

ภาคผนวก

บทที่ 1
สรุปผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3
(2515-2519)

1. สรุปผลการพัฒนาประเทศและรายได้ตลอดทั้งโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐ

การดำเนินงานพัฒนาประเทศในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาซึ่งรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการถึงสามแผน เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2519 นั้น รัฐบาลได้ระดมทรัพยากรกำลังเงินจากแหล่งภายในและต่างประเทศมาลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปแล้วในวงเงินเกือบสามแสนล้านบาทให้แก่โครงการและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อปูพื้นฐานและปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่วนรวมหลายด้านให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการขยายกำลังผลิตและบริการต่อประชาชนได้มากขึ้นโดยลำดับขณะเดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารตลอดทั้งสถาบันและองค์กรของรัฐที่สำคัญ ๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการจัดทำโครงการและวางแผนนโยบายการพัฒนาประเทศระยะยาวที่เป็นรากฐานต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมไว้หลายด้าน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้ดำเนินสืบเนื่องต่อไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

การประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และที่ 2 พ.ศ. 2504 ถึง 2514 ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการลงทุนเน้นการบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นส่วนรวมเป็นอันดับแรกโดยเฉพาะระบบข่ายทางหลวงเชื่อมพลังน้ำเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมอื่น ๆ ผลปรากฏว่าได้มีการขยายบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การขยายผลผลิตส่วนรวมของประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ในระยะปี 2504 - 2514

อย่างไรก็ตาม แม้อัตราการขยายการผลิตโดยส่วนรวมได้เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากรและระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและปัจจัย

การผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือผู้ที่ขาดปัจจัยการผลิต จึงทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคมในประเทศเพิ่มขึ้นและทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม

ต่อมาแนวนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) นอกจากการเน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถของการผลิตและเพิ่มรายได้ให้สูงเพื่อมุ่งการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ก็ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ตลอดจนเพิ่มพูนความสำคัญในการพัฒนาบริการทางด้านสังคมเป็นนโยบายสำคัญอีกด้วย ดังนั้นวิธีการพัฒนาในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงได้เพิ่มมาตรการในด้านกระจายรายได้และหันมาให้ความสำคัญทางด้านการพัฒนาสังคมมากยิ่งขึ้นโดยเน้นถึงการดำเนินงานเพิ่มขึ้นใหม่อีก ดังนี้.-

(1) การลดอัตราค่าการเพิ่มของประชากร เพื่อให้สามารถขยายบริการขั้นพื้นฐานให้สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นการลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนในระยะยาวด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการลดอัตราค่าการเพิ่มของประชากรให้มีผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้เข้มงวดยิ่งขึ้น

(2) การกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรทั่วประเทศให้น้อยลง จำต้องกระจายบริการของรัฐทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

(3) การสร้างโอกาสให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และยกฐานะความเป็นอยู่ของคนในชนบทให้สูงขึ้นจะต้องกระจายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมและการพัฒนาอาชีพไปสู่ประชาชนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีโอกาสที่จะได้รับบริการจากรัฐให้ทัดเทียมกัน

ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นั้นพอจะสรุปได้ดังนี้.-

1.1 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

การประเมินผลได้ชี้ให้เห็นชัดว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เปลี่ยนโครงสร้างไปในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น คือ สัดส่วนของมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในปี 2514 เป็นประมาณร้อยละ 48 ในตอนสิ้นแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 3 ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงภาวะทางเศรษฐกิจของโลกมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนับตั้งแต่ความผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐ ลดต่ำลงการเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลกประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปี 2515 ติดตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันที่ได้เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าตัวในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ภาวะการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันขึ้นทั่วโลก ซึ่งทำให้กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยเราพอสมควร กล่าวคือระดับราคาได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 12 ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ทั้งนี้ เนื่องจากราคาสินค้าส่งออกและนำเข้ามีแนวโน้มสูงขึ้น และขณะเดียวกันภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจของโลกก็ได้ส่งผลทำให้การลงทุนภายในประเทศซบเซาลงอย่างเห็นได้ชัด ประมาณการสะสมทุนถาวรในราคาคงที่ในระยะ 4 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.2 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะการว่างงานในสาขาอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ตลอดทั้งการว่างงานในกำลังคนระดับสูง การผลิตส่วนรวมของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็เริ่มขยายตัวช้าลง และไม่สม่ำเสมอในแต่ละปีมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างมากตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการลงทุน การบริโภค การส่งออก และปริมาณการใช้จ่ายเงินทางภาครัฐบาลด้วย

ตารางที่ 2.1

เครื่องชี้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2518)

	2515	2516	2517	2518	เฉลี่ย 4 ปี
อัตราเพิ่มของระดับราคา	4.9	15.7	24.3	5.3	12.5
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	4.3	10.3	4.6	5.5	6.2
อัตราเพิ่มของปริมาณการสะสมทุนถาวร	0.2	5.1	6.9	9.3	5.2
1 ดัชนีราคาผู้บริโภค					

1.2 การขยายตัวการผลิตและรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

การขยายตัวของการผลิตและรายได้ของประเทศในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เพิ่มขึ้นจาก 129,617 ล้านบาท ในปี 2514 มาเป็นประมาณ 174,866 ล้านบาท ในปี 2519 หรือเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ถึงร้อยละ 7 ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อประมาณร้อยละ 3.3 ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ร้อยละ 4.5 และการผลิต

ในสาขาเกษตรก็ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมและการส่งออกได้สูงขึ้นกว่าเป้าหมายบ้างเล็กน้อย แต่ขณะเดียวกันการนำเข้าก็เพิ่มขึ้นเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก

ตารางที่ 2.2
ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนา

	เป้าหมายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	อัตราการขยายตัวใน ระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2519) ^{1/}
1. ผลผลิตประชาชาติ	7.0	6.2
2. รายได้ต่อบุคคล	4.5	3.3
3. ผลผลิตสาขาเกษตร	5.1	3.9
4. ผลผลิตสาขาอุตสาหกรรม	8.1	8.6
5. การส่งออก	7.0	14.0
6. การนำเข้า	2.8	11.5

^{1/} ปี 2518 - 19 เป็นตัวเลขประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไม่สามารถขยายตัวได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้นเนื่องมาจากสาเหตุภายในประเทศ คือเกิดภาวะฝนทิ้งช่วงในปี 2515 และในปี 2519 อันเป็นปีแรกและปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ทำให้ผลผลิตด้านเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ เศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศจึงขยายตัวในอัตราที่ต่ำลง และยังมีสาเหตุภายนอกอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลกนับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา ทำให้ปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันทวีความรุนแรงขึ้นในประเทศ เริ่มในปี 2517 เป็นต้นมา จึงทำให้การผลิตส่วนรวมของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.2 และทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยเฉลี่ยลดต่ำลงไปจากที่ได้ประมาณการไว้ด้วย

ผลผลิตด้านอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 โดยเฉลี่ยร้อยละ 8.6 สูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้เล็กน้อย แต่ก็นับว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มร้อยละ 11.4 ต่อปี ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวในช่วงระยะปี 2515 - 2517 อันเป็นระยะที่ภาวะตลาดในต่างประเทศอำนวย โดย

สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกหลายประเภทเพิ่มขึ้น เช่น น้ำตาล มีปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 เท่าตัว นอกจากนี้ผลผลิตอุตสาหกรรมส่งออกอื่น ๆ เช่นผ้าและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กแท่ง เครื่องใช้ในบ้านที่ทำด้วยไม้ ตลอดจนอุปกรณ์ไฟฟ้าก็ขยายตัวออกไปมาก และมีมูลค่าส่งออกรวมกันเพิ่มขึ้นจากประมาณ 330 ล้านบาท ในปี 2513 เป็น 2,510 ล้านบาทในปี 2517

ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเริ่มได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะการขาดแคลนวัตถุดิบและการเพิ่มราคาสินค้าเข้าจากภาวะเงินเฟ้อทั่วโลก ตลอดจนทั้งความต้องการของตลาดต่างประเทศและในประเทศเริ่มลดลงจึงเป็นผลทำให้การลงทุนในประเทศลดลง ซึ่งทำให้การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราที่ต่ำลง ระหว่างปี 2517 - 2519 การผลิตในสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 6.2 ต่อปี เท่านั้น

1.3 การลดอัตราเพิ่มประชากรและการกระจายบริการเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญ ๆ ในด้านการลดอัตราการเพิ่มของประชากร การขยายและการกระจายบริการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ และภายในเขตเมืองให้น้อยลง ผลการดำเนินงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เปรียบเทียบกับเป้าหมายในแต่ละด้านปรากฏว่า.-

1.3.1 การลดอัตราการเพิ่มของประชากร การวางแผนครอบครัวได้เริ่มดำเนินการในขั้นทดลองตั้งแต่ปี 2513 โดยไม่มีการกำหนดเป้าหมายอย่างเป็นทางการ แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดเป้าหมายโดยจะให้ให้บริการการวางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นจำนวน 2.3 ล้านคน ในระหว่างปี 2515 - 2517

ในระยะระหว่างปี 2515 - 2517 การดำเนินงานในด้านให้บริการการวางแผนครอบครัวได้ดำเนินไปด้วยดี โดยมีจำนวนผู้บริการการวางแผนครอบครัวรายใหม่ไปแล้วรวมทั้งสิ้นประมาณ 1.34 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายผู้รับบริการการวางแผนครอบครัวจำนวน 1.98 ล้านคน ในระยะปี 2515 - 2519 นับได้ว่าการดำเนินงานใน 3 ปีแรกสามารถบรรลุเป้าหมายไปแล้วถึงร้อยละ 68

ตารางที่ 2.3

การลดอัตราการเพิ่มประชากรและการกระจายบริการเศรษฐกิจและสังคม

วิธีการดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผลที่ได้รับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515 - 2519)
1. การลดอัตราการเพิ่มประชากร		
1.1 ลดอัตราการเพิ่มของประชากรในปี 2519 เหลือร้อยละ	2.5	2.5
1.2 จำนวนผู้รับบริการการวางแผนครอบครัว	1.975 ล้านคน	1.336 ล้านคน ^{1/}
2. การกระจายและขยายบริการเศรษฐกิจและสังคม		
2.1 บริการเศรษฐกิจ		
2.1.1 เนื้อที่ชลประทาน		20.07 ล้านไร่ ^{2/}
2.1.2 คันและคูน้ำในเขตชลประทาน		7.60 ล้านไร่ ^{2/}
2.1.3 จัดรูปที่ดิน		53,100 ไร่
2.1.4 ทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบท	7,500 กม.	7,282 กม. ^{2/}
2.2 การบริการสาธารณสุข		
2.2.1 จัดหาน้ำสะอาด	20,000 หมู่บ้าน	9,935 หมู่บ้าน
2.2.2 เพิ่มปริมาณการผลิตประปาจังหวัดให้มีกำลังผลิตประมาณ	660,000 ลบ.ม./วัน	624,040 ลบ.ม./วัน ^{3/}
2.2.3 กำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้า	2,469 เมกกะวัตต์	2,428 เมกกะวัตต์
2.3 บริการสังคม		
2.3.1 จำนวนนักเรียนนักศึกษา	8,880 ล้านคน	8.089 ล้านคน ^{2/}
2.3.2 สัดส่วนแพทย์/ประชากร	1 : 5,806	
2.3.3 เตียงพยาบาล/ประชากร	1 : 1,775	
2.3.4 เตียงคนไข้/ประชากร	1 : 1,340	

1/ ปี 2515 - 2517

2/ ปี 2515 - 2518

3/ ปี 2515 - 1 เม.ย. 2519

ตารางที่ 2.4
โครงการวางแผนครอบครัว
(จำนวนผู้รับบริการที่เพิ่มขึ้น)

(หน่วย : พันคน)

วิธีการ	2508-2514 จำนวน	2515 จำนวน	2516 จำนวน	2517 จำนวน	2515-2517 รวม	2515-2519 เป้าหมาย	ร้อยละของ เป้าหมาย
ห่วงคุมกำเนิด	236	90	93	90	273	450	61
ยาเม็ด	505	328	268	305	901	1,355	66
ทำหมัน	106	33	49	80	162	170	95
รวม	947	451	410	475	1,336	1,975	68

ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข

1.3.2 การเพิ่มบริการเศรษฐกิจและสังคมให้กระจายไปสู่ชนบท แบ่งออกเป็นบริการทางด้านเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนและเพิ่มผลผลิตการเกษตร เพื่อการขนส่งผลผลิตออกสู่ตลาด บริการสาธารณสุขและการบริการสังคม โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญในแต่ละด้านดังนี้

1. การชลประทาน

การพัฒนาด้านชลประทานในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้ลดการก่อสร้างเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ลง และหันมาปรับปรุงและขยายระบบการส่งน้ำให้ถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งดำเนินงานออกเป็น 2 ด้าน คือ การปรับปรุงและขยายระบบส่งน้ำในรูปของการจัดรูปที่ดินโดยการปรับระดับพื้นที่เพาะปลูกให้สามารถรับน้ำได้ทั่วถึงด้านหนึ่ง และอีกด้านหนึ่งเป็นไปในรูปของการลงทุนสร้างระบบคันนาคูน้ำเพื่อจัดสรรน้ำได้ถึงเกษตรกร

ผลการดำเนินงานจนถึงปี 2518 ปรากฏว่า การปรับปรุงและขยายบริการส่งน้ำยังมีไม่ถึงประชาชนตามที่คาดหมายไว้ ดังจะเห็นได้จากผลการจัดรูปที่ดินเพื่อปรับปรุงระบบระบายน้ำครอบคลุมพื้นที่ได้เพียง 53,100 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 1.3 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น ส่วนผลการดำเนินงานที่สามารถทำให้มีการขยายระบบการส่งน้ำในรูปคันนาและคูน้ำคือปลายปี 2518 ทำได้เพียงประมาณ 7.6 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38 ของเนื้อที่ชลประทานทั้งสิ้น ซึ่งประมาณร้อยละ 32 ของจำนวนนี้อยู่ในเขตชลประทานภาคกลาง นอกจากนี้ปรากฏว่าคันนาและคูน้ำหลายแห่งยังไม่สามารถส่งน้ำให้ครบได้ในเนื้อที่ทุกแปลงทั้ง 7.6

ล้านไร่ คือยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาในระดับไร่นาในรูปของการจัดรูปที่ดิน เพื่อระบายน้ำเข้าไปให้ถึงเนื้อที่เพาะปลูกอย่างแท้จริงอีก โดยเฉพาะในฤดูแล้งซึ่งจะเห็นได้ว่าในปีการเพาะปลูก 2518 มีเนื้อที่ที่สามารถปลูกพืชในฤดูแล้งได้เพียงประมาณ 2.3 ล้านไร่ หรือร้อยละ 10 ของเนื้อที่ชลประทานเท่านั้น

ตารางที่ 2.5
สรุปผลงานของโครงการชลประทานแยกเป็นรายภาค
เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2518

(ล้านไร่)

โครงการ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	รวมทั้งประเทศ				
เนื้อที่การชลประทาน	3.56	17.7	12.42	62	2.36	12				
เนื้อที่การชลประทานที่ส่งน้ำได้แล้ว	2.37	15.7	10.34	68	1.49	9.8				
เนื้อที่คันนา นาฤดูน้ำใน	.742	9.7	6.21	62	.502	6.6				
เนื้อที่จัดรูปที่ดิน	—	—	.1525	99	.0006	1				
							1.71	a. 5	20.07	100
							.92	6.0	15.15	100
							.147	1.9	7.60	100
							—	—	.053	100

ที่มา : กรมชลประทาน
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. การแก้ปัญหาเรื่องที่ดิน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เน้นการแก้ไขปัญหาประชาชนไม่มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาการขาดที่ดินเพื่อการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพของดินในการแก้ไขปัญหาการขาดหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนกระทั่งถึงปี 2518 ปรากฏว่าสามารถออกโฉนดที่ดินในรูป น.ส.3 ไปแล้วประมาณ 11.69 ล้านไร่ หรือร้อยละ 11 ของจำนวนพื้นที่ทำการเกษตร ส่วนการแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินทำกินนั้น การจัดที่ดินเพื่อให้สิทธิและการก่อสร้างถนนและบริการแก่ราษฎร ซึ่งดำเนินการโดยกรมที่ดินถึงปี 2518 ทำได้ประมาณ 358,161 ไร่ หรือ

จำนวน 26,365 ครอบครัวย ส่วนการจัดที่ดินและส่งเสริมอาชีพในรูปของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และการจัดและพัฒนาที่ดินทำได้อีกประมาณ 2.6 ล้านไร่ หรือจำนวน 105,708 ครอบครัวย

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ความกดดันของประชากรในเรื่องที่ดินทำกินมีมากขึ้น การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมีขนาดเล็กลงจากอัตราเฉลี่ยครอบครัวยละ 16 ไร่ ในปี 2516 เหลือเพียงครอบครัวยละ 14.7 ไร่ ในขณะที่เดียวกันก็ปรากฏว่าจำนวนเกษตรกรรายที่ทำงานมีแนวโน้มสูงขึ้น เฉพาะในปี 2518 มีผู้ร้องเรียนขอที่ดินทำกินจากคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวยไรถึง 58,298 ราย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการเช่าที่ดิน ดังจะเห็นได้จากภาคกลางมีผู้เช่านารวม 2 แสนกว่าครอบครัวย หรือรายละ 41 ของจำนวนผู้เช่านาทั้งประเทศ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานแก้ไขปัญหายเกี่ยวกับที่ดินยังนับได้ว่าอยู่ในขอบเขตจำกัดมาก

ในด้านกรปรับปรุงคุณภาพของดิน ประมาณว่ายังมีที่ดินอีกเป็นจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นปัญหาต่อการเพิ่มผลผลิต โดยกระจุกกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ เช่นพื้นที่ดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 8 ล้านไร่ พื้นที่ดินเค็มชายทะเลประมาณ 400,000 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ชายเลนประมาณ 1.24 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ซึ่งถูกปล่อยปละละเลยที่ยังไม่มีนโยบายที่แน่นอนว่าจะมีแนวทางพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ อย่างไร ได้แก่งทุกูลาร้องไห้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ที่ราบตอนกลาง ภาคใต้ (ทุ่งพระแสงและพนม) ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 3 ล้านไร่ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขโดยการจัดให้มีแผนการพัฒนาที่ดินในรูปสมบูรณ์แบบเพื่อจะได้ให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน และพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้อให้สูงขึ้นต่อไปด้วย

3. สินเชื่อการเกษตร

แนวนโยบายการพัฒนาขยายสินเชื่อการเกษตรในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในการขยายปริมาณสินเชื่อการเกษตรที่จะให้แก่เกษตรกรในระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นสถาบันหลัก ปรากฏว่ายอดลูกหนี้คงค้างของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเพิ่มขึ้นจากประมาณ 1,400 ล้านบาทในปี 2514 เป็นประมาณ 4,500 ล้านบาทในปี 2518 ซึ่งยังมีขอบเขตจำกัดมาก หากพิจารณาตามความต้องการสินเชื่อของเกษตรกรไทยส่วนรวมส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อที่ให้กับเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกของธนาคารย โดยตรง ในระหว่างปี 2515-2518 สินเชื่อที่ธนาคารให้แก่เกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรมีอัตรากรเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณรายละ 32 ต่อปี

ตารางที่ 2.6
ยอดลูกหนี้คงค้างของ ธกส. ระหว่างปี 2511-2518

(ล้านบาท)

ปี	รวม	เกษตรกร ¹	ร้อยละ	สหกรณ์การเกษตร	ร้อยละ	กลุ่มเกษตรกร	ร้อยละ
2511	662.2	373.3	56	266.9	44	—	—
2512	958.0	640.4	67	317.6	33	—	—
2513	1,162.9	153.7	65	409.2	35	—	—
2514	1,384.7	845.3	61	539.4	39	—	—
2515	1,675.3	993.8	59	681.5	41	—	—
2516	1,889.9	1,101.2	58	788.7	42	—	—
2517	2,511.3	1,446.1	58	966.6	38	138.6	5
2518	4,556.1	2,472.8	54	1,642.4	36	440.9	10

หมายเหตุ 1/ กลุ่มเกษตรกรถูกค้ำของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ที่มา: จากรายงานกิจการ งบดุล บัญชีกำไรขาดทุนประจำปี 2518 ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การให้สินเชื่อด้านการเกษตรของธนาคารพาณิชย์เมื่อเปรียบเทียบกับการให้สินเชื่อด้านอื่น ๆ แล้วยังนับว่ามีจำนวนน้อยในระยะเวลาที่ผ่านมา คือ ไม่ถึงร้อยละ 5 ของการให้สินเชื่อทั้งหมดในปี 2518 รัฐบาลจึงได้มีนโยบายผันเงินจากธนาคารพาณิชย์ไปสู่เกษตรกร โดยมีเป้าหมายที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรเป็นจำนวนประมาณ 3,500 ล้านบาท โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ถึงแม้ในระยะเวลาที่ผ่านมา สินเชื่อทางด้านเกษตรจะยังไม่สามารถกระจายออกไปให้ถึงมือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง แต่เกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากสินเชื่อในปี 2518 มีจำนวนถึงประมาณร้อยละ 10-15 ของเกษตรกรทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ดีจากการกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้เงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ให้ผู้กู้มีที่ดินค้ำประกันเงินกู้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งอันทำให้การขยายสินเชื่อออกไปได้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เพราะมีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ทำกินของตน ลูกหนี้ส่วนใหญ่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงประกอบด้วยเกษตรกร

ซึ่งมีฐานะดีมีเนื้อที่ทำกินในขนาดซึ่งมากกว่าอัตราเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยของประเทศถึง 2 เท่าตัว การขยายการจัดกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้สิ้นเชื่อเกษตรกรขยายไปถึงเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น

4. การวิจัยค้นคว้าและการส่งเสริมการเกษตร

แนวทางการวิจัยค้นคว้าและส่งเสริมการเกษตรในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในการเร่งรัดขยายงานวิจัยและค้นคว้าเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ดี โดยเฉพาะสำหรับพืชที่มีโครงการเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตเป็นพิเศษ เช่น ข้าว ข้าวโพด ฝ้าย ถั่วเหลือง พร้อมทั้งเร่งรัดการจำหน่ายแจกเมล็ดพันธุ์ออกไปให้ถึงมือเกษตรกรโดยผ่านขบวนการทางด้านการส่งเสริมการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีสถานีทดลองค้นคว้าด้านเกษตรตั้งอยู่กระจายทั่วประเทศประมาณ 100 แห่ง ในระยะของแผนพัฒนาฯ ได้มีการจัดตั้งศูนย์เกษตรกลางประจำภาคขึ้นทั้งในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ผลงานในด้านการวิจัยค้นคว้าทางด้านเกษตรที่ผ่านมาเห็นได้จากความก้าวหน้าในการผลิตพันธุ์พืชใหม่ ๆ เช่น ข้าวพันธุ์ ก.ข.1-9 ซึ่งให้ผลผลิตระหว่าง 500-1,000 ก.ก./ไร่ เทียบกับผลผลิตเฉลี่ยประมาณ 270 ก.ก.ต่อไร่ ในระยะตอนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ข้าวโพดพันธุ์สุวรรณ 1 ซึ่งให้ผลผลิตประมาณ 375 ก.ก./ไร่ เมื่อเทียบกับพันธุ์แก้วมรกต พระบาท 11 ซึ่งให้ผลผลิตน้อยมาก ถึงแม้ว่าผลของการค้นคว้าวิจัยจะได้ก้าวหน้าไปในบางพืชก็ตาม แต่ก็ยังมีพืชอีกหลายชนิดที่ยังล้าหลังอยู่ในด้านการวิจัยค้นคว้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งมันสำปะหลังและปอ ซึ่งเป็นพืชที่ต้องอาศัยน้ำฝนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แม้ว่าผลการวิจัยค้นคว้าจะได้ก้าวหน้าไปเป็นบางพืชก็ตาม แต่ผลการวิจัยค้นคว้าด้านเกษตรยังคงเน้นหนักไปในเรื่องพันธุ์ชนิดพืชที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง มีความต่อต้านโรคได้ดีเท่านั้น ไม่ค่อยจะมีการวิจัยค้นคว้าที่จะให้พันธุ์ที่มีเวลาการเพาะปลูกสั้นลงเท่าไรนัก นอกจากนี้ผลการวิจัยยังไม่สามารถเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรโดยทั่วไปได้เนื่องจากยังขาดการประสานงานที่ดีกับงานทางด้านการส่งเสริมการเกษตร และการขาดแคลนพนักงานส่งเสริมการเกษตร ถึงแม้ว่าจะได้มีการรวมงานของกระทรวงเกษตรฯ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเข้ามาไว้ด้วยกันและเพิ่มจำนวนพนักงานส่งเสริมมากขึ้นจาก 1:8,000 ครอบครัวการเกษตรในปี 2514 เป็น 1:1,158 ครอบครัวการเกษตรก็ยังนับว่าไม่เพียงพอ เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า พนักงานส่งเสริมแต่ละคนต้องปฏิบัติหน้าที่ทางด้านอื่น นอกเหนือไปจากการส่งเสริมการเกษตรถึง

ประมาณครึ่งหนึ่งของเวลาที่มีอยู่ นอกจากนี้การกระจายจำนวนพนักงานส่งเสริมยังปรากฏว่ามีความแตกต่างอยู่มากระหว่างภาค กล่าวคือเมื่อสิ้นปี 2518 ภาคตะวันออกเฉีงเหนือมีจำนวนพนักงานส่งเสริม 1:622 ครั้วเรือนการเกษตร เมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลาง 1:782 ครั้วเรือน และภาคใต้ 1:815 ครั้วเรือนตามลำดับ

นอกจากนี้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การผลิตเมล็ดพันธุ์พืชที่ดียังนับว่าไม่สามารถดำเนินการให้ถึงมือเกษตรกรส่วนใหญ่อย่างทั่วถึง เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงต้องใช้เมล็ดพันธุ์จากการเก็บเอง และหาซื้อส่วนที่ขาดจากตลาดทั่วไป ซึ่งเป็นเมล็ดพืชที่มีคุณภาพไม่แน่นอน ความต้องการเมล็ดพันธุ์ของพืชที่ใช้พันธุ์จากเมล็ด 7 ชนิดที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด และถั่วมีประมาณ 350,000 ตันต่อปี แต่ในปัจจุบันรัฐบาลสามารถผลิตพันธุ์พืชชนิดต่าง ๆ รวมกันได้เพียงประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น จึงนับได้ว่าขีดความสามารถในการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชของภาครัฐบาลยังมีอยู่อย่างจำกัดมาก

5. บริการด้านเศรษฐกิจเพื่อการขนส่งผลผลิตสู่ตลาด

แนวทางการพัฒนาการขนส่งทางบกในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในด้านการก่อสร้างระบบถนนจากไร่นาสู่ตลาดในรูปของทางหลวงจังหวัดทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยเหตุที่การก่อสร้างทางหลวงสายประธานที่สำคัญ ๆ ได้สำเร็จลุล่วงไปเป็นส่วนใหญ่แล้วในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2

ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยในระหว่างปี 2515-2517 ยอดงบประมาณรายจ่ายจริงในด้านนี้มีรวมกันถึงประมาณ 3,592 ล้านบาท หรือร้อยละ 73 ของยอดงบประมาณรายจ่ายจริงในการก่อสร้างทางทั้งสิ้น ผลการดำเนินงานในด้านการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่นรวมทั้งเส้นทางบนคันคลองชลประทานทำให้มีระยะทางทั้งหมดทั่วประเทศเพิ่มจาก 22,124 กม. ในปี 2514 เป็น 31,087 กม. ในปี 2518 โดยสัดส่วนของถนนจากไร่นาสู่ตลาดซึ่งรวมทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่นและถนนคันคลองชลประทานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 51 ในปี 2514 เป็นร้อยละ 59 ในปี 2518

ตารางที่ 2.7
ระบบทาง 2514-2518

รายการ	ระยะทาง (ก.ม.)			
	2514	สัดส่วนร้อยละ	2518	สัดส่วนร้อยละ
ทางหลวงแผ่นดิน ^{1/}	10,977	50	12,658	41
ทางหลวงจากไรรานสู่ตลาด	11,147	50	18,429	59
- ทางหลวงจังหวัด ^{2/} และท้องถิ่น	9,935	45	16,659	53
- ถนนบนคันคลอง ^{3/} ชลประทาน	1,212	5	1,770	6
รวม	22,124	100	31,087	100

1/ รวมผลงานของกรมทางหลวง

2/ รวมผลงานของกรมทางหลวง รพช. กรมโยธาธิการ

3/ รวมผลงานของกรมชลประทาน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าการดำเนินงานทางด้านการศึกษาการก่อสร้างถนนจากไรรานออกสู่ตลาดในรูปแบบของทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท และทางหลวงท้องถิ่นจะก้าวหน้าไปได้มากเพียงใดก็ตาม เมื่อคิดเป็นสัดส่วนตารางกิโลเมตรของเนื้อที่เพาะปลูกต่อจำนวนกิโลเมตรของถนนจากไรรานสู่ตลาดแล้ว จะเห็นได้ว่าในปี 2518 ประเทศไทยมีถนนยาวเพียง 145 เมตรต่อเนื้อที่เพาะปลูก 1 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนมาตรฐานสากลของธนาคารซึ่งกำหนดไว้ว่าถนนจากไรรานสู่ตลาดควรมีความยาว 1,500 เมตรต่อพื้นที่เพาะปลูก 1 ตารางกิโลเมตรก็ยิ่งแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องดำเนินการทางด้านการศึกษาการก่อสร้างเส้นทางประเภทนี้เพิ่มขึ้นในระยะเวลาต่อไปข้างหน้าอีกมากมายหลายเท่าตัว เพื่อสนับสนุนการผลิตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. บริการสาธารณูปโภค

ก) **พลังงานไฟฟ้า** กำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นจาก 1,169 เมกกะวัตต์ ในปี 2514 เป็น 3,438 เมกกะวัตต์ในปี 2519 กำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าได้เปลี่ยนแปลงไปใช้พลังงานไอน้ำมากยิ่งขึ้นจากร้อยละ 44 ในปี 2514 เป็นร้อยละ 55 ในปี 2519 ในขณะที่สัดส่วนของกำลังการผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าจากน้ำลดลงจากร้อยละ 39 ในปี 2514 เหลือร้อยละ 37 ในปี 2519

ตารางที่ 2.8
กำลังผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3

	ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2514)		สิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2519)	
	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกกะวัตต์)	สัดส่วน	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกกะวัตต์)	สัดส่วน
พลังน้ำ	451	39	909	37
พลังไอน้ำ	510	44	1,334	55
กังหันแก๊ซ	165	14	1,165	7
ดีเซล	43	3	30	1
รวม	1,169	100	3,438	100

ถึงแม้ว่าการขยายกำลังผลิตติดตั้งพลังงานไฟฟ้าจะได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ตาม การกระจายบริการก็ยังไม่ถึงมือประชากรส่วนใหญ่ของประเทศโดยทั่วถึง เมื่อสิ้นปี 2519 ประชากรทั้งหมดมีไฟฟ้าใช้เพียงประมาณร้อยละ 20 ปัญหาการขาดแคลนไฟฟ้าส่วนใหญ่อยู่ในชนบทซึ่งปัจจุบันการไฟฟ้าได้จ่ายไฟฟ้าให้ท้องถิ่นชนบทไปแล้วจนถึงปี 2519 เพียงประมาณ 8,950 หมู่บ้าน หรือประมาณร้อยละ 19 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น จำนวน 47,725 หมู่บ้าน อีกประมาณร้อยละ 81 ของหมู่บ้านชนบทยังไม่มีไฟฟ้าใช้ (ไม่รวมในเขตเทศบาลจำนวน 120 แห่ง และบางสุขาภิบาล)

ข) **น้ำสะอาด** ปัญหาด้านการจัดหา น้ำสะอาดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ปัญหาความแตกต่างระหว่างการได้รับบริการที่สะดวกและปลอดภัย และปัญหาการขาดแคลนน้ำในการอุปโภคบริโภคในบางฤดู ในด้านปัญหาความแตกต่างระหว่างการได้รับบริการที่สะดวกและปลอดภัย เห็นได้จากกำลังผลิตประปาต่อวันในส่วนกลางมีประมาณ .28 ม.³/คน/วัน เมื่อเปรียบเทียบกับ .19 ม.³/คน/วัน ในส่วนภูมิภาคในปี 2519 นอกจากนี้ในส่วนกลาง สัดส่วนของผู้ใช้น้ำมีอัตราสูงถึงร้อยละ 63 ของประชากร เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคซึ่งแม้ขีดความสามารถในการผลิตจะขยายครอบคลุมประชากรถึงประมาณ 4 ล้านคน แต่มีผู้ใช้น้ำเพียงร้อยละ 37 หรือเพิ่มจากในปี 2514 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้กำลังการผลิตจะสูงขึ้น แต่ประชาชนยังไม่สามารถได้รับบริการอย่างทั่วถึง นอกจากนี้

อัตราค่าน้ำระหว่างในนครหลวงกับส่วนภูมิภาคยังแตกต่างกันอยู่มาก ถ้าเปรียบเทียบการใช้น้ำในปริมาณเท่ากัน กล่าวคือ ในนครหลวงถ้าใช้น้ำจำนวน 100 ม.³ จะเสียค่าน้ำประปา 153.50 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับ 200 บาท ในส่วนภูมิภาคโดยใช้น้ำในปริมาณเท่ากัน

ในด้านการจัดหาน้ำสะอาดในชนบท ถึงแม้ว่าในปี 2519 มีประชากรในชนบทได้รับประโยชน์จากโครงการจัดหาสะอาดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสิ้นประมาณร้อยละ 69 ของประชากรในชนบท และครอบคลุมหมู่บ้านประมาณร้อยละ 59 ของหมู่บ้านทั้งหมดก็ตาม การจัดหาบริการในรูปแบบบาดาล และประปาชนบท ประปาโรงเรียน วัด หมู่บ้าน ซึ่งนับว่าเป็นน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับเป็นน้ำดื่มนั้น ยังครอบคลุมได้เพียงร้อยละ 19 ของประชากรในชนบทเท่านั้น ที่เหลือเป็นไปในรูปแบบของการก่อสร้างฝาย ทำนบ อ่างเก็บน้ำ ขุดลอกหนอง บึง ขุดสระน้ำ ขุดบ่อ ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องมีการซ่อมบำรุงดูแลอย่างใกล้ชิด และยังมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานน้ำดื่ม นอกจากนี้จากการสำรวจสภาวะการขาดแคลนน้ำในปี 2518 ปรากฏว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำมากและปานกลางโดยชาวบ้านต้องไปหาน้ำในฤดูแล้งห่างไกลจากหมู่บ้านเป็นระยะทาง 3-4 ก.ม. ยังมีอยู่อีกทั้งสิ้นถึงประมาณ 2,135 หมู่บ้าน ซึ่งจำเป็นต้องหาทางเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ขจัดปัญหาเหล่านี้ไว้ด้วย

7. บริการสังคม

ก) การศึกษา แนวทางการพัฒนาการศึกษาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้มีการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะการขยายบริการการศึกษาในระดับ ภาคบังคับให้เพียงพอกับความต้องการของเด็กในวัยเรียนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตลอดจนการปรับปรุงและขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกันด้วย

ผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาการศึกษาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว แม้ว่าจะสามารถขยายบริการการศึกษาทุกระดับได้มากขึ้น กล่าวคือ ในปี 2518 มีประชากรที่อยู่โรงเรียนประมาณ 7.8 ล้านคน หรือร้อยละ 44.5 ของประชากรในวัยเรียนทั้งสิ้น (อายุ 7-14 ปี) เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 40.7 ในปี 2513 ก็ตาม แต่สัดส่วนของประชากรที่อยู่โรงเรียนกับประชากรในวัยเรียนยังแตกต่างกันอยู่มาก กล่าวได้ว่าเด็กในวัยเรียนซึ่งอยู่นอกระบบโรงเรียนเหล่านี้

ในระยะเวลาที่ผ่านมามีความไม่เสมอภาคในด้านการศึกษาของเด็กทั้งในระดับก่อนวัยเรียนและในวัยเรียนยังมีอยู่มาก ในระดับของเด็กก่อนวัยเรียนปรากฏว่าเด็กในชนบทและ

แหล่งเสื่อมโทรมมีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลและชั้นเด็กเล็กได้น้อยมาก เมื่อสิ้นปี 2518 มีอัตราส่วนเพียงประมาณร้อยละ 5 เท่านั้น จากผลการวิจัยของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าเด็กในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าศึกษาชั้นอนุบาลมากกว่าเด็กในจังหวัดอื่น ๆ ส่วนในระดับภาคก็ยังไม่มีความเสมอภาคกันอีกด้วย กล่าวคือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสสูง กว่าภาคอื่น และเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสต่ำสุด

ปัญหาความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของเด็กในวัยเรียนมีอยู่หลายประการ ในปัจจุบันเด็กอายุ 7 ปีขึ้นไปในจังหวัดภาคกลางมีอัตราการเข้าเรียนในระดับชั้นประถมศึกษา ตอนต้นสูงกว่าภาคอื่น ๆ โอกาสในการเข้าเรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปก็ยังคงมีความ แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลทางการศึกษาซึ่งปรากฏว่า สัดส่วนของจำนวนที่นั่ง เรียนชั้น ป.5 ต่อชั้น ป.4 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียงร้อยละ 36 เมื่อเปรียบเทียบกับ ร้อยละ 55 ในภาคกลาง ในระดับมัธยมศึกษาชั้นนั้นแม้ว่าอัตราส่วนการเข้าเรียนจะเพิ่มขึ้นจาก ประมาณร้อยละ 26 ของประชากรในวัยเรียนในปี 2514 เป็นร้อยละ 42 ในปี 2518 ก็ตาม ยังปรากฏว่าคนในชนบทยังมีโอกาสที่จะเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนมัศึกษาน้อยกว่าที่ควร มาก นักเรียนระดับมัธยมศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและอยู่ในเมือง ผู้ที่อยู่ใน ส่วนกลางมีโอกาสได้รับการศึกษามากที่สุด กล่าวคือ มีจำนวนร้อยละ 5.11 ของประชากร ในขณะที่ในส่วนภูมิภาคบางจังหวัด เช่น กำแพงเพชร มีเพียงร้อยละ .58 ของประชากร เท่านั้น นอกจากนี้ในระดับอุดมศึกษาจากการสำรวจในปี 2515 ปรากฏว่าพวกที่มาจาก ครอบครัวชาวไร่ชาวนามีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโอกาสในการเข้าศึกษา ในระดับการศึกษาทุกระดับยังคงมีความแตกต่างกันมากระหว่างผู้มีฐานะดีกับผู้มีฐานะยากจน ผู้อยู่ในชนบทกับตัวเมือง และผู้อยู่ในต่างจังหวัดกับผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งแสดงให้เห็น ถึงปัญหาการปรับปรุงคุณภาพและปริมาณการศึกษาในท้องถิ่นชนบท

ข) *บริการด้านสาธารณสุข* การดำเนินงานด้านบริการสาธารณสุขในระยะแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เน้นหนักไปในด้านการขยายบริการให้กว้างขวางและถึงมือประชาชน โดยเฉพาะในชนบทที่อยู่ห่างไกลออกไปมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามยังนับว่าบริการด้านการ รักษาพยาบาลที่รัฐให้แก่ประชาชนในชนบทในปัจจุบันโดยผ่านโรงพยาบาล ศูนย์การแพทย์ และอนามัย (สถานีอนามัยชั้นหนึ่ง) สถานีอนามัยชั้นสองและสำนักงานผดุงครรภ์ในปัจจุบัน ยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่ประชาชนในเขตเมืองได้รับ

ความแตกต่างระหว่างการได้รับการบริการด้านสาธารณสุขระหว่างในเขตเมือง และชนบทเห็นได้ชัดเจนจากอัตราส่วนของเตียงคนไข้ต่อประชากรในเมือง 1 เตียงต่อประชากร

150 คน ในชนบท 1 เต็มต่อประชากร 900 คน หรือเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของแพทย์ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและเทศบาลต่อประชากร จะเห็นได้ว่าในส่วนกลางมีแพทย์ 1 คนต่อประชากร 1,621 คน แต่ในชนบทมีอัตราแพทย์ 1 คนต่อประชากร 30,863 คน ส่วนศูนย์การแพทย์และอนามัย (สถานอนามัยชั้นหนึ่ง) ในระดับอำเภอในปัจจุบันมีอยู่เพียงประมาณ 255 แห่ง หรือร้อยละ 48 ของจำนวนอำเภอทั่วประเทศ สถานอนามัยชั้นสองในระดับตำบลมีอยู่เพียง 3,439 แห่ง หรือร้อยละ 64 ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ และในระดับหมู่บ้านมีสำนักงานผดุงครรภ์อยู่เพียง 1,550 แห่ง หรือร้อยละ 8 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดของประเทศเท่านั้น

ในปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่า บริการสาธารณสุขของรัฐที่มีอยู่สามารถให้บริการถึงมือประชาชนได้เพียงประมาณร้อยละ 15 เท่านั้น ประชาชนประมาณร้อยละ 51 เมื่อเกิดเจ็บไข้ได้ป่วยจะต้องไปรับบริการจากเอกชนตลอดจนแพทย์แผนโบราณและหมอทางไสยศาสตร์ ซึ่งนับได้ว่าการจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในปัจจุบันยังไม่ถึงมือประชาชนโดยส่วนใหญ่อยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะในชนบท

8. การให้โอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐาน

การให้โอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนให้ใช้ประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานของรัฐที่สำคัญในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วมา สรุปผลได้ดังนี้

ก) การบริการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันการเกษตรและสินเชื่อการเกษตร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดแนวทางในอันที่จะส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปสถาบันการเกษตรให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงและสามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรโดยรวมมือกันทั้งด้านการผลิตและการจำหน่าย โดยได้กำหนดเป้าหมายในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพิ่มขึ้นปีละ 500 กลุ่ม และได้กำหนดโครงการสำหรับสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันการเกษตรทั้งโดยตรงและโดยผ่านสินเชื่อการเกษตรตลอดจนการสาธิตและอบรมต่าง ๆ ได้กำหนดวงเงินไว้ถึง 1,716.66 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 12 ของงบประมาณการเกษตรทั้งสิ้น

การจัดกลุ่มเกษตรกรเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเกษตรปรากฏว่าผลการดำเนินงานจนถึงปี 2519 จำนวนกลุ่มเกษตรกรได้ลดลงจาก 4,195 กลุ่มในปี 2514 เหลือเพียงประมาณ 3,137 กลุ่มในปี 2519 ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรขยายขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากราวกลุ่มละ 48 คน ในปี 2514 เป็น 102 คน ในปี 2519 ใน

สถาบันการเกษตรที่สำคัญ 3 กลุ่มอันได้แก่กลุ่มเกษตรกร เกษตรกรลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรภายใต้การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตรนั้นมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้นประมาณ 554,935 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 71 เมื่อสิ้นปี 2519 ปรากฏว่ามีเกษตรกรอยู่ในสถาบันการเกษตรทั้ง 3 นี้ประมาณ 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 24 ของครอบครัวเกษตรกรทั่วประเทศ

ตารางที่ 2.9
จำนวนกลุ่มเกษตรกรและสมาชิกในสถาบันการเกษตรที่สำคัญ
ปี 2514 และ 2519

	2614	2518/19(เพิ่ม/ลด (ร้อยละ))	
กลุ่มเกษตรกร			
จำนวนกลุ่ม	4,195	3,037	-27.61
จำนวนสมาชิก	205,448	319,638	+50.81
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม	41.90	102.02	+108.33
สหกรณ์การเกษตร			
จำนวนกลุ่ม	1,336	788	-41.02
จำนวนสมาชิก	308,459	504,771	+63.64
จำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อกลุ่ม	230.66	640.54	+177.45
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร			
จำนวนสมาชิกกลุ่มเกษตรกร ลูกค้า	262,087	516,314	+97.00
จำนวนสมาชิก 3 สถาบัน	776,004	1,330,929	+71.51

ถึงแม้ว่าจำนวนเกษตรกรที่อยู่ในกลุ่มของสถาบันการเกษตรที่สำคัญทั้ง 3 นี้จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 71 ในระยะเวลาปี 2514 ถึง 2518/19 ก็ตาม แต่จำนวนกลุ่มของสถาบันยังกระจายสู่ชนบทไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในภาคกลางมีเกษตรกรเป็นสมาชิกสถาบันการเกษตรทั้ง 3 แห่งนี้อยู่ถึงร้อยละ 39 ของจำนวนครอบครัวเกษตรกรทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 19 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากจำนวนสมาชิกของสถาบันการเกษตรทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันเกษตรกรของประเทศเกือบ 4 ล้านครัวเรือน หรือประมาณร้อยละ 76 ยังอยู่นอกสถาบันการเกษตร

การที่เกษตรกรเป็นจำนวนมากยังมิได้รวมอยู่ในกลุ่มเกษตรกรนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับข้อบังคับของสถาบัน

การเกษตรรูปต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้กำหนดไว้ว่าลูกค้าจะต้องสามารถก่อให้เกิดผลผลิตทางเกษตรเพื่อขายปีหนึ่ง ๆ เป็นมูลค่าพอสมควร และกำหนดว่ากลุ่มลูกค้านั้น ๆ ไม่ควรรับสมาชิกที่ไม่มีที่ดินของตนเองเลยเกินกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มนั้น ส่วนสหกรณ์การเกษตรก็กำหนดว่าสมาชิกต้องมีกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินทำการเกษตรในขนาดอันสมควรนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสถาบันเกษตรกรเหล่านี้มีผลในการกีดกันเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินให้ออกนอกสถาบันเกษตรกรทั้งสองประเภทนี้ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้มีจำนวนมาก อย่างไรก็ตามก็ตีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรนี้เป็นหลักประกันประการหนึ่งในการให้สินเชื่อเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากอัตราการสำรองหนี้สูญของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ซึ่งได้กำหนดอัตราสำรองหนี้สูญสำหรับเงินกู้ให้แก่เกษตรกรซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเองไว้สูงถึงร้อยละ 5 และกำหนดไว้เพียงร้อยละ 1 สำหรับลูกค้านั้นซึ่งสมาชิก 1 ใน 3 ต้องมีที่ดินของตนเอง และกำหนดไว้สำหรับสหกรณ์การเกษตรซึ่งสมาชิกจะต้องมีที่ดินของตนเองร้อยละ 0.5 เมื่อเป็นดังนี้การขยายเงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ จึงเท่ากับเป็นการขยายการเสี่ยงภัยมากขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนนโยบายของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ เกี่ยวกับเรื่องนี้เพื่อให้ธนาคารสามารถขยายวงเงินกู้ให้แก่เกษตรกรในระยะต่อไปได้

ในปี 2518 กลุ่มเกษตรกรกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ เป็นจำนวน 387.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 11 ของเงินกู้แก่เกษตรกรทั้งหมด ให้สหกรณ์การเกษตรกู้เงิน 866.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 26 และให้กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นลูกค้านั้น 2,100 ล้านบาท หรือร้อยละ 62 ซึ่งเห็นได้ว่าลูกค้านั้นได้กู้เงินมากที่สุดเฉลี่ยตามจำนวนลูกค้านั้นทั้งหมดคือรายละ 5,069 ล้านบาท รองลงมาเป็นสหกรณ์การเกษตรได้รับเงินกู้เฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกรายละ 2,282 บาท และกลุ่มเกษตรกรเฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกรายละ 1,251 บาท

จะเห็นได้ว่าความพยายามในด้านที่จะใช้สถาบันการเกษตรและสินเชื่อเป็นตัวจักรสำคัญในการให้บริการและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการผลิต ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ในระยะที่ผ่านมากลุ่มเกษตรกรซึ่งรับเกษตรกรทั้งที่ไม่มีที่ทำกินและมีที่ทำกินเข้าเป็นสมาชิกรวมกันนั้น ครอบคลุมจำนวนเกษตรกรเพียงประมาณร้อยละ 6 ของจำนวนครัวเรือนของเกษตรกรทั้งหมด และเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินเมื่อเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรแล้วจะถูกบังคับของกลุ่มเกษตรกรไม่ให้ไปเป็นสมาชิกสถาบันการเกษตรอื่น ๆ

ดังนั้นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินจึงไม่มีโอกาสเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรและมีโอกาส น้อยมากที่จะเข้ากลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงจำเป็นต้อง หาทางแก้ไขให้เกษตรกรเหล่านี้ได้สินเชื่อทางเกษตรให้เพิ่มมากขึ้น โดยแก้ไขกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรส่วนใหญ่ให้มากขึ้น

เมื่อเกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับสินเชื่อการเกษตรผ่านมายังกลุ่มเกษตรกรน้อยมาก จึงทำให้เกษตรกรไม่สู้จะสนใจในการเข้าร่วมกลุ่มนัก ดังนั้นสถาบันเกษตรกรทั้งสามสถาบัน ใหญ่ ๆ ในปัจจุบันจึงเป็นแต่ผู้ช่วยเหลือเกษตรกรที่มีฐานะดีอยู่แล้ว แทนที่จะช่วยเหลือเกษตรกร ที่ยากไร้และต้องการความช่วยเหลือมากกว่า การถือเอาปัจจัยที่ดินหรือรายได้มากัดกันไม่ให้ เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรฯ หรือสหกรณ์การเกษตร ทำให้เกษตรกรที่ยากไร้ถูกบั่นทอนโอกาสที่จะรวมตัวกัน และการรวมอยู่ในกลุ่มเกษตรกร นั้นก็ได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลไม่ทั่วถึง จึงทำให้การขยายกลุ่มให้กว้างขวางออกไป ทำได้ยาก ดังจะเห็นได้ว่ามีเกษตรกรถึงร้อยละ 76 ที่อยู่นอกกลุ่มสถาบันการเกษตรทั้งสาม กลุ่ม กลุ่มเกษตรกรเองก็อ่อนแอลงดังจะเห็นได้จากจำนวนกลุ่มเกษตรกรที่ไม่ทราบยอดสมาชิก แนนอนมีถึง 287 กลุ่ม หรือร้อยละ 9 ของกลุ่มเกษตรกรทั้งหมด 3,037 กลุ่ม การที่เกษตรกร อ่อนแอนี้ทำให้โอกาสที่เกษตรกรจะสามารถพัฒนากลุ่มให้ทำหน้าที่ทั้งในด้านการรับความ ช่วยเหลือจากรัฐบาลและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันมีน้อยมากในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับ ที่ 3

ข) การรักษาระดับราคาสินค้าเกษตร นอกจากในด้านการปรับปรุงสถาบันการ เกษตรและสินเชื่อให้เข้มแข็งแล้ว แนวทางการพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ยังได้ ให้ความสำคัญต่อการรักษาระดับราคาสินค้าทางด้านเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการ หนึ่งที่มีส่วนช่วยเสริมสร้างโอกาสและเพิ่มความสามารถของเกษตรกรในการนำปัจจัยการ ผลิต ตลอดจนบริการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐมาใช้เพื่อการเพิ่มผลผลิตและรายได้ มากยิ่งขึ้น

แม้ว่าการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรจะเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่กล่าวไว้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ตาม แต่เป้าหมายและวิธีการดำเนินงานมิได้ระบุไว้แน่ชัด ในระยะ ตั้งแต่ปี 2514-2517 ราคาสินค้าด้านเกษตรหลายชนิดในตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น มีผลให้ ราคาสินค้าด้านเกษตรภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นไปด้วยซึ่งทำให้รายได้ที่เป็นตัวเงินที่เกษตรกร ได้รับจากการจำหน่ายสินค้าเกษตรในระดับไร่นาโดยเฉพาะข้าว ยางพารา และข้าวโพด

เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 200% หรือเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ 1 หมื่นล้านบาท ในระหว่างปี 2514-2516 ถึงแม้ว่าจะเป็น การช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นบ้างก็ตาม แต่ในขณะที่ราคาส่งออกของสินค้าเกษตรที่เป็นอาหารโดยเฉพาะข้าวสูงขึ้นนั้นรัฐบาลได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในด้านภาษีอากรและการควบคุมการส่งออกเพื่อช่วยมิให้ผู้บริโภคภายในเดือดร้อน ทำให้ราคาภายในประเทศลดลง เกษตรกรจึงไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าเกษตรในตลาดต่างประเทศอย่างเต็มที่

ต่อมาในระหว่างปี 2517-2519 ภาวะตลาดต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราคาสินค้าส่งออกด้านเกษตรตกต่ำลงเรื่อย ๆ ราคาข้าวเปลือกในระดับไร่ลดลงต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยต่อเกวียน 2,151 บาท ในปี 2517 และ 2,220 บาท ในปี 2518 เหลือเพียง 1,800 บาท ในต้นปี 2519 ในระหว่างปี 2517-2518 รัฐบาลได้ดำเนินการประกันราคาสำหรับพืช 2 ประเภท คือ ข้าวและอ้อย ซึ่งปรากฏว่าการประกันราคาอ้อยตันละ 300 บาท ได้ผลดีเนื่องจากราคาตลาดต่างประเทศอานวย ส่วนในเรื่องข้าวไม่อาจดำเนินการให้ได้ผลเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเกษตรในรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญสองหน่วย คือ องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรขาดการกำหนดนโยบายหลักเรื่องราคาสินค้าเกษตรและขาดนโยบายย่อยเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองยังมีข้อจำกัดเรื่องเงินทุน กำลังคน และยุ่งฉาง ระบบการตลาดสินค้าทุกระดับรวมทั้งปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ส่วนหนึ่งอยู่ในมือพ่อค้าคนกลางและสถาบันเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ มีเกษตรกรเป็นสมาชิกเพียงร้อยละ 10-15 ของเกษตรกรทั้งประเทศการรับบริการในด้านตลาดหรืออื่น ๆ จากรัฐไม่อาจครอบคลุมได้ทั่วถึงในเวลาต่อมารัฐบาลจึงได้ยกเลิกการประกันราคาข้าว โดยหันมาใช้วิธีพยุงราคาแทน โดยกำหนดราคาพุงข้าวเปลือกชนิดสีเป็นข้าวสารเจ้า 5% ไว้ในราคาตันละ 2,100 บาท ซึ่งได้ผลเฉพาะในบางท้องที่เท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานด้านการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรในระยะที่ผ่านมา เป็นการแก้ไขปัญห เฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่และสามารถดำเนินงานให้ได้ผลส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือที่จะกดราคาสินค้าเกษตรไม่ให้สูงขึ้นมากในยามที่ภาวะตลาดในต่างประเทศอานวย ในทางตรงกันข้ามเครื่องมือที่จะพยุงราคาสินค้าให้สูงขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำกลับไม่ได้ผลเพราะขาดเครื่องมือทั้งในรูปมาตรการและโครงการระยะยาวที่จะอานวยประโยชน์แก่เกษตรกรได้โดยทั่วถึง ทำให้เกษตรกรได้รับผลกระทบกระเทือนจากราคาตกต่ำอยู่เสมอ นอกจากนี้นโยบายราคาสินค้าด้านเกษตรในระยะที่ผ่านมาจึงจำกัดอยู่ในบางพืช ยังขาดแนวนโยบายหลักในด้านการผลิตและจำหน่ายซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาวางแผนทางให้สอดคล้องกันด้วย

2. การจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3

2.1 ขนาดของงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้กำหนดขนาดของงบประมาณ และนโยบายทางการเงินและการคลังเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุเป้าหมายที่จะเพิ่มรายได้ประชาชาติในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี และหันมาให้ความสำคัญต่อการกระจายผลการพัฒนาออกไปให้ถึงมือประชาชนมากขึ้นกว่าแผนพัฒนา ฉบับที่แล้ว ๆ มา โดยได้เร่งระดมทรัพยากรทางการเงินทั้งจากแหล่งภายในและต่างประเทศ เพื่อนำมาลงทุนในการพัฒนาประเทศและพยายามรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินให้อยู่ในลักษณะที่มั่นคง ในการนี้ได้กำหนดเป้าหมายงบประมาณของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ไว้ทั้งสิ้น 100,275 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงินที่มาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้รัฐวิสาหกิจ จำนวน 83,345 ล้านบาท เงินกู้จากต่างประเทศจำนวน 11,930 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 5,000 ล้านบาท

2.2 ผลการจัดสรรงบประมาณ ส่วนรวม ในการดำเนินการปรากฏว่าเมื่อถึงปี 2519 งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรจริงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 131,263 ล้านบาท เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ ทำให้มีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณ เพิ่มขึ้น ซึ่งในจำนวนนี้แบ่งเป็นงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจจำนวน 99,470 ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศ 26,793 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 5,000 ล้านบาท

แม้จะได้มีการปรับปรุงขีดความสามารถในการจัดเตรียมโครงการของหลายหน่วยงาน แต่ก็ปรากฏว่าการเบิกจ่ายงบประมาณ ตามโครงการต่าง ๆ ในระยะเวลาของแผนพัฒนา ได้จ่ายจริงไปเพียงจำนวนทั้งสิ้น 92,548 ล้านบาท หรือร้อยละ 70.5 ของงบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรให้ซึ่งเป็นอัตราส่วนการจ่ายจริงที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตรากการจ่ายจริง ร้อยละ 72.4 ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 2

การเบิกจ่ายจริงของงบประมาณ ทั้งหมดจำนวน 92,548 ล้านบาทนั้น เป็นการเบิกจ่ายจริงจากงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจ 78,197 ล้านบาท หรือร้อยละ 79 ของงบประมาณ ที่มาจากงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจที่ได้รับจริง สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตรากการจ่ายจริงต่ำ คือ ได้เกิดปัญหาเงินเฟ้อทำให้ราคาวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างต่าง ๆ มีราคาสูงจนผู้รับเหมา ก่อสร้างไม่สามารถจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ ได้ละทิ้งงานไปมาก จนทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงราคาค่ารับเหมาโครงการก่อสร้างต่าง ๆ เสียใหม่ โดยเฉพาะในสาขาคมนาคมและขนส่ง นอกจากนี้โครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างส่วนใหญ่มักจะมีการดำเนินงานล่าช้า เพราะ

เมื่อส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณแล้ว จำเป็นต้องใช้เวลาเตรียมการ ซึ่งในบางกรณีต้องเสียเวลานาน 4-5 เดือน และบางโครงการก็ได้ทำการขอจัดตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าอัตรากำลังคนและขีดความสามารถของส่วนราชการที่สามารถดำเนินได้ก็มี

ส่วนทางด้าน การเบิกจ่ายเงินกู้ก็ประสบปัญหามากขึ้น และแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงวงเงินกู้ผูกพันจากการประมาณการขั้นแรกให้เพิ่มสูงขึ้นมากถึงประมาณ 2 เท่าตัวจาก 11,930 ล้านบาท เป็น 26,793 ล้านบาทก็ตาม ปรากฏว่าการเบิกจ่ายสำหรับโครงการเงินกู้ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นไปอย่างล่าช้ามาก คือ เบิกจ่ายได้เพียง 11,684 ล้านบาท หรือร้อยละ 44 เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 62.2 ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ทั้งนี้ เนื่องจากในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้มีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายตามราคาวัสดุอุปกรณ์ที่สูงขึ้นจากภาวะเงินเฟ้อทำให้โครงการต่าง ๆ ที่ลงนามกู้เงินและส่วนที่จะลงนามกู้เงินต้องเริ่มดำเนินงานล่าช้ากว่ากำหนดนอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านการจัดเตรียมโครงการบางโครงการไม่พร้อมเพียง ความต้องการของแหล่งเงินกู้จำเป็นต้องทำการศึกษาเพิ่มเติม ตลอดจนการจัดเตรียมเอกสารการเปิดประมูล และการเบิกจ่ายเงินกู้ไม่เป็นไปตามวิธีการของแหล่งเงินกู้ จึงต้องเสียเวลาปรับปรุงใหม่ และบางครั้งการจัดสรรงบประมาณสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภายในประเทศไม่สอดคล้องกับการใช้เงินกู้ต่างประเทศ เป็นผลให้การทำงานล่าช้า

ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้คาดหมายไว้ว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประมาณ 5,000 ล้านบาท เท่าที่ดำเนินการมา ปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่ำกว่าเป้าหมายคือได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวน 2,667 ล้านบาท ถึงแม้ว่าสหรัฐ จะมียุทธศาสตร์ลดความช่วยเหลือลงในระยะของแผนพัฒนา แต่ก็ยังเป็นแหล่งความช่วยเหลือที่มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 35.5 ของความช่วยเหลือทั้งหมด รองลงมาได้แก่องค์การสหประชาชาติ ซึ่งให้ความช่วยเหลือร้อยละ 21.6 กลุ่มประเทศอื่นร้อยละ 24.5 และกลุ่มประเทศโคลัมโบ 18.4

ตารางที่ 2.10
งบประมาณฯ แยกตามแหล่งที่มาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3

	(1)		(2)	(3)	(3)/(2)
	งบประมาณฯ ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3	%	งบประมาณฯ ที่รับจริง	งบประมาณฯ จ่ายจริง	%
จากแหล่งภายในประเทศ ^{1/}	83,345	83	99,470	70,197	79
เงินกู้ต่างประเทศ	11,930	12	26,793	11,664	44
การช่วยเหลือต่างประเทศ	5,000	5	5,000	2,667	53
รวม	100,276		131,263	92,648	70

1/ รวมงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น

2.3 การจัดสรรงบประมาณฯ แยกตามความสำคัญเป็นรายสาขาและการเบิกจ่ายจริง พอสรุปได้ดังนี้-

2.3.1 สาขาเกษตรและชลประทาน งบประมาณฯ ที่ได้รับจัดสรรจริง 19,985 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 10,961 ล้านบาทหรือร้อยละ 54.8 ของงบประมาณฯ ที่ได้รับแม้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจะเน้นหนักทางด้านโครงการส่งเสริมการเกษตร และโครงการปรับปรุงระบบการส่งน้ำและการใช้น้ำเพื่อให้โครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่แล้วเสร็จสมบูรณ์ แต่การดำเนินงานยังประสบปัญหาทำให้มีการเบิกจ่ายสำหรับโครงการดังกล่าวอยู่ในอัตราต่ำอันได้แก่

- งานป้องกันและกำจัดศัตรูพืช
- งานส่งเสริมการผลิตข้าว
- งานส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ
- โครงการน้ำพอง
- โครงการแม่กลองใหญ่
- โครงการปัตตานี
- โครงการปราณบุรี

โครงการพิษณุโลก
โครงการชลประทานเหมืองฝาย
งานสร้างอ่างเก็บน้ำ

2.3.2 สาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชยกรรม งบประมาณที่ได้รับ 4,258 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 2,419 ล้านบาท หรือร้อยละ 56.8 ของรายจ่ายด้านนี้ รายจ่ายในสาขาส่วนใหญ่เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนสำหรับโครงการที่สนับสนุนความต้องการของคนในชนบทอันได้แก่ โครงการสำรวจและพัฒนาหน้าบาดาล ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากกลับมีการเบิกจ่ายจริงต่ำกว่าร้อยละ 65 ในระยะ 12 เดือน

2.3.3 สาขาคมนาคมและขนส่ง งบประมาณที่ได้รับ 22,543 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 16,943 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.2 ของรายจ่ายด้านนี้ รายจ่ายส่วนใหญ่เน้นหนักทางด้าน การขยายโครงการขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวมักจะดำเนินการไม่ทันตามเป้าหมาย งานที่มีการเบิกจ่ายต่ำกว่างบประมาณ ได้แก่

โครงการพัฒนาสนามบิน
งานวิทยาเดินอากาศ
โครงการทางหลวงสายประธาน
โครงการทางหลวงสายจังหวัด

2.3.4 สาขาการพลังงาน งบประมาณที่ได้รับ 14,751 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 10,079 ล้านบาท หรือร้อยละ 68.3 ของรายจ่ายด้านนี้ โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวกับการลงทุนทางด้านก่อสร้าง เครื่องกำเนิดไฟฟ้า แต่เนื่องจากทางด้านรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในด้านนี้พึงรายได้ของตัวเองเป็นหลัก ดังนั้นงบประมาณที่ได้รับจึงเป็นไปในรูปของการกู้ยืมแทน ปรากฏว่าการเบิกจ่ายจริงในสาขานี้มีอัตราสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายจริงของสาขาอื่น ๆ นอกจากบางโครงการที่เบิกจ่ายจริงต่ำได้แก่

โครงการลำโดมน้อย
โครงการพัฒนาแม่น้ำโขง
โครงการผามอง

2.3.5 สาขาพัฒนากิจการสังคมและสาธารณูปการ งบประมาณที่ได้รับ 20,052 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 15,200 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.8 ของรายจ่ายสาขานี้รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนโครงการทางด้านการศึกษา การจัดที่ดินทำกิน งานนิคมสร้างตนเอง และงานพัฒนาชุมชน โครงการที่มีการดำเนินงานล่าช้าทำให้การเบิกจ่ายต่ำ มีดังนี้

- งานศึกษา
- โครงการเปิดเขตพัฒนาอำเภอและจังหวัด
- โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่
- โครงการทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ
- โครงการปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน
- งานจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบท
- งานประปาจังหวัด
- โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ
- งานบริหารด้านวิศวกรรมของการทางพิเศษ

2.3.6 สาขาสาธารณสุข งบประมาณที่ได้รับจำนวน 7,119 ล้านบาท เบิกจ่ายจริง 4,237 ล้านบาท หรือร้อยละ 59.5 ของรายจ่ายสาขานี้ โครงการสำคัญที่มีการเบิกจ่ายต่ำได้แก่

- งานโรงพยาบาลส่วนภูมิภาคและศูนย์
- งานปรับปรุงและขยายสถานอนามัย
- งานวิทยาลัยครูพยาบาล
- งานจัดหาน้ำสะอาดในชนบท

2.3.7 สาขาการศึกษา งบประมาณที่ได้รับจำนวน 42,555 ล้านบาท เบิกจ่ายจริงจำนวน 31,709 ล้านบาท หรือร้อยละ 74.5 ของรายจ่ายสาขานี้ เป็นสาขาที่ได้รับการจัดสรรรายจ่ายสูงที่สุดเป็นร้อยละ 32 ของงบประมาณ ที่รับจริงทั้งสิ้น ทั้งนี้ได้เน้นความสำคัญเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานขั้นประถมศึกษา โครงการจัดการศึกษามัธยมในส่วนภูมิภาค งานดำเนินมัธยมศึกษาและเตรียมอุดม โครงการผลิตครูระดับประกาศนียบัตรและชั้นปริญญา และโครงการสนับสนุนส่งเสริมอาชีวศึกษา ซึ่งโครงการที่มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำมีดังนี้

- (1) ระดับชั้นประถม-มัธยม งานดำเนินการศึกษาอนุบาล
 งานดำเนินมัธยมศึกษาและเตรียมอุดม
 โครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมในส่วนภูมิภาค
 งานโรงเรียนเกษตรกรรม
 งานโรงเรียนช่างและโรงเรียนสารพัดช่าง
 งานวิชาชีพชั้นสูง
 งานพัฒนาอาชีวศึกษา
 งานส่งเสริมหลักสูตรของกรมวิชาการ
 งานผลิตครูพลศึกษาระดับ ป.ก.ศ.
- (2) ระดับมหาวิทยาลัย งานผลิตครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา
 โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 คณะแพทยศาสตร์ขอนแก่น
 คณะแพทยศาสตร์รามธิบดี
 คณะแพทยศาสตร์ สงขลวย
 คณะวิทยาศาสตร์ สงขลวย
 คณะศึกษาศาสตร์ สงขลวย

ตารางที่ 2.11

เปรียบเทียบแผนพัฒนาฯ แผนปรับปรุงประจำปีและรายจ่ายจริงแยกเป็นรายสาขาในระยะ
แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (2515-2519)

หน่วย ล้านบาท

	(1) แผนพัฒนาฯ	(2) แผนปรับปรุง ประจำปี	(3) รายจ่ายจริง	สัดส่วน (3)/(2)
การเกษตรและชลประทาน	13,695.0	19,985.0	10,961.0	54.8
อุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชย์	2,350.0	4,258.0	2,419.0	56.8
คมนาคมและขนส่ง	19,475.0	22,543.0	16,943.0	75.2
การพลังงาน	7,075.0	14,751.0	10,079.0	68.3
รวมสาขาเศรษฐกิจ	43,395.0	61,537.0	41,402.0	67.3
พัฒนากิจการสังคม	2,700.0	5,189.0	15,200.0	75.8
พัฒนาเมืองและท้องถิ่น	14,930.0	14,863.0		
สาธารณสุข	6,340.0	7,119.0	4,237.0	59.5
การศึกษา	32,910.0	42,555.0	31,709.0	71.5
รวมสาขาพัฒนาสังคม	56,880.0	69,726.0	51,146.0	73.4
รวมทั้งสิ้น	100,275.0	131,263.0	92,548.0	70.6

3. ปัญหาสืบเนื่องที่จะต้องดำเนินการต่อในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม จะต้องกระทำต่อเนื่องไปเป็นขั้นตอนโดยการวิเคราะห์สรรหาปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาแล้วหรือมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ภายใน และนอกประเทศ ดังนั้นจากการประเมินผลและสถานการณ์ที่ผ่านมาแล้วพอจะสรุปได้ว่ามีปัญหาสืบเนื่องที่จะต้องดำเนินการพิจารณาต่อไปในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ดังนี้

3.1 ปัญหาการเศรษฐกิจและการลงทุนขอชนเขา ได้เริ่มเกิดขึ้นในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแปรผันทาง

เศรษฐกิจของโลก เริ่มตั้งแต่ภาวะผันผวนของระบบการเงินระหว่างประเทศที่ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ ลดต่ำลง บวกกับการเคลื่อนไหวของราคาอาหารและวัตถุดิบในตลาดโลก มีราคาสูงขึ้น และติดตามมาด้วยวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นราคาทั้งหมดนี้ได้ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และภาวะเศรษฐกิจชะงักงันทั่วโลก ต่อมาในปี 2518 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านมี ลาว เขมร และเวียดนาม รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศที่ได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ในช่วงปี 2518-2519 ประกอบกับความไม่สงบในด้านการแรงงานขึ้นอีกด้วย ทั้งหมดนี้ได้สร้างความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหลายด้าน ส่งผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศ ชบเซาลงในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้

จึงจัดได้ว่าปัญหาเศรษฐกิจชะงักงันและการลงทุนชบเซาเป็นปัญหาเร่งด่วนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในระยะแรกเป็นอย่างยิ่ง และหากรัฐบาลไม่สามารถฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศให้กลับเข้าสู่ระดับที่ประเทศสามารถขยายกำลังผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้นแล้ว การแก้ปัญหาขั้นโครงสร้างระยะยาวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านอาจจะประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และอาจจะยังผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศต่อไปได้ด้วย

3.2 ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นจากการประเมินการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นลักษณะของการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดสมดุลก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุผลว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจการกระจายการผลิต และการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะในภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่น ๆ ยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังและมีการกระจายการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่น ๆ น้อยมาก ฉะนั้นสวัสดิภาพความเป็นอยู่และรายได้ตลอดทั้งโอกาสการมีงานทำของคนส่วนใหญ่ในภาคต่าง ๆ ยกเว้นภาคกลางยังขาดความมั่นคงและขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจการเกษตรแบบชนบทซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในสภาพชะงักงันเพราะเป็นโครงสร้างการเกษตรที่ “ผลิตเฉพาะฤดูกาล” และการขยายผลผลิตส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจาก “การขยายพื้นที่เพาะปลูก” แทนที่สิ้นมิใช่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนั้นเกษตรกรชาวนา ชาวไร่ยังต้องประสบปัญหาผลตอบแทนทางด้านราคาที่ไม่เป็นธรรมและต้องเผชิญปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิตหลายประการ ทั้งในแง่ที่ดินทำกิน แหล่งน้ำ และปัญหานี้สิน

ของเกษตรกรในชนบทได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีกด้วย จึงเป็นปัญหาที่สำคัญในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

นอกจากปัญหาโครงสร้างทางการเกษตรแล้ว ยังมีปัญหาโครงสร้างทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งในระยะที่ผ่านมาเป็นสาขาการผลิตที่เติบโตเร็วและมีผลผลักดันให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศขยายรายได้เป็นตัวเงินสูง แต่ก็เป็โครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รวมกันอยู่หนาแน่นในภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณกรุงเทพมหานคร และเป็นกิจการอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้าขาเข้าเสียเป็นส่วนใหญ่ต้องอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงและใช้แรงงานต่ำ มีผลเชื่อมโยงกับภาคเกษตรกรรมในชนบทหรือการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไม่มากนัก

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมายังขาดความสมดุลทั้งในแง่ของการกระจายการผลิตระหว่างสาขาและระหว่างภาคต่าง ๆ ก่อให้เกิดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ในประเทศมากขึ้นโดยลำดับเหล่านี้จึงเป็นปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คงค้างและจำเป็นจะต้องแก้ไขในช่วงของแผน 4 ต่อไปโดยรีบเร่ง

3.3 ปัญหาโครงสร้างทางสังคม ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องต่อโยงมาจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ตลอดทั้งปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศทั้งหมดนี้ได้สร้างปัญหาโครงสร้างทางสังคมให้ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของคนในชนบทซึ่งยังขาดแคลนบริการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่มาก และปัญหาความแออัดและความเสื่อมโทรมของสภาพสังคมในเขตนครหลวงและเขตเมืองใหญ่ ๆ ในส่วนภูมิภาคซึ่งพอจะสรุปได้คือ สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและเผชิญกับความยากจนทวีขึ้น อันเป็นเหตุมาจากสภาพเศรษฐกิจชนบทที่ซบเซาและมีระดับรายได้ต่ำ ตลอดทั้งมีการว่างงานนอกฤดูเพาะปลูกสูง ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่าบริการสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านโภชนาการ ในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำและยังกระจายไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล

การย้ายถิ่นฐานออกจากชนบทไปสู่เมืองและอัตราความเติบโตของนครหลวงและเมืองใหญ่ ๆ ในส่วนภูมิภาคหลายแหล่งได้ก่อให้เกิดปัญหาความแออัดและมีสภาพแวดล้อมทาง

สังคมที่เสื่อมโทรมอย่างเห็นได้ชัด จากการขาดแคลนบริการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ และที่อยู่อาศัยที่ไม่สามารถสนองการเพิ่มของประชากรในนครหลวงและเขตเมืองใหญ่ ๆ ได้ ผลกระทบทางสังคมที่ตามมาคือการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม สภาพการจราจรติดขัด การว่างงานในเขตเมือง ปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด ตลอดทั้งปัญหาทางสุขภาพจิตของคนในเขตเมืองได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาโครงสร้างชั้นรากฐานทางสังคมที่มีความสำคัญอันดับสูงต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป จำต้องได้รับการแก้ไขควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสอดคล้องกัน

3.4 ปัญหาประชากรและการว่างงาน เป็นทั้งต้นเหตุและผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านปริมาณ คุณภาพและโครงสร้างของประชากร ตลอดทั้งการตั้งถิ่นฐานของชุมชน และปัญหาการว่างงานยุ่งยากซับซ้อนทวีขึ้นโดยลำดับ แม้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายลดอัตราเพิ่มประชากรจะทำให้ผลดีตามเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ตาม แต่การเพิ่มประชากรในอัตราสูงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มถึงร้อยละ 2.6 ต่อปีในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และอาจจะเพิ่มถึงร้อยละ 2.3 ต่อปีในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวนนี้เกินกว่าร้อยละ 70 มีคุณภาพและความรู้ระดับประถม 4 หรือต่ำกว่าทั้งนั้น จึงไม่อาจประกอบอาชีพที่ดีกว่าการใช้แรงงานซึ่งมีรายได้ต่ำ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการที่เศรษฐกิจทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยได้ชะงักงันลงตลอดทั้งความไม่สงบทางด้านแรงงานทำให้การลงทุนซบเซาลง ทำให้การสร้างงานเพิ่มขึ้นไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ปริมาณการว่างงานก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นอกจากนั้นการที่การเกษตรในชนบทยังต้องประสบภัยธรรมชาติ และผลผลิตต่ำ ตลอดทั้งมีปัญหาการทำงานต่ำระดับและการว่างงานตามฤดูกาลอีกด้วย ทำให้ชาวชนบทมุ่งเข้ามาหางานทำในเมืองในระยะปี 2516-2518 มากขึ้น ทำให้การว่างงานในเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอย่างน่าเป็นห่วง ในจำนวนผู้ว่างงานนี้มีกลุ่มคนที่ควรจะได้รับการศึกษา เป็นพิเศษ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เคยมีงานทำแล้วเกิดว่างงาน เนื่องจากการปิดกิจการของธุรกิจต่าง ๆ จากการลงทุนซบเซาและการปิดฐานทัพสหรัฐในไทย กับกลุ่มผู้มีความรู้ระดับสูง และระดับกลางที่ว่างงานหลังจากสำเร็จการศึกษาซึ่งมีแนวโน้มสูงชันอย่างรวดเร็ว ในระยะปี 2516-2518 ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป

3.5 ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของชาติ
ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและปัญหาการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ และแร่ธาตุนั้นเป็นปัญหาขั้นรากฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงอยู่รอด และโอกาสที่จะพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาดังกล่าวนี้นั้นทวีความรุนแรงขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรและลักษณะการตั้งถิ่นฐานทำกิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างการผลิตของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตลอดทั้งการขาดแนวนโยบายการบริหารทรัพยากรหลัก และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบชัดเจนด้วย

ปัญหาความเสื่อมโทรมและสิ่งแวดล้อมและอัตราการใช้ทรัพยากรเศรษฐกิจหลักที่นำวิตกอย่างยิ่งคือ ทางด้านป่าไม้ซึ่งเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงร้อยละ 38 ของเนื้อที่ทั้งหมด เนื่องจากการทำลายป่า ดันน้ำลำธาร เพื่อเอาไม้และเพื่อเปิดที่ดินทำการเพาะปลูกอย่างไม่มีการควบคุมอยู่ในอัตราสูง ซึ่งได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพของดินอย่างรวดเร็ว โดยที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมและวางมาตรการหรือโครงการที่ได้ผลต่อการป้องกันรักษาป่าและการใช้ที่ดินให้สมดุลกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกสร้างป่าทดแทนให้ได้ทันการอย่างเป็นระบบในอนาคตอันใกล้นี้ นอกจากนั้นลักษณะการใช้และกรรมวิธีการขุดนำเอาทรัพยากรแร่มาใช้ในปัจจุบันก็อยู่ในสภาพที่เป็นการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมสูงแต่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อคนส่วนใหญ่ต่ำมาก

ขณะเดียวกันอัตราการเติบโตของเมืองอย่างไม่มีระบบการควบคุมได้สร้างความแออัดให้กรุงเทพมหานครซึ่งตกอยู่ในฐานะเป็นฐานเศรษฐกิจและเมืองใหญ่แห่งเดียวของประเทศ โดยมีได้มีการกระจายแหล่งชุมชนหรือระบบเมืองออกไปในภาคต่าง ๆ ให้สมดุลกันจึงทำให้ปัญหาความเสื่อมโทรมและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในเขตเมืองทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจของชาติจำเป็นจะต้องเริ่มการวางแผนแก้ไขปัญหาหลักด้านนี้อย่างเร่งด่วนโดยคำนึงถึงสาเหตุของโครงสร้างและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการตั้งถิ่นฐานของชุมชนควบคู่กันไปอย่างเป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้น

3.6 ปัญหาเศรษฐกิจกับความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนนโยบายในการลดความช่วยเหลือ มิตรประเทศเพื่อรับภาระในการป้องกันประเทศตนเองมากเพิ่มขึ้น ปัจจัยเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างมาก

เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยตรงเพื่อรับภาวะในการป้องกันประเทศตนเองมากขึ้นในความหมายที่ว่า พลังทางเศรษฐกิจที่เสริมสร้าง และพัฒนาขึ้นมา ระหว่างปี 2520-2524 นั้น นอกจากมุ่งทางด้านกาารฟื้นฟูและขยายตัวแล้ว ก็จะต้องให้อยู่ในลักษณะพร้อมที่จะสนับสนุนการป้องกันประเทศได้ไม่ว่าในการพัฒนาทางด้านกำลังคน และ วัตถุ หรือในด้านการเงินการคลัง

แต่อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่หลายแห่งของประเทศไม่ว่าในภาคเหนือ ภาคตะวันออก เียงเหนือ หรือภาคใต้ ยังมีบริเวณที่ยังมีความล้าหลัง ยากจน มีปัญหาด้านการเมืองและ ตกอยู่ภายใต้ความล่อแหลมจากภัยคุกคามของผู้ก่อการร้าย และการพัฒนาในระยะที่แล้วมา ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึง ควรจะเร่งการปฏิบัติการที่จำเป็นต่อการพัฒนาทั้งทางฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร ตลอดถึงการดำเนินการในด้านปราบปรามป้องกันการปฏิบัติการจิตวิทยา และการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ให้ดำเนินไปได้อย่างจริงจังและมีระเบียบแบบแผน ให้สอดคล้องสนับสนุน กับปัญหาด้านความมั่นคง ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของประเทศชาติด้วย เพื่อให้เกิดความปรักพร้อมในด้านต่าง ๆ และพลังเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในสภาพที่จะสนับสนุนการป้องกันประเทศได้