

อนิชาต์
แผน ๑

6



๑๕๐ อยู่ใน๑๕๐๓=ก๊าก!

หน้าว่าง

คำนำ

เอกสารฉบับนี้นับเป็นอีกก้าวหนึ่งของกองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา ในการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยจัดทำหนังสือในลักษณะที่อ่านง่ายและไม่เป็นวิชาการมากนัก เพื่อเผยแพร่ไปสู่กลุ่มเป้าหมายในวงกว้างมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อจัดทำเสร็จแล้วเราจึงพบว่า การเขียนอธิบายในทำนองนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เลย แม้จะได้เพียรพยายามแล้วก็ตาม ดังนั้นหากมีบางตอนที่ยังอ่านไม่เข้าใจ หรือมีข้อผิดพลาดประการใด คณะผู้จัดทำขออ้อมรับคำวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความขอบคุณและเต็มใจอย่างยิ่ง

กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา

กุมภาพันธ์ 2530

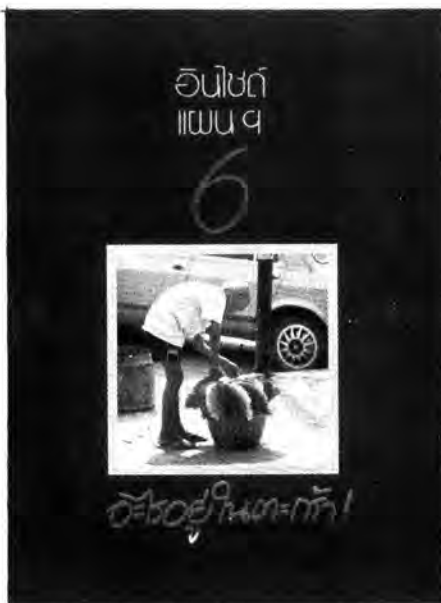
หน้าว่าง

อินไซด์ แผน ๑

6

สารบัญ

อินไซด์แผน ๑	5
มารู้จักแผนพัฒนากันเถอะ	12
25 ปีผ่านไป ได้อะไรมาบ้าง	16
ปัญหาและโอกาสสำหรับแผน ๑	19
วัตถุประสงค์ของแผน ๑	22
เป้าหมายหลักและรอง	24
3 แนวทาง และ 10 แผนงาน	28
แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม	32
แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม	38
แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	44
แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	48
แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ	52
แผนรัฐวิสาหกิจ	56
แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน	59
แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน	65
แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	69
แผนพัฒนาชนบท	73
แผน ๑ ใช้เงินมากน้อยแค่ไหน	78
ใช้แผนพัฒนาฯ อย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด	82
ปรับเป้าหมายแผน ๑ : ทำได้หรือไม่	86



กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อินไซด์ แผนฯ 6

ในที่สุดการประชุมคณะรัฐมนตรีนัดพิเศษ เพื่อพิจารณาร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็ยุติลงเมื่อเวลา 17.45 น. ของวันจันทร์ที่ 15 กันยายน 2529 รวมเวลาพิจารณาทั้งสิ้นเกือบ 8 ชั่วโมงเต็ม หากนับรวมการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างทิศทางของแผนฯ 6 เมื่อเดือนสิงหาคม 2528 อีก 3 ครั้ง ใช้เวลาทั้งสิ้น 17 ชั่วโมง เข้าด้วยแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นแผนที่ได้รับความเอาใจใส่จากรัฐบาลชุดนี้มากกว่ารัฐบาลชุดใด ๆ ที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะไม่เคยมียุคใดสมัยใดที่คณะรัฐมนตรีใช้เวลาสำหรับการพิจารณาแผนต่าง ๆ มากเท่ากับครั้งนี้ แม้แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา ซึ่งได้รับความเอาใจใส่มากกว่าแผนฯ อื่น ๆ ก็ใช้เวลาเพียง 12 ชั่วโมงเท่านั้น จากการประชุมเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องรวม 2 ครั้ง

นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2529 ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นของปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นไป ประเทศไทยก็จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 สำหรับใช้เป็นคู่มือในการที่ประเทศชาติจะก้าวเดินไปข้างหน้า และแผนฯ ฉบับนี้ก็เช่นเดียวกับทุกแผนฯ ที่ผ่านมา คือจะมีระยะเวลา 5 ปี ซึ่งหมายความว่าสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2534 ขณะเดียวกัน แผนฯ ฉบับนี้ก็คงจะเหมือนกับแผนฯ ฉบับอื่น ๆ ในประเด็นที่ว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เขียนอยู่ในแผนฯ นี้ ล้วนเป็นการเขียนจากข้อมูล หรือจากภาพที่มองเห็นในขณะนั้นเท่านั้น จึงอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกและของประเทศผันแปรไปในอนาคต ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะได้ดำเนินการปรับปรุงต่อไปในแผนประจำปีเพื่อให้ออกคล่องกับข้อเท็จจริง

ก่อนจะเข้าสู่คณะรัฐมนตรีพิจารณา และอนุมัติ ในที่สุดนั้น แผนฯ 6 ได้ใช้เวลาในการจัดเตรียมก่อนข้าง ยาวนานและมีผู้เข้าร่วมในขบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมายมหาศาลยิ่งกว่าทุก ๆ แผนฯ เริ่มจาก คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานชุดแรกขึ้นเป็นการภายในสำนัก- งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผู้ช่วยเลขาธิการฯ (ตำแหน่งในขณะนั้น) นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน หลังจากที่แบ่ง หน้าที่กันออกไปศึกษาหาข้อมูลอยู่ระยะหนึ่ง คณะทำงาน ก็เห็นว่าควรจะได้มีการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิด เพื่อเป็นจุดเริ่มต้น และควรที่จะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ และ ผู้ชำนาญการจากภายนอกสำนักงานฯ เข้าร่วมให้มากที่สุดที่จะมากได้ ซึ่งที่ประชุมเห็นด้วยกับข้อเสนอนี้เป็น เอกฉันท์ และกำหนดให้มีการประชุมสัมมนาภายใต้ หัวข้อเรื่องที่ว่า “แนวทางการยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับ ที่ 6” ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัด ศรีสะเกษ ในระหว่างวันที่ 13-15 กันยายน 2527

ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญการ อาจารย์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่วางแผนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประมาณ 80 คน ได้รับความ เชื่อเชิญให้ไปร่วมการประชุมที่จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นจังหวัดที่ยากจนจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย เหตุผลของคณะผู้จัดการประชุมไม่มีอะไรมากไปกว่า ต้องการให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสได้เห็นและสัมผัส กับสภาพความยากจนในชนบท เพื่อจะได้เป็นเครื่อง เตือนใจว่า การพัฒนาใด ๆ ก็ตาม ควรจะต้องส่งผลไป ให้ถึงมือของประชาชนในเขตล้าหลังที่ยังไม่มีโอกาส ได้รับผลการพัฒนามากนักในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งกันับว่า นำยีนคืออย่างยิ่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ได้เดินทางไปร่วม ประชุมอย่างพร้อมเพรียง แม้จะมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้น หลายประการ เช่น เกิดภาวะน้ำท่วมใหญ่ในภาคอีสาน รวมทั้งจังหวัดศรีสะเกษซึ่งใช้เป็นสถานที่ประชุมใน



ครั้งนี้ด้วย

เทพบันเทิงเสียงของฝ่ายเลขานุการการประชุมที่ จังหวัดศรีสะเกษ ได้บันทึกคำกล่าวเปิดประชุมของ ร.ต.दनัย เกตุศิริ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษในขณะนั้น เอาไว้อย่างน่าสนใจตอนหนึ่งว่า “ผมรู้สึกภูมิใจในนาม ของประชาชนจังหวัดศรีสะเกษ ที่สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เลือกจังหวัด ของเราเป็นจุดเริ่มต้นของการประชุมเพื่อเตรียมเค้าโครง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ท่านทั้งหลายคงจะทราบแล้วว่า จังหวัดศรีสะเกษเคยได้ชื่อว่าเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุด ของประเทศ แต่ในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีมานี้ พวกเรา ทั้งข้าราชการและประชาชน ได้ร่วมมือกันอย่างแข็งขัน ในการพัฒนาจังหวัดของเราจนกระทั่งผมยืนยันได้ว่า เราไม่ใช่จังหวัดที่ยากจนที่สุดอีกต่อไป แม้จะยังเป็น จังหวัดที่ยากจนอยู่ก็ตาม...ผมตั้งใจและถือเป็นเรื่องดี อย่างมากที่จังหวัดศรีสะเกษได้รับความสนใจจากท่าน ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย ซึ่งผมกล้ากล่าวได้ว่าครั้งนี้เป็น ครั้งแรกที่เรามีบุคคลระดับมันสมองของชาติมาชุมนุมกัน ที่นี่ยากที่สุด”

จากจังหวัดศรีสะเกษ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เริ่มสาน แนวความคิดต่าง ๆ ให้เข้าสู่เป้าหมายเดียวกัน ซึ่งทำให้ พอจะมองเห็นภาพได้อย่างลาง ๆ ว่า ทางเดินในอนาคต

ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติจะมีสภาพประการใด อย่างไรก็ดี โดยที่ขบวนการวางแผนเป็นขบวนการเปิด ซึ่งหมายถึงว่าจะต้องยอมรับฟังความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะกว้างขวางได้ ดังนั้น บทสรุปจากศรีสะเกษจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการตกแต่งให้ชัดเจนต่อไปอีกโดยผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องยิ่งไปกว่านั้น เมื่อถึงขั้นจัดทำแนวทางอย่างละเอียดก็จำเป็นจะต้องอาศัยผู้ชำนาญการในระดับลึกอย่างมากด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของแผนฯ 8 ในเรื่องต่าง ๆ ถึง 15 ชุดด้วยกัน รวมจำนวนอนุกรรมการประมาณ 371 คน และยังมีคณะทำงานที่เข้าร่วมภายใต้อนุกรรมการอีกถึงประมาณ 400 คน

แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้ จะมีการจัดประชุมสัมมนาในเรื่องต่าง ๆ กันขึ้นมาก จนเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นทั่วไปเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการสัมมนาในแต่ละครั้ง ว่าคุ้มกันหรือไม่กับค่าใช้จ่าย คำตอบในเรื่องนี้ก็คงขึ้นอยู่กับว่า ในการจัดสัมมนาแต่ละครั้ง คณะผู้จัดได้เตรียมงานหรือเตรียมเอกสารไว้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาประกอบด้วยบุคคลที่เหมาะสมหรือไม่ และในการประชุมสัมมนา ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นประธานในแต่ละเรื่องจะสามารถดึงเข้าจุดได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้ประสานงานการวางแผน และเป็นเลขานุการของการจัดประชุมสัมมนาต่าง ๆ ได้ตระหนักเป็นอย่างดี พร้อมทั้งทุ่มเทเอาใจใส่เพื่อให้การสัมมนาในแต่ละครั้งเกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะการสัมมนายังมีความจำเป็นอยู่มากในการที่จะดึงผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ให้มาพบปะกัน มาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้สำนักงานฯ จึงยังใช้วิธีการจัดประชุมและสัมมนาในการประสานและแลกเปลี่ยนความคิดเป็นหลักในการเตรียมร่างแผนงานต่าง ๆ ของแผนฯ 8 ดังจะเห็นได้จากการจัดสัมมนาใหญ่ระดับชาติ 8 ครั้ง สัมมนาระดับกลาง 10 ครั้ง และการประชุมย่อยต่าง ๆ อีกนับร้อย ๆ ครั้ง ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ประมาณการว่ามีผู้เข้าร่วมในขบวนการระดมความคิดเห็นเหล่านี้ไม่ต่ำกว่า 2,000 คน

หลังจากได้มีการระดมมันสมองจากผู้เกี่ยวข้อง

ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ การ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัย พอสมควรแล้วก็ได้มีการกลั่นแนวความคิดทั้งหมดออกเป็นเอกสารที่เรียกว่า “สรุปทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534” เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ 15 เมษายน 2528 จากนั้นก็เข้าสู่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2528 ก่อนจะเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเต็มชุด ซึ่งมีการประชุมถึง 3 ครั้ง เมื่อ 29 กรกฎาคม, 5 สิงหาคม และ 9 สิงหาคม 2528 และจากการที่ทิศทางการพัฒนาฉบับนี้ เป็นเอกสารที่มีความยาวเพียง 36 หน้า แต่ใช้เวลาพิจารณาถึง 17 ชั่วโมง หรือ 1,020 นาที สรุปแล้วโดยเฉลี่ยคณะรัฐมนตรีได้ใช้เวลาพิจารณาถึงหน้าละประมาณ 28 นาที

การนำเสนอสรุปทิศทางการพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่อคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ อาจถือได้ว่าเป็นก้าวใหม่อีกก้าวหนึ่งของการทำแผนฯ เพราะที่ผ่านมานั้นมักจะใช้เวลาในการทำแผนฯ ฉบับรายละเอียดกันโดยตรง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีรวดเดียว 400-500 หน้า เมื่อร่างเสร็จแล้ว ดร.เสนาะ อุณาภูล เลขธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “สรุปทิศทางที่วางนี้ เป็นสรุปทิศทางจริงๆ เหมือนกับเป็นบทนำ แล้วก็ก็เป็นสารบัญของหนังสือ จะมีแต่แก่นหลัก ๆ เท่านั้น ไม่มีรายละเอียดมาก..ผมคิดว่าเป็นการดีที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสียตั้งแต่ต้น คุณแล้วก็ตกลงกันว่าเราจะทำอย่างนั้นนะ อีก 5 ปีข้างหน้าจะเดินอย่างนั้นนะ..... ให้ความเห็นชอบกับกรอบกว้าง ๆ เสียก่อน จากนั้นค่อยไปทำรายละเอียดขึ้นเป็นตัวแผน แล้วก็นำรายละเอียดนั้นกลับมาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง”

ข้อแตกต่างสำคัญ ๆ ของร่างทิศทางการพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก่อนและหลังเข้าสู่คณะรัฐมนตรีก็คือ เป้าหมายใหญ่ของการพัฒนา ซึ่งแต่เดิมระบุไว้เพียงเป้าหมายทางเศรษฐกิจว่า จะให้ประเทศขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี หลังจากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็เห็นว่าควรที่จะเพิ่มเป้าหมายทางด้านสังคมให้ชัดเจนควบคู่ไปกับเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนทางด้านแผนงานพัฒนานั้น ในขั้นแรก ร่างทิศทางได้เสนอไว้ 9 แผนงาน คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้เพิ่มอีก 1 แผนงาน คือ แผนเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้ก็เพื่อให้ชัดเจนและมี



จุดเด่นมากขึ้น แม้ว่าแต่เดิมจะมีแผนงานทางด้านนี้อยู่แล้ว แต่ไปผนวกรวมอยู่กับแผนงานอื่น นอกจากประเด็นหลักใน 2 เรื่องนี้แล้ว คณะรัฐมนตรียังได้แก้ไขปรับปรุงในประเด็นย่อยอีกมาก ก่อนจะอนุมัติให้ใช้ร่างทิศทางการพัฒนานี้เป็นกรอบสำหรับจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยละเอียดต่อไป

จะเป็นด้วยความบังเอิญหรืออย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่มีการพิจารณาร่างทิศทางการพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นั้น รัฐมนตรีท่านหนึ่งได้เสียชีวิตลง เป็นเหตุให้มีการกล่าวขวัญพาดพิงมาสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก่อนข้างมาก ทำให้ความสนใจจากสื่อมวลชนและประชาชนที่มีต่อการเตรียมทิศทางการพัฒนาฯ 6 เป็นไปอย่างกว้างขวาง เฉพาะข่าวที่เกี่ยวข้องในหนังสือพิมพ์รายวันและรายสัปดาห์มีจำนวนถึงกว่า 100 ชิ้น ส่วนบทความหรือบทวิพากษ์วิจารณ์นั้น เฉพาะที่รวบรวมได้ถึงกว่า 40 ชิ้น ในเดือนสิงหาคม 2528 เพียงเดือนเดียว แม้หลังจากนั้นก็ยังมี การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางของการพัฒนาตามมาก็เป็นระยะ ๆ และมีประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งซึ่งกว่าครึ่งหนึ่งของบทความจากสื่อมวลชนให้ความสนใจ ได้แก่ ประเด็นในเรื่อง “การว่างงาน” และคำถามที่ว่า แผนฯ 6 จะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานได้อย่างไร ก็ดูจะเป็นคำถามที่ผู้ถามอย่างกว้างขวางมากขึ้น

นับจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติสรุปทิศทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เมื่อเดือนสิงหาคม 2528 แล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้ประสานงานจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็ได้กลับมาปรึกษาหารือกับกระทรวง ทบวง กรม และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยการปรึกษาหารือโดยตรง และการปรึกษาหารือผ่านคณะกรรมการ หรือกรรมการชุดต่าง ๆ จัดทำรายละเอียดให้เป็นไปตามทิศทางซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ คณะหรือกลุ่มใดจัดทำแผนงานใดเสร็จก็นำเสนอกลับเข้าคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง แผนงานสำคัญ ๆ ที่เสนอรายละเอียดให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หลังจากนั้น ได้แก่ แผนงานพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนการผลิต การตลาด เทคโนโลยี และการจ้างงาน แผนพัฒนาบริการพื้นฐาน ส่วนแผนงานอื่น ๆ ก็อยู่ในสภาพพร้อมที่จะนำเสนอ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อรัฐบาลประกาศยุบสภา มีการเลือกตั้งใหม่ และทำให้เกิดสภาพที่จะต้องรอรัฐบาลใหม่อยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง จึงมิได้นำเสนอแผนงานใด ๆ เพิ่มเติมอีก ทั้ง ๆ ที่รายละเอียดต่าง ๆ มีพร้อมที่จะเสนออยู่แล้วก็ตาม

จนกระทั่งเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่เรียบร้อยในวันที่ 11 สิงหาคม 2529 จากนั้นมาอีกเพียงไม่นานนัก ๆ พณฯ นายกรัฐมนตรีก็มีบัญชาให้มีการประชุมเพื่อพิจารณารายละเอียดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งมีความหนาทั้งสิ้น 468 หน้า รวม 10 แผนงาน ตามที่กรมฯ ชุดก่อนได้อนุมัติไว้ ร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ถูกจัดส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเป็นการล่วงหน้าถึง 10 กว่าวัน ระหว่างนั้น ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ก็ได้เข้าพบรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เพื่อรายงานสาระสำคัญของแผนส่วนรวม และแผนในส่วนของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการเข้าพบบรรยายสรุปต่อรัฐมนตรีเป็นการล่วงหน้าเช่นนี้มีส่วนอย่างมากในการช่วยให้บรรยากาศของการพิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรีนัดพิเศษ วันจันทร์ที่ 15 กันยายน 2529 เป็นไปอย่างราบรื่น และได้สาระอย่างแท้จริง

ประเด็นสำคัญที่ควรกล่าวถึงประเด็นหนึ่งจากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ก็คือ การขอให้ปรับปรุงชื่อ “แผนพัฒนาคนและสังคม” เป็น “แผน



พัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม” พร้อมกับขอให้มีการเขียนเน้นในเรื่องวัฒนธรรมให้ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ก็มีการปรับปรุงเพิ่มเติมตัดทอนรายละเอียดของแต่ละแผนงาน ซึ่งคงไม่สามารถจะนำมากล่าวในที่นี้ได้หมด ส่วนประเด็นที่หลาย ๆ ฝ่ายให้ความห่วงใยก็คือ เป้าหมายการสร้างงาน 3.9 ล้านคนของแผนฯ 6 ว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ เป็นเป้าหมายที่สูงเกินไปหรือไม่ อย่างไรก็ตามสำนักงานฯ ก็ได้ชี้แจงให้เห็นว่า เป้าหมายนี้เป็นเป้าหมายที่เราจะต้องทำให้ได้ในแผนฯ 6 เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานของประเทศชาติลง หนทางที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานได้ 3.9 ล้านคน ตามเป้าหมายนั้น มีทางเป็นไปได้อย่างมากหากทุกฝ่ายจะได้ยึดถือแนวทางการพัฒนาหลักที่กำหนดไว้ คือ การเลือกการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดย่อม ที่ก่อให้เกิดการจ้างงานสูง มิใช่การลงทุนในขนาดใหญ่ แต่มีการจ้างงานไม่มากนัก

แม้ว่าในเอกสารฯ ฉบับนี้จะได้สรุปเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไว้แล้วอย่างครบถ้วน แต่เพื่อให้ท่านที่อ่านบทความนี้โดยเฉพาะได้เห็นภาพรวมของแผนฯ 6 อย่างกว้าง ๆ จึงใคร่ขอนำเอกสารแถลงข่าวของฝ่ายวิเคราะห์ข่าวและเผยแพร่ กองงานโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ประจำวันที่ 15 กันยายน มาเสนอไว้อีกครั้งหนึ่ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งจะเริ่มใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2529 นี้ มีวัตถุประสงค์หลักแตกต่างจากแผนฯ 5 และแผนฯ ที่ผ่านมาก่อนข้างมาก กล่าวคือ ที่แล้วมาการพัฒนาจะเน้นด้านปริมาณคือเน้นทางการกระจายปริมาณบริการของรัฐให้ทั่วถึงทั้งประเทศให้มากที่สุดที่จะทำได้ แต่สำหรับแผนฯ 6 นี้ ถึงแม้จะยังคงมีเป้าหมายที่จะเพิ่มปริมาณให้ครบพื้นที่ที่ยังเหลืออยู่ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเน้น *คุณภาพ* และ *ประสิทธิภาพ* ในการบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เป็นเรื่องสำคัญที่สุดไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจหรือด้านสังคม ขณะนี้ประเทศไทยได้มาถึงจุดที่จำเป็นจะต้องปรับตัวเองเพื่อออกไปต่อสู้กับการแข่งขันในต่างประเทศอย่างมีระบบเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศ และพัฒนาประเทศให้เศรษฐกิจขยายตัวเร็วขึ้น จุดแตกต่างที่สำคัญที่สุดระหว่างแผนฯ 6 กับแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาก็คือ จะต้องเปลี่ยนแนวทางและปรับระบบการพัฒนาประเทศให้สามารถออกไปต่อสู้แข่งขันในเวทีโลกได้อย่างจริงจัง

● สร้างงาน-เพิ่มรายได้-แก้ไขความจน

ทางด้านเป้าหมายหลักของการพัฒนานั้น จะเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคม โดยทางเศรษฐกิจจะให้ขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี

เพื่อให้มีการจ้างงาน 3.9 ล้านคน ขณะเดียวกันก็จะพัฒนาสังคม พัฒนาคมน และสถาบันสังคม เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ร่มเย็นเป็นสุขควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้เป้าหมายส่วนรวมดังกล่าวแล้ว แผนฯ 6 ยังได้กำหนดเป้าหมายเฉพาะด้านที่สำคัญอีกหลายประการ อาทิ เป้าหมายลดอัตราเพิ่มประชากรจากร้อยละ 1.7 ในปี 2529 ให้เหลือเพียงร้อยละ 1.3 ในที่สุดท้ายของแผนฯ 6 เป้าหมายในการเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนให้เพิ่มสูงขึ้นจากประมาณ 21,000 บาท ในปีปัจจุบัน เป็นประมาณ 28,000 บาท ในปี 2534 ควบคู่ไปกับการให้ค่าครองชีพเพิ่มในอัตราต่ำ คือ ให้มีเงินเพื่อเพียงร้อยละ 2.3 ต่อปี ขณะเดียวกันก็จะเน้นการแก้ไขปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตยากจน โดยมุ่งพัฒนาหมู่บ้านด้าหลังประมาณ 5,800 หมู่บ้าน และหมู่บ้านระดับปานกลางอีก 35,514 หมู่บ้าน ทั่วประเทศ

● รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจและลดปัญหาหนี้สินของประเทศ

แผนฯ 6 ยังมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยจะเร่งรัดให้อุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 6.6 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าการขยายตัวของแผนฯ 5 ที่ผ่านมา ส่วนทางด้านเกษตรก็จะรักษาการขยายตัวให้คงเดิม คือ ประมาณร้อยละ 2.9 ต่อปี สำหรับเป้าหมายทางด้านรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้น แผนฯ 6 จะเร่งส่งออกสินค้าให้เพิ่มขึ้นเป็นมูลค่าร้อยละ 10.7 จากที่เคยเพิ่มร้อยละ 7.8 ในแผนฯ 5 ขณะเดียวกันก็พยายามให้การนำเข้าอยู่ในอัตราร้อยละ 9.5 ต่ำกว่าการส่งออก ซึ่งจะส่งผลให้ดุลการค้าลดลงเหลือเฉลี่ยปีละ 36,000 ล้านบาท จากเดิม 54,000 ล้านบาท และลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลงเหลือปีละ 12,000 ล้านบาท จากเดิมที่ขาดดุลเฉลี่ยปีละ 37,000 ล้านบาท อันเป็นอัตราที่จะทำให้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้น และสามารถลดปัญหาหนี้สินของประเทศให้พ้นขีดอันตรายไม่กระทบต่อความมั่นคง ฐานะความเชื่อถือทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศอีกต่อไป

● เพิ่มประสิทธิภาพคุณภาพ

การที่จะดำเนินการให้ได้เป้าหมายเหล่านี้ จำเป็นจะต้องยึดแนวทางปฏิบัติอย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรก จะต้องเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ

ประการที่สอง จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการผลิตสินค้าและบริการ และประการที่สาม จะต้องมุ่งกระจายความเจริญและความเป็นธรรมไปสู่ผู้ที่อยู่ในชนบทและภูมิภาคมากยิ่งขึ้น จากแนวทางปฏิบัติทั้ง 3 นี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดให้มีแผนงานรองรับถึง 10 แผนงาน

● เดินหน้าด้วย 3 แผนงานใหม่

จากแผนงานหลักทั้ง 10 แผนงานนี้ แผนงานที่ถือว่าเป็นแผนงานใหม่ ซึ่งยังไม่เคยปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มาก่อน ได้แก่ แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการมีงานทำ และแผนปรับปรุงระบบบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐ โดยเฉพาะแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการมีงานทำนั้น ถือเป็น “แผนรุก” ที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของราชอาณาจักรก้าวหน้า ด้วยการมุ่งพัฒนาทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ตลอดจนการเน้นเรื่องตลาดทั้งในและนอกประเทศ โดยเฉพาะในตลาดนอกประเทศนั้น จากการที่พืชหลักดั้งเดิม 6 ชนิดของเราราคาค้ามาก จำเป็นจะต้องหาผลผลิตการเกษตรใหม่ ๆ มาทดแทน ซึ่งในแผนฯ 6 ก็ได้ตั้งเป้าหมายไว้ถึง 150 ชนิด และผลผลิตอุตสาหกรรมอีก 50 ชนิด

● ปรับบทบาทรัฐสนับสนุนเอกชน

อีกแผนงานหนึ่งที่มีความสำคัญมาก คือ แผนปรับปรุงระบบบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐ แผนนี้จะมีการทบทวนบทบาทของรัฐหลายประการ เพื่อให้รัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนการพัฒนาอย่างแท้จริง โดยจะแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาให้มากที่สุดที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะ ในแผนฯ 6 นี้ เอกชนจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องปรับบทบาทของรัฐให้เหมาะสม อย่างไรก็ตาม นอกจากแผนงานใหม่ ๆ ทั้ง 3 แผนดังกล่าวนี้แล้ว แผนงานที่สำคัญที่เคยทำมาแล้วแต่เดิม เช่น แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แผนพัฒนาคนและสังคม แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และแผนพัฒนาชนบท ก็ยังจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่แล้มาแล้ว โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท ยังถือเป็นแผนงานที่สำคัญที่สุดแผนหนึ่งในแผนฯ 6

● สอดคล้องนโยบายรัฐบาล

แผนฯ 6 เป็นแผนที่สอดคล้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนโยบายหลัก 3 เรื่อง

คือ การแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน และ ปัญหาการะหนี่สน นอกจากนั้นแผนฯ 6 ยังมีนโยบาย สำคัญอีกหลายประเภทที่สอดคล้องกับนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น นโยบายการคลัง นโยบายการลงทุน ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้แผนฯ 6 แล้ว จะมีส่วนช่วยให้ เอกชนและนักลงทุนมีความมั่นใจต่อบรรยากาศการ พัฒนาประเทศและการลงทุนมากยิ่งขึ้น

นับว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้เดินทางมาถึงจุดที่กลายเป็นแผนอย่างสมบูรณ์แบบแล้ว แต่คำถามที่ทุกฝ่ายจะต้องตามขึ้น ก็คือ จากนี้ไปเราจะทำอะไรกัน? แผนก็คือแผน เป็นเพียง หนังสือเล่มหนึ่ง การปฏิบัติตามแผนต่างหากที่เป็นหัวใจ สำคัญ และจะเกิดประโยชน์โภชนผลต่อประชาชน ดั่งนั้น ในการขอมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2529 จึงได้มุ่งเน้นไปในเรื่องการขอมติทางด้านปฏิบัติค่อนข้าง มากถึง 4 ข้อ ดังนี้

- ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติปรับปรุงร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ตามข้อสังเกตของคณะ-รัฐมนตรี แล้วเสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณา อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นทางการต่อไป

- เมื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ แล้ว ให้กระทรวงต่าง ๆ ยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นกรอบในการจัดทำแผน ปฏิบัติการ ของกระทรวง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจภายใน กระทรวง สำหรับระยะ 4 ปี (2531-2534) เสนอคณะ-รัฐมนตรีพิจารณาโดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการประจำปี ของกระทรวง” ซึ่งประกอบด้วย แผนงานและโครงการ ของกรมต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจในกระทรวงนั้น เสนอ ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอสำนักงบประมาณใน กรณียของงบประมาณ และคณะกรรมการนโยบายหนี้ ของประเทศ ในกรณีขอเงินกู้จากต่างประเทศต่อไป

- ให้มีการติดตามประเมินผลความก้าวหน้า ของแผนฯ หรือการปรับเป้าหมายแผนงาน และโครงการ หากมีความจำเป็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ

จากมติ ครม. ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าขั้นตอนสำคัญ ที่รออยู่ คือขั้นปฏิบัติการตามแผนงานนั้นกำลังจะเกิดขึ้น ในระยะเวลาอันใกล้นี้ จริงอยู่แม้มติ ครม. จะเน้น ในช่วง

4 ปีหลังของแผนฯ 6 แต่ก็มีได้หมายความว่าในปีแรก ของแผนฯ 6 คือปี 2530 จะไม่มีแผนปฏิบัติการเลย เรื่องนี้คงจะต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมว่า หลาย ๆ แผนงาน ได้จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับปี 2530 ไว้แล้ว และก็ ได้รับอนุมัติงบประมาณแล้วเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะ แผนงานหลักสำคัญ ๆ เช่น แผนการผลิต การตลาด และการจ้างงาน และแผนพัฒนาชนบท เป็นต้น ขณะ เดียวกัน แผนอื่น ๆ ก็มีโครงการบางโครงการที่จะเริ่ม ไปได้ ซึ่งในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้คงจะได้มีการ นำมาเสนออีกครั้ง อย่างไรก็ตาม คงได้กล่าวแล้วว่าความสำเร็จของแผนใดก็ตามอยู่ที่การปฏิบัติตามแนวทาง ของแผนนั้น เพราะฉะนั้นความสำเร็จของแผนฯ 6 ก็ เช่นเดียวกัน จะต้องขึ้นอยู่กับปฏิบัติตามแผน ซึ่ง จะเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนที่ตามมา ในทันที ใครขอยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มิใช่ แผนที่ฝันหวานจนเกินไปอย่างที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ ในทางตรงข้ามกลับเป็นแผนที่ตั้งอยู่บนฐานของการ รู้ตนเอง ประเมินสถานการณ์รอบด้านอย่างละเอียดรอบคอบ ก่อนจะกำหนดเป้าหมายเอาไว้อย่างสมอะ และเชื่อว่า เราจะต้องทำงานกันอีกมาก เพราะการเดินทางเข้าสู่ เป้าหมายที่แม้จะสมอะเหล่านี้ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย ๆ นะ เรา จะต้องใช้สติปัญญา ตลอดจนความสามารถรวมทั้ง ความเหนื่อยยากต่าง ๆ นานาอีกไม่น้อย เพื่อเดินทาง ไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้

**



มารู้จัก แผนพัฒนาฯ กันเถอะ

จริงๆ แล้วหนังสือเล่มนี้เรามีจุดมุ่งหมายจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะ

แต่เพื่อให้เข้าใจถึงความหมายของการพัฒนาและแผนพัฒนาฯ ตลอดจนถึงขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาฯ มากยิ่งขึ้น กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา ผู้รับผิดชอบในการทำหนังสือเล่มนี้ จึงเห็นว่าควรจะได้ผู้คัดลุมถึงเรื่องดังกล่าวเป็นเบื้องต้นเสียก่อน

เพื่อความสะดวกในการที่จะอ่านรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องราวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะต่อไป

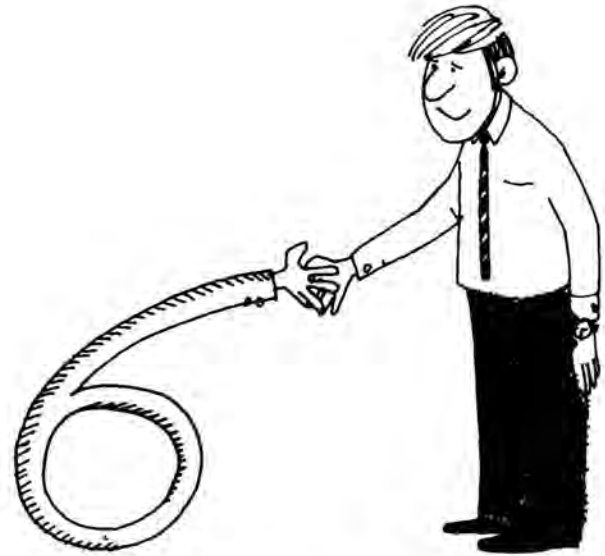
ขออนุญาตเริ่มต้นด้วยคำถามง่าย ๆ กันเสียก่อนว่าการพัฒนาคืออะไร?

ถ้าจะตอบอย่างกำปั้นทุบดินที่สุด คำว่า การพัฒนา ก็คือการทำทุกสิ่งทุกอย่างดีขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น และแน่นอน คำว่า การพัฒนาสังคมก็คือการทำให้สังคมดีขึ้นนั่นเอง

ตอบอย่างนี้ แม้จะเข้าใจง่ายแต่ก็ดูไม่ชัดเจนเท่าไรนัก เพราะฉะนั้น เราลองมาพูดถึงให้ชัดเจนกว่านี้สักหน่อย

คำแรกที่เกี่ยวกับการพัฒนาฯแรก ๆ ให้คำจำกัดความว่า การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้รายได้ของประชาชนและของประเทศสูงขึ้น



ต่อมาหลาย ๆ คนก็เห็นว่า รายได้หรือความร่ำรวยอย่างเดียวไม่พอ จึงได้มีการเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “การพัฒนา” กันออกไปอีก โดยหันมาครอบคลุมทางด้านสังคมด้วย

กลายเป็นว่า การพัฒนาก็คือการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมถึงตลอดถึงการรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมและจริยธรรม

เท่านั้นยังไม่พอ นักคิดรุ่นหลัง ๆ ยังมองไกลไปกว่านี้อีก โดยเห็นว่าการช่วยตัวเองได้เป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของชีวิตมนุษย์

รายได้เพิ่มขึ้นก็เท่านั้น มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นก็ดียู่หรอก แต่ถ้ายังช่วยตัวเองไม่ได้ ก็ไร้ประโยชน์

ดังนั้น ในระยะหลัง ๆ นี้จึงมีผู้ให้คำจำกัดความของการพัฒนาว่า หมายถึงการทำให้มนุษย์ช่วยตัวเองได้ในที่สุด

จะพูดให้ขลังก็พูดกันได้หลายแบบดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ซึ่งดู ๆ แล้วก็อาจจะชวนให้สับสนมากยิ่งขึ้น สู้กลับไปสู่คำจำกัดความฉบับกำปั้นทุบดินกันดีกว่า คือที่บอกไว้ตั้งแต่แรก ๆ ว่าการพัฒนาคือการทำอะไร ๆ ก็ได้ ถ้าทำแล้วมันดีขึ้นก็ถือว่าสิ่งที่ทำลงไปนั้นคือการพัฒนา

เมื่อได้คำจำกัดความของการพัฒนาอย่างนี้แล้ว

ก็เห็นจะอธิบายต่อได้ สำหรับคำว่า “การวางแผนพัฒนา”

การวางแผนก็คือการคิดล่วงหน้า คิดอยากจะทำอย่างโน้นอย่างนี้ คิดอยากจะเป็นอย่างโน้นอย่างนี้

บางคนไม่ชอบเขียน ชอบแต่คิด ก็อาจจะวางแผนไว้ในสมอง แต่คนที่ชอบคิดด้วยเขียนด้วยก็อาจจะหยิบยกความคิดของตนออกมาเขียนได้เป็นเล่ม ๆ สมุดไทย

แต่ไม่ว่าจะเขียนหรือไม่เขียน การวางแผนก็คือการคิดล่วงหน้า การเตรียมตัวล่วงหน้า มีการสมมติล่วงหน้าว่าเราอยากจะทำอะไร อยากจะเป็นอะไร แล้วก็กำหนดวิธีการที่จะได้ทำสิ่งนั้น

การวางแผนพัฒนาประเทศก็คือการคิดล่วงหน้า สมมติล่วงหน้า แล้วก็กำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิ่งที่เราคิดและฝันว่าประเทศของเราควรจะไปสู่ความดีขึ้น เจริญขึ้นอย่างไรนั่นเอง

เมื่อพอจะรู้แล้วว่าการพัฒนาคืออะไร และแผนพัฒนาฯ คืออะไร ก็คงจะมีคำถามตามมาว่า การมีแผนพัฒนาฯ นั้น มันดียังไง

ทুমักำดั่งคนกำดั่งเงิน นั่งพูดนั่งประชุม นั่งคิด นั่งเขียน เสียเวลากันเป็นปี ๆ กว่าจะออกมาเป็นแผน มีประโยชน์อะไรบ้าง?

คำตอบก็คงจะเป็นว่า การมีแผนล่วงหน้าไว้มันก็เหมือนมีคู่มือเดินทาง หรือมีเข็มทิศสำหรับชี้ทิศให้เดิน มีข้อเสนอแนะว่าปัญหาอะไรจะเกิดขึ้น เราควรจะทำงานกันอย่างไร บทบาทของแต่ละหน่วยแต่ละภาคควรจะเป็นอย่างไร

มีการคิดการวิเคราะห์ว่าเงินเรามีจำกัดจำเขี่ยอย่างนี้ ควรจะทำโครงการประเภทไหนถึงจะเกิดผลสูงสุด

ดู ๆ แล้ว การมีแผนฯ ก็น่าจะมีประโยชน์กว่าการไม่มีอะไรอยู่ในใจเอาเสียเลย

ที่แล้วมาก็ชี้ให้เห็นแล้วว่า การมีแผนฯ เรื่อยมาจนถึงแผนฯ 5 นั้นเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ถึงแม้เราจะฝันเอาไว้หลายอย่าง เมื่อลงมือทำแล้วไม่ได้ตามความฝันก็หลายอย่าง แต่อย่างน้อยการที่เรา มีแผนฯ เป็นคู่มือในการพัฒนานั้น ก็ช่วยให้เราเดินมาได้เรื่อย ๆ โดยไม่หลงทาง

เพราะฉะนั้น ก็เห็นจะต้องสรุปประเด็นคำถามในเรื่องนี้ว่า ยังไง ๆ การมีแผนพัฒนาประเทศก็น่าจะมีประโยชน์อยู่มาก และเป็นเรื่องที่เราควรจะทำกันต่อไป

ลองนึกดูเถิดว่า คนที่คิดอะไรล่วงหน้า แม้ว่าจะคิดแล้วจะทำได้บ้างไม่ได้บ้าง กับคนที่ไม่คิดอะไรเลย ปล่อย

ไปวัน ๆ หรือจะทำที่ค่อยคิดทีนั้น อย่างไหนจะดีกว่ากัน สมมติว่าทุกฝ่ายยอมรับและเห็นด้วยว่าการทำแผนหรือการวางแผนพัฒนาประเทศเป็นของดี และเป็นเรื่องที่จะต้องทำต่อไปในอนาคต

เราก็น่าจะมาดูกันให้ละเอียดอีกนิดว่า วิธีการคิดฝันและการบันทึกความฝันออกมาเป็นแผน และการปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ เหล่านี้ มีขั้นตอนอย่างไร

ก่อนจะเป็นแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเริ่มงานอย่างรอบคอบเสมอ ๆ มีบ้างก็ช่วงระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ที่เริ่มขึ้นอย่างรีบด่วนตามความต้องการของรัฐบาลในสมัยนั้น แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมาแล้ว การวางแผนได้ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอน และจังหวะจะโคนเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยตลอด

กระบวนการจัดทำแผนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาจะเริ่มต้นจากการ “สำรวจสถานะและปัญหาการเศรษฐกิจของประเทศ” เป็นเบื้องต้น การดำเนินงานในขั้นนี้เป็นการศึกษาสำรวจข้อมูล ข้อเท็จจริงและปัญหาเศรษฐกิจในทุกแง่ทุกมุม โดยพิจารณาย้อนหลังไปถึงอดีตและคาดการณ์ต่อไปในอนาคต

ที่ต้องทำอย่างนี้ก็เพื่อให้เรารู้จักกำลังความสามารถของตัวเอง

เมื่อผ่านขั้นสำรวจและศึกษาสถานะและปัญหาของประเทศไปแล้ว ก็จะมาถึงขั้นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายในการพัฒนาประเทศ เป้าหมายและนโยบายเหล่านี้จะตั้งอยู่บนรากฐานของสถานะเศรษฐกิจที่ได้สำรวจมาแล้วและที่คาดว่าจะเป็นในระยะต่อไป ผสมผสานกับอุดมการณ์และแนวทางที่รัฐพึงให้แก่ประชาชน

โดยสรุปแล้ว เป้าหมายที่สำคัญ ๆ ของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา จะได้แก่การยกระดับอัตราการเพิ่มรายได้ประชาชาติทั้งส่วนรวมและรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล รวมตลอดถึงการรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาการว่างงานและสร้างงานให้แก่ประชาชน

นอกจากนี้ก็มีการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาให้เป็นธรรมและทั่วถึง การยกระดับความเป็นอยู่อันล้ำหลังในภูมิภาคให้ทัดเทียมกับเมืองใหญ่หรือเมืองหลวง การยกระดับคุณภาพประชากรด้วยการศึกษาอบรมให้เหมาะสม



กับความต้องการของประเทศ การลดอัตราเพิ่มของประชากร การสร้างเสถียรภาพในดุลการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศ ฯลฯ

เหล่านี้เป็นเรื่องของเป้าหมายที่มักจะกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ และเป้าหมายบางประการที่สามารถกำหนดให้ชัดเจนได้ก็จะระบุไว้เป็นต้นว่า จะเพิ่มรายได้ประชาชาติร้อยละ 7 จะลดอัตราเพิ่มประชากรจากร้อยละ 1.7 ให้เหลือ 1.3 เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปของขบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาในอดีตก็คือ *การประมาณการจำนวนทรัพยากร กำลังเงินกำลังคน* ที่จำเป็นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและจุดหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละสาขา

การระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการระดมเงินออม เงินลงทุนแต่อย่างเดียว แต่หมายถึงรวมถึงการระดมทรัพยากรประเภทอื่น ๆ คือ กำลังคนและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

การระดมทรัพยากรทุกประเภทดังกล่าวแล้วนี้เป็นภาระระดมกำลังของทั้งชาติ รวมทั้งทรัพยากรในส่วนของรัฐ และทรัพยากรในส่วนของเอกชน ตลอดจนการประมาณการเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกเพื่อนำ

มาใช้ในการพัฒนาต่าง ๆ

ยกตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งเป็นแผนเริ่มแรกของประเทศเรานั้น จะเน้นเฉพาะในบทบาทของรัฐบาลเท่านั้น ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และที่ 3 ได้พยายามขยายขอบข่ายไปถึงบทบาทของส่วนเอกชนด้วย เพราะเป็นที่ตระหนักดีว่าการพัฒนาประเทศนั้นย่อมไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายได้จากการดำเนินงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว จะต้องได้รับความร่วมมือสนับสนุนกันทุก ๆ ฝ่ายในประเทศ

จากขั้นระดมทรัพยากร ก็จะมาถึงขั้น*จัดทำโครงการ* เพื่อสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดไว้

การจัดทำโครงการจึงเท่ากับเป็น *"แผนปฏิบัติการ"* เพราะโครงการทั้งหมดจะลงไปถึงมือประชาชนเห็นเป็นรูปเป็นร่างได้แน่ชัด เช่น เชื้อน ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล คุกคลองส่งน้ำ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้พิจารณาโครงการร่วมกับเจ้าของโครงการ (กระทรวงทบวงกรม) และสำนักงบประมาณในปัญหาต่าง ๆ ทางวิชาการและการเงิน

แนวทางการพิจารณาจะเป็นไปตามลำดับความสำคัญของโครงการตามนโยบายเศรษฐกิจที่ได้กำหนดไว้ และตามกำลังเงินที่อาจจะจัดหาได้ตามงบประมาณแผ่นดิน

เงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาเห็นประการใดก็จะเสนอผ่านกรมการ
บริหารเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการ เมื่อ
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะเสนอโครงการนั้น
ไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรับการพิจารณาจัดสรร
งบประมาณรายจ่ายให้แก่โครงการต่อไป

ในการวิเคราะห์โครงการนั้น ต้องมีเทคนิค วิชาการ
และหลักการว่าจะวิเคราะห์อย่างไร หลักใหญ่ก็คือจะ
ต้องสนับสนุนโครงการที่ได้ผลตอบแทนมากกว่าต้นทุน
ที่ลงไป ถ้าให้ผลตอบแทนมากกว่าลงทุนมากเท่าไร ก็
จะยังมีความสำคัญอันดับสูงมากเท่านั้น

เทคนิคที่ใช้คำนวณอาจใช้ทั้งการวิเคราะห์อัตรา
ผลได้ผลเสีย หรือวิเคราะห์จากผลตอบแทน อย่างไรก็ตามก็ดี
ในทางปฏิบัติจริง ๆ ไม่ได้นำเทคนิค หรือวิธีการหนึ่ง
วิธีการใดมาใช้โดยเฉพาะ หากแต่ใช้หลายวิธีการประกอบ
กัน รวมทั้งต้องใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจ โดย
อาศัยหลักวิชาเป็นแนวทางเท่านั้น หลักในการวิเคราะห์
โครงการที่ใช้มากที่สุด ได้แก่ “ประสิทธิภาพ” “ความ
สัมพันธ์สอดคล้องต้องกัน” และ “ความสามารถที่จะ
ปฏิบัติได้” ของโครงการนั้น ๆ

เราได้พูดถึงขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขั้นคิด
ขั้นเขียน และขั้นวิเคราะห์กันมานานแล้ว ต่อไปก็จะมา
ถึงขั้นตอนของการปฏิบัติตามความคิดที่ว่านั้น ซึ่งเรียก
กันว่า “การปฏิบัติตามแผน” หรือการลงมือทำงาน
ตามสิ่งที่ได้คิดฝันเอาไว้

ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของประเทศ มิได้อยู่ที่แผนอันสวยงาม แต่อยู่ที่การ
ปฏิบัติตามแผนต่างหาก

คงจะไม่ต้องอธิบายอะไรกันมากสำหรับขั้นตอนนี้
แม้ว่าจะเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดก็ตามที เพราะคำว่า
“ปฏิบัติ” ก็คือ “การปฏิบัติ” ไม่ต้องตีความอะไรอีก

ผู้ปฏิบัติตามแผนก็ได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ
ที่เป็นเจ้าของโครงการต่าง ๆ และความสำเร็จของการ
พัฒนาประเทศก็อยู่ที่ผลการปฏิบัติของโครงการทั้งหลาย
เหล่านั้นเอง

เราจะรู้ว่าเขาปฏิบัติได้ตามแผนหรือไม่ ก็อยู่ที่การ
“ติดตามประเมินผล” ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของขบวนการ
วางแผน

การประเมินผลจึงนับเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง
และที่แล้วมาเราก็มีการติดตามประเมินผลกันพอสมควร

ทีเดียว

ที่เรารู้ว่าแผนไหนได้ตามเป้า แผนไหนไม่ได้ตามเป้า
ก็จากการประเมินผลนี่แหละ

การประเมินผลเท่าที่ทำมาก็มีทั้งประเมินในระดับ
กว้าง คือ ดูผลส่วนรวมของชาติ และประเมินในระดับ
ย่อยคือดูกันเป็นโครงการ แผนงาน

ประโยชน์ของการประเมินผลนั้น เห็นจะไม่ใช้
อยู่ที่การดูความสำเร็จและความไม่สำเร็จของการทำงาน
อย่างเดียวนั่น ยังจะมีประโยชน์ในการช่วยให้เรารู้
ถึงความสามารถของตัวเองอีกด้วย

การประเมินผลที่ว่านี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการ
ทำแผนพัฒนาฯ ฉบับใดฉบับหนึ่งจึงกลับมาเป็นขั้นตอน
แรกของการเตรียมแผนพัฒนาฯ ในฉบับต่อไป

เรื่องนี้คงจะพูดกันโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไป เมื่อ
ว่าถึงการทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยตรง

เอาเป็นว่า ในบทอุ้นเครื่องบทแรกนี้ เราคงพอ
จะได้คำตอบแล้วกระมังว่าแผนพัฒนาฯ ก็อะไร ทำไม
ต้องมีแผนพัฒนาฯ และขั้นตอนในการทำแผนพัฒนาฯ
มีอย่างไร

**



25 ปี ผ่านไป.... ได้อะไรมาบ้าง?

ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทก่อนหน้านี้ว่า ประเทศไทยของเราได้ใช้แผนฯ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศมาแล้ว 5 แผน

เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 คือเมื่อ พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบัน รวมแล้วก็เกือบ 25 ปีเต็ม ๆ

เราก็ลองมาทบทวนกันดูซิว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เราได้ทำอะไรไปบ้าง เกิดอะไรขึ้นบ้าง และยังมีอะไรเหลือจะให้ทำอีกบ้าง

คงไม่มีใครปฏิเสธว่า ตลอดเส้นทางเดินอันยาวนาน แม้จะลุ่มบ้างดอนบ้าง แต่การมีแผนพัฒนาเป็นคู่มือในการพัฒนาประเทศเช่นนี้ ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญอย่างเป็นระบบให้แก่ประเทศชาติไม่น้อยทีเดียว

จากประเทศเล็ก ๆ ที่ด้อยการพัฒนา และมีรายได้ค่อนข้างต่ำ เราได้เจริญเติบโตขึ้นมาเป็นลำดับ

แม้รายได้จะไม่ใช่ว่าจะดีที่สุดในลำดับแรก แต่มันก็ช่วยสะท้อนให้เห็นภาพอะไรบางอย่างได้พอสมควร

จากประเทศซึ่งมีรายได้ต่อหัว 2,200 บาทต่อปี เราได้ไต่เต้าขึ้นมาสู่ระดับ 21,000 บาทต่อปี จนองค์การระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์การบอกว่า เราพ้นข่ายประเทศกำลังพัฒนาไปแล้ว

ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศยากจนอีกต่อไปแล้ว แต่เป็นประเทศที่เรียกว่ามีรายได้ปานกลาง มีน้ำมันพลขึ้นกว่าแต่ก่อน

ขณะเดียวกันทางด้านกาพัฒนาอื่น ๆ เราก็มีการ

ทุ่มเทไม่น้อย จนหลาย ๆ คนที่ห่างเหินบ้านเกิดเมืองนอนไปในช่วง 20-30 ปี กลับมาแล้วจดจำแทบไม่ได้ก็มี

ถ้าจะเรียกว่าสิ่งเหล่านี้คือการพัฒนาก็นับได้ว่าประเทศไทยของเราได้เจริญก้าวหน้ามาพอสมควร

แต่เพื่อให้เห็นภาพต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เราลองมาดูกันให้ละเอียดอีกสักนิดว่า ในแต่ละช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ นั้น เกิดอะไรขึ้นบ้างกับประเทศไทย

เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 กันเลยทีเดียว

กล่าวกันว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 เป็นแผนที่ประสบความสำเร็จสูงสุด

วัตถุประสงค์หลักของแผนนี้คือการเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจนั้นเป็นไปตามที่วางไว้ทุกประการ

มีถนนทางหลวงที่เชื่อมโยงกันทั่วประเทศ อำนวยความสะดวกสบายขึ้นมากในการเดินทาง

มีเขื่อนชลประทานที่ผลิตไฟฟ้าแจกจ่ายความสว่างไสวแก่ผู้อยู่ห่างไกล

การเกษตรต่าง ๆ ก็ได้รับน้ำจากเขื่อนดังกล่าวด้วย

เมื่อสรุปผลการพัฒนาตลอดแผนแล้ว ปรากฏว่ารายได้รวมของประเทศขยายตัวเฉลี่ยถึงร้อยละ 8 สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

ความสำเร็จของแผนฯ 1 ทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่แผนฯ 2 ซึ่งเริ่มประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2510 ถึง 2514 ด้วยความมั่นใจมากยิ่งขึ้น

ไม่ว่าจะเป็นด้านการเตรียมแผน หรือการร่างแผนก็ได้มีการนำวิชาการใหม่ ๆ เข้ามาใช้มากขึ้น

ในด้านเนื้อหาที่มีการเน้นถึงการพัฒนาสังคมเป็นแนวหลักควบคู่ไปกับการวางแผนเศรษฐกิจ ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้ชื่อใหม่ที่ยาวกว่าแผนแรกคือ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2”

แต่เมื่อเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 มาได้ระยะหนึ่งภาวะเศรษฐกิจเริ่มผันผวนไปเพราะผลจากการกระทบกระเทือนทางด้านการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะราคาสินค้าเกษตรหลัก ๆ ของไทยตกต่ำลง ขณะเดียวกันได้เกิดภาวะฝนแล้งฝนทิ้งช่วง ทำให้ผลิตผลทางเกษตรเสียหายหลายพื้นที่ ทำให้อัตราความก้าวหน้าโดยเฉลี่ยของประเทศต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ในแง่รายได้ต่อบุคคลก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้เช่นเดียวกัน

โดยสรุปแล้ว เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 7.5 ต่อปี ในขณะที่รายได้ต่อบุคคลปรากฏว่ามีความแตกต่างหรือมีช่องว่างเพิ่มมากขึ้น ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แต่เมื่อมองในแง่การก่อสร้างโครงการพื้นฐานต่าง ๆ ก็ยังปรากฏว่าสามารถดำเนินไปได้ตามเป้าหมายพอสมควร

ก็มาถึงช่วงแผนฯ 3 ซึ่งเป็นแผนที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519

เมื่อประเทศก้าวมาถึงช่วงที่ใช้แผนฯ 3 นั้นปรากฏว่าโครงการพื้นฐานต่าง ๆ ได้เกื้อหนุนหนทาง การชลประทาน ไฟฟ้า สำเร็จเสร็จสิ้นลงตามแผนที่วางไว้ทุกประการ แต่ยังคงขาดโครงการต่าง ๆ ที่จะเชื่อมโยงให้เข้าถึงประชาชนอยู่มาก

แผนฯ 3 จึงเป็นแผนที่พยายามจะประสานทั้งแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมเข้าด้วยกันให้กระชับยิ่งขึ้น โดยทางด้านเศรษฐกิจจะเน้นการใช้ประโยชน์จากโครงการพื้นฐานต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกระจายออกไปสู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง

ส่วนทางด้านสังคมนั้นยังคงเน้นการพัฒนาสาขาสังคมในสาขาต่าง ๆ เช่น สาขาศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปการ แต่ปรับวิธีการจากการพัฒนาเป็นกระจุกให้กระจายออกไปในชนบทมากขึ้น

จุดเด่นที่สำคัญที่สุดของแผนฯ 3 ก็คือ การกำหนดนโยบายประชารัฐขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศ และจากจุดนี้เอง ก็ได้มีการเริ่มต้นรณรงค์การวางแผนครอบครัว จนกระทั่งปัญหาประชากรซึ่ง



เคยมีความรุนแรงสูงค่อย ๆ คลายความกดดันลงในปัจจุบัน
อย่างไรก็ดี เหตุการณ์สำคัญที่จะต้องบันทึกไว้ก็คือ
ในปลายแผนฯ 3 ได้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ
อย่างรุนแรงขึ้นทั่วโลก อันเป็นผลมาจากการขึ้นราคาน้ำมันครั้งแรก

เศรษฐกิจไทยก็หนีไม่พ้น จึงเป็นผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6.2 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 7 ที่ได้วางไว้ ทางด้านรายได้ต่อบุคคลก็เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.3 เมื่อเทียบกับเป้าหมายร้อยละ 4.5 ต่อปี

ดังนั้น เมื่อเริ่มต้นแผนฯ 4 ในปี 2520-2524 จึงได้กำหนดนโยบายหลัก ๆ ไว้ 2 ประการคือ ประการแรก *เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ* โดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และเพื่อการกระจายรายได้ ตลอดจนการมีงานทำในส่วนภูมิภาค

ส่วนประการที่สอง ก็คือ *เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ* รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ

ส่วนผลของการพัฒนานั้นแม้จะมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นมากก็ตาม แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ยังสูงถึงร้อยละ 7 ต่อปี ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นกลายเป็นปัญหาทางด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาขาดดุลการค้า ขาดดุลการคลัง ซึ่งจำเป็นจะต้องเอาใจใส่ดูแลมากขึ้น

ทางด้านรายได้ของประชาชนก็มีช่องว่างมากขึ้น โดยเฉพาะระหว่างเมืองกับชนบท

ดังนั้น เมื่อเริ่มแผนฯ 5 จึงได้กำหนดทิศทางการก้าวเดินใหม่ ๆ เพื่อเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ

เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายซึ่งยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา

เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทแล้วหลัง โดยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเอาไว้ 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

นั้น ก็คงสรุปได้คร่าว ๆ ว่า ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 4.9 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 6.6 ต่อปี

ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจอย่างยิ่ง เพราะสภาพการณ์เศรษฐกิจของโลกในช่วงระยะเวลาของแผนฯ 5 ผันผวนรุนแรงกว่าที่คาดไว้

นอกจากนี้ก็ยังเกิดการแข่งขันการกีดกันการค้าและความไม่แน่นอนขึ้นอย่างมาก

การที่เศรษฐกิจของประเทศไทยสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 4.9 แม้จะต่ำกว่าเป้าที่เราตั้งไว้ แต่ก็ใช่อัตราที่ดีกว่าอัตราขยายตัวของเศรษฐกิจโลกในระยะเดียวกันถึงหนึ่งเท่า

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ บางประเทศก็นับว่าเรายังโชคดีที่ไม่เจอคลื่นเศรษฐกิจโหมกระหน่ำจนล้มละลายไป ทั้งนี้ก็เพราะการปรับใช้นโยบายต่าง ๆ อย่างฉับไว รวมทั้งการดำเนินมาตรการตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อย่างเคร่งครัดนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายของแผนฯ 5 เอง ก็ได้เกิดสิ่งที่ดีขึ้นบ้าง เช่น ราคาน้ำมันลดลง และการส่งออกของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น

สิ่งเหล่านี้ได้ช่วยผ่อนคลาวยภาวะเศรษฐกิจของเราได้อย่างมาก

แต่กระนั้นก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่อีกหลายประการ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะเริ่มวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กันต่อไป



**

ปัญหา และโอกาส สำหรับแผนฯ 6

จากการประเมินสถานการณ์ และพิจารณาถึง ผลการพัฒนาประเทศ เฉพาะในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมาโดย ละเอียด พบว่าประเทศไทยเราต้องเผชิญกับปัญหา และข้อจำกัดหลายประการ



ประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็น โจทย์สำคัญที่จะต้องแก้ไข หรือหาทางบรรเทาเบาบางลงให้ได้ในช่วงเวลาของแผนฯ 6 เราลองมาไล่เรียงกันดูว่า “ข้อจำกัด” ของการพัฒนาที่ว่านั้นคืออะไร

ข้อแรกที่น่าห่วงไม่น้อยคือ *ปัญหาทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ* เพราะการใช้จ่ายเกินตัวทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับ รัฐบาล ทำให้การขาดดุลการค้าและการขาดดุลงบประมาณ อยู่ในระดับค่อนข้างสูง

ยกตัวอย่างระดับระหว่างประเทศ การใช้จ่ายที่เกินตัวของเราเห็นได้ชัดเจนจากการขาดดุลการค้า ซึ่งเพิ่มจาก 45,000 ล้านบาทต่อปี ในระยะเวลาของแผนฯ 4 เป็น 57,300 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในแผนฯ 5

ส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด แม้จะขาดดุลลดลงเล็กน้อย แต่ก็ยังอยู่ในระดับน่าห่วงคือขาดดุล 36,800 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงแผนฯ 5

กลับมาดูทางด้านรัฐบาลก็ปรากฏว่าการเก็บภาษีของรัฐบาลอยู่ในระดับต่ำกว่าเป้าหมาย เป็นผลให้การขาดดุลการค้าของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงของแผนฯ 5

จากที่เคยขาดดุลการค้า 15,300 ล้านบาทต่อปี โดยเฉลี่ยในช่วงแผนฯ 4 กลายเป็น 35,000 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงแผนฯ 5

แต่ก็ยังนับว่าโชคดียูบ้าง ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนว่า ในปี 2529 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น การส่งออกดีขึ้น ราคาน้ำมันและการนำเข้าสินค้าอื่น ๆ ลดลง ทำให้ดุลการค้าขาดดุลน้อยลงไปด้วย

คาดว่าเราจะขาดดุลการค้าเพียง 29,700 ล้านบาท และขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพียง 3,800 ล้านบาท ในปี 2529 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนฯ 5

กระนั้นก็ตาม ความไม่แน่นอนของอนาคตก็ยังมีอยู่ แม้ว่าทุกสิ่งทุกอย่างจะหววนกลับไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็

ยังจะต้องระมัดระวังอย่างรัดกุมต่อไป

ปัญหาข้อที่สอง ก็เกี่ยวข้องกับเรื่องเงินเรื่องทอง อีกเช่นกันนั่นคือ ปริมาณเงินออมของประเทศ

ระดับการออมของประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งการออมในภาครัฐบาลและการออมในภาคเอกชน

ข้อมูลเท่าที่มีอยู่ชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนการออมของ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน ลดลงจากร้อยละ 23.0 ของ ผลผลิตรวม ในปี 2523 เหลือร้อยละ 17.9 ในปี 2528

ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เศรษฐกิจและสังคม ที่บีบบังคับให้รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจเอกชน ตลอดจนครัวเรือนทั่วไปต้องใช้จ่ายเพื่อ การอุปโภคและบริโภคมากขึ้น ส่งผลให้เหลือเงินออม เพียงเล็กน้อย

ประเด็นปัญหาสำคัญที่จะเกิดขึ้นก็คือ หากขาดแคลน เงินออม ก็จะทำให้ขาดแคลนเงินลงทุนเพื่อการพัฒนา ในที่สุด

ข้อจำกัดประการที่สาม คือ ความอ่อนแอของ โครงสร้างการผลิต

การผลิตพืชผลทางการเกษตรของประเทศ ยังคง ผูกมัดอยู่กับพืชหลักเพียงไม่กี่ชนิด อาทิเช่น ข้าว ยาง พารา มันสำปะหลัง เป็นต้น

ยังผลทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับตัว ทั้งในด้านการกระจายชนิดของพืชให้มากขึ้น และการ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อให้เกิดความ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดภายนอกประเทศ ซึ่งนับวันจะมีการแข่งขันอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น โครงสร้างการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศ ทั้งใน รูปของสินค้าทุนและวัตถุดิบค่อนข้างมาก

ปัญหาข้อต่อไปซึ่งเป็นข้อที่ 4 ได้แก่ **ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่ทำกิน โดย



เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการบุกรุกทำลายป่า มีผล ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ ทั้งประเทศ

การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม การขาดการบำรุงดินที่ ถูกหลักวิธี ตลอดจนการเสื่อมสภาพของดิน จึงมีผล ทำให้ผลผลิตต่อไร่ตกต่ำลง

การผลิตในภาคการเกษตร จึงมีอัตราการขยายตัว ลดน้อยลงเป็นลำดับ

ข้อจำกัดและปัญหาประการสุดท้าย คือ **การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของกำลังแรงงาน** อันเป็นผลจากอัตราเกิด ของประชากรที่สูงมากในอดีตเมื่อระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมา ปัจจุบันคาดว่าประชากรเหล่านั้นได้เจริญเติบโต เข้าสู่วัยแรงงานโดยเฉลี่ยประมาณ 1 ล้านคนต่อปี

ในขณะที่การจ้างงานภาครัฐราชการชะลอตัวลง การ ขยายตัวในภาคการเกษตรก็ถูกจำกัด โดยพื้นที่และความ ต้องการแรงงานนอกภาคเกษตรก็ยังไม่เพิ่มขึ้นไม่มากนัก ทำให้คาดว่าปัญหาการว่างงานอาจจะเพิ่มจากประมาณ 4 แสนคนในปลายแผนฯ 5 เป็นประมาณ 8 แสนคนใน ปลายแผนฯ 6

ความไม่สอดคล้องกันระหว่างปริมาณกำลังแรงงาน

ที่มีอยู่มากกับความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นน้อย จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การวางแผนพัฒนาต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง

ที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การว่างงานของผู้มีการศึกษา ซึ่งคาดว่าจะอาจเพิ่มจากประมาณ 1 แสนคนเศษ ในปี 2527 เป็นประมาณ 240,000 คนในปีสุดท้ายของแผนฯ 6

ทั้งหมดนี้ก็คือ "ปัญหา" หรือ "ข้อจำกัด" ของการพัฒนาที่เราจะต้องแก้ไข หรือหาทางผ่อนคลายนให้จึงได้

อย่างไรก็ดี ความหวังในการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ก็มีใช้ว่าจะมีดมนอนธการเสียทีเดียว ในทางตรงข้าม การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกบางด้านได้เปิด "ช่องทาง" ให้ประเทศไทยได้มี "โอกาส" ที่จะปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ไม่น้อยเหมือนกัน

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในช่วงก่อนสิ้นระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ราคาน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรงในอดีต ได้เริ่มลดระดับราคาลงและมีที่ท่าว่าจะลดลงอีกอย่างต่อเนื่องในระยะ 3-4 ปีข้างหน้า

จึงคาดว่าจะเป็แรงกระตุ้นให้เศรษฐกิจโลกโดยทั่วไปกลับฟื้นคืนชีพขึ้นมาได้หลังจากซบเซามาระยะหนึ่ง

เมื่อบรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น การกีดกันทางการค้าก็คงจะเบาบางลง หรืออย่างน้อยก็ไม่รุนแรงกว่าในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

นับเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประเทศไทยในการที่จะเพิ่มการส่งออกสินค้าออกให้มากขึ้น

ในขณะเดียวกัน เมื่อหันมาพิจารณาศักยภาพในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกชนิดอื่น ๆ แล้วจะเห็นว่าโอกาสที่จะกระจายการผลิตไปสู่สินค้าชนิดใหม่ ๆ ยังมีอีกมาก

ทั้งที่เป็นสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า และสินค้าเพื่อการส่งออก

หรือแม้แต่สินค้าที่ตอบสนองความต้องการของคนภายในประเทศก็ตาม

ดังนั้น การปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในต่างประเทศ ด้วยการกระจายการผลิต เน้นการควบคุมคุณภาพ และทำการค้ากับประเทศต่าง ๆ ให้กว้างขวาง

มากขึ้น จึงนับเป็นลู่ทางการพัฒนาที่มีความหวังอยู่ค่อนข้างมาก

นอกจากนี้ เมื่อหันมาพิจารณาความต้องการของตลาดภายในประเทศ จะเห็นว่าแม้อัตราการขยายตัวของประชากรโดยรวมจะลดลง แต่การขยายตัวของประชากรในเมืองจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าในชนบท

ประกอบกับกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นมากดังกล่าวแล้ว การขยายตัวของประชากรและกำลังแรงงานในลักษณะดังกล่าวจะทำให้โครงสร้างการบริโภคภายในประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยการบริโภคสินค้าอุตสาหกรรมและบริการทันสมัยตลอดจนอาหารสำเร็จรูปจะเพิ่มมากขึ้น

นั่นหมายถึงโอกาสการขยายตัวของสินค้าในประเทศจะมีมากขึ้นด้วย

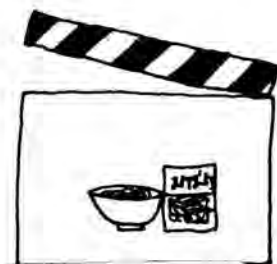
โอกาสนี้ นับว่ามีความหวังอีกอย่างหนึ่ง เห็นจะได้แก่ โอกาสในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติ อันได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เหมืองแร่ จะร่อยหรอลงไป

แต่การจะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการผลิต นับว่ายังมีอีกมาก

นอกจากนี้ โอกาสที่จะพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรณี โดยเฉพาะทรัพยากรพลังงานในประเทศ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์ และน้ำมัน ซึ่งหากมีการสำรวจเพิ่มเติมแล้ว คาดว่ายังมีโอกาสที่จะค้นพบแหล่งทรัพยากรอันมีค่าเพิ่มขึ้นอีก

กล่าวโดยสรุป แม้การพัฒนาที่ผ่านมาจะมีปัญหาอุปสรรคค่อนข้างมาก อีกทั้งการจะก้าวต่อไปก็มีขีดจำกัดอยู่ไม่น้อย แต่ประเทศของเราก็ยังมีโอกาสที่เป็นลู่ทางแห่งความหวังอยู่ แม้ลู่ทางนั้นจะค่อนข้างแคบ แต่ก็นับว่าเป็นลู่ทางที่มีความสดใสอยู่ไม่น้อยเลย

**



วัตถุประสงค์ของ แผนฯ 6

หลังจากได้ทราบถึงผลการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีต ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาสถานการณ์เศรษฐกิจ และสังคมในระยะปัจจุบัน ตลอดจนขีดจำกัดและโอกาสในการพัฒนาประเทศแล้ว หลายคนคงอยากรู้ว่า ประเทศของเราจะพัฒนาต่อไปอย่างไร

แต่ก่อนที่กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปนั้น เราจะผ่านขั้นตอนที่สำคัญของการวางแผนพัฒนาไปไม่ได้ ขั้นตอนดังกล่าวก็คือ *การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนา*

วัตถุประสงค์ของการพัฒนา จะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างความมุ่งหมายในการพัฒนากับแนวทางการพัฒนา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า วัตถุประสงค์ก็คือ ความปรารถนาในอนาคตที่กำหนดขึ้นและเป็นแนวทางนำไปสู่วิธีปฏิบัติและวิธีดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมาย

เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “วัตถุประสงค์” นี้ จะเห็นว่าคำอยู่หลายคำซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน และในบางครั้งก็ใช้แทนกันได้ จนทำให้เกิดความยากลำบากในการแบ่งแยกความแตกต่างของคำเหล่านั้น

คำที่มีผู้นิยมใช้กันมากก็คือ คำว่า จุดมุ่งหมาย จุดหมายปลายทาง ภาระงาน เป้าหมาย เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ใช้คำว่าวัตถุประสงค์เป็นคำกลางๆ ทั้งในระดับแผนพัฒนาของชาติ ระดับแผนงาน ระดับโครงการ ตลอดจนระดับโครงการย่อยต่าง ๆ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การกำหนดวัตถุประสงค์

ประสงค์ในการทำงานใด ๆ นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในการทำงานได้

วัตถุประสงค์จึงเป็นเสมือนเครื่องมือกระตุ้นการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากผู้ร่วมงานทุกคนได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการทำงาน ก็ย่อมทำให้ผู้ร่วมงานเหล่านั้นสามารถใช้วิจารณญาณและความรู้ในการทำงานให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น

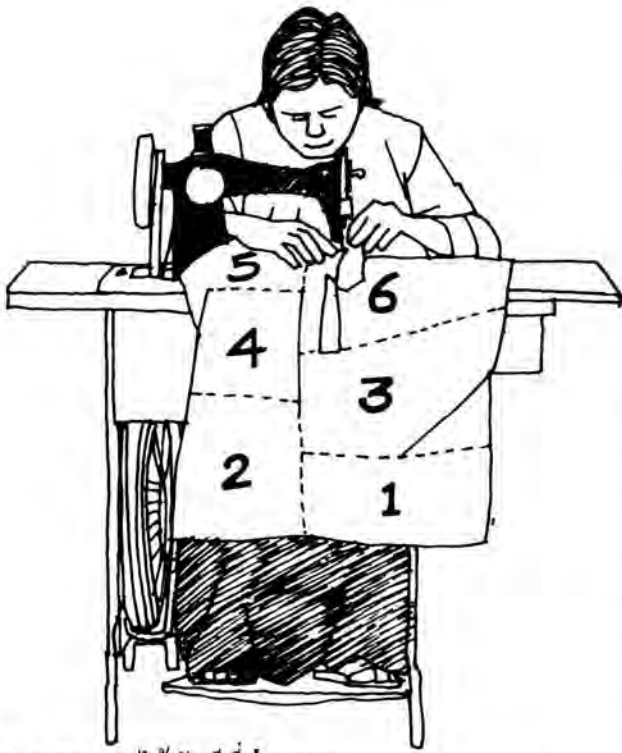
ลักษณะโดยทั่วไปของวัตถุประสงค์ จึงต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นด้วยความรอบคอบมีเหตุผลสนับสนุน มีความชัดเจนเข้าใจง่าย ไม่ก่อให้เกิดการตีความหมายกำกวม ตลอดจนเป็นวัตถุประสงค์ที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ผู้ร่วมทำงาน

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ที่กำหนดจะต้องมีความเป็นไปได้ต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะหากวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นแล้ว ไม่มีทางที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนั้นได้ ก็จะเป็นการทำทนายผู้ร่วมปฏิบัติงานและจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านตามมา

มาถึงตอนนี้ หลายคนคงอยากรู้แล้วว่า วัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 กำหนดไว้ได้อย่างไร

เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อย่างแจ่มชัด จึงขออนุญาตยกข้อความในส่วนที่เป็น “คำนำ” ของแผนฯ 6 มาลงไว้ในที่นี้อีกครั้งหนึ่ง

จากคำนำที่เขียนได้อย่างกระชับ หนักแน่นนี้เอง จะช่วยให้เราทราบถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก



ของแผนฯ 6 ได้ทันทีที่อ่านจบลง

“วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ การปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตขยายตัวได้สูงขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แต่ลักษณะการขยายตัวที่สูงขึ้นนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียความมั่นคง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินการคลัง ซึ่งหมายถึงการสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศ และจะก่อปัญหาความยากลำบากแก่ประชาชนของไทยในอนาคต ลักษณะการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นนั้น จะต้องเป็นไปในทางที่จะแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า การคลัง และภาวะการจ้างงาน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ภาวะตกต่ำทางฐานะของเกษตรกร

แนวทางและวิธีการในการพัฒนาในลักษณะที่จะแก้ปัญหาหนักกว่าก่อนหน้านั้น จะมีการลงทุนทางการเงิน โดยเฉพาะในภาคเอกชนเพิ่มขึ้น แต่น่าหนักจะไปอยู่ที่การปลูก การกระตุ้น การสนับสนุนให้ข้าราชการไทย เกษตรกรไทย อุตสาหกรรมไทย ผู้ขายบริการไทย และประชาชนชาวไทยทั่วไปมีความตื่นตัวในการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยวิธีที่มีประสิทธิภาพ มีต้นทุนต่ำ เป็นที่ยอมรับในตลาดในประเทศและสามารถแข่งขันขยายตลาดของสินค้าและบริการไทยในต่างประเทศ เพื่อนำรายได้เข้าประเทศมากขึ้น เป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ประกอบการและประชาชนในสังคมส่วนใหญ่ของ

ประเทศ

เป้าหมาย แนวทาง และวิธีการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 สำเร็จผลได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชน และโดยเฉพาะการตัดสินใจที่เด็ดขาด และการเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการตลอดจนการพัฒนาคุณภาพคน ในระบบ “พนักงานกำลังเป็นระบบและครบวงจร” ทั้งในด้านการผลิต เทคโนโลยี และการตลาด โดย

1) รัฐจะทบทวนบทบาทของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่แน่วแน่สามารถปฏิบัติได้

2) การแนะนำให้ข้อมูลและประสานงานทั้งในระหว่างภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน

3) การปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์และระเบียบการที่ไม่เป็นธรรม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศตามแนวทางและวิธีการที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้

4) การส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนซึ่งรวมทั้งเกษตรกร อุตสาหกรรม บริกร และประชาชนคนไทยซึ่งเป็นพลังที่ยังถูกซ่อนเร้นอยู่ ได้มีโอกาสและได้มีบทบาทในการเข้าร่วมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างเต็มที่

ถ้าได้มีการปฏิบัติตามแนวทางและวิธีการที่เสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังได้สรุปไว้แล้วนี้ คาดว่าประชาชนคนไทยจะมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นลำดับ เศรษฐกิจและสังคมไทยจะสามารถพัฒนาก้าวหน้าเข้าสู่ระดับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งมีโครงสร้างรากฐานที่มีความสมดุลแข็งแรง สามารถแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจและสังคมโลกได้ดีขึ้นเป็นลำดับ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และสภาพนี้จะชัดเจนยิ่งขึ้น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7”



**

เป้าหมายหลัก และรอง

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวถึง
ในบทก่อน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดเป้าหมาย
ที่สำคัญ ๆ ไว้หลายประการ

เป้าหมายเหล่านี้ก็คือ “ความหวัง” หรือสิ่งที่เรา
ทุกคนอยากจะทำให้เกิดขึ้นในระยะ 5 ปีข้างหน้า

ทางด้านเศรษฐกิจนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้
กำหนดเป้าหมายหลักเอาไว้ว่า

“จะรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5
ต่อปี เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน
ไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยเน้นลักษณะการขยายตัว
ที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วย
แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5”

อัตราการขยายตัวร้อยละ 5 ต่อไปนี้ แม้จะต่ำกว่า
ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ซึ่งขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ
7-8 ต่อปี แต่ก็ยังดีกว่า 2-3 ปีก่อน ซึ่งขยายตัวเฉลี่ย
เพียงร้อยละ 4 ต่อปีเท่านั้น

แผนฯ 6 ยังกำหนดไว้อีกว่า การขยายตัวที่สูงขึ้นนี้
จะต้องไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียด้านเสถียรภาพและ
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการค้าของประเทศ

ดังนั้น ลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจของ
แผนฯ 6 จึงต้องเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้า การคลัง
และภาวะการว่างงาน ตลอดจนความเสื่อมโทรมของ
ทรัพยากรธรรมชาติ และภาวะการตกต่ำทางฐานะของ
เกษตรกรไทย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำอย่างไรจึงจะสร้างงานให้ได้
ถึง 3.9 ล้านคน อันเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง

สำหรับเป้าหมายส่วนย่อยอื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ
นั้น ก็มีเช่น แผนฯ 6 คาดหมายไว้ว่าดุลการค้าจะขาดดุล
ลดลงเหลือไม่เกินปีละ 36,000 ล้านบาท เทียบกับที่เคย
ขาดดุลเฉลี่ยปีละ 57,300 ล้านบาท ในช่วงแผนฯ 5



ดุลบัญชีเดินสะพัดก็จะขาดดุลไม่เกินปีละ 12,000 ล้านบาท โดยให้อยู่ในลักษณะสมดุลในปีสุดท้ายของแผนฯ 6

ส่วนดุลงบประมาณจะขาดดุลไม่เกินปีละ 36,000 ล้านบาท

ขณะเดียวกันจะทำให้รายได้ต่อหัวของคนไทย เพิ่มขึ้นจากคนละ 21,000 บาทต่อปีในปัจจุบันเป็น 28,000 บาทต่อปี ใน 5 ปีข้างหน้า

และเมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งคาดว่าจะสูงขึ้นเพียงร้อยละ 2 กว่า ๆ แล้ว ก็คงจะไม่ทำให้คนไทยเดือดร้อนมากนัก

เป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องการค้าขายระหว่างประเทศ แผนฯ 6 คาดว่าจะมีการส่งออกมากขึ้น ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.7 ต่อปี ซึ่งจะช่วยเพิ่มรายได้เงินตราต่างประเทศให้ประเทศไทยเพิ่มขึ้น

การส่งออกที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ ให้การผลิตในประเทศขยายตัว เกิดการจ้างงาน ประชาชนมีรายได้ และระดับความเป็นอยู่ของประชาชนจะดีขึ้นตามไปด้วย

การหารายได้เงินตราต่างประเทศอีกทางหนึ่งจะ

มาจากการบริการด้านท่องเที่ยว ซึ่งคาดว่าจะจำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศจะเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6.5 ต่อปี และจะก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในประเทศในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี

แผนฯ 6 ยังหวังต่อไปอีกว่า ในระยะ 5 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น

อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ซึ่งคาดว่าจะสามารถรองรับแรงงานได้มากขึ้น

มีหลายคนซึ่งพอใจในสังคมพื้นฐานของไทย ก่อนข้างรู้สึกเป็นห่วงการก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมของไทย

แต่ความจำเป็นทำให้หนีไม่พ้นเลย เพราะเราจะต้องเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เราจึงจะสามารถพัฒนา ก้าวขึ้นไปในอีกขั้นได้

อย่างไรก็ตาม ขอให้เข้าใจว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่แบบไทย ๆ

เราไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ๆ แบบเกาหลี สิงคโปร์ ฮองกง หรือไต้หวัน

เพราะพื้นฐานของเราอยู่ที่สังคมเกษตร และสังคมเกษตรก็เป็นสังคมที่ดี

เพราะฉะนั้น เราจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่ไม่ว่าการเกษตร

การเกษตรแบบดั้งเดิมก็ต้องทำให้ดีขึ้น ส่วนเกษตรกรรมสมัยใหม่ก็ต้องเพิ่มเข้ามา และมีอุตสาหกรรมมารองรับภาคเกษตร

นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่จะพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นระบบและเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาฯ สาขาอื่น ๆ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสาขาต่าง ๆ ให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

ขณะเดียวกัน ทางด้านระบบบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันประกอบด้วย การคมนาคม การขนส่ง และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และพลังงาน ซึ่งจะช่วยเชื่อมโยงระบบการผลิต และการตลาดเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะได้รับปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ และขยายปริมาณเพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนเป้าหมายส่วนรวมได้ดียิ่งขึ้น

เป็นที่หวังว่า ระบบบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดี จะทำให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และเพิ่มอำนาจต่อรองทางการค้าได้

สำหรับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในแผนฯ 6 ก็จะดำเนินการต่อไป

ประชาชนในชนบทจะได้รับการพัฒนาให้มีผลผลิตเพียงพอแก่การบริโภค มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีงานทำมากขึ้น

คาดว่า จะมีหมู่บ้านในชนบทระดับล่างหลังได้รับการพัฒนาจำนวน 5,787 หมู่บ้านทั่วประเทศ

จากเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ก็มาถึงเป้าหมายทางด้านสังคม ซึ่งแผนฯ 6 ได้กำหนดเอาไว้ว่า “จะมุ่งพัฒนาคนเพื่อให้พัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุข เกิดความเป็นธรรม สอดคล้อง และสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อม ๆ กับธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ ค่านิยมอันดีงาม และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามความจำเป็นพื้นฐาน”

จากรายละเอียดของเป้าหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแผนฯ 6 มุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยเป็นสังคมที่ก้าวหน้า มีความสงบสุข พร้อม ๆ กับการรักษาเอกลักษณ์ และ

ค่านิยมอันดีของชาติไว้

เมื่อพิจารณาเป้าหมายเฉพาะทางด้านสังคมต่อไปอีก ก็จะพบว่า ในช่วง 5 ปีข้างหน้า แผนฯ 6 มีเป้าหมายว่าสังคมในระดับพื้นฐานคือ ระดับคน ครอบครัว และชุมชน อันเป็นส่วนย่อยจะได้รับความสำคัญมากในการพัฒนา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคณาให้เป็นคนที่มีคุณภาพ มีความสามารถ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การให้การศึกษาศึกษาและฝึกอบรมทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน จะต้องเน้นและขยายกว้างขวางขึ้น ขณะเดียวกัน จะมุ่งลดอัตราเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ 1.3 ในที่สุดท้ายของแผนฯ 6 คือ ปี 2534

เมื่ออัตราเพิ่มประชากรลดลง ก็จะเปิดโอกาสให้ครอบครัวสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิต สมาชิกของครอบครัวได้ดีขึ้น

ปัญหาการไม่พอเพียงของบริการพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ทางด้านการศึกษา และสาธารณสุขก็จะพออนุโลมลง





ประชาชนในเขตเมืองและในชนบทก็จะได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานคุณภาพชีวิต อย่างน้อยที่สุดก็ตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

และเป็นที่ยอมรับว่า หากคนมีคุณภาพสูงขึ้น และสามารถปรับตัวให้ทันความเปลี่ยนแปลงได้ ย่อมจะส่งผลให้คุณภาพและสังคมโดยรวมมีความก้าวหน้าและสงบสุขได้

อย่างไรก็ดี สำหรับความคาดหวังทางด้านสังคมเฉพาะด้าน เป็นเรื่องยากที่จะหยิบยกเป้าหมายออกมาให้เห็นเด่นชัด

เนื่องจากไม่อาจหยิบยกตัวเลขต่าง ๆ ขึ้นมาประกอบคำอธิบายได้

เพราะเรื่องสังคมค่อนข้างจะเป็นนามธรรม

อย่างไรก็ตาม แผนฯ 6 ได้ตั้งความหวังที่จะดำเนินการหลายสิ่งหลายอย่าง

ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานนั้น แรงงานจะได้รับการฝึกให้มีความรู้และมีฝีมือ ตามความต้องการของตลาด และมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น

การฝึกนี้จะทำให้แรงงานมีฝีมือมากขึ้น ค่าจ้างก็จะสูงขึ้น

ส่วนแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ จะได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง

แรงงานไทยไปต่างประเทศที่ประสบปัญหาต่าง ๆ จะได้รับความช่วยเหลือได้ทันเวลามากขึ้น

นอกจากนี้ แรงงานจะได้รับความมั่นคงมากขึ้น ในระบบการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน ความปลอดภัย และสุขภาพแรงงาน

สำหรับทางด้านความสงบสุขในสังคมก็หวังว่าจะดีขึ้น

การเน้นการป้องกันอาชญากรรมควบคู่ไปกับการปราบปราม จะทำให้ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ จะถูกลดให้ต่ำลงไปกว่าเดิม

พร้อม ๆ กันนี้ แผนฯ 6 ยังมุ่งลดอัตราการตายและการบาดเจ็บอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุในการจราจรทางบก ทางน้ำ ในสาธารณสถาน และการทำงานอีกด้วย ส่วนผู้ที่ด้อยโอกาส หรือผู้ที่ประสบทุกข์ยากในสังคม ก็จะได้รับ การเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองมากขึ้น

จากสาระสำคัญที่กล่าวมาทั้งหมดก็พอสรุปได้ว่า จะได้มีการปฏิบัติตามแนวทางและวิธีการที่เสนอไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แล้ว คาดได้ว่า

ประชาชนคนไทยจะมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นลำดับ เศรษฐกิจและสังคมจะสามารถพัฒนาก้าวหน้าเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งมีโครงสร้างรากฐานที่มีความสมดุลแข็งแรง

และเราจะสามารถแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจและสังคมโลกได้ดีขึ้นเป็นลำดับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6



**

3 แนวทาง และ 10 แผนงาน

ในการวางแผนใดๆก็ตาม เมื่อได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย เอาไว้แล้วก็มักจะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ หรือแนวทางที่จะให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ และเป้าหมายนั้น ๆ ควบคู่ไปด้วย

เพราะมีฉะนั้นแล้ว วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ก็จะกลายเป็นสิ่งเลือนลอย ไม่มีทางที่จะเป็นความจริงขึ้นมาได้เลย

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็เช่นเดียวกัน เมื่อได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ชัดเจนพอสมควรแล้ว ก็จะต้องมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นคู่มือในการที่จะเดินทางไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 3 แนวทางด้วยกัน และเป็น “แนวทางหลัก” ที่ทุก ๆ ฝ่ายได้พิจารณาไตร่ตรองแล้วว่า หาก “ปฏิบัติ” ให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวนี้ การพัฒนาประเทศก็จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้

แนวทางแรก ได้แก่ แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ

เหตุผลที่ต้องกำหนดแนวทางนี้ไว้ก็เพราะทรัพยากร

ต่าง ๆ ของประเทศชาติร่อยหรอไปเป็นอันมาก ไม่ว่าทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรทางการเงิน

จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด เพราะเราไม่มีอะไรเหลืออีกมากนัก

แนวความคิดในเรื่องประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้น เพราะความจำเป็นดังได้กล่าวไว้แล้ว

ไม่เพียงแต่จะต้องหาทางใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ยังมีทรัพยากรที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ “ทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด

การใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพคือ การฝึกอบรมให้ถูกทาง สร้างงานให้ทำ ทำงานอย่างมีคุณภาพและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี จึงเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นให้จงได้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ทั้งหมดนี้ ก็คือ แนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังแนวทางแรกซึ่งเน้นการใช้และการปรับปรุงทรัพยากรตลอดจน

กลไกและมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนา

สำหรับแนวทางที่สอง ได้แก่ แนวทางปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

ประเด็นหลักของแนวทางนี้ก็คือ ความมุ่งมั่นที่จะออกไปต่อสู้แข่งขันในตลาดโลกให้จงได้

การค้าขายหรือการส่งออกเป็นหัวใจที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นรายได้โดยตรงของประเทศเรา หากจะแก้ปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นให้ลดน้อยลง หากจะแก้ปัญหาหนี้สินให้เบาบางลง ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดการส่งออกให้มากที่สุด

แต่ยุคนี้การส่งออกหรือการค้าขายระหว่างประเทศคงไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ นัก เพราะเต็มไปด้วยการแข่งขันและกีดกัน จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด รวมทั้งการยกระดับคุณภาพปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อลดต้นทุนสินค้าทุกชิ้นที่เราประสงค์จะส่งออกให้ต่ำลง

สำหรับแนวทางประการที่สาม ได้แก่ แนวทางกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท

เจตนารมณ์หลักของแนวทางนี้ก็เพื่อการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศเรา ซึ่งได้แก่ชาวชนบทนั่นเอง



จะมีประโยชน์อะไรถ้าหากเราสามารถพัฒนาประเทศชาติไปจนถึงขั้นมีรายได้ประชาชาติส่วนรวมสูงลิบลัว แต่การกระจายรายได้ที่ว่ำนั้นยังจำกัดจำเขี่ยอยู่ในผู้คนเพียงบางกลุ่ม

ไม่มีประเทศใดจะเดินไปข้างหน้าได้อย่างสะดวกสบาย ถ้าหากผู้คนส่วนใหญ่ของประเทศนั้นยังยากจนข้นแค้นปราศจากคุณภาพชีวิตที่ดี

แผนฯ 6 ตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างดี และเห็นว่าจะต้องกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์การพัฒนาที่ไม่ทอดทิ้งชาวชนบทและภูมิภาค

ในทางตรงข้าม กลับจะต้องหาทางช่วยให้พี่น้องชาวชนบทได้รับผลการพัฒนาอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้นไปอีก

หากเราจะกลับไปดูแนวทางทั้ง 3 ประการของแผนฯ 6 อีกครั้งหนึ่ง ก็คงจะเห็นได้ว่าทั้ง 3 แนวทางนี้มีความสอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดี กล่าวคือ เราจะต้องเริ่มใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเสียก่อน

เมื่อทุกสิ่งทุกอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว เราก็ถามตัวเองว่าจะใช้ประสิทธิภาพนั้นเพื่ออะไร?

จึงมาถึงแนวทางที่สอง ซึ่งให้คำตอบว่าเราจะใช้ประสิทธิภาพทั้งหมดเพื่อการปรับโครงสร้างการผลิต การตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ให้ปริมาณการส่งออกของเราเพิ่มสูงขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มพูนรายได้ของประเทศและประชาชนโดยตรง

จากนั้นก็ถึงแนวทางที่สาม ซึ่งเป็นแนวทางที่จะตอบคำถามว่า รายขึ้น ดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น เราจะจัดการอย่างไร?

คำตอบก็คือ เมื่อรายขึ้น ดีขึ้น ก็จะต้องกระจายความรวย ความดีนั้น เพื่อให้คนชนบทและภูมิภาคมีส่วนรวยด้วย ดีด้วย เคียงบ่าเคียงไหล่กันไปกับคนส่วนอื่น ๆ จึงเป็นที่มาของแนวทางการกระจายรายได้และความเจริญ

นี่คือ 3 แนวทางพัฒนาของแผนฯ 6 และสิ่งที่อยู่เบื้องหลังแนวทางดังกล่าวอย่างย่อ ๆ

อย่างไรก็ดี การมีเฉพาะแนวทางอย่างเดียวนั้นก็คงไม่ทำให้แผนพัฒนาฯ บรรลุเป้าหมายได้อย่างแน่นอน จำเป็นจะต้องมี “แผนงาน” หรือการปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวเข้ามารองรับ

ความสำเร็จต่าง ๆ จะอยู่ที่แผนงานและโครงการเพื่อการพัฒนาต่างหาก เพราะในแผนงานทั้งหลายนี้เองที่จะระบุว่เพื่อให้ได้เป้าหมายตามแนวทางหลักของ



แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่กล่าวไว้ทั้งหมด...ใครจะต้องทำอะไรบ้าง? ทำที่ไหนบ้าง? และทำอย่างไรบ้าง?

การจัดทำแผนงานและโครงการจึงเป็นเรื่องสำคัญเกือบจะที่สุดของขบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ไม่ว่าแผนใดก็ตาม

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้จัดให้มีแผนงานเพื่อรองรับแนวทางทั้ง 3 ข้างต้นรวม 10 แผนงานด้วยกัน โดยแยกออกเป็นแผนงานรองรับแนวทางแรก 6 แผนงานรองรับแผนงานที่สอง รวม 2 แผนงาน และแผนงานที่สามอีก 2 แผนงาน โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

แผนงาน 6 แผน สำหรับแนวทางที่หนึ่งประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แผนปรับปรุงระบบบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐ และแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ของแผนงานที่อยู่ในแนวทางแรกนี้ ล้วนเป็นเครื่องมือและกลไกในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น เช่น ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรการเงิน ระบบราชการ งานรัฐวิสาหกิจ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

ถ้าปรับสิ่งเหล่านี้ให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพขึ้นได้ ก็จะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของแนวทางที่ 1 ได้อย่างมากทีเดียว

แต่เดิมที่ผ่านมาเราเคยแต่พัฒนาด้านปริมาณ แต่ได้ละเลยในด้านคุณภาพไปมาก ทำให้เครื่องมือต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการพัฒนาประเทศ ปริมาณคนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณภาพและมีบทบาทต่อสังคมมีอยู่จำนวนน้อย

บทบาทของด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อการพัฒนาประเทศก็ยังมีไม่เต็มที่ การสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ก็ยังมีไม่เพียงพอ

ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเคยมีมากมายเหลือเฟือ ก็ถูกนำมาใช้อย่างไม่ระมัดระวัง ที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ร่อยหรอเรื่อย ๆ รวมทั้งมีสภาพเสื่อมโทรมลงตามลำดับ

ภาครัฐและภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศก็อยู่ในสภาพ "ไม่คล่องตัว" หรือในบางกรณีก็อยู่ในสภาพที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเสียด้วยซ้ำ

เครื่องมือทั้งหลายทั้งปวงเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงทั้งสิ้น บางอย่างต้องส่งเสริมให้มากขึ้น บางส่วนต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน เหมาะสม โดยมีรายละเอียดชัดเจนแล้วในแผนฯ 6 แต่เนื่องจากมีอยู่มากมายหลายประเภท จึงได้จัดกลุ่มให้ประเภทที่มีลักษณะใกล้เคียงกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพื่อตอบสนองแนวทางการพัฒนาแนวทางแรก

สำหรับแนวทางที่ 2 ซึ่งจะเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และการบริการพื้นฐานในด้านโครงสร้าง

การผลิตนั้น มีแผนงานสนับสนุนทั้งสิ้น 2 แผนงาน คือ แผนพัฒนาระบบการผลิตการตลาด และการสร้างงาน กับแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

แต่เดิมนั้นเราผลิตสินค้าไม้ที่ประเภท ในต้นทุนที่สูงและสินค้าไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรจึงทำให้ตลาดแคบขายสินค้าได้ยาก และสู่ประเทศอื่นๆ ไม่ได้ แผนฯ 6 จึงกำหนดการแก้ปัญหาเรื่องนี้ไว้ว่า

จะกระจายการผลิตสินค้าให้มากประเภทขึ้น เพื่อลดความเสี่ยง ส่งเสริมการแปรรูปสินค้าให้มีมูลค่าสูงขึ้น ลดต้นทุนการผลิตลง เพิ่มคุณภาพสินค้าให้มากขึ้น พัฒนาระบบข่าวสารการตลาดให้รู้ว่าประเทศไทยต้องการสินค้าอะไร เวลาไหน จำนวนเท่าไร เป็นต้น

ในขณะเดียวกันด้านบริการพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนนหนทาง ระบบขนส่ง การพลังงาน วิทยุ โทรเลข โทรศัพท์ ฯลฯ กำหนดให้มีการขยายเครือข่ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สร้างเพิ่มในส่วนที่ยังขาดช่วงตอนเพื่อให้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น

และจะส่งเสริมให้กิจการเหล่านี้เลี้ยงตัวเองให้ได้ เพื่อลดภาระของรัฐลง โดยจะปรับปรุงอัตราค่าบริการให้อยู่บนหลักการคุ้มทุนและสามารถขยายงานต่อไปได้ด้วยตัวเอง

วัตถุประสงค์หลัก ๆ ของแผนงานเพื่อสนับสนุนแนวทางที่ 2 ก็คงจะสรุปได้ดังที่กล่าวมานี้

มาถึงแนวทางที่ 3 ซึ่งเป็นแนวทางสุดท้ายอันมีจุดมุ่งหมายจะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นภายในสังคม

แนวทางนี้มีอยู่ 2 แผนงาน คือ แผนพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ กับแผนพัฒนาชนบท

วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ของแผนงานที่มารองรับจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่เสียเปรียบในสังคม คือ กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคและชนบทกลุ่มหนึ่ง และอีกกลุ่มคือกลุ่มคนยากจนทั้งที่อาศัยชุมชนแออัดในเมืองและที่อยู่ในชนบท

ทั้ง 2 กลุ่มจะเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักและได้รับผลประโยชน์ในการพัฒนาตามแนวทางนี้ดังที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วในตอนต้น โดยในกลุ่มแรกนี้ รัฐจะคัดเลือกเมืองสำคัญ ๆ ในภูมิภาคจำนวนอีก 19 แห่ง ขึ้นมาพัฒนาเป็นเมืองหลัก เช่น ขอนแก่น เชียงใหม่ ชลบุรี ฯลฯ รวมทั้งคัดเลือกพื้นที่เฉพาะ เช่น บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

เป็นต้น พัฒนาขึ้นมาเป็นแหล่งรองรับแรงงานและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และจะดูแลยกระดับคุณภาพชีวิตของคนที่มีรายได้น้อยในเมืองเป็นพิเศษ

ส่วนคนกลุ่มที่ 2 รัฐวางแผนจะช่วยแก้ไขปัญหาก็ที่ชาวชนบทเผชิญอยู่อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน โดยจะพัฒนาให้ชาวชนบทมีรายได้เพิ่มขึ้น ได้รับบริการสังคม ได้แก่ การศึกษา การรักษาพยาบาล ฯลฯ อย่างกว้างขวาง และยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น

จะเห็นได้ว่าในแผนฯ 6 เรามีแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุมทั้งด้านการเพิ่มคุณภาพของเครื่องมือการพัฒนา การปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และการกระจายความเจริญ สร้างความเป็นธรรมในสังคม

ขณะเดียวกันในด้านแผนงานก็ครอบคลุมการดำเนินงานในทุกด้าน ทุกสาขา และทุกกลุ่มในสังคม

ประเด็นที่เกิดขึ้นก็คือ ในทั้ง 10 แผนงานที่ว่าสอดคล้องกับเป้าหมาย แนวทางนั้น มีรายละเอียดอย่างไรบ้าง

เรื่องนี้คงจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในบทต่อ ๆ ไป เพราะคงได้กล่าวแล้วว่าหัวใจหรือการปฏิบัติงานตามแผนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จทั้งหลายทั้งปวงนั้น จะอยู่ที่.....

แผนงานและแผนปฏิบัติการนี้เอง



**

แผนพัฒนา เศรษฐกิจ ส่วนรวม

แผนงานนี้เปรียบเสมือนกระจกเงาบานใหญ่ที่จะส่องให้เห็นภาพระบบเศรษฐกิจทั้งประเทศว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้าควรมีหน้าตา รูปร่างอย่างไรบ้าง



ระบบเศรษฐกิจควรจะขยายตัวในอัตราที่น้อยโยยเท่าไร ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม การเหมืองแร่ และการผลิตก๊าซธรรมชาติ ควรจะเพิ่มในลักษณะใด เป็นต้น

ในขณะเดียวกันควรมีการออม การลงทุน รายได้ รายจ่าย ของภาครัฐและภาคเอกชนในสัดส่วนเท่าไรจึงจะเหมาะสม

และจะสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีการจ้างงานสูงขึ้น รวมทั้งแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า ดุลการคลัง ดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาความยากจน และบรรเทาปัญหาว่างงานในลักษณะต่าง ๆ ทั้งการว่างงานตามฤดูกาล การทำงานต่ำกว่าระดับได้ มากน้อยเพียงใด

จึงนับว่าเป็นแผนงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม การพัฒนาในสาขาอื่นใดก็เพื่อสนองให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามแผนงานนี้ทั้งสิ้น ดังนั้นแผนงานนี้จึงได้ถูกกำหนดให้เป็นแผนงานแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้

ในแผนงานนี้ได้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการจากการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมา ควบคู่กันไปกับการคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจในอนาคต

ปัญหาเศรษฐกิจหลักที่เกิดขึ้นในระยะที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนฯ 5 เป็นผลมาจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ซึ่งได้ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของโลกตกต่ำอย่างมาก เกิดการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง

และมีผลกระทบต่อประเทศไทย คือ ทำให้เศรษฐกิจของเราซบเซาลงไปด้วย เกิดปัญหาราคาสินค้าตกต่ำส่งออกได้น้อย ระบบเศรษฐกิจส่วนรวมก็ขยายตัวได้เฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.4 ต่อปี ในช่วงแผนฯ 5 เท่านั้น ซึ่งต่ำกว่า



เป้าหมายที่กำหนดไว้เฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี

ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงการผลิตสินค้าให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดโลกทำได้ยาก เพราะโครงสร้างการผลิตขาดความยืดหยุ่น

ทรัพยากรธรรมชาติที่เคຍขุดมสมบูรณ์ก็ร่อยหรอลง และที่มีอยู่ส่วนใหญ่ก็อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุต่าง ๆ

เยาวชนคนหนุ่มสาวที่อยู่ในวัยแรงงานก็ทยอยเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นทุก ๆ ปี

ทางด้านฐานะการเงินการคลังของประเทศก็อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วงหลายอย่างหลายประการ

มีการใช้จ่ายเกินกว่ารายได้ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับรัฐบาลที่เห็นได้ชัดเจนคือ การขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งมีจำนวนสูงเฉลี่ยถึง 57,300 และ 36,800 ล้านบาทต่อปี ในช่วงแผนฯ 5 ทั้ง ๆ ที่ในช่วงแผนฯ 4 ขาดดุลเพียง 45,000 และ 37,400 ล้านบาทต่อปีเท่านั้น

ประกอบกับการจัดเก็บภาษี ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมาย คือจัดเก็บได้ 728,601 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.7 ของผลผลิตรวมของประเทศ ขณะที่เป้าหมายกำหนดไว้ร้อยละ 16.0

ที่เป็นเช่นนี้เพราะภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้

ประชาชนมีรายได้น้อย อีกทั้งฐานภาษียังแคบ และช่องว่างในการจัดเก็บภาษียังมีอยู่มาก

แต่ในส่วนรายจ่ายของรัฐบาลกลับเพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้วงเงินที่ใช้จ่าย “เกินตัว” เพิ่มจำนวนมากขึ้น นั่นคือ การขาดดุลงบประมาณของรัฐเพิ่มจาก 15,300 ล้านบาทต่อปี ในช่วงแผนฯ 4 เป็น 35,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วงแผนฯ 5

ทางด้านเอกชน รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ผ่านมา คือ ในปี 2510-2519 รายได้ครัวเรือนเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี แต่ในช่วงปี 2525-2529 เพิ่มเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5 ต่อปี

ส่วนรายจ่ายของครัวเรือน ทั้งในด้านการใช้จ่ายที่อยู่อาศัย การครองชีพ การศึกษา ฯลฯ ได้เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 4.6 ต่อปี ในช่วงแผนฯ 5

ผลจากการที่รายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง แต่รายจ่ายกลับเพิ่มสูงขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้ส่งผลให้การออมของประเทศอยู่ในระดับต่ำ

การออมเบื้องต้นของประเทศลดลงจากร้อยละ 23.0 ของผลผลิตรวมในปี 2523 เหลือร้อยละ 17.9 ในปี 2528

และในขณะที่มีการออมอยู่ในระดับต่ำ แต่ยังมีความต้องการใช้จ่ายในการลงทุนอยู่ จึงทำให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนกว้างยิ่งขึ้น จาก 21,000 ล้านบาทในปี 2525 เพิ่มเป็น 43,200 ล้านบาท ในปี 2528

วงเงินลงทุนที่สูงเกินกว่าเงินออมนี้ ได้นำไปสู่ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ขาดดุลการค้า และทำให้ต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุน เป็นเหตุให้ภาระหนี้ต่างประเทศสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพการเงินการคลังของประเทศไทยส่วนรวม

ถึงแม้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงมีอยู่ และนับวันจะเพิ่มความรุนแรงขึ้น แต่ก็ยังไม่สิ้นหวัง โอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยยังมีอยู่ค่อนข้างมากในช่วง 5 ปีข้างหน้า

เพราะราคาน้ำมันในตลาดโลกได้เริ่มลดลงอย่างมากกว่าปีมาแล้ว นักเศรษฐศาสตร์จึงพากันคาดว่าเศรษฐกิจโลกจะกระเตื้องขึ้น ตลาดจะขยายตัว การทำมาค้าขายในตลาดก็คงจะคล่องตัวเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ส่วนปัญหาการกีดกันทางการค้าที่รุนแรง ส่วนใหญ่จะส่งผลกระทบต่อประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น หรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่อื่น ๆ

ประเทศไทยเราเป็นประเทศเล็กที่ยังไม่โดนเพ่งเล็ง

ในการกีดกันการค้ามากขึ้น และโอกาสในการกระจายการผลิต โอกาสในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยังมีอยู่อีกมาก มากพอที่จะทำให้สามารถผลิตสินค้าออกไปแข่งขันกับตลาดโลกได้

ดังนั้น แผนงานนี้จึงมีนโยบายหลักที่เน้นอย่างมากก็คือ จะให้เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าในระยะที่ผ่านมาพร้อม ๆ กับจะรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ สนับสนุนการสร้างงาน การกระจายรายได้ การแก้ไขปัญหาความยากจน ตลอดจนส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถผลิตสินค้าส่งออกไปแข่งขันในตลาดโลกให้ได้

นอกจากนี้ จะฟื้นฟูฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระดมเงินออมในระยะยาว ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้เพิ่มสูงกว่าในระยะที่ผ่านมา

จากนโยบายดังกล่าว ได้นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายสำคัญ ๆ ที่จะดำเนินการให้ได้ในแผนงานนี้ คือ เป้าหมายการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมให้เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี ขยายการจ้างงานให้ได้เพิ่มขึ้น 3.9 ล้านคน เป้าหมายลดการขาดดุลการค้าต่างประเทศไม่ให้เกินปีละ 35,900 ล้านบาท และขาดดุลบัญชีเดินสะพัดไม่เกินปีละ 11,800 ล้านบาท การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลไม่เกินปีละ 36,200 ล้านบาท ให้รายได้ภาค

รัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.2 ต่อปี ส่วนรายจ่ายเพิ่มร้อยละ 6.1 ต่อปี เป็นต้น

สำหรับการเร่งรัดฟื้นฟูฐานะทางการเงินการคลังของประเทศนั้น มีแนวทางในการดำเนินงาน 2 ประการ คือ การหารายได้เพิ่มขึ้น และการลดรายจ่ายลง

ในด้านการหารายได้เพิ่มนั้น รัฐบาลกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงโครงสร้างระบบการเงินการคลังของประเทศใหม่ โดยระดมจำนวนเงินออม-เงินลงทุนให้เพิ่มขึ้น เพื่อให้การขาดดุลการคลัง ดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัด ลดลงกว่าในช่วงที่ผ่านมา

พร้อมทั้งจะดูแลให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปอย่างประหยัด รัดกุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งลดภาระของรัฐบาลลงให้มากที่สุด แต่จะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้สูงขึ้น

โดยได้กำหนดเป้าหมายการออมเบื้องต้นของประเทศไว้สูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 23.7 ของผลผลิตรวม หรือจำนวน 1,627,437 ล้านบาท เป็นการออมในภาคเอกชน 1,471,670 ล้านบาท (ร้อยละ 21.4 ของผลผลิตรวม) และภาครัฐบาล 155,767 ล้านบาท (ร้อยละ 2.3 ของผลผลิตรวม)

และกำหนดเป้าหมายการลงทุนรวมของประเทศไว้จำนวนเฉลี่ยร้อยละ 24.9 ของผลผลิตรวม หรือ 1,706,784 ล้านบาท โดยแยกเป็นการลงทุนภาคเอกชน 1,202,058



ล้านบาท (เฉลี่ยร้อยละ 17.5 ของผลผลิตรวม) และภาค
รัฐบาล 504,726 ล้านบาท (เฉลี่ยร้อยละ 7.4 ของผลผลิต
รวม)

ซึ่งจะทำให้ช่องว่างของการออม-การลงทุนอยู่ใน
อัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.2 ของผลผลิตรวม หรือ 79,347
ล้านบาท โดยในส่วนของภาครัฐจะลดลงจากเฉลี่ยร้อยละ
7.9 ของผลผลิตรวมในช่วงแผนฯ 5 เหลือเฉลี่ยร้อยละ 5.1
ของผลผลิตรวมในช่วงแผนฯ 6

สำหรับเป้าหมายรายจ่ายเพื่อการลงทุนของประเทศ
ให้เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.8 ต่อปี โดยให้เพิ่มในภาคเอกชน
สูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 8.1 ต่อปี และภาครัฐบาลเพิ่มเฉลี่ย
ร้อยละ 1.0 ต่อปี (ราคาคงที่)

สำหรับมาตรการที่จะใช้กระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ
เพื่อให้มีการออม การลงทุนในอัตราที่กำหนดไว้ใน
เป้าหมายนั้น มีอยู่หลายประการ

ในกรณีภาคเอกชนจะดำเนินการตั้งแต่การเร่งรัด
พัฒนาสถาบันการเงินและสถาบันเงินออมต่าง ๆ เช่น
ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ บริษัทเงินทุน ธนาคารเพื่อการ
เกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารสงเคราะห์ บริษัท
เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สถาบันประกันชีวิต
และประกันวินาศภัย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตลาดเงิน
ตลาดทุน เป็นต้น

เพื่อให้สถาบันเหล่านั้นเป็นแหล่งระดมเงินออม
ในประเทศที่อยู่นอกระบบให้เข้าสู่ระบบการเงินมากขึ้น
ตลอดจนดูแลให้มีการจัดสรรเงินออมเพื่อลงทุนในสาขา/
กิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ
และสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ด้วย

นอกจากนั้นแล้ว จะสนับสนุนเอกชนให้มีบทบาท
ด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยรัฐจะใช้นโยบายราคาเป็น
เครื่องจูงใจ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนใน
กรณีที่เป็นจำเป็นเพื่อให้เอกชนเพิ่มการลงทุนในกิจกรรม
ต่าง ๆ ทั้งด้านการคมนาคมขนส่ง การเกษตร การ
พัฒนาแหล่งน้ำ การพลังงาน การศึกษา การสาธารณสุข
 ฯลฯ รวมทั้งการลงทุนในกิจการของรัฐและรัฐวิสาหกิจ
ในสัดส่วนที่สูงขึ้น

สำหรับในส่วนของรัฐบาลนั้น ก็กำหนดแนวทางว่า
จะระดมรายได้ให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จาก
ภาษีอากร จะใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด และมี
ประสิทธิภาพสูงสุด จะใช้นโยบายการเงินการคลังเพื่อ
สนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออก เพื่อแก้ไขปัญหา



การขาดดุลการคลัง คุบัญชีเดินสะพัด คุตการค่า และ
ช่องว่างระหว่างการออม-การลงทุน

นอกจากนั้นแล้วรัฐจะลดบทบาทลงให้เป็นเพียง
ผู้ประสานงาน แนะนำ และอำนวยความสะดวกแก่
ภาคเอกชน นอกจากในกรณีที่สำคัญหรือจำเป็นอย่าง
แท้จริงเท่านั้น

ส่วนจะระดมรายได้ให้เพิ่มขึ้น และลดการใช้จ่ายลง
จะมีวิธีการอย่างไรบ้างนั้น จะขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของ
รายได้ ซึ่งมีอยู่ 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ รายได้ของภาค
รัฐบาลและรายได้จากต่างประเทศของรัฐบาล

โดยรายได้ของรัฐบาลจะได้มาจาก รัฐบาลกลาง
ราชการการบริหารส่วนท้องถิ่น และรายได้รัฐวิสาหกิจ
ส่วนรายได้จากต่างประเทศได้มาจาก เงินกู้ต่าง
ประเทศ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

มาตรการที่กำหนดไว้สำหรับระดมรายได้ภาค
รัฐบาลแตกต่างกันไปตามแหล่งที่มา

ถ้าเป็นรัฐบาลกลาง รายได้ส่วนใหญ่จะมาจาก
ระบบภาษีอากร ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษี
เงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพ-
สามิต ภาษีกานำเข้า ภาษีกานส่งออก

รัฐจะทำการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้เข้าใจ
ง่าย มีอัตราเหมาะสม มีฐานภาษีกว้าง เพื่อให้รัฐมี
รายได้เพิ่มขึ้น เสริมสร้างความเป็นธรรมและสนับสนุน
การลงทุน เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้
รวมทั้งจะพิจารณาจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก

ภายใต้การให้และพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้เหมาะสม กลุ่มทุนและสอดคล้องกับอัตราตลาดมากขึ้น

โดยได้กำหนดเป้าหมายรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ในช่วงแผนฯ 6 ไว้จำนวนประมาณ 1,085,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.9 ต่อปี ในขณะที่ในช่วงแผนฯ 5 มีรายได้รวมอยู่ประมาณ 728,601 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8.3 ต่อปี

สำหรับในด้านรายจ่ายในช่วงแผนฯ 6 นั้น คาดว่า จะมียุทธศาสตร์ประมาณ 1,266,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 ต่อปี ในขณะที่ช่วงแผนฯ 5 งบประมาณรายจ่าย มีเพียง 950,650 ล้านบาท หรือเพิ่มสูงถึงร้อยละ 8.6 ต่อปี

และกำหนดการขาดดุลงบประมาณให้ลดลงเหลือเพียง 181,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 36,200 ล้านบาท ซึ่งลดลงกว่าในช่วงแผนฯ 5 ซึ่งขาดดุลถึง 222,049 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 44,410 ล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะหนี้ในระยะยาว และเป็นแหล่งเงินทุนให้กับภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจด้วย

วงเงินงบประมาณของรัฐมีจำกัดแต่รายจ่ายมีมากมาย หลายด้านทั้งที่ต้องจ่ายประจำและที่ต้องจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดไว้ว่า

งบบริหารจะต้องควบคุมไม่ให้เพิ่มมากนัก โดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 5.3 ต่อปี

งบชำระหนี้ในแต่ละปีให้พิจารณาอยู่ในวงเงินที่เหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศ

งบประมาณสำหรับโครงการที่จะเริ่มใหม่ในแต่ละปีของปี 2530 และปี 2531 กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 900 ล้านบาท

โครงการเก่าหรือโครงการต่อเนื่องที่ไม่จำเป็นหรือไม่ได้ผล ไม่สอดคล้องกับทิศทางของแผนฯ ให้พิจารณายกเลิก ชะลอ หรือตัดทอนงบประมาณลง

ประสานการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศและงบพัฒนาให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาภัยคุกคามและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในแต่ละปี

อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีผลกระทบต่อรายได้-รายจ่ายของรัฐบาลอยู่เสมอ ฉะนั้นเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมีประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ

จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาและแผนการคลังเป็นรายปี และราย 3 ปีไว้ด้วย โดยจะต้องสอดคล้องกับแผนฯ 5 ปี

สำหรับการระดมรายได้ของราชการการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น จะพิจารณาขยายฐานและปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่น รวมทั้งจะส่งเสริมสนับสนุนให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองมากขึ้น

แหล่งการระดมรายได้ของรัฐแหล่งต่อมา คือ รายได้จากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น พึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนลดภาระของรัฐโดยสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนหรือบริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

ส่วนการระดมเงินจากต่างประเทศทั้งในกรณีเงินกู้ต่างประเทศและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น เคยมีปัญหาเกิดขึ้นมากมายในอดีต โครงการชำระหนี้เงินกู้ของประเทศไม่อยู่ในระดับที่สม่ำเสมอ ไม่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศในแต่ละปี นอกจากนั้นแล้วเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศก็มีอยู่ในลักษณะกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน โดยขาดการประสานงานให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการจัดสรรงบประมาณ จึงทำให้นำไปใช้โดยขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2529 กำหนดขนาดวงเงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลไว้ไม่ให้เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และให้รักษาระดับเพดานหนี้ต่างประเทศไว้ไม่ให้เกินร้อยละ 9 ของรายได้เงินตราต่างประเทศ

แต่ในช่วงแผนฯ 6 ได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า เงินกู้ผูกพันใหม่นั้นให้อยู่ในวงเงินประมาณ 5,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นเงินกู้ทหารปีละ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเป็นเงินกู้สำหรับโครงการใหม่และสถาบันการเงินประมาณ 5,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

และเพื่อให้การกู้เงินและการบริหารเงินกู้ต่างประเทศก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมมากที่สุด จึงมีการกำหนดแนวทางและมาตรการไว้ว่า

ให้จัดทำแผนเงินกู้ประจำปีและราย 3 ปี โดยในปี 2529-2530 กำหนดไว้ปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งโครงการที่จะใช้เงินกู้ต่างประเทศจะต้องสอดคล้อง



คล้องกับทิศทางแผนฯ 6 และสอดคล้องกับเงื่อนไข
ผ่อนปรนของแหล่งเงินกู้ด้วย

และบริหารหนี้ต่างประเทศตามพระราชบัญญัติ
การปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศปี 2528 เพื่อขยาย
เวลาชำระหนี้ ลดภาระหนี้ในแต่ละปีให้สม่ำเสมอ และ
สอดคล้องกับระบบการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ลอยตัว
ด้วย รวมทั้งกระจายภาระหนี้ให้อยู่ในรูปเงินตราหลาย ๆ
สกุล เพื่อกระจายความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา
ต่างประเทศ

สำหรับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น ในช่วง
แผนฯ 6 คาดว่าจะมีอยู่ประมาณ 20,060 ล้านบาท ซึ่ง
ใกล้เคียงกับช่วงแผนฯ 5 ซึ่งมีอยู่ประมาณ 18,335 ล้านบาท
โดยส่วนใหญ่จะได้อาจมาจากประเทศในกลุ่มโคลัมโบ ประ
ชาคมยุโรป องค์กรเอกชน สหประชาชาติ และสหรัฐ
อเมริกา

ส่วนมาตรการในการจัดสรรงบประมาณส่วนนี้
ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

ให้จัดทำแผนความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็น
รายปีและราย 3 ปี ให้สอดคล้องกับแผนเงินกู้ต่างประเทศ
และแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โครงการที่จะขอเงินช่วยเหลือควรเป็นโครงการ
ที่นำไปสู่การปฏิบัติจริง และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาหรือ

แผนกระทรวง ส่วนโครงการประเภทศึกษาความเป็น
ไปได้ให้จำกัดเฉพาะโครงการสำคัญ ๆ เท่านั้น

ปรับปรุงกลไกการวางแผน ตลอดจนดูแลติดตาม
เกี่ยวกับเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ปรับปรุงความช่วยเหลือที่มีข้อผูกพันทางการค้า
ของผู้ให้ ให้มีลักษณะที่จะช่วยส่งเสริมการค้าทอด
เทคโนโลยีและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม
เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองในระยะยาวได้
มากขึ้นอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
จะสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวไปตาม
เป้าหมายที่วางไว้ ภายใต้ขอบเขตข้อจำกัดทางด้าน
กำลังทรัพยากรของประเทศ



แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม



รัฐบาลได้ให้ความสนใจใส่ต่อการพัฒนาสังคม ตลอดมาเช่นเดียวกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยได้บรรจุให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติมาตั้งแต่ฉบับที่ 2 ถึง ปัจจุบัน และได้รับการ จัดสรรงบประมาณในจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ผลจากการเร่งรัดพัฒนาดังกล่าวทำให้การบริการ ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข ขยายออกไปครอบคลุม ประชากรได้กว้างขวางมากกว่าเดิม ข้อมูลจากหลาย หน่วยงานต่างก็ยืนยันว่า รัฐบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียน มัธยมได้ครบทุกตำบล และจัดสร้างโรงพยาบาลได้ครบ ทุกอำเภอ จำนวนคนที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนเพิ่มขึ้น ทุกระดับทุกประเภท ประชาชนส่วนใหญ่แม้แต่ผู้ที่อยู่ใน ชนบทห่างไกลก็ยังได้รับบริการด้านการรักษาพยาบาล การวางแผนครอบครัว การป้องกันโรคติดต่อต่าง ๆ

นอกจากนั้นแล้วรัฐยังให้การช่วยเหลือผู้ประสบ ภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากน้ำท่วม ฝนแล้ง หรือ อากาศหนาวเย็น รวมทั้งพัฒนาชาวเขา สงเคราะห์ คนชรา อีคนานาประการ

แต่ปัญหาสังคมก็ยังมีให้เห็นอีกมาก ล้วนแล้วแต่ เป็นปัญหาใหญ่ที่ค่อนข้างรุนแรงและสลับซับซ้อนมาก ยิ่งขึ้น ทั้งปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหา ความยากจน ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น

ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความ ล้มเหลวของสถาบันครอบครัว รวมทั้งแสดงให้เห็นถึง สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างล่อแหลมต่อความปลอดภัยใน ชีวิต ทรัพย์สิน และต่อการพัฒนาคนหนุ่มสาวให้มี



บทบาทที่เหมาะสมต่อสังคมส่วนรวม

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากว่า การพัฒนาสังคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 ที่ผ่านมา เราไปเน้นการขยายบริการด้านพื้นฐานรวมทั้งพัฒนาด้านวัตถุมากเกินไป ในขณะที่เดียวกันก็ละเลยการพัฒนาจิตใจ การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนละเลยการพัฒนาคุณภาพของคน

ในแผนฯ 6 เราจะปรับแนวทางการพัฒนาสังคมใหม่ โดยลดความสำคัญของการพัฒนาสังคมส่วนรวมลง แต่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมในระดับพื้นฐาน คือ ระดับคน ครอบครัว และชุมชน ซึ่งเป็นส่วนย่อย แต่เป็นสถาบันหลักของสังคมเพิ่มขึ้น

พร้อม ๆ กันนี้ก็มีการเปลี่ยนชื่อเสียงเรียงนามของแผนงานเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จาก “แผนพัฒนาสังคม” โดด ๆ ให้ครอบคลุมสังคมทั้งระบบมากขึ้นเป็น “แผนพัฒนาดน สังคม และวัฒนธรรม”

วัตถุประสงค์หลัก ๆ ของแผนงานนี้แบ่งเป็น 2 ระดับ ระดับแรกเป็นเรื่องระดับบุคคล คือ ต้องการจะพัฒนาคุณภาพของคนในสังคมให้สูงขึ้น รวมทั้งให้มีความรู้ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ส่วนอีกระดับหนึ่งเป็นเรื่องของสังคมส่วนรวม โดยหวังให้เกิดสังคมที่ก้าวหน้า สงบสุข มีความเป็นธรรม รวมทั้งธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ ค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีของชาติ

ดังนั้น คนทุกคนในสังคมจะเป็นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาในแผนงานนี้ โดยกำหนดแนวทางไว้ว่า จะ

พัฒนาให้เป็นคนดีมีความรู้ มีความสามารถทั้งด้านวิชาชีพ ความสามารถในการพึ่งพาตนเองและมีบทบาทในการพัฒนาสังคมส่วนรวม

ขณะเดียวกันก็จะเสริมสร้างควมมีระเบียบ วินัย เคารพกฎหมาย พัฒนาจิตใจให้มีคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน และช่วยเหลือสังคมต่อไป

สำหรับวิธีการพัฒนาหรือภาษาของนักวางแผน เรียกว่า กลวิธีการพัฒนานั้นกำหนดไว้ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

ประการที่ 1 พัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน โดยการรักษานาตและการกระจายตัวของประชากรให้เหมาะสม ปรับปรุงระบบการศึกษาและการฝึกอบรม ตลอดจนการพัฒนาจิตใจและคุณภาพของแรงงาน

ประการที่ 2 เสริมสร้างความสงบสุขในสังคม โดยป้องกันอาชญากรรม อุบัติภัย ตลอดจนปรับปรุงงานกระบวนการยุติธรรม และจัดสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ

ประการที่ 3 ปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารของรัฐ เอกชน ชุมชน และครอบครัว ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น และมีการประสานงานกันอย่างมีเป้าหมายและทิศทางเดียวกัน

จากกลวิธีทั้ง 3 ประการข้างต้นสามารถนำไปแปลงสู่ภาคปฏิบัติได้ จำนวน 10 แผนงานหลัก ภายใต้อีก 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ

กลุ่มแผนงานแรก จะเกี่ยวกับประชากรทั้งด้าน

ปริมาณและการกระจายตัว เพราะเป็นเรื่องจำเป็นในภาวะการณ์ปัจจุบันที่ควรมีประชากรจำนวนไม่มากนัก และมีการกระจายตัวอยู่ในสภาพที่สอดคล้องกับฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานนั้น จะทำให้การพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วย 2 แผนงาน คือ แผนงานลดอัตราเพิ่มประชากร และแผนงานกระจายตัวประชากร

โดยได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า เมื่อสิ้นสุดปี 2534 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนฯ 6 อัตราเพิ่มของประชากรจะต้องลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.3 เท่านั้น ขณะเดียวกันจะต้องให้มีการกระจายตัวออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ให้มากขึ้น

สำหรับมาตรการของกลุ่มแผนงานนี้ จะเร่งรัดส่งเสริมงานวางแผนครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่ยังมีอัตราเกิดในระดับสูง เช่น ชาวเขา วัยรุ่นประชาชนในชุมชนแออัด คนงานโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

โดยการขยายบริการให้ครอบคลุมทั่วถึง เพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เผยแพร่ข่าวสารวิธีการคุมกำเนิดให้มากขึ้น การให้ความรู้ด้านเพศศึกษา และอื่น ๆ

รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนงานวางแผนครอบครัว เช่น การให้สวัสดิการแก่บุตร 2 คนแรกเท่านั้น หรือให้ลางานเพื่อทำหมันโดยไม่ถือเป็นวันลา เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วรัฐจะเร่งรัดพัฒนาระบบเมืองหลักและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ๆ ขึ้น ในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การพัฒนาจังหวัดสงขลา จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือตามลำดับ ขณะเดียวกันก็เร่งรัดพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ภาคใต้ตอนบน และลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อเป็นพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

พื้นที่เหล่านี้จะเป็นแหล่งรองรับการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบท ในแต่ละภูมิภาค และช่วยสกัดกั้นไม่ให้อพยพเข้ามาแออัดยัดเยียดอยู่ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตลอดจนเร่งรัดพัฒนาชนบทและเสริมสร้างการรักถิ่นฐานให้ประชาชนชนบทให้มากขึ้น

ในกลุ่มที่ 2 กลุ่มแผนงานพัฒนาคุณภาพคนและ



แรงงาน ในแผนงานนี้มุ่งจะพัฒนาคนทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา ความรู้ความสามารถ คุณธรรม วัฒนธรรม รวมทั้งอาชีพการงาน

ในกลุ่มนี้จะประกอบไปด้วย 4 แผนงาน คือ แผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม แผนงานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม แผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน

นั่นคือจะพัฒนาครอบคลุมหมดตั้งแต่ร่างกาย จิตใจ และหน้าที่การงาน และจะพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการในกลุ่มอายุต่าง ๆ กัน เช่น วัยเด็ก วัยเยาวชน วัยทำงาน และวัยสูงอายุ

ในแผนงานพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมนั้น มีเป้าหมายที่จะจัดการศึกษาและการฝึกอบรมที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้แก่ นักเรียน นักศึกษา และคนทั่วไป

และเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว แผนงานนี้จึงกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรม โดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และประสานการใช้เพื่อให้เกิดการประหยัด

ทั้งนี้ โดยการกระจายทรัพยากรการศึกษาในระดับและสาขาที่ใกล้ถึงจุดอัมตัม มาใช้ขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับและสาขาอื่น เช่น ให้อาจารย์ครูผลิตบุคลากรสาขาวิชาชีพอื่น ที่สามารถประกอบอาชีพอิสระได้

ส่วนการจัดตั้งสถาบันการศึกษาใหม่ ๆ จะต้อง



คำนึงถึงความสอดคล้องกับตลาดแรงงานให้มากขึ้น มีความคุ้มค่า ประหยัด และไม่ซ้ำซ้อนกับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ

ขณะเดียวกัน รัฐจะสนับสนุนการพึ่งตนเองของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยให้มีการปรับปรุงค่าธรรม-เนียมการศึกษาให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

อีกทั้งยังสนับสนุนการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยพิจารณาระบบการประสานงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ทั้งของรัฐและเอกชน

สำหรับแผนงานส่งเสริมสุขภาพนั้น มีเป้าหมายให้ประชาชนมีสุขภาพดีถ้วนหน้า มีอาหารถูกสุขลักษณะ และมีปริมาณเพียงพอ มีที่อยู่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมตลอดจนได้รับบริการที่จำเป็นเช่นการควบคุมโรคติดต่อ การรักษาพยาบาล การดูแลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หญิงมีครรภ์ได้รับภูมิคุ้มกัน ตลอดจน มีการลดลงของอัตราการตายในเด็กและทารก และการตายด้วยโรคต่าง ๆ

ในแผนงานนี้ “งานด้านสาธารณสุขมูลฐาน” จะมีบทบาทมากที่สุด โดยจะขยายให้ทั่วถึงมากขึ้น คุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการด้านสาธารณสุขจะได้รับการปรับปรุง

ส่วนการก่อสร้างสถานบริการสาธารณสุขจะมีน้อยลง จะส่งเสริมให้ความรู้ด้านพัฒนาสุขภาพพลานามัย และข้อมูลสาธารณสุขด้านอื่น ๆ

ทางด้านแผนงานพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม จะเน้นการสร้างจิตสำนึกกับผิชอบต่อส่วนรวม ชยัน

ขันแข็ง พึ่งตัวเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี รวมทั้งการทำนุบำรุงและธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมแห่งชาติ

ทั้งนี้รัฐจะส่งเสริมการเรียนรู้ การเผยแพร่ และการปฏิบัติตามหลักกรรมทางศาสนา พันพูนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี และศิลปวัฒนธรรมของชาติ

ส่งเสริมให้มีการดำรงชีวิตโดยใช้ คุณธรรม 4 ประการ และค่านิยมพื้นฐาน 5 ประการ เป็นหลัก ให้ลดอบายมุขทั้งปวง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

แผนงานสุดท้ายในกลุ่มนี้ ได้แก่ แผนงานบริหารและพัฒนาแรงงาน แผนงานนี้มุ่งที่กลุ่มคนในวัยแรงงานทั้งที่มีงานทำแล้ว หรือยังทำงานอยู่

เพื่อจะบรรเทาปัญหาการว่างงาน และเสริมสร้างความมั่นคงในสภาพการทำงาน ตลอดจนสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน

โดยการฝึกอบรมให้แรงงานมีความรู้ มีฝีมือตามความต้องการของตลาด มีความเข้าใจและร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง รวมทั้งให้การพิจารณาปรับค่าจ้างเป็นครั้งคราว

ตลอดจนดูแลคุ้มครองแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ต่างประเทศ และขยายตลาดแรงงานต่างประเทศให้มากขึ้น

กลุ่มที่ 3 แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม แผนงานนี้มุ่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมีอยู่ในสังคม เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการพนัน ปัญหาคนพิการทุพพลภาพ ปัญหาของผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เนื่องมาจาก มีการเปลี่ยน

แปลงในสภาพสังคมค่อนข้างมาก สภาพชนบทเปลี่ยนเป็นสังคมเมืองตลอดเวลา โครงสร้างความผูกพันของคนในชุมชนมีน้อยลง สถาบันครอบครัวก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด ทุกฝ่ายต่างดิ้นรนเอาตัวรอดเฉพาะตัว มีการอพยพจากชนบทเข้าเมืองอยู่เรื่อย ๆ

ในกลุ่มแผนงานนี้จึงมุ่งแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม โดยกำหนดการดำเนินงานไว้ 2 แผนงาน คือ แผนงานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และแผนงานสวัสดิการสังคม

แผนงานแรกจะเน้นการป้องกันอาชญากรรม ป้องกันอุบัติเหตุและเพิ่มประสิทธิภาพของงานในกระบวนการยุติธรรม

โดยกำหนดเป้าหมายว่า จะต้องลดปัญหาอาชญากรรมให้ต่ำลง ลดระยะเวลาการดำเนินคดีทุกขั้นตอน ลดจำนวนผู้กระทำความผิดซ้ำ ลดอัตราการเจ็บ การตายจากอุบัติเหตุทางบก ทางน้ำ ในเคหะสถานและสถานที่สาธารณะต่าง ๆ

และยึดแนวทางการป้องกัน ควบคู่ไปกับการปราบปรามอาชญากรรมตลอดจนปรับปรุงระบบบริหารงานยุติธรรม

ที่สำคัญที่สุดในแผนงานนี้ คือ จะประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการป้องกันอาชญากรรม หรือที่เรียกกันว่า “ชุมชนสัมพันธ์”

ประชาชนจะร่วมกับตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ตรวจจับต่อต้านอาชญากรรมทางเพศ ต่อต้านยาเสพติด และปัญหาสังคมอื่น ๆ

ตลอดจนจะสนับสนุนให้การศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนให้มีความรู้เรื่องอุบัติเหตุและมีจิตสำนึกของความปลอดภัย

รวมทั้งใช้วิธีการคุมความประพฤติผู้ทำความผิดเพื่อลดความแออัดของห้องขัง และฟื้นฟูจิตใจขบวนการศาลคดีเด็กและเยาวชนสู่ภูมิภาคมากขึ้น ตลอดจนณรงค์ให้สังคมยอมรับผู้กระทำความผิดให้สามารถดำเนินชีวิตปกติในสังคม

ในส่วนแผนงานสวัสดิการสังคม จะมุ่งช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้เพิ่มขึ้น โดยรัฐจะร่วมกับฝ่ายเอกชนจัดหาสวัสดิการต่าง ๆ ให้

จัดให้มีหลักประกันที่มั่นคงในชีวิต เช่น บัตรสุขภาพและการรักษาพยาบาลฟรี เป็นต้น ขณะเดียวกันส่งเสริมให้ได้รับการอบรมวิชาชีพตลอดจนสนับสนุน



ด้านเงินทุนกู้ยืมไปประกอบอาชีพ และให้ความช่วยเหลือด้านการตลาด

กลุ่มแผนงานสุดท้าย คือ กลุ่มที่ 4 แผนปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม ซึ่งงานพัฒนาแต่เดิมรัฐมีบทบาทเพียงผู้เดียว แต่ในปัจจุบันประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการในบริการต่าง ๆ มีมากขึ้น ประกอบกับฐานะทางเศรษฐกิจของรัฐไม่เอื้ออำนวย

จึงได้ทบทวนบทบาทกันใหม่ โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้สนับสนุน ส่งเสริม และให้องค์กรเอกชน ชุมชน และประชาชน เป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการให้มากที่สุด ในกลุ่มนี้จะประกอบไปด้วย 2 แผนงาน ได้แก่ แผนงานปรับบทบาทของรัฐ และแผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ซึ่งจะทำให้การแบ่งภาระหน้าที่และบทบาทในการพัฒนาสังคมระหว่างภาครัฐ และเอกชนชัดเจนและเหมาะสมขึ้น

ในแผนงานที่เกี่ยวกับรัฐนั้น ได้กำหนดไว้ว่ารัฐจะลดบทบาทในการจัดบริการสังคมให้น้อยลง แต่จะเน้นบทบาทในด้านการรักษากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ การให้ความเป็นธรรม การอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ รวมทั้งปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการให้ดีขึ้น

ส่วนที่เป็นสถานบริการสาธารณะของรัฐจะต้องพึ่งตนเองให้มากขึ้น เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ฯลฯ ก็ได้ กำหนดนโยบายการจัดเก็บค่าบริการให้เป็นธรรมและคุ้มทุน

ขณะเดียวกันการให้บริการสังคมต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การกีฬา ฯลฯ ก็ส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามาลงทุนเพิ่มขึ้น โดยจะทบทวนและปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวย และจัดให้มีองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างรัฐและเอกชน และระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับแผนงานในส่วนที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทของชุมชน และสถาบันครอบครัว ให้เข้ามามีส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมให้มากขึ้น

โดยจะรณรงค์สร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนให้เกิดจิตสำนึกที่จะช่วยกันแก้ไข และป้องกันปัญหา

สังคม

จะสนับสนุนบทบาทของชุมชนให้เป็นแกนกลางในการประสานงานระหว่างรัฐ และประชาชน

จะส่งเสริมให้พ่อ-แม่ ตระหนักถึงบทบาทของตัวเองและให้การศึกษา อบรมบุตร-ธิดา และเอาใจใส่ผู้สูงอายุในครอบครัว ให้มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง ให้มีศีลธรรมและระเบียบวินัย

ในขณะเดียวกันจะสนับสนุนให้สตรีมีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจ ทั้งในระดับครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ และไม่ละเลยการปรับปรุงกลไกการบริหารงานในเขตชนบท

จะเห็นว่าเรื่องของสังคมเป็นเรื่องที่ประกอบไปด้วยหลายกลุ่มคน หลายสาขา และในแผนฯ 6 นี้ นับเป็นครั้งแรกที่ได้รวบรวมเอาการพัฒนาสังคมมารวมกันไว้อย่างเป็นระบบ และได้กำหนดบทบาทการพัฒนาของแต่ละกลุ่ม แต่ละสาขาไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกัน



**

แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยของเรานั้นแม้ว่าจะเป็นประเทศเล็ก ๆ และยังอยู่ในช่วงที่กำลังพัฒนา แต่ธรรมชาติก็เคยได้ให้ทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ มีดินดี น้ำสมบูรณ์ ป่าไม้เหลือเฟือ แร่ธาตุมากมาย จนกระทั่งพูดติดปากกันทั่วไปว่า “ในนามป่า ในนามข้าว ในนามไทย มีก๊าซธรรมชาติ”

แต่ในอดีตกาลที่ผ่านมาแล้วเราได้เร่งรัดพัฒนาประเทศ และได้นำเอาทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์มากมายและไม่ระมัดระวัง จึงทำให้มีปริมาณลดลง มีสภาพเสื่อมโทรม ทำลายสภาพแวดล้อมและก่อให้เกิดการเสื่อมสมดุลทางธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมากมายในปัจจุบัน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ พื้นที่ดินมีสภาพเป็นดินเค็มจำนวนถึง 37.2 ล้านไร่ และที่มีปัญหาดินเสื่อมโทรม มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ 224.9 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของพื้นที่ทั้งประเทศ บริเวณทะเลใกล้ชายฝั่งหาสัตว์น้ำได้ยากมากขึ้นในทุก ๆ ปี ป่าก็ถูกทำลายจนกระทั่งเหลือไม่ถึงร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในปีปัจจุบัน รวมทั้งปริมาณแร่ธาตุซึ่งเคยมีอยู่มากมายก็มีปริมาณลดลง เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้วทรัพยากรต่าง ๆ ยังถูกนำเอามาใช้อย่างไม่คุ้มค่า พื้นที่ดินดีกลายเป็นแหล่งชุมชน น้ำจากโครงการชลประทานราคาหลายร้อยล้านหลายพันล้าน

นำมาใช้ประโยชน์ได้เพียงร้อยละ 15 แร่จากชายฝั่งทะเลภาคใต้ถูกดูดยานใช้ประโยชน์เพียงร้อยละ 30 ที่ดินกว่า 131.9 ล้านไร่ มีปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาการเช่า ปัญหาที่ดินมีขนาดเล็ก และปัญหาอื่นอีกมากมายนานัปการ

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว มีผลทำให้สัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของภาคเกษตรกรรมและภาคเหมืองแร่และขอยหินได้ลดลงจากร้อยละ 39.5 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เหลือเพียงร้อยละ 25.1 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมได้ถูกทำลายจนเสียสมดุลทางธรรมชาติ และทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายระลอกตั้งแต่ ดินเสื่อม น้ำแห้ง ฝนแล้ง น้ำท่วม สารพิษตกค้างต่าง ๆ ฯลฯ

แล้วเราจะทำอย่างไรในเมื่อเราจำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศอยู่ ยังจำเป็นที่จะต้องขยายผลผลิตทั้งทางเกษตรและอุตสาหกรรม ยังต้องนำเอาทรัพยากรแร่ธาตุขึ้นมาใช้ประโยชน์ ยังต้องนำเอาทรัพยากรทุกอย่างมากินมาใช้อีกมาก

หรือจะปล่อยให้เป็นอย่างนี้ไปจนกระทั่งอะไรต่อมิอะไรถูกทำลาย และเมืองไทยจะมีสภาพกลายเป็น “ทะเลทราย” กระจันหรือ

จริง ๆ แล้วปัญหาเหล่านี้สามารถจะบรรเทาเบาบางลงได้ ถ้ามีการบริหารและจัดการทรัพยากรที่ดี

ในระยะเวลาที่ผ่านมาแผนการใช้ทรัพยากรและแผนการอนุรักษ์เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมขาดการประสานสอดคล้องกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น อาทิ การทำเหมืองแร่ในทะเลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง การขยายพื้นที่เพาะปลูกก็มีผลต่อการทำลายป่าไม้ หรือการใช้สารเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิตด้านการเกษตรก็มีผลเสียต่อชีวิตคนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อลดความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรแต่ละชนิด และเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในแผนฯ 6 จึงได้มีการนำเอาแผนการใช้ทรัพยากรกับแผนการอนุรักษ์มารวมไว้ในแผนเดียวกันพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างด้านการพัฒนาการอนุรักษ์ และให้ชื่อแผนงานนี้ว่า “แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

ในขณะเดียวกันเพื่อแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ผลอย่างแท้จริง จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ 4 ประการว่า

- ประการแรก สนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ประการที่ 2 สนับสนุนการประสานงานการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบครบวงจรมากขึ้น
- ประการที่ 3 สนับสนุนบทบาทขององค์กรในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น
- ประการสุดท้าย สนับสนุนให้มีการจัดทำเครื่องมือในการประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ข้อมูลแผนที่ ฯลฯ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ฉะนั้นในแผนงานนี้จะมีแผนย่อยของทรัพยากรแต่ละประเภทอีก 5 แผน คือ แผนดิน แผนป่าไม้ แผนน้ำ แผนทรัพยากรแร่ธาตุ และแผนสิ่งแวดล้อม

แผนย่อยต่าง ๆ เหล่านี้จะมีการประสานนโยบายแนวทางการดำเนินงาน การบริหารและการจัดการโครงการ

ต่าง ๆ ให้สอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาแต่ในอดีต

ทรัพยากรใดร่อยหรอ ก็พยายามอนุรักษ์หรือฟื้นฟูขึ้นมาใหม่

ส่วนทรัพยากรใดที่ไม่อาจฟื้นฟูมาได้รวดเร็ว ก็ต้องแสวงหาของใหม่มาเพิ่ม

ซึ่งถ้าพลิกดูในแผนฯ 6 ฉบับสมบูรณ์จะเห็นว่า มีรายละเอียดของแผนแต่ละแผนงานย่อยไว้อย่างครบถ้วน ทั้งนโยบาย แนวทาง มาตรการ และโครงการต่าง ๆ แต่ในที่นี้เราพอจะสรุปสาระสำคัญได้คร่าว ๆ ดังนี้

แผนพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ในแผนฯ 6 นี้กำหนดไว้ว่ารัฐจะพยายาม วางแผนการใช้ที่ดินให้ทั่วถึง เพื่อให้การนำเอาที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมทุกประเภท ดินที่อุดมสมบูรณ์ก็ใช้ในการเพาะปลูก ดินที่เหมาะสมกับการทำนาาก็ให้ทำนา ที่เหมาะสมกับพืชสวน พืชไร่ก็ให้ทำพืชสวนพืชไร่ เป็นต้น

และจะแบ่งเขตการพัฒนาออกเป็นเขตชลประทาน และเขตเขตนํ้าฝน เพื่อชี้แนะทางเลือกแก่เกษตรกรในการปรับปรุงการใช้ที่ดินของตน และเพื่อเป็นแผนในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

รวมทั้งจะเร่งรัดการ จัดที่ดิน การ ออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะพยายามออกเอกสารสิทธิที่ดินในรูป นส. 3 และเปลี่ยน นส. 3 ให้เป็นโฉนดที่ดิน โดยจะทำให้ได้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ที่มีปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน

จะสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน

และปรับปรุงระบบการ จัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสมเร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้

สำหรับที่ดินที่มีปัญหาเสื่อมโทรม มีดินเปรี้ยว ดินเค็ม ฯลฯ ก็จะพัฒนาอย่างเร่งด่วน และจะพยายามอนุรักษ์พื้นที่ที่ยังไม่มีปัญหาและป้องกันกาขยายตัวของปัญหาไม่ให้กว้างขวางออกไปอีก

แผนย่อยที่ 2 คือ แผนพัฒนาป่าไม้ เรื่องป่าไม้เป็นเรื่องใหญ่เพราะถูกทำลายไปค่อนข้างมาก ทั้งที่ทำลายเพื่อการเพาะปลูก ทั้งที่ทำลายเพื่อขายไม้ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อด้านการเกษตร ฝนฟ้า

ไม่ตกต้องตามฤดูกาล เกิดน้ำหลาก น้ำท่วม หนาดินพังทลายได้ง่าย ฯลฯ

สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะการพัฒนาป่าไม้ในอดีตเน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์ โดยใช้มาตรการป้องกันและควบคุม

ประกอบกับได้มีการละเลยบทบาทของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่น และละเลยบทบาทด้านเศรษฐกิจของป่าไม้

ในแผนฯ 6 จะเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาป่าไม้ใหม่ โดยจะเน้น *การอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาททางด้านเศรษฐกิจของป่าไม้*

และได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวไว้ว่าประเทศของเราจะต้องมีพื้นที่ป่าซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนด้วยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

โดยจะสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้ให้มากขึ้น รวมทั้งจะพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เช่น กฎหมายระเบียบข้อบังคับ ระบบแผนที่ ระบบข้อมูล ฯลฯ ให้สมบูรณ์มากที่สุด

ในขณะเดียวกันจะแบ่งป่าไม้ออก 2 ส่วนอย่างชัดเจน ได้แก่ ป่าเพื่อการอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ

ป่าเพื่อการอนุรักษ์ คือ พื้นที่ที่รัฐจะต้องมีการดูแลรักษาให้คงสภาพป่าไว้ตลอดไป เช่น วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธาร ชั้น 1 โดยกำหนดไว้ว่าให้พื้นที่ป่าส่วนนี้ร้อยละ 15 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

สวนป่าเศรษฐกิจ คือ พื้นที่ป่าไม้ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และอยู่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ โดยได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าส่วนนี้ไว้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งประเทศ เพื่อให้มีปริมาณไม้เพียงพอใช้สอยในประเทศ

ป่าส่วนที่ 2 นี้ รัฐจะจำแนกพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ และสนับสนุนให้เอกชนเข้าทำการเกษตร หรือทำการปลูกป่า ตามความเหมาะสมของสภาพดินต่อไป

รวมทั้งจะส่งเสริมเอกชนและองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานพัฒนาป่าไม้ ในส่วนของ การปลูกป่าเพิ่มขึ้น โดยพันธุ์ไม้ที่ปลูกจะต้องมีลักษณะ 3 ประเภท คือ เป็นป่าไม้โตเร็วและมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสวนผลไม้ เป็นป่าไม้สัก และเป็นป่าไม้เอนก-ประสงค์ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ



สำหรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะแบ่งปันกันระหว่างรัฐและประชาชนผู้ปลูกป่า

สำหรับแผนย่อยที่ 3 คือ แผนพัฒนาแหล่งน้ำ ได้กำหนดนโยบายไว้ว่า จะเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำให้อยู่ในระบบลุ่มน้ำ จะสนับสนุนให้มีการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กในระดับไร่นาให้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงให้สามารถนำน้ำได้ดินมาใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น

และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ จะส่งเสริมให้มีกิจกรรมต่อเนื่องจากการพัฒนาแหล่งน้ำดังกล่าวอย่างจริงจัง เช่น การทำการประมง การทำพืชผักสวนครัว เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วจะสนับสนุนให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน เช่น ในรูปของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เป็นต้น

สำหรับแหล่งน้ำที่มีสภาพเสื่อมโทรมก็จะเร่งรัดพัฒนาให้มีสภาพดีขึ้น

ส่วนแผนงานย่อยที่ 4 ได้แก่ แผนพัฒนาทรัพยากรธรณี ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนาทรัพยากรแร่ธาตุ และแผนพัฒนาพลังงาน

การพัฒนาทรัพยากรแร่ธาตุยังมีอยู่ในระดับต่ำมากในเมืองไทย และโอกาสที่จะนำมาใช้ประโยชน์คงมีอยู่มาก

ในแผนฯ 6 จึงจะเร่งรัดสำรวจหาแหล่งแร่ใหม่ ๆ และแร่ชนิดใหม่ ๆ ทั่วประเทศ และเปิดเผยข้อมูลให้ทราบทั่วกันเพื่อเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย เพื่อกระจายประเภทของแร่ รวมทั้งปรับปรุงคุณภาพของแร่ธาตุทั้งหมด และแปรสภาพให้อยู่ในรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจาก *แร่ดิบ*



จะสนับสนุนให้การลงทุนของภาคเอกชนเป็นไป
สะดวกมากขึ้น รวมทั้งจะเพิ่มขีดความสามารถในการ
ผลิต และพัฒนาบุคลากรด้านธรณีวิทยา และเหมืองแร่
เพิ่มขึ้น พร้อมกันนั้นจะกระจายตลาดส่งออกแร่ให้
กว้างขวาง

ส่วนในด้านแผนพัฒนาพลังงานก็จะสนับสนุนให้
มีการสำรวจแหล่งพลังงานใหม่ๆ เช่น พลังงานความร้อน
ใต้พิภพ แร่ยูเรเนียม และสำรวจแหล่งแร่ถ่านหินทั่ว
ประเทศ เป็นต้น

สำหรับแผนงานย่อยที่ 5 ซึ่งเป็นแผนสุดท้าย ได้แก่
แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม รัฐจะดูแลให้การพัฒนาด้าน
สิ่งแวดล้อม เช่น ควบคุมน้ำเสีย อากาศเสีย เสียงดัง
ปริมาณสารพิษตกค้าง ฯลฯ ไม่ให้ขัดแย้งการพัฒนา
ด้านอื่น ๆ

ในขณะเดียวกันก็จะปรับปรุงกฎหมาย ขอบังกับ
องค์กร บุคลากร การศึกษา การวิจัย และนำเทคโนโลยี
ใหม่ ๆ มาใช้เพื่อลดการทำลายสภาพแวดล้อมและมลพิษ
ต่าง ๆ เช่น การกรองน้ำเสียก่อนปล่อยลงแม่น้ำลำคลอง

การสลายตัวของสารเคมีในพืชผักก่อนนำมาบริโภค
 เป็นต้น

เนื่องจากแผนย่อยมีถึง 5 แผน แต่ได้นำมารวมไว้
เป็นเพียงแผนงานเดียวอย่างเป็นระบบ และจะมีการ
ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ และระบบข้อมูลให้
เป็นมาตรฐานเดียวกัน ให้มีความทันสมัยและมีผลใน
ทางปฏิบัติ สามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงสภาพแวดล้อม

จะเห็นว่าแผนนี้ คูณกัน ๆ เหมือนไม่เกี่ยวกับใคร
แต่แท้จริงแล้วมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคน
สัตว์ และปัจจัยการพัฒนาอื่น ๆ เป็นอย่างยิ่ง

และต่อไปในโอกาสข้างหน้าถ้าแผนงานนี้ได้รับ
การปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว เราก็คงจะมีป่าที่เขียวชะอุ่ม
มีปลาในน้ำ มีข้าวในนา มีทรัพยากรแร่ธาตุในดิน และ
มีสภาพแวดล้อมที่ดีมากยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน

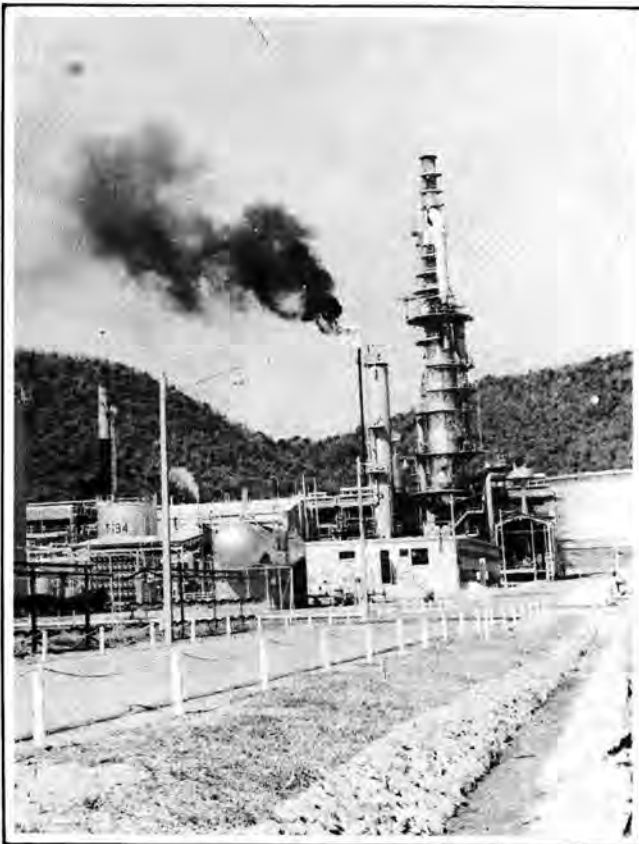
ประเทศไทยก็จะเป็นประเทศเล็ก ๆ แต่ร่ำรวย
ทรัพยากรธรรมชาติและฉลาดในการนำมาใช้ประโยชน์
ทั้งเมื่อนั้นและเมื่อนี้

แผนพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ทุกวันนี้เราจะสังเกตได้ว่า โลกของเรามีความ
เกี่ยวพันกับการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาก

นับตั้งแต่การดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์
ไปจนถึงการทำมาค้าขายของทุก ๆ ประเทศในโลก

กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของอาหารการกิน
ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค หรือสิ่งอำนวยความสะดวก
ความสะดวกสบายทุก ๆ อย่าง



ตลอดจนเรื่องของการผลิต การค้าและการบริการ
ต่าง ๆ ในโลก

ล้วนแล้วแต่ต้องเกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยีทั้งสิ้น

นั่นก็คือสิ่งที่แสดงให้เราเห็นถึงความสำคัญของ
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีว่ามีต่อตัวเรา ต่อโลกเป็น
อย่างมาก จนถึงกับมีคนกล่าวว่า

*“ผู้ใดครอบครองวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้
ผู้นั้นเป็นผู้ครอบครองโลก”*

จากความสำคัญของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ดังกล่าว

เราจึงได้พบเห็นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ให้
ความสนใจต่อการค้นคว้าและพัฒนาวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยีกันมาก

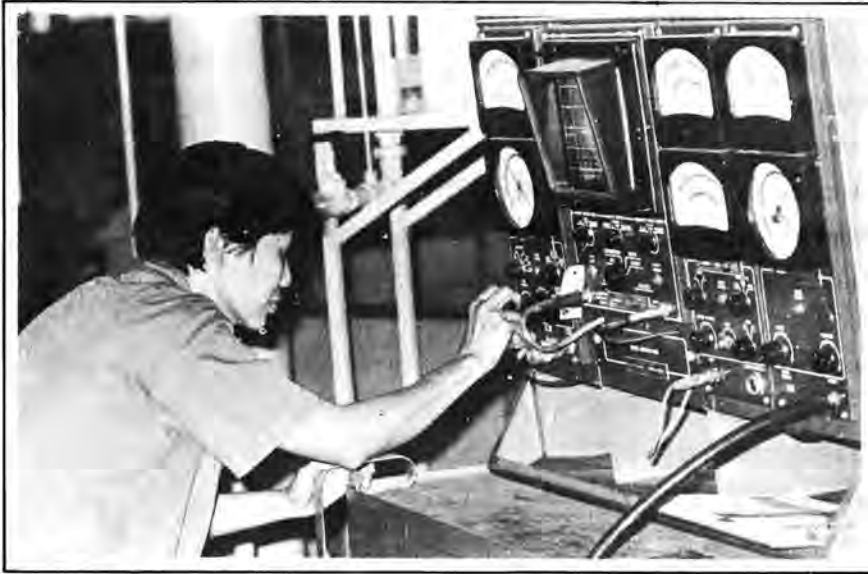
โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศ
กำลังพัฒนาบางประเทศ

ได้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อ
ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ อย่างจริงจัง

จนทำให้การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ในโลก
มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในด้านปริมาณ รูปแบบ
คุณภาพ มาตรฐานผลิตภัณฑ์ รวมทั้งราคาและต้นทุน
การผลิต ตลอดจนมีผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย

เมื่อเป็นเช่นนี้ การแข่งขันทางการผลิตสินค้า
และบริการ ตลอดจนถึงการแข่งขันการค้าขายจึงทวีความรุนแรง
เป็นเงาตามตัว

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด เราจำเป็นต้องนำ
เข้าสินค้าและบริการหลายชนิด ควบคู่ไปกับการ



ส่งออกสินค้าที่นับวันจะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น

ซึ่งการส่งออกสินค้าของไทยนี้ ทำให้ไทยเราจำเป็นต้องเข้าไปแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้นด้วย

แต่การแข่งขันทางการค้าในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีระบบการผลิต การตลาดที่มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และตรงเวลาตามความต้องการของตลาด

ในการนี้การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการผลิตและบริการต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศไทย

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น เพิ่มคุณภาพสินค้าได้ดี และแปรรูปสินค้าได้มากขึ้น

ให้สามารถมีสินค้าส่งออกไปขายแข่งขันกับตลาดโลกได้กว้างขวางและทันกับความต้องการของตลาด

อย่างไรก็ดี เมื่อหันมาพิจารณาการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการผลิตของเราแล้ว จะพบว่า

แม้ระยะที่ผ่านมา จากการที่ไทยมีสินค้าส่งออกไปขายเพียงไม่กี่อย่างมาเป็นหลาย ๆ สิบอย่าง

และเราก็สามารถผลิตสินค้าที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพ ส่งออกไปขายยังประเทศต่าง ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะสินค้าประเภทอุตสาหกรรม

จนบางครั้งเราอาจนึกไม่ถึงเลยก็ได้ว่า สินค้า Made in Thailand มีวางขายตามห้างหรือศูนย์การค้าใหญ่ ๆ ทั่วโลก และบางคนก็อาจซื้อกลับมายังประเทศไทยเราเองอยู่บ่อย ๆ

แต่การที่เราสามารถทำเช่นนี้ได้ เราต้องสั่งซื้อเทคโนโลยีมาจากต่างประเทศ โดยจ่ายเงินเป็นจำนวน

มากขึ้นทุกทีจนถึง 2 พันกว่าล้านบาทเมื่อปี 2528

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องมาจากเราไม่ให้ความสำคัญเอาใจใส่ต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขึ้นมาใช้เอง

เราเพิ่งเริ่มต้นตัวให้มีการวางแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศกันในช่วงของแผนฯ 5 นี้เอง

ทำไมเราจึงตื่นตัวกันในเรื่องนี้ช้า สาเหตุเพราะที่ผ่านมาเรายังขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อขบวนการพัฒนาประเทศในทุกระดับเลยทีเดียว

การดำเนินงานในช่วงของแผนฯ 5 จึงได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบทบาทและการดำเนินงานของภาครัฐบาลเป็นหลัก

การสร้างควมสำนึกถึงบทบาทความสำคัญของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีต่อการพัฒนาประเทศ การประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตประจำวัน

ตลอดจนการให้ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับต่างประเทศ

ซึ่งผลของการดำเนินงานในช่วงของแผนฯ 5 สามารถสร้างบรรยากาศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เกิดการยอมรับในทุกระดับ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารประเทศระดับสูงของเรา ได้ยอมรับความสำคัญมากขึ้น จนให้ความสนับสนุนต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระยะต่อมาให้เป็นแผนงานใหญ่แผนงานหนึ่งของแผนฯ 6 เลยทีเดียว ทางด้านความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กับต่างประเทศ ก็ประสบความสำเร็จอย่างไม่เคยมีมาก่อน สามารถทำให้เกิดโครงการความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ระหว่างไทยและสหรัฐฯ โดยได้รับความช่วยเหลือเป็นมูลค่าถึง 1,323 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของเรายังต่ำมาก ถึงแม้ว่าเราจะตั้งเป้าหมายไว้ต่ำมากเพียงร้อยละ 0.5 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ

ทั้งนี้เพราะได้ประสบกับปัญหาข้อจำกัดในงบประมาณแผ่นดินดังที่เราราทันทีอยู่แล้ว

นอกจากนั้น การพยายามให้ผลงานวิจัยและพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ ได้รับการดัดแปลงไปสู่ภาคการปฏิบัติ ในขบวนการผลิตต่าง ๆ ยังไม่ใช่ว่าเป็นผลเท่าที่ควร

ทางด้านภาคเอกชนของเราเอง ก็ยังขาดความสนใจที่จะลงทุนวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของตน

มีการลงทุนต่ำมากเพียงร้อยละ 0.1 ของยอดขายเท่านั้น

ซึ่งถ้าคิดเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว เรายังห่างไกลมาก

อันที่จริงรัฐก็มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนอยู่บ้างแล้ว แต่การดำเนินงานยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ภาคเอกชนจึงยังไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนต่าง ๆ ของรัฐแต่ประการใด

นอกจากสภาพปัญหาของการลงทุนวิจัยและพัฒนา ดังที่กล่าวแล้ว

ยังพบว่าเราได้มีการใช้จ่ายเงินเป็นค่าธรรมเนียมเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นกว่า 14 เท่าตัวในระยะเวลา 14 ปี

ทั้งนี้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนในการนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้ามาผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ภายในประเทศ

และจากการศึกษาสัญญาการแลกเปลี่ยนต่าง ๆ ปรากฏว่า ไทยต้องเสียเปรียบในการจ่ายค่าธรรมเนียมเทคโนโลยีแก่ต่างประเทศมากขึ้นไป เช่น

เสียค่าธรรมเนียมต่ำ แต่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาหรือมีสัญญายาวนานเกินไป

หรือต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับเทคโนโลยีที่หมดอายุคุ้มครองตามสิทธิบัตรแล้วอีกด้วย

นอกจากเรื่องค่าธรรมเนียมเทคโนโลยีแล้ว ในสัญญายังมีการผูกมัดอื่น ๆ อีก เช่น ต้องซื้อเครื่องจักรวัตถุดิบและอะไหล่จากผู้ขายเทคโนโลยี ตลอดจนจำกัดการใช้เทคโนโลยีได้เพียงภายในประเทศเท่านั้น เป็นต้น

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่เราต้องมาทบทวนถึงผลได้ผลเสียให้รอบคอบยิ่งขึ้น

ในด้านของธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กของบ้านเรา

ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิตของตน และขาดข้อมูลที่ถูกต้องในการช่วยตัดสินใจเลือกใช้เทคโนโลยี ปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตของตน รวมทั้งการสนับสนุนเงินทุนดำเนินการ

ทำให้การพัฒนาการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนการพัฒนากำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เกิดปัญหาว่างงาน แต่ไม่มีคน มีคนแต่ไม่มีงาน

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่ามีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก

การขาดนโยบายและแผนหลักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำหรับการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาในระยะยาว

การขาดองค์การกลางทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพหรือเครื่องมือทางด้านนโยบายที่สำคัญในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

ความสนใจของเอกชนต่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังมีน้อย

ดังนั้นแผนฯ 6 จึงได้เร่งรัดการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขบรรเทาปัญหาต่าง ๆ โดยเน้น

การฝึกกำลังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี

การเสริมสร้างบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มากขึ้น

สำหรับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงของแผนฯ 6 ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาไว้ดังนี้คือ

ให้มีการสร้างระบบเชื่อมโยงการพัฒนาวิทยาศาสตร์



และเทคโนโลยีเข้ากับแผนพัฒนาสาขาอื่น ๆ เช่น แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาดและการสร้างงาน

ประการต่อมาคือ พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานและการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญต่อคุณภาพมากกว่าปริมาณ

และพยายามเสริมสร้างบทบาทของเอกชนในการพัฒนาและใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มากยิ่งขึ้น

ตลอดจนให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านนโยบาย องค์กรและกฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

รวมทั้งพยายามสร้างมาตรการจูงใจด้านการเงิน ภาษี การตลาดและการลงทุน ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ที่กระตุ้นบทบาทของภาคเอกชนให้มากยิ่งขึ้น

ส่วนแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนามีดังนี้

ดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมของชาติระยะยาว ตลอดจนพัฒนาระบบการประเมินผล

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านองค์กรรวมถึงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับให้มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

พัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในเรื่องของการปรับปรุงคุณภาพและการใช้งาน

สนับสนุนงบประมาณเพื่อการวิจัยให้ใกล้เคียงร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เน้นการวิจัยเพื่อการแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่ประเทศกำลังประสบ

อยู่มากกว่าการวิจัยทางวิชาการ โดยเฉพาะทางด้านพันธกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพ โลหกรรมและวัสดุ และอิเล็กทรอนิกส์

ทางด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ก็จะตั้งคณะกรรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับชาติขึ้น เพื่อเร่งรัดให้มีการเรียนรู้ คัดแปลง และพัฒนาเทคโนโลยีนำเข้า

พร้อม ๆ กันก็จะให้มีการพัฒนาระบบข้อมูล และระบบดัชนีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์แก่ประเทศชาติได้มากขึ้น

และที่สำคัญคือการส่งเสริมให้เกิดแรงจูงใจแก่เอกชนที่ลงทุนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ทางด้านแผนงานที่รองรับการดำเนินงานตามแผนฯ นี้มี 4 แผนงาน คือ

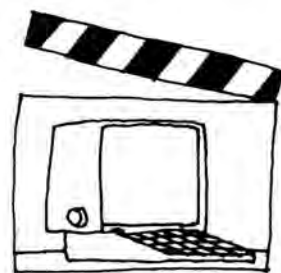
แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบบริหาร เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นไปโดยมีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน

แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพกิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เน้นการผลักดันการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบ สามารถสนองต่อความต้องการในการพัฒนาและการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนงานการพัฒนาคนและกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม

แผนงานเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการผลิต ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คือ แนวทางการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงของแผนฯ 6



**

แผนปรับปรุงระบบบริหาร และบทบาทบทบาทของรัฐ ในการพัฒนาประเทศ

ถ้าพลิกดูแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-5 จะพบว่า ภาครัฐบาลถูกกำหนดให้รับบทบาทเป็น “พระเอก” มาตลอดระยะเวลายาวนาน

พูดถึงภาครัฐบาลเราก็ต้องนึกถึงคณะรัฐบาลร่วมไปกับระบบราชการ ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง จำนวนหลายแสนคน

ในสมัยโบราณกาล รัฐบาลมีบทบาทแต่เพียงดูแลให้เกิดความสงบสุขภายในสังคม รักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน ประเทศ และให้บริการต่าง ๆ แก่ดำรา “รัฐมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร์”

ในปัจจุบันบทบาทของภาครัฐบาลกว้างขวางขึ้น ซับซ้อนขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม บทบาทที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวพันกับชีวิตของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เริ่มตั้งแต่การเกิด การเรียน การรักษาพยาบาล รวมไปถึงการหางานให้ทำ และการสงเคราะห์ในยามชรา การค้าขายทั้งในประเทศและต่างประเทศ

งานมากมายก่ายกองเหล่านี้ รับผิดชอบด้านนโยบาย โดยรัฐบาล ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง สำหรับด้านปฏิบัติรับผิดชอบตามระบบราชการต่างๆ จะเป็นข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงตามวาระ ภาระหน้าที่ที่ดำเนินงานให้ต่อเนื่อง และให้ได้ผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงอยู่ที่ระบบราชการซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำสังกัดอยู่หลายองค์กร หลายหน่วยงาน และแยกภาระความรับผิดชอบออกไปในแต่ละด้าน เช่น ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชย์กรรม ด้านคมนาคม ด้านสาธารณสุข และอื่น ๆ อีกมากมาย

ความที่มีหลายหน่วยงาน และรับผิดชอบงานมาก จึงทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง การบริหารงานที่ผ่านมาจึงขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

งานบางอย่างมีเพียงนโยบาย แต่ไม่เคยได้รับการปฏิบัติเลย

การทำงานก็ล่าช้า ขาดการประสานงานกัน ไม่ว่า จะอยู่ในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวง จนเกิดการเปรียบเทียบว่า “ช้าอย่างข้าราชการ” แลเมยังทำงานซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน งานประเภทเดียวกันรับผิดชอบ เป็นสิบ ๆ หน่วยงาน

นอกจากนั้นกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ก็อยู่ในสภาพ “ล่าหลัง” แทนที่จะช่วยให้การพัฒนาประเทศเป็นไป

อย่างคล่องตัว กลับกลายเป็นอุปสรรคยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนาประเทศ

รวมทั้งขาดการผนึกกำลังร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ทำให้การพัฒนาประเทศขาดพลัง ขาดความร่วมมือจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นภาคที่มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศค่อนข้างสูงเช่นกัน แต่ต้องมีบทบาทอยู่นอกระบบตลอดมา

รัฐบาลได้เล็งเห็นว่า ถ้าจะปล่อยให้ระบบราชการมีสภาพ “เข้าขาม เย็นขาม” เช่นนี้ตลอดไปแล้ว ผลการพัฒนาประเทศที่คาดไว้ว่าจะเกิดขึ้นในแผนฯ 6 คงจะเลื่อนกลางออกไป

ทั้งในแง่ประชาชนก็ต้องการคุณภาพการบริหารจากรัฐ

ทั้งในแง่ธุรกิจต้องการความสะดวกรวดเร็ว มีฉันทันทุนสูง

ในแง่ระบบการผลิต ต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างครบครัน

แผนงานนี้จึงถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีสาระสำคัญที่ปรับปรุงระบบบริหารและการปฏิบัติงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นของใหม่

สำหรับสิ่งที่จะปรับปรุงมี 4 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ปรับปรุงระบบบริหารงานของรัฐ ปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุนการบริหารการพัฒนาของรัฐ การปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐ และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

สำหรับประเด็นแรก จะพัฒนาใน 2 เรื่อง คือ การปรับการทำงานของรัฐให้อยู่ในระบบ “แผนงาน” และการปรับปรุงกำลังคนของภาครัฐบาล

ที่ต้องจัดระบบการทำงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นแผนงาน ก็เพราะการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน จำต้องอาศัยการรวมพลังจากหลายสาขา โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนร่วมกัน

สำหรับแนวทางดำเนินการของระบบแผนงานนั้น ในหนึ่งแผนงานจะมีหลายโครงการของหลาย ๆ กระทรวงรวมอยู่ด้วยกัน

และในหนึ่งโครงการได้กำหนดให้มี “ผู้อำนวยการโครงการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโครงการโดยตรง เพื่อดูแลให้การดำเนินงานโครงการเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งช่วยลดความสับสนในการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนงานจะเดินไปด้วยดี มีผลสำเร็จก็ต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ก็ต้องต้องรู้กันว่าใครจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อไร

การที่จะรู้ได้ ก็โดยอาศัยแผนประจำปีและแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานเป็นคู่มือปฏิบัติ

ทั้งนี้ได้มอบหมายให้หน่วยงานกลาง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน และกระทรวงการคลัง ต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเพื่อดูแลให้การจัดทำแผนประจำปีและแผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ มีกำหนดระยะเวลาการทำงานสอดคล้องกัน

และสนับสนุนหน่วยวางแผนระดับกระทรวงให้มีประสิทธิภาพ เป็นศูนย์กลางการวางแผนระดับกระทรวง ส่วนการประสานระหว่างกระทรวงให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดูแล

สำหรับสำนักงานประมาณ ให้เป็นแกนกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงโครงสร้างแผนงานของแต่ละปีให้เกิดความเหมาะสม ทั้งการจัดสรรงบประมาณจะคำนึงถึงความถูกต้องและความจำเป็นในการบริหารงานในลักษณะแผนงานด้วย

ในขณะเดียวกันให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นแกนกลาง ให้มีการจัดทำและกำกับแผนกำลังคนภาครัฐ

ทั้งนี้การจัดทำ แผนงาน แผนเงิน และแผนกำลังคนของทั้ง 4 หน่วยงานกลางจะต้องประสานสอดคล้องและเอื้ออำนวยซึ่งกันและกัน

ส่วนเรื่องที่ 2 ด้านการปรับปรุงกำลังคนของภาครัฐบาลนั้น อันดับแรกจะจัดให้มีองค์กรกลางขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารบุคคลให้มีประสิทธิภาพตามแนวทาง ดังนี้คือ

กำหนดนโยบายการเพิ่มกำลังคนภาครัฐบาล รวมทั้งการกำหนดสัดส่วนงบประมาณ หอมวดเงินเดือนค่าจ้างต้องงบประมาณทั้งหมดในแต่ละปีของหน่วยราชการต่าง ๆ โดยหน่วยงานกลางดังกล่าวแล้วนั้นให้คำนึงถึงความจำเป็นและความสำคัญของระบบแผนงาน

การกำหนดกฎเกณฑ์การเฉลี่ยกำลังคนให้เหมาะสม ในหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว และพยายาม กระจายกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถออกสู่ส่วน ภูมิภาคและชนบทให้มากขึ้น โดยให้สวัสดิการ ผล ประโยชน์ และสิ่งจูงใจอื่น ๆ

ส่วนด้านการพัฒนาคุณภาพข้าราชการนั้น จะต้อง พัฒนาทางตรง โดยการจัดฝึกอบรม การให้โอกาสร่วม ทำงานกับภาคเอกชนเป็นครั้งคราว รวมทั้งการพัฒนา ทางอ้อม เช่น ให้มีการปรับเงินเดือน ค่าจ้างในโอกาส ที่เหมาะสม สนับสนุนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ ข้าราชการ และการพัฒนาจิตใจ เป็นต้น

ประเด็นต่อมา การปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุน การพัฒนา ซึ่งได้แก่ กฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ และการ ประชาสัมพันธ์

ทั้ง 2 เรื่องเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระบวนการ พัฒนาเป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ถ้าประชาสัมพันธ์ เข้มแข็ง สร้างความเข้าใจร่วมกันแก่ประชาชนได้ดี ก็จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนและภาคเอกชนด้วยดี และกว้างขวาง

เช่นเดียวกันกับระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ถ้าทำให้เกิดความผ่อนคลายก็จะทำให้การดำเนินงานของทั้ง ภาครัฐและเอกชนมีความคล่องตัวมากขึ้น เป็นการลด ขั้นตอนการทำงาน

รัฐจึงเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของเครื่องมือ ทั้ง 2 อย่างจริงจัง

ในส่วนของการประชาสัมพันธ์นั้นจะพัฒนาทั้ง ด้านคุณภาพ เครื่องมือ และรูปแบบงานประชาสัมพันธ์ ที่จะเผยแพร่ออกไปนั้นต้องสามารถสร้างศรัทธาและ ดึงประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้าร่วมในขบวนการพัฒนา ประเทศให้ได้มากที่สุด

ข่าวสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่เผยแพร่จะต้องมีประ- โยชน์และเหมาะสมในแต่ละโอกาส สถานที่ และกลุ่ม บุคคลเป้าหมาย อีกทั้งจะต้องดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอด้วย

โดยใช้เครื่องมือสื่อสารทั้งของรัฐและขอความ ร่วมมือจากสื่อมวลชนของภาคเอกชน ตลอดจนลงทุน จัดหาเครื่องมือสื่อสารใหม่ ๆ ในกรณีที่เป็น และเห็น ประโยชน์อย่างแท้จริง

สำหรับระเบียบข้อบังคับของภาคราชการ จะปรับ ปรุงเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

ขจัดความซ้ำซ้อน และกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค ให้มากขึ้น

การปรับปรุงจะเน้นหนักเฉพาะอนุบัญญัติ (ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ) และคำสั่งการบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับ ระบบราชการโดยตรง ส่วนในเรื่องกฎหมายเป็นกระบวน การทางรัฐสภาจะอยู่นอกเหนือขอบเขตของแผนนี้

ประเด็นที่สาม เป็นการปรับปรุงกลไกการให้ บริการของรัฐให้มีคุณภาพและสะดวกรวดเร็ว

เพราะบริการบางประเภทของรัฐมีผลโดยตรงกับ ต้นทุน ประสิทธิภาพ และความสามารถในการแข่งขัน ของภาคเอกชน

แต่ในขณะที่เอกชนต้องการบริการที่มีคุณภาพและ รวดเร็ว ภาครัฐบาลก็มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงาน ให้รอบคอบและเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์

จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันในระดับพื้นฐานต่อ เนื่องกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน

จนกระทั่งในช่วงแผนฯ 5 รัฐบาลได้พยายามแก้ไข ปัญหา ตลอดจนประสานความเข้าใจกับภาคเอกชน และปรับปรุงกลไกการบริหารงานในหลายด้าน ซึ่ง ปรากฏว่าประสบความสำเร็จน่าพอใจในระดับหนึ่ง

ความสำเร็จดังกล่าวสามารถสรุปได้ 3 เรื่องใหญ่ ๆ

ประการแรก ปรับปรุงอัตรากำลังคนเพิ่มขึ้น ให้ เหมาะสมกับปริมาณงาน โดยเพิ่มอัตรากำบริการด้วย ให้สอดคล้องกัน เช่น การทำหนังสือเดินทาง

ประการที่ 2 รวมการให้บริการจากหลายหน่วยงาน มาอยู่ภายใต้ระบบหรือองค์กรเดียว เพื่อปรับปรุงขั้นตอน การให้บริการให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น การ ต่อทะเบียนรถ การจัดตั้งศูนย์บริการผู้ส่งออก ฯลฯ

ประการที่ 3 ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ให้บริการในกิจการบางส่วน เพื่อทำให้เกิดความสะดวก และคล่องตัว เช่น การหักค่าน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ โดยผ่านธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในช่วงแผนฯ 6 ยังคงต้องปรับปรุง กลไกการให้บริการของรัฐต่อไปให้ได้ผลยิ่งขึ้น

และจะยังคงยึดแนวทางการดำเนินงานดังเช่นใน แผนฯ 5 แต่จะใช้วิธีใดใน 3 วิธีนั้น ให้หน่วยงานที่ รับผิดชอบพิจารณาเลือกตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้จะได้มี การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดวิธีการ

และขั้นตอนการดำเนินงาน และให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้น

นอกจากนี้จะมอบหมายให้องค์กรกลาง เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ดูแลการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งให้การสนับสนุนหน่วยงานที่มีแผนปฏิบัติการเป็นแผนงานในลำดับสูง

ประเด็นสุดท้าย การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้นจะดำเนินการต่อเนื่องจากแผนฯ 5 แต่จะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นกว่าเดิม เพราะถึงแม้ว่าภาครัฐและเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาส่วนรวม และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นแล้ว

มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้นทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับจังหวัด

รวมทั้งสามารถร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งการศึกษา การเกษตร การเหมืองแร่ การท่องเที่ยว และร่วมมือกันลดขั้นตอนการส่งออก ลดขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงาน การแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านภาษีอากร และร่วมมือกันสร้างสรรค์ประโยชน์อื่น ๆ อีกหลายประการก็ตาม



แต่ความร่วมมือดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่เฉพาะระดับนโยบายในส่วนกลาง ส่วนระดับปฏิบัติในส่วนภูมิภาคยังให้ความร่วมมือค่อนข้างน้อย

ขณะเดียวกัน แม้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนจะดีขึ้น แต่ก็ยังอยู่บนรากฐานความไม่เข้าใจกัน ภาคเอกชนยังเห็นว่าระบบบริหารและระเบียบข้าราชการยังเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็มองเอกชนว่าบางครั้งขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่มีต่อสังคมส่วนรวม

ทางด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องในบางจุด เช่น กรอ. จังหวัดบางแห่งมีขีดความสามารถจำกัด และยังไม่พร้อมจึงทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในแผนฯ 6 นี้ นอกจากจะเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนฯ 5 เป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่จะปรับปรุงแนวทางและมาตรการให้เหมาะสมมากขึ้น

โดยรัฐจะลดบทบาทลงเท่าที่จะทำได้ ภายใต้งบประมาณที่เหมาะสมกับขีดความสามารถด้านการเงิน การคลังของประเทศ

แต่จะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เช่น ขยายการลงทุนมากขึ้น โดยการแก้ไขกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ให้คล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้เข้าร่วมลงทุนในกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริการพื้นฐาน กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การเกษตร อุตสาหกรรมการเกษตร เป็นต้น

ทางด้านระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐกับเอกชนจะได้รับการพัฒนาอย่างใกล้ชิดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและความรับผิดชอบร่วมกัน

มีการจัดทำแผนงานและโครงการร่วมกัน เช่น โครงการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ โครงการพัฒนาเทคโนโลยีในกระบวนการผลิต เป็นต้น

ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรเอกชนในระดับท้องถิ่น เช่น หอการค้าจังหวัด เพื่อให้เป็นตัวแทนฝ่ายเอกชนในการประสานงานกับภาครัฐบาล ในการจัดตั้งองค์กรร่วมรัฐและเอกชน (กรอ.จังหวัด) ต่อไป

และ กรอ.จังหวัด จะรับเป็นผู้ประสานงานและคอยวางแผนการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกประการ

ความร่วมมือต่าง ๆ ดังกล่าวนี จะช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันต่อการพัฒนาประเทศ ช่วยขจัดอุปสรรคทั้งปวง และเสริมความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทยต่อไปในอนาคต

แผนพัฒนา รัฐวิสาหกิจ

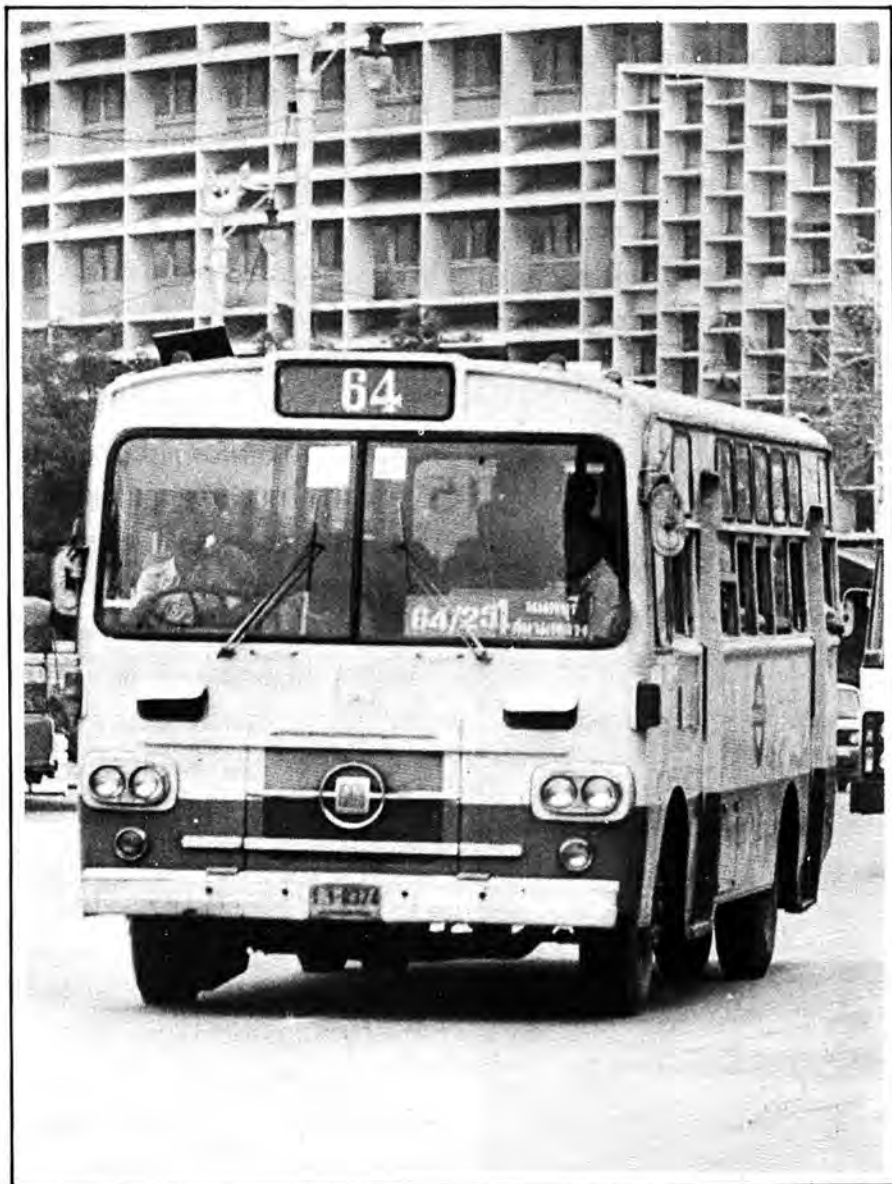
เมื่อได้ย่นถึงคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หลายคนนึกถึงความหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน การดำเนินงานขาดทุน ต่าปีตาชาติ การกอบโกยผลประโยชน์ให้กับพรรคพวก เดียวกัน การให้บริการที่ค่อนข้างแย้แก่ประชาชน และ มักรู้ถึงอะไร ๆ ที่ไม่ดีไม่งามอีกหลาย ๆ เรื่อง

ความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นออกจะเป็นการมอง รัฐวิสาหกิจในแง่ร้ายมากเกินไปซะหน่อย จริง ๆ แล้ว รัฐวิสาหกิจที่มีสภาพเลวร้ายมีอยู่เพียงไม่กี่แห่ง ส่วนที่ เหลือดี ๆ ก็ยังมีอีกมาก

จากข้อมูลในแผนฯ 6 บอกไว้ว่าในปัจจุบันรัฐ-วิสาหกิจของประเทศไทยมีอยู่ไม่ถึง 70 แห่ง โดยลดลง จาก 100 กว่าแห่งในแผนฯ 1

และในช่วงแผนฯ 5 หลังจากที่รัฐบาลกำหนด นโยบายว่าให้แปรสภาพการบริหารงานให้เข้าสู่เชิงธุรกิจ โดยรัฐจะลดเงินอุดหนุนลง และให้พึ่งตนเองมากขึ้นนั้น ได้มีผลทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยรวม ดีขึ้นมาก ทั้งในด้านการจัดการและฐานะการเงิน

มีรัฐวิสาหกิจถึง 57 แห่ง สามารถดำเนินงานได้



ถ้ารวมกันถึง 57,716 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นอัตราผลตอบแทนการลงทุนได้ร้อยละ 4.2 ต่อมูลค่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานขาดทุนได้ลดลงจากจำนวน 18 แห่ง ในต้นแผนฯ 5 เหลือเพียง 11 แห่ง ในปลายแผนฯ 5 และวงเงินขาดทุนลดลงจาก 2,292 ล้านบาท เหลือเพียง 2,117 ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนมากกว่าปีละ 500 ล้านบาทมีเพียง 2 แห่ง คือ ขสมก. และ รฟท. ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่ไม่สามารถปรับค่าบริการให้สอดคล้องกับต้นทุน

อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่ารัฐวิสาหกิจจะไม่มีปัญหาเสียเลย จริง ๆ แล้วก็มีอยู่บ้าง และบางปัญหาก็ค่อนข้างรุนแรงและต้องเร่งรีบแก้ไขอย่างเร่งด่วนเช่นกัน

ปัญหาแรกคือรัฐวิสาหกิจบางแห่งขยายตัวเร็วเกินไป ทั้งที่ยังไม่พร้อมทั้งในด้านการบริหารงาน บุคลากรและอื่น ๆ ทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำ ต้นทุนสูง และขาดทุนในที่สุด

ปัญหาต่อมาอัตราการขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเพิ่มสูงมากโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ต่อปี และแหล่งเงินทุนที่ใช้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 มาจากการกู้และกว่าร้อยละ 90 ของวงเงินกู้เป็นการกู้จากต่างประเทศ

อัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ได้ร้อยละ 4.2 ต่อปี ก็ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับการลงทุนในภาคเอกชนซึ่งมีอัตราสูงถึงร้อยละ 9 ต่อปี โดยประมาณ

ทางด้านกำลังคนของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่ 250,000 คน มีอัตราเพิ่มกำลังคนสูงถึงร้อยละ 3 ต่อปี ในขณะที่ภาคราชการขยายตัวเพียงร้อยละ 2.5 ต่อปี ประกอบกับอัตราค่าตอบแทนและเงินเดือนก็อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับภาคราชการและเอกชน ซึ่งโดยเฉลี่ยสูงกว่าราชการประมาณร้อยละ 55 สำหรับกำลังคนระดับกลางและระดับต่ำ ทำให้ใช้จ่ายในด้านนี้สูงกว่าด้านอื่น ๆ

และครั้งหนึ่งของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เกือบ 70 แห่ง เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ จ้างคนกว่า 1,000 คน ขึ้นไป ฉะนั้นประสิทธิภาพการใช้แรงงานของรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นประเด็นสำคัญต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยรวม

นอกจากนั้นยังมีปัญหาเงินขาดมือในรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เพราะมีหนี้ค้างชำระสะสมระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง และกับหน่วยราชการซึ่งมีจำนวนถึง 6,500 ล้านบาทในปัจจุบัน



ขณะเดียวกัน การใช้รายได้ของรัฐวิสาหกิจเองลงทุนมากขึ้น แม้จะเป็นลักษณะการระดมทุนที่ดีขึ้น แต่ก็ไม่มีผลกระทบ ทำให้เงินนำส่งรัฐมีอัตราส่วนลดลงคือจากร้อยละ 73 ของยอดกำไรสุทธิในช่วงแผนฯ 4 ลงเหลือร้อยละ 42 ในช่วงแผนฯ 5

และในระยะเวลาที่ผ่านมาเรายังขาดองค์กรกลางที่คอยควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านการกู้เงิน การบริหารงานและอื่น ๆ จึงทำให้รัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลค่อนข้างมาก และได้รับสิทธิพิเศษอีกหลายประการ มีลักษณะการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ และไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมหรือบริการเหล่านั้นด้วย

ในแผนฯ 6 จึงกำหนดนโยบายไว้ว่า ต่อไปนี้รัฐวิสาหกิจจะต้องมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ ไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลและส่วนรวม รวมทั้งจะต้องแข่งขันกับเอกชนอย่างเป็นธรรม และยกระดับการให้บริการของรัฐวิสาหกิจให้สูงขึ้น

โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนในแต่ละด้านว่าจะปรับปรุงโครงสร้างการลงทุนให้เหมาะสม จะกำกับดูแลให้การบริหารงานทั้งด้านบุคลากรและการเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และรัฐจะลดเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจลง ดังมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้ คือ



ด้านการลงทุน กำหนดให้วงเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจจะต้องกำหนดเป็นปี ๆ ไป โดยจะต้องไม่เกินร้อยละ 11 ของรายได้จากการส่งออกของประเทศในแต่ละปี และให้เลือกลงทุนเฉพาะโครงการที่มีผลตอบแทนที่อย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันจะต้องลดการลงทุน หรือเพียงแต่ร่วมทุน แต่จะไม่ดำเนินการเองในกิจการที่เอกชนทำได้ดีกว่า และจะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนสำหรับกิจการบางประเภทให้มากขึ้น

ส่วนในด้านการระดมทุน ได้พิจารณาลดการกู้เงินจากต่างประเทศลง และให้ใช้แหล่งทุนจากรายได้ของตัวเองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของวงเงินลงทุน โดยให้รักษาสัดส่วนของรายได้ของกิจการเทียบกับภาระหนี้ในอัตราส่วน 1.5 : 1 และต้องนำผลกำไรส่งรัฐไม่ต่ำกว่าอัตรารายได้เงินได้นิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่ถ้ายังไม่พอให้เพิ่มทุนโดยขายหุ้นให้เอกชน

นอกจากนั้นจะได้พิจารณาจัดเก็บภาษีบางประเภทจากรัฐวิสาหกิจ เช่น ภาษีการค้า ภาษีเงินได้ ฯลฯ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่การแข่งขันระหว่างรัฐและเอกชน

การค้าประกันเงินกู้ รัฐบาลจะลดบทบาทในการค้าประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจลง ยกเว้นเป็นการลงทุนตามนโยบายของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจใดดำเนินงานมีประสิทธิภาพและโครงการมีผลตอบแทนสูงให้ค้าประกันตัวเองได้

สำหรับการบริหารงานบุคคล ให้มีการจัดทำแผนอัตรากำลังให้ได้สัดส่วนกับผลผลิตอย่างชัดเจนกำหนดเพดานรายจ่ายค่าล่วงเวลา และค่าใช้จ่ายสวัสดิการทุกรูปแบบไม่ให้เกินร้อยละ 15 และร้อยละ 10 ของเงินเดือนตามลำดับ

สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจใช้บริการบางด้านจากเอกชนโดยไม่ต้องดำเนินการเอง เช่น รถบริการรับส่งพนักงาน บริการทำความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น โดยกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสม

ส่วนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้คัดเลือกจากคนที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูง จะต้องคัดคนที่มีความรู้เหมาะสมมีความสามารถมาทำงานเต็มเวลาและมีระยะเวลาต่อเนื่องยาวนานพอสมควร

ในด้านการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ให้ปรับปรุงโดยใช้เกณฑ์ต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจยืนด้วยตัวเองได้ และขยายงานไปได้ในอนาคต ส่วนรัฐจะลดการอุดหนุนทุกรูปแบบลง ไม่ว่าจะเป็นการค้าประกันเงินกู้ หรือการให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจะเป็นผู้รับภาระยกเว้นในกรณีที่ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็จะดำเนินการต่อเนื่องจากแผนฯ 5 โดยแปลงการบริหารภายในของรัฐวิสาหกิจเองให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ การลงทุน และการบริหารกำลังคน

นอกจากนี้กิจการบางประเภทจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น ให้เช่า จ้างเหมา และให้สัมปทาน แต่บางประเภทที่ดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันมาหลายปีโดยไม่มีเหตุผลก็จะยุบเลิก ขายหุ้น หรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

ส่วนการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ นั้นรัฐจัดให้มีองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ให้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และด้านการเงินด้วย

เมื่อสิ้นแผนฯ 6 รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้น ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ไม่สร้างภาระแก่รัฐและประชาชนโดยส่วนรวม



**

แผนพัฒนาระบบ การผลิต การตลาด และ การสร้างงาน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการค้าของโลกที่ผ่านมา ไทยเราต้องเผชิญกับปัญหาการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าจากประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

ทั้งจากประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา

โดยเฉพาะสินค้าเกษตรหลัก ๆ ของไทย เช่น ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล มันสำปะหลัง ฯลฯ ต้องประสบกับปัญหาอันเนื่องมาจาก

สหรัฐฯ ออกกฎหมายฟาร์มแอ็ดเพื่อสนับสนุนสินค้าเกษตรของตนให้แข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้

กลุ่มประชาคมยุโรปกำหนดโควต้ามันสำปะหลังเพื่อปกป้องสินค้าเกษตรของตน

ประเทศอินโดนีเซียเปลี่ยนจากประเทศผู้นำเข้าข้าวเพื่อการบริโภค มาเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวแทน

หรือความต้องการบริโภคน้ำตาลและยาสูบของโลกได้ลดน้อยลง เพราะผลของความตื่นตัวในการระมัดระวังในเรื่องสุขภาพของผู้บริโภค

ฯลฯ

ในด้านสินค้าอุตสาหกรรมก็เต็มไปด้วยการปกป้องการกีดกัน การอุดหนุนและการกีดกันแก๊ตึงเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศของประเทศที่พัฒนาแล้วดังเช่นที่ปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์อยู่เนื่อง ๆ

ภาวะการณ์เช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อราคาและการผลิต ตลอดจนการขยายตลาดส่งออกสินค้าการเกษตรและอุตสาหกรรมของไทยเป็นอย่างมาก

จนเป็นผลให้การส่งออกโดยเฉพาะสินค้าเกษตรหลัก ๆ ของเรา ที่เคยทำรายได้เข้าประเทศมาก ๆ ต้องลดน้อยลง

ส่วนสินค้าอุตสาหกรรม การส่งออกก็เต็มไปด้วยความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

ซึ่งเมื่อมองไปในอนาคตด้วยแล้ว สภาพการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ ในโลก มิได้ลดน้อยลงแต่กลับจะทวีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก

นอกจากสภาพปัญหาดังกล่าวแล้ว เรายังเผชิญกับปัญหาการว่างงานในรูปแบบต่าง ๆ กันคือ ปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย การว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาระดับกลางและสูง การว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานต่ำกว่าระดับ

ปัญหาการว่างงานต่าง ๆ เหล่านี้เราพบเห็นได้ทั่วไป และนับวันจะทวีความรุนแรงของปัญหามากยิ่งขึ้น

ไทยเราจึงต้องปรับตัวเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เผชิญอยู่ในขณะนี้ จะปรับตัวได้อย่างไร

การปรับตัวของไทยในช่วง 5 ปีข้างหน้า ก็คือ การมุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและบริการ รวมทั้งบทบาทของรัฐเสียใหม่

ซึ่งการดำเนินงานเพื่อการปรับตัวดังกล่าว ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนชาติหรือแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เรียกว่า “แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน”



แผนนี้เป็นแผนงานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในแผนชาติ เป็นแผนงานสำคัญของแผนฯ 6 ที่ต้องการบรรเทาและแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ข้างต้น

โดยการรวมแผนการผลิต การตลาดและบริการต่าง ๆ ของไทย เข้าเป็นแผนงานเดียว เพื่อให้การผลิตและการตลาดสามารถเดินไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบและครบวงจร

อันจะช่วยผ่อนคลายนปัญหาต่าง ๆ ในการค้าขายกับต่างประเทศ ก่อให้เกิดการขยายตัวของรายได้ในประเทศ ตลอดจนช่วยการจ้างงานทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการ

ดังนั้นขบวนการผลิตต่าง ๆ ของประเทศ

ไม่ว่าจะเป็นขบวนการผลิตทางการเกษตรหรืออุตสาหกรรม ที่จะต้องพยายามปรับตัวให้มีความสอดคล้องประสานกับตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในด้านการบริการต่าง ๆ เช่น ท่องเที่ยว การเงิน การประกันภัย การประชาสัมพันธ์และการตลาด ก็ต้องให้เอื้ออำนวยต่อการผลิตหรือการขายสินค้าและบริการให้มากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การผลิตหรือการขายสินค้าและบริการต่าง ๆ เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว

สำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาการผลิตและการตลาดเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบครบวงจรตามแผนงานนั้น ได้คำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ

หลักการที่หนึ่ง ทำอย่างไรจึงจะลดความเสี่ยงของการผลิตภายในประเทศจากการแปรปรวนและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ด้านการตลาดลงได้

ตามหลักการนี้ สำหรับสินค้าเกษตรดั้งเดิมของเรา เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา นั้น แผนนี้จะเน้นในด้านการลดต้นทุนและการปรับปรุงคุณภาพตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินงานมาแล้วในช่วงของแผนฯ 5

ส่วนสินค้าประเภทที่มีใช้สินค้าดั้งเดิม จะเป็นสินค้าที่มีโอกาสในการขยายการผลิตและการตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

แผนนี้ก็กำหนดไว้เป็นจำนวนถึง 199 รายการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง

หลักการที่สอง คือการดำเนินงานของรัฐ ต้องให้น้ำหนักและความเอาใจใส่ในเรื่องการตลาดที่สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างการผลิตและบริการ

ซึ่งรัฐจะต้องเพิ่มบทบาทในการศึกษาและติดตามการเคลื่อนไหวของสถานการณ์ตลาดต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับโครงสร้างการผลิตภายในประเทศ

รวมทั้งจัดให้มีระบบชี้ช่องทางการตลาด โอกาสและความเป็นไปได้ของสินค้าเป้าหมายในตลาดเป้าหมายต่าง ๆ ของไทย โดยสินค้าเป้าหมายนั้นจะต้องทำให้เกิดการกระจายการผลิต การเพิ่มการจ้างงาน และการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรและประชาชนทั่วไปภายในประเทศ

หลักการสุดท้ายคือ การปรับและเปลี่ยนโครงสร้างระบบการผลิต จะต้องสามารถรองรับการเข้าสู่กำลังแรงงานและแก้ไขปัญหาการว่างงานที่เพิ่มขึ้น

โดยเฉพาะภาคการเกษตร แผนนี้ได้กำหนดเป้าหมายของการปรับโครงสร้างระบบการผลิตที่สำคัญไว้ คือ

การลดจำนวนครัวเรือนเกษตรกรซึ่งทำงานเต็มเวลาลง เพิ่มจำนวนผู้ทำงานในธุรกิจการเกษตร และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรบางส่วนให้มากขึ้น ตลอดจนการสร้างอาชีพเสริมให้กำลังแรงงานเกษตร โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการในชนบท

แผนงานพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน จึงเป็นแผนที่ถูกคาดหวังไว้ว่า

จะช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานในรูปแบบต่าง ๆ โดยการสร้างงานให้คนมีงานทำเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน

ช่วยบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ด้วยการเพิ่มรายได้จากการส่งออกสินค้าในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.7 ต่อปี และร้อยละ 7.4 ต่อปี จากการบริการท่องเที่ยว

และช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบทและปัญหาการกระจายรายได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างงาน ให้แก่ลูกหลานของประชาชนตามแผนงานนั้นนั้น จะทำการสร้างงานขึ้นใหม่ทั้งในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรดังนี้

ภาคการเกษตร ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สามารถรองรับแรงงานใหม่เพิ่มขึ้นจำนวน 1.3 ล้านคน โดย

การเปิดพื้นที่การเกษตรใหม่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อปี หรือประมาณ 2 ล้านไร่ต่อปี

การสนับสนุนการปลูกสวนป่าไม่มีค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ต้นสัก ประดู่ และสวนป่าไม้โตเร็ว เช่น กระถินเทพา และไม้โกงกาง เพิ่มขึ้นในอัตราปีละ 1.75 ล้านไร่

และการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้มีการกระจายการผลิต ตามแผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

ภาคนอกการเกษตร จะเป็นการสร้างงานขึ้นใหม่ในภาคอุตสาหกรรม การตลาดและบริการ และกิจกรรมอื่น ๆ รวม 2.6 ล้านคน โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้

อุตสาหกรรม จะเพิ่มงานใหม่ให้ได้ 0.8 ล้านคน ด้วยการ

พัฒนาอุตสาหกรรมที่มีู่ทางการส่งออกสูง เช่น อุตสาหกรรมเครื่องจักร อุตสาหกรรมไม้ และอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น

เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมวิศวกรรมระดับกลางและประเภทที่ใช้ในภาคการเกษตร โดยเฉพาะงานโลหะและอุตสาหกรรมการประกอบผลิตภัณฑ์และชิ้นส่วนอุปกรณ์สื่อคมนาคม

มุ่งกระจายอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค

การตลาดและบริการ จะสร้างงานใหม่รวม 1.35 ล้านคน ในสาขาการบริการ การตลาด และด้านอื่น ๆ ที่มีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนการผลิตเพื่อขายภายในประเทศและเพื่อการส่งออก ที่สำคัญได้แก่กิจการบริการด้าน

การท่องเที่ยว

การเงินและการประกันภัยที่สนับสนุนการตลาดและการผลิต

การประชาสัมพันธ์ การโฆษณา และการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการตลาด

การวิจัยการตลาดสินค้าด้านคุณภาพ

การแปรรูปและการบรรจุหีบห่อสินค้า

ฯลฯ

และกิจกรรมอื่น ๆ จะสร้างงานใหม่รวม 0.45 ล้านคน ได้แก่ การสร้างงานในอุตสาหกรรมในครัวเรือน งานเย็บเสื้อผ้า เจียรระโนเพชรพลอย ประกอบของเด็กเล่น ฯลฯ

สำหรับการดำเนินงานตามกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาตามแผนงานนี้มี 4 อย่างด้วยกันคือ

ผลิตเพื่อขาย

กระจายการผลิต

พัฒนาการตลาด

และการปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาดการผลิตเพื่อขาย ในความหมายโดยทั่วไปคือ การผลิตสินค้าและบริการให้ตรงต่อความต้องการของตลาดนั่นเอง

พุดง่าย แต่เข้าใจยาก

ที่จริงก็คือ การผลิตสินค้าหรือการให้บริการอะไรก็ตามของไทยที่ต่อไปจะต้องดูว่า ตลาดของสินค้าหรือผู้ซื้อมีความต้องการอย่างไร

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรสนิยม คุณภาพ รูปแบบ การบรรจุหีบห่อ ราคาช่วงระยะเวลาที่ตลาดต้องการ ระยะเวลาการส่งมอบ ฯลฯ

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้ผลิตจะต้องรู้ แล้วจึงจะผลิตหรือขายสินค้าให้ตรงกับความต้องการของตลาดหรือของผู้ซื้อนั้น ๆ

จะไม่ผลิตสินค้าหรือให้บริการตามความเคยชินดังแต่ก่อน ๆ แต่จะอาศัยตลาดเป็นตัวนำการผลิตและขายสินค้าเท่านั้น

ดูเป็นเรื่องยาก แต่เป็นทิศทางที่เราจะต้องทำ

ที่จริงเรื่องเหล่านี้ การดำเนินงานในธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศได้ทำอยู่แล้ว

แต่สำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือผู้ทำการผลิตในภาคเกษตรโดยทั่วไปยังดำเนินการด้วยความเคยชินของตน

การดำเนินงานตามแผนนี้จึงมุ่งให้ความสนับสนุนกับผู้ผลิตกลุ่มนี้

ให้ปรับทิศทางการทำงานใหม่ ตามแผนงานการผลิตเพื่อขาย

การกระจายการผลิต เป็นการพยายามผลิตสินค้าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม หรือการบริการให้มีมากขึ้น หรือมีการใช้ประโยชน์จากการผลิตสินค้าขั้นต้นไปผลิตสินค้าอื่น ๆ ต่อไปอีกหลาย ๆ อย่าง

เพื่อให้มีสินค้าที่ขายมากขึ้น และมีมูลค่าของสินค้าที่ขายเพิ่มมากขึ้น

ทำได้อย่างไร

ทางด้านเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชที่มีอนาคต มีตลาดรองรับทั้งภายในและภายนอกประเทศทดแทนหรือปลูกแซมการปลูกพืชหลัก ๆ ของประเทศที่มีอนาคตไม่แจ่มใสนัก

ปลูกทั้งในช่วงฤดูฝน หรือก่อนและหลังฤดูฝนเท่าที่พื้นที่จะอำนวยให้ปลูกได้

รวมทั้งการปรับปรุงระบบการเกษตรให้เป็นแบบไร่นาสวนผสม คือมีการปลูกพืช และเลี้ยงสัตว์ไปพร้อม ๆ กัน

ส่วนทางด้านอุตสาหกรรม สนับสนุนการผลิตสินค้าที่ใช้วัตถุดิบภายในเป็นหลัก สนับสนุนอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องตามมาได้มาก เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมวิศวกรรม เป็นต้น รวมทั้งการสร้างโอกาสพัฒนาความเจริญของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้มีมากขึ้น

ซึ่งแผนนี้ได้กำหนดรายชื่อสินค้าทั้งทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรมไว้เป็นแนวทางในการกระจายการผลิตถึง 199 รายการ โดยรายชื่อสินค้าต่าง ๆ เหล่านี้ ถูกกำหนดขึ้นมาจาก

1. สินค้าที่คนไทยทำได้แน่ ๆ เพราะมีการผลิตอยู่แล้ว
2. เป็นสินค้าซึ่งมีลักษณะความเชื่อมโยงสูง ซึ่งก็หมายความว่าสามารถที่จะทำให้เกิดการผลิตต่อเนื่องไปยังสาขาข้างเคียงได้
3. มีการจ้างงานสูง
4. มีการกระจายรายได้ที่ดี ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรขนาดเล็กทำได้ และมีการกระจายไปตามภูมิภาคอย่างเหมาะสม คือภาคใต้ ภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคกลาง

ในด้านการบริการ ก็เน้นการพัฒนาการท่องเที่ยว การทำงานของแรงงานไทยในต่างประเทศ การประมูลงานก่อสร้างในต่างประเทศ การประกันภัย และอื่น ๆ ที่จะสนับสนุนการประหยัดเงินตราต่างประเทศ และเพิ่มการจ้างงานได้มาก

การพัฒนาการตลาด เป็นการสนับสนุนระบบการผลิตเพื่อขายหรือส่งออก รวมทั้งการกระจายการผลิตทางการเกษตรของประเทศ โดยพัฒนาทั้งด้านตลาดต่างประเทศและตลาดภายในประเทศ

ในด้านพัฒนาตลาดต่างประเทศ เน้นหนักในเรื่อง การศึกษาวิจัยการรณรงค์ส่งเสริมการขายและการตลาด ตลอดจนการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารการค้าต่าง ๆ ใน ตลาดเป้าหมายต่าง ๆ ของไทย

ส่วนการพัฒนาตลาดภายในประเทศ ก็จะมีการ พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางการตลาดต่าง ๆ เช่น สนับสนุนข้อมูลข่าวสารการค้าที่เป็นประโยชน์ต่อ ผู้ผลิต ผู้ส่งออก และเกษตรกร

มีการพัฒนาตลาดสำหรับสินค้าใหม่ ๆ และการ แปรรูปสินค้าต่าง ๆ ให้มากขึ้น

ตลอดจนกลไกตลาดต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดราคาที่เป็นธรรมทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย

การปรับปรุงระบบบริหารการผลิตและการตลาด เป็นการพยายามดูเกี่ยวกับมาตรการ นโยบาย หรือ ระบบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของรัฐเป็นประโยชน์หรือ เป็นธรรมแก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ทั้งรายเล็กรายใหญ่มากน้อย แยกไหน

ถ้าผู้ผลิต ผู้ส่งออกรายใหญ่ ๆ ได้รับสิทธิประโยชน์ ต่าง ๆ จากรัฐบาลมาก ส่วนผู้ผลิต ผู้ส่งออกรายเล็ก ๆ ไม่ได้ได้รับสิทธิประโยชน์ด้วย หรือได้รับประโยชน์น้อยมาก

หรือข้อมูลข่าวสารทางการตลาดต่าง ๆ ของรัฐที่มีอยู่กระจัดกระจายล่าช้า ไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร แก่ผู้ผลิตหรือผู้ใช้ในด้านการตลาด

รัฐก็ต้องพยายามปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ หรือ ออกมาตรการนโยบายทางการค้า การตลาดใหม่ ให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย

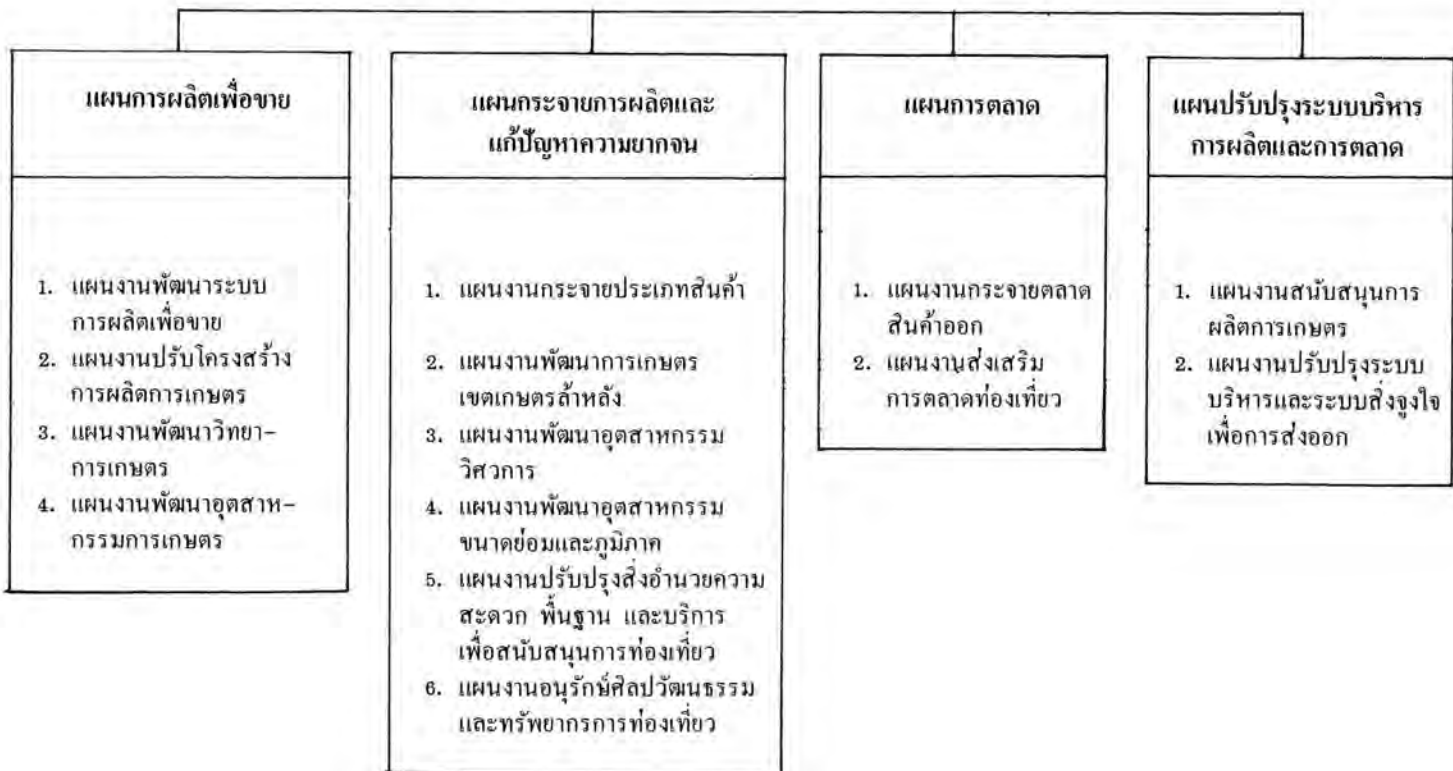
สำหรับการดำเนินงานตามแผนงานทั้ง 4 ข้างต้น นั้น จะประกอบด้วยแผนงานหลัก 14 แผนงาน แยก ออกเป็นด้านเกษตร 4 แผนงาน ด้านอุตสาหกรรม 3 แผนงาน ด้านการค้า 4 แผนงาน และการพัฒนา ส่งเสริมการท่องเที่ยว 3 แผนงาน ดังรายละเอียดใน แผนภูมิที่ท้ายนี้

การดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ ของแผนพัฒนา ระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน จะไม่ประสบความสำเร็จถ้าปราศจากความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนอย่างต่อเนื่องตลอดไป

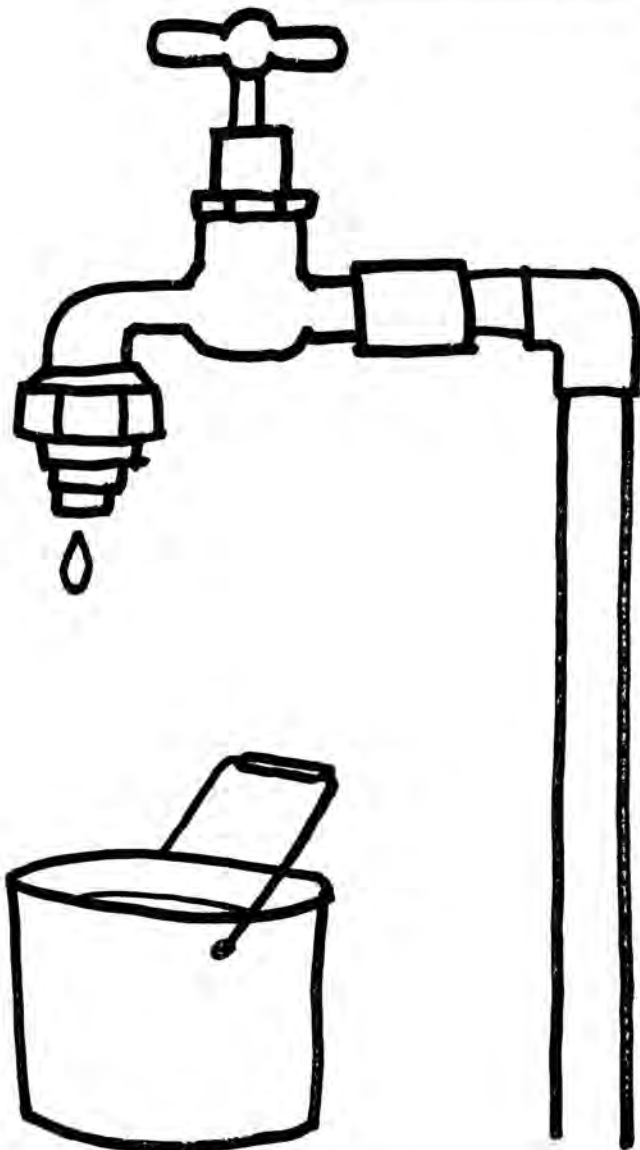


แผนงานหลัก
ภายใต้แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด
และการสร้างงาน
4 กลุ่มแผน 14 แผนงานหลัก

แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน



แผนพัฒนาระบบ บริการพื้นฐาน



การบริการพื้นฐานต่างๆ อันได้แก่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพลังงาน การขนส่งและการสื่อสาร ต่างๆ

เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อขบวนการผลิต การตลาดและการบริการการตลาด และธุรกิจการค้า ที่ต่อเนื่องทั้งในและนอกประเทศ

ที่จะทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านการผลิตทั้ง ทางด้านเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจน การกระจายข่าวสารการตลาดระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง รวมทั้งการมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเพิ่มรายได้ และการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งจะช่วยสร้างความเจริญและความเป็นอยู่ของประชาชน ให้มีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น

เท่าที่ผ่านมา รัฐก็ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดบริการ พื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้มาโดยตลอด

ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐได้มีการลงทุนเพื่อพัฒนา บริการพื้นฐานต่าง ๆ เฉพาะในช่วงแผนฯ 5 เพียงแผน เดียวเป็นจำนวนถึง 2 ใน 3 ของการลงทุนของรัฐทั้งหมด

ถ้านับรวมไปถึงตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ด้วย แล้วจำนวนเงินของการลงทุนเพื่อจัดทำระบบบริการ พื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐ จะมีจำนวนมากมายมหาศาลเลย ที่เดียว

จากการลงทุนดังกล่าว ได้ส่งผลให้บริการพื้นฐาน ต่าง ๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว

เรามีถนนหนทางที่เชื่อมโยงกันได้ทั่วประเทศ

มีไฟฟ้าใช้ตามชนบทต่าง ๆ ได้เป็นจำนวนถึง ร้อยละ 76 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ

การพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศ โดยเฉพาะ แหล่งพลังน้ำ ลิกไนท์ และก๊าซธรรมชาติ จนสามารถ ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศลงได้มาก

ให้การบริการน้ำประปาในเขตนครหลวงได้ร้อยละ 67 ของประชากรในเขตส่งน้ำประปา และร้อยละ 52 ในเขตส่งน้ำประปาของภูมิภาค

เพิ่มเลขหมายของโทรศัพท์ที่ร้อยละ 9 ต่อปี ในช่วงแผนฯ 5

จัดสร้างที่อยู่อาศัยในเขต กทม. ได้ถึง 820,000 หน่วย

และมีสถานีวิทยุกระจายเสียงต่าง ๆ เป็นจำนวนถึง 270 สถานี

ฯลฯ

ผลของการพัฒนาต่าง ๆ ข้างต้น เราทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบการ คนอาศัยอยู่ในเมืองหรือในชนบท ย่อมได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานต่าง ๆ จากรัฐด้วยกันโดยถ้วนหน้า

เพียงแต่ว่าใครจะได้รับประโยชน์มากหรือน้อยเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การพัฒนาบริการพื้นฐานบางประเภทก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ เช่น การขยายบริการโทรศัพท์ที่แม้จะเพิ่ม

เลขหมายของโทรศัพท์ที่ร้อยละ 9 ต่อปี แต่ความต้องการของผู้ใช้เพิ่มถึงร้อยละ 15 ต่อปี เป็นต้น

นอกจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวแล้ว

การขยายตัวของการจัดบริการพื้นฐานหลาย ๆ อย่าง เราต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้นทุกที จนมีสัดส่วนการก่อหนี้ต่างประเทศมากกว่าครึ่งหนึ่งของหนี้ภาครัฐที่ได้ก่อหนี้ต่างประเทศขึ้นไว้

ทำให้เป็นภาระต่อการใช้จ่ายหนี้สินของรัฐบาลจนเป็นที่น่าวิตก

นอกจากนี้ ราคาค่าบริการที่กิจการบริการพื้นฐานได้กำหนดไว้หลาย ๆ กิจการมีความไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง คือ

บางกิจการ กำหนดราคาค่าบริการต่ำเกินไป ไม่คุ้มกับเงินลงทุนที่ดำเนินการไป ทำให้การดำเนินงานของกิจการบริการพื้นฐานนั้น ๆ ต้องขาดทุน หรือไม่สามารขยายการบริการของตนแก่ประชาชนได้มากเท่าที่ควร

ตัวอย่างเช่น การกำหนดราคาค่าบริการของกิจการเดินรถไฟสายย่อย กิจการรถโดยสารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และไปรษณีย์ เป็นต้น



และบางกิจการก็กำหนดราคาค่าบริการที่แพงเกินไป เช่น การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติ และการบริการโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการเหล่านี้ ต้องแพงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น

การพัฒนาระบบบริการพื้นฐานต่าง ๆ ยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

โครงสร้างองค์กรบริการพื้นฐานที่ยังกระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ เกิดการขัดแย้งกันทั้งในชั้นนโยบายและแผนงาน หรือมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น การดำเนินงานด้านพลังงานของประเทศ เป็นต้น

การดำเนินงานของกิจการบริการพื้นฐานต่าง ๆ ยังไม่ได้ประโยชน์เต็มที่และขาดการเชื่อมโยงที่ดี เช่น ประเทศไทยมีระบบโครงข่ายทางหลวงสายหลักค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ยังคงขาดถนนสายย่อยเชื่อมต่อ

หรือเรามีท่าเรือหลายแห่งที่ยังขาดระบบขนส่งทางบก คือ ถนน รถไฟ มาเชื่อมต่อ ทำให้ท่าเรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ เป็นต้น

ตลอดจนระเบียบข้อบังคับและกฎหมายบางเรื่องยังล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน เช่น ระเบียบ กฎหมายในด้านการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศที่ล้าสมัย กฎหมายในด้านการสื่อสารซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ไม่ชัดเจน

จากสภาพปัญหาในการพัฒนาระบบบริการพื้นฐานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ความจริงก็ได้มีการดำเนินการแก้ไขผ่อนคลายนโยบายต่าง ๆ มาบ้างแล้ว

ซึ่งจะขอก้าวถึงความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐบาล 2 กรณีด้วยกัน คือ

ในกรณีของการปรับราคาค่าบริการต่าง ๆ ของรัฐที่ได้พยายามปรับราคาค่าบริการของกิจการบริการพื้นฐานมาหลายกิจการด้วยกันแล้ว

ได้แก่ การปรับราคาค่าบริการในกิจการด้านรถโดยสารประจำทาง รถไฟ ท่าเรือ ค่าโดยสารเครื่องบินในประเทศ ค่าโทรศัพท์และไปรษณีย์ หรือค่าน้ำประปาทั้งในนครหลวงและภูมิภาค ที่โด่งดังมาแล้ว เป็นต้น

ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการผ่อนคลายนโยบายของรัฐให้ลดน้อยลงและช่วยให้กิจการบริการพื้นฐานต่าง ๆ สามารถช่วยตนเองได้มากขึ้น

หรือการพยายามปรับโครงสร้างของพลังงานให้ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศให้ลดน้อยลงเท่าที่จะทำได้ ซึ่งก็กระทำได้ดีพอสมควร

สามารถลดการพึ่งพลังงานจากต่างประเทศได้ ลดลงจากร้อยละ 90 ในปี 2524 เหลือประมาณร้อยละ 58 ในปี 2528

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีการผ่อนคลายนโยบายไปได้เป็นบางส่วนแล้วก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังคงเป็นปัญหาหลักของการพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

แผนฯ 6 จึงต้องวางแนวทางการพัฒนาเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปอย่างต่อเนื่อง

โดยได้กำหนดแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐานขึ้นรวม 4 ด้านคือ

แผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

แผนพัฒนาด้านพลังงาน

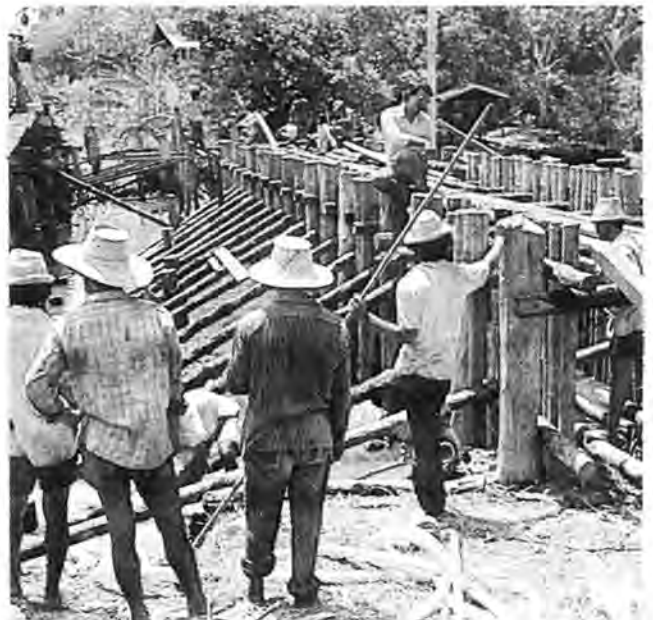
แผนพัฒนาด้านการขนส่ง

และแผนพัฒนาด้านการสื่อสาร

แผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เป็นแผนที่มุ่งขยายและยกระดับคุณภาพบริการให้สามารถสนองตอบการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชน โดยเน้นหนักในเรื่อง

การจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคทั้งในเมืองและชนบท ด้วยการเพิ่มกำลังการผลิตน้ำประปา 1.56 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันในเขต กทม. เขตเมืองและเขตชนบท

การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและระบายน้ำ โดยมุ่งจัดระบบระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วมในเขตเมืองให้ประสานกับแนวทางการวางผังเมือง



การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงชุมชนแออัด ให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง จำนวน 27,000 หน่วย และปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เด่น หรือ ย้ายชุมชนแออัดสู่ที่ใหม่ที่เหมาะสมกว่าเดิม ตลอดจน มีสวนสาธารณะขนาดใหญ่ในเขตเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในอัตราส่วนประชาชน 1,000 คน ต่อ 2 ไร่

การแก้ไขปัญหามลพิษและการขนส่ง ให้มีการก่อสร้างถนนสายหลัก สายรอง ทางด่วนและถนนที่เกี่ยวข้องรวมประมาณ 33 โครงการ และสะพานข้าม แม่น้ำเจ้าพระยา 2 แห่ง ใน กทม. และปริมณฑล

การกำจัดการน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล มุ่งปรับปรุงการดำเนินงานให้ได้มาตรฐานและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทางด้านนี้ให้มากขึ้น

แผนพัฒนาพลังงาน เป็นแผนที่มุ่งเร่งรัดการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ภายในประเทศ มุ่งปรับโครงสร้างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันให้เป็นธรรม และปรับโครงสร้างองค์กรพลังงานต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อ

ให้การใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3.7 ต่อปี

ลดการพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศให้เหลือเพียงร้อยละ 49 ในปี 2534

กำลังการผลิตสำรองของระบบไฟฟ้าอยู่ในระดับร้อยละ 15-20 ของความต้องการกำลังไฟฟ้าสูงสุดในปี 2534

ขยายไฟฟ้าสู่ชนบทอีก 5,000 หมู่บ้าน

และประหยัดพลังงานในสาขาการขนส่ง อุตสาหกรรมและครัวเรือน ให้ได้เทียบเท่ากับน้ำมันดิบ 380 ล้านลิตร

แผนพัฒนาด้านขนส่ง ทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่องมาจากแผนฯ 5 ที่สำคัญ ได้แก่

การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสงขลา และภูเก็ต

การพัฒนากิจการพาณิชย์นาวี

การพัฒนาการขนส่งสินค้าทางอากาศ

การพัฒนาท่าอากาศยานระหว่างประเทศ

การพัฒนากิจการการบินภายในประเทศ

การพัฒนาการขนส่งทางถนนและรถไฟ

และการปรับปรุงการให้บริการด้านการขนส่งต่าง ๆ เพื่อให้สามารถสนับสนุนการส่งออกและการท่องเที่ยวอย่างเต็มที่

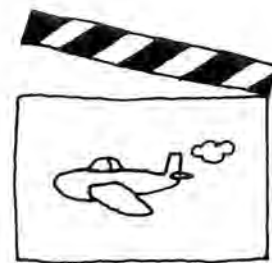
แผนพัฒนาด้านการสื่อสาร มุ่งขยายการบริการสื่อสารต่าง ๆ ให้กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง โดยสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมการลงทุนมากยิ่งขึ้น

เน้นคุณภาพบริการที่ดี สามารถติดต่อได้สะดวก รวดเร็ว แน่นนอน และสม่าเสมอ

โดยเฉพาะบริการทางด้านโทรศัพท์ให้มีโครงข่ายโทรศัพท์ที่สมบูรณ์

ระบบสื่อสารข้อมูลต้องทันสมัย และสามารถเชื่อมโยงกับระบบของต่างประเทศได้สะดวกและกว้างขวางยิ่งขึ้น

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้ง 4 แผนข้างต้นนั้น ก็นโยบายการพัฒนาาระบบบริการพื้นฐานในช่วงของแผนฯ 6



แผนพัฒนาเมือง และพื้นที่เฉพาะ



กรุงเทพมหานครเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง จนกลายเป็นเมืองใหญ่เพียงเมืองเดียวของประเทศไทย และใหญ่โตกว่าเชียงใหม่เมืองอันดับสองถึง 32 เท่า

และมีแนวโน้มชี้ชัดว่า กรุงเทพมหานครจะยังคงขยายตัวเติบโตต่อไปอีก ซึ่งทำให้สภาพความแออัดล้ำระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองอื่น ๆ ยิ่งนานวันจะแตกต่างกันมากขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการตระหนักถึงปัญหานี้ และได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดความสมดุลในระดับพื้นที่และเมืองต่าง ๆ

มีการจัดทำโครงการพัฒนาระบบเมืองหลักและพื้นที่เฉพาะขึ้น เพื่อให้สามารถชะลอการขยายตัวของกรุงเทพมหานครลงได้ในอนาคต

ซึ่งประกอบด้วยการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี รวมทั้งบริเวณเมืองและชุมชนใกล้เคียงของทั้ง 2 จังหวัด

มีการกำหนด “เมืองหลัก” สำหรับการพัฒนาไว้ 5 เมือง คือ เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี พร้อมทั้งจัดระบบการพัฒนาเมืองหลัก รวมทั้งการศึกษาความเป็นไปได้เพื่อเตรียมการขั้นต้นสำหรับพื้นที่เฉพาะบางแห่ง

ในส่วนกรุงเทพมหานคร ก็ได้มีการประสานโครงการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ตลอดทั้งระบบการขนส่ง การจราจร และการป้องกันน้ำท่วมไปแล้วบางส่วน พร้อมทั้งได้จัดให้มีพื้นที่สีเขียวบริเวณชานเมืองขึ้น

อย่างไรก็ดี ขณะนี้กรุงเทพฯ มีประชากรแล้วถึง 8.2 ล้านคน และคาดว่าในปี 2534 จะมีประชากรถึง 9.3 ล้านคน ดังนั้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะยังคงเป็นฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานของประเทศที่ใหญ่ที่สุดของประเทศอยู่ต่อไป

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดแนวนโยบายพัฒนากรุงเทพฯ พัฒนาเมืองควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหญ่ ๆ ให้เป็นกลยุทธ์หลักของการพัฒนาประเทศสืบต่อไปอีกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ในการกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะให้สามารถรองรับนโยบายการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพฯ นั้น จะมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานในเขตเมือง เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ให้เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

นอกจากนี้ จะมีการเสริมสร้างและปรับปรุงบริการพื้นฐานในเขตเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ให้มีประสิทธิภาพ และมีบริการพอที่จะเพิ่มขีดความสามารถและยกฐานะการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศให้ดีขึ้น

ในแง่การลงทุนเพื่อการนี้ จะมีการใช้ระบบฉีกกำลังที่จะระดมทุน โดยการลดบทบาทการลงทุนของรัฐบาลลงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดิน และแบ่งเบาภาระการลงทุนขยายบริการพื้นฐานในเขตเมืองให้แก่ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนในสัดส่วนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

สำหรับพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนา มี 3 บริเวณ คือ การพัฒนา กทม. และปริมณฑล เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้

การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีเป้าหมายที่จะให้เป็นเขตมหานครซึ่งเชื่อมโยงโดยระบบโครงข่ายบริการพื้นฐาน และการใช้ที่ดินให้มีการขยายตัวที่เป็นที่เรียบร้อย และแก้ปัญหาความคับคั่งให้ดียิ่งขึ้น

ในการพัฒนาจะแบ่งพื้นที่ กทม. และปริมณฑล ซึ่งมี 7,639 ตร.กม. ออกเป็น 4 บริเวณ คือ

พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน ส่วนใหญ่เป็นเขตธุรกิจดั้งเดิมและย่านธุรกิจใหม่ที่เป็นศูนย์กลางของธุรกิจด้านบริการ การบริหารราชการ ตลอดทั้งเป็นที่ตั้งทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

ประกอบด้วยพื้นที่ กทม. 12 เขต คือ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย ปทุมวัน สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต พญาไท ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ และยานนาวา

พื้นที่ชานเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนใหญ่เป็นเขตชุมชนสมบูรณ์ในตัวเอง คือ เป็นทั้งที่อยู่อาศัย แหล่งการค้า ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และกิจกรรมการเกษตร

ประกอบด้วยเขตพื้นที่ กทม. 8 เขต คือ เขตพระโขนง บางเขน บางกะปิ ห้วยขวาง บางขุนเทียน ภาษีเจริญ ดุสิตชั้น ราษฎร์บูรณะ กับอีก 3 อำเภอของจังหวัดนนทบุรี คือ อำเภอเมือง ปากเกร็ด และบางกรวย

พื้นที่ย่านอุตสาหกรรม เป็นเขตพื้นที่เฉพาะในเขตอุตสาหกรรมตามผังเมืองรวม และนิคมอุตสาหกรรม

ได้แก่ บริเวณอำเภอเมืองสมุทรปราการ พระประแดง บางพลี และอำเภอเมืองปทุมธานี คลองหลวง รัษฎบุรี อำเภอเมืองสมุทรสาคร กระทุ่มแบน และอำเภอสามปราชญ์ จังหวัดนครปฐม

พื้นที่ในส่วนที่เหลือของกรุงเทพฯ และปริมณฑลรอบนอก เป็นทั้งเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งเป็นชุมชนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง และเป็นแหล่งเกษตรที่สำคัญ

ในพื้นที่เหล่านี้จะมีแผนพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานหลัก เช่น แผนแก้ปัญหารถจราจรและการขนส่ง โดยเฉพาะการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และปรับปรุงขยายโครงข่ายถนนให้เชื่อมโยงเป็นระบบ

แผนขยายระบบประปา โดยเน้นขยายระบบประปาเข้าสู่พื้นที่ใหม่ทางด้านตะวันออกของ กทม. พร้อมทั้งก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม และระบายน้ำในเขตชั้นในของ กทม.

แผนจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ที่อยู่ในข่ายยากจนและชุมชนแออัด โดยมีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 22,000 หน่วย ปรับปรุงชุมชนแออัด 20,000 หน่วย ตลอดจนสนับสนุนให้เอกชนลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยการปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งบทบาทธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สนับสนุนทางการเงินแก่เอกชน

สำหรับพื้นที่ย่านชานเมือง และย่านอุตสาหกรรม ก็จะมีการปรับปรุงก่อสร้างถนนสายหลักสายรอง เข้าไปในบริเวณพื้นที่เหล่านี้ ให้เชื่อมต่อกับถนนสายประธาน ถนนท้องถิ่น และระบบขนส่งมวลชน

จะมีการขยายบริการพื้นฐาน เช่นระบบประปา ตลอดจนการควบคุมสภาวะแวดล้อมบริเวณย่านอุตสาหกรรมและเขตข้างเคียง

พร้อมทั้งจัดสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่อย่างน้อย 1-2 แห่ง ตามบริเวณชานเมือง

ทางด้านเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค จะเป็นการดำเนินการพัฒนาเมืองหลัก 5 เมืองต่อเนื่อง จากในช่วงแผนฯ 5 และจะเริ่มพัฒนาเมืองหลักใหม่ และศูนย์กลางความเจริญอื่น ๆ อีก 19 เมือง

โดยจะเริ่มการพัฒนาเมืองหลักในช่วงแผนฯ 6 ได้ทันที จำนวน 6 เมือง คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต

ส่วนอีก 13 เมือง คือ ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช จะอยู่ในขั้นของการศึกษา และเตรียมการสำหรับการดำเนินงานพัฒนาต่อไป

เมืองหลักเหล่านี้จะได้รับการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานที่จำเป็นควบคู่กับมาตรการทางผังเมือง และการใช้ที่ดิน พร้อมกับการกระตุ้นให้มีการลงทุนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนปรับปรุงระบบการคลังและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการแบ่งภาระการลงทุนพัฒนา ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม

สำหรับการพัฒนาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของเมืองหลักจะประกอบด้วย การพัฒนาการขนส่ง การพัฒนาการสื่อสาร การจัดหา น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การปรับปรุงสาธารณูปการในเขตเมือง การพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหา มลพิษ และการจัดตั้งศูนย์ตลาดแรงงานภูมิภาคในเมือง ศูนย์กลางเพื่อเผยแพร่ข่าวสารอาชีพและข่าวสารตลาดแรงงาน

ขณะเดียวกันการพัฒนาฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในเมืองหลัก จะเน้นการให้สิ่งจูงใจทั้งในด้าน บริการสาธารณูปโภค ตลอดจนการเพิ่มสำหรับประโยชน์ และหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนแก่อุตสาหกรรม



ในภูมิภาคเป็นพิเศษ เช่น จะมีโครงการประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม โครงการเงินกู้ดอกเบี่ยต่ำแก่ อุตสาหกรรมขนาดย่อมในต่างจังหวัด โครงการสถาบัน พัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องจักรและโลหะการ โครงการ สนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้จะมีการพัฒนาการท่องเที่ยวในเมือง ศูนย์กลางการท่องเที่ยว 8 แห่งในภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครราชสีมา ระยอง กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี- เกาะสมุย สงขลา-หาดใหญ่ และภูเก็ต โดยการอนุรักษ์ แหล่งท่องเที่ยว ปรับปรุงถนน ทางเดิน และที่จอดรถ ตลอดจนปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพของสินค้าหัตถกรรม ในแหล่งท่องเที่ยว

ในประเด็น พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่ เป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการศึกษาจัดทำรายงาน ความเหมาะสมและการออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม ของโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้พร้อม ที่จะเริ่มก่อสร้าง



ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ จะมีการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้แก่พื้นที่บริเวณมาบตาพุด ซึ่งจะพัฒนาเป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลัก จะมีท่าเรือน้ำลึกอยู่ติดกับเขตอุตสาหกรรมให้สามารถบริการขนถ่ายวัตถุดิบประเภทสินค้าเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมบริการโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอื่น ๆ เช่น นิคมอุตสาหกรรม ทางรถไฟ และระบบสื่อสาร

ส่วนพื้นที่บริเวณแหลมฉบัง ก็จะพัฒนาเป็นท่าเรือพาณิชย์น้ำลึก เพื่อนำประเทศเข้าสู่วงจรระบบขนส่งทางทะเลของโลก และสอดคล้องกับเทคโนโลยี การขนส่งสินค้าประเภทบรรจุตู้ (สินค้าคอนเทนเนอร์) พร้อมเขตนิคมเพื่อการส่งออก ศูนย์พาณิชย์กรรม และเขตนิคมอุตสาหกรรม สำหรับอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณอื่นๆ จะเป็นการเตรียมการพื้นที่ใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถให้เป็นทางเลือกที่จะกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครได้อีกต่อไป

พื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ พื้นที่ภาคใต้ตอนบน พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง พื้นที่ภาคใต้ตอนบนจะเป็นศูนย์กลางติดต่อค้าขายกับนานาชาติประกอบด้วย 4 จังหวัด คือ สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต พังงา และกระบี่

พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และแหล่งน้ำจืดสำคัญที่จะเป็นฐานสนับสนุนการพัฒนาภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดพัทลุงทั้งจังหวัด จังหวัดสงขลา 8 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ คือ อ.เมือง สงขลา

หาดใหญ่ สะเดา รัดถุมิ ระโนด สทิงพระ กิ่ง อ.กระแสดำสนธิ์ และนาหม่อม จังหวัดนครศรีธรรมราช 2 อำเภอ คือ อ.ชะอวด และหัวไทร

พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง เป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญของภาคใต้ ประกอบด้วยอำเภอชะอวด หัวไทร เชียรใหญ่ ปากพนัง อ.เมือง และบางส่วนของอำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

ขณะนี้ได้มีการเริ่มก่อสร้างโครงการพื้นฐานบางแห่งแล้ว เช่น เขื่อนเชี่ยวหลาน ท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ต

ในช่วงแผนฯ 6 ก็จะมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ เส้นทางสายเชื่อมโยงภูเก็ต สุราษฎร์ธานี เขื่อนเชี่ยวหลาน และท่าเรือน้ำลึกภูเก็ต ขนอม และสงขลา

นอกจากนี้จะมีการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ หาดใหญ่ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนการพัฒนาป่าล้มน้ำมันการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เช่น พาณิชยอินทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะช่วยจัดรูปแบบและแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เป็นระเบียบและลดความแออัดคับคั่งลงได้บ้าง อีกทั้งยังมีเมืองหลักในภูมิภาค และพื้นที่เศรษฐกิจอื่น ๆ ได้รับการพัฒนาขึ้นมารองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กระจายออกไปจากกรุงเทพฯ อีกด้วย

ชนบทไทย คือ พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งมีความกว้างใหญ่ไพศาล และมีประชากรอาศัยอยู่กว่าร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศ



แผนพัฒนา ชนบท

สภาพของชนบท จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงรากฐานอันแท้จริงของประเทศเราว่าเป็นอย่างไร

การพัฒนาประเทศของเราจึงไม่อาจจะเลยการพัฒนาชนบทของเราไปได้เลย เพราะการพัฒนาชนบทจะเป็นการพัฒนาคนส่วนใหญ่ของชาติอย่างแท้จริง

ประเทศชาติจะมั่นคงไม่ได้ ถ้าไม่พัฒนาชนบท

ในเมื่อชนบทมีความสำคัญถึงเพียงนี้แล้ว เราได้พัฒนาชนบทของเราอย่างไรบ้าง?

การพัฒนาชนบทของเราในอดีตที่ผ่านมา ได้มีการกำหนดเป็น “แผนพัฒนาชนบท” ขึ้น ในรูปแบบต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของชาวชนบทควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิตเพื่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน

แม้เราจะได้มีการทุ่มเททรัพยากรทั้งกำลังคน และเงินทองตามแผนพัฒนาชนบทต่างๆ เพื่อพัฒนาชนบทของเราในด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม การพลังงาน และการประกอบอาชีพต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง

แต่ผลของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทต่างๆ ที่ผ่านมา ก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่นัก

พื้นที่หลาย ๆ แห่ง ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ในขณะที่พื้นที่อีกมากแห่งยังคงอยู่ในความล้าหลัง และผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้กระจายออกไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทอย่างทั่วถึง

ประชาชนที่ยากจนตามที่ต่าง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อยที่ยังต้องเผชิญอยู่กับปัญหาขั้นพื้นฐานของความยากจนอยู่มาก เช่น ปัญหาภาวะการขาดแคลนอาหารการกิน การมีโรคภัยไข้เจ็บ การด้อยในความรู้ความสามารถและการศึกษา ฯลฯ

ส่วนหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาชนบทได้ผลไม่เต็มที่ เป็นเพราะขาดระบบการทำงานที่แน่ชัด หน่วยงานราชการต่างๆ อยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงาน และบางครั้งก็ยิ่งทำงานซ้ำซ้อนในพื้นที่เดียวกัน

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการปรับทิศทางการพัฒนาชนบทของประเทศขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาต่างๆ ดังกล่าว



ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งได้กำหนดทิศทางการพัฒนาชนบทที่สำคัญอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

การมุ่งพัฒนาในพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท ซึ่งได้กระทำในรูปของ “แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน”

และการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาชนบท ซึ่งได้ดำเนินการในรูปของการบริหารงานพัฒนาชนบทใหม่ที่เรียกว่า ระบบ “กชช.” หรือการผนึกกำลังของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ลงสู่การพัฒนาในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดทั่วประเทศ

ผลของการปรับทิศทางการพัฒนาชนบทในระยะของแผนฯ 5 ดังกล่าวข้างต้น

ทำให้การพัฒนาชนบทของไทย มีเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนหรือพื้นที่ชนบทล้าหลังได้อย่างชัดเจน เป็นจำนวน 12,555 หมู่บ้านใน 288 อำเภอ และกิ่งอำเภอใน 38 จังหวัด

การบริหารงานพัฒนาชนบทของหน่วยงานพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐต่างมีทิศทางที่สอดคล้องซึ่งกันและกัน

มีการประสานงานของ 4 กระทรวงหลัก ทั้งในระดับ “แนวนอน” และ “แนวตั้ง”

การประสานงานระดับ “แนวนอน” คือการที่หน่วยงานต่าง ๆ ของ 4 กระทรวงหลักที่อยู่ในระดับเดียวกัน ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวงเรื่อยมาจนถึงระดับตำบล ต่างได้มีการประสานงานซึ่งกันและกัน

ส่วนการประสานงานระดับ “แนวตั้ง” คือการประสานงานกันในระดับเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติ ลงมาจนถึงระดับหมู่บ้าน

สำหรับผลของการพัฒนาชนบทตามทิศทางใหม่ดังกล่าว ได้ช่วยให้ผลประโยชน์ของการพัฒนาต่าง ๆ

ของรัฐกระจายไปยังพื้นที่ชนบทยากจนหรือพื้นที่ล้าหลังที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างทั่วถึง

กล่าวคือ ได้มีการเร่งรัดดำเนินการสร้างโรงพยาบาลอำเภอได้ครบ 288 แห่ง ในพื้นที่เป้าหมาย และสถานีอนามัยตำบลทุกตำบล

ควบคู่ไปกับการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน และการระวังรักษาโรค ซึ่งทำได้กว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่เป้าหมาย

ทางด้านการทำมาหากิน ประชาชนในเขตพื้นที่ชนบทยากจนได้รับการพัฒนาทางการเกษตรแผนใหม่กว่า 6 หมื่นครัวเรือน

มีทำนบปลาและแหล่งน้ำเลี้ยงปลาประจำหมู่บ้านเพิ่มขึ้นถึง 2,655 แห่ง ทำให้มีอาหารโปรตีนจากปลารับประทานมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังสามารถยืมโค-กระบือได้จากธนาคารโค-กระบือ ถึง 2 หมื่นครัวเรือน

ส่วนทางด้านการศึกษา ก็สามารถช่วยลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือในเขตพื้นที่ชนบทได้จำนวนถึงประมาณ 300,000 คน

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทดีขึ้นกว่าในระยะเวลาก่อนลงมือพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด

อย่างไรก็ดี ผลการพัฒนาชนบทที่เกิดขึ้นดังกล่าว เป็นเพียงการช่วยให้สภาพความยากจนขั้นพื้นฐานของพื้นที่ชนบทยากจนเปลี่ยนแปลงไปในทางดีขึ้นในระดับหนึ่งเท่านั้น

ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาต่อไปอีกอย่างไม่หยุดยั้ง

และในเขตพื้นที่ชนบทอื่น ๆ ก็ควรได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึงเช่นกัน

ทิศทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้มุ่งเน้นให้มีการขยายขอบเขตการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และขยายผลการพัฒนาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

โดยจะนำเอาปัญหาของคนในชนบทที่เผชิญอยู่จริงไม่ว่าจะเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานด้านความยากจน ความเจ็บไข้ได้ป่วย ความไม่รู้ ปัญหาการผลิตและการตลาด และอื่น ๆ

มาเป็นตัวกำหนดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาตามลำดับความสำคัญของพื้นที่ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ

เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐต่อไป

ซึ่งในช่วงแผนฯ 6 ได้มีการแบ่งพื้นที่เป้าหมายสำหรับการพัฒนาชนบทออกเป็น 3 ระดับ ด้วยกันคือ ระดับล่างหลัง มีจำนวน 5,787 หมู่บ้าน ระดับปานกลาง มีจำนวน 35,514 หมู่บ้าน และระดับก้าวหน้า มีจำนวน 11,621 หมู่บ้าน โดยรัฐจะเน้นหนักการพัฒนาในเขตพื้นที่ชนบทล่างหลังและปานกลางเป็นหลัก

ส่วนในเขตพื้นที่ชนบทก้าวหน้ารัฐจะให้ความสำคัญสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายส่วนรวมของการพัฒนาที่จะลดบทบาทของภาครัฐลงในส่วนที่ภาคเอกชนสามารถจะเข้ามามีส่วนร่วม และดำเนินการได้

นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นสนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชน และประชาชนในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และของชุมชน ในส่วนที่ประชาชนสามารถจะดำเนินการช่วยตัวเองให้ได้มากขึ้น เพื่อลดบทบาทและกิจกรรมของภาครัฐในส่วนนี้ให้น้อยลง

ในด้านการดำเนินการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 ยังคงยึดระบบการบริหารงานพัฒนาชนบท “กชช.” เป็นหลักเหมือนเช่นที่ได้ดำเนินการมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ที่แล้ว

แต่ได้ขยายหน่วยงานของรัฐให้เข้ามาดำเนินงานบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ “กชช.” อีก 1 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม

จากทิศทางของการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้น แผนฯ 6 จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อบรรเทาแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่ประชาชนในชนบทเผชิญอยู่จริงไว้ 4 แนวทางด้วยกันคือ

แนวทางการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางการผลิตและการตลาดในชนบท แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ไขปัญหาของชาวชนบท แนวทางการปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบท และแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับแนวทางแรกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางการผลิตและการตลาดในชนบท จะประกอบด้วยการพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานในชนบทเพื่อให้มีความพร้อมในการทำงาน

ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวกับที่ดินจะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินและกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนการพัฒนาแหล่งน้ำก็จะเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้มีทั่วถึงทุกพื้นที่

ทางด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็จะเน้นเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับความสามารถของ





ชาวชนบท และสามารถนำไปใช้ได้จริง

นอกจากนี้ จะสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร โดยความสมัครใจ และพัฒนาสถาบันเกษตรกร โดยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงานให้เป็นระบบ

แนวทางที่สอง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท จะเป็นการบรรเทาปัญหาหลักๆ เช่น ปัญหาการคมนาคมไม่สะดวก ผลผลิตต่ำ ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค ปัญหาสุขภาพอนามัย และความไม่รู้

ในเรื่องการคมนาคม จะเน้นเส้นทางในเขตชนบท ล้าหลัง หรือเส้นทางที่มีส่วนช่วยสนับสนุนโดยตรงต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท และการนำผลผลิตออกสู่ตลาด

ทางด้านแก้ปัญหาผลผลิตต่ำ จะเร่งพัฒนาการเกษตรในเขตเกษตรน้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนทางภาคอุตสาหกรรมจะส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัวและสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

ส่วนการจัดน้ำให้พอกิน พอใช้อย่างทั่วถึง จะส่งเสริมกิจกรรมต่อเนื่องการบำรุงรักษา การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และการประสานความร่วมมือระหว่างภาคราชการและเอกชนในการพัฒนาโครงการน้ำสะอาดและประปาหมู่บ้าน

ขณะเดียวกัน การพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนในชนบท จะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคือของตนเองและชุมชน ตลอดจนส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีการดำเนินงานสาธารณสุข ที่จะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองของประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนี้ จะมีการรณรงค์การรู้หนังสือและการ

อ่านหนังสือ เพื่อให้คงสภาพการรู้หนังสือ อีกทั้งจะส่งเสริมการให้ความรู้วิชาสามัญและวิชาชีพทางด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับความจำเป็นในท้องถิ่น โดยเน้นกลุ่มบุคคลนอกกรอบโรงเรียนเป็นอันดับแรก

ในแนวทางที่สาม จะเป็นการปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการณ์กำลังทุก ๆ ฝ่ายเป็นระบบครบวงจร

สำหรับแนวทางนี้นั้นก่อนอื่น ขอทำความเข้าใจของผู้อ่านเสียก่อนว่าการจัดรูปแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทที่เรียกกันว่า ระบบ “กชช.” ที่เกิดขึ้นในช่วงของแผนฯ 5 นั้น มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ

การพยายามสร้างเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์กร ที่รับผิดชอบการบริหารงานพัฒนาชนบทนับตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน

และสอง ให้มีการจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด” ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในแต่ละสาขา และในระดับต่างๆ ให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปในทางเดียวกัน

พูดง่าย ๆ ก็คือ การพยายามทำให้หน่วยงานพัฒนาชนบทต่างๆ ของรัฐได้พูดจาประสานเสียงกันรู้เรื่อง โดยมีระบบ “กชช.” เป็นองค์กรในการบริหารงานเพื่อให้แผนการดำเนินงานต่างๆ ของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องซึ่งกันและกัน หรือที่ทางราชการใช้เรียกกันเพื่อให้เกิดการ “ประสานแผน” นั้นเอง

และมี “แผนพัฒนาจังหวัด” เป็นเครื่องมือในการทำงานและประสานงานซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ดีระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทดังกล่าวยังมีปัญหาทางด้านการปฏิบัติ

กล่าวคือ ระบบการบริหารที่ได้กำหนดไว้ยังไม่มีเอกภาพที่แท้จริง ยังมีองค์กรบริหารที่ดำเนินการคล้ายคลึงกันอยู่หลายองค์กร เช่น องค์กรบริหาร “กชช.” และ องค์กรบริหาร “การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก” เป็นต้น

นอกจากนั้น การประสานแผนยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ตลอดจนรูปแบบการบริหารยังไม่เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชนเท่าที่ควร

แผนฯ 6 จึงได้มุ่งที่จะให้มีการปรับปรุงระบบ “กชช.” ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากขึ้น โดย

เน้นการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานพัฒนาชนบท โดยให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทเพียงองค์กรเดียว

องค์กรและหน่วยงานพัฒนาชนบทอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีได้อยู่ภายใต้ระบบ กชช. ก็ให้อยู่ภายใต้ระบบ กชช. เพื่อให้มีเอกภาพอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ จะปรับปรุงกลไกและองค์กรประสานแผนพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้มีการกำหนดปฏิทินการทำงานที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนแบบฟอร์มที่ใช้ในโครงการต่าง ๆ ให้ง่ายต่อการปฏิบัติและแบบฟอร์มกลางที่ใช้ร่วมกันได้หมด

ส่วนแนวทางสุดท้ายซึ่งมีความสำคัญมาก คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ในการพัฒนาชนบท

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาชนบทขึ้นอยู่กับ “การมีส่วนร่วม” ขององค์กรประชาชน เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบล เป็นต้น ว่ามีมากน้อยเพียงใด

ถ้าองค์กรของประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา และจริงจังมากเพียงใด โอกาสความสำเร็จของการพัฒนาชนบทก็ยังมีมากเท่านั้น

ดังนั้น รัฐจึงได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนให้มากยิ่งขึ้นเท่าที่จะทำได้ ซึ่งได้มีการดำเนินการสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนผ่านการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จนประสบความสำเร็จไปมากพอสมควร

แต่บางเรื่องการสนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชนยังอยู่ในวงจำกัด หรือยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

เช่นการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนในการรณรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานได้เพียงตำบลละ 1 หมู่บ้าน ในปี 2529 เป็นต้น

แผนฯ 6 จึงได้วางแนวทางการเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนในการดำเนินการพัฒนาชนบทที่สำคัญหลายประการเช่น

สนับสนุนบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยผ่านทาง “แผนการสร้างงานในชนบท” หรือ กชช. ให้มีมากยิ่งขึ้น

สนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชนในการ

ระดมทรัพยากรของชุมชนมาใช้เพื่อการพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง ในรูปของการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชนบทให้มีการดำเนินการทั่วประเทศ

รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและชุมชนในส่วนที่สามารถกระทำได้ โดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือ

นอกจากนี้ ยังสนับสนุนบทบาทของ กรอ. ภาค และ กรอ.จังหวัด และเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชนต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

ทางด้านแผนงานสำหรับดำเนินการที่จะพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้น ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบไปด้วย 3 กลุ่มแผนงาน

กลุ่มแผนงานของ 5 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงศึกษาธิการ รวมเป็นโครงการทั้งสิ้น 156 โครงการ

กลุ่มแผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน และภาคเอกชนประกอบด้วย 5 แผนงานใหญ่ คือ แผนงานสร้างงานในชนบท (กชช.) แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท (กพช.) แผนงานร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) และแผนงานขององค์กรภาคเอกชน

ส่วนกลุ่มแผนงานสุดท้าย ได้แก่ กลุ่มแผนงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานโดยตรง เช่น แผนงานบริหารการพัฒนาชนบท เป็นต้น

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น คือทิศทางและแนวทางรวมทั้งแผนงานการพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนชนบทในทุกพื้นที่ที่มีลักษณะล้าหลัง ปานกลาง และก้าวหน้าให้ขยับขึ้นสู่ระดับที่ดีขึ้นไปอีก โดยยึดปัญหาในพื้นที่เป็นเป้าหมายเพื่อการพัฒนา

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การพัฒนาชนบทได้ก้าวหน้าไปมากกว่าทุก ๆ แผนที่ผ่านมาในอดีต

เป็นที่หวังกันว่า สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ชนบทไทยจะเจริญก้าวหน้าต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งจากการร่วมแรงร่วมใจกันทุกฝ่ายที่จะพัฒนาชนบททั้งภาครัฐและภาคเอกชน

แผนฯ 6 ใช้เงินมากน้อย แค่ไหน



ในการดำเนินการตาม “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” แต่ละฉบับนั้น

โดยทั่วไปแล้วจะต้องมีปัจจัยต่าง ๆ หลายตัวมาประกอบกัน จึงจะทำให้แผนฯ ดังกล่าวสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ได้

“เงิน” หรือที่เรียกกันตามภาษาวิชาการว่า “งบพัฒนา” นั้น ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญตัวหนึ่งที่จะทำให้แผนฯ บรรลุจุดมุ่งหมาย

แม้ว่าเงินจะไม่ใช่อะไรที่สำคัญที่สุดของขบวนการดำเนินการก็ตาม

แต่ในการจัดทำแผนฯ ทุกฉบับ เงินจะต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ

ไม่ว่าจะเป็นแผนฯ 6 ซึ่งได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการไปแล้วเมื่อไม่นานมานี้ก็ตาม

ได้กำหนดวงเงินงบประมาณที่จะใช้ใน ช่วง 5 ปีข้างหน้าของแผนฯ 6 ไว้เป็นจำนวนเงินถึง 664,090 ล้านบาท ด้วยกัน

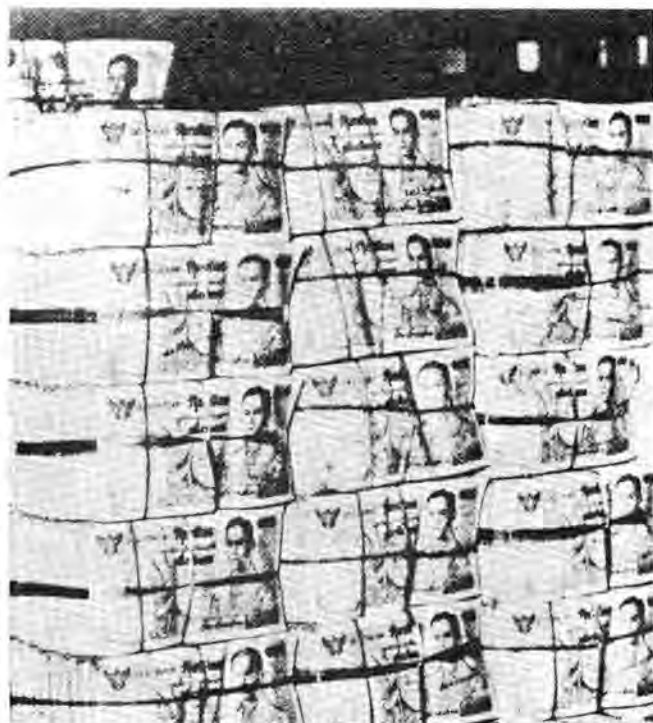
เงินจำนวนดังกล่าวจะได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้คือ

- แหล่งภายในประเทศจำนวน 553,030 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่จะเป็นเงินที่ได้มาจากภาษีอากร และเงินกู้จากสถาบันการเงินภายในประเทศ

- แหล่งต่างประเทศจำนวน 111,060 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นเงินกู้ 91,000 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือ 20,060 ล้านบาท

แต่เนื่องจากในแผนฯ 6 มีนโยบายว่า รัฐบาลจะต้องพึ่งตนเองให้มากขึ้น และลดการกู้ยืมว่าจะจากภายในหรือภายนอกประเทศลง เพื่อลดปัญหาภาระหนี้ของรัฐบาลในอนาคต

จึงกำหนดให้งบพัฒนาในส่วนที่มาจากแหล่งภายในประเทศนั้น ให้ใช้จากรายได้ภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ (จากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จากรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น)



ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 56.02 ของงบประมาณ (372,030 ล้านบาท) และให้เหลือเป็นวงเงินกู้ภายในประเทศเพียงร้อยละ 27.26 ของงบประมาณเท่านั้น (181,000 ล้านบาท) ทั้งที่ในแผนฯ 5 เคยใช้งบพัฒนาจากรายได้ภาษีและอื่น ๆ เพียงร้อยละ 49.60 ของงบประมาณ แต่ใช้จากการกู้ยืมภายในประเทศร้อยละ 28.31

เช่นเดียวกันกับงบประมาณที่จะมาจากแหล่งต่างประเทศจะมีสัดส่วนลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การกู้ยืม ซึ่งจะลดลงร้อยละ 18.5 ของงบประมาณ ในช่วงแผนฯ 5 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 ของงบประมาณ ในช่วงแผนฯ 6 โดยใน 2 ปีแรกของแผนฯ (ปี 2530-2531) จะกู้เพียงปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์ฯ และโครงการที่จะใช้เงินกู้ต้องสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ แต่ช่วง 3 ปีหลังจะเพิ่มเป็นปีละ 1,200 ล้านดอลลาร์ฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงตัวเงินงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทั้งหมดแล้ว หลายท่านอาจจะมีความรู้สึกว่ามันเป็นเงินจำนวนค่อนข้างมาก

แต่ถ้ามาพิจารณาดูเปอร์เซ็นต์การเพิ่มขึ้นของเงินจำนวนดังกล่าวจากช่วงของแผนฯ 5 แล้ว ก็จะพบว่า

เพิ่มจากแผนฯ 5 (ปรับปรุง) เพียง 91,462 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.8 เท่านั้น ซึ่งไม่ได้มากมายเท่าไรนัก

ทั้งนี้ทั้งนั้น ใครขอทำความเข้าใจกับท่านผู้อ่านสักเล็กน้อยก่อนว่าเงินงบประมาณจำนวนดังกล่าวนี้ เป็นเพียงค่าใช้จ่ายที่ได้ประมาณการไว้อย่างคร่าว ๆ เท่านั้นว่า ในช่วงระยะ 5 ปีข้างหน้าของแผนฯ 6 เราจะพัฒนาหรือทำอะไรบ้าง และจะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับการนั้นเป็นจำนวนเท่าไร

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการในด้านต่าง ๆ ในช่วงของแผนฯ 6 นั้นเอง

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว จำนวนเงินงบประมาณหรือ งบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายในแต่ละปีนั้น ยังจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอีก เพื่อให้มีความสอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจและภาวะทางการเงินการคลังของประเทศในปีนั้น ๆ ด้วย

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าวงเงินงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในช่วงตอนทำแผนฯ นั้นไม่ใช่สิ่งตายตัวที่จะต้องเป็นไปตามนั้นเสมอไป แต่สามารถยืดหยุ่นได้ตลอดเวลา

ไม่มีหมอดูคนไหนที่สามารถทำนายโชคชะตาหรือเหตุการณ์ในอนาคตได้ถูกต้องแม่นยำ 100% ฉะนั้น

การประมาณการเงินงบประมาณในแผนฯ ก็ฉนั้นมาถึงตอนนี้

ท่านผู้อ่านคงจะอยากทราบว่า ในการจัดทำแผนฯ แต่ละฉบับนั้น เขามีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการประมาณการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับงบพัฒนากันอย่างไร

จึงขอเรียนชี้แจงว่า เราจะพิจารณาจากองค์ประกอบหรือปัจจัยหลาย ๆ ด้านประกอบกัน เช่น ดูว่าในช่วงที่ผ่านมาฐานะทางเศรษฐกิจรวมทั้งการเงินการคลังของประเทศดีหรือไม่ มีปัญหาอื่น ๆ ด้วยหรือเปล่า และดูโอกาสการพัฒนาในอนาคตว่าดีหรือไม่

ในการจัดทำแผนฯ 6 ก็เช่นกัน โดยดูว่าในช่วงของแผนฯ 5 ที่ผ่านมา ฐานะทางด้านการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างไร

เมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่าฐานะทางการเงินการคลัง

ของประเทศในช่วงดังกล่าวไม่ค่อยจะดีนัก

ทั้งนี้เพราะในช่วงของแผนฯ 5 ประเทศของเราได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นทั่วโลกด้วย

ทำให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศในขณะนั้นอยู่ในลักษณะที่น่าเป็นห่วง กล่าวคือ

ในช่วงของแผนฯ 5 ภาครัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยถึง 35,500 ล้านบาทต่อปี โดยรัฐบาลมีรายได้เพียง 144,300 ล้านบาท แต่มีรายจ่ายถึง 179,700 ล้านบาท

นอกจากนี้ยังได้มีการขาดดุลการค้าเฉลี่ยถึง 57,300 ล้านบาท

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในช่วงแผนฯ 5 สินค้าของไทยได้ถูกกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และกลุ่มประชาคมยุโรป เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนฯ 6 ยังมีโอกาสการพัฒนาอยู่ เมื่อพิจารณาจากราคาน้ำมันที่ลดลง จะช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวได้มากขึ้น

เมื่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศในช่วงที่ผ่านมาไม่ค่อยดี แต่โอกาสที่เศรษฐกิจจะฟื้นตัวในระยะต่อไปมีค่อนข้างมาก

ดังนั้น ในช่วงแผนฯ 6 จึงได้ประมาณการวงเงินงบประมาณออกมาเป็น 664,090 ล้านบาท ซึ่งค่อนข้างจำกัดตัวสักหน่อย

ขณะเดียวกัน แผนฯ 6 ได้หากกลยุทธ์หรือวิธีการแบบใหม่มาใช้ คือจะไม่ให้ความสำคัญทางด้านการเงินมากนัก แต่จะเน้นความสำคัญในด้านการใช้จ่ายเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดทุกบาททุกสตางค์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ โดยให้ทุกกระทรวงทบวงกรม จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือในการทำงาน หรือคือระบบวางแผนล่วงหน้านั่นเอง

นอกจากนี้ยังได้นำเอาหลักการปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานหรือการบริหารงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาใช้ด้วย

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในการดำเนินการตามแผนฯ 6 คงจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้วางไว้

โดยจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตให้ลดน้อยลงหรือหมดไปได้ เช่น

ปัญหาการขาดดุลการคลังของรัฐบาล

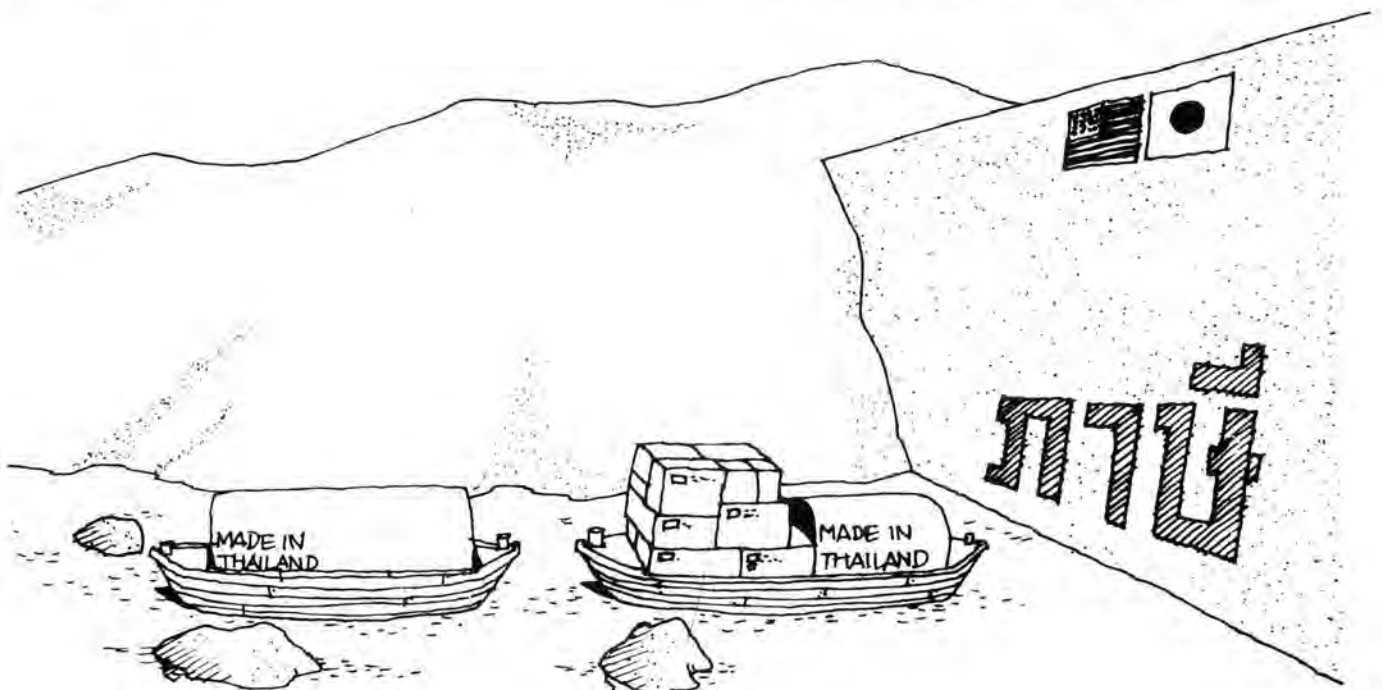
ปัญหาช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน

ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด

รวมทั้งภาระหนี้สินของภาครัฐบาล เป็นต้น

สำหรับการจัดสรรให้กับโครงการต่าง ๆ นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับนโยบายการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมแล้ว ยังมีการพิจารณาเงื่อนไขจากแหล่งที่มาของงบประมาณประกอบด้วย

ถ้าเป็นงบประมาณแผ่นดิน จะจัดสรรเน้นหนัก



ให้โครงการที่ผลิตสินค้าที่มีแนวโน้มการส่งออก โดยต้องเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนเร็ว มีการสร้างงานสูง และช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตแก่ผู้ยากจนทั้งในเมืองและชนบท

ถ้าเป็นงบจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะจัดสรรให้กับกิจการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพฯ และเมืองหลัก

ถ้าเป็นงบจากรายได้รัฐวิสาหกิจ จะจัดสรรแก่ด้าน การพัฒนาการสื่อสาร การโทรคมนาคม การขนส่งทางอากาศ และบริการพื้นฐานด้านสาธารณูปการที่จำเป็น แต่จะชะลอการลงทุนด้านพลังงาน และการก่อสร้างถนนลง

ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศ จะจัดสรรให้โครงการที่ให้ผลตอบแทนสูง ก่อให้เกิดการประหยัด ก่อให้เกิดรายได้เงินตราต่างประเทศ และ/หรือเป็นโครงการพื้นฐานที่จะสนับสนุนอื่น ๆ ให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ในโอกาสต่อไป

ถ้าเป็นเงินช่วยเหลือต่างประเทศ จะจัดสรรให้แก่โครงการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม หรือโครงการที่พัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพคน พัฒนาชนบท พัฒนาทรัพยากรธรณี พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การวิจัย และการบริหารงานพัฒนาต่าง ๆ

นอกจากนี้การใช้เงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามแผนฯ ฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยที่ผ่านมา นั้น แทบทุกแผนฯ จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ก่อนเสมอว่า แผนงานหรือโครงการไหนมีความสำคัญสูงสุดหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการก่อน ตลอดจนคนส่วนใหญ่ให้การยอมรับด้วยแล้ว ก็จัดสรรเงินงบประมาณให้ดำเนินการไปได้เลย ส่วนแผนงานหรือโครงการไหนที่ยังไม่เร่งด่วน หรือยังมีความสำคัญไม่มากนักก็ให้ชะลอไว้ก่อน

แผนฯ 6 ก็เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้โดยได้จัดลำดับความสำคัญของงานและกำหนดแนวทางในการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ดังนี้คือ

1. จะให้ความสำคัญกับงานด้านการพัฒนาชนบทต่อไป โดยจะขยายพื้นที่การพัฒนาคอบคลุมทั่วประเทศ นอกเหนือไปจากที่เคยให้ความสำคัญเพียง 38 จังหวัดในช่วงของแผนฯ 5

ส่วนทางด้านเกษตรก็จะเน้นการกระจายการผลิตพืชผลที่มีโอกาสหรือมีแนวโน้มที่จะส่งออกได้สูง มากกว่า



การเพิ่มผลผลิตที่มีปัญหาทางด้านการส่งออก

2. เน้นหรือให้ความสำคัญแก่โครงการที่ให้ผลตอบแทนเร็ว และมีผลต่อการสร้างงานสูง เพื่อจะได้บรรเทาหรือแก้ไขปัญหาค่าว่างงานของคนในเมืองและชนบท

3. เน้นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนยากจนทั้งในเมืองและชนบทให้ดีขึ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และส่วนร่วมในการรักษาสุขภาพอนามัยของตนเอง นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมที่ดี และความสามารถในการทำงานให้สูงขึ้น โดยการจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและโรงงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษประการหนึ่งของแผนฯ 6 คือ

เป็นแผนฯ ที่ไม่มีการทุ่มเงิน แต่จะเน้นทางการใช้สติปัญญา ความสามารถและความรับผิดชอบต่อชาติบ้านเมืองของพวกเราทุกคนเป็นหลักในการดำเนินการตามแผนฯ

ดังนั้น แม้ว่าในช่วงของแผนฯ 6 ประเทศของเราจะมีเงินงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงที่จะทำให้แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จแต่ประการใด

**

ใช้แผนพัฒนาฯ อย่างไร จึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด



จากเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ที่กล่าวในบทก่อนหน้า ท่านผู้อ่านคงพอจะมองเห็นแล้วว่า ประเทศไทยของเรา จะก้าวต่อไปทางไหน อย่างไร

เพราะแผนฯ 6 ได้บอกไว้อย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการพัฒนา มาตรการ และแผนงานต่าง ๆ ซึ่งมีถึง 10 แผนงาน

อ่านแล้วก็รู้ว่าจะทำอะไรกันบ้าง และทำแค่ไหน ในระยะ 5 ปีข้างหน้า จากปี 2530 ถึง 2534

เรื่องแผนจึงไม่เป็นปัญหา แต่การจะใช้แผนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ ต่างหากเป็นเรื่องสำคัญ แผนฯ คงไม่ใช่สิ่งที่จะเอาไปใช้อย่างสะเปะสะปะ โดยไม่รู้ลักษณะของมัน

แท้จริงแล้ว แผนฯ เป็นเพียงกรอบนโยบายหรือแนวทาง ซึ่งเปรียบได้กับเครื่องมือชนิดหนึ่ง ที่ใช้สำหรับชี้้นำการพัฒนาประเทศ

โดยทั่วไป เมื่อจะใช้เครื่องมือใด ก็จะต้องรู้เสียก่อนว่าเครื่องมือชนิดนั้นมีวิธีการใช้อย่างไร มีจุดอ่อนจุดแข็งอยู่ตรงไหน

ในแผนฯ 6 เขาก็กำหนดวิธีใช้ และขอบเขตของแผนฯ เอาไว้เหมือนกัน

ข้อบ่งชี้ประการแรกคือ แผนฯ ไม่เกี่ยวกับนโยบายระยะสั้น เช่น นโยบายเกี่ยวกับราคาสินค้าและบริการว่าจะขึ้นจะลงเท่าไร หรือนโยบายงบประมาณประจำปีจะเพิ่มหรือลดหรือคงที่ เป็นต้น

หลายคนอาจสงสัยว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ยังมีคนจำนวนไม่น้อยที่คิดว่า แผนฯ 6 สามารถแก้ปัญหาได้ทุกเรื่อง

เมื่อแผนฯ 6 ไม่สามารถแก้ปัญหาบางเรื่องได้ ก็โทษกันว่า แผนฯ เขียนไว้ไม่ดี ครอบคลุมปัญหาได้



ไม่หมด

จริง ๆ แล้ว ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นระยะสั้นชั่วคราวเป็นเรื่องยากที่จะคาดการณ์ว่า จะเกิดขึ้นเมื่อไร แบบไหน

เมื่อคาดการณ์ไม่ได้ ก็ไม่อาจกำหนดแนวทางหรือนโยบายแก้ไขไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าได้

แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการทำอะไรกันเลยกับปัญหาที่เกิดขึ้น

วิธีการที่ทำกันอยู่นั้น ก็เป็นเรื่องของหน่วยราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตัดสินได้ทันทีอยู่แล้ว

ดังนั้นเรื่องนโยบายระยะสั้น จึงเป็นเรื่องของการปรับตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นขณะใดขณะหนึ่ง ไม่เกี่ยวกับแผนฯ 6 ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการยาวกว่า

นอกจากนี้ แผนฯ 6 เป็นแผนที่กำหนดแนวทางการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเท่านั้น ส่วนการพัฒนาทางด้านอื่น เช่น การพัฒนากองทัพ การพัฒนาความมั่นคงของชาติ ฯลฯ ก็จะมีแผนการพัฒนาเป็นการเฉพาะต่างหาก

จะเห็นได้ว่าแผนฯ 6 เป็นแนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาว และไม่อาจครอบคลุมปัญหาทุกอย่างของชาติ

ที่นี้ก็มาถึงประเด็นที่ว่า จะทำให้แผนฯ เป็นความจริงขึ้นมาได้อย่างไร

ที่บอกว่าจะทำให้เป็นความจริง ก็เพราะ ขณะนี้แผนฯ 6 เป็นเพียงเอกสารเล่มหนึ่งซึ่งมีความหนากว่า 400 หน้า

เอกสารเล่มนี้จะไม่มีความหมายเลย ถ้าไม่มีการนำไปปฏิบัติ

แต่ปัญหาก็คือว่า จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างไร

ภายใต้กรอบนโยบายของแผนฯ 6 ได้กำหนดไว้ในเรื่องนโยบายระยะปานกลางและระยะยาว แผนฯ 6 จะเน้นให้ความสำคัญแก่การจัดทำแผนปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง พูดง่าย ๆ ก็คือ ต่อไปนี้จะมีการวางแผนกันล่วงหน้าว่าจะทำอะไร

วิธีทำก็คือ จะเน้นบทบาทของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนระดับชาติ จะร่วมมือกับกระทรวง ในฐานะผู้สนับสนุนและประสานงาน ให้เป็นไปตามกรอบและแนวทางของแผนฯ 6

เรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการนี้ อาจถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญมากในกระบวนการวางแผน แผนจะสำเร็จหรือไม่ก็อยู่ที่ขั้นนี้

ขณะเดียวกัน อาจถือได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของเราที่ทำได้ที่จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่แล้วมา เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติกรอบและแนวทางของแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับออกมาแล้ว แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็ไปจัดทำโครงการพัฒนาลงสู่พื้นที่

ผลก็คือ โครงการต่าง ๆ มีความซ้ำซ้อนกัน เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็ไม่วู้กันว่าใครจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร

หน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนงานของกระทรวง โดยการพิจารณาให้ทรัพยากรประเภทงบประมาณ กำลังคน และอื่น ๆ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ประสบปัญหาในการพิจารณาโครงการ

การติดตามและประเมินโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ หรือไม่ก็ทำได้ยาก



ด้วยเหตุนี้ ในวาระที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2529 นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรม จัดทำแผนปฏิบัติการด้วย

แผนปฏิบัติการนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

ถ้าเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการระยะ 4 ปี ก็ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2529

ส่วนแผนปฏิบัติการประจำปี ให้จัดทำให้แล้วเสร็จก่อนปฏิทินของงบประมาณของทุกปี ซึ่งหมายความว่าสำหรับปีงบประมาณ 2531 จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้แล้วเสร็จก่อนเดือนเมษายน 2530

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2531 หรือหลังจากนั้น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนใหญ่ก็จะมีแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนา และพร้อมที่จะลงมือปฏิบัติได้ โดยจะเริ่มทยอยปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้เป็นระยะ ๆ ไป

ท่านผู้อ่านคงจะสงสัยว่า แผนปฏิบัติการนี้มีหน้าตาเป็นอย่างไร และจะทำให้แผนพัฒนาได้รับการปฏิบัติได้อย่างไร

จึงอาจเป็นการดีที่จะสรุปเนื้อหาหน้าตาของแผนปฏิบัติการให้ท่านผู้อ่านได้ทราบ

ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการของกระทรวงระยะ 4 ปีนั้น จะครอบคลุมระยะเวลาปฏิบัตินี้ระหว่าง

พ.ศ. 2531-2534

แผนงานต่าง ๆ ที่ได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในแผนปฏิบัติการนี้ จะต้องมีส่วนสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

และแผนงานเหล่านี้ก็ไม่ใช่แต่เพียงระบุชื่อแผนงานเท่านั้นจะต้องมีการวิเคราะห์และชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามแผนงานนั้น ๆ อย่างชัดเจน

พร้อม ๆ กันนี้ จะต้องระบุถึงแผนงานย่อย ๆ ว่า มีอะไรบ้าง มาตรการดำเนินการเป็นอย่างไร ระยะเวลาตั้งต้นและสิ้นสุดโครงการเมื่อไร ใช้งบประมาณเท่าไร และผลตอบแทนที่จะได้รับจากการดำเนินการเหมาะสมหรือไม่ประการใด

ที่เขาให้กำหนดรายละเอียดมากมายเช่นนี้ ก็เพื่อประโยชน์หลายอย่าง คือ เพื่อให้ได้ข้อมูลมากพอที่จะพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการและแผนงานนั้น ๆ ว่าสมควรทำหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นการลดความเสี่ยงหรือลดการสูญเสียทรัพยากรของชาติ

นอกจากนี้ การมีรายละเอียดมาก ๆ ทำให้เป็นประโยชน์ต่อการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้ง่ายขึ้นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหน

สำหรับแผนปฏิบัติการประจำปี ก็จะเป็นแผนดำเนินการปีต่อปี ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนปฏิบัตินี้ระยะ

ที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวง และการประสานงานระหว่าง
กระทรวง

ซึ่งจะทำให้ทรัพยากรที่มีจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
งบประมาณถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

และเมื่อถึงเวลาจะทำการติดตามและประเมินผล
การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ก็สามารถติดตามได้ง่าย
เพราะมีผู้รับผิดชอบโครงการอย่างเด่นชัด

แม้ว่าแผนฯ 6 จะมีแนวทางชัดเจน และมีแผน
ปฏิบัติการโดยตรง

แต่บางคนก็อาจมองว่าแผนปฏิบัติการอาจเจอปัญหา
ระบบราชการซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า

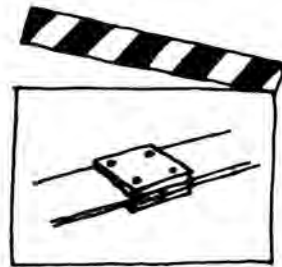
ในเรื่องนี้ แผนฯ 6 มีแผนงานอยู่แผนหนึ่ง ซึ่ง
กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เรียกว่าแผนปรับปรุงการ
บริหาร และทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ

แผนนี้มุ่งจะแก้ไขความซ้ำซ้อน และการขาดการ
ประสานงานภายในภาคราชการ พร้อมทั้งปรับปรุงเครื่องมือ
การพัฒนาที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลใน
การปฏิบัติตามให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

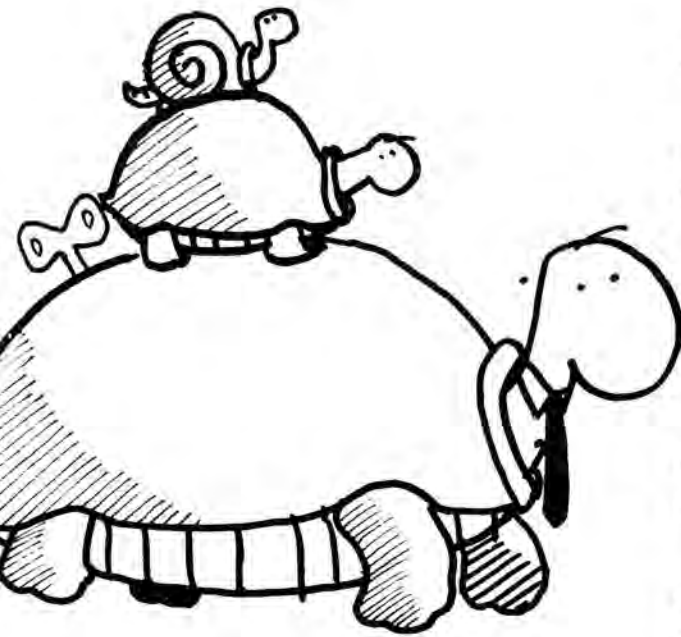
เห็นไหมว่า แผนงานนี้จะทำให้ระบบงานในส่วน
ของรัฐคล่องตัวขึ้น สนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ดังนั้น การทำงานในแบบแผนก็กำลังเป็นระบบ
ครบวงจรก็เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน
ช่วงแผนฯ 6 จะได้ผลมากขึ้น เพราะมีการจัดหาระบบ
การวางแผนให้เข้ารูปเข้ารอยและเป็นประโยชน์โดยตรง
ต่อการพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด



**



4 ปีข้างต้น

ก็เช่นเดียวกัน แผนปฏิบัติการประจำปีต้องระบุ
รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่อง กำลังคน งบประมาณ ขั้นตอน
การดำเนินงาน ระยะเวลาดำเนินการ ความเหมาะสม
ของโครงการ ผู้รับผิดชอบโครงการ ผลตอบแทนโครงการ
 ฯลฯ เป็นต้น

ส่วนในกรณีของรัฐวิสาหกิจ

ถ้ารัฐวิสาหกิจใด มีการจัดทำแผนวิสาหกิจของตน
ไว้แล้ว ก็ให้กระทรวงพิจารณานำเอาแผนวิสาหกิจ
ส่วนที่เกี่ยวข้อง กับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มาผนวกเข้า
เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการกระทรวงระยะ 4 ปี
ได้เลย

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจบางแห่ง ยังไม่ได้จัดทำแผน
วิสาหกิจของตนก็ให้ร่วมกับกระทรวง ในการจัดทำ
แผนปฏิบัติการของกระทรวงด้วย

เมื่อต่างฝ่ายต่างทำแผนปฏิบัติการเสร็จแล้ว รัฐมนตรี
ประจำแต่ละกระทรวงจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอ
ความเห็นชอบเสียก่อน

จากหน้าตาของแผนปฏิบัติการดังกล่าว ก็พอจะ
มองเห็นเค้าว่า

แผนฯ 6 จะได้รับการปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ
ในกระทรวงอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน

เพราะมีการแบ่งงานและประสานงานระหว่างงาน

ปรับเป้าหมาย แผนฯ : ทำได้หรือไม่



พวกเราที่เคยเดินทางไปไหนมาไหนบ่อย ๆ เคยชินกับการวางแผนการเดินทางกันมาบ้างแล้ว ยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนก็คือ

สมมุติว่า เราต้องการเดินทางไปสู่เชียงใหม่โดยทางรถยนต์ เราก็ต้องกำหนดเป้าหมายในรายละเอียดว่าเราจะเดินทางไปเส้นทางไหน ด้วยความเร็วกี่กิโลเมตรต่อชั่วโมง

ซึ่งในการกำหนดเป้าหมาย เรามักจะกำหนดจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

สมมุติต่อไปว่า ในช่วงเวลานั้น พวกเราดูแล้วเห็นว่า ท้องฟ้าแจ่มใส สภาพอากาศปกติ พอที่เราจะขับรถไปข้างหน้าด้วยความเร็ว 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมงได้ เราก็ตกลงกันว่า เอาละนะ เราจะไปกันด้วยความเร็ว 90 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

ทีนี้พอเราออกรถไปได้ไม่กี่กิโลเมตร สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เราคาดการณ์ไว้

เกิดภาวะอากาศแปรปรวน มีฝนตกหนัก ถนนลื่น มองไปข้างหน้ามีแต่ความมืดไปหมด

เราก็คงจะไม่สามารถเดินทางด้วยความเร็วเท่านั้นได้

แต่ถ้าเราจะยังขึ้นจะไปให้ได้ด้วยความเร็วที่กำหนดไว้เดิม รถอาจจะตกถนน ตกเหว เป็นอันตราย และอาจถึงแก่ชีวิตได้

เราจะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไร ทางปฏิบัติก็คือ เราต้องลดเป้าหมายความเร็วลงมา บางตอนความเร็วอาจจะเหลือแค่ 50-60 ได้จังหวะดีก็อาจเร่งเครื่องเป็น 70 แล้วแต่สภาพถนน อะไรอย่างนี้เป็นต้น

การปรับตัวนี้อาจทำให้เราวิ่งช้าลงได้ แต่ในที่สุดเราก็สามารถไปถึงเชียงใหม่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักที่วางไว้

ในการพัฒนาประเทศก็เช่นเดียวกัน เราจำเป็นต้องยึดหลักการปรับตัว ปรับแผน เพื่อให้เราสามารถเดินทางไปถึงจุดหมายปลายทางตามสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ทำไมจึงต้องยึดหลักการเดียวกัน การพัฒนาประเทศ

มีเรื่องเล็ก ๆ เหมือนการเดินทางสักหน่อย

ฟังดูแล้วบางคนอาจรู้สึก ว่า ไม่เห็นมีอะไรที่เหมือนกัน
ทั้งกำลังคน กำลังเงิน กำลังสมอง กำลังใจมากมาย

ต้องถูกระดมไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

การที่จะให้หยุดหรือชะลอการพัฒนา อาจจะทำให้
เกิดความเสียหายแก่ประเทศในอนาคตได้

แต่เราคงจะไม่มาโต้แย้งกันด้วยเรื่องนี้หรอก

เพียงแต่อยากชี้แจงให้เห็นว่า การปรับแผนเป็น
เรื่องจำเป็น

ที่นี้ก็มาถึงประเด็นว่าจำเป็นอย่างไร

ซึ่งเรื่องนี้เห็นจะต้องขอชี้แจงกันตั้งแต่ขั้นเตรียม

แผนพัฒนาฯ กันมาเลยจะเป็นการดีกว่า

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะ
จัดทำโดยพิจารณาจากข้อมูลและเครื่องชี้ต่าง ๆ ทาง
เศรษฐกิจและสังคม ในระยะที่ดำเนินการเตรียมแผนฯ
เท่านั้นว่ามีสภาพเป็นอย่างไร

ตัวอย่างเช่น ภาวะการผลิตของภาคเศรษฐกิจทั้ง
เกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะ
การขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด การคลังภาค
รัฐบาล ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและโอกาสใน
การพัฒนาเท่าที่จะสามารถทำได้

ที่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดก็เพื่อจะประเมินกำลังของ
ประเทศในการพัฒนาว่ามีมากน้อยเพียงใด

ขณะนี้เรามีข้อจำกัดทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
และฐานะการเงินของประเทศอยู่ในสภาวะน่าเป็นห่วง

เราได้ใช้จ่ายเงินเกินตัวทั้งระดับระหว่างประเทศ
และระดับรัฐบาล

ทำให้เราขาดดุลการค้า ขาดดุลงบประมาณ และ
ภาระหนี้ต่างประเทศก็สูงอย่างรวดเร็ว

ทางด้านเงินออมของประเทศก็มีแนวโน้มลดลง
ช่วยซ้ำเติมให้ขาดดุลมากขึ้นไปอีก

ทรัพยากรธรรมชาติก็ลดน้อยเสื่อมโทรมลง

และประชากรประสบปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น

ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้เราไม่อาจพัฒนาประเทศให้
ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

แม้เราจะมีข้อจำกัดการพัฒนา มาก แต่เราก็พอ
มองเห็นโอกาส มองเห็นช่องทางที่เป็นประโยชน์แก่
ประเทศชาติ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดลงของราคาน้ำมัน จะ



ช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น การปรับตัวก็ดีขึ้น
ทำได้ง่ายขึ้น

หลังจากที่ได้วิเคราะห์สถานการณ์ ประกอบกับ
โอกาสและความเป็นไปได้ของการพัฒนาแล้ว ก็มาถึง
ขั้นการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง และนโยบายการ
พัฒนา ฯลฯ ซึ่งได้กล่าวละเอียดแล้วในบทก่อนหน้า

จากนั้นก็มาถึงขั้นลงมือปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ
ขณะที่ดำเนินการตามแผน สถานการณ์ที่คาดไว้
อาจเปลี่ยนแปลงไป บางอย่างควบคุมได้ บางอย่างควบคุม
ไม่ได้

ก็จะเกิดปัญหาการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย
ที่กำหนดไว้เดิม

การเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ที่เราคาดไม่ถึง
เช่นนี้

อาจถือเป็นเรื่องธรรมดาของมนุษย์ ซึ่งไม่มีใคร
จะทำอะไรถูกต้องไปเสียทั้งหมดได้

เพราะสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เราไม่อาจเป็นผู้กำหนด
ปัญหาอยู่ที่ว่า เมื่อสถานการณ์ไม่อำนวยให้แล้ว

ยังฝ่าฝืนที่จะทำอะไรต่อไปโดยยึดเป้าหมายเดิมอยู่หรือเปล่า
ถ้ายังยึดถือเป้าหมายเดิมทุกอย่าง ผลที่เกิดขึ้น
คืออะไร

เราอาจทำอะไรไม่ได้เลย และความหายนะก็ตามมา
ในสถานการณ์อย่างนี้ เราควรทำอย่างไร
คำตอบก็คือ

เราต้องยอมรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แล้วปรับตัว
ปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์

เราปรับแผนเพื่ออะไร

เราปรับเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะมาถึงเรา และ
เพื่อพยายามให้เจ็บตัวน้อยที่สุด

ผลดีของการปรับตัวปรับแผน ก็ปรากฏให้เห็นแล้ว
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 5 คือในช่วงปี 2525-2527

ในช่วงเวลาดังกล่าว ภาวะเศรษฐกิจโลกผันผวน
อย่างหนัก

ราคาน้ำมันขึ้นสูง ราคาสินค้าเกษตรเริ่มลด การ
แข่งขันและการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศทวี
ความรุนแรง ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

ประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ก็รับ
ผลกระทบเข้ามาไม่น้อย

เมื่อเป็นเช่นนี้ เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ตั้งไว้ จะ
ให้ขยายตัวเฉลี่ยปีละ 6.6% ก็ทำท่าว่าจะไม่ได้

เราจึงได้กำหนดมาตรการปรับแผนเพื่ออ่อนหนัก
ให้เป็นเบา

เราดำเนินการหลายด้าน เช่น

ปรับเป้าหมายด้านรายได้ รายจ่ายของประเทศ

ระมัดระวังการก่อหนี้ มีการกำหนดเพดานเงินกู้
ต่างประเทศให้ต่ำลง

ปรับนโยบายการเงิน เพื่อรักษาเสถียรภาพทาง
การเงินเอาไว้ ได้แก่การปรับค่าเงินบาท การจำกัดสินเชื่อ
 ฯลฯ

เร่งส่งออกสินค้า โดยกระจายการผลิตสินค้าให้
มากขึ้น และเพิ่มสัดส่วนการตลาดสินค้าไทยใน
ต่างประเทศ

นอกจากนี้ยังควบคุมดูแลการนำเข้า ดูแลการลงทุน
ให้มีคุณภาพ พัฒนาการเกษตรให้เลี้ยงตัวเองได้ และ
เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ที่ช่วยลดการ
นำเข้า และสร้างงานในประเทศให้มากขึ้น

จากการดำเนินการปรับแผนดังกล่าว ทำให้การ
ขยายตัวทางเศรษฐกิจของเราต่ำกว่าเป้าหมายเดิมที่ตั้งไว้

แต่ก็ทำให้เราสามารถผ่านพ้นสถานการณ์รุนแรง
มาได้พอสมควร

ไม่ล้มละลายเหมือนประเทศเพื่อนบ้านของเรา

อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของเรา แม้จะได้เพียง 4.9%
ซึ่งดูว่าต่ำไปจากเป้าหมายเดิมนั้น

แต่จริงยังสูงกว่าอัตราก้าวหน้าเฉลี่ยของอีกหลาย ๆ
ประเทศทั่วโลก

จากรายงานสถานการณ์เศรษฐกิจโลก เขาบอกว่า
เศรษฐกิจโลกขยายตัวเพียงร้อยละ 2.5

การขยายตัวของไทยเราสูงกว่าของโลกเกือบเท่าตัว
นี่คือตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า วัตถุประสงค์จริง ๆ
ของเราไม่ใช่อยู่ที่ *ความเร็ว* แต่อยู่ที่ *จุดหมายปลายทาง*
คือเราสามารถไปสู่จุดหมายปลายทางได้หรือเปล่า
มันอาจจะถึงช้าลงบ้าง

แต่เราก็ยังบุกบันที่จะไปตามทิศทางที่กำหนดไว้
โดยปรับเปลี่ยนเป้าหมายย่อย ๆ เสียบ้าง เพื่อให้เราไป
ถึงจุดหมายปลายทางได้ก็ถือว่าเราบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว
ด้วยเหตุนี้ การปรับแผนพัฒนาฯ จึงเป็นเรื่องจำเป็น
จริง ๆ เพื่อให้เราสามารถผ่านคลื่นลมทางเศรษฐกิจไป
ได้อย่างปลอดภัย

มันมิได้เป็นเหตุการณ์ที่ผิดปกติแต่อย่างใด

และมีใช่เป็นการปรับตัวเลข เพื่อที่จะใช้กล่าวอ้าง
ภายหลังว่าเราสามารถปฏิบัติได้ตามแผน

ในอดีตที่ผ่านมา ก็ได้มีการปรับเป้าหมายของแผนฯ
ต่าง ๆ เป็นระยะ

ซึ่งทุกครั้งที่ปรับ ก็เป็นความเห็นที่สอดคล้องกัน
ทั้งระดับเจ้าหน้าที่และระดับรัฐบาล

และผลจากการปรับแผนฯ ก็มีได้ทำให้การพัฒนา
ของเราหยุดนิ่ง

อย่างน้อยเราก็ได้ก้าวมายืนอยู่จุดนี้ที่เราเป็นอยู่
ดังนั้น เมื่อกล่าวในเชิงวิชาการแล้ว การปรับ
เป้าหมายของแผนเป็นเรื่องที่ถูกต้อง และมีใช่ของแปลก
ใหม่แต่ประการใด และทุกประเทศรวมทั้งประเทศ
ของเราเองในระยะเวลาที่ผ่านมา ก็มีการปรับเป้าหมายเป็น
ระยะ ๆ เสมอมา



**

