประหยัด ไม่ยิ่งหย่อนกว่าหน่วยราชการ เพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องมีเงินอุดหนุนจากรัฐและสามารถส่งรายได้ส่วนหนึ่งเข้ารัฐด้วย

(๓) การปรับราคาสินค้าหรือค่าบริการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณูปโภค จะถือหลักว่า นอกจากจะต้องให้มีรายได้มากพอสำหรับจ่ายค่าดอกเบี้ยและชำระคืนต้นเงินกู้แล้ว จะต้องให้มีรายได้สุทธิ (เทียบเป็นส่วนร้อยของเงินทุนส่วนของผู้ถือหุ้นหรือส่วนของรัฐบาลแล้วแต่กรณี) ในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นในการขยายกิจการและให้คุ้มกับค่าดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่ายไปในการจัดหาเงินกองทุนมาให้รัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในด้านการเงิน โดยปกติจะให้ในรูปเงินกู้มากขึ้นโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ในการนี้จะดูแลให้อัตราส่วนระหว่างหนี้สินและเงินกองทุนของรัฐวิสาหกิจอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม

(๔) วางหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาฐานะและกิจการของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้.–

– หลังจากมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว รัฐจะให้เวลาแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงกิจการของตนระยะหนึ่ง

– หากพ้นระยะเวลานั้นแล้ว รัฐวิสาหกิจใดดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควรโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร รัฐก็จะพิจารณาดำเนินการยุบเลิก แปรสภาพ หรือจำหน่ายต่อไป

– กิจการประเภทสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนก็เช่นกัน หากไม่สามารถปรับสมรรถภาพการบริหารงานและประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดีในราคาที่ยุติธรรมได้ ก็จะพิจารณาโอนกิจการจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน แล้วจำหน่ายหุ้นบางส่วนให้เอกชน ให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

– รัฐจะคงไว้ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่เป็นเครื่องมือของรัฐในอันจะยังประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป

๑.๒.๔ รายได้ส่วนท้องถิ่น

เน้นบทบาทของส่วนท้องถิ่นต่อเศรษฐกิจของประเทศให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรให้แก่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยถือหลักว่าภาษีอากรใดที่จัดเก็บตามหลักประโยชน์ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทรัพย์สินที่จะจัดเก็บใหม่ โดยรวมเอาภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนเข้าด้วยกัน และให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง แต่ในระยะแรกให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดเก็บให้ก่อนแล้วค่อย ๆ โอนให้กับส่วนท้องถิ่นในภายหลังเมื่อส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บมากขึ้น

๑.๓ การระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศ

๑.๓.๑ **สภาพปัญหา** เพื่อให้การระดมและการบริหารเงินกู้ต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่าง ๆ ในปัจจุบันที่สำคัญซึ่งมีดังนี้คือ.–

(๑) การจัดสรรเงินจากแหล่งต่างประเทศยังไม่เหมาะสม

(๑.๑) เงินกู้ต่างประเทศ

ในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ โครงการสาขาที่ได้รับเงินกู้มากที่สุด ได้แก่ โครงการด้านวิศวกรรม เช่น สาขาพลังงาน สาขาคมนาคมขนส่ง และโครงการก่อสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งรวมแล้วเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๕๗.๘๖ ของวงเงินกู้ผูกพันทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากโครงการในสาขาดังกล่าวมีเป้าหมายชัดเจน มีระยะเวลาในการดำเนินงานสั้นและขั้นตอนการดำเนินการไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือเกี่ยวกันกับผู้คนจำนวนมาก ทำให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการสามารถเสนอโครงการเงินกู้ได้ง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการสาขาอื่น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้เงินจากแหล่งต่างประเทศในรูปของเงินกู้และจากแหล่งภายในประเทศในรูปของเงินบาทสมทบจึงไปรวมตัวกันอยู่ที่สาขาดังกล่าวข้างต้น สภาพการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในระหว่างสาขาเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ และจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ หากมิได้มีการวางแผนการแก้ไขที่เหมาะสม เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะได้มีการจำกัดงบประมาณรายจ่ายเพื่อรักษาระดับของการขาดดุลงบประมาณ หากมิได้มีการวางระบบการจัดสรรเงินกู้ให้เหมาะสม โครงการในด้านวิศวกรรมต่าง ๆ ก็จะอาศัยเงินกู้ผูกพันเงินบาทสมทบที่มีอยู่จำกัด ทำให้โครงการที่มีลำดับ

ความสำคัญสูงในสาขาอื่น ซึ่งมีขั้นตอนในการจัดเตรียมโครงการซับซ้อนหรือเกี่ยวพันกับบุคคลหรือหน่วยปฏิบัติหลายหน่วยงาน ตลอดจนครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายกว้างขวางไม่สามารถพัฒนาขึ้นได้

(๑.๒) เงินช่วยเหลือต่างประเทศ

เงินช่วยเหลือและความช่วยเหลือทางเทคนิควิทยาการก็มีลักษณะเป็นกิจกรรมรายย่อยกระจัดกระจายอยู่ในสาขาต่าง ๆ มากมายหลายสาขาและเป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปผู้เชี่ยวชาญถึงหนึ่งในห้าของความช่วยเหลือทั้งหมด ทั้งนี้ทำให้โครงการและแผนงานความช่วยเหลือจากแหล่งต่างประเทศขาดการเน้นประเด็นปัญหาในการพัฒนาให้แน่ชัดตามลำดับความสำคัญเท่าที่ควร นอกจากนั้นการระดมทรัพยากรจากแหล่งภายนอกทั้งสองประเภททั้งเงินกู้และความช่วยเหลือ ก็ยังมิได้มีการวางระบบให้ประสานกันเพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดแต่อย่างใด

(๒) ขาดระบบที่เหมาะสมในการพัฒนาโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศ การจัดทำแผนเงินกู้ที่ผ่านมาขาดความชัดเจน เป็นการรวบรวมรายชื่อโครงการ ขาดการกลั่นกรองที่ดีพอ เพื่อให้ทันการพิจารณาของแหล่งเงินกู้ ในด้านเงินช่วยเหลือ การอนุมัติโครงการมีลักษณะเป็นการพิจารณาโครงการเป็นรายโครงการไป ขาดการวางเป้าหมายและแนวทางที่แน่ชัดในการใช้ประโยชน์จากเงินช่วยเหลือทำให้ไม่สามารถใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่

(๓) ข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการที่จะพัฒนาโครงการใหม่ที่เหมาะสม ขีดจำกัดในการชี้นำและพัฒนาโครงการทั้งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงที่รับผิดชอบ เป็นผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนโครงการใหม่ที่ริเริ่มตามแนวทางของแผนพัฒนา ฯ อย่างแท้จริง สาเหตุหลักของขีดจำกัดด้านนี้ได้แก่ การขาดการศึกษาวิเคราะห์พื้นฐานในแต่ละประเด็นปัญหาในอันที่จะนำไปสู่การพัฒนาโครงการที่เหมาะสมนอกจากการขาดขีดความสามารถในการชี้นำและศึกษาเพื่อพัฒนาโครงการแล้ว ส่วนราชการหลายแห่งที่ขาดประสบการณ์ในการกู้เงินดังกล่าวข้างต้นก็ยังมีปัญหาในด้านการจัดเตรียมโครงการ ปัญหานี้จะรุนแรงเป็นพิเศษในกลุ่มหน่วยงานที่ทำงานในด้านให้บริการแก่ประชาชนที่ยากจนในชนบท การขาดขีดความสามารถในการจัดเตรียมโครงการยังผลให้มีการรอรายงานการประเมินผลของแหล่งเงินกู้ก่อนที่จะนำเสนอ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำให้ฝ่ายที่วิเคราะห์โครงการไม่มีเวลาพิจารณาโครงการที่เสนอมาล่าช้าให้ดีถ้วนเพราะใกล้เวลาที่จะต้องเซ็นสัญญาเงินกู้ การเร่งรัดดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้การพิจารณาสรรหาและวิเคราะห์โครงการเงินกู้ขาดความรัดกุมรอบคอบเท่าที่ควรในหลายกรณี

(๔) ขาดระบบการพิจารณาโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศที่เหมาะสม การพิจารณาโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศในระดับโครงการมิได้มีความสัมพันธ์กับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเท่าที่ควรกล่าวคือ มิได้มีการเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างโครงการเงินกู้ต่าง ๆ กับโครงการที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่โครงการเงินกู้ก็ตกเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินเช่นเดียวกับโครงการที่มิได้ใช้เงินกู้เพราะต้องตั้งงบชำระชดใช้ให้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย

(๕) การสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ การขาดระบบการพัฒนาและพิจารณาโครงการเงินกู้ที่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ เนื่องจากอาจจะนำไปสู่การอนุมัติโครงการเงินกู้บางโครงการที่ยังขาดความพร้อมที่จะดำเนินการ โครงการเงินกู้ดังกล่าวเมื่อได้รับอนุมัติและเซ็นสัญญาผูกพันเงินกู้แล้ว ก็ยังไม่สามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้ ทำให้มีการสูญเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ไปเปล่า ๆ ปีหนึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีกล่าวคือมีจำนวนเพิ่มจาก ๔.๐ ล้านเหรียญสหรัฐ ฯ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ เป็น ๑๙.๐๓ ล้านเหรียญสหรัฐ ฯ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔

นอกจากนั้นโครงการเงินกู้ที่พร้อมที่จะดำเนินการได้ก็ยังประสบปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบอย่างพอเพียงและสอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินมีจำกัดต้องจัดสรรให้แก่โครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติมากมาย สำหรับโครงการเงินกู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันทั้งในกรณีขาดเงินบาทสมทบจากงบประมาณและในกรณีที่รัฐวิสาหกิจต้องรับภาระจัดหาเงินบาทสมทบจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ซึ่งมักประสบปัญหารายได้ของรัฐวิสาหกิจไม่เพียงพออันเป็นผลจากความด้อยประสิทธิภาพในการดำเนินการและการควบคุมอัตราค่าบริการจากรัฐบาล นอกจากนั้นการขาดการติดตามประเมินผลโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศทั้งในรูปของเงินกู้ และเงินช่วยเหลือในกรณีที่โครงการไม่ได้ดำเนินการสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือมีความล่าช้าในการดำเนินการก็ยังผลให้มีการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ

(๖) ความไม่เหมาะสมของเงินกู้จากต่างประเทศบางประเภท นโยบายการตรึงราคาค่าบริการของรัฐวิสาหกิจที่ไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต และปัญหาด้านประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นยังผลให้จำต้องมีการกู้เงินบาทสมทบจากตลาดการเงินในต่างประเทศ โดยเสียค่าดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามอัตราตลาดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของเงินกู้ดังกล่าวก็ไม่ผ่อนปรนเมื่อเปรียบเทียบกับการกู้จากองค์การระหว่างประเทศ ทำให้เพิ่มภาระหนี้ของประเทศอย่างไม่จำเป็น หนี้ต่างประเทศในส่วนนี้น่าจะหลีกเลี่ยงได้ถ้าหากมีการดำเนินการจัดหาเงินบาทจากแหล่งภายในประเทศ นอกจากนั้นในการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศตาม พ.ร.บ. เงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศก็มีส่วนอย่างมากในการเพิ่มภาระหนี้ของประเทศ เนื่องจากเงื่อนไขเงินกู้ดังกล่าวมักจะค่อนข้างหนัก ทั้งในแง่ของอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง และระยะเวลาในการชำระหนี้เงินกู้สั้น จึงยังผลให้ภาระหนี้สูงขึ้นอย่างมากในช่วงระยะเวลาสั้นและเพิ่มความกดดันในด้านขีดความสามารถที่จะชำระหนี้เงินกู้

(๗) การควบคุมการใช้จ่ายเงินจากแหล่งต่างประเทศ โครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศทั้งในรูปเงินกู้และเงินช่วยเหลือ มิได้มีการติดตามประเมินผลอย่างพอเพียง อันเป็นผลให้ไม่สามารถที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินจากแหล่งต่างประเทศได้อย่างเต็มที่

๑.๓.๒ เป้าหมาย

ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะระดมทรัพยากรจากต่างประเทศในรูปของเงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท จำแนกออกเป็นเงินกู้ต่างประเทศจำนวน ๑๓๘,๓๖๐ ล้านบาท โดยกู้จาก

สถาบันการเงินระหว่างประเทศและกลุ่มมิตรประเทศเป็นสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๙.๕ ของเงินกู้ต่างประเทศทั้งสิ้น เทียบกับร้อยละ ๕๓ ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ส่วนเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมีจำนวน ๑๔,๑๔๐ ล้านบาท

การกู้เงินจำนวนดังกล่าวได้คำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยประกอบด้วย โดยได้กำหนดว่าอัตราส่วนการชำระหนี้จากต่างประเทศภาครัฐบาลต่อรายได้เงินตราต่างประเทศเป็นร้อยละ ๗.๓ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๒๙ เทียบกับเป็นสัดส่วนร้อยละ ๘.๕ ในสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๒๔

๑.๓.๓ **แนวทางและมาตรการ** ประกอบด้วย.–

(๑) **นโยบายการระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศ** แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ มุ่งที่จะปรับปรุงระบบการบริหารการระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในแง่ของความฉับพลันรวดเร็วของการดำเนินการพิจารณาจัดหาโครงการ ความถูกต้องเหมาะสมของโครงการและลดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ โดย

– ประสานการใช้ประโยชน์จากแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือเข้าด้วยกันในลักษณะที่จะใช้เงินช่วยเหลือสนับสนุนการศึกษาเพื่อชี้ประเด็นปัญหาสำคัญในสาขาต่าง ๆ ในการพัฒนาโครงการเงินกู้ในระยะต่อไป และเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเงินกู้

– ใช้เงินช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างสถาบันบริหารงานด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การพิจารณาและการบริหารโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศและการบริหารงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

– สร้างระบบให้มีการกลั่นกรองโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับกลยุทธและแนวทางในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

– กลั่นกรองและพัฒนาโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศให้ได้โครงการที่มีความสมบูรณ์ มีความพร้อมเพรียงที่จะลงมือดำเนินการ สามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อลดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจในรูปของค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้และค่าเสียโอกาส

– ระมัดระวังเป็นพิเศษในการกู้เงินจากตลาดการเงินต่างประเทศเพื่อนำมาย่อยเป็นเงินบาทสำหรับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีผลกดดันต่อภาวะระดับราคาโดยทำให้ปริมาณเงินเพิ่มสูงเกินควร

– ปรับปรุงการกู้เงินเพื่อพัฒนากองทัพใหม่ โดยดำเนินการกู้เฉพาะจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเงินกู้เพื่อพัฒนากองทัพในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ มีเงื่อนไขที่ไม่ดี อัตราดอกเบี้ยสูงระยะเวลาชำระหนี้คืนสั้น เป็นผลให้ภาระหนี้เพิ่มสูงมากโดยไม่จำเป็น

– สร้างระบบการติดตามประเมินผล โครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศ เพื่อวัดผลการดำเนินการและความสอดคล้องตามเป้าหมายและจุดประสงค์ของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

(๒) **นโยบายการบริหารเงินจากแหล่งต่างประเทศ** นอกจากการปรับปรุงด้านนโยบาย การระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศแล้ว แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ยังจะมีการปรับปรุงนโยบายการบริหารเงินจากแหล่งต่างประเทศ ดังนี้

– ปรับปรุงวิธีการกู้ยืมจากต่างประเทศ เพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ดีขึ้นทั้งในแง่ของอัตราดอกเบี้ยและกำหนดเวลาชำระคืน ทั้งนี้ เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศ สำหรับค่าดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

– จัดระเบียบการกู้ยืมเพื่อป้องกันไม่ให้ภาระหนี้มาตกอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันมากเกินไป

– ให้มีการเร่งรัดติดตามผลการเบิกจ่ายเงินของโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องตามเป้าหมายแผนการเบิกจ่ายเงินในโครงการ

๑.๓.๔. แผนปฏิบัติการ เพื่อให้การระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศ สามารถตอบสนองจุดประสงค์และแนวทางในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้ จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารเงินกู้และเงินช่วยเหลือ

(๒) จัดวางระบบการกลั่นกรองโครงการที่จะใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาปัญหาและวางแนวทางการพัฒนาโครงการ จนถึงการนำโครงการเข้าผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งนี้ โดยให้หน่วยราชการส่วนกลางอันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการได้มีโอกาสเข้าร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่เริ่มแรกในกรอบคณะอนุกรรมการวางแผนจัดระบบโครงการที่ใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศ จนถึงการนำเอาโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองดังกล่าวเข้าบรรจุในแผนการลงทุนระยะ ๓ ปี เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อพิจารณาหาแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมต่อไป

(๓) จัดให้มีการจัดทำแผนการระดมเงินจากแหล่งต่างประเทศในรูปของแผนการลงทุน ระยะ ๓ ปี โดยให้มีโครงการที่แน่ชัดในระยะ ๓ ปี และให้มีแนวทางชี้นำโครงการตลอดจนสาขาและประเด็นปัญหาที่ควรจะมีการศึกษาแนวความคิดโครงการที่ควรพัฒนาโดยอาศัยเงินช่วยเหลือประกอบด้วย และควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยทุกปี ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานสำหรับคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศในการที่จะพิจารณาจัดวางวงเงินและวิเคราะห์ภาระหนี้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจต่อไป

(๔) จัดให้มีการประสานการจัดสรรเงินจากแหล่งต่างประเทศกับงบประมาณประจำปี เพื่อให้มีความสอดคล้องประสานซึ่งกันและกันและเป็นไปตามเป้าหมายและแนวทางของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

(๕) จัดให้มีระบบการติดตามรายงานผลความก้าวหน้าของการพัฒนาโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศ เพื่อให้สามารถชี้ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขได้ตั้งแต่เริ่มแนวความคิดโครงการและบรรจุไว้ในแผนการลงทุนระยะ ๓ ปี จนถึงโครงการได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๖) จัดให้มีระบบการประเมินผลโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศในด้านของผลต่อจุดประสงค์ในแผนพัฒนา ฯ และประเด็นปัญหาในแต่ละสาขาเพื่อจะได้ช่วยให้การใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒. แนวนโยบายและมาตรการเพื่อควบคุมและจัดสรรรายจ่าย

นอกจากมาตรการในด้านการระดมเงินออมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการด้านการเงินการคลังเพื่อควบคุมและจัดสรรการใช้จ่ายทรัพยากรการเงินของประเทศให้เป็นไปอย่างประหยัดลดความฟุ่มเฟือยสูญเปล่า เพื่อการนี้ในระยะตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นไป รัฐบาลได้กำหนดมาตรการด้านการคลังไปแล้วหลายประการเพื่อก่อให้เกิดวินัยทางเศรษฐกิจ ลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น มาตรการด้านการเงินการคลังที่จำเป็นจะต้องดำเนินการต่อเนื่องเพิ่มเติมต่อไปในระยะของแผนพัฒนา ฯ ประกอบด้วย :-

๒.๑ มาตรการด้านการคลัง

(๑) จัดทำงบประมาณในลักษณะที่ประหยัดรัดเข็มขัด โดยมีเป้าหมายให้การขาดดุลงบประมาณโดยเฉลี่ยไม่เกินปีละ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

(๒) ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณในลักษณะแผนงานให้ได้อย่างเต็มรูปภายในระยะเวลาของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ โดยเริ่มปรับทิศทางการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ เป็นต้นไปในรูปการกำหนดวงเงินรายจ่ายสำหรับกระทรวงแต่ละกระทรวงที่จะรับไปดำเนินการจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้ :-

– ตั้งงบประมาณสำหรับแผนงานหรือโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูงซึ่งได้แก่แผนงานและโครงการสนองนโยบายและแนวทางการพัฒนาหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ อย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมาย ส่วนแผนงานและโครงการที่ไม่สนองนโยบายและแนวทางการพัฒนาหลักขอให้พิจารณาตัดทอนลง

– ให้มีการพิจารณารายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ว่าจำเป็นจะต้องดำเนินงานต่อเนื่องกันต่อไปหรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่าหมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการขอให้ยกเลิกโครงการนั้น ๆ เสีย เพื่อให้สามารถนำงบประมาณและกำลังคนมาใช้ดำเนินการตามโครงการใหม่ที่มีลำดับความสำคัญสูงตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ได้

– สำหรับโครงการที่มีความสำคัญสูงในกรณีที่วงเงินงบประมาณมีจำกัด หากจำเป็นต้องมีการตัดทอนงบประมาณให้อยู่ภายในกรอบวงเงินที่ได้รับโดยมิได้กระทบกระเทือนต่อเป้าหมายของแผนงานหรือโครงการนั้น ๆในกรณีที่ไม่สามารถปรับปรุงวิธีการดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายลงได้ ควรชลอการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการนั้น ๆ ออกไปในปีต่อไป

– การกำหนดแผนงานและโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณขอให้พิจารณาให้สอดคล้องกับพื้นที่ชนบทเป้าหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนพื้นที่การพัฒนาเฉพาะพิเศษ พื้นที่เพื่อความมั่นคง พื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์ความเจริญของภาคต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕

– การพิจารณากำหนดวงเงินสำหรับโครงการ ขอให้คำนึงถึงเป้าหมายของโครงการเป็นหลัก แทนที่จะกำหนดวงเงินเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มที่เป็นมาในอดีต

– การพิจารณากลั่นกรองโครงการเพื่อรับการจัดสรรงบประมาณในระดับกระทรวงขอให้พิจารณาถึงขีดความสามารถในการบริหารงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการให้มาก โครงการใดที่มีลำดับความสำคัญสูง แต่มีขีดความสามารถในการดำเนินการต่ำ ควรพิจารณาในแง่การปรับปรุงขีดความสามารถในการบริหารงานให้เพิ่มขึ้นพร้อมกันไปด้วย

– ให้มีการพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายการลงทุนต่อหน่วย เช่น ค่าใช้จ่ายในการผลิตแพทย์ต่อหัว ค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านชลประทานต่อไร่ หรือต่อครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการที่มีความสำคัญสูง และให้มีการพิจารณาโครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณในแง่ของจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการให้มากขึ้นด้วย

– ให้มีการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามโครงการหรือแผนงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะในแผนงานและโครงการสำคัญ ๆ เพื่อให้สามารถติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามหมายกำหนดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ มาตรการด้านการเงิน

(๑) ควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินและปริมาณสินเชื่อในเศรษฐกิจให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๒) ทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน ฯ เช่น อุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมประหยัดพลังงาน เป็นต้น

(๓) ให้กำหนดแนวทางการจัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงินไปสู่สาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้ :–

– นโยบายสินเชื่อเพื่อการเกษตร จัดให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มจำนวนสินเชื่อให้แก่เกษตรกรรมมากขึ้นและให้สถาบันการเงินอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเกษตรเพิ่มขึ้นด้วย

– กำหนดนโยบายและแนวทางที่แน่ชัดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ปล่อยสินเชื่อไปสู่ธุรกิจและอุตสาหกรรมที่สำคัญ โดยกำหนดเป็นกลุ่มธุรกิจเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถใช้ความสามารถที่ควรส่งเสริมให้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมใช้วัตถุดิบในประเทศผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก และการลงทุนเพื่อการประหยัดพลังงาน

– ปรับปรุงระบบการเงินเพื่อให้การควบคุมสินเชื่อของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ เช่น การจำกัดวงเงินเบิกเกินบัญชีที่ไม่จำเป็น เป็นต้น และจัดให้มีการติดตามควบคุมการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเพื่อการอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล และการกักตุนสินค้าอย่างใกล้ชิด

๓. ขนาดวงเงินแหล่งที่มาและแนวทางการจัดสรรงบพัฒนา

จากแนวนโยบายการเงินการคลังดังกล่าวข้างต้น เป้าหมายวงเงินงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ มีจำนวน ๗๙๙,๓๔๐ ล้านบาท เทียบกับงบพัฒนา ฯ ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ซึ่งมีจำนวน ๒๕๒,๔๕๐ ล้านบาท แล้วนับว่าเพิ่มขึ้นกว่า ๓ เท่าตัวหรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๖ ของผลผลิตรวมของประเทศ แยกเป็นจากแหล่งภายในประเทศ ๖๔๙,๓๔๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๑.๒ ของงบพัฒนาทั้งสิ้น และจากแหล่งต่างประเทศ ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๘ ของงบพัฒนาทั้งสิ้น ตามรายละเอียดในตารางที่ ๒.๑

ตารางที่ ๒.๑

แหล่งที่มาและขนาดของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่๕เทียบกับแผน ฯ ๔

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔				แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕	
	จำนวนตามแผน ฯ	สัดส่วนร้อยละ	แผนปรับปรุงประจำปี	สัดส่วนร้อยละ	จำนวนตามแผน ฯ	สัดส่วนร้อยละ
๑. รายจ่ายพัฒนา	๒๕๒,๔๕๐	๑๐๐.๐	๓๑๐,๒๒๘	๑๐๐.๐	๗๙๙,๓๔๐	๑๐๐.๐
๒. จ่ายจาก						
ก. แหล่งภายในประเทศ						
รายได้ภาษีอากรและอื่น ๆ	๑๐๖,๘๖๐	๔๒.๓	๑๑๑,๘๓๑	๓๖.๐	๔๓๗,๘๒๐	๕๔.๘
– จากโครงสร้างภาษีปัจจุบัน	๙๘,๕๖๐	—	—	—	๓๙๐,๕๗๐	๔๘.๙
– จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีใหม่	๘,๓๐๐	—	—	—	๔๗,๒๕๐	๕.๙
เงินกู้ภายในประเทศ	๗๘,๒๗๐	๓๑.๑	๘๐,๗๓๐	๒๖.๐	๘๕,๖๖๐	๑๐.๖
– ธนาคารออมสิน	๑๒,๒๐๐	๔.๙	๑๓,๐๐๐	๔.๒	๑๕,๖๓๐	๑.๙
– ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน	๒๘,๐๓๐	๑๑.๑	๓๐,๒๐๐	๙.๗	๓๕,๗๖๐	๔.๕
– ธนาคารแห่งประเทศไทย	๓๘,๐๔๐	๑๕.๑	๓๗,๕๓๐	๑๒.๑	๓๔,๒๗๐	๔.๒
เงินคงคลัง	๑๕,๒๗๐	๖.๐	๑๘,๔๖๗	๖.๐	๙,๕๒๐	๑.๒

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔				แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕	
	จำนวนตามแผน ฯ	สัดส่วนร้อยละ	แผนปรับปรุงประจำปี	สัดส่วนร้อยละ	จำนวนตามแผน ฯ	สัดส่วนร้อยละ
รายได้รัฐวิสาหกิจ	๑๙,๗๕๐	๗.๘	๒๘,๔๘๐	๙.๒	๖๕,๗๐๐	๘.๒
รายได้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น			๒๕,๓๙๐	๘.๒	๕๐,๖๔๐	๖.๔
รวมแหล่งภายในประเทศ	๒๒๐,๑๕๐	๘๗.๒	๒๖๔,๘๙๘	๘๕.๔	๖๔๙,๓๔๐	๘๑.๒
ข. แหล่งภายนอกประเทศ						
เงินกู้ต่างประเทศ	๒๙,๘๐๐	๑๑.๘	๓๕,๔๒๐	๑๑.๔	๑๓๕,๓๖๐	๑๖.๙
เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ	๒,๕๐๐	๑.๐	๙,๙๑๐	๓.๒	๑๔,๖๔๐	๑.๘
รวมแหล่งต่างประเทศ	๓๒,๓๐๐	๑๒.๘	๔๕,๓๓๐	๑๔.๖	๑๕๐,๐๐๐	๑๘.๘

๓.๑ **เหตุผลการเพิ่มงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม** ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าภาครัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายงบพัฒนาฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เหตุผลและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอาจสรุปได้ดังนี้

(๑) ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นช่วงของการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจของชนบท เพื่อให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดโครงการลงทุนในชนบทหลายด้าน เช่น การสร้างงานในชนบท ประมงหมู่บ้าน และการพัฒนาแหล่งน้ำให้ถึงมือเกษตรในชนบทอย่างกว้างขวางทุกภาค ตลอดจนการจัดระบบจำหน่ายผลิตผลในด้านการเกษตรให้เป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น

(๒) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นระยะการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมโดยเฉพาะการศึกษา สาธารณสุข โภชนาการ ควบคู่กับการกระจายบริการไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทห่างไกล เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลประจำอำเภอ สถานีอนามัย โรงเรียนมัธยมระดับตำบล เป็นต้น

(๓) การลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นแก่การพัฒนาเพื่อการเพิ่มรายได้และกระจายบริการไปสู่ชนบท ยังมีความจำเป็นจะต้องใช้งบพัฒนาจากเงินกู้ต่างประเทศอีกเป็นจำนวนมาก เช่น โรงงานแยกก๊าซ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเขาแหลมและเขื่อนศรีนครินทร์ โรงไฟฟ้าใช้ก๊าซธรรมชาติที่บางประกง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ก็ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนและขีดความสามารถในการดำเนินงานตามโครงการ ตลอดจนภาระหนี้ที่จำเป็นจะต้องชำระคืนในอนาคตด้วยแล้ว

๓.๒ **แนวทางการจัดสรรงบพัฒนา :** การที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนนั้น รัฐจำเป็นต้องวางเป้าหมายการจัดสรรรายจ่ายให้สอดคล้องกับจุดประสงค์การพัฒนาโดยยึดแนวทางการจัดสรรงบพัฒนาฯ ดังนี้

(๑) เน้นความสำคัญอันดับสูงให้แก่การลงทุนที่สนับสนุนสาขาการผลิต ตลอดจนส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกทั้งด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งการลงทุนของรัฐในระบบการจำหน่ายเพื่อยกระดับรายได้ให้แก่เกษตรกรในชนบทด้วย

(๒) เน้นความสำคัญการปรับปรุงโครงการขั้นพื้นฐานในการพัฒนาชนบทเพื่อเร่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ประชาชนในชนบท รวมทั้งการนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการพัฒนาชนบท

(๓) เน้นการกระจายบริการด้านสังคม โดยส่งเสริมบริการด้านสาธารณสุข โภชนาการ และสวัสดิการสังคม ตลอดจนการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของประชากร

(๔) เน้นการเร่งรัดการบูรณะและบริหารทรัพยากรหลักและสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ มิให้เสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อภาวะแวดล้อมและการพัฒนาของประเทศ

(๕) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการและยกระดับรายได้ของข้าราชการให้ใกล้เคียงกับผู้ประกอบอาชีพอื่น อันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการให้เหมาะสมกับสภาพการครองชีพโดยในปีงบประมาณ ๒๕๒๙ ให้มีการปรับเงินเดือนข้าราชการซึ่งจะต้องใช้เงินจำนวนประมาณ ๘,๔๐๐ ล้านบาท

ส่วนที่ ๓

การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

บทที่ ๑

บทนำ

เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของไทยสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์เศรษฐกิจของโลก และช่วยในการเร่งฟื้นฟูฐานะทางการเงินของประเทศที่ได้มีการใช้จ่ายเกินตัวมาก และทำให้การขาดดุลการค้าสูงจนเข้าขั้นอันตราย ตลอดทั้งการที่จะมุ่งกระจายการผลิตและความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อเพิ่มโอกาสการมีงานทำในชนบทนั้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางที่จะปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมให้มีผลผลิตเหลือส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้วางเป้าหมายที่จะชลอการนำเข้าสินค้าหลายประเภทลงด้วยโดยการผลิตทดแทนขึ้นภายใน และให้มีการประหยัดการใช้ควบคู่กันไปโดยเฉพาะด้านพลังงานเชื้อเพลิง ซึ่งจะได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในสาขาคมนาคมและขนส่ง และจะได้มีการปรับโครงสร้างระบบขนส่งในประเทศให้มีการประหยัดพลังงานอย่างจริงจัง การปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศให้เกิดผลตอบแทนสูงขึ้นโดยเฉพาะการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แร่ และพลังงานนั้น รัฐจะสนับสนุนให้มีการนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทันสมัยมาดัดแปลงในขบวนการเพิ่มผลผลิต และการประหยัดการใช้ปัจจัยการผลิตหลักของประเทศควบคู่กันไปด้วย

แผนการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจที่กล่าวมาแล้วนั้น จะได้เน้นหลักการดังต่อไปนี้.–

ประการแรก : เน้น "การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต" ให้ได้ผลตอบแทนต่อการใช้ปัจจัยการผลิตหลักสูงขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ต่อการใช้พลังงาน การใช้ทุนและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่จำกัด ทั้งนี้ให้มีแผนการอนุรักษ์และบูรณะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำของประเทศด้วย

ประการที่สอง : เน้น "การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการตลาด" และปรับนโยบายราคาให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่ออำนวยประโยชน์ต่อการเพิ่มผลผลิตและโอกาสการแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้น

ประการที่สาม : เน้น "การกระจายการผลิตและความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและเขตพื้นที่ล้าหลัง" เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างในฐานะเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ให้น้อยลง

ประการที่สี่ : เน้น "การปรับปรุงระบบบริหารและทบทวนนโยบายที่เป็นอุปสรรค ตลอดทั้งบทบาทขององค์กรของรัฐและเอกชน" ให้มีส่วนสนับสนุนในการปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศอย่างสอดคล้องกัน

โดยจะเสริมสร้างบทบาทและความร่วมมือของภาคเอกชนให้มีส่วนในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ รวมถึงบทบาทของกลุ่มสถาบันในชนบทด้วย

ประการที่ห้า : เน้น "การนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี" ที่เหมาะสมและทันสมัยมาใช้ในขบวนการปรับโครงสร้างการผลิต การค้า และการเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจให้มากขึ้นโดยการเลือกใช้และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการใช้พลังงานเป็นหลักสำคัญ

จากหลักการที่ใช้ในการปรับโครงสร้างและประสิทธิภาพเศรษฐกิจที่กล่าวมาแล้วนั้น พอจะสรุปลักษณะการปรับโครงสร้างการผลิตและบริการขั้นพื้นฐานได้ดังนี้.–

๑. การปรับโครงสร้างการผลิต

๑.๑ ด้านการเกษตร ปรับโครงสร้างการผลิตสาขาเกษตรให้สามารถขยายการผลิตได้ในอัตราอย่างน้อยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยเปลี่ยนจาก "การเกษตรแบบขยายพื้นที่เพาะปลูก" มาเป็น "การเพิ่มผลผลิตพืชต่อไร่" ของข้าว ยางพารา ข้าวโพด ถั่วเขียว ถั่วเหลือง และฝ้ายเป็นพิเศษ นอกจากนั้นจะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินโดยปรับปรุงพื้นที่เขตชลประทาน ๑๖ ล้านไร่ให้สมบูรณ์ขึ้น และปรับปรุงดินเปรี้ยวดินเค็มอีก ๗ ล้านไร่ และการเพิ่มสินเชื่อการเกษตรและขยายเมล็ดพันธุ์และจำหน่ายบุ๋ยให้แก่เกษตรกรเพิ่มขึ้นเพื่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ขณะเดียวกันจะสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม โดยรัฐจะลดการแทรกแซงระบบตลาดให้น้อยที่สุด และจะเน้นการสร้างอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกร โดยเฉพาะในเขตล้าหลังที่ยากจน ในการนี้รัฐจะส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบทให้เป็นสถาบันเดียว คือ สหกรณ์การเกษตรและให้การสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรในการรวบรวมผลิตผลและจำหน่ายผลิตผลร่วมกัน รวมทั้งปรับปรุงการประสานธุรกิจของสถาบันในระดับเดียวกันและเชื่อมโยงสถาบันระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

๑.๒ ด้านอุตสาหกรรม ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้เน้นอุตสาหกรรมการส่งออกมากขึ้น โดยเร่งอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าขั้นปฐมให้เป็นสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออก ขณะเดียวกันจะเริ่มสร้างฐานอุตสาหกรรมพื้นฐานให้เกิดขึ้นในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า ปุ๋ยเคมี โซดาแอช โปแตชและเปโตรเคมีคอล เป็นต้น นอกจากนั้นจะผลักดันให้อุตสาหกรรมกระจายออกไปสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างแรงงานและใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นเป็นสำคัญ และส่งเสริมการประหยัดพลังงานทุกประเภทในขบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ในการนี้รัฐจะส่งเสริมให้เอกชนทั้งในและนอกประเทศมาลงทุนและรัฐจะหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการควบคุมราคา นอกจากโครงสร้างอุตสาหกรรมนั้นมีลักษณะผูกขาด ตลอดทั้งจะได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีและโครงสร้างสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมด้วย

๑.๓ **ด้านทรัพยากรธรณี** จะขยายการผลิตเหมืองแร่ให้สูงเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๖.๔ ต่อปี (รวมก๊าซธรรมชาติ) โดยจะให้มีการกระจายผลิตแร่อุตสาหกรรม แร่พลังงาน นอกจากแร่ส่งออกด้วย รัฐจะเร่งทำการสำรวจแร่เพื่อให้ทราบปริมาณสำรองแร่ที่สำคัญ ๆ และกำหนดบริเวณแหล่งแร่ที่เหมาะสม นอกจากนั้นจะเร่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทำเหมืองแร่อย่างผิดกฎหมาย ซึ่งยังผลต่อความเสื่อมโทรมให้แก่ทรัพยากรธรณีและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก และจะให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและกรรมวิธีการผลิตแร่ให้ได้มาตรฐานและผลตอบแทนสูงด้วย

๒. การปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการ

มีเป้าหมายที่จะลดการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศโดยเฉลี่ยไม่ให้เกินปีละ ๗๘,๔๐๐ ล้านบาทใน ๕ ปีข้างหน้า โดยจะเร่งการส่งออกสินค้าและบริการให้ขยายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๑.๙ ต่อปี และทำการปรับโครงสร้างการส่งออกสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม สินแร่และประมง ให้มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ ๔๑, ๓๖, ๘ และ ๔ ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ซึ่งจะต้องทบทวนและปรับปรุงแก้ไขมาตรการแทรกแซงต่างๆ รวมทั้งภาษีอากรที่เป็นภาระและเป็นอุปสรรคต่อการส่งออก และจะส่งเสริมให้มีการกระจายสินค้าส่งออกและตลาดเพิ่มขึ้น ในการนี้จะจัดตั้งบรรษัทประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก ทางด้านการชลอการนำเข้านั้น จะมิให้เพิ่มเกินร้อยละ ๑๘.๑ ต่อปี โดยการปรับโครงสร้างด้านการใช้และการประหยัดพลังงานและโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มีผลต่อการชลอการนำสินค้าเข้าลง ส่วนด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นจะขยายจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๔ ต่อปี และกำหนดเป้าหมายรายได้จากการท่องเที่ยวให้ได้ถึงประมาณ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๙

๓. การปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน

มีเป้าหมายที่จะลดอัตราส่วนการพึ่งน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศลงจากร้อยละ ๗๕ ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดในปี ๒๕๒๓ ให้เหลือเพียงร้อยละ ๔๖ ในปี ๒๕๒๙ ในการนี้จะเร่งผลิตและใช้แหล่งพลังงานในประเทศทดแทน คือ ก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำ ถ่านหินลิกไนท์และพลังงานนอกแบบ ทั้งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายลดการใช้พลังงานในประเทศโดยส่วนรวมลงไม่ให้ขยายตัวเกินร้อยละ ๔.๘ ต่อปีใน ๕ ปีข้างหน้า และลดปริมาณการนำน้ำมันเชื้อเพลิงเข้าลงเฉลี่ยอย่างน้อยร้อยละ ๓ ต่อปี โดยจะปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในสาขาคมนาคมขนส่งและสาขาอุตสาหกรรมให้ดีขึ้น และจะมีการปรับนโยบายราคาพลังงานทุกประเภทให้สอดคล้องกับเหตุการณ์และได้สัดส่วนกัน ทั้งนี้ รัฐมีนโยบายจะไม่ชดเชยแต่อย่างใด

๔. การปรับโครงสร้างระบบการขนส่ง

มีจุดประสงค์ที่จะลดการใช้พลังงานน้ำมันลง เพื่อเป็นการแก้ไขการขาดดุลการค้า โดยได้กำหนดเป้าหมายที่จะชลอการก่อสร้างถนนลง ยกเว้นทางหลวงชนบทแต่จะเน้นการบำรุงรักษาทางเป็นหลัก นอกจากนี้ จะปรับการลงทุน

สร้างและบูรณะทางให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้จากการเรียกเก็บจากผู้ใช้ถนน คือ จากภาษีน้ำมัน (ที่ใช้ในการขนส่ง) ค่าผ่านทาง และภาษีล้อเลื่อนในระยะ ๕ ปีข้างหน้า จะขยายการใช้บริการรถไฟและขนส่งทางน้ำเพิ่มขึ้น เพื่อลดการใช้ถนนลงเพื่อเป็นการประหยัดพลังงานและจะสนับสนุนการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศ และกิจการพาณิชยนาวีให้ใช้เรือไทยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งจะทำให้มีสัดส่วนขนสินค้าเพิ่มจากร้อยละ ๕ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๑๐ ของปริมาณสินค้าเข้า–ออก ในปี ๒๕๒๙ และการนี้จะต้องขยายกองเรือพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีกเป็น ๓๕๘,๐๐๐ เดทเวทตัน ควบคู่ไปกับการขยายท่าเรือน้ำลึกที่สัตหีบ สงขลา และภูเก็ต ในภาคใต้ด้วย

การปรับโครงสร้างและประสิทธิภาพเศรษฐกิจในสาขาเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ที่กล่าวมาโดยสรุปนี้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยในอนาคตจะมีความสมดุลยิ่งขึ้น กล่าวคือ จะลดการพึ่งการนำเข้าจากต่างประเทศลง เพิ่มการส่งออก เพิ่มการจ้างงานและขยายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเป้าหมายหลักของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ทั้งสิ้น

บทที่ ๒

แผนการปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

๑. สรุปแนวโน้มการผลิตทางการเกษตรที่ผ่านมา

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นสังคมเกษตร ดังจะเห็นได้จากการที่ผลผลิตและรายได้จากการเกษตรยังครองความสำคัญอันดับสูงสุด คือเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๒๕ ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ การจ้างแรงงานมีถึง ๑๕.๖ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๗๐ ของแรงงานทั้งประเทศ และการส่งผลิตผลการเกษตรออกไปจำหน่ายต่างประเทศทำรายได้ถึงร้อยละ ๖๐ ของรายได้จากการส่งออกของไทยทั้งหมดในปัจจุบัน

แนวโน้มการพัฒนาการเกษตรในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าผลผลิตด้านการเกษตรได้ขยายตัวในอัตราค่อนข้างสูงมาก โดยเฉลี่ยสามารถขยายผลผลิตเพิ่มขึ้นได้ในอัตราถึงร้อยละ ๕ ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวการเกษตรของโลกที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๒.๕ ถึง ๒.๘ ต่อปีเท่านั้น จึงทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่คงฐานะเป็นประเทศที่มีผลิตผลการเกษตรและอาหาร "เหลือส่งออกสุทธิ" ติดต่อกันมาเกือบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีส่วนเสริมสร้างฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในระยะที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของสาขาการเกษตรไทยที่ผ่านมามีลักษณะพิเศษ และอาศัยปัจจัยหลักที่เป็นแรงผลักดันทำให้การเกษตรได้เจริญเติบโตขึ้นมาโดยลำดับคือ:-

ประการแรก : การเกษตรของไทยได้มีการกระจายการผลิตไปสู่พืชเศรษฐกิจใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นหลายชนิด เพื่อสนองความต้องการของตลาดโลกและตลาดภายใน กล่าวคือได้กระจายการผลิตจากการปลูกพืชหลักเพียง ๒-๓ ชนิด มาเป็นการปลูกพืชเศรษฐกิจที่มีมูลค่าเพิ่มเกินหนึ่งพันล้านบาทต่อปี ถึง ๑๐ ชนิดในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังได้มีการพัฒนาด้านปศุสัตว์ การประมง และป่าไม้ ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มเป็นสัดส่วนถึงหนึ่งในสี่ของรายได้จากการเกษตรทั้งหมดของประเทศ

ประการที่สอง : อาศัยการขยายพื้นที่เพาะปลูกเป็นปัจจัยหลักในการขยายการผลิต โดยการบุกเบิกเปิดพื้นที่ทำกินใหม่ในอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๔ ต่อปี จนปัจจุบันได้มีการเปิดที่ดินมาใช้เพื่อการเกษตรทั้งหมด

ถึง ๑๔๗ ล้านไร่ โดยเป็นที่นา ๘๔ ล้านไร่ และเป็นพืชสวนและพืชไร่ ๖๓ ล้านไร่ จะเห็นได้ว่าการเปิดที่ดินทำกินใหม่ขึ้นเรื่อย ๆ นั้นใกล้จะเข้าจุดอิ่มตัวในปัจจุบัน เพราะที่ดินที่เหลือไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หมายความว่า "ยุคแห่งการบุกบ่าเปิดที่ดินทำกิน" ใกล้จะจบแล้ว

ประการที่สาม : การขยายบริการพื้นฐานของรัฐ ในช่วง ๔ แผน ฯ ที่ผ่านมา มีส่วนช่วยในการขยายผลผลิตด้านการเกษตรของประเทศไปพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาแหล่งน้ำและขยายระบบชลประทานที่ผ่านมาถึง ๑๖ ล้านไร่ การขยายโครงข่ายถนนจากแหล่งผลิตสู่ตลาดยาวถึง ๖๐,๐๐๐ ก.ม. ในเขตเกษตรทั่วประเทศ และการให้บริการส่งเสริมการเกษตรของรัฐได้มีส่วนสนับสนุนต่อการขยายและกระจายการผลิตของภาคเกษตรไปพอสมควร

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเกษตรของไทยในระยะหลัง ๆ นี้เริ่มประสบปัญหาและข้อจำกัดของทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ที่ถูกนำมาใช้ในระยะที่ผ่านมาในลักษณะที่ไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองและขาดการอนุรักษ์ จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้มีสภาพเสื่อมโทรมลงโดยลำดับ จนมีปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาหลายด้าน ทั้งนี้ มีผลทำให้อัตราการขยายตัวของการผลิตภาคเกษตรของประเทศเริ่มชลอตัวลงโดยลำดับเหลือประมาณร้อยละ ๓.๕ ต่อปีในช่วงแผน ฯ ๔ และหากไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ เพื่อการเกษตรแล้ว แนวโน้มของอัตราการขยายตัวของการผลิตในภาคเกษตรจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ ๓.๕ ในช่วงแผน ฯ ๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน ซึ่งทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำมีจำกัดและอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมมากในปัจจุบัน อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมจะมีแนวโน้มต่ำมาก ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการผลิตและการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น หากต้องการรักษาฐานะความสำคัญของภาคการเกษตรไว้ต่อไปใน ๕–๑๐ ปีข้างหน้า

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาการเกษตรในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่าผลผลิตด้านการเกษตรได้ขยายตัวในอัตราที่สูงและน่าพอใจตลอดมา และมีน้อยประเทศที่จะเทียบได้ นอกจากนั้นการเติบโตของสาขาเกษตรเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มพูนฐานะและรายได้ให้แก่คนในชนบทส่วนใหญ่และมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทให้ลดลงจากร้อยละ ๕๐ ของประชากรทั้งประเทศในปี ๒๕๐๔ เหลือประมาณร้อยละ ๒๔ ในปัจจุบัน แต่ความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ และระหว่างในภูมิภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศยังมีอยู่อีกมาก จึงเป็นประเด็นสำคัญในการปรับโครงสร้างการเกษตรต่อไป

๒. สรุปประเด็นปัญหา

สถานการณ์ด้านการเกษตรที่กล่าวมานี้พอจะชี้ให้เห็นปัญหาและอนาคตของการเกษตรไทยที่ต้องการ "ปรับโครงสร้างการผลิตให้สามารถขยายผลผลิตได้ในอัตราสูงขึ้นและการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งประมงที่มีอยู่ให้ได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ผ่านมา" โดยเน้นการแก้ปัญหาหลักดังต่อไปนี้.–

๒.๑ ปัญหาด้านการผลิตในภาคเกษตรที่มีอัตราการขยายตัวเริ่มลดต่ำลงโดยลำดับ อันเนื่องมาจากผลผลิตต่อไร่ต่ำและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ในการเกษตรเริ่มเสื่อมโทรมลง ซึ่งพอจะสรุปประเด็นได้คือ.–

(๑) **ปัญหาการใช้ที่ดินที่มีผลผลิตต่ำ** ที่ผ่านมาเป็นการใช้ที่ดินผิดประเภท ทั้งในแง่การเลือกพืชปลูกไม่เหมาะสมกับสภาพของดินและการใช้เทคนิคการผลิตไม่ถูกวิธี จึงทำให้การเพิ่มผลผลิตไม่ได้ผลดี ทำให้ที่ดินเสื่อมโทรมลงและขาดการอนุรักษ์ นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพการใช้ที่ดินต่ำคือไม่ได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่การปลูกครั้งที่สองยังมีน้อยมาก เนื่องจากระบบชลประทานมีเพียงร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด และในจำนวนพื้นที่ชลประทาน ๑๖ ล้านไร่ มีเพียง ๔–๕ ล้านไร่เท่านั้นที่สามารถรับน้ำชลประทานได้ตลอดทั้งปี เกษตรกรยังต้องพึ่งการเกษตรน้ำฝนเป็นหลักอยู่ จะสังเกตได้จากการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชสำคัญโดยเฉลี่ยมีเพียง ๐.๕ ต่อปีเท่านั้น อัตราการขยายการผลิตของการเกษตรส่วนใหญ่มาจาก "การขยายพื้นที่เพาะปลูก" กล่าวคือในระยะที่ผ่านมาได้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกถึงร้อยละ ๔ ต่อปี นอกจากนั้น การใช้เมล็ดพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืชยังอยู่ในอัตราต่ำมาก ประเทศไทยมีการใช้ปุ๋ยในอัตราเพียง ๑.๙ ก.ก. ต่อไร่ เปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียโดยเฉลี่ยใช้ปุ๋ยไม่ต่ำกว่า ๕ ก.ก. ต่อไร่ และการใช้ข้าวเจ้าพันธุ์ส่งเสริมมีเพียงร้อยละ ๑๒ ของพื้นที่ปลูกข้าวเจ้าทั้งหมด ในขณะที่ขีดความสามารถการผลิตเมล็ดพันธุ์ดีมีไม่ถึงร้อยละ ๔ ของปริมาณการใช้เมล็ดพันธุ์แต่ละปี ถึงแม้ว่าภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการผลิตเมล็ดพันธุ์มากขึ้นก็ตาม ส่วนการเลือกพืชปลูกสลับทดแทนในระยะที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งสนองความต้องการของตลาด และภาวะราคาภายนอกประเทศมีอิทธิพลต่อการผลิตด้านการเกษตรและการใช้ที่ดินอยู่มาก และหากพิจารณาปัญหาการใช้ที่ดินในแต่ละภาคจะมีลักษณะและปัญหาแตกต่างกันดังนี้คือ.–

ภาคกลาง : มีระบบชลประทานค่อนข้างสมบูรณ์ อัตราการขยายตัวของผลิตผลการเกษตรสูงขึ้นร้อยละ ๗ ต่อปี แต่มีปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาดินเปรี้ยวดินเค็มตามชายทะเลอยู่มาก จึงทำให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินไม่สูงเท่าที่ควร กล่าวคือ ผลผลิตต่อไร่ของภาคกลางยังต่ำกว่าภาคเหนือ อย่างไรก็ตาม การปลูกข้าวในภาคกลางยังมีโอกาสการเพิ่มผลผลิตต่อไร่อีกมาก

ภาคเหนือ : มีผลผลิตต่อไร่สูงสุด เพราะคุณภาพดินดี มีการกระจายการผลิตและปลูกพืชหมุนเวียนมาก แต่ขนาดการถือครองที่ดินเล็กที่สุดในประเทศ และมีปัญหาการทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย โอกาสที่จะกระจายการผลิตไปสู่พืชหมุนเวียน พืชยืนต้น ผลไม้เมืองหนาว ชา กาแฟ การผลิตโคนมยังมีแววอยู่มาก

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : มีขนาดพื้นที่ทำการเกษตรสูงสุดในประเทศ คือถึงร้อยละ ๔๑ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด แต่มีสัดส่วนการผลิตด้านเกษตรเพียงร้อยละ ๒๖ ของผลผลิตการเกษตรรวม เป็นภาคที่มีอัตราการขยายตัวของผลผลิตด้านการเกษตรต่ำสุด คุณภาพดินไม่ดีและมีเนื้อที่ชลประทานเพียง ๑.๖ ล้านไร่ในเนื้อที่เพาะปลูกของภาค ซึ่งมีถึง ๖๐ ล้านไร่ กล่าวคือ เป็นภาคที่อาศัยเกษตรน้ำฝนมากที่สุด แต่ยังมีโอกาสกระจายการผลิตไปสู่พืชฤดูแล้งได้อีก เช่นมันสำปะหลัง อ้อย พืชน้ำมัน ฝ้าย และปศุสัตว์ เป็นต้น

ภาคใต้ : เป็นภาคที่มีผลผลิตเกษตรหลักเพียง ๒ ชนิด คือ ยางพาราและข้าว ซึ่งนับว่าเป็นฐานเกษตร

ที่แคบมาก โอกาสการใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชหมุนเวียนแซมสวนยางและปลูกไม้ยืนต้นยังมีอีกมาก รวมถึงการทำปศุสัตว์ในพื้นที่ซึ่งใช้ทำเหมืองแร่แล้วยังสามารถนำมาฟื้นฟูกลับมาใช้ทำการเกษตรได้อีก

นอกจากนั้น ปัญหาใช้ที่ดินทำกินทำให้เกษตรกรประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ครัวเรือนกลายเป็นแรงงานรับจ้างการเกษตร ซึ่งมีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน เพราะการมีงานทำในภาคเกษตรยังเป็นไปตามฤดูกาล ทำให้แรงงานเหล่านี้ประสบปัญหาว่างงานในฤดูแล้งเป็นประจำ ฉะนั้น การพัฒนาและกระจายอุตสาหกรรมการเกษตรไปสู่ชนบทน่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญอีกด้านหนึ่งในอนาคต

(๒) **ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและประสิทธิภาพการใช้ที่ดินต่ำ** พอจะเห็นได้จากอัตราเพิ่มของผลผลิตป่าไม้ลดต่ำลงเหลือประมาณร้อยละ ๐.๗ ต่อปีในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ และมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลงต่อไปอีก ทั้งนี้เพราะการบุกรุกทำลายป่าได้กระทำสืบเนื่องกันมาเป็นเวลานานแล้ว จนทำให้จำนวนป่าที่อยู่ในสภาพสมบูรณ์มีเหลืออยู่ประมาณ ๘๒ ล้านไร่ในจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่มีเหลืออยู่ ที่เหลือเป็นป่าเสื่อมโทรมและมิได้นำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอย่างเต็มที่ ส่วนการอนุรักษ์ป่าไม้นั้นยังไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ มีสาเหตุจากวิธีการ การจัดองค์กรและขาดความร่วมมือจากเกษตรกรและราษฎรเองด้วย

(๓) **ปัญหาการใช้แหล่งน้ำเพื่อการชลประทานและการประมง** ปรากฏว่าเขตชลประทานที่มีอยู่ประมาณ ๑๖ ล้านไร่ ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อการเพาะปลูกครั้งที่สอง เนื่องจากระบบการส่งน้ำยังไม่สมบูรณ์ และขาดการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ และการใช้น้ำในพื้นที่เขตชลประทานยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัดเท่าที่ควร นอกจากนั้น การบริหารงานพัฒนาแหล่งน้ำยังกระจัดกระจายอยู่หลายหน่วยราชการ ซึ่งควรจะเป็นประเด็นหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย ส่วนทางด้านการประมงนั้น ปรากฏว่ามีแนวโน้มการผลิตลดลงในระยะหลังนี้ สาเหตุมาจากการจับสัตว์น้ำทะเลเกินระดับความเหมาะสมต่อการขยายพันธุ์ ซึ่งทำให้แหล่งประมงทะเลเสื่อมโทรมลงประการหนึ่ง และจากผลการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเลของประเทศเพื่อนบ้านอีกประการหนึ่งที่ได้จำกัดให้เขตทำการประมงของไทยลดลง ทางแหล่งน้ำธรรมชาติที่จะทำประมงน้ำจืดและประมงชายฝั่งนั้นประสบปัญหาความตื้นเขิน ปัญหามลพิษซึ่งมีความรุนแรงมากในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน และปัญหาการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำด้วย ฉะนั้น หากไม่ได้รับการพัฒนาการใช้แหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกและการประมงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้แนวโน้มการผลิตด้านประมงและพืชไม่สามารถจะเพิ่มขึ้นได้อย่างที่แล้วมา

(๔) **ปัญหาต้นทุนการผลิตสูง เมื่อเทียบกับราคาผลิตผลที่เกษตรกรได้รับ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาปัจจัยการผลิต คือ ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชมีราคาสูงเทียบกับราคาผลิตผลทางการเกษตร เช่น ราคาปุ๋ยเคมีสูงเป็น ๒ เท่าของราคาข้าวเปลือก ถึงแม้รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการจัดหาปุ๋ยให้เกษตรกรโดยการอุดหนุนค่าขนส่ง แต่ก็สามารถช่วยสนองความต้องการใช้ปุ๋ยได้เพียงประมาณร้อยละ ๒๐ ของปริมาณการใช้ปุ๋ยทั้งหมดในประเทศในปี ๒๕๒๓ เป็นต้น นอกจากนั้น เกษตรกรยังประสบปัญหาด้านสินเชื่ออยู่อีกมาก ดังจะเห็นได้จากปริมาณสินเชื่อที่สถาบันการเงินปล่อยให้แก่เกษตรกรกู้โดยเฉลี่ยต่อไร่ยังน้อยมาก คือได้เพียงไร่ละ ๑๖๐ บาทเท่านั้น จึงทำให้เกษตรกรต้องพึ่งเงินกู้นอกสถาบันที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงที่ขาดความเป็นธรรมและเพิ่มต้นทุนการผลิตให้แก่เกษตรกรอย่างมาก

๒.๒ ปัญหาด้านโครงสร้างการตลาดและราคาสินค้าเกษตรไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร ทั้งนี้ เพราะราคาสินค้าเกษตรกรรมในประเทศส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยตลาดขายส่งในกรุงเทพมหานคร และแปลงสังมาสู่แหล่งผลิตโดยผ่านระบบพ่อค้าคนกลางซึ่งรู้ความเคลื่อนไหวของตลาดและราคารวดเร็วและถูกต้องกว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ผลิต ทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองน้อยมาก ส่วนการซื้อขายผ่านระบบสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรยังพัฒนาไปได้น้อยมาก เกษตรกรผู้ผลิตส่วนใหญ่ยังคงซื้อขายผ่านพ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นหลายขั้นตอน รัฐจึงได้เข้าแทรกแซงการตลาดและราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นทั้งในระดับส่งออก ระดับขายส่ง ขายปลีก และระดับไร่นา แต่ก็ยังดำเนินไปได้ไม่มากในขณะที่การขยายตัวด้านการตลาดของภาคเอกชนมีมากขึ้น ขณะเดียวกันการลงทุนธุรกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรแผนใหม่ได้เริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาดให้เชื่อมโยงกันได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าบทบาทของภาคเอกชนและภาครัฐบาลมีส่วนรับผิดชอบและมีอิทธิพลต่อการตลาดและราคาสินค้าเกษตรอยู่มาก แต่ยังมิได้มีการประสานงานกันเท่าที่ควร นอกจากนั้น ยังเกิดการขัดแย้งกันอยู่เสมอมา และมาตรการของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงตลาดก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ควรจะได้มีการทบทวนอย่างจริงจัง เช่น นโยบายที่มีการชลอราคาสินค้าเกษตรในประเทศมิให้เพิ่มสูงขึ้นเพื่อปกป้องผู้บริโภคภายในก็ไปขัดกับนโยบายที่จะต้องการดึงราคาผลิตผลการเกษตรระดับไร่นาให้สูงขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตรที่จะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงให้ดีขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้แก่

– บทบาทและมาตรการของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงระบบตลาดส่งออก ก่อให้เกิดภาระต้นทุนให้แก่ผู้ส่งออกและได้ส่งผลลงไปถึงการกดราคาสินค้าเกษตรระดับไร่นาให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

– สถานที่ซื้อขายในลักษณะตลาดกลางสินค้าเกษตรมีอยู่จำกัด และไม่กระจายไปในแหล่งผลิตอย่างทั่วถึง และยังไม่พัฒนาตลาดการซื้อขายสินค้าเกษตรแบบประมูล การจัดชั้นคุณภาพและมาตรฐานสินค้ายังไม่ดีพอ

– การค้าในท้องถิ่นขาดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น คลังสินค้า โกดัง ไซโล การคมนาคมขนส่ง ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งระบบคนกลางหลายขั้นตอนมากขึ้น นอกจากนั้น กลุ่มพ่อค้าผูกขาดข่าวสารข้อมูลด้านการค้าการตลาดและราคาสินค้าเกษตร จึงทำให้เกษตรกรมีโอกาสต่อรองได้น้อยมาก

– การแทรกแซงของรัฐในระบบตลาดระดับท้องถิ่น เช่น การพยุงราคายังทำได้ไม่ทั่วถึง มีกำลังเงินจำกัด การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การพัฒนาระบบซื้อขายแบบผูกพันของภาคเอกชนได้ดำเนินรุดหน้าไปมากในการทำสัญญาซื้อขายระหว่างเกษตรกรและโรงงานผู้ผลิต บางครั้งสร้างความไม่เป็นธรรมมากขึ้น

– การรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อจุดประสงค์ทางการค้ายังมีอยู่จำกัด

ทั้งหมดนี้เป็นสภาพปัญหาการตลาดและราคาสินค้าเกษตรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกษตรกรตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอยู่มาก และไม่ได้รับประโยชน์จากราคาผลิตผลเกษตรเต็มที่เท่าที่ควร ส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่าราคาผลิตผลเกษตรที่ผู้ผลิตหรือเกษตรกรได้รับต่ำกว่าหรือใกล้เคียงต้นทุนการผลิตเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๒๒ เกษตรกรขายข้าวเปลือกเจ้าชั้นที่ ๑ (ข้าว ๕ %) ได้โดยเฉลี่ยราคาตันละ ๒,๕๐๐ บาท แต่ต้นทุนการผลิตข้าวดังกล่าว

ซึ่งประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเฉลี่ยต้นละ ๒,๘๖๕ บาท ประกอบด้วยค่าแรงร้อยละ ๖๖.๔ ค่าวัสดุร้อยละ ๑๐.๓ และอื่น ๆ ร้อยละ ๒๓.๓ นั้น เกษตรกรต้องขาดทุน ๓๖๕ บาทต่อเกวียน

๒.๓ ปัญหาด้านสถาบันเกษตรกร เห็นได้ชัดว่าการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันเพื่อร่วมมือในด้านการผลิตการตลาดและการรักษาระดับราคาพืชผลการเกษตรนั้นยังอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ดังจะเห็นได้ในปัจจุบันเกษตรกรที่รวมตัวกันเป็นสถาบันในรูปสหกรณ์มีเพียงประมาณ ๒.๒ ล้านครอบครัว หรือร้อยละ ๓๙ ของจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศซึ่งนับว่าต่ำมาก นอกจากนั้น สถาบันเกษตรกรยังประสบปัญหาหลายประการในปัจจุบัน คือ ความแตกแยกในระหว่างสถาบันที่ดำเนินธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์พยายามแข่งขันและโจมตีกันเพื่อชักชวนสมาชิกมาเป็นของตน จึงทำให้อำนาจต่อรองลดลง การดำเนินธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์ที่มีอยู่ปัจจุบันอยู่ในการดูแลของหลายหน่วยงานของรัฐ ต่างฝ่ายต่างมุ่งปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศ ขาดการเชื่อมโยงของงานแต่ละหน่วย ทั้งในด้านการจัดตั้ง การส่งเสริมวิชาการฝึกอบรมพนักงานสหกรณ์ และการตรวจบัญชีสหกรณ์ ทั้งขาด "แผนหลัก" ในการประสานงานของสถาบันเกษตรกรที่จะดำเนินธุรกิจในรูปสหกรณ์ อนึ่ง สมาชิกส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานธุรกิจของสถาบัน ขาดความสำนึกรับผิดชอบในการบริหารตัวเอง และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอันแน่นหนาของรัฐ ซึ่งยังมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในลักษณะไม่ยืดหยุ่นพอที่จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้

๓. เป้าหมาย

เพื่อให้การปรับโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แหล่งประมง ตลอดทั้งการปรับปรุงการตลาดและราคาสินค้าเกษตรให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรยิ่งขึ้น โดยเน้นเป้าหมายที่จะ "เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต" เป็นหลักสำคัญ โดยมีเงื่อนไขที่ว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกจะกระทำได้น้อยมากในอนาคตขณะเดียวกันก็จะมุ่งเน้นการยกฐานะความเป็นอยู่และรายได้ของเกษตรกรให้มีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทพร้อมกันไปด้วย แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดเป้าหมายการปรับโครงสร้างการเกษตรและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไว้ดังนี้.–

๓.๑ เป้าหมายการเพิ่มผลผลิตภาคเกษตร โดยส่วนรวมให้ได้ในอัตราร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยกำหนด.–

- เป้าหมายการผลิตพืช ให้เพิ่มในอัตราร้อยละ ๔.๗ ต่อปี
- เป้าหมายการผลิตปศุสัตว์ ให้เพิ่มในอัตราร้อยละ ๔.๒ ต่อปี
- เป้าหมายการผลิตด้านประมง ให้เพิ่มในอัตราร้อยละ ๕.๕ ต่อปี
- เป้าหมายการผลิตด้านป่าไม้ ให้เพิ่มในอัตราร้อยละ ๐.๓ ต่อปี

๓.๒ **เป้าหมายการเพิ่ม "ประสิทธิภาพการผลิต"** โดยให้ผลผลิตต่อไร่ของพืชเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเพิ่มในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี และเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของข้าวเป็นพิเศษ เพราะข้าวมีสัดส่วนที่สำคัญที่สุดในผลผลิตพืชทั้งหมด

(๑) เป้าหมายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ มีดังนี้คือ.–

รายการ	ผลผลิต ก.ก./ไร่ ๒๕๒๔	๒๕๒๙	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙ (ร้อยละ)
๑. ข้าว	๒๙๐	๓๓๖	๓.๐
– นาปี	๒๗๒	๓๑๒	๒.๘
– นาปรัง	๕๕๐	๖๐๐	๑.๗
๒. ยางพารา	๖๖	๑๓๐	๙.๗
๓. ข้าวโพด	๓๐๙	๔๒๐	๖.๓
๔. อ้อย (ตัน/ไร่)	๖.๘	๗.๗	๒.๕
๕. ยาสูบ	๑๕๒	๑๗๒	๒.๕
๖. ถั่วเขียว	๑๐๐	๑๓๐	๕.๔
๗. ข้าวฟ่าง	๑๙๒	๒๔๑	๔.๗
๘. ละหุ่ง	๑๔๐	๑๕๐	๑.๔
๙. ถั่วเหลือง	๑๕๐	๒๒๙	๘.๙
๑๐. ถั่วลิสง	๑๘๖	๒๐๘	๒.๔
๑๑. ฝ้าย	๑๙๑	๒๕๐	๕.๖

(๒) **เป้าหมายการเพิ่มผลผลิตข้าวต่อไร่** แยกตามรายภาค.–

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
ข้าวนาปี (ก.ก./ไร่)		
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๒๔	๒๙๓
ภาคใต้	๒๘๕	๒๙๐
ภาคกลาง	๓๐๒	๓๒๐
ภาคเหนือ	๓๔๓	๓๕๕

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
ข้าวนาปรัง (ก.ก./ไร่)		
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๕๐๐	๕๐๐
ภาคใต้	๔๘๐	๔๘๐
ภาคกลาง	๕๖๔	๖๒๕
ภาคเหนือ	๔๙๐	๔๙๐

๓.๓ เป้าหมายการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตและการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ มีดังนี้คือ.–

(๑) **เป้าหมายพัฒนาที่ดิน** จะปรับปรุงดินเปรี้ยวในภาคกลาง ๒.๓ ล้านไร่ และดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๔.๘ ล้านไร่

(๒) **เป้าหมายการปรับปรุงพื้นที่ในเขตชลประทาน** ๑๖ ล้านไร่ เพื่อให้เป็นเกษตรชลประทานที่สมบูรณ์และสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ได้ ซึ่งแยกออกเป็นการปรับปรุงพื้นที่ชลประทานดังนี้.–

ระดับ ๑ พื้นที่ชลประทานสมบูรณ์แบบซึ่งมีการจัดรูปที่ดินแล้วประมาณร้อยละ ๑

ระดับ ๒ พื้นที่ชลประทานที่มีระบบคันนาคูน้ำ แต่ยังไม่มีการจัดรูปที่ดินประมาณร้อยละ ๕๒

ระดับ ๓ พื้นที่ชลประทานที่มีคลองสายประธานและคลองซอย แต่ไม่มีระบบคันนาคูน้ำและไม่มีการจัดรูปที่ดิน ประมาณร้อยละ ๒๘

ระดับ ๔ พื้นที่ชลประทานไม่มีระบบคลองส่งน้ำ เนื่องจากภูมิประเทศไม่อำนวย ประมาณร้อยละ ๑๙

ทั้งนี้ ให้ใช้ประโยชน์จากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่มีอยู่แล้วให้เต็มที่ เช่น เขื่อนลำปาว ลำโดมน้อย โดยมีเป้าหมายดำเนินการ ดังนี้

– ปรับปรุงพื้นที่นอกเขตชลประทานให้เป็นพื้นที่ชลประทาน ระดับ ๔ หรือ ระดับ ๓ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลุ่มน้ำบึงตอนบน ลุ่มน้ำป่าสักและภาคใต้ ปีละ ๑ ล้านไร่ ซึ่งในกรณีของข้าวจะให้อัตราผลผลิตเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๒๕๐–๓๐๐ ก.ก./ไร่ เป็น ๔๐๐–๔๕๐ ก.ก./ไร่

– ปรับปรุงพื้นที่ในเขตชลประทาน ระดับ ๓ เป็น ระดับ ๒ ในเขตภาคกลางปีละ ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งในกรณีของข้าวจะให้อัตราผลผลิตเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๓๙๐ ก.ก./ไร่ เป็น ๔๘๐ ก.ก./ไร่

– ปรับปรุงพื้นที่ในเขตชลประทาน ระดับ ๒ เป็น ระดับ ๑ ในเขตภาคเหนือบริเวณที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ปีละ ๕๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งในกรณีของข้าวจะให้อัตราผลผลิตเพิ่มขึ้นจาก ๔๘๐ ก.ก./ไร่ เป็น ๖๐๐ ก.ก./ไร่

– เปิดพื้นที่ชลประทานจากโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคอื่น ๆ ในบริเวณที่มีแหล่งน้ำเพียงพอปีละ ๒๐๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งในกรณีของข้าวจะให้อัตราผลผลิตเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๓๐๐ ก.ก./ไร่ เป็น ๕๐๐ ก.ก./ไร่

– เปิดพื้นที่ชลประทานจากโครงการขนาดเล็กต่างๆ ปีละ ๕๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งในกรณีของข้าวจะให้อัตราผลผลิตเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๒๕๐ ก.ก./ไร่ เป็น ๔๐๐ ก.ก./ไร่

(๓) เป้าหมายปลูกป่า ปีละ ๓๐๐,๐๐๐ ไร่ อนุรักษ์บูรณะป่าต้นน้ำ ๔๐ ล้านไร่ อุทยานแห่งชาติ ๑๒.๘ ล้านไร่ และขยายงานหมู่บ้านป่าไม้ให้ครบ ๑๐๐ แห่ง

๓.๔ **เป้าหมายสินเชื่อการเกษตร** กำหนดเป้าหมายวงเงินสินเชื่อการเกษตรให้ขยายเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑.๗ ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นอีกปีละประมาณ ๕,๗๐๐ ล้านบาท คือกำหนดเป้าหมายวงเงินสินเชื่อการเกษตรในปี ๒๕๒๕ จำนวน ๔๑,๖๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๖๔,๗๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๙ เพื่อให้แก่เกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรกู้ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศดังนี้.–

รายการ	๒๕๒๕ (ประมาณการ)	๒๕๒๙	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (๒๕๒๕-๒๕๒๙) (%)
ก. ธนาคารของรัฐ			
๑. จำนวนครัวเรือนเกษตรกร (ล้านครัวเรือน)	๒.๒๐	๒.๖๐	๕.๑
๒. จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)	๑๕,๘๐๐	๒๖,๕๐๐	๑๓.๘
๓. จำนวนเงินกู้ที่ได้รับ ต่อครอบครัว (บาท)	๗,๒๐๐	๙๙,๐๐	๘.๓
ข. ธนาคารพาณิชย์			
๑. ให้กู้แก่เกษตรกรโดยตรง (ล้านบาท)	๑๔,๖๐๐	๒๑,๘๐๐	๑๐.๕
๒. ให้กู้แก่ธุรกิจการเกษตร (ล้านบาท)	๑๑,๒๐๐	๑๖,๔๐๐	๑๐.๐
รวม (ล้านบาท)	๒๕,๘๐๐	๓๘,๒๐๐	๑๐.๓
รวมปริมาณเงินให้กู้ (ล้านบาท)	๔๑,๖๐๐	๖๔,๗๐๐	๑๑.๗

๓.๕ **เป้าหมายสถาบันฯ** จะรวมกลุ่มเกษตรกรกลุ่มอาชีพต่างๆ และสหกรณ์การเกษตรให้เข้าเป็นสถาบันเกษตรกรเพียงสถาบันเดียว

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตที่กำหนดไว้ดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้วางแนวนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่แผนปฏิบัติการดังนี้.–

๔.๑ แนวนโยบาย

(๑) **ปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร** จากการเพิ่มผลผลิต "แบบเดิมโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก" มาเป็น "แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต" หรือเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้น ทั้งนี้ โดยการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทั้งในและนอกเขตชลประทาน แหล่งน้ำ และป่าไม้ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุดรวมถึงการอนุรักษ์เพื่อลดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย นอกจากนั้นจะส่งเสริมให้เลือกปลูกพืชที่สอดคล้องกับสมรรถนะของดินและให้มีการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ดี และสินเชื่อเกษตรเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการใช้เทคนิคการผลิตที่เหมาะสมในขบวนการผลิตเพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และใช้แรงงานด้านการเกษตรในชนบทมากขึ้น

(๒) **สนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขยายผลผลิตได้ในระดับราคาที่เป็นธรรม** โดยรัฐจะส่งเสริมการลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางการตลาดเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของเกษตรกร นอกจากนั้น รัฐจะลดหย่อนมาตรการแทรกแซงระบบตลาดในลักษณะที่เป็นภาระต่อเกษตรกรให้เหลือน้อยที่สุด ส่วนการช่วยเหลือโดยตรงของรัฐจะเน้นในเขตเกษตรล้าหลังที่ยากจน

(๓) **เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน** การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคงและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางการเกษตรด้วย

(๔) **ดำเนินนโยบายการเงินที่จะสนับสนุนสถาบันการเงินของรัฐ** และธนาคารพาณิชย์ให้ขยายสินเชื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรอย่างกว้างขวางและทั่วถึง รวมทั้งการปรับปรุงไม่ให้มีความเหลื่อมล้ำในด้านการรับบริการสินเชื่อของเกษตรกรจากสถาบันต่าง ๆ ด้วย

(๕) **ส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท** ซึ่งได้แก่สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้อยู่ภายใต้สถาบันเดียว เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัดการดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาเกษตรในชนบทได้ดียิ่งขึ้น

๔.๒ มาตรการการพัฒนา

๔.๒.๑ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

ก. **แหล่งน้ำ** เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่โดยเฉพาะข้าว ดังนั้น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงมีมาตรการพัฒนาแหล่งน้ำโดย

(๑) เร่งปรับปรุงและขยายพื้นที่ในเขตชลประทานที่มีอยู่เดิม ประมาณ ๑๖ ล้านไร่ ให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ โดยเฉพาะการเพาะปลูกในฤดูแล้ง

(๒) เร่งดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำซึ่งยังไม่มีการพัฒนามากเพื่อนำน้ำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำบางปะกง ลุ่มน้ำระยอง และลุ่มน้ำจันทบุรี

(๓) เร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายออกไปในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทาน เพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำเสริมที่จะช่วยลดภาวะความไม่แน่นอนของธรรมชาติ

(๔) ดำเนินการสำรวจเพื่อวางแผนผันน้ำจากแม่น้ำโขงเข้ามาเพิ่มเติม ได้แก่ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับใช้ประโยชน์ด้านชลประทานในระยะยาว

(๕) ดำเนินการเก็บเงินค่าน้ำจากพื้นที่ในเขตชลประทานเพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ประการหนึ่ง และเพื่อให้สามารถเก็บเงินลงทุนคืนกลับมาใช้เร่งรัดการขยายพื้นที่เขตชลประทานต่อไป อีกประการหนึ่ง

(๖) ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร และกลไกการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งในระดับนโยบายและระดับหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้สามารถประสานงานการพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบในแต่ละลุ่มน้ำ ทั้งกระจายอำนาจออกไปสู่ระดับท้องถิ่นสำหรับโครงการขนาดเล็ก เพื่อให้จังหวัดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตามโครงการตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การก่อสร้างและการบำรุงรักษา

ข. **ที่ดินและป่าไม้** จำเป็นต้องกำหนดมาตรการพัฒนาดังนี้.–

(๑) เร่งรัดสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินมิให้เขตเมืองขยายตัวออกไปยังพื้นที่การเกษตรที่รัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไว้แล้ว หรือพื้นที่ที่ดินมีคุณภาพดี ซึ่งสามารถให้ผลผลิตได้สูง และส่งเสริมการใช้ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกให้ถูกประเภท

(๒) กำหนดสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนเพื่อการเกษตรให้มีได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อรับซื้อที่ดินส่วนที่เกินของเอกชนและจัดสรรหรือจำหน่ายให้แก่ผู้ที่ยังไม่มีที่ดินทำกินของตนเองต่อไป

(๓) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยเน้นการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินและมุ่งดำเนินการในเขตพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือต้องเช่าที่ทั้งหมดทำกิน

(๔) สำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมกับการเกษตรเพื่อจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ส่วนป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ทำการปลูกป่าต่อไป

(๕) ปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเช่านา และการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีจุดหมายที่จะให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า

(๖) ทบทวนการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมิให้มีการขยายการเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผนและมอบให้จังหวัดรับไปดูแลต่อไป

(๗) ปรับปรุงที่ดินที่มีปัญหาในเรื่องคุณภาพและให้ผลผลิตต่ำ คือ ปัญหาดินเปรี้ยวในเขตภาคกลาง ปัญหาดินเค็มในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและปัญหาการกัดเซาะ และพังทลายของดินในเขตภาคเหนือ และปัญหาการฟื้นฟูคุณภาพดินบริเวณที่ใช้ทำเหมืองแร่แล้วในภาคใต้

(๘) ปรับปรุงกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้สามารถสงวนพื้นที่ทางการเกษตรที่สมบูรณ์หรือพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมากแล้วให้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรต่อไป

(๙) ดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ ๓ แสนไร่โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ปลูก และรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการในบริเวณป่าเสื่อมโทรม รวมตลอดทั้งการปรับปรุงและปลูกป่าไม้ชายเลนในบริเวณซึ่งมีศักยภาพต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล

(๑๐) ส่งเสริมให้มีการปลูกไม้โตเร็วเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำไม้ฟืน รวมทั้งการช่วยป้องกันการพังทะลายของดินในพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

(๑๑) ปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุมดูแลและป้องกันการบุกรุกทำลายป่าได้อย่างทั่วถึง

ค. **การวิจัยและส่งเสริม** การเพิ่มผลผลิตโดยการพัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ นั้น ยังมีขอบเขตจำกัด จำเป็นจะต้องมุ่งพัฒนาองค์ประกอบอื่น ๆ โดยเฉพาะการใช้ปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ๆ ควบคู่ไปด้วยซึ่งจะต้องเร่งการวิจัยและส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ตามมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) เร่งรัดดำเนินการกำหนดแผนวิจัยการเกษตรแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการประสานแผนงานโครงการวิจัยของสถาบันต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ จัดลำดับความสำคัญของงานวิจัย และวางระบบดำเนินงานวิจัยให้สอดคล้องกับความสำคัญของปัญหาหลักในแต่ละพื้นที่โดยให้ดำเนินการวิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตในเขตพื้นที่นอกเขตชลประทาน ทั้งนี้ โดยเน้นหนักพืชเศรษฐกิจหลัก เช่น ข้าวพันธุ์ทนแล้ง ทนเค็ม พืชไร่พันธุ์ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง พืชยืนต้นและพืชสวนโดยการเร่งผลิตหน่อหรือกิ่งพันธุ์ดี โดยให้สอดคล้องกับชนิดพืชและความต้องการตามข้อเร่งรัดกระจายการผลิต

(๒) ปรับปรุงโครงสร้างระบบส่งเสริมการเกษตรของประเทศโดยให้กระจายเจ้าหน้าที่ออกฝึกอบรมเกษตรกรให้ทราบและเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีการใช้น้ำ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ และยาปราบศัตรูพืช ฯลฯ อย่างสม่ำเสมอ รวมตลอดทั้งการสร้างกลุ่มเกษตรกรก้าวหน้า และแปลงสาธิตขนาดเล็กตามไร่นาต่าง ๆ

(๓) เร่งรัดการส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียน เช่นละหุ่ง ถั่ว ฝ้าย งา ข้าวสาลี ในเขตชลประทานของภาคกลางและภาคเหนือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน และส่งเสริมการปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย เช่น ถั่วน้ำมันพืช ฝ้าย ไม้ยืนต้นควบคู่ไปกับการทำปศุสัตว์และประมงน้ำจืดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(๔) เร่งรัดการส่งเสริมการเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ข้าว ยางพารา และผลไม้ยืนต้น จากพันธุ์เก่ามาใช้พันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงทดแทน

(๕) เร่งรัดการส่งเสริมการทำประมงน้ำจืดในแหล่งน้ำธรรมชาติหรืออ่างเก็บน้ำต่าง ๆ

(๖) ดำเนินการจัดหาปุ๋ยให้ถึงมือเกษตรกรอย่างทั่วถึงและเพิ่มมากขึ้น โดยรัฐจะจัดหาปุ๋ยเคมีประมาณร้อยละ ๓๐ ของความต้องการในแต่ละปี เพื่อจำหน่ายแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปีนอกเขตชลประทานเป็นหลัก รวมทั้งควบคุมตรวจสอบคุณภาพของปุ๋ยที่จำหน่ายทั่วไป

(๗) เร่งรัดการส่งเสริมให้เกษตรกรจัดทำปุ๋ยอินทรีย์เพื่อใช้ในไร่นา

(๘) ดำเนินการผลิตและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวปีละ ๕,๐๐๐ ตัน ถั่วต่าง ๆ ปีละ ๔,๐๐๐ ตัน รวมทั้งการส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตพันธุ์ข้าวปีละ ๔,๐๐๐ ราย

ง. **สินเชื่อ** การที่จะส่งเสริมให้เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศมีโอกาสใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ทั้งเรื่องปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ และอื่น ๆ ในการเพิ่มผลผลิตและการใช้ทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้นนั้น จำเป็นจะต้องมีสินเชื่อสนับสนุนด้วยตามมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนโยบายและวางแนวทางการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการเกษตร โดยให้ประสานงานกับหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้ ธกส. ให้ครบ ๔,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชบัญญัติของธนาคารเพื่อให้ ธกส. สามารถสนองตอบความต้องการด้านสินเชื่อของเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบทยากจน

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันขอสินเชื่ออย่างเป็นกลุ่มก้อน โดยการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกชนิดเดียวกันไว้ในบริเวณเดียวกันรวมตลอดทั้งการจำหน่ายผลผลิต การจัดหาวัสดุอุปกรณ์และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

๔.๒.๒ การเร่งกระจายการผลิต

ก. **พืชเศรษฐกิจ** เร่งส่งเสริมให้มีการกระจายปลูกพืชเศรษฐกิจหลักให้มากประเภทขึ้น เพื่อลดการเสี่ยงภัยของเกษตรกรจากภาวะผันผวนของระดับราคาผลผลิต และช่วยให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มากขึ้น โดยคำนึงถึงสมรรถนะของดินในแต่ละพื้นที่ และแนวโน้มของตลาดด้วย พืชเศรษฐกิจหลักได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ข้าวโพด ผลไม้ อ้อย พืชผัก ยาสูบ ถั่วลิสง และถั่วเหลือง โดย

(๑) เร่งการขยายการผลิตข้าวนาปรังในเขตชลประทานต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยส่งเสริมการใช้ปุ๋ยและระบบนาหว่านน้ำตม ขณะเดียวกันจะดำเนินการปรับปรุงผลผลิตข้าว "นาน้ำฝน" โดยการแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ และส่งเสริมการปลูกข้าวพันธุ์ใหม่อายุสั้นในเขตนาน้ำฝน และฝึกอบรมเกษตรกรในการใช้ปุ๋ยในอัตราที่เหมาะสม

(๒) นอกจากการส่งเสริมพืชเศรษฐกิจหลักที่มีแนวโน้มด้านตลาดและราคาดีแล้ว จะส่ง

เสริมให้ปลูกพืชอื่น เช่น ผลไม้เมืองหนาว ชา กาแฟ ข้าวสาลีในภาคเหนือ กาแฟ โกโก้ มะพร้าว และ ปาล์มน้ำมัน ในภาคใต้ ปอ พืชยืนต้น และการผลิตหม่อนและไหมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น ในการนี้ จะต้องเร่งการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดีให้ถึงมือเกษตรกรและให้คำแนะนำในการปลูกและป้องกันศัตรูพืชเหล่านี้ด้วย รวมทั้งจัดทำโครงการและแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันทั้งการผลิต การตลาดเพื่อเร่งรัดการผลิตให้พอเพียง

(๓) ดำเนินการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับพืชและสัตว์ โดยคำนึงถึงสมรรถนะของดิน แนวโน้มของตลาด ความชำนาญและรายได้ของเกษตรกร และให้ปรับปรุง พ.ร.บ. เศรษฐกิจการเกษตร เพื่อให้สามารถสนองนโยบายการกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับพืชและสัตว์ให้บรรลุผล

(๔) แนะนำเทคนิคการกรีดยางหน้าสูง และการใช้สารเคมีเร่งน้ำยางในสวนยางภาคใต้ การปลูกยางแทนตามโครงการเร่งรัดปลูกยางแทน

(๕) เร่งรัดการปลูกยางพาราทดแทนมันสำปะหลังในภาคตะวันออก เพื่อลดเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลังให้พอดีกับความต้องการของตลาด

ข. ปศุสัตว์ ปศุสัตว์มีแนวโน้มที่ดีที่จะพัฒนาและขยายตัวต่อไปในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่๕ โดยมีมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางด้านตะวันตก เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำนมดิบ พร้อมทั้งส่งเสริมให้จัดตั้งสถาบันเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมและการผลิต

(๒) วางแผนป้องกันโรคระบาด เพื่อลดอัตราการตายโดยการสำรวจและปรับปรุงการวิเคราะห์เกี่ยวกับโรคสัตว์ ผลิตวัคซีนโรคปากและเท้าเปื่อยรวมทั้งการจัดหน่วยสัตวแพทย์เคลื่อนที่เพื่อให้บริการและฝึกอบรมเกษตรกร ทั้งนี้ ให้มุ่งพื้นที่ที่ยังต้องพึ่งแรงงานสัตว์ในการเกษตรเป็นอันดับแรก เร่งรัดการผสมเทียมโคด้วยน้ำเชื้อโคนมพันธุ์แท้ให้ได้ตัวเมียเป็นโคนมและตัวผู้เป็นโคงานและโคเนื้อให้เพียงพอ

(๓) สนับสนุนการลงทุนของเอกชนในการส่งสัตว์ออกจำหน่ายต่างประเทศ โดยพิจารณายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการตั้งโรงพักสัตว์และโรงฆ่าสัตว์ เพื่อให้เอกชนลงทุนจัดตั้งโรงงานฆ่าสัตว์ได้โดยไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้กับหน่วยราชการท้องถิ่น

(๔) ส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อย ซึ่งยังคงใช้วิธีการเลี้ยงสัตว์แบบให้ต้นทุนต่ำทำให้ประสิทธิภาพการเจริญเติบโตและอัตราการรอดชีวิตของสัตว์อยู่ในระดับต่ำ ให้ทราบถึงกรรมวิธีการเลี้ยงแบบใหม่โดยเน้นในด้านปริมาณและคุณภาพอาหารสัตว์ควบคู่ไปกับการป้องกันรักษาโรคสัตว์

ค. ประมง

(๑) ดำเนินการเจรจาร่วมทุนทำการประมงน้ำลึกกับประเทศต่าง ๆ ที่มีทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล และควบคุมกองเรือประมงพาณิชย์ของไทยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ของการร่วมทุน

(๒) ขยายการเพาะเลี้ยงประมงชายฝั่ง โดยกำหนดพื้นที่ในการส่งเสริมให้แน่ชัด รวมตลอดทั้งการปลูกป่าไม้ชายเลนเพื่อเพิ่มผลผลิต

(๓) เร่งรัดการผลิตพันธุ์ปลา และปล่อยให้ขยายแพร่พันธุ์ในแหล่งน้ำธรรมชาติ และโครงการชลประทานต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแหล่งอาหารโปรตีนโดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน รวมทั้งการฝึกอบรมเกษตรกรเลี้ยงปลาในไร่นาต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย

(๔) ดำเนินการผลิตและจัดหาพันธุ์ลูกปลา และกุ้งที่มีราคาสูงและฝึกอบรมเกษตรกรในด้านเทคนิคการเลี้ยง เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรหันมาทำเป็นอาชีพหลักเพิ่มมากขึ้น

๔.๒.๓ การตลาดและราคา

ก. มาตรการทั่วไป

(๑) จัดทำแผนปฏิบัติของสินค้าเฉพาะประเภทขึ้นเป็นรายปี โดยให้กำหนดเป้าหมาย การผลิต การตลาด และมีแนวทางมาตรการอย่างชัดเจน การดำเนินงานให้ร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน และให้มีคณะกรรมการนโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตรขึ้น เพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการและแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดจนติดตามประเมินผล

(๒) ทบทวนมาตรการแทรกแซงของรัฐในระดับส่งออกและภายในประเทศโดยเฉพาะเรื่องข้าว ทั้งทางด้านภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ข้อบังคับตลอดจนระเบียบทางการค้าอื่น ๆ ที่เป็นภาระต่อการส่งออกให้เหลือน้อยที่สุด เพราะภาระเหล่านี้มีส่วนทำให้ราคาสินค้าเกษตรกรรมตกต่ำกว่าที่ควร และไม่เป็นการสนับสนุนการผลิตและการส่งออก

ข. การขายส่งขายปลีก

(๑) ดำเนินการศึกษาและวางแผนเพื่อจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของการตลาด เช่น ถนนชนบท โกดัง คลังสินค้า ไซโล ระบบสื่อสารให้ทั่วถึง โดยเฉพาะท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลเส้นทางการคมนาคม

(๒) ปรับปรุงส่งเสริมให้มีระบบและขอบข่ายการกระจายข่าวสารด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตร ให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในท้องถิ่นห่างไกล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกันแก่เกษตรกรและพ่อค้าทุก ๆ ระดับแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนระบบตลาดกลางท้องถิ่นทั้งที่มีอยู่แล้ว และดำเนินการตั้งขึ้นใหม่ โดยรัฐจะต้องเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานให้สมบูรณ์ขึ้น และกำหนดระเบียบหน้าที่ การดำเนินงานของตลาดกลางขึ้นโดยเฉพาะ เช่น ให้มีการซื้อขายแบบประมูล มีการกำหนดคุณภาพสินค้าที่ชัดเจน เป็นต้น รวมทั้งสร้างสิ่งจูงใจให้เอกชนลงทุนจัดตั้งตลาดกลางนี้ขึ้น

(๔) ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทดำเนินการค้นชั่ง ตวง วัด โดยรัฐจะดูแลและให้การรับรอง

ค. การขายระดับไร่นา

(๑) ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการรวมกลุ่มในรูปสหกรณ์ตลอดจนการประสานธุรกิจกลุ่มสหกรณ์ในระดับเดียวกันและเชื่อมโยงธุรกิจของกลุ่มหรือสหกรณ์ต่างระดับ เพื่อจุดประสงค์ทางการค้าและการเพิ่มอำนาจการต่อรอง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดชั้นคุณภาพและมาตรฐาน ทำให้ขายสินค้าได้ราคาดีขึ้น

(๒) การรับซื้อเพื่อพยุงราคาของทางรัฐบาล ควรพิจารณาเลือกทำเป็นบางสินค้าที่จำเป็นตามความสามารถทางกำลังเงินของรัฐบาล โดยมีแผนงานที่ชัดเจน ส่วนวิธีการตรึงราคาอื่น ๆ ให้หามาตรการทางกลไกระบบตลาดเข้าร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สนับสนุนกำลังซื้อของภาคเอกชน ส่วนในเขตเกษตรยากจนและล้าหลังนั้นรัฐจะมีบทบาทเข้าแทรกแซงในทุก ๆ ด้าน

(๓) ดำเนินการศึกษาระบบซื้อขายแบบผูกพันอย่างจริงจังเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการให้มีการทำสัญญาซื้อขายระหว่างสหกรณ์กับโรงงานผู้ผลิตให้เกิดความเป็นธรรม

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันการเงินของรัฐและธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อให้แก่เกษตรกรเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๔.๒.๔ การปรับปรุงสถาบันเกษตรกร

(๑) จัดให้มีการรวมกลุ่มสถาบันเกษตรกรไปสู่สถาบันเดียวคือ สหกรณ์การเกษตร เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกให้ครบวงจรของธุรกิจ

(๒) ปรับปรุงกลไกการบริหารงานของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสถาบันเกษตรกรให้สามารถสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปสหกรณ์การเกษตรเพียงรูปเดียว

๔.๒.๕ สินเชื่อทางการเกษตร

(๑) จัดทำแผนสินเชื่อการเกษตรทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้การดำเนินงานขยายสินเชื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเกษตรและชนบทยากจนของแต่ละท้องถิ่น โดยระยะแรกเน้นในระดับจังหวัดก่อน

(๒) พิจารณาเพิ่มทุนให้ ธกส. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ให้เต็มจำนวนตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ธกส.

(๓) ให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินเชื่อการเกษตรในสัดส่วนที่เหมาะสมกับความสำคัญของภาคเศรษฐกิจการเกษตร

๔.๒.๖ บทบาทของเอกชน

ก. การส่งเสริมและจัดหาปัจจัยการผลิต

(๑) ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นในด้านการผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง ทั้งนี้ โดยรัฐจะหลีกเลี่ยงการผลิตเมล็ดพันธุ์ชนิดเดียวกันกับที่เอกชนผลิตขายได้ดีอยู่แล้ว เช่น ข้าวโพด และหาแนวทาง

จูงใจให้เอกชนหันมาลงทุนผลิตเมล็ดพันธุ์อื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดภาระของรัฐและให้สามารถมุ่งส่งเสริมในเรื่องอื่นได้มากขึ้น

(๒) ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนจัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เพื่อสนองความต้องการการใช้ปุ๋ยภายในประเทศ

(๓) ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนผลิตปูนมาร์ล เพื่อใช้แก้ปัญหาดินเปรี้ยวในภาคกลาง

(๔) ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเอกชนปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรรายย่อยมากขึ้น โดยรัฐจะกำหนดมาตรการระดับราคาดอกเบี้ยให้คุ้มกับอัตราความเสี่ยงภัย

(๕) ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในพื้นที่โครงการที่มีแววการพัฒนาสูง โดยรัฐจะลงทุนในด้านบริการขั้นพื้นฐาน ด้านวิชาการเกษตรและการประสานงานการให้สินเชื่อในกิจกรรมที่จะกำหนด

ข. การลงทุนและร่วมบริหารขบวนการผลิต

(๑) ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนพัฒนาจัดรูปที่ดินในเขตชลประทานที่มีระดับคันนาคูน้ำ จัดหาปัจจัยการผลิต และบริหารการจัดจำหน่ายผลผลิตให้ครบวงจรขบวนการผลิต โดยรัฐจะเป็นแกนกลางในการรวมกลุ่มเกษตรกร และประสานผลประโยชน์ให้

(๒) ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานการบริหารงานจัดสรรการใช้น้ำ การบำรุงรักษาระบบชลประทาน และการเก็บเงินค่าใช้น้ำในพื้นที่เขตชลประทานที่รัฐจะกำหนด

(๓) ส่งเสริมและจูงใจให้เอกชนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมการเกษตรไว้ใกล้บริเวณแหล่งผลิต เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการตลาดและราคาสำหรับพืชหลักที่สำคัญ ๆ เช่น ข้าวโพด ผลไม้ เป็นต้น

๔.๒.๗ การอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาวะสิ่งแวดล้อม

ก. ดิน

(๑) ฟื้นฟูคุณภาพดินหลังจากการทำกิจการเหมืองแร่ในภาคใต้ โดยให้ผู้ดำเนินกิจการที่ทำให้ดินเสื่อมโทรมเป็นผู้รับผิดชอบในภาระค่าใช้จ่าย

(๒) ป้องกันการชะล้างและการพังทะลายของดินในที่สูงและที่ลอน โดยการฝึกอบรมแนะนำเกษตรกรให้รู้ถึงวิธีการอนุรักษ์ดิน

(๓) กำหนดมาตรการมิให้ตัวเมืองขยายออกไปยังพื้นที่การเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์สูงหรือรัฐได้ลงทุนระบบชลประทานไปแล้ว

ข. แหล่งน้ำ

(๑) กำหนดให้มีการศึกษาและวางมาตรการแก้ไขผลกระทบต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมจากโครงการก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่

(๒) วางแผนการจัดสรรน้ำอย่างเป็นระบบสำหรับลุ่มน้ำที่สำคัญ ๆ เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและแม่กลอง โดยให้มีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะใช้สำหรับการไล่น้ำเสียและน้ำเค็ม ทั้งนี้ สำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้น ให้จัดสรรน้ำโดยให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขต กทม. ด้วย

(๓) อนุรักษ์และรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำมิให้เกิด มลพิษ ที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อผลผลิตการเกษตรและเป็นพิษต่อการมีชีวิตอยู่ของสัตว์น้ำ

ค. ป่าไม้

(๑) อนุรักษ์และบูรณะป่าต้นน้ำลำธารอย่างเคร่งครัดจำนวน ๔๐ ล้านไร่ โครงการปลูกป่าไม้โตเร็วในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(๒) รักษาเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ ๑๗ แห่งเนื้อที่ ๑๕ ล้านไร่

(๓) ขยายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ ๒๑ แห่งเนื้อที่ ๑๑.๕ ล้านไร่ เป็น ๑๒.๘ ล้านไร่

บทที่ ๓

แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค

๑. สรุปสถานการณ์อุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมา

ในระยะของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมในอัตราที่สูงมาก ดังจะเห็นได้ว่าได้มีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า อีเลคโทรนิค โรงกลั่นน้ำมัน ยางรถยนต์ วัสดุก่อสร้าง เสื้อผ้าสำเร็จรูป กระดาษ เหล็ก นมข้นหวาน ประกอบรถยนต์ ชิ้นส่วนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตลอดจนอุตสาหกรรมจากไม้ เครื่องเรือน เครื่องประดับ อัญมณี เป็นต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าภาคอุตสาหกรรมได้พัฒนาและเพิ่มบทบาทในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ คือ สัดส่วนผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๓.๑ ของผลผลิตรวมของประเทศในปี ๒๕๐๓ เป็นร้อยละ ๒๑.๑ ในปี ๒๕๒๔ เมื่อเทียบกับภาคเกษตรซึ่งมีผลผลิตประมาณร้อยละ ๒๔.๘ ในปี ๒๕๒๔ และคาดว่า ในระยะสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ มูลค่าผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคเกษตร หากได้มีการแก้ไขปัญหาของประเทศในด้านดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมตามเป้าหมาย นโยบาย และมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ นี้แล้ว เป็นที่เชื่อได้ว่าฐานะเศรษฐกิจของไทยจะก้าวไปสู่ "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" อย่างแน่นอน

๒. ประเด็นปัญหา

๒.๑ โครงสร้างอุตสาหกรรมยังต้องพึ่งวัตถุดิบจากต่างประเทศมาก

การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมานับว่าได้รับประโยชน์จากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่ได้ให้ความอุ้มชูคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เป็นอย่างมาก ทำให้อุตสาหกรรมเหล่านั้น บางประเภท ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่สามารถส่งผลผลิตออกไปแข่งขันกับต่างประเทศได้

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่า โครงสร้างอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาการนำเข้า วัตถุดิบ เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนพลังงานในสัดส่วนค่อนข้างสูงซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศต้องประสบภาวะการขาดดุลการค้าสูงขึ้นโดยลำดับ ภาคอุตสาหกรรมเป็นสาขาเศรษฐกิจที่ใช้เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคอุตสาหกรรมจะต้องปรับโครงสร้างการผลิตให้พึ่งการนำเข้าให้น้อยลง โดยพยายามใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น

๒.๒ การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

แม้ว่ารัฐได้มีนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ แต่จะเห็นได้ว่า โครงสร้างสิทธิประโยชน์ที่รัฐให้แก่อุตสาหกรรมนั้น ส่วนใหญ่เป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่มุ่งตลาดในประเทศ และจะเห็นได้ว่า การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนการให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการส่งออกยังไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกได้อย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น โครงสร้างภาษียังเป็นไปในลักษณะที่สนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเสียเป็นส่วนใหญ่ มาตรการด้านการคืนภาษีเพื่อการส่งออกก็ยังไม่มีการจัดระบบการคิดคำนวณและปฏิบัติอย่างได้ผลเท่าที่ควร การบริการพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกและคลังสินค้าทัณฑ์บนก็ยังมิได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง นอกจากนี้การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกยังอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติหลายหน่วยกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งหมดนี้จึงเป็นปัญหาทำให้อุตสาหกรรมส่งออกเติบโตช้ามาก

๒.๓ กิจการอุตสาหกรรม "กระจุก" อยู่บริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงไม่กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค

แม้ว่ารัฐได้มีนโยบายที่ต้องการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค แต่ในทางปฏิบัติยังไม่บรรลุจุดประสงค์ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๑๖ โรงงานที่จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน ๓๖,๐๕๗ โรง เป็นโรงงานในเขตภาคกลาง ร้อยละ ๔๑.๒ ในกรุงเทพฯ ร้อยละ ๒๓ ในขณะที่ปี ๒๕๒๒ โรงงานทั้งประเทศมีจำนวน ๖๗,๗๓๖ โรง เป็นโรงงานในภาคกลางร้อยละ ๔๐.๙ และเขตกรุงเทพ ฯ ร้อยละ ๒๑.๒ และหากจะพิจารณาถึงกิจการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งมีการลงทุนสูง ปรากฏว่ารวมตัวกันอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครเสียส่วนใหญ่ คือ จากจำนวนกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ๘๙๗ ราย เป็นโรงงานในภาคกลางเสีย ๗๕๖ ราย หรือร้อยละ ๘๔.๓ และในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และสมุทรปราการถึงร้อยละ ๕๕.๖ เป็นต้น

สาเหตุที่อุตสาหกรรมไม่กระจายสู่ภูมิภาคนั้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียงมีปัจจัยอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานมาก ตลอดจนเป็นศูนย์กลางในด้านการตลาด การคมนาคม ขนส่ง แหล่งเงินทุน และแรงงาน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมที่อยู่ในภูมิภาคนั้นจะเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรที่ต้องการวัตถุดิบในท้องที่ หรือเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าสนองความต้องการในตลาดของท้องที่เสียเป็นส่วนใหญ่

ส่วนการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งมีผลต่อการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคนั้น ปรากฏว่ายังขาดการส่งเสริมอย่างจริงจังและต้องประสบปัญหาด้านเงินทุน ปัญหาของการประกอบการ กรรมวิธีการผลิต และการขาดความเข้าใจในด้านการตลาดทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันการเชื่อมโยงหรือการรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดย่อมกับอุตสาหกรรมขนาดกลางหรือใหญ่ยังมีอยู่จำกัดมาก จึงทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นไปอย่างเชื่องช้า

๒.๔ กรรมวิธีการผลิตและเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมยังใช้แรงงานค่อนข้างต่ำ

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ทำให้อุตสาหกรรมใหญ่เลือกใช้เครื่องจักรในขบวนการผลิตมากและไม่เป็นการสนับสนุนการจ้างงาน ประกอบกับการขาดแคลนแรงงานที่ต้องการความชำนาญพิเศษนั้นมีมากจึงทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้เครื่องจักรมากขึ้นด้วย

การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมิส่วนสนับสนุนการนำเข้าเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากนักและมักจะเป็นเทคโนโลยีที่ใช้เครื่องจักรเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงด้วย

การที่อุตสาหกรรมใช้แรงงานน้อยใช้เครื่องจักรมากจึงทำให้ภาคอุตสาหกรรมใช้พลังงานน้ำมันเชื้อเพลิงทางตรงและทางอ้อมสูงมาก คือ เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๓๐ ของการใช้พลังงานทั้งหมดและเป็นลักษณะการใช้พลังงานที่ไม่ประหยัด ทั้งนี้เนื่องจากขบวนการผลิตและโรงงานส่วนใหญ่ได้ตั้งขึ้นในสมัยที่น้ำมันหรือพลังงานถูก แม้ว่าในภาคเอกชนได้เริ่มมีการปรับปรุงระบบการผลิตเพื่อช่วยประหยัดพลังงานลงบ้างในระยะหลังนี้ แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเร่งรัดสรรหามาตรการประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรมให้มากขึ้นเพื่อเป็นการลดต้นทุนและช่วยแก้ปัญหาการใช้พลังงานของชาติโดยส่วนรวมด้วย

๒.๕ การพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานยังไม่เกิดขึ้น

การพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐานยังไม่เกิดขึ้นเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานยังไม่แน่นอนและชัดเจน ขาดการวางแผนระยะยาวซึ่งทำให้เกิดความลังเลในภาคเอกชน นอกจากนั้นยังขาดหน่วยงานที่จะช่วยพัฒนาโครงการอุตสาหกรรมพื้นฐาน การจัดหาทุนและการจัดการให้แก่โครงการด้วย

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ จะมีการนำก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากสำหรับอุตสาหกรรมพื้นฐานอื่นๆ มาใช้ จึงควรที่จะเร่งรัดให้มีการวางแผนและนโยบายการใช้ก๊าซธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นแนวทางการตัดสินใจของเอกชนที่จะมาลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งรัฐได้กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมพื้นฐานในอนาคต

๓. เป้าหมายการปรับโครงสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรม

เพื่อให้การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมสอดคล้องสนับสนุนจุดประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ในการที่จะต้องรักษาฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การประหยัดพลังงานและการพัฒนาด้านเทคโนโลยี จึงจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มาเน้นการส่งออกมากขึ้น เพื่อช่วยลดภาวะการขาดดุลการค้า นำเงินตราเข้าประเทศ และให้อุตสาหกรรมได้กระจายไปสู่ภูมิภาคเพื่อช่วยสร้างงานให้เพิ่มขึ้นต่อไป จึงได้กำหนดเป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิตและการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมไว้ดังนี้ :-

๓.๑ เพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนรวมให้ขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗.๖ ต่อปี

๓.๒ กำหนดให้มูลค่าอุตสาหกรรมส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี และพยายามขยายให้ได้ถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี โดยเร่งรัดการส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าขั้นปฐมให้เป็นสินค้าสำเร็จรูป เช่น อาหารแปรรูป อัญมณี เครื่องประดับ เครื่องเรือน ผลิตภัณฑ์จากยางหนังและไม้ ขณะเดียวกันเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ วัสดุก่อสร้าง ชิ้นส่วนไฟฟ้า ชิ้นส่วนรถยนต์ และจักรยานยนต์ เครื่องแต่งกาย ให้ส่งออกได้มากขึ้น

๓.๓ ให้อุตสาหกรรมเพื่อใช้ภายในประเทศขยายตัวได้ประมาณร้อยละ ๕-๖ ต่อปี

๓.๔ พัฒนาและปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นรายหมวด ๑๐ หมวด ปีละ ๒ หมวด

๓.๕ กำหนดให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมขยายตัวในอัตราสูงกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันจะให้อุตสาหกรรมในภูมิภาคขยายตัวเร็วกว่าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย

๓.๖ กำหนดเป้าหมายการจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗.๖ ต่อปี หรือประมาณปีละ ๑๖๘,๔๐๐ คน

๓.๗ กำหนดให้การใช้พลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียมในภาคอุตสาหกรรมไม่ให้เพิ่มเกินกว่าร้อยละ ๔ ต่อปี

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

๔.๑ นโยบายการลงทุนอุตสาหกรรมทั่วไป

(๑) รัฐจะส่งเสริมให้เอกชนทั้งในและนอกประเทศเป็นผู้ลงทุนประกอบการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยรัฐจะมีมาตรการและกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะให้ภาคอุตสาหกรรมพัฒนาไปในทิศทางและตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(๒) ในกรณีทั่วไปรัฐจะเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการริเริ่มเท่านั้นและเป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศรัฐอาจเข้าร่วมลงทุนเป็นการถาวร

(๓) รัฐจะหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการควบคุมราคา นอกจากกรณีที่โครงสร้างของตลาดบางอุตสาหกรรมเป็นไปในลักษณะของการผูกขาด โดยทั่วไปจะใช้กลไกทางตลาดร่วมมือกับรัฐในการรักษาระดับราคา

(๔) รัฐจะร่วมมือสนับสนุนให้ภาคเอกชนนำเอานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่กล่าวมา ไปปฏิบัติให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้

๔.๒ นโยบายและมาตรการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน

๔.๒.๑ การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท

มุ่งปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีอยู่เดิมและที่จะตั้งขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพที่สามารถจะแข่งขันในตลาดต่างประเทศและตลาดภายในได้ โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพลดต้นทุนการผลิตและกำหนดราคาให้เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคภายในด้วย โดยจะดำเนินมาตรการเฉพาะดังนี้คือ :-

(๑) ปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินสมควร

(๒) ปรับอัตราภาษีการค้าหรือภาษีสรรพสามิตโดยเก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศในอัตราเท่ากัน

(๓) เลิกการควบคุมการนำเข้าในกรณีทั่วไป

(๔) ควบคุมราคาสินค้าในกรณีที่จำเป็นและในระยะสั้นเท่านั้น

(๕) มีการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขา โดยให้มีมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาล คือ สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน การช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี ภาษีอากร และระเบียบกฎหมาย

๔.๒.๒ การส่งเสริมการส่งออก

เร่งรัดให้มีการลงทุนเพิ่มการผลิตเพื่อการส่งออก โดยกำหนดให้มีสิ่งจูงใจและความสะดวกรวมทั้งขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ในการส่งออก ขณะเดียวกันจะปรับปรุงสิ่งจูงใจในการผลิตเพื่อขายในประเทศไม่ให้ได้เปรียบกว่าการผลิตเพื่อการส่งออกมากจนเกินไป โดยจะดำเนินมาตรการเฉพาะด้านดังนี้ :-

(๑) ปรับปรุงแผนงานและมาตรการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก โดยให้มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะและมีกฎหมายพิเศษสำหรับการส่งเสริมการส่งออก เพื่อประสานงานนโยบายและมาตรการส่งเสริม

(๒) กำหนดอัตราเงินชดเชยภาษีล่วงหน้าเป็นร้อยละของราคาสินค้าออก ซึ่งจะจ่ายให้ผู้ส่งออกเป็นรูปของเครดิตภาษีเมื่อเวลาส่งออก รวมทั้งป้องกันการดำเนินงานล่าช้า

(๓) เพิ่มแหล่งเงินกู้ทั้งเพื่อการผลิตและการส่งออก ในอัตราดอกเบี้ยตามความเหมาะสมของตลาด และจัดตั้งระบบประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก

(๔) จัดตั้งเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและคลังสินค้าทัณฑ์บน

(๕) เพิ่มประสิทธิภาพการบริการการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ การควบคุมการส่งออกจะกระทำเฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้นและให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการค้าต่างประเทศ

(๖) ส่งเสริมและควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าออก

(๗) ส่งเสริมการขยายการส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอาเซียน และร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนในการขยายการส่งออกในตลาดโลก

(๘) ดำเนินมาตรการให้นโยบายส่งเสริมการส่งออกให้ประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะสำหรับสินค้าสำคัญส่งออกที่อาจทำให้เกิดการขาดแคลนขึ้นในประเทศ จะเก็บภาษีจากการส่งออกเป็นการชั่วคราวจากส่วนของราคาที่เกินระดับกำไรปกติ

๔.๒.๓ การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค

รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้เป็นฐานหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งประเทศ และขณะเดียวกันจะเร่งกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค เพื่อก่อให้เกิดการกระจายความเจริญและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้จะให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองหลักของประเทศต่อไป โดยจะดำเนินมาตรการเฉพาะด้านดังนี้ :-

(๑) ปรับปรุงและขยายงานการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

(๒) พัฒนาสถาบันและระบบสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

(๓) ปรับปรุงงานด้านการวิจัยและพัฒนาเทคนิคการผลิตและการจัดการ และให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ในด้านการขยายตลาดแก่สินค้าอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(๔) สนับสนุนให้มีการรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดใหญ่

(๕) เร่งรัดการกำหนดเขตอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทของอุตสาหกรรม ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ

(๖) เร่งรัดพัฒนาเขตอุตสาหกรรมในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค พร้อมทั้งทำการสำรวจความเป็นไปได้แถบฝั่งทะเลอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นเขตอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

(๗) ระงับการส่งเสริมการลงทุนเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ขอตั้งใหม่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ยกเว้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ใช้แรงงานมากที่ตั้งอยู่บริเวณจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร

๔.๓ การส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม

ส่งเสริมการ จ้าง งาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมส่งออกและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและเทคโนโลยีที่ใช้แรงงานมาก รวมทั้งจัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและคุณภาพให้แก่แรงงานทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน และจะดำเนินการดังต่อไปนี้คือ :-

๔.๓.๑ มาตรการทางตรง

(๑) ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ เพื่อ

ส่งเสริมการจ้างงานเพิ่มขึ้นในกิจการอุตสาหกรรม โดยลดหรือยกเลิกการยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัสดุในกรณีทั่วไปแก่กิจการที่ผลิตเพื่อขายในประเทศ และจัดให้มีสิทธิประโยชน์อย่างอื่นเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มทักษะและคุณภาพของแรงงานโดยให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น

(๓) กำกับการลงทุนและถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศให้แก่แรงงานไทย โดยให้มีการฝึกอบรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและเทคนิคแก่โรงงานประเภทที่ใช้แรงงานมากเป็นพิเศษ

๔.๓.๒ มาตรการทางอ้อม

(๑) ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมส่งออกประเภทที่ใช้แรงงานมาก

(๒) ให้มีการวิจัยความต้องการช่างฝีมือของธุรกิจอุตสาหกรรม และหาลู่ทางพัฒนาเทคนิคการผลิตที่มีการใช้แรงงานมาก

(๓) ขอความช่วยเหลือจากเอกชนและจากต่างประเทศในด้านเงินทุน เพื่อการฝึกอบรม ทั้งนี้ รวมทั้งเครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญในการฝึกอบรม

๔.๔ การประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรม

ส่งเสริมให้มีการประหยัดพลังงานทุกประเภทในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียม นอกจากนี้รัฐจะปรับโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงทุกรูปแบบให้สะท้อนถึงต้นทุนทางเศรษฐกิจที่แท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยจะดำเนินการตามแนวทางและมาตรการดังต่อไปนี้ :-

(๑) กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุน และมาตรการลดหย่อนภาษี เพื่อสนับสนุนให้อุตสาหกรรมประหยัดพลังงาน

(๒) ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตพลังงานทดแทนน้ำมัน และอุปกรณ์ที่ช่วยในการประหยัดพลังงานจากน้ำมัน ตลอดจนส่งเสริมให้อุตสาหกรรมเปลี่ยนมาใช้พลังงานอื่นทดแทนพลังงานน้ำมัน

(๓) สนับสนุนหาแหล่งเงินกู้เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตที่จะนำไปสู่การประหยัดพลังงาน

(๔) ทำการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการประหยัดการใช้พลังงาน

๔.๕ การจัดระบบและระดมการลงทุนจากต่างประเทศ

เพื่อมุ่งส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศอย่างแท้จริง โดยจะดำเนินการดังนี้คือ :-

(๑) ให้มีหน่วยงานที่จะดำเนินการส่งเสริม คัดเลือก กำกับ การลงทุน การซื้อขาย การถ่ายทอดเทคโนโลยี และจดทะเบียนการลงทุนจากต่างประเทศ

(๒) ส่งเสริมให้มีการกระจายแหล่งที่มาของการลงทุนจากต่างประเทศ

(๓) ถ่ายทอดเทคโนโลยีและยกระดับทักษะของแรงงานไทยในธุรกิจการลงทุนจากต่างประเทศ

๔.๖ การจัดระบบการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน

จัดระบบและวางแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานที่สำคัญให้เกิดขึ้นในประเทศ โดยเฉพาะการจัดทำแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า รวมทั้งสถานที่ตั้งโรงงานและสิ่งอำนวยความสะดวกของโครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ รวมทั้งจัดระบบและวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ก๊าซธรรมชาติในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกโดยเร็วที่สุด และดำเนินการในมาตรการดังต่อไปนี้ :–

(๑) จัดทำแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ทั้งนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ต่อเนื่องในระหว่างอุตสาหกรรมและวัตถุดิบที่จะป้อนโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซธรรมชาติ เช่น การแยกก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมเปโตรเคมิคอล อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี เป็นต้น

(๒) จัดระบบการส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐาน โดยมอบให้หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวรับผิดชอบโดยเฉพาะและให้หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถในการพิจารณาความเหมาะสมตลอดจนพัฒนาโครงการในขั้นลงทุน

(๓) ส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมที่มีความเหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่โดยให้ความคุ้มครองไม่สูงกว่าอุตสาหกรรมทั่วไป

(๔) รัฐจะเข้าร่วมลงทุนโดยตรงในโครงการอุตสาหกรรมพื้นฐานในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น เช่น โครงการลงทุนที่มีข้อผูกพันต่อการร่วมลงทุนระหว่างประเทศ หรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่มากที่เอกชนไม่สามารถลงทุนได้โดยลำพัง

๔.๗ การประสานการปรับปรุงโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมส่วนรวม

เพื่อที่จะให้นโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นประสานและสอดคล้องกัน จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ โดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและเอกชน และจะจัดตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขาเพื่อดำเนินการวางแผนพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมรายสาขาให้เจริญเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๔

แผนการพัฒนาการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรณี

๑. สรุปสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรณีในระยะที่ผ่านมา

อุตสาหกรรมเหมืองแร่ในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา นับว่าได้มีการพัฒนาและขยายตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือจากสถิติการผลิตสินแร่เพียงอย่างเดียวโดยไม่รวมก๊าซธรรมชาติและน้ำบาดาลได้เพิ่มจาก ๒,๕๙๗.๖ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็น ๙,๗๔๑.๔ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และเพิ่มเป็น ๑๕,๘๔๕.๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๓ ทั้งๆ ที่สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงต่อผลผลิตรวมของประเทศอยู่ในระหว่างร้อยละ ๑.๒ ถึง ๑.๗ และอัตราการขยายตัวในด้านการผลิตแร่เมื่อเทียบกันกับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ และฉบับที่ ๔ เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๐.๙๕ และ ๒๑.๖ ตามลำดับก็ตาม

ถึงแม้ว่าบทบาทของอุตสาหกรรมเหมืองแร่เมื่อได้พิจารณาจากผลผลิตในอดีตจะยังดูว่าน้อยเมื่อเทียบกับผลผลิตด้านอื่นๆ แต่ทว่าจากข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจที่มีอยู่ในขณะนี้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของทรัพยากรธรณีในประเทศอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ซึ่งถ้าหากว่าจะพัฒนาให้เป็นไปตามเกณฑ์ของศักยภาพแล้ว อุตสาหกรรมเหมืองแร่จะมีบทบาทที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินได้อย่างดี นอกจากนี้อุตสาหกรรมเหมืองแร่ยังมีบทบาทในการเพิ่มการจ้างแรงงานในชนบท ซึ่งจะเป็นการหยุดยั้งมิให้ชาวชนบทอพยพโดยทิ้งถิ่นฐานเดิม เข้ามาประกอบอาชีพอย่างอื่นในเมือง และช่วยให้เกิดการขยายตัวของการคมนาคมไปสู่แดนทุรกันดารได้อีกด้วย ซึ่งเป็นผลให้มีการนำความเจริญก้าวหน้าด้านต่างๆ ไปสู่ชนบทได้ทั่วถึง

เพื่อให้สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นไปตามศักยภาพของทรัพยากรธรณี และเพื่อให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้คือ ร้อยละ ๑๖.๔ (รวมก๊าซธรรมชาติ) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขจัดปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญต่างๆ ดังจะได้ระบุต่อไป

๒. ประเด็นปัญหา

๒.๑ การผลิตแร่โดยไม่ได้รับผลตอบแทนเท่าที่ควร ได้มีการบุกรุกเข้าทำเหมืองแร่โดยผิดกฎหมายและขาดประสิทธิภาพในบริเวณที่เป็นแหล่งอุดมสมบูรณ์ ซึ่งทำให้แหล่งแร่ต้องสูญเสียสภาพและได้รับผลตอบแทนจากการผลิตต่ำ

๒.๒ ขาดการประสานงานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลสูงสุดของประเทศ ได้แก่ สิ่งแวดล้อม การเกษตร ป่าไม้ แหล่งน้ำ การประมง และการท่องเที่ยว

๒.๓ การบริการพื้นฐานของรัฐยังไม่เพียงพอ รัฐยังไม่สามารถให้บริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ถนน ไฟฟ้า เพื่อสนับสนุนกิจการเหมืองแร่อย่างเพียงพอ จึงทำให้ต้นทุนการผลิตแร่ค่อนข้างสูง เพราะผู้ประกอบการจะต้องมาลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานเองและยังขาดบริการด้านวิชาการและข้อมูลที่เอื้ออำนวยต่อเอกชนในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพ การผลิตและการตัดสินใจการลงทุนในกิจการเหมืองแร่ด้วย

๒.๔ ขาดการศึกษาด้านการตลาด เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดต่อการขยายการผลิตทางด้านทรัพยากรเหมืองแร่ซึ่งมักจะผลิตเกินความต้องการ ทำให้ราคาแร่ตกต่ำไม่คุ้มต้นทุนการผลิต การขาดข้อมูลในด้านการตลาดและการติดตามเศรษฐกิจของแร่แต่ละชนิดที่ดีพอ ตลอดทั้งการขาดการรวมกลุ่มของผู้ผลิตจึงเป็นปัญหากระทบต่อการทำเหมืองที่ผ่านมาเป็นอย่างยิ่ง

๓. เป้าหมาย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นการพัฒนาการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรณี จึงได้กำหนดให้มีการปรับปรุงการบริหารทรัพยากรแร่และการผลิตแร่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น และมุ่งกระจายการผลิตแร่ให้มากประเภทขึ้น เพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ และใช้ในประเทศโดยกำหนดเป้าหมายดังนี้.–

๓.๑ ขยายการผลิตเหมืองแร่ให้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๓.๑ ต่อปี (ในราคาคงที่และไม่รวมก๊าซธรรมชาติ)

๓.๒ กระจายการผลิตแร่ เช่น แร่อุตสาหกรรมและแร่พลังงาน และแร่ส่งออก ตามเป้าหมายดังต่อไปนี้

รายการ	เพิ่มขึ้นร้อยละต่อปี	ผลผลิตในปี ๒๕๒๙ (เมตริกตัน)
ดีบุก	๓	๕๗,๐๐๐
ทังสเตน	๑๐	๕,๐๙๓
ฟลูออไรท์	๓	๒๑๗,๐๐๐
ทะกั่ว	๕	๓๒,๙๙๐
แบไรท์	๑๐	๗๓๗,๘๘๙
ลิกไนท์	๑๘	๔,๒๕๖,๐๐๐

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

๔.๑ การบริหารทรัพยากรธรณี

๔.๑.๑ แนวนโยบาย

(๑) เร่งทำการสำรวจทรัพยากรแร่ เพื่อให้ทราบปริมาณสำรองแร่ที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะแร่ที่ทำรายได้จากการส่งออกให้กับประเทศ แร่อุตสาหกรรม แร่พลังงาน และแร่ที่ใช้เป็นปุ๋ย

(๒) ประเมินผลการสำรวจที่ทำมาแล้ว เพื่อให้ทราบศักยภาพของแร่และทรัพยากรธรณี โดยนำยอกเผยแพร่ต่อเอกชน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจให้เอกชนได้เข้ามาดำเนินการสำรวจขั้นรายละเอียดและเปิดการทำเหมืองแสวงประโยชน์ต่อไป

(๓) ปรับปรุงวิธีการผลิต ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่และสิ่งแวดล้อมด้วย

(๔) พัฒนาทรัพยากรธรณีให้สอดคล้องประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๕) เร่งรัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าทำเหมืองแร่อย่างผิดกฎหมาย

๔.๑.๒ มาตรการ

(๑) กรมทรัพยากรธรณีวางแผนให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายการสำรวจแหล่งแร่ส่งออก เช่น ดีบุก ทังสเตน และแร่ที่จะช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ เช่น แร่เหล็ก ทองแดง สังกะสี แร่พลังงาน เช่น ลิกไนท์ หินน้ำมันและยูเรเนียม รวมทั้งแร่ที่ใช้เป็นปุ๋ย เช่น โปแตช ฟอสเฟต

(๒) กำหนดพื้นที่บริเวณแหล่งแร่ที่สำคัญทางเศรษฐกิจและทำการศึกษาเปรียบเทียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ในด้านการเพาะปลูก ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และการท่องเที่ยวโดยดูผลตอบแทนทางเศรษฐกิจรวมทั้งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

(๓) กำหนดมาตรฐานและกรรมวิธีการผลิตแร่ที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ และให้คำแนะนำข้อมูลเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแร่แก่เอกชนผู้ประกอบการ

(๔) ประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพื่อผลประโยชน์ของประเทศร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(๕) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ ตลอดจนต้องแก้ไขและปรับปรุงที่ดินหลังจากการทำเหมืองแร่

(๖) กำหนดเขตที่แน่นอนสำหรับบริเวณที่ได้มีการบุกรุกทำการผลิตแร่ไปแล้ว เพื่อมิให้ขยายตัวออก ถ้าทำการบุกรุกนอกเหนือจากบริเวณดังกล่าวจะต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย แต่ให้เป็นไปอย่างละมุนละม่อม โดยที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครอง

(๗) สำหรับผู้ที่บุกรุกอยู่ในเขตที่กำหนดแล้ว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยจดทะเบียนและค่าภาคหลวง ตลอดจนดำเนินการขุดแร่ให้เป็นไปตามวิธีการมาตรฐานที่กำหนด

(๘) ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในผลเสียของการขุดแร่อย่างผิดวิธี และการบุกรุกทำแร่อย่างผิดกฎหมาย ในขณะเดียวกันแนะนำขั้นตอนการทำเหมืองแร่อย่างถูกวิธีและถูกกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการเองและส่วนรวม

(๙) ปรับปรุงอัตราค่าภาคหลวงแร่และภาษีอื่น ๆ ให้เหมาะสมโดยพิจารณาราคา ผลกำไร และต้นทุนการผลิตของแร่แต่ละชนิด เพื่อให้ผู้ประกอบการมีกำไรพอสมควรและดำเนินการผลิตต่อไปได้

๔.๒ การขยายบริการของรัฐ

๔.๒.๑ นโยบาย

รัฐจะเร่งรัดให้มีการขยายบริการขั้นพื้นฐานและวิชาการ เพื่อสนับสนุนกิจการเหมืองแร่เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มสมรรถภาพการผลิตของผู้ประกอบการ

๔.๒.๒ มาตรการ

(๑) จัดให้มีการประสานงานระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานส่วนกลางที่ดำเนินงานด้านการก่อสร้างโครงการพื้นฐาน โดยให้กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ประสานงานกับกรมทางหลวง กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เพื่อขยายบริการขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในแหล่งแร่ที่มีแววการพัฒนาสูง

(๒) เร่งรัดการแปลและรวบรวมข้อมูลด้านธรณีวิทยาและปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตแร่ การแต่งแร่ และเผยแพร่ให้เอกชนผู้ประกอบการให้นำไปใช้

๔.๓ บทบาทของรัฐในการส่งเสริมการลงทุน

๔.๓.๑ นโยบาย

(๑) รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในลักษณะบริษัทมหาชน ส่วนรัฐนั้นอาจจะเข้าลงทุนในบางส่วนเท่าที่จำเป็นจริง ๆ

(๒) รัฐจะสนับสนุนให้มีการลงทุนโดยเอกชนภายในประเทศเป็นหลัก แต่ในกิจการซึ่งต้องอาศัยการลงทุนและเทคโนโลยีสูงก็จะเปิดโอกาสให้เอกชนต่างประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน ภายใต้เงื่อนไขซึ่งรัฐจะกำหนด

(๓) รัฐจะส่งเสริมให้มีการใช้แรงงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่มากที่สุด แต่ทั้งนี้จะคำนึงถึงประสิทธิภาพด้วย

๔.๓.๒ มาตรการ

(๑) ปรับปรุงนโยบายการลงทุนสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่ของกรมทรัพยากรธรณี และสำนัก

งานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้สอดคล้องกัน โดยจัดประเภทชนิดของแร่และขนาดการลงทุน ตลอดจนกำหนดพื้นที่ที่ให้เอกชนลงทุนสำรวจและทำเหมือง

(๒) กำหนดนโยบายการลงทุนให้มีการสนับสนุนการว่าจ้างแรงงานมากที่สุด โดยมีการใช้เครื่องจักรเท่าที่จำเป็นจริง ๆ

(๓) ส่งเสริมให้มีการทำเหมืองโดยมีประสิทธิภาพ กระจายรายได้ไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ให้มากที่สุด

(๔) ให้องค์การของรัฐเร่งดำเนินการสำรวจและพัฒนาแหล่งแร่

๔.๔ การตลาดและการส่งเสริมการใช้ประโยชน์แร่

๔.๔.๑ นโยบาย

(๑) รัฐจะต้องติดตามและคาดการณ์ภาวะตลาดแร่ให้ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อวางนโยบายด้านการตลาดให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดมีความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ผลิต และเพื่อรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพ

(๒) รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์แร่ที่ผลิตได้ในประเทศมากขึ้น โดยให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอันจะเป็นการเพิ่มมูลค่าเพิ่มของแร่ที่ผลิตได้ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นแทนที่จะส่งออกในรูปของสินแร่

๔.๔.๒ มาตรการ

(๑) ให้มีการศึกษาติดตามและคาดการณ์ภาวะตลาดแร่ เพื่อกำหนดเป้าหมายการผลิตและรักษาสมดุลของการผลิตและการใช้ ทั้งนี้กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับสถาบันเอกชนที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานงานและจัดทำแนวทางการศึกษาและติดตามตลาดแร่เป็นรายประเภทไป เฉพาะอย่างยิ่งแร่ฟลูออไรท์และแบไรท์ ซึ่งมีปัญหาด้านการตลาดในปัจจุบัน

(๒) ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการถลุงแร่และแต่งแร่ และให้การส่งเสริมในกิจการดังกล่าวโดยเฉพาะแร่ที่มีความต้องการใช้ภายในประเทศ

(๓) ทำการศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องสำหรับแร่ประเภทต่าง ๆ เป็นราย ๆ ไป

(๔) เร่งรัดให้มีการส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมถลุงแร่และแต่งแร่โดยเฉพาะอย่างยิ่งแร่อุตสาหกรรม

บทที่ ๕

แผนการปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการ

๑. การพัฒนาการส่งออกและชลอการนำเข้า

๑.๑ สรุปการพัฒนาการส่งออกและนำเข้าในระยะที่ผ่านมา ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐–๒๕๒๔) การค้าต่างประเทศมีบทบาทและอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมูลค่าของการค้าต่างประเทศทั้งด้านการนำเข้าและส่งออกรวมกันแล้วมีสัดส่วนคิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๖ ของผลผลิตรวมของประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๘ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕–๒๕๑๙) ขณะเดียวกันอัตราการขยายตัวของสินค้าส่งออกและนำเข้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒๒ และ ๒๖ ต่อปี สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ ๑๔ และ ๑๑.๕ ต่อปี อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ามูลค่าการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นกว่ามูลค่าการส่งออกจึงทำให้ดุลการค้าขาดดุลทวีมากขึ้นทุกปี โดยเฉลี่ยขาดดุลการค้าปีละ ๔๕,๓๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการส่งออกแยกตามกลุ่มสินค้าและตามลักษณะทางเศรษฐกิจแล้วจะเห็นว่า กลุ่มสินค้าที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างการส่งออกมากขึ้นนั้น ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม สินค้าประมงและสินแร่ ส่วนสินค้าที่ลดความสำคัญก็คือ กลุ่มสินค้าเกษตร ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ มูลค่าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม สินแร่และประมงมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละของการส่งออกทั้งหมดเป็น ๕๔, ๒๓, ๘ และ ๔ ตามลำดับ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ โครงสร้างของการส่งออกมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ ๔๗, ๒๖, ๑๐ และ ๔.๗ ตามลำดับ ในแง่ของตลาดส่งออกนั้นได้มีการกระจายตลาดไปยังกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศผู้ผลิตน้ำมันในตะวันออกกลางมากขึ้น จะเห็นได้ว่าสินค้าส่งออกยังมีลู่ทางการส่งออกได้อีกมากทั้งชนิดสินค้าและการเปิดตลาดใหม่ๆ หากได้มีการกำหนดเป้าหมายและพัฒนาการส่งออกอย่างเป็นระบบต่อไป

ทางด้านการนำเข้าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมาก สาเหตุมาจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้การนำเข้าประมาณร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมดเป็นสินค้าน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนั้นโครงสร้างอุตสาหกรรมยังพึ่งการนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และกึ่งวัตถุดิบอยู่มาก ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องชะลอการนำเข้าให้มีการปรับโครงสร้างการใช้พลังงานและโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศให้สอดคล้องต่อไป หากจะให้มีการลดการขาดดุลการค้าต่างประเทศในช่วง ๕ ปีข้างหน้า เพราะหากปล่อยให้เป็นไปตามแนวโน้มปกติแล้วจะส่งผลกระทบอย่าง

รุนแรงจนเกินกว่าความสามารถทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศจะรับไว้ได้ ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙) จึงกำหนดเป้าหมายให้การขาดดุลการค้าเฉลี่ยไม่เกินปีละ ๗๘,๔๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ต้องมีการแก้ไขปัญหา อุปสรรค เพื่อเร่งรัดการส่งออกให้มากขึ้น และดำเนินการชลอการนำเข้าให้ได้ผลอย่างจริงจัง

๑.๒ ประเด็นปัญหาการส่งออก การส่งออกในระยะที่ผ่านมามีปัญหา อุปสรรคสำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) การส่งออกยังดำเนินไปได้ไม่สะดวก เพราะติดขัดกฎ ระเบียบของทางการที่กำหนดไว้เพื่อ จุดประสงค์อื่น ๆ กฎหมายส่งเสริมการส่งออกที่มีอยู่ไม่ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนั้นมาตรการแทรกแซงการส่งออกของรัฐหลายด้านกลายเป็นข้อจำกัดและเพิ่มต้นทุนในการส่งออกให้สูงขึ้นด้วย

(๒) ขาดสถาบันทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่จำเป็นในการสนับสนุนการส่งออก สถาบันที่มีอยู่มีขีดจำกัดและไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับบทบาทและงานด้านการส่งออกใหม่ ๆ ได้

(๓) บริการของรัฐเพื่อสนับสนุนการส่งออกขาดความคล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพ จึงไม่สามารถอำนวยประโยชน์แก่ภาคเอกชนเท่าที่ควร นอกจากนั้น มาตรการทางการเงินและการคลังที่จะสนับสนุนการส่งออกยังอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ดังนั้น เพื่อเร่งรัดการส่งออกและลดการขาดดุลการค้าให้น้อยลง จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายส่งออกดังนี้ .-

๑.๓ เป้าหมายการส่งออก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายการส่งออกที่สำคัญไว้ดังนี้

(๑) ให้การส่งออกสินค้ามีอัตราเพิ่มของมูลค่าเฉลี่ยร้อยละ ๒๒.๓ ต่อปี

(๒) ปรับโครงสร้างการส่งออกของสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม สินแร่ และประมง ให้มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ ๔๑, ๓๖, ๘ และ ๔ ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด

(๓) ขยายและเจาะตลาดการส่งออกใหม่ ๆ ในกลุ่มตะวันออกกลาง ยุโรปตะวันออก ยุโรปเหนือ อาฟริกา และอเมริกาให้มากขึ้น

๑.๔ นโยบายการส่งออก เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการส่งออกดังกล่าว รัฐมีนโยบายเร่งรัดการส่งออกดังนี้

(๑) รัฐจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการแทรกแซงต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระและอุปสรรคต่อการส่งออก รวมถึงการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถอำนวยความสะดวกต่อการส่งออกให้มากที่สุด

(๒) ส่งเสริมให้มีการกระจายสินค้าส่งออกให้สอดคล้องกับการผลิตสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมในประเทศ และสนับสนุนให้มีการแข่งขันในด้านราคาและคุณภาพด้วย

(๓) รักษาการครองตลาดเดิมให้มั่นคง ในขณะเดียวกันจะขยายตลาดส่งออกใหม่ ๆ โดยเฉพาะตลาดที่มีอำนาจซื้อสูง รวมทั้งดำเนินการเจรจาต่อรองทางการค้าเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งออกและใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือทางการค้าระหว่างประเทศให้ได้ผลดีต่อเศรษฐกิจการส่งออกของประเทศมากที่สุด

๑.๕ มาตรการเร่งรัดการส่งออก

๑.๕.๑ ให้มีการปรับปรุงกฎหมายการส่งเสริมการส่งออก (พ.ศ. ๒๕๐๓) ที่มีอยู่เดิมให้เป็นกฎหมายที่มี อำนาจแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายอื่นๆ ให้มีอำนาจจัดระเบียบการค้าส่งออกมีบทลงโทษรุนแรงต่อผู้ค้าที่ปฏิบัติมิชอบทางการค้าจนเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ตลอดจนกำหนดบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดระเบียบการค้าและการส่งเสริมการส่งออก โดยมีคณะกรรมการพัฒนาการส่งออกกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาการส่งออก ให้กระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้

๑.๕.๒ ทบทวนและปรับปรุงภาระภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบทางการค้าส่งออกให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อไม่ให้เป็นภาระและอุปสรรคต่อการส่งออกและสอดคล้องกับนโยบายการยกระดับราคาสินค้าเกษตรกรรมให้สูงขึ้นด้วย

๑.๕.๓ พัฒนาสถาบันเพื่อส่งเสริมการส่งออกทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ที่สำคัญ คือ :-

(๑) จัดตั้งบรรษัทประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก เพื่อลดความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ทำให้ผู้ส่งออกดำเนินงานได้คล่องตัวขึ้น โดยเฉพาะผู้ส่งออกรายย่อย

(๒) จัดให้มีศูนย์พัฒนาการบรรจุหีบห่อไทย เพื่อให้เกิดความสะดวกในการส่งออกและได้มาตรฐาน โดยปรับปรุงงานเดิมของสำนักงานวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้กว้างขวางขึ้น ประสานงานกับภาคเอกชนและรัฐบาล

(๓) จัดให้มีศูนย์อบรมความรู้ด้านการส่งออก ซึ่งกำหนดให้มีหลักสูตรที่มีระดับขั้นตอนและดำเนินการเป็นประจำ โดยปรับปรุงขยายงานของกระทรวงพาณิชย์ที่มีอยู่เดิม

(๔) ส่งเสริมให้เอกชนรวมกลุ่มผู้ส่งออกในรูปแบบต่างๆขึ้น เพื่อเสริมสร้างการต่อรองและจัดระเบียบการส่งออก

(๕) ส่งเสริมให้เอกชนจัดตั้งสถาบันหรือหน่วยงานทางด้านการตรวจโรค และออกใบรับรองสินค้าส่งออกขึ้นโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลให้การรับรองเพื่อให้มีบริการทางด้านนี้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วขึ้น

๑.๕.๔ การรักษาตลาดประจำและบุกเบิกตลาดใหม่ ต้องมุ่งรักษาตลาดเดิมทางด้านเอเชีย ยุโรป สหรัฐฯ และออสเตรเลียไว้ และมุ่งบุกเบิกตลาดใหม่ โดยเฉพาะตลาดที่มีกำลังซื้อสูง ได้แก่ ตะวันออกกลางและยุโรปเหนือ ส่วนตลาดยุโรปตะวันออก อาฟริกาและอเมริกาใต้ ก็ควรมุ่งเปิดการค้าให้กว้างขวางขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่

(๑) ให้กระทรวงพาณิชย์จัดทำแผนปฏิบัติส่งออกเป็นรายปีเป็นประจำ โดยกำหนดเป้าหมายแผนงานไว้ให้ชัดเจนปฏิบัติได้ การจัดทำแผนให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากภาคเอกชน

(๒) จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้กองทุนนี้ส่งเสริมการส่งออกคล่องตัวขึ้น และมีส่วนไปปรับปรุงงานบริการการค้าต่างประเทศของภาครัฐบาลให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพขึ้น

(๓) ส่งเสริมงานด้านผู้แทนการค้าและการแสดงสินค้าในต่างประเทศให้มีแผนงานร่วมกันกับภาคเอกชนอย่างชัดเจน การแสดงสินค้าในประเทศให้จัดสร้างศูนย์แสดงสินค้าถาวรขึ้นเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและการดำเนินงาน

(๔) สนับสนุนงานเจรจาการค้ากับต่างประเทศให้เป็นเครื่องมือลดอุปสรรคและข้อจำกัดทางการค้าต่าง ๆ โดยเตรียมการอย่างรัดกุมร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งกัน รวมทั้งปรับปรุงงานของรัฐด้านการเจรจาทำข้อตกลงทางการค้าให้พอเพียงกับงานที่มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น

๑.๕.๕ การให้สิ่งจูงใจของทางการต้องพิจารณาปรับปรุงในด้าน

(๑) การชดเชยภาษีอากร ให้กำหนดอัตราชดเชยเป็นร้อยละของราคาส่งออก และให้มีอัตราไม่ยุ่งยากโดยให้เป็นอัตราเดียวกันในสินค้าชนิดเดียวกัน และปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

(๒) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินภายในประเทศมีส่วนขยายสินเชื่อในการส่งออกให้กว้างขวางขึ้น และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยและวงเงินในการซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินให้จูงใจแก่ผู้ส่งออกมาใช้บริการด้านนี้ผ่านธนาคารพาณิชย์ให้กว้างขวาง กระจายจำนวนผู้ส่งออกและประเภทสินค้าให้มากขึ้น

(๓) จัดหามาตรการทางด้านสินเชื่อที่จะส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ส่งออกรับซื้อสินค้าเกษตรส่งออกมาเก็บรักษาไว้ เพื่อรอส่งออกตามเวลาความต้องการของตลาด นอกจากสนับสนุนการส่งออกแล้วยังสามารถช่วยดึงราคาสินค้าเกษตรภายในให้สูงขึ้นตอนต้นฤดูการผลิตด้วย

(๔) จัดหาสิ่งจูงใจด้านการประกาศเกียรติคุณแก่ผู้ส่งออกโดยเฉพาะในการส่งออกสินค้าใหม่ๆ และเปิดตลาดใหม่ ๆ ได้

๑.๖ ประเด็นปัญหาการนำเข้า ในระยะที่ผ่านมาการนำเข้ามีปัญหาอุปสรรคสำคัญ ดังนี้

(๑) การนำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าน้ำมันเชื้อเพลิง มีการปรับราคาสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งจะต้องมีการปรับโครงสร้างการใช้พลังงานโดยเฉพาะสาขาคมนาคมขนส่ง นอกจากนั้นยังมีการนำเข้าสินค้าประเภททุน วัตถุดิบและกึ่งวัตถุดิบเพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะโครงสร้างการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่มีอยู่จำเป็นต้องพึ่งสินค้านำเข้าสูงมาก

(๒) ขาดการศึกษา ติดตามโครงการการนำเข้าอย่างละเอียด เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการวางนโยบายการผลิต การลงทุน การค้า และภาษีที่เหมาะสม ตลอดจนไม่มีการประหยัดการใช้สินค้านำเข้าทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อชะลอการนำเข้าให้ลดน้อยลงและลดการขาดดุลการค้าให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายการนำเข้าไว้ด้วย

๑.๗ เป้าหมายการนำเข้า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายการนำเข้าให้มีอัตราเพิ่มของมูลค่าเฉลี่ยร้อยละ ๑๘.๑ ต่อปี โดยมีนโยบายและมาตรการชะลอการนำเข้า

๑.๘ นโยบายชะลอการนำเข้า เพื่อมุ่งที่จะให้มีการนำเข้าลดน้อยลงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ รัฐกำหนดนโยบายชะลอการนำเข้าไว้ดังนี้

(๑) ดำเนินการปรับโครงสร้างการใช้พลังงานและโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มีผลต่อการชะลอการนำสินค้าเข้าลง รวมทั้งศึกษาถึงโครงสร้างการนำเข้าอย่างละเอียดเพื่อให้เป็นแนวในการกำหนดมาตรการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทั้งสนับสนุนให้มีการใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยและประหยัดการใช้สินค้านำเข้าพร้อมกันไป

(๒) สร้างระบบอำนาจต่อรองทางการค้ากับต่างประเทศ โดยกำหนดให้สินค้านำเข้าบางชนิดต้องมีมาตรฐานและคุณภาพ รวมทั้งกระจายตลาดสินค้านำเข้าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๑.๙ มาตรการชะลอการนำเข้า เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดแนวมาตรการชะลอการนำเข้าไว้ดังนี้

(๑) ให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ ด้านการนำเข้าอย่างจริงจัง เพื่อจะได้นำผลงานนั้นมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายมาตรการทางด้านการผลิต การลงทุน การค้า และการคลัง ได้ถูกต้องและเหมาะสม

(๒) ให้มีการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพสินค้านำเข้าบางชนิดที่จำเป็นเพื่อเป็นเครื่องมือชะลอการนำเข้าและได้สินค้าที่มีคุณภาพตามต้องการ โดยให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้อนุญาตการนำเข้า

๒. การพัฒนาการท่องเที่ยว

๒.๑ สรุปผลการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมา ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ การขยายตัวของการท่องเที่ยวอยู่ในอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจส่วนรวม จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศสูงถึง ๑.๘๕ ล้านคนในปี ๒๕๒๓ และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศประมาณ ๑๗,๘๐๐ ล้านบาทในปีเดียวกันซึ่งสูงกว่าเป้าหมายเฉลี่ย ๑๑,๗๐๐ ล้านบาทที่กำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ลักษณะการเติบโตของการท่องเที่ยวที่ผ่านมาได้กระจายออกไปสู่แหล่งท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ได้มีการลงทุนในกิจการโรงแรมในส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ๆ ไม่น้อยกว่า ๒,๕๐๐ ล้านบาท นอกจากนั้นรัฐได้ส่งเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในแหล่งท่องเที่ยวเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการลงทุนของภาคเอกชนในแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้การควบคุมการลงทุนมีปัญหา อีกทั้ง กฎหมายของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ยังไม่มีอำนาจในการควบคุมรักษาพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างจริงจัง ต้องอาศัยกฎหมายของหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่ทันกับการขยายตัวในด้านการท่องเที่ยว และได้ยังผลเสียให้แก่สภาพแวดล้อมทั่วไปของแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ถึงแม้ว่าการขยายกิจการบริการท่องเที่ยวทำให้ความต้องการกำลังคนที่มีมาตรฐานเพิ่มขึ้น แต่การฝึกอบรมยังมีอยู่น้อยและถึงแม้รัฐจะได้ตั้งสถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นก็ยังไม่ทันความต้องการของตลาด

๒.๒ ประเด็นปัญหาการท่องเที่ยว มีดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาการบำรุงรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการไม่สามารถควบคุมการใช้ที่ดินและการก่อสร้างในแหล่งท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนั้นยังขาดการลงทุนปัจจัยพื้นฐานในแหล่งท่องเที่ยวหลายแห่ง

(๒) ปัญหาการพัฒนาด้านการบริการการท่องเที่ยว โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว และขาดการจัดระเบียบธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนปัญหาขาดกำลังคนด้านบริการที่มีมาตรฐานเพียงพอ

(๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยวขาดการประสานแผนการดำเนินงานระหว่างภาครัฐบาลด้วยกัน และภาครัฐบาลกับเอกชน และยังขาดความเข้าใจในด้านการอนุรักษ์และการกระจายข่าวสาร

๒.๓ เป้าหมายการพัฒนาการท่องเที่ยว ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ มีดังนี้

(๑) ขยายจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๘.๔ ต่อปี

(๒) ขยายวันพักของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเฉลี่ยคนละ ๕.๑ วันในปี ๒๕๒๕ เป็น ๕.๕ วันในปี ๒๕๒๙

(๓) กำหนดให้รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๒๑.๕ ต่อปี คิดเป็นรายได้ประมาณ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๙

๒.๔ นโยบาย เพื่อสนองตอบเป้าหมายการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวในอนาคต รัฐมีนโยบายทางการท่องเที่ยว ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและชักจูงให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางสู่ประเทศไทยมากขึ้น และให้มีการเดินทางท่องเที่ยวนานวันและใช้จ่ายมากขึ้น ส่วนนักท่องเที่ยวชาวไทยจะดำเนินมาตรการชะลอการเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศให้น้อยลง เพื่อเป็นการสงวนเงินตราต่างประเทศและจะเร่งส่งเสริมให้คนไทยหันมาท่องเที่ยวภายในประเทศแทน

(๒) ส่งเสริมการลงทุนทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทั้งที่มีอยู่แล้วและจะพัฒนาใหม่ให้สอดคล้องกัน

(๓) สนับสนุนภาคเอกชนลงทุนด้านบริการท่องเที่ยว ให้มีต้นทุนที่ไม่สูงและสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ รวมทั้งการสร้างความมั่นใจและความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

๒.๕ มาตรการ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ มีมาตรการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนี้

๒.๕.๑ การบำรุงรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นที่ดึงดูดแก่นักท่องเที่ยวมากขึ้น จะดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีขอบเขตอำนาจในการควบคุมการใช้ที่ดินและการก่อสร้างในแหล่งท่องเที่ยวที่ได้ประกาศเอาไว้ แต่ในระหว่างการแก้ไขก็ให้ใช้อำนาจกฎหมายอื่นไปพลางก่อน นอกจากนั้นต้องพิจารณาแหล่งเงินทุนและเร่งรัดให้มีการลงทุนในกิจการพื้นฐานที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทของแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ

(๒) จัดทำแผนและลำดับความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวทุก ๆ ภาคอย่างเป็นขั้นตอน และมีรายละเอียดปฏิบัติอย่างชัดเจนตลอดจนกำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลของการดำเนินงานที่ทำไปแล้ว

๒.๕.๒ พัฒนาบริการการท่องเที่ยวเพื่อทำให้การแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยดีขึ้น โดยจะดำเนินการ .–

(๑) ให้ความคุ้มครองป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ เพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว โดยการส่งเสริมงานตำรวจเฉพาะกิจเพื่อปราบปรามป้องกันและดำเนินการให้ความสะดวกในเรื่องคดีแก่นักท่องเที่ยวให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(๒) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวให้มีอำนาจควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจ เพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ทำลายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และให้มีการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการปรับปรุงงานบริการ และอำนวยความสะดวกแก่การท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานและเพียงพอ

(๓) เร่งรัดให้มีการพัฒนากำลังคนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทุกระดับอย่างมีมาตรฐานและพอเพียง เพื่อลดแรงงานจากต่างประเทศโดยเฉพาะในระดับบริการ

๒.๕.๓ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อชักจูงให้นักท่องเที่ยวทั้งต่างประเทศและในประเทศเที่ยวในเมืองไทยมากขึ้น จะดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงเทคนิคและวิธีการด้านการส่งเสริมการตลาดให้ทันสมัย ตลอดจนการวางกลไกการบริหารให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบมากขึ้นและทุกขั้นตอน ตั้งแต่การหาความรู้ ความเข้าใจ การวางแผนและขั้นปฏิบัติดำเนินงานด้านการตลาด

(๒) จัดการเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และศิลปวัฒธรรมของชาติ เพื่อให้เกิดความรักและหวงแหนในทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการท่องเที่ยว

(๓) จัดให้มีศูนย์ประสานและติดตามข่าวที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด โดยให้เอกชนและสถาบันสื่อมวลชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด

(๔) ใช้มาตรการชะลอการเดินทางไปเที่ยวต่างประเทศของคนไทย เพื่อป้องกันการสูญเสียเงินตราต่างประเทศ และชักชวนให้คนไทยเที่ยวในประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปรับปรุงกิจการสาธารณะ เช่น รถไฟ รถโดยสาร ให้สะดวกเพื่อให้นักท่องเที่ยวมาใช้บริการดังกล่าวเป็นการสนับสนุนการประหยัดพลังงาน

บทที่ ๖

แผนการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน

๑. สรุปสถานการณ์พลังงานของประเทศที่ผ่านมา

ในช่วง ๒๐ ปีที่ได้มีการพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ นั้น เศรษฐกิจได้ขยายตัวเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วแทบทุกด้าน โดยได้มีการกระจายการผลิตไปอย่างกว้างขวางทั้งในสาขาการเกษตร การบริการและพาณิชยกรรม และการพัฒนาขยายฐานอุตสาหกรรมที่ทันสมัยขึ้นในบริเวณกรุงเทพมหานคร ในการนี้รัฐบาลได้ลงทุนขยายบริการขั้นพื้นฐาน เพื่อสนองความต้องการของระบบเศรษฐกิจพร้อมกันหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ขยายการก่อสร้างระบบการขนส่งทางถนนจากปี ๒๕๐๔ ซึ่งมีทางหลวงยาวเพียง ๘,๕๐๐ ก.ม. มาจนในปีจุบันได้มีข่ายทางหลวงเชื่อมโยงติดต่อได้ทั่วถึงทั้งประเทศยาวถึง ๑๐๔,๐๐๐ กม. ขณะเดียวกัน การขยายตัวของอุตสาหกรรม ธุรกิจ และชุมชน ทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วคือ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒๐ ต่อปี จึงได้มีการขยายกำลังผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจาก ๒๘๖ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๓,๗๓๖ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๔

ผลของการพัฒนาดังกล่าวได้ทำให้ความต้องการใช้พลังงานของประเทศทุกชนิดเพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็วถึง ๖ เท่าตัว ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา คือ จากการใช้พลังงานทั้งหมดเทียบเท่าน้ำมันดิบเพียง ๒,๗๖๐ ล้านลิตร ในปี ๒๕๐๔ เพิ่มมาเป็น ๑๗,๙๖๐ ล้านลิตรในปี ๒๕๒๔ ส่วนใหญ่หรือถึงร้อยละ ๗๕ เป็นพลังงานที่พึ่งการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมเป็นหลัก ซึ่งประเทศไทยจำเป็นจะต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนปี ๒๕๑๗ หรือ "ยุคน้ำมันถูก" นั้น ความต้องการใช้พลังงานในประเทศได้ขยายตัวในอัตราค่อนข้างสูง คือ โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ ๑๓ ต่อปี ในช่วงปี ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๑๖ และหลังจากกลุ่มโอเปคได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันครั้งใหญ่ในปี ๒๕๑๗ ซึ่งโลกได้เปลี่ยนเข้าสู่ "ยุคน้ำมันแพง" แล้วปรากฏว่าอัตราการใช้พลังงานในประเทศได้เริ่มขยายตัวช้าลงเหลือเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๗ ต่อปี ในช่วงปี ๒๕๑๗ ถึงปี ๒๕๒๔ ซึ่งนับว่ายังสูงอยู่ เพราะรัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามตรึงหรือชะลอการปรับราคาพลังงานในประเทศไว้มิให้เพิ่มขึ้นตามความเป็นจริงของราคาน้ำมันในตลาดโลก ซึ่งได้เพิ่มขึ้นถึง ๑๒ เท่าตัวตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ จนถึงปี ๒๕๒๓

การที่สถานการณ์พลังงานในประเทศทั้งด้านราคา อัตราการใช้และการจัดหาพลังงานทดแทนในประเทศมิได้ปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ของโลกที่ก้าวเข้าสู่ยุคน้ำมันแพงได้ทันท่วงทีนั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความต้องการใช้

พลังงานในประเทศยังคงเพิ่มขึ้น จนในปัจจุบันก็ได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๖ ต่อปี มีผลทำให้ประเทศต้องใช้เงินตราต่างประเทศที่หามาได้จากการส่งสินค้าออกถึงประมาณร้อยละ ๔๒ เพื่อสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศเป็นมูลค่าถึงประมาณ ๖๘,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๔ นี้ และเป็นสาเหตุสำคัญยิ่งที่ทำให้ดุลการค้าต่างประเทศของไทยประสบกับภาวะการขาดดุลอย่างมหาศาล จนเข้าขั้นอันตรายต่อฐานะทางการเงินของประเทศ และจะเห็นได้ว่าประเทศไทยต้องสั่งน้ำมันเชื้อเพลิงเข้ามามากเป็นอันดับที่ ๕ ของโลกในหมู่ประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ทั้งหมดนี้จึงนับว่าเป็นสถานการณ์พลังงานที่เข้าขั้นอันตรายต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินของประเทศ ซึ่งกำลังใช้จ่ายเกินตัวเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานในประเทศอย่างเป็นระบบใน ๕ ปีข้างหน้านี้

๒. สรุปประเด็นปัญหา

สถานการณ์พลังงานของประเทศที่กล่าวมานี้พอจะส่อให้เห็นถึงประเด็นปัญหาหลักของโครงสร้างการใช้พลังงาน ราคาพลังงาน และการพึ่งน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศมาสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศในอัตราส่วนสูงมาก ตลอดทั้งปัญหาบริหารกิจการพลังงานของประเทศที่กระจัดกระจายกันอยู่หลายหน่วยงานทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

๒.๑ ปัญหาที่ประเทศไทยต้องพึ่งแหล่งพลังงานน้ำมันจากต่างประเทศเป็นสัดส่วนสูงมากและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือเพิ่มจากประมาณร้อยละ ๕๐ ในปี ๒๕๐๔ เป็นประมาณร้อยละ ๗๕ ของการใช้พลังงานทั้งหมดในปี ๒๕๒๔ นับว่าเป็นประเด็นที่สำคัญสูงสุดต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความอยู่รอดของประเทศ ทั้งนี้ เพราะแนวโน้มราคาน้ำมันในตลาดโลกจะเพิ่มขึ้นต่อไป ประกอบกับความไม่แน่นอนของตลาดน้ำมันและสถานการณ์ทางการเมืองในตะวันออกกลาง และภาระทางการเงินที่จะต้องใช้สั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศจะทวีคูณขึ้นเรื่อย ๆ จนฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศจะรับไม่ได้ในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างแหล่งที่มาของพลังงานให้สมดุลมากขึ้น และลดการพึ่งแหล่งพลังงานจากต่างประเทศให้เป็นสัดส่วนน้อยลง ทั้งนี้ จะโยงไปถึงประเด็นการปรับโครงสร้างราคาพลังงานภายในและปัญหาการใช้พลังงานในสาขาคมนาคมขนส่งและสาขาอุตสาหกรรมที่ไม่ประหยัดด้วย

๒.๒ ปัญหาการใช้พลังงาน "กระจุก" อยู่ไม่กี่สาขาเศรษฐกิจ ขาดการประหยัดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ ลักษณะการใช้พลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น ส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ ๘๐ ใช้กันอยู่ใน ๓ สาขาเศรษฐกิจเท่านั้น คือ สาขาคมนาคมขนส่ง การผลิตไฟฟ้า และการอุตสาหกรรม ซึ่งนับว่าเป็นโครงสร้างการใช้พลังงานที่ไม่สมดุลเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาขาคมนาคมขนส่งใช้น้ำมันเชื้อเพลิงถึงร้อยละ ๔๒ ของการใช้น้ำมันทั้งหมด ซึ่งนับว่าสูงมากและเป็นไปอย่างไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องมาจากโครงสร้างราคาระหว่างผลิตภัณฑ์น้ำมันประเภทเดียวกัน

ถูกกำหนดให้แตกต่างกันมาก ความคับคั่งของการจราจรและอุตสาหกรรมการขนส่งทางถนนและรถบรรทุกสินค้าที่แข่งขันกันอย่างสิ้นเปลืองมาก เมื่อเทียบต้นทุนต่อหน่วยแล้ว การขนส่งทางรถยนต์จะสูงกว่าการขนส่งทางรถไฟหรือทางน้ำ ส่วนการใช้พลังงานในสาขาอุตสาหกรรมนั้นยังใช้กรรมวิธีการผลิตและเครื่องจักรอุปกรณ์ที่มีอายุการใช้งานมาก ทำให้การใช้พลังงานเกิดการสูญเสียเปล่าประโยชน์อยู่อีกมาก

นอกจากนั้น การใช้พลังงานส่วนมากอยู่ในเขตเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งใช้ไฟฟ้ามากกว่าภูมิภาค ๑๐ เท่าตัว และใช้น้ำมันมากกว่าถึง ๖ เท่าตัว การใช้พลังงานในชนบทยังนับว่าอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก ตัวอย่าง เช่น สาขาเกษตร ใช้พลังงานร้อยละ ๘ ของการใช้พลังงานทั้งหมดของประเทศ และในปี ๒๕๒๓ จากหมู่บ้านจำนวน ๕๑,๒๑๑ แห่ง มีหมู่บ้านเพียง ๑๘,๕๑๑ แห่ง หรือร้อยละ ๓๖ เท่านั้นที่มีไฟฟ้าใช้ ฉะนั้น จึงเกิดประเด็นช่องว่างและความไม่สมดุลของการใช้พลังงานระหว่างสาขาการผลิตและระหว่างชนบทกับเมือง จึงสรุปได้ว่า โครงสร้างการใช้พลังงานที่มีลักษณะ "กระจุก" เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ผ่านมานั้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ ไม่กระจายไปสู่ภูมิภาคเท่าที่ควร

๒.๓ ปัญหาโครงสร้างราคาพลังงานในประเทศถูกบิดเบือนจากระบบภาษี ซึ่งเพิ่มปัญหาแก่การจัดหาการสำรองน้ำมันและขีดจำกัดของโรงกลั่นน้ำมัน ช่วงระยะปี ๒๕๑๗–๒๕๒๒ หลังจากที่ได้เกิดวิกฤตการณ์พลังงานทั่วโลกขึ้นแล้ว รัฐบาลได้พยายามใช้นโยบายคุ้มครองปกป้องผู้ใช้พลังงานในประเทศมิให้ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการขึ้นราคาน้ำมันของโลกมากเกินไป โดยพยายามประวิงเวลาหรือชะลอการปรับราคาพลังงานในประเทศให้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของราคาเชื้อเพลิงในตลาดโลก จนกระทั่งถึงปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ จึงได้เริ่มปรับราคาภายในมากขึ้นอย่างจริงจัง ขณะเดียวกัน การกำหนดราคาพลังงานแต่ละชนิดและแต่ละผลิตภัณฑ์น้ำมันยังไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมสอดคล้องกัน เนื่องจากภาษีของแต่ละผลิตภัณฑ์แตกต่างกันมาก จึงก่อให้เกิดโครงสร้างราคาพลังงานที่มีลักษณะบิดเบือนและแตกต่างกันจนเป็นเหตุให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันทดแทนกันได้ เช่นระหว่างน้ำมันเบนซินกับน้ำมันดีเซล และการใช้ก๊าซหุงต้มแทนน้ำมันเบนซิน เป็นต้น ทั้งหมดนี้มีผลทำให้ความต้องการใช้พลังงานในประเทศเป็นไปอย่างไม่ประหยัดเท่าที่ควร และไม่ได้สัดส่วนกับขีดความสามารถของกำลังผลิตและการกลั่นของประเทศ จึงเกิดการขาดแคลนผลิตภัณฑ์น้ำมันบางประเภทในบางช่วงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนน้ำมันดีเซลและก๊าซหุงต้ม เป็นต้น

ฉะนั้น การที่ประเทศต้องพึ่งน้ำมันจากต่างประเทศสูงถึงร้อยละ ๗๕ ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมด ประกอบกับลักษณะโครงสร้างราคาน้ำมันที่ก่อให้เกิดความต้องการผลิตน้ำมันบางชนิดไม่ได้สัดส่วนกับกำลังการผลิต จึงก่อให้เกิดการขาดแคลนในประเทศเป็นระยะ ๆ และเพิ่มปัญหาให้แก่การจัดหาและการสำรองน้ำมันมากขึ้น นอกจากนั้น การจัดหาน้ำมันของประเทศ ยังไม่มีสัญญาระยะยาวกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันให้ได้ปริมาณน้ำมันที่แน่นอนและเพียงพอสนองความต้องการในประเทศ จึงต้องพึ่งการจัดซื้อจากตลาดจรในราคาแพงและมีความไม่แน่นอนอยู่อีกมาก ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องสำรองน้ำมันไว้ให้พอสนองความต้องการใช้น้ำมันในยามวิกฤตการณ์ต่าง ๆ แม้ว่าการสำรองจะก่อให้เกิดภาระทางการเงินและการจัดหาอุปกรณ์และสถานที่เพื่อสำรองน้ำมัน

นอกจากนั้น ปรากฏว่าขีดความสามารถกำลังการกลั่นของโรงกลั่นน้ำมันในประเทศมีเพียง ๑๗๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ในขณะที่ความต้องการน้ำมันสำเร็จรูปมีถึงประมาณ ๒๑๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ในปี ๒๕๒๓ เป็นต้น จึงทำให้ประเทศไทยต้องสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจากต่างประเทศในราคาแพงมาสนองความต้องการมากขึ้นโดยลำดับ คือ จาก ๗๒๙ ล้านลิตร ในปี ๒๕๑๕ เป็น ๓,๕๒๕ ล้านลิตร ในปี ๒๕๒๓

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่าปัญหาโครงสร้างราคาพลังงานภายในประเทศ ปัญหาการจัดหาและการสำรองน้ำมัน ตลอดทั้งปัญหาขีดจำกัดความสามารถของโรงกลั่นน้ำมันในประเทศมีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จะต้องวางแผนปรับปรุงอย่างเป็นระบบให้ได้สัดส่วนสอดคล้องความต้องการใช้พลังงานของประเทศในอนาคต

๒.๔ ปัญหาด้านการผลิตไฟฟ้าที่ต้องพึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราส่วนที่สูงมาก คือร้อยละ ๘๐ ของของกำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้าทั้งหมดต้องอาศัยน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ ปัจจุบันการผลิตไฟฟ้าใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประมาณร้อยละ ๑๙ ของน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาจากต่างประเทศทั้งหมด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องการกระจายชนิดของพลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้า เพื่อลดการพึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศน้อยลง และโดยที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าในระยะที่ผ่านมาได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง ในปัจจุบันความต้องการใช้พลังไฟฟ้าสูงสุดเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๒๐๐ เมกกะวัตต์ ทำให้มีภาระจะต้องใช้เงินลงทุนก่อสร้างแหล่งผลิตไฟฟ้า ระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้าถึงประมาณ ๑๑,๑๔๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๓ นอกจากนั้น โครงสร้างไฟฟ้ายังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร คือ อัตราค่ากระแสไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมและธุรกิจในส่วนภูมิภาคยังสูงกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ไม่จูงใจให้กิจการอุตสาหกรรมกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคและยังกระจุกกันอยู่บริเวณกรุงเทพมหานคร

๒.๕ ปัญหาการบริหารพลังงานยังกระจัดกระจายกันอยู่หลายหน่วยงานในภาครัฐบาล การบริหารพลังงานในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นทางด้านการวางแผนการผลิตการจำหน่าย การใช้พลังงาน และการกำหนดนโยบายราคาพลังงาน ยังกระจัดกระจายกันอยู่หลายหน่วยงานของรัฐ ยากต่อการควบคุมประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่ควบคุมการใช้ การประหยัดพลังงาน การจัดหาและพัฒนาพลังงานจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาแหล่งพลังน้ำขนาดต่าง ๆ ทั้งหมดนี้จึงเป็นปัญหาต่อการกำหนดนโยบายพลังงานให้สามารถดำเนินไปได้อย่างผสมผสานในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ

๓. เป้าหมาย

เพื่อให้การปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานในประเทศสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ที่จะลดการขาดดุลการค้าต่างประเทศ และช่วยแก้ไขฐานะทางการเงินของประเทศมิให้ใช้จ่ายเกินตัวอย่างหนักดังเช่นที่แล้วมา จึงตั้งเป้าหมายลดการใช้พลังงาน และลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศลง ขณะเดียวกันจะผลิตพลังงานทดแทนในประเทศโดยใช้ก๊าซธรรมชาติ ถ่านลิกไนท์ และพลังน้ำให้มากขึ้น และปฏิรูประบบบริหารพลังงานในช่วง ๕ ปีข้างหน้าไว้ดังนี้

๓.๑ **ลดอัตราการใช้พลังงานในประเทศโดยส่วนรวมลง** ไม่ให้ขยายตัวเกินอัตราร้อยละ ๔.๘ ต่อปี โดยเฉลี่ยใน ๕ ปีข้างหน้า โดยเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประหยัดการใช้พลังงานสาขาคมนาคมขนส่ง และสาขาอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ

๓.๒ **ลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมลงเฉลี่ยร้อยละ ๓ ต่อปี** ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

๓.๓ **ลดอัตราส่วนการพึ่งน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศลงร้อยละ ๗๕ ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดทุกประเภทในปี ๒๕๒๓ ให้เหลือเพียงร้อยละ ๔๖ ในปี ๒๕๒๙** โดยการผลิตและการใช้แหล่งพลังงานในประเทศขึ้นมาใช้ทดแทน คือ ก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำและถ่านหินลิกไนท์ และพลังงานนอกแบบอื่น ๆ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการผลิตพลังงานภายในประเทศ เพื่อทดแทนน้ำมันปิโตรเลียมไว้ดังนี้.

(๑) **กำหนดเป้าหมายการผลิตก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย** จากวันละ ๒๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นเป็นวันละไม่ต่ำกว่า ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตภายในปี ๒๕๒๙ โดยก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติให้มีกำลังแยกก๊าซได้ไม่ต่ำกว่าวันละ ๓๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตภายในปี ๒๕๒๙

(๒) **เพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำขึ้นประมาณ ๒ เท่าตัว** จาก ๑,๒๖๙ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๓ เป็นประมาณ ๒,๐๑๓ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๙

(๓) **เพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าจากการใช้ถ่านหินลิกไนท์** จาก ๒๑๐ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๓ ขึ้นเป็นประมาณ ๘๘๕ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๙

(๔) **เพิ่มการใช้พลังงานนอกแบบอื่น ๆ** (พลังงานจากแอลกอฮอล์ ขยะ ไม้โตเร็ว พลังน้ำขนาดเล็ก หินน้ำมัน ก๊าซชีวภาพ ความร้อนใต้พิภพ แสงอาทิตย์ และ ลม) ให้ได้เทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ ๒๒๐–๒๙๐ ล้านลิตร ภายในปี ๒๕๒๙

๓.๔ **ขยายขีดความสามารถโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ** เป็นประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ บาเรลต่อวันปฏิทินภายในปี ๒๕๒๙

๓.๕ **ขยายการพัฒนาไฟฟ้าไปสู่ชนบท** เพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๓๑,๕๒๓ หมู่บ้าน คือเพิ่มจาก ๑๘,๕๑๑ หมู่บ้านในปี ๒๕๒๓ เป็นประมาณ ๕๐,๐๓๔ หมู่บ้านภายในปี ๒๕๒๙ หรือเพิ่มจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้ จากร้อยละ ๓๖ ในปี ๒๕๒๓ เป็นประมาณร้อยละ ๙๒ ในปี ๒๕๒๙

๓.๖ เพิ่มปริมาณการสำรองตามกฎหมายสำหรับน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม ให้พอใช้ในยามวิกฤติการณ์ต่าง ๆ โดยเพิ่มจากปัจจุบัน ๓๖ วัน เป็น ๖๐ วันของการใช้ภายในปี ๒๕๒๙

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

เพื่อดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมายพลังงานที่กำหนดไว้ดังกล่าว แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดแนวนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้.–

๔.๑ แนวนโยบาย

(๑) **เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน** โดยเน้นประสิทธิภาพการใช้พลังงานต่อหน่วยการผลิตให้เกิดการประหยัดและลดการใช้พลังงานต่อหน่วยงานการผลิตลงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้พลังงานในการขนส่งทางถนนและกิจการอุตสาหกรรมนอกเหนือจากการประหยัดพลังงานจากการขนส่งเป็นสำคัญแล้ว ยังจะต้องปรับโครงสร้างการขนส่งให้เข้าสู่ระบบขนส่งที่ใช้พลังงานน้อย คือการขนส่งทางน้ำและรถไฟให้มากขึ้น ขณะเดียวกันจะขยายระบบสื่อสารและโทรคมนาคมเพื่อลดภาวะการเดินทางติดต่อให้น้อยลง และเร่งปรับปรุงการจราจรในเมืองใหญ่ให้คล่องตัว ส่วนทางด้านอุตสาหกรรมรัฐจะใช้มาตรการทางการเงิน การคลังจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงานให้เกิดการประหยัดและปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตที่ใช้พลังงานต่อหน่วยน้อยลงด้วย

(๒) **ปรับนโยบายราคาพลังงานทุกประเภท** ให้สอดคล้องทันเหตุการณ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมและให้ราคาพลังงานได้เป็นไปตามภาวะความเป็นจริงโดยไม่ให้มีการชดเชยจากรัฐ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้พลังงานทดแทนกันขึ้นจากราคาที่ไม่ได้สัดส่วนกัน ขณะเดียวกันจะต้องเป็นราคาที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ใช้ด้วย

(๓) **เร่งพัฒนาพลังงานที่มีต้นกำเนิดในประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ** โดยเร่งให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสำรวจปิโตรเลียมบนบกและในทะเล การพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย การสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังน้ำและถ่านหินลิกไนท์เพิ่มให้มากขึ้น การทดลองสาธิตการผลิตพลังงานจากหินน้ำมัน การสำรวจแร่ยูเรเนียมและพัฒนาพลังงานนอกแบบอื่น ๆ พร้อมกันไป ทั้งนี้ จะพัฒนาระบบจัดหาและสำรองพลังงานในประเทศให้สามารถสนองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติในอนาคตให้ได้

(๔) **สนับสนุนการลงทุนในกิจการพลังงานของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ** และส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาแหล่งพลังงาน **การจัดหาซื้อขายและการสำรองพลังงาน**

(๕) **เร่งรัดให้มีการผลิตการใช้พลังงานในรูปแบบและสัดส่วนที่เหมาะสมในชนบท** และจัดให้มีแผนการดำเนินการด้านการจัดหา การผลิต และการใช้พลังงานที่สอดประสานกัน และคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศพร้อมกันไปด้วย

๔.๒ มาตรการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน มาตรการเฉพาะเพื่อให้แผนการปรับโครงสร้างพลังงานสามารถบรรลุเป้าหมายและแนวนโยบายหลักที่วางไว้มีดังนี้.–

๔.๒.๑ มาตรการประหยัดการใช้พลังงาน

ก. สาขาคมนาคมและขนส่ง

(๑) ปรับปรุงระบบการจราจรระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยกำหนดเส้นทางเดินรถกำหนดเวลาจอดและจุดจอดของรถในเขตที่มีการจราจรคับคั่ง กำหนดเวลาเข้าทำงานและเลิกงานของราชการ รัฐวิสาหกิจและสถานศึกษาใหม่ โดยพิจารณาลักษณะการเคลื่อนไหวของประชาชนและยานพาหนะในช่วงเวลาเร่งรัดอย่างเหมาะสม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการจราจรติดขัด จัดระบบแท็กซี่ใหม่โดยจัดที่จอดประจำตามศูนย์การค้า โรงแรม และย่านชุมชนต่าง ๆ สนับสนุนเร่งรัดจัดการก่อสร้างระบบทางด่วนพิเศษ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้ให้เสร็จโดยเร็ว

(๒) ปรับปรุงระบบภาษียานพาหนะส่วนบุคคลให้ขึ้นอยู่กับขนาดของความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงและมีลักษณะก้าวหน้า เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ยานพาหนะที่มีขนาดเล็กลงหรือใช้บริการขนส่งสาธารณะซึ่งสิ้นเปลืองพลังงานน้อยกว่าและกวดขันการต่อทะเบียนพาหนะที่เก่าและชำรุดหมดสภาพเพื่อประหยัดการใช้น้ำมัน

(๓) ส่งเสริมให้มีการติดต่อโดยผ่านระบบสื่อสารและโทรคมนาคมของรัฐ เช่น โทรศัพท์ โทรเลข มากขึ้น โดยปรับปรุงประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการใช้บริการให้ดียิ่งขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการติดต่อด้วยตนเอง

(๔) ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยปรับปรุงการขนส่งสินค้าทางรถไฟให้รวดเร็วและเพียงพอเพื่อให้มีการใช้บริการทางรถไฟมากขึ้นเนื่องจากการขนส่งสินค้าทางรถไฟสิ้นเปลืองพลังงานน้อยกว่าการขนส่งทางบกอื่น ๆ

(๕) ปรับปรุงระบบขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางน้ำ ซึ่งเป็นระบบคมนาคมที่ใช้พลังงานน้อยที่สุดให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณที่ลุ่มภาคกลางมีแม่น้ำสำคัญ ๆ ที่สามารถจะใช้เป็นเส้นทางคมนาคมได้เป็นอย่างดี ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำท่าจีน และบริเวณชายฝั่งทะเล โดยการลงทุนขุดลอกร่องน้ำและขุดสันดอนที่ตื้นเขิน สร้างท่าเรือสำหรับรับส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้า โกดังเก็บสินค้าตามริมฝั่งแม่น้ำให้มากขึ้น

ข. สาขาอุตสาหกรรม

(๑) ให้โรงงานหรือกิจการอุตสาหกรรมที่มีการใช้พลังงานตั้งแต่ ๕๐๐ กิโลวัตต์ขึ้นไป หรือที่มีการใช้พลังงานจากน้ำมันเชื้อเพลิงทุกประเภทมีปริมาณรายวันมากกว่า ๑,๐๐๐ กิโลลิตรต่อปี และ/หรือที่มีการใช้พลังงานจากถ่านหินทุกชนิดมีปริมาณรายวันมากกว่า ๑,๒๐๐ ตันต่อปี จะต้องมีผู้รับผิดชอบประจำโรงงานจัดทำบันทึกจดสถิติรายละเอียดการผลิต การใช้พลังงานและผลผลิตในแต่ละขั้นตอนของขบวนการการผลิต รายงานต่อสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประจำทุกเดือน รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

(๑.๑) ชนิด ปริมาณ คุณสมบัติ และราคาของเชื้อเพลิงพลังงานที่ผลิตและที่ใช้

(๑.๒) ชนิดและปริมาณเชื้อเพลิงที่ใช้ในอุปกรณ์แต่ละชนิด

(๑.๓) ปริมาณเชื้อเพลิงหรือพลังงานความร้อนที่ใช้ต่อหน่วยผลิต

(๑.๔) รายละเอียด ติดตั้ง ดัดแปลง แก้ไขอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้พลังงาน

(๒) โรงงานที่มีการผลิตและการใช้พลังงานข้างต้นจะต้องจัดส่งบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการผลิต การใช้พลังงาน และการประหยัดพลังงานต่าง ๆ ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติและกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งรับผิดชอบด้านประหยัดพลังงานเป็นประจำทุกปี โดยโรงงานจะต้องมีผู้รับผิดชอบตามรายละเอียดข้อมูลที่ส่งมาให้ถูกต้องเป็นจริงทุกประการตามรายละเอียดดังนี้

(๒.๑) สถิติการใช้พลังงานของโรงงานที่ผ่านมา

(๒.๒) แผนการผลิตและการใช้พลังงานของโรงงานในอนาคต

(๒.๓) มาตรการการประหยัดพลังงานและผลการประหยัดพลังงานที่โรงงานได้ปฏิบัติมาแล้วประจำปี

(๒.๔) แผนการประหยัดพลังงานที่โรงงานคาดว่าจะกระทำในอนาคตพร้อมเหตุผลประกอบ

(๓) ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติ ร่วมกับ กระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งหน่วยบริการประหยัดพลังงานเคลื่อนที่ ให้บริการแก่โรงงานในด้านเสนอแนะ แก้ไข ปรับปรุง และเก็บวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการประหยัดพลังงานในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(๔) ขยายสินเชื่อแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่จะลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงานเพื่อประหยัดพลังงานเป็นพิเศษ โดยให้บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินดำเนินการในเรื่องนี้ ขณะเดียวกันจะต้องปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมสำหรับวัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้เพื่อการประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรมด้วย

(๕) ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนถือการประหยัดพลังงานเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนอีกด้านหนึ่ง

(๖) กำหนดมาตรฐานการใช้พลังงานของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทไว้ให้เป็นมาตรฐานสำหรับเปรียบเทียบประสิทธิภาพของการใช้พลังงานของโรงงานต่าง ๆ และกำหนดให้สิทธิพิเศษบางอย่างแก่โรงงานที่ได้มาตรฐานเช่น ขยายระยะเวลาการชำระภาษีรายได้ของบริษัท เก็บภาษีรายได้ในอัตราต่ำ หรือให้ใบรับรองชมเชย เป็นต้น

(๗) จัดให้มีการอบรมสัมนาและประชุมร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้รับผิดชอบของโรงงานอุตสาหกรรม ในการพิจารณาร่วมมือและประสานงานด้านการประหยัดพลังงานทั้งด้านการปรับปรุงแก้ไข ศึกษาและวิเคราะห์ถึงวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินการให้มีการประหยัดในโรงงานอุตสาหกรรม

ค. การรณรงค์และปรับค่านิยมในการประหยัดพลังงาน

(๑) เพิ่มหลักสูตรเกี่ยวกับพลังงานและการประหยัดพลังงานไว้ในการศึกษาทุกระดับ

(๒) ให้กรมประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนได้รณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้ประชาชนประหยัดพลังงาน

(๓) ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีในด้านการประหยัดพลังงานให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชน

(๔) ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติติดตามประเมินผล มาตรการประหยัดพลังงาน รายงานต่อรัฐบาลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ว่าการใช้และการประหยัดพลังงานบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด

(๕) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวทางด้านพลังงานด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นเพื่อระดมความร่วมมือกันประหยัดการใช้พลังงานในอนาคต

๔.๒.๒ การปรับปรุงโครงสร้างด้านราคาน้ำมัน

(๑) ให้รัฐกำหนดราคาพลังงาน เช่น ผลิตภัณฑ์น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์ และไฟฟ้า ให้สะท้อนถึงคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจของพลังงานและมีสภาพความเป็นจริง โดยไม่มีการชดเชยจากงบประมาณแผ่นดิน

(๒) ปรับอัตราค่าพลังงานให้มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการประหยัด

(๓) ปรับอัตราค่าพลังงานให้มีรายได้เพียงพอที่จะช่วยสมทบในการลงทุนเพื่อพัฒนาพลังงาน โดยไม่ให้เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน

(๔) ปรับราคาพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนิดให้น้อยลง เช่น ราคาน้ำมันเบนซินกับราคาน้ำมันดีเซลและก๊าซหุงต้มที่ใช้แทนน้ำมันเบนซิน โดย

(๔.๑) ทุกครั้งที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นและมีผลทำให้ต้นทุนน้ำมันภายในประเทศเพิ่มขึ้น รัฐจะต้องพิจารณาปรับราคาน้ำมันภายในประเทศให้สูงขึ้นด้วย โดยมิให้มีการชดเชยจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ราคาน้ำมันแสดงถึงความเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลน

(๔.๒) ในการปรับราคาน้ำมันแต่ละครั้ง ให้ลดความแตกต่างระหว่างชนิดให้น้อยลง โดยให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง พร้อมทั้งให้ปรับโครงสร้างราคาน้ำมันให้สอดคล้องกับระยะยาวด้วย โดยการศึกษาและวิเคราะห์ถึงต้นทุนการผลิตอุตสาหกรรม ผลกระทบของการขึ้นราคาและโครงสร้างภาษีน้ำมัน เป็นต้น

(๔.๓) กำหนดราคาก๊าซธรรมชาติที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงให้ใกล้เคียงกับราคาพลังงานที่นำไปใช้ทดแทน

(๔.๔) ปรับอัตราค่ากระแสไฟฟ้าทุกประเภทสำหรับอุตสาหกรรม และธุรกิจให้เท่าเทียมกันทั่วประเทศ เพื่อส่งเสริมการกระจายความเจริญสู่ส่วนภูมิภาค

(๔.๕) รัฐจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ด้วยการให้ข้อเท็จจริงในเรื่องเกี่ยวกับพลังงาน โดยเฉพาะน้ำมันให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนพร้อมที่จะรับกับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง

(๕) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดราคาพลังงานทุกประเภทเพื่อประโยชน์ในการวางแผนการใช้พลังงานในระยะยาว

๔.๒.๓ เร่งรัดการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศมาใช้แทนน้ำมัน โดยจัดให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนดำเนินการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้โดยเร็ว

ก. การสำรวจปิโตรเลียม

(๑) ให้กรมทรัพยากรธรณีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนและเร่งรัดเอกชนผู้ได้รับสัมปทานสำรวจปิโตรเลียมบนบกและในทะเลให้ดำเนินการเจาะสำรวจตามข้อผูกพัน

(๒) ให้กรมพลังงานทหารเร่งรัดการเจาะสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำมันที่ฝาง และในพื้นที่สำรองในแอ่งเชียงใหม่ ลำปาง แพร่ เชียงราย โดยจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ และโดยร่วมทุนเจาะสำรวจกับเอกชน

(๓) ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และกรมการพลังงานทหารร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบายการขยายขอบเขตการสำรวจปิโตรเลียม โดยหน่วยงานของรัฐในขั้นต่อไป

ข. การพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและกรมทรัพยากรธรณีร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดสนับสนุนให้การดำเนินงานพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยบรรลุตามเป้าหมาย

ค. การสำรวจและพัฒนาแหล่งถ่านหินลิกไนท์

(๑) ให้กรมทรัพยากรธรณี ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจแหล่งถ่านหินลิกไนท์ทั่วประเทศ เพื่อค้นหาและเพิ่มปริมาณสำรองถ่านหินลิกไนท์

(๒) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเร่งรัดพัฒนาแหล่งถ่านหินลิกไนท์ เพื่อนำมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้มากขึ้น

(๓) ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษา ค้นคว้า และวิจัยการใช้ประโยชน์ถ่านหินลิกไนท์ทดแทนน้ำมันในอุตสาหกรรมให้มากยิ่งขึ้น

ง. การสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

(๑) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเร่งรัดการสำรวจและการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อ

ประโยชน์ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าให้มากขึ้น และให้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและวิธีแก้ไขผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมอันจะเกิดขึ้นจากการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย

(๒) สนับสนุนให้มีการดำเนินการสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจหรือความมั่นคงเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

จ. ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยดำเนินการก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติให้แล้วเสร็จตามเป้าหมาย

ฉ. สนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอลและอุตสาหกรรมเคมีโดยใช้ผลิตภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ ที่จะได้จากโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในการผลิต

ช. การสำรวจและทดลองสาธิตการผลิตพลังงานจากหินน้ำมัน

(๑) การทดลองสาธิตการใช้หินน้ำมันเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานพลังงานแห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาวางแผนและดำเนินการทดลองสาธิตการใช้หินน้ำมันเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

(๒) การทดลองสาธิตการสกัดน้ำมันจากหินน้ำมัน ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กรมการพลังงานทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาวางแผนและดำเนินการทดลองสาธิตการสกัด และการกลั่นน้ำมันจากหินน้ำมัน

(๓) ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติร่วมศึกษาและกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าที่ใช้หินน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงและโรงงานสกัดน้ำมันจากหินน้ำมัน

ซ. การสำรวจและพัฒนาแร่นิวเคลียร์

(๑) ให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการสำรวจแหล่งแร่ยูเรเนียม เพื่อหาปริมาณสำรองเพิ่มเติม ตลอดจนการสำรวจปริมาณสำรองแร่โมนาไซท์

(๒) ให้สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติดำเนินการทดลองการผลิตเยลโล่วเคค จากแร่โมนาไซท์ และจากแร่ยูเรเนียมที่สำรวจพบในประเทศ

ฌ. การสำรวจและพัฒนาพลังงานความร้อนใต้พิภพ

(๑) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยร่วมกับกรมทรัพยากรธรณีและสำนักงานพลังงานแห่งชาติ สำรวจแหล่งพลังงานความร้อนใต้พิภพในภาคเหนือเพื่อหาแหล่งที่มีศักยภาพสูงพอแก่การผลิตพลังงานไฟฟ้า

(๒) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการผลิตพลังงานไฟฟ้าตามโครงการขั้นต่อไป

๔.๒.๔ ส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา การผลิต และการใช้พลังงานนอกแบบ

(๑) เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐและสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทำการวิจัยและ

พัฒนาพลังงานนอกแบบ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และพลังงานชีวภาพ เป็นต้น โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ให้สอดคล้องกับแผนงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้

(๒) สนับสนุนให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและศึกษาความเหมาะสมก่อนการลงทุน เพื่อพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานนอกแบบในประเทศ ตลอดจนร่วมดำเนินการดังกล่าวกับนานาประเทศ โดยการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับการพัฒนาพลังงานประเภทอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

(๓) ให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการผลิตและการใช้พลังงานนอกแบบชนิดใหม่ ๆ ที่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ และ/หรือในการช่วยประหยัดพลังงาน โดยดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น กำหนดมาตรฐานอุปกรณ์สำหรับพลังงานดังกล่าว ใช้มาตรการด้านการเงินและการคลัง เพื่อชักจูงให้ทั้งผู้ผลิตและผู้ใช้สนใจในการลงทุนและในการใช้พลังงานนอกแบบชนิดใหม่ที่คิดค้นได้อย่างแพร่หลายต่อไป

๔.๒.๕ ปรับปรุงการจัดหา การสำรวจ และขยายขีดความสามารถของโรงกลั่นน้ำมัน

ก. กระจายแหล่งซื้อน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม โดย

(๑) ทำสัญญาจัดซื้อน้ำมันระยะยาวจากแหล่งที่มั่นคงและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหลาย ๆ แหล่ง

(๒) ให้กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดหาน้ำมันโดยอาศัยอำนาจต่อรองในการค้าข้าวและอาหาร

ข. สำรองน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมเพื่อใช้ในยามวิกฤติการณ์ต่าง ๆ รวมกันให้เพียงพอในระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๖๐ วัน โดย

(๑) ให้โรงกลั่นน้ำมันสำรองน้ำมันดิบตามกำลังกลั่นของโรงกลั่นน้ำมันให้ใช้ได้ในระยะเวลาโดยเฉลี่ย ๓๕ วัน

(๒) ให้บริษัทจำหน่ายหรือโรงกลั่นน้ำมันสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมตามสัดส่วนของการจำหน่ายให้ใช้ได้ในระยะเวลาโดยเฉลี่ย ๒๕ วัน

(๓) รัฐโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยสำรองน้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมตามความต้องการใช้ในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและกิจการทหาร โดยการสร้างคลังน้ำมันกระจายตามจุดสำคัญ ๆ ทั่วประเทศ

(๔) กระตุ้นให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีการตกลงในการสำรองน้ำมันเพื่อความมั่นคงในด้านพลังงานของอาเซียน

ค. ขยายและ/หรือก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อเพิ่มกำลังการกลั่นให้สามารถสนองความต้องการใช้ในประเทศในขนาดและกรรมวิธีการกลั่นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติมากที่สุด โดยการสนับสนุนให้รัฐ เอกชน และ/หรือรัฐและเอกชนลงทุนในการนี้

๔.๒.๖ ดำเนินมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาพลังงาน หรือกิจการผลิตและการใช้พลังงานทุกประเภท ขณะเดียวกันสนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานที่ได้รับจากวัสดุเหลือใช้ การเกษตร การอุตสาหกรรมและกิจการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่นด้วย

๔.๒.๗ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารด้านพลังงานของประเทศ

ก. สนับสนุนการรวมหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับพลังงานให้รวมอยู่ภายใต้สายงานการบังคับบัญชาเดียวกัน

ข. ศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมเพื่อกำหนดแนวทางปรับปรุงการบริหาร องค์กรด้านพลังงานภายในประเทศให้เป็นระบบยิ่งขึ้น โดย

(๑) แก้ไขปรับปรุงคณะกรรมการและ/หรือ อนุกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานมิให้มีการซ้ำซ้อนกันและให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการของทุกคณะกรรมการ และ/หรืออนุกรรมการที่ตั้งขึ้นไม่ว่าจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการและ/หรือคณะอนุกรรมการใด ๆ ก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานและการประสานงานของคณะกรรมการ และ/หรือคณะอนุกรรมการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

(๒) ให้ปรับปรุงบทบาทของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ โดยให้เน้นในด้านการกำหนดนโยบายการวางแผนและการประสานแผนพลังงานของประเทศและลดบทบาทในด้านการเข้าไปดำเนินการก่อสร้างโครงการให้น้อยลง

(๓) เร่งรัดการพิจารณาการรวมไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าทุกประเภทในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นอัตราเดียวกัน และเพื่อประสิทธิภาพในการวางแผนบริหาร และดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายไฟฟ้าของประเทศ

๔.๒.๘ พัฒนากำลังคนในสาขาพลังงานให้มีความรู้ความชำนาญในการสำรวจ วิจัย วางแผนพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานที่สำคัญ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สามารถผลิตกำลังคนในสาขาพลังงานสอดคล้องกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นและขณะเดียวกันจะจัดให้มีการฝึกอบรมแลกเปลี่ยนถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ด้านพัฒนาพลังงาน และส่งเสริมให้มีการวิจัยด้านพลังงานชนิดต่าง ๆ มากขึ้น

๔.๒.๙ สนับสนุนการจัดทำแผนหลักพลังงานของประเทศที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติกำลังดำเนินการอยู่ให้แล้วเสร็จตามหมายกำหนดในต้นปี ๒๕๒๕ เพื่อใช้เป็นหลักในการวางนโยบายด้านการบริหารพลังงานของประเทศในระยะยาว โดยให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้า ๓ แห่ง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการศึกษา วางแผนการใช้และการจัดหาพลังงานให้สอดคล้องกับแผนหลักพลังงานของประเทศ ต่อไป

บทที่ ๗

แผนการปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสาร

๑. สรุปสถานการณ์ด้านการพัฒนาระบบการขนส่งและการสื่อสารในระยะที่ผ่านมา

ในช่วง ๒๐ ปี นับตั้งแต่ได้มีการบูรณะและพัฒนาขยายระบบการขนส่งและการสื่อสารของประเทศตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นบริการสนับสนุนระบบการผลิตและการตลาดให้เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และเพื่อเป็นเครื่องกระจายความเจริญและผลการพัฒนาออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทให้ทั่วถึงนั้น รัฐได้มุ่งพัฒนาขยายโครงข่ายของการขนส่งทางบกโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบถนนเป็นหลัก โดยถือว่าระบบถนนเป็นบริการขนส่งพื้นฐานที่ให้ความสะดวกรวดเร็วและเป็นการขนส่งให้ถึงจุดหมายปลายทางโดยตรง และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับการขนส่งช่วงสั้น ๆ การพึ่งระบบถนนในช่วงนั้นเพราะว่าประเทศอยู่ใน "ยุคน้ำมันราคาถูก" นอกจากนั้นการลงทุนขยายระบบถนนได้เปรียบทางภูมิศาสตร์กว่าระบบการขนส่งทางด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะการขนส่งทางน้ำซึ่งมีข้อจำกัดทางธรรมชาติ เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนบน เป็นต้น

ผลปรากฏว่า ได้มีการขยายการก่อสร้างโครงข่ายระบบถนนออกไปอย่างรวดเร็วจากความยาวของถนนที่มีอยู่เพียง ๘,๕๐๐ กิโลเมตรในปี ๒๕๐๔ มาเป็น ๑๐๔,๐๐๐ กิโลเมตรในปัจจุบัน แยกออกได้เป็นทางหลวงแผ่นดิน ๑๔,๐๐๐ กิโลเมตร ทางหลวงจังหวัด ๓๐,๐๐๐ กิโลเมตร ทางหลวงท้องถิ่นและทางหลวงชนบท ๖๐,๐๐๐ กิโลเมตร และในช่วงเดียวกันจะเห็นได้ว่า ระบบรถไฟนั้นเกือบจะไม่มีการขยายเส้นทางใหม่เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม และปัจจุบันก็ยังมีระยะทางรถไฟยาวทั้งสิ้นเพียง ๓,๘๐๐ กิโลเมตร การพัฒนากิจการรถไฟที่ผ่านมาส่วนใหญ่ได้เป็นไปในเรื่องการปรับปรุงบริการที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น แต่ก็ไม่สามารถแข่งขันกับระบบถนนได้มากนัก

ทางด้านการขนส่งทางน้ำ ซึ่งเคยเป็นระบบการขนส่งหลักของประเทศตั้งแต่โบราณมา ก็ได้ลดความสำคัญลงไปในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมิได้มีการลงทุนบูรณะระบบการขนส่งทางน้ำเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีแม่น้ำลำคลองภายในประเทศรวมความยาวประมาณ ๔,๙๐๐ กิโลเมตร แต่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทุกฤดูกาลเพียง ๑,๐๐๐ กิโลเมตรเท่านั้น ส่วนระบบการเดินเรือชายฝั่งทะเล ซึ่งมีชายฝั่งทะเลยาวถึง ๒,๗๐๐ กิโลเมตร ก็มิได้มีการใช้ประโยชน์ในเชิงการขนส่งเท่าที่ควรและยังไม่สามารถแข่งขันกับระบบถนนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศมีเพียงแห่งเดียว คือ ท่าเรือกรุงเทพ ได้ถึงจุดอิ่มตัวแล้วและมีขีดจำกัดในการรับเรือขนาดใหญ่ด้วย นอกจาก

นั้นด้านพาณิชยนาวียังมีกองเรือพาณิชย์ของประเทศรวมระวางทั้งหมดอยู่เพียง ๓๐๐,๐๐๐ เดทเวทตัน และส่วนใหญ่เป็นเรือแบบดั้งเดิมมีอายุการใช้งานมาก ทำให้ต้องอาศัยเรือต่างประเทศในการขนสินค้าเข้า–ออก ถึงร้อยละ ๙๕

สำหรับด้านการขนส่งทางอากาศนั้น ถึงแม้จะมีกลุ่มผู้ใช้บริการเป็นจำนวนจำกัด แต่ก็มีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวภายในประเทศ และมีแนวโน้มจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต จึงได้มีการพัฒนาสายการบินภายในประเทศค่อนข้างจะสมบูรณ์ โดยมีเที่ยวบินบินประจำเชื่อมชุมชนเมืองสำคัญ ๆ และเมืองหลักต่าง ๆ กว่า ๒๐ แห่ง ส่วนด้านการบินระหว่างประเทศนั้น ก็ได้ก้าวหน้าไปพอสมควรแต่ท่าอากาศยานแห่งชาติมีอยู่เพียงแห่งเดียวและค่อนข้างแออัดในสภาพปัจจุบัน เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งอาจจะทำให้ประเทศไทยสูญเสียความเป็นศูนย์กลางการบินพาณิชย์ของภูมิภาคนี้ในระยะยาวได้

ส่วนระบบการสื่อสาร ซึ่งเป็นบริการสนับสนุนที่ได้มีส่วนช่วยลดปริมาณการขนส่งที่ไม่จำเป็นลงนั้น การพัฒนาระบบการสื่อสารขั้นพื้นฐานได้พัฒนาไปในระดับที่เหมาะสมแล้ว อันได้แก่ไปรษณีย์โทรเลข แต่ในด้านโทรศัพท์ยังไม่สามารถสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในชุมชนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ถึงแม้ว่าเลขหมายโทรศัพท์ทั่วประเทศได้ขยายจากจำนวน ๘๓,๐๐๐ เลขหมายในปี ๒๕๐๙ เป็น ๔๘๐,๐๐๐ เลขหมายในปัจจุบันแล้วก็ตาม ส่วนกิจการสื่อสารอื่น ๆ เช่น การสื่อสารโดยใช้ดาวเทียม เคเบิ้ลใต้น้ำมีแนวโน้มว่าจะมีบทบาทสำคัญต่อไป สำหรับการติดต่อกับต่างประเทศก็ได้เริ่มมีการพัฒนามากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔

จากการประเมินสถานการณ์ที่ผ่านมาพอจะสรุปได้ว่า การพัฒนาด้านการขนส่งที่ผ่านมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของ "ยุคน้ำมันราคาถูก" เป็นหลักจึงทำให้มีการขยายการก่อสร้างโครงข่ายระบบถนนเชื่อมโยงทั่วประเทศไปอย่างรวดเร็วและกลายเป็นระบบการขนส่งหลักของประเทศไป โดยได้ทอดทิ้งระบบการขนส่งทางรถไฟ และระบบการขนส่งทางน้ำซึ่งกลายเป็นระบบการขนส่งรองลงไป ดังจะเห็นได้จากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ งบพัฒนาการคมนาคมซึ่งได้รับจัดสรรเฉลี่ยถึงร้อยละ ๑๕ ของงบพัฒนาทั้งหมดส่วนใหญ่ได้จัดสรรให้แก่โครงการพัฒนาการขนส่งทางบกถึงร้อยละ ๘๖.๖ ซึ่งในจำนวนนี้กว่าร้อยละ ๙๐ เป็นโครงการก่อสร้างระบบถนน ในขณะที่การจัดสรรงบพัฒนาด้านการขนส่งทางน้ำ ทางอากาศ และการสื่อสารมีส่วนได้เพียงร้อยละ ๓.๔, ๘.๓ และ ๑.๗ ตามลำดับเท่านั้น ดังนั้น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ซึ่งเป็น "ยุคน้ำมันแพง" จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างการพัฒนาด้านการขนส่งและการสื่อสารให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านพลังงานและให้โครงสร้างระบบการขนส่งมีความสมดุลมากขึ้น โดยเฉพาะระบบถนน รถไฟ และทางน้ำ

๒. ประเด็นปัญหา

สถานการณ์ด้านการพัฒนาระบบการขนส่งและการสื่อสารที่กล่าวมาแล้ว พอจะส่อให้เห็นถึงปัญหาหลักของโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารในด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ ปัญหาความไม่สมดุลของโครงสร้างระบบการขนส่งที่มุ่งใช้ระบบถนนเป็นหลักมากเกินไป ซึ่ง

ต้องใช้พลังงานมากกว่าระบบรถไฟหรือระบบทางน้ำประมาณ ๓ เท่าตัว ดังจะเห็นได้จากประมาณการขนส่งสินค้าทั่วประเทศในปัจจุบันปีละ ๙๓ ล้านตันนั้นเป็นการขนส่งโดยใช้ระบบถนนถึงร้อยละ ๘๕ ใช้ระบบทางน้ำและทางรถไฟร้อยละ ๙ และ ๖ ตามลำดับเท่านั้น ส่วนทางด้านการขนส่งผู้โดยสารนั้น จากสถิติของปี ๒๕๒๑ ซึ่งมีการขนส่งผู้โดยสารรวมประมาณ ๙๐,๐๐๐ ล้านคน–กิโลเมตร ก็เป็นการขนส่งโดยใช้ระบบถนนถึงร้อยละ ๙๓ และใช้ระบบรถไฟเพียงร้อยละ ๖.๗ และระบบทางอากาศเพียงร้อยละ ๐.๓ เท่านั้น

นอกจากนี้แล้วจะเห็นได้ว่านโยบายการลงทุนการพัฒนาระบบการขนส่งของรัฐที่ผ่านมา รัฐได้ชดเชยผู้ใช้ถนนมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากรายได้ทั้งหมดจากการเก็บค่าผ่านทาง ภาษีน้ำมันที่ใช้ในการขนส่งและภาษีรถยนต์ ยังมีสัดส่วนไม่เหมาะสมกันกับการลงทุนก่อสร้างและบำรุงรักษาในแต่ละปี ส่วนการขนส่งทางรถไฟและทางน้ำนั้น ผู้ใช้บริการจะต้องจ่ายค่าบริการเต็ม และรัฐชดเชยน้อยมากจึงทำให้เกิดความต้องการใช้บริการขนส่งทั้ง ๓ รูปแบบเป็นไปอย่างบิดเบือน และไม่สมดุลกัน กล่าวคือ คนนิยมใช้ถนนมากเพราะสะดวก ถูก จึงถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้มีการเลือกใช้ระบบการขนส่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนั้น โครงสร้างภาษีน้ำมันได้ถูกบิดเบือนมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่น้ำมันดีเซลมีราคาถูกนั้นทำให้กิจการขนส่งด้านรถบรรทุกสินค้ามีลักษณะที่ไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ

๒.๒ โครงสร้างระบบการขนส่งใช้พลังงานในสัดส่วนที่สูงสุดและขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ การขนส่งเป็นสาขาที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงถึงร้อยละ ๔๒ ของการใช้น้ำมันทั้งหมดซึ่งนับว่าสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการขนส่งของประเทศอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้พลังงานเชื้อเพลิงไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของการใช้น้ำมันทั้งหมด จึงนับได้ว่าโครงสร้างการขนส่งของประเทศไทยยังไม่เหมาะสมกับสภาพการพลังงานของประเทศและจำเป็นต้องปรับโครงสร้างระบบการขนส่งให้มีการใช้พลังงานในลักษณะที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นมา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านพลังงานของประเทศในอนาคต

๒.๓ ปัญหาความแออัดของการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่อื่น ๆ เนื่องจากโครงสร้างระบบการขนส่งของประเทศยังอาศัยระบบถนนเป็นหลัก ซึ่งเป็นโครงข่ายที่มีลักษณะเป็นรัศมีวงเข้าสู่ศูนย์กลาง ปริมาณการจราจรทวีความหนาแน่นมากขึ้นเมื่อมาใกล้ศูนย์กลางชุมชนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการเติบโตของเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งของกรุงเทพมหานครนั้น ทำให้จำนวนยานพาหนะโดยเฉพาะรถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นมากแสดงให้เห็นว่าขาดระบบบริการขนส่งผู้โดยสารสาธารณะที่ดีและมีมาตรฐาน จึงก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดทวีความรุนแรงขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครและปัญหานี้จะขยายตัวไปเกิดขึ้นในชุมชนศูนย์กลางอื่น ๆ ด้วย เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา เป็นต้น ผลของความแออัดของการจราจรในชุมชนเมืองใหญ่เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเป็นอย่างยิ่งทั้งในแง่ของการเผาผลาญน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเปล่าประโยชน์ การเสียเวลา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มองไม่เห็น หากพิจารณาจากสถิติการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในกรุงเทพมหานครที่สูงกว่าส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ถึง ๖ เท่าตัวแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาความแออัดของการจราจรนี้มีส่วนสัมพันธ์กับโครงสร้างระบบการขนส่งในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

๒.๔ ปัญหาด้านกฎหมายและความหย่อนยานในการบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการขนส่งและการสื่อสาร จำเป็นจะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการที่ได้เปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น การเก็บภาษีพิเศษรถบรรทุก ๑๐ ล้อตามน้ำหนักของเพลา สำหรับใช้เป็นค่าบำรุงรักษาทางหลวง เนื่องจากรถบรรทุกดังกล่าวมีส่วนในการทำลายถนนมากกว่ารถยนต์ธรรมดาในสัดส่วนเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ เท่า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือ ความหย่อนยานในการบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ ดังจะเห็นได้ชัดจากการขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้าทางถนนที่เป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและมีการละเมิดกฎจราจรอยู่เป็นประจำ ทำให้เกิดผลติดตามมาในด้านความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากอุบัติเหตุบนถนนเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในช่วงปี ๒๕๑๔–๒๕๒๒ มีอุบัติเหตุบนถนนเพิ่มขึ้นจาก ๘,๗๒๓ ราย เป็น ๒๓,๑๒๐ หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒๐ ต่อปี และมีจำนวนผู้บาดเจ็บเสียชีวิตเพิ่มขึ้นจาก ๙,๗๐๐ ราย เป็น ๓๐,๐๐๐ ราย หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒๖ ต่อปี อนึ่งอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินในลักษณะที่รุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับ ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องกวดขันมาตรการบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎจราจรอย่างเคร่งครัด เพราะนอกจากจะช่วยลดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินแล้วยังจะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและระบบการส่งให้ดียิ่งขึ้น

๒.๕ ปัญหาการบริหารระบบการขนส่งและการสื่อสารปัจจุบันยังขาดหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวบรวมสถิติข้อมูล วางแผน และประสานงานการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามแผน ในลักษณะที่จะใช้ประโยชน์ของแต่ละระบบการขนส่งและการสื่อสารให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อเศรษฐกิจส่วนรวม และสอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงด้านพลังงานและอื่น ๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ ปัญหาดังกล่าวแม้จะเกิดขึ้นในเกือบทุกสาขาการพัฒนา แต่เมื่อคำนึงถึงเงินลงทุนที่รัฐได้ใช้จ่ายไปเพื่อก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งและการสื่อสาร ซึ่งสูงถึงปีละกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ก็ยิ่งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาการบริหารระบบการขนส่งและการสื่อสารของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ให้สามารถปรับโครงสร้างได้อย่างจริงจัง

๓. เป้าหมาย

เพื่อให้การปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารได้ผลสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ที่จะใช้พลังงานน้ำมันอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยเพิ่มการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการพาณิชยนาวี เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าต่างประเทศนั้น ได้กำหนดเป้าหมายที่จะปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารของประเทศไว้ดังนี้

๓.๑ เป้าหมายการพัฒนาการขนส่งทางบก

๓.๑.๑ ทางหลวง

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะให้มีการชลอการก่อสร้างถนนลง นอกจากทางหลวงในชน

บท แต่จะเน้นการบูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดที่มีอยู่เป็นหลัก นอกจากนั้นรัฐกำหนดเป้าหมายที่จะเรียกเก็บค่าผ่านทางภาษีล้อเลื่อน และภาษีน้ำมัน (ที่ใช้ในการขนส่ง) ไปใช้เป็นงบพัฒนาและบำรุงรักษาทางหลวงให้มากที่สุด กล่าวคือ เป็นวิธีการลงทุนพัฒนาทางหลวงให้สามารถเลี้ยงตัวเองโดยเรียกเก็บจากผู้ใช้ทางให้มากที่สุด โดยรัฐมีเป้าหมายให้ผู้ใช้ทางต้องเสียค่าบริการในอัตราที่เหมาะสมและเป็นธรรมเช่นเดียวกับการขนส่งด้านอื่น ๆ เช่น ทางรถไฟ ทางน้ำ และทางอากาศ ซึ่งต้องเลี้ยงตัวเองมาโดยตลอดและรัฐเข้าไปชดเชยน้อยมาก

๓.๑.๒ การขนส่งทางถนน

(๑) ก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารในตัวจังหวัดรวม ๔๐ จังหวัดในตัวอำเภอที่เป็นชุมทางขนส่งทางถนน ๑๒ แห่ง เพื่อพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะให้ดีขึ้น

(๒) ก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าชานเมืองกรุงเทพรวม ๔ แห่งและสถานีขนส่งสินค้าชานเมืองหลักรวม ๓ เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา (หาดใหญ่) เพื่อลดการแออัดของการจราจรและปรับปรุงกิจการขนส่งโดยรถบรรทุกให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๑.๓ การจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร

(๑) ก่อสร้างระบบทางด่วนเพิ่มขึ้น ๑ สาย และระบบขนส่งมวลชน (รถไฟฟ้า) ไม่เกิน ๒ สาย เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดใน กทม.

(๒) ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มเติม ๓ แห่งบริเวณนนทบุรี ปทุมธานี และช่วงนนทบุรีถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา

(๓) ก่อสร้างระบบถนน และจัดระบบการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครเพื่อส่งเสริมการขนส่งทางถนนในเมืองและระหว่างเมืองให้สอดคล้องกับการขนส่งประเภทอื่นด้วย

๓.๑.๔ ทางรถไฟ

ขยายบริการการขนส่งทางรถไฟให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๐.๓ ต่อปี (แผน ฯ ๔ ร้อยละ ๖.๘ ต่อปี) โดยการ

(๑) เพิ่มจำนวนผู้โดยสารจาก ๗๔.๓ ล้านคน/ปี (หรือ ๘,๘๖๑ ล้านคน/กม.) ในปี ๒๕๒๓ เป็น ๑๑๗.๖ ล้านคน/ปี (หรือ ๑๖,๖๐๐ ล้านคน/กม.) ในปี ๒๕๒๙

(๒) เพิ่มปริมาณสินค้าที่จะบรรทุกจาก ๖.๓๐ ล้านตัน/ปี (หรือ ๒,๙๔๒ ล้านตัน–กม.) ในปี ๒๕๒๓ เป็น ๑๓.๐๐ ล้านตัน/ปี (หรือ ๕,๖๙๔ ล้านตัน–กม.) ในปี ๒๕๒๙

(๓) เพิ่มขีดความสามารถของการเดินรถโดยปรับปรุงทางสะพานย่านสถานี เพิ่มความจุของทางโดยสร้างทางคู่ ทางยกระดับ (โดยเฉพาะทางยกระดับให้การรถไฟ ฯ ทำการศึกษาอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมและเปรียบเทียบความจำเป็นเร่งด่วนในการลงทุนกับโครงการอื่น ๆ ของการรถไฟ ฯ เสียก่อน) ติดตั้งเครื่องอาณัติสัญญาณเพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณการขนส่งและความปลอดภัยของการดำเนินงาน รวมทั้งจัดหารถจักรดีเซลขนาดใหญ่และเล็ก

เพิ่มขึ้น ๙๗ คัน รถดีเซลราง ๔๘ ชุด รถโดยสาร ๖๒๔ คัน และรถสินค้า ๒,๕๕๗ คัน

(๔) สำรวจและสร้างทางสายใหม่ เพื่อรับปริมาณการขนส่งที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

๓.๒ เป้าหมายการขนส่งทางน้ำ

กำหนดเป้าหมายให้การขนส่งทางน้ำขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๔ ต่อปี กล่าวคือ

๓.๒.๑ การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ

(๑) เพิ่มปริมาณการขนส่งทางน้ำจาก ๑,๕๔๙,๐๐๐ ตัน ในปี ๒๕๒๑ เป็น ๒,๒๐๐,๐๐๐ ตัน ในปี ๒๕๒๙ (ไม่รวมสินค้าประเภทวัสดุก่อสร้าง) หรือเท่ากับร้อยละ ๑๗.๕ ของปริมาณการขนส่งทุกประเภทของประเทศรวมกัน

(๒) พัฒนาเส้นทางเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาจากกรุงเทพ ฯ ถึงจังหวัดนครสวรรค์ และในแม่น้ำน่านจากจังหวัดนครสวรรค์ถึงอำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตรให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๓) สร้างสถานีขนส่งสินค้าทางน้ำที่จังหวัดนครสวรรค์และที่อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร เพื่อเปิดเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางน้ำ

(๔) สร้างเรือลำเลียงเหล็กท้องแบนและเรือดัน เพื่อเป็นตัวอย่างและเปิดสาธิตแก่ประชาชนในการใช้ร่องน้ำทางเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำน่าน

๓.๒.๒ การขนส่งทางน้ำชายฝั่งทะเล

(๑) เพิ่มปริมาณการขนส่งชายฝั่งทะเลจาก ๕๕๗,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๒๑ เป็น ๑,๐๕๖,๐๐๐ ตัน ในปี ๒๕๒๙ (ไม่รวมสินค้าประเภทวัสดุก่อสร้าง) หรือเท่ากับร้อยละ ๘.๔ ของปริมาณการขนส่งทุกประเภทของประเทศรวมกัน

(๒) ก่อสร้างท่าเรือชายฝั่งพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดกระบี่ และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อสนับสนุนให้เปิดระบบการขนส่งชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพ

(๓) ขุดลอกและปรับปรุงร่องน้ำบ้านดอน และร่องน้ำปัตตานีให้เป็นร่องน้ำถาวรและให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

(๔) ขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือชายฝั่งทะเล เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพิ่มอีก ๑๓ ร่องน้ำ

๓.๓ เป้าหมายการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศและกิจการพาณิชยนาวี

(๑) ขยายการบรรทุกสินค้าเข้า–ออกโดยใช้เรือไทยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยกำหนดให้เพิ่มสัดส่วนการขนส่งสินค้าของเรือไทยจากร้อยละ ๕ ของปริมาณสินค้าเข้า–ออกทางทะเล ทั้งหมดในปัจจุบันเป็นร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๒๙ โดยขยายกองเรือพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีก ๓๕๘,๐๐๐ เดทเวทตัน

(๒) ออกแบบรายละเอียดและก่อสร้างศูนย์ฝึกพาณิชยนาวีถาวรระยะแรกจนแล้วเสร็จ ออกแบบรายละเอียดและต่อเรือฝึกภาคสำหรับนักเรียนเดินเรือพาณิชย์

(๓) พัฒนาท่าเรือน้ำลึกสัตหีบในภาคตะวันออกและก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ตในภาคใต้ให้แล้วเสร็จ

(๔) ขยายและปรับปรุงกองเรือพาณิชย์ของรัฐวิสาหกิจ

(๕) เปิดเส้นทางเดินเรือสายใหม่ที่ยังไม่มีเรือไทยเดินอยู่ในขณะนี้โดยเฉพาะเส้นทางอเมริกาและออสเตรเลีย

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนพัฒนาอู่ซ่อมสร้างเรือ ขนาด ๒๐,๐๐๐ เดทเวทตัน

(๗) ผลิตบุคลากร เพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการพาณิชยนาวีบนฝั่งในระดับอุดมศึกษาและต่ำกว่าอุดมศึกษาในสาขาธุรกิจการเดินเรือ เศรษฐกิจการขนส่งทางทะเล การบริหารท่าเรือ ช่างกลเรือ และสถาปัตยกรรมเรือ ให้เพียงพอกับความต้องการในการพัฒนากิจการพาณิชยนาวีของประเทศ

๓.๔ เป้าหมายการขนส่งทางอากาศ

(๑) ขยายกิจการขนส่งทางอากาศภายในประเทศ และอุตสาหกรรมการบินให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๐.๕ ต่อปี (แผน ฯ ๔ เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ ๙.๘ ต่อปี) โดยการเพิ่มเครื่องบินโบอิ้ง ๗๓๗ อีก ๒ ลำ ปรับปรุงและขยายท่าอากาศยานระหว่างประเทศในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก ๓ แห่ง คือ ที่เชียงใหม่ หาดใหญ่และ ภูเก็ตพร้อมทั้งพัฒนาท่าอากาศยานพิษณุโลกและขอนแก่นให้สามารถรับเครื่องบินโบอิ้ง ๗๓๗ ได้ด้วย

(๒) การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เพิ่มเครื่องบินโบอิ้ง ๗๔๗ อีก ๑ ลำ และแอร์บัสอีก ๓ ลำ

(๓) พัฒนาท่าอากาศยานกรุงเทพ ฯ (ดอนเมือง) ให้แล้วเสร็จและเตรียมการก่อสร้างท่าอากาศยานระหว่างประเทศสำหรับกรุงเทพ ฯ แห่งที่ ๒

(๔) พัฒนาศูนย์ซ่อมเครื่องบินให้ถึงระดับลำตัวกว้าง

(๕) จัดหาอุปกรณ์อุตุนิยมวิทยาต่าง ๆ เพื่อบริการข่าวอากาศการบินได้อย่างแม่นยำ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๓.๕ เป้าหมายการสื่อสารโทรคมนาคม

ขยายการสื่อสารเฉลี่ยร้อยละ ๑๐ ต่อปี (แผน ฯ ๔ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๙ ต่อปี) โดย

(๑) จัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์เพิ่ม ๕๐๐ แห่ง และตู้รับจดหมายเพิ่ม ๕,๐๐๐ ตู้

(๒) เพิ่มโทรศัพท์ภายในประเทศโดยเฉลี่ยเป็น ๒.๙๕ เครื่องต่อประชากร ๑๐๐ คนในปี ๒๕๒๙ เปรียบเทียบกับ ๐.๙๓ เครื่องต่อประชากร ๑๐๐ คน ในปี ๒๕๒๔

(๓) ขยายบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ โดยตั้งชุมสายระบบ เอส.พี.ซี. ขนาด ๑,๐๐๐ วงจรที่กรุงเทพ ฯ และ ๑๐๐ วงจรในต่างจังหวัด

(๔) เพิ่มบริการโทรเลขและเทเล็กซ์ โดยตั้งศูนย์ถ่ายทอดโทรเลขอัตโนมัติส่วนภูมิภาคขนาด ๓ วงจร และขยายบริการเทเล็กซ์ให้ทั่วถึงทุกจังหวัดรวม ๗๒๐ เลขหมาย

(๕) ขยายบริการวิทยุคมนาคม วิทยุติดต่อในแต่ละแห่งมีลูกข่ายเริ่มต้น ๑๐๐ เลขหมาย และเพิ่มเป็น ๒๐๐ เลขหมายในปีถัดไป

(๖) จัดหาระบบเรดาร์ควบคุมจราจรทางอากาศและระบบวิทยุสื่อสารการบินที่ทันสมัย ทดแทนระบบปัจจุบัน

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายการปรับโครงสร้าง ระบบการขนส่งและการสื่อสารที่วางไว้ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดแนวนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่แผนปฏิบัติดังนี้.–

๔.๑ แนวนโยบาย

(๑) ปรับโครงสร้างระบบการขนส่งภายในประเทศให้สมดุลมากขึ้น โดยลดความสำคัญของการพัฒนาด้านถนนลงและเพิ่มความสำคัญของการพัฒนาด้านรถไฟ ทางน้ำให้มากขึ้น เพื่อให้การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ปรับโครงสร้างระบบภาษี และนโยบายราคาค่าบริการขนส่งด้านต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างการขนส่งให้สมดุลขึ้น และสามารถเลี้ยงตัวเองได้เพื่อลดภาระการอุดหนุนด้านงบประมาณ

(๓) ปรับปรุงระบบการจราจรในเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะ กทม. ให้สามารถลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจลง

(๔) ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการลงทุนและการพัฒนาการขนส่งและการสื่อสารด้านต่าง ๆ

ทั้งนี้ มีแนวนโยบายที่สำคัญ ๆ สำหรับการขนส่งและการสื่อสารแต่ละประเภทดังนี้

๔.๑.๑ การขนส่งทางบก

ก. การขนส่งทางถนน

(๑) ชลอการขยายตัวทางด้านการก่อสร้างทางหลวงสายหลัก โดยเน้นทางหลวงในชนบทและการบำรุงรักษาถนนให้มากขึ้น พร้อมกับให้มีการใช้ถนนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

(๒) จัดระเบียบการขนส่งสินค้าที่ก่อให้เกิดการประหยัดและปรับปรุงบริการตลอดทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ

(๓) แก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดใน กทม. และเมืองใหญ่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยสนับสนุนให้มีการพัฒนาการขนส่งสาธารณะเพื่อลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลลง

ข. การขนส่งทางรถไฟ

(๑) ปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งทางรถไฟให้สามารถสนองความต้องการใช้บริการในอนาคตได้อย่างเพียงพอ และให้สามารถขนส่งสินค้าและผู้โดยสารในสัดส่วนที่สูงขึ้น

(๒) สนับสนุนให้เอกชนลงทุนในกิจการต่อเนื่องที่จะอำนวยความสะดวกต่อการให้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟในเชิงที่จะแข่งขันกับการขนส่งทางถนนได้

๔.๑.๒ การขนส่งทางน้ำ

(๑) ขยายการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและชายฝั่งทะเลให้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาท่าเทียบเรือ

(๒) พัฒนากิจการพาณิชยนาวี โดยการขยายกองเรือพาณิชย์ เปิดบริการเส้นทางเดินเรือสายใหม่และให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ด้านพาณิชยนาวีของไทยให้มากขึ้น

(๓) พิจารณาแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพาณิชยนาวี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจการพาณิชยนาวีเพิ่มขึ้น

(๔) ส่งเสริมอุตสาหกรรมการซ่อมและสร้างเรือในประเทศ โดยในช่วงแรกจะให้มีอู่ซ่อมเรือเดินทะเลที่สามารถซ่อมเรือไทยขนาดใหญ่ได้และสามารถต่อเรือขึ้นใช้เองในอนาคต

(๕) ก่อสร้างท่าเรือเดินทะเลในภาคตะวันออกและภาคใต้ เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

๔.๑.๓ การขนส่งทางอากาศ

(๑) ขยายและปรับปรุงกิจการขนส่งทางอากาศทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนอุตสาหกรรมการบินให้ปลอดภัยและเพียงพอกับความต้องการ

๔.๑.๔ การสื่อสาร

(๑) พัฒนากิจการสื่อสารทุกรูปแบบให้ประสานกันเพื่อลดการเดินทางและสอดคล้องกับนโยบายการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท

(๒) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนในการลงทุนผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมให้เพียงพอกับความต้องการ

(๓) ให้บริการวิทยุการบินที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ

๔.๑.๕ นโยบายอื่น ๆ

(๑) ศึกษาอัตราค่าบริการเกี่ยวกับการขนส่งและการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามสภาวะความเป็นจริง และให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้มากที่สุด

(๒) ส่งเสริมการใช้พลังงานด้านอื่น ๆ ทดแทนน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบ็นซินในระบบการขนส่งให้มากที่สุดเพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า

๔.๒ มาตรการเฉพาะในการปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสาร

มาตรการเฉพาะเพื่อให้แผนปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสารสอดคล้องกับนโยบายหลักที่วางไว้ มีดังนี้

๔.๒.๑ มาตรการด้านการขนส่งทางบก

ก. การพัฒนาทางถนน

(๑) ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงทุกหน่วยก่อสร้างทางตามโครงข่ายทางหลวงที่ได้จัดทำขึ้นไว้ให้ความสำคัญแก่งานบำรุงรักษาถนนให้มากขึ้นเป็นพิเศษและเข้มงวดกวดขันการบรรทุกน้ำหนักเกินพิกัด

(๒) เน้นการก่อสร้างถนนในชนบทที่เชื่อมระหว่างชนบทกับชนบทและระหว่างชนบทกับเมืองและเร่งรัดการก่อสร้างถนนในบริเวณพื้นที่เร่งเพิ่มผลผลิตทางเกษตรในชนบทด้วย รวมทั้งก่อสร้างถนนในเขตพัฒนาอุตสาหกรรมให้เชื่อมโยงกับโครงข่ายถนน

(๓) จัดทำแผนรวมในการก่อสร้างถนนให้สอดคล้องกับงานขนส่งสาขาอื่น ๆ และการพัฒนาด้านอื่น ๆ

(๔) เร่งรัดการจัดระเบียบการขนส่งสินค้าทางถนนให้รัดกุมเพื่อลดการแข่งขันจนเกินขอบเขตและการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

(๕) จัดตั้งสถานีขนถ่ายสินค้าชานเมืองกรุงเทพ ฯ ที่บริเวณรังสิต บางนา บางแค ยานนาวาและเมืองหลัก รวมทั้งจัดให้มีระบบถนนเชื่อมต่อรอบนอกเมืองด้วย

(๖) จัดระเบียบและเส้นทางเดินรถโดยสารให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของชุมชน จัดตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารทั่วประเทศเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกและให้ที่ตั้งของสถานีสอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินและผังเมืองของแต่ละจังหวัดด้วย

(๗) ศึกษาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการขนส่งด้วยรถบรรทุกเพื่อหาความเหมาะสมของรูปแบบและวิธีการจัดระเบียบการขนส่งด้วยรถบรรทุก

ข. การพัฒนาการจราจรในกรุงเทพมหานคร

(๑) ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปรับปรุงระบบการจราจรใน กทม. โดย.-

– กำหนดนโยบายและมาตรการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกจากเขตกรุงเทพมหานคร

– วางโครงการพัฒนาชุมชนภายในชุมชนเมืองและรอบนอกกรุงเทพมหานครในลักษณะการพัฒนาเมืองและศูนย์ชุมชนหลายศูนย์

– กระจายหน่วยงานและกิจกรรมของรัฐออกไปจากกรุงเทพมหานคร เช่น สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล กรมทหาร เป็นต้น

(๒) พัฒนาและสนับสนุนให้ประชาชนใช้บริการขนส่งสาธารณะ โดย

– สนับสนุนให้มีการก่อสร้างทางด่วนให้สมบูรณ์ตามแผนหลัก ส่วนการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนเช่นรถไฟฟ้าให้เอกชนลงทุนและดำเนินการ โดยไม่เป็นภาระต่อรัฐที่จะอุดหนุน

– ปรับปรุงการบริการขนส่งสาธารณะด้วยรถยนต์โดยสารประจำทางให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

– จัดระบบการจราจรที่จะเอื้ออำนวยต่อบริการขนส่งสาธารณะและเพิ่มขีดความสามารถของการบริการ

– กำหนดมาตรการชลอหรือจำกัดการใช้รถยนต์นั่งส่วนบุคคล โดยการเพิ่มภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง และ หรือภาษียานพาหนะ การเก็บเงินค่าใช้ถนนในบางเขตขึ้น ตลอดทั้งการเก็บเงินค่าผ่านด่านเข้าในบางเขตชุมชน

(๓) พัฒนาองค์กรวางแผนการดำเนินงาน และการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพโดยให้สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักนโยบายและแผนมหาดไทยดำเนินการ

– จัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการจราจร

– ปรับปรุงกฎหมายการจราจรและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

– ให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์แก่นักเรียน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไปให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจราจร

– ให้มีการจัดตั้งศาลแขวงสาขาและปรับปรุงกฎหมายให้มีการพิจารณาคดีจราจรให้เสร็จไปโดยรวดเร็วเพื่อแก้ปัญหาจราจรให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

(๔) จัดให้มีแผนแม่บทในการแก้ไขปัญหาการจราจรที่แน่ชัด โดยทำรายงานการศึกษาการขนส่งในนครหลวง โดยดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อนำแผนแม่บทการจราจรมาใช้

ค. การพัฒนากิจการรถไฟ

(๑) ปรับปรุงกิจการเดินรถโดยสารและรถสินค้าระยะไกลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและ

เพียงพอกับความต้องการโดยการเพิ่มความเร็วและความปลอดภัยของขบวนรถ ปรับปรุงบริการบนขบวนรถโดยสาร เพิ่มจำนวนรถโดยสารและรถตู้สินค้า รวมทั้งเพิ่มความจุของทาง

(๒) พิจารณาและทำการศึกษา การนำระบบรถไฟฟ้ามาใช้เพื่อลดการใช้น้ำมันดีเซล

๔.๒.๒ มาตรการด้านการขนส่งทางน้ำ

ก. การพัฒนาการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ

(๑) เร่งปรับปรุงเส้นทางขนส่งทางน้ำภายในประเทศให้สามารถใช้ได้ทุกฤดูกาล คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำน่าน แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำท่าจีน (แม่น้ำสุพรรณ) แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำน้อย คลองอนุศาสนนันท์ และคลองสรรพสามิต และปรับปรุงให้สนับสนุนและประสานกับการขนส่งทางถนนและทางรถไฟด้วย

(๒) จัดหาอุปกรณ์สำหรับบำรุงรักษาร่องน้ำทางเดินเรือให้เพียงพอ เพื่อรักษาร่องน้ำให้ขนส่งสินค้าทางน้ำได้ตลอดปี และให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในการขุดลอกรักษาร่องน้ำทางเดินเรือเพื่อให้การขุดลอกรวดเร็วและประหยัดเงินของรัฐ

(๓) สนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนใช้เรือลำเลียงแบบใหม่ที่กินน้ำตื้นเพียง ๑.๕ เมตร แต่บรรทุกสินค้าได้คราวละมาก ๆ

ข. การพัฒนาการขนส่งชายฝั่งทะเล

(๑) ขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือและวางเครื่องหมายการเดินเรือในชายฝั่งทะเล

(๒) สร้างท่าเรือชายฝั่งขนาดเล็กสำหรับเรือชายฝั่งขนาดไม่เกิน ๑,๐๐๐ ตันกรอส เพื่อสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างและปรับปรุงขยายท่าเทียบเรือประมงและสะพานปลาตามความต้องการทางเศรษฐกิจ

(๓) ศึกษาความเหมาะสมเพื่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ตลอดจนปรับปรุงและขยายท่าเรือชายฝั่งที่มีอยู่เดิมให้มีความสามารถในการขนถ่ายสินค้ามากขึ้น

ค. การพาณิชยนาวี

(๑) การขยายกองเรือพาณิชย์

(๑.๑) มาตรการสนับสนุน

– พัฒนากำลังคนด้านพาณิชยนาวีให้มีการผลิตบุคลากรด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และจัดให้มีการฝึกอบรมระยะสั้นด้านการจัดการเกี่ยวกับกิจการพาณิชยนาวี

– แก้ไขกลไกด้านบริหาร ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกิจการเดินเรือของไทย รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ และการแก้กฎหมายเพื่อชักจูงการลงทุนจากต่างประเทศ

– ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเปิดเส้นทางเดินเรือสายใหม่ เช่น เส้น

ทางอเมริกาและออสเตรเลีย สนับสนุนให้มีการขนส่งช่วงคอนเทนเนอร์ และสินค้าอื่นจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเรือไทย รวมทั้งหาทางให้คนไทยร่วมลงทุนในบริษัทเดินเรือมากขึ้น

– สนับสนุนรัฐวิสาหกิจที่ประกอบการเดินเรือให้จัดหาเรือใหม่ที่มีประสิทธิภาพมาทดแทนเรือเก่า

(๑.๒) มาตรการสงวนสินค้าลงเรือไทย จะดำเนินการดังนี้

– การขนส่งสินค้าออกซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ขาย จะขอแบ่งลงเรือไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ ส่วนสินค้าซึ่งเอกชนขายจะหามาตรการให้ขายในราคา ซี.ไอ.เอฟ. แต่มาตรการนี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก

– สำหรับสินค้าเข้า ซึ่งเป็นของราชการ รัฐวิสาหกิจ สินค้าที่ใช้เงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐ รวมทั้งสินค้าฟุ่มเฟือยจะกำหนดให้ขนด้วยเรือไทย ส่วนสินค้าที่รัฐบาลเจรจาซื้อโดยตรง เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันสำเร็จรูป จะขอแบ่งส่วนในการขนสินค้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐

(๑.๓) มาตรการด้านภาษี

– ให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ถือหุ้นบริษัทเดินเรือไทย กิจการอู่เรือ และผู้ใช้บริการเรือไทย

(๑.๔) มาตรการด้านการเงิน

– จัดตั้งกองทุนพัฒนาการพาณิชยนาวี

– จัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินในรูปของแพกเก็จ เครดิต

(๒) อู่ซ่อมเรือและสร้างเรือ

– พัฒนาอู่เรือที่มีอยู่ให้สามารถสร้างเรือได้สอดคล้องกับความต้องการและศึกษาความเหมาะสมในการพัฒนาอู่เรือระยะยาว รวมทั้งพิจารณาจัดเตรียมที่ดินเพื่อสร้างอู่เรือขนาดใหญ่ในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยจะต้องมีการศึกษาความเหมาะสมเสียก่อน

– สนับสนุนให้มีการก่อสร้างอู่ซ่อมเรือขนาด ๒๐,๐๐๐ เดทเวทตัน เพื่อให้บริการเรือไทยและเรือต่างประเทศ โดยรัฐจะจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกรวมทั้งที่ดินตลอดจนกำลังคนให้

(๓) ท่าเรือเดินทะเล

– ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่สงขลา–ภูเก็ต พัฒนาขยายท่าเรือสัตหีบและศึกษาความเหมาะสมในการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังในระยะยาวต่อไป

– พัฒนาและปรับปรุงท่าเรือที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยจะหาวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดอัตราค่าบริการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมเรือไทย

๔.๒.๓ มาตรการการขนส่งทางอากาศ

(๑) พัฒนาท่าอากาศยานกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) ให้ใช้บริการไปได้จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งปรับปรุงบริการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่กิจการบินทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) เตรียมการเพื่อเริ่มงานก่อสร้างท่าอากาศยานระหว่างประเทศ สำหรับกรุงเทพฯ แห่งที่สองที่อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยให้มีการศึกษาเพื่อวางแผนควบคุมและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการมีสนามบินแห่งนี้ด้วย

(๓) พัฒนาท่าอากาศยานเชียงใหม่ หาดใหญ่ และภูเก็ต ให้เป็นท่าอากาศยานระหว่างประเทศที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับปริมาณการจราจรในอนาคต

(๔) พัฒนาท่าอากาศยานพิษณุโลกและขอนแก่นให้สามารถรับอากาศยานไอพ่นขนาดกลางสำหรับการบินภายในประเทศและสามารถบรรทุกได้เต็มที่ ปรับปรุงท่าอากาศยานภายในประเทศ จำนวน ๑๐ แห่ง ให้มีขีดความสามารถสอดคล้องกับปริมาณการจราจรในอนาคตต่อไปอีก ๑๐–๑๕ ปี

(๕) ผึกอบรมและผลิตเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกิจการขนส่งทางอากาศให้มีคุณภาพและจำนวนเพียงพอกับความต้องการในอนาคต

(๖) ปรับปรุงบริการซ่อมบำรุงโดยจัดให้มีศูนย์ซ่อมเครื่องบินให้ถึงระดับลำตัวกว้างที่มีมาตรฐานดี

๔.๒.๔ มาตรการการสื่อสาร

(๑) จัดบริการไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์และบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ ของประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะการให้บริการโทรศัพท์ ซึ่งยังขาดแคลนเป็นจำนวนมากอยู่นั้นจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในการผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการขยายโทรศัพท์ให้เพียงพอแก่ความต้องการ

(๒) เร่งรัดขยายงานการให้บริการไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ และบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ ออกไปจนถึงระดับชนบท โดยจัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์ โทรเลข ตู้ไปรษณีย์ และตู้โทรศัพท์สาธารณะทางไกล เพิ่มขึ้นในชุมชนต่าง ๆ จนถึงระดับตำบล

(๓) นำระบบดาวเทียมและระบบสื่อสารที่ทันสมัย เช่น ระบบสื่อสารด้วยแสงมาใช้ร่วมกับโครงข่ายสื่อสารอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

(๔) ปรับปรุงและขยายบริการถ่ายทอดวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงให้ถึงชนบทโดยเฉพาะในเขตภาคใต้ตอนล่าง ให้ปรับปรุงรายการให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น

(๕) ปรับปรุงระบบสื่อสารเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยใช้ระบบดาวเทียมและระบบเคเบิลใต้น้ำ

(๖) ผึกอบรมและผลิตเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกิจการสื่อสารให้มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการในอนาคต

(๗) จัดให้หน่วยราชการของส่วนราชการพลเรือนทุกแห่งสามารถติดต่อสั่งการ และรับ–ส่งข่าวสารได้โดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๔.๒.๕ มาตรการอื่น ๆ

(๑) จัดตั้งหน่วยงานวางแผนการขนส่งและการสื่อสารในสังกัดกระทรวงคมนาคม (ในปัจจุบันมีเพียงกองเศรษฐกิจ และกองแผนงาน) เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมวิเคราะห์สถิติข้อมูล วางแผนและประสานงานกับหน่วยราชการและภาคเอกชน เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามแผนในลักษณะที่จะประสานการใช้ประโยชน์ของแต่ละระบบการขนส่งและการสื่อสารอย่างจริงจัง

(๒) ปรับปรุงค่าบริการขนส่งและสื่อสารให้คุ้มกับค่าใช้จ่ายเพื่อสามารถให้บริการที่ดีและเพียงพอ และเพื่อให้กิจการสามารถเลี้ยงตัวเองอยู่ได้และขยายบริการให้ทันกับความต้องการ

(๓) ศึกษาและส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานด้านอื่น ๆ แทนน้ำมันเบ็นซินและโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมันดีเซล เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าและได้สัดส่วนกับความสามารถในการกลั่นน้ำมันดีเซลของโรงกลั่นในประเทศด้วย

บทที่ ๘

แผนการใช้และการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๑. สถานภาพของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่สำคัญในขบวนการผลิต โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีทรัพยากรจำกัด ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่ได้เสื่อมโทรมลงมาก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดให้มีการพัฒนาและนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรม และการพลังงานมากขึ้น

ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนายังอยู่ในวงจำกัดและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทยังไม่สามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมได้อย่างทั่วถึง ส่วนในภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ผู้ประกอบการยังไม่ตระหนักถึงการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเท่าที่ควร เทคโนโลยีที่ใช้ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศโดยมิได้มีการกลั่นกรองให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

๒. ประเด็นปัญหา

จากสถานภาพของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่กล่าวมาแล้วจะเห็นถึงประเด็นปัญหาหลักของการใช้และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังต่อไปนี้

๒.๑ การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยังมีค่อนข้างจำกัด เช่น ในสาขาอุตสาหกรรม เทคโนโลยีที่ใช้ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศและมักไม่ใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นความลับทางการค้าจำเป็นต้องมีการปกปิดเพื่อป้องกันมิให้ประเทศผู้นำเข้ามีความสามารถที่จะมาแข่งขันได้ นอกจากนั้นการนำเข้ามิได้มีการกลั่นกรองเท่าที่ควรมีเงื่อนไขผูกมัดหลายอย่างและมีราคาแพงทำให้เสียเปรียบเชิงเศรษฐกิจ เช่น ห้ามมิให้ส่งออก หรือจำกัดตลาดที่จะส่งออก ฯลฯ และไม่ได้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงเท่าที่ควร ความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าซึ่งได้รับความคุ้มครองค่อนข้างสูง ทำให้ผู้ผลิตไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิ

ภาพในการผลิต ไม่สนใจที่จะดัดแปลงหรือปรับปรุงเทคโนโลยีนำเข้าให้เหมาะสมกับภาวะของประเทศ เช่น ใช้แรงงานแทนทุนได้มากขึ้น ใช้วัตถุดิบและสิ่งสำเร็จรูปภายในประเทศได้ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงและสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดี

ส่วนในสาขาเกษตรนั้น ประชาชนในชนบทยังขาดความรู้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การกระจายและเผยแพร่เทคโนโลยีสู่ชนบทมีขีดจำกัด เทคโนโลยีที่ใช้ไม่เหมาะสมกับสภาวะท้องถิ่น ประกอบกับส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างยากจน ทำให้ไม่สามารถรับและนำเทคโนโลยีไปใช้ในการเกษตรได้เท่าที่ควร

๒.๒ การดัดแปลงหรือปรับปรุงเทคโนโลยีนำเข้าและการพัฒนาเทคโนโลยีภายในเป็นไปโดยเชื่องช้า สาเหตุเพราะพื้นฐานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศยังไม่เข้มแข็งและขาดทิศทางการดำเนินงานที่ถูกต้อง กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนจำกัด และคุณภาพไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานด้านนี้ได้เท่าที่ควร การวิจัยและพัฒนายังมีน้อยและไม่ตรงกับความต้องการ ผลการวิจัยไม่ถึงขั้นที่จะใช้ประโยชน์ทางปฏิบัติได้จริงจังและขาดการบริการสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอื่น ๆ รวมทั้งองค์กรที่จำเป็นและที่สำคัญก็คือขาดนโยบายที่ชัดเจนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้

๓. เป้าหมาย

กำหนดให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมและนำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตด้านการเกษตร โดยเฉพาะเทคนิคการเพาะปลูก การใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ การเก็บรักษาผลิตผลการเกษตร และเทคนิคการใช้ปัจจัยอื่น ๆ ขณะเดียวกันพัฒนาเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรมและการแปรรูปแร่ ตลอดทั้งเทคโนโลยีการใช้และการประหยัดพลังงานในประเทศ ในการนี้จำเป็นจะต้องกำหนดงบวิจัยและพัฒนาของประเทศซึ่งรวมถึงภาคเอกชนด้วยให้ได้ร้อยละ ๐.๕ ของผลผลิตรวมของประเทศ และให้มีการผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาตร์และเทคโนโลยีในสาขาที่กล่าวมาแล้วนี้ให้มีจำนวนสูงขึ้นร้อยละ ๑๐ ต่อปี

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่กำหนดไว้ดังกล่าว จึงกำหนดนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติการดังต่อไปนี้

๔.๑ แนวนโยบาย

๔.๑.๑ ให้มีการกระจายเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วให้ทั่วถึง และเร่งให้มีการกลั่นกรอง ดัดแปลงเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศมาปรับให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศ ขณะเดียวกันให้มีการค้นคิดการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศไทยเองขึ้นมา เพื่อนำมาช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ทรัพยากรของประเทศ

๔.๑.๒ เสริมสร้างพื้นฐานและสมรรถภาพด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศให้เข้มแข็ง โดยเน้นการพัฒนากำลังคน สถาบันวิจัยและพัฒนา ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี ศูนย์ข้อมูลและข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๔.๑.๓ สร้างสิ่งจูงใจให้เอกชนและรัฐวิสาหกิจนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้มากขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความสำนึกเพื่อสนับสนุนให้มีการนำวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพ อย่างกว้างขวาง

๔.๑.๔ ส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อสนเทศ การถ่ายทอดเทคโนโลยีและเสริมสร้างสมรรถภาพทางวิทยาศาสร์และเทคโนโลยีของประเทศที่ยังขาดอยู่

งบประมาณรายจ่ายเพื่อการวิจัยจำแนกตามสาขาต่าง ๆ

สาขา	๒๕๒๑		๒๕๒๒		๒๕๒๓	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
๑. เกษตรและชลประทาน	๗๙๗.๒	๕๔.๓	๕๕๘.๔	๔๑.๙๓	๖๖๑.๖	๔๓.๘๘
๒. อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	๘๒.๒	๕.๖	๙๗.๐	๗.๒๘	๑๐๖.๘	๗.๐๘
๓. พาณิชย์และบริการ	–	–	๒๗.๔	๒.๐๖	๒๗.๒	๑.๘๑
๔. คมนาคมและขนส่ง	๔๗.๙	๓.๒๖	๖๓.๖	๔.๗๘	๑๐๖.๗	๗.๐๘
๕. พลังงาน	๒๖.๕	๑.๘๑	๓๔.๒	๒.๕๙	๓๔.๔	๒.๒๘
๖. พัฒนาสังคม	๔๓.๐	๒.๙๓	๓๗.๒	๒.๘	๔๓.๕	๒.๘๙
๗. สาธารณูปการ	–	–	–	–	๑๔.๔	๐.๙๖
๘. สาธารณสุข	๗๘.๔	๕.๓๔	๑๒๑.๐	๙.๐๙	๘๖.๗	๕.๗๕
๙. การศึกษา	๒๐.๕	๑.๔	๒๓.๔	๑.๗๖	๘.๙	๑๐.๕๙
๑๐. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑๔.๙	๑.๐๑	๒๔.๘	๑.๘๖	๒๒.๒	๑.๔๓
๑๑. การพัฒนาทรัพยากรในประเทศ	๒.๑	๐.๑๔	๒.๐	๐.๑๕	๒.๖	๐.๑๗
๑๒. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๐๑.๒	๖.๘๙	๙๗.๐	๗.๒๘	๘๒.๑	๕.๔๕
๑๓. ความมั่นคงและการป้องกันประเทศ	–	–	๑๖๔.๑	๑๒.๓๒	๑๙๙.๘	๑๓.๒๕

สาขา	๒๕๒๑		๒๕๒๒		๒๕๒๓	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
๑๔. เกี่ยวข้องทุกสาขา	๒๕๓.๕	๑๗.๒๗	๘๑.๐	๖.๐๘	๑๑๐.๕	๗.๒๓
รวม	๑,๔๖๘.๐	๑๐๐	๑,๓๓๑.๘	๑๐๐	๑,๕๐๗	๑๐๐
ร้อยละของผลผลิตรวม	๔๖๔,๕๕๐	๐.๓๑	๕๔๖,๔๔๙	๐.๒๔	๖๕๙,๓๒๖	๐.๒๒
ร้อยละของงบประมาณทั้งประเทศ	๘๑,๐๐๐	๑.๘๑	๙๒,๐๐๐	๑.๔๕	๑๐๙,๐๐๐	๑.๓๘

ที่มา : การศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณการวิจัยของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑–๒๕๒๓ กองนโยบายและวางแผนการวิจัย
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

๔.๒ มาตรการและแนวทางการดำเนินการ

๔.๒.๑ สนับสนุนการสำรวจข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อให้การพัฒนาเทคโนโลยีสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของผู้ใช้ และพื้นฐานทรัพยากรของประเทศ จำเป็นต้องมีการสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี ดังนี้

(๑) ทำการสำรวจรายละเอียดและปัญหาทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆของประเทศ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องกล เครื่องกลการเกษตร เครื่องใช้ในครัวเรือน อุตสาหกรรมโลหกรรม อุตสาหกรรมการเกษตรโดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมอีเล็ค-โทรนิค อุตสาหกรรมเคมีโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์พลาสติค ปิโตรเคมี และอินทรีย์สังเคราะห์

(๒) เร่งรัดการสำรวจและจัดทำแผนที่ทรัพยากรธรรมชาติด้านที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แร่ โดยการใช้ภาพถ่ายดาวเทียม การบินถ่ายภาพทางอากาศ การใช้วิธีธรณีฟิสิกส์ ฯลฯ เพื่อนำมาประกอบการวางแผนการใช้ทรัพยากรดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีการอนุรักษ์อย่างถูกต้อง

(๓) ศึกษาสภาวะความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อม ทรัพยากรและทักษะพิเศษของท้องถิ่นชนบทขึ้นบางแห่ง เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีให้เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นและนำไปใช้ในการประกอบการผลิตให้ดีขึ้น

๔.๒.๒ ส่งเสริมสมรรถภาพการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

(๑) จัดทำแผนหลักที่จะคัดเลือกและนำเข้าเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรม พลังงาน และทรัพยากรแร่โดยให้มีการกลั่นกรอง ดัดแปลง และปรับปรุงเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ ขณะเดียวกันจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะเฉพาะอย่าง เพื่อรับถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวจากต่างประเทศ

(๒) จัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยพิจารณายกฐานะของศูนย์ ซึ่งปัจจุบันนี้เป็นกองอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ให้เป็นรูปของบรรษัทเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน หรือพิจารณาทบทวนจัดตั้งศูนย์นี้ขึ้นภายใต้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับการปฏิรูปแล้ว โดยให้ศูนย์นี้ทำหน้าที่จัดหา ประเมิน รวบรวม และให้ข้อเสนอแนะได้อย่างฉับพลันเกี่ยวกับข้อสนเทศเทคโนโลยีต่างประเทศแก่ธุรกิจ อุตสาหกรรมในประเทศ ในการดำเนินงานข้างต้นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ศูนย์จะต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลขึ้น นอกจากนี้ศูนย์จำเป็นต้องร่วมกับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยโดยใกล้ชิดเพื่อทำการดัดแปลงและปรับปรุงเทคโนโลยีนำเข้า

(๓) กำหนดมาตรการการคลังและการเงินที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการนำเข้า การดัดแปลง และปรับปรุงเทคโนโลยีต่างประเทศบางอย่าง อาทิเช่นจัดให้มีระบบเงินทุนหมุนเวียนให้อุตสาหกรรมและธุรกิจการเงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลายาว เพื่อสนับสนุนเกี่ยวกับการใช้ การดัดแปลงและการปรับปรุงเทคโนโลยีบางประเภทที่ก้าวหน้าและเหมาะสมจากต่างประเทศ เพื่อนำไปใช้ในธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งนี้รวมถึงการใช้บริการวิศวกรรมโรงงานด้วย เงินทุนหมุนเวียนนี้อาจได้มาจากเงินกู้ธนาคารโลก และจากงบประมาณของรัฐบาล โดยพิจารณามอบหมายให้บรรษัทเงินทุนเพื่ออุตสาหกรรมเป็นผู้รับเรื่องไปดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นก็ได้

๔.๒.๓ เสริมสร้างสมรรถภาพการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

(๑) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของประเทศให้มากและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยจะเพิ่มค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาของประเทศให้สูงขึ้นเป็นร้อยละ ๐.๕ ของผลผลิตรวมของประเทศ ทั้งนี้จะหาวิธีการจูงให้ภาคเอกชนพยายามใช้เงินกำไรร้อยละ ๕ ของกำไรสุทธิมาทำการวิจัยและพัฒนา โดยใช้สถาบันวิจัยของรัฐหรือเอกชนที่มีอยู่ภายในประเทศ

(๒) การวิจัยและพัฒนานั้นจะต้องหาความเหมาะสมระหว่างการวิจัยเพื่อศึกษาหาความรู้ กับการวิจัยเพื่อการใช้สอย คือให้มีการประสมประสานกันระหว่างการวิจัยพื้นฐาน การวิจัยประยุกต์และการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยเกี่ยวกับการดัดแปลงและปรับปรุงเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมการแต่งและแปรรูปแร่ การประหยัดพลังงานและพัฒนาพลังงานทดแทนการเก็บรักษาและการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดทั้งการใช้ประโยชน์ของเหลือและของเสียจากเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

(๓) ปรับปรุงขีดความสามารถในการบริหารงานวิจัยของหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ ซึ่งมีงบประมาณวิจัยที่ค่อนข้างจำกัดอยู่แล้วให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยเน้นการสร้างสมรรถภาพในการคัดเลือกโครงการวิจัย ผู้วิจัย การศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของโครงการวิจัยนั้นด้วย และจะต้องติดตามดูว่าผลการวิจัยได้ถูกนำไปใช้ในธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างจริงจังไม่สูญเปล่า

(๔) ดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานวิจัยดังนี้

(๔.๑) ปฏิรูปสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยให้มีสมรรถภาพที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งให้เป็นผู้นำในการดัดแปลงและปรับปรุง

เทคโนโลยีจากต่างประเทศให้เหมาะสมและนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้สถาบันนี้ดำเนินการรับจ้างวิจัย และติดต่อใกล้ชิดกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของภาคเอกชน

(๔.๒) พิจารณาจัดให้มีศูนย์อนุรักษ์พลังงานเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา ฝึกอบรม และเผยแพร่ บริการข้อมูล ข่าวสารและจัดทำสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับการใช้และวิธีการประหยัดพลังงาน พร้อมทั้งจัดการฝึกอบรมพนักงานผู้ควบคุมพลังงานในโรงงาน ตลอดจนให้ศูนย์นี้ทำการสำรวจและรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการประหยัดพลังงาน และทำการค้นคว้าพัฒนาและติดตามเทคนิคด้านการพลังงานของประเทศต่าง ๆ และส่งเสริมหน่วยงานเอกชน เช่น สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย–ญี่ปุ่น) ซึ่งได้เริ่มงานในด้านนี้ไปบ้างแล้วให้ดำเนินการให้มากขึ้นต่อไปได้

(๔.๓) จัดให้มีสถาบันโลหกรรมและวัสดุที่มีประสิทธิภาพทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านวิศวกรรมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้วัสดุในโรงงาน ช่วยคัดเลือกวัสดุที่เหมาะสมในการผลิตและดัดแปลงเทคโนโลยีจากต่างประเทศเพื่อนำมาปรับปรุงผลิตภัณฑ์โลหะและโลหะหล่อตลอดทั้งพัฒนาเทคโนโลยีการแปรรูปแร่เพื่อเพิ่มมูลค่าการใช้ทรัพยากรแร่ในประเทศ ตลอดจนทำการศึกษาทางเศรษฐกิจเหมืองแร่และโลหะเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการพัฒนาการใช้ทรัพยากรแร่และโลหะ ในการนี้ควรเสริมสร้างสมรรถภาพของหน่วยงานวิจัยของกรมทรัพยากรธรณี หรือจัดตั้งเป็นสถาบันขึ้นภายใต้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งได้รับการปฏิรูปแล้ว หรือนำมาอยู่ภายใต้มหาวิทยาลัยซึ่งมีพื้นฐานด้านนี้อยู่บ้างแล้ว เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น

เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันต่าง ๆ ข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่จะให้คำแนะนำแก้ไขปัญหา และพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ให้กับธุรกิจอุตสาหกรรมในประเทศให้ทันกับความต้องการ จำเป็นต้องมีการพิจารณารูปแบบวางหลักเกณฑ์และแนวในการทำงานของสถาบันเหล่านั้นเป็นพิเศษ คือ ให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการทำงานและมีกำลังเพียงพอ รวมทั้งการมีบรรยากาศที่ดีในการทำงานด้านวิจัย

๔.๒.๔ ส่งเสริมการพัฒนาการระดมสรรพกำลังและการใช้กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(๑) ทำการสำรวจกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติในระดับปริญญาและอาชีวศึกษา ตามสาขาการศึกษาและอาชีพ ทั้งนี้เพื่อประเมินสถานภาพกำลังคนประเภทนี้ได้ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง และระดมมาใช้งานได้อย่างเต็มที่

(๒) ทำการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อรับกับการขยายตัวทางการผลิตและเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(๓) ทำการปรับปรุงและจัดระบบการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับในด้านหลักสูตร วิธีการสอน การปรับปรุงคุณภาพครูผู้สอน ตลอดจนอุปกรณ์การสอนที่ทันสมัยและทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

(๔) วางระบบและมาตรการในการที่จะระดมกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกล่าวคือ

(๔.๑) สร้างสิ่งจูงใจสำหรับนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อให้ได้ผู้มีขีดความสามารถสูงมาประกอบวิชาชีพนี้ เช่น การออกใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การกำหนดค่า

จ้างและมาตรฐานรวมทั้งการกำหนดให้สถานประกอบการหรืออุตสาหกรรมขนาดหนึ่งมีนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีใบอนุญาตเข้าทำงานในหน้าที่สำคัญที่กำหนด

(๔.๒) ปรับปรุงประสิทธิภาพของสำนักงานจัดหางานระดับช่างเทคนิค ให้ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้หางานทำ ผู้จ้างงาน และหน่วยฝึกทักษะอย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

(๔.๓) ทำการสำรวจรายละเอียดและวางแผนระดมกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับมันสมองที่เป็นคนไทยในต่างประเทศ เพื่อหาทางให้กลับมารับใช้ประเทศชาติในยามต้องการ ทั้งนี้จำเป็นต้องจัดให้มีที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประจำอยู่ในประเทศพัฒนา เพื่อทำหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อหาทางถ่อยทอดและจัดให้มีความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศนั้น ๆ ด้วย

๔.๒.๕ ปรับปรุงและขยายกิจกรรมมาตรฐาน การควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์ พร้อมทั้งระบบมาตรฐานอ้างอิง การสอบเทียบ การตรวจสอบวิเคราะห์ของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้บริการดังกล่าวเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของต่างประเทศและเพียงพอต่อการให้บริการ เพื่อส่งเสริมการส่งสินค้าและผลิตภัณฑ์ไทยไปจำหน่ายต่างประเทศ

(๑) เสริมสร้างสมรรถภาพของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้า กรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เพื่อให้ทำงานเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน การบริหารด้านกฎหมาย และการบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานได้มากขึ้น

(๒) ขยายบริการด้านวิเคราะห์ ทดสอบมาตรฐานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ และของเอกชน

(๓) ให้มีงานวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานการวัดและสอบเทียบเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อหาทางยกระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ในประเทศให้ทัดเทียมและสามารถแข่งขันได้ในต่างประเทศ

๔.๒.๖ พัฒนาบริการด้านวิศวกรรมที่ปรึกษาในประเทศ เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาและบริการแก่อุตสาหกรรม ธุรกิจ และรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาความเหมาะสมก่อนการลงทุน การวางแผน การออกแบบและคุมงาน ทั้งนี้ เพื่อลดค่าใช้จ่ายประเภทนี้ที่เสียให้แก่บริษัทวิศวกรรมที่ปรึกษาต่างประเทศเป็นจำนวนมากในโครงการพัฒนาหรือโครงการลงทุนต่าง ๆ

(๑) เสริมสร้างสมรรถภาพของบริการวิศวกรรมภายในประเทศให้มีความสามารถและเป็นที่เชื่อถือเท่าเทียมกับบริการของบริษัทต่างประเทศ เช่น ให้คณะกรรมการวิชาชีพและสมาคมวิชาชีพดูแลสอดส่องให้สมาชิกปฏิบัติตามจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด จัดทำโครงการเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของบริษัทที่ปรึกษาไทย สนับสนุนให้บริษัทวิศวกรรมที่ปรึกษาต่างประเทศที่มีชื่อเสียงร่วมดำเนินการศึกษาโครงการหรือลงทุนร่วมกับบริษัทที่ปรึกษาไทย เพื่อเสริมสมรรถภาพการถ่ายทอดเทคโนโลยีและประสบการณ์ให้แก่บริษัทที่ปรึกษาไทย

(๒) ขยายตลาดของบริษัทที่ปรึกษาไทย โดย ปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือมาตรการที่เอื้ออำนวยให้มีการใช้บริการวิศวกรรมบริษัทที่ปรึกษาไทยมากขึ้นและ รัฐควรสนับสนุนให้บริษัทที่ปรึกษาไทยได้งานทำในต่างประเทศมากขึ้น

๔.๒.๗ ปรับปรุงระบบข้อสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดให้มีศูนย์ข้อสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นที่รวมข้อสนเทศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการจำแนก ทำบทคัดย่อ แปล และเผยแพร่ข้อมูลไปยังผู้ใช้ ศูนย์แห่งนี้จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถ และอุปกรณ์ทันสมัยซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับศูนย์สนเทศเฉพาะด้านต่าง ๆ ในประเทศ ตลอดจนมีข่ายติดต่อแลกเปลี่ยนข้อสนเทศกับต่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง อันจะทำให้ได้ข้อมูลที่ทันสมัยและมีปริมาณมากพอที่จะนำไปใช้ในการวิจัยให้มีคุณภาพดีขึ้น

๔.๒.๘ ส่งเสริมการกระจายถ่ายทอดและเผยแพร่เทคโนโลยีภายในประเทศ

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้การส่งเสริมเป็นไปโดยครบวงจร และให้หน่วยงานส่งเสริมดังกล่าวประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วย

(๒) จัดให้กลุ่มอาชีพ สมาคมวิชาชีพ และมหาวิทยาลัย ร่วมกันเผยแพร่เทคนิคเกี่ยวกับการประกอบอาชีพโดยให้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและมาตรการอื่น ๆ ของรัฐ

(๓) ให้ผู้ที่ดำเนินธุรกิจซื้อขายวัสดุและผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมในครอบครัวมีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้ที่ถูกต้องเพื่อเป็นการยกระดับการประกอบอาชีพโดยเฉพาะในชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๔.๒.๙ ปรับปรุงงานด้านการกำหนดนโยบายวิทยาศาสตร์ จัดตั้งสภาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งรัฐบาลและเอกชนมาเป็นกรรมการ ให้สภานี้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนดำเนินงาน ส่งเสริมประสานงาน และในภาคติดตามผลการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในด้านนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เชื่อมโยงกับขบวนการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อย่างได้ผล

๔.๒.๑๐ สนับสนุนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับต่างประเทศ จัดให้มีแผนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญแก่เรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ การปฏิรูปสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การเสริมสร้างสมรรถภาพศูนย์เทคโนโลยี การจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์พลังงาน การจัดตั้งสถาบันวิจัยโลหกรรมและวัสดุ การจัดระบบเงินทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและการใช้เทคโนโลยี การพัฒนาการศึกษาด้านวิศวกรรมศาสตร์ นอกจากนี้สนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงระหว่างสถาบัน โครงการวิจัยและพัฒนาร่วม โครงการผึกอบรมนักวิชาการ

๔.๒.๑๑ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจในวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น รณรงค์ให้ประชาชนทุกระดับมีความสำนึกและสนใจต่องานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยส่งเสริมการดำเนินงานของพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดทำและเผยแพร่เอกสาร วารสาร และภาพยนตร์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดงานแสดงการประกวดสิ่งประดิษฐ์รวมทั้งจัดให้มีการสัมมนาและการประชุมทางวิชาการด้านนี้ ฯลฯ

ส่วนที่ ๔

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง

บทที่ ๑

บทนำ

ลักษณะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคและระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ มีมากขึ้น กิจกรรมการผลิตส่วนใหญ่มารวมตัวกันอยู่ในภาคกลาง โดยเฉพาะบริเวณกรุงเทพมหานคร ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือกลับมีบทบาทหรือสัดส่วนต่อการผลิตและรายได้ประชาชาติลดลง ขณะเดียวกันลักษณะการเติบโตของชุมชนระดับเมืองขาดความสมดุลกันมากขึ้น กล่าวคือ ขนาดของประชากรและอิทธิพลของกรุงเทพมหานครได้ขยายตัวในอัตราที่เร็วกว่าเมืองอื่นในภาคต่าง ๆ มาก ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีขนาดประชากรในเมืองใหญ่กว่าเมืองที่สองคือเชียงใหม่ถึง ๕๐ เท่า ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนระบบเมืองที่ไม่มีความสมดุลกันเป็นอย่างยิ่ง ทั้งหมดนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างหลักของระบบเศรษฐกิจและการตั้งถิ่นฐานของประชากรดังต่อไปนี้.–

ประการแรก โครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของภาคต่าง ๆ สวนใหญ่ยังพึ่งการเกษตรอยู่มาก กิจการอุตสาหกรรมและบริการยังไม่กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคมากนัก และมากระจุกรวมตัวกันอยู่ในภาคกลางและกรุงเทพมหานคร

ประการที่สอง ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชากรยังเป็น "ชุมชนแบบชนบท" อยู่ กล่าวคือประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ ๘๐ ยังอาศัยอยู่ในชนบท การอพยพเคลื่อนย้ายประชากรที่ผ่านมายังเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบทหนึ่งไปสู่อีกชนบทหนึ่งเพื่อแสวงหาพื้นที่เพาะปลูกหรือที่ทำกินใหม่ การอพยพของคนชนบทเข้าสู่เมืองยังมีไม่มากนัก

ประการที่สาม การขยายตัวเติบโตของเมืองส่วนใหญ่มีเฉพาะในบริเวณกรุงเทพมหานครเท่านั้น เมืองอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาคมีอัตราการเติบโตค่อนข้างช้ามาก ประชากรที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองทั้งประเทศมีสัดส่วนคงที่หรือประมาณร้อยละ ๑๖–๑๗ ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้น การเติบโตเฉพาะ กทม. นั้นสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการรวมตัวของกิจการอุตสาหกรรมที่กระจุกกันอยู่ในบริเวณ กทม. สร้างความแออัดคับคั่งให้แก่ กทม. ทวีมากขึ้นโดยลำดับ

ฉะนั้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยได้คัดเลือกพัฒนา "พื้นที่เฉพาะ ๕ แห่ง" และ "พัฒนาระบบเมือง" ในส่วนภูมิภาคให้เข้ามามีส่วนเสริมในการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมให้ได้ผลยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ ได้คัดเลือกพื้นที่เฉพาะ

แถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทย ภาคตะวันตก บริเวณชายแดนของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ เพื่อทำการเร่งพัฒนาเป็นกรณีพิเศษใน ๕ ปีข้างหน้า ซึ่งจะมีส่วนในการแก้ปัญหาทางด้านความมั่นคงตามบริเวณชายแดนได้ด้วย ขณะเดียวกันได้กำหนดที่จะ "พัฒนาระบบเมืองหลักและเมืองรอง" ขึ้นในภาคต่าง ๆ ตลอดทั้งพัฒนากรุงเทพมหานครไปในลักษณะที่จะช่วยสร้างความสมดุล "ระบบเมือง" ได้ดีขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เพราะขนาดของประชากรในเมืองจะขยายตัวใน ๑๐ ปีข้างหน้าในอัตราที่สูงกว่าที่แล้วมามาก ฉะนั้น การวางแผนพัฒนาระบบชุมชนระดับเมืองนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่ง มิฉะนั้นแล้วจะมีการอพยพหลั่งไหลเข้ากรุงเทพมหานคร สร้างความแออัดและความเสื่อมโทรมทวีมากขึ้นกว่าปัจจุบันหลายเท่า

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ๕ แห่ง และการพัฒนาระบบเมืองหลักในส่วนภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร มีดังนี้ คือ.–

(๑) **พื้นที่ ๓ จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก** คือ ชลบุรี ระยอง และ ฉะเชิงเทรา จะได้รับการพัฒนาให้เป็น "แหล่งอุตสาหกรรมหลัก" ของประเทศในอนาคต ตามแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมใน ๕ ปีข้างหน้า ซึ่งจะมีส่วนช่วยกระจายอุตสาหกรรมไม่ให้ไปรวมตัวกันตามบริเวณกรุงเทพมหานคร และจะเป็นการพัฒนาภาคตะวันออกให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ผลยิ่งขึ้น

(๒) **พื้นที่เฉพาะในภาคตะวันตก** โดยเฉพาะในเขตจังหวัดที่มีการผลิตอ้อย น้ำตาล และสับปะรดกระป๋อง ตลอดทั้งตามบริเวณชายฝั่งภาคตะวันตกที่กิจการประมง และการท่องเที่ยวได้ทรุดตัวลง จะได้มีการพัฒนาบูรณะขึ้นเป็นพิเศษ

(๓) **พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างและพื้นที่ภาคเหนือตอนบน** จะได้มีการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และการบูรณะทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เป็นพิเศษ เพื่อช่วยในการเพิ่มผลผลิตด้านการเกษตรและแก้ปัญหาความยากจนตามบริเวณชายแดนด้วย

(๔) **พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้** มีจุดประสงค์ที่จะพัฒนาปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และการผลิตในบริเวณดังกล่าวให้กระจายมากขึ้น และจะพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในลักษณะที่จะให้ "หันหน้า" เข้าสู่ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีส่วนในการแก้ปัญหาด้านสังคมและเสริมสร้างความมั่นคงในบริเวณชายแดนภาคใต้ให้มากขึ้น

(๕) **การพัฒนา "เมืองหลัก เมืองรองและชุมชนชนบท" และการชลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร** มีจุดประสงค์ที่จะพัฒนาชุมชนระดับเมืองของประเทศให้สามารถรองรับการขยายตัวของประชากรในเมืองที่จะมีมากขึ้นในระยะ ๑๐ ปีข้างหน้า ให้มี "ระบบชุมชนระดับเมือง" ที่มีลักษณะสมดุลมากขึ้น และให้เมืองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคได้มีบทบาทเป็นฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของภาคนั้น ๆ ได้ด้วย โดยพยายามจะลดบทบาทและอิทธิพลของกรุงเทพมหานครลงในขณะเดียวกัน

บทที่ ๒

การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

ภาคตะวันออกนับว่าเป็นภาคที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าผลผลิตรวมของภาคในปี ๒๕๒๒ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๑๓.๔ ของผลผลิตรวมของประเทศ และมีอัตราการขยายตัวในช่วงปี ๒๕๑๙–๒๕๒๒ ร้อยละ ๑๒.๔ ต่อปี สูงกว่าของประเทศและภาคอื่น ๆ ทั้งหมด สาขาการผลิตที่มีสัดส่วนสูงสุดในการผลิตของภาค คือ สาขาอุตสาหกรรม สูงถึงร้อยละ ๓๐.๘ ของผลผลิตรวมของภาค ทั้งนี้ เนื่องจากภาคตะวันออกมีข้อได้เปรียบในด้านแหล่งที่ตั้ง คืออยู่ไม่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก และมีพื้นที่ติดต่อเชื่อมโยงกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของแรงงานและวัตถุดิบหลายอย่างและติดกับอ่าวไทยอันเป็นช่องทางเข้าออกที่สำคัญของสินค้า นอกจากนั้นภาคตะวันออกมีปัจจัยพื้นฐานค่อนข้างสมบูรณ์ คือ มีโครงข่ายด้านคมนาคมและสื่อสารเชื่อมโยงที่ดี มีท่าเรือน้ำลึกและเป็นประตูที่จะนำก๊าซธรรมชาติขึ้นบก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้จูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่หลายประเภท

จากสภาพภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายที่จะพัฒนาพื้นที่ ๓ จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก อันได้แก่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เนื้อที่ประมาณ ๙.๓ ล้านไร่ และประชากร ๑.๖ ล้านคน ให้เป็นศูนย์กลางความเจริญและแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักของประเทศในอนาคต โดยพิจารณาจากข้อได้เปรียบที่พื้นที่ ๓ จังหวัดนี้เป็นที่ตั้งท่าเรือน้ำลึก สนามบินอู่ตะเภา พลังงานจากก๊าซธรรมชาติ และโครงข่ายกิจการขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ที่สมบูรณ์กว่าพื้นที่ในภาคอื่น ๆ

๑. สรุปประเด็น

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาพื้นที่ ๓ จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จะมีปัญหาและข้อจำกัดในพื้นที่ที่จะต้องแก้ไข ๓ ประการ คือ.–

๑.๑ การขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค สำหรับแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องจากแหล่งน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนน้อย ประกอบกับพื้นที่ที่มีลักษณะเหมาะสมกับการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่มีน้อยมาก

๑.๒ ปัญหาการเวนคืนที่ดิน เพื่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลัก เนื่องจากระดับราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลายเท่าตัว

๑.๓ การพัฒนาพื้นที่ ๓ จังหวัดนี้ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมการพัฒนาระหว่างพื้นที่กับภาคตะวันออกทั้งหมด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตลอดทั้งกรุงเทพมหานคร คือจะต้องให้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีขนาดใหญ่และฐานะเศรษฐกิจล้าหลังที่สุด ขณะเดียวกันการพัฒนาภาคตะวันออกจะต้องเป็นฐานรองรับความเจริญทางเศรษฐกิจที่จะกระจายออกจากกรุงเทพ ฯ ในอนาคตตามนโยบายการกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพ ฯ ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ด้วย

๒. เป้าหมายการพัฒนา

ให้พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ตามนโนบายหลักของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ที่ต้องการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์อุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ให้มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นการเสนอทางเลือกแหล่งที่ตั้งให้กับอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต โดยไม่ต้องมาอยู่บริเวณกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ จะเป็นการช่วยชลอการเติบโตและบรรเทาความแออัดของกรุงเทพมหานครลงได้ โดยที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะกลายเป็นศูนย์อุตสาหกรรมใหม่ และแหล่งสร้างงานที่สำคัญของประเทศอีกแห่งหนึ่ง นอกจากนั้นมีเป้าหมายที่จะให้ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในอันที่จะส่งสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานครอีกต่อไป

พื้นที่เป้าหมาย : กำหนดให้พื้นที่บริเวณระหว่างสัตหีบ–เขตเทศบาลเมืองระยอง เนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ ๑๒๓,๗๕๐ ไร่ เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและเป็นที่ตั้งของ "อุตสาหกรรมหลัก" เช่น อุตสาหกรรมแยกก๊าซ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอล อุตสาหกรรมโซดาแอช อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี เป็นต้น โดยยึดหลักว่าอุตสาหกรรมหลักที่มีการนำวัตถุดิบเข้าและส่งผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปออกไปเป็นจำนวนมากจะให้ตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือสัตหีบมากที่สุด นอกจากนั้นได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง เนื้อที่ประมาณ ๒,๘๐๐ ไร่ เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมด้วย

๓. มาตรการการพัฒนา

๓.๑ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่เป้าหมาย โดยเร่งดำเนินการวางผังและจำแนกขอบเขตพื้นที่ที่จะใช้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลัก และเมืองใหม่ คือบริเวณระหว่างสัตหีบและเขตเทศบาลเมืองระยอง ให้สอดคล้องกับบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่และที่จะพัฒนาต่อไปทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ

(๑) **ระยะสั้น** เร่งวาง "นโยบายเค้าโครงการใช้ที่ดิน" เพื่อกำหนดแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักแต่ละประเภทที่รัฐมีจุดมุ่งหมายส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย ตลอดทั้งกำหนดที่ตั้งของเมืองและแหล่งสาธารณูปโภคที่สำคัญ เพื่อเป็นแนวทางหลักในการประสานการลงทุนของเอกชนและของรัฐให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน และให้เกิดประสิทธิภาพในการลงทุนพัฒนาโดยเฉพาะในด้านการจัดโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองใหม่และการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก และกำหนดมาตรการพิเศษที่จะควบคุมระดับราคาที่ดินให้เป็นไปในลักษณะที่จะสนับสนุนการลงทุนอย่างสมเหตุสมผล โดยอาจรวมถึงการจัดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการจัดหาที่ดินสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย

(๒) **ระยะยาว** วางผังเมืองรวมของพื้นที่เป้าหมาย โดยยึด "นโยบายเค้าโครงการใช้ที่ดิน" เป็นหลัก และประกาศเป็นกฎหมายในการควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับดำเนินงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในด้านวางผังเมืองเฉพาะในขั้นต่อไป

๓.๒ **กำหนดมาตรการจูงใจให้เอกชนลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก** โดยรัฐจะต้องพิจารณากำหนดมาตรการดังนี้

(๑) ส่งเสริมการลงทุนโครงการอุตสาหกรรมหลัก โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี และกำหนดสัดส่วนของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน

(๒) ระดมแหล่งเงินลงทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อการลงทุนอุตสาหกรรมของภาคเอกชนในพื้นที่เป้าหมาย

(๓) ตั้งหน่วยงานหรือองค์กรพิเศษขึ้น เพื่อให้เป็นศูนย์กลางประสานนโยบายด้านการลงทุนและลดความล่าช้าของระบบราชการ เพื่ออำนวยให้การลงทุนของภาคเอกชนมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

๓.๓ **จัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ** โดยปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ๆ เช่น

(๑) **ท่าเรือน้ำลึก** ขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยการขยายท่าเทียบเรือเพิ่มขึ้นเป็น ๙ ท่า เพื่อบริการสินค้าได้เพิ่มขึ้นเป็น ๘ ล้านตัน/ปี รวมทั้งปรับปรุงร่องน้ำหน้าท่าให้มีความลึกเพื่อให้เรือขนาด ๑๒๐,๐๐๐ ตันเข้าออกได้สะดวก สามารถให้บริการสินค้ากองเป็นหลัก และสินค้าทั่วไปด้วย

(๒) **น้ำ** ศึกษา สำรวจและออกแบบก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายไปยังมาบตาพุดให้เสร็จในปี ๒๕๒๖ และถึงสัตหีบในปี ๒๕๒๘ โดยให้สามารถส่งน้ำได้อย่างน้อยประมาณ ๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี เร่งก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและบ้านบึงในปี ๒๕๒๖ อ่างเก็บน้ำคลองหลวงในระยะต่อไป พร้อมทั้งวางแผนการใช้น้ำในอนุภาค ๆ และสำรวจความเหมาะสมแหล่งน้ำอื่น ๆ ที่มีอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำใกล้เคียงเพื่อเตรียมการสำหรับการพัฒนาในอนาคต ส่วนแหลมฉบังนั้นจะนำน้ำจากหนองค้อ ศรีราชา มาที่แหลมฉบังให้ทันภายในปี ๒๕๒๖

(๓) **ถนน** ศึกษาปริมาณจราจรบริเวณระหว่างสัตหีบ–ระยอง เพื่อวางแผนปรับปรุง ขยาย และสร้างทางหลวงเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับทางรถไฟ ท่าเรือ และการขยายตัวของอุตสาหกรรมและชุมชนในอนาคต

(๔) **รถไฟ** ศึกษาและสำรวจเพื่อกำหนดแนวทางการก่อสร้างทางรถไฟสายสัตหีบ–ระยองและก่อสร้างให้แล้วเสร็จในปี ๒๕๒๗ นอกจากนี้จะต้องศึกษาสำรวจเส้นทางเชื่อมสายตะวันออกเข้ากับสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือโดยตรง รวมทั้งเร่งรัดการก่อสร้างเพื่อให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๒๘

(๕) **ไฟฟ้า** ก่อสร้างสายส่งและสถานีย่อยให้สอดคล้องกับการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนศูนย์กลาง โดยเร่งก่อสร้างสายส่ง ๒๓๐ เควี. จากอ่าวไผ่–ระยอง ให้แล้วเสร็จในปี ๒๕๒๖

(๖) **สื่อสาร** วางแผนและก่อสร้างชุมสายโทรศัพท์ และโทรพิมพ์ให้สอดคล้องกับการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนศูนย์กลาง

๓.๔ **จัดบริการด้านการพัฒนาแรงงานฝีมือ และสุขภาพอนามัย เพื่อสนับสนุนการลงทุนของเอกชน** ดังนี้

(๑) **พัฒนาแรงงานฝีมือ** โดยกรมแรงงานต้องปรับปรุงแนวการฝึกอบรมของ "สถาบันฝึกอบรมฝีมือแรงงาน" ที่ชลบุรีให้มีคุณภาพและปริมาณตรงกับความต้องการของโรงงานในระยะสั้นและกรมอาชีวศึกษาต้องปรับหลักสูตรและแนวการสอนของ "โรงเรียนหรือวิทยาลัยอาชีวศึกษา" ในพื้นที่นี้ให้สอดคล้องกับความต้องการด้านอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อไป หรือขอความร่วมมือจากเอกชนที่ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้เป็นผู้ฝึกอบรมหรือให้ทุนอุดหนุนในการดำเนินงานดังกล่าว

(๒) **คุ้มครองป้องกันสุขภาพอนามัยผู้ใช้แรงงาน** โดยจัดตั้ง "ศูนย์หรือสถาบันอาชีวอนามัย" ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการอบรมให้ความรู้แก่กรรมกรโรงงานต่าง ๆ ให้รู้จักรักษาสุขภาพอนามัยและรู้จักป้องกันอันตรายจากสารเคมีและเครื่องจักรกลโรงงาน ตลอดจนให้การรักษาพยาบาลกรรมกรโรงงานที่เจ็บป่วย

๓.๕ **กำหนดมาตรการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและความเสื่อมโทรมของดิน** โดยให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดมาตรการ เงื่อนไขและโครงการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อใช้ควบคุมสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมซึ่งมีผลกระทบต่อการตั้งถิ่นฐานและการอนุรักษ์พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล นอกจากนั้นให้ส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้น เช่น ยางพาราและไม้ผลแทนการปลูกพืชไร่ในบริเวณที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ เพื่อเป็นการชลอความเสื่อมโทรมของดิน ตลอดจนเป็นการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ซึ่งมีอยู่ค่อนข้างจำกัดในภาคนี้

๓.๖ **จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก** โดยศึกษาถึงผลสะท้อนและความเชื่อมโยงของการพัฒนา ฯ ที่จะมีต่อระบบชุมชนภายในพื้นที่และภายในภาค ตลอดจนความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ เพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในอันที่จะพัฒนาพื้นที่นี้ให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและเมือง

ใหม่นอกเหนือไปจากกรุงเทพ ฯ และเพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคที่สามารถรองรับและกระจายผลการพัฒนาไปสู่ชนบท

ในการจัดทำแผนแม่บทได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเข้ามาดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บท ซึ่งสาระสำคัญของการศึกษาจะให้ข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) นโยบายและลู่ทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการใช้วัตถุดิบและแรงงานที่มีอยู่ในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือพร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการที่จะชักจูงเอกชนผู้ประกอบอุตสาหกรรมให้มาลงทุน

(๒) แผนงานของการพัฒนากิจกรรมขั้นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่นี้ โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ฯ ที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงความเหมาะสมด้านวิศวกรรม และการลงทุนของโครงการใหม่ที่จำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ด้วย

(๓) รูปแบบการใช้ที่ดินของพื้นที่นี้เพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม และการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบที่มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนากรุงเทพ ฯ

(๔) ลู่ทางการแก้ปัญหาด้านสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะมีผลกระทบต่อกิจกรรมท่องเที่ยวและประมง

(๕) การจัดรูปองค์กรบริหารงานระดับภาคที่จำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณนี้

๔. แผนการและโครงการ

แผนการที่สำคัญมี ๘ แผนการ รวมโครงการทั้งสิ้นจำนวน ๓๐ โครงการด้วยกันคือ.–

๔.๑ แผนการส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้แก่ โครงการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนด้านอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษบริเวณแหลมฉบัง และโครงการอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ บริเวณหนองแฟบ–มาบตาพุด เช่น โซดาแอช ปุ๋ยเคมี เหล็กและเหล็กกล้าเป็นต้น

๔.๒ แผนพัฒนาโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐาน เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ และโครงการวางท่อน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายไปยังมาบตาพุดและสัตหีบ เป็นต้น

๔.๓ แผนการพัฒนาแรงงาน ได้แก่ โครงการส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานฝีมือในกิจกรรมอุตสาหกรรม

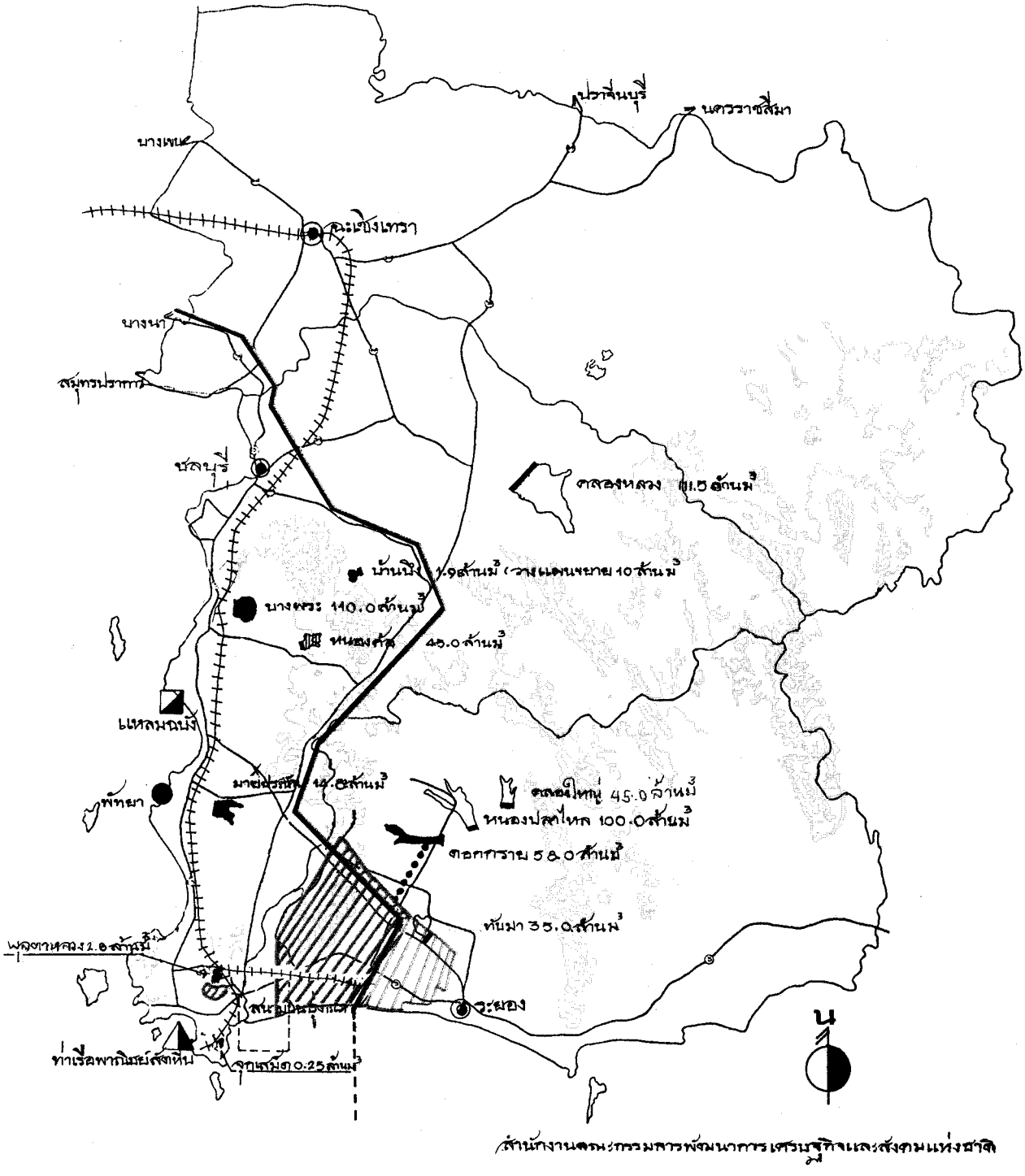
๔.๔ แผนการสาธารณสุข ได้แก่ โครงการจัดตั้งศูนย์ หรือสถาบันอาชีวอนามัยในเมืองใหม่

๔.๕ **แผนการพัฒนาเมือง** ได้แก่ โครงการพัฒนาเมืองหลักชลบุรี เมืองรองระยองและฉะเชิงเทรา และโครงการพัฒนาเมืองใหม่ที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม

๔.๖ **แผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ โครงการฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมบริเวณแหล่งต้นน้ำลำธาร และโครงการควบคุมสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากการประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว

๔.๗ **แผนการปรับปรุงความเสื่อมโทรมของดินและการผลิตทางการเกษตร** ได้แก่ โครงการส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้น

๔.๘ **แผนการศึกษาเพื่อวางแผนแม่บท** ได้แก่ โครงการศึกษาเพื่อวางแผนแม่บทของพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และโครงการศึกษาออกแบบความเหมาะสมทางวิศวกรรมของโครงการที่ได้กำหนดไว้



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนที่โครงการพัฒนาด้านบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจภาคตะวันออก

- ถนน
- แนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติ
- อ่างเก็บน้ำที่กำลังก่อสร้าง
- แนวท่อส่งน้ำ
- เขตอุตสาหกรรมและชุมชนเมืองที่กำหนด
- ทางรถไฟ
- อ่างเก็บน้ำที่สร้างเสร็จแล้ว
- อ่างเก็บน้ำที่จะวางแผนต่อไป

บทที่ ๓

การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก

ภาคตะวันตกประกอบด้วย ๘ จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มีเนื้อที่ ๒๘.๘ ล้านไร่ ประชากรในปี ๒๕๒๒ ประมาณ ๓.๕ ล้านคน เป็นพื้นที่ที่มีแววการพัฒนาสูงมากดังจะเห็นได้ว่าผลผลิตของภาคมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๑๑ ของมูลค่าผลผลิตรวมของประเทศ และรายได้ต่อบุคคลสูงถึง ๑๐,๖๕๐ บาท จากผลการวิเคราะห์โครงสร้างทางเศรษฐกิจและลักษณะทางกายภาพของภาค พบว่า :–

(๑) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มจะลดลงเพราะว่า ผลผลิตด้านการเกษตรมีปัญหาในเรื่องผลผลิตต่อไร่ต่ำ และกิจการประมงทะเลทรุดตัวลงโดยลำดับ

(๒) โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะโรงงานน้ำตาลยังกระจุกตัวและมีประสิทธิภาพการผลิตค่อนข้างต่ำ

(๓) ประสบปัญหาการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นในระยะหลังนี้โดยเฉพาะแถบชายฝั่งทะเล

(๔) ขาดศูนย์กลางในการเร่งพัฒนาภาคตะวันตกเอง จึงทำให้อิทธิพลของ กทม. ดึงประโยชน์เศรษฐกิจเข้ามามาก ภาคตะวันตกนั้นสามารถแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๔ เขตของระดับการพัฒนา คือ เขตเศรษฐกิจก้าวหน้า ซึ่งมีการผลิตอ้อยและน้ำตาล เขตเศรษฐกิจทรุดโทรมตามชายฝั่งทะเล ซึ่งประสบปัญหาด้านประมงทรุดตัวลง เขตเกษตรดั้งเดิมประสบปัญหาด้านผลผลิตข้าวต่อไร่ยังไม่สูงเท่าที่ควร และบริเวณป่าเขาที่ปลูกพืชไร่ประสบปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายโดยเฉพาะการลักลอบขุดแร่และบุกรุกทำลายป่า อย่างไรก็ตามการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นั้น จะให้ความสำคัญกับ ๒ เขตแรกมาก กล่าวคือ การฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลและสับปะรดกระป๋อง และการฟื้นฟูกิจการประมง สวนมะพร้าวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามชายฝั่งทะเลของภาคตะวันตก เป็นประการสำคัญ :–

๑. พื้นที่เขตเศรษฐกิจก้าวหน้า

พื้นที่เขตเศรษฐกิจก้าวหน้านี้อยู่ในบริเวณตอนกลางของภาค คือ จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มีมูลค่าการผลิตสูงถึง ๒๓,๘๗๘ ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของผลผลิต

รวมของภาค ผลผลิตหลักของพื้นที่นี้ได้แก่ อ้อยและสับปะรดซึ่งนับว่าเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่มีบทบาทต่อการเพิ่มรายได้และการจ้างงานในภาคอย่างมาก และมีโรงงานน้ำตาลซึ่งกระจุกตัวอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำแม่กลอง และโรงงานสับปะรดกระป๋องส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ การผลิตของอุตสาหกรรมแปรรูปทั้งสองนี้มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๖๐ และ ๘๐ ของผลผลิตในประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก นอกจากนั้นผลผลิตที่สำคัญในอันดับรอง ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องเคลือบดินเผา และอุตสาหกรรมการต่อตัวถังรถโดยสารและรถบรรทุก ซึ่งมีแววที่จะพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพต่อไปอีกมาก

๑.๑ ประเด็นปัญหาหลักของเขตเศรษฐกิจก้าวหน้า

(๑) ปัญหาผลผลิตต่อไร่ของอ้อยและคุณภาพของสับปะรดอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากในปัจจุบันผลผลิตของอ้อยจะเป็นประมาณ ๖.๔ ตันต่อไร่ ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากพันธุ์ที่ใช้ปลูกยังเป็นพันธุ์เก่า ขาดแคลนเทคนิคที่เหมาะสมและขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการเพาะปลูก ส่วนสับปะรดที่ปลูกส่วนใหญ่ยังมีขนาดและคุณภาพไม่ตรงตามความต้องการของโรงงานมากนัก

(๒) ปัญหาแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะโรงงานน้ำตาลซึ่งยังตั้งอยู่เป็นกระจุกบริเวณริมฝั่งแม่น้ำแม่กลอง ทำให้เกิดภาวะมลพิษและยังห่างไกลจากแหล่งวัตถุดิบทำให้ต้องสูญเสียพลังงานอย่างมาก นอกจากนี้โรงงานยังมีมาตรฐานและประสิทธิภาพการผลิตต่ำเนื่องจากมีอุปกรณ์การผลิตที่ล้าสมัย สำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่สำคัญ ซึ่งมีแววการพัฒนาและมีการจ้างงานสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องเคลือบดินเผาและอุตสาหกรรมการต่อตัวถังรถโดยสารและรถบรรทุกยังประสบปัญหาทางด้านการเงิน ขาดเทคนิคในด้านการบริหารและมาตรการในการป้องกันภาวะมลพิษที่มีประสิทธิภาพ

(๓) ปัญหาทางด้านราคาและการตลาด ปัจจุบันการรับซื้ออ้อยยังคิดจากน้ำหนักแทนการคิดจากความหวานและราคาของสับปะรดยังอยู่ในระดับต่ำ จึงทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อยอยู่ ทั้งยังถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลางและกลุ่มเจ้าของโรงงาน ส่วนทางด้านน้ำตาลยังประสบปัญหาทางด้านราคาและตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ และสับปะรดกระป๋องยังมีปริมาณการผลิตที่ไม่แน่นอน คุณภาพไม่ได้มาตรฐาน และยังประสบปัญหาทางด้านราคาและตลาดเช่นเดียวกับน้ำตาล อนึ่ง การค้าอ้อย สับปะรด และอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออกของพืชทั้งสองยังขาดองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารงานทางด้านการผลิต ด้านราคา และการตลาดทั้งภายในและนอกประเทศโดยตรง

(๔) ปัญหาความอ่อนแอของกิจกรรมทางด้านการค้าและบริการของภาค อันเนื่องมาจากการขาดเมืองหลักที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาภาคเพื่อดึงดูดรายได้ให้ตกอยู่ในภาคและถูกครอบคลุมโดยอิทธิพลของกรุงเทพมหานครทางด้านการค้าและบริการไว้มาก ผลประโยชน์จึงไม่ตกอยู่กับคนในท้องถิ่นเท่าที่ควร

๑.๒ เป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ก้าวหน้า เพื่อเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดจนเน้นปรับปรุงประสิทธิภาพอุตสาหกรรมส่งออกและอุตสาหกรรมที่มีแววและให้กระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบมากที่สุด จึงกำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

(๑) **เพิ่มผลผลิตต่อไร่ของอ้อยและปรับปรุงคุณภาพของสับปะรดให้สูงขึ้น** ในพื้นที่ปลูกอ้อยประมาณ ๑.๘ ล้านไร่ บริเวณ ๑๒ อำเภอ ใน ๔ จังหวัด คือ อำเภอเมือง ท่าม่วง ท่ามะกา และพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี อำเภอเมือง กำแพงแสน และดอนตูม จังหวัดนครปฐม อำเภอจอมบึง บ้านโป่ง และโพธาราม จังหวัดราชบุรี อำเภออู่ทอง และสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี และพื้นที่ปลูกสับปะรดประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ไร่ ใน ๕ อำเภอของ ๒ จังหวัด คือ อำเภอเมือง กุยบุรี ปราณบุรี และหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอำเภอชะอำจังหวัดเพชรบุรี

(๒) **กระจายแหล่งที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลให้อยู่ใกล้แหล่งผลิตอ้อย** โดยเฉพาะในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีและกาญจนบุรี เพื่อลดต้นทุนการขนส่งและประหยัดการใช้พลังงานและแก้ปัญหาภาวะมลพิษในภาคด้วย

(๓) **พิจารณากำหนดรัศมีการส่งผลิตผลการเกษตรสู่โรงงานภายในเขตเกษตรเศรษฐกิจ ฯ** ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับแหล่งที่ตั้งของโรงงานที่กระจัดกระจายในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจนและรัดกุมในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการลดต้นทุนการขนส่ง การควบคุมปริมาณและคุณภาพของผลิตผล และการกำหนดราคาขั้นต่ำหรือการประกันราคาของผลิตผล

(๔) **ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาลและสับปะรดกระป๋อง** ที่ใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ล้าสมัย จากจำนวนโรงงานน้ำตาล ๒๐ โรงใน ๔ จังหวัด คือ กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และโรงงานสับปะรดกระป๋อง ๔ โรงใน ๒ จังหวัด คือ เพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์

(๕) **พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ได้มาตรฐานสูงขึ้น** โดยเฉพาะเครื่องปั้นดินเผาในจังหวัดราชบุรี ประมาณ ๖๐ โรง และอุตสาหกรรมการต่อตัวถังรถบรรทุกในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรสาคร และนครปฐม ประมาณ ๒๓๐ โรง เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นในภาคตะวันตก

(๖) **พัฒนาราชบุรีให้ "เป็นเมืองหลัก"** ในภาคตะวันตกที่จะเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมและเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่กิจกรรมด้านต่าง ๆ ของภาคได้ดีขึ้น

๑.๓ **มาตรการการพัฒนา** เพื่อดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าวจึงกำหนดมาตรการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) **เร่งรัดให้สถานีวิจัยอ้อยที่ท่าม่วง** พัฒนาอ้อยพันธุ์ใหม่ที่มีความหวานและให้ผลผลิตต่อไร่สูงเพื่อนำมาเผยแพร่แก่เกษตรกร และรัฐจะกำหนดมาตรการให้โรงงานและเกษตรกรซื้อขายอ้อยโดยคิดจากความหวานแทนน้ำหนัก ค่าใช้จ่ายของสถานีวิจัยฯ เอกชนเจ้าของโรงงานและสมาคมชาวไร่อ้อยจะต้องสนับสนุนในรูปของค่าธรรมเนียมในการซื้อขายอ้อย

(๒) **จัดให้มีศูนย์บริการแนะนำทางวิชาการแก่ผู้ปลูกสับปะรด** เพื่อให้มีคุณภาพเพียงพอในการนำไปแปรรูป โดยดำเนินการในบริเวณอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอเมือง หัวหิน ปราณบุรี และกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในเนื้อที่ประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ไร่ ส่งเสริมการเลี้ยงโคนมแทนการปลูกสับปะรด ทั้งนี้เพื่อลดเนื้อที่ปลูกสับปะรดให้มีปริมาณการผลิตพอดีกับความต้องการของตลาด

(๓) **ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกอ้อยและสับปะรดขึ้นทะเบียนผู้เพาะปลูก** เพื่อให้สามารถกำหนดรัศมีการส่งผลิตผลการเกษตรสู่โรงงานได้สอดคล้องกับแหล่งที่ตั้ง กำลังการผลิตและความต้องการของโรงงาน

(๔) **เร่งพัฒนาพื้นที่เขตชลประทานฝั่งขวาและฝั่งซ้าย (มาลัยแมน) ของลุ่มแม่น้ำแม่กลอง** ให้สามารถส่งน้ำได้ถึงพื้นที่เพาะปลูกในเนื้อที่เป้าหมาย ๑.๕ ล้านไร่ และปรับปรุงระบบชลประทานเดิมในลุ่มน้ำเพชร ให้สามารถส่งน้ำถึงพื้นที่เพาะปลูกได้ ๓๘๐,๐๐๐ ไร่ โดยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดรูปที่ดินเพิ่มมากขึ้น และดำเนินการสำรวจแหล่งน้ำใต้ดินนอกเขตชลประทาน เพื่อนำน้ำมาใช้ในการปลูกอ้อยและพืชไร่อื่น ๆ ในพื้นที่ประมาณ ๑๐๐ ตร.กม. ระหว่างอำเภอเมือง และอำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี

(๕) **ส่งเสริมให้มีการกระจายแหล่งที่ตั้งของโรงงานน้ำตาล** ไปยังแหล่งวัตถุดิบให้มากที่สุดเพื่อลดต้นทุนการขนส่งและประหยัดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตลอดจนลดปัญหาภาวะมลพิษที่เกิดขึ้น เพราะโรงงานน้ำตาลส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำแม่กลองโดยรัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการพิจารณากำหนดที่ตั้งโรงงาน มาตรการในการกำจัดของเสียและอำนวยความสะดวกในด้านบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น อาทิเช่น แหล่งน้ำ ถนน เป็นอันดับแรก

(๖) **ปรับปรุงเทคนิคการผลิตของโรงงานน้ำตาลและสับปะรดกระป๋อง** ให้ใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยแทนของเดิมที่ล้าสมัย ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตสูงโดยรัฐสนับสนุนด้วยการลดภาษีนำเข้าแก่โรงงาน

(๗) **ส่งเสริมการให้สินเชื่อเพื่อเพิ่มผลผลิตทางด้านการเกษตรและการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม** โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องเคลือบดินเผา และอุตสาหกรรมต่อตัวถังรถบรรทุกและรถโดยสาร ซึ่งเป็นการสนับสนุนการจ้างงานในภาค โดยรัฐบาลกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มบทบาทในการกระจายสินเชื่อให้มากขึ้น

(๘) **จัดให้มีสถาบันร่วม** ซึ่งประกอบด้วยชาวไร่ เจ้าของโรงงาน และเจ้าหน้าที่รัฐบาลเข้ามารับผิดชอบโดยตรงในด้านการกำหนดผลผลิต นโยบายราคา และการตลาดของอ้อย สับปะรด และอุตสาหกรรมการแปรรูปเพื่อการส่งออก

(๙) **พัฒนาราชบุรีเป็นเมืองหลัก** โดยจัดให้มีศูนย์พัฒนาภาคขึ้นให้ประกอบไปด้วยคณะเจ้าหน้าที่วางแผนระดับสูงที่มีความสามารถเป็นผู้นำ มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติการและประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การพัฒนาภาคตะวันตกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๔ **แผนการและโครงการที่สำคัญคือ :**

(๑) **แผนการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร** ประกอบด้วยโครงการส่งเสริมและเผยแพร่อ้อยพันธุ์ใหม่และรับซื้ออ้อยโดยคิดจากความหวานแทนน้ำหนัก โครงการศูนย์บริการแนะนำทางวิชาการแก่ผู้ปลูกสับปะรด และโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมแทนการปลูกสับปะรด

(๒) **แผนการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตร** ประกอบด้วยโครงการชลประทานลุ่มน้ำแม่กลองระยะ ๒ โครงการปรับปรุงและขยายระบบชลประทานลุ่มน้ำเพชร และโครงการสำรวจแหล่งน้ำใต้ดินที่จังหวัดกาญจนบุรี

(๓) **แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม** ได้แก่ โครงการสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(๔) **แผนการพัฒนาจังหวัดราชบุรีให้เป็นเมืองหลัก** เนื่องจากราชบุรีมีขนาดของประชากรจัดอยู่ในลำดับสูงของภาค และเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งทางน้ำ ทางรถไฟ และถนน ที่เชื่อมโยงจากภาคใต้ไปสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ยังตั้งอยู่ห่างจากอิทธิพลของกรุงเทพมหานครมากกว่าจังหวัดอื่น รวมทั้งเป็นศูนย์กลางทางด้านการเงิน การคมนาคม การค้าย่อย และบริการอีกด้วย สำหรับโครงการพัฒนาประกอบด้วยโครงการทางด้านกิจกรรมสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหลัก ให้เพียงพอในการยกระดับอำเภอเมืองราชบุรีให้เป็นเมืองหลัก

๒. พื้นที่เขตเศรษฐกิจทรุดโทรมตามบริเวณชายฝั่งทะเล

พื้นที่เขตเศรษฐกิจทรุดโทรมครอบคลุมอาณาบริเวณชายฝั่งทะเลของภาค ตั้งแต่จังหวัดสมุทรสาครลงไปจนถึงตอนใต้สุดของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่ประมาณ ๒ ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ ๗ ของพื้นที่ทั้งภาคตะวันตก ประชากรในเขตนี้มีประมาณ ๔๗๒,๐๐๐ คน มีมูลค่าผลผลิตรวมเป็นประมาณ ๘,๖๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๔.๕ ของภาค และรายได้ต่อบุคคลเฉลี่ยต่ำกว่าภาคเล็กน้อย คือประมาณ ๙,๘๐๐ บาท รายได้ส่วนใหญ่เกิดจากการประมงซึ่งปัจจุบันกำลังทรุดตัวหนัก ผลผลิตมะพร้าวตกต่ำและมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม

๒.๑ ประเด็นปัญหาหลัก

(๑) **การประมงทะเลซึ่งเป็นอาชีพหลักของภาคกำลังทรุดตัวหนัก** เนื่องจากปริมาณสัตว์น้ำทะเลลดลง เพราะมีการจับเกินกำลังรวมทั้งน้ำมันเชื้อเพลิงและเครื่องมือทำการประมงมีราคาสูงขึ้นมาก ทำให้ชาวประมงประสบการขาดทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากจำนวนชาวประมงในปี ๒๕๑๙ ซึ่งมีประมาณ ๔๒,๐๐๐ คน ลดลงเหลือประมาณ ๓๗,๐๐๐ คนในปี ๒๕๒๓

(๒) **ผลผลิตต่อไร่ของมะพร้าวตกต่ำ** โดยเฉพาะมะพร้าวที่ปลูกอยู่ทางตอนใต้ของภาค ในปัจจุบันเป็นมะพร้าวเก่าและพันธุ์เก่าที่ให้ผลผลิตต่ำและมีความต้านทานโรคน้อย

(๓) **สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม** อันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานน้ำตาลภายในภาค ซึ่งส่วนใหญ่มีระบบการกำจัดน้ำเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดการควบคุมอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการปลูกพืชสวน ประกอบกับมีน้ำทะเลแทรกซึมพื้นที่บางแห่งทำให้พืชสวนได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น

(๔) **อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร** เนื่องจากบริเวณหาดทรายชายทะเลยังมีบริการขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวไม่พอเพียง เช่น น้ำอุปโภคบริโภค การติดต่อสื่อสารและสถานบริการต่าง ๆ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมประเภทนี้ของภาคยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๒.๒ เป้าหมายการพัฒนา เพื่อเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่ทรุดโทรมในด้านการประมง กสิกรรม และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ฟื้นตัวได้โดยรวดเร็ว จึงได้ตั้งเป้าหมายไว้ดังนี้

(๑) **เพิ่มปริมาณสัตว์น้ำทะเลและน้ำจืด เพื่อชดเชยประมงทะเลที่ทรุดหนัก** ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล จำนวน ๑๐๙ หมู่บ้าน ของ ๑๒ อำเภอ ใน ๔ จังหวัด คือ จังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีจำนวนชาวประมงประมาณ ๓๗,๐๐๐ คน

(๒) **เพิ่มผลผลิตต่อไร่ของมะพร้าว** ในอำเภอเมือง ทับสะแก บางสะพานและกึ่งอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๓,๗๕๐ ไร่ ต่อปี โดยให้ได้ผลผลิตประมาณ ๘๐–๑๐๐ ผลต่อต้นต่อปี

(๓) **ขจัดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม** โดยเฉพาะโรงงานน้ำตาลที่กระจุกตัวอยู่บริเวณสองฝั่งของแม่น้ำแม่กลอง

(๔) **ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว** ในบริเวณหาดทรายชายทะเลของอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดกาญจนบุรี

๒.๓ มาตรการ เพื่อดำเนินการให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วข้างต้น ได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้คือ

๒.๓.๑ เพิ่มปริมาณสัตว์น้ำทะเลและน้ำจืด

(๑) เร่งพัฒนาการประมงทะเลขนาดเล็กและประมงน้ำจืด โดยให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อ พัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและฝึกอบรมด้านวิชาการเพื่อปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ และวิธีดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนะนำให้ชาวประมงรวมตัวกันเป็นกลุ่มชาวประมงเพื่อสร้างความแน่นอนในด้านราคาและตลาด ตลอดจนหาอาชีพรองให้แก่ชาวประมงเพื่อเพิ่มรายได้อีกทางหนึ่งด้วย

(๒) ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแถบชายฝั่งทะเลและแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยพัฒนาปรับปรุงสถานีประมงจังหวัดแถบชายฝั่งทะเล เพื่อใช้เป็นศูนย์วิจัยการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์สัตว์น้ำ และให้การฝึกอบรมด้านวิชาการแก่ผู้เลี้ยงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น โดยขอความช่วยเหลือด้านงบประมาณดำเนินการจากองค์การอาหารและเกษตร รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้เลี้ยงรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความแน่นอนในด้านราคาและตลาด

(๓) เร่งพัฒนาที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งและป่าไม้ชายเลนโดยจัดทำโครงการตัวอย่างในที่ดินของเอกชน ซึ่งเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าบริเวณชายทะเลหรือพื้นที่นาเกลือเดิมที่ชาวนาเกลือประสบปัญหาราคาเกลือตกต่ำ และต้องการเปลี่ยนอาชีพในจังหวัดสมุทรสาคร และประจวบคีรีขันธ์ รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณจังหวัดละ ๑,๐๐๐ ไร่ โดยเกษตรกรจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด และสำนักงานพัฒนาที่ดินชายทะเลช่วยเหลือในด้านการฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตลอดจนการจัดหาแหล่งเงินกู้ให้แก่เกษตรกรเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนดังกล่าว

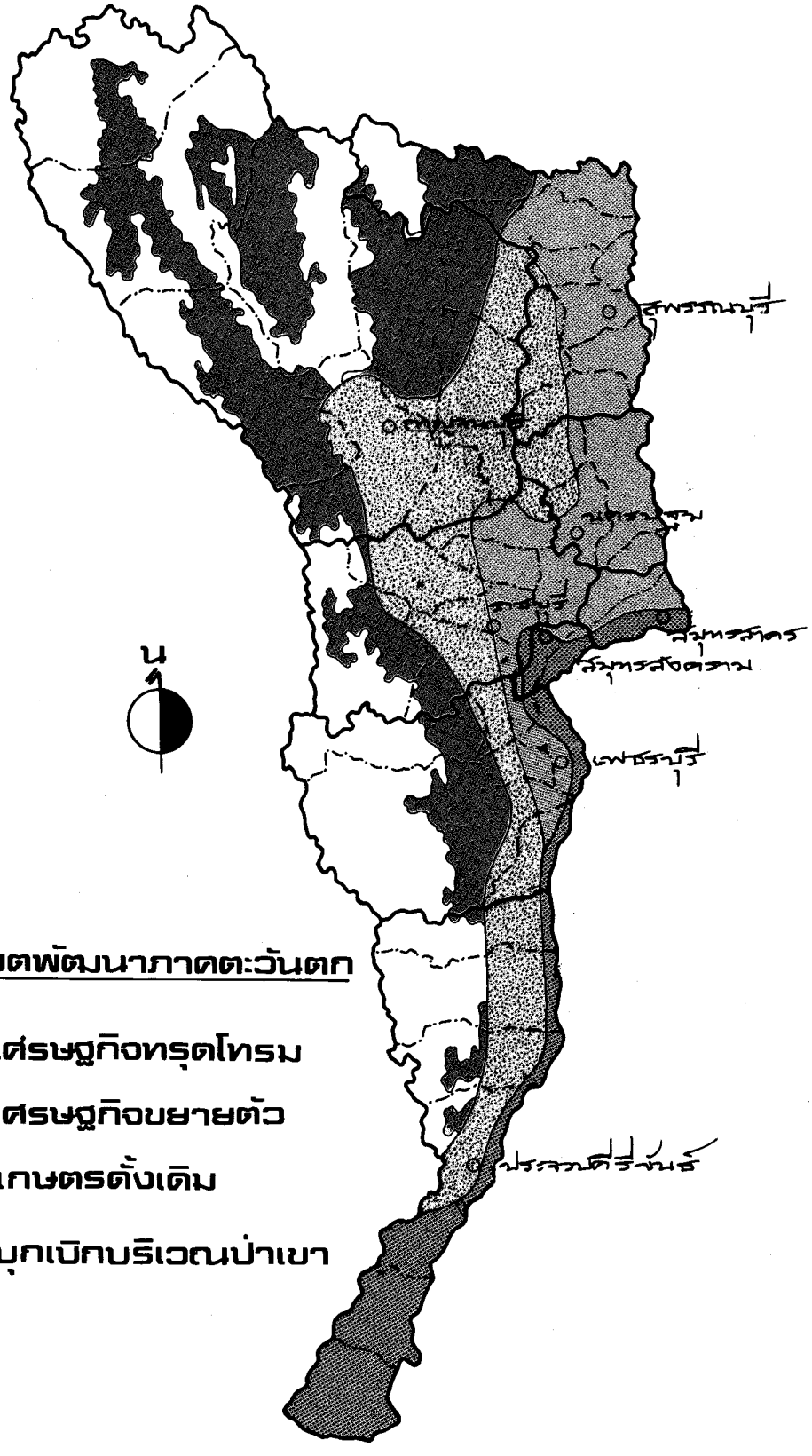
๒.๓.๒ เพิ่มผลผลิตต่อไร่ของมะพร้าว โดยส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ปลูกมะพร้าวปรับปรุงพันธุ์ใหม่ คือ เปลี่ยนจากมะพร้าวพันธุ์เก่า ที่มีอายุมากก่อนและให้ปลูกมะพร้าวใหม่ทดแทน ซึ่งได้แก่พันธุ์มาวา พีบี ๑๒๑ อันเป็นพันธุ์ผสมที่ให้ผลผลิตสูง และมีความต้านทานโรคได้ดีกว่า ในปัจจุบันสถานีทดลองกัณธุรี อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานีกำลังเพาะเมล็ดอยู่แต่ยังมีไม่เพียงพอ จึงควรจัดสร้างสถานีทดลองเพาะเมล็ดพันธุ์มะพร้าวขึ้นในภาคอีกด้วย ตลอดจนแนะนำให้เกษตรกรผู้ปลูกมะพร้าวได้ปลูกพืชไร่อายุสั้นควบคู่ไปในระหว่างที่รอผลผลิตของมะพร้าว เช่น มันเทศ ข้าวโพด และถั่วลิสง เป็นต้น

๒.๓.๓ ขจัดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลอย่างจริงจัง โดยปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ทำการศึกษาวิจัยและหน่วยงานที่ควบคุมป้องกันให้ดีขึ้น และให้มีการสำรวจตรวจสอบภาวะมลพิษที่จะมีผลต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชสวนในแม่น้ำสายสำคัญและพื้นที่บริเวณชายฝั่งของภาคอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนทบทวนกฎหมายข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

เร่งรัดการก่อสร้างผนังกั้นน้ำเค็ม โดยกรมชลประทานต้องเร่งดำเนินการในบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากน้ำเค็มของจังหวัดสมุทรสาครและสมุทรสงคราม และเอกชนต้องให้ความร่วมมือในเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินและเสียสละที่ดินสำหรับการก่อสร้างควบคู่ไปด้วย

๒.๓.๔ ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยดำเนินการพัฒนาที่ดินหาดทรายชายทะเลในบริเวณหัวหินและชะอำให้เป็นสถานที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้มาทัศนาจรบริเวณนี้มากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานให้ดีขึ้น เช่น เส้นทางคมนาคม การสื่อสาร น้ำอุปโภคบริโภค และสถานประกอบการที่ให้บริการต่าง ๆ เป็นต้น อันเป็นการช่วยแก้ปัญหาการว่างงานของภาคและทำให้เกษตรกรและชาวประมงมีรายได้จากการขายสินค้าพื้นเมืองเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

แผนที่ภาคตะวันตก



แสดง

การแบ่งเขตพัฒนาภาคตะวันตก

- เขตเศรษฐกิจทรุดโทรม
- เขตเศรษฐกิจขยายตัว
- เขตเกษตรดั้งเดิม
- เขตบุกเบิกบริเวณป่าเขา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ ๔

การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

๑. สถานการณ์ของภาคในระยะที่ผ่านมา

การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจได้ขยายตัวแทบทุกด้าน โดยเฉพาะการเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง พาณิชย์และบริการ เป็นผลให้รายได้ต่อบุคคลในปี ๒๕๐๓ ซึ่งเฉลี่ยได้ คนละ ๑,๐๘๒ บาท เพิ่มเป็นคนละ ๕,๔๖๑ บาท ในปี ๒๕๒๔ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๕ เท่าตัว แต่สัดส่วนรายได้ส่วนรวมของภาค ในปี ๒๕๐๓ เป็นประมาณร้อยละ ๑๗.๐ ของประเทศและปัจจุบันลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๔.๗ ของประเทศในปี ๒๕๒๔ ทั้งนี้ เพราะการผลิตด้านการเกษตรซึ่งเป็นสาขาเศรษฐกิจหลักและมีสัดส่วนประมาณกึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งสิ้นของภาคเป็นการเพิ่มผลผลิตจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก และปัจจุบันเนื้อที่ที่จะใช้ในการเพาะปลูกไม่มีให้ขยายต่อไปอีกแล้ว จึงจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่ที่เป็นเขตเกษตรล้าหลังและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือใน ๒ พื้นที่ คือ "พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้" และ "อิสานตอนล่าง ๑๙ อำเภอ ชายเขตแดน" เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ ให้เกิดผลต่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ อันเป็นการสนับสนุนแนวนโยบายการปรับโครงสร้างการเกษตรจากแบบการขยายพื้นที่มาเป็นแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจากการใช้ที่ดินที่มีอยู่ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อสนับสนุนแนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงของชาติในเขตกองทัพภาคที่ ๒ โดยการพัฒนาชุมชนใหม่ในพื้นที่ชายแดนไทย–กัมพูชา ให้เป็นบึกแผ่นเพื่อสกัดกั้นความไม่สงบ จากนอกประเทศในอนาคตควบคู่กันไปด้วย

๒. พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้

๒.๑ สรุปประเด็นปัญหา ทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นที่ราบต่ำ ตั้งอยู่ริมฝั่งซ้ายแม่น้ำมูลบริเวณตอนกลางของภาค มีเนื้อที่จำนวน ๒.๑ ล้านไร่ และประชากรในพื้นที่ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ คน มีอาณาเขตพื้นที่คาบเกี่ยวเขตการปกครองเป็นบางส่วนของ ๑๐ อำเภอ ใน ๕ จังหวัด คือ จังหวัดร้อยเอ็ด สุรินทร์ ศรีสะเกษ มหาสารคาม และยโสธร เดิมพื้นที่มีปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ แต่เมื่อได้สร้างเขื่อนลำตะคองและลำพระเพลิง กักเก็บน้ำเพื่อการชลประทานตอนต้นแม่น้ำมูล

ที่จังหวัดนครราชสีมาแล้วทำให้น้ำในแม่น้ำมูลไม่เอ่อล้นฝั่งท่วมในฤดูฝนเหมือนกับทุก ๆ ปี ที่ผ่านมา จึงกลายเป็นพื้นที่เพาะปลูกที่กว้างใหญ่ไพศาลอีกแห่งหนึ่งของภาคนี้ แต่มีปัญหาหลักติดตามมารวม ๓ ประการ กล่าวคือ.–

(๑) **ปัญหาการถือครองที่ดินมือเปล่าและไม่เป็นระบบ** ประชากรซึ่งไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ทำกินเป็นของตนเองแต่มีผลผลิตไม่เพียงพอกับการบริโภคภายในครัวเรือน ได้อพยพเข้ามาจับจองที่ดินทำกินเป็นแปลง ๆ อย่างกระจัดกระจายและมีจำนวนมากน้อยไม่เท่ากัน การจับจองที่ดินดังกล่าวไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย อันนำมาสู่ปัญหาการขัดแย้งและความไม่แน่ใจในกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน จึงไม่มีการลงทุนพัฒนาที่ดินซึ่งมีคุณภาพต่ำอยู่แล้วให้เหมาะสมต่อการเพิ่มผลผลิตในไร่นาแต่ประการใด

(๒) **ปัญหาเกษตกรทำนาได้ผลผลิตข้าวไม่สม่ำเสมอ** โดยที่การทำนาต้องอาศัยน้ำฝนเพียงประการเดียว ประกอบกับป่าไม้และแหล่งน้ำถูกทำลายและต้นเขินไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ ทำให้การทำนาในตอนต้นฤดูกาลเพาะปลูก ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ ส่วนตอนปลายฤดูกาลเพาะปลูก มักจะมีฝนตกหนักและประสบปัญหาน้ำท่วม นอกจากนี้บางปีน้ำในแม่น้ำมูลเอ่อล้นตลิ่งสมทบเข้ามาอีก ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนัก พื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเป็นประจำเกือบทุกปี มีอยู่ ๕ แห่ง คือ บริเวณที่ราบน้ำท่วมจากแม่น้ำมูล–ลำพังชู ที่ราบน้ำท่วมจากแม่น้ำมูลตอนล่างท้องที่อำเภอท่าตูม ที่ราบน้ำท่วมจากลำเสียวใหญ่ตอนบน ท้องที่อำเภอสุวรรณภูมิ ที่ราบน้ำท่วมจากลำเสียวใหญ่ตอนล่าง ท้องที่อำเภอสุวรรณภูมิ และที่ราบน้ำท่วมจากลำพลับพลา ท้องที่อำเภอชุมพลบุรี จากสภาพดังกล่าวเป็นผลให้การทำนาได้ผลผลิตข้าวไม่สม่ำเสมอเป็นประจำเกือบทุกปี

(๓) **ปัญหาผลผลิตและรายได้ต่ำ** จากปัญหาทั้ง ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับปัญหาดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ดินเค็ม ดินมีคุณภาพเป็นกรดและแน่นตัวหลังทำเทือก การใช้พันธุ์ข้าวพันธุ์พื้นเมืองที่ให้ผลผลิตต่ำและวิธีการเพาะปลูกแบบดั้งเดิม ทำให้ผลผลิตที่ได้ต่ำและมีเหลือขายครัวเรือนละไม่มากนัก รวมทั้งการบริการของรัฐเกี่ยวกับการขนส่งผลผลิตออกสู่ตลาดไม่สะดวกและทั่วถึงทุกท้องที่มีผลให้เกษตรกรต้องขายผลผลิตในท้องถิ่นในราคาต่ำและทำให้รายได้ต่ำตามไปด้วย

๒.๒ เป้าหมายการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

พื้นที่เป้าหมาย จำนวน ๒.๑ ล้านไร่ โดยแยกเป็น :–

(๑) **พื้นที่เป้าหมายหลัก** เขตการจัดที่ดินให้เกษตรกรทำกินและปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินของ สปก. จำนวน ๑.๔ ล้านไร่

(๒) **พื้นที่เป้าหมายรอง** พื้นที่ส่วนที่เหลือจากพื้นที่เป้าหมายหลัก

๒.๓ มาตรการการพัฒนา

๒.๓.๑ **การปฏิรูปที่ดิน** ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จะเร่งการดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรทำกินและปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายให้ได้อย่างน้อย ๖๕๖,๐๐๐ ไร่

๒.๓.๒ การป้องกันน้ำท่วม

(๑) การสร้างคันกั้นน้ำและปรับปรุงที่ลุ่มรับน้ำ โดยการสร้างคันกันน้ำหรือปรับปรุงทางหลวงแผ่นดินหรือทางหลวงจังหวัด หรือทางหลวงชนบทที่มีอยู่แล้วให้เป็นคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันพื้นที่ถูกน้ำท่วมในทุ่งกุลาร้องไห้ ในระยะแรก ๕ แห่ง คือ บริเวณที่ราบน้ำท่วมจากแม่น้ำมูล–ลำพังชู ที่ราบน้ำท่วมจากแม่น้ำมูลตอนล่างท้องที่ อ. ท่าตูม ที่ราบน้ำท่วมจากลำเสียวใหญ่ตอนบนท้องที่ อ. สุวรรณภูมิ ที่ราบน้ำท่วมจากลำเสียวใหญ่ตอนล่างท้องที่ อ. สุวรรณภูมิ ที่ราบน้ำท่วมจากลำพลับพลาท้องที่ อ. ชุมพลบุรี และพร้อมนี้ให้ปรับปรุงและรักษาที่ลุ่มรับน้ำในทุ่งกุลาร้องไห้ให้มีผลต่อการกักเก็บน้ำทำนาในต้นฤดูการทำนาควบคู่กันไปด้วย

(๒) การศึกษาความเหมาะสมเกี่ยวกับการสร้างอ่างเก็บกักน้ำ การสร้างอ่างกักเก็บน้ำต้นน้ำที่ไหลผ่านทุ่งกุลาร้องไห้ ได้แก่ ลำพังชู ลำเสียวใหญ่ ลำเสียวน้อย และลำเตา นั้น ถึงแม้จะเป็นการป้องกันน้ำท่วมและการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรอย่างได้ผลก็ตาม แต่การลงทุนสูงมากและจะเกิดปัญหาตามมามานานัปการ ดังนั้น ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงให้ทำการศึกษาความเหมาะสมขั้นรายละเอียดถึงผลดี ผลเสีย เพื่อประกอบการตัดสินใจที่จะดำเนินการหรือไม่ในอนาคตเท่านั้น

(๓) การปลูกป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อชลอการไหลของน้ำฝนตอนปลายฤดูกาลในอันที่จะป้องกันการพังทะลายของดินนั้น จำเป็นต้องให้จังหวัด อำเภอ และตำบล เป็นผู้ดำเนินการร่วมกับประชาชนในรูปแบบของการปลูกป่าโดยประชาอาสา ภายใต้การสนับสนุนการจัดหากล้าไม้โดยหน่วยราชการของกรมป่าไม้ และกรมวิชาการเกษตร พันธุ์ไม้ที่จะนำไปปลูกสมควรเป็นไม้ใช้สอย ไม้ทำฟืน ไม้ผล และให้เน้นพื้นที่บริเวณต้นลำธารของลำเสียวใหญ่–น้อย ลำเตา ลำพลับพลา ลำพังชูเป็นอันดับแรก

๒.๓.๓ การเพิ่มผลผลิตและรายได้

(๑) การพัฒนาที่ดิน เร่งรัดการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้มีสมรรถนะเหมาะสมต่อการเพิ่มผลผลิตในไร่นา โดยการศึกษา ค้นคว้าวิธีการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้และนำผลไปส่งเสริมเผยแพร่และให้บริการช่วยเหลือแก่เกษตรกร ในการพัฒนาที่ดินที่มีคุณภาพต่ำ และดินเค็ม ตามลำดับของเป้าหมายพื้นที่ที่กำหนดไว้โดยรีบด่วน

(๒) การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการทำนา โดยการสร้างบ่อน้ำประจำไร่นา ขนาดความจุ ๑๐๐,๐๐๐ ลบ.ม. ในแปลงของเกษตรกร พร้อมกับปรับปรุงแหล่งน้ำหรือร่องน้ำธรรมชาติที่สำคัญคือ ลำเสียวใหญ่–น้อย ลำเตา ลำพลับพลา ลำพังชู เพื่อให้มีผลต่อการได้น้ำทำนาในต้นฤดูการเพาะปลูกอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปีไป

(๓) การพัฒนาการทำนาซึ่งเป็นอาชีพหลัก โดยการเร่งดำเนินการศึกษาค้นคว้าทดลองและผลิตพันธุ์ข้าว รวมทั้งวิธีการเพาะปลูกที่เหมาะสมกับสภาพท้องที่และเกษตรกรแล้วนำไปส่งเสริมและฝึกเกษตรกรผู้นำเพื่อนำไปเผยแพร่สู่เกษตรกรในท้องที่ของตน พร้อมกับการจัดหาสินเชื่อการเกษตรในอัตราดอกเบี้ยต่ำให้ถึงมือเกษตรกร และให้บริการการปราบศัตรูพืชควบคู่กันไปด้วย

(๔) **การพัฒนากิจกรรมอาชีพเสริม** โดยการส่งเสริมกิจกรรมการเกษตรอย่างอื่น อาทิ เช่น การเลี้ยงโค–กระบือ เป็ด–ไก่ การเลี้ยงปลาและสร้างทำนบปลา การปลูกไม้ผลแบบสวนหลังบ้าน การปลูกพืชผักและเลี้ยงไหมให้เป็นอาชีพเสริมควบคู่กันไป

(๕) **สนับสนุนให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้น** โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรท้องถิ่นขึ้นที่ อ. พยัคฆภูมิพิสัย อ. สุวรรณภูมิ และ อ. ท่าตูม โดยให้พ่อค้าและเกษตรกรมีประโยชน์ร่วมกัน รัฐเพียงแต่จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและดูแลการดำเนินการให้เป็นระเบียบ เท่านั้น โดยจะต้องเร่งรัดการจัดทำโครงข่ายสายทางหลวงชนบทให้เชื่อมโยงทุกชุมชนเข้ากับตลาดกลางสินค้าเกษตรดังกล่าว และดำเนินการก่อสร้างโดยรีบด่วน

๓. พื้นที่อิสานตอนล่าง ๑๙ อำเภอ ชายเขตแดน

๓.๑ **สรุปประเด็นปัญหา** พื้นที่อิสานตอนล่าง ๑๙ อำเภอ ชายเขตแดนเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวเขตการปกครองเป็นบางส่วนของ ๔ จังหวัด คือ จ. บุรีรัมย์ จ. สุรินทร์ จ. ศรีสะเกษ และ จ. อุบลราชธานี ตั้งอยู่ตอนใต้สุดของภาค มีบริเวณทอดยาวตามแนวทางหลวงแผ่นดิน หมายเลขที่ ๒๔ สายโชคชัย–เดชอุดมและแนวเขตแดนของประเทศที่ติดต่อประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีเนื้อที่ทั้งสิ้นจำนวน ๑๑.๗๑ ล้านไร่ มีประชากร ๑.๕๑ ล้านคน เดิมพื้นที่แห่งนี้เป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์และเป็นต้นน้ำลำธารของลำน้ำสาขาหลายสายที่ไหลลงสู่แม่น้ำมูล อาทิ ลำจักราช ลำปลายมาศ ลำชีน้อย ห้วยสำราญ ลำโดมใหญ่ ลำโดมน้อย เป็นต้น อำนวยประโยชน์ต่อพื้นที่ทำนา ประมาณ ๑ ใน ๔ ของที่ทำนาทั้งสิ้นของภาค เมื่อได้สร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๔ สาย โชคชัย–เดชอุดม เสร็จเมื่อปี ๒๕๑๔ แล้ว เป็นการเปิดพื้นที่ทำกินอีกแห่งหนึ่งแต่มีปัญหาหลักติดตามมารวม ๓ ประการ คือ.–

(๑) **ปัญหาป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายในอัตราสูงและป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลายไปด้วย** ประชากรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง หรือ มีที่ทำกินเป็นของตนเอง แต่ผลผลิตที่ได้ในแต่ละปีไม่เพียงพอกับการบริโภคภายในครัวเรือน จากบริเวณใกล้เคียงและจากส่วนอื่น ๆ ของภาคอพยพเข้ามาบุกรุกทำลายป่า จับจองที่ดินและตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรกันในอัตราสูงถึงร้อยละ ๖.๑ ต่อปี ทำให้ป่าถูกทำลายในระหว่างปี ๒๕๑๖–๒๕๒๐ มีจำนวนถึง ๕.๒๘ ล้านไร่ หรือเฉลี่ยปีละ ๑.๓๒ ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นป่าต้นน้ำลำธารรวมอยู่ด้วย

(๒) **ชุมชนใหม่ตั้งถิ่นฐานกระจัดกระจาย ได้รับการพัฒนาน้อยมากและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ก่อการร้ายจากนอกประเทศ** ผลจากการอพยพเข้ามาจับจองที่ดินและตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรกันอย่างกระจัดกระจายดังกล่าว ทำให้ชุมชนระดับหมู่บ้านในพื้นที่แห่งนี้เพิ่มขึ้นถึง ๓๑๘ หมู่บ้าน ในระยะ ๙ ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๘๖ หมู่บ้าน และมีประชากรจำนวน ๑.๕๑ ล้านคน หมู่บ้านจำนวนดังกล่าวได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านแล้วประมาณร้อยละ ๙๕.๘ ของหมู่บ้านทั้งสิ้น แต่ได้รับการฝึกอบรมให้รู้จักภาระหน้าที่ของตนเอง เพียงร้อยละ ๔๕.๕ ของหมู่บ้านทั้งสิ้น เท่านั้น สำหรับทางหลวงชนบทและน้ำอุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นบริการที่สำคัญของรัฐ

ก็ยังไม่เพียงพอ กล่าวคือ มีครัวเรือนที่อยู่ไกลทางหลวงชนบทเกิน ๑ กม. ขึ้นไป ถึงร้อยละ ๕๔.๔ ของครัวเรือนทั้งสิ้น ครัวเรือนที่ขาดน้ำอุปโภคบริโภคและเลี้ยงสัตว์ มีถึงร้อยละ ๓๐.๗ ของครัวเรือนทั้งสิ้น ส่วนการศึกษาและสาธารณสุขก็ยังกระจายไปไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะท้องที่ใกล้ชายเขตแดน ดังนั้นชุมชนในท้องที่แห่งนี้ จึงได้รับการพัฒนาในทุก ๆ ด้านไปได้น้อยมาก และเหลือบางท้องที่ที่ไม่ได้รับการพัฒนาแต่ประการใดเลย อันเป็นผลให้เกิดจุดอ่อนและมีการปลุกระดมมวลชนจาก ผกค. ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในประเทศกัมพูชาประชาธิปไตยและมีทางเชื่อมโยงไปมาหากันกับพื้นที่แห่งนี้เป็นแนวร่วมและก่อการร้ายขึ้นเป็นประจำในระยะที่ผ่านมา

(๓) **พื้นที่เพาะปลูกพืชไร่ขยายตัวในอัตราสูง** ชุมชนระดับหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเพาะปลูกพืชไร่เป็นหลัก โดยการบุกเบิกขยายเนื้อที่เพาะปลูกพืชไร่ในอัตราสูง ถึงร้อยละ ๑๐.๕ ต่อปี ซึ่งมีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ให้มีจำนวนลดน้อยลงเรื่อย ๆ การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกดังกล่าว ถึงแม้จะทำให้ผลผลิตพืชไร่ส่วนรวมมีจำนวนเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืชหลัก คือ ข้าวโพด มันสำปะหลัง และปอ แล้วปรากฏว่ามีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ และคาดว่าจะลดลงมากขึ้นในอนาคต

๓.๒ เป้าหมายการพัฒนาอีสานตอนล่าง

๓.๒.๑ **พื้นที่เป้าหมาย** เขตการเพาะปลูกพืชไร่ จำนวน ๑.๓๙๖ ล้านไร่ โดยแยกเป็น :-

(๑) **พื้นที่เป้าหมายหลัก** เขตการเพาะปลูกพืชไร่ในพื้นที่ป่าต้นน้ำ ลำธาร คือ ลำจักราช ลำนางรอง ลำจังหัน ลำปลายมาศ ลำชีน้อย ห้วยทับทัน ห้วยสำราญตอนล่างและบน ห้วยขยุง ลำโดมใหญ่ และลำโดมน้อย

(๒) **พื้นที่เป้าหมายรอง** เขตเพาะปลูกพืชไร่ส่วนที่เหลือ

๓.๒.๒ **กลุ่มเป้าหมาย** ชุมชนตั้งใหม่ ๓๑๘ หมู่บ้าน

๓.๓ มาตรการการพัฒนา

๓.๓.๑ **การอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร** โดยการสำรวจและแบ่งเขตป่าสงวนแห่งชาติออกเป็น ๓ เขต คือ ป่าต้นน้ำลำธาร ป่าอุดมสมบูรณ์ ป่าเสื่อมโทรม และดำเนินการดังนี้

(๑) **ป่าต้นน้ำลำธาร**

– กำหนดเขตป่าต้นน้ำลำธารและทำเครื่องหมายแสดงเขตป่าให้แน่นอน

– ดำเนินการป้องกันรักษาป่าต้นน้ำลำธารที่เหลืออยู่ และเป็นป่าอุดมสมบูรณ์โดยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมปราบปรามและป้องกันการบุกรุกทำลายป่า (ศรป.) ให้ครอบคลุมพื้นที่โดยรีบด่วน

– ปลูกสร้างสวนป่าและปลูกป่าแบบประชาอาสาในบริเวณป่าต้นน้ำลำธารที่เสื่อมโทรมให้ได้อย่างน้อย ร้อยละ ๑๐ ของเนื้อที่ป่าต้นน้ำลำธารที่กำหนดเขตไว้

– สำหรับป่าต้นน้ำลำธารที่เสื่อมโทรมและประชาชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำการเกษตรแล้ว ให้พัฒนาหมู่บ้านนั้น ๆ ในรูปแบบของหมู่บ้านป่าไม้โดยรีบด่วน

(๒) **ป่าอุดมสมบูรณ์** พิจารณาให้สัมปทานเพื่อนำรายได้เข้ารัฐและจัดที่ดินให้ประชาชนทำกินในรูปแบบของหมู่บ้านป่าไม้

(๓) **ป่าเสื่อมโทรม** พิจารณาจัดที่ดินให้ประชาชนทำกินในรูปแบบของหมู่บ้านป่าไม้

๓.๓.๒. เร่งรัดพัฒนาชุมชนใหม่ให้เป็นปึกแผ่นและพร้อมที่จะสกัดกั้นการก่อการร้ายจากนอกประเทศ

(๑) **การพัฒนาชุมชน** ดำเนินการจัดตั้งและฝึกอบรม กพม. ให้รู้จักภาระหน้าที่ของตนเองและระบอบการปกครองประเทศในปัจจุบัน พร้อมทั้งเร่งรัดพัฒนากิจกรรมพัฒนาชุมชนเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี กลุ่มอาชีพ การออมทรัพย์ และส่งเสริมสาธารณสมบัติควบคู่กับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของชุมชนที่แท้จริง อันจะเป็นฐานรองรับกิจกรรมการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล

(๒) **จัดหาน้ำอุปโภคบริโภคให้แก่หมู่บ้านที่ขาดแคลน** โดยเน้นการพัฒนาน้ำผิวดินด้วยการขุดลอกหรือปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติให้มีผลต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน สร้างบ่อน้ำประจำหมู่บ้าน ขุดสระและจัดภาชนะกักเก็บน้ำฝนประจำหมู่บ้านในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำที่สำนักงาน รพช. สำรวจไว้ประมาณ ร้อยละ ๓๐.๗ ของหมู่บ้านทั้งสิ้น เป็นอันดับแรก ส่วนหมู่บ้านอื่น ๆ เป็นอันดับรอง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเป้าหมายพื้นที่เป็นหลักสำคัญ

(๓) **จัดบริการการศึกษาภาคบังคับ** โดยกระจายโรงเรียนภาคบังคับในเขตที่ตำรวจตระเวณชายแดนไปจัดตั้งและทำการสอนเป็นอันดับแรก และหมู่บ้านที่อยู่ไกลโรงเรียนที่ให้การศึกษาภาคบังคับเกิน ๓ กม. เป็นอันดับรอง พร้อมนี้ให้เร่งการขยายการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อรับนักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับเข้ามาฝึกวิชาชีพที่เหมาะสมกับท้องถิ่นและตลาดแรงงานให้เพียงพอกับความต้องการ

(๔) **จัดบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน** โดยกระจายบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐานทั้งในด้านการจัดตั้งสถานีอนามัยประจำตำบลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้มีสัดส่วนเพียงพอที่จะบริการประชาชนในชนบทอย่างได้ผล อีกทั้งให้เร่งรัดการผึก อสม. เพื่อเสริมสร้างงานของสถานีอนามัยให้ถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง

๓.๓.๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อลดการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกพืชไร่

(๑) **วิจัยและส่งเสริมการเพาะปลูกพืชไร่หลัก** โดยดำเนินการวิจัยปรับปรุงพันธุ์และวิธีการเพาะปลูกข้าว ปอ มันสำปะหลัง ในไร่ของเกษตรกร เพื่อให้ได้พันธุ์และวิธีการเพาะปลูกที่ถูกหลักวิชาการสมัยใหม่และเหมาะสมกับสภาพท้องที่แล้วนำไปส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรกรผู้นำ ให้นำไปเผยแพร่สู่เกษตรกรในท้องที่ของตน พร้อมกับการจัดหาปุ๋ยราคาถูกไปจำหน่ายให้เกษตรกรด้วย

(๒) **จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรและอุตสาหกรรมรองรับ** โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร เพื่อรวมพลังการผลิตและจำหน่าย ประสานการจัดหาทุนให้สมาชิก และให้มีอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผล

การเกษตรแบบง่าย ๆ ของสหกรณ์ขึ้นรองรับผลผลิตของสมาชิกสหกรณ์นั้น ๆ เช่น โรงงานมันเส้นและมันอัดเม็ด โรงงานกระเทาะเมล็ดข้าวโพด โรงอัดปอ เป็นต้น

(๓) **การสนับสนุนให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้น** โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าการเกษตรท้องถิ่น ที่ อ. นางรอง อ. ประโคนชัย จ. บุรีรัมย์ อ. ปราสาท อ. สังขะ จ. สุรินทร์ อ. กันทรลักษณ์ อ. ขุขันธ์ จ. ศรีสะเกษ อ. เดชอุดม อ. น้ำยืน และ อ. บุณฑริก จ. อุบลราชธานี โดยให้พ่อค้าและเกษตรกรมีประโยชน์ร่วมกัน รัฐเพียงแต่จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและดูแลการดำเนินการให้เป็นระเบียบเท่านั้น โดยจะต้องเร่งรัดการจัดทำโครงข่ายสายทางหลวงชนบทให้เชื่อมโยงชุมชนระดับตำบลและหมู่บ้าน เข้ากับตลาดกลางสินค้าเกษตรดังกล่าว และดำเนินการก่อสร้างโดยรีบด่วน

แผนที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



แสดงพื้นที่พัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้และอิสานตอนล่าง

พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้

พื้นที่อิสานตอนล่าง 19 อำเภอชายเขตแดน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ ๕

การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน

๑. สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา

การพัฒนาภาคเหนือตอนบนซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ ๙ จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา และตาก ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปรากฏว่าเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของพื้นที่ภาคเหนือตอนบนได้ขยายตัวไปพอสมควร แต่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของพื้นที่ภาคเหนือตอนบนยังต่ำกว่าส่วนรวมของประเทศถึงร้อยละ ๒๒.๖ ในปี ๒๕๒๒ ทั้งนี้โดยมีสาเหตุสำคัญพอสรุปได้ ๓ ประการ

ประการแรก การเพิ่มผลผลิตด้วยวิธีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกโดยการบุกรุกทำลายป่าถึงบีละประมาณ ๒ ล้านไร่ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ถึงจุดจบและไม่สามารถจะขยายพื้นที่เพาะปลูกได้ต่อไปอีกแล้ว

ประการที่สอง พื้นที่ที่ได้ทำการเพาะปลูกมานานความอุดมสมบูรณ์ของดินได้เริ่มเสื่อมลง

ประการสุดท้าย การผลิตทางด้านการกสิกรรมส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งภาวะธรรมชาติ พื้นที่รับน้ำชลประทานที่สร้างเสร็จถึงปี ๒๕๒๒ มีเพียง ๑.๘ ล้านไร่หรือเท่ากับร้อยละ ๒.๘ ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น ส่วนการกระจายการผลิตไปสู่ด้านอื่น ๆ ยังมีน้อย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของภาคเหนือตอนบนให้สอดคล้องกับแผนปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินและบูรณะแหล่งน้ำและป่าในภาคเหนือตอนบนเป็นประเด็นสำคัญเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรในภาคเหนือตอนบน โดยเฉพาะใน ๓ จังหวัดที่มีปัญหาค่อนข้างจะมากที่สุด และเป็นเขตชายแดนด้วย คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน พะเยา และน่าน

สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งมีความกดดันด้านที่ดินทำกินและจะมุ่งให้มีการพัฒนาก่อนเป็นพิเศษ ประกอบด้วย จังหวัดแม่ฮ่องสอน พะเยา และน่าน มีพื้นที่รวมประมาณ ๓๒,๐๐๐ ตร.กม. หรือ ๒๐ ล้านไร่ ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงมีภูเขาและป่าไม้ ส่วนหนึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำของแม่น้ำยม และแม่น้ำน่าน พื้นที่ราบที่เหมาะสมกับการเพาะปลูก มีจำนวนจำกัดเพียงร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น ประชากรในปี ๒๕๒๒ มีประมาณ ๙๒๐,๐๐๐ คน และเป็นชาวเขาถึงร้อยละ ๑๐ ของประชากรในพื้นที่ อัตราการเพิ่มของประชากรในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะชาวเขาสูงถึงประมาณร้อยละ ๓ ส่วนความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ทำกินโดยเฉลี่ยสูงมาก คือประมาณ ๔๙๐ คน/ตร.กม.

ส่วนลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชนนั้นมีจำนวนหมู่บ้านประมาณ ๑,๘๘๐ หมู่บ้าน กระจัดกระจายกันมาก ผลผลิตและรายได้ของประชากรประมาณร้อยละ ๕๐ ขึ้นกับการเกษตร และส่วนใหญ่เป็นการกสิกรรมที่ต้องอาศัยน้ำฝน ส่วนพืชหลักมีเพียง ข้าว และยาสูบเป็นสำคัญ

๒. ประเด็นปัญหา

๒.๑ ฐานการผลิตการเกษตรแคบโดยมีพืชหลักเพียง ๒ ชนิด และมีอัตราการขยายตัวต่ำ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การกสิกรรมที่มีพืชหลักเพียงข้าวและยาสูบ ใช้วิธีการผลิตแบบดั้งเดิมและต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก นอกจากนั้นพื้นที่เพาะปลูกทำกินมีขนาดเล็กเฉลี่ยไม่เกินครอบครัวละ ๑๐ ไร่ และขาดการปรับปรุงบำรุงดิน ผลผลิตที่ได้รับจึงไม่แน่นอนและการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ต่ำหรือไม่เพิ่มขึ้น ส่วนการกระจายการผลิตไปสู่การผลิตด้านอื่น ๆ ยังมีน้อยมาก

ประการที่สอง บริการขั้นพื้นฐานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบชลประทานมีน้อยและยังไม่สามารถจะสนับสนุนการเพาะปลูกนอกฤดูฝนได้มากนัก การทำนาครั้งที่สองมีเพียงประมาณร้อยละ ๕ ของพื้นที่ชลประทานหรือร้อยละ ๑ ของพื้นที่นาทั้งหมดเท่านั้น นอกจากนี้การใช้พันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูงยังมีน้อยและไม่ทั่วถึง ประกอบกับเส้นทางคมนาคมในพื้นที่มีจำกัดมาก

๒.๒ ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมมาก เพราะในระยะที่ผ่านมาทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำได้ถูกนำมาใช้ไปอย่างสิ้นเปลือง การใช้ไม่มีประสิทธิภาพและเกิดความเสื่อมโทรมมากโดยลำดับ เนื่องจากมีความกดดันในเรื่องที่ดินทำกินต่อประชากรสูงมาก เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและที่ลาดชัน ที่ดินในพื้นที่ราบที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรมีน้อย โดยเฉพาะการทำนามีเพียงร้อยละ ๓.๙ ของพื้นที่ทั้งหมด ประกอบกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มของประชากรสูงถึงร้อยละ ๒.๙ โดยเฉพาะชาวเขาเพิ่มสูงมากขึ้น คือกว่าร้อยละ ๓ จึงสร้างความกดดันต่อที่ดินทำกินมากเป็นพิเศษ นอกจากนั้นการเพาะปลูกของเกษตรกรยังใช้วิธีการผลิตแบบดั้งเดิมโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ชาวเขาส่วนใหญ่ทำการปลูกฝิ่นและทำไร่เลื่อนลอยเป็นอาชีพหลัก จึงก่อให้เกิดการชะล้างหน้าดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดน้อยลงเข้าขั้นอันตรายต่อสภาวะแวดล้อมและต้นน้ำลำธารเป็นอย่างยิ่ง

การบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำลำธาร โดยเฉลี่ยทั้ง ๓ จังหวัด มีไม่ต่ำกว่าปีละ ๔ แสนไร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดน่านแห่งเดียวป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายไปเฉลี่ยปีละ ๓.๖ แสนไร่ แต่การปลูกป่าทดแทนใน ๓ จังหวัด กระทำได้เพียงปีละประมาณ ๑ หมื่นไร่เศษเท่านั้น

๒.๓ ปัญหาความมั่นคง เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตติดต่อชายแดนที่ทุรกันดาร และไม่ได้รับผลการพัฒนาจากรัฐเท่าที่ควร ตลอดทั้งมีการแทรกซึมคุกคามของผู้ก่อการร้ายโดยเฉพาะในจังหวัดน่าน จึงมีผลกระทบต่อ

ความเป็นอยู่และความปลอดภัยของประชาชนตลอดจนการดำเนินงานพัฒนาตามแผนงานและโครงการของหน่วยราชการอยู่มาก

๓. เป้าหมายการพัฒนา

มุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตรรวมทั้งการกระจายการผลิตจากการเกษตรไปสู่การผลิตด้านอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างโอกาสการจ้างงานและเพิ่มพูนรายได้ โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และแหล่งน้ำให้สามารถเอื้ออำนวยและเกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเร่งอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีความเสื่อมโทรมลงจนเข้าขั้นอันตรายต่อสภาวะแวดล้อมของแม่น้ำยม แม่น้ำน่าน ที่หล่อเลี้ยงการเกษตรทั้งภายในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง และการผลิตพลังไฟฟ้าที่เขื่อนสิริกิติ์ขณะเดียวกันจำเป็นจะต้องมุ่งขจัดและลดความรุนแรงของการแทรกซึมด้านความมั่นคง ซึ่งมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนในเขต ๓ จังหวัด

ฉะนั้น จึงได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ๓ จังหวัดภาคเหนือตอนบนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ไว้ดังนี้

๓.๑ **พื้นที่เป้าหมาย** รวม ๓ จังหวัด คือ พะเยา แม่ฮ่องสอน และน่าน

(๑) **พื้นที่เป้าหมายหลัก** รวม ๑๐ อำเภอ เนื้อที่ ๑๑.๙๗ ล้านไร่ ได้แก่ อำเภอบัว ทุ่งช้าง แม่จริม กึ่ง อ. บ้านหลวง (จ. น่าน) อำเภอปง เชียงม่วน (จ. พะเยา) อำเภอขุนยวม เมือง แม่สะเรียง แม่ลาน้อย (จ. แม่ฮ่องสอน)

(๒) **พื้นที่เป้าหมายรอง** รวม ๑๒ อำเภอ เนื้อที่ ๘.๑๕ ล้านไร่ ได้แก่อำเภอนาน้อย กึ่ง อ. นาหมื่น เชียงกลาง ท่าวังผา เมือง สา (จ. น่าน) อำเภอจุน เชียงคำ ดอกคำใต้ แม่ใจ เมือง (จ. พะเยา) อำเภอปาย (จ. แม่ฮ่องสอน)

๓.๒ **กลุ่มเป้าหมาย** ได้แก่ ชาวเขาบริเวณเขตป่าในพื้นที่สูงและเกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กไม่พอทำกิน

๔. มาตรการการพัฒนา

เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายที่กล่าวมาแล้ว จึงกำหนดมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติไว้ดังนี้

๔.๑ มุ่งปรับปรุงการผลิตทางการเกษตร จากการเพิ่มผลผลิตแบบขยายพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นแบบเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยมุ่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน และแหล่งน้ำให้เต็มที่ ควบคู่กับการส่งเสริมวิจัยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในขบวนการผลิต รวมทั้งการป้องกันเร่งรัดพัฒนา บูรณะ และปรับปรุงพื้นที่ที่มีปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ

๔.๒ เร่งรัดสนับสนุนการกระจายโครงสร้างการผลิตสาขาเกษตรไปสู่ด้านปศุสัตว์และประมงน้ำจืดให้กว้างขวาง

ยิ่งขึ้น โดยการบูรณะปรับปรุงที่รกร้างว่างเปล่า ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่สงวนไว้ แหล่งน้ำธรรมชาติ แหล่งน้ำชลประทาน และให้บริการความรู้ทางเทคนิค วิชาการด้านการผลิต การตลาด พร้อมทั้งขยายบริการด้านการจำหน่ายจ่ายแจกพันธุ์สัตว์ พันธุ์ปลา และจัดหาสินเชื่อให้เพียงพอกับความต้องการ รวมทั้งสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม เหมืองแร่ การท่องเที่ยว

๔.๓ มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

๔.๓.๑ การพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อขยายเนื้อที่ใช้น้ำในการเพาะปลูกพืชครั้งที่ ๒ รวมทั้งลดการเสี่ยงภัยจากภาวะฝนแล้ง มีมาตรการดังนี้

(๑) **สนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มชลประทานราษฎร์** ทางด้านวิชาการ เทคนิค และวัสดุอุปกรณ์เท่าที่จำเป็นในการก่อสร้างและปรับปรุงเหมืองฝายชลประทานราษฎร์เพื่อให้มีลักษณะที่คงทนถาวรขึ้น เน้นดำเนินการในทุกอำเภอของพื้นที่ทั้ง ๓ จังหวัด

(๒) **ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงโครงการ ชลประทานขนาดเล็ก** ที่อำเภอจุน เชียงม่วน ปง (จ. พะเยา) อำเภอนาน้อย เชียงกลาง เมือง กิ่งอ. นาหมื่น กิ่งอ. บ้านหลวง (จ. น่าน) อำเภอแม่ลาน้อย ขุนยวม (จ. แม่ฮ่องสอน)

๔.๓.๒ การวิจัยและส่งเสริม ฯ

(๑) ดำเนินการส่งเสริม ฝึกอบรม แนะนำเกษตรกรด้านเทคนิค การเพาะปลูก การปรับปรุงบำรุงดิน โดยเน้นพืชหลักทางเศรษฐกิจที่มีลู่ทางการตลาดดี ได้แก่ ข้าว ข้าวไร่ ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง และผลไม้ต่าง ๆ ในทุกอำเภอของพื้นที่ทั้ง ๓ จังหวัด และ ข้าวโพด ยาสูบ ในทุกอำเภอของพื้นที่จังหวัดพะเยาและน่าน

(๒) ขยายการผลิตเมล็ดพันธุ์ดีของพืชหลักทางเศรษฐกิจสำหรับบริการจำหน่ายให้แก่เกษตรกรอย่างพอเพียง รวมทั้งบริการสินเชื่อและป้องกันกำจัดโรคศัตรูพืชให้ทั่วถึงในพื้นที่เป้าหมายการส่งเสริมข้างต้น

(๓) ทำการวิจัยวิธีการปรับปรุงดินที่เสื่อมโทรมตลอดทั้งชนิดและพันธุ์พืชที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เน้นดำเนินการในทุกอำเภอของพื้นที่จังหวัดน่าน อำเภอแม่สะเรียง แม่ลาน้อย ขุนยวม เมือง (จ. แม่ฮ่องสอน) อำเภอจุน ปง เชียงม่วน (จ. พะเยา)

(๔) สำรวจและวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่จังหวัดพะเยาและแม่ฮ่องสอน เพื่อแก้ปัญหาใช้ที่ดินผิดประเภท และสนับสนุนส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินในพื้นที่จังหวัดน่านให้สอดคล้องกับพื้นที่ที่ได้วางแผนไว้แล้ว

๔.๓.๓ การปรับปรุงด้านการตลาดและราคาผลิตผลการเกษตร เพื่อจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตมีมาตรการ ดังนี้

(๑) **เร่งรัดศึกษาวางแผนเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดตั้งตลาดกลางขึ้นที่อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอปัว จังหวัดน่าน** โดยรัฐเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานของการตลาด เช่น ปรับปรุงถนนเชื่อมระหว่างแหล่งผลิตกับตลาดกลาง โกดังสินค้าและระบบสื่อสาร เป็นต้น รวมทั้งกำหนดระเบียบ

หน้าที่การดำเนินงานของตลาดกลาง[redacted]ะ เช่น จัดให้มีการซื้อขายแบบประมูลและการจัดชั้นคุณภาพของสินค้าเพื่อความสะดวกในด้านการกำหนด[redacted]ขาย

(๒) [redacted]ษตรกรมีการรวมกลุ่มในรูปของสหกรณ์การเกษตรเพื่อจุดประสงค์ในด้านการค้า การจัดหาสินเชื่อ และการ[redacted]มสินค้าให้มีปริมาณมากพอต่อการจัดชั้นคุณภาพสินค้าและมาตรฐาน เพื่อขายสินค้าได้ราคาดีขึ้น โดยดำเนินการในทุกอำเภอของพื้นที่เป้าหมายทั้ง ๓ จังหวัด

(๓) ศึกษาเพื่อพัฒนาระบบชุมชนศูนย์กลางขึ้น ๗ แห่ง คือ สุขาภิบาลแม่สะเรียง เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน สุขาภิบาลห้วยข้าวก่ำ เทศบาลเมืองพะเยา สุขาภิบาลปราง์ สุขาภิบาลกลางเวียง และเทศบาลเมืองน่าน ให้มีบทบาททางด้านการตลาด อุตสาหกรรม บริการและการจ้างงาน โดยให้กระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันดำเนินการ

๔.๔ มาตรการกระจายการผลิตที่ขึ้นอยู่กับด้านกสิกรรมไปสู่ด้านอื่น ๆ และสาขาการผลิตอื่น ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสการจ้างงานและรายได้

๔.๔.๑ กระจายการเกษตรกรรมไปสู่ด้านปศุสัตว์และประมงน้ำจืด มีมาตรการดังนี้

(๑) สนับสนุนโดยการทำการบูรณะปรับปรุงที่รกร้างว่างเปล่าที่ทุ่งหญ้าสงวนไว้สำหรับเลี้ยงสัตว์ แหล่งน้ำตามธรรมชาติและตามโครงการชลประทาน เพื่อให้เหมาะสมกับการเลี้ยงโค กระบือ และปล่อยปลาลงไป เน้นดำเนินการในทุกอำเภอของพื้นที่ ๓ จังหวัด ที่มีพื้นที่และแหล่งน้ำดังกล่าวอยู่

(๒) ขยายการผลิตพันธุ์ปลา โค กระบือ สุกร และสัตว์บีกสำหรับบริการจำหน่ายจ่ายแจกให้แก่เกษตรกร รวมทั้งให้บริการสินเชื่อ ป้องกันกำจัดโรคและทำการผสมเทียมให้เพียงพอและทั่วถึง เน้นดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายการส่งเสริมตามข้อ ๓.๑

(๓) ทำการฝึกอบรมแนะนำ ส่งเสริมความรู้ทางด้านวิชาการเทคนิคการเลี้ยงสัตว์และการตลาดให้แก่เกษตรกร โดยปศุสัตว์เน้นในทุกอำเภอของพื้นที่ทั้ง ๓ จังหวัดส่วนประมงน้ำจืดเน้นในพื้นที่ อำเภอแม่จริม ทุ่งช้าง บ่อ เมือง ท่าวังผา (จ. น่าน) อำเภอเชียงคำ แม่ใจ เมือง (จ. พะเยา) อำเภอแม่สะเรียง แม่ลานอ้อย เมือง (จ. แม่ฮ่องสอน)

๔.๔.๒ การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมในครัวเรือนอุตสาหกรรมเหมืองแร่และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(๑) สนับสนุนให้เอกชนลงทุนด้านอุตสาหกรรมขนาดย่อมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลเกษตร การแปรรูปอาหารแบบง่าย ๆ และอุตสาหกรรมในครัวเรือนประเภทหัตถกรรมพื้นเมืองที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น โดยรัฐจัดให้มีการฝึกอบรมความรู้ด้านเทคนิค การผลิต การตลาด รวมทั้งบริการสินเชื่อที่เพียงพอ ทั้งนี้เน้นดำเนินการในทุกอำเภอของพื้นที่เป้าหมาย ทั้ง ๓ จังหวัด

(๒) ขยายบริการสินเชื่อให้แก่อุตสาหกรรมขน[redacted]ตสาหกรรมในครัวเรือนในปริมาณที่พอเพียงและทั่วถึง โดยสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(๓) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยการก่อสร้างแ[redacted]กรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่พักริมทาง ศูนย์เผยแพร่วิชาการทางวนศา[redacted]เส้นทางไปสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และปรับปรุงบริเวณกว๊านพะเยา จังหวัดพะเยาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว

(๔) เร่งสำรวจแหล่งแร่พร้อมกับกำหนดการใช้ที่ดินในบริเวณแหล่งแร่ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีแร่วุลแฟรม ฟลูออไรท์ ตะกั่ว ดีบุก ฯลฯ รวมทั้งส่งเสริมให้เอกชนทำการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในเขตพื้นที่บริเวณที่กำหนด โดยรัฐให้บริการขั้นพื้นฐานวิชาการและข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้การผลิตแร่มีประสิทธิภาพและมีผลต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย

๔.๕ มาตรการป้องกันและบูรณะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ต้นน้ำลำธารและแหล่งน้ำ

๔.๕.๑ การควบคุมป้องกันป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่มิให้ถูกบุกรุกทำลายเสื่อมโทรมลงไปอีก โดยดำเนินการดังนี้ :-

(๑) กำหนดเขตป่าไม้ให้ชัดเจนควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันรักษาป่าของเจ้าหน้าที่ให้มีกำลังได้สัดส่วนเหมาะสมกับพื้นที่ป่า รวมทั้งสนับสนุนให้มีอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับต่าง ๆ ในท้องถิ่นช่วยดูแลให้ความช่วยเหลือ เน้นดำเนินการในทุกอำเภอของจังหวัดน่าน แม่ฮ่องสอน และอำเภอจุน ปง เชียงม่วน เชียงคำ จ. พะเยา

(๒) สำรวจที่ตั้งและขนาดของชุมชนในที่สูงควบคู่ไปกับการส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานที่อยู่ของประชากรในที่สูงให้มีลักษณะเป็นชุมชนถาวรและลดอัตราการเพิ่มของประชากรบนที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเขาในบริเวณต้นน้ำลำธารให้ลดลงเหลือร้อยละ ๑.๕ ต่อปี โดยให้มีการวางแผนครอบครัว เน้นดำเนินการในพื้นที่ที่มีชาวเขาอาศัยอยู่มาก คือทุกอำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่อำเภอเมือง ท่าวังผา บ่อ แม่จริม เชียงกลาง ทุ่งช้าง และกิ่ง อ. บ้านหลวง จังหวัดน่าน และที่อำเภอปง เชียงคำ จังหวัดพะเยา

(๓) ส่งเสริมให้เอกชนโดยเฉพาะเจ้าของโรงบ่มใบยาสูบในจังหวัดน่านและพะเยาปลูกไม้โตเร็วในพื้นที่ที่กำหนดให้เพื่อทำเป็นไม้พืน โดยให้บริการเทคนิคและให้กล้าไม้อย่างพอเพียง

(๔) จัดสรรที่ดินในเขตป่าซึ่งไม่ใช่เป็นเขตต้นน้ำลำธารและหมดสภาพแล้ว ให้เกษตรกรมีสิทธิ์เข้าทำกินควบคู่ไปกับการกำหนดแผนงาน จัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้หรือหมู่บ้านในลักษณะหมู่บ้านตัวอย่าง หมู่บ้านมั่นคง โดยรัฐให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคการเพาะปลูกเมล็ดพันธุ์ที่ดี รวมทั้งบริการพื้นฐานที่จำเป็น เน้นดำเนินการในทุกพื้นที่ทุกอำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดน่าน และอำเภอปง เชียงม่วน จังหวัดพะเยา ซึ่งมีปัญหาความกดดันในเรื่องที่ดินทำกินมาก

๔.๕.๒ การปรับปรุงบูรณะความเสื่อมโทรมของที่ดินและป่าไม้ มีมาตรการดังนี้ :-

(๑) เร่งรัดปลูกป่าทดแทนในบริเวณต้นน้ำลำธารที่ถูกบุกรุกทำลาย โดยการปลูกไม้ที่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ที่ดินให้ได้ปีละไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ ไร่ โดยเน้นดำเนินการในพื้นที่ทุกอำเภอของจังหวัดน่าน ซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำน่านและพื้นที่อำเภอเชียงม่วน ปง จังหวัดพะเยา ซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำยม

(๒) ฝึกอบรมเผยแพร่และแนะนำเกษตรกรในด้านความรู้และเทคนิคของการอนุรักษ์ดินที่เกษตรกรสามารถดำเนินการเองได้ ส่วนพื้นที่ที่มีปัญหาเสื่อมโทรมรุนแรงเกษตรกรไม่สามารถปรับปรุงเองได้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงเข้าดำเนินการช่วยเหลือ โดยเน้นดำเนินการในพื้นที่ทุกอำเภอจังหวัดน่าน อำเภอแม่สะเรียง แม่ลาน้อย ขุนยวม เมือง (จ. แม่ฮ่องสอน) อำเภอจุน ปง และเชียงม่วน (จ. พะเยา)

๔.๖ มาตรการส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนฝิ่นเพื่อหยุดยั้งการทำไร่เลื่อนลอย การบุกรุกทำลายป่า และสนองนโยบายของรัฐบาลในการปราบปรามยาเสพติด

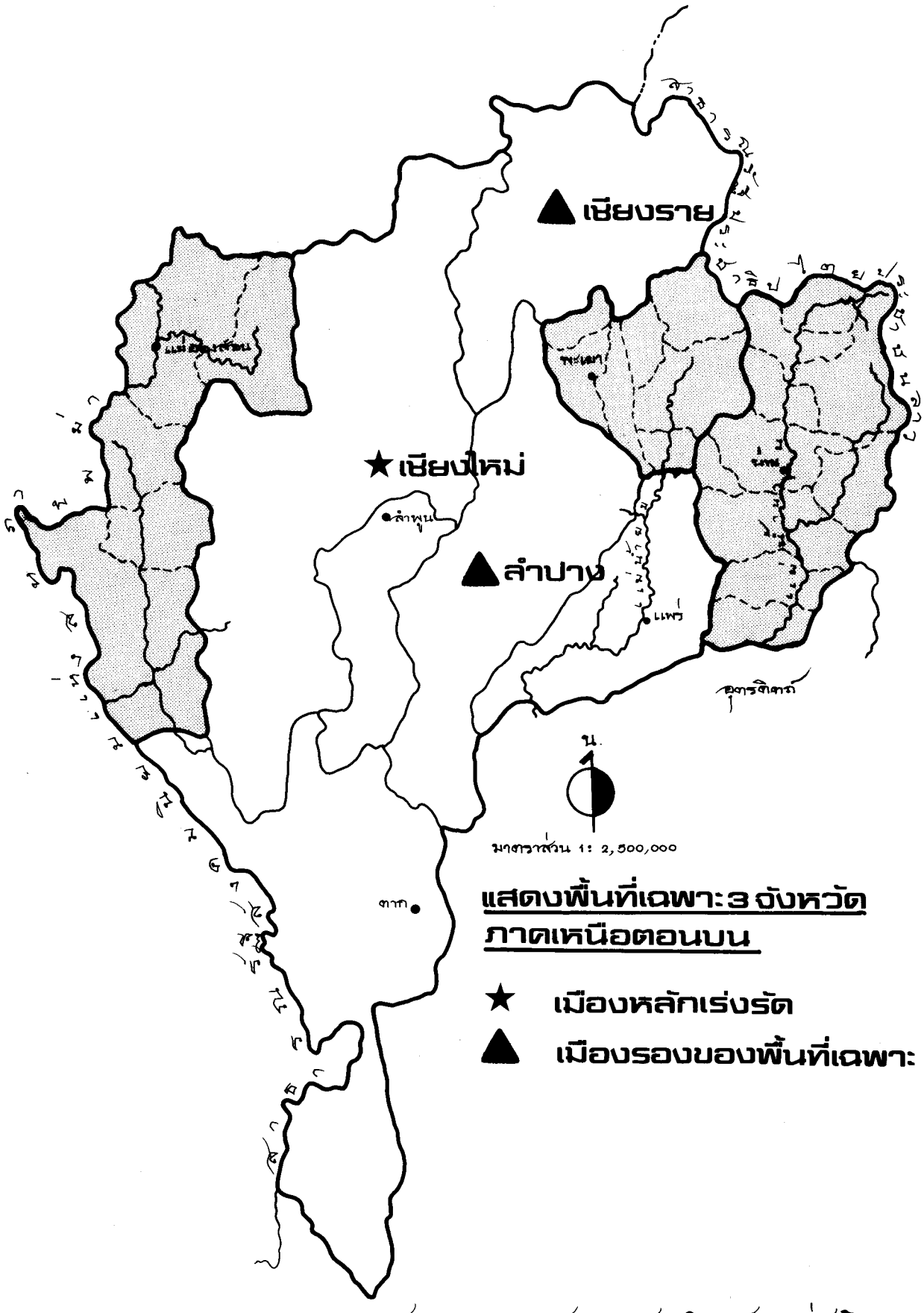
(๑) ทำการวิจัยชนิดและขยายพันธุ์พืชที่เหมาะสมกับภูมิประเทศภูมิอากาศ ในที่สูงและที่มีแนวโน้มด้านการตลาดและราคาดีในพื้นที่บริเวณที่ชาวเขามีการปลูกฝิ่นคือที่อำเภอแม่สะเรียง แม่ลาน้อย ขุนยวม ปาย (จ. แม่ฮ่องสอน) อำเภอบ่อ ทุ่งช้าง (จ. น่าน)

(๒) ทำการส่งเสริมพืชที่ทำการศึกษาวิจัยทดลองได้ผลแล้ว อาทิ กาแฟ ไม้ผลเมืองหนาวบางชนิด ให้ชาวเขาทำการเพาะปลูกทดแทนการปลูกฝิ่น โดยการสนับสนุนให้บริการเมล็ดพันธุ์ วิชาการ เทคนิคการเพาะปลูกอย่างทั่วถึง เน้นการดำเนินการในพื้นที่ที่ชาวเขามีการปลูกฝิ่นข้างต้น

๔.๗ มาตรการขจัดปัญหาความรุนแรง อิทธิพลและการแทรกซึมคุกคามความมั่นคง

ให้หน่วยงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องสนับสนุนประสานการพัฒนาตามแนวทางพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงและพร้อมที่จะรับช่วงการพัฒนาหลังจากที่ฝ่ายทหารได้ถอนตัวออกไปแล้ว เน้นการดำเนินงานทุกอำเภอในจังหวัดน่าน อำเภอเชียงม่วน ปง เชียงคำ (จ. พะเยา) อำเภอแม่สะเรียง แม่ลาน้อย ขุนยวม (จ. แม่ฮ่องสอน)

แผนที่ภาคเหนือตอนบน



แสดงพื้นที่เฉพาะ 3 จังหวัด ภาคเหนือตอนบน

★ เมืองหลักเร่งรัด

▲ เมืองรองของพื้นที่เฉพาะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ ๖

การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเนื้อที่ประมาณ ๑๓ ล้านไร่ มีประชากรประมาณ ๒.๒ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๗.๖ ของประชากรภาคใต้ โครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้พึ่งการเกษตรเป็นหลัก ในปี ๒๕๒๒ จังหวัดชายแดนภาคใต้มีมูลค่าผลผลิตรวมทั้งสิ้น ๑๑,๑๓๖ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓๓ ของผลผลิตรวมของภาคใต้ โดยมีอัตราการขยายตัวในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมาเฉลี่ยร้อยละ ๘.๗ ต่อปี ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของผลผลิตรวมของภาค ซึ่งเฉลี่ยร้อยละ ๑๐.๐ ต่อปี สาขาการผลิตที่สำคัญ คือ สาขาการเกษตรมีมูลค่าผลผลิตร้อยละ ๓๘.๕ ส่วนสาขาอุตสาหกรรมมีมูลค่าผลผลิตเพียงร้อยละ ๗.๘ สาขาการค้าส่งและค้าปลีกมีมูลค่าผลผลิตร้อยละ ๑๕.๒ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานการผลิตแคบ ยังขาดการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์ที่พอเพียง นอกจากนี้ประชาชนยังยากจน รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี ๒๕๒๒ เท่ากับ ๕,๑๗๗ บาทต่อปี ต่ำกว่ารายได้ต่อบุคคลของภาคใต้ซึ่งเฉลี่ย ๕,๘๕๘ บาทต่อปี

โครงสร้างสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล แตกต่างจากภาคอื่น กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๘๐) นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามาลายูในชีวิตประจำวันไม่นิยมพูดภาษาไทย มีบางส่วนที่พูดภาษาไทยไม่ได้เลย มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมแตกต่างไปจากท้องถิ่น ยกเว้นประชาชนในจังหวัดสตูลซึ่งส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามแต่พูดและใช้ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย สภาพของสังคมดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและนำไปสู่ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

๑. สรุปประเด็นปัญหา

จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาหลักรวม ๓ ประการ คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาความมั่นคง กล่าวคือ

๑.๑ **ปัญหาด้านเศรษฐกิจ คือ โครงสร้างการผลิตของพื้นที่ชายแดนมีฐานแคบ** ส่วนใหญ่เน้นหนักในการผลิตยางพาราและประมงเท่านั้น อีกทั้งการตลาดก็ยังต้องอาศัยต่างประเทศเป็นสำคัญอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหา

ด้านเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรน้อย เฉลี่ยเพียงประมาณ ๑๒ ไร่ต่อครัวเรือน เกษตรกรจำนวนมากขาดที่ดินทำกินและผลผลิตต่ำ ส่วนในด้านการประมง ซึ่งเป็นอาชีพหลักอีกด้านหนึ่งของประชาชนในจังหวัดปัตตานี และนราธิวาส ประสบปัญหาปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำนวนลดน้อยลง ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและถูกกดราคา ทำให้ชาวประมงมีฐานะยากจนแร้นแค้น จึงมีประเด็นการพัฒนาที่ต้องปรับโครงสร้างการผลิตให้มีฐานกว้างขึ้น และให้เศรษฐกิจชายแดนมีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของภาคใต้และของประเทศ พร้อมทั้งต้องแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงและผู้ไม่มีที่ดินทำกิน และชาวสวนยางขนาดเล็ก

๑.๒ **ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา** เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมของประชาชนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีความแตกต่างไปจากท้องถิ่นส่วนอื่น ๆ ของภาคใต้ ทำให้มีปัญหาในเรื่องการจัดการศึกษา การวางแผนครอบครัว และการจัดการด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ สำหรับเด็กยากจนและเด็กกำพร้าที่มีอยู่มาก และต้องการส่งเสริมพัฒนากิจกรรมของเยาวชนและบทบาทของสตรีเป็นกรณีพิเศษ

๑.๓ **ปัญหาด้านความมั่นคง** เนื่องจากปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาดังกล่าวข้างต้นทำให้มีปัญหาการก่อการร้ายหลายรูปแบบ ปัญหาด้านประสิทธิภาพของระบบการบริหาร การปกครองและการประสานงานของหน่วยราชการในพื้นที่ จึงมีประเด็นที่ต้องขจัดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ให้หมดสิ้นโดยเร่งด่วน

๒. เป้าหมาย

เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้สอดคล้องกับจุดประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ซึ่งมีเป้าหมายปรับปรุงโครงสร้างการผลิตของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กระจายมากขึ้น และให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของภาคและประเทศ ตลอดทั้งเน้นหนักการพัฒนาสังคมด้านการศึกษา เยาวชนและกลุ่มสตรี แก้ปัญหาความยากจนในช่วง ๕ ปีข้างหน้า จึงได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาไว้ดังนี้

๒.๑ **ปรับโครงสร้างการผลิตและขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น** โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการตลาด การเกษตรที่เมืองสงขลา–หาดใหญ่ ซึ่งจะพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

๒.๒ **พัฒนาสังคมที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล** ให้มีเอกลักษณ์ความเป็นไทยยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในด้านการปรับปรุงการจัดการศึกษา การประสานพัฒนาและส่งเสริมเยาวชน และบทบาทของกลุ่มสตรี

๒.๓ **แก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท** แยกตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ดังนี้

(๑) **ชาวประมงยากจน** ที่อำเภอตากใบ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส อำเภอปะนาเระ อำเภอสายบุรี อำเภอหนองจิก และอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี จำนวน ๕,๔๓๐ ครอบครัว

(๒) **เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน** ประมาณ ๑,๒๐๐ ครอบครัว

๓. มาตรการการพัฒนา

เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวมาแล้วนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดแนวมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้

๓.๑ มาตรการปรับโครงสร้างการผลิตและการสร้างฐานการผลิต ประกอบด้วย

๓.๑.๑ การพัฒนาอุตสาหกรรม

(๑) จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่เมืองหลักสงขลา–หาดใหญ่ ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมเกี่ยวโยงกับยางพาราและประมง รวมทั้งศึกษาหาลู่ทางการจัดตั้งเขตพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัดที่จังหวัดปัตตานี และพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในท้องถิ่น ที่นิคมสร้างตนเองรัตภูมิ

๓.๑.๒ จัดตลาดสินค้าเกษตร

(๑) จัดตั้งองค์กรคลังสินค้ายางพารา โรงรมควันยางพาราของกลุ่มสหกรณ์ เพื่อตัดพ่อค้าคนกลาง รวมทั้งการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรที่จังหวัดสงขลา

๓.๑.๓ สร้างฐานเศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนกับภาคใต้และประเทศ

(๑) พัฒนาเมืองหลักสงขลา–หาดใหญ่ รวมถึงการขยายบริการพื้นฐานของเมือง คือ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ที่อยู่อาศัย และการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคใต้ที่จังหวัดสงขลา.

(๒) ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา และการปรับระบบคมนาคมทางน้ำทางถนนและรถไฟ ให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๓.๒ มาตรการพัฒนาสังคมให้มีเอกลักษณ์ความเป็นไทยยิ่งขึ้น

(๑) ขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง โดยเน้นการจัดการศึกษาชั้นเด็กเล็กขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นกรณีพิเศษ

(๒) จัดสอนวิชาศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ และจัดตั้งศูนย์การศึกษาศาสนาอิสลามที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี เพื่อเป็นศูนย์กลางการศึกษาศาสนาอิสลามทุกระดับจนถึงขั้นอุดมศึกษา

(๓) ขยายแนวความคิดด้านศาสนสัมพันธ์และส่งเสริมให้ผู้นำศาสนาเข้าใจถึงความสำคัญของการเรียนภาษาไทย และความเข้าใจที่ถูกต้องในการวางแผนครอบครัว

(๔) ให้ความรู้ด้านวิชาการเพิ่มผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมแก่ประชาชน

(๕) ปรับปรุงการดำเนินงานโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม โดยให้มีการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพเพิ่มขึ้น

(๖) ให้ความช่วยเหลือเด็กกำพร้าและเด็กยากจนในเรื่องการศึกษาและสวัสดิการสังคม โดยจัดตั้งโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และศูนย์รับเด็กกำพร้า

(๗) เร่งรัดประสานงานส่งเสริมและพัฒนาเยาวชน เพื่อสร้างเยาวชนของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษ

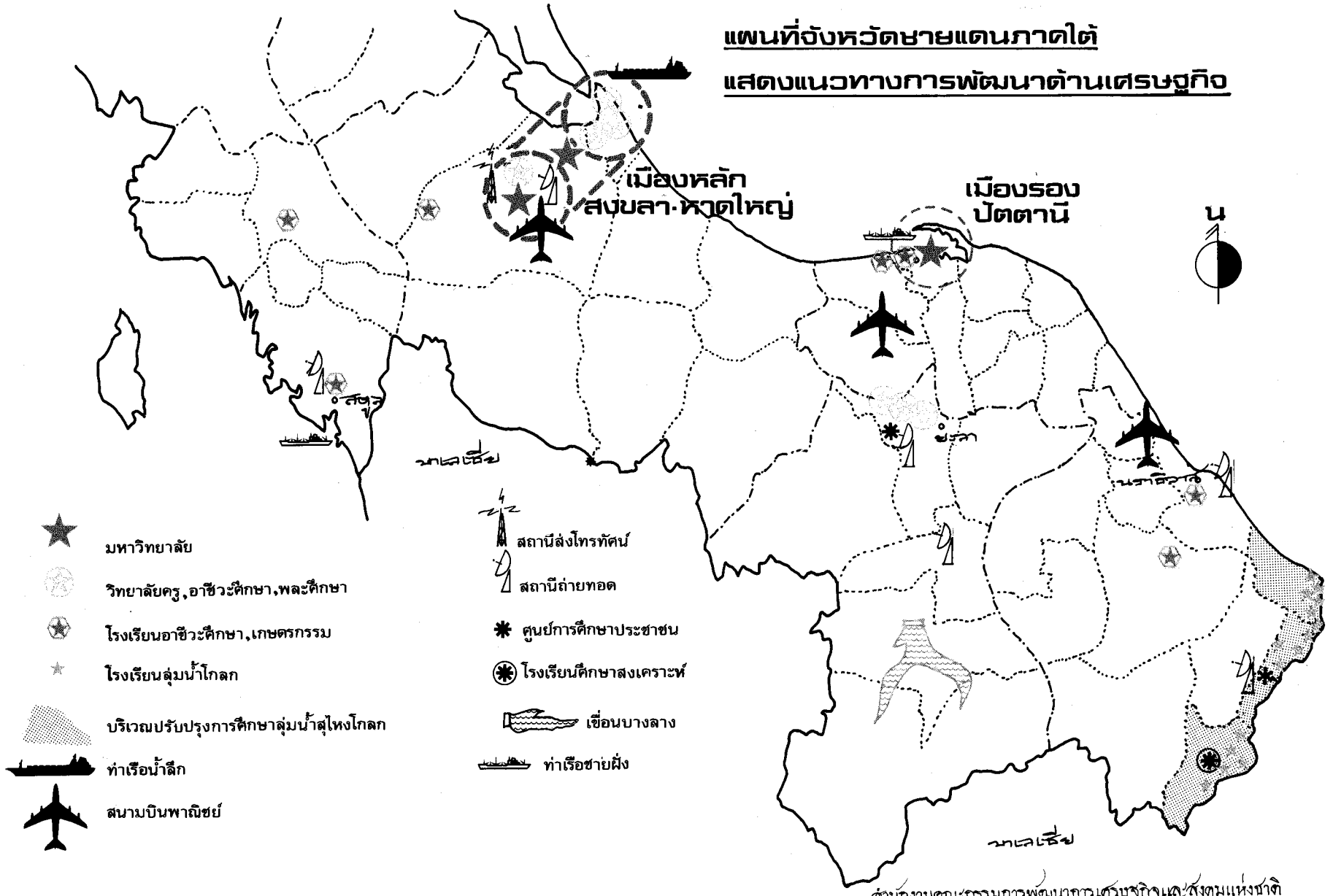
(๘) พัฒนากิจกรรมและบทบาทของสตรีจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษ

๓.๓ มาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท

(๑) พัฒนาหมู่บ้านชาวประมงยากจนในเขตจังหวัดนราธิวาสและปัตตานีด้านอาชีพ โดยสนับสนุนโครงการศิลปาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ โครงการด้านการศึกษา สาธารณสุข และโภชนาการเพื่อลดรายจ่าย รวมทั้งโครงการพัฒนาที่ดินชายทะเลเพื่อการพัฒนาอาชีพชาวประมง

(๒) เร่งรัดจัดที่ดินว่างเปล่าและป่าเสื่อมโทรม ให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเข้าอยู่อาศัย และทำกินในลักษณะหมู่บ้านยุทธศาสตร์ หมู่บ้านสหกรณ์ และนิคมสร้างตนเอง

(๓) เร่งรัดดำเนินการโครงการชลประทานปัตตานี ด้านคลองซอยเข้าสู่ที่นา เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวนา และส่งเสริมโครงการปลูกพืชเศรษฐกิจแซมในสวนยางขนาดเล็ก รวมทั้งโครงการแก้ไขความยากจนตามแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจน



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ ๗

การพัฒนาเมือง

สรุปแนวโน้มและประเด็นการเติบโตของชุมชนเมืองของประเทศ

ความเติบโตของชุมชนเมืองในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมาอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ คือมีประมาณร้อยละ ๑๗.๕ ของประชากรทั้งประเทศจำนวน ๔๗ ล้านคน สาเหตุที่การพัฒนาขยายตัวของเมืองยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำนั้น เนื่องมาจากในระยะที่ผ่านมาประชากรในชนบทสามารถขยายเนื้อที่เพาะปลูกได้มาตลอด ฉะนั้นการอพยพเข้าเมืองจึงมีไม่มาก แต่ในระยะหลัง ๆ นี้ เนื้อที่เพาะปลูกในชนบทไม่สามารถจะขยายได้ต่อไปอีกแล้ว ซึ่งจะมีผลผลักดันให้ประชากรอพยพเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้นใน ๑๐ ปีข้างหน้า ดังนั้นการขยายตัวของเมืองจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต

นอกจากนั้นยังเห็นได้ว่าปัญหาการขยายชุมชนเมืองยังขาดความสมดุล กล่าวคือ มีเมืองขนาดใหญ่อยู่เมืองเดียว คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชากรเพิ่มมากขึ้นจากสัดส่วนร้อยละ ๕๒ ของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองทั้งประเทศในปี ๒๕๐๓ เป็นร้อยละ ๖๓ ในปี ๒๕๒๓ และจะเห็นได้ว่า กทม. โตกว่าเมืองอันดับสอง คือ เชียงใหม่ ถึง ๕๐ เท่าตัว จึงเป็นระบบเมืองที่ไม่สมดุลกันอย่างยิ่ง ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีลักษณะ "กระจุก" อยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งในปัจจุบันมีการผลิตเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๓๙ ของการผลิตของประเทศ กทม. จึงกลายเป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ เป็นศูนย์กลางของการค้า การเงินและการธนาคารในประเทศ มีลักษณะรวมตัวอยู่กับกรุงเทพมหานครแทบทั้งสิ้น นอกจากนั้นระบบขนส่งและการใช้พลังงานในกรุงเทพมหานครก็มีมากที่สุดและเป็นไปอย่างไม่ประหยัดและสูญเสียทางพลังงานอย่างมหาศาล เนื่องมาจากความแออัดคับคั่งของประชากรและกิจกรรมต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครดังที่กล่าวมาทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการให้บริการต่าง ๆ

จากแนวโน้มที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า หากแนวโน้มความเติบโตของชุมชนเมืองยังไม่ได้รับการปรับปรุงอย่างเป็นระบบให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ความเจริญเติบโตและอิทธิพลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะยิ่งทวีมากขึ้น

ดังนั้นรัฐจำเป็นจะต้องมุ่งพัฒนาเมืองระดับต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค กล่าวคือพัฒนาระบบเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบทให้ประสานกัน เพื่อเป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต และสกัดกั้นการอพยพของประชาชนในชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ในขณะเดียวกันชลอความเติบโตและลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของ กทม. ลง จึงมีนโยบายที่จะสร้างฐานอุตสาหกรรมหลักให้เป็นทางเลือกในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ขณะเดียวกันพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปในทิศทางที่จะมีส่วนเสริมนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคด้วย

ก. การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

๑. ปัญหาและประเด็นการพัฒนา

เนื่องจากกรุงเทพมหานครยังคงลักษณะเป็นเมืองเอกขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศ กล่าวคือ เป็นศูนย์กลางบริหารราชการ การค้า การธนาคาร และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุด ทั้งมีบริการพื้นฐานต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในมาตรฐานสูงกว่าเมืองอื่น ๆ จึงมีพลังดึงดูดทางเศรษฐกิจสูง มีผลให้ภาคและเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกรุงเทพมหานคร และยังเป็นแรงดึงดูดให้ประชาชนจากชนบทดิ้นรนอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

๑.๑ ความแออัดคับคั่งและการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากการอพยพเข้ามาหางานทำในแหล่งอุตสาหกรรม และการใช้ที่ดินอย่างไม่มีระเบียบไม่มีประสิทธิภาพ เพราะขาดผังเมืองที่จะมาใช้ควบคุม จึงทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความแออัดคับคั่งจนเกิดปัญหาจราจรติดขัด สิ้นเปลืองพลังงานและเกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและเกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา เช่น น้ำท่วม และระบายน้ำไม่ทัน สภาวะแวดล้อมเป็นพิษ บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งไม่สามารถจัดบริการได้เพียงพอ ตลอดจนขาดแคลนที่อยู่อาศัยและเกิดแหล่งเสื่อมโทรม

๑.๒ รูปแบบในการพัฒนากรุงเทพมหานครยังไม่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการพื้นฐานในกรุงเทพมหานครต่างมีแผนงานและโครงการเป็นเอกเทศของตนเอง ทำให้ขาดความร่วมมือในการประสานงานและการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง เพราะต่างก็มีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันและมีงบประมาณดำเนินโครงการได้โดยตรง ทั้งกรุงเทพมหานครเองก็ไม่มีอำนาจที่จะประสานงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ได้ มีผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานซ้ำซ้อนกันและขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาก็มุ่งที่กรุงเทพมหานครจุดเดียว โดยมิได้คำนึงถึงบทบาท

ของเมืองที่อยู่โดยรอบ ซึ่งสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหาด้วย จึงทำให้การควบคุมการขยายตัวของประชากรและความเจริญของกรุงเทพมหานครในรูปแบบของการพัฒนาที่จำกัดอยู่เพียงด้านเดียวไม่ประสบผล และรัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของกรุงเทพมหานครตลอดมา

๑.๓ **นโยบายการชลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครยังมิได้เกิดผลในทางปฏิบัติ** เนื่องจากการประสานงานในระดับนโยบายของรัฐยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะชี้นำเป็นแนวทางให้หน่วยงานปฏิบัติยึดเป็นหลักในการดำเนินงานได้ ดังนั้น โครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น และเป็นการย้ายแหล่งปัญหาจากบริเวณหนึ่งไปสู่อีกบริเวณหนึ่ง มากกว่าจะเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาว โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงผลกระทบของการพัฒนาในทุก ๆ ด้านที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งระบบ เช่น โครงการสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งที่สอง ซึ่งมีแหล่งที่ตั้งอยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานครมาก ทำให้ยากแก่การที่จะควบคุมการขยายตัวของชุมชนและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมา เนื่องจากอิทธิพลของกรุงเทพมหานครสามารถจะแผ่ขยายเข้าครอบคลุมได้โดยง่าย และจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดความเจริญแออัดคับคั่งในกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้นด้วย การกำหนดแหล่งที่ตั้งดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาและวางแนวทางป้องกันผลกระทบซึ่งจะมีต่อการขยายตัวของกรุงเทพมหานครด้วย

๑.๔ **บทบาทของเอกชนยังมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหาอย่างจริงจัง** เนื่องจากขาดการชักจูงจากรัฐในการที่จะสนับสนุนให้เอกชนซึ่งมีขุมพลังทรัพยากรเข้ามาร่วมลงทุนปรับปรุงกรุงเทพมหานคร ในกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เอกชนสามารถลงทุนเองได้ จึงทำให้ไม่สามารถประหยัดการลงทุนในกรุงเทพมหานครเพื่อนำงบประมาณไปพัฒนาในส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๑.๕ **ปัญหาคนยากจนในเมือง** เนื่องจากจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครได้ทวีจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินขีดความสามารถที่จะให้บริการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ ประชากรส่วนหนึ่งซึ่งมีฐานะยากจนจึงขาดแคลนที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะผู้อพยพเข้ามาจากต่างจังหวัดเพื่อแสวงหางานทำ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและได้งานทำในลักษณะชั่วคราว ต้องเข้าไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัมและแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นศูนย์รวมของปัญหาอยู่แล้ว และเมื่อประสบกับภาวะค่าครองชีพสูงในกรุงเทพมหานครเช่นนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

จึงมีประเด็นการพัฒนาที่ต้องมุ่งชลอการขยายตัวของประชากร และลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร โดยให้มีรูปแบบของการพัฒนากรุงเทพมหานครเพียงรูปแบบเดียว คือ "การพัฒนาภายใต้ผังเค้าโครงกรุงเทพมหานครและปริมณฑล" และสนับสนุนให้เมืองในเขตปริมณฑลมีส่วนแบ่งเบาภาระของกรุงเทพมหานครและการกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง ในภาคต่าง ๆ และการพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักแหล่งใหม่ในอนาคต อันจะเป็นผลให้การพัฒนาเมืองมีความสมดุลยิ่งขึ้น

๒. เป้าหมายการพัฒนา

๒.๑ พื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร โดยเน้นการควบคุมกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดทั้งการพัฒนาพื้นที่ ๕ จังหวัด ให้มีบทบาทในการรองรับการกระจายการผลิตและเป็นที่พักอาศัยที่จะกระจายออกมาจากกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยสกัดกั้นการอพยพของประชากรที่มุ่งเข้าสู่กรุงเทพมหานครในอีกทางหนึ่ง

๒.๒ เป้าหมายประชากร กำหนดให้มีจำนวนประชากรไม่เกิน ๖ ล้านคน ในกรุงเทพมหานคร และใน ๕ เมืองปริมณฑล ให้มีจำนวนประมาณ ๒.๓ ล้านคนภายในปี ๒๕๒๙ รวมทั้งหมดเป็นเป้าหมายประชากร ๘.๓ ล้านคน สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

๓. แนวนโยบาย

๓.๑ มุ่งพัฒนาระบบเมืองขึ้นในภาคต่าง ๆ มิให้กระจุกอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครต่อไปอีก โดยให้มีการกระจายประชากรและกิจกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ และมีการกำหนดเมืองหลักเมืองรอง ชุมชนชนบท และแหล่งอุตสาหกรรมหลักรองรับไว้ ขณะเดียวกันจะต้องเน้นการชะลอกรุงเทพมหานคร ให้เป็นเพียงศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม การบริหารประเทศ การบริการ และการผลิตเฉพาะที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูงเท่านั้นในอนาคต

๓.๒ ทำการประสานงานปรับปรุงกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามผังเค้าโครงกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยยึดหลักในการกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ชุมชนหลักในเขตปริมณฑลทั้ง ๕ จังหวัด คือ สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และสมุทรสาครให้สามารถเป็นฐานการจ้างงาน และมิให้ประชาชนในเขตปริมณฑลเดินทางเข้ามาหางานและบริการในกรุงเทพมหานคร ผังเค้าโครง ฯ จะให้กรุงเทพมหานครเป็นแกนกลางในการประสานการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านบริการสาธารณูปการและสาธารณูปโภคของเมือง ให้หยุดแค่เขตพื้นที่สีเขียวรอบเมือง ตลอดจนปรับโครงข่ายระบบการขนส่งทุกประเภทและระบบป้องกันน้ำท่วมให้สนับสนุนผังเค้าโครง ฯ ดังกล่าว

๓.๓ จัดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการทางสังคมที่จำเป็นให้แก่ประชากรยากจนที่อาศัยอยู่ในเมืองให้เพียงพอ โดยในระยะแรกควรเน้นการจัดหาที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ

๓.๔ กำหนดให้มีองค์กรพิเศษและกฎหมายข้อบังคับ เพื่อดำเนินงานพัฒนากรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลตามผังเค้าโครง ฯ ที่กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องมีอำนาจในการประสานงานระหว่างจังหวัดทั้ง ๕ ในเขตปริมณฑลกับกรุงเทพมหานคร รวมถึงการสนับสนุนให้มีการเน้นการจัดเก็บอัตราค่าตอบแทนที่คุ้มค่าลงทุนในการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐให้แก่ประชากรในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล และสนับสนุนให้เอกชน

มีส่วนในการลงทุนและการจัดการบริการทางสาธารณูปการของเมืองส่วนใหญ่ด้วย โดยรัฐจะมุ่งแบ่งเบาภาระในลักษณะกึ่งอุดหนุนเฉพาะโครงการที่มีผลโดยตรงต่อคนจนในเมือง

๔. มาตรการการพัฒนา

๔.๑ เร่งโยกย้ายและกระจายกิจการบางประเภทให้ออกไปอยู่ในส่วนภูมิภาค และจำกัดการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมหลัก ตลอดจนการลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ อาทิเช่น การลงทุนเพื่อการขยายสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยใน กทม. และปริมณฑล เป็นต้น

๔.๒ สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เพื่อให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักแหล่งใหม่ของประเทศ และเป็นฐานรองรับทางด้านแรงงาน ตลอดจนการกระจายการพัฒนาออกจากกรุงเทพมหานครได้อย่างเป็นระบบสอดคล้องกัน เพราะการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีส่วนสัมพันธ์กับการพัฒนากรุงเทพมหานครมาก และจะเป็นการกระจายแหล่งสร้างงานออกไปจากกรุงเทพมหานคร ที่สามารถช่วยเบี่ยงเบนการอพยพของประชากรเข้ากรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี

๔.๓ สนับสนุนให้มีการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แก่กรุงเทพมหานคร และชุมชนหลักในเขตปริมณฑล โดยยึดผังเค้าโครงกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลเป็นแนวการวางผังเมืองดังกล่าวต่อไป และกำหนดให้มีมาตรการประกอบผังเค้าโครง ฯ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ระดับดังนี้

(๑) **ผังเค้าโครงระดับภาค** ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ ๖ จังหวัดของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กำหนดให้มีพื้นที่เกษตรกรรมล้อมรอบพื้นที่ชุมชนหลักในเขตปริมณฑล และมีพื้นที่สีเขียวซึ่งต่อเนื่องกับพื้นที่เกษตรกรรมล้อมรอบเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร เพื่อควบคุมการขยายตัวของเขตเมืองมิให้ชุมชนขยายตัวไปในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ จะพัฒนาชุมชนหลักในเขตปริมณฑลให้เป็นศูนย์สมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งเป็นศูนย์ชุมชนที่มีแหล่งสร้างงานอยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อรองรับการกระจายตัวของประชากรจากกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันจะจัดโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จำเป็นให้เชื่อมโยงศูนย์กลางเมืองต่าง ๆ ในเขตปริมณฑล เพื่อลดปริมาณการจราจรให้ผ่านกรุงเทพมหานครน้อยที่สุด

(๒) **ผังเค้าโครงระดับเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร** ซึ่งคลุมถึงบริเวณพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวซึ่งจะประกาศให้เป็นเขตเกษตรและเขตป้องกันน้ำท่วมล้อมรอบ และจัดระบบการใช้ที่ดินเป็น ๒ บริเวณ คือ เพื่อเป็นแนวทางในการชี้นำการจัดบริการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนและสอดคล้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน ตลอดจนกำหนดโครงข่ายระบบการระบายน้ำรอบเมืองเพื่อป้องกันน้ำท่วมและจัดระบบการจราจรสายหลักให้มีระบบขนส่งมวลชน ระบบถนนวงแหวนรอบเมือง ระบบเส้นทางรถไฟตอนล่าง และสถานีขนส่งสินค้าชานเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัดคับคั่ง

๔.๔ จัดระบบขนส่งมวลชนในบริเวณศูนย์กลางชุมชนหนาแน่น เพื่อให้มีการจราจรคล่องตัวและประหยัดพลังงาน โดยพิจารณาถึงระบบขนส่งมวลชนระหว่างเมืองรอบนอกอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย โดยเฉพาะในภาคกลางและบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่จะเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักแหล่งใหม่

๔.๕ ส่งเสริมการใช้ระบบการขนส่งทางรถไฟและทางน้ำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อจากทางรถไฟสายตะวันออกของกรุงเทพมหานครบริเวณเขตลาดกระบัง อ้อมลงทางใต้เลียบไปตามถนนแนววงแหวนรอบนอก มาเชื่อมกับทางรถไฟสายตะวันตกบริเวณเขตบางขุนเทียนและตลิ่งชัน เพื่อให้ระบบขนส่งทางรถไฟที่ไม่จำเป็นต้องผ่านใจกลางเมืองสามารถอ้อมผ่านบริเวณจราจรคับคั่งได้ อันเป็นการช่วยแก้ปัญหาจราจรได้ทางหนึ่งด้วย ส่วนการขนส่งทางน้ำควรส่งเสริมที่สมุทรปราการ สมุทรสาคร และบริเวณแม่น้ำบางปะกงที่ติดต่อกับเขตปริมณฑลระดับภาค

๔.๖ จัดตั้งสถานีขนส่งรถบรรทุกสินค้าและตลาดกลางในบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร เพื่อมิให้บรรทุกสินค้าเข้าสู่เขตจราจรคับคั่งภายในบริเวณศูนย์กลางชุมชนกรุงเทพมหานคร โดยส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างสถานีขนส่งรถบรรทุกสินค้าดังกล่าวตามบริเวณชานเมือง

๔.๗ ให้มีการศึกษาผลกระทบต่อการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการพัฒนาสนามบินแห่งที่สอง พร้อมทั้งวางมาตรการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงความสอดคล้องต่อนโยบายการกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาค และการชลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร

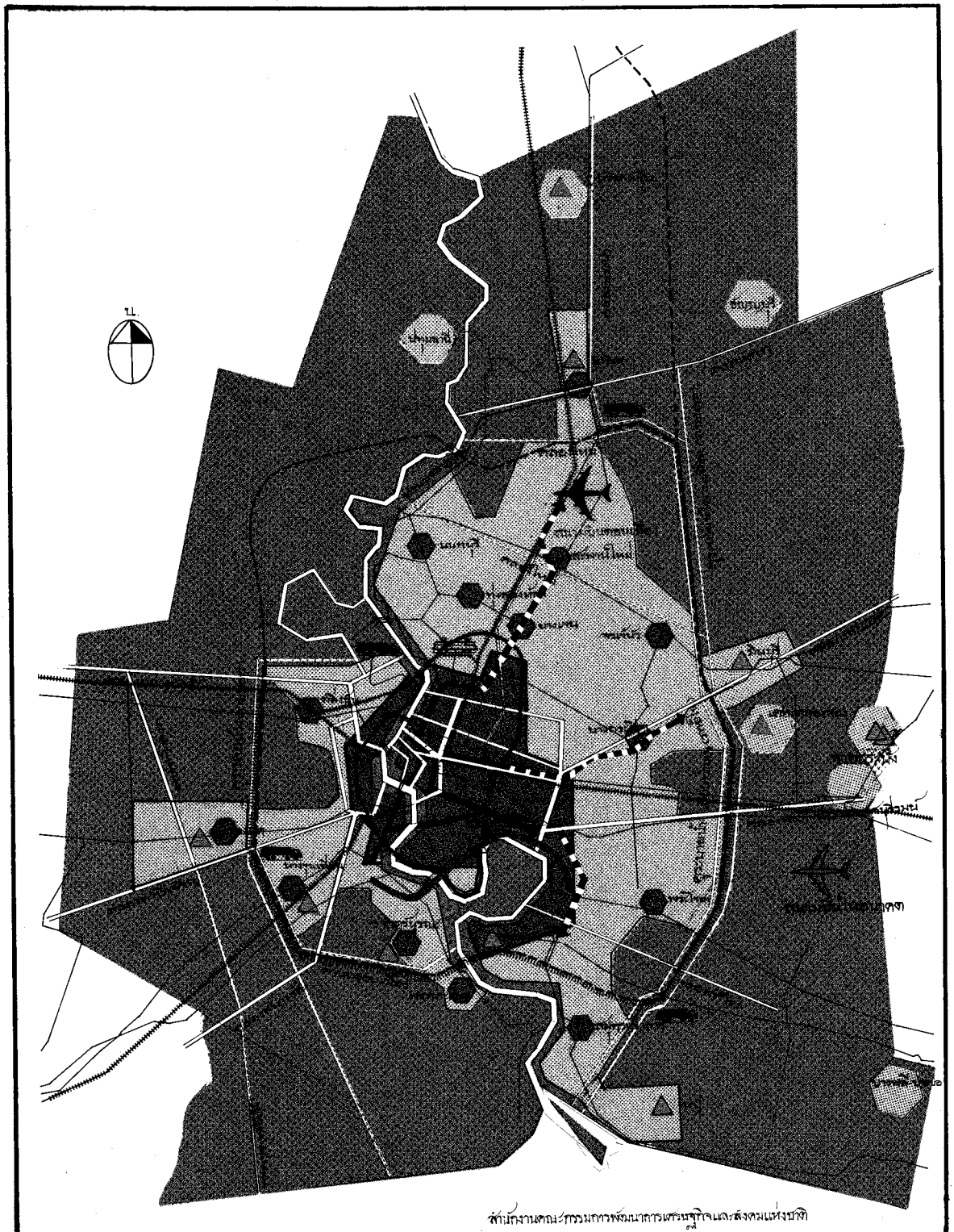
๔.๘ เร่งรัดปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การป้องกันอากาศเสียและเสียงรบกวน

๔.๙ เน้นการปรับปรุงกิจการสาธารณูปโภคในกรุงเทพมหานครให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยกำหนดการจัดเก็บอัตราค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนมาตรการการเก็บภาษีในบริเวณพื้นที่ที่ควบคุมการขยายตัวของชุมชนให้เหมาะสม เพื่อชักนำให้การลงทุนก่อสร้างได้ออกไปนอกบริเวณศูนย์กลางชุมชนกรุงเทพมหานคร

๔.๑๐ จัดตั้งองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบให้รูปแบบการพัฒนากรุงเทพมหมานครสามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง องค์กรนี้ควรจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงานและจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดทั้งการประสานการดำเนินงานพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง หน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอิสระของเอกชน

๔.๑๑ ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ล้าหลังให้สามารถสนับสนุนการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายผังเมือง การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การควบคุมอาคาร ฯลฯ กฎหมาย ปรับปรุงบูรณะท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร รวมทั้งระเบียบข้อบังคับทางการเงินด้วย

๔.๑๒ จัดให้มีการรณรงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกับทางราชการในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สาธารณสมบัติ และสิ่งแวดล้อมที่ดีของกรุงเทพมหานคร ควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับ



ผังเค้าโครงเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร

- พื้นที่สีเขียวสงวนไว้เพื่อการเกษตร
- บริเวณการใช้ที่ดินในลักษณะหนาแน่นชั้นต่ำ
- บริเวณการใช้ที่ดินในลักษณะหนาแน่นชั้นปานกลาง
- บริเวณชุมชนริมน้ำนอกทำนบ
- แหล่งอุตสาหกรรมเดิม/นิคมอุตสาหกรรม
- ชุมชนหนาแน่น
- ทำนบและคูระบายน้ำรอบเมือง
- สะพานข้ามแม่น้ำ
- เส้นทางรถไฟ
- เส้นทางรถไฟในอนาคต
- ถนนวงแหวนรอบนอก
- เส้นทางขนส่งมวลชน
- ระบบทางด่วน
- สถานีขนส่งสินค้าชานเมือง
- สถานีย่านพหลโยธิน
- ถนนสายหลัก

ข. การพัฒนา "เมืองหลัก" ในส่วนภูมิภาค

๑. ปัญหาและประเด็นการพัฒนา

๑.๑ เมืองหลักในส่วนภูมิภาคยังไม่มีฐานทางเศรษฐกิจโตพอที่จะรองรับแรงงานในภาคเอกชน เนื่องจากโครงสร้างการผลิตแคบ อุตสาหกรรมและธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม การให้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคยังไม่ได้ผล และไม่สามารถดึงดูดอุตสาหกรรมให้กระจายออกไปสู่ส่วนภูมิภาคได้

๑.๒ ขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง เป็นอุปสรรคต่อการที่จะดึงดูดอุตสาหกรรมและกิจกรรมต่าง ๆ ให้ไปตั้งอยู่ในเมืองหลัก ทั้งนี้รวมถึงขาดระบบการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ ขาดแคลนบริการประปาที่เพียงพอในการอุปโภคบริโภคของประชาชนและอุตสาหกรรม ขาดแคลนบริการสื่อสารและโทรคมนาคม โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า และบริการของเมืองหลักต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค

๑.๓ การใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองยังไม่เหมาะสม คือ เป็นการใช้ที่ดินในเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบและปะปนกัน ไม่มีผังบังคับควบคุมในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมือง นอกจากนั้นเขตเทศบาลเมืองหลักบางเมืองไม่ตรงต่อความเป็นจริง คือ ไม่ขยายให้ทันกับการขยายตัวของชุมชนและความเจริญทางเศรษฐกิจของเมือง และเทศบาลเองก็ไม่อาจเพิ่มฐานรายได้จากเขตเทศบาลที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาพัฒนาบริการพื้นฐานต่าง ๆ ให้เพียงพอได้

๑.๔ ปัญหาฐานะการคลังท้องถิ่นมีจำกัดและการบริหารงานของเทศบาลยังขาดประสิทธิภาพที่ดีพอ ปัจจุบันเทศบาลมีรายได้น้อยและขาดกำลังคนที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอที่จะให้บริการสนองความต้องการของประชาชนในเมือง ทั้งไม่อาจขยายบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้อย่างจริงจัง

๒. เป้าหมายการพัฒนา

๒.๑ พื้นที่เป้าหมาย ได้กำหนดเมืองหลักขึ้น ๕ เมือง คือ เมืองเชียงใหม่ เมืองขอนแก่น เมืองนครราชสีมา เมืองชลบุรี และเมืองสงขลา–หาดใหญ่ ที่ต้องเร่งพัฒนาต่อเนื่องมาจากแผน ฯ ๔ ให้สำเร็จผล ส่วนอีก ๖ เมือง คือ เมืองพิษณุโลก เมืองนครสวรรค์ เมืองอุดรธานี เมืองราชบุรี เมืองสุราษฎร์ธานี และเมืองภูเก็ต นั้น จะเริ่มให้เตรียมการพัฒนาต่อไป

๒.๒ กำหนดเป้าหมายขนาดประชากรในเมืองหลัก ๕ เมือง ให้มีจำนวนระหว่าง ๑๕๐,๐๐๐–๓๐๐,๐๐๐ คน ภายในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และมุ่งให้สวัสดิการที่จำเป็นแก่กลุ่มประชาชนที่ยากจนในเมืองเหล่านี้ด้วย

๓. แนวนโยบาย

๓.๑ เร่งสร้างฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้แก่เมืองหลักให้เป็นแหล่งจ้างงาน โดยพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า และบริการที่เน้นการใช้แรงงานและวัตถุดิบของท้องถิ่น และเร่งรัดพัฒนาการเกษตรในชนบทล้อมรอบเมืองหลักควบคู่กันไป

๓.๒ พัฒนาบริการทางสังคมของเมืองหลักให้เพียงพอยิ่งขึ้น โดยเร่งปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ที่อยู่อาศัยของประชาชนยากจนในเมืองหลัก และจัดสร้างการเคหะแก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยในเมือง ขยายบริการศึกษาระดับต่าง ๆ ให้เพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในท้องถิ่น และให้บริการด้านสาธารณสุขเพื่อให้เมืองหลักเป็นศูนย์การศึกษาและการรักษาพยาบาลของภาคด้วย

๓.๓ เร่งพัฒนาการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐานให้แก่เมืองหลักเป็นลำดับแรก เพื่อให้สามารถสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมและบริการที่มีมากขึ้นในเมืองหลัก

๓.๔ เร่งควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพ และปรับปรุงเขตเทศบาลเมืองหลักต่าง ๆ โดยยึดเขตความเจริญทางเศรษฐกิจแทนเขตการบริหารที่กำหนดไว้เดิม

๓.๕ ปรับปรุงฐานะการคลังและบริหารงานพัฒนาของเทศบาลเมืองหลักให้มากขึ้น และรัฐบาลกลางจะต้องสนับสนุนทางการเงิน การคลัง เป็นกรณีพิเศษในระยะแรก เพื่อเสริมสร้างฐานะการคลังท้องถิ่นให้มีพอขยายบริการพื้นฐานของเมืองให้ได้ ซึ่งจะต้องใช้เงินจำนวนมากในระยะแรก

๓.๖ สร้างเอกลักษณ์เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจให้แก่ประชาชนในเมืองหลัก

๔. มาตรการการพัฒนา

๔.๑ ด้านเสริมสร้างบทบาทและกิจกรรมที่สำคัญของเมืองหลัก เพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาค มีดังนี้ :–

(๑) **เมืองเชียงใหม่** พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการของภาคเหนือตอนบน โดยการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ส่งเสริมอุตสาหกรรมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีผลต่อสภาวะแวดล้อมเป็นพิเศษ ส่วนอุตสาหกรรมส่งออกให้พัฒนาบริเวณเมืองเชียงใหม่–ลำพูน ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว

(๒) **เมืองขอนแก่น** พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการ ศูนย์กลางการบริหารราชการและการศึกษาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าจากกรุงเทพมหานคร และอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ

(๓) **เมืองนครราชสีมา** พัฒนาให้เป็นศูนย์บริการขนส่งสินค้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากมีทำเลที่ตั้งได้เปรียบ คือ เป็นเมืองหน้าด่านของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น และอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ ซึ่งจะได้ประโยชน์และเชื่อมโยงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เพราะมีทางหลวงตัดต่อจากนครราชสีมาตรงมายังท่าเรือสัตหีบ และเขตอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกอยู่แล้ว

(๔) **เมืองชลบุรี** พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการขนส่ง การค้าและบริการของภาคตะวันออกในระยะ ๕ ปีข้างหน้า และในระยะยาวจะมีบทบาททางด้านการค้าและบริการต่อไปเมื่อมีการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ขณะเดียวกันในเมืองชลบุรี ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น และอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ เป็นสำคัญ

(๕) **เมืองสงขลา–หาดใหญ่** พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจของภาคใต้ ให้เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองท่าส่งสินค้าออกที่สำคัญ และพัฒนาเมืองหาดใหญ่ให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการ ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกและอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้ยางพารา อุตสาหกรรมประมง และอุตสาหกรรมการส่งกำลังบำรุง การขุดเจาะก๊าซและน้ำมันในอ่าวไทยตอนล่างด้วย

๔.๒ **ขยายฐานเศรษฐกิจของเมืองหลักให้เป็นแหล่งจ้างงาน** เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรและธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรมบริการขนาดย่อมอื่นๆ ในเมืองหลัก ให้สามารถสนับสนุนการเกษตรในชนบทล้อมรอบควบคู่กันไป โดยรัฐจะดำเนินมาตรการส่งเสริมดังต่อไปนี้

(๑) เร่งจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเมืองหลักที่เหมาะสม คือ เมืองสงขลา–หาดใหญ่ เมืองชลบุรี และเมืองเชียงใหม่–ลำพูน และจัดตั้งย่านอุตสาหกรรมในเมืองหลักอื่น ๆ เพื่อสนองการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดย่อมอีกทางหนึ่ง โดยกำหนดบริเวณที่เหมาะสมและมีบริการพื้นฐานต่าง ๆ อยู่บ้างแล้วขึ้นเป็นย่านอุตสาหกรรม

(๒) พัฒนาระบบสินเชื่อระยะปานกลางและระยะยาวให้แก่อุตสาหกรรมในเมืองหลัก โดยการจัดตั้งธนาคารในภูมิภาคขึ้นในเมืองหลัก เพื่อพัฒนาระบบการเงินขึ้นในแต่ละภาค และลดอิทธิพลของระบบธนาคารพาณิชย์ในกรุงเทพมหานครที่มีสาขาในส่วนภูมิภาค

(๓) ขยายบริการทางวิชาการให้แก่อุตสาหกรรมและกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเมืองหลัก รวมถึงการให้ความรู้ด้านการจัดการและการตลาดแก่ผู้ประกอบการขนาดย่อม ตลอดจนดำเนินการฝึกอาชีพและพัฒนาแรงงานฝีมือเพื่อเพิ่มคุณภาพของแรงงานในเมืองหลักต่อไป

(๔) พัฒนาระบบตลาดของเมืองหลักให้เชื่อมโยงไปสู่ผู้บริโภคในชนบท ขณะเดียวกันส่งเสริมอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิตขั้นในเมืองหลักตามลักษณะวัตถุดิบและความได้เปรียบของแต่ละภาคขึ้น

(๕) ระงับการให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนในบริเวณกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลบางส่วน ได้แก่ บริเวณจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี โดยใช้มาตรการยกเลิกระยะปลอดภาษีและสิ่งจูงใจทางการคลังอื่น ๆ พร้อมทั้งปรับปรุงเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่อุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคและในเขตส่งเสริมการลงทุนที่กำหนดไว้ให้แก่เมืองหลักด้วย โดยมุ่งให้ความสำคัญแก่การลงทุนที่ใช้แรงงานมากกว่าเครื่องทุ่นแรง การลงทุนที่ใช้ปัจจัยการผลิตในประเทศและท้องถิ่นมากกว่าปัจจัยการผลิตนำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งปรับปรุงวิธีขอรับการส่งเสริมการลงทุนให้สะดวกและรวดเร็วขึ้นด้วย

(๖) ส่งเสริมการท่องเที่ยวของเมืองหลักต่าง ๆ โดยปรับปรุงบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูง เน้นการรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวให้มากขึ้น รักษาคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ และอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นในแต่ละเมืองหลักไว้เพื่อดึงดูดใจนักท่องเที่ยว

๔.๓ ด้านการพัฒนาบริการสังคม

(๑) เร่งปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยการยกระดับมาตรฐานและจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยในเมืองหลัก ได้แก่ เมืองสงขลา เมืองชลบุรี เมืองนครราชสีมา และเมืองเชียงใหม่

(๒) เน้นบริการศึกษาด้านอาชีวศึกษาและการศึกษานอกระบบให้เพียงพอ และตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในแต่ละภูมิภาค

๔.๔ ด้านการพัฒนาบริการพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นให้แก่เมืองหลัก

(๑) ปรับปรุงและขยายระบบขนส่งหลักที่จำเป็นของเมือง โดยเฉพาะการจัดสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา ปรับปรุงและขยายสนามบินในเมืองเชียงใหม่และหาดใหญ่ให้เป็นสนามบินระหว่างประเทศ พัฒนาสนามบินขอนแก่นให้ได้มาตรฐานขึ้น ศึกษาความเหมาะสมในการสร้างสถานีขนส่งสินค้าชานเมืองหลักในเชียงใหม่ เมืองขอนแก่น และเมืองหาดใหญ่ พร้อมทั้งวางแผนแม่บทและจัดระบบการจราจรของเมืองหลักที่จำเป็น คือ เมืองชลบุรี เมืองหาดใหญ่และเมืองเชียงใหม่

(๒) ปรับปรุงบริการประปาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และวางแผนการผลิตให้เพียงพอกับความต้องการในเมืองหลักในระยะยาว โดยการทำแผนแม่บทสำหรับกิจการประปาในเมืองหลักทุกเมือง และปรับอัตราค่าน้ำประปาให้เหมาะสมเพื่อให้หน่วยผลิตมีรายได้พอที่จะเลี้ยงตนเองในอนาคต

(๓) เร่งขยายบริการสื่อสารโทรคมนาคม โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ที่ยังขาดแคลนอยู่มากในทุกเมืองหลัก ให้เพียงพอกับความต้องการและความเจริญของเมืองหลักในอนาคต โดยอาจเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุนด้วย

(๔) พัฒนาระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการสุขาภิบาล การขยายบริการและปรับปรุงวิธีการเดิมและกำจัดขยะมูลฝอยในเมืองหลัก การปรับปรุงขยายถนน สะพาน สถานีรถโดยสารและบริการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

(๕) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานต่างๆที่จำเป็นของเมืองหลัก เพื่อหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐ รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น จะได้ผ่อนคลายภาระในการลงทุนไปได้บ้าง

๔.๕ ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมืองหลัก

(๑) เร่งให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของเมืองหลักทุกแห่ง เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการพื้นฐานด้วย

(๒) พิจารณาขยายเขตเทศบาลเมืองหลักที่ความเจริญของชุมชนได้ขยายตัวออกไปนอกเขตเทศบาลแล้วให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง โดยยึดเขตความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจครอบคลุมเขตสุขาภิบาลที่ความเจริญของเมืองต่อเนื่องไปถึงด้วย ได้แก่เมืองเชียงใหม่ เมืองนครราชสีมา เมืองชลบุรี และเมืองสงขลา

๔.๖ ด้านการคลังและการพัฒนบริหารของเทศบาลเมืองหลัก

(๑) ปรับปรุงระบบการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นระบบภาษีทรัพย์สิน หรืออย่างน้อยปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อลดข้อจำกัด และเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน และให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีรูปพิเศษเพิ่มขึ้น

(๒) จัดทำแผนที่และบัญชีภาษีอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการตีราคาทรัพย์สินที่เหมาะสม รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษในการหลบเลี่ยงภาษีให้มากขึ้น

(๓) รัฐจะให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาขยายบริการขั้นพื้นฐานในเมืองหลักทั้ง ๔ เมืองเป็นกรณีพิเศษ โดยจะจัดสรรงบเงินอุดหนุนพิเศษและเงินกู้ให้แก่เทศบาล เพื่อดำเนินการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเร่งด่วน

(๔) เร่งปรับปรุงปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ทางเทคนิควิชาการและการวางแผนของเทศบาลและจัดตั้งหน่วยงานวางแผนของเมืองหลักขึ้น เพื่อให้สามารถรับผิดชอบวางแผนและดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของเมืองหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๔.๗ ด้านการสร้างเอกลักษณ์ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจของประชาชนในเมืองหลัก

(๑) ส่งเสริมการเผยแพร่และอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของเมืองหลัก

(๒) ให้เมืองหลักเป็นศูนย์กลางบริหารราชการที่สำคัญของหน่วยราชการต่าง ๆ แต่ละภาค

(๓) ส่งเสริมบทบาทขององค์กรท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้น และประสานการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน

(๔) จัดให้มีการประชุมระดับชาติและนานาชาติในเมืองหลักให้มากขึ้น

๔.๘ แผนการสำคัญในการพัฒนาเมืองหลักมี ๕ แผน ได้แก่

(๑) **แผนการส่งเสริมอุตสาหกรรม** โดยเฉพาะโครงการขยายการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม โครงการจัดตั้งศูนย์อุตสาหกรรมภาคในเมืองหลัก และโครงการศึกษาวิจัยด้านการตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมขนาดย่อม และการรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น

(๒) **แผนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม** คือ โครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ โครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก

(๓) **แผนการส่งเสริมการท่องเที่ยว** โดยเฉพาะโครงการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

(๔) **แผนการพัฒนาการเกษตร** คือ โครงการขยายสินเชื่อแก่เกษตรกร โครงการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตร

(๕) **แผนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย**

(๖) **แผนการจัดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค** คือ โครงการขยายการประปาจังหวัดในเมืองหลัก โครงการจัดหาน้ำประปาจากแหล่งน้ำใหม่ของเมืองนครราชสีมา เป็นต้น

(๗) **แผนการพัฒนาการสื่อสาร** โดยเฉพาะโครงการขยายโทรศัพท์ในเมืองหลัก

(๘) **แผนการพัฒนาการขนส่ง** ที่สำคัญคือ โครงการท่าเรือน้ำลึกสงขลา โครงการปรับปรุงท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ โครงการวางแผนแม่บทและจัดระบบการจราจร

(๙) **แผนการพัฒนาบริการพื้นฐานเศรษฐกิจของเมือง** คือโครงการจัดระบบระบายน้ำหลัก ป้องกันน้ำท่วม และกำจัดน้ำเสีย โครงการกำจัดขยะมูลฝอย

๕. การพัฒนาระบบเมืองรองและชุมชนชนบท

หลังจากการพัฒนาให้มีเมืองหลักเกิดขึ้นแล้ว จำเป็นจะต้องพัฒนาระบบเมืองรองและชุมชนชนบทให้สามารถกระจายการพัฒนาจากเมืองหลักไปสู่เมืองรองและชุมชนชนบท ให้เชื่อมโยงไปสู่ประชาชนในชนบท แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเมืองรองและชุมชนชนบทยังไม่สามารถมีบทบาทดังกล่าวได้ เนื่องจากข้อจำกัดดังต่อไปนี้ :–

๕.๑ บทบาทของเมืองรองและชุมชนชนบทยังมีส่วนสนับสนุนการกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบทน้อยมาก แม้ว่าเมืองรองจะมีฐานกิจกรรมอยู่บ้าง โดยเฉพาะเป็นแหล่งสร้างงานหรือแหล่งการผลิตหรือแปรรูปเบื้องต้นในท้องถิ่น และเป็นศูนย์กลางการค้าในท้องถิ่นให้บริการที่จำเป็นต่าง ๆ แก่เกษตรกร โดยเฉพาะบริการด้านปัจจัยการผลิตและการตลาดอยู่ แต่ส่วนใหญ่เป็นบทบาทของเอกชนและปราศจากการควบคุมของรัฐ ซึ่งทำให้เกษตรกรเสียเปรียบและขาดอำนาจการต่อรองและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางด้านราคาเท่าที่ควร

๕.๒ **ขาดแคลนบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมและมีมาตรฐานต่ำ** กล่าวคือเมืองรองยังขาดแคลนบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะการจัดระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม กำจัดน้ำเสียและขยะมูลฝอย การประปา โทรศัพท์ การจัดการจราจร ซึ่งจำเป็นต่อกิจการแปรรูปและการผลิตในระดับเมืองรองอยู่มาก สำหรับชุมชนชนบทนั้นยังขาดบริการสังคมอยู่มาก ได้แก่ บริการการศึกษา สาธารณสุข และบริการพื้นฐานจำเป็นอื่น ๆ ที่จะไปมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นระบบบริการพื้นฐานของเมืองรองและชุมชนชนบทเท่าที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบันนี้ก็ขาดความเชื่อมโยงกันอยู่มาก

ฉะนั้น การพัฒนาเมืองรองและชุมชนชนบทให้สามารถรับช่วงการกระจายความเจริญต่อจากเมืองหลัก ทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมเบื้องต้นในชนบทและการรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร และทำหน้าที่เป็นศูนย์การเกษตรและบริการสังคมของท้องถิ่น จำเป็นจะต้องดำเนินการ ดังนี้ :-

๕.๓ **เป้าหมาย** กำหนดเป้าหมายเมืองรอง โดยคำนึงถึงสภาวะของการตั้งถิ่นฐาน ขนาดประชากร มูลค่าการผลิตและรายได้ และความสัมพันธ์ของระบบชุมชนในภาคนั้นกล่าวคือ ความสัมพันธ์กับเมืองหลักและกับชุมชนชนบทล้อมรอบ ในช่วงแผนฯ ๕ ดังนี้ :-

๕.๓.๑ **ภาคเหนือ**

– เมืองรองลำปางและเชียงราย พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะภาคเหนือตอนบน

๕.๓.๒ **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**

– เมืองรองอุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และสุรินทร์ พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้และอีสานตอนล่าง

๕.๓.๓ **ภาคตะวันออก**

– เมืองรองระยอง และฉะเชิงเทรา พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะสามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

๕.๓.๔ **ภาคตะวันตก**

– เมืองรองกาญจนบุรี และเพชรบุรี พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะบริเวณชายฝั่งทะเลและตอนกลางของภาคตะวันตก

๕.๓.๕ **ภาคใต้**

– เมืองรองปัตตานี และชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้

๕.๔ **แนวนโยบาย พัฒนาเมืองรองให้เป็นแหล่งจ้างงานเบื้องต้นในท้องถิ่นและให้ชุมชนชนบทล้อมรอบเป็นศูนย์บริการสังคมและบริการทางการเกษตรแก่ประชาชนในชนบท** เพื่อให้สามารถรับช่วงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมต่อจากเมืองหลัก กระจายไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ในภูมิภาคได้อย่างจริงจัง โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม

เบื้องต้นในเมืองรองให้เป็นฐานเศรษฐกิจ แหล่งจ้างงานขั้นต้นแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตรขั้นต้น อุตสาหกรรมในครัวเรือนและอุตสาหกรรมขนาดย่อมอื่น ๆ โดยพัฒนาบริการของรัฐและขยายบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเมืองรองพร้อมกันไปด้วย และส่งเสริมชุมชนชนบทให้เป็นศูนย์บริการสังคมต่าง ๆ และการบริการทางการเกษตร ด้านการผลิต การตลาด การให้สินเชื่อ และพยายามควบคุมการเอารัดเอาเปรียบของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องเข้าไปมีบทบาทต่อการจัดสรรปัจจัยและบริการด้านการผลิตและการตลาดให้มากขึ้น

๕.๕ มาตรการการพัฒนา

๕.๕.๑ พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในเมืองรอง เพื่อให้เป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร โดยเฉพาะสนับสนุนการจัดตั้งอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตรและวัตถุดิบในท้องถิ่น อุตสาหกรรมครัวเรือน ซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมด้านสินเชื่อ วิชาการ สิทธิประโยชน์ และพัฒนาแรงงานไร้ฝีมือจากภาคเกษตรในเมืองรอง พร้อมทั้งให้บริการข่าวสาร การตลาด และข่าวสารแรงงานในท้องถิ่นแก่ผู้ใช้แรงงานและผู้จ้างแรงงานด้วย

๕.๕.๒ พัฒนาชุมชนชนบทให้เป็นศูนย์กลางบริการทางการเกษตรและการตลาดที่สำคัญของท้องถิ่น ให้เป็นตลาดกลางของท้องถิ่นในการรับซื้อและรวบรวมผลผลิตการเกษตร และส่งไปยังตลาดในระดับที่ใหญ่กว่า โดยรัฐต้องดำเนินงาน ดังนี้

(๑) ขยายการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรให้มากขึ้นในเมืองรองและชุมชนชนบท เพื่อลดบทบาทสินเชื่อนอกสถาบันลง

(๒) จัดตั้งศูนย์ประกันราคาสินค้าเกษตรในท้องถิ่น

(๓) ให้บริการและปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และกำหนดให้เป็นแหล่งการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการเกษตรแผนใหม่และบริการข่าวสารแก่เกษตรกรในชนบท รวมทั้งเป็นแหล่งยุ้งฉางเก็บผลผลิตการเกษตร เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้มากขึ้น

๕.๕.๓ พัฒนาบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาบริการพื้นฐานเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองรอง เช่น การจัดระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วมและกำจัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดทำแผนแม่บท ขยายบริการประปา ขยายบริการ โทรศัพท์ และจัดระบบการจราจรในเมืองรอง และการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนชนบท มุ่งพัฒนาบริการทางสังคมให้กระจายถึงประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นสำคัญ โดยเน้นการให้บริการการศึกษาและบริการสาธารณสุขเป็นหลักสำคัญ

๕.๖ แผนการที่สำคัญมี ๔ แผนการ กล่าวคือ

(๑) **แผนการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม** เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในครอบครัว โครงการขยายการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในครอบครัว และการจัดตั้งระบบค้ำประกันสินเชื่อ เป็นต้น

(๒) **แผนการเพิ่มผลผลิตการเกษตรและการตลาด** เช่น โครงการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรกรรม และโครงการขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตร เป็นต้น

(๓) **แผนการจัดบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ** เช่น โครงการขยายและปรับปรุงถนนสายประธานเชื่อมระหว่างเมืองหลักกับเมืองรอง และระหว่างเมืองรองกับชุมชนชนบท และโครงการปรับปรุงและขยายประปาจังหวัดในเมืองรอง ต้นเป็น

(๔) **แผนการพัฒนาบริการสังคม** เช่น โครงการจัดบริการสาธารณสุขในเมือง และโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

ส่วนที่ ๕
การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม

บทที่ ๑

บทนำ

๑. สภาพและปัญหาสังคม

การพัฒนาประเทศในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าส่วนใหญ่ได้เน้นหนักการขยายฐานและอัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้ส่งผลกระทบทางด้านสังคม การเมือง และการปกครองหลายด้าน และจะเห็นได้ว่าผลของการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นยังไม่ได้กระจายไปสู่คนส่วนใหญ่เท่าที่ควร ประกอบกับในระยะที่ผ่านมาประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราสูง จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ไม่ดีขึ้นอย่างที่มุ่งหวังไว้ และก่อให้เกิดปัญหาตามมาดังนี้

๑.๑ สภาพโครงสร้างสังคม ยังมิได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ฐานอุตสาหกรรมขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันระบบการผลิตของภาคเกษตรในชนบทก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพียงพออยู่พอกินมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าและรายได้ เป็นผลให้เกิดกลุ่มบุคคลอาชีพใหม่หลายประเภทขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป และเกิดความไม่สมดุล มีการได้เปรียบเสียเปรียบทางฐานะเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น และยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ได้ เช่น ในปี ๒๕๒๒ รายได้เฉลี่ยระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีฐานะดีทางเศรษฐกิจกับกลุ่มเกษตรกรแตกต่างกันถึง ๙ เท่า โดยกลุ่มแรกเป็นผู้มีฐานะดีจำนวนน้อยเพียงร้อยละ ๑๒.๔๗ แต่มีรายได้สูงเฉลี่ยถึงประมาณ ๕๕,๖๖๖ บาทต่อคนต่อปี ส่วนกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ หรือประมาณร้อยละ ๖๘.๕ มีรายได้เฉลี่ยประมาณ ๖,๑๕๖ บาท ต่อคนต่อปีเท่านั้น (คำนวณจากรายได้ประชาชาติ และประมาณการสถิติแรงงานปี ๒๕๒๒ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

๑.๒ ระบบการเมือง การปกครอง ถึงแม้จะมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมาก็ตาม ระบบราชการที่เป็นอยู่ก็ยังไม่ได้พัฒนาจากแนวความคิดที่ว่าข้าราชการเป็นผู้ปกครองประชาชนแทนที่จะเป็นผู้บริการประชาชนตามลักษณะของระบบการพัฒนาบริหารใหม่ และมิได้ส่งเสริมให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาหรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือติดตามผลงานของข้าราชการเท่าที่ควร

๑.๓ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรไม่ได้สัดส่วนกับทรัพยากรเศรษฐกิจที่มีอยู่หรือไม่สัมพันธ์

กับโอกาสการมีงานทำ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอีกหลายด้าน ตลอดทั้งการอพยพย้ายถิ่น ความแออัดและการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเมือง ยิ่งทำให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพกาย และสุขภาพจิตของประชาชนในเมืองโดยทั่วไป

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีเด็ก และเยาวชนมาก ทำให้เกิดภาระเลี้ยงดูแก่ประชาชนวัยทำงาน ทำให้สตรีและเด็กต้องเข้าสู่แรงงานเร็วขึ้นและมากขึ้น เกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็กและสตรี และเกิดผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวและส่งผลสะท้อนถึงสังคมโดยส่วนรวมในที่สุด

๑.๔ ความเสื่อมโทรมของวัฒนธรรม ทำให้เกิดปัญหาในสังคมเพราะการพัฒนาที่ผ่านมาได้ทำให้การสื่อสารคมนาคม ก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ขัดกับวัฒนธรรมไทยแต่ดั้งเดิมหลายอย่าง โดยได้รับอิทธิพลค่านิยมทางวัตถุเกิดความต้องการในสิ่งฟุ่มเฟือยมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แพร่กระจายจากเมืองเข้าสู่ชนบทมากขึ้น จึงทำให้สังคมโดยทั่วไปขาดการประหยัดมัธยัสถ์ นอกจากนั้นรัฐบาลก็มิได้เผยแพร่ในด้านศีลธรรม และจริยธรรมเท่าที่ควร มีการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดระเบียบวินัย และมีอาชญากรรมสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากคดีอาชญากรรมประเภทความผิดต่อชีวิต ร่างกาย เพศ และเสรีภาพโดยเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๑๖–๒๕๒๐ มี ๗๔.๔ คดีต่อประชากรแสนคน ความผิดต่อทรัพย์โดยเฉลี่ยในระยะเดียวกัน ๑๒๓ คดีต่อประชากรแสนคน และมีคดีที่เกิดจากอุบัติเหตุบนถนน ตั้งแต่ ๒๕๑๔--๒๕๒๒ เพิ่มจาก ๘,๗๒๓ ราย เป็น ๒๓,๑๒๐ ราย ซึ่งสูงกว่าจำนวนผู้เสียชีวิตจากภัยก่อการร้ายจากฝ่ายตรงข้ามหลายเท่า

๑.๕ ปัญหาการจัดบริการสังคม การจัดการบริการสังคมของรัฐในระยะที่ผ่านมายังไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร ถึงแม้ว่ารัฐจะได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาบริการสังคมเป็นจำนวนมาก ในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา หรือประมาณร้อยละ ๖๐ ของงบพัฒนาประเทศ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีปัญหาประชากรส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบทยังด้อยการศึกษา ขาดการฝึกอบรมด้านอาชีพและสุขภาพอนามัย ภาวะโภชนาการของประชาชนก็ยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพอใจกล่าวโดยสรุปบริการพื้นฐานทางด้านสังคมของรัฐในด้านต่าง ๆ มีสภาพดังนี้

(๑) **การจัดบริการด้านการศึกษาเท่าที่ผ่านมา** รัฐบาลมุ่งที่จะยกคุณภาพของประชากรโดยทั่วไปให้สูงขึ้น โดยยังมิได้ให้ความสำคัญต่อความต้องการของการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมหรือตลาดแรงงานมากนัก จึงเกิดการว่างงานในหลายสาขาวิชาชีพ และมีการทำงานต่ำระดับอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากสถิติปี ๒๕๒๑ การทำงานต่ำระดับในประเทศไทยมีทั้งสิ้นประมาณร้อยละ ๒๙.๑ ของกำลังแรงงานทั้งหมด ทางด้านเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศก็ยังไม่ได้รับผลจากระบบการศึกษาที่เอื้ออำนวยต่อการยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเท่าที่ควร นอกจากนั้นในระบบการเรียนทุกระดับยังขาดการเน้นภาคปฏิบัติทางด้านศีลธรรม จริยธรรม และความมีระเบียบวินัยที่ดี จึงทำให้สังคมที่เป็นอยู่ในขณะนี้ขาดความสงบสุขมีปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหาความเห็นแก่ตัวมุ่งประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวมากกว่าประโยชน์ของชุมชน

(๒) **การให้บริการทางด้านสาธารณสุข** พบว่าขอบเขตของการบริการสาธารณสุข ยังไม่สามารถ

ครอบคลุมประชาชนได้ทั่วถึง ในปัจจุบันโรงพยาบาลอำเภอมีเพียงร้อยละ ๕๑ ของจำนวนอำเภอทั้งหมด สถานีอนามัยมีประมาณร้อยละ ๘๒ ของจำนวนตำบลทั้งหมด และสำนักงานผดุงครรภ์มีประมาณร้อยละ ๔.๕ ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดเท่านั้น เป็นเหตุให้การบริการรักษาพยาบาลของรัฐสามารถครอบคลุมประชากรในชนบทได้ในวงจำกัด ส่วนโอกาสที่ประชาชนจะแสวงหาและได้ใช้บริการนี้ของรัฐก็มีเพียงร้อยละ ๒๖ เท่านั้น

(๓) **ด้านอาหารและโภชนาการ** ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ซึ่งเริ่มต้นมีแผนอาหารและโภชนาการ รัฐสามารถให้บริการกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญคือ เด็กวัยก่อนเรียนให้พ้นจากสภาวะการขาดสารอาหารในระดับต่างๆ เพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ของเด็กที่ยากจนและมีปัญหาในชนบทและในเมืองเท่านั้น การผลิตอาหารเพื่อบริโภคในครัวเรือนหรือในชุมชนที่ขาดแคลนยังมิได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร บริการด้านโภชนศึกษายังไม่เข้าถึงกลุ่มประชาชนที่ห่างไกลและมีปัญหา

(๔) **ด้านสวัสดิการสงเคราะห์** บริการส่วนนี้ของรัฐนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการของประชาชนผู้ประสบปัญหาหรือด้อยโอกาสต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีผลกระทบให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ด้อยโอกาส และเสียเปรียบในสังคม ต้องประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนนานาประการ เช่น มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ ไม่มีทางประกอบอาชีพ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ผู้พ้นโทษที่เดือดร้อนช่วยตนเองไม่ได้ คนพิการ เด็กและเยาวชนคนชราที่ถูกทอดทิ้ง ผู้ประสบสาธารณภัยต่าง ๆ ซึ่งยังไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึง ดังปรากฏว่าในปี ๒๕๒๒ รัฐสามารถให้การสงเคราะห์เด็กและเยาวชนได้เพียงร้อยละ ๕.๘ ของเด็กและเยาวชนที่ประสบปัญหา ในปี ๒๕๒๓ สามารถให้การสงเคราะห์คนพิการได้เพียงร้อยละ ๐.๐๖ ของคนพิการและทุพพลภาพทั้งหมดเท่านั้น เป็นปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบถึงการสร้างความเป็นธรรมและเสถียรภาพทางสังคมที่รัฐจำเป็นจะต้องเร่งหามาตรการแก้ไขให้การดำเนินงานในส่วนนี้ของรัฐมีประสิทธิภาพ สามารถครอบคลุมประชากรให้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีบริการที่จำเป็นอีกหลายด้านที่รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญเพื่อแก้ปัญหาสังคม อาทิเช่น บริการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภค สนามกีฬาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจสำหรับเด็กและเยาวชน บริการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

๑.๖ การให้บริการสังคมไม่บรรลุผล มีสาเหตุจากรูปแบบและวิธีการที่รัฐให้บริการแก่ประชาชน ส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะการให้การสงเคราะห์มากกว่าการมุ่งพัฒนาให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นรู้จักร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือตนเอง การให้บริการสังคมในลักษณะนี้มีผลให้ประชาชนเคยชินแต่การเรียกร้องสิทธิในการรับบริการต่าง ๆ โดยมิได้คำนึงว่าตนควรจะมีหน้าที่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือสังคมอย่างไรบ้าง

นอกจากนั้นองค์กรที่มีหน้าที่ให้บริการส่วนใหญ่เป็นองค์กรของรัฐซึ่งยังมิได้ปฏิบัติตนที่จะให้บริการประชาชนเต็มตามความรับผิดชอบ ขณะเดียวกันก็มีปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับ ทำให้บริการต่าง ๆ ไม่คล่องตัว ล่าช้าขาดคุณภาพและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง

การพัฒนาบริการสังคมที่ผ่านมายังขาดการระดมทรัพยากรทั้งจากเอกชนและชุมชนให้เข้ามาร่วมมือกับรัฐบาลทั้ง ๆ ที่บริการของรัฐมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่าย แต่รัฐก็ยังไม่มีมาตรการที่แน่ชัดในการที่จะระดมกำลังทรัพยากรและความร่วมมือจากภาคเอกชนเข้ามาเสริมการดำเนินงานของรัฐ เป็นผลให้การบริการสังคมต่าง ๆ ไม่กระจายไปยังประชาชนโดยเฉพาะในชนบทได้อย่างทั่วถึง

๒. จุดประสงค์และการพัฒนาระยะยาว

เนื่องจากการพัฒนาสังคมเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา จึงต้องกำหนดจุดประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการพัฒนาในระยะยาว เพื่อให้เห็นสภาพโครงสร้างสังคมที่พึงปรารถนาในอนาคตและเพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานในระยะสั้น คือ มุ่งพัฒนาสังคมไทยให้มีสันติสุข มีความเป็นธรรม และมีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินให้ประชาชนได้มีโอกาสอยู่ดีกินดี มีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมุ่งพัฒนาสังคมให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและการปกครอง

เพื่อสนองจุดประสงค์ระยะยาวดังกล่าว จะให้มีการพัฒนาโครงสร้างและการกระจายบริการสังคมเพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนดังนี้

(๑) มีสิทธิหน้าที่ตามสถานภาพและบทบาทในด้านการประกอบอาชีพที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(๒) มีสิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

(๓) มีระเบียบวินัย วัฒนธรรมอันดีงาม เหมาะสมกับสภาพการณ์แวดล้อม

(๔) ได้รับโอกาสและความเป็นธรรมในการรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งให้ประชาชนทุกระดับชั้นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อช่วยเสริมสร้างโอกาสในการกระจายรายได้ให้มีความทัดเทียมกันยิ่งขึ้น

๓. แนวนโยบาย

เพื่อที่จะพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางด้านสังคมให้เป็นธรรมยิ่งขึ้นนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดแนวนโยบายที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) เร่งลดอัตราการเพิ่มประชากรลง ให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสมและให้มีการกระจายประชากรและการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในเมืองและชนบทควบคู่ไปด้วย

(๒) ให้มีการปรับโครงสร้างสังคม เพื่อสร้างโอกาสในการยกระดับรายได้และปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรส่วนใหญ่ที่ยังอยู่ในสภาพล้าหลังให้ดีขึ้น และเพื่อให้ประชากรเหล่านั้นได้มีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ได้

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพื่อให้มีโอกาสร่วมในการพัฒนาและปกครองตนเอง

(๔) ส่งเสริมการสร้างสังคมที่มีระเบียบวินัย มีวัฒนธรรม ศีลธรรม จริยธรรมอันดีงาม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

(๕) พัฒนากลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบทางสังคมมากเป็นพิเศษ เพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มสตรี เด็กและเยาวชนและกลุ่มชาวเขา

(๖) กระจายบริการสังคมต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ส่วนทางด้านสวัสดิการสงเคราะห์รัฐจะจัดให้ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น

๔. เป้าหมายและมาตรการเฉพาะ

การพัฒนาโครงสร้างและการจัดบริการสังคมให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้นั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะด้านที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ประกอบกันไป เช่น มาตรการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะมาตรการด้านภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม การจัดปฏิรูปที่ดิน การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจบริหารการปกครอง การฟื้นฟูองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมืองและการปกครองและสามารถพัฒนาตนเองได้มากขึ้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะปรากฏในบทต่าง ๆ ของส่วนที่สอง สาม และแปด

สำหรับในส่วนนี้จะขอกล่าวเฉพาะมาตรการที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาโครงสร้างและปรับปรุงบริการทางด้านสังคมเท่านั้นคือ

๔.๑ **เน้นภาคปฏิบัติในการเรียนรู้สิทธิและหน้าที่** ในกระบวนการเรียนการสอนทุกระดับและทุกรูปแบบของการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ

๔.๒ **เร่งรัดและฟื้นฟูสถาบัน** ในระดับบ้าน โรงเรียน วัด ให้มีบทบาทและการปฏิบัติในด้านการสร้างค่านิยม จริยธรรม ความมีระเบียบและการรักษาหน้าที่และเวลาของเด็กและเยาวชนในชาติ

๔.๓ **ประสานความร่วมมือกับสื่อมวลชนทุกประเภท** ให้มีบทบาทในการกระจายข่าว เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ตลอดจนชักชวนให้ประชาชนดำรงไว้ซึ่งรูปแบบ วัฒนธรรม ศีลธรรมและจริยธรรมอันดีงาม สร้างสังคมที่มีระเบียบวินัย ประหยัด มีความสำนึกและรับผิดชอบต่อส่วนรวม

๔.๔ **กำหนดและวางแนวทางพัฒนากลุ่มเป้าหมาย** เฉพาะเรื่องในลักษณะครบวงจรทุกขั้นตอน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวได้มีบทบาทในการเข้าร่วมในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างได้ผลดี

๔.๕ ประชากรและการพัฒนาคุณภาพและจิตใจ เพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ ๑.๕ ต่อปีตอนปลายแผนพัฒนาฯ งานวางแผนครอบครัวที่ดำเนินการโดยรัฐจะยังมีความสำคัญอยู่มาก แต่จะสนับสนุนให้งานของสถาบันและองค์กรของเอกชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น แผนงานหลักทางด้านประชากรจำเป็นต้องกำหนดแผนปฏิบัติงานทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้ชัดเจนเป็นรายปี ทั้งภายในประเทศและความร่วมมือกับต่างประเทศโดยเฉพาะกับประเทศต่าง ๆ ในสมาคมอาเซียน โดยคำนึงถึงสาระสำคัญด้านการกระจายประชากรกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันจะพัฒนาคุณภาพของประชากรควบคู่ไปกับการพัฒนาจิตใจ โดยให้มีจุดเน้นทางด้านค่านิยมและจริยธรรมที่ดี

๔.๖ กระจายบริการสังคมต่าง ๆ รัฐจะมุ่งจัดบริการทางด้านพื้นฐานที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่เท่านั้น โดยมุ่งกระจายให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ห่างไกลความเจริญ และผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้สามารถช่วยตัวเองได้ต่อไป ดังนี้คือ

(๑) **ด้านการศึกษา** รัฐจะขยายและพัฒนาการศึกษาภาคบังคับทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพเพื่อให้เด็กที่มีอายุครบ ๖ ปีบริบูรณ์ได้มีโอกาสรับการศึกษาทุกคนควบคู่ไปกับการขยายการศึกษาในระดับมัธยมต้นและการศึกษานอกโรงเรียนในท้องที่ชนบทที่ห่างไกล ให้มีทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ส่วนการศึกษาในระดับกลางและอุดมศึกษาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ รัฐจะส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในการศึกษาในระดับนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยจะให้การอุดหนุนทางด้านวิชาการให้มากขึ้น

(๒) **ด้านสาธารณสุข** จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาสาธารณสุขขั้นมูลฐาน โดยการให้ความรู้และฝึกอบรมแก่ประชาชนให้สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ขณะเดียวกันจะเน้นงานด้านการป้องกันควบคู่ไปกับการบำบัดรักษา และแก้ไขจุดอ่อนในระดับตั้งแต่หมู่บ้านให้หมดไป รัฐจะเร่งรัดจัดหาน้ำอุปโภคบริโภคที่ถูกสุขลักษณะให้พอเพียงกับความต้องการของประชาชนทั้งในเมืองและชนบท โดยจัดทำแผนหลักและแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้มีความแน่นอนและชัดเจน ทั้งพื้นที่และเป้าหมายบริการ

(๓) **ด้านอาหารและโภชนาการ** ส่งเสริมภาวะโภชนาการของประชากร และแก้ไขปัญหาการขาดสารอาหารในกลุ่มประชากรที่มีปัญหา โดยการให้โภชนศึกษาและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และจัดให้มีระบบการเฝ้าระวังทางโภชนาการเพื่อค้นหาผู้ป่วยที่เป็นโรคขาดสารอาหาร ให้อาหารเสริมแก่เด็กที่ขาดสารอาหารในระดับรุนแรง รวมทั้งส่งเสริมการผลิตอาหารเสริมในชุมชนที่มีปัญหาโภชนาการรุนแรง โดยเน้นในพื้นที่ชนบทยากจนเป็นลำดับแรก

(๔) **ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** จะเร่งรัดจัดทำแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนแม่บทที่ได้จัดทำขึ้น ให้ความรู้และฝึกอบรมแก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้รู้ถึงวิธีการป้องกันและการร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพบริการของเจ้าหน้าที่ในการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมอย่างเคร่งครัด

(๕) **ด้านสวัสดิการและสวัสดิการสงเคราะห์** ปรับปรุงลักษณะและโครงสร้างตลอดจนรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการช่วยเหลือตนเองต่อไป นอกจากนี้ก็ให้มีการระดมทรัพยากร

และองค์กรในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยให้องค์กรของรัฐเป็นตัวประสานและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการต่าง ๆ

๕. การจัดสรรทรัพยากร

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะจัดสรรงบพัฒนาสังคมให้อยู่ในสัดส่วนใกล้เคียงกับงบพัฒนาสังคมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว จะปรับลักษณะการจัดสรรงบพัฒนาไปในการจัดหาบริการทางด้านพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองเป็นหลัก และจะระดมความร่วมมือขององค์กรเอกชนท้องถิ่นให้เข้ามาร่วมลงทุนและรับภาระการพัฒนาสังคมด้วย

๖. การบริหารและพัฒนาองค์กร

การปรับปรุงการบริหารและพัฒนาองค์กรด้านสังคมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่กับมาตรการในด้านอื่น ๆ เพราะปัญหาด้านการบริหารและองค์กรเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมในหลาย ๆ เรื่อง ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะได้มีการจัดทำแผนหลักเพื่อการพัฒนาสังคมในแต่ละเรื่องขึ้น โดยกำหนดขอบเขตและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานรองให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานเป็นรายปี ซึ่งรายละเอียดปรากฏในบทที่ ๖

ตารางที่ ๑.๑
สรุปเป้าหมายการพัฒนาโครงสร้างและบริการสังคม
ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

แผน/แผนงาน	เป้าหมาย	
	การลดปัญหา	การครอบคลุม
๑. ด้านประชากรและสิ่งแวดล้อม		
๑.๑ ลดอัตราการเพิ่มประชากร	– ลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ ๑.๕ ต่อปี เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๙	
๑.๒ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม		– ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเมืองหลัก และ กทม. โดยการสร้างสวนสาธารณะเพิ่มขึ้น – ปรับปรุงสภาพมลพิษทางน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน แม่กลอง บางปะกง และอ่าวไทยตอนบน
๑.๓ การส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมวัฒนธรรม		– ชักจูงส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนและประชาชนมีธรรมทางศาสนาเป็นแนวในการประกอบอาชีพในการดำเนินชีวิตและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจมากขึ้นกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน
๒. ด้านการกระจายบริการสังคม		
๒.๑ การพัฒนาการศึกษา	– ลดอัตราการไม่รู้หนังสือจากอัตราร้อยละ ๑๔.๕ ในปี ๒๕๒๔ ให้ลดลงเหลืออัตราร้อยละ ๑๐.๕ ในปี ๒๕๒๙ เน้นให้ความสำคัญแก่ประชาชนในพื้นที่ชนบทยากจน	– ให้บริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้ครอบคลุมร้อยละ ๓๕.๔ ของประชากรวัยนี้ – ให้บริการการศึกษาระดับประถมศึกษาให้ครอบคลุมร้อยละ ๙๗

แผน/แผนงาน	เป้าหมาย	
	การลดปัญหา	การครอบคลุม
		ของประชากรวัยนี้ – ให้บริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้ครอบคลุมร้อยละ ๔๘.๓ ของประชากรวัยนี้ – ให้บริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้ครอบคลุมร้อยละ ๓๐.๙ ของประชากรวัยนี้ – ให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิด) ให้ครอบคลุมร้อยละ ๔.๘ ของประชากรวัยนี้ – ให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนเฉลี่ยปีละ ๑.๕ ล้านคน
๒.๒ การพัฒนาการสาธารณสุข	– ลดอัตราการป่วยและตายด้วยโรคที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ ให้ต่ำลง . โรคคอตีบ ไอกรน และบาดทะยักในเด็กทารกลดลงร้อยละ ๖๐ . โปลิโอและไทฟอยด์ลดลงร้อยละ ๕๐ . โรคอุจจาระร่วงลดลงร้อยละ ๒๕ . โรคติดเชื้อเฉียบพลันระบบทางเดินหายใจลดลงร้อยละ ๒๕ . มาเลเรีย ในพื้นที่ควบคุมลดลงร้อยละ ๒๕	– ขยายสถานบริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมประชากรให้ทั่วถึง โดยมีสถานบริการ และผู้ให้บริการประจำท้องถิ่นครบถ้วนทุกอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน – ขยายการป้องกันโรคให้ครอบคลุมประชากรกลุ่มเป้าหมายให้ได้ร้อยละ ๗๐ – ขยายการให้การสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อยในด้านการรักษาพยาบาลให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

แผน/แผนงาน	เป้าหมาย	
	การลดปัญหา	การครอบคลุม
๒.๓ การอาหารและโภชนาการ	– ลดปัญหาการขาดสารอาหารโปรตีน แคลอรี่ในเด็กก่อนวัยเรียนระดับ ๓ ซึ่งมีอยู่ร้อยละ ๒.๒ ให้หมดไป – ลดปัญหาการขาดสารโปรตีน แคลอรี่ในเด็กในวัยเรียน ซึ่งมีอยู่ร้อยละ ๔๐–๕๐ ลงร้อยละ ๕๐ – ขจัดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่กับปัญหาโลหิตจางในหญิงมีครรภ์และให้นมลูกให้หมดไป	– ให้อาหารเสริมสำเร็จแก่ทารกและเด็กก่อนวัยเรียนที่ขาดสารโปรตีนแคลอรี่ ระดับ ๓ จำนวน ๐.๒๓ ล้านคน – ส่งเสริมภาวะโภชนาการในเด็กวัยเรียน ปีละ ๑๑ ล้านคน – ให้โภชนศึกษาแก่หญิงมีครรภ์และแม่ลูกอ่อน ปีละ ๑.๓ ล้านคน
๒.๔ การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	– ควบคุมอัตราการเกิดของคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย เพศ และเสรีภาพ ให้ต่ำกว่า ๗๕ รายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน – ควบคุมอัตราการเกิดของคดีความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์ให้ต่ำกว่า ๑๐๐ ราย ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน – ลดอัตราการเพิ่มของอุบัติเหตุบนถนนประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี – ลดการเพิ่มของอัตราการตายของอุบัติเหตุบนถนนลงร้อยละ ๑ ต่อปี	– เพิ่มการปราบปรามจับกุมการกระทำผิดต่อชีวิตให้มากกว่าร้อยละ ๓๐ – เพิ่มอัตราการจับกุมการประทุษร้ายต่อทรัพย์ให้ได้มากกว่าร้อยละ ๕๘
๓. ด้านสวัสดิการสังคม		
๓.๑ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด		– ให้การศึกษาเพื่อป้องกันการใช้ยาในทางที่ผิดแก่เยาวชนในสถาน

แผน/แผนงาน	เป้าหมาย	
	การลดปัญหา	การครอบคลุม
		และนอกสถานศึกษา จำนวน ๑๐.๓๘ ล้านคน
๓.๒ สวัสดิการสงเคราะห์		– ให้บริการสงเคราะห์แก่ประชากรกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาและขาดแคลน เพื่อฟื้นฟูปรับสภาพให้สามารถช่วยตนเองได้ ดังนี้ . เด็กและเยาวชนที่ประสบปัญหาประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ คน . สตรีประมาณ ๔๐,๐๐๐ คน . ผู้ต้องโทษ ผู้พ้นโทษประมาณ ๑.๙๔ ล้านคน . คนชรา คนพิการ ทุพพลภาพ ประมาณ ๗๐,๐๐๐ คน . ให้ความช่วยเหลือในรูปทุนประกอบอาชีพแก่ผู้มีรายได้น้อยประมาณ ๓.๗ ล้านคน – ให้การสงเคราะห์เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแก่ผู้ประสบภัยต่าง ๆ ประมาณ ๗.๕ ล้านคน
๓.๓ สวัสดิการแรงงาน	– ลดผู้ประสบอันตรายจากโรคอันเนื่องจากการทำงานลงอย่างน้อยร้อยละ ๕ ต่อปี – ควบคุมสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม	– ในด้านความปลอดภัยในการทำงานจะเน้นกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไปให้ครอบคลุมประชากรบีละ

แผน/แผนงาน	เป้าหมาย	
	การลดปัญหา	การครอบคลุม
	ขนาดเล็กที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานประเภทต่าง ๆ ให้มีจำนวนไม่เกินร้อยละ ๒๐ ต่อปี	๗๐,๐๐๐ คน และกลุ่มเกษตรกรที่ต้องใช้ยาปราบศัตรูพืชอยู่เป็นประจำประมาณ ๕ ล้านคน
		-- ขยายและปรับปรุงกองทุนเงินทดแทนให้ครอบคลุมสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไปทั่วราชอาณาจักรและให้ครอบคลุมถึงการเจ็บป่วยนอกการทำงานด้วย
๓.๔ การกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ		– จัดให้มีสถานนันทนาการในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้ . สนามกีฬาและอาคารสำหรับประชาชนในระดับอำเภอ ๑๗๕ แห่ง . ห้องสมุดอำเภอ และตำบลที่มีประชากรเกิน ๑๕,๐๐๐ คน จำนวน ๒๗๕ แห่ง . สร้างและปรับปรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งสถานที่ทางศาสนาให้สามารถบริการประชาชนได้ทั่วประเทศ
๔. กลุ่มประชากรเป้าหมาย		
๔.๑ การพัฒนาสตรี		– ให้ความรู้พื้นฐานตามระบบการศึกษานอกโรงเรียนทุกระดับอายุไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๙๐ ทั่วประเทศ

แผน/แผนงาน	เป้าหมาย	
	การลดปัญหา	การครอบคลุม
		– ให้การอบรมอาชีพแก่สตรี อายุระหว่าง ๑๒–๔๔ ปี ประมาณ ๕.๖ ล้านคน ให้มีรายได้อย่างน้อย ๕,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อปี
๔.๒ การพัฒนาเด็กและเยาวชน		– ให้มีการเตรียมอาชีพที่สอดคล้องกับท้องถิ่นทั้งการเรียน การสอนแก่เด็กและเยาวชนในวัยเรียน ๖–๒๕ ปี ให้ได้ทุกคน
๔.๓ การพัฒนาชาวเขา		– พัฒนาชาวเขาให้เป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพ มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย โดยการมีทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน จำนวนร้อยละ ๑๕ ของประชากรชาวเขาที่รัฐให้บริการอยู่ในปัจจุบัน
๕. กลุ่มพื้นที่เป้าหมาย		
๕.๑ พื้นที่ยากจน		– พื้นที่ยากจนได้แก่พื้นที่ใน ๒๑๖ อำเภอ ๓๐ กิ่งอำเภอใน ๓๗ จังหวัด
๕.๒ พื้นที่เมืองหลักและ กทม.		– พื้นที่เมืองหลักและ กทม. จะเร่งดำเนินการในแหล่งเสื่อมโทรมของพื้นที่ดังกล่าว
๕.๓ พื้นที่เพื่อความมั่นคง		– พื้นที่เพื่อความมั่นคง ได้แก่พื้นที่ป้องกันประเทศตามแนวชายแดน พื้นที่ยุทธพัฒนาและพื้นที่พิเศษที่มีปัญหาด้านความมั่นคง

บทที่ ๒

แนวนโยบายและเป้าหมายด้านประชากร กำลังคน การพัฒนาจิตใจ และสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาสังคมและปรับปรุงความเป็นธรรมของสังคมให้บรรลุผลตามจุดประสงค์ที่ได้วางไว้ จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงการพัฒนาคุณภาพของประชากร ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในด้านทักษะทั้งในเมืองและในชนบท เพื่อช่วยยกระดับคุณค่าและความเป็นอยู่ของชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งการพัฒนาด้านจิตใจ โดยเน้นทางค่านิยมและจริยธรรมควบคู่กันไปเพื่อปลูกฝังประชากรให้มีจิตสำนึกในการแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐบาลให้มากขึ้น โดยมีแนวทางการพัฒนาในแต่ละด้าน ดังนี้

ก. การลดอัตราการเพิ่มประชากร

๑. สภาพและปัญหา

ประชากรเป็นทรัพยากรกำลังคนของชาติที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาประชากรของประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๓ ต่อปี ทำให้โครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไป กล่าวคือ สัดส่วนของประชากรวัยเด็กมีมากกว่าสัดส่วนของประชากรวัยทำงาน และผู้มีงานทำ แต่ละครอบครัวมีบุตรกันหลายคนทำให้เกิดปัญหาภาระการเลี้ยงดูสูง ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสังคมด้านต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาสังคมด้านอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ความยากจน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน การกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่นไปสู่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ประชากรเพิ่มความแออัดในเมืองความเสื่อมโทรมทางวัฒนธรรมและจิตใจ ตลอดจนการจัดบริการพื้นฐานทางด้านสังคมของรัฐ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ หากอัตราเพิ่มของประชากรยังคงสูงอยู่ รัฐจึงได้กำหนดนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากรจากประมาณร้อยละ ๓.๐ ต่อปี ให้เหลือร้อยละ ๒.๕ ในปลายปีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ และให้เหลือร้อยละ ๒.๑ ในปลายปีแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ เพื่อช่วยให้การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมประสบผลสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

การดำเนินงานดังกล่าวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ เป็นการเน้นเฉพาะด้านปริมาณ โดยย้ำในด้านลดอัตราการเพิ่มประชากรเป็นหลัก สำหรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ได้เร่งปรับปรุงการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไป ทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ การกระจายตัวประชากรและการตั้งถิ่นฐาน ถึงแม้ว่าแนวโน้มการลดอัตราเพิ่มของประชากรจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จะมีจำนวนประชากรประมาณ ๔๗.๕ ล้านคน มีอัตราเพิ่มร้อยละ ๒.๑ แต่ก็ยังคงถือว่าเป็นอัตราเพิ่มที่สูงมากสำหรับประเทศไทย และแม้ว่าโครงสร้างของประชากรวัยเด็กจะมีสัดส่วนลดลงบ้างในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ แต่สัดส่วนของประชากรวัยทำงานยังคงเพิ่มในอัตราส่วนที่สูงมากคือประมาณร้อยละ ๓.๒ ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราเพิ่มเฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศ นอกจากนี้ การพัฒนาประเทศยังได้นำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบและปัญหาอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมาเป็นสาเหตุให้สภาพเศรษฐกิจสังคม ประชากร และสิ่งแวดล้อม เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและทำให้การดำรงชีวิตของประชาชนประสบความยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีปัญหามากยิ่งขึ้นจำเป็นจะต้องเร่งแก้ไขและดำเนินการต่อไป

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานด้านการลดอัตราเพิ่มประชากรที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้แก่

๑.๑ การขาดแคลนบริการวางแผนครอบครัวในชนบทห่างไกล เนื่องจากบุคลากรแพทย์ พยาบาล ยังไม่กระจายอย่างพอเพียงในเขตชนบท การแก้ปัญหาโดยการฝึกอบรมบุคลากรสาธารณสุข เช่น การอบรมพนักงานอนามัยเป็นผู้ให้บริการทำหมันชาย การอบรมพยาบาลห้องผ่าตัด เป็นผู้ให้บริการผู้ทำหมันหญิง หรือการอบรมผดุงครรภ์เป็นผู้ใส่ห่วงอนามัยแทนแพทย์และพยาบาล ยังไม่สามารถดำเนินการได้รวดเร็วเพียงพอกับความต้องการ ทั้งนี้เกิดจากระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำหมันแบบถาวรระบุว่าบุคลากรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านนี้ จะดำเนินการดังกล่าวได้จะต้องขออนุญาตและต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข และแพทยสภาเสียก่อน

๑.๒ กิจกรรมวางแผนครอบครัวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังอยู่ในระดับจำกัดมาก เนื่องจากมีปัญหาทางวัฒนธรรม การเมือง และปัญหาผู้ก่อการร้าย เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานตลอดจนการขาดหลักประกันในเรื่องความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

๑.๓ การดำเนินกิจกรรมประชากรบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับนโยบาย และเป้าหมายทางด้านประชากร ที่สำคัญ ๆ คือ รัฐยังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย มาตรการ และระเบียบต่าง ๆ ให้สามารถครอบคลุมถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ยังจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มข้าราชการเท่านั้น การกำหนดโครงการ สิ่งจูงใจหรือข้อบังคับทางอ้อมให้มีการวางแผนครอบครัวมากขึ้น ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบด้านอื่น ๆ ด้วยความรอบคอบอีกมาก

๑.๔ งานด้านประชากรศึกษา ผู้บริหารการศึกษา วิทยากร และบุคลากรที่เกี่ยวข้องยังเข้าใจในความหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันการดำเนินงานประชากรศึกษาในภาคเอกชนก็ยังมิได้รับการส่งเสริมมากเท่าที่ควร และไม่มีสำนักงานโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านประชากร

ศึกษาระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล ตลอดจนขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับภาค เขต และกลุ่มอาสาสมัครอย่างต่อเนื่อง

๑.๕ การผลิตและจัดหาโสตทัศนูปกรณ์ เพื่อการบริการและเผยแพร่ยังมีจำกัด ไม่สามารถใช้ได้ทั่วไปกับประชากรทุกภาค การรณรงค์เผยแพร่ทำความเข้าใจกับประชาชนกลุ่มล้าหลังยังคงมีปัญหา

๑.๖ การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่มีการกำหนดกลุ่มประชากร และพื้นที่เป้าหมายเป็นพิเศษโดยเฉพาะกลุ่มที่มีปัญหามากจะต้องเร่งพัฒนาโดยให้ความสำคัญเป็นลำดับสูง

๑.๗ การขาดแคลนงบประมาณ กำลังคน ข้อมูลสถิติ ผลงานวิจัยต่าง ๆ และการติดตามประเมินผลที่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังที่จะให้มีการดำเนินงานตามแผนที่ระบุไว้

๑.๘ ในปัจจุบันการจัดองค์กรบริหารและประสานงานกิจกรรมประชากรเป็นรูปแบบของโครงการเฉพาะกิจภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ มีคณะกรรมการชุดใหญ่ระดับชาติ คือ คณะกรรมการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารงานประชากรศึกษา และคณะอนุกรรมการนโยบายและวางแผนประชากร ยังไม่สามารถประสานงานกันได้อย่างเต็มที่ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้การประสานงานขององค์กรทั้ง ๓ คณะ สอดคล้องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกันยิ่งขึ้น

๒. เป้าหมาย

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อการลดอัตราเพิ่มของประชากรไว้ดังนี้คือ.–

๒.๑ เป้าหมายจำนวนประชากรของประเทศ ลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้มีอัตราต่ำลง โดยกำหนดเป้าหมายให้อัตราเพิ่มประชากรลดลงเหลือประมาณร้อยละ ๑.๕ ในปลายปี ๒๕๒๙ หรือมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๕๒.๑ ล้านคน มีอัตราเกิดประมาณ ๒๒.๙ ต่อพันคนและอัตราตายประมาณ ๗.๓ ต่อพันคน ถ้าการดำเนินงานด้านลดอัตราเพิ่มประชากรได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำนวนประชากรในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะมีโครงสร้างสัดส่วนของประชากรตามกลุ่มอายุและเพศดังปรากฏในตารางต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ตารางที่ ๒.๑

ประมาณจำนวนประชากร อัตราเกิด อัตราตาย และอัตราเพิ่มของประชากร : ๒๕๒๔–๒๕๒๙ (๑ กรกฎาคม)

ปี	จำนวนประชากร (พันคน)			อัตราเกิด	อัตราตาย	อัตราเพิ่มของประชากร (ร้อยละ)
	รวม	ชาย	หญิง			
๒๕๒๔	๔๗,๔๘๘	๒๓,๘๖๘	๒๓,๖๒๐	๒๘.๔	๗.๗	๒.๑
๒๕๒๕	๔๘,๔๙๐	๒๔,๓๗๔	๒๔,๑๑๖	๒๗.๕	๗.๖	๒.๐
๒๕๒๖	๔๙,๔๕๙	๒๔,๘๖๒	๒๔,๕๙๗	๒๖.๐	๗.๕	๑.๘
๒๕๒๗	๕๐,๓๙๖	๒๕,๓๓๔	๒๕,๐๖๒	๒๔.๘	๗.๔	๑.๗
๒๕๒๘	๕๑,๓๐๑	๒๕,๗๘๙	๒๕,๕๑๒	๒๓.๗	๗.๓	๑.๖
๒๕๒๙	๕๒,๐๙๔	๒๖,๑๘๗	๒๕,๙๐๗	๒๒.๙	๗.๓	๑.๕

ตารางที่ ๒.๒

จำนวนประชากรตามกลุ่มอายุ เพศ และอัตราเพิ่มในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

(หน่วย : พันคน)

กลุ่มอายุ	๒๕๒๔			๒๕๒๙			อัตราเพิ่ม
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
เด็กก่อนวัยเรียน (๐–๔)	๖,๔๑๒	๓,๒๗๔	๓,๑๓๘	๖,๐๕๔	๓,๐๙๓	๒,๙๖๑	– ๑.๐๐
เยาวชนวัยเรียน (๕–๒๕)	๒๓,๒๙๘	๑๑,๘๔๔	๑๑,๔๕๔	๒๔,๙๙๑	๑๒,๗๑๔	๑๒,๒๗๗	๑.๔๐
คนวัยทำงาน (๒๖–๖๔)	๑๖,๒๗๖	๘,๐๘๐	๘,๑๙๖	๑๙,๒๖๗	๙,๕๘๙	๙,๖๗๘	๓.๒๐
คนสูงอายุ (๖๕ +)	๑,๕๐๒	๖๗๐	๘๓๒	๑,๗๘๒	๗๙๑	๙๙๑	๓.๔๒
รวม	๔๗,๔๘๘	๒๓,๘๖๘	๒๓,๖๒๐	๕๒,๐๙๔	๒๖,๑๘๗	๒๕,๙๐๗	๑.๘๕

ตารางที่ ๒.๓

สัดส่วนของประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ

กลุ่มอายุ	๒๕๒๔			๒๕๒๙		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
เด็กก่อนวัยเรียน (๐–๔)	๑๓.๕๐	๑๓.๗๒	๑๓.๒๙	๑๑.๖๒	๑๑.๘๑	๑๑.๔๓
เยาวชนวัยเรียน (๔–๒๕)	๔๙.๐๖	๔๙.๖๒	๔๘.๔๙	๔๗.๙๗	๔๘.๕๕	๔๗.๓๙
คนวัยทำงาน (๒๖–๖๔)	๓๔.๒๘	๓๓.๘๕	๓๔.๗๐	๓๖.๙๙	๓๖.๖๒	๓๗.๓๖
คนสูงอายุ (๖๕ +)	๓.๑๖	๒.๘๑	๓.๕๒	๓.๔๒	๓.๐๒	๓.๘๒
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

แหล่งที่มา : คณะทำงานประมาณประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒ เป้าหมายจำนวนผู้ใช้บริการวางแผนครอบครัวโดยวิธีต่าง ๆ

เพื่อให้เป้าหมายจำนวนประชากรของประเทศมีอัตราเพิ่มเพียง ๑.๕ ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จำเป็นจะต้องเร่งให้บริการวางแผนครอบครัวแก่ประชากร โดยตั้งเป้าหมายให้มีผู้รับบริการรายใหม่ตลอด ๕ ปี ประมาณ ๔.๖ ล้านคน และมีผู้รับบริการรายเก่าที่ยังคงใช้อยู่อย่างต่อเนื่อง ประมาณ ๔.๑ ล้านคน ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ดังตารางแยกเป็นรายวิธีและรายปีต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๔

เป้าหมายผู้รับบริการวางแผนครอบครัวรายใหม่แยกเป็นรายวิธีและรายปี (๒๕๒๕–๒๕๒๙)

ปี	ห่วงอนามัย	ยาเม็ดคุมกำเนิด	ผ่าตัดทำหมัน	ยาฉีดคุมกำเนิด	รวมทุกวิธี
๒๕๒๕	๕๒,๘๐๐	๔๗๒,๖๐๐	๑๗๖,๘๐๐	๙๓,๓๐๐	๗๙๕,๕๐๐
๒๕๒๖	๕๖,๔๐๐	๕๐๔,๙๐๐	๑๘๗,๗๐๐	๙๘,๑๐๐	๘๔๗,๑๐๐
๒๕๒๗	๖๑,๙๐๐	๕๕๓,๔๐๐	๒๐๔,๖๐๐	๑๐๖,๒๐๐	๙๒๖,๑๐๐
๒๕๒๘	๖๕,๗๐๐	๕๘๗,๕๐๐	๒๑๖,๖๐๐	๑๑๒,๒๐๐	๙๘๒,๐๐๐
๒๕๒๙	๖๙,๘๐๐	๖๒๔,๖๐๐	๒๒๙,๖๐๐	๑๑๘,๕๐๐	๑,๐๔๒,๕๐๐
รวม	๓๐๖,๖๐๐	๒,๗๔๓,๐๐๐	๑,๐๑๕,๓๐๐	๕๒๘,๓๐๐	๔,๕๙๓,๒๐๐

ตารางที่ ๒.๕

ผู้รับบริการวางแผนครอบครัวที่คาดว่ายังคงใช้อยู่ แยกเป็นรายวิธีและรายปี (๒๕๒๕–๒๕๒๙)

ปี	ห่วงอนามัย	ยาเม็ดคุมกำเนิด	ผ่าตัดทำหมัน	ยาฉีดคุมกำเนิด	รวมทุกวิธี
๒๕๒๕	๓๓๘,๙๐๐	๑,๘๓๙,๘๐๐	๑,๐๙๖,๖๐๐	๑๗๙,๘๐๐	๓,๔๕๕,๑๐๐
๒๕๒๖	๓๑๖,๔๐๐	๑,๘๕๖,๕๐๐	๑,๒๒๓,๖๐๐	๑๘๔,๒๐๐	๓,๕๘๐,๘๐๐
๒๕๒๗	๒๙๘,๖๐๐	๑,๘๗๓,๓๐๐	๑,๓๕๘,๑๐๐	๑๘๖,๖๐๐	๓,๗๑๖,๖๐๐
๒๕๒๘	๒๘๘,๓๐๐	๑,๙๔๘,๒๐๐	๑,๕๐๐,๒๐๐	๑๙๕,๖๐๐	๓,๙๓๒,๔๐๐
๒๕๒๙	๒๘๗,๒๐๐	๒,๐๒๒,๖๐๐	๑,๖๔๗,๘๐๐	๒๐๓,๘๐๐	๔,๑๖๑,๔๐๐

แหล่งที่มา : กองอนามัยครอบครัว กระทรวงสาธารณสุข

๒.๓ เป้าหมายกลุ่มประชากรที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากและจะต้องเร่งพัฒนาโดยให้ความสำคัญลำดับสูง คือ กลุ่มประชากรในแหล่งเสื่อมโทรม กลุ่มประชากรในชนบทเขตยากจน กลุ่มชาวไทยภูเขา กลุ่มชาวไทยจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกลุ่มผู้ลี้ภัย

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย แนวนโยบายของแผนประชากรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ มีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑.๑ ด้านการลดอัตราเพิ่มประชากร เร่งดำเนินงานร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนด้านงานวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราเพิ่มของประชากรให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสมกับการกระจายตัวของประชากร ทรัพยากรในท้องถิ่น โดยเน้นการปฏิบัติในพื้นที่ชนบทยากจนห่างไกลทุรกันดารภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโดยเฉพาะประชากรกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษ

๓.๑.๒ ด้านการสนับสนุนงานกิจกรรมประชากรอื่น จะเร่งดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ขยายงานด้านประชากรศึกษา เพื่อให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนทุกวัยให้มีความรู้และความเข้าใจอย่างถูกต้อง ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นไปจนถึงระดับชาติ โดยการขยายงานด้านการเผยแพร่ข่าวสารกิจกรรมประชากรให้แพร่หลาย

(๒) ปรับปรุงกฎหมาย ข้อกำหนด มาตรการที่ขัดแย้งกับการดำเนินงานกิจกรรมประชากร

(๓) สร้างค่านิยมและสิ่งจูงใจให้ประชากรที่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อชักจูงให้มีบุตรไม่เกินครอบครัวละ ๒ คน

๓.๒ มาตรการการพัฒนา

๓.๒.๑ งานวางแผนครอบครัว

(๑) ขยายการให้บริการวางแผนครอบครัวอย่างทั่วถึง โดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนจัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัดเพื่อกระจายบริการให้มากขึ้น ส่งเสริมการใช้วิธีคุมกำเนิดชนิดถาวรโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนในชนบทที่ห่างไกล เน้นหนักการให้บริการวางแผนครอบครัวแก่บุคคลในบางกลุ่มที่อัตราเกิดยังสูง ได้แก่ ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้อพยพลี้ภัย ชาวเขา ประชากรในแหล่งชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ ๆ

(๒) ขยายและปรับปรุงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อมวลชนชนิดต่าง ๆ ที่สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ส่งเสริมให้จังหวัดจัดทำโครงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ของตนเอง โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในแต่ละท้องถิ่น

(๓) ผลิตและพัฒนาบุคลากร โดยการอบรมเทคนิคแก่แพทย์ด้านการผ่าตัด ทำหมัน ผลิตและอบรมพยาบาล ผดุงครรภ์ ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุข จัดอบรมระยะสั้นแก่กลุ่มผู้นำ ชุมชน อาสาสมัคร กลุ่มสตรี และเยาวชนให้มีความรู้ความสามารถในการ ให้บริการคุมกำเนิดแบบง่าย และแนะนำจูงใจให้มีผู้มารับบริการเพิ่มขึ้น

สำหรับพยาบาลและพนักงานพยาบาลที่ผ่านการอบรมทำหมันหรือการฝึกอบรมผดุงครรภ์ใส่ห่วงอนามัยแทนแพทย์ ซึ่งเป็นที่รับรองของโครงการวางแผนครอบครัวแล้วว่าสามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ จะให้มีการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลเหล่านี้ให้บริการวางแผนครอบครัวโดยวิธีดังกล่าวแล้วได้ โดยถือว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของแพทย์ นอกจากนี้ ยังมีบุคคลอีกหลายประเภท เช่น ครู และอาสาสมัคร ซึ่งสมควรได้รับอนุญาตให้เป็นผู้จ่ายยาเม็ดคุมกำเนิดครั้งที่ ๒ เป็นต้นไป โดยกำหนดระเบียบข้อปฏิบัติให้รัดกุมเฉพาะการจ่ายยาครั้งแรกเท่านั้นที่จะต้องผ่านการตรวจร่างกายและประวัติโดยละเอียดจากผดุงครรภ์ พยาบาล หรือแพทย์ ทั้งนี้ผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ควรเป็นกระทรวงสาธารณสุขและแพทยสภา

๓.๒.๒ งานปรับปรุงกฎหมายและสิ่งจูงใจ

(๑) **ด้านระเบียบและกฎหมาย** จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(๑.๑) ประกาศกฎกระทรวงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่แพทย์ แต่ได้รับการฝึกหัดและทดสอบแล้ว สามารถทำหมันได้ ทั้งนี้เป็นการปฏิบัติตามช่องทางที่กฎหมายวิชาชีพเวชกรรมได้เปิดช่องไว้แล้ว

(๑.๒) ปรับปรุงระเบียบการลาของข้าราชการและลูกจ้างทั่วไป โดยให้สามารถลางานเพื่อผ่าตัดทำหมันได้ โดยไม่ถือเป็นวันลา และสามารถลาพักหลังการทำหมันตามที่จำเป็นด้วย

(๑.๓) ปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เพิ่มเหตุให้ทำแท้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการตั้งครรภ์เกิดขึ้นหลังการวางแผนครอบครัว เนื่องจากยังไม่มีวิธีการวางแผนครอบครัววิธีใดที่ได้ผลโดยไม่มีความผิดพลาด

(๒) **ด้านภาษี** จะให้มีการดำเนินการในมาตรการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(๒.๑) ยกเลิกการเก็บภาษีอุปกรณ์วางแผนครอบครัว ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่ให้บริการของรัฐและเอกชนสามารถดำเนินงานต่อไปได้ เมื่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลง

(๒.๒) ส่งเสริมให้เอกชนตั้งโรงงานผลิตอุปกรณ์วางแผนครอบครัว เช่น ยาคุมกำเนิด และอื่น ๆ โดยมีมาตรการขอให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือยอมให้มีการจัดซื้อยาที่ผลิตในประเทศได้ แทนยาที่ผลิตในประเทศของผู้ให้ความช่วยเหลือ

(๒.๓) ลดอัตราภาษีเงินได้สำหรับคนโสด เพื่อส่งเสริมการขยายอายุการแต่งงานให้สูงขึ้น

(๒.๔) ให้การลดหย่อนการหักชำระภาษีเงินได้ของนายจ้างหรือผู้บริจาคในกรณีต่าง ๆ เช่น

- ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้บริการวางแผนครอบครัวแก่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบริการอนามัยทางกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

- ค่าใช้จ่ายที่บริจาคให้แก่โครงการเพื่อพัฒนาฝีมือของคนงาน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพประชากรวัยทำงาน

- ค่าใช้จ่ายที่บริจาคให้แก่โรงเรียนในการจัดอาหารสำหรับเด็กในวัยเรียนที่ยากจน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพประชากรวัยเด็ก

(๓) **ด้านสิ่งจูงใจ** ภายในระยะของแผนพัฒนาฯ **จะได้มีการพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อ**

(๓.๑) จูงใจให้มีผู้มารับบริการวางแผนครอบครัวโดยเฉพาะวิธีทำหมันโดยการให้สิ่งตอบแทน เช่น ให้รางวัลแก่ผู้ให้บริการและผู้ที่สามารถชักชวนคนมารับบริการวางแผนครอบครัว ให้บริการทำคลอดฟรีแก่ผู้ที่ยินยอมทำหมันภายหลังการคลอด เป็นต้น

(๓.๒) จูงใจให้คนนิยมการมีบุตรครอบครัวละไม่เกิน ๒ คน โดยพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นพิเศษแก่ครอบครัวที่มีบุตรจำนวน ๒ คนก่อน เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่บุตร สวัสดิการที่อยู่อาศัย และความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่ทางราชการจัดสรรให้แก่กลุ่มบุคคลหรือชุมชนในชนบท อาทิ การให้สินเชื่อทางการเกษตร การให้บริการเช่าสัตว์หรือผสมเทียมสัตว์ ฯลฯ

๓.๒.๓ งานประชากรศึกษา

(๑) ส่งเสริมการให้ความรู้ด้านประชากรศึกษาอย่างทั่วถึง โดยให้มีการสอนประชากรศึกษาในระดับอุดมศึกษา มัธยม และประถม ทั้งนี้ โดยแยกเป็นรายวิชาหรือสอดแทรกในวิชาต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของวัย

(๒) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของประชากรศึกษา โดยการจัดสัมมนาผู้บริหารการศึกษาระดับผู้กำหนดนโยบายและควบคุมแผนงานด้านประชากรศึกษาอย่างน้อยปีละครั้ง นอกจากนั้นจะจัดให้มีการ

อบรมนักพัฒนาชนบท อาสาสมัคร อาจารย์ ครู บุคลากรทั้งของรัฐและของเอกชนอย่างสม่ำเสมอและให้ครอบคลุมทุกระดับและทุกกลุ่ม

(๓) ในระดับท้องถิ่น ให้พัฒนากร อาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริการระดับหมู่บ้านจากทุกตำบลเผยแพร่ความรู้ประชากรศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ

(๔) จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ทางประชากรศึกษาโดยการสอดแทรกรายการทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ จดหมายข่าว นิทรรศการ รวมทั้งส่งเสริมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและเผยแพร่ทั้งของรัฐและเอกชนได้สอดแทรกความรู้ประชากรศึกษาไว้ในกิจกรรมส่งเสริมและเผยแพร่ของหน่วยงานนั้น ๆ

(๕) ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรสื่อการเรียนการสอน และอุปกรณ์การศึกษา โดยให้สำนักงานศึกษาธิการและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน หน่วยงานทั้งของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดทำหนังสือวารสาร ชุดการสอนเกี่ยวกับประชากรศึกษา เพื่อเผยแพร่แก่โรงเรียน ห้องสมุดหรือศูนย์รวมของท้องถิ่น รวมทั้งผลิตชุดอุปกรณ์ประชากรศึกษาอย่างน้อย ๑๕,๐๐๐ ชุด เพื่อให้อาสาสมัครประจำหมู่บ้าน นักพัฒนาชนบท และผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชน ใช้เป็นอุปกรณ์การสอนประชาชนทั่วไปตามโอกาสอันควร

(๖) ส่งเสริมงานค้นคว้า วิจัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้มีการนำผลมาใช้ในการพัฒนางานประชากรศึกษาต่อไปให้ดียิ่งขึ้น

(๗) เพื่อให้งานด้านนี้ได้ดำเนินไปด้วยดี ให้สำนักงานคณะกรรมการประชากรศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่วางไว้ และเป็นศูนย์กลางประสานงาน รวบรวมข้อมูลเพื่อให้บริการและเผยแพร่งานประชากรศึกษา โดยจะต้องมีบุคลากรและเงินงบประมาณเพียงพอที่จะปฏิบัติการได้โดยเร็ว

๓.๒.๔ งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมประชากร

(๑) จัดตั้งกรรมการประสานงานการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากร ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและเอกชน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้

(๒) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบวางนโยบายและวางแผนประชากรระดับชาติ จัดสัมมนาระดับชาติระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากร เพื่อจัดทำแผนแม่บทในการปฏิบัติและประสานงานการเผยแพร่

(๓) จัดสรรทรัพยากรให้มากยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนหน่วยงานที่เผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมประชากรในเขตที่มีอัตราเกิดสูงและมีผู้รับบริการต่ำหรือในเขตยากจน

(๔) ให้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินการด้านนี้ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยเหลือและเปิดโอกาสให้สมาคมหรือหน่วยงานเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวได้มีโอกาสช่วยงานด้านการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากรได้อย่างเต็มที่

(๕) ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ยังไม่ได้ทำการสอดแทรกงานด้านการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากรได้ทำการสอดแทรกงานการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากรไว้ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๖) ให้สถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการอบรมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากร รวมทั้งการจัดให้มีหลักสูตรการศึกษาในด้านนี้ไว้ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

(๗) จัดสัมมนาร่วมระหว่างสื่อมวลชน หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของธุรกิจเอกชน หน่วยงานของรัฐ และองค์การเอกชน เพื่อหาช่องทางให้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากร

(๘) อบรมผู้นำทางด้านการละเล่นพื้นเมืองให้รู้จักสอดแทรกข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากรเข้าไปในการละเล่นพื้นเมือง

(๙) ให้สถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเทคนิคที่เหมาะสมในการเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากร

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่างานวางแผนครอบครัวในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะยังมีความสำคัญอยู่มาก แต่ขณะเดียวกัน ก็ยังมีงานอื่นที่สำคัญทางด้านกฎหมาย สิ่งจูงใจด้านประชากรศึกษา และด้านเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมประชากร ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปโดยจัดรวมงานทั้งหมดเข้าอยู่ในแผนหลักทางด้านประชากรและมีการกำหนดแผนปฏิบัติงานทั้งของรัฐบาลและภาคเอกชนให้ชัดเจนเป็นรายปี โดยจำแนกเป็นงานภายในประเทศและความร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศต่างๆ ในสมาคมอาเซียน

ข. การพัฒนาคุณภาพประชากร

๑. สภาพและปัญหา

การพัฒนาประชากรในระยะที่ผ่านมายังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะคำนึงถึงแต่การลดอัตราเพิ่มของประชากร การให้บริการทางสาธารณสุข บริการด้านการศึกษาและการฝึกอบรม ตลอดจนการฝึกอาชีพให้แก่กำลังคนของประเทศ เพื่อเป็นปัจจัยในการช่วยพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเน้นการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางวัตถุเป็นหลัก มิได้คำนึงถึงการพัฒนาด้านสังคมเป็นส่วนรวม ทำให้ประชากรของประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล ยังขาดคุณภาพและยังมีความแตกต่างจากประชากรในเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านพื้นฐาน สติปัญญา และคุณภาพของร่างกาย ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ต้องแก้ไขโดยรีบด่วน เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศจำเป็นต้องอาศัยประชากรที่มีคุณภาพ ตั้งแต่เด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นิสิต นักศึกษา ตลอดจนกำลังคนในตลาดแรงงานทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ให้มีสุขภาพอนามัยดี มีความรู้ความสามารถ และมีการพัฒนาจิตใจด้วย

การพัฒนาคุณภาพประชากร จำเป็นจะต้องเริ่มพิจารณาขจัดปัญหาดังต่อไปนี้

๑.๑ ปัญหาการพัฒนาด้านสุขภาพอนามัย เสริมสร้างสติปัญญาและบุคลิกภาพพื้นฐานของประชากรในชนบทและในเมือง ที่มีความแตกต่างและไม่ทัดเทียมกัน ตลอดจนการได้รับบริการไม่ทั่วถึงและขาดคุณภาพ สาเหตุเนื่องมาจากความจำกัดของทรัพยากรในการพัฒนาของรัฐไม่สามารถครอบคลุมประชากรได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องเร่งแก้ไข ดังนี้

(๑) บริการสาธารณสุขยังไม่เพียงพอในด้านโภชนาการ การป้องกันโรค ตลอดทั้งการให้ความรู้เรื่องอนามัยแม่และเด็ก การรักษาสุขภาพกายและสุขภาพจิต และการบริการยังเข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย

(๒) บริการการศึกษาภาคบังคับยังไม่ทั่วถึงและคุณภาพด้านการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียนมีความแตกต่างไม่ทัดเทียมกันระหว่างในชนบทและในเมือง เด็กในชนบทมีระดับการพัฒนาทางสติปัญญาช้ากว่าเด็กในเมือง

๑.๒ ปัญหาการเตรียมให้มีอาชีพและการพัฒนาอาชีพของประชากรให้เหมาะสมกับความต้องการกำลังคนในสาขาต่าง ๆ ของประเทศ ยังไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบริการของรัฐด้านการศึกษาและการผลิตกำลังคนเพื่อเตรียมให้มีอาชีพ ยังขาดคุณภาพและไม่ได้รับการพัฒนา และเกิดจากการขาดแนวทางและมาตรการในการประสานงานระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน และหน่วยงานนโยบายและวางแผนกับหน่วยปฏิบัติงาน จึงเกิดปัญหาที่จะต้องแก้ไขดังนี้

(๑) กำลังแรงงานส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษา ร้อยละ ๗๑ เป็นผู้มีรายได้ต่ำ และการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูงไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน เกิดปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำระดับ

(๒) แรงงานส่วนใหญ่ขาดคุณภาพ ขาดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับงานอาชีพและสภาพการทำงาน การจัดการ การตลาด การสหกรณ์ รวมถึงเจตคติและระเบียบวินัยที่มีต่ออาชีพการทำงาน

(๓) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกำลังคนในหน่วยราชการ มีสาเหตุเกิดจากระบบราชการและตัวข้าราชการ เนื่องจากจุดอ่อนในการผลิตคนจากสถาบันการศึกษาและโครงสร้างของระบบบริหารราชการไม่คล่องตัวและเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบเร่ง

(๔) ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและไม่ได้คำนึงถึงผลงานอย่างจริงจัง ทำให้รัฐวิสาหกิจจำนวนมากมีปัญหาไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้ สาเหตุมาจากการบริหารงานบุคคลไม่ได้มาตรฐาน และไม่มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

(๕) ขาดการประสานงานระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล เป็นสาเหตุให้รัฐไม่สามารถวางแผนในการพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนั้น ภาคเอกชนยังมีปัญหาในการพัฒนากำลังคนด้านการบริหารและการจัดการ

(๖) คุณภาพของแรงงานภาคอุตสาหกรรมยังไม่ได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาดแรงงาน สาเหตุเนื่องมาจากการเข้าสู่กำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมมีจำนวนมากขึ้นตามการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและบริการ ด้านการฝึกอาชีพเพื่อเสริมทักษะในการประกอบอาชีพยังมีไม่เพียงพอ จึงทำให้แรงงานภาคอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ

(๗) แรงงานภาคเกษตรมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการครองชีพ ความสามารถในการผลิตต่ำและรายได้ต่ำ สาเหตุเนื่องมาจากการพัฒนายังไม่ทั่วถึงและต่อเนื่อง ทั้งในด้านการศึกษา ฝึกอาชีพ และส่งเสริมการเกษตร โดยให้สอดแทรกอยู่ในการพัฒนาการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน

๑.๓ ปัญหาทางด้านการละเลยต่อการปลูกฝังความคิดจิตใจของประชากรทุกกลุ่มทุกที่ ให้มีทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องเหมาะสม ให้มีคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งจะเป็นรากฐานนำสังคมไทยไปสู่ความกินดีอยู่ดีและมีสันติสุขอย่างทั่วถึง สาเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ได้แก่ ครอบครัว การศึกษา การศาสนา และสื่อมวลชน เป็นต้น สถาบันเหล่านี้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม และไม่ได้สร้างรากฐานของคุณธรรมที่ลึกซึ้งให้แก่มวลสมาชิกในสังคม จึงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งรีบแก้ไข

๒. เป้าหมาย

๒.๑ เป้าหมายการเตรียมให้มีอาชีพ

(๑) เน้นกลุ่มเด็กและเยาวชนอายุ ๖-๒๕ ปี ผู้ที่อยู่ในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน (รายละเอียดปรากฏในแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน)

(๒) การผลิตกำลังคนในระบบการศึกษา ให้ดำเนินการตามแนวทางซึ่งมีปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาอยู่แล้วทั้งในด้านอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

๒.๒ เป้าหมายการพัฒนาอาชีพและการวางแผนการใช้กำลังคนให้มีประสิทธิภาพ เน้นเป้าหมายในกลุ่มอาชีพข้าราชการฝ่ายพลเรือนและลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารธุรกิจ ผู้ใช้แรงงานอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐวิสาหกิจได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างมีระบบและต่อเนื่องกันไป โดยเน้นข้าราชการเข้าใหม่ให้ได้ทั้งหมด และให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการทุกระดับ ให้ครอบคลุมข้าราชการในอัตราเพิ่มร้อยละ ๓๐ ต่อปี

(๒) ให้เกษตรกรได้รับการศึกษาด้านอาชีพ และความรู้ทั่วไป เพื่อการดำรงชีพที่ดีกว่าเดิม เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑๐ ต่อปี

(๓) ให้มีการฝึกอาชีพสาขาช่างต่าง ๆ และให้มีมาตรฐานฝีมือช่างไม่น้อยกว่า ๑๕ สาขาช่าง ได้จัดให้มีมาตรฐานฝีมือช่าง ก่อนแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ รวม ๑๐ สาขาช่าง คือ ช่างเชื่อมไฟฟ้า ช่างเครื่องมือกล ช่างติดตั้งและเดินสายไฟฟ้าภายในอาคารช่างเชื่อมก๊าซ ช่างซ่อมรถยนต์ ช่างปรับ ช่างเครื่องทำความเย็นและเครื่องปรับอากาศ ช่างวิทยุและโทรทัศน์ ช่างไม้ ก่อสร้าง ช่างท่อและสุขภัณฑ์ และเพิ่มในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ อีก ๕ สาขาช่าง คือ ช่างก่ออิฐ ช่างปูนฉาบ ช่างเคาะตัวถังรถยนต์ ช่างพ่นสีรถยนต์ ช่างเครื่องกลหนัก แยกเป็นด้าน ๆ ไป เพื่อเตรียมการที่จะให้มีระบบประกาศนียบัตรแห่งชาติ ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๒.๓ เป้าหมายการพัฒนาจิตใจ (รายละเอียดปรากฏในแผนวัฒนธรรม) เน้นเป้าหมายในกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มครอบครัว ผู้บริหารการศึกษา และครู ผู้นำทางศาสนา และสื่อมวลชน ดังนี้

(๑) เผยแพร่และทำความเข้าใจถึงคุณธรรมและศีลธรรมให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งหมดและให้มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปีจนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

(๒) ให้มีการจัดฝึกอบรมด้านคุณธรรมและศีลธรรมควบคู่ไปกับการฝึกอบรมและฝึกอาชีพด้านต่าง ๆ โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ **แนวนโยบาย** การพัฒนาคุณภาพประชากรและจิตใจมีนโยบาย ดังนี้

(๑) ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและเสริมสร้างสติปัญญาขั้นพื้นฐานของประชากรทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา เพื่อให้ประชากรมีร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง และมีสติปัญญาความสามารถในการประกอบอาชีพ ให้มีความทัดเทียมกันในแบบของคนคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น รวมทั้งมีระเบียบวินัย มีจริยธรรม มีความรับผิดชอบ

(๒) ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับงานอาชีพเพื่อเพิ่มทักษะในการทำงาน และปรับปรุงคุณภาพในการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(๓) ส่งเสริมส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการวางแผนการใช้กำลังคนทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อควบคุมการบริหาร การปฏิบัติงาน และการใช้กำลังคนอย่างเต็มความสามารถ ให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารของราชการและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมปัจจุบัน

(๔) ส่งเสริมให้รัฐบาลและเอกชนร่วมมือกันวางแผนในการแก้ปัญหาด้านการผลิตกำลังคน และพัฒนาคุณภาพประชากรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนให้มีการวางแผนกำลังคนทั้งระยะสั้นและระยะยาว และมีการพัฒนานักบริหาร นักจัดการทุกระดับ

(๕) ส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับการศึกษาด้านอาชีพระยะสั้นให้มีความสามารถในการเพิ่มผลผลิตการตลาด เพื่อให้มีการดำรงชีพที่ดีกว่าเดิม

(๖) เร่งให้มีการพัฒนาจิตใจให้เป็นกิจกรรมที่ต้องระดมสรรพกำลังคนจากทุกหน่วยงานของรัฐ เอกชน สถาบันทางสังคมต่าง ๆ โดยเฉพาะสถาบันครอบครัว ให้ทบทวนบทบาทของตนเพื่อจะได้ทำหน้าที่อย่างถูกต้องและเหมาะสม และเป็นการปฏิบัติการต่อเนื่องตลอดไป

๓.๒ **มาตรการการพัฒนา** เพื่อสนองนโยบายและให้บรรลุจุดประสงค์และเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ จึงได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการปฏิบัติไว้ ดังนี้

๓.๒.๑ **พัฒนาสุขภาพอนามัยและเสริมสร้างสติปัญญาขั้นพื้นฐานของประชากร** โดยปรับปรุงและกระจายบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับโภชนาการ การมีอาหารเสริมในท้องถิ่น การให้ความรู้ด้านการบริโภค การเลี้ยงดูบุตรแก่มารดา การให้บริการภูมิคุ้มกันโรคที่ต่อเนื่อง การให้ความรู้ในการบำรุงสุขภาพจิต การเสริมสร้างสติปัญญาพื้นฐาน โดยให้ขยายและปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในระบบโรงเรียนให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ขยายบริการการศึกษานอกระบบ เพื่อเตรียมการให้มีอาชีพ ตลอดจนปลูกฝังให้มีคุณธรรมและจริยธรรม มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบแก่ประชากรในทุกรูปแบบ และมีความสามารถในการประกอบอาชีพ

๓.๒.๒ **เตรียมให้มีอาชีพและพัฒนาอาชีพให้เหมาะสมกับความต้องการกำลังคน** โดย

(๑) จัดระบบการศึกษาในด้านการเตรียมให้มีอาชีพทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรมในชนบท และให้มีการฝึกอาชีพประเภทอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นมากที่สุด สามารถนำไปประกอบอาชีพด้วยตนเองได้

(๒) ให้มีกลไกและมาตรการในการเตรียมให้มีอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและนโยบายการสร้างงานของรัฐบาล โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด และประสานงานกับคณะอนุกรรมการนโยบายและประสานงานพัฒนากำลังคน

(๓) ปรับปรุงและวางมาตรการเป็นขั้นตอนในการวางแผนผลิตกำลังคน กำหนดมาตรการสร้างงาน การเตรียมอาชีพ และการติดตามผลที่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะกำลังคนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาจะต้องทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงการบริหารและองค์กร

(๔) ให้จัดฝึกอบรมข้าราชการอย่างมีระบบและต่อเนื่องทั้งในด้านทักษะเฉพาะตำแหน่งและคุณธรรม ตลอดจนติดตามผลการปฏิบัติงาน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนหนึ่งในการปฏิบัติราชการ และสำนักงาน ก.พ. เป็นศูนย์กลางประสานงานด้านฝึกอบรม

(๕) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารราชการให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

(๖) ให้รัฐปรับปรุงรายได้และสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ให้องค์การกลางบริหารงานบุคคล ศึกษาเสนอแนะวิธีการปรับปรุงต่อรัฐบาลให้มีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(๗) จัดให้มีการสัมมนาอบรมกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นครั้งคราว เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ และให้รัฐวิสาหกิจทุกหน่วยงานจัดทำแผนประสานงานร่วมกันภายใน ๑ ปี และให้มีการประเมินผลงานอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน

(๘) จัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการระหว่างหน่วยงานและสถาบันทางการศึกษาของรัฐและเอกชน รวมทั้งสมาคมอาชีพและสมาคมธุรกิจเอกชน เพื่อดำเนินงานด้านการฝึกอบรมนักบริหารและนักจัดการธุรกิจ รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ

(๙) วางมาตรการและสนับสนุนการฝึกอาชีพสาขาต่าง ๆ เพื่อผลิตแรงงานด้านอุตสาหกรรมให้เป็นที่ต้องการของตลาด ควบคุมการขยายตัวของการฝึกอาชีพสาขาที่มีความต้องการน้อย ควบคุมหรือช่วยเหลือสถาบันการศึกษาด้านอาชีวะของเอกชน ควบคุมคุณภาพการฝึกอาชีพสาขาช่างต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงานและให้มีการฝึกช่างในทุกอาชีพที่จำเป็น

(๑๐) ให้สถาบันการศึกษา สมาคมอาชีพ จัดหลักสูตรฝึกอบรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการปลูกฝังให้มีระเบียบวินัย คุณธรรมและความรับผิดชอบในการประกอบอาชีพให้แก่ผู้ใช้แรงงานและเยาวชนในระบบการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และในระหว่างการทำงาน โดยให้กรมแรงงานเป็นผู้ประสานงาน

(๑๑) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงและวางแผนร่วมกันในการจัดให้เกษตรกรได้รับการศึกษาด้านอาชีพและความรู้ในระยะสั้นเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิต การตลาด ตลอดจนวางแผนในการสร้างสาธารณูปการเบื้องต้นในระดับหมู่บ้าน เช่น ถนน บ่อน้ำ ฯลฯ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการดำรงชีพของเกษตรกร

๓.๒.๓ **การพัฒนาจิตใจ** ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

(๑) แก้ไขปัญหาและพัฒนาจิตใจประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยให้ผู้นำแต่ละกลุ่มเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงแก่ประชาชนทั่วไป

(๒) ระดมสรรพกำลังคนทุกฝ่าย ทุกหน่วยงาน ของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะสื่อมวลชนทุกประเภท ให้ถือเป็นหน้าที่ของทุกคนในการพัฒนาจิตใจ และให้ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่องตลอดไป โดยให้บรรจุไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมทุกหลักสูตร ผู้รับผิดชอบโดยตรง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี

(๓) ให้สถาบันทางสังคมโดยเฉพาะสถาบันครอบครัวได้ทำหน้าที่อันถูกต้องชอบธรรมของตนเอง และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องโดยรีบด่วน ผู้รับผิดชอบคือสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) ให้ผู้นำศาสนาเป็นผู้ให้แนวทางรายละเอียดของหลักธรรมในการพัฒนาจิตใจตามนโยบายและเป้าหมายดังระบุไว้แล้วให้แพร่หลายยิ่งขึ้น และให้องค์การศาสนาทุกศาสนาทุกลัทธินิกายร่วมมือร่วมใจกันในการขัดเกลาจิตใจของมวลสมาชิกและประชาชนทั่วไปโดยยึดหลักความรัก ความเมตตา รักษาศีลและบำเพ็ญธรรมอย่างจริงจัง ผู้รับผิดชอบ คือ กระทรวงศึกษาธิการ

(๕) ให้มีการพัฒนาวิธีการปลูกฝัง อบรม สั่งสอนศีลธรรมและจริยธรรมตามความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นที่น่าสนใจศรัทธาอยู่เสมอ ผู้รับผิดชอบ คือ กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย

(๖) ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารประเทศให้กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นในรูปเทศบาล เพื่อให้ชุมชนระดับพื้นฐานมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจิตใจ

(๗) สร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ศิลป วัฒนธรรม และค่านิยมที่ถูกต้องดีงามตามหลักศีลธรรมและจริยธรรม ควบคุมสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางจิตใจทุกประเภท และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและประวัติศาสตร์ของชาติ ให้สะอาดสวยงามและรักษาความหมายดั้งเดิมไว้

ค. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑. สภาพและปัญหา

การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว การกระจายตัวและการตั้งถิ่นฐานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในขบวนการผลิต เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบอันเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของมนุษย์ ถ้าหากผลกระทบมากเกินควรโดยขาดการบังคับและควบคุมป้องกันมลพิษ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จนทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์เปลี่ยนแปลงไป จะก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑.๑ ปัญหามลพิษ

(๑) ปัญหามลพิษทางน้ำ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากขาดระบบกำจัดน้ำทิ้งจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และพื้นที่การเกษตรก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ แหล่งน้ำจืดสำคัญของประเทศ ได้แก่ แม่น้ำสำคัญ ๔ สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน บางปะกง แม่กลอง ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องการเน่าเสียในระดับรุนแรง กล่าวคือ ค่าอ๊อกซิเจนละลายน้ำ มีค่าต่ำกว่า ๓๐% ของภาวะน้ำสะอาด โดยเฉพาะในพื้นที่วิกฤตมีค่าอ๊อกซิเจนละลายต่ำกว่า ๑ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งใกล้ภาวะเน่าเสียมาก หากปล่อยไว้ดังที่เป็นอยู่จะก่อให้เกิดการเน่าเสียขึ้นภายในเวลาอันใกล้

(๒) ปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยจากยานยนต์ และโรงงานอุตสาหกรรม ในบางบริเวณและบางช่วงเวลามีปริมาณมากเกินกว่าอากาศจะเจือจางได้ทัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครกำลังทวีความรุนแรงขึ้นจากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในบริเวณย่านธุรกิจการค้า ปรากฏว่าปริมาณคาร์บอนมอนน๊อกไซด์เฉลี่ย ๓๐–๔๐ มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

(๓) ปัญหาขยะมูลฝอยในเมืองต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากบริการเก็บขยะมูลฝอยมีไม่เพียงพอและขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัดขยะมูลฝอย กรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะที่สามารถเก็บได้เพียงร้อยละ ๖๐ ของขยะที่คาดว่าจะ

เกิดขึ้น และปริมาณที่เก็บได้นั้นมีขีดความสามารถในการกำจัดโดยวิธีหมักเพียงร้อยละ ๖๐ เท่านั้น สำหรับเมืองอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานครจะใช้วิธีนำขยะไปกองทิ้งไว้โดยปล่อยให้เน่าสลายไปเองถึงร้อยละ ๙๔ ซึ่งหากไม่ดำเนินการเก็บรวบรวมและกำจัดอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากจะทำให้ชุมชนขาดความสะอาดเรียบร้อยจนเป็นที่น่ารังเกียจแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาน้ำเสีย อากาศเสีย เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และแพร่กระจายของเชื้อโรคและสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรค รวมทั้งก่อให้เกิดเหตุรำคาญเนื่องจากกลิ่นและฝุ่นละออง

(๔) ปัญหาเสียงและความสั่นสะเทือนซึ่งเกิดขึ้นจากยานยนต์ เครื่องจักร เครื่องยนต์ ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการต่าง ๆ จากการสำรวจตามเส้นทางจราจรในย่านธุรกิจการค้า ปรากฏว่าระดับเสียงที่วัดได้มีค่าเฉลี่ยเกิน ๘๕ เดซิเบลเอ ซึ่งทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอาจถึงพิการได้

(๕) ปัญหาสารเป็นพิษซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้แร่ธาตุบางชนิดและสารเคมีในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และอื่น ๆ อย่างไม่ระมัดระวังและไม่ถูกวิธี ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่กระจายและพิษตกค้างของสารเป็นพิษในสิ่งแวดล้อม ทำให้มนุษย์และสัตว์ได้รับอันตรายจากพิษตกค้างของสารเป็นพิษเหล่านี้

๑.๒ ปัญหาการกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐาน

(๑) ปัญหาการกระจายตัวของประชากร ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการกระจายตัวในเขตชนบทและในเมืองไม่สมดุลกับศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาตามมานานาประการ เช่น ความแตกต่างของระดับรายได้ระหว่างภาค ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างประชากรกับทรัพยากร

(๒) ปัญหาความแออัดในกรุงเทพ ฯ และเมืองใหญ่ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการเพิ่มจำนวนประชากร การเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทที่ยากจนเข้าสู่เมือง และความเจริญเติบโตของชุมชนเป็นไปโดยปราศจากระเบียบแบบแผนที่แน่นอน ขาดการวางผังเมืองที่ดี ทำให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาจราจร ปัญหาภาวะมลพิษ มาตรฐานการดำรงชีวิตต่ำลง และเป็นการสร้างปัญหาสังคมเชื่อมโยงไปทุกระดับ

(๓) ปัญหาการกระจายตัวของประชากรที่มีคุณภาพ โดยที่รายได้ระดับต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษาของประชากร แต่ประชากรในชนบทห่างไกลมีการศึกษาต่ำทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนา

๑.๓ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการพื้นที่ดินทำกิน ความต้องการไม้ การใช้ดินและที่ดินอย่างไม่ประหยัดและถูกต้องเหมาะสมกับสภาพและคุณลักษณะ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในการทำเหมืองแร่ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์อันเนื่องมาจากการพัฒนาทางกายภาพในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างถนน การสร้างท่าเรือ การขุดลอกร่องน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำและการขุดแร่ เป็นต้น โดยธรรมชาติแล้วระบบนิเวศน์ต่าง ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน การทำลายระบบนิเวศน์หนึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบนิเวศน์อื่น ๆ และจะนำความเสียหายตลอดจนอันตรายร้ายแรงมาสู่มนุษย์ในที่สุด

๒. เป้าหมาย

๒.๑ มลพิษทางน้ำ แก้ไขมลพิษทางน้ำในบริเวณดังต่อไปนี้

(๑) แม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่บริเวณอำเภอเมืองอยุธยาลงมาถึงบริเวณแหล่งน้ำดิบของประปานครหลวง และตั้งแต่อำเภอเมืองปทุมธานีถึงบริเวณปากอ่าว

(๒) แม่น้ำท่าจีนตั้งแต่ใต้ประตูน้ำโพธิ์พระยาจนถึงบริเวณปากอ่าว

(๓) แม่น้ำแม่กลองตั้งแต่ใต้เขื่อนวชิราลงกรณ์จนถึงบริเวณปากอ่าว

(๔) แม่น้ำบางปะกงตอนล่างจนถึงบริเวณปากอ่าว

(๕) อ่าวไทยตอนบน และบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

๒.๒ มลพิษทางอากาศ

(๑) สร้างระบบสำรวจตรวจสอบคุณภาพอากาศในเขตกรุงเทพมหานคร และควบคุมคุณภาพอากาศบริเวณใจกลางเมืองที่มีการจราจรคับคั่ง และแหล่งอุตสาหกรรม

๒.๓ ขยะมูลฝอย

(๑) ปรับปรุงแก้ไขและวางแผนระบบการเก็บ ขน และการกำจัดขยะมูลฝอยในกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น และสงขลา–หาดใหญ่ ให้มีประสิทธิภาพ

๒.๔ เสียงและความสั่นสะเทือน

(๑) สร้างระบบสำรวจตรวจสอบระดับเสียงและความสั่นสะเทือนในเขตกรุงเทพมหานคร บริเวณใจกลางเมืองที่มีการจราจรคับคั่ง และบริเวณที่สำคัญอื่น ๆ ทั่วประเทศ

๒.๕ ความแออัดในเมือง

(๑) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร สร้างสวนสาธารณะเพิ่มขึ้นอีก ๑ แห่ง และสวนหย่อมตามเขตต่าง ๆ เขตละ ๑ แห่ง

(๒) ดำเนินงานระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม และกำจัดน้ำทิ้งในชุมชน สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก

๒.๖ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์

(๑) รักษาพื้นที่ป่าสมบูรณ์ที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และปลูกป่าบริเวณต้นน้ำลำธารปีละ ๓ แสนไร่

(๒) พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินชายทะเลซึ่งรกร้างว่างเปล่า และฟื้นฟูคุณภาพดินเค็ม ดินเสื่อมคุณภาพในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดินเปรี้ยวในภาคกลาง และดินเค็มชายทะเล

(๓) จัดให้มีระบบการควบคุมการใช้น้ำบาดาลทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร

(๔) ป้องกันและควบคุมการขุดแร่บนบกและในทะเลที่ดำเนินการไม่ถูกหลักวิชาการ หรือในลักษณะเป็นการทำลายทรัพยากร

(๕) อนุรักษ์ระบบนิเวศน์ และจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากรในทะเลสาบสงขลา ภูเก็ต พังงา และชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้มีนโยบายเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาดังนี้ คือ

(๑) ลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐโดยให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรหลักของประเทศและคุณภาพชีวิตมนุษย์ และมุ่งที่จะให้การลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมบังเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด

(๒) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐบาล และในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนเอง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

(๓) สนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงาน รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ให้เน้นในด้านประหยัดเงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติ และในด้านการนำของเสียมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนเพื่อลงทุนในการแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการสำรวจและการศึกษาวิจัยปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างพื้นฐานข้อมูลและหาความรู้ความเข้าใจในระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการแก้ไขและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในประเทศ

(๕) เร่งเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๖) ดำเนินการวางแผนและปฏิบัติให้การกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานสอดคล้องกับความอุดมสมบูรณ์ ความมั่นคงของชาติ และโอกาสการมีงานทำของประชากรในเขตเมืองและชนบท รวมทั้งส่งเสริมและใช้มาตรการต่าง ๆ ให้มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนที่มีขนาดเหมาะสมกับการลงทุน เป็นการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

(๗) ควบคุมและป้องกันเขตพื้นที่ที่ยังไม่มีการตั้งถิ่นฐานมิให้ถูกบุกรุกหรือถือครองโดยพลการ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และให้เกิดความเหมาะสมในการกระจายตัวของประชากร

(๘) กำหนดรูปแบบการกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาความเสื่อมของสิ่งแวดล้อม การประหยัดพลังงาน และให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง อันเป็นการเร่งรัดการพัฒนาทางการเมือง

(๔) ส่งเสริมให้ผู้ที่มีการศึกษาสูงและมีความสามารถด้านต่าง ๆ กระจายตัวไปอยู่ทั่วประเทศ อันจะเกื้อกูลให้การกระจายตัวของประชากรและการพัฒนาประเทศเป็นไปโดยเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดระดับการเพิ่มของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมือง

๓.๒ มาตรการการพัฒนา เพื่อให้บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด จะมีมาตรการในแต่ละด้านเพื่อนำไปสู่แผนปฏิบัติ ดังนี้ คือ

๓.๒.๑ ด้านการควบคุม

(๑) พัฒนาระบบการติดตาม ควบคุมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น

(๒) คุ้มครองพื้นที่ทำการเกษตรรอบเขตเมือง เพื่อป้องกันการรุกล้ำของตัวเมืองไปสู่พื้นที่เกษตรกรรม โดยใช้มาตรการทางผังเมืองและนโยบายด้านการเงินและการคลังเป็นเครื่องมือ

(๓) กำหนดเขตควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๓.๒.๒ ด้านระบบบริหาร

(๑) ปรับปรุงระบบบริหารสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ สอดคล้องผสมผสานกันยิ่งขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นแกนกลาง

(๒) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

(๓) เร่งรัดให้จัดตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสมขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ

(๔) ส่งเสริมให้ผู้มีการศึกษาและความสามารถสูงกระจายไปตามชุมชนทั่วประเทศ โดยเริ่มจากข้าราชการก่อน ด้วยการเพิ่มสวัสดิการและสิ่งจูงใจต่าง ๆ ส่วนผู้คนในท้องถิ่นที่จะมีโอกาสศึกษาในระดับสูงขึ้นนั้น ก็จะได้จัดโครงการขยายการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมขึ้นไปรวมทั้งการศึกษานอกระบบด้วย

(๕) จัดตั้งสหกรณ์ที่ดิน พัฒนาที่ดิน หรือปฏิรูปที่ดินในเขตที่เหมาะสมที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้ประชากรกระจายตัวเข้าไปในเขตดังกล่าว รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชากรกระจายตัวจากเขตยากจน หรือเขตที่มีประชากรหนาแน่นไปสู่เขตที่มีทรัพยากรสมบูรณ์

๓.๒.๓ ด้านกฎหมาย

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต และให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ทั้งนี้ นอกจากจะคำนึงถึงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังต้องคำนึงถึงกฎหมายและระเบียบ

ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นพื้นฐานของปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ที่ดิน ผังเมือง การควบคุมอาคาร การรักษาความสะอาด การจราจร การใช้ไม้ การถือครองที่ดิน ฯลฯ

(๒) ออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับใหม่ๆเพื่อจูงใจให้เอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลมากยิ่งขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

(๓) ออกกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อควบคุมและกำหนดพื้นที่มิให้ประชากรเข้าไปตั้งถิ่นฐาน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่สมควรสงวนไว้เป็นทรัพยากรของชาติและที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๓.๒.๔ ด้านการศึกษาและวิจัย

(๑) พัฒนาหลักสูตรการศึกษาสิ่งแวดล้อมสำหรับนักเรียน นักศึกษา ในระดับต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และแนวนโยบายในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

(๒) พัฒนาระบบการผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมในระดับอุดมศึกษา และการจัดสิ่งแวดล้อมในลักษณะผสมผสานในหลายสาขาวิชา นอกจากนั้น ให้มีการพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการสอน ตลอดจนการวางแผนผลิตให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและแนวนโยบายในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

(๓) ให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนทั่วไป

(๔) จัดหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้น เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะความสามารถของผู้ปฏิบัติงานพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน

(๕) กำหนดให้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งของรัฐและเอกชน มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวง ฯ ว่าด้วยการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ และรัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่ทุกโครงการของรัฐ

(๖) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำแผนหลัก การควบคุมและแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

(๗) จัดให้มีระบบหรือโครงข่ายการสำรวจตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น ภาพถ่ายดาวเทียม

๓.๒.๕. ด้านการลงทุนและการเงิน

(๑) สนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลต่าง ๆ และโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ ลงทุนในด้านการควบคุมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

(๒) สนับสนุนให้เอกชนมีการปลูกป่าไม้เป็นการค้า และปลูกต้นไม้และป่า เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาคุณภาพของดิน

(๓) สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลในการดำเนินงานแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ให้เช่าที่ปลูกป่า ว่าจ้างเก็บขนขยะ ฯลฯ

(๔) ลงทุนพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและส่งเสริมให้มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในเขตเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ และในเขตชุมชนที่มีศักยภาพ

(๕) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าปรับในการเก็บขนขยะและกำจัดขยะมูลฝอยให้เหมาะสม และกำหนดกลไกในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่อระบายน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลต่าง ๆ มีรายได้พอที่จะลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน

ง. การส่งเสริมและการพัฒนากิจกรรมวัฒนธรรม

๑. สภาพและปัญหา

วัฒนธรรมเป็นกระบวนการทั้งหมดของสังคมที่มีระบบโครงสร้างอยู่ในตัว ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ วัฒนธรรมทางวัตถุ และวัฒนธรรมทางจิตใจ

วัฒนธรรมทางวัตถุ หมายถึง ผลทางวัตถุที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น เครื่องจักรกล เทคโนโลยี การก่อสร้าง การตั้งถิ่นฐานของชุมชน ปัจจัย ๔ ที่เป็นความต้องการของมนุษย์ รวมถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น

วัฒนธรรมทางจิตใจ เป็นกระบวนการทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นและมีผลต่อจิตใจของมนุษย์ สติปัญญา แนวความคิด ความรู้สึก จริยธรรม คุณธรรม สุนทรียภาพ ความสวยงาม เจตคติ ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี แบบแผนการดำรงชีวิต ซึ่งแสดงออกในผลผลิตที่มนุษย์ค้นพบและสร้างสรรค์ด้วยความรู้ทั้งทางวิทยาศาสตร์และศิลปะในบรรยากาศแห่งปทัสถานสังคมหนึ่ง

วัฒนธรรมในสังคมได้วิวัฒนาการหรือได้เปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกันมาหลายยุคสมัยและหลายชั่วอายุคน หากจะเริ่มต้นประวัติศาสตร์ของชาติกันที่การก่อตั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีตราบจนยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน งานวัฒนธรรมทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจของคนไทยได้มีการสร้างสรรค์ปรากฏหลักฐานเป็นมรดกตกทอดจนถึงปัจจุบันมากมาย กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีวัฒนธรรมที่น่าภาคภูมิใจ ควรค่าแก่การรักษาหวงแหนและพัฒนาเพื่อให้เกิดความสงบสุขร่มเย็นและความเจริญในสังคมสืบต่อไป

แต่ในสภาพที่ปรากฏในปัจจุบัน ประเทศชาติเริ่มขาดแคลนการสร้างสรรค์วัฒนธรรมใหม่ที่เหมาะสมกับกาลเวลา มรดกทางวัฒนธรรมทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจที่ดีงามถูกทำลายทั้งโดยธรรมชาติและการทำลายด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของคนรุ่นหลัง รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการทำนุบำรุงสร้างสรรค์วัฒนธรรมของชาติ มีหลายหน่วยงานกระจัดกระจายและแยกกันทำในสังกัดต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพในการแก้ปัญหาด้านวัฒนธรรมของชาติโดยส่วนรวม ยิ่งกว่านั้นปัญหาวัฒนธรรมทางด้านจิตใจยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ปัญหาดังกล่าวได้แก่ ปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมในสังคม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในเจตคติ และค่านิยมที่เน้นหนักในทางวัตถุ ขณะเดียวกันแหล่งอบายมุขต่างๆ

ได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยปราศจากการกำจัดและสกัดกั้นเท่าที่ควร วัดและศาสนามิได้เป็นที่พึ่งทางจิตใจของประชาชนเช่นในอดีต จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมแบบไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปจากความนิยมในหมู่เยาวชน โบราณวัตถุสถานอันเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ นอกจากจะผุกร่อนและถูกทำลายโดยธรรมชาติแล้ว ยังถูกทำลาย ลักขโมยโดยมนุษย์ เช่น การขโมยตัดเศียรพระพุทธรูป และการขุดค้นหาของเก่าที่มีค่า เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน

ฉะนั้น ในแผน ฯ ฉบับที่ ๕ นี้ จึงพยายามที่จะแก้ปัญหาวัฒนธรรมในเรื่อง ศิลป ศาสนา จริยธรรม จารีตประเพณี และการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุและมรดกทางศิลปกรรม ทั้งนี้จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ แล้วหยิบยกปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งมาจัดการแก้ไข โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งทางภาครัฐบาลและเอกชนร่วมมือกันในการแก้ปัญหา โดยทำเป็นโครงการปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลอันเป็นรูปธรรม แล้วประสานโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นขึ้นเป็นแผนงาน เพื่อเป็นมูลฐานสำหรับการประสานการดำเนินงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน จุดสำคัญจะเน้นในเรื่องการปฏิบัติ และการติดตามผล โดยจะมีการกำหนดมาตรการที่จะเป็นเครื่องบ่งชี้ความก้าวหน้าและผลของการปฏิบัติเพื่อเป็นมูลฐานสำหรับการประเมินผลให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ

มรดกทางวัฒนธรรมของชาติทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจที่กำลังกลายเป็นปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขรีบด่วน ในช่วงระยะเวลา ๕ ปีที่จะถึงนี้ ได้แก่

๑.๑ **ปัญหาทางด้านศาสนา จริยธรรมและคุณธรรมของสังคม** จากการสำรวจของกรมศาสนา ปี ๒๕๒๒ เปรียบเทียบกับปี ๒๕๐๓ ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้ ปี ๒๕๒๒ ประเทศไทยมีวัดทางพุทธศาสนาอยู่ประมาณ ๒๘,๑๙๖ วัด พระภิกษุประมาณ ๒๓๓,๙๗๘ รูป สามเณรประมาณ ๑๐๕,๖๗๐ รูป มัสยิดในศาสนาอิสลามประมาณ ๒,๑๗๖ แห่ง โบสถ์คาธอลิค ๒๑๘ แห่ง โบสถ์โปรแตสแตนท์ ๒๒๓ แห่ง วัดฮินดูและโบสถ์ซิกข์ ๑๗ แห่ง

ประชาชนนับถือศาสนาต่าง ๆ แยกได้เป็นศาสนาพุทธร้อยละ ๙๕.๒๔ ศาสนาอิสลามร้อยละ ๔.๐๒ ศาสนาคริสต์ร้อยละ ๐.๖๐ ศาสนาฮินดู ซิกข์และอื่น ๆ ร้อยละ ๐.๑๔

ในปี ๒๕๐๓ ประชาชนนับถือศาสนาต่าง ๆ แยกเป็นศาสนาพุทธประมาณร้อยละ ๙๕.๓๐ ศาสนาอิสลามร้อยละ ๓.๙๑ ศาสนาคริสต์ร้อยละ ๐.๕๗ ศาสนาฮินดูและซิกข์ร้อยละ ๐.๒๒ ตัวเลขเปรียบเทียบจำนวนศาสนสถาน จำนวนผู้นับถือศาสนาต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๒๒ กับปี ๒๕๐๓ ปรากฏว่าจำนวนวัดเพิ่มขึ้น จำนวนผู้นับถือศาสนาต่าง ๆ มีสัดส่วนเฉลี่ยเพิ่มและลดไม่เปลี่ยนไปจนเห็นได้ชัด แสดงให้เห็นว่าศาสนาแต่ละศาสนายังเป็นเครื่องยึดมั่นทางจิตใจของประชาชน และการยึดถือหลักการพื้นฐานของชีวิตของประชาชนยังยึดมั่นตามกลุ่มศาสนาของตนสืบทอดมาอย่างไม่เปลี่ยนแปลง จากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่าศาสนาพุทธเป็นศาสนากลุ่มใหญ่ของคนในชาติ คือประมาณร้อยละ ๙๕ ลักษณะพื้นฐานความเชื่อถือในการดำเนินชีวิตของคนในชาติอาจได้รับอิทธิพลจากคำสอนทางพุทธศาสนาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสังคมทางด้านจริยธรรม คุณธรรม ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมของสังคม ทั้งในทางลบและบวกย่อมเป็นปัญหาที่เกิดจากกลุ่มศาสนาพุทธเป็นส่วนใหญ่ การแก้ปัญหาคงต้องมุ่งแก้ไขที่กลุ่มพุทธศาสนิกชน

ทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจเป็นสำคัญ ส่วนในด้านศาสนาอื่น ๆ นั้นไม่อาจกล่าวได้ว่าจะเป็นปัญหาที่กระทบต่อส่วนรวมโดยตรง

๑.๒ ปัญหาด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติ จากประวัติศาสตร์อันยาวนานนับพันปี บรรพบุรุษได้สร้างสรรค์งานทางด้านศิลปวัฒนธรรมไว้เป็นมรดกในชาติมากมายทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ แต่มาในยุคปัจจุบันเป็นยุคของความเสื่อมโทรมในด้านนี้อย่างมาก ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมและเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น การลักลอบตัดเศียรพระพุทธรูป การลักลอบทำลายโบราณสถาน ปูชนียสถาน อันมีค่าเพียงหวังโบราณวัตถุบางชิ้น บางส่วน การปล่อยปละละเลยไม่ทำนุบำรุงดูแลตามสมควรต่อโบราณสถาน ประวัติศาสตร์สถาน ศิลปกรรม และถาวรวัตถุต่าง ๆ ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายหรือเสื่อมโทรมไปตามกาลเวลา ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญที่เหมาะสม จนก่อให้เกิดความเสียหายอยู่เนือง ๆ เช่น การทรุดตัวขององค์พระปฐมเจดีย์ การแตกร้าวขององค์พุทธไสยาสน์ วัดโพธิ์ การพังทลายขององค์พระสถูปพระธาตุพนม การทรุดเอียงขององค์พระเจดีย์วัดใหญ่ชัยมงคล การรื้อกำแพงเมืองโบราณจังหวัดสงขลา การพังทลายของประตูเมืองโบราณ จังหวัดเชียงใหม่ สาเหตุเนื่องจากความกดดันจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การขาดความสำนึกในคุณค่าของงานสร้างสรรค์ทางศิลปวัฒนธรรม เป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงค่านิยมของคนในปัจจุบันต่อมรดกอันล้ำค่าทางศิลปวัฒนธรรมเหล่านั้นว่าได้ตกต่ำลงเป็นอันมาก

๑.๓ ปัญหาทางด้านขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภาษา กฎระเบียบและค่านิยมในสังคม กล่าวได้ว่าคนไทยรุ่นหลังเกิดการทอดทิ้งขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และหันไปใช้วัฒนธรรมจากต่างชาติมากขึ้น กลุ่มที่มีการศึกษาสูงส่วนใหญ่ได้ผูกพันอยู่กับวัฒนธรรมต่างชาติมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ สังคมไม่แนะนำกวดขันให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคมและกฎหมายที่สร้างขึ้นอย่างจริงจัง เช่น การทอดทิ้งวัฒนธรรมไทยไปใช้วัฒนธรรมต่างชาติ การนิยมแต่งกายชุดสากลมากกว่าการแต่งกายพื้นเมือง นอกจากนี้จุดอ่อนเหล่านี้ยังก่อให้เกิดผลกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในปัจจุบันซึ่งยังขาดประสิทธิภาพ การปกครองทุกระดับเกิดความแตกแยกเนื่องจากประชากรและกิจกรรมมีมากขึ้น แต่การบริหารยังใช้ระบบเก่า ปัญหาเหล่านี้กำลังกลายเป็นปัญหาสังคมประจำวันที่คนปัจจุบันชินชา หากปัญหานี้ยังไม่ได้แก้ไข การแก้ปัญหาสังคมและการยกระดับความเป็นอยู่ของคนในชาติก็เป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร

๑.๔ ปัญหาทางด้านเอกภาพในการบริหารงานวัฒนธรรมของชาติโดยส่วนรวม ขอบข่ายและปริมาณงานด้านวัฒนธรรมของชาติครอบคลุมทุกจังหวัดและทุกพื้นที่ แต่ปัจจุบันงานทั้งทางด้านบริหารและปฏิบัติยังขึ้นตรงอยู่กับหน่วยงานกลางระดับกรมเป็นส่วนใหญ่ หลายหน่วยงาน เช่น กรมศิลปากร กรมการศาสนา สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ฯลฯ และยังขาดนโยบายแห่งชาติ จุดประสงค์ เป้าหมาย รวมตลอดจนการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน การดำเนินงานและการประสานงานจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กลายเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้ความเสื่อมโทรมทางด้านวัฒนธรรมของชาติเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขปัญหาโดยรีบด่วน เพื่อให้การแก้ปัญหาส่วนรวมของประเทศมีความคล่องตัวและเป็นเอกภาพ

๒. เป้าหมาย

เพื่อให้ปฏิบัติได้ตามนโยบายจึงกำหนดเป้าหมายเพื่อดำเนินการแต่ละด้านไว้ดังนี้ คือ

๒.๑ การทำนุบำรุงส่งเสริมศาสนาและพัฒนาจริยธรรม

(๑) ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีธรรมทางศาสนาเป็นแนวทางในการประกอบอาชีพ ในการดำเนินชีวิต และเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจมากขึ้นกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน

(๒) ใช้วัดเป็นหลักในการพัฒนาวัฒนธรรมในส่วนท้องถิ่น โดยจะให้วัดเป็นศูนย์กลางการพัฒนาวัฒนธรรมในส่วนท้องถิ่น โดยให้เริ่มเปิดดำเนินการภาคละหนึ่งศูนย์เพื่อเป็นโครงการทดลองในการขยายงานต่อไป

(๓) เพิ่มจำนวนพุทธศาสนิกชนเข้าฟังธรรมและปฏิบัติธรรมในวัด โดยเฉพาะในวันสำคัญทางพุทธศาสนาทั่วประเทศ จากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเฉลี่ยร้อยละ ๙ ของจำนวนพุทธศาสนิกชน เป็นร้อยละ ๒๐ ของพุทธศานิกชนทั้งหมด โดยการประสานงานกันทั้งสถาบันทางศาสนา สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันอาชีพต่าง ๆ ทั้งราชการและเอกชน โดยเฉพาะสื่อมวลชนเป็นสำคัญ

๒.๒ การทำนุบำรุงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของชาติ ให้ประชาชนโดยเฉพาะในเมืองทั่วประเทศประมาณ ๘ ล้านคน มีความสำนึกในการอนุรักษ์ ทำนุ บำรุง คุ้มครอง รักษาและหวงแหนมรดกทางศิลปวัฒนธรรมไว้ เพื่อเป็นเอกลักษณ์ของชาติและความภูมิใจในความเป็นชาติที่มีเอกราชมาช้านาน

๒.๓ การทำนุบำรุงส่งเสริมด้านขนบธรรมเนียม ราชประเพณี จารีตประเพณี และค่านิยม ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วประเทศ มีความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียม ราชประเพณี จารีตประเพณีที่ดีงามเหมาะสมกับสภาพสังคม และเกิดค่านิยมในการที่จะประพฤติปฏิบัติให้เกิดความสงบสุขร่มเย็นในชาติบ้านเมือง

๒.๔ การส่งเสริมทำนุบำรุงและพัฒนาภาษาไทย ให้ประชาชนผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้วทั้งในเมืองและชนบทสามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องทั้งการพูด การเขียน ในการสื่อความหมาย ทั้งนี้ มิให้เป็นการทำลายภาษาไทยท้องถิ่นซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นต่อไป

๒.๕ การสร้างเอกภาพในบริหารงานวัฒนธรรมของชาติ

(๑) จัดทำแผนแม่บทพัฒนาวัฒนธรรมส่วนรวมของชาติ และจัดทำแผนปฏิบัติของแต่ละหน่วยปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

(๒) จัดให้มีองค์กรกลางทางวัฒนธรรมหรือปรับปรุงองค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วให้มีหน้าที่และอำนาจอย่างเพียงพอในการบริหารงานวัฒนธรรมของชาติโดยส่วนรวม โดยให้ประชาชน องค์กรหรือสถาบันเอกชนมีส่วนร่วมมืออย่างใกล้ชิด

(๔) ส่งเสริมสนับสนุนการผลิตงานศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านในสาขาต่าง ๆ ของประชาชนในงวนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการมีรายได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้านให้เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นสืบต่อไป

(๕) ให้มีการติดตามประเมินผลและประสานงานของหน่วยงานรับผิดชอบทางศิลปวัฒนธรรมทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อการพัฒนาสร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมของชาติอย่างมีจุดประสงค์และเป้าหมายส่วนรวม โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนามรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติร่วมกับภาครัฐบาลให้มากขึ้น

๓.๒.๓ การทำนุบำรุงส่งเสริมวัฒนธรรมด้านขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี

(๑) ฟื้นฟู ปรับปรุง สร้างสรรค์ เผยแพร่ค่านิยมและขนบธรรมเนียมประเพณีไทย โดยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ปลูกฝังค่านิยมที่ดีงามและเหมาะสมแก่เยาวชนและประชาชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญของขนบธรรมเนียมประเพณีไทยเพื่อความภาคภูมิใจที่จะประพฤติปฏิบัติ ด้วยการให้การศึกษาในระบบโรงเรียนในเชิงปฏิบัติจริง และนอกระบบโรงเรียน แก่บิดา มารดาโดยใช้ศูนย์วัฒนธรรมของท้องถิ่นและสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ค่านิยม เรียบง่าย ประหยัด มานะ อดทน เป็นต้น นอกจากนั้นกำหนดให้มีกฎหมาย ข้อบังคับเพื่อป้องกันการทำลายวัฒนธรรมที่ดีงามด้วย

(๒) ฟื้นฟู ส่งเสริม และเผยแพร่งานรัฐพิธี พระราชพิธี และโบราณราชประเพณีให้เยาวชนและประชาชนตระหนักถึงความผูกพันที่พระมหากษัตริย์ทรงมีต่อพสกนิกร ความมั่นคงสงบสุขของชุมชนและชาติบ้านเมืองที่มีมาแต่อดีต เช่น พิธีจรดพระนังคัลแรกนาขวัญ และการเสด็จบำเพ็ญพระราชกุศลในเทศกาลต่าง ๆ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมในวันสำคัญหรือเทศกาลดังกล่าว ร่วมกับหน่วยงานทั้งราชการและเอกชนโดยเฉพาะสื่อมวลชนทุกประเภทให้กว้างขวางขึ้น

(๓) ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและแก้ไขมลพิษทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี อันเกิดจากอิทธิพลของวัฒนธรรมต่างชาติในรูปของภาพยนตร์ การแสดง การโฆษณาสินค้า สถานเริงรมย์ และสิ่งตีพิมพ์ที่โน้มน้าวเยาวชนและประชาชนให้เกิดค่านิยมยกย่องจะยึดถือประพฤติปฏิบัติตามมากขึ้น โดยการควบคุม ตรวจสอบ ระงับยับยั้ง ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันอย่างจริงจัง และปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับ ให้เอื้ออำนวยต่อการป้องกันการทำลายวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของชาติให้รัดกุมยิ่งขึ้น

(๔) แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมทางขนบธรรมเนียม ประเพณีไทยระหว่างภาคในประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนแต่ละภาค แต่ละท้องถิ่นได้มีความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยการจัดกิจกรรมร่วมกันของภาคต่าง ๆ ขึ้นในแต่ละภาค โดยการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในภาคนั้น ๆ และจัดกิจกรรมการแสดงสัญจรจากหน่วยงานกลาง เช่น กรมศิลปากร หรือสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อการเผยแพร่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาแบบแผนของขนบธรรมเนียม ประเพณี

ด้วยการจูงใจ และกระตุ้น นักวิชาการ ที่มีอยู่ในหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ให้เพิ่มความสนใจและตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษา ค้นคว้า อันนำไปสู่การพัฒนาแบบแผนของวัฒนธรรมของชาติไทยโดยส่วนรวม

๓.๒.๔ การส่งเสริมทำนุบำรุงและพัฒนาภาษาไทย

(๑) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การใช้ภาษาไทยที่ถูกต้อง โดยจัดให้มีการศึกษา ประชุม สัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ภาษาไทย จัดประกวดการเขียนหนังสือ จัดรายการการใช้ภาษาไทยทางวิทยุและโทรทัศน์ จัดนิทรรศการการใช้ภาษา โดยมุ่งให้ประชาชนเกิดความเคยชินจากการได้ยิน ได้ฟัง และเห็นอยู่เสมอ สร้างค่านิยมในการใช้ภาษาไทย จัดโครงการฉลองครบรอบ ๗๐๐ ปี ของลายสือไทย ในปี ๒๕๒๖ โดยความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) ส่งเสริม พัฒนา และทำนุบำรุงภาษาไทย ภาษาไทยท้องถิ่น และภาษาไทยเดิม โดยการดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ในสถานศึกษา และหารูปแบบในการพัฒนากิจกรรมที่เอื้ออำนวย กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรัก หวงแหนในการผดุงรักษามิให้เสื่อมหายไป โดยให้ศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่นนั้น ๆ ดำเนินการ

(๓) ควบคุม ปรับปรุง และแก้ไขการใช้ภาษาไทยที่ได้รับการผสมผสานจากภาษาต่างชาติ ด้วยการดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ในเรื่องศัพท์ภาษาไทย เพื่อบัญญัติขึ้นแทนภาษาต่างชาติ ปรับปรุงแก้ไขการใช้ภาษาไทยที่ได้รับการผสมผสานจากภาษาต่างชาติและประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน

๓.๒.๕ การสร้างเอกภาพในการบริหารงานวัฒนธรรมของชาติ

(๑) จัดทำแผนแม่บทพัฒนาวัฒนธรรม รวมทั้งแผนปฏิบัติส่วนรวมของชาติ

(๒) ให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงคณะกรรมการประสานวัฒนธรรมในระดับกระทรวงให้ทำหน้าที่ประสานและจัดทำแผนปฏิบัติร่วมกับหน่วยปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับแผนแม่บทที่จัดทำขึ้น และทั้งทำการติดตามและประเมินผลให้เป็นไปตามแผน เพื่อให้การพัฒนาวัฒนธรรมได้ผลดียิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจะต้องให้ความสำคัญในการพัฒนางานด้านนี้ควบคู่ไปกับการพัฒนาการศึกษาด้วย

ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนแม่บทนี้ ควรให้ประสานสัมพันธ์กับแผนการศึกษาของชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บทด้วย

(๓) ให้มีการกำหนดตัวบ่งชี้พัฒนาการเชิงวัฒนธรรม จัดให้มีกลไกในการรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลด้านวัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมบุคลากรด้านการวางแผนวัฒนธรรม อันจะมีส่วนเสริมให้การวางแผนพัฒนาวัฒนธรรม มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น

บทที่ ๓

แนวนโยบายและเป้าหมาย การกระจายบริการสังคม

แม้ว่าการพัฒนาบริการสังคมในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ รัฐได้ให้ความสำคัญในด้านนี้ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาถึงร้อยละ ๖๐ ของงบพัฒนาประเทศ แต่ผลของการพัฒนายังไม่เป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ ยังไม่สามารถกระจายบริการสังคมสู่กลุ่มเป้าหมายประชากรยากจนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ทำให้สภาพความเป็นอยู่ยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องพิจารณาจัดสรรและใช้ทรัพยากรให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น และเพื่อให้การพัฒนาได้บรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ แผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้จะปรับปรุงรูปแบบการพัฒนาในลักษณะที่รัฐจะจัดหาบริการทางด้านพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น และระดมความร่วมมือขององค์การเอกชนและท้องถิ่นให้มีส่วนเข้ามาร่วมลงทุนและรับภาระร่วมกับรัฐมากขึ้น

ก. การพัฒนาการศึกษา

๑. สภาพและปัญหา

การพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา รัฐได้ทุ่มเททั้งด้านงบประมาณและการระดมทรัพยากรจากต่างประเทศมาลงทุนในด้านการศึกษาในแต่ละแผน หากได้มีการเปรียบเทียบกับการลงทุนในสาขาอื่น ๆ ทั้งในภาคเศรษฐกิจและในภาคสังคมแล้ว จะเห็นว่าการจัดสรรเงินลงทุนในสาขานี้ได้รับการจัดอันดับความสำคัญอยู่ในอันดับสูงสุด หรือถ้าจะเทียบกับสัดส่วนของงบพัฒนาประเทศในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๘๒ และในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๘ อย่างไรก็ดี แม้จะได้รับความสำคัญและรับจัดสรรเงินลงทุนอย่างมากแล้วก็ตาม ก็ยังพบว่าการพัฒนาการศึกษายังประสบกับปัญหาอีกหลายประการที่จะต้องรีบเร่งดำเนินการและหาทางแก้ไขในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ดังนี้คือ

๑.๑ ปัญหาโครงสร้างของประชากรกับการจัดการศึกษา

นโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากรที่เริ่มใช้มาตั้งแต่ต้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ ได้ทำให้อัตรา

การเพิ่มของประชากรเริ่มลดลงตั้งแต่กลางแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ และจะมีผลต่ออัตราการขยายด้านปริมาณการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการประถมศึกษา จำนวนนักเรียนในระดับนี้จะเริ่มลดลงตั้งแต่ต้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ดังจะเห็นได้จากประมาณการเด็กเข้าเกณฑ์ ป. ๑ (๖ ปีบริบูรณ์) ในช่วงปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙ จะมีจำนวน ๑.๓๖, ๑.๓๕, ๑.๓๔๘, ๑.๓๔ และ ๑.๓๒ ล้านคน ต่อปี ตามลำดับ แม้เด็กเข้าเกณฑ์จะลดลง แต่อัตราการเรียนต่อมีแนวโน้มสูงขึ้น จำนวนนักเรียนในระดับมัธยมตอนต้น ตอนปลายและอุดมศึกษาจะยังคงเพิ่มขึ้น

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับ ที่ ๕ จะยังคงมีปัญหาเรื่องการขยายการลงทุนเพื่อรับปริมาณนักเรียนในระดับกลางและระดับสูง คือมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ตลอดจนการศึกษานอกโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะ ๑๐ ปีข้างหน้า หลังจากนั้นแนวโน้มจึงจะค่อย ๆ ลดลง

๑.๒ ปัญหาด้านคุณภาพ

จากการประเมินผลการจัดการศึกษาตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงปัจจุบัน การพัฒนาการศึกษาได้ขยายตัวด้านปริมาณอย่างรวดเร็ว จากจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งมีอยู่จำนวน ๒๕,๒๓๗ โรงเรียนในปลายแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ เพิ่มขึ้นเป็น ๓๐,๖๗๑ โรงเรียน เช่นเดียวกับโรงเรียนมัธยมศึกษาได้ขยายจากในเมืองและอำเภอใหญ่ๆ ไปสู่ตำบลมากขึ้น ในปัจจุบันมีโรงเรียนมัธยมต้นจำนวน ๒,๒๖๘ โรงเรียนและมัธยมปลายจำนวน ๑,๕๓๐ โรงเรียน และในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ และที่ ๔ การพัฒนาด้านอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาก็ได้มีจำนวนสถานศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและได้ขยายไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น

ด้านจำนวนครูอาจารย์ต่อจำนวนนักเรียน โดยเฉลี่ยแล้วปรากฏว่าสัดส่วนครูต่อนักเรียนส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน ขณะเดียวกันในด้านคุณวุฒิของครูก็ยังไม่ตรงกับสภาพความต้องการของโรงเรียนนัก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาทุกประเภท จะเห็นว่าไม่ได้ขยายตัวควบคู่ไปพร้อมกับการขยายตัวด้านปริมาณดังนี้คือ

(๑) โรงเรียนในเมืองและชนบทยังมีคุณภาพและมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาในชนบทที่ห่างไกล ครูมีวุฒิต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีปัญหาด้านความเข้าใจและการยอมรับแนวความคิดของหลักสูตรใหม่ มีครูไม่ครบชั้นเรียนอีกประมาณ ๘,๐๐๐ โรงเรียน เนื่องจากขาดระบบการกระจายครูที่มีประสิทธิภาพ ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอนเกือบทุกแห่งและมีอัตราการตกซ้ำชั้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๕ ซึ่งส่วนมากเป็นเด็กในชนบท

(๒) การส่งเสริมด้านวิชาการ โดยเฉพาะการให้การนิเทศโรงเรียนระดับประถมศึกษายังไม่ทั่วถึงและสม่ำเสมอ

(๓) หลักสูตรมัธยมศึกษาที่ประกาศใช้ใหม่นั้น ยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ให้เลือกเรียนวิชาชีพตามความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากขาดครูวิชาชีพและวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่จึงเลี่ยงไปเปิดสอนเฉพาะในสาขาที่โรงเรียนมีความพร้อมและไม่ต้องใช้ครูวิชาชีพตลอดจนวัสดุอุปกรณ์มากนัก ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของหลักสูตรที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพของนักเรียนในด้านวิชาการควบคู่ไปกับการประกอบอาชีพ

(๔) การขยายตัวด้านอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ และที่ ๔ งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปเพื่อการลงทุนด้านการก่อสร้างเป็นการขยายด้านปริมาณมากกว่าจะส่งเสริมด้านคุณภาพ การวิจัยและส่งเสริมประโยชน์ต่อชุมชนอย่างจริงจัง

๑.๓ ปัญหาความเสมอภาค

แม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดสรรทรัพยากรเป็นจำนวนมากเพื่อพัฒนาการศึกษาตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมาแล้วก็ตาม แต่การกระจายสถานศึกษาของลักษณะการศึกษาต่าง ๆ ยังมีปัญหา และมาตรฐานของสถานศึกษายังมีความแตกต่างกันอยู่มาก เนื่องจาก

(๑) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของในเมืองและชนบทมีความเหลื่อมล้ำกันมาก ทำให้เด็กในชนบทมีโอกาสศึกษาต่อในระดับสูงที่ไม่ใช่ภาคบังคับน้อยกว่าเด็กในเมือง

(๒) การกระจายสถานศึกษายังไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และจำนวนประชากร มุ่งลงทุนในเมืองมากกว่าชนบท โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีแรงผลักดันด้านการเมืองการปกครอง

๑.๔ ปัญหาการจัดการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

การลงทุนด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของประชากรให้สนองตอบความต้องการของสังคมได้มากเพียงไรย่อมเป็นผลดีต่อประเทศเป็นส่วนรวม แต่ในสภาพของความจำกัดด้านเศรษฐกิจ ขอบเขตการลงทุนจึงต้องได้รับการพัฒนาให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมตามสภาพและความต้องการของสังคม โดยเฉพาะความต้องการของตลาดแรงงาน เพราะการลงทุนทางการศึกษาในหลายลักษณะงาน โดยเฉพาะอุดมศึกษาและการอาชีวศึกษา มีการลงทุนต่อหัวสูง การลงทุนในด้านนี้ยังมีลักษณะมุ่งขยายปริมาณอย่างรวดเร็วโดยยังไม่สอดคล้องกับคุณภาพและความต้องการของตลาดแรงงาน ส่วนใหญ่มุ่งผลิตบุคลากร เพื่อสนองความต้องการของทางราชการมากกว่าการผลิตบุคลากรเพื่อสถานประกอบการเอกชนและประกอบอาชีพส่วนตัว เป็นเหตุให้เกิดปัญหาการว่างงานกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขานิติศาสตร์ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เกษตรศาสตร์ (ยกเว้นสัตวบาล) และวิศวกรรมศาสตร์บางสาขา ทั้งยังต้องประสบปัญหาที่ต้องทำงานต่ำกว่าระดับ นอกจากนี้การผลิตบุคลากรระดับกลางที่มีปัญหาการว่างงานและเรียนต่อสูงมีเกือบทุกสาขายกเว้นสาขาอุตสาหกรรมบางสาขาเท่านั้น ส่วนบัณฑิตในสาขาที่ผลิตแล้ว ยังไม่พอกับความต้องการของตลาดแรงงาน คือแพทย์พยาบาล บุคลากรด้านสาธารณสุขทุกประเภท และกำลังคนที่สนองความต้องการในสาขาพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับก๊าซธรรมชาติ

๑.๕ ปัญหาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรและการบริหารการศึกษา

(๑) เงินที่นำมาใช้เพื่อการพัฒนาการศึกษามีแหล่งที่มา ๓ ประเภทด้วยกัน คือ เงินจากงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้ของสถานศึกษา และเงินบริจาคจากท้องถิ่น เงินกู้หรือเงินยืม และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การ

แสดงรายการเงินลงทุนด้านการศึกษาในระยะที่ผ่านมาแสดงแต่เพียงงบประมาณแผ่นดิน ส่วนเงินซึ่งเป็นรายได้ของสถานศึกษาและเงินจากแหล่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่ได้มีการแสดงรายละเอียด ทำให้ภาพการลงทุนด้านการศึกษาไม่ตรงตามข้อเท็จจริง

(๒) เงินลงทุนจากงบประมาณในระยะที่ผ่านมาอาจแบ่งการใช้จ่ายเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ๓ ประเภท คือ เงินเดือน ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและครุภัณฑ์ และเงินลงทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๘, ๒๕.๘ และ ๒๐.๔ ตามลำดับ หากอัตราส่วนการลงทุนยังเป็นไปในลักษณะนี้ การพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษาคงไม่สามารถขยายตัวได้รวดเร็วตามที่ต้องการ เพราะการลงทุนส่วนใหญ่ของรัฐยังมุ่งเพื่อการขยายทางด้านปริมาณ

(๓) รัฐต้องรับภาระในการลงทุนด้านการศึกษาในทุกลักษณะงาน แม้จะมีนโยบายอย่างชัดเจนว่าจะเปิดโอกาสแก่เอกชนและท้องถิ่นได้มีส่วนเข้าร่วมรับภาระในการศึกษาบางลักษณะงาน แต่ในทางปฏิบัติยังขาดมาตรการ วิธี และขั้นตอนที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับภาระการลงทุนอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีนโยบายบางประการที่เป็นอุปสรรคและสวนทางกับนโยบายนี้ คือยังไม่ให้มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรใหม่ให้เน้นสายอาชีพทำให้ต้องเพิ่มการลงทุนสูง และยังมีการเปิดสาขาและภาควิชาที่เอกชนทำได้ดี เพิ่มขึ้นในสถานศึกษาของรัฐ

(๔) การบริหารการศึกษายังขาดเอกภาพ โดยเฉพาะโครงสร้างการบริหารในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาและระดับอุดมศึกษาที่ยังแยกกันอยู่ ทำให้การจัดการศึกษาอาชีวศึกษาและการผลิตครูเป็นไปอย่างซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง และสูญเปล่าด้านการลงทุน

(๕) โครงสร้างการบริหารงานด้านวิชาการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งในด้านแผนงานและการปฏิบัติงานให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน

๒. เป้าหมาย

เพื่อที่จะลดปัญหาทางด้านการศึกษาและส่งเสริมให้ประชากรไทยมีคุณภาพอย่างเดียวกัน จึงกำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการไว้ดังนี้คือ

๒.๑ ด้านปริมาณ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายจะกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในช่วง ๒๕๒๕–๒๕๒๙ ในลักษณะก่อนประถมศึกษา จะขยายการศึกษาให้ได้ร้อยละ ๓๕.๔ ของประชากรในกลุ่มอายุ และการประถมศึกษาจะขยายให้คลุมประชากรในกลุ่มอายุทุกคน ส่วนมัธยมต้น มัธยมปลายและอุดมศึกษา จะขยายให้ได้ร้อยละ ๔๘.๓, ๓๐.๙ และ ๔.๘ ของประชากรในกลุ่มอายุตามลำดับ สำหรับการศึกษานอกโรงเรียนจะให้บริการโดยเฉลี่ยปีละประมาณ ๑.๕ ล้านคน ดังรายละเอียดปรากฏในตารางต่อไปนี้คือ

ตารางที่ ๓.๑

เป้าหมายการผลิตนักเรียนและผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละลักษณะการศึกษา

หน่วย : พันคน

ลักษณะงาน	จำนวนนักเรียน		จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นหรือลดลง	เทียบกับประชากรไทยในกลุ่มอายุปี ๒๕๒๙ (ร้อยละ)	จำนวนผู้สำเร็จโดยเฉลี่ยต่อปี
	๒๕๒๕	๒๕๒๙			
ก่อนประถมศึกษา (๔–๕)	๕๕๙	๗๔๐	๑๘๐	๓๕.๔	–
ประถมศึกษา (๖–๑๑)	๗,๖๓๓	๖,๔๙๗	– ๑,๑๓๖	๙๗	๑,๐๕๐
มัธยมต้น (๑๒–๑๔)	๑,๒๐๓	๑,๗๗๔	๕๗๑	๔๘.๓	๔๓๑
มัธยมปลาย (๑๕–๑๗)	๘๖๘	๑,๑๔๑	๒๗๓	๓๐.๙	๓๑๒
– สามัญ	๔๖๒	๕๙๙	๑๓๗	๑๖.๒	๑๕๖
– อาชีวศึกษา	๓๗๒	๔๗๐	๙๘	๑๒.๘	๑๓๗
– อื่น ๆ	๓๔	๔๙	๑๗	๑.๓	๑๙
อุดมศึกษา (๑๘–๒๓)	๒๖๒	๓๒๗	๖๒	๔.๘	๙๕
– อาชีวศึกษา	๖๔	๓๙	๑๕	๑.๒	๓๐
– ผึกหัดครู	๕๑	๔๘	๔	๐.๗	๒๑
– ม. จำกัดรับ	๙๗	๑๑๖	๒๑	๑.๗	๓๑
– วิทยาลัยเอกชน	๓๕	๔๔	๙	๐.๖	๙
– อื่น ๆ	๑๕	๔๐	๒๓	๐.๖	๔
มหาวิทยาลัยเปิด	๘๙๓	๑,๒๗๔	๓๘๑	–	๓๙
การศึกษานอกโรงเรียน (ภาครัฐและเอกชน)	เฉลี่ยบริการปีละประมาณ ๑,๕๐๐				๑,๕๐๐

๒.๒ ด้านคุณภาพ

(๑) ลดอัตราการตกซ้ำชั้นในระดับประถมศึกษาลงร้อยละ ๒ ต่อปี

(๒) มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเนื้อหาและสาระทางด้านวิชาการอาชีพ และจริยธรรม ของหลักสูตรในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา ผึกหัดครู และการศึกษานอกโรงเรียนให้สอดคล้องกันทุกระดับ และสามารถผลิตนักเรียนที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับปรุงมาตรฐานของโรงเรียนในชนบทที่ห่างไกลให้มีคุณภาพใกล้เคียงกับโรงเรียนในเมือง

(๔) จัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนให้แก่นักเรียนยากจน และขาดแคลนในระดับประถมศึกษา ร้อยละ ๒๕ ของจำนวนนักเรียน

(๕) พัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาในสาขาทางด้านครูช่างให้ได้สัดส่วนกับการขยายอาชีพด้านอุดมศึกษา จะยกวุฒิอาจารย์ ปริญญาเอก : โท : ตรี เป็น ๒.๕ : ๕.๕ : ๒

๒.๓ ด้านความเสมอภาค

(๑) เด็กที่มีอายุครบ ๖ บีบริบูรณ์ จะได้รับโอกาสเข้ารับการศึกษาในระดับประถมหนึ่งทุกคน และจะให้มีโรงเรียนประถมศึกษาทุกตำบล

(๒) กระจายโรงเรียนมัธยมต้นออกสู่ชนบทที่ยากจนและทุรกันดาร โดยจะมีโรงเรียนหนึ่งโรงต่อห้าตำบลใหญ่ และจะตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นประมาณ ๑๓๐ โรงเรียนในระหว่างแผนฯ

อนึ่ง หากสถานะทางการเงินและทรัพยากรอำนวยให้ในระหว่างแผนฯ จะพิจารณาขยายเป้าหมายการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมต้นเพิ่มขึ้นอีก ๑๒๐ โรงเรียน

(๓) พิจารณาจัดตั้งวิทยาลัยนาฏศิลป์ในส่วนภูมิภาคจำนวน ๔ แห่ง จัดตั้งโรงเรียนสารพัดช่างในส่วนภูมิภาคจำนวน ๑๕ แห่ง พิจารณาจัดตั้งวิทยาลัยประมงในส่วนภูมิภาคจำนวน ๑ แห่ง

(๔) จัดระบบและวิธีการสอบคัดเลือกในลักษณะการศึกษา มัธยม อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อปรับปรุงโอกาสทางการศึกษาให้บังเกิดความเสมอภาคยิ่งขึ้น

๒.๔ ด้านภาระความรับผิดชอบ นักเรียนของภาครัฐบาลและเอกชน (อัตราร้อยละ)

	ภาครัฐบาล	ภาคเอกชน
(๑) ก่อนประถมศึกษา	๔๗.๑	๕๒.๙
(๒) ประถมศึกษา	๙๓.๘	๖.๒
(๓) มัธยมศึกษาและเทียบเท่า	๘๐.๘	๑๙.๒
(๔) อุดมศึกษา (ไม่รวม ม. เปิด)	๘๓.๕	๑๖.๕
เฉลี่ย	๘๗.๙	๑๒.๑

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบายรวม

จากสภาพและปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๔–๒๕๒๙) จะเน้นนโยบายและแนวทางพัฒนาการศึกษาโดยส่วนรวม ดังนี้

(๑) **นโยบายด้านปริมาณ** จะจัดและส่งเสริมการศึกษาในทุกลักษณะงานทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนให้มีปริมาณและสัดส่วนสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจะเน้นให้ความสำคัญด้านประถมศึกษาให้สามารถคลุมกลุ่มประชากรในวัยเรียน โดยจะให้เด็กที่มีอายุครบ ๖ บีบริบูรณ์ได้มีโอกาสเข้าเรียนทุกคน จะขยายการศึกษามัธยมต้นในชนบทที่ห่างไกล และทุรกันดาร โดยคลุมพื้นที่ตำบลขนาดใหญ่ จะส่งเสริมและขยายการพัฒนาการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประชากรในพื้นที่ที่มีความล้าหลังในด้านเศรษฐกิจและสังคม ๓๗ จังหวัด ตามประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) **นโยบายด้านคุณภาพ** จะปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทุกลักษณะงาน โดยเฉพาะการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาในเมืองและชนบทให้ใกล้เคียงกัน และเน้นการจัดระบบการติดตามประเมินผลและการนิเทศการศึกษาให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การเรียนและการสอนได้บรรลุผลทั้งทางวิชาการ จริยธรรมและวิชาชีพ ครบตามหลักสูตรและความต้องการของท้องถิ่น และให้การอบรมครูทั้งทางด้านจรรยาบรรณและวิชาการแก่ครูประจำการ เร่งการผลิตและการกระจายแบบเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอนให้ได้ครบทุกโรงเรียนทันเวลาและลดอัตราการตกซ้ำชั้นลง

(๓) **นโยบายด้านความเสมอภาค** จะมุ่งกระจายสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพให้ลงในพื้นที่และกลุ่มประชากรที่เหมาะสมพร้อมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมให้ชาวชนบทและกลุ่มชนที่ด้อยโอกาส ได้รับบริการทางการศึกษาในอัตราส่วนที่มากขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้จะให้มีการปรับปรุงระบบและวิธีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสูตรที่ปรับปรุงขึ้นใหม่ในแต่ละระดับ

(๔) **นโยบายส่งเสริมและเร่งรัดการผลิตกำลังคนให้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน** จะเร่งปรับปรุงด้านวิชาการและวิชาชีพของสถานศึกษาทุกลักษณะงานในด้านหลักสูตรนวัตกรรม และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อดำเนินการผลิตบุคลากรระดับพื้นฐาน ระดับกลาง และระดับสูง ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้รัฐจะดำเนินการผลิตในสาขาที่ลงทุนสูงและขาดแคลน ส่วนสาขาใดที่เอกชนดำเนินการได้ดีจะส่งเสริมให้ดำเนินการและจะชลออัตราการผลิตเพิ่มในด้านดังกล่าวลงตามความเหมาะสม นอกจากนี้จะต้องมีการติดตามและประเมินผลความต้องการของตลาดแรงงาน โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องประสานงานกันอย่างเป็นระบบ

(๕) **นโยบายการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาการศึกษาและการบริหารการศึกษา**

– ในด้านทรัพยากรจะพัฒนาการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเน้นความสำคัญด้านการพัฒนาและการปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษาที่มีอยู่ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันทั้งในเมืองและชนบท

– สำหรับวงเงินเพื่อการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จะเป็นประมาณร้อยละ ๓.๕ ของผลผลิตรวมของประเทศ

– ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บเงินบำรุงการศึกษา ในระดับมัธยม

ปลาย อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ให้มีอัตราที่เหมาะสมกับสภาพของเศรษฐกิจและสังคม โดยจะดำเนินการปรับปรุงทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชนควบคู่กันไป

– ให้มีการระดมการใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่นร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและระดมความร่วมมือจากชุมชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชนให้มากขึ้น

– ให้มีการปรับปรุงสัดส่วนการใช้งบประมาณของแต่ละลักษณะการศึกษาให้เน้นหนักทางด้านการพัฒนาเพื่อให้เกิดคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยลดอัตราส่วนเงินงบประมาณทางด้านบุคลากรและสิ่งก่อสร้างลง

– ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมรับภาระการลงทุนการศึกษาในทุกระดับ ยกเว้นการผลิตครู ทั้งนี้รัฐจะให้การสนับสนุนการร่วมภาระดังกล่าวของเอกชนด้วยการช่วยเหลือทางวิชาการอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

๓.๒ นโยบายหลักที่สำคัญในแต่ละลักษณะการศึกษา

๓.๒.๑ ก่อนประถมศึกษา

(๑) เร่งรัดและสนับสนุนให้ชุมชนร่วมรับภาระกับหน่วยงานของรัฐในการอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนวัยเรียนในชนบทท้องถิ่นห่างไกลและแหล่งเสื่อมโทรม สำหรับชั้นเด็กเล็กจะจัดในท้องถิ่นที่เด็กพูดภาษาท้องถิ่นคือ ภาษายาวี ส่วย เขมร ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ที่มีปัญหาต่อการเรียนให้ทั่วถึงทุกโรงเรียน

(๒) การอนุบาลศึกษาจะส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนรัฐจะทำเพื่อเป็นตัวอย่างและการวิจัย

(๓) ปรับปรุงคุณภาพการจัดการอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนประถมศึกษาให้มีกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างสุขภาพอนามัย โภชนาการ สติปัญญา บุคลิกภาพและจริยธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมของเด็กที่จะเข้าสู่ระบบการประถมศึกษาและสังคม

๓.๒.๒ ประถมศึกษา

(๑) จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงทุกตำบลในปีการศึกษา ๒๕๒๕ และเร่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ทัดเทียมกัน โดยปฏิรูปการบริหารและการเรียนการสอน โดยเฉพาะการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนในรูปแบบต่าง ๆ

(๒) ปรับปรุงระบบการนิเทศการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและให้นิเทศการศึกษาอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ

(๓) เร่งพัฒนาจริยธรรม คุณธรรม เจตคติที่ดี ความรู้ ทักษะแก่นักเรียน ครู และผู้บริหารการศึกษา และกระจายครูที่มีคุณภาพออกไปยังท้องถิ่นที่ห่างไกลอย่างพอเพียงทั้งจัดสวัสดิการให้ทั่วถึง

(๔) ลดความสูญเปล่าทางการศึกษา โดยเฉพาะอัตราการตกซ้ำชั้นและลดความไม่เสมอภาคในการจัดการศึกษา โดยสนับสนุนการวางแผนให้กว้างขวาง และสอดคล้องกับแผนพัฒนาของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์การใช้ทรัพยากรอันจำกัดให้เกิดประโยชน์เต็มที่

(๕) จัดหาสื่อการเรียนการสอนให้พอเพียงกับความจำเป็นและทันต่อความต้องการของนักเรียนและครู

๓.๒.๓ มัธยมศึกษา

(๑) ปรับปรุงโรงเรียนที่ยังไม่ได้มาตรฐานให้สูงขึ้นโดยจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพให้ทัดเทียมกัน พร้อมทั้งสนับสนุนให้โรงเรียนที่อยู่ใกล้กันช่วยเหลือและใช้ทรัพยากรร่วมกัน และในการจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ จะให้ความสำคัญแก่ท้องที่ชนบทที่ยากจนห่างไกลและทุรกันดารเป็นอันดับแรก

(๒) ปรับปรุงและส่งเสริมการนิเทศ การแนะแนวการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและปรับปรุงระบบการรับนักเรียนเข้าเรียนต่อเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(๓) ปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาให้มีการประสานสัมพันธ์กันในทุกลักษณะการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ระดับจังหวัด และโรงเรียนให้มากที่สุด

(๔) ส่งเสริมและวางมาตรการช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนในด้านบุคลากร งานวิชาการ และงบประมาณให้สามารถช่วยรับผิดชอบในการจัดมัธยมศึกษาอย่างมีคุณภาพกว้างขวางยิ่งขึ้น

(๕) จัดกระบวนการเรียนการสอนในโรงเรียนให้เน้นภาคปฏิบัติเป็นสำคัญ ในการพัฒนาชุมชนด้านต่าง ๆ เช่น การสอดแทรกการฝึกทักษะด้านเทคนิคและงานช่าง ความรู้พื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีประโยชน์ต่อชีวิตประจำวัน การส่งเสริมอาชีพ สุขภาพอนามัย วัฒนธรรม จริยธรรม การกีฬาและการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

(๖) ปรับปรุงค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษา ในระดับมัธยมศึกษาโดยเฉพาะของสถานการศึกษาเอกชนบางแห่งเพื่อให้สามารถปรับปรุงคุณภาพการศึกษา และช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลลงบ้าง

๓.๒.๔ อาชีวศึกษา

(๑) ประสานการกำหนดนโยบาย การวางแผน การผลิต และการใช้โดยคำนึงถึงตลาดแรงงาน ตลอดจนการดำเนินการอาชีวศึกษา ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดเอกภาพ

(๒) ปรับปรุงหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนวิชาชีพให้เบ็ดเสร็จในตัวเองและส่งเสริมการมีคุณธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับอาชีพอิสระ และสนองความต้องการของสังคมและตลาดแรงงาน

(๓) เร่งผลิตและปรับปรุงคุณภาพของครูอาชีวะศึกษาทั้งทางด้านวิชาการและจริยธรรม ให้ประสานและสอดคล้องกันระหว่างหน่วยผลิตและหน่วยใช้ พร้อมทั้งปรับปรุงมาตรฐานของสถานศึกษาให้มีระดับใกล้เคียงกัน

(๔) พัฒนาการอาชีวศึกษาและการอาชีวศึกษาระยะสั้น ให้กว้างขวางขึ้นโดยเฉพาะในชนบทให้เหมาะสมกับสภาพและสอดคล้องกับทรัพยากรในท้องถิ่น

(๕) ให้สถานศึกษาร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การธุรกิจอุตสาหกรรมและสถานประกอบการของภาคเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษา ฝึกงาน และสนองความต้องการซึ่งกันและกัน

(๖) ส่งเสริมเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการอาชีวศึกษาในทุกระดับให้มากขึ้น

๓.๒.๕ การฝึกหัดครู

(๑) ประสานงานและจัดทำแผนงานการผลิตครู อบรมครู และการใช้ครูในทุกระดับและสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องตามหลักสูตรการศึกษาที่ปรับปรุงใหม่

(๒) ปรับปรุงหลักสูตร เนื้อหาสาระและขบวนการเรียนรู้ให้มีทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้จบการศึกษามีความรู้ทางด้านวิชาการและจริยธรรมสามารถออกไปสอนตามหลักสูตรการศึกษาก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษและการศึกษานอกโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ส่งเสริมให้สถาบันฝึกหัดครูร่วมมือในการผลิต การใช้วัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอนและบุคลากรครูร่วมกันและสนับสนุนให้สถาบันฝึกหัดครูมีอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอนขั้นพื้นฐานและทั้งส่งเสริมการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนด้วย

(๔) จัดให้มีมาตรการในการคัดเลือกครู อาจารย์ที่รับเข้าทำการสอนในสถาบันฝึกหัดครู เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม เจตคติ และศรัทธาในอาชีพครูอย่างแท้จริงเข้าเป็นครูอาจารย์

(๕) ส่งเสริมให้สถาบันฝึกหัดครูทำการวิจัยและส่งเสริมการวิจัย โดยเฉพาะเน้นการติดตามประเมินผลคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาและประสิทธิภาพของการฝึกหัดครู

๓.๒.๖ อุดมศึกษา

(๑) ปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของการอุดมศึกษาให้สูงขึ้น โดยเน้นการยกระดับคุณวุฒิและประสิทธิภาพการสอนของคณาจารย์ ส่งเสริมการแต่งตำราภาษาไทย การจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัย และส่งเสริมให้มีการวิจัยอย่างกว้างขวางตลอดจนปรับปรุงหลักสูตรเนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนการสอนทั้งหลักสูตรระยะสั้นและระยะยาว สนองต่อความต้องการของสังคม และการปรับปรุงระบบบริหารให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(๒) จัดวางมาตรการที่จะประกันความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาควบคู่กับการขยายการผลิตบัณฑิตในกลุ่มสาขาวิชาการ และวิชาชีพที่มีความต้องการกำลังคนสูงและยังมีความขาดแคลนอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุข และลดการผลิตในสาขาวิชาที่เกินความต้องการของตลาดแรงงาน

(๓) ขยายงานบริการทางวิชาการแก่สังคมของสถาบันอุดมศึกษาและส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจกรรมด้านทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(๔) สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนขยายการศึกษาในสาขาวิชาชีพที่สถาบันนั้น ๆ มีความพร้อมเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ร่วมกันรับภาระในสาขาวิชาที่สถาบันนั้น ๆ มีความถนัดได้เต็มที่ ทั้งนี้จะได้

ประกันโอกาสทางการศึกษาโดยกำหนดสัดส่วนของความรับผิดชอบในการผลิตบัณฑิตระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มหาวิทยาลัยเปิดและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน รวมทั้งจะได้กำหนดวิธีการส่งเสริมสนับสนุนให้ชัดเจน

๓.๒.๓ การศึกษานอกโรงเรียน

(๑) เร่งรัดการจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้มีคุณภาพและปริมาณมากยิ่งขึ้น ให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนาประเทศรวมทั้งการสร้างทักษะให้รู้จักคิด ทำเป็น แก้ปัญหาเป็นและประกอบธุรกิจเป็น

(๒) ระดมทรัพยากรต่าง ๆ จากท้องถิ่น รัฐและเอกชนมาใช้ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้มากขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมและท้องถิ่นโดยยึดหลักความพร้อมและการประหยัดเป็นสำคัญ เพื่อจะได้จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงและเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม

(๓) จัดการศึกษานอกโรงเรียนให้ประสาน เสริมสร้างและต่อเนื่องให้เพียงพอกับสิ่งที่การศึกษาในระบบโรงเรียนได้สร้างความรู้พื้นฐานไว้ สนับสนุนและส่งเสริมให้มีแหล่งวิทยาการและแหล่งนันทนาการในรูปต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความรู้ ทักษะและความเพลิดเพลิน

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนสื่อมวลชนให้มีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้อันเป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพเป็นสื่อในการถ่ายทอดค่านิยมเจตคติที่ดี ตลอดจนภาษาศิลปวัฒนธรรม จริยธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาด้านสังคมเศรษฐกิจ การเมือง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางมาตรฐานการให้สื่อมวลชนจัดรายการและผลิตผู้จัดรายการเพื่อการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๓.๓ มาตรการการพัฒนา

เพื่อให้การพัฒนาการศึกษา ได้บรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมาย จึงได้กำหนดให้มีมาตรการเพื่อนำไปสู่แผนปฏิบัติดังนี้คือ

๓.๓.๑ ก่อนประถมศึกษา

(๑) ทบทวนการขยายบริการชั้นเด็กเล็กในโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ กำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการส่งเสริมเอกชนให้มาลงทุนในด้านนี้

(๒) การบริการแก่เด็กก่อนวัยเรียนจะเน้นด้านโภชนาการและความพร้อมของเด็กในการเตรียมตัวเข้าสู่การศึกษาภาคบังคับ

๓.๓.๒ การประถมศึกษา

(๑) ใช้แผนการจัดพื้นที่การจัดตั้งโรงเรียนและนวัตกรรมตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการขยายการศึกษาภาคบังคับในท้องถิ่นที่ห่างไกลและกันดาร

(๒) ให้มีการนิเทศการศึกษามากขึ้นและสม่ำเสมอ และติดตามประเมินผลอย่างมีระบบ เพื่อให้ปรากฏผลชัดเจนยิ่งขึ้น

(๓) ให้มีการนำโครงการส่งเสริมสมรรถภาพการสอนมาใช้แก่โรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้นเรียนเท่านั้น และเร่งการกระจายครูจากโรงเรียนที่เกินไปยังโรงเรียนในพื้นที่ที่ยังมีครูไม่ครบจำนวนโดยด่วน

(๔) ปรับปรุงคุณภาพครู พัฒนาและปรับปรุงอุปกรณ์การเรียน การสอน การกระจายและการจัดส่งให้ถึงพื้นที่ทันเวลาการใช้

(๕) ให้มีการสอนจริยศึกษา เน้นการปฏิบัติและการวัดผลการศึกษา

(๖) ให้พิจารณาขยายชั้นเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษาให้ถึงระดับมัธยมต้น โดยเฉพาะโรงเรียนในตำบลใหญ่และมีนักเรียนหนาแน่น

๓.๓.๓ การมัธยมศึกษา

(๑) ปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหาร ให้กระจายไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

(๒) เร่งเพิ่มครูสายวิชาชีพ และฝึกอบรมครูประจำการให้เข้าใจและกระตือรือล้นในการสอนตามแนวความคิดของหลักสูตรใหม่ สำหรับครูด้านวิทยาศาสตร์จะต้องมีการปรับปรุงสมรรถภาพของการสอน พื้นฐานปรัชญาวิทยาศาสตร์ ทักษะขบวนการ และเจตคติทางวิทยาศาสตร์

(๓) ให้มีการเลือกเรียนวิชาชีพหลักให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

(๔) เร่งพัฒนาโรงเรียนมัธยมที่มีความพร้อมด้านอุปกรณ์ เครื่องมือช่วยสอนให้มีความสมบูรณ์ในการจัดวิชาชีพตามหลักสูตรมัธยมปลาย ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๑๐๐ โรงเรียน และให้สามารถเป็นพี่เลี้ยงแก่โรงเรียนใกล้เคียงได้

(๕) ให้มีการทบทวนการใช้ครูในระดับนี้ เพราะอัตราส่วนครูต่อนักเรียนยังต่ำทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ตกเป็นเงินเดือน

(๖) ปรับปรุงการวัดผลการศึกษา เน้นการวัดคุณภาพของผู้สำเร็จและความเบ็ดเสร็จของหลักสูตร โดยพิจารณาตัวชี้นำที่เหมาะสม

(๗) ให้มีการอบรมด้านจริยศึกษา เน้นการปฏิบัติและการวัดผล

(๘) ให้มีการพิจารณาการตีราคาประกาศนียบัตรแก่ผู้จบมัธยมตามหลักสูตรใหม่ให้ใกล้เคียงกับผู้จบสายอาชีวศึกษาระดับ ปวช. และระบุวิชาชีพหลักที่เลือกไว้ในประกาศนียบัตรด้วย

(๙) กำหนดสัดส่วนการลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้ชัดเจนเน้นวิธีการปฏิบัติที่จะให้บรรลุตามนโยบายการสนับสนุนเอกชนอย่างแท้จริง

(๑๐) ให้มีการปรับปรุงเงินบำรุงการศึกษาทั้งในภาครัฐและเอกชนให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและตามสภาพมาตรฐานของโรงเรียน

๓.๓.๔ การอาชีวศึกษา

(๑) ปรับปรุงหลักสูตร เน้นภาคปฏิบัติร้อยละ ๘๐ ส่วนภาคทฤษฎีและวิชาสามัญลดเหลือร้อยละ ๒๐ ปรับปรุงวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนของสถานศึกษาให้ใกล้เคียงกัน

(๒) ปรับปรุงระบบการติดตามผู้สำเร็จการศึกษาให้เห็นผลในแง่การมีงานทำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและดำเนินการอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ ตลอดจนปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติผู้สำเร็จและการมีงานทำให้สอดคล้องกันภายในหน่วยงานเดียวกัน

(๓) เร่งให้มีกฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจและสถานประกอบการเอกชนมีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพแก่นักเรียน นักศึกษา

(๔) การขยายและปรับปรุงสถานศึกษาทางด้านเกษตร และอุตสาหกรรม พิจารณาให้สอดคล้องกับแผนการขยายและพัฒนาเมืองหลัก เพื่อการผลิตแรงงานขนาดกลางสนองตอบการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายเกษตรกรรมในพื้นที่นั้น ๆ เช่น การพัฒนาจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โดยจัดทำแผนร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนในพื้นที่นอกเขตจะเน้นการพัฒนาด้านคุณภาพและพัฒนาสถานศึกษาที่มีอยู่แล้วเป็นหลัก เพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานในท้องถิ่น และการศึกษาอาชีพระยะสั้นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่วนการผลิตในสาขาพณิชยกรรม คหกรรม รัฐจะชลอขยายการผลิตในด้านนี้

(๕) ทบทวนนโยบายการผลิตบุคลากรทางด้านอาชีวศึกษา เพราะการผลิตของแต่ละสถาบันได้มีการแบ่งซอยออกเป็นหลายระดับ เช่น ปวช., ปวส., ปม. และปริญญาตรี ทำให้เกิดการสับสนและลงทุนซ้ำซ้อน เกิดการสูญเปล่าทางการศึกษา

(๖) สนับสนุนให้เอกชนได้มีบทบาทเข้ามาร่วมรับภาระการลงทุนในระดับนี้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะในสาขาพณิชยกรรม คหกรรม โดยรัฐจะชลอการขยายตัวในสาขานี้

(๗) จะเน้นการผลิตในสาขาช่างอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีในปริมาณเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และพลังงาน ทั้งหลักสูตรระยะสั้นและระยะยาว เพิ่มการผลิตในสาขาวิชาที่จำเป็นใหม่ ๆ โดยเฉพาะด้านพาณิชยนาวี การพัฒนาก๊าซธรรมชาติ และช่างฝีมือในสาขาที่หายากและกำลังจะขาดแคลน คือ ช่างไม้ ช่างปูน และช่างเชื่อม ขณะเดียวกันลดการผลิตในสาขาที่เกินความต้องการ เช่น พณิชยกรรม และช่างอุตสาหกรรมบางสาขา ส่วนในด้านการเกษตรจะเร่งผลิตบุคลากรเกษตรกรรมในด้านสัตวบาล และสาขาการประมงให้มากขึ้น

(๘) พิจารณาให้มีการปรับปรุงเงินบำรุงการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนให้อยู่ในอัตราที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

(๙) เร่งระดมการฝึกอบรมครูวิชาชีพทุกสาขา ทั้งครูก่อนประจำการและครูประจำการอย่างสม่ำเสมอ ให้ทันกับความเจริญทางเทคโนโลยีของโลก

(๑๐) กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการพัฒนาสถานศึกษาทุกประเภทจัดทำแผนแม่บทและแผนการพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย

(๑๑) ปรับปรุงระเบียบหน่วยงานที่ดำเนินการด้านการบริหารงานบุคลากรอื่น ๆ เกี่ยวกับการคิดคำนวณอัตราเงินเดือน ให้คำนึงถึงประสบการณ์ความสามารถความมีทักษะมากกว่าวุฒิบัตร ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และให้มีการกำหนดสาขาวิชาที่จะปฏิบัติในแต่ละตำแหน่งให้แคบและตรงตามลักษณะของงานมากที่สุด

๓.๓.๕ การผลิตครู

(๑) เร่งลดการผลิตครูในสาขาทั่วไปให้ผลิตเพียงเพื่อทดแทนและตามความจำเป็นเท่านั้น เร่งผลิตครูวิชาชีพที่ขาดแคลนให้สอดคล้องความต้องการในโรงเรียนในระดับประถมและมัธยมตามหลักสูตรใหม่

(๒) ส่งเสริมให้มีการผึกอบรมวิชาครูแก่ครูประจำการเพื่อเพิ่มวุฒิและจรรยาบรรณแก่ครูผู้สอนในสถาบันการผลิตครู

(๓) เร่งดำเนินการวางแผนการผลิตครู โดยคณะกรรมการร่วมพิจารณาวางแผนการผลิตทั้งในระดับกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกัน

(๔) ปรับปรุงวิธีการกระจายและการจัดสรรครูไปสู่ชนบทที่ห่างไกล

(๕) ให้มีการทบทวนการใช้สถานที่และบุคลากรส่วนเกินของวิทยาลัยครู เพื่อการศึกษาอื่น ๆ เช่น มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา นาฏศิลป์ พลศึกษา เป็นต้น

๓.๓.๖ การอุดมศึกษา

(๑) ลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ โดยกำหนดนโยบายให้มีแผนการใช้เงินรายได้และงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งให้ชัดเจนและทบทวนโครงการเพื่อชลอหรือยุบเลิกการดำเนินงาน โดยเฉพาะด้านการก่อสร้าง

(๒) ปรับปรุงเงินบำรุงการศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนให้เหมาะสมกับการลงทุนในระดับนี้

(๓) เน้นการผลิตบุคลากรด้านแพทยศาสตร์ และสาธารณสุข ตลอดจนบุคลากรด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเทคโนโลยี พลังงาน และทางด้านเปโตรเคมีคัล ส่วนการผลิตด้านวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ ขนส่ง และคมนาคม เกษตรศาสตร์ (ยกเว้นสัตวบาล จะเร่งให้มีการผลิตเพิ่มขึ้น) คณิตศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และคหกรรมศาสตร์จะรักษาระดับการผลิตไว้ และจะลดการผลิตในสาขานิติศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และบริหารธุรกิจ

(๔) ปรับปรุงวิธีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อและการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กในชนบทที่ยากจนมีโอกาสเข้าสู่มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติในการให้ทุนศึกษาเพื่อให้ไปสู่เด็กที่ยากจนอย่างแท้จริง

(๕) ให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีบทบาทต่อการพัฒนาชุมชนและการศึกษานอกโรงเรียนให้มาก

ขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทร่วมมือทางด้านการทดลองวิจัยและการส่งเสริม ของหน่วยราชการอื่น ๆ ให้มากขึ้น

(๖) สนับสนุนเอกชนให้มีบทบาทมากขึ้น โดยส่งเสริมให้เอกชนได้ขยายและจัดตั้งวิทยาลัยในสาขาที่ดำเนินการได้ดี โดยรัฐจะไม่ขยายแข่งขันในสาขานั้น ๆ แต่จะให้การสนับสนุนด้านวิชาการให้มากยิ่งขึ้น

(๗) กำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ให้ชัดเจน จะชลอการจัดตั้งหรือขยายวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยในเขต กทม.

(๘) ส่งเสริมให้ทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้มีการจัดทำการวิจัยเชิงนโยบายให้มากยิ่งขึ้น

(๙) ยกระดับคุณภาพการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยจัดระบบแผนงาน การพัฒนาอาจารย์มหาวิทยาลัยปรับปรุงหลักสูตรให้ทันกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสาขาที่เป็นความต้องการของประเทศ และเน้นภาคปฏิบัติให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยพิจารณาแนวทางดำเนินการให้มหาวิทยาลัยและอุตสาหกรรมมีความสัมพันธ์กันมากขึ้นจนถึงขั้นที่สามารถแลกเปลี่ยนความชำนาญกันได้

(๑๐) เพิ่มการผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี เพื่อผลิต และเพิ่มคุณภาพของนักวิจัยและนักวิชาการในสาขาที่เป็นความต้องการของชาติ ได้แก่การพัฒนาทรัพยากรแร่พลังงาน ทั้งนี้โดยพิจารณาจัดตั้งสถาบันบัณฑิตวิทยาลัยแบบสหวิชาเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจังในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม หรือพยายามใช้ประโยชน์จากสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเซีย

๓.๓.๗ การศึกษานอกโรงเรียน

(๑) ให้มีการจัดทำโครงการและประสานงานร่วมกันทั้งระดับกลางและท้องถิ่นอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานภายในกระทรวงเดียวกัน

(๒) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การดำเนินงาน และบุคลากรของหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุนทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับภาค และระดับจังหวัด

(๓) ทบทวนบทบาทของคณะกรรมการแห่งชาติที่ว่าด้วยการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้บรรลุผลด้านการประสานงานและการติดตามผล ในแง่การปฏิบัติอย่างแท้จริงทั้งภายในและภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ

(๔) กำหนดกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาให้ชัดเจนทั้งด้านปริมาณและประเภทของการบริหารแก่ชุมชน โดยคำนึงถึงความต้องการเร่งด่วนของท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ และประเมินสัมฤทธิผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของกลุ่มเป้าหมาย

(๕) เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงาน พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย ให้จังหวัดเป็นผู้จัดทำโครงการเพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น และประสานหน่วยปฏิบัติงานทุกหน่วยภายในจังหวัด หน่วยงานกลางควรกำหนดแนวทางและการติดตามประเมินผลเท่านั้น

(๖) เร่งขยายการจัดการศึกษานอกโรงเรียน โดยเน้นการฝึกอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น และเมื่อฝึกอาชีพแล้วสามารถนำไปประกอบอาชีพให้เกิดรายได้ทันที หรือสามารถนำไปใช้ปรับปรุงอาชีพที่ทำอยู่เดิมเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้โดยความร่วมมือจากชุมชน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในด้านการสาธิตวิธีการผลิต การออกแบบ และการหาตลาด

(๗) ให้กิจการอุตสาหกรรมมีบทบาทในการฝึกยกระดับความรู้ความสามารถของช่างฝีมือ โดยกำหนดให้กิจการอุตสาหกรรม ออกเงินสมทบให้รัฐบาลจัดการฝึกอบรมหรือกำหนดให้กิจการอุตสาหกรรมที่มีขนาดตั้งแต่ระดับหนึ่งขึ้นไป จัดให้มีการอบรมช่างฝึกหัดขึ้นในโรงงาน

(๘) จัดให้มีระบบมาตรฐานช่างฝีมือและช่างเทคนิคของชาติขึ้น ให้มีการทดสอบและรับรองคุณภาพอย่างเคร่งครัดและให้ใบรับรองนั้นมีศักดิ์ศรีและให้สิทธิเทียบได้กับประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตร เพื่อยกระดับมาตรฐานช่างฝีมือ และช่างเทคนิคของ ชาติให้สูงขึ้น

๓.๓.๘ ทางด้านวิชาการ

(๑) ให้เร่งรัดการพิจารณาและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานตลอดจนวิชาการในระดับอุดมศึกษาและระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาหลักสูตรเพื่อบรรลุผลทางด้านคุณภาพการศึกษา เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา จะดำเนินการ ดังนี้

– ปรับปรุงโครงสร้างและความรับผิดชอบในด้านการบริหาร และการดำเนินการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนโครงสร้างทางวิชาการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา สำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้สอดคล้องสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของการพัฒนาหลักสูตร

– ปรับปรุงการบริหารงานการศึกษาให้มีการกระจายการบริการการศึกษาสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

(๒) เร่งรัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร กำหนดแนวทางการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนของการใช้หลักสูตรให้ละเอียด และชัดเจนทั้งในแง่การเตรียมพร้อมของครู กระบวนการเรียน การสอน สภาพความพร้อมของโรงเรียนและอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่หลักสูตรกำหนดไว้อย่างแท้จริง

(๓) ให้เน้นความสำคัญในการเรียน การสอนแต่ละลักษณะการศึกษา ในเรื่องของจริยธรรม ประชากรศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

(๔) ให้มีการเร่งการจัดทำแผนระยะยาว (๑๕ หรือ ๒๐ ปี) ทางด้านการศึกษาทั้งในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางการผลิตกำลังคนให้สนองตอบความต้องการของตลาดแรงงาน โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หน่วยปฏิบัติ (กระทรวงศึกษาธิการ และทบวง

มหาวิทยาลัย) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนอกจากนี้ให้มีการเน้นการติดตามและประเมินผลด้วย

(๕) ให้ปรับปรุงการแนะแนวการศึกษาให้สามารถให้ความกระจ่างชัดในเรื่องของหลักสูตรการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการและการอาชีพแก่นักเรียนในแต่ละลักษณะการศึกษา โดยเฉพาะในแง่ของการเลือกแผนการเรียนกับความต้องการของตลาดแรงงาน การลงทุนในการศึกษาเล่าเรียนกับผลตอบแทนของตลาดแรงงาน เพื่อเป็นแนวทางให้นักเรียนเกิดความเข้าใจ และมั่นใจที่จะเรียนให้สำเร็จเพื่อก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานตามสติปัญญาและความสามารถทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ให้ดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมวิชาการ กรมแรงงาน สำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และหน่วยงานทางด้านพาณิชย์ และอุตสาหกรรมของเอกชน

(๖) ให้มีการวางขั้นตอนและเตรียมการรับนักเรียน นิสิตและนักศึกษาในแต่ละลักษณะการศึกษา ให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับแนวทางการแนะแนวการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย

ข. การพัฒนาการสาธารณสุข

๑. สภาพและปัญหา

จากการวิเคราะห์สถิติสาธารณสุขโดยพิจารณาจากเครื่องชี้ภาวะสาธารณสุขปรากฏว่าอัตราการตายโดยส่วนรวมด้วยโรคต่าง ๆ ของประชาชนมีแนวโน้มลดลงตามลำดับกล่าวคือ ในปี ๒๕๒๐ มีอัตราการตายโดยส่วนรวมเหลือเพียง ๕.๔ ต่อประชากรพันคน เทียบกับ ๑๐ ปีก่อนนั้นคือใน พ.ศ. ๒๕๑๐ มีอัตราการตายสูงถึง ๑๐.๑ ต่อประชากรพันคน นอกจากนี้อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ในเพศชายก็ได้เพิ่มขึ้นจาก ๕๕.๒ ปี เป็น ๕๗.๖ ปี หรือเพิ่มขึ้น ๒.๔ ปี ส่วนในเพศหญิงได้เพิ่มขึ้นจาก ๖๑.๘ ปี เป็น ๖๓.๘ ปี หรือเพิ่มขึ้น ๒ ปี แสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่าประชากรไทยมีสุขภาพและอายุยืนยาวดีพอสมควร แต่เมื่อวิเคราะห์จากอัตราการป่วยด้วยโรคต่าง ๆ ก็ยังพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะในชนบทมักจะป่วยด้วยโรคธรรมดาสามัญที่ป้องกันได้ในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องอยู่เสมอ เช่น โรคระบบทางเดินอาหารและอุจจาระร่วง ซึ่งมีอัตราสูงถึง ๓๙๗.๗, ๕๐๖.๙ และ ๕๙๖.๒ ต่อประชากรแสนคน ในปี ๒๕๒๑, ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓ ตามลำดับ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราป่วยด้วยโรคต่างๆ สูงขึ้นได้แก่ สภาพแวดล้อมเลวลง การสุขาภิบาลไม่ถูกสุขลักษณะ การขาดแคลนน้ำสะอาดบริโภค ประชาชนมีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการเป็นโรค หรือไม่รู้จักการป้องกันตนเองจากโรคต่าง ๆ และบริการสาธารณสุขที่ครอบคลุมไปไม่ทั่วถึงในชนบท

การพัฒนาสาธารณสุขในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าจะประสบความสำเร็จในการกวาดล้างโรคติดต่ออันตรายบางโรค เช่น กาฬโรค ไข้ทรพิษ อหิวาตกโรค ให้ลดน้อยลงจนไม่เป็นปัญหาสาธารณสุขอีกต่อไป รวมทั้ง

โรคต่าง ๆ ที่เกิดกับเด็กก็มีอัตราการป่วยและตายลดน้อยลงแล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหาสาธารณสุขอื่น ๆ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไปในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ดังนี้ คือ

๑.๑ **ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ที่ป้องกันได้** ในปัจจุบันนอกจากโรคระบบทางเดินอาหารและอุจจาระร่วง ซึ่งมีอัตราป่วยอยู่ในระดับสูงดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ไข้มาลาเรียก็มีอัตราการป่วยสูงเช่นกันดังจะเห็นได้จากอัตราป่วยในระยะ ๓ ปี คือ ๒๕๒๐, ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒ เท่ากับ ๑๔๗, ๑๕๗ และ ๑๖๔ ต่อประชากรแสนคนตามลำดับ ส่วนการป่วยและตายจากอุบัติเหตุการเป็นพิษและพลวเหตุ ก็มีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี นอกจากนี้ยังมีโรคที่เกิดจากปัญหาการอนามัยครอบครัวบกพร่อง เช่น โรคในวัยเด็กที่สามารถให้ภูมิคุ้มกันได้ โรคของมารดาและทารกแรกเกิด โรคทุพโภชนาการ โรคของช่องปากและฟัน โรคจิต ประสาทและการติดยาเสพติดให้โทษ

๑.๒ **ปัญหาระบบการกระจายบริการสาธารณสุขยังครอบคลุมประชากรในชนบทไม่ทั่วถึง** โครงสร้างพื้นฐานของระบบสาธารณสุขในปัจจุบันนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำกันมากระหว่างกรุงเทพมหานครซึ่งมีประชากรเพียงร้อยละ ๑๐ ของประเทศ กับอีก ๗๑ จังหวัดทั่วราชอาณาจักรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ กรุงเทพ ฯ มีโรงพยาบาลของรัฐรวม ๓๘ แห่ง มีเตียงรับผู้ป่วย ๑๐,๑๓๗ เตียง ในขณะที่อีก ๗๑ จังหวัดมีโรงพยาบาลของรัฐ ๑๔๔ แห่ง มีเตียงรับผู้ป่วยประมาณ ๓๑,๘๑๓ เตียง สำหรับโรงพยาบาลเอกชนที่มีเตียงรับผู้ป่วยตั้งแต่ ๒๕ เตียงขึ้นไปนั้น ในกรุงเทพ ฯ มีถึง ๓๓ แห่ง แต่ใน ๗๑ จังหวัดมีเพียง ๔๐ แห่ง

การกระจายบริการทางการแพทย์ออกสู่ชนบทโดยการก่อสร้างโรงพยาบาลอำเภอ สถานีอนามัยประจำตำบล และสำนักงานผดุงครรภ์ประจำหมู่บ้าน ก็ยังทำได้ไม่ทั่วถึงกล่าวคือ ในขณะนี้มีโรงพยาบาลประจำอำเภอเพียง ๓๓๖ แห่ง หรือร้อยละ ๕๑ ของจำนวนอำเภอทั้งหมด สถานีอนามัยร้อยละ ๘๒ ของจำนวนตำบลทั้งหมด และสำนักงานผดุงครรภ์เพียงร้อยละ ๔.๕ ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดเท่านั้น

โครงสร้างพื้นฐานของบริการที่มีส่วนปรับปรุงสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น การสุขาภิบาลทั่วไป การประปา การเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีส้วมและการกำจัดอุจจาระก็ยังขาดแคลนและเป็นปัญหาอยู่มากทั้งในต่างจังหวัดและกรุงเทพ ฯ นอกจากนั้นยังปรากฏว่ากรุงเทพ ฯ และเขตเทศบาลต่าง ๆ กำลังเผชิญกับปัญหาใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมืองใหญ่ ๆ ทำให้ประชากรเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาในเมือง ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและปัญหาความเครียดในสังคมเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกิดภาวะการเป็นโรคจิต ประสาท การติดยาเสพติด โรคหัวใจ และโรคของผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

จากผลของการกระจายระบบบริการสาธารณสุขที่ไม่ทั่วถึงและด้อยคุณภาพ ทำให้ผู้ป่วยหลั่งไหลเข้ามารับบริการจากสถานพยาบาลในกรุงเทพ ฯ ซึ่งพบว่าผู้มาขอรับบริการในโรงพยาบาลในกรุงเทพ ฯ ถึงร้อยละ ๔๐ มาจากชนบท ระบบการกระจายบริการสาธารณสุขเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขรูปแบบเพื่อให้บริการสาธารณสุขเหล่านี้เข้าถึงประชาชนในชนบทได้อย่างแท้จริง

๑.๓ ปัญหาการกระจายบุคลากร ระบบและการบริหารงานสาธารณสุขเท่าที่ผ่านมาในอดีตอาจเรียกได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาจากยอดลงมาหาฐาน คือ ให้ความสำคัญในการผลิตบุคลากรระดับสูง ได้แก่ แพทย์ซึ่งมีกำลังผลิตได้น้อย และไม่ทันต่อการเพิ่มของจำนวนประชากร การมุ่งผลิตเจ้าหน้าที่วิชาการระดับสูงที่เหมาะสมกับการทำงานในสถานบริการสาธารณสุขขนาดใหญ่ ใช้เทคโนโลยีสูง และมุ่งแก้ไขปัญหาที่ต้องการใช้การวินิจฉัยด้วยเครื่องมือการแพทย์ที่สลับซับซ้อน ทำให้บุคลากรเหล่านี้ไม่กระจายออกไปทำงานในส่วนภูมิภาค แต่จะนิยมอยู่ในส่วนกลางหรือตามโรงพยาบาลใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพ ฯ ซึ่งระบบงานเหล่านี้เป็นการมุ่งแก้ปัญหาของคนส่วนน้อย ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกลักษณะ ไม่รู้จักการป้องกันตนเองดีพอ และมักจะป่วยด้วยโรคธรรมดาสามัญที่ป้องกันได้ดังได้กล่าวไว้แล้ว หากจะพิจารณาลักษณะการกระจายบุคลากรสาธารณสุขที่สำคัญ ๆ บางประเภท จะเห็นได้ชัดว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร กล่าวคือในปี ๒๕๒๒ มีแพทย์ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนจำนวน ๕,๘๐๐ คน ประมาณ ๓,๕๐๐ คน หรือร้อยละ ๖๐ อยู่ในกรุงเทพ ส่วนที่เหลือประมาณ ๒,๓๐๐ คน หรือร้อยละ ๔๐ อยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นผลให้อัตราแพทย์ต่อประชากรในกรุงเทพ ฯ เท่ากับ ๑ : ๑,๒๐๐ ในขณะที่ในส่วนภูมิภาคมีอัตราส่วน ๑ : ๑๗,๐๐๐ สำหรับพยาบาลก็มีลักษณะการกระจายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือทั้งภาครัฐบาลและเอกชนมีจำนวน ๑๕,๒๐๐ คน ในจำนวนนี้ ๘,๐๓๓ คน หรือร้อยละ ๕๓ อยู่ในกรุงเทพ ฯ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๔๗ อยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นผลให้อัตราส่วนพยาบาลต่อประชากรในกรุงเทพ ฯ เท่ากับ ๑ : ๕๖๕ ในขณะที่ต่างจังหวัดเท่ากับ ๑ : ๕,๕๐๐ หรือมากกว่านี้ จากระบบการผลิตและกระจายบุคลากรสาธารณสุขดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดีโดยถ้วนหน้าในปี ๒๕๔๓ หากมิได้รับการปรับปรุงแก้ไขไปพร้อม ๆ กับระบบการกระจายบริการสาธารณสุข

๑.๔ ปัญหาประชากรเพิ่มขึ้นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหานี้ส่วนใหญ่เกิดจากประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราปัจจุบันประมาณร้อยละ ๒.๑ ต่อปี เป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา และระบบการสาธารณสุขเองก็เติบโตไม่รวดเร็วทันกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นได้ นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากร เช่น การย้ายจากชนบทเข้าสู่เมือง การย้ายไปประกอบอาชีพในท้องที่ต่างถิ่น ก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุขและการขาดแคลนบริการที่จำเป็นแก่ประชากรเหล่านั้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับประชากรโดยตรงก็คือประชากรส่วนใหญ่ยังขาดความคิดและความรู้สึกที่จะรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณสุขของชุมชนยังต้องการรวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้ หรือขาดองค์กรที่จะเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหากันเองให้ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ปัญหานี้ทำให้บริการสาธารณสุขตกเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนจึงจะสามารถดำเนินการให้บรรลุจุดหมายได้

๑.๕ ปัญหาการกำหนดนโยบายและการบริหาร นโยบายของรัฐในด้านการสาธารณสุขเท่าที่แล้วมายังต้องการนโยบายที่เหมาะสมในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การแก้ปัญหาสาธารณสุขในชนบท การฝึกอบรมบุคลากรสาธารณสุข การแก้ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และการเพิ่มประสิทธิภาพของบริการ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะยังต้องการองค์กรสำหรับ

ประสานงานการประมวลข้อมูลการวิเคราะห์ปัญหาทางด้านสาธารณสุข และการนำเสนอแนวนโยบายที่มีสมรรถภาพ ซึ่งทั้งกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องนี้ควรได้รับการสนับสนุนและกระตุ้นให้เร่งดำเนินการในด้านนี้ให้มากและกว้างขวางยิ่งขึ้น

ปัญหาในด้านการบริหาร มีลักษณะสืบเนื่องมาจากอำนาจการสั่งการส่วนใหญ่ยังรวมอยู่ในส่วนกลาง เป็นเหตุให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ดี ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ดี ไม่เกิดความคล่องตัวทางการบริหาร รวมทั้งการใช้งบประมาณ จึงทำให้ไม่สามารถจะรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบเองได้

๒. เป้าหมาย

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาสาธารณสุขในระยะ ๕ ปี ที่สำคัญไว้ดังนี้

๒.๑ ลดความชุกชุมและอัตราการตายจากโรคที่ป้องกันได้ลงในอัตราดังนี้ คือทั้งในกรณีของการป่วยและการตายด้วยโรคคอตีบ ไอกรน และบาดทะยักในเด็กทารกลดลงร้อยละ ๖๐ โปลิโอและไทฟอยด์ลดลงร้อยละ ๕๐ โรคอุจจาระร่วงลดลงร้อยละ ๒๕ โรคกลัวน้ำลดลงร้อยละ ๒๕ โรคติดเชื้อเฉียบพลัน ระบบทางเดินหายใจลดลงร้อยละ ๒๕ สำหรับไข้มาลาเรียก็ให้ลดอัตราป่วยในท้องที่ควบคุม ซึ่งครอบคลุมประชากรประมาณ ๙ ล้านคน ลงประมาณร้อยละ ๒๕ ส่วนอัตราการตายด้วยโรคนี้ทั่วทั้งประเทศ ก็ให้ลดลงประมาณร้อยละ ๒๐ เมื่อสิ้นแผน ฯ

๒.๒ ลดอัตราการป่วยด้วยสภาวะการขาดสารอาหารในเด็กแรกเกิดถึง ๕ ปี โดยขจัดสภาวะการขาดสารอาหารระดับรุนแรงให้หมดสิ้นไป ส่วนการขาดสารอาหารระดับปานกลางให้ลดลงร้อยละ ๕๐

๒.๓ ลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ ๑.๕ โดยกำหนดให้มีผู้รับบริการวางแผนครอบครัวรายใหม่ ๔.๕ ล้านราย และผู้รับบริการที่ยังคงใช้อยู่ ๔.๑ ล้านราย เมื่อสิ้นแผน ฯ

๒.๔ ขยายการให้ภูมิคุ้มกันโรคแก่ประชากรกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ครอบคลุมเด็กอายุต่ำกว่า ๑ ปี ดังนี้

- ดี พี ที (๓ โด๊ส) จากร้อยละ ๔๙.๒ เป็นร้อยละ ๗๐
- โปลิโอ (๓ ครั้ง) จากร้อยละ ๑๒.๙ เป็นร้อยละ ๗๐
- บีซีจี จากร้อยละ ๖๗.๗ เป็นร้อยละ ๗๐
- บาดทะยัก (๒ ครั้งสำหรับหญิงตั้งครรภ์) จากร้อยละ ๒๕.๒ เป็นร้อยละ ๕๐

๒.๕ จัดตั้งโรงพยาบาลชุมชนระดับอำเภอให้ครบทุกอำเภอ โดยก่อสร้างใหม่ ๒๕๒ แห่ง และยกฐานะโรงพยาบาลชุมชนเดิมอีก ๗๕ แห่ง

๒.๖ จัดตั้งสถานีอนามัยระดับตำบลให้ครบทุกตำบล โดยก่อสร้างเพิ่มใหม่ ๑,๐๐๐ แห่ง ยกฐานะจากสำนักงานผดุงครรภ์เดิม ๑,๐๓๑ แห่ง

๒.๗ คัดเลือกและฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านให้ครบทุกหมู่บ้าน เป็นจำนวนอาสาสมัครสาธารณสุข ๒๔,๐๐๐ คน และผู้สื่อข่าวสารสาธารณสุขจำนวน ๒๔๐,๐๐๐ คน

๒.๘ ผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุขให้ได้ปริมาณและคุณภาพเพียงพอและเหมาะสมกับความต้องการในชนบท เป็นจำนวนแพทย์ที่จะผลิตใหม่ ๓,๙๗๒ คน พยาบาลระดับต้น ๑๙,๔๕๐ คน พยาบาลระดับวิชาชีพ ๑๕,๙๒๓ คน ผดุงครรภ์ ๓,๙๕๐ คน พนักงานอนามัย ๕,๐๐๐ คน นอกจากนั้นก็ให้เพิ่มเจ้าหน้าที่ประเภทอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งด้วย

๒.๙ จัดตั้งกองทุนเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน ดำเนินการโดยอาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน ๑๐,๐๐๐ หมู่บ้าน

๒.๑๐ จัดหาน้ำอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนในชนบทโดยหน่วยงานต่าง ๆ ให้ครอบคลุมประชากรในชนบทจากร้อยละ ๖๔ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๙๕ เมื่อสิ้นแผน ฯ โดยจะดำเนินการ

– จัดสร้างบ่อน้ำบาดาล	๓๖,๐๐๐ บ่อ
– สร้างประปาหมู่บ้าน	๓,๘๐๐ แห่ง
– สร้างบ่อน้ำตื้น	๖,๕๐๐ บ่อ
– สร้างประปาในวัด มัสยิด โรงเรียนและโรงพยาบาล	๗,๕๐๐ แห่ง
– จัดหาถังน้ำ ๔๐๐ แกลลอน	๒,๒๐๐ ถัง
– จัดให้มีถังคอนกรีตเก็บน้ำฝนขนาด ๑๕๐ ลบม.	๓๐๐ ถัง
– ร่วมกับประชาชนจัดหาถังคอนกรีตเก็บน้ำฝน	๑๑,๐๐๐ ถัง
– ตุ่มน้ำหรือเครื่องกรองน้ำประจำครอบครัว	๑,๕๖๗,๕๔๒ ที่

– ปรับปรุง/ซ่อมบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีอยู่แล้วทุกประเภท ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ หน่วย

ทั้งนี้ โดยมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการเน้นหนักในเรื่องคุณภาพและความสะอาดของน้ำ ในเป้าหมายครอบคลุมประชากรในชนบทประมาณ ๒.๕ ล้านครอบครัว

๒.๑๑ ปรับปรุงการสุขาภิบาล โดยการ

– สร้างส้วมราดน้ำ	๑,๗๐๐,๐๐๐ ที่
– ส้วมเศรษฐกิจ	๒๕,๐๐๐ ที่
– ถังสุขาภิบาล (ไบโอก๊าซ)	๒๕,๐๐๐ ที่

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ **แนวนโยบาย** เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านสาธารณสุขอันจะส่งผลให้สุขภาพอนามัยของประชาชนโดยเฉพาะในชนบทดีขึ้น การพัฒนาสาธารณสุขในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ได้วางนโยบายไว้ดังนี้

(๑) เร่งรัดดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนบริการ และ

ให้การสนับสนุนทางงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ แก่หน่วยบริการสาธารณสุขในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในสัดส่วนที่เป็นธรรม เพื่อสามารถให้บริการสาธารณสุขมูลฐานที่มีคุณภาพแก่ประชาชนในชนบท

(๒) เร่งรัดบริการสาธารณสุขแบบผสมผสานให้เข้าถึงประชาชนในเขตเมือง และในชนบทโดยทั่วถึง โดยมุ่งขจัดโรคที่สามารถป้องกันได้ เน้นหนักที่การส่งเสริมสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งโภชนาการ การอนามัยแม่และเด็ก การวางแผนครอบครัว และทันตสาธารณสุข ตลอดจนแก้ไขและคุ้มครองสภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม

(๓) เร่งรัดปรับปรุงหน่วยบริการสาธารณสุขในภูมิภาคตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ เพื่อให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น โดยจำกัดการขยายตัวของสถานบริการขนาดใหญ่ในเขตเมือง

(๔) พัฒนาและปรับปรุงระบบงานสาธารณสุขทั้งในเขตเมืองและในชนบท โดยเน้นเรื่องการพัฒนานโยบายและการวางแผน การกระจายอำนาจออกสู่ชนบท การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารและการประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ และภาคเอกชน

(๕) ให้การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุในการรักษาพยาบาลเป็นกรณีพิเศษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

(๖) ปรับปรุงงานทางด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอาหาร ยารักษาโรค และวัสดุภัณฑ์ที่ใช้ในการเกษตร ให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยเป็นธรรมและประหยัด

(๗) จัดให้มีการผลิต จัดหา และกระจายยาให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ลดปริมาณยาที่ต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดทำและใช้บัญชียาหลักแห่งชาติ และส่งเสริมให้มีการค้นคว้าหรือใช้ประโยชน์จากยาแผนโบราณและสมุนไพรให้ได้อย่างเหมาะสมและปลอดภัย

(๘) ให้ประชาชนทุกคนในครอบครัวในชนบทมีน้ำฝนบริโภคอย่างเพียงพอภายในปี ๒๕๒๙

(๙) ปรับปรุงงานสุขศึกษาประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารทางการสาธารณสุขที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตโดยทั่วถึง

(๑๐) เร่งรัดและปรับปรุงการผลิตและการศึกษาต่อเนื่องของบุคลากรสาธารณสุขให้ตรงต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ให้ผลิตได้ปริมาณที่สูงขึ้นโดยมีคุณภาพเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยเน้นหนักการแก้ไขปัญหาในชนบท

(๑๑) ส่งเสริมงานศึกษาวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพึ่งตนเองและเพื่อพัฒนาหรือสนับสนุนงานสาธารณสุขในชนบท โดยเน้นการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับระบบการสาธารณสุข การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมทางการแพทย์และสาธารณสุขด้วย

๓.๒ มาตรการการพัฒนา การพัฒนาระบบสาธารณสุขตามแผนนี้ใช้การสาธารณสุขมูลฐานเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างทางสาธารณสุขระดับต่าง ๆ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อกิจการสาธารณสุขให้สามารถเข้าถึงประชาชน ครอบครัว และชุมชนได้อย่างทั่วถึงโดยการดำเนินงานดังนี้

๓.๒.๑ พัฒนาระบบการสาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งเป็นระบบการให้บริการแบบผสมผสานที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลเชื่อมโยงกับระบบการสาธารณสุขซึ่งดำเนินการโดยรัฐ โดยใช้ทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข ผู้สื่อข่าวสารสาธารณสุข รวมทั้งอาสาสมัครของหน่วยงานอื่น ผู้นำชุมชน ฯลฯ ทั้งนี้ จะจัดให้มีระบบการติดต่อดูแลสนับสนุนนิเทศงาน ฝึกอบรม และการให้การศึกษาอย่างต่อเนื่องแก่อาสาสมัครในระบบการสาธารณสุขมูลฐานเหล่านี้ด้วย พร้อมกันนั้นยังสนับสนุนให้จัดโครงการที่จะอำนวยประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยใช้อาสาสมัครเหล่านี้ เช่น การจัดตั้งกองทุนเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้านซึ่งมีแนวโน้มจะพัฒนาเป็นระบบสหกรณ์ด้านอื่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากประชาชน และการประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายรูปแบบ

๓.๒.๒. การดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานนั้นมีความหมายที่ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย ๘ ประการ ซึ่งในแต่ละด้านต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติและกลวิธีเพื่อให้เนื้อหาของงานสามารถดำเนินการได้ในโครงสร้างของการสาธารณสุขมูลฐาน

๓.๒.๓ พัฒนาหน่วยงานของรัฐ ให้มีบทบาทและแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องและสนับสนุนงานสาธารณสุขมูลฐาน โดยเน้นหนักที่ระดับอำเภอลงไป คือ เร่งรัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอครบทุกอำเภอ สถานีอนามัยครบทุกตำบล และมอบหมายให้สถานบริการเหล่านี้มีบทบาทอย่างเต็มที่ในการให้บริการแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท สำหรับหน่วยงานในระดับอื่น เช่น ระดับจังหวัดหรือสูงกว่าก็พิจารณาปรับปรุงบทบาทให้สามารถสนับสนุนงานสาธารณสุขมูลฐานได้ด้วย นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้เพิ่มประสิทธิภาพในด้านการรักษาพยาบาลในสถานบริการของรัฐให้สูงขึ้น เช่น พัฒนาระบบการนำส่งผู้ป่วยเพื่อการรักษาต่อ การจัดให้มีการถ่ายเทผู้ป่วยออกจากสถานบริการของรัฐไปรับการดูแลฟื้นฟูสภาพนอกสถานบริการโดยญาติของผู้ป่วย หรือโดยอาสาสมัครในโครงสร้างของการสาธารณสุขมูลฐานและการควบคุมมาตรฐานเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ ยา เวชภัณฑ์ รวมทั้งการใช้เทคนิควิชาการทางด้านการรักษาพยาบาลให้เหมาะสมกับสถานบริการ และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

กลวิธีและมาตรการดำเนินงานของการสาธารณสุขมูลฐาน ๘ ประการ มีดังนี้

(๑) **การสุขศึกษา**

ให้ประชาชนทุกคนหรือทุกหลังคาเรือนได้รู้ปัญหาโรคในท้องถิ่นและเข้าใจถึงวิธีการป้องกันและควบคุมโรคที่พบในท้องถิ่น รวมตลอดถึงการดูแลรักษาสุขภาพอนามัยขั้นมูลฐานของตนโดย

– ใช้อาสาสมัครเป็นผู้เผยแพร่ความรู้ด้านสุขศึกษา รวมทั้งการจัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ในเรื่องการให้การสุขศึกษาแก่ประชาชน

– ใช้ประโยชน์จากสื่อมวลชนที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางด้านสุขภาพ อนามัยของประชาชนโดยตรง เช่น การจัดรายการวิทยุที่เน้นการให้ประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง หรือประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข มารดา เด็ก เป็นต้น

– จัดระบบการสนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัคร โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสนับสนุนทั้งทางด้านการให้ข้อมูลทางวิชาการ การให้สื่อต่าง ๆ และการให้การฝึกอบรมในส่วนที่ขาดและจำเป็นแก่อาสาสมัครเหล่านั้นด้วย

(๒) การโภชนาการ

ลดปัญหาภาวะทุพโภชนาการ โดยเฉพาะในเด็กแรกเกิดจนถึงอายุ ๕ ปี โดยใช้มาตรการที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

– การเฝ้าระวังทางโภชนาการ เพื่อให้สามารถค้นหาผู้ที่มีปัญหาการขาดสารอาหาร โดยการให้โภชนศึกษาแก่อาสาสมัครในโครงสร้างของการสาธารณสุขมูลฐาน และแก่มารดาของเด็กโดยตรง

– สนับสนุนให้มีการผลิตอาหารที่มีคุณค่าในหมู่บ้าน เพื่อใช้เป็นอาหารเสริมที่มีราคาถูกและประหยัด

– สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคของประชาชน ให้สามารถจัดหาอาหารที่สะอาดและถูกสุขอนามัยได้ด้วยตนเอง

– การจัดเลี้ยงอาหารกลางวัน โดยมุ่งให้โภชนศึกษาแก่เด็กเป็นสำคัญ และมิได้ใช้เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการโดยตรง

(๓) การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคติดต่อ

– ให้ภูมิคุ้มกันโรคติดต่อที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีนอย่างทั่วถึง โดยอาศัยอาสาสมัครเป็นแกนกลางในการช่วยสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ

– สร้างระบบสนับสนุนด้านการผลิตจัดหา เก็บ จัดส่งวัคซีนให้มีคุณภาพเหมาะสม มีปริมาณเพียงพอ และมีขอบข่ายครอบคลุมทุกหมู่บ้าน

(๔) การให้การรักษาพยาบาลโรคง่าย ๆ ที่พบบ่อยในท้องถิ่น

– เผยแพร่วิธีการแก้ปัญหาโรคทางเดินอาหารและลำไส้ โดยเฉพาะโรคอุจจาระร่วง และจัดระบบการเฝ้าระวังโรคเหล่านี้โดยใช้อาสาสมัครในระบบของการสาธารณสุขมูลฐาน

– ผลิตจัดหาและกระจายเวชภัณฑ์ที่ใช้แก้ปัญหานี้ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ

(๕) การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมและการจัดหาน้ำสะอาด

(๕.๑) สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทในการพัฒนาการสุขาภิบาลได้ด้วยตนเอง เช่น จัดการฝึกอบรมช่างซึ่งเป็นชาวบ้านโดยใช้เทคโนโลยีอย่างง่าย ๆ จัดหาและแนะนำอุปกรณ์การก่อสร้างรวมทั้งหาตลาดให้

(๕.๒) ในด้านการจัดหาน้ำสะอาด ให้หน่วยราชการที่ปฏิบัติงานตามโครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักรอยู่นั้นดำเนินการต่อไป สำหรับในด้านคุณภาพและความสะอาดของน้ำนั้นให้กระทรวงสาธารณสุขเพ่งเล็งในกรณีเพื่อการบริโภคเป็นสำคัญ มาตรการที่ใช้คือ

– ส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีที่เก็บน้ำฝน เพื่อเก็บกักน้ำฝนไว้ดื่มตลอดปี

– ให้อาสาสมัครสาธารณสุขหรือช่างสุขภัณฑ์ที่ได้รับการอบรมเป็นผู้เผยแพร่ การสร้างที่เก็บน้ำฝนให้แก่ประชาชนทั่วไป

– ให้ประชาชนช่วยตนเองให้มากที่สุดในการจัดหาให้มีที่เก็บน้ำฝนดังกล่าว สำหรับผู้ยากจน รัฐบาลจะสนับสนุนค่าวัสดุก่อสร้างเท่านั้น ประชาชนจะต้องออกค่าแรงเอง

– สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรณรงค์ จัดให้มีน้ำสะอาดไว้ใช้ในครัวเรือน

– ส่งเสริมให้มีการวิจัยหารูปแบบภาชนะเก็บน้ำฝนที่ง่าย ราคาถูกและคงทนด้วย รวมทั้งถูกต้องตามหลักวิชาการ

(๖) การจัดหายาที่จำเป็นไว้ในหมู่บ้าน

(๖.๑) โดยใช้กองทุนยาเวชภัณฑ์ ซึ่งดำเนินการโดยอาสาสมัครเป็นองค์กรหลัก ซึ่งจะสามารถครอบคลุมได้ทุกหลังคาเรือน

(๖.๒) ส่งเสริมให้มีการใช้ยาสมุนไพรที่เหมาะสม เพราะมีราคาถูกหรือสามารถจัดหาได้โดยไม่เสียเงิน มีประสิทธิภาพและได้มีการยอมรับอยู่แล้วจากตัวประชาชนในชนบทเอง ตลอดจนสามารถแก้ปัญหาโรคง่าย ๆ ได้ด้วย ทั้งนี้ให้ดำเนินการดังนี้

– คัดเลือกชนิดของสมุนไพรต่าง ๆ ที่มีคุณภาพดี ไม่มีพิษภัย

– ดำเนินการแพร่พันธุ์ จัดหา ผลิตเป็นยาสมุนไพร

– ส่งเสริมความรู้ด้านการใช้ยาสมุนไพรแก่ประชาชน โดยใช้อาสาสมัคร

(๖.๓) พัฒนาระบบการผลิต จัดหา และกระจายยาให้ทั่วถึงในระดับท้องถิ่น โดยพัฒนาองค์กรที่รับผิดชอบด้านการผลิต และสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการกระจายยา

(๖.๔) ให้มีการจัดทำ และใช้บัญชียาหลักแห่งชาติให้กว้างขวาง โดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพื่อลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วย และการสูญเปล่าให้น้อยลง อันเป็นการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพของการรักษาด้วย

(๗) การวางแผนครอบครัวและการอนามัยแม่และเด็ก

(๗.๑) การวางแผนครอบครัว

– ดำเนินการวางแผนครอบครัวให้กว้างขวาง โดยใช้อาสาสมัครให้ครอบคลุมประชากรได้อย่างกว้างขวาง

– สนับสนุนให้มีการคุมกำเนิดชนิดถาวรอย่างแพร่หลาย เช่น การผ่าตัดทำหมัน แต่สำหรับการคุมกำเนิดชนิดชั่วคราวนั้น ก็จะดำเนินการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง

– ใช้มาตรการทางสังคม เช่น แก้ไขกฎหมายการทำแท้งภายใต้เหตุผลที่เหมาะสมทั้งทางคุณภาพ อนามัยและสังคม ตลอดจนการใช้ระบบการให้สิ่งจูงใจจากรัฐที่เกี่ยวกับจำนวนบุตร เช่น การศึกษา การให้บริการทางสังคมต่าง ๆ

– ระดมทรัพยากรจากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อสนับสนุนกิจการวางแผนครอบครัวให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

(๗.๒) การอนามัยแม่และเด็ก

– จัดระบบการเฝ้าระวังโรค เพื่อให้สามารถค้นเด็กและมารดาที่เป็นปัญหาได้ทั่วถึงโดยใช้อาสาสมัคร

– สนับสนุนให้มารดามีความรู้ด้านโภชนศึกษา และมีการปฏิบัติตนที่ถูกสุขลักษณะ

– ให้มีการควบคุมโรคติดต่อในเด็กอย่างทั่วถึง

– ให้มีการวางแผนครอบครัวให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

– ให้มีการสุขาภิบาลที่ถูกสุขลักษณะ และจัดหาน้ำสะอาดเพื่อบริโภคแก่มารดาและเด็ก

(๘) การควบคุมโรคในท้องถิ่น

มุ่งผสมผสานงานควบคุมป้องกันโรคที่แพร่หลายชุมชนประจำท้องถิ่นให้เป็นส่วนหนึ่งของบริการสาธารณสุขทั่วไป และการสาธารณสุขมูลฐาน โดยดำเนินการดังนี้

– ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนจนสามารถผสมผสานงานควบคุมป้องกันโรคให้เป็นส่วนหนึ่งของบริการสาธารณสุขทั่วไปได้

– ค้นคว้าหารูปแบบ วิธีการ ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมป้องกันโรคประจำท้องถิ่นต่าง ๆ

– จัดระบบการบริหารงานและชักจูงเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้พร้อมที่จะสนับสนุนงานสาธารณสุขมูลฐาน ในเรื่องการควบคุมป้องกันโรคประจำท้องถิ่นให้ได้ดีมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ

๓.๒.๔ จัดตั้งโรงพยาบาลชุมชนในระดับอำเภอให้ครบทุกอำเภอโดยการก่อสร้างใหม่ และจัดตั้งสถานีอนามัยระดับตำบลให้ครบทุกตำบล จากการก่อสร้างใหม่และจากการยกฐานะจากสำนักงานผดุงครรภ์เดิม โดยให้ความสำคัญแก่การจัดตั้งในเขตพื้นที่ยากจนก่อน

๓.๒.๕ จัดให้มีระบบการประสานงานในทุกระดับของการบริหารที่มีความจำเป็นต่อการปรับนโยบายและแผน โดย

(๑) สำรวจและศึกษากระบวนการ รูปแบบ/วิธีการ ในการกำหนดนโยบายและวางแผน

(๒) ส่งเสริมการกระจายอำนาจในการวางแผน/บริหารงาน และการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน โดยการพัฒนาองค์กร กลไก และฝึกอบรมบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พร้อมทั้งริเริ่มงานทางด้านวิธีการ งบประมาณ

และการบริหารโครงการด้วยการทดลองจัดทำงบประมาณตามโครงการ และการนำเอาเทคนิคของการจัดการโครงการมาปฏิบัติให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(๓) ค้นคว้าวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุขการประยุกต์เทคนิค หรือวิธีการวางแผนและจัดการ เสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาสาธารณสุขเพื่อการปรับปรุง นโยบาย แผนและการจัดการ

๓.๒.๖ ให้การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครในด้านการรักษาพยาบาลโดย

(๑) จำแนกประชาชนที่มีรายได้น้อยอันเป็นกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนด้วยการถือเกณฑ์รายได้หรืออื่น ๆ

(๒) ออกบัตรสงเคราะห์แก่ผู้มีรายได้น้อยและครอบครัว

(๓) ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับการทราบสิทธิและไปขอรับบริการ ณ สถานบริการของรัฐ

๓.๒.๗ ให้การคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านอาหาร ยา เครื่องสำอางค์ และวัตถุมีพิษ โดยดำเนินการควบคุมคุณภาพ มาตรฐาน การประกอบธุรกิจ และการโฆษณาอันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องสำอางค์ และวัตถุมีพิษ โดย

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในการควบคุมคุณภาพมาตรฐาน การประกอบธุรกิจและการโฆษณาอันเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องสำอางค์ และวัตถุมีพิษให้เหมาะสม รัดกุมและทันสมัย

(๒) ปรับปรุงระบบวิธีการจัดการ การพัฒนาบุคลากร และการประสานงานในระดับต่าง ๆ

(๓) ยกระดับมาตรฐานการผลิตอาหาร ยา เครื่องสำอางค์ หรือวัตถุมีพิษ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ซึ่งจะได้กำหนดขึ้น

(๔) กวดขันทางด้านการตรวจสอบ และเฝ้าระวังอันตรายจากวัตถุดิบ และผลิตภัณฑ์ที่นำสั่งเข้ามาภายในราชอาณาจักร

(๕) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และประชาสัมพันธ์ทางด้านอาหารและยาให้แก่ประชาชน

๓.๒.๘ ขยายการผลิตและพัฒนาบุคลากรต่าง ๆ ทุกระดับ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านปริมาณ คุณภาพและการกระจาย พร้อมทั้งแสวงหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขให้ประชาชนในชนบทมีสุขภาพอนามัยในระดับที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเป็นปกติสุข โดย

(๑) จัดตั้งองค์กรกลาง หรือคณะกรรมการพัฒนาการสาธารณสุขแห่งชาติ เพื่อการประสานงานทางด้านนโยบาย แผนงาน และเพื่อการติดตามผลด้านการผลิตและพัฒนาเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขและวิชาการทางการแพทย์และสาธารณสุข

(๒) ผลิตและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ทุกระดับให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งพัฒนาเนื้อหาหลักสูตรและขบวนการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับปัญหาสาธารณสุขของประเทศ

(๓) แสวงหามาตรการที่จะกระจายเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และสาธารณสุขให้สามารถปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึง เช่น วางมาตรการในการทำสัญญารับทุนแก่นักศึกษาในแขนงวิชาชีพที่ขาดแคลน เช่นเดียวกับแพทย์

ค. การพัฒนาอาหารและโภชนาการ

๑. สภาพและปัญหา

ในปัจจุบัน การขาดสารอาหารในประชากรบางกลุ่มยังเป็นปัญหาโภชนาการที่สำคัญและเร่งด่วนของชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตและสติปัญญาของเด็กและบั่นทอนประสิทธิภาพของกำลังแรงงานของประเทศ ปัญหาที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการขาดโปรตีน แคลอรี่ และโลหิตจางในเด็กวัยก่อนเรียน ในหญิงตั้งครรภ์และให้นมลูก และเด็กวัยเรียน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดวิตามินเอและสารอาหารอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดโรคนิ่ว คอพอก และปากนกกระจอก

แม้ว่าการดำเนินงานตามแผนอาหารและโภชนาการในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ จะได้ใช้กลวิธีการแก้ไขปัญหาหลายประเภทก็ตาม แต่บางกลวิธี ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะศูนย์โภชนาการเด็ก ซึ่งส่วนใหญ่รับเด็กที่ไม่มีปัญหาการขาดสารอาหารหรือไม่ได้รับเด็กจากครอบครัวยากจนเข้าอยู่ในศูนย์ การจัดส่งอาหารเสริมให้แก่เด็กทำได้ไม่สม่ำเสมอและสนองความต้องการได้เพียงร้อยละ ๓๐ เท่านั้น นอกจากนี้ ยังขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการประสานงานและติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันและไม่ประหยัดเท่าที่ควร เป็นผลให้ปัญหาทุพโภชนาการในประเทศไทยยังคงมีความรุนแรงอยู่ทั่วไปในท้องถิ่นชนบทที่ยากจนและสลัมในเมืองจากผลการสำรวจในปี ๒๕๒๓ ปรากฏว่า เด็กวัยก่อนเรียนยังมีปัญหาขาดโปรตีน แคลอรี่ ในระดับความรุนแรงต่าง ๆ กันถึง ๓.๖ ล้านคน หรือร้อยละ ๕๓.๐ ของเด็กในวัยนี้ทั้งหมด โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัญหามีความรุนแรงมากที่สุด คือมีเด็กก่อนวัยเรียนที่ขาดโปรตีน แคลอรี่ในความรุนแรงต่าง ๆ กันถึง ๑.๗ ล้านคน หรือร้อยละ ๕๙.๕ ของเด็กในวัยนี้ รองลงมาได้แก่ภาคเหนือและภาคใต้ ซึ่งมีอัตราส่วนร้อยละ ๕๓.๖ และ ๕๑.๖ ตามลำดับ หรือเป็นจำนวนเด็กรวมกันทั้งหมดเกือบ ๑.๓ ล้านคน ประการสำคัญที่สุด การขาดโปรตีนแคลอรี่ระดับ ๓ ยังมีอยู่ในประเทศไทย โดยมีเด็กวัยก่อนเรียนถึงเกือบ ๑.๕ แสนคน หรือร้อยละ ๒.๒ เป็นโรคนี้ ซึ่งจะทำให้เด็กเหล่านี้เจ็บป่วยบ่อย และมีอัตราการตายสูง และเด็กที่รอดตายจะมีผลทำให้ร่างกายและสติปัญญาตลอดจนการเรียนรู้อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าเด็กที่มีสุขภาพปกติ นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กในวัยเรียนก็มีปัญหาการขาดโปรตีนและแคลอรี่ สูงถึงร้อยละ ๔๐–๕๐ ของเด็กในวัยนี้ทั้งหมดด้วย

ปัญหาโภชนาการอื่น ๆ ที่สำคัญรองลงไปได้แก่ ปัญหาโรคโลหิตจางในหญิงมีครรภ์และแม่ให้นมลูก ซึ่งสูงถึงร้อยละ ๓๐–๕๐ ของประชากรกลุ่มนี้ ในเด็กก่อนวัยเรียนและเด็กในวัยเรียนก็มีปัญหาโรคโลหิตจางสูงถึงร้อยละ ๑๐–๓๐ และร้อยละ ๒๐ ตามลำดับ

ภาวะทุพโภชนาการในประเทศไทยมีสาเหตุสืบเนื่องทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายประการ สาเหตุทางตรงเกิดขึ้นเพราะบริโภคอาหารไม่เพียงพอกับที่ร่างกายต้องการและ/หรือเพียงพอแล้วแต่ร่างกายใช้ประโยชน์จากสารอาหารได้ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องจากการย่อย การดูดซึมและการใช้ประโยชน์จากอาหารของร่างกายไม่ดี ทั้งนี้ เพราะมีปัญหาเรื่องโรคติดเชื้อและโรคพยาธิต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดคือโรคท้องเสีย ซึ่งนอกจากจะทำให้การย่อยการดูดซึมสารอาหารลดลงแล้ว ยังทำให้เกิดการสูญเสียสารอาหารจากร่างกายด้วย เพราะปรากฏเสมอว่าโรคท้องเสียมักเกิดร่วมกับโรคขาดโปรตีน แคลอรี่ในทารกและเด็ก ส่วนโรคติดเชื้ออื่น ๆ ที่ทำให้ร่างกายขาดสารอาหารได้ คือ โรคหวัด ปอดบวม โรคหัด โรคผิวหนังอักเสบ สำหรับพยาธิในระบบทางเดินอาหาร ถ้าเป็นรุนแรงจะขัดขวางการย่อยและการดูดซึมสารอาหารจนเป็นปัญหาทุพโภชนาการ ส่วนสาเหตุทางอ้อมได้แก่ ปัญหาความยากจน การขาดความรู้ในการนำอาหารมาใช้อย่างถูกต้องมีความเชื่อเกี่ยวกับการกินอาหารที่ผิด งดบริโภคอาหารดี ๆ ที่มีประโยชน์โดยคิดว่าแสลง การเพิ่มประชากรรวมทั้งการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในเมือง ความแห้งแล้งกันดารของบางท้องถิ่น ทำให้ผลิตอาหารไม่ได้ ตลอดจนขาดความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะสนใจ แก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง รวมทั้งขาดการประสานงานและความร่วมมือด้านปฏิบัติ

สาเหตุสำคัญเหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาทุพโภชนาการขึ้น ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เป็นต้นเหตุเหล่านั้นให้บรรเทาเบาบางลง

๒. เป้าหมาย

เป้าหมายที่จะดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ มีดังนี้คือ

๒.๑ เป้าหมายการลดปัญหา

๒.๑.๑ กลุ่มหญิงตั้งครรภ์และให้นมลูก

– ขจัดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่กับปัญหาโลหิตจางให้หมดไป

๒.๑.๒ กลุ่มทารกและเด็กก่อนวัยเรียน

(๑) ขจัดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ระดับ ๓ ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันให้หมดไป

(๒) ลดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ระดับ ๒ ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันร้อยละ ๑๓.๑ ลงอีกร้อยละ ๕๐

(๓) ลดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ระดับ ๑ ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันร้อยละ ๓๗.๗ ลงอีกร้อยละ ๒๕

๒.๑.๓ กลุ่มเด็กวัยเรียน

(๑) ลดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ ๔๐-๕๐ ลงร้อยละ ๕๐

(๒) ขจัดปัญหาโรคคอพอกใน ๙ จังหวัดภาคเหนือให้หมดไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้แท้จริง ในระดับปฏิบัติการจะให้ความสำคัญสูงต่อการแก้ไขปัญหาในกลุ่มหญิงตั้งครรภ์และให้นมลูก และกลุ่มทารกและเด็กก่อนวัยเรียนโดยเน้นในกลุ่มประชากรที่ยากจน

๒.๒ เป้าหมายการดำเนินงาน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระดับการลดปัญหาความรุนแรงของภาวะทุพโภชนาการในประชากรกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว จึงได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในระยะ ๕ ปีดังนี้

๒.๒.๑ การเฝ้าระวังทางโภชนาการ ดำเนินการค้นหาผู้ที่มีปัญหาการขาดสารอาหารและให้การบำบัดในระยะ ๒ ปีแรกของแผน ฯ จะดำเนินการในพื้นที่ชนบทยากจน ๒๔๖ อำเภอ และใน ๓ ปีหลังจะดำเนินการให้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานใน ๕ ปีดังนี้

(๑) ชั่งน้ำหนักเด็กก่อนวัยเรียน	๒๑.๙๙ ล้านคน/ครั้ง
(๒) ชั่งน้ำหนักเด็กในวัยเรียน	๓๑.๖๗ ล้านคน/ครั้ง
(๓) ตรวจหาโรคคอพอกในเด็กวัยเรียน	๐.๔๕ ล้านคน/ครั้ง
(๔) ตรวจหาโรคโลหิตจางในทารก เด็กก่อนวัยเรียน เด็กในวัยเรียน หญิงมีครรภ์และแม่ให้นมลูก	๕๐.๖๔ ล้านคน/ครั้ง

๒.๒.๒ การให้โภชนศึกษาและความรู้ด้านโภชนาการ ให้ความรู้ด้านโภชนาการแก่หญิงมีครรภ์และให้นมลูกและประชาชนทั่วไป โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ให้ความรู้เป็นรายบุคคล โดยการเยี่ยมบ้านและให้คำปรึกษาที่สำนักงาน ๔.๗๔ ล้านคน

(๒) ให้ความรู้เป็นกลุ่ม โดยการสาธิต ๒.๖ ล้านคน

(๓) ให้ความรู้โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ๑๘ ล้านบาท

(๔) รณรงค์เกี่ยวกับการส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ ๕ ครั้ง

(๕) จัดสัมมนาผู้บริหารระดับสูง ๕ ครั้ง

(๖) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการ ๑ แห่ง

๒.๒.๓ การให้อาหารเสริม แจกอาหารเสริมสำเร็จรูปให้แก่ทารกและเด็กวัยก่อนเรียนที่เป็นโรคขาดโปรตีน แคลอรี่ ระดับ ๓ โดยผ่านศูนย์เลี้ยงเด็กและให้นำไปรับประทานที่บ้านจำนวน ๐.๒๓ ล้านคน

๒.๒.๔ การส่งเสริมการผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการในท้องถิ่น ส่งเสริมการผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ และอาหารเสริมสำเร็จ โดยการให้ความรู้และการเพิ่มพูนทักษะในการผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการในระดับท้องถิ่น โดยเน้นในครอบครัวที่สมาชิกมีปัญหา และในพื้นที่ยากจน ๒๔๖ อำเภอ ตามเป้าหมาย ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการผลิตอาหารเสริมชุมชนใน ๒๕,๐๐๐ หมู่บ้าน

(๒) ส่งเสริมการผลิตอาหารเสริมสำเร็จใน ๑,๐๐๐ ตำบล

(๓) ส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบทางเกษตรเพื่อใช้ในการผลิตอาหารเสริมในพื้นที่เป้าหมายได้แก่

- ข้าว จำนวน ๑,๔๐๑.๒ ตัน
- ถั่วเหลือง จำนวน ๔๔๐.๔ ตัน
- งา จำนวน ๑๖๐.๑ ตัน

(๔) ฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีอาหารระดับหมู่บ้านให้แก่สมาชิกจำนวน ๒๕,๐๐๐ กลุ่ม

๒.๒.๕ การส่งเสริมโภชนาการในโรงเรียน ดำเนินการส่งเสริมโภชนาการในโรงเรียน โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการสุขาภิบาลในโรงเรียน ๔,๐๐๐ โรงเรียน

(๒) ตรวจสุขภาพนักเรียนในโรงเรียน ๓๐,๘๔๖ โรงเรียน

(๓) จัดอาหารกลางวันในโรงเรียนโดยการใช้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียน จำนวน ๕,๐๐๐ โรงเรียน

๒.๒.๖ การเพิ่มเติมสารบางประเภทในอาหาร สนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ผลิตเกลือไอโอดีนและเกลือผสมเหล็กจำหน่ายในพื้นที่ที่มีปัญหาโรคคอพอก และโรคโลหิตจางชุกชุม โดยมีเป้าหมายดังนี้

(๑) ผลิตเกลือผสมไอโอดีน ๔๐,๐๐๐ ตัน

(๒) ผลิตเกลือผสมสารเหล็ก ๕,๐๐๐ ตัน

๒.๒.๗ การฝึกอบรมและวิจัย จะทำการฝึกอบรมบุคลากรผู้ดำเนินการและผู้ปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนงานวิจัยประยุกต์ โดยมีเป้าหมายดังนี้

(๑) ฝึกอบรมวิทยากรแทน ๔๘๐ คน

(๒) ฝึกอบรมหัวหน้าหน่วยบริหารระดับจังหวัด ๑,๒๘๑ คน ระดับอำเภอ ๓,๐๓๐ คน

(๓) ฝึกอบรมผู้ควบคุมนิเทศ ๖๐๐ คน

(๔) ฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงาน ๑๗,๙๖๓ คน

(๕) ทำการวิจัยประยุกต์ ๙ เรื่อง

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการของประเทศสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในแผน ๆ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

(๑) ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าใจเรื่องอาหารและโภชนาการที่ดี และนำไปปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๒) ส่งเสริมให้ประชาชนผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการเพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอ รู้จักนำมาบริโภคอย่างถูกต้องหรือเสริมเพิ่มเติมตามความจำเป็นของร่างกายและเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสารอาหาร

(๓) ปรับปรุงสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการให้ภูมิคุ้มกันโรคแก่เด็กเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมงานโภชนาการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นภายใต้โครงสร้างของกิจการสาธารณสุขมูลฐาน และเน้นในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรง

(๔) สนับสนุนการผลิตและกระจายอาหารเสริมในชุมชน สำหรับส่วนกลางจะส่งเสริมเอกชนผลิตอาหารเสริมเพื่อนำออกจำหน่ายในระบบตลาด

(๕) ส่งเสริมอาชีพรองเพื่อเพิ่มรายได้ในครอบครัว

(๖) ให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านคุณภาพอาหาร การโฆษณาตลอดจนราคาของอาหารที่จำเป็น

(๗) ให้หน่วยงานในท้องถิ่นเป็นแกนกลางในการแก้ไขปัญหา โดยเป็นผู้จัดทำแผนและประสานกำลังที่มีอยู่ในท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานให้ได้ผลเต็มที่และให้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชนอย่างต่อเนื่อง

(๘) สนับสนุนการศึกษาวิจัยในเรื่องอาหารและโภชนาการที่จะนำไปประยุกต์เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่

(๙) เน้นการแก้ไขปัญหาโภชนาการในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรง และพื้นที่ชนบทยากจนเป็นลำดับแรก และให้ความสำคัญประชากรกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้เป็นพิเศษ คือ เด็กก่อนวัยเรียน เด็กในวัยเรียน หญิงมีครรภ์ และแม่ให้นมลูก

๓.๒ มาตรการการพัฒนา

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาโภชนาการของประเทศได้กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ดังนี้คือ

๓.๒.๑. การเฝ้าระวังทางโภชนาการ กำหนดให้มีระบบเฝ้าระวังทางโภชนาการให้ครอบคลุมทุกจังหวัดเพื่อค้นหาผู้ที่มีปัญหาการขาดสารอาหารและให้การบำบัดโดยในระยะ ๒ ปีแรกจะดำเนินการในพื้นที่ยากจน ๒๔๖ อำเภอ และใน ๓ ปีหลังจะดำเนินการให้ครอบคลุมทั้งประเทศ ตามวิธีการดังนี้

(๑) ชั่งน้ำหนักเด็กก่อนวัยเรียนเพื่อเปรียบเทียบกับน้ำหนักมาตรฐาน โดยให้อาสาสมัครสาธารณสุขดำเนินการ สำหรับหมู่บ้านที่ไม่มีอาสาสมัครสาธารณสุขให้กลุ่มแม่บ้านเกษตรและพัฒนากรเป็นผู้ชั่ง ภายใต้การแนะนำของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข สำหรับเด็กในวัยเรียนให้ครูเป็นผู้ชั่งน้ำหนัก โดยร่วมดำเนินการไปพร้อมกันกับงานอนามัยโรงเรียน

(๒) ตรวจค้นหาผู้ป่วยโรคคอพอกในเด็กวัยเรียน โดยบริการของหน่วยเคลื่อนที่จากกองโภชนาการและศูนย์โภชนาการเขต ๕

(๓) ตรวจค้นหาโรคโลหิตจางโดยการตรวจดูเปลือกตาด้านในของเด็กก่อนวัยเรียน เด็กในในวัยเรียน หญิงมีครรภ์และให้นมลูก ซึ่งจะดำเนินการโดยผดุงครรภ์

๓.๒.๒ **การให้โภชนศึกษาและความรู้ด้านโภชนาการ** แก่หญิงมีครรภ์และให้นมลูกและประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับการปฏิบัติตัวและโภชนาการในระหว่างตั้งครรภ์และให้นมลูกส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การให้อาหารเสริมแก่ทารกที่ถูกต้องตามวัย และการให้อาหารเด็กก่อนวัยเรียนให้ถูกต้องโดยผ่านทางบริการสาธารณสุขมูลฐาน โดยวิธีการเยี่ยมบ้านให้คำปรึกษาที่สำนักงาน การรวมกลุ่มแม่ที่มีปัญหา และโดยวิธีการให้ความรู้ผ่านสื่อสารมวลชนและหน่วยเคลื่อนที่

๓.๒.๓ **การให้อาหารเสริม** แจกอาหารเสริมสำเร็จรูปให้แก่ทารกและเด็กวัยก่อนเรียนที่เป็นโรคขาดโปรตีน แคลอรี่ ระดับ ๓ โดยผ่านศูนย์เลี้ยงเด็กซึ่งจัดทำโดยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มแม่บ้านเกษตร สำหรับในด้านการแจกอาหารเสริมโปรตีนผดุงครรภ์จะเป็นผู้ดำเนินการ

๓.๒.๔ **ส่งเสริมการผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการในท้องถิ่น** ในโรงเรียนที่มีโครงการจัดเลี้ยงอาหารกลางวัน ศูนย์โภชนาการหรือศูนย์พัฒนาเด็ก และแนะนำให้ทราบถึงวิธีการให้อาหารเหล่านั้นอย่างถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร จะเป็นผู้ให้ความรู้และเพิ่มพูนทักษะในการผลิตอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการในระดับท้องถิ่นเป็นรายครอบครัวเป็นกลุ่ม โดยเน้นครอบครัวที่สมาชิกมีปัญหาหรือมีรายได้ต่ำ และดำเนินการส่งเสริมให้ชุมชนสามารถผลิตอาหารเสริมสำเร็จที่มีคุณค่าทางโภชนาการสำหรับให้เด็กบริโภคในท้องถิ่น โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับการนำอาหารที่ผลิตขึ้นนั้นมาใช้อย่างถูกต้องในการเตรียม การประกอบอาหาร การถนอมอาหารและการแปรรูปอาหาร

๓.๒.๕ **ส่งเสริมการเลี้ยงอาหารกลางวันในโรงเรียน** โดยดำเนินงานควบคู่ไปกับการให้โภชนศึกษาในโรงเรียน การสุขาภิบาลในโรงเรียน ทำการเกษตรครัวเรือนในโรงเรียน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมการปกครองจัดสรรเงินอุดหนุนให้โรงเรียนในโครงการอาหารกลางวัน เพื่อเป็นค่าอุปกรณ์ ค่าทำการเกษตรในโรงเรียนและค่าเงินทุนหมุนเวียน และการจัดอบรมครูและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของโครงการ

๓.๒.๖. **การเพิ่มเติมสารบางประเภทในอาหาร** ส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ผลิตเกลือไอโอดีนและเกลือผสมเหล็กจำหน่ายในพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องคอพอกและโรคโลหิตจางชุกชุม เพื่อให้ประชาชนซื้อไปใช้ในการปรุงอาหารเพื่อบริโภค โดยรัฐจะเป็นผู้ออกค่าไอโอดีนและสารเหล็กที่จะใช้ผสมในเกลือให้

๓.๒.๗ **การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และส่งเสริมการวิจัยทางโภชนาการ** เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ให้บรรลุเป้าหมาย จะได้ทำการฝึกอบรมบุคลากรต่าง ๆ เช่น วิทยากร หัวหน้าหน่วยบริหาร ผู้ดำเนินการ และผู้ปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้และเข้าใจงานด้านนี้ รวมถึงการสนับสนุนงานวิจัยประยุกต์ โดยจะดำเนินการผ่านอนุกรรมการฝึกอบรมและวิจัยของคณะกรรมการอาหารและโภชนาการแห่งชาติ ซึ่งจะต้องประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ จากกระทรวงสาธารณสุข เกษตร ฯ มหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และด้านที่เกี่ยวกับการวิจัยก็จะร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

๓.๒.๘ **การคุ้มครองผู้บริโภค** ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในด้านคุณภาพอาหาร โดยเฉพาะกำหนดให้มีกฎหมายควบคุมการโฆษณานมข้นหวานและอาหารเสริมของทารกและเด็ก ซึ่งจะเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเอกชน

ง. การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การกระจายบริการสังคมที่แล้วมา รัฐได้เน้นบริการพื้นฐานที่สำคัญ คือ ทางด้านศึกษา สาธารณสุข โภชนาการ น้ำอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย เพื่อสนองความต้องการเบื้องต้นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่บริการสังคมดังกล่าวจะยังไม่บรรลุความต้องการพื้นฐานอย่างแท้จริง หากไม่รวมด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเข้าไว้ด้วย เพราะจากปรากฏการณ์ในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ได้พบว่า ทำให้เกิดปัญหาทางด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ถ้าไม่มีการเตรียมวางมาตรการและการแก้ไขป้องกันไว้

ฉะนั้น การเร่งรัดการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน จึงถือได้ว่าเป็นการตอบสนองแนวทางในการพัฒนาด้านสังคมอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ในการพัฒนาจะได้หยิบยกเฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาและมีผลกระทบโดยตรงต่อประชากรส่วนใหญ่ขึ้นพิจารณา อันได้แก่ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินจากอาชญากรรมและจากอุบัติเหตุบนถนน

๑. การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

๑.๑ สภาพและปัญหา

ในปัจจุบันจำนวนอาชญากรรมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ตามการขยายตัวของประชากรและการขยายตัวของประชากรและการขยายตัวของเมืองในภาคต่าง ๆ และอัตราส่วนจำนวนคดีที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับสูงจะเห็นได้จากสถิติคดีเฉลี่ย รวม ๕ ปี คือ ๒๕๑๖–๒๕๒๐ ในประเภทความผิดต่อเพศ ชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ มีอัตราการเกิดถึง ๗๔.๓๖ คดีต่อประชากรแสนคนในขณะที่คดีประเภทประทุษร้ายต่อทรัพย์เกิดขึ้นถึง ๑๒๒.๙๕ ราย ต่อประชากรแสนคน

ในด้านความรุนแรงของปัญหานั้น ปรากฏว่าสถิติคดีอุกฉกรรจ์มีแนวโน้มสูงขึ้นถึงเท่าตัวในระยะ ๒๐ ปี จากปี ๒๕๐๒–๒๕๒๒ คือ สถิติจากอัตรา ๒๐.๕ คดี ต่อประชากรแสนคนในปี ๒๕๐๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๒๕.๙ คดี ต่อประชากรแสนคนในปี ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ เพิ่มขึ้นเป็น ๓๐.๕ คดีต่อประชากรแสนคนในปี ๒๕๑๔ ซึ่งปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๒ และเพิ่มขึ้นเป็น ๓๙.๘ ในปี ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใน มิให้ระดับอัตราค่าครองชีพเคลื่อนไหวสูงมากไปจนผิดปกติ และเกิดภาวะเงินเฟ้อ นอกจากนี้ยังได้เร่งให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาชาวไร่ ผู้ใช้แรงงาน ตลอดทั้งคนยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้มั่นคงมีความเป็นอยู่ดีขึ้น จำนวนคดีอุกฉกรรจ์จึงได้ลดลงเหลือ ๓๔.๐๒ คดีต่อประชากรแสนคนในปี ๒๕๒๒

ประเภทคดีอาชญากรรมที่สำคัญมีผลกระทบต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาติในปัจจุบัน ได้แก่ (๑) อาชญากรรมเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย เพศ และเสรีภาพ (๒) อาชญากรรมประเภทประทุษร้ายต่อทรัพย์ (๓) ยาเสพติดให้โทษ (๔) การประพฤติผิดของเด็กและเยาวชน และ (๕) การใช้อิทธิพล

แม้ว่าปัญหาทางด้านอาชญากรรมจะมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่อัตราการจับกุมในสถิติคดีอุกฉกรรจ์ จากปี ๒๕๑๖-๒๕๒๒ โดยเฉลี่ยแล้วจับได้ประมาณร้อยละ ๓๐ ของคดีที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุจากสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ต่อประชากร อุปกรณ์ไม่พอเพียงและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับกระบวนการอาชญากรรมได้ก้าวหน้าไปมาก ทำให้การสืบสวน จับกุมของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก

ปัญหาอาชญากรรมนั้นเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ของแพง ฝนแล้ง น้ำท่วม รวมทั้งการขยายตัวของชุมชนที่รวดเร็วเกินไปในนครหลวง ทำให้จำนวนกรรมกร ผู้ใช้แรงงานที่มาจากต่างจังหวัดเพิ่มขึ้นและมีผลทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมมากขึ้น ด้านผลกระทบทางสังคมได้แก่การลอกเลียนวัฒนธรรมต่างชาติ ค่านิยมในการฟุ่มเฟือย การมีสถานอบายมุข รวมทั้งการพนันและยาเสพติด ซึ่งเป็นเหตุให้เด็กและเยาวชนทำผิดมากขึ้น

นอกจากนี้ผลกระทบทางด้านการเมืองการปกครอง เนื่องจากผลประโยชน์อุดมการณ์แนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ มีความขัดแย้งกัน ทำให้นโยบายในด้านนี้ไม่สามารถกำหนดได้แน่ชัดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อีกทั้งความสำนึกของผู้มีหน้าที่ในด้านให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินยังมีไม่เพียงพอ และประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้รับการกระตุ้นให้สำนึกถึงหน้าที่ในการให้ความร่วมมือกับรัฐ ผลกระทบจากด้านการศึกษา ระบบการศึกษาในช่วง ๒๐ ปีที่แล้วมายังขาดการเน้นความสำคัญในด้านศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ประกอบกับการผลิตผู้สำเร็จการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ก่อให้เกิดการว่างงานทำให้ผู้ได้รับการศึกษาเหล่านี้มีส่วนเบี่ยงเบนวิถีชีวิตไปในทางที่ไม่พึงปรารถนาของสังคมและก่อให้เกิดอาชญากรรมในที่สุด

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมทั่วไป ซึ่งสามารถยกเป็นประเด็นปัญหาได้ดังนี้คือ

๑.๑.๑ ปัญหาพื้นฐาน

(๑) ในระดับชาติยังขาดการสร้างค่านิยมในการให้ความร่วมมือของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม

(๒) การให้การศึกษาของชาติยังเน้นความสำคัญในเรื่องปัญหาอาชญากรรมน้อยเกินไปในหลักสูตรและเนื้อหาวิชาหน้าที่พลเมือง เพื่อให้เยาวชนเรียนรู้ถึงหน้าที่ของตนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(๓) รัฐยังไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรเกี่ยวกับวิชาการด้านอาชญวิทยา การวิจัย และการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(๔) บ้านหรือครอบครัวไม่เป็นปกติสุข ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ สิ่งแวดล้อมจูงใจ การขาดการศึกษา ยาเสพติดให้โทษ และการแพร่ระบาดของวัฒนธรรมต่างชาติไม่เหมาะสมกับประเพณีไทย ได้เป็นพลังผลักดันหรือจูงใจให้เด็กและเยาวชนหลงไปในทางที่ผิด

(๕) การดำเนินงานด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและแก้ไขผู้กระทำความผิด ดำเนินไปโดยขาดหลักวิชาการ ไม่มีระเบียบแบบแผนที่ถูกต้องแน่นอน

(๖) ขาดการประชาสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ

(๗) ขาดแผนแม่บท และขาดการประสานแผนและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนองนโยบายและจุดประสงค์ในการพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน

๑.๑.๒ ปัญหาในด้านบริหาร

(๑) ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังมีช่องว่างที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบอาชญากรรม และต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตคิดมิชอบ

(๒) ระเบียบและวิธีปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เกิดระบบงานซ้อนงาน จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพ ขวัญกำลังใจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

(๓) ระเบียบและกฎหมายบางอย่างจำกัดความเจริญก้าวหน้า และความมั่นคงในการรับราชการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

(๔) การก้าวก่ายทางการเมืองและหน่วยงานบางหน่วยต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้การอำนวยความยุติธรรมขาดประสิทธิภาพและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

(๕) การให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาหลายฝ่ายในการสั่งราชการแก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดความสับสน ทำให้การดำเนินงานซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค

(๖) การที่คดีคั่งค้างในศาล เนื่องจากคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลยุติธรรมมีจำนวนคดีสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับระบบการบริหารงานที่ไม่ประสานกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการไม่คำนึงถึงจรรยาบรรณของทนายความบางส่วน ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี การลงโทษบุคคลไม่เห็นผลทันตา เป็นเหตุให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดความเบื่อหน่ายและขาดความเชื่อถือในระบบงานยุติธรรมของรัฐ

๑.๑.๓ ปัญหาการดำเนินงาน

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนขาดความรับผิดชอบ ความสำนึกในหน้าที่และจริยธรรมใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับในทางมิชอบ มีการผ่าผืนระเบียบวินัยข้าราชการโดยทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ประกอบอาชญากรรมเสียเองหรือร่วมมือกับอาชญากรในการประกอบอาชญากรรม

(๒) เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะถูกอิทธิพลต่าง ๆ

(๓) การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยังขาดความร่วมมือจากประชาชน

(๔) ยังขาดการประสานงานและความร่วมมือจากส่วนราชการด้วยกัน

(๕) ขาดการฝึกอบรมเพื่อสร้างบุคลากรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอแก่การปฏิบัติงานรวมทั้งขาดการปลูกสร้างและบูรณะอาคารสถานที่ทำการและวัสดุอุปกรณ์เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับมีจำกัด

(๖) การดำเนินงานด้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและแก้ไขผู้กระทำความผิดดำเนินไปโดยขาดหลักวิชา ไม่มีระเบียบแบบแผนที่ถูกต้องแน่นอน

ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงสภาวะของปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นพบว่า โดยทั่วไปแล้ว

– คดีฆ่า ปล้น ลักวัวควาย และความผิดทางเพศ เกิดขึ้นนอกเมืองหรือชนบทมากกว่าในเมือง

– คดียาเสพติดให้โทษ การลักทรัพย์ ย่องเบา ซ่องโจร ขโมยรถยนต์และจับคนเรียกค่าไถ่ เกิดขึ้นในเมืองมากกว่านอกเมือง

– เกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดพบว่า บุคคลวัยรุ่นกระทำความผิดเพิ่มขึ้น

๑.๒ เป้าหมาย

๑.๒.๑ เป้าหมายในการป้องกันอาชญากรรม

(๑) ลดอัตราการเกิดคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย เพศ และเสรีภาพ ไม่ให้ขยายตัวในแต่ละปีเกินกว่า ๗๕ ราย ต่อประชากรแสนคน โดยเน้นการลดอัตราการเกิดของคดีความผิดต่อชีวิตเป็นเป้าหมายหลัก

(๒) ลดอัตราการเกิดคดีความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์ไม่ให้ขยายตัวในแต่ละปีเกินกว่า ๑๐๐ ราย ต่อประชากรแสนคน โดยเน้นการลดอัตราการเกิดของคดีลักทรัพย์ กรรโชก รีดทรัพย์และฉ้อโกงเป็นเป้าหมายหลัก

๑.๒.๒ เป้าหมายในการปราบปรามอาชญากรรม

(๑) เพิ่มการปราบปรามจับกุมการกระทำความผิดในกลุ่มประเภทคดี ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกายเพศและเสรีภาพโดยเพิ่มการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดต่อชีวิตให้ได้มากกว่าร้อยละ ๓๐ ต่อปี และจะเพิ่มอัตราการจับกุมผู้กระทำความผิดขึ้นร้อยละ ๓ ต่อปีในช่วงแผน ฯ ๕

(๒) เพิ่มการปราบปรามจับกุมการกระทำความผิดในกลุ่มประเภทคดีความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์ให้ได้มากกว่าร้อยละ ๕๘ โดยจะเพิ่มอัตราการจับกุมผู้กระทำความผิดขึ้นร้อยละ ๒ ต่อปี ในช่วงแผน ฯ ๕

๑.๒.๓ เป้าหมายการบริหาร

(๑) เพิ่มอัตราส่วนจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสายงานหลักขึ้น พร้อมกับลดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสายงานช่วยและสายงานสนับสนุนลงให้อยู่ในอัตรา ๗๐ : ๓๐

(๒) ขยายอัตราส่วนจำนวนตำรวจต่อประชากรจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประมาณ ๑ : ๘๖๕ เป็น ๑ : ๗๐๐

(๓) ขยายอัตราส่วนจำนวนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประมาณ ๑ : ๑๒ เป็น ๑ : ๑๐

(๔) จัดตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายกำกับการบริหาร และการประสานงานกระบวนการยุติธรรม

๑.๒.๔ เป้าหมายหน่วยงานบริการ

(๑) ปรับปรุงบริการของสถานีตำรวจทุกสถานีในส่วนกลางทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

(๒) ในการให้บริการกับประชาชนของตำรวจในส่วนภูมิภาคจะจัดตั้งสถานีตำรวจภูธรตำบลเพิ่มขึ้นอีก ๓๕๐ แห่ง พร้อมทั้งจัดหาอาวุธประจำกายและประจำหน่วย เครื่องมือสื่อสารและยานพาหนะให้อยู่ในสภาพพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา

(๓) ขยายกิจการของศาลคดีเด็กและเยาวชนและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กประจำศาล จำนวน ๓ ศาล ขยายกิจการสถานฝึกอบรมเด็กและเยาวชนและการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ออกไปในส่วนภูมิภาค ๓๖ จังหวัด รวมทั้งจัดตั้งศาลจังหวัดเพิ่มขึ้นในส่วนภูมิภาคจำนวน ๓ ศาล เปิดทำการศาลแขวงสาขาในกรุงเทพมหานคร ๕ แห่งและจัดตั้งศาลปกครอง ๑ ศาล

(๔) สนับสนุนให้ภาคเอกชนหรือองค์การอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมให้มากขึ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมตัวกันเป็นองค์การอาสาสมัคร ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ครบทุกอำเภอ

๑.๓ แนวนโยบายและมาตรการ

๑.๓.๑ แนวนโยบาย

(๑) ยกมาตรฐานในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบและยึดหลักจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

(๒) อำนวยความยุติธรรมและส่งเสริมให้มีการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(๔) กำจัดอิทธิพลต่าง ๆ ที่ครอบงำการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

(๕) ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ลดลงจนไม่มีผลกระทบโดยตรงหรือมีผลน้อยที่สุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยจะเน้นหนักในการป้องกันมากกว่าการปราบปราม

(๖) เร่งรัดการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วขึ้น

(๗) ส่งเสริมการฟื้นฟูจิตใจและความประพฤติของผู้ต้องโทษ

๑.๓.๒ มาตรการการพัฒนา

(๑) ให้มีการประสานการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม โดยให้มีคณะกรรมการกำหนดนโยบาย กำกับการบริหารและประสานงาน

(๒) เร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมโดยเน้นในด้านประสิทธิภาพและจริยธรรม และส่งเสริมให้มีการขยายบริการให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยการปรับปรุงอัตรากำลังและสถานที่ทำการให้เหมาะสม

(๓) ให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยการจัดตั้งอาสาสมัครในชุมชนทุกระดับ จัดให้มีโครงการชุมชนสัมพันธ์ให้การคุ้มครองพยาน สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างศาลและประชาชนและจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายไปสู่ประชาชน

(๔) ส่งเสริมให้มีบริการทนายความแก่จำเลยหรือผู้ต้องหา ผู้ยากจนในคดีอาญา โดยสนับสนุนองค์กรอาชีพทางกฎหมายภาคเอกชนให้ช่วยเหลือและส่งเสริมให้มีบริการทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป โดยสนับสนุนอาสาสมัครจากสถาบันการศึกษาระดับสูงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจศาลในการตั้งทนายแก่จำเลยที่ยากจนในคดีอาญาได้กว้างขวางขึ้น และปรับปรุงวิธีการให้สิ่งจูงใจแก่ทนายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(๕) กำจัดผู้มีอิทธิพลทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่สนับสนุนหรือเป็นตัวการในการประกอบอาชญากรรม ตลอดจนการกระทำที่เป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจและสังคม โดยการตรากฎหมาย การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้ถึงลักษณะของอาชญากรรม อิทธิพล และอภิสิทธิชน และการให้แสดงทรัพย์สินของข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจเมื่อดำรงตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อลดปัญหาด้านสังคมอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

(๖) เน้นการป้องกันอาชญากรรม โดยกวดขันควบคุมแหล่งเพาะอาชญากรรม สถานบริการ สถานเริงรมย์ ปรับปรุงระบบสายตรวจ ควบคุมการเผยแพร่ข่าวสารสิ่งตีพิมพ์ ภาพยนตร์ และสนับสนุนการร่วมมือของสื่อมวลชนและประชาชน

(๗) พัฒนาเด็กและเยาวชนให้ได้รับการอบรม บ่มนิสัยด้วยวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสม

(๘) ปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับในการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำผิดโดยเน้นการเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำผิดซ้ำ

(๙) ให้การฟื้นฟูจิตใจและความประพฤติของผู้ต้องโทษ โดยให้การศึกษาทางด้านวิชาชีพ อบรมศีลธรรม ปรับปรุงระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและสนับสนุนการจัดตั้งองค์การอาสาสมัครเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่แล้วเพื่อช่วยเหลือผู้พ้นโทษ

(๑๐) พัฒนางานวิชาการด้านการรวบรวมสถิติข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมและผู้ต้องโทษ งานค้นคว้าวิจัย และงานพิจารณาคดีของศาล โดยนำเอาวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ เครื่องบันทึกเสียง ไมโครฟิล์ม

๒. การป้องกันอุบัติเหตุบนถนน

๒.๑ สภาพและปัญหา

การขนส่งทางบกได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่การควบคุมระบบการขนส่งและการจราจรยังไม่ดีพอ จึงเป็นเหตุให้จำนวนอุบัติเหตุบนถนนเพิ่มขึ้นมาก ในช่วง ๒๕๑๔–๒๕๒๒ จำนวนคดีอุบัติเหตุที่แจ้งต่อทางราชการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๐ ต่อปี เพิ่มจาก ๘,๗๒๓ ราย เป็น ๒๓,๑๒๐ ราย ค่าเสียหายทางตรงเท่าที่ประเมินได้ประมาณว่าเพิ่มจาก ๑๑ ล้านบาท เป็น ๑๓๑ ล้านบาท นอกจากนี้จำนวนผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๙,๗๐๐ ราย เป็น ๓๐,๐๐๐ ราย

ลักษณะของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น ปรากฏว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในเมืองมีมากกว่าในภูมิภาค แต่ความรุนแรงจนทำให้มีผู้เสียชีวิตในภูมิภาคกลับมากกว่า ในปี ๒๕๒๒ อุบัติเหตุในเมืองมีจำนวน ๑๒,๐๕๔ ราย ผู้เสียชีวิต ๕๗๑ คน บาดเจ็บ ๕,๐๓๒ คน ทรัพย์สินเสียหาย ๓๐ ล้านบาท ส่วนในภูมิภาคมีอุบัติเหตุ ๑๑,๐๗๕ ราย ผู้เสียชีวิต ๗,๗๙๔ คน บาดเจ็บ ๑๖,๖๐๗ คน ทรัพย์สินเสียหาย ๑๐๑ ล้านบาท

อุบัติเหตุบนถนนได้กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้คนเสียชีวิตสูงที่สุด เมื่อเทียบกับการเสียชีวิตด้วยโรคร้ายแรงโรคใดโรคหนึ่ง นอกจากนี้ปัญหาอุบัติเหตุได้ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพยากรกำลังคนในวัยทำงานของประเทศเป็นอย่างมาก จากผลการวิจัยของโรงพยาบาลรามาธิบดีพบว่าผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุบนถนนประมาณร้อยละ ๖๕ เป็นผู้มีอายุระหว่าง ๑๕–๔๕ ปี

อุบัติเหตุบนถนนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ มีสาเหตุจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการสร้างถนนหนทางและยานพาหนะซึ่งมีเป็นจำนวนมาก แต่การลงทุนทางด้านการพัฒนาความรู้ที่จะให้แก่ประชาชนในเรื่องความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนกลับมีน้อยมาก จึงอาจสรุปได้ว่ามีปัจจัย ๔ ประการ ที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ดังนี้คือ

๒.๑.๑ ปัญหาผู้ใช้ทาง ซึ่งหมายถึงคนขับรถ คนเดินเท้า และคนโดยสารที่ใช้ทางสาธารณะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุจราจรประมาณร้อยละ ๙๐ ของอุบัติเหตุจราจรที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้ใช้ทางขาดความรู้เรื่องกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขาดความรับผิดชอบในการใช้ถนนที่ดี หรือสภาพของร่างกายและจิตใจของผู้ใช้ทางไม่ปกติ ไม่พร้อมที่จะขับขี่ยานพาหนะเป็นต้น

๒.๑.๒ ปัญหายานพาหนะ ที่ชำรุดบกพร่อง หรือไม่มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเท่าที่ควร

๒.๑.๓ ปัญหาการจราจรและทาง เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการก่อให้เกิดอุบัติเหตุ การแก้ไขปัญหาด้านนี้จะช่วยในการลดจำนวน และความรุนแรงของอุบัติเหตุ เช่น สภาพทางที่ไม่มีมาตรฐานการออกแบบที่ดี การติดตั้งสัญญาณจราจรไม่เหมาะสมเป็นต้น

๒.๑.๔ ปัญหาสภาพแวดล้อม ซึ่งรวมถึงสิ่งแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจสังคม กฎหมาย การศึกษา การแพทย์ และนโยบาย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายควบคุมการใช้รถใช้ถนนมีหลายฉบับ ทำให้มีการออก

ระเบียบข้อบังคับซ้ำซ้อนหรือบางส่วนขัดแย้งกัน มีหน่วยงานหลายหน่วยรับผิดชอบในเรื่องนี้ และอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ขีดความสามารถในการกวดขันบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ และประชาชนผู้กระทำผิดมักละเลยเมื่อฝ่าฝืนกฎหมายเป็นต้น ประการสำคัญก็คือยังไม่มีนโยบายหรือแผนหลักที่ต่อเนื่อง เพื่อให้การป้องกันอุบัติเหตุได้ผลอย่างจริงจัง จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะได้กำหนดนโยบายในเรื่องอุบัติเหตุบนถนนไว้เป็นแนวทางดำเนินการต่อไป

๒.๒ เป้าหมาย

เพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายได้กำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการในแผนพัฒนา ฯ ไว้ดังนี้คือ

(๑) ลดอัตราการเพิ่มของอุบัติเหตุบนถนนประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี โดยใช้หน่วย ๑๐๐ ล้านยานพาหนะ–กิโลเมตร เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ

(๒) ลดการเพิ่มของอัตราการตายร้อยละ ๑ ต่อปี

๒.๓ แนวนโยบายและมาตรการ

๒.๓.๑ แนวนโยบาย

เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้คือ

(๑) กวดขันบังคับการปฏิบัติในการใช้รถและใช้ถนนให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ให้มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับอุบัติเหตุจราจร และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงผู้ใช้ทางให้มีความสำนึกและรับผิดชอบต่อหน้าที่อย่างสูง

(๓) ให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุบนถนนในด้านวิศวกรรม

(๔) จัดตั้งศาลแขวงสาขาเพิ่มขึ้นตามเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร และแก้ไขกฎหมายให้การพิจารณาพิพากษาคดีจราจรเสร็จเด็ดขาดไปโดยรวดเร็ว

๒.๓.๒ มาตรการการพัฒนา

แบ่งออกเป็นมาตรการเร่งด่วน และมาตรการระยะยาวมีดังนี้

(๑) มาตรการเร่งด่วน

(๑.๑) ด้านการศึกษา

– ให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร และตำรวจทางหลวง

– ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับกฎจราจรต่าง ๆ การป้องกันอุบัติเหตุและประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง

– ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการรณรงค์ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุบนถนนทั่วประเทศอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

(๑.๒) ด้านการกวดขันบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

– เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายจราจร

– ให้กองบังคับการตำรวจจราจรและกองบังคับการตำรวจทางหลวงพิจารณากฎหมายข้อกำหนดต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน

– ให้กรมทางหลวงกวดขันและมีมาตรฐานอย่างจริงจังและต่อเนื่องเกี่ยวกับทางข้าม และทางวิศวกรรม

– ให้ กทม. ร่วมกับกองกำกับการตำรวจจราจรจัดสร้างทางข้ามที่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ ทำทางม้าลายให้ชัดเจน และจัดทำทางเท้าตามถนนใหม่ และตรอกซอยให้มีมาตรฐาน สะดวกแก่ผู้เดินถนน

(๑.๓) ด้านการแพทย์

– ให้มีหน่วยแพทย์อาสาสมัครตรวจสุขภาพผู้สอบรับใบอนุญาตขับขี่รวมทั้งให้มีการตรวจสอบสุขภาพผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับขี่แล้วด้วยทุก ๆ ๓ ปี หรือ ๕ ปี

– ให้คณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยจัดหลักสูตรอบรมบุคลากรการแพทย์ ช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุการจราจร

(๑.๔) ด้านการวิจัย

ให้มีคณะกรรมการการศึกษาวิจัยอุบัติเหตุบนถนน และกำหนดนโยบายต่าง ๆให้เป็นการแน่นอนและชัดเจนในการปฏิบัติ

(๒) มาตรการระยะยาว

(๒.๑) ด้านการศึกษา

– ให้มีการสอนและฝึกอบรมในด้านปฏิบัติเกี่ยวกับการจราจรในสถานศึกษาทุกระดับ

– ให้กรมตำรวจและกรมการขนส่งทางบกควบคุมมาตรฐานโรงเรียนสอนขับรถ

(๒.๒) ด้านการกวดขันบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

– ให้กรมตำรวจปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วกรณีเกิดอุบัติเหตุจราจร

– จัดตั้งศูนย์ใบอนุญาตขับขี่ที่สามารถตรวจสอบได้ทั่วประเทศ

(๒.๓) ด้านการบริหารงานจราจร

– ให้กรมตำรวจปรับปรุงหน่วยงานและระเบียบการแบ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุบนถนน

(๒.๔) ด้านการแพทย์

กระทรวงสาธารณสุขรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อจัดให้มีศูนย์รถพยาบาล

(๒.๕) ด้านงานวิศวกรรม

– กำหนดมาตรฐานการสร้างและบำรุงรักษาทางเครื่องหมาย ป้าย อุปกรณ์ควบคุม และแนะนำการจราจร การผลิตการนำเข้า การประกอบยานพาหนะ

(๒.๖) ด้านการวิจัย

ให้มีการศึกษาวิจัยอุบัติเหตุบนถนนโดยมอบให้ทบวงมหาวิทยาลัยและหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ ดำเนินการ

บทที่ ๔

แนวนโยบายและเป้าหมายสวัสดิการสังคม

บริการของรัฐในด้านสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่กลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องกระทำ แต่อย่างไรก็ดี รัฐมีขีดความสามารถจำกัดที่จะจัดบริการในด้านนี้ จึงมีความจำเป็นต้องระดมความร่วมมือในด้านการให้การสงเคราะห์และสวัสดิการจากองค์การเอกชน องค์การการกุศล และประชาชนเพื่อจัดบริการในด้านนี้แก่ผู้ประสบปัญหาและด้อยโอกาสต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ จะได้เน้นในด้านผู้ติดยาเสพติด การสวัสดิการสงเคราะห์แก่ประชาชน การสวัสดิการแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานและการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ โดยมีแนวทางการพัฒนาในแต่ละสาขาดังนี้คือ.-

ก. การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

๑. สภาพและปัญหา

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงปัญหาหนึ่ง เพราะยาเสพติดนอกจากจะบั่นทอนสุขภาพอนามัยของผู้เสพแล้ว ยังเป็นผลให้ประเทศต้องสูญเสียปัจจัยการผลิตในด้านกำลังคน และกำลังเงินเป็นจำนวนมาก ยาเสพติดก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่เป็นผลมาจากการแสวงหายาเสพติดเพื่อบริโภค และอาชญากรรมที่เกิดจากฤทธิ์ของยาเสพติดเอง นอกจากนี้ยาเสพติดยังทำลายวัฒนธรรมอันดีงามของสังคม นับตั้งแต่ตัวบุคคล ครอบครัว สังคม และประเทศชาติ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง

การแพร่ระบาดของยาเสพติดในประเทศไทยได้มีมานานแล้ว โดยเฉพาะฝิ่นเป็นยาเสพติดที่นิยมใช้กันมาก จากการประกาศห้ามการสูบฝิ่นทั่วราชอาณาจักรในปี ๒๕๐๑ มิได้ทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดหมดไป ตรงกันข้าม เฮโรอีนซึ่งเป็นยาเสพติดที่มีฤทธิ์ร้ายแรงได้แพร่ระบาดเข้ามาแทนฝิ่นอย่างรวดเร็ว ยารักษาโรคบางชนิดได้ถูกนำมาใช้เสพแทนยาเสพติดที่ถูกปราบปรามอย่างเข้มงวดกวดขัน เช่น ยานอนหลับ ยาระงับประสาท หรือยากล่อมประสาท ยากระตุ้นประสาท ยาแก้ปวด รวมทั้งมีการสูดดมสารเคมีบางชนิด เช่น สารระเหยบางอย่าง เป็นต้น

อนึ่ง สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์มีส่วนเอื้ออำนวยให้ประเทศไทยกลายเป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดสู่ตลาดโลก ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหายาเสพติดอย่างรุนแรง แม้รัฐบาลจะได้ใช้มาตรการอย่างเฉียบขาดในการปราบปราม แต่จำนวนยาเสพติดก็มิได้ลดลง ตรงกันข้ามกลับมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

การที่รัฐจะดำเนินการทางด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้ได้ผลนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑.๑ ปัญหาการแพร่ระบาด

๑.๑.๑ จำนวนประชากรผู้ติดยาและปริมาณยาเสพติด

ในปัจจุบันยังมิได้มีการสำรวจจำนวนผู้ติดยาเสพติด แต่จากการศึกษาแนวโน้มในอดีตคาดว่าจะมีผู้ติดยาเสพติดเพิ่มขึ้น คือ

(๑) จำนวนผู้ติดยาและเข้ารับการบำบัดรักษาโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๒ ในระยะ ๕ ปี จากปี ๒๕๑๘–๒๕๒๒ ในปี ๒๕๑๘ มี ๗,๘๒๔ พิมเป็น ๓๑,๔๘๓ คน ในปี ๒๕๒๒

(๒) จำนวนการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓๐ ในระยะ ๕ ปี จากปี ๒๕๑๘–๒๕๒๒ ในปี ๒๕๑๘ สามารถจับกุมได้ ๙,๗๙๙ คน เพิ่มเป็น ๒๗,๔๓๕ คน ในปี ๒๕๒๒

(๓) ปริมาณยาเสพติดโดยเฉพาะเฮโรอีนที่จับกุมได้ สูงขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๐.๖ ในระยะ ๕ ปี จากปี ๒๕๑๘–๒๕๒๒ ในปี ๒๕๑๘ จับกุมได้ ๑๑๖ กิโลกรัม เพิ่มเป็น ๖๔๒ กิโลกรัม ในปี ๒๕๑๙ และ ๖๖๘ กิโลกรัม ในปี ๒๕๒๑ ส่วนที่จับกุมน้อยลงคือ ในปี ๒๕๒๒ นั้น เนื่องจากภาวะฝนแล้ง ทำให้ผลผลิตฝิ่นต่ำ และปริมาณเฮโรอีนในตลาดลดลง

จำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพติดของกรมราชทัณฑ์เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๐ ในระยะ ๕ ปีเช่นกัน ในปี ๒๕๑๘ มีผู้ต้องขัง ๖,๖๐๐ คน และเพิ่มเป็น ๑๐,๔๙๒ คน ในปี ๒๕๒๒

จากสภาวะการณ์ที่กล่าวข้างต้นประกอบกับความกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน หากยังมีความรุนแรงเช่นนี้ต่อไป จะเป็นแรงผลักดันให้มีจำนวนผู้ติดยาเสพติดเพิ่มมากยิ่งขึ้น

๑.๑.๒ ประเภทของประชากรผู้ติดยา

การแพร่ระบาดของยาเสพติดส่วนใหญ่เกิดในชุมชนเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะตามแหล่งเสื่อมโทรม นอกจากนี้ ยังมีการแพร่ระบาดในชนบทที่เป็นเขตติดต่อกับตัวเมือง ผู้ติดยาเสพติดส่วนใหญ่เป็นเยาวชนอยู่ในวัยแรงงาน ซึ่งจากการสำรวจลักษณะประชากรที่เข้ารับการบำบัดรักษาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ปปส. ในปี ๒๕๒๒ พบว่าในจำนวนผู้รับการบำบัดรักษา เนื่องจากติดยาเสพติด ๓๑,๘๒๗ คน เป็นประชากรที่มีอายุระหว่าง ๑๕–๓๐ ปีอยู่ร้อยละ ๖๖

๑.๑.๓ ประเภทของยาเสพติดและการแพร่ระบาดในพื้นที่

จากการสำรวจผู้เข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดของสำนักงาน ปปส. จำนวน ๓๑,๘๒๗ คน จากสถานบำบัดรักษาจำนวน ๓๒ แห่ง เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๒๒ พบว่าการแพร่ระบาดของการติดยาเสพติดทางด้านเฮโรอีนมีการแพร่ระบาดสูงสุดในกรุงเทพมหานครและจังหวัดในภาคใต้ ส่วนการแพร่ระบาดจากฝิ่นสูงสุดในภาคเหนือ สำหรับกัญชามีแพร่ระบาดสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ ๔.๑

ตารางที่ ๔.๑

ข้อมูลการแพร่ระบาดของยาเสพติดแยกตามรายภาค

หน่วย ; ร้อยละ

ภาค	เฮโรอีน	ฝิ่น	กัญชา	มอร์ฟีน	อื่น ๆ
– เหนือ	๑๒	๘๕	๒	๐.๒	๐.๘
– ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๕	๖๐	๙	๖	๑๐
– กลาง (ยกเว้น กทม.)	๘๖	๑๐	๑	๑	๒
– ใต้	๙๕	๒	๒.๗	๐.๓	–
– กรุงเทพมหานคร	๙๗	๐.๓	๐.๖	๑	๑.๑

๑.๒ ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด

โดยเหตุที่พื้นที่บางส่วนทางภาคเหนือของประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของ "บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ" ซึ่งเป็นบริเวณปลูกฝิ่นที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ประกอบกับประเทศไทยมีเส้นทางคมนาคมสะดวกทั้งทางบก ทางเรือและทางอากาศ ทั้งการติดต่อในประเทศและระหว่างประเทศ ยาเสพติดจากประเทศพม่า และประเทศลาว จึงถูกลักลอบเข้ามาในประเทศ โดยใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านสำหรับการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ และใช้บริโภคภายในประเทศเอง

ยาเสพติดประเภทฝิ่นและผลิตภัณฑ์จากฝิ่น ส่วนใหญ่จะลักลอบเข้ามาทางชายแดนภาคเหนือ และมีบางส่วนที่เข้ามาทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนน้ำยาเคมีที่ใช้ในการผลิตเฮโรอีน มอร์ฟีน ส่วนใหญ่จะเข้ามาทางชายแดนไทย–มาเลเซีย และชายฝั่งทะเลภาคใต้ ขึ้นไปสู่แหล่งผลิตในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ สำหรับกัญชามีปลูกอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางแถบตะวันตก และส่งออกนอกประเทศตามชายฝั่งทะเล

อาชญากรรมยาเสพติดมีลักษณะเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหายที่มาร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ซึ่งได้แก่ ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้เสพ ต่างก็มีความสมัครใจในการกระทำผิด ประกอบกับการลักลอบค้า

ยาเสพติดดำเนินการในรูปแบบองค์การ มีขอบข่ายงานที่เป็นระบบในลักษณะที่เรียกว่า องค์การอาชญากร มีลักษณะการทำงานเป็นเครือข่ายสลับซับซ้อนประสานงานติดต่อกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีอิทธิพลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการเงินในระดับสูง จึงยากต่อการปราบปรามเป็นอย่างยิ่ง

๑.๓ ปัญหาการปลูกฝิ่นของชาวเขา

การปลูกฝิ่นในประเทศไทย ผู้ที่ปลูกฝิ่นเป็นชาวเขาที่อยู่กินกันอย่างอิสระมานาน มีวัฒนธรรมประเพณี ภาษาเป็นของตนเอง บุคคลกลุ่มนี้ทำการปลูกฝิ่นมาช้านานด้วยเหตุผลสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นแหล่งที่มาของรายได้ หรือเพื่อการจำหน่ายแลกกับเครื่องบริโภคอุปโภคที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และเหตุผลประการหลังคือเพื่อใช้เป็นยารักษาโรค และในพิธีกรรมทางสังคม ชาวเขาปลูกฝิ่นโดยการตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นต้นน้ำลำธารเพื่อใช้เป็นที่ปลูกฝิ่น และทำไร่เลื่อนลอย ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดจากการปลูกฝิ่น นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในทางเศรษฐกิจสังคมอันเกิดจากตัวยาเสพติดเองแล้ว ยังนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ ที่ดิน และแหล่งน้ำอีกด้วย

จากการสำรวจในปี ๒๕๒๓–๒๕๒๔ ปรากฏว่ามีพื้นที่ทำการปลูกฝิ่น ๔๐,๔๑๑ ไร่ และได้เริ่มมีการเตรียมพื้นที่สำหรับการปลูกฝิ่น ในปี ๒๕๒๔–๒๕๒๕ อีกเป็นจำนวนมาก ผลผลิตฝิ่นจากสามเหลี่ยมทองคำในเขตพื้นที่สามประเทศ คือ พม่า ลาว ไทย คาดว่าจะได้ประมาณ ๔๖๐ ตัน และจะเป็นฝิ่นที่ผลิตในประเทศไทยประมาณ ๕๓ ตัน

๒. เป้าหมาย

กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานไว้ดังนี้ คือ

๒.๑ ให้การศึกษาเพื่อป้องกันการใช้ยาในทางที่ผิดแก่กลุ่มเยาวชนในสถานศึกษาและกลุ่มเยาวชนนอกสถานศึกษาทั่วประเทศ โดยเน้นหนักในเยาวชนอายุ ๑๕–๒๕ ปี จำนวน ๑,๓๘๘,๙๐๒ คน (ในสถานศึกษา ๑,๓๑๗,๗๔๓ คน นอกสถานศึกษา ๙,๐๗๑,๑๕๙ คน) เป็นอันดับแรก กลุ่มบิดามารดาและกลุ่มผู้นำชุมชน และผู้นำอื่น ๆ ทั่วประเทศเป็นอันดับรอง

๒.๒ ฝึกอบรมบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการลงในระดับตำบลทั่วประเทศได้

๒.๓ ปราบปรามผู้ลักลอบยาเสพติดในแต่ละภูมิภาค โดยเน้นการปราบปรามตัวยาเสพติดที่แพร่ระบาดในแต่ละภูมิภาค

๒.๔ ให้บริการบำบัดรักษาผู้ป่วยโดยระบบสมัครใจ ๓๐๖,๘๖๐ คน ระบบต้องโทษ ๔๘,๙๑๐ คน ระบบบังคับ ๓๕๐ คน

๒.๕ ป้องกันและระงับการปลูกฝิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเน้นดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่แจ่ม ลุ่มน้ำปาย และลุ่มน้ำน่าน (จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอนและน่าน) เป็นอันดับแรก

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย

เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว ได้กำหนดแนวนโยบายในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ไว้ดังนี้คือ

(๑) เร่งรัดการป้องกันมิให้บุคคลใช้ยาเสพติด และสนับสนุนการให้บริการเพื่อให้บุคคลเลิกเสพยาเสพติด และสามารถกลับมาอยู่ในสังคมอย่างปกติได้

(๒) เร่งรัดการดำเนินงานขจัดแหล่งการปลูกพืชเสพติด และการผลิตยาเสพติดให้หมดไปจากประเทศไทย รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้ประเทศไทยเป็นเส้นทางลำเลียงอีกต่อไป

(๓) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนในประเทศ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ ให้มามีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเต็มที่ และสนับสนุนให้บรรจุโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในแผนจังหวัดด้วย

(๔) เร่งรัดการปรับปรุงหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่องานด้านปราบปรามให้สามารถจับกุมผู้ผลิต ผู้ค้า ได้อย่างเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพ

(๕) ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตพืชเศรษฐกิจทดแทนการปลูกฝิ่น เพื่อเพิ่มรายได้และการบริโภคในครัวเรือน

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้ได้ผล

๓.๒ มาตรการการพัฒนา

๓.๒.๑ ด้านป้องกันและเผยแพร่

(๑) ปรับปรุงและขยายการให้การศึกษาเพื่อการป้องกันปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาทุกระดับ โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลัก

(๒) เผยแพร่ข่าวสารและความรู้เพื่อการป้องกันปัญหายาเสพติดในชุมชนอย่างกว้างขวาง โดยกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย กรมประชาสัมพันธ์และหน่วยงานเอกชนร่วมดำเนินการ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางเลือกสำหรับเยาวชน ได้แก่กิจกรรมการกีฬาและนันทนาการ กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์เพื่อชุมชน กิจกรรมทางศาสนาและสนับสนุนกิจกรรมการให้คำปรึกษาและการแนะแนวแก่เยาวชนและประชาชน รวมทั้งปรับปรุงและแก้ไขสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติด โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมดำเนินการ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย องค์การส่งเสริมการกีฬาแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานเอกชน เป็นต้น

๓.๒.๒ ด้านบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(๑) ปรับปรุงบริการด้านบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อให้

การบำบัดรักษาบรรลุผลมากขึ้น โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ ได้แก่กระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงกลาโหม สถานพยาบาลเอกชน เป็นต้น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการให้บริการด้านบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ทั้งโดยวิธีแผนโบราณ และแผนปัจจุบัน ทั้งในสถานพยาบาลของรัฐบาลและเอกชน ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงาน ปปส. ดำเนินการ

(๓) ปรับปรุงและขยาย รวมทั้งริเริ่มการบำบัดรักษาในระบบต้องโทษและระบบบังคับ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงาน ปปส.

(๔) เร่งรัดการฝึกอบรม แพทย์ พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานด้านบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ดำเนินการ

๓.๒.๓ ด้านปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(๑) พัฒนาเจ้าหน้าที่ปราบปรามให้มีขีดความสามารถสูง โดยให้หน่วยปฏิบัติแต่ละหน่วยจัดหลักสูตรตามความต้องการของตนเอง และมีหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ปปส. จัดหลักสูตรที่จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยร่วมกัน

(๒) ส่งเสริมการประสานงานการข่าวระหว่างหน่วยปราบปรามยาเสพติดทั้ง ๓ แห่ง คือ กรมตำรวจ กรมศุลกากร และสำนักงาน ปปส. โดยให้แต่ละหน่วยจัดตั้งศูนย์การข่าวยาเสพติด รวบรวมข่าวและข้อมูลเพื่อแลกเปลี่ยนประสานงานกัน โดยมีสำนักงาน ปปส. เป็นหน่วยงานกลางสำหรับการประสานงานทั้งภายในประเทศและการประสานงานระหว่างประเทศ และวางแผนดำเนินงานร่วมกัน

(๓) ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อวิธีการสืบสวน การดำเนินคดีและการลงโทษผู้ต้องหาคดียาเสพติด โดยสำนักงาน ปปส. รับผิดชอบดำเนินการ

(๔) จัดหาเครื่องมือในการปราบปรามเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยใช้เงินงบประมาณของส่วนราชการแต่ละแห่งและขอความร่วมมือจากต่างประเทศ ผ่านหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ปปส.

(๕) เร่งรัดการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ รายย่อย และผู้เสพ ในชุมชนที่มีการแพร่ระบาด โดยหน่วยปฏิบัติที่มีหน้าที่ด้านปราบปรามทั้งหมด เช่น กรมตำรวจ กรมศุลกากร สำนักงาน ปปส. และกระทรวงกลาโหม

๓.๒.๔ ด้านป้องกันและกำจัดพืชเสพติด

(๑) ลดพื้นที่การปลูกฝิ่น โดยการเพิ่มผลผลิตพืชทดแทนให้เพียงพอแก่การบริโภค และสร้างงานที่อาศัยทรัพยากรในพื้นที่และทักษะพิเศษของชาวเขาเป็นสำคัญ เช่น การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ และส่งเสริมงาน

ด้านหัตถกรรมโดยร่วมดำเนินการระหว่าง กรมประชาสงเคราะห์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการตลาดสำหรับผลิตผลที่ผลิตเพื่อการจำหน่ายของชาวเขา โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์และหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ

(๓) ยกระดับการศึกษา โดยเน้นการศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน

(๔) จัดระบบชุมชนชาวเขาให้อยู่เป็นหลักแหล่ง มีระบบและทะเบียน ควบคุมโดยกรมการปกครอง กอ.รมน. กรป.กลาง บก. ๐๔

ข. การสวัสดิการสังคม

สำหรับการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นี้จะครอบคลุมเรื่องการสวัสดิการสงเคราะห์ แรงงานและสวัสดิการ ดังนี้คือ

ข. ๑ การสวัสดิการสงเคราะห์

๑. สภาพปัญหา

ในขณะที่สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประชากรที่ต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือด้อยโอกาสต่าง ๆ นับวันแต่จะทวีจำนวนมากยิ่งขึ้น เช่น ผู้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพตามระดับมาตรฐานขั้นต่ำ ไม่มีทางประกอบอาชีพ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ผู้พ้นโทษที่เดือดร้อนช่วยตนเองไม่ได้ คนพิการ คนชรา เด็กอนาถาที่ถูกทอดทิ้งไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นภาระที่รัฐจะต้องให้การสงเคราะห์คุ้มครอง และช่วยปรับสภาพให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในที่สุด เพื่อช่วยให้เกิดความเป็นธรรม ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ทั้งนี้ อาจจำแนกลักษณะและความรุนแรงของปัญหาและสาเหตุต่าง ๆ ที่รัฐต้องเร่งดำเนินการแก้ไขได้ดังนี้

๑.๑ ปัญหา

(๑) **ปัญหาเด็กและเยาวชนที่ถูกทอดทิ้งไร้ที่พึ่ง** จากสถิติที่ได้มีการสำรวจพบว่าในปัจจุบันจำนวนเด็กและเยาวชนทั้งประเทศมีประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดหรือประมาณ ๒๕ ล้านคน เป็นเด็กที่มีปัญหาทางสังคม คือ เด็กกำพร้า อนาถา ยากจน ขาดแคลน เกเร เร่ร่อน ไร้ที่พึ่ง ถูกทอดทิ้ง บิดามารดาไม่อยู่ในฐานะที่จะเลี้ยงดูได้ รวมทั้งเด็กติดยาเสพติด พิการทางร่างกายและจิตใจ อย่างต่ำประมาณร้อยละ ๕ ของเด็กและเยาวชนทั้งหมด หรือประมาณ ๑.๒ ล้านคน และในจำนวนนี้บริการของรัฐในปัจจุบันสามารถให้การสงเคราะห์ในรูปการรับไว้ในสถานสงเคราะห์ หรือสงเคราะห์ต่อครอบครัวได้เพียงร้อยละ ๕.๘ ของจำนวนเด็กที่มีปัญหาทั้งหมดเท่านั้น

(๒) บัญหาสตรี ปัจจุบันสตรีประมาณ ๑๐.๒๓ ล้านคนเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน และส่วนใหญ่ต้องประกอบอาชีพนอกบ้านเพื่อช่วยจุนเจือรายได้แก่ครอบครัว ในขณะเดียวกันก็ยังคงต้องรับภาระอย่างเต็มที่ในการดูแลสมาชิกในครอบครัว จากสถิติที่ได้เคยมีการสำรวจพบว่า สตรีกลุ่มเป้าหมายที่มีบัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม เช่นสตรีเร่ร่อน จรจัด สตรีบริการพิเศษ สตรีหม้าย ยากจน ถูกทอดทิ้ง สตรีต้องโทษ สตรีเจ็บป่วย อนาถา ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผู้อยู่ในอุปการะ จำนวน ๑–๔ คน ถึงร้อยละ ๕๘.๙ และส่วนใหญ่คือร้อยละ ๖๔.๕ มีรายได้ไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาทต่อปี นอกจากนี้ยังมีบัญหาจากการประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของสตรีซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนสถานบริการต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น ดังตัวอย่างในปี ๒๕๑๗ จากสถิติของกรมตำรวจปรากฏว่า มีจำนวนสถานบริการทั่วประเทศถึง ๒๐,๐๗๓ แห่ง และมีหญิงที่ประกอบอาชีพให้บริการถึง ๔๒๖,๙๐๘ คน อาชีพดังกล่าวอาจนำมาซึ่งบัญหาต่าง ๆ อาทิ การก่ออาชญากรรม การเสพยาเสพติด โรคติดต่อร้ายแรง ตลอดจนการถูกกดขี่ข่มเหงและเอาเปรียบจากพวกมิจฉาชีพ ล้วนแต่เป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐต้องสอดส่องดูแล คุ้มครองและให้สวัสดิการแก่สตรีเหล่านั้นให้พ้นจากบัญหาต่าง ๆ

(๓) ผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนไร้ที่พึ่ง จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม ในระยะ ๒๕๑๕–๒๕๑๙ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่ามีประชากรผู้มีรายได้น้อย คือ ไม่เกินปีละ ๒,๔๐๐ บาท อยู่ถึงร้อยละ ๓๔ ของจำนวนประชากรทั้งหมด ปัจจุบันรัฐยังไม่มีมาตรการและกฎหมายเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยาก ถึงแม้ว่าจะมีระบบการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็ตามแต่การให้บริการด้านนี้ยังนับว่าน้อยมากคือ สามารถให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือได้เพียงร้อยละ ๐.๑๑ ของผู้ตกทุกข์ได้ยากทั้งหมดเท่านั้น ในขณะที่องค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๗๖๕ แห่ง ก็สามารถให้บริการได้เพียงปีละ ๓,๐๐๐ ราย

(๔) ผู้ต้องโทษและผู้พ้นโทษ เนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังได้เพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ต้องอยู่ในสถานที่คุมขังกันอย่างแออัด ก่อให้เกิดบัญหาทางด้านสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิต ในปี ๒๕๒๒ มีผู้ป่วยในส่วนกลางถึง ๒๓๘,๓๐๐ ราย และมีผู้ต้องขังที่ต้องการบำบัดรักษาในด้านยาเสพติดจำนวน ๙,๘๔๐ ราย ในด้านบัญหาความเดือดร้อนทางครอบครัวของผู้ต้องขังนั้น จากการสำรวจในเรือนจำบางขวาง ปี ๒๕๒๔ พบว่า ผู้ต้องขังร้อยละ ๔๓ มีความเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือด้านสงเคราะห์ครอบครัวและการศึกษาบุตร นอกจากนี้ยังมีบัญหาเด็กที่ติดเข้ามาในเรือนจำกับผู้ต้องขังบางรายซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ ในด้านผู้พ้นโทษและผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมประพฤตินั้นจะประสบบัญหาในการประกอบอาชีพ เนื่องจากขาดทุนรอนและขาดโอกาสในการเข้าทำงานเพราะเคยต้องโทษมาแล้ว

(๕) คนชรา คนพิการ และทุพพลภาพ ในสภาพสังคมปัจจุบัน ปรากฏให้เห็นได้ชัดว่า สภาพความสัมพันธ์ในครอบครัวเริ่มเปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือมีความห่างเหินกันมากขึ้น เกิดบัญหาช่องว่างระหว่างวัย เป็นผลให้จำนวนคนชราที่ถูกทอดทิ้งมีเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะในครอบครัวที่มีรายได้น้อย ได้มีการประมาณกันว่าคนชราที่ประสบบัญหาในการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ต่ำ มีประมาณร้อยละ ๔ ของคนชราทั้งหมด ซึ่งในปี ๒๕๒๓ คาดว่ามีคนชราอยู่จำนวน ๒.๔ ล้านคน และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงระยะ ๑๐ ปี จะมีคนชราเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๓.๕ ล้านคน แต่ความสามารถในการให้บริการสงเคราะห์คนชราของรัฐในปี ๒๕๒๓ คิดเป็นเพียงร้อยละ ๐.๑๓ ของคนชราที่มี

ปัญหาทั่วประเทศเท่านั้น สำหรับการให้บริการคนพิการ ทุพพลภาพก็เช่นเดียวกัน ประมาณกันว่าจำนวนคนพิการทั้งสิ้นมีประมาณร้อยละ ๕ ของประชากรทั้งหมด แต่ก็ยังไม่มีการสำรวจจำนวนแน่นอนว่ามีเท่าไร อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดเทียบจำนวนคนพิการทั้งหมดปรากฏว่า รัฐสามารถให้บริการได้เพียงร้อยละ ๐.๐๖ เท่านั้น

(๖) **ผู้ประสบภัย** รัฐยังจำเป็นที่จะต้องให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัยในกรณีต่าง ๆ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแต่ละครั้งจะทำความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการเกิดสาธารณภัยในเมืองใหญ่ ๆ ที่ประชาชนอยู่กันอย่างแออัดหนาแน่น บางครั้งถึงแก่ชีวิต ประชาชนต้องประสบปัญหาไร้ที่อยู่อาศัย และขาดแคลนอาชีพ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่ผู้ประสบภัยเหล่านั้นที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้

๑.๒ สาเหตุของปัญหา

เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ การให้การสงเคราะห์แก่ผู้ประสบปัญหาประเภทต่าง ๆ จึงยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ในขณะที่ปัญหายิ่งทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ จึงเห็นได้ว่าการให้การสงเคราะห์ของรัฐบาลยังช่วยแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนได้น้อยมาก จนไม่เอื้ออำนวยให้กับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ อย่างไรก็ตามสาเหตุที่ทำให้บริการของรัฐที่เป็นอยู่ไม่สามารถกระจายไปสู่ประชาชนได้ทั่วถึง เนื่องจาก

(๑) รูปแบบการให้บริการยังเน้นในรูปการให้การสงเคราะห์แบบให้เปล่า โดยมิได้มุ่งไปในรูปของการพัฒนาเพื่อให้สามารถช่วยตนเองได้ ประชาชนจึงขาดความกระตือรือร้นที่จะช่วยตัวเองและให้ความร่วมมือ

(๒) วิธีการดำเนินงานของรัฐยังไม่คล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนในเรื่องระเบียบข้อบังคับซับซ้อน ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และยังขาดความร่วมมือและการประสานงานกับองค์การเอกชนทั้งในชุมชนและท้องถิ่น ทำให้การกระจายบริการไม่กว้างขวางและครอบคลุมเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังขาดการสนับสนุนจากสถาบันครอบครัวในด้านการสวัสดิการสงเคราะห์

(๓) ขาดการระดมทรัพยากรทั้งภาคเอกชนและของชุมชนเพื่อเข้ามาช่วยการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะยังมิได้มีการพิจารณากำหนดและปรับปรุงมาตรการที่แน่ชัดและรัดกุม ในการที่จะควบคุมและให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของภาคเอกชนซึ่งยังมีทรัพยากรอยู่อีกมาก ให้สามารถดำเนินการด้านนี้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๒. เป้าหมาย

จะดำเนินการให้การสวัสดิการสงเคราะห์ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕–๒๕๒๙) ดังนี้ คือ

(๑) สงเคราะห์คุ้มครองเด็กและเยาวชน	๕๐๐,๐๐๐ คน
(๒) สงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพสตรี	๔๐,๐๐๐ คน
(๓) ผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนและไร้ที่พึ่ง	๓.๗ ล้านคน

(๔) ผู้ต้องโทษและผู้พ้นโทษ	๑.๙๔	ล้านคน
(๕) คนชรา พิการ และทุพพลภาพ	๗๐,๐๐๐	คน
(๖) ผู้ประสบภัย (เฉพาะหน้า)	๗.๕	ล้านคน
(๗) ประสานงานองค์การสังคมสงเคราะห์ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน	๓,๕๐๐	แห่ง

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย

(๑) ให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนช่วยตนเองไม่ได้ และต้องการความช่วยเหลือให้สามารถช่วยตนเองได้

(๒) ให้การป้องกันและคุ้มครองสวัสดิภาพแก่บุคคลและกลุ่มชนที่ด้อยโอกาสเพื่อมิให้ตกอยู่ในสภาพทุกข์ยากเดือดร้อน

(๓) ให้การพัฒนา ปรับสภาพ ส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนที่มีความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐาน

(๔) ปรับปรุงขยายการบริหารงานเพื่อให้บริการในด้านสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชนที่ทุกข์ยากเดือดร้อน โดยจะสนับสนุน เร่งเร้า ให้องค์การเอกชนและประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคมมากขึ้น ตลอดจนดำรงไว้ซึ่งค่านิยมเดิมแบบไทย ที่ประชาชนช่วยเหลือสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน โดยใช้ทรัพยากรและสถาบันในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(๕) ประสานประโยชน์และแสวงหาทรัพยากรทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล เพื่อดำเนินงานให้สวัสดิการสงเคราะห์แก่ประชาชนที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนอย่างเต็มที่

๓.๒ มาตรการการพัฒนา เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายแต่ละด้าน ได้กำหนดมาตรการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติดังนี้คือ

๓.๒.๑ เด็กและเยาวชน

แนวทางและมาตรการการพัฒนาเด็กและเยาวชนมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในกลุ่มเป้าหมายพิเศษ

๓.๒.๒ สตรี

แนวทางและมาตรการการพัฒนาสตรีมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในกลุ่มเป้าหมายพิเศษ

๓.๒.๓ ประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน

(๑) ให้การสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่งด้วยการ

- ช่วยเหลือด้านการเงิน
- ช่วยเหลือด้านเครื่องอุปโภค

– ให้บริการสงเคราะห์ครอบครัวเคลื่อนที่

– เยี่ยมเยียนและสงเคราะห์ประชาชนในหมู่บ้านที่มีปัญหาทางสังคมเป็นกรณีพิเศษ เช่น หมู่บ้าน อาสาพัฒนาป้องกันประเทศ (อพป.)

– ให้บริการที่พักแก่คนเดินทางผู้มีรายได้น้อย

– สงเคราะห์และควบคุมบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยให้การสงเคราะห์เลี้ยงดูด้วยบัจจัยสี่ จัดฝึกอาชีพให้ตามแนวถนัด และจัดอบรมความประพฤติให้อยู่ในศีลธรรม

(๒) ฝึกอบรมวิชาชีพสาขาต่าง ๆ แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถมีงานทำ

(๓) ส่งเสริม พัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและอาสาสมัครซึ่งปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสงเคราะห์

(๔) กระจายบริการสังคมสงเคราะห์ไปสู่ประชาชนในส่วนภูมิภาคให้มากที่สุด

(๕) ชักชวนให้ประชาชนหรือเอกชนให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ยากไร้

(๖) จัดตั้งหน่วยให้บริการปรึกษาและแนะแนวปัญหาครอบครัว

๓.๒.๔ **ผู้ต้องโทษและผู้พ้นโทษ**

(๑) การสงเคราะห์ผู้ต้องโทษระหว่างคุมประพฤติด้วยการ

– จัดหางานที่มีรายได้ให้ทำ และ/หรือช่วยเหลือเรื่องเงินทุนประกอบอาชีพ

– จัดให้มีการรักษาบำบัดการติดยาเสพติดให้โทษ

– จัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ (ผู้ทำหน้าที่คุมประพฤติ) และจัดหาอาสาสมัครเพื่อคอยควบคุมสอดส่องดูแลให้คำแนะนำ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องโทษระหว่างการคุมประพฤติโดยทั่วถึง

(๒) การสงเคราะห์ผู้ต้องโทษในเรือนจำโดย

– ปรับปรุงและขยายโรงพยาบาลกลางของ กรมราชทัณฑ์ เพื่อให้เพียงพอกับผู้ต้องขังที่เจ็บป่วยและเพื่อ แบ่งเบาภาระในการควบคุมป้องกันการหลบหนี รวมทั้งยกระดับสวัสดิการของผู้ต้องขังให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ

– จัดตั้งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อให้การบำบัดรักษาทั้งทางร่างกาย ทางจิต และทางทันตกรรมแก่ผู้ต้องโทษทุกเรือนจำทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อบรรเทาการขาดแคลนในด้านการบำบัดรักษา

– จัดตั้งและขยายงานด้านจิตเวช เพื่อเป็นศูนย์รวมในการบำบัดรักษาผู้ต้องขังป่วยโรคจิต เพื่อแยกผู้ต้องขังป่วยโรคจิตออกจากโรคทั่วไป และเพื่อให้มีหน่วยจิตเวชของตนเองสามารถรับรักษาผู้ต้องขังซึ่งป่วยโรคจิตได้ทั่วราชอาณาจักร[๑/]

(๓) การให้การสงเคราะห์ครอบครัวผู้ต้องโทษซึ่งอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานซึ่งมีปัญหาความเดือดร้อนโดย

๑/ แผนสาธารณสุขควรรับผิดชอบในเรื่องนี้ด้วย

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือในเรื่องการอุปโภคบริโภคแก่ครอบครัวผู้ต้องขังที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน

– จัดหาเงินเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ ตลอดจนจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพแก่ครอบครัวผู้ต้องขัง

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่ครอบครัวผู้ต้องขัง

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือในเรื่องการศึกษาแก่บุตรผู้ต้องขัง

(๔) การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดย

– จัดหางาน และ/หรือช่วยเหลือในด้านการฝึกอาชีพ

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือเป็นทุนในการประกอบอาชีพให้แก่ผู้พ้นโทษ

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ผู้พ้นโทษ

(๕) การสงเคราะห์เด็กติดผู้ต้องขังโดย

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือในเรื่องเครื่องอุปโภคบริโภคแก่เด็กติดมารดาซึ่งอยู่ในเรือนจำ

– จัดหาเงินสำหรับซื้อยารักษาโรคให้แก่เด็กติดผู้ต้องขัง

– จัดหาเงินเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดูแก่ผู้อุปการะ ในกรณีที่ไม่ได้ส่งเข้าสถานสงเคราะห์

– ให้การศึกษาแก่เด็กติดผู้ต้องขัง[๑/]

๓.๒.๕ คนชรา คนพิการ ทุพพลภาพ

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันครอบครัวในการดูแลคนชราและคนพิการให้มากขึ้น

(๒) ให้การสงเคราะห์คนชราทั่วไป โดยการเปิดศูนย์บริการคนชรา เพื่อให้บริการทางด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการรักษาพยาบาล กายภาพบำบัด นันทนาการ และให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน

(๓) ให้การสงเคราะห์คนชรา คนพิการ ทุพพลภาพ ซึ่งมีปัญหาเดือดร้อนไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์

(๔) จัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพคนพิการในเมืองและในชนบทในจังหวัดต่าง ๆ

(๕) ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

(๖) ให้การสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาในสถานสงเคราะห์ เพื่อให้การฟื้นฟูปรับสภาพทางด้านร่างกายจิตใจและสังคมพร้อมทั้งฝึกอาชีพแก่คนไข้โรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้ว

(๗) ให้มีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับที่เป็นการจำกัดสิทธิของคนพิการ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการอย่างเพียงพอ

๑/ แผนการศึกษาควรรับผิดชอบเรื่องนี้ด้วย

ข. ๒ แรงงานและสวัสดิการ

"แรงงานและสวัสดิการ" ในที่นี้หมายถึงการดำเนินการส่งเสริมให้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างคนงานดีขึ้น อันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันทั้งรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง และจะครอบคลุมถึงเรื่องการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ ค่าจ้าง รายได้ กองทุนเงินทดแทนจากอุบัติเหตุในการทำงาน และแรงงานไทยในต่างประเทศ

๑. สภาพและปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด นับตั้งแต่รัฐบาลได้ใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ เป็นต้นมา โดยเฉพาะความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีแนวโน้มการขยายตัวจากอุตสาหกรรมขนาดเล็กมาเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า ๑๐ คน อยู่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนสถานประกอบทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงและการบริหารงานยังไม่เป็นระบบ

ในภาคเกษตรกรรมก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากเช่นเดียวกัน กล่าวคือ มีการนำเอาวิธีการและเทคนิคการดำเนินงานที่ทันสมัย เช่น การใช้เครื่องจักรกลเป็นเครื่องทุ่นแรง การใช้ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และอื่น ๆ เข้ามาใช้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในสถานภาพการทำงาน จากการเป็นเจ้าของกิจการเองมาเป็นการทำงานในฐานะลูกจ้าง ทั้งในด้านการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ การประมง จากสถิติในปี ๒๕๒๓ ปรากฏว่ามีลูกจ้างคนงานที่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมประมาณ ๘๓๐,๐๐๐ คน หรือประมาณ ๑ ใน ๓ ของลูกจ้างคนงานที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่มิใช่การเกษตร

ลูกจ้างคนงานที่เป็นกำลังแรงงานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเอาใจใส่ดูแลในเรื่องการให้สวัสดิการแรงงานด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกจ้างคนงานอยู่ในสถานภาพการทำงานที่ดี ได้รับความปลอดภัยในการทำงาน มีความมั่นคงในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้างคนงาน และสงวนรักษาทรัพยากรมนุษยชาติให้คงอยู่เป็นระยะเวลายาวนานที่สุด

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้สวัสดิการและป้องกันอันตรายแก่คนงานในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน ซึ่งพอสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ ดังนี้

๑.๑ ปัญหาการจัดสวัสดิการแรงงานตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ถึงแม้กฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งกำหนดให้สถานประกอบการจัดให้มีสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้างคนงาน เช่น ในเรื่องน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ห้องรักษาพยาบาล พยาบาลและแพทย์ แต่จากผลการตรวจแรงงานของกรมแรงงานในระยะที่ผ่านมา ปรากฏว่ายังมีสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง

ในเรื่องการให้สวัสดิการอยู่ประมาณร้อยละ ๖–๘ ของสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจแรงงานแล้วทั้งหมด โดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดเล็ก การจัดสวัสดิการที่ไม่ได้มาตรฐานและการจัดให้ไม่เท่าเทียมกันของสถานประกอบการต่าง ๆ นั้น เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดกรณีพิพาทแรงงานในกิจการอุตสาหกรรมเป็นประจำ

๑.๒ **บัญหาแรงงานสัมพันธ์** ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากในระยะปี ๒๕๑๖–๒๕๑๗ ได้ลดน้อยลงในปัจจุบัน เนื่องจากทุกฝ่ายได้มีประสบการณ์ในการแก้ไขบัญหาที่เกิดขึ้น มีการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายมากขึ้น มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และได้มีการประกาศห้ามการนัดหยุดงานและการปิดงดจ้าง ระหว่างตุลาคม ๒๕๑๙ จนถึงต้นปี ๒๕๒๔ บัญหานี้อาจรุนแรงขึ้นมาได้อีก หากมีภาวะกดดันทางเศรษฐกิจและภาวะค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างมากเกินคาด ทั้งนี้สืบเนื่องจากการยกเลิกประกาศการนัดหยุดงานและการปิดงานงดจ้างเมื่อต้นปี ๒๕๒๔ ด้วย

๑.๓ **บัญหาค่าจ้างและรายได้** มีทั้งในเมืองและชนบท โดยเฉพาะในชนบทผู้ประสบบัญหาคือ ชาวนาจำนวนมากซึ่งถือครองที่ดินขนาดเล็ก ที่ดินด้อยคุณภาพ ปลูกพืชครั้งเดียวในเขตหน้าฝน ส่วนในเมืองผู้ที่ประสบบัญหาคือ กลุ่มลูกจ้างไร้ฝีมือทำงานทั้งในธุรกิจขนาดเล็กประเภทที่ไม่มีแบบแผน และธุรกิจอุตสาหกรรมที่ทันสมัยด้วย รวมทั้งกลุ่มข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อย เนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้นมากกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างในระยะที่ผ่านมา

๑.๔ บัญหาการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างคนงาน

๑.๔.๑ **การประสบอันตรายของคนงานในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรมที่มิใช่การเกษตร** ในขณะที่อุตสาหกรรมกำลังเติบโตและมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้มากขึ้น การประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างคนงานก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และมีสาเหตุที่ทำให้เกิดอันตรายใหม่ ๆ ขึ้น เช่น โรคที่เกิดจากสารเคมีที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต เป็นต้น ดังตัวอย่างในปี ๒๕๑๗ ปรากฏรายงานผู้ประสบอันตราย ๓,๖๐๐ คน คิดเป็นจำนวนเงินทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่คนงาน ๑๖.๔๐ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๒๒ ขณะที่บริการกองทุนเงินทดแทนได้ขยายให้ครอบคลุมคนงานใน ๒๒ จังหวัด ปรากฏรายงานผู้ประสบอันตรายมากถึง ๒๔,๔๑๙ คน และต้องจ่ายเงินทดแทน ๗๕.๒ ล้านบาท การประสบอันตรายจากการทำงานที่ลูกจ้างคนงานได้รับมีความร้ายแรงตั้งแต่ทำงานไม่ได้ชั่วคราวมากที่สุด ประมาณร้อยละ ๘๖.๖ รองลงมาคือ ผลที่ทำให้เกิดความพิการประมาณร้อยละ ๑๐.๕ และเสียชีวิตร้อยละ ๒.๙ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยจะต้องสูญเสียกำลังคนในวัยทำงาน โดยเฉพาะผู้มีงานทำที่มีฝีมือไปประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ ต่อปีของผู้ประสบอันตรายจากการทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่มิใช่การเกษตรที่อยู่ในข่ายการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

สาเหตุสำคัญ ๆ ที่ทำให้มีการประสบอันตรายจากการทำงาน ได้แก่ การจัดสถานที่ทำงานที่มีลักษณะไม่ปลอดภัยในการทำงาน อุปกรณ์การผลิต เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานมีประสิทธิภาพไม่ดีพอ และขาดอุปกรณ์ที่ใช้ป้องกันอันตรายในการทำงาน นายจ้างและลูกจ้างไม่ให้ความสนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยที่ได้มีกำหนดไว้ ตลอดจนการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะคอยตรวจตรา สอดส่องดูแลในจำนวนที่พอเพียง

นับตั้งแต่รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเรียกเก็บเงินสมทบจากฝ่ายนายจ้าง เพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินทดแทนค่ารักษาพยาบาล และค่าทำศพแก่ลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานแล้วแต่กรณี กองทุนเงินทดแทนได้ขยายขอบข่ายการดำเนินงานมากขึ้นโดยลำดับ ในปี ๒๕๒๒ กองทุนเงินทดแทนได้ดำเนินงานครอบคลุม ๒๒ จังหวัด มีสถานประกอบการที่อยู่ในข่ายรวมทั้งสิ้น ๖,๑๐๑ ราย จำนวนเงินสมทบ ๑๑๔.๖๒ ล้านบาท ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายการคุ้มครองทั้งหมด ๖๕๙,๐๔๑ คน มีลูกจ้างที่ประสบอันตรายและได้รับการพิจารณาวินิจฉัยให้ได้รับเงินทดแทนเฉพาะในปี ๒๕๒๒ ทั้งสิ้น ๒๔,๓๖๖ คน คิดเป็นเงินทดแทน ๗๕.๒ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กองทุนเงินทดแทนจะขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมไปถึงลูกจ้างคนงานทุกคนและทุกท้องที่อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะ ในปัจจุบันกองทุนยังให้บริการเฉพาะลูกจ้างคนงานที่ทำงานอยู่ในธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างรวมกันไม่ต่ำกว่า ๒๐ คน ประกอบกับยังมีสถานประกอบการบางรายที่หลีกเลี่ยงการเข้าข่ายกฎหมายกองทุนเงินทดแทน โดยแจ้งจำนวนลูกจ้างต่ำกว่าที่เป็นจริง

๑.๔.๒ การประสบอันตรายของลูกจ้างคนงานในภาคเกษตรกรรม สำหรับการให้สวัสดิการในภาคเกษตรกรรมนั้น กฎหมายแรงงานได้คุ้มครองไปถึงลูกจ้างคนงานที่ทำงานเกี่ยวกับการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และการประมง ในเรื่องของค่าจ้าง ค่าชดเชย และค่าทดแทนด้วย แต่กฎหมายแรงงานมิได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการแรงงานอื่น ๆ (อาทิ การจัดน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ห้องรักษาพยาบาล ฯลฯ) ดังเช่น ลูกจ้างคนงานในธุรกิจอุตสาหกรรมที่มิใช่การเกษตร และที่สำคัญคือ กฎหมายด้านความปลอดภัยในการทำงานยังคุ้มครองไปไม่ถึงการประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานเกษตร และมีข้อสังเกตว่าลูกจ้างคนงานในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่ากฎหมายคุ้มครองไปถึงในเรื่องของค่าจ้าง ค่าชดเชย และค่าทดแทน จึงปรากฏการร้องเรียนของลูกจ้างคนงานในภาคเกษตรกรรมต่อกรมแรงงานเกี่ยวกับการประสบอันตรายน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ในวงการเกษตรกรรมในปัจจุบันได้ก้าวหน้าไปมากในเรื่องการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ ซึ่งส่วนหนึ่งของเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ที่นำมาใช้นั้นอาจจะมีโทษหรือภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในทันทีได้ หรืออาจเกิดอันตรายขึ้นภายหลังได้ เช่น อันตรายจากยาฆ่าแมลงหรือสารเคมีปราบศัตรูพืช เป็นต้น

๑.๕ ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงาน นอกจากสวัสดิการในเรื่องดังกล่าวแล้ว รัฐยังได้ให้การคุ้มครองป้องกันมิให้มีการใช้ลูกจ้างคนงานทำงานจนเกินขีดความสามารถของร่างกาย โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการใช้แรงงานโดยทั่วไปไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และได้มีบทกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิงเป็นการเฉพาะด้วย จากการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏว่ามีแรงงานหญิงทั้งสิ้น ๖.๘ ล้านคน เป็นลูกจ้าง ๒.๙ ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างเอกชน ๑.๓ ล้านคน สภาพการใช้แรงงานหญิงโดยทั่วไปมีความคล้ายคลึงกับสภาพการใช้แรงงานชาย แต่กลับได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องค่าจ้าง คนงานหญิงส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าคนงานชายในการทำงานอย่างเดียวกัน แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดมิให้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานชายและหญิงแล้วก็ตาม และจากรายงานการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนใน

ปี ๒๕๒๐ ปรากฏว่ามีเด็กที่มีอายุ ๗-๑๔ ปี ทำงานอยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมทั้งสิ้นประมาณร้อยละ ๓๘.๓ ของจำนวนเด็กที่อยู่ในโรงเรียน หรือร้อยละ ๑๐.๒ ของจำนวนเด็กทั้งหมด ซึ่งเด็กเหล่านี้ควรอยู่ในโรงเรียนระดับประถมศึกษาภาคบังคับแต่กลับต้องมาทำงาน ส่วนใหญ่อยู่ในกิจการขนาดเล็ก ซึ่งนิยมจ้างแรงงานเด็กมากกว่าผู้ใหญ่ เพราะจ้างได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าและปกครองได้ง่ายกว่า และในบางกรณีเกิดจากการสมยอมของบิดามารดา โดยนำเด็กมาขอทำงานด้วยหรือต้องการให้เด็กช่วยหารายได้และยินยอมรับค่าจ้างในอัตราต่ำ จึงมักมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายแรงงาน มีปัญหาเด็กได้รับอันตรายหรือประสบอุบัติเหตุจากการทำงานอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการธุรกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมหลายแห่งที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน และรัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงและตลอดเวลา

๑.๖ ปัญหาความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง นอกเหนือจากการจัดสวัสดิการต่าง ๆ การให้ความปลอดภัยในการทำงาน และการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานแล้ว ในปัจจุบันยังขาดระบบประกันสังคมที่จะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความมั่นคงและมั่นใจในการทำงานให้แก่ลูกจ้างเมื่อเจ็บป่วยหรือตายอันมิได้เกิดจากการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานและชราภาพ หรือการให้หลักประกันเมื่อออกจากงาน เพื่อให้ลูกจ้างเกิดความเชื่อมั่นว่าจะไม่เกิดปัญหาการดำรงชีพต่อไปในอนาคต

๑.๗ ปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศ ขณะนี้มีแรงงานไทยจำนวนมากอพยพไปทำงานในต่างประเทศ เฉพาะประเทศในตะวันออกกลาง คาดว่ามีไม่ต่ำกว่า ๑๑๐,๐๐๐ คน แม้ว่าจะเป็นทางได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศอย่างสำคัญทางหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหา เช่น ลูกจ้างคนงานถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้า หรือเกิดการกดขี่ข่มเหงจากนายจ้างในต่างประเทศ หรือลูกจ้างเองไปประพฤติผิดขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมหรือตัวบทกฎหมายในต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขโดยรีบด่วนและรอบคอบ

๒. เป้าหมาย

ในแผนพัฒนาฯฉบับนี้ ได้กำหนดเป้าหมายเท่าที่จะสามารถกระทำได้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายไว้ ๓ ระดับ คือ การลดปัญหา การครอบคลุมกลุ่มประชากร และเป้าหมายการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้คือ

๒.๑ เป้าหมายการลดปัญหา

๒.๑.๑ ลดผู้ประสบอันตรายจากการทำงานและโรคอันเนื่องจากการทำงานลงอย่างน้อยร้อยละ ๕ ต่อปี ของจำนวนชั่วโมงทำงาน

๒.๑.๒ จำกัดจำนวนสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมขนาดเล็กที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้เหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ ต่อปี

๒.๒ เป้าหมายการครอบคลุมกลุ่มประชากร

(๑) ดำเนินการตรวจความปลอดภัยในการทำงาน ในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการที่มีลูกจ้างคนงานตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไป ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๓,๕๐๐ แห่ง ครอบคลุมลูกจ้างประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ คน และในกลุ่มเกษตรกรรมที่ทำการเพาะปลูกพืชซึ่งจำเป็นต้องใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชเป็นประจำ ประมาณ ๕ ล้านคน

(๒) ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างคนงานตั้งแต่ ๑๐–๑๙ คน ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงประมาณ ๓,๕๐๐ แห่ง ครอบคลุมลูกจ้าง ๕๐,๐๐๐ คน และในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๒๐ คนขึ้นไปทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีจำนวนสถานประกอบการในชอบข่ายดำเนินงานประมาณ ๑๒,๐๐๐ แห่ง ครอบคลุมลูกจ้างประมาณ ๑ ล้านคน

(๓) ดำเนินการกองทุนนอกข่ายเงินทดแทน สำหรับลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือโรคที่มิได้เกิดจากการทำงานในสถานประกอบการในกรุงเทพและจังหวัดใกล้เคียงที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป จำนวนประมาณ ๔,๕๐๐ แห่ง ครอบคลุมลูกจ้าง ๕๐๐,๐๐๐ คน และในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไปทั่วราชอาณาจักร ประมาณ ๑,๕๐๐ แห่ง ครอบคลุมลูกจ้าง ๕๐๐,๐๐๐ คน

(๔) ดำเนินการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานในอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการทุกประเภทให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานหญิงในอาชีพและอุตสาหกรรมที่เสี่ยงภัย กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ

(๕) ดำเนินการให้มีการจัดสวัสดิการแรงงานเพื่อสังคมสำหรับกลุ่มสถานประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างคนงานตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป จำนวน ๑,๕๐๐ แห่ง ครอบคลุมลูกจ้าง ๕๐๐,๐๐๐ คน เพื่อให้มีการจัดบริการด้านสถานพยาบาล สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานที่พักอาศัย บริการนันทนาการ โรงเรียน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานที่ที่เป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรม

(๖) จัดทำคู่มือและฝึกอบรมเกษตรกรและลูกจ้างคนงานเกษตรให้รู้จักการป้องกันตนเองจากภัยของสารเคมีปราบศัตรูพืช ประมาณปีละ ๒๐,๐๐๐ คน

๒.๓ เป้าหมายดำเนินการ

๒.๓.๑ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน จะจัดตั้งสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยขึ้นจำนวน ๑ แห่ง เพื่อทำหน้าที่ในด้านการวิเคราะห์ วิจัย และกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ตรวจความปลอดภัยในการทำงานทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัด ๓๐ แห่ง

๒.๓.๒ เตรียมให้มีการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างคนงาน โดยเริ่มในด้านการประกันสุขภาพในกิจการอุตสาหกรรม

๒.๓.๓ ดำเนินการตรวจแรงงานในด้านมาตรฐานการใช้แรงงานประมาณปีละ ๓๐,๐๐๐ แห่ง

๒.๓.๔ รณรงค์ให้นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการ เข้าใจถึงการให้สวัสดิการแรงงานเพื่อสังคมของลูกจ้างคนงาน และประโยชน์ที่จะได้รับ

๒.๓.๕ ดำเนินการปรับปรุง/แก้ไข/เพิ่มเติมกฎหมาย ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยปีละ ๑๐ เรื่อง

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานดีขึ้น

(๒) ส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี ขณะเดียวกันส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง เพื่อให้มีสถาบันแรงงานที่มั่นคง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารแรงงานต่อไป

(๓) ดำเนินการให้กลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ทำงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจ เอกชนในตัวเมืองที่มีรายได้และสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำ และกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อยให้สามารถดำรงชีพตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น โดยจัดระบบให้มีรายได้และสวัสดิการที่เหมาะสม โดยให้อาศัยความช่วยเหลือจากรัฐน้อยลงในระยะยาว

(๔) คุ้มครองป้องกันผู้ใช้แรงงานมิให้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ส่วนผู้ที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานก็ให้ได้รับการชดเชยหรือทดแทนอย่างเป็นธรรม

(๕) พิจารณาจัดให้มีระบบประกันสังคมหรือระบบอื่นใดที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพื่อให้ลูกจ้างคนงานมีความมั่นคงในการทำงาน

(๖) ส่งเสริมให้แรงงานไทยออกไปทำงานในต่างประเทศ โดยกำหนดบทบาทของเอกชนกับหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสมและชัดเจน ขณะเดียวกัน ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ตลอดจนหาทางป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนแรงงานฝีมือบางประเภท ซึ่งอาจยังผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนและการดำเนินงานของวิสาหกิจภายในประเทศ

(๗) ให้หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนกำหนดแผนปฏิบัติงานด้านสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานให้มากยิ่งขึ้น

๓.๒ มาตรการการพัฒนา

๓.๒.๑ มาตรการด้านการจัดสวัสดิการขั้นต่ำ

(๑) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่ ให้มีความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างมีส่วนร่วมในการแก้ไขปรับปรุงด้วย

(๒) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติ ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงาน

ภาคเกษตรกรรมที่ยังไม่มีหรือมีแล้วแต่ไม่สมบูรณ์ ให้มีครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมแรงงาน

(๓) จัดให้มีการรณรงค์และส่งเสริมให้ธุรกิจอุตสาหกรรมตระหนักถึงความสำคัญของการจัดสวัสดิการแรงงาน โดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ธุรกิจอุตสาหกรรมจะได้รับและสนับสนุนให้กิจการธุรกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมจัดสวัสดิการแรงงานขึ้นในกิจการของตน

๓.๒.๒ มาตรการด้านแรงงานสัมพันธ์

(๑) ส่งเสริมการบริหารแรงงานสัมพันธ์ โดยให้กรมแรงงานพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องเรียนและข้อร้องทุกข์ของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างให้เสร็จ และมีการปฏิบัติตามโดยเร็วในขั้นต้น และให้มีการปรึกษาหารือและตกลงร่วมมือกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยระบบทวิภาคีก่อน หากไม่ได้ผลก็ให้ดำเนินการด้วยระบบไตรภาคีจนถึงขั้นศาลแรงงาน

(๒) สนับสนุนให้มีการพัฒนาสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งการเรียนการสอนและการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานและแรงงานสัมพันธ์แก่ลูกจ้าง และนายจ้าง เพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐวางไว้

๓.๒.๓ มาตรการด้านค่าจ้างและรายได้

(๑) ให้มีการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามดัชนีค่าครองชีพที่เปลี่ยนไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานในวิสาหกิจเอกชน โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการลงทุน การจ้างงานส่วนรวม ระดับราคาสินค้า การส่งออก นำเข้า และรายได้ของชาวนาด้วย นอกจากนั้นจะต้องควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม

(๒) ให้มีการพิจารณาปรับเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานรัฐวิสาหกิจให้สามารถอยู่ได้ตามอัตภาพอันควร โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบทางการเงินและการคลังของประเทศ ตลอดจนความสอดคล้องของระบบเงินเดือนของราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียต่อโครงสร้างระยะยาว

(๓) ให้กรมแรงงานพยายามสอดส่องลงโทษนายจ้างที่หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าแรงขั้นต่ำ และการทำผิดกฎหมายแรงงานอื่น ๆ ให้ทั่วถึง และในกรณีความผิดร้ายแรงควรนำออกมาให้สื่อมวลชนเผยแพร่มิให้เอาเป็นเยี่ยงอย่างต่อไป และในขณะเดียวกันก็หาทางยกย่องนายจ้างที่ดีให้ประจักษ์แก่ประชาชน

(๔) ให้มีการปรับปรุงประมวลรัษฎากรเพื่อยกระดับการยกเว้นภาษีเงินได้ส่วนบุคคลตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

(๕) ให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านสวัสดิการของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนที่ต้องการความช่วยเหลือได้ทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ โดยการเริ่มพิจารณาจัดตั้งระบบการจดทะเบียนผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และหาทางลดความช่วยเหลือของรัฐแก่ผู้ที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและการสาธารณสุข

(๖) สนับสนุนให้เกิดระบบการประกันสังคมเพื่อประกันสวัสดิการขั้นต่ำของแรงงาน ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปทั้งในแง่ของผลประโยชน์ พื้นที่ครอบคลุม บระเภท ขนาดของธุรกิจ และความสามารถด้านการบริหารและกำลังเงินของรัฐ

(๗) ให้มีการพิจารณานโยบายรายได้ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการรายได้ ค่าจ้าง และราคาระดับชาติขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบและประสานงานทางด้านนี้ต่อไป

๓.๒.๔ มาตรการด้านความปลอดภัยในการทำงาน

(๑) ส่งเสริมและขยายงานการตรวจ ฝึกอบรม และให้คำปรึกษาแนะนำด้านความปลอดภัยในการทำงานออกไปทั่วราชอาณาจักรทั้งในด้านอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม และจัดตั้งสถาบันหรือศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานขึ้น

(๒) ให้มีการขยายการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ทั่วราชอาณาจักร

(๓) จัดตั้งหน่วยงานดำเนินงานให้บริการแก่ลูกจ้างคนงานที่ประสบอันตรายอื่นนอกจากการทำงาน และให้สวัสดิการเมื่อชราภาพ การคลอดบุตร และการทำแท้ง

(๔) พิจารณาจัดตั้งสถาบันความปลอดภัยและอาชีวอนามัยขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมและเผยแพร่ความเข้าใจในด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน และการศึกษาค้นคว้าหามาตรการที่จะส่งเสริมป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นในการทำงานของผู้ใช้แรงงานหรือผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้โดยให้มีการพิจารณากำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบตามความเหมาะสม

(๕) ศึกษาวิจัย อาชีพอุตสาหกรรมและสภาพการทำงานที่จะก่อให้เกิดอันตรายจากการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานสำหรับการป้องกันและให้มีความปลอดภัยในการทำงาน

(๖) จัดให้มีโครงการฟื้นฟูอาชีพคนพิการจากอุบัติเหตุในการทำงาน เพื่อลดภาระในการเลี้ยงดูและเพื่อให้คนพิการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้มีการพิจารณาร่วมงานกันระหว่างกรมแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ และหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๕ มาตรการด้านการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงาน

ศึกษาวิจัย อาชีพ อุตสาหกรรม และสภาพการทำงานที่จะก่อให้เกิดอันตรายจากการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและสวัสดิการแรงงานด้านอื่น ๆ

๓.๒.๖ มาตรการด้านความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง

(๑) ส่งเสริมสนับสนุนและให้การศึกษาอบรมแก่นายจ้างในสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม หรือลูกจ้างให้เห็นความสำคัญและร่วมกันสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการทำงานในอนาคต

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมร่วมมือกันจัดให้มีศูนย์รับเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมหรือในย่านที่เป็นแหล่งธุรกิจอุตสาหกรรม

(๓) สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างคนงานอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยเริ่มต้นจากโครงการประกันสุขภาพก่อน

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการให้บริการปรึกษาหารือและแนะนำในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำรงชีวิตแก่ลูกจ้างคนงาน รวมทั้งคนงานที่ไปทำงานต่างประเทศ โดยให้หน่วยงานของรัฐร่วมประสานงานกับภาคเอกชน

๓.๒.๗ มาตรการด้านการแก้ปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศ

(๑) สนับสนุนให้กรมแรงงานเร่งปรับปรุงสมรรถภาพในการบริหารงานด้านแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งในด้านการให้บริการแก่บริษัทจัดส่งคนงานเอกชนและแรงงานเอง ตลอดจนการควบคุมสอดส่องดูแลและดำเนินการจับกุม ลงโทษผู้กระทำผิดและทำการหลอกลวงเกี่ยวกับการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งนี้ รวมถึงการจัดตั้งสำนักแรงงานไทยในประเทศที่มีแรงงานไทยไปอยู่เป็นจำนวนมาก และการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และเงินงบประมาณเพื่อการนี้อย่างเหมาะสมด้วย

(๒) เร่งรัดให้มีการผ่านพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงานที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแล้ว แต่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยด่วนที่สุด ผลของกฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการปฏิบัติแล้วจะสามารถจัดระเบียบเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศได้อย่างสำคัญ

(๓) ให้กรมแรงงานและหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ขยายการฝึกอบรมแรงงานฝีมือที่ตลาดต่างประเทศมีความต้องการสูง รวมทั้งการทำการทดสอบระดับฝีมือแรงงานและออกใบรับรองให้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการบรรจุตำแหน่งงานในต่างประเทศ

(๔) ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายการสนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการส่งเงินตราต่างประเทศกลับประเทศไทย ของแรงงานไทยในต่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์และการประชาสัมพันธ์ให้แรงงานทราบถึงการส่งเงินโดยผ่านสถาบันการเงิน

๓.๒.๘ มาตรการส่วนรวม

ปรับปรุงและส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ทั้งในด้านงบประมาณ กำลังคน และอุปกรณ์ในการทำงาน ตลอดจนให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเดียวกัน ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการในแนวทางที่ส่งเสริมและประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชนด้วย

ค. การกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ

๑. สภาพและปัญหา

แม้ว่าในระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา รัฐได้จัดสร้างสถานที่และเครื่องอำนวยความสะดวกในด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจให้ประชาชนบ้างแล้วก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่ายังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น และยังมิได้กระจายบริการให้กว้างขวางทั้งในเขตเมืองและนอกเมืองเท่าที่ควร ในขณะนี้ประชาชนในเมืองต้องประสบกับสภาวะความกดดันและความเครียดทางใจ อันมีผลสืบเนื่องมาจากภาวะมลพิษ การขยายตัวและความเจริญเติบโตของบ้านเมืองและปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งล้วนแต่บั่นทอนสมรรถภาพทางกายและจิตใจเป็นอย่างมาก เพราะไม่มีสถานที่หรือมีโอกาสที่จะได้พักผ่อนสมองและร่างกายตามสมควรได้ ดังจะเห็นได้จากจำนวนแหล่งการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนทั่วประเทศมีดังนี้

สนามกีฬา มีจำนวน	๘๒	แห่ง
สวนสาธารณะ (เฉพาะเขต กทม. ๘๐๐ ไร่) ประมาณ	๑๘,๕๐๐	ไร่
สวนสัตว์	๓	แห่ง
ห้องสมุด	๓๒๐	แห่ง
พิพิธภัณฑ์	๓๓	แห่ง
อุทยานแห่งชาติ	๒๓	แห่ง
วนอุทยาน	๓๑	แห่ง

สาเหตุที่ยังมีแหล่งการกีฬาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่เพียงพอ เนื่องมาจาก

(๑) ยังไม่มีแผนแม่บทและนโยบายของรัฐที่แน่นอน ในอันที่จะส่งเสริมกิจกรรมด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างจริงจังโดยตรง

(๒) การประสานงานขององค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานยังไม่ดีเท่าที่ควร และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจกรรมที่ทางรัฐหรือหน่วยงานเอกชนได้จัดทำขึ้นยังได้รับผลไม่เต็มที่ จึงทำให้เผยแพร่ไปสู่ประชาชนได้น้อยมาก

(๓) สถานที่อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และการให้บริการด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจทั้งภาครัฐบาลและเอกชนยังไม่เพียงพอ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของกลุ่มชนและสังคม ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มในเมืองและในชนบท โดยจำแนกตามเพศและกลุ่มอายุได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง

(๔) ยังไม่มีผู้นำทางด้านการกีฬาและกิจกรรมในด้านการพักผ่อนหย่อนใจที่มีความรู้ความเข้าใจและทักษะในการชี้แนะให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจ

(๕) ขาดการพัฒนาพฤติกรรมและแนวความคิดทางสังคม เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในความหมายและความสำคัญของการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจอีกทั้งยังใช้เวลาว่างในทางที่ผิด และมีแนวโน้มไปในทางอบายมุขเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น เล่นการพนัน มั่วสุมในแหล่งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคมแต่ประการใด

(๖) มาตรการกฎหมายในการวางผังเมืองเพื่อจัดสร้างสวนสาธารณะ หรือสงวนพื้นที่ว่างเพื่อใช้เป็นที่สาธาณประโยชน์ยังไม่มีผลในการปฏิบัติ

๒. เป้าหมาย

ในแผนพัฒนาฉบับนี้กำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาการกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจในเมืองและในชนบทไว้ดังนี้ คือ

๒.๑ ชุมชนเมือง

(๑) ให้มีการเผยแพร่ความสำคัญของการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจทางวิทยุและโทรทัศน์ ๓–๕ นาทีทุกวัน และขอความร่วมมือจากภาคเอกชนให้จัดรายการบันเทิงที่เหมาะสมสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง

(๒) ร่วมมือกับหนังสือพิมพ์ในการประชาสัมพันธ์ด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง

(๓) จัดให้มีพื้นที่สีเขียวสมบูรณ์แบบอเนกประสงค์ ๒๐ แห่ง ใน ๔ ภาค ภาคละ ๕ แห่ง และ ๓ แห่งในเขตกรุงเทพมหานคร (เนื้อที่แห่งละประมาณ ๒๕๐ ไร่)

(๔) จัดให้มีศูนย์เยาวชน ๕ แห่ง และศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจในสถานศึกษา ๑๒๕ แห่ง

(๕) จัดให้มีสถานที่ประกอบกิจกรรมเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในตัวจังหวัด ๗๐ แห่ง และเขต กทม. ๒๕ แห่ง

(๖) จัดสร้างสนามกีฬาสมบูรณ์แบบ (แบบสนามกีฬาเขต) ๕ สนาม

(๗) ผลิตบุคลากรผู้นำทางด้านการกีฬาและกิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจ ๔,๐๐๐ คน

(๘) ทบทวนและปรับปรุงกฎหมายในด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างน้อย ๕ ฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสถานเริงรมย์ กฎหมายผังเมือง เป็นต้น

๒.๒ ชุมชนชนบท

(๑) ให้มีการเผยแพร่ความสำคัญของการกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจทางวิทยุและโทรทัศน์ ๓–๕ นาทีทุกวัน และขอความร่วมมือจากภาคเอกชนให้จัดรายการบันเทิงที่เหมาะสมสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง

(๒) ร่วมมือกับหนังสือพิมพ์ในการประชาสัมพันธ์ด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง

(๓) สร้างสนามเด็กเล่น ในระดับอำเภอ ๑๗๕ แห่ง

(๔) จัดให้มีศูนย์เยาวชนระดับอำเภอ ๑๗๕ แห่ง และศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจในโรงเรียน ๑๗๕ แห่ง

(๕) จัดให้มีสถานที่สำหรับประกอบกิจกรรมเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชนในระดับอำเภอทั่วประเทศ ๗๐๐ แห่ง

(๖) สร้างสนามกีฬาหรืออาคารกีฬาสำหรับประชาชนในระดับอำเภอ ๑๗๕ แห่ง

(๗) จัดให้มีห้องสมุดระดับอำเภอ ๑๗๕ แห่ง ระดับตำบล ๑๐๐ แห่ง

(๘) ผลิตผู้นำชุมชนในท้องถิ่นทางด้านการกีฬาและกิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจ ในระดับตำบลและอำเภอ ๒๐,๐๐๐ คน

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ **แนวนโยบาย** เพื่อให้เกิดผลในด้านการแก้ไขปัญหา ได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการไว้ดังนี้คือ

(๑) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจอย่างกว้างขวางเพื่อเสริมสร้างการกระจายความรู้ให้เข้าสู่ทุกกลุ่มชนในประเทศให้ทั่วถึง

(๒) จัดให้มีแหล่งการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก เพื่อช่วยให้ประชาชนได้รับการพักผ่อนและผ่อนคลายความตึงเครียดทางร่างกายและจิตใจ

(๓) ผลิตผู้นำทางการกีฬาและกิจกรรมในด้านการพักผ่อนหย่อนใจที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในการชี้แนะกิจกรรมประเภทต่าง ๆ แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และรู้ถึงการปฏิบัติและการสร้างสรรค์กิจกรรมเหล่านั้น

๓.๒ **มาตรการการพัฒนา** เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบาย ได้กำหนดแนวทางเพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้ คือ

๓.๒.๑ **ชุมชนเมือง** (รวมกรุงเทพมหานคร)

(๑) สร้างการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจที่มีสาระประโยชน์และเน้นรูปแบบที่น่าสนใจ โดยใช้สื่อมวลชนทางวิทยุ โทรทัศน์และสื่อมวลชนด้านอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนสนใจกิจกรรมด้านนี้ รวมทั้งให้มีรายการด้านการพักผ่อนหย่อนใจที่ดี สำหรับประชาชนมากขึ้นด้วย โดยให้กรมประชาสัมพันธ์ อสมท. และสมาพันธ์หนังสือพิมพ์มีบทบาทในเรื่องนี้

(๒) จัดสร้างสถานที่ จัดหาอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในกิจกรรม การกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจต่าง ๆ โดยความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชนในกิจกรรมต่าง ๆ คือ

– สร้างสนามกีฬา สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สำหรับการพักผ่อนและการบันเทิง สวนสัตว์ ห้องสมุด สวนหย่อมและไม้ประดับ สถานที่แสดงกิจกรรมบันเทิงสำหรับประชาชน ให้กระจายทั่วไปในเขตชุมชนเมือง

– จัดให้มีกิจกรรมเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจประเภทต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสถานที่ความสนใจและความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมเป็นหลัก

– ทำนุบำรุงสถานที่และอุปกรณ์ เช่น สนามกีฬา สวนสาธารณะ ห้องสมุด สวนสัตว์ สวนหย่อมและไม้ประดับ ให้อยู่ในสภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ตลอดเวลา และเปิดโอกาสให้มีการใช้สถานที่ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง รวมทั้งจัดให้มีการป้องกันรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มาใช้บริการในสถานที่ดังกล่าวด้วย

(๓) จัดการประสานงานระบบการบริหารระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยให้มีการดำเนินงานวางแผนพัฒนาด้านการกีฬาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในเขตชุมชนรวมกัน และจัดทำแผนปฏิบัติเพื่อให้ปฏิบัติได้จริงเป็นรายปี

๓.๒.๒ ชุมชนชนบท

(๑) ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและขอความร่วมมือจากเอกชนในการช่วยประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจและเห็นประโยชน์ของการกีฬา และการพักผ่อนหย่อนใจอย่างกว้างขวาง โดยการจัดกิจกรรมบันเทิงที่มีประโยชน์ทางวิทยุและผ่านหน่วยงานที่เข้าถึงประชาชนในชนบทอย่างแท้จริง และจัดให้มีสถานที่แสดงกิจกรรมเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในระดับอำเภอ

(๒) จัดให้มีการประสานงานระบบการบริหาร ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยให้มีการดำเนินงานในการวางแผนพัฒนาการกีฬาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในเขตชนบท

(๓) เพิ่มบุคลากรเพื่อเป็นผู้นำชุมชนในด้านการกีฬาและกิจกรรม การพักผ่อนหย่อนใจ

๓.๒.๓ มาตรการทางด้านกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมายดำเนินการแก้ไขปรับปรุงและออกกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายผังเมืองในการสงวนพื้นที่ว่างเพื่อใช้เป็นที่สาธารณะ โดยให้คำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าประโยชน์บุคคล

บทที่ ๕

กลุ่มเป้าหมายพิเศษในการพัฒนาสังคม

ในการพัฒนาสังคมตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นี้ เพื่อให้การพัฒนาบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากลุ่มเป้าหมาย และพื้นที่เป้าหมายที่มีศักยภาพทั้งในการพัฒนาและเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อการพัฒนาสังคมมากเป็นพิเศษ กลุ่มดังกล่าวคือกลุ่มสตรี เด็ก เยาวชน และชาวเขา จึงได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาไว้ดังนี้คือ

ก. การพัฒนาสตรี

๑. สภาพและปัญหา

ปัจจุบันประชากรของประเทศไทยมีจำนวนประมาณ ๔๗ ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นสตรี ร้อยละ ๔๙.๖ และเมื่อพิจารณาถึงประชากรที่อยู่ในวัยแรงงาน ในลักษณะการเปลี่ยนแปลงของอัตราระหว่างหญิงและชายตั้งแต่ปี ๒๕๑๓–๒๕๒๓ เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีแนวโน้มของอัตราส่วนไม่แตกต่างกันมากนัก คือ ประมาณร้อยละ ๕๐ เป็นแรงงานสตรี จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสตรีเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างประชากรและด้านแรงงานของประเทศ และน่าจะเป็นพลังสำคัญที่ก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ **แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าบทบาทและความสามารถของสตรีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างเด่นชัดในสังคมปัจจุบัน** ทั้งนี้จะเห็นได้จาก

๑.๑ การใช้แรงงานสตรี จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๒๓ ปรากฏว่าประชากรสตรี ๒๓.๑ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๔๙.๖ ของจำนวนประชากรของประเทศเป็นสตรีในวัยแรงงานจำนวน ๑๐.๓ ล้านคน ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๔๕.๖ ของจำนวนประชากรสตรีทั้งหมด และในจำนวนสตรีดังกล่าว ได้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงาน ๑๐.๒๓ ล้านคน โดยแยกเป็นผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมร้อยละ ๔๑.๙ ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและหัตถกรรมร้อยละ ๗.๔ ที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐.๗ ทำงานในภาคพาณิชยกรรม การบริการ และอื่น ๆ

ในภาคเกษตรกรรม แรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นแรงงานของสตรี และแรงงานดังกล่าวเป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำ นอกจากนี้การทำงานมักจะไม่ได้รับผลตอบแทนในลักษณะของตัวเงิน และยังต้องปฏิบัติงานหนักคือต้องรับภาระทั้งงานบ้านงานเลี้ยงดูลูกและการทำงานนอกบ้านอีกด้วย

ในภาคอุตสาหกรรมมีแรงงานของสตรีถึงร้อยละ ๔๐ นับว่าสตรีได้เข้ามามีบทบาททางด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม แรงงานสตรียังไม่ได้รับการยอมรับหรือการประเมินค่าเท่าเทียมกับแรงงานชายในการปฏิบัติงานในประเภทเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมความก้าวหน้า เงินค่าตอบแทน ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ที่ได้รับยังมีความเหลื่อมล้ำกัน สตรีส่วนใหญ่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคนี้ยังมีการศึกษาต่ำ

๑.๒ ทางด้านการศึกษา โดยข้อกำหนดของกฎหมายแล้วไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่จะกีดขวางการศึกษาของสตรี ให้มีโอกาสศึกษาเช่นเดียวกับบุรุษ แต่ในทางเป็นจริงพบว่าสตรีรู้หนังสือน้อยกว่าชาย ดังปรากฏจากสถิติประชากรผู้ไม่รู้หนังสือของประเทศไทยปี ๒๕๒๓ อายุตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป มีผู้ไม่รู้หนังสือประมาณ ๔.๒๖ ล้านคน แยกเป็นชาย ๑.๒๘ ล้านคน และเป็นหญิง ๒.๙๘ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๙.๙๕ สาเหตุของการที่สตรีมีโอกาสทางด้านการศึกษาน้อยเป็นเพราะเจตคติ ความเชื่อถือ ขนบธรรมเนียม ประเพณีที่เป็นมาแต่อดีต อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการไม่รู้หนังสือหรือโอกาสในการเรียนหนังสือของสตรีน้อยกว่าชายขณะนี้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น และถ้าโอกาสทางด้านการศึกษาได้ขยายออกไปครอบคลุมพื้นที่ในชนบทได้ทั่วถึงก็จะสามารถทำให้เจตคติในด้านการเรียนรู้ของสตรีดีขึ้น

ในด้านศาสนาและศิลปวัฒนธรรม พบว่าสตรียังมีบทบาทน้อยกว่าชายโดยเฉพาะทางด้านศาสนา ชายสามารถบวชและให้การสืบทอดศาสนาได้โดยตรง ส่วนสตรียอมรับว่าเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติกล่าวได้ว่าสตรีมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนงานในด้านนี้ไม่น้อยเลย

๑.๓ ทางด้านสาธารณสุข กล่าวได้ว่าสตรีไม่ใช่เพศที่อ่อนแอ แต่เป็นด้วยสตรีมีขีดจำกัดทางด้านสรีระวิทยากล่าวคือมีจุดอ่อนในร่างกายหลายทางที่เป็นสื่อทำให้เชื้อโรคติดต่อได้ง่าย และโดยที่สตรีมีหน้าที่หลักเป็นทั้งภริยา มารดาและแรงงาน ความเจ็บป่วยของสตรีย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อทารก ครอบครัวและความเป็นอยู่ของครอบครัวได้เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากสตรีในระหว่างการตั้งครรภ์ พบว่ามีจำนวนมากที่มีปัญหาทางด้านการขาดโปรตีนมีผลกระทบไปสู่การตาย เนื่องจากเกิดโรคแทรกซ้อนในระหว่างตั้งครรภ์และคลอดถึงร้อยละ ๘๑ ของสาเหตุการตายของมารดาทั้งหมด

ครอบครัวในชนบทและในแหล่งเสื่อมโทรมยังมีปัญหาทางด้านมีบุตรมากเกินไป ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของมารดาและทารกตลอดจนการกินอยู่ของครอบครัว จึงจำเป็นต้องส่งเสริมการมีบุตรให้น้อยลงด้วยการวางแผนครอบครัว อย่างไรก็ตามสตรียังต้องรับภาระในด้านการวางแผนครอบครัวเป็นส่วนใหญ่

๑.๔ ทางด้านสังคมและการเมือง กล่าวได้ว่าบทบาทของสตรีทางด้านสังคมโดยพฤตินัยแล้วมีบทบาทอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะสตรีในชนบท แต่ทางด้านการเมือง การปกครอง สตรียังไม่ได้ตื่นตัว ทั้งนี้ อาจเป็นด้วยประเพณีและการได้รับความรู้ได้ฝังลึกมาแต่เด็กว่าสตรีจะต้องเป็นฝ่ายให้การสนับสนุน ฉะนั้นการแสดงออกในด้านนี้จึงไม่ได้แสดงออกโดยตรง แต่แสดงออกในลักษณะเป็นแรงสนับสนุน

จากสภาพดังกล่าว อาจสรุปสาเหตุของปัญหาพื้นฐานของสตรีที่เป็นอุปสรรคให้สตรียังมีบทบาททางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างไม่เต็มที่ คือ

(๑) ค่านิยมในสังคมที่ยกย่องผู้ชาย นายจ้างมักจะเห็นว่าผู้ชายทำงานได้มากกว่าและดีกว่าสตรี เป็นผลให้สตรีได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่ำ

(๒) เจตคติของสังคมและครอบครัวยังให้โอกาสบุตรชายมากกว่า และบางครั้งสตรีเองก็มีส่วนในการละโอกาสในการศึกษาและฝึกอาชีพ การด้อยในการศึกษาและฝีมือ ตลอดจนปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้สตรีมีโอกาสในการเลือกงานหรือประกอบอาชีพในลักษณะจำกัด

(๓) การให้บริการด้านสุขภาพอนามัยที่รัฐให้แก่มารดาและเด็กยังไม่ทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการ รวมทั้งการกระจายสถานบริการของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขยังกระจายไม่เหมาะสม

(๔) สตรีส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ทางด้านสุขศึกษาและโภชนาการ

(๕) สตรียังมีบทบาทในการส่งเสริมและมีส่วนร่วมในเรื่องศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีน้อย

(๖) โอกาสและประสบการณ์ที่สตรีได้รับไม่เอื้ออำนวยต่อลักษณะการเป็นผู้นำในด้านการเมือง การปกครองตลอดจนการจัดการและบริหารทุกระดับ

(๗) ขาดองค์กรประสานงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับสตรี

๒. เป้าหมาย

ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อพัฒนาสตรีในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ไว้ดังนี้คือ

๒.๑ พื้นที่และกลุ่มประชากรทางด้านการฝึกอาชีพระยะสั้น

(๑) จะพัฒนากิจกรรมและบทบาทสตรีในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศโดยจะเน้นในพื้นที่ ๓๗ จังหวัดยากจน

(๒) จังหวัดที่คัดเลือกในภาคต่าง ๆ

– ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๖ จังหวัด
– ภาคเหนือ	๑๖ จังหวัด
– ภาคใต้	๕ จังหวัด

(๓) สำหรับกลุ่มเป้าหมายประชากรที่จะเน้นการอบรมอาชีพ จะเป็นสตรีอายุระหว่าง ๑๒–๔๔ ปี ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงาน กลุ่มมารดา และกลุ่มในวัยเจริญพันธุ์ จำนวนประมาณ ๕.๖ ล้านคน โดยจะเน้นการยกระดับรายได้ให้แก่ประชากรเป้าหมายในพื้นที่ที่จะพัฒนาให้มีรายได้อย่างน้อย ๕,๐๐๐ บาทต่อหัวต่อปี

๒.๒ ให้บริการความรู้ทุกรูปแบบตามระบบการศึกษานอกโรงเรียน โดยเฉพาะการใช้สื่อมวลชนให้ครอบคลุมกลุ่มสตรีทุกระดับอายุให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ ทั่วประเทศ

๒.๓ บริการการศึกษาในระบบโรงเรียน

– ก่อนวัยเรียน ร้อยละ	๓๕.๔ ของกลุ่มอายุ
– ประถมศึกษา ร้อยละ	๙๗.๐ ของกลุ่มอายุ
– มัธยมศึกษา ร้อยละ	๔๘.๓ ของกลุ่มอายุ
– มัธยมปลายและอาชีวศึกษา ร้อยละ	๓๐.๙ ของกลุ่มอายุ
– อุดมศึกษา ร้อยละ	๔.๘ ของกลุ่มอายุ

๒.๔ บริการทางด้านสาธารณสุข

– ด้านการป้องกันโรคแก่สตรีประมาณร้อยละ ๗๐

– ด้านการรักษาโรคประมาณร้อยละ ๔๐

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย

(๑) รัฐจะเร่งรัดปรับปรุงคุณภาพและทักษะในการทำงาน รวมทั้งการขยายโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพของสตรีเพื่อให้สตรีได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

(๒) เพื่อให้สตรีได้มีโอกาสในการศึกษาเพิ่มมากขึ้น รัฐจะเร่งรัดในการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงและเสมอภาค และจะขยายการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยเน้นทั้งขั้นพื้นฐานและวิชาชีพที่เหมาะสมต่อสภาพสังคมและท้องถิ่น

(๓) รัฐจะเร่งรัดการให้ความรู้ด้านโภชนศึกษาและสุขศึกษาแก่สตรีอย่างทั่วถึง

(๔) รัฐจะขยายการบริการด้านสุขภาพอนามัยที่ให้แก่สตรีอย่างพอเพียงและทั่วถึง

(๕) รัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนให้สตรีมีบทบาทที่ถูกต้องในการเผยแพร่กิจกรรมในด้านศิลปวัฒนธรรม และศาสนา

(๖) รัฐจะแนะนำส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การเอกชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น

(๗) รัฐจะจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติให้เป็นองค์กรทำหน้าที่ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน ติดตามประเมินผล และดำเนินการเกี่ยวกับสตรี และจะสนับสนุนส่งเสริมให้มีองค์กรที่สนับสนุนเกี่ยวกับเรื่องกิจกรรมและบทบาทของสตรีในระดับตั้งแต่ท้องถิ่นขึ้นไป และให้มีหน่วยราชการระดับชาติประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งของรัฐบาลและเอกชน

๓.๒ **มาตรการการพัฒนา** เพื่อพัฒนาให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางเพื่อนำไปสู่แผนปฏิบัติดังนี้คือ

๓.๒.๑ **ทางด้านแรงงาน**

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอบรมวิชาชีพที่เหมาะสมกับความสามารถของท้องถิ่นและตลาดแรงงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลตอบแทนในการทำงานด้วยการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ

(๒) ส่งเสริมให้มีการอบรมบุคลากรทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพเพื่อปฏิบัติงานในชนบท เพื่อรัฐจะได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชนบทให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

(๓) เพิ่มผลตอบแทนการทำงานของสตรีให้สูงขึ้น และสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาของรัฐ โดยให้มีการรวมกลุ่มผู้ผลิตและผู้บริโภค ส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสานและรวมทั้งการจัดจำหน่าย

(๔) ปรับปรุงกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานสตรีให้เหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมและสังคม สนับสนุนให้ใช้ระบบประกันสังคมและให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ให้หน่วยงานของรัฐบาลหรือเอกชนที่ให้บริการหรือรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการสวัสดิการปรับปรุงและเพิ่มบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้มีหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสตรีด้วย เช่น ขยายงานกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน กรมตำรวจ เป็นกองกำกับการสวัสดิภาพเด็ก เยาวชนและสตรี

๓.๒.๒ **ทางด้านการศึกษา**

(๑) ส่งเสริมให้สตรีได้รับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน และส่งเสริมให้สตรีในชนบทและแหล่งชุมชนแออัดได้มีโอกาสในการศึกษาเท่ากับสตรีในเมือง โดยการกระจายโรงเรียน ครู อุปกรณ์การเรียน การสอน และปรับปรุงวิธีการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น

(๒) ให้สตรีมีความรู้ทั่วไปสำหรับชีวิตประจำวัน โดยทางสื่อมวลชน การรวมกลุ่ม และการศึกษานอกโรงเรียนสายอาชีพ

(๓) ปลูกฝังให้สตรีมีจริยธรรม มีความคิดริเริ่มมีความเป็นผู้นำ และให้รู้จักสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ

(๔) ให้การฝึกอบรมแก่สตรีในด้านความรู้ทั่วไป ความรู้กฎหมายแรงงาน ความรู้และวิธีเพิ่มทักษะ และกฎหมายทั่วไปโดยร่วมกันระหว่างสถาบันของรัฐและเอกชน

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันและองค์กรภาคเอกชน อาทิเช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย สภาสตรีแห่งชาติ สถาบันทางศาสนา เป็นต้น เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ความรู้ทางด้านศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และจัดโรงเรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ให้มากขึ้น

๓.๒.๓ ทางด้านสาธารณสุข

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการกระจายบริการสาธารณสุข โดยไม่คิดมูลค่าเกี่ยวกับบริการอนามัยแม่และเด็ก การคลอดบุตรและการดูแลหลังคลอดแก่สตรีที่ยากจนทั้งในเมืองและชนบทให้ทั่วถึง

(๒) ส่งเสริมให้มีการให้ความรู้ในเรื่องโภชนาการแก่สตรีทุกกลุ่มอายุและเน้นกลุ่มมารดาในแหล่งสลัมและชนบท

(๓) อบรมบุคลากรสาธารณสุขและกลุ่มแม่บ้านให้มีความรู้เรื่องอนามัยแม่และเด็ก และเรื่องการวางแผนครอบครัวให้ทั่วถึงและนำความรู้ไปถ่ายทอดต่อไป

(๔) ลดภาระการวางแผนครอบครัวของสตรี โดยรณรงค์ให้ชายรับภาระการวางแผนครอบครัวโดยวิธีการทำหมันให้มากขึ้น

๓.๒.๔. การเมืองการปกครอง

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สตรีมีส่วนร่วมในด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารทุกระดับมากขึ้น ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นไป ด้วยการให้ความรู้และความเข้าใจเพื่อการเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของบุรุษและสตรีที่มีต่อสังคม

(๒) เปลี่ยนเจตคติและค่านิยมของสังคมที่มีต่อสตรี ด้วยการให้การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อสร้างความมั่นใจ และความเป็นผู้นำ รวมทั้งให้สื่อมวลชนได้มีส่วนร่วมกระตุ้นให้ความตื่นตัวแก่สตรี

(๓) ส่งเสริมคุ้มครองสวัสดิการสตรี โดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้มีผลปฏิบัติอย่างจริงจังต่อการกระทบอันเป็นผลเสียหายต่อศีลธรรมอันดีงาม

(๔) ให้คณะกรรมการพัฒนากิจกรรมและบทบาทสตรี สำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งหน่วยราชการเป็นสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายในการพัฒนาสตรีและเป็นศูนย์ข้อมูล ศึกษาหาข้อมูลและวิเคราะห์วิจัยปัญหา ติดตามและประเมินผล และเป็นหน่วยประสานงานและส่งเสริมด้านพัฒนาสตรีทั้งในประเภทหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

ข. การพัฒนาเด็กและเยาวชน

๑. สภาพและปัญหา

เด็กและเยาวชนเป็นพลังที่สำคัญในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและการปกครองของประเทศในอนาคต เนื่องจากเด็กและเยาวชนเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ คือ ประมาณสองในสามของประชากรทั้งประเทศ การพัฒนาเด็กและเยาวชนจึงเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการอย่างกว้างขวางควบคู่ไปกับการส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรด้านอื่น ๆ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๔๗ ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นเด็กและเยาวชนประมาณร้อยละ ๖๐ ซึ่งประกอบด้วยเด็กอายุ ๐–๑๔ ปี จำนวน ๑๙.๓๘ ล้านคน และเยาวชนอายุ ๑๕–๒๕ ปีบริบูรณ์ จำนวน ๙.๗๔ ล้านคน สำหรับปัญหาการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

๑.๑ **ปัญหาด้านโภชนาการ** จากการศึกษาพบว่า ภาวะโภชนาการของมารดาขณะตั้งครรภ์มีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตและการพัฒนาของทารกในครรภ์เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ มารดายังมีแนวโน้มในการเลี้ยงลูกด้วยนมตนเองลดลง รวมทั้งขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องอาหารและโภชนาการสำหรับเด็ก ทำให้เด็กในวัยก่อนเรียนเป็นโรคขาดโปรตีนแคลอรี่อันดับ ๓ ร้อยละ ๒.๒ อันดับสองร้อยละ ๑๓.๑ อันดับหนึ่งร้อยละ ๓๗.๗ เป็นโรคโลหิตจางร้อยละ ๑๐–๓๐ และจากการสำรวจในปี ๒๕๒๑ พบเด็กตายด้วยภาวะทุพโภชนาการและโรคที่เกี่ยวข้อง ๒.๒๗ ต่อพันคน สำหรับเด็กในวัยเรียนเป็นโรคขาดโปรตีนแคลอรี่ร้อยละ ๔๐–๕๐ โรคโลหิตจางร้อยละ ๓๓ โรคขาดวิตามินบี ๒ ร้อยละ ๔๐–๕๐

๑.๒ **ปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต** จากสถิติสาธารณสุข ในปี ๒๕๒๑ พบว่าเด็ก ๐–๑ ปี มีอัตราตายร้อยละ ๑๒.๕ ของการตายทุกกลุ่มอายุ และเด็ก ๐–๔ ปี มีอัตราตายร้อยละ ๒๐ ของการตายทุกกลุ่มอายุ โรคส่วนใหญ่ที่เด็กป่วยและตาย คือ โรคติดเชื้อต่าง ๆ โรคระบบทางเดินอาหาร และโรคระบบทางเดินหายใจ รวมทั้งโรคบาดทะยักก็เป็นสาเหตุการตายอันหนึ่งของเด็กเกิดใหม่ ซึ่งโรคเหล่านี้สามารถป้องกันได้โดยการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคและการมีภาวะโภชนาการที่ดี ตลอดจนให้ความรู้แก่บิดามารดาให้มีความเข้าใจกับความสำคัญของการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคและการไปซื้อยามารักษาเองเมื่อเด็กเจ็บป่วย นอกจากนั้นยังพบว่าเด็กและเยาวชน ๐–๒๔ ปี ตายด้วยอุบัติเหตุการเป็นพิษ และพลวเหตุถึงร้อยละ ๔๙.๑๒ โดยเฉพาะในกลุ่มอายุ ๕–๑๔ ปี มีอัตราตายถึงร้อยละ ๑๕.๐๑ นอกจากนี้ การบริหารด้านอนามัยโรงเรียนและสาธารณสุขอื่น ๆ ก็ยังไม่เพียงพอและทั่วถึง การสุขาภิบาลในชุมชน ในบ้าน และโรงเรียนยังไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอาหาร น้ำ และการใช้ส้วมอย่างถูกสุขลักษณะ

ปัญหาด้านสุขภาพจิตที่พบบ่อย ได้แก่ ภาวะปัญญาอ่อนและโรคประสาทหวาดกังวล สาเหตุของปัญญาอ่อน ได้แก่ กรรมพันธุ์ โรคติดเชื้อระหว่างตั้งครรภ์ การคลอดยากหรือการคลอดโดยผู้ที่ขาดความรู้ ทำให้กระทบกระเทือนต่อเนื้อสมอง จากสถิติปี ๒๕๒๒ พบว่าเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีเป็นปัญญาอ่อนชนิดอ่อน ๆ ๓๐ ต่อพันคน และชนิดรุนแรง ๔ ต่อพันคน ส่วนสาเหตุของการเป็นโรคประสาทหวาดกังวล ได้แก่ ภาวะแวดล้อม ความยากจน บิดามารดา ครู หรือผู้ปกครอง ขาดความรู้ในเรื่องพัฒนาการทางจิตของเด็ก

ปัญหายาเสพติดให้โทษ กามโรค และโรคติดต่อร้ายแรงอื่น ๆ ในเยาวชนยังมีอัตราสูง เยาวชนติดยาเสพติดร้อยละ ๕๔.๔๘ ของผู้ป่วยทั้งหมด และป่วยเป็นกามโรคร้อยละ ๖๓.๔๔ ของผู้ป่วยทั้งหมด

๑.๓ **ปัญหาด้านสติปัญญาและความสามารถพื้นฐาน** เด็กในชนบทและแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองใหญ่มีการพัฒนาด้านสติปัญญาและความสามารถพื้นฐานช้ากว่าเด็กในเมือง ๑–๓ ปี สาเหตุเนื่องมาจากพ่อแม่ของเด็กในชนบทส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสติปัญญาและความสามารถพื้นฐานของเด็ก รวมทั้งขาดความสามารถ

ในการใช้สิ่งแวดล้อมรอบตัวกระตุ้นพัฒนาการด้านสติปัญญาของเด็ก โดยเฉพาะในช่วงแรกของชีวิตเด็กตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนถึงอายุ ๘ ปี เป็นช่วงที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาสติปัญญา โดยทั่วไปพ่อแม่จะเลี้ยงลูกตามความเชื่อของตนซึ่งจะแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ปัญหาทุพโภชนาการในเด็กจะมีผลกระทบทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสมองของเด็กอีกด้วย ส่วนเด็กและเยาวชนพิการส่วนใหญ่ยังขาดการฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในชนบท

การครอบคลุมของบริการการสร้างเสริมสติปัญญาให้เยาวชนทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนยังจัดได้ไม่ทั่วถึง ไม่สามารถพัฒนาทางด้านสติปัญญาได้อย่างพอเพียง และไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปี ๒๕๒๓ เยาวชนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้ศึกษาต่อร้อยละ ๒๙.๓๙ ของประชากรวัยเรียนทั้งหมด ศูนย์รวมเพื่อบริการเสริมสร้างสติปัญญาสำหรับเยาวชนนอกระบบโรงเรียนในชนบทยังมีไม่เพียงพอ หลักสูตรยังไม่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาของเยาวชนในแต่ละท้องถิ่น เยาวชนยังขาดการฝึกอบรมให้มีความคิดริเริ่ม รู้จักคิด รู้จักแก้ปัญหา นอกจากนี้สื่อมวลชนยังไม่ตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการพัฒนาเยาวชน ทำให้เยาวชนได้รับการถ่ายทอดค่านิยมที่ไม่ถูกต้องและเห็นตัวอย่างพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์

๑.๔ **ปัญหาด้านการเตรียมให้มีอาชีพ** เด็กที่อยู่ในวัยการศึกษาภาคบังคับมีจำนวนออกกลางคันสูงถึงร้อยละ ๓.๓ หรือประมาณ ๐.๓ ล้านคน และมีเด็กอายุ ๑๒ - ๑๔ ปี จำนวน ๑.๗ ล้านคน ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน บางส่วนจบการศึกษาภาคบังคับ แต่ไม่มีโอกาสเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นมีถึงร้อยละ ๗๐.๕ และบางส่วนเป็นเด็กที่ต้องออกกลางคัน สาเหตุสำคัญคือความยากจน เด็กเหล่านี้จำเป็นต้องใช้แรงงานประกอบอาชีพ แต่เนื่องจากขาดการแนะแนวและการเตรียมอาชีพที่ดี ทำให้กลายเป็นกลุ่มแรงงานไม่มีฝีมือ รายได้น้อย

สำหรับเยาวชน การเตรียมทักษะขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้เยาวชนขาดฝีมือและประสบการณ์ในการทำงาน เป็นผลให้ได้รับค่าจ้างต่ำและไม่มีโอกาสเลื่อนไปทำงานที่ใช้ฝีมือได้ การบริการฝึกอบรมวิชาชีพก็ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทำให้เยาวชนที่สำเร็จการศึกษาบางสาขาไม่มีงานทำ นอกจากนี้ เยาวชนในระบบอุตสาหกรรมยังไม่ได้รับการคุ้มครองและดูแลอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นผลเสียต่อคุณภาพประชากร รวมทั้งเยาวชนที่มีปัญหาและเยาวชนพิการยังไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ทำให้ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ

๑.๕ **ปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม จริยธรรม และการเมือง** ปัจจุบันมีเด็กที่ถูกทอดทิ้ง อนาถา เกเร เร่ร่อน และเด็กที่ติดครรภ์มารดาที่ถูกคุมขังเพิ่มขึ้น และจำนวนเด็กและเยาวชนที่ติดยาเสพติดก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ส่วนใหญ่เด็กเหล่านี้อยู่ในกรุงเทพมหานคร สาเหตุสำคัญของการที่เด็กและเยาวชนประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย ได้แก่ ความยากจนของครอบครัว บิดามารดายังขาดความรู้ความเข้าใจในการอบรมเลี้ยงดูบุตร ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่ยั่วยุจูงใจ เช่น สถานเริงรมย์ แหล่งอบายมุขต่าง ๆ และขาดการปฏิบัติและสอนค่านิยมเชิงจริยธรรม นอกจากนี้เด็กและเยาวชนยังขาดสถานที่เพื่อการบันเทิง สนามเด็กเล่น สถานพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

เด็กและเยาวชนทอดทิ้งขนบธรรมเนียมประเพณีหันไปนิยมวัฒนธรรมต่างชาติที่ไม่เหมาะสมมากขึ้น กลุ่มมีการศึกษาส่วนใหญ่จะมีความหลงใหลและผูกพันกับวัฒนธรรมต่างชาติมากกว่ากลุ่มอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการสืบทอดทางวัฒนธรรมระหว่างสมาชิกในครอบครัวอย่างถูกต้องและขาดความรู้สึกชาตินิยม นอกจากนี้ เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ยังขาดวินัย ขาดความเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี เนื่องจากขาดการส่งเสริมให้ทำงานเป็นกลุ่มและให้มีการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมเท่าที่ควร

นอกจากนี้ เยาวชนยังมีความแตกแยกในอุดมการทางการเมืองทั้งในระหว่างกลุ่มเยาวชนด้วยกันเองและกลุ่มบุคคลอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากขาดความเข้าใจในเรื่องการเมือง อีกทั้งเยาวชนในบางท้องที่มีความแตกต่างกันในด้านวัฒนธรรม จึงเป็นเหตุให้ไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน และเป็นปัญหาในด้านการปกครอง

๒. เป้าหมายการพัฒนาเด็กและเยาวชน

เพื่อแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนด เป้าหมายที่จะดำเนินการในแต่ละด้านไว้ดังนี้ คือ.–

๒.๑ ด้านโภชนาการ ลดปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ในทารกและเด็กก่อนวัยเรียน โดยเน้นในพื้นที่ยากจน ๓๗ จังหวัด เป็นอันดับแรก ส่วนในจังหวัดอื่นๆ ให้ความสำคัญเป็นอันดับรองลงไป โดยมีเป้าหมายดังนี้คือ

(๑) ให้อาหารเสริมแก่เด็กที่มีปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ในอันดับ ๓ ให้ครอบคลุมเด็ก ๐.๒๓ ล้านคน

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ แก่หญิงวัยเจริญพันธุ์ จำนวน ๑๑.๑๕ ล้านคน

(๓) สนับสนุนให้เด็กนักเรียนมีอาหารกลางวันรับประทาน ในจำนวน ๑๐,๘๐๐ โรงเรียน

(๔) ให้ความรู้ทางด้านโภชนศึกษาและสุขศึกษาแก่หญิงมีครรภ์และแม่ลูกอ่อน จำนวน ๗.๓๔ ล้านคน

(๕) ให้ความรู้เรื่องการผลิตและประกอบอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ โดยใช้สื่อมวลชนและจัดอบรม ฝึกปฏิบัติโภชนศึกษาและโภชนาการแก่เด็ก เยาวชน พ่อแม่ ผู้ใกล้ชิด

๒.๒ ด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต ลดอัตราตายและอัตราป่วยจากโรคที่ป้องกันได้ในเด็กและเยาวชน พร้อมทั้งขยายและปรับปรุงสุขาภิบาลชุมชน สุขาภิบาลโรงเรียน โดย

(๑) ให้ความรู้ในด้านประชากร การเลี้ยงดูเด็ก การดูแลรักษาระหว่างตั้งครรภ์ และหลังคลอดแก่หญิงมีครรภ์และแม่ลูกอ่อน เฉลี่ยปีละประมาณ ๑.๒๕ ล้านคน

(๒) ขยายการให้ภูมิคุ้มกันโรคโดยการฉีดวัคซีนให้ครอบคลุม

- บีซีจี จากร้อยละ ๖๗.๗ เป็นร้อยละ ๗๐
- ดีพีที (๓ โด๊ส) จากร้อยละ ๔๙.๒ เป็นร้อยละ ๗๐
- โปลิโอ (๓ ครั้ง) จากร้อยละ ๑๓.๐ เป็นร้อยละ ๗๐
- บาดทะยัก (๒ ครั้งสำหรับหญิงตั้งครรภ์) จากร้อยละ ๒๕.๒ เป็นร้อยละ ๕๐

(๓) จัดหาน้ำสะอาดสำหรับบริโภคแก่เด็กนักเรียนในโรงเรียนชนบทให้ครอบคลุมเพิ่มขึ้น จากร้อยละ ๒๑ เป็นร้อยละ ๕๐ ของโรงเรียนทั้งหมด

(๔) ควบคุมอัตราผู้ป่วยเป็นกามโรคในเยาวชนไม่ให้เกิน ๗ คนต่อจำนวนเยาวชน ๑,๐๐๐ คน

(๕) ควบคุมอัตราเยาวชนผู้ป่วยติดยาเสพติดไม่ให้สูงกว่าร้อยละ ๕๐ ของผู้ป่วยที่ติดยาเสพติดทั้งหมด

๒.๓ ด้านสติปัญญาและความสามารถพื้นฐาน

(๑) เพิ่มการให้ความรู้ด้านการเลี้ยงดูแก่มารดาและแม่ลูกอ่อน ให้มีความรู้ในด้านโภชนศึกษา ความเข้าใจในการพัฒนาสติปัญญาและ ความสามารถพื้นฐานของเด็กวัย ๐–๑๕ ปี โดยครอบคลุมในกลุ่มประชากรในวันนี้ให้ได้ร้อยละ ๑๐๐

(๒) ขยายและเพิ่มสถานบริการแก่เด็กในวัย ๓–๕ ปี โดยเฉพาะในพื้นที่ยากจน ๓๗ จังหวัด โดยจัดชั้นเด็กเล็กในลักษณะประหยัดอย่างน้อยอำเภอละ ๑ แห่ง ส่งเสริมให้เอกชนขยายการจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลมากขึ้น

(๓) ลดอัตราการออกกลางคัน การไม่รู้หนังสือให้น้อยลง และเพิ่มอัตราการเรียนต่อ ป. ๖ ขึ้น ม. ๑ ให้มากขึ้น โดย

- ปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพของเด็กในโรงเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับและมัธยมให้ดีขึ้น โดยให้สอดคล้องกับหลักสูตรใหม่และการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อพัฒนาการศึกษาโดยอบรมครู ๑๓๑,๑๘๐ คน และจัดหนังสืออ่านเพื่อช่วยการสอนสำหรับครูที่อยู่ในโรงเรียน จำนวน ๓๒,๗๙๕ โรงเรียน
- เน้นการนิเทศแก่โรงเรียนให้ทั่วถึง

(๔) กระจายการศึกษาแก่เยาวชนโดยจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ จัดตั้งโรงเรียนการศึกษาพิเศษและการศึกษาสงเคราะห์ เพื่อให้การศึกษาแก่เยาวชน ๓๗๕,๐๐๐ คน รวมทั้งบริการฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กและเยาวชนผู้พิการให้ได้ประมาณ ร้อยละ ๕๐ ของผู้พิการในกลุ่มอายุนี้

(๕) จัดตั้งศูนย์รวมเยาวชนระดับตำบล โดยมีกฎหมายรองรับให้ครบทุกตำบลภายใน ๕ ปี และจัดตั้งกลุ่มเยาวชนในระดับหมู่บ้านให้ครบทุกหมู่บ้านเพื่อเป็นฐานรองรับศูนย์รวมเยาวชนตำบล โดยเน้นในเขตชนบทยากจน ๓๗ จังหวัด เป็นอันดับแรก

(๖) ปรับปรุงสื่อมวลชนและการกระจายข่าวสารความรู้ทั้งของรัฐและเอกชนทุกประเภทให้มีคุณค่าต่อการพัฒนาสติปัญญาของเด็กและเยาวชนในกลุ่มวัยเรียน

๒.๔ สังคม จริยธรรม และวัฒนธรรม

(๑) รักษาระดับอัตราเด็กเร่ร่อนและมีปัญหาความประพฤติ ปัญหาเด็กถูกล่อลวง ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง ปัญหาโสเภณี ไม่ให้เพิ่มขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

(๒) ให้การศึกษาในรูปนอกระบบโรงเรียนที่จำเป็นแก่เด็กและเยาวชนนอกระบบโรงเรียน เพื่อช่วยการอ่านออกเขียนได้ รู้เรื่องสุขภาพอนามัย การเมืองการปกครอง และการดำเนินชีวิตที่เหมาะสมให้ได้ร้อยละ ๕๐ ของกลุ่มเด็กและเยาวชนนอกระบบโรงเรียน

(๓) เน้นหลักสูตรและกิจกรรมในด้านสังคม จริยธรรม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง แก่เด็กและเยาวชนทุกระดับชั้นในระบบโรงเรียน

(๔) จัดให้มีการคัดเลือกและประกาศเกียรติคุณบุคคลและเยาวชนตัวอย่าง จังหวัดละ ๒ คน ในทุกจังหวัดประจำทุกปี

๒.๕ การเตรียมให้มีอาชีพ

(๑) ให้มีการเตรียมอาชีพในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมที่สอดคล้องกับท้องถิ่นทั้งการเรียน การสอน สำหรับเด็กและเยาวชนในโรงเรียน ๖–๒๕ ปี ให้เป็นไปตามหลักสูตรของแต่ละลักษณะการศึกษาให้ได้ทุกคน จัดบริการแนะแนวทางในงานอาชีพแก่เยาวชน ผู้ปกครอง ผู้ใกล้ชิดทางสื่อมวลชน โดยประสานงานกับตลาดแรงงานเพื่อเปลี่ยนค่านิยมในลักษณะงานอาชีพ และเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงานทางวิทยุกระจายเสียงอย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง โทรทัศน์เดือนละ ๑ ครั้ง เอกสารคำแนะนำจำนวน ๒ ล้านฉบับ ภายใน ๕ ปี

(๒) จัดบริการทางด้านเงินทุนหมุนเวียนแก่เยาวชนที่มีปัญหาด้านเงินทุนและเยาวชนพิการในรูปเงินยืม โดยผ่านระบบกลุ่มเพื่อเป็นทุนเริ่มต้นในการประกอบอาชีพจำนวน ๖,๐๐๐ กลุ่มใน ๕ ปี

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ตรงจุด ได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้คือ

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนเด็กให้ได้รับสารอาหารอย่างน้อยที่สุดตามที่ได้กำหนดไว้ตามความต้องการของร่างกายในแต่ละช่วงอายุ

(๒) เร่งรัดและส่งเสริมการจัดบริการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บทั้งทางกายและทางจิต ที่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ให้แก่เด็กและจัดบริการทางด้านการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน ในกรณีที่เจ็บป่วยให้แก่เด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึง รวมทั้งในการฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กและเยาวชนพิการ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้รับการเลี้ยงดูจากครอบครัวที่ให้ความรักและความอบอุ่น ทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะ มีที่ออกกำลังกายอย่างเพียงพอ และอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายและทางจิต

(๔) เร่งรัดและส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ ทักษะ คุณธรรม และจริยธรรม เพื่อให้เป็นพลเมืองที่ดีและมีคุณภาพ รู้จักอยู่ร่วมกันโดยสันติ สามารถเตรียมตัวเพื่อประกอบอาชีพในอนาคต และมีเจตคติที่จะเรียนรู้ต่อไปโดยมิหยุดยั้ง

(๕) กระตุ้นให้เยาวชนตระหนัก และรู้จักวิธีคุ้มครองป้องกันตนเองจากอบายมุข และสิ่งแวดล้อมที่เป็นภัยต่อชีวิตและสังคมส่วนรวม

(๖) เร่งรัดการลดปัญหาแรงงานสัมพันธ์และการว่างงานของเยาวชน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้เยาวชนมีความพร้อมและมีประสิทธิภาพในการใช้แรงงาน รวมทั้งการสำรวจและสร้างตลาดแรงงาน

(๗) สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือประสบการณ์ที่เหมาะสมกับวัย เพื่อปูพื้นฐานวิถีดำเนินชีวิตตามครรลองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรู้จักใช้เวลาให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม

๓.๒ **มาตรการการพัฒนา** เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ ได้วางแนวทางเพื่อนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติไว้ดังนี้ คือ.–

๓.๒.๑ ด้านโภชนาการ

(๑) ให้ความรู้ด้านโภชนาการ และการวางแผนครอบครัวแก่มารดา และหญิงวัยเจริญพันธุ์ โดยผ่านสถานบริการทางด้านสาธารณสุขทั้งของรัฐและเอกชน สื่อมวลชนและระบบสาธารณสุขขั้นมูลฐาน

(๒) จัดให้มีบริการดูแลหญิงมีครรภ์ให้ทั่วถึงก่อนและหลังคลอด โดยอบรมหมอตำแยให้มีความรู้ในเรื่องการดูแลระหว่างตั้งครรภ์จนถึงการคลอดที่ถูกต้อง โดยใช้สถานบริการทางด้านสาธารณสุขทุกประเภททั้งของรัฐและเอกชนให้สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น

(๓) ส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ โดยเฉพาะระยะ ๖ เดือนแรกหลังคลอด โดยอาศัยสถานบริการทางด้านสาธารณสุขของรัฐ เอกชน และสื่อมวลชนในการให้ความรู้และรณรงค์ให้เห็นประโยชน์ของการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

(๔) เน้นการให้อาหารเสริมและฟื้นฟูสภาพแก่กลุ่มเด็กทุพโภชนาการอันดับ ๓ และ ๒ โดยผ่านจุดเลี้ยงเด็กและการแจกอาหารให้ไปกินที่บ้าน ศูนย์พัฒนาเด็กและศูนย์โภชนาการที่มีอยู่โดยความร่วมมือของ อสม. และพัฒนากร

(๕) จัดให้มีการเฝ้าระวังทางโภชนาการและสุขภาพอนามัย โดยใช้บุคลากรสาธารณสุขระดับท้องถิ่นทุกประเภท ครูในโรงเรียนและพัฒนากร

(๖) ส่งเสริมและปรับปรุงการจัดบริการอาหารกลางวัน โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ เทศบาล กทม. กระทรวงสาธารณสุข และสถาบันค้นคว้าเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหาร

๓.๒.๒ ด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต

(๑) ขยาย และกระจายสถานบริการด้านสุขภาพ ตรวจครรภ์ก่อนและหลังให้ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท โดยเร่งให้อบรมหมอตำแยให้มีความรู้ที่ถูกต้องในการดูแลหญิงมีครรภ์ และหญิงหลังคลอดให้กว้างขวาง

ยิ่งขึ้นและอบรม อสม. และผสส. เพื่อให้เป็นขุมพลังในการให้บริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศเป็นการเร่งด่วน

(๒) บริการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้ทั่วถึง โดยปรับปรุงระบบจัดส่งวัคซีนต่าง ๆ ให้กระจายไปทั่วถึงยิ่งขึ้นและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขดำเนินให้ภูมิคุ้มกันและจัดทำระบบประวัติให้มีประสิทธิภาพ

(๓) ปรับปรุงการสุขาภิบาลในชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมแก้ปัญหาชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยมีรัฐสนับสนุนและให้การสุขศึกษา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รู้ เชื่อและปฏิบัติตามเทคโนโลยีที่เหมาะสมและเป็นไปได้ตามสภาพท้องถิ่น

(๔) ปรับปรุงหลักสูตรวิชาสุขศึกษาและพลศึกษาให้เหมาะสมกับวัยของเด็กและเยาวชนโดยการดำเนินงานของกรมวิชาการและหน่วยงานผลิตหลักสูตรในกระทรวงศึกษาธิการ

(๕) ให้ความรู้แก่พ่อแม่ผู้ปกครองและครูในการอบรมเลี้ยงดูเด็กที่ถูกต้อง โดยเน้นการให้คำปรึกษาแก่ผู้ปกครองที่มีเด็กมีปัญหาเป็นกรณีพิเศษ ผ่านทางสถานบริการของรัฐ

(๖) ให้บริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึงโดยจัดให้มีบริการสาธารณสุขแบบผสมผสานที่สามารถให้บริการสมบูรณ์แบบและให้มีการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของเด็กและเยาวชน โดยเน้นพื้นที่ชนบทยากจน ๓๗ จังหวัด และในแหล่งเสื่อมโทรม

(๗) ป้องกันการใช้ยาในทางที่ผิดของเยาวชน โดยให้การศึกษาและการเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อมวลชนในสถานศึกษา และนอกสถานศึกษาทั่วประเทศ โดยเน้นหนักในเยาวชนอายุ ๑๕–๒๕ ปี

(๘) กำหนดนโยบายและให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กและเยาวชนพิการเพิ่มขึ้นโดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ รวมทั้งให้สื่อมวลชนเผยแพร่ความรู้ในด้านคนพิการเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในสังคม

(๙) ลดปัญหาสุขภาพจิตที่มิได้เกิดจากกรรมพันธุ์ โดยจัดกิจกรรมนันทนาการสำหรับเด็กและเยาวชน อย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง และสนับสนุนให้ออกกำลังกายเป็นประจำทุกวัน

(๑๐) ทำการศึกษาวิจัยพื้นฐานที่เกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตของเยาวชน อย่างน้อยปีละ ๓ เรื่อง

๓.๒.๓ สติปัญญาและความสามารถพื้นฐาน

(๑) ให้ความรู้แก่พ่อแม่ในการพัฒนาเด็กในช่วงอายุ ๓–๖ ปี โดยผ่านสถานบริการสาธารณสุขของรัฐและเอกชน สื่อมวลชน บุคลากรระดับท้องถิ่น

(๒) ปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนประถมและมัธยมต้นในชนบทให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับโรงเรียนในเมือง

(๓) เพิ่มอัตราการเรียนต่อให้สูงขึ้น โดยกระจายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กยากจนโดยการให้ทุนเล่าเรียน และปรับปรุงระบบการคัดเลือก

(๔) สร้างหน่วยตรวจสอบงานวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ พร้อมทั้งงานวิจัยประเมินผล เพื่อปรับปรุงทิศทางและจุดประสงค์ โดยเฉพาะในด้านการสนับสนุนกิจการเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๕) เร่งปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และกลไกที่ควบคุมสื่อมวลชนพร้อมทั้งให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

(๖) ขยายปริมาณและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ออกไปสู่เยาวชนในชนบทและในแหล่งเสื่อมโทรมมากขึ้น โดยเน้นการจัดการศึกษาทางสื่อมวลชน การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ และการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จ โดยให้สถานีวิทยุกระจายเสียงเพิ่มบทบาทในการเป็นแหล่งถ่ายทอดความรู้แก่เยาวชนในทุกพื้นที่ และปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนของสถานศึกษาในชนบทให้ทัดเทียมกับสถานศึกษาในเมือง โดยให้การฝึกอบรมครู การนิเทศ และการติดตามผล

(๗) เร่งรัดให้มีการประสานงานกับหน่วยงานเอกชน และสนับสนุนให้จัดกิจกรรมการศึกษาสำหรับเยาวชน โดยเน้นการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์รวมเยาวชนระดับตำบล การศึกษาทางสื่อมวลชนและการฝึกอาชีพ โดยจัดให้มีการประชุมเพื่อประสานงานการจัดกิจกรรมเยาวชนระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง และให้มีการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนปฏิบัติงานโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๘) สร้างระบบกลไกในการเผยแพร่ข่าวสาร และความรู้อย่างมีประสิทธิภาพให้ทั่วถึงกลุ่มเยาวชน โดยเฉพาะเยาวชนที่ขาดโอกาสรับบริการ โดยให้สถานีวิทยุกระจายเสียงทุกสถานีจัดรายการพร้อมกันวันละ ๑ ชั่วโมง เพื่อการศึกษาและแนะแนวการเลือกรับการบริการจากสื่อมวลชนแก่เยาวชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถได้มีส่วนร่วมในการจัดรายการ

๓.๒.๔ การเตรียมให้มีอาชีพ

(๑) เน้นการใช้หลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ที่เกี่ยวกับงานในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งการปลูกฝังให้มีเจตคติที่ดี และเห็นคุณค่าของการทำงานด้วยมือ โดยเน้นให้ครูมีบทบาทในการปลูกฝังในสิ่งดังกล่าวแก่นักเรียนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง

(๒) ให้มีบริการแนะแนวการศึกษาและอาชีพในปีสุดท้ายของระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยทางโรงเรียนและครูแนะแนว

(๓) จัดระบบการศึกษาในและนอกระบบ รวมทั้งการฝึกอบรมโดยเพิ่มเติมหลักสูตรวิชาชีพในสาขาใหม่ ๆ เพื่อเตรียมให้เด็กเยาวชนมีอาชีพ โดยเน้นวิชาชีพพื้นฐานตามความต้องการของท้องถิ่นในเขตชนบทยากจน ๓๗ จังหวัด โดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด

(๔) ให้มีการควบคุมการใช้แรงงานเด็กให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง โดยความร่วมมือของกรมแรงงาน กรมตำรวจ และกระทรวงอุตสาหกรรม

(๕) ให้เยาวชนมีงานทำตามความเหมาะสม โดยการสร้างงานให้แก่เยาวชนแต่ละระดับการศึกษาในแต่ละภาค เน้นในจังหวัดยากจน ๓๗ จังหวัด และจัดตั้งศูนย์จัดหางานที่มีประสิทธิภาพให้ครบทุกจังหวัด

(๖) ให้มีการแนะแนว เผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารตลาดแรงงานแก่เยาวชน ผู้ปกครอง ผู้ใกล้ชิด โดยทางสื่อมวลชนเพื่อเปลี่ยนค่านิยมในลักษณะงานอาชีพและเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงานทางวิทยุกระจายเสียง

(๗) เร่งรัดและปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยจัดประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและวางมาตรการในการควบคุมให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเรื่องการคุ้มครองแรงงาน

(๘) เร่งรัดหาแหล่งเงินทุนทั้งในประเทศและนอกประเทศ โดยจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดบริการทางด้านเงินทุนหมุนเวียนในรูปเงินกู้ยืมแก่เยาวชนที่มีปัญหาและพิการโดยผ่านระบบกลุ่มเพื่อเป็นทุนเริ่มต้นในการประกอบอาชีพตามความต้องการ

(๙) ให้มีการติดตามควบคุมสภาพโรงงานให้ถูกสุขลักษณะ โดยความร่วมมือของกระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๓.๒.๕ สังคม วัฒนธรรม จริยธรรม และการเมือง

(๑) ให้มีบริการด้านแนะแนวปัญหาเด็ก ครอบครัวในศูนย์บริการต่าง ๆ และในโรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชน

(๒) รณรงค์ผ่านสื่อมวลชนเกี่ยวกับความสำคัญของความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและวิธีอบรมเลี้ยงดูเด็ก

(๓) ปรับปรุงวิธีการเรียน การสอนจริยธรรมในโรงเรียนและในสถาบันศาสนา

(๔) ให้มีบทลงโทษเพิ่มขึ้นในกรณีล่อลวงเด็ก โดยความร่วมมือของกระทรวงยุติธรรม กรมตำรวจ

(๕) เร่งรัดให้มีการสอนด้านศิลปและวัฒนธรรมอย่างจริงจังและแพร่หลาย โดยความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและสถานศึกษาของรัฐและเอกชนในทุกระดับ

(๖) รณรงค์ให้สื่อมวลชนเสนอกิจกรรมด้านวัฒนธรรมอย่างถูกต้องและมีสาระน่าสนใจได้มากยิ่งขึ้น

(๗) จัดตั้งคณะกรรมการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและผู้ประกอบการเป็นกรรมการเพื่อวางมาตรการ และควบคุมสถานบริการและสื่อมวลชนให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในจังหวัดที่มีปัญหาประมาณ ๑๐–๑๕ จังหวัด

(๘) อบรมครูผู้สอนจริยธรรมในโรงเรียนและผู้นำเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียนในเรื่องค่านิยม จริยธรรม และวัฒนธรรม

(๙) จัดประสานงานระหว่างองค์การทางศาสนา และการศึกษาในการจัดกิจกรรมอบรมจริยธรรมแก่เยาวชน โดยการจัดสัมมนา

(๑๐) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม จัดกิจกรรมวัฒนธรรมไทยในรูปแบบต่าง ๆ โดยการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเป็นการทดลองขึ้นภาคละหนึ่งศูนย์ และให้จัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม รวมทั้งวัฒนธรรมสัญจร ในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยปีละ ๓ ครั้ง ในศูนย์ทดลอง หากได้ผลค่อยพิจารณาให้มีการจัดตั้งศูนย์เพิ่มขึ้นต่อไป

(๑๑) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางมาตรการควบคุม และป้องกันวัฒนธรรมที่ไม่เหมาะสมมิให้เผยแพร่สู่สังคม โดยให้ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมเปรียบเทียบทางสื่อมวลชนและวิทยุกระจายเสียง

(๑๒) ให้สถานศึกษา หน่วยงานและสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองอย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศเพื่อปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองให้แก่เยาวชนทุกระดับ โดยจัดอบรมผู้นำเยาวชนทั่วประเทศ ทางด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นประจำทุกปี

(๑๓) ให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนจัดกิจกรรมภาคปฏิบัติเพื่อให้เยาวชนที่มีความแตกต่างกันทางวัฒนธรรมได้มีกิจกรรมภาคปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

ค. การพัฒนาชาวเขา

๑. สภาพและปัญหา

ประชากรชาวเขาในประเทศไทย อาจจำแนกเป็นเผ่าใหญ่ ๆ จำนวน ๖ เผ่า คือ แม้ว เย้า มูเซอร์ ลีซอ อีก้อ และกะเหรี่ยง ชาวเขาเหล่านี้ตั้งหมู่บ้านกระจัดกระจายบนภูเขาสูงทางภาคเหนือและแนวชายแดนด้านตะวันตก ทางราชการสำรวจพบในปี ๒๕๒๓ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๘๐ หมู่บ้าน และมีประชากรชาวเขาจำนวน ๓๔๘,๑๙๓ คน ซึ่งคาดว่ายังมีหมู่บ้านที่เข้าสำรวจไม่ถึงอีกประมาณกว่า ๑,๐๐๐ หมู่บ้าน การดำรงชีวิตและประกอบอาชีพแบบล้าหลังของชาวเขาทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมหลายประการ และนับวันจะทวีความรุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย

๑.๑ **ปัญหาด้านประชากร** การเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติและโดยการอพยพของชาวเขาเองทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และการอพยพขึ้นไปทำกินบนภูเขาของประชากรพื้นราบพบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีชุมชนที่มีความหนาแน่นสูงสุดเฉลี่ย ๑๓ คน ต่อ ตร. กม. ในบางอำเภอของจังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ และขนาดชุมชนโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๑๐,๐๐๐–๒๕,๐๐๐ คนขึ้นไป อัตราการเกิดของชาวเขายังคงอยู่ในระดับสูงที่สุดถึงร้อยละ ๔.๓ อัตราการตายของทารกมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากบริการด้านสาธารณสุขของรัฐเริ่มเข้าไปถึง โดยสาเหตุการเพิ่มประชากรทางธรรมชาติดังกล่าวทำให้คาดการณ์ได้ว่าในระยะ ๕ ปี ข้างหน้า ประชากรชาวเขาจะเพิ่มปีละ ๑๐,๐๐๐ คน เป็นอย่างน้อย

๑.๒ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม

(๑) **อาชีพและรายได้** ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรเพียงเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวเป็นหลัก ผลผลิตที่เหลือจากการบริโภคจึงนำออกจำหน่าย ประมาณรายได้ของชาวเขาโดยเฉลี่ย ๓,๕๐๐–๑๐,๐๐๐ บาทต่อครอบครัวต่อปี

อย่างไรก็ตาม ชาวเขายังนิยมทำการเพาะปลูกด้วยวิธีการทำไร่เลื่อนลอย เพราะขาดความรู้ด้านเทคนิคการผลิตในสาขาเกษตร เป็นผลให้ผลผลิตต่ำและมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ชาวเขาบางเผ่าในหลายหมู่บ้านโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบนส่วนใหญ่ยังคงปลูกฝิ่น เนื่องจากผลผลิตฝิ่นมีราคาสูงเมื่อเทียบกับพืชเศรษฐกิจอื่น

(๒) **สุขภาพอนามัย** ชาวเขามีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา สภาพดังกล่าวได้แก่สุขาภิบาลและที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ บริการทางการแพทย์ไม่เพียงพอ ขาดความรู้ในด้านโภชนาการและสุขภาพอนามัย มีทัศนคติและความเชื่อในการใช้ฝิ่นเป็นยารักษาโรค ซึ่งทำให้ชาวเขาติดฝิ่น การรักษาโรคส่วนมากใช้หมอผีประจำหมู่บ้าน

(๓) **การศึกษาและข่าวสารข้อมูล** ชาวเขาโดยทั่วไปยังได้รับการศึกษาไม่ทั่วถึง จึงทำให้มีผู้ไม่รู้หนังสือโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๘๘ ทั้งนี้ เพราะชาวเขายังไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญในการชี้แจงแนะนำหรือส่งเสริมเพื่อการพัฒนาให้บรรลุผล นอกจากนี้ การให้บริการด้านการศึกษาของรัฐต่อชาวเขายังไม่พอเพียงและยังไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นที่จะยกระดับของชาวเขาให้เป็นคนไทยที่มีคุณภาพและมีความสำนึกในการเป็นคนไทยได้อย่างจริงจัง

๑.๓ ปัญหาการทำลายป่าแหล่งต้นน้ำลำธาร มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการทำมาหากินของชาวเขาที่ใช้วิธีการแผ้วถางป่าเพื่อเพาะปลูก โดยเฉพาะการทำไร่เลื่อนลอย ชาวเขากลุ่มปลูกฝิ่นทำลายป่าไม้และความอุดมสมบูรณ์ของดินสูงกว่ากลุ่มอื่น ประกอบกับการที่ชาวเขาอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย และพื้นที่ที่เหมาะสมในการทำการเกษตรถาวรมีจำกัด จึงทำให้ป่าไม้แหล่งต้นน้ำลำธารถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ความเสื่อมโทรมของป่าไม้ ที่ปรากฏจากภาพถ่ายทางดาวเทียมซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการประกอบอาชีพของชาวเขา คือระหว่างปี ๒๕๑๖ ถึง ๒๕๒๐ พื้นที่ป่าไม้ของภาคเหนือลดลงจาก ๙๕,๘๔๒ ตร. กม. เหลือ ๖๘,๕๘๘ ตร. กม. (เนื้อที่ป่าลดลง ๒๗,๒๕๔ ตร. กม. หรือร้อยละ ๕.๖๙ ต่อปี)

๑.๔ ปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยทางชายแดน หมู่บ้านชาวเขาประมาณร้อยละ ๗๐ ยังไม่ได้จัดให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น และอีกประมาณกว่า ๑,๐๐๐ หมู่บ้าน ยังคงเป็นช่องว่างที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการ ประกอบกับสภาพภูมิศาสตร์ที่ชาวเขาตั้งหมู่บ้านเป็นบริเวณชายแดน ทุรกันดาร และห่างไกลการคมนาคมและความแตกต่างทางภาษาและขนบธรรมเนียมประเพณีไปจากสังคมส่วนใหญ่ ทำให้เป็นจุดล่อแหลมต่อการชักจูงของฝ่ายตรงข้ามและกลุ่มผู้หวังผลประโยชน์ต่าง ๆ บนพื้นที่สูง

๑.๕ ปัญหายาเสพติด ภูมิประเทศทางภาคเหนือมีพื้นที่เหมาะสมในการปลูกฝิ่นชาวเขาบางเผ่ามีความชำนาญและปลูกมาเป็นเวลานาน พื้นที่ปลูกฝิ่นที่สำรวจพบระหว่างปี ๒๕๑๘–๒๕๑๙ มีประมาณ ๖๐,๐๐๐ ไร่ ให้ผลผลิต ๕๗๑ กรัมต่อไร่ ราคาซื้อขายในหมู่บ้านในปี ๒๕๒๓ กรัมละ ๑๕ บาท ฝิ่นจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่ชาวเขาบางหมู่บ้านยังคงปลูกอยู่โดยทั่วไปและเนื่องจากราคาฝิ่นสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ชาวเขาบางหมู่บ้านที่เลิกปลูกฝิ่นไปแล้วหันกลับมามีอาชีพปลูกฝิ่นอีกและมีแนวโน้มที่จะนำเทคโนโลยีการเกษตรเข้ามาใช้ในไร่ฝิ่นมากยิ่งขึ้นทดแทนความจำกัดของพื้นที่เพาะปลูกตามธรรมชาติ

๑.๖ ปัญหาที่ดินทำกิน แบ่งตามลักษณะปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขเป็น ๒ บริเวณ คือ

(๑) บริเวณพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินผิดประเภทในการเพาะปลูก ขาดการใช้เทคนิคที่เหมาะสมทางการเกษตร สภาพที่ดินส่วนใหญ่เป็นดินเสื่อมขาดการบำรุง

(๒) บริเวณที่มีการทำลายป่าต้นน้ำลำธารมาก เกิดการกัดเซาะทำลายดิน ธารน้ำตื้นเขิน และสมรรถนะของดินเสื่อมลง ประกอบกับชาวเขาอยู่กันอย่างกระจัดกระจายและเคลื่อนย้ายไปมาอยู่เสมอ สามารถขยายการทำลายป่าไม้ต้นน้ำลำธารได้อย่างรวดเร็ว

๑.๗ ปัญหาการบริหาร มีสาเหตุจากการที่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานด้วยกันเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่โดยยังขาดแผนงานหลักและแผนปฏิบัติงานที่กำหนดขอบเขตของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนและสัมพันธ์กัน การปฏิบัติงานในปัจจุบันจึงมีลักษณะซ้ำซ้อนกันทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนทั้งภายในและนอกประเทศ และยังไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงาน หากไม่ควบคุมให้ประสานและสอดคล้องกับแผนหลักของชาติแล้วจะก่อให้เกิดความสับสนและมีปัญหาในด้านความมั่นคงยิ่งขึ้น

๒. เป้าหมาย

เพื่อให้การพัฒนาและดำเนินงานไปสู่นโยบาย มาตรการและพื้นที่เดียวกัน จึงได้กำหนดเป็นเป้าหมายหลักและพื้นที่เป้าหมายในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ไว้ดังต่อไปนี้

๒.๑ เป้าหมายหลักในการพัฒนา

(๑) กำหนดให้อัตราเพิ่มประชากรชาวเขาลดลงเหลือร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ตอนปลายแผน ฯ

(๒) ให้ชาวเขาเป็นพลเมืองไทยที่มีคุณภาพและมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายโดยการมีทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน จำนวนร้อยละ ๑๐ ของประชากรชาวเขาที่รัฐให้บริการอยู่ในปัจจุบัน

(๓) เร่งปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย โดยการปลูกป่าเฉพาะในเขตภาคเหนือตอนบนให้ได้ ๗๓,๘๐๐ ไร่ต่อปี

(๔) ให้กระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน รวมถึงด้านโภชนาการการศึกษาภาคบังคับ และข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจนการจัดที่ดินให้ราษฎรได้มีสิทธิทำกินถูกต้องตามกฎหมาย สามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูงขึ้น เป็นหมู่บ้านพัฒนาเต็มรูปจำนวน ๑๒๐ หมู่บ้านสำหรับหมู่บ้านอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปเพื่อเตรียมพัฒนาให้เป็นหมู่บ้านพัฒนาเต็มรูป

(๕) ส่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานสร้างความสัมพันธ์เบื้องต้นออกเยี่ยมเยียนเข้าถึงชาวเขาทุกหมู่บ้าน

๒.๒ พื้นที่เป้าหมาย

(๑) จากการพิจารณาถึงความรุนแรงของปัญหาในด้านต่าง ๆ เป็นรายอำเภอ ประกอบกับอำเภอที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนาชนบทยากจนและอำเภอที่มีแนวโน้มการขยายตัวสูง สรุปเป็นพื้นที่เป้าหมายที่ต้องเร่งการพัฒนาลำดับแรก ได้แก่ อ. ทุ่งช้าง จ. น่าน อ. แม่แจ่ม จ. เชียงใหม่ อ. เมือง อ. แม่จัน จ. เชียงราย อ. เชียงคำ จ. พะเยา อ. แม่สะเรียง อ. เมือง จ. แม่ฮ่องสอน อ. บ้านไร่ จ. อุทัยธานี อ. คลอลาน จ. กำแพงเพชร อ. ศรีสัชนาลัย จ. สุโขทัย อ. ศรีสวัสดิ์ จ. กาญจนบุรี สำหรับอำเภอที่ไม่ได้กำหนดไว้และมีการดำเนินงานอยู่ก่อนแล้วสามารถดำเนินการปฏิบัติพัฒนาต่อไปได้ ทั้งนี้ จะต้องจำกัดขอบเขตของการพัฒนาให้คงสภาพเดิม

(๒) ในเขตอำเภอดังกล่าวจะเร่งให้มีหมู่บ้านถาวร จำนวน ๑๒๐ หมู่บ้าน

๓. แนวนโยบายและมาตรการ

๓.๑ แนวนโยบาย ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันหากปล่อยให้มีการแก้ไขไปทีละปัญหา โดยมิได้มีการประสานการแก้ไขไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ปัญหาลุกลามทวีความรุนแรงและซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายหลักในการแก้ไขและบรรเทาความรุนแรงของปัญหาเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ดังนี้

(๑) เร่งดำเนินการลดอัตราเพิ่มประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูงและสนับสนุนการจัดตั้งถิ่นฐานถาวรของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูงให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นชุมชนที่มีความหนาแน่นและอัตราเพิ่มของประชากรสูง

(๒) เร่งปรับปรุงฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม และป้องกันการทำลายทรัพยากร เนื่องจากการกระทำของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูง

(๓) เร่งปรับปรุงองค์กรเพื่อให้สามารถรับภาระในการดำเนินการพัฒนาชาวเขาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนพัฒนาที่ชัดเจน โดยยึดแผนพัฒนาชาวเขาเป็นแผนแม่บท และเป็นแกนกลางในการประสานการพัฒนาของหน่วยงาน ซึ่งรวมถึงโครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ โครงการพระราชดำริและมูลนิธิที่เกี่ยวข้อง

(๔) เร่งพัฒนาเศรษฐกิจหลักในด้านสาขาเกษตรกรรมควบคู่ไปกับสาขาอื่นเพื่อให้ชาวเขาและประชากรชาวไทยบนที่สูงมีอาชีพที่ถาวร มีรายได้เพียงพอในการยังชีพและลดปริมาณการปลูกฝิ่นลง โดยเร่งเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น และกระจายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่อาชีพหลักอื่น ทั้งนี้ เน้นการอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(๕) พัฒนาชาวเขาให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ และสามารถช่วยตนเองได้โดยเน้นการเสริมสร้างความรู้และให้บริการด้านพัฒนาอนามัยพื้นฐาน รวมถึงการลดอัตราการติดยาเสพติด เพื่อให้ชาวเขาได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง

(๖) เร่งรัดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และสนับสนุนให้ชาวเขาเข้ามามีส่วนร่วมให้มาก สำหรับหมู่บ้านที่ยังไม่มีหน่วยราชการใดเข้าถึง ให้เร่งสร้างความสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและเป็นการผูกพันทางจิตใจของชาวเขา ให้มีความนิยมในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

๓.๒ มาตรการการพัฒนา เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาชาวเขาและ หรือประชากรชาวไทยบนที่สูงเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบาย ได้กำหนดเป็นมาตรการระยะสั้นเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาเร่งด่วนและมาตรการระยะยาว ไว้ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ มาตรการระยะสั้น

(๑) ลดอัตราการเพิ่มประชากรของประชากรชาวเขาและชาวไทยบนที่สูง โดยการวางแผนครอบครัวและการควบคุมการอพยพย้ายถิ่น

(๒) ให้มีการกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดตั้งชุมชนถาวรของประชากรชาวเขาและประชากรชาวไทยพื้นราบ โดยยึดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ ทั้งนี้สนับสนุนการตั้งถิ่นฐานในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้ และในรูปเขตพื้นที่พัฒนา

(๓) ให้มีการฝึกอบรมและส่งเสริมเทคนิคการผลิตที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นการใช้วัสดุอุปกรณ์ที่จัดหาได้ในท้องถิ่น ทั้งนี้ ในด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น และด้านอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น หัตถกรรมทั้งนี้ให้ดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดการตลาดที่รัฐจะให้การสนับสนุนเฉพาะชาวเขาที่ไม่สามารถดำเนินการได้เอง เช่น การจัดแหล่งจำหน่ายเบื้องต้น สินเชื่อ และเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

(๔) ให้มีการดำเนินการเพื่อจัดหาแหล่งที่ดินทำกินเฉพาะชุมชนที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยสนับสนุนการสำรวจและการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกษตรกรเข้ามามีสิทธิในที่ดินทำกินบริเวณป่าเสื่อมโทรม หรือหมดสภาพแล้ว อันมิใช่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินบริเวณอนุภาคเหนือตอนล่าง

(๕) สนับสนุนชุมชนศูนย์กลางที่มีบทบาทด้านการขยายแรงงานโดยเน้นแรงงานด้านอุตสาหกรรม เพื่อรับแรงงานส่วนเกินจากแรงงานเกษตร

(๖) สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจัดบริการของรัฐเฉพาะชุมชนชาวเขาขนาดใหญ่ โดยเน้นด้านหัตถกรรม อุตสาหกรรมเมืองแร่ และเน้นการจัดตั้งอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรในอนุภาคเหนือตอนบน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพัฒนาเป็นอาชีพหลักและถาวรที่สำคัญต่อไป

(๗) ให้มีการป้องกันการขยายตัวบุกเบิกของชุมชนใหม่ที่เกิดจากการสร้างเส้นทางคมนาคม โดยกำหนดให้มีการประสานงานด้านอนุรักษ์ป่าไม้และคมนาคม

(๘) สนับสนุนการพัฒนาชนบทเขตยากจน กระจายอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนบริเวณเขตยากจนในชุมชนพื้นราบ เพื่อป้องกันการอพยพของประชากรชาวไทยพื้นราบขึ้นสู่ที่สูง

(๙) เร่งปรับปรุงและขยายการบริการด้านสาธารณสุขท้องถิ่นให้ได้บริการอย่างทั่วถึง โดยเน้นโครงการสาธารณสุขขั้นมูลฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัคร เพื่อให้ทำหน้าที่แทนแพทย์ พยาบาล และให้ชาวเขารับการบริการด้านสุขภาพอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑๐) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแกนกลางในการประสานนโยบาย แผนงาน โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชาวเขาและ/หรือประชากรชาวไทยบนที่สูง ในส่วนกลางจะร่วมพิจารณาโครงการในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ การประสานดังกล่าวรวมถึงคณะกรรมการสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

(๑๑) ดำเนินการส่งเสริมและ/หรือให้การศึกษาประชาสัมพันธ์ ตลอดจนข่าวสารต่าง ๆ เพื่อชักจูงให้ชาวเขาพัฒนาตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนา

(๑๒) ให้มีการประสานการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตพื้นที่ความมั่นคง โดยองค์กรที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงเป็นหน่วยงานหลักและแกนกลางในการประสานพัฒนาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนเท่าที่จำเป็น

๓.๒.๒ มาตรการระยะยาว

(๑) มุ่งพัฒนาด้านบริการสังคม โดยขยายขอบเขตให้บริการสาธารณสุข การศึกษาภาคบังคับและการศึกษานอกระบบ ให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

(๒) ดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดิน การวางแผนงานปลูกป่าบริเวณต้นน้ำลำธารเพื่อให้มีการใช้ที่ดินเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและป้องกันการกัดเซาะพื้นดิน การตกตะกอนของดิน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินของน้ำ ทั้งนี้ ในแผนงานปลูกป่ากำหนดให้กรมป่าไม้ร่วมกับกรมชลประทานเป็นหน่วยงานปฏิบัติพัฒนา

บทที่ ๖

การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร

การพัฒนาสังคมในระยะที่แล้วมานั้น แม้รัฐจะได้พยายามเพิ่มและขยายการกระจายบริการและสวัสดิการสังคมให้มากขึ้น แต่ปรากฏว่า ผลการกระจายบริการดังกล่าวยังมิได้ทำให้ประชาชนในสังคมส่วนใหญ่มีการกินดีอยู่ดีขึ้นตามจุดประสงค์และเป้าหมายที่ได้วางไว้ สาเหตุที่สำคัญเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบบริหารและการพัฒนาองค์กรของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นในหลาย ๆ รูปแบบ ทั้งที่มีอยู่แล้ว และพัฒนาขึ้นใหม่ ยังไม่เป็นกลไกที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพพอที่จะช่วยกระจายบริการสังคมอย่างได้ผลดี สำหรับปัญหาและสาเหตุของการจัดระบบบริหารและองค์กรที่แล้วมาพอสรุปได้ คือ

๑. การจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อมุ่งปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จภายในองค์กรโดยไม่คำนึงถึงองค์กรอื่น ๆ ว่า จะช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนงานได้มากน้อยเพียงไร การมุ่งในการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ เกิดผลในการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

๒. มีองค์กรที่ปฏิบัติงานในเรื่องเดียวกันอยู่หลายองค์กร และกระจายอยู่ในหลาย ๆ หน่วยงาน แต่องค์กรเหล่านั้นขาดการจัดทำขั้นตอนและระบบการประสานงานร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่าง

(๑) งานด้านประชากร มีหน่วยงานของรัฐทำในด้านข้อมูลและวิจัย ๑๓ หน่วยงาน และหน่วยงานของเอกชน ๒ หน่วยงาน หน่วยงานปฏิบัติเกี่ยวกับประชากรมีหน่วยงานรัฐบาลดำเนินการจำนวน ๑๐ หน่วยงาน และเอกชน ๔ หน่วยงาน

(๒) งานด้านสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่รับผิดชอบ ๒๑ หน่วยงาน

(๓) งานด้านวัฒนธรรม มีหน่วยงานของรัฐ ๒๗ หน่วยงาน และเอกชนจำนวนไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ หน่วยงาน

(๔) งานด้านการศึกษานอกโรงเรียน มีหน่วยงานของรัฐ ๕๐ หน่วยงาน และเอกชนจำนวนไม่ต่ำกว่า ๓๐๐ หน่วยงาน

(๕) งานด้านอาหารและโภชนาการ มีหน่วยงานของรัฐ ๒๑ หน่วยงาน และเอกชน ๖ หน่วยงาน

(๖) งานด้านการป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีหน่วยราชการรับผิดชอบถึง ๑๔ หน่วยงาน

(๗) งานด้านยาเสพติด มีหน่วยงานของรัฐถึง ๒๖ หน่วยงาน และเอกชน ๗ หน่วยงาน

องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ ดำเนินการกันอย่างอิสระโดยมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องในด้านการประสานและร่วมมือในทางปฏิบัติร่วมกันน้อยมาก ทั้งนี้ เป็นด้วยงานในแต่ละด้านนั้นยังไม่มีการกำหนดว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการเป็นตัวนำ นอกจากนี้ ยังขาดการจัดทำแผนหลักในเรื่องนั้น ๆ ขึ้น ทำให้การปฏิบัติงานขาดแนวทางที่จะไปสู่จุดร่วมกันในแนวเดียวกันได้ ขณะเดียวกันนี้ในบางงานมีแผนแม่บทที่จะเป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมของหน่วยต่าง ๆ แต่ยังมีหน่วยปฏิบัติบางหน่วยยังไม่มีการทำแผนปฏิบัติเป็นรายปีขึ้น ทำให้งานเป็นไปอย่างซ้ำซ้อนกัน

๓. หน่วยงานหลายหน่วยที่จัดตั้งขึ้น ไม่ได้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบในขอบเขตของหน่วยงานที่กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประสานและวางแผน ไม่ได้ดำเนินการตามหน้าที่หลักที่ได้กำหนดขึ้น แต่กลับไปทำหน้าที่ทางด้านดำเนินงานแข่งกับหน่วยงานปฏิบัติ

๔. การจัดองค์กรที่ไม่สอดคล้องกับองค์กรหลักและโครงสร้างในการบริหารที่มีอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ทำให้เกิดปัญหาและความติดขัดทางด้านกฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเหตุให้องค์กรดังกล่าวไม่อาจจะดำเนินการได้ตามจุดมุ่งหมาย

๕. การจัดตั้งองค์กรขึ้นในรูปของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในหลายรูปแบบที่ปฏิบัติอยู่ ยังไม่อาจทำหน้าที่ได้ตรงจุดหมายในการแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ การจัดตั้งในรูปคณะกรรมการของบางหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านประสานงาน แต่กลับไปตั้งหน่วยปฏิบัติการขึ้นเสียเอง ทำให้คณะกรรมการในรูปดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการประสานงานหรือได้รับความร่วมมือจากหน่วยปฏิบัติงานอื่น ๆ อย่างได้ผลดีตามเจตนารมย์ที่ได้จัดตั้งขึ้น

ฉะนั้น ปัญหาในด้านการจัดการบริหารและองค์กรจึงเป็นปัญหาสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ที่จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงให้ควบคู่กันไปกับการกำหนดรูปแบบการพัฒนาโครงสร้างและการกระจายบริการสังคม ให้เกิดความสอดคล้องและสัมพันธ์กันทั้งในด้านการบริหารและการจัดองค์กรขึ้น ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงไปจนถึงระดับท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักและวิธีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งผลการกระจายบริการลงไปยังกลุ่มประชากรเป้าหมายและพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ สำหรับระบบบริหารและองค์กรที่มีความจำเป็นจะต้องเร่งให้มีการพิจารณาปรับปรุงในแต่ละด้าน มีดังนี้คือ

๑. ด้านประชากรและสิ่งแวดล้อม

๑.๑ การลดอัตราการเพิ่มประชากร

(๑) จัดให้คณะกรรมการและอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีสถานภาพเป็นคณะกรรมการระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะอนุกรรมการนโยบายและแผนประชากรและคณะกรรมการบริหารประชากรศึกษา และให้หน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขาธิการของคณะกรรมการทั้ง ๒ ชุด ทั้งนี้ เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาและการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไปสู่จุดหมายเดียวกัน

(๒) จัดทรัพยากรให้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขาธิการของคณะกรรมการระดับชาติชุดต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เพื่อให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็น เช่น การกำหนดนโยบายและวางแผนการ กำหนดขอบข่ายเนื้อหา และข้อแนะนำในด้านสถิติการศึกษาวิจัย การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเลขาธิการจะต้องมีบุคลากรและทรัพยากรที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะการประสานงานกับกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งมีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้น

(๓) ภายใต้คณะกรรมการระดับชาติชุดต่าง ๆ อาจจะมี "คณะกรรมการเฉพาะกิจ" ได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาเฉพาะด้านให้แก่คณะกรรมการระดับชาติ โดยคณะกรรมการระดับชาติมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็น "แกนกลาง"

๑.๒ การพัฒนาคุณภาพประชากร

(๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานการพัฒนากำลังคน โดยมีคณะอนุกรรมการนโยบายและประสานงานพัฒนากำลังคนควบคุมกำกับการพัฒนากำลังคนทั้งภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนเพื่อดำเนินการ

(๑.๑) วางแผนการผลิตกำลังคนให้มีคุณภาพตรงกับความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ และเร่งรัดให้ส่วนราชการทุกหน่วยจัดทำแผนพัฒนากำลังคนไว้ล่วงหน้า ๕ ปี โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้โดยเฉพาะเพื่อให้คำแนะนำทั้งในด้านหลักการและวิธีการ

(๑.๒) วางแผนและกำหนดมาตรการสร้างงานและเตรียมให้มีอาชีพและให้มีการติดตามผลที่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะกำลังคนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

(๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารราชการให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ

(๓) ให้กระทรวงการคลัง และ/หรือหน่วยราชการที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจทั้งหลายดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหลักเกณฑ์การสรรหาการแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูง

๑.๓ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๑) จัดตั้งหน่วยสิ่งแวดล้อมขึ้นในหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการควบคุมภาวะมลพิษ เพื่อประโยชน์ในการวางแผน การจัดทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและหน่วยงานอื่นๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดต่อไป

(๒) จัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกลุ่มองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมกับกลุ่มองค์กรที่มีหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ร่วมมือดำเนินงานเชื่อมโยงประสานกันเป็นโครงข่ายของระบบการจัดการ และบริการสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและในระดับเฉพาะเรื่อง

๑.๔ การพัฒนาวัฒนธรรม

ปัจจุบันงานวัฒนธรรมได้แยกออกเป็นส่วน ๆ เป็นอิสระจากกันคือ ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ฯลฯ และมีหน่วยงานของรัฐระดับกรม ประมาณ ๑๐ หน่วยงาน แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบสนับสนุนงานในส่วนของตนอีกประมาณ ๒๐ หน่วยงาน รวมทั้งองค์กรเอกชนทั่วประเทศอีกประมาณ ๒,๐๐๐ องค์กร

โดยทั่วไป การปฏิบัติงานในขณะนี้เป็นไปในลักษณะที่ต่างหน่วยต่างทำ และต่างก็เป็นอิสระจากกัน แม้งานศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จะมีหน่วยงานหลักสังกัดอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ แต่การประสานงานก็มิได้เป็นไปด้วยดีเท่าที่ควร ยิ่งกว่านั้นหน่วยหลักเหล่านั้นมีฐานะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคโดยกฎหมายที่จะประสานงานและรับผิดชอบปัญหาได้อย่างทันทีและทั่วถึง จึงเห็นควรให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งคณะกรรมการประสานและจัดทำแผนปฏิบัติร่วมกับหน่วยปฏิบัติ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับแผนแม่บทที่ได้จัดทำขึ้นนี้ และให้กระทรวง ฯ ให้ความสำคัญในการพัฒนางานด้านนี้ควบคู่ไปกับการพัฒนาการศึกษา

๒. ด้านการกระจายบริการสังคม

๒.๑ การพัฒนาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจะต้อง

(๑) ปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งทางด้านการบริหารและวิชาการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันและปรับปรุงการพัฒนาการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้สัมพันธ์กับหลักสูตรที่ปรับปรุงใหม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมวิชาการ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารการศึกษามีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันในทุกระดับ

(๒) ปรับปรุงบริการการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาอย่างจริงจังไปสู่ท้องถิ่น

(๓) ปรับปรุงการประสานและการจัดการของหน่วยงานวางแผนทางด้านการศึกษาของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีบทบาทและสนับสนุนการวางแผนการศึกษาของชาติอย่างมีระบบและขั้นตอนที่สัมพันธ์กัน

๒.๒ การพัฒนาสาธารณสุข

จัดตั้งสถาบันหรือศูนย์ประสานงานพัฒนาการสาธารณสุขในระดับชาติ และคณะกรรมการพัฒนานโยบายและการบริหารงานสาธารณสุขขึ้น สำหรับดำเนินกิจกรรมด้านการวิเคราะห์ ทบทวนนโยบาย มาตรการ กลวิธี ซึ่งจะชี้นำการจัดทำแผนงาน/โครงการตลอดจนการบริหารงานสาธารณสุขได้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง โดยสถาบันพัฒนาสาธารณสุขจะมีองค์ประกอบเป็นหน่วยงานประจำหน่วยหนึ่งในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

๒.๓ การพัฒนาอาหารและโภชนาการ

ให้มีการปรับปรุงเรื่องขอบเขต อำนาจหน้าที่ ของสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอาหารและโภชนาการให้สามารถปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการอาหารและโภชนาการแห่งชาติ มอบหมายให้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องการติดตามและประเมินผลและทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนอาหารและโภชนาการ

๒.๔ การจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค

ในเขตชนบท มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานร่วมดำเนินงานจัดหาน้ำอุปโภคบริโภคให้ประชาชนในชนบท จึงจำเป็นต้องมีแผนแม่บท เพื่อกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบาทที่ชัดเจนและดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐจะจัดหาน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภคให้พอเพียงแก่ประชากรทุกคน ภายในปี ๒๕๒๓ นอกจากนี้ จะมีการตั้งสำนักงานกลางเพื่อควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนแม่บท โดยเร่งรัดให้หน่วยปฏิบัติทุกหน่วยจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นประจำปีขึ้น

๒.๕ การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๒.๕.๑ อาชญากรรม

(๑) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านกระบวนการยุติธรรมเร่งรัดการดำเนินงานให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ กรมอัยการ กรมตำรวจ กรมราชทัณฑ์ กรมการปกครอง และกระทรวงยุติธรรม

(๒) จัดให้มีคณะกรรมการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายและผู้ทรงคุณวุฒิในแขนงอาชีพอาญายุติธรรม และเป็นผู้เร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนแม่บทที่จัดทำขึ้นให้ดำเนินการได้โดยด่วน

(๓) ดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการให้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากล เพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง

(๔) ให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามาร่วมมีบทบาทในการป้องกันและปราบปราม ตลอดจนการฟื้นฟูจิตใจและความประพฤติของผู้ต้องโทษ

(๕) จัดตั้งสถาบันอาชญวิทยา เพื่อเป็นแหล่งกลางในการสอบสวนข้อมูล ศึกษา วิจัย และวางแผนด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั้งระบบ

๒.๕.๒ อุบัติเหตุบนถนน

(๑) ปรับปรุงบทบาทและขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุเสียใหม่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น งานของสารวัตรจราจรท้องที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับกองบังคับการตำรวจจราจร

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีประสบการณ์ในการจราจรย้ายไปทำงานอื่นซึ่งไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถในการจราจร

(๓) ตั้งศูนย์ใบอนุญาตขับขี่ทั่วประเทศขึ้น เพื่อควบคุมการขอใบอนุญาตขับขี่ให้มีระเบียบรัดกุม เป็นการป้องกันการออกใบอนุญาตขับขี่แก่ผู้ที่ก่ออุบัติเหตุบนถนนบ่อย ๆ

๓. ด้านการสวัสดิการสังคม

๓.๑ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ

(๑) ให้พิจารณาและทบทวนการปรับปรุงหน่วยงานปราบปรามยาเสพติดของกรมตำรวจ ซึ่งประกอบด้วยหลายหน่วยงานให้มีการวางสายการบังคับบัญชาสอดคล้องและประสานงานกันให้มากขึ้น เพื่อให้การปราบปรามได้ผลตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาล

(๒) ให้หน่วยงานปราบปรามยาเสพติดทั้ง ๓ หน่วย คือ กรมตำรวจ กรมศุลกากรและสำนักงาน ปปส. ร่วมจัดทำแผนงานและแผนปฏิบัติการปราบปรามที่สอดคล้องกันและให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างหน่วยงาน

(๓) ให้สำนักงาน ปปส. ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติด้านป้องกันและปราบปรามทุกปี

๓.๒ การสวัสดิการสังคม

(๑) การสวัสดิการสงเคราะห์

ให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการในด้านสวัสดิการสงเคราะห์โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์การเอกชน และให้ประสานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการที่จัดทำขึ้น

(๒) การสวัสดิการแรงงาน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งในปัจจุบันมีอยู่หลายหน่วยงานจะต้องประสานงานในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่กรมแรงงาน ในด้านการตรวจตราดูแลสถานประกอบการ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และเทศบาลในด้านการอนุญาตการจัดตั้งโรงงาน กองอาชีวอนามัย กรมอนามัย และสำนักงานคณะกรรมการ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในด้านการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย อันตรายที่จะเกิดกับคนงาน ประชากร และภาวะแวดล้อม โรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข ในด้านการตรวจร่างกายลูกจ้างและสาเหตุของการเจ็บป่วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในด้านเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสารเคมีปราบศัตรูพืชแก่เกษตรกร มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าวิจัย และ กระทรวงศึกษาธิการ ในด้านการให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชน ทั้งนี้ กรมแรงงานควรจะเป็นแกนกลางประสานการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนในเรื่องนี้

สำหรับกองทุนเงินทดแทนและกองทุนนอกข่ายเงินทดแทน กรมแรงงานควรจะดำเนินการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่ได้ดำเนินการในด้านนี้ ได้แก่กรมประชาสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้แทนนายจ้างลูกจ้าง เพื่อหาแนวทางในการเตรียมการประกันสุขภาพให้แก่ลูกจ้างคนงาน

ในด้านการสวัสดิการแรงงานเพื่อสังคม กรมแรงงานควรจะได้ดำเนินการสนับสนุนและประสานงานกับกรมประชาสงเคราะห์กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง ตลอดจนธนาคารและองค์การเอกชนรวมทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

๓.๓ การกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ

หน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวกับการกีฬาและพักผ่อนหย่อนใจที่ควรจะได้มีการประสานงานกันในด้านการเผยแพร่เรื่องการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย สมาพันธ์หนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ในด้านพัฒนาผู้นำทางการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ หน่วยงานที่รับผิดชอบและควรจะมีการประสานงานกัน คือ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการศึกษานอกโรงเรียน กทม. ทบวงมหาวิทยาลัยกรมพลศึกษา กรป. กลาง

ในด้านแผนพัฒนาแหล่งการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือ องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย สำนักผังเมือง กทม. องค์การบริหารส่วนจังหวัด การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมพลศึกษา

ส่วนในด้านการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การพัฒนาการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจมีกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ รองรับและก่อให้เกิดความคล่องตัวและมีหลักการ หน่วยงานที่จะรับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักผังเมือง

ให้องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนดังกล่าวข้างต้น มีการประสานงานซึ่งกันและกันทั้งในด้านการบริหารงานและการดำเนินงาน ทั้งนี้ องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยจะเป็นแกนกลางในการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามแผนแม่บทที่ได้จัดทำขึ้น

๔. ด้านกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาสังคม

๔.๑ การพัฒนาสตรี

(๑) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ มีสำนักเลขาธิการปฏิบัติงานประจำเพื่อเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายและการประสานหน่วยงานปฏิบัติงานต่าง ๆ ทั้งในภาคของรัฐและเอกชนขึ้น และให้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) ให้มีการใช้องค์กรที่มีอยู่แล้วในส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมาเป็นแกนกลางการประสานงานในแต่ละระดับ โดยมีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นศูนย์ประสานงานในด้านนี้

๔.๒ การพัฒนาเด็กและเยาวชน

ให้สำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานอย่างจริงจัง ในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนและการติดตามประเมินผลหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเด็ก

การพัฒนาเยาวชน เร่งรัดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนรับผิดชอบในการพัฒนาเยาวชนให้มากขึ้น

๔.๓ การพัฒนาชาวเขา

หน่วยงานของรัฐที่เข้าไปดำเนินการพัฒนาชาวเขามีหลายหน่วยงานด้วยกัน ยังขาดแผนงานหลักและแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและงบประมาณ จึงได้มีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแกนกลางการประสานนโยบาย แผนงาน โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชาวเขา และ/หรือประชากรชาวไทยบนที่สูง ในส่วนกลาง และร่วมพิจารณาโครงการในระดับท้องถิ่น ในการประสานดังกล่าวให้รวมถึงคณะกรรมการสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย และเร่งรัดให้หน่วยปฏิบัติได้จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นรายปีให้สอดคล้องกับแผนแม่บท เพื่อเป็นแนวทางกำกับการปฏิบัติงานต่อไป

อนึ่ง การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กรที่ได้เสนอแนะให้มีขึ้นในแต่ละแผนงานดังกล่าวข้างต้น จะยึดถือโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและการพัฒนาองค์กรที่มีแล้วในบทที่ ๓ และ ๔ ของส่วนที่แปดเป็นฐานหลักให้แก่องค์กรที่เสนอแนะให้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ ได้อาศัยเป็นข่ายในการกระจายบริการและสวัสดิการตั้งแต่ระดับส่วนกลางไปยังระดับท้องถิ่น

ส่วนที่ ๖

การแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง

บทที่ ๑

แนวนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาชนบท

๑. ประเด็นปัญหา

๑.๑ ผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา หากพิจารณาแต่เพียงในแง่ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าประสบผลที่ค่อนข้างน่าพอใจ แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาปรากฏชัดว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นไม่สม่ำเสมอทุกพื้นที่ เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ระหว่างภาค และระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ

๑.๒ การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ ในช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓–๒๕๒๒ ชี้ให้เห็นแนวโน้มของรายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศ มีรายได้ต่อบุคคลในปี ๒๕๒๒ เพียง ๔,๙๙๑ บาท เทียบกับประชากรในกรุงเทพฯ มีรายได้ต่อบุคคลถึง ๓๐,๑๖๑ บาท หรือต่างกันถึง ๖ เท่าตัว หากพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนผลผลิตรวมระหว่างภาคต่าง ๆ จะเห็นว่าผลผลิตส่วนใหญ่ขยายในเขตกรุงเทพมหานครกับภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่น ๆ แนวโน้มกลับลดลง แสดงถึงการขยายการผลิตโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม บริการและการค้าในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ยังผลให้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของภาคกลางและบริเวณ กทม. มีมากขึ้น

ตารางที่ ๑.๑

การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๐๓–๒๕๒๒

รายการ	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลาง	กรุงเทพ ฯ	ทั่วประเทศ
๑. สัดส่วนผลผลิตรวมของภาคตามราคาคงที่ (ร้อยละ)						
๒๕๐๓	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๔.๑	๒๙.๓	๒๓.๘	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๑๕.๒	๑๖.๐	๑๒.๘	๒๗.๕	๒๘.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๒	๑๔.๙	๑๔.๗	๑๑.๘	๓๑.๒	๒๗.๔	๑๐๐.๐

รายการ	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลาง	กรุงเทพ ฯ	ทั่วประเทศ
๒. รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของภาคตามราคาปีจจุบัน (บาท)						
๒๕๐๓	๑,๔๙๖	๑,๐๘๒	๒,๗๐๐	๒,๕๖๕	๕,๖๓๐	๒,๑๐๖
๒๕๑๓	๒,๖๙๙	๑,๘๒๒	๓,๘๕๘	๔,๖๖๒	๑๐,๒๓๔	๓,๘๔๙
๒๕๒๒	๘,๗๘๑	๔,๙๙๑	๑๒,๖๘๓	๑๗,๖๕๕	๓๐,๑๖๑	๑๒,๐๖๗

๑.๓ ปัญหาสำคัญที่สืบต่อเนื่องกันมา คือ "ความยากจน" ปรากฏว่าสัดส่วนของประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนทั้งประเทศ ได้ลดลงตามลำดับดังนี้ :-

ปี ๒๕๐๕–๒๕๐๖ คิดเป็นร้อยละ ๕๗ ของประชากรทั้งประเทศ

ปี ๒๕๑๑–๒๕๑๒ ,, ๓๙ ,, ,,

ปี ๒๕๑๘–๒๕๑๙ ,, ๓๑ ,, ,,

สำหรับในเขตชนบทเองก็ได้ลดลงจากร้อยละ ๖๑ มาเป็นร้อยละ ๔๓ และร้อยละ ๓๕ ในช่วงเวลาดังกล่าวตามลำดับ ทั้งนี้ เป็นผลได้จากการที่เศรษฐกิจส่วนรวมได้ขยายตัวสูง ซึ่งได้กระจายรายได้และบริการสังคมต่าง ๆ ลงไปสู่ท้องที่ยากจนบางแห่ง อย่างไรก็ตามแม้อัตราประชากรยากจนดังกล่าวนี้จะลดลง แต่ได้ปรากฏว่ายังมีประชากรที่ยากจนอยู่อีกเกือบถึง ๑ ใน ๓ ของประชากรทั้งประเทศ และในจำนวนนี้ร้อยละ ๙๐ เป็นประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือตอนบน นอกจากนั้นโอกาสที่จะให้สัดส่วนของประชากรยากจนลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ อย่างที่เคยเป็นมานั้นคงจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากโอกาสที่จะขยายเนื้อที่เพาะปลูกต่อไปคงจะกระทำได้จำกัด ซึ่งจะส่งผลต่ออัตราการขยายตัวทางเกษตรมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ หากไม่มีการเพิ่มผลผลิตต่อไร่

๑.๔ บรรดาชาวชนบทของประเทศนั้นมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาพอที่จะสามารถช่วยตัวเองได้บ้าง โดยเฉพาะชาวชนบทในเขตชลประทาน ในขณะที่ชาวชนบทในส่วนอื่น ๆ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมาค่อนข้างน้อย และบางส่วนแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย จึงเป็นเหตุให้ยังอยู่ในสภาพยากจนและไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ จากการศึกษาหลาย ๆ ด้านพบว่ายังมีชาวชนบทที่อยู่ในฐานะยากจนไม่น้อยกว่า ๑๐ ล้านคน กระจัดกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และค่อนข้างหนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน

ตารางที่ ๑.๒

อัตราความยากจนในชนบทแยกเป็นรายภาค

ภาค	อัตราความยากจนในชนบท (%) ๒๕๑๘/๑๙	จำนวนคนในชนบท (คน) ๒๕๒๒	จำนวนคนยากจน (คน) ๒๕๒๒	%
– ตะวันออกเฉียงเหนือ	๔๕	๑๓,๓๗๒,๘๗๗	๖,๐๑๗,๗๙๕	๕๒.๓
– เหนือ	๓๔	๗,๙๑๑,๐๓๘	๒,๖๘๙,๗๕๓	๒๓.๓
– ใต้	๓๓	๔,๗๑๙,๕๖๔	๑,๕๕๗,๔๕๖	๑๓.๕
– กลาง	๑๕	๘,๓๓๙,๑๓๖	๑,๒๕๐,๘๗๐	๑๐.๙
ทั่วประเทศ	๓๔	๓๔,๓๔๒,๖๑๕	๑๑,๕๑๕,๘๗๐	๑๐๐.๐

๑.๕ สำหรับสถานการณ์ของความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะเห็นว่าเมื่อจำแนกจำนวนครอบครัวออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามฐานะรายได้ต่อเดือน คือ กลุ่มยากจน (รายได้ต่ำกว่า ๑๖๕ บาทต่อคน) กลุ่มค่อนข้างยากจน (รายได้ ๑๖๖–๒๐๐ บาทต่อคน) กลุ่มฐานะค่อนข้างดี (รายได้ ๒๒๑–๓๓๐ บาทต่อคน) และกลุ่มฐานะดี (รายได้ตั้งแต่ ๓๓๑ บาท ขึ้นไปต่อคน) ผลการสำรวจได้แสดงให้เห็นว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีครอบครัวฐานะยากจนถึงร้อยละ ๔๓ ของครอบครัวทั้งหมด และเมื่อรวมกลุ่มครอบครัวที่ค่อนข้างยากจนเข้าด้วยกันแล้วจะสูงกว่าร้อยละ ๗๐ ในขณะที่มีครอบครัวฐานะดีและค่อนข้างดีเพียงร้อยละ ๗ และ ๒๒ ตามลำดับเท่านั้น กลุ่มครอบครัวฐานะต่าง ๆ เหล่านี้นอกจากจะมีความแตกต่างกันในเรื่องรายได้รายจ่ายแล้ว ยังแตกต่างกันในด้านขนาดของครอบครัว จำนวนสมาชิกในวัยทำงานและที่อยู่ในภาระเลี้ยงดูด้วย ดังนี้ คือ .–

ตารางที่ ๑.๓

ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัวชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จำแนกตามฐานะรายได้ ปี ๒๕๑๘–๑๙

รายการ	เฉลี่ย	ครอบครัวยากจน	ครอบครัวค่อนข้างยากจน	ครอบครัวค่อนข้างฐานะดี	ครอบครัวฐานะดี
ร้อยละของครัวเรือน	๑๐๐.๐	๔๓.๓๒	๒๗.๐๕	๒๒.๓๐	๗.๓๔
รายได้ของครัวเรือนต่อเดือน (บาท)	๑,๓๔๖	๘๒๓	๑,๑๙๒	๑,๗๖๘	๓,๖๖๑
รายจ่ายของครัวเรือนต่อเดือน (บาท)	๑,๔๘๕	๑,๑๖๒	๑,๔๓๒	๑,๗๖๒	๒,๖๘๐
ขนาดของครอบครัว (คน)	๖.๑๑	๖.๗๒	๖.๐๑	๕.๓๘	๔.๖๙

รายการ	เฉลี่ย	ครอบครัวยากจน	ครอบครัวค่อนข้างยากจน	ครอบครัวค่อนข้างฐานะดี	ครอบครัวฐานะดี
จำนวนสมาชิกในวัยทำงาน (คน)	๓.๓๐	๓.๕๐	๓.๓๐	๓.๑๐	๒.๖๐
สัดส่วนสมาชิกที่อยู่ในภาระเลี้ยงดู	๐.๘๕	๐.๙๓	๐.๘๒	๐.๗๕	๐.๗๘
รายได้ต่อคนต่อเดือน (บาท)	๒๔๑	๑๒๐	๒๐๐	๓๓๘	๘๑๐
รายจ่ายต่อคนต่อเดือน (บาท)	๒๖๒	๑๗๐	๒๕๐	๓๔๐	๖๑๐

๑.๖ ความยากจนและความล้าหลังในฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาที่สัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับความทรุดโทรมของคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ดัชนีทางสาธารณสุขในปัจจุบันชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า โดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ ๖๔ ของประชากรไทยเป็นโรคพยาธิลำไส้ ส่วนประชาชนในหมู่บ้านที่ยากจนส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะเป็นโรคพยาธิลำไส้ถึงร้อยละ ๘๐–๑๐๐ ตามลำดับความยากจนมากน้อย กรณีโรคโลหิตจาง โดยเฉลี่ยแล้วคนในท้องที่ใกล้กรุงเทพฯ เป็นโรคโลหิตจางร้อยละ ๔๐–๕๐ แต่ในบางท้องที่ที่ห่างไกลออกไปจะมีประชาชนเป็นโรคโลหิตจางถึงร้อยละ ๙๐ ยิ่งไปกว่านั้นในด้านโภชนาการตามชนบท จากหลักฐานทางการแพทย์พบว่าเด็กก่อนวัยเรียนในท้องที่ชนบทประมาณร้อยละ ๗๐–๘๐ ได้รับอาหารไม่เพียงพอ ในแต่ละปีจะมีเด็กก่อนวัยเรียนต้องตายไปเพราะโรคที่เกี่ยวเนื่องมาจากการขาดอาหารประมาณ ๕๕,๐๐๐ คน ภาวะทุพโภชนาการนี้เองจะมีผลทำให้เกิดปัญหาติดเชื้อนานัปการ อันมีผลกระทบต่อภาวะการเจริญเติบโตของเด็กและสมรรถภาพชีวิตในระยะยาวด้วย สิ่งเหล่านี้ล้วนบั่นทอนทรัพยากรกำลังคนของประเทศชาติอย่างมหาศาล

๑.๗ หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ต่อไป คนยากจนในชนบทจะไม่สามารถพึ่งตัวเองทางเศรษฐกิจและอ่อนแอในสุขภาพอนามัย ตลอดจนขาดความรู้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต นอกจากนั้นปัญหาความยากจนจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองตามมา และจะเกิดผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของประเทศอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ในที่สุด

๒. สาเหตุของปัญหา

๒.๑ ปัญหาความยากจนและความล้าหลังในชนบทเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ ที่สำคัญก็คือการพัฒนาในอดีตมักจะมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นอันดับสูงสุด และมุ่งหวังว่าความเจริญดังกล่าวจะแผ่ขยายลงไปสู่ชนบทต่อไป กล่าวคือชนบทเป็นอันดับรอง ดังนั้น การจัดสรรทรัพยากรให้แก่การพัฒนาชนบทโดยตรงจึงมักจะมีน้อยและเป็นส่วนที่เหลือจากการพัฒนาในด้านอื่น ๆ

การเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นอันดับสูงสุดดังกล่าวทำให้รัฐทุ่มเทการลงทุนลงไปในเขตชนบทส่วนที่ได้รับการพัฒนาอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชลประทานหรือในเขตที่มีแววการผลิตสูง เป็นเหตุให้เขตชนบทยากจนที่ยังช่วยตัวเองไม่ได้ ขาดการเอาใจใส่ช่วยเหลืออย่างจริงจังและเพียงพอ

๒.๒ โครงการลงทุนส่วนใหญ่ของรัฐในอดีตมักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนสูง นอกจากนั้นโครงการพัฒนาชนบทยังมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์หยิบยื่นให้แก่ประชาชนในชนบทหรือมิฉะนั้นรัฐก็เข้าไปโอบอุ้มหรือมุ่งพัฒนาแทนชาวชนบท ซึ่งเมื่อรัฐถอนตัวออกมาแล้วชาวชนบทก็จะกลับไปสู่สภาพยากจนและไม่สามารถช่วยตัวเองได้เช่นเดิม

๒.๓ โครงการพัฒนาชนบทของรัฐเป็นจำนวนมากมักจะอยู่ในรูปโครงการทดลองเพียงบางท้องที่ โดยอาศัยรูปแบบซึ่งกำหนดจากส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว ขาดการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของชนบทซึ่งมีความแตกต่างกันมากในแต่ละภาค

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ได้ริเริ่มการพัฒนาชนบทโดยยึดความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ แต่โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ว่าอะไรคือปัญหาที่แท้จริงที่ตนเองเผชิญอยู่ ดังนั้น ความต้องการที่ประชาชนในชนบทเรียกร้องจึงเป็นความต้องการที่มุ่งจะเดินรอยตามแบบพื้นที่ที่เจริญแล้ว คือ ต้องการถนน ไฟฟ้า ชลประทาน เป็นต้น

๒.๔ ผลจากการดำเนินรอยตามแบบอย่างของพื้นที่ที่เจริญแล้วมีปัญหามากมาย ประการแรก ได้แก่ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมิได้ช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนชนบทยากจน เช่นการมีถนนหรือไฟฟ้า มิได้มีส่วนช่วยให้คนชนบทยากจนสามารถเพิ่มผลผลิตได้เสมอไป ประการที่สอง ผลจากการพัฒนาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ตกถึงมือประชาชนยากจนโดยทั่วถึง ทั้งนี้เพราะปัญหาพื้นฐานของประชาชนยากจนมิได้รับการแก้ไข ประชาชนยากจนยังคงเผชิญอยู่กับปัญหาการขาดแคลนและโรคภัยไข้เจ็บ และที่สำคัญที่สุดคือ ความไม่รู้ของประชาชนในปัญหาพื้นฐานของตนเอง ความไม่รู้ดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนไม่สามารถจะปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเองได้และตกเป็นฝ่ายคอยรับผลการพัฒนาที่รัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้ตลอดมา

๒.๕ แม้รูปแบบของการพัฒนาชนบทจะได้เปลี่ยนไปบ้างในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ แต่แก่นแท้ของแนวความคิดในการพัฒนาชนบทมิได้เปลี่ยนไปเลย และหากกำหนดให้มีการดำเนินการตามเดิมต่อไปอีก ก็ไม่สามารถมั่นใจได้ว่า การพัฒนาชนบทของประเทศจะเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต และที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาความยากจนในชนบทก็จะยังคงเป็นปัญหาที่ซุกซ่อนอยู่ในท่ามกลางความสับสนของแนวความคิดในการพัฒนาชนบทต่อไป

๓. แนวนโยบายการพัฒนาชนบท "แนวใหม่"

๓.๑ แนวความคิดของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้เป็นแนวที่แตกต่างไปจากการจัดทำแผนพัฒนาฯ แบบเดิม คือไม่ได้มองผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นหลัก หากแต่มุ่งที่จะให้ความ

สำคัญแก่ตัวคน คือ ประชาชนยากจนในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด โดยรัฐจะจัดสรรทรัพยากรไปให้อย่างทั่วถึง อีกทั้งจะให้ความเอาใจใส่กับสาเหตุของปัญหาความยากจนเป็นอันดับแรก เพื่อเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ และขณะเดียวกันก็จะยึดถือหลักเพื่อให้ประชาชนชนบทสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด ดังนั้นแนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงได้กำหนดหลักการสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน

(๒) พัฒนาฐานะประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น

(๓) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ

(๔) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ

(๕) ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองได้มากที่สุด

๓.๒ สำหรับกลยุทธการพัฒนาด้วยการยึดความยากจนหนาแน่นเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินงานพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่นี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดพื้นที่เขตชนบทออกเป็น ๒ ประเภทให้ชัดเจน คือ เขตพื้นที่ชนบททั่วไป ประเภทที่พอจะช่วยตัวเองได้และเคยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามาแล้ว กับเขตพื้นที่ชนบทยากจน การกำหนดกลยุทธและแนวทางการพัฒนาโดยการประกาศเขตพื้นที่ยากจนนี้เป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานพัฒนาชนบทในอันที่จะให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาได้กระจายและตกถึงมือชาวชนบทที่ยากจนได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง อันจะทำให้สอดคล้องกับจุดประสงค์หลักที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕

๔. เป้าหมายในการพัฒนาชนบทยากจน

เป้าหมายในการพัฒนาชนบทแนวใหม่เพื่อมุ่งแก้ปัญหาความยากจนของประชากรชนบทโดยการยกระดับให้ขึ้นมาสู่ความพออยู่พอกินมีดังนี้ คือ

๔.๑ เป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม

๔.๑.๑ เป้าหมายทางเศรษฐกิจ ประมาณการผลผลิตทางเกษตร ซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลกและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ผลตรงกัน คือ อัตราเพิ่มของผลผลิตการเกษตรในเขตชนบทยากจนหนาแน่นจะอยู่ในระดับเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ ๑ ต่อปี ดังนั้น ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙ จึงกำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มระดับการผลิตขึ้นอีกโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒ ต่อปีจากระดับที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามปกติ

๔.๑.๒ เป้าหมายทางสังคม

(๑) จัดให้มีโครงสร้างของระบบสาธารณสุขมูลฐานและบริการทางการแพทย์ในระดับอำเภอและหนังสือประกอบการเรียนให้ทั่วถึงในเขตพื้นที่ชนบทเป้าหมายภายใน ๒ ปี

(๒) ให้บริการทางโภชนาการแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ ๒.๒ ล้านคน ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชนประมาณ ๓ ล้านคน และให้บริการทางกฎหมายโดยตรงแก่เกษตรกรยากจนไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ คน

๔.๒ เป้าหมายวงเงิน จากแนวนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาชนบทเข้าสู่แนวทางใหม่ที่ได้กำหนดการดำเนินงานไว้ จำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดหาแหล่งเงินสำหรับนำมาจัดสรรให้แก่แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนในเขตพื้นที่เป้าหมายต่อไป ทั้งนี้ เป้าหมายวงเงินสำหรับการดำเนินงานในแผนพัฒนาชนบทยากจนในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้ประมาณวงเงินไว้จำนวนทั้งสิ้น ๘,๕๙๓.๓๘ ล้านบาท แยกเป็นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวน ๗,๑๙๓.๓๘ ล้านบาท และเงินกู้ต่างประเทศอีกจำนวน ๑,๔๐๐.๐๐ ล้านบาท ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๔.๒.๑ รายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน จำนวนทั้งสิ้น ๗,๑๙๓.๓๘ ล้านบาท ประกอบด้วย

(๑) งบพัฒนาชนบทยากจน มีแผนงานหลักที่สำคัญ คือ กิจกรรมระดับหมู่บ้าน บริการขั้นพื้นฐานและการผลิตรวม ๑๕ โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่เริ่มต้นในปี ๒๕๒๕ และต่อเนื่องไปจนสิ้นแผนพัฒนาฯ จำนวนรายจ่ายทั้งสิ้น ๒,๑๙๕.๐๘ ล้านบาท (ดูรายละเอียดโครงการในแผนงานทั้ง ๓ แผนงานโดยเฉพาะในภาคผนวก)

(๒) งบรายจ่ายสำหรับแผนงานเพิ่มเติม เป็นงบรายจ่ายที่เป็นการประมาณการไว้สำหรับโครงการที่จะจัดทำเพิ่มเติมในแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งจะเริ่มจากปี ๒๕๒๖ เป็นต้นไป ประมาณการว่าจะต้องใช้งบประมาณสำหรับโครงการเพิ่มเติมทั้งสิ้น ๔,๙๙๘.๓๐ ล้านบาท

๔.๒.๒ เงินกู้ต่างประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะมีการใช้เงินกู้ต่างประเทศเพื่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทยากจนอีก จำนวน ๑,๔๐๐ ล้านบาท ดังรายละเอียดที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑.๔

ตารางที่ ๑.๔

แหล่งที่มาของงบพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทยากจนในช่วงปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	เป้าหมายวงเงิน					
	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	รวมทั้งสิ้น
๑. รายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน	๖๒๒.๒๐	๑,๑๗๑.๑๘	๑,๔๐๐.๐๐	๑,๘๐๐.๐๐	๒,๒๐๐.๐๐	๗,๑๙๓.๓๘
๑) งบพัฒนาชนบทยากจน[๑/]	๖๒๒.๒๐	๗๗๑.๑๘	๒๔๑.๖๘	๒๖๗.๗๒	๒๙๒.๓๐	๒,๑๙๕.๐๘
– กิจกรรมระดับหมู่บ้าน	๑๙๙.๔๕	๒๔๘.๓๘	๒๐๔.๖๘	๒๒๓.๒๗	๒๓๔.๕๓	๑,๑๑๙.๓๑
– บริการขั้นพื้นฐาน	๓๖๘.๔๓	๔๙๒.๔๘	๒.๒๐	๒.๒๐	๒.๒๐	๘๖๗.๕๑
– การผลิต	๕๔.๓๒	๓๐.๓๒	๓๔.๘๐	๔๒.๒๕	๔๖.๕๗	๒๐๘.๒๖
๒) งบพัฒนาสำหรับแผนงานเพิ่มเติม	–	๔๐๐.๐๐	๑,๑๕๘.๓๒	๑,๕๓๒.๒๘	๑,๙๐๗.๗๐	๔,๙๙๘.๓๐
๒. เงินกู้ต่างประเทศ	๑๔๐.๐๐	๖๑๐.๐๐	๔๕๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑,๔๐๐.๐๐
งบพัฒนาชนบทยากจน						
– กิจกรรมระดับหมู่บ้าน	๑๔๐.๐๐	๓๖๐.๐๐	๒๐๐.๐๐	–	–	๗๐๐.๐๐
– บริการขั้นพื้นฐาน	–	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๔๐๐.๐๐
– การผลิต[๒/]	–	๑๕๐.๐๐	๑๕๐.๐๐	–	–	๓๐๐.๐๐
รวมงบรายจ่ายพัฒนาชนบทยากจนทั้งสิ้น	๗๖๒.๒๐	๑,๗๘๑.๑๘	๑,๘๕๐.๐๐	๑,๙๐๐.๐๐	๒,๓๐๐.๐๐	๘,๕๙๓.๓๘

๑/ รายจ่ายงบพัฒนาชนบทยากจนจำนวน ๑๕ โครงการ

๒/ ไม่รวมเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ สำหรับโครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุอีกจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒๑.๖๐ ล้านบาท

๕. พื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบท

๕.๑ หลักการในการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย

(๑) โดยเหตุที่การพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่นี้ มุ่งเน้นในเขตพื้นที่ชนบทที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดเป้าหมายพื้นที่ยากจนให้ชัดเจน และพื้นฐานที่ใช้ในการกำหนดนั้นจะไม่ใช้ด้านรายได้เป็นหลัก แต่จะใช้แนวความคิดในด้านพื้นที่เป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ ประการแรก แนวความคิดด้านพื้นที่จะช่วยในการเชื่อมโยงพื้นที่แต่ละแห่งเข้ากับสาเหตุสำคัญ ๆ ของปัญหาความยากจน การกำหนดความยากจนโดยไม่ระบุหรือเชื่อมโยงถึงสาเหตุเป็นแนวความคิดที่ไม่มีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน เหตุผลประการที่สอง ได้แก่แนวความคิดที่ว่าจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่เป็นต้นตอของปัญหา การปล่อยให้สถานการณ์ในพื้นที่เหล่านี้เป็นไปตามบุญตามกรรมย่อมจะมีผลทำให้ชาวบ้านต้องดิ้นรนช่วยตัวเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะปรากฏในรูปของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือการอพยพทั้งชั่วคราวและถาวร ซึ่งล้วนแต่ไม่ใช่สภาพการพัฒนาที่พึงประสงค์ทั้งสิ้นในระยะยาว

(๒) ฐานของการกำหนดระดับความหนาแน่นของปัญหาความยากจนในชนบทที่ใช้ในที่นี้ ได้แก่ ระดับอำเภอ เหตุผลที่เลือกระดับอำเภอเป็นฐานนี้มิใช่เพราะเห็นว่าสภาพและลักษณะของปัญหาภายในแต่ละอำเภอเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน แท้ที่จริงแล้วสภาพต่าง ๆ ภายในเขตอำเภอนั้นย่อมแตกต่างกัน บางจุดก็มีปัญหาความยากจนหนาแน่นมาก บางจุดก็น้อย สาเหตุที่เลือกระดับอำเภอนั้นก็ด้วยอาศัยแนวความคิดที่ว่าเขตอำเภอเป็นเขตที่มีข้อมูลที่ค่อนข้างจะครบถ้วนและสามารถทำการวิเคราะห์ตรวจสอบได้ เนื่องจากมีจำนวนไม่มากนัก และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในระดับนี้อย่างทั่วถึงเมื่อเทียบกับจุดที่เล็กลงไปเช่น ตำบล หรือหมู่บ้าน นอกจากนั้น การวิเคราะห์ปัญหาในระดับอำเภอยังเป็นเครื่องชี้นำไปสู่ปัญหาความต้องการด้านต่าง ๆ ซึ่งประชาชนชนบทไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เช่น ความรู้และเทคโนโลยี ทรัพยากรกำลังเงิน และคนของรัฐ ตลอดจนบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

(๓) แนวความคิดที่ใช้แบ่งระดับต่าง ๆ ในที่นี้เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความหนาแน่นของปัญหาความยากจน การจะแบ่งว่าอำเภอใดมีความหนาแน่นของความยากจนมากหรือปานกลาง หรือน้อยนั้นเป็นความคิดโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ ในแต่ละภูมิภาคนั้นเมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างอำเภอต่าง ๆ ภายในภาคก็ย่อมจะมีอำเภอที่มีความหนาแน่นของปัญหาความยากจนในระดับแตกต่างกันไป การจัดแบ่งว่าอำเภอใดอยู่ในกลุ่มที่มีปัญหาน้อยก็โดยเปรียบเทียบกันภายในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันการเปรียบเทียบระหว่างภาคจึงยังไม่อาจทำได้แน่นอนนัก เช่น อำเภอที่มีความยากจนหนาแน่นมากในภาคใต้อาจจะมีลักษณะซึ่งดีกว่าอำเภอที่มีความหนาแน่นของปัญหาความยากจนปานกลางในภาคอีสานเสียอีก เช่นนี้เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องทางวิชาการซึ่งยากที่จะหามาตรฐานเดียวกันสำหรับการวัดอำเภอทุกอำเภอในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ดีในทางด้านหลักการแล้วเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า หากรัฐสามารถแก้ไขปัญหาในเขตอำเภอที่มีความหนาแน่นของความยากจนมากได้ระดับหนึ่งแล้ว ปัญหาความยากจนในภาคนั้นก็จะลดน้อยลงอย่างมาก

๕.๒ พื้นที่เป้าหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

(๑) จากหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวข้างต้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๒๔ ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมาย ๒๑๖ อำเภอ ๓๐ กิ่งอำเภอ ใน ๓๗ จังหวัด ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้

(๒) นอกจากกำหนดพื้นที่เป้าหมายแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวยังมีสาระสำคัญกำหนดให้ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณและโครงการลงในพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒชนบทให้มากที่สุด และให้ยึดพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญอันดับสูงในการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ อีกด้วย ประมาณการว่าจากอำเภอและกิ่งอำเภอทั้งหมดที่ประกาศนี้จะมีประชากรยากจนประมาณ ๗.๕ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๗๕ ของจำนวนประชากรยากจนอยู่ในชนบทของทั้งสามภาคในปัจจุบัน

ตารางที่ ๑.๕

เป้าหมายจำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอเพื่อการพัฒนาชนบท

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	กิ่งอำเภอ
๑. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๖	๑๒๙	๑๘
๒. ภาคเหนือ	๑๖	๖๕	๗
๓. ภาคใต้	๕	๒๒	๕
รวมทั้งสิ้น	๓๗	๒๑๖	๓๐

สำหรับรายละเอียดรายชื่ออำเภอที่เป็นพื้นที่เป้าหมายในแต่ละจังหวัดของภาคต่าง ๆ จะปรากฏตามประกาศของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย

บทที่ ๒

แผนการแก้ปัญหาความยากจน

เพื่อให้การพัฒนาชนบทยากจนได้เป็นไปตามหลักการ เป้าหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย จึงได้กำหนดแผนหลักขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนยากจน จำนวน ๗.๕ ล้านคน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ สามารถหลุดพ้นจากปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยากจน เช่น ความขาดแคลน ความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการขาดแคลนความรู้ ซึ่งแผนหลักที่กำหนดขึ้นที่สำคัญมี ๔ แผนงาน คือ

๑. แผนงานสร้างงานในชนบท

๑.๑ **หลักการสำคัญ** แผนงานสร้างงานในชนบทเป็นแผนงานเฉพาะหน้า ที่ดำเนินการต่อเนื่องมาจากปีก่อน ๆ ได้แก่ โครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการต่อไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕–๒๕๒๙) ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะในเขตชนบทยากจนให้มีงานทำในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว อีกทั้งเพื่อพัฒนาองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และสามารถพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว อย่างไรก็ดี สิ่งที่พึงตระหนักก็คือ แผนงานสร้างงานในชนบทนั้นจะต้องลดบทบาทและความสำคัญลงไปในระยะยาว เมื่อการพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่ ซึ่งมุ่งแก้ปัญหาให้ตรงจุดและดำเนินการได้ผลมากขึ้นในอนาคต

๑.๒ **เป้าหมาย** กำหนดเป้าหมายที่สำคัญเพื่อการจ้างงานประชาชนจำนวน ๓ ล้านคน ในพื้นที่ยากจนในฤดูที่ว่างจากงานเกษตรตามปกติ

๑.๓ **นโยบาย แนวทางและมาตรการ**

๑.๓.๑ **นโยบาย** นโยบายการสร้างงานในชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่๕ ได้กำหนดให้สอดคล้องกับแผนหลักในการแก้ปัญหาความยากจน ดังนี้

(๑) รัฐจะให้มีโครงการสร้างงานในชนบทต่อไปในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕–๒๕๒๙) โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มรายได้ให้ราษฎรโดยฉับพลัน

(๒) รัฐจะดำเนินการให้มีการสร้างงานในชนบทในพื้นที่เป้าหมาย ๒๔๖ อำเภอ และกิ่งอำเภอยากจนหนาแน่น โดยเน้นในพื้นที่ที่มีการว่างงานสูงก่อน

(๓) รัฐจะใช้โครงการสร้างงานในชนบทเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชนบทในส่วนที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่สามารถเอื้ออำนวยได้ทันการ

(๔) รัฐจะจัดให้มีการประสานงานระหว่างโครงการพัฒนาปกติและโครงการสร้างงานในชนบทให้กิจกรรมเหล่านั้นสามารถต่อเนื่องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๑.๓.๒ **แนวทาง** เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙) ได้กำหนดแนวทางการสร้างงานในชนบท ไว้ดังนี้

(๑) จัดสรรเงินงบประมาณไว้เพื่อการสร้างงานในชนบทเป็นประจำทุกปี

(๒) เน้นในการจัดสรรเงิน กสช. ให้แก่ ๒๔๖ อำเภอ และกิ่งอำเภอยากจนหนาแน่นให้มากที่สุด

(๓) เน้นในงานที่เกี่ยวกับการเพิ่มความสามารถของชุมชนและงานที่จะช่วยให้ประชาชนพออยู่พอกิน

(๔) เสริมบทบาทของประชาชนในรูปสภาตำบล โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่ปรึกษา

(๕) เสริมความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโครงการ กสช. ทุกระดับชั้นให้เข้าใจในแนวทางปฏิบัติที่จะประสานกับโครงการพัฒนาปกติเพื่อความต่อเนื่อง

(๖) จัดสรรเงินให้ตามความสำคัญของปัญหาความยากจนแก่ตำบลและหมู่บ้านตามสัดส่วนความรุนแรงของปัญหา

(๗) เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงานเพื่อให้ได้สิ่งก่อสร้างที่มีความคงทนมากยิ่งขึ้น

๑.๓.๓ **มาตรการ** เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้ ได้กำหนดมาตรการการปรับปรุงการสร้างงานในชนบทไว้ดังนี้

(๑) ปรับปรุงระเบียบสำนักนายก ฯ ว่าด้วยการสร้างงานในชนบทให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการสร้างงานในชนบทตามแผนหลักในการแก้ปัญหาความยากจนในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)

(๒) ปรับปรุงหรือเพิ่มหลักเกณฑ์การจัดสรรวงเงินของ กสช. ลงในแต่ละตำบลที่มีความยากจนหนาแน่นสูงก่อน

(๓) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการแต่ละประเภท เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการมีความคล่องตัวในการกำหนดโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของพื้นที่เพื่อให้ประชาชนพออยู่พอกิน

(๔) เพิ่มความสามารถของสภาตำบลในการจัดหา และจัดทำโครงการ โดยมีเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น เช่น พัฒนากร ครู เกษตรตำบล ฯลฯ เป็นผู้ให้คำแนะนำและฝึกอบรม

(๕) จัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโครงการ กสช. ทุกระดับชั้น เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องยิ่งขึ้น

(๖) พิจารณาดำเนินการเสริมหรือเพิ่มเติมในโครงการที่หน่วยราชการทำไว้ แต่ยังไม่เกิดประโยชน์ถึงมือประชาชนเลย โดยวิธีการใช้แรงงาน เช่น ขุดคลองส่งน้ำของโครงการแหล่งน้ำ เป็นต้น

(๗) ให้มีเจ้าหน้าที่เทคนิคช่วยเหลือ โดยเฉพาะทางด้านช่าง ซึ่งอาจเป็นช่างของหน่วยงาน ร.พ.ช. ในส่วนท้องถิ่นก็ได้

(๘) ให้สภาตำบลจัดทำทะเบียนทรัพย์สินและสาธารณสมบัติที่สร้างขึ้นด้วยเงิน กสช. เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาต่อ ๆ ไป

(๙) ให้มีการสำรวจผู้ยากจนและไม่มีงานทำในเขตตำบลและหมู่บ้าน เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกผู้ว่างงานให้ได้รับทำงานก่อน

๑.๔ **โครงการและกิจกรรม** เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการดังกล่าวข้างต้น ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕–๒๕๒๙) การสร้างงานในชนบทจะประกอบด้วยโครงการและกิจกรรม ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนในด้านเสริมสร้างสวัสดิการ รวมทั้งการศึกษาอนามัยและการเพิ่มผลผลิตให้พออยู่พอกิน เช่น ที่ทำการสภาตำบล ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ศูนย์โภชนาการ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่ทำการธนาคาร ยา ถัง หรือตุ่มเก็บน้ำฝน ยุ้งฉางเพื่อกิจกรรมธนาคารข้าว คอกเลี้ยงสัตว์ของธนาคารโค กระบือ เมื่อสร้างเสร็จแล้ว ให้สภาตำบลและองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและซ่อมบำรุงต่อไป

๑.๔.๒ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำประจำหมู่บ้าน เพื่อการอุปโภคและบริโภค โดยให้ได้ประโยชน์หลายอย่างพร้อมกันไป เช่น ขุดคลองส่งน้ำ สระน้ำพร้อมทั้งการปลูกต้นไม้ควบคู่ไปด้วยหรืออาจสนับสนุนให้ใช้วัสดุในท้องถิ่น เช่น ใช้ไม้ไผ่เสริมคอนกรีตแทนเหล็ก เป็นต้น ส่วนการก่อสร้างที่ต้องใช้เทคนิคนั้น ให้ใช้บริการด้านช่างของ ร.พ.ช. และนักศึกษาตามมหาวิทยาลัยที่มีความรู้ด้านช่างร่วมดูแลการออกแบบและควบคุมงานให้

๑.๔.๓ โครงการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม สิ่งก่อสร้างในโครงการปกติของรัฐให้เกิดประโยชน์ต่อชาวชนบทหรือเสริมโครงการตามแผนจังหวัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การขุดคลองส่งน้ำเข้าไร่นาจากโครงการชลประทานที่มีอยู่แล้ว หรือการปรับปรุงแหล่งน้ำให้มีลักษณะเป็นทำนบปลา รวมทั้งการเข้าร่วมในโครงการปลูกป่าของกรมป่าไม้

๑.๔.๔ โครงการจัดทำคู่มือด้านช่างแจกให้แก่จังหวัด อำเภอ ตำบล และการฝึกอบรมด้านช่างแก่สภาตำบล เพื่อให้มีความรู้ในการจัดทำโครงการ และแผนงานด้านช่างในระยะยาว โดยให้มีการสำรวจข้อมูลไว้ก่อนด้วย

๑.๔.๕ โครงการบูรณะซ่อมแซมทรัพย์สินและสาธารณสมบัติของหมู่บ้านประเภทที่ราษฎรร่วมสมทบ

กำลังคน และกำลังเงินด้วย โดยรัฐจัดหาวัสดุจำเป็น เช่น ซีเมนต์ เครื่องจักร เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยสภาตำบลจัดหาเครื่องมือให้ราษฎรได้ร่วมมือกันในการขุดลอกหรือบูรณะซ่อมแซมแหล่งน้ำหรือสาธารณสมบัติอื่น ๆ ที่เป็นสมบัติของสภาตำบล ซึ่งได้จากโครงการ กสช. ที่ผ่าน ๆ มา เพื่อให้ราษฎรรู้จักหวงแหนและรักษาสาธารณสมบัตินั้น

๑.๔.๖ โครงการประเภทจ้างแรงงานปลูกไม้โตเร็ว และไม้ใช้สอยตามหมู่บ้าน โดยรัฐจัดหาพันธุ์ไม้ให้หรือรับซื้อพันธุ์ไม้ที่ราษฎรในท้องถิ่นเพาะเตรียมไว้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพท้องที่และฤดูกาล

๑.๔.๗ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงการคมนาคมในหมู่บ้าน เช่น ปรับปรุงถนนในหมู่บ้านและเชื่อมหมู่บ้าน ขุดลอกคลองเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน โดยให้หลาย ๆ สภาตำบลประสานกัน เพื่อให้ได้งานที่ใหญ่ไม่กระจัดกระจาย

๑.๔.๘ โครงการประเภทที่ต้องใช้แรงงานมีฝีมือบ้าง เช่น การสอนให้ทำตุ่มซีเมนต์ ตุ่มดิน และเครื่องจักรสาน โดยรัฐจัดหาครูผู้สอนและวัสดุที่จำเป็นให้ เช่น ซีเมนต์ ลวด เป็นต้น

๑.๔.๙ โครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐและสภาตำบลรวมทั้งกรรมการหมู่บ้านให้เข้าใจในหลักการจุดประสงค์และวิธีการของการสร้างงานในชนบท

๑.๔.๑๐ โครงการประเภทอนุรักษ์ทรัพยากร เช่น การก่อสร้างคันกั้นการพังทลายของดินในที่สูงของภาคเหนือ การปลูกต้นไม้ในแหล่งต้นน้ำลำธาร และในแหล่งชุมชนที่ได้มีการวางแผนไว้แล้ว

๒. แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน

๒.๑ หลักการสำคัญ แผนงานนี้จะมุ่งแก้ปัญหาที่ชาวชนบทยากจนเผชิญอยู่ในระดับหมู่บ้าน เช่น ความอดอยากขาดแคลน โดยเฉพาะอาหารหลัก เช่น ปลา ซึ่งนับวันแต่จะมีจำนวนลดน้อยลง และเป็ดไก่ ซึ่งมีอัตราการตายจากโรคระบาดอย่างน่าวิตก นอกจากนั้นยังมีปัญหาทางด้านขาดแคลนเครื่องมือในการทำเกษตรกรรม เช่น โค กระบือ เป็นเหตุให้ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง ขาดแคลนแหล่งน้ำทั้งเพื่อการผลิตและการบริโภค แม้จะมีอยู่บ้างก็อยู่ในสภาพทรุดโทรม จำเป็นต้องบูรณะแก้ไข ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ความอ่อนแอในการรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ในหมู่บ้าน จำเป็นจะต้องเน้นการรวมกลุ่มให้เข้มแข็งขึ้น โดยอาศัยการผลิตต่าง ๆ เป็นสิ่งจูงใจ

๒.๒ เป้าหมาย จะแก้ปัญหาหลักดังกล่าวในระยะเวลา ๕ ปี ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๕ รวม ๕,๐๐๐ หมู่บ้าน โดยครอบคลุมถึงประชาชนยากจนในชนบทไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านคน

๒.๓ นโยบาย

๒.๓.๑ เร่งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาหารโปรตีนในเขตพื้นที่ชนบทยากจนด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน

๒.๓.๒ มุ่งพัฒนาและส่งเสริมทรัพยากรท้องถิ่นภายในหมู่บ้านเพื่อเป็นแหล่งเพิ่มการผลิตอาหารให้แก่ประชาชนสำหรับใช้บริโภคอย่างพอเพียงและทั่วถึง โดยเฉพาะกรณีมุ่งใช้ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ทำประโยชน์ให้เกิดผลอย่างเต็มที่

๒.๓.๓ มุ่งสร้างแบบอย่างการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรยากจนได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรเอกชนสามารถนำแบบอย่างไปใช้ดำเนินการต่อไปได้อย่างแพร่หลาย

๒.๓.๔ สนับสนุนการพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน ด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท้องถิ่น โดยเน้นการพึ่งตัวเองและความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นในรูปการรวมกลุ่มให้เข้มแข็งเป็นหลักสำคัญ

๒.๔ โครงการกิจกรรมและงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายข้างต้นนี้ แนวทางการพัฒนากิจกรรมในแผนงานนี้ประกอบด้วย

๒.๔.๑ ทำการจัดตั้งทำนบปลา ๓๗๕ แห่ง และปรับปรุงแหล่งน้ำ กสช. ๔,๐๐๐ แห่ง รวมทั้งทำการผลิตปลาจำนวน ๑๘๐ ล้านตัว ในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๒.๔.๒ ดำเนินการเพื่อก่อสร้างแหล่งน้ำในหมู่บ้านในเขตพื้นที่เป้าหมายดังนี้ สระน้ำหมู่บ้าน ๓๖๘ สระ ขุดลอกหนองน้ำ ๑๖๔ โครงการ อ่างเก็บน้ำหรือฝายน้ำล้น ๖๐ โครงการ และพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินตามที่จะทำได้

๒.๔.๓ ดำเนินการป้องกันโรคระบาดของสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้านจำนวนปีละ ๓,๙๖๘ แห่ง ในเขตชนบทยากจนทั้ง ๓ ภาค ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๑๙,๘๔๑ หมู่บ้าน

๒.๔.๔ ดำเนินการจัดหาโค กระบือ ในท้องถิ่นให้ราษฎรผู้ยากจนเช่าซื้อหรือยืมเพื่อการผลิตจำนวน ๒๒,๔๐๐ ตัว โดยมีราษฎรที่จะได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น ๒๒,๔๐๐ ครอบครัว ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๒.๔.๕ ดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำด้วยการบูรณะปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก ประมาณ ๑,๙๖๘ แห่ง และพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิตและธนาคารข้าวให้แก่กลุ่มสมาชิก ๔๖๒ กลุ่ม ประมาณ ๔๖,๒๐๐ คน รวมทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัวและพัฒนาอาชีพอื่นเกี่ยวกับการใช้น้ำแก่เกษตรกร ๓๐๐ กลุ่ม ประมาณ ๔๖,๒๐๐ คน

๒.๔.๖ ดำเนินการพัฒนาที่ดินที่ปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่า โดยนำมาใช้ปลูกพืชไร่ หรือไม้ยืนต้นหรือจัดทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ตามสภาพของที่ดินและความชำนาญของเกษตรกร

๒.๔.๗ เร่งรัดให้เกิดอุตสาหกรรมการเกษตรแปรรูปประเภทถั่วลิสง มะม่วงหิมพานต์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นตลาดรองรับผลิตผลที่จะผลิตได้ของเกษตรกรในเขตพื้นที่ยากจนไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชวัตถุดิบเป็นท้องที่ไป

๒.๔.๘ เร่งรัดให้เกษตรกรปลูกไม้โตเร็ว และปลูกหญ้าในระหว่างแถวเพื่อทำการเลี้ยงสัตว์ควบคู่กันไปในเขตป่าสงวน

แผนงานนี้ ได้กำหนดโครงการพัฒนาที่จะเริ่มต้นในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ จำนวน ๕ โครงการ ทั้งนี้โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาที่ระบุไว้ในข้อ ๒.๔.๑ ถึงข้อ ๒.๔.๕ เป็นหลัก ส่วนแนวทางการพัฒนากิจกรรมอื่น ๆ ในส่วนที่เหลือตามที่ระบุไว้นั้น จะได้ดำเนินการกำหนดจัดทำโครงการพัฒนาเพิ่มขึ้นมาใหม่ในปีต่อ ๆ ไป

สำหรับโครงการพัฒนาที่ประกอบด้วยจำนวน ๕ โครงการ จะมีงบประมาณรายจ่ายจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๑๙.๓๑ ล้านบาท โดยแยกรายละเอียดประเภทโครงการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และจำนวนเงินเพื่อดำเนินการได้ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑

โครงการตามแผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอ บ	ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ จำนวนเงิน (ล้านบาท)
๑. โครงการประมงหมู่บ้าน	กรมประมง	๔๖๖.๔๕
๒. โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน	รพช.	๔๖๖.๔๕
๓. โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน	กรมปศุสัตว์	๖๖.๑๓
๔. โครงการธนาคารโค-กระบือ	กรมปศุสัตว์	๓๖.๐๐
๕. โครงการพัฒนาชนบทยากจนตามโครงการเงินกู้ระยะที่ ๒	กรมการพัฒนาชุมชน	๑๑๖.๐๐
รวม		๑,๑๑๙.๓๑

๓. แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน

๓.๑ **หลักการสำคัญ** แผนงานนี้มุ่งที่จะจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นประเภทที่เป็นปัญหาที่ชาวชนบทยากจนส่วนใหญ่ประสบอยู่

๓.๒ **เป้าหมาย** สาระสำคัญของเป้าหมาย คือ

๓.๒.๑ เพื่อให้บริการพื้นฐานทางด้านสังคม เช่น การรักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บให้ครบพื้นที่เป้าหมายอย่างน้อยครึ่งหนึ่งในปีแรก และเต็มพื้นที่ในปี ๒๕๒๖

๓.๒.๒ จะให้บริการทางโภชนาการและน้ำสะอาดแก่ประชากร ประมาณ ๑ ล้านคน ในหมู่บ้านประมาณ ๕,๐๐๐ หมู่บ้านของปีแรกที่เริ่มโครงการ

๓.๒.๓ จะให้บริการทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนยากจนจำนวน ๕,๐๐๐ คน

๓.๒.๔ ผลิตหนังสือส่งเสริมประสบการณ์ที่เหมาะสมกับท้องถิ่น สำหรับนักเรียนชั้นประถม จำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ล้านคน ในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๓.๓ นโยบาย

๓.๓.๑ มุ่งปรับปรุงและขยายขีดความสามารถทางด้านบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ครบวงจร โดยให้ความสำคัญลำดับสูงในเขตพื้นที่ชนบทยากจน ในระยะ ๒ ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๓.๓.๒ จำกัดขอบเขตปัญหาทางด้านอนามัย โดยเฉพาะอัตราการป่วยด้วยโรคติดต่ออันเนื่องมาจากน้ำและอาหารเป็นสื่อด้วยการจัดหาบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในชนบทยากจนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

๓.๓.๓ เร่งปรับปรุงภาวะโภชนาการเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาโรคขาดสารอาหารในวัยเด็กทารก และเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตพื้นที่ยากจนให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๓.๓.๔ ขจัดปัญหาความขัดแย้ง การถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือมิได้รับความเป็นธรรมทางด้านกฎหมายในกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับราษฎร

๓.๓.๕ มุ่งเน้นความสำคัญต่อการให้ความรู้เสริมประสบการณ์ในกลุ่มนักเรียนระดับประถมในลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นในแต่ละแห่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นสื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาตามนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่อย่างแท้จริงต่อไป

๓.๔ **โครงการกิจกรรมและงบประมาณรายจ่าย** สำหรับการดำเนินงานตามเป้าหมายที่วางไว้ แนวทางการพัฒนากิจกรรมในแผนงานดังกล่าว มีดังนี้

๓.๔.๑ จัดสร้างโรงพยาบาลอำเภอขนาด ๑๐ เตียง ประจำอำเภอปีละ ๒๒ แห่ง และจัดสร้างศูนย์การแพทย์และอนามัยประจำอำเภอ จำนวนปีละ ๑๑ แห่ง และจัดสร้างศูนย์การแพทย์และอนามัยประจำกิ่งอำเภอ จำนวนปีละ ๑๕ แห่ง ในช่วงปี ๒๕๒๕–๒๕๒๖

๓.๔.๒ ทำการคัดเลือกประชาชนในหมู่บ้านเพื่อเข้าฝึกอบรมเป็นผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ปีละ ๗๐,๐๐๐ คน และ ๗,๐๐๐ คน ตามลำดับ เพื่อให้ ผสส. และ อสม. มีความรู้ในขั้นสาธารณสุขมูลฐานที่จะมาเป็นแกนดำเนินการตามโครงการสาธารณสุขมูลฐานต่อไปอย่างได้ผล

๓.๔.๓ เร่งดำเนินงานขจัดโรคขาดโปรตีนและกำลังงานของเด็กด้วยการเฝ้าระวังโภชนาการ โดยการชั่งน้ำหนักเด็กโดยถือน้ำหนักตามอายุเป็นเกณฑ์ ในเด็ก ๐–๕ ปี จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ คน ใน ๕,๐๐๐ หมู่บ้าน และให้อาหารเสริมแก่เด็กที่ขาดอาหารระดับที่ ๒ และ ๓ ช่วงอายุ ๖ เดือน ถึง ๑ ปี จำนวน ๑๑,๒๐๐ คน และช่วงอายุ ๑–๕ปี จำนวน ๖๗,๒๐๐คน

๓.๔.๔ ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย โดยให้มีการฝึกอบรมพัฒนากรของกรมการพัฒนาชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน ๘๐๐ คนใน ๑๖ จังหวัดภาคเหนือก่อน และจัดตั้งสำนักงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕

๓.๔.๕ ดำเนินการผลิตหนังสือเสริมประสบการณ์ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ จำนวนประมาณ ๕๙๐,๐๐๐ เล่ม เพื่อให้นักเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ ๑–๖ ในพื้นที่ชนบทยากจนได้รับผลประโยชน์ประมาณ ๓,๑๒๐,๐๐๐ คน

๓.๔.๖ แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดสำหรับใช้บริโภคในเขตชนบท โดยดำเนินงานในรูปการจัดตั้งประปาขนาดเล็กปีละ ๕๐๐ แห่ง และให้เงินทุนหมุนเวียนแก่ประชาชน สร้างถังเก็บน้ำฝนปีละ ๓,๐๐๐ ที่ ตุ่มน้ำปีละ ๑๒๘,๐๐๐ ที่ รวมทั้งการฝึกอบรมคณะกรรมการสภาตำบลปีละ ๒,๐๐๐ คน และช่างสุขภัณฑ์ จำนวนปีละ ๒,๐๐๐ คน ในช่วงปี ๒๕๒๕–๒๕๒๖

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในแผนงานนี้ ประกอบด้วยโครงการทั้งสิ้น ๖ โครงการ จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ๘๖๗.๕๑ ล้านบาท แยกรายละเอียดประเภทโครงการ หน่วยงานที่รับผิดชอบและจำนวนเงินได้ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒

โครงการตามแผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐาน

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ	ปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙ จำนวนเงิน (ล้านบาท)
๑. โครงการจัดสร้างโรงพยาบาลอำเภอ	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๖๗๙.๓๐
๒. โครงการสาธารณสุขมูลฐาน	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๘๒.๖๐
๓. โครงการโภชนาการ	กรมอนามัย	๑๖.๕๗
๔. โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนชนบทในเขตยากจน	สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย	๙.๔๐
๕. โครงการผลิตหนังสือประกอบการเรียนในเขตชนบทยากจน	กระทรวงศึกษาธิการ	๑๖.๒๐
๖. โครงการจัดหาน้ำสะอาดในเขตชนบทยากจน	กรมอนามัย	๖๓.๔๔
รวม		๘๖๗.๕๑

๔. แผนงานการผลิต

๔.๑ **หลักการสำคัญ** แผนงานนี้มุ่งที่จะเพิ่มผลผลิตโดยมีหลักการเพื่อแก้ปัญหาที่ชาวชนบทในเขตชนบทยากจนเผชิญอยู่จริง โดยใช้เทคนิคที่มีต้นทุนต่ำ ชาวชนบทปฏิบัติได้เองและสามารถแพร่กระจายได้อย่างกว้างขวาง

๔.๒ **เป้าหมาย** ที่สำคัญเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรในเขตยากจนซึ่งมีปัญหาอันเนื่องมาจากดินเค็ม การทำนาในที่สูง และดินเสื่อมคุณภาพ ให้สูงขึ้นจากอัตราเฉลี่ยปกติร้อยละ ๑ ซึ่งต่ำมาก ให้เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๒ และผลผลิตบางส่วนที่เพิ่มขึ้นจะจัดระบบให้ใช้บริโภคในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเพิ่มอาหารในแผนงานทางด้านโภชนาการ

๔.๓ **นโยบาย**

๔.๓.๑ มุ่งฟื้นฟูทรัพยากรและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรเพื่อให้มีส่วนในการเพิ่มผลผลิตการเกษตร

ในเขตชนบทยากจนที่ต้องเผชิญกับปัญหาเฉพาะท้องถิ่น เช่น ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ข้าวไร่ที่สูงในภาคเหนือ และดินเสื่อมคุณภาพซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วไปของเขตล้าหลัง

๔.๓.๒ สนับสนุนความพยายามทางด้านโครงการการคิดค้นปรับปรุงเทคนิควิชาการที่เหมาะสม ต้นทุนต่ำ สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย เพื่อให้ประชาชนสามารถนำไปใช้แพร่กระจายได้อย่างกว้างขวาง

๔.๔ โครงการกิจกรรมและงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ แนวทางการพัฒนาสำหรับกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนงานนี้ มีดังนี้

๔.๔.๑ ดำเนินการผลิตอาหารในปริมาณเพียงพอแก่การบริโภคในท้องถิ่นที่ขาดแคลน และที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูง โดยมุ่งไปสู่กลุ่มเป้าหมายเด็ก จำนวน ๑๖๐,๐๐๐ คน และหญิงมีครรภ์ ๘๐,๐๐๐ คน

๔.๔.๒ ทำการวิจัยหาพันธุ์ข้าวไร่พันธุ์ใหม่ ๆ ที่ให้ผลผลิตในสถานีทดลองข้าว ๑๐ แห่ง และปรับปรุงวิธีการผลิตข้าว ที่ใช้เทคโนโลยีที่ช่วยตัวเองได้ รวมทั้งเผยแพร่เมล็ดพันธุ์ขยายโดยความร่วมมือระหว่างกรมส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ราบ กรมพัฒนาที่ดิน และกรมประชาสงเคราะห์ในที่สูง โดยจะดำเนินการในพื้นที่ ๖๕ อำเภอ ๑๖ จังหวัด ในภาคเหนือ

๔.๔.๓ ทำการสาธิตและอบรมเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่และเกษตรกรให้มีความรู้ความเข้าใจในการทำปุ๋ยหมักและปุ๋ยพืชสด เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวจาก ๒๖๐ กิโลกรัม/ไร่ เป็น ๓๒๕ กิโลกรัม/ไร่

๔.๔.๔ ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาดินเค็มขึ้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อทำการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชทนเค็ม โดยเฉพาะข้าว ตลอดจนทำการค้นคว้าและทดลองเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของดินเค็ม

แผนงานนี้มีโครงการที่จะดำเนินการจำนวน ๔ โครงการ งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ๒๐๘.๒๖ ล้านบาท สำหรับรายละเอียดประเภทโครงการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และจำนวนรายจ่ายแต่ละโครงการ มีดังนี้

ตารางที่ ๒.๓

โครงการตามแผนงานการผลิต

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ	ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ จำนวนเงิน (ล้านบาท)
๑. โครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ	กรมส่งเสริมการเกษตร	๘๖.๕๘
๒. โครงการข้าวไร่ที่สูง	กรมวิชาการเกษตร	๓๐.๕๔
๓. โครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ	กรมพัฒนาที่ดิน	๗๖.๑๒
๔. โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	กรมพัฒนาที่ดิน	๑๕.๐๒
รวม		๒๐๘.๒๖

ภาคผนวก

ตารางรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน/โครงการ	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	รวมทั้งสิ้น ปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙
๑. แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน						
โครงการประมงหมู่บ้าน	๗๕.๔๕	๘๔.๐๐	๙๓.๐๐	๑๐๒.๐๐	๑๑๒.๐๐	๔๖๖.๔๕
โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน	๕๐.๐๐	๖๐.๘๕	๙๘.๑๕	๑๐๗.๗๔	๑๑๗.๙๙	๔๓๔.๗๓
โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน	๑๒.๐๐	๑๓.๕๓	๑๓.๕๓	๑๓.๕๓	๑๓.๕๔	๖๖.๑๓
โครงการธนาคารโค–กระบือ (๒๕๒๕–๒๕๒๖)	๑๒.๐๐	๒๔.๐๐	–	–	–	๓๖.๐๐
โครงการพัฒนาชนบทยากจนตามโครงการเงินกู้ญี่ปุ่น(NVDP 2)	๕๐.๐๐	๖๖.๐๐	–	–	–	๑๑๖.๐๐
๒. แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน						
โครงการจัดสร้างโรงพยาบาลอำเภอ (๒๕๒๕–๒๕๒๖)	๒๖๗.๐๐	๔๑๒.๒๗	–	–	–	๖๗๙.๓๐
โครงการสาธารณสุขมูลฐาน (๒๕๒๕–๒๕๒๖)	๔๑.๓๐	๔๑.๓๐	–	–	–	๘๒.๖๐
โครงการโภชนาการ (๒๕๒๕–๒๔๒๖)	๑๑.๑๘	๕.๓๙	–	–	–	๑๖.๕๗
โครงการสินเชื่อการเกษตรในเขตชนบทยากจน ๑/	–	–	–	–	–	–
โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนชนบทยากจน	๑.๐๐	๑.๘๐	๒.๒๐	๒.๒๐	๒.๒๐	๙.๔๐
โครงการผลิตหนังสือประกอบการเรียนในเขตชนบทยากจน (๒๕๒๕–๒๕๒๖)	๑๖.๒๐	–	–	–	–	๑๖.๒๐
โครงการจัดหาน้ำสะอาดในเขตชนบทยากจน (๒๕๒๕–๒๕๒๖)	๓๑.๗๒	๓๑.๗๒	–	–	–	๖๓.๔๔

ตารางรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน/โครงการ	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	รวมทั้งสิ้น ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙
๓. แผนงานการผลิต						
โครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ	๗.๐๐	๑๐.๑๕	๑๗.๕๐	๒๔.๒๘	๒๗.๖๕	๘๖.๕๘
โครงการข้าวไร่ที่สูง	๙.๘๐	๔.๕๓	๔.๖๔	๕.๓๑	๖.๒๖	๓๐.๕๔
โครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรียวัตถุ	๒๒.๕๐	๑๕.๖๔	๑๒.๖๖	๑๒.๖๖	๑๒.๖๖	๗๖.๑๒
โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (๒๕๒๕)	๑๕.๐๒	–	–	–	–	๑๕.๐๒
รวมงบพัฒนาชนบทยากจน (จำนวน ๑๖ โครงการ)	๖๒๒.๒๐	๗๗๑.๑๘	๒๔๑.๖๘	๒๖๗.๗๒	๒๙๒.๓๐	๒,๑๙๕.๐๘
งบพัฒนาสำหรับแผนงานเพิ่มเติม	–	๔๐๐.๐๐	๑,๑๕๘.๓๒	๑,๕๓๒.๒๘	๑,๙๐๗.๗๐	๔,๙๙๘.๓๐
รวมงบพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทยากจนทั้งสิ้น ๒/	๖๒๒.๒๐	๑,๑๗๑.๑๘	๑,๔๐๐.๐๐	๑,๘๐๐.๐๐	๒,๒๐๐.๐๐	๗,๑๙๓.๓๘

๑/ ไม่รวมเงินจาก ธกส. ซึ่งให้สินเชื่อในเขตพื้นที่เป้าหมาย

๒/ ไม่รวมเงินกู้จากต่างประเทศ ๑,๔๐๐ ล้านบาท ในระยะปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙

ตารางเงินกู้ต่างประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน/โครงการ	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	รวมทั้งสิ้น ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙
๑. กิจกรรมระดับหมู่บ้าน						
โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน	๙๐.๐	๒๐๐.๐	๒๐๐.๐	–	–	๔๙๐.๐
โครงการพัฒนาชนบทยากจนตามโครงการเงินกู้ (NVDP 2)	๕๐.๐	๑๖๐.๐[๑/]	–	–	–	๒๑๐.๐
๒. บริการขั้นพื้นฐาน						
โครงการสินเชื่อการเกษตรในเขตชนบทยากจน (๒๕๒๕-๒๕๒๖)	–	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๔๐๐.๐
๓. การผลิต						
โครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ[๒/]	–	๕.๔	๕.๔	๕.๔	๕.๔	๒๑.๖
โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (๒๕๒๕)	–	๑๕๐.๐	๑๕๐.๐	–	–	๓๐๐.๐
รวมทั้งสิ้น[๓/]	๑๔๐.๐	๖๑๐.๐	๔๕๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑,๔๐๐.๐

๑/ รวมเงินกู้ส่วนที่ใช้ในด้านบริหารโครงการ จำนวน ๓๕ ล้านบาท

๒/ เงินค่าสารวัสดุตัวเร่ง ซึ่งจะได้จากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๓/ ไม่รวมเงินช่วยเหลือในโครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ จำนวน ๒๑.๖ ล้านบาท

ส่วนที่ ๗

การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง

บทที่ ๑

สรุปผลการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และแนวการประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคง

๑. สรุปสถานการณ์และประเด็นปัญหา

ตามที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ได้เริ่มดำเนินการตามจุดประสงค์หลักที่จะให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีส่วนสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและการบริหารงานด้านความมั่นคงในบางพื้นที่ด้วยนั้น ผลปรากฏว่าการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพแห่งชาติสามารถยืนอยู่บนฐานของการพึ่งตนเองได้มาก โดยจัดให้มีการประสานงานวางแผนการระดมและจัดสรรงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับงบพัฒนากองทัพใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านการทหารจากมิตรประเทศได้ลดลง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินกู้ต่างประเทศมาพัฒนาด้านการทหารประมาณ ๒ หมื่นล้านบาท ซึ่งก็ได้มีส่วนเสริมสร้างสมรรถภาพในการป้องกันประเทศและการบริหารความมั่นคงโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม การประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคงที่ผ่านมายังมีประเด็นปัญหาหลักที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขบางประการคือ.–

(๑) **การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนากองทัพ** จะเห็นได้ว่าการประสานงานวางแผน การจัดการการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศยังมีไม่พอและยังขาดการประหยัดหลายด้าน นอกจากนั้นการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนากองทัพ มีภาระหนี้สูงกว่าเงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ เพราะการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศที่ผ่านมาต้องเสียดอกเบี้ยสูง ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้สั้น และมีแหล่งเงินกู้เพื่อการนี้ค่อนข้างจะจำกัดเมื่อเทียบกับการกู้มาเพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป

(๒) **การพัฒนาและการระดมกำลังคนมาใช้เพื่อการป้องกันประเทศที่ผ่านมายังอยู่ในขอบเขตจำกัดและมีค่าใช้จ่ายสูง** จึงทำให้กองกำลังกองทัพแห่งชาติมีขนาดค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับภาระในการป้องกันประเทศ นอกจากนั้นปรากฏว่าการขยายกองกำลังมีค่าใช้จ่ายต่อหัวทางทหารโดยเฉลี่ยสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

(๓) **การเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรสำหรับภาวะฉุกเฉิน** ยังเป็นแบบการสะสมสำรองซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมาก และยังขาดนโยบายที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสนับสนุนตลอดทั้งต้องพึ่งการนำเข้าสูงมากด้วย

(๔) **การพัฒนาพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง** ปรากฏว่าได้ดำเนินไปแล้ว ๑๖๒ หมู่บ้าน สามารถลดภัยคุกคามลงได้อย่างมาก และมีผลต่อการแก้ปัญหาความยากจนไปด้วยแต่ยังไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายซึ่งมีถึง ๗,๕๐๐ หมู่บ้านที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ หมู่บ้านดังกล่าวส่วนใหญ่ทำการเกษตรเป็นหลัก และมีฐานะทางเศรษฐกิจและบริการสังคมด้อยกว่าพื้นที่ปกติมาก นอกจากนั้นการประสานงานพัฒนาด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าวควรจะได้มีกลไกร่วมระดับสูงพิจารณากลั่นกรองโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงอย่างเป็นระบบด้วย

๒. แนวนโยบายการประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคง

จากผลการพัฒนาเพื่อความมั่นคงที่ผ่านมา แม้จะอยู่ในแนวทางที่ช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสอดคล้องและส่งเสริมการพัฒนาด้านความมั่นคง แต่จากสภาพปัญหาและแนวโน้มภัยคุกคามที่ปรากฏอยู่ ชี้ชัดว่าหากจะให้การพัฒนาสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพอย่างจริงจังแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประสานแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สนับสนุนและสอดคล้องกับแผนการพัฒนาด้านความมั่นคง โดยมีนโยบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น มีแผนการที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายลดปัญหาภัยคุกคาม และส่งผลสนับสนุนสอดคล้องกับแนวนโยบายหลักทางเศรษฐกิจและสังคมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ในอันที่จะเร่งแก้ปัญหาและลดความยากจนในชนบทและเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมทั้งประหยัดและลดการพึ่งต่างประเทศลง และเน้นหนักการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินกับต่างประเทศ นอกจากนั้น ที่สำคัญที่สุดต้องมีแผนการที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายให้ประเทศอยู่ในสภาพพร้อมที่จะรับภัยคุกคามจากภายนอก รักษาเอกราชอธิปไตยของชาติได้อย่างมั่นใจ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ แนวนโยบายการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง จึงได้ดำเนินการโดยกำหนดจุดประสงค์ที่จะสร้างดุลยภาพทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และรักษาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมุ่งประสานแนวทางทั้งสองประการเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประหยัดมากที่สุด กับให้การพัฒนามีส่วนสนับสนุนการรักษาความปลอดภัยอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลัก คือ การรักษาเสถียรภาพของชาติ

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุจุดประสงค์ดังกล่าว รัฐได้กำหนดแนวนโยบายในการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สามารถมีส่วนแก้ไขปัญหาความมั่นคงอย่างจริงจัง ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ดังนี้

๒.๑ การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง มุ่งยึดถือความสามารถทางเศรษฐกิจเป็นหลัก บนพื้นฐานการพึ่งตนเองให้มากที่สุด ในการวางแผนนั้นจะใช้โครงการพัฒนาให้เป็นประโยชน์ต่อด้านความมั่นคงเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วย

๒.๒ ในการเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ จะระดมและพัฒนากิจกรรมการป้องกันประเทศทั้งปวงที่มีอยู่ นำมาใช้ประสานการตั้งระบบการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลัง ซึ่งเป็นระบบที่ประหยัดค่าใช้จ่ายภาครัฐบาล

และใช้ประโยชน์จากหน่วยที่มีอยู่ให้คุ้มค่า และจะพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศที่มีภาระหนี้สูง โดยจะใช้จากงบประมาณแผ่นดิน และเงินช่วยเหลือประเภทเงินกู้เพื่อการทหารที่มีดอกเบี้ยต่ำจากมิตรประเทศเท่านั้น

๒.๓ เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกประเภทที่มีความสำคัญสนับสนุนการพัฒนาด้านความมั่นคงและเป็นยุทธปัจจัยในภาวะฉุกเฉิน เช่น อุตสาหกรรมเครื่องมือสื่อสารขนาดเล็ก อุตสาหกรรมการถนอมอาหาร และอุตสาหกรรมสมุนไพร

๒.๔ เร่งพัฒนาเพื่อพึ่งตนเองในยุทธปัจจัยหลัก เช่น อาวุธประจำกาย ยาสมุนไพร การถนอมอาหาร การลดการพึ่งต่างประเทศด้านพลังงานในพื้นที่ชนบท

๒.๕ เร่งรัดพัฒนาหมู่บ้านชนบทในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง ให้สามารถป้องกันและช่วยตนเองด้านเศรษฐกิจได้ และเร่งส่งเสริมโครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เร่งรัดการกระจายบริการเศรษฐกิจสังคม โดยริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่ส่งผลรวดเร็วและประหยัด ตลอดทั้งพัฒนาองค์กรระดับหมู่บ้านให้เป็นแกนนำในการพัฒนาและป้องกันหมู่บ้าน

๓. เป้าหมายการพัฒนาเพื่อสนับสนุนความมั่นคง

เป้าหมายสำคัญที่จะให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนและสอดคล้องกับการพัฒนาด้านความมั่นคง เพื่อให้มีผลต่อการสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาชนบทตามแนวนโยบายนั้น ประกอบด้วย

๓.๑ จัดตั้งระบบการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลังขึ้น โดยเพิ่มกำลังรบหลักตามความจำเป็นและเพิ่มเติมการใช้กำลังประเภทอื่นที่มีอยู่จากหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันรักษาดินแดน และการเสริมจากหน่วยอาสาในการป้องกันด้านพลเรือนที่ดำเนินการโดย ทส.ปช. ลส.ชบ. องค์การผู้บำเพ็ญประโยชน์และอาสาสมัครในรูปแบบอื่นๆ โดยวิธีนี้ได้วางเป้าหมายการขยายตัวของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศไว้เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยในอัตราประมาณร้อยละ ๒๐.๙ ต่อปี

๓.๒ ดำเนินการใช้โครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อดัดแปลงภูมิประเทศ ให้มีส่วนสนับสนุนการป้องกันประเทศ และให้เกิดผลช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย ในพื้นที่ล่อแหลมต่อการคุกคามในภาคตะวันออก และเร่งรัดดำเนินการก่อสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์ในพื้นที่นี้ให้เสร็จสิ้นเป็นการด่วนภายในปี ๒๕๒๗ ส่วนการสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์ในพื้นที่ความมั่นคงทั่วไปนั้น ได้กำหนดให้ดำเนินการอีก ๑๘๐ เส้นทาง เพื่อให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญส่วนใหญ่ให้ได้

๓.๓ เร่งรัดการดำเนินงานในพื้นที่ยุทธพัฒนา ตามโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นที่ฐานที่มั่นหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลอย่างสูงของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ใน ๙ พื้นที่ คือ เขตอำเภอละหานทราย

จังหวัดบุรีรัมย์ เขตอำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ บริเวณห้วยบางทราย จังหวัดนครพนม สกลนคร และกาฬสินธุ์ และกิ่งอำเภอนาด้วง อำเภอเมือง อำเภอปากชม จังหวัดเลย เขตพื้นที่สองข้างทางหลวงสายแม่สอด–อุ้มผาง จังหวัดตาก เขตอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี เขตลุ่มน้ำงาว–หงาว จังหวัดเชียงราย เขตจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเขตอำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม ๙ แผนงาน ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องให้แล้วเสร็จภายในช่วงกลางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยมีเป้าหมายให้พื้นที่ดังกล่าวปลอดจากภัยคุมคามของผู้ก่อการร้ายและสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ส่วนในเขตพื้นที่ยุทธพัฒนาซึ่งอาจมีขึ้นอีกในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นั้น ได้วางเป้าหมายให้เป็นพื้นที่ที่มีอันดับความสำคัญสูงในการที่จะต้องเข้าดำเนินการตามโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่เช่นกัน และจะต้องใช้งบประมาณในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท

๓.๔ **จัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง** จำนวน ๔,๐๐๐ หมู่บ้าน โดยมีเป้าหมายที่จะดำเนินการปีละ ๘๐๐ หมู่บ้าน ได้วางเป้าหมายที่จะดำเนินการในเขตภาคกลาง จำนวน ๖๓๐ หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๑,๒๔๐ หมู่บ้าน ภาคเหนือ จำนวน ๑,๐๑๐ หมู่บ้าน และภาคใต้ จำนวน ๑,๑๒๐ หมู่บ้าน ทั้งนี้ จะต้องใช้งบประมาณตลอดโครงการประมาณ ๙๗๐ ล้านบาท

๓.๕ **เร่งรัดการจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนซึกตะวันออกของประเทศ** จำนวน ๑๙๐ หมู่บ้าน เพื่อผลทางยุทธวิธีและสำหรับราษฎรไทยที่ต้องอพยพเนื่องจากผลกระทบจากปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนและปัญหาผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองให้เสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๒๗

๓.๖ **เร่งรัดการพัฒนาและจัดตั้งถิ่นฐานที่ถาวรให้กับชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง** ในพื้นที่สูงภาคเหนือและชายแดนซึกตะวันตกของประเทศ โดยได้ตั้งเป้าหมายที่จะให้มีการจัดตั้งหมู่บ้านอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีผลต่อการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าและแหล่งต้นน้ำลำธาร ในพื้นที่เป้าหมายให้จงได้

๓.๗ **ในด้านการพัฒนาฐานการผลิตทรัพยากร เพื่อสนับสนุนความมั่นคง** ได้กำหนดให้มีการพัฒนาทรัพยากรหลักของประเทศเฉพาะในส่วนที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงของประเทศสูง อันได้แก่ อาวุธ ยา เครื่องมือสื่อสารขนาดเล็ก พลังงาน อาหาร และกำลังคน โดยได้กำหนดเป้าหมายไว้ดังนี้

๓.๗.๑ **อาวุธ** ตั้งเป้าหมายที่จะพึ่งตนเองในการผลิตอาวุธประจำกายสำหรับการป้องกันฝ่ายพลเรือน อันได้แก่ บีนลูกซอง และกระสุน ส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยพัฒนาต้นแบบการผลิตอาวุธ ทั้งในส่วนที่อาจใช้ทรัพยากรจากภายในประเทศ เพื่อให้มีขีดความสามารถพึ่งตนเองได้ในยามฉุกเฉิน และในด้านการพัฒนาต้นแบบลอกเลียนจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาระดับเทคโนโลยีและการเตรียมกำลังคนไว้ล่วงหน้า

๓.๗.๒ **ยา** มุ่งจะพัฒนาใช้สมุนไพรที่มีในประเทศ เพื่อเสริมสร้างการพึ่งตนเองในบริการด้านสาธารณสุขมูลฐาน โดยเน้นการดำเนินงานในหมู่บ้าน อพป. เป็นเป้าหมายแรก ทั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาพืชสมุนไพรให้ใช้ทดแทนยาสามัญประจำบ้านให้ได้ร้อยละ ๖๓ ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เพื่อทดแทนยาแผนปัจจุบันประเภทยาปฏิชีวนะ ยาแก้ปวด น้ำเกลือผสม ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเตรียมพร้อมในยามฉุกเฉิน

๓.๗.๓ **เครื่องมือสื่อสาร** สนับสนุนการใช้เครื่องมือสื่อสารขนาดเล็กที่ผลิตขึ้นได้ในประเทศให้ครบทุกพื้นที่ในหมู่บ้าน อพป. และพัฒนาส่งเสริมการผลิต การจัดส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระบบการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลังอย่างประหยัด และเสริมความพร้อมของการรับสถานการณ์ฉุกเฉิน

๓.๗.๔ **พลังงาน** เร่งรัดการใช้พลังงานจากสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติทดแทนการใช้น้ำมัน เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งน้ำขนาดเล็ก ในพื้นที่ที่มีขีดความสามารถที่จะพัฒนาได้ การใช้พลังงานลม การใช้ก๊าซชีวภาพและถ่านไม้จากพืน ทั้งนี้ได้วางเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้มีแผนงานการใช้พลังงานทดแทนให้ทั่วถึงในหมู่บ้าน อพป. ๔,๐๐๐ หมู่บ้านภายในปลายแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

๓.๗.๕ **อาหาร** มุ่งสนับสนุนอุตสาหกรรมถนอมอาหาร โดยเร่งให้มีการส่งออกเพิ่มมากขึ้นจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ต่อปี เพื่อสนับสนุนเป้าหมายส่งเสริมการผลิตทางเกษตร และเพื่อสร้างฐานการผลิตทางเกษตรและฐานการผลิตอุตสาหกรรมดังกล่าวไว้สำหรับยามฉุกเฉิน ส่วนวัสดุที่ใช้ในการบรรจุอาหาร ปรากฏว่า ยังต้องพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศ จึงจะส่งเสริมสนับสนุนทั้งทางด้านวิจัย และการลงทุน ให้มีการใช้วัสดุทดแทนจากสิ่งที่มีอยู่ภายในประเทศ ส่วนในพื้นที่ชนบทนั้นได้กำหนดเป้าหมายให้หมู่บ้าน อพป. เป็นพื้นที่ที่มีลำดับความสำคัญสูง ที่จะพัฒนาให้สามารถพึ่งตนเองในด้านอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารประเภทข้าวและโปรตีน

๓.๗.๖ **กำลังคน** ได้กำหนดเป้าหมายที่จะผลิตผู้นำระดับหมู่บ้านจากทหารกองประจำการและทหารกองหนุน เพื่อไปเป็นแกนนำในหมู่บ้าน อพป. ทั้งนี้จะฝึกอบรมทหารกองประจำการและทหารกองหนุนเป็นจำนวน ๒๐,๐๐๐ คนในช่วงแผน พัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

๔. พื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเพื่อความมั่นคง

จากสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ส่อถึงแนวโน้มของภัยคุกคามอันจะส่งผลกระทบกระเทือนและเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ดังได้กล่าวแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเพื่อความมั่นคง เพื่อให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ดำเนินการเน้นหนักในแผนงานและโครงการ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้มีส่วนสนับสนุนการรักษาความมั่นคง ปลอดภัยของชาติ โดยให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันประเทศและแผนยุทธการตามพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

๔.๑ **พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน** (หรือพื้นที่ป้องกันประเทศตามแนวชายแดน) หมายถึง พื้นที่บริเวณชายแดนซีกด้านตะวันออกของประเทศ ตั้งแต่จังหวัดเชียงราย จนถึงจังหวัดตราด ซึ่งจำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาและจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนขึ้นให้เป็นหมู่บ้านยุทธศาสตร์ เพื่อผลทางยุทธวิธี ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาราษฎรไทยที่ต้องอพยพ เนื่องจากผลกระทบจากปัญหาผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองและภัยคุกคามต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่ออกได้โดยให้ประสานสอดคล้องกับแผนยุทธการของแต่ละพื้นที่ดังนี้

๔.๑.๑ **พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงในบริเวณชายแดนในเขตภาคกลาง**

๔.๑.๒ **พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงในบริเวณชายแดนในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**

๔.๑.๓ **พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงในบริเวณชายแดนในเขตภาคเหนือ**

สำหรับพื้นที่ตามแนวชายแดนด้านอื่น ๆ เช่น ภาคใต้ และชายแดนซีกด้านตะวันตกของประเทศนั้น ได้กำหนดไว้ในพื้นที่เป้าหมายพิเศษที่มีปัญหาด้านความมั่นคง (ข้อ ๔.๓) เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะพิเศษของปัญหาและภัยคุกคามที่แตกต่างกัน

๔.๒ **พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง** หมายถึงพื้นที่ที่ถูกแทรกซึมหรือคุกคามจากผู้ก่อการร้ายที่มีอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่ออกได้เป็น ๒ ประเภทดังนี้

๔.๒.๑ **พื้นที่ป้องกัน** คือ พื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงไม่รุนแรงมากนัก หรือเป็นพื้นที่ล่อแหลมซึ่งมีแนวโน้มว่าเริ่มมีความไม่ปลอดภัยขึ้น พื้นที่ดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก การดำเนินการพัฒนาจะต้องกระทำโดยเร่งด่วนและการกระจายผลการพัฒนาให้ทั่วประเทศมากที่สุด โดยนำกลยุทธการพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่ที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้มาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ดังกล่าว ควบคู่ไปกับการผึกราษฎรในเรื่องการรักษาความปลอดภัยตามแผนการรักษาความมั่นคงภายใน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกัน ซึ่งหมายถึงการดำเนินงานตามแผนงานหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง (หมู่บ้าน อพป.)

๔.๒.๒ **พื้นที่ยุทธพัฒนา** คือ พื้นที่มีปัญหาความมั่นคงรุนแรงมาก ที่หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่สามารถเข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ดังกล่าวด้วยระบบปกติได้ และจำเป็นต้องใช้วิธีการพิเศษในการดำเนินการ โดยการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าแก้ไขปัญหาควบคู่ไปกับการทหาร

๔.๓ **พื้นที่พิเศษที่มีปัญหาด้านความมั่นคง** หมายถึงพื้นที่อื่น ๆ ที่มีแนวโน้มของภัยคุกคามอันเกิดจากขบวนการและกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาชนกลุ่มน้อยที่จะส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขเป็นกรณีพิเศษตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและภัยคุกคามในแต่ละพื้นที่นั้น ๆ โดยมิให้กระทบกระเทือนถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ พื้นที่ดังกล่าวได้แก่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และพื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือและชายแดนซีกตะวันตก

บทที่ ๒

การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง

การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ มุ่งดำเนินการโดยมีจุดประสงค์ที่จะสร้างดุลยภาพทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ โดยประสานแนวทางทั้งสองประการเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการประหยัดมากที่สุด กับให้การพัฒนามีส่วนเข้าสนับสนุนการรักษาความมั่นคงปลอดภัยอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลัก คือ การรักษาเสถียรภาพของชาติ

ในด้านการพัฒนาสมรรถนะการป้องกันประเทศ การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ความมั่นคงตลอดจนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมเพื่อความเจริญของประเทศ อันประกอบด้วยโครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวงเงินค่าใช้จ่ายจำนวนมากนั้น ในการจัดสรรทรัพยากรจะต้องให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันและเป็นไปอย่างประหยัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการเสริมสร้างความเจริญ และเสถียรภาพด้านความมั่นคงของประเทศให้ควบคู่กันไปโดยพยายามให้การใช้จ่ายของประเทศคุ้มต่อการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ซึ่งจะเป็นช่วงระยะเวลาที่มีความตึงตัวเกี่ยวกับรายได้ของประเทศ และมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศให้มั่นคง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดแผนการประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในเรื่องหลัก ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

๑. แผนการประสานงบพัฒนาเศรษฐกิจและงบป้องกันประเทศ

แนวโน้มภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ บ่งให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาสมรรถนะและศักยะของการป้องกันประเทศให้พอเพียงและภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งก็จะส่งผลกระทบกระเทือนต่องบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนรวมอย่างแน่นอน ฉะนั้น ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาสมรรถนะดังกล่าวมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคงควบคู่กันไปให้สามารถสนองตอบและส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้กิจกรรมส่วนรวมของประเทศได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดนโยบาย แผนการ และแนวทางการจัดสรรงบประมาณการป้องกันประเทศ ไว้ดังต่อไปนี้

๑.๑ นโยบายการเพิ่มสมรรถภาพและศักยะการป้องกันประเทศ

๑.๑.๑ จะเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงบนมูลฐานของการพึ่งตนเอง ให้สามารถเผชิญภัยคุกคามทั้งจากภายนอกและภายในประเทศที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๒๕–๒๕๒๙

๑.๑.๒ มุ่งที่จะเสริมสร้างกองกำลังป้องกันประเทศ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินกับภายนอก โดยกำหนดให้งบพัฒนาด้านนี้ใช้จากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ส่วนด้านเงินกู้นั้นจะใช้เสริมในด้านการจัดหายุทธปัจจัยที่ต้องสั่งจากต่างประเทศ และมุ่งจัดหาจากแหล่งเงินกู้ประเภทเงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนากองทัพ ซึ่งมีภาระดอกเบี้ยต่ำและมีระยะเวลาผ่อนปรนชำระหนี้นาน

๑.๒ แผนการพัฒนาสมรรถภาพกองกำลังป้องกันประเทศ

จะพัฒนาสมรรถภาพกองกำลังป้องกันประเทศด้วยการสร้างระบบการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลัง ซึ่งเป็นระบบการรวมพลังในการป้องกันประเทศและการใช้กำลังทั้งหมดที่มีอยู่เข้าปฏิบัติการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการนำกำลังที่มีอยู่แล้วมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยคำนึงถึงขีดความสามารถและภาระกิจหลักเฉพาะของแต่ละหน่วย การป้องกันประเทศภายใต้ระบบผนึกกำลังจะประกอบด้วย

๑.๒.๑. **การป้องกันทางยุทธศาสตร์** ซึ่งประกอบด้วยกำลังรบหลักของเหล่าทัพต่างๆ จะเร่งรัดเสริมสร้างกองกำลังกองทัพให้สามารถเผชิญภัยคุกคามจากภายนอกโดยการเพิ่มกำลังรบหลักขึ้นตามความจำเป็นเท่านั้น และให้มีการปรับการใช้กำลังรบหลักในการรักษาความมั่นคงภายในให้ปฏิบัติเฉพาะภาระกิจที่จำเป็น ส่วนภาระกิจในการป้องกันรักษาพื้นที่จะใช้หน่วยกำลังด้านการป้องกันรักษาดินแดนและด้านการป้องกันฝ่ายพลเรือนเข้าปฏิบัติการ

๑.๒.๒ **การป้องกันรักษาดินแดน** หมายถึงการป้องกันรักษาพื้นที่อันรวมถึงการป้องกันสาธารณูปโภคที่สำคัญ อันเกินขีดความสามารถของการป้องกันพลเรือนซึ่งจะประกอบด้วย กำลังทหาร (รักษาดินแดน) เช่น พัน ร/ม. เบา ทหารพราน และกำลังกึ่งทหารอื่นๆ เช่น หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) ตชด. อสจ. (ปรับปรุงใหม่)

ภายใต้ระบบผนึกกำลัง กำหนดให้มีการพัฒนาหน่วยป้องกันรักษาดินแดนให้มีขีดความสามารถที่จะรับมอบภาระกิจการรักษาความสงบในพื้นที่ความมั่นคงส่วนกำลังรบหลักนั้นจะช่วยเสริมการรักษาความมั่นคงในพื้นที่เฉพาะการปฏิบัติที่เกินขีดความสามารถของหน่วยป้องกันรักษาดินแดน

๑.๒.๓ **การป้องกันด้านพลเรือน** หมายถึงกิจกรรมในการป้องกันด้านพลเรือนที่ดำเนินการโดยองค์การอาสาสมัครพลเรือน เช่น ทส. ปช. ลส. ชบ. อพป. และอาสาสมัครในรูปอื่นๆ

ภายใต้ระบบผนึกกำลังนี้ กำหนดให้หน่วยป้องกันด้านพลเรือนเป็นแกนกลางของประชาชนในระดับพื้นที่ ระดมความร่วมมือของชาวบ้านช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของทางราชการในการรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน และในงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น นอกจากนี้จะฝึกอบรมเพื่อให้พร้อมที่จะเรียกระดมมาช่วยในการป้องกันประเทศได้

๑.๓ งบประมาณการป้องกันประเทศ

แผนการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลังดังกล่าวข้างต้น จะทำให้การจัดสรรงบประมาณของประเทศง่ายแก่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงว่างบประมาณใดเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงหรือไม่ อันเป็นหนทางนำไปสู่การจัดระบบบริหารงบประมาณด้านการป้องกันประเทศให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมาย ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงบประมาณของรัฐสามารถประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคง เพราะหากงบประมาณโครงการใดไม่อาจเข้าสู่ระบบการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลังแล้ว ย่อมแสดงว่าโครงการนั้นจะไม่สามารถอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงได้ เป็นการสร้างระบบควบคุมงบประมาณด้านความมั่นคง ให้มีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ตามแผนการระบบผนึกกำลังดังกล่าวนี้ จะมีความต้องการงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ เป็นประมาณร้อยละ ๔.๔ ของผลผลิตรวมของประเทศ ซึ่งยังคงเป็นสัดส่วนเช่นเดียวกับในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ทั้งนี้ได้กำหนดให้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนประมาณร้อยละ ๒๔ ของงบรายจ่ายของประเทศ และสนับสนุนด้วยเงินกู้เพื่อการทหารจากมิตรประเทศอีกประมาณร้อยละ ๔.๔ ของงบประมาณแผ่นดินเพื่อการป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตามเนื่องจากวงเงินค่าใช้จ่ายนั้นจะสูงกว่าในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ถึงประมาณ ๒.๓ เท่า จึงกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณป้องกันประเทศประจำปีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ ไว้ดังนี้

๑.๓.๑ จัดสรรงบประมาณป้องกันประเทศให้มีความสอดคล้องกับขนาดของสถานการณ์ของภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลง

๑.๓.๒ ถ้าหากรายได้ของประเทศมีข้อจำกัดสูง ให้เร่งการจัดหาเงินกู้เพื่อการทหารมาทดแทน

๑.๓.๓ นำผลการดำเนินงานมาเป็นหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

๑.๓.๔ หากจำเป็น จะกำหนดมาตรการด้านภาษีการป้องกันประเทศเพื่อนำมาเป็นรายได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายการป้องกันประเทศ

๑.๔ มาตรการที่จำเป็น

การดำเนินการพัฒนาการป้องกันประเทศภายใต้ระบบผนึกกำลังให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายนั้น ได้กำหนดมาตรการ ไว้ดังนี้

๑.๔.๑ ให้มีคณะกรรมการระดับชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กอ.รมน. กระทรวงมหาดไทย เหล่าทัพต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่รับผิดชอบประสานการวางแผน กำหนดแผนงานป้องกันประเทศภายใต้ระบบการผนึกกำลัง กำกับและติดตามการดำเนินงานรวมทั้งการปรับแผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องสนับสนุนกันตามสภาพการณ์ของภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๔.๒ สนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างจริงจัง ตามแผนป้องกันประเทศแบบผนึกกำลัง โดยคำนึงถึงความจำเป็นของสถานการณ์ด้านความมั่นคง ความสามารถทางเศรษฐกิจและความสองคล้องของแผนงาน ทั้งนี้ ให้หลีกเลี่ยงวิธีการจัดสรรงบประมาณตามอัตราเพิ่มในอดีตหรือฐานของงบประมาณที่เคยได้รับ โดยจะต้องพิจารณาจากภาระกิจและความจำเป็นเป็นหลัก

๑.๔.๓ ให้จัดทำแผนความช่วยเหลือด้านการป้องกันประเทศ จากต่างประเทศเช่นเดียวกับแผนเงินกู้ทางเศรษฐกิจ เพื่อระดมความช่วยเหลือด้านการป้องกันประเทศจากมิตรประเทศอย่างเป็นระบบ

๒. แผนการพัฒนาทรัพยากรเพื่อการเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ

สภาวะการณ์ทางด้านการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้มีความจำเป็นจะต้องมีการวางแผนทางด้านการพัฒนาและเตรียมพร้อมของยุทธปัจจัยไว้ เพื่อพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นได้ และจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงวิธีการในอันที่จะระดมทรัพยากรมาใช้ โดยมิให้มีผลกระทบเสียหายต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ กล่าวคือ กำหนดให้มีการวางแผนการพัฒนาและการเตรียมพร้อมสะสมยุทธปัจจัยหลัก ที่อาจต้องใช้เวลานานในการจัดหาไว้เป็นพื้นฐานบางส่วน และวางแนวทางที่จะระดมยุทธปัจจัยและพลังทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ มาทดแทนสนับสนุนเพิ่มเติมอย่างมีระบบ นอกเหนือจากการวางแนวทางให้การดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของรัฐสามารถประสานกับเป้าหมายด้านความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่ยุทธปัจจัยในความหมายทางทหารนั้น หมายรวมถึงสิ่งต่าง ๆ มากมายหลายชนิด ถ้าหากจะพิจาณากำหนดแผนการให้ครอบคลุมทั้งหมดแล้ว ก็ยากที่จะทำให้เกิดความชัดเจน มีปัญหาในทางปฏิบัติและเกี่ยวข้องกับวงเงินค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก อันเกินขีดความสามารถทางงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดแผนการพัฒนาและเตรียมพร้อมด้านยุทธปัจจัยเฉพาะส่วนที่มีความจำเป็นสูงต่อความมั่นคงของประเทศ และมีเวลาที่จะพัฒนาและเตรียมพร้อมได้อย่างแท้จริง และดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น อันได้แก่ อาวุธ ยา เครื่องมือสื่อสารขนาดเล็ก อาหาร พลังงาน และกำลังคน โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้พึ่งตนเองได้ในยุทธปัจจัยยามเกิดภาวะฉุกเฉิน

๒.๑ แผนการหลักการพัฒนาและการเตรียมพร้อมด้านยุทธปัจจัย

๒.๑.๑ ให้ปรับแนวความคิดการเตรียมพร้อม เพื่อรับสถานการณ์ฉุกเฉินจากแผนการสะสมมาเป็นแผนการพัฒนาฐานการผลิตทรัพยากร เพื่อสนับสนุนความมั่นคง โดยสนับสนุนและส่งเสริมพัฒนาการผลิตและการลงทุนของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมประเภทยุทธปัจจัยและอุตสาหกรรมประกอบของยุทธปัจจัย

๒.๑.๒ ให้ศึกษาและเตรียมการปรับระบบอุตสาหกรรมและการผลิตอื่น ๆ ให้มีความคล่องตัวที่จะดัดแปลง และเร่งรัดให้มาทำการผลิตยุทธปัจจัยที่จำเป็นได้ในเวลาอันสั้น

๒.๑.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตยุทธปัจจัย เพื่อการส่งออกในขอบเขตที่กว้างขวาง เพื่อ

ใช้เป็นฐานทรัพยากรที่จะระดมการผลิตในภาวะฉุกเฉินได้ ทั้งนี้รัฐควรสนับสนุนโดยมาตรการทางด้านภาษี และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้เป็นพิเศษ

๒.๑.๔ ทบทวนนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยกำหนดให้มีการใช้ทรัพยากรภายในประเทศมากยิ่งขึ้นอย่างจริงจัง และควรมีนโยบายพิเศษส่งเสริมให้มีการร่วมลงทุนระหว่างประเทศ เพื่อขยายฐานการผลิตอุตสาหกรรมประเภทยุทธปัจจัย

๒.๑.๕ จัดตั้งระบบการระดมยุทธปัจจัยคงคลังประเภทที่เอกชนควรจะมีสะสมไว้ เพื่อความพร้อมในการให้การบริการโดยมิให้เป็นภาระกับเอกชนจนเกินไป เช่น การสำรองข้าว เวชภัณฑ์ น้ำมัน อุปกรณ์อะไหล่ต่างๆ ของยานยนต์ เป็นต้น ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการเตรียมพร้อมแล้วยังเพื่อเป็นมาตรการในการรักษาระดับการให้บริการและการรักษามาตรฐานของราคาด้วย ส่วนในทางด้านรัฐนั้นก็จะเร่งรัดในการวางระบบกำหนดประเภทและจำนวนของสินค้าคงคลังให้ชัดเจน และวางวิธีการควบคุมและการติดตามที่มีประสิทธิภาพและปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

๒.๒ แผนการพัฒนาและเตรียมพร้อมเฉพาะด้านของยุทธปัจจัย

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ ได้กำหนดแผนการเฉพาะเพื่อการพัฒนาและเตรียมพร้อมด้านอาวุธยา สื่อสาร พลังงาน อาหาร และกำลังคน ไว้ดังนี้

๒.๒.๑ อาวุธ การพัฒนาพึ่งตนเองด้านอาวุธ นับว่าเป็นหัวใจของการป้องกันประเทศในนโยบายความมั่นคงของชาติ แต่เนื่องจากประเทศไทยยังขาดอุตสาหกรรมพื้นฐานอยู่ การพึ่งตนเองด้านอาวุธอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก โดยทั่วไปจึงได้กำหนดแผนการพัฒนาและเตรียมพร้อมด้านอาวุธ ไว้ดังนี้

(๑) **อาวุธประจำกาย อาวุธพลเรือน และกระสุน** เนื่องจากความต้องการอาวุธประเภทนี้ตามแผนการป้องกันประเทศระบบผนึกกำลังมีอยู่สูงมาก และเกินขีดความสามารถของโรงงานของทางราชการจะสามารถทำการผลิตได้ตามเป้าหมาย จึงให้เร่งรัดขยายโรงงานของทางราชการที่มีอยู่แล้วให้สามารถทำการผลิตเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่ง และส่งเสริมให้เอกชนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศเข้าร่วมลงทุนกับรัฐปรับปรุงการขยายการผลิตอาวุธชนิดนี้ให้พอเพียงแก่ความต้องการภายในประเทศ และเพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องนี้เป็นที่น่าสนใจจากภาคเอกชน รัฐจะกำหนดเป้าหมายการจัดหาไว้ให้ชัดเจน และอนุญาตให้มีการผลิตเพื่อการส่งออกภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐได้ด้วย ทั้งนี้มีเป้าหมายให้อยู่บนมูลฐานของการพึ่งตนเองของอาวุธประเภทนี้ให้ได้ภายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

(๒) **อาวุธประจำหน่วยและกระสุน** เนื่องจากอาวุธประจำหน่วยหรืออาวุธหนัก นอกจากเครื่องยิงจรวดขนาดเล็กแล้ว ยังมีปริมาณการใช้ภายในประเทศจำกัด หากจะพัฒนาขึ้นในประเทศก็จะมีต้นทุนสูงกว่าที่จะซื้อจากต่างประเทศและไม่คุ้มต่อการตั้งโรงงานเพื่อผลิตขึ้นใช้ภายในประเทศ จึงจะส่งเสริมให้มีการร่วมลงทุนกับบริษัทเอกชนต่างประเทศ สำหรับอาวุธประจำหน่วยที่มีความสำคัญและมีแนวโน้มที่จะใช้เพิ่มขึ้นอย่างมากต่อการพัฒนากองทัพแห่งชาติ โดยตั้งเป้าหมายการซื้อให้ชัดเจนและสนับสนุนให้มีการส่งออกได้ด้วย แต่ทั้งนี้ฝ่ายราชการจะวางมาตรการควบคุมอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับประเทศผู้ซื้อ และเตรียมการพร้อมที่จะเข้าดำเนินการควบคุมและผลิตได้เองตามความ

ต้องการ ส่วนอาวุธประเภทที่ยังไม่มีศักยะที่จะส่งเสริมให้ทำการผลิตภายในประเทศได้ จะส่งเสริมให้หน่วยราชการผลิตเพียงบางส่วน เพื่อเป็นต้นแบบและพัฒนาความชำนาญซึ่งจะเป็นประโยชน์เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นก็จะพึ่งตนเองได้บางส่วน ทั้งนี้ ให้ส่งเสริมอย่างกว้างขวางในการค้นคว้าทดลองพัฒนาอาวุธต้นแบบ โดยเลียนแบบอย่างจากต่างประเทศเพื่อติดตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและเร่งรัดการค้นคว้าทดลองที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาดัดแปลงใช้ประโยชน์ในการผลิตอาวุธ

(๓) ด้านการพัฒนาฐานรองรับอุตสาหกรรม แม้จะมีโรงงานในประเทศสร้างขึ้นส่วนหรือผลิตวัตถุดิบบางอย่างสำหรับการผลิตอาวุธและกระสุนได้ แต่โรงงานเหล่านี้ก็ต้องพึ่งวัตถุดิบจากการนำเข้าเป็นส่วนใหญ่ และการที่จะผลิตเองภายในประเทศนั้นก็ยังจะต้องใช้เวลาในการจัดตั้งนานมาก และต้องพึ่งการลงทุนสูง โดยที่มีความต้องการใช้ในประเทศต่ำเกินกว่าที่จะคุ้มต่อการผลิต วัตถุดิบดังกล่าว ได้แก่ อัลลอยด์ อลูมิเนียม และผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมเคมีน้ำมัน เป็นต้น ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จึงมีแผนการเน้นการสนับสนุนด้านการแปรรูปวัตถุดิบดังกล่าว ซึ่งโรงงานภาคเอกชนมีศักยะที่จะพัฒนาได้ ส่วนการจัดหาวัตถุดิบโดยตรงจากต่างประเทศนั้น กำหนดให้เหล่าทัพใช้วิธีร่วมกันซื้อและร่วมกันสะสมในที่เดียวกัน อันจะช่วยให้ซื้อได้ถูกลงและทุ่นค่าใช้จ่ายในการสะสมและการซ่อมบำรุง

๒.๒.๒ ยา การพัฒนาพึ่งตนเองเต็มที่ด้านยาแผนปัจจุบัน จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีน้ำมันขึ้นมาด้วย ซึ่งประเทศยังไม่มีความพร้อม และเพื่อให้ลดความสำคัญในการพึ่งพาต่างประเทศลงและสร้างศักยะเป็นพื้นฐานในการพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับภาวะฉุกเฉิน ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นี้ จะมุ่งสนับสนุนและพัฒนาการใช้สมุนไพรที่มีอยู่ในประเทศเป็นหลักใหญ่ โดยมีแผนการ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมให้มีการพึ่งตนเองในบริการด้านสาธารณสุขมูลฐานด้วยตัวยาที่พัฒนาได้จากสมุนไพรภายในประเทศ สำหรับในพื้นที่ชนบท เน้นการดำเนินการอย่างกว้างขวางจริงจังในพื้นที่เพื่อความมั่นคง (พื้นที่ อพป. และ พมพ.) ทั้งนี้ โดยวิธีการส่งเสริมและเผยแพร่คุณประโยชน์ของการใช้สมุนไพร โดยเฉพาะในทางด้านโรคทางเดินอาหาร โรคไข้หวัด ปวดหัว โรคทางเดินหายใจ และโรคขาดวิตามิน ให้เข้าถึงประชาชนโดยผ่านทางอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หมออาสาหมู่บ้าน (มอบ.) ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) และพัฒนากรระดับพื้นที่

(๒) ส่งเสริมให้มีการปลูกพืชสมุนไพร ทั้งเพื่อใช้ในหมู่บ้านและเพื่อเป็นการหารายได้เสริม โดยรัฐจะสนับสนุนในทางด้านเกี่ยวกับพันธุ์พืช และส่งเสริมให้มีการลงทุนผลิตวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก

(๓) เร่งรัดสนับสนุนให้มีการค้นคว้าวิจัยการใช้สมุนไพรในการรักษาโรคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๒.๒.๓ สื่อสาร การขาดอุตสาหกรรมพื้นฐานและเทคโนโลยีระดับสูงในประเทศ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมสื่อสารสำหรับเครื่องมือสื่อสารขนาดใหญ่ได้แต่ในกรณีเครื่องมือสื่อสารขนาดเล็กนั้น ผู้ผลิตภายในประเทศสามารถจะตอบสนองความต้องการได้อย่างพอเพียง หากจะมีนโยบายสนับสนุนการผลิตภายในประเทศที่แน่นอนและโดยที่การพัฒนาให้มีการผลิตวิทยุสื่อสารขนาดเล็กขึ้นในประเทศ ย่อมจะเป็นผลดีอย่างยิ่งโดยเฉพาะในการสนับสนุน

การป้องกันประเทศในระบบผนึกกำลัง ซึ่งจะมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ และมีกำลังป้องกันประเทศในหลายรูปแบบ จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือสื่อสารเป็นอันมากในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นี้ จึงได้กำหนดให้ดำเนินการดังนี้

(๑) เร่งรัดส่งเสริมและจัดให้มีเครื่องมือสื่อสารขนาดเล็กอย่างกว้างขวาง สำหรับหน่วยป้องกันการรักษาดินแดน และการป้องกันด้านพลเรือน นอกเหนือจากกองกำลังของเหล่าทัพต่าง ๆ เพื่อเสริมข่ายการสื่อสารวิทยุตำบล ซึ่งมีอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่เพื่อให้การปฏิบัติการมีประสิทธิภาพโดยการสื่อสารข้อความและคำสั่งที่รวดเร็วขึ้น

(๒) ส่งเสริมขยายให้มีการใช้เครื่องมือสื่อสารขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทห่างไกล และมีความยากลำบากในการเดินทางติดต่อกับหน่วยราชการในพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากประโยชน์เพื่อการสื่อสารที่รวดเร็วแล้วยังจะช่วยเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางได้อีกทางหนึ่งด้วย

(๓) เพื่อให้มีความพร้อมยิ่งขึ้นในภาวะที่จะระดมมาใช้ในยามฉุกเฉินจะสนับสนุนให้เอกชนในรูปของหน่วยงาน องค์กร และนิติบุคคล มีโอกาสใช้เครื่องมือประเภทนี้อย่างถูกต้องและมีอิสระยิ่งขึ้นภายใต้การควบคุมของรัฐ

(๔) เร่งรัดสนับสนุนให้มีการผลิตเพื่อการส่งออกอย่างกว้างขวางและจริงจัง เพื่อส่งเสริมให้มีคุณภาพในการผลิตทัดเทียมกับต่างประเทศ และเพิ่มรายได้ของประเทศ โดยนอกจากจะใช้มาตรการทางด้านภาษีและการให้ความสะดวกเกี่ยวกับระเบียบพิธีการแล้ว รัฐจะสนับสนุนเร่งรัดให้มีการจัดซื้อ จัดหา เพื่อการใช้ในประเทศ โดยรัฐจะกำหนดมาตรฐานกลางของเครื่องใช้ประเภทนี้ เพื่อส่งเสริมให้โรงงานผู้ผลิตสามารถสนองการผลิต เพื่อการใช้ภายในประเทศได้ง่ายขึ้นและให้หน่วยราชการจัดซื้อ จัดหา จากของที่ผลิตได้ภายในประเทศเท่านั้น หากไม่มีข้อพิสูจน์ว่าราคาในประเทศสูงกว่าราคาต่างประเทศมาก

(๕) เร่งรัดปรับปรุง จัดให้มีหน่วยงานกลางทำการสำรวจและจดทะเบียนการใช้ของทั้งฝ่ายทหาร พลเรือน และเอกชน เพื่อประโยชน์ความพร้อมในการระดมมาใช้ในยามฉุกเฉิน และกำหนดให้มีการทดสอบความพร้อมเป็นระยะ ๆ

๒.๒.๔ พลังงาน เพื่อสนับสนุนเป้าหมายในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ที่จะลดการนำเข้าน้ำมัน ดังนั้น ยกเว้นเรื่องการที่จะต้องจัดระบบสำรองน้ำมันให้พอเพียงกับความต้องการทางความมั่นคงในยามฉุกเฉินแล้ว ได้กำหนดแผนการพัฒนา การลดและประหยัดพลังงานไว้ดังนี้

(๑) จะเร่งรัดให้มีการวิจัยและการใช้พลังงานอื่นทดแทนน้ำมันอย่างจริงจังและกว้างขวาง โดยเฉพาะพลังงานที่จะพัฒนาขึ้นได้ภายในประเทศ เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งน้ำโดยเฉพาะจากแหล่งน้ำขนาดเล็ก และการใช้พลังงานลมในทุกพื้นที่ที่มีศักยะจะพัฒนาได้ และการปรับปรุงเครื่องจักรกลต่าง ๆ ให้มาใช้ระบบก๊าซที่จะผลิตขึ้นมาได้ภายในประเทศ

(๒) ในพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ความมั่นคงจะมุ่งเน้นส่งเสริมให้พึ่งตนเองเพื่อความอยู่รอดได้ในทางพลังงาน โดยการส่งเสริมให้ใช้ก๊าซชีวภาพและถ่านไม้จากพืนสำหรับพลังงานความร้อน

(๓) เร่งรัดสนับสนุนให้มีการค้นคว้าวิจัย และการลงทุนการพัฒนานำเอาพืชบางชนิด เช่น อ้อย และมันสำปะหลัง มาพัฒนาเป็นพลังงานแทนน้ำมัน

(๔) จัดให้มีการศึกษาข้อมูลรายละเอียด และสถานที่ตั้งของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเคลื่อนที่ที่มีใช้อยู่ทั้งฝ่ายทหาร พลเรือน และเอกชน เพื่อความพร้อมในการระดมมาใช้ในภาวะฉุกเฉิน

๒.๒.๕ อาหาร แม้ประเทศจะมีทรัพยากรค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ แต่ในแง่เศรษฐกิจและความมั่นคงแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม การถนอมอาหาร เพราะนอกจากจะช่วยให้ผลผลิตทางการเกษตรมีมูลค่าเพิ่มแล้วยังลดความสูญเสียของผลิตผลจากการเน่าเสีย ช่วยรักษาระดับราคาของผลผลิต ทดแทนภาวะการที่ผลผลิตทางเกษตรมีไม่เพียงพอในบางระยะ และเป็นสินค้าออกที่จะนำเงินตราเข้าสู่ประเทศได้ ในแง่ของความมั่นคงอุตสาหกรรม การถนอมอาหารยังช่วยให้มีความสามารถที่จะสนับสนุนเป็นยุทธปัจจัยในการรบได้อย่างดีอีกด้วย ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดแผนการในการถนอมอาหารไว้ดังนี้

(๑) **การพัฒนาอุตสาหกรรมการถนอมอาหาร** ปัจจุบันอุตสาหกรรมการถนอมอาหารส่วนใหญ่เป็นผลไม้กระป๋อง จึงเร่งรัดให้ส่งเสริม อุตสาหกรรมถนอมอาหารประเภทโปรตีน เช่น เนื้อสัตว์ และผลิตภัณฑ์จากประมงเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง ควบคู่ไปกับการเร่งการพัฒนาด้านการผลิตวัตถุดิบโดยรีบด่วน และจะใช้กลยุทธการส่งออกเป็นฐานสำหรับปรับมาใช้เป็นทรัพยากรในภาวะฉุกเฉิน ดังนั้น สำหรับอุตสาหกรรมประเภทนี้จึงกำหนดเป็นนโยบายในการที่จะให้สิทธิพิเศษ และความสะดวกด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านมาตรการภาษีและระเบียบวิธีการที่จะอำนวยประโยชน์ต่อการส่งออกให้มากที่สุด นอกจากนี้ให้เร่งรัดในด้านการค้นคว้าวิจัยและการลงทุน เพื่อเร่งให้มีการใช้วัตถุดิบจากภายในประเทศสำหรับการหีบห่อทดแทนการใช้วัสดุซึ่งส่วนใหญ่ในปัจจุบันต้องนำเข้าจากต่างประเทศ

(๒) **การพัฒนาการถนอมอาหารในชนบท** กำหนดเป็นนโยบายให้เร่งรัดพัฒนาพื้นที่ชนบทในพื้นที่เพื่อความมั่นคงให้สามารถพึ่งตนเองได้ในด้านอาหาร โดยเน้นการส่งเสริมการเกษตรในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเพิ่มขีดความสามารถการผลิตอาหารหลัก เช่น ข้าว ประมง และปศุสัตว์ มากกว่าการส่งเสริมการปลูกพืชประเภทอื่น ๆ ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรระดับหมู่บ้านดำเนินการในเรื่องของธนาคารข้าว และธนาคารโค–กระบือ นอกจากนี้จะเร่งรัดส่งเสริมและเผยแพร่วิธีการถนอมอาหาร รวมทั้งการสนับสนุนอุตสาหกรรมการถนอมอาหารในระดับหมู่บ้านและครัวเรือน

๒.๒.๖ กำลังคน ในด้านการพัฒนากำลังคนเพื่อความมั่นคง และการป้องกันประเทศนั้นจะเน้นการดำเนินการดังนี้

(๑) การพัฒนาผู้นำในชนบทจากทหารกองประจำการและทหารกองหนุน เนื่องจากปัจจุบันปัญหาหลักอันหนึ่งของการพัฒนาชนบท ได้แก่ปัญหาการขาดกำลังคนที่มีประสิทธิภาพหรือขาดผู้นำในการพัฒนา โดยเฉพาะในหมู่บ้านยากจน ห่างไกล จะมีปัญหาการขาดบุคคลที่จะเป็นผู้นำในการพัฒนาหมู่บ้านอย่างมาก ในช่วงแผน

พัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงได้กำหนดเป้าหมายที่จะผลิตผู้นำระดับหมู่บ้านจากทหารกองประจำการและทหารกองหนุน เพื่อให้เป็นแกนนำในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคงเป็นอันดับแรก

(๒) เร่งรัดสนับสนุนการฝึกอบรมด้านการป้องกันประเทศให้กับกลุ่มองค์กร อาสาสมัครพลเรือน อย่างกว้างขวางในทุกชุมชน และจัดให้มีการศึกษาและวางระบบที่มีประสิทธิภาพที่จะระดมกำลังเหล่านี้มาช่วยราชการได้ทันที นอกเหนือจากการพัฒนาระบบการใช้กองกำลังจากทหารกองประจำการโดยให้กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางและผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาค สำรวจและจัดทำทะเบียนบุคคลในท้องที่หรือที่สังกัดในกระทรวง ทบวง กรมนั้น ตามประเภทและอาชีพของความรู้และให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องอยู่เสมอ

๓. แผนการสร้างทางเพื่อความมั่นคง

๓.๑ ข้อเท็จจริง

ในอดีตที่ผ่านมา ถึงแม้รัฐบาลได้ใช้งบประมาณไปในการสร้างเส้นทางเป็นจำนวนมากเพื่อให้มีโครงข่ายเชื่อมโยงกันในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ในพื้นที่ชนบททุรกันดาร โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงก็ยังขาดเส้นทางคมนาคมเป็นอย่างมาก ทำให้มีหมู่บ้านยากจนในพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมากถูกตัดขาดจากโลกภายนอก การบำบัดทุกข์บำรุงสุขจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก และไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดเงื่อนไขที่ฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นเครื่องมือยุยงปลุกปั่นประชาชนให้กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล อันเป็นผลให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงขึ้น

ในพื้นที่ดังกล่าว ถนนเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อการกระจายบริการ และการบริหารงานของรัฐเพื่อเข้าถึงและให้ความคุ้มครองปลอดภัยแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง และทำให้การกระจายการพัฒนาเป็นไปได้อย่างรวดเร็วทั่วถึง นอกเหนือไปจากจุดประสงค์ในด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศเพียงประการเดียว

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ รัฐบาลจึงได้ตระหนักและให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานในเรื่องนี้ โดยได้อนุมัติให้ดำเนินการสร้างทางเพื่อความมั่นคง จนถึงปีงบประมาณ ๒๕๒๔ รวมทั้งสิ้น ๑๘๑ เส้นทาง เป็นระยะทาง ๕,๓๖๕.๘๘ กม. เป็นงบประมาณรวม ๗,๙๕๙.๙ ล้านบาท ซึ่งได้รับการจัดสรรแล้ว ๓,๖๑๖.๘๗ ล้านบาท และผูกพันงบประมาณในปีต่อไป จำนวน ๔,๓๔๗.๐๓ ล้านบาท โดยมีประเภทของเส้นทางเพื่อความมั่นคง แบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ คือ เส้นทางยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นเส้นทางที่สนับสนุนแผนยุทธการของฝ่ายทหารในเขตกองทัพภาคต่าง ๆ ตามแผนป้องกันประเทศ

ประเภทที่ ๒ คือ เส้นทางพัฒนาเพื่อความมั่นคง เป็นเส้นทางที่สนับสนุนแผนยุทธการของกองทัพในการต่อสู้แบบผนึกกำลังในพื้นที่ที่มีเหตุการณ์รุนแรง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเพื่อความมั่นคงโดยใช้เป็นเครื่อง

มือที่จะปราบปรามฝ่ายตรงข้าม เพื่อเข้าควบคุมพื้นที่ไว้ให้ได้และพัฒนาพื้นที่สองข้างทางที่ตัดผ่าน

ประเภทที่ ๓ คือ เส้นทางเสริมความมั่นคงและการป้องกันการขยายตัวของฝ่ายตรงข้าม เป็นเส้นทางที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ที่มีการแทรกซึม ซึ่งฝ่ายทหารใช้เป็นเส้นทางส่งกำลังบำรุง และปราบปรามฝ่ายตรงข้ามได้ตามสถานการณ์อย่างรวดเร็ว ตลอดจนเป็นเส้นทางให้ประชาชนสามารถลำเลียงผลผลิตออกสู่ตลาดด้วย

๓.๒ ประเด็นปัญหา

(๑) การพิจารณาดำเนินการสร้างทางเพื่อความมั่นคงและสร้างทางเพื่อผลทางเศรษฐกิจยังไม่มีการพิจารณาร่วมกันให้สอดคล้องกันเท่าที่ควรเพื่อให้เส้นทางนั้น ๆ สามารถส่งผลประโยชน์ได้ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงในเวลาเดียวกัน จึงทำให้จำนวนเส้นทางที่ต้องการสร้างมีจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่เส้นทางบางสายในบางพื้นที่อาจพิจารณาให้มารวมกันได้เป็นสายเดียว โดยให้ประโยชน์ทั้ง ๒ ด้าน และจากความต้องการเส้นทางเหล่านี้ โดยเฉพาะเส้นทางเพื่อความมั่นคงที่ขอรับการสนับสนุนมามีจำนวนเพิ่มขึ้นในอัตราที่เกินกว่า ๑๐๐% ทุกปี จึงทำให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณ

(๒) หน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่รับผิดชอบในการสร้างเส้นทาง มักจะประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อันเนื่องจากสภาพภูมิประเทศ และถูกขัดขวางอย่างรุนแรงจากฝ่ายตรงข้าม จนทำให้การดำเนินการก่อสร้างส่วนใหญ่ต้องล่าช้าไม่สามารถดำเนินการสร้างได้ทันตามกำหนดเวลา

(๓) ระเบียบวิธีการตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อการก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงตั้งแต่เริ่มการประกาศประกวดราคาจนถึงวันทำสัญญา บางครั้งใช้เวลานานถึง ๖ เดือน ทำให้การก่อสร้างล่าช้ามากไม่ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้สัญญาก่อสร้างที่ทำไว้โดยทั่วไปก็เปิดโอกาสให้ผู้รับเหมาก่อสร้างสามารถที่จะทำการก่อสร้างในช่วงระยะเวลาใดๆ ก็ได้ ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้แผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแผนยุทธการไม่สามารถดำเนินการไปได้ตามเป้าหมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ เป็นส่วนรวมเป็นอย่างมาก

๓.๓ เป้าหมาย

เร่งรัดก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงที่เป็นโครงการต่อเนื่องและโครงการที่ได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนไว้แล้วในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ ให้แล้วเสร็จโดยเร็วในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ เป็นระยะทางยาวประมาณ ๓,๒๓๘ กม.

๓.๔ แนวทางการพัฒนา

เพื่อให้การดำเนินงานก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงสามารถดำเนินการไปตามเป้าหมาย ได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

(๑) ปรับปรุงการประสานการวางแผนการสร้างเส้นทางให้สอดคล้องกับประโยชน์ทั้งในด้านความมั่นคงและในด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการประหยัดมากที่สุด

(๒) ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์รุนแรงที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติฝ่ายพลเรือนไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ จะมอบหมายให้หน่วยทหารช่าง กองทัพภาคต่าง ๆ เข้าดำเนินการแทน เนื่องจากทหารย่อมมีขวัญดีและเป็นหน้าที่โดยตรงต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศ อันจะทำให้การก่อสร้างเป็นไปด้วยความรวดเร็วกว่าและเป็นการลดค่าใช้จ่ายของกองกำลังคุ้มครองความปลอดภัยไปในตัวด้วย นอกจากนี้การออกไปปฏิบัติงานของหน่วยทหารช่างก็จะช่วยให้มีประสบการณ์และเพิ่มขีดความสามารถให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

(๓) กำหนดการจัดสรรงบประมาณการก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงให้อยู่ในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับจัดสรรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔

(๔) ในกรณีที่มีความต้องการเส้นทางมากเกินขีดความสามารถงบประมาณของประเทศที่จะให้การสนับสนุนได้ ก็ให้มีการทบทวนโดยจัดลำดับความสำคัญของการก่อสร้าง โดยเน้นหนักเส้นทางยุทธศาสตร์ที่จะสนับสนุนแผนป้องกันประเทศที่มีความสำคัญเร่งด่วนสูงสุด และเส้นทางพัฒนาเพื่อความมั่นคงที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีสถานการณ์ก่อการร้ายรุนแรง มีลำดับความสำคัญรองลงไป ส่วนเส้นทางที่เป็นเส้นทางเสริมความมั่นคงให้ชลอการก่อสร้างไปก่อน

(๕) กำหนดมาตรฐานทางให้ก่อสร้างเป็นทางลูกรังไปก่อน เพื่อประหยัดงบประมาณ หากมีความจำเป็นจริง ๆ จึงให้ก่อสร้างเป็นทางลาดยาง

(๖) ให้ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ วิธีการ เกี่ยวกับการก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงเป็นกรณีพิเศษให้เหมาะสมเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานให้ทันต่อการดำเนินงาน ให้ทันต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้น และให้สามารถควบคุมการปฏิบัติการก่อสร้างทางได้อย่างรัดกุม เพื่อให้เกิดผลต่อการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างจริงจัง

๔. แผนการประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมการพัฒนาเพื่อความมั่นคง

แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสนับสนุนความมั่นคงที่ผ่านมานั้นยังมุ่งยึดหลักว่า การพัฒนาเศรษฐกิจย่อมนำมาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติในตัวเอง ประเทศชาติที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมมีความมั่นคงในด้านอื่น ๆ ด้วย แนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นผลทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาไม่ลงถึงประชาชนในชนบทอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวชนบทที่ยากจนและอยู่ห่างไกลในเขตทุรกันดาร ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำให้มีปัญหาความมั่นคงเกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ อันเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงของชาติโดยส่วนรวม และทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่ลงทุนไปนั้น ก็ไม่อาจได้รับผลประโยชน์คุ้มค่าต่อการลงทุนอย่างเต็มที่ ดังนั้นในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เสริมความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยได้กำหนดแผนการที่จะดำเนินการไว้ดังนี้

๔.๑ แนวทางการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เสริมความมั่นคง

๔.๑.๑ กำหนดให้พื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงและพื้นที่ชนบทยากจนเป็นพื้นที่เป้าหมายหลักของแผนงานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเร่งรัดการกระจายรายได้และการพัฒนา ตลอดจนสวัสดิการและความปลอดภัยทางสังคม

๔.๑.๒ ส่งเสริมการจัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขนาดเล็กที่ใช้งบประมาณไม่มาก และเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในท้องถิ่น โดยมีแผนงานที่ประชาชนจะเข้าร่วมในการดำเนินงานด้วย เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามารถกระจายได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและประหยัดรวมทั้งเพื่อให้ประชาชนอยู่ในสภาพพร้อมที่จะรับการพัฒนาด้านการเมืองและจัดตั้งองค์กร เพื่อที่จะรักษาความมั่นคงในพื้นที่ของตนเองโดยเร็วที่สุด

๔.๑.๓ การจัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใช้ทรัพยากรของพื้นที่ในชนบท เช่นป่าไม้และแหล่งต้นน้ำลำธาร จะต้องกำหนดเป้าหมายให้ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้รับประโยชน์และมีความเป็นอยู่ดีขึ้นเข้าไว้ในโครงการด้วย

๔.๑.๔ กำหนดให้มีการศึกษาและจัดระบบชุมชนของหมู่บ้านในพื้นที่ความมั่นคงให้อยู่ในรูปแบบที่จะสามารถรับประโยชน์จากบริการของรัฐที่มีอยู่แล้วและที่กำลังดำเนินการอยู่ได้สะดวกขึ้น เพื่อเป็นการประหยัดในการที่จะต้องจัดหาหรือต้องสร้างเพิ่มเติม และที่สำคัญที่สุดเพื่อให้หน่วยงานของรัฐตามสายงานปกติสามารถเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๕ สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนเข้าร่วมในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยจะสนับสนุนให้เข้าร่วมกับรัฐในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มผลผลิต และการจ้างงานในชนบท ในการนี้รัฐจะสนับสนุนในการก่อสร้างและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษทางด้านสินเชื่อและภาษี เพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการแทรกซึมการโฆษณาชวนเชื่อจากฝ่ายตรงข้ามได้เร็วขึ้น

๔.๑.๖ การจัดทำโครงการ แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงเป้าหมายการดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการและผลที่ต้องการ รวมทั้งแสดงความสอดคล้องกับแผนงานต่าง ๆ ในพื้นที่ของโครงการ

๔.๒ แนวทางการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เสริมความมั่นคง

๔.๒.๑ สนับสนุนโดยให้ความสำคัญสูง สำหรับแผนงานและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร และการขยายตัวของอุตสาหกรรมเพื่อปรับปรุงรายได้และเพิ่มการจ้างงานในพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มีปัญหาด้านความมั่นคง

๔.๒.๒ เน้นการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานและโครงการการปรับปรุงถนนหนทาง แหล่งน้ำและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอื่น ๆ ที่จะเร่งรัดการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงและความยากจน

๔.๒.๓ สนับสนุนแผนงานโครงการพัฒนาด้านสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสาธารณสุข และการเพิ่มโอกาสในการศึกษาสำหรับการพัฒนาอาชีพในระดับหมู่บ้านอย่างกว้างขวางควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่เป้าหมายด้านความมั่นคง

๔.๒.๔ ให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างจริงจังกับแผนงานและโครงการรักษาและการปรับปรุงป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่เกี่ยวกับการรักษาแหล่งต้นน้ำลำธาร เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรที่เป็นฐานสำคัญในการดำรงชีพ และการผลิตของชาวชนบท ทั้งนี้กำหนดให้แผนงานและโครงการดังกล่าวมุ่งเน้นการจ้างแรงงานในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในด้านการเพิ่มรายได้ รวมทั้งการขจัดปัญหาการยืมมือชาวชนบทเพื่อหาผลประโยชน์จากป่าไม้ และการบุกรุกที่ทำกินจากป่าโดยผิดกฎหมายอันเป็นบ่อเกิดของปัญหาความมั่นคงในหลายพื้นที่

๔.๒.๕ สำหรับโครงการเศรษฐกิจเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อความมั่นคงนั้น กำหนดให้จัดสรรจากงบกลางเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีปัญหาต้องนำงบประมาณจากงบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อแผนงานและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม ซึ่งได้กำหนดแผนงานให้สอดคล้องกับความต้องการไว้แล้ว

บทที่ ๓

การพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง

ในสถานการณ์ที่ประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับความมั่นคงของชาติ เพื่อใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ให้อำนวยประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของชาติได้มากที่สุดอย่างจริงจัง โดยมีแผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ซึ่งแบ่งออกตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและลักษณะแนวโน้มของภัยคุกคามในแต่ละพื้นที่ ได้ดังนี้

๑. แผนการพัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน

๑.๑ ข้อเท็จจริง

จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนชึกตะวันออกของประเทศ ตั้งแต่จังหวัดเชียงรายจรดจังหวัดตราด

พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ล่อแหลมและอันตรายอย่างมากต่อการถูกคุกคาม ซึ่งมีแนวโน้มว่าอาจเกิดขึ้นได้ทั้งที่เป็นภัยที่มาจากภายนอกประเทศ และภัยที่อาจเกิดขึ้นภายในประเภทเอง นอกจากนี้ผลที่เกิดขึ้นจากความไม่สงบภายในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ก็ได้ทำให้มีผู้อพยพหลบหนีเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก นอกจากจะก่อให้เกิดภาระหนักในการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แล้ว ยังอาจต้องเผชิญภัยอันตรายจากผู้อพยพหลบหนีเข้าประเทศที่แอบแฝงเข้ามาเพื่อบ่อนทำลายประเทศชาติอีกด้วย

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์และแนวโน้มของภัยคุกคามเหล่านี้ ทำให้บริเวณชายแดนดังกล่าวเกิดความบีนป่วน ระส่ำระสาย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน ตลอดจนการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐตามระบบปกติเป็นอย่างมาก นอกจากจะบั่นทอนเสถียรภาพด้านความมั่นคงของชาติแล้วยังเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

๑.๒ นโยบาย

ให้มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สนับสนุนสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กับแผนการป้องกัน

ประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้สามารถพึ่งตนเองได้และเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวมในด้านการป้องกันควบคู่กันไป

๑.๓ แนวทางการดำเนินงาน

แนวทางในการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่แต่ละแห่งจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นตามลักษณะของภัยคุกคาม รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงลักษณะทางกายภาพ และวัฒนธรรมของพื้นที่นั้น ๆ ด้วย ซึ่งแบ่งตามประเภทพื้นที่และลำดับความสำคัญ ได้ดังนี้

๑.๓.๑ แนวทางการดำเนินงานในบริเวณชายแดนในเขตภาคกลาง

พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่อันตราย ล่อแหลม และมีแนวโน้มที่อาจเป็นไปได้เป็นอย่างมากต่อการถูกคุกคามด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง เมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ประกอบกับมีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นพื้นราบเป็นส่วนใหญ่ โดยมีช่องว่างที่เหมาะแก่การบุกรุกจากภายนอกได้ในหลายช่องทาง ทำให้เป็นพื้นที่ที่อาจเกิดเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นการใช้กำลังขนาดใหญ่ อันอาจเป็นสาเหตุที่จะผลักดันประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามได้

นอกจากนี้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่นี้ยังอยู่ห่างไกลความเจริญ มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมล้าหลัง ประกอบกับถูกกดดันจากสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นผลจากปัญหาผู้อพยพลี้ภัย จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยด่วน

ในสถานการณ์เช่นนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในบริเวณดังกล่าว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประสานแนวทางให้สอดคล้องและสนับสนุนการป้องกันประเทศเป็นส่วนรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานโครงการพื้นฐานด้านเศรษฐกิจให้มีส่วนดัดแปลงภูมิประเทศที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศในกรณีฉุกเฉิน หรือยามสงครามและในขณะเดียวกันก็สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจในยามปกติได้ด้วย พื้นที่ดังกล่าวถือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญสูง ซึ่งจะต้องดำเนินการตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนในโครงการดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย–กัมพูชา

หมู่บ้านที่จะจัดตั้งนี้อยู่ในบริเวณชายแดนภาคตะวันออกจำนวน ๓๕ หมู่บ้าน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ ๒๕๒๖

(๒) การสร้างเส้นทางโดยเฉพาะเส้นทางบริเวณชายแดน เพื่อสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายกำลังทหารไปสู่พื้นที่สู้รบได้คล่องตัวสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการอพยพราษฎรไทยบริเวณชายแดนเข้าไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยจากการสู้รบโดยไม่กีดขวางการปฏิบัติสู้รบของฝ่ายทหาร ทั้งนี้ มีเส้นทางชายแดนที่จะต้องเร่งสร้างรวม ๖ เส้นทาง

(๓) การสร้างอ่างเก็บน้ำรวม ๖ แห่ง เพื่อเป็นฉากสกัดกั้นการเคลื่อนกำลังของฝ่ายตรงข้ามให้เคลื่อนกำลังช้าลง และยังเป็นประโยชน์ที่จะใช้น้ำเพื่อการบริโภค อุปโภค ด้านการเกษตรกรรม ตลอดจนการประมง

(๔) **เร่งรัดให้มีการปลูกป่าในบางพื้นที่ตามแนวชายแดน** จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด เพื่อเป็นเครื่องกีดขวางธรรมชาติ

(๕) **ส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่การเกษตร ไร่นา ทุ่งหญ้า และการปศุสัตว์ให้มีความสัมพันธ์กับแผนยุทธการ** ให้สามารถนำมาใช้หรือส่งเสริมด้านการปศุสัตว์และสนับสนุนแผนยุทธการ เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย เช่น การปกปิดอำพราง การตรวจการและการป้องกันภัยทางอากาศ เป็นต้น

(๖) **ส่งเสริมให้ทุกหมู่บ้านพัฒนาการผลิต** จัดตั้งธนาคารต่าง ๆ เช่น ธนาคารข้าว ธนาคารกระบือ โดยจัดตั้งเป็นรูปสหกรณ์ย่อย เพื่อให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคในท้องถิ่น โดยให้ทุกหมู่บ้านอยู่ในสภาพที่ช่วยเหลือตนเองได้ในทุกขณะ

๑.๓.๒ แนวทางการดำเนินงานในบริเวณชายแดนในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศเพื่อนบ้านทำให้บริเวณชายแดนในภูมิภาคนี้มีความตึงเครียดอยู่ตลอดเวลา และมีแนวโน้มว่าอาจเกิดภัยคุกคามด้วยกองกำลังขนาดใหญ่อย่างเปิดเผย โดยการสนับสนุนของขบวนการก่อการร้ายต่าง ๆ ภายในประเทศ

ประชาชนในบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตชนบทล้าหลังเป็นส่วนใหญ่และต้องประสบกับสภาพความแห้งแล้งและแร้นแค้นเป็นอย่างมาก การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบริเวณดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมุ่งประสานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนยุทธการอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันซึ่งจะต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) **จัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองไทย–ลาว**

หมู่บ้านที่จัดตั้งนี้จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนจำนวน ๔๘ หมู่บ้าน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๒๗

(๒) **จัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย–กัมพูชา**

หมู่บ้านที่จะจัดตั้งนี้จะอยู่ในบริเวณชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จำนวน ๕๕ หมู่บ้าน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๒๖

(๓) **เร่งดำเนินการก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง**

ตามบริเวณชายแดนรวม ๕ เส้นทาง ใช้งบประมาณ ๓๒๑.๗๘ ล้านบาท

๑.๓.๓ แนวทางการดำเนินงานในบริเวณชายแดนไทยในเขตภาคเหนือ

สถานการณ์ชายแดนจากภัยคุกคามในภูมิภาคดังกล่าวนี้ ถึงแม้มีสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าเขาขวางกั้นก็ตาม แต่สถานการณ์ก็ยังไม่เป็นที่น่าไว้วางใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะภูมิประเทศเช่นนี้ ทำให้เหมาะแก่การเคลื่อนไหวแทรกซึมจากกำลังภายนอกมาประสานกับกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ ภายในประเทศได้ง่าย นอกจากนี้ยังมี

แนวโน้มว่าหากเกิดเหตุการณ์รุนแรงใด ๆ ขึ้น โดยจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งก็ตาม ประเทศอาจถูกบุกรุกด้วยกำลังทางบกเข้ามาในบริเวณชายแดนแถบนี้ได้

สภาพพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตชนบททุรกันดาร ประชาชนส่วนมากอยู่ในฐานะยากจนและขาดการบริการของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นต้องกระจายให้ได้ทั่วถึง โดยดำเนินงานควบคู่ไปกับแผนยุทธการ เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้มีขีดความสามารถสูงขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม และการป้องกันโดยการพัฒนาพื้นที่ชายแดนด้านนี้จะดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย–ลาว จำนวน ๕๒ หมู่บ้าน

๒. แผนการพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคง

๒.๑ ข้อเท็จจริง

การพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคงเท่าที่ผ่านมา ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ เป็นการดำเนินงานพัฒนาแบบผสมผสานหลาย ๆ สาขาเข้าด้วยกัน โดยมุ่งจะแก้ปัญหาในเฉพาะบางพื้นที่ที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย โดยนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหาร เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ให้ได้อย่างถาวร กลยุทธในการพัฒนาเพื่อความมั่นคงนี้จึงมุ่งที่จะประสานแผนพัฒนาและแผนยุทธการของกองทัพ และประสานขีดความสามารถของหน่วยราชการต่าง ๆ เข้าด้วยกันในลักษณะของการผนึกกำลังเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างสอดคล้อง โดยทหารเข้าปฏิบัติการให้เกิดความปลอดภัยในพื้นที่ เพื่อที่จะให้ฝ่ายพลเรือนเข้าดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อหวังผลทางด้านการเมืองและจิตวิทยาจนกระทั่งมั่นใจว่าเกิดความปลอดภัยแล้วจึงจะส่งมอบความรับผิดชอบให้มีการพัฒนาตามสายงานปกติต่อไป

จะเห็นได้ว่า กลยุทธการพัฒนาดังกล่าวมิใช่เป็นการพัฒนาในความหมายปกติ แต่มีจุดประสงค์หลักเพื่อผลทางด้านการเมืองและจิตวิทยาต่อประชาชนที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม โดยใช้การพัฒนาเป็นเครื่องมือจากการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมาได้รับผลอยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเศรษฐกิจสังคมส่วนรวมในปัจจุบันประกอบกับแนวโน้มภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ ยังมีบทบาทในการสร้างปัญหาความมั่นคงให้ขยายตัวต่อไป

๒.๒ ประเด็นปัญหา

๒.๒.๑ ปัญหาความมั่นคงของชาติในปัจจุบัน ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางมากและมีระดับความรุนแรงแตกต่างกัน และมีแนวโน้มว่าปัจจัยและผลกระทบจากภายนอกประเทศจะมีบทบาทมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามอันเกิดจากผู้ก่อการร้ายซึ่งเกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ และมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันยังเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง จะพบว่าพื้นที่ที่ถูกคุกคามแทรกซึมจากผู้ก่อการร้ายอยู่ในพื้นที่ถึง ๔๕ จังหวัด ๒๐๙ อำเภอทั่วประเทศ ประชากรประมาณ ๑๑ ล้านกว่าคน หรือเท่ากับ ๑ ใน ๔ ของประชากรทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การแทรกซึมคุกคามของผู้ก่อการร้ายดังกล่าว

๒.๒.๒ การพัฒนาเท่าที่ผ่านมา ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นปัจจัยอันหนึ่งในการขยายตัวของปัญหาความมั่นคง รายได้ของประชากรในเขตพื้นที่ภาคกลางสูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกือบสามเท่าตัว และอัตราการเพิ่มของรายได้ในภาคกลาง ประมาณ ร้อยละ ๙ ต่อปี ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ ๔ ต่อปี ดังนั้นเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวขยายตัวจนก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงเพิ่มขึ้นตามเงื่อนไขทางด้านเวลา ความจำเป็นในการนำกระบวนการพัฒนาลงสู่พื้นที่ยากจน ในเขตความมั่นคงในภาคต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ตารางที่ ๓.๑

รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประชากรแยกตามภาค

ปี	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง
๒๕๑๘	๗,๐๗๗	๕,๑๐๖	๓,๑๙๘	๖,๕๖๐	๑๐,๐๖๒
๒๕๑๙	๗,๗๓๒	๕,๓๙๓	๓,๓๖๙	๗,๕๐๓	๑๑,๓๖๘
๒๕๒๐	๘,๔๑๒	๕,๕๖๔	๓,๔๙๙	๘,๖๐๘	๑๒,๔๑๔

ที่มา : กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ

๒.๒.๓ กลยุทธการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ นั้นเป็นกลยุทธที่ถูกสร้างขึ้นมา เพื่อการต่อสู้กับภัยคุกคามในพื้นที่อย่างเหมาะสมเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงมากเท่านั้น ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่าในพื้นที่ที่มีความรุนแรงของปัญหาความมั่นคงน้อย หรือเริ่มจะมีหรือมีแนวโน้มว่าจะมีปัญหา ยังมิได้มีการกำหนดแนวทางที่จะแก้ไขและสร้างระบบการป้องกันอย่างชัดเจน

๒.๓ นโยบาย

๒.๓.๑ เร่งปฏิบัติต่อพื้นที่ยุทธพัฒนา โดยใช้กลยุทธการพัฒนาเพื่อความมั่นคง เพื่อแย่งชิงประชาชนมาจากฝ่ายตรงข้ามอย่างถาวร

๒.๓.๒ จัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง โดยสริมสร้างให้ราษฎรมีขีดความสามารถในการพึ่งตนเองได้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการป้องกันตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่

๒.๔ แนวทางการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง

๒.๔.๑ การแบ่งพื้นที่ ได้แบ่งพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงตามระดับความรุนแรงของปัญหา เพื่อดำเนินการพัฒนาให้สอดคล้องตามลักษณะปัญหาของพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) พื้นที่ที่มีปัญหาค่อนข้างรุนแรงมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินการพัฒนาได้ตามปกติ จำเป็นต้องใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติการปราบปรามนำเสียก่อน พื้นที่ลักษณะนี้เรียกว่าพื้นที่ยุทธพัฒนา

(๒) พื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงไม่รุนแรงมากนัก เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากราษฎรและมีแนวโน้มว่า เริ่มมีความไม่ปลอดภัยรวมทั้งเป็นเป้าหมายหรือล่อแหลมต่อการเข้าแสวงหาอิทธิพลของผู้ก่อการร้าย พื้นที่ลักษณะนี้เรียกว่า "พื้นที่ป้องกัน"

๒.๔.๒ การดำเนินงานในพื้นที่ยุทธพัฒนา

(๑) พัฒนาในเขตพื้นที่ชุมชนเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการกระจายบริการของรัฐเป็นไปได้น้อยหรือยังเข้าไม่ถึง

(๒) พัฒนาในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นฐานที่มั่นของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อันเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดสร้างชุมชนขึ้นใหม่ โดยจัดตั้งเป็นหมู่บ้านยุทธวิธี

๒.๔.๓ การดำเนินงานในพื้นที่ป้องกัน

(๑) กำหนดหมู่บ้านเป้าหมายอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง โดยศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และกองทัพภาค ดำเนินการพิจารณาร่วมกันในการกำหนดพื้นที่หมู่บ้านซึ่งถูกคุกคามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ พื้นที่ที่กำหนดนี้หน่วยงานทุกฝ่ายต้องยึดเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญลำดับสูงสุด และจะต้องเข้าไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติ เพื่อเสริมสร้างและสนับสนุนพื้นที่ยุทธพัฒนา และแผนการพัฒนาตามสายปกติ

(๒) กระจายบริการทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่พื้นที่เป้าหมายให้ได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและเห็นผลโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ จะต้องนำเอาเป้าหมายด้านความมั่นคงมาร่วมพิจารณาในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย

(๓) จัดวางโครงการในเขตพื้นที่เป้าหมายตามแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบท โดยผ่านองค์กรของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

๒.๕ เป้าหมายและแผนงานการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง

๒.๕.๑ ลดปัญหาความมั่นคงรุนแรงในพื้นที่ยุทธพัฒนา โดยมุ่งในด้านการช่วงชิงพื้นที่เหล่านั้นให้ได้อย่างถาวรเป็นลำดับแรก เพื่อให้ขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามารถดำเนินการได้ในลักษณะปกติ ในระยะยาวต่อไป โดยดำเนินการตามรูปแบบของ **โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง**

๒.๕.๒ จัดการแก้ไขปัญหาความมั่นคงเพื่อขจัดขัดขวางและลดอิทธิพลหรือการแทรกซึมของฝ่ายตรงข้าม และสร้างระบบการป้องกันโดยขบวนการพัฒนาในรูปแบบของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง ในการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงนี้ มีแผนงานแบ่งออกเป็น ๒ แผนงาน ดังนี้

ก. แผนงานการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่

การดำเนินงานพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาพื้นที่ในเขตยุทธพัฒนา โดยการกำหนดโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ในเขตของกองทัพภาคต่าง ๆ ตามแนวการเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้าม เพื่อเป็นการสกัดกั้นการปฏิบัติการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ โดยผนึกกำลังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายปราบปรามและฝ่ายพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การเมือง และการรักษาความปลอดภัย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ให้ได้อย่างถาวรสามารถช่วงชิงประชาชนให้มาเป็นฝ่ายเรา และเป็นฐานมวลชนที่พร้อมจะต่อสู้และป้องกันรักษาพื้นที่ของตนเองได้ เมื่อได้ดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ จนกระทั่งมีความปลอดภัยและราษฎรสามารถช่วยตนเองได้ในระดับหนึ่งแล้ว ก็จะได้ดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคงต่อไป

(๑) แนวทางของโครงการการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่

(๑.๑) **การจัดระบบรักษาความปลอดภัย** เพื่อปฏิบัติการในการเข้าควบคุมและรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ให้แก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และราษฎรและปฏิบัติการทางด้านจิตวิทยาและการเมืองเชิงรุกเมื่อได้ตอบเงื่อนไขด้านการเมืองของฝ่ายตรงข้าม ตลอดจนปฏิบัติการด้านจิตวิทยาเพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจของราษฎรให้ยอมรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนแล้วก็จะจัดแผนงานฝึกอบรมราษฎรให้มีความสามารถในการป้องกันตนเองตามหลักยุทธวิธีและทบทวนการปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอ

(๑.๒) **การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม** เป็นการดำเนินงานเพื่อใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมการปฏิบัติการทางทหาร โดยมุ่งที่จะแก้ปัญหาเร่งด่วนที่ฝ่ายตรงข้ามใช้เป็นเงื่อนไขในการปลุกปั่นราษฎรและบั่นทอนความมั่นคงของชาติ เช่น ปัญหาสิทธิการครอบครองที่ดิน ปัญหาการขาดแคลนเส้นทางคมนาคมระหว่างหมู่บ้าน ปัญหาความอดอยาก ปัญหาการขาดบริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น โดยจัดให้มีแผนงานการจัดสรรที่ดิน ทั้งในรูปการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ และการจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้ แผนงานการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม แผนงานเพิ่มผลผลิต ฝึกอบรมด้านอาชีพให้แก่ราษฎร จัดบริการด้านสาธารณสุข ฯลฯ ตลอดจนให้มีการจัดตั้งหมู่บ้านตามกฎหมายการปกครองท้องที่ เพื่อวางรากฐานในการพัฒนาตามสายงานปกติต่อไป

(๑.๓) **จัดตั้งชุมชนและพัฒนาชุมชน** เพื่อให้คนในชุมชนใหม่ผนึกกำลังกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

(๒) เป้าหมายในการดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่

เสริมสร้างความมั่นคงแก่ราษฎรในเขตพื้นที่ยุทธพัฒนาให้มีความสามารถในการช่วยตนเองได้ทั้งในแง่เศรษฐกิจและการป้องกัน เพื่อผลในด้านการช่วงชิงพื้นที่เหล่านั้นให้ได้อย่างถาวร โดยมีเป้าหมายดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ดังนี้

(๒.๑) การดำเนินงานพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตพื้นที่กองทัพภาคที่ ๒,๓ และ ๔

ซึ่งได้ดำเนินการมาแล้วอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ จำนวน ๙ โครงการ ได้แก่

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๓–๒๕๒๖)

– โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ บ้านภูฮัง อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๓–๒๕๒๕)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในบริเวณห้วยบางทราย จังหวัดนครพนม จังหวัดสกลนคร และจังหวัดกาฬสินธุ์ (ระยะเวลาดำเนินการบึงบประมาณ ๒๕๒๑–๒๕๒๕)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงบริเวณห้วยปลาดุก กิ่งอำเภอนาด้วง อำเภอเมือง อำเภอปากชม จังหวัดเลย (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๓–๒๕๒๕)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงบริเวณพื้นที่สองข้างทางหลวง หมายเลข ๑๐๙๐ สายแม่สอด–อุ้มผาง จังหวัดตาก (ระยะเวลาดำเนินการบึงบประมาณ ๒๕๒๓–๒๕๒๗)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงบริเวณพื้นที่ห้วยแม่ตีน้อย อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๓–๒๕๒๖)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตลุ่มน้ำงาว–หงาว อำเภอเชียงของ อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๓–๒๕๒๖)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงบริเวณพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน (เฉพาะพื้นที่) (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๔–๒๕๒๖)

– โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตอำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ระยะเวลาดำเนินการ บึงบประมาณ ๒๕๒๒–๒๕๒๖)

(๒.๒) ดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตพื้นที่กองทัพภาคที่ ๑–๔ โดยการกำหนดโครงการใหม่ขึ้นตามแผนยุทธการของกองทัพภาค เพื่อแก้ไขปัญหาความเร่งด่วนของสถานการณ์

(๓) วงเงินงบประมาณ

การดำเนินงานพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ในภาคต่าง ๆ จะต้องใช้วงเงินงบประมาณ ในบึงบประมาณ ๒๕๒๕–๒๕๒๙ ประมาณ ๑,๑๐๐ ล้านบาท

ข. แผนงานการพัฒนาหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง (อพป.)

การพัฒนาหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง เป็นการดำเนินงานในพื้นที่ป้องกันเพื่อเสริมความมั่นคงล้อมรอบพื้นที่ หรือหมู่บ้านที่ได้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่แล้ว และพื้นที่ซึ่งเป็นทิศทางเคลื่อนที่ของข้าศึกภายในประเทศและตามแนวชายแดน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการฝึกอบรมราษฎรให้มีความรู้ในกิจกรรมต่าง ๆ ในเรื่องการพัฒนาชนบท การรักษาความปลอดภัย และการบริหารหมู่บ้าน เพื่อที่ราษฎรจะได้นำเอาความรู้ไปปรับปรุงและสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนเอง

(๑) แนวทางการพัฒนาหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง

(๑.๑) การรักษาความปลอดภัยในชนบท หมายถึงการฝึกอบรมราษฎรในเรื่องการรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การจัดตั้งกองกำลังประจำหมู่บ้าน และการติดอาวุธให้แก่ราษฎร ตลอดจนการปฏิบัติตามแผนการรักษาความปลอดภัยให้สอดคล้องกับการใช้กำลังประจำถิ่นในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด

(๑.๒) การพัฒนาบริการ (พบก.) หมายถึงการฝึกอบรมราษฎรให้ได้รับความรู้ในเรื่องการพัฒนาอาชีพ และการให้บริการสังคมของหมู่บ้าน ตลอดจนการผนึกกิจกรรมการพัฒนาชนบทและการบริการสังคมในสาขาต่าง ๆ เข้าไปในหมู่บ้าน

(๑.๓) การปรับปรุงการบริหารหมู่บ้าน หมายถึงการฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้านให้เข้าใจในวิธีการบริหารหมู่บ้านตาม พ.ร.บ. การบริหารหมู่บ้าน อพป. บี ๒๕๒๒ และประกาศจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน อพป. ตามกฎหมาย ตลอดจนถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านเหล่านั้นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ (หมู่บ้าน อพป. เป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยพื้นฐาน)

(๒) เป้าหมายการดำเนินการพัฒนาหมู่บ้าน อพป.

จัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองในเขตพื้นที่ป้องกัน จำนวน ๔,๐๐๐ หมู่บ้าน ในเขตภาคกลาง จำนวน ๖๓๐ หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๑,๒๔๐ หมู่บ้าน ภาคเหนือ จำนวน ๑,๐๑๐ หมู่บ้าน และภาคใต้ จำนวน ๑,๑๒๐ หมู่บ้าน โดยมีเป้าหมายจะดำเนินการปีละ ๘๐๐ หมู่บ้าน เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และเสริมสร้างขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง ตลอดจนพัฒนาพื้นที่ให้มีผลในการป้องกันประเทศอีกด้วย

(๓) วงเงินงบประมาณ

การพัฒนาหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อความมั่นคง จำนวน ๔,๐๐๐ หมู่บ้าน จะใช้วงเงินงบประมาณ (เฉพาะงบพัฒนา) เพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๒๕–๒๕๒๙ จำนวน ๙๗๐ ล้านบาท

๓. แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่มีปัญหาด้านความมั่นคง

นอกจากภัยคุกคามด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังปรากฏภัยคุกคามโดยขบวนการและกลุ่มต่าง ๆ ที่สร้างปัญหาให้แก่ประเทศอยู่อีกไม่น้อย ทั้งในภาคใต้ของประเทศและชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในภาคเหนือ และบริเวณชายแดนซีกตะวันตกของประเทศ พื้นที่ดังกล่าวนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาในลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากปัญหาในพื้นที่อื่น ๆ นอกจากจะสร้างปัญหาด้านความมั่นคงให้แก่ประเทศแล้ว ยังอาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านต้องกระทบกระเทือนไปด้วย ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาดำเนินงานเป็นกรณีพิเศษ ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการทหารควบคู่กันไป พื้นที่ซึ่งมีปัญหาดังกล่าวจำแนกได้ดังนี้

๓.๑ พื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้

๓.๑.๑ ข้อเท็จจริง

พื้นที่ดังกล่าวประกอบด้วยจังหวัดสงขลา, ยะลา, ปัตตานี, สตูล และนราธิวาส เป็นพื้นที่ปฏิบัติการก่อการร้ายของขบวนการต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง โดยอาศัยภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม เป็นเครื่องมือในการยุยงปลุกปั่นให้ราษฎรกระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลอยู่ตลอดมา ปัญหาในพื้นที่นี้เป็นปัญหาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากปัญหาพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาทางสังคมและการเมืองเป็นประเด็นสำคัญ ที่นำไปสู่ปัญหาความมั่นคง และถึงแม้ปัญหาทางเศรษฐกิจจะมีส่วนอยู่บ้าง แต่ก็เป็นปัญหาเพียงส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับในภูมิภาคอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้นี้ ก็มีลักษณะความรุนแรงของปัญหาแตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ ทั้งที่เป็นปัญหาส่วนรวมทั้ง ๕ จังหวัด และปัญหาที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ ดังนั้น การดำเนินงานในพื้นที่นี้จึงแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

(๑) ปัญหาความมั่นคงในระดับส่วนรวม (ทั้ง ๕ จังหวัด)

(๒) ปัญหาความมั่นคงในระดับพื้นที่ (บางพื้นที่ที่ล่อแหลม)

๓.๑.๒ นโยบาย

(๑) ในระดับส่วนรวม จะเร่งปฏิบัติการด้านการเมืองและจิตวิทยาให้ครอบคลุมทั้ง ๕ จังหวัด เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างราษฎรและรัฐ ตลอดจนเร่งดำเนินการในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขต่อปัญหาความมั่นคงให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อผลทางจิตวิทยา อันจะนำไปสู่เสถียรภาพและความมั่นคงเป็นส่วนรวมในภูมิภาคนี้

(๒) ในระดับพื้นที่ จะมุ่งปฏิบัติการเฉพาะพื้นที่ที่เป็นเขตล่อแหลมและยากจนทุรกันดาร โดยใช้กลยุทธการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในการพัฒนา และจัดตั้งหมู่บ้านเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม และด้านยุทธวิธีในการรักษาความมั่นคงของประเทศ

๓.๑.๓ แนวทางการดำเนินงาน จะดำเนินงานดังนี้

(๑) การพัฒนาในส่วนรวม

– เร่งปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์ และปฏิบัติการจิตวิทยา โดยเฉพาะสื่อมวลชน ได้แก่ โทรทัศน์และวิทยุ ให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้านและเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

– เร่งดำเนินงานโครงการนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ โดยจะต้องปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานและการบริหารโครงการเสียใหม่ให้มีการประสานแนวความคิดและผนึกกำลังจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อบรรลุเป้าหมายความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวชายแดนภาคใต้

– เร่งสร้างทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบทให้มีขอบข่ายเชื่อมโยงกันทั่วถึงในทุกพื้นที่และใช้ได้ทุกฤดูกาล

(๒) การพัฒนาในระดับพื้นที่

– เร่งรัดการก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน จำนวน ๔ เส้นทาง ใช้งบประมาณ ๒๕๗.๒๔ ล้านบาท

– จัดระบบหมู่บ้าน บริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดนที่มีปัญหาด้านความมั่นคง ให้ราษฎรที่อยู่อย่างกระจัดกระจายเข้ามาอยู่รวมกัน โดยรัฐจะให้การสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามลำดับของความจำเป็น

อนึ่ง สำหรับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมตามแผนงานปกติของ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแผนพัฒนา ฯ ส่วนรวมนั้น ได้ระบุไว้ในบทของแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะและเมือง

๓.๒ พื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือและชายแดนซีกตะวันตกของประเทศ

๓.๒.๑ ข้อเท็จจริง

ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นพื้นที่สูงและป่าเขาในเขตทุรกันดารห่างไกลความเจริญนี้ ปรากฏว่า มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวเขาที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่สูงในภาคเหนือและบริเวณชายแดนซีกตะวันตกของประเทศ

ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายที่พยายามแทรกซึมเข้าไปปลุกระดมชักจูง และแผ่อิทธิพลครอบงำชนเหล่านี้ ให้สนับสนุนการดำเนินงานของตนในการก่อการร้ายภายในประเทศ โดยมีสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารของรัฐเป็นเงื่อนไข จากสถานการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ามีชาวเขาบางเผ่าบางส่วนถูกชักนำและใช้เป็นกองกำลังกองโจรในการก่อการร้ายในประเทศบ้างแล้ว โดยเฉพาะในพื้นที่สูงที่เป็นป่าเขา ชาวเขาเหล่านี้มีความแข็งแกร่งและชำนาญภูมิประเทศ ทำให้ยากต่อการปราบปราม และมีความสัมพันธ์กับเผ่าเดียวกันที่อยู่ภายนอกประเทศ อันเป็นประเทศสังคมนิยมอยู่แล้ว มาปลุกปั่นให้ชนกลุ่มน้อยภายในประเทศสามารถเปลี่ยนทัศนคติและอุดมการได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น หากไม่รีบดำเนินการแก้ไขก็จะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติในภายหน้าต่อไป นอกจากนี้ยังมีพรรคคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศที่พยายามแทรกซึมเข้าไปมีอิทธิพลในชนกลุ่มน้อยบางส่วนที่อาศัยอยู่บริเวณพรมแดนไทยซีกด้านตะวันตกให้เคลื่อนไหวเชื่อมโยงกับ พคท. ในภาคเหนือของประเทศด้วย สถานการณ์ดังกล่าวนี้จะทำให้ประเทศซึ่งมีภัยคุกคามด้านอื่น ๆ อยู่เป็นอย่างมากแล้ว ต้องถูกกระทบกระเทือนต่อฐานะความมั่นคงมากยิ่งขึ้นอีก

๓.๒.๒ นโยบาย

(๑) มุ่งระดมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคง ให้ชนกลุ่ม

น้อยมีความสามารถที่จะพึ่งตนเองได้และเพื่อผลทางจิตวิทยาที่จะสนับสนุนการรักษาความมั่นคงของชาติ

(๒) จัดตั้งหมู่บ้านชนกลุ่มน้อยที่มีปัญหาด้านความมั่นคงให้เป็นหมู่บ้านยุทธศาสตร์อย่างถาวร

๓.๒.๓ แนวทาง

รวบรวมหมู่บ้านชนกลุ่มน้อยที่อยู่กระจัดกระจายไม่เป็นหลักแหล่งในพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงให้มารวมกันอยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมตามแผนยุทธการและสะดวกต่อการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการบริการของรัฐ เพื่อจัดตั้งให้เป็นหมู่บ้านยุทธศาสตร์ที่ถาวรต่อไป

บทที่ ๔

การปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาองค์กร

๑. ประเด็นปัญหา

การดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคงที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าจะสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางของนโยบายและแผนงานที่ได้กำหนดขึ้นภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ แต่ก็ปรากฏว่า การดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคงทั้งทางด้านการกำหนดแผนงานและการปฏิบัติการนั้น ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ ๆ อยู่หลายประการ ในด้านระบบบริหาร การวางแผนและการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยอาจสรุปปัญหาหลักได้ดังนี้

๑.๑ การจัดสรรงบพัฒนาเพื่อความมั่นคง ยังอยู่ในขอบเขตจำกัดและไม่แน่ชัด

๑.๒ การวางแผนและการจัดสรรงบพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ยังมิได้พิจารณาอย่างจริงจัง ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาเพื่อความมั่นคง

๑.๓ ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านการพัฒนาชนบทอยู่มากมาย เช่น การส่งเสริมอาชีพ มีปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและขาดการประสานงาน ทางด้านการเกษตรไม่ต่ำกว่า ๑๔ หน่วยงาน ทางด้านการส่งเสริมสถาบันเกษตรกรไม่ต่ำกว่า ๑๖ หน่วยงาน และในด้านการดำเนินการโครงการพื้นฐานด้านเศรษฐกิจมีถึง ๓๑ หน่วยงาน ทำให้เกิดความไม่ประหยัดในการใช้ทรัพยากรของชาติ และไม่สามารถใช้ผลประโยชน์ของการพัฒนาให้ส่งผลเกื้อกูลกันได้เท่าที่ควร แม้ว่าปัญหานี้จะได้มีการแก้ไขไปบ้างแล้วโดยจัดให้มีการประสานงานการวางแผนและการดำเนินงานไปแล้วเป็นรายพื้นที่ แต่ก็ยังดำเนินการอยู่ในขอบเขตจำกัด

๑.๔ ระบบการบริหารสั่งการยังคงเป็นลักษณะเป็นกระจุก กล่าวคือ การอนุมัติและสั่งการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังต้องขออนุมัติและสั่งการผ่านจากทางส่วนกลาง แม้ในเรื่องที่ควรจะมอบหมายให้มีการสั่งการในระดับพื้นที่ได้

๑.๕ ยังขาดการใช้บทบาทของภาคเอกชนมาช่วยในกระบวนการพัฒนาในระดับพื้นที่ กล่าวคือ ที่ผ่านมาภาคเอกชนยังคงดำเนินธุรกิจในลักษณะที่สร้างความเจริญให้กับธุรกิจของตน แม้จะส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม แต่ยังไม่มีแนวทางและแผนงานที่จะเชื่อมโยงโดยตรงต่อการพัฒนาในระดับพื้นที่

การที่จะประสานแผนเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงให้บรรลุถึงนโยบายเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงระบบบริหารและพัฒนาการจัดองค์กรของรัฐให้

เป็นระบบที่เกิดประสิทธิภาพทั้งในด้านการกำหนดแผนงาน การจัดสรรงบประมาณ และการปฏิบัติการ โดยถือหลักให้เป็นการส่งเสริมต่อการพัฒนาทางด้านความมั่นคงให้มากที่สุดและประหยัด

๒. แนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร

๒.๑ ประสานการวางแผน แผนเงิน และแผนคน ของหน่วยงานระดับชาติให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา โดยจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจและความมั่นคงระดับสูงขึ้นรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองบัญชาการทหารสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

๒.๒ ให้คณะอนุกรรมการประสานแผนด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานกลางในระดับชาติ ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแผนการป้องกันประเทศ วางแนวทางการจัดสรรงบป้องกันประเทศให้มีประสิทธิภาพและประหยัด วางแผนพัฒนาฐานการผลิตทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญด้านความมั่นคงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการที่จะระดมทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ในยามฉุกเฉิน รวมทั้งเป็นผู้วางแผนกำหนดพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนยุทธการ ตลอดจนพิจารณากำหนดกลยุทธในการพัฒนาและจัดลำดับความสำคัญของลักษณะโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ดังกล่าว

๒.๓ จัดให้มีองค์กรในรูปศูนย์ประสานและติดตามการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงอย่างถาวรขึ้น ในระดับชาติภายใต้การกำหนดการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการประสานแผนด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการจากฝ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานกลางระดับชาติ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้ามาช่วยร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาวิเคราะห์กลั่นกรองโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่จะมีส่วนสนับสนุนความมั่นคงอย่างมีระบบและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการเสนอขอรับการสนับสนุนอย่างกระจัดกระจายจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยใช้เรื่องความมั่นคงเป็นข้ออ้าง และให้แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจกระชับสอดคล้องกับแผนงานด้านความมั่นคง โดยมุ่งให้แผนงานทั้งสองด้านนี้ส่งเสริมและสนับสนุนกันอย่างแท้จริง และเมื่อการจัดตั้งศูนย์ประสานและติดตามการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ให้ขยายให้เต็มระบบ โดยจัดให้มีศูนย์ประสานและติดตามการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในระดับภาคต่อไป

๒.๔ ต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรระดับพื้นที่ให้ชัดเจน โดยแสดงถึงความสัมพันธ์ของขั้นตอนหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน และส่งเสริมการกระจายอำนาจหน้าที่การปฏิบัติการลงสู่ระดับพื้นที่มากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

๒.๕ เปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานด้านความมั่นคงจากแบบแสดงรายการมาเป็นแบบแสดงแผนงาน

๒.๖ ปรับระบบการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง ให้เป็นระบบที่จะสามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดสรรงบพัฒนาเพื่อความมั่นคงของประเทศให้บรรลุตามแนวนโยบายและเป้าหมายของแผน และเพื่อลดความสูญเปล่าอันเกิดจากปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนและความไม่สอดคล้องของแผนงานระหว่างหน่วยราชการ

๒.๗ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมดำเนินการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ กรป. กลาง และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ยึดถือการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเป็นลำดับความสำคัญสูงที่จะต้องเร่งระดมทรัพยากรด้านเครื่องมือเครื่องจักรกล และเงินงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องซึ่งกันและกัน ในการนี้กำหนดให้มีองค์กรกลางในระดับพื้นที่ในรูปของคณะกรรมการเพียงคณะเดียว เพื่อประสานการบริหารทั้งทางด้านกำลังคน และเครื่องมือของหน่วยต่าง ๆ ในพื้นที่ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่และเพื่อให้สามารถบรรลุภาระกิจเป้าหมายโดยเร็ว เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่ปกติ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อแผนยุทธการทหาร และแผนงานของหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งดำเนินการร่วมกันโดยจะขาดเสียซึ่งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมิได้

๒.๘ ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมด้านการป้องกันประเทศ การพัฒนาพื้นที่ความมั่นคง การพัฒนาชนบทยากจน และการแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่วนในด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาการตลาด ด้านการเกษตร และการพัฒนาทางอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับบทบาทของภาคเอกชน และเอกชนมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ ให้กำหนดนโยบายมอบหมายให้เป็นบทบาทของภาคเอกชน โดยรัฐจะเน้นในด้านงานการส่งเสริมสนับสนุนและกำกับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและเป้าหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางด้านที่จะผลักดันให้บทบาทของเอกชนลงสู่ระดับพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาความยากจน

๒.๙ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพของชาติอย่างแท้จริงและเพื่อเป็นการระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย รวมถึงการสร้างความเข้าใจเพื่อให้เกิดอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อจะนำไปสู่การผนึกกำลังอย่างแน่นแฟ้นระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐจะเร่งรัดงานพัฒนาด้านการประชาสัมพันธ์ แผนงานและผลการดำเนินงานในการประสานแผนเศรษฐกิจและความมั่นคงในขอบเขตที่กว้างขวางทั่วประเทศ โดยจะปรับปรุงองค์กรระดับชาติและระดับภาค ในด้านการประชาสัมพันธ์ การติดตามและการประเมินผลของการพัฒนา ทั้งนี้ จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพในการประมวลและรวบรวมข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนในประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการระดมความร่วมมือ และการสร้างความเข้าใจจากทุกฝ่าย

ส่วนที่ ๘

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์

บทที่ ๑

สรุปประเด็นปัญหาการบริหารงานพัฒนาของรัฐ

๑. ในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ทำการบริหารเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยอาศัยกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วถึง ๔ แผน ตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นแม่บทหลัก ทั้งในแง่ของจุดประสงค์รวมของชาติ นโยบายเศรษฐกิจเฉพาะด้าน และทิศทางการลงทุนขยายบริการพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของภาครัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในระยะแรกคือในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ และ ๒ บทบาทการพัฒนาและการลงทุนของรัฐยังเป็นไปอย่างง่าย ๆ กล่าวคือ เป็นเพียงแต่การปรับปรุงขยายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้เอื้ออำนวยต่อการผลิตในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการต่าง ๆ เท่านั้น ประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลก และของประเทศในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับ ที่ ๑ และฉบับที่ ๒ เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ผลการบริหารงานพัฒนาของรัฐในระยะเวลาดังกล่าวจึงได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายพอสมควรและเป็นที่ยอมรับในวงการเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศโดยทั่วไปว่า เศรษฐกิจของไทยได้ขยายตัวเจริญเติบโตในอัตราที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน

๒. ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕–๒๕๑๙) และฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐–๒๕๒๔) การบริหารงานพัฒนาของรัฐเริ่มประสบกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และความผันผวนภายในประเทศหลายด้านด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดจีน วิกฤติการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ วิกฤติการณ์น้ำมันและตามมาด้วยภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืดและเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก และในขณะเดียวกัน ในช่วงปลายแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ และในช่วงของแผนพัฒา ฯ ฉบับที่ ๔ นั้น ถือว่าเป็นช่วง "วิกฤติ" ของขบวนการวางแผนและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของชาติหลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและผู้นำทางการเมืองหลายครั้ง ประเทศเริ่มประสบปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาโครงสร้างและปัญหาเฉพาะหน้าหลายประการประดังกันเข้ามาอันเป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันซึ่งเปลี่ยนโลกจากยุคน้ำมันถูกมาเป็นยุคน้ำมันแพง ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลการค้า และดุลการชำระเงิน เป็นต้น นอกจากนั้น ปัญหาภายในที่มีความต้องการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างชนชั้นและระหว่างเมืองกับชนบทได้เพิ่มทวีขึ้นด้วย

การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมักจะมุ่งไปในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ โดยมิได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง **คือไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ** ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง หรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินและการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมายทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนา ฯ ที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ

๓. ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐให้สอดคล้องกัน นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเอกชนเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการประกอบการเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลยังไม่ได้ระดมเอาเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาของบ้านเมืองเท่าที่ควร เพื่อให้สถาบันภาคเอกชนได้สามารถเข้ามารองรับ หรือร่วมมือกับภาครัฐบาลในการบริหารงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๔. จากการประเมินขบวนการและโครงสร้างการบริหารงานพัฒนาของรัฐในระยะที่ผ่านมา พอจะสรุปจุดอ่อนและประเด็นปัญหาของการบริหารงานพัฒนาของรัฐได้ดังนี้.–

๔.๑ การบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลาง ยังไม่ได้มีการปรับปรุงหรือปฏิรูปให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและให้สามารถตอบสนองหรือปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ใหม่ของโลกในอนาคต กล่าวคือ ยังขาดระบบการประสานที่จะนำเอานโยบายเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ลงไปสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ผลเต็มที่และให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างจริงจัง เพื่อการตัดสินใจและสั่งการได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒ การบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่น ยังขาดเอกภาพและสมรรถภาพ โดยที่องค์กรบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมีอยู่หลายรูปแบบก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน นอกจากนั้น การบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นยังถูกควบคุมจากส่วนกลางอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดหรือจัดทำแผนงานโครงการพัฒนา ด้านการคลัง หรือด้านการงบประมาณ กล่าวโดยสรุปคือ การดำเนินการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมายังไม่ได้มีการกระจายอำนาจการพัฒนาบริหารไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องแต่อย่างใด

๔.๓ การระดมความร่วมมือจากเอกชน ยังขาดการศึกษา วิจัยที่จะกำหนดรูปแบบของสถาบันภาคเอกชนที่จะเข้ามารองรับหรือเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศร่วมกัน

๔.๔ การระดมทรัพยากรจากต่างประเทศ ยังมีปัญหาบางประการ เช่น การขาดระบบที่เหมาะสมในการพัฒนาโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่างประเทศ การขาดแกนกลางในการควบคุมการใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศที่เหมาะสม เป็นต้น

นอกจากนั้น การปฏิรูปการบริหารราชการประจำก็เป็นเรื่องสำคัญมากต่อการบริหารงานพัฒนาที่กล่าวมาแล้ว เพราะการบริหารราชการประจำมีความล่าช้า และใช้งบประมาณมากอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้เหลือทรัพยากรกำลังเงินที่จะจัดสรร ให้แก่แผนพัฒนา ฯ น้อยลงด้วย

บทที่ ๒

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลาง

๑. สรุปประเด็นปัญหา

โครงสร้างการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีปัญหาต่อการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติดังนี้คือ

๑.๑ ขาด "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ กล่าวคือ การกำหนดหรือการเสนอนโยบายเศรษฐกิจของชาติ อาจแยกได้เป็น ๒ ทาง คือ **ทางแรก** มาจากเบื้องบน คือรัฐบาล คณะรัฐมนตรี (พรรคการเมือง) เป็นผู้กำหนดลงมา **ทางที่สอง** มาจากเบื้องล่าง คือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจากหน่วยนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นผู้เสนอ

การเสนอนโยบายเศรษฐกิจที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะที่ว่าต่างคนต่างเสนอ โดยขาดแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนา ฯ ของประเทศ ทำให้จุดประสงค์และนโยบายหลายด้านในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มาไม่มีผลทางปฏิบัติเท่าที่ควร นอกจากนั้นในระยะที่ผ่านมายังขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ว่าได้มีการนำไปปฏิบัติและได้ผลหรือมีอุปสรรคประการใดบ้าง จึงควรมีแกนกลางในการนำนโยบายต่าง ๆ ไปสู่ภาคปฏิบัติต่อไป

๑.๒ ระบบการวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการจัดสรรกำลังคนยังไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ต่างก็มีพระราชบัญญัติของแต่ละสำนักงานที่มีลักษณะเป็น "เอกเทศ" จึงยากต่อการประสานวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรอัตรากำลังคน นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณปัจจุบันเป็นงบประมาณประจำปีระยะสั้นในลักษณะจัดสรรตามแบบแสดงรายการ แทนที่จะเป็นแบบแสดงแผนงานแยกตามจุดประสงค์ และแนวทางการพัฒนา สำนักงาน ก.พ. ปัจจุบัน ได้จัดกรอบกำลังคนให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในระยะหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นก้าวสำคัญมาก แต่เมื่อสำนักงาน ก.พ. จัดสรรอัตราให้แล้วจะบรรจุได้หรือไม่ ขึ้นกับว่าสำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินให้

หรือไม่ ฉะนั้น ในระยะที่ผ่านมาจึงปรากฏเสมอมาว่าแผนงานและโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนา ฯ ไม่ได้รับการจัดสรรเงินหรือกำลังคนอย่างสอดคล้องกัน จึงทำให้การแปลงแผนพัฒนา ฯ ไปสู่ภาคปฏิบัตินั้นทำได้ไม่เต็มที่

๑.๓ **ขาดระบบการวางแผนในระดับกระทรวง** ปัจจุบันบทบาทของกระทรวงในการจัดทำงบประมาณและแผนงาน โครงการพัฒนา อยู่ในขอบเขตจำกัดมาก รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงไม่มีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงเท่าที่ควร กรมต่าง ๆ มีบทบาทมากกว่ากระทรวง ในการนี้จำเป็นจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานวางแผนของกระทรวงให้เข้มแข็ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรอง จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการพัฒนาของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนพัฒนา ฯ ต่อไป

๑.๔ **ขาดการกระจายอำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังผู้ปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการพัฒนา** การกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนา ปัจจุบันเป็นเรื่องของส่วนกลางเสียส่วนใหญ่ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้จะปฏิบัติตามแผนงาน โครงการในส่วนภูมิภาคนั้นไม่มีบทบาทเท่าที่ควร ทำให้การปฏิบัติตามแผนงานไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรจะต้องปรับปรุงระบบการวางแผนและการปฏิบัติงานพัฒนา ฯ เสียใหม่

๒. แนวทางการปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาองค์กรของรัฐในส่วนกลาง

เพื่อให้มีการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างได้ผลนั้น จำเป็นจะต้องจัดระบบบริหารงานพัฒนาและองค์กรในระดับชาติเสียใหม่ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

๒.๑ **จัดให้มีองค์กรที่เป็น "แกนกลาง" เพื่อประสานนโยบายเศรษฐกิจ** ระดับชาติขึ้น เพื่อประสานนโยบายและแนวการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงเศรษฐกิจต่าง ๆ พร้อมกับจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลการพัฒนาที่สามารถอำนวยประโยชน์ต่อการตัดสินปัญหานโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๒.๒ **ปรับปรุงระบบการวางแผนการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการจัดสรรกำลังคนใหม่** ให้สอดประสานสัมพันธ์กันดังนี้

(๑) ปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจากแบบแสดงรายการมาเป็นแบบแสดงแผนงานแยกตามจุดประสงค์และแนวการพัฒนาหลักของประเทศโดยให้สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

(๒) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนการลงทุนระยะ ๓ ปี ขึ้น เพื่อเป็นแนวในการจัดสรรงบประมาณประจำปีและกำลังคน และปรับปรุงระบบการวางแผนและการติดตามประเมินผลของสำนักงาน ฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๓) จัดให้มีการวางแผนระดับกระทรวงขึ้น โดยปรับปรุงบทบาทของเจ้ากระทรวงให้มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและงบประมาณของกระทรวงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการติดตามประเมินผลงานของกระทรวงอย่างมีระบบ ขณะเดียวกันจะต้องเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยวางแผนของกระทรวงให้เข้มแข็งขึ้นด้วย

๒.๓ **ให้กระทรวง ทบวง กรม กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น** เพื่อก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการจัดเตรียมและส่งเสริมโครงการพัฒนา รวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและอำเภอมีความรับผิดชอบต่อการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่อเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นมากขึ้นด้วย

๓. การปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาองค์กรของรัฐในส่วนกลางที่ได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและได้มีการปรับปรุงระบบบริหารและองค์กรไปบ้างแล้ว และที่กำลังจะดำเนินการ คือ

๓.๑ **การจัดตั้งองค์กรเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ** ปัจจุบันรัฐบาลได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ" ขึ้นเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๒ **ปรับปรุงการบริหารงานกำลังคนของภาครัฐบาล** คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับในหลักการที่จะลดอัตราเพิ่มของข้าราชการในสาขางานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยตรง โดยเฉพาะหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวทางที่กำหนดให้ยึดถือปฏิบัติ ๒ ประการ คือ

ประการแรก : ปรับแนวการบริหารบุคคลของหน่วยราชการต่าง ๆ เสียใหม่ โดยไม่ให้เพิ่มจำนวนขึ้น ยกเว้นในกรณีพิเศษ แต่ให้เน้นในเรื่องการยกระดับและปรับปรุงคุณภาพข้าราชการหรือสำนักงานที่มีอยู่แล้วเป็นหลักสำคัญ

ประการที่สอง : การเพิ่มจำนวนข้าราชการ หรือพนักงานสำหรับหน่วยงานบริหารที่ไม่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ฯ ให้เพิ่มขึ้นได้อย่างมากไม่เกินร้อยละ ๒ ต่อปี

๓.๓ **การพิจารณาให้ความเห็นชอบในโครงการพัฒนาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี** ในอดีต บางกระทรวงทบวงกรมได้เสนอโครงการพัฒนาโดยไม่ผ่านการพิจารณากลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงทำให้มีหลายแผนงาน/โครงการพัฒนา ที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากคณะรัฐมนตรี

ไม่สู้จะสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากนัก ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งแผนงานโครงการพัฒนาให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีทุกกรณีไป

๓.๔ **การปรับปรุงระบบงบประมาณ** ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา สำนักงบประมาณได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณแผ่นดินให้ดีขึ้น คือ

(๑) **เปลี่ยนการจัดเตรียมงบประมาณ** โดยให้โอกาสแก่คณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายงบประมาณเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงให้สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันในการกำหนดงบพัฒนาของแต่ละกระทรวงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และจัดสรรวงเงินให้แต่ละกรมของตนให้สอดคล้องตามแผนงานและโครงการพัฒนาที่มีความสำคัญในแผนพัฒนา ฯ

(๒) **จัดทำแผนการลงทุนระยะ ๓ ปีของภาครัฐบาล** โดยแสดงข้อมูลขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมให้ชัดเจน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่ตั้งของโครงการ จุดประสงค์ของโครงการ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการทั้งจากเงินกู้ เงินช่วยเหลือและเงินบาทสมบท ในการนี้หน่วยงานปฏิบัติจะต้องประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการทั้งหมด รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้วย แผนการลงทุนระยะ ๓ ปีนี้ จะใช้เป็นแม่บทนำในการจัดสรรงบประมาณประจำปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ เป็นต้นไป

(๓) **การบริหารงบประมาณจะผ่อนปรนและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น** ทั้งในด้านการอนุมัติเงินงวดและการโอนเงินระหว่างหมวด

(๔) **การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงาน แยกตามจุดมุ่งหมายหลัก ๖ ประการของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕** เสร็จเรียบร้อยแล้วในระดับของสำนักงบประมาณ และกำลังจัดทำในระดับหน่วยปฏิบัติงานอยู่ โดยจะแบ่งระบบงบประมาณใหม่นี้ออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะแรกจะจัดทำแผนงานของสาขาการเกษตรและสาขาการศึกษาก่อน เพื่อนำมาใช้ให้ทันในปีงบประมาณ ๒๕๒๖ ส่วนแผนงานของสาขาอื่น ๆ ทุกสาขาจะใช้ในปีงบประมาณ ๒๕๒๗ เป็นต้นไป

๓.๕ **การกระจายอำนาจ** ในระยะที่ผ่านมานี้รัฐบาลได้ใช้วิธีการกระจายอำนาจในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ตามแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาจังหวัด การสร้างงานในชนบท เป็นต้น ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ รัฐบาลก็ได้กันเงินไว้ใช้ในการพัฒนาชนบท เป็นเงิน ๔ พันล้านบาท และ ๓.๕ พันล้านบาท ตามลำดับ นอกจากนั้นในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กระจายอำนาจการจัดซื้อให้กับหัวหน้าส่วนราชการมากยิ่งขึ้น เช่น หัวหน้าหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งจ่ายเงินเพิ่มขึ้นเป็น ๔ ล้านบาท การกระจายอำนาจนี้มีผลทำให้การจัดซื้อต่าง ๆ ซึ่งเคยอยู่แต่ในส่วนกลางได้กระจายไปสู่ระดับภูมิภาค

๓.๖ **การปรับปรุงข้อมูล** กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้เริ่มการปรับปรุงข้อมูลตัวเลข โดยใช้เครื่องสมองกลซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และหน่วยราชการอื่น ๆ โครงการนี้จะเสร็จสมบูรณ์ในปลายปี ๒๕๒๔ และระยะต่อไปจะมีโครงการปรับปรุงระบบบัญชีให้สอดคล้องกัน ระบบงบประมาณใหม่นี้จะเริ่มใช้ในปี ๒๕๒๖ เป็นต้นไป

๔. ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป

การปรับปรุงระบบบริหารและองค์กรภาครัฐบาลในระดับชาตินั้น ส่วนใหญ่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือกำลังดำเนินการอยู่ ส่วนงานที่จะดำเนินการต่อไป มีดังนี้

๔.๑ **การจัดทำแผนระยะปานกลางหรือการจัดทำแผนงาน** เพื่อให้การจัดทำงบประมาณประจำปีเป็นไปอย่างสอดประสานกับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ จำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการลงทุนระยะ ๓ ปี ซึ่งจะระบุถึงแผนงานใหม่ๆ ที่จะดำเนินการ ทั้งนี้เพราะในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นั้นจะเป็นการกำหนดจุดประสงค์แนวนโยบาย มาตรการและแผนงานไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ยังขาดรายละเอียดของแผนงานลงทุนในแต่ละสาขา การจัดทำแผนลงทุนระยะ ๓ ปี จะช่วยเชื่อมโยงการวางแผนรายละเอียดในระดับสาขาให้เข้ากับระบบงบประมาณที่ได้เปลี่ยนแปลงไปได้

๔.๒ **การปรับปรุงการจัดเตรียมโครงการและการเสนอโครงการ** ให้สอดคล้องกับการจัดทำแผนระยะปานกลางและแผนการจัดทำงบประมาณ โดยตามระบบใหม่นี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานวางแผนของกระทรวงต่าง ๆ จะต้องร่วมกันในการริเริ่มและควบคุมการจัดเตรียมโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับจุดประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

๔.๓ **การปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผล** ให้เป็นศูนย์กลางในการรายงานผลกระทบของการพัฒนาต่อระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป และผลการพัฒนาในแต่ละด้าน พร้อมทั้งอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาสั่งการได้อย่างฉับพลัน การปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผลนี้จำเป็นจะต้องดำเนินการให้สอดประสานกับการวางแผนโครงการ การจัดทำงบประมาณและระบบการจัดทำบัญชีด้วย

บทที่ ๓

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

๑. จุดประสงค์

๑.๑ เพื่อให้การประสานนโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณ ในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันในอันที่จะบรรลุจุดประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕

๑.๒ เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารงานพัฒนา และจำแนกความรับผิดชอบการดำเนินงานตามลักษณะงานและตามอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน

๑.๓ เพื่อให้สามารถแปลงแผนงานไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

๒. แนวนโยบายและมาตรการ

เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ดังกล่าว จึงสมควรจัดตั้งองค์กรและกำหนดแนวทางการดำเนินงานพัฒนาไว้ดังนี้

๒.๑ องค์กรระดับชาติ ให้จัดตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ" ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย บทบาท และหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและเอกชน พิจารณาและประสานแผนงาน โครงการ และการดำเนินงาน รวมทั้งการจัดสรรงบพัฒนาพิเศษให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้องถิ่น (ในรูปเงินอุดหนุนพิเศษ) และรัฐวิสาหกิจในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ให้มีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และเพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นควรให้มีคณะอนุกรรมการตามความจำเป็นและเหมาะสมดังนี้

๒.๑.๑ คณะอนุกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะนโยบาย บทบาท และหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและเอกชนในการพัฒนา กทม. และปริมณฑลต่อคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประสานนโยบาย แผนงาน การดำเนินงาน

และงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ศึกษาและวิเคราะห์การหารายได้แหล่งเงินทุนพัฒนา การปรับปรุงจัดเก็บภาษี และการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายการพัฒนากทม. ตลอดจนพิจารณาเสนอแนะรูปองค์กร ประสานการบริหาร กทม. และปริมณฑลอย่างถาวรต่อไป

๒.๑.๒ คณะอนุกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน โครงการ งบประมาณ และแหล่งเงินทุนพัฒนา สำหรับการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ เมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบทตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ที่จำเป็นและเหมาะสม และสำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ อันได้แก่ พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก พื้นที่ภาคตะวันตก และพื้นที่เฉพาะอื่นๆ

๒.๑.๓ คณะอนุกรรมการอื่นๆ

๒.๒ องค์กรระดับภาค ให้จัดตั้ง "คณะทำงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ" ขึ้นในแต่ละภาคเพื่อทำหน้าที่วางแผนจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และประมาณวงเงินค่าใช้จ่ายร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ แล้วนำเสนอคณะอนุกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเพื่อพิจารณาและดำเนินการต่อไป

๒.๓ แนวการดำเนินงานพัฒนา

๒.๓.๑ การจัดสรรงบประมาณ ให้มีการจัดตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองหลักไว้เป็นรายการหนึ่งในงบกลาง และให้คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานและโครงการเป็นรายปี

๒.๓.๒ การดำเนินการ ให้ กทม. เทศบาล ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการที่วางไว้ ในการนี้มีความจำเป็นจะต้องกำหนดแนวนโยบายและมาตรการในการปรับปรุงเทศบาล ซึ่งเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะเมืองหลัก เพื่อให้สามารถบริหารงานพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

(๑) ให้จัดตั้งหน่วยงานวางแผนขึ้นในเทศบาลเมืองหลักเป็นอันดับแรก ส่วนเทศบาลเมืองรองเป็นลำดับรองลงไป

(๒) แก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานพัฒนาและบริหารงานคลังมากยิ่งขึ้น

(๓) ปรับปรุงวิธีการงบประมาณโดยการยกเลิกข้อกำหนดที่ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เพียงร้อยละ ๙๗ ของรายได้

(๔) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและเพิ่มรายได้จากภาษีโดย

– ปรับปรุงระบบการเก็บภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นระบบภาษีทรัพย์สิน หรือลดข้อจำกัดและเพิ่มอัตราภาษีโรงเรือน และบำรุงท้องที่ให้เหมาะสมกับสภาพเป็นจริงในปัจจุบัน และให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีรูปพิเศษเพิ่มขึ้น

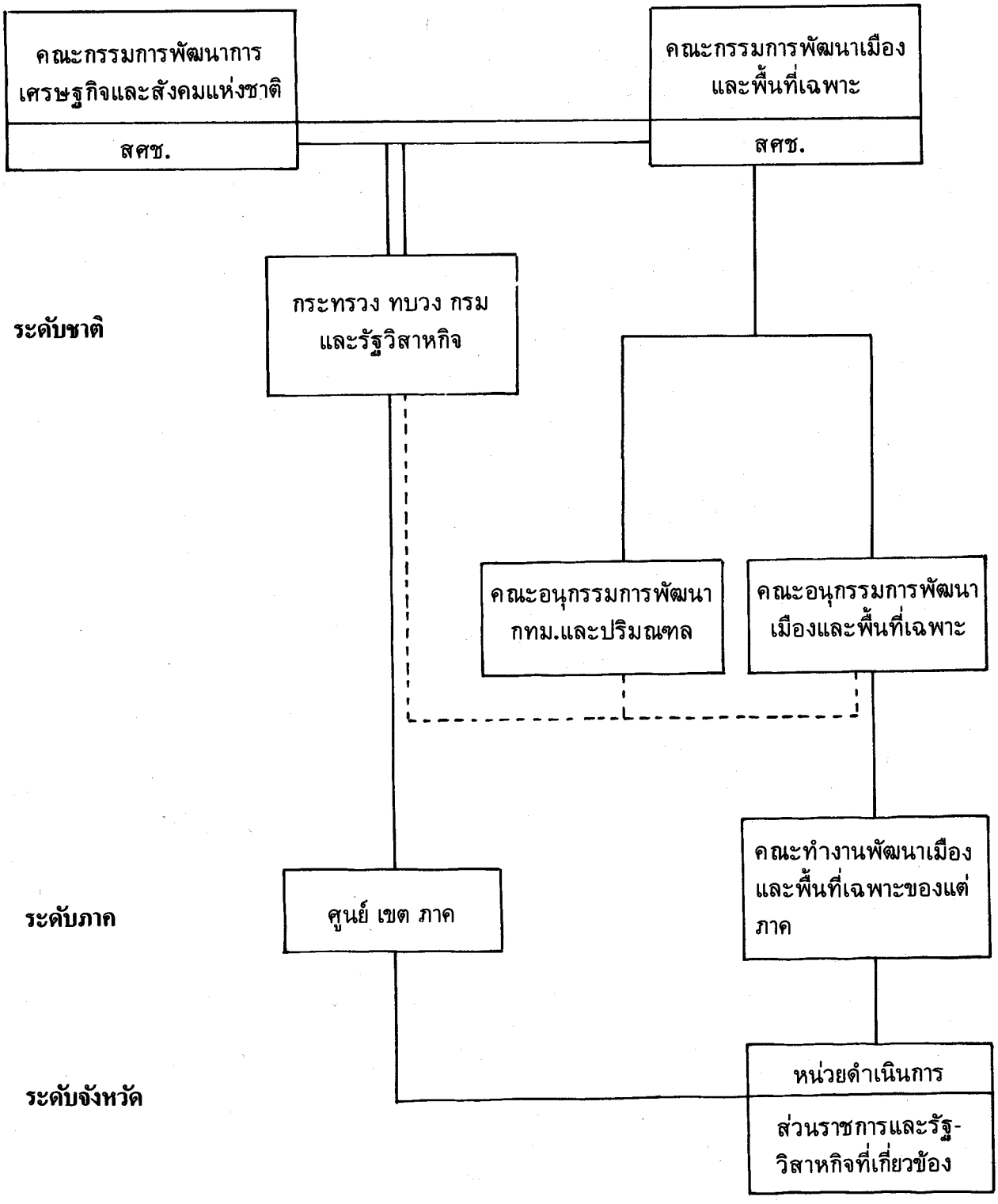
– ปรับปรุงอัตราค่าบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เหมาะสมกับกาลสมัย

– ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยจัดทำแผนที่ภาษีและบัญชีภาษีอย่างมีระบบ เพื่อให้เป็นเครื่องมือปรับปรุงการจัดเก็บภาษี รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษในการหลบเลี่ยงภาษีให้สูงขึ้น

(๕) เปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบพัฒนาท้องถิ่นที่ยังกระจัดกระจายในรูปเงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบต่าง ๆ ทั้งที่จัดสรรโดยตรงและจัดสรรผ่านองค์กรของรัฐมาเป็น "การจัดสรรตามแผนงาน" เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นและนโยบายพัฒนาประเทศ

แผนภูมิที่ ๓.๑

แผนภูมิการจัดรูปองค์กรบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ



_____ ดำเนินการ/สั่งการ

..... ประสานงาน

บทที่ ๔

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาชนบท

๑. สภาพปัจจุบันและปัญหา

๑.๑ แนวความคิดในการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการของความพยายามที่จะปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ การพัฒนาชนบทมีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ความล้มเหลวของการบริหารการพัฒนาชนบทมีมูลเหตุมาจากปัญหาทางด้านการเมือง และการบริหารเท่า ๆ กับที่มาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐจะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบทมากขึ้นก็ตาม แต่ยังไม่เปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนาจากเดิมมากนัก คือ ยังเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง และเป็นการพัฒนาแบบบริจาคให้เปล่า โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งผิดหลักการของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง เพราะในกระบวนการพัฒนาชนบทนั้น สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ การที่ประชาชนฝ่ายผู้ได้รับผลจากการพัฒนาจะต้องได้รับการปรับปรุงให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นเป็นลำดับ และมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาของตัวเอง โดยผ่านทางองค์กรปกครองท้องถิ่นตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยยังถูกควบคุมจากส่วนกลางมากทั้งในด้านอำนาจการตัดสินใจและด้านการคลัง การงบประมาณ และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในขอบเขตจำกัด นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณสู่ชนบทก็ยังมิได้มีการกำหนดระดับของการพัฒนาลงในระดับพื้นที่ หรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาชนบทในแนวใหม่ที่มุ่งสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนเป็นอันดับแรก โดยมีจุดประสงค์หลัก คือ **"เอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถภาพ"** ของหน่วยงานพัฒนาชนบท พร้อมทั้งต้องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและเสริมสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้

๑.๒ การจัดองค์กรในการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน

การจัดองค์กรบริหารการพัฒนาชนบทในรูปคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ

ตำบลและหมู่บ้าน ปัจจุบันมีหลายรูปแบบจากหลายหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา โดยไม่ยอมรับและใช้องค์กรที่มีอยู่เดิมตามกฎหมาย จึงทำให้แต่ละระดับมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเป็นจำนวนมากและซ้ำซ้อน ดังแผนภูมิที่ ๔.๑

นอกจากคณะกรรมการทุกระดับที่ได้แสดงไว้ในแผนภูมิข้างต้นนี้แล้ว ยังมีคณะกรรมการทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด จนถึงระดับตำบล ที่จัดตั้งและแต่งตั้งโดยกฎหมาย มติ ครม. และกระทรวงต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแต่ละด้านแต่ละสาขาอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งต่างก็มิได้มีการประสานงานและร่วมมือกันเลย

๑.๓ ปัญหาของการบริหารการพัฒนาชนบท

มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาหลายประการดังนี้

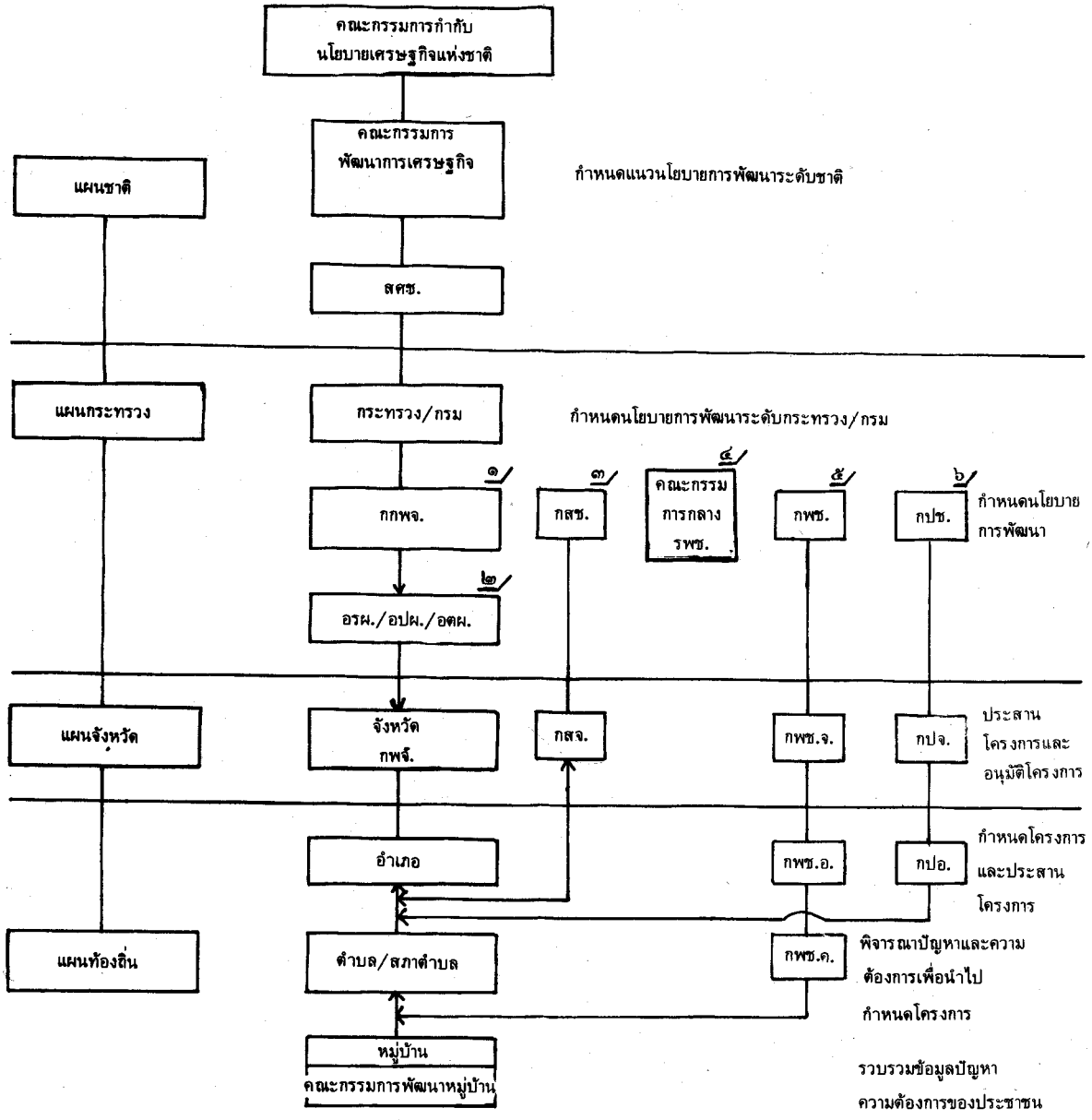
๑.๓.๑ การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาชนบทในปัจจุบันมีลักษณะปัญหา "การหลากหลายในรูปแบบและการปฏิบัติ" ซึ่งมีการซ้ำซ้อนในโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ เป็นผลจากการขาดการประสานงานและการขาดเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบท

๑.๓.๒ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะของแต่ละกระทรวงในลักษณะรวม ๆ แต่ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของหน่วยงานในระดับกรม ทำให้ส่วนราชการของรัฐทั้งระบบขยายงานซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทมักอาศัยคณะกรรมการระดับชาติที่จัดตั้งขึ้น โดยมีจุดประสงค์แรกเริ่มเพื่อให้เกิดการประสานกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นเครื่องมือ ให้มีการยอมรับการขยายงานของตน อีกทั้งเมื่อเกิดปัญหาหรือมีนโยบายใหม่ไม่เฉพาะแต่การพัฒนาชนบทเท่านั้น มักมีการตั้งคณะกรรมการ หน่วยงานถาวรหรือหน่วยงานชั่วคราวขึ้นใหม่ โดยไม่พยายามแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาทรัพยากร การบริหารที่มีอยู่เดิม ตัวอย่างเช่น การตั้ง กพช.ต.ซ้อนสภาตำบล หรือตั้ง กสจ.ซ้อน กพจ. เป็นต้น

๑.๓.๓ การจัดองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นองค์กรที่ผูกพันกับกระทรวงมหาดไทยโดยใกล้ชิดเพียงกระทรวงเดียว โดยในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของทุกกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ก็เช่นเดียวกัน มีนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับผิดชอบตามลำดับ การจัดองค์กรบริหารราชการเช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับอย่างจริงใจจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น เป็นเหตุให้มีการสร้างองค์กรทางการบริหารงานของตนขึ้นมาในรูปเขต ศูนย์ สำนักงาน ทั้งที่เป็นหน่วยงานเคลื่อนที่หรือประจำถาวรอยู่ในพื้นที่ และในรูปของคณะกรรมการในระดับจังหวัดถึงระดับตำบล องค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการบริหารงานที่ได้รับมอบหมายโดยตรงจากกระทรวง ทบวง กรม ทำให้เอกภาพในการบริหารและการบังคับบัญชาหน่วยงานในจังหวัดไม่มี ก่อให้เกิดปัญหาการประสานงาน ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานพื้นที่

๑.๓.๔ ประเด็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งรัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นกลไกการกระจายอำนาจและประสานกิจกรรมของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้พบว่ามีปัญหาสำคัญหลายประการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

แผนภูมิที่ ๔.๑
การจัดองค์กรการบริหารกับการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน



1/ คณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด
๒/ คณะอนุกรรมการเร่งรัดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (อรผ.) คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด (อปผ.)
คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลประจำภาค (อตผ.)
๓/ คณะกรรมการสร้างงานในชนบท
๔/ คณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท
4/ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ
6/ คณะกรรมการประสานนโยบายและแผนพัฒนาชุมชน

(๑) รัฐบาลขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นกลไกการกระจายอำนาจและประสานกิจกรรมของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้นโยบายและการสนับสนุนทางการเมืองต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดจากรัฐบาลขาดความแน่นอนชัดเจน เป็นผลให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเกิดความไม่แน่ใจและท้อแท้

(๒) กระทรวง ทบวง กรมอื่นมองแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทยที่ริเริ่มขึ้นมา และมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่ได้รับความร่วมมือและประสานงานจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นเท่าที่ควร การจัดทำแผนงาน/โครงการ การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานเหล่านี้จึงมักไม่ค่อยได้พิจารณาถึงจุดประสงค์ หรือแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดประสบความล้มเหลว

(๓) ระบบงบประมาณไม่เอื้ออำนวยต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานกิจกรรมในระดับพื้นที่ รวมทั้งระบบงบประมาณในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการไม่ประสานงานกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีการแข่งขันขอตั้งงบประมาณที่ไม่อำนวยต่อการพัฒนาชนบท

(๔) สำนักงานจังหวัดในปัจจุบันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการและวางแผนประสานโครงการอย่างแท้จริง

(๕) ขาดข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน โดยเฉพาะข้อมูลระดับลึกในพื้นที่อำเภอที่อยู่ในเขตยากจน ข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้มักอยู่ในลักษณะกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ และแม้จะมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล เช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น แต่เป็นแบบต่างคนต่างทำขาดการประสานงาน

(๖) ขาดการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบและกระทำการอย่างต่อเนื่อง

(๗) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นยังอยู่ในขอบเขตจำกัด

๒. จุดประสงค์และนโยบาย

เพื่อให้การบริหารงานพัฒนาชนบทยากจนตามแนวใหม่เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูประบบบริหารและองค์กรในการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพ ตัดการซ้ำซ้อนขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ขณะเดียวกันก็จะต้องมีระบบบริหารงานงบประมาณระดับจังหวัดที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทยากจน ดังนั้น ในด้านการบริหารงานพัฒนาชนบทจึงได้กำหนดนโยบายที่สำคัญไว้ ๒ ประการ คือ

๒.๑ ให้มีเอกภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับนโยบายเพียงชุดเดียว

๒.๒ จัดให้มีระบบการบริหารงบประมาณระดับจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวในการปฏิบัติ

๓. ระบบบริหารและองค์กรพัฒนาชนบทตามรูปแบบใหม่

๓.๑ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔ มีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑.๑ **ระดับชาติ** ยุบเลิกคณะกรรมการที่เกี่ยวกับชนบทในระดับชาติชุดอื่น ๆ ให้เหลือเพียงกรรมการชุดเดียว คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ให้ยกเว้นคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) เท่านั้น ที่ยังให้คงอยู่ต่อไป

๓.๑.๒ **ระดับจังหวัด** ให้มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด(กพจ.) เพียงชุดเดียว และให้จัดตั้งอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ขึ้นเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด

๓.๑.๓ **ระดับอำเภอ** ให้มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาระดับอำเภอเชื่อมโยงกับอนุกรรมการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด (อกช.)

๓.๑.๔ **ระดับตำบลและหมู่บ้าน** ให้ยึดสภาตำบลเป็นหลักในการพัฒนาชนบทระดับตำบล และให้มีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น เกษตรตำบล พัฒนากรตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสภาตำบล ส่วนในระดับหมู่บ้านนั้นให้ใช้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ที่มีอยู่เดิมแล้วเป็นหลัก

๓.๒ การจัดองค์กรและระบบบริหารตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในรูปแบบใหม่นี้ นับว่าช่วยทำให้การบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น เพราะจะมีกรรมการในระดับชาติเพียงชุดเดียว ส่วนการบริหารในระดับจังหวัดและอำเภอนั้นก็จะมีความสอดคล้องสัมพันธ์สนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นขั้นตอนมากขึ้น ดังแผนภูมิที่ ๔.๒

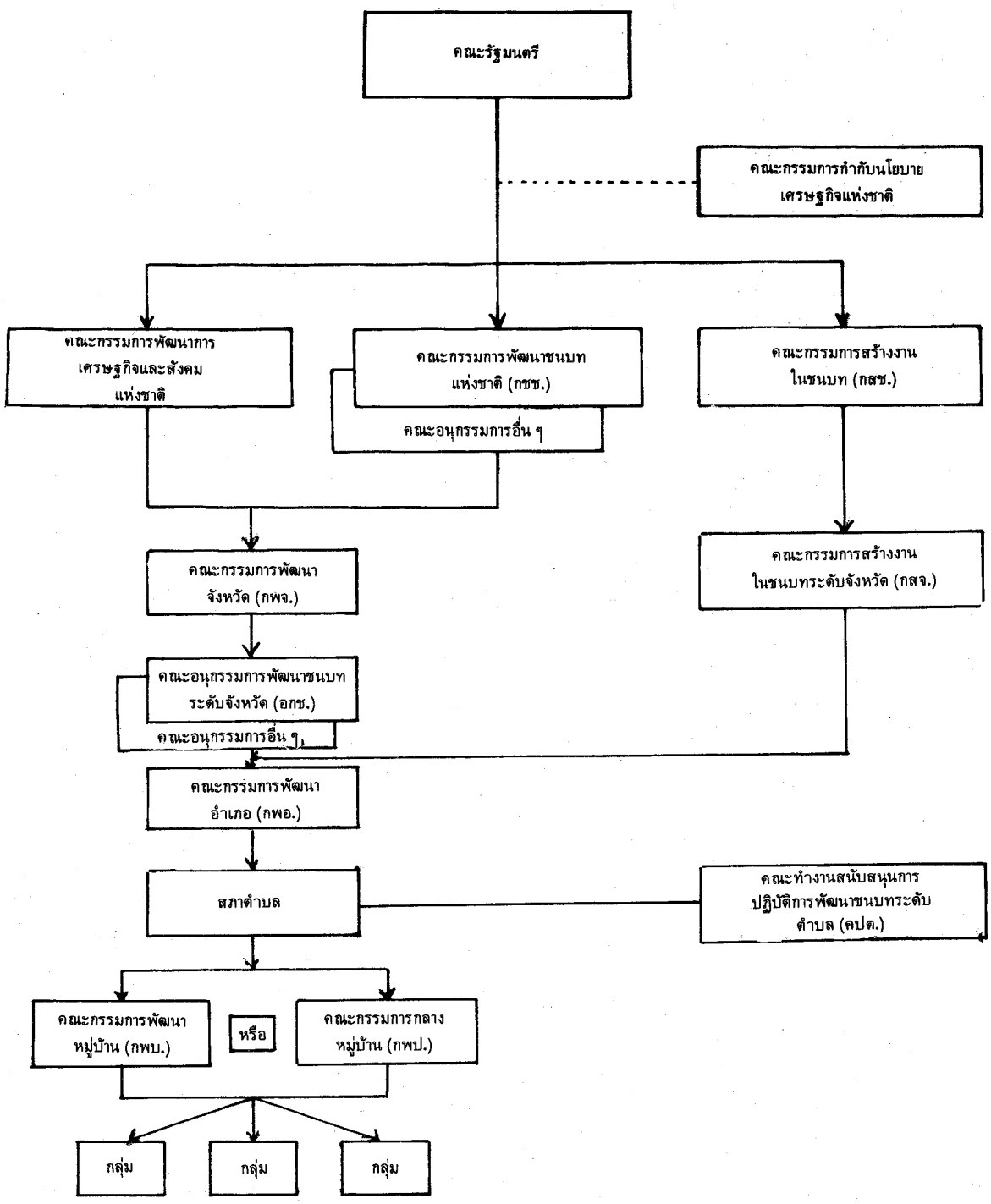
๔. การบริหารงบประมาณระดับจังหวัด

๔.๑ การบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและคล่องตัวนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาชนบทยากจน อันจะทำให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างทันการ อย่างไรก็ดี ในการบริหารงบประมาณตามแผนพัฒนาชนบทยากจนจะไม่มีการประกาศระเบียบพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ ทำนองเดียวกับการสร้างงานในชนบท (กสช.) แต่จะใช้วิธีการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน อันจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้โดยยึดนโยบายการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณลงสู่ระดับจังหวัดของรัฐบาลเป็นหลักสำคัญ

๔.๒ ในการบริหารงบประมาณตามหลักการดังกล่าวข้างต้น จะดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะส่งรายละเอียดการจัดสรรเป้าหมายของโครงการแต่ละโครงการในแผนพัฒนาชนบทยากจนไปให้แต่ละจังหวัดทราบก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ไม่น้อยกว่า ๒ เดือน

แผนภูมิที่ ๔.๒
โครงสร้างการจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบท



๔.๒.๒ จังหวัดต่าง ๆ จะเป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการและประสานการดำเนินงานระหว่างโครงการต่าง ๆ ภายในพื้นที่ของตน

๔.๒.๓ อำเภอจะเป็นผู้คัดเลือกหมู่บ้านที่มีความยากจนหนาแน่นมาก เพื่อจัดโครงการต่าง ๆ ลงในพื้นที่เหล่านี้ตามแนวทางของเป้าหมายที่กำหนดขึ้นในระดับจังหวัด

๔.๒.๔ เมื่องบประมาณผ่านรัฐสภาแล้ว กรมเจ้าของโครงการจะแจ้งยอดเงินและเป้าหมายที่แน่นอนให้จังหวัดทราบอีกครั้งหนึ่ง

๔.๒.๕ จังหวัดและอำเภอจะปรับแผนปฏิบัติการให้เข้ากับวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล เพื่อให้พร้อมที่จะเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณ

๔.๒.๖ เมื่อเริ่มปีงบประมาณ จังหวัดและอำเภอจะแจ้งแผนปฏิบัติงานที่แน่นอน แยกออกเป็นพื้นที่ให้กรมเจ้าของเรื่องทราบ และจะเป็นผู้บริหารงบประมาณ ผู้พิจารณาปรับปรุงพื้นที่ปฏิบัติการ และผู้ติดตามประเมินผลโครงการตามแบบฟอร์มที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด

๕. แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารและองค์กรหลักในการพัฒนาชนบทระยะยาว

๕.๑ เพื่อให้บังเกิดเอกภาพและการประสานงานในการบริหารการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง ควรดำเนินการยกเลิกคณะกรรมการการสร้างงานในชนบท (กสช.) และให้ กชช. ทำหน้าที่แทน แต่อาจให้ กชช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสร้างงานในชนบทขึ้นใหม่ เพื่อความคล่องตัวทางด้านการบริหารและนโยบาย และเปลี่ยนฐานะของคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) เป็นคณะอนุกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัดของ กพจ.

๕.๒ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สภาตำบลเป็นศูนย์กลางการบริหารงานระดับตำบลที่มีเอกภาพอย่างแท้จริง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมการแก้ไขปัญหาและช่วยตัวเองให้มากที่สุด และปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบลให้เหมาะสมโดยให้เป็นองค์กรกลางในการพัฒนาชนบทที่พร้อมจะประสานงานและร่วมมือกับทางราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ โดยกำหนดหน้าที่ของสภาตำบลในด้านการพัฒนาให้ชัดเจนและมีอิสระเพียงพอที่จะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ส่วนทางด้านจังหวัดและอำเภอทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน และติดตามผลการปฏิบัติงาน อีกทั้งให้มีการพัฒนาขีดความสามารถและสมรรถนะของสภาตำบลในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องด้วย

๕.๓ ควรจะได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด และบริหารงบประมาณของจังหวัดอย่างเต็มที่ แทนการให้กระทรวง ทบวง กรมมอบหมายอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนงบประมาณของประเทศ

๕.๔ เสริมสร้างสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการและวางแผนอย่างจริงจังในระดับจังหวัด โดยเน้นการปรับปรุงในประเด็น ๓ ประการ คือ

๕.๔.๑ โครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักงานจังหวัด

๕.๔.๒ การวางแผนกำลังคนในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับจังหวัด

๕.๔.๓ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

๕.๕ ให้สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ให้ความสนับสนุนในด้านกำหนดวิธีการขั้นตอน และให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการวางแผนพัฒนาจังหวัดของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด และทำการฝึกอบรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับตลอดจนการกำหนดรูปแบบ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยราชการที่เป็นองค์กรหลักให้เหมาะสมและคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตามควรแก่กรณี

บทที่ ๕

การระดมเงินทุนและความร่วมมือจากต่างประเทศ

๑. ประเด็นปัญหา

การระดมทรัพยากรจากต่างประเทศในรูปเงินกู้และเงินช่วยเหลือให้แก่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ นั้น ประสบปัญหาการบริหารงานหลายประการ คือ

ประการแรก : การบริหารงานเงินกู้ต่างประเทศที่ผ่านมาดำเนินการโดยการรวบรวมโครงการที่ส่วนราชการต่างๆ เสนอมาแล้วนำมาบรรจุเข้าเป็นแผนเงินกู้ประจำปี ขาดทิศทางที่ชัดเจน และขาดการจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังที่ถูกต้อง จึงทำให้การจัดสรรทรัพยากรเงินทุนจากภายนอกส่วนใหญ่ไปตกอยู่ในบางสาขามากเกินไป และมักจะเป็นสาขาที่มีขีดความสามารถการจัดทำโครงการได้รวดเร็วกว่า คือ สาขาพลังงานและคมนาคมขนส่ง ส่วนสาขาเกษตรหรือการพัฒนาชนบทนั้นได้รับการจัดสรรทรัพยากรจากต่างประเทศน้อยและไม่ได้สัดส่วนเท่าที่ควร

ประการที่สอง : การพิจารณาอนุมัติโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และโครงการที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินยังไม่ประสานสอดคล้องกันเท่าที่ควร และมีหลายกรณีที่โครงการที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมักจะหันไปใช้เงินกู้แทน อันเป็นการยากต่อการควบคุมการใช้ทรัพยากรกำลังเงินซึ่งควรจะได้มีการประสานแผนงบประมาณและแผนเงินกู้ให้เป็นระบบเดียวกันไป

ประการที่สาม : การอนุมัติโครงการเงินกู้หลายโครงการยังขาดความพร้อมที่จะดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงทำให้เกิดมีการเบิกจ่ายเงินกู้ต่ำและล่าช้ากว่ากำหนดเวลาที่ตั้งไว้ ทั้งทำให้สูญเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้บีละเป็นจำนวนไม่น้อย อันเป็นการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและเป็นภาระทางการเงินของประเทศโดยไม่จำเป็น

๒. การปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรกำลังเงินจากต่างประเทศ

๒.๑ การปรับปรุงองค์กร การบริหารและควบคุมการก่อหนี้กับต่างประเทศนั้นมี "คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ" เป็นผู้กำกับทางด้านนโยบาย แผนงานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้อยู่แล้ว แต่มีลักษณะ

เป็นคณะกรรมการระดับสูง และมีขอบเขตหน้าที่ที่ไม่ครอบคลุมถึงเงินช่วยเหลือและความร่วมมือทางเทคนิควิชาการจากต่างประเทศให้สอดประสานเป็นระบบเดียวกัน จึงควรมีการปรับปรุงองค์กรเสริมงานของคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าว ในรูปของคณะอนุกรรมการวางระบบโครงการใช้ทรัพยากรจากภายนอกขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อประสานและกลั่นกรองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือต่างประเทศ และจัดทำเป็น "แผนการระดมเงินจากต่างประเทศในระยะ ๓ ปี"

๒.๒ วิธีการ

(๑) เพื่อให้การจัดสรรและการคัดเลือกโครงการที่ใช้ทรัพยากรจากภายนอกได้มีการประสานโครงการที่ใช้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้มีการจัดทำ "แผนการระดมเงินจากต่างประเทศในระยะ ๓ ปี" ในรูปของแผนหมุนเวียนระยะปานกลางขึ้น เพื่อให้การจัดระบบโครงการที่ใช้ทรัพยากรจากแหล่งต่างประเทศเป็นไปตามอันดับความสำคัญและจุดประสงค์ของแผนพัฒนา ฯ โดยมีการจัดสรรวงเงินตามกำหนดเวลาที่ชัดเจน พร้อม ๆ กับมีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงแผนงานได้ในแผนประจำปี

(๒) เพื่อป้องกันการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากความไม่พร้อมที่จะดำเนินงานตามโครงการเงินกู้นั้น ๆ ให้มีการจัดทำตารางกำหนดเวลาการปฏิบัติงานร่วมกัน สำหรับโครงการที่ใช้เงินกู้ทุกโครงการ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และให้สามารถวางระบบและช่วงเวลาอนุมัติโครงการได้ล่วงหน้า ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามการดำเนินงานของโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือของหน่วยราชการต่าง ๆ ได้ด้วย

บทที่ ๖

การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

๑. การร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่ผ่านมา

ความพยายามในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรูปสถาบันธุรกิจเข้าร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕–๒๕๑๙) โดยเฉพาะในการพัฒนาสถาบันการเงิน การพัฒนาสาขาอุตสาหกรรม และการพัฒนาธุรกิจการเกษตร ผลการดำเนินงานในช่วงนี้ปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น รูปแบบการบริหารของตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้ภาคเอกชนเป็นผู้บริหารเอง ภาครัฐบาลเป็นเพียงผู้ดูแลกำกับให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย สำหรับการพัฒนาธุรกิจการเกษตรนั้นรัฐบาลได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มวงเงินให้กู้ยืมแก่ภาคเกษตรในอัตราส่วนของเงินกู้ยืมทั้งหมดสูงขึ้น

นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่าทางราชการได้ยอมรับบทบาทภาคเอกชนในกลไกบริหารราชการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับในระยะต่อ ๆ มา ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้กำหนดองค์ประกอบผู้แทนภาคเอกชนในตัวบทกฎหมาย เป็นต้นว่าพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและบ่องกันการผูกขาด อนึ่ง คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ได้เพิ่มผู้แทนสถาบันธุรกิจเอกชนมากขึ้น เช่น คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม คณะกรรมการควบคุมอาหารและยา คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการพัฒนาการส่งออก เป็นต้น

ในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔ บทบาทของสถาบันภาคเอกชนได้ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความร่วมมือของภาคเอกชนในหมู่ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้การพัฒนาสถาบันภาคเอกชนรุดหน้าไปมาก สถาบันธุรกิจเอกชนที่สำคัญ ๓ หน่วย คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย ได้จัดตั้งองค์กรร่วมเป็นการถาวรในรูปคณะกรรมการร่วม ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนต่างประเทศและรัฐบาล ในช่วง ๓–๔ ปีที่ผ่านมาคณะกรรมการร่วมได้มีบทบาทในการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลกับสถาบันธุรกิจเอกชนในระดับสูง เพื่อร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น การดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมยังมีลักษณะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และขาดความต่อเนื่องในแต่ละช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผลการดำเนินงานจึงยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด

๒. ประเด็นปัญหา

๒.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนยังขาดความเชื่อมโยงในด้านความรับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศร่วมกัน อำนาจตามตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นของภาครัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว ปัญหาสำคัญของภาครัฐบาล คือ ประสิทธิภาพของระบบบริหาร ทำให้กฎหมายและข้อบังคับกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ส่วนภาคเอกชนซึ่งเป็นฝ่ายต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของภาครัฐบาลนั้น ถึงแม้ว่าประสิทธิภาพการบริหารจะสูงกว่าก็มุ่งแสวงหากำไรโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเป็นธรรมในสังคมส่วนรวม ปัญหาพื้นฐานของภาครัฐบาลและภาคเอกชนยังมิได้มีระบบประสานงานที่จะช่วยแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ให้ได้ผลดีขึ้น

๒.๒ ถึงแม้ว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้เน้นให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญมากขึ้น แต่ยังขาดการกำหนดนโยบายเฉพาะเรื่อง ตลอดจนจัดทำแผนและโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ นอกจากนั้น แผนและโครงการร่วมจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีกลไกการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เหมาะสม นอกจากนี้ ในภาคเอกชนก็จะต้องพัฒนาสถาบันธุรกิจให้มีขีดความสามารถและเป็นเครื่องมือที่ผ่อนคลายหน้าที่ของภาครัฐบาลให้น้อยลง

๒.๓ ขาดการศึกษาและวิจัยรูปแบบสถาบันภาคเอกชนที่มีอยู่ว่าจะสามารถพัฒนาให้เป็นเครื่องมือของรัฐได้มากน้อยเพียงใด และรัฐจำเป็นต้องมีส่วนช่วยเหลือในลักษณะใดบ้าง

๒.๔ การเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนยังมีอยู่น้อยมาก

๓. นโยบาย

๓.๑ รัฐจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้ คือการลงทุนเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การปรับปรุงโครงสร้างทางอุตสาหกรรม การประหยัดพลังงานและการผลิตพลังงานทดแทน การเร่งรัดการส่งออกและการส่งเสริมการท่องเที่ยว

๓.๒ รัฐจะเร่งรัดการจัดทำแผนเฉพาะประเภท รวมทั้งการจัดทำโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนเพื่อให้การดำเนินงานทั้งสองภาคประสานสอดคล้องกัน

๓.๓ รัฐจะพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชนให้เป็นองค์กรที่สำคัญ โดยจะมอบหมายความรับผิดชอบ รวมทั้งอำนาจหน้าที่บางส่วนของรัฐแก่สถาบันธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเพื่อเป็นการแบ่งเบาความรับผิดชอบของรัฐ

๓.๔ รัฐจะทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานธุรกิจเอกชนให้เหมาะสม

๓.๕ รัฐจะจัดระบบประสานงานกับภาคเอกชนผ่านสถาบันธุรกิจ ให้มีลักษณะที่ถาวร สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

๔. มาตรการ

๔.๑ จัดระบบประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วม คณะกรรมการร่วมเป็นคณะกรรมการประสานนโยบายระดับสูง หน้าที่หลักคือ พิจารณาความเหมาะสมของนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในสาขาเศรษฐกิจสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ และติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด

๔.๒ จัดทำโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ซึ่งมีความพร้อมจะดำเนินการได้ คือ การลงทุนพัฒนาการเกษตรในเขตชลประทาน การประหยัดการใช้พลังงานในสาขาอุตสาหกรรม การส่งเสริมหาตลาดต่างประเทศสำหรับสินค้าออก การส่งเสริมหาตลาดของธุรกิจการท่องเที่ยว การจัดตั้งสถาบันทดสอบคุณภาพสินค้าออกด้านอาหารและผลไม้

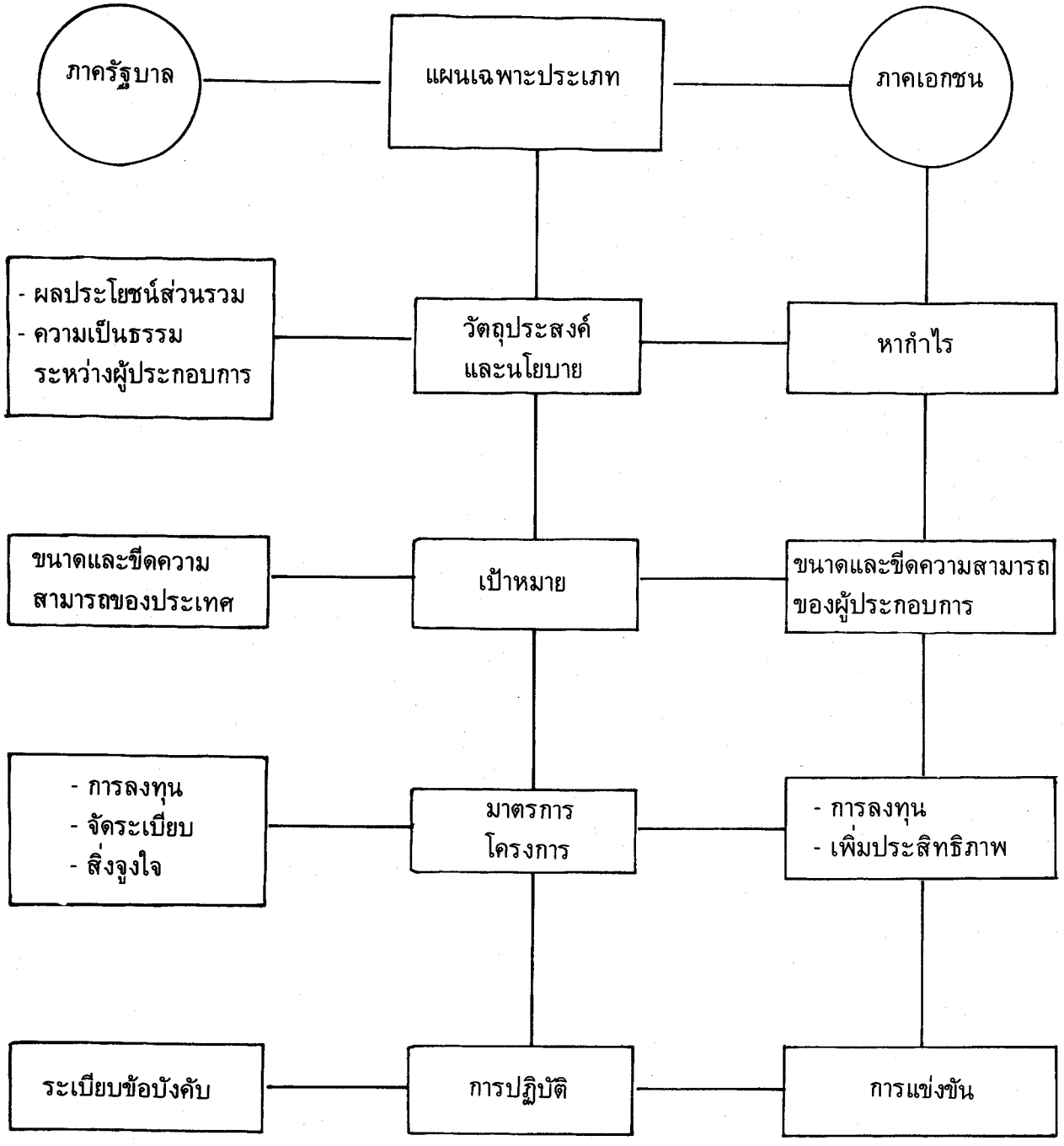
๔.๓ จัดทำแผนเฉพาะประเภท เป็นแผนร่วมที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะร่วมมือประสานการดำเนินงานแผนที่จะเร่งรัดให้มีขึ้นได้แก่ แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม แผนการลงทุนอุตสาหกรรมหลักชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนการส่งออกเป็นรายสินค้า

๔.๔ ทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง และควบคุมสถาบันธุรกิจเอกชนหากมีความจำเป็นให้เตรียมยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ให้เหมาะสม

๔.๕ สนับสนุนให้สถาบันธุรกิจเอกชนปรับปรุงขีดความสามารถในการบริหารเพื่อสนองความรับผิดชอบที่จะเพิ่มมากขึ้น

๔.๖ ดำเนินงานในด้านเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนให้ตระหนักถึงบทบาทของเอกชนต่อการพัฒนาประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

แผนภูมิที่ ๖.๑
แผนภูมิแสดงข้อแตกต่างของแผนปฏิบัติการ
ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน



บทที่ ๗

การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

๑. สรุปสถานการณ์ด้านการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา

ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ได้มีการพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ ได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วแทบทุกด้าน ผลจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของประเทศนี้ ได้มีส่วนช่วยให้บทบาทของสถาบันการเงินซึ่งรวมถึงธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีความสำคัญต่อการลงทุนในธุรกิจด้านต่าง ๆ อย่างเด่นชัดมากขึ้น เมื่อสิ้นปี ๒๕๒๓ ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีสินทรัพย์การเงินทั้งสิ้น ๓๐๐,๐๑๖ ล้านบาท และ ๖๕,๑๔๕ ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อรวมสถาบันการเงินทั้งสองประเภทเข้าด้วยกันแล้ว สินทรัพย์การเงินมีจำนวนทั้งสิ้นถึง ๓๖๕,๑๖๑ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๕๔ ของผลผลิตรวมของชาติในปี ๒๕๒๓ อย่างไรก็ดีเป็นที่ปรากฏว่าการกระจายการถือหุ้นในสถาบันการเงินดังกล่าว ยังอยู่ในแวดวงที่จำกัด ตลอดจนมีการใช้เงินทุนของสถาบันการเงินนั้น ๆ เพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของกลุ่มบุคคลผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหารมากเกินไป จนเกิดความรู้สึกในความไม่เป็นธรรมขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไป การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมาอาศัยวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การแก้ไขกฎหมายธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ กำหนดหลักเกณฑ์การกระจายการถือหุ้น การกำกับและสั่งการตามผลการตรวจสอบให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์แต่ละแห่งแก้ไขปัญหา วิธีการนี้เป็นการแก้ปัญหาที่หวังผลในด้านการกระจายการถือครองและลดอำนาจการผูกขาดในธุรกิจการค้าโดยสมบูรณ์ได้ยาก และยังต้องอาศัยกระบวนการและระยะเวลาที่ยาวนาน เป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหา หากจะปล่อยให้สถานการณ์ดังกล่าวปรับตัวเองทีละน้อย เพื่อให้ระบบธนาคารวิวัฒนาการขึ้น ก็คงล่าช้าไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

นับตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ เป็นต้นมา ได้มีความพยายามในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรูปสถาบันธุรกิจเข้าร่วมในการพัฒนาประเทศ ผลการดำเนินงานในช่วงนี้ปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีรูปแบบการบริหารให้ภาคเอกชนเป็นผู้บริหารเอง ภาครัฐบาลเป็นเพียงดูแลกำกับให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความเป็นเจ้าของกิจการซึ่งอยู่ในรูปของการถือหุ้นบริษัทต่าง ๆ รวมถึงบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ยังอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก บริษัทที่มิใช่บริษัทจดทะเบียนหรือ

บริษัทรับอนุญาตนั้น แทบทั้งหมดเป็นกิจการของครอบครัวหรือมีบุคคลจำนวนน้อยมากเป็นผู้ถือหุ้น ส่วนบริษัทที่เป็นบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็ยังมีจำนวนน้อย กล่าวคือ เพียง ๗๕ บริษัท เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๒๔ (ไม่นับหน่วยลงทุน) และในบรรดาบริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังมีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มากนัก กล่าวคือ บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตทั้งหมดประมาณร้อยละ ๗๐ มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง ๕๐๐ ราย และประมาณร้อยละ ๘๕ มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง ๑,๐๐๐ ราย และถ้ามองในแง่การกระจายหุ้นไปสู่มหาชนหรือผู้ถือหุ้นรายย่อย ก็จะพบว่าบริษัทเกือบทั้งหมด (เกินกว่าร้อยละ ๙๐) มีผู้ถือหุ้นรายย่อย (ผู้ถือหุ้นไม่เกิน ๕ ใน ๑,๐๐๐ ของทุนจดทะเบียน) ไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของทุนจดทะเบียน

สำหรับในด้านการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น ปรากฏว่าความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเมืองและที่ดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก ยังตกอยู่ในมือชนกลุ่มน้อยของประเทศ ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมไทย พบว่าร้อยละ ๕ ของกลุ่มบุคคลที่มีที่ดินมากที่สุดในประเทศไทยถือครองที่ดินไว้ถึงร้อยละ ๒๑ และเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ ๒๐.๕ ของที่ดินที่มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้วทั้งประเทศ นอกจากนี้ จากข้อมูลของทางราชการพบว่าจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในทุกภาคของประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น

๒. สรุปประเด็นปัญหา

สถานการณ์ทางด้านการกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมานี้ พอจะส่อให้เห็นถึงปัญหาหลักของโครงสร้างระบบการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้.–

๒.๑ ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงิน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม นอกจากธุรกิจสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ถือครองสินทรัพย์ไว้มากที่สุดแล้ว ในปัจจุบันลักษณะการถือครองสินทรัพย์ในระบบธนาคารพาณิชย์ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ใหญ่ ๆ เพียง ๕ ธนาคาร การบริหารงานธุรกิจธนาคารอยู่ในความควบคุมของบุคคลไม่กี่ครอบครัว และยังมีอิทธิพลต่อบริษัทและสถาบันการเงินอื่น ๆ ในรูปการใช้เงินทุนของสถาบันการเงินนั้น ๆ เพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของกลุ่มบุคคลผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหาร

๒.๒ ปัญหาการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์สู่ประชาชนยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง.–

๒.๒.๑ ตลาดทุนยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ขาดหน่วยงานของรัฐที่มีขนาดและขอบเขตการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน

๒.๒.๒ ข้อกำหนดทั้งที่เป็นกฎหมายและรูปอื่นยังเป็นอุปสรรคในการระดมทุนจากประชาชนโดยการออกหุ้นใหม่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการระดมทุนจากประชาชนที่ไม่ใช่ผู้ถือหุ้นเดิม เนื่องจากข้อกำหนดที่มีอยู่ระบุ

ว่าบริษัทต่าง ๆ จะออกหุ้นใหม่ขายให้แก่ประชาชนที่ไม่ใช่ผู้ถือหุ้นเดิมไม่ได้ ต้องเป็นบริษัทมหาชนเท่านั้น ปัจจุบันนี้บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้เป็นบริษัทมหาชนตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจึงขายหุ้นให้แก่ประชาชนไม่ได้

๒.๒.๓ การซื้อขายหุ้นและโอนหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในปัจจุบันซึ่งยังเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวไม่เหมาะสมกับสภาพของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งย่อมต้องมีการซื้อขายโอนหุ้นเป็นจำนวนมากและบ่อยครั้ง

๒.๒.๔ มีการเก็บภาษีซ้ำซ้อน บริษัทต่าง ๆ ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเมื่อผู้ถือหุ้นได้รับการแบ่งกำไรจากเงินปันผลก็ต้องเสียภาษีจากเงินปันผลอีกในรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แม้จะมีระบบเครดิตภาษีก็ยังมีส่วนภาษีซ้อนเหลืออยู่

๒.๒.๕ การกำหนดคุณสมบัติของบริษัทจดทะเบียนกับบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์ ยังระบุไว้คล้ายคลึงกัน ทำให้เป็นการจำกัดจำนวนบริษัทที่นำหุ้นเข้ามาให้มีการซื้อขายได้ในตลาดหลักทรัพย์

๒.๒.๖ ขณะนี้บริษัทจัดการลงทุน "กิจการจัดการลงทุน" ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมถือหุ้นรายย่อยได้มาก มีอยู่เพียงแห่งเดียวเท่านั้นและมีข้อบังคับต่าง ๆ ที่ผูกมัดวิธีการดำเนินงาน ทำให้ยังขาดความคล่องตัวอยู่มาก

๒.๓ ปัญหาด้านการถือครองที่ดิน ในปัจจุบันนี้การเก็บภาษีที่ดินยังมีลักษณะการจัดเก็บในอัตราที่ถดถอย กล่าวคือ ผู้ที่มีที่ดินมากเมื่อราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้นกลับเสียภาษีในอัตราที่ลดลง ซึ่งไม่เป็นธรรมและเป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของการถือครองที่ดินมากยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกัน การดำเนินงานในด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ปัญหาทางด้านกรรมสิทธิ์ในระยะเวลาที่ผ่านมาก็ยังเป็นไปค่อนข้างช้า ไม่ทันกับแนวโน้มของปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือต้องเช่าที่ทั้งหมดทำกินซึ่งมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น

๓. จุดประสงค์

เพื่อให้การปรับโครงสร้างการถือครองสินทรัพย์เศรษฐกิจเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวพัฒนาหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ที่จะเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมและความสามัคคีปรองดองกันในชาติ จึงตั้งจุดประสงค์ในการกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจในช่วง ๕ ปีข้างหน้าไว้ ดังนี้.–

๓.๑ ลดอัตราการรวมตัวของการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงินและป้องกันการใช้เงินทุนของสถาบันการเงินเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือผู้บริหาร

๓.๒ สนับสนุนให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญมากขึ้น ในการกระจายความเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจออกไปสู่ประชาชน โดยเพิ่มจำนวนบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์ เพิ่มจำนวน

ผู้ถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตแต่ละบริษัท และขยายอัตราส่วนการกระจายการถือหุ้นของบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตแต่ละบริษัท

๓.๓ ลดอัตราการรวมตัวของการถือครองที่ดินและแก้ไขปัญหาทางด้านการขาดกรรมสิทธิ์ในที่ทำกินให้ได้ผลรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

๔. แนวนโยบายและมาตรการ

เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวมาแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ กำหนดแนวนโยบายและมาตรการที่จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้.–

๔.๑ การกระจายการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงิน

๔.๑.๑ ขยายขอบเขตการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ของกองทุนรวมและระดมทุนเพื่อให้กองทุนเข้าซื้อหุ้นของสถาบันการเงินต่าง ๆ และอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และนำหน่วยลงทุนนั้น ๆ มาขายให้แก่มหาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม

๔.๑.๒ ให้กองทุนรวมแต่งตั้งผู้แทนหรือจัดหาผู้แทนเข้าร่วมในการบริหารงานของกิจการที่ถือหุ้นตามแนวนโยบายที่กองทุนรวมจะกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๔.๑.๓ พิจารณาศึกษาจัดตั้งกองทุนพัฒนาสถาบันการเงินและอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ เพื่อเข้าถือหรือซื้อหุ้นในสถาบันการเงินหรืออุตสาหกรรม เพื่อเร่งรัดการพัฒนาสถาบันการเงินและอุตสาหกรรมให้มีมาตรฐานและเพื่อกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวให้แก่มหาชนอย่างมีขั้นตอนที่แน่นอน โดยให้กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการ

๔.๒ การกระจายความเป็นเจ้าของกิจการโดยอาศัยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

๔.๒.๑ ดำเนินการพัฒนาตลาดทุน โดยจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เฉพาะในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน รวมทั้งตลาดหลักทรัพย์ออกใหม่ และตลาดซื้อขายหลักทรัพย์ภายในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยเป็นหน่วยงานเฉพาะอยู่ในการดูแลของกระทรวงการคลัง

๔.๒.๒ พิจารณาดำเนินการออกกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ให้มีมาตรฐานและสมบูรณ์แบบโดยเร็วที่สุด

๔.๒.๓ พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อกำหนดในการจำหน่ายหุ้น การโอนหุ้นให้รัดกุมและเหมาะสม และทบทวนแก้ไขกฎหมายบริษัทมหาชนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้รวมถึงการปรับปรุงประกาศกระทรวงการคลัง การจำแนกคุณสมบัติของบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตให้แตกต่างกัน ตลอดจนพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยังไม่เปิดช่องให้ดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของมหาชน และให้บังเกิดความเหมาะสมรัดกุมในการปฏิบัติ

๔.๓ การลดอัตราการรวมตัวของการถือครองที่ดิน

๔.๓.๑ ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ก้าวหน้า เพื่อลดการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไรโดยมิได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างจริงจัง และริเริ่มให้มีการจัดเก็บภาษีการพัฒนาที่ดินในเขตที่รัฐเข้าไปลงทุนตามโครงการพัฒนาและก่อให้เกิดความเจริญด้านต่าง ๆ ขึ้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

๔.๓.๒ ให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบดูแลกำกับการให้มีการปฏิบัติการตามกฎหมายค่าเช่านาปี ๒๕๑๗ อย่างเคร่งครัด และได้ผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

๔.๓.๓ ดำเนินการเพิ่มทุนให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นจาก ๒,๐๐๐ ล้านบาท เป็น ๔,๐๐๐ ล้านบาท ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เพื่อให้ ธกส. สามารถขยายขอบเขตการให้กู้ระยะปานกลางและระยะยาวเพื่อไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

๔.๓.๔ ในด้านการจำกัดขนาดการถือครอง รัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ. แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ซึ่งผ่านการอนุมัติในหลักการของรัฐสภาไปแล้ว สำหรับการนำส่วนการถือครองที่เกิน ๕๐ ไร่มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นสมควรเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานมาเน้นการให้กรรมสิทธิ์เป็นสำคัญ แทนวิธีการพัฒนาสมบูรณ์แบบ และทุ่มเททรัพยากรของรัฐลงไปในด้านการให้บริการเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน เพราะวิธีการเดิมเป็นการใช้จ่ายเงินมากเพื่อประโยชน์ในพื้นที่จำนวนน้อย

ส่วนที่ ๙

โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและการมีงานทำในปี ๒๕๒๙

โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการมีงานทำในปี ๒๕๒๙

หากได้มีการกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดประสงค์ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาหลัก ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ แล้ว เป็นที่คาดหมายได้ว่า ในปี ๒๕๒๙ อันเป็นปีสุดท้ายของแผน ฯ ระบบเศรษฐกิจของประเทศจะสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ของโลกได้ดียิ่งขึ้น ฐานะการเงินส่วนรวมของประเทศและฐานะการคลังของรัฐบาลจะฟื้นตัวเข้าสู่ระดับที่มั่นคง พอที่จะเป็นรากฐานในการเสริมสร้างฐานทางเศรษฐกิจของประเทศและยกระดับการครองชีพ ตลอดทั้งการมีงานทำได้ดีขึ้นต่อไปใน ๑๐ ข้างหน้า โดยที่โครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศสามารถพึ่งตนเองได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และจะมีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค และลดความแออัดในเขตกรุงเทพมหานครลงในอนาคต

๑. ฐานะทางการเงินของประเทศ

เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ ฐานะทางการเงินและการค้ากับต่างประเทศจะมั่นคงแข็งแรงขึ้น หากได้มีการดำเนินการตามนโยบายและเป้าหมายเศรษฐกิจที่วางไว้ กล่าวคือ สัดส่วนของการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อผลผลิตรวมของประเทศจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๔.๕ และ ๒.๔ ตามลำดับ ซึ่งหมายความว่าในปี ๒๕๒๙ ดุลการค้าจะขาดดุลประมาณ ๘๓,๖๐๐ ล้านบาท และดุลบัญชีเดินสะพัดจะขาดดุลประมาณ ๔๔,๕๐๐ ล้านบาท อันเป็นขนาดการขาดดุลที่ฐานะทางการเงินของประเทศพอจะชดเชยได้ โดยจะไม่กระเทือนต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

ฐานะดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดในปี ๒๕๒๙

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
– ขาดดุลการค้า (ล้านบาท)	–๖๗,๓๐๐	–๘๓,๖๐๐
– สัดส่วนขาดดุลการค้า/ผลผลิตรวม (%)	–๘.๒	–๔.๕
– ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ล้านบาท)	–๕๓,๐๐๐	–๔๔,๕๐๐
– สัดส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด/ผลผลิตรวม (%)	–๖.๕	–๒.๔

๒. ลักษณะโครงสร้างการส่งออก

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โครงสร้างของการส่งสินค้าออกจะเปลี่ยนไปเป็นอันมาก บทบาทของอุตสาหกรรมในการส่งออกจะมีมากยิ่งขึ้น สัดส่วนของสินค้าส่งออกประเภทอุตสาหกรรมจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๙ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๔๒ ในปี ๒๕๒๙ และสัดส่วนของสินค้าเกษตรและแร่ในโครงสร้างการส่งออกจะมีบทบาทลดลง ดังตารางต่อไปนี้ ซึ่งเป็นโครงสร้างการส่งออกที่มีความสมดุลและกระจายมากขึ้น

ลักษณะโครงสร้างการส่งออกในปี ๒๕๒๙ (สัดส่วนของสินค้าประเภทต่าง ๆ)

หน่วย : %

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
– สินค้าเกษตร	๔๔.๐	๓๙.๐
– สินค้าประมง	๔.๐	๔.๐
– สินค้าอุตสาหกรรม	๒๙.๐	๔๒.๐
– สินค้าแร่	๙.๕	๗.๐
– สินค้าอื่น ๆ	๑๓.๔	๘.๐
– สินค้าทั้งหมด	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

๓. ลักษณะโครงสร้างการนำเข้า

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ปริมาณการนำเข้าน้ำมันจะลดลงอย่างน้อยร้อยละ ๓ ต่อปี สัดส่วนของมูลค่าการนำเข้าพลังงานต่อการนำเข้าทั้งหมดจะลดลงจากร้อยละ ๓๐.๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เหลือเพียงร้อยละ ๒๔.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ อย่างไรก็ตาม อัตรานี้ก็ยังนับว่าสูงเมื่อเทียบกับสัดส่วนร้อยละเพียง ๒๐–๒๒ ในช่วงปี ๒๕๑๗–๒๕๒๒

สัดส่วนของมูลค่าการนำเข้าพลังงาน

หน่วย : %

รายการ	๒๕๒๒	๒๕๒๔	๒๕๒๙
สัดส่วนของมูลค่าการนำเข้าพลังงานต่อมูลค่าการนำเข้าของสินค้าทั้งหมด	๒๑.๒	๓๐.๐	๒๔.๑

๔. ภาระหนี้ต่างประเทศและความมั่นคงของเงินบาท

ภาระหนี้ต่างประเทศใน ๕ ปีข้างหน้าจะอยู่ในระดับที่ฐานะทางการเงินของประเทศจะรับไว้ได้และอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทอยู่ในฐานะที่มั่นคงขึ้น กล่าวคือในปีงบประมาณ ๒๕๒๙ ภาระการจ่ายหนี้ต่างประเทศคืนจะเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๗.๓ ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการส่งออก เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ ๘.๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ นอกจากนั้น หากจะเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายแล้ว จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๒๙ การก่อหนี้ต่างประเทศใหม่ของภาครัฐบาลจะเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๖.๕ ของงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ ๘.๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ ทั้งหมดนี้จะมีส่วนทำให้เสถียรภาพของเงินบาทมั่นคงขึ้น

๕. ฐานะทางการคลังของรัฐบาลจะมั่นคงขึ้น

ฐานะทางการคลังของรัฐบาลทั้งด้านรายรับและรายจ่ายหลังจากการปรับนโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ แล้ว จะดีขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ เป็นอย่างมาก กล่าวคือ การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลเมื่อเทียบกับผลผลิตรวมจะลดลงจากร้อยละ ๓.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ เหลือเพียงร้อยละ ๑.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙

ฐานะรายรับรายจ่ายของรัฐบาลและดุลของงบประมาณต่อผลผลิตรวม

หน่วย : %

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
– รายจ่าย/ผลผลิตรวม	๑๗.๒	๑๙.๑
– รายได้/ผลผลิตรวม	๑๔.๐	๑๘.๐
– ดุลงบประมาณ/ผลผลิตรวม	๓.๒	๑.๑

ทางด้านรายรับจะได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการปรับโครงสร้างภาษี ซึ่งจะทำให้สัดส่วนของรายรับของรัฐบาลต่อผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๔.๐ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๑๘.๐ ในปี ๒๕๒๙

นอกจากนั้น ลักษณะโครงสร้างของภาษีอากรก็จะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี และเป็นธรรมขึ้น โดยสัดส่วนของภาษีทางตรงจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๐.๖ ในปี ๒๕๒๔ เป็นร้อยละ ๒๓.๑ ในปี ๒๕๒๙

ผลจากการดำเนินการทางการเงินการคลังและการปรับโครงสร้างการผลิตและการประหยัดพลังงานจะช่วยป้องกันมิให้ราคาสินค้าโดยทั่วไปเพิ่มในอัตราสูงดังที่เป็นมาแล้ว

๖. ลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศ

ในระยะของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๕ นี้จะเป็นครั้งแรกที่โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยจะมีสัดส่วนการผลิตสาขาอุตสาหกรรมใกล้เคียงกับสาขาการเกษตร กล่าวคือ มูลค่าเพิ่มในสาขาเกษตรจะลดสัดส่วนลงจากร้อยละ ๒๔.๘ ของผลผลิตรวมในปี ๒๕๒๔ เหลือร้อยละ ๒๒.๕ ในปี ๒๕๒๙ ในขณะที่สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๑.๑ ของผลผลิตรวมในปี ๒๕๒๔ เป็น ร้อยละ ๒๒.๑ ในปี ๒๕๒๙ นอกจากนั้น ลักษณะโครงสร้างการผลิตในภาคเกษตรจะมีการเพิ่มผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นและการใช้ทรัพยากรที่ดินและน้ำจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น พื้นที่เพาะปลูกในปี ๒๕๒๙ จะไม่เพิ่มมากขึ้นจากปี ๒๕๒๔ มากนัก แต่ผลผลิตต่อไร่คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณร้อยละ ๒๐ ในช่วงแผน ฯ ฉบับที่ ๕

ส่วนโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมจะเปลี่ยนแปลงไปมากใน ๕ ปีข้างหน้าคือ บทบาทของอุตสาหกรรมที่ส่งออกจะมีสัดส่วนสูงขึ้นในโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศคือ จากประมาณร้อยละ ๑๕ ในปี ๒๕๒๔ เป็นอย่างน้อยร้อยละ ๒๒ ในปี ๒๕๒๙ นอกจากนั้นอุตสาหกรรมไทยจะมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดีขึ้น การผลิตจะเพิ่มการใช้แรงงานและใช้วัตถุดิบในประเทศมากขึ้น การพึ่งพาการนำเข้าจะน้อยลงและอุตสาหกรรมจะกระจายออกไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะทางด้านชายฝั่งทะเลตะวันออกจะกลายเป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคนี้ และจะช่วยลดความแออัดของกรุงเทพมหานครลงในอนาคต

ลักษณะโครงสร้างการผลิตในประเทศ

หน่วย : %

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
สัดส่วนต่อผลผลิตรวม		
ภาคเกษตร	๒๔.๘	๒๒.๕
ภาคนอกเกษตร	๗๕.๒	๗๗.๕
– อุตสาหกรรม	๒๑.๑	๒๒.๑
– แร่ธาตุและก๊าซธรรมชาติ	๑.๗	๒.๖
– การก่อสร้าง	๕.๕	๕.๑

ประเทศไทยจะมีอุตสาหกรรมใหม่เกิดขึ้นอีกหลายประเภท โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติ เช่น อุตสาหกรรมแยกก๊าซและอุตสาหกรรมเปโตรเคมีคัลเป็นต้น ในปี ๒๕๒๙ ประเทศไทยจะผลิตและใช้ก๊าซธรรมชาติอย่างต่ำวันละ ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะทดแทนและลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันลงอย่างน้อยร้อยละ ๓

ต่อปี ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นอกจากนั้นการผลิตและการใช้พลังงานจากแหล่งอื่น ๆ ในประเทศจะเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ่านหินลิกไนท์ และพลังน้ำ จึงคาดว่าจะเพิ่มกำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๑,๔๐๐ เมกกะวัตต์

๗. ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะประชาชนในชนบทจะได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพของชีวิตในสังคมสูงขึ้น

ดังจะเห็นได้จากผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากบริการทางสังคมด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ดังต่อไปนี้

(๑) **ด้านการศึกษา** ในปี ๒๕๒๙ อัตราการไม่รู้หนังสือจะลดเหลือร้อยละ ๑๐.๕ เปรียบเทียบกับร้อยละ ๑๔.๕ ในปี ๒๕๒๔ เด็กทั้งหลายที่มีอายุครบ ๖ ปีบริบูรณ์จะมีโอกาสได้เข้าศึกษาในระดับประถมหนึ่งทุกคน จะมีโรงเรียนระดับประถมศึกษาครบทุกตำบล รวมทั้งจะมีโรงเรียนมัธยมต้นหนึ่งโรงเรียนต่อห้าตำบลใหญ่ นอกจากนั้นประชาชนที่ไม่ได้รับการศึกษามาก่อนจะได้รับบริการด้านการศึกษานอกโรงเรียนอีกประมาณ ๗.๕ ล้านคน

(๒) **ด้านการสาธารณสุข** เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ประชาชนในชนบทจะได้รับบริการทางสาธารณสุขอย่างทั่วถึง โดยจะมีโรงพยาบาลอำเภอครบทุกอำเภอ มีสถานีอนามัยระดับตำบลครบทุกตำบล มีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านครบทุกหมู่บ้าน การป่วยด้านสภาวะการขาดสารอาหารระดับรุนแรงในเด็กแรกเกิดถึง ๕ ปี จะได้รับการบำบัดให้หมดสิ้นไป นอกจากนี้ประชาชนในชนบทร้อยละ ๙๕ จะมีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภค

(๓) **ด้านอาหารและโภชนาการ** ปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ และปัญหาโลหิตจางในกลุ่มหญิงมีครรภ์จะได้รับการขจัดให้หมดสิ้นไป รวมทั้งปัญหาการขาดโปรตีนแคลอรี่ระดับ ๓ ซึ่งเป็นระดับรุนแรงในกลุ่มทารกและเด็กก่อนวัยเรียนที่มีอยู่ประมาณร้อยละ ๒.๒ จะได้รับการขจัดให้หมดไป นอกจากนี้ปัญหาโรคคอพอกที่มีอยู่ในจังหวัดภาคเหนือก็จะได้รับการขจัดให้หมดไปด้วย

(๔) **ด้านการกีฬาและการพักผ่อนหย่อนใจ** จะมีการสร้างสนามกีฬาและอาคารสำหรับประชาชนในระดับอำเภอเพิ่มขึ้น ๑๗๕ แห่ง สร้างและปรับปรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งสถานที่ทางศาสนาให้สามารถบริการประชาชนได้ทั่วประเทศ

(๕) **ด้านที่อยู่อาศัย** สำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อยภายในเมืองจะมีการสร้างที่อยู่อาศัยใน กทม. และปริมณฑลเพิ่มขึ้นอีก ๔๒,๕๐๐ หน่วย ทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมใน กทม. จำนวน ๓๐,๐๐๐ หน่วย และจะก่อสร้างที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก ๗,๕๐๐ หน่วย

๘. การมีงานทำ

ผลการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่ชนบทเขตล้าหลังจะมีส่วนเพิ่มการจ้างงานในสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒.๑ ต่อปี หรือจะจ้างงานเพิ่มขึ้นอีก ๑.๘ ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ในสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๗.๖ ต่อปี หรือจะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๘๔๒,๐๐๐ คน ในสาขาการค้าและการธนาคารเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓.๕ ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๓๕๑,๐๐๐ คน ในสาขาบริหารและบริการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๐ ต่อปี หรืออีกประมาณ ๓๐๙,๐๐๐ คน และในสาขาอื่นๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๕ ต่อปี หรืออีกประมาณ ๑๙๔,๐๐๐ คน โดยสรุปในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นทุกสาขาเศรษฐกิจอีกประมาณ ๓.๕ ล้านคน ในขณะเดียวกันผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานจะมีเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ ๓ ต่อปี จึงคาดว่าจะมีการว่างงานอย่างเปิดเผยประมาณ ๕๕๒,๐๐๐ คน หรือเพียงร้อยละ ๒ ของแรงงานทั้งประเทศในปีสุดท้ายของแผนฯ เท่านั้น เมื่อเทียบกับการว่างงานที่คาดไว้จะมีจำนวนถึง ๙๐๐,๐๐๐ คน หรือร้อยละ ๓.๓ ในระยะเดียวกันหากไม่ได้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

การจ้างงานและการว่างงาน

หน่วย : พันคน

รายการ	๒๕๒๔	๒๕๒๙
การจ้างงานทั้งหมด	๒๓,๕๒๔	๒๗,๐๔๔
เกษตรกรรม	๑๖,๗๗๐	๑๘,๕๙๔
นอกเกษตรกรรม	๖,๗๕๔	๘,๔๕๐
– อุตสาหกรรม	๑,๘๙๖	๒,๗๓๘
– การค้าและการธนาคาร	๑,๘๗๙	๒,๒๓๐
– บริหารและบริการ	๑,๙๖๐	๒,๒๖๙
– อื่นๆ	๑,๐๑๙	๑,๒๑๓
กำลังแรงงาน	๒๓,๘๑๐	๒๗,๕๙๖
การว่างงาน	๒๘๖	๕๕๒
การว่างงานเป็นอัตราส่วนของกำลังแรงงาน (%)	๑.๒	๒.๐

โดยสรุปแล้วกล่าวได้ว่า เมื่อได้มีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ และมีการปฏิบัติต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดยั้ง เป็นที่เชื่อได้ว่าปัญหาต่าง ๆ แม้จะหนักก็สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ โดยคาดว่าหลังจากช่วง ๒--๓ ปีข้างหน้านี้ หากไม่มีเหตุการณ์วิกฤติขึ้นในโลกหรือภายในประเทศอย่างที่คาดไม่ถึงแล้ว ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของไทยจะได้รับการปรับปรุงให้มั่นคงแข็งแรงขึ้นเป็นลำดับ และมีแนวโน้มที่จะมีฐานะค่อนข้างจะมั่นคงแข็งแรงมากภายในระยะไม่เกิน ๑๐ ปีข้างหน้า

เหตุผลที่มองแนวโน้มอนาคตเศรษฐกิจสังคมของประเทศไปในทิศทางที่ดีขึ้นก็เพราะว่า ประเทศไทยมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีมาก ทรัพยากรทั้งบนดิน ในน้ำ และใต้ดิน มีอยู่เป็นจำนวนมาก แนวทางการพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ซึ่งได้เน้นการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และระบบจัดการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและฟื้นฟูทรัพยากรในการผลิตและการตลาด ทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง และการพลังงาน จะสามารถช่วยให้ระบบเศรษฐกิจไทยปรับตัวให้เข้ากับโลกยุคน้ำมันแพงและกลายเป็นประเทศ "กึ่งอุตสาหกรรม" ซึ่งมีมูลค่าการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมใกล้เคียงกับมูลค่าการผลิตสาขาเกษตรเป็นครั้งแรกภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ และจะเป็นประเทศ "อุตสาหกรรมใหม่" ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับ ๖ ในขณะที่ฐานเศรษฐกิจมั่นคงแข็งแรงขึ้น อัตราการเพิ่มของประชากรซึ่งเคยเพิ่มสูงมากถึงร้อยละ ๓.๒ เมื่อ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันได้ลดลงมาเหลือในอัตราร้อยละ ๒.๒ และจะลดต่อไปถึงร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ ปัญหาการกระจายบริการสังคมทางด้านปริมาณให้คลุมทั่วถึงประชากรทั้งประเทศซึ่งเป็นปัญหาหลักในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้จะเปลี่ยนเป็นการปรับปรุงคุณภาพของชีวิตในสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ

อย่างไรก็ดีเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่แนวโน้มในอนาคตของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยจะค่อย ๆ แจ่มใสขึ้นในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้าได้จริงจังนั้น อยู่ที่การปฏิรูประบบการบริหารงานพัฒนาของรัฐให้มีระบบการตัดสินใจ การสั่งการ การติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติงานตามแนวทางการพัฒนาทุกด้านได้ติดต่อสืบเนื่องและได้ผลอย่างจริงจังด้วย