

ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ กฟป. และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ

ดังได้กล่าวแล้วว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นนโยบายระยะยาวที่จะชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต เป้าหมายของโครงการต่างๆที่ตั้งไว้เป็นเป้าหมายที่คาดการณ์จากการผลิตในปีก่อนๆ และชี้ให้เห็นแนวโน้มการผลิตในอนาคตว่าจะมีอัตราการเพิ่มหรือลดลงอย่างไร ฉะนั้นเมื่อเกิดภาวะวิกฤตต่างๆจากภาวะปกติที่คาดการณ์ไว้ เช่น ภัยธรรมชาติก็ดี ภัยหิวราคาน้ำมันก็ดี หรือเหตุการณ์ทางการเมืองก็ดี อาจทำให้เป้าหมายการผลิตที่ตั้งไว้ในระยะยาวนั้นได้รับการกระทบกระเทือนไปได้ ในภาวะเช่นนี้การแก้ไขปัญหาคือการตัดทอนของ เป้าหมายที่ตั้งไว้โดยใช้นโยบายระยะสั้นจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้เป้าหมายระยะยาวได้รับการสนองไว้ให้เป็นไปตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะยาวนั้นเป็นการวางแผนจากเบื้องบนลงมาเบื้องล่าง (top-down planning) คือเป็นการวางแผนจากเบื้องบนหรือจากส่วนกลางลงไป ลักษณะเช่นนี้จะทำให้ไม่ทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลของการพัฒนาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร มักจะก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาก็ไม่ถูกจุดและเกิดช่องว่างระหว่างรายได้ตลอดจนมีปัญหามากมาย ผิดกับนโยบายระยะสั้นซึ่งมีลักษณะของการระดมกำลังจากหลายฝ่ายเข้ามาช่วยกัน เป็นการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และที่สำคัญก็คือการให้ประชาชน ช่างราชการได้มีส่วนร่วมกำหนดปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นซึ่งเป็นการวางแผนจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน (bottom-up planning) ดังจะกล่าวถึงนโยบายระยะยาวและนโยบายระยะสั้นต่อไป

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นหัวใจที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีนโยบายที่แน่นอนในการพัฒนาระยะยาว ทั้งนี้การพัฒนาประเทศจะต้องมีแผนพัฒนาที่แน่นอนจึงจะสามารถกำหนดเป้าหมายในทางเศรษฐกิจและสังคมได้ ประเทศไทยในระยะที่ผ่านมามีความตึงเครียดกับปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เมื่อรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อย ๆ ทำให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจไม่มีนโยบายระยะยาวที่ต่อเนื่องแน่นอน บางรัฐบาลอาจจะให้ความสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอย่างมาก รัฐบาลอาจจะไม่ให้ความสนใจเลย

ประเทศไทยเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕ ซึ่งล่าหลังประเทศเพื่อนบ้านอยู่เป็นเวลานาน ก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้แผนนี้ รัฐบาลไทยได้มีการเตรียมงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยลำดับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยให้มีหน้าที่วิเคราะห์วิจัยภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการเงิน การคลัง การเศรษฐกิจโดยทั่วไป ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการทางเศรษฐกิจขึ้นอีกคณะหนึ่งคือ "คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจ และวิชาการกับต่างประเทศ" (ก.ศ.ว.) เพื่อประสานการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากสหรัฐอเมริกาให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาลตามสนธิสัญญาความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้นรัฐบาลได้ติดต่อขอให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจในประเทศเมื่อ ๑ กรกฎาคม ๒๕๐๐ ถึงมิถุนายน ๒๕๐๑ และจัดทำรายงานขึ้นฉบับหนึ่ง^๑ แม้จะไม่ใช่แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่แท้จริงซึ่งรัฐบาลไทยรับรอง

^๑ A Public Development Program for Thailand, report of mission organized by the International Bank for Reconstruction and Development (Baltimore, MD : The John Hopkins Press, ๑๙๕๑)

อย่างเป็นทางการก็ตามแต่ เป็นการศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของ
 ไทยโดยละเอียด ข้อเสนอของคณะสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจของธนาคารโลกนับ
 ว่าเป็นมีความสำคัญอย่างมากต่องานเตรียมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย
 คือข้อเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติขึ้นเป็นการถาวร
 โดยมอบให้เจ้าหน้าที่ศึกษา ติดตาม วิเคราะห์ วิจัยสถานะเศรษฐกิจ และมีหน้าที่จัดทำ
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย การดำเนินงานนี้อยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการ
 และให้จัดตั้งสภาพัฒนาการแห่งชาติ (National Development Board)
 ขึ้นโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ภายหลังจาก
 จัดตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติขึ้นในเดือนตุลาคม ๒๕๐๑ ก็ได้มีการเริ่มดำเนินงานตามแนว
 ทางที่คณะสำรวจสถานะเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้เสนอแนะไว้ ได้มีการประกาศ
 ใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development
 Board) เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติเมื่อเดือน กรกฎาคม
 ๒๕๐๒ และสามารถจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกระหว่าง พ.ศ.
 ๒๕๐๔-๒๕๐๖ และ พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๐๘ โดยแบ่งระยะเวลาของแผนออกเป็น ๒ ระยะ
 เนื่องจากกระทรวงทบวงกรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องยังไม่พร้อมที่จะเสนอโครง
 การที่สมบูรณ์

๑. นโยบายและแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๕)

แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ได้กำหนดแนวทางพัฒนาที่เน้นหนักไปในด้านการ
 ลงทุนเพื่อบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ที่ยังขาดอยู่
 เช่น การชลประทาน การพลังงาน ขยายทางหลวง การรถไฟ โทรคมนาคม เป็นต้น
 นอกจากนี้ก็มีโครงการซึ่งมีลักษณะ เป็นการบริการ (service project) ที่ได้รับ
 ความสำคัญอันค้ำสูงที่สุดคือโครงการวิจัยทดลองและส่งเสริมทั้งด้านการเกษตร การ
 อุตสาหกรรม โครงการด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น

๑.๑ ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑

จากรายงานการประเมินผลซึ่งได้จัดทำขึ้นเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ สรุปได้ว่า อัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๗.๒ ต่อปี มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเพิ่มขึ้นจาก ๕๖,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๓ เป็น ๘๓,๕๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๘ ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มจาก ๒,๐๐๐ บาทในปี ๒๕๐๓ เป็น ๒,๖๐๐ บาทในปี ๒๕๐๘ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔ ต่อปี ในแง่ของการลงทุนของรัฐหรือโครงการก่อสร้างขั้นพื้นฐานของรัฐปรากฏว่าส่วนใหญ่สำเร็จตามความมุ่งหมาย โครงการสร้างเขื่อนใหญ่ๆ เช่นโครงการชลประทานแก่งกระจาน แม่ยม แม่แตง เขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนภูมิพล ล้วนเสร็จในระยะเวลาของแผนฉบับที่ ๑ ทั้งสิ้น ในแง่ขอบข่ายทางหลวงได้มีการก่อสร้างทางหลวงเพิ่มขึ้นจาก ๘,๕๐๐ กิโลเมตรในปี ๒๕๐๔ เป็นประมาณ ๑๐,๐๐๐ กิโลเมตรเมื่อสิ้นปี ๒๕๐๘ ส่วนทางด้านพลังงานนี้ได้เพิ่มกำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้าจาก ๒๔๔ เมกะวัตต์ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๕๒๒ เมกะวัตต์เมื่อแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ สิ้นสุดลง มีคำกล่าวกันว่าแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ เป็นแผนที่วางอย่างรวบรัดเร่งด่วนที่สุด จะเรียกได้ว่า เป็นแผนที่รวบรวมโครงการของรัฐอย่างเดียวกันว่าได้อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ นับว่าประสบผลสำเร็จ

๒. นโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนฉบับที่ ๒

แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ เริ่มเผชิญปัญหา จากความสำเร็จของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ซึ่งเริ่มประกาศใช้ตั้งปี ๒๕๑๐ ถึง ๒๕๑๔ ด้วยความเชื่อมั่นมากขึ้น ในด้านการวางแผนหรือการเตรียมแผนได้มีการนำเอาวิชาการใหม่ๆ มาใช้มากขึ้นและได้มีการเน้นการพัฒนาสังคม เป็นแนวหลักควบคู่ไปกับการวางแผนเศรษฐกิจ ทำให้แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ได้ชื่อใหม่ว่า "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๒"

เมื่อเริ่มแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างน่าพอใจอยู่ระยะหนึ่ง จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๑๒ ภาวะเศรษฐกิจจึงเริ่มผันผวนไปบ้าง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะราคาข้าว ยางพารา และข้าวโพด ซึ่งเป็นสินค้าการเกษตรหลักของไทยตกต่ำลง ขณะเดียวกันได้เกิดภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วงทำให้ผลิตผลทางการเกษตรเสียหายหลายพื้นที่ ทำให้ภาวะดุลย์การชำระเงินของประเทศไทยขาดดุลย์ลงเป็นครั้งแรก เมื่อปี ๒๕๑๒ ผลจากการกระทบกระเทือนทางด้านการค้าระหว่างประเทศทำให้อัตราความก้าวหน้าโดยเฉลี่ยของประเทศต่ำไปกว่าเป้าหมายที่วางไว้

๒.๑ ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๒

จากการประเมินผลเมื่อสิ้นแผนฯ ๒^๑ มูลค่าของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๒ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๘.๕ ที่ตั้งไว้ในแง่รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔ ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๕ ที่ตั้งไว้เช่นเดียวกัน จากรายงานเมื่อสิ้นปี ๒๕๑๔ ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยตกประมาณ ๓,๒๐๐ บาท ในขณะที่มูลค่าของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศทั้งสิ้นเท่ากับ ๑๒๗,๗๒๖ ล้านบาท

ในแง่โครงการของรัฐเมื่อสิ้นแผนฯ ๒ พอจะสรุปโครงการสำคัญๆ ได้ว่า ระยะทางทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจาก ๘,๔๔๘ กิโลเมตร เมื่อปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๑,๗๖๑ กิโลเมตร เนื้อที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจาก ๕.๗ ล้านไร่ เป็น ๑๓.๓ ล้านไร่ ส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจาก ๔๕๖.๖ เมกะวัตต์ เป็น ๑,๑๖๕ เมกะวัตต์ในเวลาเดียวกัน

แม้ว่าแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ จะพบกับปัญหาอุปสรรคจากการค้าต่างประเทศตามที่กล่าวไว้แล้ว แต่ถ้ามองอัตราความก้าวหน้าโดยเฉลี่ยที่เป็นจริงร้อยละ ๗.๒ ต่อปีก็นับว่าเป็นที่น่าพอใจ ถึงแม้ว่าอัตรานี้จะต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๘.๕ ที่ตั้งไว้เป็นอัตราที่สูงเกินไป เพราะฉะนั้นเมื่อทำให้ประเทศก้าวหน้าได้ถึงร้อยละ ๗.๒ ก็น่าจะถือว่าเป็นอัตราที่น่าพอใจ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓-๔.

อย่างไรก็ดี นักวางแผนไม่สามารถจะพึงพอใจต่ออัตราที่ก้าวหน้านี้ได้
 เพราะในการวัดความเจริญของประเทศนั้นเราไม่ใช้วัดจากตัวเลขรวมหรือความ
 ก้าวหน้าโดยส่วนรวมแต่คงดูด้วยผลของการพัฒนาทั้งหมดตกอยู่กับใคร หรือคน
 กลุ่มใดในประเทศบ้าง จากการวิเคราะห์แผนฯ ๒ พบว่า ในขณะที่อัตราความก้าว
 หน้ารวมเป็นไปอย่างค่อนข้างสูงนั้น การแบ่งปันหรือการเฉลี่ยผลของการพัฒนาภาย
 ในประเทศกลับไม่เป็นไปอย่างที่น่าพอใจ ช่องว่างของการพัฒนาได้เกิดขึ้นมาก
 ใน ๒ แผนที่ผ่านมา ตัวเลขชี้ให้เห็นว่าในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๔- ๒๕๑๖ จำนวน
 คริว เรือนในเขตชนบทซึ่งมีรายได้เป็นตัวเลขต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาทต่อปีโดยเฉพาะ
 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๔๓ ในปี ๒๕๐๔ เป็นร้อยละ ๕๕
 ในปี ๒๕๑๒ แต่ก็มีบางภาคเช่นภาคกลางและภาคตะวันออกที่จำนวนคริว เรือนยาก
 จนลดน้อยลงจากร้อยละ ๑๕ เหลือร้อยละ ๑๐

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว นักวางแผนได้เริ่มตระหนักมากขึ้น ดังนั้นในการ
 เริ่มใช้แผนพัฒนาฉบับที่ ๓ จึงได้กำหนดความนอกจากจะได้เร่งปรับปรุงโครงสร้างทาง
 เศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถทางด้านการผลิตให้สูงขึ้นตลอดจนรักษาเสถียร
 ภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้แทรกมาตรการด้านการกระจายรายได้
 และการกระจายบริการสังคมเพื่อลดช่องว่างต่างๆที่เกิดขึ้นให้น้อยลง

๓. นโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๘

แนวทางใหญ่ๆของแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔-
 ๒๕๑๘ อาจสรุปได้ ๓ ประการคือ

ก. ในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปในการ
 รักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตราที่ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อรักษา
 ราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนไม่ให้สูงขึ้นจนเป็นผลเสียต่อ
 การกระจายรายได้ โดยการทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนลดต่ำลง และรักษา
 เสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศโดยการส่งเสริมการส่งออกและการปรับ
 ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้าซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในข้อ ข. เพื่อ
 ที่จะรักษาเงินทุนที่สำรองระหว่างประเทศไว้ให้อยู่ในระดับที่มั่นคง

ข. ในด้านโครงสร้างทาง เศรษฐกิจและการยกระดับการผลิต มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การ เพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตร ซึ่ง เป็นการเพิ่มรายได้แก่ประชาชน ในชนบท โดยเร่งรัดการผลิตการส่งออก และทดแทนสินค้าเข้าให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่การ เร่งรัดการผลิตพืชผลที่มีมูลค่าทางด้ทางด้านตลาด ตลอดจน การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณจากการ เน้นการลงทุนในโครงการก่อสร้าง มาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนการ เพิ่มผลผลิตและรายได้ให้มากขึ้น เช่นการก่อสร้างระบบการส่งน้ำเพื่อการชลประทาน การจัดรูปที่ดินตลอดจนการสร้างทางหลวงชนบทและท้องถิ่น ในด้านอุตสาหกรรมก็ได้ เน้นการปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อให้มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มสูงขึ้น

ค. ในด้านการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม ได้กำหนดแนวทางการพัฒนา เพิ่มจากแนวทาง เดิมซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่าไม่สามารถส่งประโยชน์ให้ถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้โดย เน้นการดำเนินงานในแนวใหม่เพิ่มขึ้นอีก ๓ แนวทางดังต่อไปนี้

๑ การลดอัตราเพิ่มของประชากร เพื่อลดภาระทาง เศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนและประเทศชาติในระยะยาว และเพื่อให้บริการ **ส่วนของรัฐ** ขยายตัวได้ทั่วถึงได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

๒ การขยายและการกระจายด้านบริการ เศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในเขตชนบทและในเขตเมืองให้ลดน้อยลง

๓ การสร้างโอกาสและการปรับปรุงขีดความสามารถของประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐาน เพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงองค์การและสถาบันทางด้านเกษตรและสินค้าตลอดจนการรักษา เสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้า เกษตร

๓.๑ เป้าหมายของแผนฯ ๓

นอกจากแนวทางที่กล่าวถึงแล้ว แผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ยังได้กำหนดเป้าหมายส่วนรวมไว้อีกหลายประการ เช่น เป้าหมายในแง่การผลิตประชาชาติ ซึ่งจะให้เพิ่มร้อยละ ๕.๓ ต่อปี เป้าหมายรายได้ต่อบุคคลจะให้เพิ่มร้อยละ ๔.๕ เป้าหมายการผลิตสาขาเกษตรจะให้เพิ่มร้อยละ ๕.๑ ต่อปี เป้าหมายผลผลิตอุตสาหกรรมจะให้เพิ่มร้อยละ ๔ ต่อปี เป้าหมายการส่งออกจะให้เพิ่มร้อยละ ๗ ต่อปี เป้าหมายการนำเข้าจะให้เพิ่มร้อยละ ๒.๔ ต่อปี

๓.๒ ผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ สรุปได้ดังนี้^๑

ในช่วงระยะเวลาของแผนฯ ๓ ได้เปลี่ยนไปในลักษณะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น จะเห็นสัดส่วนได้จากมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี ๒๕๐๔ เป็นร้อยละ ๔๔ ในตอนต้นแผนฯ ๓ ระบบเศรษฐกิจเปิดมากขึ้น โอกาสที่จะได้รับการกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกอย่างเต็มที่ทำให้แผนฯ ๓ ได้รับการกระทบกระเทือนมากจากภาวะการเงินผันผวนของโลกตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา โดยเฉพาะค่าของเงินดอลลาร์ของสหรัฐต่ำลง การเพิ่มของระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลกประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ ติดตามด้วยการเพิ่มของราคาน้ำมันทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศลดต่ำลง และเกิดปัญหาการว่างงานแพร่หลายอย่างกว้างขวาง

๓.๒.๑ ผลการพัฒนาส่วนรวมปรากฏว่าผลผลิตส่วนรวมวัดโดยมวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศในราคาที่ใช้เพิ่มขึ้นจาก ๑๒๕,๖๑๓ ล้านบาทในปี ๒๕๑๔ มาเป็น ๑๓๔,๘๖๖ ล้านบาทในปี ๒๕๑๕ หรือเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ ๖.๒ ต่อปี อัตราการเพิ่มดังกล่าวต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๗ ต่อปี เล็กน้อย ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในราคาคงที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๓ ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๔.๕ ต่อปี ที่วางไว้เช่นเดียวกัน

๓.๒.๒ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศปรากฏว่าการลงทุน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

ภายในประเทศได้ขบเซาะลง เนื่องจากภาวะการผันผวนเศรษฐกิจภายนอกประเทศดัง
ได้กล่าวมาแล้ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สม่ำเสมอและช้าลงในแต่ละปี มีการ
เคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างมากตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ของการลงทุนการบริโภครวม การส่งออก ปริมาณการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วย

๓.๒.๓ การขยายตัวของการผลิตและรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด
ไว้ในแผนคือเพิ่มจากร้อยละ ๖.๒ ซึ่งเป้าหมายวางไว้ร้อยละ ๘ รายได้เฉลี่ยต่อ
บุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๓ ซึ่งเป้าหมายตั้งไว้ร้อยละ ๔.๕ การผลิตในสาขาเกษตร
ต่ำกว่าเป้าหมาย แต่สาขาอุตสาหกรรมและการส่งออกสูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อย
ขณะเดียวกันการนำเข้าเพิ่มเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก

๓.๒.๔ การลดอัตราการเพิ่มของประชากรและการกระจายบริการ
เศรษฐกิจสังคมในแผนฯ ๓ กำหนดเป้าหมายโดยจะให้บริการวางแผนครอบครัว
เพิ่มขึ้นจำนวน ๑.๘๘ ล้านคนในระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๘ ซึ่งในปี ๒๕๑๕-๒๕๑๘มีผู้รับ
บริการวางแผนครอบครัวถึง ๑.๘๑ ล้านคน นับว่าใน ๔ ปีแรกของแผนสามารถบรรลุ
เป้าหมายถึงร้อยละ ๘๗

ในด้านกรเพิ่มบริการ เศรษฐกิจและสังคมให้กระจายไปสู่ชนบท ด้านการ
ชลประทานในปี ๒๕๑๔ การปรับปรุงขยายบริการส่งน้ำยังมีไม่ถึงมือประชาชนตามที่
ได้คาดหมายไว้ ผลการจัดรูปที่ดินเพื่อปรับปรุงระบบการระบายน้ำครอบคลุมพื้นที่ได้
เพียง ๕๓,๑๐๐ ไร่ หรือประมาณ ๐.๓ ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น ส่วนการขยาย
ระบบการส่งน้ำในปี ๒๕๑๔ ทำได้เพียง ๗.๖ ล้านไร่ การแก้ปัญหาเรื่องที่ดินซึ่ง
เป็นการแก้ปัญหาประชาชนไม่มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน การปรับปรุงคุณภาพของดิน
ปี ๒๕๑๔ สามารถออกใบรูปโฉนด นส. ๓ แล้วร้อยละ ๑๑ ของจำนวนพื้นที่ทำการ
เกษตร ส่วนการขาคที่ทำการ กรมที่ดินทำได้ในปี ๒๕๑๔ ประมาณ ๓๕๔,๑๖๐ ไร่

สิ้นเชื่อการเกษตร เน้นหนักไปในด้านการขยายปริมาณสิ้นเชื่อการเกษตร
ที่จะให้แก่เกษตรกรในระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและ
สหกรณ์การเกษตรสิ้นเชื่อที่ธนาคารให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นสมาชิกของธนาคารมีอัตรา
การเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓๒ ต่อปี ยังนับว่าน้อย รัฐบาลจึงมีนโยบายผันเงิน

จากธนาคารพาณิชย์ไปสู่เกษตรกรโดยมีเป้าหมายที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรเป็นจำนวนประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตร ปี ๒๕๑๔ เกษตรกรได้รับประโยชน์จากสินเชื่อประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๕ ของเกษตรกรทั้งสิ้น

การวิจัยค้นคว้าและการส่งเสริมการเกษตร แนวทางการค้นคว้าวิจัย เน้นหนักไปในด้านการเร่งขยายงานวิจัยและค้นคว้าเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ดี โดยเฉพาะพืชที่มีโครงการเร่งรัด การเพิ่มผลผลิตเป็นพิเศษ เช่น ข้าว ข้าวโพด ฝ้าย ถั่วเหลือง ผลิตทั้งการเร่งรัด การจำหน่ายแจกเมล็ดพันธุ์ออกไปให้ถึงมือเกษตรกร โดยผ่านกระบวนการทางการส่งเสริมการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น มีการตั้งราคามีทดลองค้นคว้าทั่วประเทศประมาณ ๑๐๐ แห่ง

บริการด้านเศรษฐกิจเพื่อการขนส่งผลผลิตสู่ตลาด แนวทางพัฒนาขนส่งทางบกเน้นหนักไปในด้านการก่อสร้างระบบถนนจากไร่นาสู่ตลาดในรูปของทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่นให้มากขึ้น ผลการดำเนินงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่น รวมทั้งคานชลประทาน ทำให้มีระยะทางทั้งหมดทั่วประเทศเพิ่มจาก ๒๒,๑๒๔ กิโลเมตร ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๓๐,๐๘๗ กิโลเมตร ในปี ๒๕๑๕ โดยสัดส่วนของถนนจากไร่นาสู่ตลาด ซึ่งรวมทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่น และถนนคั่นคลองชลประทานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕๐ ในปี ๒๕๑๔ เป็นร้อยละ ๕๕ ในปี ๒๕๑๕ ประเทศไทยมีถนนยาว ๑๔๕ เมตร ต่อเนื้อที่เพาะปลูก ๑ ตารางกิโลเมตร ซึ่งมาตรฐานสากลของธนาคารโลกกำหนดไว้ ถนนจากไร่นาสู่ตลาดควรมีความยาว ๑,๕๐๐ เมตร ต่อเนื้อที่เพาะปลูก ๑ ตารางกิโลเมตร

๓.๒.๕ การบริการสาธารณสุขโลก

๓.๒.๕.๑ การพลังงานไฟฟ้า กำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้าเพิ่มขึ้นจาก ๑,๑๖๙ เมกะวัตต์ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๓,๔๓๔ เมกะวัตต์ในปี ๒๕๑๕ กำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้าได้เปลี่ยนไปใช้พลังงานไอน้ำมากยิ่งขึ้นจากร้อยละ ๔๔ ในปี ๒๕๑๔ เป็นร้อยละ ๕๕ ในปี ๒๕๑๕ สิ้นปี ๒๕๑๕ ประชากรทั้งประเทศมีไฟฟ้าใช้เพียงประมาณร้อยละ ๒๐ มีเพียง ๔,๘๕๐ หมู่บ้าน อีกประมาณ ๘๗,๗๒๕ หมู่บ้านยังไม่มีไฟฟ้าใช้

๓.๒.๕.๒ น้ำสะอาด ในด้านการจัดหา น้ำสะอาดในชนบทปี ๒๕๑๕ ประมาณร้อยละ ๖๕ ของประชากรในชนบท ได้รับประโยชน์ครอบคลุมหมู่บ้านประมาณร้อยละ ๕๕ ของหมู่บ้านทั้งหมด ส่วนการจัดหาบริการรูปบอบาคาล ประปาชนบท ประปาโรงเรียน น้ำหมู่บ้านครอบคลุมเพียงร้อยละ ๑๕ ของประชากรในชนบทเท่านั้น

๓.๒.๖ บริการสังคม

๓.๒.๖.๑ การศึกษา แนวทางในการพัฒนาการศึกษาเน้นในด้านการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนให้มีการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับให้เพียงพอ และปรับปรุงขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในส่วนภูมิภาค ผลการดำเนินงานขยายการศึกษาให้มากขึ้นในปี ๒๕๑๕ มีประชากรที่อยู่โรงเรียนประมาณ ๗.๕ ล้านคน หรือร้อยละ ๔๔.๕ ของประชากรวัยเรียนทั้งสิ้น (อายุ ๗-๑๔ ปี) เมื่อเทียบกับร้อยละ ๑๔.๗ ในปี ๒๕๑๓ ส่วนเด็กที่อยู่นอกระบบโรงเรียนอีกประมาณร้อยละ ๕๖

๓.๒.๖.๒ บริการด้านสาธารณสุข เป็นการขยายบริการให้ถึงมือประชาชนในชนบทที่อยู่ห่างไกล แต่ยังมี ความแตกต่างที่มากคือ บริการสาธารณสุขในเขตเมืองและชนบทอัตราส่วนของประชากรในเมือง ๑ เต็มต่อประชากร ๑๕๐ คน ในชนบท ๑ เต็มต่อประชากร ๕๐๐ คนในส่วนกลางมีแพทย์ ๑ คนต่อประชากร ๑,๖๒๑ คน แต่ในชนบทมีแพทย์ ๑ คนต่อประชากร ๓๐,๘๖๓ คน บริการสาธารณสุขที่มีอยู่ของรัฐสามารถให้บริการประชาชนเพียงร้อยละ ๑๕ เท่านั้น ประชาชนร้อยละ ๕๑ เมื่อเจ็บไข้ต้องไปรับการรักษาจากเอกชน แพทย์แผนโบราณ

๓.๒.๗ การให้โอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐาน

๓.๒.๗.๑ การบริการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบธนาคารเกษตร และสินเชื่อการเกษตร กลุ่มเกษตรกร เกษตรกรลูกค้ำธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตรภายใต้การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตร มีสมาชิก รวมทั้งสิ้นประมาณ ๕๕๔,๙๓๕ คน หรือร้อยละ ๗๖ เมื่อสิ้นปี ๒๕๑๕

๓.๒.๗.๒. ด้ว้รรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร ในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๑๘ รัฐบาลได้ประกันราคาพืช ๒ ประเภทคือข้าวและอ้อย ซึ่งปรากฏว่าประกันราคาอ้อยตันละ ๓๐๐ บาท และได้กำหนดพุงราคาข้าวเปลือกชนิดสีเป็นขาวสารจ้าว ๕ % ไว้ในราคาตันละ ๒,๑๐๐ บาท

๔. แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมได้แก่ การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมในปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑ การพัฒนาประเทศในช่วง ๒ ปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ จะต้องให้ความสำคัญอันดับสูงต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศที่กำลังซบเซาให้เข้าสู่ระดับที่มีมั่นคงมีเสถียรภาพพอที่จะแก้ไขปัญหาระยะยาวในช่วงของปี ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ภาวะเศรษฐกิจการลงทุนยังไม่ฟื้นตัวเท่าที่ควรและการผลิตโดยส่วนรวมค่าความขยายตัวไม่เกินร้อยละ ๖.๐ เพราะการผลิตตามการเกษตรประสบกับความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ภาวะการว่างงานอยู่ในระดับสูงคือมีคนว่างงานประมาณ ๑.๐๕ ล้านคน ภาวะดังกล่าวจะส่งผลถึงปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑ หากไม่รีบทำการแก้ไข

ดังนั้น ในช่วง ๒ ปีแรกของแผนพัฒนาได้มีการเร่งฟื้นฟูโดยเสนอให้รัฐบาลได้ทบทวนและปรับปรุงแก้ไขนโยบายและมาตรการสำคัญๆ ที่จะช่วยให้การลงทุนภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรมการค้าและการส่งออกเพิ่มการจ้างแรงงานตลอดทั้งการลงทุนของภาครัฐบาล และมาตรการทางการเงินการคลังของรัฐบาลและปรับปรุงบริการดังนี้คือ

๔.๑ นโยบายและมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนสาขาอุตสาหกรรม การสนับสนุนส่งเสริมให้เอกชนไทยและต่างประเทศลงทุนเพิ่มขึ้น เร่งระงับปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ (พระนคร : เรื่องแสงการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๕๓-๕๖.

โครงการลงทุนที่รัฐบาลให้การส่งเสริมไปแล้วและ เอกชนพร้อมที่จะดำเนินการแต่
ต้องขงักเพราะการตัดสินใจของรัฐบาล การเพิ่มการกระจายรายได้ตลอดทั้งการ
จ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ทบทวนนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องหรือขัดแย้งกับการ
เร่งรัดการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะการคุ้มครองโดยขึ้นอากรขาเข้าสินค้า
ชนิดที่ผลิตได้ในประเทศ การปรับนโยบายขยายสินเชื่อเพื่อการอุตสาหกรรม

๔.๒. เร่งปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและการเร่ง
รัดการส่งออก โดยพิจารณาทบทวนรายการสินค้าที่มีการควบคุมราคาที่เป็นอยู่เสีย
ใหม่ เพื่อให้เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตผู้บริโภค พิจารณายกเลิกการควบคุมสินค้าบางประ
เภทที่มีการแข่งขันกันอยู่แล้ว การควบคุมสินค้าเพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควรจะ
ต้องพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรให้เหมาะสมเร่ง
รัดให้มีการจัดทำแผนค่าการแสวงหาตลาดและให้สิ่งจูงใจในการลงทุนส่งออก

๔.๓. แนวทางการปรับปรุงนโยบายด้านแรงงานและการจ้างแรงงาน
การฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศนั้นจำเป็นต้อง พิจารณารับปรุงนโยบาย
ด้านแรงงานและการเพิ่มการจ้างแรงงานด้วย

- ๔.๓.๑ ค่าเงินการแก้ไขพิจารณาแรงงานให้เป็นไปตามขั้นตอนกฎหมาย
- ๔.๓.๒ ส่งเสริมนายจ้างและผู้ประกอบการปรับปรุงสวัสดิภาพ
- ๔.๓.๓ ปรับปรุงกฎหมายและอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นค่าให้เหมาะสม
- ๔.๓.๔ รัฐบาลจะต้องเน้นการขยายงานและโครงการพัฒนาที่สามารถ
จะสร้างงานเพิ่มได้ทันทีและเป็นโครงการที่ใช้แรงงานสูง เช่นการซ่อมถนน ขุดคลอง
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งระหว่างเดือน มีนาคม-พฤษภาคมให้มีการ
ดำเนินงานอย่างเต็มที่ทุกโครงการ
- ๔.๓.๕ รัฐบาลจะต้องเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก
- ๔.๓.๖ สนับสนุนองค์การต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงาน เช่น
การตั้งศาลแรงงาน

๕.๕. แนวทางการเร่งรัดพัฒนาการ เกษตรที่สำคัญ

- ๕.๕.๑ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนา เกษตร

๔.๔.๒ เร่งขยายงานและโครงการพัฒนาการเกษตรในระดับไร่นา
โดยถ้วน

๔.๔.๓ เกษตรกรชั้นผู้น้อยที่ยากจนในบางท้องที่ของภาคต่างๆ จำ
เป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เป็นกรณีพิเศษ

๔.๔.๔ เร่งรัดการขยายสินเชื่อไปสู่ชนบทโดยเร็ว

๔.๔.๕ เร่งพิจารณาจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนข้าว

๔.๔.๖ สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสถาบันเกษตรกรให้
กว้างขวางยิ่งขึ้น

๔.๔.๗ พิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรให้เพิ่มในส่วน
ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

๔.๕ มาตรการทางภาษีและปรับปรุงการให้บริการของรัฐ

๔.๕.๑ ปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง
ใหม่อัตราเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

๔.๕.๒ เร่งปรับปรุงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรให้เป็นหมวดหมู่

๔.๕.๓ ปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงการคลังและกระทรวง
พาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกำแพงภาษี

๔.๕.๔ จัดตั้งศูนย์รวมการอำนวยความสะดวกการจดทะเบียน
การอนุญาตต่างๆ

๔.๕.๕ เร่งปราบการลักลอบหนีภาษี

๔.๕.๖ ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์และการเสนอข่าวภาวะการณ์ต่างๆ
ในประเทศ ที่ทำให้ผู้ลงทุนทั้งไทยและชาวต่างประเทศมีความเชื่อมั่นในการลงทุน

๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๔ : จุดเริ่มต้นของแนวทางใหม่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๔ กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ดังนี้

๕.๑ เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑

๕.๒ เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม

๕.๓ เพื่อลดข้อจำกัดและปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้ง
การเพิ่มการจ้างงานในประเทศ

๕.๔ เพื่อเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้ง
สิ่งแวดล้อมของชาติ

๕.๕ เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ไข
ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง

ถึงแม้วัตถุประสงค์ของชาติที่กำหนดไว้ข้างต้นนี้ จะไม่ถูกกระทบกระเทือน
จากการขาดแคลนเสถียรภาพทางการ เมืองก็ตามแต่การเปลี่ยนแปลงรัฐชาลย่อยๆ
มีผลต่อแผนงานและแนวทางในการพัฒนาของรัฐบาล มีการริเริ่มโครงการเป็นอัน
มากเช่น โครงการเงินผันผ่านสภาตำบลของรัฐบาลคือกรณี ซึ่งถูกยกเลิกไป นอก
จากการผันแปรในเศรษฐกิจมีผลอย่างมากต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ เป็นปัจจัย
ภายนอกเช่นภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจของโลกได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
ภายในเป็นอย่างมากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลต่อโครงสร้างการกระจายรายได้
ภายในประเทศ นอกจากนั้นความไม่มั่นคงทางการเมืองก็ทำให้การริเริ่มโครงการ
ที่จัดเตรียมขึ้นอย่างกระทันหันหลายโครงการ ซึ่งโดยปกติอาจใช้เวลามากกว่านี้ใน
การจัดเตรียม

ลักษณะทั่วไปของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ มีสาระสำคัญหลายประการที่แตก
ต่างไปจากแผนพัฒนาที่ผ่านมาในอดีตทั้ง ๓ แผนที่กล่าวคือ ๑

ก. แผนปัญหา (problem-oriented plan) จุดแตกต่างสำคัญของ
แผนฯ ๔ จากแผนพัฒนาอื่นๆได้แก่การที่แผนฯ ๔ เน้นหนักในการกำหนดปัญหาเศรษฐกิจ
สังคมของชาติ ในขณะที่แผนเดิมทั้ง ๓ แผนเน้นหนักในการเติบโตของการผลิต

๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปัญหาอุปสรรค เอกสารข่าวกรองทางเศรษฐกิจ
ภายใน ฉบับที่ ๕/๒๕๒๑ หน้า, ๘-๑๑.

ส่วนรวม และการเร่งรัดการลงทุนแนวทางการพัฒนาตามสาขา เศรษฐกิจเน้นแผนเดิม ทั้ง ๓ แผน ถูกละ เลบทิ้งไปในแผนที่ ๔ หันมาใช้แนวทางประสมสาขา เศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายของแผนอยู่ที่ปัญหาการพัฒนาโดยละทิ้งการพัฒนาสาขา ออกริธีนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานอย่างดีระหว่างสาขา เศรษฐกิจ เพื่อมุ่งวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง แนวทางแก้ไขปัญหามีระบุอยู่ในแผน แต่มิได้มีการ จัดลำดับความสำคัญปัญหาต่างๆโดยชัดเจนทั้งนี้เพื่อ เปิดโอกาสให้แต่ละรัฐบาลได้จัด ลำดับความสำคัญของตนเองทำให้แผน ๔ สามารถเป็นเครื่องมือของทุกรัฐบาลได้ ในการจัดตั้งนโยบายของตนเอง ในเมื่อปัญหาหลักทั้งหมดได้รับการวิเคราะห์ใน รายละเอียดของแผนงาน

ข. แผนนโยบาย (policy plan) การใช้แนวทางระบุปัญหาทำให้จำเป็นต้องเสนอแนะการแก้ไขในรูปของนโยบาย แผนงานและโครงการแผนที่ ๔ เน้นหนักในนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาลึกที่ระบุในแผน ถึงแม้จะมีความพยายามที่จะ ประสานโครงการที่กล่าวถึงทำอยู่ เข้ากับปัญหาหลัก แต่ความเกี่ยวข้องที่ได้มามากจะไม่ ชัดเจนมีการ เสนอโครงการใหม่ๆแต่ไม่มีรายละเอียด โดยต่อไปอาจกล่าวได้ว่า แผนฯ๔ได้ เสนอแนะแนวทางและนโยบายใหม่ที่จะนำมาแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แต่ยังไม่มีความพยายามที่จะมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ต่างๆที่วางแผนที่ ๔ เป็น การประมาณการทาง เศรษฐกิจทั้งนี้เป็นการยอมรับความไม่แน่นอน ต่างๆที่ชี้ชัดว่าการวางแผนส่วนรวมดังกล่าวแล้ว

ค. แผนชี้แนวทาง (indicative plan) แผนที่ ๔ ไม่ได้แสดงความ เกี่ยวพันให้แน่ชัดระหว่างวัตถุประสงค์และโครงการ แม้จะมีการคำนวณแผนการคลัง และ เป้าหมายหลักออกมาก็เป็นเพียงแค่ว่าใช้เป็นครุฑนของแผน ยังมีได้มีรายละเอียดต้นทุนและ เป้าหมายโครงการแต่ละโครงการออกมา ทั้งนี้เนื่องจากโครงการใหม่บางส่วนอยู่ในระยะ เริ่มต้น ซึ่งยังต้องมีการเตรียมรายละเอียดอยู่ และราย จ่ายงบประมาณอีกส่วนหนึ่งก็กันไว้สำหรับโครงการใหม่ซึ่งจำเป็นที่หน่วยราชการยังมีได้ เสนอมา

นอกจากนั้นแผนฯ ๔ ก็ได้ให้ความสำคัญของการวางแผนพัฒนาสาขา : เอกชนและไม่ได้เน้นหนักอัตรายาขยายการเติบโตไม่ได้แสดงความเกี่ยวพันระหว่าง ส่วนต่างๆในแผนและพยายามประสานสาขาเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ในรูปของบทบาท ของแต่ละสาขาเศรษฐกิจในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเท่านั้น แผนฯ ๔ ยอมรับว่า โครงการใหม่จะต้องจัดร่างขึ้นมาโดยลำดับความสำคัญจะมีการปรับเป็นระยะไป อาจสรุปได้ว่าเป็นแผนที่มีลักษณะยืดหยุ่นซึ่งมีสาเหตุจากความไม่มั่นคงทางการเมือง ในระยะเตรียมแผน อย่างไรก็ตามแผนฯ ๔ ได้ข้ามความสำคัญไปเป็นอันมากสำหรับ เพื่อให้ดำเนินการต่อไปในอนาคต แผนฯ ๔ เองก็ยอมรับว่าจะต้องมีการเสริมใน ระยะต่อไป

การดำเนินการเสริมแนวทางแผนฯ ๔

ได้มีความพยายามเสริมต่อแผนฯ ๔ ที่สำคัญ ๒ ประการด้วยกันประการ แรกได้แก่การขยายระบบการวางแผนไปครอบคลุมทั้ง ๗๑ จังหวัด ทั้งๆที่ยังไม่มี ปรึกษาหารือแนวความคิดแผนที่ชัดเจนออกมา และไม่มีแนวทางที่ชัดเจนที่จะนำเข้า แผนจังหวัดมาตอบสนองเป้าหมายในแผนฯ ๔ อย่างไรก็ตามการวางแผน จังหวัดก็เป็นการขยายการวางแผนจากเบื้องบนออกไปโดยแบ่งหน้าที่การวางแผน บางส่วนจากกระทรวงส่วนกลางไปสู่ระดับจังหวัด ปัญหาขณะนี้คือการขาดแนวทาง แผนจังหวัดที่จะสามารถทำให้แผนจังหวัดมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนได้

ประการที่ ๒ ได้แก่การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งจะ กำหนดให้แผนพัฒนาทั้งหมดต้องได้รับการอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนจะได้ออกประมาณ

โดยทั่วไปแล้วแม้จะมีความพยายามเสริมแผนฯ ๔ ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่น่า ที่จะแก้ปัญหาได้หมดถึงแม้ว่าจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติได้มีโครงการมาพิจารณามากขึ้น ปัญหาหลักของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคือนอกจากการขาดโครงการส่งมาพิจารณา ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่สามารถชักจูง

ปรับให้โครงการทั้งเก่าและใหม่มาตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ได้วางแผนไว้ซึ่งข้อบกพร่องนี้ไม่ว่าจะเกิดจากการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษาอำนาจ การได้รับอำนาจพระราชบัญญัติใหม่ไม่ว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๖. นโยบายการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๔

การพัฒนาประเทศในระยะปี ๒๕๑๘-๒๕๒๐ ซึ่งเป็นระยะตอนปลายของแผนฯ ๓ และเริ่มต้นของแผน ๔ การผลิตทางด้านการเกษตรประสบกับความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศเป็นอย่างมากการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมก็ยังไม่เพิ่มขึ้นให้เห็นชัด เศรษฐกิจภายในประเทศซบเซาในขณะที่เกี่ยวกับอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ การพัฒนาในช่วงนี้จะต้องให้ความสำคัญอันดับสูงต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้ารัฐบาลจะต้องเร่งทบทวนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจหลายด้านที่จำเป็นต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยเฉพาะในช่วงปี ๒๕๒๐-๒๕๒๑ มีฉะนั้นการแก้ปัญหาขั้นโครงสร้างที่แผนพัฒนาที่กำหนดไว้อาจประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงและอาจจะเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองของประเทศต่อไปได้^๑

การแก้ไขปัญหาระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาลก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย ความมั่นคงในทางการเมืองของประเทศไทยมีผลต่อการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจอยู่ไม่น้อย รัฐบาลแต่ละรัฐบาลมักจะไม่ค่อยมีความมั่นคงในทางการเมือง ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาอันมักจะออกมาในรูปของนโยบายระยะสั้น ซึ่งเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าในรูปของโครงการใหญ่ๆ เช่นโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔, หน้า ๕๓.

มิ่งานทา พ.ศ. ๒๕๑๘ (พปช.) โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนใน
 ฤดูแล้ง (ปชด.) โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)
 โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหการว่างงานของราษฎร
 และเพิ่มรายได้ ซึ่งจะได้กล่าวโดยสังเขปต่อไป

๗. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อน
 ของประชาชนและนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาว

นับตั้งแต่สมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้ตระหนัก
 ถึงความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท ช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างคนจนกับ
 คนรวย ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ตลอดจนปัญหาการว่างงาน รวมทั้ง
 การโยกย้ายจากชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาต่อเนื่องไม่จบสิ้น
 รัฐบาลจึงพยายามใช้นโยบายระยะสั้นในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน
 ในชนบทอย่างจริงจัง โดยกำหนดนโยบายและวางเป้าหมายอย่างแน่ชัดที่จะสร้าง
 งานในชนบทในช่วงฤดูที่ราษฎรว่างจากการประกอบอาชีพทำนา โดยมีแผนสำหรับ
 ปฏิบัติการในเขตชนบทเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากของราษฎร เฉพาะหน้าขึ้นเป็น
นโยบายส่วนหนึ่งของรัฐบาล เพื่อจะได้บรรเทาความทุกข์ยากของราษฎรอย่าง
 ฉับพลัน กล่าวคือได้จัดสรรเงินงบประมาณมอบให้สภาตำบลใช้จ่ายแรงงานในท้องถิ่น
 ชุกชุม คลอง ทำฝายกั้นน้ำ โดยกำหนดเป้าหมายไว้ว่าบริเวณซึ่งราษฎรกำลังเดือด
 ร้อนเพราะถูกภัยธรรมชาติ เช่นเขต อีสาน ไค่ กลาง จะเป็นเขตที่ได้รับการช่วย
 เหลือบรรเทาทุกข์ เป็นกรณีพิเศษ รัฐบาลมีความมุ่งหวังที่จะวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
 ของชาติขึ้นใหม่ แผนพัฒนาดังกล่าวนี้จะยึดถือเอาความต้องการของประชาชนแต่ละ
 ตำบลเป็นหลักแทนที่จะเป็นการวางแผนจากเบื้องบนลงไปอย่างเดียว

กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผน, นโยบายของรัฐบาล
 พ.ศ. ๒๕๑๕-ปัจจุบัน (เอกสารทางวิชาการลำดับที่ ๑), หน้า ๑๔๕-๑๕๑.

การที่ไต่ถามจากเมืองบนลงไปเพียงฝ่ายเดียวนี้จะไม่ตรงตามความต้องการของ
ประชาชนและเกิดปัญหาการกระจายรายได้ ถึงที่ผลการพัฒนาใกล้มาแล้ว ในช่วง
ของการพัฒนาความหนาแน่นที่ ๑ - ๓

การดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นนี้ ได้เริ่มเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๑๔
รัฐบาลได้ผันเงินจำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาทไปสู่ชนบทเป็นครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์
เพื่อยกระดับมาตรฐาน การครองชีพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในชนบท ทั้ง
ยังเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิดการเรียนรู้
และฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โครงการนี้ชื่อโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วย
ประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง (ปชต) หรือที่ประชาชนทั่วไปเรียกว่าโครงการผันเงิน

ในระยะต่อมารัฐบาลได้มีโครงการต่อเนื่องในลักษณะเดียวกัน โดยกำหนด
โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำ (พปช) ดำเนิน
การในปี ๒๕๑๕ ตามนโยบายเร่งรัดการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และ
การเมืองของรัฐบาล โครงการ พปช. เป็นโครงการที่ได้ปรับปรุงวิธีการและเนื้อหา
สาระให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ยิ่งกว่าโครงการ ปชต. ซึ่งในโครงการ พปช. นี้ รัฐบาล
ได้ดำเนินการจัดสรรเงินให้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นเป็นเงินถึง ๓,๕๐๐ ล้านบาท โดย
จัดสรรให้สภาตำบลทุกจังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร รัฐบาลในสมัยต่อมา
ก็ได้พยายามที่จะใช้นโยบายระยะสั้นในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน
เช่น โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่น ในสมัยของรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็น
นายกรัฐมนตรี โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติในสมัยของ พลเอก
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีและคาคความนโยบายระยะสั้นในการแก้ปัญหา
ความเดือดร้อนของราษฎรนี้ก็จะยังคงมีอยู่เรื่อยๆ เพียงแต่อาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป

บางเท่านั้น แต่ในหลักการจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งจะไกลกลางสาระสำคัญโดยสังเขป
ของโครงการในลำดับต่อไป

ก. โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มั่งงานท่า พ.ศ. ๒๕๑๘
(พปช.)

โครงการนี้ได้ดำเนินการสืบเนื่องมาจากมติที่รัฐบาสเป็นนโยบายดังนี้

- ๑. คอตามและซจคความยากจน โดยมุ่งให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะทุกคน
มั่งงานท่า มีรายไคอยางน้อยไมค่างวาเค็ยณะ ๑,๐๐๐ บาท
 - ๒. สร้างงานให้ประชาชนคนไทยในประเทศให้ทำทั่วทุกคน ภายในเวลา
ไมเกิน ๕ ปี
 - ๓. คอตามภาวะเงินเฟ้อ
 - ๔. คอตามความยากจน
- ๑ วัตถุประสงค์ของโครงการ พปช.

รัฐบาลได้กำหนดโครงการ พปช. พ.ศ. ๒๕๑๘ มีวัตถุประสงค์ในการยก
ระคณมาตรฐานการครองชีพ เศรษฐกิจ สังคมของประชาชนในอนบท ทั้งยังเป็นการ
กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิดการเรียนรู้และฝึกฝนระบอบ
ประชาธิปไตยโดย ันพื้นฐานโดยตรง โครงการนี้เป็นเพียงงานชิ้นหนึ่งของรัฐบาลใน
การที่จะกระจายอำนาจไปสู่ชนบท และเป็นการบุกเบิกทางให้ประชาชนได้มีสิทธิ์จัด
การพัฒนาท้องถิ่น ตามความองการของตนเอง โดยมีการตัดสินใจใช้จ่ายเงินในการ

สำนักนโยบายและแผนมหาคไทย, รายงานประเมินผลโครงการ พปช.
พ.ศ. ๒๕๑๘ (เอกสารโรเนียว), หน้า ๑.

๒
กระทรวงมหาคไทย, สำนักนโยบายและแผน, นโยบายของรัฐบาล
พ.ศ. ๒๕๑๕ - ปัจจุบัน, หน้า ๑๔๘

พัฒนาเพื่อตนเองและมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินพัฒนาตนเองด้วย โดยหลักการแล้วโครงการ พปช. มีวัตถุประสงค์และหลักการเช่นเดียวกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้ปฏิบัติงานในศูนย์กลาง (ปรช.) เนื่องจากรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าโครงการ ปรช. ซึ่งได้ขยับเงินไปแล้ว ๒,๕๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๘ ได้ประสบผลสำเร็จจึงได้สืบเนื่องวัตถุประสงค์และหลักการดังกล่าว โดยเงินอุดหนุนจากทบวงทั่วประเทศตามโครงการ พปช. อีก ๓,๐๐๐ ล้านบาท และให้หลักการบริหารส่วนจังหวัด และสหภาพภาคทั่วประเทศเป็นจำนวน ๕๐๐ ล้านบาท

๒ ประเภทงานและลักษณะ โครงการ

ประเภทที่ ๑ ประเภทงานสร้าง คือ งานขุดคลอง สร้างทำนบ ถนน ฝายน้ำ อ่างเก็บน้ำ สะพาน ฝายกั้นน้ำ หรืองานอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน

ประเภทที่ ๒ ประเภทงานซ่อม คือ งานซ่อม ปรับปรุง ขยาย ต่อเติม งานประเภทที่ ๑ และอาคารสิ่งก่อสร้างสาธารณะ เช่น โรงเรียน สถานือนามัย ที่ทำการตำบล

๓ การจัดทำและการดำเนินงานตามโครงการ^{๓)}

๓.๑ สถาตำบลเป็นผู้จัดทำโครงการตามประเภทและลักษณะของโครงการตามข้อ ๒ โดยประธานสภาตำบล เสนอโครงการตามมติของสภาตำบลก่อนายอำเภอท้องที่ แลวนายอำเภอจะตรวจสอบความถูกต้องแล้วนำเสนอคณะกรรมการ พปช. จังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติ

๓.๒ ในระดับตำบล มีคณะกรรมการประจำเรียกว่า " คณะกรรมการดำเนินการตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้ปฏิบัติงานประจำตำบล" เรียกย่อว่า

^{๓)} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้จ่ายเงินพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้ปฏิบัติงาน พ.ศ. ๒๕๑๘

"คณะกรรมการ พชต." ประกอบด้วย กำหนดเป็นประธานกรรมการ แล้วยังประจำ
 ตำบล ใหญ่บ้าน ๕ คน ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้งกรรมการสภาตำบลเป็นราษฎรผู้ทรง
 กุณวุฒิ ๓ คน ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้งเป็นกรรมการพัฒนาการประจำตำบลเป็นกรรมการ
 และเลขานุการ คณะกรรมการ พชต. รับผิดชอบในการดำเนินการตามโครงการที่
 ได้รับอนุมัติแล้ว มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินหรือขอหนี้ผูกพันใด ตามที่เห็นสมควรภายใน
 วงเงินที่ได้รับอนุมัติ สำหรับโครงการนั้น ๆ.

๓.๓ นายอำเภอเป็นผู้สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
 พชต. ว่าเป็นไปตามโครงการหรือไม่ หากมีเหตุการณ์แสดงว่าทุจริตเกิดขึ้นให้พิจารณา
 ดำเนินการตามกฎหมายทันที หากการปฏิบัติตามโครงการไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้
 รับผิดชอบไว้ ให้นายอำเภอหักทวงแสร้งรายงานในคู่มือราชการจังหวัดทวาย

๓.๔ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาจังหวัดจะ
 เรียกประชุมสภาจังหวัดพิจารณาแบ่งเงินออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งจัดให้กองการ
 บริหารส่วนจังหวัดอีกส่วนหนึ่งจัดแบ่งให้กับสุขาภิบาลภายในจังหวัดแห่งละเท่า ๆ กัน
 ในวงเงินส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ สภาจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติโครงการ
 ในวงเงินของสุขาภิบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะจัดทำโครงการแล้วเสนอให้
 กรรมการสุขาภิบาลพิจารณาอนุมัติโครงการ

๔ การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการ

มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการโดยทั่วไปมี
 อำนาจตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการโดยทั่วไปให้เป็นไปตามนโยบาย
 ของรัฐบาล แสร้งรายงานให้คณะกรรมการ พชต. ทวาย ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการ
 ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ
 และติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุขาภิบาล และคณะ
 กรรมการ พชต. ในเขตจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับ
 ของทางราชการ

๕ ผลการดำเนินงานตามโครงการโดยสรุป *

โครงการที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการทั้งสิ้น ๖๗,๕๔๖ โครงการปรากฏว่า การดำเนินการเสร็จสิ้นประมาณ ๖๖,๔๐๕ โครงการ เป็นโครงการถนน ๒๔,๒๗๒ โครงการ โครงการแหล่งน้ำ ๒๐,๕๐๘ โครงการ สะพาน ๖,๐๐๘ โครงการ อาคารสิ่งก่อสร้าง ๘,๔๑๗ โครงการ ไฟฟ้า ๕๕๕ โครงการ ประปา ถึงเก็บน้ำวนอื่นๆ ๓,๘๒๖ โครงการ ในจำนวนโครงการที่อนุมัติคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๑๐๐ ล้านบาท แยกเป็นค่าแรงงาน ๑,๒๕๓ ล้านบาท ค่าวัสดุประมาณ ๑,๘๐๖ ล้านบาท โครงการนี้ประชาชนได้ให้ความร่วมมือด้านแรงงาน ที่ดิน อื่นๆ รวมทั้งสิ้น ๘.๕ ล้านบาท ซึ่งยังมีว่าเป็นจำนวนน้อย

๖ ผลดีของโครงการ พช.^๒

จากการประเมินผลโครงการโดยการสำรวจความคิดเห็นประชาชนพบว่าโครงการ พช. มีประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่นหลายประการ ประชาชนเห็นว่าโครงการช่วยให้มีงานทำกับช่วยให้มีกรรมภาคคิดคอดกันระหว่างท้องถิ่นมากที่สุดคือ ๒๕ เปอร์เซ็นต์ และ ๒๕ เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ รองลงมาช่วยให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น การช่วยลดการออกไปนอกท้องถิ่นในฤดูแล้งน้อยลง ช่วยให้มีผลผลิตทางเกษตรเพิ่มขึ้น การทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนในการพัฒนาบ้านเมืองมากขึ้น และช่วยให้เกิดการรวมแรงร่วมใจกันในการพัฒนาท้องถิ่น

๗ ผลเสียของโครงการ พช.

จากการประเมินผลของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยพบว่า ประชาชน

* กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, รายงานประเมินผลโครงการ พช. พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๒๒-๕๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ประมาณ ๓๐ % เห็นว่าโครงการนี้มีผลทำให้คนบางกลุ่ม ได้ผลประโยชน์เพิ่มขึ้นโดยไม่เป็นธรรม ประมาณ ๒๔ % เห็นว่ามีการทุจริต ประมาณ ๒๒ % เห็นว่าทำให้คนรวยรวยยิ่งขึ้น แต่คนจนมีฐานะเหมือนเดิม ประมาณ ๖ % เห็นว่าทำให้ประชาชนแตกความสามัคคี ประมาณ ๑๓ % เห็นว่าโครงการนี้ไม่มีผลเสียเลย

สรุป จากผลการวิเคราะห์ของฝ่ายประเมินผลโครงการ ในแง่ต่างๆแล้วโครงการ พช. ได้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือมุ่งส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจ และยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นหลักสำคัญเชิง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังมีสาระสำคัญที่มุ่งกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกประชาธิปไตยพื้นฐานโดยตรง ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายมาตรการที่จะพัฒนาเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้พอสมควร แม้จะมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการที่จำเป็นต้องแก้ไขระเบียบ วิธีการระยะแรกในการดำเนินงาน การกำหนดประเภทชนิดโครงการ การประสานโครงการ การจัดสรรเงิน ฯลฯ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมในโอกาสต่อไป

ข. การดำเนินงานตามโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ.

๒๕๒๐

๑. ความเป็นมาของโครงการ

รัฐบาลโดยการนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าฤดูแล้งระหว่างเดือนมีนาคมกับเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๐ เป็นช่วงเวลา ที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีเวลาว่างเว้นจากการประกอบอาชีพ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงปิดภาคเรียนของ นักเรียน นิสิต นักศึกษาส่วนใหญ่ จะกลับภูมิลำเนาเดิมของตัวเอง รัฐบาลจึงเห็นเป็นโอกาสที่จะได้ระดมทรัพยากร ในด้านพลังกาย พลังความคิดของประชาชนและข้าราชการ พลเรือน ตำรวจ ทหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองอื่นๆมาช่วยกันกำลัง เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์และความเจริญ ให้แก่ประเทศชาติในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

และการปกครอง อันจะส่งผลดีด้านความมั่นคงปลอดภัยและอธิปไตยของชาติ โดย
 นี้รัฐบาลจึงได้จัดทำโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้งขึ้น

๒. การดำเนินงานทั่วไป

เพื่อปฏิบัติการสนองตอบนโยบายอันเร่งด่วนของรัฐบาลดังกล่าว
 กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองจึงได้จัดทำโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของ
 ตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

กระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ

กระทรวงมหาดไทยสั่งจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เตรียมจัดทำ

โครงการ

สำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ

คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ

กระทรวงมหาดไทยแจ้งผลการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

จังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล ประชุมชี้แจงนายอำเภอ หัวหน้าเขต
 หัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่นนั้น (เฉพาะจังหวัด)

ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรทราบ

อำเภอประชุมชี้แจง กำนันผู้ใหญ่บ้านและตัวแทนกลุ่มต่างๆ

อำเภอ เขต เทศบาลเตรียมจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติต่อ จังหวัด

กรุงเทพมหานคร

อำเภอ: เขต เทศบาล ส่งโครงการขออนุมัติต่อจังหวัด กทม.

อำเภอเตรียมแผนดำเนินการตามโครงการ

จังหวัด กรุงเทพมหานคร อนุมัติโครงการ

รายงานกระทรวงมหาดไทยตามแบบรายงาน

ประชาสัมพันธ์และทบทวนแผนดำเนินการ

วันเริ่มพัฒนา

รายงานกระทรวงมหาดไทยทุก ๗ วัน

รัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม ตรวจเยี่ยม
วันสุดท้ายของการพัฒนา

วันรายงานผล

รายงานผลลงวคสุดท้าย

ประเมินผล

รายงานนายกรัฐมนตรี

๓. คณะกรรมการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานตามโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเรียกว่า " คณะกรรมการ อำนวยการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ " โดยมีนายชารินทร์ ทรัพย์วิเชียร นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและ เลขาธิการ ประกอบด้วยกรรมการอื่นๆอีก ๑๖ คนทำหน้าที่ดังนี้

๓.๑ พิจารณากำหนดลักษณะของแผนงาน และวางโครงการพัฒนา
ท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง

๓.๒ พิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้นและสั่งการ
ให้หน่วยราชการ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจในสังกัดให้ช่วยเหลือสนับสนุน ในการดำเนิน
งานตามโครงการของหน่วยงานทุกระดับ

๓.๓ ติดตามประสานงานกับส่วนที่เกี่ยวข้อง

๓.๔ ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการ

๓.๕ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและรายงานให้ประชาชนทราบ

๓.๖ พิจารณาตั้งอนุกรรมการ และกำหนดความจำเป็น

เพื่อให้การปฏิบัติงานตามโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองใน
ฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ดำเนินไปด้วยความฉับพลันและทันต่อเหตุการณ์ รัฐบาลจึง
ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆในคณะกรรมการอำนวยการอาสาพัฒนาท้องถิ่น
ของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ ชั้น ๓ คณะคือ

ก. คณะอนุกรรมการฝ่ายดำเนินการ

มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการ
อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการและเลขาธิการ และมีอนุกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน

ข. คณะอนุกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์

มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ
หัวหน้ากองงานโฆษณา เป็นอนุกรรมการและเลขาธิการ และมีอนุกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน

ค. คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบและติดตามผล

มีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ รองอธิบดีกรมการ
ปกครอง เป็นอนุกรรมการและเลขาธิการ มีอนุกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน

๔. วัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้งมีวัตถุประสงค์ที่
สำคัญยิ่ง ๒ ประการคือวัตถุประสงค์ทางพัฒนาจิตใจและวัตถุประสงค์ทางวัตถุ

๔.๑ วัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาจิตใจจำแนกได้ดังนี้

๔.๑ เพื่อให้เกิดบรรยากาศสร้างความร่วมมือร่วมใจในการสร้าง
ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น

๔.๒ เพื่อให้เกิดความสามัคคีในหมู่ประชาชน และระหว่างประ
ชาชนกับข้าราชการในท้องถิ่นโดยมีการร่วมกันทำงาน

๔.๓ เพื่อพัฒนาประชาชนใหม่มีความสำนึกในอันที่จะพึ่งตนเอง

๔.๔ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความตระหนักรู้และมีความผูกพัน

ห่วงแหนผืนแผ่นดินไทย

ข. สำหรับวัตถุประสงค์ด้านวัตถุได้แก่

๔.๕ เพื่อสร้างสรรสิ่งทีคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นปรารถนา

๔.๕ เพื่อให้ได้สิ่งซึ่ง เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

กล่าวโดยสรุปแล้วโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้งมี
วัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจและความสมัครสมานสามัคคีของคน

ในชาติ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและความมั่นคงปลอดภัย

ลักษณะโครงการและการประสานงาน

๑. เป็นโครงการที่เกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากการอาสาสมัครของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงโดยทางราชการ เป็นผู้ให้การสนับสนุนเพื่อให้สำเร็จ

๒. เป็นโครงการที่มีความริเริ่มจากประชาชน

๓. เป็นโครงการที่สนองความต้องการที่สนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

๔. เป็นโครงการที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม สาธารณสุข การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาความสงบ ตลอดจนการพัฒนาสังคมด้านต่างๆ

๕. ไม่ควรเป็นโครงการใหญ่จนเกินไปควรเป็นโครงการที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่เกิน ๒ สัปดาห์

ประเภทของงาน จำแนกออกได้ ๑๒ ประเภทคือ

๑. สร้างและปรับปรุงชลประทานขนาดเล็ก
๒. แนะนำส่งเสริมอาชีพ
๓. สร้างและปรับปรุงถนน
๔. กิจกรรมสาธารณสุข
๕. ชุตลอกบ่อ สระ
๖. สร้างและปรับปรุงสะพาน
๗. สร้างและปรับปรุงโรงเรียน
๘. สร้างและปรับปรุงวัด
๙. ส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรม
๑๐. พัฒนาสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ
๑๑. สร้างและซ่อมแซมสาธารณสมบัติ
๑๒. การรักษาความสงบ

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ กฟป. กับโครงการตามนโยบายระยะสั้นอื่นๆ

โครงการ กฟป. เป็นโครงการตามนโยบายระยะสั้นเช่นเดียวกับโครงการ ปชด. โครงการ พช. และโครงการอาสาพัฒนา โครงการต่างๆเหล่านี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องในช่วงระยะเวลาอันติดต่อกันของแต่ละรัฐบาลซึ่งพยายามที่จะแก้ปัญหาชนบทตามวิถีทางของรัฐบาลของตน วัตถุประสงค์ของโครงการมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก เช่นการสร้างงานให้ราษฎรทำในช่วงฤดูแล้ง เป็นโครงการที่พยายามก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างราษฎร ชาราชการ และกลุ่มต่างๆในสังคมให้เข้ามามีส่วนรวมในการพัฒนาประเทศ ความคล้ายคลึงกันของนโยบายระยะสั้นอีกประการหนึ่งคือเป็นโครงการที่หวังผลทางด้านการเมือง จะสังเกตเห็นได้ว่ามักจะจัดให้มีโครงการก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการที่แฝงเร้นโดยเอาผลประโยชน์และความเคื้อคร้อนของราษฎรมาเป็นข้ออ้าง โครงการตามนโยบายระยะสั้นเหล่านี้จะถูกนำมาปรับปรุงไขกันอยู่เรื่อยไปแต่อาจเปลี่ยนรูปแบบไปบ้างสุดแล้วแต่ความต้องการของแต่ละรัฐบาล การดำเนินงานตามโครงการ กฟป. จะประสบผลสำเร็จเหมือนโครงการอื่นๆหรือไม่เพียงใดจะได้อีกไปกล่าวในรายละเอียดต่อไป

สรุปท้ายบท

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘) มีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของชนในชาติ โดยมุ่งที่จะเพิ่มการผลิตสินค้าและบริการ โดยพยายามที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลจากการพัฒนา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้ แม้จะเพิ่มการพัฒนาทางด้านสังคมเข้ามาแก้ไขแผนฯ ๒ ก็ยังเป็นเป้าหมายด้านการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลักใหญ่อยู่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) เป็นแผนแรกที่มีการนำวัตถุประสงค์หลายประการขึ้นมาอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกเช่นการแก้ไข

ปัญหาด้านดุลย์การชำระเงิน การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ รัศถกิจรัดตัวและเพิ่มรายได้ประชาชาติจนกระทั่งแผนที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๕) เป็นแผนของปัญหาที่พยายามแก้ปัญหาที่สำคัญของชาติและเสนอนโยบายแก้ไข เป็นแผนที่ชี้แนวทางแต่ไม่แน่ชัดในการกำหนดเป้าหมาย ทั้ง ๔ แผนต่างก็มีจุดอ่อนในตัว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พยายามปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา

นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจตามแนวทางของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศซึ่งจำเป็นต้องมีนโยบายที่แน่นอนในการพัฒนาระยะยาวโดยกำหนดเป้าหมายที่แน่นอนไว้ ปัญหาประการหนึ่งของการพัฒนา เศรษฐกิจคือความไม่มั่นคงทางการเมืองทำให้การพัฒนาในระยะยาวไม่ได้รับการ เน้นอย่างต่อเนื่อง บางรัฐบาลให้ความสนใจมากแต่บางครั้งไม่ได้รับความสนใจ สิ่งที่มีปรากฏเสมอคือการใช้นโยบายระยะสั้นในการแก้ปัญหาเป็นช่วงๆไป บางครั้งความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศทำให้เป้าหมายการผลิตที่ตั้งไว้ต้อง เปลี่ยนแปลงไปนโยบายหรือมาตรการอย่างหนึ่งก็คือการใช้นโยบายระยะสั้นในการแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้า เพื่อพยุง เป้าหมายทาง เศรษฐกิจและสร้างงาน

โครงการ กพป. เป็นนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลโครงการหนึ่งที่จะเน้นหนักในการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ แต่เนื่องจากฝนแล้งรุนแรงกว่าปกติ การแก้ไขปัญหานี้ย่อมไม่อาจทำได้ตามแผนระยะยาวที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้เน้นนโยบายตามโครงการ กพป. ขึ้น ความสำเร็จตามนโยบายระยะสั้นในการที่จะ เสริมนโยบายระยะยาวให้สมบูรณ์ขึ้นหรือทำให้นโยบายระยะยาวเป็นไปตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามนโยบายระยะสั้นนั้นด้วยคงจะ ได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป