

สารบัญแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่หนึ่ง

พ.ศ. 2504 – 2506 – 2509

ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507 – 2509)

คำนำ ขณฯ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ส่วนที่ 1		หน้า
บทที่ 1	ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย	1
บทที่ 2	วัตถุประสงค์และนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจ	12
บทที่ 3	ความก้าวหน้าของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะแรก (พ.ศ. 2504 – 2506)	17
บทที่ 4	สาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507 – 2509)	26
บทที่ 5	การบริหารงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	41
ส่วนที่ 2		
บทที่ 6	การพัฒนาการเกษตรและการสหกรณ์	46
บทที่ 7	การพัฒนาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	88
บทที่ 8	การพัฒนาพลังงาน	103
บทที่ 9	การพัฒนาการคมนาคมและขนส่ง	116
บทที่ 10	การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุข	144
บทที่ 11	การพัฒนาการสาธารณสุข	162
บทที่ 12	การพัฒนาการศึกษา	176
บทที่ 13	รัฐวิสาหกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจ	196

คำนำ ๖พณฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

นับตั้งแต่คณะปฏิวัติได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นต้นมา ได้ถือการพัฒนาประเทศและส่งเสริมความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนชาวไทยโดยรีบเร่งเท่าที่จะพึงกระทำได้ เป็นนโยบายสำคัญที่สุด รัฐบาลชุดที่แล้ว ซึ่งมี ๖พณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่า ความเจริญรุ่งเรืองและเสถียรภาพในด้านเศรษฐกิจของประเทศนั้น นอกจากจะเป็นการส่งเสริมเพิ่มรายได้และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนแล้ว ยังเป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งความมั่นคงในด้านการป้องกันประเทศ เสถียรภาพด้านการเมือง ความเสมอภาพในระบบสังคม ตลอดจนส่งเสริมอารยธรรมและวัฒนธรรมของชาติด้วย ในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ภายในประเทศ กำลังคนในสาขาวิชาการต่างๆ และเงินทุนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นจำเป็นต้องวางนโยบาย แนวทาง และมาตรการให้เหมาะสม ทั้งจะต้องมีหน่วยงานระดับชาติเป็นผู้ดำเนินการให้บรรลุถึงจุดหมาย เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการพัฒนา โดยกำหนดแนวทางเป้าหมาย และจัดทำโครงการที่แน่นอน เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจ ตรวจสอบผลงานของส่วนราชการที่มีหน้าที่พัฒนา และเพื่อให้ต่างประเทศทราบถึงนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงได้ตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2502 ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการต่างๆ เป็นกรรมการ และได้ตั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหน่วยปฏิบัติ-งานในความควบคุมของคณะกรรมการบริหารฯ

เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2509 การที่ได้แบ่งระยะเวลาของแผนพัฒนาออกเป็น 2 ระยะนั้น มีเหตุผลอยู่ว่าในการจัดทำโครงการและวางแผนพัฒนาในระยะ 3 ปีแรก จำเป็นต้องอาศัยเวลาศึกษาและพิจารณางานของสาขาต่างๆ และศึกษาปัญหานานาประการ ตลอดจนประสพการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นสำหรับระยะ 3 ปีหลัง

บัดนี้ การดำเนินงานในระยะแรกของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้สิ้นสุดลงแล้ว ปรากฏว่าได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายส่วนรวมที่ได้กำหนดไว้เป็นส่วนใหญ่ นับว่าเป็นที่น่าชื่นชมอย่างยิ่ง ในระยะนี้ประเทศไทยต้องสูญเสียกำลังที่สำคัญโดยมิได้คาดหมาย เนื่องจาก ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ผู้ที่ใฝ่ใจในงานพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศได้ถึง อสังกรรม ท่านเป็นผู้ที่ได้สร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศไทยในเวลาอันสั้น ตลอดเวลาที่ ฯพณฯ มีชีวิตอยู่ ข้าพเจ้าสามารถยืนยันได้ว่า ท่านมีความปรารถนาอย่างแน่วแน่ที่จะให้การเศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าให้ทันเวลาและนำความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชนชาวไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งนักที่ท่านมิได้อยู่ดูผลงานพัฒนาประเทศในระยะ 3 ปีหลัง

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509) นี้ สำนักงาน-สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้จัดทำขึ้น โดยยึดถือนโยบาย แนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนเดิม แต่ได้ปรับปรุงโครงการ เป้าหมาย และข้อมูลสถิติต่างๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าถือว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้เป็นมรดกสำคัญที่คณะรัฐบาลของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มอบหมายให้ข้าพเจ้าและคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันเป็นผู้ดำเนินการสืบเนื่องต่อไป ข้าพเจ้าและคณะรัฐมนตรีชุดนี้ขอให้คำสัตย์ปฏิญาณว่า จะพยายามบริหารราชการแผ่นดินจนสุดความสามารถ เพื่อให้ประเทศไทยที่รักยิ่งของเราได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้ ได้แก่ เป้าหมายส่วนรวมที่จะเพิ่มรายได้ประชาชาติคิดเฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปี นโยบายหลักของการพัฒนา ได้แก่ การดำเนินงานของรัฐเพื่อส่งเสริมกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชนให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยฝ่ายรัฐบาลจะได้เร่งรัดพัฒนาโครงการขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ การชลประทาน การคมนาคม การส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาชุมชน การศึกษา การสาธารณสุข และบริการสังคมต่างๆ ในระยะของแผนพัฒนาฉบับนี้จะได้เริ่มงานชลประทานซึ่งเป็นโครงการใหญ่ 2 โครงการ คือ โครงการแม่กลอง และโครงการแม่น้ำน่าน เริ่มก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดตามโครงการ 8 ปี และ 6 ปี เริ่มส่งพลังงานไฟฟ้าจากโครงการยันฮี และโครงการไฟฟ้าลิกไนท์ที่กระบี่ เปิดการศึกษาที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และดำเนินการตามโครงการอื่นๆ ที่มีความสำคัญอีกหลายสิบโครงการ ในการนี้ได้กำหนดค่าใช้จ่ายไว้ในงบประมาณการเศรษฐกิจเป็นเงินถึง 20,000 ล้านบาท โดยจะพยายามหาเงินมาลงทุนจากภายในประเทศและต่างประเทศ ในเวลาเดียวกันนี้รัฐบาลจะรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังไว้ให้มั่นคงดังที่ปฏิบัติได้ผลดีมาแล้ว

ข้าพเจ้าขอขอบคุณคณะกรรมการ คณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการ-
เศรษฐกิจแห่งชาติ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทั้งปวงที่ได้ร่วมแรงร่วมใจอย่างพร้อมเพรียงในการจัดทำ
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอร้องให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐทุกคน
ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้เสียสละตั้งใจทำงานเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และขออ้อนวอน
ให้ประชาชนทั้งมวลให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในการประกอบอาชีพเพื่อประโยชน์แก่ตัวตนเองและ
แก่ส่วนรวมของประเทศชาติ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

(ถนอม กิตติขจร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

มกราคม 2507

บทที่ 1

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย

ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

1. การศึกษาภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะ 10 ปีที่แล้ว คือตั้งแต่ พ.ศ. 2494 จนถึง พ.ศ. 2503 ก่อนเริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแสดงว่า การเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวออกไปในระดับดีพอควร กล่าวคือรายได้ของประชาชาติได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี และรายได้ของประชาชาติต่อประชากรหนึ่งคนเพิ่มในอัตรากว่าร้อยละ 2 ต่อปี ส่วนการสะสมทุนนั้นก็ได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เป็นอัตราส่วนประมาณร้อยละ 18 ของรายได้ประชาชาติ การค้ากับต่างประเทศอันเป็นเรื่องสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวพอสมควร ดังจะเห็นว่าสินค้าขาออกมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี แต่ก็ยังเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่ามูลค่าสินค้าขาเข้าซึ่งเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ถึงแม้ว่าการค้าระหว่างประเทศจะขาดดุลเกือบทุกปี แต่ประเทศไทยหาได้ประสบปัญหาหรือความยุ่งยากในการชำระเงินระหว่างประเทศอย่างใดไม่ เพราะเงินช่วยเหลือ เงินกู้ และเงินลงทุนจากต่างประเทศมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระการใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศในระยะ 3 ปีที่แล้วคือระยะแรกของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ดุลชำระเงินระหว่างประเทศไม่ขาดดุล

2. การขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศไทยและการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันได้รุดหน้าไปพอสมควร รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังที่สุขุม ตลอดจนมีสมรรถภาพดีขึ้นในการเก็บภาษีอากรทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง ซึ่งเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงสามารถกำหนดค่าเสมอภาคแห่งเงินตราในอัตรา 20.84 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในวันที่ 20 ตุลาคม 2506

3. ในระยะ 10 ปีที่กล่าวนี้ มีบางปีที่การเศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับความกระทบกระเทือนมาก เช่น การตกต่ำของราคาสินค้าสำคัญๆ ที่ส่งออกนอกประเทศใน พ.ศ.2494 พ.ศ.2497 และ พ.ศ.2500 แต่การเศรษฐกิจของประเทศไทยก็สามารถฟื้นตัวกลับเข้าสู่สภาพปกติในระยะเวลาอันรวดเร็วและยังขยายตัวออกไปอีกในระยะต่อมา โดยการผลิตได้เพิ่มมากขึ้นและมูลค่าสินค้าออกก็ได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งๆ ที่ในระยะเวลาดียวกันนี้ จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูงมากต่อปี ทั้งนี้เป็นด้วยในระยะหลังนี้ นอกจากข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก ซึ่งเคยเป็นสินค้าออกที่สำคัญตั้งแต่ดั้งเดิมแล้ว ผลิตภัณฑ์อื่นๆ หลายประเภทได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในการเศรษฐกิจของประเทศไทย

ซึ่งเป็นผลของนโยบายกระจายการผลิตหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตพืชผลเกษตรกรรมหลายชนิดเป็นสินค้าส่งออกเพิ่มเติม สภาพการณ์เช่นนี้ออกจะแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและจะสามารถขยายตัวออกไปได้อีกเรื่อยไปในอนาคต

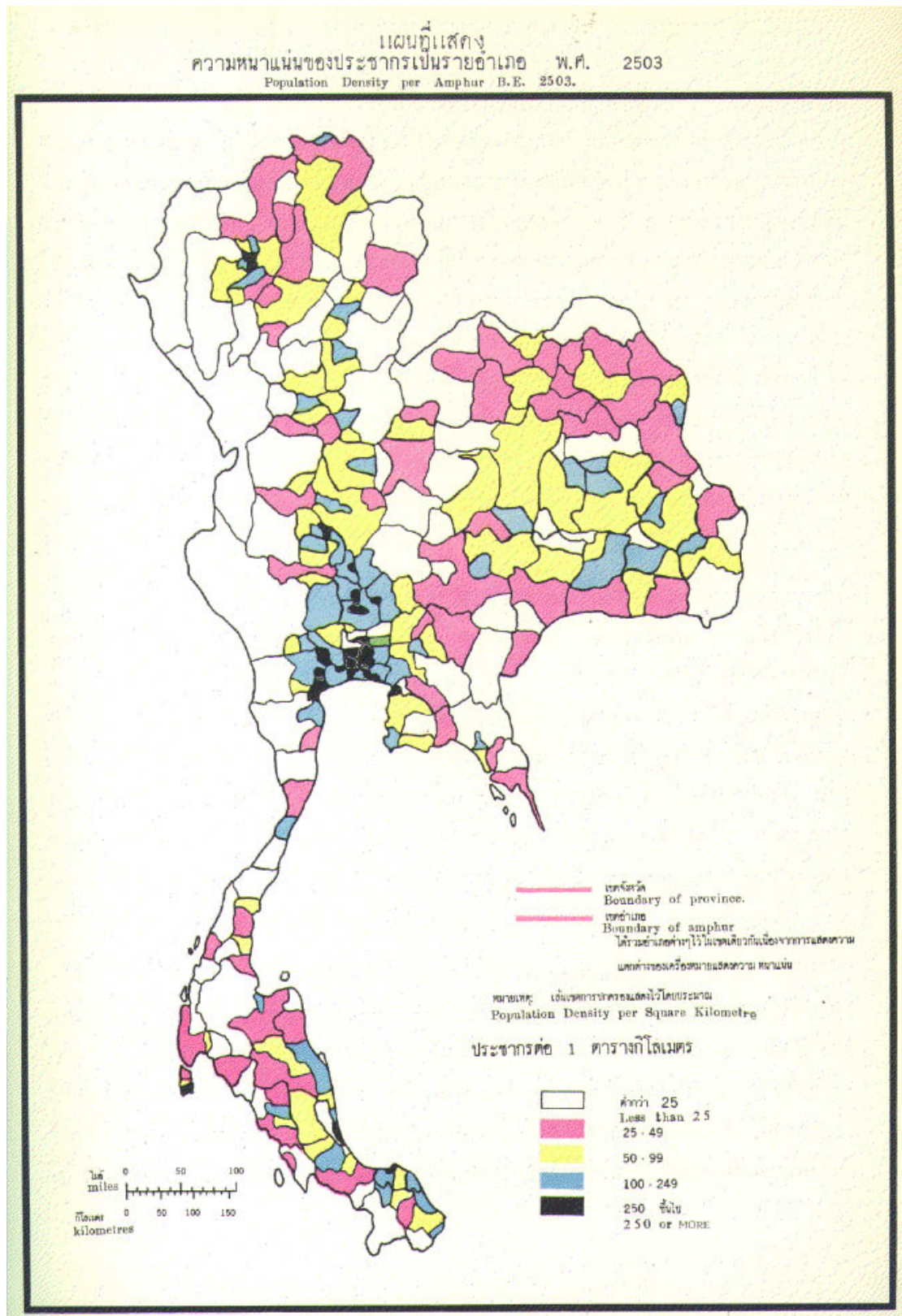
ปัญหาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน

4. ในขณะที่การเศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวนี้ ปรากฏว่ามีปรากฏการณ์หลายประการแสดงว่า จะเกิดปัญหาและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน สาเหตุที่สำคัญได้แก่ อัตราเพิ่มของประชากร การว่างงาน สมรรถภาพในการผลิตด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการต่างๆ ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

5. อัตราเพิ่มของประชากรได้เขยิบสูงขึ้นเป็นลำดับ จนในปัจจุบันเท่ากับประมาณร้อยละ 3 ต่อปี หากประชากรยังคงเพิ่มในอัตราที่สูงนี้ต่อไปประมาณว่าใน พ.ศ. 2525 ประเทศไทยจะมีประชากรเป็นจำนวน 50 ล้านคน เทียบกับจำนวน 30 ล้านคนใน พ.ศ. 2506 ในจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้นนี้ประมาณร้อยละ 46 จะเป็นบุคคลในวัยต่ำกว่า 15 ปี การที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจะนำมาซึ่งปัญหาในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชากรและการเพิ่มรายได้ของประชาชาติในอนาคต ในกรณีที่จำนวนประชากรเพิ่มในอัตราสูง รายได้และประสิทธิภาพในการผลิตของประชาชาติก็ต้องเพิ่มขึ้นในอัตราสูงยิ่งขึ้นเช่นกัน การลงทุนอันเป็นผลที่จะทำให้รายได้ของประชาชาติเพิ่มขึ้นนั้น ก็จำเป็นต้องเพิ่มขึ้นในอัตราสูงขึ้นให้เป็นส่วนสัมพันธ์ตามไปด้วย การลงทุนจะมีทางขยายตัวได้ ก็ต่อเมื่ออัตราการออมทรัพย์เพิ่มมากขึ้น แต่การออมทรัพย์จะขยายออกไปอย่างกว้างขวางได้ยาก ในเมื่อรายได้เฉลี่ยต่อประชากรหนึ่งคนอยู่ในระดับต่ำ ดังเช่นในกรณีของประเทศไทย หากประเทศไทยจะพยายามทวีรายได้ของประชาชาติต่อประชากรหนึ่งคนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปีแล้ว จำต้องมีการออมทรัพย์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่และควรพิจารณาพิจารณาในปัจจุบัน ในการลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้บังเกิดประโยชน์ตอบแทนสมบูรณ์มากกว่าที่เป็นมาแล้ว

6. ในปัจจุบัน การว่างงานในประเทศไทยยังไม่เป็นปัญหาที่รุนแรง เพราะประชาชนส่วนใหญ่กระจายอยู่ในชนบท และถึงแม้ว่าเกษตรกรอาจทำงานน้อยกว่าที่ควรอันเนื่องมาจากฤดูกาลผลิตและเก็บเกี่ยวไม่ต้องใช้เวลาทั้งปี จำนวนประชากรเฉลี่ยตามพื้นที่ที่ใช้ทำการเพาะปลูก ก็ยังไม่หนาแน่นเกินไปจนเป็นเหตุให้อาชีพเกษตรกรรมได้ผลตอบแทน ประชากรส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบันยังสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ด้วยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและเพิ่มผลผลิตต่อไร่

แผนที่แสดงความหนาแน่นของประชากรเป็นรายอำเภอ พ.ศ. 2503



อย่างไรก็ดี ถ้าอัตราเพิ่มของจำนวนประชากรไม่ลดลงกว่าอัตราในปัจจุบัน ประมาณว่าในปี พ.ศ.2525 บุคคลที่อยู่ในวัยประกอบอาชีพจะมีประมาณ 25 ล้านคน ในกรณีเช่นว่านี้ ปัญหาการ

ว่างงานอาจจะเกิดขึ้นและจะเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องกำหนดแนวทางสำหรับแก้ไขโดยขยายกิจการทั้งในด้านเกษตร อุตสาหกรรม บริการต่างๆ และอาชีพอื่นๆ ให้กว้างขวางออกไป ในการนี้จะต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ในสถานะการณ์เช่นนี้จะต้องกระจายและขยายการเศรษฐกิจของประเทศออกไปหลายด้านเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ความสามารถและแรงงานของตนประกอบอาชีพในด้านอื่นๆ นอกจากเกษตรกรรมให้มากขึ้น

7. ในปัจจุบันการผลิตพืชผลและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตลอดจนบริการต่างๆ ยังมีสมรรถภาพต่ำอยู่ ดังจะเห็นได้ว่าผลิตผลสำคัญเกือบทุกประเภทในด้านเกษตรที่ได้ในเนื้อที่ไร่นั้นนั้น อยู่ในระดับต่ำกว่าที่สมควร ส่วนการผลิตในด้านอุตสาหกรรมนั้น กำลังเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ เป็นเหตุให้กิจการเหล่านี้ยังต้องได้รับความอึดอัดคุ้มครองต่อไปอีก ส่วนการขนส่งก็ยังไม่อยู่ในระดับที่ดี เพราะค่าใช้จ่ายยังสูงอยู่และยังไม่สามารถให้บริการได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ต้องใช้มาตรการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งสมรรถภาพสูงขึ้นทั้งในด้านการผลิตและในด้านอำนาจการ ส่วนกิจการและบริการซึ่งมีค่าผลิตต่ำหรือได้ลดลง ก็ควรจะขยายการผลิตให้มากยิ่งขึ้น ผลของการปฏิบัติตามมาตรการเช่นนี้ย่อมจะส่งเสริมการบริโภคอุปโภคและตลาดการค้าผลิตภัณฑ์ของประเทศไทยทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ

8. การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและการเพิ่มของประชากรอยู่มาก เท่าที่เป็นมาแล้ว ได้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหมดเปลืองในอัตราที่สูงเกินกว่าการสงวนไว้ การสำรวจทรัพยากรบางอย่างที่จะใช้เป็นหลักในการสงวนได้ดำเนินไปอย่างล่าช้าไม่ทันการ ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือ ป่าไม้ และแร่ได้สิ้นเปลืองอย่างรวดเร็ว ผลของการสำรวจป่าไม้ปรากฏว่ามีน้อยกว่าที่คาดไว้มาก การชักลากไม้ออกจากป่าจึงมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเป็นลำดับ ปริมาณไม้สักที่ผลิตได้มีแต่จะลดลง ในกาลข้างหน้าไม้สักซึ่งเคยเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญอย่างหนึ่ง จะมีความสำคัญน้อยลง แหล่งแร่ที่สมบูรณ์จะค่อยๆ หมดไป การสำรวจแร่อื่นๆ ได้ดำเนินการและพบแหล่งแร่หลายแห่ง แต่ก็ยังไม่อยู่ในขั้นที่จะดำเนินการผลิตอย่างกว้างขวาง เว้นแต่ยิบซัมและลิกไนท์ การสิ้นเปลืองทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างโดยรวดเร็วนั้นอาจจะกระทบกระเทือนการผลิตบางประเภทแต่ก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคตได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายป่าไม้ที่พึงควรสงวนและคุ้มครองจะเป็นอันตรายแก่นาคตด้านการเกษตรของประเทศอย่างมหันต์ เพราะจะเป็นเหตุให้ปริมาณน้ำและความอุดมสมบูรณ์ของดินลดน้อยลง

9. นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่จะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นต้นว่า บรรดาสินค้าขาออกที่สำคัญย่อมขึ้นอยู่กับอุปสงค์และราคาซื้อขายในตลาดต่างประเทศภาวะตลาดในต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่จะสำรวจศึกษาโดยละเอียด การออมทรัพย์ยังอยู่ในระดับต่ำ การขาดกำลังคนที่ชำนาญงาน และการปรับปรุงระบบบริหารงานให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ ทั้งนี้ พอจะสรุปได้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การผลิตและบริการอยู่ในระดับต่ำ ค่าใช้จ่ายในการ

ผลิตต่อหน่วยสูงและมีการสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น เมื่อปรากฏแล้วว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นมาก ก็จำเป็นจะต้องแก้อุปสรรคดังกล่าวนี้ให้หมดสิ้นไป เพื่อให้การเศรษฐกิจในด้านต่างๆ เจริญก้าวหน้า โดยมีล่าช้า

ภาวะเศรษฐกิจที่คาดการณ์ในระยะยาว

10. เมื่อได้คำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศแล้ว ฟังเห็นได้ว่าการยกมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้นในขณะที่ประชากรกำลังเพิ่มในอัตราที่สูงมาก จะเป็นไปด้วยการเร่งพัฒนาการเศรษฐกิจและทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดผลประโยชน์เต็มที่รวมทั้งพยายามกระจายการผลิตให้มีความประเทขันธ์ ซึ่งจะทำให้แรงงานในด้านการเกษตรเปลี่ยนแปลงหันไปสู่งานในด้านอุตสาหกรรมและกิจการอื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ การพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ฟังกระทำได้ในอนาคตโดยไม่ต้องสิ้นเปลืองมากมายเกินไป แนวทางที่จะพัฒนา กิจกรรมและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ อาจคาดได้ดังต่อไปนี้

การเกษตร

11. พื้นดินยังคงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุด ในปัจจุบันประเทศไทยใช้เนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 70 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20 ของเนื้อที่ทั้งหมด ในจำนวนนี้มีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 10 ล้านไร่เท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานตามโครงการที่เสร็จแล้วหรือกำลังอยู่ในระหว่างก่อสร้างในปัจจุบัน ในอนาคตยังมีช่องทางที่จะพัฒนาการใช้ที่ดินให้เกิดผลประโยชน์ยิ่งขึ้นได้อีกมาก ด้วยการขยายเนื้อที่เพาะปลูก ขยายการชลประทาน การป้องกัน อุทกภัย การใช้ปุ๋ย การเพาะปลูกพืชผลหลายประเภทที่เหมาะสมกับเนื้อที่ดิน และการแก้ไขวิธีการผลิตให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เกษตรกรจะมีรายได้จากการเพาะปลูกสูงกว่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ อย่างไรก็ดี การเพิ่มผลผลิตในอนาคตควรจะมีมุ่งไปในทางใช้ปุ๋ยมากขึ้นและปรับปรุงวิธีการผลิตให้ดีขึ้นแทนที่จะเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูก

12. ตามผลงานจำแนกประเภทที่ดินขั้นต้นประมาณว่า ยังคงมีที่ดินพอสำหรับขยาย การเพาะปลูกในอนาคตได้อีกประมาณ 50 ล้านไร่ รวมเป็นเนื้อที่เพาะปลูกทั้งสิ้นประมาณ 120 ล้านไร่ แต่โดยที่ที่ดินซึ่งใช้ทำการเพาะปลูกอยู่แล้วยังให้ผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควร จึงจำเป็นต้อง พิจารณาหาทางแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประโยชน์มากกว่าในปัจจุบัน ใน 20 ปีข้างหน้าคาดว่า จะขยายเนื้อที่เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 30 ล้านไร่ รวมเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 100 ล้านไร่ สำหรับ ประชาชนประมาณร้อยละ 70 ซึ่งเป็นเกษตรกร

13. ในปัจจุบันการใช้น้ำและที่ดินในท้องที่ที่มีการชลประทานยังไม่ได้ผลเต็มที่ เพราะการก่อสร้างบางโครงการยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ในอนาคตยังมีโครงการชลประทานอีกหลายโครงการที่กำลังก่อสร้างหรืออยู่ในขั้นสำรวจออกแบบ หากการชลประทานได้เสร็จเรียบร้อยและใช้เต็มที่ตามโครงการ เนื้อที่เพาะปลูกในเขตชลประทานจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณไม่ต่ำกว่า 10 ล้านไร่ ระบบการเพาะปลูกพืชปีละ 2 ครั้งจะกว้างขวางขึ้นและการใช้ปุ๋ยจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ปริมาณพืชต่างๆ ที่ผลิตได้ย่อมจะมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ส่วนความเสียหายเนื่องจากอุทกภัยหรือความแห้งแล้งขาดแคลนน้ำย่อมจะลดน้อยลง

14. การใช้ปุ๋ยในปัจจุบันยังไม่แพร่หลาย การที่ผลผลิตข้าวต่อไร่ยังคงต่ำอยู่ก็เพราะเหตุว่าชาวนาได้เพาะปลูกปีแล้วปีเล่า แต่มิได้ทำการบำรุงดินเลย ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ได้รับผลตอบแทนจำนวนน้อย การใช้ปุ๋ยของเกษตรกรจะกว้างขวางยิ่งขึ้น ถ้าหากมีการควบคุมการใช้น้ำให้ถูกต้อง ลดราคาปุ๋ยต่ำกว่าในปัจจุบันและส่งเสริมให้เกษตรกรไทยได้ใช้ปุ๋ยโดยถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว อาจประมาณได้ว่าผลผลิตจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 โดยคาดคะเนจากผลการทดลองที่ได้กระทำมาแล้วในปัจจุบันนี้ที่ได้มีการใช้ปุ๋ยเพื่อการปลูกข้าวบางเล็กน้อยในบางท้องที่ ถ้าการณ์ได้เป็นไปดังกล่าวแล้วนี้ ในระยะ 20 ปีข้างหน้าการเพิ่มผลผลิตของข้าวจะกระทำได้โดยมาตรการ 3 อย่าง คือ การควบคุมการใช้น้ำ การใช้ปุ๋ย และวิธีการเพาะปลูกที่ถูกต้องรวมทั้งการใช้ช่างพันธุ์ดี อันจะเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่าการขยายเนื้อที่การทำนาซึ่งจะทำได้อีกบ้างแต่ไม่มากนัก

15. การปลูกพืชหลายประเภทกำลังเริ่มได้รับความนิยมและจะขยายออกไปอย่างกว้างขวาง การผลิตพืชไร่ เป็นต้นว่า ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ และอ้อย ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พืชอื่นๆ เช่น ข้าว ถั่ว ยาสูบ และฝ้าย จะมีปริมาณมากขึ้นเมื่อการชลประทานขยายเขตออกไป โดยเฉพาะปริมาณฝ้ายที่ผลิตได้จะพอเพียงแก่ความต้องการภายในประเทศ ส่วนในภาคตะวันออก-เฉียงเหนือ ซึ่งยังมีเนื้อที่ดอนเหลืออยู่มากยังมิได้ใช้ในการเพาะปลูก อาจจะปลูกข้าวโพดและข้าวฟ่างในที่ดินดังกล่าวสำหรับเลี้ยงสัตว์ การผลิตยางในอนาคตย่อมขึ้นอยู่กับปลูกแทนและการใช้พันธุ์ยางดีซึ่งให้ผลมากกว่าพันธุ์ที่เคยใช้อยู่ ถ้าหากการปลูกแทนดำเนินไปได้เร็วและบังเกิดผลตามที่คาดคะเนไว้ ประเทศไทยก็สามารถผลิตยางได้มากขึ้นโดยไม่ต้องเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกมากนัก การปลูกชาและกาแฟคงจะขยายออกไปได้อีกเพราะยังมีเนื้อที่เพาะปลูกในที่สูงซึ่งเหมาะแก่การปลูกพืชเหล่านี้จนพอแก่ความต้องการภายในประเทศโดยไม่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศอีกต่อไป

16. การเลี้ยงสัตว์และการประมงมีทางจะขยายออกไปได้อีกและอัตราปริมาณที่เพิ่มจะไม่น้อยกว่าที่เป็นมาแล้ว การขยายอาชีพในทางจับสัตว์น้ำจะหนักไปในทางประมงทะเล ในอนาคตปศุสัตว์และสัตว์น้ำอาจจะเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ส่วนการผลิตไม้เนื้อดี มีแนวโน้มลดลงในระยะยาว เพราะไม้ที่มีค่าได้ถูกตัดฟันจนจำนวนมีเหลือได้ลดน้อยลงอย่างมากและการสร้างสวนป่ายังไม่ได้

ริเริ่มอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมควรที่จะสร้างสวนป่าไม้เนื้ออ่อนเพื่อทำกระดาษและไม้อื่นๆ ที่มีค่าเป็นสินค้า ถ้าหากจะถือการสร้างสวนป่าเป็นนโยบายสำคัญและดำเนินงานอย่างจริงจังแล้ว ก็จะต้องลงทุนในระยะยาวสำหรับการปลูกและบำรุงรักษาเป็นจำนวนมากและต้องกวาดขันมิให้ป่าถูกทำลายด้วยจึงจะได้ผล

17. ในระยะ 10 ถึง 20 ปีข้างหน้า ป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติจะค่อยๆ หดไป ถ้าไม่จัดการสงวนและบำรุงป่าเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดี ในที่สุดประเทศจะขาดแคลนไม้ซึ่งเป็นผลผลิตสำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ ทั้งนี้เป็นด้วยมีการตัดฟันชักลากไม้ ออกเป็นจำนวนเกินกว่ากำลังของป่าซึ่งอาศัยการบำรุงตามธรรมชาติเป็นสำคัญ อาศัยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องสงวนป่าที่อยู่ต้นน้ำลำธาร ส่วนป่าที่อนุญาตให้ทำไม้ นั้นต้องรักษาไม้เชื้อให้พอเพียง เพื่อให้ต้นไม้อื่นๆ เจริญเติบโตตามธรรมชาติ การจัดการป่าไม้ให้เป็นป่าสงวนจะต้องกำหนดจุดหมายให้แน่นอนโดยที่ในระยะหลังนี้ ป่าได้ถูกทำลายมาก จึงเป็นการสมควรที่จะกำหนดจุดหมายในการสงวนป่าเป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั่วประเทศ และอาจลดเหลือร้อยละ 40 ในอนาคตข้างหน้าเป็นอย่างต่ำที่สุด

อุตสาหกรรม

18. กิจการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวขึ้นโดยสม่ำเสมอสมควรตลอดระยะ 10 ปีที่ผ่านมา แต่ถึงกระนั้นก็คืออัตราส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 12 ของยอดรวมผลิตภัณฑ์ทั้งหมดของชาติเท่านั้น อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งส่วนมากใช้แรงงานภายในครอบครัวและใช้วัตถุดิบอันเป็นผลผลิตเกษตรกรรม เช่น การสีข้าว การเลื่อยไม้ การทำน้ำตาล เป็นต้น เท่าที่เป็นมาแล้วการขยายตัวของกิจการอุตสาหกรรมมีอุปสรรคในด้านความจำกัดของตลาด การด้อยสมรรถภาพในการบริหารและวิชาการ การขาดแคลนเงินทุน การขาดวัตถุดิบที่จำเป็นบางประเภท การขาดแคลนพลังงานในราคาต่ำ ราคาค่าขนส่งสูงและแรงงานทั่วไปยังไม่เหมาะกับวินัยของงานอุตสาหกรรม อุปสรรคเหล่านี้หลายประการคงจะลดน้อยไปในอนาคตเมื่อรายได้หรืออีกนัยหนึ่งกำลังซื้อของประชากรเพิ่มขึ้น ตลาดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายประเภทย่อมจะขยายกว้างขวางขึ้นเป็นเงาตามตัว การอบรมเพื่อเพิ่มผลผลิตการปรับปรุงการบริหารธุรกิจในด้านจัดการและวิชาการ การฝึกแรงงาน และการส่งเสริมการลงทุนด้วยวิธีการให้สิทธิพิเศษต่างๆ ที่กระทำอยู่ในขณะนี้จะช่วยให้อุตสาหกรรมก้าวหน้าและจูงใจให้บุคคลทั้งภายในและจากต่างประเทศลงทุนมากขึ้นเป็นลำดับ

19. ในอนาคต กิจการอุตสาหกรรมเบาที่มีอยู่จะขยายตัวมากขึ้นและจะมีมากประเภทขึ้น การขยายตัวของเกษตรกรรมและกำลังซื้อของประชากรที่เพิ่มขึ้นจะช่วยให้อุตสาหกรรมประเภท

แปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมขยายตัวออกไป เช่น อุตสาหกรรมอาหารสำเร็จรูป อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมกระดาษ และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ ส่วนอุตสาหกรรมซีเมนต์และวัสดุสิ่งก่อสร้างอื่นๆ จะขยายตัวออกไปตามความต้องการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนและการก่อสร้างอื่นๆ ตามการขยายตัวของชุมชน นอกจากนี้อุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมประเภทเคมีอาจจะเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ใช้เคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมประเภทวิศวกรรม เช่น ผลิตเครื่องยนต์และอุปกรณ์อะไหล่ รวมทั้งการผลิตเครื่องไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์โลหะต่างๆ จะขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง

20. แม้ว่าการขยายตัวของกิจการอุตสาหกรรมในระยะยาวจะมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ดังกล่าวข้างต้นก็ดีเมื่อเทียบเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประชาชาติแล้ว กิจการอุตสาหกรรมยังคงมีความสำคัญต่ำกว่าเกษตรกรรม แต่จำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพในกิจการอุตสาหกรรมเทียบกับจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพทั้งหมดจะมีส่วนสูงขึ้นไปกว่าใน พ.ศ. 2503 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 3.4 เท่านั้น

การพัฒนาสาขาอื่นๆ

21. ในระยะเวลาประมาณ 20 ปีข้างหน้า บริการสาธารณูปการซึ่งได้แก่การไฟฟ้า การประปา อาคารสงเคราะห์ การพัฒนาชุมชนจำต้องขยายออกไปให้ทันจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวของอุตสาหกรรมและกิจการอื่นๆ การขยายตัวของบริการสาธารณูปโภคนี้จะช่วยให้กิจการอื่นๆ ก้าวหน้าได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ในด้านพลังงานเขื่อนพลังน้ำหลายโครงการกำลังอยู่ในระหว่างก่อสร้าง และมีอีกหลายโครงการที่กำลังจะริเริ่มขึ้น ใน 10 ปีข้างหน้าพลังงานไฟฟ้าของประเทศจากแหล่งต่างๆ คงจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1 ล้านกิโลวัตต์ ซึ่งคาดว่าความต้องการพลังงานไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นใกล้เคียงกัน

22. ความต้องการบริการขนส่งคมนาคม ในขณะนี้มียกระดับสูงกว่าบริการที่มีอยู่ ยิ่งกิจการด้านต่างๆ ขยายตัวมากออกไปตั้งที่คาด ความขาดแคลนก็จะเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ จนกลายเป็นอุปสรรคของพัฒนาการเศรษฐกิจ ในระยะสิบปีข้างหน้าภาระที่สำคัญยิ่งได้แก่การพัฒนากิจการขนส่งและคมนาคมให้สะดวกรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่าย กิจการขนส่งและคมนาคมที่จะต้องได้รับการบูรณะปรับปรุงโดยเร่งด่วนได้แก่ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด การทำเรือ การรถไฟ บริการขนส่ง การไปรษณีย์ และโทรคมนาคม การพัฒนากิจการเหล่านี้เป็นงานที่จะกระทำสำเร็จได้โดยต้องใช้เวลาอันพอสมควร ในระยะ 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดินได้ประมาณ 6,000 ก.ม. และทางหลวงจังหวัดได้ประมาณ 3,000 ก.ม. ซึ่งจะยังคงให้บริการแก่การขนส่งทางบกได้ต่ำกว่าความต้องการอยู่มาก

23. การขยายตัวของกิจการต่างๆ ที่ระบุข้างต้นในสิบปีข้างหน้าจะเป็นผลให้ประชาชนมีงานทำเพิ่มมากขึ้นในส่วนที่เป็นพัฒนาการกิจการนั้นๆ โดยตรง ได้แก่การก่อสร้างเขื่อนพลังน้ำเพื่อการชลประทานและการพลังงาน การก่อสร้างและบูรณะทาง การประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันคาดว่าจะกิจการอื่นจะขยายตัวขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนา การด้านต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ได้แก่การให้บริการพาณิชย์กรรม การให้บริการด้านการเงิน และการให้บริการประเภทอาชีพอิสระ ทั้งนี้ จะช่วยให้การมีงานทำเพิ่มขึ้นเรื่อย อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของกิจกรรมต่างๆ และการใช้แรงงานประเภทฝีมือเพิ่มขึ้น ย่อมหมายความว่าประเทศจำต้องเร่งรัดขยายการอาชีวศึกษาให้กว้างขวางขึ้น โดยให้ได้ส่วนสัมพันธ์กับความต้องการ สำนะโนประชากร พ.ศ. 2503 ปีเป็นผู้อ่านออกเขียนได้ อย่างไรก็ตามในกลุ่มบุคคลอายุกว่า 40 ปี มีผู้อ่านออกเขียนได้จำนวนน้อย ในสิบปีข้างหน้า จึงเชื่อได้ว่าเมื่อการศึกษาขยายตัวออกไป อัตราส่วนจำนวนผู้อ่านออกเขียนได้จะสูงกว่าปัจจุบันมากบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็จะได้ผ่านการศึกษามาแล้วอย่างน้อย 7 ปี และจะเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินงานในกิจการต่างๆ ของประเทศในระยะนั้น แต่พร้อมกัน ความต้องการผู้ชำนาญงานประเภทต่างๆ จะมีจำนวนมากขึ้นและมีอัตราส่วนในจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพสูงขึ้นอีกด้วย การลงทุนในการขยายอาชีวศึกษาจึงจัดเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอยู่ในลำดับสูงเพื่ออนาคตของประเทศ ส่วนการสาธารณสุขจะก้าวหน้าไม่น้อยกว่าประเทศอื่นในส่วนภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านบริการการแพทย์ คาดว่าจะมีสถาบันวิจัยการแพทย์ที่สำคัญมากขึ้น โรงพยาบาลภาคขนาดใหญ่และทันสมัยทุกภาค และมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ 3 แห่ง ส่วนในเรื่องการอนามัยนั้นจะปราบปรามโรคร้ายต่างๆ หมดสิ้นไปเป็นส่วนใหญ่ ตั้งสถานีอนามัยได้ทั่วทุกเขตชุมชนที่หนาแน่น และมีหน่วยอนามัยเคลื่อนที่ออกปฏิบัติการอย่างกว้างขวาง

24. ในด้านการค้ากับต่างประเทศ ในสิบปีข้างหน้า จะมีการขยายทั้งในด้านสินค้าขาออกและสินค้าขาเข้า มูลค่าสินค้าขาออกประเภทต่างๆ จะเพิ่มขึ้นได้อีกมาก พืชไร่จะมีความสำคัญในการเป็นสินค้าขาออกเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะหลายประเภทยังจะมีความต้องการอยู่ในตลาดต่างประเทศอีกมาก ส่วนยาง ไม้สัก และดีบุกคงจะมีอัตราเพิ่มต่ำ โดยเฉพาะไม้สักอาจจะมียัตราส่งออกลดลง สินค้าขาเข้าในอนาคตจะได้แก่สินค้าขาเข้าประเภทน้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องจักร อุปกรณ์ลำเลียงขนส่ง วัตถุดิบอุตสาหกรรมที่ไม่มีภายในประเทศ และเคมีภัณฑ์จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ส่วนสินค้าขาเข้าประเภทเครื่องอุปโภคบริโภค ได้แก่ผ้า กระดาษ และผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปประเภทอุปโภคและบริโภคหลายประเภทอาจมีมูลค่าลดลงเพราะผลิตในประเทศได้มากขึ้น

25. พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศในด้านต่างๆ ดังกล่าวแล้ว หากเป็นไปได้ในระดับที่คาดไว้และไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญๆ อันเป็นเหตุให้ต้องชะงักแล้ว รายได้ประชาชาติของประเทศควรจะเพิ่มขึ้นได้อีกประมาณเท่าตัวภายในระยะ 15 ปี ในการที่จะเพิ่มรายได้ของ

ประชาชาติให้ได้ระดับนี้ ทั้งรัฐบาลและเอกชนจะต้องเตรียมพร้อมที่จะเสียสละและใช้ความพยายาม จากวิถีทางในการเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจเพิ่มมากยิ่งขึ้น ในการลงทุนและการออมทรัพย์ในระดับสูงขึ้น รัฐบาลจะมีบทบาทสำคัญในด้านนโยบายกักขังและภาษีอากร ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังไว้ให้มั่นคง เพื่อช่วยให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปโดยราบรื่นและสม่ำเสมอ การดำเนินงานพัฒนาการต่างๆ โดยเฉพาะในด้านรัฐบาล ย่อมจะกระทบกระเทือนการเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม จำต้องพิจารณาถึงลำดับความสำคัญสมรรถภาพในการลงทุน และการผลตอบแทนที่จะบังเกิดขึ้นโดยชัดแจ้ง เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาการในด้านต่างๆ นั้นได้ผลตอบแทนสูงและแน่นอนโดยเหตุนี้ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระยะ 6 ปี ทั้ง 3 ปีแรกและ 3 ปีหลัง จึงจำต้องคำนึงถึงแนวนโยบายวิธีการและผลตอบแทนถาวรอันจะช่วยให้บรรลุผลตามจุดหมายของแผนพัฒนาและภาวะเศรษฐกิจที่คาดไว้เป็นสำคัญ



บทที่ 2

วัตถุประสงค์และนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจ

1. วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้แก่การยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิมด้วย การระดม และใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเพื่อขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณสิ่งของและให้บริการแก่ประชาชนแต่ละคนให้สูงมากขึ้น อันเป็นทางช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยความผาสุกทั้งในด้านวัตถุและด้านจิตใจ ทั้งนี้โดยถือว่าสิ่งของและบริการที่เพิ่มขึ้นนั้นจะต้องไปถึงประชาชนโดยทั่วถึงตามส่วนที่เป็นธรรม และประชาชนทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์จากพัฒนาการเศรษฐกิจตามสมรรถภาพของตน อนึ่ง แผนพัฒนา การเศรษฐกิจแห่งชาติมิได้เพ่งเล็งหรือมุ่งหมายจะดำเนินการเฉพาะระยะเวลาของแผน เท่านั้น ยังได้คำนึงถึงการสร้างอนาคตของประเทศ เพื่อประโยชน์ของเยาวชนรุ่นหลังอีกด้วย เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุความสำเร็จ จึงกำหนดนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจดังนี้

(1) อุปถัมภ์และสนับสนุนการเพิ่มปริมาณสิ่งของที่ผลิตได้ภายในประเทศและให้บริการที่ดีในกิจการที่เกี่ยวข้องกัน โดยอาศัยความพยายามและการดำเนินงานของประชาชนเองเป็นสำคัญ ผลที่ได้รับจากการดำเนินงานของเอกชนนั้นย่อมดีกว่าที่รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตสิ่งของ และทำหน้าที่บริการทุกสิ่งทุกอย่างเสียเอง อาศัยเหตุดังกล่าวนโยบายสำคัญยิ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจจึงหันไปในทางส่งเสริมการขยายตัวกิจกรรมและการลงทุนในด้านเอกชน ส่วนรัฐบาลจะเพ่งเล็งเฉพาะการดำเนินงานที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อให้กิจการของเอกชนขยายตัวได้โดยสะดวก ในกาลข้างหน้า นอกจากนี้รัฐบาลจะดำเนินกิจกรรมประเภทที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่เหมาะที่จะให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ เช่น การชลประทาน การสร้างและบูรณะทาง พลังงานไฟฟ้า การค้นคว้าส่งเสริม การฝึกอบรมวิชาการ การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขและการศึกษา เป็นต้น กิจการดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมงานพัฒนาในด้านเอกชนให้ขยายตัวได้เอง เพื่อเพิ่มพูนการผลิตสิ่งของให้ได้มากขึ้นสมความมุ่งหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ

(2) ส่งเสริมการผลิตในด้านการเกษตรทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยที่ประชากรมีอาชีพในการเกษตรประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนประชากรทั้งหมด รัฐบาลจึงถือการพัฒนาเกษตรกรรมเป็นกิจการสำคัญที่สุดและมีนโยบายที่จะส่งเสริมการผลิตพืชที่สำคัญให้ขยายตัวในอันดับแรก ในระยะที่แล้วมาการผลิตในด้านเกษตรกรรมได้ขยายตัวในอัตราประมาณร้อยละ 4 ต่อปี

ในระยะหลังของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจอัตราเพิ่มอาจจะลดลงบ้าง แต่คาดว่าอัตราการขยายตัวของการผลิตด้านการเกษตรต่อไปในอนาคตจะไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ในเมื่อการชลประทานขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง การขนส่งสะดวกขึ้นและมีการปลูกพืชหลายประเภทขึ้น

(3) ส่งเสริมการออมทรัพย์และลงทุนในอุตสาหกรรมของเอกชน แม้ว่าในปัจจุบันการอุตสาหกรรมยังมีบทบาทเป็นส่วนน้อยอยู่ในเศรษฐกิจของประเทศก็ดี แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาก็เพื่อส่งเสริมให้กิจการอุตสาหกรรมขยายตัวเร็วขึ้น โดยการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมของเอกชนในทางที่จะไม่เสียประโยชน์ส่วนรวมแก่ประชาชน และที่จะก่อให้เกิดสถานการณ์ซึ่งจะชักจูงให้บุคคลทั้งภายในและนอกประเทศมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่วนกิจการอุตสาหกรรมในความอำนวยการของรัฐบาลนั้นจะจำกัดเฉพาะกิจกรรมที่ดำเนินงานอยู่แล้ว ยกเว้นกิจการบางอย่างซึ่งจะให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมและเหมาะสมสำหรับรัฐ จะกระทำได้ดีกว่า อนึ่ง รัฐจะดำเนินการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นงานสำคัญโดยทั่วถึง เพื่อส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมให้กว้างขวางออกไปในอนาคต และเพิ่มพูนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้มีอัตราส่วนสูงขึ้นเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ของชาติทั้งหมด

(4) พัฒนากำลังคน โดยวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ในการที่จะให้การผลิตวัตถุที่เป็นสินค้าและบริการดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และราบรื่นนั้นจำเป็นต้องอาศัยความก้าวหน้าทางวิชาการ ฉะนั้น การปรับปรุงการศึกษาและการฝึกอบรมด้านวิชาการและการปรับปรุงอาชีพศึกษา เพื่อให้สัมพันธ์กับความต้องการของผู้ชำนาญในด้านต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างจริงจังและควรจะได้รับความสะดวกเป็นพิเศษ ในขณะเดียวกัน ยังจะต้องทำการประเมินความต้องการผู้ชำนาญงานประเภทต่างๆ สำหรับใช้เป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินการผลิตบุคคลประเภทนี้ให้มีจำนวนเพียงพอแก่ความต้องการในหลักการปฏิบัติการวางแผนกำลังคนและการพัฒนากำลังคนควรจะดำเนินคู่กันไปกับงานพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามนี้ได้จะช่วยให้คนที่มีความชำนาญงานที่ได้รับการฝึกเป็นพื้นอยู่แล้วมีงานทำมากขึ้นเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานไปในตัว

(5) ส่งเสริมสมรรถภาพของการทำงานและมาตรฐานของงาน เพื่อที่จะยกมาตรฐานการครองชีพและรายได้ของประชากรเพิ่มขึ้นเสมอไป ในขณะที่จำนวนประชากรกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะมีจำนวนประมาณ 40 ล้านในระยะ 10 ปีข้างหน้า จำเป็นที่รัฐจะต้องส่งเสริมทุกวิถีทางให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ทั้งในตัวเมืองและในชนบทมีงานที่บังเกิดประโยชน์ กระทำทั้งนี้ย่อมหมายความว่า จะต้องทำการพัฒนาในด้านการใช้แรงงานด้วยอีกนัยหนึ่งการประสานสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาและในระยะต่อไป จึงสมควรเน้นความสำคัญของการปรับปรุงและ

ย ก ร ะ ด้ บ

มาตรฐานอาชีพศึกษาและการฝึกอบรมวิชาการทุกประเภทให้สูงขึ้นจนสามารถบำบัดความต้องการ

ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการต่างๆ จากภายในประเทศเองและเป็นรากฐานของความเจริญก้าวหน้า ในด้านการใช้แรงงานต่อไป เพื่อประโยชน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต

(6) รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ การลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ ของประเทศจะต้องอยู่ในขอบเขตของเสถียรภาพทางการคลังและทางการเงินซึ่งรัฐบาลถือเป็น นโยบายที่สำคัญยิ่ง นโยบายเช่นนี้จะช่วยให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจดำเนินไปโดยราบรื่น และ จะช่วยให้การเพิ่มปริมาณสิ่งของที่ผลิตได้ และบริการแพร่ออกไปยังประชาชนโดยทั่วถึง ในการ พัฒนาเศรษฐกิจนี้ ถ้าหากการใช้จ่ายอันเป็นส่วนของรัฐเกินกว่ากำลังที่จะรักษาเสถียรภาพทาง การคลังไว้ได้จนเกิดเงินเฟ้อขึ้นและค่าของเงินบาทตกต่ำ ความเสียหายอย่างใหญ่หลวงนี้จะตกอยู่ กับประชาชนทั่วไป เพราะสภาพเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นเหตุให้รายได้แท้จริงของแต่ละคนลด น้อยลง การอุปโภคและบริโภคของประชาชนจะอยู่ในวงจำกัดและการลงทุนทุ่มเทในการพัฒนา เศรษฐกิจจะไม่ให้ประโยชน์ตอบแทนเท่าที่ควร การรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งเงินตราก็เช่นเดียวกัน ย่อมเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่เป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับคุณประโยชน์ทั่วไปจาก การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีให้ประโยชน์ที่ได้บังเกิดละลายสูญหายไป

(7) ส่งเสริมการค้าโดยเสรี แต่ให้อยู่ในขอบเขตที่สมควร การค้าโดยเสรี ก่อให้เกิดการแข่งขันในด้านผลิตและในด้านอื่นๆ จะช่วยให้ราคาสินค้าที่นำออกจำหน่ายอยู่ในเกณฑ์ ที่เหมาะสม ป้องกันมิให้ใช้ระบบการค้าผูกขาดหรือการรวมกลุ่มเพื่อเอาใจเอาเปรียบผู้ผลิตหรือ ผู้บริโภค ในด้านการค้ากับต่างประเทศรัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมการส่งสินค้าไปจำหน่ายในประเทศ ให้มีปริมาณมากขึ้น แต่จะต้องระวังมิให้มาตรฐานการครองชีพของประชาชนได้รับความกระทบ- กระทบอันจนเกินไปในด้านพาณิชย์จะดำเนินการตามมาตรฐานที่สำคัญหลายประการซึ่งควรจะ กระทำเป็นต้นว่า กำหนดและควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าขาออกเพื่อให้ผู้ซื้อใน ต่างประเทศมีความไว้วางใจ ถ้ามีการแข่งขันกันจนเกินสมควรโดยไม่มี การควบคุมให้ปฏิบัติถูกต้อง ตามวินัยแห่งการค้าที่ดีแล้วเป็นต้นว่า การส่งสินค้าผิดคุณภาพหรือมีสิ่งอื่นเจือปน ย่อมมีข้อเสียหาย หลายประการเกิดขึ้นแก่การค้าขาออกของประเทศ โดยที่ประเทศใกล้เคียงผลิตและจำหน่ายสินค้า ประเภทเดียวกันเป็นส่วนมาก รัฐจึงเห็นสมควรที่จะหาทางร่วมมือกับประเทศเหล่านี้ในการรักษา ระดับราคาสินค้าขึ้นปฐมในตลาดโลก นอกจากนี้รัฐจะดำเนินการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้า สะดวกยิ่งขึ้น โดยจะทำการสำรวจและวิจัยความเป็นไปของตลาดทั้งภายในและภายนอก เพื่อ ประโยชน์แก่ผู้ที่ประกอบการค้า มาตรการอีกอย่างหนึ่งคือการส่งเสริมร้านค้าย่อยด้วยการจัดหาทุน ให้ร้านค้ากู้ยืม แม้ว่าการดำเนินงานนี้จะประสบความยุ่งยากและอุปสรรคหลายประการ แต่ก็ไม่เกิน ความสามารถที่จะแก้ไขได้ ถ้าได้มีการวางแผนงานที่เหมาะสม

(8) ในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้คำนึงถึงปัญหาที่ประชากร และกิจกรรมเศรษฐกิจได้หลังไหลเข้ามารวมอยู่อย่างหนาแน่นขึ้นทุกวันในกรุงเทพมหานคร ซึ่งยิ่ง

เน้นให้เห็นความแตกต่างกันระหว่างสถานการณ์เศรษฐกิจของเมืองหลวงและในต่างจังหวัด ฉะนั้นรัฐบาลจึงได้จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของแต่ละภาคไว้ด้วยเป็นพิเศษ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและเพื่อสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่เป็นต้นว่า งานก่อสร้างและบูรณะ การชลประทานทางหลวง การส่งเสริมเกษตรกรรมทางวิชาการ การพัฒนาชุมชน การสาธารณสุข และการศึกษา งานเหล่านี้เป็นกิจการที่นำประโยชน์มาให้แก่ประชาชนโดยตรงจึงเป็นการสมควรที่จะขยายให้กว้างขวางตามสภาพและความต้องการโครงการที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคและเพิ่งเริ่มดำเนินการ ในระยะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ คือ การพัฒนานครให้เป็นศูนย์พัฒนาของภาคต่างๆ โดยจัดให้มีอาชีวศึกษาชั้นสูงและอุดมศึกษา นิคมอุตสาหกรรม การบริหารแรงงาน ปรับปรุงกิจการสาธารณสุขและจัดตั้งสถาบันวิจัย ในด้านสังคมมีโครงการสำหรับดำเนินงานอยู่หลายโครงการ คือ การจัดหาบ้านอุปโภคบริโภคตามหมู่บ้านในชนบท ขยายงานสาธารณสุขและการแพทย์และช่วยเหลือประชาชนในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากเส้นทางคมนาคมและชาวเขาในทางเศรษฐกิจและทางอนามัย สำหรับงานในด้านสังคมสงเคราะห์รัฐจะสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

โครงการพัฒนาพื้นฐาน เช่น การชลประทาน การทางและการพลังงานที่จะได้จัดให้มีขึ้นในภาคต่างๆ โดยทั่วถึงจะให้ประโยชน์อย่างมากในการกระจายคุณประโยชน์ของการพัฒนาให้ตกถึงมือราษฎรในชนบท การพัฒนาการเกษตรตามแผนใหม่เป็นมาตรการสำคัญที่จะส่งเสริมรายได้ของเกษตรกรผู้น้อย ซึ่งเป็นพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ

2. ในการดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจให้เจริญรุดหน้า อันจะนำความสุขมาสู่ประชาชนนั้นรัฐบาลย่อมมีภาระอันหนักในด้านรายจ่าย ทั้งจะต้องระมัดระวังมิให้รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้นก่อให้เกิดเงินเฟ้อ โดยความจำเป็นดังกล่าวรัฐบาลจำเป็นต้องจัดหารายได้เพิ่มขึ้นให้พอแก่การใช้จ่าย จะดำเนินการแก้ไขวิธีการเก็บภาษีอากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น ริเริ่มภาษีอากรบางประเภทโดยมิให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศและหาทางกู้ยืมเงินภายในประเทศมาลงทุน มาตรการดังกล่าวจะช่วยให้รัฐมีรายรับมากขึ้นเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจ รายรับที่ได้จากงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ภายในประเทศนั้นยังไม่พอแก่การใช้จ่ายในการบริการและพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 3 ปีข้างหน้า จึงมีความจำเป็นจะต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ต้องใช้วัสดุและอุปกรณ์จากต่างประเทศนั้นยังคงต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศอยู่ ทั้งนี้เป็นการช่วยมิให้ประเทศขาดแคลนเงินตราต่างประเทศในกรณีฉุกเฉินในอนาคต

อนึ่ง ในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทยยังคงต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากต่างประเทศอยู่ ซึ่งจะช่วยให้งานในด้านเทคนิคเจริญรุดหน้าไปด้วยดี ความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและวิชานั้นจะหนักไปในทางฝึกอบรม

คนไทยให้มีความรู้ความชำนาญในงานด้านต่างๆ ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานให้บังเกิดผลในทางเศรษฐกิจ

3. ในการที่จะให้งานพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ได้ผลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้นั้น จำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานทุกด้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและให้ทันกับเวลา ในการนี้รัฐบาลได้เริ่มจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการในระดับต่างๆ ในวิชาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับงานในแขนงต่างๆ และให้ตระหนักในหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารการฝึกอบรมเช่นว่านี้ได้กระทำอย่างกว้างขวางในกาลต่อไป ในการบริหารงานตามโครงการต่างๆ เจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการและทางด้านปกครองจะต้องประสานและดำเนินงานให้สอดคล้องต้องกัน เพื่อให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงแก่ประชาชนในกรณีที่งานใดเป็นงานที่ซ้อนกันก็ควรทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้อนกัน ถ้าหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเช่นนี้ได้ก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายและแรงงานได้มาก

4. โดยที่รายจ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นรายจ่ายสำหรับกิจการที่เป็นพื้นฐานในอันที่จะให้กิจกรรมของเอกชนเกิดขึ้นหรือขยายตัวออกไป ผลที่จะได้จากการนี้จึงขึ้นอยู่กับประชาชนที่จะใช้บริการจากกิจการ ซึ่งรัฐได้ลงทุนลงแรงเป็นจำนวนมากให้บังเกิดประโยชน์แก่การประกอบอาชีพของตนมากที่สุดประการหนึ่งและขึ้นอยู่กับภาระเคลื่อนไหวของราคาสินค้าขึ้นปฐมนในตลาดโลกอีกประการหนึ่ง เพราะการเศรษฐกิจของประเทศต้องพึ่งตลาดต่างประเทศในการส่งสินค้าที่สำคัญหลายชนิดออกไปจำหน่าย

ถ้าหากประชาชนนำบริการที่รัฐบาลให้นั้นไปใช้เป็นประโยชน์แก่การประกอบสัมมาอาชีพของตนมากพอสมควร และราคาสินค้าออกที่สำคัญไม่เปลี่ยนแปลงไปมากก็พอจะอนุมานได้ว่า โครงการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่างๆ อันเป็นส่วนของรัฐจะเพิ่มผลิตภัณฑ์ของชาติทั้งหมดหรือรายได้ประชาชาติในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 6 ต่อปีในระยะ 3 ปีข้างหน้า ผลิตภัณฑ์ของชาติทั้งหมดหรือรายได้ประชาชาติคิดเฉลี่ยต่อประชากรคนหนึ่งจะเพิ่มในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปี โดยถืออัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ 3 ต่อปีเช่นกัน การเพิ่มรายได้ประชาชาติดังกล่าวเป็นเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2507-2509

บทที่ 3

ความก้าวหน้าของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะแรก

(พ.ศ. 2504-2506)

1. ในระยะสามปีแรก (พ.ศ. 2504-2506) นั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับเดิมได้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย การเงิน และโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ไว้แน่นอนพอควร ส่วนในระยะสามปีหลังของแผนคือระหว่างปีงบประมาณ 2507 ถึง 2509 เป็นเพียงการวางแผนขั้นต้น โครงการและประมาณวงเงินรายจ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมได้กำหนดไว้อย่างกว้างๆ เพราะในขณะที่ยังจัดทำแผนฉบับแรกนั้นยังขาดรายละเอียดข้อมูลสถิติที่จำเป็นในการพิจารณาวางแผนอีกมาก การจัดทำโครงการต่างๆ จึงยังไม่สมบูรณ์และจำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้จำนวนมาก ซึ่งไม่อาจจะระบุได้แน่นอนว่าได้จัดสรรเงินให้แก่โครงการต่างๆ เป็นจำนวนเท่าใด อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกไม่สมบูรณ์อยู่บ้างแต่การดำเนินงานตามแผนพัฒนาระยะแรกก็ได้เป็นไปด้วยดีตามเป้าหมายส่วนรวมที่ได้กำหนดไว้และเป็นรากฐานในการวางแผนพัฒนาระยะที่สองให้ดีและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

งบประมาณการเศรษฐกิจ

2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกประมาณว่ารายจ่ายเพื่อการเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลา 6 ปี จะมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 21,300 ล้านบาท ซึ่งรวมเงินประมาณ 6,900 ล้านบาทหรือเกือบหนึ่งในสามที่คาดว่าจะจ่ายจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ ในจำนวน 21,300 ล้านบาทนี้เกือบครึ่งหนึ่งหรือประมาณ 10,400 ล้านบาท กำหนดไว้ว่าจะใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาในระยะสามปีแรกของแผน (พ.ศ. 2504-2506) ประมาณ 5,500 ล้านบาทจะใช้จากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนที่เหลือ 4,900 ล้านบาท คาดว่าจะใช้จากเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

3. ยอดเงินงบประมาณเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะสามปีแรกประมาณ 5,500 ล้านบาทนี้ แยกเป็นอัตราส่วนตามสาขาได้ดังนี้ คือ การคมนาคม การเกษตร และการชลประทาน ร้อยละ 59 การพัฒนาสังคมอันได้แก่การสาธารณสุข การศึกษาและบริการสังคมร้อยละ 18 การพลังงานและการประปาร้อยละ 9 อุตสาหกรรมร้อยละ 8 และงบสำรองร้อยละ 6 ส่วนเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ 4,900 ล้านบาทนั้น มิได้แยกรายจ่ายออกเป็นสาขาต่างๆแน่นอน

4. จากการศึกษาค้นคว้าจริงในปี 2504 และ 2505 และตามข้อมูลสถิติเท่าที่รวบรวมได้สำหรับปี 2506 พอจะประมาณได้ว่า เงินที่ได้จ่ายไปแล้วเพื่อการพัฒนารวมทั้งที่จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในระยะ 3 ปีแรกของแผนนั้น เป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 12,000 ล้านบาท สูงกว่าที่ประมาณไว้ในแผนประมาณ 1,500 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นตัวงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเดิมนั้น มิได้รวมงบประมาณเงินสมทบที่รัฐบาลไทยต้องจ่ายตามโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และมีได้รวมจำนวนเงินที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาจากรายได้ของตนเองรวมประมาณ 1,000 ล้านบาท ถ้าหักสองรายการนี้ออกจากยอด 12,000 ล้านบาทแล้ว ใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาในส่วนของรัฐก็จะมีจำนวนประมาณ 11,000 ล้านบาท ซึ่งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผนเพียงประมาณ 500 ล้านบาทเท่านั้น และถ้าพิจารณาเฉพาะรายจ่ายพัฒนาที่จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินแต่อย่างเดียวนั้น จะพึงเห็นได้ว่ารายจ่ายพัฒนาจากงบประมาณแผ่นดินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในแผนเดิมเพียงเล็กน้อย

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบรายจ่ายจากงบประมาณเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ ที่คาดไว้และที่จ่ายจริง พ.ศ. 2504 – 2506

สาขา	ล้านบาท	
	รายจ่ายที่คาดไว้	รายจ่ายจริง
การเกษตรและสหกรณ์	1,434	1,395
อุตสาหกรรม	451	821
การพลังงาน	244	510
การคมนาคมและขนส่ง	1,523	1,599
การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุข	559	346
การสาธารณสุข	202	222
การศึกษา	732	560
งบสำรอง	343	-
รวม	5,488	5,454

5. ในด้านความช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศในระหว่าง พ.ศ. 2504–2506 นั้น ปรากฏว่ามีจำนวนประมาณ 4,000 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าที่คาดไว้ในแผนว่ารายจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศจะมีจำนวนประมาณ 3,000 ล้านบาท และความช่วยเหลือต่างประเทศจะมีจำนวนประมาณ 1,900 ล้านบาท ปรากฏว่ารายจ่ายจริงจากเงินกู้มีจำนวนเพียง 2,200 ล้านบาท ส่วน

รายจ่ายจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศและงบประมาณสมทบรวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1,800 ล้านบาท

รายได้ประชาชาติ

6. จากข้อมูลสถิติเท่าที่รวบรวมได้นั้นพอจะกล่าวได้ว่า ในระยะสามปีแรกของแผนพัฒนา การลงทุนเพื่อการพัฒนาในส่วนของรัฐจากรายรับทั้งภายในและภายนอกประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 2,877 ล้านบาท ในปี 2504 เป็น 3,924 ล้านบาทในปี 2505 และ 4,938 ล้านบาท ในปี 2506 การที่รายจ่ายเพื่อการพัฒนาของรัฐเพิ่มขึ้นมากประกอบกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ทำให้การผลิตและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าที่คาดหมายไว้และประมาณว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2504–2506 การผลิตอันแท้จริงได้เพิ่มขึ้นในอัตราคิดเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี ในการจัดทำแผนพัฒนาเดิมได้คาดไว้ว่าจะเพิ่มเพียงร้อยละ 5 ต่อปี เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่ทราบผลจากการสำรวจสำมะโนประชากรปี 2503 ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในระยะสามปีแรกได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า รายได้ประชาชาติต่อบุคคลจะเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี โดยคาดว่าประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี แต่ถึงแม้ผลของการสำรวจสำมะโนประชากร 2503 จะแสดงว่าจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าที่คาดไว้กล่าวคือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีก็ตาม รายได้ประชาชาติที่แท้จริงได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ทำให้รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ตรงกับที่คาดไว้เดิม

การเกษตร

7. โดยทั่วไปการพัฒนาการเกษตรในระหว่างปี 2504–2506 ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ แม้ว่าบางโครงการจะประสบอุปสรรคอยู่บ้าง อุปสรรคที่สำคัญๆ ได้แก่ปัญหาทางด้านวิชาการและความยุ่งยากในการเจรจาขอกู้เงินจากต่างประเทศ ในด้านการชลประทานการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลได้แล้วเสร็จตามกำหนด ส่วนโครงการแก่งกระจาน ลำปาว ลำพระเพลิง แม่แตง และโครงการคันแลคูน้ำอยู่ในระหว่างเริ่มการก่อสร้าง โครงการแม่กลองและท่าปลาอยู่ในขั้นเตรียมการ ผลิตผลการเกษตร พ.ศ. 2504 และ 2505 เพิ่มขึ้นเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน โดยเฉพาะผลที่ได้จากพืชไร่บางประเภทเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากดินฟ้าอากาศอำนวยให้เป็นอย่างดีและในระหว่างปี 2503-2505 ตลาดโลกยังมีความต้องการสินค้าที่ว่ามีอยู่มาก

8. ผลผลิตข้าวในปี 2504 สูงกว่าที่คาดไว้ 800,000 ตัน สำหรับปี 2506 นั้น เดิมประมาณว่าจะผลิตข้าวได้รวมทั้งสิ้น 8,100,000 ตัน ตามประมาณการที่ได้ทำตอนปลายปี พ.ศ.

2506 ปรากฏว่าได้ผลผลิตจริงจะได้ถึง 9,500,000 ตัน มากกว่าที่คาดไว้แต่เดิมประมาณ 1,400,000 ตัน ทั้งนี้ เนื่องจากดินฟ้าอากาศอำนวยให้และโครงการต่างๆ ของรัฐเริ่มให้ผลตอบแทน

ในปี 2505 ผลผลิตข้าวโพดมีจำนวนทั้งสิ้น 665,000 ตัน หรือประมาณ 2 เท่าของผลผลิต ในปี 2502 สำหรับปี 2506 ประมาณว่าจะผลิตข้าวโพดได้มากกว่าเป้าหมายเดิมประมาณ 40,000 ตัน

สำหรับมันสำปะหลังมี 2505 ผลิตได้ 2,077,000 ตัน ในปี 2506 คาดว่าจะผลิตได้ 2,200,000 ตัน หรือเกือบ 2 เท่าของเป้าหมายที่ประมาณไว้ การที่ผลผลิตอยู่ในระดับสูงเช่นนี้ เนื่องมาจากอุปสงค์ในตลาดต่างประเทศได้ทวีขึ้น และมีเหตุผลอื่นบางประการทำให้ชาวไร่เป็นจำนวนมากในบางท้องถิ่นที่เลิกปลูกอ้อยและหันมาปลูกมันสำปะหลังแทน

ผลผลิตยางในปี 2505 รวมทั้งสิ้น 195,000 ตัน สำหรับปี 2506 ประมาณว่าผลผลิตจะมากกว่าปี 2505 ประมาณ 3,000 ตัน มากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา 10,000 ตัน การปลูกยางพันธุ์ดีของเอกชนเริ่มให้ผลแม้ว่าการปลูกแทนโดยทั่วไปยังล่าช้าอยู่บ้าง

ส่วนการป่าไม้ ปรากฏว่าผลผลิตไม้สักในปี 2505 มีจำนวน 123,300 ลูกบาศก์เมตร ในปี 2506 ประมาณว่าผลผลิตไม้สักจะลดลงเป็น 100,000 ลูกบาศก์เมตร น้อยกว่าที่คาดไว้ในแผนร้อยละ 30 สำหรับไม้ยางนั้นปรากฏว่าผลิตได้ประมาณเท่าที่กำหนดไว้ในแผน ซึ่งพอจะทดแทนการผลิตไม้สักที่ลดลงได้บ้าง

อุตสาหกรรม

9. เนื่องจากรัฐบาลได้ดำเนินการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง ประกอบกับความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศสูงขึ้นทำให้ผลผลิตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ใกล้เคียงหรือมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน แต่ส่วนมากปริมาณยังไม่พอกับความต้องการภายในประเทศ เว้นแต่อุตสาหกรรมน้ำตาล ซึ่งปรากฏว่าผลิตเกินกว่าอุปสงค์ที่มีอยู่ภายในประเทศ

ในปี 2505 ปูนซีเมนต์ผลิตได้ 965,000 ตัน หรือมากกว่าในปี 2502 เกือบเท่าตัว มากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนประมาณ 200,000 ตัน

สำหรับอุตสาหกรรมทอผ้าฝ้ายในปี 2504 ได้ทำการสำรวจข้อมูลสถิติใหม่แทนสถิติเดิมซึ่งไม่สมบูรณ์ ผลการสำรวจใหม่ปรากฏว่าการผลิตผ้าฝ้ายในปี 2505 เพิ่มขึ้นเป็น 109 ล้าน

ตารางหลา หรือประมาณร้อยละ 50 ของอุปสงค์ในประเทศ คาดว่าใน พ.ศ. 2506 จะผลิตได้ตรงกับเป้าหมาย

อุตสาหกรรมทอกระสอบก็ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ในปี 2505 กระสอบที่ผลิตได้มีจำนวนเกือบ 11 ล้านใบ หรือมากกว่าในปี 2502 เท่าตัวในปี 2505 และ 2506 มีโรงงานทอกระสอบตั้งขึ้นใหม่หลายแห่ง แผนเดิมกำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะผลิตกระสอบได้ในปี 2506 7.5 ล้านใบ สูงกว่าในปี 2502 ร้อยละ 50

ในปี 2505 น้ำตาลที่ผลิตได้มีจำนวนทั้งสิ้น 150,000 ตัน หรือมากกว่าจำนวนที่ผลิตได้ ในปี 2502 ร้อยละ 86 ปริมาณผลิตที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผลมาจากการขยายโรงงานและเครื่องจักรในระหว่างปี 2502-2505 อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในระยะเดียวกันนี้การผลิตน้ำตาลมีจำนวนมากกว่าความต้องการ ภายในประเทศประมาณ 40,000 ตัน สำหรับปี 2506 แม้การผลิตน้ำตาลอาจจะลดลงเหลือ 130,000 ตัน แต่ก็ยังสูงกว่าที่ประมาณไว้แต่เดิม 43,000 ตัน

กระดาษที่ผลิตได้ในปี 2505 รวม 5,860 ตัน สูงกว่าปี 2502 กว่าเท่าตัว สำหรับปี 2506 นั้น คาดว่าจำนวนผลิตจะเพิ่มขึ้นอีกและอาจผลิตได้ตรงเป้าหมายทั้งที่โรงงานกระดาษบางปะอินยังไม่สามารถจะผลิตได้อย่างเต็มที่

สำหรับยาสูบ ปรากฏว่าในปี 2505 ผลิตบุหรี่ได้ 10.5 ล้านมวน หรือมากกว่าปี 2502 ร้อยละ 25 คาดว่าปริมาณผลิตในปี 2506 จะสูงขึ้นอีก และจะได้จำนวนที่ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

การผลิตแร่

10. ในปี 2505 การผลิตแร่ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2503 พอสสมควรมีปริมาณดังนี้ สินแร่ดีบุก 14,000 ตัน และยิบซั่ม 21,000 ตัน ในปี 2506 คาดว่าสินแร่ดีบุกจะเพิ่มขึ้นอีก 1,000 ตัน และยิบซั่มจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 3,000 ตัน ส่วนลิกไนท์ ในปี 2505 ผลิตได้ 195,000 ตัน สูงกว่าระดับในปี 2502 ร้อยละ 40 อย่างไรก็ตามลิกไนท์ที่ผลิตได้ในปี 2506 นั้น จะไม่สูงถึงระดับ 420,000 ตัน ดังที่ประมาณไว้แต่เดิม ทั้งนี้ เพราะการใช้ลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงยังไม่แพร่หลายดังที่คาดไว้

การผลิตพลังงานไฟฟ้า

11. การลงทุนของรัฐในด้านการพลังงานไฟฟ้าปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ประมาณว่าภายในสิ้นปี 2506 จะสามารถผลิตไฟฟ้าได้ถึง 380,000 กิโลวัตต์ ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนด

ไว้ในแผน ทั้งนี้เพราะสามารถกู้เงินจากต่างประเทศก่อสร้างโรงไฟฟ้าไอน้ำที่บางกรวยได้ 2 โรงตามที่คาดไว้

การคมนาคมและขนส่ง

12. การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงระหว่างปี 2504–2506 ได้ดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในแผน ในระยะสามปีนี้ได้ทำการก่อสร้างทางขึ้นใหม่และปรับปรุงบูรณะทางเก่าที่มีความยาวรวมทั้งสิ้นเพียง 500 กิโลเมตร ทั้งนี้เพราะขาดแคลนพนักงานและเจ้าหน้าที่วิชาการ ขาดอุปกรณ์ และความยุ่งยากในการเวนคืนที่ดิน อนึ่ง ความตกลงที่จะให้ขอความช่วยเหลือและการให้กู้เงินจากต่างประเทศสำหรับพัฒนาทางหลวงได้เป็นไปอย่างล่าช้าเกินกำหนดเวลาไปมาก งานที่มอบให้บริษัทเอกชนรับเหมาก่อสร้างก็ล่าช้าเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในปี 2505 ได้เปลี่ยนแปลงโครงการเดิมเป็นโครงการทางหลวง 8 ปี ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2506 ตามโครงการนี้ได้ขยายการก่อสร้างและบูรณะเป็นระยะทางเพิ่มขึ้นทั้งจะได้ปรับปรุงมาตรฐานของทางหลวงให้เข้ามาตรฐานสากลด้วย ค่าใช้จ่ายตามโครงการนี้ส่วนใหญ่จะได้มาจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้ต่างประเทศ ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การคมนาคมขนส่งของประเทศยังล่าหลังทั้งในด้านระยะทางและมาตรฐานซึ่งยังไม่สามารถจะสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศได้ การก่อสร้างทางหลวงจังหวัดเท่าที่เป็นมาไม่ได้รู้หน้าไปเท่าที่ควรจะเป็นเพราะยังไม่มีโครงการแน่นอน คงเพียงแต่ทำการบำรุงรักษาเท่านั้นในขณะนี้เจ้าหน้าที่กำลังศึกษาและสำรวจเส้นทางหลวงจังหวัดที่มีอยู่ เพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำโครงการทางหลวงจังหวัดทั่วประเทศ

13. สำหรับโครงการพัฒนากิจการรถไฟ ระหว่างปี 2504–2506 นั้น ได้สั่งซื้อรถสินค้าและหัวรถจักรเพิ่มเติม เพื่อสนองความต้องการเพิ่มขึ้นโดยจ่ายจากเงินกู้จากธนาคารโลกและเงินงบประมาณทางสายใหม่ สุพรรณบุรี-หนองปลาตุก ซึ่งจ่ายจากรายได้ของการรถไฟเองได้ก่อสร้างแล้วเสร็จในระยะนี้ ส่วนสายแก่งคอย-บัวใหญ่ ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยเงินกู้จากรัฐบาลสหพันธรัฐเยอรมนีนั้นกำลังอยู่ในระหว่างก่อสร้าง การปรับปรุงกิจการรถไฟล่าช้ากว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้บ้าง

14. โครงการปรับปรุงการไปรษณีย์โทรเลขในเขตพระนคร-ธนบุรี และส่วนภูมิภาค ดำเนินไปล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในแผนอยู่บ้าง โครงการโทรคมนาคมก็ล่าช้าเช่นเดียวกัน เนื่องจากมีอุปสรรคในการสำรวจและการเจรจาขอเงินจากต่างประเทศเป็นเหตุให้การก่อสร้างและติดตั้งต้องล่าช้าและเกินกำหนดเวลาไปมาก อย่างไรก็ตามในปี 2505 ก็ได้เริ่มติดตั้งโทรคมนาคมแล้วในเขต 1 เขต 2 และเขต 3 (ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ซึ่งจะเสร็จในต้นปี พ.ศ. 2507

การสาธารณสุข

15. ในด้านการสาธารณสุขนั้น ได้มีการปรับปรุงและขยายงานออกไปเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน มีการสร้างโรงพยาบาลใหม่ๆ เพิ่มขึ้นหลายแห่ง ส่วนโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วก็ได้ขยายและปรับปรุงให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย ซึ่งจะสามารถอำนวยความสะดวกและรับคนไข้ได้มากขึ้น สำหรับโครงการอนามัยการดำเนินงานได้ผลเป็นที่พอใจ งานปราบและควบคุมโรคติดต่อ เช่น โรคคุดทะราด ไข้ทรพิษ และอหิวาตกโรค เป็นต้น ได้ดำเนินไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน การปราบโรคมาลาเรียและการควบคุมวัณโรคได้ผลตามที่กำหนดไว้ในแผน ส่วนโครงการอนามัยท้องถิ่นและชนบทนั้นได้ขยายงานออกไปพอควรแทบทุกจังหวัดโดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศส่วนหนึ่ง การตั้งสถานีอนามัยในท้องที่ต่างๆ ล่าช้ากว่าที่กำหนดเพราะขาดแพทย์และพยาบาล

การศึกษา

16. ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะมีได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในด้านศึกษาขึ้นโดยเฉพาะก็ตาม แต่ก็ได้รวมงบประมาณที่ได้จัดสรรเป็นเงินประมาณ 550 ล้านบาทไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อพัฒนาการศึกษาและการวิจัยในสาขาต่างๆ กล่าวโดยทั่วไปแล้วการพัฒนาการศึกษาได้ผลดีพอควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุดมศึกษา ส่วนการอาชีวศึกษาและการศึกษาภาคบังคับนั้นยังจะต้องปรับปรุงกันอีกมากเพื่อยกมาตรฐานของการสอนให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น

ตารางที่ 2
เปรียบเทียบการผลิตด้านเกษตรกรรมที่คาดว่าจะได้ในแผนพัฒนาการ
เศรษฐกิจ กับที่ผลิตไว้ระหว่าง พ.ศ. 2504–2506

ผลิตผลเกษตร	2502	2503	2504	2505	2506
ข้าว (พันเมตริกตัน)	6,770	7,834	8,247	9,254	9,500 (8,100)
ข้าวโพด (พันเมตริกตัน)	317	544	598	665	675 (634)
มันสำปะหลัง (พันเมตริกตัน)	1,083	1,222	1,726	2,077	2,200 (1,250)
ยาง (พันเมตริกตัน)	174	171	186	189	198 (185)
ไม้สัก (ม. ³)	163	154	106	123	100 (130)
ไม้อื่นๆ (ม. ³)	1,050	1,112	1,177	1,220	1,286 (1,270)
ปลาน้ำจืดและปลาน้ำเค็ม (พันเมตริกตัน)	206	209	306	312	335 (310)

- หมายเหตุ 1. ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขที่คาดว่าจะได้เพิ่มในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
 2. ตัวเลขปริมาณผลิต พ.ศ. 2506 เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ 3
เปรียบเทียบการผลิตด้านอุตสาหกรรมที่คาดว่าจะได้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
กับที่ผลิตไว้ระหว่าง พ.ศ. 2504–2506

ผลิตผลอุตสาหกรรม	2502	2503	2504	2505	2506
กระสอบ (พันใบ)	5,060	6,869	8,835	10,992	(7,500)
น้ำตาล (พันเมตริกตัน)	80	102	120	151	(87)
กระดาษ (เมตริกตัน)	2,600	2,741	3,627	5,860	(6,400)
ยาสูบ (ล้านมวน)	8,439	8,875	9,783	20,500	(12,000)
ปูนซีเมนต์ (พันเมตริกตัน)	482	440	810	965	(723)
ผ้าฝ้าย (ล้านตารางหลา)	-	-	87	109	(140)
ดีบุก (เมตริกตัน)	9,840	12,275	13,468	14,800	(14,000)
ยิบซั่ม (เมตริกตัน)	8,000	13,000	12,000	21,000	(15,000)
ลิกไนท์ (เมตริกตัน)	141,000	107,760	163,014	195,000	(420,000)

หมายเหตุ ตัว พ.ศ. 2506 ในวงเล็บเป็นตัวเลขของปริมาณผลิตที่คาดว่าจะได้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ
 ตัวเลขการผลิตที่แท้จริงยังรวบรวมไม่ได้

บทที่ 4

สาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระยะที่สอง

(พ.ศ. 2507-2509)

1. รัฐบาลได้แถลงเมื่อเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ 6 ปีแล้วว่าจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะที่สอง พ.ศ. 2507-2509 ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยจะได้จัดหาข้อมูลสถิติและรายละเอียดของโครงการต่างๆ เพิ่มเติม ทั้งนี้ โดยอาศัยประสบการณ์ที่แล้มาและการวิเคราะห์ผลในทางปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในระยะ 3 ปีแรก และโดยคำนึงถึงภาวะการณ์เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่วันเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเป็นต้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

2. ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509) ที่ได้รับการปรับปรุงให้สมบูรณ์ขึ้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

(1) นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ร่วมมือกับหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจัดหาและปรับปรุงข้อมูลสถิติต่างๆ อันจำเป็นเกี่ยวกับการวางแผนเป็นการช่วยให้การพิจารณาโครงการ วงเงินและนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจละเอียดยิ่งขึ้นและมีเหตุผลสำหรับยกขึ้นมาอ้างมากขึ้น สำนักงานสถิติแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในงานนี้ซึ่งเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแผนเป็นอันมาก เป็นต้นว่า สำนะโนประชากร เกษตร อุตสาหกรรมที่ได้ทำการสำรวจเสร็จและกำลังสำรวจอยู่

(2) ในการวางแผน 6 ปีเดิมได้พิจารณาโครงการและวงเงินรายได้รายจ่ายเฉพาะส่วนของรัฐเท่านั้น ในการปรับปรุงแผนสำหรับระยะ 3 ปีหลัง ได้รวบรวมรายได้รายจ่ายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐวิสาหกิจและราชการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ในพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ด้วย

(3) ได้แถลงเป้าหมายและนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศโดยชัดแจ้งและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ใช้เป็นแนวทางกำหนดมาตรการและปฏิบัติงานตามโครงการให้เหมาะสมและสอดคล้องต่องัน

(4) ในการปรับปรุงแผนระยะที่ 2 นี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้คาดคะเนความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสำหรับอนาคตและแนววิวัฒนาการของ

โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะ 10-20 ปีข้างหน้าไว้ด้วย เพื่อแสดงให้เห็นโดยสังเขปว่าการปฏิบัติตามแผนพัฒนาฉบับนี้จะเป็นคุณประโยชน์สำหรับอนาคตอย่างไรบ้าง

(5) นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจย่อมต้องดำเนินคู่กันไปกับนโยบายที่จะรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ฉะนั้น จึงได้พิจารณาภาวะการเงิน การคลัง ในระยะของแผนพัฒนาได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน พอจะกล่าวได้ว่า แม้ว่าจะมีการเร่งรัดในการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐก็ตามแต่จะไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อซึ่งจะเป็นภัยแก่พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ

(6) การค้าและการเงินระหว่างประเทศมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ฉะนั้นในการวางแผนระยะที่ 2 จึงได้คาดคะเนฐานการค้าและการเงินกับต่างประเทศเข้าไปในเป้าหมายส่วนรวมของแผนด้วย เพื่อมิให้ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคแก่การดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ตั้งแต่ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกมาจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2506 หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมได้เริ่มจัดทำโครงการขึ้นใหม่หลายโครงการซึ่งได้นำมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับนี้ด้วย

4. อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับนี้จะได้รับการปรับปรุงในสาระสำคัญหลายประการให้ดีขึ้นดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์ทีเดียว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะได้ดำเนินการปรับปรุงแผนให้ดีขึ้นและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดสร้างระบบการประเมินผล และการวิเคราะห์วิจัยความก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน

โครงการ การจัดวางแผนพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องและประสานกันกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ การขยายขอบเขตของการวางแผนให้คลุมไปถึงการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนของเอกชน ตลอดจนการประสานความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายมาตรการ โครงการ และเป้าหมายพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละสาขาและส่วนรวม คือ รายได้ประชาชาติ การสะสมทุน การออมทรัพย์และระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน

การเงินและการคลัง

5. รายจ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจของรัฐจากแหล่งที่มาของเงินทั้งหมด คือ งบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือต่างประเทศ เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2507-2509 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 20,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากรายจ่ายระหว่างระยะเวลา

ครั้งแรกของแผน พ.ศ. 2504-2506 ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ 12,000 ล้านบาท ถึงร้อยละ 67 รายจ่ายเหล่านี้เป็นรายจ่ายสำหรับโครงการต่างๆ กว่า 250 โครงการ ซึ่งมีความสำคัญในอันดับสูงต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมทั้งโครงการที่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน โครงการที่ใช้จ่ายจากเงินกู้ เงินช่วยเหลือต่างประเทศ และโครงการที่ใช้จ่ายจากรายได้ของตนเอง รายละเอียดของโครงการดังกล่าวปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ในส่วนที่ 2 ยอดรายจ่ายพัฒนาแยกตามสาขาสำหรับระยะที่ 2 ของแผน (พ.ศ. 2507-2509) ปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1
รายจ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2507-2509
แยกตามแหล่งที่มาของเงิน

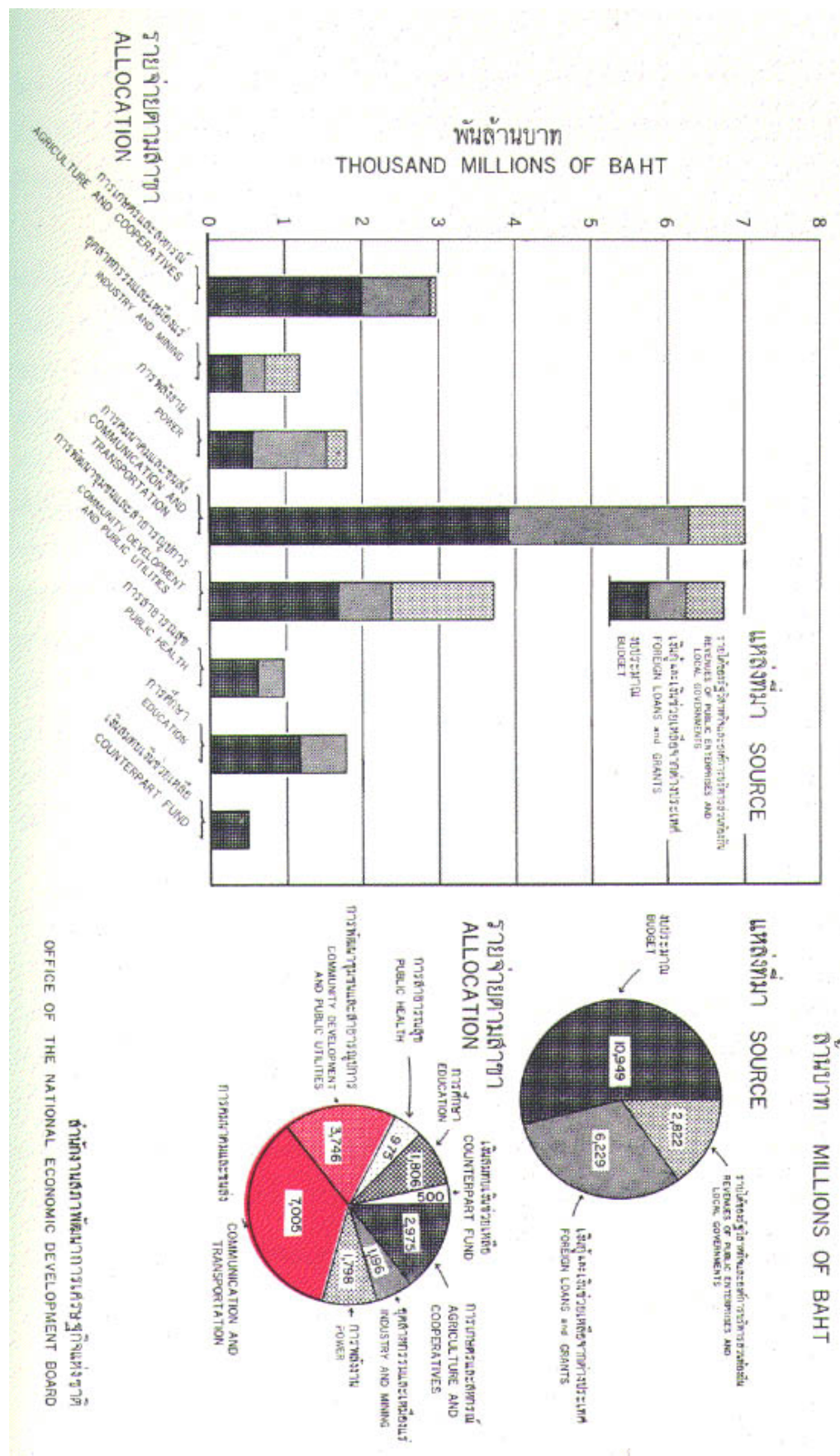
สาขา	งบประมาณ	ล้านบาท		
		เงินกู้และเงินช่วยเหลือต่างประเทศ	เงินรายได้รัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	รวม
การเกษตรและสหกรณ์	2,022	873	80	2,975
อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	455	296	445	1,196
การพลังงาน	566	987	244	1,798
การคมนาคมและขนส่ง	3,902	2,391	712	7,005
การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุขการ	1,688	717	1,341	3,746
การสาธารณสุข	646	328	-	974
การศึกษา	1,169	637	-	1,806
เงินสมทบเงินช่วยเหลือ	500	-	-	500
รวม	10,949	6,229	2,822	20,000

6. ในระหว่างปี 2507-2509 รายจ่ายพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับประมาณการรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐแล้วเท่ากับร้อยละ 33 หรือร้อยละ 9 ของประมาณการรายได้ประชาชาติ สูงกว่าอัตราส่วนในระหว่างปี 2504-2506 ซึ่งคำนวณได้ร้อยละ 29 หรือร้อยละ 6.5 ตามลำดับ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงเจตจำนงอันแรงกล้าของรัฐบาลในอันที่จะเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ เพื่อความผาสุกและการอยู่ดีกินดีของประชาชนชาวไทย

7. เพื่อสนองนโยบายตามที่แถลงไว้ในบทที่ 2 รัฐจะทุ่มเทกำลังส่วนใหญ่ในการก่อสร้างปรับปรุงขยายพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนให้เอกชนขยายและปรับปรุงกิจกรรมของตนในด้านการเกษตร อุตสาหกรรมพาณิชย์และบริการต่างๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้จัดสรรงบประมาณพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2507-2509 ให้แก่โครงการพัฒนาที่เป็นพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่

ดังจะให้เห็นได้จากการจัดสรรรายจ่ายเพื่อการคมนาคมและขนส่งซึ่งเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว คือ เพิ่มขึ้นจาก 3,200 ล้านบาท ในระยะ 3 ปีแรกเป็น 7,000 ล้านบาทในระยะ 3 ปีหลัง โครงการสำคัญในสาขา
งบพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2507 - 2509

งบพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2507 - 2509
 ECONOMIC DEVELOPMENT FUNDS 1964 - 1966



การคมนาคมและขนส่งที่จะขยายออกไปมากคือ โครงการบูรณะและก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินซึ่งได้รับงบประมาณรวมทั้งเงินกู้เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว ทั้งนี้เมื่อได้ดำเนินงานตามโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ประเทศไทยจะมีทางหลวงตามมาตรฐานสากลและใช้ได้ทุกฤดูกาลเชื่อมโยงระหว่างภาคต่างๆ นอกจากนี้ โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงระหว่างแหล่งผลิตกับตลาดในท้องที่จังหวัดต่างๆ ก็จะขยายออกไปเช่นเดียวกัน โครงการอื่นๆ ในด้านคมนาคมและขนส่ง คือ โครงการก่อสร้างและพัฒนากิจการรถไฟ โครงการจัดตั้งโทรคมนาคมทั่วทั้ง 5 ภาคของประเทศ และโครงการขุดลอกร่องน้ำเดินเรือภาคใต้ ถือว่าเป็นโครงการที่มีความสำคัญในงบพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2507-2509

8. นอกจากการเร่งรัดพัฒนาพื้นฐานของการเศรษฐกิจแล้ว รัฐเห็นสมควรที่จะส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนและให้บริการในด้านสังคมซึ่งได้แก่การสาธารณสุข การพัฒนาชุมชนและการศึกษา คาดว่าในระยะ 3 ปีหลังของแผน รัฐจะลงทุนเพื่อพัฒนาการสังคมเพิ่มขึ้นจากอัตราร้อยละ 20 หรือ 1 ใน 5 ของยอดเงินงบประมาณทั้งสิ้นในระยะแรกของเป็นร้อยละ 33 หรือ 1 ใน 3 ในระยะ 3 ปีหลัง ส่วนในด้านการศึกษาที่ยอดงบประมาณจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1,000 ล้านบาท แต่อัตราส่วนจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทานเจ้าพระยา และเขื่อนภูมิพลได้แล้วเสร็จตามกำหนด ทำให้งบลงทุนเพื่อการชลประทานยังคงอยู่ในระดับเดิม แม้ว่าจะมีโครงการใหม่เพิ่มขึ้นอีกหลายโครงการก็ตาม

9. สำหรับพลังงาน อัตราส่วนในงบพัฒนาจะลดลงบ้าง เนื่องจากการดำเนินงานตามโครงการไฟฟ้าอันฮีและโครงการปรับปรุงระบบจำหน่ายไฟฟ้านครหลวงได้รู้ตหน้าไปเหลือให้มาก การก่อสร้างโรงไฟฟ้าไอน้ำขนาด 75 เมกวัตต์ 2 โรงที่บางกรวยก็ได้เสร็จสิ้นแล้ว นอกจากนั้นงบพัฒนาของรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมจะลดลงมาก เนื่องจากการชำระหนี้เก่าเกือบจะเสร็จสิ้น และรัฐก็ไม่มีนโยบายที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2
อัตราส่วนรายจ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ
ปีงบประมาณ 2507-2509 แยกตามสาขา

สาขา	งบพัฒนา (ล้านบาท)	อัตราส่วน (%)
การเกษตรและสหกรณ์	2,975	15.3
อุตสาหกรรม	1,196	6.1
การพลังงาน	1,798	9.2
การคมนาคมและขนส่ง	7,005	35.0
การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุขการ	3,746	19.2
การสาธารณสุข	974	5.0
การศึกษา	1,806	9.2
รวม	19,500	100.0

หมายเหตุ ไม่รวมเงินสมทบเงินช่วยเหลือต่างประเทศ

10. ในด้านรายรับเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ภาษีอากรและรายได้อื่นๆ เป็นรายการสำคัญที่สุดซึ่งประมาณว่า จะสามารถเพิ่มรายรับประเภทนี้เป็นเงินประมาณ 30,000 ล้านบาท สูงกว่าในระยะแรกของแผนประมาณ 7,600 ล้านบาท ทั้งนี้โดยถือว่า นอกจากรายรับที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากผลของการพัฒนาการเศรษฐกิจแล้ว จะต้องดำเนินการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีอากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น เงินรายรับดังกล่าวนี้เมื่อหักงบประมาณรายจ่ายประจำเพื่อบริหารและป้องกันประเทศซึ่งคาดว่าจะเพิ่มในอัตราประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ออกแล้ว จะคงเหลืองบประมาณเกินดุลเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะ 3 ปีของแผนประมาณ 7,500 ล้านบาท

11. ในระยะที่ 2 ของแผน พ.ศ. 2507-2509 คาดว่ารัฐบาลจะขายตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลให้แก่เอกชนและสถาบันต่างๆ ในประเทศ (ไม่รวมธนาคารแห่งประเทศไทย) ประมาณ 2,550 ล้านบาท ธนาคารออมสินกำลังปรับปรุงวิธีดำเนินงานและระบบการบัญชีให้ดียิ่งขึ้นเพื่อระดมเงินออมรายย่อยภายในประเทศในปี 2507 จึงคาดว่าจะอยู่ในฐานะที่จะซื้อพันธบัตรรัฐบาลเป็นจำนวนกว่าที่เคยซื้อในระยะแรกของแผนและในการที่เงินฝากประเภทสะสมของธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นรวดเร็ว อันเป็นผลเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 นั้น ย่อมเป็นที่คาดได้ว่า ธนาคารพาณิชย์จะเพิ่มการลงทุนในตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลมากขึ้น นอกจากนี้พันธบัตรรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 8 ทั้งยังได้รับการยกเว้นภาษี

รายได้อีกด้วย ทำให้เกิดความนิยมและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป จึงคาดว่าเอกชนและสถาบันต่างๆ จะลงทุนในการซื้อตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลมากขึ้นเช่นเดียวกัน

12. ตามที่คาดว่าจะวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติจะมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 20,000 ล้านบาท ในระยะที่ 2 ของแผน (พ.ศ. 2507-2509) นั้น จะมียอดงบประมาณขาดดุลประมาณ 3,700 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงินคลังและกู้เงินบางส่วนจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อชดเชยยอดเงินที่ขาดดุลในระยะเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวกว้างขวางดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ความต้องการเงินหมุนเวียนในการประกอบกิจกรรมต่างๆ ย่อมขยายตัวออกไปด้วย แต่ในขณะเดียวกันถ้ารัฐบาลกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยเกินกว่ากำหนดที่ให้กู้ได้ ปริมาณเงินหมุนเวียนจะเพิ่มขึ้นมากเกินขอบเขตของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ย่อมจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจและการเงินของประเทศขาดเสถียรภาพอาศัยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำกัดจำนวนเงินที่จะกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่การเงินที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาภาวะเศรษฐกิจการคลังและการเงินของประเทศโดยละเอียดถี่ถ้วนแล้ว เห็นว่าถ้ารัฐบาลจำกัดการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยคงเหลือปีละ 1,000 ล้านบาทในระยะ 3 ปีนี้ ก็จะสามารถรักษาเสถียรภาพของการเงินไว้ได้

13. ยอดเงินที่คาดว่าจะได้รับจากต่างประเทศในระหว่างปีงบประมาณ 2507-2509 เป็นจำนวนประมาณ 6,250 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินกู้ทั้งแบบพัฒนาและแบบการค้าประมาณ 5,000 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศประมาณ 1,250 ล้านบาท ยอดเงินกู้ที่ประมาณไว้นี้สูงกว่าที่คาดไว้ในแผนพัฒนาระยะแรกกว่าเท่าตัว ส่วนยอดเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศกลับลดลงประมาณ 550 ล้านบาท ทั้งนี้คาดคะเนว่าสหรัฐอเมริกาจะตัดทอนจำนวนเงินช่วยเหลือนอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการพัฒนาประเทศโดยวิธีพึ่งตัวเองมากขึ้นดังจะเห็นได้ว่าในระยะแรกของแผนนั้นรัฐบาลต้องพึ่งเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศเท่าที่ได้รับจริงเป็นอัตราส่วนประมาณร้อยละ 35 ของยอดงบประมาณทั้งสิ้น แต่ในระยะที่ 2 ของแผนพัฒนาฯ รัฐบาลคาดว่าจะใช้เงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศประมาณ 6,250 ล้านบาท ซึ่งเทียบเป็นอัตราส่วนแล้วจะเป็นเพียงร้อยละ 30 ของยอดงบประมาณทั้งสิ้น

ตารางที่ 3
เปรียบเทียบรายรับเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ
พ.ศ. 2504-2506 และ พ.ศ. 2507-2509

แหล่งที่มาของรายรับ	2504-2506	2507-2509
ในประเทศ		
รายได้เกินรายจ่ายประจำ	6,573	7,500
พันธบัตรรัฐบาลและตั๋วเงินคลัง (ไม่รวมธนาคารแห่งประเทศไทย)	2,496	2,550
บัญชีเงินยืม เงินฝาก และทุนหมุนเวียน	611	-
ยอดขาดดุล	-1,705	3,700
รวม	7,975	13,750
นอกประเทศ		
เงินกู้ต่างประเทศ	2,199	5,000
เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	1,861	1,250
รวม	4,060	6,250
รวมทั้งสิ้น	12,035	20,000

รายได้ประชาชาติและการสะสมทุน

14. ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับนี้ ผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของชาติหรือรายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 6 ต่อปี ใน พ.ศ.2509 คาดว่าผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของชาติจะมีจำนวนประมาณ 77,000 ล้านบาท เพิ่มจากจำนวนใน พ.ศ. 2506 ประมาณร้อยละ 18 ของรายได้ประชาชาติคิดเฉลี่ยต่อประชากรคนหนึ่งเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี โดยประมาณว่าอัตราเพิ่มของประชากรจะเป็นร้อยละ 3 ต่อปีเช่นกัน จึงคาดว่าจะได้ว่ารายได้ประชาชาติคิดเฉลี่ยต่อประชากรคนหนึ่งจะมีจำนวนประมาณ 2,400 บาท ใน พ.ศ. 2509

15. อัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติร้อยละ 6 ต่อปีที่คาดไว้ นี้ เป็นอัตราสูงกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติที่ปรากฏมาแล้วในระยะยาวเล็กน้อย อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงว่าในระยะ 3 ปีข้างหน้าโครงการลงทุนสำคัญๆ หลายโครงการจะเสร็จสมบูรณ์ และการปรับปรุงการผลิตและการส่งเสริมด้านวิชาการในเวลานี้ได้ผลดีพอสมควร จึงคาดว่า การผลิตในด้านต่างๆ จะขยายตัวออกไปมากจะเป็นผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี

16. ในด้านการสะสมทุนในระยะ พ.ศ. 2504-2506 การสะสมทุนเบื้องต้นทั้งของรัฐบาล และของเอกชนมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 32,800 ล้านบาท หรือคิดเทียบเป็นอัตราส่วนร้อยละ 18 ของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของชาติ และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 40,600 ล้านบาท หรือเท่ากับประมาณร้อยละ 19 ของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของชาติในระยะ พ.ศ. 2507-2509 การที่สะสมทุนเบื้องต้นมีอัตราส่วนในระดับค่อนข้างสูงนี้ ก็เพราะวิธีการคำนวณได้รวมเอามูลค่าของ สิทธิหรือ การเสื่อมราคา และการซ่อมทดแทนอุปกรณ์ที่สิ้นเปลืองไว้ด้วย อนึ่ง ในระยะ 3 ปี ข้างหน้าคงจะมีการลงทุนในการก่อสร้างและจัดหาอุปกรณ์ในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการคมนาคมและขนส่งทั้งด้านรัฐบาลและด้านเอกชนในระดับสูงกว่าในระยะห้าปีที่แล้วมา รวมทั้งการลงทุนที่มาจากความช่วยเหลือและการกู้ยืมจากต่างประเทศด้วย

ตารางที่ 4
ผลผลิตเบื้องต้นของประชาชาติ
พ.ศ. 2504-2509 แยกตามสาขา
(ราคา พ.ศ. 2504)

(ล้านบาท)

สาขา	2504	2505	2506	2507	2508	2509
การเกษตร	21,744	22,445	23,301	24,062	24,797	25,576
เหมืองแร่	891	978	1,034	1,064	1,110	1,148
อุตสาหกรรม	7,107	7,553	8,308	9,139	10,053	11,058
การก่อสร้าง	3,467	3,501	3,666	3,840	4,022	4,212
การไฟฟ้าและประปา	227	267	311	362	421	489
การคมนาคมและขนส่ง	4,910	5,224	5,750	6,326	6,956	7,649
การพาณิชย์	10,817	11,346	11,816	12,511	13,249	14,044
การธนาคารและประกันภัย	3,146	3,235	3,457	3,678	3,900	4,121
บริการ	6,686	6,861	7,232	7,715	8,194	8,714
รวม	58,995	61,410	64,915	68,697	72,702	77,011

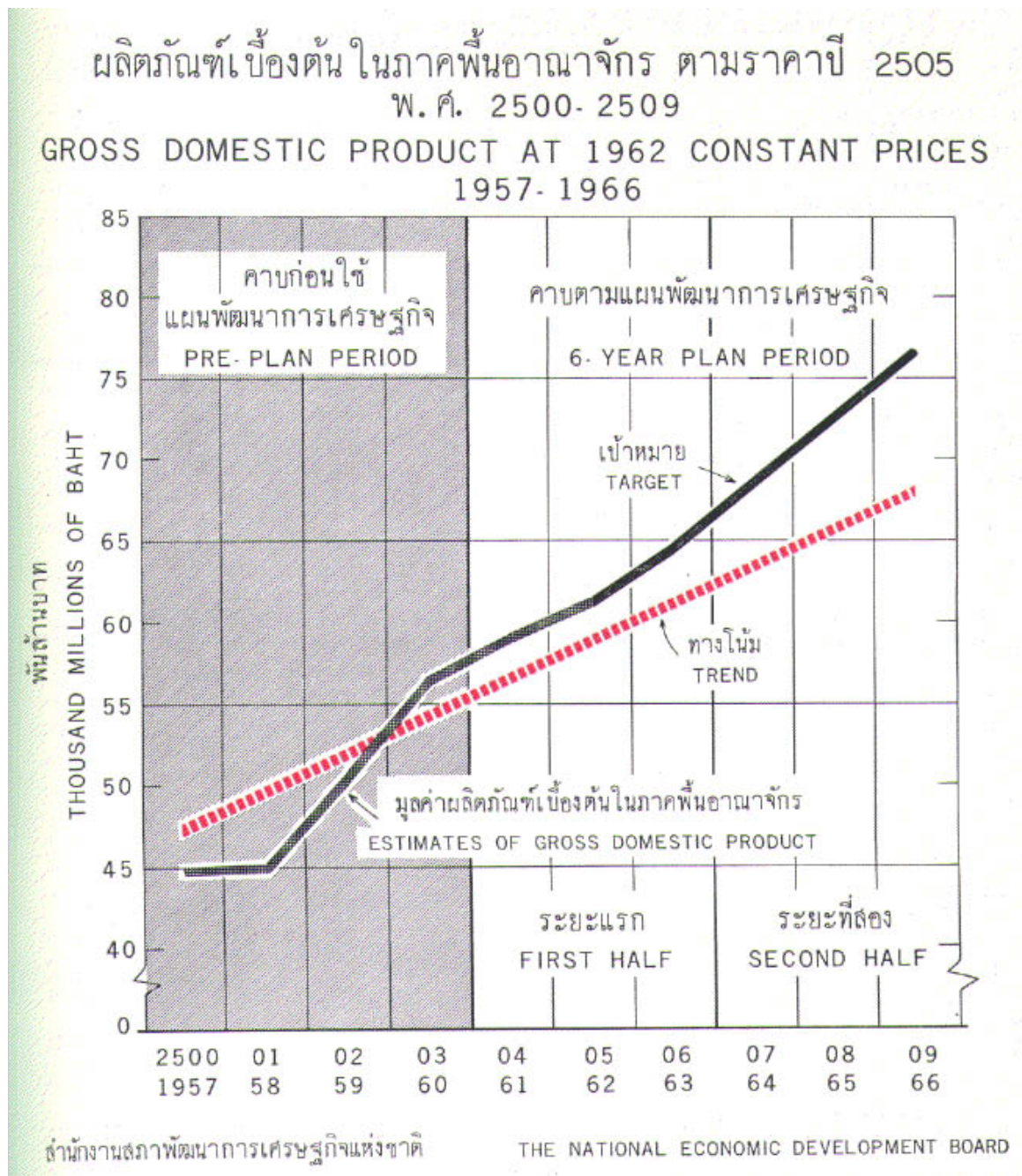
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ

17. ในระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนา ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยที่น่าสังเกต คือ ความสำคัญของการเกษตรตามอัตราส่วนรายได้ ประชาชาติได้ลดลงเล็กน้อยจากประมาณร้อยละ 37 ในปี พ.ศ. 2504 มาเป็นประมาณร้อยละ 36

ในปี 2506 และในระยะเวลาเดียวกันผลผลิตทางอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การพลังงาน การคมนาคมและขนส่งจะมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อคิดเป็นส่วนของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของชาติ

ผลิตภัณฑ์เบื้องต้น ในภาคพื้นอาณาจักร ตามราคาปี 2505

พ.ศ. 2500 - 2509



อัตราส่วนของผลผลิตดังกล่าวนี้ได้เพิ่มจากประมาณร้อยละ 28 ในปี พ.ศ. 2504 เป็นประมาณร้อยละ 29 ในปี 2506 ส่วนการผลิตในด้านการพาณิชย์และบริการอื่นๆ นั้น อัตราส่วนคงเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย

ตารางที่ 5
อัตราส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของประชาชาติ
แสดงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ

สาขา	พันล้านบาท			อัตราร้อยละ		
	2504	2506	2509	2504	2506	2509
การเกษตร	21.74	23.30	25.57	37	36	33
อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	8.00	9.34	12.21	13	14	16
การก่อสร้าง	3.47	3.67	4.21	6	5	5
การพลังงานและประปา	0.23	0.31	0.49	1	1	1
การคมนาคมและขนส่ง	4.91	5.75	7.65	8	9	10
การพาณิชย์และบริการอื่นๆ	20.65	22.54	26.88	35	35	35
รวม	59.00	64.91	77.01	100	100	100

18. คาดว่าโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยคงจะเปลี่ยนแปลงต่อไปในระยะ 3 ปี หลังของแผนพัฒนา ความสำคัญของผลผลิตของการเกษตร คาดว่าจะมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 36 ของผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของชาติในปี พ.ศ. 2506 เป็นร้อยละ 33 โดยประมาณในปี พ.ศ. 2509 ส่วนผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมการก่อสร้างไฟฟ้า ประปา คมนาคมและขนส่งนั้น คาดว่าจะยังคงเพิ่มความสำคัญขึ้นจากร้อยละ 29 ในปี พ.ศ. 2506 เป็นร้อยละ 32 ในปี พ.ศ. 2509 อัตราส่วนของผลผลิตทางด้านพาณิชย์และบริการอื่นๆ จะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามูลค่าผลผลิตทางเกษตรลดลง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 4 ซึ่งแสดงว่าประมาณมูลค่าผลผลิตการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 21,500 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2504 เป็น 25,600 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2509 ส่วนผลผลิตทางอุตสาหกรรมและอื่นๆ นั้น เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามการพิจารณาทางตัวเลขที่ได้นำมาเปรียบเทียบนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศ ความสำคัญของการเพิ่มปริมาณผลิตและบริการนั้นอยู่ที่การเพิ่มให้ทั่วทุกสาขา ในการพัฒนาเศรษฐกิจการขยายกำลังการผลิตย่อมเป็นเป้าหมายที่สำคัญ แต่การขยายกำลังการผลิตโดยเฉพาะสาขาใดสาขาหนึ่ง จะไม่นำไปสู่สมดุลแห่งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ฉะนั้นการที่อุตสาหกรรมของประเทศไทยกำลังมีบทบาทสำคัญขึ้นนั้น นอกจากจะแสดงให้เห็นความสำเร็จของโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ยังจะเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอีก

ด้วย จึงควรถือได้ว่าความก้าวหน้าในด้านอุตสาหกรรมเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

19. นอกจากนโยบายเร่งรัดการพัฒนาประเทศเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของประชาชาติเป็นส่วนรวม พร้อมทั้งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในฐานะที่มั่นคงแล้ว รัฐมีเจตนาที่จะดำเนินนโยบายและปฏิบัติการต่างๆ โดยมุ่งที่จะนำความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาสู่ประชาชนในภาคต่างๆ ของประเทศโดยทั่วกัน รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาภาคต่างๆ ขึ้น คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก สำหรับการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะยกระดับการครองชีพของประชาชนชาวไทยในภาคนี้ซึ่งมีอยู่ประมาณหนึ่งในสามของจำนวนประชากรทั้งประเทศให้เท่าเทียมกับภาคอื่นๆ ในราชอาณาจักร คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ได้จัดทำแผนพัฒนาภาคเสร็จเรียบร้อยแล้ว และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนแผนพัฒนาภาคอื่นๆ นั้น ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดทำในภาคให้อีกด้วย เป้าหมายที่สำคัญได้แก่การจัดตั้งศูนย์พัฒนาของภาค และดำเนินงานตามโครงการพัฒนาที่เป็นพื้นฐาน เช่น ทางหลวงและการชลประทาน ซึ่งมีความสำคัญในอันดับแรก

ฐานะดุลการชำระเงินกับต่างประเทศ

20. ในระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ปรากฏว่ามีมูลค่าของสินค้าและบริการที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศเป็นเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ 34,284 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7.9 ต่อปี ส่วนสินค้าและบริการที่นำเข้า (รวมสินค้าและบริการที่นำเข้าด้วยเงินกู้และเงินช่วยเหลือ) มีมูลค่าทั้งสิ้น 37,334 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7.6 ต่อปี ในจำนวนนี้ปรากฏว่ารายจ่ายสำหรับสินค้าและบริการประเภทมิใช่ทุนมีจำนวน 24,048 ล้านบาท รายจ่ายดังกล่าวนี้ได้แก่การสั่งซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ผลิตภัณฑ์น้ำมันวัตถุดิบ การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย ตลอดจนค่าบริการต่างๆ ฉะนั้นในระยะ 3 ปีแรก รายรับหักด้วยรายจ่ายที่มีใช้ประเภททุนจึงมียอดเกินดุล 10,236 ล้านบาท ซึ่งอาจนำไปใช้จ่ายซื้อสินค้าบริการที่มีลักษณะเป็นทุนได้ ปรากฏว่าในระยะ 3 ปี 2504-2506 ได้มีการสั่งซื้อสินค้าประเภททุนเป็นจำนวนถึง 13,286 ล้านบาท อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ในเงินจำนวนนี้ได้มีการส่งสินค้าและบริการเข้าประเทศด้วยเงินช่วยเหลือ เงินกู้ และเงินลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศประมาณ 7,609 ล้านบาท และต้องชำระจากรายได้ของประเทศเองเพียง 5,676 ล้านบาท ฉะนั้น จึงเหลือส่วนที่เป็นการเพิ่มพูนเงินสำรองระหว่างประเทศประมาณ 4,559 ล้านบาท ในระยะ 3 ปีแรกของแผน

ตารางที่ 6

ดุลชำระเงินระหว่างประเทศ ปีงบประมาณ 2504-2506

(ล้านบาท)

รายการ	2504	2505	2506	รวม
ก. สินค้าและบริการ	10,970	11,661	11,653	34,284
ข. เงินช่วยเหลือ เงินกู้ และเงินลงทุน	1,920	2,600	3,089	7,609
รวมรับ	12,890	14,261	14,742	41,894
ค. สินค้าและบริการที่มีใช้ประเภททุน	7,674	7,932	8,442	24,047
ง. สินค้าและบริการประเภททุน	3,704	4,613	4,968	13,286
รวมจ่าย	11,378	12,545	13,410	37,334
จ. การเปลี่ยนแปลงเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ	1,511	1,716	1,332	4,559

21. แผนพัฒนาระยะ 3 ปีแรกเพียงแต่คาดว่าฐานะการชำระเงินระหว่างประเทศจะไม่ขาดดุลและมีได้ประมาณตัวเลขดุลชำระเงินไว้ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม การที่ฐานะดุลชำระเงินในระยะ 3 ปีแรกของแผนอยู่ในเกณฑ์ดีนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประการแรกเป็นผลโดยตรงมาจากการเปลี่ยนแปลงในด้านของสินค้าขาออกในระยะ 4-5 ปีที่ล่วงมาแล้ว กล่าวคือ เดิมประเทศไทยเคยมีสินค้าขาออกที่สำคัญเพียง 3-4 อย่าง ได้แก่ ข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก บัดนี้ สินค้าบางประเภทซึ่งแต่เดิมมีความสำคัญไม่มาก อาทิเช่น ข้าวโพด ปอ แป้งมันสำปะหลัง ได้กลายเป็นสินค้าที่เพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศอย่างรวดเร็วในระยะ 3 ปีแรกของแผน แสดงว่าประเทศไทยเริ่มได้รับผลจากการพัฒนาประเทศโดยมีระบบการเศรษฐกิจที่มีการผลิตพืชผลมากประเภทขึ้นบ้างแล้ว ในขณะที่เดียวกันอุปสงค์สินค้าสำคัญเดิมก็ได้เพิ่มขึ้นในระยะนี้ด้วย อีกประการหนึ่ง จำนวนเงินช่วยเหลือเงินกู้ และเงินลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศที่ประเทศไทยได้รับเพิ่มขึ้นก็มีส่วนช่วยให้ฐานะการเงินของประเทศในระหว่างปี 2504-2506 อยู่ในสภาพที่มั่นคง

22. ในระยะ 3 ปีหลังของแผนพัฒนาฯ ได้ประมาณรายได้ที่คาดว่าประเทศไทยจะได้รับจากการขยายสินค้าและบริการไว้ 37,601 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 12,534 ล้านบาท เทียบกับระยะ 3 ปีแรกของแผนซึ่งมีจำนวน 34,284 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 11,428 ล้านบาท สูงขึ้นเฉลี่ยปีละ 1,106 ล้านบาท ในระยะ 3 ปีหลัง คาดว่าปริมาณของสินค้าขาออกทุกประเภท นอกจากปอและไม้สักจะมีจำนวนสูงกว่าใน พ.ศ. 2506 ส่วนในด้านราคานั้น คาดว่าราคาข้าวจะมีแนวโน้มต่ำลงบ้างแต่ก็ไม่มากนัก ยางนั้นคาดว่าจะมีราคาลดต่ำลง เนื่องจากการแข่งขันกับยางเทียม สำหรับดีบุกราคาคงจะอยู่ในระดับที่มั่นคง ราคาไม้สักจะสูงขึ้นเล็กน้อย ในการประมาณมูลค่าสินค้าอื่นๆ อาทิยารักษาปัจจุบันเป็นหลัก ในระยะ 3 ปีหลังนี้ คาดว่ามูลค่าสินค้าและบริการส่งออกจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4.2 ต่อปี ต่ำกว่าในระยะแรกของแผน ซึ่งได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.9 ต่อปี

ตารางที่ 7

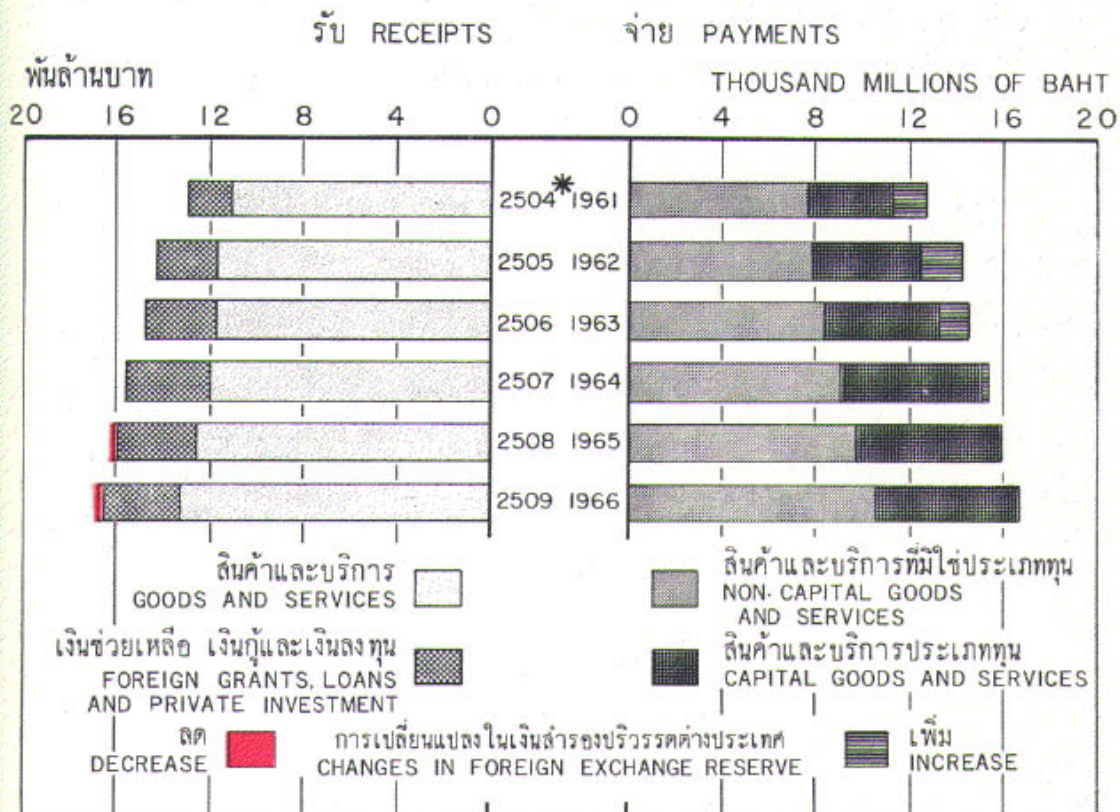
ดุลชำระเงินระหว่างประเทศ ปีงบประมาณ 2507-2509

(ล้านบาท)

รายการ	2507	2508	2509	รวม
ก. สินค้าและบริการ	11,932	12,485	13,184	37,601
ข. เงินช่วยเหลือ เงินกู้ และเงินลงทุน	3,565	3,452	3,212	10,229
รวมรับ	15,497	15,937	16,396	47,830
ค. สินค้าและบริการที่มีใช้ประเภททุน	9,157	9,851	10,658	29,666
ง. สินค้าและบริการประเภททุน	5,994	6,202	6,031	18,227
รวมจ่าย	15,151	16,053	16,689	47,893
จ. การเปลี่ยนแปลงเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ	346	-116	-293	-63

23. มูลค่าสินค้าและบริการทั้งที่นำเข้ามาโดยวิถีทางการค้า และที่นำเข้ามาด้วยเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศประมาณว่าจะมีจำนวนทั้งสิ้น 47,830 ล้านบาท ในระยะที่สองของแผน หรือจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.7 ต่อปี เทียบกับประมาณร้อยละ 7.6 ต่อปีในระยะแรกของแผน ในจำนวนนี้คาดว่ามูลค่าสินค้าขาเข้าประเภททุนจะมีจำนวนทั้งสิ้น 18,227 ล้านบาท มากกว่าระยะแรกของแผน 4,941 ล้านบาท ในจำนวนดังกล่าวเป็นสินค้าและบริการที่คาดว่าจะนำเข้ามาด้วยเงินลงทุนของเอกชน เงินกู้ และเงินช่วยเหลือประมาณ 10,229 ล้านบาท ที่เหลือจำนวนประมาณ 7,998 ล้านบาท เป็นมูลค่าสินค้าขาเข้าประเภททุน อันเนื่องมาจากวิถีการค้าตามปกติซึ่งต้องชำระด้วยรายได้จากการขายสินค้าและบริการของประเทศ ถ้าการคาดคะเนฐานะดุลชำระเงินทั้งในด้านรายรับและรายจ่ายเป็นไปดังกล่าวมาแล้วก็อาจประมาณได้ว่าเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจะลดลงประมาณ 60 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในปัจจุบันที่มีอยู่ประมาณ 11,000 ล้านบาทแล้ว เป็นที่เชื่อมั่นว่าจะไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศแต่ประการใด

ดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2504-2509
 BALANCE OF PAYMENTS: FISCAL YEARS 1961-1966



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ THE NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD

ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ.2504 - 2509

บทที่ 5

การบริหารงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

1. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมิใช่เป็นเอกสารตายตัวและจะแก้ไขอะไรก็ได้ ทั้งมิใช่เป็นบทบัญญัติกฎหมายมีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติ เป็นแต่หลักและแนวทางที่รัฐบาลจะยึดถือในการบริหารประเทศในด้านพัฒนาการเศรษฐกิจเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลเอง และเป็นแนวกว้างๆ สำหรับส่วนเอกชนเพื่อให้ทราบนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในฐานะที่เป็นหน่วยราชการกลางมีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา การพิจารณาและวิเคราะห์โครงการและการตรวจสอบผลงานในด้านการบริหาร การดำเนินงานตามแผนพัฒนา กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ. 2506 ก็เพราะเล็งเห็นความสำคัญว่า หน่วยงานบริหารเพื่อพัฒนาการยังกระจัดกระจายกันอยู่ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาขั้นพื้นฐานอันเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาประเทศ วัตถุประสงค์ของการตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นก็เพื่อรวบรวมหน่วยราชการและองค์การที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาที่สำคัญบางโครงการเข้าไว้ในแหล่งเดียวกัน ในด้านการตรวจสอบผลงานรัฐบาลได้ตั้งคณะผู้ตรวจสอบผลงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี คณะผู้ตรวจราชการนี้จะร่วมกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง กรมในการตรวจสอบผลงานของโครงการพัฒนาการต่างๆ โดยใกล้ชิด การตรวจสอบผลงานนี้จะต้องยึดแนวทางดังต่อไปนี้

- 1) ถือเอกสารจุดหมายโครงการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหลัก จุดหมายโครงการนี้จะมีการแก้ไขปรับปรุงทุกปีงบประมาณ
- 2) จัดทำแบบรายงานผลการก้าวหน้าเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้ในการรายงานผลการปฏิบัติงานของตน
- 3) จัดทำแบบตรวจสอบผลงานเพื่อประโยชน์แก่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงต่างๆ ตลอดจนสำนักงบประมาณในแง่การดำเนินงานว่าบกพร่องเพียงใดหรือไม่ ประสบอุปสรรคใดบ้าง และได้ใช้เงินพัฒนาประเภทต่างๆ ไปประการใด

2. ในระยะ 3 ปีแรก การตรวจสอบผลงานตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจยังได้ผลไม่เต็มที่ ในระยะ 3 ปีหลังนี้จะสามารถปฏิบัติงานได้แน่นอนและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิมมาก การตรวจสอบผลงานนี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ เพราะเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยให้ทราบได้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจที่วางไว้นั้นให้ผลเพียงใด และมีอุปสรรคที่จะต้องแก้ไขอย่างไรบ้าง อนึ่ง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจนั้นจะต้องมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เป็นเอกสารที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดระยะเวลาของแผนนั้นทันกับการเปลี่ยนแปลงและการเคลื่อนไหวต่างๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การประเมินผลและตรวจสอบความก้าวหน้าของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญยิ่ง ซึ่งในระยะ 3 ปีนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดวางระบบการตรวจสอบและรายงานความก้าวหน้าของผลงานให้มีสมรรถภาพดียิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว

3. ในระดับนโยบาย นอกจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอันเป็นหน่วยงานกลางแล้วส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่สำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง กรมวิเทศสหการของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและหน่วยงานวางแผนของกระทรวงต่างๆ เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่กระทรวงต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการเศรษฐกิจจะได้ตั้งหน่วยวางแผนของตนขึ้นในลักษณะเดียวกันกับสำนักงานวิชาการและวางแผนของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อพิจารณากลับกรองโครงการของตนเองเสียก่อนขั้นหนึ่ง โดยตรวจสอบรายละเอียดและจัดอันดับความสำคัญภายในขอบเขตงานของหน่วยราชการของตน

4. ในการกำหนดจุดหมายโครงการแต่ละปี สำนักงบประมาณมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่ง กล่าวได้ว่าถ้าไม่มีการประสานงานระหว่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและสำนักงบประมาณแล้ว การบริหารงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ไม่อาจจะดำเนินไปด้วยดีได้ นอกจากนั้นเนื่องจากงบประมาณได้รวมเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศไว้เป็นจำนวนมาก การประสานงานระหว่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ และกระทรวงการคลังก็มีความสำคัญมากเช่นกัน เฉพาะในเรื่องนี้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะเป็นประโยชน์ในการที่จะกู้เงินและขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศอยู่มาก ถ้าหากประเทศไทยมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมด้วยรายละเอียดมากพอควรจะเป็นการสะดวกแก่การพิจารณาของประเทศที่มีเงินให้กู้หรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการว่าสมควรจะให้กู้เงินหรือช่วยเหลือโครงการใดบ้าง

5. แม้ว่าแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะเป็นเอกสารที่สำคัญและมีประโยชน์เพียงใดก็ตาม การบริหารงานตามแผนเพื่อให้ได้ผลนั้นย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยราชการฝ่ายบริหารเท่าที่เป็นมาแล้วหน่วยราชการมีสมรรถภาพและประสิทธิภาพไม่ทัดเทียมกัน มีหลายหน่วยที่มีประสิทธิภาพไม่หย่อนกว่าหน่วยงานประเภทเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ก็มีหน่วยงานอีก

หลายหน่วยที่ยังล้าหลัง เพราะขาดการนำที่ตีและขาดข้าราชการพนักงานที่มีสมรรถภาพ การพัฒนาประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ กำลังเงินและกำลังคนของประเทศ ในด้านการพัฒนาทรัพยากรนั้น มีโครงการต่างๆ พร้อมมูล ส่วนในด้านกำลังเงินรัฐก็ได้พยายามตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาให้สูงเต็มกำลังอยู่แล้ว และได้ดำเนินการกู้เงินและขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเท่าที่จะกระทำได้ ฉะนั้นการเสียหาที่อาจจะพึงบังเกิดขึ้นนั้นมิได้อยู่ที่จำนวนเงินไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินงาน แต่อาจอยู่ที่การใช้เงินที่มีอยู่ไม่ได้ประโยชน์ตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ อาศัยเหตุผลนี้โครงการใดที่สิ้นเปลืองเงินมากและให้ผลตอบแทนน้อยจึงควรระงับไว้ก่อน

การวางแผนกำลังคน

6. ในด้านการพัฒนากำลังคนนั้น นอกจากการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ การฝึกอบรมข้าราชการและการส่งข้าราชการไปศึกษาดูงานต่างประเทศซึ่งได้ทำกันอยู่แล้ว จำเป็นจะต้องพิจารณาปัญหากำลังคนเป็นส่วนรวมของประเทศด้วย เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าความสำเร็จของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมย่อมขึ้นอยู่กับกำลังคนซึ่งมีความรู้ความสามารถและได้รับการฝึกฝนในด้านต่างๆ ให้มีจำนวนเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามโครงการเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังเร่งการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น การวางแผนกำลังคนนับว่าเป็นงานที่สำคัญยิ่งและจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของการพัฒนา การขาดแคลนกำลังคนที่มีได้รับการฝึกฝนจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนายิ่งกว่าการขาดแคลนเงินทุนหรือทรัพยากรธรรมชาติเสียอีก

7. รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องกำลังคนเป็นอย่างดีและได้เอาใจใส่ในการศึกษาและค้นคว้าในด้านการวางแผนกำลังคนตลอดมา งานสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งเพิ่งจะเสร็จลงเร็ว ๆ นี้ ก็คือ การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและต่างประเทศเพื่อศึกษาและทำการประเมินขั้นต้นเพื่อกำหนดอุปสงค์และอุปทานของกำลังคนในประเทศสำหรับ พ.ศ. 2509 และ พ.ศ. 2513 นับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำลังคนในลักษณะนี้ในประเทศไทย ผลของงานนั้นได้แสดงถึงแนวโน้มบางอย่างให้เห็นเป็นต้นว่า จำนวนผู้สำเร็จมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีวะ ช่างฝีมือ และนักวิชาการสาขาสำคัญต่างๆ ใน พ.ศ. 2513 จะไม่เพียงพอกับความต้องการของประเทศในด้านกำลังคนเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ จะต้องทำการค้นคว้าและปรับปรุงการประเมินนี้ต่อไป

8. เนื่องจากการวางแผนกำลังคนมีความสำคัญและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอยู่มาก แผนกำลังคนจึงเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉะนั้นสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน

ระดับชาติ ในขณะที่เดียวกันทางหน่วยราชการอื่นๆ ซึ่งมีงานเกี่ยวข้องกับกำลังคน เช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น ก็ได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยคนในส่วนที่อยู่ในขอบเขตของตน งานด้านกำลังคนในที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านรัฐบาลหรือด้านงานเพื่อปฏิบัติงานด้านกำลังเอกชนก็ตามจะได้ศึกษาและพิจารณาที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อจัดทำเป็นโครงการพัฒนากำลังคนเป็นส่วนรวมต่อไป

การประสานงานของส่วนราชการด้านการบริหาร

9. นอกจากการประสานงานของส่วนราชการระดับนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้ว การประสานงานของส่วนราชการในด้านการบริหารเพื่อการพัฒนาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ส่วนราชการแต่ละส่วนนอกจากจะต้องเร่งรัดปรับปรุงงานและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่แล้วจะต้องให้ความสนใจในการประสานงานกับส่วนราชการอื่น ทั้งภายในและภายนอกกระทรวงของตนโดยใกล้ชิดด้วย การประสานงานที่เป็นมาแล้วในส่วนกลางอยู่ในเกณฑ์ดีพอควรเพราะใกล้ชิดผู้บังคับบัญชาระดับสูงสามารถชี้ขาดตัดสินใจได้ แต่ในส่วนภูมิภาคเห็นว่ายังมีปัญหาอุปสรรคอยู่มากตามหลักการบริหารประเทศควรถือว่าฝ่ายการปกครองอันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ที่ เ ปี น หัวหน้าคณะและเป็นผู้ประสานงานสาขาต่างๆ ในเขตจังหวัดของตน ส่วนการดำเนินงานในทางวิชาการนั้นเป็นเรื่องของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องที่จะแจ้งความมุ่งหมายให้ฝ่ายปกครองทราบ และสั่งการเกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมของจังหวัดนั้นได้ การแบ่งส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม ไม่ได้แบ่งตามสาขางานเศรษฐกิจโดยตรงเพราะต้องคำนึงในด้านการปกครองและในการอื่นๆ ด้วย การบริหารงานเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจจึงขลุกลักอยู่บ้างซึ่งจะต้องแก้ไขด้วยการประสานงานโดยใกล้ชิดและความเข้าใจซึ่งกันและกัน โครงการต่างๆ ที่

รวบรวมไว้ในแผนพัฒนา มีการสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่แล้ว ถ้าหากได้มีการประสานงานในด้านการบริหารโดยแน่นแฟ้นด้วย การดำเนินงานก็จะบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยแน่นอนและรวดเร็วยิ่งขึ้น

การบริหารราชการเพื่อส่งเสริมการพัฒนา

10. ส่วนราชการอีกหลายหน่วยที่มีได้มีโครงการพัฒนาโดยตรง แต่ก็มีความสำคัญในด้านการพัฒนาประเทศไม่น้อยไปกว่าส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการเงิน การคลัง และธนาคารของประเทศ กระทรวงการในด้านการตลาดและการค้า กระทรวงมหาดไทยในด้านการปกครอง เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ย่อมเกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศโดยตรงและถ้าหากการ

ปฏิบัติราชการของกระทรวงดังกล่าวไม่บังเกิดผลตามความมุ่งหมายแล้ว โครงการพัฒนาต่างๆ ก็ประสบความล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือและไม่มีการประสานงานข้อมูลสถิติต่างๆ ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจเช่นกัน สำนักงานสถิติแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการวางแผนโครงการและเพื่อการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็มีบทบาทสำคัญเช่นเดียวกัน มีหน้าที่ต้องพิจารณาปรับปรุงให้กฎและระเบียบที่วางไว้ได้มีส่วนช่วยในการบริหารงานพัฒนาโดยตรง

ตามที่ได้บรรยายมาแล้วนี้ พอจะสรุปได้ว่าการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศเป็นงานส่วนรวมไม่ใช่เป็นของราชการส่วนหนึ่งส่วนใดโดยเฉพาะ จำเป็นจะต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือกันจากหน่วยราชการต่างๆ โดยใกล้ชิด งานที่ใหญ่และสำคัญยิ่งของประเทศจึงจะประสบความสำเร็จ