

บทนำ

1. สรุปสถานการณ์ด้านการกระจายรายได้และกระจายการพัฒนา

ในระยะเวลาที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราสูง แต่ช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในเมืองด้วยกันเอง ระหว่างเมืองกับชนบท ตลอดจนระหว่างกรุงเทพมหานครกับภาคต่างๆ มีมากขึ้น ซึ่งนับว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับของประเทศที่กำลังก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่โดยทั่วไป ที่มักจะมีปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้เกิดขึ้นในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนา แต่หลังจากนั้นแล้วหากมีการดำเนินนโยบายกระจายรายได้ที่เหมาะสม สถานการณ์ทางด้านกระจายรายได้ก็จะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาการกระจายรายได้ก็จะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทยในปัจจุบันพอจะสรุปได้ ดังนี้ .-

1.1 สัดส่วนของประชากรที่มีอยู่ในข่ายยากจนลดลงไม่มากนัก

แม้ว่าโครงการผลิตของไทยจะเปลี่ยนแปลงจาก การผลิตในภาคเกษตรกรรมเป็นหลักมาเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศก็ยังคงประกอบอาชีพทางการเกษตร ซึ่งรายได้ไม่แน่นอน อันเนื่องมาจากการผลิตที่ต้องพึ่งพาสภาพภูมิอากาศ และความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ขณะเดียวกันการมีงานเสริมเพื่อเพิ่มรายได้นอกภาคเกษตรในชนบทก็ยังมีจำกัด เพราะกิจการอุตสาหกรรมและบริการยังไม่กระจายออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและเขตชนบทเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้สัดส่วนประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนในประเทศจึงยังคงลดลงไม่มากนักในช่วงปี 2519-2531 โดยลดลงจาก 30 ในปี 2519 เหลือร้อยละ 23.7 ในปี 2531 นอกจากนี้ กลับเพิ่มขึ้นในปีที่มีปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ดังจะเห็นได้จากในปี 2529 ซึ่งเป็นปีที่ราคาพืชผลเกษตรหลักตกต่ำอย่างมาก สัดส่วนประชากรยากจนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 29.5 อย่างไรก็ตาม เมื่อราคาสินค้าเกษตรอยู่ในเกณฑ์ที่ดีในปี 2531 สัดส่วนประชากรยากจนลดลงเหลือร้อยละ 23.7 ซึ่งแสดงว่าราคาสินค้าเกษตรมีบทบาทสำคัญอย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงภาวะความยากจนของประชากรในชนบท

1.2 ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ มีมากขึ้น

ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยปรากฏว่าสัดส่วนรายได้ของผู้ที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกของรายได้ทั้งประเทศ เพิ่มจากสัดส่วนร้อยละ 49.3 ในปี 2518/2531 ขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด 20 เปอร์เซ็นต์หลัง มีสัดส่วนของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6.1 เหลือร้อยละ 4.5 ในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการขยายตัวของระดับรายได้กลุ่มแรกเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 9.9 ต่อปี ในช่วงปี 2518 – 2531 เปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มเฉลี่ยรายได้ร้อยละ 6.5 ต่อปี ในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากความไม่สมดุลในระบบเศรษฐกิจ 4 ด้าน คือ

ความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างการผลิตกับโครงสร้างการดำเนินงานทำ ความไม่สมดุลระหว่างการกระจายตัวของประชากรผลิตกับโครงสร้างการดำเนินงานทำ ความไม่สมดุลระหว่างการกระจายตัวของประชากรกับการกระจายตัวของการผลิตระหว่างภูมิภาคต่างๆ ความไม่สมดุลของระบบการศึกษาที่เข้าเรียนต่อจากระดับประถมศึกษาที่มีอัตราต่ำมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทและความไม่สมดุลในการถือครองทรัพย์สินทางเศรษฐกิจที่มีการกระจุกตัวของทรัพย์สินอยู่ในกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยราย

1.3 ช่องว่างของรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศและระหว่างเมืองกับชนบทเพิ่มขึ้น

ทางด้านช่องว่างของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรระหว่างภาคต่างๆ ก็ปรากฏว่าเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากรายได้ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่ารายได้ของประชากรในภาคอื่น กล่าวคือระหว่างปี 2524-2531 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10.9 ต่อปี ขณะที่ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือมีอัตราเพิ่มของรายได้ประชากรเฉลี่ยร้อยละ 7.3-8.5 ต่อปี ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลทิ้งช่วงห่างจากภาคอื่น ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีระดับและปริมณฑล 8.7 เท่าตัวในปี 2524 และระดับความแตกต่างของรายได้ในสองภาคดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 10 เท่าตัวในปี 2531 เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของเมืองกับชนบท พบว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตชนบทปี 2519 ประมาณ 3,252 บาทต่อปี ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตเมืองประมาณ 7,908 บาทต่อปี หรือประมาณ 2.4 เท่าของรายได้ในเขตชนบท ต่อมาในปี 2530 / 2531 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตชนบทเพิ่มขึ้นเป็น 8,916 บาทต่อปี และรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตเมืองเพิ่มขึ้นเป็น 26,970 บาทต่อปี หรือต่างกันประมาณ 3 เท่า และมีแนวโน้มที่จะห่างออกไปอีกหากมิได้มีการกำหนดมาตรการที่จะดูแลเอาใจใส่ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

ช่องว่างของรายได้ระหว่างภาค และระหว่างเมืองกับชนบทที่ขยายกว้างขึ้นนี้ มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของประเทศมาสู่การผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และฐานการผลิตเหล่านี้ยังไม่กระจายตัวออกไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากเท่าที่ควร จึงทำให้ออกาสทางเศรษฐกิจ การจ้างงานและการเพิ่มรายได้ของประชากรในเมืองสูงกว่าประชากรในชนบท

2. แนวโน้มปัญหาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

นอกจากความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ดังที่ปรากฏในข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว ยังเป็นที่ยกคาคติหมายอีกว่าหากไม่มีการดำเนินนโยบายการกระจายรายได้อย่างจริงจังในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 สถานการณ์ดังกล่าวจะรุนแรงมากขึ้นและจะก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นอีก คือ

2.1 การอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองจะสูงขึ้น

ผลจากการที่ราคาสินค้าเกษตรจะยังคงผันผวนและมีแนวโน้มไม่สู้ดีนัก เนื่องจากประสบปัญหาการแข่งขันในตลาดโลกค่อนข้างสูง ประกอบกับทรัพยากรต่างๆ ที่เคยใช้เป็นฐานการผลิตเริ่มมีสภาพเสื่อมโทรมลง ได้ทำให้ผลผลิตลดลงหรือมีแนวโน้มที่จะต้องใช้ต้นทุนสูงขึ้น ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้จะทำให้รายได้ของประชากรในภาคเกษตรมีแนวโน้มที่ไม่แน่นอน และจะมีส่วนผลักดันให้เกษตรกรผลจากอาชีพเดิมไปสู่อาชีพใหม่ในเมืองเพิ่มมากขึ้น

2.2 ความยากจนในเมืองจะรุนแรงขึ้น

เมื่อการอพยพเข้าสู่เมืองเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาที่จะตามมาก็คือ จำนวนคนยากจนในเมืองจะเพิ่มขึ้น เพราะส่วนใหญ่ของผู้อพยพมักเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ค่าจ้างต่ำ รายได้น้อย ไม่เพียงพอที่จะดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ขณะเดียวกันก็จะมีปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาสุขภาพอนามัย รวมไปถึงการศึกษาของเด็กเล็กที่อพยพติดตามผู้ปกครองเข้ามาหางานทำในเมือง

3. โอกาสในการกระจายรายได้

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ และสถานการณ์โดยรวมที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พบว่าโอกาสที่การกระจายรายได้จะดีขึ้นมีอยู่หลายประการเช่นกัน ได้แก่

3.1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

การที่เศรษฐกิจไทยในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ขยายตัวในระดับสูงมาก และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ก็คาดว่าจะอัตราการขยายตัวต่อเนื่องไปตามเป้าหมายที่วางไว้ประมาณร้อยละ 8.2 ต่อปีนั้น จะมีส่วนช่วยให้รายได้ประชาชาติโดยรวมเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หากมีการจัดระบบการกระจายรายได้ที่เหมาะสมก็จะช่วยให้ความเหลื่อมล้ำของกลุ่มอาชีพต่างๆ ตลอดจนความแตกต่างระหว่างภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง

3.2 โอกาสในการจ้างงานยังมีสูง

โดยที่เศรษฐกิจไทยยังขยายตัวต่อไปและจะปรับทิศทางไปสู่การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นอีก จึงทำให้ความต้องการกำลังในภาคดังกล่าวจะยังอยู่ในระดับสูง ดังนั้น หาก

สามารถพัฒนากำลังแรงงาน โดยเฉพาะในส่วนที่อยู่ในชนบทและแรงงานไร้ฝีมือในชุมชนแออัดให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสการมีงานทำและได้รับค่าแรงงานสูงขึ้น

3.3 ภาครัฐได้เห็นความสำคัญของการกระจายรายได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

โดยที่ทุกฝ่ายในสังคมเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาการกระจายรายได้เป็นปัญหาพื้นฐานที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ฉะนั้น จึงเป็นโอกาสที่ภาครัฐจะได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายและแผนงานกระจายรายได้ที่เป็นรูปธรรมและเกิดผลอย่างจริงจังต่อกลุ่มเป้าหมายผู้ยากจนทั้งในเมืองได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาและโอกาสต่าง ๆ ดังที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงมีเจตนารมณ์ ดังต่อไปนี้

3.3.1 เพื่อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างเพียงพอ

3.3.2 เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

3.3.3 เพื่อลดความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

3.3.4 ให้มีแผนเพื่อเสนอแนวทางและมาตรการด้านการกระจายรายได้ที่เป็นรูปธรรมสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประสานกับแผนงานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ และใช้เป็นกรอบนโยบายสำหรับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้มากขึ้น

4. เป้าหมายการกระจายรายได้

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ และการกระจายการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น เห็นควรกำหนดเป้าหมายการกระจายรายได้ ดังต่อไปนี้

4.1 กลุ่มเป้าหมาย กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้รวม 6 กลุ่ม คือ

4.1.1 กลุ่มเกษตรกรรายากจน

4.1.2 กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตรกรรม

4.1.3 กลุ่มประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจขนาดย่อม

4.1.4 กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย

4.1.5 กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ

4.1.6 กลุ่มที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้

4.2 ให้กลุ่มเป้าหมายสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง และมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น

4.3 เป้าหมายด้านจำนวนคนยากจน ลดสัดส่วนของประชากรที่อยู่ใต้ขีดความยากจนจากร้อยละ 23.7 ในปี 2531 ให้เหลือต่ำกว่าร้อยละ 20 ในปี 2539 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

4.4 เป้าหมายลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศ โดยใช้นโยบายและมาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ

4.5 พื้นที่เป้าหมาย

4.5.1 เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค

4.5.2 พื้นที่เศรษฐกิจใหม่

4.5.3 พื้นที่ชนบทล้าหลัง

5 แนวทางการกระจายรายได้

เพื่อสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องกำหนดนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างโอกาสและเพิ่มขีดความสามารถแก่ประชากรในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ และได้รับผลตอบแทนจากการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ในการสร้างโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น นโยบายทางด้านกระจายรายได้จะเน้นการกระจายฐานทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค เพื่อเพิ่มการมีงานทำในภาคนอกเกษตร เน้นการเข้าถึงปัจจัยในการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน และสินเชื่อ ตลอดจนบริการพื้นฐานต่างๆ เพื่อยกระดับการผลิต คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนยากจน ทั้งนี้จะเน้นการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยจะการอำนาจการบริหารงานพัฒนาสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

ส่วนทางด้าน การเพิ่มขีดความสามารถของประชากรกลุ่มเป้าหมายในการกระจายรายได้ จะมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพให้ประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยขยายโอกาสทางการศึกษาจัดฝึกอบรมและบริการให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ นโยบายและมาตรการประกอบด้วย

5.1 ดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังและการพัฒนาตลาดทุน

ให้มีผลในการสนับสนุนการกระจายรายได้ยิ่งขึ้น โดยการกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายหุ้น และการใช้มาตรการทั้งทางด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐมุ่งสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

5.2 กำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับการกระจายการถือครองทรัพย์สิน

เพื่อประโยชน์ประชาชนมีหลักประกัน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินมากขึ้น โดยเฉพาะด้านที่อยู่อาศัย ควรเน้นหนักในเขตเมืองซึ่งมีปัญหารุนแรงขึ้นทุกขณะ

5.3 เน้นการปรับปรุงระบบการผลิต

โดยเฉพาะในด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้มากขึ้น ประเด็นสำคัญที่สุด ได้แก่ ทางด้านเกษตรกรรมให้มีการขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3.4 ต่อปี และให้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการผลิตและราคาที่จะทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่ผันผวนขึ้นลงมากเกินไป

5.4 พัฒนาเมืองและการกระจายบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น

รวมทั้งการกระจายอำนาจการบริหารไปให้จังหวัดและส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสตัดสินใจ เพื่อแก้ปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ตามความเหมาะสม

5.5 ดำเนินการพัฒนาชนบท

โดยมุ่งกระจายอำนาจบริหารงานพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยจัดให้มีงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด เพื่อยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท ขณะเดียวกันวางมาตรการเพื่อสนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ

5.6 ในระยะยาวควรกำหนดนโยบายพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์

โดยให้การศึกษาที่เหมาะสม อันจะเป็นรากฐานต่อการพัฒนาในอนาคตข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มโอกาสการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในให้สูงขึ้นสำหรับประชาชนในชนบท นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงปัญหาด้านสาธารณสุข สวัสดิการแรงงานและสังคมต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย (รายละเอียดโปรดดูในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ส่วนที่ 4)

แนวนโยบายและมาตรฐานดังกล่าวข้างต้นนี้ หากได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังแล้ว สถานการณ์การกระจายรายได้จะดีขึ้น หรืออย่างน้อยก็จะไม่เลวลงไปกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะว่า เกษตรกรยากจน และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ จะมีความสามารถในการพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น มีที่ดินทำกิน มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและรายได้ รวมทั้งได้รับการศึกษาฝึกอบรมและบริการ สาธารณสุข ซึ่งจะช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการกระจายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางใน ภูมิภาคและบริการพื้นฐานสู่สวนภูมิภาคจะเป็นการสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ เพื่อให้เป็นแหล่งที่มา ของรายได้ และการมีงานที่สำหรับคนในชนบท ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาค และระหว่างเมืองกับชนบทลงเป็นลำดับ

บทที่ 1

แนวนโยบายการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างการกระจายรายได้

1. ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

1.1 ในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้นโยบายรายจ่ายเป็นหลักในการสนับสนุนการกระจายรายได้และกระจายการพัฒนา โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในด้านบริการพื้นฐานรายได้และกระจายการพัฒนา โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในด้านบริการพื้นฐานให้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อเพิ่มรายได้ และพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ทั้งในด้านการเกษตร การศึกษา สาธารณสุข บริการทางสังคมต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรเพื่อการพัฒนาชนบทโดยตรงและการสร้างงานในชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีจำนวนถึง 112,140 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึง 6.6 เท่า อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อเสริมการกระจายรายได้ในชนบทดังกล่าว ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจในการใช้จ่ายและพัฒนาโครงการส่วนใหญ่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง และท้องถิ่นยังมีบทบาทจำกัด

1.2 สำหรับการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองนั้น แม้รัฐบาลจะได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและจัดสวัสดิการสังคมที่จำเป็นให้ผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองแล้วก็ตาม แต่ยังมีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอ โดยจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณให้การเคหะแห่งชาติเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีจำนวนเพียง 1,660 ล้านบาทเศษ เท่านั้น

1.3 ในด้านการใช้นโยบายภาษีสนับสนุนการกระจายรายได้นับได้ว่ายังมีการดำเนินการอยู่ในขอบเขตที่จำกัด คือ เพียงการปรับปรุงอัตราภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษีเงินได้เพื่อลดภาระภาษีของผู้มีรายได้น้อยเป็นหลักเท่านั้น ยังไม่มีการมุ่งใช้ภาษีที่จัดเก็บบนฐานของมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเครื่องมือให้เกิดการกระจายรายได้และการกระจายทรัพย์สินโดยตรง

1.4 ในด้านนโยบายการเงินเพื่อเสริมสร้างการกระจายรายได้ นอกจากรัฐได้ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรโดยผ่านทางธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังได้สนับสนุนการปล่อยสินเชื่อสู่ชนบทหรือใช้ในการผลิตและเพิ่มรายได้ของเกษตรกรมากขึ้น โดยการเพิ่มทุนให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (จนถึงเดือนมีนาคม 2534) สามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรและธุรกิจการเกษตรเป็นจำนวนถึง 109,880 ล้านบาท รวมทั้งได้กำหนดเงื่อนไขการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ในการกระจายบริการและสนับสนุนให้ปล่อยสินเชื่อสู่ชนบทมากขึ้น โดยช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (จนถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2534) ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการปล่อยสินเชื่อนี้ประมาณ 875,569 ล้านบาท หรือร้อยละ 18.2 ของเงินฝากซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 20 เล็กน้อย

อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ และยังไม่กระจายสู่เกษตรกรส่วนใหญ่อย่างทั่วถึง

1.5 ในด้านนโยบายรายได้ รัฐบาลได้มีการดำเนินการยกระดับและรักษาระดับรายได้ของกลุ่มสังคมต่างๆ โดยต่อเนื่อง ได้แก่ การยกระดับรายได้ของเกษตรกรและชาวชนบทโดยการสร้างงานในชนบท การพัฒนาชนบท ตลอดจนยกระดับราคาพืชผลเกษตรต่างๆ สำหรับผู้มีรายได้ประจำก็ได้มีการปรับโครงสร้างเงินเดือนค่าจ้างของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าว เป็นภาระอย่างมากต่อรายจ่ายของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงเต็มที่ จึงก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียกำลังคนในภาครัฐสู่ภาคเอกชนซึ่งให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า

1.6 ดังนั้น นโยบายการเงินการคลังเพื่อเสริมสร้างการกระจายรายได้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 จำเป็นต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นในเรื่องการกำหนดมาตรการทางด้านภาษีควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านการเงิน การกระจายอำนาจในการบริหารรายจ่าย และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น

2. เป้าหมายการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างการกระจายรายได้

2.1 กระจายอำนาจและยกระดับขีดความสามารถทางการคลังของส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น

2.2 กระจายการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้เป็นธรรมมากขึ้น และใช้นโยบายรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่เกษตรกร ลูกจ้าง ผู้ประกอบการรายย่อย ข้าราชการ พนักงานของรัฐ และผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

2.3 กระจายสินเชื่อบริการทางการเงิน และตลาดทุนสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น โดยเฉพาะแก่การเกษตรรายย่อย ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจรายย่อย พนักงานลูกจ้างผู้มีรายได้น้อย

3. แนวนโยบายการพัฒนาและมาตรการ

3.1 การกระจายอำนาจและยกระดับขีดความสามารถทางการคลังส่วนท้องถิ่น

3.1.1 การกระจายอำนาจการคลังและงบประมาณสู่ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดย

(1) พิจารณาให้ส่วนภูมิภาคสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณได้โดยตรงและพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้แก่จังหวัดเพื่อ

ดำเนินการตามโครงการของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้โดยอิสระภายใต้กรอบแผนพัฒนา
จังหวัด

(2) ให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของ
ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความคล่องตัว

3.1.2 การปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ การอุดหนุนและการจัดหาเงินทุนของส่วน
ท้องถิ่น โดย

(1) ดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินให้ครบถ้วน และปรับปรุง
การประเมินราคาที่ดินให้สะท้อนราคาตลาดมากขึ้น และประกาศให้ราคาประเมินนี้อย่างจริงจัง

(2) พิจารณาเพิ่มประเภทภาษีเสริมที่จัดเก็บเพิ่มเติมจากภาษีสรรพสามิตและ/
หรือปรับปรุงอัตราภาษีให้เพิ่มขึ้น

(3) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติใต้พื้นดินบาง
ประเภท เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้ในรูปภาษีบำรุงท้องที่และเงินบำรุงพิเศษเพื่อฟื้นฟูและ
บูรณะพื้นที่แหล่งผลิตทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว

(4) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากภาษีส่วนกลางจัดเก็บแทนส่วน
ท้องถิ่น โดยจัดสรรให้แก่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นและเหมาะสมตามประเภทของภาษีเพื่อให้เกิดความ
เป็นธรรมในระหว่างท้องถิ่น

(5) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับ
ขีดความสามารถและความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของส่วนท้องถิ่น ทั้งเงินอุดหนุนเป็นก้อน
และเป็นสัดส่วนของค่าใช้จ่ายของโครงการพัฒนาของส่วนท้องถิ่น

(6) สนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมการพัฒนาบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่
ของส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยการว่าจ้าง การให้สัมปทาน หรือการร่วมลงทุน ส่วนบริการสาธารณะ
ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองให้ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์มากขึ้น โดยยึดหลักผู้รับประโยชน์เป็น
ผู้จ่ายในอัตราที่คุ้มต่อต้นทุนการผลิตหรือการให้บริการ

(7) สนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่นระดมทุนสำหรับโครงการลงทุน โดยการออก
พันธบัตรในตลาดหลักทรัพย์

3.2 การใช้นโยบายการคลังสนับสนุนการกระจายรายได้และการกระจายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

3.2.1 พิจารณานโยบายการนำภาษีกองมรดกมาบังคับใช้เพื่อกระจายการถือครองทรัพย์สิน

3.2.2 พิจารณานำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้แทนภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยใช้มูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานภาษี รวมทั้งกำหนดอัตราภาษีสำหรับที่ดินว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์สูงกว่าที่ดินที่ใช้ประโยชน์ เพื่อเพิ่มภาระภาษีสำหรับการกว้านซื้อ และถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรให้สูงขึ้น และให้มีการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม

3.2.3 จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อยกระดับรายได้ ระดับการศึกษา บริการสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้นทั้งในเขตชนบทและชุมชนแออัดในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 9 ปี รวมทั้งการฝึกอาชีพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

3.2.4 ใช้นโยบายงบประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนายกระดับการผลิตและรายได้ของเกษตรกรให้มากขึ้น โดยเน้นเพิ่มประสิทธิภาพและการกระจายการผลิตสินค้าเกษตร ทั้งนี้ การใช้นโยบายการอุดหนุนการเกษตรโดยเฉพาะการอุดหนุนด้านราคาของผลผลิตของการเกษตรจะดำเนินการเท่าที่จำเป็น

3.3 การกระจายสินเชื่อและบริการทางการเงินและตลาดทุน สู้ส่วนภูมิภาคและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

3.3.1 เพิ่มทุนให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสนับสนุนสถาบันการเงินเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมให้กระจายบริการสินเชื่อแก่เกษตรกร ธุรกิจการเกษตร และอุตสาหกรรมขนาดย่อมในส่วนภูมิภาคมากขึ้น

3.3.2 พิจารณารูปแบบและแนวทางดำเนินงาน เพื่อปลดปล่อยหนี้ในระบบแก่เกษตรกร

3.3.3 สนับสนุนการจัดสรรสินเชื่อระยะปานกลางและระยะยาวแก่ภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการจัดสรรสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและผู้ริเริ่มประกอบอาชีพส่วนตัวซึ่งมีผู้ทางในทางการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากจนที่ด้อยโอกาสในเขตเมืองและชนบท

3.3.4 สนับสนุนการจัดตั้งสถาบันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อระดมทุนระยะยาวและช่วยลดต้นทุนการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวที่มีฐานะพอจัดหาที่อยู่อาศัยได้เองและผู้ที่ยังมีรายได้น้อยที่ต้องการที่อยู่อาศัยอย่างถาวร

3.3.5 ปรับนโยบายการเปิดสาขาของสถาบันการเงินให้มีความคล่องตัวมากขึ้นโดยเน้นให้มีการเปิดสาขาในส่วนภูมิภาค รวมทั้งการขยายสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยไปสู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น

3.3.6 ขยายฐานผู้ลงทุนในตลาดหุ้นไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น โดยสนับสนุนให้บริษัทหลักทรัพย์เปิดสำนักงานในส่วนภูมิภาค และมีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้แก่ผู้ลงทุนในภูมิภาค เท่าเทียมกับผู้ลงทุนในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ธุรกิจในส่วนภูมิภาคมีโอกาสเข้าร่วมทุนในตลาดหุ้นได้มากขึ้น

3.3.7 สนับสนุนให้บริษัทมีแผนการกระจายหุ้นให้แก่พนักงานมากขึ้น โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี

3.4 นโยบายรายได้และค่าจ้างสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

3.4.1 กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ จะกำหนดเป็นหลักการให้รายจ่ายค่าตอบแทนเงินเดือนและค่าจ้างเป็นการลงทุนในการพัฒนากำลังคนภาครัฐ โดยพิจารณากำหนดระบบค่าตอบแทนที่สามารถปรับให้สอดคล้องตามสภาวะการครองชีพ และลักษณะงานบริหาร ปฏิบัติการ และช่วยอำนวยความสะดวกอื่น ๆ มุ่งเน้นการจัดระบบค่าตอบแทนที่ยึดหลักระบบวิชาชีพให้มีความทัดเทียมหรือใกล้เคียงกับผลตอบแทนในภาคเอกชน สนับสนุนให้เกิดการพัฒนากำลังคนในภาครัฐ และสามารถรักษากำลังคนดังกล่าวให้คงอยู่ในภาครัฐได้ รวมทั้งให้มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการแก่ข้าราชการและพนักงานรัฐ ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง

3.4.2 กลุ่มเกษตรกร พิจารณาให้มีการดำเนินงานเพื่อรักษาเสถียรภาพในด้านราคาสินค้าเกษตรและรายได้ของเกษตรกรที่เหมาะสม โดยมีระบบองค์กรและการบริหารที่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลเกินความจำเป็น

3.4.3 กลุ่มแรงงานทั่วไป กำหนดอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแก่กลุ่มผู้ทำงานที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการผลิตและการทำงานควบคู่ไปด้วย เพื่อให้กลุ่มที่มีรายได้ต่ำมีโอกาสเพิ่มรายได้และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

บทที่ 2

การกระจายการถือครองทรัพย์สิน

1. สภาพการถือครองทรัพย์สิน

1.1 ในปัจจุบันความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินและที่อยู่อาศัยมักจะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้อัตราปานกลางจนถึงระดับสูง ส่วนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสนในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินประเภทดังกล่าวน้อยมาก เพราะในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นไปอีก จากข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค) ในปี 2533 พบว่าครัวเรือนในชนบทไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมีทั้งหมด 552,977 ครัวเรือนหรือคิดเป็นร้อยละ 8.0 ของครัวเรือนชนบททั่วประเทศ ส่วนครัวเรือนที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและต้องเช่าเพิ่มบางส่วนมีทั้งสิ้น 730,751 ครัวเรือนหรือคิดเป็นร้อยละ 10.58 ของครัวเรือนชนบททั่วประเทศ

1.2 ในขณะเดียวกันประชากรที่มีรายได้น้อยในเขตเมืองยังประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยหรือมีที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งจากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติคาดว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ความต้องการที่อยู่อาศัยของกลุ่มรายได้ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีปริมาณรวมทั้งสิ้นประมาณ 376,520 หน่วย และในจำนวนนี้เป็นความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้ที่ไม่สามารถรับภาระการจ่ายได้จำนวน 203,838 หน่วย หรือประมาณร้อยละ 54.13 ของความต้องการที่อยู่อาศัยทั้งหมด ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญๆ ที่ทำให้เกิดขาดแคลนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยพอสรุปได้ ดังนี้

1.2.1 การกระจายการถือครองทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินทำกินยังมีจำกัด เกษตรกรจำนวนมากไร้ที่ทำกินและขาดเอกสารสิทธิ์ เพราะปัจจุบันกรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดินได้เพียงประมาณ 23.7 ล้านไร่ จากพื้นที่นอกเขตป่าทั้งหมดประมาณ 160.7 ล้านไร่ กล่าวคือมีพื้นที่ที่ยังไม่ได้ออกโฉนดอีกประมาณ 137 ล้านไร่ ขณะเดียวกันยังมีเอกสารสิทธิ์ในรูปแบบต่างๆ กัน ซึ่งออกให้โดยหลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิการถือครองที่ดินด้วย นอกจากนี้ประมวลกฎหมายที่ดินให้สิทธิการถือครองอย่างเสรีไม่จำกัดจำนวนได้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การเช่าที่ดินซึ่งประโยชน์จะตกเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น

1.2.2 การขยายฐานเศรษฐกิจในตัวเมือง เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ขยายตัวสูงมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ส่งผลให้ชุมชนในเมืองบางเมืองซึ่งมีฐานะรองรับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม บริการและท่องเที่ยวมีการขยายตัวในอัตราสูง ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความตื่นตัวในการซื้อขายที่ดินทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้นและมีการกักตุนเพื่อเก็งกำไร มีการซื้อขายที่ดินเปลี่ยนมือกันในระยะสั้น และส่วนใหญ่ถูกกว่าซื้อ

โดยนักลงทุนอุตสาหกรรม จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่ดินที่จะสามารถนำมาพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่อนถึงปานกลางและผู้มีรายได้น้อย

2. แนวทางพัฒนาเพื่อการกระจายการถือครองทรัพย์สิน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงริเริ่มที่จะให้มีนโยบายแนวทางหลักในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังนี้

2.1 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.1.1 เร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการจัดตั้งสถาบันการเงิน และเร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี

2.1.2 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินเพื่อให้ราษฎรมีที่ดินทำกินถูกต้องตามกฎหมายตามโครงการพัฒนาของกรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศภายในระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ.2538-2547)

2.1.3 ปรับปรุงระบบการบริหารและจัดการใช้ด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุน การซื้อ และการเวนคืนที่ดิน

2.1.4 ดูแลการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอย่างจริงจัง โดยให้มีการควบคุม เร่งรัด และติดตามให้มีการใช้ข้อบังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2 ที่ดินทั่วไป

2.2.1 จัดระบบการถือครองที่ดินแต่ละประเภทให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ของประเทศ โดยใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย ได้แก่ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม และที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

2.2.2 เร่งรัดเพิกถอนสภาพป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรมออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้เกษตรกรได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยเน้นการนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ทางการเกษตร

2.2.3 ลดการซื้อขายที่ดินเพื่อการเก็งกำไร โดยใช้มาตรการทางด้านกฎหมายและภาษี และจัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาให้เป็นหน่วยงานอิสระ ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีสำหรับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์และการเปลี่ยนมือในการถือครองที่ดินระยะสั้นๆ

2.3 ที่อยู่อาศัย

- 2.3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสินเชื่อเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยให้มากขึ้น รวมทั้งให้มีการผ่อนคลายเงื่อนไขเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยและสนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์
- 2.3.2 ส่งเสริมการประกอบการของภาคเอกชน เพื่อจัดที่อยู่อาศัยในราคายุติธรรมแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยพิจารณากำหนดมาตรการให้สิ่งจูงใจในการลงทุน เพื่อให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลงได้
- 2.3.3 ลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยให้สามารถหักค่าลดหย่อนของดอกเบี้ยค่าผ่อนบ้านในอัตราที่สูงขึ้น
- 2.3.4 จัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในลักษณะอาคารเช่ามากขึ้นเพื่อสนองความต้องการที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราว ตามสภาพสังคมอุตสาหกรรมในปัจจุบัน
- 2.3.5 กระจายอำนาจการออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นรวมทั้งพิจารณาลดขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการพิจารณาออกใบอนุญาต
- 2.3.6 เร่งออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัดเพื่อคุ้มครองสิทธิการอยู่อาศัยของชาวชุมชนและส่งเสริมให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะเจ้าของที่ดินได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด
- 2.3.7 ควบคุมค่าเช่าที่อยู่อาศัยในอัตราที่ยุติธรรม และให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าไปดูแล
- 2.3.8 สนับสนุนการเคหะแห่งชาติร่วมดำเนินการกับภาคเอกชนในลักษณะโครงการจ้างเหมาเบ็ดเสร็จ เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานต่างๆ ตามความเหมาะสม เช่น รูปแบบอาคาร ขนาดพื้นที่ใช้สอย เป็นต้น
- 2.3.9 ปรับปรุงชุมชนแออัดที่มีอยู่เดิม และจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชุมชนที่ถูกไล่รื้อ โดยร่วมลงทุนระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น เจ้าของที่ดิน และการเคหะแห่งชาติ
- 2.3.10 จัดตั้งกองทุนและจัดสรรเงินทุน สำหรับให้กู้ยืมเพื่อซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยรวมทั้งสนับสนุนสถาบันการเงินเอกชนให้เพิ่มบริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะคนยากจนในชุมชนแออัด

บทที่ 3

การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและการกระจายอุตสาหกรรม ไปสู่ภูมิภาค

1. การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร

1.1 ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

การที่ภาคเกษตรกรรมได้ลดบทบาทการเป็นภาคการผลิตนำในระบบเศรษฐกิจโดยผลผลิตทางการเกษตรมีสัดส่วนการผลิตลดลงจากร้อยละ 16 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี พ.ศ.2529 มาเป็นร้อยละ 11.5 ในปี 2534 ขณะเดียวกันบทบาทของภาคเกษตรกรรมในด้านการส่งออกได้ลดความสำคัญลงด้วย โดยมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 41 มาเป็นร้อยละ 23 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดในช่วงระยะเวลาเดียวกัน แต่จำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมิได้ลดลงเป็นสัดส่วนเดียวกับผลผลิตที่ลดลงโดยยังคงมีอยู่ถึงร้อยละ 64 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ ดังนั้นภาคเกษตรกรรมยังคงมีความสำคัญมากต่อการจ้างงานและการกระจายรายได้ให้แก่ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมอยู่มาก แผนพัฒนา ฉบับที่ 7 จึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตร เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้มีเสถียรภาพ ช่วยให้มีการกระจายรายได้ดีขึ้น นอกจากนี้จะต้องเน้นให้ความสำคัญแก่เกษตรกรในชนบทให้สามารถประกอบอาชีพเสริมรายได้ทางภาคนอกการเกษตรให้มากขึ้น

1.2 เป้าหมายการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร

1.2.1 ยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรให้สูงขึ้น คุ้มครองและสนับสนุนให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในระบบการผลิตและการค้าผลิตผลทางการเกษตร

1.2.2 พัฒนาความพร้อมของเกษตรกรในการปรับระบบการผลิตให้มีความสอดคล้องกับภาวะการตลาด และสามารถเลือกใช้วิทยาการทางการเกษตรที่เหมาะสม

1.3 แนวทางและมาตรการการปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตร

เพื่อให้การปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร จึงควรกำหนดแนวทางและมาตรการดังนี้

1.3.1 การส่งเสริมภาคการเกษตรให้มีความมั่นคงในด้านรายได้และทรัพย์สินตลอดจนเสริมสร้างความเป็นธรรมในระบบการผลิตและการค้า เพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันด้านที่ดินทำกิน ยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร และเพิ่มบทบาททางการตลาดมากขึ้น ดังนี้

(1) ส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตร ตลอดจนให้เกษตรกรมีหลักประกันด้านที่ดินทำกินโดยมีมาตรการดังนี้

(1.1) จัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรยากจนโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

(1.2) เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิทำกินในเขตป่าไม้ที่หมดสภาพและเกษตรกรได้ครอบครองอยู่แล้ว ทั้งในรูปแบบของเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมายที่ดินใบอนุญาต สปก.401 และเอกสารสิทธิทำกิน (สทก.) ตลอดจนการอนุญาตให้เกษตรกรเช่าที่ดินทำกิน

(1.3) ดูแลการนำกฎหมายการเช่าที่ดินมาบังคับใช้ มิให้เป็นอุปสรรคต่อการเช่าที่ดินทำกินของเกษตรกร และยกเลิกวิธีการขายฝากที่ดินการเกษตรในการนำที่ดินมาเป็นหลักประกันชำระหนี้ โดยให้ใช้วิธีการจำนองที่ดินแทนเพื่อป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรอย่างไม่เป็นธรรม

(1.4) พิจารณาทบทวนหรือออกกฎหมายเพื่อกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อสนับสนุนการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1.5) เร่งรัดศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งระดมทุนและกระจายสินเชื่อระยะยาวแก่เกษตรกรใช้เป็นทุนในการจัดหาและพัฒนาที่ดินทางการเกษตร

(2) รักษาระดับราคาสินค้าที่เกษตรกรขายได้ให้มีเสถียรภาพและมีแนวโน้มสูงขึ้น เพื่อแก้ปัญหาความไม่แน่นอนของรายได้จากการจำหน่ายผลผลิต และมุ่งให้เกิดแก่เกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ โดยมีมาตรการดังนี้

(2.1) ดำเนินการช่วยเหลือการขายสินค้าของเกษตรกร โดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูเก็บเกี่ยวโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น สนับสนุนการรับจำนำสินค้าเกษตรสนับสนุนให้เกษตรกรมียุ้งฉางเก็บพืชผลในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ และพัฒนาระบบคลังสินค้าและไซโล ทั้งนี้ มาตรการเหล่านี้จะต้องไม่ขัดต่อข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

(2.2) สนับสนุนการพัฒนาระบบการตลาดทุกรูปแบบ เช่น ตลาดกลางและตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรเฉพาะประเภท และปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการตลาด เช่น การกำหนดเขตค้าเนื้อสุกร และไปยาสูบ ตลอดจนพัฒนาบริการพื้นฐานต่างๆ ทางการตลาด เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อขายสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ

(3) สนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ เพื่อพัฒนาการผลิตคุณภาพของสินค้า และการจำหน่าย เพื่อเพิ่มราคาของผลผลิตและให้เกิดความเป็นธรรมโดยมีมาตรการดังนี้

(3.1) ฝึกอบรมความรู้ด้านการบริหารและการจัดการทั้งด้านการผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้าและการตลาด รวมทั้งสนับสนุนด้านสินเชื่อแก่เกษตรกร ผู้นำกลุ่มเกษตรกร และผู้บริหารสหกรณ์การเกษตร

(3.2) จัดระบบข้อมูลและข่าวสารการตลาดที่เกี่ยวกับคุณภาพและลักษณะของสินค้าเกษตรแต่ละชนิดที่ตลาดต้องการ เพื่อแจกจ่ายแก่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ต่างๆ อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจผลิตและปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ เป็นไปตามความต้องการของตลาด

(4) ประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับนักธุรกิจการเกษตรแผนใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการร่วมดำเนินธุรกิจการเกษตร “แบบตลาดข้อตกลง” ระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการทั้งในแง่การแบ่งปันผลประโยชน์และความเสี่ยงภัยร่วมกัน โดยมี มาตรการดังนี้

(4.1) สนับสนุนธุรกิจการเกษตรโดยรัฐเป็นตัวกลางเชื่อมโยงกลุ่มเกษตรกร และนักธุรกิจการเกษตรให้มีโอกาสทำธุรกิจแบบตลาดข้อตกลง และร่วมลงทุนใน อุตสาหกรรมการเกษตรทั้งในด้านการขยายธุรกิจและประเภทของสินค้าให้มากขึ้น

(4.2) ดูแลให้สัญญาข้อตกลงระหว่างกลุ่มเกษตรกรและนักธุรกิจ การเกษตรมีความรัดกุมและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(4.3) สนับสนุนการวิจัยด้านพันธุ์และการเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะแก่ สินค้าใหม่ๆ ที่เอกชนสนใจจะทำธุรกิจการเกษตร “แบบตลาดข้อตกลง” แต่ยังคงขาดความพร้อมในเรื่องวิทยาการอันจะเป็นการสนับสนุนให้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวมีโอกาสเป็นไปได้และหลากหลาย ชนิดขึ้น

(5) ลดความเสี่ยงในการผลิตจากธรรมชาติและโรคระบาด ด้วยการไ้ระบบ ประกันภัยพืชผลเกษตรและปศุสัตว์ โดยมีมาตรการดังนี้

(5.1) ศึกษาทดลองใช้ระบบการประกันภัยพืชผลเกษตรและปศุสัตว์ เชื่อมโยงกับระบบสินเชื่อเกษตร เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรับภาระและผลประโยชน์จากการ ดำเนินงานร่วมกัน

(5.2) สนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในระบบประกันภัยพืชผลเกษตรและปศุสัตว์ อันจะเป็นการช่วยให้ระบบดังกล่าวมีการดำเนินการได้อย่างกว้างขวางขึ้น

(6) สนับสนุนให้เกษตรกรดำเนินกิจกรรมอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรโดยมีมาตรการดังนี้

(6.1) จัดฝึกอบรมให้เกษตรกรมีความรู้ในการแปรรูปสินค้าเกษตรพัฒนาคุณภาพของสินค้าให้มีอายุการเก็บรักษายาวนานและตรงกับความต้องการของตลาดตลอดจนจัดระบบการผลิตให้มีประสิทธิภาพ

(6.2) ส่งเสริมการรับช่วงการผลิตระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการกับเกษตรกรในท้องถิ่น โดยเน้นการผลิตประเภทอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(6.3) จัดบริการข่าวสารการตลาดทางด้านแหล่งวัตถุดิบราคาฤดูกาล พัฒนารูปแบบและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ตามความต้องการของตลาด และสนับสนุนด้านการตลาดแก่เกษตรกร

1.3.2 พัฒนาความพร้อมของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับตนเองได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของวิทยาการทางการเกษตร สภาวะตลาดสินค้าเกษตรและการออกไปประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร ควรมีแนวทางและมาตรการดังนี้

(1) เพิ่มพูนความรู้ทางการผลิตสินค้าเกษตรและข่าวสารการตลาดของสินค้าเกษตรผ่านระบบสื่อสารมวลชนต่างๆ เช่นวิทยุ โทรทัศน์ และระบบการสอนทางไกล เพื่อให้เกษตรกรได้รับข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องทันต่อเหตุการณ์

(2) พิจารณารรจุนเื้อหาความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตรและการใช้สารเคมีต่างๆ เข้าไว้ในหลักสูตรการศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน เพื่อให้เกษตรกรมีทักษะในการประกอบกิจการและสามารถเลือกใช้วิทยาการทางการเกษตรที่เหมาะสมในการประกอบอาชีพได้ดียิ่งขึ้น

(3) ให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษแก่กลุ่ม หรือพื้นที่ที่มีปัญหาทางการเกษตรเป็นการเฉพาะ เช่น หมู่บ้านยากจนตามระบบ กชช. พื้นที่ลุ่มน้ำปากพอง พื้นที่ประสบภัยธรรมชาติ และการเกษตรต่างๆ อย่างทั่วถึง

(3.1) พัฒนาระดับคุณภาพเกษตรกรเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างการผลิตในชนบท ที่ต้องการกำลังคนและแรงงานที่มีคุณภาพสูงขึ้น เพื่อสนองความต้องการของภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการในชนบท โดยส่งเสริมทางการฝึกอาชีพ และความรู้ด้าน

การบริหาร และจัดการแก่เกษตรกรในชนบทให้สามารถรวมกลุ่มในรูปสถาบันการเกษตรต่างๆ อย่างทั่วถึง

(3.2) ขยายโอกาสการผลิตและการจ้างงานในชนบท โดยส่งเสริมการมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน จัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็นแก่เกษตรกร เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ สนับสนุนการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เสริมแก่ครอบครัวเกษตรกร และจัดหาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้ทั่วถึง

(3.3) จัดทำโครงการในลักษณะผสมผสานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อพัฒนาที่ดินที่มีปัญหา เช่น ดินเค็ม ดินพรุ ดินถูกชะล้างพังทลาย พื้นที่ลาดเทเกิน 35% โดยเน้นช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย

(3.4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนกเกษตรกรรายย่อยที่ยากจนให้ชัดเจน เพื่อให้การบริการและให้ความช่วยเหลือของรัฐสามารถถึงมือเกษตรกรรายย่อยที่ยากจนอย่างทั่วถึง

(4) สนับสนุนโครงการที่ช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตแก่เกษตรกร ให้สามารถดำเนินการอย่างแพร่หลาย เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในหมู่บ้าน เป็นต้น

2. การกระจายรายได้อุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

2.1 ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวในอัตราที่สูงมาก แต่แหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กระจุกอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีบางส่วนที่กระจายไปยังพื้นที่รอบนอกแถบจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออก แต่ในภูมิภาคที่ห่างไกลออกไปการกระจายอุตสาหกรรมยังมีอัตราต่ำ ทั้งๆ ที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนด้านสิทธิประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ จำนวนโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีสูงถึงร้อยละ 52 สำหรับสาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมในต่างจังหวัดขยายตัวน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอุตสาหกรรมส่วนรวมได้แก่ การขาดแคลนบริการพื้นฐานที่จำเป็น ปัญหาอุปสรรคด้านการเงิน การตลาดและเทคโนโลยี ตลอดจนข้อเสียเปรียบในระยะห่างจากศูนย์กลางการค้าและคมนาคม ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงควรมุ่งเน้นให้มีการกระจายอุตสาหกรรม ไปสู่ภูมิภาคต่างๆ อย่างทั่วถึง เพิ่มการมีงานทำและรายได้แก่ชาวชนบท

2.2 เป้าหมายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

2.2.1 มุ่งพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพทางด้านอุตสาหกรรม พร้อมไปกับการพัฒนาผู้ประกอบการไปสู่ภูมิภาค เพื่อช่วยให้สามารถขยายการดำเนินงานรวมทั้งสนับสนุนอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิต เพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น

2.2.2 จังหวัดที่จะเป็นศูนย์กลางพัฒนาอุตสาหกรรมในแต่ละภาค ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา สระบุรี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี สงขลา

2.3 แนวทางและมาตรการการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

2.3.1 สนับสนุนและช่วยเหลืออุตสาหกรรมในต่างจังหวัดเป็นการทั่วไป

(1) กระจายอำนาจบริหารและตัดสินใจให้แก่องค์กรของรัฐระดับภาคและจังหวัด เพื่อให้สามารถทำการแทนหน่วยงานกลางได้มากขึ้น เช่น ในการขอหรือต่อไปอนุญาตประกอบกิจการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้โดยคล่องตัว

(2) การพัฒนาผู้ประกอบการท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถทั้งด้านการจัดการและเทคโนโลยีมากขึ้น การพัฒนาเหล่านี้จะรวมถึงตั้งแต่จัดฝึกอบรมทั้งด้านการตลาด การเงินและการจัดการ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคการผลิต จนถึงกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

(3) ส่งเสริมระบบการรับช่วงการผลิตให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ทั้งการรับช่วงการผลิตระหว่างโรงงานกับโรงงาน โดยส่งเสริมเป็นกลุ่มอุตสาหกรรม ประกอบด้วย โรงงานแม่กับกลุ่มโรงงานผู้รับช่วงการผลิตและการรับช่วงผลิตระหว่างโรงงานกับอุตสาหกรรมครัวเรือน โดยมุ่งกระจายไปยังพื้นที่ที่ประชากรมีรายได้ต่ำและว่างงานแอบแฝงอยู่

(4) ส่งเสริมการพัฒนาระบบการตลาดอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมครัวเรือน โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานสินค้าและการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ตลอดจนการเปิดตลาดใหม่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

(5) สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนเพิ่มวงเงินสินเชื่อที่จะจัดสรรแก่อุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมครัวเรือนให้มากขึ้นและทั่วถึง พร้อมกับเร่งรัดให้มีการจัดตั้งสถาบันประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นองค์กรอิสระ เพื่อที่จะดำเนินการสนับสนุนผู้ประกอบการได้อย่างคล่องตัวมีประสิทธิภาพ

(6) กระจายข่าวสารข้อมูลอุตสาหกรรมตลาดไปสู่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้กว้างขวางโดยสนับสนุนบทบาทสถาบันเอกชนทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัด ควบคู่กันไปกับการขยายขอบข่ายงานบริการข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐทำอยู่ตลอดจนกระตุ้นให้ผู้ประกอบการรับรู้และเห็นความสำคัญของข่าวสารข้อมูล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจดำเนินงานธุรกิจ และให้รับรู้ถึงบริการของหน่วยงานเหล่านั้นด้วย

2.3.2 เสริมสร้างศักยภาพของจังหวัดที่มีโอกาสการพัฒนาอุตสาหกรรมสูงเสริมสร้างและพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง เพื่อให้เป็นศูนย์กลางกระจายอุตสาหกรรมไปสู่จังหวัดโดยรอบ ซึ่งได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา สระบุรี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และสงขลา โดยกำหนดนโยบายสนับสนุนต่างๆ ดังนี้

(1) เร่งพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐและจัดเขตพื้นที่กิจกรรมเศรษฐกิจเพื่อให้รองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม

(2) ขยายการให้บริการสนับสนุนอุตสาหกรรมของรัฐในด้านต่างๆ เช่น การฝึกอบรมผู้ประกอบการ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การลงทุนและการตลาด เป็นต้น ให้ครอบคลุมทุกจังหวัดข้างต้น

2.3.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ พื้นที่ภาคกลางตอนบนให้มีรูปแบบคล้ายคลึงกับแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะบทบาทของรัฐด้านประสานงาน โครงการลงทุนและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน พร้อมทั้งให้มืองค์กรดูแลรับผิดชอบ โดยเฉพาะ เพื่อให้การตัดสินใจและการดำเนินงานมีความชัดเจนและคล่องตัว

บทที่ 4

การกระจายการพัฒนาเมืองและบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค

1. ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

1.1 การกระจายบริการพื้นฐานสู่ภูมิภาคยังจำกัดอยู่ ถึงแม้ว่าการพัฒนาเมืองที่ผ่านมาเพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค และรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกสู่เมืองศูนย์กลางความเจริญในแต่ละภาค การพัฒนาเขตเศรษฐกิจใหม่ที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และภาคใต้ตอนบนของประเทศ เพื่อให้เป็นทางเลือกของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น ได้ดำเนินการไปในระดับหนึ่งแล้วก็ตามแต่ยังต้องขยายการบริการพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น เพราะยังมีสภาพ “คอขวด” ในหลายพื้นที่อยู่ ซึ่งจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการลงทุนเพิ่มขึ้น ดำเนินงานให้คล่องตัวขึ้น รวมทั้งเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินการขยายการบริการพื้นฐานต่างๆ ให้มากขึ้น

1.2 การอพยพของแรงงานจากชนบทสู่เมืองเพื่อหางานทำยังมีต่อไป และมีความสำคัญต่อการขยายตัวและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของฐานเศรษฐกิจเมืองในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แรงงานส่วนใหญ่จากชนบทที่อพยพเข้าเมืองในส่วนภูมิภาคนั้นยังเป็นแรงงานขาดประสบการณ์ ซึ่งต้องการการเพิ่มพูนทักษะและความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ ทำให้มีรายได้ต่ำ ขาดความมั่นคงในการทำงาน และยังไม่สามารถดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานในเขตเมืองได้ ก่อให้เกิดปัญหาสภาพยากจนในเมืองที่กำลังมีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้น หากไม่มีมาตรการรองรับที่เหมาะสม

1.3 การกระจายอำนาจและขีดความสามารถด้านการคลังท้องถิ่นมีอยู่จำกัดที่จะสนองต่อการลงทุนขยายบริการพื้นฐานให้แก่ท้องถิ่น และเทศบาลเมืองศูนย์กลางของแต่ละภาค ตลอดจนมีขีดจำกัดทางเทคนิคในการวางแผนและโครงการพัฒนาส่วนท้องถิ่นด้วย

2. เป้าหมายการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค

การพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และภาคกลางตอนบน จะมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของแต่ละภาค ตลอดจนจะริเริ่มพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น โดยใช้ศักยภาพและโอกาสที่มีอยู่ของแต่ละภาคเพื่อจะรองรับการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค และลดความแออัดให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งในเมืองศูนย์กลางในแต่ละภาคเป็นฐานส่งทอดความเจริญออกสู่เมืองบริวารโดยรอบอย่างเป็นระบบ

3. แนวทางการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค

3.1 แนวทางการพัฒนาภาคและพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่

3.1.1 ภาคเหนือ

(1) วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลักๆ สำคัญดังนี้

(1.1) ส่งเสริมพัฒนาการท่องเที่ยวทั้งในด้านแหล่งธรรมชาติและ
ชนบทธรรมชาติประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของภาคควบคู่ไปกับดำเนินมาตรการป้องกันผลกระทบที่
จะมีต่อสิ่งแวดล้อม เพื่ออนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการท่องเที่ยวได้
อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

(1.2) ส่งเสริมการผลิตสินค้าหัตถกรรม อุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้า
สำเร็จรูป และอุตสาหกรรมเครื่องเคลือบดินเผาเซรามิค เพื่อสนองตอบความต้องการตลาดนัก
ท่องเที่ยวภายในประเทศและตลาดส่งออกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

(1.3) สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรให้ครบวงจรยิ่งขึ้น โดยเฉพาะให้
มีการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายสินค้าเกษตรกระจายในพื้นที่ และจัดตั้งศูนย์ส่งออกพืชผลไม้
เมืองหนาวเพื่อส่งออกสู่ตลาดโลกโดยตรง

(2) สนับสนุนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค คือ

(2.1) พัฒนาเชียงใหม่ ให้เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้า บริการ
คมนาคมขนส่งทางอากาศ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน เชื่อมโยงกับลำปางและเชียงราย
ที่มุ่งพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวและศูนย์อุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่นตลอดทั้งจุดค้าขาย
ชายแดนที่แม่สาย (จังหวัดเชียงราย)

(2.2) พัฒนาพิษณุโลกให้เป็นศูนย์กลางการค้า บริการ และอุตสาหกรรม
แปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่น และนครสวรรค์ให้เป็นศูนย์กลางการส่งสินค้าทั้งทางบกและทางน้ำของ
ภาคเหนือตอนล่าง เชื่อมโยงจุดค้าขายชายแดนที่แม่สอด (จังหวัดตาก)

3.1.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(1) วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลักๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) ส่งเสริมการพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในภาคและวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของภาคเชื่อมโยงกับตลาดนานาชาติผ่านประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศที่มีพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลวันออกได้โดยตรง

(1.2) สนับสนุนการค้าและบริการของภาค โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวแหล่งประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม ที่จะเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวระดับโลกในประเทศใกล้เคียง เช่น เขาพระวิหารและนครวัด และพัฒนาศูนย์กลางการค้าและบริการสนับสนุนการเปิดประเทศของกลุ่มอินโดจีน รวมตลอดทั้งเป็นศูนย์ประสานความช่วยเหลือทางการเงิน วิชาการและเทคโนโลยีจากนานาชาติ เพื่อฟื้นฟูบูรณะกลุ่มประเทศอินโดจีน

(2) สนับสนุนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค คือ

(2.1) พัฒนาขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางการบริการ การค้า การคมนาคมขนส่ง และการศึกษาของภาค ที่สนับสนุนการประสานความช่วยเหลือให้กับกลุ่มประเทศอินโดจีน และพัฒนาอุดรธานีให้เป็นศูนย์กลางการค้าขายและบริการที่ติดต่อกับกลุ่มประเทศอินโดจีน และกระจายสินค้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยให้เชื่อมโยงกับสกลนครและจุดค้าขายชายแดนที่ท่าเสด็จ (จังหวัดหนองคาย) และท่าข้าม (จังหวัดมุกดาหาร)

(2.2) พัฒนานครราชสีมา ให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภาคที่เชื่อมโยงกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง คือ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และสุรินทร์ ตลอดทั้งจุดค้าขายชายแดนที่ช่องเม็ก (จังหวัดอุบลราชธานี)

3.1.3 ภาคตะวันตก

(1) วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลักๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) ใช้ประโยชน์จากศักยภาพของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในลุ่มแม่น้ำแม่กลอง เพื่อเพิ่มผลผลิตและเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร โดยมีมาตรการทางด้านการตลาด และมีมาตรการทางการส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรรองรับ

(1.2) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมซึ่งกำลังมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประกอบตัวถังรถยนต์และเครื่องจักรกลเพื่อการเกษตร

(3) สนับสนุนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค โดยเฉพาะราชบุรีให้เป็นศูนย์กลางหลักด้านการค้า บริการและบริหาร รวมทั้งเป็นเขตอุตสาหกรรมการเกษตร และเครื่องจักรยนต์ของภาคที่เชื่อมโยงกับกาญจนบุรี และเพชรบุรี

3.1.4 ภาคใต้

(1) วางแนวทางการพัฒนาในเรื่องหลักๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1.1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติมิให้เสื่อมโทรมลง โดยเน้นการกำหนดแนวทางการประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในกิจกรรมเศรษฐกิจด้านต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการท่องเที่ยว การประมง และการพัฒนาอื่นๆ เช่น การก่อสร้างท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ควบคู่ไปกับการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ชายเลน และปะการัง

(1.2) เร่งรัดการขยายบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่งให้เชื่อมโยงกับโครงข่ายของประเทศ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเน้นการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ เขตภูเก็ต-พังงา-กระบี่ รวมทั้งหมู่เกาะใกล้เคียงเขตเกาะสมุย - เกาะพะงัน - หมู่เกาะอ่างทอง

(1.3) ส่งเสริมการพัฒนาเมืองชายฝั่งทะเลและเมืองชายแดนของภาคเพื่อเป็นประตูการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน รวมตลอดทั้งการพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นหลักฐานรองรับอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะการแปรรูปการเกษตร เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน อาหารทะเล

(2) สนับสนุนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาค

(2.1) พัฒนาสุราษฎร์ธานี ให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมการค้า เพื่อรับการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งอ่าวไทย และการใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยโดยเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และภูเก็ตให้เป็นเมืองท่าและศูนย์กลางธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การบริการ และการอุตสาหกรรมส่งออกของภาคใต้ตอนบน พร้อมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนากับนครศรีธรรมราช

(2.2) พัฒนาสงขลา-หาดใหญ่ ให้เป็นศูนย์กลางหลักด้านการค้า บริการ การท่องเที่ยว การบริหารของภาคใต้ตอนล่าง โดยให้สงขลาเป็นเมืองท่า แหล่งท่องเที่ยวและศูนย์กลางบริหารราชการ และหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางคมนาคม ธุรกิจการค้า การบริการ พร้อมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนากับปัตตานี และจุดค้าชายชายแดน เช่น สะเดา (จังหวัดสงขลา) สุโหงโลก (จังหวัดนราธิวาส) และเบตง (จังหวัดยะลา)

(3) การเตรียมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

(3.1) พื้นที่เป้าหมาย

กำลังดำเนินการศึกษาแนวคิดการเชื่อมโยงทางออกสู่ทะเลทั้งสองด้านของภาคใต้ คือ ทะเลอันดามันทางฝั่งตะวันตกและอ่าวไทยทางฝั่งตะวันออกด้วย “สะพานเศรษฐกิจ” อันประกอบด้วยระบบถนน รถไฟ รวมทั้งระบบท่อ และจะดำเนินการจัดทำรายงานความเหมาะสมทางเศรษฐกิจของโครงการต่าง ๆ โดยมีพื้นที่เป้าหมายบริเวณสองฝั่งทะเลปลายสะพานเศรษฐกิจคือ

(3.1.1) พื้นที่บริเวณกระบี่ ซึ่งจะเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ฝั่งอ่าวไทย

(3.1.2) พื้นที่บริเวณขนอม ซึ่งจะเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ฝั่งอ่าวไทย

(3.2) เป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

เพื่อเชื่อมโยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางการเดินเรือระหว่างประเทศ โดยใช้แหล่งที่ตั้งในจุดยุทธศาสตร์ของภาคใต้ และขอได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศทั้งในเรื่องโอกาสทางเศรษฐกิจ ที่ดินและแรงงานให้เป็นประโยชน์ ซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่ระบบสากลนานาชาติขึ้นอีกระดับหนึ่ง

(3.3) แนวทางการดำเนินการขั้นต่อไป

(3.3.1) ศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อวางกรอบการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งรวมถึงการใช้ที่ดิน การลงทุน ตลอดจนมาตรฐานการดูแลสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ

(3.3.2) วิเคราะห์และจัดทำแผนปฏิบัติการระยะแรก เมื่อรัฐอนุมัติกรอบแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

3.2 แนวทางการกระจายบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค

3.2.1 พัฒนาบริการพื้นฐานระดับภาคพื้นเชื่อมโยงฐานเศรษฐกิจ เมืองศูนย์กลางความเจริญเข้ากับเมื่อบริวารรอบ ๆ และชนบทเพื่อกระจายการผลิต/รายได้ให้เมืองและชนบท โดยเฉพาะบริการพื้นฐานทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเป็นกลไกในการกระจายรายได้ให้ชนบท

(1) การขนส่ง

(1.1) การขนส่งทางบก

(1.1.1) พัฒนาโครงข่ายระบบทางด่วนระหว่างเมืองหรือทางหลวงพิเศษที่ควบคุมทางเข้า-ออก เป็นระบบที่สมบูรณ์ เพื่อให้การขนส่งมีประสิทธิภาพสูง และช่วยกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(1.1.2) พัฒนาการขนส่งทางบกให้เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้การขนส่งสินค้าผ่านแดนมีต้นทุนการขนส่งต่ำ และการเดินทางของประชาชนตามแนวชายแดนมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

(1.1.3) ก่อสร้าง บูรณะ และเพิ่มมาตรฐานทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด ให้สามารถรองรับการจราจรและขนส่งอย่างเต็มขีดความสามารถ ทั้งนี้ ควรพิจารณาให้มีระบบระบายน้ำในเส้นทางต่างๆ เพื่อป้องกันน้ำท่วมถนนด้วย

(1.1.4) ปรับปรุง บูรณะทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่นให้อยู่ในสภาพที่ใช้เดินทางได้ทุกฤดูกาลอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญต่อหมู่บ้านยากจนที่อยู่ห่างไกล และหมู่บ้านตามแนวชายแดน

(1.1.5) ปรับปรุงกิจการรถไฟให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพโดยพัฒนาการรถไฟความเร็วสูงในพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการในเรื่องความปลอดภัย ความตรงต่อเวลา ความสะดวก ตลอดจนการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้และส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น

(1.1.6) ให้ความสำคัญกับการควบคุม ดูแลการดำเนินการขนส่งให้เป็นไปตามกฎหมายการขนส่งทางบกอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการบรรทุกน้ำหนักเกิน และการใช้ยากระตุ้นประสาทในขณะขับขี่ยานพาหนะ

(1.1.7) ให้รัฐหรือเอกชนดำเนินการก่อสร้างสถานีรถโดยสารให้ครบทุกจังหวัด เพื่อให้การเดินทางของประชาชนมีความสะดวกทั่วประเทศ

(1.2) ขนส่งทางน้ำ

สนับสนุนการใช้ประโยชน์ท่าเรือชายฝั่ง และการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งทะเลให้เต็มที่ยิ่งขึ้น รวมทั้งปรับปรุงขุดลอกบำรุงร่องน้ำทางเดินเรือที่มีลำดับความสำคัญสูง ให้มีขนาดและความลึกเหมาะสมกับเรือที่ใช้บริการและสภาพปริมาณน้ำ

(1.3) ขนส่งทางอากาศ

(1.3.1) พัฒนาขีดความสามารถและยกระดับมาตรฐานท่าอากาศยานภูมิภาคในประเทศ ที่มีได้เป็นท่าอากาศยานพาณิชย์สากล โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัย

และการอำนวยความสะดวก เพื่อสนับสนุนแผนการบินของสายการบินแห่งชาติและสายการบิน เอกชน ให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนากองทัพอากาศ การบริการ การอุตสาหกรรม และการพาณิชย์กรรม

(1.3.2) จัดตั้งท่าอากาศยานในส่วนภูมิภาคใหม่ในอนาคตโดยพิจารณาให้สอดคล้องตามความจำเป็นของสภาพเศรษฐกิจ และการตลาดในภูมิภาคนั้น เพื่อให้การก่อสร้างมีความคุ้มค่ากับการลงทุน รวมทั้งพิจารณาเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนและการดำเนินงานได้

(1.3.3) รักษาระดับบริการการบินสู่ภูมิภาคให้ได้มาตรฐานสากล โดยการปรับโครงสร้างอัตราค่าโดยสารทั้งระบบให้คุ้มทุน

(2) การสื่อสาร

เร่งดำเนินการขยายโครงข่ายบริการวิทยุ โทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสาร

(3) น้ำประปา

เร่งรัดขยายระบบประปาไปยังพื้นที่ชนบทอย่างทั่วถึง โดยกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนในการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำดิบ การก่อสร้างระบบการผลิตและการกระจายน้ำประปา ตลอดจนกำหนดให้มีการติดตามประเมินผล-การดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

(4) ไฟฟ้าและพลังงาน

(4.1) กระจายบริการไฟฟ้าทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพไปสู่พื้นที่เขตเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมใหม่ในภูมิภาค และพื้นที่ชนบทที่ยังขาดแคลนบริการไฟฟ้าอยู่

(4.2) พัฒนาพลังงานในภูมิภาคเพื่อชักนำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น เช่น การใช้ประโยชน์ก๊าซธรรมชาติที่ขอม เป็นต้น รวมทั้งพิจารณาผลประโยชน์ของรัฐจากการพัฒนาแหล่งพลังงาน เช่น ค่าภาคหลวงให้แก่ท้องถิ่นนั้นด้วยเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้

(5) การพัฒนาที่อยู่อาศัย

การกระจายอำนาจการออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินไปสู่หน่วยงานท้องถิ่น และลดขั้นตอนการขออนุญาตให้เป็นงานประจำมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาบุคลากรประจำทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตให้มีความรู้ทางด้านช่างมากขึ้น

3.3.2 พัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานระดับเมือง ให้ประสานเข้ากับการจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อม โดยการเร่งรัดพัฒนาโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การปรับปรุงผังเมือง การอนุรักษ์บริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ การเร่งรัดจัดทำแผนบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย และการควบคุมมลภาวะต่างๆ

(1) มีการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมและผังเมือง ดังนี้

(1.1) เร่งรัดการขยายเขตเทศบาลให้สอดคล้องกับเขตพัฒนาเมืองตามผังเมืองรวม ควบคุมไปกับการพัฒนาโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ในเขตเมืองให้ทันกับการขยายตัวเมือง และสนับสนุนการสร้างเมืองใหม่เพื่อกระจายความแออัดจากเมืองศูนย์กลางที่ขยายตัวเร็ว

(1.2) ให้ส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลที่เป็นเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ปรับปรุงผังเมืองรวมและเร่งวางผังเมืองเฉพาะ เพื่อส่งเสริมอนุรักษ์บริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และควบคุมพื้นที่ที่มีปัญหาวิกฤต

(1.3) เร่งจัดทำแผนหลักบำบัดน้ำเสีย และดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ควบคุมไปกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย โดยพิจารณาความเหมาะสมการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อคืนทุน รวมทั้งเร่งจัดเตรียมที่ดินเพื่อการนี้ โดยเน้นการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐเป็นหลัก

(1.4) จัดทำแผนหลักการควบคุมมลภาวะทางน้ำ และการบำบัดน้ำเสียระดับชาติ สำหรับการดำเนินงานในระยะต่อไป

(1.5) เร่งรัดการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคาร และชุมชนให้สอดคล้องกับความสามารถทางเศรษฐกิจและการบริหารด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น และเร่งรัดออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว

(2) จัดให้มีโครงข่ายบริการพื้นฐานระดับเมือง ดังนี้

(2.1) การจราจรและขนส่งในเมือง เร่งรัดการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบเมืองและทางเลี่ยงเมือง พร้อมทั้งจัดระบบการจราจรในเขตเมืองและปรับปรุงระบบขนส่ง

สาธารณสุขในเมืองและระหว่างเมืองให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการแก้ปัญหาความแออัดในย่านธุรกิจของเมือง

(2.2) การบริการประปาและการจัดการแหล่งน้ำดิบ เร่งขยายกำลังผลิตและยกระดับคุณภาพบริการน้ำประปาในเมืองศูนย์กลางต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการและสอดคล้องกับการขยายตัวของเมือง โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเพื่อลดปริมาณน้ำสูญเสีย ตลอดจนการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์คู่มือการปฏิบัติการและซ่อมบำรุง และการพัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่ พร้อมกับพิจารณาจัดเก็บค่าน้ำประปาให้คุ้มทุนการผลิตและจำหน่าย และแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาระบบการประปา รวมทั้งการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาแหล่งน้ำดิบ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การจัดสรรน้ำ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำในธรรมชาติ

(2.3) การสื่อสารและไฟฟ้า จัดระบบโครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคมของเมืองศูนย์กลางให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง และเพิ่มประสิทธิภาพระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้าให้เพียงพอกับการขยายตัวอุตสาหกรรมและชุมชนเมือง

3.2.2 เร่งกระจายอุตสาหกรรมสู่เมืองศูนย์กลาง โดยมีมาตรการหลัก ดังนี้

(1) ให้ความสำคัญต่อเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรม 9 แห่ง คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ นครราชสีมา สระบุรี สุราษฎร์ธานี และสงขลา-หาดใหญ่ โดยจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมพร้อมกับบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ สำหรับอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพการพัฒนาสูง พร้อมจัดให้มีศูนย์กลางการให้บริการแก่อุตสาหกรรมด้านต่างๆ ทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนการฝึกอบรมแรงงาน

(2) พัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในท้องถิ่นในด้านประสิทธิภาพการจัดการเทคโนโลยี พร้อมทั้งชี้แนะประเภทอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพการพัฒนาตามความเหมาะสมแต่ละพื้นที่ ส่งเสริมการรับช่วงการผลิตและสนับสนุนให้บริการสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมมากขึ้น

(3) พิจารณากำหนดเขตอุตสาหกรรมที่มีมลพิษขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อความสะดวกและประหยัดในการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษ

3.2.3 มีการกระจายอำนาจ การเงิน การคลังท้องถิ่น

(1) ปรับระบบการบริหารรายจ่ายของท้องถิ่น โดยควบคุมรายจ่ายเพื่อการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ และเพิ่มสัดส่วนรายจ่าย เพื่อการพัฒนาให้สูงขึ้น รวมถึงการจัดเตรียมแผนงานและโครงการพัฒนารองรับกับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น

(2) ขยายโอกาสส่วนท้องถิ่นในการกู้เงินมาลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยจัดตั้งกองทุนพัฒนาท้องถิ่นและกองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริการสินเชื่อสำหรับการขยายและปรับปรุงกิจการต่าง ๆ ของส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดการโครงการต่าง ๆ ของส่วนท้องถิ่น โดยระดมทุนจากส่วนท้องถิ่น รัฐบาล สถาบันการเงินของเอกชน และแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ

3.3 แนวทางการพัฒนาอาชีพและสภาพแวดล้อมคนยากจนในเมือง

การแก้ไขปัญหาความยากจนในเมืองในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มีแนวทางหลักในด้านการเพิ่มรายได้และความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การปรับปรุงและจัดหาที่อยู่อาศัย การยกระดับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมและการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละด้านดังนี้

3.3.1 ส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็ก ในสาขาเศรษฐกิจนอกระบบในเมืองอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยเน้นกลุ่มผู้ค้าหาบเร่ ผู้รับเหมางาน ผู้รับช่วงงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งชุมชนแออัด

3.3.2 ส่งเสริมการดำเนินงานธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กให้เป็นแหล่งการจ้างงานของคนยากจนในเมือง และเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการผลิตของธุรกิจขนาดใหญ่

3.3.3 ส่งเสริมการจัดหาและปรับปรุงที่อยู่อาศัยของคนยากจนในเมืองให้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และการมีคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของชุมชนให้ดีขึ้น

3.3.4 ส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนในชุมชนแออัดให้มีบทบาทในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น

3.3.5 ส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมืองมากขึ้น

3.3.6 ส่งเสริมการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของผู้ด้อยโอกาสให้มีความรู้ ฝีมือ ทักษะในการประกอบอาชีพ เพื่อเสริมสร้างโอกาสการมีงานทำและยกระดับรายได้ให้สูงขึ้น ตลอดจนให้ความมั่นคงในการทำงาน ได้รับรายได้ค่าจ้างที่เป็นธรรม รวมทั้งให้มีสภาพการทำงานที่เหมาะสม มีความปลอดภัยและได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง

3.3.7 ส่งเสริมการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับสวัสดิการสังคม และบริการสังคมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองและเป็นการพัฒนาประเทศต่อไป

3.4 แนวทางการกระจายบริการพื้นฐานทางสังคมสู่ชนบท

นอกจากบริการพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว บริการพื้นฐานทางสังคมก็มีความจำเป็นอย่างยิ่ง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงและการกระจายบริการพื้นฐานทางด้านสังคมไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น ทั้งทางด้านการศึกษาและฝึกอบรม สาธารณสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และกระบวนการยุติธรรมตลอดจนการบริการพื้นฐานด้านสังคมอื่นๆ ให้มีความพอเพียงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่จำเป็นแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค ดังนี้ คือ

3.4.1 บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรม

(1) ขยายบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเตรียมความพร้อม เพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จะนำไปสู่การประกอบอาชีพ โดย

(1.1) การขยายการจัดชั้นเด็กเล็ก และชั้นอนุบาลให้ครอบคลุมเป้าหมายเด็กชนบทที่ห่างไกลให้มากขึ้น

(1.2) จัดการศึกษาภาคบังคับ (6 ปี) ให้เด็กชนบทและห่างไกล เด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครองไปทำงานยังที่ต่างๆ เด็กไทยภูเขา และเด็กชาวเล ให้เพิ่มจำนวนและครอบคลุมพื้นที่ให้บริการให้ทั่วถึง

(1.3) ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้เด็กในชนบทประมปีที่ 6 ได้มีโอกาสได้เข้าเรียนมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกลและยากจน

(2) พัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูง ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพในสาขาที่ขาดแคลน ในวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทั้งที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งขึ้นใหม่โดยเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนในระดับพื้นที่มีโอกาสศึกษาต่อมากขึ้น

(3) จัดการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อรองรับและเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยอาศัยสื่อและระบบการศึกษาในและนอกโรงเรียนเป็นพื้นฐานในการจัดและขยายบริการ

(4) ส่งเสริมการฝึกอาชีพระยะสั้น สำหรับแรงงานที่ไร้ฝีมือและแรงงานในภาคเกษตรกรรม เพื่อยกระดับฝีมือและการฝึกอาชีพเสริม โดยความร่วมมือของสถาบันการศึกษาและฝึกอบรมของรัฐและเอกชนที่มีกระจายในจังหวัดต่างๆ ได้ร่วมกันจัดบริการ

3.4.2 บริการด้านสาธารณสุข

- (1) จัดสรรทรัพยากรทางด้านสาธารณสุขทั้งทางด้านบุคลากรในระดับต่างๆ และเครื่องอุปกรณ์ทางการแพทย์ รวมทั้งเวชภัณฑ์ให้เพียงพอต่อการขยายและปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของสถานบริการระดับต่างๆ ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะสถานีอนามัยโรงพยาบาลชุมชน
- (2) พัฒนาภูมิปัญญาทางการรักษาพยาบาลแบบพื้นบ้าน เช่น แพทย์แผนไทย สมุนไพร และการประสานเข้ากับการแพทย์แผนปัจจุบัน เพื่อเพิ่มการจัดบริการทางด้านรักษาในชนบท
- (3) พัฒนาและขยายบริการพื้นฐานด้านสาธารณสุข ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ โดยพัฒนาสถานบริการ และจัดสร้างสถานบริการใหม่เพิ่มขึ้นให้พอเพียงกับความต้องการ
- (4) พัฒนาระบบการประกันสุขภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น ระบบประกันสุขภาพโดยสมัครใจ การสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย การสงเคราะห์และรักษาพยาบาลผู้สูงอายุให้กว้างขวาง เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่กลุ่มเป้าหมายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
- (5) เสริมสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนในชนบทให้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกลักษณะ ได้รับอาหารที่สะอาดและพอเพียง ส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพและนันทนาการ มีความรู้เรื่องอาหารในการบริโภคและวิธีจัดความสะอาดบริเวณบ้าน จัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสถานเลี้ยงเด็ก เป็นต้น

3.4.3 บริการสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต

- (1) ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในชนบท รวมทั้งการฝึกอบรมเลี้ยงดูเด็กเล็กที่ถูกวิธีแก่ผู้ดูแลเด็ก แม่บ้านพ่อบ้านและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กเล็ก

บทที่ 5

การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท

1. ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

การพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมา ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคนเป็นหลัก โดยเฉพาะคนยากจน และผู้ด้อยโอกาส ได้ส่งผลให้คนยากจนในชนบทมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นในบางพื้นที่ และสามารถช่วยตนเองได้ในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากอัตราการไม่รู้หนังสือของคนในชนบทลดลงจากร้อยละ 11 ในปี 2528 เหลือร้อยละ 9 ของคนชนบททั้งหมดในปี 2533 คนชนบทมีสุขภาพดีขึ้น โดยอัตราการตายในทุกกลุ่มอายุลดลงจาก 5.1 ต่อพันคนในปี 2525 เหลือ 4.3 ต่อพันคน ในปี 2530 เด็กขาดสารอาหารในระดับรุนแรงได้ลดลงจนเกือบจะหมดไป ขณะเดียวกัน ชาวชนบทมีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตดีขึ้นจากบริการพื้นฐานของรัฐที่กระจายไปสู่ชนบทค่อนข้างทั่วถึงไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า ถนนเข้าหมู่บ้าน แหล่งน้ำกินน้ำใช้ โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาบางประการที่คนในชนบทเผชิญอยู่ และต้องได้รับการเอาใจใส่แก้ไข เช่น ปัญหาผลผลิตไม่แน่นอน อันเนื่องมาจากการผลิตที่ต้องพึ่งปริมาณน้ำฝนและราคาของผลผลิตไม่มีความแน่นอน ทำให้รายได้ของชาวชนบทโดยเฉพาะที่เป็นเกษตรกรไม่มั่นคง รวมทั้งปัญหาใหม่ๆ ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ปัญหามลภาวะจากการใช้สารเคมีปราบศัตรูพืช การเน่าเสียของน้ำเพื่อการเกษตร และน้ำเพื่ออุปโภคที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บนท้องที่เขตชนบทหรือเขตชานเมือง การขาดแคลนแรงงานเกษตรที่มีฝีมือซึ่งโยกย้ายเข้าไปหางานทำ หรือประกอบอาชีพอื่นในเมือง ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและภาวะความเป็นอยู่ของคนในชนบทอย่างมาก นอกจากนี้ในด้านการบริหารการพัฒนาที่ผ่านมา จังหวัดยังไม่ได้รับบทบาทเป็นผู้ริเริ่มกำหนดโครงการบริหารและตัดสินใจได้แผนของตนเองเท่าที่ควร ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ นอกจากจะมุ่งเน้นการพัฒนาชนบทต่อเนื่องจากหลักการที่ดำเนินมาแล้ว ก็จะทำให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพยิ่งขึ้น พร้อมกับกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับระดับจังหวัดมากขึ้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเพิ่มคุณภาพของคนในชนบท ให้มีพื้นฐานความรู้และการศึกษา ให้สามารถเป็นผู้ประกอบการหรือดำเนินการในด้านธุรกิจ ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของรายได้แก่คนยากจนในชนบท

(2) สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มเยาวชนและค่ายเยาวชน ตลอดจนพัฒนาบทบาทศูนย์เยาวชนและกลุ่มอาสาสมัครให้มีส่วนร่วมสำคัญในการพัฒนาเด็กและเยาวชน รวมทั้งพัฒนาห้องสมุดและสนามกีฬาขึ้นในระดับจังหวัดให้ทั่วถึง

(3) ให้การฝึกอาชีพและทักษะในการประกอบอาชีพแก่สตรีในชนบท

(4) จัดบริการด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เสริมสร้างความสงบสุขในสังคม ด้วยการจัดตั้งสถานีตำรวจย่อยขึ้นในระดับพื้นที่ จัดตั้งหน่วยลาดตระเวนและจัดทำโครงการระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่เพื่อร่วมกันดูแลความปลอดภัยในระดับพื้นที่

(5) จัดสถานบริการและการให้การศึกษาและอบรม เพื่อบริการแก่ผู้สูงอายุ โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชน เพื่อจัดบริการที่อยู่อาศัยและความรู้เพื่อการปรับสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมตามวัย

(6) เสริมสร้างการลงทุนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาจิตใจให้เป็นพื้นฐานในการร่วมมือหรือเกื้อกูลกันในด้านการประกอบอาชีพและพัฒนาท้องถิ่น

2. เป้าหมายการพัฒนาชนบท

เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบท จึงควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ดังนี้

2.1 เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกครัวเรือนในชนบท ให้ได้มาตรฐานความจำเป็นขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ การกินดีอยู่ดี สุขภาพอนามัยสมบูรณ์มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

2.2 เพิ่มรายได้และการมีงานทำ แก่กลุ่มเป้าหมายผู้ยากจนในชนบท อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน กับครัวเรือนรับจ้างที่มีรายได้ต่ำประมาณ 1 ล้านครัวเรือนทั่วประเทศ โดยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ

2.3 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชน

3. แนวทางการพัฒนาชนบท

3.1 ปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาชนบท โดยการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาชนบทไปสู่ส่วนภูมิภาค

3.1.1 เร่งรัดการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ที่มุ่งสร้างเอกภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยปรับระบบการทำงานของโครงการ กสช. และโครงการพัฒนาชนบทในรูปแบบอื่นๆ ให้เข้าอยู่ในระบบ กสช.

3.1.2 จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนา โดยให้มีการจัดตั้งงบประมาณพิเศษอุดหนุนจังหวัด เพื่อสนับสนุนให้จังหวัดมีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการ และกิจกรรมเพื่อแก้ไข ปัญหา หรือพัฒนาตามแนวทางที่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัด

3.1.3 เพิ่มบทบาทของจังหวัด โดยให้จังหวัดริเริ่มแผนงาน/โครงการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ภายใต้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนหลักแผนเดียวครอบคลุมทุกพื้นที่ของจังหวัดทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท

3.1.4 ปรับปรุงขั้นตอนการประสานแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ เช่น แผนงาน แผนกำลังคน และแผนการเงิน โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดระยะยาวเป็นเครื่องมือในการประสานการดำเนินงานพัฒนา ปรับปรุงระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบท เพื่อใช้เป็นเครื่องมือรองรับการบริหารงานที่ปรับปรุงใหม่ทั้งกระบวนการ และปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบทให้สอดคล้องนโยบายการพัฒนาชนบท ที่มุ่งไปสู่การกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาชนบทไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น

3.1.5 สนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน และเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชนและองค์กรธุรกิจเอกชน ในการร่วมมือกับภาครัฐและชุมชน เพื่อการพัฒนาชนบททุกระดับ โดยเฉพาะในระดับหมู่บ้าน

3.2 ยกระดับรายได้และมีการงานทำในชนบท

3.2.1 จัดทำแผนงานพัฒนาครัวเรือนรายได้น้อยในชนบท โดยเป็นแผนงานหนึ่งในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อรองรับงบประมาณอุดหนุนเพื่อการกระจายรายอำนาจการบริหารงานพัฒนาไปสู่จังหวัด ทั้งนี้สาระสำคัญของแผนพัฒนาครัวเรือนรายได้น้อยในชนบท ประกอบด้วย กลุ่มเป้าหมาย ลักษณะกิจกรรมการพัฒนา และการบริหารงานพัฒนา

3.2.2 ให้หน่วยงานภาครัฐ และสนับสนุนภาคเอกชนพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในชนบทให้สามารถแสวงหาโอกาส และสามารถใช้ออกาสในการปรับปรุงการผลิตการตลาดและการประกอบอาชีพ และริเริ่มอาชีพของตนเอง ทั้งที่เป็นอาชีพหลักและอาชีพเสริม

(1) เพิ่มพื้นฐานทางการศึกษาเพื่อให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสในการเลือกประกอบอาชีพ

(1.1) ขยายโอกาสการศึกษาทั้งในและนอกระบบให้แก่ผู้ยากจน

(1.1.1) การศึกษาในระบบโรงเรียน ขยายโอกาสการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาภาคบังคับ และสูงกว่าภาคบังคับให้เหมาะสมกับสภาพแต่ละท้องถิ่น

(1.1.2) การศึกษานอกระบบโรงเรียนโดยจัดบริการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้เด็กและเยาวชนที่สนใจมีโอกาสได้เรียนรู้ฝึกอบรม

(1.2) เน้นการฝึกอบรมอาชีพและการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(2) พัฒนากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในชนบท เพื่อเพิ่มผลผลิตรายได้โดยส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมีการพัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งให้เกิดการเพิ่มผลผลิตและความมั่นคงของรายได้

3.2.3 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจชนบท ให้กระจายไปสู่กิจกรรมการผลิตหลาย ๆ สาขา ทั้งภาคเกษตรกรรมและภาคนอกการเกษตรและการตลาด โดย

(1) ส่งเสริมทางด้านการผลิต ทั้งภาคเกษตรและภาคนอกการเกษตร

(1.1) พัฒนาอาชีพการเกษตรในพื้นที่ทั่วไปและในพื้นที่ที่มีปัญหาเพื่อกระจายการผลิตจากการเพาะปลูกไปสู่การทำกิจกรรมอื่นๆ ในรูปแบบไร่นาสวนผสม

(1.2) พัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร เพื่อสนับสนุนการจ้างงาน

(1.3) พัฒนาหัตถกรรม/อุตสาหกรรมในครัวเรือนและขนาดย่อมในภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการเพิ่มรายได้และการจ้างงานในภูมิภาคและชนบท

(1.4) ส่งเสริมการท่องเที่ยวและการบริการในท้องถิ่นที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ ในท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมให้มีตลาดเพื่อรองรับผลผลิตในชนบท โดยสนับสนุนภาคเอกชนในการสร้างตลาดรองรับสินค้า

(3) ส่งเสริมการรับจ้างทั้งด้านการเกษตร และนอกการเกษตร โดยจัดระบบการหางานให้มีประสิทธิภาพ

(4) สนับสนุนองค์การพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชนและสถาบันเกษตรกรกรเข้าร่วมในการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจในชนบทมากขึ้น โดยเฉพาะให้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแผนการผลิตการตลาด

3.2.4 กระจายโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอาชีพให้ทั่วถึง

(1) ก่อสร้างและซ่อมบำรุงถนนระหว่างหมู่บ้านจนถึงอำเภอ หรือแหล่งค้าขายให้อยู่ในมาตรฐาน ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทุกฤดูกาล

(2) กระจายไฟฟ้าให้เข้าถึงทุกหมู่บ้านและครัวเรือน เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และใช้ในการพัฒนาอาชีพ

(3) พัฒนาแหล่งน้ำในระดับหมู่บ้านเพื่อการเกษตร และสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรสำหรับการผลิตทางการเกษตร

(4) สนับสนุนให้มีสถาบันเกษตรกรและแหล่งสินเชื่อเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอต่อความต้องการ

3.3 ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท

เพื่อให้บรรลุตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

3.3.1 เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท

(1) เพิ่มศักยภาพของประชาชน ให้สามารถค้นหาปัญหาของครัวเรือนและชุมชน ตลอดจนหาทางแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานตามศักยภาพของตนเองและชุมชน

(2) เพิ่มศักยภาพในการพึ่งตนเองของประชาชน โดยระดมทรัพยากรท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน

(3) เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้มีบทบาทในการวางแผน

(4) ให้มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทประจำปี โดยใช้ประโยชน์จากข้อมูล จปฐ.

3.3.2 เพิ่มประสิทธิภาพการแก้ปัญหาทางด้านสุขภาพของชุมชนชนบท โดยให้ความสำคัญกับ

(1) การจัดหาน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคและบริโภค

(2) การสนับสนุนกิจกรรมด้านสุขภาพอาหาร การควบคุมสัตว์พาหะนำโรค การกำจัดน้ำเสีย การสุขภาพที่อยู่อาศัย และการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย

(3) การให้ความรู้ด้านสุขภาพแก่ชุมชน การส่งเสริมสุขภาพและสุขภาพโรงเรียนประถมศึกษา การศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบข้อมูลด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

3.3.3 ปรับปรุงการให้บริการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับลักษณะโรคภัยไข้เจ็บโดยเฉพาะโรคภัยไข้เจ็บอันมีสาเหตุมากจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดย

- (1) ปรับระบบบริการสาธารณสุขให้สอดคล้องลักษณะโรคภัยไข้เจ็บเฉพาะท้องถิ่น
- (2) สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากการประกอบการอุตสาหกรรม และการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม
- (3) ควบคุมป้องกันโรคเฉพาะถิ่นในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้
- (4) ส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาเพื่อให้เด็ก เยาวชนและประชาชนมีความสนใจในการเล่นกีฬา การออกกำลังกาย

3.3.4 ส่งเสริมจริยธรรมและวัฒนธรรม เพื่อรักษาเอกลักษณ์ของชุมชน และเสริมสร้างการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสันติสุข โดย

- (1) ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าและร่วมกันรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติและท้องถิ่น
- (2) เร่งสร้างความสำนึกถึงความสำคัญของการร่วมกันรับผิดชอบในการทำนุบำรุงและดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมของชาติ
- (3) สร้างจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคม

3.3.5 สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชนในการแก้ไข และพัฒนาสังคมชนบท โดย

- (1) เน้นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมท้องถิ่น
- (2) เน้นกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ก่อให้เกิดผลทางด้านการพัฒนาท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- (3) พัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนหรือชุมชน โดยเน้นการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหา สวัสดิการ และป้องกันปัญหาของชุมชนอย่างต่อเนื่อง
- (4) สนับสนุนให้มีองค์กรเพื่อประสานการดำเนินงานขององค์กรชุมชนและประชาชนของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและถาวร

(5) สนับสนุน สถาบันครอบครัว สถาบันชุมชนและสถาบันศาสนาให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาครอบครัวของชนบท โดยการสร้างสื่อเพื่อให้ความรู้และความเข้าใจในการปรับวิถีชีวิตให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

3.4 พัฒนาการพยาบาลธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนาชนบทในระยะยาว

3.4.1 เพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรประชาชน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันภัยจากธรรมชาติ โดย

(1) ส่งเสริมให้เกษตรกรดำเนินการแก้ปัญหาที่ดินสภาพไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตร เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งป้องกันการชะล้างพังทลายของดินอย่างถูกวิธีและลงทุนน้อย โดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนด้านการศึกษา และถ่ายทอดวิธีอย่างถูกต้องและลงทุนน้อย โดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนด้านการศึกษา และการถ่ายทอดวิธีการไปสู่เกษตรกรให้สามารถปฏิบัติได้

(2) ส่งเสริมความรู้ให้แก่เกษตรกรในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ การเกษตรที่รัฐได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมาก โดยเน้นการใช้ประโยชน์สูงสุดจากแหล่งน้ำ

(3) เน้นโครงการป่าชุมชน และบทบาทชุมชนในการรักษาป่าไม้

(4) สร้างความตระหนักให้แก่ชุมชนเกี่ยวกับเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยความร่วมมือขององค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจเอกชนในพื้นที่

3.4.2 กระจายบทบาทการบริหารการพัฒนาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่จังหวัด

(1) ให้มีการจัดทำแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด โดยจังหวัดเป็นผู้คิดริเริ่มและดำเนินการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในจังหวัดของตนเอง

(2) ให้จังหวัดและอำเภอเพิ่มบทบาทในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้งบประมาณสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

(3) สนับสนุนงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้งบประมาณสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

3.5 พัฒนาพื้นที่ที่มีปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พื้นที่ตามแนวชายแดนที่ล้าหลังห่างไกล พื้นที่ที่ยังมีปัญหาความมั่นคง และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ ประกอบด้วยมาตรการดังนี้

3.5.1 การจัดให้มีกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชน เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

(1) ปรับปรุงองค์กรประกอบความรับผิดชอบของคณะกรรมการร่วมที่มีหน้าที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าในพื้นที่ ให้สามารถดำเนินการประสานงานอย่างคล่องตัวมากขึ้น

(2) สนับสนุนบทบาทขององค์กรเอกชน และประชาชน ในการเตรียมการป้องกันปัญหาเฉพาะหน้า ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

3.5.2 สร้างระบบการพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พื้นที่ชายแดนให้เชื่อมต่อกับพื้นที่พัฒนาปกติ

(1) ปรับปรุงการดำเนินการพัฒนาในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ โดยการประสานแผนในส่วนกลาง คือแผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงกับแผนกระทรวง โดยยึดแผนพัฒนาจังหวัดเป็นจุดเชื่อมประสานในการแปลงแผนนโยบายจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

(2) เสริมบทบาทของจังหวัดให้มีความสนใจในการเตรียมการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยการสนับสนุนบุคลากร และมีแนวทางการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในแผนพัฒนาจังหวัด

(3) ปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการบริหารโครงการและกิจกรรมการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะ โดยให้จังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมหรือริเริ่มได้ในทุกขั้นตอน

(4) ให้มีการดำเนินการโครงการรักษาภูมิประเทศที่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยสภาพธรรมชาติ เพื่อรักษาแนวเขตแดนพื้นที่ชายแดนดั้งเดิมของประเทศ

(5) สนับสนุนให้มีการศึกษาและพัฒนาระบบ และกระบวนการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและภัยจากธรรมชาติ

3.5.3 เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรประชาชนในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงอย่างต่อเนื่อง

(1) ให้มีการฝึกอบรมองค์กรเอกชนที่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ โดยเน้นการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และการเรียนรู้จากตัวอย่างของความสำเร็จตลอดจนให้มีการประเมินผลเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพเป็นระยะ ๆ

(2) สนับสนุนการให้ความรู้ทางด้านเทคนิคที่จำเป็นต่อการเตรียมการป้องกัน การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ

(3) ส่งเสริมให้มีโครงข่ายกลุ่มประชาชน โดยการประสานกันระหว่างองค์กร ประชาชนในระดับหมู่บ้าน และตามลักษณะอาชีพ เพื่อให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกัน ฟื้นฟูชุมชน และรับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ยอมรับและให้ความสำคัญกับศักยภาพ ภูมิปัญญาของท้องถิ่นในทุกขั้นตอน ของการดำเนินการพัฒนา และสนับสนุนบทบาทของผู้นำตามธรรมชาติ