

สารบัญ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก
(พ.ศ. 2530-2534)

หน้า

ภาคที่ 1

บทที่ 1	สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6	1
บทที่ 2	สรุปผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5	20

ภาคที่ 2

การปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา

แผนงานที่ 1 **แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม**

บทที่ 1	บทนำ	28
บทที่ 2	ทิศทางเศรษฐกิจส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6	30
บทที่ 3	การฟื้นฟูฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ	37
บทที่ 4	การระดมเงินออมและบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา	41
บทที่ 5	การคลังภาครัฐบาล	51

แผนงานที่ 2 **แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม**

บทที่ 1	บทนำ	68
บทที่ 2	ขนาดและการกระจายตัวของประชากร	72
บทที่ 3	แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน	78
บทที่ 4	แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม	99
บทที่ 5	แผนปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม	104

แผนงานที่ 3 **แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

บทที่ 1	บทนำ	107
บทที่ 2	สภาพปัญหา	113
บทที่ 3	ประเด็นการพัฒนา	128
บทที่ 4	แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	131

หน้า

แผนงานที่ 4 แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

บทที่ 1	บทนำ	145
บทที่ 2	สภาพปัญหา	147
บทที่ 3	วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง และแผนงานการพัฒนา	156

แผนงานที่ 5 แผนปรับปรุงการบริหารและบทบาทบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ

บทที่ 1	บทนำ	166
บทที่ 2	การปรับปรุงระบบบริหารของรัฐให้เข้าสู่ระบบแผนงาน	168
บทที่ 3	การปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุนของรัฐในการบริหารการพัฒนา	174
บทที่ 4	แนวทางการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐ	180
บทที่ 5	การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน	182

แผนงานที่ 6 แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

บทที่ 1	บทนำ	186
บทที่ 2	ผลการดำเนินงานและประเด็นการพัฒนา	188
บทที่ 3	แนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ	193

ภาคที่ 3

การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการ

แผนงานที่ 7 แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

บทที่ 1	บทนำ	199
บทที่ 2	วัตถุประสงค์และเป้าหมาย	201
บทที่ 3	การผลิตเพื่อขาย	210
บทที่ 4	การกระจายการผลิตและบริการ	214
บทที่ 5	การพัฒนาการตลาด	231
บทที่ 6	การปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาด	236
บทที่ 7	บทบาทของภาครัฐบาลในการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน	242

แผนงานที่ 8 แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

บทที่ 1	บทนำ	249
บทที่ 2	สภาพปัญหา	252
บทที่ 3	แผนพัฒนาด้านสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ	255
บทที่ 4	แผนพัฒนาด้านพลังงาน	262
บทที่ 5	แผนพัฒนาด้านการขนส่ง	270
บทที่ 6	แผนพัฒนาด้านการสื่อสาร	278

ภาคที่ 4

การกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม

แผนงานที่ 9 แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

บทที่ 1	บทนำ	282
บทที่ 2	แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล	284
บทที่ 3	แผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค	300
บทที่ 4	แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก	310
บทที่ 5	การเตรียมการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณอื่น ๆ	317
บทที่ 6	ระบบบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	320

แผนงานที่ 10 แผนพัฒนาชนบท

บทที่ 1	บทนำ	322
บทที่ 2	ผลการดำเนินงานและประเด็นการพัฒนา	325
บทที่ 3	วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนา	330
บทที่ 4	การพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางด้านการผลิตและการตลาดในชนบท	333
บทที่ 5	การเพิ่มประสิทธิภาพ และความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหา ของชาวชนบท	337
บทที่ 6	การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฉีกก้ำกั้วทุก ๆ ฝ่าย เป็นระบบครบวงจร	343
บทที่ 7	การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท	352
บทที่ 8	แผนงานและงบประมาณพัฒนาชนบท	358

บทที่ 1

สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

คำนำ

1. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีจุดมุ่งหมายหลักจะยกระดับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่สะสมมาตั้งแต่อดีต ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีรายได้ คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสภาพจิตใจที่ดีขึ้น ดังนั้นประเด็นหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงทั้งอัตราและลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะไม่ก่อให้เกิดการบั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินการคลัง ตลอดจนให้มีการเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสริมสร้างความเป็นธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยให้ทั่วถึงอีกด้วย

ผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา

2. การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 5 แผน ในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ได้ช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในแง่รายได้ประชาชาติส่วนรวมได้เพิ่มขึ้นถึง 18 เท่า จากประมาณ 58,900 ล้านบาทในปี 2504 เป็น 1,041,920 ล้านบาทในปี 2528 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นประมาณ 10 เท่า จาก 2,150 บาทต่อคนในปี 2504 เป็น 20,420 บาทต่อคนในปี 2528 ส่วนด้านการพัฒนาสังคมนั้น ก็ได้มีการยกระดับและกระจายบริการสังคมออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งทางด้านการศึกษา สาธารณสุข เป็นผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยดีขึ้น

ปี

น

ส่วนใหญ่ เช่น ทางด้านการศึกษาสามารถขยายโรงเรียนระดับมัธยมได้ครบทุกอำเภอ ทางด้านสาธารณสุขมีโรงพยาบาลอำเภอที่เปิดบริการแล้วถึงร้อยละ 92 ของจำนวนอำเภอทั้งหมด และสถานีอนามัยร้อยละ 98 ของจำนวนตำบลทั้งหมด รวมทั้งการให้บริการสาธารณสุขมูลฐานได้ถึงระดับหมู่บ้าน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนหมู่บ้านในเขตชนบททั่วประเทศ

3. แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยทั่วไปจะบังเกิดผลดีพอสมควร แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เกิดขึ้นเป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มตั้งแต่ในช่วงระยะเวลาของ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เรื่อยมาจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จากการประเมินผลปรากฏว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ขยายเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 4.4 ต่อปีเท่านั้น เทียบกับที่เคยขยายตัวได้เกินร้อยละ 7 ของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านๆ มา จะเห็นได้ว่าต่ำลงไปมาก และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 6.6 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อีกด้วย เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรงขึ้น จึงทำให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกได้เพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น นับว่าอัตราการขยายตัวของประเทศไทยดังกล่าวก็ยังสูงกว่าอัตราการขยายตัวของโลกเกือบหนึ่งเท่า

4. ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านทั้งปัญหาที่สะสมเป็นเวลานาน เช่น ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน ฯลฯ และปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจของโลกที่กล่าวมาข้างต้น ในภาวะการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้มาตรการทางเศรษฐกิจหลายด้านเพื่อคลี่คลายปัญหา ในขณะที่โอกาสที่ประเทศไทยจะขยายการส่งออกมีข้อจำกัดอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาหลายอย่างจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก อย่างไรก็ตามในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ผลจากการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกที่ลดลง ทำให้ประเทศไทยสามารถคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ได้หลายประการ เช่น ภาวะเงินเฟ้อและการขาดดุลการค้า ซึ่งในปี 2529 คาดว่าจะขาดดุลการค้าเพียง 22,500 ล้านบาท เทียบกับที่ขาดดุล 61,600 ล้านบาทในปี 2528

5. แม้ประเทศไทยจะสามารถคลี่คลายปัญหาไปได้หลายด้านต่างๆ ที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไม่สู้จะอำนวยมากนัก แต่ปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกหลายประการยังคงมีอยู่โดยเฉพาะการขาดดุลการค้า ความยากจนและการว่างงาน ตลอดจนภาระหนี้ของประเทศที่สะสมมากขึ้น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขต่อไป อย่างไรก็ตามในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเปิดโอกาสให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นพร้อมๆ กับจะต้องพยายามผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

6. โอกาสสำคัญที่จะเปิดช่องทางให้แก่เศรษฐกิจของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้แก่ โอกาสในการส่งออกซึ่งเกิดขึ้นจากการดำรงนโยบายค่าเงินตราที่เหมาะสม ประกอบกับประเทศที่เป็นตลาดสำคัญในระบบการค้าของโลกเริ่มที่จะมีมาตรการจำกัดการส่งออกจากญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างจริงจังมากขึ้น สถานการณ์เช่นนี้ย่อมจะเอื้ออำนวยเปิดโอกาสให้แก่ประเทศไทยในการแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อย่างไรก็ตามการแข่งขันในตลาดโลกดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่จะทำได้โดยง่าย ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นต้องเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการพัฒนาเป็นพิเศษเพื่อที่จะเพิ่มฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดต่างประเทศเป็นเป้าหมายสำคัญ

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

7. เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดสำคัญๆ ประกอบกับโอกาสของการพัฒนาที่คาดว่าประเทศไทยจะได้รับในอนาคตอันใกล้ แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ

ทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องรักษาอัตราการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5

ทางด้านสังคม แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อมๆ กับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

8. เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักและเป้าหมายทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาให้ชัดเจน อันจะนำไปสู่การจัดทำแผนงานและแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมต่อไป ประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องตระหนัก ก็คือ แม้ว่าสถานการณ์ต่างๆ จะคลี่คลายไปบ้าง และโอกาสในการพัฒนาจะมีมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ นักที่จะใช้โอกาสดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทุ่มเทเอาใจใส่ ตลอดจนร่วมมือประสานงานเพื่อการทำงานอย่างหนักต่อไปอีกตามแนวทางสำคัญๆ ดังนี้ คือ

(1) **เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ** ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการ โดยยึดหลักการทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนบทบาทของรัฐ ให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะการเงินการคลังเป็นสำคัญ โดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศ ไม่เฉพาะแต่ทางด้านการผลิตเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการให้บริการพื้นฐานบางประการ ซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

(2) **ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ** เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการ

ขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการพัฒนากระบวนตลาดในประเทศไปพร้อมๆ กัน

(3) มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทั้งในภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ

แผนงานหลัก

9. จากวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดแผนงานเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสิ้น 10 แผนงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ตามแนวทางข้างต้นดังนี้

การปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา

แผนงานในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ เครื่องมือและกลไกต่างๆ ที่อยู่ในขบวนการพัฒนา เช่น การปรับปรุงคุณภาพคน การใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในภาคของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะสิ่งต่างๆ เหล่านี้สามารถที่จะดำเนินการได้ทันทีแม้จะมีข้อจำกัดในด้านการเงินและทรัพยากร อย่างไรก็ตาม โดยที่ปัญหาเรื่องการเงินและทรัพยากรก็มีความจำเป็นที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ ตลอดจนจะต้องมีการกำหนดนโยบายและมาตรการในเรื่องนี้ให้แจ่มชัด จึงได้รวมแผนงานเศรษฐกิจส่วนรวมไว้ในกลุ่มนี้ด้วย คือ

- (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- (2) แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม
- (3) แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (5) แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ
- (6) แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการคุณภาพบริการพื้นฐาน

แผนงานในกลุ่มนี้มีจุดมุ่งหมายในการที่จะปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการพื้นฐานของประเทศให้เหมาะสมมากขึ้น โดยให้มีการกระจายโครงสร้างการผลิตเพื่อลดความเสี่ยง การลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำควบคู่ไปกับการปรับคุณภาพสินค้าและบริการให้ดีขึ้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับ

ต่างประเทศได้ ซึ่งผลจากการปรับโครงสร้างการผลิต การค้ากับต่างประเทศและบริการพื้นฐานตามแผนงานในกลุ่มนี้ จะสามารถสร้างงานเพื่อรองรับแรงงานได้มากขึ้น ในกลุ่มนี้จะมีอยู่ 2 แผนงาน คือ

- (7) แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน
- (8) แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

การกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม

การเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาประเทศตามกลุ่มแผนงานกลุ่มแรกก็ดี การมุ่งปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการพื้นฐานเพื่อช่วยเสริมสร้างการจ้างงานในกลุ่มสองก็ดีจะมีผลให้ประเทศสามารถยกระดับการพัฒนาได้เป็นส่วนรวม แต่จุดมุ่งหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศคือ การกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาทางด้านการพัฒนาระบบเมืองในเขตมหานครและส่วนภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาชนบทและพื้นที่เฉพาะขึ้นมารองรับ ซึ่งเป็นแผนงานในกลุ่มหลังสุดนี้ การที่ได้กำหนดแผนพัฒนาชนบทในกลุ่มสุดท้ายนี้มิได้หมายความว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะให้ความสนใจต่อการพัฒนาชนบทน้อยลง ในทางตรงกันข้ามการพัฒนาชนบทไทยยังคงเป็นหัวใจและเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศอยู่ นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของแผนงานต่างๆ ที่อยู่ในสองกลุ่มแรกทั้ง 8 แผนงาน ล้วนมีจุดมุ่งมาสู่การส่งผลให้แก่ประชาชนในชนบทเกือบทั้งสิ้น ดังนั้น ในกลุ่มนี้จึงกำหนดแผนงานไว้ 2 แผนงาน คือ

- (9) แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ
- (10) แผนพัฒนาพัฒนาชนบท

สาระสำคัญของแผนงานหลัก

10. สำหรับแผนงานหลักทั้ง 10 แผนงานใน 3 กลุ่มข้างต้น มีประเด็นที่เป็นสาระสำคัญๆ ในแต่ละแผนงานดังต่อไปนี้ คือ

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม

เพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี และให้มีการจ้างงานใหม่เพิ่มขึ้น 3.9 ล้านคน และเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานต่ำระดับ รวมทั้งบรรเทาปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ตลอดจนปัญหาการขาดดุลการค้า การคลัง แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม จึงมีสาระสำคัญดังนี้

- ปรับปรุงระบบการผลิตด้านต่างๆ ให้สามารถเพิ่มอัตราความเจริญเติบโตได้โดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี เพื่อรองรับแรงงานที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

- เร่งระดมเงินออมให้สูงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐบาล และในขณะที่ยังเพิ่มการออมไม่ได้มากนัก และยังคงมีปัญหาด้านการส่งออกจะต้องกำหนดการใช้จ่ายภาครัฐบาลให้เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาอัตราการขยายตัวและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยให้การลงทุนภาครัฐบาลเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 1.0 ต่อปี ส่วนการดำเนินงานด้านอื่นๆ ของภาครัฐบาล รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารสาธารณะให้เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.3 ต่อปี (ในราคาคงที่)

- สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเพิ่มขึ้น โดยลดภาระของภาครัฐบาลลง คือ ให้การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี การบริโภคเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ต่อปี (ในราคาคงที่) และให้ภาครัฐบาลทำหน้าที่ด้านการประสานแนะนำและช่วยเหลือภาคเอกชนในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น

- พิจารณาใช้มาตรการทางด้านการเงิน การคลัง และด้านอื่นๆ เพื่อให้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาในสาขาและกิจกรรมที่จำเป็นมีลำดับความสำคัญสูง เช่น การผลิตเพื่อการส่งออก การท่องเที่ยว ฯลฯ

- ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้เข้าใจง่าย อัตราเหมาะสม มีฐานภาษีกว้าง เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น เสริมสร้างความเป็นธรรมและเพื่อสนับสนุนการลงทุนให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

- พิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยให้ความสำคัญแก่กิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในส่วนที่จะช่วยแก้ปัญหาการว่างงาน การขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด เช่น การพัฒนาชนบท การเกษตร อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมในชนบท การตลาด และการบริการต่างๆ เป็นต้น

(2) แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม

ในระยะเวลาที่ผ่านมา แผนพัฒนาฯ ฉบับต่างๆ มักให้ความสำคัญแก่การพัฒนาสังคมโดยเน้นการขยายบริการพื้นฐานทางด้านสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งแม้จะได้ดำเนินการไปมากแล้วก็ตาม แต่ปัญหาทางด้านสังคมบางเรื่องกลับรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเห็นสมควรปรับแนวทางการพัฒนาสังคมส่วนรวมอันได้แก่ บริการพื้นฐานทางสังคมดังกล่าวมาเน้นความสำคัญแก่การพัฒนาสังคมในระดับพื้นฐานคือ ตั้งแต่ระดับคน ครอบครัว และชุมชน อันเป็นส่วนย่อยของสังคมให้มากขึ้น โดยสนับสนุนให้มี

ขนาดและโครงสร้างของประชากรที่เหมาะสม และมุ่งพัฒนาคนให้เป็นคนดี มีความสามารถ และมีบทบาทที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

- ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้ประเทศมีประชากรในขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสมในระยะยาว โดยให้อัตราการเพิ่มประชากรในปี 2543 เหลือร้อยละ 1.3 ขณะเดียวกันก็ให้มีแผนการกระจายตัวของประชากรที่เหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมือง ศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค พื้นที่เฉพาะ ควบคู่ไปกับการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการเร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชุมชนแออัดภายในเมือง
- พัฒนาคุณภาพคน โดยสนับสนุนการให้การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมและความสามารถในการทำงานเพื่อประกอบอาชีพโดยวิธีการต่างๆ เช่น การพัฒนาระบบแนะแนวอาชีพในสถาบันการศึกษา การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน-โรงงาน ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสุขภาพของตนเอง อย่างไรก็ตามการเพิ่มคุณภาพคนนี้จะเน้นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดบริการสังคมของรัฐ โดยทบทวนนโยบายจัดเก็บค่าบริการทางสังคมในด้านสาธารณสุขและการศึกษาเพื่อให้มีทรัพยากรพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพของบริการมากยิ่งขึ้น
- เสริมสร้างความสงบสุขในสังคม และป้องกันอาชญากรรมอุบัติภัย โดยการขยายงานด้านชุมชนสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว และชุมชน มีบทบาทและส่วนร่วมให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การป้องกันยาเสพติดหรือสารเสพติด ตลอดจนจัดให้มีระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการป้องกันอุบัติภัยดังกล่าว
- มุ่งบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยเร่งรัดพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารทรัพยากรมนุษย์และการมีงานทำ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนด้านกำลังคน การพัฒนาระบบข่าวสารแรงงานและศูนย์แรงงานภูมิภาค และการพัฒนาตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ และจัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- ให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานเด็กด้วยวิธีการส่งเสริมให้เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้รับการศึกษาจนจบ ป.6 อย่างทั่วถึง ควบคู่กันไปกับการสนับสนุนให้มีการเพิ่มสวัสดิการและปรับปรุงสภาพการทำงานของแรงงานเด็ก ตลอดจนจัดการเลือกปฏิบัติสำหรับแรงงานหญิงทั้งในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน การฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น
- สนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการส่งเสริมการรวมตัวขององค์กร

เอกชนเพื่อประสานงานกับภาครัฐ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่องหน้าที่ และบทบาทความรับผิดชอบของครอบครัวในสังคม ตลอดจนการส่งเสริมการจัดองค์กรชุมชนเพื่อผนึกกำลังร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมของแต่ละชุมชน และเป็นแกนในการประสานงานกับฝ่ายรัฐ

(3) แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่แล่วมาเป็นไปอย่างขาดระบบ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมเป็นอันมาก บางครั้งก็มีการขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ กับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเสื่อมโทรมและลดน้อยลงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มเติม ซึ่งจะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศในอนาคตต่อไปได้ การพัฒนาตามแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีแนวทางดำเนินงานที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลมากขึ้น เพื่อการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้เอกชนใช้ที่ดินในการปลูกไม้ยืนต้นเพื่อผลทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรในน่านน้ำไทยเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- ดำเนินการเพื่อจัดให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ภายในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นอกจากนั้นจะปรับปรุงระบบการผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน ตลอดจนบรรเทาและแก้ไขปัญหาอันเกิดขึ้นจากความเสื่อมโทรมของดิน และดินที่มีปัญหาประเภทต่าง ๆ

- จัดให้มีการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการสำรวจธรณีฟิสิกส์ทางอากาศทั่วประเทศให้เสร็จและเริ่มทำการเจาะสำรวจภาคพื้นดินในกรณีที่มีข้อมูลบ่งชี้ว่าพื้นที่ใดมีศักยภาพในการผลิตทรัพยากรพลังงานและแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ในด้านทรัพยากรแหล่งน้ำจะสนับสนุนให้เพิ่มการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำใต้ดินในระดับไร่นาในพื้นที่ที่สามารถทำได้ ส่วนพื้นที่นอกเหนือจากนั้น จะสนับสนุนให้มีการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กในระดับไร่นากระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยและการผลิตทางการเกษตรของครัวเรือน

- จัดให้มีเครื่องมือในรูปของแผนแม่บทและแผนที่ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การทำแผนที่ที่ดินให้มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้หน่วยราชการสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน การทำแผนแม่บทของเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การทำแผนแม่บทของการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเล รวมทั้งการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาสารพิษ

- *ปรับปรุงการจัดระบบการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยจะสนับสนุนให้องค์กรในระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น*

(4) **แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา ยังให้ความสำคัญต่อบทบาทของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีค่อนข้างน้อย เพิ่งจะมาเน้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยได้เริ่มดำเนินการมาบ้างแล้วบางส่วน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนับวันจะมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้ในอันดับสูง ทั้งนี้เพื่อการวางรากฐานในการพัฒนาขีดความสามารถทางการผลิตและแปรรูปเพื่อยกฐานะของประเทศให้เข้าระดับเดียวกันหรือสูงกว่าประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งจะเป็นการช่วย

ประชาชนในประเทศโดยส่วนรวมมีระดับความเป็นอยู่ที่สูงขึ้น และเพื่อให้ประเทศสามารถแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในตลาดโลก อันจะเป็นการช่วยเพิ่มการจ้างงานแลประสิทธิภาพของแรงงานในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกควบคู่กับการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- *สนับสนุนการจัดระบบวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสาขาหลักที่เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศในอนาคตและพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในอนาคต*

- *พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งรวมถึงการพัฒนาองค์กร และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เคยเป็นปัญหาและอุปสรรคให้หันมาสนับสนุนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น*

- *พัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพและการใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสนับสนุนการผลิตกำลังคนทางด้านนี้ ในส่วนที่ยังขาดแคลนและมีความต้องการสูง*

- *ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีนโยบายที่เหมาะสม และพยายามจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนงานวิจัยตามความจำเป็น ในสาขาที่ควรสนับสนุนอย่างเร่งด่วน เช่น พันธุวิศวกรรม เทคโนโลยีชีวภาพ โลหะกรรมและวัสดุ อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ*

- เพิ่มประสิทธิภาพการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศอย่างแท้จริง
- พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะในด้านการจัดตั้งเครือข่ายสารสนเทศ ตลอดจนดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสม
- ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน ในการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรแก่ภาคเอกชนที่มีการลงทุนด้านพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(5) แผนปรับปรุงการบริหารและบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ

ระบบการบริหารนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในภาวะการณ์ที่ทรัพยากรของชาติหลาย ๆ ประการต้องเผชิญกับข้อจำกัดเช่นปัจจุบันนี้ ยิ่งจำเป็นจะต้องเน้นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปอีก ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายส่วนรวมที่กำหนดไว้ และเพื่อให้ภาครัฐบาลสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบครบวงจร จึงได้กำหนดแผนปรับปรุงการบรรหารอันมีแนวทางหลัก ๆ ในการดำเนินงานที่จะแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน การขาดการประสานงานภายในภาครัฐบาล ปรับปรุงเครื่องมือการพัฒนาที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับปรุงคุณภาพบริการของรัฐ และพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนดังต่อไปนี้คือ

- พัฒนาระบบการบริหารของรัฐให้สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อันได้แก่ ระบบแผนงาน แผนปฏิบัติการ การประสานแผน และการปรับปรุงแผนกำลังคนเพื่อสนับสนุนระบบแผนงาน
- ปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนา 2 ประเภท ได้แก่ การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการฝึกกำลังและการปรับระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนคำสั่งของทางราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและผ่อนคลายอุปสรรคของภาคเอกชน
- ให้ประชาชนได้รับบริการของรัฐที่มีคุณภาพมากขึ้น อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของประชาชน ตลอดจนลดต้นทุนการผลิตในเชิงธุรกิจของภาคเอกชน
- ปรับปรุงกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนให้เข้มแข็งขึ้น โดยเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเป็นสำคัญ

(6) แผนพัฒนาธุรกิจ

การดำเนินงานของภาครัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งได้กำหนดนโยบายหลักให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองมากขึ้น โดยให้มีการลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และปรับราคาสินค้าค่าบริการ เพื่อให้มีผลตอบแทนในการลงทุนอย่างน้อยเท่ากับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ตลอดจนทำให้มีการแปรสภาพการบริหารเข้าสู่เชิงธุรกิจนั้น ผลปรากฏว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมมีแนวโน้มดีขึ้น ทั้งในด้านการจัดการและฐานะการเงิน กล่าวคือ ในจำนวนรัฐวิสาหกิจ 59 แห่ง ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. 2522 ได้ดำเนินงานมีผลกำไรถึง 57,717 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งคิดเทียบเป็นอัตราผลตอบแทนการลงทุนได้ประมาณร้อยละ 4.2 ของสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงาน “ขาดทุน” มีจำนวนลดลงเหลือเพียง 11 แห่ง จากเดิมซึ่งเคยขาดทุนเกือบ 20 แห่ง ในตอนต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าขนาดและอัตราการขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในสาขาพลังงานและกิจการคมนาคมขนส่ง ได้เพิ่มขึ้นเกือบ 1 เท่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 หรือมีขนาดงบประมาณทั้งหมดถึง 169,889 ล้านบาท เทียบกับช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ที่ได้ลงทุนไปเพียง 89,000 ล้านบาท จึงทำให้รัฐวิสาหกิจต้องพึ่งแหล่งที่มาของทุนจากการก่อหนี้กับต่างประเทศและการกู้ภายในประเทศในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 60 ของงบประมาณ โดยไม่ได้มีการเพิ่มทุนมากนัก ส่วนการลงทุนจากแหล่งรายได้ของตนเองก็ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ตลอดทั้งยังมีปัญหาหนี้ค้างชำระที่สะสมมากขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจกันเองซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจประสบปัญหาสภาพคล่องตัวทางการเงินเป็นลูกโซ่ ทั้งหมดนี้หากปล่อยไว้จะส่งผลกระทบต่อการรักษาความมั่นคงทางการคลังของภาครัฐบาล และการบริหารนี้กับต่างประเทศอย่างแน่นอน

ส่วนทางด้านการบริหารกำลังคนของรัฐวิสาหกิจนั้น ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงต่อไป กล่าวคือ ปัจจุบันกำลังคนของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีประมาณ 250,000 คน และมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เมื่อเทียบกับภาคราชการขยายตัวที่แท้จริงประมาณร้อยละ 2.5 นอกจากนี้อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของรัฐวิสาหกิจอยู่ในเกณฑ์สูงมากเมื่อเทียบกับข้าราชการหรือภาคเอกชน โดยเฉลี่ยสูงกว่าข้าราชการประมาณร้อยละ 55 ในแง่ของกำลังคนระดับกลางและระดับต่ำ จึงทำให้ค่าใช้จ่ายบุคคลเพิ่มเป็นสัดส่วนสูงขึ้นกว่าค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งได้เป็นปัญหาหลักประการหนึ่งในการบริหารต้นทุนของรัฐวิสาหกิจ

ฉะนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้วางแนวทางการพัฒนา
รัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

- มุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไปสู่เชิงธุรกิจให้มากขึ้น โดยพิจารณากระดับคุณภาพบริการให้ได้มาตรฐานปกติสากลในราคาที่เหมาะสม และให้หาช่องทางเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้มีผลตอบแทนการลงทุนต่อมูลค่าทรัพย์สินรวมให้สูงขึ้นได้ระดับเทียบเท่ากับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล คือ จะต้องลงทุนเฉพาะโครงการที่มีผลตอบแทนที่ดี ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดขนาดการลงทุนของภาครัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศเป็นปีๆ ไป ทั้งนี้ โดยลดการลงทุนหรือการร่วมทุนในกิจการต่อเนื่องหลายอย่างที่ธุรกิจเอกชนดำเนินการได้ดีกว่า เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการเงินของภาครัฐบาล โดยเฉพาะการลดการก่อหนี้กับต่างประเทศ และจะต้องกำหนดให้มีการเพิ่มสัดส่วนการลงทุนจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองมากขึ้น และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มส่วนทุนของตนเองโดยขายหุ้นให้เอกชนด้วย

- กำหนดนโยบายราคาสินค้า และค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้คุ้มต้นทุนเพื่อพึ่งตนเองให้ได้ โดยเลิกการให้เงินอุดหนุนทางตรงและทางอ้อม ยกเว้นในกรณีที่รัฐบาลได้กำหนดให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบางเรื่องเท่านั้น ขณะเดียวกันจะต้องคอยประเมินสอดส่องการกำหนดราคาของรัฐวิสาหกิจที่เป็นธุรกิจลักษณะผูกขาดบางประเภทไม่ให้ออกเกินกว่าปกติสากลด้วย โดยเฉพาะด้านราคาพลังงาน และบริการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น

- กำหนดแนวนโยบายบริหารบุคคล โดยให้มีการจัดทำแผนอัตรากำลังรวมอยู่ในแผนรัฐวิสาหกิจ เป้าหมายอัตรากำลังคนควรให้ได้สัดส่วนกับผลผลิตที่ชัดเจน และกำหนดเพดานรายจ่ายค่าล่วงเวลา และค่าใช้จ่ายสวัสดิการทุกรูปแบบไม่ให้เกินร้อยละ 15 และร้อยละ 10 ของเงินเดือน ตามลำดับ ตลอดทั้งสนับสนุนให้มีการว่าจ้างใช้บริการเอกชน และส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมบริหารงานด้วย

- กำหนดแนวนโยบายให้มีการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่จะพิจารณาให้มีการร่วมทุนกับภาคเอกชน ดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอน หรือยุบเลิกกิจการที่ดำเนินการไม่ได้ผลติดต่อกันมาโดยไม่มีสาเหตุอันสมควร

- ทบทวนบทบาทและปรับปรุงระบบการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง ให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ในแผนรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ตลอดทั้งปรับปรุงสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และจะต้องจัดให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้รัฐวิสาหกิจสามารถบริหารงานได้คล่องตัวเชิงธุรกิจได้มากขึ้น

(7) แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อนำไปสู่การปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศไทย ให้สามารถรองรับและปรับตัว

ต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ เศรษฐกิจ และการค้าของโลกที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งคาดว่าจะมีผลทำให้ปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรหลักดั้งเดิมมีอัตราเพิ่มลดต่ำลง เกิดผลกระทบต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ และรายได้ของเกษตรกร นอกจากนี้ทางด้านสินค้าอุตสาหกรรม ภาวะการค้าของโลกซึ่งเต็มไปด้วยการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของประเทศ จะทำให้การขยายตัวของสินค้าออกของไทยในตลาดหลักเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น นอกจากนี้แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงานยังมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยบรรเทาปัญหาหลักทางเศรษฐกิจของประเทศในเรื่องของการมีงานทำและการเพิ่มรายได้เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังแนวทางการดำเนินงานหลักๆ ต่อไปนี้คือ

- บรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ด้วยการเพิ่มรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.9 ต่อปี เพิ่มรายได้จากบริการท่องเที่ยวเฉลี่ยร้อยละ 7.4 ต่อปี

- สร้างงานให้คนมีงานทำ จำนวน 3.9 ล้านคน และบรรเทาปัญหาการว่างงานของคนในเมืองและชนบท ลดสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรลงจากร้อยละ 70 เหลือร้อยละ 65 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยการเปลี่ยนระบบการผลิตและสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมและบริการให้สามารถรองรับแรงงานที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่เกษตรกรและแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท

- การเพิ่มการส่งออกจะดำเนินการโดยการให้มีการกระจายการผลิตสินค้า และอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร ตลอดจนสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยการปรับปรุงการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นของรัฐ เพื่อลดต้นทุนและเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ผู้ส่งออก สนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการตลาด ระบบข้อมูลข่าวสารให้ผู้ส่งออกขนาดกลางและขนาดเล็ก

- การเพิ่มการหารายได้เงินตราต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสการจ้างงานให้ผู้มีการศึกษาในเมือง จะกระทำโดยการกระจายบริการสนับสนุนการท่องเที่ยวด้วยการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ประเทศไทยในตลาดต่างประเทศ อนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาค พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยว ปรับปรุงรูปแบบของสินค้าหัตถกรรมพื้นฐานและของที่ระลึกในแหล่งท่องเที่ยว

- การสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร จะกระทำโดยการกระจายการผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ในด้านเกษตรจะสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ของ

ครัวเรือน โดยการปลูกพืชให้มากขึ้น เพื่อขายในตลาดท้องถิ่น การปลูกพืชร่วมกับการเลี้ยงสัตว์ และปลูกสวนป่าและไม้โตเร็ว

- *กระจายการผลิตทางอุตสาหกรรม* โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในภูมิภาค อุตสาหกรรมวิศวกรรม เพื่อเพิ่มรายได้ และสร้างงานให้แก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท

(8) **แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน**

การพัฒนาระบบบริการพื้นฐานของประเทศ อันได้แก่ บริการด้าน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การขนส่ง การสื่อสาร และกิจการพลังงานตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรกำลังเงินประมาณ 2 ใน 3 ของงบประมาณภาครัฐบาลทั้งหมด เพื่อนำไปปรับปรุงขยายบริการพื้นฐานทั่วประเทศ ซึ่งได้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการส่งออกของประเทศ ตลอดจนยังมีบทบาทสำคัญต่อการกระจายความเจริญไปสู่ส่วน ภูมิภาคและชนบท นอกจากนี้ได้มีส่วนในการเพิ่มรายได้และการสร้างงานในหลายสาขาเศรษฐกิจ ของประเทศด้วย

โดยสรุป การพัฒนาระบบบริการพื้นฐานหลายด้านในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ประสบผลสำเร็จพอสมควร โดยเฉพาะในสาขาพลังงาน การให้บริการสาธารณูปโภค หลายประเภท ระบบโครงข่ายถนน กิจการด้านการบิน แต่การให้บริการทางด้านกิจการขนส่ง ทางบกและการขนส่งทางทะเล ตลอดจนทั้งบริการโทรศัพท์ของประเทศยังมีคุณภาพต่ำและขาดแคลน อยู่มาก ซึ่งได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจภายในและกับต่างประเทศ ซึ่งมีประเด็น ปัญหาที่จะต้องแก้ไขต่อในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ

- ด้านคุณภาพของบริการพื้นฐานหลายอย่างที่ยังต่ำกว่ามาตรฐาน ปกติสากลอยู่มาก และให้บริการไม่เพียงพอสนองความต้องการ

- ระบบเครือข่ายบริการพื้นฐานยังมีช่วงขาดตอน และการใช้ ประโยชน์จากบริการที่มีอยู่ไม่เต็มที่

- โครงสร้างราคาบริการพื้นฐานหลายอย่างยังบิดเบือนและไม่คุ้มทุน จึงไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่มาก ขณะเดียวกันก็มีราคาบริการ พื้นฐานที่รัฐผูกขาดหลายอย่างอยู่ในระดับสูงกว่าปกติสากล ซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนของกิจการ ต่อเนื่องและฐานะการแข่งขันของประเทศด้วย

- การขยายการลงทุนอยู่ในอัตราสูงมากจนกำลังผลิตติดตั้งของ บริการเหลือเกินความต้องการในบางสาขา ในขณะที่การลงทุนจะต้องพึ่งแหล่งเงินจากต่างประเทศ

ในรูปการก่อหนี้สูงมากอย่างน่าเป็นห่วง โดยที่สัดส่วนการลงทุนจากรายได้ของตนเองต่ำ และไม่ได้มีการเพิ่มทุนเท่าที่ควร

- กลไกการบริหารบริการพื้นฐานหลายอย่างขาดประสิทธิภาพและไม่ได้ปรับให้สู้เชิงธุรกิจ มีลักษณะผูกขาดโดยรัฐมากเกินไป ขาดการแข่งขันซึ่งทำให้คุณภาพบริการต่ำกว่าระดับปกติสากล การบริหารงานถูกจำกัดโดยระเบียบข้อบังคับที่ล้าสมัย กำหนดขอบเขตอำนาจไว้มืดมน ตลอดทั้งขาดการประสานงานร่วมมือกับภาคเอกชน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้วางแนวนโยบายในการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานด้านกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพลังงาน และกิจการขนส่งและสื่อสารของประเทศ เพื่อเข้าไปเสริมประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการส่งออกของประเทศให้สามารถช่วยฐานะการแข่งขันได้ดีขึ้น และเพื่อเป็นการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจของเมืองตลอดทั้งการกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบทและส่วนภูมิภาคไว้ดังนี้

- พัฒนาระดับคุณภาพบริการพื้นฐานให้เข้ามาตรฐานสากลที่ดี มีความรวดเร็ว และให้บริการที่แน่นอนสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถสนองต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการค้า การท่องเที่ยว และการขยายตัวของชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบท ตลอดทั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูง โดยเน้นการเพิ่มมาตรฐานการให้บริการ การบำรุงรักษาและวางโครงข่ายบริการให้เชื่อมโยงกัน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางผังเมือง และเป็นตัวกระตุ้นให้มีการกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจและความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทเป็นหลักสำคัญ

- ปรับโครงสร้างราคาและอัตราค่าบริการของบริการพื้นฐานบนหลักการคุ้มทุน และให้กิจการเลี้ยงตัวเองได้ โดยยึดหลักความเป็นธรรมที่ให้ผู้ได้รับประโยชน์
โ ด ย ต ร ู ง
จากบริการเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการลงทุน และค่าใช้จ่ายดำเนินการให้มากที่สุด รัฐจะหลีกเลี่ยงการให้การอุดหนุนโดยตรงต่อบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยเฉพาะในเขตเมือง ยกเว้นในเขตชนบทที่เป็นนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น การปรับโครงสร้างบริการราคาพื้นฐานและพลังงานจะต้องมีส่วนส่งเสริมให้มีการใช้ที่มีประสิทธิภาพและประหยัด ตลอดทั้งมีความสอดคล้องกับการจัดหา นอกจากนี้จะพิจารณาระบบการเก็บค่าผ่านทางกับผู้ใช้ถนนสายประธานต่างๆ ให้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา

- แนวนโยบายการลงทุนขยายบริการพื้นฐานนั้นจะต้องมีการแบ่งภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนเสียใหม่ โดยลดภาระรัฐบาลลงและเพิ่มบทบาทของท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนให้มากขึ้น อันจะเป็นการสอดคล้องกับการแปรสภาพการบริหารบริการพื้นฐานให้เข้าสู่ “เชิงธุรกิจ” มากขึ้น และสนับสนุนให้

เอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุน การร่วมทุนในกิจการบริการพื้นฐานให้มากขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่มีข้อจำกัดทางการคลังของภาครัฐบาล และส่งเสริมให้มีการแข่งขัน การให้บริการที่ดี ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงด้านกฎหมาย เงื่อนไข และขั้นตอนต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทได้อย่างจริงจัง

- *ปรับปรุงองค์การบริหารงานบริการพื้นฐานให้มี “เอกภาพ”* โดยมีการประสานนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการขัดแย้งในการให้บริการ จัดให้มีการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการที่จะมีการร่วมทุนและพัฒนาระบบบริการพื้นฐานหลายด้าน

(9) แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

การพัฒนาฐานเศรษฐกิจ ในเขตชุมชนระดับมหานครของประเทศและเมืองใหญ่ๆ ในส่วนภูมิภาค ตลอดจนการริเริ่มพัฒนาสร้างพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ๆ ขึ้นนั้น ถือว่าเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่สำคัญของประเทศในอนาคตที่จะต้องรองรับการขยายตัวของประชากรและการจ้างงานในเขตเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังย่างเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งจะมีฐานเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมและบริการเป็นสาขาหลักมากขึ้น มิฉะนั้นแล้ว กิจกรรมเศรษฐกิจดังกล่าวจะรวมกระจุกตัวกันสูงขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพียงแห่งเดียว และจะสร้างความแออัดคับคั่งและความสูญเสียทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศอย่างมหาศาล

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงกำหนดแนวทางกระจายการพัฒนาระบบเมืองและสร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ๆ ขึ้น ในส่วนต่างๆ ของประเทศ และขณะเดียวกันก็จะแก้ปัญหาความคับคั่งและมุ่งบริหารกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เกิดความเรียบร้อยมากขึ้น เพราะเราไม่สามารถชะลอการเติบโตของมหานครได้ทันที ทั้งนี้คาดว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอีก 1 ล้านคน รวมเป็นประชากรทั้งสิ้นประมาณ 9.3 ล้านคนในปี 2534 ซึ่งจะกลายเป็นมหานครใหญ่ติดอันดับ 1 ใน 15 ของโลกแล้ว

ฉะนั้น ในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจึงมีแนวทางการดำเนินงานโดยสรุปดังนี้คือ

- *กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาไว้ 3 บริเวณ* คือ การพัฒนา “กรุงเทพมหานครและปริมณฑล” ให้เป็นเขตมหานครเชื่อมโยงโดยระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน และการใช้ที่ดินให้มีการขยายตัวที่เป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น การพัฒนา “ระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญไปภูมิภาค” ต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการพัฒนาเมืองหลักมา 5 เมือง และจะเริ่มการพัฒนาเมืองหลักใหม่ และศูนย์กลางความเจริญอื่นๆ อีก 19 เมือง และการพัฒนา “พื้นที่บริเวณ

ชายฝั่งทะเลตะวันออก” และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่อื่นๆ ให้สามารถใช้เป็นทางเลือกของกรุงเทพมหานครได้ต่อไป

- จัดให้มีการประสานแผนการลงทุนขยายโครงข่ายบริการพื้นฐานกับมาตรการทางผังเมือง ให้มีอิทธิพลต่อทิศทางการเติบโตของเมือง และกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เพื่อลดความแออัดคับคั่ง และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในมหานคร เมืองหลัก และชุมชนใหม่ต่างๆ ให้มากขึ้น การลงทุนปรับปรุงโครงข่ายบริการพื้นฐานหลักที่สำคัญ อันได้แก่ บริการขนส่งและการแก้ปัญหาจราจร การป้องกันน้ำท่วมและขยายโครงข่ายการประปาและสิ่งสาธารณูปโภคอื่นๆ ตลอดทั้งโครงการด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด

- กำหนดแนวนโยบายการลงทุนพัฒนาขยายโครงข่ายบริการพื้นฐานของเมือง โดยแบ่งภาระระหว่างรัฐบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นและภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการพิจารณาจัดเก็บค่าบริการสาธารณะในเขตเมืองให้คุ้มทุน และยึดหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระ ตลอดทั้งกำหนดแนวนโยบายและแผนงานพัฒนาสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองและชุมชนแออัดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

- กำหนดมาตรการจูงใจและส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เพื่อให้การจัดระบบบริการพื้นฐาน และการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเร่งส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และระบบการตลาดของเมืองให้เป็นแหล่งจ้างงานที่สามารถรองรับแรงงานจากภาคเกษตรในชนบท

- ปรับปรุงการคลังส่วนท้องถิ่น โดยเร่งรัดการจัดทำและใช้แผนที่ภาษี ปรับปรุงวิธีการประเมินค่ารายปีและปรับราคาปานกลางที่ดินให้ทันสมัย จัดเก็บภาษีจากที่อยู่อาศัย และปรับโครงสร้างอัตราค่าทะเบียนรถยนต์เพื่อเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่ท้องถิ่น

(10) แผนพัฒนาชนบท

แผนพัฒนาชนบทนับเป็นแผนงานสำคัญที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งปรากฏผลว่า การทุ่มเทเอาใจใส่อย่างจริงจังของรัฐบาลและองค์กรเอกชน ทำให้ปัญหาความยากจนในชนบทคลี่คลายลงไปมาก แต่ก็ยังไม่หมดสิ้นเสียทีเดียว ดังนั้นจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการพัฒนาชนบทอย่างเข้มแข็งต่อไปอีก เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีรายได้สูงขึ้น ได้รับบริการสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตอย่างกว้างขวาง ดังนั้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดแนวนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาชนบทที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ

- ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยมีมุ่งแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง

- มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่ลุ่มน้ำใน การพัฒนา (5,787 หมู่บ้าน) พื้นที่พัฒนาในระดับปานกลาง (35,514 หมู่บ้าน) และพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนา (11,621 หมู่บ้าน) ให้ขยับขึ้นสู่ระดับดีขึ้น โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรใน

พื้นที่ลุ่มน้ำ และปานกลางเป็นหลัก จะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากขึ้น

- เน้นการฉีกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐเองและระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันมุ่งแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางการผลิต การเพิ่มรายได้และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

- สนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชนและประชาชน ในการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

- ทางด้านเป้าหมายของการพัฒนาชนบทนั้น ได้แยกออกเป็นเป้าหมาย ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทต่อเนื่องจากการดำเนินการไว้แล้วในแผนฯ 5 โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านเกษตรในเขตลุ่มน้ำให้เพียงพอต่อการบริโภค มีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งให้การว่างงานตามฤดูกาลในชนบทลดน้อยลง

- สำหรับเป้าหมายทางด้านสังคม จะให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งให้มีความสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด และมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นอยู่และกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของประชาชนในชาติ

- ส่วนเป้าหมายทางด้านความมั่นคงนั้น แผนพัฒนาชนบทจะมุ่งขจัดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านความมั่นคงในพื้นที่ชนบท โดยการนำเอาระบบและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเข้าผสมผสาน และสนับสนุนนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ

แนวทางการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

11. เพื่อให้การใช้แผนฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนฯ ที่กำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดขอบเขตและวิธีการใช้แผนฯ ให้ชัดเจน ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ไว้ดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายระยะสั้น เช่น นโยบายราคา นโยบายงบประมาณ ประจำปี ไม่อยู่ในขอบเขตของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เพราะเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องปรับตามสถานการณ์ทุกปี ไม่อาจกำหนดไว้ให้ชัดเจนล่วงหน้าได้ และเป็นเรื่องของหน่วยราชการ หรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจอยู่แล้ว

(2) สำหรับในเรื่องนโยบายระยะปานกลางและระยะยาว ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จะเน้นให้ความสำคัญแก่การจัดทำแผนประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี

(3) ในการจัดทำแผนปฏิบัติการจะเน้นบทบาทของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะร่วมมือกับกระทรวงในฐานะผู้สนับสนุนและประสานให้เป็นที่ไปตามกรอบของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

บทที่ 2

สรุปผลการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

1. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซากว่าที่คาดไว้มาก ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน การขยายตัวของเศรษฐกิจโลก การค้าระหว่างประเทศ การกีดกันทางการค้า อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่สูงมาก หรือราคาสินค้าเกษตรตกต่ำได้ทำให้การขยายตัวของการส่งออกและผลิตภัณฑ์มวลรวมต่ำกว่าเป้าหมาย การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยคาดว่าจะอยู่ในระดับร้อยละ 4.4 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 6.6 ต่อปี) โดยที่การขยายตัวในปี 2525, 2528 และ 2529 อยู่ในระดับประมาณร้อยละ 3.6 ส่วนอีก 2 ปี อัตราการขยายตัวอยู่ในระดับร้อยละ 5.7 ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายตัวของความต้องการรวมภายในประเทศในอัตราที่สูงผิดปกติ การขยายตัวนี้เองได้ทำให้การขาดดุลการค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

2. สำหรับภาคเกษตรกรรมคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 2.1 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 4.4 ต่อปี ในขณะที่การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมคาดว่าจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายคือ ขยายตัวเพียงร้อยละ 5.1 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 7.6 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากภาวะตกต่ำของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งในแผนฯ 5 ได้ตั้งเป้าหมายไว้ให้ขยายตัวถึงร้อยละ 25 ต่อปี

ตารางที่ 1 เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจ

	เฉลี่ย แผนฯ 4 2525-2524	2525	2526	2527	2528	2529	แนวโน้ม แผนฯ 5 เฉลี่ย	เป้าหมาย แผนฯ 5 (เฉลี่ย)
1. อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ (% ต่อปี)	7.1	4.1	5.8	5.6	3.2	3.5	4.4	6.6
- ภาคเกษตร	3.5	1.0	3.8	3.3	3.2	-0.7	2.1	4.4
- ภาคนอกเกษตร	8.5	5.2	6.5	6.3	3.2	4.7	5.2	-
- อุตสาหกรรม	8.7	4.4	7.3	6.3	0.8	6.7	5.1	7.6
-เหมืองแร่	10.1	-4.2	-0.4	22.7	10.8	1.4	6.1	16.5
- ก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ	-	328.8	45.1	56.4	53.7	2.6	97.3	-
- ไฟฟ้าและประปา	11.7	6.7	8.8	10.1	10.2	6.9	8.5	-
- ก่อสร้าง	9.5	-2.6	5.5	11.0	0.6	0.7	3.0	-
- บริการ	8.2	6.5	6.3	5.3	4.0	4.3	5.3	-

	เฉลี่ย แผนฯ 4 2525-2524	2525	2526	2527	2528	2529	แนวโน้ม แผนฯ 5 เฉลี่ย	เป้าหมาย แผนฯ 5 (เฉลี่ย)
2. อัตราการขยายตัว (% ต่อปี)								
- การบริโภค	6.3	2.6	7.2	5.0	3.2	2.4	4.1	5.3
- ภาคเอกชน	5.5	2.5	8.3	5.0	2.9	2.6	4.3	4.8
- ภาครัฐบาล	10.2	3.1	2.2	4.8	4.8	1.5	3.3	7.9
- การลงทุน	10.0	-10.8	10.7	7.4	-3.8	-3.2	0.1	6.4
- ภาคเอกชน	8.6	-11.1	12.8	6.0	-9.6	-2.0	-0.8	6.9
- ภาครัฐบาล	12.9	-10.1	6.6	10.1	7.4	-5.2	1.8	4.9
3. อัตราเงินเฟ้อ (% ต่อปี)								
ดัชนีราคาผู้บริโภค	10.6	5.3	3.7	0.9	2.4	2.1	2.9	10.6
4. ดุลการค้า								
- มูลค่า (พันล้านบาท)	-45.0	-36.1	-89.2	-68.8	-61.6	-22.5	-55.6	78.4
- ดุลการค้า/ผลผลิตรวม (%)	-7.7	-4.3	-9.7	-6.9	-5.9	-2.0	-5.8	5.9
5. ดุลบัญชีเดินสะพัด								
- มูลค่า (พันล้านบาท)	-37.4	-23.1	-66.1	-49.5	-41.9	-0.7	-36.0	53.0
- ดุลการค้า/ผลผลิตรวม (%)	-6.4	-2.7	-7.2	-5.0	-4.0	0.1	3.8	-4.1
6. สินค้าส่งออก								
- อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	20.0	4.7	-7.7	19.6	10.5	14.8	8.4	22.3
- อัตราเพิ่มของปริมาณ (%)	10.3	12.7	-8.9	20.6	7.8	9.3	8.3	11.3
- มูลค่า (พันล้านบาท)	108.4	157.2	145.1	173.5	191.7	220.0	177.5	309.4
7. สินค้านำเข้า								
- อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	24.8	-10.5	21.2	3.4	4.5	-4.3	2.9	18.1
- อัตราเพิ่มของปริมาณ (%)	12.6	-12.7	28.4	2.7	-4.6	0.8	2.9	7.3
- มูลค่า (พันล้านบาท)	153.4	193.3	234.3	242.3	253.3	242.5	233.1	387.8
8. การคลังภาครัฐบาล (ปีงบประมาณ, พันล้านบาท)								
- รายได้ภาครัฐบาล	78.3	114.0	137.7	149.2	163.0	166.2	146.0	-
- รายจ่ายภาครัฐบาล	93.6	152.2	165.1	177.4	197.5	204.2	179.4	-
- ดุลงบประมาณ	-15.3	-38.2	-27.4	-28.2	-34.5	-38.4	-33.3	-
- ดุลเงินสด	-12.6	-42.4	-25.4	-33.5	-30.5	-44.7	-35.3	-
- รายได้/ผลผลิตรวม (%)	14.2	13.5	14.9	15.0	15.6	15.1	14.8	-
อัตราแลกเปลี่ยน (บาท/เหรียญ สรอ.)	-	22.9	22.99	23.60	27.12	26.5	24.62	-
ผลิตภัณฑ์มวลรวม ณ ราคาปัจจุบัน (ล้านบาท)	-	846,136.0	924,254.0	991,559.0	1,041,920	1,100,215.0	980,816.8	-

ภาวะเงินเฟ้อ

3. ถึงแม้ว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจจะต่ำกว่าเป้าหมายมากและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะสูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อย แต่อัตราเงินเฟ้อก็ได้ลดลงมาอยู่ในระดับที่ต่ำเป็นที่น่าพอใจในระยะของแผนฯ 5 อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับร้อยละ 2.9 ต่อปี โดยเฉลี่ยเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ 10.6 ตามเป้าหมาย

4. เหตุผลสำคัญที่ทำให้ภาวะเงินเฟ้อลดลงมากก็ได้แก่การชะลอของอัตราเงินเฟ้อของโลก โดยเฉพาะในประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย นอกนั้นราคาสินค้าเกษตรและวัตถุดิบต่างๆ เช่น น้ำมันก็ได้ลดลงมากทำให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศลดต่ำลงไปอีก

ฐานะการคลังของรัฐบาล

5. แม้รัฐบาลจะยึดนโยบายประหยัดและการใช้วินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด แต่การจัดเก็บภาษีที่ต่ำกว่าเป้าหมายและรายจ่ายของรัฐซึ่งไม่ได้ชะลอตัวลงเพียงพอ ได้ทำให้การขาดดุลการคลังของรัฐเพิ่มขึ้นมากตั้งแต่ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา กล่าวคือ ในปี 2525 รัฐบาลขาดดุลเงินสดถึง 42,400 ล้านบาท หลังจากนั้นได้มีการพยายามลดรายจ่ายและปรับภาษี โดยเฉพาะรายจ่ายเงินนอกงบประมาณทั้งหลาย การขาดดุลการคลังจึงเริ่มลดลงแต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงถึง 35,000 ล้านบาท โดยเฉลี่ยต่อปี แม้ว่าการขาดดุลการคลังที่สูงมากนี้จะช่วยบรรเทาผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจโลกต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย แต่ก็ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มสูงขึ้นกว่าเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทางด้านรายได้ของรัฐยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ตามแผนเดิมกำหนดให้การจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นในปี 2529 ให้ได้ร้อยละ 18 ของผลผลิตรวม ต่อมาปรับเหลือร้อยละ 16 ของผลผลิตรวม แต่ในปี 2529 จัดเก็บได้เพียงร้อยละ 15.1 ของผลผลิตรวมเท่านั้น)

6. หากพิจารณาจากช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนของรัฐบาล จะเห็นได้ชัดเจนว่าช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนของรัฐบาลที่ได้เพิ่มขึ้นมาก คือ สาเหตุสำคัญที่ทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นมากในระยะที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการลดเพดานเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาล แต่การขาดดุลการคลังและการกูดั้มจากตลาดการเงินภายในประเทศของรัฐบาลที่สูงขึ้นมากนี้เอง ได้ทำให้ภาคเอกชนต้องหันไปอาศัยแหล่งเงินทุนจากภายนอกประเทศมากขึ้น หนี้สินต่างประเทศของภาคเอกชนจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 880 ล้านดอลลาร์ในปี 2520 เป็น 4,014 ล้านดอลลาร์ และ 5,646 ล้านดอลลาร์ในปี 2525 และ 2529 ตามลำดับ

ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน^{1/}

หน่วย : ล้านบาท

	2520	2522	2524	2525	2526	2527	2528
รัฐบาล	-18.0	-34.4	-61.7	-70.2	-60.8	-71.0	-76.3
เอกชน	-4.1	-7.3	6.8	48.3	-4.9	23.8	33.1
ดุลบัญชีเดินสะพัด	-22.1	-41.7	-54.9	-21.9	-65.7	-47.2	-43.2

^{1/} เป็นตัวเลขประมาณการ

การจ้างงาน

7. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.0 ต่อปี โดยที่ กำลังแรงงานในระดับการศึกษาชั้นสูงเพิ่มขึ้นมาก

กำลังแรงงานแยกตามระดับการศึกษา^{1/}

หน่วย : พันคน

	2524	2529	อัตราเพิ่ม (% ต่อปี)
< ประถม	22,272	23,906	1.4
มัธยม	1,192	1,778	8.3
อาชีวะ	470	993	16.1
ครู	419	586	6.9
มหาวิทยาลัย	224	359	9.9
รวม	24,577	27,622	3.0

^{1/} < ประถมรวม “อื่นๆ” ด้วย

8. ในระยะเวลาเดียวกันการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ชะลอตัวลงมาจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ฉะนั้นการจ้างงานคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.2 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยที่การจ้างงานของผู้มีการศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.3 ต่อปี และการจ้างงานของผู้มีการศึกษาระดับมัธยมขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.6 ซึ่งก็ยังคงต่ำกว่าอัตราเพิ่มของกำลังแรงงาน ฉะนั้นการว่างงานเปิดเผยจึงเพิ่มขึ้นมากจาก 273,000 คนในปี 2524 (ร้อยละ 1.1 ของกำลังแรงงาน เป็น 572,000 คนในปี 2529 (ร้อยละ 2.1)

การจ้างงานและการว่างงานแยกตามระดับการศึกษา

หน่วย : พันคน

	2524	2529	อัตราเพิ่ม (% ต่อปี)
การจ้างงาน	24,304	27,050	2.2
< ประถม	22,108	23,579	1.3
มัธยม+	2,196	3,471	9.6
การว่างงาน ^{1/}	273	572	-
< ประถม	164	327	-
มัธยม+	109	245	-
อัตราการว่างงาน (%) ^{1/}	1.1	2.1	-
< ประถม	0.7	1.4	-
มัธยม+	4.7	6.6	-

^{1/} < ไม่รวมผู้ที่ไม่หางานแต่พร้อมที่จะทำงาน

ดุลการค้าและดุลการชำระเงิน

9. จากภาวะซบเซาของเศรษฐกิจโลก ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ ที่ได้แข็งตัวขึ้นมาก การกีดกันทางการค้าและราคาสินค้าเกษตรตกต่ำได้ทำให้การส่งออกชะลอตัวลงมาก คาดว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การส่งออกจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 8.4 ต่อปี โดยที่เป็นการเพิ่มขึ้นของปริมาณร้อยละ 8.3 ต่อปี (เทียบกับเป้าหมายในแผนที่กำหนดอัตราเพิ่มของมูลค่าร้อยละ 22.3 ต่อปี และเป้าหมายของปริมาณเพิ่มร้อยละ 11.3 ต่อปี) โดยในปี 2529 คาดว่ามูลค่าการส่งออกของสินค้าจะอยู่ในระดับ 220,000 ล้านบาท เทียบกับเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จำนวน 309,400 ล้านบาท

10. ส่วนทางด้านกรนำเข้าก็ได้ชะลอตัวลงมากเช่นเดียวกัน โดยที่มูลค่าการนำเข้าคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.9 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากราคานำเข้าของสินค้าหลายๆ ชนิดได้ลดลง โดยเฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิง

11. ในเมื่อทั้งการส่งออกและการนำเข้าลดลงการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและการขาดดุลการค้าจึงไม่เลวลงมากจากเป้าหมาย โดยเฉลี่ยคาดว่าจะขาดดุลการค้า 55,600 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 5.8 ของผลผลิตรวม ซึ่งเท่ากับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ส่วนดุลบัญชีเดินสะพัดคาดว่าจะขาดดุล 36,000 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 3.8 ของผลผลิตรวมต่ำกว่าเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 4.1 ทั้งนี้เพราะในปี 2529 ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยดีขึ้นอย่างมาก

หนี้ต่างประเทศ

12. การส่งออกทองคำและอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงในตลาดการเงินระหว่างประเทศที่สูงขึ้นมากโดยเฉพาะในช่วง 4 ปีแรกของแผนฯ 5 ได้ทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยเมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก โดยที่ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มขึ้นของภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน (เพราะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลมีการกู้ยืมจากภายในประเทศมากและอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูง ทำให้ภาคเอกชนหันไปกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากขึ้น) ส่วนยอดหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากการพยายามตัดทอนเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลอย่างมากเพื่อตรึงมิให้ภาระหนี้เกินเพดานที่กำหนดไว้

ผลการพัฒนาที่สำคัญในด้านต่าง ๆ

ด้านระบบบริการพื้นฐาน

13. ในด้านบริการพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงขยายบริการพื้นฐานของประเทศในอัตราส่วนที่สูงมากถึงจำนวน 2 ใน 3 ของการลงทุนภาครัฐ และมีสัดส่วนการก่อหนี้ต่างประเทศถึงประมาณกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้ภาครัฐบาล

(1) ด้านพลังงาน นับว่าเป็นด้านหนึ่งที่ประสบความสำเร็จพอสมควร การผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นถึง 1,440 ล้านลิตรน้ำมันดิบ/ปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นผลมาจากการผลิตก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ และถ่านหินลิกไนต์ที่เพิ่มขึ้นมาก การนำเข้าน้ำมันจึงลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 1.6 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 3.0 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การพึ่งการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศจึงลดลงจากร้อยละ 90 ในปี 2524 เหลือเพียงร้อยละ 58 ในปี 2529

(2) ในด้านการจัดการบริการสาธารณูปโภค โดยเฉพาะระบบประปา ปรากฏว่าสามารถให้บริการน้ำประปาครอบคลุมถึงร้อยละ 67 ของประชากรในเขตพื้นที่จ่ายน้ำเขตนครหลวง และร้อยละ 52 ของประชากรในเขตพื้นที่จ่ายน้ำเขตเมืองและชนบทในส่วนภูมิภาค ส่วนการขยายบริการไฟฟ้าชนบทปรากฏว่าสามารถขยายจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้ได้ถึงร้อยละ 76 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม สำหรับบริการพื้นฐานอื่นๆ การดำเนินการยังคงมีปัญหาอยู่บ้าง โดยในด้านที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชนแออัด ซึ่งจากผลของการพัฒนาและการขยายตัวของเมือง ปรากฏว่าประชากรร้อยละ 25 ใต้อาศัยอยู่ในเขตเมือง อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้รัฐบาลสามารถบรรเทาปัญหาไปได้ส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ในขณะที่การปรับโครงสร้างทางด้านคมนาคมจากการใช้ถนนมาเป็นทางน้ำและทางรถไฟยังไม่ได้ผล เนื่องจากการขนส่งด้านอื่นยังไม่สามารถทดแทนการขนส่งทางถนนได้ และในด้านการสื่อสารมีบริการโทรศัพท์

ประมาณ 1.4 เลขหมายต่อประชากร 100 คนในปี 2529 เทียบกับประมาณ 0.29 เลขหมายต่อประชากร 100 คนในปี 2524

(3) การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ปรากฏว่าได้ทำการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหลักเสร็จแล้ว 2 โครงการ คือ โครงการท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด และทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ พร้อมทั้งได้ก่อสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติแล้วเสร็จ ส่วนโครงการอื่นกำลังดำเนินการตามแผนโดยเฉพาะในบริเวณแหลมฉบังในขั้นต่อไป

การพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

14. ในด้านการพัฒนาสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การดำเนินการในหลายด้านได้ผลน่าพอใจ แม้ว่าบางส่วนจะมีปัญหาซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

(1) ด้านประชากร การขยายบริการวางแผนครอบครัวไปสู่ประชาชนเพิ่มขึ้นประมาณปีละล้านคน ได้ช่วยลดอัตราเพิ่มของประชากรลงจากร้อยละ 2.1 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เหลือเพียงร้อยละ 1.7 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(2) ด้านการศึกษา จากความสำเร็จในด้านการลดอัตราเพิ่มประชากรดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อจำนวนประชากรวัยเรียนมีแนวโน้มลดลงในระดับที่ทำให้รัฐบาลสามารถกระจายบริการการศึกษาภาคบังคับครอบคลุมประชากรวัยเรียนได้ประมาณร้อยละ 96 นอกจากนั้นการดำเนินการในโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติยังได้ช่วยให้ประชาชนประมาณร้อยละ 56 จากจำนวนประชากรที่เข้าร่วมโครงการนี้กว่าห้าแสนคนพ้นสภาพไม่รู้หนังสือในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(3) ด้านสาธารณสุข ผลจากการเร่งรัดดำเนินการงานพัฒนาสาธารณสุขต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ปรากฏว่าได้มีการขยายโรงพยาบาล และสถานีอนามัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนสามารถให้บริการครอบคลุมประชากรในพื้นที่ต่างๆ ได้ถึงประมาณร้อยละ 92 และ 98 ของอำเภอ/กิ่งอำเภอ และตำบลทั่วประเทศ ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รวมทั้งยังได้มีการฝึกอบรมประชาชนในหมู่บ้านให้ทำหน้าที่เป็น อสม. และ ผสส. เพื่อช่วยเสริมบริการสาธารณสุขของรัฐให้ครบวงจร ได้ถึงประมาณร้อยละ 91 ของจำนวนหมู่บ้านในเขตชนบททั้งหมดในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นอกจากนั้น รัฐยังได้ให้บริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าแก่ผู้มีรายได้น้อยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 9 ต่อปี และช่วยลดจำนวนเด็กขาดสารอาหารระดับ 23 ให้เหลือเพียงประมาณร้อยละ 0.7 ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(4) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและสวัสดิการสังคม ได้ให้การสงเคราะห์แก่บุคคลผู้มีปัญหาหรือประสบภัยพิบัติช่วยตนเองไม่ได้เฉลี่ยมากกว่าปีละหนึ่งล้านคน โดยเฉพาะในปี 2525 มีจำนวนถึง 3.42 ล้านคน และลดลงเหลือ 2.31 ล้านคนในปี 2527 ส่วนใน

ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินนั้นสามารถลดคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย เพศ และ เสรีภาพ ลงเหลือประมาณ 55.8 ต่อประชากรแสนคน และอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุเหลือ ประมาณ 31.8 ต่อประชากรแสนคนในปี 2527

การพัฒนาชนบท

1.5 ในด้านการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทตามแผนพัฒนาชนบท ยากจน ซึ่งเป็นแผนงานหลักแผนหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น ปรากฏว่า เฉพาะในช่วง 4 ปี แรก รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณไปแล้วจำนวน 4,458 ล้านบาท เพื่อดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนา ชนบทยากจนจำนวน 32 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ได้ถึง 12,562 หมู่บ้าน โดยรัฐสามารถจัด โครงการต่างๆ ลงในพื้นที่ได้รวมทั้งสิ้น 102,584 จุดดำเนินการ หรือคิดโดยเฉลี่ยแล้วในหนึ่ง หมู่บ้านยากจนจะได้รับโครงการจำนวน 8 โครงการ ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 45 ของจุดดำเนินงาน โครงการทั้งหมด เป็นโครงการที่เน้นการแก้ปัญหาทางด้านการผลิตและด้านความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาประมาณร้อยละ 40 มุ่งทางด้านแก้ปัญหาสุขภาพอนามัยโดยตรง และ อีกร้อยละ 10 เป็นโครงการช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมการผลิตและการ พัฒนาอาชีพ ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 5 ช่วยส่งเสริมด้านการศึกษาและเพิ่มพูนความรู้ของ ประชาชนในชนบทยากจนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นแล้วแผนพัฒนาชนบทยากจนยังส่งผลให้เกิดการมี งานทำในฤดูแล้งเพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2527 มีจำนวนประมาณ 4.7 แสนคน ในปี 2528 เพิ่มขึ้นเป็น 6.0 แสนคน และในปี 2529 คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอีกเป็น 8.6 แสนคน ในขณะที่เดียวกันสภาพหมู่บ้าน ยากจน โดยส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนในทุกๆ ด้าน จากการ วิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.) ในปี 2526 เปรียบเทียบกับปี 2524 พบว่า ถ้า พิจารณาจากด้านโครงสร้างพื้นฐานจะมีหมู่บ้านที่มีสภาพดีขึ้นประมาณร้อยละ 32.2 ของหมู่บ้าน ตัวอย่างที่วิเคราะห์ ส่วนด้านการประกอบอาชีพและการผลิตพบว่ามีสภาพดีขึ้นในอัตราร้อยละ 31.6 ด้านการศึกษาและความรู้มีสภาพดีขึ้นในอัตราสูงสุด คือ ร้อยละ 45.6 อัตราดังกล่าวสูงกว่าอัตราการ เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นของหมู่บ้านนอกเขตยากจน ซึ่งมีอัตราดีขึ้นเพียงร้อยละ 15.4, 28.6 และ 27.5 ตามลำดับ

(รายละเอียดผลการพัฒนาปรากฏอยู่ในแผนต่างๆ)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม

บทที่ 1

บทนำ

1. ตั้งแต่ปี 2504 รัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนพัฒนา เพื่อเป็นกรอบและแนวทางสำหรับพัฒนาประเทศ อันรวมถึงการจัดสรรและการจัดการการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ กำลังคน กำลังเงิน ระบบการบริหารของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต สังคม และความเป็นอยู่ของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้กระจายและขยายครอบคลุมไปในสาขาการพัฒนาต่างๆ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มกำลังการผลิต การสร้างงาน การเพิ่มรายได้เข้าสู่ประเทศ และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศยังต้องเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้แก่ ความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจโลก นับตั้งแต่การเกิดความชบเซาอย่างหนักอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์น้ำมัน ตลอดจนการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันเนื่องจากการชบเซาทางเศรษฐกิจในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องทำการแก้ไขควบคู่ไปกับการปรับแนวทางการพัฒนาประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์

2. จากการประเมินสถานการณ์และผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แสดงให้เห็นว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดลงต่ำกว่าในอดีต ในขณะที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำ ราคาดุลการค้าขึ้นปฏุมลดลง และมีการใช้นโยบายกีดกันทางการค้ารุนแรงขึ้น ทำให้ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลอยู่ในระดับสูง ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมๆ กับการขาดดุลการค้าของภาครัฐบาล ปัญหาการล้มละลายของสถาบันการเงิน เงินนอกระบบ และธุรกิจเอกชน เนื่องจากทั้งภาครัฐบาลและเอกชนไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งสามารถสรุปปัญหาที่จะต้องแก้ไข และข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ดังนี้

2.1 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศอยู่ในสถานะที่น่าเป็นห่วงทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับรัฐบาล

2.2 การออมลดลงทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เป็นสาเหตุหลักของการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

2.3 ความอ่อนแอของโครงสร้างการผลิตที่ไม่ยืดหยุ่นพอที่จะปรับตัวทั้งในด้านการกระจายประเภทผลผลิตและคุณภาพของผลผลิตให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดต่างประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มของการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้น

2.4 ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนภาวะแวดล้อมที่จะทวีความรุนแรงขึ้น

2.5 มีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น ในขณะที่การจ้างงานภาคราชการชะลอตัวลง การจ้างงานในภาคเกษตรมีขีดจำกัด และการจ้างงานนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้นช้า ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน

3. ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจไทยจำเป็นต้องขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่เพียงพอที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน โดยดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่อเนื่องจากแผนฯ 5 เฉพาะอย่างยิ่งการลดการพึ่งพาการนำเข้า สนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ต้องปรับบทบาทของรัฐให้เป็นผู้ส่งเสริมกิจกรรมพัฒนามากกว่าเป็นผู้ลงทุนเองลดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งการแบ่งภาระระหว่างรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนอย่างเหมาะสม

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมได้อาศัยสถานการณ์และแนวทางดังกล่าวข้างต้น กำหนดแนวทางและเป้าหมายที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การรักษาอัตราความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สำหรับรายละเอียดต่างๆ จะปรากฏอยู่ในบทต่อไปของแผนนี้

บทที่ 2

ทิศทางเศรษฐกิจส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ข้อจำกัดการพัฒนา

1. จากการประเมินสถานการณ์และผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา พอจะสรุปข้อจำกัดที่ประเทศเผชิญอยู่ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศอยู่ในสถานะที่น่าเป็นห่วง ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับรัฐบาล โดยเฉพาะการขาดดุลการค้าและการขาดดุลงบประมาณยังคงอยู่ในระดับที่สูงเกือบตลอดระยะของแผนฯ 5 ในขณะที่ภาวะหนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

(1) **ระดับระหว่างประเทศ** การใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ของประเทศเห็นได้ชัดเจนจากการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 45,000 ล้านบาท และ 37,400 ล้านบาทต่อปี โดยเฉลี่ยในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็น 55,600 ล้านบาท และ 36,000 ล้านบาทต่อปี โดยเฉลี่ยในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(2) **ระดับรัฐบาล** แม้ว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการตั้งเป้าหมายให้รายได้ของรัฐ เมื่อเทียบกับผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 เป็นร้อยละ 18 ในปีสุดท้ายของแผนฯ 5 แต่ก็ปรากฏว่าการเก็บภาษีของรัฐอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมาย อันเป็นผลทำให้การขาดดุลการค้าของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงแผนฯ จาก 15,300 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงแผนฯ 4 เป็น 33,300 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงแผนฯ 5 โดยรายได้ของรัฐต่อผลผลิตรวมอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 15.1 ในปีสุดท้ายของแผนฯ 5 (เทียบกับเป้าหมายในแผนปรับปรุงใหม่ที่กำหนดไว้ร้อยละ 16.0 ของผลผลิตรวม)

(3) อย่างไรก็ตาม ในปี 2529 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะภาวะเศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัวและมีเสถียรภาพขึ้น ประกอบกับในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนหลายประการ เช่น การลดค่าไฟฟ้า ลดราคาน้ำมัน ลดอัตราดอกเบี้ย ฯลฯ ทำให้ในปี 2529 อุตสาหกรรมขยายตัวถึงร้อยละ 6.7 การก่อสร้างเพิ่มร้อยละ 0.7 การลงทุนภาคเอกชนลดลงร้อยละ 2.0 (ปี 2528 ลดลงร้อยละ 9.6) ส่วนการส่งออกก็เพิ่มร้อยละ 14.8 ขณะที่มูลค่าการนำเข้า

ลดลงร้อยละ 4.3 ซึ่งส่งผลทำให้ดุลการค้าของไทยขาดดุลเพียง 22,500 ล้านบาท และดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล 700 ล้านบาท (ปี 2528 ขาดดุลการค้า 61,600 ล้านบาท และขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 41,900 ล้านบาท)

ตารางที่ 1.1
เครื่องชี้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ
ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-5

	2520	2524	เฉลี่ย แผนฯ 4	2525	2527	2529	เฉลี่ย แผนฯ 5
1. ดุลการค้า (พันล้านบาท)	-25.6	-65.8	-45.0	-36.1	-68.8	-22.5	-57.3
- อัตราเพิ่มของ การส่งออก (%)	16.7	13.8	20.0	4.7	19.6	14.8	7.6
- อัตราเพิ่มของ การนำเข้า (%)	34.5	13.7	24.8	-10.5	3.4	-4.3	2.9
2. ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านบาท)	-22.1	-54.9	-37.4	-23.1	-49.5	+0.7	-36.0
3. ดุลเงินสดใน งบประมาณ (พันล้านบาท)	-11.3	-19.5	-15.3	-38.2	-28.2	-38.4	-33.3
4. ดุลเงินสดในงบประมาณ/ ผลผลิต (%)	-2.9	-2.5	-2.7	-4.5	-2.8	-3.5	-3.4

1.2 การออมลดลงทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน อัตราการออมของประชาชนและรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงมาเป็นลำดับ โดยเฉพาะในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สัดส่วนของการออมต่อผลผลิตรวมที่ได้อาจลดลงอย่างรวดเร็ว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดดังกล่าวข้างต้น

ตารางที่ 1.2
ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน^{1/}

หน่วย : พันล้านบาท

	2520	2522	2524	2525	2526	2527	2528
รัฐบาล	-18.0	-34.4	-61.7	-70.2	-60.8	-71.0	-76.3
เอกชน	-4.1	-7.3	6.8	48.3	-4.9	23.8	33.1
ดุลบัญชีเดินสะพัด	-22.1	-41.7	-54.9	-21.9	-65.7	-47.2	-43.2

^{1/} เป็นตัวเลขประมาณการ

1.3 ความอ่อนแอของโครงสร้างการผลิต เป็นที่คาดหมายว่าราคาสินค้าเกษตรและสินค้าชั้นปฐมอื่น ๆ ในตลาดโลกจะยังคงตกต่ำต่อไป เนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โครงสร้างการบริโภคและรสนิยมของผู้บริโภค ภายใต้สภาวะการณดังกล่าวนี้ โครงสร้างการผลิตของประเทศทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมยังไม่ยืดหยุ่นพอที่จะปรับตัวทั้งในด้านการกระจายประเภทผลผลิตและคุณภาพของผลผลิตเพื่อให้เข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงของตลาดภายนอกประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะแข่งขันกันอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ โครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรมในปัจจุบันยังคงพึ่งพาการนำเข้าทั้งในรูปของสินค้าทุน และวัตถุดิบค่อนข้างมาก

1.4 ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งภาวะแวดล้อมทวีความรุนแรงขึ้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่ทำกินในภาคต่าง ๆ มีผลทำให้เหลือพื้นที่ป่าไม้ไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศ และเป็นการใช้ที่ดินที่มีผลผลิตต่อไร่น้อย ทำให้การผลิตในภาคเกษตรเริ่มมีอัตราการขยายตัวลดลงมาเป็นลำดับ ดังนั้น ในระยะ 5 ปีข้างหน้า การขยายพื้นที่เพาะปลูกจะกระทำได้น้อยลงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและการใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพและมีผลตอบแทนสูง มิฉะนั้นแล้วผลผลิตเกษตรในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า จะมีอัตราเพิ่มลดลงอย่างน่าเป็นห่วง ซึ่งจะบ่อนทำลายเสถียรภาพสังคมคนชนบทของไทยเพิ่มขึ้นอีกหลายด้าน

1.5 มีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น โดยเฉลี่ยประมาณ 0.8 ล้านคนต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในขณะที่การจ้างงานภาคราชการชะลอตัวลง การจ้างงานในภาคเกษตรมีขีดจำกัด และการจ้างงานนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้นช้า เป็นเหตุให้มีการว่างงานมากจากจำนวน 389,700 คน หรือร้อยละ 1.5 ของกำลังแรงงานในปี 2527 จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 800,000 คน หรือร้อยละ 2.5 ในระยะปลายแผนฯ 6 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานของผู้มีการศึกษาจะมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น จากจำนวน 117,400 คน ในปี 2527 เป็นประมาณ 240,000 ในปี 2534

โอกาสของการพัฒนาในช่วงแผนฯ 6

2. แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาเศรษฐกิจหลายด้านดังที่ได้อธิบายไปแล้ว และการพัฒนาประเทศในอนาคตยังคงประสบขีดจำกัดอยู่ต่อไป แต่การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกในช่วงปลายแผนฯ 5 โดยเฉพาะการลดลงของราคาน้ำมัน จะทำให้การพัฒนาประเทศและการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงแผนฯ 6 เป็นไปได้ง่ายยิ่งขึ้น ในระยะของแผนฯ 6 สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ มีดังนี้

2.1 ภาวะเศรษฐกิจโลกคาดว่าจะกระตือรือร้นกว่าที่แล้มา ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ราคาน้ำมันได้ลดลงและมีแนวโน้มจะอ่อนตัวต่อไปในระยะ 3-4 ปีข้างหน้า ราคาน้ำมันที่ลดลงนี้ ในระยะสั้นจะมีผลให้การบรรเทาปัญหาดุลการชำระเงินได้มาก นอกจากนี้จะเป็นแรงกระตุ้นสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก แม้ว่าประเทศไทยจะเสียดุลบางส่วนไปบ้าง เนื่องจากรายได้ของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันลดลง แต่ก็ยังนับว่าเป็นส่วนน้อย และการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกที่กระตือรือร้นนี้อาจจะทำให้การกีดกันทางการค้าในประเทศอุตสาหกรรมไม่รุนแรงกว่าในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มากนัก ฉะนั้นโดยส่วนรวมแล้วคาดว่าจะการขยายตัวของตลาดต่างประเทศจะสูงกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อที่จะใช้โอกาสนี้ในการเพิ่มการส่งออกให้ได้มากที่สุด จำเป็นจะต้องปรับปรุงกฎเกณฑ์ ระเบียบ และระบบภาษีต่างๆ ของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก ตลอดจนการลงทุนในการปรับระบบการผลิต การตลาด และคุณภาพของบริการพื้นฐานที่จะลดต้นทุนการส่งออก และปรับปรุงคุณภาพสินค้าไทยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

2.2 โอกาสของการกระจายการผลิตยังมีอีกมาก ในระยะที่ผ่านมาโครงสร้างการผลิตและการส่งออกของประเทศได้กระจายไปอย่างรวดเร็วทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าในปัจจุบันสินค้าหลักๆ ของไทยหลายชนิดกำลังประสบปัญหาการค้าตกต่ำ การกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศและขีดจำกัดของตลาด แต่โอกาสที่จะกระจายการผลิตไปสู่สินค้าชนิดใหม่ๆ ยังมีอีกมาก ทั้งที่เป็นสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า สินค้าเพื่อการส่งออกและสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศที่คาดว่าจะเปลี่ยนไปมากในระยะ 10 ปีข้างหน้า นอกจากนี้สถานการณ์ด้านการค้าระหว่างประเทศในระยะที่ผ่านมายังแสดงให้เห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป มีแนวโน้มที่จะกีดกันสินค้าจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่มากขึ้น ดังนั้นหากจะมีการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ โดยการกระจายการผลิตและเน้นคุณภาพผลผลิต ก็น่าจะมีโอกาสที่จะขยายการผลิตและการส่งออก โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมเข้าไปในตลาดเหล่านี้มากขึ้น

2.3 ตลาดสินค้าอุตสาหกรรมและบริการทันสมัยในประเทศจะขยายขึ้น มาก แม้ว่าอัตราการขยายตัวของประชากรจะลดลง แต่การขยายตัวของประชากรในเมืองจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าประชากรในชนบท ประกอบกับกำลังแรงงานจะเพิ่มขึ้นมากในอัตรากว่า 800,000 คนต่อปี การขยายตัวของประชากรและกำลังคนในลักษณะดังกล่าว จะทำให้โครงสร้างการบริโภคสินค้า

ในประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยการบริโภคสินค้าอุตสาหกรรมและบริการทันสมัยตลอดจนอาหารสำเร็จรูปจะเพิ่มขึ้นมาก ฉะนั้นโอกาสการขยายตัวของตลาดสินค้าในประเทศจะมีมาก และโอกาสที่จะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้จะมีมากขึ้นเรื่อยๆ

2.4 โอกาสในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ เหมือนแร่จะร่อยหรอลงไป แต่โอกาสที่ประเทศไทยจะสามารถพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่โดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์ และการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการผลิตและการตลาดยังมีอยู่อีกมาก นอกจากนี้ยังมีโอกาสที่จะพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรณีโดยเฉพาะทรัพยากรพลังงานในประเทศ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ลิกไนต์ และน้ำมัน ซึ่งหากมีการสำรวจเพิ่มเติมแล้ว คาดว่ายังสามารถค้นพบแหล่งทรัพยากรเพิ่มขึ้นอีก

แนวทางการพัฒนา

3. จากผลการพัฒนาและข้อจำกัดที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นประกอบกับการพิจารณาถึงโอกาสและความเป็นไปได้ของการพัฒนาในอนาคต แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมในชว่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นต้องเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมีลักษณะของการขยายตัวที่จะสนับสนุนการสร้างงาน การกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท และการรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีโอกาสในการพัฒนาต่อเนื่องไปในอนาคตอย่างมั่นคง

เป้าหมายการพัฒนาส่วนรวม

4. เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น เห็นสมควรกำหนดเป้าหมายสำคัญๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม ดังต่อไปนี้

4.1 เป้าหมายขยายการมีงานทำ ให้ได้เพิ่มขึ้น 3.9 ล้านคน โดยให้

- การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนรวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5.0 ต่อปี
- การผลิตภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ร้อยละ 2.9 ต่อปี
- การผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 6.6 ต่อปี
- การผลิตด้านเหมืองแร่เพิ่มขึ้น ร้อยละ 6.4 ต่อปี
- การผลิตก๊าซธรรมชาติไม่ต่ำกว่า 720 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี 2534

รายละเอียดเรื่องการเมืองงานทำอยู่ในแผนพัฒนาระบบการผลิต

4.2 เป้าหมายรักษาความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศ

- กำหนดเป้าหมายการขาดดุลการค้าต่างประเทศโดยเฉลี่ยไม่เกินปีละ 35,900 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.7 ของผลผลิตรวมของประเทศ
- เป้าหมายการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยเฉลี่ยไม่เกินปีละ 11,800 ล้านบาท
- เป้าหมายลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลไม่ให้ขาดดุลเกินกว่า 36,200 ล้านบาท โดยเฉลี่ยต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 2.6 ของผลผลิตรวมของประเทศ โดยให้รายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8.7 ต่อปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 ต่อปี

ตารางที่ 1.3

เป้าหมายเศรษฐกิจส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

รายการ	แนวโน้มจริงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529)	เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534)
1. การขาดดุลการค้า (ราคาแต่ละปี)		
1.1 มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	55,600	35,900
1.2 ดุลการค้า/ผลผลิตรวม (%)	5.8	2.7
2. การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ราคาแต่ละปี)		
2.1 มูลค่าเฉลี่ยต่อปี	36,000	11,800
2.2 ดุลบัญชีเดินสะพัด/ผลผลิตรวม (%)	3.8	0.9
3. การส่งออกของสินค้าและบริการ		
3.1 อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	9.8	9.9
3.2 อัตราเพิ่มของปริมาณ (%)	8.4	7.4
4. การส่งออกของสินค้า		
4.1 อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	8.4	10.7
4.2 อัตราเพิ่มของปริมาณ (%)	8.3	8.1
4.3 มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	177,500	290,700

รายการ	แนวโน้มจริงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529)	เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534)
5. รายได้จากการท่องเที่ยว (ราคาต่อละปี)		
5.1 อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	12.2	7.4
6. การนำเข้าของสินค้าและบริการ		
6.1 อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	3.7	9.3
6.2 อัตราเพิ่มของปริมาณ (%)	2.0	4.5
7. การนำเข้าของสินค้า		
7.1 อัตราเพิ่มของมูลค่า (%)	2.9	9.5
7.2 อัตราเพิ่มของปริมาณ (%)	2.9	4.6
7.3 มูลค่าเฉลี่ยต่อปี (ล้านบาท)	233,100	326,700
8. การขยายตัวของเศรษฐกิจ (% ต่อปีในราคาคงที่)		
8.1 การเกษตร	2.1	2.9
8.2 อุตสาหกรรม	5.1	6.6
8.3 เหมืองแร่	6.1	6.4
8.4 ก้าวชนกรรมชาติ (ล้าน ลบฟ./วัน)	320 ^{1/}	720 ^{2/}
8.5 ผลผลิตรวม	4.4	5.0
9. อัตราเพิ่มรายจ่าย (% ต่อปีในราคาคงที่)		
9.1 ภาคเอกชน		
- การบริโภค	4.3	3.7
- การลงทุน	0.8	8.1
9.2 ภาครัฐบาล		
- การบริโภค	3.3	5.3
- การลงทุน	1.8	1.0
10. รายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ต่อผลผลิตรวม (%)	14.8	15.8
11. อัตราเพิ่มของประชากร (%)	1.7 ^{1/}	1.3 ^{2/}
- เขตเทศบาล	(2.7)	(2.5)
- เขตสุขาภิบาล	(2.1)	(2.4)
- หมู่บ้าน	(1.4)	(0.8)
12. อัตราเงินเฟ้อ (%)	2.9	2.3
13. รายได้ต่อหัว (บาท)	21,395 ^{1/}	27,783 ^{2/}

^{1/} ในปี 2529

^{2/} ในปี 2534

บทที่ 3

การฟื้นฟูฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ ตลอดจนแนวทางและมาตรการทางด้านการเงินการคลัง เพื่อให้มีส่วนช่วยสนับสนุนการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของระบบเศรษฐกิจในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ดังนี้

หลักการของแผน

1. วัตถุประสงค์

1.1 เพื่อปรับโครงสร้างระบบการเงินของประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในด้านการระดมเงินออมระยะยาว ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1.2 เพื่อเร่งฟื้นฟูความมั่นคงทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการออม-การลงทุน ดุลการคลังของภาครัฐบาล ดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัด

1.3 เพื่อปรับบทบาทของภาครัฐบาลในการพัฒนาประเทศ โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนและส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากยิ่งขึ้น และลดภาระของภาครัฐบาลกลางและรัฐวิสาหกิจลง

2. เป้าหมาย

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เห็นควรกำหนดเป้าหมายสำคัญทางด้านการเงินการคลังไว้ดังนี้

2.1 การออมเบื้องต้นของประเทศ จำนวนเฉลี่ยร้อยละ 23.7 ของผลผลิตรวม หรือ 1,627,437 ล้านบาท เป็นการออมภาคเอกชน 1,471,670 ล้านบาท (ร้อยละ 21.4 ของผลผลิตรวม) และภาครัฐบาล 155,767 ล้านบาท (ร้อยละ 2.3 ของผลผลิตรวม)

2.2 การลงทุนรวมของประเทศ จำนวนเฉลี่ยร้อยละ 24.9 ของผลผลิตรวม หรือ 1,706,784 ล้านบาท โดยแยกเป็นการลงทุนภาคเอกชน 1,202,058 ล้านบาท (เฉลี่ยร้อยละ 17.5 ของผลผลิตรวม) และภาครัฐบาล 504,726 ล้านบาท (เฉลี่ยร้อยละ 7.4 ของผลผลิตรวม)

2.3 ช่องว่างระหว่างการออม-การลงทุน เฉลี่ยร้อยละ 1.2 ของผลผลิตรวม หรือ 79,347 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องว่างดังกล่าวของภาครัฐบาลจะลดลงจากเฉลี่ยร้อยละ 7.9 ของผลผลิตรวม ในช่วงแผนฯ 5 เหลือเฉลี่ยร้อยละ 5.1 ของผลผลิตรวม ในแผนฯ 6

2.4 รายจ่ายเพื่อการบริโภคของประเทศเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 4.0 ต่อปี โดยภาคเอกชนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ต่อปี และภาครัฐบาลเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.3 ต่อปี (ราคาคงที่)

2.5 รายจ่ายเพื่อการลงทุนของประเทศเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.8 ต่อปี โดยภาคเอกชนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี และภาครัฐบาลเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 1.0 ต่อปี (ราคาคงที่)

แนวทาง

3. เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังมุ่งหนักไปในแนวทาง 3 ด้านด้วยกัน คือ

3.1 เน้นการระดมเงินออมระยะยาวในประเทศให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินออมภาครัฐบาล (รัฐบาลกลางส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) ส่วนภาคเอกชนเน้นการพัฒนาตลาดทุนและสถาบันการเงินเพื่อระดมและจัดสรรเงินทุนจากแหล่งภายในประเทศเป็นลำดับแรก (แทนการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ) รวมทั้งกำหนดกรอบเงินและนโยบายการกู้เงินจากต่างประเทศให้เหมาะสมกับรายได้จากการส่งออกและบริการ

3.2 เน้นการใช้จ่ายภาครัฐบาลให้เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ โดยให้มีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งใช้นโยบายและมาตรการทางการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนการส่งออกและการผลิตเพื่อการส่งออก

3.3 เน้นการสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในงานพัฒนาต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อลดภาระของภาครัฐบาล โดยกำหนดให้ภาครัฐบาลทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบาย การประสานงานแนะนำช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชน กับเริ่มและ/หรือเลือก ดำเนินงานเฉพาะโครงการหรืองานที่มีความสำคัญ หรือที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น

มาตรการ

4. มาตรการที่สำคัญ ๆ ด้านการเงินการคลังในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

4.1 พัฒนาสถาบันเงินออมระยะยาวให้มีความมั่นคง และมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการจัดสรรเงินออมเพื่อลงทุนในกิจการสำคัญ ๆ ที่สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ

4.2 เร่งการดำเนินงานของกองทุนเพื่อพัฒนาการลงทุน เพื่อให้มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุน และเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจการลงทุนและการจ้างงาน

4.3 พิจารณาใช้มาตรการทางด้านการเงิน การคลัง สนับสนุนการลงทุนในสาขาที่มีความจำเป็น และมีลำดับความสำคัญสูง เช่น การผลิตเพื่อการส่งออก

4.4 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเพิ่มขึ้นทั้งทางด้านการลงทุนในกิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในกิจการของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น

4.5 เน้นการระดมเงินทุนจากภาคเอกชน ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ในรูปของการเพิ่มทุน (เพิ่มสินทรัพย์ทางการเงิน) แทนการกู้ยืม

4.6 จัดทำบัญชีรวมแสดงฐานะการเงินการคลังของภาครัฐบาลให้ครบถ้วนชัดเจน เพื่อให้ทราบถึงสภาพที่แท้จริง และเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนกำหนดภาวะรับผิดชอบระหว่างภาครัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ และส่วนท้องถิ่น

4.7 เน้นบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนและประสานงานด้านการจัดเก็บภาษีอากร ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ และหาทางเพิ่มรายได้จากบริการและทรัพย์สินของรัฐ

4.8 เน้นการจัดเก็บภาษีการค้า ภาษีเงินได้นิติบุคคล และการส่งรายได้ให้รัฐจากรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาล เสริมสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันและทำให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.9 เน้นการใช้นโยบายการคลังแบบประหยัดต่อไป และพยายามลดบทบาทภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนกำหนดนโยบายในการยกเลิก ชะลอ และตัดทอนงบประมาณประจำปี

4.10 พิจารณาหาทางผ่อนคลาย/ชะลอบงบประมาณชำระหนี้ในแต่ละปีให้อยู่ในระดับเหมาะสม เพื่อให้ไม่กระทบต่องบลงทุนและงบพัฒนามากนัก

4.11 กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับโครงการใหม่ที่จะเริ่มขึ้นในแต่ละปี โดยในปี 2530 และปี 2531 ไม่ต่ำกว่าปีละ 900 ล้านบาท

4.12 ให้ความสำคัญสำหรับการพัฒนาชนบท การเกษตร อุตสาหกรรมการเกษตร และอุตสาหกรรมในชนบท โดยเน้นการกระจายการผลิตสู่สินค้าที่มีแววการผลิตเพื่อ

ส่งออก (มากกว่าการเพิ่มผลผลิตในสินค้าที่มีปัญหาด้านการส่งออก) เพื่อลดปัญหาเรื่องดุลการค้า ปัญหาการว่างงาน และเพื่อเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร

ส่วนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และทันสมัยนั้น จะเน้นเฉพาะโครงการที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และมีผลต่อการปรับโครงสร้างการผลิตที่มีส่วนลดการนำเข้า เพิ่มการส่งออก และเพิ่มการจ้างงานทั้งระบบ

4.13 จัดให้มีการประสานงานในการจัดสรรงบประมาณป้องกันประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับปัญหาภัยคุกคามและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในแต่ละปี

4.14 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อถึงรายได้-รายจ่ายของภาครัฐบาล ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการจัดทำแผนพัฒนาและแผนการคลังรายปี และราย 3 ปี

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางและมาตรการเกี่ยวกับเรื่องการระดมเงินออม บทบาทภาคเอกชนในการพัฒนา และการเงินการคลังของภาครัฐบาลปรากฏในบทที่ 4 และบทที่ 5

บทที่ 4

การระดมเงินออมและบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา

การระดมเงินออม

1. ข้อเท็จจริง

1.1 ในช่วงที่ผ่านมา ปรากฏว่าการออมของประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำ และมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งมีการใช้จ่ายเกินตัวทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน กล่าวคือ ในปี 2523 การออมเบื้องต้นของประเทศมีประมาณ 157,223 ล้านบาท หรือร้อยละ 23.0 ของผลผลิตรวม และสัดส่วนดังกล่าวลดลงเรื่อยๆ คือ เหลือร้อยละ 20.6 ในปี 2524 และร้อยละ 18.0 ในปี 2526 และในปี 2528 การออมลดลงเหลือเพียงร้อยละ 17.9 ของผลผลิตรวมเท่านั้น

1.2 การที่การออมของประเทศต่ำสืบเนื่องมาจากภาครัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในปี 2524 การออมภาครัฐบาลคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.9 ของผลผลิตรวม ในปี 2525 การออมของรัฐบาลติดลบ คือ ร้อยละ -0.4 ของผลผลิตรวม และในปี 2528 อยู่ในระดับร้อยละ 0.8 ของผลผลิตรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ระดับของการออมยิ่งต่ำมาก และมีบางปีติดลบ เช่น ปี 2525 และ 2528 เป็นต้น

ตารางที่ 1.4

การออมของประเทศ^{1/}

หน่วย : ล้านบาท

	2523	2524	2525	2526	2527	2528
1. การออมสุทธิ	106,583	102,753	93,912	92,954	97,409	97,427
- ภาคเอกชน	101,359	95,846	97,592	80,875	86,888	88,857
- ภาครัฐบาล	5,224	6,907	-3,680	12,079	10,521	8,570
2. ค่าเสื่อมราคา	50,640	59,259	65,649	73,386	81,773	89,679
3. การออมเบื้องต้น	157,223	162,012	159,561	166,340	179,182	187,106
4. สัดส่วนการออมต่อ ผลผลิตรวม (%)	23.0	20.6	18.9	18.0	18.1	17.9

1/ เป็นตัวเลขประมาณการ
รวมสถิติตลาดเคลื่อนไ้ด้วยแล้ว

1.3 ช่องว่างระหว่างการออม-การลงทุน

เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายทั้งด้านการลงทุนใน ขณะที่การออมอยู่ในระดับที่ต่ำ เป็นเหตุให้ประเทศต้องประสบปัญหาช่องว่างระหว่างการออมกับ ก ำ ร ลงทุนมาโดยตลอด คือ ในปี 2525 ช่องว่างการออม-การลงทุนเท่ากับ 21,900 ล้านบาท ปี 2526 เท่ากับ 65,700 ล้านบาท ปี 2527 เท่ากับ 47,200 ล้านบาท และปี 2528 เท่ากับ 43,200 ล้านบาท ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี 2526 ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึง ร้อยละ 7.2 ของผลผลิตรวม และจากการที่อัตราดอกเบี้ยในประเทศในช่วงแผนฯ 5 สูงกว่าใน ต่างประเทศมาก ทำให้ภาคเอกชนหันไปกู้เงินจากต่างประเทศแทน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเงินกู้ ระยะสั้นซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง) เป็นเหตุทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของประเทศโดยส่วนรวม

2. การออมของภาครัฐบาล

2.1 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปรากฏว่าภาครัฐบาลมีเงินออมเพียง 21,821 ล้านบาท ในขณะที่ต้องลงทุนในกิจกรรมต่างๆ ถึง 392,533 ล้านบาท ดังนั้น ช่องว่าง ระหว่างการออม-การลงทุนของภาครัฐบาล จึงสูงถึง 370,732 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.5 ของผลผลิต รวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีช่องว่างระหว่างการออม-การลงทุนถึง 255,640 ล้านบาท หรือร้อยละ 5.19 ของผลผลิตรวม เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศประสบปัญหา ด้านดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาเรื่องภาระหนี้เป็นอย่างมาก

2.2 สาเหตุสำคัญที่ทำให้การออมภาครัฐบาลกลางต่ำ เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรในแต่ละปีเพิ่มขึ้นมากนัก (สืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นน้อย ฐานภาษีแคบ ความยืดหยุ่นของภาษีต่อผลผลิตรวมต่ำ มีข้อ ยกเว้นมาก ฯลฯ) ในขณะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามข้อผูกพันเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณประจำและงบชำระหนี้ ซึ่งจะเห็นได้จาก

- ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดเป้าหมายที่จะจัดเก็บรายได้ จากภาษีอากรและรายได้อื่น ในปี 2529 ให้ได้ร้อยละ 18 ของผลผลิตรวม ต่อมาปรับเป้าหมายเป็น ร้อยละ 16 ของผลผลิตรวม ซึ่งหากเป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวในปี 2529 จะต้องจัดเก็บรายได้ได้ ประมาณ 179,000 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติจัดเก็บได้เพียง 166,169 ล้านบาท/หรือร้อยละ 15.1 ของผลผลิตรวมเท่านั้น และตลอดช่วงของแผนฯ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เฉลี่ยร้อยละ 14.8 ของผลผลิตรวม เท่านั้น

- นอกจากการจัดเก็บภาษีอากรจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายของแผน แล้ว ยังปรากฏว่าตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นได้ต่ำ

กว่าเป้าหมายที่ได้ประมาณการไว้ในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีอีกด้วย โดยในช่วงแผนฯ 5 ได้ประมาณการรายได้ไว้รวม 814,000 ล้านบาท แต่จัดเก็บได้เพียง 730,700 ล้านบาท ต่ำกว่าเป้าหมายรวมกันถึง 83,930 ล้านบาท (หรือต่ำกว่าร้อยละ 10.3) เป็นเหตุทำให้การขาดดุลงบประมาณสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ และส่งผลกระทบต่อการออมของภาครัฐบาลด้วย

ตารางที่ 1.5 เปรียบเทียบรายได้ตามประมาณการกับรายได้จริง

หน่วย : ล้านบาท

	2525	2526	2527	2528	2529	รวม
ประมาณการรายได้	140,000	151,000	160,000	178,000	185,000	814,000
รายได้จริง	114,037	137,685	149,173	163,006	166,169	730,070
ต่ำกว่าประมาณการ	25,963	13,315	10,827	14,994	18,831	83,930

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งระดมเงินออมของภาครัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรายได้ภาษีอากรและรายได้อื่น รายละเอียดปรากฏในบทที่ 5 : การคลังของภาครัฐบาล

3. การออมของภาคเอกชน

3.1 ข้อเท็จจริง

การที่การออมของภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคครัวเรือนค่อนข้างต่ำ และมีแนวโน้มลดลงในช่วงที่ผ่านมา มีสาเหตุมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น

3.1.1 รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง คือ ในช่วงปี 2510-2519 รายได้ภาคครัวเรือนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี แต่ในช่วงปี 2525-2529 เพิ่มเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5 ต่อปี

3.1.2 รายจ่ายของภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นสูง ทำให้เงินออมลดลงเพราะ

- (1) จำนวนครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น
- (2) การเพิ่มขึ้นของครอบครัวที่มีรายได้ปานกลาง ทำให้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น

(3) โครงสร้างอายุของประชากรเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในวัยการศึกษาเพิ่มขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น

(4) การขยายตัวของเมืองทำให้รายจ่ายเพื่อการบริโภคเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า สาธารณสุข และด้านนันทนาการเพิ่มขึ้น

3.2 เพื่อที่จะไม่ให้เงินออมของภาคเอกชนลดลงอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคครัวเรือน เพราะจะส่งผลกระทบต่อเรื่องการลงทุนและก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างการออม-การลงทุน และปัญหานี้สิน จึงเห็นควรกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา ทั้งทางด้านการเพิ่มรายได้และการรักษาระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชนไม่ให้เพิ่มเกินร้อยละ 3.7 ต่อปี (แผนฯ 5 เพิ่มร้อยละ 4.6 ต่อปี) และเร่งการระดมเงินออมภาคเอกชน ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในเรื่องการพัฒนาสถาบันการเงินและสถาบันเงินออม

บทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา

4. แนวทาง

นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การปรับบทบาทของภาครัฐบาล (ทั้งภาครัฐบาลกลาง ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) ให้ทำหน้าที่ด้านการวางแผน ประสานงาน ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชน และพยายามถอนตัวจากกิจกรรมที่ภาคเอกชนสามารถทำได้ดี หรือมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว จึงกำหนดบทบาทของภาคเอกชนในช่วงแผนฯ 6 ดังนี้

4.1 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุน คือ ให้ภาคเอกชนลงทุนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี เทียบกับแผนฯ 5 ซึ่งลดลงร้อยละ 0.8 ต่อปี ส่วนการลงทุนภาครัฐบาลให้เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 1.0 ต่อปี (แผนฯ 5 เพิ่มร้อยละ 1.8 ต่อปี)

4.2 สนับสนุนให้ภาคเอกชนเพิ่มการลงทุนในสาขาต่างๆ ในสัดส่วนที่สูงขึ้น (เพื่อลดภาระของภาครัฐบาล) เช่น ด้านการคมนาคมขนส่ง การเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำ พลังงาน การศึกษาและสาธารณสุข โดยใช้นโยบายราคาเป็นเครื่องจูงใจ และรัฐให้ความช่วยเหลือ/อุดหนุนเฉพาะเท่าที่จำเป็น

4.3 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นในกิจกรรมของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ โดย

4.3.1 ให้รัฐวิสาหกิจเน้นการระดมเงินทุนจากภาคเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศในรูปการร่วมทุนเพิ่มขึ้น แทนการกู้ยืมเช่นที่ผ่านมาในอดีต

4.3.2 ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุน/บริหารงานในกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพิ่มขึ้น

5. มาตรการที่สำคัญ ๆ

5.1 สนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในสาขา/กิจกรรม ที่จะมีส่วนช่วยฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ด้านการผลิตเพื่อส่งออก การส่งออก อุตสาหกรรมการเกษตร การท่องเที่ยว ฯลฯ โดยเน้นการกระจายการผลิตในสินค้าใหม่ๆ ที่มีแนวโน้มมากกว่าการเพิ่มผลผลิตในสินค้าหลัก (ตามรายละเอียดในแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน)

5.2 สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มผู้ผลิต และประสานงานระหว่างการผลิต การตลาด โดยใกล้ชิด เพื่อให้การผลิตและการจำหน่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

5.3 ปรับปรุงระบบโครงสร้างและอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก และการส่งออก เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างผู้ผลิต ผู้ส่งออก ตลอดจนเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 พัฒนากลไกและเครื่องมือใหม่ๆ ทางด้านการเงิน เพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก และการส่งออกอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ช่วยทำหน้าที่ในการส่งเสริมการส่งออกแบบครบวงจร การซื้อลดตราสาร สินเชื่อ และการผลิตเพื่อส่งออก ฯลฯ

5.5 พิจารณาปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

5.6 เน้นการระดมเงินทุนจากเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศมาลงทุนในรูปของการเพิ่มทุน โดยการซื้อขายหุ้นแทนการกู้เงินเพื่อการลงทุนตามที่เคยปฏิบัติ

5.7 เน้นการปรับปรุงมาตรการและกลไกทางด้านการเงิน การคลัง รวมทั้งนโยบายราคา เพื่อจูงใจให้เอกชนเพิ่มการลงทุน

6. เป้าหมายการลงทุนของภาคเอกชน

6.1 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่จะให้ภาคเอกชน มีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น จึงเห็นสมควรกำหนดขนาดของการลงทุนภาคเอกชนไว้ ประมาณ 1,202,058 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 70.43 ของการลงทุนรวม

6.2 แหล่งที่มาของเงินลงทุน

หน่วย : ล้านบาท

	จำนวน	สัดส่วน (%)
6.2.1 นิติบุคคลและเอกชนภายในประเทศ	713,570	59.36
6.2.2 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	15,000	1.75
6.2.3 แหล่งต่างประเทศ (เงินกู้, การร่วมทุน)	160,000	13.31
6.2.4 สถาบันการเงิน	313,488	26.08
- ธนาคารพาณิชย์และอื่นๆ	280,488	23.33
- ธกส.	14,000	1.16
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์	8,000	0.67
- บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม	8,000	0.67
- กิจกรรมประกันชีวิต ประกันภัย	3,000	0.25
รวม	1,202,058	100.00

การพัฒนาสถาบันการเงินและสถาบันเงินออม

7. เพื่อที่จะให้สถาบันการเงินต่างๆ สามารถระดมเงินออมในประเทศที่อยู่นอกระบบให้ เข้าสู่ระบบการเงินมากขึ้น และจัดสรรเงินออมดังกล่าวไปลงทุนในสาขา/กิจกรรมที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางและมาตรการในการดำเนินงานเกี่ยวกับการ พัฒนาสถาบันการเงินต่างๆ ไว้ ดังนี้

7.1 ธนาคารพาณิชย์

7.1.1 อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้เงินจากภายในประเทศมากขึ้น

7.1.2 ให้ธนาคารพาณิชย์ขยายบทบาทเกี่ยวกับการสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก และการส่งออกให้มากขึ้น เช่น ให้ธนาคารพาณิชย์ช่วยทำหน้าที่สนับสนุนด้านการตลาดอำนวยความสะดวกด้านการเงินและการส่งออก เป็นต้น

7.1.3 สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อระยะปานกลางและระยะยาวมากขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงให้แก่กิจการที่มีโครงการดีแต่มีระยะเวลาผลตอบแทนยาวนาน

7.2 บริษัทเงินทุน

7.2.1 ขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจของบริษัทเงินทุนให้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะธุรกิจที่ได้ค่าธรรมเนียมเป็นผลตอบแทน

7.2.2 ขยายบทบาทบริษัทเงินทุนในการให้กู้ยืมระยะปานกลางและระยะยาวเพิ่มขึ้น

7.2.3 พัฒนารูปแบบและวิธีการดำเนินงานของบริษัทให้มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7.3 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

7.3.1 ขยายการให้บริการสินเชื่อทุกรูปแบบโดยเฉพาะสินเชื่อระยะสั้นแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร โดยมีเป้าหมายจำนวนเกษตรกรและสมาชิกสถาบันเกษตรกรผู้รับบริการรวมทั้งสิ้น 2.75 ล้านครัวเรือน ในปี 2532 (ปี 2527 จำนวน 2.214 ล้านครัวเรือน) และจำนวนสินเชื่อที่จะให้บริการแก่เกษตรกรประมาณ 32,000 ล้านบาท (ปี 2527 จำนวน 14,944 ล้านบาท)

7.3.2 พัฒนาและกำหนดรูปแบบการดำเนินสินเชื่อการเกษตรให้เหมาะสม เพื่อเสริมกับนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรและการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรเพื่อการส่งออก ทั้งในด้านการเพิ่มผลผลิต การตลาด ตลอดจนเสถียรภาพของราคาผลผลิตทางการเกษตร โดยเน้นถึงการรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นสำคัญ

7.3.3 ขยายขอบเขตการดำเนินงานสินเชื่อในรูปแบบโครงการพัฒนาการเกษตรสมบูรณ์แบบให้มากขึ้น โดยประสานความร่วมมือกับส่วนราชการ ธนาคารพาณิชย์ และภาคเอกชน ในด้านการส่งเสริมและนำเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ทันสมัยควบคู่กับการให้สินเชื่อการเกษตร ทั้งนี้ จะเน้นให้บริการที่จำเป็นเหล่านี้กระจายไปสู่เกษตรกรขนาดเล็กมากที่สุด และอย่างทั่วถึง

7.3.4 ดำเนินมาตรการเร่งระดมเงินออมจากภาคชนบท เพื่อสนับสนุน และเพิ่มแหล่งเงินทุนการดำเนินงานของธนาคาร รวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักประหยัดและรักการออมทรัพย์

7.3.5 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของธนาคาร โดยเฉพาะการติดตามเงินกู้ค้างชำระ และดูแลการใช้เงินกู้ของเกษตรกรให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

7.3.6 สนับสนุนและส่งเสริมกิจการของสถาบันเกษตรกรเพิ่มขึ้น โดยเน้นการให้สินเชื่อและสนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้ผลิต และการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ผลิตกับผู้ซื้อมากขึ้น เพื่อให้เกิดการประสานงานกันระหว่างการผลิตและการจำหน่ายอย่างครบวงจร

7.4 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

7.4.1 ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักของรัฐในการให้บริการเงินกู้ระยะยาวเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยแก่การเคหะแห่งชาติและภาคเอกชน

7.4.2 จัดสรรเงินกู้ระยะยาวเพื่อให้ประชาชนที่มีอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และเน้นให้แก่ผู้ซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยตามโครงการของการเคหะแห่งชาติ

7.4.3 ส่งเสริมและขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินต่างๆ รวมถึงบริษัทประกันชีวิต และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในการสนับสนุนทางการเงินแก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เช่น การลงทุนให้พันธบัตรธนาคารอาคารสงเคราะห์ และฝากประจำ เป็นต้น

7.4.4 ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์พยายามรักษาดอกเบี้ยให้คุ้มแก่ประชาชนในอัตราต่ำที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับดอกเบี้ยในตลาด

7.4.5 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์และจูงใจให้ประชาชนออมทรัพย์ หรือลงทุนกับธนาคารเป็นการระดมเงินกู้ระยะยาวที่มั่นคงอีกวิธีหนึ่ง

7.5 บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ขยายฐานเงินทุนและขอบเขตการดำเนินธุรกิจของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมให้กว้างขวางขึ้น เพื่อให้สามารถให้บริการทางการเงินแก่ภาคอุตสาหกรรมได้มากขึ้น

7.6 สถาบันประกันชีวิตและประกันวินาศภัย

7.6.1 พัฒนาบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยให้มีความมั่นคง เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงิน ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและเพื่อให้ระดมเงินออมระยะยาวได้มากยิ่งขึ้น

7.6.2 เพิ่มมาตรการในการควบคุมโดยให้การประกันความเสี่ยงภัยเป็นไปตามฐานะการเงินของบริษัท

7.6.3 พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อให้บริษัทประกันภัยนำเบี้ยประกันไปประกันต่อบริษัทภายในประเทศตามจำนวน/สัดส่วนที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันเงินออมไหลออกนอกประเทศ

7.7 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

7.7.1 เร่งรัดให้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานด้านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยให้ครอบคลุมถึงกิจการต่างๆ นอกเหนือจากบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง

7.7.2 ให้กระทรวงการคลังพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้ในส่วนที่เป็นดอกผลของเงินสมทบ รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมในการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่นายจ้าง ลูกจ้างที่เข้าร่วมจัดตั้งกองทุน โดยมีระยะเวลาจำกัด

7.8 ตลาดเงิน

พัฒนาตลาดเงินให้มีความคล่องตัวมากขึ้น มีเครื่องมือและตราสารทางการเงินชนิดใหม่เพิ่มขึ้น โดยพิจารณาปรับปรุงระบบภาษีให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเครื่องมือตลาดเงินเหล่านี้

7.9 ตลาดทุน

7.9.1 ปรับปรุงโครงสร้างของตลาดหลักทรัพย์ โดยแยกอำนาจหน้าที่การกำกับดูแลออกจากการบริหารกิจการปกติ

7.9.2 ให้มีหน่วยงานในกระทรวงการคลังทำหน้าที่พัฒนาตลาดทุนอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์แบบ

- 7.9.3 สร้างความมั่นใจในการลงทุนในตลาดหุ้นสามัญให้แก่ผู้ลงทุนโดย
- จัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันการสร้างราคาหลักทรัพย์อันเป็นการเอาเปรียบผู้ลงทุนโดยไม่เป็นธรรม
 - ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ลงทุนได้ทราบข้อมูลที่จำเป็นมากขึ้นและรวดเร็วขึ้นด้วย

- รมรงค์ให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ และบริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์
- สร้างพื้นฐานการศึกษาเรื่องตลาดหุ้นให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไป

7.9.4 ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการระดมเงินออมระยะปานกลางและระยะยาว

7.9.5 ส่งเสริมและพัฒนากิจการตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินออมที่สำคัญ โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่กิจการที่จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และผู้ลงทุนในกิจการดังกล่าวในจำนวนที่เหมาะสม

7.9.6 ส่งเสริมให้มีผู้ลงทุนประเภทสถาบันมากขึ้น และผู้ลงทุนประเภทสถาบันที่มีอยู่แล้วก็ควรส่งเสริมให้เข้ามาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น

7.9.7 ส่งเสริมให้กิจการรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่มีฐานะและการดำเนินงานดี ออกหุ้นกู้ และนำหุ้นกู้ดังกล่าวเข้ามาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

7.9.8 ส่งเสริมให้บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี

บทที่ 5

การคลังภาครัฐบาล

เพื่อลดปัญหาดุลการค้าและปัญหาช่องว่างระหว่างการออม-การลงทุน ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ตลอดจนเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการ จึงเห็นควรกำหนดนโยบาย เป้าหมาย แนวทาง และมาตรการด้านการเงินการคลังของภาครัฐบาลไว้ ดังนี้

1. แนวทาง

1.1 เร่งระดมรายได้ภาครัฐบาลให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากภาษีอากร

1.2 ดำเนินนโยบายการคลังแบบประหยัดต่อไปอย่างน้อยในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับทิศทางของแผน

1.3 ใช้ นโยบาย มาตรการ และกลไกทางด้านการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก การส่งออก และเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ได้แก่ ปัญหาเรื่องดุลการค้า ปัญหาการออม-การลงทุน ปัญหาดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัด

1.4 ลดบทบาทของภาครัฐบาล (ทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) โดยให้ภาครัฐบาลทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบาย ประสานงานแนะนำช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชน รวมทั้งริเริ่มหรือเลือกดำเนินการเฉพาะเรื่องที่สำคัญๆ และมีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น

2. เป้าหมาย

2.1 การออม-การลงทุนภาครัฐบาล

(1) ให้การออมภาครัฐบาลช่วงแผนฯ 6 เท่ากับ 155,767 ล้านบาท (เฉลี่ยร้อยละ 2.3 ของผลผลิตรวม)

(2) การลงทุน เท่ากับ 504,726 ล้านบาท (เฉลี่ยร้อยละ 7.4 ของผลผลิตรวม)

(3) ช่องว่างระหว่างการออม-การลงทุนภาครัฐบาล เฉลี่ยร้อยละ 5.09 ของผลผลิตรวม (แผนฯ 5 เฉลี่ยร้อยละ 7.9) โดยปี 2534 ขาดดุลร้อยละ 4.3 ของผลผลิตรวม

2.2 รายจ่ายภาครัฐบาล

(1) รายจ่ายเพื่อการบริโภคเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.3 ต่อปี (ราคาคงที่)

(2) รายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 1.0 ต่อปี (ราคาคงที่)

2.3 ให้จัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นอย่างต่ำร้อยละ 15.8 ของผลผลิตรวมโดยเฉลี่ย ทั้งนี้ในปี 2534 ควรเก็บได้อย่างต่ำร้อยละ 16.1 ของผลผลิตรวม

2.4 ให้การขาดดุลงบประมาณช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประมาณ 181,000 ล้านบาท เฉลี่ยปีละประมาณ 36,200 ล้านบาท (หรือร้อยละ 2.6 ของผลผลิตรวม)

3. มาตรการ

3.1 การระดมรายได้ภาครัฐบาล

วัตถุประสงค์

- เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการคลังและปัญหาช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุน
 - เพื่อลดผลบิดเบือนของภาษีต่อการจัดสรรทรัพยากรและการดำเนินธุรกิจ
 - เพื่อลดภาระภาษีของการส่งออกและเพื่อพัฒนาการผลิตภายในประเทศ
 - เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรม
 - เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี
- จึงเห็นควรกำหนดแนวทางและมาตรการไว้ ดังนี้

3.1.1 รายได้ภาครัฐบาลกลาง

(1) ด้านภาษีอากร

ก. ภาษีที่เก็บจากเงินได้

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

- พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ที่รัฐจะได้รับ ผลของภาษีต่อแรงจูงใจในการทำงาน และผลของอัตราภาษีต่อการหลีกเลี่ยงภาษี
- พิจารณาขยายฐานภาษีอากรให้กว้างขวาง โดยลดรายการรายได้ที่ได้รับ ยกเว้นภาษีให้เหลือน้อยที่สุด และโดยการปรับปรุงระบบการจัดเก็บ และระบบการตรวจสอบภาษี
- พิจารณาลดผลบิดเบือนของภาษีต่อการจัดสรรทรัพยากร โดยการจัดระบบภาษีให้เป็นกลางที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้รวมถึงความเป็นกลางระหว่างอุตสาหกรรม ระหว่างรูปแบบธุรกิจและระหว่างตราสารทางการเงินต่าง ๆ
- ปรับปรุงกฎหมายภาษีและระเบียบปฏิบัติในการเสียภาษี รวมทั้งวิธีการ กระบวนการ และขั้นตอนในการเสียภาษี ให้เข้าใจง่าย ปฏิบัติตาม และตรวจสอบการปฏิบัติได้ง่าย เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดเก็บภาษี และค่าใช้จ่ายของสังคมในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี

ภาษีเงินได้นิติบุคคล

- พิจารณาปรับปรุงอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลให้อื้ออำนวยต่อการผลิตและการลงทุนภายในประเทศ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลของภาษีต่อต้นทุนของทุน และระบบภาษีของประเทศไทย เทียบกับของประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศคู่แข่งชั้น และประเทศคู่ค้าของไทย
- ทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยคำนึงถึงต้นทุนทางการคลัง ประโยชน์ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมต่อเศรษฐกิจโดยรวม ความจำเป็นของการให้สิทธิประโยชน์ และการให้สิทธิประโยชน์ของประเทศคู่แข่งชั้น
- พิจารณาขยายฐานภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ

ข. ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน

- พิจารณาจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีการให้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงรายได้ของรัฐ ความเป็นธรรมในสังคม และผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงาน การออม และการลงทุนภาคเอกชน

ค. ภาษีที่เก็บจากสินค้าและบริการที่ผลิตหรือบริโภคภายในประเทศ

ภาษีการค้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม

- เพื่อลดอุปสรรคในการพัฒนาการผลิตภายในประเทศอันเกิดจากการซ้ำซ้อนของภาษีการค้า เพื่อลดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการมีภาษีการค้าหลายอัตรา เพื่อขจัดอุปสรรคในการส่งออกอันเกิดจากการคืนภาษีการค้าให้สินค้าส่งออกไม่ครบถ้วน และเพื่อขจัดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีการค้าที่สลับซับซ้อนสมควรจะได้พิจารณายกภาษีการค้าและนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวควรมีอัตราเดียวที่ใช้กับสินค้าและบริการทุกชนิด และกำหนดอัตราศูนย์สำหรับสินค้าส่งออก สำหรับสินค้าใดที่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจที่จะเก็บภาษีสูงกว่าอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มให้เก็บภาษีสรรพสามิตเสริมเติมจากภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีสรรพสามิต

- พิจารณายกเลิกภาษีสรรพสามิตที่เก็บอยู่ในปัจจุบันบางรายการที่ให้รายได้ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ

- พิจารณาจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าบางรายการที่ปัจจุบันไม่ได้เก็บภาษีสรรพสามิต แต่ในการนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าได้พิจารณาเห็นสมควรให้สินค้านั้นๆ เสียภาษีสูงกว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (ดูเรื่องภาษีการค้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม)

- พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิตให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงรายได้ของรัฐและผลกระทบต่อการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ

ง. ภาษีเก็บจากการค้าระหว่างประเทศ

ภาษีการนำเข้าและภาษีการส่งออก

- ปรับปรุงอัตราและโครงสร้างภาษีศุลกากรให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงอัตราการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ การผลิตและการบริโภคภายในประเทศ ในระยะสั้น ภาษีศุลกากรควรใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้และเครื่องมือในการคุ้มครอง ส่วนในระยะยาวควรใช้ภาษีศุลกากรเพื่อการคุ้มครองเป็นหลัก
- ปรับปรุงระบบพิกัดให้มีความแน่นอนและสะดวกในการใช้มากขึ้น รวมทั้งเพื่อให้สามารถสร้างระบบข้อมูลที่เอื้อต่อการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจ โดยเพิ่มรหัสจำแนกพิกัดจาก 4 หน่วย เป็น 6 หน่วย และโดยนำเอาระบบการจำแนกประเภทพิกัดตามระบบใหม่ (ระบบ Harmonized) เข้ามาใช้แทนระบบซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน (ระบบ CCCN)
- ปรับปรุงระบบชดเชยภาษีอากรเพื่อให้สามารถชดเชยได้ใกล้เคียงกับจำนวนภาษีที่แฝงอยู่ในมูลค่าสินค้าส่งออกที่สุด ทั้งนี้โดยการจัดทำสัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิตขึ้น เพื่อที่จะนำมาใช้ในการคำนวณสูตรอัตราชดเชยภาษีอากร
- เพิ่มบริการด้านคลังสินค้าทัณฑ์บนและการนำเข้าตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 เพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก โดยการลดต้นทุนการผลิตที่ไม่จำเป็น
- ปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการทางด้านศุลกากร โดยเน้นความสะดวกรวดเร็วทั้งการนำเข้าและการส่งออก
- พิจารณายกเลิก ภาษีการส่งออกบางรายการที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก และพิจารณาปรับปรุงระบบภาษีการส่งออกที่เหลืออยู่ให้ปรับตัวได้กับราคาและภาวะตลาดโลก

(2) รายได้อื่นๆ

- ค่าบริการที่เก็บจากผู้ให้บริการของรัฐ เช่น ค่าผ่านทางและค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่ดิน ควรเก็บในอัตราที่ค้ำกับค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการนั้นๆ
- ค่าเช่าที่ดินและค่าเช่าทรัพย์สินที่รัฐบาลเก็บจากผู้เช่าทรัพย์สินของรัฐ ควรพิจารณาจัดเก็บในอัตราที่ใกล้เคียงกับอัตราตลาดเป็นหลัก หากมีผู้เดือดร้อนจากการจัดเก็บในอัตราดังกล่าว และรัฐบาลเห็นสมควรให้การสงเคราะห์ ควรดำเนินการ

สงเคราะห์โดยจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบาย การคลังและเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้มีได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐ

- พิจารณาดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจนำรายได้ส่งรัฐ เพิ่มขึ้นสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีได้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล (รายละเอียดการจัดเก็บภาษีจากรัฐวิสาหกิจและการนำรายได้ส่งรัฐอยู่ในแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ)

(3) *ประมาณการงบประมาณรายได้-รายจ่ายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6*

(3.1) จากแนวนโยบายและเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 รัฐบาลจะมีรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นประมาณ 1,085,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.7 ต่อปี (แผนฯ 5 รายได้ 730,070 ล้านบาท เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.7 ต่อปี) โดยรายได้ปี 2534 ประมาณร้อยละ 16.1 ของผลผลิตรวม (เทียบกับปี 2529 ซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 14.7 ของผลผลิตรวม)

ส่วนงบประมาณรายจ่ายในช่วงแผนฯ 6 คาดว่าจะประมาณ 1,266,000 ล้านบาท เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.0 ต่อปี (แผนฯ 5 งบประมาณรายจ่าย 950,650 ล้านบาท เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.6 ต่อปี) และการขาดดุลงบประมาณในช่วงแผนฯ 6 จะประมาณ 181,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 36,200 ล้านบาท เทียบกับแผนฯ 5 ซึ่งขาดดุลถึง 222,049 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 44,410 ล้านบาท โดยในปี 2534 การขาดดุลงบประมาณจะลดลงเหลือประมาณร้อยละ 2.0 ของผลผลิตรวม (ปี 2529 ร้อยละ 4.8 ของผลผลิตรวม) การที่จำกัดขนาดของการขาดดุลงบประมาณให้น้อยลง นอกจากจะเป็นการแก้ไขภาระหนี้ในระยะยาว และสนับสนุนนโยบายการคลังแบบประหยัดแล้วยังจะช่วยให้ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจมีแหล่งเงินทุนในประเทศเพิ่มอีกด้วย

ตารางที่ 1.6

ประมาณการงบประมาณรายได้-รายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	แผนฯ 5		แผนฯ 6	
	จำนวน	% เพิ่มขึ้น ต่อปี	จำนวน	% เพิ่มขึ้น ต่อปี
ประมาณการรายได้	730,070	+8.7	1,085,000	+8.9
ดุลงบประมาณ	-220,580	-	-181,000	-
ประมาณการรายจ่าย	950,50	+8.6	1,266,000	+6.0

(3.2) จากงบประมาณรายจ่ายจำนวน 1,266,000 ล้านบาทดังกล่าว เห็นควรจัดสรรให้งบรายจ่ายบริหารประมาณ 815,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.4 (แผนฯ 5 คิดเป็นร้อยละ 62.8) และเป็นรายจ่ายพัฒนา 451,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35.6 (แผนฯ 5 เท่ากับร้อยละ 37.2) หรือแบ่งออกเป็นงบประจำประมาณ 1,074,300 ล้านบาท และงบลงทุนประมาณ 191,700 ล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 84.9 และ 15.2 ของงบประมาณรายจ่ายตามลำดับ

(3.3) เนื่องจากรัฐบาลมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายตามข้อผูกพันเป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนที่เป็นงบประจำและงบพัฒนา ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่จะให้การใช้จ่ายของภาครัฐบาลเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้งาน/โครงการที่จำเป็น และมีลำดับความสำคัญสูงได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ จึงเห็นควรให้ดำเนินการดังนี้

- ควบคุมงบบริหารไม่ให้เพิ่มมากนัก โดยมีเป้าหมายที่จะรักษาอัตราเพิ่มของการบริโภคภาครัฐบาลเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 5.3 ต่อปี

- พิจารณาหาทางผ่อนคลาย/ชะลอบชำระหนี้ในแต่ละปีให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม สอดคล้องกับงบประมาณรายจ่ายและความสามารถในการหารายได้เงินตราต่างประเทศในแต่ละปี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้กระทบถึงงบลงทุนและงบพัฒนามากนัก

- กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับโครงการใหม่ที่จะเริ่มดำเนินการในแต่ละปี โดยในปี 2530 และปี 2531 กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าปีละ 900 ล้านบาท

- ให้มีการพิจารณายกเลิก ชะลอ และตัดทอนงบประมาณสำหรับงาน/โครงการต่างๆ ที่ไม่จำเป็น ดำเนินการไม่ได้ผล และไม่สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ

- เพื่อให้เกิดดุลยภาพทางด้านการพัฒนา และการรักษาความมั่นคงของชาติ จึงควรพิจารณาจัดให้มีระบบการประสานงานโครงการ จัดสรรงบประมาณ เพื่อการป้องกันประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับปัญหาภัยคุกคามและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในแต่ละปี

- เนื่องจากสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อรายได้-รายจ่ายของภาครัฐบาล ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดให้มีการจัดทำแผนการคลังของภาครัฐบาลรายปีและราย 3 ปี

3.1.2 รายได้ของราชการการบริหารส่วนท้องถิ่น

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมในการกำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองให้มากขึ้น โดยพิจารณาขยายฐานและปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่น

(รายละเอียดเรื่องรายได้ของราชการการบริหารส่วนท้องถิ่นปรากฏในแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ)

(2) เป้าหมายรายได้-รายจ่าย

(2.1) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประมาณ 99,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12 ต่อปี (แผนฯ 5 รายได้ 49,532.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี) เป็นรายได้จากภาษีอากร 85,000 ล้านบาท รายได้อื่นๆ 14,000 ล้านบาท และรายได้พิเศษ 21,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (แผนฯ 5 รัฐบาลอุดหนุน 14,424.8 ล้านบาท) รวมเป็นยอดรายรับประมาณ 120,000 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าช่วงแผนฯ 5 ประมาณหนึ่งเท่า

สำหรับรายจ่ายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในช่วงแผนฯ 6 ได้กำหนดไว้ประมาณ 113,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.4 ต่อปี (แผนฯ 5 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11.3 ต่อปี) โดยเป็นรายจ่ายบริหาร 73,000 ล้านบาท และรายจ่ายลงทุน 40,000 ล้านบาท ซึ่งมาจากรายได้ส่วนท้องถิ่นเอง 26,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 65.0 (แผนฯ 5 ร้อยละ 52.7) และจากเงินอุดหนุน 14,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 35.0 (แผนฯ 5 ได้จากเงินอุดหนุนและเงินกู้ร้อยละ 47.3)

(2.2) จากตัวเลขประมาณการรายได้-รายจ่ายข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ส่วนท้องถิ่นจะพึ่งตัวเองในด้านการพัฒนาเพิ่มขึ้น คือ สามารถนำรายได้มาใช้เพื่อการลงทุนถึง 26,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.3 ของรายจ่ายทั้งหมด (แผนฯ 5 ร้อยละ 24.5) โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่น้อยลงซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ตารางที่ 1.7
ขนาดการคลังส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในช่วงแผนฯ 5 และแผนฯ 6

หน่วย : ล้านบาท

	แผนฯ 5		แผนฯ 6	
	จำนวน	อัตราเพิ่ม	จำนวน	อัตราเพิ่ม
1. รายได้ประจำ	49,532.8	11.5	99,000	12.0
1.1 ภาษีอากร	41,697.0		85,000	
- ท้องถิ่นเก็บเอง	(8,244.8)		(16,000)	
- รัฐเก็บให้	(21,515.9)		(50,000)	
- รัฐแบ่งให้	(11,936.3)		(19,000)	
1.2 รายได้อื่น	7,835.8		14,000	
2. รายได้พิเศษ	17,599.9		21,000	
2.2 เงินอุดหนุน	14,424.8		21,000	
2.3 เงินสะสม/เงินกู้	3,175.1		-	
3. รวมรายรับ	67,132.7		120,000	
4. รายจ่าย	60,448.6	11.3	113,000	10.4
4.1 รายจ่ายบริการ	37,385.2		73,000	
4.2 รายจ่ายลงทุน	23,063.4		40,000	
5. ความสามารถทางการเงินของส่วนท้องถิ่น				
รายได้ประจำ	49,532.8		99,000	
หักรายจ่ายบริการ	37,385.2		73,000	
รายได้ประจำเพื่อการลงทุน	12,147.6		26,000	

3.1.3 รายได้รัฐวิสาหกิจ

ก. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีแนวทางที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดนโยบายและผลตอบแทนในการลงทุนให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้และทำให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนให้

ภ ๗ ค
เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและ/หรือบริหารงานในรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพิ่ม โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อลดภาระของภาครัฐบาล

(รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจและแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปรากฏในแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ)

ข. เป้าหมายรายได้-รายจ่าย

(1) สำหรับรายได้ของรัฐวิสาหกิจในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่าจะประมาณ 1,446,808 ล้านบาท (แผนฯ 5 ประมาณ 561,328 ล้านบาท) ส่วนรายจ่ายประจำจะมีประมาณ 1,343,454 ล้านบาท แผนฯ 5 ประมาณ 515,691 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิจากการดำเนินงานประมาณ 103,354 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากแผนฯ 5 ประมาณ 2 เท่า ทั้งนี้ เนื่องจากได้กำหนดนโยบายที่จะให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงอัตราค่าบริการ และลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงซึ่งจะทำให้ภาครัฐวิสาหกิจมีกำไรสูงขึ้น

(2) ส่วนงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนฯ 6 คาดว่าจะมีประมาณ 242,767 ล้านบาท (เพิ่มจากช่วงแผนฯ 5 ประมาณ 72,882 ล้านบาท) โดยจะลงทุนจากเงินรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 31.3 ของงบลงทุนทั้งหมด และใช้จากงบประมาณอุดหนุนและเงินกู้ต่างประเทศในสัดส่วนที่ต่ำกว่าช่วงแผนฯ 5 ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่จะลดการกู้ยืมจากต่างประเทศลง

(3) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพิ่มขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเห็นควรกำหนดงบลงทุน แหล่งที่มาของเงินลงทุนไว้ดังนี้

ตารางที่ 1.8
งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจและแหล่งที่มาของงบลงทุน

หน่วย : ล้านบาท

	แผนฯ 5		แผนฯ 6	
	วงเงิน	ร้อยละ	วงเงิน	ร้อยละ
งบลงทุนรวม	169,885	100.0	242,767	100.0
แหล่งที่มา				
เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ	54,793	32.3	76,031	31.3
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	11,470	6.7	3,791	1.6
- งบประมาณแผ่นดิน	(3,810)		(1,195)	
เงินกู้และอื่น ๆ	103,620	61.1	162,945	67.1
- ในต่างประเทศ	(27,426)	(16.1)	(62,977)	(25.9)
- ต่างประเทศ	(76,194)	(44.9)	(99,968)	(41.2)

ในส่วนที่เป็นเงินกู้และอื่น ๆ จำนวน 162,945 ล้านบาทนั้น ส่วนหนึ่งเห็นควรให้มาจากการร่วมลงทุน/การเพิ่มทุน จากภาคเอกชนทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ

โดยในขั้นต้นกำหนดไว้ประมาณ 10,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 6 ของเงินกู้และอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่จะระดมทุนจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

3.2 การระดมเงินจากต่างประเทศภาครัฐบาล

3.2.1 เงินกู้ต่างประเทศ

(1) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2528 กำหนดขนาดวงเงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลไว้ไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ตามผลการพิจารณาและข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการรักษาระดับพีดานของภาระหนี้ต่างประเทศที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้เงินตราต่างประเทศ (แต่ทั้งนี้เมื่อมีความจำเป็นก็สามารถขยายเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2 ในช่วง พ.ศ. 2529 - 2531) และวงเงินกู้ดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความสามารถในการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกและบริการแต่ละปี

(2) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เห็นควรกำหนดวงเงินกู้ผูกพันใหม่ประมาณ 5,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ โดยรวมเงินกู้ทหารปีละประมาณ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไว้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นเงินกู้ผูกพันสำหรับโครงการใหม่และสถาบันการเงินประมาณ 5,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวคาดว่าจะเบิกจ่ายในแผนฯ 6 ประมาณ 91,000 ล้านบาท

(3) เพื่อที่จะให้การกู้เงินต่างประเทศและการบริหารเงินกู้เป็นไปด้วยดีและเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากที่สุด จึงเห็นควรกำหนดแนวทางและมาตรการในการดำเนินการ ดังนี้

- พิจารณาจัดทำแผนเงินกู้ประจำปีและราย 3 ปี โดยในปี 2529-2530 กำหนดไว้ปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการที่จะใช้เงินกู้ต่างประเทศจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ และพิจารณาจัดหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนและเหมาะสมกับลักษณะของโครงการและหน่วยงาน

- พิจารณาการบริหารหนี้ต่างประเทศโดยวิธีปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติการปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศปี 2528 เพื่อเป็นการขยายระยะเวลาชำระหนี้หรือลดภาระหนี้ รวมทั้งวิธีการที่จะลดต้นทุนการกู้เงิน และจะทำให้การกำหนดและบริหารโครงสร้างหนี้ของประเทศให้อยู่ในระดับที่สม่าเสมอ โดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณในปีใดปีหนึ่งเกินสมควร และเป็นการสอดคล้องกับระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ลอยตัวด้วย

- พิจารณาบริหารหนี้ต่างประเทศเพื่อกระจายภาระหนี้โดยไม่ให้อยู่ในรูปเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งมากเกินไป ซึ่งจะช่วยให้เกิดการกระจายความเสี่ยง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลที่เป็นหนี้อยู่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย และเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมดให้สอดคล้องกับตะกร้าเงินของประเทศที่กองทุนรักษาระดับเงินตราต่างประเทศถือปฏิบัติอยู่

- พิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ (ทั้งที่กู้จากภายในประเทศและจากต่างประเทศ) เพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามสภาพที่เป็นจริงและเป็นการลดภาระของรัฐบาลด้วย

3.2.2 เงินช่วยเหลือต่างประเทศ

(1) เนื่องจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเท่าที่ผ่านมายังมีลักษณะเน้นสนับสนุนกิจกรรมย่อยกระจายอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม และสาขาต่างๆ มากมาย ขาดการประสานงาน และขาดการจัดลำดับความสำคัญในลักษณะภาพรวมที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการจัดสรรงบประมาณและการกู้เงินจากต่างประเทศเท่าที่ควร จึงจำเป็นที่จะต้องวางแนวทางและมาตรการเพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

(2) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่าจะสามารถระดมความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ประมาณ 743 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 20,060 ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับช่วงแผนฯ 5 ซึ่งได้รับความช่วยเหลือประมาณ 745.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 18,335 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่จะได้จากประเทศในกลุ่มโคลัมโบ ประชาคมยุโรป องค์กรเอกชน สหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกา

(3) เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ และสอดคล้องกับแนวทางจัดสรรงบประมาณ และแผนเงินกู้ต่างประเทศ จึงเห็นควรให้มีการดำเนินการดังนี้

- ให้มีการพิจารณาปรับปรุงกลไกการวางแผน ดูแล และติดตามเกี่ยวกับเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

- จัดทำแผนความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นรายปี และราย 3 ปี ให้สอดคล้องกับแผนเงินกู้ต่างประเทศและแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- สนับสนุนโครงการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจริง ส่วนการขอความช่วยเหลือเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ควรจำกัดเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับแผนชั้นนำของชาติ และความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

- สนับสนุนโครงการที่ระบุไว้ในแผนงานต่างๆ ในแผนพัฒนาเป็นลำดับแรก ส่วนโครงการในแผนของกระทรวงจะมีความสำคัญอันดับรองลงไป
- พิจารณาปรับแนวทางการร่วมมือที่มีลักษณะเป็นข้อผูกพันทางการค้าของผู้ให้โดยเน้นโครงการที่มีลักษณะที่จะช่วยส่งเสริมการค้าขายเทคโนโลยีและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาวมากขึ้นอย่างแท้จริง

4. วงเงินงบประมาณและแหล่งที่มา

4.1 ขนาดวงเงินงบประมาณ

เพื่อที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ซึ่งได้แก่การลดปัญหาดุลการคลัง ปัญหาการออม-การลงทุน ปัญหาดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัด รวมทั้งปัญหาภาระหนี้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวงเงินงบประมาณเศรษฐกิจและสังคมไว้ 664,090 ล้านบาท คือเพิ่มจากแผนฯ 5 (ปรับปรุง) ประมาณ 91,462 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.8

วงเงินงบประมาณจำนวน 664,090 ล้านบาทนี้ ส่วนใหญ่จะได้มาจากแหล่งภายในประเทศ คือประมาณ 553,030 ล้านบาท หรือร้อยละ 83.28 ของวงเงินพัฒนาฯ (แผนฯ 5 เดิมกำหนดไว้ร้อยละ 80.23 แต่จากตัวเลขเบื้องต้นได้ใช้จากแหล่งภายในประเทศร้อยละ 78.26) และจากแหล่งต่างประเทศ 111,060 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.72

ตารางที่ 1.9
ประมาณการวงเงินงบประมาณ ในช่วงแผนฯ 6 และแหล่งที่มา

หน่วย : ล้านบาท

	แผนฯ 5		แผนฯ 6	
	ปรับปรุง	สัดส่วน (%)	ปรับปรุง	สัดส่วน (%)
งบพัฒนา	572,628	100.00	664,090	100.00
1. แหล่งภายในประเทศ	448,143	78.26	553,030	83.28
- รายได้จากภาษีอากรและอื่นๆ	221,875	38.74	270,000	40.66
- เงินกู้	162,104	28.31	181,000	27.26
- ธปท.	(37,219)	(6.50)	36,200	5.45
- ธ.ออมสิน	(37,993)	(6.63)	54,300	8.18
- ธ.พาณิชย์/เอกชน	(86,891)	(15.71)	90,500	13.63
- เงินคงคลัง	2,000	0.35	-	-
- รายได้ออกรับราชการ	12,482	2.18	26,000	3.92
- รายได้รัฐวิสาหกิจ	49,682	8.68	76,030	11.45
2. แหล่งต่างประเทศ	124,485	21.74	111,060	16.72
- เงินกู้	106,150	18.54	91,000	13.70
- เงินช่วยเหลือ	18,335	3.20	20,600	3.02
3. การร่วมทุนจากภาคเอกชน* (ในประเทศและต่างประเทศ)				
4. การพึ่งตนเองของรัฐบาลใน การพัฒนา	284,039	49.60	372,030	56.02

* หมายเหตุ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เห็นสมควรกำหนดเป้าหมายร่วมลงทุนจากภาคเอกชน (ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ) ในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในขั้นต้น ประมาณ 10,000 ล้านบาท

4.2 การพึ่งตนเองด้านการพัฒนาของภาครัฐบาล

ในช่วงของแผนฯ 6 ได้เน้นนโยบายที่จะให้ภาครัฐบาลพึ่งตนเองในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดปัญหาเรื่องภาระหนี้ของภาครัฐบาล (ทั้งภายในและหนี้ต่างประเทศ) ในอนาคต และเพื่อให้ภาคเอกชนมีแหล่งเงินทุนในประเทศมากยิ่งขึ้นแล้วยังเป็นการช่วยลดปัญหาช่องว่างการออม-การลงทุน ตลอดจนลดการนำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้น ในช่วงแผนฯ 6 จึงกำหนดให้ภาครัฐบาลนำรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นมาใช้จ่ายในการพัฒนาเพิ่มขึ้น คือประมาณ 372,030 ล้านบาท หรือร้อยละ 56.02 ของงบพัฒนา (แผนฯ 5 เดิมกำหนดไว้ร้อยละ 69.33 แต่จากข้อมูลเบื้องต้นปรากฏว่าภาครัฐบาลใช้รายได้เพื่อการพัฒนาเพียงร้อยละ 49.60 เท่านั้น)

4.3 แหล่งที่มาของวงเงินพัฒนาและแนวทางการจัดสรร

สำหรับวงเงินพัฒนาจำนวน 664,090 ล้านบาท มีแหล่งที่มาดังนี้

4.3.1 จากงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 451,000 ล้านบาท แยกเป็น

(1) จากรายได้ภาษีอากรและรายได้อื่น 270,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 40.66 ของงบพัฒนาฯ (แผนฯ 5 ร้อยละ 38.75) ทั้งนี้ โดยกำหนดให้สัดส่วนงบพัฒนาฯ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่าย

(2) จากเงินกู้ภายในประเทศ 181,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 27.26 ของงบพัฒนาฯ (แผนฯ 5 ร้อยละ 28.31)

แนวทางการจัดสรร

เนื่องจากในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประเทศไทย ยังคงประสบปัญหาด้านการคลัง ปัญหาการส่งออกและปัญหาการว่างงาน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงควรมีแนวทางดังนี้

(1) ให้ความสำคัญแก่งานด้านการพัฒนาชนบท การเกษตร โดยเน้นการกระจายการผลิตสินค้าที่มีแววการผลิตเพื่อส่งออกมากกว่าการเพิ่มผลผลิตสินค้าที่มีปัญหาด้านการส่งออก

(2) เน้นโครงการที่ให้ผลตอบแทนเร็ว และมีผลต่อการสร้างงานสูง

(3) เน้นการปรับปรุงคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ผู้ยากจน ทั้งในเมืองและชนบท

4.3.2 จากเงินรายได้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวน 26,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.92 ของงบพัฒนาฯ (แผนฯ 5 ร้อยละ 2.18) โดยเน้นให้ส่วนท้องถิ่นเร่งรัดการจัดเก็บภาษีและจัดเก็บเงินค้ำประกันจากบริการต่างๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งเร่งพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อลดภาระของภาครัฐบาลในระยะยาว

แนวทางการจัดสรร เน้นการจัดบริการด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขบริการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครและเมืองหลักต่างๆ โดยเน้นการประสานงานกับภาครัฐบาลกลางและรัฐวิสาหกิจ

4.3.3 จากเงินรายได้รัฐวิสาหกิจ ประมาณ 76,030 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.45 ของงบประมาณฯ (แผนฯ 5 ร้อยละ 8.67) ทั้งนี้ โดยเน้นนโยบายการให้รัฐวิสาหกิจพึ่งตนเองมากขึ้น และเร่งรัดการปรับปรุงนโยบายราคาและลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการ ตลอดจนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

แนวทางการจัดสรร

- (1) ให้ความสำคัญแก่ทางด้าน การพัฒนาสื่อสารและโทรคมนาคม การขนส่งทางอากาศ และบริการพื้นฐานด้านสาธารณูปการที่จำเป็น
- (2) ชะลอการลงทุนด้านพลังงานลง
- (3) สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น โดยให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติและคณะกรรมการกองทุนเพื่อพัฒนาการลงทุนเร่งพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้

4.3.4 เงินกู้จากต่างประเทศ ประมาณ 91,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.07 ของงบประมาณฯ (แผนฯ 5 ร้อยละ 18.5) ซึ่งเป็นไปตามนโยบายที่จะลดปัญหาภาระหนี้ของภาครัฐบาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาศักยภาพของการพัฒนาในระยะยาวจึงเห็นควรกำหนดให้วงเงินกู้ช่วง 2 ปีแรกของแผนปีละ 1,000 ล้านบาท ส่วนช่วง 3 ปีหลังเพิ่มเป็นปีละ 1,200 ล้านบาท

แนวทางการจัดสรร

- (1) เน้นการจัดสรรในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นสำหรับแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน (เพื่อลดบทบาทและภาระภาครัฐบาลกลาง)
- (2) เน้นการจัดสรรเงินกู้สำหรับการพัฒนาด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม การขนส่งทางอากาศเพื่อเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนการลงทุนด้านต่าง ๆ ของภาคเอกชน และช่วยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้
- (3) เน้นการจัดสรรสำหรับโครงการที่จะได้ผลตอบแทนสูงและก่อให้เกิดการประหยัดหรือก่อให้เกิดรายได้เงินตราต่างประเทศสูง ตลอดจนเป็นพื้นฐานในการแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (4) เน้นการจัดสรรเฉพาะโครงการที่จำเป็นต้องซื้อสินค้าและ/หรือบริการจากต่างประเทศเท่านั้น

4.3.5 เงินช่วยเหลือต่างประเทศ ประมาณ 20,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.02 ของงบพัฒนาซึ่งใกล้เคียงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยส่วนใหญ่จะมาจากประเทศในกลุ่มโคลัมโบ กลุ่มประชาคมยุโรป และองค์การเอกชน

แนวทางการจัดสรร

เห็นควรให้ความสำคัญแผนงานซึ่งจะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่การพัฒนาสังคม และพัฒนาคุณภาพคน การพัฒนาชนบท การพัฒนาทรัพยากรธรณี และการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การวิจัย และการบริหารการพัฒนา

การจัดทำแผนประจำปี

เนื่องจากความต้องการในการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะสูงกว่าวงเงินงบพัฒนาเบื้องต้นมาก ประกอบกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบพัฒนาจากแหล่งต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพเป็นจริง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำแผนประจำปี และแผน 3 ปี โดยยึดแนวทางหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นกรอบในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

บทที่ 1

บทนำ

1. ในระยะที่ผ่านมา ความขาดแคลนทรัพยากรและข้อจำกัดด้านการเงินได้ทวีปัญหาเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้จำเป็นต้องเร่งรัดและผลักดันการพัฒนาในด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้เน้นให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพ โดยอาศัยการใช้เทคโนโลยี และการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ รวมทั้งการปรับปรุงระบบการบริหารให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนามากยิ่งขึ้น

2. แม้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 ที่ผ่านมามีได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม โดยเน้นการให้บริการพื้นฐานต่างๆ เป็นสำคัญก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่าแนวทางการพัฒนาสังคมในระยะที่ผ่านมา นั้น ยังมีลักษณะไม่ประสานและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแนวดังกล่าวอย่างเต็มที่ แต่ปัญหาทางด้านสังคมบางเรื่องกลับรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแนวทางการพัฒนาสังคมเสียใหม่

3. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเห็นควรปรับแนวทางการพัฒนาสังคมจากแนวทางการพัฒนาสังคมส่วนรวมมาให้มีความสำคัญแก่การพัฒนาสังคมในระดับพื้นฐาน คือระดับคน ครอบครัว และชุมชน อันเป็นส่วนย่อยของสังคมให้มากขึ้น ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าคนเป็นทรัพยากรอันมีค่าที่สำคัญยิ่งของประเทศ และเป็นที่ยึดได้อย่างแน่นอนว่าหากได้มีการพัฒนาคนให้มีคุณภาพสูงขึ้นแล้วก็ย่อมจะส่งผลให้ชุมชนและสังคมโดยรวมมีคุณภาพดีขึ้นตามไปด้วย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนมากขึ้นกว่าแผนฯ ที่ผ่านมา และแนวทางพัฒนาคุณภาพของคนในแนวทางนี้ก็จะสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้เป็นอย่างดียิ่งขึ้นอีกด้วย

แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรมนี้จะประกอบด้วยแผนเกี่ยวกับขนาดและการกระจายตัวประชากร แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม และแผนปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม

4. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย และ กลวิธีในการพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ไว้ดังนี้

4.1 วัตถุประสงค์

เพื่อให้คนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตและมีส่วนร่วมในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

4.2 เป้าหมาย

พัฒนาคุณภาพคนให้เป็นคนดีมีความสามารถและให้มีบทบาทที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุข เกิดความเป็นธรรมสอดคล้องและสนับสนุน การพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อมๆ กับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ ค่านิยมอันดีงามและ ยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบท และในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็น

4.3 แนวทาง

- (1) ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของคนให้มีความรู้ความสามารถที่เอื้อ ต่อการพัฒนาชีวิต อาชีพ และสังคมที่มุ่งเน้นการพึ่งตนเองและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเป็นหลัก
- (2) พัฒนาสังคมให้ควบคู่ประสานสัมพันธ์กันไปกับอาชีพและการ พัฒนาเศรษฐกิจ
- (3) เสริมสร้างควมมีระ ังคมบินี้ย็องกลับรูนมาย พัฒนาจิตใจให้มี คุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรม
- (4) สนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อร่วม รับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและส่งเสริมการประหยัดและการออม

4.4 กลวิธี

เพื่อให้กำหนดการดำเนินงานพัฒนาสังคมสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา และสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้กำหนดวิธีการพัฒนาไว้ ดังนี้

- (1) พัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน โดยรักษาขนาดและการกระจายตัว ประชากรให้เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสการพัฒนาคุณภาพ การส่งเสริมสุขภาพ การปรับปรุง การศึกษาและฝึกอบรม ที่มุ่งเน้นเพื่อการอาชีพ ตลอดจนการพัฒนาจิตใจและพัฒนาแรงงานให้มี คุณภาพยิ่งขึ้น

(2) เสริมสร้างความสงบสุข โดยป้องกันอาชญากรรม อุบัติภัย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนปรับปรุงการจัดสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ

(3) ปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม โดยปรับบทบาทองค์กรการบริหารของรัฐ สนับสนุนให้เอกชน ชุมชน และครอบครัวมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนให้มีการใช้แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการประสานงานให้มีเป้าหมาย และทิศทางเดียวกัน

4.5 แผนงานหลัก

จากกลวิธีการพัฒนาสังคมดังกล่าวข้างต้น แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย 4 กลุ่มแผนงาน และ 10 แผนงานหลัก ดังนี้

(1) กลุ่มแผนงานเกี่ยวกับขนาดและการกระจายตัวประชากร ประกอบด้วย 2 แผนงานหลัก ได้แก่

(1.1) แผนงานลดอัตราเพิ่มประชากร

(1.2) แผนงานกระจายตัวประชากร

(2) กลุ่มแผนงานพัฒนาคุณภาพคน และแรงงาน ประกอบด้วย 4 แผนงานหลัก ได้แก่

(2.1) แผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม

(2.2) แผนงานส่งเสริมสุขภาพ

(2.3) แผนงานพัฒนาจิตใจ และวัฒนธรรม

(2.4) แผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน

(3) กลุ่มแผนงานเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม ประกอบด้วย 2 แผนงานหลัก ได้แก่

(3.1) แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(3.2) แผนงานสวัสดิการสังคม

- แผนงานหลัก ได้แก่
- (4) กลุ่มแผนงานปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม ประกอบด้วย 2
 - (4.1) แผนงานปรับบทบาทของรัฐ
 - (4.2) แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 2

ขนาดและการกระจายตัวของประชากร

หลักการและเหตุผล

1. การพัฒนาคุณภาพคนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ อยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านการเงินทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาขนาดหรือจำนวนของคน ตลอดจนการกระจายตัวของประชากรควบคู่ไปกับแนวทางการพัฒนาคุณภาพของคนด้วย การรักษาขนาดของประชากรและการกระจายตัวให้เหมาะสมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจะต้องตระหนักถึงเป็นอย่างมากในภาวะการณ์เช่นในปัจจุบันนี้ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนการลดขนาดและการกระจายตัวของประชากรให้เหมาะสมควบคู่ไปด้วย

แผนงานลดอัตราเพิ่มประชากร

2. แผนงานลดอัตราเพิ่มประชากร มีรายละเอียดดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์

แผนงานลดอัตราเพิ่มประชากรมีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปที่จะลดภาวะเจริญพันธุ์ และอัตราเพิ่มประชากรให้ต่ำลง เพื่อจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเปิดโอกาสให้ครอบครัวสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตสมาชิกครอบครัวให้ดีขึ้น

2.2 เป้าหมาย

ลดอัตราเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ 1.3 ในปี 2534 โดยคาดว่าจะมีจำนวนประชากรประมาณ 57 ล้านคน อัตราเกิดประมาณ 19.1 ต่อประชากร 1,000 คน และอัตราตายประมาณ 5.7 ต่อประชากร 1,000 คน

2.3 แนวทาง

ส่งเสริมและเร่งรัดงานวางแผนครอบครัว โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ยังมีอัตราเกิดและอัตราเพิ่มอยู่ในเกณฑ์สูง ทั้งที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทและเขตเมืองพร้อมๆ กับการนำวิธีการนอกเหนือจากการวางแผนครอบครัวมาใช้ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการลดอัตราเพิ่มประชากรที่กำหนดไว้

2.4 มาตรการ

เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางดังกล่าวได้ กำหนดมาตรการไว้ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ส่งเสริมและเร่งรัดงานวางแผนครอบครัว

(1.1) เพิ่มประสิทธิภาพและขยายการให้บริการวางแผนครอบครัวให้ทั่วถึง โดยเน้นพื้นที่ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมและมีอัตราการคุมกำเนิดต่ำ ทั้งในชนบทและในเมือง รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เช่น ชาวเขา วัยรุ่น ประชาชนในชุมชนแออัด คนงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่เน้นเฉพาะสตรีด้วยวิธีการ

- ส่งเสริมให้อาสาสมัครของรัฐและองค์กรเอกชน เช่น ผสส. อสม. ผดุงครรภ์โบราณ เป็นต้น สามารถให้บริการยาเม็ด และถุงยางอนามัยได้
- ปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการวางแผนครอบครัวให้ดีขึ้น รวมทั้งการให้บริการตรวจหามะเร็งปากมดลูกแก่ผู้รับบริการวางแผนครอบครัว
- ผสมผสานการให้บริการวางแผนครอบครัวเข้ากับ อนามัยแม่และเด็ก โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ พื้นที่ชาวเขา และชุมชนแออัดในเมือง และให้มีส่วนสนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาสาธารณสุขและกิจกรรมอื่นๆ มากขึ้น
- จัดให้มีหน่วยบริการให้คำแนะนำแก่กลุ่มวัยรุ่น เกี่ยวกับชีวิต ครอบครัว ศึกษา และการวางแผนครอบครัว ตลอดจนการให้บริการวางแผนครอบครัว
- สนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดนโยบาย ส่งเสริมงานวางแผนครอบครัวและบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบทุกระดับอย่างชัดเจน เพื่อสามารถหาแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันได้
- สนับสนุนให้ชุมชน มีส่วนร่วมในงานวางแผนครอบครัวมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างให้จัดบริการวางแผนครอบครัวและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนงานและครอบครัว

(1.2) ปรับปรุงการผลิตและการพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร

- ปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาหลักสูตร การศึกษาและการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกประเภท ให้สามารถทำงานในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- อบรมบุคลากร ทั้งจากสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถให้บริการในวิธีที่เหมาะสมได้มากยิ่งขึ้น

(1.3) เพิ่มการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ โดยจะเน้นการรณรงค์ ในพื้นที่ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม และมีอัตราการคุมกำเนิดต่ำ รวมทั้งกลุ่มประชากร เป้าหมายพิเศษ ดังนี้

- ขยายและปรับปรุงวิธีการเผยแพร่ข่าวสารด้วยการ ใช้สื่อรูปแบบต่างๆ โดยมุ่งเน้นการเผยแพร่ข่าวสารและชักจูงให้ใช้วิธีคุมกำเนิดที่มีประสิทธิภาพสูง
- ให้มีการร่วมมือกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กับกระทรวงต่างๆ จัดการรณรงค์ในระดับจังหวัดลงไปถึงระดับหมู่บ้าน
- สนับสนุนให้องค์กรเอกชน ชุมชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข่าวสารมากขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้ผู้นำทางศาสนา ผู้นำชุมชนและกลุ่มต่างๆ ในชนบท ริเริ่มกิจกรรมในชุมชนเพื่อเร่งรัดการยอมรับการวางแผนครอบครัว และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน

(1.4) การศึกษาวิจัยและประเมินผล

- สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยวิธีการคุมกำเนิดที่เหมาะสม
- ศึกษารูปแบบการให้บริการและการเผยแพร่ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย
- ศึกษารูปแบบการให้สิ่งจูงใจและการผสมผสานงานวางแผนครอบครัวกับงานพัฒนาด้านสาธารณสุขและด้านอื่นๆ
- ประเมินผลงานและการบริหารงานวางแผนครอบครัว รวมทั้งประเมินเป้าหมายนโยบายประชากร เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานและการกำหนดนโยบายในแผนต่อไป

(2) ส่งเสริมและใช้มาตรการนอกเหนือจากวิธีการวางแผนครอบครัว เพื่อเป็นการช่วยสนับสนุนให้มีการวางแผนครอบครัวมากขึ้นอีกทางหนึ่ง ดังต่อไปนี้คือ

(2.1) การส่งเสริมประชากรศึกษา

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญภาวะการเปลี่ยนแปลงประชากร ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว สังคม และประเทศชาติ โดยดำเนินการส่งเสริมดังต่อไปนี้ คือ

- ส่งเสริมให้ผู้บริหารและบุคลากรของรัฐตระหนักถึงความสำคัญ และประโยชน์ของประชากรศึกษา เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนเข้าใจถึงความหมายหลักและแนวทางการดำเนินงานประชากรศึกษา

- สนับสนุนให้มีการจัดทำสื่อการเรียน การสอน การเผยแพร่ประชากรศึกษาให้ถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการแลกเปลี่ยนสื่อของแต่ละหน่วยงาน

- ปรับปรุงเนื้อหาสาระ กลวิธี การสอน และการสอดแทรกประชากรศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับประชากรกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

- สอดแทรกความรู้เกี่ยวกับชีวิตครอบครัวศึกษา (เพศศึกษา) เข้าไปในการส่งเสริมประชากรศึกษา ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน

- ให้นำหน่วยงานของรัฐ เอกชน และชุมชนมีบทบาทและร่วมมือเผยแพร่งานประชากรศึกษา โดยใช้สื่อมวลชน สื่อพื้นบ้านและอื่นๆ

- ให้มีการประสานงานในการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งของภาครัฐและเอกชนอย่างใกล้ชิด

- สนับสนุนให้มีการวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานประชากรศึกษา และการประเมินผลการดำเนินงานประชากรศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(2.2) ปรับปรุงและแก้กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้สอดคล้องและสนับสนุนนโยบายประชากรของประเทศ ดังต่อไปนี้

- ปรับปรุงระเบียบการลาของลูกจ้างเอกชนตามกฎหมายแรงงาน โดยให้สามารถลางานเพื่อทำหมันได้โดยไม่ถือเป็นวันลา และสามารถลาพักหลังจากการทำหมันตามที่จำเป็น โดยได้รับค่าจ้างตามปกติสำหรับวันลาวันนั้นด้วย

- ปรับปรุงการหดลดหย่อนภาษีเงินได้ การให้เงินช่วยเหลือบุตรและการให้สวัสดิการต่างๆ โดยจำกัดเฉพาะบุตร 2 คนแรกที่มีชีวิตเท่านั้น
- ปรับปรุงระเบียบสวัสดิการเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้นในหน่วยงานราชการและเอกชน เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพประชากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
- ลดหย่อนการหักชำระภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคในกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมนโยบายประชากร เช่น การให้บริการวางแผนครอบครัวแก่ลูกจ้าง การจัดอาหารสำหรับเด็กในวัยเรียนที่ยากจน และการจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

(2.3) ให้สิ่งจูงใจเพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทในกิจกรรมประชากร และให้มีการวางแผนครอบครัวมากขึ้น

- ให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ชักจูงและผู้รับบริการวางแผนครอบครัวด้วยวิธีคุมกำเนิดชนิดถาวร
- ให้สิ่งจูงใจแก่ชุมชนในการจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

แผนงานกระจายตัวประชากร

3. แผนงานกระจายตัวประชากร มีรายละเอียดดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมให้การกระจายตัวของประชากรได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับฐานเศรษฐกิจและการว่าจ้างงานตามสภาพข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ซึ่งมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากสภาพชนบทเป็นเมืองมากยิ่งขึ้น

3.2 แนวทาง

(1) ให้ความสำคัญต่อการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งยังคงจะเป็นฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศอีกต่อไป โดยเน้นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชุมชนแออัด

(2) พัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาคที่สามารถรองรับการกระจายกิจกรรมจากกรุงเทพมหานคร

และปริมาตร และรองรับการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบท และเป็นศูนย์บริหารราชการของส่วนภูมิภาคในอนาคต

(3) พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก และเตรียมการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณอื่นๆ เช่น พื้นที่ภาคใต้ตอนบนและลุ่มแม่น้ำสงขลา เป็นต้น ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพื่อการกระจายตัวของประชากรในอนาคต

(4) เร่งรัดพัฒนาชนบทเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบท รวมทั้งพัฒนาและเสริมสร้างเอกลักษณ์ประจำถิ่นเพื่อให้เกิดความภูมิใจและรักถิ่นฐานอันจะเป็นแรงจูงใจที่จะผลักดันในการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น

3.3 มาตรการ

สำหรับมาตรการที่จะให้บรรลุแนวทางการกระจายตัวประชากรในรายละเอียดนั้น มีปรากฏอยู่ในบทที่ว่าด้วยแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และแผนพัฒนาชนบท

บทที่ 3

แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน

หลักการและเหตุผล

1. การพัฒนาคุณภาพคนทั้งในด้านร่างกาย สติปัญญา ความรู้ ความคิด ความสามารถ คุณธรรม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในด้านการอาชีพและจิตใจเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

2. นอกจากนี้การพัฒนาคุณภาพคนจะต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในกลุ่มอายุต่างๆ เช่น วัยเด็ก วัยเยาวชน วัยทำงาน และวัยสูงอายุ โดย

- | | |
|-------------------|---|
| กลุ่มอายุ 0-5 ปี | - เน้นการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา โดยเฉพาะการให้ภูมิคุ้มกันโรค การลดอัตราทุพโภชนาการ และส่งเสริมการพัฒนาทางสังคมและสติปัญญา |
| กลุ่มอายุ 6-14 ปี | - เน้นการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในระบบโรงเรียน การให้ภูมิคุ้มกันโรค การรักษาสุขภาพอนามัย และสนับสนุนให้ได้รับสารอาหารครบถ้วนตามความต้องการของร่างกาย |
| | - ส่งเสริมเด็กที่มีสติปัญญาและความสามารถเป็นพิเศษให้ได้รับการศึกษาและฝึกอบรมที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาศักยภาพให้เต็มที่ |
| | - เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ได้ศึกษาต่อ ควรได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาต่อให้มากที่สุดในระดับมัธยมศึกษา หรือในรูปแบบต่างๆ ที่สูงกว่าระดับประถมศึกษา |
| | - แรงงานเด็กทุกคนจะได้รับการดูแลคุ้มครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงาน |

- | | |
|-----------------------|--|
| กลุ่มอายุ 15-25 ปี | - เน้นการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน การแก้ไขปัญหาการไม่มีงานทำและทำงานต่ำระดับของเยาวชน ที่มีได้อยู่ในระบบโรงเรียนทั้งเยาวชนในชนบท และเยาวชนในเมือง |
| กลุ่มอายุ 26-59 ปี | - เน้นการมีงานทำเต็มที่และสนับสนุนการสร้างงานด้วยการประกอบอาชีพส่วนตัวให้มากขึ้น

- เพิ่มพูนทักษะความสามารถของแรงงานให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป |
| กลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป | - เน้นบทบาทของรัฐในการสร้างความเข้าใจถึงปัญหาของผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ประชาชนวางแผนเตรียมการเพื่อการพึ่งตนเองในยามสูงอายุ |

แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน

3. เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน ประกอบด้วยแผนงาน 4 แผนงานหลักด้วยกัน แยกเป็นแผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม แผนงานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม และแผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน สำหรับวัตถุประสงค์และกิจกรรมหลักของแผนงานทั้ง 4 แผนงาน มีดังต่อไปนี้

3.1 แผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม

(1) วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนาคนให้มีความรู้ มีสติปัญญา มีเหตุผล มีคุณธรรม และวัฒนธรรม มีพละนาถัยที่สมบูรณ มีทักษะในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้ เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม มีความรู้ความสามารถในเทคโนโลยีที่เหมาะสม และเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) เป้าหมาย

(2.1) จัดการศึกษาและฝึกอบรมทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ให้แก่นักเรียน นักศึกษา และคนทั่วไป ให้เป็นคนดี มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย ซื่อสัตย์ ขยัน พึ่งตนเอง ตลอดจนมีพื้นฐานความรู้วิชาชีพ และเจตคติที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเพียงพอในการดำเนินชีวิตประจำวัน การอาชีพ และมีส่วนร่วมในสังคม

(2.2) ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในทุกระดับการศึกษาเพื่อพัฒนาเยาวชนและประชาชนทั่วไปให้สามารถพัฒนาชีวิต ครอบครัว และชุมชนให้เกิดคุณภาพในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น และจัดการศึกษาให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ สามารถประกอบอาชีพส่วนตัวหรือสร้างงานด้วยตนเองได้มากยิ่งขึ้น

(3) แนวทาง

ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม โดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกันและประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพในการพัฒนาด้านคุณภาพและแก้ไขการขยายตัวด้านปริมาณ

(4) มาตรการ

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวนโยบายดังกล่าวข้างต้น โดยกำหนดมาตรการ เพื่อดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ไว้ดังนี้

(4.1) ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม โดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดย

(4.1.1) การกระจายทรัพยากรการศึกษาในระดับและสาขาที่ใกล้ถึงจุดอิ่มตัวมาใช้ขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับและสาขาอื่น ด้วยวิธีการ

(ก) ใช้ทรัพยากรที่เหลือในโรงเรียนประถมศึกษาในชนบทมาใช้จัดการศึกษาชั้นก่อนประถมศึกษาในชนบท และมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้น

(ข) ให้วิทยาลัยครูผลิตบุคลากรสาขาวิชาชีพอื่นที่สามารถประกอบอาชีพอิสระได้อย่างสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นมากขึ้น โดยจัดให้มีการบริหารการศึกษาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชนเพิ่มมากขึ้น

(ค) จัดกลุ่มสถานศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายตามสาขาวิชาที่แต่ละแห่งมีความถนัดและมีความพร้อม และจัดให้มีการประสานสัมพันธ์กันเพื่อร่วมกันจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่ให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และลดซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากร

(4.1.2) การขยายและขอจัดตั้งมหาวิทยาลัย คณะภาควิชาสาขาวิชา และหน่วยงานใหม่ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ทั้งในด้านการพัฒนาวิชาการ ความ

ต้องการในการพัฒนาประเทศ และความพร้อมต่างๆ รวมทั้งสถานที่และข้อจำกัดด้านงบประมาณ และกำลังคน

(ก) การขยายและจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ เพื่อขยายโอกาสการศึกษาต่อและกระจายความเป็นธรรมในส่วนภูมิภาค จะต้องมึลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- เป็นการรวมสถาบันการศึกษาที่มี อยู่แล้วเป็นฐานในการจัดตั้งหรือยกฐานะวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมทางด้านวิชาการ บุคลากร อุปกรณ์การศึกษา อาคารและสถานที่ และเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีความ พร้อมและศักยภาพสูงยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยได้

- เป็นการระดมสรรพกำลังและ รายได้จากแหล่งต่างๆ ในการจัดตั้งและให้มีแผนการเงินระยะยาวที่แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถ ในการพึ่งตนเองอย่างชัดเจน ตลอดจนการจัดเก็บค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาจะต้องอยู่ใน ระดับคุ้มทุน และเพียงพอที่จะนำเงินมาใช้จ่ายและปรับปรุงมหาวิทยาลัยของตนเอง

(ข) การขยายและจัดตั้งคณะ ภาควิชา สาขาวิชา และหน่วยงานใหม่จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- ต้องไม่ใช่สาขาวิชาที่ประสบ ปัญหการว่างงานรุนแรงและสถานศึกษาจะต้องมีความพร้อม มีความต้องการจริง หรือแก้ปัญหา เร่งด่วนของประเทศโดยส่วนรวม

- ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ อย่างละเอียดในการลงทุนจัดตั้งโดยพิจารณาถึงความคุ้มทุน มีรูปแบบประหยัด มีการประสานการใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดความซ้ำซ้อน

- สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่มีความถนัดและความพร้อม จัดตั้งแทนภาครัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาในระดับ อุดมศึกษา

(4.1.3) สนับสนุนการพึ่งตนเองของสถาบันการศึกษาโดย ปรับปรุงค่าธรรมเนียมการศึกษาให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการจัดทุนการศึกษาให้ผู้ยากจน ตลอดจนให้สถาบันการศึกษารายได้จากทรัพย์สินและกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

(ก) เร่งรัดการดำเนินงานพัฒนานโยบาย ค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษา โดยเน้นการพัฒนานโยบายค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาใน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นอันดับแรก เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการปรับค่าเล่าเรียนในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

(ข) ปรับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนา นโยบายค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐ ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีหน้าที่ครอบคลุมไปถึงการศึกษา สภาพและสัดส่วนการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

(ค) ในสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำ รับจ้าง รับบริการ และผลิตเพื่อจำหน่ายเฉพาะงานที่สามารถดำเนินการได้ ในขีด ความสามารถของสถานศึกษา โดยการปรับปรุงกฎและระเบียบต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้ สถาบันการศึกษาใช้ประโยชน์และหารายได้จากทรัพย์สินของตนเอง

(ง) จัดตั้งกองทุนมูลนิธิเพื่อการศึกษาและ ครอบงำหารายได้จากการบริหารจัดการเพื่อการศึกษา

(จ) สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาใน ระดับอุดมศึกษาเปิดการสอนหลักสูตรระบบนอกโรงเรียนเพื่อพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิต โดยให้ ผู้เรียนรับภาระค่าใช้จ่ายเอง เพื่อการพึ่งตนเองของสถาบันศึกษามากยิ่งขึ้น

(4.1.4) สนับสนุนการฝึกอาชีพระยะสั้น โดยพัฒนาระบบ การประสานงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ ร่วมกันให้บริการการศึกษานอกโรงเรียนแก่เยาวชน และคนทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดย

(ก) มุ่งเน้นประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ว่างงาน ไม่มีฝีมือ และผู้ว่างงาน ซึ่งมีฝีมือไม่ตรงกับความต้องการของตลาด รวมทั้งผู้ทำงานต่ำระดับและผู้ที่ ต้องการยกระดับฝีมือ

(ข) ส่งเสริม สนับสนุน ให้หน่วยงานของรัฐ และเอกชนจัดหลักสูตรที่มีลักษณะยืดหยุ่น สามารถเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้สอดคล้องกับ ความ ต้องการของตลาดแรงงาน

(ค) ให้มีการประสานงานระดับชาติว่าด้วยการ ฝึกอาชีพระยะสั้น เพื่อกำหนดนโยบายและประสานงานการจัดฝึกอบรมระยะสั้นของหน่วยงาน ต่างๆ ให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และเกิดประโยชน์สูงสุด

(ง) สนับสนุนการจัดการศึกษาวิชาชีพและฝึกอบรมวิชาชีพพระยะสั้น เน้นการประกอบอาชีพส่วนตัว โดยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งสถานประกอบการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร

(4.1.5) ปรับปรุงนโยบาย ระเบียบวิธีการ และมาตรการในการสนับสนุน ส่งเสริม และรับรองการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ตลอดจนพิจารณาทบทวนกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของเอกชน เช่น ในเรื่องกำหนดเพดานค่าเล่าเรียน เป็นต้น

(4.1.6) ปรับปรุงระบบบริหาร การวางแผน งบประมาณ การติดตามประเมินผล ตลอดจนนิเทศการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาระดับต่างๆ ให้มากขึ้น และสนับสนุนแนวทางการจัดพื้นที่บริการการศึกษาในเขตเมือง เพื่อให้นักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนใกล้บ้านและในท้องถิ่นที่มีภูมิสำเนา

(4.2) *ประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพและแก้ไขการขยายตัวด้านปริมาณ โดย*

(4.2.1) เตรียมความพร้อมของเด็กก่อนวัยเรียนในด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคม โดยการพัฒนารูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น และให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4.2.2) ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของเด็กที่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับ โดยการพัฒนาบุคลากร พัฒนาหลักสูตร และจัดหาอุปกรณ์การเรียน การสอนที่จำเป็นเพื่อให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

(4.2.3) มุ่งพัฒนาส่งเสริมให้เด็กในชนบทได้รับการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับ โดยเฉพาะเด็กในพื้นที่ที่มีการเรียนต่อในอัตราต่ำ โดยศึกษาหาความเป็นไปได้และวิธีการขยายการมัธยมศึกษาในจังหวัดที่มีอัตราการเรียนต่ำ

(4.2.4) พัฒนากำลังระดับกลาง ระดับสูง ในสาขาที่ขาดแคลนและตลาดมีความต้องการ เช่น ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมงานโลหะ ธุรกิจบริการ ทันสมัย เป็นต้น รวมทั้งเน้นให้มีความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักและสมาคมวิชาชีพในการจัดทำแผนการผลิตบุคลากรระยะกลางและระยะยาวระหว่างผู้ผลิตกับผู้ใช้กำลังคนในสาขาวิชาชีพต่างๆ เช่น การแพทย์ วิศวกรรม เกษตร

(4.2.5) พัฒนาบุคลากรด้านการฝึกหัดครูให้มีคุณภาพและคุณธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีของผู้เรียนและสังคม

(4.2.6) จัดการศึกษาและฝึกอบรม ที่เน้นให้เกิดทักษะและมีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดย

(ก) เร่งรัดพิจารณากำหนดเกณฑ์มาตรฐานและวิธีทดสอบฝีมือแรงงาน

(ข) สนับสนุนให้นักศึกษาสามารถรับจ้างทำงานในสถาบันการศึกษาระหว่างการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพไปพร้อมกันด้วย

(ค) พิจารณารูปแบบ และกำหนดวิธีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กรมแรงงาน และภาคเอกชน เพื่อเสนอแนะควบคุมและกำหนดมาตรฐานคุณภาพฝีมือแรงงานในแต่ละสาขาวิชาชีพ

(4.2.7) สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการฝึกอาชีพ โดยเน้นรูปแบบการจัดการศึกษาระบบโรงเรียน-โรงงาน หรือการจัดระบบช่างฝึกหัด รวมทั้งพัฒนาหัวหน้าช่างที่มีฝีมือระดับสูง โดยเร่งรัดการพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

(4.2.8) จัดการศึกษาฝึกอบรมแบบครบวงจร ทั้งในด้านวิชาการอาชีพ การตลาด การจัดการ การลงทุน การเงิน และการบัญชี เพื่อส่งเสริมการสร้างงาน การประกอบอาชีพส่วนตัว และการรวมกลุ่มกันประกอบธุรกิจการอาชีพขนาดเล็ก รวมทั้งการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

(4.2.9) สนับสนุนการแนะแนวอาชีพ การติดตามผู้สำเร็จการศึกษาและบริการจัดหางานในสถาบันการศึกษามากขึ้น โดย

(ก) เน้นความร่วมมือและการประสานงานระหว่างสถานศึกษากับสถานประกอบการอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

(ข) ปรับปรุงระบบข้อมูล ข่าวสาร ตลาดแรงงาน และการเผยแพร่ให้ทันต่อการใช้ประโยชน์

(ค) จัดตั้งหน่วยบริการจัดหางานในสถาบันศึกษา และให้มีการติดตามผลการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษาอย่างมีระบบและต่อเนื่อง

(4.2.10) เร่งรัดการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในทุกระดับการศึกษา โดย

(ก) ประสานการจัดทำหลักสูตร ตำรา วิธีการสอน ฝึกอบรมครู อาจารย์ ผู้สอน และวิธีการวัดผลในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในทุกระดับการศึกษา

(ข) ส่งเสริมกิจกรรมทางวิชาการด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น การอภิปราย การจัดนิทรรศการแสดงผลนวัตกรรมเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน

(ค) จัดหลักสูตรการศึกษาให้มีความคล่องตัว ในการปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(4.2.11) สนับสนุนให้องค์กรต่างๆ ในชุมชนทั้งภาครัฐและ เอกชน เช่น สมาคม มูลนิธิ วัด และครอบครัว ได้มีส่วนสนับสนุนสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมมากยิ่งขึ้น

3.2 แผนงานส่งเสริมสุขภาพ

(1) วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทั้งในชนบทและในเมืองมี สุขภาพดีทั้งด้านร่างกายและจิตใจ เป็นทรัพยากรกำลังคนที่มีคุณภาพ เพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(2) เป้าหมาย

(2.1) ให้ประชาชนมีสุขภาพดีถ้วนหน้าในระยะยาวเป็นไปตาม เป้าหมายและเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ได้แก่

- ประชาชนได้กินอาหารถูกสุขลักษณะและเพียงพอ กับความต้องการของร่างกายโดยไม่เป็นโรคขาดสารอาหารและโรคท้องร่วงอย่างแรง

- ประชาชนมีที่อยู่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยมีบ้านสะอาด มีน้ำสะอาด และมีสุขลักษณะ

- ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การควบคุมโรคและรักษาพยาบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กวัยต่างๆ และหญิงมีครรภ์จะได้รับภูมิคุ้มกัน และการดูแลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรภักโบริภณที่อบรมแล้ว

(2.2) ลดอัตราการตายของเด็กและทารก อัตราป่วยและตายด้วยโรคต่างๆ ที่เป็นปัญหาสำคัญให้ต่ำลง

(3) แนวทาง

(3.1) ส่งเสริมการดำเนินงานด้านการสาธารณสุขมูลฐาน การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรคต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(3.2) เน้นการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณสุขมากกว่ามุ่งการก่อสร้างหรือขยายสถานบริการสาธารณสุข

(3.3) ส่งเสริมการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสุขภาพพลานามัยและนันทนาการ

(3.4) สนับสนุนการปรับปรุงระบบและกลไกบริหารการพัฒนาให้เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมสุขภาพ

(4) มาตรการ

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวนโยบายดังกล่าว มาตรการที่จะดำเนินการมีดังนี้

(4.1) ดำเนินมาตรการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเน้นในเรื่องต่อไปนี้

(4.1.1) การสาธารณสุขมูลฐาน

(ก) ผสมผสานการดำเนินงานเข้ากับขบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยพยายามนำเอาเป้าหมายและเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) มาใช้เป็นประโยชน์ต่อการเตรียมชุมชนและการประสานงานระหว่างสาขา

(ข) พัฒนาคุณภาพงานสาธารณสุขมูลฐานในชนบทและขยายการดำเนินงานในเขตเมืองควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการพึ่งตนเองทั้งด้านการกำหนดปัญหา การตัดสินใจแก้ไขปัญหา และการบริหารจัดการทรัพยากรที่ระดมมาได้

(ค) พัฒนากองทุนต่างๆ ที่มีอยู่ให้เป็นกองทุนเอนกประสงค์หรือกองทุนพัฒนาหมู่บ้านเพื่อให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขมูลฐาน และกะสพัฒนาคุณภาพชีวิตมากยิ่งขึ้น

(ง) ชักจูงให้ภาคเอกชนทั้งที่ดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์และที่ดำเนินงานในเชิงธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทในองค์กรการพัฒนาที่ตั้งขึ้นในชุมชนมากยิ่งขึ้น

(4.1.2) การส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรค

เป็นการแก้ปัญหาการเจ็บป่วยของประชาชนที่ต้นเหตุ และเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนต่ำกว่าการรักษาพยาบาลเป็นอันมาก ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะให้ความสำคัญและดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต่อไป โดย

(ก) สนับสนุนการจัดบริการด้านส่งเสริมสุขภาพอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการโภชนาการ การอนามัยแม่และเด็ก การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมและการจัดหาน้ำสะอาด การอาชีวอนามัย การทันตสาธารณสุข และการส่งเสริมสุขภาพจิต

(ข) สนับสนุนให้ประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนเล่นกีฬาและออกกำลังกายอย่างถูกต้อง สม่ำเสมอ โดยการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้การผลิตและพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการจัดสร้างและบำรุงรักษาสถานที่และอุปกรณ์กีฬา และให้กระจายไปยังส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

(ค) ส่งเสริมการควบคุมและป้องกันโรค ทั้งโรคติดต่อและไม่ติดต่อ รวมทั้งโรคผู้สูงอายุ โดยดำเนินการเฝ้าระวัง ติดตามการระบาดและความชุกชุมของโรค การค้นคว้าวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยีในการควบคุมและป้องกันโรค

(ง) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนให้กว้างขวางและอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนให้เห็นความสำคัญของการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรคแทนที่จะมุ่งแสวงหาบริการรักษาพยาบาลซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและสิ้นเปลือง

(4.1.3) การพัฒนาการประยุกต์ใช้และการถ่ายทอด

เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ และการควบคุมป้องกันโรค รวมทั้งการรักษาพยาบาลให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะให้ความสำคัญแก่งานวิจัย งานพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งมีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาสาธารณสุขทั้งในท้องถิ่นชนบท และในชุมชนที่เป็นเมือง โดยให้ดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต่อไป ดังนี้

(ก) สนับสนุนการวิจัย การพัฒนา การประยุกต์ใช้ และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรคติดต่อและไม่ติดต่อ รวมทั้งด้านการรักษาพยาบาล

(ข) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการผลิตยา การจัดหา การกระจายยาและการใช้ยาให้เป็นไปตามบัญชียาหลักแห่งชาติ โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาสมุนไพรเพื่อใช้ในการสาธารณสุขมูลฐาน อุตสาหกรรมยาแผนโบราณและแผนปัจจุบัน ตลอดจนเพื่อการส่งออก

(ค) ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านอาหาร ยา เครื่องสำอาง วัตถุมีพิษ และผลิตภัณฑ์เคมี โดยการเฝ้าระวังอันตรายจากการใช้และการบริโภค รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

(4.2) *ปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณสุข* ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการขยายและกระจายสถานบริการสาธารณสุขออกไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยมีโรงพยาบาลชุมชนและโรงพยาบาลสาขา คิดเป็นร้อยละ 92 ของอำเภอและกิ่งอำเภอทั้งหมด และมีสถานอนามัยครอบคลุมทุกตำบลของประเทศแล้ว ดังนั้นสิ่งที่จะต้องเน้นมากในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้แก่ เรื่องของการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณสุขเป็นสำคัญ โดยมีมาตรการที่จะดำเนินการดังนี้

(4.2.1) พัฒนาระบบรับและส่งต่อผู้ป่วย ให้มีการกลั่นกรองผู้ป่วยตามลำดับ ตั้งแต่สถานบริการระดับล่าง คือ สถานอนามัย และโรงพยาบาลชุมชน จนถึงสถานบริการระดับบน คือ โรงพยาบาลขนาดใหญ่ในเขตเมือง โดยผู้ป่วยเล็กน้อยก็รักษาพยาบาลยังสถานอนามัยและโรงพยาบาลชุมชน ส่วนผู้ป่วยหนักหรือต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงในการรักษาก็จะได้รับการส่งต่อไปยังโรงพยาบาลหรือสถาบันทางการแพทย์ขนาดใหญ่ในเมืองต่อไป

(4.2.2) ขยายงานบัตรสุขภาพในชนบท และริเริ่มงานในเขตเมือง เพื่อนำไปสู่การประกันสุขภาพในอนาคตที่จะอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง และการรับบริการรักษาพยาบาลให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของระบบรับและส่งต่อผู้ป่วย

(4.2.3) ปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของโรงพยาบาลชุมชนและสถานอนามัยในด้านการรักษาพยาบาล ให้เป็นที่เชื่อถือและศรัทธาแก่ประชาชนโดยให้การสนับสนุนทั้งด้านกำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็น และการพัฒนากำลังคนมากยิ่งขึ้น

(4.2.4) เพิ่มขีดความสามารถของโรงพยาบาลในการพึ่งตนเอง โดยการทบทวนนโยบายการจัดเก็บค่าบริการด้านสาธารณสุขในโรงพยาบาลของรัฐ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

(4.2.5) การสร้างและขยายบริการสาธารณสุขเพื่อบริการแก่ประชาชนในชนบทให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการสร้างโรงพยาบาลชุมชนและดำเนินการตามความจำเป็นและในรูปแบบที่ประหยัด เช่น การจัดตั้งในรูปของโรงพยาบาลสาขา เป็นต้น

(4.2.6) การให้บริการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาล รัฐจะดำเนินการต่อไปแต่จะปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการว่า รัฐจะให้การสงเคราะห์เฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยตนเองได้เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

(4.2.7) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งทางการบริหาร พร้อมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมด้านการบริหาร การจัดการแก่ผู้บริหารงานสาธารณสุข และผู้บริหารงานโรงพยาบาล โดยเฉพาะผู้บริหารโรงพยาบาลนั้น จะได้รับการพัฒนาทั้งในด้านขีดความสามารถส่วนบุคคลและทีมงาน

(4.2.8) สนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการให้บริการด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะการผลิตบุคลากรสาธารณสุขบางประเภทมากยิ่งขึ้น โดยทบทวนระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ทำให้เอกชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้เท่าที่ควร

(4.3) *ปรับปรุงระบบและกลไกบริหารการพัฒนาให้อำนาจต่อการส่งเสริมสุขภาพ* โดย

(4.3.1) จัดให้มีองค์กรกลางหรือคณะกรรมการระดับชาติด้านการสาธารณสุข เพื่อทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานระหว่างงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(4.3.2) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับด้านการพัฒนาสาธารณสุขทั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุขโดยตรง และที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบร่วมกับกระทรวงอื่นๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและมาตรการส่งเสริมสุขภาพในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เช่น กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(4.3.3) ให้มีการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับงานที่มีลักษณะของการดำเนินงานที่มีหลายหน่วยงานดำเนินการอยู่ เพื่อกำหนด

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ขจัดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น การพัฒนาอาชีพอนามัย การพัฒนาสมุนไพร การจัดหาหน้าอุปโภคบริโภค การสุขภาพีบาลและการจัดระบบบริการทางการแพทย์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นต้น

(4.3.4) จัดให้มีศูนย์รวมและเครือข่ายการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพคนทั้งในระดับบริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพคนในระดับอำเภอและตำบล

(4.3.5) พัฒนาระบบและเทคโนโลยีการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ การแปลผลและการใช้ประโยชน์ของข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุขและด้านยาเพื่อการวางแผนการบริหารจัดการและการติดตามประเมินผล

3.3 แผนงานพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม

(1) วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมในการพัฒนาจิตใจให้เกิดสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนร่วม ชยันขันแข็ง พึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี ร่วมมือร่วมใจกันในการทำงาน ตลอดจนทำนุบำรุงและธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมแห่งชาติเพื่อเป็นฐานอันสำคัญที่รักษาไว้ซึ่งความมีเอกภาพ ความรัก ความหวงแหนประเทศ ความสามัคคี ความสงบสุข และความเจริญก้าวหน้าของคน สังคม และประเทศชาติ

(2) เป้าหมาย

(2.1) ใช้ศาสนาธรรมเป็นหลักในการพัฒนาจิตใจ โดยเน้นคุณธรรม 4 ประการตามพระบรมราโชวาทฯ ค่านิยมพื้นฐาน 5 ประการ และการลดละอบายมุขเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต และการปฏิบัติหน้าที่การงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(2.2) ให้มีหมู่บ้านที่ปลอดจากอบายมุข มีความสงบสุข เจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าทั้งทางโลกและทางธรรม ให้แพร่กระจายออกไปครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท

(2.3) ให้มีการดำรงรักษา พิณฟู และพัฒนาซึ่งโบราณสถานที่สำคัญ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมอันดีงาม ตลอดจนเอกลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นไทยทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

(3) แนวทาง

(3.1) ส่งเสริมปลูกฝังศีลธรรมและจริยธรรม ค่านิยมอันดีงามของ ไทย ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

(3.2) ส่งเสริมการเรียนรู้ การเผยแพร่และการปฏิบัติตาม หลักธรรมทางศาสนา

(3.3.) พื้นฟู อนุรักษ์ พัฒนาขนบธรรมเนียมประเพณี และ ศิลปวัฒนธรรมของชาติเพื่อธำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่ดีงามของไทย

(4) มาตรการ

เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย และนโยบายดังกล่าวข้างต้น ได้ กำหนดมาตรการไว้ดังนี้

(4.1) ฝึกอบรมเชิงปฏิบัติและสอดแทรกเรื่องการพัฒนาจิตใจ ด้านคุณธรรมและค่านิยมไว้ในหลักสูตรการศึกษา อบรม ทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งผู้บริหาร การศึกษา โดยเน้นการประหยัด อดออม และนิยมไทย การพึ่งตนเอง ชยันหมั่นเพียร และมีความ รับผิดชอบ มีระเบียบวินัยและเคารพกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่อันพึงมีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์

(4.2) ให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องให้บริการด้าน การพัฒนาจิตใจในระดับครอบครัว รวมทั้งผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความอบอุ่นและความมั่นคงภายใน ครอบครัว

(4.3) ให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันทางสังคมต่างๆ รวมทั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้นำกลุ่มต่างๆ ร่วมมือกันดำเนินการประชาสัมพันธ์ โดยการใช้สื่อทุก ประเภทเรื่องการพัฒนาจิตใจและศิลปวัฒนธรรมของชาติทุกสาขา

(4.4) ส่งเสริมบทบาทของศาสนสถานให้เป็นศูนย์กลางของการ พัฒนาจิตใจ และศิลปวัฒนธรรมของชุมชน โดยเน้นบทบาทของพระภิกษุ นักบวชในศาสนาอื่นๆ ตลอดจนผู้นำศาสนาให้เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรม พร้อมทั้งให้มีการปรับปรุงและกระจายอำนาจการ บริหารงานของคณะสงฆ์ให้มีความคล่องตัวและเอื้ออำนวยต่อการศึกษา เผยแพร่ และให้คณะสงฆ์ ได้ดำรงมั่นคงในพระธรรมวินัย ส่งเสริมศาสนศึกษาทุกระดับชั้นสำหรับพระภิกษุสามเณร และขยาย การดำเนินงานของพระธรรมทูต ตลอดจนส่งเสริมการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างบ้าน ศาสน-สถาน และโรงเรียน

(4.5) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.พ. สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย สมาศตรีแห่งชาติ ขยายการผลิตวิทยากรและ พระภิกษุ วิทยากรทางด้านจิตใจหรือจริยธรรม

(4.6) ให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจดำเนินการฝึกอบรมการพัฒนาจิตใจแก่ข้าราชการ พนักงานทุกระดับ เน้นระดับผู้บริหาร และระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน โดยประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดหลักสูตร วิธีการและวิทยาการฝึกอบรม พร้อมทั้งหาทางยกย่องส่งเสริมสถาบันและตัวบุคคลที่ดำเนินการหรือประพฤติปฏิบัติด้านการพัฒนาจิตใจตามครรลองคำสอนทางศาสนา

(4.7) ให้มีการปรับปรุงการประสานงานและการร่วมรับภาระระหว่างหน่วยภาครัฐ เอกชน ชุมชน และครอบครัวในการส่งเสริมการพัฒนาจิตใจ การปลูกฝังศาสนธรรม การอนุรักษ์และการพัฒนาวัฒนธรรมทางวัตถุ

(4.8) ปรับปรุงการศึกษาศิลปวัฒนธรรมของชาติในส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนนอกระบบการศึกษาได้มีโอกาสรับการฝึกอบรม

(4.9) ให้มีการอนุรักษ์ ทำนุบำรุงศิลปวัตถุ โบราณสถานและโบราณวัตถุ

(4.10) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาจัดกิจกรรมการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมทางขนบธรรมเนียมประเพณีไทยระหว่างภาคในประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนแต่ละภาค แต่ละท้องถิ่นได้มีความรู้ความเข้าใจซึ่งกันและกัน

(4.11) ให้มีการวางแผนการพัฒนาจิตใจและแผนวัฒนธรรม ทั้งเป็นแผนระยะยาว แผนระยะสั้น แผนระดับชาติ แผนระดับท้องถิ่น เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการกระจายการบริหารงาน การพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรมออกสู่ภูมิภาค และให้มีการระดมสรรพกำลังคนและทรัพยากรด้านอื่นๆ ระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างประเทศ

(4.12) ทรนรงค์เสริมสร้างและปลูกฝังค่านิยมในการเคารพยกย่องเห็นคุณค่าของความรู้ และประสบการณ์ของผู้สูงอายุ ที่สามารถจะถ่ายทอดให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและครอบครัว

3.4 แผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน

(1) วัตถุประสงค์

(1.1) เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงาน และกำลังแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(1.2) เพื่อให้แรงงานมีฝีมือตามความต้องการของตลาดมี ประสิทธิภาพในการผลิตสูง และมีความก้าวหน้าในชีวิตการทำงาน

(1.3) เสริมสร้างความมั่นคงในระบบการจ้างงานและความมั่นคง ในด้านสภาพการทำงาน ตลอดจนความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงาน ปรับปรุงพัฒนาเทคโนโลยีและ การบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานของกลุ่ม วิชาชีพ

(2) เป้าหมาย

(2.1) ให้กำลังแรงงานที่ตรงการทำงาน หรือเปลี่ยนงาน สามารถ หางานทำได้ตามความรู้ ความสามารถและความสนใจของตน

(2.2) ให้แรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศอยู่ในระดับสูงและ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและป้องกันการขาดแคลนกำลังคนระดับมัธยมศึกษา

(2.3) ให้แรงงานได้รับการฝึกให้มีความรู้และฝีมือตามความ ต้องการของตลาดและมีประสิทธิภาพในการผลิตสูง

(2.4) ให้เกิดความมั่นคงในระบบการจ้างงาน สภาพการทำงาน ความปลอดภัย และสุขภาพแรงงาน มีความเข้าใจและร่วมมืออันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างและ ลูกจ้าง ในทุกสาขาเศรษฐกิจ

(2.5) ให้มีการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายเป็นครั้ง คราวตามภาวะเศรษฐกิจสังคมและค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) แนวทาง

(3.1) ส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัว ปรับปรุงประสิทธิภาพ ตลาดแรงงานภายในประเทศและวิชาชีพต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(3.2) พัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดและมีประสิทธิภาพในการผลิตสูง

(3.3) พัฒนาระบบการจ้างงานให้มีความมั่นคง มีความปลอดภัย ในการทำงานมีส่วนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเอื้ออำนวยต่อการมีงานทำให้มากขึ้น ให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงาน ตลอดจนสุขภาพอนามัยของแรงงาน พร้อมทั้งนโยบายเงินเดือน

ค่าจ้าง และค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับการปรับปรุงผลิตภาพแรงงาน ภาวะเศรษฐกิจ และค่าครองชีพ

(3.4) ส่งเสริมและพัฒนากิจการดำเนินงานของกลุ่มอาชีพ สมาคมวิชาชีพ ให้ร่วมกันเผยแพร่เทคนิคเกี่ยวกับการประกอบอาชีพให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมสมรรถภาพของบริการวิชาชีพภายในประเทศ ให้มีมาตรฐานเป็นที่เชื่อถือเทียบเท่ากับบริษัทต่างประเทศ

(4) มาตรการ

(4.1) ส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวแบบครบวงจร โดย

ให้การศึกษา/ฝึกอบรมในวิชาชีพที่ตลาดแรงงาน และระบบเศรษฐกิจมีความต้องการ โดยเน้นทักษะให้สามารถปฏิบัติงานได้จริง วิชาประกอบที่จำเป็น และขอความร่วมมือกับสถาบันการเงินในด้านเงินทุน ตลอดจนการส่งเสริมด้านการตลาด

- ทรนรงค์เปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมทุก ๆ ฝ่ายให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของการประกอบอาชีพส่วนตัว
- จัดปัญหาอุปสรรคและปรับปรุงตัวบทกฎหมาย มาตรการ แนวดำเนินการที่จะสนับสนุนเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพส่วนตัวให้มากขึ้น
- ส่งเสริมระบบการรับช่วงงานให้กระจายออกไปสู่แรงงานที่อยู่ในเมืองต่างๆ และในชนบท

(4.2) ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ โดย

- ดำเนินการนโยบายทางการทูต กระชับความสัมพันธ์ และมีความเข้าใจอันดี และมีความร่วมมือด้านต่างๆ กับประเทศที่เป็นหรือมีศักยภาพเป็นตลาดแรงงานไทย
- ปรับปรุงระบบการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ และแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้โดยฉับพลัน ตลอดจนให้สามารถให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษาวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมและพัฒนาให้มีการขยายตลาดแรงงานในภูมิภาคอื่นๆ นอกเหนือจากในวันออกกลาง เช่น ในยุโรป อเมริกา และเอเชีย เป็นต้น

- พัฒนาทักษะแรงงานรวมทั้งภาษาที่จำเป็นต่อการทำงานเพื่อตอบสนองตลาดแรงงานที่ได้เปลี่ยนแปลงไป
- ทดสอบฝีมือ ออกใบรับรองและลงทะเบียนแรงงานฝีมือ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการจัดส่งแรงงานฝีมือไปทำงานในต่างประเทศ
- อำนวยความสะดวกในการจัดส่ง รวมทั้งจัดอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้หมดไปหรือเหลือน้อยที่สุด
- ลดต้นทุนการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศและค่าใช้จ่ายที่แรงงานต้องรับภาระ เช่น ลดการเรียกเก็บค่านายหน้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการให้มีแหล่งเงินทุนในระบบแทนนอกระบบ เป็นต้น
- ตรวจตราจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน
- เผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงานต่างประเทศกลวิธีหลอกลวง รายชื่อบริษัทที่จัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ ให้ถึงระดับหมู่บ้านที่มีแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ
- ให้มีการวางแผนรองรับแรงงานไทยที่จะเดินทางกลับจากทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากตลาดลดความต้องการแรงงาน

(4.3) พัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารแรงงาน และระบบการจัดหางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดย

- ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดหางานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค
- ปรับปรุงระบบและเผยแพร่ข้อมูลตลาดแรงงาน เช่น แหล่งงาน ตำแหน่งงาน วุฒิ ทักษะ เงินเดือน และค่าจ้างอย่างกว้างขวาง ด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพ
- ขยายการฝึกอาชีพ การทดสอบ และกำหนดมาตรฐานฝีมือและการจัดทำทะเบียนแรงงาน

(4.4) ป้องกันคนต่างด้าวแย่งอาชีพคนไทย โดย

- ป้องกันและขจัดการเข้ามาทำงานของคนต่างชาติที่ไม่จำเป็น ทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านการส่งเสริมการลงทุน
- เพิ่มการตรวจตรา จับกุมและลงโทษคนต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต
- กำหนดและกำกับให้บริษัทต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่แรงงานไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

(4.5) ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ โดย

- ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการปรับปรุงข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยแนวปฏิบัติในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคีภายในสถานประกอบการ โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความมั่นคง มีความเข้าใจและร่วมมือที่ดีต่อกัน และมีความยอมรับให้เกียรติซึ่งกันและกัน
- สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่มีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี
- ส่งเสริมให้องค์กรฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างดำเนินการให้มีนักแรงงานสัมพันธ์อาชีพที่มีความรู้และประสบการณ์เพื่อให้คำปรึกษา และในกรณีที่มีปัญหาการขัดแย้งและการเรียกร้องระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้น แต่ละฝ่ายก็มอบหมายให้นักแรงงานสัมพันธ์อาชีพได้พบเจรจาต่อรองกันแทน
- ขยายงานของศาลแรงงานไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งศาลแรงงานภาคขึ้นในภาคเหนือและภาคใต้
- ฝึกอบรม ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ข่าวสารความรู้ เพื่อเสริมสร้างให้องค์กรมีความเข้มแข็ง มีทัศนคติที่ดี มีความสร้างสรรค์ มีคุณภาพประสิทธิภาพในการบริหารงาน รู้ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความเข้าใจในสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของประเทศ

- การรณรงค์เผยแพร่โดยผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เกี่ยวกับความรู้เรื่องแรงงานสัมพันธ์ และผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่เอื้ออำนวย

(4.6) ส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพ โดย

- เพิ่มการให้การคุ้มครองแรงงาน โดยการพิจารณา ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ระเบียบ การใช้และการคุ้มครองแรงงานทั่วไป แรงงานเด็ก แรงงานสตรี และความปลอดภัยในการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- ปรับปรุงระบบและประสิทธิภาพการตรวจในการให้ความคุ้มครองด้านต่างๆ ให้มีความคล่องตัว และสามารถครอบคลุมได้กว้างขวางยิ่งขึ้น พร้อมทั้งให้มีการลงโทษแก่ผู้ละเมิดอย่างจริงจัง

- ประยุกต์ความรู้ทางการแพทย์และสรรพวิชา ความรู้ ตลอดจนประสบการณ์ต่างๆ มาใช้ในการคุ้มครองสุขภาพคนงานและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในการทำงาน พร้อมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ทุกๆ ฝ่ายเกิดจิตสำนึกความรับผิดชอบ ทราบถึงผลเสียหายและแนวทางป้องกันแก้ไข ตลอดจนตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงาน

(4.7) ดำเนินการแก้ไขการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิง โดย

- ให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้รับการศึกษาภาคบังคับจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อย่างทั่วถึง จะยกระดับอายุแรงงานเด็ก เพิ่มประเภทงานที่ห้ามใช้เด็กทำ เพิ่มสวัสดิการปรับปรุงสภาพการทำงาน/ที่อยู่อาศัย ชั่วโมงการทำงานและการอบรม การศึกษาหาความรู้ของแรงงานเด็ก

- ขจัดความเหลื่อมล้ำในโอกาส ปัญหาและอุปสรรค การมีงานทำ และจัดการเลือกปฏิบัติสำหรับแรงงานหญิงในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงาน การฝึกอบรม และการพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งการปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานหญิงที่เกิดจากการหลอกลวงหรือบังคับทำงานที่ฝืนความต้องการ

(4.8) ส่งเสริมและพัฒนาความรู้และมาตรฐานในการประกอบอาชีพ โดย

- ให้มีการเร่งรัด พัฒนาความรู้ และเทคนิคด้านการประกอบอาชีพ หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยกลุ่มอาชีพ สมาคมวิชาชีพด้านต่าง ๆ และสถาบันการศึกษา เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบอาชีพและการสร้างงานด้วยตนเอง

- ให้คณะกรรมการวิชาชีพ และสมาคมวิชาชีพ ร่วมกันเผยแพร่ เพิ่มผลผลิตการประกอบอาชีพ และกำหนดมาตรฐานในการประกอบอาชีพในแต่ละกลุ่มอาชีพ รวมทั้งเสริมสร้างจรรยาบรรณต่างๆ ให้มากกว่าเดิม ตลอดจนกำหนดให้มีระบบการรับรองมาตรฐานการอาชีพและใบรับรองการประกอบอาชีพประเภทและระดับต่างๆ ตามความเหมาะสม

(4.9) ขยายขอบเขตการบังคับใช้กองทุนเงินทดแทนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องท้องที่สถานประกอบการและขอบเขตของการให้ความช่วยเหลือ

(4.10) ให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลและข่าวสารทรัพยากรมนุษย์ และการมีงานทำ เพื่อใช้ในการวางแผนกำหนดนโยบายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแรงงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนเพื่อการร่วมมือและประสานงานระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ในการนี้ จำเป็นต้องมีหน่วยประสานข้อมูลกลางขึ้นในหน่วยงานที่เหมาะสม

บทที่ 4

แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม

หลักการและเหตุผล

1. ความสงบสุขในสังคมเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม เพราะสังคมที่ไม่มีความมั่นคง ปราศจากความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนบุคคลในสังคมนั้นขาดจิตสำนึกที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกันแล้ว ในที่สุดย่อมบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ

2. สังคมไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปในทางวัตถุนิยมมากขึ้น การกระจายรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก สภาพชนบทได้เปลี่ยนแปลงเป็นสังคมเมืองตลอดเวลา มีผลทำให้โครงสร้างความผูกพันของคนในชุมชนลดน้อยลง และโครงสร้างของสถาบันครอบครัวก็เปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ดี ทุกฝ่ายดิ้นรนขวนขวายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีกว่า มีการอพยพเข้ามาอยู่ในเขตเมืองของประชาชนจากชนบท ทำให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ติดตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมที่การกระทำผิดได้ทวีความอุกอาจและโหดร้ายยิ่งขึ้น นอกจากนี้ปัญหาการตายและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุก็มีจำนวนมาก และมีความรุนแรงตามพัฒนาการของเทคโนโลยี รวมทั้งปัญหาผู้ด้อยโอกาสมีรายได้ไม่พอกับค่าครองชีพ คนพิการทุพพลภาพ และผู้ประสบสาธารณภัยต่างๆ ที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือช่วยเหลืออีกมาก

3. ปัญหาความสงบสุขในสังคมที่กล่าวมานี้ มีสาเหตุมาจากสถาบันในสังคมและวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะฉะนั้นแนวความคิดการเสริมสร้างให้เกิดความสงบสุขในสังคมจึงต้องเสริมสร้างให้สังคมมีความมั่นคง เน้นความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดระบบการป้องกันด้านอุบัติเหตุให้สอดคล้องกับพัฒนาการด้านต่างๆ เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนปรับปรุงวิธีการจัดสวัสดิการสังคมให้เหมาะสม

แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม

4. เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นให้สอดคล้องกับแนวความต้องการเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม จึงได้กำหนดให้มีแผนงานสองแผนงานด้วยกัน ได้แก่ แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และแผนงานสวัสดิการสังคม

4.1 แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1) วัตถุประสงค์

เพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเน้นการป้องกันอาชญากรรมและการป้องกันอุบัติเหตุ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม

(2) เป้าหมาย

(2.1) ลดปัญหาอาชญากรรมให้ต่ำกว่าเดิม

(2.2) ลดระยะเวลาการดำเนินคดีทุกขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม

(2.3) ลดอัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิดและผู้ต้องขัง

(2.4) ลดอัตราการตายและบาดเจ็บเนื่องมาจากอุบัติเหตุในการจราจรทางบก ทางน้ำ และอุบัติเหตุในเคหสถาน ในสาธารณสถาน และการทำงาน จนไม่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(3) แนวทาง

เพิ่มประสิทธิภาพในการลดปัญหาอาชญากรรม การป้องกันอุบัติเหตุและการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการป้องกันอาชญากรรมควบคู่ไปกับการปราบปรามให้มากขึ้น และจัดระบบการป้องกันอุบัติเหตุให้เกิดการประสานงานจากทุกฝ่าย ตลอดจนการปรับปรุงระบบบริหารงานยุติธรรม

(4) มาตรการ

(4.1) ใช้ชุมชนสัมพันธ์ในการป้องกันอาชญากรรมเพื่อการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชน ในลักษณะความสัมพันธ์สองทางให้ทราบและเข้าใจปัญหาในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นให้มีการร่วมมือกันปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาอาชญากรรมร่วมกัน โดยมีการปรับปรุงคุณภาพบุคลากรให้เอื้ออำนวยต่อมาตรการนี้ด้วย

(4.2) แสวงหาความร่วมมือจากชุมชนและภาคเอกชนในการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการป้องกันตนเอง รวมทั้งการรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรมทางเพศ การค้าบริการทางเพศ และการต่อต้านยาหรือสารเสพติด โดยเฉพาะในชุมชนแออัด สถานศึกษา

และ สถานะ
 สถานะที่ราชการ ตลอดจนให้ชุมชนและครอบครัวมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาหรือสาร
 เสพติด

(4.3) รมรงค์ให้สังคมยอมรับผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องขังให้
 สามารถกลับมาดำเนินชีวิตปกติในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำ

(4.4) ให้การสนับสนุนการศึกษาแก่ประชาชนทั้งในและนอก
 ระบบโรงเรียนให้มีความรู้เรื่องอุปนิสัยและให้เกิดจิตสำนึกของความปลอดภัย สามารถป้องกัน
 ตนเองและช่วยเหลือผู้อื่นได้ ทั้งนี้ ควรกระตุ้นให้ส่วนราชการต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

(4.5) ให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อการ
 ป้องกันอุปนิสัยอย่างมีประสิทธิภาพและติดตามผลปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการ
 ร่วมมือและประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการป้องกันอุปนิสัย

(4.6) ปรับปรุงระบบบริหารงานกระบวนการยุติธรรมให้มี
 ประสิทธิภาพ โดยการประสานการดำเนินงานทุกขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม และเน้นความ
 ร่วมมือในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานเพื่อแก้ไขให้เกิดความรวดเร็ว สอดคล้อง และเป็นธรรม
 ยิ่งขึ้น

(4.7) ให้ใช้วิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่กระทรวงยุติธรรม
 และกรมราชทัณฑ์ดำเนินการอยู่ เพื่อระบายความแออัดในสถานที่ควบคุมและลดภาระของรัฐบาลใน
 การควบคุมผู้กระทำผิดและผู้ต้องขัง โดยให้ชุมชนและครอบครัวมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูจิตใจและ
 พฤติกรรมของผู้กระทำผิดและผู้ต้องขัง

(4.8) ให้ขยายงานของศาลคดีเด็กและเยาวชนไปสู่ส่วนภูมิภาค
 เพื่อแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่หลงกระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดี และให้พนักงานของ
 ศาลคดีเด็กและเยาวชนให้รวมถึงคดีครอบครัวด้วย

4.2 แผนงานสวัสดิการสังคม

(1) วัตถุประสงค์

ส่งเสริมให้ผู้ด้อยโอกาสหรือประสบทุกข์ยากในสังคมสามารถช่วย
 ตัวเองเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม โดยคำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านการเงินการคลังของประเทศ

(2) เป้าหมาย

เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของผู้ด้อยโอกาส หรือ
ประสบปัญหาทุพขัยยากให้มีมากยิ่งขึ้น

(3) แนวทาง

(3.1) เร่งดำเนินการปรับปรุงวิธีการจัดสวัสดิการสังคม โดยเน้น
การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย รวมทั้งสถาบันครอบครัว ชุมชนและองค์กรภาคเอกชน

(3.2) จัดระบบประสานงานด้านสวัสดิการสังคมระหว่างภาครัฐ
และองค์กรภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

(4) มาตรการ

(4.1) พัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงของครอบครัวอย่าง
จริงจังอย่างต่อเนื่อง โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ประสานงานร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงใน
ครอบครัว โดยการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ เรื่องหน้าที่บทบาทความรับผิดชอบของบิดามารดาต่อ
ครอบครัว ตลอดจนการดูแลผู้สูงอายุ การให้บริการคำปรึกษาแก่คู่สมรส การให้โรงเรียน ศูนย์
เยาวชน ศูนย์ชุมชน สมาคมครูผู้ปกครอง จัดกิจกรรมให้พ่อแม่พบครูอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างสื่อ
สัมพันธ์ระหว่างบ้าน-โรงเรียน-ชุมชน

(4.2) พัฒนาพื้นฐานความมั่นคงทางสังคม โดยมุ่งให้ประชาชน
ส่วนรวมได้มีหลักประกันที่มั่นคงในชีวิต ในปัจจุบันนี้ได้มีการให้ความมั่นคงทางสังคมไปบ้างแล้ว
เช่น การให้ความคุ้มครองคนงานที่ประสบภัยอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยสำนักงานกองทุนเงิน
ทดแทนกรมแรงงาน บัตรสุขภาพและการรักษาพยาบาลฟรีของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น แต่
ข้อเท็จจริงมีประชาชนเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ดังนั้นกรมแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์
กระทรวงมหาดไทย ตลอดจนกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นๆ ควรขยายงานด้านนี้ออกไป
อีกโดยริเริ่มในเรื่องที่จำเป็นและเป็นไปได้ก่อน ทั้งนี้ ควรให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมออกค่าใช้จ่ายตาม
ความเหมาะสม

(4.3) ส่งเสริมสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการฝึกอบรมอาชีพ
ตามความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมตามอัตภาพ และสนับสนุนด้าน
เงินทุนกู้ยืมไปประกอบอาชีพและช่วยเหลือด้านการตลาด

(4.4) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ชุมชน และสถาบัน
ต่างๆ ในสังคมเข้าใจแนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่ถูกต้อง

(4.5) ปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชน โดยจัดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ทำหน้าที่ดำเนินนโยบาย ประสานงานควบคุม กำกับงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(4.6) สนับสนุนการรวมกลุ่มองค์กรเอกชนที่มีลักษณะการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมอย่างเดียวกันให้มากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน โดยเฉพาะคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนางานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

แผนปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม

หลักการและเหตุผล

1. ปัจจุบันการจัดบริการสังคมและการแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ส่วนใหญ่ยังถือว่าเป็นภาระหน้าที่และบทบาทของรัฐ โดยเอกชนและประชาชนยังมีบทบาทและส่วนร่วมในการดำเนินการไม่มากเท่าที่ควร ประกอบกับในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่า ฐานะการเงินการคลังของประเทศจะไม่อยู่ในฐานะที่จะเอื้ออำนวยให้รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการขยายบริการทางสังคม และการแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นดังเช่นในระยะที่ผ่านมา แต่ในขณะเดียวกันความต้องการของประชาชนด้านบริการสังคมต่างๆ ก็ยังคงเพิ่มขึ้นตามรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้นและการเพิ่มขึ้นของประชากร ดังนั้น เพื่อปรับปรุงบริการทางสังคมต่างๆ ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และขณะเดียวกันก็สามารถสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นได้ด้วย จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบและกลไกการพัฒนาสังคมเสียใหม่ จากที่เน้นบทบาทของรัฐในฐานะผู้ให้หรือผู้ดำเนินการเองฝ่ายเดียวเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชน ชุมชน และประชาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้มากที่สุด ทั้งนี้ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสตรีด้วย โดยมีแผนงานที่จะดำเนินการ 2 แผนงาน คือ แผนงานปรับบทบาทของรัฐ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนงานปรับบทบาทของรัฐ

2. แผนงานปรับปรุงบทบาทของรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์

เพื่อปรับบทบาทของรัฐให้สอดคล้องกับขีดความสามารถและฐานะการคลังของประเทศ และให้มีการแบ่งภาระหน้าที่และบทบาทในการพัฒนาสังคม ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

2.2 แนวทาง

ปรับบทบาทของรัฐจากที่เน้นการให้บริการให้หรือดำเนินการเองฝ่ายเดียว เป็นการสนับสนุนให้เอกชน ชุมชนและประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐจะเข้าไปดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

2.3 มาตรการ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และแนวนโยบายดังกล่าว มาตรการที่จะดำเนินการ มีดังนี้

(1) รัฐจะทบทวนและกำหนดภาระหน้าที่โดยจะลดบทบาทในการจัดการสังคมให้ลดน้อยลง แต่จะเน้นบทบาทตัวเองในด้านการรักษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การให้ความเป็นธรรม การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่างๆ รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการที่มีอยู่แล้วมากยิ่งขึ้น

(2) สนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทางสังคมต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การกีฬา เป็นต้น เพื่อทดแทนบทบาทของรัฐที่จะชะลอตัวลงและสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น โดยใช้นโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสม การใช้นโยบายราคาเป็นสิ่งจูงใจ รวมทั้งการใช้องค์ความรู้ร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนที่มีอยู่แล้วให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

(3) เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของสถานพยาบาลและสถานการศึกษาของรัฐ โดยเฉพาะการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยทบทวนนโยบายการจัดเก็บค่าบริการ ให้มีความเป็นธรรมและคุ้มทุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนไปในตัวด้วย

(4) ทบทวนและปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและสาธารณสุข

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมตัวขององค์กรเอกชน เพื่อประสานงานกับฝ่ายรัฐ และใช้แผนเป็นเครื่องมือในการประสานการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและทิศทางเดียวกัน

(6) สนับสนุนให้มีองค์กรกลางด้านการพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ในลักษณะของคณะกรรมการประสานงานเพื่อดูแลดำเนินนโยบายการวางแผน กำกับ ดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีรายละเอียดดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนโดยเฉพาะชุมชนและครอบครัวได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ และสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาวต่อไป

3.2 แนวทาง

ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของประชาชนโดยเฉพาะชุมชนและสถาบันครอบครัว ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ของประเทศมากยิ่งขึ้น

3.3 มาตรการ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และแนวนโยบายดังกล่าว มาตรการที่จะดำเนินมีดังนี้

(1) รณรงค์อย่างทั่วถึงและต่อเนื่องให้ทุกส่วนราชการและประชาชนเกิดจิตสำนึกและยอมรับร่วมกันว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ เช่น ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น เป็นภาระหน้าที่และบทบาทร่วมกันของทุกฝ่าย หากปล่อยให้ภาระหน้าที่ของรัฐบาลฝ่ายเดียวจะไม่มีทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

(2) ปรับปรุงองค์กรชุมชนในชนบทที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นแล้วอย่างกว้างขวาง ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยชุมชน ชุมชน ชุมชน จัดตั้งขึ้นเองในเขตเมือง โดยเฉพาะในเขตชุมชนแออัดเพื่อผนึกกำลังร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมของแต่ละชุมชน และเป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงานร่วมกับฝ่ายรัฐ

(3) รณรงค์ให้สถาบันสังคม โดยเฉพาะสถาบันครอบครัวตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การให้การศึกษอบรมบุตร ธิดา ให้มีศีลธรรม ระเบียบวินัย การดูแลเอาใจใส่ต่อสุขภาพอนามัยของคนในครอบครัว รวมทั้งผู้สูงอายุ เป็นต้น

(4) สนับสนุนบทบาทของสตรีให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งในระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับชาติ

(5) การปรับปรุงระบบและกลไกบริหารการพัฒนาโดยเฉพาะในเขต
ชนบทให้เป็นไปตามการปรับปรุงที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาชนบท

บทที่ 1

บทนำ

1. ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้ถูกนำไปใช้อย่างมากมายเพื่อการเพิ่มผลผลิต และเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน ในขณะเดียวกันประชากรของประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 26.4 ล้านคนในปี 2504 เป็น 51.7 ล้านคนในปี 2528 ทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดลง มีสภาพเสื่อมโทรม และมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลักดังเช่นที่ผ่านมาจึงมีน้อยลง การพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตจึงต้องให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นต้องดำเนินการวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างเป็นระบบ

การพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติมีโอกาสลดลง

2. การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ เป็นผลมาจากปัจจัยหลายๆ อย่างด้วยกัน แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ การพัฒนาที่ผ่านมาได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมายในขณะนั้นเป็นฐานและปัจจัยการผลิตหลัก สาขาเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรธรรมชาติ คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคเหมืองแร่และย่อยหิน ได้มีส่วนของผลผลิตในมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในปี 2528 ประมาณร้อยละ 25 มีมูลค่าการส่งออกร้อยละ 49 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และมีการจ้างงานในปี 2527 ร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศ

3. อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โครงสร้างและบทบาทของสาขาทั้งสองได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงโดยตลอด โดยสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของภาคเกษตรกรรม และภาคเหมืองแร่และย่อยหิน ได้ลดลงจากร้อยละ 39.5 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เหลือเพียงร้อยละ 25.1 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ส่วนการจ้างงานของภาคเกษตรกรรม และภาคเหมืองแร่และย่อยหิน ในช่วงปี 2514 ถึง 2527 นั้น แม้จะปรากฏว่าสามารถจ้างงานได้เพิ่มขึ้นประมาณ 4 ล้านคน คือเพิ่มจาก 13 ล้านคน เป็น 17 ล้านคนก็ตาม แต่สัดส่วนของผู้มีงานทำในภาค

เกษตรกรรม และภาคเหมืองแร่และย่อยหิน ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดกลับลดลงจากร้อยละ 79 เหลือเพียงร้อยละ 70

4. การพัฒนาประเทศโดยเร่งรัดการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ได้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้อย่างมากมาย จนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดร่อยหรอและเหลือน้อยลง ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ในปัจจุบันมีศักยภาพที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตลดลง การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรดังเช่นที่เป็นมาในอดีต นอกจากจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดลดลงเป็นลำดับแล้ว ยังมีผลทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและปัญหามลพิษ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้ ส่วนรายละเอียดและข้อเท็จจริงที่สำคัญจะปรากฏในบทที่ 2

4.1 ที่ดินและป่าไม้ การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยอาศัยการบุกเบิกพื้นที่ใหม่ การใช้ที่ดินในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ การบุกเบิกเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน ในปัจจุบันมีราษฎรบุกเบิกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 33 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.8 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด และในจำนวนที่ดินทั้งหมดที่ใช้ในการเกษตรนั้นพบว่าประมาณร้อยละ 50 เป็นที่ดินที่ไม่มีโฉนดซึ่งเป็นผลทำให้เกษตรกรขาดกรรมสิทธิ์ที่มั่นคง และเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงบำรุงดิน ผลผลิตที่ได้มีแนวโน้มลดลง นอกจากนั้นประชากรที่เพิ่มขึ้นมีผลผลักดันให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้มากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มปัญหาการทำลายป่าไม้ และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินให้มากยิ่งขึ้นไปอีก

4.2 ทรัพยากรแหล่งน้ำ การลงทุนพัฒนาสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในบริเวณลุ่มน้ำที่สำคัญๆ ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการกักเก็บน้ำเอนกประสงค์เพื่อการชลประทาน การผลิตกระแสไฟฟ้า และอื่นๆ ในปัจจุบันมีเขื่อนขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำสำคัญของประเทศทั้งสิ้น 12 เขื่อน ดังนั้นการลงทุนก่อสร้างเขื่อนเอนกประสงค์ขนาดใหญ่ในระยะต่อไปจึงมีความเป็นไปได้น้อยลงอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากลุ่มน้ำที่มีสภาพเหมาะสมได้พัฒนาไปเกือบหมดทุกลุ่มน้ำแล้ว นอกจากนี้ราคาผลผลิตทางการเกษตรมีแนวโน้มตกต่ำลง การลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่เพื่อการชลประทานจึงอาจจะได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ฉะนั้นโอกาสในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้มากขึ้น เพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องพิจารณาการใช้ทรัพยากรแหล่งน้ำเพื่อกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการป้องกันน้ำท่วมด้วย

4.3 ทรัพยากรธรณี แหล่งแร่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ แหล่งน้ำใหญ่ ๆ ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาใช้ประโยชน์ในประเทศ และส่งออกไปแล้วเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งแร่ดีบุกในภาคใต้ แหล่งแร่ทั้งสแตน ดอยโง้ม จังหวัดแพร่และเขาคูนีย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช แหล่งแร่สังกะสี จังหวัดตาก และก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ในปัจจุบันแหล่งแร่ขนาดใหญ่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหลืออยู่น้อย นอกจากนี้การพัฒนาเพื่อนำแร่ขึ้นมาใช้ประโยชน์จากแหล่งแร่ที่เหลืออยู่ได้มีส่วนในการทำลายทรัพยากรแหล่งแร่ เช่น กรณีการดูดน้ำแร่ดีบุกนอกชายฝั่งภาคใต้ ซึ่งสามารถนำแร่ขึ้นมาได้เพียงร้อยละ 30 เท่านั้น นอกจากนี้วิธีการดังกล่าวยังสร้างปัญหามลพิษขึ้นในทะเลอีกด้วย

4.4 ประมง ในช่วงที่ผ่านมามีการขยายตัวในการพัฒนาเครื่องจักร อุปกรณ์ขนาดใหญ่ และจำนวนเรืออวนลากเพิ่มขึ้นจาก 1,872 ลำ ในปี 2510 เป็น 9,390 ลำ ในปี 2526 หรือเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่า ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในเขตน่านน้ำไทยถูกจับไปมากเกินไปจนเกินกว่าความเจริญของการผลิตตามธรรมชาติ แหล่งอาศัยของสัตว์น้ำในทะเลถูกทำลายลง นอกจากนี้การจำกัดเขตน่านน้ำเศรษฐกิจ 200 ไมล์ทะเล ก็มีผลทำให้พื้นที่การจับสัตว์น้ำลดลง ซึ่งจะทำให้การเพิ่มผลผลิตจากการประมงมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น

4.5 สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่รอบตัว เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำ อากาศ ฯลฯ เป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปสามารถแสวงประโยชน์และทิ้งของเสียต่าง ๆ ได้ การใช้ประโยชน์ที่มากเกินไปกำลังการผลิตของธรรมชาติ และไม่ประสานประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งการทิ้งของเสียในปริมาณที่มากกว่าสิ่งแวดล้อมจะรองรับได้ มีผลทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมในทุกด้าน และเกิดปัญหามลพิษขึ้นทั่วไป เช่น การระบายของเสียลงสู่น้ำเจ้าพระยา ทำให้คุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณท่าเรือกรุงเทพฯ ปริมาณค่าออกซิเจนละลายเกือบจะเป็นศูนย์มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน เป็นต้น

ความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติต่อปัจจัยที่สำคัญทางเศรษฐกิจ

5. ในระยะเวลาที่ผ่านมา ทรัพยากรธรรมชาติมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจอยู่ 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพการผลิต ปัญหาความยากจน และจำนวนประชากร กล่าวคือ ทรัพยากรธรรมชาติมีส่วนสำคัญในการเพิ่มผลผลิต บรรเทาปัญหาความยากจน ในขณะเดียวกัน ทรัพยากรธรรมชาติก็มีอัตราการใช้ที่สูงขึ้นตามความกดดันจากการที่จำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น

ประสิทธิภาพการผลิต

6. ในอดีตได้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์มาใช้เพื่อการเพิ่มผลผลิตด้วยวิธีการทำให้ประสิทธิภาพทางการผลิตสูงขึ้นหลายประการ ดังจะเห็นได้จากการ

พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยได้ลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางไปแล้วคิดเป็นมูลค่าในปัจจุบัน (2526) เป็นจำนวนประมาณ 146,416 ล้านบาท แยกตามขนาดของโครงการเป็นจำนวนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 : จำนวนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน

ขนาดของโครงการ	จำนวน : โครงการ
โครงการขนาดใหญ่ (เงินลงทุนมากกว่า 200 ล้านบาท)	62
โครงการขนาดกลาง (เงินลงทุนไม่เกิน 200 ล้านบาท)	508
โครงการขนาดเล็ก (เงินลงทุนไม่เกิน 4 ล้านบาท)	3,417

7. การพัฒนาแหล่งน้ำดังกล่าวสามารถทำให้ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก กล่าวคือเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตการปลูกข้าวและพืชอื่น ๆ ในเขตชลประทาน ซึ่งมีพื้นที่ 21.656 ล้านไร่ หรือร้อยละ 17 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด และในบางเขตซึ่งมีระบบชลประทานสมบูรณ์สามารถผลิตได้มากกว่า 1 ครั้งต่อปี และมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่าผลผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้นในช่วงตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา เป็นผลผลิตข้าวที่ได้จากพื้นที่ชลประทานเกือบทั้งหมด

ตารางที่ 3.2 : ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่

	ผลผลิต : ไร่ (กิโลกรัม)
ผลผลิตข้าวในฤดูทำนอกรเขตชลประทาน	16
ผลผลิตข้าวในฤดูทำนาในเขตชลประทาน	64
ผลผลิตข้าวนอกฤดูทำนอกรเขตชลประทาน	68

นอกจากการเพิ่มผลผลิตข้าวดังกล่าวข้างต้นแล้ว ระบบชลประทานยังเปิดโอกาสให้มีการกระจายการผลิตพืชในเขตชลประทานได้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่การกระจายประเภทการผลิตดังกล่าวยังขาดกิจกรรมต่อเนื่องในพื้นที่ชลประทาน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาแก้ไขต่อไป

ทรัพยากรธรรมชาติกับการบรรเทาปัญหาความยากจน

8. ในอดีตเนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมาก โอกาสที่ประชาชนจะนำเอาทรัพยากรธรรมชาติไปใช้เพื่อการยังชีพและเพิ่มพูนรายได้จึงมีอยู่มาก ดังนั้นฐานะความ

เป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากจึงมีระดับดีขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในปัจจุบันเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด มีจำนวนลดน้อยลง และมีสภาพเสื่อมโทรม ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยเป็นโอกาสในการบรรเทาความยากจนของประชาชนจึงมีน้อยลงตามลำดับ ยกตัวอย่าง เช่น ประชาชนที่บุกเบิกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาภูหลวง อำเภอปากช่อง และปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา จำนวนประชากร 740,000 ไร่ ซึ่งในระยะแรกๆ ประชาชนเหล่านั้นมีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างดี ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในบริเวณดังกล่าวยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่มาก แต่ในปัจจุบันความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ดังกล่าวกำลังหมดไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการใช้ที่ดินเพื่อการปลูกพืชไร่เป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายปี โดยไม่มีการบำรุงรักษา หนาดินถูกชะล้างพังทลาย ผลผลิตต่อไร่จึงได้ลดลงตามลำดับและยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้นนอกจากโอกาสในการบรรเทาปัญหาความยากจนจากทรัพยากรธรรมชาติจะลดน้อยลงแล้ว ในบางพื้นที่ได้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอาจมีผลทำให้ปัญหาความยากจนของประชาชนทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ความกดดันของประชากรที่เพิ่มขึ้น

9. ในช่วงเวลา 25 ปีที่ผ่านมา (2504-2528) ประชากรเพิ่มสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.7 ต่อปี โดยจำนวนประชากรได้เพิ่มจาก 26.4 ล้านคน ในปี 2504 เป็น 51.7 ล้านคน ในปี 2528 หรือเพิ่มขึ้น 1 เท่า การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ทำให้มีความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่ในปริมาณมากและยังสามารถสนองความต้องการได้ค่อนข้างทั่วถึงนั้น ปัญหาต่างๆ ก็ยังไม่ปรากฏขึ้นชัดเจนนัก แต่ในปัจจุบันเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติได้ลดลง มีสภาพเสื่อมโทรม และมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาจึงได้ปรากฏขึ้นในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการแก่งแย่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของคนกลุ่มต่างๆ และปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อไว้ใช้ในอนาคต เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ต้องมีการพิจารณาเร่งรัดดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นระบบอย่างจริงจังมากขึ้น

สรุป

10. กล่าวโดยสรุป ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกใช้ไปในด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยยังไม่มี การวางแผนการจัดการที่ดี และขาดการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่จึงมีสภาพถดถอยและเสื่อมโทรมจนกลายเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นับเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่จะจัดให้มีการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้เป็นระบบที่ประสานสอดคล้องระหว่างทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด และกับการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่างๆ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพิจารณาถึงสาระสำคัญของแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในช่วง

5 ปีข้างหน้า นั้น จะได้มีการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหา และการวิเคราะห์ปัญหาของ
ทรัพยากรธรรมชาติโดยละเอียด ในบทที่ 2 และบทที่ 3

บทที่ 2

สภาพปัญหา

1. เพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะ 5 ปี เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง บทที่ 2 จะได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด โดยละเอียด ซึ่งปัญหาดังกล่าวบางชนิดก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน บางชนิดก็เป็นปัญหาเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติชนิดนั้นๆ

ทรัพยากรที่ดิน

ข้อเท็จจริง

2. ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ ถ้าจำแนกตามความเหมาะสมของที่ดินต่อการเกษตร จะจำแนกได้ดังนี้

ตารางที่ 3.3 : การจำแนกพื้นที่ประเทศไทยตามความเหมาะสมต่อการเกษตร

การจำแนกพื้นที่	หน่วย : ล้านไร่
- พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม	168.6
- พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม แต่อาจนำมาใช้ได้ ถ้าหากมีมาตรการที่เหมาะสมในการปลูกพืชเฉพาะอย่าง	49.8
- พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม	99.8
- พื้นที่แหล่งน้ำ	2.8
รวม	320.7

3. นโยบายเกี่ยวกับที่ดินนั้น มีมาตั้งแต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ประกาศใช้นโยบายการใช้ที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในปี พ.ศ. 2504 และได้มีการจำแนกประเภทที่ดินอย่างกว้างขวาง โดยแบ่งพื้นที่ทั้งหมดของประเทศออกเป็น 2 เขต คือ

เขตที่ 1 : พื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ ประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด

เขตที่ 2 : พื้นที่ป่าไม้เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยกรมป่าไม้ได้ประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอื่นๆ ไปแล้ว ประมาณ 128 ล้านไร่ และในขณะนี้ยังมีพื้นที่ป่าไม้ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่เรียกว่าป่าเตรียมการสงวนอีกประมาณ 30 ล้านไร่

4. ในพื้นที่เขตที่ 1 ซึ่งเป็นพื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัยและอื่นๆ นั้น นโยบายในปี 2504 ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ถือครองโดยเอกชนประมาณ 125 ล้านไร่ ที่เหลือจำนวนประมาณ 35.35 ล้านไร่ นั้น เป็นพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ที่ดินขององค์การศาสนา ที่ดินราชพัสดุ และที่ดินที่ใช้ในราชการทหาร อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสภาพการใช้ที่ดินของประเทศในปัจจุบันแล้ว จะพบว่ามีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมประมาณ 146.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 45.8 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำนา 84 ล้านไร่ พื้นที่ทำไร่ 48 ล้านไร่ พื้นที่สวน 0.9 ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นอีกประมาณ 14 ล้านไร่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมากกว่านโยบายที่กำหนดไว้ในปี 2504 อย่างมาก โดยพื้นที่การเกษตรที่เพิ่มขึ้นนี้มาจากการใช้พื้นที่ที่กำหนดไว้ เป็นพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สาธารณะต่างๆ

5. ในพื้นที่เขตที่ 2 ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น ตามนโยบายปี 2504 ได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้ 160.35 ล้านไร่ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจสภาพการถือครองที่ดินรวมของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2518-2527 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้ระบุไว้ว่า พื้นที่ป่าไม้ลดลงเรื่อยๆ จาก 131 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 40.8 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศในปี 2518 เหลือเพียง 96 ล้านไร่ในปี 2527 หรือคิดเป็นร้อยละ 29.9 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ พื้นที่ป่าไม้ที่ถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตรนี้ ส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศไปแล้ว 128 ล้านไร่ ประมาณว่ามีราษฎรเข้าไปทำกินในเขตเหล่านี้ประมาณ 33 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.8 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด ส่วนในพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนประมาณ 30 ล้านไร่ นั้น ก็มีราษฎรเข้าไปทำกินเช่นกัน (ยังไม่ได้ทำการสำรวจพื้นที่ที่ถูกบุกรุกไว้ชัดเจน)

สภาพปัญหา

6. ในพื้นที่เขตที่ 1 ซึ่งเป็นพื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัยและอื่นๆ นั้น ปัญหาหลักที่สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรที่ดินมี 2 ประการ คือ

6.1 ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน ในปัจจุบันพื้นที่การเกษตรซึ่งมีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีเพียงจำนวนน้อย ดังนั้นปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กรณีที่มีเอกสารแสดงสิทธิ แต่ยังไม่สมบูรณ์เท่าโฉนดที่ดิน และกรณีที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น ดังปรากฏตามข้อเท็จจริง ดังนี้

(1) พื้นที่ประมาณ 65.6 ล้านไร่ ที่ราษฎรได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เป็นเพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส. 3 หรือ นส. 3 ก)

ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ยังไม่สมบูรณ์และแน่นอนเท่าโฉนดที่ดิน และมีความยากลำบากในการใช้เป็นหลักฐานการค้ำประกันการกู้ยืมของเกษตรกร

(2) พื้นที่อีกประมาณ 66.3 ล้านไร่ ยังไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งมีทั้งพื้นที่ของรัฐ และพื้นที่ที่เอกชนเข้าทำกินโดยมีเอกสารเพียงใบจองหรือใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค. 1) เท่านั้น จากสภาพข้อเท็จจริงข้างต้นเป็นผลทำให้ราษฎรผู้ถือครองที่ดินขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงบำรุงดิน และในบางกรณีก็มีการจับจองโดยทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่า และไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์แต่อย่างใดทั้งสิ้น

6.2 ปัญหาการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ มีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ จากในจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้น 146.9 ล้านไร่ ปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดินเป็นจำนวนถึง 33.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 22.9 ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

ตารางที่ 3.4 : แสดงการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน

การใช้ที่ดิน	หน่วย : ล้านไร่
- การทำนาข้าวบนที่ดินที่ไม่เหมาะสมจำนวน	13.48
- การปลูกพืชไร่บนที่ดินที่ไม่เหมาะสมจำนวน	14.58
- การปลูกไม้ยืนต้นบนที่ดินที่ไม่เหมาะสมจำนวน	1.7
- การปลูกพืชไร่บนที่ลาดเทสูงกว่า 35 เปอร์เซ็นต์	3.9

นอกจากนี้ยังมีการนำที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ เช่น ที่อยู่อาศัย และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

7. นอกจากปัญหาดังกล่าวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเช่าและขนาดของการถือครองที่ดิน แต่ปัญหานี้มีความรุนแรงน้อยกว่าปัญหากรรมสิทธิ์และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้มีการจัดสรรที่ดินเพื่อการครองแก่ราษฎรตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยการนำที่ดินซึ่งได้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้จำนวน 32.9 ล้านไร่ และได้จัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรไปแล้วประมาณ 16.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50.8 ของที่ดินที่จะจัดสรรทั้งหมด และรัฐ-บาลได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปี 2528 คิดเป็นพื้นที่ 9.8 ล้านไร่ ซึ่งได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วเสร็จจำนวน 2 ล้านไร่ หรือร้อยละ 28.7 ของพื้นที่ที่ประกาศเขตปฏิรูปทั้งหมด โดยมีเกษตรกรได้รับประโยชน์แล้วจำนวน 90,649 ครอบครัว

8. ในพื้นที่เขตที่ 2 ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ การบุกรุกเข้าทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ทำให้ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ราษฎรเหล่านี้ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ขาดความสามารถและแรงจูงใจในการปรับปรุง หรือพัฒนาที่ดิน ทำให้สภาพดินเสื่อมโทรมและเกิดปัญหาของดินประเภทต่างๆ เช่น การแพร่กระจายของพื้นที่ดินเค็ม ฯลฯ นอกจากนี้การบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ไหล่เขาที่มีความลาดชันสูง ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินและก่อให้เกิดการสูญเสียน้ำดินไปเป็นจำนวนมาก

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

9. ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานหลักๆ ไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นกิจกรรมที่จะทำต่อไปจึงเป็นเรื่องของการดำเนินงานเดิมให้แล้วเสร็จ หรือดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ที่ต่อเนื่อง โครงการสำคัญที่รัฐได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้คือ

(1) โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี นับจากปี 2528 ถึงปี 2547

(2) โครงการการจัดทำแผนการใช้ที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้มีการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ มีการปรับปรุงบำรุงดินและการอนุรักษ์ที่ดิน

(3) โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรผู้เช่าและไร่ที่ทำกินมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

(4) โครงการเร่งรัดจัดที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม ซึ่งโครงการนี้มีนโยบายจะให้แล้วเสร็จในปี 2534

(5) โครงการออกเอกสารสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก. และ สทก. 1) ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 เพื่อออกเอกสารสิทธิทำกินให้แก่ราษฎรที่บุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ทรัพยากรป่าไม้

ข้อเท็จจริง

10. ในอดีตพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีอยู่ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศและพระราชบัญญัติป่าไม้กำหนดไว้ว่า “ป่า หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ดังนั้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว รัฐมีหน้าที่ในการบริหารและจัดการป่าไม้ทั้งหมด ซึ่งเป็นขอบเขตที่กว้างขวางเกินกว่าขีดความสามารถที่รัฐจะสามารถป้องกัน

และรักษาป่าไม้ให้อยู่ในสภาพดีได้ การควบคุมดูแลให้ผู้รับสัมปทานป่าไม้ปฏิบัติตามข้อตกลงยังขาดความรัดกุมเพียงพอ และการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในลักษณะต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างจริงจัง การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในช่วงที่ผ่านมาได้ยึดถือแนวทางดังกล่าวมาตลอด โ ด ย เ น นั้น น

มาตรการด้านการควบคุม ป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นจึงมีการละเลยบทบาททางเศรษฐกิจของป่าไม้ นอกจากนั้นประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้แต่อย่างใด

สภาพปัญหา

11. พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วจาก 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือเพียง 93.1 ล้านไร่ หรือร้อยละ 29.05 ของพื้นที่ประเทศในปี 2528 ในช่วงเวลา 25 ปี พื้นที่ป่าไม้ลดลงเฉลี่ยสูงถึงปีละ 3.2 ล้านไร่ แต่การปลูกป่าทดแทนพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายไปนั้น ดำเนินการได้ประมาณ 3 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 79 ปี (2449-2528) หรือดำเนินการได้เฉลี่ยปีละ 0.04 ล้านไร่

12. มูลค่าการผลิตป่าไม้ในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 1.6 ในปี 2516 เหลือเพียงร้อยละ 0.8 ในปี 2528 หรือลดลงร้อยละ 50 ในช่วงเวลา 11 ปี ทั้งนี้ เนื่องจากการปริมาณการผลิตไม้สัก ไม้กระยาเลยจากป่าสัมปทานได้ลดลงจาก 3.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2520 เหลือเพียง 1.8 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2528

13. มูลค่าการส่งออกและนำเข้าไม้มีอัตราการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างสูง กล่าวคือ มูลค่าการส่งออกไม้ลดลงจาก 1,076 ล้านบาท ในปี 2519 เหลือเพียง 281 ล้านบาท ในปี 2528 หรือลดลงประมาณ 4 เท่าในช่วงเวลา 9 ปี มูลค่าการส่งออกดังกล่าวเป็นมูลค่าการส่งออกของไม้ยางพาราประมาณร้อยละ 30 ของมูลค่าการส่งออกไม้ทั้งหมด สำหรับมูลค่าการนำเข้าได้เพิ่มจาก 91 ล้านบาท ในปี 2515 เป็น 2,143 ล้านบาท ในปี 2528 หรือเพิ่มขึ้น 23 เท่า ในช่วงเวลา 13 ปี ทั้งนี้ เนื่องจากการความต้องการไม้ทุกประเภทได้เพิ่มจาก 58 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2513 เป็น 88 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2528 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 52 ในขณะที่ผลผลิตไม้จากป่าสัมปทานผลิตได้เพียงร้อยละ 3.1 ของปริมาณความต้องการเท่านั้น

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

14. ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 กำหนดเป้าหมายให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ลดเป้าหมายลงเหลือร้อยละ 40 ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในขณะนั้น ในปัจจุบันนี้พื้นที่ป่าไม้ลดลงจนกระทั่งต่ำกว่าร้อยละ 40 มาก ดังกล่าวข้างต้น

15. การส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าได้กำหนดไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ยังไม่ปรากฏผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นการปลูกป่าภาคเอกชน จึงมีลักษณะเป็นการปลูกป่าแบบประชาราษฎร์ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประชาชนร่วมมือโดยไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

16. รัฐสามารถดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ไว้ในรูปของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ประมาณ 28.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9 ของพื้นที่ประเทศ

ทรัพยากรแหล่งน้ำ

ข้อเท็จจริง

17. น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาที่ผ่านมาการพัฒนาแหล่งน้ำโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นการพัฒนาแบบเอนกประสงค์ กล่าวคือ ได้มีการปรับสภาวะธรรมชาติเพื่อนำน้ำมาใช้ประโยชน์ในหลายๆ กิจกรรมพร้อมๆ กัน เช่น ทางด้านการเกษตร การอุปโภคบริโภค การผลิตพลังงานไฟฟ้า การบรรเทาปัญหาหน้าท่วม การคมนาคมขนส่งทางน้ำและการไล่น้ำเค็ม เป็นต้น

18. ในอดีต ทรัพยากรแหล่งน้ำมีปริมาณมากเมื่อเทียบกับความต้องการใช้น้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่น่าพอใจ การพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำในประเทศไทยจึงสามารถพัฒนาไปได้เป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันมีเขื่อนกักเก็บน้ำเอนกประสงค์ขนาดใหญ่ทั่วประเทศ 12 เขื่อน ในด้านการชลประทานปรากฏว่ามีโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดกลางทั่วประเทศถึง 570 โครงการ และโครงการชลประทานขนาดเล็กถึง 3,417 โครงการ ทำให้มีพื้นที่ในโครงการรวมกันถึง 21.656 ล้านไร่ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานในอนาคต จะประสบกับความลำบากมากขึ้น เนื่องจากแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีผลตอบแทนสูงได้รับการพัฒนาจนเหลือเพียงจำนวนน้อยแล้ว นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ได้มีมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับราคาผลผลิตทางการเกษตรหลายชนิดมีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้โครงการชลประทานขนาดใหญ่ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่ำ จนไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวางต่อไปได้ จำเป็นที่จะต้องเลือกเฉพาะบางจุดและเน้นในเรื่องการดูแลรักษาระบบชลประทานปัจจุบัน และการพัฒนาการเกษตรให้ครบวงจรยิ่งขึ้น

สภาพปัญหา

19. การพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำในปัจจุบัน ประสพปัญหาที่สำคัญสรุปได้คือ

19.1 ความต้องการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรได้เพิ่มขึ้นมากซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของจำนวนประชากร ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำและเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำเพื่อผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งความขัดแย้งด้านการพัฒนาและอนุรักษ์ ตัวอย่างของ

ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ได้แก่ พื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำสาขา ซึ่งมีพื้นที่ทำการเกษตร จำนวน 23 ล้านไร่ ประชากร 18.2 ล้านคน มีเขื่อนเก็บกักน้ำสำคัญ 4 แห่ง คือ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนกักลม และเขื่อนแม่งัด ซึ่งมีความจุน้ำรวมกันประมาณ 23,484 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่สามารถกักเก็บน้ำได้ไม่เกินปีละ 17,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งสามารถจัดน้ำให้เกษตรกรในฤดูแล้งได้ประมาณปีละ 3.5 ล้านไร่ จากจำนวนพื้นที่ชลประทานในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน 10.3 ล้านไร่ ปริมาณน้ำที่จัดสรรเพื่อการชลประทานนี้ยังจะต้องจัดสรรเพื่อใช้ประโยชน์อื่นๆ อีกด้วย อาทิเช่น ในการผลิตไฟฟ้า คมนาคมทางน้ำ ไล่น้ำเค็ม การประปาชุมชน และอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้น ในบางปีซึ่งมีปริมาณน้ำน้อยจึงเกิดปัญหาในการจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ

19.2 การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ได้ดำเนินการไปในพื้นที่ที่เหมาะสมเป็น ส่วนมากแล้ว แต่ยังมีขาดระบบการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนโครงการต่อเนื่อง ที่เหมาะสม ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากน้ำที่จัดสรรเพื่อการเกษตรของโครงการชลประทานขนาดใหญ่เพียงร้อยละ 15 ทั้งๆ ที่ควรจะใช้ได้ตามศักยภาพในปริมาณร้อยละ 60-70 ของปริมาณน้ำที่จัดสรรเพื่อการนี้

19.3 การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อสนองความต้องการพื้นฐานยังไม่ทั่วถึง และคุณภาพน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคยังไม่ถูกสุขลักษณะ ประมาณว่าในปี 2526 ประชาชนในชนบทร้อยละ 85 จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 15 ได้รับการบริการจากแหล่งน้ำที่ถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรมในปริมาณที่มาก จนทำให้ระดับน้ำบาดาลลดลงปีละ 2-4 เมตร และก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดในบางพื้นที่เป็นอัตราสูงถึง 10 เซนติเมตรต่อปี

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

20. ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และสืบเนื่องมาถึงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การพัฒนาแหล่งน้ำได้เริ่มดำเนินการวางแผนอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนยิ่งขึ้น ทำให้ทรัพยากรแหล่งน้ำได้รับการพัฒนาอย่างมีทิศทางเมื่อเทียบกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ ในด้านนโยบายได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติขึ้นเพื่อกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และจัดลำดับการพัฒนา ตลอดจนทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติการในกรณีที่มีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหลายกระทรวง สำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กได้อยู่ภายใต้ระบบบริหารของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งช่วยให้รัฐจัดสรรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพและชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้สามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ที่ต้องการได้อย่างมาก

21. การกำหนดแนวทางและเป้าหมายการพัฒนาแหล่งน้ำไว้ในแผนพัฒนาของชาติ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ได้ดำเนินการไปในพื้นที่ที่เหมาะสมเกือบหมดทุกกลุ่มน้ำ การพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำในช่วงต่อไปจึงควรพิจารณาในเรื่องของการปรับปรุงประสิทธิภาพโครงการที่ลงทุนไปแล้ว โดยเน้นทางด้านการบริหารและการจัดการ และให้มีโครงการต่อเนื่องที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องมีการประสานกับแผนการผลิต การตลาดและการสร้างงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ราษฎรผู้ใช้น้ำมีบทบาทในการบำรุงรักษาและการจัดการโครงการมากขึ้น

ทรัพยากรประมง

ข้อเท็จจริง

22. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพยากรประมงที่สำคัญๆ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.5 : แสดงผลผลิตสาขาประมงจากแหล่งสัตว์น้ำ 4 ประเภท

ประเภทแหล่งสัตว์น้ำ	ผลผลิต (ร้อยละ)
- การจับสัตว์น้ำจากทะเล	87.6
- การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง	5.8
- การจับสัตว์น้ำจากแหล่งน้ำจืด	4.5
- การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด	2.1
รวม	100.0

23. แหล่งประมงทะเลในเขตน่านน้ำมีอยู่ 2 แหล่ง คือ อ่าวไทยและทะเลอันดามัน เป็นแหล่งจับสัตว์น้ำที่ทวีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เพราะแหล่งประมงนอกเขตน่านน้ำมีข้อจำกัดมากขึ้นจากการที่ได้มีการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน

24. ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการประมงได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเครื่องประมงแบบอวนลาก ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงในการจับสัตว์น้ำหน้าดิน เครื่องมือดังกล่าวได้มีการพัฒนาและเพิ่มจำนวนมากขึ้นหลายเท่าตัว ทำให้ปริมาณการจับสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้นจาก 0.2 ล้านตัน ในปี 2503 เป็น 2.2 ล้านตัน ในปี 2520

25. แหล่งประมงน้ำจืดแม้จะมีฐานการผลิตที่แคบกว่าแหล่งประมงทะเลแต่ก็มีความสำคัญมาก เพราะเป็นแหล่งผลิตอาหารโปรตีนราคาถูกที่ประชาชนในชนบทสามารถใช้บริโภคในครัวเรือนได้

สภาพปัญหา

26. ผลผลิตสัตว์น้ำที่จับได้จากทะเลมีปริมาณสูงสุดในปี 2520 (2.2 ล้านตัน) หลังจากนั้นได้ลดลงมาตามลำดับจนเหลือเพียง 1.7 ล้านตัน ในปี 2524 ถึงแม้ว่าในปี 2526 ปริมาณการจับสัตว์น้ำจะได้เพิ่มขึ้นเป็น 2.2 ล้านตัน แต่ก็เป็นการเพิ่มขึ้นที่เกิดจากการขยายอาณาเขตการจับสัตว์น้ำล้าออกนอกเขตน่านน้ำไทย

27. ปริมาณการจับสัตว์น้ำได้ลดลง เนื่องมาจากธุรกิจการจับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ ได้ขยายตัวเกินกว่าอัตราการขยายจำนวนของสัตว์น้ำ เช่น จากการสำรวจพบว่าทรัพยากรปลาหน้าดินในอ่าวไทยมีศักยภาพการผลิตสูงสุดประมาณ 750,000 ตันต่อปี ในปี 2524 มีการจับปลาหน้าดินประมาณ 990,000 ตัน ซึ่งสูงกว่าศักยภาพการผลิตสูงสุดถึงร้อยละ 31 และจิ้งหรีดน้ำจืดเกินกว่าอัตราที่พอเหมาะถึงร้อยละ 82 เป็นต้น นอกจากนี้จำนวนเรือประมงอวนลากได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวข้างต้น

28. ในด้านแหล่งน้ำประมงน้ำจืดนั้น พบว่ามีอัตราการเพิ่มของผลผลิตค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เพราะแหล่งประมงน้ำจืดมีจำนวนจำกัด และในจำนวนที่มีอยู่นั้นก็ยังขาดการดูแลรักษา ทำให้เกิดปัญหาการเสื่อมสภาพ เกิดปัญหาการตื่นเขิน ปัญหามลพิษ ฯลฯ

29. มีการทำประมงด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมาย เช่น การใช้ระเบิด ยาเบื่อเมา ไฟฟ้าช็อต การจับสัตว์น้ำในถ้ำวางไข่หรือในแหล่งวางไข่ รวมทั้งการจับสัตว์น้ำในบริเวณที่พักอาศัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน วิธีการเหล่านี้มีผลทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว

ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

30. การพัฒนาประมงในระยะที่ผ่านมา รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในเรื่องของการศึกษา วิจัย การพัฒนา การส่งเสริม การฝึกอบรม การเก็บรวบรวมสถิติข้อมูล การบริหารทรัพยากร การควบคุมคุณภาพ การส่งเสริมการส่งออก การจัดหาบริการด้านสินเชื่อ ในขณะที่เอกชนมีบทบาทในด้านการทำประมง การขยายผลผลิต และการแปรรูป การดำเนินงานของรัฐตามกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมประมง องค์การสะพานปลา องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรมชลประทาน ฯลฯ

31. เมื่อพิจารณาในด้านการขยายผลผลิตการจับสัตว์น้ำ รัฐบาลได้เน้นมาตรการในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของการจับสัตว์น้ำ มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาและขยายพื้นที่ของแหล่งประมง เผยแพร่ความรู้ข่าวสารแก่ผู้ทำการประมง โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อขยายผลผลิตด้านการประมงให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ซึ่งในระยะที่ผ่านมาเน้นได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างสูง อย่างไรก็ตาม

หลังจากที่ปริมาณการจับสัตว์น้ำได้ลดลงไปในปี 2521 เป็นต้นมา มาตรการด้านการอนุรักษ์ในบางด้านได้เริ่มมีขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เช่น การจัดสร้างแนวปะการังเทียมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สัตว์น้ำวัยอ่อนที่มีมูลค่าสูงในทางเศรษฐกิจ

32. มาตรการในด้านการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมวิธีการจับสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมาย แม้จะมีหน่วยราชการหลายหน่วยดำเนินการอยู่ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะดูแลได้ทั่วถึง

ทรัพยากรธรณี

ข้อเท็จจริง

33. ทรัพยากรธรณีในประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 สาขาใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ ทรัพยากรแร่ และทรัพยากรธรณีพลังงาน ในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2526) อัตราการเจริญเติบโตแท้จริงของสาขาทรัพยากรธรณีโดยส่วนรวมลดลงร้อยละ 2.31 ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตสูงถึงร้อยละ 9.52 ต่อปี

34. ด้านทรัพยากรแร่ ในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การเจริญเติบโตแท้จริงลดลงในอัตราร้อยละ 6.01 ต่อปี ในขณะที่อัตราการเจริญเติบโตในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 สูงถึงร้อยละ 9.34 ต่อปี ความตกต่ำดังกล่าวได้ส่งผลทำให้การจ้างงานในระดับเหมืองลดลงกว่า 20,000 คน ในขณะที่เดียวกันก็ยังมี การนำเข้าสินแร่และโลหะผสมเป็นมูลค่าที่สูงกว่าปีละ 20,000 ล้านบาท และแนวโน้มของการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ หากจะเปรียบเทียบการส่งออกและการนำเข้าทรัพยากรแร่แล้ว พบว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีการนำเข้าสูงกว่าการส่งออกเฉลี่ย 7,824.95 ล้านบาทต่อปี และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 12,300 ล้านบาทต่อปี ในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การขาดดุลนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นต่อไป

35. ในด้านทรัพยากรธรณีพลังงานที่เป็นก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ ในช่วงครึ่งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีการขยายตัวในด้านการสำรวจเพิ่มมากขึ้น และทางด้านการผลิตได้มีการเพิ่มการผลิตก๊าซธรรมชาติจาก 130 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี 2525 เป็น 350 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี 2528 และน้ำมันดิบเพิ่มจาก 11,000 บาเรลในครึ่งแรกของปี 2527 เป็น 20,000 บาเรลต่อวัน ในปี 2528 อย่างไรก็ตามปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบที่สำรวจพบในขณะนี้ มีปริมาณน้อย เมื่อเทียบกับความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดภายในประเทศ กล่าวคือ เมื่อทำการผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบเต็มที่ในปี 2534 จะสนองความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดได้ร้อยละ 21.36 นอกจากนี้ภายหลังจากปี 2540 เป็นต้นไป ปริมาณการผลิตก๊าซธรรมชาติจะลดลงอย่างรวดเร็ว หากไม่มีการสำรวจเพิ่มเติม ในทำนองเดียวกัน การผลิตน้ำมันดิบจากแหล่งปริมาณสำรองในปัจจุบันก็จะเริ่มลดลงในปี 2530

36. ทรัพยากรธรณีพลังงานที่เป็นถ่านหิน ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการสำรวจพบแหล่งปริมาณสำรองที่เป็นลิกไนต์มีจำนวนมากกว่า 1,400 ล้านตัน ซึ่งคาดว่าแหล่งสำรองดังกล่าวจะเป็นแหล่งทรัพยากรธรณีพลังงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศในระยะต่อไป ลิกไนต์นอกจากจะมีราคาถูกกว่าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแล้ว การพัฒนายังใช้เงินลงทุนน้อยกว่า และเทคโนโลยีการพัฒนาก็มีอยู่พร้อมภายในประเทศ แต่การพัฒนาลิกไนต์ยังอยู่ในวงจำกัดเฉพาะในด้านการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น ยังไม่มีการกระจายไปสู่การใช้ในอุตสาหกรรมมากนัก

สภาพปัญหา

37. จากข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้น ประเด็นปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรธรณีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ประเด็นปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรแร่และประเด็นปัญหาการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงาน

37.1 ปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรแร่ ประกอบด้วย

(1) การผลิตและการส่งออกอยู่ในภาวะตกต่ำ และมีแนวโน้มที่จะตกต่ำลงไปเรื่อยๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจาก

(1.1) การผลิตของสาขาทรัพยากรแร่มีลักษณะเป็นการผลิตแร่ดินเพื่อการส่งออก ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจของโลกหรือของประเทศอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรแร่เป็นวัตถุดิบเกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจการผลิตทรัพยากรแร่ของประเทศไทยก็จะได้รับผลกระทบตามไปด้วย

(1.2) โครงสร้างส่วนรวมของสาขาทรัพยากรแร่ของประเทศไทยขึ้นอยู่กับแร่ที่สำคัญเพียงไม่กี่ชนิด เช่น ดีบุก ทังสแตน ฟลูออไรท์ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในภาวะการค้าของแร่ที่สำคัญดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นจะกระทบโดยตรงต่อสาขาทรัพยากรแร่ส่วนรวม ทั้งในด้านมูลค่าการผลิต การส่งออกและการจ้างงาน

(1.3) ตลาดส่งออกทรัพยากรแร่มีลักษณะไม่กระจายตัวคือขึ้นอยู่กับตลาดหลักๆ เพียงไม่กี่ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และบางประเทศในยุโรป

(1.4) การผลิตในสาขาทรัพยากรแร่ ยังเป็นกระบวนการในรูปแบบดั้งเดิม คือ มุ่งผลิตแต่เพียงแร่ดิบ ขาดการพัฒนาต่อเนื่องให้เป็นปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือเพื่อให้มีมูลค่าการส่งออกสูงขึ้น

(2) นอกจากปัญหาในโครงสร้างการผลิตการใช้ และการส่งออกแล้ว การพัฒนาทรัพยากรแร่ในช่วงที่ผ่านมา มักจะมีปัญหาความขัดแย้งกับการพัฒนาของสาขาอื่นๆ โดยเฉพาะการพัฒนาป่าไม้และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้งนี้เป็นพื้นฐานที่มีสาเหตุ

มาจากการขยายตัวในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และปัญหานี้นับวันจะยิ่งรุนแรงมากขึ้น หากไม่รีบแก้ไข

37.2 ปัญหาของการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงาน

(1) ประเด็นปัญหาหลักของการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานมี 3 ประการ คือ

(1.1) พ.ร.บ. ปิโตรเลียมที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต จำเป็นต้องมีการปรับปรุงใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเงื่อนไขแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐและผู้ลงทุน ข้อผูกพันเกี่ยวกับระยะเวลาการสำรวจและการพัฒนา ตลอดจนมาตรฐานการในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาบุคลากรไทย และการนำบุคลากรของไทยเข้าทดแทนชาวต่างประเทศภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสม

(1.2) พ.ร.บ. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ

(1.3) การขาดนโยบายและแผนหลักการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ลิกไนต์ ทำให้การพัฒนาลิกไนต์เป็นไปอย่างไม่มีระบบ และมีการใช้ในวงจำกัดเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าเท่านั้น ยังไม่มีการกระจายไปสู่การใช้ในภาคอุตสาหกรรม

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

38. ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีการลงทุนเร่งรัดดำเนินการจัดสำรวจเพื่อหาแหล่งแร่ใหม่ๆ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ได้มีการค้นพบแหล่งแร่สำคัญขนาดใหญ่หลายชนิด เช่น แร่สังกะสี แร่ทังสแตน และแร่โปแตช เป็นต้น ซึ่งการสำรวจดังกล่าวได้เป็นข้อมูลพื้นฐานอันสำคัญที่นำไปสู่การลงทุนทำเหมืองในระยะต่อมา

39. เนื่องจากยังมีศักยภาพที่จะค้นพบแหล่งแร่ได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐจึงได้ลงทุนสำรวจธรณีฟิสิกส์ทางอากาศทั่วประเทศภายใต้โครงการพัฒนาทรัพยากรธรณี โดยใช้เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชียเพื่อหาศักยภาพของแหล่งแร่ชนิดต่างๆ ทั่วประเทศ

40. สำหรับการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานที่เป็นก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบนั้น ได้มีการสำรวจทั้งพื้นที่บนดินและในบริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด และกิจกรรมการสำรวจเพื่อค้นหาแหล่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบก็ยังคงดำเนินการต่อไปอีกใน

อนาคต ส่วนทางด้านลึกในดินนั้น รัฐได้ทำการสำรวจหาปริมาณแร่สำรองในพื้นที่ต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก สิ่งที่ยังขาดอยู่ในขณะนี้คือ แผนการใช้ประโยชน์จากลิกไนต์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

สิ่งแวดล้อม

ข้อเท็จจริง

41. สิ่งแวดล้อมแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์โดยขาดแผนการจัดการที่เหมาะสม ดังนั้นทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่จึงมักมีสภาพเสื่อมโทรม นอกจากนี้การขาดความรู้และมาตรการควบคุมที่เหมาะสมทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมามีผลกระทบต่อภาวะมลพิษอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

สภาพปัญหา

42. ปัญหาที่เกิดจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาที่เกิดจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏผลชัดเจน อาทิเช่น

(1) การเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ มีผลต่อการฟื้นคืนชีพของแม่น้ำสายหลักอันเนื่องมาจากการพังทลายของดิน เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณจังหวัดนครสวรรค์ ปริมาณตะกอนมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นจาก 7 ล้านตันต่อปี ในช่วงปี 2515-2519 เป็น 10 ล้านตันต่อปี ในช่วงปี 2520-2524

(2) ปัญหาการขยายตัวของดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่ดินเค็มอยู่ 17.8 ล้านไร่ และมีโอกาสที่จะขยายตัวได้อีกจนถึง 19.4 ล้านไร่ และปัญหาดินเปรี้ยวในภาคกลางประมาณ 5.3 ล้านไร่

(3) ปัญหาพื้นที่ป่าชายเลนทั้งประเทศมีประมาณ 1.7 ล้านไร่ คาดว่าจะมีพื้นที่ป่าลดลงเฉลี่ยปีละประมาณ 40,000 ไร่ ปัญหาปะการังถูกทำลายอันเนื่องมาจากการระเบิดและจากกิจกรรมเหมืองแร่ในทะเล ทำให้แหล่งอาหาร และแหล่งการเลี้ยงสัตว์วัยอ่อนถูกทำลาย เป็นต้น

43. ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมลพิษที่สำคัญ คือ

(1) คุณภาพของแม่น้ำสายหลักในบางช่วงตกต่ำกว่ามาตรฐานที่จะใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม และประมง ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.6 : แสดงคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายหลัก

แม่น้ำสายหลัก	ปริมาณออกซิเจนละลาย (มิลลิกรัมต่อลิตร)
แม่น้ำเจ้าพระยา	
- บริเวณปากน้ำถึงจังหวัดนนทบุรี	ต่ำกว่า 2
- บริเวณท่าเรือกรุงเทพฯ	เกือบ 0
แม่น้ำท่าจีน	
- บริเวณจังหวัดสมุทรสาครถึงนครปฐม	ต่ำกว่า 2
แม่น้ำแม่กลอง	
- บางพื้นที่	4

โดยปกติทั่วไป ออกซิเจนละลายในแหล่งน้ำธรรมชาติ ควรมีค่าอยู่ระหว่าง 6-8 มิลลิกรัมต่อลิตร

(2) มีการใช้สารพิษในการเกษตร อุตสาหกรรมและสาธารณสุขหลายชนิด แต่ยังคงขาดแผนการจัดการอย่างเป็นระบบ ทำให้สารพิษต่างๆ ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อม อาหาร และ ผลผลิตการเกษตรทั่วไป และสารพิษดังกล่าวถ่ายทอดมาถึงประชาชนได้โดยผ่านอาหาร เช่น พบว่า ดีดีที (DDT) ในน้ำนมมารดาที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีค่าพิษตกค้าง 3.12 ส่วนในล้านส่วน ซึ่งสูงเกินค่ามาตรฐาน FAO/WHO ที่กำหนดไว้ไม่เกิน 1.25 ส่วนในล้านส่วน

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

44. แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีขึ้นครั้งแรกในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ โดยมีได้กำหนดแผนงานและโครงการ

45. สำหรับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) นั้น ได้มีการนำนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจนขึ้น มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีการใช้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ รวมทั้งได้เริ่มมีการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เฉพาะ เช่น บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำแนวความคิดด้านนิเวศวิทยามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ควบคู่กับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

สรุป

46. จากการศึกษาข้อเท็จจริง สภาพปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อรวมกันเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ๆ แล้ว สรุปได้ดังนี้

(1) ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดมีสภาพเสื่อมโทรมและลดลง โดยเฉพาะทรัพยากรบางชนิดซึ่งเคยมีความอุดมสมบูรณ์ บัดนี้ได้ร่อยหรอและขาดความสมบูรณ์ลงและในหลายกรณีก็ไม่เพียงพอที่จะใช้ภายในประเทศ เช่น ไม้ หรือบางกรณีก็มีการนำเข้ามากกว่าการส่งออก เช่น แร่ต่างๆ

(2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดมีแนวโน้มก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น เช่น กรณีของการใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ และกรณีการใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อการเกษตรและเหมืองแร่ ซึ่งมีผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของดิน เป็นต้น

(3) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหลายประการขาดแผนการใช้ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ และแม้จะมีแผนอยู่บ้างก็มีปัญหาในด้านการปฏิบัติอันเกิดจากปัญหาในด้านองค์กรและการประสานงาน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น เช่น การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่าไม้ เป็นต้น

บทที่ 3

ประเด็นการพัฒนา

1. จากสภาพปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 1 และ 2 ซึ่งให้เห็นว่า ความหวังที่จะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีบทบาทต่อเศรษฐกิจในลักษณะที่เคยเป็นมาในอดีตนั้น มีความเป็นไปได้ยาก ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จำเป็นจะต้องพิจารณาว่า การวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรให้อยู่ในแนวทางและทิศทางการพัฒนาอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และการกำหนดแนวทางการพัฒนานั้น ควรจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับประเด็นปัญหาหลักซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็น คือ

- (1) ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ
- (2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ
- (3) ปัญหาในด้านองค์กร และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการขาดแผนการจัดการที่ต่อเนื่องและจริงจัง ที่จะใช้ควบคุมการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในชนิดนั้นๆ ให้มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น

(1) การพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ยังขาดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและขาดโครงการต่อเนื่องที่เหมาะสม เป็นผลให้น้ำที่จัดสรรจากโครงการชลประทานขนาดใหญ่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรได้เพียงร้อยละ 15 ทั้งๆ ที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ได้ถึงร้อยละ 60-70 และในขณะเดียวกัน ในด้านโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก การพัฒนา ก็ยังไม่สามารถสนองความต้องการในทุกๆ พื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

(2) การจับสัตว์น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะในบริเวณอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เริ่มมีปริมาณลดลงนับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากขาดการวางแผนในด้านการพัฒนาแหล่งสัตว์น้ำและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงให้เกิดประสิทธิภาพ

3. ในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดนั้น จะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดที่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง สร้างระบบการบริหารงานและการ

ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละเรื่อง ซึ่งนอกเหนือจากการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะต้องมีการประสานการดำเนินงานระหว่างโครงการที่ดำเนินการอยู่แล้วกับโครงการที่ยังขาดอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปปฏิบัติได้ การเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากขึ้นในระยะต่อไป ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ในขณะที่ความสามารถในการพึ่งพาเทคโนโลยียังมีอยู่จำกัด ปัญหาความร่อยหรอและเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มากยิ่งขึ้น

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ

4. ความขัดแย้งระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ เกิดจากการขาดการวางแผนการใช้ที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ โดยในอดีตนั้นได้มีการพิจารณาวางแผนทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องๆ ที่แยกเป็นเอกเทศจากกัน ตัวอย่างของความขัดแย้งดังกล่าว ได้แก่

(1) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ สร้างปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน การสูญเสียหน้าดิน และปัญหาการตกตะกอนของดินในบริเวณลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการพัฒนาการเกษตรในอนาคต

(2) การตัดไม้ในป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งสะสมอาหารสำหรับตัวอ่อนของสัตว์น้ำ ส่งผลให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลงในระยะต่อไป

(3) การตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ที่เป็นดินดานหรือหินทราย ซึ่งมีเกลือสะสมอยู่เป็นผลให้ขาดต้นไม้สำหรับช่วยดูดซึมน้ำฝนส่วนเกิน เกลือจึงถูกพัดพาไปสู่พื้นที่ที่ต่ำกว่า ทำให้เกิดดินเค็มที่เป็นอุปสรรคต่อการเพาะปลูก

(4) การขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพิ่มขึ้น

(5) การทำเหมืองแร่ ทำให้ผิวดินที่มีธาตุอาหารถูกชะล้างออกไป และดินแห่งนั้นกลายเป็นดินจืดที่ไม่เหมาะสมสำหรับใช้เพาะปลูก

5. จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รัฐจึงเล็งเห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ควรจะต้องยึดถือแนวทางพัฒนาในลักษณะที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันระหว่างสาขา หรือชนิดของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แนวความคิดนี้ได้เริ่มขึ้นแล้ว โดยยึดถือพื้นที่เป้าหมายบางแห่งเป็นฐานในการพัฒนา เช่น กรณีของการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และการพัฒนาพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นต้น นับเป็นการริเริ่มวางแผนที่เชื่อมโยง

ทรัพยากรธรรมชาติหลายๆ ชนิดพร้อมกันไปอย่างเป็นระบบ แต่กลยุทธ์การพัฒนาดังกล่าวยังอยู่ในพื้นที่ส่วนน้อยและมีขอบเขตจำกัด ฉะนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 การวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อลดความขัดแย้งดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการนี้เป็นหลักสำคัญของการพัฒนา และให้มีการขยายพื้นที่ดำเนินการให้ครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น

ปัญหาในด้านองค์กรและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

6. การวางแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติได้ดำเนินการในลักษณะมองจากภาพส่วนรวมและองค์กรในส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจในกระบวนการวางแผน ส่วนองค์กรในระดับภูมิภาคหรือในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร และแม้แต่ในระดับส่วนกลางเองนั้นก็ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายหลายหน่วยงาน เช่น ในด้านทรัพยากรที่ดิน มีหน่วยงานหลักทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารอยู่ 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ สำนักงานจัดรูปที่ดิน และสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ ในด้านทรัพยากรน้ำมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ส่วนในด้านทรัพยากรป่าไม้นั้น แม้จะมีเพียงหน่วยงานเดียว คือ กรมป่าไม้ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงก็ตาม แต่องค์กรในส่วนท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเท่าที่ควร และยังขาดแผนแม่บทที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรชนิดอื่นๆ โดยเฉพาะทรัพยากรแหล่งน้ำและที่ดิน นอกจากปัญหาในด้านองค์กรแล้ว ยังมีปัญหาการขาดระบบและเครื่องมือขั้นพื้นฐานสำหรับการบริหารงานทรัพยากรธรรมชาติและในการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ เช่น ระบบข้อมูล ความรู้ความชำนาญในภาคปฏิบัติ แผนที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนแผนแม่บทสำหรับการประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดแนวทางแก้ไขทั้งในด้านส่วนรวม และในทางด้านเฉพาะเรื่อง ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. จากการวิเคราะห์ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบทที่ 3 มีประเด็นปัญหาหลักสรุปได้ 3 ประการ คือ ปัญหาประการแรก การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้านเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาประการที่สองคือ เกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และปัญหาประการสุดท้ายคือ ขาดการปฏิบัติในแง่ของการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ดังนั้น หลักการสำคัญที่ต้องดำเนินการในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงมีอยู่ 3 หลักการ คือ

- (1) การดำเนินการเพื่อจัดทำแผนงานที่เป็นพื้นฐานสำหรับการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้ครบสมบูรณ์
- (2) เน้นแผนงานที่ประสานกันอย่างเป็นระบบครบวงจร
- (3) ให้มีการนำแผนงานที่ได้จัดทำขึ้นไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นประโยชน์ในระดับท้องถิ่น

2. กลไกการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องดำเนินการสร้างระบบและเครื่องมือในการประสานงานขึ้นพื้นฐาน อาทิเช่น ระบบข้อมูล แผนที่ แผนแม่บท เป็นต้น โดยจัดให้สิ่งเหล่านั้นเป็นระบบที่มีความสมบูรณ์ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งจะต้องสนับสนุนให้องค์กรในระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น โดยใช้เครื่องมือต่างๆ ที่ได้จัดทำขึ้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาส่วนรวม

3. เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น และเพื่อให้ทิศทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 วัตถุประสงค์ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มากยิ่งขึ้น
- (2) เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

3.2 แนวทางการพัฒนา แนวทางหลักในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีสาระสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

- (1) สนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- (2) สนับสนุนให้มีการประสานงานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบครบวงจรให้มากยิ่งขึ้น
- (3) สนับสนุนให้องค์กรในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด โดยอาศัยระบบการบริหารองค์กรในการพัฒนาชนบท (รายละเอียดปรากฏในแผนภูมิที่ 1)
- (4) สนับสนุนให้มีการจัดทำเครื่องมือในการประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ข้อมูล แผนที่ ฯลฯ เป็นต้น ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรในระดับท้องถิ่น

3.3 แนวทางการพัฒนา แนวทางหลักในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย

- (1) จัดทำแผนงานและโครงการสำคัญๆ ของทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น โครงการพัฒนาทรัพยากรธรณี โครงการพัฒนาบ่อน้ำตื้นเพื่อเป็นแหล่งน้ำเสริมการเกษตร เป็นต้น
- (2) จัดทำแผนงานและโครงการที่เน้นด้านการประสานการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก เช่น โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แผนพัฒนาและจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล เป็นต้น

(3) จัดทำแผนงานและโครงการเพื่อสร้างเครื่องมือในการประสานการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการจัดระบบข้อมูลและการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด โครงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน

4. แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางรวมของการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่หลายชนิด แต่ละชนิดมีลักษณะปัญหาเฉพาะ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ มีแนวทางที่ชัดเจนขึ้น จึงต้องวางนโยบายและมาตรการในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิด ดังต่อไปนี้

4.1 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน

(1) เนื่องจากในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนดแนวทางและปูพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรที่ดินไปในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรที่ดินสามารถดำเนินการต่อไปได้ในทิศทางเดิมอย่างต่อเนื่อง แนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบด้วย

(1.1) การเร่งรัดโครงการต่อเนื่องจากแผนฯ ฉบับที่ 5 ให้แล้วเสร็จในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(1.2) การเร่งรัดมาตรการเสริมเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(1.3) การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดินให้ประสานประโยชน์กับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

(2) นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาทรัพยากรที่ดินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีดังนี้คือ

(2.1) สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินให้เหมาะสม โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและพัฒนาทรัพยากรที่ดิน และจัดทำระบบข้อมูลที่ดินให้สมบูรณ์ และแบ่งเขตการพัฒนาออกเป็นเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน เพื่อชี้แนะทางเลือกแก่เกษตรกรใน

การปรับปรุงการใช้ที่ดินของตน และเพื่อเป็นแผนในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

(2.2) เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดินหรือกองทุนปฏิรูปที่ดิน

(2.3) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสมโดยการปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินให้ได้มาตรฐาน

(2.4) เร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้

(2.5) เร่งรัดการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย

4.2 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้

(1) การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมาในอดีตเน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์ โดยใช้มาตรการป้องกัน และควบคุม ละเลยบทบาททางเศรษฐกิจของป่าไม้และละเลยต่อบทบาทของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่น การพัฒนาป่าไม้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร กล่าวคือ พื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นในระยะต่อไปจะขยายขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยกำหนดเป้าหมายระยะยาวให้มีพื้นที่ป่าไม้ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ

(2) แนวทาง

(2.1) สนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มากที่สุด

(2.2) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

(2.3) ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการจัดทำเครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์

(3) มาตรการ เพื่อความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตบทบาทความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชนในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ใน

การจัดทำแผนงานและโครงการการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับลักษณะและปัญหาของพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภท จึงแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(3.1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

(3.1.1) รัฐจะดำเนินการป้องกัน รักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ดังกล่าวอย่างจริงจัง

(3.1.2) รัฐจะบริหารและจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

(3.2) ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

(3.2.1) รัฐจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกป่า สำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรสนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับสภาพดิน ทดแทนป่าไม้เสื่อมโทรมและเพื่อเสริมรายได้

(3.2.2) สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประหยัด โดยเน้นให้มีการสนับสนุนการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

(ก) การปลูกป่าไม้โตเร็วและสวนผลไม้ มีหลักเกณฑ์การสนับสนุนโดยพิจารณาความเหมาะสม 2 ประการ คือ พันธุ์ไม้และพื้นที่ปลูก กล่าวคือ จะต้องเป็นพันธุ์ไม้ที่มีโอกาสเป็นพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง และเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ สำหรับพื้นที่ปลูกจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของดิน และการนำไปใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

(ข) การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ สนับสนุนให้มีการปลูกไม้สักทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ประเทศรักษาสภาพของความเป็นผู้นำในการส่งออกไม้สักคุณภาพดีได้ต่อไป

(ค) การปลูกป่าชุมชน สนับสนุนองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ร่วมมือกันปลูกป่า และแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากป่าปลูก โดยเน้นพันธุ์ไม้เอนกประสงค์ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากไม้อย่างประหยัด

4.3 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำ

(1) ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในกลุ่มน้ำสำคัญๆ ของประเทศไปแล้วเป็นจำนวนมาก โดยมีคณะกรรมการนโยบายแหล่งน้ำดำเนินการประสานงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งหมดของประเทศ สำหรับการจัดการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในระยะต่อไป จะดำเนินการเมื่อได้มีการศึกษาแล้วเห็นว่าเหมาะสม โดยจะเน้นเฉพาะด้านการจัดการลุ่มน้ำที่สำคัญให้ดีขึ้น การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้น้ำ และกระจายการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่มีศักยภาพ

(2) นโยบายและมาตรการประกอบด้วย

(2.1) สนับสนุนให้มีการประสานแผนการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ

(2.2) สนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ โครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีอยู่ โดยเน้นการบริหารและการจัดการเพื่อให้การใช้น้ำสำหรับกิจกรรมต่อเนื่อง เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

(2.3) สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐานให้กระจายอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินในบริเวณที่มีศักยภาพ

(2.4) สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำในบริเวณทรัพยากรแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม

(2.5) สนับสนุนให้องค์กรราษฎร เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริหารและการบำรุงรักษาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้มากขึ้น

(2.6) สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรแหล่งน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ ทั้งนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในการวางแผนการบริหารและการจัดการโครงการ

4.4 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรประมง

4.4.1 ทรัพยากรประมงในน่านน้ำ

การพัฒนาทรัพยากรประมงในน่านน้ำจะสัมฤทธิ์ผลได้จำเป็นต้องใช้มาตรการ 5 ประการ คือ

(1) มาตรการทางด้านกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายทางการประมงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันค่อนข้างจะล้าหลัง เช่น พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มีความจำเป็นต้องแก้ไขให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาวะการประมงในปัจจุบัน

(2) มาตรการด้านการอนุรักษ์ เนื่องจากปัจจุบันยังมีการใช้ทรัพยากรประมงมากกว่าศักยภาพการผลิตของสัตว์น้ำ และใช้อย่างไม่ถูกต้อง จำเป็นต้องปรับปรุงกำหนดมาตรการและวางแผนการใช้ทรัพยากรประมงให้ถูกต้อง โดยให้มีการกระจายอย่างทั่วถึงและยุติธรรม

(3) มาตรการด้านการควบคุม จำเป็นต้องมีการวางแผนและเสริมสร้างสมรรถนะการควบคุมการทำงานประมง เช่น ควบคุมจำนวนเรือประมง เครื่องมือทำการประมง โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการประมง เพื่อให้มีจำนวนที่สอดคล้องกับผลผลิตการประมง เป็นต้น

(4) มาตรการเพิ่มผลผลิต จำเป็นต้องเร่งให้เกิดผลผลิตทดแทนกับผลผลิตทางธรรมชาติที่ลดน้อยถอยลง โดยการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำให้แพร่ขยายพันธุ์ในแหล่งน้ำธรรมชาติ

(5) มาตรการบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรประมง จำเป็นต้องเร่งบูรณะแหล่งอาศัยของสัตว์น้ำ เนื่องจากในปัจจุบันแหล่งอาศัยสัตว์น้ำอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม

4.4.2 ทรัพยากรนอกน่านน้ำ

เนื่องจากพื้นที่ทำการประมงในน่านน้ำของประเทศมีจำกัดไม่สัมพันธ์กับจำนวนเรือประมง และปัจจุบันมีเรือประมงจำนวนหนึ่งไปทำการประมงในแหล่งน้ำต่างประเทศ จึงเห็นสมควรวางมาตรการไว้เพื่อการพัฒนาทรัพยากรประมงนอกน่านน้ำ คือ

(1) สำรวจแหล่งประมงในน่านน้ำสากลและน่านน้ำของประเทศที่จะมีความร่วมมือทางการประมง

(2) สนับสนุนให้มีการร่วมทุนทำการประมงโดยถูกต้องตามกฎหมายการประมงระหว่างประเทศ

4.5 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรณี แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรณี แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แนวทางการพัฒนาทรัพยากรแร่ และแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงาน

(1) **แนวทางการพัฒนาทรัพยากรแร่**

(1.1) การพัฒนาทรัพยากรแร่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพ และมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้จากทรัพยากรแร่ ทั้งแร่โลหะ และแร่อุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

(1.2) นโยบายและมาตรการการพัฒนาทรัพยากรแร่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบด้วย

(1.2.1) จะปรับปรุงขั้นตอนในการขออาชญาบัตรและประทานบัตรให้เหมาะสมและจะจัดตั้งศูนย์บริการ การออกใบอนุญาตอาชญาบัตรและประทานบัตร เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อการลงทุนของภาคเอกชน

(1.2.2) จะกระจายประเภทของผลผลิตส่งออกโดยเร่งรัด การหาแหล่งแร่ชนิดต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยจัดทำเป็นโครงการลงทุนสำรวจที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน

(1.2.3) จะกระจายผลิตภัณฑ์ที่ได้จากทรัพยากรแร่ โดยเน้นให้มีการปรับปรุงชนิดและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ให้ตรงกับความต้องการของตลาดในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากแร่ดิบ

(1.2.4) จะกระจายตลาดส่งออกทรัพยากรแร่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญกับประเทศในกลุ่มสังคมนิยมให้มากขึ้น เพราะเป็นตลาดใหญ่ที่ได้ละเอียดมานาน

(1.2.5) จะสนับสนุนและสร้างความมั่นใจในการลงทุนของภาคเอกชนที่เกี่ยวกับการผลิต และแปรรูปทรัพยากรแร่ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศ ตลาดส่งออกและเพื่อปูพื้นฐานการใช้ทรัพยากรแร่สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมภายในประเทศ

(1.2.6) จะสนับสนุนการศึกษาความเป็นไปได้และเร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรแร่ที่ทราบศักยภาพทางธรณีวิทยาแล้ว

(1.2.7) จะเร่งดำเนินการให้มีการลงทุนของเอกชน ต่อเนื่องจากโครงการพัฒนาทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นการสำรวจธรณีฟิสิกส์ทางอากาศ และสำรวจ รายละเอียดภาคพื้นดินทั่วประเทศที่รัฐได้ลงทุนไปตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

(1.2.8) จะจำแนกที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนา ทรัพยากรแร่ให้ชัดเจน โดยอาศัยข้อมูลทางธรณีวิทยาจากโครงการสำรวจที่รัฐได้ลงทุนไปแล้ว

(1.2.9) จะปรับปรุงระบบการจัดการและการบริหาร ทรัพยากรธรณีให้อำนาจในการประสานงานกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาในส่วนภูมิภาค

(1.2.10) จะเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและพัฒนา บุคลากร เพื่อรองรับการพัฒนาที่จะมีขึ้น โดยมีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงด้านธรณีวิทยาและ เหมืองแร่ขึ้น

(2) แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงาน

(2.1) การพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานในช่วงของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการใช้ทางด้านพลังงานและ ด้านอุตสาหกรรมที่เพิ่มสูงขึ้น

(2.2) นโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานในช่วงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบด้วย

(2.2.1) จะปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ปิโตรเลียมและเงื่อนไข ต่างๆ ในการให้สิทธิสำรวจและพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานให้เหมาะสมกับความเป็นไปได้ในการ ขยายการสำรวจในพื้นที่สัมปทานที่เหลืออยู่

(2.2.2) จะปรับปรุง พ.ร.บ.ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเพื่อให้มี ความเหมาะสมยิ่งขึ้น

(2.2.3) จะเร่งรัดการเจรจาตกลงกับบริษัทที่สำรวจพบ ปิโตรเลียมทั่วประเทศเพื่อการพัฒนาปิโตรเลียม และอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้เกิดประโยชน์กับ เศรษฐกิจส่วนรวมและประชาชนในท้องถิ่นโดยเร็ว

(2.2.4) จะดำเนินการเร่งรัดการเจรจาเพื่อให้เกิดการ พัฒนาปิโตรเลียมในบริเวณเขตพัฒนาร่วม

(2.2.5) จะเร่งรัดการจัดทำนโยบายและแผนหลักการพัฒนาถ่านหิน เพื่อให้มีการพัฒนาและกระจายการใช้ประโยชน์ถ่านหินอย่างมีประสิทธิภาพ และสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

(2.2.6) จะสนับสนุนให้มีการสำรวจแหล่งถ่านหินทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบปริมาณสำรองถ่านหินให้ชัดเจนขึ้น และเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ถ่านหินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2.2.7) จะปรับปรุงระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการสำรวจและพัฒนาแหล่งถ่านหินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาสาขาทรัพยากรธรณีพลังงาน

(2.2.8) จะเตรียมการเพื่อจัดทำแผนการพัฒนาทรัพยากรธรณีพลังงานชนิดอื่นๆ เช่น พลังงานความร้อนใต้พิภพ และยูเรเนียม

4.6 แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

(1) เพื่อให้แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจน และมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1.1) ดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อม มีส่วนสนับสนุนและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด

(1.2) สร้างระบบเพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน องค์กรและประชาชนในระดับท้องถิ่น

(1.3) กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

(1.4) เน้นการเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า มากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

(2) นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบด้วย

(2.1) การประสานแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม

(2.2) การวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

(2.3) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม ให้เหมาะสม และสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่างๆ

(2.4) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องขององค์กร การผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบ การศึกษาวิจัย และระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

(2.5) สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ทำลายสภาพสิ่งแวดล้อม และไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

(2.6) สนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้อง และเกิดจิตสำนึกในด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด

แผนงานหลัก 3 แผนงาน

5. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่กล่าวแล้วข้างต้น แผนงานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดแผนงานหลักไว้ 3 แผนงาน คือ

- (1) แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน
- (2) แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1 แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) **หลักการสำคัญ** แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน เป็นแผนงานที่จะสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบันให้ได้ประโยชน์คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และรวมถึงการแสวงหาและพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติแหล่งใหม่เพื่อการใช้ในอนาคต

(2) **วัตถุประสงค์** เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่อย่างมีประสิทธิภาพและประสานสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอื่นๆ เช่น การพัฒนาชนบท การพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้น

(3) **เป้าหมาย** จัดทำแผนงานและโครงการพื้นฐานเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพให้แล้วเสร็จ ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

5.2 แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) **หลักการสำคัญ** แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแผนงานที่สนับสนุนให้มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมมากที่สุด ทั้งในด้านการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสภาพแวดล้อมให้อยู่ในภาวะสมดุลไม่ก่อให้เกิดปัญหาพิชิตต่างๆ ตามมา

(2) **วัตถุประสงค์** แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบ ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและปัญหาสิ่งแวดล้อม

(3) **เป้าหมาย** จัดทำแผนการพัฒนาและแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลำดับความสำคัญสูง เช่น การศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ การวางแผนพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นต้น ให้แล้วเสร็จในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

5.3 แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

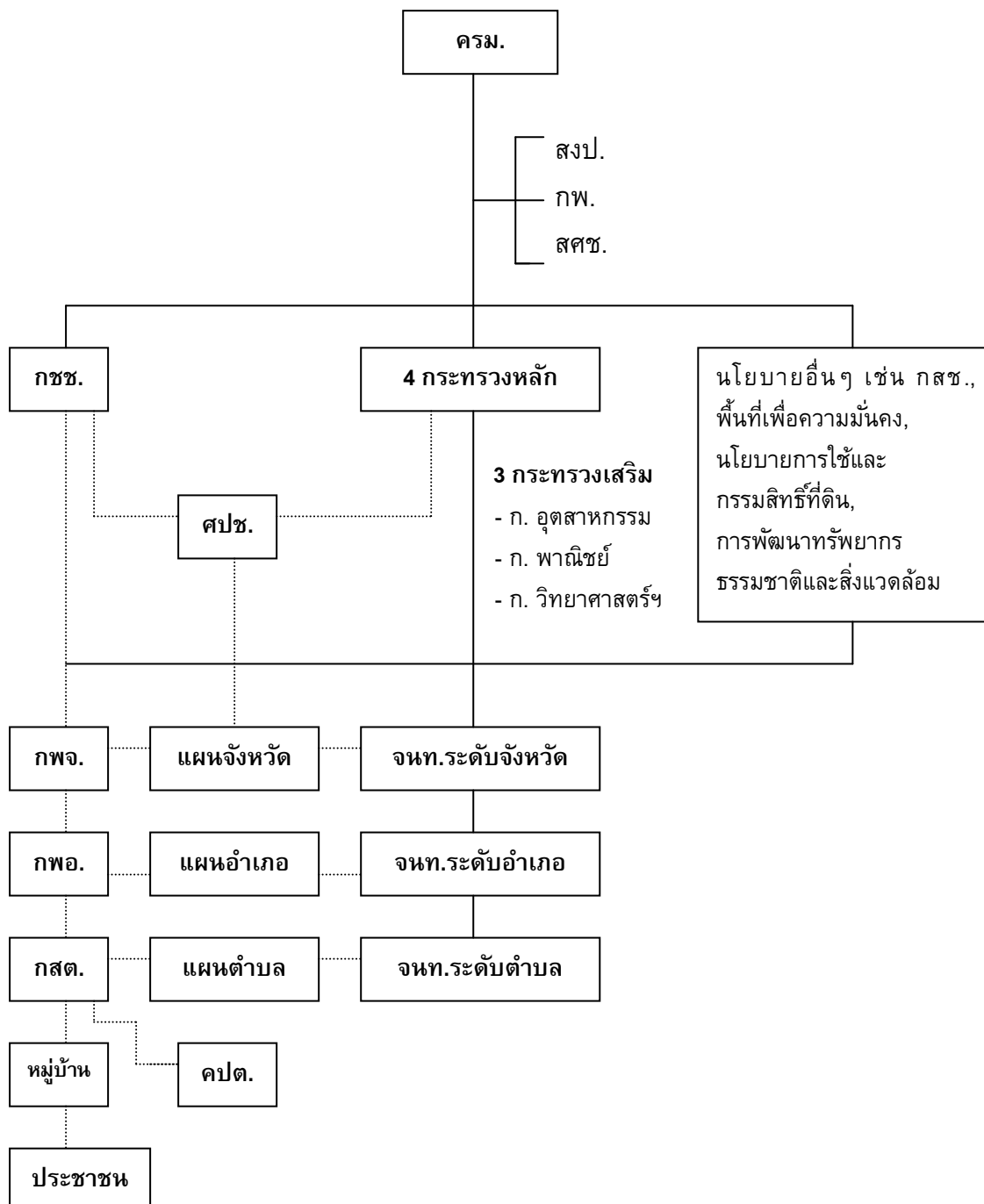
(1) **หลักการที่สำคัญ** แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแผนงานที่สนับสนุนการจัดสร้างเครื่องมือพื้นฐานต่างๆ เพื่อใช้ในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นที่จะส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากที่สุด

(2) **วัตถุประสงค์** แผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดทำแผนที่ ระบบข้อมูลพื้นฐานด้านต่างๆ ให้ครบถ้วน ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปรับปรุงระบบและองค์การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นบทบาทของประชาชนในท้องถิ่น

(3) เป้าหมาย จะดำเนินการจัดทำเครื่องมือพื้นฐาน เช่น ระบบข้อมูล
แผนที่ และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อีก่อนดำเนินการ
พัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับ
ที่ 6

แผนภูมิที่ 1

การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ภายใต้ระบบการบริหารงานของระบบการพัฒนาระบบ



หมายเหตุ : รายละเอียดโปรดดูในแผนพัฒนาระบบ

บทที่ 1

บทนำ

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องเร่งรัดการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์ในกระบวนการพัฒนาประเทศ จึงได้จัดทำและบรรจุแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยเด่นชัดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก แผนนี้ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทและการดำเนินงานของภาครัฐบาล โดยให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร/สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาคุณภาพและปริมาณของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงและระดับกลาง เพื่อสนองตอบความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางเทคโนโลยี ตลอดจนการสร้างความสำเร็จของประชาชนทุกระดับในบทบาทความสำคัญของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีต่อการพัฒนาประเทศ การประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตประจำวันเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิพื้นฐานสมรรถภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้โดยมุ่งใช้ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับต่างประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญของการดำเนินนโยบายแผนด้านนี้

2. ผลการดำเนินงานที่สำคัญคือ ความสำเร็จของการสร้างบรรยากาศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารประเทศระดับสูงได้ยอมรับความสำคัญ และให้ความสนับสนุนต่อการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้นกว่าเดิม อาทิเช่น ได้ให้ความสนับสนุนในด้านงบประมาณและความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่ตั้งศูนย์นานาชาติด้านพันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ โดยถือเป็นกลยุทธ์สำคัญในการที่จะถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีแขนงนี้ ซึ่งเชื่อว่ามีศักยภาพสูงต่อการพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พลังงาน การแพทย์และสาธารณสุขของประเทศ แม้ต่อมาผลปรากฏว่าประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นที่ตั้งศูนย์นานาชาติดังกล่าว รัฐบาลก็ได้ให้ความสนับสนุนอย่างต่อเนื่องต่อการดำเนินการโดยจัดตั้งศูนย์ระดับชาติในสาขาวิชาการนี้ สำหรับการวิจัยและพัฒนานั้น แม้ว่าจะยังไม่สามารถเพิ่มงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยและพัฒนาได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เนื่องจากข้อจำกัดในงบประมาณแผ่นดิน ก็ได้มีการเพิ่มงบประมาณอุดหนุนการวิจัยและพัฒนาในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญโดยเน้นงานวิจัยและพัฒนาที่ครบวงจรซึ่งสามารถนำผลไปใช้งานได้ทันที

3. ในด้านความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับประเทศที่มีความก้าวหน้าทางวิชาการนั้น ได้มีการทำความตกลงกับประเทศต่างๆ หลายประเทศอย่างไม่เคยมีมาก่อน ที่

สำคัญก่อนที่จะสิ้นสุดระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ก็คือโครงการความร่วมมือระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา เรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา มูลค่า 49 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 1,323 ล้านบาท โครงการนี้จะให้ความสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีวัสดุ และอิเล็กทรอนิกส์ประยุกต์ การสนับสนุนเทคโนโลยีแก่อุตสาหกรรม การจัดทำนโยบาย และการสร้างกลไกเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4. เนื่องจากโครงการสำคัญดังกล่าวในข้อ 3 ยังไม่ได้เริ่มต้นดำเนินการในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงสรุปได้ว่าการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ผ่านมายังอยู่ในขั้นวางรากฐานเป็นส่วนใหญ่ ขอบกพร่องและปัญหาอุปสรรคของแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สำคัญซึ่งควรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของรัฐกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดปัญหาและเป็นผู้ใช้เทคโนโลยี อันจะทำให้เทคโนโลยีเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น นอกจากนั้น การพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในปัจจุบันยังขาดการฉีกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน จึงทำให้การพัฒนาและการนำเทคโนโลยีไปสู่การใช้ยังไม่ครบวงจร ประกอบกับความจำกัดทางงบประมาณแผ่นดิน ก็มีส่วนทำให้การดำเนินงานของรัฐในด้านนี้ทำได้

อ ย แ ล ะ

จำเป็นที่จะต้องเป็นระบบการฉีกกำลังเพื่อให้ทรัพยากรอันจำกัดสามารถให้ประสิทธิภาพได้สูงสุด

บทบาทของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

5. จากการทบทวนสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะมีความยากมากขึ้น และจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิตของสาขาการผลิตที่สำคัญทั้งในด้านเกษตรและอุตสาหกรรมอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะประเทศไทยในปัจจุบันต้องประสบปัญหาการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในตลาดโลกมากยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยการปรับปรุงทั้งในแง่ประสิทธิภาพและคุณภาพของการผลิต ตลอดจนการจัดการที่ดี ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องหันมาสนใจต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศในการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิตสินค้าและบริการ และเพื่อเป็นการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวม

บทที่ 2

สภาพปัญหา

1. สภาพปัญหาทางด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากการทบทวนผลการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระยะที่ผ่านมา ประกอบกับตามความคําความหมายสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป พอจะสรุปประเด็นปัญหาหลักที่ควรได้รับการพิจารณาแก้ไขในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ดังต่อไปนี้

การวิจัยและพัฒนา

2. ประเทศที่พัฒนาแล้วมีการใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัยสูงมากถึงร้อยละ 2 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น แต่ประเทศที่กำลังพัฒนาความสนใจในด้านนี้ยังน้อย ประกอบกับมีข้อจำกัดในเรื่องการเงินและปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า จึงปรากฏว่า ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 1 สำหรับประเทศไทยนั้น การใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาที่ผ่านมาต่ำมาก คือประมาณว่ามีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 0.5 งานวิจัยและพัฒนาเกือบทั้งสิ้นดำเนินการในภาครัฐบาล และจากการสำรวจสถานภาพกำลังคนและงานวิจัยและพัฒนาในปี 2525 ในบริษัท 105 แห่ง พบว่างบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนา มีเพียงร้อยละ 0.1 ของยอดขาย ซึ่งคิดเปรียบเทียบกับแล้วยังห่างไกลจากสัดส่วนในประเทศพัฒนาแล้วเป็นอันมาก

3. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และได้ตั้งเป้าหมายของการวิจัยและพัฒนาไว้ร้อยละ 0.5 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น แต่ปรากฏว่าไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐไม่สามารถเพิ่มงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาได้ นอกจากนี้ภาคเอกชนซึ่งควรมีบทบาทสำคัญยิ่งขาดความสนใจที่จะวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอีกด้วย

ตารางที่ 4.1
รายจ่ายเพื่อการวิจัยและสำรวจจำแนกตามสาขาการพัฒนาประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

	2524	2525	2526	2527*	2528*
สาขาเศรษฐกิจ	1,797.96	1,639.14	1,253.37	2,732.12	2,934.75
การเกษตร	995.49	1,040.44	920.34	1,783.22	1,464.06
อุตสาหกรรมและพลังงาน	238.86	154.85	127.85	717.08	782.88
การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ	198.16	64.65	17.38	30.79	370.48
สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์	77.37	62.88	53.99	16.20	108.58
พาณิชย์ บริการและการขนส่ง	236.22	211.85	107.16	112.18	208.75
อื่นๆ	51.86	104.47	26.65	72.65	
สาขาสังคม	389.94	566.85	290.53	496.06	404.91
พัฒนาสังคม	113.69	108.50	86.24	280.28	99.50
การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	57.12	156.02	34.64	87.16	127.72
การแพทย์และสาธารณสุข	125.57	198.24	30.23	104.77	177.69
อื่นๆ	93.56	104.09	39.42	23.85	
สาขาการเมืองและการปกครอง	139.87	241.46	111.57	25.11	117.21
สาขาความมั่นคงและการป้องกันประเทศ	221.99	824.14	0.25	41.47	15.88
รวม	2,549.76	3,271.59	1,655.72	3,294.76	3,472.75
ร้อยละของผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (GDP)	0.32	0.39	0.18	0.20	0.33
ร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP)	0.33	0.40	0.18	0.34	0.34

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

* รวมเงินนอกงบประมาณทั้งในและต่างประเทศ

4. ในส่วนของการกำหนดหัวข้อวิจัยและพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ยังมิได้ดำเนินการให้มีทิศทางที่แน่นอนและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะได้เคยจัดทำมาบ้างแล้วก็ตาม แต่ยังคงขาดการยอมรับของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านวิจัย การวิจัยและพัฒนาจึงมิได้สนองตอบความต้องการของสาขาการผลิตที่แท้จริง เงินงบประมาณรวมทั้งเงินช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ จึงยังไม่เกิดผลเท่าที่ควร ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามเน้นการประสานงานระหว่างการวิจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์ โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตของอุตสาหกรรมสาขาสำคัญๆ และการแปรรูปผลผลิตการเกษตร รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากของเหลือใช้ แต่การบริหารงานวิจัยและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้งานวิจัยและพัฒนาไม่เป็นไปตามคาดหมาย และครบวงจรโดยสมบูรณ์ กล่าวคือมีผลงานจากการวิจัยด้านต่างๆ ได้รับการดัดแปลงไปสู่การปฏิบัติในขบวนการผลิตน้อยมาก

5. การวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก ควรได้รับการส่งเสริมจากรัฐโดยมีมาตรการจูงใจด้านต่าง ๆ อาทิ มาตรการการเงินโดยการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนและมาตรการทางการคลัง เพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา การนำเข้าตัดแปลง หรือปรับปรุงเทคโนโลยีบางอย่าง แต่ปรากฏว่าในระยะที่ผ่านมาเงินกองทุนดังกล่าวยังไม่มีการใช้จ่ายเพื่อให้เป็นส่วนช่วยเหลือการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน เนื่องจากกำลังดำเนินการเกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์และ

ข้อบังคับในการบริหารเงินกองทุนอยู่ ส่วนมาตรการการคลังซึ่งเกี่ยวกับการลดหย่อนภาษีนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

6. จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า งบประมาณที่ใช้ในการวิจัยและพัฒนาอยู่ในระดับที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในแง่จำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเป็นเครื่องชี้วัดระดับความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงคุณภาพและผลงานวิจัยซึ่งต้องอาศัยความสามารถในการบริหารและจัดการ ซึ่งปัจจุบันยังปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคในด้านนี้อยู่อีกมาก

การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

7. สำหรับประเทศที่ยังขาดสมรรถภาพในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีของตนเอง การนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการผลิตและการพัฒนาประเทศ โดยความจริงแล้วการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นวิธีการที่ประหยัดเมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องใช้ในการค้นคว้า วิจัย และมีการเสี่ยงที่น้อยกว่าเพราะสามารถคัดเลือกเทคโนโลยีที่มีความสำเร็จเป็นที่เชื่อถือได้ อย่างไรก็ตามก็มีการที่จะได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ทั้งในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาเทคโนโลยีนั้น ผู้รับเทคโนโลยีจำเป็นต้องมีความสามารถในการกลั่นกรอง ตัดแปลง และพัฒนาเทคโนโลยีนำเข้าให้เหมาะสมกับสภาวะการผลิต และความได้เปรียบของทรัพยากรของประเทศ ทั้งนี้เพราะโดยข้อเท็จจริงเทคโนโลยีที่คิดขึ้นมักเหมาะสมกับสภาวะการณ่นั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่คือประเทศที่พัฒนาแล้ว มีสภาวะแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนามาก

8. ประเทศไทยต้องส่งเงินออกไปกับประเทศต่างๆ เป็นค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรมในอัตราที่สูงมากกว่า 14 เท่าตัวในระยะเวลา 14 ปี แต่เนื่องจากธุรกิจอุตสาหกรรมในประเทศส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก จึงมักขาดความรู้และข้อมูลในการคัดเลือกและการเจรจาต่อรอง ทำให้เสียเปรียบในด้านราคาค่าธรรมเนียมตลอดจนเงื่อนไขผูกมัดในการใช้เทคโนโลยี จากการศึกษาข้อสัญญาการซื้อเทคโนโลยีจากธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า การจ่ายค่าเทคโนโลยีไม่มีระดับความสัมพันธ์ที่เป็นมาตรฐานกับปัจจัยต่างๆ เท่าที่ควร เช่น ระยะเวลาของสัญญาความยากง่ายของเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมเภสัช-ภัณฑ์ ซึ่งรวมถึงแต่อุตสาหกรรมยาไปจนถึงเครื่องสำอาง ปัจจุบันเป็นเพียงการนำเข้าตัวยา

ต่างประเทศมาทำการประสมและบรรจุเพื่อจำหน่าย ซึ่งเป็นเทคโนโลยีง่ายๆ แต่มีการจ่ายค่าธรรมเนียมเทคโนโลยีในพิสัยที่กว้างมากคือ ระหว่างร้อยละ 0.4-28 ในกรณีของสัญญาที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมต่ำจะไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญา หรือมีอายุสัญญายาวนานเกินความจำเป็น ซึ่งก็เท่ากับต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมติดต่อกันเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังปรากฏว่าต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเทคโนโลยีที่หมดอายุคุ้มครองตามสิทธิบัตรแล้วอีกด้วย

ตารางที่ 4.2

จำนวนเงินที่บริษัทส่งออกเป็นค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี จำแนกตามประเภทของค่าธรรมเนียม

ปี	ค่าโรแยลตี	ค่าเครื่องหมายการค้า	ค่าธรรมเนียมทางวิชาการ	ค่าจัดการ*	ล้านบาท
					รวม
2515	108.05	1.33	32.63	-	142.01
2516	158.57	1.22	40.48	-	200.27
2517	196.93	1.30	28.30	-	266.53
2518	245.67	0.12	51.10	-	296.89
2519	261.52	4.82	95.86	-	362.20
2520	367.36	1.40	94.43	41.53	504.72
2521	347.34	12.82	149.28	34.43	543.87
2522	461.28	19.20	189.21	53.50	723.19
2523	581.52	4.44	275.38	75.26	936.60
2524	812.30	3.84	429.53	85.52	1,331.19
2525	861.31	9.85	390.11	181.42	1,442.69
2526	887.10	46.52	468.55	163.67	1,565.84
2527	1,123.36	37.85	722.59	109.61	1,993.41
2528	1,202.40	35.45	723.88	83.11	2,044.84

* ไม่มีตัวเลขในระหว่างปี 2515-2519

ที่มา : ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน

9. นอกจากนี้ยังพบว่า ข้อสัญญาตกลงทางเทคโนโลยีมักมีข้อปฏิบัติเป็นการจำกัดทางธุรกิจ ซึ่งนับเป็นข้อแม้การจ่ายค่าเทคโนโลยีทางอ้อมวิธีหนึ่ง เช่น การห้ามการส่งออก การจำกัดเขตการส่งออก ข้อบังคับในการซื้อวัตถุดิบ เครื่องจักรกล ฯลฯ ข้อแม้เหล่านี้บางกรณีก็อาจเป็นความจำเป็น แต่บางกรณีก็ควรพิจารณาต่อรอง และคำนึงถึงผลได้ผลเสียให้รอบคอบยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.3

เงินส่งออกเป็นค่าการจัดการ ลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตร จำแนกตามประเทศ

ประเทศ	ร้อยละ								
	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	เฉลี่ย
ญี่ปุ่น	40.9	41.4	50.5	41.7	38.1	41.6	33.7	42.1	41.25
สหรัฐอเมริกา	34.4	27.0	22.3	32.6	33.9	29.6	27.4	28.1	29.42
สหราชอาณาจักร	6.7	14.9	1.3	7.1	5.1	5.9	4.8	3.6	7.42
ฮ่องกง	1.5	2.6	2.7	1.6	2.6	2.0	2.5	5.3	2.60
เยอรมันนี	2.4	-	1.7	3.6	1.9	3.0	3.2	2.7	2.31
อื่นๆ	14.1	14.1	1.5	13.4	18.4	17.9	28.4	18.2	17.0
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

10. จากการสอบถามความเห็นผู้ประกอบการที่ได้ทำการศึกษาว่ามีการส่งเงินออกต่างประเทศเกี่ยวกับการทำสัญญาข้างต้น ปรากฏว่า ส่วนใหญ่ทราบว่ามีความเสียเปรียบในการทำสัญญา โดยเฉพาะในข้อผูกมัดที่ต้องซื้อเครื่องจักร วัตถุดิบ และอะไหล่จากผู้ขายเทคโนโลยี แต่จำเป็นต้องยินยอมเพราะต้องการใช้เทคโนโลยี มิเช่นนั้นจะไม่อาจผลิตสินค้าได้ เนื่องจากมีความรู้ไม่พอเกี่ยวกับเทคโนโลยี รวมทั้งต้องการให้ผู้ทำสัญญาร่วมลงทุน ผู้ประกอบการได้เสนอให้รัฐให้ข้อสนเทศข่าวสารเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเทคโนโลยี ค่าแนะนำปรึกษาดำเนินการทำสัญญาซื้อเทคโนโลยี และด้านกฎหมาย

11. ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กไม่มีโอกาสที่จะได้มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการผลิต ในบางครั้งนำเทคโนโลยีระดับต่ำและล้าสมัยเข้ามา ทำให้คุณภาพของผลิตภัณฑ์ค่อนข้างต่ำ และไม่สามารถจะแข่งขันได้ ประกอบกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กขาดบุคลากรที่มีพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีให้มีประโยชน์สูงสุด และไม่สนใจชวนขยายที่จะพัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต ประกอบกับรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนับสนุนช่วยเหลือเท่าที่ควรในด้านการส่งเสริมบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุน สิ่งต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้การถ่ายทอดเทคโนโลยี ไม่สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตภายในประเทศเท่าที่ควร

กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

12. ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทยก็คือ ความพยายามที่จะต่อสู้กับพลังทำลาย และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีด้วยการพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีความพร้อมที่จะรับ และประยุกต์ใช้ความรู้และทักษะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่จากต่างประเทศให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของตน การ

พึ่งพาอาศัยเทคโนโลยีสำเร็จรูปจากต่างประเทศโดยไม่พยายามที่จะดัดแปลงหรือพัฒนา จะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาศักยภาพภายในของตนเองขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าว จำเป็นต้องจัดเตรียมให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความสมดุลทางด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสาขาการผลิตต่างๆ

13. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนาจากการเพิ่มปริมาณการผลิตเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพ จำเป็นต้องใช้กระบวนการผลิตและการจัดการสมัยใหม่และสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโครงการอุตสาหกรรมใหม่ที่ต้องใช้กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูง เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ปุ๋ย อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ดังนั้นการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

14. สถานภาพของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ มีดังนี้

14.1 ศักยภาพของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น ประเทศเกาหลีใต้ กล่าวคือ จากประมาณการของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ปี 2527 ประเทศไทยมีกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมช่างเทคนิค 97.78 คนต่อประชากรหนึ่งหมื่นคน ในขณะที่จากรายงานขององค์การยูเนสโกประเทศเกาหลีใต้ในปี 2524 มี 524.8 คน

14.2 การผลิตกำลังคนยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งเน้นในเรื่องของการเพิ่มผลผลิต และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและบริการ แต่การศึกษาในระดับอุดมศึกษายังคงมุ่งผลิตบุคลากรในสาขาสังคมศึกษา แม้การผลิตบุคลากรในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในปัจจุบันก็ยังปรากฏว่าผู้ประกอบการและสถาบันการศึกษายังไม่ได้ร่วมมือกันอย่างเต็มที่ ทำให้โอกาสในการใช้บุคลากรเหล่านี้ยังมีความจำกัดอยู่มาก ทั้งๆ ที่ผลิตออกมาเป็นจำนวนไม่มากนักในปัจจุบัน

การผลิตกำลังคนสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน จากการสำรวจความต้องการกำลังคนของภาคเอกชนและภาครัฐบาล พบว่าสัดส่วนของความต้องการวิศวกรสูงมากเมื่อเทียบกับความต้องการกำลังคนสาขาวิทยาศาสตร์ และสาขาเกษตรศาสตร์ แต่การผลิตกำลังคนใน 3 สาขานี้ ปรากฏว่ามีปริมาณใกล้เคียงกัน ดังนั้น การศึกษาหารูปแบบความร่วมมือระหว่างผู้ผลิตกำลังคนและผู้ใช้กำลังคนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการจัดกำลังคนในด้านนี้ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ตารางที่ 4.4

จำนวนนิสิต นักศึกษา ในสถาบันการศึกษาของรัฐแยกตามสาขาการศึกษา ปีการศึกษา 2528

สาขาการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
มนุษยศาสตร์	24,270	3.6
ศึกษาศาสตร์	96,551	14.3
วิจิตรศิลป์	1,378	0.2
สังคมศาสตร์	306,652	45.4
นิติศาสตร์	168,242	24.9
วิศวกรรมศาสตร์*	13,925	2.1
วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ	23,380	3.4
แพทยศาสตร์และวิทยาศาสตร์สุขภาพ	24,651	3.6
เกษตรศาสตร์	15,673	2.3
อื่นๆ	1,209	0.2
รวม	675,931	100.0

หมายเหตุ : * รวมระดับ ปวส. ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย

14.3 สิ่งที่น่าเป็นห่วงยิ่งกว่าปริมาณกำลังคนก็คือคุณภาพของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งยังไม่ตรงกับความต้องการของงาน และการพัฒนาเทคโนโลยี

(1) ผู้สำเร็จวิศวกรรมศาสตร์ ขาดความชำนาญในการปฏิบัติงานในโรงงาน รวมทั้งพื้นฐานความรู้ไม่ทันกับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีใหม่ๆ

(2) ผู้สำเร็จทางวิทยาศาสตร์ขาดประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัยในห้องปฏิบัติการ

(3) บุคลากรด้านเกษตรกรรมขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติภาคสนาม และไม่คุ้นเคยกับวิธีการแบบพื้นฐานของเกษตรกร

(4) สำหรับบุคลากรระดับกลาง หรือช่างเทคนิคนั้นขาดการฝึกฝนเกี่ยวกับความชำนาญหรือทักษะ รวมทั้งขาดการยกระดับความชำนาญอย่างต่อเนื่อง

สาเหตุของปัญหาเรื่องคุณภาพของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นมีหลายประการ เช่น การขาดแคลนอุปกรณ์การศึกษาด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ใน

อุตสาหกรรม หลักสูตรการศึกษายังไม่เหมาะสม ตลอดจนการที่อาจารย์ผู้สอนไม่มีประสบการณ์ด้านการปฏิบัติ

14.4 การใช้กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร มีจำนวนไม่น้อยที่ได้ทำงาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ที่ได้เรียนมา เช่น เป็นผู้บริหาร พนักงานขาย และบริการ ครูสอนหนังสือ โดยไม่ได้ทำงานในกระบวนการผลิตหรือการค้นคว้าวิจัยอันเป็นส่วนที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

สาเหตุของปัญหา

15. ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าสืบเนื่องมาจากสาเหตุพื้นฐาน 3 ประการ คือ

15.1 การขาดนโยบายและแผนหลักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญสอดแทรกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกสาขา ดังนั้นการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงควรต้องกระทำครอบคลุมขอบเขตที่กว้างขวาง นอกจากนี้กิจกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สำคัญอย่างยิ่ง 3 ประการข้างต้น ยังต้องการระยะเวลาที่นานในการสร้างสมความสามารถ จึงต้องการความต่อเนื่องในการดำเนินการ ปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมของชาติ เพื่อปูพื้นฐานสมรรถภาพระยะยาว

15.2 การขาดองค์กรกลางทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางด้านนโยบายที่สำคัญ กล่าวได้ว่าปัจจุบันขาดองค์กรกลางทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนบริหารงานและประสานการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของภาครัฐและเอกชน อันจะทำให้การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติเป็นไปอย่างมีเอกภาพ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นองค์กรกลางในเรื่องนี้ ในการจัดตั้งนี้ ได้รวมเอาองค์กรซึ่งมีโครงสร้างของตนเองและกฎหมายรองรับเป็นเอกเทศอยู่แล้วเข้ามารวมกัน โดยยังขาดโครงสร้างที่แน่นอนของกระทรวงเอง ทำให้การดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีปัญหา คือ

(1) การกำหนดนโยบายในกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เองยังขาดเอกภาพ เนื่องจากหน่วยงานภายใต้สังกัดส่วนมากจัดตั้งขึ้นในฐานะสำนักงาน โดยมีคณะกรรมการซึ่งสามารถกำหนดนโยบายได้เอง

(2) การกำหนดนโยบายระหว่างกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นผู้วิจัย พัฒนา และใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่นเดียวกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ยังขาดการประสานงานที่ดี และแต่ละกระทรวงต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนของตนเอง

15.3 ความสนใจของเอกชนซึ่งเป็นฝ่ายใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิตต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังมีน้อยมาก ในสาขาอุตสาหกรรมซึ่งเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการผลิต ปรากฏว่าผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ไม่สนใจที่จะแก้ไข หรือปรับปรุงเทคโนโลยี แต่พอใจที่จะใช้วิธีทางการค้าหรือมาตรการทางภาษีโดยรัฐ เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการแข่งขันทางการตลาด ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงหรือพัฒนาทางเทคโนโลยีต้องการ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความเข้าใจเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การดำเนินงานทางด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ผ่านมาจึงเป็นบทบาทของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และเนื่องจากขาดการ ประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการมองปัญหาและแก้ไขปัญหาร่วมกัน จึงปรากฏว่า ผลการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ และได้รับการนำไปใช้น้อยมาก

16. จากประเด็นปัญหาและสาเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบ โดยให้มีการผนึกกำลังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนา เทคโนโลยี และสร้างความเชื่อมโยงกับเอกชนผู้ใช้เทคโนโลยี ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกาเรื่องวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี ให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น การปฏิบัติการและการบริหารงานวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้าง ความสามารถในการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้แก่ เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีวัสดุ และอิเล็กทรอนิกส์ประยุกต์มาใช้ในการแก้ปัญหาคการพัฒนา การทบทวน และการกำหนดนโยบายวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การสนับสนุนเทคโนโลยีอุตสาหกรรม และการจัดระบบและองค์กรในการบริหาร กิจกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นกิจกรรมร่วมระหว่างหลายสถาบัน โครงการดังกล่าวนี้ ได้มีการเตรียมการและการจัดทำรายละเอียดโครงการไว้แล้วเป็นส่วนใหญ่ คาดว่าจะเริ่มดำเนินการ ได้อย่างจริงจังในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

บทที่ 3

วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางและแผนงานการพัฒนา

1. จากการวิเคราะห์และสรุปประเด็นปัญหาในบทที่ 2 เห็นสมควรกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนา ดังต่อไปนี้

1.1 วัตถุประสงค์

(1) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เข้มแข็งเพียงพอที่จะสนองต่อความต้องการเร่งด่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(2) เพื่อปูพื้นฐานสำหรับการรองรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองทางเทคโนโลยีได้ในระยะยาว

1.2 เป้าหมาย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนาดังต่อไปนี้

(1) สร้างระบบเชื่อมโยงการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ากับแผนพัฒนาสาขาอื่นๆ เช่น แผนงานการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้มีความสำคัญต่อคุณภาพมากกว่าปริมาณ

(3) เสริมสร้างบทบาทของเอกชนในการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(4) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านนโยบาย องค์กรและกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(5) สร้างมาตรการจูงใจด้านการเงิน ภาษี การตลาดและการลงทุน ตลอดจนจกนกลไกต่างๆ ที่กระตุ้นบทบาทของภาคเอกชน

1.3 แนวทางการดำเนินการและมาตรการ

(1) พัฒนาความสามารถในด้านการกำหนดนโยบายและจัดทำแผน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดย

(1.1) จัดทำนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมของชาติ ระยะยาว เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานต่างๆ ได้ปฏิบัติโดยสอดคล้องและต่อเนื่อง

(1.2) พัฒนาระบบดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและระบบ การประเมินเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำนโยบายและแผน

(2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านองค์กร รวมถึงกฎหมายและระเบียบ ขอบบังคับที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(2.1) จัดตั้งกลไกระดับสูงในการกำหนดนโยบายจัดทำแผนและ ประสานการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งให้คํา แนะนำปรึกษาทางวิชาการแก่ผู้บริหารประเทศ ทั้งนี้ควรทบทวนบทบาทและโครงสร้างปัจจุบันของ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

(2.2) สร้างกลไกบริหารโครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการร่วมระหว่างหน่วยงานหลายหน่วย โดยอาจใช้คณะกรรมการพัฒนาวิทยา- ศาสตร์และเทคโนโลยีภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ

(2.3) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ล้าสมัยไม่ เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น พ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ร.บ. ชั่ง ตวง วัด ฯลฯ ตลอดจนศึกษาและดำเนินการออกกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีโดยตรง เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ร.บ.รับรอง ความสามารถทางเทคนิค เป็นต้น

(3) พัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในเรื่องของการปรับปรุงคุณภาพ และการใช้งาน

(3.1) กำลังคนด้านวิศวกรรมศาสตร์

(3.1.1) สนับสนุนสถาบันที่ดำเนินการอยู่แล้วทั้งภาค รัฐบาลและเอกชน ให้มีการขยายการผลิตในสาขาดังต่อไปนี้ คือ เครื่องกล วัสดุไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (รวมคอมพิวเตอร์) อุตสาหกรรมและเคมี

(3.1.2) ปรับปรุงคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา โดยปรับปรุงระบบการคัดเลือกเพื่อเพิ่มความสำคัญให้แก่ผู้ที่สนใจและมีทักษะที่เหมาะสม ตลอดจนให้มีการปรับปรุงอุปกรณ์การฝึกภาคปฏิบัติให้ทันสมัย เพื่อให้นักศึกษาพร้อมที่จะออกไปสู่งานอุตสาหกรรม

(3.1.3) สนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนาในมหาวิทยาลัยมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ของอาจารย์ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการสอน นอกจากนี้ควรมีมาตรการจูงใจด้านผลตอบแทน และการให้โอกาสอาจารย์หมุนเวียนไปปฏิบัติงานอื่นเพื่อเพิ่มความรู้และประสบการณ์ทางด้านการปฏิบัติ

(3.2) กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์

(3.2.1) ปรับปรุงระบบสอบคัดเลือก เพิ่มพูนการศึกษาและสร้างโอกาสการมีงานทำ เพื่อจูงใจให้ผู้มีความสามารถทางวิทยาศาสตร์สนใจเรียนด้านนี้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาด้านนี้ได้อย่างมาก

(3.2.2) จัดรูปแบบและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีการประสานมากขึ้น ระหว่างการวิจัยของอาจารย์และการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา รวมทั้งให้มีความร่วมมือระหว่างภาคอุตสาหกรรมและมหาวิทยาลัย

(3.2.3) ให้มีระบบจูงใจให้อาจารย์มีการพัฒนาตนเอง เช่น ระบบการประเมินผลการทำงานอย่างจริงจัง การให้ทุนสนับสนุนในการร่วมฝึกอบรม สัมมนาและประชุมวิชาการ จัดโครงการศึกษาต่อเนื่องในเรื่องที่สำคัญและจำเป็นแก่การปฏิบัติงาน

(3.3) กำลังคนสาขาเกษตรศาสตร์

(3.3.1) ปรับปรุงหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับตลาดแรงงานเอกชน ให้มีการฝึกงานมากขึ้นและปรับปรุงระบบฝึกงานเพื่อให้สามารถดัดแปลงและปรับปรุงความรู้พื้นฐานให้เข้ากับงานที่ได้รับมอบหมาย ให้มีการประสานงานด้านหลักสูตรและปริมาณการผลิตระหว่างมหาวิทยาลัยที่มีการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาเดียวกัน

(3.3.2) พัฒนาระบบการศึกษาโดยเฉพาะ “การศึกษาเพื่อบุตรเกษตรกรให้เป็นเกษตรกรก้าวหน้า” โดยให้โอกาสแก่บุตรเกษตรกรในการศึกษาระดับปริญญา แต่มีข้อผูกพันในการกลับเข้าทำงานในท้องถิ่นเดิม

(3.3.3) ปรับปรุงระบบการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษาให้ตรงกับความต้องการของประเทศ

(3.4) กำลังคนระดับช่างเทคนิคและอาชีวศึกษา

(3.4.1) ให้มีหน่วยงานประสานกับภาคเอกชน เพื่อประมาณความต้องการกำลังคนด้านอาชีวศึกษาตามระดับคุณภาพและความชำนาญงานเพื่อนำไปปรับปริมาณและคุณภาพการผลิตให้เหมาะสม

(3.4.2) ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน เน้นการปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์ด้านทักษะ ส่วนภาคทฤษฎีนั้นควรประเมินให้เหมาะสมกับการจ้างงาน และพยายามให้หลักสูตรทางทฤษฎีเชื่อมต่อกับระดับอุดมศึกษาเพื่อสร้างโอกาสให้นักศึกษาที่จบการศึกษาและประกอบอาชีพแล้วได้มีโอกาสยกระดับวิทยฐานะส่วนบุคคล

(3.4.3) พัฒนาอาจารย์อาชีวศึกษาในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนและสาขาวิชาใหม่ๆ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ทั้งนี้โดยขอความร่วมมือจากทางมหาวิทยาลัยและภาคเอกชน

(3.5) กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับมัธยมศึกษา

(3.5.1) ให้มีการฝึกอบรมครูสอนวิทยาศาสตร์ทั้งก่อนและในระหว่างประจำการโดยสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจ พัฒนาทักษะ และทัศนคติทางวิทยาศาสตร์

(3.5.2) พัฒนาและผลิตอุปกรณ์โสตทัศนวัสดุ เพื่อประกอบการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(3.5.3) พัฒนาระบบและเครื่องมือทดสอบและประเมินผลการศึกษาวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ได้ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณภาพ

(3.6) การสร้างความเข้าใจในคุณค่าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่ประชาชนทั่วไป

(3.6.1) สนับสนุนภาคเอกชนและสมาคมวิชาการและวิชาชีพ ในการจัดนิทรรศการและการประกวดโครงการทางวิทยาศาสตร์ จัดพิมพ์หนังสือ วารสาร และภาพยนตร์ เผยแพร่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพื้นฐาน และที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ

(3.6.2) จัดหาวิทยากรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีความรู้และผลงานดีเด่นเป็นที่สนใจ ให้ไปบรรยายตามหน่วยงานราชการ มหาวิทยาลัยและโรงเรียน

(3.6.3) ส่งเสริมให้มีการประชุมสัมมนาระหว่างภาคเอกชนและนักวิชาการ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการแก้ปัญหา

(3.6.4) กระทรวงศึกษาธิการควรเสริมหลักสูตรเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์เพื่อการดำรงชีวิตสำหรับการศึกษานอกโรงเรียนให้มากขึ้น

(3.6.5) สื่อมวลชนของรัฐควรให้ความร่วมมือในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่ประชาชนให้มากขึ้น

(3.7) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของชาติ เพื่อให้สามารถร่วมแก้ปัญหาการพัฒนาของชาติ

(3.7.1) ให้มีการจดทะเบียนนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรและนิติบุคคลที่ประกอบกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งหมด ทั้งนี้ให้มีการปรับปรุงข้อเสนotecให้ทันสมัย เพื่อความสะดวกในการระดมสรรพกำลัง

(3.7.2) ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรบุคคลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศ และในทุกๆ ทางอย่างจริงจัง

(4) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดย

(4.1) จัดให้มีนโยบายและแนวทางดำเนินการวิจัยของชาติ ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการวิจัยตามแนวทางดังกล่าว

(4.2) พยายามจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยให้ใกล้เคียงร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล หรือให้รายจ่ายเพื่อการวิจัยของประเทศทั้งหมดใกล้เคียงร้อยละ 0.5 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น ทั้งนี้โดยมุ่งแก้ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ประเทศชาติกำลังประสบอยู่มากกว่าการวิจัยทางวิชาการ สาขาวิชาการที่ควรให้ความสำคัญสนับสนุนเป็นพิเศษ ได้แก่ พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพโลหะและวัสดุ อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ เนื่องจากสาขาดังกล่าวมีความก้าวหน้าทางวิทยาการรวดเร็ว และมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศหลายด้านพร้อมกัน เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การแพทย์ คมนาคมขนส่ง สิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยา

(4.3) ปรับปรุงการบริหารการวิจัยและพัฒนาของภาครัฐบาล เพื่อให้ผลการวิจัยและพัฒนาที่มีผู้นำไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่สูญเปล่า โดยให้มีการบ่งชี้/กำหนดหัวข้อการวิจัยและพัฒนาที่เป็นปัญหาและความต้องการของประเทศ และมีการเตรียมกลุ่มผู้ใช้ผลการวิจัยที่แน่นอนก่อนที่จะให้การสนับสนุนการวิจัย โดย

(4.3.1) ให้ผู้วิจัยร่วมกับผู้ที่จะใช้ผลการวิจัยเสนอหัวข้อและโครงการวิจัย เพื่อให้ผู้อุดหนุนการวิจัยพิจารณา หรือ

(4.3.2) ให้ผู้ที่จะใช้ผลการวิจัยเป็นผู้ร่วมออกค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนานั้นด้วย

(4.4) จัดให้มีองค์กรภายในขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เพื่อส่งเสริม/ประสานงาน/ในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสาขาที่เป็นลำดับความสำคัญของประเทศสามสาขา คือ พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีโลหะและวัสดุ เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ในขั้นต้นนี้ควรให้มีลักษณะประสานสอดคล้องกับการบริหารงานของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายใต้โครงการร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา

(5) สนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศอย่างแท้จริง โดย

(5.1) จัดตั้งคณะกรรมการบริหารการถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับชาติขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และภาคเอกชน โดยมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นหน่วยงานเลขานุการ คณะกรรมการมีหน้าที่สำคัญ คือ จัดทำนโยบายระดับชาติในการสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยี ดำเนินการออกกฎหมายและกำหนดวิธีการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีมีผลต่อการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศ กำหนดความรับผิดชอบและพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่ทำงานด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(5.2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่ประสานการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ กับการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ อาทิ จัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อบริการแก่ภาคเอกชน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการนำเข้าเทคโนโลยีต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุญาตให้นำเข้าเทคโนโลยี และส่งเงินตราออกนอกประเทศ ประสานงานใกล้ชิดกับสถาบันวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยี เพื่อเร่งเร้าให้มีการเรียนรู้ ดัดแปลง และพัฒนาเทคโนโลยีนำเข้า ซึ่งเป็นวิธีการลัดของการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศ

(5.3) สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ความสำคัญต่อเทคโนโลยีควบคู่กับมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุน

(5.4) ธนาคารแห่งประเทศไทย ควรปรับปรุงการจำแนกประเภทของการจ่ายค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี เพื่อให้ได้ข้อมูลการซื้อขายเทคโนโลยีที่ละเอียดและถูกต้องยิ่งขึ้น

(6) พัฒนาระบบข้อมูลและข้อเสนอเทศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยให้ความสำคัญต่อ

(6.1) การจัดตั้งเครือข่ายข้อเสนอเทศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเป็นเครือข่ายหนึ่งในระบบสารสนเทศแห่งชาติ และสนับสนุนการพัฒนาฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่างๆ

(6.1.1) จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเครือข่ายข้อมูลข้อเสนอเทศทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานวางรูปแบบของข้อมูล และสร้างความสัมพันธ์และขยายการสื่อสารของเครือข่าย

(6.1.2) ปรับปรุงศูนย์ข้อมูล ข้อเสนอเทศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ให้เป็นศูนย์กลางของเครือข่าย โดยต้องมีระบบฐานข้อมูลที่เก็บที่อยู่ของข้อมูลข้อเสนอเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้ครบทุกสาขา ทั้งนี้โดยร่วมมือกับหน่วยงานในเครือข่าย

(6.1.3) ปรับปรุงสมรรถนะของระบบข้อมูลข้อเสนอเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบงานเช่นเดียวกับของต่างประเทศ

(6.2) การพัฒนาระบบข้อมูลดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(6.2.1) จัดตั้งหน่วยงานดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เพื่อเป็นผู้ประสานงานเครือข่ายของระบบข้อมูลดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และต่างประเทศ

(6.2.2.) เสริมสร้างสมรรถนะทางด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ และบุคลากร ในการเก็บรวบรวม การเรียกใช้และการเก็บรักษาข้อมูล ข้อมูลดัชนี ให้มีความถูกต้อง ทันสมัย

(6.2.3) จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างผู้มีความรู้ความสามารถในการให้บริการข้อมูลจากระบบข้อมูลดัชนีวิทยาศาสตร์ การพยากรณ์และการประเมินสถานภาพ เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาและใช้ทรัพยากรวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(6.2.4) จัดทำคู่มือการใช้งานระบบข้อมูลดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(6.2.5) สนับสนุนให้มีการใช้ข้อมูลดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานในสาขาที่ต้องอาศัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นพื้นฐานสำคัญ เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ขจัดเงื่อนไขและข้อขัดขวางการสนับสนุนการประสานการพัฒนาและการใช้ข้อมูลดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(6.2.6) กำหนดระดับของการเรียกใช้ข้อมูลสำหรับผู้ใช้งานแต่ละประเภทเพื่อป้องกันการใช้ประโยชน์ในทางมิควรของผู้ใช้ข้อมูล

(7) ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีโดย

(7.1) เร่งรัดการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนา ซึ่งให้การสนับสนุนแก่ภาคอุตสาหกรรมเอกชนในการกู้เงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ ระยะเวลาใช้คืนยาว เพื่อนำมาใช้ในการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งนำผลการวิจัยมาใช้ การสร้างห้องวิเคราะห์ทดสอบ และการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่มีความเสี่ยงสูงในการผลิต

(7.2) สนับสนุนให้เอกชนใช้เงินรายได้จัดตั้งเป็นทุนพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นภายในธุรกิจของตน เพื่อใช้เป็นทุนในการทำการวิจัยและพัฒนา โดยมีหลักการคือ

(7.2.1) ให้เอกชนสามารถหักเงินที่สะสมเป็นทุนนี้ เป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล

(7.2.2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้จากค่าแห่งกิวติวัลส์ ค่าแห่งสิทธิบัตร และค่าเครื่องหมายการค้า อันเป็นผลที่ได้รับจากการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีนั้น มีกำหนดระยะเวลาหนึ่ง

(7.2.3) ได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องตั้งอุปกรณ์และเครื่องจักรในการดำเนินการวิจัยและพัฒนา และการพัฒนาเทคโนโลยีนั้น

(7.3) ให้มีคณะอนุกรรมการฝ่ายพัฒนาเทคโนโลยีภายใต้คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อเป็นกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ในการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(7.4) สนับสนุนการดำเนินงานของสมาคมวิชาการและวิชาชีพ เพื่อเป็นแหล่งวิชาการอิสระที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

1.4 แผนงานหลัก

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น แผนงานหลักด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงประกอบด้วย 4 แผนงานคือ

(1) แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริหาร

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นไปโดยมีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยให้มีการจัดทำนโยบายและแผนรวมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และการประเมินแผนและโครงการ ทบทวนบทบาทของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งพิจารณาออกกฎหมายและระเบียบที่สนับสนุนการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้กว้างขวางและจริงจัง

(2) แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(2.1) จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และประสานงานการลงทุนในด้านนี้ขึ้นเพื่อ

(ก) ผนึกกำลังการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานในด้านนี้ เช่น การวิจัยและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และข้อสนเทศซึ่งกระจัดกระจาย ให้เป็นระบบที่สมบูรณ์ และสามารถสนองต่อความต้องการในการพัฒนา และการนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างระบบและเครือข่ายของชาติ ด้านข้อสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาระบบดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การปรับปรุงระบบบริหารงานวิจัยและพัฒนา และการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

(ข) พัฒนาให้เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือกระบวนการผลิต ให้มีผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าสูงขึ้น โดยผลิตจากวัตถุดิบในประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการประดิษฐ์ คิดค้นอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ต่างๆ

(2.2) เสริมสร้างสมรรถภาพการวิจัยและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเฉพาะทาง

(2.3) ร่วมมือกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในด้าน การวิจัยและพัฒนา การแสวงหาแหล่งเงินทุน และการปรับปรุงขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ

(2.4) เพิ่มประสิทธิภาพงานด้านอุตสาหกรรมวิทย์ฯ โดยปรับปรุงคุณภาพอุปกรณ์ เครื่องมือพัฒนาบุคลากร และปรับปรุงระบบประชาสัมพันธ์ เพื่อให้สามารถพยากรณ์อากาศให้ถูกต้องแม่นยำขึ้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(3) แผนงานการพัฒนาคนและกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

เพื่อผลิตกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพเพียงพอกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศ รวมทั้งให้ประชาชนทั่วไปมีความนึกคิดแบบมีเหตุมีผล ตลอดจนยอมรับและแสวงหาเทคโนโลยี โดยให้มีการพยากรณ์ความต้องการและการวางแผนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การปรับปรุงระบบการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัย อาชีวศึกษา และมัธยมศึกษา การสร้างความเข้าใจในบทบาทและคุณค่าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแก่ประชาชนทั่วไป และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์กำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(4) แผนงานเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการผลิต

(บรรจุอยู่ในแผนงานพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน)

บทที่ 1

บทนำ

1. ผลจากการพัฒนาประเทศในระยะ 25 ปีที่ผ่านมาทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ระดับประเทศกำลังพัฒนารายได้ปานกลาง ซึ่งเป็นระดับที่ประเทศคู่แข่งชั้นมีความสามารถสูงเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ นอกจากนั้นแล้วระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยยังได้ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนทำให้ระบบบริหารงานพัฒนาเศรษฐกิจเดิมที่ภาครัฐเป็นจักรกลที่สำคัญไม่เพียงพอที่จะรับมือกับสภาพการแข่งขันและปัญหาของการพัฒนาที่มีหลากหลายมากขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแนวทางที่จะเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยระดมกำลังทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ตลอดจนปรับบทบาทของรัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้เกิดการผิวกำลังเป็นระบบครบวงจรในการบริหารการพัฒนาประเทศ สำหรับแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารของรัฐในส่วนตัวเฉพาะเรื่องนั้นมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในแผนงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาชนบท ส่วนการปรับปรุงการบริหารการคลังของภาครัฐปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ดังนั้น แผนปรับปรุงการบริหารและบทบาทบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศในบทนี้จะได้มุ่งให้ความสำคัญกับการบริหารของรัฐเป็นส่วนรวมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในการสนับสนุนภาคเอกชน ตลอดจนวางแนวทางที่ภาคเอกชนจะสามารถดำเนินการผิวกำลังกับภาครัฐอย่างครบวงจร

2. ในการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐให้สามารถสนับสนุนภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขประเด็นปัญหาหลักๆ ดังนี้ คือ

2.1 บรรเทาปัญหาอันเกิดขึ้นจากการประสานงานของหน่วยงานภายในภาครัฐ โดยมุ่งพัฒนาปรับการทำงานของรัฐให้เข้าสู่ระบบแผนงานเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ทำงานอย่างสอดคล้องเป็นระบบมากยิ่งขึ้น แทนการแยกกันทำหรือขัดแย้งกัน

2.2 เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของรัฐในระบบแผนงานดังกล่าวจะต้องพัฒนากำลังคนภาครัฐบาลให้มีปริมาณและคุณภาพที่สอดคล้องกับระบบแผนงานตามข้อ 2.1

2.3 ปรับเครื่องมือการบริหารที่รัฐมีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลไกการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา และลดอุปสรรคการพัฒนาอันเกิดจากกฎระเบียบต่างๆ ของภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้จะเกี่ยวเนื่องกับอนุบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับของราชการเป็นส่วนใหญ่ เฉพาะขบวนการแก้ไขปัญหานั้นของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่นอกขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหาร

2.4 แก้ไขข้อขัดแย้งพื้นฐานระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพการให้บริการของภาครัฐให้ดีขึ้น

2.5 กำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนเพื่อผลักดันกำลังในการพัฒนาประเทศให้แน่ชัดยิ่งขึ้น ต่อเนื่องจากที่ได้เริ่มดำเนินการมาแล้วในแผนพัฒนาฉบับที่ 5

3. ผลการดำเนินการตามข้อ 2.1 ถึง 2.5 จะทำให้การพัฒนาประเทศมีพลังมากขึ้นและเป็นการแก้ปัญหาพื้นฐานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมา การดำเนินงานตามแนวทางนี้สามารถทำได้โดยไม่ต้องอาศัยการลงทุนมากนักและสามารถที่จะดำเนินการได้ทันที หากปราศจากการปรับปรุงแก้ไขต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว นอกจากระบบราชการจะยังอยู่ในสภาพอ่อนแอ ขาดการประสานงานที่ดีแล้วยังมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของภาคเอกชน ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่สำคัญอีกด้วย สำหรับรายละเอียดของแนวทางการดำเนินงานในแต่ละด้านปรากฏอยู่ในบทต่างๆ ของแผนนี้

บทที่ 2

การปรับปรุงระบบบริหารของรัฐให้เข้าสู่ระบบแผนงาน

1. ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการบริหารการพัฒนาของรัฐ คือ ปัญหาการขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และผลจากการนี้ทำให้การดำเนินงานของระบบราชการขาดพลังและในหลายกรณีไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในภาคเอกชนอีกด้วย แนวทางสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหาการประสานงานได้มีอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 ใช้ระบบแผนงานเป็นหลักในการดำเนินงาน การทำงานโดยหลายส่วนราชการนั้นจำเป็นที่จะต้องยึดแผนงานร่วมกันจึงจะเกิดผล วิธีการเช่นนี้เรียกว่าการทำงานในระบบแผนงาน ซึ่งเป็นระบบที่สามารถใช้ได้ผลในการบริหารงานพัฒนาของประเทศต่างๆ มาแล้ว

1.2 ปรับปรุงกำลังคนภาครัฐบาลให้เหมาะสมทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ เพื่อให้สนับสนุนการทำงานในระบบแผนงานดังกล่าวข้างต้น

รายละเอียดของการดำเนินการตามแนวทางทั้ง 2 มีดังนี้

แนวทางการปรับการทำงานของรัฐเข้าสู่ระบบแผนงาน

ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

2. ข้อเท็จจริงที่ว่าหน่วยราชการแต่ละหน่วยต่างดำเนินการเป็นเอกเทศ ทำให้เกิดความขัดแย้ง ขาดพลังและขาดประสิทธิภาพนั้นเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไป สภาพเช่นนี้นับวันแต่จะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาประเทศในปัจจุบันจำต้องอาศัยการรวมพลังจากหลายสาขาโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนร่วมกัน แนวทางหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งมุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและคุณภาพของงานพัฒนา จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบรรเทาปัญหาที่อย่างเร่งด่วน วิธีการบรรเทาปัญหาในเรื่องนี้ได้มีการริเริ่มขึ้นแล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และจำเป็นที่จะต้องมีการขยายผลต่อไปในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น การส่งออก การจ้างงาน ฯลฯ ซึ่งต้องการความร่วมมือจากหน่วยราชการจำนวนมากหรือในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างการผลิต ซึ่งทุกหน่วยราชการจะต้องร่วมมือกันจึงจะเกิดผล

วัตถุประสงค์

3. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการพัฒนาประเทศแบบฉีกกำลัง อย่างเป็นระบบครบวงจรและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานพัฒนา

แนวทางการพัฒนา

4. เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินการของรัฐเป็นไปตามระบบแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบครบวงจรจึงได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาไว้ 9 แนวทาง ดังนี้

4.1 ปรับปรุงการประสานงานของหน่วยงานกลาง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน และกระทรวงการคลัง เพื่อให้เกิดการประสานแผนต่างๆ ดังกล่าวได้สอดคล้องเป็นกระบวนการเดียวกันโดยให้หัวหน้าก่การจัดทำแผนประจำปี ซึ่งหน่วยงานกลางทุกหน่วยควรกำหนดระยะเวลาการทำงานให้สอดคล้องและประสานกัน

4.2 เน้นให้ทุกหน่วยราชการยึดการทำงานในระบบแผนงาน โดยให้แต่ละแผนงานครอบคลุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในลักษณะเป็นระบบครบวงจร

4.3 เน้นการปรับปรุงเครื่องมือการทำงานโดยการกระตุ้นให้มีระบบ “ผู้อำนวยการโครงการ” และให้มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน แผนปฏิบัติการในโครงการต่างๆ จะต้องยึดถือวัตถุประสงค์ และเป้าหมายส่วนรวมของแต่ละแผนงานเป็นหลัก และใช้แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นเครื่องมือหลักในการประสานการจัดสรรกำลังคน การจัดสรรงบประมาณและการบริหารติดตามผล และรายงานอย่างเป็นระบบ ในปัจจุบันการใช้แผนปฏิบัติการยังมีอยู่จำกัดมาก หน่วยราชการที่ยึดแผนงานและแผนปฏิบัติการเป็นหลักมีจำนวนน้อยมาก

4.4 สนับสนุนหน่วยวางแผนในระดับกระทรวงให้มีประสิทธิภาพและสามารถเป็นศูนย์กลางการประสานแผนงานระดับกระทรวงได้อย่างแท้จริง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนการประสานแผนงานระหว่างกระทรวง

4.5 ให้ส่วนราชการต่างๆ ระดับกรมมีส่วนในการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันมากขึ้น ทั้งภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวงให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยสอดคล้องกัน

4.6 กำหนดแนวทางประสานความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงโครงสร้างแผนงานทุกปีเพื่อให้เกิดความเหมาะสม โดยให้สำนักงานปรมาณเป็นเจ้าของเรื่อง

4.7 ในการใช้งบประมาณแบบแผนงานควรสนับสนุนให้สำนักงบประมาณวิเคราะห์การทำงานของส่วนราชการต่างๆ ในลักษณะแผนงานเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณให้ถูกต้องตามความจำเป็นในลักษณะเป็นระบบครบวงจร

4.8 ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลประสานงาน และเป็นแกนกลางให้มีการจัดทำและกำกับแผนกำลังคนภาครัฐในทุกส่วนราชการให้มีความสอดคล้องระหว่างแผนงาน แผนเงิน และแผนคน โดยเน้นให้มีการใช้กำลังคนที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ

4.9 ศึกษาวางแนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการบริหารให้สามารถเป็นศูนย์กลางระดับประเทศในการรวบรวมข้อมูลจากส่วนกลางและพื้นที่เพื่อเชื่อมโยง แลกเปลี่ยน และประสานข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ในทุกระดับเป็นระบบเดียวกัน

แนวทางการปรับปรุงระบบกำลังคนภาครัฐบาล

ข้อเท็จจริง

5. ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้พยายามศึกษา กำลังคนภาครัฐ ในแง่ของกลไกและกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในแง่ของกลไกนั้นได้ปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากำลังคนระดับกระทรวงและทบวง เป็นต้น ส่วนในแง่กระบวนการนั้นก็ได้มีการจัดให้มีแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนกำลังคนภาครัฐบาล

6. การริเริ่มวางกลไกและกระบวนการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แม้จะสามารถช่วยยกระดับคุณภาพการดำเนินการภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่จะต้องปรับปรุงต่อไปอีก โดยเฉพาะการพัฒนาระบบการประสานแผนกำลังคนให้เข้ากับระบบแผนงานแทนการแยกพิจารณาในระดับกรมแต่ละกรมเป็นเอกเทศ ซึ่งจะเป็นการไม่สอดคล้องกับการทำงานในระบบแผนงานดังกล่าวข้างต้น

สภาพปัญหา

7. ปัญหาการพัฒนากำลังคนภาครัฐบาลนั้น อาจสรุปแยกเป็น 2 เรื่องสำคัญ ดังนี้

7.1 ปัญหาด้านปริมาณและการกระจายข้าราชการ

(1) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนดเพดานการเพิ่มอัตรากำลังของข้าราชการในสำนักงานต่างๆ ได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งทำให้มีการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังของภาคราชการลงบ้าง แต่ในระยะที่ผ่านม้อัตรากำลังคนภาครัฐบาลก็ยังเพิ่มสูงขึ้นกว่าเป้าหมายร้อยละ 2 ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำลังคนอันได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนเพิ่มสูงขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 36 ของรายจ่ายทั้งสิ้น และมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งทำให้รัฐมีเงินเพื่อใช้จ่ายพัฒนาประเทศน้อยลง

(2) การที่ให้ส่วนราชการแต่ละหน่วยยึดถืออัตรากำลังคนในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนตำแหน่งที่มีอัตราเงินเดือนเป็นโควตานั้น ทำให้ขาดการมองภาพรวมและก่อให้เกิดปัญหาการใช้กำลังคนของภาครัฐซึ่งยังมีได้มีการกระจายไปตามความต้องการใช้งานของส่วนราชการต่างๆ อย่างเหมาะสม บางส่วนราชการมีกำลังคนเกินความต้องการ ในขณะที่บางส่วนขาดแคลนกำลังคน โดยมีได้มีการตรวจสอบและดำเนินการยุบตำแหน่ง และโยกย้ายบุคลากรของส่วนราชการที่เกินความต้องการไปยังส่วนราชการที่ขาดแคลน นอกจากนี้ยังขาดมาตรฐานการปฏิบัติการที่จะใช้วัดความต้องการกำลังคนของแต่ละหน่วยงาน

(3) การกระจายกำลังคนที่มีคุณภาพไปสู่ชนบทที่ห่างไกลยังมีอัตรากำลังและขาดกลไกที่เหมาะสม ตลอดจนการบริหารและการจัดการเพื่อกระจายกำลังข้าราชการยังไม่ได้พัฒนาเท่าที่ควร

7.2 ปัญหาทางด้านการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ

(1) การพัฒนาคุณภาพกำลังคนภาครัฐยังขาดทิศทางและนโยบายที่แน่ชัด การพัฒนาบุคลากรขึ้นอยู่กับพิจารณาการดำเนินการของแต่ละส่วนราชการเอง และขาดความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ ขาดการประสานงานและร่วมมือระหว่างหน่วยฝึกอบรมต่างๆ ทำให้การพัฒนาบุคลากรมีลักษณะต่างคนต่างทำไม่ตรงกับความต้องการและไม่ประหยัด

(2) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังคนภาครัฐยังไม่ได้เป็นที่ยอมรับว่ามีความสำคัญอย่างแท้จริง ดังปรากฏว่าผู้เข้ารับการอบรมมิได้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงกับสาขาวิชาที่ฝึกอบรม ตลอดจนเทคนิควิธีการที่ไม่เหมาะสม และขาดการประเมินผลการฝึกอบรม

แนวทางการพัฒนา

8. เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพกำลังคนภาครัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นควรกำหนดให้ห้องกรกลางบริหารงานบุคคล ปรับปรุงและพัฒนาระบบข้อมูลกำลังคนภาครัฐบาลให้มีรายละเอียดเพียงพอและมีความถูกต้องสมบูรณ์และทันสมัย เพื่อใช้ในการกำหนดแผนนโยบายและการบริหารกำลังคนภาครัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางดังต่อไปนี้

8.1 ด้านปริมาณและการกระจายข้าราชการ

(1) ในระหว่างที่ยังไม่มีแผนกำลังคนบังคับใช้ ให้หน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงานประมาณ องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันกำหนดสัดส่วนงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำต่องบประมาณทั้งหมดในแต่ละปีและในการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้คำนึงถึงความจำเป็นและความสำคัญในระบบแผนงาน เพื่อใช้เป็นกรอบกำลังคนภาครัฐบาลแทนการใช้นโยบายเพิ่มกำลังคนเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี

(2) ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์การเฉลี่ยกำลังคนมีผลใช้บังคับโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งดำเนินการให้กระทรวง ทบวง กรม สืบรวจข้อมูลและดำเนินการเฉลี่ยกำลังตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

(3) ให้มีการกระจายกำลังคนภาครัฐบาล ระดับที่มีความรู้ความสามารถออกไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้มากขึ้น โดยปรับปรุงรายได้ สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิ่งจูงใจอื่นๆ อย่างเหมาะสม

8.2 ด้านการพัฒนาคุณภาพข้าราชการ

(1) ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ประสานงานให้หน่วยงานจัดทำแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในทุกๆ ระดับ

(2) ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล พิจารณากฎเกณฑ์เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐบาลสามารถไปปฏิบัติงานในภาคเอกชนได้ในระยะหนึ่ง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐราชการเป็นการชั่วคราวเพื่อนำประสบการณ์ของทั้งสองภาคมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) ให้กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลร่วมกันสำรวจและเสนอรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับโครงสร้าง เงินเดือน และค่าจ้างเป็นครั้งคราว โดยให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ประสาน

(4) สนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพกำลังคนในระบบราชการไทย โดยการวิจัยและพัฒนาวิธีการให้การฝึกอบรมเป็นเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคล การศึกษา วิจัยเกี่ยวกับผลกระทบด้านต่างๆ ที่มีต่อคุณภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ ตลอดจนการพัฒนาหลักสูตร สัมมนานักบริหารระดับสูง และอบรมนักบริหารระดับต้นในราชการพลเรือน

(5) สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาสำหรับข้าราชการให้มีการนำเทคนิคและเทคโนโลยีเพื่อพัฒนามาปรับใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน ตลอดจนใช้หลักสูตรฝึกอบรมที่มีความจำเป็นร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและประหยัด

(6) พัฒนาจิตใจข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจให้มีความสำนึกในหน้าที่ มีคุณธรรมและมีความซื่อสัตย์สุจริต

บทที่ 3

การปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุนของรัฐในการบริหารการพัฒนา

1. นอกจากการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาในภาคราชการโดยตรงดังกล่าวในบทก่อน การพัฒนาประเทศโดยระบบแผนงาน จำเป็นที่จะต้องมามีเครื่องมือสนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานลุล่วงไปด้วยดี ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเครื่องมือสนับสนุนต่างๆ ยังมีได้มีการให้ความสำคัญอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง เครื่องมือสนับสนุนของรัฐที่ควรได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 มี 2 ประการ คือ

1.1 การประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นกลไกในการสื่อความเข้าใจและกระตุ้นให้เกิดการเข้าร่วมและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการฉีกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ

1.2 การปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของราชการเพื่อการพัฒนา เนื่องจากในระยะที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับธุรกิจเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปยังมีปัญหาอันเกิดจากกฎ ระเบียบต่างๆ ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการฉีกกำลังเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การปรับปรุงกฎและระเบียบจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐและประชาชน และจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6

รายละเอียดการปรับปรุงปัจจัยทั้ง 2 ดังกล่าวข้างต้นปรากฏดังต่อไปนี้

การปรับปรุงระบบการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา

ข้อเท็จจริง

2. นับตั้งแต่มีการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มาจนถึงปัจจุบัน ยังมีได้มีการนำวิชาการประชาสัมพันธ์มาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง แม้ว่าหลายๆ ฝ่ายจะได้ตระหนักถึงความสำคัญ และได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ก็เป็น การประชาสัมพันธ์ในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยมุ่งเน้นเฉพาะงานที่ตนรับผิดชอบ มิได้มอบคุณภาพการพัฒนาโดยส่วนรวมอย่างเป็นระบบและขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นผลให้ประชาชนทั่วไปและภาคเอกชนซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการ

พัฒนาประเทศขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศทั้งระบบ ทำให้การเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาไม่เป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

3. ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงเห็นควรให้มีแผนประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาขึ้นสำหรับเป็นแผนแม่บทในการจัดเตรียมแผนพัฒนาการประชาสัมพันธ์ด้านต่างๆ ของภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน อันจะก่อให้เกิดพลังในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ จนสามารถจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ มากขึ้น

วัตถุประสงค์

4. วัตถุประสงค์หลักของแผนประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

4.1 เร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญและวิธีการดำเนินงานพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 อย่างกว้างขวางโดยผ่านเครื่องมือการประชาสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้ว เพื่อจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมกับส่วนราชการในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาฯ มากขึ้นกว่าที่แล้มาแล้ว

4.2 เน้นการพัฒนาคุณภาพการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ให้สนับสนุนการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น

เป้าหมาย

5. กำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อการรับข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาให้เหมาะสม โดยจำแนกเป็นกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มผู้บริหาร สมาชิกสภา พรรคการเมือง ข้าราชการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ให้จัดสื่อที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มต่างๆ และดำเนินการส่งข้อมูลข่าวสารสู่กลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งจัดระบบให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการสื่อสารทั้ง 2 ทางอันจะนำไปสู่การร่วมคิด ร่วมทำ มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

แนวทาง

6. เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายข้างต้น เห็นควรกำหนดแนวทางการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และประเด็นการพัฒนาที่สำคัญอื่นๆ ดังต่อไปนี้

6.1 แนวทางการพัฒนาคุณภาพการประชาสัมพันธ์

เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ของรัฐที่แล้มาแล้ว และในปัจจุบันยังมีปัญหาทางด้านคุณภาพอยู่มาก กล่าวคือ ยังไม่สามารถสร้างศรัทธาและดึงประชาชน ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ให้เข้าร่วมในขบวนการพัฒนาประเทศได้มากเท่าที่ควร ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดแนวทางพัฒนาคุณภาพการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ

- (1) เร่งพัฒนาความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างหน่วยราชการ ฝ่ายปฏิบัติ สื่อมวลชน และประชาชน โดยจัดระบบให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารและทัศนคติต่างๆ ในการพัฒนาเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ
- (2) ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เผยแพร่ออกไป ควรเน้นน้ำหนักในการดึงความสนใจของกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

6.2 แนวทางการพัฒนาเครื่องมือการประชาสัมพันธ์

สำหรับการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ นั้น ควรกำหนดแนวทางเพื่อการปฏิบัติ ดังนี้

- (1) ในระยะแรกให้มีการจัดทำแผนการบำรุงรักษาเครื่องมือสื่อสารและให้มีการระดมทรัพยากรด้านสื่อสารการประชาสัมพันธ์ของรัฐมาใช้เพื่องานประชาสัมพันธ์ของชาติ รวมทั้งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบขอความร่วมมือสื่อมวลชนภาคเอกชนในการพัฒนาสื่อสารการประชาสัมพันธ์ของรัฐ และร่วมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ
- (2) สนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีและเครื่องมือการสื่อสารที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์และหากเครื่องมือสื่อสารชนิดใดที่ผลิตได้ภายในประเทศและได้รับเครื่องหมายมาตรฐานให้สนับสนุนการใช้เครื่องมือดังกล่าว
- (3) ในด้านการพัฒนาสื่อการประชาสัมพันธ์ หรือการลงทุนจัดซื้อเครื่องมือการสื่อสาร ในหลักการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนงานพัฒนาระบบบริการพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

วิธีการดำเนินการ

7. โดยที่ความจำเป็นในด้านการเผยแพร่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นเรื่องเร่งด่วน จึงเห็นควรให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นชุดหนึ่ง

ในคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เพื่อดำเนินการประสานแผนปฏิบัติการ และดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งการประเมินผลเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ได้ผลดียิ่งขึ้น

8. สำหรับการพัฒนาคุณภาพการประชาสัมพันธ์ใน 6.1 นั้น คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ควรเร่งรัดดำเนินการจัดให้มีแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาประจำปี โดยเน้นการให้ความรู้ ความเข้าใจ ต่อบุคลากรทางด้านประชาสัมพันธ์ของรัฐเพื่อให้มีความสามารถในการคัดเลือกข่าวสาร หรือข้อมูลที่มีประโยชน์ และสามารถนำไปตัดแปลงใช้กับสื่อที่เหมาะสมในโอกาสต่อไป ขณะเดียวกันก็ควรเร่งจัดระบบให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารและทัศนะระหว่างฝ่ายปฏิบัติและสื่อมวลชน ตลอดจนจัดให้มีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

9. ทางด้านการพัฒนาเครื่องมือการประชาสัมพันธ์ใน 6.2 ให้ยึดหลักปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการสื่อสาร ซึ่งมุ่งเน้นการลงทุนเฉพาะที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของสถานะการเงินและการคลังของประเทศ และให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนต่างๆ มากขึ้น

แนวทางการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของราชการเพื่อการพัฒนา

ข้อเท็จจริง

10. การพัฒนาประเทศเป็นกระบวนการที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของโลกตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเน้นการปรับบทบาทของภาครัฐ โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาอย่างเต็มที่โดยร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาให้เกิดการฉีกก้ำกั้ว เป็นระบบครบวงจรมากขึ้น เพื่อการนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อบังคับของทางราชการเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐดังกล่าว

11. อุปสรรคส่วนใหญ่ในการปรับบทบาทการบริหารดังกล่าวในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งในอำนาจของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากในเรื่องกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการทางรัฐสภา ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของแผนนี้ ในบทนี้จึงจะเน้นหนักเฉพาะอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบราชการโดยตรง

12. เพื่อสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาอย่างเต็มที่จึงต้องปฏิรูประบบราชการให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการบริการประชาชน โดยการปรับปรุงส่วนราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

และการบริหารงาน กระจายอำนาจการบริหารราชการไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค และเสริมสร้างความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สภาพปัญหา

13. อนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารในปัจจุบัน มีปัญหาที่สำคัญๆ ดังนี้

13.1 มีส่วนสร้างความซ้ำซ้อนเนื่องจากหน่วยงานที่ออกอนุบัญญัติต่างๆ แต่ละหน่วยงานต่างมองเฉพาะขอบเขตและความต้องการของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงภาพส่วนรวมเท่าที่ควร

13.2 บางส่วนเข้าใจยาก ขาดความชัดเจน และขาดความแน่นอน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน

13.3 มีส่วนในการเพิ่มต้นทุนในการดำเนินงานและการลงทุนด้านต่างๆ ของเอกชนโดยไม่จำเป็น

13.4 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงตามข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

13.5 ไม่สอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เป็นเพราะระเบียบข้อบังคับบางส่วนสะท้อนถึงความต้องการเฉพาะเรื่องมากเกินไป

วัตถุประสงค์

14. วัตถุประสงค์หลักของการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของทางราชการเพื่อการพัฒนา มี 3 ประการ คือ

14.1 พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย มีขอบเขตที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริง

14.2 พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ

14.3 พิจารณาปรับปรุงอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งทางบริหารเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม สะดวก และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในการให้บริการของรัฐ

แนวทางการพัฒนา

15. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ในข้อ 14 เห็นควรกำหนดแนวทางการพัฒนา ดังนี้

15.1 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแกนกลางและมีกลไกหลักประกอบด้วย คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ เข้าร่วมในรูปของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาล

15.2 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาการจัดตั้งระบบและองค์กรที่จะดำเนินการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

15.3 สนับสนุนให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินโครงการวิจัยในเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

บทที่ 4

แนวทางการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐ

ข้อเท็จจริง

1. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อเป็นการผนึกกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาการให้บริการของรัฐแก่เอกชนเป็นจุดหนึ่งซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาขัดขวางการผนึกกำลังระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากได้มีข้อขัดแย้งพื้นฐานระหว่างความเข้าใจของภาครัฐบาลและเอกชนในการดำเนินงานของแต่ละภาค กล่าวคือ ภาคเอกชนนั้นต้องการที่จะได้รับการที่มีคุณภาพและสะดวกรวดเร็วจากรัฐราชการ ในขณะที่ราชการเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่างๆ โดยรอบคอบและเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของทางราชการ ซึ่งข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้มีความสำคัญอย่างมากเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า

- 1) ภาคเอกชนที่มีความจำเป็นจะต้องรับบริการจากรัฐบาลมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงบุคคลในทุกระดับฐานะเศรษฐกิจและทุกอาชีพ
- 2) การให้บริการบางประเภทของรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับต้นทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาคเอกชน ซึ่งส่งผลถึงความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน

2. เนื่องจากกลไกการให้บริการของรัฐนั้นมีผลกระทบต่อภาคเอกชนอย่างกว้างขวางและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมากดังกล่าวข้างต้น หากไม่มีการแก้ไขปัญหานี้ความพยายามของรัฐในการส่งเสริมความสัมพันธ์ ความเข้าใจ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนจะไม่สามารถบรรลุผลได้แม้ว่าจะใช้ความพยายามสักเพียงใด

การวิเคราะห์ปัญหา

3. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ภาครัฐบาลได้มีความพยายามในการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐไปบ้างแล้ว ซึ่งปรากฏว่าได้ประสบผลสำเร็จในหลายด้าน อาทิเช่น การทำหนังสือเดินทาง การต่อทะเบียนรถยนต์ ฯลฯ จากผลการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สามารถสรุปแนวทางที่รัฐบาลใช้แก้ไขปัญหากับคุณภาพการบริหารงานของรัฐจนประสบผลสำเร็จได้ 3 แนวทาง คือ

3.1 การปรับปรุงกลไกและอัตราค่าบริการเพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยอาจว่าจ้างกำลังคนเพิ่มเติมมาสนับสนุนการทำงานให้มีความคล่องตัว รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างการดำเนินการภายใต้แนวทางนี้ได้แก่ การปรับอัตราค่าธรรมเนียม การทำหนังสือเดินทาง ซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

3.2 การปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภายในหน่วยงานเดียวกัน หรืออาจเป็นการรวมการให้บริการจากหลายหน่วยงานมาอยู่ภายใต้ระบบ และองค์กรเดียว ตัวอย่างการดำเนินการภายใต้แนวทางนี้ได้แก่ การต่อทะเบียนรถยนต์และการจัดตั้งศูนย์บริการผู้ส่งออก (One Stop Service) ของกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

3.3 การมอบให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในกิจการบางส่วน อันเป็นการเพิ่มความสะดวกและความคล่องตัวแก่ผู้มาใช้บริการ ตัวอย่างการดำเนินการภายใต้แนวทางนี้ได้แก่ การหักบัญชีธนาคารพาณิชย์ในกรณีการเสียค่าบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ตลอดจนการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพสินค้า หรือรับรองคุณภาพสินค้า เป็นต้น

แนวทางการพัฒนา

4. เพื่อให้สามารถปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และลดข้อขัดแย้งระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล จำเป็นที่จะต้องมีการขยายการดำเนินการของภาครัฐบาลตามแนวทางทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้นให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งแนวทางในการส่งเสริมควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

4.1 ให้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐตามแนวทางการปรับปรุงกลไกและอัตราค่าบริการ การปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการ และการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในกิจการบางส่วนของภาครัฐบาล โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละหน่วยงาน และให้มีการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้น

4.2 มอบหมายให้องค์กรกลาง เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามดูแลให้หน่วยราชการต่าง ๆ มีแผนปฏิบัติการในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

4.3 ให้หน่วยงานกลางสนับสนุนหน่วยงานที่มีแผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยถือว่าแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นแผนงานที่มีลำดับความสำคัญสูง

บทที่ 5

การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

ข้อเท็จจริง

1. บทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย มิได้จำกัดอยู่เฉพาะในฐานะเป็นผู้ลงทุนและผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เท่านั้น ยังมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลอย่างสำคัญในอันที่จะส่งเสริมและเร่งรัดกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าต่อไปอีกด้วย ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนได้มีการขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่ผลของงานและจิตสำนึกของความรับผิดชอบร่วมกันในขบวนการพัฒนา ซึ่งจะสังเกตเห็นได้จากการที่ตัวแทนภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาส่วนรวมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ในระยะที่ผ่านมามีการร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและส่วนรวมหลายประการ รวมทั้งการร่วมเจรจาทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งกิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนที่เกิดขึ้นนี้ ได้ช่วยสร้างโอกาสให้เกิดความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็ช่วยสร้างบรรยากาศแห่งความรู้สึกที่รับผิดชอบร่วมกันต่อการพัฒนาประเทศ ช่วยขจัดอุปสรรคทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้น และร่วมกันวางแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อเสริมความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทยต่อไปในอนาคต

2. รัฐบาลเองได้ตระหนักถึงความสำคัญในการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนเข้ามาสู่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ก็ได้มีการระบุถึงแนวนโยบายของรัฐ ในการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งได้ปรากฏผลบางเรื่อง เช่น โครงการลงทุนในเขตชลประทาน การหาตลาดต่างประเทศ และการประหยัดพลังงาน การจัดระบบประสานงานในรูปของคณะกรรมการร่วมระดับสูง และการพัฒนาสถาบันธุรกิจของเอกชนให้เป็นองค์กรที่สำคัญ ตลอดจนการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนและการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ภาคเอกชนให้ตระหนักถึงบทบาทของภาคเอกชนต่อการพัฒนาชนบทของประเทศ อาทิเช่น การขยายบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรอาสาสมัคร และองค์กรธุรกิจภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท เป็นต้น

3. ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน มีการจัดตั้งองค์กรประสานงานระดับสูง คือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เพื่อสนับสนุนและผลักดันให้มีการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการ เพื่อระดมความร่วมมือจาก

ภาคเอกชน ตามที่ระบุไว้ในแผนฯ นอกจากนี้กระบวนการความร่วมมือนี้ยังได้แยกแยะแขนงออกไป ในกิจกรรมด้านต่าง ๆ และมีการขยายความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนไปสู่ภูมิภาค จึงนับว่าการ ระดมความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ได้มีจุดเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังเป็นกระบวนการและมี แผนงานที่พอสรุปได้ดังนี้

3.1 การพัฒนาการส่งออกได้มีการพิจารณาลดขั้นตอนการส่งออก เพื่อช่วย ลดเวลาและต้นทุนในการส่งออก อันจะช่วยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ดีขึ้น ร่วมกันแก้ไข ปัญหาด้านการค้าระหว่างประเทศ และร่วมกันแสวงหาตลาดต่างประเทศ เพื่อช่วยให้การส่งออก เป็นไปอย่างกว้างขวาง

3.2 ด้านการส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมได้มีการพิจารณาลด ขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงานเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องการลงทุน การดำเนินการ ชักชวนต่างประเทศมาลงทุน พัฒนาโครงการลงทุนร่วมในสาขาอุตสาหกรรมการเกษตรและ โครงการการเกษตรในเขตชลประทาน การจัดตั้งศูนย์ประหยัดพลังงานภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น

3.3 ด้านการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับภาษีอากร ได้มีการเร่งรัดให้มีการ ชดเชยภาษีอากรให้รวดเร็วขึ้น การปรับอัตราภาษีให้เหมาะสม รวมถึงลดถึงการแก้ไขปัญหา ภาษีอากรอันเนื่องมาจากระเบียบการจัดเก็บ

3.4 ได้เข้าไปมีส่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของภูมิภาคทั้งในด้านการ เกษตร อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และการท่องเที่ยว ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการร่วมมือระหว่าง ภาครัฐบาลและเอกชนในการเข้าไปแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค

3.5 การขยายความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนในสาขาต่างๆ เช่น เรื่องการ พัฒนาการศึกษา การเกษตร การเหมืองแร่ รวมถึงการพัฒนาก่อตั้งองค์การประสานความร่วมมือ ภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัด

สภาพปัญหา

4. แม้ว่ากระบวนการความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ได้ถูกผลักดันให้พัฒนาไป พอสมควรในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ปรากฏว่า โครงสร้างความร่วมมือดังกล่าวไม่อยู่บนฐานที่ มั่นคง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกระบวนการซึ่งเกิดใหม่และยังมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งพอที่จะ ประมวลสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 การสร้างความรับรู้ และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทความร่วมมือ ภาครัฐบาลและเอกชนยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เพียงระดับนโยบายส่วนกลางเท่านั้น สำหรับใน ระดับปฏิบัติ และส่วนท้องถิ่นนั้นทัศนคติและความเข้าใจในกระบวนการความร่วมมือมีค่อนข้างน้อย

ทำให้เกิดความสับสน และบางครั้งมีความรู้สึกที่ว่าผลที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือทั้งสองฝ่ายนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น

4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนแม้ว่าจะได้พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังอยู่บนรากฐานของความไม่เข้าใจและไม่ไว้วางใจกันอยู่ เพราะภาคเอกชนส่วนใหญ่ก็ยังเห็นว่าระบบการบริหารงาน ตลอดจนกฎระเบียบของรัฐยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการประกอบธุรกิจ แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขไปบ้างแล้วบางส่วนในระยะที่ผ่านมาก็ตาม ในขณะที่เดียวกันภาครัฐบาลบางครั้งก็ยังคงเผชิญกับปัญหาการขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่มีต่อสังคมส่วนรวมของภาคเอกชนบางส่วน ตลอดจนปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้ภาคราชการยังจำเป็นที่จะต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน

4.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการความร่วมมือ ในบางจุดและบางระดับยังมีข้อจำกัดด้านความพร้อมและขีดความสามารถ เช่น หอการค้าจังหวัด กรอ.จังหวัด ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนบางครั้งทำให้ขาดศรัทธาต่อกระบวนการความร่วมมือ

แนวทาง

5. ในการที่จะระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนเข้ามาร่วมกระบวนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภาครัฐจำเป็นจะต้องปรับกลไกตัวเองเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจของเอกชนสามารถขยายตัวไปได้รวดเร็วขึ้นดังกล่าวไปแล้วในบทก่อนๆ ในขณะที่เดียวกันรัฐจะต้องลดบทบาทด้านการลงทุนของรัฐและสนับสนุนให้เอกชนลงทุนแทนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ โดยยึดหลักการแข่งขันเสรี และความเป็นธรรมแก่สังคม อย่างไรก็ตามในภาคเอกชนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากเพิ่มขึ้นด้วย ความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนควรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแก้ไขปัญหาดุลการค้า การว่างงาน และการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศ การที่จะสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางหลักของรัฐในเรื่องการขยายความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนให้ชัดเจนดังต่อไปนี้

5.1 รัฐจะดำเนินการต่อเนื่องจากแนวทางที่ดำเนินการไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่จะให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมากกว่าการควบคุมและจะพิจารณาแก้ไขอนุบัญญัติต่างๆ ที่ล้าสมัย และไม่เหมาะสมดังกล่าวในบทที่ 3

5.2 รัฐจะส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการบริหารเศรษฐกิจ เช่น การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่บางส่วนให้กับองค์กรภาคเอกชน และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการลงทุนและบริหารงานรัฐวิสาหกิจตามรายละเอียดในแผนรัฐวิสาหกิจ

5.3 รัฐจะพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนากระบวนการประสานงานและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนต่อไป

5.4 รัฐจะเสริมสร้างและพัฒนาองค์กรภาคเอกชนให้เข้มแข็งขึ้นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้กลุ่มเอกชนแต่ละกลุ่มสามารถดูแลรับผิดชอบกิจกรรมและสมาชิกภาคเอกชนด้วยกันเองอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

5.5 รัฐจะสนับสนุนให้มีการกระจายการประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนไปสู่สาขาการพัฒนาต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอน

มาตรการ

6. เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว นอกจากมาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้ในแผนต่างๆ แล้วเห็นควรกำหนดมาตรการ ดังต่อไปนี้

6.1 ขยายขอบข่ายโครงการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น โครงการพัฒนาร่วมในเขตชลประทาน โครงการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ โครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์เกษตรเพื่ออุตสาหกรรม ฯลฯ

6.2 จัดทำแผนงานและโครงการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อสนับสนุนแผนปรับโครงสร้างการผลิต และการพัฒนาเทคโนโลยีในกระบวนการผลิต เพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพและคุณภาพ

6.3 จัดให้มีแผนงานโครงการร่วมเพื่อสนับสนุนการส่งออก โดยการพัฒนาระบบข่าวสารข้อมูลร่วมระหว่างรัฐและเอกชน เพิ่มบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในด้านการส่งออก สนับสนุนภาคเอกชนในการเจรจาการค้า และเป็นผู้แทนการค้าไทยในต่างประเทศ

6.4 สนับสนุนการปรับขีดความสามารถและการจัดตั้งสถาบันเอกชนในท้องถิ่น เช่น หอการค้าจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนภาคเอกชนในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกระทรวงพาณิชย์ และหอการค้าไทย เป็นผู้ดำเนินการและประสานงาน

6.5 ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรประสานงานภาครัฐบาลและเอกชนในระดับท้องถิ่น เช่น กรอ.จังหวัด ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและความพร้อมของทั้งสองฝ่ายด้วย โดยมีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ประสานงาน

บทที่ 1

บทนำ

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 คือ ระหว่าง พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2529 นั้น มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ดังนี้

ประการแรก จำนวนรัฐวิสาหกิจของไทยได้ลดลงจาก 100 กว่าแห่ง เหลือไม่ถึง 70 แห่ง ในปัจจุบัน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ส่วนใหญ่มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเกือบทุกประเทศ

ประการที่สอง ถึงแม้ว่าจำนวนจะลดลง แต่ขนาดของรายจ่ายงบทำการและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือจากที่เคยเทียบเป็นประมาณร้อยละ 72 ของงบประมาณแผ่นดินในปี 2520 ได้เพิ่มขึ้นมาเป็นถึงร้อยละ 109 ของงบประมาณแผ่นดินในปี 2529 เฉพาะงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจเองในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา ได้ขยายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20 ต่อปี

ประการที่สาม หนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลส่วนใหญ่หรือกว่าร้อยละ 60 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันให้ นอกจากนั้นเกือบร้อยละ 90 ของหนี้รัฐวิสาหกิจเป็นการก่อหนี้กับต่างประเทศ ที่เหลือเป็นหนี้เงินกู้ “ภายใน” ประเทศ

ประการที่สี่ เงินนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจเริ่มลดลง คือ จากร้อยละ 73 ของกำไรสุทธิ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาเป็นเพียงร้อยละ 42 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้ เพราะได้มีการนำรายได้เข้าสมทบการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเองเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ของงบลงทุน ที่เป็นโครงการมาเป็นร้อยละ 20 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ประการที่ห้า กำลังคนของภาครัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นทั้งหมดเป็นประมาณ 250,000 คน ในปัจจุบัน และมีแนวโน้มการบรรจุกำลังคนเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เมื่อเปรียบเทียบกับภาคราชการซึ่งได้กำหนดเพดานไม่ให้บรรจุข้าราชการเพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 2 ต่อปีในช่วงเดียวกัน

ประการสุดท้าย ปรากฏว่าครึ่งหนึ่งของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เกือบ 70 แห่งในปัจจุบันเป็น “ธุรกิจขนาดใหญ่” ที่ว่าจ้างกำลังคนกว่า 1,000 คนขึ้นไป ฉะนั้นประสิทธิภาพการใช้แรงงานของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นประเด็นสำคัญต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวม ที่ควรจะได้ติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป

บทที่ 2

ผลการดำเนินงานและประเด็นการพัฒนา

1. แนวนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวนโยบายให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่ง

1.1 ลดภาระการให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจจากงบประมาณแผ่นดินและดูแลให้รัฐวิสาหกิจสามารถเลี้ยงตัวเองได้

1.2 ให้มีการปรับราคาสินค้าและค่าบริการ เพื่อให้มีรายได้สุทธิ (เทียบเป็นส่วนร้อยละของส่วนทุน) ในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล และดูแลให้อัตราส่วนหนี้สินและส่วนทุนของรัฐวิสาหกิจอยู่ในอัตราที่เหมาะสม

1.3 ให้จัดทำแผนดำเนินการของรัฐวิสาหกิจขึ้นแต่ละแห่งเพื่อแสดงแผนการผลิต การตลาด การหารายได้ และลดรายจ่ายให้ชัดเจน

1.4 พิจารณาดำเนินการแปรสภาพการบริหารงานไปสู่เชิงธุรกิจ ยุบเลิกหรือจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการไม่ได้ผล หรือขาดทุนติดต่อกันมาหลายปีโดยไม่มีเหตุอันสมควร

นอกจากนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดให้มีการติดตามผลกระทบรายจ่าย และการลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่จะมีต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง ตลอดจนทั้งการก่อหนี้ของประเทศให้เป็นไปอย่างระมัดระวังด้วย

2. ผลการพัฒนาของภาครัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และประเด็นการพัฒนา

2.1 การดำเนินงานและฐานการเงิน การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 59 แห่ง ที่เสนอขอลงทุนต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามระเบียบว่าด้วยขบวนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ส่วนใหญ่มีผลกำไรโดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำกำไรเป็นจำนวน 57,717 ล้านบาท หรือคิดเทียบเป็นอัตราร้อยละ 4.2 ของสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเมื่อเทียบกับอัตราผลตอบแทนของบริษัทขนาดใหญ่ของภาคเอกชนไทย ซึ่งสามารถทำผลตอบแทนได้โดยเฉลี่ยประมาณเกือบร้อยละ 9 ของมูลค่าสินทรัพย์ในช่วงเวลาเดียวกัน

2.2 จำนวนรัฐวิสาหกิจขาดทุนลดลง รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงาน “ขาดทุน” มีจำนวนลดลงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เมื่อต้นแผนฯ มีจำนวนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานขาดทุน 18 แห่ง เป็นเงินประมาณ 2,292 ล้านบาท แต่เมื่อถึงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนเพียง 11 แห่ง เป็นเงิน 2,117 ล้านบาท ทั้งนี้ มีผลสืบเนื่องมาจากไม่สามารถปรับราคาค่าบริการได้ทันการ หรือต้องแข่งขันกับภาคเอกชนและมีการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ จึงประสบภาวะการขาดทุน รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานมีผลการขาดทุนเกินปีละ 500 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีอยู่ 2 แห่ง คือ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และการรถไฟแห่งประเทศไทย

2.3 ขนาดการลงทุนเพิ่มขึ้น การลงทุนของรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เพิ่มสูงขึ้นเกือบ 2 เท่า เมื่อเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 คือจาก 89,000 ล้านบาท มาเป็น 170,000 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพิ่มในสาขาคมนาคมขนส่ง และสาขาพลังงาน ซึ่งคำนวณแล้วเป็นถึงร้อยละ 87 ของงบลงทุนทั้งหมดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้ ทำให้รายจ่ายงบทำการและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันมีขนาดใหญ่กว่างบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลดังกล่าว

2.4 กู้เงินต่างประเทศเพิ่มขึ้น การที่ขนาดของงบลงทุนได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องพึ่งแหล่งทุนจากการกู้เงินต่างประเทศมากขึ้นเพราะแหล่งเงินลงทุนที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และแหล่งเงินภายในประเทศมีไม่เพียงพอ จึงทำให้ยอดการลงทุนจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นจาก 47,264 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาเป็น 76,195 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ร้อยละ 57 ของยอดหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลทั้งหมดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพิ่มขึ้นมาเป็นถึงร้อยละ 65 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งนับได้ว่ามีผลกระทบต่อโครงสร้างหนี้ และการรักษาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ดังนั้น การที่ภาครัฐวิสาหกิจต้องพึ่งแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้น จึงกลายเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องหาช่องทางระดมแหล่งเงินทุนภายในประเทศ และการเพิ่มทุนของรัฐวิสาหกิจหลายแหล่งที่กำลังขยายงานต่อไป

2.5 การระดมทุน การระดมทุนจากแหล่งภายในประเทศมีขีดจำกัดอยู่พอสมควร ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่สูง และมีเงื่อนไขการชำระคืน การระดมทุนจากแหล่งภายในจึงไม่สามารถกระทำได้ในปริมาณที่เพียงพอสนองตอบความต้องการเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นหากรัฐวิสาหกิจจะต้องกู้เงินจากแหล่งภายในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราสูงแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อและเบียดบังโอกาสการระดมทุนของธุรกิจภาคเอกชนอย่างแน่นอน ดังนั้น ประเด็นอยู่ที่รัฐวิสาหกิจจะเพิ่มสัดส่วนการระดมทุนจากแหล่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองหรือจำกัดปริมาณและลงทุนเอง ตลอดทั้งการเพิ่มทุน หรือจัดให้มีการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน รวมทั้งการแปลงกิจกรรม

บางอย่างของรัฐวิสาหกิจออกไปให้ภาคเอกชนไปดำเนินการได้อย่างไรในอนาคต เพราะกิจการของรัฐวิสาหกิจหลายอย่าง ภาคเอกชนจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่า และเป็นการผลิตหรือจำกัดลักษณะการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเองเฉพาะกิจการหลักๆ เท่านั้น

2.6 ใช้รายได้ลงทุนมากขึ้น การระดมแหล่งเงินทุนจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ได้เพิ่มเป็นสัดส่วนสูงจากร้อยละ 10 ของเงินลงทุนที่เป็นโครงการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาเป็นร้อยละ 20 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งนับว่าเป็นลักษณะการระดมทุนที่ดีขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ไปมีผลกระทบทำให้เงินนำส่งรัฐมีอัตราส่วนลดลง คือจากร้อยละ 73 ของยอดกำไรสุทธิในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ลงเหลือร้อยละ 42 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ฉะนั้น การระดมทุนจากแหล่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองมากขึ้นนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาควบคู่ไปกับการระดมเงินนำส่งรัฐด้วย

2.7 การกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการและการผูกขาด การกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกระทรวงเจ้าสังกัดอยู่มาก รัฐวิสาหกิจบางสาขาปรับราคาได้ยาก ทำให้ประสบผลขาดทุนเพราะการกำหนดราคาต่ำกว่าจุดคุ้มทุน โดยเฉพาะในสาขาบริการขนส่งและกิจการสาธารณูปการ ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจที่สามารถปรับราคาต่ำกว่าจุดคุ้มทุน โดยเฉพาะในสาขาบริการขนส่งและกิจการสาธารณูปการ ในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจที่สามารถปรับราคาได้คล่องตัวกว่า หรือรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าและบริการที่มีลักษณะผูกขาดและขาดการแข่งขันนั้น ก็กำหนดราคาที่สูงกว่าราคาที่เหมาะสมหรือสูงกว่าเกณฑ์ปกติสากลและมีกำไรสูง ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของธุรกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และฐานะการแข่งขันของประเทศไปด้วย

2.8 การพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐวิสาหกิจได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนจากรัฐบาลเป็นจำนวน 9,000 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 11,500 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 หรือคิดเป็นร้อยละ 10 และร้อยละ 7 ของยอดเงินลงทุนทั้งหมดของแต่ละช่วงแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว และมีการอุดหนุนอีกบางส่วนเพื่อเป็นการชดเชยส่วนขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีผลมาจากการปฏิบัติงานภายในที่มีประสิทธิภาพต่ำหรือเป็นการอุดหนุนสินค้าหรือบริการอันเนื่องมาจากการกำหนดราคาต่ำกว่าที่ควร หรือเป็นการให้เงินอุดหนุนตามโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาลเองบางประเภท ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ และเป็นการไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมหรือบริการเหล่านั้นด้วย

2.9 บทบาทการกำกับเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ การที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการกำกับเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศและในประเทศนั้น ทำให้รัฐวิสาหกิจเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าธุรกิจเอกชนทั่วไป เพราะลดความเสี่ยงแก่ผู้ให้กู้ ตลอดทั้งกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษในการกู้จากธนาคารของรัฐด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าธุรกิจของเอกชนนั้น ก็ถือเป็นการให้การอุดหนุนค้ำจุนทางอ้อม ทำให้การประเมินโครงการลงทุนของ

รัฐวิสาหกิจจากแหล่งผู้ให้กู้ไม่รัดกุมเท่าที่ควรเพราะถือว่ามีรัฐบาลค้ำประกันอยู่ ซึ่งมีหลายกรณีที่เป็นโครงการลงทุนที่ไม่คุ้มที่จะให้กู้ และมีอัตราความเสี่ยงสูง ฉะนั้น หากจะให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจหรือแปลงสภาพให้มีการดำเนินงานเชิงธุรกิจเอกชนแล้ว การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจควรจะได้รับดูแลในมาตรฐานเดียวกับโครงการกู้เงินเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชนต่อไปด้วย

2.10 ปัญหาหนี้ค้างชำระที่สะสมขึ้นมากระหว่างรัฐวิสาหกิจกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจมีหนี้ค้างชำระจากส่วนราชการและระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเองสูงขึ้นมาโดยลำดับ เป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 6,500 ล้านบาท ในปัจจุบัน ซึ่งยังผลทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินเป็นลูกโซ่ และทำให้ต้นทุนสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งควรจะได้วางระบบและวิธีการที่จะสะสางหนี้ดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนี้ค่าเชื้อเพลิง ค่าไฟฟ้า ค่าประปา และโทรศัพท์ที่ค้างเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาใช้มาตรฐานการจัดเก็บค่าบริการกับรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง หรือกับส่วนราชการเช่นเดียวกับที่ได้ดำเนินการจัดเก็บกับภาคเอกชนต่อไป

2.11 การบริหารและพัฒนากำลังคนของรัฐวิสาหกิจ การบริหารและพัฒนากำลังคนของรัฐวิสาหกิจมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาแก้ไขหลายประการ คือ

(1) การขาดแคลนผู้บริหารที่มีประสบการณ์และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมทั้งในระดับกรรมการ ผู้บริหารระดับอำนวยการ และระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้ ปรากฏว่าตำแหน่งระดับอำนวยการสูงสุดแม้แต่กรรมการรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายการเมืองมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง ขาดประสบการณ์ที่เหมาะสม จึงเกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ส่วนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 86 เป็นข้าราชการประจำทั้งพลเรือนและทหาร มีที่เป็นนักธุรกิจเอกชนเข้าไปเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น จึงเป็นประเด็นขององค์ประกอบของกำลังคนหลายระดับของรัฐวิสาหกิจที่ควรจะได้มีการพิจารณาต่อไปในการบริหารและพัฒนากำลังคนของภาครัฐวิสาหกิจ

(2) อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน ซึ่งรวมถึงค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน เงินสมทบกองทุน บำเหน็จ ค่าล่วงเวลา บางแห่งมีเบียดเบียน อยู่ในเกณฑ์สูงมาก เมื่อเทียบกับข้าราชการหรือภาคเอกชน กล่าวคือ โดยเฉลี่ยจะสูงกว่าข้าราชการประจำประมาณร้อยละ 55 และสูงกว่าภาคเอกชนโดยเฉพาะในแง่ของกำลังคน “ระดับกลาง” และ “ระดับต่ำ” ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายบุคคลของรัฐวิสาหกิจกลายเป็นต้นทุนของสินค้า และค่าบริการสูงตามไปด้วย หรือบางแห่งเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้กิจการประสบภาวะขาดทุน เพราะค่าใช้จ่ายบุคคลเพิ่มเป็นสัดส่วนสูงขึ้นมาว่าค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ในทางตรงกันข้าม อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจจะต่ำกว่าภาคเอกชนมาก ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถดึงดูดให้ผู้มีขีดความสามารถบริหารงานสูงอยู่ได้ และไม่อาจแข่งขันกับภาคเอกชนได้

บทที่ 3

แนวทางการพัฒนาวิสาหกิจ

1. แนวทางการพัฒนาวิสาหกิจโดยส่วนรวม

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มุ่งวัตถุประสงค์หลักเพื่อ

1.1 รักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ โดยมุ่งที่จะให้มีมาตรการลดเงินกู้ยืมจากแหล่งภายนอก เพิ่มการระดมทุนจากแหล่งภายใน โดยเฉพาะจากรายได้ของวิสาหกิจเองให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ตลอดจนจำกัดขนาดและลักษณะการลงทุนของภาครัฐวิสาหกิจลง

1.2 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และยกระดับการให้บริการของวิสาหกิจ ให้เป็นที่ยอมรับและมีความมั่นคงพอแก่ธุรกิจต่อเนื่อง และเป็นบริการที่มีคุณภาพดีมาตรฐานสากลในราคาที่เหมาะสม โดยสนับสนุนให้มีการจัดการให้เป็นไปในธุรกิจมากขึ้น และหาช่องทางเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้วิสาหกิจสามารถพึ่งตนเอง และลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาลให้ได้

1.3 ทบทวนบทบาทและปรับปรุงการกำกับดูแลวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยอำนวยโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมทุนกับวิสาหกิจ และกำหนดขั้นตอนการแปรสภาพวิสาหกิจให้ชัดเจนที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้ ตลอดจนปรับปรุงการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งระดับกระทรวงและของส่วนกลางให้เข้าเป้าที่กำหนดไว้ให้ได้ นอกจากนี้จะต้องทำการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้วิสาหกิจเกิดความคล่องตัวในการจัดการด้วย

2. แนวทางการพัฒนาเฉพาะด้าน

เพื่อให้การพัฒนาวิสาหกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่กำหนดแนวทางการพัฒนาและดำเนินการของวิสาหกิจในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การลงทุน

2.1.1 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดที่จะต้องรักษาระดับการลงทุนของภาครัฐบาล รวมถึงวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถรักษาระดับการชำระหนี้เงินกู้ของภาครัฐบาลที่กำหนดไว้ร้อยละ 11 ของรายได้จากการส่งออกของประเทศ ฉะนั้น ขนาดการลงทุนของวิสาหกิจ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะต้องปรับระดับให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศเป็นปี ๆ ไป

2.1.2 การลงทุนของรัฐวิสาหกิจควรมีผลตอบแทนการลงทุนไม่ต่ำกว่าดอกเบี้ยพันธบัตรของรัฐบาล ทั้งนี้ จะทำให้สามารถจำกัดการลงทุนเฉพาะโครงการที่มีผลตอบแทนที่ดี การพิจารณาจะยกเว้นให้เฉพาะกรณีโครงการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดให้แก่วิสาหกิจนั้นดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ

2.1.3 ลดการลงทุนหรือร่วมทุนในกิจกรรมต่อเนื่อง ทั้งด้านกิจการต้นทางหรือปลายทางหลายอย่างที่ธุรกิจเอกชนดำเนินการได้ดีกว่า และจัดให้มีการร่วมทุนกับภาคเอกชนในกิจการบางประเภทที่ดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อการแบ่งเบาภาระทางการเงิน ซึ่งอาจจะนำเงินมาลงทุนในกิจกรรมที่จำเป็นอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้นจะต้องลดหรือระงับการลงทุนในรูปสวัสดิการของวิสาหกิจ

2.2 การระดมทุน

2.2.1 ลดการกู้เงินจากภายนอกประเทศ โดยกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้เท่ากับขนาดการก่อหนี้ต่างประเทศในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และในช่วงหลังควรจะได้กำหนดเพดานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินของประเทศต่อไป

2.2.2 อัตราการลงทุนจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 25 ของเงินลงทุน และรักษาสัดส่วนของรายได้ของกิจการ เทียบกับภาระหนี้ของกิจการ (Debt Service Coverage Ratio) ในอัตราส่วน 1.5 : 1 หากวิสาหกิจสามารถระดมแหล่งทุนจากรายได้ของตนได้ตามที่กำหนด จะสามารถลดเงินกู้ลงได้ถึง 42,500 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

2.2.3 การระดมทุนจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองย่อมทำให้เงินนำส่งรัฐลดลง อย่างไรก็ตามการนำส่งรัฐของแต่ละวิสาหกิจไม่ควรต่ำกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

2.2.4 สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มส่วนทุน เพื่อให้มีอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนทุนอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม รัฐวิสาหกิจสามารถเพิ่มทุนได้โดยการขายหุ้นให้เอกชน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจระดมแหล่งทุนจากภายในประเทศ

2.2.5 พิจารณาจัดเก็บภาษีจากรัฐวิสาหกิจบางประเภท (ภาษีการค้า ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ) เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มรายได้แก่ภาครัฐบาล

2.3 การค้าประกันเงินกู้

ลดภาระการค้าประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ และลดการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐเป็นผู้ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในท้องตลาด รัฐจะพิจารณาค่าประกันเงินกู้เฉพาะในส่วนที่เป็นการลงทุนตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่มีการบริหารกิจการที่มีประสิทธิภาพและมีโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนสูงให้ค้าประกันตัวเองได้

2.4 การกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการ

ให้รัฐวิสาหกิจพิจารณากำหนดราคาสินค้าและค่าบริการ เพื่อสามารถพึ่งตัวเองได้ โดย

2.4.1 ให้คุ้มต้นทุนในการผลิตสินค้าและการให้บริการต่างๆ รวมทั้งค่าเสียหายในการดำเนินการ และมีอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอที่จะขยายงาน และสมทบการลงทุนในอนาคตด้วย

2.4.2 ยกเลิกการอุดหนุน โดยให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการรับภาระโดยตรง ยกเว้นเพื่อให้ดำเนินงานตามเป้าหมายที่รัฐกำหนด

2.4.3 ยกเลิกการอุดหนุนทางอ้อม ไม่ว่าจะโดยวิธีการค้าประกันเงินกู้ การให้กู้แก่รัฐวิสาหกิจในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ยกเว้นในกรณีที่รัฐกำหนดให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเท่านั้น

2.4.4 ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมการกำหนดราคาสินค้าและบริการ รัฐวิสาหกิจที่เป็นธุรกิจแบบผูกขาดบางประเภท การกำหนดราคาควรจะต้องมีการเปรียบเทียบราคาสินค้าและค่าบริการดังกล่าวตามปกติสากลด้วย โดยเฉพาะด้านราคาพลังงานและการสื่อสาร โทรคมนาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น

2.5 การบริหารบุคคล

2.5.1 ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำแผนอัตรากำลังรวมอยู่ในแผนวิสาหกิจ โดยกำหนดเป้าหมายอัตรากำลังและผลผลิตให้ชัดเจน และควรเพิ่มอัตรากำลังเฉพาะในส่วนที่มีการขยายงานตามเป้าหมายของงานเท่านั้น

2.5.2 ปรับโครงสร้างเงินเดือน ในระดับกลางและระดับต่ำให้สอดคล้องกับอัตราเงินเดือนของภาคเอกชน ทั้งนี้ รวมถึงค่าตอบแทนอื่นๆ ด้วย

2.5.3 กำหนดการจ่ายล่วงเวลาและสวัสดิการทุกรูปแบบไม่ให้เกินร้อยละ 15 และร้อยละ 10 ของเงินเดือนตามลำดับ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานและลดต้นทุนค่าแรงงานต่อหน่วยการผลิต

2.5.4 สนับสนุนให้มีการว่าจ้างใช้บริการเอกชน โดยไม่ต้องจ้างพนักงานไว้มาก เช่น ยามรักษาการณ์ รถรับส่งพนักงาน บริการทำความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น

2.5.5 ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมบริหารงาน โดยกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม

2.5.6 ปรับปรุงสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานของแต่ละรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ และเอกชนที่มีความรู้ความสามารถและประสบความสำเร็จในอาชีพธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่องานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเชิงธุรกิจมากขึ้น และคำนึงถึงระยะเวลาการบริหารงานที่ต่อเนื่องด้วย

2.5.7 ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถทำงานเต็มเวลา และมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่อง พอที่จะบริหารงานให้เป็นผลดีได้

2.6 การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ

2.6.1 เพื่อให้การบริหารงานและการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามแนวทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัดร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดพิจารณากำหนดเป้าหมายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้ชัดเจน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจยึดเป้าหมายดังกล่าวในการจัดทำแผนวิสาหกิจให้รัดกุม และสามารถแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างแน่นอนและต่อเนื่อง

2.6.2 เพื่อติดตามและประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนวิสาหกิจ ควรจะมีการจัดตั้งองค์กรกลางโดยเน้นการยกระดับคุณภาพให้บริการเป็นพิเศษ ตลอดจนประสิทธิภาพและความมั่นคงในการให้บริการนอกเหนือจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายด้านการเงินที่กำหนดขึ้นเท่านั้น

2.7 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

2.7.1 พิจารณากำหนดแนวทางแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งสามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ

- แปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการจัดการ การลงทุน และในการบริหารกำลังคน รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

- ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน

- แปลงสภาพการเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด เช่น การขายหุ้น จำหน่ายจ่ายโอน

2.7.2 การที่จะแปลงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคปฏิบัติ ควรมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

- จัดให้องค์กรกลางเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

- องค์กรกลางนี้จะต้องมีสำนักงานฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบโดยตรงและทำงานเต็มเวลาต่อเนื่องอย่างครบวงจร เพื่อศึกษาวิเคราะห์และประสานงานกับหน่วยงานกลาง และกระทรวงเจ้าสังกัดในการคัดเลือกรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่จะทำการแปรรูปในรูปแบบต่างๆ โดยศึกษากฎ ระเบียบ ข้อจำกัด และวิธีการในการแปรรูปร่วมกับกระทรวงเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อองค์กรกลาง

- พัฒนาลาดทุนเพื่อรองรับการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 6.1
สรุปผลการดำเนินงาน การลงทุน เงินสงฆ์

	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4		แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
งบทำการ				
รายได้	391,782		885,480	
รายจ่าย	369,346		827,763	
กำไรสุทธิ	22,436		57,717	
สงฆ์	16,371		24,075	
งบลงทุนรวมทั้งสิ้น*	88,932	100	169,889	100
แหล่งที่มาของเงินลงทุน				
- เงินรายได้	17,408	20	54,798	32
- งบประมาณแผ่นดิน	9,018	10	11,470	7
- กู้				
- ในประเทศและอื่นๆ	15,242	17	27,426	16
- ต่างประเทศ	47,264	53	76,195	45

* รวมถึงงบลงทุนที่มีได้ทำเป็นโครงการด้วย

บทที่ 1

บทนำ

1. แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน มีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ 3 ประการ ได้แก่

- (1) ปัญหาการขาดดุลการค้า
- (2) ปัญหาการจ้างงาน และ
- (3) ปัญหาความยากจนในชนบทและการกระจายรายได้

2. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ทิศทางของแผนงานนี้จึงได้เน้นความสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เน้นการปรับกลยุทธและแนวทางพัฒนาแนวใหม่ เพื่อปรับโครงสร้างให้การผลิต และการตลาดเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและการตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ และประการที่สอง ได้แก่ การกำหนดบทบาทของรัฐบาลที่เหมาะสม ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรการเงินที่มีอยู่

3. การที่จะเชื่อมโยงการผลิตและการตลาดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับแนวคิดจาก “การขายตามผลิต” มาเป็น “การผลิตเพื่อขาย” โดยเฉพาะในด้านตลาดต่างประเทศ ซึ่งจะสัมพันธ์กับกลยุทธ “การกระจายการผลิต” ซึ่งใช้ตลาดภายในเป็นตัวชี้้นำเพื่อให้มีการกระจายการผลิตสินค้าในท้องถิ่นให้มากขึ้น กกลยุทธทั้ง 2 นี้ เหมาะสมสำหรับผู้ผลิตที่มีระดับความพร้อมแตกต่างกัน เช่น กกลยุทธการผลิตเพื่อขายจะมุ่งเน้นไปในกลุ่มผู้ผลิตทั้งทางเกษตรและอุตสาหกรรมที่มีความพร้อม ส่วนในด้านการกระจายการผลิตนั้นเน้นเกษตรกรรมระดับกลาง ตลอดจนผู้ผลิตอุตสาหกรรมรายย่อยและขนาดกลาง โดยเฉพาะในต่างจังหวัด

4. ในภาวะที่สถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นนั้นเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและยังคงมีการกีดกันการค้าอยู่ ความสำเร็จของการปรับแนวการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นขึ้นอยู่กับ “การพัฒนาการตลาด” เป็นสำคัญ ซึ่งการพัฒนาการตลาดทั้งภายในและต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เป็นระบบ และเป็นกรณีกำลังร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมีข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาดเป็นกลไกการเชื่อมโยง และมีการกำหนดรายการสินค้าขึ้นเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสมเพื่อที่จะเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้แผนงานนี้เกิดผลทางปฏิบัติในการกระจายการผลิต การผลิตเพื่อขาย และเพิ่มการจ้างงาน

5. ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรทางการเงินในปัจจุบัน แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน เห็นสมควรกำหนดบทบาทของภาครัฐบาลที่เหมาะสมโดยให้ภาครัฐบาลดำเนินการเพื่อสนับสนุนภาคเอกชน โดยเฉพาะเอกชนขนาดกลาง และขนาดเล็กรวม 5 ประการ คือ

- (1) การวิจัย และพัฒนา และการสนับสนุนทางวิชาการ
- (2) การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการตลาด
- (3) การแก้ไขปัญหาความยากจน
- (4) การส่งเสริมการหารายได้จากการผลิตสินค้าและบริการเพื่อส่งออก และประหยัดเงินตราต่างประเทศ โดยทดแทนและการนำเข้าสินค้าเกษตร และ
- (5) จัดให้มีองค์กรที่เชื่อมโยงนโยบายการผลิต การแปรรูป และการตลาด

6. โดยที่การพัฒนาโดยใช้ระบบแผนงานเป็นเครื่องมือ นั้น จำเป็นต้องมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเข้าไปร่วมดำเนินการอย่างเป็นระบบ ดังนั้นในแผนระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ซึ่งครอบคลุมการผลิตด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการตลาด ด้านการค้าและบริการ จึงมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐในแผนระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณและสถานการณ์ด้านการตลาดที่ผันแปรอย่างรวดเร็ว จึงควรเน้นการมีแผนประจำปี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ประสานงานเพื่อกำหนดแผนงานและโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละปีล่วงหน้า เพื่อให้ทันกับกำหนดการงบประมาณ และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านการตลาดที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว

บทที่ 2

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

1. ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สถานการณ์การผลิต การตลาดของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในด้านการผลิตประเทศไทยจะมีคู่แข่งมากขึ้นทั้ง จากประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา โดยเฉพาะการแข่งขันในด้านการส่งออกสินค้าเกษตร หลักดั้งเดิม เช่น ข้าว ข้าวโพด ฯลฯ นอกจากนี้ประเทศที่เคยเป็นผู้นำของไทยได้ลดการนำเข้าลง เนื่องจากสามารถเพิ่มการผลิตได้มากขึ้น เช่น อินโดนีเซียลดการนำเข้าข้าวจากประเทศไทย ส่วน รสนิยมของผู้บริโภคในตลาดต่างประเทศก็เปลี่ยนไป เช่น การระมัดระวังในเรื่องสุขภาพของ ผู้บริโภค ทำให้ความต้องการน้ำตาลและไบยาสูปในตลาดโลกลดลง ในขณะที่เดียวกันภาวะการณ์ด้าน การตลาดระหว่างประเทศในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้ประเทศไทยมีช่องทางที่จะสร้างสินค้าส่งออก รายการใหม่ๆ ที่มีมูลค่าการส่งออกสูงเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เช่น กรณีน้ำตาลและมัน ส่ำปะหลังได้ รวมทั้งการที่ราคาส่งออกของสินค้าเกษตรหลักดั้งเดิมของไทยส่วนใหญ่มีแนวโน้ม ลดลง โดยเฉพาะน้ำตาลและข้าว ซึ่งลดลงถึงร้อยละ 21 และ 14 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำให้รายได้ของเกษตรกร และรายได้จากการส่งออกสินค้าเหล่านี้ลดลงจากเดิมเป็นอย่างมาก สถานการณ์ด้านการผลิตซึ่งมีการแข่งขันมากขึ้น และราคาสินค้าเกษตรส่งออกดั้งเดิมที่มีแนวโน้ม ลดลงนี้ทำให้มูลค่าสินค้าส่งออกโดยส่วนรวมขยายตัวในอัตราต่ำ ดังจะเห็นได้ว่าส่งออกซึ่งเคย ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 20 ต่อปีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 7 ต่อปีในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นผลกระทบให้รายได้เงินตราต่างประเทศและรายได้ ของเกษตรกรบางส่วนลดลงเป็นอย่างมาก

2. ในด้านสินค้าอุตสาหกรรม ภาวะการค้าของโลกในปัจจุบันเต็มไปด้วยการปกป้อง การกีดกัน การอุดหนุน และการกีดกันแก่ง เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของประเทศที่พัฒนา แล้วมีแนวโน้มมากขึ้น เช่น ที่สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปได้ดำเนินการอยู่ใน ขณะนี้ ภาวะเช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อตลาดสินค้าออกของไทย และในขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าสัดส่วน การพึ่งพาสินค้าออกของประเทศไทยในตลาดประเทศคู่ค้าที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และอาเซียน ได้ลดลงจากร้อยละ 69 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เหลือ ร้อยละ 66 ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งแสดงว่าประเทศไทยสามารถกระจายการ ส่งออกไปยังตลาดใหม่ๆ ได้เพิ่มขึ้น เช่น ตลาดในกลุ่มอาฟริกาก็ตาม แต่ประเทศซึ่งเป็นตลาดใหม่ เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศยากจนและมีปัญหาฐานะการเงิน การที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหา ตลาดส่งออก และความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นจากตลาดใหม่นี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นภาวะการณ์ที่ ล่อแหลมทางด้านการตลาดในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งจะทำให้การขยายตัวของ

สินค้าออกเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อปัญหาการขยายตัวและเสถียรภาพของเศรษฐกิจส่วนรวม ปัญหาการว่างงาน และปัญหาการว่างงาน และปัญหาการจัดเงินทุนสำหรับการพัฒนาในระยะต่อไปด้วย

3. นอกจากปัญหาความผันผวนไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกแล้ว เศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการว่างงานที่มีอยู่แล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาการว่างงานดังกล่าวมีลักษณะและความรุนแรงดังนี้คือ

3.1 การว่างงานโดยเปิดเผย คือ ผู้ที่ว่างงานและกำลังออกหางานอย่างจริงจัง ซึ่งมีประมาณ 389,700 คน ในปี 2527 และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 7-8 แสนคน ในปี 2534 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นอกเหนือจากผู้ว่างงานโดยเปิดเผยแล้วยังมีผู้อยู่นอกกำลังแรงงานที่ประสงค์และพร้อมจะทำงานอีกประมาณ 3-4 แสนคน คนกลุ่มนี้แม้ว่าจะไม่นับเป็นผู้ว่างงานโดยเปิดเผย แต่ก็ยังเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประเทศ

3.2 การว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาระดับกลางและสูง คือ ตั้งแต่ระดับอาชีวศึกษาและมัธยมปลายขึ้นไปจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการว่างงานโดยเปิดเผย และเป็นกลุ่มที่คาดว่าจะมีปัญหารุนแรงขึ้น เนื่องจากผู้ว่างงานในกลุ่มนี้เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วจาก 36,700 คน ในปี 2520 เป็น 83,800 คน และเพิ่มเป็น 117,400 คน ในปี 2525 และ 2527 ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ของผู้ว่างงานโดยเปิดเผยและคาดว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จำนวนผู้ว่างงานกลุ่มนี้จะยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง

3.3 การว่างงานตามฤดูกาล เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคการเกษตร ในกลุ่มผู้มีการศึกษาต่ำเป็นส่วนใหญ่ คือ มีจำนวนถึง 3.8 ล้านคน ในปี 2527 จำนวนนี้เป็นผู้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คือร้อยละ 67.0 รองลงไปคือ ภาคเหนือร้อยละ 22.1 นอกจากนี้พบว่าในจำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลนี้ประมาณ 7 แสนคน มีความพร้อมจะทำงาน

3.4 การทำงานต่ำระดับ เป็นปัญหาของแรงงานกลุ่มที่มีงานทำแล้ว แต่ยังใช้ประโยชน์ของแรงงานไม่เต็มที่และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับปัญหาความยากจน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ทำงานเต็มที่ได้แต่มีรายได้ต่ำ ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 90 ของผู้ทำงานต่ำระดับทั้งหมด นอกนั้นเป็นผู้ทำงานไม่เต็มที่หรือมีชั่วโมงการทำงานต่ำ รวมทั้งผู้ทำงานที่ยังใช้ความรู้ความสามารถไม่เต็มที่ กลุ่มผู้ทำงานที่มีรายได้ต่ำได้เพิ่มจำนวนจาก 10 ล้านคน ในปี 2525 เป็น 11.3 ล้านคน ในปี 2527 และร้อยละ 75 อยู่ในภาคการเกษตร

4. การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์เศรษฐกิจและการค้าในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังกล่าวแล้ว จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวม 3 ประการ คือ ประการแรกภาวะการค้าของโลกคาดว่าจะยังคงขยายตัวในอัตราต่ำ เนื่องจากนโยบายรักษาระดับการขยายตัว

เศรษฐกิจและการจ้างงานของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ประการที่สอง การกีดกันทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการที่มีใช้ภาษีสศุลกากรของประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นตลาดหลักของประเทศไทยจะยังคงอยู่ต่อไป และประการสุดท้าย ความไม่แน่นอนในด้านราคาของสินค้าเกษตรหลักดั้งเดิม ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะยังไม่ดีขึ้น โดยเฉพาะในช่วงต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 6

5. ปัญหาความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกซึ่งอยู่นอกเหนือความสามารถที่ประเทศไทยจะควบคุมได้นั้นจะเป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อการรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวม นอกจากนี้ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 คาดว่ากำลังแรงงานจะขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูงคือ ประมาณร้อยละ 2.8 ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นปีละมากกว่า 8 แสนคน อันเป็นผลจากอัตราการขยายตัวของประชากรที่สูงในอดีต ซึ่งหมายความว่าในระยะ 5 ปีข้างหน้า จำเป็นจะต้องมีการขยายตำแหน่งงานมากขึ้นถึงประมาณ 4 ล้านคน ซึ่งเป็นภาระที่หนักมาก ปัญหาการมีงานทำในรูปแบบต่าง ๆ นี้อาจทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ถ้าการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่สามารถเพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะรองรับแรงงานที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นในกรณีที่ความสามารถในการส่งออกจะขยายตัวในอัตราที่ต่ำแล้ว ย่อมจะมีผลทำให้เศรษฐกิจโดยส่วนรวมขยายตัวได้น้อยลง และจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการมีงานทำและการกระจายรายได้

หลักการสำคัญของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

6. เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและจัดระบบการพัฒนาการผลิตและการตลาดเสียใหม่ให้มีลักษณะของการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก จัดระบบการผลิตภายในประเทศให้ลดความเสี่ยงจากความแปรปรวนไม่แน่นอนของสถานการณ์ด้านการตลาด ในกรณีของสินค้าดั้งเดิม เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา นั้น เนื่องจากจำเป็นต้องดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาค่าที่เกิดขึ้นให้สอดคล้องกับภาวะการผลิตและการตลาดในต่างประเทศเป็นระยะ ๆ ไป จึงไม่สามารถจะกำหนดเป็นนโยบายและแผนระยะยาวที่แน่นอนได้ ดังนั้น แนวทางการดำเนินงานในเรื่องนี้จึงควรเน้นในด้านการลดต้นทุนการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพตามแผนงานและโครงการที่มีอยู่แล้วในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ส่วนสินค้าประเภทที่ไม่ใช่สินค้าดั้งเดิม ซึ่งเป็นสินค้าที่มีโอกาสในการขยายการผลิตและการตลาดทั้งภายในและต่างประเทศนั้น จำเป็นจะต้องจัดให้มีระบบการเชื่อมโยงทางด้านการตลาดเพื่อให้สามารถนำไปสู่การปรับโครงสร้างการผลิตที่เหมาะสมได้อย่างแท้จริง

7. หลักการสำคัญประการที่สอง คือ การให้น้ำหนักและความเอาใจใส่เรื่องการตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทของภาครัฐบาลในการศึกษาและติดตามการเคลื่อนไหวของสถานการณ์ตลาดต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อให้สามารถ

นำมาใช้ประโยชน์สำหรับการปรับโครงสร้างการผลิตภายในประเทศ โดยผ่านกลไกการประสานแผนการผลิต และการตลาดเข้าด้วยกัน วิธีการประสานแผนนั้นจะต้องทำเป็นรายสินค้าและรายตลาด ด้วยการจัดให้มีระบบชี้ช่องทางตลาด เพื่อกำหนดรายการสินค้า โดยคำนึงถึงโอกาสและความเป็นไปได้ในแง่การตลาดในต่างประเทศ ตลอดจนการกระจายการผลิต การเพิ่มการจ้างงาน และการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรและประชาชนทั่วไปภายในประเทศ

8. หลักการสำคัญประการที่สาม คือ การปรับและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการผลิต เพื่อให้กิจกรรมการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมสามารถรองรับการเข้าสู่กำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้น และแก้ไขปัญหาการว่างงานที่มีอยู่แล้ว การปรับโครงสร้างระบบการผลิตนั้นจำเป็นต้องดำเนินการหลายด้าน โดยเฉพาะในภาคเกษตร โดยการเปลี่ยนรูปแบบการปลูกพืชชนิดเดียวมาเป็นพืชหลายชนิด ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้แรงงานเกษตรมากขึ้นและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งเป็นการเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นจากที่เคยเป็นอยู่ เป้าหมายของการปรับโครงสร้างระบบการผลิต คือ เพิ่มจำนวนผู้ทำงานในธุรกิจการเกษตร และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรบางส่วนให้มากขึ้น ตลอดจนการสร้างอาชีพเสริมให้กำลังแรงงานเกษตรโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการในชนบท

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

9. เมื่อคำนึงถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงานมี 3 ประการ คือ

9.1 เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานในรูปแบบต่างๆ โดยการสร้างงานให้คนมีงานทำเต็มเวลาเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า 3.9 ล้านคน ดังรายละเอียดที่ปรากฏในแนวทางการพัฒนา ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป

9.2 เพื่อบรรเทาการขาดดุลทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเพิ่มรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.9 ต่อปี และประหยัดเงินตราต่างประเทศ โดยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าเกษตร ด้วยวิธีการลดต้นทุนการผลิตโดยส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการใช้ปัจจัยการผลิตในประเทศ และกระจายการส่งออกไปยังสินค้าและตลาดใหม่ๆ ควบคู่ไปกับการเพิ่มรายได้จากบริการด้านการท่องเที่ยวให้จำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 7.5 ต่อปี ซึ่งจะทำให้รายได้จากการบริการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.4 ต่อปี

9.3 เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบทและปัญหาการกระจายรายได้ โดยให้ความสำคัญแก่เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และพื้นที่เป้าหมายที่จะกำหนดเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

แนวทาง

10. ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่าจะมีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานจำนวน 4.1 ล้านคน ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายด้านการจ้างงานเพื่อรองรับแรงงานดังกล่าว เป้าหมายการสร้างงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เห็นควรกำหนดให้เพิ่มไม่ต่ำกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า เศรษฐกิจจะต้องขยายตัวประมาณร้อยละ 5 ต่อปี และจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงานอย่างจริงจัง และในกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวสูงกว่าร้อยละ 5 แล้ว การจ้างงานก็จะสูงขึ้นกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากเป้าหมายเรื่องการสร้างงานเพื่อรองรับแรงงานใหม่ดังกล่าวแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องแก้ไขการว่างงานในรูปแบบอื่นๆ ตามที่เสนอไว้ในแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบทและแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้พร้อมกันไป รายละเอียดเป้าหมายการจ้างงานใหม่เพิ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7.1

เป้าหมายการเพิ่มการจ้างงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แยกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

หน่วย : พันคน

	แผนฯ 5	สัดส่วน	แผนฯ 6	สัดส่วน
การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด	3,579	100.0	3,900	100.0
เกษตรกรรม	1,967	55.0	1,300	33.3
- ทำงานเต็มเวลา	-	-	1,300	33.3
นอกเกษตรกรรม	1,612	45.0	2,600	66.7
- อุตสาหกรรม	425	11.9	800	20.5
- การค้าและการธนาคาร	386	10.8	60	15.4
- การบริการ	510	14.2	750	19.2
- อื่นๆ	291	8.1	450	11.6

11. จากตารางข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า เป้าหมายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญในการสร้างงานนอกสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นมากกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมได้สร้างงานเพิ่มขึ้นรวมประมาณ 3.6 ล้านคน โดยเป็นการเพิ่มขึ้นในกิจกรรมการเกษตร 1.96 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 55 ของการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้มีเป้าหมายที่จะเพิ่มการจ้างงานในกิจกรรมการเกษตรเพียง

1.5 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 38.5 ของการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด ทั้งนี้จะเป็นการทำงานเต็มเวลา 1.3 ล้านคน และที่เหลือ 0.2 ล้านคน จะมีงานทำในฤดูแล้ง

12. การที่ได้กำหนดเป้าหมายที่จะให้กิจกรรมการเกษตรเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่เพิ่มขึ้นน้อยลงกว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยให้ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีบทบาทในการว่าจ้างงานเพิ่มมากขึ้น เพราะในบรรดาผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น สัดส่วนของผู้มีความรู้จะมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งแรงงานเหล่านี้ไม่เหมาะกับการประกอบกิจกรรมด้านการเกษตร ขณะเดียวกัน ในภาคเกษตรเองก็มีข้อจำกัดในการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นกว่าในแผนก่อนๆ ทั้งในด้านข้อจำกัดของพื้นที่เพาะปลูก ความผันผวนของระดับราคา ตลอดจนภาวะตลาดสินค้าเกษตร นอกจากนี้ในภาคเกษตรเองก็มีปัญหาการว่างงานในรูปแบบต่างๆ มากอยู่แล้ว ทั้งที่เป็นการทำงานต่ำระดับ และการว่างงานตามฤดูกาล จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมา การกำหนดให้ภาคเกษตรรองรับแรงงานเพิ่มมากขึ้นอีก ก็จะเป็นการเพิ่มปัญหามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจนในชนบท ในขณะเดียวกันภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจซึ่งจะเป็นแหล่งรองรับแรงงานกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับกลางและระดับสูงนั้นก็ยังมีข้อจำกัด ซึ่งจะสามารถรองรับแรงงานที่เพิ่มขึ้นได้น้อยมาก ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับสูงกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและบริการที่ใช้ทรัพยากรไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดการสร้างงานให้มากที่สุด มิฉะนั้นแล้วปัญหาการว่างงานก็จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

13. เพื่อให้สามารถก่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3.9 ล้านคน พร้อมๆ กับการบรรเทาปัญหาการว่างงานในรูปแบบอื่นๆ จึงเห็นสมควรกำหนดแนวทางการพัฒนาดังต่อไปนี้

13.1 ภาคเกษตร

(1) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์มาใช้ อย่างเหมาะสมให้เต็มที่และอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการนำที่ดินซึ่งยังไม่ได้ใช้ประโยชน์มาใช้เพื่อการเกษตรอย่างเต็มที่มากขึ้น ประมาณ 14 ล้านไร่ รวมทั้งการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้มีการกระจายการผลิต ตามแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน จะทำให้มีการให้ทรัพยากรระดับไร่นาที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปรับปรุงระบบการปลูกพืชให้มีการปลูกพืชมากขึ้น และปรับปรุงระบบการเกษตร หรือระบบไร่นาสวนผสม ซึ่งจะมีผลให้เกษตรกรมีกิจกรรมในระดับไร่นาเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มโอกาสและการสร้างงานในช่วงรอฤดูกาลเกษตรสำหรับผู้ที่ยังไม่ทำงาน เพิ่มการมีงานทำและเพิ่มรายได้แก่แรงงานเกษตร มีผลเชื่อมโยงให้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล และปัญหาการทำงานต่ำระดับบรรเทาลงได้ ในขณะเดียวกันการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในระดับไร่นาจะมีผลให้มีแรงงานส่วนหนึ่งออกจากกิจกรรมในภาคเกษตรไปสู่กิจกรรมอื่นๆ เช่น การแปรรูป การปลูกสวนป่า เป็นต้น

(2) สนับสนุนการปลูกป่าไม่มีค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการปลูกไม้โตเร็ว เพื่อเสริมระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม จะสามารถรองรับแรงงานได้เพิ่มขึ้น ในกรณีที่มีการปลูกป่าเป็นไปในภาวะปัจจุบันคือ ปีละ 193,000 ไร่ การจ้างงานในกิจกรรมการปลูกป่าและกิจกรรมต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จะมีจำนวนประมาณปีละ 40,000 คน และอาจเพิ่มเป็นปีละ 184,000 คน ถ้าการปลูกป่าเป็นไปในอัตราปีละ 1.75 ล้านไร่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการปลูกป่าของภาคเอกชน เนื่องจากการปลูกป่าของภาครัฐจะไม่ขยายตัวสูงมากนัก โดยรัฐจะดำเนินการปลูกป่า บำรุงรักษา เฉพาะป่าอนุรักษ์เท่านั้น

13.2 ภาคอุตสาหกรรม

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินกลยุทธ์ตามแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรม เฉพาะสาขา รวมทั้งสนับสนุนให้มีการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีจำนวนมากขึ้น ให้การจ้างงานรวมในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 800,000 คน หรือเฉลี่ยปีละ 160,000 คน ตามแนวทางการพัฒนาในสาขาต่างๆ ดังนี้

(1) อุตสาหกรรมการส่งออกโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรที่มี ลู่ทางส่งออกสูง สามารถทดแทนการนำเข้า รวมทั้งขยายฐานการผลิตไปสู่สินค้าใหม่ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ และ อุตสาหกรรมสิ่งทอ โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาดที่จะมีส่วนช่วยสร้างงานและบรรเทาปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล

(2) เน้นการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมวิศวกรรมเพื่อเป็นฐานอุตสาหกรรมอื่น ในระยะยาว โดยให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมวิศวกรรมระดับกลางและประเภทที่ใช้ในภาค การเกษตร โดยเฉพาะงานโลหะและอุตสาหกรรมประกอบผลิตภัณฑ์และชิ้นส่วนอุปกรณ์สื่อสาร คมนาคม กิจกรรมเหล่านี้จะสามารถรองรับแรงงานในระดับอาชีวศึกษาไว้ รวมทั้งจะบรรเทาปัญหา การว่างงานโดยเปิดเผยได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

(3) มุ่งสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค โดยกระจายประเภทสินค้าและพัฒนาผู้ประกอบการ รวมทั้งส่งเสริมเทคโนโลยีลงถึงหมู่บ้าน จะมี ส่วนในการสร้างงานเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลได้อีกด้วย

13.3 การตลาดและการบริการ

(1) ให้ความสำคัญและเพิ่มบทบาทในสาขาการบริหารการตลาด ซึ่งจะ ก่อให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมในสาขาบริการด้านต่างๆ ที่มีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนการ ผลิตเพื่อขายภายในประเทศและเพื่อการส่งออก ที่สำคัญได้แก่ การบริการด้านการท่องเที่ยว บริการ

แรงงาน ตามแนวทางที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม ในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ 6

กลยุทธ์และแนวทางการปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาด

14. เพื่อที่จะให้สามารถนำแนวทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ไปใช้เป็นกรอบในการวางแผนและโครงการ ปรับโครงสร้างการผลิต และการตลาดต่างๆ เห็นสมควรกำหนดกลยุทธ์หลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

14.1 การผลิตเพื่อขาย นอกจากการผลิตเพื่อกินหรือใช้ภายในครัวเรือนแล้ว การผลิตเพื่อการค้า การส่งออก ต้องเป็นการผลิตตามความต้องการของผู้ซื้อทั้งชนิดคุณภาพ ราคา และอื่นๆ ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละตลาด

14.2 การกระจายการผลิต เพื่อเสริมหรือทดแทนสินค้าหลักที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด เพื่อลดความเสี่ยงและเสริมรายได้ของผู้ผลิตในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม การกระจายการผลิตต้องดำเนินการไปพร้อมกับการกระจายตลาดให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

14.3 การพัฒนาการตลาด ในอดีตภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาการตลาดเกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตามในด้านนี้ก็มีหลายขั้นตอน เกินกำลังที่ภาคเอกชนโดยเฉพาะเอกชนรายย่อยจะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวได้ ทำให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตจำกัด ดังนั้นการที่จะขยายตลาดให้กว้างขวางขึ้นนั้น รัฐบาลจะต้องเข้าไปสนับสนุนในส่วนของพัฒนาการตลาดเพิ่มขึ้น

14.4 การปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาด เพื่อให้มีการพัฒนาและปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐ ความพร้อมของบุคลากร รวมทั้งการเชื่อมโยงด้านการผลิตและการตลาดให้มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกลยุทธ์การพัฒนาแนวใหม่

สำหรับรายละเอียดของกลยุทธ์การพัฒนาในแต่ละเรื่องดังกล่าวข้างต้นจะปรากฏอยู่ในบทต่อไปของแผนฯ นี้

บทที่ 3

การผลิตเพื่อขาย

1. การผลิตเพื่อขายในความหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อการผลิตสินค้าต่อการผลิตสินค้าและบริการให้ตรงต่อความต้องการของตลาด โดยเฉพาะในตลาดต่างประเทศ ซึ่งแต่ละตลาดจะมีความต้องการไม่เหมือนกันทั้งในด้านของประเภท ชนิด ขนาด เงื่อนไข ด้านมาตรฐานและคุณภาพ รูปแบบ การบรรจุหีบห่อ ราคา ช่วงระยะเวลาที่ตลาดต้องการ ระยะเวลาในการส่งมอบ และрсณนิยม เป็นต้น นอกจากนี้การผลิตเพื่อขายนั้นจำเป็นต้องให้ตรงต่อการใช้ประโยชน์ของผู้ซื้อแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่น การใช้บริโภคหรืออุปโภคโดยตรง ใช้เป็นวัตถุดิบ หรือแปรรูปสำหรับการผลิตด้านอุตสาหกรรม เป็นต้น

2. จากแนวความคิดข้างต้นจะเห็นได้ว่า การผลิตเพื่อขายนั้นเน้นการผลิตสินค้าตามคำสั่งซื้อจากตลาดต่างๆ วิธีการเช่นนี้ ผู้ซื้อจะเป็นผู้บอกความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณ และเงื่อนไขทางด้านคุณสมบัติและคุณภาพของสินค้าได้อย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันผู้ผลิตจะสามารถใช้คำสั่งซื้อดังกล่าวพิจารณาและตัดสินใจว่าจะผลิตได้หรือไม่ และควรจะกำหนดแผนการผลิตอย่างไร เมื่อผลิตไปแล้วจะสามารถขายได้ทั้งในปริมาณและราคาที่เป็นธรรมโดยไม่มีปัญหาด้านการตลาด ผู้ซื้อเองก็มีหลักประกันว่าจะได้รับสินค้าตามคุณภาพ ตามเงื่อนไขคำสั่งซื้อ ตามระยะเวลาการส่งมอบและราคาที่แน่นอน และสามารถนำไปใช้วางแผนเพื่อการผลิตขั้นต่อไป หรือวางแผนการขายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. เป้าหมายหลักของการผลิตเพื่อขายตามแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน คือ การที่จะให้ระบบการผลิตทั้งที่เป็นการขายภายในประเทศและเพื่อการส่งออกเป็นการผลิตทางการค้าอย่างแท้จริง หลักการของการผลิตเพื่อขายมิใช่เป็นเรื่องใหม่หรือแนวความคิดใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากการดำเนินงานในธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อยู่แล้ว ในลักษณะที่เป็น “การจ้างผลิต” หรือ “การจ้างทำของ” นั้นเอง แต่กิจกรรมการผลิตทั้งทางด้านสินค้าเกษตรและผู้ผลิตอิสระรายย่อยส่วนใหญ่โดยทั่วไปยังยึด “การขายตามผลิต” มากกว่า “การผลิตเพื่อขาย” ดังนั้นแนวทางในบทนี้จึงเน้นไปในด้านสินค้าการเกษตร ซึ่งยังใช้ระบบ “ขายตามผลิต” เป็นส่วนใหญ่อยู่ในปัจจุบัน

4. ระบบการผลิตเพื่อขาย นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ผลิต ผู้ขาย และผู้ซื้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความเสี่ยงความผันผวนทางด้านตลาด ปริมาณและราคา ซึ่งเคลื่อนไหวขึ้นลงรุนแรงแล้ว การผลิตเพื่อขายจะช่วยสนับสนุนให้มีการนำทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ใช้ในกิจกรรมการผลิตและการตลาดซึ่งมีจำกัด เป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองความต้องการของเศรษฐกิจ

โดยส่วนรวมอย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุดภาครัฐบาลจะสามารถกำหนดบทบาทและแนวทางการสนับสนุนได้โดยชัดเจนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพื้นที่หรือแหล่งผลิตที่มีความเหมาะสม การวิจัย การสนับสนุนทางวิชาการ การจัดบริการอำนวยความสะดวกพื้นฐานและการสนับสนุนทางด้านการตลาด

5. กลไกของระบบการผลิตเพื่อขาย คือ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างตลาดกับผู้ผลิต หรือผู้ขายเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การทำงานในระบบนี้จะเริ่มต้นจากการพัฒนาระบบการตลาด คือ ใช้ตลาดเป็นตัวตั้ง ข้อมูลข่าวสารการตลาดจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งสัญญาณความต้องการของตลาดที่มีต่อสินค้าและบริการไปยังผู้ผลิต ผู้ผลิตจะพยายามตอบสนองความต้องการทางด้านตลาดโดยการปรับระบบและวางแผนการผลิตให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน ดังนั้นรูปแบบซึ่งจะทำให้เกิดกลไกการทำงานในระบบนี้จะต้องมีองค์กรและระบบข่าวสารการตลาดที่ถูกต้อง แน่นหนาชัดเจน หากมีหลักประกันและข้อผูกพันมากเท่าใด ก็จะมีผลทำให้ระบบการผลิตเพื่อขายมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ทางเลือกของรูปแบบที่เหมาะสมของสินค้าแต่ละประเภท ซึ่งอาจจะมีหลายรูปแบบจึงเป็นแนวทางที่จะต้องเร่งรัดสนับสนุนให้มีการขยายผลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

6. รูปแบบการดำเนินงานตามระบบการผลิตเพื่อขายนั้น สำหรับสินค้าการเกษตรอาจจะสรุปได้เป็น 6 รูปแบบ ดังนี้คือ

6.1 รูปแบบเป็นรูปแบบที่ผู้ซื้อมักจะแจ้งความต้องการที่จะรับซื้อผลผลิตและขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูก โดยไม่มีข้อผูกพันว่าจะรับซื้อที่ใด ใดๆ ใดๆ คุณภาพใด ราคาเท่าใด และปริมาณมากน้อยเพียงใด รูปแบบการผลิตเพื่อขายลักษณะนี้ได้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมากในอดีต ซึ่งอาจมีผลเสียหายได้มาก หากมีการสนับสนุนให้เกิดขึ้นต่อไป

6.2 รูปแบบที่สองเกิดขึ้นจากผู้ผลิตพันธุ์เพื่อขาย หรือพ่อค้าเมล็ดพันธุ์ สนับสนุนให้เกิดการผลิต ซึ่งผลผลิตจะขายหรือใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่าหรือไม่ั้น ในบางกรณีจะต้องใช้เวลายาวนาน รูปแบบนี้การสนับสนุนจะต้องทำด้วยความระมัดระวังมาก เพราะเกษตรกรมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากอาจมีปัญหาด้านการขาดตลาดรองรับที่แน่นอน

6.3 รูปแบบที่สามเป็นแบบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมเกษตร มีลักษณะเป็นตลาดข้อตกลงระหว่างผู้ผลิตกับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร เช่น กรณีของน้ำตาล สับปะรดกระป๋อง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่มีประโยชน์และควรที่จะสนับสนุนให้ขยายผลต่อไป หากได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขสาระสำคัญของข้อตกลง ให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากขึ้น

6.4 รูปแบบที่สี่ดำเนินการโดยมีการจัดตั้งองค์กรให้การสนับสนุนและดำเนินการโดยบริษัทเอกชน เช่น กรณีที่บริษัทในประเทศหรือต่างประเทศเข้ามาดำเนินการให้เกิด

การผลิตขึ้น โดยมีตลาดรับซื้อที่แน่นอน ผู้สนับสนุนการผลิตจะเป็นผู้นำเข้าเมล็ดพันธุ์ เทคโนโลยี และความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานให้ถูกต้องแน่นอน รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ดีควรแก่การสนับสนุน อย่างไรก็ตามการขยายจำนวนของบริษัทที่ดำเนินงานในลักษณะเช่นนี้คงจะเป็นข้อจำกัดสำคัญ เนื่องจากจะต้องมีการลงทุนสูง และบริษัทดังกล่าวจะต้องมีการทำงานในพื้นที่เป็นระยะเวลานานอย่างต่อเนื่องจึงจะสามารถเกิดผลสำเร็จได้อย่างเต็มที่

6.5 รูปแบบที่ห้าอยู่ในลักษณะที่ผู้ผลิตสามารถติดต่อกับผู้ซื้อได้ด้วยตนเอง และสามารถนำความรู้และข้อมูลด้านการตลาดมาปรับระบบการผลิตเพื่อขายด้วยตนเองได้โดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ดีอีกรูปแบบหนึ่ง หากสามารถขยายผลให้เกิดขึ้นได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

6.6 รูปแบบสุดท้ายเป็นรูปแบบที่มีแนวทางการพัฒนาระบบการผลิตเพื่อขายอย่างมีขั้นตอน มีระบบและมีองค์กรดำเนินงานในเชิงธุรกิจ กล่าวคือ มีเอกชนดำเนินการในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่เชื่อมโยงการผลิตกับการตลาด โดยทำหน้าที่เป็นผู้รับคำสั่งซื้อและประสานกับผู้ผลิตโดยการวางแผนการผลิตและสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกในปริมาณและคุณภาพที่ตลาดต้องการทำการรับซื้อโดยมีสัญญาข้อตกลง การผลิตเพื่อขายในลักษณะเช่นนี้เป็นรูปแบบที่น่าจะมีความเหมาะสมมากที่สุดรูปแบบหนึ่งสำหรับการผลิตสินค้าใหม่ เพื่อการขายทั้งภายในประเทศและการส่งออก ซึ่งภาครัฐบาลควรจะเข้ามาสนับสนุนมากขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

แนวทางการดำเนินงานของระบบการผลิตเพื่อขาย

7. การรวมกลุ่มของเกษตรกรหรือผู้ผลิตโดยสมัครใจ จะเป็นแนวทางสำคัญของระบบการผลิตเพื่อขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการส่งออก ทั้งนี้การรวมกลุ่มนี้จะรวมถึงการรวมกลุ่มของหน่วยผลิตขนาดเล็กอย่างเป็นระบบด้วย

8. กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มผู้ผลิต ควรจะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกัน เพื่อให้การผลิตสามารถสนองตอบความต้องการของตลาดทั้งด้านปริมาณและการควบคุมคุณภาพ การปรับปรุงประสิทธิภาพ รวมทั้งการลดต้นทุนทางการตลาด

9. ระบบการผลิตเพื่อขายนั้นจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการผลิต ปรับปรุงปริมาณ และคุณภาพการผลิตให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและความต้องการของตลาด โดยมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับสินค้าบางประเภทที่เหมาะสม

10. โดยที่คุณภาพความต้องการของตลาดเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญมากที่สุดของระบบการผลิตเพื่อขายจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ผลิต และกลุ่มผู้ผลิตจะต้องมีการเลือกผลิตให้เหมาะสม นับตั้งแต่การเลือกพื้นที่เพาะปลูก การเลือกประเภท และชนิดของสินค้า การคัดเลือกพันธุ์ รวมทั้งการบรรจุหีบห่อ

11. ระบบการผลิตเพื่อขายนั้น จะต้องมึระบบการจัดมาตรฐานของสินค้าเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสม่ำเสมอและต่อเนื่องตามความต้องการของตลาด และเพื่อให้เกิดความสะดวก ชัดเจนสามารถนำไปใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมการตลาดได้ ทั้งนี้จะต้องมีการทำความเข้าใจร่วมกันว่า มาตรฐานนั้นเป็นมาตรฐานของแต่ละตลาดหรือผู้ซื้อแต่ละรายซึ่งจะแตกต่างกัน การกำหนดมาตรฐานจึงต้องเป็นการทำงานร่วมกันของภาคเอกชน เช่น ผู้ขาย ผู้ส่งออก และภาครัฐบาล

บทบาทของภาครัฐบาลในการสนับสนุนระบบการผลิตเพื่อขาย

12. กิจการการผลิตเพื่อขายโดยการตัดสินใจที่จะผลิตสินค้าอะไรเพื่อขายใครนั้น ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นกิจกรรมที่ภาคเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้น บทบาทของภาครัฐบาลจึงเป็นเรื่องของการสนับสนุนการตัดสินใจของภาคเอกชน และการให้บริการที่จำเป็นในกรณีที่มีรูปแบบและกลไกสามารถดำเนินการเชื่อมโยงตลาดและผู้ผลิตได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพแล้ว บทบาทของภาครัฐบาลควรจะเน้นเพียงการติดตาม และสนับสนุนให้มีการดำเนินการกว้างขวางมากขึ้น

13. บทบาทของภาครัฐบาลในระยะเริ่มต้นของการสนับสนุนระบบการผลิตเพื่อขาย ควรมีหลักสำคัญ 5 ประการ คือ

13.1 สนับสนุนและช่วยย้ให้มีกรรวมกลุ่มผู้ผลิตโดยสมัครใจให้ขยายวงกว้างขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตสนองความต้องการของตลาดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพสินค้า ตามแผนพัฒนาระบบการผลิตเพื่อขาย

13.2 สนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาด การศึกษาวิจัยตลาดสินค้าเป้าหมาย ตามแผนระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นให้ภาคเอกชนนำไปใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจผลิตและจำหน่าย

13.3 ให้การสนับสนุนทางการวิจัย และค้นคว้าทางวิชาการทางการผลิตและบรรจุหีบห่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการนำร่องทดลองผลิตเพื่อพิจารณาโอกาสและความเป็นไปได้ในการผลิตทางการค้า

13.4 สนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางการตลาด เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อระบบการผลิตเพื่อขาย เช่น พิธีการขนส่งและขนถ่าย เขตส่งออก การรับรองคุณภาพ รวมทั้งบริการอื่นๆ ที่จำเป็น และเป็นหน้าที่ของรัฐ

13.5 เผยแพร่และฝึกกำลังของหน่วยงานต่างๆ ให้สนับสนุนรูปแบบของการพัฒนาระบบการผลิตเพื่อขาย ที่มีความเหมาะสมและสามารถดำเนินการได้ในภาคปฏิบัติ

บทที่ 4

การกระจายการผลิตและบริการ

1. การจัดระบบการผลิตภายในประเทศเพื่อลดความเสี่ยงอันเกิดจากการแปรปรวนและความไม่แน่นอนของสถานการณ์การผลิตและการตลาด ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 นอกจากจะต้องมีการปรับและเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตโดยเน้นการกระจายการผลิตในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มรายได้และการมีงานทำของประชาชน โดยเฉพาะในเขตชนบทของประเทศแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการกระจายการบริการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จะสนับสนุนการเพิ่มรายได้เงินตราต่างประเทศ และเพิ่มการสร้างงานได้อีกทางหนึ่งด้วย

การกระจายการผลิตด้านการเกษตร

2. ในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ ในช่วงปี 2525-2527 ผลผลิตพืชทั้งหมดของไทยคิดเป็นมูลค่า (ราคาคงที่ปี 2515) โดยเฉลี่ยปีละ 61,811 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นมูลค่าผลผลิตพืชหลัก 6 ชนิด คือ ข้าว อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา ข้าวโพด และยาสูบ รวมกันโดยเฉลี่ยประมาณ 42,243 ล้านบาท หรือร้อยละ 68.3 ของมูลค่าทั้งหมด นอกจากนี้มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกันเฉลี่ยปีละ 101,156 ล้านบาท เป็นมูลค่าสินค้าหลัก 6 ชนิด ดังกล่าวเสีย 74,427 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 74 ของทั้งหมด ภายใต้การแปรปรวนของเศรษฐกิจโลกอันเกิดจากการแข่งขันทางการค้า รวมทั้งการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ คาดว่าการขยายรายได้การส่งออกสินค้าหลักดังกล่าวคงจะทำได้ไม่มากในระยะต่อไป หากการเกษตรของไทยยังต้องพึ่งสินค้าดั้งเดิมเพียงไม่กี่ชนิด เช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้แล้ว การเพิ่มรายได้ต่อครัวเรือนของเกษตรกรจะทำได้ยากยิ่งขึ้น

3. ราคาส่งออกสินค้าเกษตรหลักโดยเฉลี่ยต่อปี มีแนวโน้มลดลงอย่างมากทุกชนิด โดยเฉพาะน้ำตาลและข้าว (ตารางที่ 7.2) การที่เกษตรกรพึ่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งเพียงอย่างเดียว นอกจากความเสี่ยงจากความแปรปรวนทางภาวะการตลาดจะสูงแล้ว การใช้ที่ดินและแรงงานของเกษตรกรจะไม่อาจทำได้เต็มที่อีกด้วย

ตารางที่ 7.2
อัตราการเปลี่ยนแปลงของราคาส่งออกสินค้าเกษตร (ร้อยละ)

สินค้า	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่		
	3	4	5
ข้าว	36.2	15.0	-14.4
น้ำตาล	31.9	9.8	-21.6
ใบยาสูบ	15.2	7.4	-1.0
มันสำปะหลัง	13.6	11.8	-2.9
ข้าวโพด	19.8	6.2	-2.4
ยางพารา	25.7	10.1	-1.9

4. เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คาดว่าอัตราการขยายตัวของสาขาเกษตรในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.8 ต่อปี เทียบกับอัตราการขยายตัวร้อยละ 3.4 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และร้อยละ 5.6 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ตารางที่ 7.3) การที่อัตราการขยายตัวของสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลงเช่นนี้จะมีผลให้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต้องถูกกระทบกระเทือนไปด้วย และจะมีผลทำให้ปัญหาการว่างงานรุนแรงยิ่งขึ้นได้ สมควรจะได้มีการจัดระบบการผลิตอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพทรัพยากร เพื่อกระจายการผลิตไปสู่สินค้าอื่นๆ เสริมหรือทดแทนการผลิตสินค้าหลักดั้งเดิม เช่น อ้อย ถั่ว ยาสูบ ซึ่งคาดว่าจะมีปัญหาด้านตลาดในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ตารางที่ 7.3
อัตราการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-5
(ราคาคงที่ปี 2515)

สินค้า	แผนพัฒนาฯ ฉบับที่		
	3	4	5
สาขาเกษตร	5.6	3.4	2.8
พืช	6.0	3.9	3.1
- พืชหลัก	7.1	4.7	1.3
- พืชอื่นๆ	4.6	2.4	6.8
ปศุสัตว์	6.3	4.5	3.3
ประมง	3.4	3.7	1.6
ป่าไม้	2.7	-2.6	0.5

5. กลยุทธ์การผลิตเพื่อขายซึ่งได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทก่อนนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดต่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องเน้นเรื่องคุณภาพและความสอดคล้องกับตลาด ดังนั้นเกษตรกรจึงต้องมีความรู้ค่อนข้างสูงและใช้ทุนค่อนข้างมาก เกษตรกรที่มีโอกาสจะดำเนินการตามกลยุทธ์นี้ได้ น่าจะได้แก่เกษตรกรที่มีความรู้และฐานะดีพอสมควร นอกจากนี้โอกาสในด้านการส่งออกสินค้าแต่ละชนิดมีจำกัดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ตลาดของสินค้านั้นๆ ถ้าผลิตมากเกินไปก็จะมีปัญหาสินค้าล้นตลาด สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ปัญหาความยากจนนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีโครงการพัฒนาอยู่แล้ว ควรที่จะดำเนินการต่อและปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในด้านขีดความสามารถของราษฎรต่อไป ส่วนเกษตรกรที่ไม่ได้อยู่ในสองประเภทดังกล่าว ได้แก่ เกษตรกรที่มีฐานะระดับปานกลาง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของเกษตรกรทั้งหมด วิธีการหนึ่งที่เหมาะสมกับภาวะการณ์ในขณะนี้ คือ วิธีการกระจายการผลิตทางการเกษตรโดยการลดความเสี่ยงด้วยต้นทุนต่ำและเกษตรกรทำตัวเอง เนื่องจากวิธีการนี้สอดคล้องกับสภาพตลาดที่เคลื่อนไหวรวดเร็วและรุนแรง นอกจากนั้นการทำเกษตรแบบผสมผสานนั้นเกษตรกรเริ่มทำอยู่บ้างแล้ว แม้กระนั้นก็ดีปัญหายังมีอยู่เนื่องจากยังมีเกษตรกรอีกมากที่พึ่งรายได้จากสินค้าใดสินค้าหนึ่งที่มีปัญหาในอัตราส่วนที่สูงของรายได้ทั้งหมด เกษตรกรเหล่านี้มีปัญหามาจากความเสี่ยงและไม่ได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เต็มที่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญแก่การกระจายการผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยยึดกลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ

เป้าหมายของการกระจายการผลิต

6. มุ่งกระจายสัดส่วนของรายได้จากการพึ่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่มีปัญหาให้มีรายได้จากสินค้าและกิจกรรมอื่นมากขึ้น เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงและมีโอกาสในการเพิ่มรายได้ของครัวเรือนอย่างกว้างขวางขึ้น โดยเริ่มจากการกระจายการผลิตเพื่อขายในตลาดท้องถิ่นของเกษตรกรภายในประเทศเป็นหลักสำคัญ ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินงานดังนี้ คือ

6.1 การปรับปรุงระบบการปลูกพืช (Cropping System) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรที่ในปัจจุบันทำการเกษตรในฤดูฝนครั้งเดียวให้สามารถปลูกพืชมากขึ้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ

(1) การปลูกพืชในฤดูฝน มีแนวทางที่จะเพิ่มการผลิตพืชมากขึ้นได้หลายแนวทาง ได้แก่ การปลูกพืชอื่นแซมพืชหลัก เช่น การปลูกถั่วเหลืองแซมการปลูกฝ้าย และการปลูกโกโก้แซมสวนมะพร้าว เป็นต้น การลดพื้นที่การปลูกพืชหลักเพื่อปลูกพืชอื่น ๆ เช่น การลดพื้นที่ปลูกข้าวและพืชไร่เพื่อปลูกผักหลาย ๆ ชนิด เพื่อส่งตลาดใกล้เคียง หรือการลดพื้นที่การปลูกมันสำปะหลังเพื่อปลูกพืชอื่น เช่น ข้าวฟ่างแดง เป็นต้น

(2) การปลูกพืชอื่นก่อนและหลังพืชหลัก มีแนวทางดำเนินการโดยการผลิตพืชอายุสั้นและใช้น้ำน้อยในช่วงเวลาก่อนและหลังพืชหลักในฤดูฝน เช่น การปลูกถั่วต่างๆ หรือพืชอื่นๆ ก่อนและหลังการทำนา หรือก่อนและหลังการปลูกข้าวโพด เป็น

6.2 การปรับปรุงระบบการเกษตร (Farming System) หรือระบบไร่นาสวนผสม โดยการปลูกพืชร่วมกับการเลี้ยงปศุสัตว์และการทำประมงร่วมกันในเชิงพาณิชย์

6.3 การปลูกสวนป่าไม่มีค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ไม้สัก ไม้ประดู่ และสวนป่าไม้โตเร็ว เช่น กระจินเทพา และไม้โก่งกาง เสริมในระบบการเกษตรดั้งเดิม (Agro Forest) ซึ่งจะต้องมีการกำหนดชนิดของไม้และพันธุ์ไม้ให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ รวมทั้งการคำนึงถึงการใช้นโยบายของไม้ประเภทต่างๆ

แนวทางการดำเนินงาน

7. สนับสนุนให้มีการเพิ่มการใช้ทรัพยากรระดับไร่นาที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้ความสำคัญแก่เกษตรกรและลักษณะของพื้นที่เป็นหลักในการดำเนินงาน และชี้แนะให้เกษตรกรตัดสินใจเลือกผลิตสินค้าที่เหมาะสมกับสภาพของท้องที่และความต้องการของตลาด เกษตรกรในเขตชลประทานควรสนับสนุนให้เพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต ตลอดจนการเพิ่มรายได้จากการกระจายการผลิตไปยังพืชอื่น โดยเฉพาะการทำไร่นาสวนผสมในเขตเกษตรล้ำหลัง คือ พื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ควรเน้นการกระจายการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนและจำหน่ายในตลาดท้องถิ่นหรือพื้นที่ใกล้เคียง รวมทั้งการผลิตที่เป็นวัตถุดิบสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในท้องถิ่น เช่น โรงงานกระดาษ เพื่อก่อให้เกิดรายได้เพิ่ม ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตเกษตรล้ำหลัง และเขตเกษตรชลประทานควรปรับระบบการปลูกให้กระจายมากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพืชยืนต้นและสวนป่าเศรษฐกิจและด้านปศุสัตว์

8. เน้นกิจกรรมการลงทุนที่ต่ำ ซึ่งเกษตรกรสามารถปฏิบัติเองได้อย่างต่อเนื่อง

9. พยายามให้เกษตรกรมีโอกาสมากขึ้นในการเรียนรู้จากเกษตรกรด้วยกันโดยศึกษาจากประสบการณ์และความสำเร็จของเกษตรกรและโครงการพัฒนาที่มีพื้นที่คล้ายคลึงกัน

บทบาทของภาครัฐบาลในการสนับสนุนการกระจายการผลิต

10. กิจกรรมการผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่เกษตรกรเป็นผู้ตัดสินใจอยู่แล้ว บทบาทของภาครัฐบาลจึงเป็นเรื่องของการสร้างโอกาสและสนับสนุนการตัดสินใจของเกษตรกรและการให้บริการที่จำเป็นและเป็นไปได้ตามขีดความสามารถของรัฐ ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงควรเน้น

10.1 งานวิจัย พัฒนา และความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เพื่อให้เกษตรกรมีทางเลือกให้มากขึ้น

10.2 เพิ่มบทบาทของรัฐในการแนะแนว เพื่อให้เกษตรกรสามารถหาข้อมูลความรู้และประสบการณ์จากบุคคลหรือสถาบันที่สามารถให้คำแนะนำแก่เกษตรกรอย่างถูกต้องและเหมาะสม

10.3 การสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายการผลิตไปในสินค้าที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและสินค้าที่ทดแทนการนำเข้า

10.4 การจัดหาปัจจัยการผลิตและสินเชื่อเพื่อการเกษตรตามความจำเป็น

11. เพื่อให้การปฏิบัติงานของภาครัฐบาล สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์ทางการเกษตร และความหลากหลายของเกษตรกรในพื้นที่ต่างๆ ควรที่จะมีระบบการปฏิบัติงานที่สามารถถ่ายทอดนโยบายและแนวทางปฏิบัติจากส่วนกลางไปสู่ผู้ปฏิบัติงานในภาคสนามได้ชัดเจน รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ส่วนการปฏิบัติงานนั้น จะเน้นการทำงานที่มีแผนปฏิบัติงานให้เป็นระบบครบวงจร และให้มีการประเมินผลโครงการอย่างสม่ำเสมอ

การกระจายการผลิตด้านอุตสาหกรรม

12. ในช่วงของการพัฒนาที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมได้มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในด้านการผลิตและการส่งออก โดยสัดส่วนการผลิตอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในปี 2528 อยู่ในอัตราร้อยละ 20 ในขณะที่ภาคเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ 19.5 อย่างไรก็ตามภาวะการค้าและการตลาดโลกในปัจจุบันซึ่งเต็มไปด้วยการปกป้อง การกีดกัน และการอุดหนุน เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ ภาวะเช่นนี้ได้ส่งผลให้สินค้าอุตสาหกรรมของไทยซึ่งมีอยู่ไม่กี่ประเภทที่ส่งออกได้มาก เริ่มประสบปัญหาการกีดกันการนำเข้าจากประเทศผู้ซื้อ เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง น้ำตาล เป็นต้น และมีแนวโน้มว่าจะเป็นปัญหาด้านการตลาดมากขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศและปัญหาการว่างงาน

13. แม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพอใจก็ตามแต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการผลิตแล้ว ส่วนใหญ่จะเป็นการขยายตัวของอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องอาศัยการนำเข้าวัตถุดิบชิ้นส่วนกึ่งสำเร็จรูปจากต่างประเทศในปริมาณสูง ในขณะที่อุตสาหกรรมชั้นกลางโดยเฉพาะอุตสาหกรรมวิศวกรรมยังพัฒนาไปได้ช้า นอกจากนี้ในกลุ่มอุตสาหกรรมส่งออกส่วนใหญ่ยังเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นหลัก เช่น อุตสาหกรรมแผงวงจรไฟฟ้า ตลับลูกปืน เลนส์แว่นตา ในขณะที่อุตสาหกรรมส่งออกแปรรูป

การเกษตร เช่น อุตสาหกรรมอาหารนั้นแม้จะมีการขยายการส่งออกเพิ่มขึ้น แต่ยังคงจำกัดอยู่เพียงสินค้าอุปโภคบริโภคเท่านั้น

14. บทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมายังเป็นลักษณะควบคุมมากกว่าการส่งเสริมกฎระเบียบของรัฐบางประการเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม โครงสร้างภาษี เช่น ภาษีการค้า ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยทั่วไป มีความเหลื่อมล้ำและซับซ้อนในการจัดเก็บภาษีระหว่างประเทศและขั้นตอนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งเป็นฐานของอุตสาหกรรมและการสร้างงานยังได้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งการสนับสนุนจากรัฐน้อยกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาก

เป้าหมายของการกระจายการผลิตอุตสาหกรรม

15. การปรับโครงสร้างและการกระจายการผลิตทางอุตสาหกรรม มีเป้าหมายที่จะให้การพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) สนับสนุนการบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้า
- (2) ก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้
- (3) สนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมกับระบบการผลิต การตลาด และมีผลต่อเนื่องกับการกระจายการผลิต

หลักการของการกระจายการผลิตอุตสาหกรรม

16. มีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

16.1 สนับสนุนการกระจายการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมไปสู่ประเภทสินค้าที่ใช้วัตถุดิบภายในเป็นหลัก มีมูลค่าเพิ่มสูง และสร้างโอกาสพัฒนาความเจริญของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้มีหลายชนิดมากขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือผู้ซื้อทั้งภายในและต่างประเทศ โดยสนับสนุนและกระตุ้นให้เอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนา

16.2 ปรับปรุงข้อได้เปรียบและเสียเปรียบระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ลดน้อยลง และมีความเป็นระบบยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในภูมิภาคมีขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

16.3 ปรับบทบาท องค์กร และกลไกการบริหารงานของภาครัฐบาลให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนจากการควบคุมและส่งเสริม เป็นการสนับสนุนและชี้แนะโอกาส

แนวทางการดำเนินงาน

17. แนวทางการพัฒนาโดยทั่วไป เพื่อปรับโครงสร้างและกระจายการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และใช้กลไกการประสานแผนการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกัน โดย

17.1 สนับสนุนและส่งเสริมการกระจายการผลิตไปในประเภทสินค้าที่ตลาดต้องการ โดยพัฒนาระบบข่าวสารการตลาดให้สามารถชี้้นำการผลิตและจำแนกโอกาสการตลาดที่ชัดเจนทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค และการแข่งขันในตลาดโลก

17.2 สนับสนุนและกลั่นกรองการลงทุนให้มีผลในการถ่ายทอดเทคโนโลยีมากขึ้น และสนับสนุนการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของผู้ผลิตในประเทศในการแข่งขันกับผู้ผลิตต่างประเทศ

17.3 ขจัดอุปสรรคของการประกอบอุตสาหกรรม เช่น การลดขั้นตอนการขออนุญาต การผ่อนคลายเป็นระเบียบข้อบังคับ การประสานงานและการขจัดความซ้ำซ้อนเรื่องที่ต้องขออนุญาตประกอบการจากหลายหน่วยงาน เป็นต้น

17.4 ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้มีผลต่อการส่งเสริมการกระจายและขยายตัวของอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยลดความซ้ำซ้อนจากการจัดเก็บภาษี ปรับปรุงโครงสร้างภาษี-ศุลกากรให้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ยิ่งขึ้น เช่น ปรับอากรขาเข้าของสินค้าชนิดต่างๆ ให้มีอัตราใกล้เคียงกัน

17.5 ปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมให้มีบทบาทด้านการสนับสนุนมากกว่าการควบคุม และเป็นแกนกลางการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อสนับสนุนการประกอบการอุตสาหกรรมให้แก่ภาคเอกชน

17.6 สร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นในทุกขั้นตอนของวงจรการผลิตและการตลาด ทั้งทางด้านสรรหาและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับที่ตลาดต้องการ การเจาะและขยายตลาด โดยเอกชนจะเป็นหลักสำคัญในการพัฒนา

18. แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย เน้นอุตสาหกรรม 3 ประเภทที่มีโอกาสก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง กระจายรายได้และการผลิตในภูมิภาค และการสร้างงาน คือ อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมภูมิภาค และอุตสาหกรรมวิศวกรรม

18.1 อุตสาหกรรมการเกษตร

(1) พัฒนาและสนับสนุนอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีลู่วางการส่งออกสูงและอุตสาหกรรมที่สามารถผลิตทดแทนการนำเข้าได้ โดยให้สอดคล้องกับความต้องการของ

ตลาดหรือผู้ซื้อ ตลอดจนปัจจัยการผลิตของแต่ละภาคและศักยภาพของพื้นที่ ทั้งนี้จะเน้นการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการซื้อซึ่งทางการลงทุน การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมหรือสามารถนำไปใช้แก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาระบบการจัดการ การพัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกษตรขนาดย่อมและขนาดกลาง

(2) ขยายฐานการผลิตไปสู่สินค้าอุตสาหกรรมเกษตรใหม่ๆ ที่มี
สู่ทางการตลาดสูง จาก

- วัตถุดิบส่วนเกินของภาคเกษตรกรรม เช่น ข้าว ข้าวโพด
มันสำปะหลัง ยางพารา เป็นต้น

- สินค้าที่มีโอกาสการพัฒนา เช่น อุตสาหกรรมอาหารจาก
ผัก ผลไม้ อุตสาหกรรมจากป่าไม้ (กระดาษ เฟอร์นิเจอร์ และอื่นๆ) อุตสาหกรรมยาและอาหารเพื่อ
สุขภาพจากสมุนไพร เครื่องเทศ และน้ำมันหอมระเหย

(3) สนับสนุนความร่วมมือกันเพื่อสร้างความเชื่อมโยงและพัฒนาใน
ด้านการผลิต การตลาด การค้นคว้าวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การจัดการ การประสาน
ผลประโยชน์และการลงทุนของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ผนึกกำลังเป็นระบบครบวงจรทั้งในรูป
ของแผนงานและโครงการพัฒนา ระบบข้อมูลและคณะกรรมการประสานความร่วมมือ

(4) ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการวางแผนงานการผลิตซึ่งเน้นคุณภาพ
รวมทั้งมีการรวมกลุ่ม เพื่อผลิตวัตถุดิบให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรม
การเกษตร

(5) สนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ใช้ระบบการจัดหา
วัตถุดิบที่เหมาะสม และมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกร

(6) สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรในระดับท้องถิ่นชนบท
โดยถือตลาดเป็นต้นนำ

18.2 อุตสาหกรรมในครอบครัวอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรม ภูมิภาค

(1) มุ่งการกระจายอุตสาหกรรม และกระจายประเภทสินค้าอุตสาหกรรม
กรรมในภูมิภาค โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
ขนาดย่อมในภูมิภาค ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในกระบวนการผลิตโดยให้ลงถึงระดับ
พื้นที่อย่างทั่วถึง การซื้อซึ่งทางการลงทุนให้กับนักลงทุนในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง รวมทั้งการ

ปรับปรุงคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์จากภูมิภาคให้สอดคล้องกับตลาดทั้งภายในประเทศและส่งออก

(2) ปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรมในภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ในด้านส่งเสริมและวางแผนพัฒนาระดับภาคและระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

(3) พิจารณาความเป็นไปได้ในการเพิ่มการสนับสนุนให้สินเชื่อด้านการเงินในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมให้เพียงพอ

(4) พิจารณาความเป็นไปได้เกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

18.3 อุตสาหกรรมวิศวกร

(1) เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมวิศวกร โดยเฉพาะอุตสาหกรรมงานโลหะให้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นๆ ในระยะยาว โดยจะให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมวิศวกรระดับกลาง ที่สามารถปรับใช้เทคโนโลยีได้พอสมควร และมีผลกระทบต่อเนื่องกับภาคการผลิตอื่นๆ สูง

(2) ให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ที่ต้องได้รับการพัฒนาควบคู่ไปกับอุตสาหกรรมงานโลหะ โดยเน้นอุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม ทั้งการประกอบผลิตภัณฑ์และการผลิตชิ้นส่วน ทั้งนี้ จะเป็นผลให้เกิดมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์สูงขึ้น ประหยัดเงินตราต่างประเทศ และก่อให้เกิดอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ต่อเนื่องมากขึ้น

(3) ส่งเสริมการสร้างตลาดภายในประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีนโยบายให้หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ให้การสนับสนุนการผลิตสินค้าวิศวกรภายในประเทศ ทั้งการจัดจ้างและการจัดซื้อ

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมวิศวกรทั้งที่มีอยู่แล้ว และให้เกิดขึ้นใหม่อย่างกว้างขวาง โดยดำเนินการอย่างครบวงจร เน้นการให้คำปรึกษาทางวิชาการ พัฒนา และปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตแก่ผู้ประกอบการ การฝึกอบรม การค้นคว้าวิจัยและการเผยแพร่ การเงิน (สินเชื่อ) การจัดการและการตลาด เป็นต้น

(5) ให้บริการพื้นฐานและการส่งเสริมแก่การพัฒนามาตรฐานการผลิตและมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมวิศวกร

บทบาทของรัฐในการสนับสนุนการปรับโครงสร้าง และกระจายการผลิต อุตสาหกรรม

19. นอกเหนือจากการจัดทำแผนงานและโครงการทางด้านอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้ว รัฐจะมีบทบาทในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

19.1 ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน การผลิต และการค้า รวมทั้งสนับสนุนการกำหนดมาตรฐาน และส่งเสริมการปรับปรุงคุณภาพการออกแบบของอุตสาหกรรม

19.2 ปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้เหมาะสม เพื่อส่งเสริมการผลิตในประเทศ และส่งเสริมการรับช่วงผลิต กำหนดมาตรการภาษีเพื่อช่วยป้องกันปัญหาผลกระทบอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อส่งเสริมการวิจัยและค้นคว้าพัฒนาธุรกิจของภาคเอกชน

19.3 เพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลาง จัดระบบการศึกษาและการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานส่งเสริมศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบ

19.4 รวบรวมข้อมูลและเผยแพร่ความรู้ด้านการผลิต การตลาด การจัดการ และการลงทุนแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค

19.5 สนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในเรื่องการลงทุนระหว่างเอกชนระดับส่วนกลางและระดับภูมิภาค ระหว่างระดับเมืองกับระดับท้องถิ่นชนบท และเสริมสร้างการฝึกกำลังระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในด้านการพัฒนาตลาดส่งออก

19.6 เสริมสร้างระบบการรับช่วงผลิตให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมขนาดกลาง กับอุตสาหกรรมขนาดย่อม และระหว่างอุตสาหกรรมในส่วนกลางกับอุตสาหกรรมในภูมิภาค หรือระหว่างอุตสาหกรรมในเมืองกับอุตสาหกรรมในชนบท

การกระจายการผลิตด้านทรัพยากรธรณี

20. ในระยะที่ผ่านมา โครงสร้างการผลิตและการตลาดทรัพยากรธรณีของไทยพึ่งทรัพยากรแร่เพียงไม่กี่ชนิด เช่น ดีบุก ทังสแตน ฟลูออไรท์ และอื่นๆ โดยการผลิตทรัพยากรแร่เหล่านี้ยังเป็นเพียงขบวนการในรูปแบบดั้งเดิม คือ มุ่งผลิตเป็นแร่ดิบ หรือแต่งแร่เพียงเล็กน้อย เพื่อ

การส่งออก แต่ยังคงขาดการพัฒนาต่อเนื่องให้เป็นปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันแหล่งแร่ธรรมชาติซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่ำ เช่น กรณีของเหมืองดีบุกบนบกมีจำนวนลดน้อยลงทุกที ประกอบกับการที่ภาวะเศรษฐกิจโลกในระยะปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมโลกในระยะปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งใช้ทรัพยากรแร่เป็นวัตถุดิบได้เกิดชะงักงัน ทำให้สถานการณ์การผลิตและการตลาดสินค้าแร่เหล่านี้ซบเซาลง มีผลกระทบต่อปริมาณการผลิต รายได้จากการส่งออก และการจ้างงานในประเทศ และคาดว่าสถานการณ์เหล่านี้จะยังมีความไม่แน่นอนต่อไปอีกในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

21. นอกจากการผลิตแร่ประเภทดั้งเดิมที่กล่าวมาแล้วนี้ ประเทศไทยยังเป็นแหล่งแร่รัตนชาติ คือ พลอยสีประเภทต่างๆ ซึ่งได้แก่ ทับทิม ไพลิน บุษราคัม โกเมน เพทายและอื่นๆ เป็นต้น เป็นจำนวนมาก แหล่งแร่รัตนชาติเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณจังหวัดจันทบุรี ตราด และกาญจนบุรี ซึ่งทั้ง 3 จังหวัดนี้สามารถผลิตแร่รัตนชาติคิดเป็นประมาณร้อยละ 85 ของพื้นที่พลอยดิบทั้งประเทศ และบางส่วนยังอยู่ในจังหวัดศรีสะเกษและแพร่ นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นแหล่งเพชรดิบ ซึ่งส่วนใหญ่พบในเหมืองแร่ดีบุกในจังหวัดภาคใต้ พลอยสีประเภทต่างๆ และเพชรดิบ เป็นวัตถุดิบที่สำคัญของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมการส่งออกที่สำคัญของประเทศไทยอยู่ในปัจจุบัน

22. แร่รัตนชาติทั้งที่เป็นพลอยดิบและเพชรดิบประเภทต่างๆ นี้ ไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มและทำรายได้เงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกในปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า 8,000 ล้านบาทแล้ว ยังมีส่วนในการสร้างกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้รองรับแรงงานได้ไม่ต่ำกว่า 7 แสนคนโดยประมาณ 3 แสนคน เป็นแรงงานที่ขาดแร่รัตนชาติซึ่งเป็นแรงงานนอกฤดูกาล เฉพาะปลูก นอกจากนั้นเป็นแรงงานเต็มเวลาที่อยู่ในอุตสาหกรรมการเจียระไน และแปรรูปแร่รัตนชาติเป็นอัญมณี และเครื่องประดับต่างๆ อีกไม่ต่ำกว่า 4 แสนคน

23. การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมแร่รัตนชาติ และอุตสาหกรรมอัญมณีในระยะที่ผ่านมาเป็นการดำเนินงานของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าคุณภาพของแร่รัตนชาติ และความชำนาญงานในฝีมือการเจียระไนของแรงงานไทย จะมีผลให้อุตสาหกรรมดังกล่าวขยายตัวได้เพิ่มขึ้นเป็นที่ยอมรับทั้งตลาดภายในและตลาดส่งออกก็ตาม แต่ปัจจุบันแร่รัตนชาติที่สำคัญโดยเฉพาะพลอยสีที่มีคุณภาพประเภททับทิม บุษราคัม และไพลิน ได้มีแนวโน้มที่จะร่อยหรอลง ในขณะที่แหล่งเพชรดิบยังคงจำกัดอยู่เพียงบริเวณเหมืองดีบุก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่บริษัทต่างชาติได้รับสัมปทาน การที่ปริมาณแร่รัตนชาติได้มีแนวโน้มลดลงดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมอัญมณีและการจ้างงานของอุตสาหกรรมประเภทนี้ในระยะต่อไป

แนวทางการพัฒนาและสนับสนุนอุตสาหกรรมแร่รัตนชาติ

24. เพื่อให้การพัฒนาด้านทรัพยากรแร่มีการกระจายจากแร่ประเภทดั้งเดิมไปสู่แร่รัตนชาติประเภทต่างๆ เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ ที่จะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มนารายได้จากการส่งออกและการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการพัฒนา ดังนี้

24.1 สนับสนุนการสำรวจแหล่งรัตนชาติที่เป็นพลอยดิบในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ซึ่งขณะนี้ได้มีการสำรวจเบื้องต้นไปบ้างแล้ว ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

24.2 เพิ่มปริมาณการผลิตแร่รัตนชาติพิจารณาความเป็นไปได้ในการอนุญาตให้มีการทำเหมืองพลอยในแหล่งซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวน ซึ่งสิ้นสภาพความเป็นป่าไปแล้วเพื่อเป็นการส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ขุดพลอยให้มากขึ้น ทั้งนี้การอนุญาตดังกล่าวจะมีการกำหนดเงื่อนไขให้มีการปลูกป่าทดแทนในกรณีที่มีปริมาณพลอยในแหล่งดังกล่าวได้หมดสิ้นไปแล้ว

24.3 สนับสนุนการศึกษา วิจัยด้านการปรับปรุงคุณภาพแร่รัตนชาติให้มีมูลค่าสูงขึ้น

24.4 ส่งเสริมการศึกษาวิธีการเจียรไนและปรับปรุงแร่อื่นๆ ให้มีสีสันและความสวยงาม เทียบเคียงแร่รัตนชาติ

24.5 ส่งเสริมการอบรมช่างฝีมือการเจียรไน เพื่อให้เกิดแรงงานฝีมือในอุตสาหกรรมประเภทนี้ รวมทั้งสนับสนุนการรวมกลุ่มช่างฝีมือเพื่อการพัฒนาคุณภาพแรงงานในด้านนี้ให้สามารถแข่งขันได้ในต่างประเทศ

24.6 สนับสนุนการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบของผลิตภัณฑ์อัญมณี รวมทั้งควบคุมคุณภาพมาตรฐานสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศ

การกระจายการบริการ

25. ในขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา กิจกรรมการบริการได้มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือ สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มด้านการบริการต่อผลิตภัณฑ์รายได้ประชาชาติได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 33.4 ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นร้อยละ 36.9 ในระยะ 4 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในขณะเดียวกัน กิจกรรมการบริการได้เป็นแหล่งนารายได้เงินตราต่างประเทศที่สำคัญดังจะเห็นได้จากรายได้เงินตราต่างประเทศในสาขาบริการได้เพิ่มขึ้นจาก 14,770 ล้านบาท ในปี 2520 เป็น 51,440 ล้านบาท และ 72,700 ล้านบาท ในปี 2524 และ 2527 ตามลำดับ ซึ่งกิจกรรมการบริการในที่นี้รวมถึงการบริการท่องเที่ยว การค้าปลีก คำสั่ง การบริการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ การ

บริการทางสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และการบริการทางธุรกิจ เช่น การวิจัยการตลาด สินค้า การโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการสื่อสาร กิจกรรมการบริการที่เกี่ยวข้องกับการตลาด และการแปรรูปซึ่งรวมถึงการตรวจสอบคุณภาพสินค้า การบรรจุหีบห่อ การบริการคลังสินค้า การขนส่ง รวมทั้งการบริการจัดหาแรงงาน

26. ความสำคัญของกิจกรรมการบริการเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะมีผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจส่วนรวม และมีบทบาทในการผ่อนคลาปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศที่สำคัญที่จะชดเชยการขาดดุลการค้า ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว กิจกรรมการบริการดังกล่าวยังได้มีส่วนในการสร้างงานให้แก่ระบบเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับสองรองจากกิจกรรมการผลิตด้านการเกษตร จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2524 พบว่า กิจกรรมการบริการสามารถรองรับแรงงานได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งหมด และร้อยละ 28 ของแรงงานในกิจกรรมการบริการนี้จะเป็นการประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับสูงและกลาง บทบาทของสาขาบริการในการสร้างงานนั้น นอกจากการค้าประเภทขายส่งและขายปลีก ซึ่งได้เป็นสาขาสำคัญที่สามารถรองรับแรงงานได้มากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 43 ของแรงงานในกิจกรรมการบริการทั้งหมดแล้ว กิจกรรมบริการที่สามารถรองรับแรงงานเป็นอันดับสอง ได้แก่ การท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังมีบริการด้านการศึกษา คมนาคมขนส่ง บริการทางสาธารณสุข การธนาคาร การบริการทางธุรกิจ และบันเทิง ซึ่งสาขาบริการที่นอกเหนือจากการค้าส่งและปลีกนี้ สามารถจ้างงานได้ประมาณร้อยละ 12 ของการจ้างงานในสาขาบริการทั้งหมด

27. แม้ว่าการดำเนินการตามกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาระบบการผลิตแนวใหม่ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะนำไปสู่การปรับระบบโครงสร้างการผลิตในประเทศซึ่งมีผลต่อการบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้า ลดความเสี่ยงของผู้ผลิต ก่อให้เกิดการกระจายรายได้และสนับสนุนการสร้างงานเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ช่องทางการปรับและขยายตัวทางสาขาการผลิตหลัก คือ เกษตรและอุตสาหกรรม ยังมีข้อจำกัดและความไม่แน่นอนอยู่มาก โดยเฉพาะข้อจำกัดที่เป็นปัจจัยภายนอกซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์การผลิตในตลาดโลก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดพัฒนากระจายการบริการให้สามารถมีบทบาทในด้านการประหยัดหรือหารายได้เงินตราต่างประเทศ ช่วยสนับสนุนการสร้างงานให้มากขึ้นอีกทางหนึ่ง

เป้าหมายของการกระจายการบริการ

28. การกระจายการบริการในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ

28.1 เพื่อกระจายการพัฒนาด้านการบริการไปสู่กิจกรรมบริการประเภทใหม่ๆ ที่จะมีส่วนในการบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด สนับสนุนการหารายได้และประหยัดเงินตราต่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการระดมเงินออมภายในประเทศ

28.2 เพื่อให้กิจกรรมการบริการสามารถรองรับการมีงานทำเพิ่มขึ้นช่วยแก้ไขปัญหการทำงานต่ำระดับ รวมทั้งให้มีบทบาทเสริมสร้างการประกอบอาชีพอิสระสำหรับกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับกลางและระดับสูงให้มากขึ้น

หลักการของการกระจายการบริหาร

29. หลักการของการกระจายกิจกรรมในสาขาบริการนั้นจะเน้นความสำคัญของการบริการเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กิจกรรมการบริการที่สนับสนุนการหารายได้ หรือประหยัดเงินตราต่างประเทศ และสนับสนุนการสร้างงาน

(2) กิจกรรมการบริการที่จะสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและการสร้างงาน

30. กิจกรรมการบริการที่จะสนับสนุนการหารายได้ หรือประหยัดเงินตราต่างประเทศ และสนับสนุนการสร้างงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ควรดำเนินการต่อไป ได้แก่ การบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว การรับเหมาก่อสร้าง การสนับสนุนให้มีการประกันภัยต่อภายในประเทศ การทำงานของคนไทยในต่างประเทศ ฯลฯ

31. กิจกรรมการบริการที่จะสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและการสร้างงาน ซึ่งน่าจะต้องการพิจารณาเร่งสนับสนุนอย่างจริงจังให้มากขึ้น ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย เช่น การประกันสุขภาพและการเจ็บป่วย การประกันอุบัติเหตุแก่บุคคลที่สาม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการบริการที่ควรได้รับการพิจารณา ได้แก่ บริการที่ปรึกษาทางด้านการตลาด การจัดการ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์ บริการด้านกฎหมาย การบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ในสาขาเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งการส่งบุคลากรระดับผู้ชำนาญการของไทยไปทำงานในต่างประเทศทั้งในโครงการความช่วยเหลือของประเทศไทยที่ให้แก่ต่างประเทศและในโครงการระหว่างประเทศต่างๆ

แนวทางการพัฒนา

32. แนวทางการพัฒนาการบริการในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะเน้นการบริการเฉพาะด้าน ดังนี้คือ

32.1 การท่องเที่ยว

(1) การบริการประเภทนี้ ยังคงมีบทบาทสำคัญในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทั้งในแง่ของการนำมาซึ่งรายได้เงินตราต่างประเทศ และการสร้างงาน จากการประมาณการของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในปี 2534 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนกว่า 3.7 ล้านคน และประมาณว่าการขยายตัวของนักท่องเที่ยวต่างประเทศและในประเทศจะสามารถสร้างงานได้เพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 150,000 คน

(2) แนวทางการพัฒนาการบริการท่องเที่ยวที่สำคัญ คือ

(2.1) กิจกรรมด้านการตลาด

กิจกรรมการตลาดการท่องเที่ยวนั้น จะให้ความสำคัญในเรื่องการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาวิจัยตลาด การโฆษณาประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อขยายเวลาพำนักของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ โดยเฉพาะตลาดนักท่องเที่ยวประเภทที่มีคุณภาพ คือ นำเงินมาใช้จ่ายในประเทศไทยสูง

(2.2) กิจกรรมกระจายการผลิตและการบริการท่องเที่ยว

เน้นการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการท่องเที่ยวของแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาค สนับสนุนให้มีแผนพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาคและระดับจังหวัด ปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพของสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านและของที่ระลึกในแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งสนับสนุนการจัดให้มีสถานีบริการผู้โดยสารขาออกทางอากาศในเมือง (City Air Terminal) เพื่อรองรับการขยายตัวของนักท่องเที่ยวในระยะต่อไป

32.2 การประมูลงานก่อสร้างในต่างประเทศ

(1) ธุรกิจก่อสร้างของไทยได้พัฒนาขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าธุรกิจด้านนี้ได้มีส่วนในการนำรายได้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นจาก 46.7 ล้านบาท ในปี 2520 มาเป็นกว่า 120 ล้านบาท ในปี 2528 โดยตลาดสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ ตะวันออกกลาง และภูมิภาคอาเซียน อย่างไรก็ตาม ธุรกิจประเภทนี้ยังประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ ซึ่งทำให้ผู้รับเหมาไทยมีข้อเสียเปรียบไม่สามารถแข่งขันได้ในต่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ การขาดข้อมูลในเรื่องช่องทางและโอกาสในการทำธุรกิจ การเปิดประมูลของบริษัทคนไทย ปัญหาภาระต้นทุนจากการค้าประกันธนาคารด้านต่าง ๆ ข้อ

เสียเปรียบด้านภาวะภาษี ราคาของเครื่องจักรและอุปกรณ์เมื่อเทียบกับต่างประเทศ ข้อจำกัดในด้าน ประสบ-การณ์ของผู้รับเหมาไทย และความรู้เกี่ยวกับขบวนการ กฎระเบียบ การจัดหาซื้อของ ประเภทต่างๆ ที่จะสนับสนุนการดำเนินธุรกิจประเภทนี้

(2) เพื่อให้การบริการด้านนี้มีส่วนสนับสนุนการนำรายได้เงินตรา ต่างประเทศและการสร้างงานเพิ่มขึ้นแล้ว แนวทางการพัฒนาในด้านนี้ ประกอบด้วย

(2.1) จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อชี้้นำโอกาสและช่องทางใน การทำธุรกิจจัดหาจัดซื้อ และประมูลรับเหมาก่อสร้างในประเทศต่างๆ โดยในขั้นต้นนี้เห็นควรให้มี การกำหนดหน่วยงานกลางของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนขึ้น โดยเฉพาะเพื่อเป็นหน่วยประสานการ ดำเนินงานในเรื่องนี้ต่อไป

(2.2) ศึกษาในรายละเอียดของความเป็นไปได้ในการกำหนด มาตรการเพื่อสนับสนุนการขยายการประมูลรับเหมาก่อสร้างของผู้รับเหมาไทยในต่างประเทศ ทั้งที่ เป็นการช่วยลดภาระต้นทุนของผู้รับเหมาก่อสร้างในด้านการค้าประกัน ภาวะภาษีและข้อเสียเปรียบ บริษัทประมูลของต่างประเทศในเรื่องราคาของอุปกรณ์และเครื่องจักร รวมทั้งการเสริมสร้างประ- สติภาพการรวมกลุ่มของผู้รับเหมาไทย เพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์และขีดความสามารถในการ ดำเนินธุรกิจประเภทนี้ เพื่อให้การสนับสนุนการประมูลก่อสร้างในต่างประเทศของผู้รับเหมาไทย เกิดผลในทางปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้ว

32.3 การทำงานของแรงงานไทยในต่างประเทศ

(1) นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา รายได้เงินตราต่างประเทศจากการไป ทำงานของแรงงานไทยในต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นจาก 3,800 ล้านบาท ในปี 2522 เป็นกว่า 23,000 ล้านบาท ในปี 2528 อย่างไรก็ตาม ตลาดสำคัญที่เคยรองรับแรงงานไทย ได้แก่ ตะวันออกกลาง โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบีย และคูเวต ได้ประสบปัญหาเนื่องจากราคาน้ำมันได้มีแนวโน้มลดลง ประกอบกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในด้านการลงทุนก่อสร้างขนาดใหญ่ได้เสร็จ สิ้นลงไปส่วนใหญ่ การขยายตัวของรายได้จากการทำงานของแรงงานไทยในตลาดเหล่านี้มีแนวโน้ม ที่จำกัดตัวลง ดังนั้น เพื่อรักษารายได้ของการทำงานของคนไทยในต่างประเทศ จึงจำเป็นต้อง เปลี่ยนแปลงจากแรงงานประเภทไร้ฝีมือไปสู่แรงงานประเภทที่มีฝีมือไปสู่แรงงานประเภทที่มีฝีมือ เพื่อทำงานประเภทที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคและวิชาการเพิ่มขึ้น เช่น งานบำรุงรักษาเครื่องจักร อุปกรณ์ การควบคุมและการบริหารการจัดการ เป็นต้น

(2) แนวทางการพัฒนาในเรื่องนี้จะเน้นการจัดทำโครงการส่งเสริมการ ทำงานของคนไทยในต่างประเทศ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมแรงงานเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานให้ สามารถสนองความต้องการของตลาดตะวันออกกลางที่เปลี่ยนแปลงไป

32.4 การประกัน การประกันภัยที่จะเน้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6
ได้แก่ การสนับสนุนให้มีการประกันภัยต่อในประเทศ เพื่อลดการส่งออกเงินตราต่างประเทศ

(1) ปัจจุบันประเทศไทย ได้ส่งออกเงินตราต่างประเทศ เพื่อเป็น เบี้ยประกันภัยจ่ายจากการประกันภัยต่อในต่างประเทศ ประมาณร้อยละ 50 ของเบี้ยประกันภัยรับ ทั้งหมด โดยในปี 2527 ได้ส่งออกรวม 2,527 ล้านบาท จากเบี้ยประกันวินาศภัยรับโดยตรง จำนวน 5,378 ล้านบาท การส่งออกเงินตราต่างประเทศนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่บริษัทประกันภัยในประเทศไม่สามารถรับเสี่ยงภัยไว้ทั้งหมด เนื่องจากเป็นภัยที่มีทุนประกันสูง ไม่มีคุณภาพ มีความเสี่ยงสูง ในขณะที่เดียวกันบริษัทประกันภัยบางกลุ่มแม้จะมีประสิทธิภาพสูง สามารถรับประกันไว้ใน ประเทศได้ทั้งหมดก็ตาม แต่ธุรกิจเหล่านี้ก็ได้พยายามลดภาระความเสี่ยงให้น้อยที่สุด ซึ่งมีผลให้มีการนำเงินทุนที่ควรจะหมุนเวียนในประเทศออกยังต่างประเทศ

(2) แนวทางการพัฒนาในเรื่องนี้ จะเน้นการกำหนดประเภทของ ประกันภัย กฎเกณฑ์ ทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทุนประกันภัย คุณภาพและภาระความเสี่ยงในด้าน ต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถรับประกันภัยในประเทศได้เต็มขีดความสามารถก่อนจะนำไป ประกันภัยต่อในต่างประเทศ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการด้านการเงิน การคลังที่ จะสนับสนุนการพัฒนาสถาบันประกันภัย ดังรายละเอียดปรากฏตามแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนรวม

32.5 กิจกรรมการบริการอื่น ๆ

(1) กิจกรรมการบริการอื่น ๆ ที่จะสนับสนุนการประหยัดเงินตรา ต่างประเทศ และเพิ่มการสร้างงาน ได้แก่ การบริการทางธุรกิจทั้งที่เป็นการจัดการด้านการตลาด ซึ่ง รวมถึงการวิจัยทางการตลาด การโฆษณาประชาสัมพันธ์ การสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการตลาด การ บริการด้านควบคุมคุณภาพสินค้า การแปรรูป การบรรจุหีบห่อ การบริการคลังสินค้า และการบริการ ขนส่ง

(2) กิจกรรมเหล่านี้เป็นแหล่งรองรับแรงงานจากกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับสูงและระดับกลาง แนวทางการพัฒนาทางด้านนี้จึงควรเน้นการสนับสนุนให้มีโครงการพัฒนา ธุรกิจขนาดย่อม โดยการประสานงานระหว่างหน่วยงานการผลิตและหน่วยงานการตลาด คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้มีการพัฒนาโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในแต่ละด้านต่อไป

บทที่ 5

การพัฒนาการตลาด

1. ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การพัฒนาการตลาดเป็นเรื่องสำคัญและภาคเอกชนได้มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาด้านนี้อยู่แล้ว ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ การพัฒนาด้านการตลาดจะเป็นเรื่องสำคัญยิ่งขึ้น และจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางที่ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐบาล ซึ่งจะสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนใน 2 ด้านสำคัญ คือ ประการแรกสนับสนุนให้มีการกระจายตลาดส่งออก เป็นการลดการพึ่งพาตลาดส่งออกหลักเพียงไม่กี่ตลาด โดยรักษาส่วนแบ่งการตลาดในตลาดหลักดั้งเดิม รวมทั้งการเพิ่มและกระจายส่วนแบ่งการตลาดไปยังตลาดใหม่ที่มีลู่วาง ประการที่สอง คือ สนับสนุนการเจาะตลาดสินค้าประเภทใหม่ๆ ที่มีลู่วางด้านการผลิตและการตลาดทั้งในตลาดดั้งเดิมและในตลาดใหม่ให้มากขึ้น ซึ่งจะมีส่วนร่วมในการรักษาและเพิ่มอัตราการขยายตัวของการส่งออกโดยส่วนรวม

2. กิจกรรมสำคัญทั้ง 2 ด้านดังกล่าวข้างต้น เอกชนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม ได้ดำเนินการอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของรัฐจึงควรจะให้ความสำคัญกับการสนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านการตลาด โดยมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการตลาด รวมทั้งการปรับระบบการเผยแพร่ข่าวสารการตลาดเพื่อให้ธุรกิจเหล่านี้สามารถแข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กลไกและขั้นตอนของการพัฒนาระบบการตลาด

3. พัฒนาระบบการตลาดนั้น จำเป็นจะต้องเป็นระบบครบวงจร คือ ระบบของวงจรการตลาดเอง ซึ่งเริ่มต้นจากการศึกษาตลาด การเจาะและขยายตลาด ไปจนถึงการพัฒนาและส่งเสริมการขาย นอกจากนี้ระบบการตลาดจำเป็นจะต้องเชื่อมโยงไปสู่ระบบการผลิตด้วย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงด้านการผลิตและผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด กลไกของการเชื่อมโยงที่สำคัญ คือ ระบบข้อมูล ข่าวสาร และองค์กรที่จะทำหน้าที่กระจาย ประเมิน และติดตามข้อมูลจากทางด้านการตลาดลงไปสู่การผลิตและจากการผลิตขึ้นไปสู่การตลาดในลักษณะของการหมุนเวียนถ่ายเทอย่างเป็นระบบครบวงจรโดยต่อเนื่อง

4. ขั้นตอนของระบบการตลาดสำหรับการผลิตเพื่อขาย การรักษาตลาด ตลอดจนเพิ่มส่วนแบ่งการตลาด จะมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ

4.1 การศึกษาและวิจัยตลาด เพื่อชี้ให้เห็นถึงโอกาสและช่องทางการตลาดของตลาดเป้าหมายและนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องของความต้องการของตลาด

4.2 การจัดระบบข้อมูลข่าวสารการตลาด ผลของการศึกษาและวิจัยตลาดนั้นจะทำให้ทราบถึงข้อมูลทางการตลาด ซึ่งจะช่วยสำหรับการตัดสินใจของผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกว่ามีความเป็นไปได้ในด้านศักยภาพการส่งออก หรือความจำเป็นในการปรับปรุงผลิตภัณฑ์ที่จะขายในตลาดเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

4.3 การพัฒนาคุณภาพและผลิตภัณฑ์ ขั้นตอนนี้เป็นการใช้ความรู้ทางการตลาดและความรู้ทางเทคโนโลยีในด้านการผลิตและการตลาด เพื่อใช้ปรับปรุงสินค้าสำหรับการผลิตเพื่อขาย หรือเพื่อการส่งออก ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการด้านการตลาดในราคาที่สามารถแข่งขันได้

4.4 การเจาะและขายตลาด เป็นการรณรงค์ด้านการส่งเสริมการขาย การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ และกิจกรรมสนับสนุนอื่น เช่น การจัดคณะผู้แทนการค้า การแสดงสินค้า การเจรจาทางการค้าเพื่อลดข้อกีดกัน และการเพิ่มโควตา ทั้งนี้เพื่อรักษาหรือเพิ่มส่วนแบ่งการตลาด รวมทั้งพิจารณาการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่จำเป็น เช่น สถานที่แสดงสินค้าเพื่อการส่งออกอย่างถาวร เป็นต้น

4.5 การประเมินและติดตามผล เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดทางการขายและส่วนแบ่งการตลาดประเภทสินค้าที่ได้ทำการส่งเสริมการขาย ศักยภาพ และการอ้อมตัวของตลาดเพื่อหาทางกระจายตลาดต่อไป

แนวทางการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมการตลาด

5. แนวทางการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมการตลาด กำหนดไว้ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

5.1 การตลาดต่างประเทศ จะเน้นหนักในเรื่องของการศึกษาวิจัยตลาดเป้าหมายเพื่อรักษาและเพิ่มส่วนแบ่งการตลาด การศึกษาเรื่องข้อกำหนดคุณภาพ มาตรฐาน กฎระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบรรจุหีบห่อ ตรา หรือฉลาก การจัดหาตัวอย่างสินค้าสำหรับสินค้าที่จะส่งออกไปขายในตลาดเป้าหมายเพื่อพัฒนาปรับปรุงผลิตภัณฑ์และมาตรฐานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดตามแผนการผลิตเพื่อขาย

5.2 การรณรงค์ส่งเสริมการขายและการตลาด ในรูปแบบของการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ การจัดคณะผู้แทนการค้า การจัดงานแสดงสินค้า การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การ

เจรจาทางการค้า และการส่งเสริมกิจกรรม การใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้าเพื่อขยายส่วนแบ่งการตลาด

5.3 การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารการตลาดเพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยว่าจะถูกกีดกันการค้า การใช้ข้อมูลเป็นสัญญาณสำหรับการปรับปรุงปริมาณการผลิต ประเมินศักยภาพ และส่วนแบ่งการตลาดของประเทศ และเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการตลาดในต่างประเทศขึ้นโดยเฉพาะ

5.4 การตลาดภายในประเทศ จะดำเนินการในลักษณะของการพัฒนาและส่งเสริมการตลาดภายในประเทศควบคู่ไปกับการสนับสนุนการกระจายการผลิต คือ การพัฒนาระบบการตลาดให้มีส่วนเชื่อมโยงกับการผลิตสินค้าประเภทใหม่ รวมทั้งการแปรรูป เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการขายภายในประเทศและเพื่อส่งออก

5.5 การปรับโครงสร้างการตลาดภายในประเทศเพื่อให้กลไกการตลาดสามารถทำงานได้โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางด้านการตลาด เช่น การปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารการตลาดให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิต ผู้ส่งออก และเกษตรกร การปรับปรุงและสนับสนุนตลาดกลางสินค้าเกษตร และเขตส่งออกให้กระจายเกิดขึ้นตามแหล่งผลิตเพื่อลดต้นทุนการขนส่งและเพื่อการปรับปรุงคุณภาพ จัดชั้นคุณภาพ และมาตรฐาน ตามหลักการผลิตเพื่อขาย

5.6 การฝึกอบรมความรู้ในด้านการจัดชั้นและควบคุมคุณภาพ มาตรฐาน เพื่อสนองการผลิตเพื่อขายภายในประเทศและการส่งออก และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านคุณภาพเพื่อการส่งออก

บทบาทของภาครัฐบาลในการสนับสนุนการพัฒนาด้านการตลาด

6. การสร้างความเข้าใจในเรื่องความต้องการของตลาด การเลือกตลาดเป้าหมาย การจัดทำกลยุทธ์การตลาด และการดำเนินงานตามขั้นตอนการตลาดนั้น เป็นกิจกรรมที่ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนต้องดำเนินการร่วมกัน โดยเป็นการผนึกกำลังในลักษณะของการจัดให้มีแผนการตลาดของชาติ ซึ่งจะกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในด้านการตลาดอย่างชัดเจน

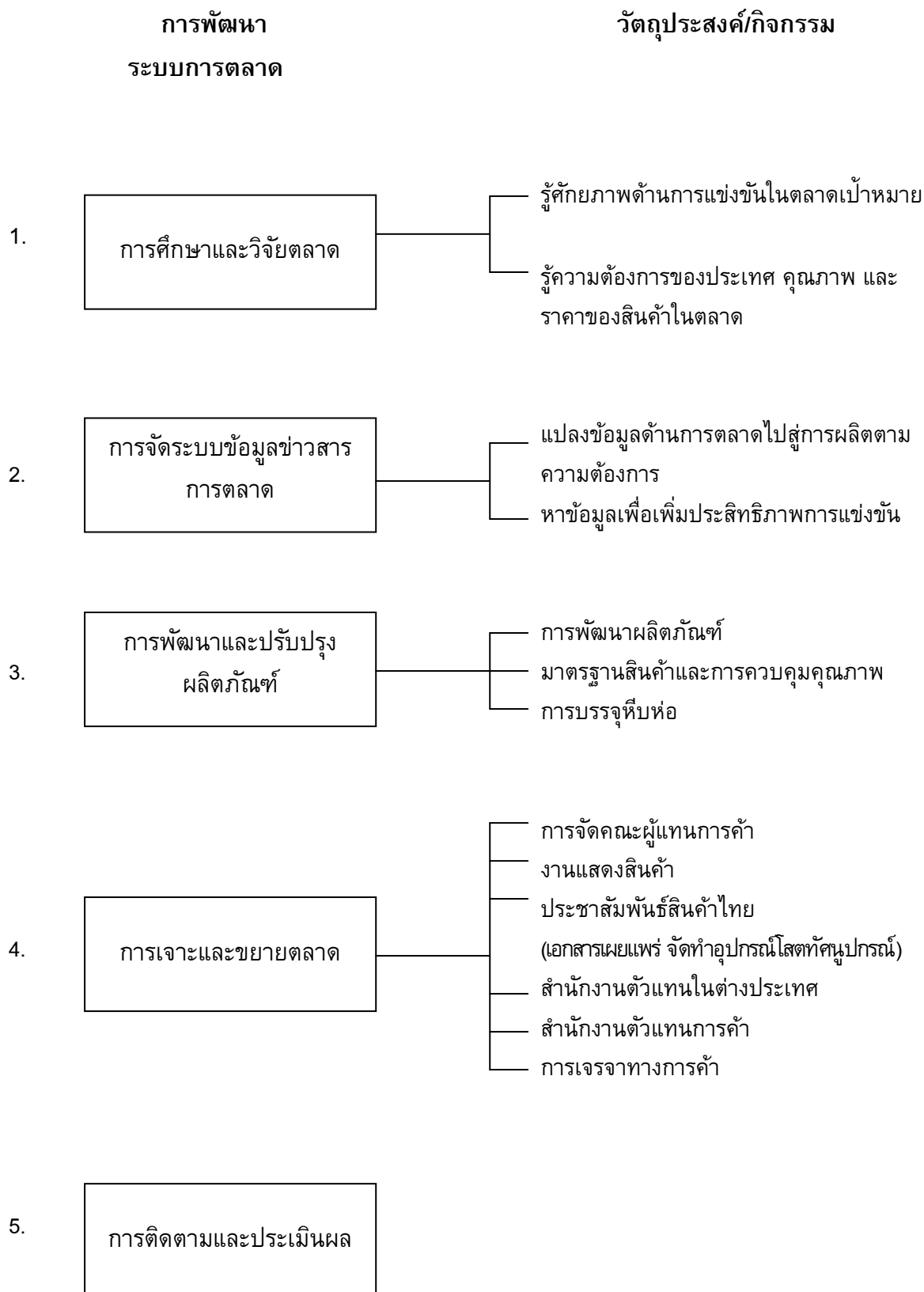
7. บทบาทของภาครัฐบาลในด้านการตลาดนั้น จะยึดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

7.1 บทบาทของรัฐบาลจะจำกัดเฉพาะในส่วนที่สามารถกำหนดสินค้าและตลาดเป้าหมายให้ชัดเจน โดยเป็นการดำเนินงานในลักษณะมหภาค (Macro) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการศึกษาวิจัยตลาด การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารการตลาด ซึ่งเป็นประโยชน์เพื่อสนับสนุนการทำงานในระดับจุลภาพ (Micro) ของภาคเอกชน

7.2 ภาคเอกชนจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาการตลาด โดยภาครัฐบาล จะทำหน้าที่เพียงเสริมบทบาทของภาคเอกชนในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การสนับสนุนผู้ผลิตและผู้ส่งออกขนาดเล็กและรายใหม่ การจัดให้มีข่าวสารการตลาดในลักษณะที่เป็นสัญญาณเตือนภัยในตลาดเป้าหมายสำคัญ

7.3 การเข้าไปมีบทบาทของภาครัฐบาล ในการพัฒนาระบบการตลาดนั้น จำเป็นจะต้องมีค่าใช้จ่ายทางการตลาด ซึ่งภาครัฐบาลจะเพิ่มค่าใช้จ่ายในด้านการตลาดให้มากขึ้นเพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพทางการตลาด และแบ่งเบาภาระของภาคเอกชนตาม สัดส่วนจำนวนหนึ่ง

แผนภูมิ แสดงขั้นตอนการพัฒนาการตลาด



บทที่ 6

การปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาด

1. การปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาดเป็นกลยุทธ์สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะสนับสนุนให้แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติ และสนองวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม คือ ในด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท การกระจายรายได้และการสร้างงาน ระบบบริหารการผลิตและการตลาด ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานของแผนงานหลักที่สำคัญได้แก่

1.1 จัดให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับ ดูแล และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรของเกษตรกรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

1.2 ระบบการให้สิ่งจูงใจเพื่อการผลิตและการตลาดซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐให้การสนับสนุน โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะเสริมสร้างความสามารถในการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและการส่งออกของไทยให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ระบบข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะเป็นกลไกเชื่อมโยงการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกันอย่างต่อเนื่องเป็นระบบครบวงจร

ระบบสิ่งจูงใจด้านการผลิตและการตลาด

2. ในระยะที่ผ่านมา ผลของการปรับโครงสร้างการส่งออกและขยายตัวของการส่งออกโดยส่วนรวม นอกจากจะเป็นผลตอบสนองต่อการขยายตัวของความต้องการในตลาดต่างประเทศ ยังเป็นผลของมาตรการส่งเสริมการส่งออกโดยมุ่งที่จะลดภาระต้นทุนการส่งออก เพื่อให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้มาตรการที่สำคัญได้แก่ ระบบสิ่งจูงใจเพื่อการส่งออกของรัฐในลักษณะต่างๆ ทั้งที่เป็นมาตรการด้านการเงิน โดยการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการส่งออก มาตรการด้านภาษีอากรโดยการคืนและชดเชยภาระภาษีอากร และสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุน นอกจากนี้ยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และการให้บริการที่จำเป็นอื่นๆ เช่น คลังสินค้าทัณฑ์บน เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และบริการทางด้านการตลาด คือ ศูนย์บริการส่งออก เป็นต้น

3. แม้ว่านโยบายและมาตรการส่งเสริมการตลาดที่ผ่านมาจะมีผลต่อการขยายการส่งออกสินค้าไทยหลายประเภท โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม เช่น ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ เครื่องใช้และ

อุปกรณ์ไฟฟ้า รวมทั้งอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรประเภทใหม่ๆ อย่างเป็นที่น่าพอใจก็ตาม แต่ความผันผวนทางเศรษฐกิจและปริมาณการค้าของโลกซึ่งจำกัดตัวลง การแข่งขันทางการค้า รวมถึงนโยบายกีดกันทางการค้าในตลาดโลก ซึ่งมีแนวโน้มที่จะรุนแรงยิ่งขึ้นนั้นได้สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการดังกล่าวเช่นในระยะที่ผ่านมายังมีข้อจำกัด และจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปรับแนวทางการพัฒนาระบบการผลิต และการตลาด ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 หลายประการ คือ

3.1 ระบบส่งเสริมและการให้สิ่งจูงใจในปัจจุบันนั้นเป็นมาตรการที่มีใช้มาตรการทั่วไป ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนในด้านการผลิตและการตลาด เนื่องจากมาตรการเหล่านี้ได้เอื้ออำนวยต่อผู้ส่งออกโดยตรงเพียงระดับเดียวเท่านั้น ในขณะที่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกในแต่ละขั้นตอนการผลิต ซึ่งมีส่วนทางอ้อมต่อการแสวงหาเงินตราต่างประเทศไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว

3.2 ระบบสิ่งจูงใจบางประเภทมีลักษณะเป็นการอุดหนุนโดยตรงจากภาครัฐบาลไม่สอดคล้องกับกติกาการค้าสากลและพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ มีผลให้เกิดการโต้ตอบจากประเทศคู่ค้าหรือคู่แข่งได้ ดังเช่นกรณีที่เกิดกับสินค้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ท่อเหล็ก การโต้ตอบดังกล่าวได้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกไปยังตลาดหลักของประเทศไทย

3.3 ระบบสิ่งจูงใจได้มีผลต่อการบิดเบือนโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมในประเทศดังจะเห็นได้ว่าการให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจด้านภาษีอากร เพื่อการส่งเสริมการลงทุนนั้นบางส่วนมีลักษณะเป็นการคุ้มครองการผลิตสำเร็จรูปที่ต้องพึ่งวัตถุดิบนำเข้าในปริมาณสูง แต่มีมูลค่าเพิ่มและก่อให้เกิดการจ้างงานต่ำ ในขณะที่การผลิตสินค้าขั้นปฐม ชั้นกลาง และสินค้าทุน ซึ่งเป็นพื้นฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกได้รับการคุ้มครองในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบสิ่งจูงใจในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาวอย่างแท้จริง และในบางครั้งกลับขัดแย้งต่อนโยบายส่งเสริมการส่งออก

3.4 ระบบสิ่งจูงใจในปัจจุบันยังจำกัดและเอื้ออำนวยต่อผู้ผลิตเพื่อการส่งออกขนาดใหญ่ รวมทั้งผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมดั้งเดิม เช่น ข้าว น้ำตาล สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ระบบการใช้สิทธิประโยชน์ยังเป็นการไม่ยุติธรรมต่อการผลิตในอุตสาหกรรมขนาดย่อมและไม่สนับสนุนการกระจายกิจกรรมการผลิตไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกลยุทธ์กระจายการผลิตที่จะนำไปสู่การกระจายประเภทสินค้าส่งออกประเภทใหม่ๆ เพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิมอีกด้วย

4. หลักการประกันระบบสิ่งจูงใจด้านการผลิตและการตลาด เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นควรกำหนดหลักการสำคัญในด้านการปรับปรุงระบบการให้สิ่งจูงใจเพื่อการผลิตและการตลาดต่างประเทศไว้ 3 ประการ คือ

4.1 ระบบบริหารการผลิตและการตลาดในลักษณะที่เป็นมาตรการส่งเสริมและจูงใจเพื่อการตลาดต่างประเทศแนวใหม่นี้ จะต้องเป็นมาตรการทั่วไปที่ให้ประโยชน์แก่ผู้มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการผลิตและการตลาดตามกลยุทธ์หลักของแผนการผลิตและการตลาดอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และครบวงจร เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการแข่งขันด้านการตลาดในตลาดโลก อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการเจาะตลาดใหม่ และรักษาตลาดประจำไว้ได้อย่างถาวร

4.2 ระบบสิ่งจูงใจและการให้ความสนับสนุนทางการเงินของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับกติกาการค้าสากล และพันธกรณีที่ไทยมีต่อต่างประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการโต้ตอบและที่จะมีผลนำไปสู่การกีดกันทางการค้า และเป็นอุปสรรคต่อการขยายการผลิตและการตลาดส่งออกของประเทศไทย

4.3 ระบบสิ่งจูงใจและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐ จะต้องกระจายให้แก่ผู้ผลิต และผู้ส่งออกรายเล็กและรายใหม่ให้มีโอกาสได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตและศักยภาพที่จะเข้าแข่งขันในตลาดต่างประเทศให้มากขึ้น

5. แนวทางการดำเนินงานเพื่อให้การปรับปรุงระบบสิ่งจูงใจในด้านการผลิตและการตลาดต่างประเทศสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาและหลักการดังกล่าวแล้ว เห็นควรกำหนดแนวทางดังนี้คือ

5.1 ให้มีการนำระบบเลตเตอร์ออฟเครดิตในประเทศ (Domestic Letter of Credit) อย่างเต็มรูปแบบมาใช้ให้ครอบคลุมสินค้าส่งออกให้กว้างขวางขึ้น เพื่อให้ผู้มีส่วนในการส่งออกทุกขั้นตอนทั้งที่เป็นผู้ส่งออกโดยตรงและผู้ผลิตเพื่อการส่งออกในทุกระดับการผลิตได้รับประโยชน์จากมาตรการสนับสนุนและความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐ

5.2 ขยายระยะเวลาการให้สินเชื่อโดยเฉพาะสินเชื่อระยะยาวสำหรับสินค้าส่งออกด้านการเกษตรให้กว้างขวางขึ้น เพื่อรักษาส่วนแบ่งการตลาด และขยายตลาดใหม่

5.3 จัดตั้งระบบการคำนวณตารางปัจจัยที่ใช้ในการผลิต (Physical Input Coefficient) เพื่อประโยชน์ในการคืนภาษีให้แก่ผู้ส่งออกได้รวดเร็ว ยุติธรรมถูกต้องตามภาวะภาษีที่แท้จริง และสอดคล้องกับกติกาการค้าสากลตามที่ได้เริ่มทดลองดำเนินการไปแล้วในสินค้าบางประเภทให้ครอบคลุมประเภทสินค้ามากขึ้น

5.4 ให้มีกองทุนประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export Finance Guarantee Fund) เพื่อให้ผู้ส่งออกทางตรงและทางอ้อมทุกรายสามารถได้รับประโยชน์จากระบบสินเชื่อเพื่อการ

ส่งออกโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันธนาคาร เป็นการสนับสนุนให้ผู้ส่งออกทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะที่เป็นรายใหม่และรายย่อยสามารถมีโอกาสเข้าไปแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

5.5 ลดระดับความแตกต่างด้านสิทธิประโยชน์โดยปรับโครงสร้างภาษีให้มีลักษณะที่เป็นการสนับสนุนการตลาดส่งออกให้มากยิ่งขึ้น โดยปรับโครงสร้างภาษีการค้าและศุลกากรเพื่อลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปที่ยังต้องพึ่งการนำเข้าวัสดุและอุปกรณ์ในปริมาณที่สูง และเป็นการให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนมากยิ่งขึ้น

5.6 ขยายการดำเนินงานคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าให้เพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออก

5.7 สนับสนุนการรวมกลุ่มผู้ส่งออกในลักษณะที่เป็นสมาคมผู้ส่งออกขนาดเล็ก เฉพาะกลุ่มประเภทสินค้าเพื่อให้กลุ่มผู้ส่งออกเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกและมีบทบาทในการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร การผลิตและการตลาด การเจรจาตลาด การควบคุมคุณภาพสินค้า รวมทั้งการสนับสนุนบทบาทของภาครัฐบาลในการดำเนินกิจกรรม การพัฒนาการตลาดตามขั้นตอนต่างๆ

ระบบข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาด

6. กลไกสำคัญในการเชื่อมโยงการผลิตและการตลาดอย่างเป็นระบบ และครบวงจรตามแนวทางของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ได้แก่ ระบบข้อมูลข่าวสารการตลาด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากระบบข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่า แม้จะมีหน่วยงานต่างๆ ได้จัดทำข้อมูลด้านการผลิตและการตลาดอยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้วก็ตาม แต่ข้อมูลยังกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่างๆ ขาดการเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลการผลิตและการตลาดอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ระบบข้อมูลในปัจจุบันยังมีปัญหาในเรื่องของการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้เต็มที่ เนื่องจากข้อมูลบางประเภทไม่ตรงตามต้องการของผู้ใช้ในด้านการตลาด และในขณะเดียวกัน ผู้ผลิตไม่สามารถได้รับข้อมูลข่าวสารได้ถูกต้องทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ด้านการตลาดได้

7. ระบบข้อมูลในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่เฉพาะสินค้าดั้งเดิมที่ภาครัฐบาลได้กำหนดเป็นเป้าหมายในการส่งเสริมผลิตและการตลาดเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น ในขณะที่แหล่งข้อมูลเบื้องต้นยังมีอยู่จำกัด ข้อมูลที่จัดทำขึ้นเป็นการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์โดยเฉพาะในการทำงานของแต่ละหน่วย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการใช้แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูลแตกต่างกันทั้งประเภทของ

ข้อมูล มาตรฐาน ระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูล ปัญหาหลักคือข้อมูลที่มีอยู่นั้นยังไม่สามารถนำมาใช้เป็นกลไกประสานแผนการผลิตและการตลาดเข้าด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. หลักการของการปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารการผลิต การตลาด ในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ระบบข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาดจะให้ความสำคัญแก่สินค้าเกษตรที่มีโอกาสขยายการผลิตและการตลาดเพิ่มเติมจากสินค้าเกษตรดั้งเดิม ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมนั้นส่วนใหญ่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้เองอย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ทั้งนี้การปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารจะมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

8.1 ให้มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร เชื่อมโยงระหว่างการผลิตและการตลาดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีการผลิตข้อมูลในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้ที่อยู่ในภาครัฐการและเอกชน เช่น เกษตรกรผู้ส่งออกและผู้ประกอบการอย่างแท้จริง

8.2 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จะยึดหลักการที่จะสนองกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ และกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยตรงต่อการผลิตเพื่อขายและการกระจายการผลิต

9. แนวทางการปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาด เพื่อให้การผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบครบวงจร และสนับสนุนให้เกิดการกระจายการผลิต และการผลิตเพื่อขาย ในทางปฏิบัติจึงควรกำหนดแนวทางการจัดระบบข้อมูลข่าวสารการผลิต และการตลาดในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังนี้

9.1 กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อเชื่อมโยงการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

9.2 กระทรวงอุตสาหกรรมจะพัฒนาระบบเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการผลิตและการตลาด สินค้าอุตสาหกรรมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน โดยสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชน ซึ่งมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่เชื่อมโยงต่อเนื่องเป็นระบบครบวงจร ทั้งหน่วยผลิต การตลาด และหน่วยงานสนับสนุนของรัฐ

9.3 รายการสินค้าเป้าหมายที่ควรจัดสร้างระบบเชื่อมโยงขึ้นได้แก่ สินค้าเกษตรที่มีสู่ทางการผลิตและการตลาด ภายใต้แผนพัฒนาระบบการผลิต และการตลาด ซึ่งได้คัดเลือกไว้แล้วรวม 161 รายการ และสินค้าอุตสาหกรรม 38 รายการ รวมทั้งสินค้าหลักดั้งเดิมที่มีการดำเนินงานอยู่แล้วในระบบปัจจุบัน

9.4 กำหนดแม่ข่ายและหน่วยถ่ายทอดข้อมูลด้านการผลิตและการตลาดที่ชัดเจนทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ รวมทั้งจัดวางระบบถ่ายทอดระหว่างแม่ข่าย การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยถ่ายทอดในแต่ละพื้นที่และแต่ละหน่วยผลิต และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือสื่อสารของรัฐที่มีอยู่แล้ว เช่น หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ข่าวทูตพาณิชย์ และสื่อมวลชนอื่นๆ โดยเฉพาะวิทยุของทางราชการ

บทที่ 7

บทบาทของภาครัฐบาลในการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

1. การดำเนินกิจกรรมทางการผลิต การตลาด และการส่งออก เกือบทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน ดังนั้นบทบาทของภาครัฐบาลในแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน จะเป็นเรื่องของการเสริมสร้างขีดความสามารถให้ภาคเอกชนในบางส่วนเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 รัฐบาลจะดำเนินงานตามทิศทางและกลยุทธ์ใหม่ของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน รวม 4 ประการ คือ

1.1 การวิจัย พัฒนา และการสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งเน้นในเรื่องการปรับปรุงและถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต การศึกษาเพื่อประเมินผล และนำร่อง เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการผลิตทางการค้า การศึกษา และปรับปรุงพันธุ์ การวิจัยปรับปรุงค้นคว้าวิธีการเพาะปลูกและเพาะเลี้ยง การให้คำปรึกษาและแนะนำทางวิชาการ และการวิจัยและเผยแพร่เทคโนโลยีที่เหมาะสม

1.2 การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการตลาด บทบาททางการตลาดของภาครัฐบาลนั้น เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคเอกชนในเรื่องการตลาด โดยจะเน้นในเรื่องของการศึกษาโครงสร้าง ลักษณะ ลู่ทาง และกฎระเบียบในด้านต่าง ๆ ของตลาดเป้าหมาย การจัดหาตัวอย่างสินค้า การรณรงค์และส่งเสริมด้านการตลาด เช่น การจัดงานแสดงสินค้า การประชาสัมพันธ์ การจัดคณะผู้แทนการค้า การให้บริการด้านการตลาดและสถานที่แสดงสินค้า การจัด
จ ด ฝ ก
อบรมเรื่องของการตลาด การปรับปรุงและรักษาคุณภาพ

1.3 การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท กิจกรรมหลักที่จะทำในเรื่องนี้ได้แก่ การสาธิตและถ่ายทอดวิทยาการในการผลิต การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และแปรรูปสินค้าทางการเกษตรและอุตสาหกรรม การสนับสนุนการกระจายการผลิตในระดับไร่นา การชี้ช่องทางและสนับสนุนผู้ประกอบการในระดับจังหวัด

1.4 การส่งเสริมการหารายได้จากการผลิตสินค้าและบริการเพื่อการส่งออกจะให้ความสำคัญกับการปรับปรุงวิธีการผลิต การบริการเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าสำหรับการส่งออก การสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพ รูปแบบ และมาตรฐานการพัฒนา และการส่งเสริมการท่องเที่ยวและบริการอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการสร้างงาน

2. ภายใต้การดำเนินงานของภาครัฐบาลทั้ง 4 กิจกรรมดังกล่าว จะมีโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการผลิตและการตลาด คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่จะดำเนินการในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้คือ

2.1 เป็นโครงการใหม่ หรือโครงการเก่าที่มีการปรับปรุงการทำงานเป็นระบบใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ทั้ง 4 ของแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงานในระยะของของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

2.2 เป็นโครงการที่สอดคล้องกับบทบาทของภาครัฐบาล ในการที่จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิต การตลาด ให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินและการคลังของภาครัฐบาล

2.3 เป็นโครงการที่มีความพร้อมจะดำเนินการ ทั้งในแง่รายละเอียด โครงการการบริหารโครงการ และมีกิจกรรมเชื่อมโยงสัมพันธ์กับแผนงานอื่นๆ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

3. โครงสร้างแผนงานโครงการสนับสนุนการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

3.1 แผนงานและโครงการภายใต้แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน จะประกอบด้วย 4 กลุ่มแผนงาน คือ

- (1) แผนงานผลิตเพื่อขาย
- (2) แผนกระจายการผลิตและแก้ปัญหาความยากจน
- (3) แผนการตลาด
- (4) แผนปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาด

กลุ่มแผนงานทั้ง 4 กลุ่มนี้ประกอบด้วยแผนงานหลัก 14 แผนงาน แยกเป็นแผนงานด้านการเกษตร 4 แผนงาน ด้านอุตสาหกรรม 3 แผนงาน ด้านการตลาด 4 แผนงาน และการพัฒนาส่งเสริมการบริการด้านการท่องเที่ยว 3 แผนงาน

3.2 แผนงานหลักทั้ง 14 แผนงานนี้ มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมหลักดังต่อไปนี้

(1) แผนงานพัฒนาระบบการผลิตเพื่อชาย

เพื่อศึกษาและวิจัยตลาด ชี้ให้เห็นถึงโอกาสและช่องทางการตลาดความเป็นไปได้ในการขยายการผลิตและปรับปรุงคุณภาพให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมแนวใหม่

(2) แผนงานปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร

เพื่อกระจายการผลิตสินค้าจากสินค้าหลักที่มีปัญหาการตลาดไปสู่การผลิตสินค้าชนิดใหม่ๆ ที่ตรงกับความต้องการของตลาดให้มากขึ้น และการปรับปรุงคุณภาพ การกำหนดปริมาณให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการตลาด และลดต้นทุนการผลิตให้แข่งขันในตลาดต่างประเทศได้โดยสนับสนุนการใช้วิทยาการเกษตรที่เหมาะสม

(3) แผนงานพัฒนาวิทยาการและเทคโนโลยีการเกษตร

เพื่อพัฒนาให้เกิดสินค้าประเภทใหม่ๆ ตามความต้องการของตลาด โดยการยกระดับประสิทธิภาพทางการผลิตให้สูงขึ้น

(4) แผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร

เพื่อสนับสนุนการแปรรูปสินค้าเกษตร เพิ่มรายได้ของเกษตรกร สนับสนุนการจ้างงานการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในภูมิภาค และรายได้จากการส่งออก

(5) แผนงานกระจายประเภทสินค้า

เพื่อลดความเสี่ยงและเสริมรายได้ของผู้ผลิตและเกษตรกรเพิ่มโอกาสในการขยายฐานการผลิตและการส่งออก

(6) แผนงานพัฒนาการเกษตรในเขตเกษตรล้ำหลัง

เพื่อการสร้างงานในภาคเกษตรและเพิ่มรายได้ของเกษตรกรโดยสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชเสริมก่อนและหลังพืชหลัก และทำการเกษตรแบบผสมผสานเพื่อการกระจายการผลิตในไร่นา รวมทั้งการถนอมอาหารที่เหลือจากการบริโภคในเขตพื้นที่ที่ยังผลิตอาหารไม่เพียงพอต่อการบริโภค จะได้ดำเนินการทางด้านการผลิตอาหารต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่

(7) แผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมวิศวกร

เพื่อพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีสำหรับอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลและโลหะการขนาดย่อมและขนาดกลาง ซึ่งจะใช้เป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม

(8) แผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมและภูมิภาค

เพื่อขยายขีดความสามารถของผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม และภูมิภาค ขยายฐานและกระจายการผลิต สนับสนุนการเพิ่มรายได้และการจ้างงานในภูมิภาคและชนบท

(9) แผนงานปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและบริการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

เพื่อพัฒนาระบบถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ การรักษาสสิ่งแวดล้อม และบริการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการสนับสนุนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

(10) แผนงานอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและทรัพยากรการท่องเที่ยว

เพื่ออนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัฒนธรรม และหัตถกรรมพื้นบ้าน ไว้เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยว และสนับสนุนการส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว

(11) แผนงานกระจายตลาดสินค้าออก

เพื่อรักษาและเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดสินค้าออกในตลาดเป้าหมาย ลดความเสี่ยงจากการแปรปรวนของรายได้จากการส่งออก

(12) แผนงานส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว

เพื่อเพิ่มรายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายบริการการท่องเที่ยว ส่งเสริมการกระจายรายได้และการมีงานทำ

(13) แผนงานสนับสนุนการผลิตการเกษตร

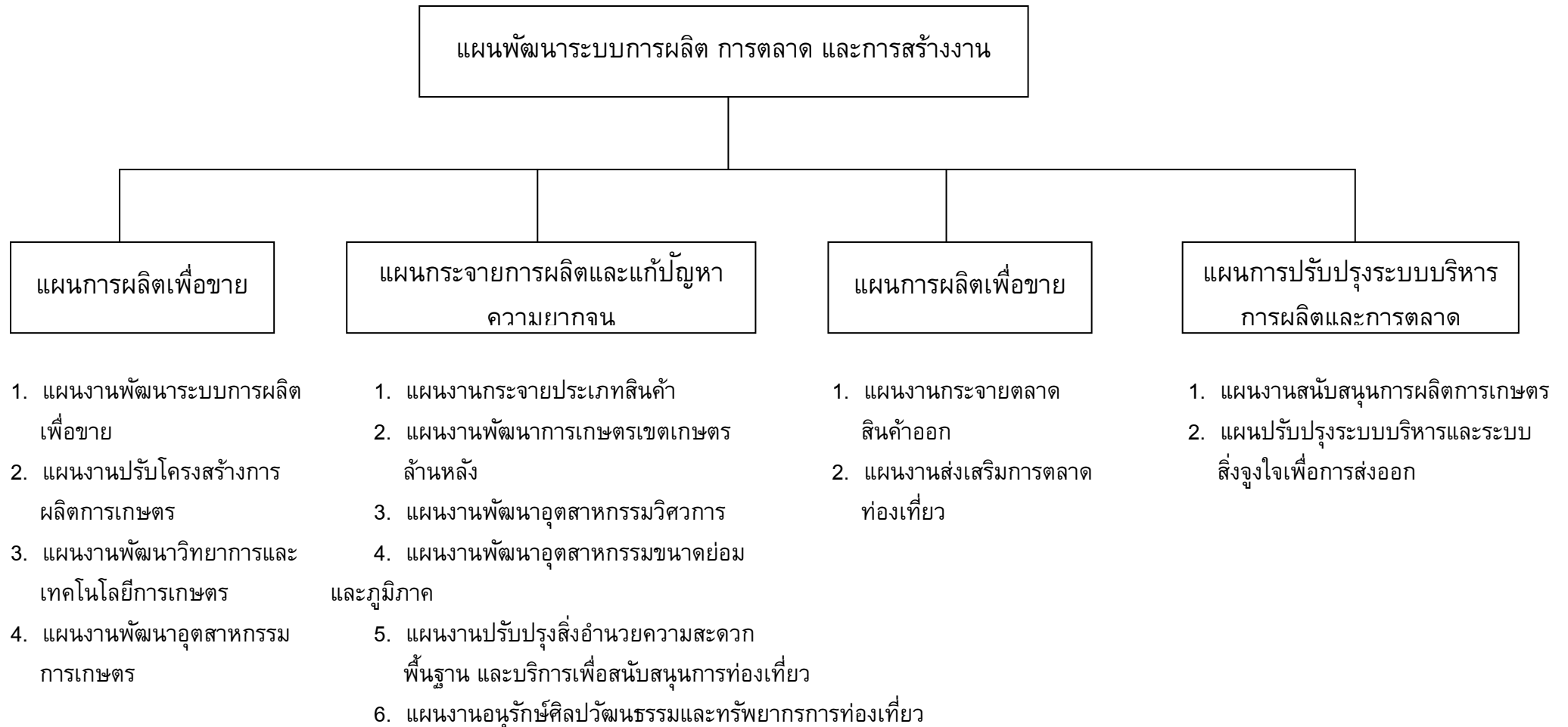
เพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตด้วยการรู้จักการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ และปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่เกิดประโยชน์สูงสุด โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรจะปรับปรุงวิธีการทำงาน เพื่อให้เป้าหมายของแผนบรรลุผลด้วย

(14) แผนงานปรับปรุงระบบบริหารและระบบสิ่งจูงใจเพื่อการส่งออก

เพื่อปรับระบบการให้สิ่งจูงใจและความช่วยเหลือของภาครัฐบาลในด้านต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรม เอื้ออำนวยให้ผู้ส่งออกสามารถแข่งขันกับต่างประเทศและสอดคล้องกับกติกาสากล

ทั้งนี้โครงสร้างแผนงานหลักทั้ง 14 แผนงาน ภายใต้วงกลุ่มแผนงานทั้ง 4 ปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้

แผนงานหลัก
ภายใต้แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน
4 กลุ่มแผนงาน 14 แผนงานหลัก



4. บทบาทของภาครัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและโครงการด้านการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการค้าในตลาดโลกในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 หน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทเป็นหลักสำคัญในการกำหนดโครงการและแผนปฏิบัติการประจำปี สำหรับปี 2530 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการที่จะให้มีการ ดำเนินโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรมและการ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไปแล้ว รวม 26 โครงการ ในวงเงินประมาณ 270 ล้านบาท และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ประสานงานเพื่อจัดทำแผนงานและโครงการ ที่จะดำเนินการในปี 2531- 2534 ให้ทันกับปฏิทินงบประมาณประจำปีต่อไป

บทที่ 1

บทนำ

1. การพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน อันได้แก่ ระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ การพลังงาน การขนส่ง และการสื่อสาร เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญยิ่งต่อขบวนการผลิตสินค้า และการบริการการตลาด และธุรกิจการค้าที่ต่อเนื่องทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อฐานะดุลการค้าระหว่างประเทศของไทย นอกจากนี้การลงทุนพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานยังมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มรายได้และการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศด้วย

2. ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน รัฐได้ระดมทุนและทุ่มเททรัพยากรกำลังเงิน เพื่อปรับปรุงขยายบริการพื้นฐานของประเทศไปในอัตราส่วนที่สูงมาก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ก็ได้ลงทุนในสาขาบริการพื้นฐาน คิดเป็นจำนวนประมาณถึง 2 ใน 3 ของการลงทุนภาครัฐบาล และมีสัดส่วนการก่อหนี้ต่างประเทศถึงประมาณกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้ภาครัฐบาล ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารการเงิน การคลัง และนโยบายการบริหารหนี้ต่างประเทศอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา

ผลการพัฒนา และการปรับโครงสร้างบริการพื้นฐานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

3. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มุ่งการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเป็นแนวนโยบายหลัก โดยใช้การพัฒนาบริการพื้นฐานต่างๆ เป็นเครื่องสนับสนุนที่สำคัญ เช่น การเน้นการก่อสร้างถนนสายย่อยสู่แหล่งผลิต การขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคม และการจัดบริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นให้ทันกับความเจริญเติบโตของชุมชน ทั้งในเขตเมืองหลักและในชนบทของส่วนภูมิภาค ผลการดำเนินงานปรากฏว่าระบบโครงข่ายทางหลวงชนบทมีการก่อสร้างเพิ่มเติม แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย เพราะเงินลงทุนจำกัด

4. ในด้านการสื่อสาร ประสบปัญหาด้านการจัดการภายในของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และระหว่างหน่วยงานเป็นอย่างมาก ทำให้แผนการขยายโทรศัพท์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและมีการเลื่อนแผนดำเนินงานต่างๆ หลายครั้งหลายคราว่า ทั้งๆ ที่การระดมทุนและเทคโนโลยีไม่สู้จะมีปัญหามากนัก จึงทำให้บริการโทรศัพท์มีประมาณ 1.4 เลขหมายต่อประชากร 100 คน ซึ่งเมื่อเทียบกับ 4 เลขหมายต่อประชากร 100 คนของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จะเห็นได้ว่ามาตรฐานและคุณภาพบริการโทรศัพท์ของไทยเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงมากขึ้น

5. ส่วนในด้านการจัดบริการสาธารณสุขปโภค โดยเฉพาะระบบประปา ปรากฏว่าสามารถให้บริการน้ำประปาครอบคลุมถึงร้อยละ 67 ของประชากรในเขตพื้นที่จ่ายน้ำเขตนครหลวง และร้อยละ 52 ของประชากรในเขตพื้นที่จ่ายน้ำในเขตเมืองและชนบทในส่วนภูมิภาค รวมทั้งมีการปรับปรุงระบบบริหารกิจการประปาควบคู่กับการปรับราคาค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนสามารถลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลงไปได้มาก

6. ส่วนด้านการปรับโครงสร้างและการพัฒนาพลังงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดเป้าหมายให้ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศลง ปรับโครงสร้างราคาพลังงานประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับภาวะความเป็นจริงและมุ่งการประหยัดพลังงาน โดยเฉพาะในสาขาการขนส่งและสาขาอุตสาหกรรม ปรากฏว่า

6.1 การพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศ โดยเฉพาะแหล่งพลังน้ำลิกไนต์และก๊าซธรรมชาติดำเนินการได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงส่งผลให้สัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 90 ของพลังงานเชิงพาณิชย์ในปี 2524 เหลือประมาณร้อยละ 58 ในปี 2529 ส่วนการขยายบริการไฟฟ้าไปสู่ชนบทนั้น ได้ดำเนินการไปแล้วถึงร้อยละ 76 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ

6.2 การปรับโครงสร้างราคาพลังงาน แม้ว่าจะได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียง จึงทำให้มีการทดแทนการใช้กันอยู่ โดยเฉพาะระหว่างน้ำมัน ลิกไนท์ ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ

6.3 การประหยัดพลังงาน ยังดำเนินการได้ไม่ต่อเนื่องเต็มที่เท่าที่ควร ประกอบทั้งราคาน้ำมันได้ลดต่ำลงมาก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

7. ทางด้านการปรับปรุงกลไกการบริหารงานด้านบริการพื้นฐานให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้ทำการปรับปรุงการดำเนินงานภายในให้มีการบริหารเชิงธุรกิจเอกชนและมีการแข่งขันมากขึ้น ได้เร่งรัดทางการตลาดและการให้บริการควบคู่ไปกับการลดต้นทุนการผลิต และการปรับลักษณะและขนาดการผลิต การคลังของประเทศได้มากขึ้น รวมตลอดทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการบางอย่างหรือร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการขั้นพื้นฐานมากขึ้น

8. ส่วนเป้าหมายการลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และให้หน่วยงานท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการขั้นพื้นฐานช่วยตัวเองได้มากขึ้นนั้น ก็ได้ทำการปรับปรุงระบบราคาค่าบริการและโครงสร้างการลงทุนหลายอย่าง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ผลพอสมควร โดยเฉพาะการปรับค่าบริการด้านรถโดยสารประจำทาง รถไฟ ท่าเรือ ค่าโดยสารเครื่องบินในประเทศ ค่าโทรศัพท์และไปรษณีย์ ค่าน้ำประปาทั้งในนครหลวงและภูมิภาค เป็นต้น

9. โดยสรุป การปรับโครงสร้างและการพัฒนาขยายบริการขั้นพื้นฐานหลายด้านได้ประสบความสำเร็จพอสมควร โดยเฉพาะสาขาพลังงาน กิจกรรมด้านการบิน และบริการสาธารณสุขประเภทบางประเภท แต่การให้บริการทางด้านขนส่งทางบก และโทรศัพท์ยังคงประสบปัญหาทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพของบริการอยู่อย่างมาก ซึ่งได้กลายเป็นจุดบอดและอุปสรรคอันสำคัญของการดำเนินธุรกิจโดยทั่วไป ทั้งทางด้านการผลิต การตลาด และการส่งออก รวมถึงการติดต่อกิจการระหว่างประเทศ จึงเป็นประเด็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขต่อไปในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

9.1 การปรับปรุงคุณภาพบริการพื้นฐานต่างๆ รวมถึงการบำรุงรักษาระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว ให้เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์สำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่การเพิ่มรายได้ และการจ้างงาน

9.2 การเชื่อมโยงระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน ในส่วนที่ยังขาดตอนอยู่ให้สมบูรณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งผลิตและตลาด ความเชื่อมโยงเพื่อประสานการใช้ประโยชน์ระหว่างระบบการขนส่งวิธีต่างๆ และความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ในเขตเมือง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

9.3 การพัฒนาระบบบริการพื้นฐานให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้ประเทศสามารถแข่งขันค้าขายกับตลาดโลกได้ดีขึ้น โดยเฉพาะระบบสื่อสารโทรคมนาคม และระบบการขนส่งสินค้าเข้า-ออกทางทะเล

9.4 การปรับโครงสร้างระบบบริหารและการจัดการด้านบริการพื้นฐานของรัฐให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดีได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้รวมถึงการปรับปรุงระบบราคาค่าบริการและโครงสร้างการลงทุน โดยเน้นให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

บทที่ 2

สภาพปัญหา

ประเด็นปัญหาหลักในการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 สรุปได้ดังนี้

1. คุณภาพการให้บริการพื้นฐานหลายอย่างยังต่ำกว่าระดับปกติสากล และยังขาดแคลนอยู่มาก ไม่สามารถสนองตอบความต้องการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการโทรศัพท์ บริการรถโดยสารในเขตเมือง เป็นบริการลักษณะผูกขาดโดยรัฐ หรือขาดการแข่งขัน

2. ระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ และขาดการเชื่อมโยงที่ดี

2.1 บริการพื้นฐานหลายประเภทที่ได้ลงทุนไว้ด้วยเงินเป็นจำนวนมาก เช่น ระบบถนน พลังงานไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบโครงข่ายทางหลวงสายหลักค่อนข้างจะสมบูรณ์ แต่ยังคงขาดถนนสายย่อยเชื่อมต่อทำเรื่องหลายแห่งยังขาดระบบขนส่งทางบก คือ ถนน รถไฟมาเชื่อมต่อทำให้ทำเรื่องไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ การพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติ สามารถดำเนินการผลิตได้ปริมาณมาก แต่การใช้ยังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร ขณะเดียวกันกิจการไฟฟ้ามีกำลังผลิตสำรองเหลือค่อนข้างสูง

2.2 ระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานในเขตเมืองและเขตกรุงเทพมหานครขาดการเชื่อมโยงต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์ การประสานแผนงานต่างๆ เข้าด้วยกันยังมีปัญหาอยู่ เช่น ระบบทางด่วนกับการปรับปรุงระบบถนนของกรุงเทพมหานคร การขยายกิจการประปากับแผนป้องกันน้ำท่วมและแผ่นดินไหว นอกจากนี้การขยายกิจการพื้นฐานในเขตเมืองหลายอย่างไม่สามารถสนองตอบทิศทางการเติบโตของชุมชน เพราะยังขาดการประสานโครงข่ายบริการพื้นฐานเข้ากับมาตรการทางผังเมือง จึงทำให้การใช้ที่ดินและการจัดระบบบริการพื้นฐานไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. โครงสร้างราคาบริการพื้นฐานยังไม่เหมาะสม การกำหนดราคาบริการพื้นฐานหลายประเภทยังไม่คุ้มทุน ซึ่งจะต้องรวมต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมทั้งมีรายได้เหลือสำรองเพื่อสมทบการลงทุนขยายงานต่อไปด้วย จึงเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ต้องนำรายได้จากส่วนอื่นของกิจการมาอุดหนุนหรือต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น กิจการเดินรถไฟสายย่อย กิจการรถโดยสารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ และกิจการไปรษณีย์ เป็นต้น แต่ก็มี

กิจการอีกหลายประเภทที่คิดค่าบริการสูงเกินไป เช่น ราคาก๊าซธรรมชาติและบริการโทรคมนาคม ซึ่งกลายเป็นภาระต่อกิจการต่อเนื่องเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การปรับโครงสร้างราคาบริการพื้นฐานหลายอย่างไม่เป็นไปตามหลักของกลไกตลาด เพราะมีการควบคุมราคาและจัดเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันมาก เช่น ในกรณีราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมซึ่งทำให้การใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ เพราะมีการใช้ทดแทนกันขึ้น

4. การขยายการลงทุนอยู่ในอัตราสูงและมีการระดมแหล่งทุนไม่สอดคล้องกับนโยบายการเงิน การคลังของประเทศ การขยายการลงทุนในกิจการพื้นฐานบางประเภทอยู่ในอัตราสูง ทำให้มีขีดความสามารถการผลิตเหลือเกินความต้องการ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือมีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ ลักษณะการลงทุนมีการพึ่งการระดมทุนจากการก่อหนี้ต่างประเทศมาลงทุนเป็นสัดส่วนสูงขึ้นไป แต่สัดส่วนการลงทุนจากรายได้ของตนเองต่ำลง และไม่ได้มีการเพิ่มส่วนการลงทุนของกิจการ ซึ่งทำให้มีเงินทุนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของกิจการ เช่น กิจการไฟฟ้าและบริการการบินระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงทำให้ต้องพึ่งเงินกู้จากต่างประเทศที่รัฐบาลต้องมีภาระค้ำประกันสูงขึ้นไป และมีผลต่อปริมาณการก่อหนี้ของภาครัฐบาลที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

5. โครงสร้างองค์กรของกิจการพื้นฐานยังไม่สมบูรณ์

5.1 การบริหารกิจการพื้นฐานหลายประเภท ยังกระจัดกระจายอยู่หลายหน่วยงาน มีการซ้ำซ้อนการขัดแย้งในชั้นนโยบายและแผนงาน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการให้บริการ และการสิ้นเปลืองเงินทุนโดยไม่จำเป็น เช่น กรณีการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีการลงทุนซ้ำซ้อนในบริการบางประเภท งานสาธารณูปโภค สาธารณูปการหลายอย่างมีแผนงานไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน ทั้งนี้เพราะขาดองค์กรการประสานนโยบายและแผนงาน ส่วนการบริหารพลังงานของประเทศนั้น มีการดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน และขาดเอกภาพทางนโยบาย รวมทั้งขาดการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนด้วย

5.2 บทบาทการดำเนินงานกิจการพื้นฐานหลายอย่างผูกขาดโดยรัฐเอง ขาดการแข่งขันและรัฐเองก็มีข้อจำกัดทางการเงิน การคลัง ที่จะสนองการลงทุนของกิจการพื้นฐานหลายด้าน นอกจากนี้บทบาทขององค์กรระดับท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่สามารถพัฒนาได้รวดเร็วเพื่อสนองการขยายตัวของชุมชน เพราะมีข้อจำกัดทางการเงินและทางเทคนิคขององค์กรท้องถิ่น จึงน่าจะให้มีการทบทวนบทบาทของรัฐและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ทั้งนี้ควรพิจารณาแยกบทบาทหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกับบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการให้บริการพื้นฐานให้ชัดเจน เพราะบางหน่วยงานเป็นทั้งหน่วยควบคุมกิจการและเป็นผู้ให้บริการเองด้วย เช่น บทบาทขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ เป็นต้น

6. ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายบางเรื่องล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบริการพื้นฐาน เนื่องจากการพัฒนาบริการพื้นฐานได้ขยายตัวขึ้นตามลักษณะและทิศทางการเติบโตของระบบเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของโลกอีกด้วย จึงจำเป็นต้องเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เช่น ระเบียบ กฎหมายในด้านการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศที่ล้าสมัย กฎหมายในด้านสื่อสารซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ไว้มืดมน นอกจากนั้นการปรับปรุงกฎหมายด้านการปิโตรเลียมให้สอดคล้องกับนโยบายที่จะให้เร่งรัดการสำรวจพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศ การกำหนดรูปแบบวิธีการที่จะให้โอกาสภาคเอกชนเข้าร่วมขบวนการพัฒนาต่างๆ ให้ชัดเจนภายใต้เงื่อนไขที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ก็เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของประเทศในอนาคต

7. โดยสรุป จากประเด็นปัญหาหลักดังกล่าวข้างต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐานขึ้น 4 ด้าน ซึ่งจะแยกกล่าวในรายละเอียดแต่ละด้านต่อไปคือ

- 7.1 แผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
- 7.2 แผนพัฒนาด้านพลังงาน
- 7.3 แผนพัฒนาด้านการขนส่ง
- 7.4 แผนพัฒนาด้านการสื่อสาร

บทที่ 3

แผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

1. แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสาขาการผลิต การตลาด การกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและเขตพื้นที่ชนบทยากจน โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดบริการ ตลอดจนการปรับโครงสร้างราคาค่าบริการ และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวประสบผลสำเร็จแล้วพอสมควร แต่ก็ยังคงมีปัญหา อาทิ การจัดบริการแต่ละประเภทยังดำเนินไปอย่างเอกเทศ บริการหลายประเภทยังขาดแคลนอยู่ ตลอดจนโครงสร้างราคาที่ยึดเหนี่ยวจากความเป็นจริงของอัตราค่าบริการต่างๆ

2. อย่างไรก็ดี เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปรากฏผล โดยสรุปว่า

2.1 การจัดบริการน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค สามารถบริการประชาชนในเขต กทม. ได้ถึง 4.78 ล้านคน หรือร้อยละ 67 ของประชาชนในพื้นที่เขตจ่ายน้ำ 475 ตารางกิโลเมตร ขณะที่ประชาชนนอก กทม. ได้รับบริการครอบคลุมถึงร้อยละ 52 ของเขตพื้นที่บริการ ซึ่งมีประชาชนได้รับบริการถึง 5.8 ล้านคน ทั้งนี้ โดยได้มีการปรับอัตราค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้บริการน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคยังขาดแคลนอยู่ในบางพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตชนบทและเขตอุตสาหกรรมที่สำคัญๆ บางแห่ง

2.2 การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชนแออัด ความต้องการที่อยู่อาศัยในเขต กทม. ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2517-2527 คือเพิ่มขึ้นประมาณเกือบเท่าตัว จาก 440,000 หน่วย เป็น 820,000 หน่วย ซึ่งรัฐสามารถบรรเทาปัญหาไปได้ส่วนหนึ่งเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง แต่ภาคเอกชนได้มีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้น ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้สูงเพิ่มจากประมาณ 19,000 หน่วย เป็น 122,000 หน่วยทำให้เกิดภาวะล้นตลาด และในปัจจุบันมีอาคารพาณิชย์ว่าอยู่ถึง 58,000 คูหา และอาคารชุดเหลือ 8,000 หน่วย ส่วนการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางภาคเอกชนยังมีบทบาทน้อย ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐ คือ การเคหะแห่งชาติเริ่มประสบปัญหาด้านเงินลงทุน ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้น้อยลง ทางด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดนั้นก็มีปัญหาด้านบทบาท และรูปแบบการรับภาระระหว่างรัฐบาลกับส่วนราชการท้องถิ่นอยู่ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ชัดเจน

2.3 การวางแผนและแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่ง โดยเฉพาะในเขต กทม. รัฐได้ทุ่มเทเงินลงทุนเป็นจำนวนมากถึง 11,630 ล้านบาท สามารถบรรเทาปัญหาลงไปได้บ้าง แต่ระบบโครงข่ายของถนนสายหลักและสายย่อยยังขาดการเชื่อมโยงเป็นระบบ ตลอดทั้งปริมาณและคุณภาพของบริการขนส่งสาธารณะยังอยู่ในมาตรฐานต่ำ ประสพภาวะการขาดทุนสะสมไว้อย่างมาก ด้วยข้อจำกัดหลายประการ รวมทั้งประสิทธิภาพการบริหารภายใน ขสมก. ด้วย

2.4 การวางแผนและแก้ไขปัญหาหน้าท่วมและระบายน้ำ เป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนระดับเมือง ทั้ง กทม. และเมืองหลักในภูมิภาค ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังมีได้ดำเนินการตามแผนงานระยะยาวแบบถาวรใน กทม. เนื่องจากอยู่ในระหว่างการพิจารณาแบ่งภาระดำเนินการ และกำหนดสัดส่วนการรับภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาล ราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้รับประโยชน์โดยตรงให้เหมาะสม

2.5 การกำจัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ระบุให้มีการพัฒนาบริการพื้นฐานด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม เช่น การกำจัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลด้วยก็ตาม แต่ในการดำเนินการด้านนี้ยังเป็นไปในลักษณะงานประจำของราชการส่วนท้องถิ่น ยังขาดประสิทธิภาพและมาตรฐานต่ำ ซึ่งควรจะได้มีการทบทวนบทบาทของรัฐในเรื่องนี้ใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินการ

3. ประเด็นการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พอสรุปได้ดังนี้

3.1 การจัดบริการประสพปัญหาด้านการขาดแคลน คุณภาพของบริการต่ำ และบางกรณีสนองผิดกลุ่มเป้าหมาย การจัดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการหลายด้าน โดยเฉพาะบริการน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ยังไม่สามารถสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึงทั้งในเขตเมืองและชนบท ตลอดจนในย่านอุตสาหกรรมหลายแห่ง ทั้งนี้เพราะประสพปัญหาทางเทคนิค และไม่สอดคล้องกับลักษณะการขยายตัวของชุมชน ขาดแคลนกำลังเงิน และมีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการประปา มีปัญหาน้ำเสียอยู่ในอัตราสูงกว่าปกติสาทกลมาก นอกจากนั้นระดับคุณภาพของบริการยังมีมาตรฐานค่อนข้างต่ำ ส่วนทางด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้นยังขาดแคลนอยู่มาก และมีการเช่าซื้อช่วงต่อกัน ผลที่สุดผู้มีรายได้น้อยจริงไม่ได้อยู่อาศัย และกลายเป็นผู้มีรายได้นกลางเข้าไปอาศัยแทน จัดได้ว่าเป็นการสนองบริการผิดกลุ่มเป้าหมายไป ซึ่งควรจะได้มีการทบทวนทั้งมาตรการและวิธีการเข้าอยู่อาศัย

3.2 โครงสร้างราคาค่าบริการยังไม่เหมาะสม โครงสร้างราคาค่าบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหลายอย่างยังอยู่ในระดับต่ำไม่คุ้มทุน จึงทำให้กิจการขาดทุนและจะต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งได้รับอย่างไม่สม่ำเสมอ ทำให้ฐานะการเงินและสภาพคล่องของ

กิจการมีปัญหา มีหนี้สินสะสมไว้มาก โดยเฉพาะกิจการรถโดยสารสาธารณะในกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นวิธีการกำหนดราคากิจการสาธารณูปโภคบางอย่าง โดยเฉพาะน้ำประปาในแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละเมือง ซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่และรายได้ครัวเรือนไม่เท่ากัน ควรจะได้มีการทบทวนวิธีการตั้งอัตราค่าน้ำใหม่ให้ขึ้นอยู่กับต้นทุนการผลิตมากกว่าที่จะกำหนดเป็นอัตราเดียวกัน ส่วนการบริการในเขตชนบทนั้น รัฐบาลก็ควรจะได้พิจารณาให้การอุดหนุนในช่วงแรกไปก่อนตามสมควร โดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน ขณะเดียวกันการให้บริการในเขตเมืองควรจะได้คำนึงถึงการที่จะทำให้ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงรับภาระการลงทุนมากขึ้น เช่นเดียวกับการป้องกันน้ำท่วมในเขตนครหลวง

3.3 ปัญหาการระดมทุนเพื่อนำมาขยายกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการนั้นต้องพึ่งสัดส่วนเงินกู้สูงขึ้นโดยลำดับ ส่วนการพึ่งรายได้ตนเองเพื่อนำมาสมทบการลงทุนมีน้อยลง ซึ่งจะทำให้รายจ่ายด้านดอกเบี้ยสูงขึ้นมากจนถึงขั้นที่กิจการจะไม่สามารถรับภาระหนี้ได้ในอนาคต ขณะเดียวกันการระดมทุนให้แก่กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการหลายอย่างมีความจำเป็นจะต้องเพิ่มส่วนทุนมากขึ้น หากรัฐบาลไม่สามารถเพิ่มทุนให้ได้ก็ควรพิจารณาถึงแหล่งทุนจากภาคเอกชนที่จะมาเพิ่มทุนหรือร่วมทุนต่อไป

3.4 ปัญหาหนี้ค้างชำระค่าบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งทำให้หน่วยงานผู้ดำเนินกิจการขาดสภาพคล่อง เพราะมีหนี้ค้างระหว่างหน่วยรัฐวิสาหกิจกันเอง และที่หน่วยราชการติดค้างค่าบริการกับรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากกว่าหมื่นล้านบาท จึงกลายเป็นปัญหาทางการเงินและวิธีการงบประมาณ ที่สำคัญทำให้หน่วยงานขาดสภาพคล่อง มีการเบิกเงินเกินบัญชีสูงมาก และทำให้กิจการหลายอย่างขาดทุนไม่สามารถขยายงานต่อไปได้

3.5 บทบาทภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ควรจะได้มีการทบทวนภายใต้การเปลี่ยนแปลง และข้อจำกัดทางการเงินการคลังของรัฐบาล โดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแลตามนโยบายให้มากขึ้น และลดบทบาทที่จะเป็นผู้ประกอบกิจการเอง เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายของกิจการที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาดำเนินการ และกำหนดขั้นตอนที่จะแปลงสภาพไปสู่ภาคเอกชนให้ชัดเจนต่อไป

4. แนวทางการพัฒนา

4.1 มุ่งการขยายและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ให้สามารถสนองตอบการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชน โดยจัดให้มีการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานให้สอดคล้องกับแผนนโยบายการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ควบคู่ไปกับการวางผังเมือง เพื่อก่อให้เกิดการใช้ที่ดินและการเติบโตของชุมชนที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น

4.2 เสริมสร้างการพัฒนาาระบบบริการสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขปการให้เป็นตัวกระตุ้นให้มีการกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจ และการผลิตไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท โดยการเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ให้กระจายออกไป เพื่อเป็นการลดความแออัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในระยะยาวด้วย

4.3 กำหนดโครงสร้างราคาและอัตราค่าบริการบนพื้นฐานของหลักคุ้มทุนให้กิจการเลี้ยงตัวเองได้ และยึดหลักความเป็นธรรมที่ให้ผู้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายลงทุนและค่าใช้จ่ายดำเนินการให้มากที่สุด รัฐควรหลีกเลี่ยงการให้เงินอุดหนุนโดยตรงต่อบริการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขปการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองอีกต่อไป ยกเว้นโครงการที่จะสนองนโยบายพิเศษของรัฐบาลหรือในเขตชนบทที่ยากจนเท่านั้น นอกจากนี้การกำหนดอัตราค่าบริการควรคำนึงถึงต้นทุนการผลิตบริการในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ และควรจะกำหนดอัตราค่าบริการให้มีส่วนที่จะไปเพิ่มฐานะการแข่งขันของประเทศทางด้านการส่งออกเป็นหลักสำคัญด้วย

4.4 จัดให้มีการแบ่งภาระการลงทุนในโครงการพัฒนาสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขปการระหว่างรัฐบาล ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน โดยลดภาระรัฐบาลลง และเพิ่มบทบาทของท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนให้มากขึ้น ทั้งนี้ควรกำหนดบทบาทของรัฐบาลให้เป็นเพียงแต่ผู้กำกับดูแลให้มีการจัดบริการมากกว่าที่จะไปเป็นผู้ดำเนินการเองในกิจกรรมหลายๆ อย่าง โดยมอบหมายให้ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันและยึดถือหลักการกลไกของตลาดมาใช้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้การให้บริการมีประสิทธิภาพมากกว่าที่รัฐจะผูกขาดทำเองทั้งหมด อันจะเป็นการสอดคล้องกับการแปรสภาพกิจการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขปการให้เข้าสู่เชิงธุรกิจต่อไป

4.5 ปรับปรุงองค์การการดำเนินงานภายในของกิจการสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขปการให้มีความคล่องตัว โดยปรับปรุงให้มีการวางแผนทางการเงิน การตลาด และประสิทธิภาพการดำเนินงานเพื่อมุ่งลดต้นทุนการผลิต ค่าใช้จ่ายบุคคล และจัดวิธีการระดมทุนทั้งด้านการเพิ่มรายได้สมทบการลงทุนให้สูงขึ้น ลดสัดส่วนการก่อหนี้ลง จัดให้มีการเพิ่มทุน ตลอดจนจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อประสานแผนงานการลงทุนบางกิจกรรม โดยเฉพาะการแก้ปัญหาจราจรและการขนส่งในเขตกรุงเทพมหานครให้มีเอกภาพดีขึ้น

5. **มาตรการและแผนงาน** เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

5.1 **แผนงานการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค และการแก้ไขปัญหา**
น้ำท่วมและระบายน้ำ

(1) ปรับปรุงขยายกิจการประปาเพื่อขยายเขตการจำหน่ายน้ำให้เพิ่มขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกิจการประปาเดิม พร้อมไปกับการก่อสร้างประปาใหม่ มุ่งลดอัตราการสูญเสียของน้ำ และแก้ปัญหาแผ่นดินทรุดอันเนื่องจากการใช้น้ำบาดาล โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มกำลังการผลิตอีก 1.557 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ทั้งในเขต กทม. เขตเมืองและเขตชนบท (เพิ่มกำลังผลิต 5 แสนลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในเขต กทม. ส่วนในเขตเมืองนอก กทม. และเขตชนบท เพิ่มกำลังผลิตรวมประมาณ 1.057 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน)

(2) ขยายการให้บริการน้ำประปาในเขตชนบท ในรูปแบบประปาชุมชน โดยให้ความสำคัญของการปรับปรุงกิจการประปาเดิมมากกว่าที่จะก่อสร้างขึ้นใหม่ และยึดหลักความพร้อมของชุมชนเป็นหลัก

(3) พิจารณารับโอนกิจการประปาสัมปทาน เพื่อดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และค่าชดเชยทรัพย์สิน แก้อัดแย้งเรื่องความรับผิดชอบขององค์กร

(4) กำหนดอัตราค่าบริการน้ำประปา ให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต และประสิทธิภาพในการดำเนินงานในรูปแบบธุรกิจ เพื่อลดภาระเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(5) จัดระบบระบายน้ำหลัก และการป้องกันน้ำท่วมในเขตเมืองให้ประสานสอดคล้องกับแนวทางการวางผังเมือง ทั้งนี้ส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับภาระกับผู้รับประโยชน์โดยตรงในลักษณะค้ำหนุน

5.2 แผนงานการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชนแออัด

(1) จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลาง จำนวน 27,000 หน่วย ในเขตเมืองเป็นหลัก โดยกำหนดราคาขาย เช่า และเช่าซื้อให้เหมาะสม

(2) ให้การเคหะแห่งชาติร่วมลงทุนกับภาคเอกชน จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง โดยกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน

(3) ให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการและรับภาระการปรับปรุงชุมชนแออัด ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักเกณฑ์การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดิน หรือย้ายชุมชนแออัดสู่ที่ใหม่ที่เหมาะสมกว่า ทั้งนี้ให้การเคหะแห่งชาติร่วมประสานงานอย่างใกล้ชิด

(4) การพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องมีส่วนร่วมสาธารณะเป็นองค์ประกอบของชุมชนในอัตราส่วน 1 ใน 10 ของพื้นที่ชุมชนและรวมทั้งให้จัดสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่ในเขตเมือง และพื้นที่เฉพาะในอัตราส่วนประชาชน 1,000 คนต่อ 2 ไร่

(5) แก้ไขข้อกำหนดการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การปลูกสร้างอาคารมาตรฐาน บ้าน ที่ดิน และระบบสาธารณูปโภค เพื่อลดขั้นตอนและต้นทุนการผลิต

(6) ออกระเบียบการส่งเสริมสถาบันการเงินให้สินเชื่อระยะยาวแก่ผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่อาศัย เช่น ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ขยายขอบข่ายให้บริการโดยการขยายสาขาทั้งในกรุงเทพมหานครและเมืองภูมิภาค มุ่งเน้นการให้บริการแก่ผู้กู้รายย่อยเป็นสำคัญ และเป็นแหล่งเงินทุนระยะยาวของการเคหะแห่งชาติ

5.3 แผนงานแก้ไขปัญหารถจักรยานและการขนส่ง

(1) ยกระดับคุณภาพบริการขนส่งสาธารณะ โดยการปรับขนาดของขสมก. ให้เหมาะสมและให้เอกชนเข้ามาแข่งขันเพื่อรับสัมปทานในการบริการขนส่งสาธารณะในบางเขต พร้อมทั้งก่อสร้างทางวิ่งเฉพาะสำหรับรถโดยสารประจำทางเป็นบางสายจำนวนไม่น้อยกว่า 4 โครงการ และปรับปรุงช่องทางเดินรถโดยสารประจำทางที่มีอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้การเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

(2) ก่อสร้างถนนสายหลัก ถนนสายรอง ทางด่วนและถนนที่เกี่ยวข้องรวมประมาณ 33 โครงการ และก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาอีก 2 แห่งในเขต กทม. และปริมณฑล เพื่อให้เชื่อมโยงเป็นโครงข่ายที่สมบูรณ์และยับยั้งการพัฒนาตามแนวทางยาวของถนน

(3) สำหรับเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ซึ่งปัญหาด้านการจราจรยังไม่ร้ายแรง จำเป็นต้องป้องกันปัญหาที่อาจทวีความรุนแรงขึ้น โดยวางแผนแม่บทและจัดระบบการจราจรในเขตเมืองที่เตรียมไว้บ้างแล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ ให้ชัดเจนภายใต้กรอบการลงทุนที่เหมาะสมและเป็นไปได้

(4) ดำเนินโครงการจัดระบบการจราจร 2 โครงการ ได้แก่ โครงการจัดสัญญาณไฟจราจรในพื้นที่ในเขต กทม. ซึ่งนับเป็นโครงการที่ลงทุนต่ำแต่ให้ผลตอบแทนสูง หากโครงการดำเนินการอย่างได้ผล

(5) เริ่มดำเนินโครงการเก็บเงินค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นใน กทม. เช่นเดียวกับการเก็บค่าผ่านทางด่วน เพื่อให้มีกองทุนสำหรับปรับปรุงระบบการจราจรและขนส่ง และนับเป็นการเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมมาตรการคืนทุนของโครงการในเขต กทม. และปริมณฑล นอกจากนั้นการเก็บค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นในจะช่วยลดปริมาณการจราจรของรถยนต์ส่วนบุคคลเข้าเขตชั้นใน นับเป็นการลดความคับคั่งของการจราจรได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้โครงการจัดเก็บค่าผ่านทางนี้ จะต้องทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงคุณภาพของบริการขนส่งสาธารณะเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกที่เหมาะสมในการเดินทาง

5. แผนงานการกำจัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(1) ขยายและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดบริการ ด้านการกำจัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพื่อพัฒนาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมด้านนี้ให้ได้มาตรฐาน (ตามแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่เฉพาะและเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค จำนวน 26 เมือง คือ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ชลบุรี พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช)

(2) ศึกษาความเป็นไปได้เพื่อการวางแผน การกำจัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล ตามแนวทางการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะนอกเหนือจาก 26 เมืองข้างต้น โดยกำหนดรูปแบบการจัดบริการที่ชัดเจน และยึดหลักค้ำคูณในการจัดบริการและให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการลงทุน

(3) ให้สัมปทานและ/หรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ในการดำเนินการจัดบริการ การกำจัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐและความคล่องตัวในการดำเนินงาน

(4) ปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บ และอัตราค่าธรรมเนียมของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

บทที่ 4

แผนพัฒนาด้านพลังงาน

1. แนวโน้มด้านพลังงานของโลกและสถานการณ์พลังงานในประเทศที่มีความสำคัญต่อแผนนโยบายและโครงการพัฒนาพลังงานของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีโดยสรุปดังนี้

1.1 ความไม่แน่นอนของราคาน้ำมันและอัตราแลกเปลี่ยน อาจจะทำให้ราคาน้ำมันผันผวนได้อย่างรวดเร็วถึงแม้ว่าราคาน้ำมันจะมีแนวโน้มลดลงในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งจะทำให้ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยบรรเทาเบาบางไปได้บ้าง

1.2 หากไม่มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสำรวจปิโตรเลียม และขยายตลาดก๊าซธรรมชาติในประเทศแล้ว จะทำให้การลงทุนในการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศลดน้อยลงในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

1.3 ช่วงที่ราคาน้ำมันนำเข้าลดลงจะเอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างราคาขายปลีกผลิตภัณฑ์น้ำมัน และการจัดให้มีระบบกลไกการบริหารการใช้พลังงาน และการจัดหาพลังงานให้มีการยืดหยุ่นพร้อมที่จะปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ในอนาคตได้ต่อไป

1.4 ความต้องการใช้พลังงาน “เชิงพาณิชย์” ในประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พลังงานเชิงพาณิชย์ส่วนใหญ่หรือกว่าครึ่งหนึ่งยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ฉะนั้นสถานการณ์พลังงานของโลกย่อมจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยต่อไป

1.5 ผลการดำเนินงานด้านพลังงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทำให้ประเทศไทยสามารถกระจายการผลิตพลังงานในประเทศได้มากขึ้น และลดสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศลงจากประมาณร้อยละ 90 ของพลังงานเชิงพาณิชย์ในปี 2524 เหลือร้อยละ 58 ในปี 2528

1.6 การปรับโครงสร้างราคาพลังงานยังดำเนินไปได้ไม่เท่าที่ควร และยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่ากระแสไฟฟ้า ราคาขายปลีกผลิตภัณฑ์น้ำมันที่แตกต่างกันมากเกินไป จึงทำให้มีการทดแทนการใช้กันอยู่และการปรับราคาน้ำมันยังไม่ทันต่อเหตุการณ์

1.7 การใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์ในชนบทได้เพิ่มมากขึ้น แต่พลังงานพื้นบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งฟืนและถ่านไม้ก็ยังเป็นแหล่งพลังงานหลักของชนบทอยู่ พื้นที่ป่าไม้อันเป็น

แหล่งที่มาของฟืนและถ่านไม้ได้ลดลงไปมากและมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ฉะนั้นการจัดหาพลังงานในชนบทจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องดำเนินการแก้ไขควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทด้วย

ประเด็นหลักของการพัฒนาพลังงาน

2. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ความไม่แน่นอนของราคาน้ำมันและอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลหลักยังมีอยู่ต่อไป ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนพัฒนาพลังงาน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องปรับกลไกการจัดหา การกำหนดราคาภายในประเทศให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และพร้อมที่จะปรับตัวเข้ากับสถานการณ์พลังงานที่ผันผวนของโลกในหลายรูปแบบได้ แผนพัฒนาพลังงานจะมีประเด็นหลัก สรุปได้ดังนี้

2.1 แหล่งทรัพยากรพลังงานในประเทศ แม้มีมากและกระจายอยู่หลายชนิด แต่ก็ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ เพราะยังจะต้องสำรวจให้ทราบปริมาณสำรองที่แน่นอน และต้องขยายตลาดการใช้ก๊าซธรรมชาติให้มากขึ้น

2.2 แนวโน้มการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในประเทศ คงจะไม่อยู่ในอัตราสูงเท่าที่ควร เพราะสภาพธรณีวิทยาที่ซับซ้อนและแหล่งขนาดเล็ก ต้นทุนการผลิตค่อนข้างสูง และสภาพแวดล้อมหลายอย่างไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมเท่าที่ควรทั้งด้านกฎเกณฑ์ ระยะเวลาเจรจาและความต้องการก๊าซธรรมชาติยังมีข้อจำกัดอยู่

2.3 การปรับโครงสร้างราคาพลังงานและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในประเทศยังมีจุดอ่อนอยู่มากที่จะต้องแก้ไขต่อไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ

(1) ความไม่สมดุลของการใช้และการกลั่นในประเทศ จะทำให้ผลิตภัณฑ์น้ำมันเบนซินเหลือและต้องนำเข้าน้ำมันดีเซลและก๊าซปิโตรเลียมเหลวเพิ่มขึ้น และต้องส่งออกก๊าซธรรมชาติเหลวมากยิ่งขึ้น เพราะไม่มีตลาดในประเทศ

(2) การทดแทนการใช้ระหว่างพลังงานเชิงพาณิชย์ที่สำคัญ 4 ชนิด คือน้ำมัน ลิกไนท์ ถ่าน หินน้ำแข็ง และก๊าซธรรมชาติ จะมีมากขึ้น

(3) การประหยัดพลังงานยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยเฉพาะกิจการสาขาการขนส่ง กิจการอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก และการลดราคาพลังงานและโครงสร้างราคาที่ไม่เหมาะสมทำให้ความกระตือรือร้นที่จะประหยัดพลังงานลดลง ตลอดทั้งการสิ้นเปลืองพลังงานจากสภาพจราจรติดขัดในเขตกรุงเทพมหานคร

2.4 โดยที่กำลังกลั่นน้ำมันของโลกยังเหลืออยู่อีกมาก ประกอบกับสถานการณ์น้ำมันของโลกมีความผันผวนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นการพิจารณาขยายหรือปรับปรุงโรงกลั่นภายในประเทศ จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประเทศและให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับมาตรฐานสากล

2.5 การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ในชนบทเพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากแหล่งที่มาของฟืนและถ่านไม้ได้ลดลงและมีราคาสูงขึ้น ตลอดทั้งการขยายระบบไฟฟ้าและถนนสู่ชนบททำให้การใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ในชนบทมีมากขึ้น

2.6 บทบาทของรัฐในการบริหารพลังงานยังไม่ชัดเจน และไม่เอื้ออำนวยให้มีการบริหารพลังงานของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดเอกภาพในการบริหารเพราะไม่มีการรวมหน่วยงานพลังงานต่างๆ ให้อยู่ในสายบังคับบัญชาเดียวกัน ทำให้ยากต่อการควบคุมและการประสานงาน บทบาทของรัฐและเอกชนในการพัฒนาพลังงานยังขาดความชัดเจนและขาดกลไกถาวรในการประสานงาน

2.7 การลงทุนสาขาพลังงานโดยเฉพาะการลงทุนด้านไฟฟ้าและด้านปิโตรเลียมจะต้องปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพดีมากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนเกินความจำเป็นและให้สอดคล้องกับขีดความสามารถทางการเงินของหน่วยงาน ข้อจำกัดด้านการเงินและการคลังของประเทศ

แนวทางการพัฒนาพลังงาน

3. แนวทางการพัฒนาพลังงาน ประกอบด้วย

3.1 ลดสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ และกระจายแหล่งที่มาและชนิดของพลังงานให้กว้างขวางออกไป โดยการเร่งรัดสำรวจ และพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ คือ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ ลิกไนท์ พลังน้ำและพลังงานนอกแบบต่างๆ

3.2 ปรับโครงสร้างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมัน และอัตราค่าไฟฟ้าเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแหล่งพลังงานที่จัดหาได้ ตลอดจนกำหนดก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์ ถ่านหินนำเข้า และน้ำมันเตาให้สอดคล้องกัน

3.3 ส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการประหยัดการใช้พลังงานในสาขาคมนาคมขนส่ง สาขาอุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์ และการหุงต้มโดยฟืนและถ่านไม้

3.4 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการลงทุนด้านพลังงานมากขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระทางการเงินภาครัฐ

3.5 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดหาพลังงานที่เหมาะสมเพื่อสนองความต้องการใช้พลังงานในชนบท โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท

3.6 จัดสัดส่วนการใช้พลังงานให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

4. เป้าหมาย

4.1 รักษาระดับการใช้พลังงานของประเทศโดยส่วนรวมให้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3.7 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

4.2 ลดสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ จากประมาณร้อยละ 58 ของการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ในปี 2528 เหลือร้อยละ 49 ในปี 2534 ทั้งนี้โดย

(1) ผลิตก๊าซธรรมชาติในประเทศเพิ่มขึ้น จากวันละ 354 ล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี 2528 เป็นวันละ 720 ล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี 2534

(2) ผลิตก๊าซธรรมชาติเหลวในอ่าวไทยเพิ่มขึ้น จากวันละ 14,250 บาเรล ในปี 2528 เป็นวันละ 18,500 บาเรล ในปี 2534

(3) ผลิตน้ำมันดิบบนบกเพิ่มขึ้น จากวันละ 20,800 บาเรล ในปี 2528 เป็นวันละ 28,600 บาเรล ในปี 2534

(4) ให้สามารถใช้ก๊าซธรรมชาติผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจากวันละ 250 ล้านลูกบาศก์ฟุตในปี 2528 เป็นวันละ 500 ล้านลูกบาศก์ฟุตในปี 2534

(5) ให้สามารถใช้ลิกไนต์ผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจากปีละ 5 ล้านตัน ในปี 2528 เป็นปีละ 9 ล้านตัน ในปี 2534

(6) ให้สามารถใช้ลิกไนต์ในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากปีละ 5 แสนตันในปี 2528 เป็นปีละ 1 ล้านตันในปี 2534

4.3 กำหนดเป้าหมายสำคัญอื่น ๆ คือ

(1) ให้กำลังผลิตสำรองของระบบไฟฟ้าอยู่ในเกณฑ์ระดับร้อยละ 15-20 ของความต้องการกำลังไฟฟ้าสูงสุดในปี 2534

(2) ขยายไฟฟ้าไปสู่ชนบทเพิ่มขึ้นประมาณ 10,700 หมู่บ้าน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงฐานะการเงินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคด้วย

(3) ให้ใช้ถ่านหินนำเข้าจากต่างประเทศสำหรับอุตสาหกรรมอยู่ในระดับประมาณปีละ 5 แสนตัน ในปี 2534 เทียบกับปีละ 2 แสนตันในปี 2528

(4) ให้ประหยัดพลังงานในสาขาขนส่ง อุตสาหกรรม และครัวเรือนได้เทียบเท่าน้ำมันดิบเฉลี่ยปีละ 390 ล้านลิตรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

มาตรการและแผนงาน

5. มาตรการที่จะช่วยให้การพัฒนาพลังงานสามารถบรรลุตามแนวนโยบายที่วางไว้ได้กำหนดขึ้นดังนี้

5.1 เร่งรัดการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศ

(1) การสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม

(1.1) ปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมให้สอดคล้องกับนโยบายที่จะต้องเร่งรัดการสำรวจ และพัฒนาปิโตรเลียมในประเทศ โดยพิจารณาบทบาทกฎเกณฑ์และข้อบังคับในแง่ต่างๆ

(1.2) สนับสนุนให้มีการกระจายและขยายตลาดก๊าซธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามขีดความสามารถที่จะขยายการผลิตในอนาคต และเพื่อกระตุ้นให้มีการสำรวจและพัฒนาต้นน้ำมากขึ้น

(1.3) เร่งดำเนินการตกลงร่วมมือกับรัฐบาลมาเลเซีย และบริษัทผู้ได้รับสัมปทานในการพัฒนาปิโตรเลียมในเขตพัฒนาร่วม (Joint Development Area) บริเวณอ่าวไทย เพื่อให้มีการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้ได้

(2) การกระจายการจัดหาน้ำมัน

(2.1) ให้มีการกระจายการจัดหาน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศ โดยไม่พึ่งจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไป

(2.2) ปรับระยะเวลาและเงื่อนไขสัญญาซื้อขายให้เป็นไปในรูปที่จะให้ประโยชน์ต่อประเทศไทย เพื่อลดความเสี่ยงทางการเคลื่อนไหวด้านราคาและแหล่งที่มาของน้ำมันด้วย

(3) การสำรวจและพัฒนาลิกไนท์

(3.1) สนับสนุนให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการสำรวจขุดเจาะแหล่งลิกไนท์ในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการใช้ภาคอุตสาหกรรมและในการผลิตไฟฟ้า

(3.2) สนับสนุนให้ กฟผ. ดำเนินการสำรวจและขุดเจาะในชั้นรายละเอียดเพิ่มเติมแหล่งลิกไนท์ที่เหมาะสม กระจับ และแหล่งอื่นๆ เพื่อค้นหาปริมาณสำรองลิกไนท์ที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าให้มากขึ้น

(3.3) ส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้มีการใช้ลิกไนท์ในภาคอุตสาหกรรมและครัวเรือนในชนบทมากขึ้น

(3.4) สนับสนุนให้ กฟผ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาแหล่งลิกไนท์ และให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติติดตามควบคุมผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด

(4) การสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

(4.1) สนับสนุนให้ กฟผ. ทำการสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้าให้มากขึ้น

(4.2) สนับสนุนให้มีการแบ่งสรรค่าใช้จ่ายเงินลงทุนก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ให้ประโยชน์เอนกประสงค์อย่างเหมาะสม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

(4.3) เร่งรัดให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติ จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กของประเทศ และจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการเพื่อประโยชน์ในการเลือกสรรแหล่งที่ตั้งโครงการที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมาให้หน่วยงานที่มีขีดความสามารถและความพร้อมที่จะดำเนินการพัฒนาต่อไป

5.2 การกำหนดราคาพลังงาน

(1) การกำหนดราคาพลังงาน จำเป็นจะต้องยึดถือหลักการที่จะก่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และช่วยลดต้นทุนการผลิตในสาขาต่างๆ เพื่อที่จะเพิ่มฐานะการแข่งขันของประเทศในด้านการส่งออกเป็นหลัก และเป็นการกำหนดโครงสร้างราคาที่มีส่วนรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศด้วย

(2) เพื่อบรรลุมติประสงค์ดังกล่าว หลักเกณฑ์ในการกำหนดนโยบายราคาพลังงานน่าจะได้แก่ การสนับสนุนให้เชื้อเพลิงชนิดที่ใช้ทดแทนกันได้ เช่น ก๊าซธรรมชาติ

ลิกไนท์และถ่านหินนำเข้าหรือน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซหุงต้ม สามารถแข่งขันกันโดยกำหนดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิงดังกล่าวในอัตราที่ใกล้เคียงกัน และรัฐบาลจะไม่ส่งเสริมให้มีการใช้เชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นพิเศษ โดย

(2.1) ปรับโครงสร้างราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยการกำหนดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์เชื้อเพลิงแต่ละชนิดในอัตราที่ใกล้เคียงกัน

(2.2) ยกเลิกการกำหนดราคาขายปลีก และราคา ณ โรงกลั่นของผลิตภัณฑ์ภายในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยปล่อยให้ลอยตัวตามภาวะราคาในตลาดโลก ในการนี้จะต้องมีการศึกษาขั้นตอนในการปฏิบัติอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีการยกเลิกการควบคุมราคาเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย

(2.3) สนับสนุนให้ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติขึ้น และวางระเบียบในการกำหนดโครงสร้าง และอัตราค่าขนส่งผ่านท่อก๊าซธรรมชาติที่ชัดเจน

(2.4) ควรให้มีการนำเข้าถ่านหินได้เช่นเดียวกับเชื้อเพลิงอย่างอื่น และรัฐควรตรึงเพดานภาษีนำเข้าถ่านหินในระดับร้อยละ 25 ตลอดช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

5.3 มาตรการประหยัดการใช้พลังงาน

ส่งเสริมให้มีการประหยัดพลังงานในสาขาคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรม อาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัย โดยสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรที่มีความคล่องตัว เพื่อดำเนินการประหยัดพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการประหยัดพลังงานในสาขาต่างๆ อย่างจริงจัง

5.4 การขยาย/เพิ่มกำลังของโรงกลั่น และการนำเข้าผลิตภัณฑ์น้ำมัน

เป็นมาตรการที่มุ่งจะให้โรงกลั่นในประเทศ มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับมาตรฐานสากล อันเป็นการลดต้นทุนในการจัดหาน้ำมันสำหรับประเทศ โดยจะสนับสนุนให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์น้ำมันให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้เอกชนมีโอกาสเข้ามาลงทุนในโรงกลั่นน้ำมัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพความคล่องตัวทางธุรกิจและลดภาระการเงินของรัฐบาล

5.5 ส่งเสริมการวิจัย การพัฒนา การผลิต และการใช้พลังงานนอกแบบ

สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทำการวิจัย และพัฒนาพลังงานนอกแบบ ตลอดจนปรับปรุงภาษีและค่าธรรมเนียมสำหรับวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการผลิต เพื่อชักจูงให้ทั้งผู้ผลิตและผู้สนใจการลงทุนและการใช้พลังงานนอกแบบมากยิ่งขึ้น

5.6 ส่งเสริมให้มีการผลิตและการใช้พลังงานในชนบท ในรูปแบบที่เหมาะสม

สนับสนุนให้มีการปลูกป่าไม้ใช้สอยในระดับครัวเรือนและชุมชน สนับสนุนให้เอกชนดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าไม้เพื่อการค้า เผยแพร่เทคโนโลยีการประหยัดพลังงานที่มีใช้กันอยู่แล้วในชนบท สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาชีวมวลพลังงาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวและไฟฟ้าชนบทโดยยึดหลักกลไกตลาดและไม่มีการอุดหนุนราคา

5.7 การบริหารพลังงาน บทบาทของรัฐและเอกชนในการพัฒนาพลังงาน

ภายใต้โครงสร้างการบริหารพลังงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สนับสนุนให้มีการประสานงาน แผนและนโยบายส่วนรวมในด้านพลังงานของรัฐที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงาน/คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานต่างๆ ให้สอดคล้อง และให้เป็นระบบที่มีเอกภาพมากขึ้น โดยให้มีสภากฎหมายเพื่อดำเนินการในด้านนี้

5.8 มาตรการด้านการลงทุน

มุ่งปรับปรุงการลงทุนด้านไฟฟ้า และด้านปิโตรเลียมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนเกินความจำเป็นให้สอดคล้องกับขีดความสามารถทางการเงินของหน่วยงานตามข้อจำกัดด้านการเงินและการคลังของประเทศ ที่สำคัญคือ การจัดให้มีระบบการทบทวนพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศที่เหมาะสมและแม่นยำยิ่งขึ้น การลดกำลังผลิตสำรองของระบบไฟฟ้าลง และการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนสาขาพลังงานมากยิ่งขึ้น

การลงทุนในสาขาพลังงานนั้นจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงให้สอดคล้องกับฐานะทางการเงินของประเทศ และของหน่วยงานหลัก คือ กฟผ. กฟน. และ ปตท. อยู่เสมอ ส่วนในกรณีของสำนักงานพลังงานแห่งชาตินั้น เนื่องจากใช้เงินงบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นต้องพิจารณาต่างหากตามขีดจำกัดทางการเงินและการคลังของประเทศเป็นรายปีในโอกาสต่อไป

บทที่ 5

แผนพัฒนาด้านการขนส่ง

1. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้าง โดยพัฒนาการขนส่งทางน้ำและทางรถไฟให้มีการใช้มากขึ้นเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการใช้ระบบถนน และขณะเดียวกันจะเป็นการลดต้นทุนการขนส่ง และเป็นการสนับสนุนนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่กำลังมีปัญหาอยู่ในขณะนั้นด้วย

2. การดำเนินงานปรับโครงสร้างดังกล่าวค่อนข้างล่าช้า เนื่องจากระบบการขนส่งทางถนนมีโครงข่ายที่กว้างขวางสะดวกรวดเร็ว ตลอดทั้งโครงสร้างราคาน้ำมันยังมีส่วนช่วยให้การขนส่งทางถนนได้เปรียบกว่าการขนส่งระบบอื่นอยู่ จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 การปรับโครงสร้างจากการใช้ถนนให้หันมาใช้ทางน้ำและทางรถไฟมากขึ้น ยังไม่ได้ผล ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีนโยบายที่จะประหยัดน้ำมันและลดต้นทุนการขนส่ง จึงกำหนดให้การขนส่งในประเทศมุ่งการใช้ทางน้ำและทางรถไฟมากขึ้น แทนการขนส่งทางถนน ดังนั้นจึงได้ดำเนินงานตามโครงการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ และโครงการพัฒนากิจการรถไฟ ซึ่งมีวงเงินลงทุนประมาณ 2,400 ล้านบาท และ 10,000 ล้านบาท ตามลำดับ แต่การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวยังไม่เกิดผลตามเป้าหมาย ทั้งนี้เพราะมีความล่าช้าในการดำเนินงาน มีปัญหาในการบริหารโครงการ ระเบียบขั้นตอนทางราชการเป็นอุปสรรค ปัญหาทางการเงิน และขาดการประสานงานกันเองภายในโครงการ และระหว่างโครงการอื่นๆ

2.2 การขนส่งทางถนนยังมีความสำคัญอยู่ แต่สภาพถนนเสื่อมโทรม และยังมีช่วงขาดตอน แม้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีนโยบายที่จะชะลอการก่อสร้างถนนสายประธาน มุ่งก่อสร้างถนนสายย่อยจากแหล่งผลิตและแหล่งชุมชนในเมืองหลักก็ตาม แต่การใช้ถนนก็ยังมี ความสำคัญอยู่ เพราะการขนส่งด้านอื่นยังทดแทนไม่ได้ และโครงข่ายถนนสายหลักก็มีอยู่อย่างทั่วถึง แต่สภาพถนนส่วนใหญ่เสื่อมโทรมลงมาก ขาดการบำรุงรักษาที่พอเพียงและการบูรณะที่ทันเวลา เพราะมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตามการบำรุงรักษาและบูรณะนับว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมาก เพราะหากปล่อยไว้อาจจะต้องลงทุนสูงในการสร้างใหม่ นอกจากนั้นในบางพื้นที่ยังมีช่วงขาดตอนทำให้การเชื่อมโยงระหว่างโครงข่ายถนนยังไม่ดีเท่าที่ควร

2.3 การใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่ไม่คุ้มค่าเริ่มเป็นปัญหาสำคัญ ทำให้การลงทุนสูญเปล่าที่เห็นได้ชัดเจน คือ ท่าเรือชายฝั่งต่างๆ ที่มีอยู่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ เพราะมีปัญหาค้นตอนการเข้าดำเนินงานที่สับสน และขาดความสอดคล้องในการดำเนินงานของโครงการที่

เกี่ยวข้องที่จะสนับสนุน ปัญหาการใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่อย่างไม่คุ้มค่านั้น อาจจะมีมากขึ้น สำหรับโครงการสำคัญๆ ที่จะแล้วเสร็จในอนาคต เช่น ทำเรื่อน้ำลึกหลายแห่ง หากไม่มีการเตรียมการล่วงหน้าไว้ให้พร้อมทั้งในด้านความต้องการใช้และความสอดคล้องของโครงการอื่นๆ ที่ควรจะสนับสนุน

2.4 ความต้องการการบริการขนส่งที่ดีมีมากขึ้นในด้านการส่งออก การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ จากความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งให้กิจการที่นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ และการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะพื้นที่เฉพาะอย่างเป็นระบบครบวงจร ทำให้มีความต้องการระบบการขนส่งทั้งในด้านปริมาณ มาตรฐาน ความสะดวก และคุณภาพบริการที่ดีมากขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2.5 บริการด้านการขนส่งในบางเรื่องขยายตัวไม่ทันกับการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนกิจการการท่องเที่ยว การส่งออกและการขยายตัวของเมือง เช่น การปรับปรุงระบบถนนจากสนามบินดอนเมืองเข้าสู่เมือง การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการ และปรับปรุงลดขั้นตอน ระเบียบ พิธีการต่างๆ รวมทั้งพิธีการด้านศุลกากรเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว คล่องตัว และเหมาะสมในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงระบบการขนส่งในเมือง เป็นต้น

2.6 การดำเนินงานให้บริการด้านขนส่งของรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีปัญหาในด้านต่างๆ อยู่ เช่น คุณภาพ บริการไม่ดีเท่าที่ควร กิจการไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้เป็นภาระแก่รัฐบาลโดยเฉพาะกิจการรถไฟและการขนส่งผู้โดยสารในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาการขนส่ง

3. แนวทางการพัฒนาการขนส่งในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย

3.1 ดำเนินงานตามนโยบายการปรับโครงสร้างการขนส่ง โดยเน้นการขนส่งทางน้ำและทางรถไฟและโครงการสำคัญๆ ที่เริ่มดำเนินการไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้แล้วเสร็จ ได้แก่ โครงการพัฒนาการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ต โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และโครงการพัฒนาท่าอากาศยานกรุงเทพ เป็นต้น

3.2 มุ่งใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์เต็มที่โดยเน้นการบำรุงรักษา การเพิ่มมาตรฐานและการเชื่อมโยงโครงข่ายที่ขาดตอน

3.3 เพิ่มขีดความสามารถในการบริการด้านขนส่ง ให้เกิดความคล่องตัวสะดวก รวดเร็ว เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการส่งออก การท่องเที่ยว และการพัฒนา พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

3.4 การกำหนดอัตราค่าบริการควรวีตหลักให้เลี้ยงตัวเองได้ และรัฐจะลดการอุดหนุนลง สำหรับในเรื่องถนนให้นำระบบการเก็บค่าผ่านทางมาใช้ให้มากขึ้น

3.5 ส่งเสริมภาคเอกชนให้มีบทบาทในการลงทุน ดำเนินงานและปรับปรุงคุณภาพบริการในกิจการพื้นฐานด้านการขนส่งให้มากขึ้น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น ลดภาระภาครัฐบาลและผนึกกำลังร่วมกันพัฒนา

4. มาตรการและแผนงาน

4.1 การขนส่งทางบก

(1) ถนน

(1.1) เน้นการบูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงและถนนในชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

(1.2) เน้นการก่อสร้างเพิ่มมาตรฐานทางช่วงที่มีความสำคัญมากของโครงข่ายหลักและการก่อสร้างถนนช่วงขาดตอน ซึ่งจะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างแหล่งผลิต ตลาด และศูนย์การขนถ่ายสินค้าเพื่อสนับสนุนการส่งออก

(1.3) ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนก่อสร้าง บูรณะ บำรุงรักษาและเก็บผลประโยชน์ โดยจะต้องกำหนดรูปแบบวิธีการและขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้

(1.4) จัดให้มีระบบหรือองค์กรประสานนโยบาย แผนงานและการดำเนินงานให้สอดคล้องและสนับสนุนกันในด้านการศึกษา บูรณะทางหลวงและถนนในชนบท เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการลงทุน

(2) รถไฟ

(2.1) เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและเสริมสร้างความปลอดภัยโดยการปรับปรุงราง สะพาน ย่านสถานี ระบบสื่อสารอาณัติสัญญาณและระบบโทรคมนาคม โดยเฉพาะในเส้นทางสายหลักที่สนับสนุนการส่งออก

(2.2) เร่งรัดปรับปรุงการบริหารงานให้เป็นระบบธุรกิจยิ่งขึ้น โดยเน้นการปรับปรุงมาตรการด้านการตลาดให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรับปรุงการขนส่งสินค้าให้มีบริการในลักษณะครบวงจร

(2.3) ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุน และดำเนินงานในกิจการรถไฟให้มากขึ้น เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมในการเดินรถ การสร้างรางรถไฟเข้าแหล่งผลิตและแหล่งส่งออก

(2.4) การเดินรถไฟสายทางแยกและชานเมือง หากรัฐไม่สามารถให้เงินอุดหนุนได้ รัฐจะต้องยอมให้มีการกำหนดค่าบริการให้ได้รับผลตอบแทนการลงทุนตามสมควร

(3) การขนส่งทางถนน

(3.1) ส่งเสริมให้เอกชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินงานในกิจการขนส่งผู้โดยสารในกรุงเทพมหานคร และการขนส่งทางถนนทั่วประเทศให้มากขึ้น

(3.2) กิจการขนส่งผู้โดยสารในเมือง หากรัฐไม่สามารถให้เงินอุดหนุนได้ รัฐจะยอมให้มีการกำหนดราคาค่าบริการให้ผลตอบแทนทางการลงทุนตามสมควร

(3.3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีผู้ใช้ถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีรถยนต์และภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ในการขนส่งทางถนนให้เหมาะสมและเป็นธรรม

(3.4) สนับสนุนให้มีระบบการขนส่งมวลชนที่เหมาะสมเพื่อบรรเทาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร

(3.5) จัดระเบียบและกำหนดมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทางถนนเป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์และเป็นระเบียบ รวมทั้งดูแลให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น พิจารณาปรับปรุงวิธีการควบคุมการบรรทุกน้ำหนักเกินพิกัด เป็นต้น

4.2 การขนส่งทางน้ำ

(1) การพัฒนาท่าเรือ

(1.1) ปรับปรุงและเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานเพื่อสนับสนุนกิจการท่าเรือ เช่น การขุดลอกร่องน้ำ การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ การจัดหา

สาธารณูปโภคให้เพียงพอ และการเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการขนส่งต่างๆ ให้ประสานและสอดคล้องกัน

(1.2) เร่งรัดให้มีการดำเนินงานกิจการท่าเรือ โดยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และดำเนินงานท่าเรือที่สร้างขึ้นใหม่และที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะท่าเรือชายฝั่งในภาคใต้ ทั้งนี้จะต้องกำหนดรูปแบบ วิธีการ และเงื่อนไขให้ชัดเจนเพื่อให้สามารถปฏิบัติได้

(1.3) พิจารณาให้มืองค์กรกลางถาวร ทำหน้าที่ประสานนโยบายวางแผนควบคุม ดูแลและพัฒนาท่าเรือต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ให้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายและองค์กรที่มีอยู่เดิมก่อน

(1.4) เพิ่มขีดความสามารถในการบริการด้านขนส่งให้คล่องตัว เพื่อสนับสนุนการส่งออก การค้า และเร่งรัดการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดย

ก. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้า เพื่อสนับสนุนกิจการท่าเรือในด้านความสะดวก การจ้างระบบการขนถ่ายสินค้า การส่งออกและแก้ไขความคับคั่งในท่าเรือ โดยให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินงาน และรัฐบาลจะสนับสนุนให้มีระบบการขนส่งต่อเนื่องทางถนน ทางรถไฟ และกิจการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้อง

ข. เร่งรัดปรับปรุงลดขั้นตอนระเบียบพิธีการต่างๆ รวมทั้งพิธีการด้านศุลกากรในระบบการขนส่งทางน้ำ และการขนถ่ายสินค้าที่ท่าเรือให้เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

ค. สนับสนุนให้มีการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดในเชิงรุก เช่น การออกหาลูกค้า การตั้งราคาที่น่าสนใจ และการประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ท่าเรือมากขึ้น

(2) การพัฒนากิจการพาณิชย์นาวี

(2.1) พัฒนาการขนส่งทางน้ำให้เป็นตัวเสริมวงจรพาณิชย์ การส่งออกและนำเข้า เพื่อลดการพึ่งพาต่างประเทศในการขนส่ง และให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ โดยรัฐจะสนับสนุนให้มีการใช้บริการและจัดหาสินค้าลงเรือไทย และสนับสนุนให้บริษัทของรัฐและเอกชนปรับปรุงกองเรือพาณิชย์ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น

(2.2) ส่งเสริมการพาณิชย์นาวี โดยให้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างรัฐบาลและเอกชนเพื่อหาวิธีสนับสนุนด้านการเงิน การตลาดและมาตรการส่งเสริมอื่นๆ ที่จำเป็น

(2.3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาความรู้ในวิธีการจัดการในธุรกิจพาณิชย์นาวี โดยเฉพาะเรื่องการจัดระเบียบการส่งจอร์วางเรือ ธุรกิจการส่งจอร์วางเรือ ศูนย์รวบรวมสินค้าเพื่อการส่งออกและนำเข้าและการประกันภัยทางทะเล ทั้งนี้เพื่อให้ธุรกิจของคนไทยมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อันเกิดจากพาณิชย์นาวีมากขึ้น

(2.4) สนับสนุนให้มีการใช้ระบบขนส่งทางน้ำในประเทศและชายฝั่งให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศและพาณิชย์นาวีทั้งทางด้านธุรกิจพาณิชย์นาวีบนฝั่งและธุรกิจพาณิชย์นาวีในทะเล

4.3 การขนส่งทางอากาศ

(1) สนามบิน

(1.1) ปรับปรุงและจัดระบบให้บริการผู้โดยสารและอากาศยานท่าอากาศยานระหว่างประเทศให้เกิดความสะดวก คล่องตัว ปลอดภัย และประสานกับระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่ ส่วนการจัดเก็บค่าบริการควรอยู่ในระดับคุ้มทุน ซึ่งไม่เป็นภาระต่อกิจการต่อเนื่อง

(1.2) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนลงทุนในกิจการสนามบินภูมิภาค

(1.3) พิจารณาให้มีการใช้สนามบินอยู่ตะเภา ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น

(2) กิจการการบิน

(2.1) สนับสนุนให้มีการขยายและปรับปรุงฝูงบินทั้งในและระหว่างประเทศให้เหมาะสมกับขนาดของตลาด โดยจัดทำเป็นแผนลงทุนระยะยาว

(2.2) ให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในเรื่องการเพิ่มทุนของบริษัทการบินไทย จำกัด และบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด

(2.3) สนับสนุนให้เอกชนดำเนินการบินในเส้นทางที่ บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ไม่ทำการบิน

(3) การพัฒนาการขนส่งสินค้าทางอากาศ

มุ่งให้ประเทศไทยสามารถเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าและการคมนาคมทางอากาศในภูมิภาคนี้ โดย

(3.1) จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้เพียงพอกับความ ต้องการ

(3.2) ปรับปรุงลดขั้นตอน ระเบียบ พิธีการต่าง ๆ รวมทั้งพิธีการ ด้านศุลกากร เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว คล่องตัวและเหมาะสมในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

(3.3) สนับสนุนและส่งเสริมการส่งสินค้าระบบต่อเนื่องทางทะเล และทางอากาศ เพื่อพัฒนากิจการค้าด้านนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(4) กิจการที่เกี่ยวข้องกับการบิน

(4.1) เพื่อให้เกิดความสะดวก ความคล่องตัวในการใช้สนามบิน ดอนเมือง รวมทั้งเป็นการสนับสนุนการท่องเที่ยวและการขนส่งสินค้าทางอากาศด้วย จึงควรเร่ง ปรับปรุงระบบขนส่งทางถนนและการขนส่งด้านอื่นๆ ที่เข้าสู่สนามบินดอนเมืองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(4.2) จัดให้มีการบริการเชื่อมโยงเข้าสู่เมืองโดยให้มีบริการ สาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้โดยสาร เช่น การขนส่งทางรถไฟ รถโดยสารประจำ- ทาง และรถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น

(4.3) ปรับปรุงกิจการร้านค้าปลอดภาษี ณ บริเวณท่าอากาศยานระหว่างประเทศให้จูงใจนักท่องเที่ยวยิ่งขึ้น

(4.4) ปรับปรุงและพัฒนาระบบโทรคมนาคม ระบบข่าวสาร ข้อมูล เครื่องช่วยการเดินทางอากาศและอุตุนิยมวิทยาด้านอากาศการบินให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

4.4 มาตรการส่วนรวมด้านการขนส่ง

(1) ควรพิจารณาทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มี อยู่ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมทั้งยกร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้อง และมีความคล่องตัวในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และยังเอื้ออำนวย ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและดำเนินงานมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

(2) ควรปรับปรุงราคาค่าบริการด้านการขนส่งให้สอดคล้องกับ ค่าใช้จ่ายดำเนินการ และให้ได้ผลตอบแทนการลงทุนตามสมควร โดยการลดการอุดหนุนของรัฐบาล และการกักตุนให้มากที่สุด และให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ เช่น ควรมีการพิจารณาเพิ่มทุนตามความ เหมาะสมของขนาดธุรกิจ รวมทั้งพิจารณาให้มีการเก็บค่าผ่านทางสำหรับการขนส่งทางถนน บางสาย เป็นต้น

(3) ควรปรับปรุงการบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีระบบควบคุม ดูแล และลดขั้นตอนระเบียบราชการที่ไม่จำเป็นลง สำหรับโครงการที่มีการประสานงานกันมาก ควรจัดให้มีผู้บริหารโครงการโดยเฉพาะเพื่อติดตามแก้ไขปัญหาต่างๆ

(4) ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศทุกระดับ

บทที่ 6

แผนพัฒนาด้านการสื่อสาร

1. การสื่อสารสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ สื่อสารสาธารณะ สื่อมวลชน และสื่อสารเฉพาะกิจ แต่การสื่อสารที่สำคัญและมีความจำเป็นมากในการสนับสนุนการพัฒนา ด้านอื่นๆ ได้แก่ สื่อสารสาธารณะ เช่น บริการโทรศัพท์ในประเทศ/ต่างประเทศ เมื่อพิจารณาการพัฒนาสื่อสารของประเทศในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน พอจะกล่าวได้ว่าในช่วง 20 ปีแรกนั้น ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านการสื่อสารน้อยมาก โดยเฉพาะสื่อสารสาธารณะ การขยายบริการเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการพัฒนาด้านการสื่อสารน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่าการลงทุนเฉลี่ยปีละประมาณ 1,000 ล้านบาท ส่วนระยะ 5 ปีหลัง คือ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการสื่อสารมากขึ้น โดยลงทุนเฉลี่ยปีละมากกว่า 4,000 ล้านบาท

2. การขยายบริการการสื่อสารที่ผ่านมาไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ ซึ่งผลการพัฒนาและประเด็นปัญหาสำคัญๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

2.1 การขาดแคลนโทรศัพท์เป็นปัญหารุนแรงและคุณภาพบริการยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ใช้ ในระยะที่ผ่านมาอัตราการขยายตัวของเลขหมายโทรศัพท์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี แต่ความต้องการมีเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี ทำให้การขาดแคลนโทรศัพท์มีความรุนแรงมากขึ้น ในปี 2528 มีโทรศัพท์ประมาณ 7 แสนเลขหมาย หรือคิดเป็น 1.4 เลขหมายต่อ 100 คน เมื่อเทียบกับ 4 เลขหมายต่อ 100 คน ของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา นอกจากนี้ยังมีปัญหาคุณภาพบริการยังไม่เกิดความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญของปัญหาโทรศัพท์ดังกล่าวข้างต้นเนื่องมาจากปัญหาการบริหาร และการดำเนินงานของหน่วยงานที่ให้บริการยังไม่ดี ขาดการประสานงานที่ดีทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานเชิงธุรกิจ ซึ่งปัญหาการขาดแคลนโทรศัพท์ภายในประเทศ และคุณภาพบริการที่ไม่ดีนี้มีผลกระทบไปถึงการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น การติดต่อโทรศัพท์ระหว่างประเทศไม่สะดวก การพัฒนาอุตสาหกรรมธุรกิจการค้าไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทำให้จำเป็นต้องไปใช้บริการด้านขนส่งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามที่จะให้เกิดความคล่องตัวในการขยายบริการโทรศัพท์ โดยจะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนดำเนินการ แต่ก็มีข้อจำกัดด้านกฎหมายอยู่

2.2 โครงการขยายสื่อสารเฉพาะกิจเกิดมากขึ้นและมีการลงทุนซ้ำซ้อน เนื่องจากความไม่พอเพียงและความไม่สะดวกของระบบโทรศัพท์ในประเทศซึ่งเป็นโครงข่ายหลัก จึงเป็น

สาเหตุให้มีการขยายโครงข่ายสื่อสารเฉพาะกิจออกไปมากขึ้น ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งในด้านความถี่คลื่นวิทยุ และการลงทุนที่ซ้ำซ้อน

2.3 บริการด้านสื่อสารมวลชนขยายตัวอย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ ในปัจจุบันเครื่องมืออุปกรณ์ด้านสื่อสารมวลชนนับว่ามีอย่างพอเพียง กล่าวคือ สถานีวิทยุกระจายเสียงมีอยู่ประมาณ 270 สถานี ให้บริการทั่วประเทศทั้งในด้านการประชาสัมพันธ์ ธุรกิจ บันเทิง ตลอดจนโครงข่ายเฉพาะเพื่อการศึกษา สำหรับสถานีโทรทัศน์ในส่วนที่รัฐดำเนินการเองกำลังขยายตัวไปสู่ส่วนภูมิภาคในลักษณะก่อนเป็นค่อยไป ส่วนที่ให้เอกชนร่วมดำเนินการนั้น ได้ขยายเครือข่ายไปทั่วประเทศแล้ว บริการข่าวสาร สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ก็ได้มีการขยายตัวและแข่งขันกันมาก อย่างไรก็ตามการสื่อสารมวลชนดังกล่าวยังขาดระบบประสานงานที่ดีทั้งในระหว่างรัฐเองและระหว่างรัฐกับเอกชน ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือและอุปกรณ์สื่อสารที่มีอยู่อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

แนวทางการพัฒนาการสื่อสาร

3. แนวทางการพัฒนาการสื่อสารในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย

3.1 มุ่งสนับสนุนการพัฒนาในระบบสื่อสารภายในและระหว่างประเทศ โดยเน้นคุณภาพบริการที่ดี สามารถติดต่อได้สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยและสม่ำเสมอ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูง ส่วนกิจการไปรษณีย์โทรเลขนั้น ควรให้ความสำคัญในการขยายบริการและคุณภาพที่ดีทั่วประเทศ

3.2 ปรับปรุงระบบการบริการ และการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่ให้บริการด้านสื่อสารให้เกิดความคล่องตัว และมีการประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานที่ดี โดยเน้นการประสานนโยบาย แผนงานการดำเนินงาน และการลงทุนเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

4. มาตรการและแผนงาน

4.1 สื่อสารสาธารณะ

(1) เร่งรัดการขยายบริการโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยพิจารณาการลงทุนให้สอดคล้องกับขีดความสามารถทางการเงิน ปรับปรุงการบริหารและการดำเนินงานให้เกิดความคล่องตัวเพื่อให้บริการโทรศัพท์ที่ได้ตามเป้าหมาย

(2) เร่งรัดการปรับปรุงโครงข่ายโทรศัพท์ให้สมบูรณ์ และมีคุณภาพบริการที่ดี โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจสูง เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการสนับสนุนบริการโทรคมนาคมอื่นๆ และเพิ่มความสะดวกในการติดต่อกับต่างประเทศ

(3) ปรับปรุงระบบสื่อสารข้อมูลให้ทันสมัย เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ต่อการขยายตัวด้านธุรกิจ และสามารถเชื่อมโยงกับระบบของต่างประเทศได้สะดวก และกว้างขวางยิ่งขึ้น

(4) พิจารณาปรับปรุงการลงทุน และการดำเนินงานขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้เกิดความเหมาะสมสอดคล้อง
ไป
มี
ซ้ำซ้อนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและการใช้ทรัพยากร

(5) สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และดำเนินงาน ให้บริการด้านสื่อสารสาธารณะ เช่น เข้าร่วมทุน เช่า รับโอนบางส่วนหรือทั้งหมด โดยให้หน่วยงาน ระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจนกำหนดรูปแบบ เงื่อนไขให้สามารถปฏิบัติได้

(6) การให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานให้บริการไปรษณีย์โทรเลขในส่วน ท้องถิ่น ควรเน้นคุณภาพบริการในด้านความสะดวก รวดเร็ว แนนอน และสม่ำเสมอ และให้มี ประเภทของบริการมากขึ้น

(7) กำหนดอัตราค่าบริการให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการขยายงาน เพื่อให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้น และไม่ใช่อุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจและ อุตสาหกรรม

4.2 สื่อสารเฉพาะกิจ

การขยายข่ายสื่อสารเฉพาะกิจ ควรขยายได้ตามความจำเป็นเท่านั้น และ ควรให้ใช้โครงข่ายหลักให้มากที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนซ้ำซ้อน และให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่าง มีประสิทธิภาพ

4.3 สื่อสารมวลชน

(1) การพัฒนากิจการวิทยุโทรทัศน์ในส่วนที่รัฐดำเนินการ ควรเน้นการ ให้บริการด้านการศึกษา การประชาสัมพันธ์ของรัฐและความมั่นคง ในส่วนที่รัฐวิสาหกิจและที่เอกชน ดำเนินการนั้น ควรให้บริการด้านข่าวสารการบันเทิงในเชิงธุรกิจ และสนับสนุนนโยบายการ ประชาสัมพันธ์ของรัฐ ทั้งนี้ควรคำนึงถึงเนื้อหาสาระของรายการให้สอดคล้องและส่งเสริมประเพณีอัน ดีงาม

(2) ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสนับสนุนองค์กรทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ วางระเบียบเพื่อดูแลประสานงานสื่อมวลชนทั้ง

ภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้ดีขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม รวมทั้งให้มีการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนาสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ การปรับปรุงระบบข้อมูล ข่าวสารและการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

(3) ให้มีระบบประเมินผล และมาตรการในการติดตามการกระจายข่าวสารที่ไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ให้ทราบข้อมูลและปัญหา เพื่อหาวิธีแก้ไขปรับปรุงให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด

4.4 มาตรการส่วนรวมด้านการสื่อสาร

(1) สนับสนุนให้มือฉกรรกลางด้านสื่อสาร ในลักษณะคณะกรรมการประสานงานเพื่อดูแลด้านนโยบาย การวางแผนลงทุน กำกับ ดูแล ให้การดำเนินงานสอดคล้องและสนับสนุนกัน โดยให้กระทรวงคมนาคมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปดำเนินการในเรื่องการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว โดยพิจารณากำหนดรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

(2) ปรับปรุงการบริการและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้านสื่อสาร โดยให้นำแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นแผนงานหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มาใช้เป็นแนวทาง

(3) สนับสนุนให้มีการบริหารความถี่วิทยุอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำแผนความถี่คลื่นวิทยุ แผนการบริหาร แผนการควบคุมและตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่ พร้อมทั้งจัดสรรเปลี่ยนแปลงการใช้คลื่นความถี่วิทยุอย่างเป็นขั้นตอนให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง

(4) ให้มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ และระเบียบด้านการสื่อสาร ให้มีความคล่องตัว เหมาะสม ทันสมัย เอื้ออำนวยและสนับสนุนต่อการพัฒนาประเทศ

(5) ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนผลิตอุปกรณ์และเครื่องมือสื่อสารต่างๆ ที่ได้มาตรฐานขึ้นในประเทศ

(6) ส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาการด้านการสื่อสารและกำหนดมาตรฐานกลางของเครื่องมือสื่อสาร และการปรับแต่งบริษัททดสอบ

(7) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบงานสื่อสารทุกระดับ โดยพัฒนาสมรรถนะของหน่วยฝึกอบรมที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมและสัมมนาบุคลากร และบรรจุหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรด้านการสื่อสารไว้ในสถาบันการศึกษาต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อรับการขยายตัวทางด้านสื่อสารในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(8) ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีใหม่และบริการใหม่ที่เหมาะสมมาใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับโครงข่ายเดิม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวด้านธุรกิจ

บทที่ 1

บทนำ

1. เพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดความสมดุลในระดับพื้นที่และเมืองต่างๆ แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญ และกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยจัดทำโครงการพัฒนาระบบเมืองหลักและพื้นที่เฉพาะขึ้น เพื่อให้สามารถชลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครได้ในอนาคต ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จัดทำระบบการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาค รวมทั้งการศึกษาความเป็นไปได้เพื่อการเตรียมการขั้นต้นสำหรับพื้นที่เฉพาะบางแห่ง

2. ในส่วนของกรุงเทพมหานคร การดำเนินงานในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ได้เน้นการประสานโครงการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งระบบการขนส่งและการจราจร และการป้องกันน้ำท่วมไปแล้วบางส่วน พร้อมทั้งได้จัดให้มีพื้นที่สีเขียวบริเวณชานเมืองขึ้น

3. แม้ว่าการขยายตัวของประชากรในกรุงเทพมหานครในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ได้เริ่มชลอตัวลงไปบ้างแล้ว คือ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.8 ต่อปี แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในอัตราค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของประเทศที่มีเพียงร้อยละ 2.5 ต่อปีในช่วงเดียวกัน ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประชากรประมาณ 8.2 ล้านคน และคาดว่าในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จะมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 9.3 ล้านคน ดังนั้นจึงคาดว่าจะได้ว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงจะเป็นฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานของประเทศที่ใหญ่ที่สุดของประเทศอยู่อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยที่จะย่างเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นในอนาคต จะทำให้ฐานเศรษฐกิจในเขตเมืองใหญ่ๆ ยิ่งจะเพิ่มบทบาทสำคัญต่อการจ้างงานมากขึ้น ทั้งในกรุงเทพมหานครและเมืองศูนย์กลางของภาคอื่นๆ ด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวนโยบายพัฒนาเมืองควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ๆ ให้เป็นกลยุทธ์หลักของการพัฒนาประเทศสืบต่อไปอีกด้านหนึ่ง

4. เพื่อให้เป็นไปตามกลยุทธ์ดังกล่าว แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงกำหนดแผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะภายใต้กรอบนโยบายหลัก 4 ประการ คือ

- (1) รองรับนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคสืบเนื่องต่อไป

(2) เสริมสร้างฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานในเขตเมือง เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

(3) เสริมสร้างและปรับปรุงบริการพื้นฐานในเขตเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ให้มีประสิทธิภาพและมีบริการพอที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถ และยกฐานะการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศให้ดีขึ้น

(4) ลดบทบาทในการลงทุนของรัฐบาลลงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดิน โดยการใช้ระบบผูกกำลังที่จะระดมทุน และแบ่งเบาภาระการลงทุนขยายบริการพื้นฐานในเขตเมืองให้แก่ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนในสัดส่วนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

5. เป้าหมายพื้นที่การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้แก่

(1) การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้เป็นพื้นที่เขตมหานครที่เชื่อมโยงกันภายใต้ระบบศูนย์ชุมชนหลายศูนย์ที่มีความสมบูรณ์ โดยเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น

(2) การพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาค ที่สามารถรองรับการกระจายกิจกรรมจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และรองรับการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบท และเป็นศูนย์การบริหารราชการของส่วนภูมิภาคในอนาคต

(3) การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและเตรียมการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณอื่นๆ เช่น พื้นที่ภาคใต้ตอนบนและลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่และเป็นทางเลือกของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมในอนาคต ซึ่งจะเป็นประตูไปสู่การค้ากับนานาชาติที่สามารถเพิ่มฐานะการแข่งขันด้านการส่งออกของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

สรุปแนวโน้มและประเด็นหลักของการพัฒนา

1. แนวโน้มบ่งชี้ชัดว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงจะขยายตัวเติบโตต่อไป และจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ จะมีประชากรทั้งหมดถึง 9.3 ล้านคนในปี 2534 ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครใหญ่ติดอันดับ 1 ใน 15 ของโลก ในช่วงนี้จึงคงจะไม่สามารถกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานครได้มากนัก จนกว่าการพัฒนาระบบเมืองหลักในส่วนภูมิภาคอื่นๆ ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ มีความพร้อมสมบูรณ์พอที่จะเป็นฐานรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ มีความพร้อมสมบูรณ์พอที่จะเป็นฐานรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปจากกรุงเทพมหานคร และการอพยพประชาชนจากชนบทในช่วง 10-15 ปีข้างหน้าได้
2. ประเด็นการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลในขั้นนี้ จึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบและแนวทางการพัฒนาบริหารมหานครที่จะก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และลดความแออัดคับคั่งลงไปได้บ้าง เพื่อมิให้เกิดความสิ้นเปลืองสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากความคับคั่งของการจราจรและระบบขนส่ง ปัญหาน้ำท่วมและแผ่นดินทรุด
3. ลักษณะการเติบโตของชุมชนและการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีระเบียบและขาดประสิทธิภาพ การขยายตัวส่วนใหญ่ได้แผ่ลามขนานออกไปตามเส้นทางสายประธานทางด้านทิศเหนือและตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งก่อให้เกิดการเดินทางสัญจรที่ยาวและสับสนยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีที่ว่างเปล่าเป็นจำนวนมากในเขตชานเมืองและรอบๆ กรุงเทพมหานคร ในจุดที่อยู่ห่างไปจากเส้นทางถนนสายประธาน พื้นที่ว่างเปล่าดังกล่าวขาดระบบถนนเชื่อมโยงกับทางสายประธานและถนนท้องถิ่น บริการสาธารณูปการหลักยังเข้าไปไม่ถึง ตลอดจนลักษณะและขนาดของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ยากต่อการวางโครงข่ายสาธารณูปการเข้าไปสู่พื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วยังมีที่ว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะในบริเวณใจกลางเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครที่มีได้ถูกนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่าที่ควรอีกจำนวนไม่น้อยด้วย ปัญหาเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่ามาตรการทางผังเมืองเพียงด้านเดียว ยังไม่เพียงพอที่จะบังคับการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพได้

4. **ข้อจำกัดทางการคลังท้องถิ่นและรัฐบาล** การขาดการระดมทุน การกำหนดราคาค่าบริการ และการที่รัฐบาลต้องรับภาระการลงทุนเป็นส่วนใหญ่ ได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบริการสาธารณสุขบริการหลักในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการจัดระบบขนส่งสาธารณะ ทำให้การจราจรในเขตชั้นในติดขัด คับคั่ง และทวีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่ปัญหาน้ำท่วมและแผ่นดินไหวในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลวิกฤตมากขึ้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการบริการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครเท่าที่ผ่านมา ได้พึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมมากเกินไป และได้ปล่อยให้ฐานะการเงินของกิจการสาธารณะหลายอย่างทรุดโทรมจนอาจจะไม่สามารถฟื้นตัวกลับได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เชื่อมโยงไปถึงโครงสร้างราคาค่าบริการบางอย่างที่บิดเบือนไปจากความเป็นจริง

5. **การจัดบริการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขบริการ** ตลอดทั้งที่อยู่อาศัยยังครอบคลุมไม่ถึงผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มผู้ยากจนในเมือง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจนที่อาศัยในแหล่งชุมชนแออัดที่ขาดแคลนบริการพื้นฐานหลัก ถึงแม้ว่าจำนวนประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนในกรุงเทพมหานครได้มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 11 ของประชากรทั้งหมดในกรุงเทพมหานครในปี 2519 เหลือประมาณร้อยละ 5-6 ในปัจจุบันก็ตาม แต่ปรากฏว่ายังมีประมาณร้อยละ 10-20 ของผู้อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดอยู่ในข่ายยากจนที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือทั้งด้านบริการพื้นฐานและบริการสังคมอยู่มาก จึงเป็นประเด็นของการแบ่งภาระระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรเงิน เพื่อจัดบริการพื้นฐานให้แก่กลุ่มยากจนในเขตเมืองให้เพียงพอ

6. **การบริหารองค์กรและการวางแผนระดมทุน** เพื่อการจัดบริการพื้นฐานที่มีปัญหาและข้อจำกัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของฐานะการเงินและการคลัง ลักษณะการบริหารงานพัฒนาของกรุงเทพมหานครปัจจุบันมีปัญหาและจุดอ่อนอยู่หลายด้าน ทั้งในแง่ความซ้ำซ้อนของหน้าที่ความรับผิดชอบ การประสานโครงการและแผนงานระหว่างหน่วยงานระดับชาติ ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือการแก้ปัญหาการจราจรและระบบขนส่งสาธารณะซึ่งบทบาทของภาคเอกชนยังมีน้อยมาก นอกจากนั้นเป็นที่สังเกตได้ว่า การวางโครงการพัฒนาสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขบริการส่วนใหญ่ขาดการวางแผนด้านการเงินที่รอบคอบ เพื่อที่จะระดมทุนให้แก่โครงการได้คล่องตัวมากขึ้น โครงการส่วนใหญ่มักจะไม่ได้คำนึงถึงผลตอบแทนการลงทุนเท่าที่ควร และมักจะหวังพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและการกู้จากต่างประเทศมากเกินไป

แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

7. การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้กำหนดแนวนโยบายการพัฒนาที่สำคัญ 5 ประการ คือ

7.1 **แนวนโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล** จำเป็นจะต้องประสานการใช้มาตรการด้านการลงทุนขยายโครงข่ายบริการพื้นฐานกับมาตรการทางผังเมือง

โดยเฉพาะการลงทุนในระบบโครงข่ายถนนและบริการขนส่ง โครงการป้องกันน้ำท่วม โครงข่ายการประปา ตลอดจนทั้งโครงการด้านการเคหะ ให้สามารถมีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน และให้การขยายตัวของกรุงเทพมหานครในอนาคตไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น โดยมุ่งลดความแออัดในเขตศูนย์กลางธุรกิจชั้นในและปรับปรุงการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองให้เป็นระบบเชื่อมโยงกัน ตลอดจนการจัดให้มีย่านอุตสาหกรรมตามผังเมืองรวม เพื่อสะดวกแก่การควบคุมภาวะแวดล้อม พร้อมทั้งจัดให้มีการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรบางส่วนไว้ด้วย

7.2 กำหนดพื้นที่เป้าหมายในอันที่จะทำให้การใช้มาตรการทางผังเมืองและการวางแผนบริการขั้นพื้นฐานได้สอดคล้องกับอัตราความหนาแน่น และขนาดของประชากร ที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและปัญหาเฉพาะในแต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้จัดแบ่งอาณาบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีพื้นที่ถึง 7,639 ตร.กม. ออกเป็นพื้นที่เป้าหมาย 4 บริเวณ คือ

(1) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน ประกอบด้วย 12 เขต คือ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย ปทุมวัน สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต พญาไท ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่และยานนาวา คาดว่าจะมีประชากรในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประมาณ 3.3 ล้านคน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 23,000 คนต่อ ตร.กม. รวมอยู่ในเนื้อที่ประมาณ 147 ตร.กม. ส่วนใหญ่เป็นเขตธุรกิจดั้งเดิมและย่านธุรกิจใหม่ เป็นศูนย์กลางของธุรกิจด้านบริการ การบริหารราชการ ตลอดจนทั้งที่ตั้งทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

(2) พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งประกอบด้วย 8 เขต คือ เขตพระโขนง บางเขน บางกะปิ ห้วยขวาง บางขุนเทียน ภาษีเจริญ ดลิ่งชัน ราษฎร์บูรณะ กับอีก 3 อำเภอของจังหวัดนนทบุรี คือ อำเภอเมือง ปากเกร็ด และบางกรวย ซึ่งคาดว่าจะมีประชากรในปีสุดท้ายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประมาณ 3.3 ล้านคน ในเนื้อที่ประมาณ 1,065 ตร.กม. มีความหนาแน่นเฉลี่ย 3,100 คนต่อ ตร.กม. ส่วนใหญ่เป็นชุมชนสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นทั้งที่อยู่อาศัย แหล่งการค้า ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและกิจกรรมการเกษตร

(3) พื้นที่ย่านอุตสาหกรรม ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 75 ตร.กม. เป็นพื้นที่เฉพาะในเขตอุตสาหกรรมตามผังเมืองรวมและนิคมอุตสาหกรรม ได้แก่ บริเวณอำเภอเมืองสมุทรปราการ พระประแดง บางพลี และอำเภอเมืองปทุมธานี คลองหลวง ธัญบุรี อำเภอเมืองสมุทรสาคร กระทุ่มแบน และอำเภอสสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งมีทั้งนิคมอุตสาหกรรม และเป็นย่านที่อุตสาหกรรมขยายตัวไปตั้งโรงงานมากขึ้น เป็นบริเวณที่อัตราการเพิ่มเฉลี่ยของประชากรสูง คือ ประมาณร้อยละ 4.0 ต่อปี

(4) พื้นที่กรุงเทพมหานครที่เหลือ และเขตปริมณฑลรอบนอก ซึ่งมีเนื้อที่ถึง 6,352 ตร.กม. เป็นทั้งเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง

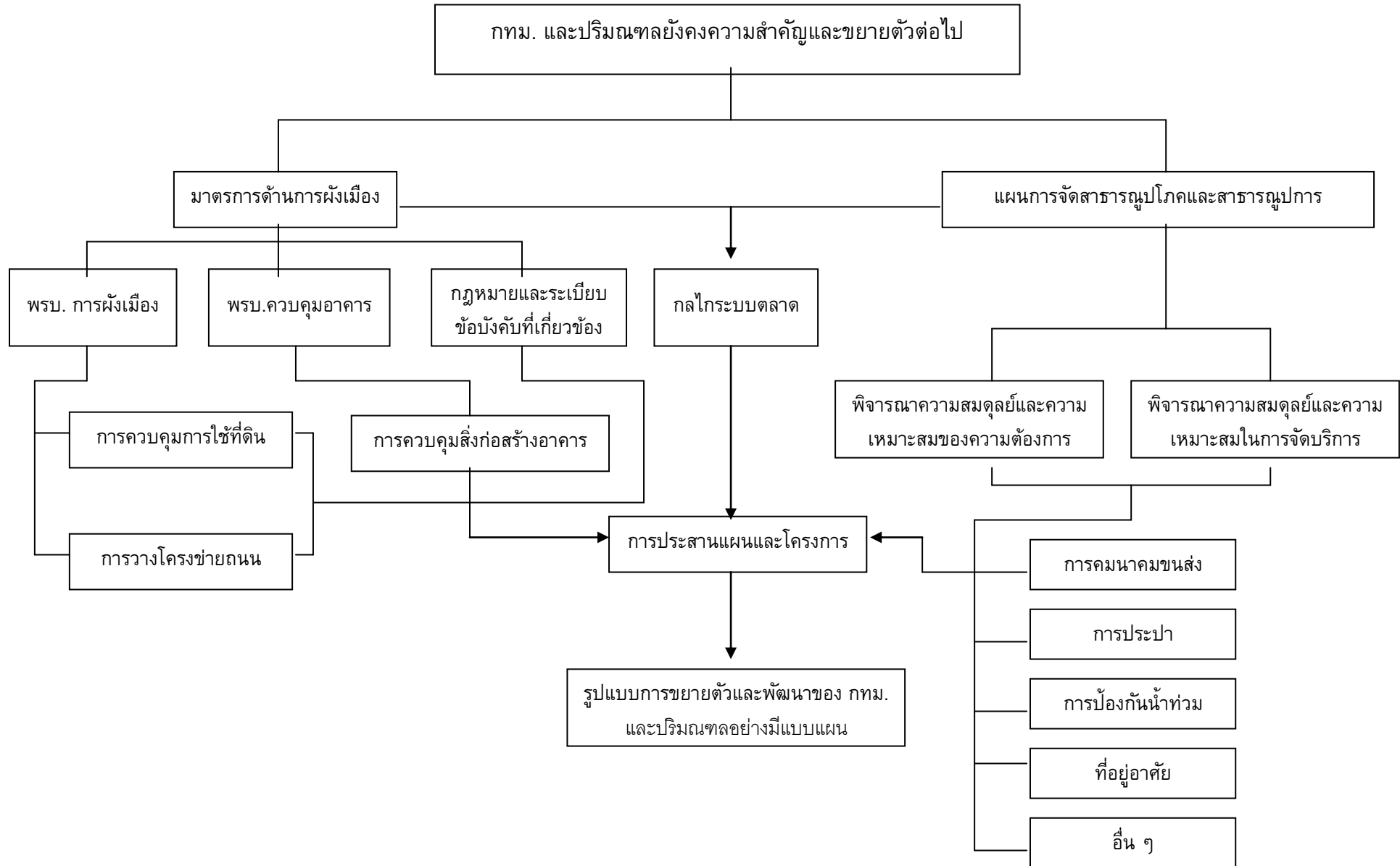
และเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่สำคัญ มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 1.4 ล้านคน และมีความหนาแน่นประชากรค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับ 3 พื้นที่แรก คือ โดยเฉลี่ย 220 คนต่อ ตร.กม.

7.3 กำหนดแนวนโยบายการลงทุนพัฒนาขยายบริการขั้นพื้นฐาน โดยแบ่งภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น (รวมค่าธรรมเนียมผู้ใช้ประโยชน์) และรัฐวิสาหกิจ จากเดิมในสัดส่วน 48 : 12 : 40 มาเป็น 10 : 24 : 66 ตามลำดับ ในช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ซึ่งจะเป็นการเพิ่มบทบาทของส่วนท้องถิ่น ด้วยการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และขยายฐานรายได้ ขณะเดียวกันก็จะเพิ่มบทบาทรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ด้วยการปรับค่าบริการ สาธารณะให้คุ้มทุนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง ให้กิจการสามารถเลี้ยงตัวเองได้ เพื่อลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลง และที่สำคัญคือการสนับสนุนเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากขึ้น

7.4 กำหนดแนวนโยบายการพัฒนากลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในข่ายยากจน และชุมชนแออัดในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณ 500,000 คน โดยการจัดสร้างที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชนแออัดให้สามารถรับบริการพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนสนับสนุนให้มีความมั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในช่วงระยะเวลาที่แน่นอน ดำเนินการจัดที่อยู่อาศัยให้ในกรณีที่มีการรื้อย้ายชุมชนแออัด และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน ตลอดทั้งการจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ รวมถึงการฝึกอบรมอาชีพและการศึกษาภาคบังคับในหมู่ผู้มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน

7.5 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางพัฒนาเมืองระดับชาติขึ้น ให้ทำหน้าที่กำหนดและประสานนโยบาย แผนงาน รวมถึงการระดมทุนเพื่อการดำเนินงานตามแผนงาน และสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลเฉพาะกิจขึ้น โดยเฉพาะกองทุนการป้องกันน้ำท่วม กองทุนค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นใน

รูปที่ 1 แนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล



แผนการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานหลัก

8. การจัดทำแผนการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานหลัก ได้คำนึงถึงความสอดคล้องสัมพันธ์ของแผนงานต่างๆ เพื่อลดความแออัดคับคั่งและให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินในอนาคตให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในเขตชั้นใน ชานเมืองและรอบนอกของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมุ่งที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้บริการ มาตรการระดมทุนแหล่งใหม่ๆ เพิ่มขึ้น การกำหนดอัตราค่าบริการให้คุ้มทุน ลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในแผนพัฒนาบริการพื้นฐานมากขึ้นด้วย แผนงานสำคัญ ได้แก่

8.1 แผนงานแก้ปัญหาจราจรและการขนส่ง

(1) เน้นการปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการขนส่งสาธารณะ โดยเฉพาะรถโดยสารประจำทางให้มีผู้นิยมใช้มากขึ้น โดยเพิ่มรถใหม่ทดแทนของเดิม จัดทางวิ่งโดยเฉพาะสำหรับรถโดยสารสาธารณะในรูปแบบเลนในเส้นทางสายหลัก พิจารณาลดขนาดของ ขสมก.ลง และเพิ่มบทบาทให้สัมปทานเอกชนมาร่วมประกอบกิจการขนส่งสาธารณะให้เกิดมีการแข่งขันกันขึ้น

(2) เริ่มพัฒนาระบบขนส่งมวลชนระบบอื่น เพื่อมาเสริมระบบรถโดยสารประจำทางภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินของประเทศ

(3) ปรับปรุงขยายโครงข่ายถนนให้เชื่อมโยงเป็นระบบ โดยเน้นการก่อสร้างถนนเชื่อมช่วงขาดตอนถนนสายรองและถนนย่อย และถนนเข้าไปสู่พื้นที่ว่างเปล่าให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินของผังเมืองรวม ก่อสร้างสะพานเพิ่มอีก 2 แห่ง และก่อสร้างปรับปรุงระบบถนนภายใต้ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ให้สัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบทางด่วนขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 ตลอดทั้งสร้างสถานีขนส่งสินค้าตามชานเมืองด้วย

(4) ศึกษาความเป็นไปได้เพื่อวางแผนขยายการจัดเก็บค่าผ่านทางเข้าไปในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับค่าผ่านทางด่วน เพื่อนำรายได้มาเสริมแผนการปรับปรุงระบบจราจรและระบบขนส่ง และจะเป็นการเร่งเสริมให้มีการใช้ระบบขนส่งสาธารณะเข้ามาในเขตชั้นในมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดปริมาณความคับคั่งของการจราจรลงไปได้และเพิ่มอัตราความเร็วของยวดยานได้มากขึ้น

8.2 แผนขยายระบบประปา และแผนการป้องกันและแก้ปัญหาหน้าท่วม

(1) ขยายบริการระบบประปาเข้าไปสู่พื้นที่ใหม่ เพื่อบริการประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลและปัญหาแผ่นดินทรุดลงเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ระบบประปาจะคลุมพื้นที่ประมาณ 475 ตร.กม.

ประชากร 4.78 ล้านคน และขยายออกเป็น 610 ตร.กม. ครอบคลุมประชากรถึง 5.8 ล้านคน เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเน้นการขยายไปสู่พื้นที่ใหม่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานครที่ประสบปัญหาแผ่นดินทรุดเป็นพิเศษ

(2) ปรับปรุงการบริหารงานและการจ่ายน้ำ เพื่อลดอัตราการสูญเสียให้ลดน้อยลงตามปกติสากล ตลอดจนเน้นการลดต้นทุนการผลิตน้ำด้วย

(3) ก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ 92 ตร.กม. ซึ่งจะต้องมีการวางมาตรการจัดเก็บค่าภาระทางตรงหรือทางอ้อมจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงให้ค้ำหนุนด้วย นอกจากนี้ ยังมีโครงการศึกษาและดำเนินการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันออกครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 500 ตร.กม. โครงการศึกษาการผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก และโครงการศึกษาการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชายฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยารวมอยู่ด้วย ทั้งหมดนี้จะต้องมีการระดมแหล่งเงินทุนจากรายได้ใหม่ๆ เพื่อให้ตรงกับหลักการเก็บค่าภาระให้ค้ำหนุนจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง และจำเป็นต้องพิจารณาจัดตั้งองค์กรและกองทุนพิเศษเพื่อการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำด้วย

8.3 แผนการจัดที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด

(1) จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวน 22,000 หน่วย โดยให้มีการจัดเก็บค่าบริการตามความเหมาะสม

(2) ปรับปรุงชุมชนแออัดจำนวน 20,000 หน่วย

(3) สนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมถึงบทบาทของธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สนับสนุนทางด้านการเงินแก่ภาคเอกชนในการลงทุนทางด้านนี้ เพื่อจะได้แบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยด้วย

การประสานแผนโครงข่ายบริการพื้นฐาน และมาตรการทางผังเมืองใน 4 พื้นที่เป้าหมาย

9. การดำเนินการลงทุนในโครงข่ายบริการพื้นฐาน และการใช้มาตรการทางผังเมืองให้สอดคล้องสนองต่อการแก้ปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีดังนี้

9.1 พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน ซึ่งเป็นศูนย์กลางธุรกิจดั้งเดิมและธุรกิจใหม่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง การจราจรคับคั่งแออัดและติดขัดมากขึ้นโดยลำดับ ในบางพื้นที่ติดขัดตลอดทั้งวัน ระบบขนส่งสาธารณะไม่ดีพอและขาดการขนส่งมวลชนแบบแยกระบบ การก่อสร้างทางด่วนเข้ามาในเขตชั้นในได้เพิ่มความแออัดเร็วขึ้น และมีการจราจรติดขัดตามบริเวณทาง

ขึ้นลงในเขตชั้นใน เพราะระบบถนนของกรุงเทพมหานครที่เชื่อมกับทางด่วนยังไม่ได้รับการปรับให้เข้ากันเท่าที่ควร โดยเฉพาะในช่วงน้ำท่วมเขตชั้นในกลายเป็นอัมพาตโดยทันที นอกจากนี้ การใช้ที่ดินบางส่วนยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะบริเวณธุรกิจดั้งเดิม มีอาคารเก่าแก่ทรุดโทรมไม่มีการบูรณะพัฒนาขึ้นใหม่ เพราะติดปัญหาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปัญหามลภาวะสูงมาก และมีแหล่งเสื่อมโทรมทั้งหมดถึง 452 แห่งในเขตชั้นใน แผนงาน โครงการหลัก และมาตรการทางผังเมืองสำหรับเขตชั้นใน ได้แก่

(1) แผนงานด้านการปรับปรุงระบบขนส่งและการจราจร

(1.1) โครงการก่อสร้างทางด่วนขั้นที่สอง ตลอดจนแผนการปรับปรุงถนนของกรุงเทพมหานครที่จะให้เชื่อมโยงกับระบบทางด่วน

(1.2) โครงการจัดให้มีทางวิ่งโดยเฉพาะสำหรับรถโดยสารสาธารณะแบบแยกต่างหากในรูปแบบสเวย์ ซึ่งจะเป็แผนงานระบบขนส่งสาธารณะที่มีความสำคัญลำดับสูงสุด

(1.3) ก่อสร้างถนนต่อเชื่อมที่ขาดตอน เพื่อปรับปรุงการเดินทางให้เชื่อมต่อกันได้สะดวกยิ่งขึ้น

(1.4) พิจารณาให้มีการเก็บค่าผ่านทางเข้ามาในเขตชั้นใน เพื่อนำเงินรายได้เพิ่มไปปรับปรุงระบบการจราจรและระบบขนส่งมวลชนให้สะดวกยิ่งขึ้น และลดการใช้รถส่วนตัวเข้ามาในเขตชั้นใน

(1.5) ปรับปรุงระบบการจราจรโดยเฉพาะการควบคุมสัญญาณไฟจราจรเป็นพื้นที่ ให้มีความสัมพันธ์กับยานพาหนะในแต่ละช่วง

(1.6) พิจารณาเตรียมการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายแรกในเส้นทางติดต่อทางทิศเหนือเข้าสู่เขตชั้นในซึ่งมีผู้เดินทางสูงมาก ในกรณีที่มีความเป็นไปได้ของฐานการเงินของโครงการ

(2) โครงการป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตชั้นใน เพื่อป้องกันน้ำท่วมเขตพระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา พญาไท และบางส่วนของเขตดุสิตและพระโขนง รวมพื้นที่ 92 ตร.กม.

(3) โครงการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ในเขตบางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดุสิต และยานนาวา

(4) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้อ่อนถึงปานกลางและรายได้สูงในเขตชั้นในเพื่อลดการเดินทาง

(5) ปรับปรุงข้อบัญญัติ กทม. และประกาศกระทรวงมหาดไทยต่างๆ ที่ออกโดย พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อกระตุ้นให้ภาคเอกชนได้พัฒนาบูรณะแหล่งธุรกิจดั้งเดิมที่เสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินที่เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(6) พัฒนาสวนสาธารณะขนาดกลางเพิ่มขึ้นอีก 2-3 แห่ง ในเขตชั้นในโดยอาศัยที่ดินสาธารณะที่ว่างเปล่า ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร

9.2 พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือบริเวณที่ล้อมรอบเขตศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน เป็นลักษณะชานเมืองที่มีการขยายตัวลามขนานออกไปตามเส้นทางสายประธานหลักๆ มีประชากรขยายตัวในอัตราสูง การใช้ที่ดินส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพปะปนกันเป็นทั้งแหล่งการค้า อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และการเกษตร เขตชานเมืองนี้มีที่ดินว่างเปล่าและมีที่ลุ่มว่างอยู่จำนวนมากที่ขาดถนนเชื่อมโยงและบริการสาธารณูปการยังเข้าไปไม่ถึง มีการใช้น้ำบาดาลมากและประสบปัญหาแผ่นดินทรุดรุนแรง ซึ่งทำให้บริเวณส่วนใหญ่ล่อแหลมต่อภาวะน้ำท่วมขัง ตลอดจนมีโครงการหมู่บ้านจัดสรรใหม่ๆ เข้าไปดำเนินการในบริเวณชานเมืองนี้มากที่สุด แผนงานและโครงการหลักรวมทั้งมาตรการทางผังเมืองสำหรับเขตชานเมืองนี้ ได้แก่

(1) แผนงานด้านการปรับปรุงระบบขนส่งและการจราจร

(1.1) ปรับปรุงขยายโครงข่ายถนนสายหลักและสายรองเพิ่มขึ้นในแถบชานเมือง ให้เชื่อมโยงกับถนนสายประธานและถนนท้องถิ่นและระบบขนส่งมวลชน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาใช้ที่ดินแถบชานเมืองให้แผ่กระจายในพื้นที่ว่างเปล่า และเป็นการยับยั้งการพัฒนาชุมชนตามแนวของถนนสายประธานยาวออกไปด้วย

(1.2) ลงทุนก่อสร้างถนนท้องถิ่นบริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น เพื่อชักนำการพัฒนาไปยังพื้นที่ที่มีแนวการพัฒนาในอนาคต

(2) โครงการระบายน้ำพื้นที่ฝั่งตะวันออกและด้านเหนือของกรุงเทพมหานครเพื่อวางแผนปรับปรุงระบบระบายน้ำในเขตห้วยขวาง บางกะปิ บางส่วนของเขตมีนบุรี ลาดกระบัง และพระโขนง รวมพื้นที่ 500 ตร.กม. ในเขตตะวันออก ซึ่งจะต้องใช้มาตรการผังเมืองควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ 240 ตร.กม. ส่วนด้านเหนือจะวางแผนปรับปรุงระบบระบายน้ำพื้นที่จังหวัดนนทบุรีฝั่งตะวันออก

(3) กำหนดมาตรการที่จะต้องลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลทั้งภาคเอกชนและรัฐลงไป และให้มีการปรับค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาลให้สูงขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณที่น้ำประปาเข้าถึง

(4) ส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง และปรับปรุงชุมชนแออัดโดยเฉพาะในเขตพระโขนงและอำเภอเมืองนนทบุรี

(5) จัดสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่ อย่างน้อย 1-2 แห่ง ตามบริเวณชานเมือง และสนับสนุนให้เอกชนลงทุนด้วย

(6) ปรับปรุงการควบคุมการใช้พื้นที่สีเขียว โดยเฉพาะการควบคุมการก่อสร้างอาคารในบริเวณเขตดลิ่งชั้น ภาษีเจริญ หนองจอก และเขตมีนบุรี เพื่อให้การใช้พื้นที่ได้มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น

9.3 พื้นที่ย่านอุตสาหกรรม ซึ่งแยกได้เป็น 2 ย่าน คือเป็นเขตอุตสาหกรรม “เดิม” บริเวณอำเภอเมืองสมุทรปราการ พระประแดง บางพลี ซึ่งได้มีจำนวนโรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าที่ระบบสาธารณสุขการ โดยเฉพาะระบบประปาจะสนองได้ จึงมีการใช้น้ำบาดาลในอัตราสูงและประสบปัญหาแผ่นดินทรุด นอกจากนี้มีย่านอุตสาหกรรม “ใหม่” อีกแห่งหนึ่ง คือ อำเภอเมืองปทุมธานี คลองหลวง และธัญบุรี ซึ่งเป็นบริเวณที่มีประชากรเพิ่มขึ้นในอัตรากว่าร้อยละ 4.4 ต่อปี การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรใน 2 บริเวณนี้ได้ลดลง ในขณะที่ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน และปัญหามลภาวะตามบริเวณที่โรงงานหนาแน่น โดยเฉพาะในเขตพระประแดงที่จะต้องแก้ไข จึงได้กำหนดแผนงานและโครงการหลัก ดังนี้

(1) ปรับปรุงก่อสร้างถนนสายหลักและสายรอง เข้าไปสู่ย่านอุตสาหกรรมให้เชื่อมต่อกันกับระบบสายประธาน

(2) ขยายระบบประปาจากน้ำผิวดิน ควบคู่ไปกับการปรับค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาลให้สูงขึ้นในบริเวณที่ระบบประปาเข้าไปถึงแล้ว และสนับสนุนให้ภาคเอกชนรับสัมปทานดำเนินการก่อสร้างระบบประปาผิวดินในย่านอุตสาหกรรม

(3) ส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมที่จะตั้งขึ้นใหม่ หรือจะขยายกิจกรรมเข้าไปตั้งในนิคมอุตสาหกรรม และเขตอุตสาหกรรมตามผังเมืองรวมด้วย

(4) กำหนดมาตรการควบคุมสภาวะแวดล้อมบริเวณย่านอุตสาหกรรม และเขตข้างเคียง ปรับปรุงระบบกำจัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐาน และสนับสนุนการกำหนดให้มีที่โล่งหรืออนุรักษ์พื้นที่เกษตรขั้นดีไว้ด้วย

(5) พิจารณาถึงประสิทธิภาพการผลิตของพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในเขตอิทธิพลของย่านอุตสาหกรรม เพื่อหาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดผลคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจให้มากที่สุด

(6) สนับสนุนให้มีการก่อสร้างที่พักอาศัย ให้แก่คนงานในย่านอุตสาหกรรม

9.4 พื้นที่กรุงเทพมหานครที่เหลือ และเขตปริมณฑลรอบนอก ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวางถึง 6,352 ตร.กม. และมีความหนาแน่นของประชากรค่อนข้างต่ำ และยังเป็นแหล่งเกษตรที่สำคัญ แต่สภาพถนนสายหลักและสายรองอยู่ในสภาพทรุดโทรม ไม่เชื่อมโยงกันเป็นระบบที่ดีและมีปัญหาเรื่องการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคโดยเฉพาะกิจการประปา ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาค เทศบาล และสุขาภิบาลอยู่มาก จึงได้กำหนดโครงการและมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

(1) เน้นการบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดให้มีสภาพที่ใช้การได้อย่างสม่ำเสมอ และขยายการก่อสร้างถนนท้องถิ่นของชุมชนในปริมณฑลให้เชื่อมต่อกับระบบสายประธาน

(2) การจัดบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเขตปริมณฑลให้เชื่อมโยงเป็นโครงข่ายสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานคร โดยต้องคำนึงถึงขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นในกรณีของการพัฒนาการบริการขนาดใหญ่ ซึ่งเกินขีดความสามารถที่ท้องถิ่นจะดำเนินการได้แล้วควรพิจารณาสนับสนุนให้หน่วยงานระดับชาติ หรือภาคเอกชนดำเนินการต่อไปได้ด้วย

(3) เร่งรัดการออกผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

(4) ปรับปรุงจัดเก็บภาษีในที่ดินว่างเปล่า ตามลักษณะการใช้ที่ดินของผังเมืองรวม เพื่อเร่งรัดให้มีการพัฒนาใช้ที่ดินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น

(5) โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมบริเวณบางกระเจ้า

แผนพัฒนากลุ่มผู้มีรายได้น้อย

10. โดยเน้นการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึง ตลอดจนส่งเสริมอาชีพเพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยวิธีการให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชุมชนแออัดในเขตมหานคร ดังนี้

10.1 จัดสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและปรับปรุงชุมชนแออัด โดยเฉพาะด้านน้ำประปา ไฟฟ้า ทางเท้า การสุขาภิบาล และอื่นๆ ทั้งนี้ ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มากและอาจพิจารณาจัดเก็บค่าบริการต่างๆ ตามความเหมาะสม

10.2 สนับสนุนการศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนการศึกษาภาคบังคับในหมู่ผู้มีรายได้น้อยอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน

10.3 สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาล การโภชนาการ และการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงดูเด็ก

10.4 จัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น การลดหย่อนภาษีให้เอกชนในโครงการพัฒนา กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง พิจารณาข้อจำกัดด้านระเบียบข้อบังคับในการกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การช่วยเหลือสนับสนุนสถาบันการเงินเอกชนเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบธุรกิจส่วนตัวขนาดย่อม

แบ่งภาระการลงทุนพัฒนาระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม

11. โดยพิจารณาเพิ่มบทบาทส่วนท้องถิ่นด้วยการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและขยายฐานรายได้ เพิ่มบทบาทรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ด้วยการปรับราคาค่าบริการ ให้คุ้มค่าใช้จ่ายสามารถเลี้ยงตนเองได้ และพิจารณาลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลง ตลอดจนทั้งสนับสนุนเอกชนเข้าร่วมในการพัฒนา ดังนี้

11.1 ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และขยายฐานรายได้ของส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ที่จะสนับสนุนบทบาทของส่วนท้องถิ่น

ส่วนท้องถิ่น

(1) เร่งจัดทำแผนที่ภาษี ทะเบียน ปรับราคากลางที่ดิน ปรับปรุงวิธีการประเมินค่ารายปี และจัดเก็บภาษีจากที่อยู่อาศัยที่ได้รับยกเว้นอยู่ในปัจจุบัน

(2) ปรับโครงสร้างและอัตราค่าทะเบียนรถยนต์ ให้เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น

(3) เพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ โดยยึดหลักการได้รับประโยชน์และความสามารถในการรับภาระ เช่น จัดเก็บภาษีเสริมจากน้ำมัน สลากกินแบ่ง ยาสูบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียมจอดรถ

(4) จัดสรรวงเงินจากรายได้ประจำ และรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงต่าง ๆ ของส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาลงทุนตามแผนงานพัฒนาให้มากขึ้น

ส่วนกลาง

(5) พิจารณาค่าใช้จ่ายการจัดเก็บภาษีลงร้อยละ 5 เป็นไม่เกิน ร้อยละ 3 ของรายได้การจัดเก็บ

(6) จัดสรรวงเงินส่วนหนึ่งของค่าธรรมเนียมการโอน และจำหน่าย ทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายของแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในลักษณะเงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือชำระหนี้ หรือเงินสมทบ กองทุนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

11.2 พิจารณาการจัดเก็บค่าบริการสาธารณะให้คุ่มทุน

(1) กำหนดวิธีการ และออกข้อบัญญัติการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการ บริการสาธารณะจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง ในลักษณะจัดเก็บให้คุ่มทุนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ โดยเฉพาะจากโครงการป้องกันน้ำท่วมและโครงการก่อสร้างถนนและสะพาน และพิจารณาจัดเก็บ ค่าผ่านทางเข้าในเขตชั้นในที่มีการจราจรแออัด เพื่อลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลลง

(2) ปรับราคาค่าบริการของกิจการรัฐวิสาหกิจให้คุ่มค่าใช้จ่าย ดำเนินการชำระหนี้และการลงทุนขยายกิจการ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน โดย วางแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างรัดกุม

11.3 การส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา

(1) ให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในการให้บริการสาธารณะ เช่น ถนน สะพาน รถประจำทางบางพื้นที่ ที่อยู่อาศัย โรงกรองน้ำสะอาด สถานีขนถ่ายสินค้า บริการเก็บขยะ และกำจัดสิ่งปฏิกูล การวางระบบระบายน้ำและกำจัดน้ำเสีย โดยวิธีการให้สัมปทาน ให้เช่า หรือ ว่าจ้างให้จัดบริการบางส่วนหรือทั้งหมด

(2) ให้รัฐบาลและเอกชนร่วมกันจัดหาที่ดิน และระดมเงินจัดตั้งเป็น กองทุนพัฒนาสวนสาธารณะขึ้น

(3) ระดมเงินจากภาคเอกชน และกำหนดบทบาทของสถาบันการเงิน ภายในประเทศให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณะ โดยการผ่อนปรนเงื่อนไขและการปล่อย สินเชื่อในรูปโครงการพัฒนาให้มากขึ้น

(4) ใช้มาตรการทางด้านภาษี การเงิน และกฎระเบียบจูงใจให้เอกชน ปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่เมืองบริเวณที่เสื่อมโทรมในพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน และประกอบ กิจกรรมในพื้นที่สนับสนุนกิจกรรมบางประเภท เช่น นิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม เป็น ต้น

สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรกลางพัฒนาเมืองระดับชาติ และกองทุนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

12. โดยให้องค์กรกลางฯ ทำหน้าที่กำหนดและประสานนโยบาย แผนงาน และโครงการ รวมถึงจัดสรรเงินลงทุนตามแผนงานโครงการที่กำหนด และจัดตั้งกองทุนพัฒนา โดยเฉพาะกองทุนการป้องกันน้ำท่วม และกองทุนค่าผ่านทางเข้าเขตชั้นใน กทม. ทั้งนี้ ให้มีการประสานแผนและโครงการกับองค์กรกลางที่ตั้งขึ้น

บทที่ 3

แผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค

1. ในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีส่วนเสริมในการปรับโครงสร้างการผลิตอีกทางหนึ่งนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการดำเนินการตามแผนงานต่างๆ ไปแล้ว คือ

1.1 เริ่มปรับปรุงโครงข่ายบริการพื้นฐานหลายประเภทในเมืองหลัก 5 แห่ง คือ เมืองเชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา-หาดใหญ่ เพื่อให้บริการแก่กิจกรรมเศรษฐกิจของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โครงการส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินงาน ซึ่งจะแล้วเสร็จในระยะต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กล่าวคือ

(1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งด้านการคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การประปา และนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งพอสรุปผลการดำเนินงานได้ ดังนี้

(1.1) ดำเนินการก่อสร้างพัฒนายกระดับท่าอากาศยานเชียงใหม่ ให้เป็นท่าอากาศยานพาณิชย์สากลเสร็จและเปิดใช้การแล้ว ส่วนการพัฒนาท่าอากาศยานหาดใหญ่ เป็นท่าอากาศยานพาณิชย์สากล และการปรับปรุงท่าอากาศยานขอนแก่นเพื่อรองรับธุรกิจการบินในประเทศนั้น กำลังดำเนินการคาดว่าจะแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2530

(1.2) ดำเนินการก่อสร้างทำเรื่อน้ำลึกลงลงไปแล้วประมาณร้อยละ 50 ของปริมาณงานทั้งหมด คาดว่าจะดำเนินงานแล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ 2531

(1.3) ขยายบริการโทรศัพท์ในเมืองหลัก 5 แห่ง เพิ่มขึ้นจากเดิม 26,461 หมายเลข ในปี 2525 เป็น 63,946 เลขหมาย ในปี 2528 ทำให้สัดส่วนการมีโทรศัพท์ของประชากรเพิ่มจาก 0.42 เครื่อง เป็น 0.9 เครื่องต่อประชากร 100 คน ซึ่งยังถือว่าเป็นสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับ 8.3 เครื่องใน กทม. ประกอบกับได้มีผู้ยื่นคำขอโทรศัพท์ค้างอยู่ถึง 20,000 ราย โดยเฉพาะเมืองสงขลา-หาดใหญ่ เชียงใหม่ และชลบุรี ประมาณ 5,000-7,000 ราย ในแต่ละเมือง นับว่าการขยายบริการโทรศัพท์ในเขตเมืองหลักยังต่ำมาก

(1.4) เริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาคาราคาซังน้ำประปาในเมืองนครราชสีมา โดยจะเพิ่มกำลังผลิตจาก 30,000 เป็น 91,000 ลบ.ม./วัน และปรับปรุงขยายกิจการประปาขอนแก่น โดยจะเพิ่มกำลังการผลิตจาก 16,400 เป็น 64,800 ลบ.ม./วัน ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการทั้งสองนี้ คาดว่าจะเริ่มการก่อสร้างได้ในปีงบประมาณ 2530 นี้

(1.5) จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (เชียงใหม่-ลำพูน) เนื้อที่ 1,748 ไร่ แล้วเสร็จ ปัจจุบันสามารถขายได้เพียง 7 ราย คิดเป็นเนื้อที่ 62 ไร่ เนื่องจากปัญหาด้านการตลาดและราคาที่ดินสูง

(2) การปรับปรุงบริการพื้นฐานทางสังคมสำหรับชุมชน ซึ่งมีส่วนสนับสนุนการลงทุนของเอกชนที่สำคัญคือ

(2.1) เริ่มการปรับปรุงระบบสาธารณูปการในเขตเมืองตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก ได้แก่ ระบบระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วม โครงข่ายถนนและระบบการจราจร สะพาน ท่าเทียบเรือประมง การพัฒนาสภาพภูมิทัศน์บริเวณริมฝั่งน้ำ และการปรับปรุงชุมชนแออัดในเทศบาลเมือง 4 แห่ง คือ เมืองเชียงใหม่ เมืองขอนแก่น เมืองนครราชสีมา และเมืองสงขลา ซึ่งการดำเนินงานล่าช้ากว่าที่กำหนดให้เริ่มการก่อสร้างในปีงบประมาณ 2528 เนื่องจากปัญหาความล่าช้าในการเซ็นสัญญาเงินกู้ การจัดเตรียมที่ดิน และการเจรจาต่อรอง การประกวดราคา จึงทำให้เริ่มดำเนินการได้ในปีงบประมาณ 2529

(2.2) จัดสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะบ้านสร้างบางส่วนในเมืองหลักเชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา แล้วเสร็จรวม 2,000 หน่วย

(3) วงเงินลงทุนพัฒนาเมืองหลัก 5 แห่ง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ตามโครงการต่างๆ ดังกล่าว รวมทั้งสิ้นประมาณ 3,300 ล้านบาท โดยสรุปเป็นขั้นเริ่มดำเนินการขยายและยังจะต้องเร่งดำเนินการต่อเนื่องไป ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะการพัฒนาท่าอากาศยานและท่าเรือน้ำลึก การขยายบริการประปาและโทรศัพท์ ตลอดจนการปรับปรุงระบบสาธารณูปการต่างๆ ในเขตเมืองหลัก 4 แห่ง นอกจากนี้จำเป็นต้องเร่งพัฒนาบริการพื้นฐานของเมืองชลบุรีเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากยังมีได้ดำเนินการไปเท่าที่ควร

1.2 การกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคยังขาดมาตรการที่จะจูงใจให้เกิดการลงทุนในภูมิภาคได้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐได้ดำเนินมาตรการบางอย่างที่จะช่วยกระตุ้นให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค คือ

(1) จัดตั้งศูนย์บริการลงทุนที่เชียงใหม่เป็นแห่งแรกในภูมิภาค เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ขอเปิดกิจการโรงงานได้ภายใน 90 วัน พร้อมทั้งมอบอำนาจให้อุตสาหกรรมจังหวัดต่างๆ เป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ต่ออายุ) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

(2) จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น) และภาคใต้ (สงขลา) เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมในภูมิภาคนอกเหนือจากที่มีอยู่แล้วในภาคเหนือ

(3) จัดทำแผนงานส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้บริการทั้งด้านผู้ทางการลงทุน ข่าวสาร ข้อมูล และการประชาสัมพันธ์ ขณะนี้มีโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนรวม 1,205 แห่ง ซึ่งเกือบร้อยละ 70 อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อีกร้อยละ 17 อยู่ในเขตภาคกลาง ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในภาคอื่นๆ โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนน้อยที่สุด ประมาณร้อยละ 2 เท่านั้น

(4) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ขยายบริการสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมในเมืองหลัก 5 แห่ง เพิ่มขึ้นจำนวน 690 ล้านบาท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รวมเป็นยอดเงินกู้ทั้งสิ้น 1,336 ล้านบาท ในปี 2529 อย่างไรก็ตาม ยังมีกิจการอีกจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสได้รับบริการสินเชื่อนี้ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว บริษัทจึงได้จัดตั้งโครงการประกันสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมขึ้นในวงเงิน 200 ล้านบาท โดยกำลังเริ่มดำเนินการในเมืองหลักในปีงบประมาณ 2529 นี้

1.3 ได้มีการเริ่มกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินและมาตรการผังเมือง โดยเริ่มประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมที่เมืองเชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา หาดใหญ่ ซึ่งจะเป็นกรอบหลักในการกำหนดเขตและลักษณะการใช้ที่ดินแต่ละประเภท เช่น ย่านพักอาศัย ย่านพาณิชยกรรม ย่านอุตสาหกรรม เป็นต้น ตลอดจนวางระบบโครงข่ายถนนหลักให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การขยายตัวของประชากรและความเจริญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเมืองในอนาคต

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ดำเนินการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองนครราชสีมาแล้ว และอยู่ระหว่างการดำเนินการในเขตเมืองชลบุรี ทั้งนี้มาตรการทางผังเมืองนี้ จะเกิดประสิทธิผลก็ต่อเมื่อส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานควบคุมการก่อสร้างและการใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 บทบาทการลงทุนบริการพื้นฐานของส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำมาก เนื่องจากส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่ไม่เพียงพอที่จะจัดบริการดังกล่าวสนองความต้องการของเมืองได้ด้วยตนเอง

(1) ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนการลงทุนบริการพื้นฐานส่วนรวมของเมืองระหว่างรัฐวิสาหกิจ รัฐบาล และส่วนท้องถิ่น เฉลี่ยเท่ากับ 45 : 40 : 15 และเฉพาะสัดส่วนระหว่างรัฐบาลต่อส่วนท้องถิ่นเท่ากับ 70 : 30

(2) โดยที่ส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ประจำน้อยประเภทและขาดอิสระในการขยายฐานรายได้ จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันรายได้ของเทศบาลเมืองหลัก 5 เมือง (6 เทศบาล) รวมกันประมาณ 456 ล้านบาทต่อปี เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลถึงร้อยละ 27 ของรายได้ทั้งสิ้น เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ขณะที่รายได้ที่

ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนใกล้เคียงกันเท่ากับร้อยละ 29 ลดลงจากร้อยละ 36 ในช่วงเวลาเดียวกัน ส่วนที่เหลือเป็นรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ (ร้อยละ 38) และรายได้พิเศษ (ร้อยละ 6)

(3) อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการริเริ่มปรับปรุงฐานะการคลังของส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้นบ้างแล้ว โดยการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนภาษี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน การลดสัดส่วนค่าใช้จ่ายการจัดเก็บภาษี และการปรับอัตราค่าธรรมเนียมบางประเภทเพิ่มขึ้นที่สำคัญ คือ ค่าธรรมเนียมสาธารณสุข นอกจากนี้ ยังได้ปรับปรุงระบบวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และการบริหารงานบุคคลในเมืองหลักให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แนวทาง

2. การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อสนองนโยบายการกระจายความเจริญ และการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ให้สามารถพัฒนาฐานเศรษฐกิจและสังคมของเมืองหลักให้เชื่อมโยงและสนับสนุนการพัฒนาชนบทในภูมิภาคได้ในอนาคต โดยได้กำหนดแนวนโยบาย ดังนี้

2.1 การพัฒนาเมืองศูนย์กลางจะมุ่งประสานการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานที่จำเป็นควบคู่กับมาตรการทางผังเมืองและการใช้ที่ดิน พร้อมกับการกระตุ้นให้มีการลงทุนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนปรับปรุงระบบการคลังและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการแบ่งภาระการลงทุนพัฒนาระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม เพื่อพัฒนาฐานเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคให้มีความพร้อมที่จะรองรับการกระจายกิจกรรมจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้ได้

2.2 กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเป็น 24 เมือง (25 เทศบาล) โดยพิจารณาจากบทบาทของเมืองดังกล่าวทางเศรษฐกิจ ขนาดประชากร และการจ้างงาน ตลอดจนระดับของบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และบทบาทที่เมืองดังกล่าวจะส่งอิทธิพลการพัฒนาต่อพื้นที่ชนบทโดยรอบอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ได้จัดลำดับความสำคัญและขั้นตอนการพัฒนาระบบเมืองดังกล่าว ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไว้ดังนี้

(1) เมืองหลักที่ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่อง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี ซึ่งเน้นการดำเนินแผนงานและโครงการต่อเนื่องให้แล้วเสร็จเป็นลำดับแรก

(2) เมืองหลักที่เริ่มการพัฒนา 6 เมือง คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต มุ่งการจัดเตรียมแผนงานโครงการ เพื่อดำเนินงานในช่วงครึ่งหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(3) เมืองศูนย์กลางความเจริญอื่นๆ ที่จะเริ่มเตรียมการพัฒนา รวม 13 เมือง ได้แก่ ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช

2.3 จัดระบบบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตรการทางผังเมือง โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบสาธารณูปการในเขตเมือง พร้อมทั้งวางโครงข่ายการคมนาคมขนส่งหลักที่เชื่อมโยงเมืองศูนย์กลางเข้ากับระบบเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ท่าอากาศยาน ท่าเรือน้ำลึก เป็นต้น

2.4 เร่งส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และระบบการตลาดในเมืองศูนย์กลางความเจริญดังกล่าว ให้เป็นแหล่งจ้างงานที่เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรในชนบทโดยรอบ

2.5 กำหนดการแบ่งภาระการลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานส่วนรวมของเมือง ให้สัดส่วนการรับภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนจากเดิม 70 : 30 เป็น 60 : 40 เป็นอย่างต่ำ โดยส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น และแบ่งภาระความรับผิดชอบในการพัฒนาเมืองให้เหมาะสม

แผนการพัฒนาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

3. แผนพัฒนาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

3.1 แผนงานพัฒนาการขนส่ง

(1) เร่งการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ต การพัฒนาเส้นทางเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาและสถานีขนส่งทางน้ำที่นครสวรรค์ ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้แล้วเสร็จ ตลอดจนใช้ท่าเรือในแม่น้ำและท่าเรือชายฝั่งต่างๆ ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

(2) เพิ่มขีดความสามารถการขนส่งทางอากาศของเมืองศูนย์กลางต่างๆ โดยปรับปรุงท่าอากาศยานขอนแก่น หาดใหญ่ และสุราษฎร์ธานีต่อเนื่องให้แล้วเสร็จและเริ่มปรับปรุงท่าอากาศยานเมืองศูนย์กลางอื่นๆ อาทิ ภูเก็ต อุตรธานี และอุบลราชธานี

3.2 แผนงานพัฒนาการสื่อสาร

เน้นการขยายบริการโทรศัพท์ของเมืองศูนย์กลาง 24 แห่งในภูมิภาค รวมประมาณ 81,540 เลขหมาย ทั้งนี้ รวมถึงเมืองหลักที่ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่อง 5 เมือง ประมาณ 36,400 เลขหมาย

3.3 แผนงานจัดหาหน้าเพื่ออุปโภคบริโภค

ปรับปรุงการประปาให้เพียงพอกับความต้องการของเมือง โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำของนครราชสีมา และการปรับปรุงกิจการประปาของขอนแก่น อุตรธานี และชลบุรี ซึ่งจะเพิ่มกำลังผลิตทั้งหมดขึ้นอีกประมาณ 134,400 ลบ.ม./วัน

3.4 แผนงานปรับปรุงสาธารณูปการในเขตเมือง

(1) เร่งปรับปรุงโครงข่ายสาธารณูปการในเขตเมือง เช่น ระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วมและการกำจัดน้ำเสีย ระบบถนนและสะพาน การกำจัดขยะมูลฝอย โดยเฉพาะโครงการต่อเนื่องของเทศบาลเมืองหลัก 4 แห่งแรกให้แล้วเสร็จ และศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงระบบสาธารณูปการในเมืองหลักอื่นๆ ต่อไป

(2) ปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตเมืองหลัก โดยเน้นการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน การสนับสนุนองค์กรพัฒนาชุมชนของตนเอง และความร่วมมือจากภาคเอกชน

3.5 แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย

ก่อสร้างที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ในลักษณะบ้านสร้างบางส่วนตามโครงการที่อยู่อาศัย หาดใหญ่ ราชบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ชลบุรี อุตรธานี ลำปาง นครราชสีมา และอุบลราชธานี ประมาณ 3,000 หน่วย

3.6 แผนงานพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

(1) สนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลัก ในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ยากจนในเมืองศูนย์กลาง 24 เมือง จำนวนประมาณ 400,000 คน ให้ได้รับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างทั่วถึง และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้ยากจน โดยการส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรมความชำนาญเฉพาะด้าน การประกอบอาชีพส่วนตัวแบบครบวงจร รวมทั้งให้การสนับสนุนตามความจำเป็น เช่น ค่าใช้จ่ายโภชนาการและการศึกษาของเยาวชนที่ยากจน และการค้าประกันสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพของผู้ยากจน เป็นต้น

(2) พัฒนาฝีมือแรงงานให้มีประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น และจัดตั้งศูนย์ตลาดแรงงานภูมิภาคในเมืองศูนย์กลาง เพื่อเผยแพร่ข่าวสารอาชีพและข่าวสารตลาดแรงงาน และวิเคราะห์ภาวะตลาดแรงงานเพื่อเสนอแนะแนวทางการศึกษา และพัฒนาฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(3) ดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหามลพิษและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในเขตเมือง โดยศึกษาจัดทำแผนและวางแนวทางเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งน้ำ น้ำทิ้ง ขยะมูลฝอย เป็นต้น

(4) โครงการสำคัญภายใต้แผนงานนี้ ได้แก่ โครงการศูนย์ตลาดแรงงานภูมิภาคที่นครสวรรค์ ราชบุรี สุราษฎร์ธานี อุบลราชธานี และสระบุรี โครงการก่อตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่อุบลราชธานี และโครงการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองหลัก 10 แห่ง

แผนการพัฒนารฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในเมืองหลัก

4. แผนการพัฒนารฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในเมืองหลัก ประกอบด้วย

4.1 แผนงานส่งเสริมอุตสาหกรรม

(1) เพิ่มหรือปรับปรุงการให้สิ่งจูงใจทั้งในด้านบริการสาธารณูปโภค ตลอดจนการพิจารณาเพิ่มสิทธิประโยชน์และหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนแก่อุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคเป็นพิเศษ ซึ่งรวมทั้งขยายการส่งเสริมการลงทุนแก่กิจการขนาดกลางและขนาดย่อมให้มากขึ้น ตลอดจนสนับสนุนการให้สินเชื่อต่ออุตสาหกรรมในภูมิภาคให้มากขึ้นด้วย

(2) โครงการสำคัญภายใต้แผนงานนี้ คือโครงการประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม โครงการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมในต่างจังหวัด โครงการสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลและโลหะการ โครงการสนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและในภูมิภาค และโครงการเพิ่มขีดความสามารถและวางระบบข้อมูลของการพัฒนาอุตสาหกรรม

4.2 แผนงานส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว

(1) พัฒนาการท่องเที่ยวในเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว 8 แห่งในภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครราชสีมา ระยอง กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี-เกาะสมุย สงขลา-หาดใหญ่ และภูเก็ต โดย

(1.1) สนับสนุนส่วนท้องถิ่นให้อนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติไว้ โดยการนำกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ มาควบคุมการใช้ที่ดินและการก่อสร้างในแหล่งท่องเที่ยว พร้อมทั้งให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของตน

(1.2) ปรับปรุงบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดเล็กในแหล่งท่องเที่ยว เช่น ถนน ทางเดิน และที่จอดรถ เป็นต้น

(1.3) สนับสนุนการปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพของสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านในแหล่งท่องเที่ยว

(1.4) พัฒนาระบบข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวของเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(1.5) โครงการที่สำคัญภายใต้แผนงานนี้ คือ โครงการอุดหนุนการปรับปรุงสาธารณูปโภค พัฒนาสภาพภูมิทัศน์ และสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดเล็กในภูมิภาคเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โครงการส่งเสริมการตลาดและการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว และโครงการพัฒนาและปรับปรุงสินค้าที่ระลึกในแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ

4.3 แผนงานพัฒนาระบบตลาดและข้อมูลข่าวสารการตลาด

(1) สนับสนุนการจัดตั้งตลาดกลางของภาคเอกชน และการปรับปรุงหรือใช้ประโยชน์จากตลาดกลางและตลาดสินค้าเกษตรที่มีอยู่แล้ว พัฒนาระบบคลังสินค้าและสินเชื่อตลาดสินค้าเกษตรใช้แทนการแทรกแซงตลาดที่รัฐใช้เงินไปซื้อเพื่อประกันราคา รวมทั้งการพัฒนา ระบบข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาด

(2) โครงการสำคัญภายใต้แผนงานนี้ คือ โครงการศึกษาและฝึกอบรมการตลาดสินค้าเกษตร โครงการสนับสนุนตลาดกลางสินค้าเกษตรของภาคเอกชนในนครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก และโครงการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการผลิตและการตลาด

แผนการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน

5. แผนการจัดระเบียบการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย

5.1 เร่งประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมของเมืองศูนย์กลางความเจริญทุกแห่ง เสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนท้องถิ่นในการวางผังเมืองและนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผล และปรับปรุงเขตเทศบาลเมืองให้สอดคล้องกับเขตความเจริญที่เป็นจริง

5.2 นำมาตรการทางผังเมืองมาใช้ปฏิบัติอย่างเข้มงวด เพื่อควบคุมกิจการอุตสาหกรรมให้อยู่ในย่านอุตสาหกรรมที่กำหนดตามผังเมืองรวม โดยให้หน่วยปฏิบัติยึดเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการออกไปอนุญาต

แบ่งภาระความรับผิดชอบและใช้ระบบพหีกกำลังในการพัฒนาเมืองระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม และส่งเสริมเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง

6. แผนการแบ่งภาระความรับผิดชอบ และใช้ระบบพหีกกำลังในการพัฒนาเมืองนั้นประกอบด้วย

6.1 รัฐบาลกลาง

(1) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมือง เช่น การเพิ่มสิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจแก่อุตสาหกรรมในภูมิภาค การปรับปรุง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ให้กระจายอำนาจการบริหารและการคลังมากขึ้น

(2) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของส่วนท้องถิ่นในการวางแผน จัดเตรียมโครงการ และดำเนินการตามโครงการขนาดใหญ่

(3) จัดบริการทางสังคมที่จำเป็นและประโยชน์ตนแก่ผู้ยากจนในเมือง รวมถึงการใช้เงินอุดหนุนในการลงทุนพัฒนาบริการสาธารณสุขของส่วนท้องถิ่น

(4) ร่วมลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานกับส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เฉพาะในส่วนที่จำเป็น โดยให้เงินอุดหนุนแก่โครงการที่เกิดประโยชน์ต่อภูมิภาคและประเทศโดยส่วนรวมและมีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ

(5) ลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้แก่ส่วนท้องถิ่นลงจากร้อยละ 5 เป็นไม่เกินร้อยละ 3 ของรายได้การจัดเก็บ

6.2 ส่วนท้องถิ่น

กระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปสู่ส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทในการลงทุนพัฒนามากขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเอง โดยการปรับปรุงฐานะการคลังและการบริหารงาน

(1) ปรับปรุงโครงสร้างและวิธีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนให้ทันสมัย เป็นธรรม เช่น ประกาศหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการประเมินค่ารายปีของโรงเรือนแต่ละประเภท ปรับปรุงอัตราภาษีทั้งสองประเภทให้มีภาระภาษีเท่าเทียมกัน และกำหนดเพดานชั้นสูงต่ำไว้เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราได้เอง ตลอดถึงการยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนสำหรับบ้านที่อยู่อาศัย

(2) ขยายฐานและปรับปรุงโครงสร้างของรายได้ประจำให้ยืดหยุ่น เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บให้สอดคล้องกับความต้องการเงินเพื่อจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกันในแต่ละแห่ง

(3) เพิ่มแหล่งรายได้ประเภทใหม่ๆ ทั้งจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และกิจการพาณิชย์ เช่น ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ ค่าธรรมเนียมพัฒนาท้องถิ่นจากยาสูบ ค่าธรรมเนียมผ่านทาง ค่าธรรมเนียมน้ำท่วม และการระบายน้ำ และค่าธรรมเนียมจอตรด

(4) ลดเงื่อนไขเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการของส่วนท้องถิ่น ให้ส่งเสริมการกู้เงินเพื่อพัฒนาตนเอง รวมทั้งระดมเงินจากแหล่งภายในและต่างประเทศเพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

(5) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการของส่วนท้องถิ่น โดยปรับปรุงระบบการวางแผน การงบประมาณ การบัญชี และการเงินของเทศบาลเมืองศูนย์กลางความเจริญให้ครบทุกแห่ง และปรับปรุงการบริหารงานคลังและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(6) ให้ส่วนท้องถิ่นรับภาระลงทุนบริการพื้นฐานในเขตเมือง โดยยึดหลักขีดความสามารถทางการคลัง หลักบริการที่คุ้มทุน และผู้ได้รับประโยชน์ร่วมรับภาระ

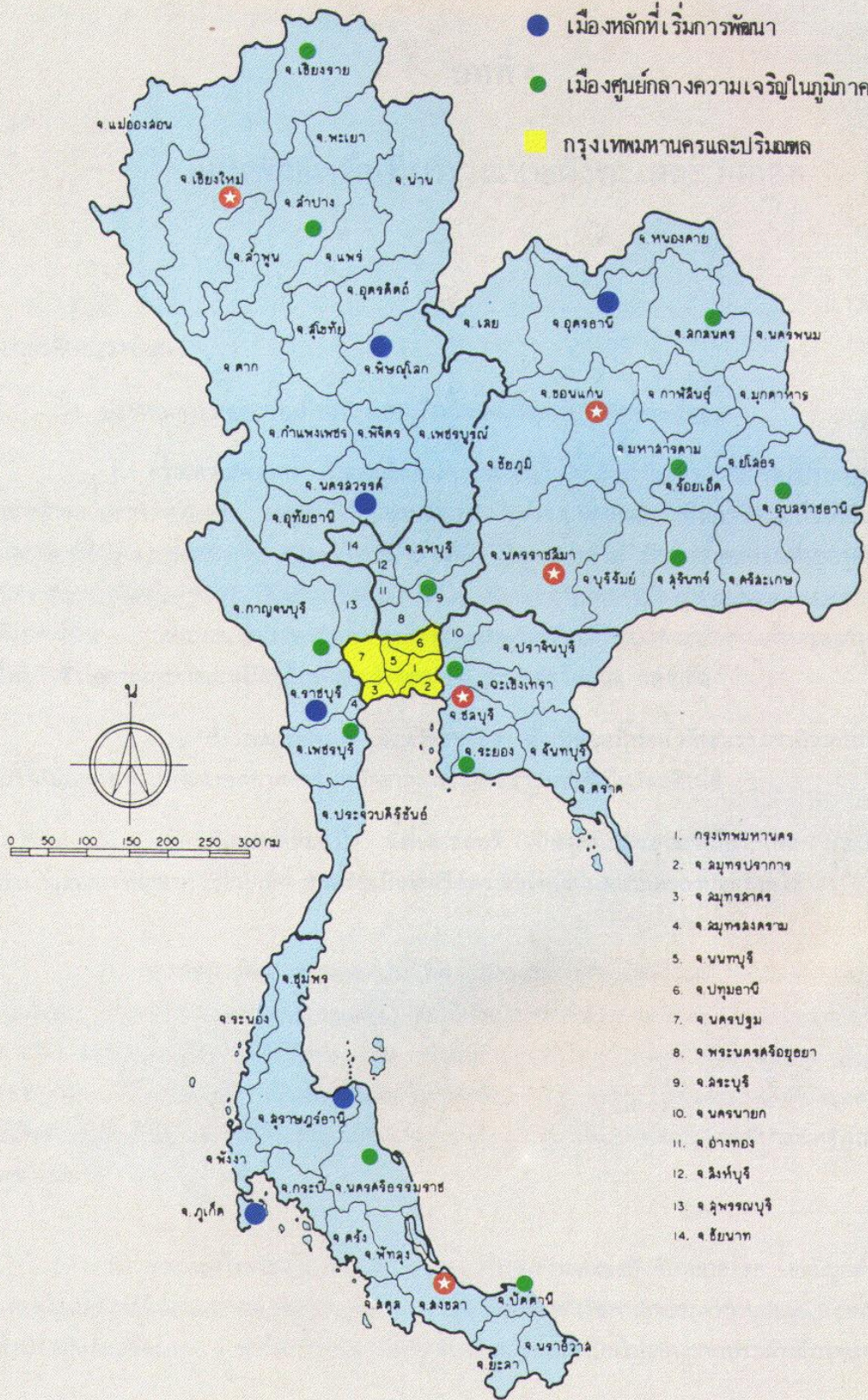
6.3 รัฐวิสาหกิจ

กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดบริการประปา ที่อยู่อาศัย โทรศัพท์ และระบบการสื่อสารอย่างทั่วถึง และปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและปรับราคาค่าบริการให้เลี้ยงตัวเองได้

6.4 เอกชน

ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาเมือง โดยร่วมลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานต่างๆ อาทิ บริการสื่อสารสาธารณะในท้องถิ่น กิจการบินสายย่อยและสนามบินภูมิภาคที่สร้างใหม่ เป็นต้น

- ★ เมืองหลักที่ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่อง
- เมืองหลักที่เริ่มการพัฒนา
- เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคอื่น ๆ
- กรุงเทพมหานครและปริมณฑล



1. กรุงเทพมหานคร
2. จ.ฉะเชิงเทรา
3. จ.สมุทรสาคร
4. จ.สมุทรสงคราม
5. จ.นนทบุรี
6. จ.ปทุมธานี
7. จ.นครปฐม
8. จ.พระนครศรีอยุธยา
9. จ.ลพบุรี
10. จ.นครนายก
11. จ.อ่างทอง
12. จ.สิงห์บุรี
13. จ.อุทัยธานี
14. จ.ชัยนาท

บทที่ 4

แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ประเด็นการพัฒนา

1. ประเด็นการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ประกอบด้วย

1.1 กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้านเพียงแห่งเดียวของประเทศ มีอัตราการขยายตัวของประชากรสูงมาก จนก่อให้เกิดความแออัดต่างๆ ติดตามมา ซึ่งยากที่จะแก้ไขให้ปัญหาหมดไปได้ และต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย และระบบบริการสาธารณสุขประเภทต่างๆ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการยุทธศาสตร์การพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานใหม่ เพื่อกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครในลักษณะที่จะเป็นทางเลือกของกรุงเทพมหานครให้ได้ ซึ่งโอกาสการพัฒนาที่มีอยู่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก กล่าวคือ

(1) บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจุดที่ท่อก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่ง ทำให้มีโอกาสที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมหลักจากการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบได้

(2) บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นจุดที่มีลักษณะภูมิประเทศและธรรมชาติเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก สำหรับเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักในอนาคตของประเทศได้

1.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก มีผลต่อการเพิ่มปัญหาความแออัด ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลภาวะและมีข้อจำกัดอื่นๆ ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าหลายทอด ปัญหาขาดแคลนระบบบริการพื้นฐานของรัฐ เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการยุทธศาสตร์พัฒนาแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักอยู่ติดกับท่าเรือน้ำลึก พร้อมบริการโครงสร้างพื้นฐานให้สามารถดำเนินการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แข่งขันกับตลาดโลกได้

1.3 ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีต้องค้าขายแข่งขันกับตลาดโลก โดยมีมูลค่าสินค้านำเข้าและส่งออกรวมกันปีละ 400,000 ล้านบาท แต่อาศัยเพียงท่าเรือพาณิชย์กรุงเทพบนแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหลัก ซึ่งปัจจุบันก็แออัดมาก ทำให้การขนส่งสินค้าเข้า-ออกประเทศเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพและมีอัตราการสูญเสียสูง จึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาท่าเรือน้ำลึก เพื่อเปิด

ประตูลิโม่และนำประเทศเข้าสู่ระบบเทคโนโลยีและวงจรการขนส่งทางทะเลสายหลักของโลกให้ได้ต่อไปในอนาคต

1.4 ในอดีต ภาคเกษตรกรรมสามารถรองรับแรงงานจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นได้ด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูก แต่ปัจจุบันไม่มีพื้นที่ป่าไม้เหลือให้ทำการขยายทางภาคเกษตรกรรมได้อีกต่อไปแล้ว จึงจำเป็นต้องขยายฐานเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรมและบริการเพื่อสร้างงานรองรับแรงงานและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในอนาคตต่อไป

1.5 การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จะเน้นการพัฒนาชุมชนและเมืองใหม่ให้สอดคล้องควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้ โดยจะมีการพัฒนาบริการทางด้านสังคมต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้คนสามารถนำครอบครัวไปอยู่อาศัยได้ และในที่สุดจะนำไปสู่การกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครได้อย่างแท้จริง

แนวนโยบายการพัฒนา

2. แนวนโยบายการพัฒนา ประกอบด้วย

2.1 แนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จำเป็นต้องอาศัยกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวนำการพัฒนา โดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มแผนงานนี้ และจะลงทุนล่วงหน้าด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลัก เพื่อสร้างโอกาสการลงทุนของภาคเอกชนในด้านอุตสาหกรรมภายใต้หลักการที่ว่าส โครงการต่างๆ จะต้องมีความเหมาะสมเป็นไปได้ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และคุ้มค่าเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ ในระยะแรก รัฐจะลงทุนจำกัดเพียงพอที่จะสนองความต้องการของอุตสาหกรรมที่มีความแน่นอนก่อน แต่จะมีความยืดหยุ่นสามารถลงทุนขยายให้สอดคล้องกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในอนาคตได้

2.2 แนวนโยบายการพัฒนา จะต้องประสานเข้ากับมาตรการด้านการวางผังเมือง มาตรการด้านการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาแหล่งชุมชน พร้อมบริการสังคมต่างๆ ที่จำเป็น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีตำรวจ ตลาด ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย เพื่อสร้างแหล่งชุมชนและเมืองใหม่โดยมีมาตรฐานเทียบเท่ากรุงเทพมหานครที่จะให้คนสามารถนำครอบครัวไปอยู่อาศัยได้

2.3 กำหนดเลือกพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพพื้นที่การใช้ประโยชน์และสภาวะแวดล้อม พร้อมทั้งได้มีการวางผังแม่บทการใช้ที่ดินสำหรับแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชน การกำหนดมาตรการด้านผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เพื่อควบคุมการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาวะสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับโอกาสการพัฒนาที่มีอยู่ คือ

(1) บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมหลักที่ตั้งอยู่ติดกับท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการขนถ่ายสินค้ากอง พร้อมบริการโครงสร้างพื้นฐานหลักเพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน

(2) บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เป็นที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์หลักสำหรับการขนถ่ายสินค้าประเภทบรรจุตู้ (คอนเทนเนอร์) มีเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

(3) เมืองและชุมชนบริเวณใกล้เคียง ประกอบด้วย

- เมืองชลบุรี เป็นศูนย์กลางในเชิงธุรกิจการค้าและการบริหารงานภาครัฐบาล
- เมืองพัทยา เป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้า และการพาณิชย์ควบคู่ไปกับเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว
- เมืองระยอง เป็นศูนย์บริการ และฐานการศึกษา และวิจัยด้านเทคโนโลยี

2.4 พัฒนาอุตสาหกรรมหลักในบริเวณมาบตาพุด และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในพื้นที่บริเวณแหลมฉบัง สำหรับในบริเวณมาบตาพุดนั้น ระยะแรกเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งปัจจุบันมีโรงแยกก๊าซอยู่แล้ว ทั้งนี้ โดยมุ่งให้ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทนำในด้านการลงทุน แต่สำหรับโครงการขนาดใหญ่ รัฐจะเป็นผู้ริเริ่มสนับสนุนและร่วมลงทุนด้วย เช่น โครงการปุ๋ยแห่งชาติ และโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติ

2.5 กำหนดมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรมของภาคเอกชน ทั้งมาตรการที่จะเอื้ออำนวยให้มีการลงทุนในพื้นที่เป้าหมายบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และมาตรการที่จะไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนในพื้นที่บริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2.6 สนับสนุนให้มีการวางระบบองค์กรใหม่สำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อบริหารแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยรวมถึงการกระจายระบบบริหารด้านบริการโครงสร้างพื้นฐาน ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

2.7 กำหนดให้มีการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งสำหรับพื้นที่ส่วนรวมและรายโครงการ พร้อมทั้งมีระบบการติดตามประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ก่อนเริ่มการพัฒนา และจะดำเนินการตรวจสอบ ติดตามและควบคุมสถานะแวดล้อมตลอดไปอย่างใกล้ชิด

แผนงานการพัฒนา

3. การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกสำหรับบริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง และบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการศึกษาจัดทำรายงานความเหมาะสม และการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมของโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้พร้อมที่จะเริ่มการก่อสร้างในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ได้ โดยมีโครงสร้างพื้นฐานหลักบางโครงการที่ได้ก่อสร้างเสร็จไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ โครงการท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด และทางรถไฟสายจะเข็งเทรา-สัตหีบ

ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะประกอบด้วย

3.1 พื้นที่บริเวณมาบตาพุด พัฒนาเป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลัก มีท่าเรือน้ำลึกอยู่ติดกับเขตอุตสาหกรรม ให้สามารถบริการขนถ่ายวัตถุดิบประเภทสินค้ากองได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมบริการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อสร้างโอกาสการลงทุนให้เกิดขึ้นในลักษณะที่จะแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ได้ กล่าวคือ

(1) ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับการขนถ่ายสินค้ากองเป็นหลัก สามารถรับเรือขนาด 140,000 ตันได้ตลอดปี

การพัฒนาในระยะแรก กำหนดก่อสร้างให้แล้วเสร็จ สามารถรับเรือขนาด 60,000 ตันได้ก่อนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย

- ท่าเทียบเรือสำหรับสินค้ากอง 2 ท่า และสำหรับสินค้าทั่วไป 1 ท่า
- เชือกกันคลื่น ความยาว 1,760 เมตร
- ความลึกร่องน้ำ 12.5 เมตร

(2) นิคมอุตสาหกรรมและชุมชนมาบตาพุด การพัฒนาในระยะแรก กำหนดก่อสร้างให้แล้วเสร็จครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 8,000 ไร่ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(3) ทางรถไฟสายสตั๊ดหีบ-มาบตาพุด กำหนดก่อสร้างเพื่อเชื่อมเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเข้ากับทางรถไฟสายจะเข็งเทรา-สตั๊ดหีบ ความยาว 24 ก.ม. ให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(4) ระบบสื่อสาร/โทรคมนาคม/ไฟฟ้า กำหนดเริ่มดำเนินการและใช้งานได้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้สอดคล้องและเพียงพอกับความต้องการของอุตสาหกรรมหลักและชุมชนที่เกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่เป้าหมายมาบตาพุด

(5) การพัฒนาเคหะชุมชน กำหนดนโยบายก่อสร้างในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอุตสาหกรรมหลักในระยะแรก โดยรัฐจะดำเนินการก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับแรงงานที่จะอพยพเข้ามาอยู่อาศัยพร้อมครอบครัวบริเวณมาบตาพุด ในขณะเดียวกันก็จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนควบคู่ไปด้วย

(6) การพัฒนาการศึกษาและสังคม กำหนดเริ่มพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในบริเวณมาบตาพุด ซึ่งประกอบด้วย แผนงานพัฒนาการศึกษา แผนงานพัฒนาแหล่งชุมชน แผนงานพัฒนาสาธารณสุข แผนงานพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แผนงานการพัฒนาองค์กรการบริหารท้องถิ่น

3.2 พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง พัฒนาท่าเรือพาณิชย์น้ำลึกเพื่อนำประเทศเข้าสู่วงจรรระบบขนส่งทางทะเลของโลก และสอดคล้องกับเทคโนโลยีการขนส่งสินค้าประเภทบรรจุตู้ (สินค้าคอนเทนเนอร์) พร้อมเขตนิคมเพื่อการส่งออก ศูนย์พาณิชย์กรรม และเขตนิคมอุตสาหกรรมสำหรับอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

(1) ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง เป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับการขนถ่ายสินค้าคอนเทนเนอร์เป็นหลัก สามารถรับเรือขนาด 140,000 ตันได้ตลอดปี

การพัฒนาระยะแรก กำหนดก่อสร้างให้แล้วเสร็จสามารถรับเรือสินค้าคอนเทนเนอร์ขนาด 2,000 TEU (ประมาณ 30,000 ตัน) ได้ก่อน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย

- ท่าเทียบเรือสำหรับสินค้าคอนเทนเนอร์ 3 ท่า ทำสินค้าเกษตร 1 ท่า ทำขนส่งน้ำตาล 1 ท่า และทำสินค้าทั่วไป 1 ท่า
- เชื้อนกันคลื่นยาว 1,300 เมตร
- ความลึกร่องน้ำ 12.5 เมตร

(2) นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง การพัฒนาระยะแรกกำหนดก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ครอบคลุมพื้นที่ 1,790 ไร่ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ประกอบด้วย เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป 1,367 ไร่ และเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก 423 ไร่

(3) ท่อส่งน้ำหนองค้อ-แหลมฉบัง กำหนดก่อสร้างให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เพื่อส่งน้ำแก่ท่าเรือแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และชุมชนบริเวณใกล้เคียง ประกอบด้วย

- ท่อส่งน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.90 เมตร ระยะทาง 14 กิโลเมตร

- สามารถส่งน้ำ

(4) ทางรถไฟสายศรีราชา-แหลมฉบัง กำหนดก่อสร้างให้แล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เพื่อเชื่อมเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และท่าเรือกับทางรถไฟสายจะเข็งเทรา-สัตหีบ

(5) ระบบสื่อสาร/โทรคมนาคม/ไฟฟ้า กำหนดเริ่มพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ให้สอดคล้องและเพียงพอกับความต้องการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม และชุมชนที่เกิดในบริเวณพื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง

(6) การพัฒนาเคหะชุมชน กำหนดนโยบายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยส่งเสริมให้เอกชนมาลงทุนก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับแรงงาน และครอบครัวที่จะอพยพเข้ามาในบริเวณพื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง โดยรัฐจะเป็นผู้จัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จำเป็นสำหรับแหล่งชุมชนให้

(7) การพัฒนาการศึกษาและสังคม กำหนดเริ่มพัฒนาในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและท่าเรือในบริเวณพื้นที่เป้าหมายแหลมฉบัง ซึ่งประกอบด้วย แผนงานพัฒนาการศึกษา แผนงานพัฒนาแหล่งชุมชน แผนงานพัฒนาสาธารณสุข แผนงานพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และแผนงานการพัฒนาองค์กรการบริหารงานท้องถิ่น

3.3 โครงการสนับสนุนอื่นๆ เป็นโครงการตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่สนับสนุนให้การพัฒนาพื้นที่เป้าหมายทั้ง 2 บริเวณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบด้วย

(1) ทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สระบุรี กำหนดเริ่มก่อสร้างในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อเชื่อมต่อระบบทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือกับสายตะวันออก โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานคร ระยะทางประมาณ 85 กม.

(2) การควบคุมสภาวะแวดล้อม จากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม กำหนดดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมสภาวะแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างใกล้ชิด

บทที่ 5

การเตรียมการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณอื่น ๆ

1. นอกเหนือจากการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค และการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้มีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจจากกรุงเทพมหานคร ไปสู่ส่วนภูมิภาค และเกิดความสมดุลยิ่งขึ้นแล้ว ทางเลือกอีกทางหนึ่งได้แก่การเตรียมการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณอื่น ๆ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ภาคใต้จะเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสในการพัฒนาได้ในโอกาสต่อไป

ประเด็นการพัฒนา

2. ประเด็นการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณอื่น ๆ ที่สำคัญ ประกอบด้วย

2.1 ภาคใต้มีทำเลที่ตั้งเหมาะสมทางด้านภูมิศาสตร์ และมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ครอบคลุมพื้นที่และจำนวนประชากรประมาณร้อยละ 13-14 ของประเทศจึงเป็นพื้นที่ที่จะเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ และฐานการจ้างงานใหม่อีกบริเวณหนึ่งของประเทศที่จะช่วยกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้บ้าง

2.2 สภาพพื้นที่มีชายฝั่งทะเลทั้งสองด้าน คือ ชายฝั่งทะเลอันดามันด้านตะวันตกและอ่าวไทยด้านตะวันออกนั้น สามารถพัฒนาเป็นศูนย์กลางการติดต่อค้าขายกับนานาชาติได้ นอกเหนือจากพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น ดีบุก ยางพารา ปาล์มน้ำมัน ประมง ฯลฯ และโอกาสการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดของภูมิภาคนี้ได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์

3. จากศักยภาพการพัฒนาดังกล่าวแล้ว จึงควรจะมีการเตรียมการพัฒนาภาคใต้อย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

3.1 เพื่อมุ่งเปิดระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่การค้า และการแข่งขันกับนานาชาติได้มากขึ้น

3.2 เพื่อมุ่งกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้โดยสามารถเชื่อมโยงการพัฒนาเข้ากับพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศได้ รวมทั้งพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

3.3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการรักษาคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว

แนวนโยบายการพัฒนา

4. แนวนโยบายการพัฒนา ประกอบด้วย

4.1 แนวนโยบายการพัฒนาภาคใต้ นั้น จะต้องอาศัยทำเลที่ตั้งอันเหมาะสม โดยมีเมืองสงขลา-หาดใหญ่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการบริหารของภาคใต้ทั้งหมด และเปิดความเชื่อมโยงระหว่างชายฝั่งทะเลอันดามัน ซึ่งมีจังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์กลางและชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย ซึ่งมีจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์กลางเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ด้วยระบบคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพ

4.2 กำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา ประกอบด้วย

(1) พื้นที่ภาคใต้ตอนบน เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่และศูนย์กลางการติดต่อค้าขายกับนานาชาติ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 22,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 4 จังหวัด คือ สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต พังงา และกระบี่

(2) พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งน้ำจืดสำคัญที่จะเป็นฐานสนับสนุนการพัฒนาภาคใต้ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 9,570 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย จังหวัดพัทลุงทั้งจังหวัด จังหวัดสงขลา 6 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ คือ อ.เมืองสงขลา หาดใหญ่ สะเดา รัตนภูมิ ระโนด สทิงพระ กิ่ง อ.กระแสดินธุ์ และนาหม่อม จังหวัดนครศรีธรรมราช 2 อำเภอ คือ อ.ชะอวด และหัวไทร

(3) พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ได้แก่ บริเวณจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของภาคใต้ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 1.07 ล้านไร่ ประกอบด้วย อำเภอชะอวด หัวไทร เขียวใหญ่ ปากพนัง อำเภอเมือง และบางส่วนของอำเภอร่อนพิบูลย์

แผนงานการพัฒนา

5. ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การพัฒนาพื้นที่ภาคใต้ส่วนใหญ่อยู่ในขั้นการศึกษาจัดทำรายงานความเหมาะสมเบื้องต้น และได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างบางโครงการแล้ว คือ เขื่อนเชี่ยวหลาน ท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ต สำหรับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะเป็นการเตรียมการพัฒนาตามขั้นต่อไปในด้านต่างๆ คือ

5.1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ เส้นทางสายเชื่อมโยงภูเก็ต-สุราษฎร์ธานี และท่าเรือน้ำลึกขนอม

5.2 การพัฒนาเมือง ได้แก่ การประปาเมืองภูเก็ต สุราษฎร์ธานี-พุนพิน และสงขลา-หาดใหญ่ การพัฒนาเมืองและควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง

5.3 การพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้หาดใหญ่ การกำหนดเขตอุตสาหกรรมท่าเรือน้ำลึกสงขลา และการศึกษาการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรที่พัทลุง

5.4 การพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบผสมผสานบริเวณ กระบี่-พังงา-ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี-เกาะสมุย สงขลา-หาดใหญ่-ทะเลสาบสงขลา และบริเวณนครศรีธรรมราช-ขนอม-สิชล-แหลมตะลุมพุก

5.5 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนการพัฒนาปาล์มน้ำมัน การพัฒนาที่ดินและพื้นที่เหมืองแร่เก่า การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเชิงพาณิชย์ในทะเลสาบสงขลา เชื้อนกันน้ำเค็มทะเลสาบสงขลา ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมน้ำทะเลสาบสงขลา การสุขภาพหาดใหญ่ และการพัฒนาระบบชลประทานและการเกษตรแผนใหม่ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง

บทที่ 6

ระบบบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

ระบบบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อแปลงแผนไปสู่การดำเนินงานให้บังเกิดผลสำเร็จ ตามนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาเมืองที่วางไว้
- (2) เพื่อฝึกความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชน อย่างเป็นระบบ
- (3) เพื่อประสานการพัฒนาเมืองกับชนบท และระหว่างเมืองกับพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะให้สนับสนุนและขยายผลการพัฒนาไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง

2. แนวทาง

(1) การพัฒนาเมือง

- (1.1) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑล และคณะกรรมการประสานการพัฒนาเมืองภูมิภาคขึ้นเป็นองค์กรรองรับการถ่ายทอดและประสานงานระหว่างระดับนโยบายกับหน่วยปฏิบัติในส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
- (1.2) ขยายบทบาทของ “คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด” ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินงานพัฒนาเมือง
- (1.3) ทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการ และ/หรือ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ให้สอดคล้องกับระบบบริหารงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่
- (1.4) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะและกระบวนการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อขยายการผลิต และการสร้างงานของผู้ประกอบการเอกชน

(2) การพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

(2.1) พิจารณาจัดตั้งองค์กรถาวรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีเอกภาพในการบริหารงาน เพื่อให้สามารถบริหารงานการพัฒนาในพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่เศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยให้เริ่มจากการบริหารงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

(2.2) กำหนดให้องค์กรถาวรดังกล่าว มีหน้าที่รับผิดชอบงานในลักษณะของการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ กล่าวคือ กำหนดแผนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ กำหนดโครงการและแผนปฏิบัติการประสานแผน และประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะแต่ละแห่ง

บทที่ 1

บทนำ

1. การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายหลักที่สำคัญยิ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยถือเป็นกระบวนการพัฒนาที่จกต้องกระทำต่อเนื่องอย่างไม่ขาดตอน สืบต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งสิ้นสุดลงในขณะที่แผนพัฒนาชนบทกำลังขยายขอบเขตการดำเนินการที่ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศ การพัฒนาชนบทได้รับการจัดลำดับความสำคัญไว้สูงยิ่งจากรัฐบาลในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีกในช่วงของการดำเนินงานต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยจะปรับปรุงกลยุทธ์ เป้าหมาย ตลอดจนมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอันเป็นผลมาจากการดำเนินการที่ผ่านมา และในขณะเดียวกันก็จะนำบทเรียนและอุปสรรคที่ได้รับเป็นบางส่วนมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงเป้าหมายและสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทได้อย่างจริงจัง สามารถกระจายความเจริญให้เกิดความสมดุลย์และทั่วถึงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2. อย่างไรก็ดี แม้จะถือได้ว่าแผนพัฒนาชนบทยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือแผนพัฒนาชนบทยากจนเป็นแผนงานที่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้มากที่สุดไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณ การจัดโครงการลงพื้นที่เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการก็ตาม แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาได้รับความสำเร็จน่าพอใจในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้ระดับหนึ่ง และเป็นเพียงการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายจำกัด ซึ่งคนในชนบทโดยทั่วไปแล้วก็ยังมีปัญหาที่ควรได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงเช่นกัน ดังนั้นการขยายขอบเขตการพัฒนาชนบท ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาให้แก่คนในชนบทอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

3. เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์และเป้าประสงค์ดังกล่าว แผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการใหม่ โดยให้พิจารณานำเอาปัญหาที่แท้จริงของคนในชนบท ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคและแต่ละพื้นที่ เป็นตัวกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เร่งรัดการพัฒนาในทุกภาคทั่วประเทศ โดย

แบ่งเป็นเขตชนบทลำหลัง และก้าวหน้า โดยรัฐจะทุ่มเทพยายามลงในเขตพื้นที่ลำหลังและปานกลางเป็นหลัก และจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายส่วนรวมของการพัฒนาที่จะลดบทบาทของภาครัฐลงในส่วนที่เอกชนสามารถจะเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการเองได้

4. กล่าวโดยทั่วไป ทิศทางของแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 มีลักษณะที่เด่นสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ *ประการแรก* มุ่งเน้นให้มีการขยายขอบเขตของการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยจะนำเอาปัญหาของคนในชนบทที่เผชิญอยู่จริงมากำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ ไม่ว่าจะปัญหาขึ้นพื้นฐานด้านความยากจน ความเจ็บไข้ได้ป่วย ความไม่รู้ และปัญหาทั้งทางด้านการผลิตและการตลาด ซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้และการสร้างงานเป็นอย่างมาก *ประการที่สอง* มุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทและกิจกรรมของภาครัฐลงในส่วนที่ประชาชนสามารถจะดำเนินการเองได้และช่วยตนเองได้

5. การปรับปรุงกลยุทธการพัฒนาที่จะให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนเพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นนั้น จะประกอบด้วย การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านและตำบล ให้มีความสามารถในด้านการวางแผนและการจัดการแก้ไขปัญหาประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ให้มีความสามารถในด้านการวางแผนและการจัดการแก้ไขปัญหาของชุมชนมากขึ้น การสนับสนุนการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาในรูปของกองทุนต่าง ๆ และการส่งเสริมให้ประชาชนแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนในส่วนที่สามารถกระทำได้ด้วยตนเอง โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน หรือ จปฐ. เป็นเครื่องมือ รวมทั้งการสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการพัฒนาชนบทมากขึ้นด้วย โดยรัฐจะลดบทบาทลงมาเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในลักษณะนี้ให้กว้างขวางขึ้น

6. ในการดำเนินการพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 จะยังคงยึดระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. เป็นหลัก เหมือนเช่นที่ได้ดำเนินการมาในช่วงแผนที่แล้ว แต่จะปรับปรุงกลไกการบริหารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานพัฒนาชนบทอย่างเป็นระบบ นอกเหนือจากนี้ยังมุ่งประสานเป้าหมายในการพัฒนาชนบททั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งหมดนี้เพื่อนำไปสู่การปรับบทบาทของภาครัฐให้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

7. ภายใต้วัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้น แนวทางการพัฒนาจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางด้านการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของชาว

ชนบท ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน โดยเน้นแนวทางที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางด้านการผลิตและการตลาดในชนบท
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท
- (3) การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฉีกกำลังทุก ๆ ฝ่ายอย่างเป็นระบบครบวงจร
- (4) การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท

8. ในการแปลงแนวทางการพัฒนาชนบททั้ง 4 ประการมาสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องจัดทำแผนงานรองรับซึ่งแยกออกได้เป็น 3 กลุ่มได้แก่

- (1) กลุ่มแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐภายใต้ความร่วมมือของประชาชน ได้แก่ แผนงานของหน่วยงาน 5 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงศึกษาธิการ
- (2) กลุ่มแผนงานที่ดำเนินการโดยประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่และรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน ได้แก่ แผนงานสร้างงานในชนบท แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท และแผนงานของภาคเอกชน
- (3) แผนงานสนับสนุนทางการบริหารงานพัฒนาชนบท ทั้งทางการฝึกอบรมและนิเทศงานให้แก่ผู้ปฏิบัติในเรื่องของการจัดทำแผนและการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณของทั้ง 3 แผนงาน สำหรับการดำเนินงานในปี 2530 เป็นวงเงินทั้งสิ้นประมาณ 15,000 ล้านบาท ส่วนการจัดสรรงบประมาณ 2531-2534 ให้มีการประมาณการเป็นรายปี โดยยึดสัดส่วนงบประมาณปี 2530 เป็นเกณฑ์

บทที่ 2

ผลการดำเนินงานและประเด็นการพัฒนา

1. การพัฒนาชนบทในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 กล่าวได้ว่า ผลของการพัฒนาฯ ยังไม่กระจายไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทอย่างทั่วถึง ที่ประจักษ์อย่างชัดเจนก็คือประชาชนในชนบทของแต่ละชุมชนเป็นจำนวนไม่น้อยยังคงเผชิญอยู่กับปัญหาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นเหตุและรากเหง้าของความยากจนอยู่ โดยมีได้รับการแก้ไขในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม ปัญหาขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็คือ ภาวะการขาดแคลนอาหารการกิน การมีโรคภัยไข้เจ็บ มีสุขภาพอนามัยเสื่อมโทรมและด้อยในความรู้ความสามารถและการศึกษา ปัญหาทั้งหมดดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ปิดกั้นโอกาสประชาชนที่ยากจนในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของครอบครัวหรือของชุมชนให้ดีขึ้น สภาพที่กล่าวมานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

2. ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงให้ความสนใจต่อการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง โดยให้เร่งรัดดำเนินการในเขตพื้นที่ล้าหลัง ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนา รวม 288 อำเภอ และกิ่งอำเภอ 12,562 หมู่บ้าน ใน 38 จังหวัดทั่วประเทศ ขณะเดียวกันก็ได้จัดโครงการเพื่อแก้ปัญหา รวม 32 โครงการ และจัดระบบบริหารงานโดยผนึกกำลังกระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข เข้าดำเนินการในทุกระดับจนถึงในระดับพื้นที่เป้าหมาย เป็นผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทดีขึ้นกว่าในระยะเวลาก่อนลงมือพัฒนาอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถสร้างโรงพยาบาลอำเภอได้ครบ 288 แห่ง ในพื้นที่เป้าหมายและสถานีอนามัยตำบลครบทุกตำบล ควบคู่ไปกับการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน และการระงับรักษาโรค ซึ่งทำได้กว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่เป้าหมาย ทางด้านการทำมาหากิน ประชาชนในเขตชนบทยากจนได้รับการพัฒนาทางด้านการเกษตรแผนใหม่กว่า 6 หมื่นครัวเรือน และมีทำนบปลาและแหล่งน้ำเลี้ยงปลาประจำหมู่บ้านเพิ่มขึ้นถึง 2,655 แห่ง ทำให้มีอาหารโปรตีนจากปลารับประทานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนโค-กระบือในการทำนา โดยสามารถยืมโค-กระบือได้จากธนาคารโค-กระบือ ถึง 2 หมื่นครัวเรือน ส่วนทางด้านการศึกษา นั้น ก็สามารถช่วยลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือในเขตชนบทได้จำนวนถึงประมาณ 300,000 คน

3. อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเร่งรัดพัฒนาชนบทอย่างเต็มความสามารถในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะได้ผลคืบหน้าไปมากดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาต่างๆ หลงเหลืออยู่ และจะต้องดำเนินการต่อไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังนี้ คือ

3.1 การบริหารงานพัฒนาชนบทที่ได้ดำเนินการมาในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จนถึงปลายแผนฯ ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของการบริหารงานพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการพยายามลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนาชนบท การปรับระบบการทำงานที่ยึดระบบแผนงานเป็นหลัก ตลอดจนการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรบริหารการพัฒนาในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และในระดับตำบลและหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาอีกหลายประการที่จะต้องได้รับการแก้ไขนับตั้งแต่การจัดรูปแบบองค์กรที่จะให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น การหารูปแบบของการประสานโครงการจากหน่วยงานต่างๆ ให้ อยู่ ใน ฐานะ ปร มาณงานที่ชัดเจน การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องในระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทในทุกๆระดับ และที่สำคัญ คือ การเร่งรัดพัฒนาระบบข้อมูล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในแง่ของความเร็วของการจัดหาข้อมูล การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่างๆ และความจำเป็นที่จะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความสับสนและความสูญเปล่าในการปฏิบัติงานของรัฐ

3.2 การพัฒนาทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ การคมนาคมและการผลิตในเขตชนบท ได้มีการดำเนินงานต่อเนื่องกันมาในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ แต่ยังไม่ปรากฏว่าการแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับที่ดินทำกินของราษฎรในชนบท ทั้งในเรื่องดินเปรี้ยว ดินเค็ม การชะล้างพังทลายและความเสื่อมโทรมของที่ดิน ได้มีความคืบหน้าไปน้อยมากในระยะก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในขณะที่ที่ดินทำกินส่วนใหญ่ยังคงมีปัญหาอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่า 17 ล้านไร่ ยังอยู่ในสภาพเป็นดินเค็ม ที่ดินกว่า 29 ล้านไร่ ทั่วประเทศยังประสบกับการสูญเสียความสมบูรณ์ของดิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องลดหรือแก้ไขให้ได้อย่างจริงจัง นอกจากนั้นแล้ว ในด้านการมีที่ดินเป็นของตนเองของราษฎรในชนบทก็เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ เกษตรกรเป็นจำนวนกว่าล้านครัวเรือนยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายใต้เอกสารที่ยังไม่ใช่โฉนดที่ดินและราษฎรอีกประมาณ 3,683 หมู่บ้าน ที่กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศมีจำนวนครัวเรือนเกิน 8 ครัวเรือนขึ้นไป ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และต้องเช่าที่ดินทำกิน รวมทั้งราษฎรที่ทำมาหากินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร ถูกจัดว่าเป็นผู้บุกรุกที่ผิดกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาล่าช้าได้ดำเนินการมาบ้างแล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และมีความจำเป็นต้องดำเนินงานต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดในเขตป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อวางรากฐานการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน ตลอดจนการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน

3.3 ในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและแหล่งน้ำกินน้ำใช้ และด้านการคมนาคมต่าง ๆ รัฐได้ลงทุนพัฒนาปรับปรุงและก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ไปแล้วเป็นจำนวนมาก ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมา แต่ก็ยังพบว่าราษฎรในชนบทบางส่วนยังประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งและปัญหาการคมนาคมสื่อสารต่างๆ อยู่อีกหลายหมู่บ้าน ดังเช่นการสำรวจข้อมูลในระดับหมู่บ้านของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ พบว่าหมู่บ้านจำนวน 3,824 หมู่บ้าน กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ มีปัญหาขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และอีกจำนวน 12,678 หมู่บ้าน ยังตกอยู่ในภาวะขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ รวมทั้งประชาชนใน 1,181 หมู่บ้าน ทั่วทุกภาคของประเทศประสบกับปัญหาไม่มีถนนติดต่อกับอำเภอ การเดินทางไปอำเภอหรือแหล่งธุรกิจต้องอาศัยการคมนาคมอื่น ๆ ซึ่งต้องใช้เวลามากกว่า 30 นาที ในการเดินทาง แม้ว่าหมู่บ้านที่มีปัญหาเหล่านี้จะมีสัดส่วนไม่มากนักเมื่อเทียบกับหมู่บ้านทั้งสิ้น 52,927 หมู่บ้าน ทั้งประเทศ แต่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเอาใจใส่หรือแก้ปัญหาต่อไปในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า นอกจากนี้แล้วยังพบว่าประชาชนในชนบทที่มีอาชีพทำนาทำไร่ในภาคต่างๆ ของประเทศ จำนวน 11,240 หมู่บ้านต้องเผชิญกับปัญหาผลผลิตตกต่ำ ซึ่งมีสาเหตุที่มาหลายประการ เช่น การใช้ทรัพยากรเทคโนโลยีและการจัดการที่ไม่เหมาะสมเป็นผลให้มีรายได้ต่ำหรือผลไม่พอบริโภค ดังนั้น การพัฒนาในระยะต่อไปจึงต้องเอาใจใส่ในหมู่บ้านเป้าหมายดังกล่าวให้สามารถพัฒนาขึ้นมาอีกระดับหนึ่งในช่วงระยะเวลา 5 ปีข้างหน้า

ตารางจำนวนหมู่บ้านที่มีปัญหา

ปัญหา	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม
ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน	179	757	1,817	630	3,683
ปัญหาแหล่งน้ำกินน้ำใช้	3,458	2,117	4,453	2,650	12,678
ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร	906	640	1,168	1,110	3,824
ขาดการคมนาคม	375	317	236	253	1,181
ผลผลิตต่ำ	982	1,699	6,880	1,679	11,240

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2527

3.4 ในด้านการมีงานทำในชนบทนั้น จากการดำเนินการที่ผ่านมา (2525-2528) พบว่าประชาชนได้ให้ความสนใจเข้าร่วมดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทอย่างกว้างขวาง เป็นผลให้องค์กรและประชาชนในชนบทโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ด้อยโอกาสในการทำงานทำทดแทน ในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวข้าว มีการร่วมกันคิดร่วมกันพัฒนาและมีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการสร้างงานในฤดูแล้ง จากการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนา

ชนบทพื้นที่ยากจนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ช่วยให้คนมีงานทำเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 0.6 ล้านคน ในปี 2528 และเมื่อรวมกับจำนวนการสร้างงานจากโครงการสร้างงานในชนบทในปีเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวน 1.2 ล้านคน ซึ่งก็นับได้ว่าโครงการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลไปได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลทั่วประเทศในอนาคต ซึ่งคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 4 ล้านคน ในปี 2530 แล้ว จะเห็นได้ว่าตัวเลขการสร้างงานในระยะที่ผ่านมา ยังต่ำกว่าจำนวนผู้ที่ว่างงานตามฤดูกาลอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การพัฒนาในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างงานในชนบท โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มผลผลิตและรายได้ที่ถาวรเพิ่มขึ้นจากที่ได้ดำเนินการมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ความสำคัญสนับสนุนต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท ทั้งในระดับหมู่บ้าน และในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นแหล่งจ้างงานต่อไปในอนาคต

3.5 ทางด้านการพัฒนาสาธารณสุข และการศึกษาเท่านั้น แม้ว่าจะแก้ไขปัญหาในชนบทได้มาจากการทุ่มเทเอาใจใส่ในระยะที่ผ่านมา แต่ข้อมูลที่มีอยู่ชี้ให้เห็นว่ายังมีประชาชนทั้งเด็กและผู้ใหญ่จำนวนหนึ่ง ใน 7,094 หมู่บ้าน (จาก 52,927 หมู่บ้าน) ยังเจ็บไข้ได้ป่วยในโรคทางเดินอาหาร โรคไข้ป่า และไข้มาเลเรีย ขณะเดียวกัน มีจำนวนประมาณ 1,400 หมู่บ้าน ที่อัตราการตายของทารกแรกเกิดค่อนข้างสูง สำหรับทางด้านการศึกษาข้อมูลที่น่าพิจารณาคือในปลายแผนฯ 5 ชี้ให้เห็นว่าในจำนวน 12,306 หมู่บ้าน ที่กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศยังมีประชาชนร้อยละ 5 ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน มีการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาภาคบังคับ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องเร่งแก้ไขต่อไป

จำนวนหมู่บ้านที่มีปัญหาการศึกษาและสาธารณสุข

ปัญหา	ภาค				
	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม
ความรู้และการศึกษาดำ	1,652	2,006	7,271	1,377	12,306
ด้อยในสุขภาพอนามัย	1,411	1,665	2,856	1,162	7,094
การตายของเด็กแรกเกิด-5 ปี	114	209	825	252	1,400

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2527

3.6 การพัฒนาชนบทในพื้นที่ความมั่นคงได้เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยในระยะเริ่มแรกดำเนินการในรูปโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ ผลการพัฒนาได้ช่วยลดปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงชาติได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งมาจากทั้งภายนอกและภายใน ได้มีสภาพเปลี่ยนแปลงไป

กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการทหารในกลุ่มประเทศอินโดจีน และการเปลี่ยนแปลงในกลยุทธ์ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงภายในเพิ่มขึ้น และให้ต่อเนื่องจากที่ดำเนินการมาแล้ว และนอกจากนี้ ควรเพิ่มความสำคัญของการพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคงตามชายแดน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศอย่างเป็นธรรมชาติ

3.7 ส่วนในด้านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท แม้ว่าหลักของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติจนเกิดผลอย่างชัดเจนในระดับหนึ่งก็ตาม เช่น การพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดจนการรณรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงคุณภาพชีวิตตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานและการพัฒนากองทุนในระดับหมู่บ้านภายใต้การสนับสนุนของกองทุนพัฒนาชนบท เป็นต้น แต่การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวนี้ก็เพียงอยู่ในขั้นเริ่มต้นการดำเนินการยังอยู่ในวงจำกัด จำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไปและขยายการดำเนินการให้กว้างขวางและครอบคลุมประชากรในชนบทให้ได้มากยิ่งขึ้น และเช่นเดียวกันสำหรับสถาบันธุรกิจของประชาชนในชนบทในรูปสหกรณ์ ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนามาเป็นระยะเวลานานแล้ว ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรยังพบว่ากว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสถาบันทั้ง 2 ยังประสบปัญหาการขาดทุน มีความอ่อนแอในการบริหารและการจัดการในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาต่อไป และอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมาพบว่า ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนนั้นมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทก้าวหน้า ฉะนั้น เพื่อให้เกิดพลังในการร่วมมือการพัฒนาชนบทในทุกพื้นที่ (พื้นที่ก้าวหน้า พื้นที่ปานกลาง และพื้นที่ล้าหลัง) การพัฒนาในระยะต่อไปจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการประสานงานและการร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในชนบท เพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างบังเกิดผล

4. ทั้ง 7 ประเด็นดังกล่าวข้างต้น นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทของชาติต่อไป

บทที่ 3

วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนา

เพื่อให้นโยบายการพัฒนาชนบท ได้มีส่วนสนับสนุนแนวทางการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ทั้งในด้านของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมและเพิ่มคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น แผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

2. กลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาชนบทในระยะแผนฯ ฉบับที่ 6 จะมีกลยุทธ์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก มุ่งแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง

(2) มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่ล้าหลังในการพัฒนา พื้นที่พัฒนาในระดับปานกลาง และพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาให้ขยับขึ้นสู่ระดับดีขึ้น โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรในเขตพื้นที่ล้าหลัง และปานกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกันจะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากขึ้น

(3) เน้นการฉีกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชนเพื่อร่วมกัน มุ่งแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางการผลิตการเพิ่มรายได้และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

(4) สนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชนและประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

3. เป้าหมาย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) เป้าหมายด้านการพัฒนา ได้แก่

(1.1) ด้านเศรษฐกิจ แก้ปัญหาของประชาชนในชนบทต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการไว้แล้วในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในด้านเกษตรกรรมของประชาชนชนบทในเขตล้าหลัง ให้มีอาหารเพียงพอแก่ผู้บริโภค มีรายได้เพิ่มขึ้น ร ว ม ที่ ง ส่งเสริมทางการผลิต การตลาดและการจ้างงานในชนบทเขตปานกลางและก้าวหน้า เพื่อสนับสนุนเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ

(1.2) ด้านสังคม ให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งให้มีความสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด และมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่และกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในชาติ (จปฐ.)

(2) เป้าหมายพื้นที่ปฏิบัติการ

กำหนดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมายเพื่อปฏิบัติการให้สอดคล้องกับความหนาแน่นของปัญหาที่ประชาชนในชนบทเผชิญอยู่จริง กล่าวคือ

(2.1) พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและเผชิญปัญหาอยู่ 4 หรือ 5 ประเภท จากปัญหาทางด้านความไม่สะดวกในการคมนาคม และไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินทำกิน ผลผลิตหรือรายได้ต่ำ สุขภาพอนามัยไม่ดี ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ และขาดความรู้ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต จะเป็นพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดพัฒนาเป็นอันดับแรก หรือเรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับล้าหลัง ซึ่งมีอยู่จำนวน 5,787 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 1,065 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2,684 หมู่บ้าน ภาคกลาง 954 หมู่บ้าน และภาคใต้ 1,084 หมู่บ้าน

(2.2) พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและเผชิญปัญหาอยู่ 1 ถึง 3 ประเภท จากที่กล่าวข้างต้นจะเป็นพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดการพัฒนาเป็นอันดับรองลงมา หรือที่เรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีอยู่ 35,514 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 6,672 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17,990 หมู่บ้าน ภาคกลาง 5,731 หมู่บ้าน และภาคใต้ 5,121 หมู่บ้าน

(2.3) พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีศักยภาพทางการผลิตสูงและมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี รวมทั้งมีปัญหาดังกล่าวข้างต้นอยู่เบาบางมาก จะเป็นพื้นที่พัฒนาตามปกติ หรือที่เรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับก้าวหน้า ซึ่งมีอยู่ 11,621 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็น

ภาคเหนือ 3,079 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1,845 หมู่บ้าน ภาคกลาง 6,221 หมู่บ้าน และภาคใต้ 476 หมู่บ้าน

4. แนวทางการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และให้มีส่วนสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวม ทั้งในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ บริการสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต แนวทางการพัฒนาจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางด้านการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวชนบท ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน ซึ่งประกอบด้วยแนวทางหลัก 4 ประการ คือ

- (1) การพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางด้านการผลิตและการตลาดในชนบท
- (2) การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท
- (3) การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฉีกกำลังทุก ๆ ฝ่ายอย่างเป็นระบบครบวงจร
- (4) การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในเขตพื้นที่การพัฒนาอยู่ในระดับลำห้วยและปานกลางเป็นสำคัญ ส่วนรายละเอียดของแต่ละแนวทางจะปรากฏในบทต่อไป

บทที่ 4

การพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางการผลิตและการตลาดในชนบท

1. การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นในเรื่องของการแก้ปัญหาความยากจนเป็นสำคัญ และจากการประเมินผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ก็ได้พบว่าปัญหาดังกล่าวได้คลี่คลายไปได้ระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงขยายขอบเขตการพัฒนาให้ครอบคลุมมากขึ้นกว่าที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ทั้งในเรื่องของการสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ โดยได้กำหนดให้การเร่งรัดพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางการผลิตและการตลาดในชนบทเป็นแนวทางสนับสนุนที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับปัจจัยขั้นพื้นฐานหลักๆ ดังกล่าว ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพและแรงงาน การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดินและแหล่งน้ำ) การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพทางการจัดการโดยสนับสนุนการรวมกลุ่มและการพัฒนาสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ในแต่ละเรื่องได้กำหนดแนวทางและมาตรการไว้ดังนี้

การพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน

2. การพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานในชนบท โดยเฉพาะในด้านการประกอบอาชีพ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีส่วนสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตของประเทศได้มากขึ้น ภายใต้สภาพแวดล้อมข้อจำกัดทางด้านปัจจัยทุนและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้การพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานจะต้องทำควบคู่กันไปทั้งทางด้านร่างกาย ความคิด และทักษะในการประกอบอาชีพ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพความจำเป็นและความต้องการของคนในกลุ่มอายุและกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น คนในวัยเด็กก็ต้องเน้นการพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา เพื่อเป็นการเตรียมคนสำหรับเข้าสู่วัยทำงาน ส่วนคนในวัยทำงานก็ต้องเน้นทางเพิ่มพูนทักษะความสามารถให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้รายละเอียดของแนวทางการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏอยู่ในแผนงานพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม

การพัฒนาทรัพยากรที่ดิน

3. ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตด้านเกษตรกรรม จึงนับว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชนบท รัฐจึงมุ่งหวังให้การใช้ที่ดินได้ก่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ จึงได้เร่งรัดพัฒนาที่ดินในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาต่างๆ ขึ้น ทั้งในเรื่องของการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินที่เหมาะสม การจัดทำแผนแม่บทและแผนการใช้ที่ดินทั่วประเทศ เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินตามประเภทที่กำหนด ให้มี

การกระจายการถือครองที่ดินโดยการออกหนังสือสำคัญให้ทั่วถึง การจัดที่ดินทำกินให้ประชาชน และการปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในเชิงเกษตรกรรม แต่เนื่องจากความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการเพิ่มขึ้นของประชากรในขณะที่พื้นที่ดินมีจำกัด จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน และมีผลให้การเร่งรัดพัฒนาที่ดินไม่เสร็จสมบูรณ์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้นหาให้หมดสิ้นไปได้ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังนั้น แนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินและการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างพื้นฐานและปัญหาการผลิตในชนบท ทั้งนี้ รายละเอียดของแนวทางการพัฒนาทั้ง 2 ประการจะปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาแหล่งน้ำ

4. แหล่งน้ำนับเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการผลิตทางการเกษตร โดยในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้ลงทุนในการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กไปแล้วเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ปัจจุบันมีพื้นที่ภายใต้ระบบชลประทานขนาดต่างๆ รวมกันถึงประมาณ 22 ล้านไร่ อย่างไรก็ตามแม้ว่าแหล่งน้ำขนาดใหญ่จะได้รับการพัฒนาไปจนเกือบหมดสิ้นแล้ว แต่ในด้านการใช้ประโยชน์น้ำยังอยู่ในวงจำกัด และยังคงขาดระบบการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กก็ยังกระจายไม่ทั่วถึง ดังนั้น แนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำในชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะเน้นในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้น้ำ และการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้มีทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่มีศักยภาพ ทั้งนี้ รายละเอียดของแนวทางการพัฒนาจะปรากฏอยู่ในแผนงานพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท

5. การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อช่วยในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการเกษตร ตลอดจนเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการส่งเสริมในภาคอุตสาหกรรมทั้งในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในชนบท เพื่อจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต และประกอบอาชีพ ตลอดจนการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทอย่างทั่วถึงและต่อเนื่องอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีจะเป็นไปในรูปแบบที่ผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีภาคสมัยเก่ากับภาคสมัยใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้พื้นที่ชนบทยากจนสามารถพึ่งตนเองได้ในด้านเทคโนโลยีจนถึงระดับหนึ่ง จึงได้กำหนดตามนโยบายไว้ 2 ประการ คือ การสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีให้มั่นคงในชนบทและการนำหรือดัดแปลงเทคโนโลยีสมัยใหม่มาแก้ไขหรือปรับปรุงเทคโนโลยีเดิมให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการผลิตดีขึ้น ทั้งนี้ เทคโนโลยีสำหรับการพัฒนาชนบทจะต้องเป็นเทคโนโลยีที่ส่งเสริมการผลิตทาง

การเกษตรและอุตสาหกรรมในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสมรรถนะของชาวชนบทที่สามารถเข้าใจและนำไปใช้ได้อย่างแท้จริง

สำหรับแนวทางในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้บรรลุตามนโยบายดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วย

(1) การพัฒนาบุคลากร ทรัพยากรบุคคลในพื้นที่ชนบทควรได้รับการกระตุ้นและส่งเสริมให้พัฒนาขีดความสามารถในด้านเทคโนโลยี ซึ่งการพัฒนาบุคลากรดังกล่าวจะดำเนินการทั้งในระบบการศึกษาที่มีอยู่ และการอบรมพิเศษจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน

(2) การกำหนดระบบการถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับกลางเพื่อการพัฒนาในชนบทที่ชัดเจนทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน

(3) กำหนดและให้ความสนับสนุนในกิจกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาการผลิตในชนบทเป็นความสำคัญอันดับต้น ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวควรครอบคลุมทั้งด้านการวิจัย การพัฒนาด้านการบริการทดสอบเพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(4) สร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชนที่รับผิดชอบโดยตรงกับการใช้เทคโนโลยี ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาและความต้องการ ตลอดจนแนวทางการปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาชนบทได้อย่างเหมาะสม

การสนับสนุนการรวมกลุ่มและการพัฒนาสถาบันเกษตรกร

6. การรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อปรับปรุงด้านการผลิตและการตลาด ทั้งในลักษณะเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของเกษตรกรด้วยตนเอง หรือในลักษณะของสถาบันเกษตรกรที่รัฐเข้าไปสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น เช่น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกษตรกรที่มีศักยภาพในการผลิตเพื่อจำหน่ายได้มีการรวมตัวกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันหรือรับความช่วยเหลือจากรัฐทั้งในด้านการเพิ่มผลผลิต การปรับปรุงและควบคุมคุณภาพการผลิต ตลอดจนแก้ปัญหาทางการตลาด ดังนั้นการสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรโดยความสมัครใจ รวมทั้งการพัฒนาและเสริมสร้างสถาบันเกษตรกรที่เกิดขึ้นแล้วให้มีความมั่นคง จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาการผลิตและการตลาดของเกษตรกรได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ แนวทางการสนับสนุนการรวมกลุ่มและการพัฒนาสถาบันเกษตรกรประกอบด้วย

(1) ส่งเสริมให้เกษตรกรที่ผลิตเพื่อขายได้มีการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจเพื่อปรับปรุงทางการผลิตและควบคุมคุณภาพสินค้า รวมทั้งเพื่อให้เกิดพลังในการส่งออก ทั้งนี้

ภาครัฐบาลจะไม่เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งเอง แต่จะให้ข่าวสารพร้อมทั้งชี้แนะให้เกษตรกรผู้ผลิตได้เห็นประโยชน์และเกิดการรวมกลุ่มกันขึ้นเองโดยความสมัครใจ

(2) สนับสนุนให้สถาบันเกษตรกรที่ได้เกิดขึ้นแล้ว คือ กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ได้มีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานให้เป็นระบบที่มีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง โดย

(2.1) ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบสถาบันเกษตรกรในระดับส่วนกลางกำกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรในการดำเนินธุรกิจ

(2.2) ให้นำหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเกษตรกรในระดับภูมิภาคร่วมกันสนับสนุนธุรกิจของสถาบันเกษตรกร ทั้งการประสานงานด้านการสนับสนุนการผลิตจนถึงการจำหน่ายเป็นระบบครบวงจร รวมทั้งการประสานงานด้านการบริหารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อสนับสนุนสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง

(2.3) ให้สถาบันการเงินสนับสนุนเงินกู้เพื่อนำมาลงทุนในการผลิตและการตลาดแก่สถาบันเกษตรกรในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม

(2.4) สนับสนุนให้มีระบบข่าวสารข้อมูลด้านการค้า การตลาดและราคาสินค้าให้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นที่ห่างไกล

(2.5) ให้มี “แผนหลัก” ในการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกรและพนักงานสหกรณ์ เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบเรื่องการค้า-อบรมและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในเรื่องการฝึกอบรม

(2.6) ให้สถาบันเกษตรกรมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติที่จะทำการควบคุมการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานสินค้าที่ผลิต ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคา

(2.7) ให้สถาบันเกษตรกรมีแผนงานการพัฒนาสถาบันอย่างชัดเจนในการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

บทที่ 5

การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐ ในการแก้ปัญหาของชาวชนบท

1. การพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก เป็นกลยุทธ์สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังนั้นการศึกษาให้ทราบปัญหาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในชนบท จะเป็นผลให้การระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชาวชนบทมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากการสำรวจข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านทั่วประเทศในปี 2527 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาหลักๆ ของชนบทในปัจจุบัน ซึ่งจำแนกได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ คือ

(1) ปัญหาความไม่สะดวกในการคมนาคมและขนส่งในระหว่างหมู่บ้านกับอำเภอ และแหล่งซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภค

(2) ปัญหาผลผลิตต่ำ ซึ่งเป็นสาเหตุของรายได้ไม่เพียงพอและก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการว่างงาน

(3) การขาดแคลนแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคในท้องถิ่นทุรกันดาร

(4) ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในชนบท

(5) ปัญหาการขาดแคลนความรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว และชุมชน

แนวทางการแก้ไขปัญหา

2. การแก้ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีแนวทางการแก้ปัญหาในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

แนวทางที่ 1 การแก้ไขปัญหาความไม่สะดวกในการคมนาคมจะยึดนโยบายประหยัดพลังงานและลดการพึ่งพาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นหลัก โดยมุ่งพัฒนาสายทางเดิมให้อยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์ได้ในทุกฤดูกาลและก่อสร้างทางใหม่ให้กระจายออกไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง โดยยึดโครงข่ายทางที่จะสามารถเชื่อมโยงระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และทางหลวงต่างๆ เพื่อสนับสนุน

การขนส่งผลผลิตการเกษตร และการสัญจรของประชาชนในชนบทให้ได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

(1) ให้ความสำคัญในการบูรณะปรับปรุงและบำรุงรักษาทางหลวงชนบทที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและจะก่อสร้างทางใหม่เฉพาะในช่วงที่ยังขาดตอนอยู่ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายกับทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดของกรมทางหลวงได้อย่างทั่วถึง

(2) ให้ความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับการก่อสร้าง ปรับปรุง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงชนบทที่มีส่วนช่วยสนับสนุนโดยตรงต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท การนำผลผลิตออกสู่ตลาด และ การ ส่งออก โดยให้มีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของสายทางที่จะนำมาดำเนินการให้ประสานและสอดคล้องกับการพัฒนาด้านอื่นๆ ด้วย

(3) ให้ความสำคัญแก่พื้นที่ชนบทล้าหลัง ที่มีปัญหาการคมนาคม โดยเฉพาะในเขตเร่ร่อนและพื้นที่ตามแนวชายแดนที่มีปัญหาความมั่นคง โดยเน้นการก่อสร้างและซ่อมบำรุงรักษาทางให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ทุกฤดูกาล

(4) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการก่อสร้างทางเชื่อมระหว่างหมู่บ้านกับไร่นา เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพและขนส่งผลผลิต ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นสมบัติของตนเองและหวงแหนบำรุงรักษาต่อไป

(5) การคัดเลือกสายทางดำเนินการ จะแบ่งตามเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการก่อสร้างและซ่อมบำรุงทาง อาทิ 57 จังหวัดในเขตเร่ร่อนของ รพช. 35 จังหวัดของกรมโยธาธิการและพื้นที่ตามแนวชายแดนโดย กรป. กลาง เป็นต้น เพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนและไม่ต่อเนื่องในสายทางต่างๆ

(6) มีคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาทางหลวงชนบท ภายใต้แผนบูรณาการแผนและโครงการ กำกับในการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบท

แนวทางที่ 2 การแก้ไขปัญหาผลผลิตต่ำรายได้ไม่เพียงพอและการว่างงานดำเนินการเร่งรัดพัฒนาการประกอบอาชีพของประชาชนในชนบท ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมโดยมีแนวทาง ดังนี้

(1) การพัฒนาการประกอบอาชีพในภาคเกษตร จะมุ่งแก้ปัญหาทางด้านการผลิตในเขตเกษตรน้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นพื้นที่ที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ประสิทธิภาพการ

ผลิตโดยทั่วไปต่ำ เกษตรกรทำการผลิตหรือมีรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพ โดยมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

- ส่งเสริมการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล องค์กร เอกชน และเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น รวมทั้งการจัดระบบการเกษตรครบวงจรตั้งแต่การผลิต และการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ไม่นิยมบริโภคในครัวเรือนหรือที่ผลิตได้เกินความต้องการ
- ปรับปรุงพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ให้เป็นพันธุ์ที่เหมาะสมกับสภาพที่ดี
- ส่งเสริมให้เกษตรกรใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของเกษตรกร
- ปรับปรุงระบบการปลูกพืชและการเลี้ยงสัตว์ให้เหมาะสมกับสภาพของดินและน้ำฝน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและเพื่อให้มีอาหารพอเพียงต่อการบริโภคของครัวเรือน
- ส่งเสริมการผลิต อาทิเช่น ไม้ยืนต้น เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับการอุตสาหกรรมในครัวเรือนและเพื่อให้มีรายได้เสริม
- ปรับปรุงสภาพพื้นฐานทางการเกษตรที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาการเกษตรเป็นไปได้ดีขึ้นในอนาคต

(2) การพัฒนาการประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรม ประกอบด้วย

- การส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว ทั้งทางด้านการฝึกอาชีพ และการพัฒนาเทคนิคการผลิต โดยคำนึงถึงแหล่งวัตถุดิบและการตลาดเป็นสำคัญ
- การสนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมโรงงานในต่างจังหวัดให้ขยายตัวขึ้น เพื่อเป็นแหล่งของการจ้างงานโดยให้บริการในด้านที่จะช่วยลดปัญหาอุปสรรคในการขาดแคลนด้านเงินทุน เทคโนโลยี ตลอดจนการพัฒนาความสามารถในการบริหาร การจัดการ และการตลาด

แนวทางที่ 3 การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคในท้องถิ่นทุรกันดาร ดำเนินการโดยเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในลักษณะที่ต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการมาแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองความต้องการใช้น้ำขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งหมายถึงการจัดหาแหล่งน้ำให้ประชาชนในชนบทมีน้ำใช้อุปโภคบริโภคอย่างทั่วถึง และรวมถึงการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อเสริมการเพาะปลูกในพื้นที่ที่ต้องอาศัยน้ำฝนด้วย นอกจากนี้ยังจะให้ความสำคัญ

เพิ่มขึ้นกับการส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่อง การบำรุงรักษาโครงการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) เร่งรัดงานก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายในท้องถิ่น ทุกกันดารเพื่อขจัดปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ของครัวเรือนชนบทให้หมดสิ้นไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(2) เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามโครงการน้ำสะอาดและประปาหมู่บ้าน โดยเน้นการประสานและร่วมมือกันระหว่างภาคราชการกับเอกชน พร้อมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโครงการในรูปของมูลนิธิหรือกองทุน

(3) การจัดสรรงบประมาณในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ให้พิจารณาตามสภาพความเป็นจริงของปัญหาและความต้องการของพื้นที่ โดยให้จัดลำดับความสำคัญตามปัญหาของแต่ละภาค โดยเน้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ทั้งนี้ การจัดทำโครงการจะต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

(4) ส่งเสริมให้มีการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่อง และการบำรุงรักษาโครงการโดยให้หน่วยดำเนินงานเป็นแกนนำในการกระตุ้นให้ประชาชนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำขนาดเล็ก และส่งเสริมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและประชาชนสมทบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กร่วมกับงบประมาณของทางราชการ

(5) จัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

แนวทางที่ 4 การแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในชนบทมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) ส่งเสริมและขยายโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เน้นความสำคัญของความจำเป็นพื้นฐาน โดยอาศัยกระบวนการเตรียมชุมชน การปรับปรุงวิธีการและเทคโนโลยีให้เหมาะสม การประชาสัมพันธ์ เพื่อก่อให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพทั้งทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

(2) ส่งเสริมการริเริ่ม และขยายงานสาธารณสุขมูลฐานโดยชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณสุข ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความจำเป็นพื้นฐานได้ตามสภาพปัญหาความเป็นจริงและศักยภาพของบุคคล ครอบครัว และชุมชนในแต่ละท้องถิ่น

(3) ส่งเสริมการกระจายอำนาจในการบริหารงานสาธารณสุขด้วยการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดปัญหา ความต้องการ วิธีการแก้ไขปัญหา และการบริหารทรัพยากรทั้งที่ระดมได้โดยชุมชนเอง และที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน

(4) ส่งเสริมการประสานงานภายในสาขาอย่างต่อเนื่อง โดยจัดให้มีการพัฒนาองค์กรหรือกลไกการประสานงาน ตลอดจนวิธีการในการสื่อความหมายการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุข การศึกษา ฝึกอบรม การวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยี ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดให้สามารถสนองต่อการบรรลุสภาวะสุขภาพดีถ้วนหน้าได้มากยิ่งขึ้น

(5) ส่งเสริมการประสานงานระหว่างสาขา และระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง โดยจัดให้มีการพัฒนาองค์กรหรือกลไกการประสานงาน การสื่อความหมายบุคลากร ปรับเจตคติของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติให้สามารถสนองต่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

(6) ปรับปรุงระบบบริการสาธารณสุข ทั้งในด้านโครงสร้างสถานบริการระบบส่งต่อผู้ป่วย และระบบสนับสนุนทางด้านความรู้ เทคนิค และวิชาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อขยายบริการและปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณสุขให้สนองต่อปัญหาสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจของประชาชน ในลักษณะที่ผสมผสานและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเน้นหนักในระดับตำบล หมู่บ้าน และการจัดให้มีบริการที่จำเป็นเพิ่มขึ้นในชุมชนต่าง ๆ

(7) ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี ในการดำเนินงานสาธารณสุขที่ได้มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมอยู่ในชุมชนต่าง ๆ ตลอดจนริเริ่มทดสอบและพัฒนา รูปแบบและเทคนิควิธีการใหม่ ๆ ที่สามารถให้มีการพัฒนาผู้นำกลุ่มหรือทีมงาน มีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีระหว่างกลุ่มและทีมงาน หรือหมู่บ้านต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นของประชาชน

(8) แสวงหาทางเลือก หรือริเริ่มวิธีการ และระบบการเงินเกี่ยวกับสาธารณสุข โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประหยัดค่าใช้จ่ายค่าบริการตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและลักษณะของสังคม ทั้งนี้เพื่อนำเงินทุนที่ระดมได้ไปใช้ในการจัดบริการ หรือการประกันสุขภาพ รวมทั้งจัดให้มีผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุได้รับการสงเคราะห์ด้านรักษาพยาบาลต่อไปตามความจำเป็น โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

แนวทางที่ 5 การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนความรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัวและชุมชนดำเนินการโดยเน้นกลุ่มเป้าหมายประชาชนในชนบทที่ยังอยู่ในสภาพที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อย ให้มีโอกาสได้รับความรู้ในเรื่องที่จำเป็นต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเอง เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

- (1) วรรณคดีให้ประชาชนได้รู้ปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหาของตนเอง และชุมชน โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือ
- (2) วรรณคดีการรู้หนังสือ และการอ่านหนังสือเพื่อให้คงสภาพการรู้หนังสือ
- (3) ส่งเสริมการให้ความรู้วิชาสามัญและวิชาชีพทางด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับความจำเป็นในท้องถิ่น เพื่อให้มีความสามารถที่จะปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้นโดยมุ่งที่กลุ่มบุคคล เป้าหมายนอกกระบบโรงเรียนเป็นอันดับแรก และกลุ่มบุคคลเป้าหมายในระบบโรงเรียนเป็นอันดับรอง
- (4) ส่งเสริมและให้ความรู้แก่เด็กและสตรีที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ และสตรีที่มีครอบครัวได้มีความรู้เกี่ยวกับการให้อาหารทารก (โภชนาการ) การอบรมและการเลี้ยงดูบุตรที่ถูกต้อง

บทที่ 6

การปรับปรุงกลการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฉีกกำลัง ทุก ๆ ฝ่ายเป็นระบบครบวงจร

1. ระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ “กชช.” ได้เริ่มใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา โดยใช้สำหรับการบริหารงานตามแผนพัฒนาชนบทในพื้นที่ทั่วไป วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดให้มีระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทดังกล่าวขึ้นก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือกำกับการดำเนินงานการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เน้นหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก การฉีกกำลังกันของหน่วยงานต่างๆ เพื่อลงไปดำเนินการแก้ไข ปัญหาของชาวชนบทในลักษณะของการผสมผสานกิจกรรมหลายๆ กิจกรรมเข้าด้วยกันโดยยึด “แผนงาน” เป็นหลัก

ประการที่สอง การมุ่งแก้ปัญหาที่ชาวชนบทในแต่ละพื้นที่เผชิญอยู่จริงโดยการ จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ โดยพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงจะต้องได้รับการแก้ไขก่อน

ประการที่สาม การสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

ประการที่สี่ การจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลทั้งการดำเนินโครงการ และผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทได้เช่นกัน

2. จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น การจัดรูปแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. จึงได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 สร้างเอกภาพในองค์กรรับผิดชอบการบริหารงานพัฒนาชนบทนับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล และหมู่บ้าน

2.2 จัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในแต่ละสาขาและในระดับต่างๆ

2.3 สนับสนุนทางด้านสิ่งจำเป็นในการบริหารงานพัฒนาชนบท เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การบริหารงบประมาณ การพัฒนาบุคลากร และการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท

3. อย่างไรก็ตามก็ดีระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทดังกล่าวก็ยังมีปัญหาทางด้านการปฏิบัติ กล่าวคือ ระบบการบริหารที่กำหนดไว้ยังไม่ดีพอที่แท้จริง การประสานแผนยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ตลอดจนรูปแบบการบริหารยังไม่เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน รวมทั้งการดำเนินงานพัฒนายังยึดปัญหาเฉพาะเรื่องเป็นสำคัญ เช่น ความยากจน ความมั่นคง การสร้างงาน และการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นต้น

4. ดังนั้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ รวมทั้งให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาและการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติมากยิ่งขึ้น เพื่อจะได้ใช้เป็นกลไกในการนำแผนและนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ประเด็นการปรับปรุงจะครอบคลุมในเรื่องระบบและองค์การบริหารการพัฒนาชนบท การประสานเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเข้าไว้ด้วยกัน การพัฒนาระบบข้อมูล และการเพิ่มประสิทธิภาพของสภาตำบลในการบริหารงานพัฒนาชนบท ดังต่อไปนี้ คือ

การปรับปรุงระบบและองค์การบริหารการพัฒนาชนบท

5. เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบและองค์การบริหารการพัฒนาชนบทให้เหมาะสมใน 2 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานฯ และการปรับปรุงกลไกและองค์การประสานแผนฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานพัฒนาชนบท เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานพัฒนาชนบท ภายใต้ระบบ กชช. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงมีแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานนับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัดลงไป จนถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน คือ ระดับชาติ ให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทแห่งชาติ พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการให้มีความคล่องตัวเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์กรสนับสนุนทำหน้าที่เป็นเลขานุการ กชช. และเป็นผู้ประสานนโยบายการพัฒนาชนบทให้เกิดผลในทางปฏิบัติทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน และให้มีการปรับปรุงกลไกการทำงานทั้งทางด้านการวางแผน การติดตามและประเมินผลระดับกระทรวง เพื่อรองรับนโยบายที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติกำหนดให้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในระดับจังหวัดลงไปจนถึงระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น ก็ให้มีการดำเนินการทำนองเดียวกับระดับชาติ คือ ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ

บริหารการพัฒนาชนบทในแต่ละระดับให้มีความคล่องตัวเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ และดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การวางแผน การกำหนดโครงการ การประสานการดำเนินงาน และการติดตามและประเมินผล

(2) **การปรับปรุงกลไกและองค์การการประสานแผน** เนื่องจากแนวทางการพัฒนาชนบทในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งมีรูปแบบปฏิบัติการทำงาน การจัดทำแผน และเสนอโครงการไม่เหมือนกัน ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของโครงการและความล่าช้าในการดำเนินงาน การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจะดำเนินการปรับปรุงระบบและองค์การการประสานแผนเพื่อให้การประสานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การปรับปรุงกลไกการประสานแผน ในเรื่องของแบบฟอร์มกลางที่ใช้ร่วมกันทำงาน ปฏิทินการประสานแผนและคู่มือการบริหารการพัฒนาชนบทซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ส่วนในเรื่องของการปรับปรุงองค์การการประสานแผนนั้น จะดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรที่สนับสนุนการประสานแผนทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และอำเภอ โดยในระดับชาติจะปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรที่สนับสนุนการประสานแผนในส่วนกลาง ได้แก่ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานเลขานุการโครงการสร้างงานในชนบท และสำนักงานเลขานุการกองทุนพัฒนาชนบท เพื่อให้เกิดเอกภาพมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและมีขีดความสามารถที่สูงขึ้น เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อภารกิจที่จะต้องเพิ่มขึ้นในการประสานงานพัฒนาชนบทในรูปแบบต่างๆ และให้สามารถดำเนินการติดตามการดำเนินงานและการประเมินผลโครงการพัฒนาชนบททั้งหมดให้มีประสิทธิผล ส่วนในระดับจังหวัดและอำเภอนั้นจะปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานจังหวัด รวมทั้งให้มีหน่วยวางแผนของกระทรวงหลักในระดับจังหวัดและองค์กรประสานแผนระดับอำเภอให้มีความเหมาะสม คล่องตัว และสามารถเป็นศูนย์ประสานการพัฒนาในระดับนั้นได้ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของการประสานแผน ประสานการดำเนินโครงการของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งกำกับและติดตามผลการดำเนินงานในลักษณะที่มีการประสานงานกับองค์กรประสานแผนในส่วนกลางอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

การประสานกลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาชนบทในพื้นที่เพื่อความมั่นคง

6. ดำเนินการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหาความมั่นคง โดยมุ่งขจัดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงขึ้นในพื้นที่ ด้วยการนำเอาระบบและกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติเข้าผสมผสานและสนับสนุนต่อนโยบายด้านความมั่นคงและนโยบายด้านการทหาร เพื่อให้เกิดความปลอดภัยขึ้นในพื้นที่ รวมทั้งให้ราษฎรได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถชั ว ย เ ห ลี อตนเองได้มากขึ้น การพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

(1) **พัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงภายใน** ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

(1.1) พื้นที่ที่ยังคงมีการคุกคามหรือเคลื่อนไหวของ ผกค. จะดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชนบทรอบเขตป่าเขาให้มีความเข้มแข็งทั้งในด้านการพัฒนาและการรักษาความมั่นคงปลอดภัย โดยจะกำหนดวิธีดำเนินการพัฒนาให้เป็นรูปแบบพิเศษที่สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านในรูปแบบของ กชช.

(1.2) พื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะดำเนินการพัฒนาโดยต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเน้นให้มีการปรับปรุงในด้านการบริหารการพัฒนาเพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้มีมาตรการ ดังนี้

- มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดเงื่อนไขทางด้านสังคมจิตวิทยา โดยเน้นหนักกลุ่มเป้าหมายใหญ่ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มชาวประมงชายฝั่งยากจน กลุ่มชาวนายากจน กลุ่มชาวสวนยางพาราพันธุ์พื้นเมืองขนาดเล็ก และกลุ่มเยาวชนและสตรี

- ให้มีการทบทวนหรือดำเนินการในระดับนโยบายในเรื่องการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน 2 ประเด็น คือ การผลักดันให้มีการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนแม่บทการพัฒนาของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และการทบทวนเรื่องบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการที่รับผิดชอบของคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เกิดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งองค์กรในการดำเนินงานให้มีขีดความสามารถเพียงพอต่อการผลักดันให้นโยบายบรรลุผล

- พัฒนาพื้นที่ในเขตอิทธิพลของ จคม. โดยการจัดระบบชุมชนรวมทั้งจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็น

(1.3) พื้นที่สูงภาคเหนือ จะมุ่งควบคุมชุมชนชาวเขาในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นหนักในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย งานด้านการปกครอง การจัดตั้งถิ่นฐานถาวร การลดการปลูกฝิ่น การลดการทำลายต้นน้ำลำธาร โดยกำหนดให้มีมาตรการ ดังนี้

- พิจารณากำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการควบคุมดูแลการจัดระเบียบการปกครอง การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้ชาวเขาได้อยู่อาศัยและทำกินเป็นหลักแหล่งถาวร

- ให้มีการจัดทำแผนงานหลักในการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาในที่สูงภาคเหนือเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น เพื่อพัฒนาชาวเขาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามควรแก่สภาพใกล้เคียงกับคนไทยในพื้นที่ราบ ทั้งนี้โดยการพัฒนาให้ชาวเขามีรายได้จากอาชีพอื่นที่เพียงพอแก่การยังชีพแทนการปลูกฝิ่น

- กระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการโภชนาการ การศึกษาภาคบังคับ และข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทั่วถึง รวมทั้งเน้นการเร่งดำเนินการลดอัตราการเพิ่มประชากรของชาวเขาและประชากรไทยบนที่สูง

- สกัดกั้นและผลัดดันการอพยพเข้ามาใหม่ของชาวเขา โดยกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับผู้อพยพเข้ามาใหม่ รวมทั้งผู้ชักจูงชาวเขาเข้ามา และให้ชาวเขาที่มีอาชีพหลักแหล่งที่ถาวรแล้ว เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดูแลป้องกันและสกัดกั้น อีกทั้งให้เร่งการดำเนินการสำรวจสำมะโนประชากรชาวเขาด้วย

- เร่งรัดการสร้างเส้นทางในพื้นที่ที่จำเป็นต่อการเข้าถึงพื้นที่

(2) พื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

(2.1) จำนวนพื้นที่ไม่ปลอดภัยตามแนวชายแดน การกำหนดแนวทางการจัดตั้งหมู่บ้านพัฒนา และการป้องกันตนเองตามแนวชายแดนจะพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะแนวโน้มของภัยคุกคาม ดังนี้

- พื้นที่ไม่ปลอดภัยนอกเส้นทางรุก ได้แก่ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ชายแดน เช่น ตำบลที่กระสุนปืนใหญ่ตก หรืออยู่ในเขตเคลื่อนไหวกองกำลังก่อการร้ายจากภายนอกประเทศ แนวทางการพัฒนาจะยังคงให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งหมู่บ้าน ปชต. ขึ้นในแนวกว้างของพื้นที่ การพัฒนาและการป้องกันตนเองยังคงเน้นในระดับหมู่บ้านเป็นสำคัญ

- พื้นที่ไม่ปลอดภัยในเส้นทางรุก ได้แก่ พื้นที่ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการสู้รบและเหตุการณ์ชายแดนอื่นๆ เช่น การอพยพ การค้าขายสินค้าผิดกฎหมายข้ามแดน การแทรกซึมบ่อนทำลาย ฯลฯ ทั้งยังอยู่ในช่องทางรุกจากภายนอกเนื่องจากตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ตลอดจนถึงอยู่ในบริเวณตรงข้ามกับที่ตั้งของกองกำลังติดอาวุธภายนอกประเทศ แนวทางการพัฒนาและป้องกันตนเองนอกจากจะกระทำในระดับหมู่บ้านแล้วยังต้องมองในลักษณะภาพรวมของพื้นที่ (Area Approach) อีกด้วย

(2.2) สร้างจากสกัดกั้นและพัฒนาเครื่องกีดขวางการรุกรานจากภายนอกตลอดแนวชายแดนให้ต่อเนื่องกับการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา

(2.3) พัฒนาหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจและสังคมให้สามารถพึ่งตนเองได้ด้วยการจัดที่ดินและส่งเสริมกิจกรรมการผลิตทางการเกษตร โดยอาศัยปัจจัยการผลิตในพื้นที่เป็นหลัก รวมทั้งให้มีการเตรียมพร้อมในด้านยุทธปัจจัยรวม 3 ด้าน คือ

- เร่งพัฒนาขยายการสื่อสาร โดยจัดให้มีเครื่องมือสื่อสารขนาดเล็กติดตั้งให้ทั่วถึงตลอดแนวชายแดน

- พัฒนาบริการด้านสาธารณสุขในเขตพื้นที่ไม่ปลอดภัยให้สามารถทำการปฐมพยาบาล (ในขั้นต้น) ได้และให้มีปริมาณเพียงพอทั้งทางด้านบุคลากรและเวชภัณฑ์ เพื่อให้พร้อมรับกับสถานการณ์ต่างๆ รวมทั้งเน้นการป้องกันโรคระบาด และส่งเสริมให้มีการวางแผนครอบครัวด้วย

- พัฒนาโครงการด้านโภชนาการ ได้แก่ ธนาคารข้าว ธนาคารโค-กระบือ ประมงหมู่บ้าน (โรงเรียน) ฯลฯ

(2.4) กำหนดพื้นที่ปลอดภัยในแนวหลักเพื่อรองรับการอพยพเด็ก สตรี และคนชรา สำหรับพื้นที่ที่มักมีการอพยพเป็นประจำโดยพิจารณาเลือกพื้นที่ที่มีจุดที่ตั้งเหมาะสมลงทุนน้อย และใช้ทรัพยากรที่มีความพร้อมอยู่แล้วในพื้นที่ เช่น ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ฯลฯ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนอพยพประชากรของกระทรวงมหาดไทยด้วย

(2.5) เร่งรัดการสร้างทางยุทธศาสตร์ตามแนวชายแดน และเส้นทางในพื้นที่ที่จำเป็นต่อการเข้าถึงพื้นที่

(3) การสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ มุ่งขยายฐานในการระดมสรรพกำลังให้กว้างขวางและพร้อมที่จะระดมใช้ในยามสงคราม โดยเฉพาะการส่งเสริมการผลิตของเอกชนในอุตสาหกรรมประเภทยุทธปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นอาวุธ อาหาร หรือยารักษาโรค รวมทั้งในเรื่องกำลังคนที่ได้มีการดำเนินงานจัดตั้งโครงการกองหนุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

(3.1) แสวงหามาตรการที่จะระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย ในการเตรียมพร้อมด้านยุทธปัจจัย พร้อมทั้งให้มีกลไกที่จะช่วยผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบจากหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชน

(3.2) ปรับปรุงในด้านกฎหมายและระเบียบบริหารเพื่อรองรับการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในภาวะไม่ปกติ เช่น การปันส่วนอาหารและสิ่งจำเป็นอื่นๆ เป็นต้น

(3.3) เร่งรัดให้มีการจัดทำแผนเตรียมพร้อมให้มีความสมบูรณ์โดยเร็ว พร้อมทั้งให้มีการวิจัยและทดสอบแผนไปพร้อมกันเพื่อปรับปรุงให้แผนมีความสมบูรณ์และเป็นไปในทางปฏิบัติ

การพัฒนาระบบข้อมูล

7. เนื่องจากการพัฒนาชนบทในปัจจุบันได้จัดรูปแบบการบริหารโดยใช้ “แผน” เป็นแกนนำ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างสาขาในทุกๆ ระดับ ระบบข้อมูลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในด้านการวางแผน การประสานแผน การติดตามประเมินผลในระดับโครงการและพื้นที่ เพื่อให้ระบบข้อมูลเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในแง่ของความเร็วของการจัดหาข้อมูล การประมวลผลข้อมูล และความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ข้อมูลเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานทำงานได้ร่วมกันอย่างใกล้ชิด จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อประสานแผนและติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท ดังนี้

(1) จัดให้มีระบบข้อมูลกลางซึ่งเป็นข้อมูลขั้นพื้นฐานไว้ที่สถาบันประมวลผลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา สำหรับข้อมูลเฉพาะเรื่องให้เก็บไว้ที่หน่วยงานปฏิบัติเพื่อลดความซ้ำซ้อน

(2) จัดแบ่งการดำเนินการบริหาร การจัดเก็บ การประเมินผลและการใช้ประโยชน์ของข้อมูลให้ชัดเจน เพื่อให้การบริหารระบบข้อมูลดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเวลา

(3) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารระบบข้อมูล โดยการกำหนดข้อมูลที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และวางมาตรฐานการมีเครื่องคอมพิวเตอร์ในทุกจังหวัด และทุกกรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ซึ่งสามารถรับส่งข้อมูลระหว่างส่วนกลางกับแต่ละจังหวัดได้

(4) ปรับปรุงและเสริมสร้าง “ระบบข้อมูลของจังหวัดและกรมในการพัฒนาชนบท” ที่ประกอบด้วย ระบบข้อมูลการวางแผน การกลั่นกรองโครงการและการติดตามและประเมินผลในระดับจังหวัดและกรม เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติสามารถดำเนินการด้านข้อมูลด้วยตนเอง รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกันและแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลได้โดยตลอดอย่างรวดเร็ว

(5) ศึกษาวิเคราะห์ระบบการทำงานและระบบข้อมูลที่เป็นสำหรับการพัฒนาชนบทระดับจังหวัดและกรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เพื่อกำหนดรูปแบบระบบการติดตามและประเมินผล รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้เป็นเครื่องมือช่วยจังหวัดและกรมในการบริหารการพัฒนาชนบทอย่างสอดคล้องและประสานกัน

(6) จัดให้มีระบบข้อมูลการวางแผน การพัฒนาชนบทระดับจังหวัดและกรม ภายใต้กรอบการทำงานที่กำหนดไว้ใน “แผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ” ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมุ่งให้เกิดระบบการทำงานที่มีการวางแผนและการบริหารงานพัฒนาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบต่อเนื่องระยะยาว

(7) จัดให้มีระบบข้อมูลสำหรับการกลั่นกรองพิจารณาโครงการในการพัฒนาชนบทสำหรับจังหวัดและกรม เพื่อที่จะนำไปประกอบการพิจารณาการเพิ่มหรือลดกรอบงบประมาณประจำปี ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดสรรโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นกับสภาพข้อเท็จจริง

(8) จัดให้มีระบบข้อมูลการติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบทระดับจังหวัดและกรม เพื่อเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละโครงการ รวมทั้งความล่าช้าและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการกำหนดกรอบโครงการกำหนดเนื้อหาโครงการ และการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในระดับสูง

(9) ศึกษา วิเคราะห์ และกำหนดข้อมูลที่เป็นต้องใช้กับจังหวัด กรม และสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา (ศูนย์ข้อมูลฯ การพัฒนาชนบท) เพื่อกำหนดแบบการบริหารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นและสอดคล้องกับการประสานการทำงาน และความรับผิดชอบของจังหวัด กรมและสถาบันประมวลข้อมูลฯ

(10) ปรับปรุงและฝึกอบรมบุคลากร พร้อมทั้งจัดทำคู่มือการใช้ระบบของระดับจังหวัด และระดับกรมให้เข้าใจถึงระบบข้อมูลของการพัฒนาชนบท พร้อมทั้งให้ความรู้ความชำนาญในการใช้เครื่องมือประมวลผล ข้อมูลด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่เป็นต้องใช้กับระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท

การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับตำบล

8. ปรับปรุงให้สภาตำบลมีเอกภาพในการบริหารอย่างแท้จริง เพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสามารถวางแผนและบริหารงานของท้องถิ่นเองได้ อันเป็นการสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยจะเพิ่มประสิทธิภาพของสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล โดยกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาชนบทระดับตำบลสำหรับใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผน ซึ่งการมีแผนพัฒนาชนบทระดับตำบลจะช่วยให้สภาตำบลมีผังโครงการต่างๆ ทางกายภาพที่จะ

ช่วยให้แนวทางการเสนอแนะแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนจะเป็นเครื่องมือของหน่วยงานต่างๆ ที่จะใช้ผังพัฒนาตำบลเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาตำบลนั้นๆ อันจะก่อให้เกิดการประสานงานและลดความซ้ำซ้อนอีกด้วย ซึ่งการวางผังพัฒนาชนบทระดับตำบลมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

(1) การวางผังแนะแนวทางการใช้ที่ดินในอนาคต ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1.1) วางผังการใช้ที่ดินนอกชุมชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินได้สูงสุดทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(1.2) วางผังการใช้ที่ดินในบริเวณชุมชนเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการจัดบริเวณด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ เพื่อให้มีการลงทุนที่ประหยัดและสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง

(2) การวางผังโดยการกำหนดชุมชนที่สมควรพัฒนาต่อไปให้เป็นศูนย์ตำบลและศูนย์หมู่บ้านและจัดหาที่ตั้งที่เหมาะสมของการบริการสาธารณะต่างๆ ที่ยังขาดอยู่ เช่น ที่ทำการสภาตำบล สถานีอนามัย โรงเรียน ตลาดกลางการเกษตร ยุ้ง ฉางรวม สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ฯลฯ โดยดำเนินการดังนี้

(2.1) วางแผนการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้สร้างผลผลิตทั้งการเกษตรและอุตสาหกรรมได้สูงสุด เช่น การวางผังชลประทาน การปรับปรุงแหล่งน้ำ เป็นต้น

(2.2) การวางผังสาธารณูปโภคต่างๆ ให้มีที่ตั้งและโครงข่ายที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อท้องถิ่น เช่น การวางผังเส้นทางคมนาคม โดยคำนึงถึงการเป็นทางขนส่งทางเศรษฐกิจที่ลดต้นทุนการผลิตทั้งการเกษตรและอุตสาหกรรม การวางผังแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค เพื่อให้ประชาชนมีน้ำสะอาดใช้อย่างทั่วถึง การวางผังไฟฟ้าเพื่อให้มีพลังงานใช้ในการสร้างผลผลิตและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นต้น

(2.3) การวางแผนพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชนชนบทเพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดถูกสุขลักษณะเป็นระเบียบเรียบร้อย และปราศจากมลภาวะทั้งปวง เช่น ฝุ่น เสียงรบกวน กลิ่น น้ำที่ไม่สะอาด เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบการพัฒนาสภาพแวดล้อมของตนเองให้มากที่สุด

บทที่ 7

การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน และภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท

1. หลักการสำคัญประการหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบท คือ การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น นับตั้งแต่การรัฐสภาพัญญา การหาแนวทางแก้ไข รวมทั้งริเริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาของตนเอง และของชุมชนในส่วนที่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้รัฐจะเข้าไปกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน และภาคเอกชนมากขึ้นโดยได้มีการดำเนินงานในแนวทางที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การสนับสนุนบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยการดำเนินโครงการตามแผนการสร้างงานในชนบท

(2) การสนับสนุนให้ประชาชนได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)

(3) การสนับสนุนให้มีการระดมทรัพยากรของชุมชน มาใช้เพื่อการพัฒนาหมู่บ้านของตนเองในรูปของการจัดตั้งกองทุน

2. ตลอดช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวได้เกิดผลในทางคืบหน้าโดยลำดับ ไม่ว่าจะเป็นโครงการตามแผนการสร้างงานในชนบทหรือการรณรงค์ให้ประชาชนในหมู่บ้านได้มีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเอง โดยใช้ความจำเป็นขั้นพื้นฐานเป็นเกณฑ์ การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนเฉพาะกิจในระดับหมู่บ้าน และการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชนบทเพื่อให้การสนับสนุนแก่กองทุนเฉพาะกิจในการขยายขอบเขตการดำเนินงานหรือจัดหาโครงการในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหมู่บ้าน การดำเนินงานทั้ง 2 เรื่องหลักดังกล่าวได้อาศัยองค์กรของประชาชน คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เป็นองค์กรกลางในการแปลงนโยบายของรัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติในระดับประชาชนให้เกิดผลอย่างแท้จริง

3. อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนของการสนับสนุนมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จะได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติจนเกิดผลได้อย่างชัดเจนในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ในบางเรื่องก็ยังนับได้ว่าอยู่ในขั้นเริ่มต้น และการดำเนินงานยังอยู่ในวงจำกัดเช่น ในเรื่องของการรณรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงคุณภาพชีวิตของ

ตนเองตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ดำเนินการเพียงตำบลละ 1 หมู่บ้าน ในปี 2529 ส่วนในเรื่องการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบทได้เริ่มในปี 2528 เช่นกัน ก็ยังจำกัดอยู่ในพื้นที่ 38 จังหวัดในเขตเป้าหมายชนบทพื้นที่ยากจนเท่านั้น

4. นอกเหนือจากนี้ แนวทางการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ยังเป็นเรื่องของความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนหรือประชาชนด้วยกันเอง แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาครัฐบาลด้วยเช่นกัน แต่การจัดรูปแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่ได้วางรูปแบบของการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน หรือ เอกชนกับประชาชนในการพัฒนาชนบทไว้อย่างชัดเจน

แนวทางการพัฒนา

5. ดังนั้น แนวทางการพัฒนาชนบทในเรื่องของการเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท จะยังคงให้ความสำคัญในเรื่องของการสนับสนุนบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยการดำเนินโครงการตามแผนการสร้างงานในชนบทอยู่ต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็จะขยายขอบเขตการดำเนินงานในเรื่องการสนับสนุนให้ประชาชนได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) และการสนับสนุนให้มีการระดมทรัพยากรของชุมชนมาใช้เพื่อการพัฒนาหมู่บ้านในรูปกองทุนมากขึ้น รวมทั้งการกำหนดแนวทางและหารูปแบบการปฏิบัติที่ชัดเจนในบทบาทของภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

5.1 การสนับสนุนบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยได้กำหนดให้มีแผนงานสร้างงานในชนบทต่อไปในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยจะจัดสรรงบประมาณในวงเงินปีละไม่น้อยกว่า 2,100 ล้านบาท

5.2 การสนับสนุนการระดมทุนในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาตนเองโดยผ่านกองทุนพัฒนาชนบท

ในการพัฒนามีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การให้ประชาชนในชนบทสามารถพึ่งตนเองได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท กองทุนพัฒนาชนบทจึงเป็นแผนงานที่สนับสนุนเป้าหมายดังกล่าว โดยกองทุนฯ ที่ได้จัดตั้งขึ้นจะให้การสนับสนุนเงินทุนแก่โครงการพัฒนาขององค์กรประชาชนหรือกองทุนเฉพาะกิจต่าง ๆ โดยการให้ยืมสมทบ ซึ่งในแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) ขยายการสนับสนุนเงินยืมสมทบและวิชาการแก่โครงการพัฒนาขององค์กรประชาชนให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
- (2) ปรับปรุงการบริหารงานกองทุนพัฒนาชนบททุกระดับ ให้มีประสิทธิภาพ
- (3) สนับสนุนกองทุนเฉพาะกิจในระดับหมู่บ้านให้เข้มแข็งทั้งด้านธุรกิจเงินทุน ความสามารถในการจัดการบริหาร ตลอดจนการมีส่วนร่วมในกองทุนของประชาชนเพื่อนำไปสู่การรวมตัวในรูปของกองทุนเดียวในหมู่บ้าน
- (4) กระจายการสนับสนุนเงินยืมสมทบ โครงการกองทุนพัฒนาชนบทแก่หมู่บ้านชนบททั่วประเทศ
- (5) ประสานการสนับสนุนด้านเงินทุนและวิชาการจากองค์กรต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน ทั้งในและต่างประเทศเพื่อส่งเสริมเพิ่มพูนความแข็งแกร่งแก่กองทุนเฉพาะกิจ
- (6) ปรับปรุงกลไกการบริหาร หลักเกณฑ์ ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ของกองทุนพัฒนาชนบทให้มีความชัดเจน ถูกต้องและสะดวกสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติ โดยยึดองค์กรระบบบริหารของ กชช.
- (7) ส่งเสริมและสร้างความเข้าใจในหลักการและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับและประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ
- (8) คำนึงถึงขีดความสามารถในการได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณของรัฐ และให้ความสำคัญด้านการช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากองค์กรต่างๆ เป็นอันดับแรก
- (9) ส่งเสริมการประสานทรัพยากรของกองทุนเฉพาะกิจต่างๆ ในหมู่บ้าน ก่อให้เกิดการรวมทรัพยากร เพื่อดำเนินการธุรกิจที่เข้มแข็งนำไปสู่การเกิดกองทุนเดียวในหมู่บ้าน

5.3 การสนับสนุนให้ประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองให้มากขึ้น โดยใช้ความจำเป็นขั้นพื้นฐานเป็นเครื่องมือ

กลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นแนวทางสนับสนุนให้ประชาชนรู้ปัญหา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองในส่วนที่ทำได้ เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้มีโครงการรณรงค์คุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติเมื่อปี 2529 โดยใช้ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือของประชาชนในหมู่บ้านในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเอง ทั้งนี้ จปฐ. จะแสดงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนใน

ชนบทในเรื่องสำคัญๆ ดังนี้ คือ สุขภาพอนามัย การเข้าถึงบริการของรัฐ การมีส่วนร่วมในการพัฒนา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการพัฒนาจิตใจ และนำตัวชี้เหล่านี้นี้มาวัดว่า ข ณะ นี้ ประชาชนมีความเป็นอยู่ในระดับใด โดยเทียบกับเกณฑ์ จปฐ. ถ้าเทียบเกณฑ์แล้วปรากฏว่าความเป็นอยู่ของประชาชนมีครบทุกข้อตามเกณฑ์ เช่น มีน้ำสะอาดดื่ม ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ประชาชนในหมู่บ้านมีส่วนร่วมพัฒนาตนเองก็ถือว่าประชาชนมีความเป็นอยู่ถึงระดับความจำเป็นพื้นฐาน แต่ถ้าเทียบเกณฑ์แล้วประชาชนมีความเป็นอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ ก็จะมีผลให้ เกิดกิจกรรมการพัฒนาขึ้นมาเป็นการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนเองและชุมชน แต่ถ้า กิจกรรมใดของประชาชนไม่สามารถทำเองได้ ก็จะเสนอขอโครงการจากรัฐเพื่อแก้ปัญหาต่อไป และ ประโยชน์อีกประการหนึ่งก็คือ ส่งเสริมให้มีการนำเอากระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความ จำเป็นพื้นฐานไปใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งกิจกรรมการพัฒนาชนบทที่กระทรวงต่างๆ ได้ดำเนินการ อยู่แล้วในพื้นที่ให้สำเร็จขึ้นตามความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรประชาชนตลอดจน ประชาชนในพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างหมู่บ้านให้มีศักยภาพในการพัฒนา เป็นตัวอย่างแก่หมู่บ้าน ข้างเคียงให้มากขึ้นในระบบการพึ่งตนเองของชุมชนด้วยการสนับสนุนของรัฐและการระดม ทรัพยากรจากชุมชนดังกล่าว

สำหรับแนวทางดำเนินการในช่วงแผนฯ 6 มีดังต่อไปนี้

(1) เริ่มตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป ได้กำหนดให้ทุกหน่วยในทุกตำบล ทั่วประเทศมีการเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน มีกิจกรรมการพัฒนา และให้มี 3-7 เครือข่ายต่อ หมู่บ้านในทุกอำเภอเป็นหมู่บ้านครู และมีการกำหนดกิจกรรมหลักของหมู่บ้าน ดังนี้

(1.1) การเก็บข้อมูล จปฐ. เพื่อใช้ในแต่ละท้องถิ่นตามแบบฟอร์ม จปฐ. 1 ด้วยการสนับสนุนของ คปต. และ คปต. เก็บข้อมูลตามแบบฟอร์ม จปฐ. 2 โดยนำไปสรุป ข้อมูลใน จปฐ. 3

(1.2) กม. กำหนดปัญหาตามเครื่องชี้วัด จปฐ. 32 ตัวว่าตัวใดไม่ เข้าเกณฑ์ ตัวนั้นก็ปัญหา ซึ่งร่วมวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและจัดลำดับความสำคัญกำหนด โครงการเพื่อแก้ปัญหา โดยที่โครงการใดทำเองได้จะดำเนินการเลย โครงการที่ต้องรับการสนับสนุน จากรัฐร่วมกับโครงการอื่นๆ (ด้านเศรษฐกิจ) ตามโครงการของรัฐที่มีอยู่ก็กรอกแบบ กชช. (ระดับ ตำบล) เพื่อให้สภาตำบลพิจารณาเห็นชอบ

(1.3) กม. ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามโครงการที่กำหนดไว้ ซึ่ง อาจดำเนินการโดย

- จัดตั้งกองทุนพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน

- กม. และประชาชนร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาคด้วยตัวเอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ตามโครงการที่ร่วมกันกำหนด ด้วยความสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ระดับตำบล (คปต.) ในกรณีหมู่บ้านทำเองไม่ได้ และนำเสนอต่อสภาตำบล และปีต่อมาได้รับความเห็นชอบแล้ว กม. และประชาชนร่วมสนับสนุนโครงการของรัฐที่ได้รับอนุมัติ

1.4 กม. เก็บข้อมูล จปฐ. ทุกปี เพื่อวัดผลว่าทุกปีนั้น คุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ของประชาชนในหมู่บ้านมีเรื่องอะไรบ้างที่ปรับปรุงขึ้นแค่ไหน

(2) ได้มีการประกาศปีณรงค์คุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ (ปี 2528-2530) โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ 4 กระทรวงหลัก ถู้อเอาโครงการนี้เป็นเป้าหมายในการปรับหรือจัดโครงการพัฒนาชนบทที่รับผิดชอบอยู่ตอบสนองกับสภาพข้อเท็จจริงที่ได้จากการสำรวจของโครงการปีณรงค์คุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ

(3) ให้คณะอนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติ และแผนส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับการดำเนินการของโครงการฯ โดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโครงการฯ เพื่อให้มีการใช้เครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ. 1) ร่วมกับระบบข้อมูล กชช. ภายใต้กระบวนการบริหารการพัฒนาชนบท รวมทั้งขั้นตอนการวางแผนการติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบท

5.4 สนับสนุนบทบาทของ กรอ.ภาค และ กรอ.จังหวัด และเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชน ประชาชน และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

ในแนวทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 ได้ขยายขอบเขตจากการแก้ปัญหาความยากจนมาสู่ความพออยู่พอกิน เพื่อที่จะขยับไปสู่การมีฐานะที่ดีขึ้นต่อไป ซึ่ง กรอ.ภาคและ กรอ.จังหวัด สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ปัญหาเศรษฐกิจในชนบท ให้เกิดความก้าวหน้าในการผลิต การตลาดในสาขาการเกษตรและอุตสาหกรรมชนบท ส่วนภาคเอกชนซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาชนบท เนื่องจากมีทรัพยากรในด้านกำลังคนและงบประมาณตลอดจนจำนวนองค์กรมาก จึงเป็นพลังการพัฒนาที่มีความสำคัญที่จะประสานความร่วมมือกับภาครัฐบาลพัฒนาชนบทของประเทศได้มาก ดังนั้นจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการสนับสนุนบทบาทของ กรอ.ภาค และ กรอ.จังหวัด รวมทั้งองค์กรประชาชน ประชาชน และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมพัฒนาชนบท ดังนี้

(1) แนวทางการสนับสนุนบทบาทของ กรอ.ภาค และ กรอ.จังหวัด

(1.1) ส่งเสริมและระดมความคิดจากภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในชนบทโดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรและประชาชนในชนบทมีความรู้

ความสามารถในการผลิต ทั้งทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรมชนบทให้สอดคล้อง และสนับสนุนกับแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม

(1.2) กระจายเทคโนโลยีการผลิต ทั้งทางด้านเกษตร และ อุตสาหกรรม

(1.3) พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความรู้ ความสามารถ

(1.4) พัฒนาด้านการผลิต การตลาด การควบคุมการผลิตให้มี ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด

(1.5) จัดหาและขยายตลาดทางการเกษตรและอุตสาหกรรม

(1.6) วางแนวทางในการผลิต การตลาด และการเงินให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศโดยรวม

(1.7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันเกษตรกรมีความเข้มแข็ง

(2) แนวทางการเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชน ประชาชน และ ภาคเอกชน

(2.1) สนับสนุนการรวมตัวของภาคเอกชนด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมการองค์กรกลางประสานงานภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท

(2.2) กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นศูนย์กลางประสานงาน กับภาคเอกชน

(2.3) ปรับปรุงกลไกการประสานงาน โดยพยายามให้แผนงาน ของภาคเอกชนบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด

(2.4) สนับสนุนให้ภาคเอกชนใช้แผนพัฒนาชนบทในระดับ จังหวัดเป็นหลักในการกำหนดโครงการ/แผนงาน

บทที่ 8

แผนงานและงบประมาณพัฒนาชนบท

แผนงานดำเนินการ

1. เพื่อให้สอดคล้องตามแนวทางการพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แผนพัฒนาชนบทจะประกอบด้วยแผนงาน 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1 กลุ่มแผนงานของหน่วยงานกระทรวงหลัก เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย 5 แผนงาน ได้แก่

(1) แผนงานปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย โครงการทางด้านการก่อสร้างและซ่อมถนน ไฟฟ้า การจัดที่ดินทำกิน การออกกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลัก

(2) แผนงานเพิ่มผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ ประกอบด้วย โครงการทางด้านการส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตร การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเป็นหลัก

(3) แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ ประกอบด้วยโครงการทางด้านก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำขนาดเล็กและขนาดกลาง การพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นหลัก

(4) แผนงานสาธารณสุข ประกอบด้วยโครงการทางด้านการบริการสาธารณสุขและสุขภาพอนามัย โครงการส่งเสริมกีฬา และนันทนาการแก่ประชาชนเป็นหลัก

(5) แผนงานส่งเสริมความรู้และการศึกษาประกอบด้วย โครงการทางด้านการส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน การอบรมด้านอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรเป็นหลัก

ทั้งนี้ โครงการภายในกลุ่มแผนงานของรัฐดังกล่าวเป็นโครงการส่วนหนึ่งของแผนงานปกติจาก 5 กระทรวง ที่นำมาประสานตามแผนงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. ในลักษณะของการดำเนินการที่แต่ละกระทรวงจะสนับสนุนกันมากกว่าซ้ำซ้อนกัน โดยแต่ละโครงการมีเงื่อนไขในการดำเนินงาน ดังนี้

ก. เป็นโครงการที่ประชาชนสามารถเสนอขอได้โดยตรงตามขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด

ข. เป็นโครงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับประชาชนเป็นผู้เสนอ เช่น คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ร่วมกับคณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) หรือคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ร่วมกับคณะกรรมการสภาตำบล หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน

ค. เป็นโครงการที่จังหวัดเป็นผู้เสนอ โดยประสานกับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในเรื่องของผู้ที่จะได้รับประโยชน์

1.2 กลุ่มแผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ประกอบด้วย 5 แผนงาน ได้แก่

- (1) แผนงานสร้างงานในชนบท (กสช.)
- (2) แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)
- (3) แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท (กพช.)
- (4) แผนงานร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.)
- (5) แผนงานขององค์กรภาคเอกชน

1.3 แผนงานบริหารการพัฒนาชนบท ประกอบด้วยกิจกรรมหลักดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนภูมิภาค เพื่อให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบการบริหารการจัดทำแผน ได้รับงบประมาณและประสานงานที่ได้รับมอบหมายให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบทอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องทุกปี
- (2) การฝึกอบรมและนิเทศงาน เพื่อเป็นการยกระดับความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในเรื่องของการบริหารงานพัฒนาชนบท
- (3) การติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบท สนับสนุนให้กระทรวงที่รับผิดชอบแผนงานตามแผนพัฒนาชนบทได้มีการติดตามและประเมินผลโครงการของตนเอง

2. ให้กระทรวง ทบวง กรม ทำแผนรองรับและขยายผลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งได้ริเริ่มในชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างมีประโยชน์ยิ่งและส่งผลโดยตรงต่อประชาชนเพื่อขยายผลการพัฒนาให้เข้าสู่ระบบปกติต่อไป

3. ในการแปลงแผนงานไปสู่การปฏิบัติ จะสนับสนุนให้สภาตำบลได้จัดทำแผนระดับตำบลในรูปของการผสมผสานการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเข้ากับความช่วยเหลือจากภายนอก โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านเป็นเครื่องมือเพื่อให้การเสนอขอและการจัดโครงการจากหน่วยงานต่างๆ มีความสัมพันธ์ ความสอดคล้อง และการประสานผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ภายในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างน้อยอำเภอละ 1 ตำบลทั่วประเทศ

งบประมาณตามแผนงานปี 2530 และปี 2531-2534

1. งบประมาณปี 2530

1.1 ภายใต้กลุ่มแผนงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนงานหลักในปี 2530 นี้ จะมีโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นวงเงินค่าใช้จ่ายรวม 13,017.37 ล้านบาท แยกตามหน่วยงานรับผิดชอบคือ

ก.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	วงเงิน	5,787.10	ล้านบาท
ข.	กระทรวงมหาดไทย	วงเงิน	3,314.58	ล้านบาท
ค.	กระทรวงสาธารณสุข	วงเงิน	2,801.38	ล้านบาท
ง.	กระทรวงศึกษาธิการ	วงเงิน	787.67	ล้านบาท
จ.	กระทรวงอุตสาหกรรม	วงเงิน	326.64	ล้านบาท

1.2 ภายใต้กลุ่มแผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนงานหลัก ในปี 2530 นี้ โครงการที่พร้อมจะดำเนินการทันที 3 แผนงาน คือ แผนงานสร้างงานในชนบท (กสช.) อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการโครงการ-การสร้างงานในชนบท สำนักงานนายกรัฐมนตรี แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนงานกองทุนพัฒนาชนบทอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานนายกรัฐมนตรี สำหรับวงเงินค่าใช้จ่ายใน 2 แผนงาน รวม 2,130.00 ล้านบาท แยกเป็นรายละเอียดได้ดังนี้

ก.	แผนงานสร้างงานในชนบท (กสช.)	วงเงิน	2,100.00	ล้านบาท
ข.	แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท	วงเงิน	30.00	ล้านบาท

ทั้ง 2 แผนงานนี้เป็นแผนงานต่อเนื่อง จากที่ดำเนินการมาแล้วในช่วง
แผนฯ 5

1.3 ในการบริหารงานพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีองค์กร
รับผิดชอบในการกำกับควบคุมประสานการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม รวมทั้งการติดตามและ
ประเมินผล คือ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานปลัด-
กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท
แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับ
แผนงานบริหารในปี 2530 นี้ จำนวน 29.75 ล้านบาท

2. งบประมาณปี 2531-2534

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงปี 2531-2534 สามารถกำหนดวงเงิน
งบประมาณที่ชัดเจนได้เพียง 2 แผนงาน คือ แผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน
และภาคเอกชน และแผนงานบริหารการพัฒนาชนบท โดยทั้ง 2 แผนงาน มีวงเงินงบประมาณใน
แต่ละปีเท่ากับวงเงินงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ในปี 2530

ส่วนแผนงานของ 5 กระทรวง ให้แต่ละกระทรวงยึดสัดส่วนของงบประมาณตาม
โครงการปี 2530 เปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงเป็นเกณฑ์ในการกำหนดวงเงิน
งบประมาณแต่ละปี ตลอดในช่วงปี 2531-2534

หมายเหตุ

1. แนวทางการจัดสรรงบประมาณปี 2530 ยึดแผนงานปกติของ 5 กระทรวงหลัก
ในปีที่ผ่านมาโดยผนวกบางโครงการที่ปรับปรุงเพิ่มเติมให้เหมาะสม
2. แนวทางการจัดสรรงบประมาณปี 2531-2534 ยึดงบประมาณปี 2530 เป็น
เกณฑ์ และให้มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนงบประมาณปี 2530
3. แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายกระทรวง ยึดสภาพปัญหาจาก กชช. 2ค.
ว่ากลุ่มใดมีปัญหามากที่สุดก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด ซึ่งพบว่า
กลุ่มปัญหาผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ กลุ่มปัญหาสาธารณสุข กลุ่ม
ปัญหาแหล่งน้ำ กลุ่มปัญหาความรู้ และการศึกษา และกลุ่มปัญหาโครงสร้าง
พื้นฐาน เป็นกลุ่มปัญหาที่เรียงลงตามลำดับความรุนแรง