

มากที่จะทำลายกลุ่มผู้มีอำนาจหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม (ซึ่งมักจะมีโครงข่ายที่กว้างขวาง และฝังรากลึกอยู่ในสังคม)

ในบางกรณีแม้จะมีการวางแผนอย่างดี ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ มีความตั้งใจจริงเพียงไรที่จะปฏิบัติตามแผนหรือแม้กระทั่งในคำขอของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการวางแผนนั้น ๆ ไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้ระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง หรือมิได้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ หรือเป็นแผนที่ขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลในสังคม หรือเป็นแผนที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างมาก จนทำให้เกิดการต่อต้านหรือไม่เต็มใจที่จะปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงความเคยชินของตนเอง ตัวอย่างเช่น ถ้าหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่วางโครงการด้านการเกษตร และส่งให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติดำเนินงานตามโครงการ ถ้าโครงการเหล่านี้จะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างมาก เช่น การเคลื่อนย้ายการผลิตพืชชนิดหนึ่งจากพื้นที่หนึ่งไปอีกพื้นที่หนึ่ง หรือมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการผลิตอย่างมาก ย่อมจะมีการต่อต้านหรือเกิดความหนักต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ (ซึ่งมีแรงกดดันต่อการดำเนินงาน และการบริหารงานที่เคยชินในอดีต) ทั้งในแง่ของเกษตรกร ผู้ค้า ซึ่งยังไม่แน่ใจในผลที่จะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดเพราะการดำเนินงานตามโครงการ เป็นต้น

ปัญหาเช่นนี้จะมีมากขึ้น ถ้าเกี่ยวพันกับในหลายหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนอเนกประสงค์ ต้องมีการประสานงานหลายอย่างของหลายหน่วยงาน เช่นงานบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น งานด้านถนน น้ำ พลังงาน การเกษตร ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับนักการเมือง นักวางแผน หรือผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งต่างก็มีความต้องการ แรงจูงใจ พื้นฐาน ความนึกคิด และความรับผิดชอบหรือการอุทิศตัวต่างกันจนอาจทำให้การปฏิบัติตามแผนเป็นปัญหา

ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณีโครงการที่อาศัยเงินช่วยเหลือหรือเงินโอนจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศอาจประสบปัญหา เพราะการเข้ามาบีบบทบาทหรือแทรกแซงขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้

5. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอความเห็นและคำแนะนำตลอดจนชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และปัญหา

อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถตัดสินใจและบริหารงานด้านเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างถูกต้อง เมื่อมีการก่อตั้งหน่วยงานนี้ขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493 ได้ใช้ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” มีชื่อทางการในปัจจุบันว่า “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”³⁷ (หรือที่เรียกกันติดปากว่า สภาพัฒนาฯ นั่นเอง) อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานการวางแผนส่วนกลาง เริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2502 ภายหลังจากการที่ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาสภาวะเศรษฐกิจไทย ในระหว่างเดือนกรกฎาคม 2500 - เดือนมิถุนายน 2501 (ตามการร้องขอของรัฐบาลในขณะนั้น) การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในครั้งแรกนั้นเป็นการวางแผนการตามข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลก ซึ่งได้เสนอไว้ในรายงานที่ชื่อว่า A Public Development Program for Thailand และแผนที่เกิดขึ้นก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 นั่นเอง ตั้งแต่นั้นมา ประเทศไทยก็ได้เข้าสู่ยุคของการพัฒนาแบบมีแผน โดยมีการจัดทำแผนระยะปานกลางมีระยะเวลา 5 ปี (ยกเว้นแผนฉบับแรกที่มีระยะเวลาของแผน 6 ปี) มาแล้วหลายแผน แผนแต่ละฉบับมีเทคนิควิธีในการวางแผน สาระสำคัญที่แตกต่างกัน และการดำเนินการตามแผนก็ประสบความสำเร็จในระดับต่าง ๆ กัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม แผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) ทุกฉบับของไทยจึงมีลักษณะผสมระหว่างการที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการลงทุน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม) และแผนพัฒนาทุกฉบับก็มีลักษณะเป็นแผนที่แนะ (indicative plan) ที่รัฐบาลพยายามใช้กลยุทธ นโยบาย มาตรการ และเครื่องมือเพื่อสร้างอิทธิพลหันเหกระตุ้นหรือชักนำให้เอกชนซึ่งอยู่ภายใต้ระบบตลาดเสรี ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวม

5.1 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1

(พ.ศ. 2504-พ.ศ. 2509)^{38/}

กล่าวได้ว่า แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นแผนที่เน้นใช้กลยุทธการพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth) โดยเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ในรูปของระบบคมนาคม ขนส่ง สาธารณูปการอื่น ๆ และระบบเขื่อนเพื่อชลประทานและพลังงานไฟฟ้า ฯลฯ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนทางด้านเอกชน และเกิดการขยายตัวของการผลิตในภาคเกษตรและ

อุตสาหกรรมอันจะเป็นการทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว (ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายใน : GDP ในอัตราร้อยละ 5.5 ต่อปี)

ในการวางแผนพัฒนาฉบับที่ 1 นี้ แม้จะมีการให้ภาพรวมของระบบเศรษฐกิจและระบุเจตนารมณ์ของรัฐบาล แต่การวางแผนนี้กระทำได้ง่าย ๆ โดยอาศัยข้อมูลในอดีต การศึกษาประวัติศาสตร์ ประกอบกับการใช้สำนักคาดเดาจากประสบการณ์และความรู้ของผู้วางแผน ซึ่งทำให้ไม่ได้ภาพชัดเจนของความสัมพันธ์ของตัวแปรทางเศรษฐกิจอย่างครบถ้วน นอกจากนั้นยังขาดการเชื่อมโยงในระดับมหภาคกับจุลภาคตามลักษณะการวางแผนที่ดี ยิ่งไปกว่านั้น การรวมโครงการลงทุนของรัฐบาลเข้าสู่แผนยังไม่ได้มีการพิจารณาประสานโครงการอย่างดีพอ กล่าวคือ จะเป็นการนำเอาโครงการที่ตั้งใจทำและที่เตรียมการไว้ และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศมารวมเข้าด้วยกัน

แต่ก็ปรากฏว่า การดำเนินงานตามแผนในช่วงแผน 1 มีส่วนผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวออกไปอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ มีการขยายตัวของ GDP โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 8 ต่อปี (ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 5.5 ต่อปี) ทางด้านโครงสร้างขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ปรากฏว่า มีการเริ่มก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด เริ่มส่งพลังงานไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนยันฮีและโครงการไฟฟ้าลิกไนต์ที่กระบี่ มีการเริ่มโครงการชลประทานใหญ่ 2 โครงการคือ โครงการแม่กลองและโครงการแม่น้ำน่าน ตลอดจนมีการดำเนินการตามโครงการอื่น ๆ ที่สำคัญอีกหลายสิบโครงการ ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ปรากฏว่ามูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะยังขาดดุลการค้า แต่ดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะเกินดุล นอกจากนี้ ค่าเงินบาทก็มีเสถียรภาพเป็นที่เชื่อถือทั่วไป และการคลังของประเทศก็มีความมั่นคงนับว่าเป็นการพัฒนาที่ประสบผลสำเร็จที่น่าพอใจพอควร

อย่างไรก็ดี อุปสรรคและจุดอ่อนในการวางแผนและการดำเนินการตามแผนก็มีอยู่หลายประการ ที่สำคัญได้แก่

-จุดอ่อนในด้านการวางแผน กล่าวคือ การวางแผนแบบรวมโครงการทำให้ขาดการประสานสอดคล้องด้วยดีของแผนโครงการกับแผนส่วนรวม นอกจากนี้ยังขาดการประสานโครงการให้เป็นแผนงานที่สอดคล้องสัมพันธ์กัน มีการดำเนินงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งกันเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน

-จุดอ่อนอันเนื่องมาจากการขาดแคลนบุคลากร ทั้งในด้านการวางแผนและการบริหารงานตามโครงการ ทำให้ได้แผนที่ไม่ดีพอและการดำเนินการตามแผนขาดประสิทธิภาพ

-อุปสรรคในเรื่องของการเบิกจ่ายเงิน เพื่อใช้ในโครงการ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่อาศัยเงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ผลที่ตามมาก็คือ การขาดประสิทธิภาพและความล่าช้าในการทำโครงการ

5.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510- พ.ศ. 2514)³⁹

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เป็นแผนฉบับแรกที่มีการเพิ่มคำว่า “และสังคม” เข้าในชื่อของแผน ทั้งนี้เพราะมีการมองเห็นแล้วในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ว่า การพัฒนาควรดำเนินพร้อมกันไปในระหว่างด้านเศรษฐกิจและสังคม ในการวางแผนฉบับนี้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทางของแผน 1 แต่เริ่มให้ความสำคัญในการวางแผนระดับสาขา โดยให้ลำดับความสำคัญกับการลงทุนที่สอดคล้องกับสาขาการผลิตที่เห็นว่ามีลำดับความสำคัญ (คือเกษตรและอุตสาหกรรม) และให้ความสำคัญกับการวางแผนภาค โดยพยายามกระจายการพัฒนาให้เกิดผลทั่วประเทศโดยเฉพาะในเขตทิวกันดารและห่างไกลความเจริญ (โดยจัดสรรงบประมาณถึงร้อยละ 75-80 เพื่อการลงทุนใช้จ่ายในส่วนภูมิภาค) มีโครงการพิเศษนอกเหนือจากโครงการพัฒนาตามปกติของหน่วยราชการ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการช่วยเหลือชนวนากับทั้งได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนารัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย ซึ่งก็หมายความว่ากลยุทธ์การพัฒนาที่ใช้เป็นแบบเน้นการพัฒนาที่สมดุล (balanced growth) ในการวางแผนได้มีการนำเอาเทคนิคการวิเคราะห์โครงการแบบ cost-benefit analysis มาใช้ในการวิเคราะห์โครงการพัฒนา และเริ่มใช้เทคนิคหรือตัวแบบการวางแผนบางอย่าง (เช่นตัวแบบของฮาร์รอด-โดมาร์) และการใช้แนวคิดเรื่องอัตราส่วนเพิ่มของทุนต่อผลผลิต (incremental capital-output ratio) มาใช้ในการวางแผน^{40/}

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดเป้าหมายสำคัญ ๆ ไว้ดังนี้

- มีการตั้งเป้าหมายการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในในอัตรา ร้อยละ 8.5 ต่อปี โดยกำหนดให้สาขาเกษตรขยายตัวในอัตราร้อยละ 4.3 ต่อปี สาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราร้อยละ 10.9 ต่อปี โดยเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า
- มีการเน้นการพัฒนาชนบทเพื่อกระจายผลการพัฒนา และสร้างเสริม ความมั่นคงของประเทศ
- มีการเน้นถึงความสำคัญของการพัฒนากำลังคน กล่าวคือ เริ่มมีการ เน้นการพัฒนาด้านการศึกษาและสาธารณสุข
- มีการส่งเสริม สนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศมาก ขึ้น

อย่างไรก็ดี การพัฒนาในช่วงแผน 2 ไม่ส่งผลที่น่าพอใจนัก กล่าวคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงจากช่วงแผน 1 (เหลือประมาณร้อยละ 7.5 ต่อปี โดยเฉลี่ย) และการขยายตัวในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมก็ต่ำกว่าเป้าหมาย ที่เป็น เช่นนี้ก็เนื่องจากว่าในช่วงปลายแผนฯ เกิดภาวะเศรษฐกิจจืดตัว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ คือ กล่าวคือ ในประการแรก โครงสร้างความต้องการของตลาดโลกสำหรับสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราคาสินค้า ออกที่สำคัญของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและยางลดลงมาก ในประการที่สอง รายจ่ายทางทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทยลดลง และในประการที่สาม การลงทุนจากต่าง ประเทศซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะก่อนหน้านั้นกลับลดลงมาก

ทางด้านรายได้ของประชาชน ปรากฏว่ามีความแตกต่างหรือช่องว่าง ของรายได้เพิ่มขึ้นในหมู่ประชากร และระหว่างพื้นที่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ ความแตกต่างของรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาใน ช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งเน้นการบูรณะและเสริมสร้างโครงสร้างขั้น พื้นฐานทางเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การ เพิ่มการผลิตของประเทศจะต้องอาศัยปัจจัยขั้นพื้นฐานเหล่านี้ ความเชื่อนี้แม้จะเป็นสิ่ง ที่ถูกต้องในด้านการเพิ่ม ผลผลิตแต่ก็ปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ของรัฐเหล่านี้เป็นประชาชนเพียงบางส่วน กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ สังคม และมีปัจจัยการผลิตพร้อมมูลสามารถที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จาก บริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล หรือขาด ปัจจัยการผลิต การใช้ประโยชน์จากโครงการเหล่านี้อยู่ในวงจำกัดและรัฐเองก็ยังไม่ สามารถส่งประโยชน์ถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้โดยตรงและทั่วถึง จึงทำ

ให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเพิ่มขึ้น และการกระจายรายได้แตกต่างกันมากขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนายังคงคล้ายคลึงกับในช่วงแผนฯ 1 กล่าวคือ การขาดการประสานงาน การขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ การขาดการบริหารโครงการและกำกับติดตามผลโครงการที่ดีพอ การขาดกลไกของรัฐที่จะทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่จริง ๆ

5.3 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3

(พ.ศ. 2515-พ.ศ. 2519)^{41/}

ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สร้างตัวแบบทางเศรษฐมิติ (econometric model) เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนในระดับมหภาคพร้อม ๆ กับการนำเอาเทคนิคการวางแผนรายสาขา และการวางแผนเฉพาะเรื่องมาใช้ นอกจากนี้ในกระบวนการวางแผนก็ได้มีการประสานการวางแผนในระดับต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิม

การพัฒนาในช่วงแผนฯ 3 ได้เพิ่มกลยุทธ์เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้ กล่าวคือ นอกจากจะได้เร่งปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้มีการแทรกมาตรการในด้านการกระจายรายได้และบริการทางสังคม แยกออกเป็นประเด็นให้เห็นชัดเจนในระหว่างเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

-ในด้านรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปในด้านการรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตราให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนไม่ให้สูงขึ้นจนเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้และการยกระดับรายได้ต่อบุคคลให้เพิ่มขึ้น (ในอัตราร้อยละ 4.5 ต่อปี) และรักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ โดยการส่งเสริมการส่งออกและการปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า เพื่อที่จะรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไว้ให้อยู่ในระดับที่มั่นคง

-ในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต กำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี มีเป้าหมายสำคัญ

อยู่ที่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร (ในอัตราร้อยละ 5.1) ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้แก่ประชาชนในชนบท โดยเร่งรัดการผลิตเพื่อการส่งออก และทดแทนสินค้านำเข้า มาตรการที่สำคัญได้แก่ โครงการเร่งรัดการผลิตพืชผลที่มีลู่ทางที่ดีทางด้านตลาด ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณจากการเน้นการลงทุนในโครงการก่อสร้าง มาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ ให้สามารถสนับสนุนการผลิตและรายได้ให้มากขึ้น เช่น การก่อสร้างระบบการส่งน้ำเพื่อการชลประทาน ในด้านอุตสาหกรรมก็ได้เน้นการปรับปรุงโครงสร้าง โดยให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมในอัตราร้อยละ 8 ต่อปี

- ในด้านการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม ได้มีการเน้นการดำเนินงานในแนวใหม่เพิ่มเติมขึ้นอีก 3 แนว คือ

(1) การลดอัตราการเพิ่มของประชากร (ให้เหลือร้อยละ 2.5 ต่อปี) เพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจน และประเทศชาติในระยะยาว และเพื่อให้การบริการส่วนของรัฐขยายตัวได้ทั่วถึงเร็วยิ่งขึ้น

(2) การขยายการกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทและในเขตเมืองให้น้อยลง

(3) การสร้างโอกาสและปรับปรุงขีดความสามารถของประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้าเกษตร

ปรากฏว่า ในช่วงแผนฯ 3 ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้เนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เริ่มขึ้นในระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยมีความผันผวนอย่างมาก เริ่มจากภาวะผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ลดต่ำลง การเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลก (ประเภทอาหารและวัตถุดิบ) ตั้งแต่ปี 2515 ติดตามมาด้วยการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน (ในช่วง 3 ปีแรกของแผนฯ ราคาน้ำมันได้เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัว) ภาวะการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลให้ภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันในหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีผลทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศลดต่ำลง และเกิดปัญหาการว่างงานแพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังนั้น ประเทศไทย (ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิด) จึงได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจนสูญเสียเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ เกิด

ปัญหาเงินเพื่อสูงสุดอย่างไม่เคยมีมาก่อน ควบคู่ไปกับเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองอย่างรวดเร็ว การขยายตัวทางด้านการเงินทั้งภาครัฐบาลและเอกชนลดน้อยลง การส่งออกสินค้าสำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด ยาง และสิ่งทอ ลดลงทั้งปริมาณและราคา รายได้ประชาชนตกต่ำ (โดยเฉพาะประชาชนในชนบท) และจำนวนคนว่างงานสูงขึ้น ยิ่งเมื่อเกิดปัญหาทางการเมือง และเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การลงทุนยิ่งซบเซาลง การก่อสร้างส่วนใหญ่หยุดชะงักไป

รัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการทั้งการเงิน การคลัง และราคา เพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว ปรากฏว่าสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มคลี่คลายดีขึ้น ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดช่วงแผนฯ เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7.1 ต่อปี ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7 ต่อปี และรายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.1 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 4.5 ต่อปี

สำหรับการกระจายบริการเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร ปรากฏว่าเนื้อที่ชลประทานของประเทศเพิ่มขึ้น แต่การดำเนินงานด้านจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นวิธีการปรับปรุงระบบระบายน้ำให้เข้าไปในพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานอย่างทั่วถึงนั้น ในปลายปี 2518 สามารถครอบคลุมเนื้อที่ทั้งประเทศได้เพียงประมาณร้อยละ 0.3 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น และประมาณร้อยละ 99 ของเนื้อที่จัดรูปที่ดินดังกล่าวนี้อยู่ในบริเวณภาคกลาง

ส่วนการก่อสร้างระบบถนนจากท้องไร่ท้องนาสู่ตลาด ในรูปทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่น รวมทั้งเส้นทางบนคันคลองชลประทานขยายเพิ่มขึ้น กล่าวคือในปี 2518 สัดส่วนของถนนรวมทุกประเภทจากไร่นาสู่ตลาดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ของระยะทางทั้งหมดเป็นร้อยละ 59 ของระยะทางทั้งหมด

ทางด้านบริการสังคม สามารถกระจายบริการทางด้านการวางแผนครอบครัวไปสู่ส่วนภูมิภาคได้ทั่วถึงมากขึ้น ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 3.1 ในปี 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ในปี 2519 ใกล้เคียงกับเป้าหมายร้อยละ 2.5 ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้อัตราเพิ่มประชากรจะลดลง แต่การให้บริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขก็ยังไม่เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ยังมีปัญหาเด็กในวัยเรียนอยู่นอกระบบโรงเรียนถึงประมาณร้อยละ 56 มีปัญหาความไม่เสมอภาคของการศึกษาของเด็กในระดับก่อนวัยเรียนและในวัยเรียน (กล่าวคือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่น ๆ และเด็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสต่ำสุด)

ส่วนการบริการทางค้ำาณาารณสุขยังขาดแคลนมากโดยเฉพาะในเขตชนบท ถ้าพิจารณาจากอัตราแพทย์ต่อประชากรในส่วนภูมิภาคแล้ว จะเห็นว่าอัตรานี้สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศถึงประมาณ 2.3 เท่าตัว คือประมาณ 1: 15,800 ในปี 2519 สถานื่อนามัยชั้นหนึ่งในระดับอำเภอมี 360 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 70 ของจำนวนอำเภอทั่วประเทศ สถานื่อนามัยชั้นสองในระดับตำบลมีเพียง 3,583 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 68.5 ของจำนวนตำบลนอกเขตเทศบาล นอกจากนี้จะมีปริมาณน้อยแล้วสถานื่อนามัยส่วนใหญ่ในเขตชนบทยังขาดอุปกรณ์การแพทย์ ยาที่มีคุณภาพ และเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพเหมาะสม

5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-พ.ศ. 2524)^{42/}

ในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการเน้นการวางแผนส่วนรวม โดยมีการพัฒนาตัวแบบทางเศรษฐมิติในระดับมหภาค (macro-econometric model) ขึ้นมาเพื่อใช้ในการกำหนดเป้าหมายและนโยบาย (รวมทั้งการริเริ่มการใช้เทคนิคหรือตัวแบบวางแผนอื่น ๆ ประกอบ เช่น SAM) ทั้งนี้ได้เน้นถึงการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาหลัก (problem-oriented planning approach) กล่าวคือ การวางแผนจะเริ่มด้วยการวิเคราะห์-ศึกษา ปัญหาหลักของการพัฒนาแล้วจึงศึกษาแนวทางแก้ปัญหาในแต่ละด้าน เพื่อสร้างชุด (package) ของเครื่องมือหรือแนวทางในการแก้ปัญหาที่ประสานกันอย่างดี นอกจากนี้ยังมีการใช้ตัวแบบการวางแผนระหว่างสาขา (intersectoral planning) เพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ของแผนสาขาไปด้วยพร้อม ๆ กัน

ในแนวการวางแผนดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มุ่งเน้นแนวทางหลัก 2 ประการในการพัฒนา คือ ประการแรก จะเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตรและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และเพื่อการกระจายรายได้ตลอดจนการมีงานทำในส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการและปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐ เพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซาเป็นพิเศษ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นการรักษาฐานะดุลการชำระเงิน และการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมที่จะค้ำาุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายนอกและภายในประเทศ ในการนี้ได้พยายามรักษาเป้าหมายทางด้านแผนการผลิตทดแทนนำเข้า แผนเร่งส่ง

ออก แผนลงทุน แผนเงินกู้ แผนรายจ่าย และระดับราคาให้เป็นไปอย่างมีระบบตามที่กำหนดไว้ และในประการที่ 2 เน้นถึงการเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาพัฒนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และเหมืองแร่ ทั้งนี้ได้วางแนวทางพัฒนาอย่างมีระบบและสอดคล้องกันในด้าน การเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้ และการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ คือ น้ำมันปิโตรเลียม และก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทย ตลอดจนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

ผลการดำเนินงานเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทของประเทศตามแผนพัฒนาฯ ทำให้ตลอดช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นกว่าเป้าหมายเล็กน้อย คือเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.1 ต่อปี (กำหนดเป้าหมายร้อยละ 7.0) แต่ปรากฏว่าการผลิตสาขาเกษตรซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่สำคัญที่สุดในโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.5 ต่อปี (ต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยถึงร้อยละ 1.5) ส่วนการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นต่ำกว่าเป้าหมายเช่นกัน สำหรับการผลิตในสาขาอื่น ๆ เกือบทั้งหมดขยายตัวเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมาย

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต ประกอบกับการไม่สามารถรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรได้ทั่วถึงทั้งประเทศ เป็นผลทำให้ความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ระหว่างประชากรที่อยู่ในสาขาเกษตรกับประชากรในสาขาการผลิตอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ข้อมูลสถิติรายได้ต่อคนทำงานในสาขาอาชีพต่าง ๆ ในปี 2523 ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า อาชีพด้านเกษตรกรรมทำรายได้เพียง 11,464 บาทต่อคนต่อปี (รายได้จำนวนนี้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของทั้งประเทศ ซึ่งได้รับจำนวน 29,949 บาท อีกทั้งยังต่ำกว่าสาขาอาชีพอื่น ๆ อีกหลายเท่าตัว คือ ต่ำกว่าสาขาอาชีพอุตสาหกรรมเกือบ 5 เท่าตัว พาณิชยกรรมกว่า 5 เท่าตัวและด้านบริการอีกกว่า 2 เท่าตัว)

นอกจากนี้ การที่ภาวะเศรษฐกิจโลกโดยทั่วไปตกต่ำ และราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลายเท่าตัว ทำให้ประเทศไทยซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศถึงร้อยละ 75 ของการใช้พลังงานทั้งหมดในปี 2524 ต้องใช้รายได้จากการส่งออกสินค้าของประเทศซื้อน้ำมันจากต่างประเทศมากขึ้นตามราคาที่สูงขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ การขาดดุลการค้าเป็นมูลค่าที่สูง เฉลี่ยต่อปีถึง 45,000 ล้านบาท

หรือร้อยละ 7.6 ของผลผลิตรวมของประเทศเทียบกับการขาดดุลการค้าเฉลี่ย 13,000 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 5.1 ของผลผลิตรวมของประเทศในระยะแผน 3) ขณะเดียวกันการเร่งฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีแรกของแผน ฯ 4 ทำให้มีการเพิ่มการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ อีกทั้งการที่รัฐบาลต้องใช้เงินอุดหนุนกิจการสาธารณูปการต่าง ๆ ใช้จ่ายภาครัฐบาลจึงสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเกินกว่าความสามารถที่จะหารายได้ได้ทัน (สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลต่อผลผลิตรวมในระยะที่ผ่านมา มีอยู่ประมาณร้อยละ 14 ของผลผลิตรวมของประเทศเท่านั้น) นอกจากนี้ปรากฏว่าระดับราคาทั่วไปโดยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 11.7 ต่อปี (สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 6 ต่อปี) มีผลให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำ และคนยากจนตกอยู่ในฐานะชักหน้าไม่ถึงหลัง เพราะรายได้เพิ่มขึ้นไม่ทันกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น

ในด้านการกระจายรายได้และบริการสังคม ยังไม่อาจกระจายได้เพียงพอและทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในเขตชนบทล้าหลัง ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการทุ่มเทการพัฒนาจนสามารถลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ในข่ายยากจนทั้งประเทศลง (จากร้อยละ 39 ในปี 2511/12 เหลือร้อยละ 34 ในปี 2518/19) แต่ก็ปรากฏว่ายังมีประชากรชนบทเหลืออยู่เกือบ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดในเขตชนบท (หรือประมาณ 10 ล้านคน) มีฐานะยากจนกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และค่อนข้างหนาแน่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน ประชากรเหล่านี้มีปัญหาความอดอยาก ขาดแคลนบริการพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีโรคภัยไข้เจ็บ (เช่น จากหลักฐานทางการแพทย์พบว่า เด็กก่อนวัยเรียนในท้องที่ชนบทประมาณร้อยละ 70-80 ได้รับอาหารไม่เพียงพอ ภาวะทุพโภชนาการนี้เองจะมีผลทำให้เกิดปัญหาติดเชื้อนานาประการ อันมีผลกระทบต่อภาวะการเจริญเติบโตของเด็ก และสมรรถภาพชีวิตในระยะยาว) สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการบั่นทอนทรัพยากรกำลังคนของประเทศอย่างมหาศาล

5.5 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-พ.ศ. 2529)^{43/}

ในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ นอกจากจะมีการพัฒนาการใช้เทคนิคการวางแผนโดยอาศัยตัวแบบหรือหุ่นจำลองทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสมบูรณ์ลงรอย (consistent) มากขึ้นแล้ว ยังมีการใช้ตัวแบบการวางแผนอื่น ๆ ประกอบเช่น SAM, CGEs และมีการพัฒนากระบวนการวางแผนมาสู่ลักษณะของการวางแผนแบบมีส่วนร่วม

ร่วม (participation) และมีการพัฒนาการเชื่อมโยงโครงการ และประสานโครงการโดยอาศัยระบบการวางแผนแผนงาน (programming)⁴⁴ จะเห็นได้ว่า ในแผนฉบับนี้มีการระดมมาตรการเชื่อมโยงแผนระดับมหภาคและจุลภาค การเชื่อมโยงในระหว่างสาขาชัดเจนขึ้นกว่าแผนก่อน ๆ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนที่ได้ปรับแนวยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ “แนวใหม่” ทั้งนี้เนื่องจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 4 แผน รวมเป็นเวลา 20 ปี เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวรวดเร็วไปอย่างเห็นได้ชัด แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2516/17 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การใช้จ่ายเกินตัว ปัญหาความยากจน ปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก ฯลฯ ความใหม่ที่สำคัญของแผนฯ 5 ได้แก่

ก. แผนฯ 5 เป็นแผนนโยบายที่ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก เป็นต้น

ข. เป็นแผนที่เน้นรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ (เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตร โดยมุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออกและกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศและบริการเพื่อเพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้มีการใช้พลังงานน้อยลง ฯลฯ ส่วนด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ชะลอตัวลงบ้างแต่อยู่ในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการว่างงานจนเกินไป

ค. เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายซึ่งยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา นอกจากนี้ยังเน้นเรื่องการเมืองระบอบวิญญูและลดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

ง. เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง ในการนี้ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย (286 อำเภอและกิ่งอำเภอในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้) โดยมีแผนงานและโครงการพัฒนาที่มุ่งสร้างหลักประกันที่จะให้ชาว

ชนบทพออยู่พอกินและช่วยเหลือตัวเองได้ในที่สุด แผนงานที่สำคัญคือ แผนงานสร้างงานในชนบท แผนงานกิจกรรมในระดับหมู่บ้าน แผนงานจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น และแผนงานส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตที่ใช้เทคนิคการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ) และชาวชนบทสามารถเข้าใจและปฏิบัติได้เอง

จ. เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ให้มีระบบการตัดสินใจ การสั่งการ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติงานทุกด้านได้ผลทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เช่น มีระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ประกาศใช้ทั่วประเทศเมื่อปี 2527

ฉ. เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากเอกชนให้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้มีองค์กรที่กฎหมายรับรอง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้สถาบันเอกชนเพิ่มขึ้น

ปรากฏว่าการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต้องประสบกับเงื่อนไขและข้อจำกัดมากกว่าที่ได้คาดเอาไว้ในตอนจัดทำแผนฯ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจและการเงินของโลกที่ผันผวนตลอดเวลาและค่อนข้างรุนแรงต่อเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกซึ่งซบเซาติดต่อกันเป็นระยะเวลาานาน ตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจกันใหม่เพื่อความอยู่รอดของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้ใช้นโยบายกีดกันทางการค้ารวมตลอดทั้งใช้นโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด

รัฐบาลได้พยายามพัฒนาตามแผนฯ ในท่ามกลางความแปรปรวนทั้งหลายที่เกิดขึ้น โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้ เช่น การใช้มาตรการด้านการเงินการคลังอย่างเข้มงวด การใช้มาตรการเร่งรัดการส่งออกโดยการลดปัญหาการส่งออกควบคู่กับการให้สิ่งจูงใจกับผู้ผลิตและผู้ส่งออก รวมตลอดทั้งการปรับค่าเงินบาทให้ลอยตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งออก และเมื่อประกอบกับการที่สถานการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงปลาย ๆ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดลงของราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ย ปรากฏว่าการพัฒนาประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนฯ ในหลาย ๆ ด้าน กล่าวคือ

- การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด (ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4) ได้ลดความรุนแรงลง (จะเห็นได้ว่า ในช่วงแผน

พัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น คุณค่าคาร์บอนที่เดินสะพัดขาดดุลเฉลี่ยปีละ 45.0 และ 37.4 พันล้านบาท หรือร้อยละ 7.7 และ 6.4 ของผลผลิตรวมตามลำดับ เทียบกับการขาดดุลเฉลี่ยประมาณปีละ 54.0 และ 34.9 พันล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 5.6 และ 3.6 ของผลผลิตรวมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ตามลำดับ)

- สำหรับอัตราเงินเฟ้อซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ได้คลี่คลายลงอย่างมาก โดยได้ลดลงจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ 11.6 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 2.8 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในขณะที่เป้าหมายได้กำหนดให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.6 ต่อปี ซึ่งนับได้ว่าระดับราคาในประเทศมีเสถียรภาพดีพอสมควร ในด้านการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง ปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยรัฐบาลสามารถจัดโครงการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่เป้าหมายได้ถึงร้อยละ 99.8 ของพื้นที่เป้าหมายทั้งหมด ทำให้ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาหลายประการ เช่น ได้รับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ช่วยลดความเสื่อมโทรมของที่ดิน ได้รับการบริการด้านสาธารณสุขและสังคม ได้รับการส่งเสริมให้มีงานทำในฤดูแล้ง อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ถูกล่วงไปได้อย่างหมดสิ้น ปัญหาที่ดินเค็ม ปัญหาที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ และปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และน้ำกินน้ำใช้ก็ยังคงอยู่

- สำหรับการกระจายบริการด้านสังคม (ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของแผนฯ 5 นั้น) ปรากฏว่าสามารถดำเนินการได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น การขยายบริการการวางแผนครอบครัวที่เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1 ล้านคนนั้น ทำให้อัตราเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 2.1 ในปี 2514 เหลือประมาณร้อยละ 1.7 ในปี 2529 (เทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ 1.5 ของเป้าหมาย) ส่งผลให้รัฐบาลสามารถกระจายบริการด้านการศึกษาภาคบังคับครอบคลุมประชากรวัยเรียนได้ถึงประมาณร้อยละ 98 ทางด้านการกระจายบริการสาธารณสุข ปรากฏว่ารัฐบาลได้สร้างโรงพยาบาลอำเภอเพิ่มขึ้นในปี 2529 เป็น 509 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 75.5 ของอำเภอทั่วประเทศ และเพิ่มขึ้นจากปี 2524 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวน 231 แห่ง หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 75 นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสถานีอนามัยครบทุกตำบล ยิ่งไปกว่านั้นผลจากการดำเนินงานแบบผสมผสานโดยให้บริการด้านโภชนาการแก่เด็กร่วมกับบริการด้านสาธารณสุขอื่น ๆ ทำให้อัตราส่วนของเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหารมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหาร

ระดับรุนแรงได้ลดลงจากร้อยละ 2.1 ในช่วงปี 2522- 2525 เหลือเป็นประมาณร้อยละ 0.1 ในปี 2529

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจและการเงินของตลาดโลก ทำให้ผลการพัฒนาบางด้านไม่ได้ตามเป้าหมายของแผนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตในสาขาเกษตรและอุตสาหกรรม (ซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่สำคัญที่สุดโดยมีสัดส่วนรวมกันประมาณร้อยละ 45 ของผลผลิตรวมทั้งประเทศ) มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.1 และ 5.2 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.5 และ 7.6 ตามลำดับ ซึ่งได้ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าเป้าหมายของแผนฯ ไปด้วย กล่าวคือ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5.3 เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดให้เพิ่มถึงเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี และการที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นต่ำเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา จึงจะเห็นได้จากมีคนว่างงานเพิ่มขึ้นจากประมาณ 0.2 ล้านคน หรือร้อยละ 0.9 ของกำลังแรงงานในปี 2524 เป็นประมาณ 1 ล้านคนหรือร้อยละ 3.5 ของกำลังแรงงานในปี 2529 นอกจากนี้ยังส่งผลต่อเนื่องให้การระดมเงินออมในประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ทำให้ต้องพึ่งพาทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้ในการลงทุน เกิดปัญหาทางด้านการขาดดุลการค้า และภาวะหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น

5.6 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-พ.ศ. 2534)^{45/}

ประสบการณ์การวางแผนการพัฒนาที่มีมากกว่า 25 ปี ประกอบกับการพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านการวางแผน และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของการวางแผน ทำให้การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ครอบคลุม และสมจริงมากขึ้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีวางแผนต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ก็ยังมีการปรับปรุงการวางแผนให้มีลักษณะที่จะสามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ง่ายขึ้น (คือมีการกำหนด แนวทางการพัฒนาหรือกลยุทธ์ต่าง ๆ ชัดเจนมากขึ้น) นอกจากนี้ยังมีการใช้ระบบการจัดทำแผนงานอย่างกว้างขวางขึ้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์ของโครงการและเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและด้านอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

แนวทางการพัฒนาในช่วงแผนฯ 6 มิได้เบี่ยงเบนจากแนวทางหลักในแผนฯ ฉบับที่ 5 มากนัก แต่หันมาเน้นถึงการพัฒนาในด้านคุณภาพ เช่นคุณภาพมนุษย์ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการส่งออกและการสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกอย่างจริงจังมากขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงตามสภาพเศรษฐกิจภายในและภายนอกว่าจะต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิต โครงสร้างทางการเงิน การคลัง ฯลฯ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ยังเน้นถึงการทำงานแบบผืนกกำลังหน่วยงาน และภาคีรัฐบาลกับภาคเอกชน รวมทั้งการเน้นความสมดุลในระหว่างเศรษฐกิจสังคมและการเมือง โดยตระหนักว่าทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมืองล้วนแต่เกี่ยวเนื่อง เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

แผนฯ 6 ได้กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์สำคัญของแผนฯ ไว้ 2 ประการคือ

ก. เป้าหมายด้านเศรษฐกิจ กำหนดให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปีโดยเฉลี่ย โดยเน้นการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะสนับสนุนการสร้างงาน (คือให้สามารถรองรับแรงงานใหม่ไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน) และรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ข. เป้าหมายด้านสังคม เน้นการพัฒนาคุณภาพงานเพื่อสร้างความก้าวหน้าทางสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น รวมทั้งเพื่อให้ สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม ส่งเสริมเอกลักษณ์ของชาติ ค่านิยมอันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน (basic needs)

ทั้งนี้โดยกำหนดแนวทางการพัฒนา 3 แนวทาง และแผนงาน 10 แผน เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ในด้านแนวทางการพัฒนาในประการแรก มีการกำหนดการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ในประการที่สองมีการกำหนดว่าต้องมีการปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และในประการสุดท้ายเน้นถึงการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท ส่วนแผนงาน 10 แผนงาน ได้แก่

- แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- แผนงานพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม
- แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- แผนงานพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

-แผนงานปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ

-แผนงานพัฒนาวิสาหกิจ

-แผนงานพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

-แผนงานพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

-แผนงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

-แผนงานพัฒนาชนบท

ทั้งนี้ โดยมีสาระสำคัญของแนวทางการดำเนินงาน และแผนงานในแต่ละแนวทางดังนี้

แนวที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ

เน้นถึงการเพิ่มประสิทธิภาพของเครื่องมือและกลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการพัฒนา เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพในด้านทรัพยากรมนุษย์ การใช้ประโยชน์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ และการบริหารงานในภาครัฐบาลและวิสาหกิจ แนวทางการพัฒนาแนวที่ 1 นี้จะประกอบด้วยแผนงานที่เกี่ยวข้อง 6 แผนงาน คือ

แผนงานที่ 1 :แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม เน้นถึงการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราไม่ต่ำกว่า 5% เพิ่มการจ้างงานใหม่ในช่วงแผนฯ 6 ไม่ต่ำกว่า 3.6 ล้านคน การลดการว่างงานตามฤดูกาล แก้ปัญหาความยากจน การขาดดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด และการขาดดุลงบประมาณทั้งนี้โดยการส่งเสริมการผลิต การกระจายเงินออม การเพิ่มบทบาทของเอกชนในการพัฒนา และการใช้นโยบายการเงิน การคลัง และอื่น ๆ เพื่อเกื้อหนุนการพัฒนาในเศรษฐกิจสาขาหลัก (เช่น การผลิตเพื่อการส่งออก ฯลฯ) การปรับปรุงโครงสร้างการเก็บภาษี และการจัดสรรงบประมาณรัฐบาลให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผน

แผนงานที่ 2 :แผนงานพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม เน้นถึงการเพิ่มความสามารถ ศักยภาพ และทัศนคติของคน รวมทั้งการมีขนาดและโครงสร้างประชากรที่เหมาะสม

โดยเน้นการวางแผนครอบครัว การศึกษาอบรม การบริการสาธารณสุข และการพัฒนาสังคมและชุมชน เพื่อยกระดับการดำเนินชีวิตและลดปัญหาสังคมต่าง ๆ

แผนงานที่ 3 :แผนงานพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นถึงการปรับปรุงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีระบบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคำนึงถึงปัญหาสภาพแวดล้อม และการรักษาสมดุลของการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้โดยจะมีการดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการบริหารการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ ๆ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรธรณี ส่งเสริมการสำรวจขุดเจาะเพื่อเสาะหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติใหม่ ๆ รวมทั้งการจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรและการควบคุมสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ

แผนงานที่ 4 :แผนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เน้นถึงการใช้ประโยชน์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาให้มากขึ้น การกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และบุคลากรในด้านนี้และการค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการพัฒนาเทคโนโลยี และใช้ประโยชน์เทคโนโลยีต่าง ๆ โดยการใช้มาตรการส่งเสริมสนับสนุนด้วยวิธีต่าง ๆ

แผนงานที่ 5 :แผนงานปรับปรุงการจัดการบริหาร และทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนา เน้นถึงการปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนา โดยลดความซ้ำซ้อน ขาดการประสานงานร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ และเพิ่มคุณภาพของการให้บริการ นอกจากนี้ยังเน้นถึง

การปรับปรุงเครื่องมือการพัฒนาที่มีอยู่ การร่วมมือใน
ระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน รวมทั้งการทบทวน
บทบาทของรัฐในการลงทุน และบทบาทในด้านการ
พัฒนาต่าง ๆ

แผนงานที่ 6 : แผนงานพัฒนาวิสาหกิจ เน้นถึงการพัฒนาให้รัฐ
วิสาหกิจสามารถช่วยตัวเองได้ ลดการอุดหนุนของ
รัฐบาล ทั้งนี้โดยการปรับปรุงคุณภาพในการบริหาร
การจัดการ การกำหนดนโยบายราคาที่เหมาะสมและ
กลุ่มทุนเพื่อมิให้เกิดภาวะแก่รัฐบาล รวมทั้งการศึกษา
บทบาทและการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงานของ
รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

แนวทางที่ 2 การปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และการยก
ระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

แนวทางนี้ เน้นถึงการใช้แผนงาน (ที่เกี่ยวข้อง 2 แผนงาน) เพื่อ
ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตของสังคม โดยเน้นถึงการกระจายการผลิตสินค้ามากขึ้น
ขึ้น เพื่อลดความเสี่ยง การลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพสินค้าเพื่อแข่งขันในต่าง
ประเทศ แผนงานที่เกี่ยวข้อง 2 แผนงาน ได้แก่

แผนงานที่ 7 : แผนงานการพัฒนาการผลิต การตลาด และการจ้าง
งาน เน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และการ
ตลาดของประเทศไทยให้สามารถปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพ
มากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสถาน
การณ์เศรษฐกิจโลก และสถานการณ์ทางการค้าของ
โลก ทั้งนี้โดยเน้นการส่งเสริมการส่งออก การกระ
จ่ายผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรกรรม สินค้าอุตสาหกรรม
เกษตร สินค้าอุตสาหกรรมส่งออก ด้วยมาตรการ
ต่าง ๆ อันจะเป็นการลดต้นทุนการลงทุน และเพิ่ม
ความสามารถในการส่งออก นอกจากนี้ยังเน้นการลด
ขนาดของขาดบัญชีเดินสะพัด (ด้วยการพยายามเพิ่ม
รายได้การส่งออกเฉลี่ย 9.9% ต่อปี) และเพิ่มราย
ได้จากการท่องเที่ยวในอัตรา 7.4% ต่อปี) และการ

ส่งเสริมการเพิ่มการจ้างงานในสาขาการผลิตต่าง ๆ
ด้วย

แผนงานที่ 8 :แผนงานการพัฒนาาระบบบริการพื้นฐานของสังคม
เน้นถึงการปรับปรุงและขยายบริการพื้นฐาน (เช่น
การคมนาคมขนส่ง และการพลังงาน ฯลฯ) เพื่อส่งเสริม
การพัฒนาในระบบการผลิต การตลาด (โดยเน้น
ถึงการจัดบริการพื้นฐานไปสู่ภูมิภาคและในชนบท
ด้วย) นอกจากนี้ยังเน้นถึงการปรับปรุงคุณภาพของ
บริการพื้นฐาน การศึกษาโครงสร้างราคา การ
ปรับปรุงระบบการจัดการ และการลงทุนในบริการ
พื้นฐานเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพ

แนวทางที่ 3 การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท และ
สร้างความเท่าเทียมในสังคม

แนวทางนี้ เน้นถึงการสร้างความเท่าเทียมในสังคม โดยการกำหนด
แผนงานพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (specific zones) ต่าง ๆ แผนงานในกลุ่มนี้มี 2 แผน
งาน คือ

แผนงานที่ 9 :แผนงานการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เน้นถึงการ
พัฒนาเมืองและเขตเศรษฐกิจใหม่ (new economic
zones) เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของการดำเนินกิจ
กรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้จะมี
การจัดทำแผนประสานการขยายโครงข่ายบริการพื้น
ฐานเข้ากับกระบวนการวางแผนทางด้านกายภาพใน
เขตเมือง เพื่อกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง
ให้เกิดขึ้นในลักษณะที่จะทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างมี
ประสิทธิภาพ รวมทั้งการที่จะไม่ก่อปัญหาความ
แออัดและปัญหาต่อเนื่องอื่น ๆ ตามมา นอกจากนี้
ยังเน้นถึงการกำหนดมาตรการที่จะจูงใจหรือกระตุ้น
การลงทุนของเอกชนในเขตเศรษฐกิจใหม่ด้วย

แผนงานที่ 10 :แผนงานการพัฒนาชนบท เป็นแผนต่อเนื่องจาก
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยขยายการพัฒนาพื้นที่
เขตเกษตรล้ำหลัง 5,787 หมู่บ้าน เขตเกษตร