

แผน 5: ปฏิรูป เศรษฐกิจ?

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22-23 กุมภาพันธ์ 2525

เอกสารบทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

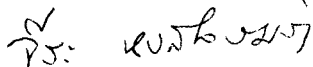
อารัมภกถาจากคณะผู้จัด

ปี ๒๕๒๕ นับเป็นปีที่มีความสำคัญยิ่งต่อทิศทาง และอนาคตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เนื่องจากเป็นปีแรกที่รัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งถือเป็นประเพณีนิยมที่จะจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อเป็นเครื่องชี้ถึงภาวะทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย ในการจัดสัมมนานี้จึงถือโอกาสนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ทั้งฉบับมาวิเคราะห์อย่างละเอียดเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนได้ทำความเข้าใจถึงรายละเอียดและความเป็นไปได้ของแผนดังกล่าว ดังนั้น ในวันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ จึงมีการสัมมนาประจำปีภายใต้หัวข้อ "แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?" โดยได้ระดมนักวิชาการ และนักธุรกิจ ผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนเอกชน นักศึกษา และประชาชนทั่วไปมาร่วมกัน โดยจะมีบทความ ๕ บทความ แต่ละบทความจะมีผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขามาริวิจารณ์ และร่วมอภิปราย ในช่วงสุดท้ายของการสัมมนา นอกจากการเสนอบทความ ผู้เสนอบทความยังได้ทำรายงานอย่างละเอียดซึ่งตีพิมพ์อยู่ในหนังสือฉบับนี้ เราในนามของคณะผู้จัดการสัมมนา มีความยินดีที่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก ทั้งรัฐบาล และเอกชน คณาจารย์ ในคณะเศรษฐศาสตร์เอง และนักศึกษา นอกจากนั้น คณะผู้จัดยังได้รับความร่วมมือทางด้านการเงินอุดหนุนจากรายนามข้างล่าง ซึ่งต้องขอขอบพระคุณอย่างมากที่สุด

รายนามผู้ให้ทุนอุดหนุน ณ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

๑. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด
๒. บริษัททมลสุโกศลอีเล็คทริก จำกัด
๓. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สากลเคหะ จำกัด
๔. บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด
๕. บริษัทสตาร์บล็อด จำกัด

ขอบคุณ

จร: 

ดร. จีระ หงส์คารมภัก

ผู้อำนวยการจัดสัมมนา

รายนามผู้จัดสัมมนา

ผศ.ดร.จิระ	หงส์ลดารมภ์	ประธานคณะกรรมการสัมมนาประจำปี
ผศ.วณิ	จงศิริวัฒน์	กรรมการและเลขานุการ
อาจารย์มณีนธ์	ภิญโญภูษากฤษ	กรรมการ
ผศ.ดร.ไชศรี	คนจริง	กรรมการ
อาจารย์ ดร.สุรพันธ์	จันเจริญ	กรรมการ
อาจารย์สุพรรณ	นพสุวรรณชัย	กรรมการ
อาจารย์บัญญัติ	สุรการวิทย์	กรรมการ
คุณกานดา	สุขใจดี	ผู้ช่วยเลขานุการ

สารบัญบทความ

บทความที่ ๑	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ : ภาพรวม	โดย รศ. ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล (คณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
บทความที่ ๒	แผนพัฒนาด้านการเกษตร เน้นความ ร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน	โดย ศจ.ดร.อาณัติ อภาภิรม (แผนกวิศวกรรมแหล่งน้ำ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย)
บทความที่ ๓	การปฏิรูประบบการคลังเพื่อการระดม ทรัพยากรในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕	โดย รศ.ดร. เมธี ครองแก้ว (คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
บทความที่ ๔	บทบาทของภาคการเงินระหว่างประเทศ ในแผนพัฒนาฯ	โดย ผศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตรธรรม ผศ.ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์ (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
บทความที่ ๕	การวางแผนด้านประชากร การศึกษา แรงงาน และการจ้างงาน (แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕)	โดย ดร.สายสุรี จุติกุล (รองเลขาธิการ สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ)

บทความที่ ๖	แผนพัฒนาอุตสาหกรรม	โดย คุณสถาพร กวิตานนท์ (ผู้อำนวยการกองโครงการ เศรษฐกิจ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
บทความที่ ๗	แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออก	โดย ดร.สาวิตรี โพธิวิหค (ผู้อำนวยการศูนย์วิเคราะห์ และประสานแผนปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา- การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
บทความที่ ๘	ปัญหาพลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงาน	โดย คุณวิมลย์ศักดิ์ ลาภาโรจน์กิจ (ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผน พลังงาน สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ)
บทความที่ ๙	แผนพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร ของไทย	โดย รศ.ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๕

เรื่อง

"แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?"

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายการสัมมนา

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

๘.๐๐ - ๘.๐๐ น. ลงทะเบียน

๘.๐๐ - ๘.๑๕ น. พิธีเปิดงานโดย ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์
ประธานองคมนตรี

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค I

ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๘.๑๕ - ๑๐.๓๐ น.

"แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ : ภาพรวม"

โดย ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล

(คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิด้า)

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณอนันต์ โสภณศิริ

(บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด)

๒. รศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๓. คุณไอลิต ปันเปี่ยมราษฎร์

(กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สภาพัฒนาฯ)

๑๐.๓๐ - ๑๐.๔๕ น.

อาหารว่าง และ เครื่องดื่ม

๑๐.๔๕ - ๑๒.๐๐ น.

"แผนพัฒนาด้านการเกษตร เน้นความร่วมมือระหว่าง
รัฐบาลและเอกชน"

โดย ดร.อาทิตย์ อภาภิรม

(แผนกรวิศวกรรมแหล่งน้ำ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย)

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.อาชวี เตาลานนท์

(บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด)

๒. คุณกำจาย เอี่ยมสุรีย์

(บริษัทกมลกิจ จำกัด)

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.

พักทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค II

ดร.พิบูลย์ ลิมปประภัทร

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๑๓.๐๐ - ๑๔.๔๕ น.

"การปฏิรูประบบการคลังเพื่อการระดมทรัพยากรใน
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕"

โดย ดร.เมธี ครองแก้ว

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

ผู้วิจารณ์ ๑. ม.ร.ว.จตุรมงคล โสณกุล

(สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)

๒. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

(กรมสรรพากร)

๑๔.๔๕ - ๑๕.๐๐ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๕.๐๐ - ๑๖.๔๕ น.

"บทบาทของภาคการเงินระหว่างประเทศในแผนพัฒนา"

โดย ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณสุนทร อรุณานนท์ชัย

(บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินเอเซีย จำกัด)

๒. คุณณรงค์ ศรีสอาน

(ธนาคารกสิกรไทย จำกัด)

๓. ดร.ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์

(ธนาคารแห่งประเทศไทย)

วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค III

ดร.สมนึก ทับพันธุ์

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๘.๓๐ - ๙.๔๕ น.

"การวางแผนด้านประชากร การศึกษา แรงงานและการจ้างงาน"

(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕)

โดย ดร.สายสุรี จุติกุล

(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ)

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๒. ดร.สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์

(คณะสถิติประยุกต์ นิด้า)

๙.๔๕ - ๑๐.๔๕ น.

"แผนพัฒนาอุตสาหกรรม"

โดย คุณสถาพร กวิตานนท์

(กองโครงการเศรษฐกิจ สภาพัฒนาฯ)

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณโชคชัย อักษรนันท์

(สมาคมอุตสาหกรรมไทย)

๒. ดร.สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๑๐.๔๕ - ๑๑.๐๐ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๑.๐๐ - ๑๒.๐๐ น.

"แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก "

โดย ดร.สรวิตต์ โพธิวิหค

(ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติ สภาพัฒนาฯ)

ผู้วิจารณ์ ๑. คุณทวี บุตรสุนทร

(บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด)

๒. คุณประชัย เสี่ยวไพรัตน์

(บริษัทโรงงานกระสอบสหชัยภูมิ จำกัด)

๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.

พักทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินการอภิปรายภาค IV

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๑๓.๐๐ - ๑๔.๑๕ น.

"ปัญหาพลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงาน"

โดย คุณภิรมย์ศักดิ์ ลาภาโรจน์กิจ

(ฝ่ายวางแผนพลังงาน สภาพัฒนาฯ)

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.พจน์ ยงสกุลโรจน์

(บริษัทเซลล์แห่งประเทศไทย)

๒. ดร.พูนสง่า สมบูรณ์ปัญญา

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ)

๓. อ.ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๑๔.๑๕ - ๑๔.๓๐ น.

อาหารว่างและเครื่องดื่ม

๑๔.๓๐ - ๑๕.๓๐ น.

"แผนพัฒนาทางการเมืองและการบริหารของไทย"

โดย ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ

(คณะรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า)

ผู้วิจารณ์ ๑. ดร.ลิขิต อีร์เวคิน

(คณะรัฐศาสตร์ มธ.)

๒. ศจ.เสน่ห์ จามริก

(สถาบันไทยคดีศึกษา มธ.)

๑๕.๓๐ - ๑๗.๓๐ น.

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ดร.จิระ หงส์ลดารมภ์

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

อภิปรายทั่วไป

๑. ดร.พิสิฐ ภัคเกษม

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ)

๒. ดร.อนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ

(พรรคชาติไทย)

๓. ดร.วีรพงษ์ รามางกูร

(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ)

๔. ดร.ลี โกศยานนท์

(คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)

๕. ดร.โอฬาร ไชยประวัติ

(ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ : ภาพรวม

โดย

ดร.รัชชัย บงกิตติกุล

กณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ กำหนดเป้าหมายการขยายตัวเศรษฐกิจส่วนรวมไว้ร้อยละ ๖.๖ ต่อปี โดยให้ภาคเกษตรเพิ่มร้อยละ ๔.๕ ต่อปี และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ ๗.๖ ต่อปี เป้าหมายเหล่านี้กำหนดขึ้นโดยมีขีดจำกัดที่สำคัญสองประการคือ การรักษาดุลบัญชีเดินสะพัดให้ขาดดุลไม่เกินปีละ ๕๓,๐๐๐ ล้านบาท และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค หากไม่คำนึงถึงขีดจำกัดสองข้อนี้แล้วก็เชื่อว่าจะเพิ่มอัตราการขยายตัวให้สูงกว่านี้ได้

แนวนโยบายของแผนฉบับนี้จะ เน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญ กล่าวคือ ในภาคเกษตรจะมุ่งปรับปรุงการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ทั้งนี้เพราะการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายเนื้อที่ทำกินนั้นจะทำได้อีกแล้ว ส่วนในภาคอุตสาหกรรมก็จะ เน้นการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมต่าง ๆ เพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพสูงขึ้น การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมจะเป็นประเด็นสำคัญในอนาคตอันใกล้นี้ เพราะภาวะตลาดโลกบังคับให้อุตสาหกรรมไทยต้องแข่งขันมากขึ้น

โครงการที่นับว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษในแผนฯ ๕ ก็คือโครงการแก้ปัญหาความยากจน และโครงการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โครงการแรกจะช่วยทำให้ประชากรที่ยากไร้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาเป็นครั้งแรก ส่วนโครงการหลังเป็นผลต่อเนื่องจากการพัฒนาแก๊สธรรมชาติ หากพิจารณาผลเฉพาะในแผนฯ ๕ ทิศทางการพัฒนาจะไม่ผิดไปจากอดีต กล่าวคือ การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคจะเลวลงเล็กน้อย แต่ผู้วางแผนเชื่อว่าในระยะยาว ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบท

รายละเอียดของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้สะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องของเป้าหมายและมาตรการหลายประการ เหตุหนึ่งคงเป็นเพราะผู้วางแผนส่วนย่อยมิได้ประสานงานกันเท่าที่ควร เหตุอื่น ๆ อาจเป็นเพราะขาดงานวิจัยสนับสนุนการวางแผน ดังนั้น จึงควรส่งเสริมงานวิจัยและการประสานงานระหว่างกลุ่มอนุกรรมการย่อยในการปรับปรุงการวางแผนต่อไปในอนาคต

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ : ภาพรวม

โดย ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล

ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการกำกับการจัดทำแผนฯ ๕ ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีก ๒ ชุด โดยแยกความรับผิดชอบในการวางแผนออกเป็น ๒ ด้าน คือ การวางแผนส่วนรวม และการวางแผนเฉพาะด้าน คณะกรรมการ ๒ ชุดที่ว่ามี ได้ตั้งคณะกรรมการย่อยต่อไปอีกหลายชุด ได้มีการเชิญบุคคลภายนอกจากหน่วยราชการ มหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนมาร่วมเป็นอนุกรรมการคณะต่าง ๆ รวม ๕๐๐ คน การทำแผนฯ ฉบับนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ามีความพยายามอย่างเต็มที่ที่จะระดมบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ มาร่วมกันทำงาน

การระดมบุคคลภายนอกที่มีความชำนาญทางด้านวิชาการ มีประสบการณ์โดยตรง หรือเป็นผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบโดยตรงในโครงการพัฒนานั้น โดยหลักการก็ต้องจัดว่าเป็นความคิดที่ดี แต่ปัญหาก็คือบุคคลเหล่านี้ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงนั้นจะมีเวลาอุทิศให้ได้มากนักน้อยเพียงใด ผลจากการระดมบุคคลเหล่านี้มาทำงานร่วมกันจึงสะท้อนให้เห็นในบทต่าง ๆ ของแผนพัฒนาฉบับนี้ว่ามีความแตกต่างอย่างมากในด้านความชัดเจนของนโยบาย ความสอดคล้องของเป้าหมาย ตลอดจนขั้นตอนในการดำเนินงานตามแผน และเมื่อประมวลบทต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการวางแผนเฉพาะด้านเพื่อหาภาพรวมของแผนก็ไม่แน่ใจว่าแผนย่อยเหล่านี้จะนำไปสู่ทิศทางส่วนรวมที่ชัดเจนสอดคล้องกับที่ระบุไว้ในบทที่ว่าด้วยเป้าหมายส่วนรวมหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเป็นรายบทก็เห็นได้ชัดว่าการวางแผนบางด้านได้มีการปูพื้นด้วยงานศึกษาวิจัยอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว และสามารถ

นำผลการศึกษาเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนได้อย่างเต็มที่ ส่วนการวางแผน
บางด้านนั้นยังค่อนข้างจะกว้าง ประสบการณ์ที่น่าจะชี้ให้เห็นความสำคัญของการส่งเสริม
งานวิจัย เป็นพื้นฐานในการวางแผนต่อไปในอนาคต

การวางแผนส่วนรวม : กรอบใหญ่สำหรับการวางแผนเฉพาะด้าน

ขั้นตอนในการจัดทำแผนฯ ๕ นั้นคงเหมือนกับการจัดทำแผนพัฒนาโดยทั่วไป
คือเริ่มต้นจากการฉายภาพเศรษฐกิจส่วนรวมในระยะยาวเพื่อหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยว
กับแนวโน้มทางเศรษฐกิจ ชัดจำกัดในการพัฒนาที่เริ่มเกิดขึ้น รวมตลอดถึงโอกาสและลู่-
ทางในการพัฒนาสำหรับอนาคต จากความรู้ความเข้าใจเหล่านี้จึงกำหนดขึ้นเป็นเป้าหมาย
และแนวนโยบายส่วนรวม จากนั้นจึงนำเป้าหมายและแนวนโยบายส่วนรวมนี้ไปกำหนดเป็น
กรอบใหญ่สำหรับเป้าหมายและนโยบายเฉพาะด้าน ตลอดจนการกำหนดมาตรการเฉพาะ
ด้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

ในการฉายภาพเศรษฐกิจส่วนรวมในระยะยาวนั้น คณะอนุกรรมการที่
รับผิดชอบได้สร้างแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคขึ้น การฉายภาพครั้งแรกตั้งอยู่บนข้อสมมติ
ที่สำคัญหลายประการ เช่น นโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลคงมีแนวโน้มเหมือนอดีต ทรัพยากร
ที่สำคัญบางประเภทเช่น ที่ดิน สัตว์น้ำทะเล และป่าไม้มีขีดจำกัดมากขึ้น มีการนำทรัพยากร
ใหม่ ๆ บางชนิดมาใช้ เช่น แก๊สธรรมชาติและลิกไนต์ รวมทั้งมีการตั้งข้อสมมติตามที่เห็น
สมควรเกี่ยวกับราคาตลาดโลกของสินค้าสำคัญบางชนิด การฉายภาพตามข้อสมมติที่กล่าว
มานี้ คณะอนุกรรมการเรียกว่า "Reference run" และได้ข้อสรุปที่สำคัญดังต่อไปนี้^๑

^๑ Ramangkura, Virabongsa and Piyasvasti Amranand,
Thailand : Long-Term Prospect for Economic Development 1980-1990, Bangkok, June 1981, pp. 1-4

๑. ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า มีแนวโน้มที่ค่อนข้างชัดเจนว่าการกระจายรายได้โดยเฉพาะระหว่างเมืองและชนบทจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะการขยายตัวของภาคเกษตรจะมีแนวโน้มลดลงโดยเฉพาะในเขตยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน ซึ่งไม่สามารถขยายที่ดินทำกินอีกต่อไป ในขณะที่เกี่ยวกับการผลิตในภาคต่าง ๆ จะขยายตัวไม่ทันกับอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ดังนั้น ปัญหาการว่างงานก็จะปรากฏตัวชัดเจนและรุนแรงขึ้น

๒. การขาดดุลการค้าและบัญชีเดินสะพัด รวมทั้งหนี้ต่างประเทศจะเพิ่มมากขึ้นจนถึงขั้นที่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของค่าเงินบาท ที่เป็นเช่นนี้เพราะมีการใช้จ่ายเกินตัวทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล นำสังเกตว่าผลการคาดคะเนนี้ได้พิจารณาไปถึงการนำแก้รัฐธรรมนูญมาใช้แล้วโดยมีข้อสมมติว่า รัฐบาลยังใช้นโยบายราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเหมือนเดิม

๓. รายได้ของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศจะประสบภาวะชะงักงัน และเป็นขีดจำกัดในการเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาของรัฐบาล

เมื่อได้ผลสรุปข้างต้นแล้ว ขั้นต่อไปได้มีการเปลี่ยนข้อสมมติที่ละข้อเพื่อดูผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น การประหยัดพลังงาน การลดการใช้จ่ายของภาคเอกชน การลดการลงทุนภาครัฐบาล และการเพิ่มภาษี เมื่อประมวลผลกระทบทั้งหมดแล้ว ได้เสนอให้กำหนดเป้าหมายต่าง ๆ เทียบกับแนวโน้มเดิมดังต่อไปนี้ ๑

แนวนโน้มเติมเป้าหมายในแผน ๕

๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
(ร้อยละต่อปี)

๑.๑ ผลิตภัณฑ์รวม	๖.๔	๖.๖
๑.๒ เกษตรกรรม	๓.๑	๔.๔
๑.๓ นอกภาคเกษตร	๗.๗	๗.๒
๑.๔ ภาคอุตสาหกรรม	๘.๑	๗.๗
๑.๕ เมืองแร่และแก๊สธรรมชาติ	๑๐.๕	๑๖.๓
๑.๖ การก่อสร้าง	๖.๕	๕.๑

๒. อัตราการขยายตัวรายภาค (ร้อยละต่อปี)

๒.๑ กรุงเทพมหานคร	๗.๕	๗.๑
๒.๒ ภาคกลาง	๖.๖	๖.๖
๒.๓ ภาคเหนือ	๕.๓	๖.๐
๒.๔ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๕.๑	๖.๐
๒.๕ ภาคใต้	๖.๐	๖.๕

๓. อัตราการเพิ่มของการใช้จ่ายและ
การลงทุน (ร้อยละต่อปี)

๓.๑ การบริโภคภาคเอกชน	๕.๖	๔.๘
๓.๒ การบริโภคภาครัฐบาล	๗.๗	๗.๐
๓.๓ การลงทุนภาคเอกชน	๖.๗	๖.๔
๓.๔ การลงทุนภาครัฐบาล	๘.๑	๔.๗

	<u>แนวนอน</u>	<u>เป้าหมายในแผน ๕</u>
๔. <u>อัตราการออม การลงทุน และรายได้</u>		
<u>รายจ่ายของรัฐบาล (สัดส่วน)</u>		
๔.๑ การลงทุน/ผลิตภัณฑ์รวม	๓๒.๙	๓๑.๐
๔.๒ การออม/ผลิตภัณฑ์รวม	๒๔.๘	๒๗.๓
๔.๓ (การออม-การลงทุน) / ผลิตภัณฑ์รวม	-๘.๑	-๓.๗
๔.๔ รายจ่ายรัฐบาล/ผลิตภัณฑ์รวม	๑๖.๘	๑๖.๕
๔.๕ รายได้รัฐบาล/ผลิตภัณฑ์รวม	๑๔.๕	๑๕.๗
๔.๖ ขาดดุลภาครัฐบาล/ผลิตภัณฑ์รวม	-๒.๓	-๐.๗
๕. <u>อัตราการเพิ่มของสินค้าเข้า-สินค้าออก (ร้อยละต่อปี)</u>		
๕.๑ ปริมาณส่งออก	๙.๘	๑๑.๔
๕.๒ มูลค่าส่งออก	๒๐.๑	๒๑.๘
๕.๓ ปริมาณนำเข้าน้ำมัน	๓.๔	๐.๐
๕.๔ มูลค่านำเข้าน้ำมัน	๑๗.๙	๑๔.๐
๕.๕ ปริมาณสินค้าเข้าทั้งหมด	๙.๙	๗.๐
๕.๖ มูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด	๒๐.๔	๑๗.๐
๖. <u>การขาดดุลการค้าและบัญชีเดินสะพัด</u>		
๖.๑ ดุลการค้า/ผลิตภัณฑ์รวม (ปี ๒๕๒๙)	-๘.๘	-๒.๙
๖.๒ บัญชีเดินสะพัด/ผลิตภัณฑ์รวม (ปี ๒๕๒๙)	-๙.๓	-๑.๖

นอกจากการกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วางแผนได้ชี้ให้เห็นว่า แผนพัฒนาฉบับที่ ๕ นี้ เน้นแนวความคิดในการพัฒนาที่แตกต่างจากแผนพัฒนาฉบับก่อน ๆ ในประเด็นต่อไปนี้^๑

๑. เน้นการปรับโครงสร้างการผลิตให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกในอนาคตซึ่งหมายถึง เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพผลิตแทนที่จะมุ่งขยายการผลิตดัง เช่นในอดีต

๒. เน้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และส่งเสริมความเสมอภาคทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความเสมอภาคระหว่างพื้นที่

๓. เน้น "การแก้ปัญหาคความยากจน" ของคนชนบทในเขตล้าหลัง เพื่อให้คนเหล่านี้ช่วยตัวเองได้ และมีส่วนร่วมในขบวนการผลิตและการพัฒนาประเทศ

๔. ประสานงานพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานรักษาความมั่นคงของชาติให้สอดคล้องกัน

๕. เน้นการแปลงแผนลงสู่ภาคปฏิบัติโดยการปรับหรือพัฒนาองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปฏิรูปขบวนการวางแผนงานการจัดทำงบประมาณ และการบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกัน

๖. เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนโดยลดการแทรกแซงของรัฐ และเสริมสร้างสมรรถภาพของสถาบันธุรกิจของภาคเอกชน

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ (ฉบับโรเียว), หน้า ๓ - ๕

หากจะพิจารณาแนวโน้มนโยบายหลักในแผน ๕ ตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่าส่วนใหญ่ได้สะท้อนแนวความคิดของนักวิชาการไทย และข้อเสนอแนะของธนาคารโลก อยู่ไม่น้อย ^๑

โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเมื่อสิ้นสุดแผน ๕

ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ นี้ คาดว่าเมื่อดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแล้ว ระบบเศรษฐกิจจะสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ของโลกได้ดียิ่งขึ้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ อันเป็นปีสุดท้ายของแผน เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๒๔ อันเป็นปีเริ่มต้นจะเป็นดังต่อไปนี้ ^๒

	<u>ปี ๒๕๒๔</u>	<u>ปี ๒๕๒๕</u>
๑. <u>โครงสร้างการผลิต (ร้อยละของผลิตภัณฑ์)</u>		
๑.๑ ภาคเกษตร	๒๔.๘	๒๒.๕
๑.๒ ภาคอุตสาหกรรม	๒๑.๑	๒๒.๑
๑.๓ แร่ธาตุและแก๊สธรรมชาติ	๑.๗	๒.๖
๑.๔ การก่อสร้าง	๕.๕	๕.๑

^๑ อาทิ Narongchai Akrasance, Alternative Development Strategy for Thailand, A Summary Report of the Seminar on "Alternative Development Strategy for Thailand," October 13-15, 1978, Pattaya, TURA December 1978: สมศักดิ์ ชูโต และคณะ, ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐ : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม, สถาบันธุระ กรุงเทพมหานคร ๒๕๒๔ ; ธนาคารโลก, ประเทศไทย : การมุ่งสู่กลยุทธ์ในการพัฒนาที่ทแยงมือร่วมกันอย่างเต็มที่ , รายงานเศรษฐกิจพื้นฐาน, สิงหาคม ๒๕๒๓

	ปี ๒๕๒๔	ปี ๒๕๒๕
๒. <u>ภาวะการจ้างงาน</u> (พันคน)		
๒.๑ กำลังแรงงาน	๒๕, ๘๑๐	๒๗, ๕๙๖
๒.๒ การจ้างงานทั้งหมด	๒๓, ๕๒๔	๒๗, ๐๔๔
๒.๓ การว่างงาน	๒๘๖	๕๕๒
๒.๔ อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)	๑.๒	๒.๐
๒.๕ การจ้างงานในภาคเกษตร	๑๖, ๗๗๐	๑๘, ๕๙๔
๒.๖ การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม	๑, ๘๙๖	๒, ๗๓๘
๒.๗ การจ้างงานในภาคการค้าและ ธนาคาร	๑, ๘๗๙	๒, ๒๓๐
๒.๘ การจ้างงานในภาคบริหารและ บริการ	๑, ๙๖๐	๒, ๒๖๙
๓. <u>โครงสร้างการส่งออก</u> (ร้อยละของมูลค่าส่งออกทั้งหมด)		
๓.๑ สินค้าเกษตร	๔๔	๓๙
๓.๒ สินค้าประมง	๔	๔
๓.๓ สินค้าอุตสาหกรรม	๒๙	๔๒
๓.๔ สินค้าแร่	๙.๕	๗
๓.๕ สินค้าอื่น ๆ	๑๓.๘	๘
๔. <u>ฐานะการเงินและการคลัง</u>		
๔.๑ การขาดดุลการค้า (ล้านบาท)	-๖๗, ๓๐๐	-๘๓, ๖๐๐
๔.๒ ดุลการค้า/ผลิตภัณฑ์รวม	-๘.๒	-๔.๙
๔.๓ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ล้านบาท)	-๕๓, ๐๐๐	-๔๔, ๕๐๐
๔.๔ ดุลบัญชีเดินสะพัด/ผลิตภัณฑ์รวม	-๖.๕	-๒.๔

	<u>ปี ๒๕๖๔</u>	<u>ปี ๒๕๖๕</u>
๔.๕ รายจ่ายภาครัฐบาล/ผลิตภัณฑ์รวม	๑๗.๒	๑๙.๑
๔.๖ รายได้ภาครัฐบาล/ผลิตภัณฑ์รวม	๑๔.๐	๑๘.๐
๔.๗ ดุลงบประมาณ/ผลิตภัณฑ์รวม	-๓.๒	-๑.๑

โดยสรุป ผู้วางแผนคาดว่าโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเมื่อเสร็จสิ้น
แผน ๕ จะมีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ

๑. เศรษฐกิจไทยจะเปลี่ยนจากสภาพประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศ
"กึ่งอุตสาหกรรม" กล่าวคือ ผลผลิตของภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมจะมีมูลค่าใกล้เคียงกัน และมูลค่าส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมจะมีความสำคัญมากกว่าสินค้าเกษตรกรรม

๒.ฐานะของดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดจะมั่นคงขึ้น โดยมีข้อสมมติ
ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจตามที่กล่าวข้างต้น
ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้สำเร็จ ลดการ
พึ่งพารัฐอุดหนุน และนำเงินจากต่างประเทศลงได้เป็นจำนวนมาก

๓. ฐานะการคลังของภาครัฐบาลจะมั่นคงขึ้นเช่นเดียวกัน โดยมีข้อ
สมมติว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างภาษีและบริหารการจัดเก็บ
ภาษีได้รัดกุม และเป็นธรรมยิ่งขึ้น ผลสะท้อนที่ตามมาก็คือ เศรษฐกิจจะมีเสถียรภาพ
มากขึ้น ระดับราคาจะไม่เพิ่มในอัตราที่สูงมากนัก

๔. ในด้านบริการสังคม ก็จะกระจายทั่วถึงมากขึ้น กล่าวคือ จะมี
โรงเรียนระดับประถมศึกษาครบทุกตำบล มีโรงเรียนมัธยมต้นหนึ่งโรงเรียนต่อห้าตำบล

ใหญ่ มีโรงพยาบาลอำเภอครบทุกอำเภอ มีสถานอนามัยระดับตำบลครบทุกตำบล มี
 อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านครบทุกหมู่บ้าน ในด้านโภชนาการและสุขภาพทั่วไป
 ก็คาดว่าจะดีขึ้นมาก

ทิศทางของแผน ๕

เมื่อพิจารณาแนวทางและเป้าหมายส่วนรวมของแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ ดังที่
 กล่าวมาแล้ว ก็พอจะกล่าวได้ว่ามีทิศทางที่ชัดเจนพอสมควร กล่าวคือ จะเน้นปรับโครงสร้าง
 การผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้ตกถึงมือผู้
 ยากไร้ และเน้นการระดมทรัพยากรภายในประเทศมากขึ้น ทิศทางเช่นนี้คงได้รับความ
 เห็นชอบโดยทั่วกันว่าเหมาะสม แต่ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ มาตรการต่าง ๆ ที่
 จะนำไปสู่ทิศทางเช่นว่านี้มีความชัดเจนพอหรือไม่ มีความสอดคล้องกันหรือไม่ ตลอดจน
 มีความมั่นใจได้เพียงใดว่าจะมีการนำไปปฏิบัติจริง บทความฉบับนี้จะพยายามวิเคราะห์
 เพื่อหาทางตอบคำถามเหล่านี้

จากการติดตามข่าวความเคลื่อนไหวของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยว-
 ข้องกับแผน ๕ พอจะชี้ให้เห็นว่ามีโครงการที่ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษอยู่ ๒ โครงการ-
 การด้วยกัน คือ โครงการแก้ปัญหาความยากจน และโครงการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัด
 ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก รายละเอียดของทั้ง ๒ โครงการนี้พอจะสรุปได้ดังนี้

โครงการแก้ปัญหาความยากจน แผนพัฒนาฉบับที่ ๕ ได้ชี้ให้เห็นอย่าง
 ชัดเจนว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในการเพิ่ม
 รายได้ของประชากรส่วนใหญ่ให้พ้นจาก "ความยากจน" มาเป็นลำดับ แต่ปัจจุบันก็ยังมี
 ประชากรที่อยู่ในช่วง "ยากจน" อยู่ถึงเกือบ ๑ ใน ๓ ของประเทศ หรือคิดเป็นจำนวน
 กว่า ๑๐ ล้านคน และในจำนวนนี้ร้อยละ ๔๐ อาศัยอยู่ในเขตชนบทของภาคตะวันออก-

เสียงเหนือ และภาคเหนือตอนบน ^๑ การยกฐานะของคนกลุ่มนี้ให้พ้นจากความยากจน จะทำได้ยากขึ้นโดยเฉพาะถ้ายังจะใช้วิธีการเพิ่มรายได้ด้วยการขยายพื้นที่ทำกินเหมือน อดีต ยิ่งกว่านั้น การศึกษาของนักวิชาการหลาย ๆ กลุ่มชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความยากจนใน บริเวณเหล่านี้มีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าปัญหาเศรษฐกิจ แต่เกี่ยวพันไปถึงปัญหาสุขภาพ อนามัย การศึกษา ตลอดจนขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐในการดำเนินโครงการให้ได้ ผล เมื่อพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว แผน ๕ จึงกำหนดแนวทางในการพัฒนาเพื่อ แก้ปัญหาความยากจนขึ้นใหม่ โดยมุ่งให้ความสำคัญที่ตัวคนเป็นหลัก ^๒ แนวทางดังกล่าวมี หลักการสำคัญดังต่อไปนี้ ^๒

๑. ยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งหมายความว่าให้กำหนดโดยชัดเจนว่าเขตพื้นที่ ยากจนกระจายอยู่ ณ ที่ใดบ้าง
๒. พัฒนาศาสนะของประชาชนในเขตพื้นที่เหล่านี้ให้พออยู่พอกินและมี บริการพื้นฐานขั้นต่ำ
๓. ปรับปรุงให้ช่วยตัวเองได้ในโอกาสต่อไป
๔. แนะนำเทคนิคที่ประชาชนนำมาใช้ในการทำมาหากินได้ด้วยตนเอง และมีการลงทุนต่ำ
๕. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหของตนเองให้มากที่สุด

นอกจากการกำหนดแนวทางเหล่านี้แล้ว ยังได้กำหนดโครงการประเภท ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนพร้อมทั้งประมาณการรายจ่ายสำหรับปีต่าง ๆ ตลอดระยะเวลา ของแผน โครงการเหล่านี้มีทั้งการสร้างงานในชนบทที่จะทำอย่างต่อเนื่องทุกปี โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้าน โครงการจัดบริการพื้นฐาน เป็นต้น การจัดทำแผนพัฒนา ในส่วนนี้นับว่ามีเป้าหมาย นโยบายและโครงการต่าง ๆ อย่างชัดเจน แสดงว่าได้มีการ เตรียมการต่าง ๆ อย่างพร้อมมูล

^๑ แผนพัฒนาฉบับที่ ๕ , หน้า ๓๘๑ - ๓๘๓

^๒ เพ็ญอึ้ง , หน้า ๓๘๖

การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก การพัฒนาพื้นที่

สามจังหวัดนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะซึ่งประกอบด้วยหลายพื้นที่ด้วยกัน นอกจากพื้นที่สามจังหวัดที่ว่านี้แล้ว ยังมีการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการพัฒนาเมือง การกำหนดพื้นที่ในลักษณะเช่นนี้จัดว่าเป็นแนวความคิดใหม่ และมีเจตนาที่จะช่วยเร่งกระบวนการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคให้เร็วขึ้น แต่ในจำนวนโครงการทั้งหมดนี้ อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจมากที่สุด

เป้าหมายของการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกนั้น อาจสรุปสั้น ๆ ว่า มี ๒ ประการ คือ เพื่อกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมออกจากบริเวณกรุงเทพมหานคร และจะพัฒนาให้เป็นประตูออกสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในอันที่จะส่งสินค้าออกโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ ในขั้นแรกนี้กิจกรรมต่าง ๆ คงเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ และเป็นอุตสาหกรรมหลักเกือบทั้งสิ้น เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือ โครงการวางท่อน้ำ โครงการพัฒนาเมืองหลัก และเมืองรอง อุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในระยะแรกจนเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับแก๊สธรรมชาติ เช่น อุตสาหกรรมแยกแก๊ส อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอล อุตสาหกรรมโซดาแอช อุตสาหกรรมเหล็กพูน และอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี หากพิจารณาเฉพาะระยะแรกนี้ ก็มีข้อสงสัยว่าโครงการพัฒนาสามจังหวัดนี้อาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายส่วนรวม ซึ่งเน้นการปรับโครงสร้าง การส่งเสริมกิจกรรมขนาดย่อม และการกระจายความเจริญ

ไปสู่ภูมิภาค^๑ ยิ่งไปกว่านั้น ขนาดของการลงทุนนั้นคงเกินความสามารถที่จะระดมได้จากเงินออมภายในประเทศ ดังนั้น คงจะต้องอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ ผลกระทบต่อดุลการชำระเงินจะเป็นประการใดก็เป็นเรื่องที่ควรคำนึงถึงไว้บ้าง

๑ การฉายภาพระยะยาวของ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร และ ดร.ปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในแต่ละภูมิภาคไว้ดังนี้

สัดส่วนของผลผลิตตามรายภาค

	ปี ๒๕๒๔	แนวโน้มเดิมในปี ๒๕๒๕	เป้าหมายปี ๒๕๒๕
กรุงเทพมหานคร	๒๗.๘	๒๙.๓	๒๘.๕
ภาคกลาง	๓๑.๔	๓๑.๗	๓๑.๕
ภาคเหนือ	๑๔.๗	๑๔.๐	๑๔.๓
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๔.๗	๑๓.๙	๑๔.๓
ภาคใต้	๑๑.๔	๑๑.๑	๑๑.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

จะเห็นว่าเมื่อเสร็จสิ้นแผน ๕ สัดส่วนของผลผลิตในกรุงเทพมหานคร และภาคกลางจะลดลงจากแนวโน้มเดิมเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม แม้จะดำเนินนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค แต่เป้าหมายในปี ๒๕๒๕ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๒๔ ก็ยังมีการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคเลวลง แผนพัฒนาสามจังหวัดนี้น่าจะมีส่วนอยู่มาก

ผู้วางแผนเองก็คงจะคิดถึงเรื่องเหล่านี้อยู่แล้ว ดังจะเห็นจากคำกล่าว
ของนายเสนาะ อุนากุล ซึ่งมีข้อความว่า

"การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่ได้มุ่งการพัฒนาเฉพาะ
อุตสาหกรรมหลักขนาดใหญ่ ใช้เงินทุนมากอย่างเดียว แต่จะพัฒนา
อุตสาหกรรมหลายประเภท หลายขนาดให้ผสมกลมกลืนกัน เพราะถ้า
อาศัยอุตสาหกรรมหลักอย่างเดียว อัตราการจ้างงานในบริเวณนี้จะน้อย
จึงต้องมีอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อุตสาหกรรมย่อย อุตสาหกรรมส่งออก
ซึ่งใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก จึงจะเป็นโครงสร้างอุตสาหกรรมที่
มั่นคง และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณนี้....

"ประการสุดท้ายที่อยากจะทำความเข้าใจ คือ เริ่มมีผู้เป็น
ห่วงกันมากกว่า มาสนใจการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่จะให้ต่าง
ประเทศเข้ามาลงทุนในไทยเพียงอย่างเดียว โดยล้มแผนพัฒนาชนบท
ยากจน ซึ่งเป็นแผนหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จึงขอเรียนชี้แจง
ว่าความจริงเป็นแผนเดียวกัน คือ เป็นส่วนสำคัญของแผนพัฒนาฉบับที่ ๕
ทั้งคู่ ถ้าเราทำแต่แผนพัฒนาชนบทยากจนอย่างเดียวก็จะเป็นแผนรับ ซึ่งรุก
ก็รุกได้ แต่ต้องอาศัยด้านอื่น ๆ เข้าไปร่วม เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องสร้าง
พลังทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะจัดแบ่งไปช่วยในเรื่องชนบทยากจนได้

"อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมีจะผลิตปุ๋ยได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่รับมา
จากต่างประเทศในปัจจุบันเป็นราคาที่มีเสถียรภาพ มีคุณภาพและได้
มาตรฐานที่ดีกว่า ดังนั้น ถ้าผลิตได้สำเร็จแล้วเกษตรกรก็จะได้ปุ๋ย
ราคาถูกกว่าจะซื้อจากตลาดโลก เป็นปุ๋ยที่เหมาะสมกับสภาพภูมิ
ประเทศ และช่วงขั้นตอนการเพาะปลูกของเรา นอกจากนี้ประสิทธิภาพ

ในหลาย ๆ ประเทศ เมื่อสร้างอุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยแล้ว จะสามารถสร้างให้เกิดความต้องการปุ๋ยติดตามกันมามากขึ้น ซึ่งหมายความว่าชนบทยากจนจะได้รับประโยชน์จากอุตสาหกรรมปุ๋ยนี้ชัดเจน”^๑

แผนพัฒนา เกษตร

แผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าแนวทางในการพัฒนาภาคเกษตรจะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเป็นหลักสำคัญ ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ ใช้น้ำที่ดินผิวดิน และใช้น้ำที่ดินไม่เต็มที่ ปัญหาประการหลังเป็นเพราะพื้นที่ชลประทานมีเพียง ๑๖ ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด ยิ่งกว่านั้นในจำนวนพื้นที่ชลประทานนี้มีเพียง ๔ - ๕ ล้านไร่เท่านั้น ที่สามารถรับน้ำชลประทานได้ตลอดทั้งปี เป้าหมายในแผน ๕ จึงมุ่งปรับปรุงพื้นที่ชลประทานนี้ให้เป็นเกษตรชลประทานที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่จะพัฒนาดินเปรี้ยวในภาคกลาง ๒.๓ ล้านไร่ และดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๔.๘ ล้านไร่

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายละเอียดของแผนพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ภาคเหนือตอนบน ก็พบว่ามิโครงการสำคัญหลายโครงการที่ได้ประสานกับการวางแผนภาคเกษตรเท่าที่ควร แต่ปัญหานี้คงไม่ถึงกับทำให้เกิดความขัดแย้งในทิศทางการพัฒนา เพราะโครงการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนนั้นมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้น้ำที่ดินทั้งสิ้น ประเด็นที่น่าจะเน้นให้มากก็คือ การติดตามให้มีการปฏิบัติตามแผนอย่างใกล้ชิด ซึ่งหมายความว่า หน่วยงาน

^๑ การบรรยายในการประชุมทางวิชาการ เรื่อง "ความเหมาะสมของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักการทำเรือ ná ลึก" จัดโดยสมาคมไทยอเมริกัน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒบางแสน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ห้องประชุมโรงแรมบางแสน จังหวัดชลบุรี, ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๔

ที่สำคัญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ
และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะต้องควบคุมและเร่งรัดให้หน่วยปฏิบัติ
ดำเนินการตามแผนให้ได้

มาตรการอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเกษตร เช่น นโยบายราคา
การกระจายการถือครองที่ดิน การปรับปรุงสถาบันเกษตรกร และสินเชื่อทางการเกษตร
นั้น ยังขาดแนวทางที่แน่ชัดและขาดความมั่นใจว่าจะดำเนินการอย่างไร อันที่จริงนั้น
การวางแผนพัฒนาภาคเกษตรเป็นเรื่องยาก เพราะข้อมูลในปัจจุบันยังไม่มีคุณภาพ
และหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานทางด้านเกษตรนั้นส่วนใหญ่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาหลัก
จึงต้องปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพควบคู่ หรือก่อนการวางแผนพัฒนาเกษตร
เสียด้วยซ้ำไป

แผนพัฒนาภาคอุตสาหกรรม

การวางแผนภาคอุตสาหกรรมนับว่าเป็นส่วนที่มีความชัดเจนมากทั้งใน
ด้านเป้าหมาย แนวนโยบาย และขั้นตอนการดำเนินงาน กล่าวคือ กำหนดเป้าหมาย
การเพิ่มผลผลิตของอุตสาหกรรมส่วนรวมเท่ากับร้อยละ ๗.๖ ต่อปี โดยให้อุตสาหกรรม
ส่งออกขยายตัวร้อยละ ๑๕ ต่อปี และอุตสาหกรรมเพื่อใช้ภายในประเทศขยายตัวประมาณ
ร้อยละ ๕ - ๖ ต่อปี นอกจากนี้ จะปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นรายหมวดอีก ๑๐
หมวด ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการวางแผนเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตอย่าง
แท้จริง

มาตรการในการปรับโครงสร้างที่สำคัญคือการปรับปรุงระบบภาษี และ
มาตรการอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย

๑. ปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินไปสมควร

๒. ปรับอัตราภาษีการค้าหรือภาษีสรรพสามิต โดยเก็บจากสินค้านำเข้า และสินค้าที่ผลิตในประเทศในอัตราเท่ากัน

๓. เลิกการควบคุมการนำเข้าในกรณีทั่วไป

๔. ควบคุมราคาสินค้าในกรณีที่จำเป็นและในระยะสั้นเท่านั้น

๕. มีการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขา โดยมีมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาล คือ สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน การช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยีภาษีอากร และระเบียบกฎหมาย ^๑

มาตรการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นปรัชญาของกลไกตลาดอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแผนการปรับปรุงระบบภาษีเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น มิได้กล่าวถึงในส่วนที่ว่าด้วยแนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ การปรับปรุงโครงสร้างภาษีส่วนรวมนั้น เน้นการเพิ่มรายได้ของรัฐบาล และการกระจายภาระเป็นหลัก แต่การประสานนโยบายภาษีของภาคอุตสาหกรรมและการคลังนั้น คงจะทำได้ไม่มากนัก

การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการสังคม

การวางแผนส่วนนี้ครอบคลุมด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ด้านประชากรและสิ่งแวดล้อม ด้านการกระจายบริการสังคม ด้านสวัสดิการสังคม กลุ่มประชากรเป้าหมาย และกลุ่มพื้นที่ยากจน การที่มีการวางแผนส่วนนี้นั้น สืบเนื่องมาจากความไม่พอใจเกี่ยวกับผลการพัฒนาในช่วงประมาณ ๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือความรู้สึกว่าการพัฒนาในอดีตนั้น เน้นผลทางเศรษฐกิจ แต่ละเลยความเป็นธรรม

^๑ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕, หน้า ๘๖

การพัฒนาสังคม และคุณภาพชีวิต ดังนั้น จึงเป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุล

อย่างไรก็ตาม การวางแผนพัฒนาทางด้านสังคมนั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นเรื่องยาก เพราะส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มีสาเหตุความเป็นมาสลับซับซ้อน นอกจากนั้น ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทุกระดับตั้งแต่หน่วยงานราชการ ธุรกิจเอกชน สถาบันทางสังคม และตัวบุคคล การวางแผนนั้น ส่วนใหญ่คงครอบคลุมได้เฉพาะกิจกรรมของหน่วยราชการเท่านั้น นอกนั้น แทบจะอยู่นอกเหนือความควบคุมของกลไกรัฐโดยสิ้นเชิง เมื่อพิจารณารายละเอียดของแผนพัฒนาส่วนนี้แล้ว จึงออกจะหนักใจอยู่ว่า จะช่วยในการพัฒนาสังคมได้ผลเพียงใด

การวางแผนพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการสังคมในบางส่วนนั้น มีเป้าหมาย แนวนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อย่างชัดเจน เช่น การวางแผนด้านประชากร การพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การอาหารและโภชนาการ การพัฒนากลุ่มประชากรเป้าหมาย และกลุ่มพื้นที่เป้าหมาย ปัญหาที่จะต้องให้ความสนใจส่วนใหญ่จะอยู่ที่การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ แต่การวางแผนในอีกหลาย ๆ ด้านนั้น เห็นได้ชัดว่ายังมีความเลื่อนลอยอยู่มากทั้งในด้านเป้าหมาย และมาตรการในการที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ เช่น การพัฒนาวัฒนธรรม การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สวัสดิการสงเคราะห์ สวัสดิการแรงงาน เป็นต้น คงไม่มีผู้ใดแย้งเป็นแน่ว่า ปัญหาที่กล่าวนี้ไม่มีความสำคัญ แต่สิ่งที่น่าหนักใจก็คือ การแก้ไขปัญหาลเหล่านี้จะต้องการความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุอย่างถ่องแท้ และคงไม่สามารถแก้ไขด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ อย่างฉาบฉวยและผิวเผิน ความจริงก็มียานวิจัยบางเรื่องที่น่าจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนได้ และบางเรื่องก็จะต้องส่งเสริมให้มีการวิจัยขั้นพื้นฐานเสียก่อน มิฉะนั้นการวางแผนจะไร้ความหมายและความสำคัญโดยสิ้นเชิง

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ

ความสำเร็จและความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การบริหารงานพัฒนาในปัจจุบันทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกที ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐ ประเด็นที่ควรได้รับความสนใจก็คือ การแบ่งงานและความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐบาล และภาคเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมด้านธุรกิจจะเป็นอย่างไร มีมาตรการและวิธีการอย่างไรที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานที่จะช่วยให้กิจการของแต่ละฝ่ายดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ การควบคุมและส่งเสริมธุรกิจเอกชนของรัฐ มีจุดมุ่งหมายอันแท้จริงอย่างไร มีมาตรการและวิธีการที่จะช่วยให้เกิดผลดีอย่างไร สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างไร ตลอดจนปัญหาที่ว่าจะมีกลไกทางการบริหารและวิธีปฏิบัติอย่างไรจึงจะทำให้การใช้อำนาจของส่วนราชการเป็นไปโดยถูกต้องชอบควร และมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาระบบบริหารคงจะต้องเน้นการกระจายอำนาจและลดการทำงานซ้ำซ้อนกัน ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบอย่างชัดเจน แผนพัฒนาฉบับที่ ๕ ที่ผู้เขียนได้รับมานั้นขาดส่วนสำคัญส่วนนี้ และทั้งไม่สามารถหาได้ทันกำหนด เนื่องจากมีจำนวนแจกจ่ายจำกัด จึงไม่สามารถวิจารณ์อย่างไรได้

การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

แผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายการกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ ๓ ด้านด้วยกันคือ การถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงิน การถือหุ้นในกิจการธุรกิจ และการถือครองที่ดิน อันที่จริง ได้มีการริเริ่มในเรื่องเหล่านี้มานานพอสมควรแล้ว การที่แผน ๕ นำมากำหนดเป็นเป้าหมายการพัฒนาจึงนับว่าเป็น

การแสดงถึงเจตนารมณ์ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างจริงจัง

แนวนโยบายในการกระจายการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงิน
ก็คือ จะระดมทุนให้กองทุนรวมเข้าซื้อหุ้นของสถาบันการเงินต่าง ๆ และนำมาขายแก่
มหาชนตามหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดต่อไป โดยมอบให้กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่ง-
ประเทศไทย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการ

การกระจายความเป็นเจ้าของกิจการนั้นจะดำเนินการโดยพัฒนาตลาดทุน
ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น มาตรการนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อประชาชนโดยทั่วไปมีความมั่นใจต่อการ
ซื้อขายหุ้นเสียก่อน ดังนั้น แผนการดำเนินงานในขั้นแรกคงจะต้องกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์
ให้พ้นจากภาวะขบเซาโดยเร็ว และจะต้องควบคุมการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อหวังผลตอบ
แทนระยะยาว แทนที่จะหวังผลกำไรในเชิงพนันเช่นที่แล้วมา

ส่วนการกระจายการถือครองที่ดินนั้น ก็จะทำโดยการปรับปรุงการจัดเก็บ
ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และลดการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไรโดยมิได้ใช้ประโยชน์
นอกจากนี้จะดำเนินการเพิ่มทุนให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้เกษตรกรกู้ไป
ไถ่ถอนที่ดิน น่าสังเกตว่าการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินที่เสนอไว้นี้ไม่ตรงกับแผนพัฒนาการคลัง
ซึ่งระบุไว้ว่าจะปรับปรุงอัตราก้าวหน้าที่ดินเป็นอัตราคงที่^๑

^๑ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕, หน้า ๓๘

สรุป

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ ได้พยายามครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ขอบเขตของแผนได้ขยายเพิ่มเติมไปจากฉบับก่อน ๆ มากมาย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่พอใจต่อผลการพัฒนาในอดีตซึ่งเน้นความเจริญเติบโตแต่เพียงด้านเดียว แต่ได้ละเลย ให้ความสำคัญเสมอภาค ปัญหาสังคม และคุณภาพชีวิต แต่การที่แผนฉบับนี้ได้พยายามบรรจุ ทุก ๆ เรื่องไว้ในแผนก็ทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดเป้าหมาย และมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน โดยทั่วไปคงคาดหมายได้ว่า แผนพัฒนาฉบับนี้จะส่งผลประโยชน์ไปถึงกลุ่มคนยากไร้บ้างเป็นครั้งแรก แต่การกระจายความเจริญไปตามภูมิภาคคงไม่ประสบผลสำเร็จในแผนฉบับนี้ บทเรียนที่น่าจะได้จากการวางแผนฉบับนี้ก็คือ ความจำเป็นที่ต้องศึกษาริ้วยอีกหลาย ๆ เรื่องเพื่อเป็นพื้นฐานในการวางแผน

แผนพัฒนาด้านการเกษตร
เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน

โดย

ดร.อาณัติ อภาภิรม

แผนกวิศวกรรมแหล่งน้ำ

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แผนพัฒนาด้านการเกษตร
เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและ เอกชน

โดย ดร.อาณัติ อภาภิรม

บทคัดย่อ

ในช่วงประวัติศาสตร์ของประเทศขณะนี้ เป็นช่วงที่ประเทศชาติถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ เป็นอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและทางการเมืองตามมาอย่างช่วยไม่ได้ ถึงกระนั้นก็ตามอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศสามารถรักษาระดับได้ประมาณร้อยละ ๗-๘ ตลอดช่วงระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีทรัพยากรหลักคือทรัพยากรดินและน้ำ ซึ่งประกอบเป็นภาคเกษตรกรรมที่ทำอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ร้อยละ ๔-๕ ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น ป่าไม้ ประมง เหมืองแร่ พลังงานซึ่งได้พบแล้ว เพราะฉะนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าเป็นห่วง ปัญหาเศรษฐกิจที่หมักหมมเป็นดินพอกหางหมูเป็นเวลานานคือปัญหาความยากจน เกิดขึ้นเนื่องจากการกระจายรายได้เนื่องจากผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ดีพอ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ จึงเร่งพัฒนาประเทศโดยใช้ภาคเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน โดยเน้นเขตเกษตรยากจนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง

ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ นั้น แบ่งเขตการเกษตรออกเป็น ๓ เขตด้วยกัน คือ เขตเกษตรก้าวหน้า เขตเกษตรปานกลาง และเขตเกษตรล้าหลัง ในเขตเกษตรล้าหลัง รัฐจะทุ่มเททรัพยากรเท่าที่จะมืออยู่เข้าช่วยเหลืออำเภอดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของอำเภอและตำบลนั้น ๆ ในเขตเกษตรก้าวหน้าซึ่งเป็นเขตที่มีดินและน้ำอุดมสมบูรณ์ รัฐมีนโยบายที่จะให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทร่วมกับองค์กรของรัฐและองค์กรของเกษตรกร ให้ประสานแผน

ประสานความคิด ประสานการปฏิบัติงานให้เป็นหน่วยเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้แข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจของรัฐให้ความสะดวกในการร่วมมือระหว่างเอกชนและเกษตรกร และจะจัดสร้างสิ่งที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต เช่น อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ ถนน ยุ้งฉาง ตลอดจนให้บริการทางด้านวิชาการ และปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน ส่วนเกษตรกรนั้นเป็นเจ้าของที่ดิน เจ้าของแรงงาน และผลผลิต สำหรับเอกชนในอดีตเข้ามาเกี่ยวข้องกับเกษตรกรในรูปของการซื้อผลผลิตและการขายปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรเท่านั้น ในรูปใหม่นี้รัฐจะพยายามให้เอกชนเข้ามาร่วมกับรัฐและเกษตรกรทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดหาปัจจัยการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การให้สินเชื่อ การจัดการการตลาด ตลอดจนร่วมลงทุนในการผลิตกับเกษตรกรด้วย ทั้งนี้การร่วมมือของเอกชนในรูปแบบใหม่จำเป็นต้องปรับทัศนคติของคนของรัฐและเกษตรกรให้เข้ากับภาคเอกชนให้ได้ ให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันแทนที่จะเป็นศัตรูกันหรือระแวงซึ่งกันและกัน ในการนี้รัฐต้องแสดงเจตนารมณ์ในนโยบายนี้อย่างแน่วแน่ชัดและแถลงให้ทั้งภาคเอกชนและเกษตรกรได้มีความมั่นใจ

แผนพัฒนาด้านการเกษตร เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน

โดย ดร.อาณัติ อภาภิรม

คำนำ

บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการพัฒนาประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทและการพัฒนาทางด้านการเกษตร รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคต่าง ๆ ในอันที่จะทำให้การพัฒนานั้นเกิดขึ้นได้ยาก ตลอดจนจะนำแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ ทางด้านการเกษตรมาเปรียบเทียบกับเห็นว่าแผนพัฒนาทางด้านการเกษตรของชาติฉบับนี้สามารถจะแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างไรบ้าง พร้อมทั้งก็จะแสดงทัศนคติว่าในการพัฒนาประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางด้านการเกษตรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมกับภาครัฐบาลและเข้ามาร่วมกับองค์กรของเกษตรกรเพื่อให้ความร่วมมือ การวางแผนการปฏิบัติงาน รวมเป็นหน่วยหนึ่งหน่วยเดียวกันในอันที่จะประสานผลประโยชน์ ประสานความคิดเพื่อพัฒนาทางด้านการเกษตร สุดท้ายทำให้ชนบทของเรานั้นกินดีอยู่ดีขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหา

ในระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา เราได้พัฒนาก้าวหน้าไปอย่างไรบ้าง และสิ่งที่เรายังขาดอยู่ ตลอดจนปัญหาที่ยังค้างคั่งอยู่ในปัจจุบันนั้นคืออะไร? จากรายงานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อ ๒๐ ปีที่แล้วมา รัฐบาลประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นที่น่าพอใจ ทางด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เราสามารถรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ร้อยละ ๗-๘ เป็นอย่างน้อยทุกปี ในระยะ ๒-๓ ปีที่แล้ว แม้สถานการณ์โลกจะ

วันวายขึ้นป่วน ประเทศชาติต้องประสบปัญหามากมาย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทั้งการ เมืองภายนอกประเทศและภายในประเทศ ตลอดจนตามชายแดน แต่ประเทศไทยก็สามารถรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ได้ในระดับที่กล่าวมาแล้ว เหตุผลทั้งนี้ก็เพราะว่าประเทศไทยนั้นมีทรัพยากรพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอที่จะให้คนพออยู่พอกินอย่างสบาย ๆ

แต่ปัญหาที่รัฐบาลและประชาชนยังเป็นห่วงกันอยู่ และเป็นปัญหาที่โยกคลอนความมั่นคงของประเทศชาติอยู่เสมออีกคือปัญหาความยากจน ปัญหาชนบทล้าหลัง ซึ่งสะท้อนจากจำนวนประชากรที่มีอยู่ประมาณ ๑ ใน ๓ ของประชากรทั้งประเทศ ปัญหาของภาค เกษตรกรรมที่ผลผลิตหรือประสิทธิภาพการผลิตยังไม่เพียงพอเป็น เรื่องที่จะต้องดูแลและควบคุมกันต่อไป ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งที่จะนำมา เสนอในที่นี้ก็คือเมื่อปี ๒๕๐๓ หรือประมาณ ๒๐ ปีก่อน รายได้ต่อหัวของประชาชนในภาคอีสานมีมูลค่าประมาณ ๑,๐๐๐ บาทต่อปี และรายได้ต่อหัวของประชาชนในกรุงเทพฯ มีมูลค่าประมาณ ๕,๐๐๐ บาทต่อปี มาปีนี้ ๒๐ ปีให้หลังอีสานดีขึ้นคือมีรายได้ต่อหัวประมาณ ๓,๐๐๐ บาทต่อปี แต่ขณะเดียวกันรายได้ต่อหัวของประชาชนในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นไปถึงประมาณ ๓๓,๐๐๐ บาทต่อปี จะเห็นได้ว่าแม้การพัฒนาชนบทจะทำให้คนอีสานดีขึ้น แต่อัตราการดีขึ้นของคนในชนบทยากจนนั้นก็ยังห่างไกลจากการเติบโตของคนในเมืองหลวงมากมาย ปัญหาก็คือว่าถ้าหากการกระจายรายได้ไม่ดีพอมีแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้วอะไรจะเกิดขึ้น และเราจะสามารถปล่อยภาวะอย่างนี้ไปได้หรือเปล่า? คำตอบก็คือว่าเมื่อการกระจายรายได้ไม่เกิดขึ้น ปัญหาที่จะตามมาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในด้านเศรษฐกิจนั้น เมื่อร้อยละ ๗๐ ของประชาชนของประเทศยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม และ ๑ ใน ๓ ของประชากรยังเป็นผู้ที่ยากจน ประสิทธิภาพของการผลิตก็จะต่ำ เมื่อรายได้ต่ำกำลังการซื้อก็ต่ำ ความหวังที่จะให้เศรษฐกิจขยายตัว

หรือเร่งการส่งออกก็จะมีน้อยลง ทางด้านสังคม จากการสังเกตการกระจายรายได้ที่เกิดขึ้นในประเทศขณะนี้ บรรดานักวิชาการทั้งหลายได้พบว่า เมื่อทั้งรัฐและเอกชนไม่มีความสามารถกระจายรายได้จากคนที่มียาได้สูงกว่าไปยังคนที่มียาได้น้อยกว่าอย่าง เป็นระบบแล้ว ก็จะเกิดปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นระบบ คือไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ยกตัวอย่าง เช่น การขโมยหรือการปล้นสะดมที่เกิดขึ้นนั้น เราทั้งหลายไม่ต้องการ ถ้าประเทศมีการกระจายรายได้เหมาะสมแล้ว ปัญหาโจรผู้ร้ายก็จะหมดไป นอกจากนั้น เมื่อประชาชนส่วนหนึ่งมีความร่ำรวยมากประชาชนอีกส่วนหนึ่งยังยากจนอยู่ ความที่อยาก ร่ำรวยหรือพอกินพอกิน เหมือนคนอื่น เขาก็จะ เป็นแรงกดดันอย่างสูงที่ผลักดันคนที่ยากจนหรือ รายได้ไม่พอกินไม่พอเพียงให้กระทำในสิ่งที่สวนทางกับจริยธรรม หรือแม้แต่เกียรติยศ ชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล โสเภณีก็ตีหรือสถานอาบอบนวดต่าง ๆ ก็ตีสิ่งเหล่านี้เป็นจุด สะท้อนที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระจายรายได้ไม่ดีทั้งสิ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกระจายรายได้ที่ถูกรูปแบบที่เป็นระบบ เมื่อปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นวันแล้ว วันเล่า เป็นดินพอกหางหมู ปัญหาเสรีภาพทางการเมืองก็จะตามมาอย่างช่วยไม่ได้ เมื่อคนส่วนหนึ่งเห็นคนอีกส่วนหนึ่งดีขึ้น เรื่อย ๆ ในขณะที่เดียวกันตนเองก็ดีขึ้น เหมือนกัน แต่ไม่มากนัก เขาเหล่านี้จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มกดดันหรือเพรส เชอร์กรุ๊ปสร้างกระแส แรงกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและระบบ เศรษฐกิจอัน เป็น เรื่องที่สร้างความหนักใจอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการกระจายรายได้หรือการยกฐานะ ของคนในชนบทนั้น เป็น เรื่องจำเป็น และเป็นความอยู่รอดของประเทศชาติอย่างแท้จริง

ที่กล่าวมามีได้หมายความว่ารัฐบาลหรือเอกชนมิได้พยายามที่จะทำให้เกิดมีการกระจายรายได้เข้าสู่ประชาชนที่มีรายได้น้อยในชนบท ความจริงได้มีการกระทำได้มีการวางแผนอย่างมากมายโดยมูลนิธิ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจน พ่อค้า นักธุรกิจ แต่การกระจายรายได้ก็ยังเป็นไปในระดับที่ไม่น่าพอใจ อะไรคือ อุปสรรค? ในที่นี้ใครจะขอฝากข้อคิดเห็นและทัศนคติเกี่ยวกับอุปสรรคของการกระจาย

รายได้เพื่อคนในชนบทเป็นองค์ประกอบ ๗ ประการด้วยกัน ซึ่งองค์ประกอบนี้เกิดจากระบบเศรษฐกิจ ระบบการค้า ระบบการธนาคาร การอุตสาหกรรมและการสาธารณสุขที่เชื้ออำนวยให้คนในเมืองหลวงได้เปรียบคนในชนบทเสมอ โดยจะขอกล่าวเป็นสังเขปตามลำดับดังนี้

ประการแรกคือเกษตรกรผู้ผลิตและผู้รับกรรม ผู้ผลิตนั้นเห็นได้ง่าย ผู้รับกรรมนั้นหมายถึงว่าโดยปกติแล้วราคาผลผลิตทางด้านการเกษตรของโลกนั้นต้องขึ้นลงตามธรรมชาติของราคา และราคาขึ้นลงนี้จะต้องส่งสะท้อนถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง ความจริงแล้วเกษตรกรซึ่งมีรายได้น้อยหาเข้ากินค่าควรจะมีรายได้คงที่ นักธุรกิจซึ่งทำธุรกิจทางด้านการเกษตรกับเกษตรกรมีเงินทุนสูงกว่า สามารถจะทนการกระทบกระเทือนขึ้นลงได้มากกว่า แม้อาจจะมีการไถ่ระยะยาวและมีรายได้ขึ้นลง แต่ที่เป็นอยู่ขณะนี้เกษตรกรต่างหากที่เป็นผู้มียาได้ขึ้นลงมากกว่าใครเพื่อน และนักธุรกิจที่ทำธุรกิจกับเกษตรกรนั้นมีรายได้อ่อนช้งคงที่กว่าเกษตรกรเสียด้วยซ้ำไป จึงถือได้ว่าเกษตรกรนั้นเป็นผู้ผลิตและผู้รับกรรม

ประการที่ ๒ ระบบธนาคาร--ขบวนการดูดเงินเข้าเมืองหลวง กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่าธนาคารไม่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ธนาคารนั้นทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอย่างมหาศาล แต่บทบาทของธนาคารที่จะนำเงินเข้าชนบทนั้นยังน้อยมากเหลือเกิน ในชนบทนั้นธนาคารได้รับเงินฝากมาเป็นจำนวนมาก แต่การปล่อยสินเชื่อนั้นเกิดขึ้นในเมืองหลวงแทบทั้งสิ้น

ประการที่ ๓ ชนบท--ความทุกข์ยากที่ถูกกลืน ชนบทกับเมืองหลวงโดยมีรัฐบาลกับภาคเอกชนหรือผู้ที่มีส่วนบริหารประชชาตินั้น เปรียบได้เหมือนกับคนขับเกวียนซึ่งมีล้ออยู่ ๒ ล้อ คือล้อของชนบทและล้อของเมืองหลวง ถ้าไถ่ยืนเสียงล้อไหนดังก็เอาน้ำมันไปหยอดล้อนั้น ล้อในเมืองหลวงนั้นดังตลอดเวลา น้ำมันขึ้นราคาก็เสียงดัง ตั้ง

ขสมก. ก็เสี่ยงตั้ง ขึ้นหน่วยกิตของมหาวิทยาลัยก็เสี่ยงตั้ง ขึ้นค่าไฟฟ้าก็เสี่ยงตั้ง ทำอะไรขึ้นมาหน่อยก็เสี่ยงตั้ง พอเสี่ยงตั้งที่ รัฐบาลก็ทยอยลดน้ำมันที่ อย่างนี้เรื่อยไป ส่วนในชนบทนั้นไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่พืชผลตกต่ำอย่าง เช่นมันสำปะหลัง ในปีนี้จากที่คำนวณแล้วพบว่าเงินที่หายไปจากคนชนบทยากจน ๔ ล้านคนที่ปลูกมันสำปะหลัง เป็นมูลค่าประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท แต่ปรากฏว่าไม่มีเสียงร้องให้รัฐบาลและคนในเมืองหลวงได้ยินมากนัก ไม่มีใครเดินขบวนมาอย่างทำเนียบรัฐบาล เพราะเขาร้องไม่ออก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ก็ช่วยกันทยอยลดน้ำมัน แม้เขาจะไม่ได้ร้องมากก็ตาม แต่แรงอาจจะไม่มากพอเหมือนกับคนที่ร้องดัง ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ ล้อเกวียนที่ไม่ดังสักวันหนึ่งมันอาจจะขาด เกวียนก็จะเดินไม่ได้

ประการที่ ๔ กรุงเทพฯ--ศูนย์รวมของอำนาจ อำนาจด้านต่าง ๆ ของประเทศทั้งด้านการบริหาร การเมือง การป้องกันประเทศ อยู่ที่กรุงเทพฯ ทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้การกระจายอำนาจ เข้าสู่ชนบทเพื่อพัฒนาชนบทถึงแม้ว่าจะพยายามผลักดันเท่าไรก็ตามก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

ประการที่ ๕ การศึกษา--อภิสิทธิ์ของคนเมืองหลวง นักศึกษามหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นคนที่มาจากเมืองใหญ่เกินกว่าร้อยละ ๖๐ ถึง ๗๐ ขึ้นไป คนในชนบทนั้นมีโอกาสน้อยเหลือเกิน ค่าใช้จ่ายต่อหัวของการศึกษาชั้นสูงสำหรับบริการคนเมืองหลวงนั้น สูงมากมายกว่าค่าใช้จ่ายต่อหัวที่จะให้การศึกษาในชั้นบังคับของคนที่ชนบทมากมายนัก

ประการที่ ๖ อุตสาหกรรม--แหล่งหาผลประโยชน์ของคนเมืองหลวง จากการสำรวจการโฆษณาทาง โทร. จะเห็นว่าปีหนึ่งใช้งบประมาณในการโฆษณานับพันล้านบาท ตัวเลขที่น่าสนใจก็คือมีการโฆษณาทางเคงในมากที่สุด รองลงมาก็เป็นพวกเครื่องใช้สอย โทร. และอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องของคนในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ

ทั้งสิ้น เพราะอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของคนในเมืองหลวง และเมืองใหญ่ ๆ และเกิดขึ้นในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ ด้วย

ประการสุดท้าย การสาธารณสุข--บริการที่คนเมืองหลวงพอใจ
ประชาชนในเมืองหลวงนั้นมีความพอใจกับการบริการสาธารณสุขของประเทศเป็นอันมาก
เรามีโรงพยาบาลทันสมัย นายแพทย์ของเราก็เก่งเป็นมือหนึ่งของโลก แต่คนในชนบท
ของเรานั้นไม่คิดว่าได้รับบริการสาธารณสุขในสิ่งที่เขาควรจะได้

องค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคสำคัญทั้ง ๗ ประการนี้เอง เป็นเรื่องที่ไม่ว่า
รัฐบาลหรือเอกชนจะพยายามทำให้ชนบทเจริญเร็วเท่าไรก็ตาม เมืองหลวงก็จะมีเจริญ
เร็วกว่าชนบทมากมายขึ้นเท่านั้น

การเกษตรเป็นแกนกลางในการพัฒนาประเทศ

เพื่อที่จะพัฒนาด้านการเกษตรให้คนที่อยู่ชนบทมีรายได้สูงขึ้น ให้การ
กระจายรายได้ในประเทศดีขึ้น และเพื่อจะส่งเสริมสภาวะทางด้านสังคม เศรษฐกิจและ
การเมืองนั้นให้มั่นคงขึ้นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกัน
อย่างใกล้ชิด ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศ ๑ ใน ๖ ของโลกที่สามารถจะส่งอาหารออก
ไปเลี้ยงชาวโลกได้และในจำนวนทั้ง ๖ ประเทศนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวเท่านั้น
ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและก็ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถทำการเกษตรให้มีผล
ผลิตเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔-๕ ต่อปีอีกด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตามประชากรร้อยละ ๗๐ ของเรา
ยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม ประสิทธิภาพในการผลิตของเรายังนับว่าต่ำ เกือบจะต่ำที่สุดใน
ภาคเอเชียอาคเนย์ก็ว่าได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็หมายความว่าถ้าเราสามารถเพิ่มประสิทธิ-
ภาพในการผลิตให้มากกว่านี้ได้ ผลประโยชน์ที่เราจะได้รับเพิ่มขึ้นนั้นจะมีมากมายมหาศาล
และการกระจายรายได้ต่าง ๆ ก็จะทำให้ดีขึ้น จึงจะเห็นได้ว่าแนวทางในการพัฒนา
ประเทศชาติในขณะนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้การพัฒนาโดยใช้เกษตรเป็นแกนกลาง

ทั้งนี้หมายความว่ารัฐบาลและเอกชนจำเป็นต้องลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ โดยอาศัยภาคเกษตรเป็นพื้นฐาน อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นก็เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมในภาคเกษตร การศึกษาแม้แต่ระบบสังคมต่าง ๆ ก็ควรจะสร้างอยู่รอบ ๆ ภาคเกษตรกรรมทั้งสิ้น นอกจากนี้ความหมายของการพัฒนาที่ใช้เกษตรเป็นแกนกลางยังหมายถึงว่าภาคเกษตรกรรมนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก เริ่มต้นด้วยเกือบร้อยละ ๑๐๐ ต่อมาเมื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพสูงขึ้นก็จะสร้างให้ภาคอื่นเจริญขึ้น เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ ภาคการค้า ปัญหาก็คือว่าเมื่อภาคอื่นเจริญขึ้นแล้วจำต้องเอาเงินผลประโยชน์ส่วนหนึ่งจากภาคอื่นที่ถูกผลักดันโดยภาคเกษตรกรรมให้เจริญขึ้นนั้น ย้อนกลับมาพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตร ถ้าปรากฏการณ์อย่างนี้ไม่ได้เกิดขึ้นก็ถือว่าไม่ได้พัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้การเกษตรเป็นพื้นฐาน ถ้าเกิดขึ้นโดยที่ภาคอื่นเจริญขึ้นโดยไม่หยุดยั้ง แต่ว่าไม่ได้เอารายได้ของภาคอื่นนั้น มาเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้แก่ภาคเกษตร ภาคเกษตรกรรมก็จะแย่งแต่ภาคอื่นนั้นเจริญขึ้น การกระจายรายได้ก็จะเป็นอย่างที่เราเห็นอยู่ทุกวันนี้ แต่ถ้าหากว่าการพัฒนานั้นอาศัยเกษตรเป็นพื้นฐานอย่างแท้จริง เมื่อภาคอื่นเจริญก็จะผลักดันให้ภาคเกษตรกรรมเจริญขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นเมื่อภาคเกษตรกรรมเจริญประสิทธิภาพการผลิตก็จะสูงขึ้น จำนวนคนที่ใช้ผลิตก็จะลดน้อยลง คนในภาคเกษตรแล้วหลังก็จะย้ายไปอยู่ภาคอุตสาหกรรมหรือภาคอื่น ๆ ทำให้ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรรวมศูนย์อยู่ในเขตเกษตรก้าวหน้าเท่านั้น อย่างในประเทศญี่ปุ่นหรือสหรัฐอเมริกาซึ่งมีประชากรในภาคเกษตรน้อย แต่ประสิทธิภาพสูง เมื่อถึงจุดนี้ประเทศก็จะมีพัฒนาอย่างจริงจังและสมบูรณ์

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕

ในที่นี้จะกล่าวอย่างย่อ ๆ ถึงแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ เพื่อเป็นสังเขปในอันที่จะเป็นกรอบสำหรับชี้แนะให้เห็นถึงบทบาทของเอกชนที่จะมาร่วมกับรัฐบาล ในอันที่จะพัฒนาการเกษตรให้ดียิ่งขึ้น ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนห้าในการพัฒนาการเกษตรนั้นจะสามารถหาได้จากแผนพัฒนาเกษตรฉบับที่ ๕ ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ นั้น ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางที่จะปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ให้มีผลผลิตเหลือส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น และขณะเดียวกันก็ได้วางเป้าหมายที่จะลดการนำเข้าสินค้าหลายประเภทลง โดยการผลิตทดแทนขึ้นภายใน และให้มีการประหยัดการใช้ควบคู่กันไป โดยเฉพาะด้านพลังเชื้อเพลิง ซึ่งจะได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในสาขาคมนาคมและขนส่ง และจะได้มีการปรับโครงสร้างระบบขนส่งในประเทศให้มีการประหยัดพลังงานอย่างจริงจัง การปรับโครงสร้างการผลิต และประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศให้เกิดผลตอบแทนสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แร่ และพลังงาน รัฐจะสนับสนุนให้มีการนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทันสมัยมาดัดแปลงในขบวนการเพิ่มผลผลิต และการประหยัดการใช้ปัจจัยการผลิตหลักของประเทศควบคู่กันไปด้วย

สำหรับการปรับโครงสร้างการผลิตทางด้านการเกษตรนั้น จะได้ตั้งเป้าหรือหลักการในการปรับโครงสร้างการผลิตสาขาการเกษตรให้สามารถขยายการผลิตได้ในอัตราอย่างน้อยร้อยละ ๔.๕ ต่อปี โดยเปลี่ยนจากการเกษตรแบบขยายพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นการเพิ่มผลผลิตต่อพืชไร่ของข้าว ยางพารา ข้าวโพด ถั่วเขียว ถั่วเหลือง และฝ้ายเป็นพิเศษ นอกจากนั้น จะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน โดยปรับปรุงพื้นที่ชลประทาน ๑๖ ล้านไร่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และปรับปรุงดินเปรี้ยว ดินเค็มอีก ๗ ล้านไร่ และการเพิ่มสินเชื่อการเกษตร และการขยายเมล็ดพันธุ์ และจำหน่ายปุ๋ยให้แก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น เพื่อการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ขณะเดียวกันจะปรับปรุงสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตในราคาที่เป็นธรรม โดยรัฐจะลดการแทรกแซงตลาดให้น้อยที่สุด และจะเน้นการสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ เกษตรกร โดยเฉพาะในเขตล้าหลังที่ยากจน ในการนี้ รัฐจะส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบทให้เป็นสถาบันเดียว คือสหกรณ์การเกษตร

และให้การสนับสนุนการดำเนินการธุรกิจของสหกรณ์การเกษตร ให้การรวบรวมผลผลิต และการจำหน่ายผลผลิตรวมกัน รวมทั้งปรับปรุงการประสานธุรกิจของสถาบันในระดับเดียวกัน และเชื่อมโยงของสถาบันระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

การแบ่งภาระหน้าที่และบทบาทที่เหมาะสม

การพัฒนาการเกษตรที่เป็นอยู่ขณะนี้ เป็นเรื่องที่ต้องคิดของรัฐและเกษตรกรร่วมมือกันผลิต โดยมีเอกชนเข้ามาขายและเข้ามาซื้อ โดยเอกชนนั้นเข้ามาขายปัจจัยการผลิต และซื้อผลผลิตโดยที่ได้เข้ามามีส่วนในการวางแผน มิได้เข้ามามีส่วนในการเสี่ยงทางการผลิต เสี่ยงการขาดทุนเมื่อเกิดภาวะราคาขึ้นลง จึงกล่าวได้ว่าระบบการพัฒนาทางการเกษตรในขณะนี้ เป็นเรื่องของรัฐและเกษตรกรที่จะต้องผ่าขวากหนาม อุปสรรคนานาประการ โดยมีเอกชนเป็นผู้ตกลงผลประโยชน์ตลอดมา เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น เพื่อให้ได้การค้าขายทางด้านผลผลิตการเกษตรมีราคาคงที่ และเพิ่มขึ้นในอัตราที่ถูกต้องและสมควรมากขึ้นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอาภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทใกล้ชิดกับองค์กรของรัฐ องค์กรของเกษตรกรจะต้องประสานกับองค์กรของรัฐ และองค์กรของเกษตรกรนั้น จำเป็นต้องมีการร่วมมือทุกขั้นตอน ให้การพัฒนาทางการเกษตรของเรานั้นเป็นการพัฒนาที่ครบวงจรอย่างแท้จริง ทั้งนี้หมายถึงว่า ภาคเอกชนนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมกับภาครัฐบาลและภาคทางด้านเกษตรกรทุกขั้นตอน คือตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยพื้นฐานเพื่อการเกษตร ขั้นตอนที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตทางการเกษตร ขั้นตอนในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร การตลาดสินค้าการเกษตร และขั้นตอนการบริหารพัฒนาการเกษตรด้วย

การที่จะให้องค์กรของรัฐ องค์กรเอกชนและองค์กรเกษตรกร สามารถเชื่อมโยงหน้าที่ให้สมบูรณ์ได้นั้น เราอาจจะแบ่งหน้าที่ต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. องค์กรของรัฐมีอำนาจตามกฎหมาย และอำนาจการบริหารที่จะตั้งกติกาอะไรให้เกิดขึ้นก็ได้ เพราะฉะนั้น รัฐมีหน้าที่สำคัญ รัฐมีงบประมาณที่เก็บภาษีมาจากประชาชนจำนวนมาก เพราะฉะนั้น รัฐสามารถสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นพื้นฐานสำหรับด้านการผลิตให้เกิดขึ้น เช่น แหล่งน้ำ ถนนหนทาง คลองส่งน้ำต่าง ๆ รัฐสามารถให้บริการด้านการวิจัย การศึกษาด้านการเกษตร และการส่งเสริมต่าง ๆ ทางด้านองค์กรเอกชน

๒. องค์กรเอกชนนั้นมีความคล่องตัวสูงกว่ารัฐ มีการลงทุนที่คล่องตัวกว่า มีสินเชื่อที่ปล่อยได้ง่ายกว่า มีการจัดการที่ดีกว่า เพราะฉะนั้น เอกชนสามารถจะเข้ามามีบทบาทมากในการเสริมการจัดการของรัฐ และเกษตรกรให้ดีขึ้น มีส่วนในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ผลิตและขายปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร มีส่วนในการจัดการตลาด เพิ่มค่าของผลผลิตให้แก่เกษตรกร

๓. องค์กรเกษตรกร จะเห็นได้ชัดว่า องค์กรนี้เป็นเจ้าของที่ดิน เป็นเจ้าของผลผลิตและเป็นเจ้าของแรงงาน และจะเห็นว่าการพัฒนาการเกษตรนั้น จะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งเสียมิได้ ความจริงแล้ว แม้รัฐโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีบทบาทมากก็ตาม แต่เอกชนนั้นมีบทบาทมากกว่าเสียด้วยซ้ำไป จะเป็นเครื่องมือการเกษตรก็ดี เครื่องสูบน้ำก็ดี หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นก็ดี ส่วนมากเป็นเรื่องเอกชนนำเข้าไปอย่างแท้จริงทั้งสิ้น รัฐโดยกรมส่งเสริมการเกษตรก็อาจจะช่วยเหลือแนะนำ เป็นผู้ช่วยในด้านวิชาการเกษตร ส่วนการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติขึ้นอย่างแท้จริงนั้น เป็นเรื่องระหว่างเกษตรกรกับภาคเอกชน ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย หรือเมล็ดพันธุ์พืชที่โฆษณาตามวิทยุ เป็นเรื่องของภาคเอกชนทั้งสิ้น

ในอดีตนั้น เมื่อภาคเอกชนได้เข้ามาทำมาหากินกับเกษตรกร ก็จะเข้ามาขายปัจจัยการผลิต มาให้สินเชื่อกับเกษตรกรมาขายเทคโนโลยี มาทำอะไรต่าง ๆ แต่การเข้ามาช่วยของภาคเอกชนที่แล้วมานั้น เข้ามาในรูปแบบให้ แล้วก็ซื้อ ขายให้ หมายความว่าขายปัจจัยการผลิต ซื้อผลผลิต โดยเอกชนเป็นผู้กำหนดราคาทั้งสิ้น เวลาขายก็กำหนดราคา เวลาซื้อก็กำหนดราคา อันนี้เป็นปัญหาสำคัญ เพราะฉะนั้นภาคเอกชนจึงไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นเกษตรกรมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เอกชนที่ทำมาหากินกับเกษตรกรในสมัยก่อนนั้นอาจจะใช้คำว่า เป็นนายทุนล่าหลัง ในปัจจุบัน ความก้าวหน้าของเอกชนมีมากขึ้น เอกชนทั้งหลายจึงจัดวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เอกชนบางคนหรือเอกชนบางส่วน เริ่มที่จะเป็นนายทุนก้าวหน้า คือ มีส่วนเข้าร่วมในขบวนการการผลิตกับเกษตรกร สนใจที่จะให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น มีประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น มีบริษัทหลายแห่งที่ทำอยู่ขณะนี้ก็ถือว่า เป็นนิมิตที่ดีที่เห็นความก้าวหน้าเกิดขึ้น

เงื่อนไข ๗ ประการของความร่วมมือ

ลักษณะที่เอกชนซึ่งจะ เข้ามาปฏิบัติร่วมกับ เกษตรกรนั้น ในบางอย่างต้อง เล็งเห็นประโยชน์ทางด้านธุรกิจ ซึ่งเอกชนต้องอาศัยผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจเป็นหลัก แต่บางครั้งเอกชนก็ลืมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะย้อนกลับมาเป็น แรงกดดันของสังคม กล่าวหาภาคเอกชนต่าง ๆ นานาว่าเป็นนายทุนขูดรีด ใช้เกษตรกรเป็น กรรมกรให้เกษตรกรเป็นทาสแรงงานต่าง ๆ นานา ฉะนั้นเอกชนควรจะทบทวนบทบาทใน การเข้าร่วมมือกับเกษตรกร โดยมีเงื่อนไขซึ่งจะได้เสนอไว้เป็นข้อคิด ในอันที่เอกชน จะเข้าร่วมมือกับเกษตรกร โดยใช้เป้าหมายคือตัวเกษตรกรเป็นหลักว่า เกษตรกรนั้น ควรจะได้อะไรบ้าง หรือควรจะได้สิ่งใดซึ่งสิทธิต่าง ๆ อย่างไรบ้าง เพื่อให้การร่วมมือ ของภาคเอกชนกับเกษตรกรนั้น เป็นไปได้อย่างยุติธรรม และไม่มีปัญหาทางสังคมและการ เมืองกดดันอย่างที่กำลังมาแล้ว ในวันที่มีการจัดสัมมนา เรื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐและ เอกชน เพื่อพัฒนาการเกษตรในทศวรรษหน้า ที่จัดโดยกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ สำนัก- งานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ได้เสนอเงื่อนไขการร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและ เกษตรกรไว้ ๗ ประการคือ

ประการที่ ๑ ให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น

ประการที่ ๒ ให้เกษตรกรมีประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น

ประการที่ ๓ ไม่สูญเสียที่ดินทำกินของ เกษตรกร

ประการที่ ๔ ให้เกษตรกรมีอิสรภาพในการดำเนินชีวิต

ประการที่ ๕ จะต้องส่งเสริมการรวมตัวของ เกษตรกรในการลงทุนร่วมกับ
เอกชน

ประการที่ ๖ เมื่อเอกชนมารวมตัวกับ เกษตรกรบางส่วน หรือกลุ่มเกษตรกร
บางส่วนแล้ว การกระทำเพื่อเพิ่มผลผลิต หรือประสิทธิภาพ
การผลิตของกลุ่ม เกษตรกรกลุ่มนั้นไม่ควรที่จะทำให้เกษตรกร
รายย่อยอื่น ๆ กระทบกระเทือน

ประการที่ ๗ ขบวนการร่วมมือระหว่าง เอกชนและ เกษตรกรนั้น น่าจะมี
บทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาบุคคลในชนบทและส่งเสริม
สังคมอันดีในชนบทด้วย

เงื่อนไขทั้ง ๗ ประการนี้ ถ้าเอกชนสามารถจะปฏิบัติตามเกษตรกรได้ทั้ง
หมด ก็จะได้ว่า เป็นการร่วมมืออย่างสมบูรณ์ที่แท้จริง ในขณะนี้การร่วมมือมักจะเกิด
ไม่ครบทั้ง ๗ ประการ ควรจำเป็นที่จะต้องจัดรูปแบบในการร่วมมือนั้นให้ได้ครบทั้ง ๗
ประการต่อไป

พื้นที่การเกษตรกับบทบาทของ เอกชน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ได้แบ่งพื้นที่การเกษตรออกเป็น ๓ เขตด้วยกัน คือ เขตเกษตรก้าวหน้า เขตเกษตรปาน-
กลาง และเขตเกษตรล้าหลัง สำหรับเขตเกษตรล้าหลังนั้น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ โดยมติคณะรัฐมนตรี กำหนดเขตไว้เรียบร้อยแล้ว และในเขตนี้เอง รัฐบาลจะ
พัฒนาอย่างเป็นระบบ จะวางแผนรายละเอียดเป็นอำเภอ จะมีโครงการที่แน่นอน ในการ
พัฒนาเขตเกษตรยากจนเหล่านั้น โดยรัฐจะทุ่มทรัพยากรทางด้านบุคคล เครื่องมือ และงบ
ประมาณเข้าไปช่วย ในด้านนี้เอกชนจะเข้ามามีบทบาทได้ไม่มากนัก ถ้าจะเข้าไป ก็เป็น
เรื่องสังคมสงเคราะห์ มากกว่าเรื่องธุรกิจ เขตที่เอกชนน่าจะมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง
ก็คือเขตเกษตรก้าวหน้า ในเขตนี้ หมายถึงเขตที่รัฐบาลได้ลงทุนก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานไว้
มากมาย ได้สร้างแหล่งน้ำไว้อุดมสมบูรณ์ ได้สร้างถนนหนทางที่จะ เป็นมาร์เก็ตโรด
(Market Road) ไว้เรียบร้อยแล้ว ได้สร้างสะพาน ไฟฟ้า และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ
ไว้ กระนั้นก็ตาม รายได้ของเกษตรกรในถิ่นต่าง ๆ ที่เรียกว่าเขตก้าวหน้า นั้น ยังไม่
มากเท่าที่ควร การขาดการจัดการที่ดี ขาดเงินทุนที่พอเพียง ภาคเอกชนมีทั้งเงินทุน มี
สถาบันการเงินค้ำหนุน และมีการจัดการที่ถูกต้อง ถ้าได้เข้ามาร่วมกับภาคเกษตรกรและ
รัฐบาลอย่างเป็นรูปแบบแล้ว การพัฒนาในเขตเกษตรก้าวหน้าจะรวดเร็ว

เราจะเห็นว่า เกษตรกรในเขตซึ่งมีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ ๓๐-๔๐ ไร่ เช่นนี้มีความมียาได้แค่ ๒๐๐-๓๐๐ บาทต่อเดือนเท่านั้น แต่ควรจะสามารถทำรายได้อย่างน้อย ๕,๐๐๐ บาทต่อเดือนขึ้นไป ซึ่งถ้าเป็นอย่างนี้แล้ว ก็จะมีช่องว่างของกำไรเหลืออยู่ที่เอกชนจะมาแบ่งกับเกษตรกรได้อย่างเพียงพอ โดยเอกชนรายหนึ่ง อาจจะจับคู่กับ เกษตรกรสักร้อยครอบครัว เป็นต้น

อนึ่ง ในการพัฒนาเขตเกษตรก้าวหน้า สามารถเอาเกษตรกรในเขตล้าหลังที่ไม่มีที่ทำกิน มาทำการเกษตรในเขตก้าวหน้า หรือจัดทำโครงการในเขตเกษตรล้าหลัง โดยนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้าไปใช้เพื่อยกระดับฐานะของเกษตรกร ทั้งนี้ย่อมต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ

กล่าวอย่างสั้น ๆ ก็คือ เมื่อ ๒๐ ปีที่แล้ว ทางภาครัฐบาลได้สร้างโครงการชลประทานไว้มากมายเป็นเงินมากกว่าแสนล้านบาท มีแหล่งน้ำหลาย ๆ แห่งที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ มีดินอุดมสมบูรณ์ เหลือแต่การจัดการกับเงินทุนเท่านั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะได้เชิญชวนภาคเอกชนมาลงทุนร่วมกับเกษตรกร เพื่อจะนำทรัพยากรน้ำ และดิน ในเขตโครงการเหล่านี้มาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

บทบาทของเอกชนต่อการร่วมมือในจุดต่าง ๆ

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงว่า เอกชนจะสามารถเข้าร่วมมือในจุดไหนได้อย่างไรบ้าง โดยจะกล่าวพอเป็นสังเขปดังนี้

ก. บทบาทของเอกชนต่อการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานเพื่อการเกษตร การพัฒนาด้านการเกษตรในอนาคต ประการแรก จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ดินและน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประการที่ ๒ นักวิชาการต้องมีบทบาทในการเพิ่มผลผลิต ประการที่ ๓ เอกชนชาวไร่ ชาวไร่วานาจะต้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ดินและเจ้าของน้ำใช้ในการเพาะปลูก ได้ใช้ที่ดินและใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย การจัดการของภาคเอกชนจะต้องประสานการลงทุนร่วมกัน ระหว่างธุรกิจเอกชน ชาวไร่ชาวนา กับรัฐบาล ซึ่งประการ

ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นสิ่งซึ่งควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ วิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลที่กล่าวมาแล้ว ควรเริ่มการพัฒนาที่ดินและน้ำในแปลงนา โดยรัฐควรให้บริการทางด้านวิชาการ กล่าวคือ เป็นผู้ออกแบบระบบชลประทาน และจัดแปลงที่ดินระดับให้ ส่วนค่าก่อสร้างควรให้เจ้าของที่ดิน หรือเกษตรกรเป็นผู้จ่ายเอง โดยมีเอกชนเป็นผู้รับดำเนินการลงทุนก่อสร้าง เจ้าของที่ดินหรือเกษตรกรจะจ่ายเงินแก่ผู้ลงทุนโดยวิธีผ่อนส่งกับธนาคารที่รัฐบาลจัดหาให้ เช่น ธกส. หรือธนาคารอื่น ๆ ภาคเอกชนที่จะมาลงทุนในการก่อสร้างนั้นมีมาก ที่สำคัญรัฐบาลจะต้องมีแนว โยบายการดำเนินงานให้แน่ชัดเท่านั้น

ข. บทบาทของเอกชนในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตทางการเกษตร

การใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรของประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่ยังอยู่ในลักษณะง่าย ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย และถึงแม้ประเทศที่พัฒนาแล้วก็เคยผ่านระบบนี้มาก่อน ลักษณะสำคัญของการผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่ อาศัยปัจจัยการผลิตที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่นทำไปตามสภาพที่ดิน โดยใช้แรงงานของตนเอง สัตว์เลี้ยง และฝนตามฤดูกาล เมล็ดพันธุ์ก็เก็บไว้เอง ส่วนวิธีการผลิตนั้นก็ยึดถือปฏิบัติกันมาแต่โบราณจนเป็นธรรมเนียมและประเพณี ซึ่งบางครั้งยากต่อการเปลี่ยนแปลง ลักษณะสำคัญของการผลิตทางการเกษตรสมัยใหม่ ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือใกล้พัฒนาแล้ว เป็นลักษณะการผลิตที่ส่วนใหญ่อาศัยปัจจัยการผลิตทางวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้ผลผลิตสูง ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ปัจจัยการผลิตดังกล่าว ประกอบด้วย พืชพันธุ์ใหม่ ๆ ที่ได้จากการคัดพันธุ์ ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ ยาเคมี ยาปราบศัตรูพืช เครื่องจักรกลทุ่นแรง การชลประทาน การคมนาคม การธุรกิจ การเกษตร และปัจจัยอำนวยการความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยการผลิตเหล่านี้ บางส่วนเกษตรกรสามารถหาซื้อได้ และบางส่วนรัฐเป็นผู้จัดหาให้ เมื่อปัจจัยการผลิตทางด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ควบคุมได้ ดังนั้นผลผลิตของเกษตรกรจึงแน่นอนมากกว่าอาศัยปัจจัยทางธรรมชาติ สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ยังมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำอยู่มาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียอาคเนย์และภาคตะวันออก ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยการผลิตทางวิทยาศาสตร์

และอุตสาหกรรม เมล็ดพันธุ์ที่ดี ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ที่ดี เครื่องจักรท่อนแรงที่ดี มีการใช้อยู่ใน เกษตต์ต่ำ ผลผลิตที่เกิดขึ้นก็อาศัยปัจจัยทางธรรมชาติ โดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าการใช้ปัจจัยการผลิตอื่น ๆ

แนวทางที่จะประสานงานระหว่างรัฐกับเอกชน เพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี อาจแบ่งได้ออกเป็น ๒ แนวทางคือ ๑) การร่วมมือและสนับสนุนกิจการธุรกิจที่จะเกี่ยวข้อง ๒) การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์

การร่วมมือและสนับสนุนกิจการธุรกิจดังกล่าว อาจจะได้หลายวิธีคือ ๑) การทดสอบและแนะนำพันธุ์ให้แก่ธุรกิจเอกชน โดยทางรัฐยินดีที่จะทดสอบพืชพันธุ์ที่เอกชนผลิตขึ้นได้ และทำจากต่างประเทศ ตลอดจนการรับทำเอง ๒) การทดสอบและแนะนำปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่นที่เอกชนนำมาจำหน่าย หรือผลิตเอง ๓) การสนับสนุนระบบการผลิตการเกษตร ๔) สนับสนุนให้เอกชนทำการวิจัยพืชพันธุ์ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตของธุรกิจเอกชน

สำหรับการคุ้มครองและการรักษาผลประโยชน์นั้นรัฐควรจะมีมาตรการต่าง ๆ ที่ให้ความควบคุม เช่น พรบ. ควบคุมยา พรบ. ควบคุมพันธุ์พืช เป็นต้น

ค. บทบาทของเอกชนในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร ก่อนหน้าที่ทางราชการจะมีบทบาทในการกำหนดและผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรนั้น ธนาคารพาณิชย์ไม่สนใจจะสนใจการปล่อยสินเชื่อเพื่อการเกษตรเท่าใดนัก จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรในปริมาณร้อยละ ๕ ของสินเชื่อที่ปล่อยให้แก่ธุรกิจทุกประเภทในปีที่ผ่านมา ก่อนหน้าที่จะมีการกำหนดดังกล่าว ธนาคารทั้งระบบได้ปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรในอัตราเพียงร้อยละ ๑.๒ เท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้เกษตรกรในอัตราร้อยละ

๗ ของปริมาณเงินฝากของธนาคารเมื่อปีที่ผ่านมานั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้เพิ่มปริมาณสินเชื่อในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี จนกระทั่งครบร้อยละ ๑๕ ภายใน ๕ ปีในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ สินเชื่อเพื่อการเกษตรทั้งหมดที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องปล่อยมีจำนวน ๒๗,๐๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตามประมาณว่า คราวเรือนเกษตรกรที่ได้รับสินเชื่อมีเพียงร้อยละ ๘ ของทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนน้อยมาก การที่รัฐกำหนดให้ปริมาณสินเชื่อการเกษตรขึ้นอยู่กับจำนวนเงินฝากเมื่อปีที่ผ่านมานั้น ก่อให้เกิดภาระและความไม่ยุติธรรมให้แก่ธนาคารพาณิชย์อีกประการหนึ่ง การที่ดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธกส. อยู่ในอัตราร้อยละ ๑๒-๑๓ ซึ่งต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ ซึ่งให้กู้ในอัตราร้อยละ ๑๕-๑๖ โดยเงินที่ ธกส. ให้กู้ไปนั้น ส่วนหนึ่งเป็นของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกกำหนดให้ฝากไว้กับ ธกส. จึงเป็นการแย่งชิงลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสมควรแล้ว ธกส. ในฐานะธนาคารของรัฐน่าจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายย่อย ๆ ส่วนเกษตรกรรายใหญ่ ๆ นั้นน่าจะกู้จากธนาคารพาณิชย์ ปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์สามารถจะซื้อพันธบัตรของรัฐบาล โดยได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ นับว่าเงินฝากที่ ธกส. มีระยะเวลาที่ไม่มีกำหนด ถ้าเป็นรูปพันธบัตรสามารถจะถอนได้ เมื่อธนาคารสามารถปล่อยได้ถึงเป้า อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดว่า เงินทุนจากพันธบัตรดังกล่าวจะนำไปใช้เพื่อการใด จะกลับไปเป็นเงินทุนเพื่อสินเชื่อการเกษตรหรือไม่

สำหรับบทบาททางด้านธุรกิจที่จะมาเกี่ยวข้องกับทางเอกชนนั้นก็เห็นว่า เพื่อจะให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น ประการแรก หน้าที่จะทบทวนปรับอัตราดอกเบี้ยระหว่าง ธกส. กับธนาคารพาณิชย์สำหรับสินเชื่อทางการเกษตรเสียใหม่ ประการที่ ๒ ควรให้รัฐได้รับรู้ในปัญหาสินเชื่อการเกษตร และให้การปรึกษาหารือและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ร่วมกับการให้ความสนับสนุนแก่เอกชน ประการที่ ๓ แทนการกำหนดวิธีการปฏิบัติด้านสินเชื่อให้ละเอียด รัฐควรเพียงกำหนดเป้าหมาย และปล่อยให้ธนาคารดำเนินการในวิธีที่เห็นสมควร อย่างนี้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า ประการที่ ๔ ควรมีการทบทวนวิธีการกำหนดปริมาณสินเชื่อว่าเหมาะสมเพียงใด และประการสุดท้าย รัฐควรมีบทบาทในการตั้งศูนย์

พัฒนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยสินเชื่อกับตัว

ง. บทบาทของเอกชนในด้านการตลาดสินค้าการเกษตร ภาวะและปัญหาต่าง ๆ ในการค้าพืชผลในประเทศ ซึ่งเชื่อมโยงไปจนถึงการค้าแข่งขันกับต่างประเทศด้วย นั้น มีสาเหตุต้นตอสำคัญที่สุดจากเรื่องประสิทธิภาพการผลิตหรือผลผลิตต่อไร่ การค้าขายของเรานั้นแข่งขันกับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีผลผลิตต่อไร่สูงกว่า ดังนั้น สิ่งที่เราต้องการคือการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากกว่า เพิ่มปริมาณการผลิต และอัตราเพิ่มของการใช้จ่ายต่อไร่มีน้อยกว่าอัตราเพิ่มของผลผลิตต่อไร่ การค้าพืชผลเกษตรของเรานั้น อยู่ในลักษณะหาเข้ากินค่า คือปีนี้ผลิตได้เท่าไรก็พยายามผลักดันออกขายให้หมดในปีเดียวกัน ทั้งที่พืชผลหลายชนิดสามารถเก็บข้ามปี และสามารถเก็บรอราคาได้ กลไกตลาดขาดประสิทธิภาพในการสะท้อนราคาส่งออกที่สูงขึ้น ให้กลับไปเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรได้รวดเร็วพอ เช่น ถ้าราคาส่งออกสูงขึ้น ผลสะท้อนไปยังเกษตรกรใช้เวลาถึง ๓๐ วัน แต่ถ้าราคาที่กรุงเทพฯ ตกลงสะท้อนไปถึงเกษตรกรเพียงในเวลา ๒ วัน เท่านั้น

ในด้านแนวทางการประสานกันระหว่างเอกชนกับรัฐนั้น ประการที่ ๑ ความร่วมมือกันเป็นเรื่องที่จำเป็น เพราะการแข่งขันทางด้านการค้าพืชผลจะรุนแรงขึ้นต่อไปในทศวรรษหน้า ตลาดของเรายังอยู่ในประเทศกำลังพัฒนามากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่เราแข่งขันอย่างผู้มีฐานะเสียเปรียบ เพราะคู่แข่งของเรามีฐานะทางเศรษฐกิจแข็งแกร่งกว่า และประเทศเหล่านั้นมีการใช้สินเชื่อ และใช้เทคนิคการขายต่าง ๆ ประการที่ ๒ จะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาการส่งออกแบบหาเข้ากินค่า โดยจะต้องมีการร่วมมือกันขยายการผลิต เพื่อส่งออก มิใช่การผลิตเพื่อเอาส่วน ที่เหลือกินเหลือใช้มาส่งออก ทั้ง ๒ แบบนี้ใช้นโยบายส่งออกต่างกัน จะต้องตัดสินใจให้แน่ว่าจะเลือกการผลิตเพื่อส่งออกและร่วมมือกันทำให้สำเร็จ นโยบายส่งออกก็จะชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้สร้างความมั่นใจให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศมากขึ้นด้วย ประการที่ ๓ ก็คือการค้าส่งออก เป็นสิทธิที่รัฐให้แก่ภาคเอกชน เมื่อภาคเอกชน

ได้รับสิทธิอันนี้แล้ว ก็ควรจะมีความที่ให้ความร่วมมือกับรัฐ เช่นร่วมมือในการกระจายรายได้ เป็นต้น ประการต่อมา ทั้งสองฝ่ายจะต้องเข้าใจและแจ่มชัดในบทบาทของตน กล่าวคือรัฐควรจะเป็นผู้กำหนดว่า ใครควรจะทำอะไร ส่วนจะทำอย่างไรมัน เอกชนซึ่งมีความคล่องตัว และประสิทธิภาพสูงกว่า น่าจะรับไปทำ รัฐควรจะมีบทบาทที่จะสนับสนุนและส่งเสริมทางด้านการค้าให้แก่ภาคเอกชน ผู้ทำดีควรจะได้รับการคุ้มครอง ผู้ทำผิดจะต้องได้รับโทษอย่างรุนแรง

ข้อเสนอที่น่าสนใจอันหนึ่ง ที่ภาคเอกชนให้แก่รัฐบาล เมื่อคราวสัมมนาที่พญา และน่าจะนำมากล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ปัญหาจุดนัดพบของเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลดีแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เราจะต้องหาจุดนัดพบสำหรับเป้าหมายด้านการคุ้มครองผู้ผลิตอาหารสัตว์ในประเทศ เป้าหมายด้านส่งเสริมการส่งออก เป้าหมายด้านผู้บริโภคต่าง ๆ เป้าหมายด้านส่งเสริมบริษัทการค้าระหว่างประเทศให้ได้ นโยบายส่งเสริมการแข่งขันตามหลักการค้าเสรี ควรมีต่อไป การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ควรหมดความจำเป็น ถ้าจะมีบ้าง ก็อย่าฝืนสภาพของตลาด ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ถ้าเป็นรูปกรรมการร่วมก็ควรมีลักษณะถาวรขึ้น โดยตั้งตามกฎหมายเสีย สุดท้ายก็ให้ความสำคัญแก่เรื่องระบบการตลาดให้มากกว่าที่เป็นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการตลาดซื้อขายล่วงหน้า โดยอาจเริ่มจากข้าวโพดก่อน เป็นต้น

บทสรุป

พึงตระหนักว่า สิ่งแรกที่สำคัญจะต้องทำอย่างยิ่งสำหรับความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ในการพัฒนาด้านการเกษตรนั้น ก็คือ การปรับทัศนคติของทุกฝ่ายให้เข้าด้วยกัน คือ ทัศนคติระหว่างรัฐ ธุรกิจเอกชน และเกษตรกร โดยอยู่บนพื้นฐาน การประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และมีความจริงใจต่อกัน ทั้งนี้แต่ละฝ่ายจะใช้ความสามารถที่มีอยู่ มาดำเนินการร่วมกันในโครงการต่าง ๆ เช่น เกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการผลิต ธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในด้านการตลาด และจัดสรรปัจจัยการผลิต ในขณะที่เดียวกันรัฐจะจัดหาปัจจัยขั้นพื้นฐานให้ ตลอดจนทำหน้าที่ส่งเสริมและดูแลเป็นตัวกลางระหว่างธุรกิจเอกชน และเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรยังอาจขาดความเข้าใจในเรื่องระบบธุรกิจส่วนรวม ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนและเกษตรกรอยู่บ้าง จึงน่าที่จะมีการวางแผนทางสร้างความเข้าใจเรื่องนี้ให้แก่เกษตรกรโดยทั่วไป ธุรกิจร่วมกันไม่ใช่เป็นการแทรกแซงหรือเข้ามาเอาผลประโยชน์จากภาคเกษตรกร แต่เป็นการหาประโยชน์ร่วมกันทั้ง ๓ ฝ่าย เพื่อที่จะให้ธุรกิจร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนกับเกษตรกร เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ จะต้องมีหลักเกณฑ์และข้อตกลงกันก่อนที่จะทำธุรกิจร่วมกัน เพราะการทำธุรกิจที่ทันสมัยในด้านนี้ มีกระบวนการจะต้องต่อเนื่องกันไปหมด ทั้งการเงิน การผลิต การตลาด และการบริหาร ทางฝ่ายธุรกิจเอกชนต้องการความมั่นใจว่า กระบวนการเหล่านี้จะต้องต่อเนื่องไม่ขาดช่วงแต่ละตอน ซึ่งเหล่านี้เกษตรกรควรจะต้องเข้าใจ ความมั่นใจในนโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญมากที่จะเอื้ออำนวยให้ภาคธุรกิจเอกชนและเกษตรกรได้ร่วมมือกันอย่างจริงจัง รัฐบาลต้องให้ความมั่นใจต่อภาคเอกชนในอันที่จะให้ภาคเอกชนนั้นเข้ามาร่วมกับองค์กรของเกษตรกรและองค์กรของรัฐเพื่อพัฒนาการเกษตร นอกจากนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องแถลงนโยบายในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้แน่ชัด ในอันที่จะให้ภาคเอกชนคิดหารูปแบบในการค้าและการผลิต เพื่อให้ได้ประโยชน์ต่อเกษตรกร ต่อองค์กรเอกชนเอง ตลอดจนต่อ

ประเทศไทย รัฐบาลยังต้องแถลงเรื่องนี้ และช่วยเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องนี้ต่อประชากรทั่วไปอีกด้วย

สุดท้าย ถ้าหากรัฐบาลให้ความเชื่อมั่นอย่างนี้ได้ ก็จะมีเอกชนจำนวนมากทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งจะสร้างองค์กรเอกชนในอันที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้แก่เกษตรกร ช่วยสร้างกลไกของตลาด ตลอดจนอุตสาหกรรมด้านการเกษตร และจะส่งผลให้การเกษตรของประเทศไทยเรารุ่งเรืองขึ้นอย่างแน่นอน

การปฏิรูประบบการคลังเพื่อการระดมทรัพยากร ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕

โดย

ดร.เมธี กรองแก้ว

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การปฏิรูประบบการคลังเพื่อการระดมทรัพยากรในแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕

โดย ดร.เมธี ครองแก้ว

บทนำ

ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙

จุดประสงค์หลักของการพัฒนาตามแผนดังกล่าวมีอยู่ ๖ ประการด้วยกันคือ

๑. เพื่อฟื้นฟูฐานะทาง เศรษฐกิจและการเงินของประเทศให้มั่นคง
๒. เพื่อปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทาง เศรษฐกิจ
๓. เพื่อพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม
๔. เพื่อแก้ปัญหาค่าครองชีพในชนบทให้ดีขึ้น
๕. เพื่อประสานการพัฒนา เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน
๖. เพื่อปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่าการฟื้นฟูฐานะทาง เศรษฐกิจและการเงินของประเทศได้รับความสนใจจากรัฐบาลกำหนดให้เป็นจุดประสงค์หลักประการแรกหรือจุดประสงค์ที่จะต้องบรรลุให้ได้โดยทันทีหรือโดยเร็วที่สุดเพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงวัตถุประสงค์อื่น ๆ ของแผนต่อไป แนวนโยบายที่จะช่วยฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ อาจจะแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะด้วยกันคือ (ก) นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ โดยการเพิ่มรายได้จากการค้ากับต่างประเทศมากขึ้นและลดรายจ่ายไปต่างประเทศลง (ข) นโยบายทางด้าน การคลัง โดยการให้รัฐมีรายได้จากภาษีอากร และแหล่งรายได้อื่น ๆ มากขึ้น และลดการ

ใช้จ่ายสาธารณะลง และ (ค) นโยบายทางด้านการประหยัดในภาคเอกชน โดยการดำเนินนโยบายราคาที่เหมาะสมและการเน้นทางด้านประสิทธิภาพของการผลิตและการบริโภค บทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะแนวนโยบายข้อ (ข) โดย เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังทางด้านรายได้ของรัฐบาล ^๑

ความสำคัญของการปฏิรูประบบรายได้ของรัฐ

ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่าง เช่น ประเทศไทย บทบาทโดยทั่วไปทางด้านการคลังของรัฐบาลรวมถึงการระดมทรัพยากรส่วนหนึ่งจากภาคเอกชนผ่านระบบภาษีอากร เพื่อรัฐบาลจะได้นำมาใช้ในการผลิตและการให้บริการ "สินค้าสาธารณะ" แก่ประชาชนในรูปของการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การศึกษา สาธารณสุข และการบริการทางเศรษฐกิจอื่น ๆ นอกจากผลในทางด้านการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวแล้ว นโยบายการคลังทั้งด้านรายรับและรายจ่ายสาธารณะอาจจะส่งผลทางด้านการกระจายรายได้และการรักษาเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจของประเทศได้อีกด้วย หน้าที่หลักทางด้านการคลังของ**รัฐทั้ง ๓** ประการนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในบรรดานักเศรษฐศาสตร์การคลัง ในการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปซึ่งเน้นการสะสมทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ รัฐบาลอาจมีส่วนช่วยได้โดยการเก็บภาษีอากรให้ได้มากขึ้น และใช้เงินภาษีอากรที่เก็บได้นั้นเป็นทุนในการพัฒนาประเทศต่อไป เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ในตำราการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะมีการกล่าวถึงความสามารถในการเก็บภาษีของรัฐบาล (tax efforts or tax capacity) ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันหนึ่งในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ

^๑ เนื่องจากมีความจำกัดทางด้านเวลา การพิจารณานโยบายการคลังทางด้านรายจ่ายจึงมิได้นำมารวมไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ในช่วงเวลา ๒๐ ปี ตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มการพัฒนาประเทศอย่างมีระบบคือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง เป็นต้นมา รัฐบาลได้เน้นปรัชญาการพัฒนาโดยให้ภาคเอกชนเป็นภาคนำมาโดยตลอด บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลส่วนใหญ่คือการอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) การส่งเสริมและกระตุ้นการขยายตัวของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุตสาหกรรมและการบริการของภาคเอกชน การขยายตัวของภาครัฐบาลเองถ้าดูจากสัดส่วนของรายได้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ จะเห็นได้ว่าเพิ่มขึ้นน้อยและเชื่องช้ามาก และมีแนวโน้มที่จะอยู่ตัวในระดับที่ต่ำในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ในช่วง ๗ ปีที่ผ่านมาคือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๓ สัดส่วนของรายได้สาธารณะทั้งหมดของรัฐบาลกลางต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศขึ้นลงอยู่ในช่วงร้อยละ ๑๒.๔ และ ๑๔.๕ เท่านั้นเอง (ดูตารางที่ ๑)

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์บางคน ขนาดของภาครัฐบาลที่เล็กเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เพราะนั่นหมายถึงการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น แต่สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น ขนาดของรัฐบาลวัดจากบทบาททางการคลังน่าจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุลย์ คนกลุ่มน้อยเช่นคนในเมืองหรือในภาคอุตสาหกรรมและบริการได้รับประโยชน์จากพัฒนาในรูปของรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสูงกว่าคนกลุ่มใหญ่ เช่น คนในชนบทหรือในภาคเกษตรเป็นอันมาก รายได้พื้นฐานของประชาชนอาจจะสูงขึ้นโดยทั่วไป แต่การกระจายรายได้กลับเลวลงหรือมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น รัฐบาลมีส่วนไม่น้อยที่ก่อให้เกิดสภาพเช่นนี้ขึ้น กล่าวคือได้ใช้นโยบายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีการขยายตัวและมีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ แต่แล้วมิได้ใช้นโยบายการคลังช่วยกระจายความเจริญดังกล่าวให้ทั่วถึงกัน มีหน้าชั้นนโยบายการคลังบางอย่างยังทำให้สถานการณ์การกระจายรายได้ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก ในเมื่อเป้าหมายที่สำคัญอันหนึ่ง

ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ คือการจัดปัญหาความยากจนในชนบท และการให้บริการทางสังคมมากขึ้นกว่าเดิมพร้อม ๆ กับการรักษาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่ไม่ต่ำจนเกินไปนัก ย่อมเป็นความจำเป็นอยู่เองที่บทบาททางการคลังของรัฐบาลจะต้องขยายเพิ่มขึ้นกว่าในอดีตเป็นอันมาก ^๑

แนวนโยบายการคลังตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นั้น รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า รายได้ของรัฐบาลจะต้องเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒๒.๓ ต่อปี ในที่สุดท้ายของแผนที่ ๕ คือปี พ.ศ. ๒๕๒๙ รัฐบาลหวังที่จะมีรายได้เกือบ ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๑๘.๐ ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศจึงจะพอเพียงสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนที่ได้วางไว้ในส่วนของรัฐบาลแน่นอน การระดมทรัพยากรโดยภาครัฐบาลจะไม่ได้ผลหากมิได้ควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐบาลด้วย ตามแผนที่ ๕ นี้ รายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๐.๒ ต่อปี จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา ๕ ปีข้างหน้านี้รายได้ทั้งหมดของรัฐบาลจะต้องเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔.๐ ของผลผลิตรวมของประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นการเพิ่มที่ค่อนข้างจะสูงมาก ขนาดที่ว่าภายใต้โครงสร้างการหารายได้ของรัฐบาลในปัจจุบันจะไม่มีทางเป็นไปได้เลยที่รัฐบาลจะบรรลุถึงเป้าหมายรายได้สาธารณะตามแผน ในปี ๒๕๒๙ ในเมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องหาทางที่ต้องเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ตามแผนดังกล่าว ส่วนที่เหลือของบทความนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในขบวนการหารายได้ของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือปัญหาในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งจะทำให้รายได้เพิ่มสูงขึ้น และ

^๑ นอกเหนือจากการดำเนินนโยบายพัฒนาชนบทยากจนในท้องที่กว่า ๒๓๐ อำเภอทั่วประเทศแล้ว รัฐบาลยังต้องให้บริการทางด้านพัฒนาการศึกษา การพัฒนาสาธารณสุข การอาหารและโภชนาการ การพัฒนาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก

การคาดการณ์ถึงความเป็นไปได้ในการหารายได้จากระบบการคลังซึ่งได้รับการปฏิรูป หรือเปลี่ยนแปลงแล้ว^๑

โครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในปัจจุบัน

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงแผนการปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งถ้าหากเราได้ทราบว่า โครงสร้างระบบภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐในปัจจุบันเป็นเช่นใด มีจุดเด่นหรือจุดด้อยอย่างไร และมีส่วนใดบ้างที่ควรได้รับการปฏิรูปเพื่อผลในการเพิ่มรายรับให้สูงขึ้น ตารางที่ ๑ แสดงถึงโครงสร้างของรายได้ของรัฐบาลจำแนกตามประเภทของรายได้ และตารางที่ ๒ แสดงถึงสัดส่วนของรายได้ประเภทต่าง ๆ ต่อรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด

จะเห็นได้จากตารางที่ ๑ และที่ ๒ ว่ารายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีอากร ซึ่งภาษีอากรที่สำคัญได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร และภาษีเงินได้ และถ้าจะแยกว่า ภาษี ๓ ประเภทแรกนี้กล่าวถึงคือภาษีทางอ้อม และภาษีเงินได้เป็นภาษีทางตรงแล้ว การพึงพาภาษีทางอ้อม เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล ยังเป็นไปในสัดส่วนที่สูงมาก (ร้อยละ ๖๕.๒ ต่อร้อยละ ๑๗.๖ ระหว่างภาษีทางอ้อมกับภาษีทางตรง ในปี ๒๕๒๓) การพึ่งพาภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรงนั้น จัดได้ว่าเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของระบบภาษีในประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป เพราะการจัดเก็บภาษีทางอ้อม

^๑ เนื้อหาสาระของบทความนี้ สรุปรายมาจากรายงานการศึกษาการปฏิรูประบบการคลังเพื่อการระดมทรัพยากรในประเทศไทย โดย ไกรยุทธ ธีระยาสินันท์ เจษฎา โลห่อ้นจิตร ธีรัชชัย ยงกิตติกุล ศุภรัตน์ ควณิกุล และสมชัย ฤชุพันธุ์ โดยมีผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการ โครงการศึกษานี้ทำขึ้นเพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนทางด้านการคลังในแผนที่ ๕ โดยมีธนาคารโลกเป็นผู้สนับสนุนทางการเงิน

ตารางที่ ๑
โครงสร้างรายได้ของรัฐบาล

(ล้านบาท)

ประเภทรายได้	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
รายได้ทั้งหมด	๓๘,๙๕๘	๓๙,๕๖๘	๔๓,๖๐๒	๕๔,๐๖๔	๖๕,๒๐๘	๗๘,๖๗๕	๙๕,๗๗๕
รายได้ภาษีอากร	๓๖,๒๕๒	๓๕,๐๑๙	๓๙,๒๖๐	๔๙,๓๙๑	๖๐,๒๕๒	๗๓,๖๓๗	๘๘,๔๗๓
ภาษีเงินได้	๔,๘๗๘	๖,๓๕๖	๖,๗๘๙	๘,๔๗๗	๑๑,๘๑๐	๑๔,๑๐๘	๑๖,๘๘๐
บุคคลธรรมดา	๒,๐๙๐	๒,๗๒๘	๓,๐๕๕	๓,๗๘๒	๕,๓๕๒	๖,๒๗๑	๗,๒๖๘
นิติบุคคล	๒,๗๘๘	๓,๖๒๘	๓,๗๓๔	๔,๖๙๕	๖,๔๕๘	๗,๘๓๗	๙,๖๑๒
ภาษีฐานการบริโภค	๑๔,๒๑๒	๑๕,๔๓๖	๑๘,๐๓๓	๒๑,๘๒๕	๒๕,๖๖๙	๓๑,๔๕๕	๓๙,๖๗๑
ภาษีการค้า	๗,๔๘๒	๘,๐๒๓	๙,๓๒๘	๑๑,๕๐๙	๑๓,๖๒๔	๑๕,๑๙๐	๑๘,๓๖๓
ภาษีสรรพสามิต	๖,๗๓๐	๗,๔๑๓	๘,๗๐๕	๑๐,๓๑๖	๑๒,๐๔๕	๑๖,๒๖๕	๒๑,๓๐๘
ภาษีการค้าต่างประเทศ	๑๓,๓๖๖	๙,๙๖๒	๑๐,๘๖๐	๑๔,๑๔๒	๑๖,๖๒๗	๒๐,๓๐๖	๒๒,๘๔๒
ภาษีขาเข้า	๘,๓๖๕	๘,๕๒๗	๙,๔๙๙	๑๒,๔๕๘	๑๔,๖๘๓	๑๗,๒๘๖	๑๙,๔๖๑
ภาษีขาออก	๕,๐๐๑	๑,๔๓๕	๑,๓๖๑	๑,๖๘๔	๑,๙๔๔	๓,๐๒๐	๓,๓๗๙
กำไรจากกิจการผูกขาด	๒,๐๖๖	๑,๖๐๘	๑,๖๔๓	๒,๑๓๕	๒,๑๐๕	๒,๕๗๔	๒,๘๘๘
ภาษีอื่น ๆ	๑,๗๓๐	๑,๖๕๗	๑,๙๓๕	๒,๘๑๒	๔,๐๔๑	๕,๑๙๔	๖,๑๙๒
ค่าภาคหลวง	๘๕๒	๗๐๓	๙๖๔	๑,๗๘๘	๒,๖๐๙	๓,๔๐๙	๔,๑๖๙
ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ	๔๖๒	๕๑๑	๔๖๙	๓๗๘	๕๓๓	๗๑๓	๘๐๕
อื่น ๆ	๔๑๖	๔๔๓	๕๐๒	๖๕๖	๘๙๙	๑,๐๗๒	๑,๒๑๘
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	๒,๗๐๖	๔,๕๕๐	๔,๓๔๒	๔,๖๗๓	๔,๙๕๖	๕,๐๓๘	๗,๓๐๒
สัดส่วนรายได้ทั้งหมดต่อผลิตภัณฑ์ในประเทศ	๑๔.๕	๑๓.๒	๑๒.๙	๑๓.๘	๑๓.๗	๑๓.๙	๑๔.๒

แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒

สัดส่วนของรายได้ประเภทต่าง ๆ ในรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล

ประเภทรายได้	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
รายได้ทั้งหมด	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
รายได้ภาษีอากร	๙๓.๑	๘๘.๕	๙๐.๐	๙๑.๔	๙๒.๔	๙๓.๖	๙๒.๔
ภาษีเงินได้	๑๒.๕	๑๖.๑	๑๕.๖	๑๕.๗	๑๘.๑	๑๗.๙	๑๗.๖
บุคคลธรรมดา	๕.๔	๖.๙	๗.๐	๗.๐	๘.๒	๘.๐	๗.๖
นิติบุคคล	๗.๒	๙.๒	๘.๖	๘.๗	๙.๙	๑๐.๐	๑๐.๐
ภาษีฐานการบริโภค	๓๖.๕	๓๙.๐	๔๑.๔	๔๐.๔	๓๙.๔	๔๐.๐	๔๑.๔
ภาษีการค้า	๑๙.๒	๒๐.๓	๒๑.๔	๒๑.๓	๒๐.๙	๑๙.๓	๑๙.๒
ภาษีสรรพสามิต	๑๗.๓	๑๘.๗	๒๐.๐	๑๙.๑	๑๘.๕	๒๐.๗	๒๒.๒
ภาษีการค้าต่างประเทศ	๓๔.๓	๒๕.๒	๒๔.๙	๒๖.๒	๒๕.๕	๒๕.๘	๒๓.๘
ภาษีขาเข้า	๒๑.๕	๒๑.๖	๒๑.๘	๒๓.๐	๒๒.๕	๒๒.๐	๒๐.๓
ภาษีขาออก	๑๒.๘	๓.๖	๓.๑	๓.๑	๓.๐	๓.๘	๓.๕
กำไรจากกิจการผูกขาด	๕.๓	๔.๑	๓.๘	๓.๙	๓.๒	๓.๓	๓.๐
ภาษีอื่น ๆ	๔.๔	๔.๒	๔.๔	๕.๒	๖.๒	๖.๖	๖.๕
ค่าภาคหลวง	๒.๒	๑.๘	๒.๒	๓.๒	๔.๐	๔.๓	๔.๔
ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ	๑.๒	๑.๓	๑.๑	๐.๗	๐.๘	๐.๙	๐.๘
อื่น ๆ	๑.๑	๑.๑	๑.๒	๑.๓	๑.๔	๑.๔	๑.๓
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	๖.๙	๑๑.๕	๑๐.๐	๘.๖	๗.๖	๖.๔	๗.๖

แหล่งที่มา : ตารางที่ ๑

กระทำได้ง่ายกว่าภาษีทางตรง แต่ก็มีผลเสียตรงที่ว่าภาษีทางอ้อมนั้น สร้างภาระให้แก่ผู้มีรายได้น้อยโดยเปรียบเทียบแล้วหนักกว่าผู้มีรายได้มาก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ภายหลังระบบภาษีมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รายได้จากภาษีเงินได้มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นในระยะ ๕-๖ ปีที่ผ่านมา ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สัดส่วนภาษีทางอ้อมที่สำคัญซึ่งได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีจากการค้าระหว่างประเทศรวมกันแล้วมีแนวโน้มลดลงบ้างแต่ไม่มากนัก และระยะหลัง ๆ นี้มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ประมาณร้อยละ ๖๕ ของรายได้ทั้งหมด

นอกจากภาษีทางอ้อมและทางตรง ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังมีรายได้จากกำไรของกิจการผูกขาดบางชนิด ซึ่งกิจการที่ทำรายได้ให้รัฐบาลมากที่สุดสองกิจการได้แก่ การผลิตบุหรี่ (โรงงานยาสูบ) และการออกสลากกินแบ่ง (องค์การสลากกินแบ่ง) ค่าภาคหลวงที่รัฐบาลได้จากกิจการเหมืองแร่ และป่าไม้ รายได้จากค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ และรายได้ประเภทไม่ใช่ภาษี เช่น กำไรจากกิจการรัฐวิสาหกิจบางอย่าง รายได้จากการขายหรือให้เช่าสินค้าและบริการของรัฐบาล ค่าปรับและอื่น ๆ ประกอบเป็นรายได้ส่วนที่เหลือของรัฐบาล ในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลสูงกว่ารายรับที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น รัฐบาลอาจจะหารรายได้มาเพิ่มจนเพียงพอกับรายจ่ายโดยการกู้ยืมจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งแนวโน้มของการกู้ยืมดังกล่าวในระยะ ๔ - ๕ ปีที่ผ่านมาสูงขึ้นมากเนื่องจากการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นั่นเอง

แผนปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้

เนื่องจากความจำกัดด้านเวลาและปัญหาด้านอื่น ๆ การศึกษาถึงแผนปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้ครั้งนี้ จึงไม่สามารถรวมภาษีและรายได้ทุกประเภทไว้ ณ ที่เดียวได้ ภาษีที่เราจะพิจารณาคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า

และภาษีสรรพสามิต และภาษีท้องถิ่นบางชนิด^๑ นอกจากภาษีเหล่านี้ เรายังจะพิจารณาลักษณะการหารายได้ของรัฐวิสาหกิจบางประเภท รวมทั้งการกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรที่สำคัญอีกด้วย ในการพิจารณาภาษีแต่ละชนิด ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดและการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาพร้อมทั้งการเสนอแนวทางการปฏิรูป หรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นในการศึกษาถึงแผนการปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้ครั้งนี้คณะผู้ศึกษาได้กำหนดเงื่อนไขของการศึกษาไว้ ๒ ประการด้วยกันคือ ในประการแรก แผนการปฏิรูปที่จะเสนอให้ใช้นั้นจะต้องเป็นแผนที่สามารถปฏิบัติได้ทันทีหรือภายในช่วงเวลาของแผน (๕ ปี) คณะผู้ศึกษาจะระมัดระวังไม่เสนอแผนปฏิรูปซึ่งมีอาจถือปฏิบัติได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ได้ และในประการที่สอง คณะผู้ศึกษาระลึกไว้เสมอว่าการกำหนดและจัดเก็บที่เน้นทางด้านการสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ อาจจะมีผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้หลังภาษามากขึ้นก็ได้ เพราะฉะนั้นจึงต้องระมัดระวังที่จะเสนอแต่แผนที่เมื่อนำไปใช้แล้วไม่ทำให้การกระจายรายได้ของประเทศอื่นเนื่องจากนโยบายการคลังดังกล่าวเลวลงไปกว่าเดิม

^๑ การศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีศุลกากร มิได้รวมอยู่ในบทความนี้ด้วย เพราะการศึกษาในด้านดังกล่าวผูกพันอยู่กับการศึกษาเกี่ยวกับแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะที่ว่า โครงสร้างภาษีศุลกากรในปัจจุบันให้ความคุ้มครองแก่ผู้ผลิตสินค้าหลายประเภทในประเทศมากเกินไป ทำให้การผลิตขาดประสิทธิภาพ ข้อเสนอแก้ไขก็คือการปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับร้อยละ ๒๐ ถึง ๓๐ โดยสม่ำเสมอแล้วใช้ภาษีการขายเฉพาะ (หรือภาษีสรรพสามิต) บวกเข้าไปในสินค้าที่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เหตุที่ใช้อัตราร้อยละ ๒๐ - ๓๐ นั้น ก็เพราะผู้ศึกษาเชื่อว่าเป็นอัตราที่ให้ความคุ้มครองตามปกติไม่มากไม่น้อยเกินไป การเปลี่ยนแปลงระบบภาษีศุลกากรดังกล่าวอาจทำให้รายได้จากภาษีประเภทนี้ลดลง หรือเพิ่มขึ้นน้อยกว่าภาษีประเภทอื่นได้ ดูรายละเอียดใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี

ก. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ปัญหา

ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานของภาษี ประมวลรัษฎากรได้กำหนดรายได้ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้ ๘ ประเภทด้วยกันคือ (๑) เงินได้จากการจ้างแรงงาน เช่น เงินเดือน และค่าจ้าง (๒) เงินได้จากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้ (๓) เงินได้จากค่าแห่งภูตวิมล และค่าสิทธิ (๔) เงินได้ที่เป็นดอกเบี้ย เงินปันผล ผลได้จากทุนหรือมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (capital gains) อันเนื่องมาจากการขายหลักทรัพย์ (๕) เงินได้ที่เป็นค่าเช่า (๖) เงินได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระ เช่น หมายความ แพทย์ สถาปนิก (๗) เงินได้จากการรับเหมา และ (๘) เงินได้จากการธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง และเงินได้อื่น ๆ

เมื่อพิจารณาดูเงินได้ทั้ง ๘ ประเภทนี้แล้วจะเห็นว่า กฎหมายได้คลุมประเภทของเงินได้ไว้ค่อนข้างจะครบถ้วน แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็เปิดช่องโหว่ไว้ให้ค่อนข้างมากด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นเหตุให้ฐานของภาษีถูกกัดกร่อนลงไปเป็นอันมาก ทำให้ฐานแคบการจัดเก็บภาษีได้น้อยและเกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บ ยกตัวอย่างเช่น เงินได้ประเภทดอกเบี้ยหลายชนิดได้รับการยกเว้นภาษีทั้ง ๆ ที่เป็นเงินได้ประเภทที่ได้มาโดยมิต้องใช้น้ำพักน้ำแรง (unearned income) เงินได้ที่เป็นผลได้จากทุนส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินได้จากการขายทรัพย์สินที่ได้รับเป็นมรดก หรือที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไร และเงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เงินได้ที่ได้รับจากมรดก เงินรางวัลต่าง ๆ เงินได้จากกิจการโรงเรียนราษฎร์ประเภทสอนตัดผม ตัดเลื้อ และอื่น ๆ

การผูกเรือนของฐานภาษีอันเนื่องมาจากการมีข้อยกเว้นภาษีมากมายนี้เองทำให้เกิดความไม่ถูกต้องหรือเหมาะสมขึ้นในระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ การเก็บภาษีเงินได้

บุคคลธรรมดาได้น้อยเมื่อเทียบกับภาษีชนิดอื่น ๆ ไม่แต่เพียงเท่านั้น การที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส่วนใหญ่ที่เก็บได้นั้น เก็บได้จากเงินได้ประเภท (๑) และ (๒) ตามที่กล่าวถึงข้างต้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก ยกตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๑๘ ภาษีที่เก็บได้จากเงินเดือนและค่าจ้างมีจำนวนสูงถึงร้อยละ ๗๘ ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บได้ทั้งหมดในปีนั้น ถ้าเราจะยึดถือว่ารายได้ตามประเภทที่ (๑) และ (๒) ข้างต้นนั้น เป็นเงินได้ที่ได้มาจากการรับจ้างงาน หรือประเภทเงินเดือนค่าจ้าง (employment income) และเงินได้ประเภทอื่นทั้งหมดเป็นเงินได้ที่ได้มาด้วยวิธีอื่น มิใช่ด้วยวิธีการออกแรงทำงาน หรือรับจ้างทำงาน (non-employment income) เราก็จะเห็นได้ว่าเงินภาษีที่เก็บได้ เงินได้ประเภทเงินเดือนค่าจ้างจะสูงกว่าเงินภาษีที่เก็บจากเงินได้ประเภทที่ไม่ใช่เงินเดือนค่าจ้าง ถึง ๓.๖ เท่า หรือถ้าเทียบเป็นอัตราภาษีที่แท้จริง (effective tax rate) แล้ว ภาษีของผู้มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างจะสูงเป็น ๘.๕ เท่าของผู้มีรายได้ที่ไม่ใช่เงินเดือนและค่าจ้าง เมื่อพิจารณาต่อไปว่ารายได้ประชาชาติในส่วนที่มาจากรายได้ที่ไม่ใช่เงินเดือนค่าจ้างนั้น สูงกว่ารายได้ประชาชาติส่วนที่เป็นรายได้ประเภทเงินเดือนค่าจ้างถึงกว่า ๒ เท่าตัว ยิ่งจะเห็นได้ชัดว่าโครงสร้างของภาษีมีความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเราจะมองให้ลึกซึ้งลงไปอีกว่าเงินได้ที่ได้มาจากเงินเดือนค่าจ้างนั้น เป็นเงินได้ที่ได้มาด้วยการออกน้ำพักน้ำแรง แต่เงินได้ประเภทที่ไม่ใช่เงินเดือนค่าจ้าง เช่น เงินได้จากทรัพย์สิน เป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ต้องออกน้ำพักน้ำแรง

ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราภาษี ปัญหาที่เกิดขึ้นปัญหาแรกก็คือ การใช้อัตราภาษีต่าง ๆ กันสำหรับเงินได้ประเภทต่าง ๆ กัน ในปัจจุบันมีอัตราภาษีที่ใช้อยู่ ๔ อัตรา คือ (ก) อัตราก้าวหน้าธรรมดาตั้งแต่ ร้อยละ ๗ ถึงร้อยละ ๖๕ สำหรับเงินได้ทั่วไป (ข) อัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๐.๕ ของเงินได้พึงประเมิน ตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไปใช้กับเงินได้ทุกประเภทยกเว้น เงินได้ประเภท (๑) (ค) อัตราร้อยละ ๑๐ สำหรับดอกเบี้ย และ (ง) อัตราร้อยละ ๑๕ สำหรับเงินปันผล การมีอัตราที่แตกต่างกันเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดการ

ให้ประโยชน์พิเศษแก่เงินได้บางประเภทหรือผู้มีเงินได้บางคน เช่น คนที่มีเงินได้ประเภท ดอกเบี้ย อาจจะเสียภาษีน้อยกว่าผู้ที่มีเงินได้ประเภทเงินเดือนในจำนวนเงินได้ที่เท่ากันก็ได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นการถูกต้องนัก ปัญหาที่สองก็คือการยอมให้หักหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือ หักหุ้นส่วน ซึ่งกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนจดทะเบียนถูกถือโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเสียภาษีเงินได้ในอัตราของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แทนที่จะเสียในอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ในปัจจุบัน การยอมให้ทำเช่นนี้ได้หมายถึงจำนวนเงินภาษีที่รัฐจะได้รับจะมีจำนวนน้อยลง เพราะภายใต้ โครงสร้างภาษีในปัจจุบัน หักหุ้นส่วนดังกล่าวจะได้ประโยชน์จากการใช้อัตราภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดามากกว่าการใช้อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลภายใต้ระดับรายได้เดียวกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับขบวนการเสียภาษี เป็นที่ยอมรับกันว่าการหักภาษี ณ ที่จ่าย ทำให้การจัดเก็บกระทำได้สะดวกขึ้นมาก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การหักภาษี ณ ที่จ่ายนั้น กระทำไม่ได้กับเงินได้ทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนใหญ่ของเงินได้จากการประกอบ ธุรกิจส่วนตัว ซึ่งจะเสียภาษีครั้งเดียวเมื่อตอนสิ้นปี การจัดเก็บเช่นนี้นักก่อให้เกิดปัญหาที่ว่า อัตราภาษีที่แท้จริงที่ลูกจ้าง หรือผู้มีเงินเดือนต้องเสียจากการต้องถูกหักภาษีทุกเดือน ณ ที่จ่าย จะสูงกว่าอัตราที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวต้องเสีย และนอกจากนี้แล้ว ผู้มีรายได้ ประเภทหลังนี้ยังมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงภาษีมากกว่าอีกด้วย เพราะจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย เพิ่มขึ้นตอนปลายปีอาจจะสูงมากก็ได้ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บอีกปัญหาหนึ่ง ก็คือการ ยอมให้ผู้เสียภาษีที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ทั้ง ๆ ที่การจะบังคับให้ หักค่าใช้จ่ายตามที่เป็นจริงก็ย่อมทำได้ ในปัจจุบันอัตราการหักค่าใช้จ่ายสำหรับ เงินได้ของ ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวยังอยู่ในระดับสูงมาก อัตราต่ำสุดคือ ร้อยละ ๖๐ ของยอดเงินได้ พึงประเมิน เงินได้จากการประกอบโรคศิลป์ แต่สำหรับธุรกิจส่วนใหญ่โดยทั่วไป อัตราที่ยอม ให้คือ ร้อยละ ๗๕ - ๘๐ และอัตราสูงสุดนั้นยอมให้ได้ถึงร้อยละ ๘๕ ระบบการเหมาค่าใช้จ่ายนั้นนอกจากล่าช้าและไม่เป็นธรรมแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว ไม่มีระบบบัญชีที่ถูกต้อง เพราะการทำบัญชีที่ถูกต้องอาจทำให้ต้องเสียภาษีมากขึ้นก็ได้

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

ประเด็นหลักของการเปลี่ยนแปลงในนโยบายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็คือ การขจัดปัญหาที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น และใช้ระบบใหม่ซึ่งดีกว่า ข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงแบ่งได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้ .-

๑. การเพิ่มการเก็บภาษีเงินได้ที่ไม่ใช่เงินเดือนหรือค่าจ้าง

ข้อเสนอข้อนี้เป็นข้อเสนอในหลักการการเก็บภาษีที่ดีโดยทั่วไป เงินได้จากเงินเดือน หรือค่าจ้างไม่ควรต้องเสียภาษีมากกว่าเงินได้ประเภทไม่ใช่เงินเดือนหรือค่าจ้างเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อข้อเท็จจริงมีว่า รายได้ประเภทไม่ใช่เงินเดือน หรือค่าจ้างในรายได้ประชาชาติสูงกว่ารายได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง การเปลี่ยนแปลงตามข้อนี้นอกจากจะช่วยให้ภาระภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้นแล้ว ยังอาจจะช่วยระดมทรัพยากรภายในประเทศให้สูงขึ้นอีกด้วย

๒. การชำระภาษีส่วหน้าสำหรับเงินได้บางประเภทจากการประกอบธุรกิจส่วนตัว

เนื่องจากการหักภาษี ณ ที่จ่ายมีอาจทำได้ในกรณีผู้มีเงินได้ที่ไม่ใช่ประเภทเงินเดือน หรือค่าจ้าง วิธีแก้ไขก็คือ การยอมให้ชำระภาษีส่วหน้าได้ ขั้นตอนของการปฏิบัติก็คือ ให้ผู้ต้องเสียภาษีประมาณการเงินได้ที่เขาคาดว่าจะได้รับในแต่ละปีแล้ว แบ่งเสียภาษีเป็น ๔ งวด กำหนดการเสียภาษีงวดสุดท้ายควรทำให้ตรงกับช่วงยื่นแบบเสียภาษีเงินได้ประจำปีตามปกติพอดี และจำนวนภาษีที่เสียในงวดสุดท้ายจะใช้เป็นตัวปรับภาษีที่เสียไปแล้วในสามงวดแรกด้วย วิธีการชำระภาษีส่วหน้านี้น่าจะนำไปสู่รายได้ของรัฐที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะ ในประการแรก ผู้เสียภาษีจะหลีกเลี่ยงภาษีน้อยลงเพราะความกดดันในเรื่องที่ต้องหาเงินก้อนใหญ่มาเสียภาษีปีละครั้งลดลงไป ประการที่สอง เนื่องจากภาษีส่วนหนึ่งได้ถูกชำระไปแล้ว การจะทำบัญชีแสดงการขาดทุนเพื่อเสียภาษีก็จะลดลงไปด้วย

และประการที่สาม เจ้าหน้าที่สรรพากรสามารถมีเวลาได้พิจารณาและติดตามการคำนวณภาษีของผู้เสียได้ดีขึ้น เป็นการลดโอกาสการแจ้งภาระภาษีต่ำกว่าที่เป็นจริง

๓. การลดอัตราค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา

เพื่อให้ให้การหักค่าใช้จ่ายในการประกอบธุรกิจส่วนตัวตรงกับที่เป็นจริง ซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้เสียภาษีต้องทำบัญชีรายรับรายจ่ายให้ถูกต้องนั่นเอง อัตราค่าใช้จ่ายระบบเหมาควรลดลงทุกปี เช่น ร้อยละ ๕ ต่อปี จนกระทั่งผู้เสียภาษีจะไม่ได้รับประโยชน์จากการหักอัตราค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาต่อไป และจะ เป็นการคุ้มหรือได้เปรียบกว่าที่จะหักค่าใช้จ่ายตามที่ได้จ่ายจริง

๔. การขยายฐานภาษีโดยการลดรายการเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีให้น้อยลง

เนื่องจากรายการยกเว้นภาษีเงินได้ในปัจจุบันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ฐานของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแคบเกินไป ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า เงินได้ต่อไปนี้ควรได้รับการยกเลิกการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ คือ (ก) ดอกเบี้ยทุกชนิด (ข) เงินรางวัลทุกชนิด และ (ค) เงินได้จากกิจการโรงเรียนราษฎร์ประเภทหลักสูตรอาชีวระยะสั้น การยกเว้นเงินได้ประเภทดอกเบี้ยจากการเสียภาษีนั้น เข้าใจว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้เพื่อส่งเสริมการออมในอดีต แต่ในปัจจุบันเหตุผลดังกล่าวอาจจะยอมรับไม่ได้เสียแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการยกเวéndังกล่าวมีต้นทุนอย่างอื่นเกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจะกระตุ้นหรือส่งเสริมเงินออมในตลาดการเงิน ควรจะใช้วิธีเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากมากกว่าที่จะให้ลดภาษีเงินได้หรือยกเว้นไม่เสียภาษีเงินได้ เพราะการกระทำดังกล่าวจะกระทบกระเทือนตรงหลักความเป็นธรรมและหลักความเป็นกลางของระบบภาษี การยกเลิกการยกเว้นภาษีนี้นำไปถึงดอกเบี้ยจากพันธบัตรรัฐบาลด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าต้นทุนการกู้ยืมสาธารณะเพื่อให้สถานะการคลังสมดุลนั้นจะถูกกว่า โดยการยอมให้เพิ่มดอกเบี้ยพันธบัตร

ชั้นแทนที่จะให้ดอกเบี้ยที่ได้นั้นไม่ต้องเสียภาษี สำหรับการยกเลิกการยกเว้นเงินได้ประเภท
รางวัลนั้น ก็เนื่องมาจากความไม่มีเหตุผลทางด้านหลักการภาษีที่ดีของการยกเว้นดังกล่าว
แต่เนื่องจากเงินรางวัลที่ผู้เสียภาษีได้รับนั้นมิได้แสดงถึงความสามารถที่จ่ายภาษีได้อย่างแท้-
จริง ควรจะยอมให้ผู้ได้รับรางวัลสามารถแบ่งเงินรางวัลออกเพื่อเฉลี่ยเสียภาษีได้ และใน
ข้อสุดท้ายกิจการโรงเรียนราษฎร์ประเภทฝึกอาชีพพระยะสัน เช่น โรงเรียนสอนตัดผม ตัดเลื้อ
เป็นกิจการหากำไรตามปกติโดยทั่วไป เพราะฉะนั้นไม่มีเหตุผลอะไรเลยที่จะยกเว้นภาษีให้
กับเงินได้จากกิจการดังกล่าว

๕. การใช้อัตราภาษีก้าวหน้าอัตราเดียวสำหรับเงินได้ทุกประเภท

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น การที่มีอัตราภาษีที่ใช้กับเงินได้บุคคล
ธรรมดา ถึง ๔ อัตราด้วยกันนั้น ก็ให้เกิดความไม่เป็นธรรม และความไม่คงเส้นคงวาใน
ระบบภาษี สมควรที่รัฐบาลจะปฏิบัติต่อเงินได้ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกันโดยใช้อัตรา
ก้าวหน้าอย่างเดียวกัน อันที่จริงเรื่องนี้รัฐบาลก็เห็นพ้องด้วยกับหลักความเป็นธรรมและ
ความคงเส้นคงวาของการมีอัตราเดียวและได้กำหนดช่วงเวลาที่จะเงินได้ประเภทดอกเบี้ย
และเงินปันผลจะต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าธรรมดาไม่ใช่อัตราพิเศษ แต่เป็นที่น่าเสีย-
ดายว่า เมื่อช่วงเวลานั้นมาถึง รัฐบาลก็เปลี่ยนใจยอมยืดเวลาให้สิทธิพิเศษต่อไปอีก
อย่างไรก็ตาม สำหรับการใช้อัตราร้อยละ ๐.๕ สำหรับเงินได้เกิน ๓๐,๐๐๐ บาทนั้นน่าจะ
ยกเลิกได้โดยทันที เพราะก่อให้เกิดความสับสนในการจัดเก็บ และทำให้ระบบภาษีมีความ
ขัดแย้งในตัวเอง

๖. การเก็บภาษีผลได้จากทุนในโครงสร้างภาษีทางตรง

จริงอยู่ถึงแม้ว่าเงินได้จากการเพิ่มค่าขึ้นของทรัพย์สิน หรือจากผลได้
จากทุนจะต้องเสียภาษีภายใต้กฎหมายปัจจุบัน แต่กฎหมายก็ให้ช้อยกเว้นไว้มากมายจนกระทั่ง
ตามความเป็นจริงแล้วเงินได้ชนิดนี้ไม่ต้องเสียภาษี ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงข้อนี้ก็คือว่า

เงินได้ที่เป็นผลได้จากทุนควรจะรวมอยู่ในเงินได้พึงประเมินตามปกติ โดยที่ว่าในตอนเริ่มแรกนี้ อาจจะมีขั้นตอนพิเศษในการจัดเก็บ กล่าวคือ

- (ก) ควรใช้อัตราคงที่ร้อยละ ๑๐ สำหรับเงินได้ประเภทผลได้จากทุนไปก่อน
- (ข) ภาวะเงินเฟ้อและการขาดทุนหรือลดค่าของทรัพย์สิน ควรจะนำมาพิจารณาด้วยในการคำนวณเงินได้พึงประเมิน
- (ค) ให้ค่าลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท
- (ง) เพื่อผลในทางปฏิบัติ ภาษีนี้ควรเก็บจากทรัพย์สินที่ได้มาภายหลังที่ได้ประกาศใช้กฎหมายใหม่เกี่ยวกับผลได้จากทุนนี้แล้ว

๗. การเก็บภาษีมรดก

ในปัจจุบันเงินได้จากมรดกได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีเงินได้ในประเทศไทย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ซึ่งไม่ทราบว่าจะหาคำอธิบายอะไรที่สมเหตุสมผลได้ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ กับ พ.ศ. ๒๔๘๖ การยกเว้นเงินได้จากมรดกจากฐานภาษีนี้นั้น สามารถอธิบายได้ว่า เพราะมีภาษีสองชนิดแยกกันอยู่คือ ภาษีกองมรดก (estate tax) ซึ่งเก็บจากผู้ให้มรดก และภาษีมรดก (inheritance tax) ซึ่งเก็บจากผู้รับมรดก ทว่าตั้งแต่ปี ๒๔๘๖ เป็นต้นมา เมื่อภาษีทั้งสองชนิดถูกยกเลิกไป การยกเว้นภาษีให้เงินได้จากมรดกก็ยังคงมีอยู่ในประมวลรัษฎากรในปัจจุบัน ขณะนี้ร่างภาษีกองมรดกกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยรัฐบาล ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดว่าทรัพย์สินและมรดกทุกอย่างซึ่งผู้ตายมีอยู่ในขณะถึงแก่กรรมรวมทั้งทรัพย์สินที่ได้ให้หรือโอนไปให้ผู้อื่นภายใน ๕ ปีก่อนที่ผู้นั้นจะถึงแก่กรรมจะต้องถูกเก็บภาษีโดยกฎหมายจะยอมให้หักค่าลดหย่อนได้ ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งกองมรดก , ๑๓๐,๐๐๐ บาทสำหรับค่าใช้จ่ายในการทำศพและจัดการมรดก ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับคู่สมรส และไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับบุตร ส่วนขั้นตอนการเสียภาษีนี้นั้นก็ยอมให้เสีย

เป็นงวดได้ เพื่อเป็นการผ่อนคลายภาระภาษี ภาษีที่ตั้งอยู่บนฐานของทรัพย์สินหรือความมั่งมีนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อหลักความเป็นธรรมของระบบภาษี และยิ่งจะช่วยให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นด้วย

ข. ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ปัญหา

๑. ถึงแม้ว่ารายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลจะสูงที่สุดในบรรดาภาษีทางตรงทั้งหลายก็ตาม แต่สัดส่วนของมันต่อรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดยังต่ำมาก และอัตราเพิ่มขึ้นของภาษีที่เก็บได้ก็ค่อนข้างช้า พอจะกล่าวได้ว่าการยอมเสียภาษีอย่างถูกต้อง (tax compliance) ของบริษัทส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังต่ำอยู่มาก ทั้งนี้อาจเป็นผลเนื่องมาจากการบิดเบือนระบบบัญชีของบริษัทที่ต้องเสียภาษี การตรวจสอบที่ไม่ทั่วถึงหรือไม่มีประสิทธิภาพของกรมสรรพากร หรือความบกพร่องในฐานและอัตราภาษีจากตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง ๆ จะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๒๑ ในเขตกรุงเทพมหานคร มีเพียง ๒๖,๑๙๗ บริษัทเท่านั้นที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และจากจำนวนที่น้อยอยู่แล้วนี้ปรากฏว่า ๑๒,๒๒๓ บริษัท หรือร้อยละ ๔๖.๗ ของบริษัทที่ยื่นแบบแจ้งว่าประสบการขาดทุนในการทำธุรกิจ เพราะฉะนั้นจึงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ จำนวนเงินที่ขาดทุนทั้งหมดนี้เมื่อรวมกันแล้วจะสูงถึง ๑๒,๕๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๘๒.๗ ของกำไรทั้งหมดของปีนั้น ส่วนบริษัทที่แจ้งว่ามีกำไรนั้น ก็ปรากฏว่า ๑๒,๕๔๑ บริษัท หรือร้อยละ ๔๐.๑ แจ้งว่ามีกำรน้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ต่อปี โดยเฉลี่ยทั่วไปแล้ว บริษัทส่วนใหญ่จะมีกำไรประมาณปีละ ๕๗,๐๐๐ บาทเศษ หรือเดือนละไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท ซึ่งนับว่าต่ำมาก ส่วนในต่างจังหวัดนั้น ภาพที่ได้ก็ไม่สู้ดีนักเช่นกัน กล่าวคือ มีเพียง ๑๐,๐๗๓ บริษัทเท่านั้นที่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีในปี ๒๕๒๐ หรือน้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของผู้ยื่นแบบในเขตกรุงเทพมหานคร ในปี ๒๕๒๑ นอกจากนี้แล้วจำนวนเงินขาดทุนในต่างจังหวัดเมื่อรวมกันแล้วจะสูงกว่าจำนวนเงินกำไร

ประมาณร้อยละ ๒๕ ทั้งหมดเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าระบบภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทยยังมีความบกพร่องอยู่มาก

๒. นอกจากความบกพร่องในวิธีการประเมินและการจัดเก็บแล้ว โครงสร้างอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลยังเป็นปัญหาอีกด้วย อัตราภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี ๒ อัตรา คือ ร้อยละ ๓๐ สำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และร้อยละ ๔๐ สำหรับบริษัทอื่น ๆ ซึ่งเพิ่งลดลงมาเมื่อต้นปี ๒๕๒๔ จากอัตราเดิมคือร้อยละ ๓๕ และ ๔๕ ตามลำดับ สำหรับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และที่ไม่ได้จดทะเบียน การเก็บภาษีต่างกันถึงร้อยละ ๑๐ นี้ มากเกินไปและมีความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่บริษัทที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทเล็ก ๆ กลับกลายเป็นว่าบริษัทใหญ่ ๆ ซึ่งสามารถหากำไรได้มาก ๆ กลับเสียภาษีน้อยกว่าบริษัทเล็ก ๆ ซึ่งมีกำไรน้อยกว่า

๓. ประมวลรัฐฎากรในปัจจุบันยอมให้มีการถือปฏิบัติต่างกันระหว่าง ห้างหุ้นส่วน กับบริษัทในประเภทของภาษีเงินได้ที่พึงเสีย กล่าวคือ บริษัทครอบครัว หรือ ห้างหุ้นส่วน ซึ่งผู้ถือหุ้นคนใดคนหนึ่งถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนจดทะเบียนจะเสียภาษีตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แทนที่จะเสียตามอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ปัญหาเกิดขึ้นตรงที่ว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนดังกล่าวสามารถพลิกแพลงวิธีการถือหุ้นว่าจะให้เป็นบริษัทครอบครัวหรือบริษัทเปิดทั่วไปก็ได้ แล้วแต่ว่าอย่างไรจะทำให้เสียภาษีน้อยกว่ากัน การยอมให้สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้สร้างความวุ่นวายขึ้นในระบบการจัดเก็บและสร้างความไม่เป็นธรรมในระบบภาษี

๔. เนื่องจากภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้นโดยทั่วไปจะเก็บตอนสิ้นปีบัญชีปีละครั้ง บริษัทที่ทำบัญชีถูกต้องอาจจะพบว่าตนเองประสบกับภาวะขาดสภาพคล่อง เมื่อทราบว่าต้องจ่ายภาษีเป็นจำนวนมากในตอนปลายปี เพราะฉะนั้นบริษัทดังกล่าวอาจจะหลีกเลี่ยงภาษี โดยบิดเบือนระบบบัญชีหรือละเลยไม่เสียภาษี ในปัจจุบันการเสียภาษดังกล่าวได้แบ่งเป็นเสียปีละ ๒ ครั้งแล้ว แต่ปัญหายังมีว่า ถึง ๒ ครั้งก็อาจจะยังไม่เพียงพอ

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

เพื่อแก้ไขปัญหาก็กล่าวถึงแล้วข้างต้น และเพื่อที่จะนำไปสู่ระบบภาษีที่มีประสิทธิภาพและสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลมากขึ้น ควรมีการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

๑. โดยทั่วไป รัฐบาลจะต้องพยายามโฆษณาเผยแพร่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของบริษัทธุรกิจการค้าต่าง ๆ ในการเสียภาษีให้รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนั้นรัฐบาลเองก็ต้องจัดเก็บด้วยความเสมอภาคและความเป็นธรรม พร้อมทั้งปรับปรุงระบบการจัดเก็บที่สามารถตรวจสอบและลงโทษการหลีกเลี่ยงภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

๒. ยกเลิกการให้ประโยชน์พิเศษแก่บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ การใช้นโยบายภาษีเช่นว่านี้เพื่อผลในการระดมทรัพยากรภายในประเทศโดยผ่านกลไกของตลาดหลักทรัพย์ได้รับการพิสูจน์แล้วไม่ได้ผลเท่าที่ควร หรืออย่างน้อยผลที่ได้ก็ไม่คุ้มกับต้นทุนหรือความสูญเสียทางด้านความเสมอภาคของระบบภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ส่วนใหญ่ก็เป็นบริษัทใหญ่ ๆ อยู่แล้ว ถ้าหากว่ายังไม่สามารถใช้อัตราภาษีเดียวกันได้ในขณะนี้ ช่วงห่างของสองอัตราที่ใช้กันจะทำให้แคบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ยกตัวอย่างเช่น ช่วงห่างของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลในปัจจุบันระหว่างบริษัทจดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียน ไม่ควรเกินร้อยละ ๕

๓. เนื่องจากมีความสับสนและความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายเปิดช่องให้บริษัทครอบครัวได้รับประโยชน์พิเศษในการเสียภาษี ข้อกำหนดนี้น่าจะยกเลิกเสียโดยบังคับให้บริษัทครอบครัวเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เช่นเดียวกับบริษัทอื่น ๆ

๔. วิธีหนึ่งที่จะแก้ปัญหามีความขัดสนเรื่องเงินจะต้องหามาเสียภาษีเมื่อตอนปลายปีก็คือ การกำหนดให้บริษัทดังกล่าวชำระภาษีล่วงหน้าเป็นงวด ๆ วิธีนี้จะดีกว่าวิธีที่ให้บริษัทเสียภาษีปีละครั้งด้วยเหตุผลต่าง ๆ คือการชำระภาษีล่วงหน้า

(ก) ทำให้ช่วงเวลาระหว่างการมีรายได้กับการเสียภาษีลดลง ทำให้รัฐบาลสามารถใช้นโยบายภาษีเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ดีขึ้น

(ข) ทำให้การขึ้น ๆ ลง ๆ ของสภาพคล่องของบริษัทลดลง เพราะภาระภาษีถูกกระจายไปตลอดทั้งปี ซึ่งจะช่วยลดความตึงตัวเรื่องการเงินของบริษัทในช่วงเดือนที่จะต้องเสียภาษี

(ค) ทำให้รัฐบาลได้รับรายได้เข้ามาอย่างสม่ำเสมอ

(ง) ทำให้ผลกระทบจากภาวะเงินเฟ้อที่มีต่อรายได้ของรัฐบาลลดน้อยลงไป กล่าวคือ มูลค่าที่แท้จริงของรายได้จะสูงขึ้น ถ้าหากภาษีนั้น ๆ ถูกเก็บแต่เนิ่น ๆ

(จ) ทำให้ความกระตือรือร้นในการหลีกเลี่ยงภาษีลดลง เนื่องจากความกดดันเรื่องที่จะต้องหาเงินก้อนใหญ่มาชำระภาษีลดลง ซึ่งน่าจะย่อหมายถึงการเก็บภาษีได้มากขึ้น

ในปัจจุบันระบบการชำระภาษีล่วงหน้าได้รับการนำมาใช้แล้ว โดยได้แบ่งช่วงเวลาที่จะชำระภาษีได้เป็น ๒ งวด ๆ ละ ๖ เดือน ซึ่งอาจจะยังไม่เพียงพอระบบที่เหมาะสมกว่าน่าจะให้บริษัทชำระภาษีล่วงหน้าได้ ๔ งวด ดังนี้ .-

งวดแรก : ไม่เกินเดือนที่แปดของปีบัญชี

งวดที่สอง : ภายในเดือนที่ ๑๑ ของปีบัญชี

งวดที่สาม : ภายใน ๒ เดือน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

งวดสุดท้าย : ภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ค. ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต

ปัญหา

เนื่องจากภาษีทั้งสองชนิด เป็นภาษีที่ตั้งอยู่บนฐานการบริโภคเหมือนกัน เราจึงได้นำมาพิจารณาร่วมกับภาษีทั้งสองชนิดอาจจะใช้สนับสนุนซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ ในขณะที่ภาษีการค้าอาจถูกใช้เป็นภาษีการขายโดยทั่วไป (general sales tax) ภาษีสรรพสามิตจะถูกใช้กับสินค้าเฉพาะอย่างเพื่อให้เกิดการแตกต่างกันออกไป สำหรับในประเทศไทยภาษีทั้งสองถูกเก็บแยกออกจากกัน แต่เป็นไปได้ว่าในอนาคตภาษีทั้งสอง อาจจะมีเกี่ยวข้องกันมากขึ้นก็ได้ ในปัจจุบัน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาษีทั้งสองชนิดมี ดังนี้ .-

๑. พิจารณาจากแง่มุมของผลกระทบที่มีต่อการกระจายรายได้ภายหลัง ภาษี การที่รัฐบาลมีรายได้จากภาษีทั้งสองชนิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมากนี้มีใช้สิ่งที่ยังปรารถนาอีก ทั้งนี้เพราะภาษีดังกล่าวมีลักษณะของความถดถอยอยู่เป็นอันมาก และไม่แต่เพียงเท่านั้นการใช้ภาษีทั้งสองเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา ก็อาจทำได้ดีด้วย อย่างไรก็ตามภาษีทั้งสองชนิดนี้อาจยังคงต้องมียู่ต่อไปเพื่อผลในการหารายได้และการจัดสรรทรัพยากร แต่รัฐบาลควรพยายามลดระดับการพึ่งพาต่อภาษีดังกล่าวให้มากที่สุด และหันไปเน้นภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้และทรัพย์สินแทน

๒. สำหรับภาษีการค้าซึ่งเคยมีความสำคัญเป็นอันดับสอง และต่อมาได้กลายเป็นอันดับสามในการสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลมากที่สุดนั้น เป็นภาษีที่มีความบกพร่องทางด้านโครงสร้างหรือลักษณะของภาษีเป็นอันมาก ยกตัวอย่างเช่น

ก. ระบบภาษีการค้าในปัจจุบันไม่ได้แยกสินค้าทั้งสำเร็จและสินค้าสำเร็จรูปออกจากกัน เพราะฉะนั้น เมื่อมีการเก็บภาษีสินค้าทั้งสำเร็จในระดับผู้ผลิต

ความซ้ำซ้อน หรือความทับถมแห่งภาษีย่อมจะเกิดขึ้นอีกในการผลิตขั้นสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ผู้บริโภคสินค้าคนสุดท้ายย่อมต้องแบกรับภาระภาษีไว้หลายตลบ ในปัจจุบันรัฐบาลก็ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเก็บภาษีผู้ผลิตระดับกลางซึ่งผลิตสินค้าทุนหรือสินค้ากึ่งสำเร็จรูปโดยใช้อัตราต่ำกว่าปกติ หรือไม่ก็ยอมให้หักค่าลดหย่อนได้สูงขึ้น แต่วิธีดังกล่าวก็มักจะก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสนเพราะต้องมีการเปลี่ยนอัตราภาษีกันอยู่บ่อย ๆ นอกจากนี้แล้ว การเปลี่ยนอัตราที่ไม่สมบูรณ์หรือทั่วถึงย่อมก่อให้เกิดปัญหาการได้เปรียบเสียเปรียบในการผลิตประเภทต่าง ๆ กัน และสำหรับการผลิตบางประเภทก็เป็นการลำบากมากที่จะกำหนดว่าสินค้าใดเป็นสินค้ากึ่งสำเร็จรูป สินค้าใดเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายแล้ว

(ข) การตีความรายรับรายเดือนมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของธุรกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็มีกรณีการตีความรายรับพึงประเมินบางอย่างที่ไม่อาจหาคำอธิบายที่เหมาะสมได้ อาทิเช่น รายรับจากการขายหนังสือพิมพ์ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งรายรับที่ต้องเสียภาษี ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการถือพันธบัตรรัฐบาลก็เช่นเดียวกัน รายรับจากการขายเครื่องบินในภตตาคารจะไม่ถูกรวมอยู่ในฐานภาษี และรายรับจากการขายสิ่งเดียวกันในโรงแรมจะต้องถูกเก็บภาษี ดังนี้ เป็นต้น

(ค) มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์บางอย่างในโครงสร้างภาษีการค้าที่ขัดกันเอง หรือไม่ก็มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ยกตัวอย่างเช่น การยกเว้นภาษีให้ผู้ผลิตซึ่งมีรายรับต่อเดือนน้อยกว่า ๒๐๐๐ บาท และยกเว้นให้ผู้ที่ต้องเสียภาษีน้อยกว่า ๑๕ บาทต่อเดือน กฎเกณฑ์ทั้งสองข้อนี้หากใช้พร้อมกันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเองได้ หรือไม่ก็เป็นกฎเกณฑ์ที่มีมากเกินไปจนจำเป็น^๑

^๑ ขอให้ดูตัวอย่างต่อไปนี้ สมมติว่ามีบริษัทหนึ่ง (บริษัท ก.) มีรายรับเดือนละ ๒๑๐๐ บาท ติดต่อกันเป็นเวลา ๒ เดือน และอีกบริษัทหนึ่ง (บริษัท ข.) มีรายรับเดือนแรก ๑๒๐๐ บาท เดือนที่สอง ๓๐๐๐ บาท เมื่อสิ้นสุดเดือนที่สองรายรับของทั้งสองบริษัทจะมีจำนวนเท่ากัน ถ้าอัตราภาษีการค้าคือร้อยละ ๑ บริษัท ก. จะต้องเสีย /ต่อ

๓. ภาษีการค้าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีอัตราภาษีมากมายเหลือเกิน ตั้งแต่ต่ำที่สุดคือร้อยละ ๐.๕ จนถึงร้อยละ ๔๐ การมีอัตราภาษีมากมายเช่นนี้ นอกจากจะทำให้ สับสนยากแก่การเลือกใช้แล้ว ยังเป็นช่องทางที่จะสร้างประโยชน์พิเศษให้แก่กิจการบางประเภทได้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการสร้างความบิดเบือนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และนอกจากจะมีอัตราอยู่มากมายแล้ว อัตราดังกล่าวยังเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อย ๆ อีกด้วย เป็นการเพิ่มความไม่แน่นอนในระบบภาษี ซึ่งมีผลต่อความสำนึกในการเสียภาษีและยุ่งยากในการจัดเก็บ

๔. สำหรับภาษีสรรพสามิต ปัญหาที่เห็นได้ชัดก็คือฐานภาษีแคบมาก และภาษีบางอย่างที่ยังเก็บอยู่ก็น่าจะยกเลิกได้แล้ว ปัจจุบันมีสินค้าอยู่เพียง ๔ ประเภทที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต คือ ยาสูบ ยานัตถุ ไม้ ไม้ขีด เครื่องขีดไฟ สุรา เครื่องดื่ม ซีเมนต์ และน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งหมดนี้ภาษีจากน้ำมันเชื้อเพลิงมีปริมาณมากที่สุด การที่ยังคงเก็บภาษียานัตถุ ไม้ขีด เครื่องขีดไฟ และไฟอยู่แสดงถึงความล้าหลัง และความเฉื่อยชาของระบบภาษีสรรพสามิตของไทย

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

สำหรับภาษีการค้า

๑. มีข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานของภาษีการค้าอยู่ ๔ ข้อด้วยกันคือ

ข้อ ๑. ภาษีเดือนละ ๒๑ บาท แต่ละเดือนหรือ ๔๒ บาททั้งสองเดือนรวมกัน แต่สำหรับบริษัท ข. จะเสียภาษีเฉพาะเดือนที่สองเดือนเดียว ๓๐ บาท ทั้งนี้เพราะเดือนแรกรายได้ต่ำกว่า ๒๐๐๐ บาท ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายเกณฑ์ข้อแรก แต่ถ้าหากว่าอัตราภาษีเป็นร้อยละ ๐.๕ บริษัท ก. จะไม่ต้องเสียภาษีเลยเพราะเมื่อคำนวณภาษีออกมาแล้วจะต่ำกว่าเดือนละ ๑๕ บาท ซึ่งได้รับยกเว้นเหมือนกันตามกฎหมายเกณฑ์ข้อที่สอง ส่วนบริษัท ข. จะต้องเสียภาษีเดือนที่สอง ๑๕ บาทพอดี จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองมีทั้งขัดแย้งกันและซ้ำซ้อนกันอยู่ในตัว

(ก) การยกเว้นภาษีการค้าแก่รายได้จากการประกอบอาชีพอิสระ เช่น แพทย์ หนายความ วิศวกร สถาปนิก ควรจะยกเลิกเสียไม่มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจ หรือ สังคมอันใดที่ควรจะให้สิทธิประโยชน์แก่การประกอบอาชีพดังกล่าวในการไม่ต้องเสียภาษี การค้าในขณะที่ธุรกิจอื่น ๆ ต้องเสีย การยกเว้นดังกล่าวทำให้เสียทั้งหลักความเสมอภาค ของภาษีและทำให้รัฐบาลขาดรายได้อีกด้วย

(ข) ควรจะเก็บภาษีการค้าจากรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง โดยมีต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการขาย ถ้าจะยอมให้ มีข้อยกเว้นได้ก็อาจจะยกเว้นเฉพาะการขายที่ดินในชนบทโดยการที่ผู้ซื้อซื้อที่ดินไปเพื่อการ เพราะปลูกด้วยตนเอง

(ค) ควรจะเปลี่ยนกฎเกณฑ์เสียใหม่เกี่ยวกับการยกเว้นภาษีรายรับที่ น้อยกว่า ๒๐๐๐ บาทต่อเดือน กล่าวคือแทนที่จะยกเว้นภาษีให้ก็ขอให้ผู้ประกอบการทบ รายรับดังกล่าวต่อ ๆ ไปเรื่อย ๆ ในเดือนต่อ ๆ ไป จนกระทั่งเมื่อใดก็ตามเงินที่ทบ ขึ้นเรื่อย ๆ นั้น ถึง ๕๐๐๐ บาท ผู้ประกอบการก็ต้องแจ้งเสียภาษีต่อทางการ ส่วน ข้อกำหนดที่ว่าถ้าภาษีที่ต้องเสียน้อยกว่าเดือนละ ๑๕ บาท ให้ยกเว้นได้นั้น ควรจะยกเลิก เสีย

(ง) ถ้าทำได้ ควรจะยกเลิกระเบียบการยกเว้นและการลดหย่อนที่ใช้ อยู่ในปัจจุบันเสียให้หมดแล้วร่างระเบียบขึ้นมาใหม่ ซึ่งไม่สลับซับซ้อนและง่ายต่อการถือ ปฏิบัติ

๒. เนื่องจากการเก็บภาษีจากวัตถุดิบและสินค้าประเภททุนเป็นเหตุให้ เกิดผลทบถมของภาษี เพื่อจะลดผลเสียดังกล่าว ควรจะยอมให้หักภาษีการค้าซึ่งจ่ายบนสินค้า กึ่งสำเร็จหรือบนวัตถุดิบออกจากภาษีขั้นสุดท้ายที่เก็บจากการขายสินค้าสำเร็จรูปแล้วตาม- สัดส่วนของวัตถุดิบ หรือสินค้ากึ่งสำเร็จที่ใช้อยู่ในสินค้าสำเร็จรูป ถ้าทำได้เช่นนี้ก็ไม่มี

ความจำเป็นที่จะต้องมียัตราภาษีหลายอัตราสำหรับสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ กันที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน °

๓. ในระบบภาษีการค้าที่พึงปรารถนาจริง ๆ นั้น ควรจะมีอัตราภาษีเพียงอัตราเดียวใช้กับรายรับทุกประเภท ดังที่กล่าวถึงแล้วแต่ต้น ปัญหาที่สำคัญอันหนึ่งของระบบภาษีการค้าในปัจจุบันคือ มีอัตราที่ไข่มากเกินไป การมีอัตราภาษีเพียงอัตราเดียวจะทำให้โครงสร้างของภาษีมีความง่ายมาก ปัญหาเรื่องการตีความประเภทของสินค้าก็จะหมดไป ต้นทุนการจัดเก็บและการเสียภาษีควรจะลดลง เมื่อผู้เสียภาษีมีความคุ้นเคยกับภาษีระบบใหม่นี้แล้ว นอกจากนี้แล้ว อัตราภาษีอัตราเดียวยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาและระบบเศรษฐกิจได้อีกด้วยโดยการเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามความเหมาะสม ถ้าหากมีความจำเป็นต้องแยกปฏิบัติระหว่างสินค้าบางประเภทก็ยังอาจกระทำได้โดยใช้ภาษีสรรพสามิตเพิ่มเติม ในระยะแรก ๆ หากการใช้อัตราภาษีอัตราเดียวยังทำไม่ได้ก็อาจใช้ระบบที่มีเพียง ๒-๓ อัตรา ก่อน เช่น อาจจะมีอัตรา ๓ อัตรา สำหรับสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต สินค้าโดยทั่วไปและสินค้าประเภทฟุ่มเฟือย

๔. การใช้ระบบภาษีการค้าระบบใหม่นี้จำเป็นต้องให้การประกอบการธุรกิจทุกชนิดต้องจดทะเบียนการค้า และให้เก็บค่าธรรมเนียมด้วย ผู้เสียภาษีที่ประกอบการธุรกิจส่วนตัวจะได้รับหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการเสียภาษี

° วิธีการนี้ถึงแม้จะไม่ใช่วิธีของภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value - added tax) ที่แท้จริง แต่ก็มีส่วนคล้ายคลึงกันพอสมควร ข้อเสนอให้ใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้าในปัจจุบันเป็นข้อเสนอที่นำไปความสนับสนุน แต่ยังคงถือปฏิบัติไม่ได้ในประเทศไทยในปัจจุบันเพราะระบบบัญชีการผลิตยังไม่พัฒนาพอ แต่ในอนาคตเช่นในเวลา ๑๐ ปีข้างหน้าความพร้อมอาจจะมีมากขึ้นได้

สำหรับภาษีสรรพสามิต

๑. จากข้อเสนอที่ว่าให้ใช้อัตราภาษีการค้าเพียงอัตราเดียวในกิจการค้าทุกประเภท แล้วเสริมโดยภาษีสรรพสามิต เมื่อต้องการให้เกิดผลแตกต่างทางภาระภาษีระหว่างสินค้าบางประเภท เท่ากับว่าได้มีการผสมผสานภาษีทั้งสองชนิดนี้เข้าด้วยกันแล้ว โดยภาษีการค้านั้นทำหน้าที่เป็นภาษีการขายโดยทั่วไป และภาษีสรรพสามิตทำหน้าที่ภาษีการขายโดยเฉพาะ ถ้าจะยอมรับระบบนี้จริง ๆ บทบาทของภาษีสรรพสามิตจะต้องขยายขึ้นกว่าเดิมมาก การกำหนดภาษีสรรพสามิตบนสินค้าชนิดใหม่นอกเหนือจากที่เคยเก็บอยู่แล้วมีความจำเป็นเพราะว่าการใช้ภาษีการค้าอัตราเดียวอาจทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลง และจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเกิดขึ้น เท่าที่พิจารณาอย่างคร่าว ๆ คงจะต้องเก็บภาษีสรรพสามิต หรือภาษีการขายเฉพาะจากรถยนต์ เครื่องไฟฟ้า เครื่องสำอาง และสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของรายได้ต่อความต้องการสูงอื่น ๆ อัตราภาษีที่เรียกเก็บควรจะอยู่ในช่วงร้อยละ ๑๐ ถึง ๔๐

๒. อย่างไรก็ตาม หากจะแยกพิจารณาภาษีสรรพสามิตในระยะสั้น ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงก็คือให้ยกเลิกการเก็บภาษีจากไม้ขีดไฟ เครื่องขีดไฟ ยานยนต์ และไฟเสีย รายได้จาก การเก็บภาษีจากสินค้าดังกล่าวมีน้อย และไม่คุ้มกับต้นทุนของการจัดเก็บ รายรับจากการผลิตสินค้าเหล่านี้ถูกใช้พื้นฐานในการเสียภาษีการค้าแล้ว ไม่มีเหตุผลที่สำคัญอื่นใดอีกที่จะต้องเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นอีก ซีเมนต์ก็เป็นสินค้าอีกประเภทหนึ่งซึ่งควรจะยกเลิกภาษีสรรพสามิตได้ด้วยเหตุผลเดียวกัน สินค้าที่ยังคงให้เก็บภาษีสรรพสามิตต่อไปก็คือ ผลิตภัณฑ์ยาสูบ สุรา และเครื่องดื่ม และผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิง เหตุผลที่ยังมีการเก็บอยู่ต่อไปก็เพราะว่าสินค้าเหล่านี้ในบางครั้ง รัฐบาลอาจต้องการควบคุมการบริโภค หรือบางครั้งอาจจะใช้เป็นฐานในการหารายได้อย่างรวดเร็ว

ง. ภาษีท้องถิ่น

ปัญหา

ดูโดยผิวเผินแล้ว ภาษีท้องถิ่นไม่น่าจะนำเอามาพิจารณาพร้อมกับภาษีของรัฐบาลกลาง แต่ความเกี่ยวข้องของภาษีท้องถิ่นกับบทบาทของรัฐบาลกลางในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อระดมทรัพยากรให้ได้มากขึ้นนั้น อยู่ตรงที่ว่า ในปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นมีขนาดเล็กมากเมื่อดูจากความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่นเอง และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอยู่เป็นอันมากในการบริหารกิจการท้องถิ่น ถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับปรุงการหารายได้ของตนให้มากขึ้น การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางย่อมลดลงไปด้วย รายได้รัฐบาลกลางที่ประหยัดไว้ได้ย่อมเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศได้โดยตรง

การพิจารณาถึงปัญหาของภาษีท้องถิ่นในที่นี้จะได้หยิบยกแต่เฉพาะภาษีที่มีบทบาทหรือความสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากที่สุดเพียง ๓ ชนิดเท่านั้นคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีรถยนต์ สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าของบ้านและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการพาณิชย์ หรือการผลิต ในรูปแบบโครงสร้างของภาษีในปัจจุบันมีข้อยกเว้นภาษีอยู่มากเสียจนทำให้ภาษีชนิดนี้ขาดความสำคัญลงไปมาก เช่นในประการแรก บ้านที่อยู่อาศัยไม่ว่าจะใหญ่โตหรือหรูหราเท่าใดจะได้รับการยกเว้นภาษี ในประการที่สอง สำหรับอาคารที่ให้เช่า ภาษีนั่นจะเก็บจากค่าเช่าซึ่งต่ำมาก ๆ เพราะเจ้าของอาคารหลบเลี่ยงภาษีโดยการเรียกเงินกินเปล่าสูง ๆ แล้วเก็บค่าเช่าแต่น้อย ประการที่สาม การยกเว้นภาษีให้ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นการสนับสนุนให้มีการถือที่ดินเพื่อการเก็งกำไร และในประการสุดท้าย การยอมให้เจ้าของอาคารที่มีเครื่องจักรหรือเครื่องมือสำหรับการผลิตอยู่ในนั้น เสียภาษีเพียงหนึ่งในสามของอัตราปกติเป็นการให้ประโยชน์พิเศษมากไป

ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นอีกชนิดหนึ่งที่ขึ้นชื่อในเรื่องความล่าช้าและความอ่อนแอของโครงสร้างการจัดเก็บ อัตราที่ใช้ และช่องโหว่ของภาษีในรูปของการยกเว้นและการลดหย่อนต่าง ๆ อัตราภาษีที่ใช้มีถึง ๔๕ อัตราสำหรับที่ดินซึ่งมีค่าเฉลี่ยปานกลางแตกต่างกัน ๔๓ ประเภท ซึ่งเมื่อคำนวณหาอัตราการเสียภาษีที่แท้จริงจะปรากฏว่าระบบภาษีมีความถดถอย ยิ่งเมื่อใช้ควบคู่กับภาษีโรงเรือนและที่ดินเข้าด้วยแล้ว แทนที่จะดีขึ้น กลับสนับสนุนให้มีการลดหย่อนหรือยกเว้นมากขึ้น หรือการเลือกใช้ข้อกำหนดที่จะทำให้การเสียภาษีลดลง ส่วนภาษีรถยนต์ซึ่งจัดว่าเป็นภาษีท้องถิ่นแต่จัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางแล้วส่งรายได้ไปให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นแหล่งรายได้ขนาดใหญ่พอสมควร แต่ก็มีข้อบกพร่องที่อัตราที่ใช้ยังต่ำเกินไป และถึงแม้ว่าวิธีการจัดเก็บจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือเปลี่ยนจากเก็บตามน้ำหนักมาเป็นเก็บตามปริมาตรความจุของกระบอกสูบ ยังมีช่องทางที่จะปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

๑. ควรมีการจัดตั้งระบบภาษีทรัพย์สินขึ้นใหม่ โดยจัดให้เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สินที่ว่านี้อาจจะเริ่มโดยการรวมเอาภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ในปัจจุบันเข้าไว้ด้วยกัน สิ่งที่จะต้องทำก่อนอื่นคือการอุดช่องโหว่และแก้จุดบกพร่องต่าง ๆ ของภาษีแต่ละชนิด ยกตัวอย่างเช่น สำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ควรยกเลิกการยกเว้นภาษีให้แก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยที่เจ้าของอยู่เอง และการคำนวณมูลค่าของบ้านหรือทรัพย์สินที่จะใช้เป็นฐานในการเก็บภาษี ซึ่งในปัจจุบันใช้ค่าเช่าเป็นรายปีตามที่เจ้าของเจ้านั้น ควรเปลี่ยนมาใช้ในการคำนวณมูลค่าโดยดูเนื้อที่พื้น (floor area) ของอาคารเป็นหลัก มูลค่าที่หาได้จะใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีโดยใช้อัตราใหม่อัตราเดียวคือร้อยละ ๒.๕ ส่วนภาษีบำรุงท้องที่นั้น ขนาดของที่ดินที่จะยอมให้ยกเว้นจากการเสียภาษีนั้นควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่ดังนี้ คือ

อัตราปัจจุบัน ข้อเสนออัตราใหม่

ที่ดินสำหรับอยู่อาศัย (ไร่)

- ในเขตเทศบาลนคร	$\frac{๑}{๔}$	$\frac{๑}{๔}$
- ในเขตเทศบาลเมือง	$\frac{๑}{๒}$	$\frac{๑}{๔}$
- ในเขตเทศบาลตำบล	๑	$\frac{๑}{๒}$
- นอกเขตเทศบาล	๕	๑
ที่ดินทำกินด้วยตนเอง	๒๕	๒๕

ข้อเสนออัตราภาษีใหม่

อัตราภาษีคิดเป็นร้อยละของมูลค่าที่ดิน

ที่ดินให้เช่าและเจ้าของอยู่อาศัยเอง	๑.๐
ที่ดินสาธารณประโยชน์	๐.๕
ที่ดินว่างเปล่า	๒.๐

๒. ถ้าคิดว่ารถยนต์เป็นรูปแบบของทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ระบบภาษีรถยนต์ซึ่งเหมาะสมที่สุดก็คือ ระบบที่เก็บภาษีตามมูลค่าของรถยนต์นั้น ๆ เพราะการใช้ระบบดังกล่าวเป็นการสะท้อนถึงความสามารถที่จะเสียภาษีได้ของเจ้าของรถยนต์ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม หากการคำนวณมูลค่าตามตลาดของรถจะมีปัญหามาก และหากจุดประสงค์ของการเก็บภาษีรถยนต์ไม่ใช่เพื่อหารายได้อย่างเดียว แต่เพื่อให้ประหยัดการใช้น้ำมันด้วย ก็น่าจะใช้ระบบภาษีรถยนต์ ซึ่งใช้ขนาดของเครื่องยนต์เป็นฐานในการเก็บภาษี

โครงสร้างอัตราต่อไปนี้เป็นอัตราที่เสนอให้ใช้สำหรับภาษีรถยนต์แบบใหม่^๑

ขนาดเครื่องยนต์ (ซีซี)	ภาษี (บาท/ซีซี)
ต่ำกว่า ๖๐๐	๐.๕๐
๖๐๐ - ๑๐๐๐	๑.๐๐
๑๐๐๑ - ๑๒๐๐	๑.๕๐
๑๒๐๑ - ๑๕๐๐	๒.๐๐
๑๕๐๑ - ๑๗๐๐	๒.๕๐
๑๗๐๑ - ๑๘๐๐	๓.๐๐
๑๘๐๑ - ๒๐๐๐	๓.๕๐
๒๐๐๑ ขึ้นไป	๔.๐๐

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอัตราภาษีแล้ว ยังจะต้องกำหนดเงื่อนไข การเก็บภาษีเพิ่มเติมอีก อาทิเช่น (ก) รถซึ่งนิติบุคคลเป็นเจ้าของ จะต้องเสียภาษีเป็น ๒ เท่าของอัตราปกติเพื่อป้องกันการหาประโยชน์จากระบบภาษีของนิติบุคคลเหล่านี้ (ข) บุคคล ครอบครัว หรือบริษัทที่มีรถยนต์มากกว่าที่กำหนดไว้จำนวนหนึ่งอาจต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง-ขึ้น และ (ค) อัตราภาษีดังกล่าวจะต้องปรับเป็นครั้งคราวเพื่อให้รายได้จากภาษีมีความคง-ตัวหรือเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากภาษีนี้นั้นตั้งอยู่บนฐานของเครื่องยนต์ ซึ่งอาจมีราคาเพิ่มขึ้นได้เรื่อย ๆ เป็นเหตุให้รายได้จากภาษีที่แท้จริงลดต่ำลง

^๑ อัตราภาษีรถยนต์ใหม่ ซึ่งเพิ่งเปลี่ยนแปลงเมื่อปี ๒๕๒๔ นั้น เป็นดังนี้ คือ : ต่ำกว่า ๖๐๐ ซีซี เก็บ ๐.๕๐ บาท/ซีซี ๖๐๐-๑๕๐๐ ซีซี เก็บ ๑.๕๐ บาท/ซีซี และ ๑๘๐๐ ซีซีขึ้นไป เก็บ ๔.๐๐ บาท/ซีซี

จ. การบริหารภาษีอากร

ปัญหา

การเปลี่ยนแปลงต่างเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี และขั้นตอนในการเสียภาษีซึ่งกล่าวถึงแต่ต้นหากระบบการจัดเก็บไม่ดีพอ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็จะเป็นไม่ส่งผลให้เท่าที่ควร เพราะฉะนั้นการปรับปรุงระบบการบริหารหรือการจัดเก็บภาษีอากรจึงเป็นเรื่องที่เราจะต้องให้ความสำคัญไม่น้อยกว่าการปรับปรุงตัวภาษีเอง ในปัจจุบัน ๓ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาษีให้รัฐมากที่สุดก็คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ปัญหาที่แต่ละกรมต้องเผชิญในการจัดเก็บภาษีแต่ละชนิดย่อมแตกต่างกันออกไปอย่างไรก็ตามปัญหาร่วมกันที่แต่ละกรมต้องประสบในการบริหารการจัดเก็บก็มีอาทิเช่น

๑. ปัญหาในด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการ แต่ละกรมมักจะประสบ

ปัญหาว่าโครงสร้างของกรมปัจจุบันยังไม่เหมาะสมต่อการบริหารการจัดเก็บอย่างเต็มที่นัก ยกตัวอย่างเช่น การแบ่งส่วนราชการในกรมสรรพากรออกเป็นรายภาษี (by type of tax) แทนที่จะแบ่งตามหน้าที่หรือขั้นตอนของการเก็บภาษี (by function) ทำให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันเป็นอันมาก แต่ละกองในกรมต้องทำงานด้านปฏิบัติงาน (operation) และงานด้านควบคุมดูแล (supervision) พร้อม ๆ กันไป แทนที่กรมจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานการควบคุมดูแลการบริหารภาษีอากรระดับชาติ กลับกลายเป็นว่ากรมทำหน้าที่เป็นสำนักงานภาษีสำหรับกรุงเทพมหานคร ในเมื่อกรุงเทพมหานครขยายตัวมากขึ้น งานด้านปฏิบัติการของกรมสรรพากรก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัวไปด้วย ซึ่งนับว่าไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง สภาพการณ์ในกรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรก็ไม่แตกต่างกันไปจากนี้เท่าใดนัก กรมศุลกากรนั้นอาจจะดีกว่าบ้างที่โครงสร้างการบริหารจัดเก็บนั้นแบ่งตามหน้าที่ แต่ขอบเขตของงานปฏิบัติการในเขตกรุงเทพมหานครก็มีมากจนกรมฯ มิได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับชาติที่คอยควบคุมดูแลการบริหารการจัดเก็บภาษีทั่วประเทศ

๒. ปัญหาในด้านโครงสร้างบุคคลากร ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์

ของทางราชการ โครงสร้างเงินเดือนของราชการ เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อปริมาณ และคุณภาพของผู้ที่รับราชการอยู่ในกระทรวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารแบบภาชีอากร ด้วยระเบียบการรับบุคคลเข้าทำงาน ขั้นตอนการคัดเลือก ผลตอบแทนทางด้านเงินเดือน ที่ต่ำกว่าภาคเอกชนมากเกินไปแล้วแต่เป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารการจัดเก็บภาชีอากรไป บรรลุถึงประสิทธิภาพเต็มที่ทั้งสิ้น

๓. ปัญหาในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรมสรรพากร

การบังคับทางด้านภาชีกระทำได้โดยการตรวจสอบหลักฐานทางบัญชีของผู้เสียภาชีเพื่อค้นหา การหลีกเลี่ยงภาชี ถ้าหากพบว่ามีกรหลีกเลี่ยงเกิดขึ้น กรมฯ ก็อาจดำเนินการทางแพ่งคือ บังคับให้ชำระภาชีที่ขาดอยู่พร้อมทั้งอาจจะปรับเพิ่มขึ้นด้วยได้ หรือทางอาญาโดยการฟ้องร้อง ซึ่งมีโทษจำคุก หรือการยึดทรัพย์สิน ถึงแม้ว่าการตรวจสอบนี้จะกระทำเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็ยังไม่เพียงพอหรือยังไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักของการตรวจสอบคือ มิใช่เพื่อหารายได้ เพิ่มขึ้น แต่เพื่อเป็นการสร้างความสำนึกในการเสียภาชีให้มากยิ่งขึ้น และให้หลีกเลี่ยงภาชี น้อยลง

ในกรมศุลกากร การบังคับทางด้านภาชีเป็นไปในรูปของการป้องกันและปราบปรามการลักลอบส่งสินค้าเข้าประเทศ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้มีการให้สินบนและรางวัลแก่เจ้าพนักงานในการจับกุมผู้ลักลอบนำสินค้าหนีภาชีเข้าประเทศ การลักลอบก็ยังมิได้หมดไป แสดงว่ายังต้องมีการปรับปรุงในเรื่องนี้อีกมาก สำหรับในกรมสรรพสามิตนั้น การบังคับด้านภาชียังใช้วิธีให้เจ้าหน้าที่ไปประจำตามโรงงานเพื่อควบคุมให้การเสียภาชีเป็นไปอย่างครบถ้วนและถูกต้อง ซึ่งมีใช้เป็นวิธีที่ดีนัก เพราะสิ้นเปลืองกำลังคนและอาจเป็นช่องให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตได้โดยการร่วมมือกับผู้ผลิต

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดเก็บภาษีที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้แยกหน้าที่การบริหารหรือการจัดการออกจากหน้าที่การปฏิบัติการของทั้งสามกรมที่เกี่ยวข้อง โดยที่ทำการของกรมจะเป็นศูนย์แนะนำ วางแผน และควบคุมงาน การบริหารภาษีประเภทต่าง ๆ ทั่วประเทศ การปรับปรุงโครงสร้างอื่น ๆ ในแต่ละกรม อาจพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ .-

สำหรับกรมสรรพากรได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารการจัดเก็บภาษีมานานพอสมควร และการเปลี่ยนแปลงระบบดังกล่าวตามขั้นตอนของทางราชการก็ได้ดำเนินไปมากแล้ว สิ่งซึ่งควรได้รับการเปลี่ยนแปลงคือ

(ก) กรมควรจะกระจายอำนาจการจัดเก็บออกไป และแบ่งส่วนราชการตามลักษณะของงานมากกว่าแบ่งตามรายภาษี การกระจายอำนาจการจัดเก็บกระทำได้ในรูปของการย้ายงานประจำวันด้านการเก็บภาษีไปที่สำนักงานภาษีเขตท้องที่ (สภท.) ตามเขตต่าง ๆ ทั่วกรุงเทพมหานคร และให้สำนักงานใหญ่ของกรมสรรพากรเป็นศูนย์กลางของการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพากรของประเทศจริง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีจัดส่วนราชการภายในใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่วางแผนแนะนำ และควบคุมได้เต็มที่

(ข) การติดตามผู้เสียภาษีโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ จะต้องทำอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายให้ทุกคนต้องมีหลายเลขผู้เสียภาษีประจำตัว และสามารถเก็บรักษาข้อมูลของผู้เสียภาษีทุกคนลงในเทปได้

(ค) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานภาษี จะต้องทำให้ได้ผลยิ่งขึ้น โดยให้จัดตั้งกองพิเศษที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ

(ง) การคืนเงินภาษี ควรจะกระทำโดยรวดเร็วและโดยไม่ให้มีพิธีการมากนัก ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความประทับใจและมีความสำนึกในการเสียภาษีดีขึ้น

สำหรับกรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารการจัดเก็บภาษีมิได้ทำกันอย่างจริงจัง แต่ก็พอจะเสนอได้ว่า ในกรมศุลกากรนั้น งานปฏิบัติการสำหรับกรุงเทพฯ ในฐานะเป็นด่านศุลกากรที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ควรจะแยกออกจากงานวางแผน ติดตามและควบคุมของสำนักงานใหญ่ของกรม เช่นเดียวกับที่ทำกับกรมสรรพากร และด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน ส่วนกรมสรรพสามิตนั้น อาจให้ตั้งสำนักงานสรรพสามิตขึ้นสำหรับกรุงเทพมหานครรับผิดชอบในงานปฏิบัติการในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะด้วยเหตุผลเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในกรมสรรพากร และการให้เจ้าหน้าที่ไปประจำตามโรงงานเพื่อควบคุมการติดแสตมป์สรรพสามิตให้ครบถ้วนและถูกต้องนั้น ควรจะยกเลิกเสียเพราะสิ้นเปลืองและไม่คุ้มค่า ควรจะเปลี่ยนไปใช้วิธีการตรวจสอบบัญชีผสมกับการตรวจสอบโรงงานเป็นครั้งคราวจะเหมาะสมกว่า

ฉ. รัฐวิสาหกิจ

ปัญหา

การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลด้านการหารายได้พอสมควร ถ้ารัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพก็สามารถทำกำไรส่งให้รัฐได้มาก แต่ถ้าขาดประสิทธิภาพก็อาจจะขาดทุน แทนที่รัฐจะได้ประโยชน์จากรายได้ที่รัฐวิสาหกิจจะส่งให้รัฐ รัฐเองกลับต้องจ่ายเงินจากภาษีอากรไปอุดหนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทำให้ความสามารถที่จะใช้ทรัพยากรในการพัฒนาประเทศลดน้อยลงไปโดยไม่จำเป็น

ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจอยู่ทั้งหมดกว่า ๘๐ แห่ง มีขนาดตั้งแต่เล็กที่สุด (วัดจากจำนวนบุคลากร) ในรูปของบริษัทจังหวัดจนถึงขนาดใหญ่ที่สุดในรูปของกิจการรถไฟ ในปี ๒๕๒๒ จำนวนผู้ทำงานในรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีถึงกว่า ๒ แสนคน หรือประมาณหนึ่งในสี่ของจำนวนข้าราชการทั่วประเทศ แต่ถ้าพิจารณาจากด้านรายรับ รายจ่ายแล้ว รายรับรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดจะต่ำกว่าส่วนเกี่ยวกับของรัฐบาล ไม่มากนัก (ประมาณร้อยละ ๔๐ ด้านรายรับ และร้อยละ ๗๐ ด้านรายจ่าย) แสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจไทยนั้นมีความสำคัญอยู่ไม่น้อย

เท่าที่ผ่านมาในอดีต และที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมากในความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารงาน และการเป็นภาระทางเงินแก่รัฐบาล ปัญหาของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นย่อมแตกต่างกันไปในรายละเอียด การจะกล่าวถึงปัญหาของรัฐวิสาหกิจอย่างรวม ๆ นั้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเพราะอาจเป็นการสรุปที่คลาดเคลื่อนจากความจริงได้ อย่างไรก็ตามมีลักษณะของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่พอจะหยิบยกมาพิจารณาร่วมกันได้ ดังนี้.-

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการดำเนินการโดยทั่วไป

ถ้าเราจะดูจำนวนรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรเปรียบเทียบกับที่ขาดทุน เป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพของการดำเนินการโดยทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่ากิจการรัฐวิสาหกิจทั้งหมดทำได้ไม่เลวนัก กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๑ จากจำนวนรัฐวิสาหกิจ ๗๐ แห่ง ที่นำมาพิจารณา ๔๔ แห่งดำเนินการมีกำไร และ ๑๖ แห่งขาดทุน ถ้าวัดเป็นตัวเงิน กิจการรัฐวิสาหกิจทั้งหมดรวมกันจะมีกำไรสุทธิทั้งสิ้นเกือบ ๕ พันล้านบาทในช่วงเวลา ๒๕๑๘ ถึง ๒๕๒๑ แต่เราจะต้องตีความข้อบ่งชี้ดังกล่าวให้รอบคอบ ทั้งนี้เพราะว่าเกือบครึ่งหนึ่งของกำไรที่ได้จากกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นมาจากรัฐวิสาหกิจเพียง ๒ แห่ง

คือ โรงงานยาสูบ และธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้าแยกรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ไปแล้ว เครื่องวัดประสิทธิภาพก็จะเปลี่ยนไปมาก ยกตัวอย่างเช่น สัดส่วนของกำไรต่อสินทรัพย์ และต่อเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่เหลือจะเหลือเพียงร้อยละ ๓.๓ และ ๗.๐ ตามลำดับ ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป^๑ ที่น่าวิตกคือรัฐวิสาหกิจที่ประสบ การขาดทุนมาโดยตลอดแล้ว เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่มากทั้งสิ้น เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปานครหลวง

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่ชัดเจน

ยังมีความไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง รัฐบาลได้เคยกำหนดแนวทางการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไว้ว่า จะดำเนินการเฉพาะกิจการที่ต้องอาศัยการลงทุนมากเกินกว่าที่เอกชนจะทำได้ หรือกิจการผูกขาดบางอย่าง เพื่อหารายได้ให้รัฐ หรือกิจการที่มีผลโดยตรงต่อการป้องกันประเทศ เป็นต้น แต่เท่าที่เป็นอยู่มีรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแห่งที่ไม่น่าจะเข้าอยู่ในข่ายเงื่อนไขดังกล่าว อาทิเช่น กิจการประกันภัยขนาดเล็ก โรงแรม โรงงานทอกระสอบ โรงงานทำแก้ว และอื่น ๆ การขาดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอนอาจก่อให้เกิดปัญหาในรูปแบบอื่นได้อีก ยกตัวอย่างเช่น ควรหรือไม่ที่ระบบการขนส่งมวลชนจะดำเนินการโดยมุ่งหวังกำไร เหมือนกับกิจการของเอกชนอื่น ๆ หรือควรจะเป็น กิจการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชนเป็นสำคัญ ควรหรือไม่ที่กิจการพอกหนังจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการป้องกันประเทศของไทย? トラバิด ที่วัตถุประสงค์ยังไม่ชัดแจ้ง ก็ย่อมเป็นการยากที่จะพิจารณาเกี่ยวกับการขยายกิจการการตั้งราคาสินค้าและบริการ และอื่น ๆ

^๑ ข้อมูลเหล่านี้มีแสดงไว้โดยละเอียดใน นกุล ประจวบเหมาะ, "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐวิสาหกิจ", รัฐวิสาหกิจ, ๒๒ (มกราคม ๒๕๒๓)

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการบริหารและการจัดการโดยทั่วไป

ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจน่าจะได้รับการบริหารงาน และการจัดการเหมือนกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก็คือ ส่วนราชการหน่วยหนึ่งนั่นเอง ในประการแรก การตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายเช่น การขยายงาน การตั้งราคา การจ้างงาน และระดับเงินเดือนค่าจ้าง ยังอยู่ใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อยู่ ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจมักจะล่าช้าและมีความคล่องตัวน้อยกว่าธุรกิจภาคเอกชนอื่น ๆ ในประการที่สอง ทั้งกรรมการอำนวยการ หรือแม้แต่ผู้จัดการรัฐวิสาหกิจมักจะได้รับการแต่งตั้งจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือนายทหาร หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยมีได้คำนึงถึงความสามารถ หรือภูมิหลังในการบริหารธุรกิจหรือการจัดการแต่อย่างใด ในประการที่สาม เนื่องจากกรรมการอำนวยการและผู้บริหารระดับสูง เป็นผู้ที่มาจากวงการราชการ ก็มักจะนำเอาวิธีการบริหารงานตามระบบราชการมาใช้ด้วย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดี

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับการตั้งราคาสินค้าและบริการ

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจมองได้ว่าเป็น เรื่องที่ต่อเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ในธุรกิจเอกชน ราคาที่ตั้งนั้นมักจะตั้งเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด ในรัฐวิสาหกิจการปฏิบัติอาจจะไม่ใช่เช่นนั้น แต่อย่างน้อยราคาที่ตั้งควรได้คำนึงถึงต้นทุนการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจหลายแห่งดำเนินกิจการประเภทผูกขาด เพราะฉะนั้นอาจไม่มีความกดดันจากคู่แข่งที่จะบีบบังคับให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุด เป็นเหตุให้ราคาของสินค้าหรือบริการที่ผลิตได้สูงเกินไป เพราะต้นทุนสูงเกินไป อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ กรณี ราคาที่ตั้งนั้น ตั้งไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นโดยอาศัยเงินอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมจากรัฐบาลช่วยในการผลิต การทำเช่นนี้อาจยอมรับได้ภายใต้วัตถุประสงค์ทาง

สังคมหรือการเมืองบางอย่าง แต่การให้เงินอุดหนุนไม่ควรให้เพื่อชดเชยการขาดทุนอันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพของการผลิตและการดำเนินการ

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

๑. ควรจะทบทวนบทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบ เศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันเสียใหม่ว่า กิจการใดควรเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานของรัฐบาล กิจการใดควรให้ดำเนินการโดยเอกชน และกิจการใดให้ดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้กิจการรัฐวิสาหกิจหลายอย่างน่าจะจัดได้ว่า เป็นงานบริหารราชการตามปกติ เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาคมนาคมอุตสาหกรรม หรือการสื่อสาร และกิจการใดที่ไม่เข้าข่ายการเข้าแทรกแซงโดยรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจก็น่าจะให้ดำเนินการในรูปบริษัทเอกชน หรือบริษัทมหาชน แม้แต่กิจการที่เข้าข่ายต้องดำเนินการโดยรัฐ หากการดำเนินการนั้นขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการขาดทุนมากก็น่าจะเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและจัดการเสียใหม่ หรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารด้วย

๒. ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจจะยังทำไม่ได้ในระยะสั้นด้วยเหตุผลทางสังคมหรือการเมือง ปัญหาต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ อาจจะได้รับการแก้ไขได้โดย การที่รัฐบาลวางนโยบายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจการอย่างชัดเจน ถ้าหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องประสบกับการขาดทุนเนื่องจากการดำเนินการนั้นมุ่งหวังที่จะช่วยเหลือให้สวัสดิการแก่ผู้ซื้อหรือผู้ใช้บริการ เป็นสำคัญ รัฐบาลจะต้องเตรียมพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือหรืออุดหนุนจนเจือตลอดเวลา แทนที่จะมีความไม่แน่นอนใจเกี่ยวกับเรื่องประเภทหรือราคาของสินค้า หรือบริการที่ให้แก่ประชาชน ซึ่งจะทำให้สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก เมื่อใดก็ตามที่วัตถุประสงค์ชัดเจน การตั้งราคาที่เหมาะสมก็จะติดตามมา

๓. การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารภายในรัฐวิสาหกิจด้วย ถ้ารัฐบาลคิดว่า การบริหารรัฐวิสาหกิจนั้นควรจะใช้กฎเกณฑ์การบริหารธุรกิจเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน รัฐบาลก็ควรเลือกตัวบุคคลที่เหมาะสมให้เป็นกรรมการอำนวยการ หรือผู้บริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ยกเลิกการแต่งตั้งนายทหารชั้นผู้ใหญ่ นักการเมือง หรือผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการนั้น ๆ เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้บริหารระดับสูงเสีย ^๑

๔. การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลนั้น ถ้าจำเป็นรัฐบาลควรจะใช้มาตรการการอุดหนุนโดยตรง การให้การอุดหนุนทางอ้อมเช่น การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีการค้า การสนับสนุนให้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีราคาถูกเพราะรัฐบาลออกเงินชดเชยให้ (เช่น กรณีน้ำมันเตาในการผลิตกระแสไฟฟ้า) เป็นการบิดเบือนต้นทุนการใช้ทรัพยากรที่แท้จริง และทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

๕. ปัจจุบันมีหน่วยงานระดับสูงหลายหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อยู่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการล่าช้าและความไม่คล่องตัวในการทำงานและอาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานขึ้นได้ หลักปฏิบัติก็คือ รัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกันควรอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงเดียวกัน ถ้าหากจะมีการปรับปรุงหน่วยงานควบคุมในระดับสูง ก็ขอเสนอว่า น่าจะมีหน่วยงานพิเศษระดับกรมขึ้นในกระทรวงการคลังซึ่งทำหน้าที่ควบคุม ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในประเทศไทย

^๑ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดเมื่อเร็ว ๆ นี้ก็คือ การแต่งตั้งนักเขียนนวนิยายให้เป็นผู้อำนวยการกิจการขนส่งมวลชน ซึ่งไม่ทราบว่าจะหาเหตุผลมาสนับสนุนได้อย่างไร

ผลของการปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้

ต่อการระดมทรัพยากรภายในประเทศ

บทความส่วนนี้จะวิเคราะห์ว่า เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการคลังในด้านรายได้ที่สำคัญตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว จะสามารถสร้างรายได้เพิ่มให้แก่รัฐบาลอย่างไร และเป็นปริมาณเท่าใด

การคาดการณ์การเพิ่มขึ้นของรายได้จากการเปลี่ยนแปลงภาษีแต่ละชนิด

ภายใต้ข้อสมมุติว่าข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ข้างต้น ได้รับการยอมรับและการนำไปปฏิบัติโดยรัฐบาล เชื่อได้ว่ารายได้ของรัฐบาลควรจะเพิ่มขึ้น แต่การเพิ่มขึ้นนั้นไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันในทุกประเภทของภาษี

๑. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

รายได้ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการปฏิรูประบบภาษีตามที่เสนอไปนั้น คำนวณขึ้นโดยการหารแนวโน้มการเติบโตหรือการเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติ (กล่าวคือ เมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระบบ) เป็นลำดับแรก จากนั้นก็ทำการปรับตัวเลขที่คำนวณได้ให้สูงขึ้นไปอีก โดยสมมุติว่า (๑) ได้มีการปรับปรุงวิธีการบริหารการจัดเก็บให้ดีขึ้น และ (๒) ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติ การหาแนวโน้มตามปกติกระทำโดยใช้วิธีหาสมการถดถอยแบบเส้นตรงธรรมดา (linear regression) ด้วยข้อมูลภาษีตั้งแต่ปี ๒๕๑๒ ถึงปี ๒๕๑๘ ส่วนประกอบของภาษีเงินได้แต่ละประเภทได้รับการคำนวณต่างหากจากกันเสร็จแล้ว ผลที่ได้จะนำมารวมกัน ผลของการคำนวณหาแนวโน้มปกติได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ : แนวโน้มตามปกติของรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ปี	ภาษีจากเงินได้ ประเภทเงินเดือน (TE)	ภาษีจากรายได้ ประเภททรัพย์สิน (TP)	ภาษีจากผู้ประกอบ ธุรกิจส่วนตัว (TU)	ภาษีจาก ดอกเบี้ย (TI)	ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา (TE+TP+TU+ TI)
๒๕๒๔	๔,๔๓๐	๔๗๓	๔๔๑	๒,๘๒๗	๘,๑๗๑
๒๕๒๕	๕,๐๕๘	๕๕๓	๕๒๑	๓,๕๖๒	๙,๖๙๓
๒๕๒๖	๕,๗๗๖	๖๔๗	๖๑๔	๔,๔๘๘	๑๑,๕๒๖
๒๕๒๗	๖,๖๐๐	๗๕๗	๗๒๕	๖,๗๘๖	๑๑,๘๖๘

ที่มา : Somchai (1980 A),

ในปัจจุบัน ภาษีจากเงินได้ประเภทเงินเดือนจะยังสูงที่สุดในบรรดาเงินได้ทุกประเภท แต่แล้วจะถูกแทนที่โดยภาษีจากเงินได้ประเภทดอกเบี้ยในอีก ๔-๕ ปีข้างหน้า จากแนวโน้มตามปกติแล้ว เราก็ควรจะคาดเดาว่า จะเกิดขึ้นจากการใช้แผนการปฏิรูประบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหลายแหล่ นับตั้งแต่การปรับปรุงการขจัดเก็บ การชำระภาษีล่วงหน้า การลดอัตราค่าใช้จ่ายแบบเหมา การขยายฐานภาษี และการเปลี่ยนอัตราภาษีที่เก็บจากดอกเบี้ย เราก็จะได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ รายได้ที่เราคาดว่าจะได้จากการปฏิรูประบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่
คาดว่าจะได้ภายหลังการปฏิรูป

(ล้านบาท)

ปี	แนวโน้ม ตามปกติ	แนวโน้ม ที่ปรับปรุง แล้ว	การให้ ชำระ ภาษี ล่วงหน้า	การลด อัตรา ค่าใช้จ่าย แบบเหมา	การขยาย ฐานภาษี	การเปลี่ยน อัตรา ภาษีต่อ ดอกเบี้ย	รวม
๒๕๒๔	๘, ๑๗๑	๑๐, ๕๑๙	-	-	-	-	๑๐, ๕๑๙
๒๕๒๕	๙, ๖๙๓	๑๒, ๔๗๙	๑๕๔	๒๖	๑๕	-	๑๒, ๖๗๔
๒๕๒๖	๑๑, ๕๒๖	๑๔, ๘๓๙	๑๕๔	๓๐	๑๕		๑๕, ๐๖๕
๒๕๒๗	๑๔, ๘๖๘	๑๙, ๑๔๒	๒๑๕	๓๖	๑๕	๓, ๓๙๓	๒๒, ๘๐๐
๒๕๒๘	๑๗, ๘๓๗	๒๒, ๙๖๓	๒๕๓	๔๒	๑๕	๔, ๒๗๔	๒๗, ๕๔๘
๒๕๒๙	๒๑, ๔๔๘	๒๗, ๖๑๒	๒๙๙	๕๐	๑๕	๕, ๓๘๖	๓๓, ๓๖๒

ที่มา : Somchai (1980 A)

๒. ภาษีเงินได้นิติบุคคล

รายได้ที่คาดว่าจะได้ภายหลังการปฏิรูประบบภาษีคำนวณขึ้นได้โดย

(๑) หาแนวโน้มแห่งเวลา (time trend) ตามปกติของรายได้จากภาษีชนิดนี้โดย

สมมุติว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภาษี (๒) แนวโน้มแห่งเวลาตามปกตินี้จะ

นำมาปรับโดยความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภาษีชนิดนี้ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเดือน

พฤษภาคม ๒๕๒๓ และ (๓) การปรับตัวของผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการนำเอาระบบ

การชำระภาษิล่วงหน้ามาใช้ ผลสุดท้ายที่ได้รับแสดงไว้แล้วในตารางที่ ๕

ตารางที่ ๕ : รายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คาดว่าจะได้ภายหลังการปฏิรูป (ล้านบาท)

ปี	แนวโน้ม ตามเวลา ปกติ	ภาษีเงินได้ ที่ปรับหลัง พฤษภาคม ๒๕๒๓ แล้ว	รายได้จากภาษี ภายหลังการชำระ ล่วงหน้า ๑/
๒๕๒๔	๑๑,๗๖๕	๑๔,๖๒๕	๑๔,๖๓๘
๒๕๒๕	๑๔,๒๕๓	๑๗,๖๘๕	๑๗,๗๐๑
๒๕๒๖	๑๖,๗๗๓	๒๐,๗๖๑	๒๐,๗๘๐
๒๕๒๗	๑๙,๖๓๖	๒๔,๒๓๗	๒๔,๒๕๔
๒๕๒๘	๒๒,๙๗๑	๒๘,๒๖๘	๒๘,๒๙๓
๒๕๒๙	๒๖,๘๕๖	๓๒,๙๔๐	๓๒,๙๗๐

ที่มา : Somchai (1980 B)

หมายเหตุ : ๑ การชำระล่วงหน้าจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๐.๐๔

ภายหลังที่ปรับภาษีเงินได้นิติบุคคล ภายหลังเดือน พฤษภาคม

๒๕๒๓ แล้ว

จากตารางที่ ๕ จะเห็นว่าผลจากการเปลี่ยนแปลงในระบบภาษีชนิดนี้มีได้ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาลมากนัก แต่ทว่าผลในระยะยาวอันจะเกิดขึ้นจากการที่ระบบภาษีเงินได้นิติบุคคลมีความเป็นระเบียบขึ้นอาจจะนำไปสู่การมีรายได้เพิ่มขึ้นมากในอนาคตได้ ซึ่งก็เป็นเช่นนั้นจริง อาจมีช่องทางที่จะขยายรายได้ที่คำนวณไว้แล้วให้สูงขึ้นได้

๓. ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต

สมมติว่าระบบอัตราภาษีการค้าอัตราเดียว ได้รับการยอมรับและนำไปใช้โดยมีระบบภาษีสรรพสามิตมาช่วยสมทบ เพื่อเพิ่มภาระภาษีแก่สินค้าประเภทฟุ่มเฟือย การคำนวณหารายได้ที่คาดว่าจะรัฐบาลจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงระบบกระทำขึ้นโดยการหาแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในการบริโภคของเอกชนในผลิตภัณฑ์ในประเทศ (ซึ่งมีค่าเท่ากับประมาณร้อยละ ๖๐ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศ โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ถึงปี ๒๕๒๙) จากนั้นก็ใช้ภาษีการค้าในอัตราร้อยละ ๕ คำนวณหารายได้ที่พึงได้จากภาษีดังกล่าว ส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตนั้นคำนวณขึ้นอีกต่างหากแล้วนำมารวมกัน ผลขั้นสุดท้ายแสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖ : รายได้จากภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตที่คาดว่าจะได้ภายหลังการปฏิรูป

ปี	ภาษีการค้า ๕/	ภาษีสรรพสามิต	รวม
๒๕๒๔	-	-	-
๒๕๒๕	๓๕,๕๕๒	๔๐,๘๙๗	๗๖,๔๔๙
๒๕๒๖	๔๑,๒๙๗	๔๘,๒๔๑	๘๙,๕๓๘
๒๕๒๗	๔๘,๒๕๔	๕๗,๒๗๓	๑๐๕,๕๒๗
๒๕๒๘	๕๖,๙๐๘	๖๔,๖๙๗	๑๒๑,๖๐๕
๒๕๒๙	๖๖,๕๖๖	๘๑,๖๕๓	๑๔๘,๒๑๙

ที่มา : Kraigudht (1980)

หมายเหตุ : ใช้อัตราภาษีร้อยละ ๕ อัตราเดียวโดยตลอด

ถึงแม้ว่าข้อเสนอที่แท้จริงนั้น ก็คือ ให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ ๗ แทนที่จะเป็นร้อยละ ๕ แต่อัตราหลังได้ถูกนำมาคำนวณเพื่อกระทบกระเทือนระบบเดิมน้อยที่สุด แต่ถ้าหากว่าใช้อัตราภาษี ๓ อัตรา แทนที่จะเป็นอัตราเดียว ผลการคำนวณตามตารางที่ ๖ ย่อมจะต้องเปลี่ยนไป เนื่องจากเราไม่มีทางทราบได้ว่า ขนาดโดยเปรียบเทียบของสินค้าประเภทจำเป็น ปกติหรือฟุ่มเฟือยเป็นเท่าใด เพื่อจะใช้อัตราทั้งสามได้ถูกต้อง เราก็มียออาจคำนวณหารายได้ภาษีที่คาดว่าจะได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าใช้อัตรา ๓ อัตราจริง คาดว่ารายได้ขั้นสุดท้ายคงจะน้อยลงกว่าที่แสดงไว้ในตารางที่ ๖

๔. ภาษีท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลหลายประการ เราไม่อาจคำนวณรายได้ที่คาดว่าจะได้จากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีท้องถิ่นได้ การคลังส่วนท้องถิ่นนั้นมีความผูกพันอย่างแยกกันไม่ออกกับขบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมือง พอ ๆ กับที่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ และการบริหารด้วยความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนนี้ จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะคาดการณ์ฐานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในช่วง ๕-๑๐ ปี ข้างหน้าได้ อย่างไรก็ตาม นโยบายที่เหมาะสมนโยบายหนึ่งภายใต้สถานการณ์แห่งความไม่แน่นอนนี้ก็คือ การสร้างความเป็นอิสระทางการเงินให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นต่างหากจากรัฐบาลกลางในระยะ ๕ ถึง ๑๐ ปีข้างหน้า โดยการมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินต่าง ๆ

๕. รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากมีความยุ่งยากมากในการคำนวณรายได้ที่คาดว่าจะได้เพิ่มขึ้นจากแผนการปรับปรุงระบบรัฐวิสาหกิจ จึงไม่มีการคำนวณดังกล่าวในการศึกษาครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะสมมุติว่า ความต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งระบบจะตกประมาณร้อยละ ๒ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 ของรัฐบาล ตัวเลขจำนวนนี้อาจจะใช้เป็นเป้าหมายในการปรับปรุงระบบการบริหาร
 งานของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ทำให้รัฐวิสาหกิจทั้งระบบทำอะไรเพิ่มขึ้นอีกเท่ากับร้อยละ
 ๒ ของรายจ่ายงบประมาณประจำปีของรัฐบาลกลาง รายจ่ายตามงบประมาณของรัฐบาล
 ตามแผนที่ ๕ เมื่อตอนสิ้นแผนคำนวณได้ประมาณ ๓๕๖,๐๐๐ ล้านบาท ร้อยละ ๒
 ของเงินจำนวนนี้ คือ ๗,๑๒๐ ล้านบาท อาจจะใช้เป็นเป้าหมายในการหาอะไรเพิ่ม
 ขึ้นในรัฐวิสาหกิจทั้งระบบได้

๖. การบริหารภาษีอากร

เป็นการยากเช่นเดียวกันที่จะคำนวณผลจากการปรับปรุงการจัด
 เก็บภาษีโดยทั่วไปออกมาเป็นตัวเงิน เราอาจจะยอมรับได้ว่า การปรับปรุงระบบบริหาร
 ภาษีอากรโดยทั่วไปในตัวของมันเอง จะไม่ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ทว่าช่วย
 รักษาการเพิ่มขึ้นของรายได้อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในฐานภาษี อัตราภาษี และ
 วิธีการเสียภาษีไว้ให้เหมือนเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปรับปรุงระบบบริหาร
 ภาษี ทำให้การปฏิรูประบบภาษีประสบความสำเร็จ หรือว่าการปฏิรูประบบภาษีจะ เป็น
 ไปไม่ได้ถ้าไม่มีการปฏิรูปการบริหารภาษีอากรไปด้วย

การเพิ่มขึ้นของรายได้ทั้งหมด

เมื่อได้คำนวณการเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดแล้ว ขั้นตอนต่อไป
 ก็เพียงแต่รวมรายได้ทั้งหลายนี้เข้าด้วยกัน ซึ่งจะถือว่าเป็นผลทางการสร้างรายได้
 อันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้ของรัฐบาล รายได้ดังกล่าวแสดง
 ไว้แล้วในตารางที่ ๗

บรรทัดสุดท้ายของตารางที่ ๗ แสดงถึงรายได้ทั้งหมดซึ่งคาดว่าจะ
 จะได้จากการปฏิรูปภาษีชนิดต่าง ๆ ในปี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนที่ ๕ รายได้ที่
 คาดว่าจะได้จากระบบการคลังของรัฐบาลซึ่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแล้ว คือ
 ๓๐๗,๒๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังต่ำกว่ารายได้ของรัฐบาลซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนา คือ
 ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท เงินที่ขาดไปจำนวน ๒๒๐,๐๐๐ ล้านบาทนี้ อาจทำให้ผู้บริหารประเทศ
 มีความวิตกกังวลอยู่บ้าง เพราะคิดเป็นอัตราร้อยละแล้ว สูงถึงเกือบร้อยละ ๑๐ ของรายได้
 ที่วางแผนไว้ แต่จริง ๆ แล้ว ไม่น่าเป็นห่วงจนเกินไปนัก เพราะรายได้ที่คาดการณ์มา
 นี้ คำนวณด้วยวิธีที่ค่อนข้างจะลำเอียงให้รายได้น้อยลง ถ้าจะปรับการใช้อัตราภาษี
 บางอย่าง เช่น แทนที่จะใช้อัตราภาษีการค้า ร้อยละ ๕ ก็ให้ใช้ร้อยละ ๗ ตามที่เสนอ
 ไว้แต่ต้น และรายได้จากภาษีการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งคำนวณขึ้นโดยให้เท่ากับประมาณ
 ร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศก็ให้หาทางเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งคำนวณไว้ค่อนข้างต่ำ
 มาก โดยเพิ่มให้เป็นร้อยละ ๓.๕ ก็อาจจะช่วยให้ช่องว่าง ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทหายไปได้
 ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเพียงแต่แก้ที่อัตราภาษีการค้าเป็นร้อยละ ๗ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ
 รายได้จากภาษีการค้าจะเพิ่มขึ้น ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องไปแตะต้องภาษีการค้า
 ระหว่างประเทศแต่อย่างใด

สรุปแล้ว ก็คือรายได้ที่ได้วางแผนไว้ ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาทในปีสุดท้าย
 ของแผนที่ ๕ มีทางเป็นไปได้ แผนปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้นี้เมื่อถือปฏิบัติแล้ว
 ยังคงไม่ได้เปลี่ยนแปลงการพึ่งพาภาษีฐานการบริโภคเท่าใด ภาษีการค้าสรรพสามิต
 และภาษีจากการค้าระหว่างประเทศยังคงเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหญ่ของรัฐบาลอยู่
 เช่นเดิม สัดส่วนนี้จะเห็นได้ชัดในช่องสุดท้ายของตารางที่ ๗ สัดส่วนของรายได้จาก
 ภาษีการค้าและสรรพสามิตร้อยละ ๔๔ ต่อรายได้ทั้งหมดดูออกจะสูงมากพอสมควรอยู่
 แต่ที่เป็นเช่นนั้นก็อาจเป็นเพราะบทบาทของภาษีศุลกากรในด้านสร้างรายได้ได้ลดลง
 ไปพอสมควรด้วยเช่นเดียวกัน

ตารางที่ ๗ : รายได้ทั้งหมดที่คาดว่าจะได้ภายหลังปฏิรูประบบการคลังด้านรายได้

(พัน : ล้านบาท)

ประเภทของภาษี	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	อัตราร้อยละ ในปี ๒๕๒๙
เงินได้บุคคลธรรมดา	๑๒.๗	๑๕.๑	๒๒.๘	๒๗.๕	๓๓.๔	๑๐.๖
เงินได้นิติบุคคล	๑๗.๗	๒๐.๘	๒๔.๓	๒๘.๓	๓๓.๐	๑๐.๗
การค้าและสรรพสามิต	๗๖.๕	๘๙.๕	๑๐๕.๕	๑๒๕.๖	๑๔๘.๒	๔๘.๒
การค้าต่างประเทศ ๑/	๒๙.๗	๓๔.๓	๓๙.๙	๔๖.๙	๕๔.๖	๑๗.๘
กำไรกิจการผูกขาด ๒/	๒.๗	๒.๙	๓.๐	๓.๑	๓.๓	๑.๑
ภาษีอื่น ๆ ๒/	๑๐.๑	๑๒.๘	๑๖.๔	๒๐.๙	๒๖.๗	๘.๗
รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ๒/	๖.๕	๖.๘	๗.๒	๗.๖	๘.๐	๒.๖
รวมทั้งสิ้น	๑๕๕.๙	๑๘๒.๒	๒๑๙.๑	๒๕๙.๙	๓๐๗.๒	๑๐๐.๐

ที่มา : ตารางที่ ๑, ๓, ๔, ๕, ๖

หมายเหตุ: ๑/ คำนวณจากแนวโน้มตามเวลาโดยสมมติว่าภาษีที่เก็บบนฐานการค้าต่าง

ประเทศนั้น ยังคงอยู่ที่ระดับร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์ในประเทศตลอด

ช่วงเวลาของแผนที่ ๕

๒/ คำนวณจากแนวโน้มตามเวลา เช่นเดียวกัน

สรุป

นักวิจัยหลายคนได้พยายามศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิรูประบบภาษีอากรของไทย และได้พยายามคำนวณดูว่า การเสนอการปฏิรูปดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านรายได้ของรัฐบาลอย่างไรบ้าง ข้อเสนอทั้งหมดนี้ได้พิจารณาขึ้นอย่างรอบคอบภายใต้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในปัจจุบัน โดยยึดหลักความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าการศึกษานี้จะไม่ได้พิจารณาทุกภาษี เนื่องจากความจำกัดในด้านต่าง ๆ แต่เท่าที่ศึกษาเฉพาะภาษีประเภทใหญ่ ๓-๔ ประเภท ผลที่ได้เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งพอสมควรว่า ถ้าแผนการปฏิรูปเป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ด้วยความตั้งใจจริงแล้ว รายได้ที่จะเพิ่มขึ้นจะเพียงพอตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะไม่เป็นไปตามภาพหรือฉากที่สร้างไว้ให้ในที่นี่ ก็ยังมีช่องทางที่จะชดเชยขยายให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ทรัพยากรที่ต้องการอาจจะระดมมาจากแหล่งต่างประเทศผ่านเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การบริหารการคลังในด้านอื่น ๆ อาจจะนำพิจารณาได้ เช่น การบริหารระบบเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งมีอยู่จำนวนมากสาละนอกระบบงบประมาณประจำปีให้ก่อประโยชน์มากขึ้น การใช้เงินคงคลัง หรือแม้แต่การกู้ยืมในประเทศ และถ้าหากว่าทรัพยากรที่ระดมได้ยังไม่เพียงพอก็อาจต้องพิจารณาลดหรือประหยัดการใช้จ่ายสิ่งได้ที่ระดมหรือดอดอมไว้ได้แล้ว เป็นหนทางสุดท้าย

ประเด็นท้ายที่สุด ที่ควรจะกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงระบบการคลังด้านรายได้ที่มุ่งหวังจะให้ได้รายได้เพิ่มขึ้นนี้ ยังไม่สามารถที่จะหยุดหรือลดการพึ่งพาภาษีทางอ้อมเช่น ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตได้ ถึงแม้ว่าขณะที่ทำการศึกษาถึงแผนการเปลี่ยนแปลงนั้น จะได้ระมัดระวังเรื่องผลที่จะมีต่อการกระจายรายได้หลังภาษีแล้วก็ตาม เพราะฉะนั้น ความถดถอยของระบบภาษียังคงมีอยู่ต่อไป

และแน่นอนสิ่งนี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อการกระจายรายได้ของประเทศ แต่อย่างไร
ก็ตาม หวังว่าความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ ซึ่งจะมีมากขึ้นนั้น
จะถูกแก้ไขได้โดยวิธีการทางการคลังอย่างอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้าน
การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล

เอกสารอ้างอิง

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙, ตุลาคม ๒๕๒๔
2. Chesada Loohawenchit, "State Enterprises and Their Impact on the Government Budget," Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, November, 1980, (mimeographed)
3. Kraiyudht Dhiratayakinant, "The Thai Business and Excise Taxes: A Suggested Reform," Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, November, 1980, (mimeographed)
4. Medhi Krongkaew, "Fiscal Reforms for Resource Mobiligation in Thailand : A Summary Report," Faculty of Economics Thammasat University, Bangkok, April, 1981, (mimeographed)
5. Somchai Richupan, "Analysis of the Personal Income Tax in Thailand," Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, November, 1980A (mimeographed).
6. _____, "An Analysis of the Corporate Income Tax in Thailand," Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, November, 1980 B (mimeographed).
7. _____, "Tax Systems of Selected Countries in Asia and the Pacific," Bangkok, January, 1981, (mimeographed).

8. Suparat Kawatkul, "A Study of Tax Administration in Thailand," Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, January, 1981 (mimeographed).
 9. Twatchai Yongkitikul, "Local Taxes," Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, November, 1980. (mimeographed).
-

บทบาทของภาคการเงินระหว่างประเทศในแผนพัฒนา

โดย

ดร.สุพจน์ จุฬอนันตธรรม

ดร.พรายพล กุ่มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทบาทของภาคการเงินระหว่างประเทศในแผนพัฒนาฯ

โดย ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

๑. คำนำ

ในเวลาประมาณ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงค่อนข้างจะสม่ำเสมอและเป็นที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน แต่ความเจริญเติบโตที่รวดเร็วนี้มิได้เกิดขึ้นโดยที่ดุลชำระเงินระหว่างประเทศได้ดุลหรือเกินดุลเสมอไป ประเทศไทยมีการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศในช่วงหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๑๑ มาหลายปี การขาดดุลชำระเงินในจำนวนหลายปีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นต้นมาได้ก่อให้เกิดคำถามว่า ประเทศไทยมีปัญหาการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศที่เป็นลักษณะเรื้อรังหรือที่เรียกว่าการขาดดุลขั้นมูลฐาน (fundamental disequilibrium) หรือไม่ เราจะวิเคราะห์และตอบคำถามนี้ในที่นี้^๑ แต่คำถามนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทุนจากต่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะวิเคราะห์ในบทความนี้

บทความนี้แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ ในส่วนที่หนึ่งนั้นเราพยายามจะทำความเข้าใจภาวะการเปลี่ยนแปลงในดุลชำระเงินในรอบ ๑๒ ปีที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร เราพยายามจะดูว่ามีสาเหตุพื้นฐานอะไรบ้างที่ทำให้การขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศของประเทศไทยมีลักษณะเช่นนั้น การขาดดุลหรือเงินเพื่อการขาดดุล (financing) มีลักษณะอย่างไร มีแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศแหล่งไหนบ้างที่จะช่วยชดเชยการขาดดุลสินค้าและบริการและการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศทั้งหมด ในส่วนที่สองเราพยายามจะดูฐานะทางหนี้สินต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชนว่าเป็นอย่างไร

๑. ภาวะการณ์ของดุลชำระเงินระหว่างประเทศ

๑.๑ ภาพรวมของดุลชำระเงินในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๒๒

ตารางที่ ๑ แสดงตัวเลขภาวะดุลชำระเงินของประเทศไทยในปีต่าง ๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำขึ้น เราจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๒๓ นั้น ดุลชำระเงินระหว่างประเทศได้ผันผวนไปในลักษณะที่มีการขาดดุล และเกินดุลดังต่อไปนี้คือ

- ก. ช่วง ๒๕๑๑-๒๕๑๔ มีจำนวนขาดดุลรวม ๓ ปีเท่ากับ ๓,๔๐๑.๐ ล้านบาท
- ข. ช่วง ๒๕๑๕-๒๕๑๗ มีจำนวนเกินดุลรวม ๓ ปีเท่ากับ ๑๒,๘๖๗.๖ ล้านบาท
- ค. ช่วง ๒๕๑๘-๒๕๒๒ มีจำนวนขาดดุลรวม ๕ ปีเท่ากับ ๓๑,๗๐๑.๗ ล้านบาท
- ง. ดุลชำระเงินเกินดุลในปี ๒๕๒๓ จำนวน ๕,๑๗๔ ล้านบาท และในขณะที่เขียนบทความนี้มีรายงานว่าประเทศไทยมีดุลชำระเงินเกินดุลประมาณกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔

๑.๒ ส่วนประกอบของดุลชำระเงิน

การดูตัวเลขดังกล่าวข้างบนนี้เป็นการมองภาพสุทธิทั้งมวลของดุลชำระเงินระหว่างประเทศ แต่เราทราบว่าดุลชำระเงินประกอบด้วยส่วนใหญ ๆ ๕ ส่วนคือ

- ก. ดุลการค้า
- ข. ดุลบริการ
- ค. ดุลบริการระหว่างประเทศ
- ง. ดุลการเคลื่อนย้ายเงินทุน

จ. ดุลการเปลี่ยนแปลงทางการเงินของสถาบันทางการเงินซึ่งได้แก่
ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงิน
ตราต่างประเทศ และธนาคารพาณิชย์

๑.๒.๑ ดุลสินค้าและดุลบริการ

ในส่วนที่เป็นการซื้อขายสินค้านั้น เราจะเห็นได้จากตารางที่ ๑ ว่ามูลค่าของสินค้าออกได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๑๔ มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเช่นเดียวกัน ดุลการค้าจึงขาดดุลเฉลี่ยแล้วประมาณหนึ่งพันล้านต่อปีในช่วง ๒๕๑๑-๒๕๑๔ นี้ ในปี ๒๕๑๔ นั้น การส่งออกของไทยมีภาวะขบเซาโดยที่ราคาข้าวส่งออกเฉลี่ยแล้วได้ลดลงต่ำมากเมื่อเทียบกับหลายปีก่อนหน้าปี ๒๕๑๔ ในช่วงของปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ ราคาสินค้าออกขึ้นปรมโดยเฉพาะอาหารได้เพิ่มขึ้นมาก ปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ เป็นช่วงที่เราเรียกว่า " primary commodity boom " มูลค่าสินค้าออกได้เพิ่มขึ้นจาก ๑๖,๖๕๒.๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๔ มาเป็น ๒๑,๗๕๐.๒ ล้านบาท ๓๑,๒๕๒.๕ ล้านบาทและ ๔๔,๐๐๒.๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๕ ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ ตามลำดับ มูลค่าสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันแต่เพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่า ดุลการค้าจึงขาดดุลน้อยลงในปี ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๖ แม้ว่าราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นในปลายปี ๒๕๑๖ จะทำให้มูลค่าการนำเข้าทั้งหมดเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๑๗ ก็ตาม ดุลการค้าคงขาดดุลเพียง ๑๔,๓๐๒.๒ ล้านบาทและดุลชำระ เงินทั้งหมดยังเกินดุลประมาณ ๔,๐๐๐.๐ ล้านบาทในปี ๒๕๑๗ อย่างไรก็ตามเมื่อราคาสินค้าออกโดยเฉลี่ยได้ลดลงและเมื่อปริมาณการส่งออกมิได้เพิ่มขึ้น เหตุผลสำคัญข้อหนึ่งคือเกิดเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นในโลก^๒ (world recession) ในปี ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ซึ่งส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่ราคาน้ำมันได้เพิ่มขึ้นประมาณสี่เท่า มูลค่าการส่งออกของไทยจึงได้ลดลงในปี ๒๕๑๘ ส่วนมูลค่าการนำเข้ายังคงอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี ๒๕๑๗ การขาดดุลการค้าของไทยในปี ๒๕๑๘ จึงเริ่มมีระดับสูงขึ้นเป็น ๒๐,๑๖๑.๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๘ นั้นปริมาณการผลิตและการส่งออกได้เพิ่มอย่างมากทั้งสินค้าเกษตรกรรมและสินค้าอุตสาหกรรม แม้ว่าราคาสินค้าออกเฉลี่ยแล้วยังคงลดลงเมื่อเทียบกับปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ และปี

๒๕๑๘ ก็ตาม มูลค่าการค้าขาดดุลน้อยลงไ่มากคือขาดดุลเพียง ๑๑,๐๘๔.๕ ล้านบาท

หลังจากปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ราคาสินค้าออกเทียบกับสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี ๒๕๒๒ กลุ่มประเทศขายน้ำมันที่เรียกว่า OPEC ได้ขึ้นราคาน้ำมันในปี ๒๕๒๒ สามครั้ง ตารางที่ ๒ แสดงถึงดัชนีการค้าระหว่างประเทศของไทยในปี ๒๕๐๔-๒๕๒๓ ในปี ๒๕๒๔ ราคาสินค้าออกเทียบกับราคาสินค้าเข้าได้ลดลงไปอีก กล่าวคือในปี ๒๕๒๓ นั้นราคาสินค้าออกเทียบกับสินค้าเข้า (barter terms of trade) มีระดับ ๘๖.๔๐ ในเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ มีนาคม เมษายน พฤษภาคม มิถุนายน กรกฎาคมและสิงหาคมของปี ๒๕๒๔ ดัชนีดังกล่าวลดลงเป็น ๘๒.๑๓ ๗๘.๗๑ ๗๙.๖๔ ๗๖.๗๗ ๗๗.๗๒ ๗๒.๘๘ ๗๕.๑๒ และ ๗๕.๗๖ ตามลำดับ เป็นที่แน่นอนว่าราคาสินค้าออกของไทยเทียบกับสินค้าเข้าเฉลี่ยแล้วลดลงในปี ๒๕๒๔ แม้ว่าประเทศไทยจะมีโครงสร้างของสินค้าออกเปลี่ยนไปรวดเร็วคือมีสินค้าออกเกษตรกรรมมากขึ้นและสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกได้เพิ่มทั้งมูลค่าและชนิดสินค้า โดยเฉพาะสินค้าสิ่งทอ ประเทศไทยก็ยังคงมีการขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มูลค่าการค้าขาดดุลจำนวน ๒๕,๕๙๘.๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ ๒๘,๕๔๐.๑ ล้านบาทในปี ๒๕๒๑ ๔๗,๐๕๓.๑ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ และ ๕๗,๙๘๔.๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๓ ในสามไตรมาสแรกของปี ๒๕๒๔ มูลค่าการค้าขาดดุล ๔๘,๗๑๕.๐ ล้านบาท มูลค่าการค้าจะมีมูลค่าขาดดุลมากกว่าปี ๒๕๒๓

ทางด้านดุลบริการนั้น ประเทศไทยมีดุลบริการเกินดุลมาตลอดในช่วงปี ๒๕๑๒-๒๕๑๘ นั้น ดุลบริการเกินดุลระหว่าง ๕,๔๐๔.๑ ล้านบาทถึง ๗,๖๐๐.๗ ล้านบาท หลังปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมาดุลบริการได้มีจำนวนเกินดุลน้อยลงไ่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๑๙ นั้นประเทศไทยมีรายรับจากการซื้อขายบริการสุทธิระหว่างประเทศเท่ากับ ๑,๖๔๒.๕ ล้านบาท แม้ดุลบริการจะเกินดุลมากขึ้นในปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ แต่ยังคงมีระดับไม่สูงเท่ากับช่วงปี ๒๕๑๒-๒๕๑๘ รายได้จากการท่องเที่ยวได้ลดลงในปี ๒๕๑๙ และมีได้ฟื้นตัวสูงขึ้นจนกระทั่งปี ๒๕๒๑ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นเป็น

จำนวนมากหลังจากปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามในปี ๒๕๒๓ นั้นดุลบริการมีฐานะสุทธิเกินดุลถึง ๘,๖๒๘.๗ ล้านบาท ทั้งนี้เพราะว่ารายได้จากการท่องเที่ยวได้เพิ่มขึ้น เป็นประวัติการณ์กล่าวคือสูงขึ้นประมาณ ๕,๐๐๐.๐ ล้านบาทเมื่อเทียบกับปี ๒๕๒๒ นอกจากนี้รายได้จากบริการอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้นจาก ๗,๒๑๒.๓ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ มาเป็น ๑๑,๖๓๘.๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๓ แต่รายจ่ายในชำระหนี้ก็สูงขึ้นเป็นจำนวนมากเช่นกัน รายการที่เรียกว่ารายได้จากการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทยที่ส่งออกไป (investment income due abroad) ซึ่งรวมการชำระหนี้เงินกู้ยู่ด้วยนั้นได้เพิ่มขึ้นจาก ๑๓,๓๒๓.๔ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ มาเป็น ๑๗,๐๐๑.๖ ล้านบาทในปี ๒๕๒๓

เมื่อเรารวมดุลสินค้าและบริการเข้าด้วยกันแล้วเราพบว่าประเทศไทยมีการขาดดุลการค้าซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศมาตลอด มูลค่าการขาดดุลสินค้าและบริการอยู่ในระดับประมาณ ๕,๐๐๐-๖,๐๐๐ ล้านบาทในช่วงปี ๒๕๑๒ ถึง ๒๕๑๔ แม้ว่าการขาดดุลจะมีน้อยลงมากในปี ๒๕๑๕-๒๕๑๖ ก็ตาม การขาดดุลได้เริ่มมีมูลค่าสูงขึ้นหลังปี ๒๕๑๗ กล่าวคือมูลค่าการขาดดุลสินค้าและบริการเท่ากับ ๑๔,๐๐๐.๔ ล้านบาทในปี ๒๕๑๘ แม้ว่าการส่งออกจะเพิ่มขึ้นมากในปี ๒๕๑๙ แต่ดุลบริการมีมูลค่าเกินดุลลดลงมากเช่นกัน การขาดดุลสินค้าและบริการจึงอยู่ที่ ๙,๔๔๒.๔ ล้านบาทหลังจากปี ๒๕๑๙ เป็นต้นมา การขาดดุลเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีเป็น ๒๓,๑๙๓.๖ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ ๔๓,๘๑๕.๒ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ และ ๔๙,๓๔๘.๑ ล้านบาทในปี ๒๕๒๓ เราจึงพบว่าดุลการค้าเป็นดุลที่สำคัญคือเป็นตัวกำหนดดุลสินค้าและบริการ ถ้าปีใดดุลการค้าขาดดุลน้อยลง ดุลสินค้าและบริการจะขาดดุลน้อยลงไปด้วย เช่นในปี ๒๕๑๓-๒๕๑๔ และปี ๒๕๑๙ ถ้าปีใดดุลการค้าขาดดุลเพิ่มขึ้นแล้วดุลสินค้าและบริการก็จะขาดดุลเพิ่มขึ้นด้วย เช่น ในปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ๒๕๑๗-๒๕๑๘ และปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ ปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ เป็นปีที่มีการขาดดุลเป็นประวัติการณ์

๑.๒.๒ การชดเชยการขาดดุลสินค้าและบริการ

เมื่อบุคคลในประเทศซื้อสินค้าและบริการทั้งหมดมากกว่ามูลค่าที่ขายแก่ผู้พำนักราชอาณาจักรต่างประเทศ (หรือชาวต่างประเทศ) แล้ว บุคคลในประเทศไทยเป็นส่วนรวมได้ทำการชดเชยส่วนขาดของรายได้จากการซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศอย่างไร วิธีการชดเชยการขาดดุลมีอยู่ ๓ ประการคือ

- ก. การได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปของการให้เปล่า
- ข. การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าสู่สิทธิเป็นบวก
- ค. การใช้เงินสำรองระหว่างประเทศที่สะสมมาในอดีต

จากตารางที่ ๑ เราพบว่าเงินโอนได้เปล่าสุทธิแล้วอยู่ในระดับประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๑๒-๒๕๑๕ ในปี ๒๕๑๓-๒๕๑๗ นั้น ดุลบริการนี้เกินดุลเพิ่มเป็น ๒,๙๖๙.๘ ล้านบาท และ ๔,๙๑๖.๙ ล้านบาทตามลำดับ หลังจากนั้นระดับมูลค่าเกินดุลของดุลบริการได้ลดลงจนปี ๒๕๒๒ ในปี ๒๕๒๓ ดุลบริการเกินดุล ๔,๒๗๕.๗ ล้านบาท อย่างไรก็ตามดุลบริการที่ประเทศไทยได้รับในแต่ละปีไม่มากเมื่อเทียบกับการขาดดุลสินค้าและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมาที่ดุลสินค้าและบริการมีการขาดดุลเพิ่มขึ้นมากและรวดเร็ว

การชดเชยทางด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุนหมายถึงการซื้อขายหลักทรัพย์ต่าง ๆ เช่น การลงทุนโดยตรง (direct investment) และการกู้ต่าง ๆ ของภาคเอกชนและภาครัฐบาลที่มีใช้สถาบันทางการเงิน การที่ชาวต่างประเทศมาลงทุนโดยตรงสุทธิในประเทศไทยเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีนั้น มีผลทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนไหลเข้ามีเพิ่มขึ้น และทำให้ประเทศไทยสามารถส่งซื้อสินค้าเข้าได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามการลงทุนโดยตรงในประเทศไทยของผู้พำนักราชอาณาจักรต่างประเทศโดยสุทธิแล้วยังคงมีน้อยเมื่อเทียบกับการขาดดุลบัญชีการค้าและดุลบริการรวมกันในปี ๒๕๑๗

การชดเชยการขาดดุลสินค้าและบริการส่วนใหญ่ซึ่งอาศัยการกู้ยืมจากต่างประเทศ เราสามารถแบ่งการกู้เงินต่างประเทศตามสถิติของดุลชำระเงินระหว่างประเทศ ออกเป็นการกู้เงินของภาคเอกชนและภาครัฐบาล เราพบว่าภาครัฐบาล (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ) กู้เงินต่างประเทศน้อยก่อนปี ๒๕๑๔ หลังจากนั้นการกู้เงินต่างประเทศของภาครัฐบาลจึงได้เพิ่มขึ้นมาก คือในปี ๒๕๑๔ นั้น ภาครัฐบาลได้ชำระหนี้ต่างประเทศมากกว่ากู้จากต่างประเทศ การเคลื่อนย้ายเงินทุนของภาครัฐบาลจึงติดลบสุทธิเท่ากับ ๑๔๔.๖ ล้านบาท ต่อมาในปี ๒๕๑๔ ภาครัฐบาลได้นำเงินสุทธิเข้าประเทศประมาณ ๒,๓๐๐.๐ ล้านบาท ตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นเป็น ๖,๐๙๒.๒ ล้านบาท ๘,๘๙๐.๘ ล้านบาท และ ๖,๐๖๓.๙ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๑ ๒๕๒๒ ๒๕๒๓ ตามลำดับ

เราแบ่งภาคเอกชนที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์ออกเป็น ๒ ส่วน คือ

- ก. ส่วนที่เป็นเอกชน
- ข. ส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

การพึ่งการกู้เงินจากต่างประเทศของภาคเอกชนเป็นสำคัญที่ช่วยชดเชยการขาดดุลสินค้าและบริการก่อนปี ๒๕๑๔ สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นกู้เงินจากต่างประเทศน้อยมากก่อนปี ๒๕๑๗ หลังจากปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมารัฐวิสาหกิจเริ่มกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น แต่ในปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ นั้น รัฐวิสาหกิจนำเงินจากต่างประเทศเข้ามามากเป็นพิเศษ คืออยู่ระหว่าง ๔,๗๖๗.๓-๑๘,๑๘๔.๔ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็น ๕๖.๙-๘๕.๒๔ เปอร์เซ็นต์ของการเคลื่อนย้ายเงินสุทธิภาคเอกชนระยะยาวที่ไหลเข้าประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว หลังจากปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมาการกู้เงินระยะสั้นจากต่างประเทศของเอกชนที่มีใช้ธนาคารจึงค่อย ๆ เพิ่มขึ้น การกู้ระยะสั้นของเอกชนมีมากในปี ๒๕๒๐ ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓

การชดเชยการขาดดุลสินค้าและบริการระหว่างประเทศของประเทศไทย
ในขั้นสุดท้ายได้แก่

- ก. การทำผ่านสถาบันทางการเงินทางการ ซึ่งได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และ
- ข. การทำผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ที่กู้เงินจากต่างประเทศ

ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการชดเชยการขาดดุลได้ ๒ วิธี คือ

๑. ใช้เงินสำรองเงินตราต่างประเทศที่สะสมมาในอดีต
๒. กู้เงินตราต่างประเทศ

เราจะเห็นได้จากตารางที่ ๑ ว่า ในการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ ปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ นั้น สินทรัพย์ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดลงไปเท่ากับ ๑,๖๔๖.๔ ล้านบาท และ ๑,๓๗๔.๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๒ ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๔ ตามลำดับ ส่วนระบบธนาคารพาณิชย์นั้นได้มีหนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากเท่าสินทรัพย์ต่างประเทศเท่ากับ ๑๖๒.๖ ล้านบาทในปี ๒๕๑๒ ๔๗๖.๔ ล้านบาทในปี ๒๕๑๓ ส่วนในปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ นั้น สินทรัพย์ต่างประเทศของระบบธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นมากเท่าหนี้สินเท่ากับ ๗๔๗.๒ ล้านบาท และ ๓๔๐.๖ ล้านบาท ตามลำดับ ดังนั้นเราจึงกล่าวได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ช่วยชดเชยการขาดดุลสินค้าและบริการที่ยังเหลืออยู่นั้น (ด้วยการลดการถือเงินสำรองเงินตราต่างประเทศลง) มากกว่าการชดเชยจากระบบธนาคารพาณิชย์ ยกเว้นในปี ๒๕๑๔

ในช่วงที่ดุลชำระเงินเกินดุลในปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สะสมสินทรัพย์ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเท่ากับ ๑๖,๔๗๑.๐ ล้านบาท ส่วนระบบธนาคารพาณิชย์กลับมีหนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้นสุทธิแล้วเท่ากับ ๓,๙๒๔.๑ ล้านบาท ดังนั้นระบบธนาคารพาณิชย์ได้กู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ในช่วงที่ประเทศไทยมีการขาดดุลสินค้าและบริการเป็นมูลค่าจำนวนมากนั้น (ตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นไป) ระบบธนาคารพาณิชย์และธนาคารกลางได้มีส่วนสลับกันชดเชยหรือจุนเจือการขาดดุลดังกล่าว ดังนั้น

ในปี ๒๕๑๘ ๒๕๑๙ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ นั้น ธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มหนี้สินต่างประเทศขึ้นอย่างมากมาย ในปี ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๑ นั้น ธนาคารกลางและทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นถึง ๑,๕๑๘.๔ ล้านบาทและ ๑,๘๓๔.๗ ล้านบาท ทั้ง ๆ ที่มีการขาดดุลชำระเงินเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๒๑ เมื่อมูลค่าการกู้เงินสุทธิจากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีน้อยลงไปในปี ๒๕๒๒, ๒๕๒๓ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงช่วยชดเชยการขาดดุลชำระเงินเป็นจำนวนมากโดยรวมแล้วมีมูลค่าทั้งสิ้นเท่ากับ ๗,๗๓๒.๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๓ ธนาคารพาณิชย์ชำระหนี้สินต่างประเทศมากเป็นพิเศษ ซึ่งมีผลทำให้หนี้สินต่างประเทศลดลง ๘,๙๗๗.๙ ล้านบาท ก่อนที่เราจะพิจารณาถึงสาเหตุของการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ เราลองพิจารณาแหล่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ชดเชยการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศ

๑.๒.๓ ทางเลือกของธนาคารแห่งประเทศไทยในการชดเชยการขาดดุลชำระเงินที่เกิดขึ้น

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีวิธีชดเชยการขาดดุล ๒ วิธีคือ การใช้เงินสำรองเงินตราต่างประเทศและการกู้ จากสถิติที่ได้อธิบายมาข้างบนนี้ เราจะเห็นว่าในช่วงแรก ๆ ของการขาดดุลชำระเงินนั้นธนาคารกลางได้ใช้วิธีการถือเงินสำรองเงินตราต่างประเทศลงไป เงินสำรองเงินตราต่างประเทศนี้รวมทั้งทองคำในรูปเงินตรา (monetary gold) สิทธิการถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Right) และฐานะสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Net International Monetary Fund Position) แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้สะสมเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นในช่วงที่ดุลชำระเงินเกินดุลในปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ ก็ตาม ในช่วงหลังปี ๒๕๑๗ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เลือกที่จะใช้วิธีกู้เงินสลับกับลดเงินสำรองมาชดเชยการขาดดุลชำระเงินมากกว่าการใช้เงินสำรอง

ระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กู้เงินจาก ๒ แหล่ง คือ

ก. จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ข. กู้จากแหล่งตลาดเงินทุนเอกชนระหว่างประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นสถาบันทางการเงินที่ให้ประเทศสมาชิกกู้เงินไปเพื่อช่วยชดเชยการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศชั่วคราว จำนวนเงินที่กองทุนได้ให้ประเทศสมาชิกไปนั้นโดยพื้นฐานแล้วขึ้นอยู่กับโควตาที่ประเทศสมาชิกนั้นมีอยู่ในกองทุน โควตามีลักษณะคล้าย ๆ กับมูลค่าหุ้นที่ประเทศสมาชิกจะต้องจ่ายแก่กองทุน ประเทศไหนมีโควตามากก็ต้องจ่ายโควตาแก่กองทุนมาก แต่ประเทศนั้นก็มีส่วนได้มากด้วยเช่นกัน ในปี ๒๕๒๓ ประเทศไทยมีโควตาเท่ากับ ๑๔๑.๐ ล้าน SDRs และเพิ่มขึ้นเป็น ๒๗๑.๕ ล้าน SDRs, 1 SDR มีค่าประมาณ ๑.๑๙ ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เงินที่กองทุนให้กู้มีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน หรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่ามีหลาย facilities เช่น การให้กู้ที่เรียกว่า reserve tranche และ credit tranche ต่าง ๆ การให้กู้ที่เรียกว่า " Stand-by Agreement " หรือ " Stand-by Arrangement " การให้กู้เพื่อชดเชยการส่งออกที่ลดลงชั่วคราวซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อดุลชำระเงินในระยะสั้น ๆ (Compensatory financing) การให้กู้เพื่อการนำเข้าธัญอาหารที่ราคาส่งเข้าได้เพิ่มสูงเป็นอย่างมาก (cereal import excesses) การให้กู้เพื่อพยุงราคาในโครงการ buffer stock ระหว่างประเทศ การให้กู้เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาจากการที่ราคาน้ำมันที่ส่งเข้าสูงขึ้น (oil facility) การให้กู้ที่เรียกว่า Trust Fund Extended และ Supplementary facilities เป็นต้น มูลค่าการกู้สูงสุดแต่ละลักษณะคิดเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าของโควตาที่ประเทศสมาชิกนั้นมีอยู่ในกองทุน เช่น ถ้ารวม reserve tranche และ credit tranche เข้าด้วยกันแล้ว ประเทศสมาชิกสามารถกู้เงินได้เท่ากับ ๑๔๕ เปอร์เซ็นต์ของโควตาของตนเอง ^๓

การกู้เงินเพื่อชดเชยการตกต่ำของมูลค่าการส่งออกนั้นมิได้ไม่เกิน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของโควตา เป็นต้น^๔ ถ้าประเทศสมาชิกใดกู้เงินมากขึ้น กองทุนจะเข้มงวดในการปล่อยเงินกู้มากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน กองทุนมักจะตั้งเงื่อนไขให้ประเทศผู้กู้เงินปฏิบัติตามเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลชำระเงินของตนเอง เงื่อนไขเหล่านี้ครอบคลุมการดำเนินนโยบายการคลัง การเงิน การเครดิต และการจัดการเกี่ยวกับหนี้สินต่าง ๆ โดยเฉพาะหนี้สาธารณะ ในบางครั้งรวมถึงการดำเนินนโยบายการค้าและราคาสินค้าด้วย

ประเทศไทยได้กู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหลายครั้ง เช่น ในปี ๒๕๑๙ ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินเพื่อชดเชยการตกต่ำของการส่งออกในปี ๒๕๑๘ ในปี ๒๕๒๔ ประเทศไทยก็ได้กู้เงินทำนองเดียวกันนี้อีกจากกองทุน นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้กู้เงินจาก Trust Fund Facility เป็นมูลค่าเท่ากับ ๑๓๐.๔๕๒ ล้าน SDRs ในช่วงตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๑๙-มีนาคม ๒๕๒๔ (หรือเท่ากับประมาณ ๑๕๐ ล้านดอลล่าร์สหรัฐอเมริกา) การกู้เงินจากกองทุนในรูปของเงินชดเชยการตกต่ำของการส่งออกและ Trust Fund เป็นลักษณะที่มีเงื่อนไขต่ำ (low conditionality) เพราะถือว่าการให้กู้แบบผ่อนผัน (concessionary lending) นอกจากนี้ การผ่อนชำระเงินต้นคืนก็เป็นระยะยาวปานกลางและระยะยาว คือ ๓-๑๐ ปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กู้เงินจากกองทุนแบบอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือในปี ๒๕๒๑ นั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำ "Stand-by Agreement" กับกองทุน ในการกู้แบบนี้ผู้ขอกู้จะเบิกเงินเท่าไรก็ได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า ถ้าในช่วงเวลาที่ตกลงกันไว้นั้น ผู้ถอนเงินกู้ไปไม่หมด สัญญากู้ก็จะสิ้นสุดหรือต้องเจรจาขอกู้ใหม่ Stand-by Agreement ที่ทำในปี ๒๕๒๑ นั้น มีระยะเวลา ๑ ปี และมีจำนวนเงินกู้เท่ากับ ๔๕.๒๕ ล้าน SDRs ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถอนเงินกู้มาหมด ในเดือน

มิถุนายน ๒๕๒๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำ Stand- by Agreement กับกองทุนอีก ข้อตกลงครอบคลุมระยะเวลา ๒ ปี และเป็นจำนวนเงิน ๔๔๕ ล้านดอลลาร์อเมริกา ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถถอนเงินกู้มาได้เป็นระยะ ๆ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เราถือว่าการกู้โดยมี Stand-by Arrangements เป็นการให้รูปแบบที่มีเงื่อนไขสูง (high conditionity) โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการเบิกถอนเงินกู้ในครั้งหลัง ๆ ของข้อตกลง ธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้องดำเนินการทางเศรษฐกิจเพื่อให้ดุลชำระหนี้เงินดีขึ้น

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กู้เงินจากตลาดเงินเอกชน คือในปี ๒๕๒๓ ได้ทำการกู้เงินที่เรียกว่า syndicated loan มูลค่า ๒๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกา เป็นระยะเวลา ๒ ปี แต่เราทราบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีเบิกเงินกู้นี้มาใช้เลย ต่อมาในปี ๒๕๒๔ ที่ผ่านมานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ทำการตกลงขอ line of credit จำนวน ๓๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกา จากตลาดเงินเอกชนอีก โดยที่ยังมิได้เบิกมาใช้อีกเช่นกัน *

* ในปี ๒๕๒๔ ที่ผ่านมานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการหลายประการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การปรับอัตราดอกเบี้ยให้แปรตามตลาดเงินของโลก และการลดค่าเงินบาท

๒. การกู้ยืมจากต่างประเทศในช่วงแผนฯ ๑-แผนฯ ๕

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการ เจริญเติบโตและ การพัฒนาทาง เศรษฐกิจ การลงทุนโดยใช้ทรัพยากรในประเทศจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมี การออมโดยคนในประเทศ ในกรณีที่การออมในประเทศไม่เพียงพอกับความต้องการใน การลงทุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการ เติบโตทาง เศรษฐกิจ ประเทศก็จำเป็นต้องกู้ยืม จากต่างประเทศ ความจำเป็นในการกู้ยืมจึง เกิดขึ้นเพราะมีช่องว่างระหว่าง การออมและ การลงทุน (หรือ saving gap)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การออมในประเทศจะมีจำนวน เพียงพอกับความ ต้องการในการลงทุน ชนิดของสินค้าทุนที่เกิดจากการออมในประเทศอาจไม่เหมาะสมกับ แบบแผนการลงทุนที่ประเทศต้องการ ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่โครงสร้างทาง เศรษฐกิจมักจะทำให้ประเทศสามารถผลิตสินค้าไม่มากนักนักหากใช้ทรัพยากรในประเทศ เท่านั้น ตัวอย่าง เช่น ประเทศไม่สามารถผลิต เครื่องจักรและ เหล็กกล้าได้เองถึงแม้ว่าจะ มีการออมในจำนวนที่เพียงพอ ฉะนั้นประเทศก็จำเป็นต้องใช้เงินออมในประเทศผลิตสินค้า- ออกขายในตลาดต่างประเทศและนำเงินตราต่างประเทศที่ได้มาใช้ในการซื้อสินค้าและ บริการจากต่างประเทศเพื่อได้มาซึ่งชนิดของสินค้าทุนที่เหมาะสมกับแบบแผนการลงทุนที่ ต้องการ ในกรณีที่ประเทศไม่สามารถหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากการส่งออก เพียงพอกับมูลค่าของการสั่งเข้า ประเทศก็จำเป็นต้องกู้ยืมทรัพยากรจากต่างประเทศเพื่อ จะชดเชยช่องว่างในรูปของเงินตราต่างประเทศ (หรือ foreign exchange gap)

การอธิบายข้างต้นได้มาจากการวิเคราะห์ที่เรียกว่า two-gap analysis ซึ่งนอกจากจะชี้ให้เห็นถึง เหตุผลในการกู้ยืมจากต่างประเทศในกรณีที่เกิดช่องว่างทาง ทรัพยากร (resource gap) แล้ว ยังช่วยในการคำนวณหาขนาดของความต้องการ เงินทุนจากต่างประเทศด้วย การคำนวณดังกล่าวต้องใช้การคาดคะเน (projection)

เกี่ยวกับการออม การลงทุน การส่งออก และการนำเข้า”

เงินทุนจากต่างประเทศมีลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น เทคโนโลยีและบริการต่าง ๆ อาจถูกนำเข้ามาในรูปของการลงทุนโดยตรงของเอกชน (private direct investment) ในการลงทุนเช่นนี้เอกชนต่างชาติจะมีส่วนเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการในกิจการที่ตนได้ลงทุนไป ในอีกรูปแบบหนึ่งภาคเอกชนของประเทศหนึ่งอาจกู้ยืมจากภาคเอกชนของอีกประเทศหนึ่งโดยที่ความเป็นเจ้าของและอำนาจการบริหารกิจการยังอยู่ในมือของผู้ยืม เช่น การกู้โดยการขาดพันธบัตร (bond) เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลของประเทศหนึ่งก็อาจกู้ยืมจากต่างประเทศมาลงทุนในโครงการซึ่งผลิตสิ่งที่รัฐบาลถือว่าเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา และถนน เป็นต้น โครงการเหล่านี้มักใช้เงินลงทุนสูงและมีการตอบแทนที่คุ้มทุนในระยะเวลาค่อนข้างยาว ดังนั้นเงื่อนไขในการกู้ยืมและการชำระหนี้จึงมักจะแตกต่างกันระหว่างการกู้ยืมของรัฐบาลและของเอกชน

๒.๑ หนี้สินภาคเอกชนที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์

ดังที่กล่าวมาข้างบนนี้ว่า ยอดหนี้ที่ภาคเอกชนเบิกถอนและคงค้างชำระมีสัดส่วนน้อยลง เมื่อเทียบกับหนี้ภาครัฐบาล ซึ่งแสดงว่า เอกชนก่อหนี้ในทางที่น้อยลงเมื่อเทียบกับรัฐบาลหลังจากปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา

ในที่นี้ เราจะพิจารณาถึงยอดหนี้สินของภาคเอกชนว่ามีลักษณะอย่างไร

ตารางที่ ๒ และ ๓ แสดงมูลค่าของยอดหนี้ของภาคเอกชนและภาครัฐบาล การชำระหนี้ และสัดส่วนของการชำระหนี้ เทียบกับมูลค่าของการส่งออกของสินค้าและบริการ มีข้อน่าสังเกตจากตารางนี้คือ

(ก) แม้ว่าจะมีหนี้ที่เบิกถอนและคงค้างชำระเป็นสัดส่วนลดลง เมื่อเทียบกับภาครัฐบาลก็ตาม การชำระหนี้ระยะยาว (ดอกเบี้ยและเงินต้น) มีมูลค่า

มากกว่าของภาครัฐบาล ซึ่งเกิดขึ้นแน่นในช่วงหลังปี ๒๕๑๘ เหตุผลมาจากการที่หนี้เอกชน ต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าหนี้ภาครัฐบาล และระยะเวลาที่ต้องถ้ายถอนหนี้ก็มีระยะสั้นกว่า (แม้ว่าจะเป็นการกู้ระยะยาวเกิน ๑ ปีด้วยกันก็ตาม)

(ข) ในหนี้ระยะยาวของภาคเอกชนนั้น มีการแบ่งออกเป็น (๑) สินเชื่อ จากผู้ขาย (suppliers' credits) ซึ่งผู้ขายสินค้าจากต่างประเทศได้ให้สินเชื่อระยะ ยาวเช่น ๓-๑๐ แก่ผู้ซื้อในประเทศไทยเพื่อซื้อสินค้าจากตน และ (๒) เงินกู้ (loans) ต่าง ๆ สัดส่วนของสินเชื่อจากผู้ขายเริ่มมีน้อยลงจากประมาณ ๖๐ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๑๙๗๐-๗๑ มาเป็นประมาณ ๔ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๕๒๑-๒๒ แต่ในปี ๒๕๒๓ สัดส่วนนี้คงเพิ่มขึ้น เพราะว่ามี การสั่งเข้าโดยใช้สินเชื่อชนิดนี้สำหรับโรงงานสุราและปูนซีเมนต์เป็นจำนวนมาก การให้ สินเชื่อจากผู้ขายมักจะมีดอกเบี้ยในนาม (nominal rate) ต่ำกว่าการกู้ (loans) โดยตรง ในตลาดเงินและตลาดทุนระหว่างประเทศ เมื่อสัดส่วนของเงินกู้ (loans) มีมากขึ้น การ เปลี่ยนแปลงระดับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศจึงมีผลกระทบต่อภาระหนี้ด้านดอกเบี้ยเงินกู้ และการตัดสินใจจะกู้โดยต่อสัญญาหรือไม่ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นผู้กู้จะต้องจ่ายดอกเบี้ยแพง ขึ้น และการจ่ายเงินต้นคืนก็จะมีมากขึ้นและเร็วขึ้นด้วย

(ค) หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนที่เป็นระยะสั้น (น้อยกว่า ๑ ปี) นั้น ประกอบด้วยสินเชื่อทางการค้าต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการสั่งซื้อสินค้าเข้า เช่น น้ำมัน สินค้าทุนต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมการกู้เงินระยะสั้นจากต่างประเทศของสถาบัน ทางการเงินเอกชนที่มีใบอนุญาตพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ต่าง ๆ ตลอดจนการที่ชาวต่างประเทศ (foreign resident) มีเงินฝากในประเทศไทย หนี้สิน ต่างประเทศในกรณีหลังนี้คงมีจำนวนน้อยมาก หนี้สินระยะสั้นของเอกชนมีความอ่อนไหว (sensitive) ต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยเป็นพิเศษ เมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น การชำระหนี้จะเพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากการที่ดอกเบี้ยแพงขึ้นและการไม่ต่อสัญญา เงินกู้

(ง) ถ้าเราพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการกู้เงินในข้อ (ข) จากการกู้แบบการให้สินเชื่อจากผู้ขายมาเป็นการกู้โดยตรง และภาระหนี้สินภาคเอกชนระยะสั้นที่เพิ่มขึ้น (รวมทั้งภาระหนี้สินระยะสั้นต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ซึ่งไม่ได้กล่าวในที่นี้) ประกอบกันแล้ว เราจึงไม่แปลกใจที่พบว่า มีความผันผวนในด้านหนี้สินต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้มีผลต่อภาระการชำระหนี้สินของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะสั้น ๆ เมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ซึ่งมีผลสะท้อนอย่างแน่นอนต่อความผันผวนของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศในดุลชำระเงินอีกทอดหนึ่ง ผลสะท้อนนี้จะมีอย่างไรต่อความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตและต่อการจัดการหนี้ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย? นอกจากนี้การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศย่อมมีผลต่อหนี้ต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๒.๒ บทบาทของเงินทุนจากต่างประเทศในภาครัฐบาลไทย

การก่อหนี้ต่างประเทศโดยรัฐบาลไทยเริ่มต้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยรัฐบาลไทยสมัยนั้นได้ให้ธนาคารฮ่องกงและธนาคารอินโดจีนขายพันธบัตรรัฐบาลในตลาดหุ้นในกรุงลอนดอนและกรุงปารีส เป็นจำนวนเงินหนึ่งล้านปอนด์ เพื่อนำเงินยืมนี้มาใช้สร้างทางรถไฟจากลพบุรีไปอุตรดิตถ์ และใช้ในการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ การกู้ครั้งนี้นับเป็นก้าวแรกของการที่รัฐบาลไทยได้เริ่มใช้เงินทุนจากต่างประเทศแทนที่จะใช้จ่ายเฉพาะรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้ในประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ^๖ แม้ว่าสถิติเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศและรายได้รายจ่ายของรัฐบาลจะไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนัก แต่เราพอสันนิษฐานได้ว่าหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยคงเป็นจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเงินลงทุนทั้งหมดในประเทศ และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยสมัยนั้นจะตัดสินใจเปลี่ยนแนวนโยบายทางการคลังโดยหันไปใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศในการลงทุนของรัฐบาล แต่รัฐบาลสมัยนั้นก็ยังระวังและไม่กล้าเสี่ยงในการกู้ยืมจากต่างประเทศ

มากนัก จะเห็นได้จากหลักฐานที่ว่ารัฐบาลไทยได้พยายามชำระหนี้ดังกล่าวแล้วคืนจนครบ ก่อนครบกำหนดเวลา ๗ ปี

หลังจากนั้น เป็นต้นมารัฐบาลไทยก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาหลังจากที่มีการจัดตั้งธนาคาร เพื่อการบูรณะและฟื้นฟู ระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกขึ้น เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง อาจกล่าวได้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลไทยจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่กระตุ้นให้รัฐบาลไทยจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น โดยเริ่มแผนแรกในปี พ.ศ.๒๕๐๔ ทั้งนี้เพื่อให้แผนพัฒนาฯ เป็นเอกสารที่แสดงทิศทางและเป้าหมาย ของนโยบายเศรษฐกิจ ในระยะ ๕-๖ ปีข้างหน้า และสามารถใช้อประกอบการพิจารณาการ อนุมัติ เงินกู้ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลของมิตรประเทศต่าง ๆ

เมื่อเทียบกับการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าบทบาท ของเงินทุนต่างประเทศในภาครัฐบาลมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างน่าสังเกตตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ตัวเลขในตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่าก่อนหน้านี้อยอดหนี้ (ที่เบิกจ่ายแล้วหรือ outstanding disbursed debt) ของภาครัฐบาลและภาคเอกชน^๗ อยู่ในอัตราส่วน ๔๕% ต่อ ๕๕% และค่อนข้างคงที่ ภายหลังปี พ.ศ.๒๕๑๔ อัตราส่วนของยอดหนี้ภาครัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินครึ่งหนึ่งของยอดหนี้ต่างประเทศทั้งหมด และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ดีในระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ.๒๕๑๓-๒๕๒๒ ปรากฏว่า การชำระหนี้ (Debt service payments) ต่างประเทศของภาคเอกชนกลับเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าของภาครัฐบาลมาโดยตลอด กล่าวคือการชำระหนี้ของภาคเอกชนมีมูลค่าเป็นร้อยละ ๓๐ ขึ้นไปของการชำระหนี้ทั้งหมดในแต่ละปี (ยกเว้นปี พ.ศ.๒๕๒๒) ปรากฏการณ์เช่นนี้มีสาเหตุมาจากการที่ภาคเอกชนต้องกู้ยืมจากต่างประเทศโดยมีเงื่อนไขการกู้ที่เข้มงวดและไม่ผ่อนปรน เท่ากับการกู้ของภาครัฐบาล เช่น

ต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าและมีระยะปลอดหนี้ (grace period) และระยะใช้คืน (maturity) ที่สั้นกว่า เป็นต้น และถึงแม้ว่าภาครัฐบาลจะเริ่มกู้จากต่างประเทศมากขึ้น ตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ แต่การชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้นเหล่านั้นจะยังไม่เริ่มจนกระทั่งอีก ๕-๖ ปีหลังจากนั้น^๔

การกู้เงินของภาครัฐบาลไทยแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท^๕

(ก) เงินกู้โดยตรงของรัฐบาลคือ การกู้เงินเพื่อดำเนินการตามโครงการ และแผนงานของหน่วยราชการ ซึ่งกระทรวงการคลัง เป็นผู้ลงนามในสัญญากู้เงินกับผู้ให้กู้ในนามของประเทศไทย

(ข) เงินกู้ขององค์การรัฐวิสาหกิจ คือการกู้เงินโดยองค์การรัฐวิสาหกิจ เพื่อลงทุนในโครงการขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ในการกู้เงินประเภทนี้ผู้ให้กู้มักจะมีเงื่อนไขให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ค้ำประกันในนามของประเทศไทย

โดยปกติจำนวนเงินกู้จากต่างประเทศโดยองค์การรัฐวิสาหกิจมักจะสูงกว่าเงินกู้จากต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าโครงการส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจมักจะจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศซื้อเครื่องจักรอุปกรณ์จากต่างประเทศเข้ามาใช้ เช่น โครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปราบปรามครหลวง บริษัทการบินไทย และการปิโตรเลียม เป็นต้น ตัวเลขในตารางที่ ๕ แสดงให้เห็นว่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๒๒ เงินกู้ผูกพัน (Commitments) ของรัฐวิสาหกิจจะสูงกว่าของรัฐบาลอยู่ทุกปียกเว้นปี พ.ศ. ๒๕๑๕, ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๑ อีกทั้งยอดหนี้ที่เบิกจ่ายแล้วและการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจก็มีจำนวนสูงกว่าของรัฐบาลในทุก ๆ ปีที่ผ่านมา แม้ว่าในระยะตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ เป็นต้นมา ความแตกต่างระหว่างยอดหนี้และการชำระหนี้ของรัฐบาลกับของรัฐวิสาหกิจจะเป็นจำนวนเงินน้อยลง

สัดส่วนของ เงินกู้ยืมจากต่างประเทศโดยภาครัฐบาล ในการลงทุนทั้งหมดของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และในการลงทุนทั้งหมดของประเทศ อาจใช้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของ เงินทุนต่างประเทศในขบวนการ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจได้ทางหนึ่ง ตารางที่ ๖ แสดงผลการคำนวณของเงินกู้ผูกพันโดยภาครัฐบาลคิดเป็นร้อยละของการลงทุนภาครัฐบาล (ซึ่งรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ) การลงทุนถาวร (gross fixed capital formation) และผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GNP) ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๒๒ ตัวเลขแสดงให้เห็นว่าในช่วงแรก (ปี พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๖) ของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลคิดเป็นร้อยละของการลงทุนภาครัฐบาล การลงทุนถาวร และ GNP อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง และได้ลดลงบ้างในครึ่งหลังของแผน (ปี พ.ศ.๒๕๐๗-๒๕๐๙) แต่ตลอดช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ (ปี พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔) เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลได้ลดความสำคัญลงมาก กล่าวคือเงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อคิดเป็นร้อยละของการลงทุนภาครัฐบาลได้ลดลงจาก ๒๑% ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับแรก เป็น ๑๓% ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ และตัวเลขนี้ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาต่อมา คือเพิ่มขึ้นเป็น ๓๔% และ ๕๙% ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ และ ๓ ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ ตามลำดับ ทั้งยังมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นต่อไป เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนนี้อยู่ในระดับที่สูงมากในปี พ.ศ.๒๕๑๗ และ ๒๕๒๒ คือมีค่าเท่ากับ ๗๗% และ ๗๙% ตามลำดับ ปรากฏการณ์นี้ยังเกิดขึ้นกับ เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อคิดเป็นร้อยละของการลงทุนถาวรและ GNP เช่นกัน ทั้งนี้อาจจะเกิดจากการที่น้ำมันมีราคาแพงขึ้นมากในทั้งสองปีดังกล่าว จึงทำให้ รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเป็นจำนวนมากเป็นพิเศษ เพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายสำหรับน้ำมันที่แพงขึ้นอย่างไม่ได้คาดคะเนมาก่อนเลย

๒.๓ แหล่งและการใช้เงินกู้จากต่างประเทศในภาครัฐบาล

ในช่วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๒๔ ประเทศไทยได้ก่อหนี้เงินกู้จากต่างประเทศในภาครัฐบาลเป็นเงินทั้งสิ้น ๙,๑๕๔.๕ ล้านเหรียญสหรัฐ^{๑๐} หรือราว

๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตัวเลขในตารางที่ ๗ แสดงการกู้ของภาครัฐบาลจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ในช่วงแผนฯ ๑ ถึงแผนฯ ๔ เราพอตั้งข้อสังเกตได้ดังนี้

(i) ในช่วง ๒๑ ปีที่ผ่านมา ธนาคารโลกได้เป็นสถาบันที่ให้เงินกู้รายใหญ่ที่สุดแก่ภาครัฐบาลไทย คือได้ให้กู้กว่า ๒,๓๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือกว่า ๒๕% ของเงินกู้ทั้งหมดของภาครัฐบาล ในขณะที่เดียวกัน ๓๐% ของเงินกู้ทั้งหมดหรือกว่า ๒,๗๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ได้ถูกยืมมาจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ ประเทศญี่ปุ่น เป็นมิตรประเทศที่ได้ให้เงินกู้แก่ภาครัฐบาลไทยมากที่สุดคือเป็นเงินกว่า ๑,๑๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ ๑๒% ของเงินกู้ภาครัฐบาลทั้งหมด

(ii) ตั้งแต่ช่วงแผนฯ๑ ถึงช่วงแผนฯ๔ สัดส่วนของเงินกู้ที่ได้รับจากธนาคารโลกในเงินกู้ทั้งหมดได้ลดลงมาตลอดจากกว่า ๕๕% เหลือเพียง ๒๑% แม้ว่าจำนวนเงินกู้จากแหล่งนี้จะเพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ฉะนั้นโดยเปรียบเทียบแล้วภาครัฐบาลไทยได้พึ่งพิงเงินกู้จากธนาคารโลกน้อยลง และหันมาสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศมากขึ้น จะเห็นได้ว่าเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนคิดเป็นร้อยละของเงินกู้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากเกือบ ๒๐% ในช่วงแผนฯ๑ เป็นถึง ๓๔% (๔๖% หากรวมเงินกู้เพื่อพัฒนากองทัพซึ่งกู้จากภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่) ในช่วงแผนฯ๔ ดูเหมือนว่าการพึ่งพิงเงินกู้จากภาคเอกชนต่างประเทศมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๕ มานี้จะเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มโอเปกเช่นกันด้วย^{๑๑} สาเหตุอาจเกิดจากการที่เงินดอลลาร์ซึ่งประเทศบางประเทศในกลุ่มโอเปกได้รับในการขายน้ำมัน หรือ oil dollar surplus ได้ถูกหมุนเวียน (recycle) โดยผ่านสถาบันการเงินเอกชนมากขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้นสาเหตุสำคัญอีก ๒ ประการที่ทำให้ภาครัฐบาลหันไปกู้จากภาคเอกชนต่างประเทศมากขึ้นคือ

(ก) รัฐบาลได้เริ่มกู้เงินเพื่อพัฒนากองทัพตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ จนถึงปัจจุบัน และการกู้เพื่อจุดมุ่งหมายนี้จำเป็นต้องกู้จากสถาบันการเงิน เอกชน เป็นส่วนใหญ่ เพราะไม่สามารถกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลมิตรประเทศส่วนมากได้ และ

(ข) รัฐวิสาหกิจในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมาได้ใช้วิธีกู้เงินบาทสมทบจาก ตลาดการเงินในต่างประเทศมากขึ้น

หนี้ที่เกี่ยวกับภาคเอกชนต่างประเทศมีเงื่อนไขในการชำระหนี้ที่ผ่อนปรนน้อยกว่าหนี้ที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (เช่น ธนาคารโลก และ ADB เป็นต้น) และรัฐบาลมิตรประเทศ ได้มีผู้ศึกษาพบว่าสำหรับหนี้ภาครัฐบาลไทยในช่วงเวลา ๒๕๑๓-๒๕๒๒ การกู้จากภาคเอกชนต่างประเทศมีระยะคืนหนี้เฉลี่ย ๘.๔ ปี และมีดอกเบี้ยยเฉลี่ย ๗.๘๓% ต่อปี ในขณะที่การกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีระยะคืนหนี้เฉลี่ย ๒๓.๓ ปี และมีดอกเบี้ยยเฉลี่ย ๖.๙๖% ต่อปี^๒ ฉะนั้นแนวโน้มที่เพิ่มการพึ่งพิงเงินกู้จากภาคเอกชนต่างประเทศในระยะหลังนี้จะมีผลทำให้ภาครัฐบาลไทยมีการชำระหนี้ต่างประเทศหนักขึ้นในช่วงแผนฯ ๕ นี้ (ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดในส่วนหลังของบทความ)

เมื่อพิจารณาการใช้เงินกู้ต่างประเทศในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในช่วงแผนฯ ๑ ถึงแผนฯ ๕ (ดูตัวเลขในตารางที่ ๔) จะพบว่าในช่วงแผนฯ ๑ นั้น รัฐบาลได้ใช้เงินกู้จากต่างประเทศไปในสาขาคมนาคมมากที่สุดคือเป็นจำนวนเงิน ๑๓๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ ๔๔% ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วงแผนฯ ๑ เงินส่วนมากในสาขานี้ได้ถูกใช้ไปในการสร้างทางหลวง เพื่อทำให้การขนส่งทางบกดีขึ้นในหลาย ๆ ส่วนของประเทศ โดยเฉพาะในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สาขาที่ได้รับประโยชน์จากเงินกู้อีกมากในช่วงแผนฯ ๑ นี้คือสาขาพลังงานซึ่งได้ใช้เงินกู้ ๘๘ ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ ๓๐% ของเงินกู้ทั้งหมด และการลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในโครงการ เขื่อนยันฮี การใช้เงินกู้ในสาขาเกษตรเป็นจำนวนเงิน ๔๕ ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ ๑๕% ของเงินกู้ทั้งหมด

และเพื่อการปรับปรุงระบบชลประทานในภาคตะวันตก ภาคตะวันออก เชียงเหนือและภาคเหนือ

ในช่วงแผนฯ๒ จำนวนเงินกู้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากช่วงแผนฯ๑ เพียงเล็กน้อย เท่านั้น เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ (ประมาณ ๑๔๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ได้ใช้ไปในสาขาพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการโรงไฟฟ้าพระนครใต้และโครงการสร้างเขื่อนในภาคเหนือ ส่วนการใช้เงินกู้ในสาขาคมนาคมได้ลดลงไปเหลือ ๑๐๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๓๕% ของเงินกู้ทั้งหมดโดยรัฐบาลได้ใช้ไปในการปรับปรุงการคมนาคมสื่อสารชนิดอื่น ๆ นอกเหนือจากการสร้างทางหลวง คือการปรับปรุงรถไฟ ท่าเรือ และโทรศัพท์ การใช้เงินกู้ในสาขาเกษตรก็ได้ลดลงเช่นกันเหลือ ๓๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๑๑% ของเงินกู้ทั้งหมด และเงินส่วนใหญ่ได้ถูกใช้ไปในการชลประทานในภาคเหนือและภาคตะวันออก เชียงเหนือ

จำนวนเงินกู้ในช่วงแผนฯ๓ ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๔ เท่าของจำนวนเงินในช่วงแผนฯ๒ คือเป็น ๑,๒๖๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสาขาพลังงานยังคงเป็นสาขาที่ใช้เงินกู้มากที่สุด คือใช้ถึง ๔๖๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๓๗% ของเงินกู้ทั้งหมด โครงการในสาขานี้ที่ใช้เงินกู้เป็นจำนวนมากคือ โครงการเขื่อนที่แควใหญ่ โครงการโรงไฟฟ้าที่แม่เมาะ โครงการโรงไฟฟ้าพระนครใต้ และโครงการผลิตและส่งไฟฟ้าในเขตภูมิภาค สาขาคมนาคมและสาขาเกษตรได้ใช้เงินกู้ในช่วงแผนฯ๓ เป็นจำนวนใกล้เคียงกันคือประมาณ ๒๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๒๐% ของเงินกู้ทั้งหมด แบบแผนการใช้เงินกู้ในสาขาคมนาคมในช่วงแผนฯ๓ ยังคงคล้ายกับในช่วงแผนฯ๒ คือใช้ในการปรับปรุงทางหลวง รถไฟ และโทรศัพท์ ส่วนการใช้เงินกู้ในสาขาเกษตรได้เริ่มเปลี่ยนจากการเน้นทางด้านชลประทานเพียงด้านเดียวมาเป็นการกระจายเงินกู้ไปในด้านอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ในโครงการปลูกยางพาราใหม่ในภาคใต้และโครงการสินเชื่อการเกษตร โดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ อย่างไรก็ตามเงินส่วนใหญ่ก็ยังคงใช้ในการชลประทาน เช่น โครงการเขื่อนพิษณุโลก เป็นต้น

ในช่วง ๔ ปีแรกของแผนฯ๔ จำนวนเงินกู้ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเป็น ๔,๕๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และการใช้เงินกู้ก็ยังคง เน้นหนักในสาขาพลังงานไฟฟ้า ซึ่งใช้เงินถึง ๑,๖๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๓๖% ของเงินกู้ทั้งหมด โครงการในสาขาพลังงานที่ใช้เงินกู้มากที่สุดคือโครงการก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยซึ่งใช้เงินกว่า ๔๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รองลงไปได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าบางปะกง ซึ่งใช้เงินกว่า ๒๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และโครงการผลิตไฟฟ้าในเขตชนบททั่วประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวงได้เริ่มกู้เงินจากต่างประเทศมาแตกเป็นเงินบาทเป็นจำนวนมากคือ กว่า ๑๗๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วง ๔ ปีแรกของแผนฯ๔ สาขาที่ใช้เงินกู้มากรองจากสาขาพลังงานคือสาขาคมนาคม ซึ่งใช้เงินกว่า ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๒๒% ของเงินกู้ทั้งหมด ปรากฏว่า ๔๘% ของเงินจำนวนนี้ได้ถูกใช้ไปในการซื้อเครื่องบินของบริษัทการบินไทย^๑ ส่วนที่เหลือได้ถูกใช้ไปในการปรับปรุงระบบทางหลวง โทรศัพท์และทางรถไฟ สาขาสาธารณูปการได้เพิ่มความสำเร็จขึ้นมากในด้านการใช้เงินกู้โดยได้เพิ่มการใช้เงินจาก ๘๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๔% ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วงแผนฯ๓ เป็นถึง ๔๑๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๒๐% ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วง ๔ ปีแรกของแผนฯ๔ ก่อนหน้าแผนฯ๔ เงินกู้ในสาขานี้ทั้งหมดได้ถูกใช้ไปในการปรับปรุงการประปานครหลวง ต่อมาในช่วงแผนฯ๔ ได้มีโครงการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีก เช่น โครงการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการปรับปรุงการจราจรในกรุงเทพฯ ซึ่งรวมถึงโครงการทางด่วนพิเศษและโครงการสร้างสะพานที่ปลายถนนสาทรด้วย จะสังเกตได้ว่าการใช้เงินกู้ในสาขาสาธารณูปการนี้อยู่ในเขตกรุงเทพฯ เกือบทั้งหมด ในสาขาเกษตรซึ่งใช้เงินกู้ในช่วงแผนฯ๔ เป็นจำนวน ๗๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ ๑๕% ของเงินกู้ทั้งหมด การใช้เงินกู้ก็ยังคงหนักไปทางด้านชลประทาน เช่นในอดีตแต่ได้เริ่มมีโครงการใหม่ ๆ ที่ใช้เงินกู้เพิ่มขึ้น เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้านในภาคเหนือใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือ และโครงการเผยแพร่วิชาการเกษตร (agricultural extension) เป็นต้น จำนวนเงินกู้เพื่อสินเชื่อการเกษตรก็มีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มขึ้นด้วย

เมื่อรวมการใช้เงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ ตั้งแต่ช่วง
แผนฯ๔ จะเห็นได้ว่า ในช่วงปี ๒๕๐๔-๒๕๒๓ การใช้เงินกู้เน้นหนักไปในด้านพลังงาน
ซึ่งเป็นการผลิตและการส่งไฟฟ้าทั้งสิ้น ๓๓% ของเงินกู้ทั้งหมด หรือ ๒,๓๔๐ ล้านเหรียญ-
สหรัฐฯ ได้ถูกใช้ไปในด้านนี้ รองลงไปคือสาขาคมนาคมซึ่งใช้เงินกู้ ๑,๕๐๐ ล้านเหรียญ-
สหรัฐฯ หรือ ๒๔% ของเงินกู้ทั้งหมด ส่วนใหญ่ได้ถูกใช้ไปในการสร้างทางหลวง สาขา
เกษตรใช้เงินกู้ทั้งสิ้น ๑,๐๔๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือ ๑๖% ของเงินกู้ทั้งหมด และการ
ปรับปรุงระบบชลประทานเป็นโครงการที่ใช้เงินกู้มากที่สุดในสาขานี้ สาขาสาธารณสุขการ
ใช้เงินกู้เป็นจำนวนใกล้เคียงกับสาขาเกษตรและเงินส่วนใหญ่ได้ถูกใช้ไปในการปรับปรุง
การประปาในกรุงเทพฯ ส่วนสาขาอื่น ๆ คือสาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่ ท่องเที่ยว
สาขาพัฒนาสังคม สาขาการศึกษา และสาขาสาธารณสุข ได้ใช้เงินกู้รวมทั้งสิ้น ๔๖๐
ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ ๗% ของเงินกู้ทั้งหมด

ตัวเลขในตารางที่ ๔ แสดงการกระจายเงินกู้ในภาคต่าง ๆ ของประเทศ
ในช่วงแผนฯ๑ ถึงปีที่ ๓ ของแผนฯ๔ เราจะเห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวกรุงเทพฯ
ได้รับเงินกู้มากที่สุด (ไม่นับโครงการส่วนกลาง) คือ ๒๔% ของเงินกู้ทั้งหมด แม้ว่าในช่วง
แผนฯ๑ กรุงเทพฯ แทบจะไม่ได้รับเงินกู้เลย แต่ในช่วงแผนฯ ต่อ ๆ มา สัดส่วนเงินกู้ที่
ใช้ในกรุงเทพฯ ได้เพิ่มขึ้นเป็นระหว่าง ๒๓% ถึง ๓๒% และสูงกว่าสัดส่วนในภาคอื่น ๆ
ของประเทศ ครึ่งหนึ่งของเงินกู้ที่ใช้ในโครงการในพื้นที่ของกรุงเทพฯ อยู่ในสาขาสาธารณสุข-
การ ซึ่งมีโครงการใหญ่ ๆ คือ โครงการของการประปานครหลวง โครงการเกี่ยวกับที่อยู่-
อาศัย และโครงการที่เกี่ยวกับการจราจรขนส่งในกรุงเทพฯ ส่วนที่เหลือของเงินกู้ในพื้นที่นี้
อยู่ในโครงการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้า และโครงการสินเชื่่อุตสาหกรรม

ภาคที่ได้รับเงินกู้มากรองจากกรุงเทพฯ คือภาคเหนือ ซึ่งได้รับเงินกู้คิดเป็น
๑๕% ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วงแผนฯทั้ง ๔ ในช่วงแผนฯ แรกนั้นภาคเหนือได้รับเงินกู้มากที่สุด

คือ ๓๔% ของเงินกู้ทั้งหมด แต่สัดส่วนนี้ได้ลดลงตามลำดับในแผนนา๒, ๓ และ ๔ โครงการเงินกู้ส่วนใหญ่ในภาคเหนือเป็นโครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า เช่น เขื่อนยันฮี และเขื่อนสิริกิติ์ เป็นต้น นอกเหนือจากสาขาพลังงานซึ่งใช้เงินกู้คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของเงินกู้ทั้งหมดแล้ว สาขาเกษตรและสาขาคมนาคมเป็นอีกสองสาขาที่ใช้เงินกู้ในพื้นที่ภาคเหนือเป็นสัดส่วนที่สูงรองลงมา โครงการส่วนมากเป็นการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน และการสร้างทางหลวงสำคัญหลายสาย เช่น สายนครสวรรค์-พิษณุโลก สายพิษณุโลก-เด่นชัย และสายเถิน-ลำปาง เป็นต้น

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับเงินกู้คิดเป็น ๔% ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วงปี ๒๕๐๔-๒๕๒๒ และกว่า ๗๕% ของเงินกู้ในภาคนี้ได้ถูกใช้ไปในโครงการเกี่ยวกับการชลประทานและการผลิตไฟฟ้า เช่น โครงการชลประทานน้ำพอง โครงการชลประทาน-ลำน้ำอูน และโครงการเร่งรัดพัฒนาไฟฟ้าชนบทใน ๑๖ จังหวัดของภาคนี้ เป็นต้น

ลักษณะการใช้เงินกู้แบ่งตามสาขาในภาคใต้และภาคตะวันตก มีความคล้ายคลึงกันคือ ส่วนมากของเงินกู้อยู่ในสาขาพลังงาน สาขาเกษตร และสาขาคมนาคม โครงการเงินกู้ที่สำคัญ ๆ ในสองภาคนี้มี อาทิเช่น โครงการโรงไฟฟ้าที่หาดใหญ่ สุราษฎร์ธานี และกระบี่ โครงการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าที่ปัตตานี โครงการเร่งรัดปลูกยางทดแทน และโครงการสร้างทางสายปัตตานี-นราธิวาส ในภาคใต้ โครงการเขื่อนแก่งกระจาน โครงการสร้างทางธนบุรี-ปากท่อ โครงการเขื่อนเจ้าเพชร โครงการเขื่อนเจ้าพระยา ในภาคตะวันตก

ภาคที่ได้รับเงินกู้น้อยที่สุด คือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก ซึ่งได้รับเงินกู้คิดเป็น ๓% และ ๒% ของเงินกู้ทั้งหมดในช่วง ๑๙ ปี กว่า ๔๐% ของเงินกู้ในภาคทั้งสองนี้ถูกใช้ในสาขาคมนาคมและสาขาเกษตร

โครงการส่วนกลางซึ่งได้ใช้เงินถึงมากถึง ๓๓% ของเงินทั้งหมดเป็นโครงการที่ไม่สามารถระบุพื้นที่โครงการที่แน่ชัดไปได้ และมักจะกระจายไปหลายภาคของประเทศ ตัวอย่างโครงการส่วนกลางที่สำคัญคือ โครงการสินเชื่อเพื่อเกษตรกรของ ธ.ก.ส. โครงการปรับปรุงกิจการรถไฟ โครงการซื้อเครื่องบินโดยสาร โครงการปรับปรุงโทรศัพท์ โครงการปรับปรุงระบบสายส่ง เพื่อกระจายกระแสไฟฟ้าไปทั่วประเทศ และโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกต^{๑๔} ว่า โครงการหลาย ๆ โครงการที่อยู่ในพื้นที่นอกเขตกรุงเทพฯ และภาคกลางรวมทั้งโครงการส่วนกลางได้นำประโยชน์ส่วนใหญ่มายังกับประชากรในกรุงเทพฯ และในภาคกลาง เช่น ไฟฟ้าส่วนใหญ่จากเขื่อนภูมิพลในภาคเหนือ เขื่อนเจ้าพระยาในภาคตะวันตก รวมทั้งไฟฟ้าส่วนใหญ่ที่จะผลิตโดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงได้ เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และภาคกลาง ดังนั้นประโยชน์จากเงินกู้ที่ติดอยู่กับคนในกรุงเทพฯ และภาคกลางดูเหมือนจะมีมากกว่าประโยชน์ที่บังโดยตัวเลขของจำนวนเงินกู้ที่ใช้ไปในพื้นที่ทั้งสอง

๒.๔ ภาระการชำระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลในช่วงแผนฯ๑ - แผนฯ๔

ในเรื่องเกี่ยวกับ เงินกู้จากต่างประเทศ รัฐบาลได้ปฏิบัติโดยยึดถือระเบียบข้อบังคับ ซึ่งกำหนดยอดเงินและขอบเขตแห่งการ ก่อหนี้ เงินกู้รวมทั้งภาระการชำระหนี้ต่างประเทศเป็นบรรทัดฐาน เจ้าหน้าที่ผู้มีภาระหน้าที่จัดวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมตระหนักดีว่าในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐบาลมีภาระหน้าที่ใช้จ่ายในกิจการด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ถ้าหากไม่กำหนดยอดเงินและขอบเขตเงินกู้ต่างประเทศไว้ อาจจะเป็นไปได้ว่า ภาระหนี้จะตกอยู่ในปีใดปีหนึ่ง เป็นจำนวนมากเกินไป ซึ่งรัฐจะต้องกันเงินงบประมาณไว้ชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศเป็นอันมาก จนอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจในด้านการเงินการคลังของประเทศได้ นอกจากนี้ การชำระหนี้คืน

ให้กับต่างประเทศนั้น จะต้องกระทำด้วยเงินตราต่างประเทศซึ่งเป็นสิ่งที่หามาได้ด้วย ความยากลำบากและประเทศไทยมักจะขาดแคลนอยู่เสมอ ถ้าหากไม่จัดวางระเบียบ ขอบังคับกำหนดขอบเขตของการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศไว้ ผลกระทบจะนำความเสียหาย เกิดขึ้นต่อฐานะดุลการชำระเงินระหว่างประเทศและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอัน อาจจะส่งผลทำให้ระบบการเงินของประเทศตกอยู่ในภาวะสิ้นคลอนได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้วางระเบียบข้อบังคับกำกับควบคุมขอบเขตของการก่อหนี้เงินกู้กับต่างประเทศไว้ ทั้งนี้ เพื่อประกันความสามารถของรัฐบาลในอันที่จะชำระหนี้ต่างประเทศคืนได้ตามสัญญาระเบียบข้อบังคับในเรื่องนี้จะขอสรุปไว้ดังนี้

ประการแรก กำหนดอัตราส่วนระหว่างภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ กับเงินได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (debt service ratio) อัตรานี้ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ถือว่าเป็น "ดัชนี" สำหรับประเมินฐานะของประเทศผู้กู้และเป็นเครื่องวัด ภาระการชำระหนี้ที่สำคัญอย่างหนึ่ง บุคคลในวงการบางท่านให้ทัศนะไว้ว่าอัตราส่วน ระหว่างภาระการชำระหนี้ต่างประเทศกับเงินได้จากสินค้าและบริการส่งออก อาจจะสูง ได้ถึงร้อยละ ๒๐ ขึ้นแสดงถึงระดับวิกฤติ ซึ่งหมายความว่าประเทศผู้กู้อาจจะแบกรับภาระหนี้ ไม่ไหวจนกลายเป็นผู้ผิดสัญญาในการชำระหนี้คืนได้^{๑๔}

เกี่ยวกับเรื่องขอบเขตแห่งการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศนี้ รัฐบาลไทยได้ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้พอจะสรุปได้ดังนี้ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๐๗ ได้กำหนดว่า^{๑๖} "จะไม่มีมีการก่อหนี้กับต่างประเทศที่ทำให้การชำระคืนเงินต้น และดอกเบี้ย รวมทั้งค่าจัดการเงินกู้ของแต่ละปีมีจำนวนเงินกว่าร้อยละ ๗ ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการในแต่ละปี" (เมื่อรวมภาระหนี้อื่นที่เกิดจากการกู้เงินป้องกันประเทศแล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ ๔ ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ)^{๑๗} ขอบเขตเงินกู้ต่างประเทศในอัตราดังกล่าวนี้นับว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าระดับที่นักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปกำหนดไว้

ประการที่สอง ข้อจำกัดเกี่ยวกับการผูกพันหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อหนี้เงินกู้กับต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีข้อบังคับระบุว่า การชำระหนี้เงินกู้โดยตรง ของรัฐบาลทั้งภายในและภายนอกประเทศรวมกันต้องไม่เกินร้อยละ ๑๓ ของงบประมาณรายได้ในแต่ละปี^{๑๘} แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศ โดยข้อบังคับว่า "การผูกพันหนี้เงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาลจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแต่ละปี"^{๑๙}

หากพิจารณาภาระการชำระหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลโดยเปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ หรืออัตราส่วนของการชำระหนี้ (debt service ratio) จะปรากฏว่า ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑, ๒ และ ๓ อัตราส่วนของการชำระหนี้เปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ ปรมาณร้อยละ ๓.๓, ๓.๗ และ ๒.๓๔ ตามลำดับ จึงกล่าวได้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาที่ผ่านมา อัตราการชำระหนี้ต่างประเทศของไทยคงดำรงอยู่ในขั้นปลอดภัยดังที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑๐

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในโครงการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงของแผนพัฒนาทั้ง ๓ ฉบับนั้น ภาระการชำระหนี้ต่างประเทศดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ แต่ละปี หรือแต่ละปีหรือแต่ละแผนพัฒนาฯ แล้วนับว่าคงอยู่ในระดับที่ไม่กระเทือนต่อความเสียหายต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังแต่อย่างใด ทั้งนี้ภาระการชำระหนี้ในช่วงดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าบรรทัดฐานที่มติคณะรัฐมนตรีระบุไว้เป็นอันมาก และไม่มีทางเป็นไปได้ที่จะทำให้ประเทศตกอยู่ในฐานะที่ไม่สามารถชำระหนี้คืน (defaults) ได้เป็นอันขาด

หากจะพิจารณาอัตราส่วนจำนวนเงินผูกพันต่างประเทศของรัฐบาลโดยตรง เทียบกับงบประมาณรายจ่ายในช่วงแผนฯ๓ และ ๔^{๒๐} จะพบว่าอัตราส่วนดังกล่าวในแต่ละปีอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ ซึ่งเป็นขอบเขตสูงสุดของหนี้ผูกพันต่างประเทศตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศวางไว้ตลอดช่วงระยะ พ.ศ.๒๕๐๕-๒๕๑๙ (ดูตารางที่ ๑๑) จึงเป็นข้อยืนยันได้ว่าการก่อหนี้เงินกู้กับต่างประเทศในระยะของแผนพัฒนา เศรษฐกิจฯ ทั้ง ๓ ฉบับนั้นมิได้เกินขอบเขตที่กำหนดไว้และมิได้มีส่วนทำให้เกิดผลร้ายต่อภาวะการเงินการคลังของประเทศอย่างใดเลย^{๒๑}

นอกจากการประเมินภาระหนี้ต่างประเทศแต่ละปีโดยเปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ และกับจำนวนงบประมาณรายจ่ายจริงดังกล่าวแล้ว นักเศรษฐศาสตร์เป็นจำนวนไม่น้อยยังให้ทัศนะไว้ว่า ดัชนีอย่างหนึ่งที่น่าจะเป็นเครื่องพิจารณาว่าประเทศผู้ก่อหนี้เงินกู้ช่วยประเทศจะประสบปัญหาในความสามารถที่จะชำระหนี้คืนตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดเพียงใดหรือไม่ ได้แก่ อัตราส่วนเปรียบเทียบยอดหนี้ค้าง (Debt outstanding) ในช่วงระยะหนึ่งกับรายได้ประชาชาติ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ตั้งข้อวิจารณ์เกณฑ์ประเมินภาระการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ (Debt service ratio) หรือ DSR ว่าเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างไร้เหตุผลทาง เศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้การที่จะตัดสินว่าประเทศผู้กู้ใดที่มีอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศสูงกว่าระดับวิกฤติ (critical or threshold level) ประเทศนั้นจะต้องได้รับผลกระทบต่อความสามารถที่จะชำระหนี้คืนตามสัญญา (Debt servicing capacity) เสมอไป นักคิดกลุ่มนี้ เชื่อว่าไม่มีหลักฐานและประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่สามารถยืนยันการตัดสินเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาย้อนหลังถึงอดีตในประวัติศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจของหลายประเทศที่กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมในยุคปัจจุบัน จะพบว่าไม่มีประเทศใดดำเนินนโยบายก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศของตนโดยยึด debt service ratio เป็นหลักแม้แต่ประเทศเดียว อาทิเช่น ในช่วงต้นของการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย

อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ ๓๕ (ค.ศ.๑๙๑๔) และร้อยละ ๓๗ (ค.ศ.๑๙๓๒) ในประเทศแคนาดาและสำหรับออสเตรเลียอัตราส่วนภาระชำระหนี้สูงถึงร้อยละ ๓๗ (ค.ศ.๑๙๓๒) และร้อยละ ๒๔ (ค.ศ.๑๙๒๐) แต่เมื่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งสองมีความเจริญเติบโตในระยะต่อมาอัตราส่วนของภาระการชำระหนี้ต่างประเทศเมื่อปี ค.ศ.๑๙๖๑/๖๒ ได้ลดลงเป็นร้อยละ ๙ ในแคนาดา และร้อยละ ๑๑ ในประเทศออสเตรเลีย^{๒๒} ประเทศญี่ปุ่นก็เคยประสบภาวะที่อัตราส่วนภาระชำระหนี้สูงถึงร้อยละ ๓๐ เมื่อ ค.ศ.๑๙๖๑ และได้สูงขึ้นไปอีกเป็นร้อยละ ๔๕ ในช่วง ค.ศ.๑๙๖๔-๖๖ แต่เพียงไม่ถึง ๔ ปี หลังจากนั้นความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ และการส่งออกของประเทศนั้นก้าวถึงขั้นสูงสุดจนเรียกได้ว่าประสบ "ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ" (economic miracle) ได้^{๒๓}

ข้อจำกัดในการใช้อัตราส่วนภาระชำระหนี้มีหลายประการ^{๒๔} แต่ข้อจำกัดหนึ่งที่สำคัญก็คือ การนำภาระค่าชำระหนี้ซึ่งนับรวมอัตราค่าไถ่ถอนหนี้เงินกู้ เปรียบเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (export of goods and services) นั้น ไม่ถูกต้องทีเดียว เพราะไม่ได้นับรวมปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในรูปของเงินช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ เข้าไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนวณอัตราส่วนนี้ ไม่ได้คำนึงถึงเงินทุนต่างประเทศเคลื่อนย้ายภาคเอกชน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระดับการลงทุนตลอดทั้งการเร่งรัด การส่งออก และการกระตุ้น "ยุทธวิธีการตลาดสินค้านำเข้า" ให้ขยายตัวรวดเร็วและอีกประการหนึ่ง อัตราภาระการชำระหนี้มีข้อบกพร่องที่สำคัญตรงที่ว่ามิได้วัดเคราะห้ถึงความเป็นไปได้ของการยืดระยะเวลาการชำระหนี้ (roll-overs) ต่อไปได้^{๒๕}

ด้วยเหตุนี้ นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มจึงได้หันไปใช้ดัชนีอื่น ๆ เป็นเครื่องวัดความสามารถแห่งการชำระหนี้ต่างประเทศคืนแทนอัตราส่วนที่กล่าวข้างต้น อัตราส่วนที่ควร

จะกล่าวในที่นี้ได้แก่ อัตราส่วนของภาระการชำระหนี้ เปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ และอัตราส่วนระหว่างหนี้คงค้างต่างประเทศต่อรายได้ประชาชาติ สารสำคัญก็คือ รายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปีใดปีหนึ่ง หรือในช่วงของแผนพัฒนาฉบับหนึ่ง แสดงถึงผลประโยชน์ ซึ่ง เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรในการลงทุนและทรัพยากรที่สำคัญส่วนหนึ่งก็คือ เงินตราต่างประเทศซึ่งได้มาจากการก่อหนี้เงินกู้จากต่างประเทศนั่นเอง ที่สำคัญก็คือ ถึงแม้ว่าในวงการสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก ธนาคาร Exim bank จะได้ตระหนักถึง DSR เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการเงินกู้ของประเทศกำลังพัฒนาโดยยึดหลักว่า DSR ของประเทศผู้กู้จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ ๑๐ จึงจะอนุมัติเงินกู้ต่อไปได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าสถาบันการเงินระหว่างประเทศทั้งสองนี้ ได้เคยผ่อนปรนอนุมัติโครงการ เงินกู้จำนวนมากให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอัตราส่วน DSR มีค่าสูงกว่าร้อยละ ๒๐ จนนับครั้งไม่ถ้วน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจริง ๆ แล้วสถาบันฯ ทั้งสองนี้ก็ไม่ได้เข้มงวดที่จะยึดอัตราส่วนภาระหนี้เป็นแนวปฏิบัติแต่ประการใด^{๒๖} ดังนั้นนักเศรษฐศาสตร์ส่วนมากจึงยอมรับอัตราส่วนของภาระการชำระหนี้ต่างประเทศและหนี้คงค้างต่างประเทศ เปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาภาระของเงินกู้ต่างประเทศด้วย

อัตราส่วนหนี้คงค้างและภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ (เงินต้นบวกดอกเบี้ย) เปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ ๒๕๐๔-๒๕๒๔ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑๒ ชี้ให้เห็นว่า อัตราส่วนหนี้คงค้างในช่วงระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๓ อยู่ในเกณฑ์ประมาณร้อยละ ๔ ถึงร้อยละ ๖ โดยตลอด แต่ในช่วงหลังของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ อัตราส่วนนี้ได้เพิ่มสูงขึ้น ถึงร้อยละ ๑๑.๗ ในปี ๒๕๒๓ และร้อยละ ๑๔.๘ ในตอนสิ้นแผนพัฒนา สำหรับอัตราส่วนการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ ตลอดแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ จนกระทั่งแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ อยู่ในระดับไม่ถึงร้อยละ ๑ ของรายได้ประชาชาติ แต่ในช่วง

ระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ อัตราส่วนของภาระชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยคิดเป็นประมาณร้อยละ ๑.๐๙ ของรายได้ประชาชาติ

อย่างไรก็ดี ในช่วง ๒ ปีหลังของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ คือ พ.ศ.๒๕๒๓-๒๕๒๔ สถานการณ์เศรษฐกิจของโลกได้ผันผวนเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก โดยเฉพาะภาวะการเงินตึงตัวในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ อันมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินที่สำคัญของโลกได้พุ่งสูงขึ้น วิกฤติการณ์การขึ้นราคาน้ำมันจากกลุ่มประเทศผู้ส่งออก การเพิ่มงบประมาณสำหรับโครงการใหม่ ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาเกษตรกรรมชาติในอ่าวไทย โครงการป้องกันไฟฟ้าขาดแคลน โครงการเร่งรัดพัฒนาการ เกษตรและการคมนาคมสู่ชนบท การขาดแคลนเงินบาทสมทบโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องกู้เงินตราต่างประเทศเป็นฐานทุนเงินบาท และการเพิ่มงบประมาณในด้านการป้องกันประเทศโดยโครงการพัฒนากองทัพเหล่านี้ ทำให้การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ เพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้เดิม เป็นวงเงินกู้ทั้งสิ้น ๗,๒๗๐ ล้านบาทหรือร้อยละ ๑.๐๙ ของรายได้ประชาชาติ

(ล้านบาทหรือร้อยละ)

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๐-๒๔
เงินกู้พัฒนา เศรษฐกิจ	๕๗๖.๐๕	๗๗๘.๒๙	๑,๔๖๘.๖๕	๑,๕๓๐.๒๙	๒,๐๔๗.๘๒	๖,๔๐๑.๑๐
เงินกู้ป้องกันประเทศ	๔๐.๖๐	๒๔๑.๓๙	๒๔๒.๕๒	๑๓๖.๐๐	๒๐๘.๔๐	๘๖๘.๙๑
รวม	๖๑๖.๖๕	๑๐๑๙.๖๘	๑,๗๑๑.๑๗	๑,๖๖๖.๒๙	๒,๒๕๖.๒๒	๗,๒๗๐.๐๑

โครงการในปี ๒๕๒๒, ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ นับได้ว่าเป็นโครงการลงทุนทางเศรษฐกิจที่มีลำดับความสำคัญสูง ซึ่งในการนี้ต้องอาศัยหนี้เงินกู้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๑๓๑, ๑๖๖ และ ๒๒๕๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ อันเป็นวงเงินกู้ที่อยู่ในเกณฑ์สูงกว่าที่เป็นมาในอดีต ดังนั้นจากตารางที่ ๕ ได้ชี้แนะเป็นที่ประจักษ์แจ้งว่า อัตราส่วนของภาระหนี้ต่างประเทศเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้สูงขึ้นจากร้อยละ ๓.๖ ในปี พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นร้อยละ ๖.๐๖ และร้อยละ ๗.๑๖ ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ และ พ.ศ.๒๕๒๔ ตามลำดับ ซึ่งอัตราส่วนดังกล่าวนี้นับว่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาระการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศในแผนพัฒนาฉบับที่ ๑-๓ (คือประมาณร้อยละ ๓.๒) ถึงเท่าตัว เหตุผลสำคัญที่ภาระการชำระหนี้ในระยะเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้น เป็นเพราะโครงการเงินกู้ต่างประเทศในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ คือกำหนดชำระ เงินต้นและเงินกู้ ส่วนที่นำมาใช้เป็นเงินบาทในปลายช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ จำเป็นต้องชำระต้นคืนเพราะครบกำหนดตามสัญญา นอกจากนี้ยังต้องชำระเงินต้น เงินกู้เพื่อการพัฒนากองทัพในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ ด้วย เนื่องจากต้องกู้จากสถาบันการเงินเอกชนและมีระยะปลอดหนี้สั้น ดังนั้นจึงทำให้การชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศมียอดสูงกว่าปกติ ถึงกระนั้นก็ตาม ตารางข้างต้นชี้ให้เห็นว่า อัตราส่วนเฉลี่ยของภาระการชำระหนี้เทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศคงอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่สูง คือประมาณร้อยละ ๔.๗ อันเป็นอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นบรรทัดฐานไว้

๓. การก่อกำหนดต่างประเทศของภาครัฐบาลในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙)

๓.๑ การประมาณวงเงินกู้ต่างประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๕

ในการจัดทำโครงการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) นั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แบ่งงานออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะระดมแนวความคิดในด้านวิชาการจากบุคคลในหลายอาชีพมาประสานความคิดและพิจารณาาร่วมกัน และแบ่งกลุ่มทำงานออกเป็นคณะทำงานหลายคณะฯ ต่างก็ได้มีการศึกษาวิเคราะห์และเสนอข้อคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางและรอบด้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อกำหนดเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ เน้นหนักในด้านการดำรงรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกันมุ่งเสริมสร้างการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใน คือ ด้านการเงินการคลัง และการชำระหนี้ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ประเด็นของการวางแผนในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อกำหนดต่างประเทศนั้น คือ ปัญหาที่ว่า การรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ นั้น ประเทศไทยจะมีความต้องการเงินกู้ต่างประเทศเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด ซึ่งจะตรงรักษาระดับความเติบโตทางเศรษฐกิจตามเป้าหมายได้ และในขณะเดียวกันจะสามารถ ดำรงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้อย่างมั่นคง

ความต้องการเงินกู้จากต่างประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ สืบเนื่องมาจากยุทธวิธีของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ อันจะต้องดำเนินต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาก้าวชนกรรมชาติมาใช้ในการพาณิชย์และ

อุตสาหกรรม โครงการพัฒนาการเกษตร การชลประทาน ในแถบชนบท โครงการเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าและการป้องกันไฟฟ้าขาดแคลน โครงการพัฒนาการทำเรือน้ำลึก ระบบการคมนาคมทางน้ำ และการขนส่งทางอากาศ พร้อมกันนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องนำเงินกู้ต่างประเทศมาเพื่อย่อยเป็นเงินบาทสมทบโครงการเงินกู้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาของทั้งไทย และรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก

จึงได้มีการประมาณการวงเงินกู้ต่างประเทศในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ขึ้น ซึ่งคาดว่าโครงการต่าง ๆ ทั้งสิ้นในช่วงของแผนฯ จะต้องใช้วงเงินกู้ต่างประเทศทั้งสิ้นตาม กรณีดังนี้

- (ก) วงเงินกู้ในแผน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๖,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ สรอ.
- (ข) วงเงินกู้ในแผน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๗,๕๐๐ ล้านดอลลาร์ สรอ.
- (ค) วงเงินกู้ในแผน ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือ ๙,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ สรอ.

ทั้งสามกรณีเป็นทางเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะก่อหนี้ต่างประเทศขึ้นในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ จึงต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า เงินกู้แต่ละกรณีจะส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง

การกำหนดขอบเขตวงเงินกู้ต่างประเทศ จะต้องพิจารณาถึง :

- (๑) เงินกู้ต่างประเทศในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ เริ่มจ่ายคืนเงินต้น เพราะเมื่อเริ่มแผนฉบับที่ ๕ จะหมดระยะปลอดหนี้
- (๒) เงินกู้ต่างประเทศที่จะต้องชำระในช่วงของแผนฉบับที่ ๕ จะมีผลกระทบไม่มากนัก เพราะยังอยู่ในระยะปลอดหนี้ จึงต้องแบกภาระเฉพาะที่ชำระค่าดอกเบี้ย

- (๓) เงินกู้จากสถาบันเงินกู้ต่างประเทศภาคเอกชน มีระยะชำระหนี้สั้น และดอกเบี้ยสูงกว่าจากแหล่งสถาบันเงินกู้ระหว่างประเทศทางการ
- (๔) ทางเป็นไปได้ที่จะได้รับการต่อระยะการชำระหนี้ (roll - overs) ในกรณีจำเป็น
- (๕) จะต้องคาดคะเนสถานการณ์เศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยในช่วงระยะของแผนฉบับที่ ๕

ในแง่ของผลกระทบและความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศ การกำหนดวงเงินกู้ต่างประเทศจำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนหนี้และภาระหนี้กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

การประมาณการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าและบริการ ปรากฏดังนี้

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ประชาชาติ	รายได้ที่เป็นเงิน ตราต่างประเทศ
๒๕๒๔	๘๑๖,๘๐๙	๑๙๙,๗๐๓
๒๕๒๕	๙๔๒,๔๓๖	๒๓๙,๔๑๘
๒๕๒๖	๑,๐๘๔,๕๖๔	๒๗๘,๘๙๐
๒๕๒๗	๑,๒๓๖,๙๔๕	๓๒๕,๑๕๑
๒๕๒๘	๑,๔๑๑,๙๐๘	๓๗๗,๒๖๓
๒๕๒๙	๑,๖๑๓,๒๗๓	๔๓๙,๐๐๑

ที่มา : ประมาณการรายได้ประชาชาติ และรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ
จากการส่งออกสินค้าและบริการ, จาก คณะอนุกรรมการวางแผนการ
เงิน การคลังและการกระจาย การถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ
สิงหาคม ๒๕๒๓

ถ้าหาก เรายอมรับว่า สถานการณ์เกี่ยวผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และ
รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นไปตามตารางข้างบนนี้ การชำระหนี้เงินกู้
ต่างประเทศในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ จะเป็นดังในตารางที่ ๑๓ และ ๑๔ จะเห็นได้ว่า
ในช่วงแผนฯ ๕ นี้ อัตราภาระหนี้ต่างประเทศจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในทุกกรณี และไม่ว่า
จะเป็นกรณีของวงเงินกู้ที่ ๑, ๒ และ ๓ อัตราภาระหนี้ต่างประเทศ (ไม่รวมเงินกู้
เพื่อการทหาร) จะมีค่าเฉลี่ยเกิน ๗% ซึ่งเป็นตัวเลขสูงสุดที่ตั้งเป็นบรรทัดฐานไว้ทั้ง

สิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ ไป อัตราภาระหนี้ในทุกกรณีจะมีค่าเกิน ๗% หากรวมเงินกู้เพื่อการทหารเข้าไปด้วยอัตราภาระหนี้จะมีค่าเกิน ๘% ในกรณี ที่วงเงินกู้มีจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ และ ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนภาระหนี้คิดเป็นสัดส่วน ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน และมีค่าเฉลี่ยเกิน ๒% ในขณะที่ยอดหนี้คงค้างคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ จะมีแนวโน้ม ลดลงตลอดช่วงแผนฯ ๕ และมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๑๓%

เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ คือ^{๒๗} การระดมทรัพยากร จากต่างประเทศเป็นจำนวนเงิน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท แยกออกเป็นเงินกู้ต่างประเทศ จำนวน ๑๓๕,๓๖๐ ล้านบาท โดยกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและกลุ่มมิตร ประเทศไม่ว่ากว่า ๗๙% ของเงินกู้ต่างประเทศทั้งหมด เทียบกับ ๕๓% ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ส่วนเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมีจำนวน ๑๔,๖๔๐ ล้านบาท ดูเหมือน ว่า การลดอัตราภาระหนี้ของสถาบันการเงินเอกชนในการกู้ของรัฐบาลจะเป็นการเปลี่ยน ทิศทางที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาในช่วงแผนฯ ๔ ซึ่งแนวโน้มในการกู้จากสถาบันการเงิน เอกชนได้สูงขึ้นทุกปี หากทำได้สำเร็จภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลในระยะเวลา ภายหลังช่วงแผนฯ ๕ คงจะดีขึ้นเพราะเงื่อนไขในการชำระหนี้ที่กู้จากสถาบันการเงิน ระหว่างประเทศ และกลุ่มมิตรประเทศนั้นมีความผ่อนปรนกว่าการกู้จากสถาบันการ เงินเอกชนดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว แนวทางและมาตรการที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมาย นี้ คือ "ระมัดระวังเป็นพิเศษในการกู้เงินจากตลาดการเงินต่างประเทศเพื่อนำมาย่อย เป็นเงินบาท สำหรับรัฐวิสาหกิจ"^{๒๘} และ "ปรับปรุงการกู้เงินเพื่อพัฒนาองคัพ ใหม่ โดยดำเนินการกู้เฉพาะจากรัฐบาลหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ ตามความจำเป็นเท่านั้น"^{๒๙}

แผนฯ ฉบับที่ ๕ ยังได้ระบุเป้าหมายของการชำระหนี้ต่างประเทศ ภาครัฐบาลอีกด้วยว่า จะลดอัตราส่วนการชำระหนี้ต่อรายได้เงินตราต่างประเทศ จาก ๘.๕% ในสิ้นปี ๒๕๒๔ เป็น ๗.๓% ในสิ้นปี ๒๕๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขที่เราได้คำนวณไว้ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายเหล่านี้ในแผนฯ ๕ ดูออกจะต่ำเกินไป และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่มีความผ่อนปรนในการชำระหนี้มากขึ้นในช่วงแผนฯ ๕ นี้ก็ตาม แต่ก็คงจะไม่ทำให้อัตราการชำระหนี้ดีขึ้นในช่วงแผนฯ ๕ นี้ ทั้งนี้เพราะว่าภาระหนี้ที่จะต้องชำระในช่วงแผนฯ ๕ ส่วนใหญ่เกิดจากหนี้ที่ก่อขึ้นในอดีต และการกู้ยืมหนี้ใหม่ในช่วงแผนฯ ๕ ก็คงจะมีระยะปลอดหนี้เป็นระยะเวลา ๔ - ๕ ปี ซึ่งตรงกับช่วงแผนฯ ๕ และต้นแผนฯ ๖ อย่างไรก็ตาม เราเชื่อว่าการกำหนดตัวเลข ๗% และ ๘% ให้เป็นจำนวนสูงสุดของอัตราภาระหนี้ก็ยังไม่เห็นเหตุผลที่ถูกต้องทางวิชาการว่าตัวเลขทั้งสองนี้จะชี้ให้เห็นถึงความสามารถสูงสุดในการชำระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลสำหรับประเทศไทย ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศ หากจะได้มีการศึกษาถึงความสามารถในการชำระหนี้ และจำนวนหนี้ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยคำนึงถึงไม่เฉพาะแต่เหตุการณ์ในระยะสั้นเท่านั้น แต่ควรวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวด้วย (ดูตัวอย่างวิธีการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารหนี้ต่างประเทศในภาคผนวกที่ ๒)

แผนฯ ๕ ยังได้กล่าวถึงปัญหาการระดมและบริหารเงินกู้ต่างประเทศที่ยังไม่เหมาะสมดังนี้ ^{๓๐}

๑. ความเหลื่อมล้ำในการใช้เงินกู้ระหว่างสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ

: ดังจะเห็นได้จากการกระจายเงินกู้ในสาขาต่าง ๆ ว่า โครงการที่ใช้เงินกู้มากที่สุดอยู่ในโครงการด้านวิศวกรรม เช่น ในสาขาพลังงาน สาขาคมนาคม และสาขาสาธารณสุข การความเห็นของผู้เขียนแผนฯ คิดว่า ปัญหานี้เกิดจากการที่โครงการเหล่านี้

นี้สามารถทำข้อเสนอเงินกู้ต่างประเทศได้ง่ายกว่าโครงการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งง่ายกว่าโครงการที่จัดเตรียมโดยหน่วยงานที่ทำงานในด้านให้บริการแก่ประชาชนที่ยากจนในชนบท สิ่งหนึ่งซึ่งควรพิจารณาคือ คำถามที่ว่าโครงการแต่ละโครงการมีความต้องการใช้เงินตราต่างประเทศมากน้อยเพียงใด อาจจะเป็นไปได้ว่าโครงการด้านวิศวกรรมต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อใช้ซื้อเครื่องจักร อุปกรณ์ และเทคโนโลยีจากต่างประเทศมากกว่าโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเกษตร และหากเป็นเช่นนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่พบว่า สาขาที่ใช้เงินกู้มากที่สุดจะเป็นสาขาที่เกี่ยวข้องกับเขื่อน โรงไฟฟ้า ทางหลวง โทรศัพท ประปา เครื่องบิน และสิ่งอื่น ๆ ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องซื้อหรืออาศัยความชำนาญจากต่างประเทศ ความพยายามที่จะช่วยเหลือให้หน่วยงานบางหน่วยมีความสามารถในการพัฒนาโครงการเพียงเพื่อให้ได้รับเงินกู้มากขึ้นนั้น อาจจะเป็นการบิดเบือนทรัพยากรไปในทางที่ผิดก็ได้ หากหน่วยงานเหล่านั้นมีความจำเป็นที่แท้จริงในการใช้เงินกุน้อยอยู่แล้ว อีกประการหนึ่งเทคโนโลยีจากต่างประเทศที่นำเข้ามาใช้ในโครงการเงินกู้อาจจะไม่เหมาะสมกับแบบแผนทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และอาจทำความเสียหายทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้

๒. การขาดระบบการพัฒนาและพิจารณาโครงการเงินกู้ที่เหมาะสม

: แผนฯ ๕ ได้ กล่าวถึง การจัดทำแผนเงินกู้ในอดีต ซึ่งยังขาดความชัดเจนในเป้าหมายและวิธีการดำเนินโครงการ แผนเงินกู้ในอดีตได้ถูกจัดทำขึ้นโดยการรวบรวมรายชื่อโครงการเพื่อเพียงให้ทันการพิจารณาของแหล่งเงินกู้ ดังนั้นจึงทำให้ขาดการกลั่นกรองที่ดีพอ และไม่ได้มีความสัมพันธ์กับการจัดทำงานงบประมาณแผ่นดินเท่าที่ควร รวมทั้งไม่ได้มีการเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างโครงการเงินกู้ต่าง ๆ กับโครงการที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน โครงการเงินกู้บางโครงการขาดความพร้อมที่จะดำเนินการ

แม้ว่าจะได้เซ็นสัญญาผูกพันเงินกู้แล้ว ทั้งนี้เพราะประสบปัญหาการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบอย่างเพียงพอ หรือปัญหาการขาดทรัพยากรในประเทศเพื่อใช้ประกอบกับทุนจากต่างประเทศ (absorptive capacity problem) แนวทางแก้ปัญหานี้ในแผนฯ ๕ คือ การจัดวางระบบการกลั่นกรองโครงการเงินกู้ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการศึกษาปัญหา และพัฒนาโครงการจนถึงการพิจารณาโครงการโดยหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้มีการร่วมมือประสานงานอย่างใกล้ชิดมากขึ้น และได้มีเป้าหมายที่จะจัดทำแผนเงินกู้ระยะ ๓ ปี เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ และการประสานการจัดสรรเงินกู้กับงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกัน

๓. การขาดระบบการติดตามรายงานผลความก้าวหน้าและการ

ประเมินผลของโครงการเงินกู้ : ปัญหานี้มีผลทำให้ไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินจากแหล่งต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ เรายังไม่เคยเห็นรายงานผลการดำเนินการของโครงการเงินกู้เป็นรายโครงการ นอกจากการรายงานผลในรูปแบบมหภาคอย่างกว้าง ๆ เช่นผลที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และต่อการกระจายรายได้ เป็นต้น แต่คงเป็นที่เชื่อได้ว่าการใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพมีอยู่ทั้งในโครงการเงินกู้และโครงการที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน แนวทางแก้ปัญหานี้ก็คงต้องเป็นการสร้างระบบติดตามและประเมินผลโครงการของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจทั้งที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ และเงินงบประมาณ

๔. คำลงท้าย

แม้ว่า ภาระหนี้ต่างประเทศทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนของประเทศไทยจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่อยู่ในขั้นตอนการ

พัฒนาเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน แต่มีสัญญาณหลายประการที่สื่อให้เห็นว่า ความจำเป็นในการกู้หนี้จากต่างประเทศ ภาระหนี้ต่างประเทศของไทยจะมีมากขึ้นในอนาคต (อย่างน้อยในระยะ ๕ ปีข้างหน้า) เช่น การขาดดุลการค้าและการชำระเงินที่มีจำนวนสูงมาก และการพัฒนาโครงการพลังงานและอุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ และต้องใช้ทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้นการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการกู้และวิธีการใช้เงินจากต่างประเทศควรจะได้รับ越来越多的สนใจมากขึ้น มีอย่างน้อย ๒ ประเด็น ที่สมควรหยิบยกมากล่าวในที่นี้ ดังนี้ :

๑. ในขณะที่ประเทศจะต้องการทรัพยากรจากต่างประเทศมากขึ้นในอนาคต สิ่งที่น่าขบคิดคือ คำถามที่ว่าสมควรหรือไม่ที่บทบาทของการกู้โดยรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจจะสำคัญมากขึ้นเมื่อเทียบกับการกู้โดยภาคเอกชน และการลงทุนในประเทศโดยเอกชนต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ (เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตและการประปานครหลวง เป็นต้น) มักประสบปัญหาขาดทุนเพราะการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และ/หรือข้อจำกัดทางการเมืองในการปรับราคาสินค้า และบริการที่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ผลิตขายให้สาธารณะชน นอกจากนั้นสินค้าและบริการบางอย่างที่ผลิตโดยหน่วยงานของรัฐบาล เช่น การชลประทานและทางหลวงส่วนใหญ่ เป็นต้น ได้ถูกใช้ไปโดยไม่มีผลตอบแทนโดยตรงกับรัฐบาลในรูปของรายได้ภาษี สินค้าและบริการเหล่านี้มีหลายอย่างที่มีได้มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) และในเมื่อเงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลมีลักษณะแตกต่างจากรายได้ภาษี และเงินกู้ในประเทศภาครัฐบาลตรงที่ว่าประเทศจะต้องชำระคืน และชำระคืนในรูปของเงินตราต่างประเทศ การใช้เงินกู้ต่างประเทศและบทบาทของรัฐบาลในกิจการเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงและดัดแปลงให้เหมาะสมกับหลักการที่ถูกต้องทางวิชาการ

๒. เราได้เห็นแล้วว่า ในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา เงินกู้ต่างประเทศ
ในภาครัฐบาลส่วนใหญ่ได้ถูกใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
เช่น เชื้อเพลิง โรงไฟฟ้า การประปา และระบบคมนาคมขนส่ง เป็นต้น เหล่านี้เป็น
สิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสิ้น ในขณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์ไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุน ทั้ง ๆ ที่ทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นสิ่งจำเป็นต่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมไม่น้อยไปกว่าโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นวัตถุ จึงเป็นสิ่งที่น่า
คิดว่าสมควรหรือยังที่ทรัพยากรจากต่างประเทศจะถูกกระดมมาโดยรัฐบาล และเอกชน
เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในจำนวนเงินและสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น

เชิงอรรถ

* ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์สว่าง ศเวตวัฒนา ที่กรุณาเสนอข้อมูล และความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนบทความนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่ ๒ และ ๓

๑ ที่เราไม่พยายามวิเคราะห์และตอบปัญหาสำคัญข้อนี้ในที่นี้ก็เพราะว่า ก) ปัญหาข้อนี้ควรได้รับการวิเคราะห์ที่ลึกลงไป ซึ่งต้องใช้เวลามากกว่าที่เรามี อยู่เพื่อเขียนบทความนี้ และ ข) แม้เราจะสามารถศึกษาค้นคว้าแล้ว เราก็ ไม่สามารถใช้เวลาและเนื้อที่จำกัดที่จะอธิบายเพื่อตอบปัญหาดังกล่าวได้

๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ประเทศญี่ปุ่นและเยอรมันนี นั้น การดำเนิน นโยบายของรัฐบาลเพื่อหดตัวทางเศรษฐกิจ (contractionary policy) นั้น มีมากเป็นพิเศษ เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และ อังกฤษ เป็นต้น

๓ ก่อนปี ๒๕๑๔ ญี่ปุ่นได้รวมกันเท่ากับ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของโควต้า

๔ ก่อนหน้า ๒๕๒๒ นั้น การเบิกเงินชนิดนี้มีได้ไม่เกิน ๕๐ - ๗๕ เปอร์เซ็นต์ของโควต้า

๕ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีและการคำนวณของ two - gap analysis ใน R. Mc Kinnon, "Foreign Exchange Constraint in Economic Development and Efficient Aid Allocation" ใน Economic Journal, 1964, และ H.B. Chenery และ A.M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development", ใน American Economic Review, 1966.

๖ ดูการกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม ๒๕๒๓ หน้า ๔ - ๑๐

๗ หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนที่ใช้เปรียบเทียบกับหนี้ที่เป็นเฉพาะหนี้ระยะปานกลาง และระยะยาว คือ หนี้ที่มีระยะเวลาใช้คืนเกินกว่า ๑ ปีขึ้นไป

๘ ดู "External Debt Management and Economic Growth : A Case Study of Thailand in the 1970's, โดย Pakorn Vichyanond, Ph.D. Thesis, Department of Economics, Harvard University, May 1981, หน้า 268 - 269

๙ ดู ประวิทย์ คล่องวัฒนกิจ, "วิธีการก่อหนี้กับต่างประเทศของภาครัฐบาล", บทความในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย", ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๓, หน้า ๑ - ๒

๑๐ ตัวเลขนี้เป็นเงินกู้ผูกพันของภาครัฐบาล

๑๑ การที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มโอเปกกู้ยืมจากตลาดเงินกู้ของเอกชนในประเทศต่าง ๆ นั้น ตามรายงานของ Morgan Guaranty Trust Company ได้ชี้ให้เห็นว่า ในช่วงระยะ พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๐ หนี้เงินกู้จากตลาดเงินยูโรดอลลาร์ (หรือ Euro - currency) ได้เพิ่มขึ้นจาก ๔.๕ พันล้านดอลลาร์ สรอ. เมื่อปี ๒๕๑๖ เป็นจำนวน ๑๓.๔ พันล้าน ในปี ๒๕๒๐ ดังตารางต่อไปนี้

การก่อหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนาที่
ไม่ใช่สมาชิกกลุ่มโอเปก เทียบกับกลุ่มอื่น ๆ จาก
ตลาดยูโรดอลลาร์

(หน่วย : พันล้านดอลลาร์ สรอ.)

	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐
๑. กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม	๑๓.๘	๒๐.๗	๗.๒	๑๑.๓	๑๗.๒
๒. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ใช่สมาชิกโอเปก	๔.๕	๖.๓	๘.๒	๑๑.๐	๑๓.๔
๓. ประเทศสมาชิกโอเปก	๒.๗	๑.๑	๒.๙	๔.๐	๗.๔
๔. ประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ	๐.๘	๑.๒	๒.๖	๒.๕	๓.๔
๕. ยอดรวม	๒๑.๘	๒๙.๓	๒๑.๐	๒๘.๘	๔๖

ที่มา : Morgan Guaranty Trust Company, World Financial Markets , March 1978, หน้า 4

อนึ่ง ได้มีผู้พบเช่นกันว่า ประเทศอาเซียนได้มีแนวโน้มที่จะกู้จากแหล่งเงินทุนเอกชนมากขึ้น คือ ยอดหนี้รวมของกลุ่มประเทศอาเซียนที่กู้จากแหล่งเงินทุนเอกชนเพิ่มขึ้นจาก ๒๔% เป็น ๔๑% ของยอดหนี้ทั้งหมด ดู ปราณี หินกร, "สำรวจหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลของ ASEAN", บทความในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "หนี้ต่างประเทศของประเทศไทย", ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๓, หน้า ๑๐

๑๒ ดู Pakorn Vichyanond, อ้างแล้ว, หน้า ๒๘๒ - ๒๘๓ และดูรายละเอียดเงื่อนไขเงินกู้ของแต่ละแหล่งในภาคผนวกที่ ๑ ของบทความนี้

๑๓ การรวมเอาเงินกู้ที่ใช้ซื้อเครื่องบินโดยสารระหว่างประเทศไว้ในสาขาคมนาคมอาจจะไม่ถูกต้องนัก เพราะโครงการดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการคมนาคมภายในประเทศเลย

๑๔ ข้อสังเกตทำนองนี้ปรากฏใน การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ, อ้างแล้ว, หน้า ๓๖

๑๕ ในเรื่องกำหนดอัตราส่วนภาระการชำระหนี้ (debt service ratio) นี้ ดูได้จาก Dragoslav Avramovic, et. al. (1964), Economic Growth and External Debt (Baltimore : The Johns Hopkins Press); Henry Bitterman (1973), The Refinancing of International Debt (Durham : Duke University Press); Pierre Latour, "Euro - market Wait for LDCs' Credits to be Repaid," Euromoney (October, 1975), pp. 4-10 บุคคลหลังได้สรุปว่า "A ratio of 20 per cent is reckoned to be a threshold over which it is dangerous pass."

๑๖ งานศึกษาเรื่อง การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อ้างอิงแล้ว หน้า ๗๒ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติโดยยึดอัตราดังกล่าวนี้อาจจะเป็นเพราะ ธนาคารโลกเองยิคว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่ควรก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

๑๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ สงครามในภูมิภาคแหลมอินโดจีนทวีความรุนแรงและกว้างขวาง ประเทศไทยตระหนักถึงภัยพิบัติจากสงครามครั้งนั้น จึงได้วางแผนพัฒนากองทัพไทยเพื่อความมั่นคงของชาติตามพระราชบัญญัติ เงินกู้ป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ จำนวนเงิน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนั้นคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ จึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๐ ให้เพิ่มวงเงินและขอบเขตของภาระการชำระหนี้ต่างประเทศอีกร้อยละ ๒ ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เมื่อรวมกับข้อกำหนดเดิมร้อยละ ๗ จึงทำให้ขอบเขตภาระการชำระหนี้ต่างประเทศเป็น "ไม่เกินร้อยละ ๙ ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ"

๑๘ เอกสารระเบียบข้อบังคับการก่อหนี้เงินกู้กับต่างประเทศ สำนักงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๘

๑๙ งานศึกษาเรื่อง การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อ้างอิงแล้ว หน้า ๗๒

๒๐ เราไม่สามารถหาตัวเลขสำหรับช่วงแผนฯ ๑ และ ๒ ได้ แต่คิดว่า อัตราส่วนนี้คงจะต่ำกว่าในช่วงแผนฯ ๓ และ ๔

๒๑ ปราณี ดินกร, อ้างอิงแล้ว, ได้พบว่า ดัชนีเกี่ยวกับภาระหนี้ของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน

๒๒ Hadi Soesastro, Assessing Debt Servicing Capacity

of Developing Countries : A Survey, The Rand Papers Series,
(California : Rand Corporation, 1977), หน้า 43

๒๓ อ้างแล้ว

๒๔ ดู Pakorn Vichyanond, อ้างแล้ว, บทที่ ๓ ซึ่งนอกจาก
จะใช้อัตราส่วนภาระชำระหนี้หรือ debt service ratio แล้ว ยังได้ใช้
investment service ratio, 1 - 15 year debt burden ratio,
imports / reserve ratio, index of export fluctuations
และดัชนีที่ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระยะยาวด้วย แต่ผลสรุปเกี่ยว
กับภาระหนี้ของไทยในงานนี้ก็ไม่แตกต่างจากที่เราอธิบายข้างต้น

๒๕ Hadi Soesastro, อ้างแล้ว, หน้า ๔๕

๒๖ Raymond F. Mikesell, "The Capacity to service
Foreign Investment," in Mikesell, R.F. ed. U.S. Private and
Government Investment Abroad (Eugene, Ore.: University of
Oregon Books, 1962, หน้า 28

๒๗ ดู แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ ๕, สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หน้า ๔๕

๒๘ และ ๒๙ ดู แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ ๕,
อ้างแล้ว, หน้า ๔๖

๓๐ ดู แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ ๕, อ้างแล้ว,
หน้า ๔๓ - ๔๔

Table 1

Balance of payments, 1969-1978

(in million baht)

Discriptions	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Trade balance	-11,310.7	-12,244.8	-9,940.9	-8,884.6	-10,802.4	-14,302.2	-20,161.2	-11,084.9	-25,598.8	-28,540.1	-47,053.1	-57,984.8
1.1 Exports	14,254.2	14,269.8	16,692.1	21,750.2	31,252.5	49,002.4	44,364.5	60,361.2	70,462.8	82,250.7	106,881.2	132,040.5
1.2 Imports	-25,564.9	-26,514.5	-26,632.0	-30,634.8	-42,054.9	-63,304.6	-64,252.7	-71,446.1	-96,061.6	-110,790.8	-153,934.3	-190,025.3
2. Service balance	5,954.4	6,036.2	5,404.1	6,583.0	6,836.4	7,600.7	6,160.8	1,642.5	2,405.2	4,279.1	3,237.9	8,628.7
2.1 Freights & Insurance(net)	139.9	222.7	283.5	458.5	348.4	899.8	1,032.8	1,096.9	1,219.2	833.8	1,079.2	1,589.7
2.2 Travel (net)	766.5	902.6	914.4	1,431.2	1,944.4	2,171.1	1,746.9	1,746.9	108.7	5,315.5	6,584.2	10,260.3
2.3 Investment income(net)	226.1	385.3	29.6	-327.3	-424.3	-14.3	111.1	-847.5	-1,479.4	-4,811.7	-9,105.1	-11,685.4
2.4 Governmental service(net)	4,591.2	4,444.5	4,115.2	4,925.7	4,589.5	3,919.8	3,216.1	1,595.7	633.6	813.2	1,142.7	1,795.1
2.5 Others (net)	150.7	87.1	61.4	94.9	178.4	624.3	53.9	-281.3	609.2	2,128.3	3,536.9	6,669.0
3. Current account	-5,356.3	-6,208.6	-4,536.8	-2,301.6	-3,966.0	-6,701.5	-14,000.4	-9,442.4	-23,193.6	-24,260.9	-43,815.2	-49,356.1
4. Transfers	1,187.2	1,011.7	904.1	1,238.8	2,969.8	4,916.9	1,632.1	465.5	801.9	816.0	1,224.0	4,275.7
4.1 Private (net)	89.2	57.4	131.1	630.7	2,398.9	4,375.6	1,134.5	100.8	443.3	128.0	461.9	1,529.9
4.2 Government (net)	1,098.0	954.3	773.0	608.1	569.9	541.3	497.6	363.7	358.6	688.0	762.1	2,745.8
5. Capital account (net)	2,897.6	2,478.8	1,733.1	3,643.1	2,937.6	9,054.7	7,754.9	9,263.6	13,966.9	14,858.3	33,766.8	49,958.5
5.1 Direct investment	1,057.5	890.5	808.4	1,427.1	1,604.9	3,836.3	1,744.8	1,614.1	2,163.8	1,010.8	1,047.7	3,815.8
5.2 Private long-term	1,671.9	1,342.8	561.1	2,008.7	-614.5	4,007.3	3,554.2	2,507.1	5,738.0	6,059.1	20,603.9	31,933.7
- Government enterprises	272.2	90.7	60.2	338.3	372.7	1,173.9	2,203.0	1,839.3	4,767.3	5,170.8	12,143.6	18,184.4
- Private enterprises	1,299.2	1,007.7	397.0	1,392.5	-1,199.0	2,637.1	1,316.7	689.3	867.2	689.2	6,314.5	13,749.3
- Others	100.5	244.4	102.9	277.9	211.8	196.3	34.5	-21.5	103.5	199.0	2,145.8	1,152.5
5.3 Private short-term	180.6	183.4	154.8	309.1	1,292.4	1,131.3	2,600.3	2,778.5	5,226.4	1,696.2	3,567.2	6,846.9

Table 1 (Continued)

Discriptions	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
5.4 Central & local government	-15.8	62.1	209.8	-101.7	654.8	79.8	-144.6	2,363.9	838.7	6,092.2	8,548.0	6,209.6
Loans	328.2	498.2	357.2	189.3	361.7	102.3	-128.0	2,144.1	770.8	6,057.8	8,890.8	6,063.9
Others	-347.0	-436.1	-147.4	-291.0	293.1	-22.5	-16.6	219.8	67.9	34.4	-342.8	145.7
6. SDRs	-	-	298.2	320.7	-	-	-	-	-	-	493.6	506.4
7. Net errors & omissions	357.7	66.1	1,266.2	1,090.3	-1,076.2	741.9	1,755.6	-368.5	886.9	-4,711.4	405.8	-205.2
8. Overall balance	-913.8	-2,652.0	-335.2	3,991.4	864.2	8,012.0	-2,858.0	-82.8	-7,537.9	-13,298.0	-7,925.0	5,179.3
9. Monetary movements	913.8	2,652.0	335.2	-3,991.4	-864.2	-8,012.0	2,858.0	82.8	7,537.9	13,298.0	7,925.0	-5,179.3
9.1 Net IMF accounts	-	-202.8	-	-	-	-	-	1,572.8	345.9	3,664.5	2,297.6	-123.4
9.2 Private institutions												
liabilities	603.1	941.0	263.2	417.2	3,673.0	1,668.0	1,808.0	1,724.0	7,368.0	12,818.4	6,606.6	-8,977.9
assets (increase-)	-440.5	64.6	1,010.4	-757.8	-1,038.3	-38.0	436.0	-1,710.0	-1,712.0	-1,423.2	-4,190.6	-713.8
9.3 Central institutions												
assets (increase-)	751.2	1,646.4	1,379.0	-3,330.1	-3,498.9	-9,642.0	614.0	-1,518.4	1,620.0	-1,834.7	3,510.2	4,222.0
9.4 Monetary gold (increase-)	-	202.8	1.0	-	-	-	-	-	-46.0	-26.5	-26.5	-391.5
9.5 SDRs (increase-)	-	-	-298.2	-320.7	-	-	-	14.4	-38.0	99.5	-272.3	805.3

Source : Bank of Thailand, Monthly Bulletin, July 1978, October, 1981.

ตารางที่ ๒

หนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์

(ล้านดอลลาร์สหรัฐหรือ เมริกกา)

	(๒๕๑๓) ๑๙๗๐	(๒๕๑๔) ๑๙๗๑	(๒๕๑๕) ๑๙๗๒	(๒๕๑๖) ๑๙๗๓	(๒๕๑๗) ๑๙๗๔	(๒๕๑๘) ๑๙๗๕	(๒๕๑๙) ๑๙๗๖	(๒๕๒๐) ๑๙๗๗	(๒๕๒๑) ๑๙๗๘	(๒๕๒๒) ๑๙๗๙
ก. หนี้ระยะยาว (ระยะเวลา ๑ ปีหรือเกิน ๑ ปี)										
๑. หนี้คงค้างชำระ	๗๒๗.๗๓๕	๗๗๓.๒๙๓	๘๙๓.๙๕๕	๙๐๓.๓๓๗	๑,๑๖๑.๐๖๘	๑,๓๕๖.๑๕๗	๑,๖๐๓.๙๐๒	๒,๐๒๑.๓๕๑	๒,๗๑๑.๒๘๕	๓,๙๕๐.๗๕๖
๑.๑ ภาครัฐบาล	๓๒๖.๕๐๒	๓๕๗.๙๘๓	๓๘๘.๖๐๕	๔๔๒.๑๘๑	๕๑๓.๑๐๓	๖๐๙.๙๑๘	๘๑๙.๘๓๒	๑,๑๔๑.๕๒๙	๑,๓๘๐.๖๔๘	๒,๗๐๗.๕๗๘
๑.๒ ภาคเอกชน	๔๐๑.๒๓๓	๔๑๕.๓๑๐	๕๐๕.๓๕๐	๔๖๑.๑๕๖	๖๔๗.๙๖๕	๗๔๖.๒๓๙	๗๘๔.๐๗๐	๘๗๙.๘๒๒	๙๓๐.๖๓๗	๑,๒๔๓.๑๗๘
๒. การชำระหนี้ (ดอกเบี้ยและเงินต้น)	๑๖๔.๓๕๔	๑๙๗.๗๕๒	๑๘๑.๘๐๒	๒๖๘.๐๓๖	๒๕๕.๙๐๑	๓๖๖.๖๖๒	๓๗๗.๗๙๖	๔๔๓.๒๖๘	๔๒๓.๖๙๗	๕๕๐.๘๕๙
๒.๑ ภาครัฐบาล	๔๐.๐๓๒	๔๑.๐๕๒	๕๔.๙๘๖	๕๔.๖๓๑	๖๐.๘๖๓	๗๕.๖๗๐	๘๖.๖๓๙	๑๒๓.๒๕๙	๑๙๙.๖๓๖	๒๙๖.๒๐๕
๒.๒ ภาคเอกชน	๑๒๔.๓๒๒	๑๕๖.๗๐๑	๑๒๖.๘๑๖	๒๑๓.๔๐๕	๑๙๕.๐๓๘	๒๙๑.๙๙๒	๒๙๑.๑๕๗	๓๒๐.๐๓๙	๒๒๔.๐๖๑	๒๕๔.๖๕๔
๓. Debt service ratio (%)	๑๕.๐	๑๖.๓	๑๑.๘	๑๒.๘	๘.๓	๑๒.๖	๑๐.๖	๑๐.๘	๑๖.๖	๑๔.๗
๓.๑ ภาครัฐบาล	๓.๗	๓.๔	๒.๙	๒.๖	๒.๐	๒.๖	๒.๔	๓.๐	๔.๐	๔.๖
๓.๒ ภาคเอกชน	๑๑.๓	๑๒.๙	๘.๙	๑๐.๒	๖.๓	๑๐.๐	๘.๒	๗.๘	๑๒.๖	๑๐.๑
ข. หนี้ภาคเอกชน										
๑. หนี้คงค้างชำระ (จาก ก.๑.๒)	๔๐๑.๒๓๓	๔๑๕.๓๑๐	๕๐๕.๓๕๐	๔๖๑.๑๕๖	๖๔๗.๙๖๕	๗๔๖.๒๓๙	๗๘๔.๐๗๐	๘๗๙.๘๒๒	๙๓๐.๖๓๗	๑,๒๔๓.๑๗๘
๑.๑ สินเชื่อผู้ขาย	๒๒๔.๑๕๙	๒๔๐.๑๙๘	๒๓๕.๙๕๕	๒๐๕.๗๒๖	๒๓๔.๕๒๕	๒๔๑.๓๒๙	๒๐๙.๙๙๕	๑๘๕.๘๘๓	๑๕๕.๗๒๒	๑๗๙.๐๑๘
๑.๒ เงินกู้ต่าง ๆ	๑๗๗.๐๗๔	๑๗๕.๑๑๒	๒๖๙.๓๙๕	๒๕๕.๔๓๐	๔๑๓.๔๔๐	๕๐๕.๙๑๐	๕๗๔.๐๗๕	๖๙๓.๙๓๗	๗๗๔.๙๑๕	๑,๐๖๔.๑๖๐
๒. การชำระหนี้	๑๓๘.๓๐๗	๑๗๙.๓๒๙	๑๗๖.๘๓๘	๒๔๗.๓๐๐	๒๗๙.๑๙๕	๓๖๕.๖๒๕	๓๗๑.๓๑๔	๔๒๕.๑๓๓	๔๑๘.๙๗๓	๕๐๗.๕๙๒
๒.๑ สินเชื่อผู้ขาย (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)	๙๐.๕๕๔ (๖๕.๕)	๙๕.๘๘๗ (๕๖.๐)	๙๑.๔๘๓ (๕๖.๘)	๘๕.๘๘๔ (๕๖.๗)	๘๑.๑๐๒ (๒๔.๐)	๘๕.๕๒๔ (๒๓.๔)	๙๒.๒๓๔ (๒๔.๘)	๘๘.๗๑๕ (๒๐.๙)	๘๐.๘๒๐ (๙.๙)	๗๔.๕๐๔ (๗.๔)
๒.๒ เงินกู้ระยะยาว (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)	๓๓.๗๗๓ (๒๔.๔)	๖๐.๘๕๔ (๓๔.๙)	๕๕.๓๗๓ (๒๕.๗)	๑๒๑.๕๑๑ (๕๑.๖)	๑๑๓.๙๓๖ (๔๐.๘)	๑๙๙.๕๖๘ (๕๕.๕)	๑๙๘.๙๒๓ (๕๓.๖)	๒๓๑.๓๒๔ (๕๔.๕)	๕๕๓.๒๕๑ (๖๖.๔)	๕๘๐.๑๕๐ (๕๗.๖)
เงินกู้ระยะสั้น (คิดเป็นเปอร์เซ็นต์)	๑๓.๙๙๐ (๑๐.๑)	๑๗.๖๒๘ (๑๐.๑)	๓๙.๖๒๒ (๒๒.๕)	๓๓.๘๙๕ (๑๓.๗)	๘๘.๑๕๗ (๓๐.๒)	๘๐.๖๓๓ (๒๒.๑)	๘๐.๑๕๗ (๒๑.๖)	๑๐๔.๐๙๔ (๒๔.๖)	๑๙๔.๕๑๒ (๒๓.๗)	๓๕๒.๙๓๘ (๓๕.๐)

ที่มา : Pakorn Vichyanond, External Debt Management and Economic Growth : A Case Study of Thailand in the 1970's, an unpublished dissertation, 1981.

ตารางที่ ๓

การชำระหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนและภาครัฐบาล และเงินสำรองระหว่างประเทศ

(ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

	(๒๕๑๓) ๑๙๗๐	(๒๕๑๔) ๑๙๗๑	(๒๕๑๕) ๑๙๗๒	(๒๕๑๖) ๑๙๗๓	(๒๕๑๗) ๑๙๗๔	(๒๕๑๘) ๑๙๗๕	(๒๕๑๙) ๑๙๗๖	(๒๕๒๐) ๑๙๗๗	(๒๕๒๑) ๑๙๗๘	(๒๕๒๒) ๑๙๗๙
ก. <u>Debt service ratio (%)</u>										
๑. เอกชน (ทั้งหมด)	๑๓.๑	๑๔.๙	๑๑.๙	๑๑.๘	๙.๑	๑๒.๘	๑๐.๔	๑๐.๓	๑๖.๕	๑๕.๕
๒. เอกชน (ระยะยาว)	๑๑.๓	๑๒.๙	๘.๙	๑๐.๒	๖.๓	๑๐.๐	๘.๒	๗.๘	๑๒.๖	๑๐.๑
๓. เอกชน (ระยะสั้น)	๑.๘	๒.๐	๓.๐	๑.๖	๒.๘	๒.๘	๒.๒	๒.๕	๓.๙	๕.๔
๔. ภาครัฐบาล	๓.๗	๓.๔	๒.๙	๒.๖	๒.๐	๗.๖	๒.๔	๓.๐	๔.๐	๕.๖
๕. ภาคเอกชนและภาครัฐบาล	๑๖.๘	๑๘.๓	๑๔.๘	๑๔.๔	๑๑.๔	๑๕.๔	๑๒.๘	๑๓.๓	๒๐.๕	๒๐.๑
ข. หนี้ภาครัฐบาลและเอกชน	๗๒๗.๗๓๕	๗๗๓.๒๙๓	๘๙๓.๙๔๕	๙๐๓.๓๓๗	๑,๑๖๑.๐๖๘	๑,๓๔๖.๑๕๗	๑,๖๐๓.๙๐๒	๒,๐๒๑.๓๕๑	๒,๗๑๑.๒๘๕	๓,๙๕๐.๙๕๖
ค. เงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ	๗๖๖.๖	๗๗๗.๐	๙๖๘.๘	๑,๐๘๒.๐	๑,๕๖๔.๒	๑,๓๖๘.๘	๑,๔๘๕.๔	๑,๒๑๙.๔	๑,๒๙๓.๙	๑,๗๔๙.๑๐

ที่มา : ,เช่นเดียวกับตารางที่ ๒ และจากรายงานประจำเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๔ หนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ร้อยละ

ปี

	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓
<u>ยอดหนี้ที่เบิกจ่ายแล้ว</u>	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐
ภาคเอกชน	๕๕.๑๓	๕๕.๐๐	๕๖.๕๓	๕๑.๐๕	๕๕.๘๑	๕๔.๖๙	๕๘.๙๕	๕๓.๕๓	๓๔.๓๒	๓๑.๔๗	๓๒.๔๗
ภาครัฐบาล	๔๔.๘๗	๔๕.๐๐	๔๓.๔๗	๔๘.๙๕	๔๔.๑๙	๔๕.๓๑	๔๑.๐๕	๔๖.๔๗	๖๕.๖๘	๖๘.๕๓	๖๗.๕๓
<u>การชำระหนี้</u>	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐
ภาคเอกชน	๗๕.๖๔	๗๙.๒๔	๗๒.๒๖	๗๙.๖๒	๗๖.๒๒	๗๙.๐๒	๗๗.๐๗	๗๒.๒๐	๗๕.๗๖	๖๘.๘๕	๖๔.๘๕
ภาครัฐบาล	๒๔.๓๖	๒๐.๗๖	๒๗.๗๔	๒๐.๓๘	๒๓.๗๘	๒๐.๙๘	๒๒.๙๓	๒๗.๘๐	๒๔.๒๔	๓๑.๑๕	๓๕.๑๕
<u>หนี้ที่เบิกจ่าย</u>			๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐
ภาคเอกชน			๗๙.๒๔	๖๗.๕๓	๗๖.๘๖	๖๗.๖๖	๕๓.๑๗	๕๐.๕๔	๔๖.๘๒	๔๐.๕๓	๔๘.๘๓
ภาครัฐบาล			๒๐.๗๖	๓๒.๔๗	๒๓.๑๔	๓๒.๓๔	๔๖.๘๓	๔๙.๔๖	๕๓.๑๘	๕๙.๔๗	๕๑.๑๗

ที่มา : External Debt Management and Economic Growth : A Case Study of Thailand in the 1970's", Pakorn Vichyanond," Ph.D. Thesis, Department of Economics, Harvard University, May 1981, p. 327

ตารางที่ ๔ หนี้ต่างประเทศที่กู้โดยรัฐบาลและโดยรัฐวิสาหกิจ

ล้าน เหรียญสหรัฐ

	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒
<u>เงินกู้ผูกพัน</u>	๑๐๖.๑๓	๖๑.๘๓	๑๔๑.๔๕	๘๕.๙๖	๔๓๘.๑๐	๒๓๑.๒๒	๔๐๗.๓๘	๗๐๖.๐๔	๑,๑๗๕.๗๕	๑,๖๔๑.๙๖
(รัฐบาลโดยตรง)	(-)	(๗.๘๕)	(๗๔.๐๐)	(๓๑.๔๐)	(๔๑.๗๑)	(๑๑๑.๗๐)	(๒๓๕.๘๒)	(๒๓๘.๔๙)	(๖๐๔.๗๑)	(๕๑๒.๐๔)
(รัฐวิสาหกิจ)	(๑๐๖.๑๓)	(๕๓.๙๘)	(๖๗.๔๕)	(๕๔.๕๖)	(๓๙๖.๓๙)	(๑๑๙.๕๒)	(๑๗๑.๕๖)	(๔๖๗.๕๕)	(๕๗๑.๐๓)	(๑,๑๒๙.๙๒)
<u>ยอดหนี้ที่เบิกจ่ายแล้ว</u>	๓๗๑.๖๑	๓๙๖.๒๖	๔๒๓.๗๑	๔๕๙.๖๗	๕๒๖.๗๖	๖๓๑.๗๒	๘๓๔.๓๓	๑,๑๑๕.๔๗	๑,๖๓๘.๙๙	๒,๘๒๙.๐๙
(รัฐบาลโดยตรง)	(๑๖๗.๒๕)	(๑๘๐.๖๑)	(๑๘๖.๒๐)	(๑๙๙.๐๕)	(๒๐๖.๐๐)	(๒๐๔.๑๙)	(๓๑๔.๐๒)	(๓๕๕.๔๓)	(๖๔๗.๖๙)	(๑,๑๑๗.๒๘)
(รัฐวิสาหกิจ)	(๒๐๔.๓๖)	(๒๑๕.๕๙)	(๒๓๗.๕๑)	(๒๖๐.๖๒)	(๓๒๐.๗๖)	(๔๒๗.๕๓)	(๕๒๐.๓๑)	(๗๖๐.๐๔)	(๙๙๑.๓๐)	(๑,๗๑๑.๘๑)
<u>การชำระหนี้</u>	๔๓.๑๙	๔๒.๕๘	๔๗.๔๓	๕๓.๔๓	๕๙.๙๑	๗๔.๙๒	๘๔.๗๕	๑๑๗.๐๕	๑๙๐.๗๒	๒๙๕.๙๓
(รัฐบาลโดยตรง)	(๑๔.๘๗)	(๑๔.๙๒)	(๑๕.๕๐)	(๑๗.๑๒)	(๑๙.๔๘)	(๒๐.๒๙)	(๒๒.๕๓)	(๔๒.๑๒)	(๗๓.๕๙)	(๑๒๒.๕๐)
(รัฐวิสาหกิจ)	(๒๘.๓๒)	(๒๗.๖๖)	(๓๑.๙๓)	(๓๖.๓๑)	(๔๐.๔๓)	(๕๔.๖๓)	(๖๒.๒๒)	(๗๔.๙๓)	(๑๑๗.๑๓)	(๑๗๓.๔๓)

ที่มา : คูตารางที่ ๔ , หน้า ๓๒๘

ตารางที่ ๖ : สัดส่วนของ เงินกู้ต่างประ เทศในการลงทุน

	การลงทุนในภาค รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (๑)	การลงทุนถาวร (Gross Rixed Capital Formation) (๒)	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GNP) (๓)	เงินกู้ผูกพัน (๔)	เงินกู้ผูกพัน เป็นร้อยละ ของการลงทุนในภาค รัฐบาล (๕) = (๔) ÷ (๑) × ๑๐๐	เงินกู้ผูกพัน เป็นร้อยละ ของการลงทุนถาวร (๖) = (๔) ÷ (๒) × ๑๐๐	เงินกู้ผูกพัน เป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (๗) = (๔) ÷ (๓) × ๑๐๐
แผนฯ ๑							
๒๕๐๔	๒,๔๖๑	๘,๓๑๐	๕๘,๘๘๐	๗๓๙	๓๐.๐๓	๘.๘๙	๑.๒๖
๒๕๐๕	๓,๒๘๑	๑๐,๐๙๐	๖๓,๙๖๐	๖๔๕	๑๙.๖๖	๖.๓๙	๑.๐๑
๒๕๐๖	๔,๐๔๘	๑๒,๐๘๐	๖๘,๐๔๐	๑,๕๔๑.๖	๓๘.๐๘	๑๒.๗๖	๒.๒๖
๒๕๐๗	๔,๕๙๓	๑๔,๕๒๐	๗๔,๕๙๐	๔๘๔	๑๐.๕๔	๓.๓๓	๐.๖๕
๒๕๐๘	๕,๔๔๓	๑๕,๙๙๐	๘๔,๒๙๐	๗๔๐	๑๓.๖	๔.๖๓	๐.๘๘
๒๕๐๙	๖,๗๓๘	๒๐,๓๖๐	๑๐๑,๓๖๐	๘๔๒	๑๒.๕	๔.๑๔	๐.๘๓
เฉลี่ยในช่วงแผนฯ ๑					๒๐.๗๓	๖.๖๙	๑.๑๕
แผนฯ ๒							
๒๕๑๐	๘,๒๑๓	๒๔,๙๓๐	๑๐๘,๔๖๐	๑,๑๒๘.๘	๑๓.๗๔	๕.๕	๑.๐๔
๒๕๑๑	๙,๑๑๙	๒๗,๔๘๐	๑๑๗,๐๔๐	๘๙๒.๘	๙.๗๙	๓.๒๕	๐.๗๖
๒๕๑๒	๙,๘๗๒	๓๐,๗๗๐	๑๒๘,๗๙๐	๑,๙๐๖.๒	๑๙.๓๑	๖.๑๙	๑.๔๘
๒๕๑๓	๑๐,๔๗๘	๓๕,๖๑๐	๑๓๖,๔๔๐	๑,๕๖๗.๘	๑๔.๙๖	๔.๔๐	๑.๑๕
๒๕๑๔	๑๐,๔๕๓	๓๔,๘๙๐	๑๔๔,๖๔๐	๘๒๙.๔	๗.๙๓	๒.๓๘	๐.๕๗
เฉลี่ยในช่วงแผนฯ ๒					๑๓.๑๕	๔.๑๕	๑.๐๐

ตารางที่ ๖ (ต่อ)

	การลงทุนในภาค รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ (๑)	การลงทุนถาวร (Gross Fixed Capital Formation) (๒)	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GNP) (๓)	เงินกู้ผูกพัน (๔)	เงินกู้ผูกพันเป็นร้อยละ ของการลงทุนในภาค รัฐบาล $(๕) = (๔) \div (๑) \times ๑๐๐$	เงินกู้ผูกพันเป็นร้อยละ ของการลงทุนถาวร $(๖) = (๔) \div (๒) \times ๑๐๐$	เงินกู้ผูกพันเป็นร้อยละ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม $(๗) = (๔) \div (๓) \times ๑๐๐$
แผนฯ ๓							
๒๕๑๕	๑๑,๔๔๐	๓๓,๖๘๐	๑๖๔,๓๐๐	๑,๘๙๔.๕	๑๖.๕๖	๕.๖๒	๑.๑๕
๒๕๑๖	๑๐,๗๒๑	๕๑,๗๑๐	๒๑๖,๑๒๐	๓,๔๒๕.๖	๓๑.๙๕	๖.๖๒	๑.๕๙
๒๕๑๗	๑๐,๒๐๘	๖๗,๔๔๐	๒๗๒,๑๗๐	๗,๘๒๑	๗๖.๖๒	๑๑.๖	๒.๘๗
๒๕๑๘	๑๕,๔๔๕	๗๕,๗๕๐	๒๙๘,๖๐๐	๔,๗๔๓	๓๐.๗๑	๖.๒๖	๑.๕๙
๒๕๑๙	๒๓,๑๕๐	๗๓,๒๗๐	๓๓๖,๓๗๐	๘,๔๘๙.๒	๓๖.๖๗	๑๑.๕๙	๒.๕๒
เฉลี่ยในช่วงแผนฯ ๓				๓๘.๕๐	๖.๒๕	๑.๙๔	
แผนฯ ๔							
๒๕๒๐	๒๙,๖๗๐	๔๘,๖๓๐	๓๙๑,๐๒๐	๑๒,๓๓๓	๔๑.๕๗	๑๒.๕๐	๓.๑๕
๒๕๒๑	๓๖,๗๒๒	๑๑๖,๖๕๐	๔๖๔,๕๕๐	๒๐,๓๙๓.๖	๕๕.๕๔	๑๗.๔๘	๔.๓๙
๒๕๒๒	๔๓,๐๘๙	๑๔๔,๓๖๐	๕๔๖,๔๕๐	๓๔,๒๒๓.๔	๗๙.๔๒	๒๓.๗๑	๖.๒๖
เฉลี่ยใน ๓ ปีแรกของ ช่วงแผน ๔				๕๘.๘๔	๑๗.๙๐	๔.๖๐	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตาราง ๗ แหล่งเงินทุนของภาครัฐบาล

ล้านเหรียญสหรัฐฯ
(ตัวเลขในวงเล็บคือร้อยละ)

แหล่งเงินทุน	ช่วงแผนฯ๑	ช่วงแผนฯ๒	ช่วงแผนฯ๓	ช่วงแผนฯ๔	๒๕๐๔-๒๕๒๔
ธนาคารโลก	๑๓๙.๑๐ (๕๕.๗๓)	๑๔๘.๐๐ (๔๖.๘๐)	๔๙๓.๐๐ (๓๗.๓๙)	๑,๕๒๗.๔๕ (๒๑.๑๑)	๒,๓๐๗.๕๕ (๒๕.๒๑)
ADB	-	๓๔.๐๐ (๑๐.๗๕)	๒๗๙.๔๐ (๒๑.๑๙)	๕๓๘.๘๘ (๗.๔๑)	๘๕๒.๒๘ (๙.๓๑)
KFW	๔๘.๘๙ (๑๙.๕๙)	๑๔.๙๔ (๔.๗๒)	๒๑.๐๗ (๑.๖๐)	๑๕๒.๙๙ (๒.๑๐)	๒๓๗.๘๙ (๒.๖๐)
OECD	-	๑๖.๐๕ (๕.๐๘)	๑๖๐.๓๗ (๑๒.๑๖)	๙๓๗.๒๑ (๑๒.๘๙)	๑,๑๑๓.๖๓ (๑๒.๑๖)
USAID	๑๑.๐ (๔.๔)	๓.๕๐ (๑.๑๑)	๗๔.๐๐ (๕.๖๑)	๓๙.๐ (๐.๕๔)	๑๒๗.๕๐ (๑.๓๙)
ธนาคารพาณิชย์และสถาบัน การเงินเอกชนอื่น ๆ	๔๘.๖๙ (๑๙.๕๑)	๘๙.๙๓ (๒๘.๔๔)	๑๕๙.๐๗ (๑๒.๐๖)	๒,๔๖๓.๘๑ (๓๓.๘๙)	๒,๗๖๑.๕๐ (๓๐.๑๗)
อื่น ๆ	๑.๙ (๐.๗๖)	๙.๘๒ (๓.๑๑)	๘๗.๐๕ (๖.๖๐)	๗๔๑.๗๖ (๑๐.๒๐)	๘๔๐.๕๓ (๙.๑๘)
เงินทุนพัฒนา กองทัพ	-	-	๔๔.๗๐ (๓.๓๙)	๘๖๘.๙๑ (๑๑.๙๕)	๙๑๓.๖๑ (๙.๙๘)
รวม	๒๔๙.๕๘ (๑๐๐)	๓๑๖.๒๕ (๑๐๐)	๑,๓๑๘.๖๖ (๑๐๐)	๗,๒๗๐.๐๑ (๑๐๐)	๙,๑๕๔.๕ (๑๐๐)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๘ การกระจายเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลในสาขาเศรษฐกิจ

ช่วงแผน สาขา	ช่วงแผนฯ ๑		ช่วงแผนฯ ๒		ช่วงแผนฯ ๓		ช่วง ๔ ปีแรกของแผนฯ ๔		๒๕๐๔ - กันยายน ๒๕๒๓	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
๑. เกษตร/ชลประทาน/น้ำใต้ดิน	๕๕.๓๔	๑๘.๗๖	๓๓.๐๐	๑๐.๙๖	๒๔๙.๘๐	๑๙.๘๓	๗๐๒.๕๑	๑๕.๕๖	๑๐๔๐.๖๖	๑๖.๓๓
๒. คมนาคม/ขนส่ง/สื่อสาร	๑๓๐.๖๐	๔๔.๒๗	๑๐๔.๑๕	๓๔.๕๙	๒๕๘.๑๒	๒๐.๕๐	๑๐๐๙.๒๘	๒๒.๓๕	๑๕๐๒.๑๕	๒๓.๕๘
๓. พลังงาน	๘๗.๘๘	๒๙.๘๑	๑๓๙.๖๔	๔๖.๓๘	๔๖๖.๙๘	๓๗.๐๘	๑๖๔๘.๒๙	๓๖.๕๑	๒๓๔๒.๘๙	๓๖.๗๗
๔. สาธารณูปการ	-	-	๓.๕๕	๑.๑๘	๙๗.๐๕	๗.๗๑	๙๑๒.๗๔	๒๐.๒๑	๑๐๑๓.๓๔	๑๕.๙๑
๕. อุตสาหกรรม/เหมืองแร่/ท่องเที่ยว	๑๕.๑๓	๕.๑๓	๑๙.๘๓	๖.๕๘	๗๔.๐๔	๕.๘๘	๑๑๐.๗๕	๒.๔๕	๒๑๙.๗๕	๓.๔๕
๖. พัฒนาสังคม	-	-	-	-	๔๐.๒๐	๓.๑๙	-	-	๔๐.๒๐	๐.๖๓
๗. การศึกษา	๖.๐๐	๒.๐๓	๐.๙๓	๐.๓๑	๗๓.๒๐	๕.๘๑	๘๓.๐๐	๑.๘๔	๑๖๓.๑๓	๒.๕๖
๘. สาธารณสุข	-	-	-	-	-	-	๔๘.๙	๑.๐๘	๔๘.๙	๐.๗๗
รวม	๒๙๕.๐๑	๑๐๐	๓๐๑.๑๐	๑๐๐	๑๒๕๙.๓๙	๑๐๐	๔๕๑๕.๔๗	๑๐๐	๖๓๗๑.๐๒	๑๐๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๔ : การกระจายเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลในภาคต่าง ๆ ของประเทศ

๕
๐

หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ

ช่วงแผน เมืองหลวง และภาคต่างๆ	ช่วงแผนฯ ๑		ช่วงแผนฯ ๒		ช่วงแผนฯ ๓		ช่วง ๓ ปีแรกของแผนฯ ๔ (ถึงเมษายน ๒๕๒๒)		๒๕๐๕ - เมษายน ๒๕๒๒	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
เหนือ	๑๑๕.๓๙	๓๙.๑๑	๗๔.๔๘	๒๔.๗๔	๒๐๒.๘๕	๑๖.๑๑	๑๙๓.๕๔	๙.๔๖	๕๘๖.๒๖	๑๕.๐๒
ใต้	๑๕.๐๐	๕.๐๘	๒๐.๓๗	๖.๗๗	๑๐๙.๗๑	๘.๗๑	๑๔๗.๔๔	๗.๒๐	๒๙๒.๕๒	๗.๕๐
ตะวันออก	๑๒.๐๐	๔.๐๗	๓.๘๓	๑.๒๗	๒๔.๗๓	๑.๙๖	๔๖.๒๗	๒.๒๖	๘๖.๘๓	๒.๒๒
ตะวันตก	๓๗.๐๗	๑๒.๕๗	๑๓.๔๘	๔.๔๗	๑๒๔.๗๔	๙.๙๐	๗๔.๗๙	๓.๖๕	๒๕๐.๐๘	๖.๔๑
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๔๓.๒๗	๑๔.๖๗	๓๒.๑๑	๑๐.๖๖	๖๘.๖๐	๕.๔๕	๑๘๒.๓๖	๘.๙๑	๓๒๖.๓๔	๘.๓๖
กลาง	๑๗.๘๐	๖.๐๓	๑๒.๑๕	๔.๐๔	๒๙.๙๐	๒.๓๗	๗๘.๑๘	๓.๘๒	๑๓๘.๐๓	๓.๕๔
กรุงเทพฯ	๒.๙๐	๐.๙๘	๙๕.๔๘	๓๑.๗๑	๓๖๖.๑๒	๒๙.๐๗	๔๗๙.๒๘	๒๓.๔๑	๙๔๓.๗๘	๒๔.๑๘
โครงการส่วนกลาง	๕๑.๕๘	๑๗.๔๙	๔๙.๒๐	๑๖.๓๔	๓๓๒.๗๔	๒๖.๔๓	๘๔๕.๔๗	๔๑.๒๙	๑๒๗๘.๙๙	๓๒.๗๗
รวม	๒๙๕.๐๑	๑๐๐	๓๐๑.๑๐	๑๐๐	๑๒๕๙.๓๙	๑๐๐	๒๐๔๗.๓๓	๑๐๐	๓๙๐๒.๘๓	๑๐๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ตารางที่ ๑๐: อัตราส่วนภาระหนี้ต่างประเทศเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ๖๑

หน่วย: ล้านบาท			
ปี	รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ(จากการขายสินค้าและบริการ)	การชำระหนี้ต่างประเทศ (รวมเงินต้นและดอกเบี้ย)	อัตราส่วนของการชำระหนี้ต่างประเทศเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ
ระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑			
๒๕๐๕	๑๑,๐๕๒	๓๘๐.๐	๓.๔๔
๒๕๐๖	๑๑,๔๒๖	๓๖๖.๑	๓.๒๐
๒๕๐๗	๑๔,๔๒๗	๔๑๒.๙	๒.๘๖
๒๕๐๘	๑๕,๙๑๓	๕๑๖.๓	๓.๒๔
๒๕๐๙	๒๐,๐๑๖	๗๘๕.๐	๓.๙๒
			ค่าเฉลี่ย ๓.๓๓
ระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๒			
๒๕๑๐	๒๒,๒๔๓	๗๕๘.๔	๓.๔๑
๒๕๑๑	๒๒,๔๓๘	๘๑๙.๙	๓.๖๕
๒๕๑๒	๒๓,๖๕๓	๙๓๗.๐	๓.๙๖
๒๕๑๓	๒๔,๓๖๕	๙๖๓.๗	๓.๙๖
๒๕๑๔	๒๖,๕๙๒	๙๓๗.๗	๓.๕๓
			ค่าเฉลี่ย ๓.๗๐
ระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๓			
๒๕๑๕	๓๓,๐๗๓	๘๙๖.๗	๒.๗๑
๒๕๑๖	๔๓,๙๗๖	๙๖๓.๗	๒.๑๙
๒๕๑๗	๖๔,๖๓๗	๑,๓๒๐.๐	๒.๐๔
๒๕๑๘	๖๐,๙๑๖	๑,๕๑๓.๐	๒.๔๘
๒๕๑๙	๗๔,๓๕๕	๑,๘๑๑.๐	๒.๔๔
			ค่าเฉลี่ย ๒.๓๗
ระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๔			
๒๕๒๐	๘๒,๑๙๘	๒,๔๖๔.๘	๓.๐๐
๒๕๒๑	๑๐๑,๐๐๘	๔,๐๒๕.๐	๓.๙๘
๒๕๒๒	๑๓๑,๓๒๒	๔,๘๑๐.๒	๓.๖๖
๒๕๒๓ *	๑๖๓,๔๔๑	๙,๙๐๘.๒	๖.๐๖
๒๕๒๔ *	๑๙๙,๗๐๓	๑๔,๓๐๒.๓	๗.๑๖
			ค่าเฉลี่ย ๔.๗๗

*. ประมาณการ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๑๑ : อัตราส่วนจำนวนหนี้ผูกพันต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล
เทียบกับงบประมาณรายจ่ายในแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ และ ๔

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณ จ่ายจริง	จำนวนผูกพันเงินกู้ ต่างประเทศของ รัฐบาลโดยตรง	อัตราส่วน เงินกู้ผูกพันเทียบกับ งบประมาณจ่ายจริง
ระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓			
๒๕๑๕	๒๘,๒๙๗.๙	๙๐๘,๐	๓.๒
๒๕๑๖	๓๒,๒๑๒.๒	๑,๐๗๒.๐	๓.๓
๒๕๑๗	๓๕,๐๒๖.๕	๕๖๐.๐	๑.๖
๒๕๑๘	๔๑,๙๒๖.๐	๒,๔๗๗.๐	๕.๙
๒๕๑๙	๕๘,๓๐๓.๘	๒,๔๑๐.๐	๔.๑
			ค่าเฉลี่ย ๓.๖๔
ระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔			
๒๕๒๐	๖๗,๓๖๔	๓,๕๒๗.๖	๕.๒๔
๒๕๒๑	๘๑,๐๐๐	๕,๙๒๓.๘	๗.๓๑
๒๕๒๒	๘๗,๖๓๑	๗,๗๓๑.๖	๘.๘๒
๒๕๒๓*	๑๑๓,๐๐๐	๘,๐๕๒.๔	๗.๑๒
๒๕๒๔*	๑๔๐,๐๐๐	๑๓,๖๑๖.๒	๙.๗๒
			ค่าเฉลี่ย ๗.๖๔

* งบประมาณการ

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ เอกสารคณะกรรมการนโยบายหนี้เงินกู้ต่างประเทศ
และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๑๒: หนี้สินต่างประเทศของรัฐบาลเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ

พ.ศ.	รายได้ประชาชาติ	หนี้คงค้างต่างประเทศ	ชำระหนี้ต่างประเทศ (รวมเงินทุนและดอกเบี้ย)	อัตราส่วนหนี้คงค้างต่อรายได้ประชาชาติ (%)	อัตราส่วนการชำระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้ประชาชาติ (%)
๒๕๐๖	๖๘, ๙๒๑.๔	๔, ๔๔๔.๖	๓๖๖.๑	๖.๔๕	๐.๕๓
๒๕๐๗	๗๓, ๗๓๐.๔	๔, ๙๐๕.๗	๔๑๒.๙	๖.๖๕	๐.๕๖
๒๕๐๘	๘๔, ๒๙๑.๙	๕, ๒๖๑.๘	๕๑๖.๓	๖.๒๔	๐.๖๑
๒๕๐๙	๑๐๑, ๒๘๒.๑	๕, ๒๖๑.๑	๗๘๕.๐	๕.๑๙	๐.๗๘
				เฉลี่ย ๖.๑๓	เฉลี่ย ๐.๖๒
๒๕๑๐	๑๐๘, ๔๖๒.๐	๕, ๗๖๔.๒	๗๔๘.๔	๕.๓๑	๐.๗๐
๒๕๑๑	๑๑๗, ๐๔๖.๐	๖, ๐๘๑.๓	๘๑๙.๙	๕.๒๐	๐.๗๐
๒๕๑๒	๑๒๘, ๗๙๒.๐	๖, ๒๙๔.๙	๙๓๗.๐	๔.๘๙	๐.๗๓
๒๕๑๓	๑๓๖, ๓๑๘.๐	๖, ๕๑๙.๓	๙๖๓.๗	๔.๗๘	๐.๗๑
๒๕๑๔	๑๔๔, ๖๓๗.๐	๖, ๘๐๓.๒	๙๓๗.๗	๔.๗๐	๐.๖๕
				เฉลี่ย ๔.๙๘	เฉลี่ย ๐.๗๐
๒๕๑๕	๑๖๔, ๒๙๙.๐	๗, ๖๗๘.๐	๘๙๖.๗	๔.๖๗	๐.๕๕
๒๕๑๖	๒๑๖, ๑๑๙.๐	๘, ๗๑๘.๔	๙๖๓.๗	๔.๐๓	๐.๔๕
๒๕๑๗	๒๗๐, ๗๗๔.๐	๑๐, ๒๓๔.๗	๑, ๓๒๐.๐	๓.๗๘	๐.๔๙
๒๕๑๘	๒๙๑, ๔๐๙.๐	๑๒, ๓๐๑.๖	๑, ๕๑๓.๐	๔.๒๒	๐.๕๒
๒๕๑๙	๓๓๖, ๔๐๙.๐	๑๖, ๖๕๐.๐	๑, ๘๑๑.๐	๔.๙๕	๐.๕๔
				เฉลี่ย ๔.๓๓	เฉลี่ย ๐.๕๑
๒๕๒๐	๓๙๓, ๐๓๘.๐	๑๙, ๓๙๕.๐	๒, ๔๖๔.๘	๔.๙๓	๐.๖๒
๒๕๒๑	๔๗๗, ๓๔๑.๐	๓๐, ๕๑๗.๐	๔, ๐๒๕.๐	๖.๓๙	๐.๘๔
๒๕๒๒	๕๖๔, ๔๓๑.๐	๔๔, ๒๒๓.๐	๔, ๘๑๐.๒	๗.๘๓	๐.๘๕
๒๕๒๓*	๗๐๖, ๘๔๖.๐	๘๒, ๘๒๔.๐	๙, ๙๐๘.๒	๑๑.๗๑	๑.๔๐
๒๕๒๔*	๘๑๖, ๘๐๙.๐	๑๒๑, ๒๗๗.๐	๑๔, ๓๐๒.๓	๑๔.๘๔	๑.๗๕
				เฉลี่ย ๙.๑๔	เฉลี่ย ๑.๐๙

หมายเหตุ * ประมาณการ

ที่มา: การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม ๒๕๒๓, หน้า ๗๙

ตารางที่ ๑๓: อัตราส่วนของภาระหนี้ต่างประเทศกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

ปี	ภาระหนี้ต่างประเทศ/รายได้เงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมเงินกู้การทหาร)			ภาระหนี้ต่างประเทศ/รายได้เงินตรา ต่างประเทศ (รวมเงินกู้การทหาร)		
	กรณีที่ ๑	กรณีที่ ๒	กรณีที่ ๓	กรณีที่ ๑	กรณีที่ ๒	กรณีที่ ๓
๒๕๒๕	๕.๙๙	๖.๐๑	๖.๓๒	๗.๗๖	๗.๗๘	๘.๐๕
๒๕๒๖	๖.๖๖	๖.๗๓	๖.๘๑	๘.๒๒	๘.๒๙	๘.๓๗
๒๕๒๗	๗.๔๑	๗.๖๙	๗.๙๗	๘.๖๔	๘.๙๒	๙.๒๐
๒๕๒๘	๘.๑๗	๘.๖๒	๙.๐๗	๘.๙๓	๙.๓๘	๙.๘๓
๒๕๒๙	๘.๔๐	๘.๙๘	๙.๕๖	๘.๘๒	๙.๔๐	๙.๙๘
ค่าเฉลี่ย (๒๕๒๕- ๒๕๒๙)	๗.๓๓	๗.๖๑	๗.๙๕	๘.๔๗	๘.๗๕	๙.๐๙

หมายเหตุ: กรณีที่ ๑ วงเงินกู้ = ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕
 กรณีที่ ๒ วงเงินกู้ = ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕
 กรณีที่ ๓ วงเงินกู้ = ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

ที่มา: คณะอนุกรรมการวางแผนการเงินการคลังฯ, สิงหาคม ๒๕๒๓

ตารางที่ ๑๔: อัตราส่วนของภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ และหนี้ต่างประเทศค้างชำระ
เทียบกับรายได้ประชาชาติ ในกรณีที่วงเงินกู้ทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๑๔๐,๐๐๐
ล้านบาท

ปีงบประมาณ	(๑) ภาระชำระหนี้ (ไม่รวมเงินกู้ ทหาร)	(๒) การชำระหนี้ (รวมเงินกู้ทหาร)	(๓) หนี้ต่างประเทศ คงค้าง	(๔) ผลิตภัณฑ์มวล รวมประชาชาติ	(หน่วย: ล้านบาท)		
					(๑)÷(๔)	(๒)÷(๔)	(๓)÷(๔)
๒๕๒๕	๑๔,๔๓๒.๓	๑๘,๖๖๒.๘	๑๓๘,๕๕๙	๙๔๒,๔๓๖	๑.๕๓	๑.๙๘	๑๔.๗๐
๒๕๒๖	๑๘,๙๙๔.๙	๒๓,๓๓๖.๖	๑๕๑,๙๖๒	๑,๐๘๕,๕๖๔	๑.๗๔	๒.๑๔	๑๓.๙๙
๒๕๒๗	๒๕,๙๔๔.๐	๒๙,๙๒๙.๙	๑๖๑,๑๓๘	๑,๒๓๖,๙๔๕	๒.๐๙	๒.๔๑	๑๓.๐๒
๒๕๒๘	๓๔,๒๓๔.๐	๓๗,๑๑๙.๘	๑๗๕,๑๘๗	๑,๔๑๑,๙๐๘	๒.๔๒	๒.๖๒	๑๒.๔๐
๒๕๒๙	๔๑,๙๗๕.๙	๔๓,๘๐๙.๕	๑๘๗,๔๒๐	๑,๖๑๓,๒๗๓	๒.๖๐	๒.๗๑	๑๑.๖๑
ค่าเฉลี่ย	—	—	—	—	๒.๐๘	๒.๓๗	๑๓.๑๔

ที่มา: คณะอนุกรรมการการวางแผนการเงินการคลังฯ, สิงหาคม ๒๕๒๓

ภาคผนวกที่ ๑

เงื่อนไขเงินกู้ของแต่ละแหล่งสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๑) ธนาคารโลก ให้เงินกู้แก่ไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ที่ ๑ จนถึงครึ่งแผนฯ ที่ ๔ (๒๕๐๔ - เมษายน ๒๕๒๒) มีดังนี้

อัตราดอกเบี้ย	ระยะปลอดหนี้เฉลี่ย	ระยะผ่อนชำระหนี้	ค่าผูกพันเงินกู้
(โดยเฉลี่ย%ต่อปี)	(ปี)	(ปี)	(% ต่อปี)
รัฐบาลกู้โดยตรง ๕.๕-๗.๕	$\frac{๕}{๒} - \frac{๕}{๒}$	๒๐ - $๒๓\frac{๑}{๒}$	๐.๗๕
รัฐค้ำประกัน ๕.๖-๗.๖	๔ - ๕	๑๘ - ๒๐	๐.๗๕
เงินกู้ IDA -	๑๐	๕๐	๐.๗๕

(๒) ธนาคารพัฒนาเอเชีย เริ่มให้กู้ตั้งแต่แผนฯ ที่ ๒ ถึงครึ่งแผนฯ ที่ ๔

อัตราดอกเบี้ย	ระยะปลอดหนี้เฉลี่ย	ระยะผ่อนชำระหนี้	ค่าผูกพันเงินกู้
(โดยเฉลี่ย%ต่อปี)	(ปี)	(ปี)	(%ต่อปี)
รัฐบาลกู้โดยตรง ๗-๗.๗	๕	๒๐-๒๔	๐.๕-๐.๗๕
รัฐบาลค้ำประกัน ๗.๕-๘.๐	$\frac{๓}{๒} - \frac{๕}{๒}$	๑๕-๒๐	๐.๕-๐.๗๕
เงินกู้ ADF -	๑๐	๔๐	๐.๕

(กรณี ADF คิดค่าบริการ ๑% ต่อปี)

รัฐบาลมิตรประเทศ

(๑) สหรัฐอเมริกา เจือจางโดยเฉลี่ยตั้งแต่แผนที่ ๑ ถึงครึ่งแผนที่ ๔ มีดังนี้

	อัตราดอกเบี้ย (%ต่อปี)	ระยะปลอดหนี้ (ปี)	ระยะผ่อนชำระหนี้ (ปี)
กู้ผ่าน AID	๒-๓.๕	๗-๑๐	๒๐-๔๐
กู้ผ่าน EXIM Bank	๖-๘	๓	๔
กู้ผ่าน PL.480	๒-๔	๔-๑๐	๒๐-๔๐

(๒) ญี่ปุ่น เจือจางโดยเฉลี่ยตั้งแต่แผนที่ ๒ ถึงครึ่งแผนที่ ๔ มีดังนี้

	อัตราดอกเบี้ย (%ต่อปี)	ระยะปลอดหนี้ (ปี)	ระยะผ่อนชำระหนี้ (ปี)
รัฐกู้โดยตรง (ผ่าน OECF)	๒.๗๕-๔.๕	๕-๑๐	๒๐-๓๐
รัฐค้าประกัน (ผ่าน OECF)	๓.๒๕-๔.๕	๕-๗	๒๐-๒๖ $\frac{๑}{๔}$
รัฐค้าประกัน (ผ่าน EXIM Bank)	๕.๗๕-๘	๓-๗	๑๒-๒๐

(๓) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ มี
เงินไข โดยเฉลี่ยดังนี้

อัตราดอกเบี้ย	ระยะปลอดหนี้	ระยะผ่อนชำระหนี้	ค่าผูกพันสัญญาเงินกู้
(% ต่อปี)	(ปี)	(ปี)	(%ต่อปี)
๒-๔.๘	๕-๑๐	๒๐-๓๐	๐.๐-๒.๕

(๔) มิตรประเทศอื่น ๆ

	อัตราดอกเบี้ย	ระยะปลอดหนี้	ระยะผ่อนชำระหนี้	ค่าผูกพันสัญญาเงินกู้
	(% ต่อปี)	(ปี)	(ปี)	(%ต่อปี)
อังกฤษ	๕.๒๕	๗	๒๒	-
แคนาดา	-	๑๐	๔๐-๕๐	-
เดนมาร์ก	-	๗	๒๕	-
ฝรั่งเศส	๕.๔-๘	๒	๑๐-๑๙	๐.๘
ออสเตรีย	๕-๖	$\frac{๑}{๒}$	๑๑-๑๘	-
คูเวต	๓.๕	๕	๒๕	-
IFAD	๔	๕	๒๐	-
OPEC Fund	๑	๕	๒๐	-

แหล่งเงินกู้อื่น ๆ

(๑) กู้โดยอาศัย พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ ๒๕๑๔

ซึ่งพอสรุปเงื่อนไขดังนี้

- อัตราดอกเบี้ย ๙% - ๑๓% (รวมค่าบริการเงินกู้)
- ระยะผ่อนชำระหนี้ ๖ ปี - ๘ ปี รวมระยะปลอดหนี้ ๑ ปีครึ่ง

(๒) กู้แบบ Syndication Loan สรุปเงื่อนไขได้ดังนี้

- อัตราดอกเบี้ย ๑๑% - ๑๔% ต่อปี
- ระยะผ่อนชำระหนี้ ๗ ปี - ๘ ปี รวมระยะปลอดชำระหนี้ ๒ - ๓ ปี

(๓) กู้โดยออกพันธบัตรในตลาดการเงิน

- อัตราดอกเบี้ย ๘% - ๙% ต่อปี
- ระยะผ่อนหนี้ ๘ - ๑๐ ปี รวมระยะเวลาปลอดหนี้ ๓ - ๖ ปีด้วย
- เสียค่าบริการเงินกู้ประมาณ ๐.๖% ของเงินกู้ทั้งหมด

(๔) Supplier's Credit

เป็นแบบซื้อสินค้าผ่อนส่ง มีเงื่อนไขเงินกู้ดังนี้

- อัตราดอกเบี้ย ๖% - ๘% ต่อปี
- มีระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ ๑๑ - ๑๒ ปี รวมระยะเวลาปลอดหนี้ ๓ - $๓\frac{1}{2}$ ปีด้วย
- ต้องจ่ายเงินล่วงหน้า ๑๐% - ๑๔% ของราคาสินค้า

จึงสรุปได้ว่า

แหล่งเงินทุนจากต่างประเทศแต่ละแหล่งที่ได้ให้ไทยกู้เงินมาใช้จ่าย
ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือกิจการอื่น ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับนั้น
มีเงื่อนไขแตกต่างกันดังนี้

(๑) เงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (Multilateral)
คือ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย มีทั้งเงินกู้เงื่อนไขปกติและเงื่อนไข
ผ่อนปรน

ก. เงื่อนไขเงินกู้ปกติ : โดยเฉลี่ยจะมีอัตราดอกเบี้ยระหว่าง
๗% - ๗.๗% มีระยะผ่อนชำระหนี้ประมาณ ๒๐ ปี

ข. เงื่อนไขเงินกู้ผ่อนปรนเช่น IDA และ ADF ไม่
คิดดอกเบี้ย มีระยะผ่อนชำระหนี้ยาวนานถึง ๔๐ - ๕๐ ปี

(๒) เงินกู้จากรัฐบาลมิตรประเทศ (Bilateral) เช่น ญี่ปุ่น
สหรัฐฯ เยอรมัน มีอัตราดอกเบี้ยระหว่าง ๒% - ๓.๒๕% ต่อปี และระยะเวลา
ผ่อนชำระหนี้ประมาณ ๒๐ ปี อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศ เช่น เดนมาร์กและ
แคนาดา ให้เงินกู้แบบไม่คิดดอกเบี้ย และมีระยะผ่อนชำระหนี้ยาวนาน แต่มี
ข้อเสีย คือ ผู้กู้จะต้องซื้อสินค้าจากประเทศผู้ให้กู้

(๓) ตลาดการเงินระหว่างประเทศ เป็นแบบที่รัฐบาลไปกู้ใน
ตลาดการเงินของโลก ซึ่งการกู้แบบนี้มีทั้งแบบ Syndication Loan และ
แบบออกพันธบัตรมีดอกเบี้ยค่อนข้างสูง (๘%-๑๕% ต่อปี) ระยะผ่อนชำระหนี้
ประมาณ ๑๐ ปี และระยะปลอดหนี้สั้น เงินกู้ชนิดนี้อาจส่งผลกระทบต่อภาระชำระ
หนี้และการขาดดุลชำระเงินระหว่างประเทศบ้างในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้

ภาคผนวกที่ ๒

๔. วิธีการศึกษาความสามารถในการบริหารหนี้เงินกู้ต่างประเทศ (Manageability of External Debt : Methodology)

ในตอนต้นได้ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบอัตราส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางประเมินผลได้ว่า การก่อหนี้ต่างประเทศระดับหนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งนั้น จะมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจ การเงิน การคลังระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะมีผลเสียหายนต่อความสามารถชำระหนี้สิน (Debt servicing capacity : DSC) เพียงใดหรือไม่ แต่ถึงแม้จะได้สำรวจแนวความคิด ซึ่งอาศัยอัตราส่วนต่าง ๆ เป็นเครื่องเปรียบเทียบ ก็ไม่สามารถตั้งเป็นสมมุติฐานได้ว่า ภาระการชำระหนี้ระดับใด เป็นระดับที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ และระดับใดเป็นภาระการชำระหนี้ต่างประเทศที่ปลอดภัยจากภาวะวิกฤติ เพราะฉะนั้น ในขั้นนี้ จะได้เสนอแนวความคิดเป็นวิธีการวิเคราะห์และประเมินความสามารถชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยใช้แนวความคิดอย่างง่ายเป็นเครื่องมือ โดยจัดรูปแบบเป็นสมมุติฐานขั้นพื้นฐานขึ้น

สาระสำคัญของวิธีการศึกษาเรื่องความสามารถชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ขึ้นอยู่กับปัจจัย (หรือตัวแปร) สองอย่าง คือ หนี้เงินกู้ต่างประเทศ กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ที่ประเทศสามารถผลิตได้แต่ละปี การก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศ เพื่อใช้เร่งรัดฟื้นฟูโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เกิดขึ้นเพราะ เงินออมมวลรวมในประเทศมีจำนวนไม่เพียงพอกับระดับการลงทุนในโครงการตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ เมื่อการก่อหนี้เงินกู้ต่างประเทศในปีหนึ่งหรือในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับหนึ่งฉบับใดเกิดขึ้นแล้ว ช่องว่างระหว่างเงินออมมวลรวมกับระดับการลงทุนมวลรวมตามโครงการ (Saving-Investment GAP) จะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะเหตุว่า ในช่วงระยะของ

แผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มา ภาระการชำระหนี้ ค่าดอกเบี้ยจากเงินกู้รวมทั้งการเริ่มก่อหนี้ เงินกู้ขึ้นใหม่จะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ด้วยเหตุว่า โครงการพัฒนายิ่งดำเนินไป การนำสินค้าเข้าในลักษณะต่าง ๆ จะยิ่งเพิ่มขึ้น และรัฐบาลอาจจะต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ เป็นค่าชำระหนี้เดิมที่ครบกำหนดตามสัญญา ในด้านโครงการลงทุนต่าง ๆ นั้น ผลที่เกิดขึ้น ก็คือ ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ หรือรายได้ประชาชาติ เพราะฉะนั้น ถ้าหากเงินกู้ต่างประเทศในช่วงของแผนพัฒนาหนึ่ง ๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้ขึ้น ถูกนำมาใช้สำหรับ เป็นงบประมาณ ค่าใช้จ่ายในโครงการลงทุนต่าง ๆ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย (แต่ไม่ใช่นำมาใช้เพื่อการบริโภค) แล้วไซ้ร จะต้องมีความเป็นไปได้ว่า ความเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ จะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งหลังจากระยะหนึ่ง รายได้ประชาชาติที่เหลือไว้หลังจากหักค่าใช้จ่ายสำหรับการบริโภคแล้ว (หรือที่เรียกว่า เงินออมในประเทศ) จะมีปริมาณเพิ่มขึ้น เมื่อถึงขั้นนั้น ช่องว่างระหว่างระดับการลงทุนมวลรวมกับเงินออมส่วนรวมจะค่อย ๆ หายไป และอาจจะเป็นไปได้ว่า ระดับเงินออมในประเทศจะเพิ่มขึ้นถึงขั้นสูงกว่าระดับการลงทุนมวลรวมทีเดียว เพราะฉะนั้น จึงเป็นที่ประจักษ์แจ้งว่า โดยพื้นฐานแล้วความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศจะขึ้นอยู่กับอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นประการสำคัญ แนวความคิดที่จะแสดงความสามารถชำระหนี้ต่างประเทศที่จะแสดงเป็นสมการต่อไปนี้ อาศัยความคิดของ D. Abramovic ซึ่งจะขอสรุปไว้ดังต่อไปนี้

๑. ลักษณะของสมการ

ในการที่แผนพัฒนาที่กำหนดให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้น ในช่วงระยะของแผนด้วยอัตราที่กำหนด ระดับการลงทุนจึงต้องเพิ่มขึ้นในระดับที่เหมาะสมด้วย ในการนี้เงินออมในประเทศจะต้องมีปริมาณมากพอที่จะใช้สำหรับระดับการลงทุนดังกล่าว ส่วนต่างระหว่างระดับการลงทุนตามเป้าหมาย กับเงินออมที่มีอยู่ในประเทศ เรียกว่า "internal gap" อาจจะแสดงได้ดังนี้

ในเบื้องต้น รายได้ประชาชาติ (Y) จะถูกกำหนดให้เพิ่มขึ้นด้วย อัตราพัฒนาตามเป้าหมาย คิดเป็นร้อยละต่อปี (g) ตลอดระยะของแผนพัฒนาฯ ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ รายได้ประชาชาติจะอยู่ในระดับ

$$Y_n = Y_0 (1+g)^n \quad (1)$$

ซึ่งแสดงว่าเมื่อรายได้ประชาชาติในราคาคงที่เพิ่มขึ้นจากปีฐานด้วยอัตราร้อยละ g ต่อปีทุก ๆ ปี รายได้ประชาชาติในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ จะมีมูลค่าตามที่ปรากฏตามสมการ (๑)

ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติกับการลงทุนมีความสัมพันธ์กันโดย อัตราส่วนที่เรียกว่า อัตราส่วนระหว่างทุนต่อผลผลิต(ICOR) ซึ่งจะแทนด้วย k เราอาจจะเขียนแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$\hat{I} = k (Y) \quad (2)$$

โดยที่ $\hat{I}$ คือ ระดับการลงทุนที่กำหนดเป็นเป้าหมาย, k คือ อัตราส่วนระหว่างทุนต่อผลผลิต ดังนั้น ระดับการลงทุนตามเป้าหมาย จะเท่ากับอัตราส่วนทุนต่อผลผลิตคูณด้วย ระดับผลผลิตตามเป้าหมาย (Y) ถ้าหากสมการ (๒) แทนค่า

ในสมการ (๑) จะช่วยให้สามารถคาดคะเนระดับการลงทุนตามเป้าหมายในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาดังนี้

$$\hat{I}_n = kg (Y_0) (1+g)^n \quad (3)$$

สมการ (๓) แสดงว่า เงินทุนที่จะต้องใช้ในการลงทุน เพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตตามเป้าหมายในช่วงระยะของแผนพัฒนานั้น จะเป็นสัดส่วนคงที่ของระดับรายได้ประชาชาติในปีสุดท้ายของแผน n แสดงถึงระยะเวลา

อาจจะเขียนสมการ (๓) ในรูปของสมการได้ตามแนวความคิดของ Avramovic ดังนี้ ๑

$$\text{ณ } I_n = kg Y_n = kg Y_0 e^{gn} \quad (4)$$

ในสมการนี้ n คือ ระยะเวลา (จำนวนปี) ศูนย์แสดงถึงปีฐาน สมการนี้มีความหมายเช่นเดียวกับสมการ (๓) ที่กล่าวแล้วทุกประการ ที่ควรเน้นในที่นี้ก็คือ การลงทุนของประเทศจะถือว่าเป็นระดับการสะสมทุนสุทธิ (คือ ไม่นับรวมค่าเสื่อมราคาไว้ด้วย) นอกจากนี้จะถือว่า อัตราส่วนระหว่างทุนต่อผลผลิตมีค่าคงที่ในช่วงระยะของแผนฯ

ในกรณีที่เงินทุนที่จะใช้เพื่อการลงทุนตามเป้าหมายสูงกว่าระดับเงินออมที่มีอยู่ในประเทศ การกู้ยืมหรือการก่อหนี้สินต่างประเทศ (external debt) นับเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อใช้ที่จะชดเชยช่องว่างระหว่างเงินออมและการลงทุนนี้, ช่องว่างระหว่างการลงทุนและเงินออมยังมีขนาดมากเพียงใดในช่วงระยะหนึ่งๆ ปริมาณหนี้สินต่างประเทศที่รัฐบาลจะก่อขึ้นในช่วงระยะหนึ่ง ก็จะมีปริมาณเพิ่มขึ้น และผลก็คือ ปริมาณหนี้สินทั้งสิ้นเมื่อสิ้นปีของแผนฯ ก็จะมีปริมาณทับถมทวีคูณยิ่งขึ้น

เงินออมขึ้นอยู่กับรายได้ประชาชาติในปีหนึ่ง ๆ

$$S_{(n)} = s Y \quad (5)$$

หรือเขียนได้ว่า

$$S_{(n)} = s Y_0 e^{gn} \quad (6)$$

ในที่นี้ S คือ เงินออมหลังจากหักค่าเสื่อมราคาแล้ว s คือ อัตราส่วนของเงินออมต่อรายได้ประชาชาติ

ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ปีที่ T (กล่าวคือในแผนระยะห้าปี คือปีที่ ๕) จำนวนหนี้ต่างประเทศทั้งสิ้น (debt outstanding) จะประกอบด้วยผลบวกของเงินกู้ประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบาลก่อการระดมทุนขึ้นเพื่อใช้ชดเชยช่องว่างระหว่างระดับการลงทุนและเงินออมในประเทศในช่วงระยะตั้งแต่ปีแรกจนกระทั่งปีสุดท้ายของแผน ในการนี้ รัฐบาลจะต้องชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราทดต้นด้วยอัตรา i ตั้งแต่ปีแรกเริ่มการกู้จนกระทั่งปีสุดท้ายของแผนฯ คือระยะ T ปี ดังนั้น อาจเขียนสมการ แสดงภาระหนี้สินต่างประเทศในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ได้ดังนี้

$$D(T) = \int_0^T [I(n) - S(n)] e^{i(T-n)} dn \quad (7)$$

$$= \int_0^T [kg Y_0 e^{gn} - s Y_0 e^{gn}] e^{i(T-n)} dn$$

$$= (kg - s) Y_0 e^{iT} \int_0^T e^{(g-i)n} dn, \text{ โดยที่ } g \neq i \quad (8)$$

เพราะฉะนั้น

เพราะฉะนั้น

$$D(T) = \frac{kg - s}{g - i} Y_0 (e^{gT} - e^{iT}), \quad g \neq i \quad (9)$$

อัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่างประเทศกับรายได้ประชาชาติอาจจะกำหนดได้ดังนี้

$$\frac{D(T)}{Y_0 e^{gT}} = \frac{kg - s}{g - i} Y_0 (e^{gT} - e^{iT})$$

$$= \frac{kg - s}{g - i} (1 - e^T(i-g))$$

$$\lim_{T \rightarrow \infty} \frac{D(T)}{Y(T)} = \frac{kg - s}{g - i} \quad \text{โดยเงื่อนไขว่า } g > i$$

เพราะฉะนั้น ในช่วงของการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวอัตราดอกเบี้ยโตของรายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ อัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่างประเทศต่อรายได้ประชาชาติ (debt-income rates) ก็จะช่วยลดน้อยลงไปจนกระทั่งในคุณภาพอัตราส่วนระหว่างของภาระหนี้ต่างประเทศกับรายได้ประชาชาติจะมีความสัมพันธ์กันดังนี้

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{kg - s}{g - i} \quad (10)$$

เงื่อนไขในที่นี้ คือ อัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ g มีค่ามากกว่า i หรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ในที่นี้จะขอย้ำว่า s คืออัตราส่วนของเงินออม k คือ อัตราส่วนระหว่างทุนและผลผลิต

การวางแผนด้านประชากร การศึกษา แรงงาน และการจ้างงาน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕)

โดย

ดร.สายสุรี จุติกุล

รองเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การวางแผนด้านประชากร การศึกษา แรงงาน และการจ้างงาน

(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕)

ดร.สายสุรี จุติกุล

๑. ขอบข่ายของสาระ

ในเอกสารนี้ จะเน้นการศึกษาเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะ ส่วนการศึกษาด้านประชากร แรงงาน และการจ้างงานนั้น จะศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียนเท่านั้น

๒. ความหมายของการศึกษา

การศึกษาครอบคลุมความหมายกว้างขวาง แต่ในที่นี้เพื่อความเข้าใจง่าย จะหมายถึงกระบวนการการเรียนรู้ที่เสริมให้บุคคลได้รับความรู้ สร้างเจตคติและค่านิยม (อันรวมค่านิยมทางจริยธรรม) และฝึกทักษะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม

การศึกษาอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท โดยสังเขป คือ (๑) การศึกษาในระบบโรงเรียน (formal education) อันได้แก่ การศึกษาตามปกติที่จัดเป็นระบบ มีขั้นตอนและระดับของหลักสูตร และตามกรอบเวลาที่ค่อนข้างแน่นอน โดยทั่วไปหมายถึงการศึกษาในระดับอนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู และอุดมศึกษา (๒) การศึกษานอกระบบโรงเรียน (nonformal education) หมายถึง การศึกษาที่นอกเหนือจากการศึกษาที่จัดให้ในระบบโรงเรียน ที่อาจกำหนด

หลักสูตร ช่วงเวลา คุณสมบัติของผู้เข้าศึกษาและประเภทของสถาบันการศึกษา ที่ยืดหยุ่นได้ตามสมควร โดยมุ่งเน้นประโยชน์ใช้สอย และมีวัตถุประสงค์ที่อาจเฉพาะกิจกว่าการศึกษาในระบบได้ในบางกรณี และ (๓) การศึกษาตามอัธยาศัย (informal education) หมายถึงการเรียนรู้ที่เกิดจากการสะสมประสบการณ์ชีวิตประจำวัน อันเนื่องมาจากการปฏิสัมพันธ์กัน สภาพแวดล้อมของบุคคล ทั้งนี้อาจเกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ การศึกษาที่ได้จากพ่อแม่พี่น้อง เพื่อนฝูง และสื่อมวลชนตามอัธยาศัยอยู่ในขอบข่ายการศึกษาประเภทนี้

๓. เค้าโครงที่จะพิจารณา

ส่วนสำคัญที่จะพิจารณาประกอบกัน คือ

- ๑) จำนวนประชากรในกลุ่มอายุที่อยู่ในวัยที่ใช้บริการด้านการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน
- ๒) ความสามารถในการรับนักเรียนของการศึกษาในระบบโรงเรียน อันรวมถึงจำนวนผู้ที่ต้องผลการเรียนกลางคัน จำนวนผู้ที่ไม่ได้เข้ามาอยู่ในระบบโรงเรียน การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน และแนวโน้ม คุณภาพของการศึกษา ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับและประเภทต่าง ๆ
- ๓) สภาพการมีงานทำ โดยเฉพาะที่จะสัมพันธ์กับการศึกษา
- ๔) ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับประชากร การศึกษา และการมีงานทำ

๔. ด้านประชากร

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ * ด้านประชากรได้รับความสนใจเช่นเดียวกับ
ในแผนฯ ฉบับที่ ๔ ** โดยที่จะพยายามลดอัตราการเพิ่มของประชากรจากร้อยละ ๒.๑
(ในปี ๒๕๒๔) ให้เป็นร้อยละ ๑.๕ ในปีสุดท้ายของแผนฯ ๕ (ตารางที่ ๑) ในแผนฯ ๔
นั้น ได้คาดว่าจะมีประชากรทั้งสิ้น ๔๘,๑๗๙,๐๐๐ คน แต่แผนฯ ๕ ได้ประมาณไว้ว่า
ในปีเดียวกันคือ ๒๕๒๔ มีประชากรทั้งสิ้น ๔๗,๔๘๘,๐๐๐ คน

* แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๒๙)
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ๒๕๒๔, หน้า ๒๒๘-๒๖๒

** แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-
๒๕๒๔) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๐

ตารางที่ ๑ จำนวนประชากร (การเกิดในระดับต่ำ)

ปี	จำนวน (เป็นพัน)	อัตราการเพิ่ม (ร้อยละ)
๒๕๑๓ (๑๙๗๐)	๓๖,๓๗๐	๒.๕๙
๒๕๑๔ (๑๙๗๕)	๔๑,๓๘๘	
๒๕๒๓ (๑๙๘๐)	๔๖,๔๕๕	
๒๕๒๔ (๑๙๘๑)	๔๗,๔๘๘	๒.๑
๒๕๒๕ (๑๙๘๒)	๔๘,๕๙๐	๒.๐
๒๕๒๖ (๑๙๘๓)	๔๙,๕๕๙	๑.๘
๒๕๒๗ (๑๙๘๔)	๕๐,๓๙๖	๑.๗
๒๕๒๘ (๑๙๘๕)	๕๑,๓๐๑	๑.๖
๒๕๒๙ (๑๙๘๖)	๕๒,๐๙๔	๑.๕
๒๕๓๓ (๑๙๙๐)	๕๕,๓๔๕	๑.๔๗
๒๕๓๘ (๑๙๙๕)	๕๙,๕๘๐	
๒๕๔๓ (๒๐๐๐)	๖๓,๗๗๒	
๒๕๔๘ (๒๐๐๕)	๖๗,๗๔๕	๑.๒๑

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๔

เป้าหมายผู้รับบริการการวางแผนครอบครัวในแผนฯ ๔ กำหนดจำนวนผู้รับบริการรายใหม่และรายเก่า ๓.๐๓ ล้านคน ในแผนฯ ๕ ได้ระบุไว้ว่าจำนวนผู้ที่รับบริการต่อเนื่องจากแผนฯ ๔ มีอยู่แล้ว ๔.๑ ล้านคน (ทำได้ดีกว่าเป้าหมาย) จึงคาดว่าในช่วงแผนฯ ๕ จะเพิ่มอีก ๔.๖ ล้านคน รวมทั้งสิ้นจะเป็นประมาณ ๘.๗ ล้านคน

นโยบายและมาตรการด้านการวางแผนประชากรมีการต่อเนื่องกันระหว่างแผนฯ ๔ และแผนฯ ๕ อาทิ นโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากรดังได้กล่าวมาแล้ว มาตรการด้านระเบียบ กฎหมาย และสิ่งจูงใจอื่น ๆ กฎหมายซึ่งมีความพยายามตั้งแต่แผนฯ ๔ ที่จะปรับปรุงแก้ไข เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๐๕ เพิ่มเหตุให้ทำแท้งได้ก็ยังคงอยู่ นอกจากนั้น ก็มีมาตรการด้านภาษี และงานประชากรศึกษา เป็นต้น

ส่วนที่แตกต่างไปจากแผนฯ ๔ มีหลายประการ เช่น (๑) ได้มีการระบุกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ที่ควรให้ความสำคัญก่อน กล่าวคือ เน้นการลดอัตราการเพิ่มของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ซึ่งอัตราการเพิ่มยังสูงอยู่ และกลุ่มครอบครัวชนบทที่ห่างไกลหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมทุรกันดาร ได้มีความเห็นว่า อัตราภาวะเจริญพันธุ์รวมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ในช่วงปี ๒๕๑๗-๑๙ สูงถึง ๑.๗ เท่า ของภาคเหนือ อันจะก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา* (๒) มาตรการด้านภาษีชัดเจนขึ้น (๓) นโยบายด้านการย้ายถิ่นและการกระจายประชากร ปราบกฏ

* Suchart Prasithrathsint, Leading Demographic and Social Issues of Thailand in the 1980's, in Thailand in the 1980's Significant Issues, Problems and Prospects, by Somsakdi Xuto, et.al, TURA, 2524

รวมอยู่ในหัวข้อเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม * ส่วนประชากร
กลุ่มเป้าหมายพิเศษนั้นกระจายการเสนอไปตามที่ต่าง ๆ และ (๔) มีปัญหาด้านการ
บริหารและองค์กร คือ การขาดการประสานงานระหว่างคณะกรรมการวางแผน
ครอบครัวแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารงานประชากรศึกษา และคณะอนุกรรมการ
นโยบายและวางแผนประชากร พร้อมกันนั้น ได้มีการเสนอแนะให้เพิ่มเติมงานเผยแพร่
ประชาสัมพันธ์ โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานการเผยแพร่ข่าวสารความรู้
และการสื่อสารเพื่อกิจกรรมประชากร และให้กรรมการชุดนี้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางใน
การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเอกชน และติดตามประเมิน
ผลการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้ด้วย

* เอกสารฉบับรวมของแผนฯ ๔ เป็นฉบับย่อและสรุป ในเอกสารแผน
ประชากร ๒๕๒๔-๒๕๒๙ ที่จัดทำโดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านวางแผนประชากร
จะระบุทุกประการไว้ชัดเจน

ตารางที่ ๒ จำนวนประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ (การเกิดในระดับต่ำ)

กลุ่มอายุ	(จำนวนพัน)							
	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘
รวม ๐-๒๔ ปี	๒๓,๕๖๔	๒๖,๒๑๖	๒๘,๔๔๕	๒๘,๘๗๓	๒๙,๒๔๖	๒๙,๕๕๙	๒๙,๘๓๔	๓๐,๐๑๐
๐ - ๔ ปี	๖,๓๕๖	๖,๒๖๑	๖,๓๙๑	๖,๔๑๒	๖,๔๑๑	๖,๓๘๗	๖,๓๔๐	๖,๒๗๑
๐				๑,๓๓๒,๐	๑,๓๑๑,๓	๑,๒๘๑,๔	๑,๒๕๙,๖	๑,๒๓๙,๗
๑				๑,๒๙๙,๗	๑,๒๙๓,๔	๑,๒๘๐,๙	๑,๒๖๖,๙	๑,๒๕๗,๓
๒				๑,๒๗๕,๕	๑,๒๗๙,๒	๑,๒๗๘,๗	๑,๒๗๐,๘	๑,๒๕๙,๓
๓				๑,๒๕๘,๓	๑,๒๖๗,๘	๑,๒๗๕,๕	๑,๒๗๒,๐	๑,๒๖๖,๐
๔				๑,๒๔๖,๕	๑,๒๕๙,๓	๑,๒๗๐,๕	๑,๒๗๐,๗	๑,๒๖๘,๗
๕ - ๙ ปี	๕,๓๕๐	๖,๒๐๔	๖,๑๓๕	๖,๑๘๔	๖,๒๒๔	๖,๒๕๔	๖,๒๗๔	๖,๒๘๔
๕				๑,๒๓๙,๕	๑,๒๕๒,๘	๑,๒๖๕,๐	๑,๒๖๖,๒	๑,๒๖๘,๑
๖				๑,๒๓๖,๓	๑,๒๔๘,๑	๑,๒๕๘,๔	๑,๒๖๒,๑	๑,๒๖๔,๔
๗				๑,๒๓๕,๖	๑,๒๔๔,๒	๑,๒๕๑,๒	๑,๒๕๕,๘	๑,๒๕๘,๖
๘				๑,๒๓๕,๙	๑,๒๔๑,๑	๑,๒๔๓,๑	๑,๒๔๘,๗	๑,๒๕๐,๖
๙				๑,๒๓๖,๗	๑,๒๓๗,๘	๑,๒๓๕,๗	๑,๒๔๑,๑	๑,๒๔๒,๓
๑๐-๑๔ ปี	๕,๕๕๑	๕,๓๖๒	๖,๑๕๕	๖,๑๒๕	๖,๑๐๕	๖,๐๙๒	๖,๐๘๘	๖,๐๙๓
๑๐				๑,๒๓๘,๑	๑,๒๓๔,๒	๑,๒๓๑,๔	๑,๒๓๐,๔	๑,๒๓๐,๙
๑๑				๑,๒๔๐,๑	๑,๒๒๙,๓	๑,๒๒๑,๒	๑,๒๓๖,๓	๑,๒๓๕,๑
๑๒				๑,๒๓๔,๗	๑,๒๒๓,๓	๑,๒๑๔,๒	๑,๒๐๘,๙	๑,๒๐๗,๔
๑๓				๑,๒๑๘,๓	๑,๒๑๔,๘	๑,๒๑๒,๔	๑,๒๑๒,๐	๑,๒๑๓,๓
๑๔				๑,๑๙๓,๘	๑,๒๐๓,๔	๑,๒๑๒,๘	๑,๒๒๐,๔	๑,๒๒๖,๓
๑๕-๑๙ ปี	๓,๙๓๘	๔,๕๐๗	๕,๓๑๕	๕,๕๕๐	๕,๗๓๓	๕,๘๙๒	๖,๐๑๗	๖,๑๐๗
๑๕				๑,๑๖๙,๒	๑,๑๙๒,๒	๑,๒๑๐,๘	๑,๒๒๕,๘	๑,๒๓๕,๖
๑๖				๑,๑๔๔,๐	๑,๑๘๐,๐	๑,๒๐๙,๓	๑,๒๓๑,๙	๑,๒๔๕,๕
๑๗				๑,๑๑๓,๕	๑,๑๕๘,๗	๑,๑๙๔,๙	๑,๒๒๓,๒	๑,๒๔๐,๗
๑๘				๑,๐๗๗,๑	๑,๑๒๓,๑	๑,๑๖๑,๖	๑,๑๙๑,๓	๑,๒๑๓,๖
๑๙				๑,๐๓๖,๒	๑,๐๗๙,๐	๑,๑๑๕,๔	๑,๑๔๔,๘	๑,๑๗๑,๖
๒๐-๒๔ ปี	๓,๓๓๓	๓,๘๘๒	๔,๕๕๐	๕,๖๑๒,๐	๕,๗๗๓,๐	๕,๙๓๔,๐	๕,๐๙๕,๐	๕,๒๕๕,๐
๒๐				๙๙๕,๐	๑,๐๓๕,๐	๑,๐๗๐,๒	๑,๑๐๒,๔	๑,๑๓๑,๐
๒๑				๙๕๒,๙	๙๘๙,๔	๑,๐๒๓,๔	๑,๐๕๖,๕	๑,๐๘๘,๔
๒๒				๙๑๕,๓	๙๔๗,๙	๙๗๙,๙	๑,๐๑๓,๑	๑,๐๔๗,๔
๒๓				๘๘๖,๓	๙๑๔,๔	๙๔๔,๙	๙๗๗,๔	๑,๐๑๐,๘
๒๔				๘๖๒,๕	๘๘๖,๓	๙๑๕,๖	๙๔๕,๖	๙๗๗,๔
๒๕				๘๓๓,๓	๘๕๗,๘	๘๘๔,๔	๙๑๒,๔	๙๔๒,๒

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

(จำนวนพัน)

กลุ่มอายุ	๒๕๒๙	๒๕๓๐	๒๕๓๑	๒๕๓๒	๒๕๓๓	๒๕๓๔	๒๕๓๕	๒๕๓๖	๒๕๓๗
รวม ๐-๒๔ ปี	๓๐,๐๖๕	๓๐,๑๐๒	๓๐,๑๒๕	๓๐,๑๒๙	๓๐,๑๕๕	๓๐,๐๓๗	๒๙,๗๙๗	๒๙,๖๘๑	๒๙,๔๑๓
๐ - ๔ ปี	๖,๐๕๔	๕,๘๗๗	๕,๗๔๑	๕,๖๔๕	๕,๕๘๙	๕,๖๖๙	๕,๙๑๔	๖,๐๔๐	๖,๐๒๖
๐	๑,๑๕๒.๖				๑,๐๓๕.๓		๑,๓๑๕.๔		
๑	๑,๑๘๙.๖				๑,๐๘๓.๓		๑,๒๒๗.๑		
๒	๑,๒๑๘.๖				๑,๑๒๔.๓		๑,๑๖๒.๑		
๓	๑,๒๓๙.๔				๑,๑๕๘.๘		๑,๑๑๗.๘		
๔	๑,๒๔๓.๘				๑,๑๘๗.๓		๑,๐๙๑.๖		
๕ - ๙ ปี	๖,๓๐๙	๖,๓๑๐	๖,๒๙๑	๖,๒๘๘	๖,๑๘๔	๕,๙๗๔	๕,๕๒๗	๕,๘๖๓	๕,๙๙๗
๕	๑,๒๖๒.๔				๑,๒๑๐.๓		๑,๐๘๑.๒		
๖	๑,๒๖๖.๐				๑,๒๒๘.๐		๑,๐๘๔.๐		
๗	๑,๒๖๕.๓				๑,๒๔๑.๑		๑,๐๙๗.๓		
๘	๑,๒๖๐.๙				๑,๒๔๙.๘		๑,๑๑๘.๗		
๙	๑,๒๕๔.๔				๑,๒๕๔.๘		๑,๑๔๕.๘		
๑๐-๑๔ ปี	๖,๑๕๓	๖,๑๘๔	๖,๒๑๔	๖,๒๓๕	๖,๒๔๖	๖,๒๗๒	๖,๑๕๒	๕,๕๐๑	๕,๘๔๐
๑๐	๑,๒๕๔.๙				๑,๒๕๖.๗		๑,๑๗๘.๙		
๑๑	๑,๒๒๙.๖				๑,๒๕๖.๒		๑,๒๑๘.๕		
๑๒	๑,๒๒๐.๐				๑,๒๕๒.๓		๑,๒๕๗.๐		
๑๓	๑,๒๒๑.๑				๑,๒๕๕.๑		๑,๒๕๕.๙		
๑๔	๑,๒๒๗.๔				๑,๒๓๕.๗		๑,๒๕๑.๗		
๑๕-๑๙ ปี	๖,๐๗๙	๖,๐๕๙	๖,๐๔๙	๖,๐๔๖	๖,๐๕๑	๖,๑๐๓	๖,๒๐๘	๖,๑๑๙	๕,๘๗๖
๑๕	๑,๒๓๐.๒				๑,๒๒๓.๘		๑,๒๕๐.๓		
๑๖	๑,๒๓๑.๕				๑,๒๐๗.๕		๑,๒๔๙.๒		
๑๗	๑,๒๒๕.๕				๑,๑๙๙.๒		๑,๒๔๔.๘		
๑๘	๑,๒๐๘.๔				๑,๒๐๔.๒		๑,๒๓๖.๙		
๑๙	๑,๑๘๓.๔				๑,๒๑๖.๓		๑,๒๒๖.๘		
๒๐-๒๔ ปี	๕,๔๘๐	๕,๖๗๒	๕,๘๓๐	๕,๙๕๕	๖,๐๔๕	๖,๐๑๙	๕,๙๙๖	๖,๑๕๘	๖,๐๗๕
๒๐	๑,๑๕๘.๑				๑,๒๒๔.๗		๑,๒๑๔.๒		
๒๑	๑,๑๓๑.๙				๑,๒๓๓.๔		๑,๑๙๗.๒		
๒๒	๑,๑๐๑.๐				๑,๒๒๗.๙		๑,๑๘๘.๑		
๒๓	๑,๐๖๔.๕				๑,๒๐๐.๔		๑,๑๙๒.๕		
๒๔	๑,๐๒๕.๕				๑,๑๕๘.๖		๑,๒๐๔.๐		
๒๕	๙๓๘.๖				๑,๑๑๗.๗		๑,๒๑๒.๑		

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , สำนักงานสถิติแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔. การศึกษา

วิธีการหนึ่ง อันช่วยพัฒนาคุณภาพประชากรได้ คือ ด้วยการศึกษ โดยที่จะพิจารณาในส่วนปริมาณ ส่วนคุณภาพ และการลงทุนด้านนี้

๔.๑ การให้บริการด้านปริมาณ

๔.๑.๑ ก่อนประถมศึกษา

ได้มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่า การจัดบริการสำหรับเด็กวัยก่อนประถมศึกษามีมากขึ้น และผู้ปกครองมีความนิยมส่งเด็กไปโรงเรียนอนุบาล หรือชั้นเด็กเล็ก หรือศูนย์พัฒนาเด็กมากขึ้น

จำนวนเด็กที่ได้รับการมีมากกว่าเป้าหมายทุกปีในแผนฯ ฉบับที่ ๔ อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี คือร้อยละ ๑๙.๓

สำหรับแผนฯ ๕ แนวโน้มการเพิ่มจะยังคงมีต่อไป จากปี ๒๕๒๕ (๕๕๙,๐๐๐ คน) ถึงปี ๒๕๒๙ (๗๔๐,๐๐๐ คน) โดยประมาณการได้รวมเด็กทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบการศึกษา การที่บางหน่วยรับเด็กตั้งแต่อายุ ๓ ปี ขึ้นไป (และบางหน่วยอาจลดลงถึง $\frac{๒}{๒}$) จึงทำให้เกิดความยากลำบากในการเทียบกับกลุ่มอายุ อย่างไรก็ตาม ถ้าเทียบกับกลุ่มอายุ ๔-๕ ปี และกลุ่มอายุ ๓-๕ ปีแล้ว อัตราการได้รับการจะเป็นดังนี้

	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
จำนวนได้รับการ	๕๕๙,๐๐๐	๕๙๘,๐๐๐	๖๕๑,๐๐๐	๖๘๘,๐๐๐	๗๔๐,๐๐๐
ของกลุ่มอายุ ๓-๕ ปี	๑๔.๙๙%	๑๕.๖๙%	๑๖.๘๙%	๑๘.๐๙%	๑๙.๗๐%
ของกลุ่มอายุ ๔-๕ ปี	๒๒.๒๕%	๒๓.๕๙%	๒๕.๒๗%	๒๗.๑๒%	๒๙.๔๑%

การศึกษาในระดับนี้ มิได้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้น นโยบาย
ด้านนี้ คือ "เร่งรัดและสนับสนุนให้ชุมชนร่วมรับภาระกับหน่วยงานของรัฐในการอบรม
เลี้ยงดูเด็กก่อนวัยเรียน โดยมุ่งกระจายไปยังชนบท ท้องถิ่นห่างไกลและแหล่งเสื่อม
โทรมก่อน สำหรับชั้นเด็กเล็ก ให้เป็นการจัดในท้องถิ่นที่ฝึกเรียนพูดภาษาถิ่นที่มีปัญหา
ต่อการเรียนให้ทั่วถึงทุกโรงเรียน ส่วนการอนุบาลศึกษา รัฐจะทำเป็นตัวอย่างและ
การวิจัยเท่านั้น

ปัญหาการให้บริการการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยมีหลายประการ

ประการแรก มีหน่วยงานเป็นจำนวนมากที่จัดบริการ อาทิ กรมพัฒนาชุมชน กรมประมง
สงเคราะห์ กรมอนามัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมการฝึกหัดครู กรมการศาสนา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
กรมสามัญศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย เทศบาล และมูลนิธิเอกชนต่าง ๆ โดยไม่มีการ
ประสานงานด้านใด ๆ ประการที่สอง ถ้าเป็นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน
ความต่อเนื่องของการศึกษาของเด็ก ระเบียบวิธีปฏิบัติในการเปิดทำการ บริการ
คุณภาพของผู้สอน ฯลฯ จะกระชับและคงที่ต่อเนื่องกว่าการให้บริการแบบการศึกษานอก
ระบบโรงเรียน แต่ในส่วนหลังนี้ มีความยืดหยุ่นมาก ศูนย์ใดจะปิดเปิดการให้บริการ
เมื่อใดก็ได้ หรือการมารับบริการของเด็กไม่สม่ำเสมอเป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น แต่ละสถาบัน
ก็มีวัตถุประสงค์ของการจัดบริการที่แตกต่างกันไป อันทำให้ยากยิ่งในการควบคุมและส่งเสริม
ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพของบริการ

๔.๑.๒ ประถมศึกษา

เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาจาก ๔,๓,๓,๒

ในปี ๒๕๒๑ ประกอบกับการคาดประมาณจำนวนการเพิ่มของประชากรในช่วงนั้น

คลาดเคลื่อน อันเนื่องมาจากประสิทธิผลของการวางแผนครอบครัว จึงทำให้การคาด

ประมาณจำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษาในช่วงแผนฯ ๔ คลาดเคลื่อนไปบ้าง โดยที่นักเรียนจริงมีจำนวนน้อยกว่าเป้าหมาย

สำหรับในแผนฯ ๕ นี้ มีตัวเลขประมาณการของจำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษา ๒ ชุด ซึ่งไม่ตรงกัน กล่าวคือ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา-แห่งชาติ และของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เด็กที่จะเข้าเรียนในชั้น ป.๑ ประมาณว่าจะมีดังนี้

(จำนวนพัน)					
	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
สกศ.	๑,๔๓๘	๑,๔๑๘	๑,๓๖๑	๑,๓๑๘	๑,๒๗๖
สศช.	๑,๓๖๐	๑,๓๕๐	๑,๓๔๘	๑,๓๔๐	๑,๓๒๐
อายุ ๖ ปี*	๑,๒๔๘	๑,๒๕๘	๑,๒๖๒	๑,๒๖๔	๑,๒๖๖
กลุ่มอายุ ๐-๔ ปี*	๖,๔๑๑	๖,๓๘๗	๖,๓๔๐	๖,๒๗๑	๖,๐๕๔
กลุ่มอายุ ๕-๙*ปี	๖,๒๒๔	๖,๒๕๔	๖,๒๗๔	๖,๒๘๔	๖,๓๐๙

มีข้อสังเกตบางประการที่น่าจะต้องกล่าวไว้ในที่นี้ คือ (๑) การคาดคะเนของทั้ง สกศ. และ สศช. สูงกว่าจำนวนประชากรอายุ ๖ ปีตามเกณฑ์ที่ต้องเข้าเรียน ทั้งนี้เพราะ (ก) ผู้เข้าเรียน ป.๑ มีทั้งผู้ที่อายุต่ำกว่า ๖ ปี และอายุ ๗ หรือ ๘ ปีรวมอยู่ด้วย โดยที่สัดส่วนของผู้ที่มีอายุ ๗ และ ๘ ปี จะลดลงตามลำดับในช่วงแผนฯ ๕ และ (ข) ยังมีนักเรียนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งค้างปี อันเนื่องมาจากการ

* การคาดประมาณจำนวนประชากรของประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๓-๒๕๔๘ คณะทำงานการคาดประมาณจำนวนประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ (แต่งตั้งโดยคณะอนุกรรมการนโยบายและแผนประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กรกฎาคม ๒๕๒๔

ตกซ้ำชั้น อัตราการตกซ้ำชั้นและการลาออกกลางคันของระดับประถมศึกษา โดยเฉลี่ย อยู่ระหว่างร้อยละ ๑๐-๑๗ ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด (และในบางชั้น เช่น ป.๑ ซึ่งมีเด็กตกมากที่สุด ในบางเขตการศึกษาอาจมีถึงร้อยละ ๒๒ ในช่วงแผนพัฒนาที่ ผ่านมา ความแตกต่างของข้อมูลขึ้นอยู่กับช่วงเวลาในการเก็บข้อมูล วิธีที่หน่วยงานที่ เก็บข้อมูล และปีที่เก็บข้อมูล เป็นต้น) และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนหลักสูตรและวิธีการ ประเมินผลการเรียนในระดับนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ อันน่าจะมีผลต่อการลดอัตราการตกซ้ำชั้น ก็ตาม ผู้เกี่ยวข้องก็ยังให้ข้อสังเกตว่า การตกซ้ำชั้นจะยังมีอยู่ ได้มีการคาดว่า จำนวนทั้งผู้ตกซ้ำชั้นและผู้ผลัดการเรียนกลางคันน่าจะลดลงตามลำดับ ในขณะนี้ กำลัง มีการเก็บข้อมูลเพื่อวินิจฉัยแต่ยังไม่แล้วเสร็จ (๒) การคาดประมาณจำนวนประชากร จำแนกตามกลุ่มอายุของคณะทำงาน* ยังแสดงว่า แม้ว่ากลุ่มอายุ ๐-๔ ปี จะเริ่ม ลดลง (ในปี ๒๕๒๔ มี ๖,๔๑๒,๐๐๐ คน) จำนวนเด็กในกลุ่มอายุ ๕-๙ ปี จะเริ่ม ลดลงในปี ๒๕๓๑ (ตารางที่ ๒)

ถ้าจะตั้งคำถามว่า เนื่องจากการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการ ศึกษาภาคบังคับ บริการที่จัดสามารถครอบคลุมได้เท่าใด ได้เคยมีการประมาณ อัตราส่วนร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในกลุ่มอายุนี้อย่างเชพ จะเห็นได้ว่า บริการ ครอบคลุมเด็กกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น และอาจกล่าวได้ว่า ส่วนที่ยังครอบคลุมไม่ถึงคือ เด็กที่มีลักษณะพิเศษ อาทิ (๑) เด็กที่พิการ ทั้งทางกาย สติปัญญา หรือสมองและอารมณ์**

* คณะทำงานการคาดประมาณจำนวนประชากร

** องค์การอนามัยคาดว่าประเทศไทยมีคนปัญญาอ่อนเนื่องจากความพิการ ทางสมอง ร้อยละ ๑ ของประชากร หมายถึงประมาณ ๑๔,๐๐๐ คน ในกลุ่มอายุ ๖-๑๑ ปี และบริการพิเศษเพื่อเด็กเหล่านี้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้ไม่ถึงร้อยละ ๑

(๒) เด็กที่ต้องลาออกกลางคัน อันเนื่องด้วยสาเหตุต่าง ๆ กัน (๓) เด็กที่มีความ
จำเป็นทางครอบครัวและได้รับการยกเว้น และ (๔) เด็กที่มาจากกลุ่มประชากรเฉพาะ
เช่น กลุ่มต่างวัฒนธรรม กลุ่มด้อยโอกาสบางกลุ่ม และกลุ่มที่อยู่ห่างไกลในพื้นที่กันดาร
 เป็นต้น

ร้อยละของผู้ที่อยู่ในระดับประถมศึกษา

	<u>๒๕๐๔</u>	<u>๒๕๑๐</u>	<u>๒๕๑๔</u>	<u>๒๕๑๕</u>	<u>๒๕๑๙</u>	<u>๒๕๒๐</u>	<u>๒๕๒๔</u>	<u>๒๕๒๙</u>
(กลุ่ม๗-๑๓ปี)	๗๗.๓๗	๘๑.๗๓	๘๓.๖๕	๘๔.๐๖	๘๒,๗๒	๘๓.๐๖	...	(๖-๑๑ปี) ๔๔,...

ที่มา : กองสถิติและวิเคราะห์ภาวะทางการศึกษา สกศ.,๒๕๒๒ และ สศช.,๒๕๒๔

สำหรับการคาดประมาณจำนวนผู้ที่จบการศึกษาในระดับนี้โดยเฉลี่ยต่อปี
จะประมาณ ๑ ล้านคน โดยที่จะมีจำนวนนักเรียนชั้นประถมทั้งสิ้นเทียบกับจำนวนประชากร
กลุ่มอายุ ๖-๑๑ ปี ดังนี้

	<u>๒๕๒๕</u>	<u>๒๕๒๖</u>	<u>๒๕๒๗</u>	<u>๒๕๒๘</u>	<u>๒๕๒๙</u>
ปี ๑-๖	๗,๖๓๓	๗,๖๘๑	๗,๖๔๑	๗,๕๖๖	๗,๔๖๘
อายุ๖-๑๑ปี	๗,๔๓๔	๗,๔๔๑	๗,๔๕๔	๗,๔๖๒	๗,๔๒๑

โดยสรุป มีความพยายามในแผนฯ ๕ ที่จะให้บริการการศึกษาภาคบังคับ
แก่เด็กในกลุ่มอายุที่สมควรได้รับการให้ถ้วนทั่ว แต่ตามความเป็นจริงแล้ว โอกาส
อาจจะมีได้แต่เด็กจะรับบริการปรกติไม่ได้ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ ดังได้กล่าว
มาแล้ว

๕.๑.๓ มัธยมศึกษา (สายสามัญ และอาชีวศึกษา)

จำนวนนักเรียนที่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลายเพิ่มขึ้น โดยที่อัตราการเรียนต่อในปลายแผน (๒๕๒๙) จะเป็นดังนี้

ม.๑ ต่อจาก ป.๖

๕๑%

ม.๔ ต่อจาก ม.๓

๙๓%

(สามัญ ๕๑%

อาชีวะ ๙๒%)

ถ้าเทียบกับกลุ่มอายุ ร้อยละของนักเรียนต่อประชากรในกลุ่มอายุจะเพิ่มขึ้นตามลำดับดังนี้

กลุ่มอายุ	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
๑๒-๑๔ ปี	๓๒.๕๑%	๓๕%	๓๗.๓๖%	๔๐.๘๖%	๔๓.๙๔%
๑๕-๑๗ ปี	๒๔.๕๙%	๒๕%	๒๖.๒๔%	๒๗.๙๓%	๓๐.๓๑%

การผลการเรียนกลางคันและการตกซ้ำชั้นสำหรับ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น คาดว่าโดยเฉลี่ยต่อปี ประมาณร้อยละ ๕.๒ และประมาณร้อยละ ๗.๕ สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ส่วนเฉพาะอาชีวศึกษา (ปวช.) ไม่มีข้อมูล

การคาดคะเนจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับและประเภท โดยเฉลี่ยต่อปี และในปียุทธท้ายของแผนฯ ๕ มีดังนี้

	<u>เฉลี่ยต่อปี</u>	<u>๒๕๒๙</u>
ระดับมัธยมต้น	๔๓๑,๐๐๐	๕๒๕,๐๐๐
ระดับมัธยมปลาย (รวม)	๓๑๒,๐๐๐	๓๕๗,๒๐๐
-สายสามัญ	-๑๕๖,๐๐๐	-๑๗๕,๗๐๐
-อาชีวศึกษา	-๑๓๗,๐๐๐	-๑๕๙,๗๐๐
-อื่น ๆ	- ๑๙,๐๐๐	- ๒๑,๘๐๐

สำหรับผู้จบ ปวช. และไปศึกษาต่อในระดับ ปวส. นั้น จากการ
ประมาณหยาบ ๆ อาจเป็นดังนี้ (ตารางที่ ๓)

สาขาวิชา

อุตสาหกรรม	๒๑,๕๗%
เกษตร	๓๔,๐๕%
พาณิชยกรรม	๙๕,๙๕%
คหกรรม ฯ	๒๔,๙๒%

ตารางที่ ๓ จำนวนนักเรียน นักศึกษาอาชีวศึกษาระดับ ปวช. ปวส. และ ปวท.

	๒๕๒๕	๒๕๒๙
ปวช.	๓๗๒,๒๒๐	๔๗๐,๒๗๐
อุตสาหกรรม	๑๒๔,๘๗๐	๑๕๘,๕๕๐
เกษตรกรรม	๒๕,๖๗๐	๓๔,๘๙๐
พาณิชยกรรม	๑๘๔,๓๖๐	๒๓๗,๐๑๐
คหกรรมและศิลปหัตถกรรม	๓๗,๓๒๐	๓๙,๘๒๐
ปวส. และ ปวท.	๖๖,๕๘๐	๗๗,๓๓๐
(ปวส.) อุตสาหกรรม	๒๖,๙๓๐	๓๓,๕๐๐
(ปวส. และ ปวท.) เกษตรกรรม	๙,๑๒๐ (๘,๗๔๐)*	๑๐,๗๑๐
(ปวส. และ ปวท.) พาณิชยกรรม	๒๑,๒๓๐ (๑๗,๖๙๐)*	๒๒,๙๖๐
(ปวส.) คหกรรมและศิลปหัตถกรรม	๙,๓๐๐	๑๐,๑๖๐

ที่มา : กองแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๒๔

* ตัวเลขในวงเล็บเป็นของ ปวส.

ปัญหาหนึ่งที่คาดว่าจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับปริมาณของนักเรียนในระดับ การศึกษานี้ คือ ความสับสนเกี่ยวกับจำนวนผู้ที่สำเร็จการศึกษา เนื่องจากการศึกษาต่อ ของผู้ที่จบ ปวช. ในระดับ ปวส. และระดับปริญญาตรีกับการศึกษาต่อของผู้ที่จบ ปวส. และ ปวท. ในระดับปริญญาตรี ข้อมูลดังกล่าวยังไม่ชัดเจนและถกเถียงกันได้ นอก จากนี้หลักสูตรระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ ๒๕๒๔ เปิดโอกาสให้เลือกวิชาชีพ หลัก ดังนั้นการเก็บและการจำแนกข้อมูลในระหว่างแผนฯ ๕ นี้ จึงควรได้รับความ สนใจเป็นพิเศษ

๔.๑.๔ อุดมศึกษา

จำนวนนักศึกษาในระดับนี้ทุกประเภทจะเพิ่มขึ้น (ตารางที่ ๔) แม้ว่า จะมีการกล่าวถึงการไม่มีงานทำ การทำงานต่ำระดับ หรือการทำงานไม่ตรงกับสาขา วิชาที่ศึกษามาแล้วก็ตาม

ในระบบมหาวิทยาลัยจำกัตรีบ ได้มีความพยายามที่จะลดหรือไม่เพิ่ม หรือเพิ่มให้น้อยที่สุด สำหรับจำนวนนักศึกษาในสาขาศึกษาศาสตร์ นิติศาสตร์ มนุษย- ศาสตร์และสังคมศาสตร์ ความต้องการครูในอนาคตอันใกล้คงจะ เป็นครูที่สอนในระดับ มัธยมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพมากกว่าครูในระดับประถมศึกษา ยกเว้นครู ประถมศึกษาบางสาขาวิชาตามหลักสูตร ๒๕๒๑ (ส่วนครูในระดับต่ำกว่าปริญญาตรีคง จะเป็นครูด้านอนุบาลศึกษาหรือผู้ดูแลเด็กปฐมวัย)

สาขาวิชาที่จะเสริมการพัฒนาประเทศและโดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออก อาจจะต้องได้รับความสนใจมากขึ้นกล่าวคืออุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน เปโตรเคมีเคิล วิศวกรรม การขนส่งและการ คมนาคม ฯลฯ

ในส่วนของการวางแผนพัฒนาฯ ระยะยาวระดับอุดมศึกษานี้ ได้มี
คณะกรรมการชุดหนึ่งกำลังดำเนินการอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัย เปิดสามารถดูดซับความต้องการของสังคมได้มาก
ข้อมูลเท่าที่มียังจำแนกไม่ได้ระหว่างผู้ศึกษาที่มีงานทำอยู่แล้วและผู้เพิ่งสำเร็จการศึกษา
ในระดับมัธยมปลายหรือเทียบเท่า ถ้าสัดส่วนแสดงว่าเป็นผู้ที่มีงานทำอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่
ปัญหาที่สัมพันธ์กับการจ้างงานคงจะน้อยกว่าในกรณีที่เป็นผู้ที่ไม่ม้งานทำ และ/หรือเพิ่งจบ
จากการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า

ถ้าพิจารณารวม ๆ และหยาบ ๆ อาจกล่าวได้ว่าในขณะนี้ผู้ที่จบการศึกษา
ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่ามีโอกาสเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาทุกคน
ทั้งนี้โดยยังได้คำนึงถึงความพอใจมากน้อยและก่อนหลังตามสาขาวิชาที่ศึกษาและปัจจัย
อื่น ๆ

ตารางที่ ๔ ประเมินการจํานวนนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษาจำแนกตามสาขาวิชาในระดับอุดมศึกษา (ระดับปริญญาตรี) (๒๕๒๕-๒๕๒๙)

	มหาวิทยาลัยจํากัดรับ		มหาวิทยาลัยเปิด		วิทยาลัย เอกชน		ผู้สำเร็จการศึกษา
	๒๕๒๕	๒๕๒๙	๒๕๒๕	๒๕๒๙	๒๕๒๕	๒๕๒๙	(รวม ๒๕๒๕-๒๕๒๙)
๑. แพทยศาสตร์และสาธารณสุข	๑๓,๕๕๑	๑๗,๒๗๔	๙,๐๐๐	๔๖,๑๐๐	๒๐๘	๗๕๐	๒๐,๑๕๑
๒. เกษตร	๕,๖๒๙	๗,๔๑๕	-	๔,๕๐๐	-	-	๑๐,๑๐๔
๓. วิศวกรรมศาสตร์	๖,๙๔๓	๙,๑๕๔	-	-	๓๐	๑๒๐	๑,๒๙๒
๔. อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี	๓๒๐	๙๘๕	-	-	-	-	๑,๗๘๙
๕. คณิตศาสตร์และคอมพิวเตอร์	๓๐	๑๘๐	-	-	-	-	-
๖. สถาปัตยกรรมและผังเมือง	๑,๒๖๓	๑,๔๗๕	-	-	-	-	๔๕๕
๗. วิทยาศาสตร์	๖,๖๒๕	๗,๗๘๙	๘,๑๕๐	๙,๘๐๐	๑๐๐	๙๙๕	๙,๓๖๐
๘. วิศวกรรมศิลป์	๕๓๓	๙๕๕	-	-	-	-	๑,๑๙๔
๙. ศึกษาศาสตร์	๒๐,๐๓๗	๒๐,๖๘๗	๑๔๕,๑๕๐	๑๘๗,๙๒๐	-	-	๔๐,๖๔๔
๑๐. มานุษยศาสตร์	๗,๑๑๐	๘,๐๖๑	๘๐,๒๕๔	๗๕,๔๒๐	๒,๙๔๐	๔,๔๗๓	๑๘,๖๘๙
๑๑. สังคมศาสตร์	๙,๐๘๙	๑๐,๑๖๗	๑๕๒,๖๑๐	๒๗๓,๓๕๐	๓,๖๘๓	๔,๒๑๖	๓๕,๒๙๒
๑๒. นิติศาสตร์	๓,๑๒๖	๓,๒๐๕	๓๐๓,๖๑๔	๓๙๑,๔๗๙	๒,๙๔๓	๔,๕๔๙	๕๙,๓๕๒
๑๓. บริหารธุรกิจ	๔,๓๔๙	๔,๕๔๘	๑๖๙,๑๘๘	๒๖๕,๓๓๐	๑๗,๐๗๑	๒๐,๑๖๘	๕๕,๐๑๔
๑๔. วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน	๙๖๔	๙๖๔	-	๖,๐๐๐	๙๙๐	๑,๑๐๐	๕,๙๗๒
๑๕. คหกรรมศาสตร์			๑,๐๐๐	๘,๔๕๐	-	-	๙๗๐
การฝึกหัดครู (ของกรรมการฝึกหัดครู)	๒๑,๙๐๐	๒๖,๖๐๐	-	-	-	-	๔๘,๕๐๐
	รวม ๕ ปี						๓๕๔,๕๑๘

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๒๔

๔.๑.๔ การศึกษานอกระบบโรงเรียน

การศึกษาระดับนี้ได้มีการให้บริการกันมานานแล้ว ตั้งแต่ยังไม่มีคำว่า "การศึกษานอกระบบโรงเรียน" มาใช้ เป็นส่วนงานของการศึกษาที่ใหม่ในฐานที่พยายามจะทำให้เป็นระบบ และยากยิ่งในการวางแผนในขณะนี้

สาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดความยากลำบากนอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้ว คือ (๑) การมีหลายหน่วยงานร่วมให้บริการ อาทิ กรมการศึกษานอกโรงเรียน (จัดตั้ง ปี ๒๕๒๒) กรมอาชีวศึกษา กรมศิลปากร กรมการศาสนา ทบวงมหาวิทยาลัย กรมแรงงาน กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง ศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง กรมวิชาการ เกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ กรป.กลาง และหน่วยงานเอกชน ฯลฯ (๒) กลุ่มเป้าหมายมีหลายระดับอายุและประเภท ยิ่งไปกว่านั้นแม้ว่าจะเน้นกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน แต่ก็มีบริการให้แก่กลุ่มที่อยู่ในระบบโรงเรียนปะปนอยู่ด้วย (๓) สำหรับหลายหน่วยงาน การให้บริการด้านนี้เป็นงานรอง จะปฏิบัติก็เมื่อได้งบประมาณ จึงไม่สามารถระบุจำนวนผู้รับบริการได้ชัดเจน และ (๔) หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้ทำการประเมินผล

ด้วยสภาพอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวในแผนฯ ๕ จึงแสดงกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนได้โดยเฉพาะในส่วนของการทรวทศศึกษาธิการเท่านั้น ที่คาดว่าจะให้บริการได้ ๗๓๔,๘๗๐ คนในปี ๒๕๒๕ และเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๒๕๒,๘๗๐ คนในปีปลายแผนฯ อย่างไรก็ตามการประมาณการอย่างหยาบ ๆ คาดว่าจะให้บริการได้ทั้งหมดโดยรวม กระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ด้วยแล้วรวม ๗.๕ ล้านคนในช่วงแผนฯ

อัตราการไม่รู้หนังสือที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันยังเป็นข้อมูลที่ต้องการการทบทวน
อย่างไรก็ดีในแผนฯ ๕ นี้ คาดว่าอัตราการไม่รู้หนังสือของประชากรจะลดลงได้ร้อยละ
๑๔.๕ ในปี ๒๕๒๔ เหลือร้อยละ ๑๐.๕ ในปี ๒๕๒๙

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือบริการการศึกษาในระบบโรงเรียนนี้ ส่วนใหญ่
ให้แก่ผู้ที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป ยกเว้นงานยุวเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตรที่เปิด
บริการให้แก่เด็กตั้งแต่อายุ ๘ ขวบขึ้นไป และงานบางประเภทที่เพิ่งมีการเปลี่ยนแปลง
ระเบียบเพื่อให้รับเด็กอายุ ๑๒ ปีขึ้นไปได้

ถ้าพิจารณารอบคอบแล้วจะเห็นว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา
ซึ่งเป็นภาคบังคับนั้นนับวันจะจบเร็วขึ้นคือประมาณอายุ ๑๒ ปี และในช่วงอายุ ๑๒-๑๔
ปีนี้มีเด็กถึง ๖๐-๗๐% ที่ไม่ได้ศึกษาต่อ (ประมาณ ๒ ล้านคนเศษ) เด็กเหล่านี้อยู่ใน
ช่วงที่ย่างเข้าสู่วัยรุ่น ขาดทักษะเชิงอาชีพหรืออยู่ในสภาพแรงงานไร้ฝีมือ สติปัญญาและ
บุคลิกภาพ อยู่ในช่วงที่ยังต้องการการพัฒนา แต่กลับกลายเป็นกลุ่มอายุที่ได้รับความ
สนใจต่ำสุดจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้บริการ

อนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าปัญหาแรงงานเด็กก็ดี ปัญหาโสเภณีและอื่น ๆ
ก็ดี จะอยู่ในช่วงอายุนี้ ยิ่งไปกว่านั้นส่วนหนึ่งที่สมควรได้รับการพิจารณาควบคุมกันไปด้วย
คือผลกระทบอันเนื่องมาจากการทำงานหนักเกินไปและเกินวัย หรือการไม่มีงานทำหรือ
การใช้เวลาที่ไม่ได้ประโยชน์ จะสร้างเสริมเจตคติ ค่านิยมและนิสัยเกี่ยวกับการทำงาน
การแสวงหาความรู้เพิ่มเติมหรือแม้จนกระทั่งความคิดที่ว่าตนเองหมดโอกาสแล้วในชีวิต
เป็นต้น

๕.๒ คุณภาพของผู้รับบริการ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้ให้ความสำคัญเรื่องการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาเป็นอย่างมาก

ระดับประถมศึกษา

ในปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ทำการประเมินผลประสิทธิภาพของการประถมศึกษา โดยศึกษาเด็กในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ และความรู้และทักษะที่วัด คือภาษาไทยและเลขคณิต ผลการวิจัยในครั้งนี้ได้แสดงว่าสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนโดยเฉลี่ยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ถ้าจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์แล้ว ค่าเฉลี่ยของเด็กในกรุงเทพมหานครจะมีค่าสูงสุด ตามด้วยภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ *

ถ้าจำแนกตามประเภทของโรงเรียนปรากฏว่าโรงเรียนของกรมสามัญศึกษาได้ค่าเฉลี่ยสูงสุด ตามด้วยโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนประชาบาลตามลำดับ

เมื่อจำแนกตามเขตการศึกษา เขตการศึกษา ๑^{**} ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุด และเขตการศึกษา ๔, ๑๐, ๑๑^{***} ได้ค่าเฉลี่ยต่ำสุด

* การประเมินสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ ปี ๒๕๑๖, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

** เขตการศึกษา ๑ คือ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการและสมุทรสาคร

*** เขตการศึกษา ๔ คือ อุตรธานี ขอนแก่น เลย สกลนคร และหนองคาย
เขตการศึกษา ๑๐ คือ อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ นครพนม มหาสารคาม ยโสธรและร้อยเอ็ด ส่วนเขตการศึกษา ๑๑ คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ และสุรินทร์

ในปี ๒๕๒๓ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ทำการ ประเมินผลนักเรียนชั้นเดียวกันนี้เอง โดยใช้แบบทดสอบมาตรฐาน* เมื่อเปรียบ เทียบผลระหว่าง ๒ ครั้ง ปรากฏว่าโดยทั่วไปแล้วค่าเฉลี่ยของคะแนนสัมฤทธิ์ผลเพิ่ม ขึ้นกล่าวคือนักเรียนในปี ๒๕๒๓ มีผลการเรียนดีขึ้นและมีความแตกต่างระหว่างกลุ่ม น้อยลง

เมื่อจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์จะเห็นว่าสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของ นักเรียนในปี ๒๕๒๓ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๖ ในทุกภาคภูมิศาสตร์ ความเหลื่อมล้ำกัน ระหว่างภาคภูมิศาสตร์ได้ลดลงด้วย อย่างไรก็ตามนักเรียนในกรุงเทพมหานครยังคง ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุดตามด้วยภาคกลาง ภาคใต้ และภาคเหนือ โดยมีภาคตะวันออก เฉียงเหนืออยู่ในอันดับสุดท้าย

สำหรับการจำแนกตามประเภทโรงเรียน ผลปรากฏว่าโรงเรียนของ กรมสามัญศึกษา(ซึ่งปัจจุบันไปรวมกับสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ) ยัง คงได้ค่าเฉลี่ยสูงสุด ตามด้วยโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนเทศบาล และสุดท้ายคือ โรงเรียนประชาบาล

นอกจากนี้เขตการศึกษา ๑ ยังคงได้ค่าเฉลี่ยสูงสุดและเขตการศึกษา ๘, ๑๐ และ ๑๑ ยังคงได้ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งสามเขตนี้อยู่ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ยิ่งไปกว่านั้น ความแตกต่างของสัมฤทธิ์ผลภายในแต่ละ เขตยังมีมากด้วย ส่วนเขตที่ได้ปรับปรุงมากคือ เขต ๔ , ๖ , ๑๑ และ ๑๒**

* การประเมินสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ ปีที่ ๒๕๒๓, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

** เขต ๔ คือ ภูเก็ต กระบี่ ตรัง พังงา และระนอง เขตการศึกษา คือ ลพบุรี ชัยนาท พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง และอุทัยธานี

คุณภาพในระดับประถมศึกษายังจะเป็นปัญหาต่อไปในแผนฯ ๕ แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงวิธีการงบประมาณ การจัดสรรบุคลากร และอื่น ๆ ไปบ้างแล้วก็ตาม ประการแรก การปรับปรุงคุณภาพมิใช่เรื่องที่จะทำให้เสร็จสิ้น และเห็นผลได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ประการที่สอง เขตการศึกษา ภาควิชาศาสตร์ และประเภทของโรงเรียน ต่างก็มีปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือสภาพการศึกษาที่มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของเด็ก อาทิ สภาพเศรษฐกิจ (ซึ่งจะเห็นว่า เด็กที่มาจากครอบครัวที่ด้อยทางฐานะเศรษฐกิจสังคมจะถูกจำกัดประสบการณ์และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ไปโดยปริยายอยู่หลายด้านเป็นต้น)

อันที่จริงได้มีการกล่าวกันมากว่า การประถมศึกษาในอนาคตคงจะดีขึ้น เพราะจำนวนเด็กลดลง และครูจะมีเวลาดูแลเด็กมากขึ้น ได้มีการวิจัยเปรียบเทียบหลายฉบับที่แสดงว่า อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อครูนั้น มิได้หมายความว่า คุณภาพจะดีขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ แท้ที่จริงแล้วอัตราส่วนครูและนักเรียนของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าอีกหลาย ๆ ประเทศในเอเชีย แต่ในขณะนี้ อัตราส่วนดังกล่าวมิได้บ่งชี้คุณภาพแต่ประการใด

การเริ่มลดจำนวนเด็กในชั้นประถมต้น โดยเฉพาะเท่าที่ทราบรายงานจากภาคเหนือ อันเนื่องมาจากการวางแผนประชานั้น อาจทำให้ครูต้องสอน ๒ กลุ่มอายุควบ เช่น ควบเด็กในเกณฑ์กับเด็กก่อนเกณฑ์เพื่อเว้นปีของการรับ^{*} หรือควบ ป.๑-๒ หรืออาจต้องมีการวางแผนในระดับท้องถิ่นด้านการศึกษาเพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร^{**}

* ขณะนี้ สกศ. กำลังทำการวิจัยเกี่ยวกับความเป็นไปในเรื่องนี้

** สกศ. กำลังวิจัยด้าน school mapping ในระดับจังหวัด

การศึกษาในระดับอื่น ๆ

เท่าที่ทราบ ในขณะนี้ยังไม่มีการศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมไปถึงระดับ ประเภท การศึกษาอื่น ๆ ยกเว้น บางสาขาวิชาในระดับการศึกษาเฉพาะบางส่วนระหว่างมัธยมศึกษา ตอนปลาย และอาชีวศึกษาระดับต้น และการศึกษาประเภทความคิดเห็นของนายจ้าง หรือ ผู้บังคับบัญชาต่อนักเรียน หรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาและได้งานแล้ว เป็นต้น

อันที่จริงแล้ว การปรับปรุงคุณภาพการเรียน การสอนและการจัดการได้ เริ่มมาตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ ๔ สำหรับแผนฯ ๕ ได้มีการเน้นเรื่องคุณภาพทุกประเภทและ ระดับการศึกษา ดังในนโยบายส่วนรวมได้กำหนดไว้ว่า "ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาทุก ระดับและประเภท โดยมุ่งปรับปรุงและวางระบบการตรวจสอบมาตรฐานและวิทยฐานะ เน้นการวางระบบการติดตามประเมินผล และการนิเทศการศึกษา"

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ คือ (๑) การกำหนดตัวบ่งชี้ของ "คุณภาพ" การศึกษาในการศึกษาทุกระดับและประเภทที่จะต้องครอบคลุมด้านอื่นด้วย นอกเหนือจากด้านความรู้ ความยากลำบากในการบ่งชี้ระดับและประเภทของความรู้ และทักษะนั้น เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วในแวดวงวิชาการ แต่คุณภาพนั้นหมายรวมถึงเจต-คติค่านิยมและอื่น ๆ อีก ซึ่งมีปัญหาในการบ่งชี้และวัดเป็นอันมาก (๒) การประเมิน คุณภาพให้สม่ำเสมอตามช่วงเวลาอันจะได้นำมาตัดสินไว้ เพื่อให้ทราบสภาพและผลของการ ปรับปรุง (๓) การกำหนดกลไกในการติดตามประเมินผล และ (๔) การศึกษาปัจจัย หลักที่มีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพ

อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำลัง พิจารณาลู่ทางที่จะทำการประเมินผล (national assessment) อย่างน้อยใน รูปแบบที่พอจะกระทำได้ อันจะเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลแผนฯ ๕ ไปด้วย หรือ อย่างน้อยเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อจะได้เปรียบเทียบในอนาคตต่อไปได้

ตารางที่ ๕ งบประมาณการศึกษาเทียบกับ GDP และงบประมาณประเทศ

	GDP (ล้านบาท)	งบประมาณ ประเทศ (ล้านบาท)	งบประมาณ การศึกษา (ล้านบาท)	งบประมาณ การศึกษา ต่อ GDP	งบประมาณ การศึกษา ต่องบประมาณ ประเทศ	หมายเหตุ
๒๕๐๔ ๐๕ ๐๖ ๐๗ ๐๘ ๐๙	๕๘, ๙๗๐ ๖๓, ๗๙๓ ๖๘, ๐๗๙ ๗๔, ๖๖๗ ๘๔, ๓๐๓ ๑๐๑, ๓๗๕	๖, ๖๖๐ ๘, ๘๘๐ ๑๐, ๗๐๘ ๑๑, ๔๓๐ ๑๒, ๘๗๐ ๑๕, ๑๔๐	๑, ๑๒๖ ๑, ๖๐๗ ๑, ๗๙๒ ๑, ๙๘๐ ๒, ๑๖๘ ๒, ๓๘๐	๑.๙ ๒.๕ ๒.๖ ๒.๖ ๒.๖ ๒.๓	๑๖.๙ ๑๘.๑ ๑๖.๗ ๑๗.๓ ๑๖.๘ ๑๕.๘	เฉลี่ย
๒๕๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔	๑๐๘, ๒๙๔ ๑๑๖, ๗๔๔ ๑๒๘, ๕๖๖ ๑๓๖, ๐๖๐ ๑๔๔, ๖๐๗	๑๙, ๒๒๘ ๒๑, ๒๖๒ ๒๓, ๙๖๐ ๒๗, ๓๐๐ ๒๘, ๖๔๕	๒, ๘๕๘ ๓, ๓๔๗ ๔, ๐๓๘ ๔, ๕๓๗ ๕, ๑๓๓	๒.๖ ๒.๙ ๓.๑ ๓.๓ ๓.๕	๑๔.๙ ๑๕.๗ ๑๖.๘ ๑๖.๖ ๑๗.๙	๑๖.๔
๒๕๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙	๑๖๔, ๖๒๖ ๒๑๖, ๕๕๓ ๒๗๗, ๓๖๘ ๒๙๗, ๒๑๒ ๓๓๗, ๖๓๕	๒๙, ๐๐๐ ๓๒, ๐๓๐ ๓๙, ๐๒๘ ๕๐, ๕๐๐ ๖๒, ๖๕๐	๕, ๓๔๘ ๖, ๐๗๑ ๖, ๘๕๒ ๙, ๘๗๓ ๑๓, ๔๔๔	๓.๒ ๒.๘ ๒.๕ ๓.๓ ๔.๐	๑๘.๔ ๑๘.๙ ๑๗.๕ ๑๙.๕ ๒๑.๔	๑๙.๑
๒๕๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔	๓๙๓, ๐๓๐ ๔๖๙, ๙๕๒ ๕๕๖, ๒๔๐ ๖๗๓, ๗๓๒ ๘๑๕, ๓๗๗	๖๘, ๗๙๐ ๘๑, ๐๐๐ ๙๒, ๐๐๐ ๑๐๙, ๐๐๐ ๑๔๐, ๐๐๐	๑๔, ๔๔๔ ๑๕, ๘๘๘ ๑๗, ๔๕๖ ๒๒, ๕๑๓ ๒๗, ๒๑๖	๓.๗ ๓.๔ ๓.๑ ๓.๓ ๓.๓	๒๑.๐ ๑๙.๖ ๑๙.๐ ๒๐.๖ ๑๙.๔	๑๙.๙
๒๕๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙	๙๗๔, ๑๔๘ ๑, ๑๓๒, ๗๘๕ ๑, ๓๒๘, ๙๑๗ ๑, ๕๗๕, ๔๑๘ ๑, ๘๕๙, ๒๑๔	๑๕๘, ๓๗๗ ๑๘๙, ๐๓๖ ๒๒๓, ๖๔๘ ๒๖๘, ๓๑๕ ๓๑๗, ๓๕๘	๔๑, ๒๙๔ ๔๔, ๕๘๔ ๔๘, ๑๖๐ ๔๙, ๒๕๘ ๕๓, ๕๖๖	๓.๖ ๓.๖ ๓.๓ ๒.๙ ๒.๗	๒๓.๗ ๒๑.๖ ๑๙.๘ ๑๖.๙ ๑๕.๗	๑๙.๕

ที่มา : ๑. GDP ๒๕๑๙-๒๕๒๓ จากหนังสือตอบ สคช. วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๔

๒. GDP ๒๕๒๔-๒๕๒๙ จาก ดร.ปิยะสวัสดิ์ พ.ค. ๒๔

๓. งบประมาณการศึกษา ๒๕๒๕-๒๕๒๙ จากเอกสารแผนพัฒนาการศึกษา

๔. งบประมาณปี ๒๕๐๔-๒๕๒๔ จากเอกสารงบประมาณ

* ผลการพิจารณาการเสนอแผนฯ ๕ ให้งบประมาณเฉลี่ยในแผนฯ ๕ ประมาณร้อยละ ๓.๕ ของ GDP

สัดส่วนระหว่างงบประมาณการศึกษาแต่ละระดับ กล่าวคือ ประถมศึกษา :

มัธยมศึกษา : อาชีวศึกษา : จะเห็นว่าการประถมศึกษา (ซึ่งรวมระดับก่อนประถมศึกษา
ในระบบโรงเรียน) ได้รับงบประมาณสูงสุด การมัธยมศึกษาได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ
เนื่องจากการขยายโรงเรียนมัธยมในส่วนภูมิภาค อาชีวศึกษาได้น้อยกว่าอุดมศึกษา

	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
ประถมฯ	๕๕.๙	๕๒.๔	๕๒.๘	๕๓.๒	๕๖.๑	๕๘.๘	๕๐.๔	๕๐.๒	๔๗.๑	๔๗.๖
มัธยมฯ	๑๔.๕	๑๗.๖	๑๖.๒	๑๖.๒	๑๕.๓	๒๐.๔	๒๑.๔	๒๒.๘	๒๕.๑	๒๕.๓
อาชีวฯ	๖.๒	๖.๒	๖.๗	๖.๖	๖.๑	๙.๘	๙.๕	๙.๑	๙.๒	๘.๗
อุดมฯ	๑๒.๘	๑๒.๗	๑๓.๓	๑๔.๐	๑๒.๙	๑๒.๘	๑๐.๖	๙.๘	๑๐.๒	๑๑.๐

สำหรับค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อหัวต่อปี (ใช้ linear regression ประมาณ

จากปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑) คาดว่าจะเป็นดังนี้

	๒๕๒๑	๒๕๒๔	๒๕๒๙
ประถมฯ	๑,๖๓๓	๒,๒๒๖	๓,๒๑๔
มัธยมฯ	๒,๔๖๔	๓,๐๖๒	๓,๙๕๔
อาชีวฯ	๖,๘๕๓	๘,๐๕๕	๑๐,๖๙๖
ฝึกหัดครู	๗,๔๔๔	๑๑,๖๑๓	๑๗,๑๐๓
อุดมฯ (จำกัดรับ)	๒๕,๓๘๘	๒๖,๙๙๕	๓๔,๒๖๒

หมายเหตุ เป็นค่าใช้จ่ายงบดำเนินการและงบลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน

ในปี ๒๕๒๔ ถ้าเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของผู้เรียนในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมการศึกษา ฯลฯ โดยไม่พึงรวมค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ต้องเสียเมื่อเริ่มเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา กับการรับภาระของรัฐ จะเป็นดังนี้

	๒๕๒๔	
	ค่าใช้จ่ายของรัฐ	ผู้เรียนจ่ายร้อยละ
มัธยมศึกษา	๓,๑๐๐	๑๓
อาชีวศึกษา	๘,๐๐๐	๒๐
ฝึกหัดครู	๑๑,๖๐๐	๖.๙
อุดมศึกษา (จำกัดรับ)	๒๗,๐๐๐	๔.๑

การร่วมรับภาระด้านการศึกษาจากฝ่ายเอกชนนี้ ในแผนฯ ๕ ได้ให้การสนับสนุนในทุกระดับและประเภทของการศึกษา ยกเว้นการประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ

สัดส่วนของนักเรียนในภาครัฐและภาคเอกชนทุกระดับ แสดงว่าการอาชีวศึกษาและก่อนประถมศึกษา นั้น เอกชนร่วมรับภาระมากขึ้น

เฉลี่ย ๕ ปีในแผนฯ ๕ (จำนวนนักเรียน)

	<u>รัฐ</u>	:	<u>เอกชน</u>
ก่อนประถมฯ	๔๗.๑	:	๕๒.๙
ประถมฯ	๙๓.๘	:	๖.๒
มัธยมฯ			
- มัธยมต้น	๘๖.๒	:	๑๓.๘
- มัธยมปลาย - สามัญ	๘๘.๘	:	๑๑.๒
- อาชีวฯ	๔๔.๒	:	๕๕.๘
อุดมฯ (ไม่รวมมหาวิทยาลัยเปิด)	๘๓.๕	:	๑๖.๕

สำหรับการวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการศึกษานั้น เข้าใจว่าเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการประถมศึกษาให้ผลตอบแทนสูงสุด ส่วนการลงทุนในระดับอาชีวศึกษานั้นให้ผลตอบแทนต่ำสุด ส่วนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยนั้น สาขาวิศวกรรมศาสตร์และเภสัชศาสตร์ให้ผลตอบแทนแก่สังคมสูงสุด *

๖. การมีงานทำ

จากการประมาณการประชากรและกำลังแรงงานตามระดับการศึกษาของปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการประเมินความต้องการกำลังคน^{**} ได้แสดงว่าโครงสร้างประชากรด้านการศึกษาคือจะเปลี่ยนไปบ้างโดยจำนวนผู้จบประถมศึกษาจะเพิ่มมากขึ้น (เนื่องมาจากเปลี่ยนจาก ๔ : ๓ : ๓ : ๒ มาเป็น ๖ : ๓ : ๓ และแท้ที่จริงแล้วคงจะไม่มีมีการเรียกว่าประถมต้น ประถมปลายอีกต่อไปในระบบใหม่นี้) นอกจากนั้นการศึกษาในระดับมัธยมต้นได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นชัด สาเหตุหนึ่งคงเนื่องมาจากการขยายโรงเรียนมัธยมภูมิภาค มหาวิทยาลัยก็เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเช่นกัน (ตารางที่ ๖,๗)

ถ้าพิจารณาในด้านการมีงานทำและการว่างงานจากตารางที่ ๘,๙,๑๐ จะเห็นว่าการว่างงานมีอัตราต่ำมาก เท่าที่ทราบได้มีการถกเถียงกันมากระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ด้วยกันเองเกี่ยวกับเรื่องนี้ ว่าแท้ที่จริงแล้วข้อมูลดังกล่าวจะเชื่อถือได้เพียงไรหรือจะดีควมอย่างไร อย่างไรก็ตามก็ได้มีการกล่าวถึงการทำงานดำระดับในแง่ที่

* อาศัยจากบทความของนิพนธ์ พัวพงศกร อ้างแล้ว หน้า ๑๕-๑๘

** การประมาณการข้อมูล กำลังแรงงาน การมีงานทำ การว่างงาน และความ ต้องการกำลังคน (๒๕๒๔-๒๕๒๕), คณะอนุกรรมการประเมินความต้องการ กำลังคน, สศช., พฤษภาคม ๒๕๒๔

ว่ารายได้ไม่เพียงพอที่จะยังชีพโดยเฉพาะในภาคเกษตร และได้มีข้อเสนอว่าจริง ๆ แล้ว
ทั้งชายและหญิงได้ใช้เวลาเป็นจำนวนมากในการทำงานอยู่แล้ว *

ถ้าจะพิจารณากลุ่มอายุที่ไม่มีงานทำก็จะเห็นว่า กลุ่มเยาวชน (๑๕-๒๔ ปี)
จะมีปัญหาที่สุดต่อไป

หมวดอายุ	อัตราการว่างงานโดยอาศัยแผนฯ ๕ เป็นหลัก					
	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
เยาวชน ๑๕-๑๙ ปี	๒.๒๙	๒.๗๐	๒.๙๒	๓.๓๓	๓.๗๘	๔.๒๒
เยาวชน ๒๐-๒๔ ปี	๒.๗๐	๓.๑๓	๓.๓๖	๓.๘๐	๔.๒๖	๔.๗๒
เยาวชน ๑๕-๒๔ ปี (รวม)	๒.๕๗	๒.๙๔	๓.๑๗	๓.๕๙	๔.๐๖	๔.๕๑
แรงงานทุกหมวดอายุ	๑.๑	๑.๓	๑.๔	๑.๖	๑.๘	๒.๐

ที่มา : แผนเยาวชนระยะยาว, ๒๕๒๔

* ดูบทความที่มีข้อมูลมากและค่อนข้างครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยนิพนธ์ พัวพงศกร
"การจ้างงานในประเทศไทย : การสำรวจภาวะในชนบทและเมือง" (หน้าหลัง)
จากการสัมมนาเรื่อง"การจ้างงานในทศวรรษหน้า : ภาวะในเมืองและชนบท"
สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔

อัตราค่าจ้างงานของ เยาวชนและแรงงานทุกหมวดอายุในช่วงปี ๒๕๒๔-๒๕๓๔

ปี	อายุ ๑๕-๑๙ ปี	อายุ ๒๐-๒๔ ปี	อายุ ๑๕-๒๔ ปี	ทุกอายุ
๒๕๒๔	๒.๒๙	๒.๗๐	๒.๕๗	๑.๑
๒๕๒๕	๒.๗๐	๓.๑๓	๒.๙๔	๑.๓
๒๕๒๖	๒.๙๒	๓.๓๖	๓.๑๗	๑.๔
๒๕๒๗	๓.๓๓	๓.๘๐	๓.๕๙	๑.๖
๒๕๒๘	๓.๗๘	๔.๒๖	๔.๐๖	๑.๘
๒๕๒๙	๔.๒๒	๔.๗๒	๔.๕๑	๒.๐
๒๕๓๐	๔.๗๗	๕.๒๘	๕.๐๕	๒.๒๖
๒๕๓๑	๕.๓๙	๕.๙๗	๕.๖๕	๒.๕๕
๒๕๓๒	๖.๐๙	๖.๖๘	๖.๓๒	๒.๘๘
๒๕๓๓	๖.๘๘	๗.๔๗	๗.๐๗	๓.๒๕
๒๕๓๔	๗.๗๘	๘.๓๖	๗.๙๑	๓.๖๖

ที่มา : แผนเยาวชนระยะยาว, ๒๕๒๔

	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
รวม	๓๑,๒๙๒,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๒,๒๘๑,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๓,๓๑๙,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๔,๓๔๘,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๕,๓๗๗,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๖,๔๒๓,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๗,๔๑๙,๐๐๐ (๑๐๐.๐)	๓๘,๔๕๐,๐๐๐ (๑๐๐.๐)
ต่ำกว่า ป.ปลาย	๒๒,๐๐๐,๙๒๓ (๗๐.๓๑)	๒๒,๑๔๖,๐๙๖ (๖๘.๖๐)	๒๒,๒๒๒,๘๙๘ (๖๖.๗๐)	๒๒,๒๙๗,๕๔๒ (๖๔.๙๒)	๒๒,๒๙๗,๔๘๑ (๖๓.๐๓)	๒๒,๓๑๕,๖๔๑ (๖๑.๒๗)	๒๒,๒๕๒,๓๔๑ (๕๙.๔๗)	๒๒,๑๙๘,๔๙๙ (๕๗.๗๓)
ป.ปลาย	๒,๘๓๒,๓๐๒ (๙.๐๕)	๓,๒๓๔,๘๒๗ (๑๐.๐๒)	๓,๙๘๖,๙๕๓ (๑๑.๙๗)	๔,๕๕๓,๗๖๓ (๑๓.๒๖)	๕,๑๘๖,๔๕๕ (๑๕.๖๕)	๕,๗๔๑,๙๕๐ (๑๕.๗๖)	๖,๒๗๕,๐๓๘ (๑๖.๗๗)	๖,๗๗๓,๘๔๖ (๑๗.๖๒)
มัธยมต้น	๑,๕๒๘,๕๙๗ (๔.๘๘)	๒,๐๒๓,๐๖๐ (๖.๒๗)	๒,๒๖๗,๓๓๔ (๖.๘๐)	๒,๖๗๖,๖๓๓ (๗.๗๙)	๓,๐๕๔,๐๒๑ (๘.๖๐)	๓,๕๒๐,๙๒๖ (๙.๖๗)	๓,๙๖๑,๒๗๑ (๑๐.๕๙)	๔,๔๓๙,๘๐๔ (๑๑.๕๕)
มัธยมปลาย	๓๒๘,๕๙๙ (๑.๐๕)	๓๕๗,๖๙๑ (๑.๑๑)	๓๙๘,๔๔๖ (๑.๑๙)	๔๔๓,๑๒๔ (๑.๒๙)	๔๖๓,๘๒๖ (๑.๓๑)	๔๘๖,๘๕๒ (๑.๓๔)	๕๕๘,๑๔๕ (๑.๕๙)	๖๒๘,๓๐๖ (๑.๖๓)
อาชีวศึกษา	๔๕๕,๕๐๕ (๑.๔๖)	๕๐๔,๔๑๑ (๑.๕๖)	๕๕๐,๑๔๒ (๑.๖๕)	๕๙๒,๘๘๑ (๑.๙๒)	๖๙๐,๓๕๕ (๑.๙๕)	๗๒๒,๖๖๙ (๑.๙๘)	๗๘๔,๐๒๖ (๒.๐๙)	๘๔๔,๙๖๖ (๒.๗๐)
ฝึกหัดครู	๔๕๗,๐๐๗ (๑.๔๖)	๔๘๐,๘๒๓ (๑.๕๙)	๕๙๕,๘๐๗ (๑.๕๙)	๕๐๔,๗๖๗ (๑.๕๗)	๕๑๒,๒๙๑ (๑.๕๕)	๕๑๗,๖๗๓ (๑.๕๒)	๕๑๙,๒๗๗ (๑.๕๓)	๕๑๙,๓๕๐ (๑.๕๕)
วิชาชีพชั้นสูง	๗๒,๕๕๙ (๐.๒๓)	๘๘,๒๘๑ (๐.๒๗)	๑๐๖,๑๓๔ (๐.๓๒)	๑๒๕,๙๖๖ (๐.๓๗)	๑๔๘,๓๒๑ (๐.๔๒)	๑๗๓,๖๘๐ (๐.๕๘)	๒๐๑,๗๗๘ (๐.๕๕)	๒๓๓,๕๗๗ (๐.๖๑)
มหาวิทยาลัย	๑๘๖,๑๐๑ (๐.๖๐)	๒๒๕,๖๘๘ (๐.๗๐)	๒๖๘,๕๕๗ (๐.๘๓)	๓๑๕,๙๔๘ (๐.๙๒)	๓๗๙,๗๕๑ (๑.๒๖)	๔๔๓,๓๗๘ (๑.๔๒)	๕๒๐,๑๕๙ (๑.๖๓)	๖๐๘,๕๖๐ (๑.๙๘)
อื่น ๆ	๓,๔๓๐,๔๐๗ (๑๐.๙๖)	๓,๒๒๐,๑๒๓ (๙.๙๘)	๓,๐๒๒,๗๒๙ (๙.๐๓)	๒,๘๓๗,๔๓๖ (๘.๒๖)	๒,๖๖๙,๔๙๙ (๗.๕๓)	๒,๕๐๐,๕๐๑ (๖.๘๖)	๒,๓๔๖,๙๖๕ (๖.๒๗)	๒,๒๐๓,๐๙๖ (๕.๗๓)

ที่มา : อ่างแล้ว, สศช., ๒๕๒๔

ตารางที่ ๗ ประมาณการกำลังแรงงานตามระดับการศึกษา ๒๕๒๔-๒๕๒๕

	กำลังแรงงาน						อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน		
	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	ค่าเฉลี่ย
รวม	๒๓,๗๙๑,๙๐๐ (๑๐๐.๐)	๒๔,๕๒๓,๑๙๒ (๑๐๐.๐)	๒๕,๒๗๖,๙๖๑ (๑๐๐.๐)	๒๖,๐๕๓,๘๙๙ (๑๐๐.๐)	๒๖,๘๕๕,๗๑๘ (๑๐๐.๐)	๒๗,๖๐๐,๑๕๑ (๑๐๐.๐)	๒๗,๐๕	๒๗,๔๔	๒๗,๔๙
ต่ำกว่า ป.ปลาย	๑๖,๙๓๗,๘๒๒ (๗๑.๑๙)	๑๗,๐๒๒,๗๑๘ (๖๙.๔๑)	๑๖,๙๙๗,๒๗๗ (๖๙.๒๕)	๑๗,๐๐๘,๕๕๑ (๖๕.๒๘)	๑๗,๐๓๗,๒๗๙ (๖๓.๔๕)	๑๗,๐๗๘,๐๕๕ (๖๑.๗๐)	๗๘.๐๙	๗๖.๒๒	๗๖.๙๕
ป.ปลาย	๒,๔๐๙,๓๔๙ (๑๐.๑๓)	๒,๗๙๕,๔๗๒ (๑๑.๕๐)	๓,๒๙๗,๖๕๕ (๑๓.๐๕)	๓,๗๔๐,๔๗๕ (๑๕.๓๖)	๔,๑๖๒,๕๒๒ (๑๕.๕๐)	๔,๕๕๕,๑๓๕ (๑๖.๕๕)	๔๐.๙๑	๖๐.๔๓	๖๗.๒๓
มัธยมต้น	๑,๕๓๑,๕๙๕ (๖.๐๒)	๑,๖๙๐,๐๒๐ (๖.๘๙)	๑,๙๒๑,๙๙๕ (๗.๖๐)	๒,๒๒๓,๑๑๓ (๘.๕๓)	๒,๕๐๑,๑๕๗ (๙.๓๑)	๒,๘๐๓,๑๑๕ (๑๐.๑๓)	๖๓.๑๕	๖๓.๑๕	๖๓.๑๕
มัธยมปลาย	๑๕๙,๙๗๖ (๐.๖๗)	๑๗๗,๙๑๔ (๐.๗๓)	๑๘๖,๒๒๖ (๐.๗๕)	๑๙๕,๔๗๑ (๐.๗๕)	๒๒๔,๐๙๕ (๐.๘๕)	๒๕๒,๒๖๕ (๐.๙๑)	๔๐.๑๕	๔๐.๑๕	๔๐.๑๕
อาชีวศึกษา	๓๔๕,๑๐๔ (๑.๔๕)	๓๗๑,๙๑๔ (๑.๕๒)	๔๓๓,๐๖๐ (๑.๗๑)	๔๕๓,๓๓๐ (๑.๗๕)	๔๙๑,๘๒๐ (๑.๘๓)	๕๓๐,๐๕๗ (๑.๙๒)	๖๒.๗๓	๖๒.๗๓	๖๒.๗๓
ฝึกหัดครู	๓๖๒,๒๘๖ (๑.๕๒)	๓๖๘,๘๓๓ (๑.๕๐)	๓๗๔,๓๓๑ (๑.๕๘)	๓๗๘,๒๖๕ (๑.๕๕)	๓๗๙,๔๓๖ (๑.๕๑)	๓๗๙,๕๘๙ (๑.๕๗)	๗๓.๐๗	๗๓.๐๗	๗๓.๐๗
วิชาชีพชั้นสูง	๙๑๕,๐๘๑ (๐.๔๑)	๑๑๕,๑๗๕ (๐.๔๗)	๑๓๕,๖๖๙ (๐.๕๕)	๑๕๕,๘๖๕ (๐.๖๑)	๑๘๕,๕๖๖ (๐.๖๙)	๒๑๓,๖๖๖ (๐.๗๗)	๙๑.๔๗	๙๑.๔๗	๙๑.๔๗
มหาวิทยาลัย	๒๔๕,๑๑๘ (๑.๐๓)	๒๘๗,๑๙๗ (๑.๑๗)	๓๔๐,๖๕๙ (๑.๓๕)	๔๐๓,๐๓๑ (๑.๕๕)	๔๗๒,๘๑๕ (๑.๗๖)	๕๕๓,๑๘๑ (๒.๐๐)	๙๐.๙๐	๙๐.๙๐	๙๐.๙๐
อื่น ๆ	๑,๘๐๕,๕๖๙ (๗.๕๘)	๑,๖๙๓,๙๙๙ (๖.๙๑)	๑,๕๙๐,๑๐๙ (๖.๒๕)	๑,๔๙๓,๗๙๙ (๕.๗๓)	๑,๔๐๑,๑๓๘ (๕.๒๒)	๑,๓๑๕,๒๘๘ (๕.๗๕)	๕๙.๗๐	๕๙.๗๐	๕๙.๗๐

ที่มา : อ่างแล้ว, สกช., ๒๕๒๔.

ตารางที่ ๘ ประมาณการมืงงานทำอายุ ๑๑ ปีขึ้นไป ในช่วงแผนฯ ๕
จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ ๒๕๒๔ - ๒๕๒๙

(หน่วย : พันคน)

สาขาเศรษฐกิจ	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
รวม	๒๓, ๔๙๕	๒๔, ๑๙๒	๒๔, ๙๐๖	๒๕, ๖๐๔	๒๖, ๒๘๒	๒๖, ๙๕๕
เกษตรกรรม	๑๖, ๙๙๔	๑๗, ๔๑๕	๑๗, ๘๕๔	๑๘, ๒๕๒	๑๘, ๕๘๘	๑๘, ๘๘๖
อุตสาหกรรมที่มีใช้ เกษตรกรรม	๖, ๕๐๑	๖, ๗๗๗	๗, ๐๕๒	๗, ๓๕๓	๗, ๖๙๔	๘, ๐๖๙
การเหมืองแร่และ ย่อยหิน	๘๗	๙๗	๑๐๑	๑๑๐	๑๒๓	๑๓๒
อุตสาหกรรม	๑, ๗๓๔	๑, ๘๖๘	๒, ๐๐๒	๒, ๑๔๖	๒, ๓๑๙	๒, ๕๑๒
การก่อสร้าง	๓๙๔	๓๙๘	๔๐๐	๔๑๑	๔๑๖	๔๒๖
ไฟฟ้าและประปา	๖๑	๖๔	๖๗	๗๐	๗๒	๗๕
การค้าและการ ธนาคาร	๑, ๘๕๘	๑, ๙๒๓	๑, ๙๘๙	๒, ๐๕๗	๒, ๑๓๑	๒, ๒๑๕
การคมนาคมและ ขนส่ง	๔๕๕	๔๗๑	๔๘๖	๕๐๓	๕๒๐	๕๓๙
การบริหารราชการ และบริการ	๑, ๙๑๒	๑, ๙๕๖	๒, ๐๐๗	๒, ๐๕๖	๒, ๑๑๓	๒, ๑๗๐
อื่น ๆ						

ที่มา : อ้างแล้ว สศช. , ๒๕๒๔

ตารางที่ ๕ การว่างงานในช่วงแผนฯ ๕

(หน่วย : พันคน)

	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
กำลังแรงงาน	๒๓,๗๕๖	๒๔,๕๐๓	๒๔,๒๒๗	๒๖,๐๒๔	๒๖,๗๖๖	๒๗,๕๐๕
การมีงานทำ	๒๓,๔๙๕	๒๔,๑๙๒	๒๔,๙๐๖	๒๕,๖๐๕	๒๖,๒๘๒	๒๖,๙๕๕
การว่างงาน	๒๖๑	๓๑๑	๓๒๐	๔๑๙	๔๘๔	๕๕๐
การว่างงานเป็น อัตราส่วนของ กำลังแรงงาน	๑.๑	๑.๓	๑.๔	๑.๖	๑.๘	๒.๐

ที่มา : อ่างแล้ว สศช. , ๒๕๒๔

ตารางที่ ๑๐ อัตราเพิ่มรายปีของการมืองานทำในช่วง

แผนฯ ๕

สาขาเศรษฐกิจ	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	เฉลี่ย ๒๕๒๕-๒๕๒๙
รวม	๒.๙๗	๒.๙๕	๒.๘๑	๒.๖๔	๒.๕๖	๒.๗๙
เกษตรกรรม	๒.๔๘	๒.๕๒	๒.๒๓	๑.๘๔	๑.๖๐	๒.๑๓
อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่เกษตรกรรม	๔.๒๕	๔.๐๖	๔.๒๗	๔.๖๔	๔.๘๗	๔.๔๒
การเหมืองแร่และย่อยหิน	๑๒.๒๕	๔.๓๖	๘.๑๒	๑๑.๘๗	๗.๔๕	๘.๘๑
อุตสาหกรรม	๗.๗๐	๗.๑๘	๗.๒๓	๘.๐๓	๘.๓๔	๗.๗๐
การก่อสร้าง	๐.๙๙	๐.๓๖	๒.๗๑	๑.๓๔	๒.๓๐	๑.๕๔
ไฟฟ้าและประปา	๔.๗๖	๔.๓๘	๔.๑๒	๓.๙๔	๓.๘๘	๔.๒๒
การค้าและการธนาคาร	๓.๕๑	๓.๔๑	๓.๔๓	๓.๖๒	๓.๙๒	๓.๕๘
การคมนาคมและขนส่ง	๓.๓๘	๓.๓๒	๓.๓๘	๓.๔๖	๓.๕๙	๓.๔๓
การบริหารราชการและ บริการอื่น ๆ	๒.๓๒	๒.๕๙	๒.๔๘	๒.๗๖	๒.๖๗	๒.๕๖

ตารางที่ ๑๑ ผลผลิตเฉลี่ยต่อผู้ปฏิบัติงานทำในช่วงแผนฯ ๕ (ณ ราคาคงที่)

(หน่วย : บาท)

สาขาเศรษฐกิจ	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙
รวม	๑๓, ๔๔๒	๑๓, ๘๕๕	๑๔, ๓๑๒	๑๔, ๘๓๔	๑๕, ๔๑๙	๑๖, ๑๐๒
เกษตรกรรม	๔, ๕๕๐	๔, ๕๙๓	๔, ๖๙๙	๔, ๘๑๓	๔, ๙๑๒	๕, ๐๗๘
อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่เกษตรกรรม	๓๖, ๖๘๕	๓๗, ๖๕๘	๓๘, ๖๕๐	๓๙, ๗๐๗	๔๐, ๘๐๔	๔๑, ๙๐๕
การเหมืองแร่และย่อยหิน	๖๑, ๑๔๙	๖๖, ๔๑๒	๗๑, ๔๗๕	๗๕, ๘๓๖	๘๐, ๗๑๕	๘๕, ๕๖๘
อุตสาหกรรม	๓๘, ๗๐๑	๓๘, ๖๙๐	๓๘, ๖๙๓	๓๘, ๗๐๘	๓๘, ๖๙๘	๓๘, ๗๐๕
การก่อสร้าง	๔๔, ๕๖๘	๔๕, ๔๗๐	๔๗, ๑๐๕	๔๘, ๘๙๘	๕๐, ๘๘๙	๕๒, ๘๙๗
การไฟฟ้าและประปา	๑๐๓, ๔๗๕	๑๐๘, ๑๒๕	๑๑๒, ๘๒๑	๑๑๗, ๖๕๗	๑๒๔, ๔๑๗	๑๒๙, ๘๔๐
การค้าและการธนาคาร	๔๑, ๑๔๔	๔๒, ๖๒๑	๔๔, ๑๗๖	๔๕, ๘๔๘	๔๗, ๖๓๔	๔๙, ๕๗๙
การคมนาคมและขนส่ง	๔๔, ๑๖๓	๔๕, ๔๔๔	๔๖, ๘๘๕	๔๘, ๒๕๔	๔๙, ๗๖๒	๕๑, ๒๔๕
การบริหารราชการและ บริการอื่น ๆ	๒๓, ๘๘๑	๒๔, ๕๙๙	๒๕, ๓๒๙	๒๖, ๐๙๕	๒๖, ๘๗๑	๒๗, ๖๖๗

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการมืงงานทำและการว่างงานนั้น อาจสรุปได้ว่า

- (๑) สาขารวิชาที่ว่างงานมากตามลำดับคือ นิติศาสตร์ การฝึกหัดครู อาชีวศึกษา สังคม-ศาสตร์ และมานุษยศาสตร์ (๒) ปัญหาการขาดการเกืวโยงกัน (mismatch) ระหว่างการศึกษาและการทำงาน ไม่รุนแรงเท่าที่คิดกัน เมื่อเทียบกับปัญหาของผู้ที่มีการศึกษาเฉพาะอย่าง ในเรื่องนี้ ศุภชัย พานิชภักดิ์* ได้เตือนไว้ว่าจะมี "อันตรายของการผลักระบบการศึกษาได้ในด้านให้ความชำนาญเฉพาะอย่างมากและเร็วเกินไป"
- (๓) มีความสับสนระหว่างจำนวนผู้ว่างงานว่าระดับการศึกษาใดจะว่างงานมากกว่ากัน
- (๔) ด้วยสภาพการผลิตปัจจุบันมีการคาดกันว่าปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาในระดับกลางและระดับสูงจะรุนแรงขึ้นในอนาคต (๕) กลุ่มอายุที่จะมีปัญหาพิเศษคือกลุ่มอายุ ๑๕-๒๔ ปี โดยเฉพาะ ๒๐-๒๔ ปี

๗. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา

การวางแผนการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอาศัยทั้งด้านการวางแผนประชากรและการมืงงานทำ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นเรื่องยากลำบากอย่างยิ่ง เนื่องจาก

- (๑) การวางแผนกำลังคนในประเทศเสรีจะทำให้กระชับ ชัดเจนและแน่นอนไม่ค่อยจะได้
- (๒) ความต้องการส่วนบุคคลและความต้องการของสังคมยังเป็นแรงผลักดันที่สำคัญซึ่งมักจะโยงไปถึงการตัดสินใจเชิงการเมืองในด้านการศึกษาด้วย (๓) ระบบการจ้างงาน โดยเฉพาะฝ่ายรัฐซึ่งยังอาศัยจำนวนปีของการศึกษาเป็นเกณฑ์ (๔) รัฐไม่จริงจังด้านการสร้างงาน ดังจะเห็นความลักลั่นเชิงนโยบายและมาตรการต่าง ๆ และ (๕) ข้อมูลที่ต้องการยังขาดอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

การศึกษา ถ้าจะมองในแนวแคบ เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่จะนำไปสู่การพึ่งตัวเองได้และการเลี้ยงชีพ ในขณะที่เข้าใจว่าภายในการศึกษาเองจะต้องมีการ

* อ้างแล้ว หน้า ๒๓

วิพากษ์วิจารณ์ให้มากกว่านี้ ในเรื่อง เช่น (๑) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักสูตรหรือบริการที่ให้จากสถาบันการศึกษากับความเป็นไปในชีวิตจริงหรือความต้องการ requirement เมื่อออกมาสู่ชีวิตจริง (๒) บทบาทของการศึกษา โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นอาชีวศึกษา (๓) บทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียน (๔) การปรับปรุงคุณภาพในทุกระดับ และการประเมินคุณภาพ และ (๕) การให้ความสำคัญของความต้องการการศึกษาในระดับท้องถิ่น

สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ ๕ นี้ คงจะต้องมีการปรับอีก โดยเฉพาะในเรื่องจำนวนนักเรียน ที่ถูกระทบโดยการเข้าเรียนของ ๒ ชั้นพร้อมกัน (ม.๓ และ ม.ศ.๓) ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และเรื่องที่สัมพันธ์กับพื้นที่ยากจนหนาแน่น ในขณะนี้ ได้มีการเริ่มพิจารณาการวางแผนการศึกษาระยะยาว (ปี ๒๕๔๔) อันอาจจะช่วยให้เป็นภาพการศึกษาและทิศทางได้กระจ่างชัดขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้น ทางด้านประชากรก็ดี หรือทางด้านการมีหรือไม่มีงานทำ อันรวมถึงผลของการสร้างงาน จะต้องนำมาพิจารณาควบคู่กันไป ในขณะนี้เพียงแต่หวังว่า จะไม่มีแต่เพียงการระดมกำลังมาวางแผนพัฒนาขึ้นเฉพาะช่วงปีหรือสองปีก่อนแผน ๕ ปี จะนำออกมาใช้เท่านั้น

๕.๓ ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา

งบประมาณเพื่อการศึกษาเทียบกับ GDP และงบประมาณของประเทศ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ ปรากฏในตารางที่ ๕ จะเห็นได้ว่า งบประมาณเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากจำนวนผู้รับบริการเพิ่มขึ้น และงานด้านการศึกษาเป็นงานประเภทที่ต้องใช้แรงงานหนาแน่น และงบประมาณส่วนใหญ่เป็น เงินเดือนครูอาจารย์ ถัดมาเป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

แผนพัฒนาอุตสาหกรรม

โดย

คุณสถาพร กวิตานนท์

ผู้อำนวยการกองโครงการเศรษฐกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แผนพัฒนาอุตสาหกรรม

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙)

สารบัญ

	หน้า
๑. สรุปสถานการณ์อุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมา	๑
๒. ประเด็นปัญหา	๒
๒.๑ โครงสร้างอุตสาหกรรม	๒
๒.๒ การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก	๒
๒.๓ กิจการอุตสาหกรรม "กระจุก" อยู่บริเวณกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง	๓
๒.๔ กรรมวิธีการผลิตและเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย	๔
๒.๕ การพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน	๕
๓. เป้าหมายการปรับโครงสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรม	๕
๔. นโยบายและมาตรการ	๗
๔.๑ นโยบายการลงทุนอุตสาหกรรมทั่วไป	๗
๔.๒ นโยบายและมาตรการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน	๗
๔.๓ การส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม	๑๑
๔.๔ การประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรม	๑๒
๔.๕ การจัดระบบและระดมการลงทุนจากต่างประเทศ	๑๓
๔.๖ จัดระบบการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน	๑๓
๔.๗ การประสานการปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมส่วนรวม	๑๔

แผนพัฒนาอุตสาหกรรม

โดย กุณสทาพร กริตานนท์

๑. สรุปสถานการณ์อุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมา

ในระยะของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมในอัตราที่สูงมาก ดังจะเห็นได้ว่าได้มีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ โรงกลั่นน้ำมัน ยางรถยนต์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป กระดาษ เหล็ก นมข้นหวาน ประกอบรถยนต์ ชิ้นส่วนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตลอดจนอุตสาหกรรมจากไม้ เครื่องเรือน เครื่องประดับ อัญมณี เป็นต้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ภาคอุตสาหกรรมได้พัฒนาและเพิ่มบทบาทในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ คือ สัดส่วนผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๓.๑ ของผลผลิตรวมทั่วประเทศในปี ๒๕๐๓ เป็นร้อยละ ๒๑.๐ ในปี ๒๕๒๔ เมื่อเทียบกับภาคเกษตร ซึ่งมีผลผลิตประมาณร้อยละ ๒๔.๘ ในปี ๒๕๒๔ และคาดว่าในระยะสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ มูลค่าผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคเกษตร หากได้มีการแก้ไขปัญหาของประเทศในด้านดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมตามเป้าหมาย นโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ นี้แล้ว เป็นที่เชื่อได้ว่าฐานะเศรษฐกิจของไทยจะก้าวไปสู่ "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" อย่างแน่นอน

๒. ประเด็นปัญหา

๒.๑ โครงสร้างอุตสาหกรรมยังต้องพึ่งวัตถุดิบจากต่างประเทศมาก

การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระยะที่ผ่านมานับว่าได้รับประโยชน์จากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่ได้ให้ความคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เป็นอย่างมาก ทำให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นบางประเภทไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถส่งผลผลิตไปแข่งขันกับต่างประเทศได้

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่า โครงสร้างอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนพลังงานในสัดส่วนค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศต้องประสบภาวะการขาดดุลการค้าสูงขึ้นโดยลำดับ ภาคอุตสาหกรรมเป็นสาขาเศรษฐกิจที่ใช้เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคอุตสาหกรรมจะต้องปรับโครงสร้างการผลิตให้พึ่งการนำเข้าให้น้อยลง โดยพยายามใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น

๒.๒ การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

แม้ว่ารัฐได้มีนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ แต่จะเห็นได้ว่า โครงสร้างสิทธิประโยชน์ที่รัฐให้แก่อุตสาหกรรมนั้น ส่วนใหญ่เป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่มุ่งตลาดในประเทศ และจะเห็นได้ว่าการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนการให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการส่งออก ยังไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกได้อย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น โครงสร้างภาษียังเป็นไปในลักษณะที่สนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเสียมาก มาตรการด้านการคืนภาษีเพื่อการส่งออกก็ยังไม่มีการจัดระบบการ

คิดคำนวณและปฏิบัติอย่างได้ผลเท่าที่ควร การบริการพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกและคลังสินค้าทันสมัยก็ยังมีได้ เริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกยังอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติหลายหน่วยกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งหมดนี้จึงเป็นปัญหาทำให้อุตสาหกรรมส่งออกเติบโตช้ามาก

๒.๓ กิจการอุตสาหกรรม "กระจุก" อยู่บริเวณกรุงเทพมหานครและจังหวัด
ใกล้เคียง ไม่กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค

แม้ว่ารัฐได้มีนโยบายที่ต้องการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค แต่ในทางปฏิบัติยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๑๖ โรงงานที่จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน ๓๖,๐๕๗ โรง เป็นโรงงานในเขตภาคกลาง ร้อยละ ๔๑.๒ ในกรุงเทพฯ ร้อยละ ๒๓ ในขณะที่ปี ๒๕๒๒ โรงงานทั้งประเทศมีจำนวน ๖๗,๗๓๖ โรงงาน เป็นโรงงานในภาคกลางร้อยละ ๔๐.๔ และในเขตกรุงเทพฯ ร้อยละ ๒๑.๒ และหากจะพิจารณาถึงกิจการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งมีการลงทุนสูง ปรากฏว่ารวมตัวกันอยู่ในบริเวณกรุงเทพมหานครเสียส่วนใหญ่ คือ จากจำนวนกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ๘๘๗ ราย เป็นโรงงานในภาคกลาง ๗๕๖ ราย หรือร้อยละ ๘๕.๓ ในจำนวนนี้ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และสมุทรปราการถึงร้อยละ ๕๕.๖ เป็นต้น

สาเหตุที่อุตสาหกรรมไม่กระจายสู่ภูมินาคนั้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียงมีปัจจัยอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานมาก ตลอดจนเป็นศูนย์กลางในด้านตลาดการคมนาคมขนส่ง แหล่งเงินทุน และแรงงาน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมที่อยู่ในภูมินาคนั้น จะเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรที่ต้องการวัตถุดิบในท้องที่หรือเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าสนองความต้องการในตลาดของท้องที่เสียเป็นส่วนใหญ่

ส่วนในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งมีผลต่อการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคนั้น ปรากฏว่ายังขาดการส่งเสริมอย่างจริงจังและต้องประสบปัญหาด้านเงินทุน ปัญหาของการประกอบการ กรรมวิธีการผลิต และการขาดความเข้าใจในด้านการตลาด ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันการเชื่อมโยงหรือการรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดย่อมกับอุตสาหกรรมขนาดกลางหรือใหญ่ยังมีอยู่จำกัดมาก จึงทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นไปอย่างเชื่องช้า

๒.๔ กรรมวิธีการผลิตและเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทยยังใช้แรงงานค่อนข้างต่ำ

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ทำให้อุตสาหกรรมใหญ่เลือกใช้เครื่องจักรในขบวนการผลิตมากและไม่เป็นการสนับสนุนการจ้างงาน ยิ่งไปกว่านั้นการขาดแคลนแรงงานที่ต้องการความชำนาญพิเศษนั้นมีมากจึงทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้เครื่องจักรมากขึ้น

การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมีส่วนสนับสนุนการนำเข้าเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากนักและมักจะเป็นเทคโนโลยีที่ใช้เครื่องจักรเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงด้วย

การที่อุตสาหกรรมไทยใช้แรงงานน้อย ใช้เครื่องจักรมาก จึงทำให้ภาคอุตสาหกรรมใช้พลังงานน้ำมัน เชื้อเพลิงทางตรงและทางอ้อมสูงมาก คือ เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๓๐ ของการใช้พลังงานทั้งหมดและเป็นลักษณะการใช้พลังงานที่ไม่ประหยัด ทั้งนี้เนื่องจากขบวนการผลิตและโรงงานส่วนใหญ่ได้ตั้งขึ้นในสมัยที่น้ำมันหรือพลังงานถูก แม้ว่าในภาคเอกชนได้เริ่มมีการปรับปรุงระบบการผลิตเพื่อช่วยประหยัดพลังงานลงบ้างในระยะหลังนี้ แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเร่งรัดสรรหา

มาตรการประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรมให้มากขึ้น เพื่อ เป็นการลดต้นทุนและช่วย
แก้ปัญหาในการใช้พลังงานของชาติโดยส่วนรวมด้วย

๒.๕ การพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานยังไม่เกิดขึ้น

การพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐานยังไม่เกิดขึ้น เท่าที่ควร ทั้งนี้
เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานยังไม่แน่นอนและชัดเจน
ขาดการวางแผนระยะยาว ซึ่งทำให้เกิดความลังเลในภาคเอกชน นอกจากนี้ยังขาด
หน่วยงานที่จะช่วยพัฒนาโครงการอุตสาหกรรมพื้นฐาน การจัดหาทุน และการจัดการให้
แก่โครงการด้วย

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ จะมีการนำก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็น
ปัจจัยการผลิตที่สำคัญมากสำหรับอุตสาหกรรมพื้นฐานอื่น ๆ มาใช้ จึงควรที่จะ เร่งรัดให้
มีการวางแผนและนโยบายการใช้ก๊าซธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ เพื่อ
จะใช้เป็นแนวทางการตัดสินใจของเอกชนที่จะมาลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานต่อไป โดย
เฉพาะอย่างยิ่งในภาคชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งรัฐได้กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม
พื้นฐานในอนาคต

๓. เป้าหมายการปรับโครงสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรม

เพื่อให้การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมสอดคล้องสนับสนุนจุดประสงค์
หลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ในการที่จะต้องรักษาฐานทางเศรษฐกิจและการเงินของ
ประเทศ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การประหยัดพลังงานและการพัฒนาด้าน
เทคโนโลยี จึงจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้มาเน้นการส่งออกมากขึ้น
เพื่อช่วยลดภาวะดุลการค้า นำเงินตราเข้าประเทศ และให้อุตสาหกรรมได้กระจายไป
สู่ภูมิภาคเพื่อช่วยสร้างงานให้เพิ่มขึ้นต่อไป จึงได้กำหนดเป้าหมายการปรับโครงสร้าง

การผลิตและการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมไว้ดังนี้

๓.๑ เพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนรวมให้ขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

๓.๒ กำหนดให้มูลค่าอุตสาหกรรมส่งออกขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี

และพยายามขยายให้ได้ถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี โดยเร่งรัดการส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าขั้นปฐมให้เป็นสินค้าสำเร็จรูป เช่น อาหารแปรรูป อัญมณี เครื่องประดับ เครื่องเรือน ผลิตภัณฑ์จากยาง หนัง และไม้ ขณะเดียวกันเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ วัสดุก่อสร้าง ชิ้นส่วนไฟฟ้า ชิ้นส่วนรถยนต์ และจักรยานยนต์ เครื่องแต่งกาย ให้ส่งออกได้มากขึ้น

๓.๓ ให้อุตสาหกรรมเพื่อใช้ภายในประเทศขยายตัวได้ประมาณร้อยละ ๕-๖ ต่อปี

๓.๔ พัฒนาและปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นรายหมวด ๑๐ หมวด ปีละ

๒ หมวด

๓.๕ กำหนดให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมขยายตัวในอัตราสูงกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันจะให้อุตสาหกรรมในภูมิภาคขยายตัวเร็วกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลด้วย

๓.๖ กำหนดเป้าหมายจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗.๕ ต่อปี หรือประมาณปีละ ๑๖๕,๐๐๐ คน

๓.๗ กำหนดให้การใช้พลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียมในภาคอุตสาหกรรมไม่ให้เพิ่มเกินกว่าร้อยละ ๔ ต่อปี

๔. นโยบายและมาตรการ

๔.๑ นโยบายการลงทุนอุตสาหกรรมทั่วไป

(๑) รัฐจะส่งเสริมให้เอกชนทั้งในและนอกประเทศเป็นผู้ลงทุน ประกอบการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมโดยรัฐจะมีมาตรการและกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะให้ภาคอุตสาหกรรมพัฒนาไปในทิศทางและตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้

(๒) ในกรณีทั่วไปรัฐจะ เข้าร่วมลงทุนกับ เอกชนในโครงการอุตสาหกรรม เพื่อการริเริ่มเท่านั้นและ เป็นการชั่วคราว แต่ในกรณีที่มีความสำคัญต่อ เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ รัฐอาจเข้าร่วมลงทุนเป็นการถาวร

(๓) รัฐจะหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการควบคุมราคา นอกจากกรณีที่ โครงสร้างของตลาดบางอุตสาหกรรมเป็นไปในลักษณะของการผูกขาด โดยทั่วไปจะใช้ กลไกทางตลาดร่วมมือกับรัฐในการรักษาระดับราคา

(๔) รัฐจะร่วมมือสนับสนุนให้ภาคเอกชนนำเอานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่กล่าวมาลงไปปฏิบัติให้สามารถบรรลุเป้าหมายให้ได้

๔.๒ นโยบายและมาตรการพัฒนาอุตสาหกรรม เฉพาะด้าน

๔.๒.๑ การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม เฉพาะประเภท

มุ่งปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีอยู่เดิมและที่จะตั้ง ขึ้นใหม่ ให้มีประสิทธิภาพที่สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศ และตลาดภายในได้ โดยเน้นการปรับปรุงคุณภาพ ลดต้นทุนการผลิตและกำหนดราคาให้เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ภายในด้วย โดยจะดำเนินมาตรการเฉพาะดังนี้ คือ

- (๑) ปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินควร
- (๒) ปรับอัตราภาษีการค้าหรือภาษีสรรพสามิตโดยเก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศในอัตราเท่ากัน
- (๓) เลิกการควบคุมการนำเข้าในกรณีทั่วไป
- (๔) ควบคุมราคาสินค้าในกรณีจำเป็นและในระยะสั้นเท่านั้น
- (๕) มีการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขาโดยให้มีมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาล คือ สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน การช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี ภาษีอากร และระเบียบกฎหมาย

๔.๒.๒ การส่งเสริมการส่งออก

เร่งรัดให้มีการลงทุนเพิ่มการผลิตเพื่อการส่งออก โดยกำหนดให้มีสิ่งจูงใจและความสะดวก รวมทั้งขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ในการส่งออก ขณะเดียวกันจะปรับปรุงสิ่งจูงใจในการผลิตเพื่อขายในประเทศไม่ให้ได้เปรียบกว่าการผลิตเพื่อการส่งออกมากจนเกินไป โดยจะดำเนินมาตรการเฉพาะด้านดังนี้

- (๑) ปรับปรุงแผนงานและมาตรการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก โดยให้มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะและกฎหมายพิเศษสำหรับการส่งเสริมการส่งออก เพื่อประสานงานนโยบายและมาตรการส่งเสริม
- (๒) กำหนดอัตราเงินชดเชยภาษีล่วงหน้าเป็นร้อยละของราคาสินค้า

ออก ซึ่งจะจ่ายให้ผู้ส่งออกเป็นรูปของเครดิตภาษีเมื่อเวลาส่งออก รวมทั้งป้องกันการดำเนินงานล่าช้า

- (๓) เพิ่มแหล่งเงินทุนทั้งเพื่อการผลิตและการส่งออกในอัตราดอกเบี้ยตามความเหมาะสมของตลาด และจัดตั้งระบบประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก
- (๔) จัดตั้งเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและคลังสินค้าทัณฑ์บน
- (๕) เพิ่มประสิทธิภาพการบริการการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ การควบคุมการส่งออกจะกระทำเฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้น และให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการค้าต่างประเทศ
- (๖) ส่งเสริมและควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าออก
- (๗) ส่งเสริมการขยายการส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอาเซียน และร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนในการขยายการส่งออกในตลาดโลก
- (๘) ดำเนินมาตรการให้นโยบายส่งเสริมการส่งออกให้ประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะสำหรับสินค้าสำคัญส่งออกที่อาจทำให้เกิดการขาดแคลนขึ้นในประเทศ จะเก็บภาษีจากการส่งออกเป็นการชั่วคราวจากส่วนของราคาที่เกิดขึ้นกว่าไรปกติ

๔.๒.๓ การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค

รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้เป็นฐานหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งประเทศ และขณะเดียวกันจะเร่งกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค เพื่อก่อให้เกิดการกระจายความเจริญและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น

ทั้งนี้จะให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาภาคและพัฒนาเมืองหลักในส่วนต่าง ๆ ของประเทศต่อไป โดยจะดำเนินการเฉพาะด้านดังนี้

- (๑) ปรับปรุงและขยายงานการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค
- (๒) พัฒนาสถาบันและระบบสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค
- (๓) ปรับปรุงงานด้านการวิจัยและพัฒนาเทคนิคการผลิตและการจัดการและให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงานในด้านการขยายตลาดแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม
- (๔) สนับสนุนให้มีการรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดใหญ่
- (๕) เร่งรัดการกำหนดเขตอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ
- (๖) เร่งรัดพัฒนาเขตอุตสาหกรรมในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค พร้อมทั้งทำการสำรวจความเป็นไปได้แถบฝั่งทะเลอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นเขตอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
- (๗) ระวังการส่งเสริมการลงทุนเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ขอตั้งใหม่ในบริเวณกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง ยกเว้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ใช้แรงงานมากที่ตั้งอยู่บริเวณจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร

๔.๓ การส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม

ส่งเสริมการสร้างงานโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมส่งออกและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและเทคโนโลยีที่ใช้แรงงานมาก รวมทั้งจัดการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มทักษะและคุณภาพให้แก่แรงงานทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน และจะดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

๔.๓.๑ มาตรการทางตรง

- (๑) ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในกิจการอุตสาหกรรม โดยลดหรือยกเลิกการยกเว้น ภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัสดุในกรณีทั่วไปแก่ กิจการที่ผลิตเพื่อขายในประเทศ และจัดให้มีสิทธิประโยชน์ อย่างอื่นเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือ แรงงาน เพื่อเพิ่มทักษะและคุณภาพของแรงงานโดยให้ เอกชนเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น
- (๓) กำกับการลงทุนและถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ให้แก่แรงงานไทย โดยมีการฝึกอบรมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและ เทคนิคแก่โรงงานประเภทที่ใช้แรงงานมาก เป็นพิเศษ

๔.๓.๒ มาตรการทางอ้อม

- (๑) ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมส่งออกประเภทที่ใช้ แรงงานมาก

- (๒) ให้มีการวิจัยความต้องการช่างฝีมือของธุรกิจอุตสาหกรรม และหาช่องทางพัฒนาเทคนิคการผลิตที่มีการใช้แรงงานมาก
- (๓) ขอความช่วยเหลือจาก เอกชนและจากต่างประเทศในด้าน เงินทุนเพื่อการฝึกอบรม ทั้งนี้รวมทั้งเครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญในการฝึกอบรม

๔.๔ การประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรม

ส่งเสริมให้มีการประหยัดพลังงานทุกประเภทในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียม นอกจากนี้รัฐจะปรับโครงสร้างราคา เชื้อเพลิงทุกรูปแบบให้สะท้อนถึงต้นทุนทางเศรษฐกิจที่แท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้การใช้พลังงาน ในภาคอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยจะดำเนินการตามแนวทางและมาตรการดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการลดหย่อนภาษี เพื่อสนับสนุนให้อุตสาหกรรมประหยัดพลังงาน
- (๒) ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตพลังงานทดแทนน้ำมันและอุปกรณ์ที่ช่วย ในการประหยัดพลังงานจากน้ำมัน ตลอดจนส่งเสริมให้อุตสาหกรรมเปลี่ยนมาใช้พลังงาน อื่นทดแทนพลังงานน้ำมัน
- (๓) สนับสนุนหาแหล่งเงินทุน เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อ ปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตที่จะนำไปสู่การประหยัดพลังงาน
- (๔) ทำการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการประหยัดการใช้ พลังงาน

๔.๕ การจัดระบบและระดมการลงทุนจากต่างประเทศ

เพื่อบูรณาการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศอย่างแท้จริง โดยจะดำเนินการดังนี้ คือ

- (๑) ให้มีหน่วยงานที่จะดำเนินการส่งเสริม คัดเลือก กำกับการลงทุน การซื้อขาย การถ่ายทอดเทคโนโลยี และจัดทะเบียนการลงทุนจากต่างประเทศ
- (๒) ส่งเสริมให้มีการกระจายแหล่งที่มาของการลงทุนจากต่างประเทศ
- (๓) ถ่ายทอดเทคโนโลยีและยกระดับทักษะของแรงงานไทยในธุรกิจการลงทุนจากต่างประเทศ

๔.๖ จัดระบบการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน

จัดระบบและวางแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานที่สำคัญให้เกิดขึ้นในประเทศ โดยเฉพาะการจัดทำแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า รวมทั้งสถานที่ตั้งโรงงานและสิ่งอำนวยความสะดวกของโครงสร้างพื้นฐานและอื่น ๆ รวมทั้งจัดระบบและวางแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ก๊าซธรรมชาติ ในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกโดยเร็วที่สุด และดำเนินการในมาตรการดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ทั้งนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ต่อเนื่องในระหว่างอุตสาหกรรมและวัตถุดิบที่จะป้อนโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซธรรมชาติ เช่น การแยกก๊าซธรรมชาติ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอล อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี เป็นต้น

(๒) จัดระบบการส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐาน โดยมอบให้หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวรับผิดชอบโดยเฉพาะและให้หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถในการพิจารณาความเหมาะสม ตลอดจนพัฒนาโครงการในชั้นลงทุน

(๓) ส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมที่มีความเหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ และให้การคุ้มครองไม่สูงกว่าอุตสาหกรรมทั่วไป

(๔) รัฐจะเข้าร่วมลงทุนโดยตรงในโครงการอุตสาหกรรมพื้นฐานในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น เช่น โครงการลงทุนที่มีข้อผูกพันต่อการร่วมลงทุนระหว่างประเทศ หรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่มากที่เอกชนไม่สามารถลงทุนได้โดยลำดับ

๔.๗ การประสานการปรับปรุงโครงสร้างภาคอุตสาหกรรมส่วนรวม

เพื่อที่จะให้นโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นประสานและสอดคล้องกัน จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ โดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและเอกชน และจะจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขา เพื่อดำเนินการวางแผนพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมรายสาขาให้เจริญเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ

แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

โดย

ดร.สวิตต์ โพธิ์วิท

ผู้อำนวยการศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

บทความนี้ ได้อาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้จัดทำขึ้นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ เพื่อใช้รายงานความก้าวหน้าและประมวลบททวนสถานการณ์ของแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นแผนงานขนาดใหญ่ที่ต้องการวางแผนอย่างเป็นระบบผสมผสาน และต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานทั้งของรัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มา ศูนย์ฯ ได้ดำเนินการโดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบโดยตรง

แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้ จำเป็นจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงแผนงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความก้าวหน้าของงานในแต่ละส่วนเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ได้แผนงานที่รัดกุมยิ่งขึ้นและทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น รายละเอียดข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ก็ยังอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตามความจำเป็น

แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

โดย ดร.สารวิทย์ โพธิ์วิท

๑. คำนำ

ภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในโลกปัจจุบัน จำเป็นที่ทุกประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย จะต้องปรับปรุงและขยายฐานโครงสร้างระบบ เศรษฐกิจ ให้มีความยืดหยุ่น และขีดความสามารถที่จะรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ประเทศไทยก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกัน และมีโอกาสดีกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เมื่อมีการพบก๊าชธรรมชาติในอ่าวไทย รัฐจึงได้กำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถนำวัตถุดิบภายในประเทศโดยเฉพาะก๊าชธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดควบคู่ไปกับการสร้างชุมชนศูนย์กลางใหม่ในส่วนภูมิภาคที่จะสามารถแข่งขันกับ กทม.ซึ่งจะมีผลช่วยชลอ อัตราการขยายตัวและลดความแออัดของ กทม. ด้วย ทั้งนี้โดยจะอาศัยการจ้างงานจากภาคอุตสาหกรรมที่จะพัฒนาขึ้นมาเป็นแรงผลักดันนำไปสู่เป้าหมายนี้

เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐได้กำหนดแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมและชุมชนศูนย์กลางใหม่ไว้ในพื้นที่บริเวณลัดทึบ - ระยอง โดยได้คำนึงถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านลักษณะภูมิประเทศ สภาพาสสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ ควบคู่ไปกับโอกาสที่จะขยายผลการพัฒนาออกไปสู่พื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยตรง

ในการนี้ ได้มีการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่จะไปลงในพื้นที่บริเวณที่ได้กำหนดไว้โดยระยะแรก จะเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าชธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมโซดาแอช และในระยะต่อไป ก็จะมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องและอุตสาหกรรมรองอื่น ๆ นอกจากนี้จะมีการพัฒนาชุมชนศูนย์กลางใหม่เพื่อให้เป็นฐานรองรับและให้บริการสำหรับแหล่งอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นชุมชนอิสระมีความสมบูรณ์

ภายในตัวเอง ทั้งนี้ โดยรัฐจะพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งท่าเรือน้ำลึก ระบบถนน รถไฟ ไฟฟ้า น้ำ สื่อสารโทรคมนาคม และระบบกำจัดน้ำเสียมาสนับสนุน รวมทั้งการ กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้ธุรกิจภาคเอกชน มาลงทุนในอุตสาหกรรมประเภท ต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่กำหนด

สำหรับระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าเรือน้ำลึกที่จำเป็น จะต้องดำเนินการพัฒนาควบคู่ไปกับอุตสาหกรรม เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งใน เรื่องแหล่งที่ตั้งและขีดความสามารถที่จะรับ เรือขนาดใหญ่เพียงพอที่จะนำวัตถุดิบ เข้า และส่งสินค้าออก เพื่อที่จะแข่งขันเชิงพาณิชย์กับตลาดโลกได้นั้น รัฐก็ได้กำหนดนโยบายตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔ ที่จะพัฒนาปรับปรุงขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ที่มีอยู่แล้วทันที เพื่อให้เป็นท่าเรือน้ำลึก สำหรับบริการสินค้าทั่วไปซึ่งรวมถึงสินค้าคอนเทน- เนอร์ได้ ในระยะแรกด้วย ส่วนโครงการท่าเรือแหลมฉบัง ให้พัฒนาในระยะต่อไปโดยให้ สอดคล้องกับการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ เพื่อให้เป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการสินค้าทั่วไป ซึ่งรวมถึงสินค้าคอนเทนเนอร์เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักบริเวณสัตหีบ- ระยอง (มาบตาพุด) และชนิดของอุตสาหกรรมบางประเภทที่จำเป็นจะต้องอยู่ติดกับท่าเรือ น้ำลึก เพื่อให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ในระยะยาว ก็ได้มีการปรับปรุงแผนงานการ พัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลตะวันออกใหม่ โดยจะพิจารณาวางแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อ ใช้ประโยชน์ทั้งจากท่าเรือสัตหีบ แหลมฉบัง และอ่าวระยอง ควบคู่ไปด้วยกัน

ในการพัฒนาตามแนวทางข้างต้น ได้มีการวางระบบการตัดสินใจ ระบบ การประสานงาน และระบบการติดตามประเมินผล เพื่อให้โครงการในแต่ละส่วนของ แผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นแผนรวมแบบผสมผสาน เป็น ไปอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ

การเตรียมแหล่งเงินทุน และกำหนดการระยะยาวแล้วเสร็จ กล่าวคือ ได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็น ประธานกรรมการ เพื่อควบคุมดูแล และตัดสินใจในประเด็นนโยบาย และคณะกรรมการ การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ นอกจากนี้แล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการขึ้นเป็นหน่วยงาน ใหม่ระดับกองในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วย ราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้ง เป็นศูนย์กลางรวบรวม ประมวลข้อมูล ที่จะชี้แจงและกระจายข่าวสารให้ หน่วยราชการ องค์กรระหว่างประเทศ ผู้ลงทุนภาคเอกชน และสื่อมวลชนต่าง ๆ ด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่มาโดยลำดับจนถึงปัจจุบัน

๒. แผนงาน

แผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย ไว้ในบริเวณสตีบ-ระยอง โดยได้มีการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ทั้งใน เรื่องอุตสาหกรรมท่าเรือ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ผังเมือง สิ่งแวดล้อม และสังคมการ เมือง แล้วจึงได้เลือกพื้นที่บริเวณสตีบ-ระยอง ด้วยเหตุผลพอสรุปได้ว่า

- พื้นที่บริเวณนี้มีศักยภาพสูงที่จะใช้พัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักของ ประเทศ เนื่องจากมีที่ดินขนาดใหญ่เพียงพอ สภาพดินไม่ค่อยอุดมสมบูรณ์ ทางเกษตรกรรม และมีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น
- เป็นบริเวณที่ก่อสร้างท่าเรือจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งและจะเป็นที่ตั้งของ โครงการ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ซึ่งทำให้สะดวกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ต้องใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ

- อยู่ใกล้โครงสร้างพื้นฐานหลักที่มีอยู่แล้ว เช่น ท่าเรือพาณิชย์ลัดทียบ
สนามบินอุตะเกา อ่างเก็บน้ำดอกกราย และมีระบบถนน รถไฟ
ไฟฟ้า อยู่ค่อนข้างจะสมบูรณ์แล้ว
- อยู่ในพื้นที่บริเวณชายฝั่งอ่าวทะเลเปิด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้าน
สภาวะสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งของ
อ่าวไทยตอนใน
- อยู่ห่างจาก กทม. เป็นระยะทางไกลเพียงพอที่จะมิให้ถูกอิทธิพลของ
กทม. ดึงดูดผลการพัฒนากลับไป ทำให้สามารถพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรม
และชุมชนที่มีอิสระ มีความสมบูรณ์ภายในตัวเอง และสามารถ
เปิดช่องนำผลการพัฒนากระจายเชื่อมโยงเข้าสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ได้โดยตรง

แผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในพื้นที่เป้าหมาย
บริเวณลัดทียบ-ระยอง ดังกล่าวข้างต้น จะประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ ๆ ๓ ส่วน คือ

๒.๑ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน

เป็นส่วนที่รัฐจะต้องลงทุนเพื่อให้บริการสำหรับแหล่งอุตสาหกรรมและ
ชุมชนที่จะเกิดขึ้นอย่างเพียงพอและทั่วถึงในระยะยาว ซึ่งประกอบด้วย

- โครงการวางท่อส่งน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายมายังพื้นที่บริเวณ
แหล่งอุตสาหกรรม ชุมชน และท่าเรือพาณิชย์ลัดทียบ
- โครงการก่อสร้างทางรถไฟเชื่อมลัดทียบ-ระยอง และเชื่อมทางรถไฟ
สายตะวันออกเข้ากับสายตะวันออกเฉียงเหนือโดยไม่ต้องผ่าน กทม.

- โครงการปรับปรุงขยายระบบถนน ไฟฟ้า และโทรคมนาคมที่มีอยู่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๒.๒ ท่าเรือน้ำลึก

เป็นส่วนที่รัฐจะต้องลงทุนพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของชนิดอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นและรองรับความต้องการด้านสินค้าทั่วไป ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวประกอบด้วย

- โครงการปรับปรุงขยายท่าเรือพาณิชย์ลัดทึบระยะที่หนึ่ง
- โครงการสำรวจและศึกษาความเป็นไปได้ของการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกบริเวณมาบตาพุด อ่าวระยอง
- โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง

๒.๓ อุตสาหกรรม

เป็นส่วนที่ทั้งรัฐและเอกชนจะมาลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ภายในพื้นที่เป้าหมายที่ได้กำหนด ซึ่งประกอบด้วย

- โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ
- โครงการปุ๋ยเคมี
- โครงการโซดาแอช
- โครงการเอทธีลีน และอุตสาหกรรมปิโตรเคมีช่วงท้าย
- โครงการอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งจะมีการศึกษาในรายละเอียดโอกาสการลงทุนต่อไป

๒.๔ มาตรการสนับสนุนอื่น ๆ

เป็นส่วนใหญ่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน เพื่อให้เกิดความมั่นใจและอำนวยความสะดวกต่อนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศให้มาลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่บริเวณนี้ ซึ่งประกอบด้วย

- การวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะบริเวณพื้นที่เป้าหมายเพื่อวางรูปแบบการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โดยเฉพาะแหล่งชุมชนที่จะรองรับและให้บริการแก่อุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้น
- การพัฒนาที่ดินสำหรับแหล่งอุตสาหกรรม
- การกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุน
- การกำหนดมาตรการควบคุมด้านสภาวะสิ่งแวดล้อม

ทั้งหมดนี้กำลังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้การประสานงานของศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ในฐานะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกจากนั้นแล้วสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา คูเปอร์ แอนด์ ไลแบรนต์ ให้มาทำการศึกษา สำรวจ เพื่อวางแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่ ๓ จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานควบคู่ไปด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่ เป้าหมายบริเวณสตีบ-ระยอง ตามแผนงานทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จะมีแผนรองรับในระยะยาวที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างมีระเบียบ แบบแผน เป็นระบบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมของภูมิภาคนี้

๓. อุตสาหกรรม

ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ทรพยากรณ์แหล่งใหม่ที่มีคุณค่ามหาศาลต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ถูกนำขึ้นมาใช้โดยการวางท่อใต้ทะเล ความยาว ๔๒๕ กิโลเมตร จากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่บริเวณบ้านหนองแพ ตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง ขณะนี้ได้นำไปใช้ประโยชน์เป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว และอยู่ในขั้นเตรียมการที่จะพัฒนาการใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะการใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจะสอดคล้องกับแผนการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยอาศัยการจ้างแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมเป็นแรงผลักดัน และในระยะแรกจะมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบก่อน โครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ได้แก่

๓.๑ โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (Gas Separation Plant) เป็นโครงการ

ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ผลิตก๊าซหุงต้ม (LPG) สนองความต้องการภายในประเทศ เพื่อไปใช้เป็นเชื้อเพลิงหุงต้มและใช้ทดแทนน้ำมันที่ใช้กับเครื่องยนต์ต่าง ๆ ซึ่งจะสามารถลดปริมาณการใช้น้ำมันได้ส่วนหนึ่ง
- แยกก๊าซอีเทน (Ethane) เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จะส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อเนื่องสาขาต่าง ๆ อย่างกว้างขวางขึ้นในประเทศ
- แยกก๊าซมีเทน (Methane) เพื่อส่งเข้าท่อไปเป็นเชื้อเพลิงสำหรับโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่บางปะกง สำโรงใต้ และโรงงานปูนซีเมนต์ที่จังหวัดสระบุรี รวมทั้งการใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับโครงการปุ๋ยเคมีและโครงการเมทานอล (Methanol)
- แยกน้ำมันก๊าซไฮโดรคาร์บอน ส่งให้โรงกลั่นศรีราชา หรือบางจากเพื่อผลิตน้ำมันเบนซิน

ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากโรงแยกก๊าซธรรมชาตินี้ จะมีผลให้ประเทศไทยสามารถ
สงวนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งต้องใช้ไปในการสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงสำเร็จรูป (น้ำมัน
เบนซินและดีเซล) และก๊าซหุงต้ม จากต่างประเทศได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ เมื่อมีก๊าซ
หุงต้มเหลือใช้ภายในประเทศ ยังสามารถจัดส่งก๊าซหุงต้มนี้ หรือแยกเป็นก๊าซโพรเพน
และบิวเทน เพื่อส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ นำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศได้ด้วย

โรงแยกก๊าซธรรมชาติ (หน่วยแรก) จะใช้เงินลงทุนประมาณ ๓๒๐
ล้านเหรียญสหรัฐฯ (หรือ ๗,๓๖๐ ล้านบาท) โดยจะได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจาก
การลงทุนสูงถึงประมาณ ๒๐% ทั้งนี้จะใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบป้อนโรงงานในอัตรา
๓๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ซึ่งจะแยกได้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

ก๊าซมีเทน	๒๔๖	ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน
อีเทน	๓๔๐,๐๐๐	ตันต่อปี
ก๊าซหุงต้มและโพรเพน	๔๖๓,๐๐๐	"
ก๊าซโซลีนธรรมชาติ	๖๓,๐๐๐	"

โดยที่โครงการก่อสร้างโรงแยกก๊าซเป็นโครงการขนาดใหญ่ ต้องใช้เงิน
ลงทุนจำนวนมาก จึงได้จัดหาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศไว้หลายแหล่งดังนี้

- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)
- OPEC Fund for Development
- Commonwealth Development Corporation (CDC)
- Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) จากประเทศญี่ปุ่น
- EXIM Bank จากประเทศผู้ชนะการประกวดราคา
- Yen Syndicate Loan

โครงการก่อสร้างโรงแยกก๊าซ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๒๔ โดย ปตท. ได้ดำเนินการคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ซึ่งปรากฏว่าบริษัท Linde AG. แห่งประเทศเยอรมัน ได้รับคัดเลือกให้เป็นบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา และ ปตท. ได้ออก Letter of Intent ให้บริษัทเข้ามาเริ่มปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๔ ซึ่งบริษัทได้ตอบรับมา เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๒๔ บัดนี้ ปตท. และบริษัท Linde AG ได้ลงนามในสัญญาว่าจ้างอย่างเป็นทางการแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๔

โครงการฯ ได้กำหนดแผนการดำเนินงาน (ดังแสดงในตารางที่ ๓,๑) เป็น ๒ ระยะ กล่าวคือ

ระยะที่ ๑ เป็นงานเตรียมเอกสารการประมูล การเตรียมการออกแบบเบื้องต้น และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีระยะเวลาการดำเนินงานตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๒๔ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕

ระยะที่ ๒ เป็นงานควบคุมการออกแบบรายละเอียดและการก่อสร้าง จะเริ่มดำเนินงานตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๒๕ เป็นต้นไป รวมระยะเวลาประมาณ ๒๔ เดือน

ตารางที่ ๓.๑ หมายเหตุการโครงการก่อสร้างโรงแบบถ้ำ

รายการ	ปี	ท.ศ. ๒๕๒๕										ท.ศ. ๒๕๒๖										ท.ศ. ๒๕๒๗										ท.ศ. ๒๕๒๘																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																	
	เดือน	ม.ย.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ก.ย.	ธ.ค.																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
		ก่อนท	๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
๑. ประกาศขายข้อบัญญัติสร้างที่ มีคุณสมบัติเหมาะสมตามระเบียบ		๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
๒. การจัดทำ Bid Document แล้วเสร็จ		๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
๓. การจำหน่าย Bid Document		๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
๔. การรับและเปิดซองประกวด ราคาการประมูล					๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
๕. การพิจารณาข้อเสนองาน บริษัทก่อสร้าง					๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
๖. การเจรจาและเลือกกับ บริษัทก่อสร้างแล้วเสร็จ						๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
๗. การแจ้งความจ้าง ว่าจ้างบริษัท							๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
๘. การส่งมอบในสัญญาจ้าง และก่อสร้าง								๑	๒	๓	๔	๕	๖	๗	๘	๙	๑๐	๑๑	๑๒	๑๓	๑๔	๑๕	๑๖	๑๗	๑๘	๑๙	๒๐	๒๑	๒๒	๒๓	๒๔	๒๕	๒๖	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙	๔๐	๔๑	๔๒	๔๓	๔๔	๔๕																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
๙. การเริ่มเก็บเครื่อง																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																	</

สัญญาฉบับ
ประมาณการ
ปริมาณงานทำจริง

(๐๕๕.๐.๒๕)

ผลการดำเนินการตั้งแต่เริ่มโครงการฯ จนถึงสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๒๔
ซึ่งอยู่ในระยะที่ ๑ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

- (๑) งานออกแบบเบื้องต้นและวิศวกรรมพื้นฐานแล้วเสร็จ
- (๒) งานสำรวจและเจาะดินแล้วเสร็จ
- (๓) งานจัดทำข้อกำหนดและเอกสารการประกวดราคาแล้วเสร็จ
- (๔) ดำเนินการจัดเตรียมและออกเอกสารเพิ่มเติมให้บริษัทที่ซื้อเอกสาร
การประกวดราคา
- (๕) ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาการประกวดราคา
- (๖) พิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สนใจเข้าประกวดราคา
จำนวน ๗ ราย และปตท. ได้ดำเนินการขายเอกสารการประกวด
ราคาให้แก่กลุ่มบริษัททั้ง ๗ ราย แล้วเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน
๒๕๒๔ โดยได้กำหนดวันยื่นซองและเปิดซองประกวดราคา ในวันที่
๑ มีนาคม ๒๕๒๕
- (๗) ดำเนินการจัดให้มีการประชุมชี้แจงให้ผู้สนใจเข้าประกวดราคา
และพาผู้สถานที่ก่อสร้างระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๔
- (๘) กำลังดำเนินการคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาในประเทศเพื่อออกแบบ
จัดทำเอกสารการประกวดราคา และคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง
ที่หักอาศัยของพนักงาน ปตท. ที่ปฏิบัติงานที่โรงแยกก๊าซและคลัง
ผลิตภัณฑ์เขاب่อยา

ทั้งนี้ ได้ใช้จ่ายเงินตามโครงการฯ ไปแล้ว ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๒๔ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๔ พอสรุปได้ดังนี้

งาน	บาท	หมายเหตุ
ค่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา	๔๕,๑๒๑,๐๐๐	๘๐.๘๑% ของ Ceiling Cost
ค่าลิขสิทธิ์ Benfield	๕,๑๑๐,๐๐๐	๕% ของค่าลิขสิทธิ์
ค่าสำรวจ	๒,๓๐๖,๐๐๐	เหลือเงิน Retention ๑๐%
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	๑,๕๖๐,๐๐๐	
รวม	๕๔,๐๙๗,๐๐๐	

๓.๒ โครงการอุตสาหกรรมเกลือหินและโซดาแอช (Rocksalt and Soda Ash Project) เป็นโครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน โดยประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ผลิตเกลือหินจากเหมืองที่ อ.บำเพ็ญณรงค์ จ.ชัยภูมิ ในปริมาณ ๑.๔ ล้านตันต่อปี เพื่อป้อนเป็นวัตถุดิบแก่โรงงานโซดาแอชและส่งออก
- ผลิตโซดาแอชเพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเคมีหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมกระจก กระดาษ สบู่ และผงซักฟอก
- ได้ผลิตภัณฑ์พลอยได้ คือ แอมโมเนียมคลอไรด์ ซึ่งสามารถใช้เป็นปุ๋ยเดี่ยว หรือนำไปทำเป็นปุ๋ยผสมได้
- เพื่อส่งผลิตภัณฑ์ไปขายแก่ประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียน

โครงการอุตสาหกรรมเกลือหินและโซดาแอซจะใช้เงินลงทุนประมาณ ๓๗๔ ล้านเหรียญสหรัฐฯ (หรือ ๘,๖๘๖ ล้านบาท) โดยจะเป็นเงินกู้จากความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีต่อโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน ๗๐% และส่วนที่เหลือจะเป็นเงินลงทุนจากประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียน คือ ประเทศไทย ๖๐% ประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซียลงทุนประเทศละ ๑๐% และประเทศสิงคโปร์ ๑% ในส่วนการลงทุนของประเทศไทยนั้น จะเป็นการร่วมทุนระหว่างรัฐบาล และเอกชน

โดยสรุปแล้ว เงินลงทุนโครงการอุตสาหกรรมเกลือหินและโซดาแอซที่ อาจจะเป็นไปได้ในขณะนี้ คือ

	ล้าน เหรียญสหรัฐฯ
เงินกู้รัฐบาลญี่ปุ่น	๒๖๔.๓๔
ประเทศอินโดนีเซีย	๑๔.๓๔
ประเทศมาเลเซีย	๑๔.๗๓
ประเทศฟิลิปปินส์	๑๔.๗๓
ประเทศสิงคโปร์	๑.๑๓
รัฐบาลไทย	๓๓.๓
สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	๑.๓๖
ฝ่ายเอกชน (ไทยหรือต่างประเทศ)	<u>๓๓.๓</u>
	<u>๓๗๗.๖๒</u>

โรงงานโซดาแอซจะใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบขั้นต้นในการผลิตก๊าซแอมโมเนีย เพื่อใช้ต่อไปในการผลิตโซดาแอซ ซึ่งก๊าซแอมโมเนียนี้อาจจะซื้อจากโรงงานปุ๋ยเคมีหรือจากประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของราคาขายของก๊าซแอมโมเนียม

ผลิตภัณฑ์ที่จะได้จากโครงการมีดังนี้

เกลือหิน (เหลือจากป้อนโรงงานโซดาแอชแล้ว)	๑,๐๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี
โซดาแอช	๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี
แอมโมเนียมคลอไรด์	๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี

สถานะการณ์ของโครงการในขณะนี้พอสรุปได้ดังนี้

หลังจากที่รัฐบาลญี่ปุ่นโดยไจก้า ได้เสนอรายงานการประเมินผลขั้นสุดท้ายของโครงการอุตสาหกรรมผลิตเกลือหินและโซดาแอชเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๒๔ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ร่วมกับบริษัทผู้ถือหุ้นอุตสาหกรรมเกลือหิน และโซดาแอช จำกัด จัดประชุมองค์กผู้ถือหุ้นอาเซียนในโครงการนี้ ระหว่างวันที่ ๗-๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ณ กรุงเทพฯ เพื่อพิจารณารายงานการประเมินผลดังกล่าว ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการตกลงกันในปัญหาสาระสำคัญ ๆ หลายเรื่อง ยกเว้นปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกกรรมวิธีการผลิต สูตรการคิดราคาแอมโมเนียมคลอไรด์ และโซดาแอช ราคาค่าขนส่งเกลือหินจากเหมืองเกลือหินที่อำเภอเบ้าเหล็กจังหวัดชัยภูมิ ไปยังโรงงานผลิตโซดาแอช ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ปริมาณการความต้องการเงินลงทุนทั้งหมด รวมทั้งอัตราผลตอบแทนทางการเงินภายหลังเสียภาษีของโครงการ ที่ประชุมจึงได้ตกลงให้จัดประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์กผู้ถือหุ้น เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ข้างต้น ในระหว่างวันที่ ๒๒-๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ณ เมืองพญา ซึ่งได้มีการแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔ ที่ให้โรงงานอุตสาหกรรมโซดาแอชตั้งอยู่ที่บ้านหนองใหญ่ - บ้านชนาไร่ บริเวณลัดทึบ จังหวัดชลบุรี หรือที่บ้านมาบชะลูบ บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง ทำให้ต้องมีการคำนวณยอดเงินลงทุนของโครงการใหม่ โดยใช้สถานที่ตั้งโรงงานที่บ้านหนองใหญ่เป็นเกณฑ์การพิจารณาแทนแหลมฉบัง นอกจากนี้ยังตัดค่าใช้จ่ายในการสร้างที่พักเจ้าหน้าที่และคนงานที่เหมืองเกลือหิน และที่โรงงานผลิตโซดาแอชออกจากยอดเงินลงทุน โดยจะให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ

ดังกล่าว ใช้จ่ายสำคัญทั้ง ๒ กรณีทำให้สามารถลดจำนวนยอดเงินลงทุนจาก ๔๐๔ ล้าน
เหรียญสหรัฐฯ ลงเหลือเพียง ๓๗๔ ล้านเหรียญสหรัฐฯ

ต่อมาระหว่างวันที่ ๒๕-๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๔ กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับ
บริษัทผู้ถือหุ้นอุตสาหกรรมเกลือหินและโซดาแอช จำกัด จัดประชุมองค์การผู้ถือหุ้นอาเซียน
ในโครงการฯ ณ กรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาสัญญาการร่วมลงทุน (Joint Venture Agree-
ment) ความตกลงต่อท้ายความตกลงขั้นพื้นฐานว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน
(Supplementary Agreement to the Basic Agreement on ASEAN Industrial
Projects) หนังสือบริคณห์สนธิ (Memorandum of Association) ข้อบังคับของบริษัท
(Regulations) ซึ่งที่ประชุมยังไม่สามารถตกลงกันได้ในปัญหาการตั้งราคาเกลือหิน โซดา-
แอช และแอมโมเนียมคลอไรด์ รวมทั้งการที่อินโดนีเซียตกลงจะก่อตั้งโรงงานผลิตโซดาแอช
ขนาด ๒๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี เป็นโครงการระดับประเทศ ที่ประชุมจึงตกลงให้นำปัญหา
ดังกล่าวเสนอคณะกรรมการว่าด้วยอุตสาหกรรมแร่ธาตุและพลังงานของรัฐมนตรีเศรษฐกิจ
อาเซียนพิจารณาและถ้าหากยังไม่สามารถทำความตกลงกันได้ ก็ให้เสนอรัฐมนตรีเศรษฐกิจ
อาเซียนตัดสินชี้ขาดต่อไป

หลังจากนั้นประมาณกลางเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๔ คณะผู้เชี่ยวชาญใจกล้า
ก็ได้เดินทางเข้ามาศึกษาประเมินโครงการเพิ่มเติมโดยจะเน้นหนักทางด้านความเป็นไป
ได้ของโครงการทางด้านเศรษฐกิจซึ่งในการนี้จะมีการพิจารณาที่ตั้งบริเวณมาตาพุตเปรียบ-
เทียบกับที่ตั้งบริเวณบ้านหนองใหญ่ด้วย การศึกษาเพิ่มเติมนี้จะแล้วเสร็จและเสนอรายงาน
ต่อกระทรวงอุตสาหกรรมได้ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๒๕

ขณะนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศตามขั้นตอนการจ้างบริษัท
ที่ปรึกษาสำหรับโครงการอุตสาหกรรมผลิตเกลือหินและโซดาแอชแล้ว โดยกำหนดให้บริษัท
ที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมยื่นความจำนงสมัครมาภายในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๒๔ เพื่อจะ

ได้เลือกบริษัทที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดต่อไป โดยการคัดเลือกจะแล้วเสร็จประมาณ
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการต่อไปปรากฏตามตารางแสดงขั้นตอนการ
ดำเนินงาน โครงการอุตสาหกรรมเกลือหินและโซดาแอชในตารางที่ ๓.๒

๓.๓ โครงการอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี (Fertilizer Complex) ซึ่งจะดำเนินการ
การโดยกลุ่มบริษัทสหกันดินเวียดนาม โดยรัฐบาลไทยจะร่วมลงทุนด้วย ๑๐%
ใช้เงินลงทุนทั้งหมดประมาณ ๕๔๐ ล้านเหรียญสหรัฐ (หรือ ๑๓,๕๗๐ ล้านบาท)
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ให้ชาวนาชาวไร่ได้มีโอกาสใช้ผลิตภัณฑ์ปุ๋ยเคมี ในราคาที่ถูกลงกว่าราคา
ตลาดโลก โดยการปีโตรเลียมนำ จะขายก๊าซธรรมชาติแก่โครงการฯ
ในราคาต้นทุนทำให้ชาวนาชาวไร่ได้ผลประโยชน์โดยตรงจากก๊าซ
ธรรมชาติในอ่าวไทย
- ช่วยลดการขาดดุลการค้าของประเทศจากการนำเข้าของผลิตภัณฑ์
ปุ๋ยเคมี ซึ่งปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยได้นำเข้าผลิตภัณฑ์ปุ๋ยเคมีเป็นเงิน
ประมาณ ๒,๕๐๐ ล้านบาท และยังได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ
จากการส่งออกของผลิตภัณฑ์ปุ๋ยเคมีจากโครงการในส่วนที่เกินความ
ต้องการใช้ภายในประเทศ
- ทำให้เกิดการจ้างงานโดยตรงในโรงงาน ๗๕๐ คน นอกเหนือจาก
การจ้างงานทางอ้อมในกิจการต่อเนื่อง เช่น การตลาด การส่งเสริม
การเกษตร และธุรกิจ หรือบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

ตาราง ก.๒ ตารางแสดงขั้นตอนการทำงานโครงการอุตสาหกรรม เกษีหินและโซดาแอช

[illegible]

ในการดำเนินงานตามโครงการ กลุ่มบริษัทสหแกนดิเนเวียนได้เสนอที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการดำเนินการผลิตและบำรุงรักษาโรงงานปุ๋ยเคมีแก่คนไทยเป็นมูลค่า ๔๐ ล้านบาท รวมตลอดทั้งจะเตรียมโครงการส่งเสริมทางการเกษตรของไทย โดยบริษัทจะดำเนินการเริ่มส่งเสริมตั้งแต่มีการลงนามในสัญญากับรัฐบาลไทย กล่าวคือ ในระยะแรกก่อนที่โรงงานจะแล้วเสร็จ (เป็นเวลา ๓ ปี) ทางบริษัทจะให้การส่งเสริมแนะนำการใช้ปุ๋ยต่อชาวนาชาวไร่ (เพื่อเป็นการเตรียมการก่อนที่จะมีการผลิตปุ๋ยสู่ตลาด) คิดเป็นมูลค่าอีกประมาณ ๔๕ ล้านบาท และหลังจากโรงงานสร้างเสร็จและเริ่มดำเนินการผลิตแล้ว บริษัทจะดำเนินการด้านการตลาดและการส่งเสริมวิธีการใช้ปุ๋ยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการต่อผู้จำหน่ายและผู้ใช้น้ำ (ชาวนาชาวไร่) ซึ่งจะมีผลทำให้ผลผลิตทางการเกษตรต่อไร่สูงขึ้นอีกทั้งยังจะช่วยให้พัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรและระบบสหกรณ์การเกษตรของไทยอีกด้วย

โรงงานปุ๋ยเคมีจะใช้วัตถุดิบ คือ ก๊าซธรรมชาติ ในอัตราประมาณ ๖๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน กรดฟอสฟอริกและแร่โปแตช ซึ่งจะส่งจากต่างประเทศเข้ามา ก่อนจนกว่าจะมีการผลิตได้เองภายในประเทศ ในปริมาณ ๔๐๐,๐๐๐ และ ๖๐,๐๐๐ ตันต่อปี ตามลำดับ

โรงงานนี้จะผลิตก๊าซแอมโมเนียในอัตรา ๑,๓๕๐ ตันต่อวัน (หรือประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี) โดยส่วนใหญ่จะถูกนำไปผลิตปุ๋ยยูเรีย ปุ๋ยเอ็น พี และ ปุ๋ยเอ็น พี เค ฉะนั้น ในระยะแรกของการผลิตจะมีการส่งออกของก๊าซแอมโมเนียบางส่วน ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์ปุ๋ยที่ได้ จะประกอบด้วย

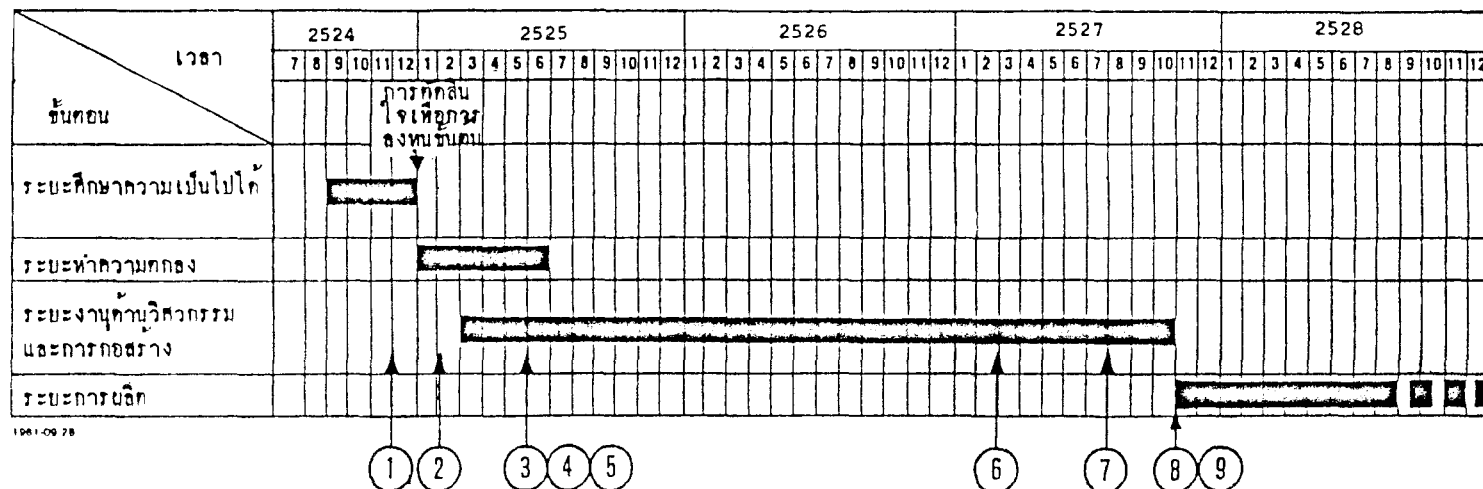
ปุ๋ยเอ็นพี/เอ็นพีเค	๖๕๐,๐๐๐	ตัน/ปี
ปุ๋ยยูเรีย	๔๑๐,๐๐๐	ตัน/ปี

สถานะปัจจุบันของโครงการกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาตกลงใน
สัญญาระหว่างกลุ่มบริษัทกับกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกำหนดจะมีลงนามได้อย่างเป็น
ทางการภายในสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๒๕ หมายกำหนดการทั่วไปของโครงการ ดังแสดง
ไว้ในตารางที่ ๓.๓

๓.๔ โครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (Petrochemical Complex)

โครงการนี้ประกอบด้วย โรงงานเอทธิลีน และโรงงานปิโตรเคมี ขึ้นปลาย
ที่ใช้เอทธิลีน เป็นวัตถุดิบ ขณะนี้ได้มีผู้แสดงความจำนงทั้งต่อการปิโตรเลียม
แห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นจำนวน
มากเพื่อขอดำเนินการอุตสาหกรรมประเภทนี้ แต่ระยะนี้สำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมการลงทุน ได้ระงับการพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมโครงการต่าง ๆ
ดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตร-
เคมี ที่แน่นอนซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษารายละเอียดอยู่ ทั้งนี้ รัฐบาล
ไทยได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (Inter-
national Finance Corporation หรือ IFC) ให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมา
ทบทวนการศึกษาที่มีอยู่ทั้งหมด ได้แก่ การศึกษา ความเหมาะสมโครงการผลิต
เอทธิลีน และโวนิลคลอไรด์โมโนเมอร์ โดยคณะผู้เชี่ยวชาญใจกล้า ซึ่งทำไว้
เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๔ และแผนแม่บทของการใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรม-
ชาติ โดย Davy Mackee and Chem Systems Inc. ซึ่งทำไว้เมื่อเดือน
ตุลาคม ๒๕๒๔ เพื่อจะได้จัดทำแผนแม่บทการลงทุนโครงการอุตสาหกรรม
ปิโตรเคมี ที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมีหมายกำหนดการดำเนินงานเป็น
สองช่วง ช่วงแรกจะแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๒๕ เพื่อเสนอรายงาน
เกี่ยวกับหลักเกณฑ์รูปแบบ และเงื่อนไขในการลงทุนแต่ละส่วนของโครงการ

ตารางที่ ๓.๓ : หมายเหตุการโครงการปุ๋ยเคมี



- | | | | |
|---|--------------------------|---|--------------------------|
| 1 | ชาวไร่ | 6 | พ่อค้า |
| 2 | จันทน์ | 7 | จันทน์และบริการทางสังคม |
| 3 | เก็บ | 8 | จันทน์ และทางรถไฟ |
| 4 | จันทน์ถนน | 9 | จันทน์ ไฟฟ้า และโทรศัพท์ |
| 5 | จันทน์ ไฟฟ้า และโทรศัพท์ | | |

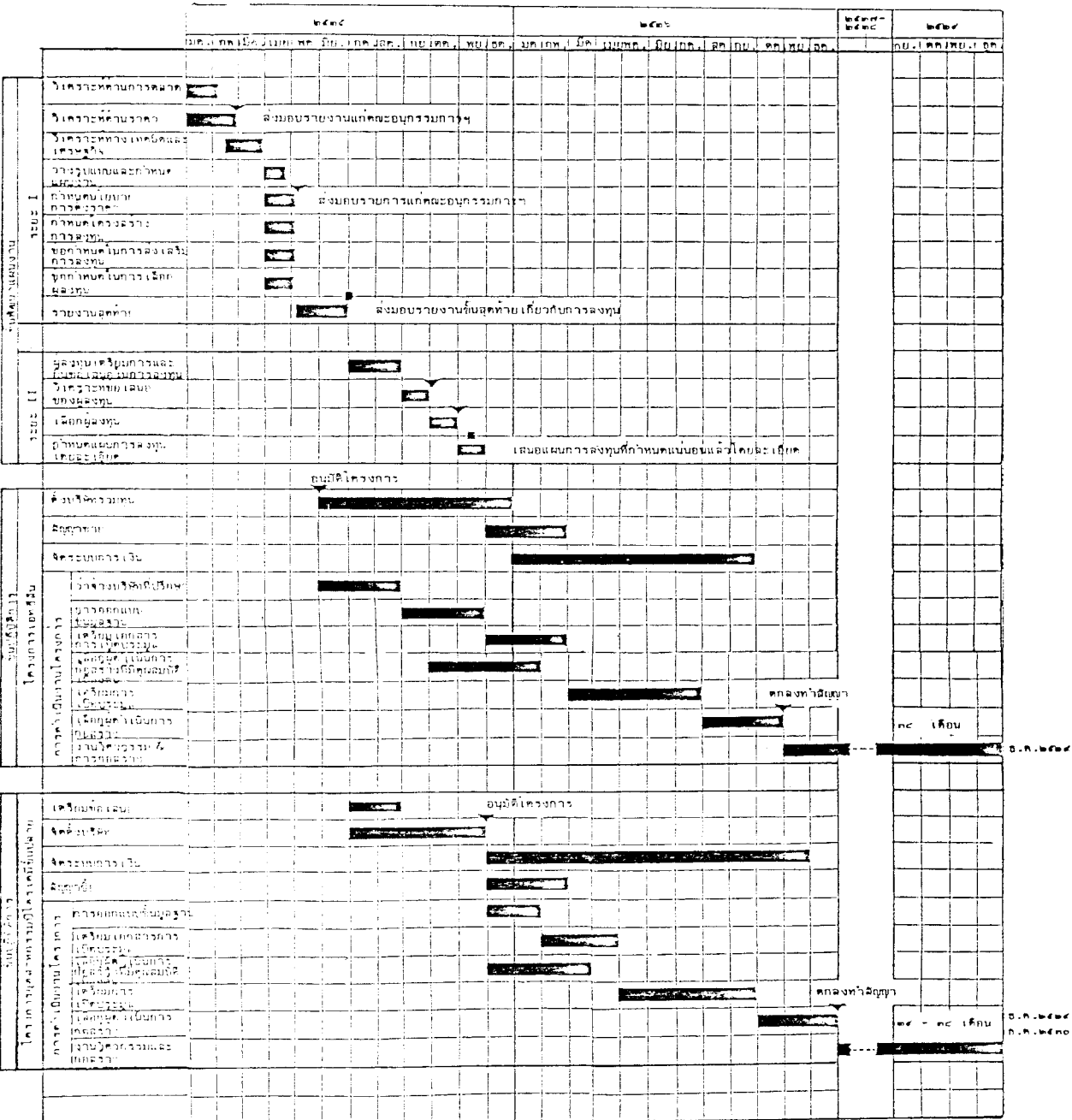
ส่วนช่วงหลังจึงจะเป็นการคัดเลือกหาผู้ลงทุนตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๕ และจะเสนอเป็นแผนการลงทุนโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่แน่นอนต่อคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่ออนุมัติต่อไป รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานของ IFC และหมายกำหนดการที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีจะเกิดขึ้นในประเทศไทยได้แสดงไว้ในตารางที่ ๓.๔

ก่อนที่ IFC จะได้มาทำการศึกษา นั้น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาแผนการลงทุนก๊าซธรรมชาติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ แล้วเห็นว่าขนาดผลิตเอทธีลีนในปริมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี นั้นน่าจะเหมาะสมที่สุดทั้งในด้านผลตอบแทนต่อการใช้ก๊าซธรรมชาติ และสามารถสนองความต้องการของประเทศได้อย่างเพียงพอ และจากข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ พอจะสรุปโครงสร้างหลักของประเทศได้อย่างเพียงพอ และจากข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ พอจะสรุปโครงสร้างหลักของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เหมาะสมจะเกิดขึ้นในประเทศไทยได้ดังนี้

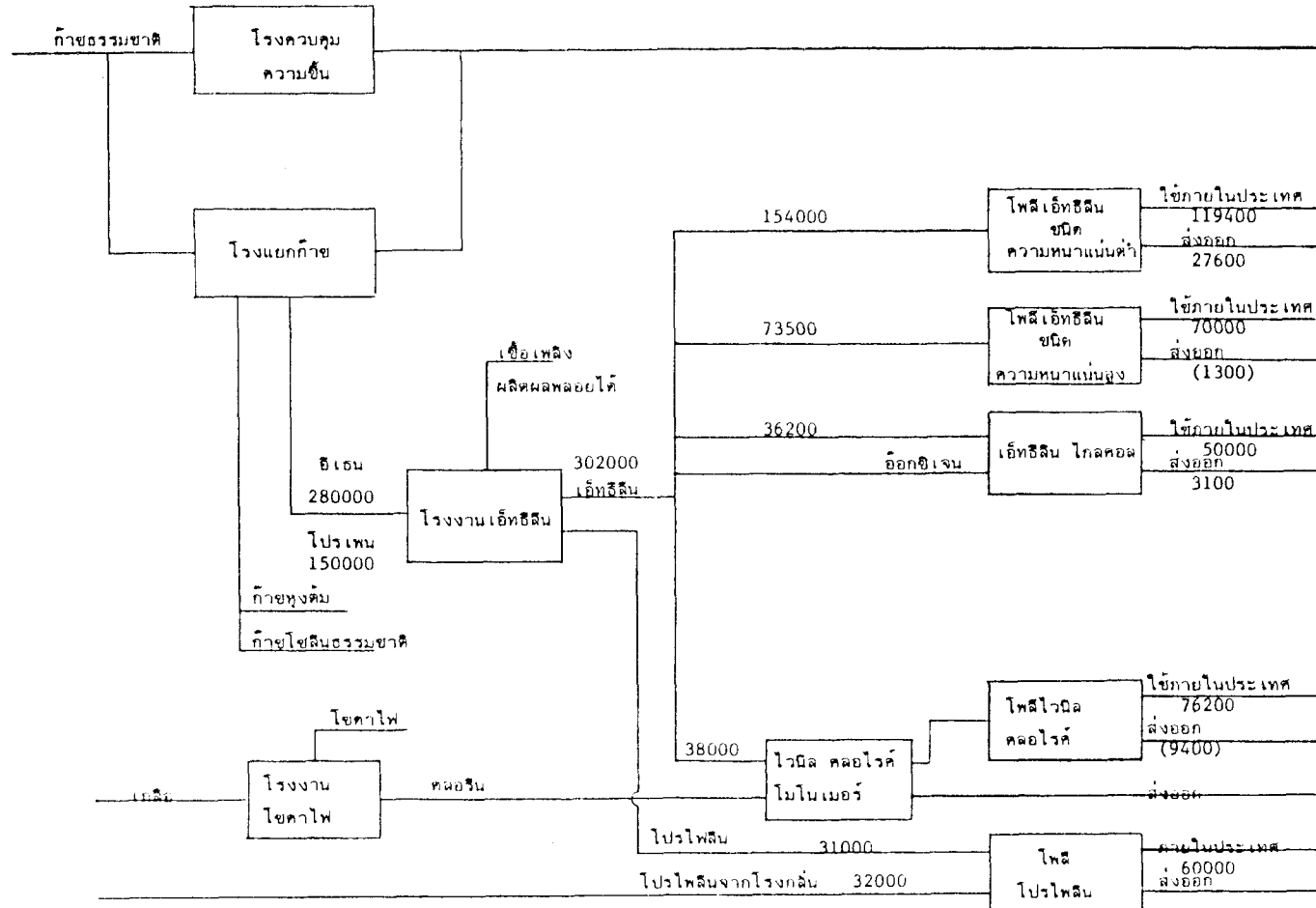
โรงงาน		กำลังผลิต (ตันต่อปี)	ประมาณเอทธิลีนที่ใช้ (ตันต่อปี)
เอทธิลีน	เอทธิลีน	๓๐๐,๐๐๐	-
	โพรไพลีน	๓๑,๐๐๐	-
โรงกลั่นน้ำมัน	โพรไพลีน	๓๒,๐๐๐	-
โพลีเอทธิลีน ชนิดความ หนาแน่นต่ำ	๒ /	๗๓,๕๐๐	๑๕๔,๕๐๐
โพลีเอทธิลีน ชนิดความ หนาแน่นสูง		๗๐,๐๐๐	๗๓,๕๐๐
ไวนิลคลอไรด์โมโนเมอร์		๘๐,๐๐๐	๓๘,๕๐๐
เอทธิลีนไกลคอล		๕๐,๐๐๐	๓๖,๒๐๐
โพลีโพรไพลีน		๖๐,๐๐๐	โพรไพลีน ๖๓,๐๐๐

รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ ๓.๕

ตารางที่ ๓.๕ หมายเหตุการพัฒนาระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน



ตารางที่ ค.๔ : โครงสร้างหลักของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในประเทศไทย



๓.๕ อุตสาหกรรมอื่น ๆ

นอกจากอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการใช้ก๊าซฮีเทนจากโรงแยกก๊าซแล้ว ยังมีอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอีกประเภทหนึ่งที่มีผู้ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน คือ อุตสาหกรรมผลิตเม็ททานอล ซึ่งจะใช้เงินลงทุนประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในอัตราประมาณ ๕๖ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน และจะผลิตเม็ททานอลได้ประมาณ ๖๖๐,๐๐๐ ตันต่อปี เพื่อใช้ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงและใช้เป็นหัวน้ำมันก้นน็อคในเครื่องยนต์แทนสารตะกั่ว

นอกเหนือจากนั้น ก็ยังมีอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ อีก กล่าวคือ โครงการอุตสาหกรรมหลักที่จะเกิดในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในระยะแรกจะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ พอสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ ๓.๖

เนื่องจากโครงการอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ ดังกล่าวเบื้องต้นเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง ทำให้เกิดการจ้างแรงงานไม่มากนัก ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จะสร้างงานและชุมชนอันจะเป็นเมืองใหม่ที่สามารถแข่งขันกับกทม. ต่อไป จึงต้องมีการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานคนมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมกระจก ซึ่งจะใช้โซดาแอช เป็นวัตถุดิบ (ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้ตั้งในบริเวณมาบตาพุดแล้ว ๑ โรง) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งใช้เกลือหินเป็นวัตถุดิบในการผลิตโซดาไฟและก๊าซคลอรีน ซึ่งจะใช้เป็นวัตถุดิบต่อไปในการผลิตไวนิลคลอไรด์โมโนเมอร์ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ เป็นต้น และขณะนี้กำลังมีโครงการต่อเนื่องบาง

ชื่อโครงการ	๑. โรงแยกก๊าซธรรมชาติ (หน่วยที่ ๑)	๒. แก๊สอิน และโซดาแอช (ก)	๓. ปุ๋ยเคมี	๔. เอ็ทธีลีน (ค)
เงินลงทุน (ล้านบาท)	๗,๓๖๐	๔,๖๔๖	๑๓,๕๗๐	๗,๐๐๐
หมายเหตุการผลิต	ก.ค. ๒๕๓๗	ก.ค. ๒๕๓๔	พ.ย. ๒๕๓๗	ม.ค. ๒๕๓๐
วัตถุดิบหลักที่ใช้	ก๊าซธรรมชาติ ๓๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน	แก๊สอิน ๑,๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี แอมโมเนีย ๑๒๔,๐๐๐ ตัน/ปี คาร์บอนไดออกไซด์ ๑๓๒.๔ x ๑๐ ^๖ ลบ.ม./ปี	ก๊าซธรรมชาติ ๖๕ ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน กรดฟอสฟอริก ๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี โปแตช ๖๐,๐๐๐ ตัน/ปี (ข.)	ก๊าซอีเทน ๒๔๐,๐๐๐ ตัน/ปี ก๊าซโพรเพน ๑๕๐,๐๐๐ ตัน/ปี
ผลิตภัณฑ์	ก๊าซอีเทน ๒๕๖ ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ก๊าซอีเทน ๓๕๐,๐๐๐ ตัน/ปี ก๊าซหุงต้มและโพรเพน ๕๖๓,๐๐๐ ตัน/ปี ก๊าซไฮโดรเจนธรรมชาติ ๖๓,๐๐๐ ตัน/ปี	แก๊สอินเพื่อส่งออก ๑,๐๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี โซดาแอช ๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี แอมโมเนียมคลอไรด์ ๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี	ปุ๋ยเอ็นพี/เอ็นพีเค ๖๕๐,๐๐๐ ตัน/ปี ปุ๋ยยูเรีย ๔๑๐,๐๐๐ ตัน/ปี ก๊าซแอมโมเนีย ๔๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี	เอ็ทธีลีน ๓๐๒,๐๐๐ ตัน/ปี โพรพิลีน ๓๑,๐๐๐ ตัน/ปี
พื้นที่ (ไร่)	๒๐๐	๖๐๐	๓๐๐	-
คนงาน (คน)	๔๖	๔๓๓	๗๕๐	๓๕๐

ตารางที่ ก.๖ สรุปโครงการอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ชื่อโครงการ	๔. โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นต่ำ ^(ก) (LDPE)	๖. โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นสูง ^(ก) (HDPE)	๗. ไวนิลคลอไรด์โพลิเมอร์ ^(ค) (VCM) [*]	๘. เอทิลีนไกลคอล ^(ค) (EG)
เงินลงทุน (ล้านบาท)	๔,๐๐๐ (๒ โรง)	๔๐๐	๒,๔๔๔	๑,๐๐๐
หมายกำหนดการผลิต	เบ.ย. ๒๔๒๔, ม.ค. ๒๔๓๐	ม.ค. ๒๔๓๑	ม.ค. ๒๔๓๐	ม.ค. ๒๔๓๑
วัตถุดิบหลักที่ใช้	เอทิลีน ๑๔๔,๔๐๐ ตัน/ปี	เอทิลีน ๗๓,๔๐๐ ตัน/ปี	เอทิลีน ๓๔,๔๐๐ ตัน/ปี คลอรีน ๔๔,๐๐๐ ตัน/ปี	เอทิลีน ๓๖,๐๐๐ - ตัน/ปี ออกซิเจน
ผลิตภัณฑ์	โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นต่ำ ๒ X ๗๓,๔๐๐ ตัน/ปี	โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นสูง ๗๐,๐๐๐ ตัน/ปี	ไวนิลคลอไรด์โพลิเมอร์ ๔๐,๐๐๐ ตัน/ปี	เอทิลีนไกลคอล ๔๐,๐๐๐ ตัน/ปี
พื้นที่ (ไร่)	-	-	-	-
คนงาน (คน)	๗๕๐	-	๓๐๐	-

ชื่อโครงการ	๔. โพลีโพรไพลีน (ก)	๑๐. อีเล็กโตรไลซิส (ก)	๑๑. เมทานอล	๑๒. กระดาษ
เงินลงทุน (ล้านบาท)	๑,๐๐๐	รวมอยู่ในเงินลงทุนโรงงานผลิต ไวไพลคลอไรด์โมโนเมอร์	๔,๐๐๐	๗๕๐
หมายกำหนดการผลิต	ม.ค. ๒๕๓๑	ม.ค. ๒๕๓๐	ม.ค. ๒๕๓๐	ม.ค. ๒๕๒๖
วัตถุดิบหลักที่ใช้	โพรไพลีน ๖๓,๐๐๐ ตัน/ปี	เกลียวดิบ ๔๑,๒๐๐ ตัน/ปี	ก๊าซธรรมชาติ ๔๖ ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน	ทรายแก้วและหินโคลไรท์ ดินพื้มา และผงกระดูก ๔๔,๐๐๐ ตัน/ปี โซดาแอชและโซเดียมซัลเฟต ๔,๒๐๐ ตัน/ปี
ผลิตภัณฑ์	โพลีโพรไพลีน ๖๐,๐๐๐ ตัน/ปี	คลอรีน ๔๔,๐๐๐ ตัน/ปี โซดาไฟ ๔๑,๖๐๐ ตัน/ปี	เมทานอล ๖๖๐,๐๐๐ ตัน/ปี	กระดาษแผ่นเรียบไฮ-ดี และคอกลาย ๑ ล้านก๊อบ
พื้นที่ (ไร่)	-	-	๑๐๐	-
คนงาน (คน)	-	รวมกันกับโรงงานผลิตไวไพลคลอไรด์ โมโนเมอร์	๖๑	๔๒๔
หมายเหตุ (ก) ขณะนี้คณะผู้เชี่ยวชาญกำลังประเมินโครงการเพิ่มเติมในทางเศรษฐกิจ คาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๒๔ (ข) จะส่งเข้าจากต่างประเทศจนกว่าจะมีการผลิตในประเทศ (ค) ขณะนี้ IFC ร่วมกับ ป.ค.พ. กำลังศึกษาหาทุนข้อมูลที่มือผู้ทั้งหมด เพื่อจัดทำแผนแม่บทในการลงทุนโครงการอุตสาหกรรม ปิโตรเคมีในประเทศไทย รายงานระยะแรกจะแล้วเสร็จเดือนมิถุนายน ๒๕๒๔ เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดตั้งกองทุนและ แผนการลงทุนที่แน่นอนจะแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๔ - ยังไม่มีข้อมูล				

โครงการได้เริ่มแสดงเจตนารมณ์ที่จะตั้งในบริเวณบาตาทูต เช่น โครงการ
ผลิตสารก้นน็อคของบริษัทดูปองท์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม
ก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำลัง
ดำเนินการศึกษาหาโอกาสการลงทุนทางอุตสาหกรรมในบริเวณชายฝั่ง
ทะเลตะวันออก รวมทั้งมาตรการจูงใจเพื่อการลงทุนอย่างเร่งด่วนอยู่แล้ว

๔. ท่าเรือน้ำลึก

๔.๑ ข้อเท็จจริง

ท่าเรือน้ำลึก เป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จำเป็นจะต้องดำเนินการพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ อุตสาหกรรมโดยทั่วไปจำเป็นจะต้องอาศัยการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าทางน้ำ ซึ่งเป็นทางที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมหลักซึ่งต้องพึ่งการนำเข้า-ส่งออก ของวัตถุดิบและสินค้าในปริมาณมาก และจำเป็นต้องพึ่งบริการเรือขนาดใหญ่ที่จะสามารถแข่งขันเชิงพาณิชย์กับตลาดโลกได้ รวมตลอดทั้งต้องการใช้พื้นที่ของอุตสาหกรรมบริเวณท่าเรือ เพื่อการกองวัตถุดิบและเป็นคลังเก็บสินค้า

ดังนั้น แผนงานการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงโอกาสความเป็นไปได้ และระดับการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่จะสามารถให้บริการแก่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมหลักที่จะเกิดขึ้นภายในระยะเวลา ๓-๕ ปี ข้างหน้า เช่น โครงการปุ๋ยเคมี และโครงการโซดาแอช นอกจากนี้แล้วยังต้องคำนึงถึงระบบโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ โดยเฉพาะระบบคมนาคมขนส่งที่จะมาเชื่อมโยงระหว่างแหล่งอุตสาหกรรมและท่าเรือ เพื่อให้การขนถ่ายวัตถุดิบและสินค้าเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพสูง

การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกโดยส่วนรวมของประเทศ ได้เริ่มดำเนินการมาโดยลำดับพอสมควรได้ ดังนี้.-

- (๑) แนวความคิดการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแห่งใหม่ของประเทศ เพิ่มขึ้นจากท่าเรือกรุงเทพฯ ที่มีอยู่ มุ่งที่จะพัฒนาท่าเรือน้ำลึกเพียงแห่งเดียวบริเวณโคกบริเวณหนึ่ง เพื่อสนองความต้องการทั้งสินค้ากองสำหรับอุตสาหกรรม และสินค้าทั่วไป ซึ่งรวมถึงสินค้าคอนเทนเนอร์ด้วย
- (๒) ดังนั้น จึงได้มีการพิจารณากำหนดนโยบายที่จะพัฒนาก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณแหลมฉบังทั้งสำหรับเป็นท่าเรืออุตสาหกรรม และท่าเรือสินค้าทั่วไป เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศอันช่วยให้
- (๓) แต่โดยที่พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง มีข้อจำกัดด้านอื่น ๆ ทั้งในเรื่องสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดิน และสังคมการเมือง ที่จะใช้เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างราบรื่น
- (๔) เมื่อได้มีการพิจารณากำหนดแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ไว้ในพื้นที่บริเวณสัตหีบ-ระยองแล้ว จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่จะพัฒนาขยายปรับปรุงท่าเรือสัตหีบให้เป็นท่าเรืออุตสาหกรรมเป็นหลัก และในระยะแรกจะสามารถให้บริการเรือสินค้าทั่วไป และสินค้าคอนเทนเนอร์ได้ด้วย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
- (๕) ตามแผนงานดังกล่าว การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังจะใช้สำหรับเป็นท่าเรือสินค้าทั่วไป และสินค้าคอนเทนเนอร์เท่านั้น และ

ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนาทันที แต่จะพัฒนา
ก่อสร้างให้แล้วเสร็จใช้งานได้ในปี ๒๕๓๔

- (๖) อย่างไรก็ตาม แผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล
ตะวันออกก็มีจุดอ่อนที่แหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมและท่าเรือ
มิได้อยู่ติดกันต้องอาศัยระบบเชื่อมโยงทางถนนและรถไฟ
ระยะทางประมาณ ๓๐ กิโลเมตร ดังนั้น จึงได้มีความ
พยายามที่จะปรับปรุงแนวทางการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกให้สอดคล้อง
กับแหล่งอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้
สามารถแข่งขันกับต่างประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องอยู่ติดกับท่าเรือดังนี้
- อุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศในปริมาณ
มาก
 - อุตสาหกรรมที่ต้องส่งสินค้าที่ผลิตได้สู่ตลาดต่างประเทศ
ในปริมาณมาก
 - อุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องขนถ่ายแลกเปลี่ยนวัตถุดิบและ
ผลผลิตกับแหล่งอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลทั้งภายในและ
ต่างประเทศ
 - อุตสาหกรรมที่ใช้การขนส่งทางทะเลในการกระจายสินค้า
สู่ตลาดภายในประเทศ
 - อุตสาหกรรมที่ต้องใช้น้ำทะเลในปริมาณมาก
 - อุตสาหกรรมที่ต้องระบายของเสียทั้งในปริมาณมาก

๔.๒ สภาพท่าเรือที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ระดับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ของท่าเรือที่มีอยู่แล้ว
ในปัจจุบันมีอยู่ ๒ แห่ง คือ

๔.๒.๑ ท่าเรือกรุงเทพฯ

ท่าเรือกรุงเทพฯ ประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวก
ต่าง ๆ คือ

- (๑) ท่าเทียบเรือ ๑๑ ท่า รวมความยาวทั้งหมด ๑,๖๖๐ เมตร
บริเวณเขื่อนตะวันตกของท่าเรือคลองเตย สำหรับสินค้า
นำเข้าทั่วไป
- (๒) ท่าเทียบเรือ ๒ ท่า ความยาว ๔๐๐ เมตร บริเวณ
เขื่อนตะวันออกของท่าเรือคลองเตย สำหรับสินค้านำเข้า
ทั่วไป
- (๓) ท่าเทียบเรือ ๔ ท่า ความยาว ๘๐๐ เมตร บริเวณเขื่อน
ตะวันออกของท่าเรือคลองเตย สำหรับสินค้าคอนเทนเนอร์
- (๔) ท่าเทียบเรือ ๒ ท่า ความยาว ๑๔๕ เมตร ดำเนินการ
โดยบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด สำหรับสินค้านำเข้า
ทั่วไป
- (๕) เขื่อนเทียบเรือเอกชน ๔๓ ท่า สำหรับสินค้าเข้า-ออก
เช่น เหล็ก ปูน ปูนซีเมนต์ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล ฯลฯ
- (๖) หลักรุกเรือกลางน้ำ ๓๖ หลักรุก (รับเรือได้ ๗ ลำ)
- (๗) ท่าเรือลำเลียงเอกชนประมาณ ๕๐ แห่ง

๔.๒.๒ ทำเรือพาณิชย์สดับ

ทำเรือสดับประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ คือ

- (๑) เชื้อเพลิงด้านเหนือ ลึก ๘.๕ เมตร สำหรับเรือขนาด ๑๐,๐๐๐ ตัน (สินค้าทั่วไป) มี ๒ ท่า ความยาวท่าละ ๑๗๕ เมตร
- (๒) เชื้อเพลิงด้านตะวันตก ลึก ๑๑ เมตร สำหรับเรือขนาด ๓๕,๐๐๐ ตัน (สินค้าทั่วไป) มี ๓ ท่า ความยาวท่าละ ๑๘๐ เมตร
- (๓) ทำเรื่อน้ำมันลึก ๑๑ เมตร สำหรับเรือขนาด ๓๕,๐๐๐ ตัน มี ๑ ท่า
- (๔) เชื้อเพลิงกันคลื่นยาว ๑,๐๐๐ เมตร

ในปัจจุบันสินค้าออกที่ผ่านท่าเรือสดับ คือ มันสำปะหลังและสินค้าเข้า ได้แก่ อุปกรณ์ ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

๔.๓ นโยบายและแผนงานปัจจุบัน

๔.๓.๑ นโยบาย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔

เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอนี้ของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งได้พิจารณากำหนดแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลัก และทำเรื่อน้ำมันลึกเปรียบเทียบกับระหว่างพื้นที่ ๔ บริเวณ คือ เกาะสีชัง แหลมฉบัง สัตหีบ และระยอง แล้วได้กำหนดนโยบายการพัฒนาทำเรื่อน้ำมันไว้ดังนี้

- (๑) ให้พัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบที่มีอยู่แล้ว โดยการขยายปรับปรุงภายในแนวเขตที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาพื้นที่ เพื่อเป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการสินค้ากองเป็นหลัก และสามารถบริการสินค้าทั่วไปได้ในระยะแรกด้วย
- (๒) ให้พัฒนาโครงการท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อเป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการสินค้าทั่วไปในระยะต่อไป โดยให้สอดคล้องกับการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ

๔.๓.๒ แนวทางการพัฒนา

ตามนโยบายดังกล่าวข้างต้น ประกอบทั้งจากการวิเคราะห์สภาพท่าเรือ และแผนงานปัจจุบันที่กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการและข้อเท็จจริงที่อุตสาหกรรมบางประเภทจำเป็นต้องอยู่ติดกับท่าเรือ จึงจะสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ในระยะยาวซึ่งสามารถสรุปได้ว่า

- ท่าเรือกรุงเทพฯ เป็นท่าเรือสำหรับบริการสินค้าทั่วไปและสินค้าคอนเทนเนอร์ ปัจจุบันใกล้จะถึงจุดอิ่มตัวแล้ว คือ มีขีดความสามารถรับสินค้าได้ ปีละ ๔.๕ ล้านตัน ขณะนี้กำลังมีการปรับปรุงและติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นอีก ปีละ ๔๐๐,๐๐๐ ตัน และจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๒๖
- ท่าเรือสัตหีบ สามารถใช้งานได้แล้วในปัจจุบัน และกำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ เพิ่มเติม ควบคู่ไปกับการก่อสร้างทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบและย่านสินค้าใน กทม. เพื่อให้สามารถรับสินค้าทั่วไปและสินค้าคอนเทนเนอร์เพิ่มขึ้นอีก ๑.๒ ล้าน

ต้นต่อปี และจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๒๖

- นอกจากนั้นแล้ววิศวกรที่ปริญญามอนเซลล์ ก็กำลังจะเดินทางเข้ามาศึกษาจัดทำแผนแม่บทการขยายปรับปรุงท่าเรือสัตหีบ เพื่อให้สามารถบริการสินค้ากองสำหรับอุตสาหกรรม ซึ่งคาดว่าจะมีความต้องการประมาณปีละ ๕ ล้านตัน ในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตามท่าเรือสัตหีบก็มีขีดจำกัดในเรื่องพื้นที่ทั้งบนบกและทางทะเล
- แหลมฉบัง เป็นสถานที่ตั้งที่เหมาะสมสำหรับพัฒนาเป็นท่าเรือสินค้าทั่วไป และสินค้าคอนเทนเนอร์ โดยมีการศึกษาจัดทำรายงานความเหมาะสมแล้วและจะต้องใช้ระยะเวลาการพัฒนาตามขั้นตอนต่าง ๆ ๖-๗ ปี จึงจะแล้วเสร็จใช้งานได้
- อ่าวระยอง ซึ่งอยู่ติดบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม ควรจะพิจารณาพัฒนาเป็นท่าเรืออุตสาหกรรมโดยเฉพาะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกำรสำรวจสภาพขึ้นหินใต้ดินบริเวณชายฝั่ง และโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดประเภทอุตสาหกรรมที่มีลักษณะพิเศษต้องอยู่ติดกับท่าเรือ ซึ่งจะต้องใช้เวลาศึกษาก่อน ๑๒-๑๕ เดือน และใช้ระยะเวลาการพัฒนาตามขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไปอีกประมาณ ๔-๕ ปี จึงจะแล้วเสร็จใช้งานได้

ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาใช้ประโยชน์ทั้งจากท่าเรือสัตหีบ แหลมฉบัง และอ่าวระยองควบคู่ไปด้วยกัน แทนที่จะพิจารณาการพัฒนาอย่างเต็มที่เพียงแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะเช่นที่เคยเป็นมาแต่เดิม เพื่อให้สามารถสนองความต้องการใช้ท่าเรือทั้งสินค้ากองและสินค้าทั่วไปทันตามประมาณการความต้องการ ดังนี้

- (๑) เริ่มพัฒนาปรับปรุงขยายท่าเรือสัตหีบ เพื่อให้สามารถรองรับความต้องการของอุตสาหกรรมในช่วง ๑๑ ปีข้างหน้า และรองรับความต้องการของสินค้าทั่วไปและสินค้าคอนเทนเนอร์ในช่วง ๖-๗ ปีข้างหน้า

ทั้งนี้เพราะจำเป็นจะต้องปรับปรุงขยายท่าเรือสัตหีบ เพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรมอยู่แล้วในระยะแรก จึงควรรียดหลักการลงทุนน้อยที่สุด โดยเพิ่มการลงทุนเพียงบางส่วนเพื่อให้สามารถรองรับความต้องการของสินค้าทั่วไป และสินค้าคอนเทนเนอร์ได้ในระยะแรก ช่วง ๖-๗ ปีข้างหน้าด้วย

- (๒) เริ่มดำเนินการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง สำหรับบริการสินค้าทั่วไป และสินค้าคอนเทนเนอร์ให้แล้วเสร็จใน ๖-๗ ปีข้างหน้าด้วย
- (๓) เริ่มสำรวจโอกาสการพัฒนาท่าเรืออ่าวระยอง ซึ่งการตัดสินใจจะต้องขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทอุตสาหกรรมว่าจะมีขนาดมากเพียงพอหรือไม่ ถ้าหากมีโอกาสเป็นไปได้ ก็จะต้องจำกัดระดับการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ แต่ถ้าศึกษาแล้วไม่มีอุตสาหกรรมขนาดมากเพียงพอ ก็ให้ขยายปรับปรุงท่าเรือสัตหีบในขั้นตอนต่อไป

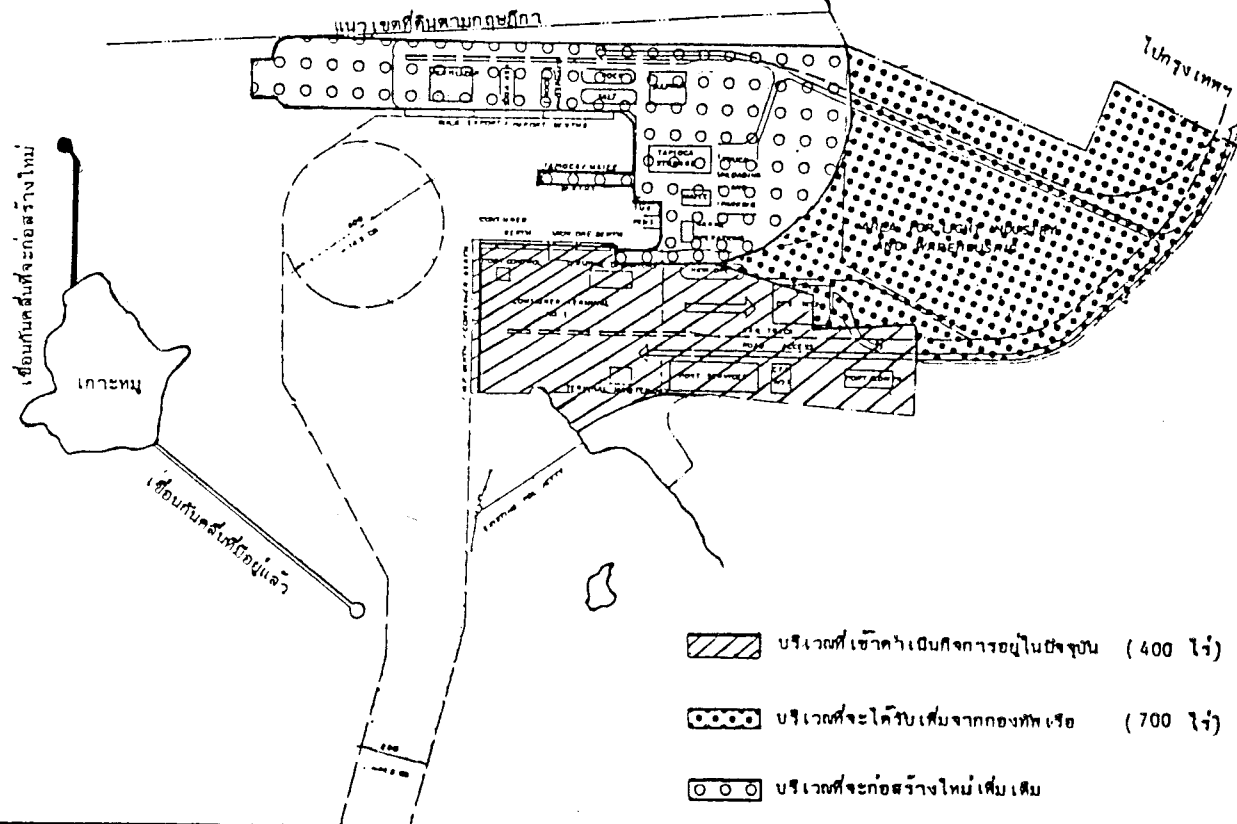
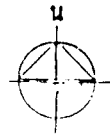
๔.๓.๓ แผนงาน

ตามแนวทางการพัฒนานี้ ได้กำหนดแผนงานการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลตะวันออกไว้ ดังนี้

- (๑) โครงการขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ระยะที่หนึ่งเพื่อให้ทันกับความต้องการของอุตสาหกรรมหลัก ที่จะเกิดขึ้นในระยะแรกบริเวณสัตหีบ-ระยอง การส่งออกของสินแร่และสามารถให้บริการด้านสินค้าทั่วไปด้วย ทั้งนี้ให้สามารถเริ่มใช้ท่าเทียบเรือขนาด ๑๐๐,๐๐๐ ตันได้ในปี ๒๕๒๘

ทั้งนี้ได้มีการติดต่อขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลียให้มาศึกษาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น ซึ่งที่ปรึกษามอนเชลล์จะเดินทางเข้ามาดำเนินการในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ใช้ระยะเวลา ๖ เดือน จากนั้นจึงจะมีการออกแบบรายละเอียดการก่อสร้างตามขั้นตอนต่อไป โดยมีผังเค้าโครงการปรับปรุงขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบระยะแรก ปรากฏตามตารางที่ ๔.๑

- (๒) โครงการสำรวจและศึกษาความเป็นไปได้ของการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกบริเวณมาบตาพุดอ่าวระยอง เพื่อใช้เป็นท่าเรือสำหรับแหล่งอุตสาหกรรมหลักในระยะยาว ซึ่งจะใช้เวลา ๑๒-๑๕ เดือน
- (๓) โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง สำหรับสินค้าทั่วไป สินค้าคอนเทนเนอร์ สินค้าเกษตรกรรมบางประเภท และอุตสาหกรรมขนาดเบา ที่ไม่มีปัญหาต่อสภาวะสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ให้สามารถเริ่มใช้งานได้ระยะที่หนึ่ง ประมาณปี ๒๕๓๑-๒๕๓๓ ทั้งนี้ตามตารางเปรียบเทียบการพัฒนาท่าเรือกับความต้องการใช้บริการสำหรับสินค้าทั่วไป โดยพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังให้บริการได้ในปี ๒๕๓๐-๒๕๓๓ ตารางที่ ๔.๒



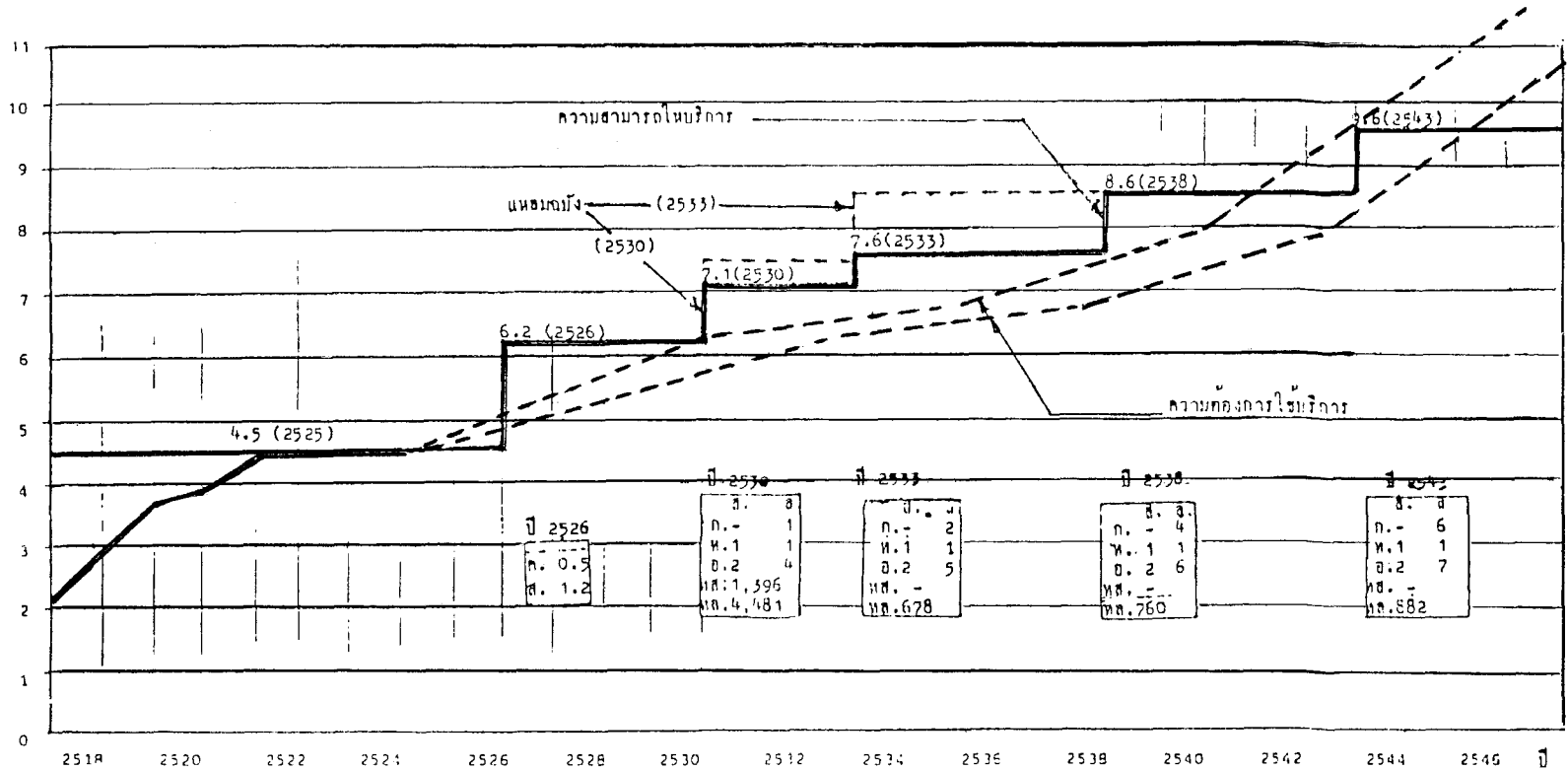
ตารางที่ ๔.๒

เปรียบเทียบการพิจารณาเรือกับความต้องการใช้บริการสำหรับสินค้าทั่วไป
โดยพิจารณาหาเรือแหลมฉบังให้บริการในปี 2530

(ร. 2530)

(ร. 2533)

ล้านตัน



หมายเหตุ

ก. - ท่าเรือคลองเตย

ค. - ท่าเรือสัตหีบ

ด. - ท่าเรือแหลมฉบัง

พส. - เงินลงทุนท่าเรือสัตหีบ (ล้านบาท)

พธ. - เงินลงทุนท่าเรือแหลมฉบัง (ล้านบาท)

ก. - อินทราจ่อง

พ. - อินทราจ่อง

อ. - อินทราจ่อง

๕. ระบบโครงสร้างพื้นฐาน

๕.๑ ข้อเท็จจริง

บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในปัจจุบันมีระบบโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างสมบูรณ์อยู่แล้ว คือ ถนน รถไฟ ไฟฟ้า โทรคมนาคม ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ดังกล่าวข้างต้น เพียงพอสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ เพียงแต่รัฐจะต้องดำเนินการขยายหรือปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เท่านั้นสภาพปัจจุบันพอสรุปได้ดังนี้.-

- (๑) ที่ดินในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก
มีลักษณะเป็นที่ราบอยู่ติดชายฝั่งทะเลระหว่างสัตหีบ และจังหวัดระยอง เนื้อที่ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ไร่ สภาพของดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำและพื้นที่ส่วนใหญ่เพาะปลูกมันสำปะหลัง
- (๒) แหล่งน้ำ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้นมีอ่างเก็บน้ำดอกกรายในลุ่มน้ำระยอง ขนาดความจุ ๕๕ ล้านลูกบาศก์เมตร และในฤดูฝนก็มีปริมาณน้ำมากเกินไปกว่าที่จะเก็บกักได้ ดังนั้นอ่างเก็บน้ำดอกกรายจึงมีน้ำเหลือเพียงพอสำหรับใช้เพื่อการอุตสาหกรรมหลักและชุมชนที่จะเกิดขึ้นใหม่ได้
- (๓) ทางรถไฟ ปัจจุบันมีทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ไปทางภาคตะวันออกผ่านจังหวัดฉะเชิงเทรา-ปราจีนบุรี สูดปลายทางที่อรัญประเทศ ระยะทางประมาณ ๒๖๐ กิโลเมตร และในขณะนี้การรถไฟแห่งประเทศไทย กำลังดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ ระยะทางประมาณ ๑๔๓ กิโลเมตร กำหนดแล้วเสร็จภายใน

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖

- (๔) ทางหลวง ทางหลวงสายหลักในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คือ ทางหลวงหมายเลข ๓ (สุขุมวิท) ทางหลวงหมายเลข ๓๓๑ (ฉะเชิงเทรา-สัตหีบ) และทางหลวงหมายเลข ๓๖ (ศรีราชา-ระยอง) ซึ่งเป็นระบบทางหลวงที่สมบูรณ์อยู่แล้วเพียงพอที่จะให้บริการแก่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่เป้าหมายได้ โดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มเติมมากนักภายในระยะเวลา ๕-๑๐ ปีข้างหน้า แต่ในระยะต่อไปอาจจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ให้เพียงพอต่อความคับคั่งของการจราจรที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่
- (๕) ไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าขนาด ๒๓๐ เควี อ่าวไผ่-ระยอง ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีแผนที่ก่อสร้างเสริมระบบจำหน่ายในเขตสถานีเปลี่ยนแรงดันระยอง ๑ ระยอง ๒ และแถลงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ เพื่อเตรียมพลังไฟฟ้าระบบ ๒๒ กิโลโวลท์ สำหรับการขยายธุรกิจอุตสาหกรรมและชุมชนทั่วไปในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
- (๖) โทรศัพท์ องค์การโทรศัพท์มีระบบข่ายโทรศัพท์ที่จะให้บริการแก่ธุรกิจและชุมชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง พื้นที่เป้าหมายคือ
- ชุมสายสัตหีบ จำนวน ๑,๐๐๐ เลขหมาย
 - ชุมสายบ้านฉาง จำนวน ๖๐๐ เลขหมาย
- ซึ่งชุมสายดังกล่าวข้างต้นจะมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

สาธารณูปโภค และชุมชนใหม่ที่จะเกิดขึ้น

- (๗) โทรพิมพ์ ปัจจุบันการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้เปิดบริการโทรพิมพ์แก่ผู้เข้าใช้บริการในภาคตะวันออกผ่านชุมสายโทรพิมพ์ ๔ แห่ง คือ ชุมสายฉะเชิงเทรา ชุมสายพัทยา ชุมสายศรีราชา และชุมสายจันทบุรี แต่ในบริเวณพื้นที่เป้าหมายยังไม่มีชุมสายโทรพิมพ์ที่จะให้บริการได้

จากสภาพของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นรัฐจำเป็นต้องกำหนดแผนปฏิบัติการ เพื่อการขยายและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ยกเว้นโครงสร้างพื้นฐาน ๒ ประเภท คือ ทางรถไฟ และท่อส่งน้ำที่รัฐจำเป็นต้องวางแผนการก่อสร้างขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทั้งทางด้านปริมาณการใช้และกำหนดเวลาที่จะขอรับบริการ

๕.๒ ความต้องการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมต่าง ๆ

อุตสาหกรรมหลักที่จะพัฒนาขึ้นในระยะแรกของการพัฒนาจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระยะเวลาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกำหนดการขอใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นมีดังนี้.-

- ๕.๒.๑ โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ กำหนดขอใช้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนี้.-

- (๑) น้ำสิค กำหนดขอใช้บริการประมาณต้นเดือนกันยายน

- (๒) ทำเรือ กำหนดขอใช้บริการตั้งแต่เริ่มงานก่อสร้าง คือ
ประมาณต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๒๕
- (๓) โครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ถนน ฯลฯ
จะเริ่มขอใช้บริการเมื่อการเริ่มการผลิตประมาณต้นเดือน
กันยายน ๒๕๒๗

๕.๒.๒ โครงการปุ๋ยเคมี กำหนดขอใช้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน
เศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนี้.-

- (๑) การจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างโรงงาน จะเริ่มดำเนินงาน
ประมาณกลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๕
- (๒) ถนนถาวรและทางรถไฟ กำหนดขอใช้บริการประมาณต้น
เดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๗
- (๓) น้ำจืด, ไฟฟ้า และโทรศัพท์ถาวร กำหนดขอใช้บริการ
ประมาณต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๗
- (๔) บ้านพักอาศัย คนงาน กำหนดขอใช้บริการประมาณต้น
เดือนสิงหาคม ๒๕๒๗
- (๕) ทำเรือ จะเริ่มใช้ตั้งแต่เริ่มงานก่อสร้างโรงงาน คือ
ประมาณต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๒๕

๕.๒.๓ โครงการโซดาแอช กำหนดขอใช้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน
ดังนี้.-

- (๑) ที่ดิน เพื่อก่อสร้างโรงงาน กำหนดจะเริ่มดำเนินการจัด

ข้อประมาณปลายปี ๒๕๒๕

- (๒) ทำเรื่องจะเริ่มขอใช้บริการตั้งแต่เริ่มก่อสร้างเพื่อขนส่ง
เครื่องจักรเครื่องมือประมาณต้นปี ๒๕๒๖

๕.๒.๔ โรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมผลิต
เอทิลีน อุตสาหกรรมปิโตรเคมีช่วงท้าย อุตสาหกรรมผลิต
กระจก ฯลฯ จะเริ่มก่อสร้างและเริ่มขอใช้บริการโครงสร้าง
พื้นฐานภายหลังจากอุตสาหกรรมหลักที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น
จึงไม่มีปัญหาในด้านระยะเวลาการขอรับบริการ

๕.๓ เป้าหมายดำเนินการ

ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้บริการแต่แหล่ง
อุตสาหกรรมและชุมชนใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จะดำเนินงาน
ภายใต้โครงการต่าง ๆ ดังนี้.-

๕.๓.๑ โครงการพัฒนาที่ดินบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม จะดำเนินการ
ดังนี้.-

- (๑) จัดทำผังเฉพาะแหล่งอุตสาหกรรมหลักและระบบสาธารณ-
ูปโภคต่าง ๆ
- (๒) จัดซื้อที่ดินในบริเวณพื้นที่เป้าหมายจำนวน ๑๖,๑๖๗ ไร่
และดำเนินการพัฒนาตามความเหมาะสมจำเป็นสำหรับ
โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยการปรับปรุงระดับ
และก่อสร้างระบบถนนภายในบริเวณ ระบบไฟฟ้าภายใน

ในระบบประปาย่อยและระบบสื่อสาร

๕.๓.๒ โครงการวางท่อส่งน้ำคอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ จะดำเนินการวางท่อส่งน้ำขนาด ๑.๓๕ เมตร จากอ่าง-เก็บน้ำคอกกรายมายังมาบตาพุดและสัตหีบ ระยะทางประมาณ ๕๑ กิโลเมตร โดยแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ คอกกราย-มาบตาพุด กำหนดแล้วเสร็จในเดือน

สิงหาคม ๒๕๒๗

ระยะที่ ๒ มาบตาพุด-สัตหีบ กำหนดแล้วเสร็จในเดือน

ธันวาคม ๒๕๒๘

๕.๓.๓ โครงการก่อสร้างทางรถไฟสายสัตหีบ-ระยอง และคลองลึบเก่า-บ้านภาชี จะดำเนินการดังนี้.-

(๑) ก่อสร้างทางรถไฟสายสัตหีบ-ระยอง ระยะทางประมาณ ๔๐ กิโลเมตร กำหนดแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๒๗

(๒) ก่อสร้างทางรถไฟสายคลองลึบเก่า-บ้านภาชี ระยะทางประมาณ ๘๐ กิโลเมตร เพื่อย่นระยะทางระหว่างสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือมายังท่าเรือสัตหีบ โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๒๘

๕.๓.๔ โครงการก่อสร้างทางหลวงเพื่อการอุตสาหกรรม จะดำเนินการดังนี้.-

- (๑) ก่อสร้างทางหลวงเชื่อมระหว่างทางหลวงหมายเลข ๓ (สุขุมวิท) กับทางหลวงหมายเลข ๓๖ (บางละมุง - ระยอง) ระยะทางประมาณ ๖๐ กิโลเมตร กำหนดแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๓๒
- (๒) ปรับปรุงและขยายทางหลวงหมายเลข ๓ (บางละมุง - ระยอง) จากสี่ดหีบ-ระยอง ให้เป็นทางคู่ขนานระยะทางประมาณ ๔๕.๐ กิโลเมตร กำหนดแล้วเสร็จในเดือนมกราคม ๒๕๓๔

๕.๓.๕ โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าและสถานีควบคุมการจ่ายไฟฟ้าตามแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก จะดำเนินการก่อสร้างสายส่งระบบ ๑๑๕ กิโลโวลต์ เพื่อจ่ายพลังไฟฟ้าให้แก่อุตสาหกรรม โดยรับพลังไฟฟ้าจากสถานีย่อยของระบบสายส่งขนาด ๒๓๐ เควี จากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ กำหนดดำเนินการแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๘

๕.๓.๖ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์ จะดำเนินการขยายและติดตั้งชุมสายโทรศัพท์ รวมทั้งระบบเชื่อมโยงและระบบข่ายสายท้องถิ่นตามชุมสายต่าง ๆ ดังนี้.-

- (๑) ขยายชุมสายสี่ดหีบ จาก ๑,๐๐๐ เลขหมายเป็น ๒,๐๐๐ เลขหมาย กำหนดเปิดให้บริการได้ในสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๒๔
- (๒) ขยายชุมสายบ้านฉาง จาก ๖๐๐ เลขหมายเป็น ๑,๕๓๖

เลขหมายกำหนดเปิดให้บริการได้ในต้นปีงบประมาณ ๒๕๒๔

- (๓) ติดตั้งชุมสายมาบตาพุด ขนาด ๑,๐๒๔ เลขหมาย กำหนดเปิดให้บริการได้ในต้นปีงบประมาณ ๒๕๒๔
- (๔) ติดตั้งชุมสายแสลงสารขนาด ๒๕๖ เลขหมาย กำหนดให้บริการได้ในต้นปีงบประมาณ ๒๕๒๔

๕.๓.๗ โครงการสร้างระบบโทรพิมพ์ตามแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก

จะดำเนินการโดยอาศัยวงจรทางไกลและคู่สายภายในขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถให้บริการแก่ผู้เข้าใช้บริการได้จำนวน ๑๖ คู่สาย กำหนดแล้วเสร็จในเดือนมกราคม ๒๕๒๗

๕.๓.๘ โครงการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณแหล่ง

อุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออกจะดำเนินการโดยตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมในบริเวณท้องที่ตำบลพนานิคม ตำบลมาบข่า อำเภอบ้านค่าย ตำบลสำนักกระท้อน ตำบลพลู กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และตำบลห้วยโป่ง ตำบลมาบตาพุด ตำบลทับมา ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและเป็นประโยชน์ในการจัดหาที่ดิน เพื่อพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมจากนั้นจึงดำเนินการจัดทำเมืองเฉพาะแหล่งชุมชน ซึ่งการจัดทำผังเมืองรวมกำหนดแล้วเสร็จในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๔ และการจัดทำผังเมืองเฉพาะกำหนดแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๒๔

๕.๓.๔ โครงการทำเนียบทรัพยากรและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมบริเวณ
ชายฝั่งทะเลตะวันออก จะดำเนินการโดยจัดทำเนียบทรัพยากร
ธรรมชาติและวางแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในบริเวณชายฝั่ง
ทะเลตะวันออก โดยจะครอบคลุมพื้นที่บริเวณฝั่งขวาของแม่น้ำ
บางปะกงในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี ระยอง
และตอนใต้ของจังหวัดจันทบุรีและตราด พร้อมทั้งติดตั้งเครื่องมือ
เพื่อตรวจสอบและติดตามผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

๖. แผนการลงทุนของรัฐ

๖.๑ สถานะปัจจุบัน

จากการดำเนินการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ
ในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก ตั้งแต่เริ่มต้น
(วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔) จนถึงปัจจุบันหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
ได้ประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและได้ปฏิบัติงานมาโดยลำดับ ซึ่งสามารถ
สรุปผลได้ดังนี้.-

๖.๑.๑ การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลตะวันออก

๖.๑.๑.๑ การขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ (ระยะแรก)

- (๑) ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลีย
ในการศึกษาและจัดทำรายงานความเหมาะสม
เป็นเงิน ๗๕๐,๐๐๐ เหรียญออสเตรเลีย
- (๒) กำลังดำเนินการเจรจารายละเอียดกับบริษัทที่
ปรึกษาที่จะดำเนินการศึกษาความเหมาะสม

- (๓) คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๕ กำหนดให้เร่งรัดการพัฒนา ปรับปรุงขยายท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ ระยะที่ ๑ เพื่อให้ทันกับความต้องการของอุตสาหกรรม หลักบริเวณสัตหีบ-ระยอง เช่น อุตสาหกรรม ปูนซีเมนต์ โซดาแอช ปิโตรเคมี และการส่งออก ของหิน แก้วและโปแตช

๑.๑.๒ การก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง

- (๑) การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ได้ดำเนินการไปแล้วประมาณร้อยละ ๘๐ ของ พื้นที่ที่จะต้องเวนคืนทั้งหมด
- (๒) คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๕ ดังนี้.-
- เร่งรัดการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง สำหรับบริการสินค้าทั่วไป สินค้าคอนเทนเนอร์ สินค้าเกษตรกรรมบางประเภท และสินค้า อุตสาหกรรมขนาดเบา ที่ไม่มีปัญหาต่อสภาวะ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถเริ่มใช้งานได้ ระยะที่ ๑ ระหว่างปี ๒๕๓๐-๒๕๓๓
 - ให้มีคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการ พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดย

มีกระทรวงคมนาคม เป็นเจ้าของเรื่อง
เพื่อรับผิดชอบดูแลการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก
ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะแหลม
ฉบัง

๖.๑.๑.๓ การศึกษาและสำรวจท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

- คณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจมีมติเมื่อวันที่ ๒๕
มกราคม ๒๕๒๕ กำหนดให้เริ่มสำรวจ
และศึกษาความเป็นไปได้ของการพัฒนา
ท่าเรือน้ำลึกบริเวณมาบตาพุด อ่าวระยอง
เพื่อให้เป็นท่าเรือสำหรับแหล่งอุตสาหกรรม
หลักบริเวณสัตหีบ-ระยอง ในระยะยาว

๖.๑.๒ การจัดซื้อและพัฒนาที่ดินบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม

- ๖.๑.๒.๑ ได้รับอนุมัติให้ใช้เงินกู้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ
(SAL) จากธนาคารโลก จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท เพื่อ
จัดซื้อที่ดินในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย
- ๖.๑.๒.๒ กำลังดำเนินการเจรจารายละเอียดกับบริษัทที่ปรึกษา
เพื่อออกแบบและดำเนินการทางวิศวกรรมในบริเวณ
แหล่งอุตสาหกรรม

๖.๑.๓ การวางท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ

- ๖.๑.๓.๑ ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น ในการสำรวจ

ออกแบบแนวทางการวางท่อน้ำ

- ๖.๑.๓.๒ กำลังออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมสถานีสบน้ำ
แนวทางการวางท่อน้ำ และส่วนประกอบอื่น ๆ

๖.๑.๔ การก่อสร้างทางรถไฟสายลัดทียบ-ระยอง และสายคลองสิบเก้า- บ้านภาชี

- กำลังดำเนินการคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษา เพื่อทำ
การศึกษาเลือกแนวและสำรวจออกแบบราย
ละเอียด

๖.๑.๕ การก่อสร้างและขยายทางหลวง

- จัดทำแผนการปฏิบัติงานแล้วเสร็จ

๖.๑.๖ การก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าและสถานีควบคุมการจ่ายไฟ

- จัดทำแผนการปฏิบัติงานแล้วเสร็จ

๖.๑.๗ การขยายระบบข่ายโทรศัพท์

- จัดทำแผนการปฏิบัติงานแล้วเสร็จ

๖.๑.๘ การก่อสร้างระบบโทรพิมพ์

- จัดทำแผนการปฏิบัติงานแล้วเสร็จ

๖.๑.๙ การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

- ๖.๑.๙.๑ การจัดทำผังเมืองรวมในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลัก

และชุมชนใหม่ภาคตะวันออก กำลังอยู่ระหว่างการ
เสนอขออนุมัติตราพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตสำรวจ
เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม จากคณะรัฐมนตรี

๖.๑.๙.๒ การจัดทำผังเมือง เฉพาะกำลังอยู่ระหว่างการศึกษาข้อ
มูลเบื้องต้น เพื่อประกอบการจัดทำผังเมือง เฉพาะ
เขตชุมชน

๖.๑.๑๐ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

๖.๑.๑๐.๑ จัดทำ Term of Referance ของโครงการทำ
เยียบทรัพยากรและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมบริเวณ
ชายฝั่งทะเลตะวันออกแล้วเสร็จ

๖.๑.๑๐.๒ กำลังดำเนินการขออนุมัติใช้เงินกู้ Engineering
Loan จากธนาคารโลก เพื่อดำเนินการว่าจ้างผู้
เชี่ยวชาญและจัดซื้อเครื่องมือในการตรวจสอบและติดตาม
ผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

๖.๒ แผนการเงิน

แผนการปฏิบัติงานโครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและระบบโครงสร้าง
พื้นฐานในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก จะต้อง
ให้สอดคล้องกับความต้องการใช้บริการของอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ ที่จะเกิด
ขึ้น และความต้องการใช้บริการของด้านขนส่งสินค้าทางทะเลของประเทศ
แต่ปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ก็
คือ การได้รับความสนับสนุนทางการเงินตามระยะเวลา ซึ่งจะต้องใช้

ทั้งส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศและส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบ ทั้งนี้รัฐจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าจนเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการสร้างความมั่นใจต่อนักลงทุนภาคเอกชนที่จะมาลงทุนในบริเวณพื้นที่เป้าหมายด้วย

ในการนี้ ศูนย์วิเคราะหฺ์และประสานแผนปฏิบัติการ ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและร่วมกันกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะให้บริการแก่แหล่งอุตสาหกรรมหลักที่จะเกิดขึ้นในบริเวณมาบตาพุด รวมทั้งการขยายท่าเรือสัตหีบ การพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง และการศึกษาและสำรวจท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

สำหรับประมาณการค่าลงทุนการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง เป็นการประมาณการเฉพาะการก่อสร้างท่าเรือเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ ที่จะพัฒนาขึ้น เพื่อสนับสนุนการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังให้สมบูรณ์ขึ้น ซึ่งรายละเอียดการประมาณการค่าลงทุนเบื้องต้นของโครงการต่าง ๆ มีดังนี้.-

ประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้นแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
และชุมชนใหม่ภาคตะวันออกในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลัก

No.	DESCRIPTION	Total Cost (BAHT X 10 ⁶)	% of Work
๑.	การก่อสร้างของการนิคมอุตสาหกรรม (INDUSTRIAL ESTATE DEVELOPMENT)	TOTAL ๑,๕๔๗.๑ LC ๓๐๙.๙ FC ๑,๒๓๗.๒	๑๑.๗๔ ๒.๓๖ ๙.๔๓
๒.	ท่อน้ำดื่มกระจาย-มาบตาพุด-สัตหีบ (WATER PIPELINE SYSTEM)	TOTAL ๒,๒๑๐.๐๗ LC ๘๗๕.๘๔ FC ๑,๓๓๔.๒๓	๑๖.๘๕ ๖.๖๘ ๑๐.๑๗
๓.	ทำเรื่อน้ำลึก	TOTAL ๗,๐๔๐.๐ LC ๓,๕๒๕.๐ FC ๓,๕๒๕.๐	๕๓.๗๕ ๒๖.๘๗ ๒๖.๘๘
	๑) ทำเรือพาณิชย์สัตหีบ (ระยะแรก)	TOTAL ๒,๐๐๐.๐ LC ๑,๐๐๐.๐ FC ๑,๐๐๐.๐	๑๕.๒๕ ๗.๖๒ ๗.๖๓
	๒) ทำเรือแหลมฉบัง	TOTAL ๕,๐๐๐.๐ LC ๒,๕๐๐.๐ FC ๒,๕๐๐.๐	๓๘.๑๒ ๑๙.๐๖ ๑๙.๐๖
	๓) ศึกษาและสำรวจทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด	TOTAL ๕๐.๐ LC ๒๕.๐ FC ๒๕.๐	๐.๓๘ ๐.๑๙ ๐.๑๙
๔.	รถไฟ (RAIL WAY)	TOTAL ๑,๕๗๕.๐ LC ๒๘๓.๕ FC ๑,๒๙๑.๕	๑๒.๐๐ ๒.๑๖ ๙.๘๔
๕.	ทางหลวง (HIGH WAY)	TOTAL ๔๔๕.๔๐ LC ๑๙๑.๔๐ FC ๒๕๔.๐๐	๓.๔๐ ๑.๕๖ ๑.๘๔
๖.	ไฟฟ้า (ELECTRICITY)	TOTAL ๑๖๐.๐ LC ๖๐.๐ FC ๑๐๐.๐	๑.๒๒ ๐.๔๖ ๐.๗๖
๗.	โทรศัพท์ (TELEPHONE)	TOTAL ๑๐๓.๑ LC ๑๐๓.๑ FC -	๐.๗๙ ๐.๗๙ -
๘.	โทรพิมพ์ (TELEX)	TOTAL ๑.๐ LC ๑.๐ FC -	๐.๐๑ ๐.๐๑ -
๙.	ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ (TOWN and COUNTRY PLANNING)	TOTAL - LC - FC -	- - -
๑๐.	สิ่งแวดล้อม (ENVIRONMENT)	TOTAL ๒๔.๔๘ LC ๕.๑๐ FC ๑๙.๓๘	๐.๑๙ ๐.๐๔ ๐.๑๕
	TOTAL	TOTAL ๑๓,๑๑๖.๑๕ LC ๕,๓๕๔.๘๔ FC ๗,๗๖๑.๓๑	๑๐๐.๐๐ ๔๐.๘๓ ๕๙.๑๗

แผนเงินโครงการพัฒนาโครงการจ้างเหมาบริการปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการและชุมชนในหมู่บ้านเฉพาะวันออก

[illegible]

แผนเงินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจในแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ปี	กิจกรรม	รวม	ปีงบประมาณ 2525			ปีงบประมาณ 2526			ปีงบประมาณ 2527			ปีงบประมาณ 2528			ปีงบประมาณ 2529			ปีงบประมาณ 2530			ปีงบประมาณ 2531			ปีงบประมาณ 2532			ปีงบประมาณ 2533			ปีงบประมาณ 2534		
			1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3			
8.	โครงการสร้างระบบโทรศัพท์																															
	เงินบาทสมทบ	1.0	-	-	-	-	-	-	1.0																							
	เงินกู้ต่างประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-																							
	รวม	1.0	-	-	-	-	-	-	1.0																							
9.	โครงการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ																															
	เงินบาทสมทบ	-	-	-	-	-	-	-	-																							
	เงินกู้ต่างประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-																							
	รวม	-	-	-	-	-	-	-	-																							
10.	โครงการทำเนียบมหาวิทยาลัยและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม																															
	เงินบาทสมทบ	5.1	-	-	-	-	5.1	-	-																							
	เงินกู้ต่างประเทศ	19.38	-	-	1.15	-	17.17	0.28	0.78																							
	รวม	24.48	-	-	1.15	-	22.27	0.28	0.78																							
รวมเงินลงทุนทั้งสิ้น																																
	เงินบาทสมทบ	5354.84	0.47	23.27	44.27	136.12	242.18	2206.73	119.41	12.54	106.14	71.74	44.33	105.98	3.23	67.73	33.43	34.42	9.22	14.32	12.48	42.15	44.85	16.01	16.01	16.01	16.01	16.01				
	เงินกู้ต่างประเทศ	7761.31	3.0	3715	41.30	817.45	97.09	311.06	34.11	150.44	49.15	75.61	107.31	106.55	47.51	16.83	5.83	32.23	2.39	2.27	1.15	19.51	19.33	69.24	0.24	0.24	0.24	0.24				
	รวม	13116.15	3.47	60.57	85.57	427.57	439.27	3417.79	153.52	162.93	155.29	147.05	151.64	152.53	50.54	84.56	39.26	66.65	4.61	3.64	13.63	61.66	64.38	85.25	16.25	16.25	16.25	16.25				

๖.๓ สรุปสาระสำคัญของแต่ละโครงการ

แผนการเงินดังกล่าว จะเป็นปัจจัยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ
ของแต่ละโครงการโดยมีขั้นตอนการดำเนินงานและสรุปสาระสำคัญของ
โครงการต่าง ๆ พอสรุปได้ ดังนี้.-

โครงการพัฒนาที่ดินบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์

เพื่อจัดหาที่ดินและพัฒนาให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลัก โดยการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ รวมทั้งระบบป้องกันภาวะมลพิษที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ลักษณะของโครงการ

การพัฒนาที่ดินในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

- ๑) จัดทำผังเฉพาะแหล่งอุตสาหกรรมหลัก และที่ตั้งสาธารณูปโภคต่าง ๆ
- ๒) จัดซื้อที่ดินสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและสถานที่ตั้งสาธารณูปโภคต่าง ๆ คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๖,๑๖๗ ไร่ โดยแบ่งเป็น ๔ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ จัดซื้อที่ดินสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม
๒,๘๑๒ ไร่ และสาธารณูปโภค ๑,๘๕๕ ไร่

ระยะที่ ๒ จัดซื้อที่ดินสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม
 ๔,๗๐๐ ไร่

ระยะที่ ๓ จัดซื้อที่ดินสำหรับอุตสาหกรรม ๔,๘๐๐ ไร่

ระยะที่ ๔ จัดซื้อที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ๒,๐๐๐ ไร่
- ๓) พัฒนาที่ดินให้เหมาะที่จะเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

หลักต่าง ๆ โดยการปรับระดับที่ดินก่อสร้างถนนภายในบริเวณ ระบบน้ำประปา ติดตั้งระบบสื่อสาร และระบบไฟฟ้า

- ๔) ศึกษากำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยเน้นหนักในเขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป เนื้อที่ ๑,๐๐๐ ไร่ และเขตอุตสาหกรรมส่งออก เนื้อที่ ๕๐๐ ไร่

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น ประมาณ ๑,๔๔๗.๑ ล้านบาท แบ่งเป็น

- ๑) เงินบาทสมทบ ๓๐๔.๔ ล้านบาท
๒) เงินกู้ต่างประเทศ ๑,๒๓๗.๒ ล้านบาท

แหล่งเงินทุน

- ๑) เงินกู้จากธนาคารโลก
๒) เงินลงทุนของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

ระยะเวลาดำเนินการ

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ โดยแบ่งเป็น ๔ ระยะ คือ

- ๑) การจัดซื้อที่ดิน

ระยะที่ ๑ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๒๕

ระยะที่ ๒ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๒๖

ระยะที่ ๓ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๒๗

ระยะที่ ๔ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๒๘

- ๒) การพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม กำหนดแล้วเสร็จดังนี้

ระยะที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๒๖

ระยะที่ ๒ เดือนกันยายน ๒๕๒๗

ระยะที่ ๓ เดือนกันยายน ๒๕๒๘

ระยะที่ ๔ เดือนกันยายน ๒๕๒๙

โครงการวางท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ

<u>วัตถุประสงค์</u>	เพื่อจัดหาน้ำให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมหลักและชุมชน ในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก
<u>หน่วยราชการที่รับผิดชอบ</u>	กรมชลประทาน
<u>ลักษณะของโครงการ</u>	การจัดหาน้ำดิบให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมหลัก ชุมชนที่จะ เกิดขึ้นใหม่ และทำเรือสัตหีบจะดำเนินการโดยวางท่อส่ง น้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑.๓๕ เมตร จากอ่างเก็บน้ำ ดอกกรายลงมาตามแนวทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๑๔๑ (ปลวกแดง-มาบตาพุด) และถนนสุขุมวิทไปยังสัตหีบ ระยะ ทางประมาณ ๕๑ กม. ซึ่งท่อขนาดดังกล่าวสามารถส่ง น้ำได้ปีละ ๕๗.๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี รายละเอียดของ โครงการประกอบด้วย ๑) สถานีสูบน้ำ ตั้งอยู่ทางฝั่งขวาของตัวอ่างเก็บน้ำดอกกราย ประกอบด้วยเครื่องสูบน้ำ ขนาด ๒.๖๓ ลูกบาศก์เมตร/ วินาที จำนวน ๖ เครื่อง (ในจำนวนนี้เป็นเครื่องสูบน้ำ สำรอง ๑ เครื่อง) ๒) ท่อส่งน้ำ เป็นท่อเหล็กเหนียว ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑.๓๕ เมตร ฝังตามไหล่ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๑๔๑ และ ถนนสุขุมวิทจนถึงสัตหีบลึกประมาณ ๑.๕ เมตร โดยแบ่ง ระยะเป็น ๒ ระยะดังนี้

ระยะที่ ๑ จากอ่างเก็บน้ำดอกกรายมายังอ่างรับน้ำ
บริเวณมาบตาพุด ระยะทางประมาณ
๒๗ กิโลเมตร

ระยะที่ ๒ จากอ่างรับน้ำบริเวณมาบตาพุดถึงท่าเรือ
สัตหีบ ระยะทางประมาณ ๒๔ กิโลเมตร

๓) Head Tank ตั้งอยู่ห่างจากสถานีสูบน้ำลงมาตามทาง
หลวง หมายเลข ๓๑๔๑ ประมาณ ๗ กิโลเมตร และ
ห่างจากถนนออกไปประมาณ ๑.๓ กิโลเมตร ณ ระดับ
สูงประมาณ ๑๐๐ เมตร รทก.

๔) อ่างพักน้ำ และโรงกรองน้ำ ตั้งอยู่บนทางหลวง
หมายเลข ๓ ห่างจากสถานีสูบน้ำประมาณ ๒๗ กิโลเมตร

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น

ประมาณ ๒,๒๑๐.๐๗ แบ่งเป็น

ระยะที่ ๑ ดอกกราย-มาบตาพุด ๑,๕๓๑.๕๗ ล้านบาท
แบ่งเป็น

- เงินบาทสมทบ ๕๕๒.๐ ล้านบาท
- เงินกู้ต่างประเทศ ๙๗๙.๕๗ ล้านบาท

ระยะที่ ๒ มาบตาพุด-สัตหีบ ๖๗๘.๕ ล้านบาท แบ่งเป็น

- เงินบาทสมทบ ๓๒๓.๘๔ ล้านบาท
- เงินกู้ต่างประเทศ ๓๕๔.๖๖ ล้านบาท

แหล่งเงินทุน

- ๑) เงินกู้จาก OECF
- ๒) งบประมาณแผ่นดิน

ระยะเวลาดำเนินการ

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙ โดยแบ่งเป็น

๒ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๒๕ ถึงเดือนสิงหาคม

๒๕๒๗

ระยะที่ ๒ ระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ ถึงเดือน

ธันวาคม ๒๕๒๘

โครงการขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ (ระยะที่หนึ่ง)

วัตถุประสงค์

เพื่อขยายและปรับปรุงท่าเรือพาณิชย์สัตหีบให้สามารถ
บริการด้านการขนส่งทางทะเล อันเนื่องจากการขยาย
ตัวของอุตสาหกรรมหลักต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในบริเวณ
แหล่งอุตสาหกรรมหลักสัตหีบ-ระยอง ระยะแรก

หน่วยราชการที่รับผิดชอบ

การทำเรือแห่งประเทศไทย

ลักษณะของโครงการ

ขณะนี้ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ มีพื้นที่กำหนดไว้ในพระราช
กฤษฎีกาทั้งหมด ๑,๑๔๓ ไร่ และสามารถรับเรือขนาด
๒๐,๐๐๐-๓๕,๐๐๐ ตันได้

สำหรับการพัฒนาท่าเรือสัตหีบตามขั้นตอนแรกนี้
กำหนดจะให้บริการแก่อินค้ากองเป็นหลักและจะต้อง
เร่งดำเนินการพัฒนาให้ทันกับความต้องการของอุตสาหกรรม-
กรรมหลักบริเวณสัตหีบ-ระยอง เช่น อุตสาหกรรมปุ๋ย
เคมี โซดาแอส ซีเมนต์ และการส่งออกของหินเกล็ด
และโปแตช โดยให้สามารถรับเรือขนาด ๑๐๐,๐๐๐ ตันได้

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น

ประมาณ ๒,๐๐๐.๐ ล้านบาท แบ่งเป็น

- | | | |
|----------------------|---------|---------|
| ๑) เงินบาทสมทบ | ๑,๐๐๐.๐ | ล้านบาท |
| ๒) เงินกู้ต่างประเทศ | ๑,๐๐๐.๐ | ล้านบาท |

แหล่งเงินทุน

- ๑) เงินกู้จากธนาคารโลก
- ๒) เงินลงทุนของการท่าเรือแห่งประเทศไทย
- ๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

ระยะเวลาการดำเนินงาน

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๐

เริ่มให้บริการได้ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔

โครงการศึกษาและสำรวจทำเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

<u>วัตถุประสงค์</u>	เพื่อศึกษาและสำรวจหาข้อมูลทางความเป็นไปได้ในการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ในบริเวณอ่าวระยอง
<u>หน่วยราชการที่รับผิดชอบ</u>	การทำเรือแห่งประเทศไทย
<u>ลักษณะโครงการ</u>	เป็นโครงการศึกษาและสำรวจหาข้อมูลทางความเป็นไปได้อทางเศรษฐกิจและทางเทคนิค เพื่อการพัฒนาท่าเรือสำหรับขนส่งสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นจากแหล่งอุตสาหกรรมหลักบริเวณสัตหีบ-ระยอง ซึ่งการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสำหรับอุตสาหกรรมในบริเวณสัตหีบ-ระยอง นี้จะช่วยลดต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตทางอุตสาหกรรมได้ ทำให้สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นมีต้นทุนการผลิตต่ำสามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้
<u>ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น</u>	ประมาณ ๕๐,๐ ล้านบาท แบ่งเป็น ๑) เงินบาทสมทบ

โครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง

<u>วัตถุประสงค์</u>	เพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังให้เป็นท่าเรือพาณิชย์และท่าเรือสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมขนาดเบา
<u>หน่วยราชการที่รับผิดชอบ</u>	การทำเรือแห่งประเทศไทย
<u>ลักษณะของโครงการ</u>	เป็นโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกในบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เพื่อให้เป็นท่าเรือสำหรับบริการสินค้าทั่วไป สินค้าคอนเทนเนอร์ สินค้าเกษตรกรรมบางประเภท และสินค้าอุตสาหกรรมขนาดเบา ที่จะเกิดขึ้นในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ซึ่งไม่มีปัญหาต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณอ่าวไทย
<u>ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น</u>	ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็น ๑) เงินบาทสมทบ ๒,๕๐๐ ล้านบาท ๒) เงินกู้ต่างประเทศ ๒,๕๐๐ ล้านบาท
<u>แหล่งเงินทุน</u>	๑) เงินจากธนาคารโลก ๒) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ๓) เงินลงทุนของการท่าเรือแห่งประเทศไทย
<u>ระยะเวลาดำเนินการ</u>	ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๓ เริ่มให้บริการได้ตั้งแต่ ปี ๒๕๓๐

โครงการก่อสร้างทางรถไฟสายลัดทียบ-ระยอง และคลองสิบเก้า-บ้านภาชี

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟในบริเวณ
แหล่งอุตสาหกรรมหลัก และชุมชนในบริเวณ
ชายฝั่งทะเลตะวันออก
๒. เพื่อย่นระยะทางการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ
ทางรถไฟจากสายเหนือและสายตะวันออก-
เฉียงเหนือไปยังสายตะวันออก โดยไม่ต้อง
ผ่านกรุงเทพฯ

หน่วยราชการที่รับผิดชอบ

การรถไฟแห่งประเทศไทย

ลักษณะของโครงการ

๑. ก่อสร้างทางรถไฟต่อจากเส้นทางสายฉะเชิงเทรา-
ลัดทียบ ไประยอง โดยกำหนดแนวการก่อสร้างทาง
แยกออกจากสถานีเขาชีจรรย์ และสถานีพลูตาหลวง
ในทางสายฉะเชิงเทรา-ลัดทียบให้มาบรรจบกันเป็น
รูปสามเหลี่ยมผ่านทางหลวงหมายเลข ๓๓๑ และ
ถนนสุขุมวิท (โดยให้แนวทางรถไฟตัดผ่านถนนสุขุมวิท
ประมาณตรงหัวมุมเขตสนามบินอู่ตะเภา กับแนวถนน
เข้าหมู่บ้านเพลา เนื่องจากพื้นที่ตรงบริเวณนี้เป็น
เนินสูง ทางรถไฟอาจจะลอดใต้พื้นถนนสุขุมวิท)
และให้ทางรถไฟมีแนวขนานกับฝั่งทะเลอยู่ห่าง
จากฝั่งทะเลประมาณ ๒.๕ กิโลเมตร กำหนดแนว
ทางอยู่ที่ระดับพื้นที่ระหว่าง ± ๒๐ ถึง ± ๓๐ เมตร

จากระดับน้ำทะเลปานกลางไปสู่ตลาดทางที่สถานี
ระยอง (เหนือแนวถนนศรีราชา-ระยอง จรดแนว
ถนนระยอง-บ้านค่าย) ระยะทางรวมทั้งสิ้นประมาณ
๔๐ กิโลเมตร

๒. ก่อสร้างทางรถไฟเชื่อมทางรถไฟสายตะวันออกกับ
สายเหนือ และสายตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะทาง
รวมทั้งสิ้นประมาณ ๔๐ กิโลเมตร โดยกำหนดแนวทาง
การก่อสร้างแยกจากสถานีคลองสิบเก้า ในทางสายตะวันออก
ตรงไปยังอำเภอมหาราช จังหวัดสระบุรี แล้ว
กำหนดแนวทางเพื่อเลือกไว้ ๒ แนวทาง คือ,-

๒.๑ แยกขวาตรงไปสถานีชุมทางแก่งคอยทางสายนี้
จะย่นระยะทางจากสายตะวันออกเฉียงเหนือถึง
สัดหีบได้ประมาณ ๗๓ กิโลเมตร และจากสาย
เหนือประมาณ ๓ กิโลเมตร (เปรียบเทียบ
กับแนวทางผ่านกรุงเทพฯ ปัจจุบัน

๒.๒ แยกซ้ายตรงไปสถานีชุมทางบ้านภาชี ทางสายนี้
จะย่นระยะทางจากสายตะวันออกเฉียงเหนือถึง
สัดหีบได้ประมาณ ๓๓ กิโลเมตร และจากสายเหนือ
ประมาณ ๓๓ กิโลเมตร เท่ากัน

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น ประมาณ ๑,๕๗๕.๐ ล้านบาท

๑. เงินงบประมาณสมทบ ๒๘๓.๕ ล้านบาท

๒. เงินกู้ต่างประเทศ ๑,๒๙๑.๕ ล้านบาท

แหล่งเงินทุน

๑. เงินกู้จากต่างประเทศ
๒. เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

ระยะเวลาดำเนินงาน

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๒๕

๑. สายลัดหีบ-ระยอง กำหนดเปิดเดินรถประมาณเดือน

ธันวาคม ๒๕๒๗

๒. สายคลองสิบเก้า-บ้านภาชี กำหนดเปิดเดินรถประมาณ

เดือนธันวาคม ๒๕๒๘

โครงการก่อสร้างทางหลวงเพื่อการอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์ เพื่อก่อสร้างและขยายระบบทางหลวงให้สมบูรณ์ขึ้นเพียงพอที่จะใช้บริการด้านการคมนาคมขนส่ง วัสดุดิบ และผลผลิตทางอุตสาหกรรมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น อันเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมทางหลวง

ลักษณะของโครงการ การขยายและปรับปรุงระบบทางหลวง เพื่อให้เพียงพอกับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก จะดำเนินการดังนี้

- ๑) ก่อสร้างทางหลวง เชื่อมระหว่างทางหลวงหมายเลข ๓ (สุขุมวิท) กับทางหลวงหมายเลข ๓๖ (บางละมุง-ระยอง) ระยะทางประมาณ ๖ กิโลเมตร
- ๒) ปรับปรุงและขยายทางหลวงหมายเลข ๓ (บางละมุง-ระยอง) จากสถิติบ-ระยอง ให้เป็นทางคู่ขนาน ระยะทางประมาณ ๔๕.๐ กิโลเมตร

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น ประมาณ ๔๗๕.๔ ล้านบาท แบ่งเป็น

- | | | |
|----------------------|-------|---------|
| ๑) เงินบาทสมทบ | ๒๒๑.๔ | ล้านบาท |
| ๒) เงินกู้ต่างประเทศ | ๒๕๔.๐ | ล้านบาท |

แหล่งเงินทุน

- ๑) เงินงบประมาณแผ่นดิน
- ๒) เงินกู้จากต่างประเทศ

ระยะเวลาดำเนินงาน

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๔-๒๕๓๔ ดังรายละเอียด คือ

- ๑) การก่อสร้างทางหลวงเชื่อมระหว่างทางหลวงหมายเลข ๓ และหมายเลข ๓๖ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๓๒
- ๒) การปรับปรุงและขยายทางหลวงสายสัตหีบ-ระยองใหม่ กำหนดแล้วเสร็จในเดือนมกราคม ๒๕๓๔

โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าและสถานีย่อยการจ่ายไฟ

ตามแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก

วัตถุประสงค์

เพื่อก่อสร้างระบบสายส่ง ๑๑๕ กิโลโวลท์ จ่ายไฟให้แก่
อุตสาหกรรมหลักในเขตอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในบริเวณ
ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สามารถสนองความต้องการพลัง
ไฟฟ้าของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและมั่นคง
เป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลที่จะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล
ตะวันออกให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักสอดคล้องกับโครงการ
พัฒนาก้าวหน้าชาติของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

หน่วยราชการที่รับผิดชอบ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ลักษณะของโครงการ

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕
กพท. มีแผนงานที่จะก่อสร้างเสริมระบบจำหน่ายในเขตสถานี
เปลี่ยนแรงดัน ระยะของ ๑ ระยะของ ๒ และแกลง อยู่แล้ว ตาม
โครงการก่อสร้างและปรับปรุงเสริมระบบจำหน่ายระยะที่ ๓
ซึ่งได้รับอนุมัติจาก ครม. แล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ ต.ค. ๒๕๒๔
แต่การเสริมฯ ดังกล่าวเป็นการเตรียมรับพลังไฟฟ้าในระบบ
๒๒ กิโลโวลท์ สำหรับธุรกิจและอุตสาหกรรมทั่วไปที่จะเพิ่มขึ้น
ในเขตพื้นที่ดังกล่าว แต่เมื่อการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
ได้จัดทำโครงการพัฒนาก้าวหน้าชาติขึ้นที่ ต.มาบตาพุด อ.
เมือง จ.ระยอง ทำให้เกิดแนวโน้มที่จะมีอุตสาหกรรมหนักที่
มีความต้องการพลังไฟฟ้าสูงมากในบริเวณใกล้เคียงกัน ประกอบ
กับรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งแหล่งชุมชนใหม่เพื่อชลอการเติบโต

ของกรุงเทพมหานครในบริเวณดังกล่าว ทำให้ระบบจำหน่าย ๒๒ กิโลโวลต์ ตามโครงการเดิมของ กฟผ. ไม่สามารถสนองความต้องการขนาดนี้ได้ กฟผ. จึงจำเป็นต้องจัดทำเป็นแผนงานพิเศษขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อก่อสร้างสายส่งระบบ ๑๑๕ กิโลโวลต์ จ่ายพลังไฟฟ้าให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดังกล่าว

ขอบเขตการดำเนินงาน

ในเขตพื้นที่บริเวณ ต.มาบตาพุด จ.ระยอง ครอบคลุมสถานีเปลี่ยนแรงดัน ๒ แห่ง ได้แก่ ระยอง ๑ ระยอง ๒

ปริมาณงาน

ปริมาณงานที่จะก่อสร้างมีดังนี้

ประเภทของงาน	ปริมาณงาน	วงเงินงบประมาณ(ล้านบาท)
สวิชเกียร์ ๑๑๕ กิโลโวลต์	๔	๕๐.๐
สายส่ง ๑๑๕ "	๓๐ วงจร-กิโลเมตร	๑๑๐.๐

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น

ประมาณ ๑๖๐ ล้านบาท

เงินตราในประเทศ	๖๐.๐	ล้านบาท
เงินตราต่างประเทศ	๑๐๐.๐	ล้านบาท

สำหรับการลงทุน โดยหลักเกณฑ์แล้ว กฟผ. จะเป็นผู้ลงทุนในส่วนของสวิชเกียร์ ซึ่งเป็นอุปกรณ์ป้องกันต้นทางที่สถานีเปลี่ยนแรงดัน สถานีควบคุมการจ่ายไฟและสิ่งสนับสนุนอื่น ๆ ส่วนของระบบสายส่งจากสถานีไปยังบริเวณของผู้ใช้ไฟ

และระบบภายในบริเวณของผู้ใช้ไฟ ผู้ใช้ไฟจะต้องลงทุนเอง
แต่อย่างไรก็ดี กฟผ. เองก็มีการจะต้องจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์
ต่าง ๆ ในส่วนของผู้ใช้ไฟสำรองไว้ล่วงหน้าเพื่อให้สามารถ
ติดตั้งให้ทันความต้องการใช้ไฟของกิจการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่
กฟผ. จึงจำเป็นจะต้องมีงบลงทุนล่วงหน้าเพื่อการดังกล่าว

ระยะเวลาการดำเนินการ คาดว่าจะดำเนินการในช่วงปี ๒๕๒๕-๒๕๒๘

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์การโทรศัพท์

วัตถุประสงค์

เพื่อสนองความต้องการด้านการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์ สำหรับบริเวณแหล่งอุตสาหกรรม, สถานที่ทำงาน, บ้านพักอาศัย, ย่านธุรกิจ, ที่สาธารณะ, แหล่งขนสินค้า, สถานบริการต่าง ๆ อันจะมีขึ้น ณ ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งอยู่ทางด้านขวาของถนนสุขุมวิทหมายเลข ๓ จากสี่ดหีบไประยอง ประมาณหลักกิโลเมตรที่ ๑๔๓ ถึงหลักกิโลเมตรที่ ๒๐๘ ในเขตจังหวัดระยอง ซึ่งต่อไปยังบริเวณท่าเรือสี่ดหีบในจังหวัดชลบุรี

หน่วยงานรับผิดชอบ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ลักษณะของโครงการ

ทางองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ดำเนินการขยายและติดตั้งชุมสายรวมทั้งระบบเชื่อมโยง และระบบข่ายสายท้องถิ่นตามชุมสายต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) ขยายชุมสายสี่ดหีบเพื่อให้เพียงพอในการบริการในเขตท่าเรือน้ำลึกย่านธุรกิจ, ย่านชุมชน และอำเภอสี่ดหีบ จาก ๑,๐๐๐ เลขหมายเป็น ๒,๐๐๐ เลขหมาย
- ๒) ขยายชุมสายบ้านฉาง จาก ๖๐๐ เลขหมายเป็น ๑,๔๓๖ เลขหมาย
- ๓) ติดตั้งชุมสายมาบตาพุดขนาด ๑,๐๒๔ เลขหมายโดยให้เป็นชุมสายแบบ (Remote Subscriber Unit (RSU) สำหรับในเขตบริการของชุมสายมาบตาพุดนั้น ให้บริการ

ในย่านอุตสาหกรรม, บ้านห้วยโป่ง, และบ้านมาบตาพุด ส่วนที่ตั้งชุมสายนั้นควรเป็นบริเวณถนนสุขุมวิทหมายเลข ๓ ประมาณหลักกิโลเมตรที่ ๒๐๕ (ในบริเวณ เอ ๔) ใกล้กับสถานีก๊าซธรรมชาติ เพราะเป็นศูนย์กลางของความต้องการโทรศัพท์ทั้งหมด คือบ้านห้วยโป่ง, บ้านมาบตาพุด และย่านอุตสาหกรรม

- ๔) ติดตั้งชุมสายแสมสาร ขนาด ๒๕๖ เลขหมายขึ้นเพื่อบริการแก่ชุมชนในเมืองสัตหีบ ที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้ความต้องการในการใช้บริการโทรศัพท์ทางด้านทำเรือสัตหีบไม่เพียงพอ

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น ประมาณ ๑๐๓ ล้านบาท

แหล่งเงินทุน ค่าใช้จ่ายนี้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แต่ไม่รวมถึงค่าจัดซื้อที่ดิน ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลต้องจัดซื้อให้

ระยะเวลาการดำเนินการ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙ โดยแบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ ชุมสายมาบตาพุดสามารถเปิดใช้ได้ ในต้นปีงบประมาณ ๒๕๒๕

ระยะที่ ๒ ชุมสายบ้านฉาง และชุมสายแสมสารสามารถเปิดใช้ได้ ในต้นปีงบประมาณ ๒๕๒๕

ระยะที่ ๓ ชุมสายสัตหีบสามารถเปิดใช้ได้ ในสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๒๕

โครงการสร้างระบบโทรพิมพ์ตามแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก

วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นการสนองความต้องการในการให้บริการด้านโทรพิมพ์ในพื้นที่บริเวณเขตอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

การสื่อสารแห่งประเทศไทย

ลักษณะของโครงการ

ปัจจุบันการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้เปิดบริการโทรพิมพ์ แก่ผู้เข้าใช้บริการในภาคตะวันออกผ่านชุมสายโทรพิมพ์ ๔ แห่ง คือ ชุมสายฉะเชิงเทรา, ชุมสายพัทยา, ชุมสายศรีราชา ชุมสายจันทบุรี, ซึ่งในบริเวณที่จะพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นั้นยังไม่มีชุมสายโทรพิมพ์ที่จะให้บริการ จึงจำเป็นต้องสร้างชุมสายขึ้นใหม่ เพื่อสนองความต้องการการให้บริการโทรพิมพ์ทั้งในการติดต่อภายในและระหว่างประเทศ โดยอาศัยวงจรทางไกลและคู่สายภายในที่จะให้บริการโทรพิมพ์ ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะจัดให้ โดยในระยะแรกจะเปิดบริการด้านโทรพิมพ์ ในลักษณะชุมสายย่อยซึ่งอาศัยที่ทำการค้าด้านอื่น ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งหากมีการใช้บริการทางโทรพิมพ์เพิ่มมากขึ้นก็จำเป็นต้องแยกเป็นชุมสายโทรพิมพ์ต่างหาก จากบริการการสื่อสารด้านอื่น ๆ ต่อไป ในระยะแรกนี้สามารถที่จะให้บริการโทรพิมพ์แก่ผู้เข้าใช้บริการในบริเวณเขตอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้ ๑๖ ราย

ประมาณค่าลงทุนทั้งสิ้น

ค่าใช้จ่ายในการบริการการใช้โทรศัพท์ ประมาณ
๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

แหล่งเงินทุน

เงินลงทุนทั้งสิ้นใช้จ่ายงบประมาณของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ระยะเวลาการดำเนินการ

คาดว่าจะดำเนินงานในช่วงปี ๒๕๒๕-๒๕๒๗

โครงการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

วัตถุประสงค์

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ชายฝั่งตะวันออก ไม่ให้เอกชนใช้ประโยชน์จากที่ดินจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา โดยการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

หน่วยราชการที่รับผิดชอบ

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ลักษณะของโครงการ

การจัดทำผังเมืองรวม โดยให้สำนักผังเมืองและกระทรวงมหาดไทยดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลพนานิคม ตำบลมาบข่า อำเภอบ้านค่าย ตำบลสำนักกระท้อน ตำบลพลลา กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และตำบลห้วยโป่ง ตำบลมาบตาพุด ตำบลทับมา ตำบลเนินพระ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ซึ่งจะมีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจะเป็นประโยชน์ในด้านการจัดหาที่ดินเพื่อการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมด้วย ต่อจากนั้นจึงจะดำเนินการประกาศเขตผังเมืองเฉพาะสำหรับแหล่งชุมชนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในบริเวณทางหลวงจังหวัด ๓๑๔๑ และอยู่ห่างจากโรงแยกก๊าซประมาณ ๖ กิโลเมตร

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น

ใช้งบประมาณปกติของสำนักงานผังเมือง

แหล่งเงินทุน

งบประมาณแผ่นดิน

ระยะเวลาดำเนินงาน

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๖ โดยแบ่งเป็น

- ๑. การจัดทำผังเมืองรวมกำหนดแล้วเสร็จในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๕
- ๒. การจัดทำผังเมืองเฉพาะ กำหนดแล้วเสร็จในเดือน ธันวาคม ๒๕๒๕

โครงการทำเนียบทรัพยากรและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

วัตถุประสงค์

เพื่อดำเนินการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เหมาะสมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ลักษณะของโครงการ

การดำเนินงานเพื่อจัดทำทำเนียบทรัพยากรธรรมชาติและวางแผนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จะครอบคลุมพื้นที่บริเวณฝั่งขวาของแม่น้ำบางปะกง ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา พื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดชลบุรีและระยอง และบริเวณตอนใต้ของจังหวัดจันทบุรีและตราดซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ .-

๑. ทบทวนข้อมูลในปัจจุบันเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
๒. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังไม่มีการศึกษาอยู่ในโครงการการศึกษาอื่น ๆ
๓. ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาแต่ละโครงการในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำหรับพิจารณาความจำกัดในการใช้ทรัพยากรและการรองรับของเสียของสภาพแวดล้อม

๔. จัดเตรียมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับสภาพแวดล้อมในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
๕. จัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่เหมาะสม
๖. ตรวจสอบและติดตามผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทุกระยะตลอดไปเพื่อหาทางแก้ไขก่อนที่จะเกิดปัญหาขึ้น

ประมาณการค่าลงทุนทั้งสิ้น ประมาณ ๒๔.๔๘ ล้านบาท แบ่งเป็น

๑. เงินกู้ธนาคารโลก ๑๔.๓๘ ล้านบาท
๒. เงินงบประมาณสมทบ ๕.๑๐ ล้านบาท

ระยะเวลาดำเนินงาน

๑. โครงการศึกษาจะเริ่มดำเนินการปลายปีงบประมาณ ๒๕๒๕ ถึงต้นปีงบประมาณ ๒๕๒๗
๒. การตรวจและติดตามผลการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเริ่มต้นดำเนินการปลายปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นต้นไป

๗. ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นแผนงานใหม่ที่มีการวางแผนแบบระบบผสมผสาน ประกอบด้วยโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องการเงินลงทุนจำนวนมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปิดมิติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งก็ได้รับความสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศและมิตรประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ความช่วยเหลือดังกล่าว มีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ

- ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแบบให้เปล่า
- ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้

๗.๑ ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแบบให้เปล่า จนถึงปัจจุบันได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และสถาบันระหว่างประเทศแล้ว พอสรุปได้ดังนี้

๗.๑.๑ รัฐบาลญี่ปุ่น ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ คือ

- (๑) การวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องการศึกษาจัดทำรายงานความเหมาะสม การวางท่อส่งน้ำดิบอ่างเก็บน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และขณะนี้ก็ได้จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาออกแบบรายละเอียดการก่อสร้างช่วงแรกดอกกราย-มาบตาพุด ร่วมกับกรมชลประทานอยู่คาดว่า การดำเนินงานจะแล้วเสร็จและสามารถประมูลงานก่อสร้างได้ในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๕

- (๒) ด้านท่าเรือ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาสำรวจเพื่อให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะการพัฒนาปรับปรุงขยายท่าเรือพาณิชย์สัตหีบในระยะแรก และโอกาสการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกบริเวณอ่าวระยองในระยะยาว เพื่อเป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ ทั้งคณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้เดินทางเข้ามาปฏิบัติงานเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๒๔

๗.๑.๒ รัฐบาลออสเตรเลีย ให้ความช่วยเหลือโครงการศึกษาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการออกแบบรายละเอียดการก่อสร้างตามนโยบายของรัฐบาลที่จะให้พัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบให้สามารถรับบริการสินค้ากองสำหรับอุตสาหกรรมเป็นหลัก และสามารถให้บริการสินค้าทั่วไปได้ในระยะแรกด้วย โดยที่ปรึกษามอนเชลล์ของออสเตรเลียจะเดินทางเข้ามาปฏิบัติงานในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ระยะเวลาศึกษา ๖ เดือน

๗.๑.๓ รัฐบาลฝรั่งเศส กำลังพิจารณาที่จะให้ความช่วยเหลือจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาจัดทำแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินชายฝั่งทะเล และการสัญจรไปมาทางทะเล ระหว่างบริเวณอ่าวอุดมและเกาะสีชัง

๗.๑.๔ บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation IFC) ให้ความช่วยเหลือจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาแผนการลงทุนเกี่ยวกับโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีแล้ว โดยใช้ระยะเวลาศึกษา ๑๑ เดือน ระหว่างมกราคม-พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ขณะนี้กำลังปฏิบัติงานร่วมกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

๗.๒ ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่บริเวณ ชายฝั่งทะเลตะวันออกแต่โดยที่ทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ของต่างประเทศ เข้ามาดำเนินการควบคู่ไปด้วย

๗.๒.๑ ธนาคารโลก ธนาคารโลกให้ความสนใจต่อแผนการพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นอย่างยิ่ง และได้เตรียมเงินกู้ สำหรับการศึกษาและออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม ซึ่งเป็น ขั้นตอนก่อนการสร้างสำหรับโครงการต่าง ๆ รวมตลอดทั้งส่วนที่ จะมาสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรการ บริหารงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกแล้ว โดยเฉพาะ กรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้มีมติอนุมัติให้ ความเห็นชอบในหลักการด้วยแล้ว กล่าวคือ ธนาคารโลกยินดีให้ ความสนับสนุนทางการเงินเป็น ๒ ระยะ

(๑) ระยะแรก เร่งด่วน ๖ เดือนแรกเพื่อเสริมขีดความ สามารถทางเทคนิค วิชาการในการวางแผน จัดเตรียม รายละเอียดของแผนปฏิบัติการ และทบทวนโครงการ ต่าง ๆ ธนาคารโลกยินดีให้ใช้เงินจาก "โครงการพัฒนา ท่าเรือพาณิชย์กรุงเทพฯ และสัตหีบ และบริการที่เกี่ยวข้อง ของกระทรวงคมนาคม วงเงิน ๔๗๒,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้มีมติอนุมัติให้ใช้เงินกู้จำนวนนี้ได้ โดยให้ตัดเงินกู้จำนวน นี้ออกจากภาระความรับผิดชอบของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระการจ่ายเงินแทน แผนงาน เร่งด่วนระยะแรกประกอบด้วย

- การจัดหาที่ปรึกษาด้านการบริหารและวิเคราะห์โครงการ
- การจัดหาที่ปรึกษาด้านวางแผนและวิศวกรรม
- การศึกษาโอกาสการลงทุนด้านอุตสาหกรรม
- การจัดวางระบบบริหารข้อมูลและความสนับสนุนด้านเทคนิค
- การจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารโครงการของศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ สศช.

(๒) ระยะที่สอง เพื่อการศึกษาและออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรม สำหรับโครงการทั้งหมดในแผนงาน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้มีมติให้ความเห็นชอบในหลักการด้วยแล้วในวงเงิน ๑๕ ล้านเหรียญสหรัฐฯ และธนาคารโลกจะจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาเพื่อพิจารณาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่งประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๒๕

๗.๒.๒ รัฐบาลญี่ปุ่น โครงการเงินกู้ในแผนเงินกู้ยืมเครดิต ครั้งที่ ๙ นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญสูงสำหรับแผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คือ

- (๑) โครงการก่อสร้างท่อน้ำดอกกราย-มาบตาพุด วงเงิน ๕๐.๗๘ ล้านเหรียญสหรัฐฯ

(๒) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำภาคตะวันออก เพื่อเตรียมไว้รองรับการพัฒนาในระยะต่อไป คือการออกแบบรายละเอียดและเตรียมการก่อสร้างเบื้องต้น ประกอบด้วย

- โครงการหนองปลาไหล วงเงิน ๔.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
- โครงการบ้านปิง วงเงิน ๓.๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

๘. การจัดรูปแบบองค์กรการบริหารงาน

โดยที่แผนงานการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีขอบเขตกว้าง-ขวางประกอบด้วยโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ขอบข่ายการปฏิบัติงานเกี่ยวโยงกับหลายหน่วยราชการ และต้องติดต่อกับธุรกิจภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ แหล่งเงินทุน องค์กรระหว่างประเทศ ดังนั้นการดำเนินงานจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถแก้ไขปัญหาคอขวดอันอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจึงเมื่อได้กำหนดแผนงานอย่างเป็นระบบ โดยมีระบบการตัดสินใจ การประสานงานและการติดตามประเมินผล เพื่อให้โครงการที่กำหนดไว้แต่ละโครงการมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งในเรื่องแผนการเงิน และหมายกำหนดการระยะเวลาแล้วเสร็จ

ในการนี้ได้มีการจัดรูปองค์กรการบริหารงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบทั้งทางด้านนโยบาย การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและการติดตามประเมินผลงานในรูปของคณะกรรมการคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และสำนักงานเลขานุการ ดังต่อไปนี้.-

๘.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการ

ในการวางระบบการตัดสินใจทางด้านนโยบาย เพื่อให้สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมความมุ่งหมาย อาพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่

บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ เพื่อดำเนินการต่อจากคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกชุดเดิม (ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ ยกเลิกเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๔) ซึ่งได้ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการชุดใหม่ประกอบด้วยรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) เป็นประธานกรรมการเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นาย เสนาะ อุณากร) เป็นกรรมการและเลขานุการมีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาพื้นที่รวมทั้งการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการอุตสาหกรรม ท่าเรือน้ำลึก โครงสร้างพื้นฐาน และส่วนสนับสนุนอื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน

๔.๒ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเฉพาะกิจ

เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบในการประสานงาน การติดตามประเมินผลงานและการดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานเฉพาะด้านขึ้นเป็นจำนวน ๔ คณะ คือ

- ๔.๒.๑ คณะอนุกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นาย เสนาะ อุณากร) เป็นประธานอนุกรรมการและนายสาริตต์ โพธิ์วิหค เป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ติดตามให้การดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของแผนงานรวมเป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการประสานงานการจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผน ติดตามรายงานผลการปฏิบัติงาน ประสานงานการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล

ตะวันออก และสรุปประเด็นปัญหาผลการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๒๔ เพื่อรับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ รวม ๕ คณะ คือ

- (๑) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านวางผังกายภาพแหล่งอุตสาหกรรมหลัก และชุมชนใหม่ภาคตะวันออก มีนายประทีป จันทรเชษฐ์ ผู้อำนวยการฝ่ายเทคนิค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นประธานคณะทำงานมีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการกำหนดรูปแบบแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดระบบบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึก โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม เสนอหลักเกณฑ์ที่หน่วยราชการต่าง ๆ จะต้องดำเนินการ เพื่อควบคุมมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้อื่นมาใช้ประโยชน์จากที่ดินจนอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการพัฒนาในระยะต่อไป
- (๒) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านรถไฟ มีนายประชุม อันนวัธนะ วิศวกรใหญ่ ฝ่ายโยธา การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นประธานคณะทำงาน มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดแผนงานการขยายทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ จากสัตหีบผ่านมาตาพุดไปจังหวัดระยอง การเชื่อมทางรถไฟสายตะวันออก เข้ากับสายตะวันออกเฉียงเหนือโดยไม่ต้องผ่าน กทม. ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกอุตสาหกรรมหลักและชุมชนใหม่ภาคตะวันออก รวมทั้งเสนอ

และการวางระบบขนส่งถ่ายเทสินค้าทางรถไฟให้สอดคล้องกับระบบ
การคมนาคมขนส่งถ่ายเทด้านอื่น ๆ เพื่อประสานการใช้ประโยชน์
ทั้งทางด้านการขนส่งวัตถุดิบเข้าสู่โรงงาน และขนส่งผลิตภัณฑ์
สำเร็จรูปสู่ตลาด เพื่อช่วยลดต้นทุนการขนส่ง

- (๓) คณะทำงานเฉพาะกิจฝ่ายที่ปรึกษาการลงทุน มีหม่อมราชวงศ์จตุมงคล
โสณกุล รองอำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง
การคลัง เป็นประธานคณะทำงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ
เสนอแนะนโยบาย รูปแบบการลงทุนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน
ในบริเวณแหล่งอุตสาหกรรมหลัก และชุมชนใหม่ภาคตะวันออก ให้
สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาโดยส่วนรวมเสนอแนะมาตรการการ
ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามา
ลงทุนในแหล่งอุตสาหกรรม และชุมชนใหม่ รวมทั้งการประสานงาน
กับผู้ลงทุนเอกชน ในการแก้ไขปัญหาอันอาจเกิดขึ้น
- (๔) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านการพัฒนาท่าเรือสัตหีบ มีนายอนุภาพ
สุนอนันต์ ผู้อำนวยการกองโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน
คณะทำงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสนอแนะนโยบาย
และแนวทางการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ให้สอดคล้องกับนโยบาย
การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก และอุตสาหกรรมหลัก โดยคำนึงถึงผลกระทบ
ต่อสภาวะแวดล้อม เสนอมาตรการที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้อง
ดำเนินการเพื่อให้การดำเนินการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์ เป็นไปตาม
ระยะเวลาที่กำหนด และให้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่าง
ใกล้ชิด

(๕) คณะทำงานเฉพาะกิจด้านวางท่อส่งน้ำ จากอ่างเก็บน้ำดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ มีนายบุญไทย โอทกานนท์ วิศวกรใหญ่ฝ่ายโยธา กรมชลประทาน (ในขณะแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองออกแบบ) เป็นประธานคณะทำงานนี้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสนอแนะนโยบายและแนวทางการดำเนินงานวางท่อน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกราย ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก อุตสาหกรรมหลัก และชุมชนใหม่ เสนอมาตรการที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการในด้านกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินงานวางท่อส่งน้ำเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด และให้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานของคณะทำงานเฉพาะกิจทั้ง ๕ คณะ ให้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการ

๘.๒.๒ คณะอนุกรรมการเจรจาและร่างสัญญาโครงการปุ๋ยเคมี ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๔ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก กระทรวงอุตสาหกรรม (นายตระการ ชัยรัตน์) เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเจรจารายละเอียดและร่างสัญญากับกลุ่มบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ลงทุนโครงการปุ๋ยเคมี เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดนี้ ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการต่อเนื่อง

จากคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจโครงการปุ๋ยเคมี ที่หมดภาระในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการลงทุน และพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอสำหรับการลงทุนโครงการปุ๋ยเคมี แล้ว (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจโครงการปุ๋ยเคมี ตั้งเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ยกเลิกเนื่องจากหมดภาระกิจเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๔)

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานให้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ

๔.๒.๓ คณะอนุกรรมการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๔ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) เป็นประธานอนุกรรมการผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (นายทองฉัตร หงส์-ลดารมภ์) เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพิจารณาข้อเสนอแนะผลการศึกษารายละเอียด แผนงานการพัฒนาโครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี พิจารณารูปแบบการลงทุน กำหนดร่างหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการลงทุน โครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี (Petrochemical Complex) ที่จะเกิดขึ้นในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อเสนอคณะกรรมการประสานงานในการชี้แจงรายละเอียด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการลงทุนให้ผู้ลงทุนทราบและเข้าใจในวัตถุประสงค์ของรัฐบาล

ทั้งนี้ ให้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ

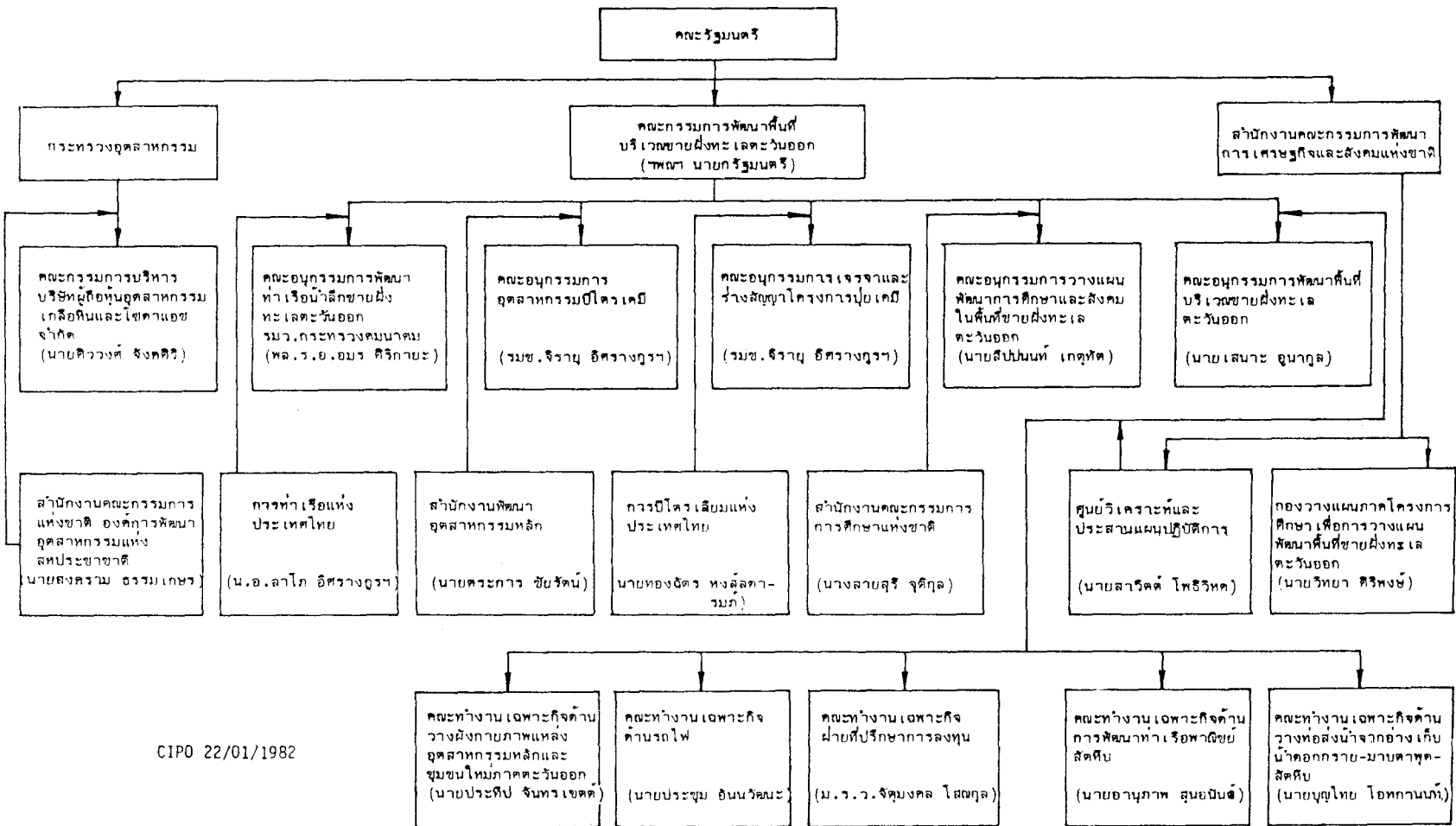
๘.๒.๔ คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาและสังคมในพื้นที่ชายฝั่ง

ทะเลตะวันออก ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๕ โดยมี นายสิปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (นางสายสุรีย์ จุติกุล) เป็น อนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการประสาน การจัดแผนพัฒนาการศึกษาและสังคมให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออก ประสานการจัดรายละเอียดแผนปฏิบัติการ ของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสังคม และติดตาม เพื่อให้มีการปฏิบัติตามแนวทางของแผนปฏิบัติการ

๘.๓ การจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ

ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณ ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้กำหนดให้ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ เพื่อเป็นศูนย์กลางการประสานงาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติการจัดตั้งศูนย์ วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔ โดยให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานการจัดทำ แผนงานที่มีลักษณะต้องการวางแผนโครงการแบบผสมผสาน และวางระบบ ติดตามประเมินผลให้มีการดำเนินงานตามแผนการพัฒนา พื้นที่บริเวณชายฝั่ง ทะเลตะวันออก ประสานงานกับคณะทำงานเฉพาะกิจด้านต่าง ๆ และอนุ- กรรมการชุดอื่น และเป็นศูนย์กลางรวบรวม ประมวลข้อมูลที่จะชี้แจงกระจาย ข่าวสารให้หน่วยราชการ องค์กรระหว่างประเทศ ผู้ลงทุนภาคเอกชน และ สื่อสารมวลชนต่าง ๆ รวมตลอดทั้งงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันตามที่เลขา- ธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมอบหมาย

แผนผังแสดงการดำเนินงานการพัฒนาพื้นที่บุรี เวชชายฝั่งทะเลตะวันออก



CIPO 22/01/1982

กิจกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับงาน:พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

[illegible]

๑. กท. กระทรวงกลาโหม
๒. กส. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๓. มท. กระทรวงมหาดไทย
๔. อก. กระทรวงอุตสาหกรรม
๕. คค. กระทรวงคมนาคม
๖. กค. กระทรวงการคลัง
๗. ศธ. กระทรวงศึกษาธิการ
๘. ทม. ทบวงมหาวิทยาลัย
๙. ๓๓๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๐. สวล. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
๑๑. สกท. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
๑๒. กวศ. กรมวิเทศสหการ
๑๓. ทร. กองทัพเรือ
๑๔. สศค. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๑๕. ขป. กรมชลประทาน
๑๖. กต. กรมที่ดิน
๑๗. กปส. กรมประชาสัมพันธ์
๑๘. กง. กรมแรงงาน
๑๙. สผม. สำนักผังเมือง
๒๐. สนม. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย
๒๑. กทธ. กรมทรัพยากรธรณี
๒๒. รอ. กรมโรงงานอุตสาหกรรม

๒๓. ทล. กรมทางหลวง
๒๔. ศวป. ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ
๒๕. กสท. การสื่อสารแห่งประเทศไทย
๒๖. กคช. การเคหะแห่งชาติ
๒๗. ททท. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
๒๘. กนอ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๒๙. กทท. การท่าเรือแห่งประเทศไทย
๓๐. ทศท. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
๓๑. ปตท. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
๓๒. กฟภ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
๓๓. กฟผ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
๓๔. รฟท. การรถไฟแห่งประเทศไทย
๓๕. กพอ. คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
๓๖. อพอ. คณะอนุกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
๓๗. อคป. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจโครงการปุ๋ยเคมี
๓๘. อผก. คณะอนุกรรมการพิจารณาแผนการลงทุนก๊าซธรรมชาติ
๓๙. กคช. คณะกรรมการบริหารโครงการอุตสาหกรรม เกล็ดหินและ
โซดาแอช

๔. ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

การที่รัฐบาลได้หุ้มเหทรัพยากรด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมากไม่ว่าในด้าน กำลังคน กำลังเงินหรือแม้แต่ทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของประเทศคือ ก๊าซ ธรรมชาติในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักขนาดใหญ่ของประเทศ จะก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการต่อประเทศ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งพอที่จะสรุปได้ดังนี้

ประการแรก เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางความเจริญในทุก ๆ ด้านเพียงแห่งเดียวของประเทศ และมีอิทธิพลอย่างสำคัญในการดึงดูดทรัพยากรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรแรงงานหลังไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ทำให้มีการขยายตัวอย่างไม่สิ้นสุดของกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคมีมากขึ้น ซึ่งเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมและปัญหาความแออัด ฉะนั้นการที่รัฐบาลได้เร่งรัดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ จึงเป็นส่วนสำคัญในการที่จะลดทอนอิทธิพลทางเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร โดยตรงและสอดคล้องกับนโยบายการชลตัวของกรุงเทพมหานครที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

ประการที่สอง การกำหนดให้ภาคตะวันออกเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและเป็นเขตการพัฒนาการส่งออก (Export Processing Zone) นั้นในระยะแรกอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจะเป็นอุตสาหกรรมประเภท

ที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง (Capital Intensive & High Technology Industry) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าอันจะส่งผลไปถึงการลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศเป็นสำคัญทำให้ดุลการค้าและการชำระเงินของประเทศดีขึ้น นอกจากนั้นหลังจากที่อุตสาหกรรมหลักเหล่านี้เกิดขึ้นแล้ว เป็นที่แน่นอนว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขึ้นต่อเนื่องประเภทที่ต้องใช้แรงงานมาก (Labor Intensive Industry) จะต้องตามเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้ภาคตะวันออกกลายเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญของประเทศในระยะต่อไป

ประการที่สาม

โดยที่สภาพที่ตั้งของภาคตะวันออกนั้น มีลักษณะเป็นประตูที่เปิดกว้างสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีความยากจนหนาแน่นค่อนข้างสูง การพัฒนาภาคตะวันออกให้เป็นศูนย์กลางความเจริญจึงเปรียบเสมือนมิติใหม่แห่งการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากผลการพัฒนาจะสามารถกระจายไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สี่

จากที่ดุลการค้าและการชำระเงินของประเทศในระยะที่ผ่านมา มีปริมาณขาดดุลค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งสาเหตุประการสำคัญนั้นมาจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการที่สามารถนำเอาทรัพยากรอันมีค่ายิ่งของประเทศ คือ ก๊าซธรรมชาติขึ้นมาใช้ได้โดยเร็ว โดยพัฒนาภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งรองรับสำคัญจะเป็นส่วนหนึ่ง ที่จะ

ช่วยทำให้ฐานะทางการเงินของประเทศดีขึ้นอย่างไม่มีข้อสงสัย

ประการที่ห้า

นอกจากผลประโยชน์หลักทั้ง ๔ ประการข้างต้นแล้ว ผลพลอยได้ประการหนึ่งที่จะตกทอดไปสู่มือประชาชนในภาคตะวันออกโดยตรงคือ การที่รัฐบาลเข้าไปดำเนินการเร่งรัดโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท ถนน เป็นต้น ให้เชื่อมโยงต่อกันเป็นโครงข่ายกับกรุงเทพมหานครและภาคอื่น ๆ ทำให้ประชาชนในภาคนี้ได้รับบริการดังกล่าวได้กว้างขวางและสะดวกขึ้นไปกว่าเดิมเป็นอย่างมาก

บริษัทที่ปรึกษาคิวเปอร์ แอนด์ โลแบรนต์ ซึ่งกำลังทำการศึกษาแผนแม่บทของการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาในเบื้องต้นว่า ในอนาคต ๒๐ ปีข้างหน้าจะมีประชากรถูกดึงดูดมาสู่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกถึง ๕๐๐,๐๐๐ คน โดยจะเกิดการสร้างงานถึงประมาณ ๓๓๖,๐๐๐ คน และมีการลงทุนในบริเวณนี้ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

โดยสรุปแล้ว การที่รัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจะก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่วนรวมไม่ว่าจะพิจารณาในด้านใดก็ตามแต่อย่างไรก็ดียังมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาว่า การพัฒนา ในบริเวณดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลในด้านลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมในด้านแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งสิ่งเหล่านี้รัฐบาลได้คำนึงและให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงได้ดำเนินการศึกษาอย่างจริงจังและในปัจจุบันได้มีการกำหนดมาตรการแก้ไข ลดและควบคุมผลกระทบดังกล่าวไว้แล้วอย่างพร้อมมูล จึงอาจกล่าวได้ว่าผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นน้อยมากหรือไม่เกิดขึ้นเลย

ปัญหาพลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงาน

โดย

คุณภิรมย์ศักดิ์ ลาภาโรจน์กิจ

ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนพลังงาน

กองโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี ๒๕๒๕

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันดิบหรือเป็นที่รู้จักกันดีในนามโอเปค OPEC (Organisation of Petroleum Exporting Countries) ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันครั้งใหญ่ ในปี ๒๕๑๖ และอีกหลายครั้งในระยะต่อมา ทำให้ราคาน้ำมันดิบปรับตัวสูงขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว ส่งผลกระทบกระเทือนต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยที่ประเทศไทยต้องสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศมาสนองความต้องการภายในประเทศเกือบทั้งหมด วิกฤตการณ์น้ำมันได้ส่งผลกระทบต่อฐานะเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมากในรูปภาวะเงินเฟ้อและดุลการชำระเงิน ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๒๔ ปริมาณน้ำมันที่ส่งเข้ามาใช้ในประเทศจะมีมูลค่าประมาณ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท หรือเทียบเท่าประมาณร้อยละ ๔๒ ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมดของประเทศในปีเดียวกัน ปัญหาพลังงานจึงกลายเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อการรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศให้มั่นคงเป็นอย่างมาก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) จึงได้ให้ความสำคัญมากต่อแผนปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน

จากปัญหาลักษณะที่เกิดขึ้นทำให้ทุกประเทศตื่นตัวในเรื่องพลังงาน พยายามที่จะลดการใช้พลังงานและพยายามพัฒนาพลังงานค้ำจุนและพลังงานที่มีแหล่งต้นกำเนิดภายในประเทศ มาทดแทนพลังงานที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ บทความนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์พลังงานของประเทศที่ผ่านมา ปัญหาพลังงาน การพัฒนาแหล่งพลังงานประเภทต่าง ๆ ในประเทศ รวมถึงการให้ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับอนาคตทางด้านพลังงานของประเทศว่าจะโชติช่วงชัชวาลหรือไม่เพียงไร

ปัญหาพลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงาน

โดย นายภิรมย์ศักดิ์ ลาภาโรจน์กิจ

คำนำ

เป็นที่ยอมรับกันว่า ในปัจจุบันพลังงานเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจทั่วไปของโลกที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในขบวนการผลิต การขนส่ง และการบริการ ประเทศไทยแม้ว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แต่มีระบบเศรษฐกิจที่ผูกพันกับพลังงานโดยเฉพาะน้ำมันเป็นอย่างมากในขบวนการผลิตทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การบริการ และการคมนาคมขนส่ง พลังงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญขั้นพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยที่ประเทศไทยไม่มีแหล่งพลังงานเพียงพอที่จะนำมาสนองความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดของประเทศได้ ในปัจจุบันจึงต้องพึ่งพลังงานในรูปน้ำมันจากต่างประเทศในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๗๕ การที่ราคาน้ำมันได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงระยะ ๔ ปีที่ผ่านมา ได้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง โดยได้ก่อปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในรูปภาวะเงินเฟ้อ การกระจายรายได้ และดุลการชำระเงิน ด้วยเหตุนี้ พลังงานจึงมีความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยให้มั่นคง และจำเป็นที่จะต้องหามาตรการแก้ไขปัญหาพลังงานที่เกิดขึ้นในประเทศ

๑. สถานการณ์พลังงานของประเทศ

๑.๑ ในปี ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นปีเริ่มแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) ความต้องการใช้พลังงานชนิดต่าง ๆ ของประเทศเทียบเท่าน้ำมันดิบ ประมาณ ๒,๗๕๔ ล้านลิตร แยกออกเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม ๑,๓๘๓ ล้านลิตร หรือประมาณร้อยละ ๕๐ ของความต้องการพลังงานทั้งสิ้น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ ประกอบด้วย ถ่านหิน ลิกไนท์ ถ่านไม้ ฟืนและแกลบ เนื่องจากน้ำมันดิบที่ค้นพบในประเทศมีปริมาณน้อยมาก น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมจึงต้องนำเข้าจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าเมื่อเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ประเทศไทยสามารถสนองความต้องการใช้พลังงานของประเทศจากแหล่งพลังงานภายในประเทศประมาณครึ่งหนึ่งของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมด

๑.๒ อย่างไรก็ดี เมื่อเริ่มการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ นั้น บริการทางด้านพื้นฐานเศรษฐกิจซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาประเทศยังขาดแคลนมากในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ (๒๕๐๔-๒๕๑๔) จึงได้กำหนดแนวทางการลงทุนของรัฐซึ่งเป็นการบูรณะและเสริมสร้างการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศอันดับแรก โดยเฉพาะการก่อสร้างเขื่อนพลังน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน การก่อสร้างทางหลวงดังจะเห็นได้จากกำลังผลิตติดตั้งของระบบไฟฟ้าทั่วประเทศได้เพิ่มจาก ๒๘๖ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑,๑๖๗ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๑๔ และระบบโครงข่ายทางหลวงของประเทศได้เพิ่มจาก ๘,๕๐๐ กิโลเมตร ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๒๒,๑๒๔ กิโลเมตร ในปี ๒๕๑๔ จากการพัฒนาทางด้านบริการขั้นพื้นฐานควบคู่กับการขยายตัวทางด้านธุรกิจอุตสาหกรรมและการเกษตร ทำให้ความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงคือเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๓ ต่อปี และเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ในปี ๒๕๑๔ ความต้องการใช้พลังงานของประเทศทั้งหมด เทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ ๙,๐๕๓ ล้านลิตร แยกเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมประมาณ ๖,๔๐๘ ล้านลิตร หรือประมาณร้อยละ ๗๑ ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมด

๑.๓ แนวนโยบายการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๙) นอกจากจะ เน้นหนักถึงการปรับปรุงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้เน้นถึงความสำคัญของการพัฒนาทางด้านสังคมและการกระจายรายได้ ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และลดความแตกต่างในระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทกับในเมือง บทบาทของแผนพลังงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ก็ยังคงเน้นเฉพาะการพัฒนาทางด้านไฟฟ้า เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ที่ผ่านมา ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าราคาน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมยังมีราคาถูกปัญหาพลังงานไม่เกิดขึ้น และเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาส่วนรวม แผนพัฒนาพลังงานจึงได้กำหนดนโยบายสนับสนุนขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าออกไปยังชนบท โดยคำนึงถึงหลักสำคัญที่ว่า ไฟฟ้าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานและส่งเสริมการเพิ่มผลิตผลในท้องถิ่นชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ นี้

ความต้องการพลังงานไฟฟ้าและกำลังไฟฟ้าสูงสุดได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๕ และ ๑๔ ต่อปี ตามลำดับ ทำให้ความต้องการพลังงานไฟฟ้าและกำลังไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นเป็น ๙,๔๑๔ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง และ ๑,๖๕๒ เมกกะวัตต์ ตามลำดับ ในที่สุดท้ายของแผนฯ ขณะเดียวกันการขยายตัวทางด้าน ภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ ในช่วงแผนฯ นี้ ทำให้การก่อสร้างบริการขั้นพื้นฐานจึงยังคง ขยายตัวต่อไป เพื่อเอื้ออำนวยต่อการขยายกำลังผลิตและการบริการต่อประชาชนได้มากขึ้น

๑.๔ อัตราความต้องการใช้พลังงานของประเทศยังคงเพิ่มขึ้นตลอดช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง คือ เฉลี่ยประมาณร้อยละ ๙ ต่อปี สาเหตุสำคัญก็เนื่องจากว่า ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหญ่ ประเทศกลุ่มโอเปกได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบชนิด Arabian Light จากบาเรลละ ๒ เหรียญสหรัฐฯ ในต้นปี ๒๕๑๖ เป็นบาเรลละ ๑๑.๕ เหรียญสหรัฐฯ ในปี ๒๕๑๘ และได้ ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบเรื่อยมาจนเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ที่พึ่งคือน้ำมันเป็นอย่างมาก และเมื่อสิ้นแผนฯ ฉบับนี้ ความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดของประเทศ เทียบเท่าน้ำมันดิบ ๑๒,๑๐๔ ล้านลิตร แยกเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม ๙,๕๘๐ ล้านลิตร หรือประมาณร้อยละ ๗๙ ของความต้องการใช้น้ำมันทั้งหมด

๑.๕ จากการแปรผันทางเศรษฐกิจของโลก สืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ น้ำมันในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ได้ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก นโยบายหลักในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) จึงได้เน้นการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ ของประเทศและเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดจนสิ่งแวดล้อมของชาติ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ การพัฒนาพลังงานไม่ได้เน้นเฉพาะด้านไฟฟ้าแต่อย่างเดียว เช่นที่เป็นมา ในอดีต แต่ได้เน้นถึงให้มีการเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากแหล่งพลังงานและเชื้อเพลิงภายในประเทศ ให้มากขึ้น เช่น การพัฒนาแหล่งลิกไนท์ และแหล่งพลังงานน้ำ สนับสนุนการสำรวจและการพัฒนา ก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบในอ่าวไทย และเน้นให้มีการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามการที่ราคาพลังงานได้เพิ่มขึ้นจนได้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาพลังงาน

ได้บังเกิดผลทำให้ความต้องการใช้พลังงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง คือ เฉลี่ยประมาณร้อยละ ๖ ต่อปี ซึ่งนับว่ายังสูง เพราะรัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามตรึงหรือลดการบริโภคลงพลังงานในประเทศไว้มิให้เพิ่มขึ้นตามความเป็นจริงของราคาน้ำมันในตลาดโลก ในปี ๒๕๒๓ ความต้องการใช้พลังงานของประเทศเทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ ๑๗,๐๑๕ ล้านลิตร แยกออกเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม ๑๒,๕๗๕ ล้านลิตร หรือประมาณร้อยละ ๗๔ ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดและคาดว่าในปี ๒๕๒๔ ความต้องการใช้พลังงานจะเทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ ๑๗,๑๕๑ ล้านลิตร แยกออกเป็นน้ำมันปิโตรเลียม ๑๒,๐๗๒ ล้านลิตร หรือประมาณร้อยละ ๗๐ ของความต้องการใช้พลังงานทั้งหมด

๑.๖ การใช้พลังงานประเภทต่าง ๆ ของประเทศในช่วงระยะ ๒๐ ปี

ที่ผ่านมา อาจสรุปได้ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบการใช้พลังงานประเภทต่าง ๆ ของประเทศในช่วงระยะ ๒๐ ปี

หน่วย : ล้านลิตรน้ำมันดิบ

ประเภทพลังงาน	๒๕๐๔		๒๕๐๕		๒๕๑๔		๒๕๑๕		๒๕๒๔ *	
	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ
น้ำมันเชื้อเพลิง	๑,๓๙๓	๕๑	๒,๙๒๐	๖๐	๖,๔๐๘	๗๑	๙,๕๘๐	๗๙	๑๒,๐๗๒	๗๐
ปิโตรเลียม										
ก๊าซธรรมชาติ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
น้ำ ถ่านลิกไนท์										
ถ่านไม้ แกลบ ฟืน										
อื่น ๆ	๑,๓๖๕	๔๙	๑,๙๑๕	๔๐	๒,๖๔๕	๒๙	๒,๕๒๕	๒๑	๕,๐๗๙	๓๐
รวม	๒,๗๕๘	๑๐๐	๔,๘๓๕	๑๐๐	๙,๐๕๓	๑๐๐	๑๒,๑๐๕	๑๐๐	๑๗,๑๕๑	๑๐๐

หมายเหตุ * เป็นตัวเลขประมาณการ

๑.๗ ความต้องการใช้พลังงานของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในปี ๒๕๒๓

ความต้องการใช้พลังงานของประเทศเทียบเท่าน้ำมันดิบ ๑๖,๕๒๕ ล้านลิตร นั้น จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญได้ดังนี้

สาขาคมนาคมและขนส่ง	ร้อยละ	๓๐.๗	หรือ	๕,๐๖๗	ล้านลิตร
สาขาการผลิต ไฟฟ้าและประปา	"	๒๒.๒		๓,๖๖๙	"
สาขาอุตสาหกรรมการผลิต	"	๑๙.๓		๓,๑๘๙	"
สาขาการเกษตร	"	๗.๒		๑,๒๐๐	"
สาขาบริการและอื่น ๆ	"	๑๙.๙		๓,๒๙๗	"
สาขาก่อสร้าง	"	<u>๐.๗</u>		<u>๑๐๔</u>	"
รวม		<u>๑๐๐.๐</u>		<u>๑๖,๕๒๕</u>	"

ที่มา สำนักงานพลังงานแห่งชาติ

๑.๘ กำลังการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศในปี ๒๕๒๔ ประเทศไทย

มีโรงกลั่นน้ำมันรวมทั้งสิ้น ๔ โรง ประกอบด้วย โรงกลั่นน้ำมันไทย โรงกลั่นน้ำมันชัมวิท

โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ และโรงกลั่นน้ำมันผาง รวมกำลังการกลั่นทั้งสิ้น ๑๗๖,๐๐๐ บาเรลดต่อวัน

กำลังการกลั่นของโรงกลั่นทั้ง ๔ โรง แยกออกได้ดังนี้

โรงกลั่นน้ำมันไทย	๖๕,๐๐๐	บาเรลดต่อวัน
โรงกลั่นน้ำมันชัมวิท	๖๕,๐๐๐	" "
โรงกลั่นน้ำมัน เอสโซ่	๔๕,๐๐๐	" "
โรงกลั่นน้ำมันผาง	<u>๑,๐๐๐</u>	" "
รวมกำลังการกลั่น	<u>๑๗๖,๐๐๐</u>	" "

๑.๙ ในปี ๒๕๒๓ ความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม เท่ากับ
น้ำมันดิบ ๑๒,๒๑๙ ล้านลิตร สามารถจำแนกตามสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญได้ดังนี้

สาขาคมนาคมและขนส่ง	ร้อยละ	๔๑.๔๙	หรือ	๕,๐๖๘	ล้านลิตร
สาขาการผลิตไฟฟ้าและประปา	"	๒๓.๕๔	"	๒,๘๗๖	"
สาขาอุตสาหกรรมการผลิต	"	๑๖.๑๑	"	๑,๙๖๘	"
สาขาการเกษตร	"	๙.๘๙	"	๑,๒๐๘	"
สาขบริการและอื่น ๆ	"	๘.๐๙	"	๙๘๘	"
สาขาก่อสร้าง	"	<u>๐.๘๘</u>	"	<u>๑๐๘</u>	"
รวม		<u>๑๐๐.๐๐</u>		<u>๑๒,๒๑๖</u>	"

ที่มา สำนักงานพลังงานแห่งชาติ

๑.๑๐ เมื่อสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๙) กำลังผลิตติดตั้งของระบบไฟฟ้า
ของประเทศ มีทั้งสิ้น ๔๑๑.๒ เมกกะวัตต์ จากผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
ในระยะที่ผ่านมา ทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็น
ได้ว่า ความต้องการพลังงานไฟฟ้าและกำลังไฟฟ้าสูงสุดได้เพิ่มจาก ๑,๕๒๙ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง
และ ๓๑๙ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๐๙ เป็น ๑๕,๙๖๐ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง และ ๒,๕๘๙ เมกกะวัตต์
ตามลำดับในปี ๒๕๒๔ เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นกำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศก็เพิ่ม
ขึ้นเป็น ๓,๘๐๘.๑ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๔ โดยจำแนกออกเป็นโรงไฟฟ้าพลังไอน้ำ ๑,๙๒๗.๕
เมกกะวัตต์ โรงไฟฟ้าพลังน้ำ ๑,๓๔๑ เมกกะวัตต์ โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ ๕๐๕ เมกกะวัตต์ และ
โรงไฟฟ้าดีเซล ๓๔.๖ เมกกะวัตต์ การเปรียบเทียบกำลังผลิตติดตั้งของระบบไฟฟ้าและความต้องการ
ใช้ไฟฟ้าในปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ ถึง ๔ แสดงให้เห็นตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบกำลังผลิตติดตั้งในที่สุดท้ายของแผนพัฒนา

หน่วย : เมกกะวัตต์

ประเภท	สิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๙)	สิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๔)	สิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๙)	สิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๔)
โรงไฟฟ้าพลังไอน้ำ	๒๒๐.๐	๕๑๐.๐	๑,๓๓๘.๓	๑,๙๒๗.๕
โรงไฟฟ้าพลังน้ำ	๑๖๒.๘	๔๕๑.๒	๙๐๙.๒	๑,๓๔๑.๐
โรงไฟฟ้ากังหันแก๊ส	-	๑๖๕.๐	๑๖๕.๐	๔๐๕.๐
โรงไฟฟ้าดีเซล	๒๘.๔	๔๑.๐	๓๔.๖	๓๖.๖
รวมกำลังผลิตติดตั้ง	๔๑๑.๒	๑,๑๖๗.๒	๒,๔๔๗.๑	๓,๘๐๘.๑

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบความต้องการใช้ไฟฟ้าในที่สุดท้ายของแผนพัฒนา

หน่วย : เมกกะวัตต์

	ความต้องการใช้ พลังงานไฟฟ้า (ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง)	อัตราการเพิ่ม ในช่วงแผน เฉลี่ยต่อปี	ความต้องการ กำลังไฟฟ้า สูงสุด (เมกกะวัตต์)	อัตราการเพิ่ม ในช่วงแผน เฉลี่ยต่อปี
สิ้นแผนฉบับที่ ๑ (๒๕๐๙)	๑,๕๒๙	๒๗	๓๑๙	๒๗
สิ้นแผนฉบับที่ ๒ (๒๕๑๔)	๔,๗๙๓	๒๖	๘๗๓	๒๒
สิ้นแผนฉบับที่ ๓ (๒๕๑๙)	๙,๔๑๔	๑๕	๑,๖๕๒	๑๔
สิ้นแผนฉบับที่ ๔ (๒๕๒๔)	๑๕,๙๖๐	๑๑	๒,๔๘๙	๙

๒. ผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมัน

๒.๑ จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมาดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ทำให้ความต้องการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ จากการใช้พลังงานทั้งหมดเทียบเท่าน้ำมันดิบประมาณ ๒,๗๔๔ ล้านลิตร ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๗,๑๕๐ ล้านลิตร ในปี ๒๕๒๔ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ ๖ เท่าตัว ซึ่งพลังงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๗๕ หรือประมาณสามในสี่ของพลังงานทั้งหมดที่ใช้ในประเทศ เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม ซึ่งประเทศไทยต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศเกือบทั้งหมด ดังนั้น การขึ้นราคาน้ำมันจึงมีผลกระทบต่อฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศมาก

๒.๒ ผลกระทบต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศ

ในปี ๒๕๑๔ เงินตราต่างประเทศที่ต้องนำไปซื้อน้ำมันจากต่างประเทศเป็นเงินประมาณ ๒,๔๗๑ ล้านบาท หรือเทียบเท่าประมาณร้อยละ ๑๔ ของมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศทั้งหมดในปีเดียวกัน และเงินจำนวนที่นำไปซื้อน้ำมันได้เพิ่มเป็น ๔,๖๖๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นปีแรกเริ่มของวิกฤตการณ์น้ำมัน จากการที่ราคาน้ำมันดิบมาตรฐาน Arabian Light ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ๒ เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาเรล ในปี ๒๕๑๖ เป็น ๓๒ และ ๓๔ เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาเรล ในปี ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ ตามลำดับ จำนวนเงินตราต่างประเทศที่นำไปซื้อน้ำมันก็ได้เพิ่มเป็น ๕๘,๗๓๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๓ ซึ่งเทียบเท่ากับประมาณร้อยละ ๔๔ ของมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศทั้งหมด (๑๓๓,๑๔๗ ล้านบาท) ในปีนั้น และคาดว่าในปี ๒๕๒๔ จำนวนเงินที่ต้องใช้เพื่อสั่งซื้อน้ำมันจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับประมาณร้อยละ ๔๒ ของมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศทั้งหมด และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี ๒๕๒๔ คาดว่าประเทศไทยจะขาดดุลการค้าประมาณ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนเงินที่ต้องนำไปซื้อน้ำมันจึงเห็นได้ชัดว่า การสั่งซื้อน้ำมันมีผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศเป็นอย่างมาก

๓. ปัญหาพลังงาน

จากสถานการณ์พลังงานของประเทศที่กล่าวในข้างต้นก็พอจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาหลักของโครงสร้างการใช้พลังงาน ราคาพลังงานและการพึ่งพาน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศมาสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศในอัตราที่สูงมาก ตลอดจนโครงสร้างการบริหารพลังงานของประเทศ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

๓.๑ ปัญหาโครงสร้างราคาพลังงาน

นโยบายการกำหนดราคาพลังงานของรัฐบาลในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะช่วงปี ๒๕๑๗ - ๒๕๒๒ หลังจากที่ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน คือ พยายามคุ้มครองและปกป้องผู้ใช้พลังงานมิให้ได้รับผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันในตลาดโลกมากเกินไป ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลมองเฉพาะผลที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้นที่จะมีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเกรงว่าการขึ้นราคาพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงปิโตรเลียมและไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งจะทำให้ค่าครองชีพของประชาชนทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงพยายามตรึงหรือขึ้นราคาพลังงานให้น้อยที่สุด จนกระทั่งถึงปี ๒๕๒๓ และปี ๒๕๒๔ จึงได้มีการปรับราคาพลังงานให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าได้มีการปรับราคาพลังงาน แต่การกำหนดราคาพลังงานแต่ละชนิดและแต่ละผลิตภัณฑ์น้ำมันยังไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากภาษีของแต่ละผลิตภัณฑ์แตกต่างกันมาก มีการเก็บเงิน เข้ากองทุนน้ำมันและการชดเชยจากกองทุนน้ำมัน จึงทำให้โครงสร้างราคาพลังงานมีลักษณะบิดเบือนและแตกต่างกันจนเข้าลักษณะเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันทดแทนกัน จากโครงสร้างราคาน้ำมันในปัจจุบัน ดังปรากฏในตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่า ราคาขายปลีกของน้ำมันแต่ละชนิดแตกต่างกันมาก อาทิเช่น ราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ลิตรละ ๗.๓๙ บาท ราคาน้ำมันเบนซินพิเศษลิตรละ ๑๓.๔๕ บาท ราคาน้ำมันเบนซินธรรมดา ลิตรละ ๑๑.๔๐ บาท ราคาน้ำมันก๊าดลิตรละ ๖.๑๒ บาท และราคาก๊าซหุงต้มประมาณลิตรละ ๕.๕๔ บาท ความแตกต่างของน้ำมันแต่ละชนิดทำให้เกิดปัญหาการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันทดแทนและการปลอมปนน้ำมัน

ตารางที่ ๔

ตารางโครงสร้างของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ทำในราชอาณาจักร

๙
๑

บาท/ลิตร

ชนิดผลิตภัณฑ์น้ำมัน	ราคาออกจากโรงกลั่น	ค่าการตลาด	ภาษีสรรพสามิตและภาษีเทศบาล	กองทุนเข้า/(ออก)	ราคาขายปลีก
เบนซินพิเศษ	๖.๔๗๓๘	๐.๕๐๙๗	๔.๕๙๑๖	๑.๘๗๔๙	๑๓.๔๕
เบนซินธรรมดา	๖.๐๑๕๖	๐.๔๗๑๙	๓.๘๙๑๗	๑.๐๒๐๘	๑๑.๔๐
น้ำมันก๊าด	๖.๖๙๐๐	๐.๓๙๖๔	๐.๓๙๕๖	(๑.๓๖๒๐)	๖.๑๒
ดีเซลหมุนเร็ว	๖.๔๐๗๓	๐.๔๐๑๔	๐.๙๙๒๗	(๐.๔๑๑๔)	๗.๓๙
ดีเซลหมุนช้า	๖.๒๗๓๗	๐.๒๖๖๔	๐.๙๕๖๔	(๐.๓๗๖๕)	๗.๑๒
เตา ๖๐๐"	๔.๗๓๗๗	๐.๐๙๖๔	๐.๐๐๑๐	(๐.๑๓๕๑)	๔.๗๐
เตา ๑๒๐๐"	๔.๕๖๓๒	๐.๐๙๐๐	๐.๐๐๑๐	(๐.๑๐๕๒)	๔.๕๕
เตา ๑๕๐๐"	๔.๕๐๖๓	๐.๑๐๐๓	๐.๐๐๑๐	(๐.๑๓๗๖)	๔.๔๗
เตา ๒๐๐๐"	๔.๔๔๗๕	๐.๑๐๐๓	๐.๐๐๑๐	(๐.๑๑๘๘)	๔.๔๓
เตา ๒๕๐๐"	๔.๓๘๗๒	๐.๑๐๐๓	๐.๐๐๑๐	(๐.๐๙๘๕)	๔.๓๙
ก๊าซหุงต้มถังใหญ่ บาท/กก.	๘.๙๗๘๓	๑.๘๒๖๖	๐.๐๐๐๑	(๑.๓๔๕๐)	๙.๔๖
ก๊าซหุงต้มถังเล็ก บาท/กก.	๘.๙๗๘๓	๒.๓๕๖๖	๐.๐๐๐๑	(๑.๓๔๕๐)	๙.๙๙
ยางมะตอย บาท/เมตริกตัน	๔,๐๖๑.๔๒๒๑	๓๕๙.๕๒๑๘	๑๘๙.๖๕๙๕	๔๖๔.๕๗๖๖	๕,๐๗๕.๑๘

หมายเหตุ

๑. 1.lit = .57 kg

๒. ราคาก๊าซหุงต้มถังใหญ่ลิตรละ = .57 + 9.46 = 5.39 บาท

๓. ราคาก๊าซหุงต้มถังเล็กลิตรละ = .57 + 9.99 = 5.69 บาท

ราคาก๊าซหุงต้มเฉลี่ยลิตรละ = $(5.39 + 5.69) / 2 = 5.54$ บาท

ตารางที่ ๔.๑

ตารางโครงสร้างของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงนำเข้า

บาท/ลิตร

ชนิดผลิตรถยนต์น้ำมัน	ราคานำเข้า	ค่าการตลาด	อากรขาเข้า	ภาษีการค้า และเทศบาล	กองทุน เข้า/ (ออก)	ราคาขายปลีก
เบนซินชนิดพิเศษ	๖.๔๗๓๘	๐.๕๐๙๗	๒.๙๑	๑.๐๑๘๐	๒.๕๓๘๙	๑๓.๔๕
เบนซินธรรมดา	๖.๐๑๕๖	๐.๔๗๑๙	๒.๙๑	๐.๘๖๑๔	๑.๑๔๑๑	๑๑.๔๐
น้ำมันก๊าด	๖.๘๒๘๙	๐.๓๙๖๔	๐.๐๔	๐.๓๙๒๑	(๑.๕๓๗๔)	๖.๑๒
ดีเซลหมุนเร็ว	๖.๕๕๓๖	๐.๔๐๑๔	๐.๕๓	๐.๔๗๕๘	(๐.๕๗๐๘)	๗.๓๙
ดีเซลหมุนช้า	๖.๔๒๑๒	๐.๒๖๖๔	๐.๕๓	๐.๔๖๒๐	(๐.๕๕๙๖)	๗.๑๒
เตา ๖๐๐"	๔.๘๕๓๓	๐.๐๙๖๔	๐.๐๐๑	ไม่มี	(๐.๒๕๐๗)	๔.๗๐
เตา ๑๒๐๐"	๔.๖๗๘๔	๐.๐๙๐๐	๐.๐๐๑	ไม่มี	(๐.๒๑๙๔)	๔.๕๕
เตา ๑๕๐๐"	๔.๖๒๑๖	๐.๑๐๐๓	๐.๐๐๑	ไม่มี	(๐.๒๔๒๙)	๔.๔๗
เตา ๒๐๐๐"	๔.๕๖๒๕	๐.๑๐๐๓	๐.๐๐๑	ไม่มี	(๐.๒๓๓๘)	๔.๔๓
เตา ๒๕๐๐"	๔.๕๐๒๓	๐.๑๐๐๓	๐.๐๐๑	ไม่มี	(๐.๒๑๓๖)	๔.๓
ก๊าซหุงต้ม บาท/กก.	๘.๙๗๘๓	๑.๘๒๖๖	๐.๐๐๑	ไม่มี	(๑.๓๔๕๙)	๙.๔๖
ยางมะตอย บาท/เมตริกตัน	๔,๑๖๒.๑๙๙๑	๓๕๙.๕๒๑๘	๑๐.๐๐	๒๕๔.๗๑๒๘	๒๘๘.๗๔๖๓	๕,๐๗๕.๑๘

ใช้ราคาออกจากโรงกลั่น

หมายเหตุ = ๕.๕๗ + ๙.๔๖ = ๕.๓๙ บาท

๓.๑.๑ ปัญหาการใช้น้ำมันดีเซลแทนน้ำมัน เบนซิน

จากการที่ราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ซึ่งราคาต่ำกว่าน้ำมัน

เบนซินพิเศษและราคาน้ำมัน เบนซินธรรมดาเฉลี่ย ๖.๐๖ บาท และ ๔.๐๑ บาท ตามลำดับ

ทำให้ผู้ใช้รถยนต์หรือ เครื่องยนต์ที่ใช้ น้ำมัน เบนซินหันไปใช้รถยนต์หรือเครื่องยนต์ดีเซลมากขึ้นเพื่อลดค่า

ใช้จ่ายด้านน้ำมัน มีผลทำให้ความต้องการน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ซึ่งไม่สามารถกลั่นได้อย่างเพียงพอ

จากโรงกลั่นภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น มีผลทำให้ต้องสั่งซื้อน้ำมันดีเซลหมุนเร็วจากต่างประเทศ

เพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๒๓ ขณะที่โรงกลั่นในประเทศสามารถกลั่นน้ำมันดีเซล

ได้เพียง ๒,๗๔๔ ล้านลิตร แต่ความต้องการน้ำมันดีเซลในประเทศมีจำนวน ๔,๐๘๘ ล้านลิตร

และยังทำให้น้ำมัน เบนซินที่กลั่นออกมาเกินความต้องการ นอกจากนี้ยังทำให้รัฐขาดรายได้จาก

ภาษีในส่วนที่จะเก็บได้จากภาษีน้ำมัน เบนซินที่ถูกทดแทนอีกด้วย

๓.๑.๒ ปัญหาการใช้ก๊าซหุงต้มทดแทนน้ำมัน เบนซิน

โดยที่ราคาก๊าซหุงต้มเฉลี่ย ๕.๕๔ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคา

น้ำมัน เบนซินพิเศษเฉลี่ย ๗.๔๑ บาท และก๊าซหุงต้มสามารถนำมา เป็นเชื้อเพลิงทดแทนน้ำมัน

เบนซินสำหรับรถยนต์ได้ ความแตกต่างของราคาทำให้มีการนำก๊าซหุงต้มไปใช้ในรถยนต์มากขึ้น

ก่อให้เกิดปัญหาต้องนำก๊าซหุงต้มจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากโรงกลั่นภายในประเทศ

ไม่สามารถสนองความต้องการได้เพียงพอ ในปี ๒๕๒๔ คาดว่าจะนำก๊าซหุงต้มจากต่างประเทศ

เข้าประมาณ ๒๓๑ ล้านลิตร ซึ่งทำให้รัฐบาลหรือกองทุนน้ำมันต้องรับภาระชดเชย เนื่องจากราคา

ก๊าซหุงต้มที่ทำในประเทศหรือสั่งเข้ามาจากต่างประเทศบวกค่าการตลาดแล้ว จะสูงกว่าราคา

ก๊าซหุงต้มที่จำหน่ายปลีก นอกจากนี้ การใช้ก๊าซหุงต้มทดแทนน้ำมัน เบนซินมากขึ้น ไม่เพียงจะทำให้

น้ำมัน เบนซินล้นตลาด และเป็นผลเสียต่อการตลาดของโรงกลั่นภายในประเทศ คือทำให้รูปแบบ

ของอุปทานน้ำมันของประเทศไม่สอดคล้องกับความต้องการใช้ ยังทำให้แผนการผลิต การนำเข้า

และการจำหน่ายน้ำมันของประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาล

ขาดรายได้จากภาษีน้ำมัน เบนซินที่ถูกทดแทนด้วยก๊าซหุงต้มอีกด้วย

๓.๑.๓ ปัญหาการปลอมปนน้ำมันก๊าดลงในน้ำมัน เบนซิน

จากราคาน้ำมันก๊าดที่ต่ำกว่าราคาน้ำมัน เบนซินชนิดพิเศษ ถึงลิตรละ ๗.๓๓ บาท ทำให้มีการปลอมปนน้ำมันก๊าดลงในน้ำมัน เบนซินชนิดพิเศษมากขึ้น จากการ ศึกษาทบทวนการปลอมปนน้ำมันก๊าดลงในน้ำมัน เบนซินในอัตราส่วนน้ำมันก๊าดประมาณร้อยละ ๕ จะไม่ทำให้คุณสมบัติของน้ำมัน เบนซินเปลี่ยนแปลงนัก และผู้ใช้น้ำมันก็ยากที่จะทราบได้ การปลอมปน ทำรายได้ให้กับผู้ทุจริตแต่เพิ่มภาระต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องจัดหามาตรการการป้องกันการปลอมปน และทำให้รัฐต้องเสียรายได้จากภาษีน้ำมันในส่วนที่ปลอมปนและกองทุนขาดรายได้ในส่วนที่น้ำมัน เบนซินถูกน้ำมันก๊าดทดแทน

๓.๑.๔ ปัญหาการปลอมปนน้ำมัน เบนซินธรรมดาลงในน้ำมัน เบนซินชนิดพิเศษ

เดิมที่ปัญหานี้ไม่เกิดขึ้นแต่หลังจากได้มีการปรับราคาน้ำมัน เบนซินพิเศษแต่อย่างเดียวนในเดือนธันวาคม ๒๕๒๔ ทำให้ราคาน้ำมัน เบนซินพิเศษสูงกว่าน้ำมัน เบนซินชนิดธรรมดาถึงลิตรละ ๒.๐๕ บาท ทำให้เกิดปัญหาการปลอมปนน้ำมัน เบนซินธรรมดาลงในน้ำมัน เบนซินชนิดพิเศษ ผลกระทบก็เป็นไปในลักษณะที่กล่าวในข้อ ๓.๑.๓

๓.๑.๕ ปัญหาการปลอมปนน้ำมันก๊าดลงในน้ำมันดีเซล

การปลอมปนน้ำมันก๊าดลงในน้ำมันดีเซล เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจาก ความแตกต่างของราคาน้ำมันทั้ง ๒ ชนิด แต่โดยที่ราคาน้ำมันก๊าดถูกกว่าราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ลิตรละ ๑.๒๗ บาท ปัญหาการปลอมปนจึงไม่แพร่หลายเหมือนปัญหาการปลอมปนน้ำมันก๊าดใน น้ำมัน เบนซินและการปลอมปนน้ำมัน เบนซินชนิดธรรมดาลงในน้ำมัน เบนซินชนิดพิเศษ

๓.๑.๖ ผลจากการที่รัฐบาลไม่กำหนดราคาพลังงานให้สะท้อนถึง

คุณค่าในเชิงเศรษฐกิจของพลังงานและมีสภาพตามความเป็นจริง ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น สาขาคมนาคมแลขนส่ง ไฟฟ้าและอุตสาหกรรมไม่มีการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ในยุคน้ำมันมีราคาแพง จึงทำให้การใช้พลังงานในประเทศเป็นไปอย่างไม่ประหยัดเท่าที่ควร และไม่ได้ ลัดส่วนกับขีดความสามารถของกำลังการผลิตของโรงกลั่นในประเทศ จึงทำให้เกิดการขาดแคลน ผลิตภัณฑ์น้ำมันบางประเภทในบางช่วงในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนน้ำมันดีเซล และก๊าซหุงต้ม เป็นต้น

๓.๒ แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาคโครงสร้างราคาพลังงาน

๓.๒.๑ เป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการราคาจะเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาโครงสร้างราคาพลังงานของประเทศได้ ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล ได้ให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้เป็นอย่างดีในบทความเรื่อง "นโยบายน้ำมัน" ในหนังสือ "เศรษฐกิจไทย อดีตและอนาคต" ซึ่งได้กล่าวว่า "หากพิจารณาในแง่เศรษฐกิจ การใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือที่เหมาะสม กล่าวคือ ภายใต้กลไกเช่นว่านี้ ราคา เป็นเครื่องชี้ค่าเสียโอกาสของทรัพยากรต่าง ๆ ทรัพยากรที่มีค่าเสียโอกาสสูงและมีความต้องการมากราคาจะสูงและเมื่อราคาสูงจะผลักดันให้มีการประหยัดและผู้ใช้ทรัพยากรนั้นจะเป็นผู้รับภาระ เช่นนี้นับว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรม แต่ในระยะสั้นนั้นคงจะมีปัญหาอยู่มากที่จะปล่อยให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาโดยลำพัง เพราะจะเกิดปัญหาทางการเมือง สังคม รวมทั้งการที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่สามารถปรับตัวได้ทันทั่วทั้ง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาระยะสั้นจึงมักจะอาศัยการแทรกแซงจากรัฐบาล แต่ไม่ว่ามาตรการที่นำมาใช้ในระยะสั้นจะเป็นอย่างไรในระยะยาวมาตรการเหล่านี้รวมกันจะต้องไม่ผิดไปจากกลไกราคามากนัก มิฉะนั้น จะเกิดผลเสียหายทางด้านเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ยิ่งกว่านั้นปัญหาทางการเมืองและสังคม ซึ่งถูกซ่อนไว้ด้วยมาตรการระยะสั้น ก็จะสะสมมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหารุนแรงไปด้วยในระยะยาว" มาตรการการปรับโครงสร้างราคาพลังงานจึงได้ระบุค่อนข้างชัดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ว่า

(๑) ให้รัฐกำหนดราคาพลังงาน เช่น ผลิตภัณฑ์น้ำมัน

ก๊าซธรรมชาติ ลิกไนท์ และไฟฟ้า ให้สะท้อนถึงคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจของพลังงานและมีสภาพตามความจริง โดยไม่มีการชดเชยจากงบประมาณแผ่นดิน

(๒) ปรับอัตราค่าพลังงานให้มีลักษณะ เป็นการส่งเสริมการประหยัด

(๓) ปรับอัตราค่าพลังงานให้มีรายได้เพียงพอที่จะช่วยสมทบในการลงทุนเพื่อพัฒนาพลังงาน โดยไม่ให้เป็นการต้องงบประมาณแผ่นดิน

(๔) ปรับราคาพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนิดให้น้อยลง เช่น ราคาน้ำมันเบนซิน กับราคาน้ำมันดีเซลและก๊าซหุงต้มที่ใช้แทนน้ำมันเบนซิน โดย

ก. ทุกครั้งที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นและมีผลทำให้ต้นทุนน้ำมันภายในประเทศเพิ่มขึ้น รัฐจะต้องพิจารณาปรับราคาน้ำมันภายในประเทศให้สูงขึ้นด้วย โดยมีให้มีการชดเชยจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้ราคาน้ำมันแสดงถึงความเป็นทรัพยากรที่ขาดแคลน

ข. ในการปรับราคาน้ำมันแต่ละครั้ง ให้ลดความแตกต่างระหว่างชนิดให้น้อยลง โดยให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง พร้อมทั้งให้ปรับโครงสร้างราคาน้ำมันให้สอดคล้องกับระยะยาวด้วย โดยการศึกษาและวิเคราะห์ถึงต้นทุนการผลิตอุตสาหกรรม ผลกระทบของการขึ้นราคาและโครงสร้างภาษีน้ำมัน เป็นต้น

ค. กำหนดราคาก๊าซธรรมชาติที่ใช้เป็น เชื้อเพลิงให้ใกล้เคียงกับราคาพลังงานที่นำไปใช้ทดแทน

ง. ปรับอัตราค่ากระแสไฟฟ้าทุกประเภทสำหรับอุตสาหกรรม และธุรกิจให้เท่าเทียมกันทั่วประเทศ เพื่อส่งเสริมการกระจายความเจริญสู่ส่วนภูมิภาค

จ. รัฐจะต้องทำการประชาสัมพันธ์ด้วยการให้ข้อเท็จจริงในเรื่องเกี่ยวกับพลังงาน โดยเฉพาะน้ำมันให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนพร้อมที่จะรับกับสถานการณ์พลังงานที่เปลี่ยนแปลง

ฉ. สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดราคาพลังงานทุกประเภทเพื่อประโยชน์ในการวางแผนการใช้พลังงานในระยะยาว

๓.๒.๒ หากรัฐดำเนินการตามมาตรการปรับปรุงโครงสร้างราคา

ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คาดว่า จะสามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างราคาพลังงานที่ถูกบิดเบือน และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกำหนดราคาพลังงานชนิดต่าง ๆ ให้สะท้อนถึงคุณค่า

เชิงเศรษฐกิจนั้น หากว่ามีผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีรายได้เกินกว่าความจำเป็นของหน่วยงาน

ที่จะนำไปลงทุนขยายกิจการรัฐก็สามารถหาวิธีการที่จะนำรายได้ส่วนเกินนี้ไปไว้ในกองทุนซึ่งอาจ

เรียกว่า "กองทุนพลังงาน" แล้วนำเงินจากกองทุนนี้ไปอุดหนุน และ/หรือพัฒนาทางด้านต่าง ๆ

อาทิ เช่น อุดหนุนค่าเล่าเรียน อุดหนุนค่ารักษาพยาบาล เพิ่มสวัสดิการสังคม เป็นต้น โดยใช้หลักการว่า

จะอุดหนุนในสิ่งที่กระจายไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะเป็นการลดค่าครองชีพ

ทางอ้อมทางหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมให้มีการประหยัดในการใช้พลังงานให้มากขึ้น

๓.๓ ปัญหาการใช้พลังงาน "กระจุก" อยู่ไม่กี่สาขาเศรษฐกิจ ขาดการประหยัด และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓.๓.๑ ประเทศไทยเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจด้วยระบบเศรษฐกิจที่ผูกพัน

กับพลังงานที่มีราคาถูก การขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายทางด้านพลังงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะค่าใช้จ่ายพลังงานเป็นสัดส่วนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตทั้งหมด การใช้พลังงานทั้งในภาคขนส่งและภาคการผลิตจึงเป็นไปอย่างไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ การที่ความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมของประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นั้น สาเหตุสำคัญมาจากการใช้ใน ๓ สาขาเศรษฐกิจ คือ สาขาคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรม และไฟฟ้า ซึ่งทั้ง ๓ สาขานี้ใช้ประมาณร้อยละ ๘๐ ของความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมทั้งหมด โดยเฉพาะสาขาคมนาคมขนส่งใช้น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมถึงร้อยละ ๔๒ ของการใช้น้ำมันทั้งหมด ซึ่งนับว่าสูงมาก ซึ่งการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในสาขานี้ยังเป็นไปอย่างไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า ความคับคั่งของการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดการสูญเสีย น้ำมันเชื้อเพลิงมากกว่าเท่าที่ควร การขนส่งสินค้าทางถนนส่วนใหญ่ยังเป็นในลักษณะธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งมีการแข่งขันกันมากไม่มีระเบียบและขอบเขต นอกจากนี้ การบริหารงานยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการบรรทุกสินค้าไม่เต็มระวางและวิ่งเที่ยวเปล่าในอัตราสูง จากการศึกษาของ นายพานิช เสือสกุล และคณะในเรื่อง "ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันต่อการขนส่งทางน้ำ และทางบก" ปรากฏว่า อัตราการบรรทุกสินค้าเที่ยวเปล่าสูงถึงร้อยละ ๔๐ ของการบรรทุกสินค้า ในรายงานฉบับเดียวกันก็ยังสามารถเปรียบเทียบต้นทุนการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงของการขนส่งประเภทต่าง ๆ ในปี ๒๕๒๓ เป็นดังนี้ รถบรรทุก ๑๔.๐๙ สต./ตัน/กม. รถไฟ ๙.๔๔ สต./ตัน/กม. เรือขนาดใหญ่ ๑๑.๔๔ สต./ตัน/กม. ขบวนเรือลากจูง ๒.๘๘ สต./ตัน/กม. อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางถนนแม้ว่าจะมีการใช้เชื้อเพลิงสูงที่สุดแต่ปรากฏว่าน้ำมันที่ใช้ในการขนส่งด้านนี้ สูงขึ้นร้อยละ ๖๓ ของการใช้น้ำมันในภาคขนส่งทั้งหมด (คำนวณจากตารางปัจจัย ผลผลิต ปี ๒๕๑๘) จึงเห็นได้ว่าจะต้องปรับโครงสร้างการขนส่งให้เข้าสู่ระบบขนส่งที่ใช้พลังงานน้อย คือ ขนส่งทางน้ำ และรถไฟให้มากขึ้น

๓.๓.๒ สำหรับทางด้านอุตสาหกรรมซึ่งใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ

ร้อยละ ๑๖ ของความต้องการใช้น้ำมันทั้งหมด จากการสำรวจของสำนักงานพลังงานแห่งชาติพบว่า โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศในปัจจุบันเป็นโรงงานเก่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งยังคงใช้กรรมวิธีการผลิต เครื่องจักรอุปกรณ์ที่ล้าสมัยและมีอายุการใช้งานมานาน ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองพลังงานในการผลิตมาก นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงงานที่ผ่านมา แม้จะเป็นโรงงานใหม่แต่ก็ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการลงทุนเพื่อลดความสูญเสียอย่างเต็มที่ จึงทำให้การใช้พลังงานในขบวนการผลิตส่วนหนึ่งสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

๓.๓.๓ ส่วนทางด้านไฟฟ้าและประปา ซึ่งใช้น้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ

ร้อยละ ๒๓ ของความร้องการใช้น้ำมันทั้งหมดนั้น ปรากฏว่า การผลิตไฟฟ้ายังต้องพึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่สูง ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมาการผลิตไฟฟ้าต้องใช้น้ำมันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๔๐ ของการผลิตพลังงานไฟฟ้าทั้งหมด เนื่องจากไม่สามารถจะพัฒนาการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานชนิดอื่นให้ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น การสนองความต้องการใช้กำลังไฟฟ้าสูงสุดในช่วงที่มีการใช้ไฟฟ้ามาก (Peak hours) จึงต้องผลิตจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้ากังหันก๊าซซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูง เพราะใช้น้ำมันดีเซลเป็นเชื้อเพลิง

๓.๔ แนวทางและมาตรการแก้ไข

หลักสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้ก็คือ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยเน้นประสิทธิภาพการใช้พลังงานต่อหน่วยการผลิตให้เกิดการประหยัดและลดการใช้พลังงานต่อหน่วยการผลิตลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พลังงานในสาขาขนส่งทางถนนและอุตสาหกรรม รายละเอียดมาตรการแก้ไขได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ อย่างไรก็ตาม มาตรการสำคัญอาจแยกได้ดังนี้

ก. สาขาคมนาคมขนส่ง

๑. ปรับปรุงระบบการจราจรในกรุงเทพมหานครให้คล่องตัว และปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. ปรับปรุงประสิทธิภาพและบริการการขนส่งทางรถไฟ

เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้บริการการขนส่งทางรถไฟให้มากขึ้น

๓. ปรับปรุงระบบขนส่งทางน้ำในบริเวณลุ่มแม่น้ำที่สำคัญให้ดียิ่งขึ้น

โดยการขุดลอกร่องน้ำให้เรือสามารถใช้เป็นเส้นทางขนส่งตลอดปี การก่อสร้างท่าเรือและโกดังเก็บสินค้าตามริมฝั่งแม่น้ำให้มากขึ้น

๔. ปรับปรุงระบบสื่อสารและโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพและ

เพียงพอกับความต้องการ

๕. ปรับปรุงระบบภาษียานพาหนะให้ขึ้นอยู่กับขนาดของความสิ้นเปลือง

เชื้อเพลิงและมีลักษณะก้าวหน้า กวดขันการต่อทะเบียนพาหนะที่เก่าและชำรุดหรือหมดสภาพ เพื่อประหยัดการใช้น้ำมัน

ข. สาขาอุตสาหกรรม

๑. ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการประหยัดพลังงาน

จัดให้มีหน่วยบริการแนะนำใน เรื่องการประหยัดพลังงานแก่โรงงาน

๒. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการประหยัดพลังงานกับ เอกชน ดำเนินการเรื่องประหยัดการใช้พลังงาน

๓. ใช้มาตรการทางด้านการเงินและการคลังจูงใจเพื่อส่งเสริม

ให้มีการลงทุนด้านประหยัดพลังงาน

๔. ให้สถาบันการเงินภายในประเทศ ขยายสินเชื่อแก่โรงงาน

อุตสาหกรรมที่จะลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงงานเพื่อการประหยัดพลังงานเป็นพิเศษ

ค. สาขาไฟฟ้า

๑. สนับสนุนให้มีการพัฒนาแหล่งผลิตไฟฟ้า เช่น พลังน้ำ ลิกไนต์

และก๊าซธรรมชาติ เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น

๒. สนับสนุนให้มีการพัฒนาพลังงานนอกแบบ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์

พลังงานจากก๊าซชีวภาพ เป็นต้น มาใช้เป็นประโยชน์ทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง

นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการรณรงค์และปลูกฝังคุณค่าให้เห็นความสำคัญ

และความจำเป็นที่จะต้องประหยัดพลังงานแก่ประชาชนในประเทศ

๓.๕ ปัญหาโครงสร้างการบริหารด้านพลังงาน

ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานด้านพลังงานของประเทศยังไม่เป็นระบบการบริหารงานที่สมบูรณ์แบบและต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานพัฒนาพลังงานเป็นไปในลักษณะกระจัดกระจายไปตามหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การบริหารงานอย่างเป็นเอกเทศของกระทรวงต่าง ๆ ทำให้การดำเนินงานบางครั้งมีความซ้ำซ้อนกันและทิศทางการพัฒนา เป็นไปอย่างไม่สอดคล้องและไม่อยู่ในแนวทางการพัฒนาเดียวกัน ปัญหาเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่อย่างจริงจังเป็นหน่วยงานกลางในอันที่จะประสานงานนโยบาย การวางแผนปฏิบัติการและกิจกรรมต่อเนื่องให้ดำเนินไปได้อย่างผสมผสานในทิศทางเดียวกัน รวมไปถึงการจัดวางระบบการติดตามประเมินผล การพัฒนาพลังงานเพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการตัดสินใจในระดับนโยบายต่อไป นอกจากนั้น การพัฒนาพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดหาและพัฒนาแหล่งไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งกระจัดกระจายและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานนั้น มิได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่าในระยะข้างหน้านี้แม่น้ำระหว่างประเทศ เช่น แม่น้ำโขง แม่น้ำสาละวิน เป็นต้น จะเป็นแหล่งผลิตพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ ฉะนั้น นโยบายและการวางแผนพัฒนาพลังงานในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีส่วนเชื่อมโยงและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนโยบายต่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ ปัจจุบันการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับพลังงานของประเทศในหลาย ๆ เรื่องมักจะ เป็นไปในลักษณะของคณะกรรมการหรือกลุ่มทำงานเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นเพื่อวิเคราะห์และให้คำปรึกษา เป็นเฉพาะ เรื่องและตามลักษณะของปัญหาที่เผชิญอยู่ เฉพาะหน้า ซึ่งในบางกรณีมีการตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการหรือคณะทำงานที่มีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิด การแก้ไขปัญหาลักษณะจึงขาดการต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๓.๖ แนวทางและมาตรการแก้ไข

เพื่อให้การกำหนดนโยบายพลังงานและการบริหารพลังงานของประเทศสามารถดำเนินการไปได้อย่างผสมผสานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพลังงานตามแนวทางและมาตรการที่ได้กำหนดไว้

ในแผนปรับโครงสร้างและการใช้พลังงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ มาตรการดังกล่าวคือ

๑. สนับสนุนการรวมหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หลัก เกี่ยวกับพลังงานให้รวมอยู่ภายใต้สายงานการบังคับบัญชาเดียวกัน
๒. ศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสม เพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงการบริหารองค์กรด้านพลังงานในประเทศให้เป็นระบบยิ่งขึ้น โดย

ก. แก้ไขปรับปรุงคณะกรรมการและ/หรืออนุกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับพลังงานมิให้มีการซ้ำซ้อนกันและให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการของทุกคณะกรรมการ และ/หรืออนุกรรมการที่ตั้งขึ้นไม่ว่าจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการและ/หรือคณะอนุกรรมการใด ๆ ก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานและประสานงานของคณะกรรมการ และ /หรือคณะอนุกรรมการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

ข. ให้ปรับปรุงบทบาทของสำนักงานพลังงานแห่งชาติโดยให้เน้นในด้านการกำหนดนโยบายการวางแผนและการประสานแผนพลังงานของประเทศและลดบทบาทในด้านการเข้าไปดำเนินการก่อสร้างโครงการให้น้อยลง

ค. เร่งรัดการพิจารณาการรวมไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าทุกประเภทในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นอัตราเดียวกันและเพื่อประสิทธิภาพในการวางแผนบริหาร และดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายไฟฟ้าของประเทศ

๓.๗ ปัญหาที่ต้องพึ่งแหล่งพลังงานน้ำมันจากต่างประเทศ เป็นสัดส่วนที่สูงมาก

ในปี ๒๕๐๔ ประเทศไทยต้องพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศประมาณร้อยละ ๕๐ ของการใช้พลังงานทั้งหมด สัดส่วนที่ต้องพึ่งพลังงานน้ำมันจากต่างประเทศได้เพิ่ม เป็นประมาณร้อยละ ๗๕ ในปี ๒๕๒๓ การที่ราคาน้ำมันได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากในระยะ ๘ ปีที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อฐานะ เศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นอย่างมากดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้น การที่ต้องพึ่งพลังงานน้ำมันจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง เช่นนี้ นั้น ทำให้มีผลต่อความมั่นคงทาง

เศรษฐกิจและความอยู่รอดของประเทศ ประกอบกับความต้องการใช้พลังงานของประเทศ ยังเพิ่มสูงขึ้นทุกปีตามการขยายตัวทางฐานเศรษฐกิจของประเทศ และราคาน้ำมันในตลาดโลก มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย หากไม่มีการปรับโครงสร้างแหล่งที่มาของพลังงานให้สมดุลยิ่งขึ้น และลดสัดส่วนการพึ่งน้ำมันจากต่างประเทศแล้ว ก็เป็นที่แน่ชัดว่าภาระของรัฐบาลที่จะต้องจัดหา เงินตราต่างประเทศไปซื้อน้ำมันจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จนฐานะเศรษฐกิจของประเทศอาจรับไม่ได้

๓.๘ แนวทางและมาตรการแก้ไข

๑. ลดอัตราการเพิ่มของความต้องการใช้พลังงานของประเทศโดยการ เน้นให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
๒. เร่งรัดให้มีการสำรวจและการพัฒนาพลังงานประเภทต่าง ๆ ที่มี ดันกำเนิดในประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ
๓. ส่งเสริมให้มีการวิจัยการพัฒนาการผลิตและการใช้พลังงานนอกแบบ เพื่อทดแทนน้ำมันที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ

๔. การพัฒนาแหล่งพลังงาน

แหล่งพลังงานของประเทศ อาจจำแนกออกได้ตามแหล่งที่มา ๒ ประเภท คือ พลังงานต้นกำเนิด (Primary Energy) ได้แก่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน น้ำ แสงแดด ลม ความร้อนใต้พิภพ แร่นิวเคลียร์ ไม้พื้น ขยะ และผลพลอยได้จากการผลิต เช่น ขานอ้อย แกลบ เป็นต้น และพลังงานแปรรูป (Secondary Energy) ซึ่งได้มาโดยการนำพลังงาน ต้นกำเนิดข้างต้นมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น พลังงานไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ถ่านโค้ก ก๊าซหุงต้ม เป็นต้น

นอกจากนี้แหล่งพลังงานที่นำมาใช้ประโยชน์ก็ยังจำแนกออกตามลักษณะของ พลังงานได้อีก ๒ ประเภท คือ แหล่งพลังงานคืนรูป หรือพลังงานใช้แล้วไม่หมดเปลือก (Renewable Energy Sources) เช่น น้ำ ลม และแสงแดด เป็นต้น และแหล่งพลังงาน ที่ใช้แล้วหมดเปลือก (Non-Renewable Energy Sources) เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน เป็นต้น

จากปัญหาพลังงานที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลต่อความอยู่รอดของเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ได้มีการเร่งรัดพัฒนาแหล่งพลังงานทุกประเภทที่มีต้นกำเนิดภายในประเทศมาใช้เป็นประโยชน์ให้มากที่สุดเพื่อทดแทนน้ำมันที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีแหล่งพลังงานที่จะใช้ทดแทนน้ำมันได้อีกมาก เช่น พลังงานจากก๊าซธรรมชาติ พลังน้ำ ถ่านลิกไนท์ แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล หินน้ำมัน ฟืนและถ่านไม้ และความร้อนใต้พิภพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม แผ่นดินไหว สึนามิ หรือภัยแล้ง ย่อมมีผลกระทบต่อแหล่งพลังงานเหล่านี้ได้ ดังนั้น การพัฒนาแหล่งพลังงานเหล่านี้ให้มีความพร้อมและความเหมาะสมของเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อพัฒนาแหล่งพลังงานเหล่านี้ ตลอดจนต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตพลังงานประเภทต่าง ๆ ด้วยเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงข้อจำกัดข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าแหล่งพลังงานสำคัญ ๆ ที่จะมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศในระยะ ๕ ปีข้างหน้า คือ ก๊าซธรรมชาติ ถ่านลิกไนท์และพลังงานส่วนพลังงานทดแทนอื่น ๆ นั้น จะยังคงต้องใช้ระยะเวลาอีกนานพอสมควรในการพัฒนาถึงจะสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแพร่หลายได้

๔.๑ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ

ประเทศไทยต้องพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากแหล่งน้ำมันดิบของประเทศไทยมีน้อยมาก การสำรวจน้ำมันในภาครัฐบาลได้เริ่มทำการสำรวจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ และในปี ๒๔๙๗ ได้เจาะพบน้ำมันดิบแห่งแรกที่ อำเภอดงหลวง จังหวัดเชียงใหม่ เรียกว่าแหล่งน้ำมัน "ชัยปราการ" พบน้ำมันดิบสำรองประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ บาเรล กรมการพลังงานทหารจึงได้ก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันที่ฝางมีกำลังการกลั่นขนาด ๑,๐๐๐ บาเรลต่อวัน แล้วเสร็จในปี ๒๕๐๒ และในปี ๒๕๐๖ กรมการพลังงานทหารได้สำรวจพบแหล่งน้ำมันอีกแห่งหนึ่งที่แหล่งแม่สูน อำเภอดงหลวง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีปริมาณสำรองประมาณ ๑.๕ ล้านบาเรล ปัจจุบันกรมการพลังงานทหารสามารถสูบน้ำมันดิบจากแหล่งที่ค้นพบไปป้อนโรงกลั่นน้ำมันฝางได้เพียงวันละ ๕๐๐ บาเรลต่อวัน หรือเทียบเท่าประมาณร้อยละ ๐.๒๓ ของความต้องการใช้น้ำมันของประเทศในปี ๒๕๒๓

การสำรวจหาแหล่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติในประเทศได้เริ่มพัฒนาอย่างจริงจัง หลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ จนถึงขณะนี้ได้ให้สัมปทานในการสำรวจขุดเจาะทั้งบนบก ในอ่าวไทยและในทะเลอันดามัน รวม ๑๒ บริษัท โดยแบ่งแปลงสำรวจออกเป็น ๕๔ แปลง ผลการสำรวจสรุปได้ดังนี้

บนบก ในปี ๒๕๒๔ บริษัทไทยเชลล์เอ็กซ์พลอเรชันแอนโดรคชั่น จำกัด ได้สำรวจพบแหล่งน้ำมันดิบที่ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร โดยมีอัตราการไหลของปริมาณน้ำมันประมาณ ๑,๒๐๐ - ๔,๖๐๐ บาเรลต่อวัน และยังมีก๊าซธรรมชาติไหลออกมาพร้อมน้ำมันดิบในอัตรา ๗๐๐ - ๗๒๐ ลูกบาศก์ฟุตต่อน้ำมันดิบ ๑ บาเรล ด้วย นอกจากนี้บริษัท เอสโซ่เอ็กซ์พลอเรชันแอนโดรคชั่นโคราชอิงค์ ได้พบก๊าซธรรมชาติที่อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีอัตราการไหลประมาณ ๑๖.๘ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่ทราบปริมาณสำรองที่แน่นอน ซึ่งจะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งในการขุดเจาะเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์หาปริมาณสำรองน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติที่แน่นอน

สำหรับทางด้านการสำรวจขุดเจาะในทะเลนั้น ปรากฏว่า ได้ผล ดังนี้

ในทะเลอันดามัน ปัจจุบันมีบริษัทที่ถือสัมปทานอยู่เพียงบริษัทเดียว คือ บริษัทเอสโซ่ การขุดเจาะเพียงแต่พบร่องรอยของน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแต่ยังไม่พบน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติในปริมาณมากเพียงพอในเชิงพาณิชย์

ในอ่าวไทย ในปัจจุบันมี ๒ บริษัทที่ได้เจาะสำรวจพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยคือ บริษัทยูนิเจนออยล์ และบริษัทเพ็กซัสแปซิฟิก ปริมาณสำรองแน่นอนของก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลว (Proved Reserves) มีจำนวนประมาณ ๓.๔๗ ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต และ ๕๕.๓ ล้านบาเรล อย่างไรก็ตาม ปริมาณสำรองของก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลว ที่มีศักยภาพที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ (Potential Recoverable Reserves) คาดว่าจะมีประมาณ ๑๖.๕ ล้านล้านลูกบาศก์ฟุตและ ๑๗๓.๑ ล้านบาเรล ตามลำดับ รายละเอียดปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติและก๊าซธรรมชาติเหลวได้แสดงไว้ในตารางที่ ๕

ตารางที่ ๕ ปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติ

๑๐๑๓

No	Field	Company	Proved Reserves		Potential Additional Reserves		Potential Recoverable Reserves	
			Gas (T.c.f.)	Condensate (mm.bbl.)	Gas (T.c.f.)	Condensate (mm.bbl.)	Gas (T.c.f.)	Condensate (mm.bbl.)
1	ERAWAN	Union Oil	1.58	31	0.215	4.2	1.795	35.2
2	B	Texas Pacific	1.36	-	4.46	-	5.82	-
3	KAPHONG-PLATONG	Union Oil	0.74	19	0.579	15.2	1.319	34.2
4	SATUN	Union Oil	0.120	2.4	3.051	62.3	3.171	64.7
5	BAANPOT	Union Oil	0.082	1.4	0.755	12.5	0.837	13.9
6	PLADANG	Union Oil	0.043	1.1	0.608	14.8	0.651	15.9
7	JAKRAWAN	Union Oil	0.049	0.4	0.988	8.8	1.037	9.2
8	E	Texas					2.0	
		Total	3.974	55.3	10.656	117.8	16.5	173.1

ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี

ก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในระยะแรกนี้ จะนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าทดแทนน้ำมันเตา ในระยะต่อไปเมื่อได้ก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติแล้วเสร็จ ก๊าซธรรมชาติจะถูกนำเข้าสู่โรงงานแยกก๊าซฯ เพื่อแยกสารประกอบไฮโดรคาร์บอน ซึ่งจะทำให้กลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณค่าสูงคือ ก๊าซมีเทน อีเทน โพรเพน บิวเทน และน้ำมันก๊าซไฮโดรคาร์บอนผลิตภัณฑ์เหล่านี้สามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพสูงและเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรม เช่น โรงงานปุ๋ย อุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัล เป็นต้น

๔.๑.๑ การพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย

เป้าหมายการนำก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมาใช้เป็นประโยชน์ให้ได้ไม่ต่ำกว่าวันละ ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตภายในปี ๒๕๒๕ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความเป็นไปได้ของเป้าหมายการลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมเฉลี่ยร้อยละ ๓ ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ และต่อเป้าหมายการลดอัตราส่วนการพึ่งพาน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมจากต่างประเทศจากร้อยละ ๗๕ เหลือร้อยละ ๔๖ ของปริมาณความต้องการใช้พลังงานทั้งหมดในปี ๒๕๒๕ แม้ว่าการนำก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในช่วงระยะแรกเริ่มไม่ได้ตามเป้าหมาย ๒๐๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน เนื่องจากประสบปัญหาก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้ในหลุมผลิตมีอุณหภูมิสูงกว่าที่คาดไว้ ทำให้ตัว packer (ตัวกันที่อัดกับน้ำเข้าหลุมผลิต) ซึ่งเป็นยางละลายต้องเปลี่ยนตัว packer ใหม่ อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ประสพก็ได้รับการแก้ไขแล้ว และคาดว่าเป้าหมายการผลิต ๒๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ในปี ๒๕๒๕ และไม่ต่ำกว่า ๕๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุต ในปี ๒๕๒๕ จะสามารถบรรลุได้ นอกเสียจากว่าจะมีปัญหาลำบากในการตกลงราคากับบริษัทผู้เจาะจนทำให้การก่อสร้างท่อส่งก๊าซในอ่าวไทยเพิ่มเติมเพื่อนำก๊าซมาใช้นั้นไม่แล้วเสร็จก่อนปี ๒๕๒๕ นอกจากนี้ เพื่อให้การใช้ก๊าซเกิดประโยชน์สูงสุดได้มีการดำเนินการก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติเพื่อแยกส่วนประกอบของก๊าซธรรมชาติออกใช้เป็นก๊าซหุงต้มและวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ แทนการผลิตไฟฟ้าแต่อย่างเดียว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากก๊าซธรรมชาติทดแทนน้ำมันเตา

จากตัวเลขดังปรากฏในตารางที่ ๖ จะเห็นได้ว่า หากปริมาณก๊าซธรรมชาติผลิตได้ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ และนำไปใช้เพื่อทดแทนน้ำมันเตาแต่อย่างเดียว ประเทศจะสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศสำหรับซื้อน้ำมันเตาในช่วง ๕ ปี ประมาณ ๘๖,๗๑๓ ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละประมาณ ๑๗,๓๔๒ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๒๖ ของมูลค่าน้ำมันที่สั่งซื้อจากต่างประเทศในปี ๒๕๒๔ ซึ่งประมาณว่า ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ในการผลิตก๊าซธรรมชาติ จะมีผลพลอยได้ คือ ก๊าซธรรมชาติเหลว จำนวนหนึ่งซึ่งสามารถนำไปทดแทนน้ำมันเบนซินหรือดีเซล ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าน้ำมันเตาอีกด้วย

ตารางที่ ๖ มูลค่าก๊าซธรรมชาติที่นำไปทดแทนน้ำมันเตา

<u>ปี</u>	<u>ปริมาณการผลิตก๊าซ</u> (ล้าน ลบ.ฟุต/วัน)	<u>ปริมาณการผลิตก๊าซ</u> (ล้านลบ.ฟุต/ปี)	<u>เทียบเท่าปริมาณน้ำมันเตาที่ถูกทดแทนด้วยก๊าซ</u> (ล้านลิตร/ปี)	<u>ราคาน้ำมันเตา</u> (บาท / ลิตร)	<u>มูลค่าน้ำมันเตาที่ถูกทดแทน</u> (ล้านบาท)
๒๕๒๕	๒๕๐	๙๑,๒๕๐	๒,๐๓๕	๔.๕๑	๙,๑๗๗.๘๕
๒๕๒๖	๒๕๐	๙๑,๒๕๐	๒,๐๓๕	๔.๗๘	๙,๗๒๗.๓๐
๒๕๒๗	๔๙๘	๑๘๑,๗๗๐	๔,๐๕๓	๕.๐๗	๒๐,๕๔๘.๗๑
๒๕๒๘	๕๒๕	๑๙๑,๖๒๕	๔,๒๗๓	๕.๓๗	๒๒,๙๔๖.๐๑
๒๕๒๙	๕๒๕	๑๙๑,๖๒๕	๔,๒๗๓	๕.๖๙	๒๔,๓๑๓.๓๗
รวม (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)			๑๖,๖๖๙		๘๖,๗๑๓.๒๔

หมายเหตุ

๑. ปริมาณการผลิตก๊าซธรรมชาติ เป็นไปตามแผนปรับโครงสร้างการผลิต และการใช้พลังงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕
๒. สมมติว่าก๊าซธรรมชาติที่ผลิตทั้งหมดถูกนำไปทดแทนน้ำมันเตา เท่านั้น
- ๓.ราคาน้ำมันเตาในปี ๒๕๒๔ ลิตรละ ๔.๕๑ บาท และเพิ่มขึ้นปีละ ๖ เปอร์เซ็นต์
๔. ก๊าซธรรมชาติปากหลุมให้ค่าความร้อน ๑,๐๐๐ ลบ.ฟุต = ๘๗๕,๐๐๐ บี.ที.ยู
๕. น้ำมันเตา ๑ ลิตร ให้ค่าความร้อน = ๓๙,๒๓๘ บี.ที.ยู
 ก๊าซธรรมชาติ ๑,๐๐๐ ลบ.ฟุต = ๒๒.๒๘๘๘ ลิตร

ใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

ก๊าซธรรมชาติที่ผลิตจะถูกนำไปใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดในระยะแรกเท่านั้น เนื่องจากการนำก๊าซธรรมชาติไปทดแทนน้ำมันเตานั้น ไม่ให้ผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ ในระยะต่อไปส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตเอทิลีน สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ในการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ก๊าซธรรมชาติบริษัทที่ปรึกษา เดวีแมคซี ได้ประเมินอัตราผลตอบแทนโครงการ (Internal Rate of Return) เบื้องต้นสำหรับโรงงานเอทิลีน ขนาด ๓๕๐,๐๐๐ ตันต่อปี และ โรงงานพรีโพรพิลีน ขนาด ๑๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี ว่าจะให้ผลตอบแทนโครงการประมาณร้อยละ ๒๐ และได้คาดว่าโครงการดังกล่าวจะสามารถทำให้ประเทศประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ประมาณปีละ ๕,๐๐๐ ล้านบาท

รายได้เข้ารัฐจากค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้

ตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียมและภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลจะได้รับผลตอบแทนจากค่าภาคหลวงร้อยละ ๑๒.๕ ของรายได้และภาษีเงินได้อีกร้อยละ ๔๐ - ๕๐ ของรายได้สุทธิจากบริษัทผู้ผลิตก๊าซ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้เคยประมาณไว้ว่า ผลตอบแทนที่รัฐบาลจะได้รับจากการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในด้านค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ในระดับการผลิต ๒๕๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ประมาณปีละ ๑,๕๐๐ ล้านบาท และจะเพิ่มเป็นปีละประมาณ ๖,๕๐๐ ล้านบาท ในระดับการผลิต ๖๒๕ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน

๔.๑.๒ แนวทางการพัฒนา

๑. เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับก๊าซธรรมชาติ และบริษัท เอกชนที่ได้รับสัมปทานดำเนินการเจาะสำรวจเพิ่มเติม เพื่อหาปริมาณก๊าซธรรมชาติ สำรองที่แน่นอน และเร่งรัดให้มีการดำเนินการเพื่อนำก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบแล้วมาใช้เป็นประโยชน์ ให้มาก

๒. เร่งรัดให้การดำเนินงานก่อสร้างโรงงานแยกก๊าซ ธรรมชาติแล้วเสร็จโดยเร็ว

๓. เร่งรัดให้มีการตกลงราคาก๊าซธรรมชาติอย่างยุติธรรม ระหว่างผู้ผลิตและผู้จำหน่ายโดยเร็ว

๔. เร่งรัดให้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับราคาก๊าซธรรมชาติ ที่จะจำหน่ายให้กับหน่วยงานและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของรัฐและเอกชนที่จะใช้ประโยชน์ ก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้ผู้ใช้สามารถดำเนินการวางแผนการใช้เชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ หรือวัตถุดิบ ได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกัน เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเสียทางด้าน เงินลงทุนและความ ล่าช้าในการตัดสินใจ

๕. จากปัญหาในการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติที่ประสบอยู่ สาเหตุสำคัญมาจากระบบสัมปทานแบบ Concessionaire ในการให้สิทธิสัมปทานแก่ผู้ขอรายใหม่ เห็นสมควรจะกำหนดรูปแบบสัมปทานใหม่เพื่อให้สิทธิและผลประโยชน์ต่อประเทศมากขึ้น

๔.๒ พลังงาน

พลังงาน เป็นแหล่งพลังงานไม่หมดเปลืองสามารถนำมาพัฒนาแปรรูป เป็นพลังงานไฟฟ้าได้ จากตารางที่ ๗ จะเห็นว่าศักยภาพของกำลังผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำในประเทศ ถ้าคิดจากแหล่งน้ำภายในประเทศจะมีประมาณ ๘,๐๐๙ เมกกะวัตต์ และถ้ารวมถึงแหล่งน้ำ ระหว่างประเทศแล้วจะมีทั้งสิ้นประมาณ ๒๒,๐๕๔ เมกกะวัตต์ อย่างไรก็ตามในปี ๒๕๒๓ กำลัง ผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำของประเทศไทยมีเพียง ๑,๒๗๐ เมกกะวัตต์หรือประมาณร้อยละ ๑๖ ของศักยภาพ กำลังผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำภายในประเทศ

ตารางที่ ๗ HYDROELECTRIC POTENTIAL AND POWER DEVELOPMENT PROJECTS

Item	Installed Capacity (MW)		Ratio of Exploited to Estimate Potent- ial in Percent
	Total Estimated Potential	Present Installed Capacity	
In-Country Projects :- (including EGAT's projects)			
Northern	2,224.43	796.1	35.79
Northeastern	322.20	95.0	29.48
Central	4,727.05	379.0	8.02
Southern	735.45	-	-
Total In-Country Projects	8,009.13	1,270.1	15.86
International Projects	14,045.00	-	-
Grand Total	22,054.13	1,270.1	5.76

ที่มา : สำนักงานพลังงานแห่งชาติ

แม้ว่าตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้กำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าพลังน้ำให้เป็น ๒,๐๑๓ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๕ ก็เพียงเท่ากับประมาณร้อยละ ๒๕ ของศักยภาพกำลังผลิตไฟฟ้าพลังน้ำภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากดูตามศักยภาพแล้วประเทศไทยน่าจะสามารรถเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าพลังน้ำได้อีกมาก แต่ถ้าพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้แล้วปรากฏว่าแหล่งน้ำที่มีอยู่และที่สามารถนำมาพัฒนาใช้เป็นประโยชน์ในด้านการผลิตไฟฟ้านั้นมีค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากว่า แหล่งน้ำสำคัญภายในประเทศส่วนใหญ่ได้มีการดำเนินการหรือกำลังดำเนินการเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำแล้ว แหล่งน้ำที่เหลือซึ่งอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศส่วนใหญ่เหมาะสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกลางหรือ เล็กซึ่งต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการขนาดใหญ่ ประกอบกับแหล่งน้ำหลายแห่งตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน และวนอุทยานแห่งชาติ ซึ่งไม้อาจที่จะนำมาพัฒนาได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการอพยพและจัดหาที่ทำกินใหม่ให้กับประชาชนที่ถูกกระทบกระเทือนจากการก่อสร้างเขื่อน ทำให้ไม่อาจดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีศักยภาพเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำได้

อย่างไรก็ดี หากมองไปในระยะยาว จะเห็นว่าตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ตารางที่ ๔) ซึ่งคาดว่าภายในปี ๒๕๓๓ จะดำเนินการพัฒนาแหล่งไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้าพลังน้ำอีกประมาณ ๑,๗๑๐ เมกกะวัตต์ ถ้าหากการพัฒนาเป็นไปตามแผนที่วางไว้แล้วในปี ๒๕๓๓ กำลังผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของประเทศจะเพิ่มเป็น ๓,๐๕๒ เมกกะวัตต์ หลังจากนั้นคาดว่า โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่หรือขนาดกลางภายในประเทศที่จะนำมาพัฒนาได้จะลดน้อยลงไป การสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ก็จะต้องมาจากแหล่งผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานชนิดอื่น นอกเสียจากว่า จะมีการพัฒนาแหล่งน้ำระหว่างประเทศ เช่น โครงการเขื่อนผามอง โครงการเขื่อนแม่เมยและโครงการเขื่อนสาระริน ซึ่งมีกำลังผลิต ๔,๘๐๐ เมกกะวัตต์ ๒,๔๐๐ เมกกะวัตต์ และ ๓,๐๐๐ เมกกะวัตต์ ตามลำดับ มาใช้เป็นประโยชน์หากการพัฒนาโครงการระหว่างประเทศกลายเป็นความจริงก็จะสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศในอนาคตได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่า ความเป็นไปได้ของโครงการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเมือง ในภูมิภาคส่วนนี้ และความร่วมมือ

ตารางที่ ๔ กำลังผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ

<u>โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่แล้วเสร็จ</u>		<u>เมกกะวัตต์</u>
๑. เขื่อนภูมิพล		๔๒๐
๒. เขื่อนสิริกิติ์		๓๗๕
๓. เขื่อนอุบลรัตน์		๒๕
๔. เขื่อนสิรินธร		๒๔
๕. เขื่อนจุฬาภรณ์		๔๐
๖. เขื่อนน้ำพุง		๖
๗. เขื่อนแก่งกระจาน		๑๙
๘. เขื่อนศรีนครินทร์		๓๖๐
๙. เขื่อนปัตตานี		๗๒
รวม		<u>๑,๓๔๑,๐</u>

<u>โครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว*</u>	<u>เมกกะวัตต์</u>	<u>กำหนดแล้วเสร็จ</u>
<u>กำลังอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง</u>		
๑. ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๗ เขื่อนภูมิพล	๑๓๓	พ.ค.๒๕
๒. เขื่อนแควใหญ่ตอนล่าง	๓๘	ส.ค.๒๕
๓. โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กที่เขื่อนปัตตานี	๑,๙	ต.ค.๒๖
๔. เขื่อนเขาแหลม	๓๐๐	มี.ค.๒๗
๕. ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๓ เขื่อนสิรินธร	๑๒	ต.ค.๒๗
๖. ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๔ เขื่อนศรีนครินทร์	๑๘๐	ก.ค.๒๘
๗. ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่เขื่อนแม่งัด	๙	ต.ค.๒๘
รวม	<u>๖๗๓,๙</u>	

<u>โครงการที่จะดำเนินการ</u>	<u>เมกกะวัตต์</u>	<u>กำหนดแล้วเสร็จ</u>
๑. เชื้อนเขียวหวาน	๒๔๐	มิ.ย.๓๐
๒. ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ณ เชื้อนเจ้าพระยา	๑๖.๘	ส.ค.๓๐
๓. เชื้อนแควใหญ่ตอนบน	๕๘๐	ต.ค.๓๑
๔. เชื้อนพลังน้ำกลุ่มที่ ๑	๒๐๐	พ.ค.๓๒
รวม	๑,๐๓๖.๘	
รวมทั้งสิ้น	๓,๐๕๑.๘	

หมายเหตุ* ไม่รวมโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ คือ โครงการ
เชื้อนแม่กิมหลวง ๓,๐๐๐ กิโลวัตต์ โครงการแม่สะเรียง ๘๐๐ กิโลวัตต์
และโครงการห้วยแม่แฝง ๘๖๐ กิโลวัตต์

อย่างจริงจังในการที่จะนำแหล่งทรัพยากรเหล่านี้มาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคส่วนนี้ให้ดีขึ้น

๔.๒.๑ แนวทางการพัฒนา

๑. เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ทำการสำรวจ และพัฒนาแหล่งน้ำภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้าให้มากขึ้น

๒. การก่อสร้างเขื่อนพลังน้ำขนาดกลางหรือใหญ่ ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม เพราะจะทำให้พื้นที่จำนวนมากถูกน้ำท่วมจากการกักเก็บน้ำ ในการศึกษาความเหมาะสมของโครงการในลักษณะดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการศึกษาจัดทำ แผนงานและวิธีการแก้ไขผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสมบูรณ์ ของโครงการ และเพื่อให้การพิจารณาอนุมัติการดำเนินงานโครงการเป็นไปอย่างรอบคอบ และไม่ล่าช้า

๓. เร่งรัดให้มีการเจรจา การร่วมมือและประสานงาน อย่างใกล้ชิดกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้มีการดำเนินการ ในอันที่จะ นำแหล่งน้ำระหว่างประเทศมาพัฒนาใช้ให้เกิดประโยชน์

๔.๓ ถ่านลิกไนท์

ก่อนการประกาศขึ้นราคาคั้งใหม่ของกลุ่มประเทศโอเปค ในปี ๒๕๑๖ การใช้ถ่านลิกไนท์ยังไม่เป็นที่นิยมนัก เนื่องจากเชื้อเพลิงชนิดอื่น เช่น น้ำมันเตา ยังมีราคาถูก แต่ภายหลังจากวิกฤติการณ์น้ำมัน ราคาน้ำมันได้เพิ่มสูงขึ้นมากทำให้เกิดความสนใจ ที่จะพัฒนาแหล่งทรัพยากรภายในประเทศ โดยเฉพาะถ่านลิกไนท์มาทดแทนน้ำมันเตามากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาแหล่งผลิตไฟฟ้าที่ใช้ลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงของประเทศ จากกำลังผลิต ไฟฟ้าที่มีอยู่เพียง ๗๒ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๑๔ ได้เพิ่มเป็น ๒๑๐ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๒๓ และการใช้ถ่านลิกไนท์เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าก็ได้เพิ่มจาก ๓๒๑,๐๐๐ ตัน ในปี ๒๕๑๔ เป็น ๘๗๕,๓๕๐ ตัน ในปี ๒๕๒๓ ปริมาณการใช้ถ่านลิกไนท์จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยตามกำลังผลิตไฟฟ้า ที่เพิ่มขึ้น สำหรับทางด้านอุตสาหกรรมนั้น การใช้ถ่านลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมก็เพิ่ม มากขึ้นจาก ๗,๑๕๗ ตันในปี ๒๕๑๔ เป็น ๑๐๕,๔๔๔ ตันในปี ๒๕๒๓

ปัจจุบันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจและค้นพบแหล่งถ่านลิกไนท์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้าและการอุตสาหกรรมเป็นจำนวน ๔ แห่ง รวมปริมาณสำรองแน่นอน (Proven Reserve) ประมาณ ๕๑๒ ล้านตัน โดยสามารถแยกปริมาณถ่านลิกไนท์ที่ค้นพบตามแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

	ปริมาณสำรองแน่นอน (ล้านตัน)
แหล่งแม่เมาะ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง	๔๘๐
แหล่งกระเป๋ อ.คลองท่อม จ.กระบี่	๑๓
แหล่งลี้ อ.ลี้ จ.ลำพูน	๑๙
แหล่งแม่ตึบ อ.งาว จ.ลำปาง (ยังไม่เป็นที่เปิดเผย)	-
รวม	<u>๕๑๒</u>

นอกจากนี้สำนักงานพลังงานแห่งชาติยังได้ทำการเจาะสำรวจเพิ่มเติมและพบปริมาณ Probable Reserve รวมประมาณ ๗๐ ล้านตัน ที่ จ.ลำปาง และ จ.เชียงใหม่ ส่วนทางด้าน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ได้สำรวจหาแหล่งลิกไนท์เพิ่มเติมที่แม่เมาะ กระเป๋ และแม่ระมาด จังหวัดตาก พบว่าในแหล่งแม่เมาะอาจจะมีปริมาณสำรองที่เป็นไปได้ (Potential Reserve) อีกประมาณ ๖๘๐ ล้านตัน ซึ่งเมื่อรวมปริมาณสำรองแน่นอนที่ค้นพบแล้ว แหล่งแม่เมาะจะมีปริมาณสำรองประมาณ ๑,๑๖๐ ล้านตัน จากปริมาณสำรองแน่นอนที่ค้นพบที่แม่เมาะซึ่งมีจำนวนประมาณ ๔๘๐ ล้านตัน คาดว่าจะสามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้ลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังผลิตรวมประมาณ ๒,๒๕๐ เมกกะวัตต์ เป็นระยะนาน ๓๐ ปี ในปัจจุบันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ติดตั้งเครื่องผลิตไฟฟ้าขนาด ๗๕ เมกกะวัตต์ ๓ เครื่องเสร็จแล้ว ขณะนี้กำลังดำเนินการติดตั้งเครื่องผลิตไฟฟ้าขนาด ๑๕๐ เมกกะวัตต์ อีก ๔ เครื่อง และมีแผนการที่จะติดตั้งเครื่องขนาด ๓๐๐ เมกกะวัตต์ อีก ๓ เครื่อง ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาอยู่ กำลังผลิตจะทยอยเพิ่มขึ้นเรื่อยตามปริมาณสำรองแน่นอนของลิกไนท์ที่ค้นพบมากขึ้น

๔.๓.๑ แนวทางการพัฒนา

๑. เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจแหล่งถ่านลิกไนท์ ทั่วประเทศ เพื่อค้นหาและเพิ่มปริมาณสำรองถ่านลิกไนท์ และเร่งรัดให้มีการพัฒนาการนำถ่านหินมาใช้เป็นประโยชน์ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าและเป็นเชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรมให้มากขึ้น

๒. เห็นควรให้รัฐสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบเงินกู้ระยะยาว และ/หรือดอกเบี้ยต่ำ แก่โรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องดัดแปลงเครื่องจักรอุปกรณ์มาใช้ถ่านลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงเพื่อจูงใจให้มีการใช้ถ่านลิกไนท์ทดแทนน้ำมันมากขึ้น

๓. การใช้ถ่านลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เห็นสมควรที่จะได้มีการวางมาตรการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นควบคู่กันไปกับการพัฒนาแหล่งลิกไนท์

๔.๔ พลังงานทดแทนจากแหล่งอื่น ๆ

๔.๔.๑ ฟืนและถ่านไม้

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตรและอยู่ในชนบท พลังงานจากไม้ฟืนในรูปฟืนและถ่านไม้ในอดีต นับได้ว่าเป็นพลังงานที่สำคัญมากในชนบท ทั้งนี้ เนื่องจากสามารถหาได้ง่ายไม่ต้องเสียเงินในการจัดหา และการใช้ประโยชน์ง่าย แม้ในปัจจุบันพลังงานชนิดนี้ยังมีความสำคัญต่อชาวชนบทแต่บทบาทเริ่มจะลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะว่าไม้ฟืนหายากและมีราคาแพงขึ้น ประกอบกับ มีพลังงานชนิดอื่นซึ่งใช้สะดวกกว่ามาทดแทนอย่างไรก็ตามความต้องการใช้ไม้ของประเทศยังอยู่ในเกณฑ์สูงจากการคำนวณของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ปรากฏว่า ความต้องการใช้ไม้ของประเทศจะเพิ่มจากประมาณ ๑๘.๘ ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี ๒๕๒๓ เป็น ๒๒.๗ ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี ๒๕๓๓ ในขณะที่กำลังผลิตของป่า ในปี ๒๕๒๓ มีเพียง ๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตร เท่านั้น เป็นเหตุทำให้มีการลักลอบทำลายและผลิตฟืนจากเศษไม้ประเภทอื่นมาสนองความต้องการ ในการสนองความต้องการใช้ไม้โดยเฉพาะการนำไม้ไปทำฟืนและถ่านไม้เพื่อแปรรูปเป็นพลังงาน ได้มีการส่งเสริมให้มีการ

ปลูกป่าไม้โตเร็ว เพื่อสนองความต้องการใช้พื้นที่และถ่านไม้ที่ยังขาดแคลนอยู่ ซึ่งจะมีผลพลอยได้ที่จะช่วยแก้ปัญหาค่าเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรป่าไม้ของประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการปลูกป่าไม้โตเร็วยังประสบปัญหาความร่วมมือจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่จะปลูกป่าไม้โตเร็วจนมีกรณีพิพาทกับประชาชน เหล่านั้นอยู่เสมอ ซึ่งมีผลให้การดำเนินงานด้านปลูกป่าต้องล่าช้า

๔.๔.๒ ขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอย เป็นแหล่งพลังงานอีกชนิดหนึ่งที่สามารถนำมาทำเป็นเชื้อเพลิงทดแทนการใช้ถ่านหินได้ในประเทศไทยได้มีการศึกษาการนำขยะในกรุงเทพมหานครมาใช้เป็นประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้ามาตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ แต่เนื่องจากในขณะนั้นราคาน้ำมันยังถูก ประกอบกับยังมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรปริมาณขยะเพื่อไปป้อนโรงไฟฟ้าของ กทม. และความคุ้มค่าของการลงทุน การดำเนินงานในด้านนำขยะมาใช้เป็นพลังงาน จึงไม่ได้คืบหน้าไปเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันราคาน้ำมันได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมมาก ประกอบกับปริมาณขยะมูลฝอยได้เพิ่มพูนมากขึ้นตามจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานครที่เพิ่มสูงขึ้นและจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า ในปัจจุบันขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร คาดว่าจะมีปริมาณเพียงพอที่จะป้อนโรงไฟฟ้าขนาด ๔๐ เมกกะวัตต์ผลิตไฟฟ้าได้ถึงปีละ ๒๕๐ ล้าน หน่วย ซึ่งสามารถทดแทนน้ำมันเตาได้ประมาณ ๗๑ ล้านลิตรต่อปี จึงจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมถึงความเป็นไปได้และเหมาะสมของโครงการนี้เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้นำพลังงานจากขยะมูลฝอยมาทดแทนน้ำมันในการผลิตไฟฟ้า

๔.๔.๓ หินน้ำมัน

แหล่งหินน้ำมัน เท่าที่สำรวจพบในประเทศไทยจะจัดกระจายอยู่ในภาคเหนือ แหล่งที่ค้นพบที่สำคัญที่สุดอยู่ที่อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก ซึ่งคาดว่าจะมีปริมาณหินน้ำมันประมาณ ๑๘,๕๐๐ ล้านเมตริกตัน อยู่ในบริเวณพื้นที่ประมาณ ๕๐๐ ตารางกิโลเมตร ปริมาณน้ำมันในหินน้ำมันในแหล่งนี้คาดว่าจะมีประมาณร้อยละ ๕ โดยน้ำหนัก ปัจจุบันยังไม่มี

การนำหินน้ำมันมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง เนื่องจากการพัฒนาเพื่อนำหินน้ำมันมาใช้จะต้องลงทุนจำนวนมาก ประกอบกับยังมีปัญหาทางด้านเทคโนโลยีที่จะใช้ในการนำหินน้ำมันมาใช้เป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตามการที่ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย การพัฒนาหินน้ำมันในประเทศเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์จะเป็นทางเลือกทางหนึ่งที่จะช่วยให้ประเทศสามารถลดการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศได้

๔.๔.๔ แอลกอฮอล์

การพัฒนาพลังงานทดแทนจากแอลกอฮอล์นับเป็นความหวังอีกประการหนึ่งของประเทศไทย การศึกษา วิจัยการใช้แอลกอฮอล์เป็นเชื้อเพลิงได้ดำเนินการมานานพอสมควรแล้ว ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศบราซิลได้มีการศึกษาและพัฒนาพลังงานจากแอลกอฮอล์อย่างขนานใหญ่ ทั้งนี้เพราะเป็นประเทศที่ต้องพึ่งน้ำมันจากต่างประเทศ ประกอบกับเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลสามารถนำไปใช้ในการปลูกพืชเพื่อการนี้ได้ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมีพืชเศรษฐกิจ เช่น อ้อย และมันสำปะหลัง ที่นับได้ว่ามีศักยภาพสูงพอที่จะนำมาผลิตแอลกอฮอล์ผสมกับน้ำมัน เบนซินใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ได้ จากการศึกษาของสำนักงานพลังงานแห่งชาติพบว่า หากพิจารณาเฉพาะกากน้ำตาลแล้วปัจจุบันประเทศไทยมีกากน้ำตาลซึ่งเป็นผลผลิตพลอยได้จากอุตสาหกรรมน้ำตาลส่งขายต่างประเทศปีละประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ ตัน ซึ่งสามารถนำมาผลิตแอลกอฮอล์ได้ประมาณ ๒๔๐ - ๓๐๐ ล้านลิตร แม้ว่าประเทศไทยมีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาพลังงานจากแอลกอฮอล์และได้มีการศึกษาวิจัย และทดลองการใช้พลังงานชนิดนี้แล้วก็ตาม แต่การที่จะพัฒนาพลังงานจากแอลกอฮอล์มาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างกว้างขวาง ยังประสบกับปัญหาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาวัตถุดิบ เพราะหากนำพืชผลทางเกษตรมาผลิตเป็นเชื้อเพลิงแอลกอฮอล์เป็นจำนวนมาก ก็อาจจะทำให้มีผลกระทบต่อการผลิตอาหาร ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการผลิตแอลกอฮอล์ ปัญหาความคุ้มค่าในการลงทุน เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปด้วยดี

๔.๔.๕ พลังงานก๊าซชีวภาพ

จากสถิติการสำรวจของประเทศในปี ๒๕๑๔ พบว่า จำนวนสัตว์เลี้ยงของประเทศที่มีอยู่รวมประมาณ ๗๔.๘ ล้านตัว แยกออกเป็น หมู ๓ ล้านตัว วัว ๔.๕ ล้านตัว ควาย ๕.๗ ล้านตัว ไก่ ๔๙.๙ ล้านตัว ไข่เป็ด ๑๑.๗ ล้านตัว คณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้ประมาณว่า ศักยภาพของจำนวนก๊าซชีวภาพที่จะได้จากมูลสัตว์จำนวนดังกล่าวจะมีประมาณ ๕.๕๔ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งก๊าซชีวภาพจำนวนนี้จะสามารถนำไปสนองความต้องการใช้พลังงานของคนจำนวน ๓๐.๖ ล้านคน ซึ่งใช้พลังงานโดยเฉลี่ย ๑,๐๓๐ กิโลแคลอรี หรือเทียบเท่าน้ำมันดิบ ๐.๑๑ ลิตรต่อคนต่อวัน

การใช้ก๊าซชีวภาพเพื่อการหุงต้มในชนบทไทยได้มีมานานกว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่ไม่เป็นที่นิยมแพร่หลาย เนื่องจากความไม่สะดวกในการใช้กล่าวคือ มีน้ำซึมเข้าบ่อหมักทำให้เกิดก๊าซชีวภาพในปริมาณที่ไม่เพียงพอ มีไอน้ำปนไปกับก๊าซชีวภาพ เป็นต้น จำนวนบ่อผลิตก๊าซชีวภาพที่มีอยู่ในประเทศขณะนี้ประมาณ ๓๐๐ บ่อ อย่างไรก็ตาม จากราคาพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น และลักษณะการใช้พลังงานในชนบทซึ่งกระจัดกระจายทั่วไปและการใช้ในแต่ละแห่งมีจำนวนไม่มากนัก พลังงานจากก๊าซชีวภาพจึงเป็นพลังงานที่เหมาะสมที่จะช่วยแก้ปัญหาพลังงานในชนบท ทั้งนี้ เนื่องจากกรรมวิธีหลักการผลิตก๊าซชีวภาพโดยใช้มูลสัตว์ผสมกับน้ำใส่ลงในบ่อผลิตเพื่อให้เกิดก๊าซชีวภาพนั้นไม่เพียงแต่จะทำให้ชาวชนบทผู้ใช้สามารถมีพลังงานจากก๊าซชีวภาพมาใช้ในการหุงต้มและไฟแสงสว่างเท่านั้น แต่ยังสามารถนำกากมูลสัตว์ที่เหลืออยู่ในบ่อผลิตไปใช้เป็นปุ๋ยเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรอีกด้วย ในปัจจุบันได้มีการศึกษาพัฒนารูปแบบของบ่อผลิตก๊าซชีวภาพเพื่อลดต้นทุนการก่อสร้างลง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ก๊าซชีวภาพให้แพร่หลายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาก๊าซชีวภาพนอกจากจะประสบปัญหาเรื่องเทคนิคและต้นทุนการก่อสร้างแล้วยังประสบปัญหาเรื่องการยอมรับของชาวชนบทอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากชาวชนบทยังสามารถหาฟืนไม้ถ่านมาใช้เป็นพลังงานโดยสะดวกกว่าและไม่ต้องมีการใช้จ่ายลงทุน การใช้ประโยชน์ก๊าซชีวภาพซึ่งต้องลงทุนขั้นต้นสูงในสายตาของชาวชนบทจึงยังไม่เป็นที่สนใจนัก

๔.๔.๖ พลังงานความร้อนใต้พิภพ

พลังงานความร้อนใต้พิภพ เป็นพลังงานนอกแบบชนิดหนึ่ง

ที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ และได้มีการนำมาใช้ประโยชน์กันมากกว่า ๗๐ ปีแล้ว ในด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้า การใช้ประโยชน์ในด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และให้ความอบอุ่นในที่อยู่อาศัย

แหล่งพลังงานชนิดนี้ส่วนใหญ่อยู่ในแถบประเทศที่มีภูเขาไฟ

แม้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่นอกเขตภูเขาไฟ แต่มีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่น่าสนใจ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ได้มีการสำรวจแหล่งพลังงานใต้พิภพในประเทศ ในปัจจุบันได้พบแหล่งน้ำพุร้อนประมาณ ๖๔ แห่ง ซึ่งกระจุกกระจายอยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ของประเทศ จากการศึกษาสำรวจเบื้องต้นพบว่า ในภาคเหนือของประเทศไทยมีแหล่งพลังงานความร้อนใต้พิภพที่มีศักยภาพพอสมควรที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากพลังงานชนิดนี้ สำหรับประเทศไทยมีหลายด้าน อาทิเช่น สามารถใช้เป็นพลังงานผลิตไฟฟ้าทดแทนการใช้น้ำมัน เชื้อเพลิง ผลพลอยได้จากการผลิตไฟฟ้า คือ น้ำร้อนที่มีอุณหภูมิสูงพอที่จะนำไปใช้ในโรงบ่มใบยาสูบ ทดแทนพลังงานร้อนที่ได้จากหินและถ่าน ซึ่งจะเป็นการช่วยลดการตัดไม้ทำลายป่า หรือนำไปใช้ในการทำห้องควบคุมอุณหภูมิ นอกจากนี้ น้ำร้อนที่เย็นตัวลงหลังจากการใช้ในการผลิตไฟฟ้าและในอุตสาหกรรมแล้วสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านการเกษตร

ในปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกับ

หน่วยที่เกี่ยวข้องกำลังทำการศึกษา สำรวจเพิ่มเติมแหล่งพลังงานความร้อนใต้พิภพ เพื่อทำการประเมินความเป็นไปได้ที่จะนำพลังงานชนิดนี้มาใช้เป็นประโยชน์

๔.๔.๗ พลังงานแสงอาทิตย์

แสงอาทิตย์เป็นแหล่งพลังงานที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด เป็นพลังงาน

ที่ใช้แล้วไม่หมดเปลืองมีมาใหม่เสมอ ประเทศไทยได้รับรังสีดวงอาทิตย์โดยเฉลี่ยปีละ ๑๗ เมกกะจูลส์ต่อตารางเมตรต่อวัน หรือประมาณเฉลี่ยปีละ ๖,๒๐๕ เมกกะจูลส์ต่อตารางเมตร ซึ่งนับว่ามีศักยภาพสูงพอที่จะนำไปใช้เป็นพลังงานได้ ในระยะที่ผ่านมาได้มีการใช้ประโยชน์จากพลังงาน

แสงอาทิตย์ตามธรรมชาติ เช่น การทำนาเกลือ และการตากแห้ง ผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น วิกฤตการณ์น้ำมันทำให้ประเทศเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษา วิจัย และพัฒนาพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อมาใช้เป็นประโยชน์ในการทดแทนน้ำมัน การที่นำพลังงานแสงอาทิตย์มาใช้เป็นประโยชน์ในรูปพลังงานกล พลังงานไฟฟ้า และพลังงานความร้อน อย่างกว้างขวางยังคงต้องใช้เวลาอีกนาน ทั้งนี้เพราะว่าในขณะนี้การดำเนินงานทางด้านนี้ในประเทศส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นวิจัย ทดลอง สาธิต การพัฒนาและการใช้ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด อย่างไรก็ตามก็ดีจากการพัฒนาเครื่องเก็บพลังงานแสงอาทิตย์ที่เรียกว่า เซลล์สุริยะ (Solar Cell) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้การผลิตพลังงานจากพลังงานแสงอาทิตย์มีต้นทุนต่ำลุ่มค่ากับการลงทุน จึงคาดว่าในอนาคตบทบาทของพลังงานจากแสงอาทิตย์ในด้านพลังงานทดแทนของประเทศจะเพิ่มมากขึ้น

๔.๔.๔ พลังงานลม

พลังงานลมนับเป็นพลังงานธรรมชาติอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้ไม่หมดสิ้น ในอดีตพลังงานลมถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่ในด้านการเกษตร และอาจกล่าวได้ว่าก่อนปฏิวัติทางด้านอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) พลังงานลมอาจถือได้ว่า เป็นพลังงานสำคัญที่รองลงมาจากพลังงานจากแรงสัตว์และคน บทบาทของพลังงานลมเริ่มลดน้อยลงตามลำดับหลังจากได้มีการวิวัฒนาการการใช้พลังงานชนิดอื่น ๆ เช่น น้ำมันและไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม จากการที่ราคาน้ำมันได้เพิ่มสูงขึ้นทำให้หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้หันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาพลังงานลมเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น

จากสถิติการวัดลมระหว่างปี ๒๔๔๔ - ๒๔๑๓ รวม ๒๐ ปี พบว่าประเทศไทยมีความเร็วลมเฉลี่ย ๗ - ๑๔ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ในบริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่พื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่สุดในการที่จะพัฒนาพลังงานลม คือ พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลของประเทศ ในชนบทของประเทศบางแห่งได้มีการนำมาใช้เป็นประโยชน์นานมาแล้ว โดยใช้เป็นพลังงานหมุนกังหันผ้าใบหรือเสือล่าแพน สำหรับสูบน้ำในนาเกลือและในนาข้าว หรือสูบน้ำจากคลองหรือบ่อน้ำต่าง ๆ สำหรับการเกษตร ในปัจจุบันได้มีการพัฒนากังหันลมขึ้นใช้เพื่อสูบน้ำจากบ่อบาดาลและแหล่งอื่น ๆ เพื่อการเพาะปลูก

การอุปโภคบริโภคและการศึกษาทั้งขนาดเล็กเพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้า สำหรับหมู่บ้านชนบทที่อยู่ห่างไกล ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเทคโนโลยี ต้นทุนการผลิต พลังงานนี้จึงยังไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย

๔.๔.๔ แนวทางการพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทน

โดยที่แนวทางการพัฒนาแหล่งพลังงานจากก๊าซธรรมชาติ

ถ่านลิกไนต์และพลังงานไต้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว ในที่นี้จึงจะขอกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาแหล่งพลังงานนอกแบบอื่น ๆ (ดังที่กล่าวในข้อ ๔.๔) ซึ่งนับวันจะมีบทบาทมากขึ้นในการนำมาใช้ทดแทนน้ำมันที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ เป็นการช่วยแก้ปัญหาพลังงานของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย เป็นที่ยอมรับว่าการพัฒนาแหล่งพลังงานนอกแบบแต่ละประเภทในรายละเอียดอาจแตกต่างกัน แนวทางที่ระบุข้างล่างนี้ จึงเป็นเพียงแนวทางหลักสำหรับการพัฒนาแหล่งพลังงานนอกแบบทั่ว ๆ ไป

๑. เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐและสถาบันศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ

พลังงานทำการสำรวจการวิจัย การทดลอง การสาธิต การผลิตและการใช้พลังงานทดแทน เช่น พลังงานจากก๊าซชีวภาพ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานจากแอลกอฮอล์ พลังงานหินน้ำมัน และพลังงานความตื้นใต้พิภพ เป็นต้น โดยการสนับสนุนทางด้านงบประมาณเพื่อการนี้

๒. สนับสนุนให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามข้อ ๑ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มี การซ้ำซ้อนงานกัน

๓. สนับสนุนให้มีการเพิ่มหลักสูตรเกี่ยวกับพลังงานทดแทนต่าง ๆ

ไว้ในหลักสูตรการศึกษาตามความเหมาะสม เช่น การนำหลักสูตรเกี่ยวกับก๊าซชีวภาพ ไว้ในระดับ โรงงานและวิทยาลัยเกษตร เป็นต้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

๔. ส่งเสริม และสนับสนุนโดยประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ เพื่อเสริม

ความรู้ทางด้านพลังงานทดแทน โดยเฉพาะพลังงานนอกแบบแก่ประชาชน

๕. สนับสนุนให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยเฉพาะ

เกี่ยวกับพลังงานนอกแบบ เพื่อที่จะสามารถถ่ายทอดให้กับผู้ใช้ในชนบทได้

๖. สนับสนุนให้มีการปรับปรุงอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับวัสดุ

อุปกรณ์ที่นำมาใช้ในการผลิตและการใช้พลังงานนอกแบบ

๘. สนับสนุนให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเกี่ยวกับ

พลังงานทดแทนต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาในอนาคต

๗. สนับสนุนให้มีการติดตามความก้าวหน้าและจัดหาเทคโนโลยี

ใหม่ ๆ จากต่างประเทศที่เหมาะสม นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศ

๕. ความหวังจากแหล่งพลังงานที่ค้นพบใหม่

๕.๑ แหล่งพลังงานในทะเล

เป็นที่ยอมรับกันว่าแหล่งพลังงานที่ให้ความหวังแก่ประเทศในการ

ที่จะช่วยแก้ปัญหาการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศในอนาคตอันไม่ไกลนี้ก็คือ แหล่งก๊าซธรรมชาติ

ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเป็นแหล่งที่ค้นพบใหม่ซึ่งมีศักยภาพสูงในการที่จะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์

ได้อย่างกว้างขวาง ส่วนการพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญ คือ พลังน้ำและถ่านลิกไนท์ ส่วนใหญ่

อยู่ในแผนที่จะใช้ทดแทนน้ำมันอยู่แล้ว สำหรับการพัฒนาแหล่งพลังงานนอกแบบตามสถานะในปัจจุบัน

คาดว่าจะยังต้องใช้ระยะเวลาอีกนานกว่าจะมีผลต่อการแก้ปัญหาพลังงาน

การที่ได้มีการเร่งรัดพัฒนาจนสามารถนำก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในอ่าวไทย

มาใช้ให้เป็นประโยชน์ไม่เพียงแต่ทำให้ความหวังในการลดการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศเริ่ม

เป็นความจริง ยังได้สร้างความหวังในการที่จะสร้าง ฐานเศรษฐกิจของประเทศให้แข็งแกร่ง

ยิ่งขึ้น ในการนี้รัฐได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานเศรษฐกิจ

และสังคมเพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรม

ปิโตรเคมีคัล ซึ่งก๊าซธรรมชาติจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้แผนที่วางไว้ให้กลายเป็น

ความจริง

๕.๒ แหล่งพลังงานบนบก

การเจาะสำรวจพบก๊าซธรรมชาติ ที่อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และการเจาะสำรวจพบน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร แม้ว่าจะ เป็นเพียงการชี้ถึงความเป็นไปได้ที่จะพบน้ำมันดิบและ /หรือก๊าซธรรมชาติในปริมาณมาก เพียงพอในเชิงพาณิชย์ แต่ก็ได้เพิ่มความหวังใหม่ให้กับประเทศ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากว่า หากปริมาณที่ค้นพบได้พิสูจน์แล้วว่ามีปริมาณสำรองแน่นอนที่มากเพียงพอในเชิงพาณิชย์ ก็ย่อมจะ ทำให้ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น ในด้านพลังงานเชื้อเพลิงปิโตรเลียม และด้าน วัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมีฯ จากการคำนวณโดยตั้ง ข้อสมมุติฐานว่า สามารถนำน้ำมันดิบที่ค้นพบในประเทศมาใช้เป็นประโยชน์จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ในปี ๒๕๒๔ และเป้าหมายการนำก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมาใช้และเป้าหมาย การประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เป็นไปตามที่ได้วางไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ การนำน้ำมันดิบ ๓๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน มาใช้จะมีผลทำให้ประเทศไทยสามารถลดอัตราการ พึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศจากร้อยละ ๔๖ (เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕) เหลือประมาณร้อยละ ๓๔ ในปี ๒๕๒๔ ดังแสดงในตารางที่ ๔

ในแง่การประหยัดเงินตราต่างประเทศ การนำน้ำมันดิบที่ค้นพบ ในประเทศมาใช้ ๓๐,๐๐๐ บาเรลต่อวัน จะทำให้สามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศนำไป ซื้อน้ำมันประมาณ ๘,๔๖๒ ล้านบาทต่อปี (คิดจากราคาน้ำมันดิบบาเรลละ ๓๔ เหรียญสหรัฐฯ)

๕.๓ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการค้นพบและการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย มาใช้เป็นประโยชน์ในด้านการทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมในระยะแรก และใช้เป็นวัตถุดิบ สำหรับอุตสาหกรรมในระยะต่อไป จะช่วยทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานเศรษฐกิจโดยเฉพาะ สาขาอุตสาหกรรมให้มั่นคงขึ้นและช่วยให้สามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้มาก ซึ่งเป็น ผลที่ต่อมูลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศ นอกจากนี้รัฐยังได้ค่าภาคหลวง และ ภาษีเงินได้จากบริษัทผู้ผลิตก๊าซ ซึ่งรายได้นี้สามารถนำไปพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้

ตารางที่ ๕ ความต้องการใช้พลังงานเชื้อเพลิงของประเทศหลังจากมีการทดแทนและ
มีมาตรการประหยัดพลังงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

หน่วย : ล้านลิตรน้ำมันดิบ

ชนิดของพลังงาน	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	๒๕๒๙
๑. น้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียม ในกรณีมีน้ำมันผลิตในประเทศ	๙,๗๒๗	๑๐,๐๘๒	๘,๓๓๒	๙,๐๐๓	๙,๙๑๑	นำเข้า ผลิตใน ประเทศ ๘,๑๗๑ ๑,๗๔๑
๒. ก๊าซธรรมชาติ	๒,๕๖๐	๒,๖๔๒	๔,๗๐๓	๔,๔๐๗	๔,๐๐๕	๔,๐๖๕
๓. พลังงานอื่น ๆ	๕,๕๑๘	๕,๘๓๕	๖,๒๔๓	๖,๙๓๖	๗,๗๔๐	๗,๗๔๐
รวม	๑๗,๘๐๕	๑๘,๕๕๙	๑๙,๒๗๘	๒๐,๓๔๖	๒๑,๖๕๖	๒๑,๙๕๖
	อัตราส่วนการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศ ๔๕,๗๖%					๓๗,๖๒%

หมายเหตุ สมมุติว่า ได้มีการนำน้ำมันดิบที่ค้นพบในประเทศจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาเรล/วัน

(๑,๗๔๐.๘ ล้านลิตร/ปี) มาใช้ในปี ๒๕๒๙

โดยส่วนรวมแล้วประเทศได้รับผลประโยชน์ และหากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในประเทศที่ค้นพบใหม่ในภาคเหนือและอีสานมีปริมาณมากเพียงพอในเชิงพาณิชย์ และสามารถพัฒนานำออกมาใช้ได้ ประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับก็จะเพิ่มพูนยิ่งขึ้น

๕.๔ ข้อควรตระหนัก

๑. หากว่าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบใหม่ในประเทศ ได้พิสูจน์แล้วว่าปริมาณสำรองแน่นอนมากเพียงพอในเชิงพาณิชย์ ก็ต้องยอมรับว่าจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการพัฒนาและก่อนที่จะนำมาใช้ได้จะต้องลงทุนเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก และต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง สมัย เงินทุนและเทคโนโลยีเหล่านี้คงจำเป็นต้องพึ่งจากแหล่งต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ในการนี้จำเป็นต้องมีนโยบายและระบบที่ไม่เพียงแต่สามารถสร้างความมั่นใจและเป็นที่ดึงดูดใจให้นักลงทุนและธนาคารในต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทยเท่านั้น ยังต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้มากควบคู่กันไปด้วย

๒. การที่ประเทศไทยสามารถผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติไม่ได้หมายความว่า ประชาชนของประเทศจะอยู่ดีกินดีเสมอไป เพราะหากไม่มีระบบและ/หรือ มาตรการที่จะนำผลประโยชน์ที่ได้มาจากการพัฒนาน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติกระจายไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจตกอยู่ภายใต้คนกลุ่มน้อยของประเทศก็ได้

๖. บทสรุป

๖.๑ ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงปัญหาพลังงานเมื่อราคาน้ำมันได้เพิ่มสูงขึ้นมากทำให้ภาระทางด้านการเงินที่ต้องสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศได้ทวีเพิ่มขึ้นจนเข้าขั้นอันตรายต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ปัญหาหลักด้านพลังงานของประเทศอาจแยกออกเป็นปัญหาโครงสร้างราคาพลังงาน ปัญหาโครงสร้างการใช้พลังงาน ซึ่งกระจุกอยู่ไม่กี่สาขา เศรษฐกิจขาดการประหยัด และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาโครงสร้างการบริหารด้านพลังงาน และปัญหาการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศมาสนองความต้องการ

ภายในประเทศในอัตราส่วนที่สูง ปัญหาเหล่านี้บางปัญหา เช่น ปัญหาโครงสร้างราคาพลังงาน ได้ถูกสะสมมานาน จนกลายเป็นปัญหา "การเมือง" ซึ่งยากต่อการแก้ไขโดยปราศจากผลกระทบ ต่อฐานะ "การเมือง" ของรัฐบาล ปัญหาโครงสร้างการบริหารด้านพลังงานก็เช่นกันที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังมานาน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ของหลายหน่วยงาน การแก้ปัญหานี้ จะทำให้หลายหน่วยงานได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาที่หยิบยกมากล่าว นี้ จะต้องอาศัยความ "กล้าหาญ" ของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตาม แนวทางที่กำหนดไว้ สำหรับปัญหาโครงสร้างการใช้พลังงานที่ขาดการประหยัดและขาดประสิทธิภาพ เท่าที่ควรนั้น หากรัฐดำเนินการตามแนวทางแก้ไขที่วางไว้ ก็คาดว่าจะสามารถแก้หรือบรรเทา ปัญหานี้ได้ การแก้ปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วควบคู่กับการ เร่งรัดพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ มาใช้ให้เป็นประโยชน์ มากขึ้น จะ เป็นการแก้ไขปัญหาการพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศในอัตราส่วน ที่สูงมากให้ลดลงได้ในที่สุด

๖.๒ สำหรับการพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศนั้น ได้มีการ เร่งรัดพัฒนา แหล่งพลังงานโดยเฉพาะแหล่งก๊าซธรรมชาติ แหล่งพลังน้ำและแหล่งถ่านลิกไนท์ เพื่อนำไปทดแทน น้ำมันที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ การพัฒนาแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยจนสามารถนำมาใช้ เป็นประโยชน์ ได้สร้างความหวังที่จะทำให้ประเทศ "โชติช่วงชัชวาล" แต่ก็ยังมีปัญหาในการกำหนด ราคาก๊าซธรรมชาติระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ใช้ ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับ การใช้ก๊าซธรรมชาติ ในรูปแบบที่ให้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเร็ว ส่วนทางด้านการพัฒนาแหล่งลิกไนท์ ได้มีการ เร่งรัดสำรวจปริมาณสำรองเพิ่มเติมและก่อสร้างแล่งผลิตไฟฟ้าที่ใช้ถ่านลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิง เพิ่มขึ้น สำหรับทางด้านแหล่งพลังน้ำก็ได้มีการ เร่งรัดพัฒนามาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการผลิต ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน การดำเนินงานยังประสบปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขในด้านพลังงานทดแทนอื่น ๆ เช่น พลังงานจากก๊าซชีวภาพ แอลกอฮอล์ ความร้อนใต้พิภพ พลังงานจากแสงอาทิตย์ เป็นต้น แม้ว่าจะมีการตื่นตัวที่จะเร่งรัดเพื่อนำมาใช้ ให้เป็นประโยชน์ การดำเนินงานในด้านนี้ส่วนใหญ่ยังเป็นไปในลักษณะของการศึกษา วิจัย ทดลอง และสาธิต ส่วนการพัฒนาการผลิตและการใช้นั้น ยังอยู่ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจาก

ยังมีปัญหาทางด้านเทคโนโลยี รวมทั้งปัญหาด้านทุนการผลิต และการลงทุน จึงควรที่รัฐจะสนับสนุน การดำเนินงานเกี่ยวกับด้านนี้ให้มากขึ้น

ส่วนในประเด็นว่าการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์จะ

"โชติช่วงชัชวาล" เพียงไรนั้น รัฐบาลจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกได้ดังกล่าวก็คือเมื่อ รัฐสามารถกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากก๊าซธรรมชาติไปถึงเมื่อประชาชนในที่นี้ไม่ได้หมายถึง การตั้งราคาก๊าซธรรมชาติให้ต่ำเกินความจริง เพื่อให้ค่าไฟฟ้า เชื้อเพลิงมีราคาถูก ตรงกันข้าม รัฐควรจะต้องตั้งราคาก๊าซธรรมชาติให้สะท้อนถึงคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เพียงจะป้องกันปัญหา ราคาที่จะตามมา ยังช่วยส่งเสริมให้มีการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานอีกด้วย การตั้งราคาลักษณะนี้จะทำให้หน่วยงานของรัฐ (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) ที่ขาย ก๊าซธรรมชาติมีกำไรสูง แต่รัฐก็สามารถหาวิธีการที่จะนำกำไรส่วนเกินที่ได้มาไปเข้ากองทุน ดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อนโยบายปรับโครงสร้างราคาพลังงาน แล้วนำเงินจากกองทุนนี้ไปพัฒนาทางด้าน ต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปให้ดีขึ้น อาทิเช่น การพัฒนาทางด้าน การเกษตร และการศึกษา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็อาจนำเงินจากกองทุนไปอุดหนุนในสิ่ง ที่ผลประโยชน์จากการอุดหนุนจะตกไปถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ เช่น อุดหนุนค่าเล่าเรียน เพิ่มสวัสดิการ สังคม เป็นต้น การดำเนินการเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นการช่วยสร้างปัจจัยที่จะช่วยเพิ่มรายได้ยังจะ เป็นการช่วยลดค่าครองชีพทางอ้อมให้กับประชาชนทั่วไป เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วทั้งรัฐและประชาชน ทั่วไปจะมีความรู้สึก โชติช่วงชัชวาล กับการที่ได้นำทรัพยากรพลังงานที่ค้นพบใหม่มาใช้ให้เป็น ประโยชน์

บรรณานุกรม

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓-๕
๒. คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ร่างแผนพัฒนาพลังงาน มิถุนายน ๒๕๒๔
๓. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศ ๒๕๒๓
๔. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, รายงานไฟฟ้า ๒๕๒๓
๕. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, เทคโนโลยีที่แก้ปัญหาคาขาดแคลนน้ำมัน, สิงหาคม ๒๕๒๔
๖. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, แผนพัฒนาและใช้ประโยชน์ ก๊าซธรรมชาติ มีนาคม ๒๕๒๔
๗. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, แผนการเพิ่มกำลังผลิตไฟฟ้า, มีนาคม ๒๕๒๓
๘. วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย, เทคโนโลยีเพื่อการประหยัดพลังงาน และเพิ่มประสิทธิภาพ (งานประชุมใหญ่ทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๓-๒๕๒๔)
๙. ลือชัย จุลาลัย และมิ่งสรรพ สันติกาญจน์ เศรษฐกิจไทย : อดีตและอนาคต (บทความของ ดร.ธวัชชัย ยงกิตติกุล เรื่อง นโยบายน้ำมัน)
๑๐. ดร.พูนสง่า สมบูรณ์ปัญญา และคณะ, นโยบายการกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ และไฟฟ้าของประเทศไทย, เมษายน ๒๕๒๔
๑๑. นายพานิช เสือสกุล และคณะ, ผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันต่อการขนส่งทางน้ำและทางบก, กรกฎาคม ๒๕๒๔
๑๒. Load Forecast Working Group of Power Tariff Study Sub-Committee, Load Forecast of Thailand Electric System, July 1981

13. World Bank, Thailand : Energy Issue and Prospects, Report
No.2813-TH, May 1981
14. Energy A National Geographic Special Report, February 1981
15. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, แผนเร่งรัดพัฒนาพลังงานทดแทนของประเทศ ๒๕๒๓-
๒๕๓๒

แผนพัฒนาทางการเมืองและการบริหารของไทย

โดย

ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ ปี 2525

เรื่อง

“แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?”

จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ ๒๒-๒๓ กุมภาพันธ์ 2525

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แผนพัฒนาทางการเมืองการบริหารของไทย*

โดย ดร.หินพันธุ์ นาคะตะ

ถึงแม้ว่า ในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยดูจากผลผลิตรวมของประเทศและรายได้หัวเฉลี่ยต่อบุคคล แต่ปรากฏว่า ผลประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวตกอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ บรรดาชาวบ้านที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก หรือ บางส่วนก็แทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีฐานะยากจนซึ่งมีอยู่ถึงกว่า ๑๐ ล้านคน^๑ เมื่อเป็นดังนี้จึงควรตั้งคำถามกันว่าเรามีแผนพัฒนา มาสี่ฉบับเพื่ออะไร? เพื่อใครกัน? และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น?

ที่เป็นเช่นนั้น น่าจะเป็นเพราะผลหลายประการ ในประการแรก เราอาจสนใจแต่ในเรื่องวิธีการ (means) มากเกินไปจนไม่ค่อยคำนึงถึงเป้าหมาย (ends) กล่าวคือ เราสนใจกันในเรื่องเทคนิคในการวางแผน สนใจในเรื่องประสิทธิภาพมากกว่าที่จะมองปัญหาที่เป็นระบบในภาพรวมและหยุดคิดกันอยู่เนื่อง ๆ ว่า เราหาสิ่งนั้นขึ้นเพื่ออะไร และเพื่อใคร จึงปรากฏว่า เราสามารถวางแผนพัฒนาขึ้นมาได้

* ข้อความในเอกสารชิ้นนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนในฐานะที่เป็นอาจารย์ผู้หนึ่งเท่านั้น มิได้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ ที่ผู้เขียนดำรงอยู่ เอกสารชิ้นนี้เกือบทั้งหมดมาจากร่างแรกของรายงาน เสนอต่อมหาวิทยาลัยมหาวชิราวุธไทยในการสัมมนา เรื่อง "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศ ในทศวรรษ ๑๙๘๐" ๑๒ - ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

^๑ " สำนวนจาก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ ๒๕๒๔" ในสยามรัฐ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๓, หน้า ๓ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๔), หน้า ๑๐

ถึงสี่ฉบับ ทั้ง ๆ ที่ผลลัพธ์มิได้ตกไปสู่คนส่วนใหญ่ของประเทศ ในประการที่สอง การศึกษา ในระยะหลัง ๆ นี้ นอกจากจะสนใจในเรื่องวิธีการมากเกินไป ทำให้คนเราหยุดคิดและตั้งคำถามกันน้อยแล้ว ยังอาจมีอิทธิพลครอบงำให้ผู้มีความรู้ความสามารถส่วนมากมักติดยึดอยู่กับข้อสมมติ หลักการ และวิธีการในการแก้ปัญหาของสังคมที่เจริญแล้ว ซึ่งคงแตกต่างกับสภาพที่เป็นจริงของสังคมไทย เพราะระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมประเภทแรกนั้นย่อมติดอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคิดแก้ไขหรือปฏิรูปลักษณะของ academic neo-imperialism ดังกล่าวประกอบกับการมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีกว่าคนทั่วไป อาจมีผลทำให้ผู้วางแผนพัฒนาของไทยมีลักษณะที่พอใจกับระบบและโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยดังที่เป็นอยู่ก็ได้ โดยไม่มองเห็นว่า เป็นปัญหาสำคัญหรือหาทางแก้ไขในทางตรงกันข้ามกลับจะยึดระบบทุนนิยมเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในประการที่สาม การวางแผนพัฒนาเป็นความรับผิดชอบหลักของข้าราชการประจำ อาจเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ผู้วางแผนให้ข้อเสนอแนะ นอกเหนือจากวิธีการและโครงสร้างระบบปัจจุบันดังกล่าวไปไม่ได้ จึงดูเหมือนหนึ่งว่าเป็นผู้รับใช้ระบบปัจจุบันที่ดีหรือช่วยให้โครงสร้างแบบเดิมดำรงอยู่ไปจนชั่วฉินิรันดร์ สิ่งนี้เป็นเครื่องชี้อยู่ในตัวว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองอาจขาดแนวทาง ขาดการนำ และขาดการริเริ่ม ในประการที่สี่ มิได้มีการระดมความรู้ความสามารถของบุคคลในวงการต่าง ๆ มาร่วมวางแผน ดังจะเห็นจากการที่เราไม่เคยมีแผนพัฒนาการเมืองอยู่ในแผนเหล่านั้นเลย และในประการสุดท้ายการละเลยที่จะมองเห็นว่า ระบบและโครงสร้างที่มีอยู่เป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งต้องวางแผนพัฒนาควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ย่อมทำให้การแก้ปัญหาย่างหลังบรรลุผลได้ยาก ด้วยเหตุผลทั้งห้าประการดังกล่าว จึงยากที่จะให้เกิดการพัฒนาหลังการปฏิรูปขึ้นมาได้

สำหรับสิ่งใหม่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ ก็เห็นจะได้แก่การแก้ปัญหาความยากจนในชนบทแล้วหลัง อันเป็นปัญหารากฐานของประเทศ ส่วนใน

เรื่องระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐนั้น เป็นเพียงการปรับปรุงกลไกของรัฐบางส่วนเพื่อให้มีการปฏิบัติงานตามแผนดังกล่าวเท่านั้น หากได้มีการปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการแต่อย่างใดไม่ ที่สำคัญก็คือว่า มิได้มีการนำแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภามาแปลงเป็นแผนพัฒนา จึงทำให้นโยบายส่วนมากมีลักษณะเลื่อนลอยไม่มีการนำไปปฏิบัติ

ประเทศไทยเคยมีแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรก ในระบอบราชาธิปไตย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๘^๑ นับแต่นั้นเป็นต้นมา จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่า เรามีแผนพัฒนาการเมืองขึ้นมาอีกเลย นับแต่ พ.ศ. ๒๔๐๔ ถึงแม้ว่าเราจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้วถึงห้าฉบับ แต่เราก็กังไม่มีแผนพัฒนาการเมืองควบคู่ไปด้วย ทั้ง ๆ ที่ความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาการเมืองอยู่มาก ยิ่งกว่านั้น การมุ่งแต่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเดียวอาจมีผลให้เกิดความเสื่อมทางการเมืองขึ้นได้ ดังที่เราได้ประสบปัญหามาเป็นเวลาครึ่งศตวรรษ การพัฒนาการเมืองก็คงเช่นเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ คงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองได้ยาก หรือถ้าปล่อยให้ไปเป็นไปตามธรรมชาติก็คงต้องใช้เวลานาน จึงจำเป็นต้องมีแผนขึ้นมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาระบบการเมืองการบริหารของประเทศ

ในการเสนอแผนพัฒนาระบบการเมืองการบริหารไทย จะมุ่งเฉพาะแนวทางในการแก้ปัญหาทางด้านโครงสร้างของระบบเท่านั้น สำหรับประเด็นปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ ในทางการเมืองการบริหารคงจะต้องดำเนินการแก้ไขควบคู่กันไปด้วย

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. ๑๐๓ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๔๑๓)

แต่การให้ความสำคัญแก้ปัญหาในด้านโครงสร้างมากกว่า เนื่องจากเห็นว่า รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศมากขึ้น กลไกต่าง ๆ ของรัฐจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลว ในการแก้ปัญหาและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก การใช้เครื่องมืออันเก่าแก่ของรัฐมาแก้ปัญหาของสังคมสมัยใหม่ ย่อมจะให้บังเกิดผลตามความมุ่งหมายได้ยาก ดังนั้นการพัฒนาระบบการเมืองการบริหารประเทศย่อมจะช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐในการจัดระเบียบ ในการระดมทรัพยากรมาใช้ในการกระจายทรัพยากร และในการตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ในปัจจุบันประเทศต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญ ๆ เกี่ยวกับความอยู่รอดของชาติ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารอยู่นานับประการ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแก้ปัญหาใด ๆ ของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการกระทำหน้าที่ของระบบการเมืองและการบริหารเป็นส่วนใหญ่ เพราะระบบดังกล่าวนี้มีความรับผิดชอบหลักในการกำหนดเป้าหมายให้แก่สังคมและนำสังคมไปสู่เป้าหมายปลายทางนั้น

อย่างไรก็ตาม หากระบบการเมืองของไทยกลับมีปัญหาเสียเอง และไม่สามารถจะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้แล้ว นอกจากประเทศจะประสบความยุ่งยากในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมให้จูล่งไปได้แล้ว บางทีความอยู่รอดของชาติซึ่งตราบเท้าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังเป็นไปได้ด้วยดี อาจจะได้รับผลกระทบกระเทือนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่ได้สะสมมาเป็นเวลาช้านานมีมากขึ้น ๆ และท้าทายความอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารมากขึ้น

นับแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ระบบการเมืองการบริหารของไทยต้องประสบกับปัญหาสำคัญ ๆ อยู่หลายประการ ในขณะเดียวกันความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเหล่านั้นยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ในอนาคตยังคงมีแนวโน้มของ

ปัญหาเหล่านั้นปรากฏอยู่ และน่าจะมีความรุนแรงมากขึ้น หากยังไม่รีบแก้ไขให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้น เพราะวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและจากภายนอกประเทศ ที่ทำลายความอยู่รอดของระบบคงจะมีมากขึ้น

สำหรับแนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการบริหารไทยในอนาคตมีดังนี้ คือ^๑

๑. การขาดระบบการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญที่มีอยู่ยังคงมุ่งไว้สำหรับผู้มีอำนาจ การพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ จะถูกสกัดกั้น ขนชั้นปกครองส่วนมากไม่ยอมรับหลักความชอบธรรมระบอบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยถูกใช้เป็นข้ออ้างในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มีการร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้มีเงิน รวมทั้งการปกครองของไทยที่เป็นแบบเผด็จการ

๒. ระบบการเมืองถูกครอบงำโดยระบบราชการ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ จะยังคงถูกครอบงำจากระบบราชการ ซึ่งได้แก่การมองปัญหาของสังคม การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง การให้ข่าวสารและความคิดเห็นต่าง ๆ แก่สาธารณชน รวมทั้งการกำหนดข้อบัญญัติให้แก่สังคม การนำนโยบายและการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมไปปฏิบัติ และการตีความในข้อบัญญัติเมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น ในลักษณะที่เป็นการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการเอง

^๑ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐," ใน สมศักดิ์ ชูโต และคณะ, ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐ : ปัญหาสำคัญอุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : ประสานศิลป์การพิมพ์, ๒๕๒๔) หน้า ๕๔ - ๘๕.

๓. การขาดความรับผิดชอบและขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ ระบบราชการไทยขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและขาดประสิทธิภาพข้าราชการไทยสนใจที่จะสนองตอบต่อความต้องการของผู้บังคับบัญชา มากกว่าจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือสนองตอบต่อความต้องการของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ยิ่งกว่านั้นระบบราชการไทยยังขาดการประสานงานกันในทุกระดับ นิยมการรวบอำนาจไว้ที่หน่วยเหนือและส่วนกลาง มีการเล่นพรรคเล่นพวก ขาดการใช้เทคนิคในการวางแผนและประเมินโครงการ และผู้บริหารเองขาดความรู้ทางการบริหาร

๔. การขยายตัวขององค์การในระบบราชการ มีการขยายตัวขององค์การในระบบราชการเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ต้องแก้ปัญหาทางด้านกระบวนการบริหารและต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาอีกไม่มีที่สิ้นสุด โดยมุ่งอำนาจให้แก่ตนเอง มากกว่าที่จะมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาของสังคม

๕. บทบาทของคณะทหารในทางการเมือง คณะทหารได้มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองไทยตลอดมา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และคงจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในทศวรรษหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้ารับผิดชอบต่ออนาคตของประเทศสุดแต่ว่าจะ เลือกแสดงบทบาทในทางบวกหรือลบ เพื่อคนส่วนใหญ่หรือกลุ่มน้อย

๖. ความจำเป็นของการพัฒนาพรรคการเมือง ประเทศไทยประสบกับปัญหาของการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนมาจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้เพราะขาดความต่อเนื่อง ขาดอุดมการณ์ ขาดวินัย และยึดถือตัวบุคคลมากเกินไป

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองการบริหารไทย

ได้เผชิญตลอดเวลา ๕๐ ปีที่ผ่านมา ในปัจจุบันเรากำลังประสบปัญหาเรื่องนี้ และ
ก็จะเป็นปัญหาสำคัญยิ่งขึ้นที่ประเทศชาติจะต้องเผชิญอยู่อีกในทศวรรษข้างหน้า หาก
ไม่มีการแก้ไขกันอย่างจริงจังแล้วก็จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ของสังคมให้ลุกลามไปได้
จึงต้องมีแนวการพัฒนาในสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ การมีแผนพัฒนาการเมือง การปฏิรูป
ระบบราชการ การกระจายอำนาจและการพัฒนาชนบท การส่งเสริมบทบาทของกลุ่ม
ต่าง ๆ และการพัฒนาพรรคการเมือง ตามลำดับ ทั้งนี้โดยมีอุดมการณ์ที่เน้นการเสีย
สละผลประโยชน์ส่วนตัว และยึดมั่นในผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

ทั้งนี้เพราะเราไม่สามารถที่จะปล่อยให้ประเทศชาติต้องตกอยู่ในวัฏจักร
อันเลวร้ายเช่นนี้เรื่อยไป คือ มีการเลือกตั้งแล้วก็ยึดอำนาจกลับไปกลับมาอยู่ตลอด
เวลา โดยที่แต่ละอย่างก็ไม่อาจแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของสังคมให้เบาบางลงไปได้ แต่
การหมุนเวียนของวัฏจักรดังกล่าวจะถี่ขึ้น ๆ ทุกที จนในที่สุดประเทศชาติอาจจะหา
ทางออกไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่เรากำลังประสบปัญหาความทุกข์ทรมานทั้งจากภายใน
และภายนอกประเทศเช่นในปัจจุบัน

ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของระบบการเมืองการบริหารดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่
ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไทยยังขาดรูปแบบของระบบการเมืองการปกครอง ที่ยึดมั่นใน
ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน สิ่งที่เรา มีอยู่ คือ ระบอบราชาธิปไตยอันเป็นระบอบ
ที่ชนชั้นปกครองทำการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นส่วนใหญ่ ระบอบนี้ต่าง
กับระบอบราชาธิปไตยที่ยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมเป็นที่ตั้ง ซึ่งประเทศ
ไทยเคยมีการปกครองแบบนี้มาเป็นเวลานานถึงเจ็ดศตวรรษ

ย่อมเป็นการง่ายที่จะหยิบยืมมาเพียงแต่รูปแบบของประชาธิปไตย จากต้น
ตำหรับในสังคมตะวันตก แต่ในทางปฏิบัติเราได้ยึดมั่นในหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์
ที่แท้จริงของการปกครองแบบนั้น ที่ถือว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดย

ประชาชน และเพื่อประชาชน คือ ผูกพันไว้กับประชาชนทั้งสิ้น^๑ ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวจึงเป็นเพียงแต่รูปแบบและไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ คือ มีเพียงบางส่วนของวิธีการแบบประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง แต่ไม่มีหลักการและวัตถุประสงค์ในการปกครองของประชาธิปไตย

การขาดระบอบการปกครองที่ดี ทำให้มีความจำเป็นต้องแสวงหาระบอบการปกครองที่พึงปรารถนา ที่ยึดมั่นในผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ แน่ละ สิ่งนั้นจะต้องไม่เป็นระบอบทรราชย์ระบอบคณาธิปไตย หรือการปกครองโดยกฎหมาย อย่างหนึ่งอย่างใด เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นระบอบที่เลว และเป็นการปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครอง

สำหรับการพัฒนาระบบการเมืองการบริหารไทยมีแนวทางที่ควรพิจารณา ดังต่อไปนี้

ก. รูปแบบของระบอบการปกครอง

นอกเหนือจากระบอบคณาธิปไตยและระบอบเผด็จการ อันเป็นการปกครองที่ผู้มีอำนาจทำการปกครอง เพื่อผลประโยชน์ของหมู่คณะของตนเป็นส่วนใหญ่ ที่เรามีประสบการณ์มาครั้งศตวรรษแล้ว ยังมีทางเลือกอีกสามแนวทาง ที่จะก่อให้เกิดการปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขึ้นมาได้ สิ่งนี้น่าจะเป็นเหตุผลประการเดียวของการที่จะมีระบอบการปกครองขึ้นมาแต่เบื้องต้น

^๑ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ ๓ (กุมภาพันธ์, ๒๕๑๗), หน้า ๘ - ๒๑.

แนวทางที่หนึ่ง : การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยทั่วไป มีอยู่สองแนวทาง คือ ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กับระบบประธานาธิบดี สำหรับประเทศไทยคงจะต้องใช้แบบแรก เพราะในรูปแบบเราก็ได้ใช้แบบนี้มานานแล้ว หากแต่กระทำการแต่ในนามเท่านั้นยังหาได้ยึดมั่นในหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองแบบนี้กันอย่างจริงจังไม่ ไม่ว่าจะเป็นประเภทหนึ่งประเภทใด การปกครองดังกล่าวจะต้องมีองค์ประกอบครบทั้งสามประการดังนี้^๑

๑.๑ หลักการปกครอง ถือหลักว่า เป็นการปกครองของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายโดยผ่านสภานิติบัญญัติ ใช้อำนาจบริหารโดยฝ่ายคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล การใช้อำนาจเหล่านั้น เป็นสิ่งที่ได้รับการยินยอมของประชาชน โดยการมอบอำนาจหรือโดยการใช้ระบบผู้แทน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การปกครองแบบนี้ยึดมั่นในความสำคัญและคุณค่า ในความเสมอภาค และในเสรีภาพของบุคคล

๑.๒ วิธีการปกครอง จะต้องมียุติวิธีที่จะให้เกิดการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุหลักการดังกล่าวข้างต้น คือ มีข้อกำหนดหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ได้ว่าซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ การเลือกตั้งรัฐบาลหรือผู้นำ การควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านั้น เช่น การมีรัฐธรรมนูญ การมีการเลือกตั้งโดยเสรี การมีพรรคฝ่ายค้าน การถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก และการคุ้มครองสิทธิของคนส่วนน้อย

^๑ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย.....," อ้างแล้ว, หน้า ๙-๑๒

๑.๓ วัตถุประสงค์ในการปกครอง จะต้องมุ่งทำการปกครองเพื่อประชาชนผู้มีอำนาจจะต้องมีการกระทำที่มุ่งไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เป็นที่ตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการตัดสินใจตกลงใจแก่และกำหนดนโยบายแก้ปัญหาของสังคม รวมทั้งในการออกกฎหมาย ในการปฏิบัติตามกฎหมาย และในการตีความในกฎหมาย

การปกครองแบบนี้จึงต้องมีทั้งหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ในการปกครองที่ผูกพันอยู่กับประชาชนอยู่เสมอ จะขาดองค์ประกอบอย่างหนึ่งอย่างใดไปไม่ได้ การปกครองแบบนี้อย่างน้อยที่สุด ณ ขณะใดขณะหนึ่งจะต้องมีรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ยิ่งกว่านั้นผู้มีอำนาจในการปกครองจะต้องทำดี คือ มีการกระทำที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอยู่เสมอ จึงเป็นการปกครองที่ดีแบบหนึ่ง ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่จะใช้ให้เกิดผลสำหรับปรับปรุงระบอบการปกครองในปัจจุบันของไทยให้มีลักษณะใกล้เคียงที่สุด โดยการยึดมั่น พร้อมทั้งให้บังเกิดผลกันอย่างจริงจัง ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม คงเป็นการยากที่จะบรรลุถึงอุดมคติดังกล่าวได้ด้วยเวลาอันสั้น เพราะประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นจะเกิดขึ้นได้คงต้องใช้เวลา ต้องอาศัยการมีเจตนารมณ์ร่วมกันของฝ่ายปกครองและฝ่ายรับการปกครอง รวมทั้งต้องอาศัยปัจจัยเชื้ออำนาจต่าง ๆ พอสมควร เช่น ความเจริญของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ การมีความสามารถของรัฐบาล การพัฒนาของระบบบริหารและกฎหมาย การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การที่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นต้น^๑ ถึงกระนั้น การปกครองดังกล่าวก็ควรกำหนดไว้เป็นแผนระยะยาวได้

^๑ เพ็ญอ้าง, หน้า ๑๓ - ๑๔.

แนวทางที่สอง : การปกครองระบอบผสม ระบอบกษัตริย์ ระบอบ

อภิชนาธิปไตย และระบอบประชาธิปไตย นับเป็นการปกครองที่ดี ที่มีวัตถุประสงค์ในการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือสังคมส่วนรวม ยิ่งกว่านั้น ลักษณะที่ดีของการปกครองดังกล่าวก็คือ ผู้ปกครองในระบอบกษัตริย์เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติดีเลิศ เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งคุณธรรม เกียรติยศ ความเสียสละ และความกล้าหาญในการตัดสินใจ ส่วนพวกผู้ดีหรือชนชั้นสูงของระบอบอภิชนาธิปไตยก็เป็นผู้ที่ได้รับการอบรมมาดี และถือสายกลาง สำหรับการปกครองของคนหลาย ๆ คนของระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมจะสามารถร่วมกันคิดหรือร่วมกันทำอะไร ๆ ได้ดีกว่าคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว การปกครองแต่ละระบอบดังกล่าวจึงอยู่ในวิสัยที่จะก่อให้เกิดการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้^๑ จึงน่าจะใช้ส่วนที่ดีของแต่ละแบบมาผสมเข้าด้วยกัน ได้มากกว่าจะใช้แบบหนึ่งแบบใดล้วน ๆ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการยับยั้งและถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกันแล้ว ยังสามารถนำเอาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีคุณค่า ที่มีอยู่จริง ๆ ในสังคม ที่ก้าวมาจนถึงปัจจุบัน มาใช้ประโยชน์ได้เต็มทีอีกด้วย กล่าวคือ กำหนดให้ผู้มีคุณสมบัติของสถาบันอย่างแรกทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหาร ผู้มีคุณสมบัติของสถาบันประการที่สองทำหน้าที่ในการให้สติในฐานะวุฒิสภา และผู้มีคุณสมบัติของสถาบันประการที่สามทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของปัญหาในระดับท้องถิ่นในฐานะสภาผู้แทนราษฎร^๒ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า คณะรัฐมนตรีต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารกิจ-

^๑ The Politics of Aristotle, translated by Ernest Baker (Oxford : Oxford University Press, 1946), pp. 112-18, 122-25, 163-68, 171-75, 180-85; and Baron de Montesquieu, The Spirits of Laws, trans, by Thomas Nugent (New York : Hafner, 1949)

^๒ เป็นความคิดของ Polybius โปรดดู George H. Sabine, A History of Political Theory (New York : Holt, 1961), pp. 153-155, 162-163.

การของบ้านเมือง และมีความเสียสละ วุฒิสภาต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณวุฒิจาก อาชีพหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เลือกตั้งกันมาเองตามสัดส่วนอันเหมาะสม และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ทั้งนี้โดยแยกตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารออกจากผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด

อนึ่ง เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคงและมีความต่อเนื่องในการแก้ปัญหาหรือ วิกฤติการณ์ในด้านต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวไปได้ รัฐสภา ที่เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจึงต้องให้อำนาจและอิสระในการทำงานแก่รัฐบาลพอสมควร จึงควรมีหลักประกันที่แน่นอนว่า รัฐบาลจะอยู่ในตำแหน่งไปได้ตลอดระยะเวลาหนึ่ง เช่น ๔ ปี โดยไม่ถูกถอดถอนหรือไม่ถูกบีบบังคับให้ลาออกด้วยเหตุผลอันไม่สมควร แทนที่จะปล่อยให้ทุกฝ่ายตกอยู่ในสภาพของความไม่แน่นอน อยู่กันไปวันต่อวัน ในลักษณะของการแก้ปัญหาในแบบทำงานประจำวันด้วยอายุรัฐบาลซึ่งโดยเฉลี่ยปีละหนึ่งชุดตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เป็นนายกรัฐมนตรีควรมีอายุในการดำรงอยู่ในตำแหน่งที่แน่นอน ส่วนรัฐมนตรีร่วมคณะอาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

การปกครองแบบนี้ มีข้อดีในแง่ที่จะทำให้สามารถระดมทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ยิ่งกว่านั้น ยังมีหลักประกันสำหรับหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่จะมีเวลาในการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศได้อย่างต่อเนื่องพอสมควร อีกทั้งจะช่วยให้มีการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมได้ โดยไม่ต้องกังวลว่าจะกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐสภาสามารถทำการควบคุม รัฐบาลได้ โดยการไม่เลือกบุคคลดังกล่าวกลับเข้ามาใหม่ เมื่อครบวาระในกรณีที่ขาดประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาก็สามารถทำหน้าที่นิติบัญญัติได้จนครบวาระโดยไม่ต้องเกรงว่าจะถูกยุบสภา

แนวทางที่สาม : การปกครองระบอบปัจจุบัน ในกรณีที่เรามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา เราได้เลือกใช้ระบอบรัฐสภา โดยยึดถือประเทศอังกฤษเป็นแบบฉบับ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ปรากฏว่า ทั้งรัฐบาลและระบอบการปกครองไม่มีเสถียรภาพ ยิ่งกว่านั้น ความไม่มีประสิทธิภาพของสิ่งแรกยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสิ่งหลังอีกด้วย สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่มีความมั่นคงก็คือ เป็นการยากที่หัวหน้ารัฐบาลจะเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากระบบพรรคการเมืองของเรายังไม่เจริญก้าวหน้าพอ^๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ระบบการยึดโยงอำนาจด้วยการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยวิธีการให้สภานิติบัญญัติมีมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลเสียก่อนการมอบนโยบายสำคัญ ๆ และการมีอำนาจยุบสภาของฝ่ายรัฐบาล สำหรับกรณีของประเทศไทยในระยะเริ่มแรกของประชาธิปไตยกลับจะมีผลทำให้แต่ละฝ่ายไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาของประเทศอย่างจริงจัง เพราะเกรงว่าจะมีผลทำให้ต้องสูญเสียอำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ไป ทุกฝ่ายจะทำหน้าที่อยู่ด้วยความไม่แน่ใจได้ว่าจะอยู่ได้คราวละหรือไม่ จะต้องมีการยับยั้งชั่งใจหรือเกิดความหวั่นเกรงว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจะก้าวล่วงความอดทนของอีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่ เราจึงมีทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่มีความมั่นคง อ่อนแอ และไม่กล้าแก้ปัญหาหรือทำอะไรที่สำคัญ ๆ ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างจริงจัง

ส่วนในกรณีที่มีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเพิ่มขึ้นมา ก็มีข้าราชการเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ ประโยชน์ที่ได้รับก็เป็นเพียงการเพิ่มเสียงสนับสนุนของรัฐบาลขึ้นมา มาก

^๑ สำหรับปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทย โปรตตุ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "แนวโน้มนและปัญหาสำคัญของระบบการเมือง การบริหารไทยในทศวรรษ ๑๙๕๐", อ้างแล้ว, หน้า ๗๕ - ๗๗.

กว่าที่จะได้รับประโยชน์จากการมีตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เข้ามา ซึ่งจะทำให้การมองเห็นปัญหาต่าง ๆ กระทำได้กว้างขวางและสามารถประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงน่าที่จะตั้งข้อสงสัยกันได้ว่า ทำไมเราจะต้องลอกเรียนรูปแบบดังกล่าวมาด้วย ทั้ง ๆ ที่สภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ของเราไม่เหมือนกับของอังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่ได้ผล หรือไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแล้ว ยังมีเหตุผลใด ๆ สำหรับการติดยึดอยู่กับระบบดังกล่าวอีกหรือ ในประเทศที่กำลังพัฒนาแบบประเทศไทยจำเป็นจะต้องมีผู้บริหารที่เข้มแข็ง สำหรับการแก้ปัญหาต่าง ๆ รอบด้าน การคำนึงประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งสำคัญ ในขณะเดียวกัน ก็ยังสามารถรักษาไว้ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งในด้านหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของระบอบประชาธิปไตยไว้ได้ ดังในกรณีของทางเลือกที่สอง

การที่เราจะเลือกรูปแบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในแนวทางใดก็สุดแท้แต่การเห็นชอบร่วมกันของคนในชาติที่เป็นทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายรับการปกครองเป็นสำคัญ แนวทางที่หนึ่ง แนวทางที่สอง และแนวทางที่สาม ต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนอยู่ในตัว จึงต้องตัดสินใจเลือกแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด ในขณะเดียวกันก็ต้องมีโอกาสเป็นไปได้ด้วย

ข. อุดมการณ์แห่งชาติ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของไทย เรายึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองทั่ว ๆ ไปอยู่ ๔ ประการ ในรูปของคำขวัญที่จะช่วยให้สังคมไทยอยู่อย่างมั่นคงและสงบเรียบร้อยได้ คือ ชาติ ศาสนา พระมหา-

กษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ^๑

การยึดมั่นในชาติ ณ ที่นี้ได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางชาตินิยม มีความภาคภูมิใจในประเทศของตนที่สามารถดำรงความเป็นเอกราชของชาติได้ตลอดมา ประเทศของเราภักดิ์เป็นประเทศที่มีอารยธรรมประเทศหนึ่ง มีความสามารถในการปกครองตนเอง และมีความเท่าเทียมกับประเทศอื่น จึงต้องพิทักษ์ชาติและป้องกันเอกราชไว้

ศาสนานับเป็นวัฒนธรรมอันเก่าแก่ และเป็นสถาบันอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ โดยมีหลักธรรมสอนให้คนเราทำความดี และเป็นพื้นฐานแห่งหลักศีลธรรมของสังคม จึงต้องทำนุบำรุงรักษาไว้

พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของประเทศ นับเป็นสถาบันที่มีคุณค่าเป็นอย่างมาก ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อันเป็นระบอบการปกครองที่ต่อเนื่องมาเป็นเวลาประมาณ ๗ ศตวรรษ จากนั้นได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระราชกรณียกิจต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงบำเพ็ญอยู่เสมอมา เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่ยังทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติ ที่ก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นของชนในชาติแล้ว จะเห็นว่า สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญต่อประเทศอย่างเหลือล้นยิ่งกว่านั้น โดยที่รัฐบาลแต่ละชุดจะอยู่ในตำแหน่งชั่วระยะเวลาอันสั้น การที่ได้ทรงไว้ซึ่งสิทธิในการให้คำตักเตือนแนะนำปรึกษาหารือและรับทราบเกี่ยวกับราชการต่าง ๆ

^๑ David A. Wilson, Politics in Thailand (New York : Cornell University Press, 1966), pp. 81-84.

พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นสถาบันเดียวที่ก่อให้เกิดความต่อเนื่องในราชการแผ่นดินของ
ประเทศ

สำหรับคุณค่าของสถาบันกษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้น Lipset
กล่าวว่า จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในประเทศประชาธิปไตยแบบตะวันตก
สิบในสิบสองประเทศที่ยังมีกษัตริย์เป็นประมุข การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่งสถาบันกษัตริย์
ซึ่งเป็นศูนย์รวมน้ำใจของคนในชาติ ทำให้ชาติยังคงได้รับความจงรักภักดีจากพวกชนชั้น
สูง พวกอนุรักษนิยม และพวกนักบวช อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถึงแม้จะต้องสูญเสีย
อำนาจไป แต่ถ้าฐานะของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นไม่ถูกคุกคามในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลง
การสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีโอกาสสำเร็จมากขึ้น ในทางตรง
กันข้ามในประเทศที่มีการปฏิบัติล้มล้างสถาบันกษัตริย์ ขาดการสืบทอดอำนาจอย่างสันติ
วิธี พลังต่าง ๆ ที่สนับสนุนสถาบันกษัตริย์จะไม่เห็นด้วยกับหลักในการปกครองแบบใหม่
ประมาณถึงห้าช่วงอายุคนหรือมากกว่านั้น เช่น มีกลุ่มอิทธิพลสำคัญ ๆ หลายกลุ่มเห็นว่
การปกครองแบบประชาธิปไตยในอิตาลีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสขาดความชอบธรรมใน
การปกครอง ฉะนั้น ปัจจัยของการมีความชอบธรรมทางการปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่ง
จึงอยู่ที่การรักษาความต่อเนื่องของสถาบันเดิม ในการเปลี่ยนแปลงให้มีสถาบันใหม่เกิด
ขึ้น^๑

รัฐธรรมนูญ ณ ที่นี้ ได้แก่ การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญหรือระบอบ
ประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องยึดมั่นในหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการปกครอง

^๑ Seymour M. Lipset, Political Man : The Social
Bases of Politics (New York : Doubleday, 1963), pp. 64-68 จาก
การวิจัยของผู้เขียนเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๔ นิสิตนักศึกษาไทยร้อยละ ๙๓.๖๖ รู้สึกภาคภูมิใจใน
สถาบันพระมหากษัตริย์มาก โปรดดู เชิงอรรดที่ ๔๔ ใน "ความชอบธรรมในการปกครอง
: ปัญหาและความหวังของไทย", วารสารธรรมศาสตร์

ระบอบดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค รวมทั้งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำการปกครองเพื่อประโยชน์สุขกับความเจริญรุ่งเรืองของประชาชน การเน้นในเรื่องนี้มีอยู่เฉพาะในระยะแรก ๆ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ส่วนในระยะหลัง ๆ ได้ถูกละเลยไปมากจนเกือบจะถูกหลงลืมไปในปัจจุบัน นอกจากจะมีการใช้คำว่า "ประชาธิปไตย" กัน แต่ในนามกันเท่านั้น โดยไม่มีการคำนึงถึงสาระสำคัญของมันอีกต่อไป จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการฟื้นฟูด้วย รวมทั้งการใช้วิถีทางประชาธิปไตยแก้ปัญหาของประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์บางอย่างได้หลุดกันไว้อย่างกว้าง ๆ ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อาจไม่สามารถมองเป็นแนวทางและวิธีการแก้ปัญหาใด ๆ ในชีวิตประจำวันของตนได้ รัฐจึงต้องใช้อุดมการณ์ดังกล่าวเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องทำให้กลุ่มชนที่ยากไร้และเสียเปรียบเกิดความมั่นใจได้ว่า การปฏิบัติตามอุดมการณ์นั้นจะทำให้พวกเขามีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้^๑ จึงต้องขยายอุดมการณ์เหล่านั้นเพิ่มขึ้น ให้ครอบคลุมถึงแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวของสังคมไทยให้สอดคล้องกับความรู้สึกรากเหง้าและความต้องการของคนส่วนใหญ่ดังนี้ คือ พัฒนาสถาบันการเมืองให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินให้มุ่งรับใช้ประชาชน ให้หลักประกันเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยกกระดับสังคมและวัฒนธรรมให้มีการใช้ชีวิตที่เรียบง่าย ประหยัด ขยันหมั่นเพียร มีคุณธรรม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูง รวมทั้งใช้ระบบ

^๑ กระทบ หงษ์ธรรมชาติ, "อุดมการณ์ของชาติกับการพัฒนาชาติไทย," ในสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, อุดมการณ์ของชาติ : แนวความคิดและแนวทางการดำเนินงาน (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน, ๒๕๒๔), หน้า ๒๐ - ๒๔.

เศรษฐกิจแบบผสมที่อาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เป็นต้น^๑ ดังจะเห็นจากอุดมการแห่งชาติที่สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เคยเสนอแนะไว้ในคณะกรรมการร้อยกรองงาน โดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นก็ ได้แก่ "การพิทักษ์ชาติปกป้องเอกราชและประชาธิปไตย ค้ำครองศาสนา เทิดทูนรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ ขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ประสานประโยชน์ทุกถ้วนหน้า รักษาสิทธิเสรีภาพ สร้างสามัคคีและมีคุณธรรม ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีงามของคนไทย"^๒ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม นับเป็นอุดมการแห่งชาติ ที่จะต้องช่วยกันเผยแพร่ ปลูกฝัง และมีการยึดมั่น สำหรับเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของสถาบันและผู้นำทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ในทุกฝ่ายและทุกระดับ ทั้งชนชั้นปกครองและมวลชนจึงต้องยอมรับหลักความชอบธรรมในการปกครองที่ได้เลือกแล้ว และมีวัฒนธรรมทางการเมืองสอดคล้องกับอุดมการทางการเมืองดังกล่าว

ค. การพัฒนาสถาบันการเมืองการปกครองหลักของประเทศ

เท่าที่ผ่านมา การพัฒนาสถาบันทางการเมือง การปกครองต่าง ๆ มักจะได้รับการละเลยและปิดกั้นจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง เนื่องจากไม่ค่อยเห็นความสำคัญ และเกรงว่าจะสูญเสียผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้โดยการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้อยู่เนื่อง ๆ โดยการปิดกั้นความเจริญของสถาบันทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่สิ่งเหล่านี้ คือ รัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาดังกล่าว กระบวนการ

^๑ เฟื่องอ้าง, หน้า ๓๔-๔๑ ; กับ สมชัย รักริจิตร์ และพลเอก สายหยุด เกิดผล, ยุทธศาสตร์เพื่อการดำรงอยู่ของชาติ (กรุงเทพฯ : บริษัทพิทักษ์ประชา จำกัด, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๔ - ๒๔๖

^๒ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, อ้างแล้ว, หน้า ๓ - ๔

ยุติธรรมของฝ่ายตุลาการในเวลาปกติ พรรคการเมือง และการเลือกตั้งต่าง ๆ รวมทั้งห้ามการมีส่วนร่วมทางการเมือง ห้ามการรวมกลุ่มหรือการชุมนุมทางการเมือง ปิดเป็นอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ผูกขาดการเป็นผู้นำและการทำหน้าที่ทางการเมืองในทุก ๆ ด้านไว้ภายในกลุ่มของตน สกัดกั้นการเสนอข่าวสารและความคิดเห็นแบบตรงไปตรงมา เป็นอาทิ จึงทำให้ขาดกลไกทางการเมืองต่าง ๆ ที่จะมาช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้

การพัฒนาการเมืองนั้น หากเราไม่มีการกำหนดนโยบายหรือมีการวางแผนเอาไว้ ก็ยากที่จะให้เกิดขึ้นเองได้ตามธรรมชาติ เมื่อได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบอบการปกครองไปแล้ว เพียงแต่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกติกาในการปกครอง ความสัมพันธ์แห่งอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญต่าง ๆ และการประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ หากเป็นการเพียงพอไม่ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปอย่างรวดเร็ว แต่การพัฒนาของสถาบันทางการเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้า จะมีผลให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมือง คือ เกิดความรุนแรงและการขาดเสถียรภาพของระบบการเมืองได้ จึงต้องมีการพัฒนาองค์การและระเบียบปฏิบัติทางการเมืองสำคัญ ๆ^๑ การมีนโยบายหรือแผนพัฒนาการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่มุ่งในด้านการพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ เหล่านั้นขึ้นมา ในลักษณะที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศใช้แผนพัฒนาทางการเมือง เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕

^๑ Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," World Politics, XVII (April, 1965), pp. 386 - 430.

สำหรับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ ๆ^๑ ควรจะ
ครอบคลุมสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๑. การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีข้อกำหนดครอบคลุมถึงหลักการ
วิธีการและวัตถุประสงค์ในการปกครองที่ได้เลือกแล้วดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมีข้อกำหนด
เกี่ยวกับหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ในการปกครอง การประกันในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค
ของบุคคล การเลือกตั้งเป็นครั้งคราว และการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องมีความนโยบายแห่งรัฐในการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศทั้ง
ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งรวมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายใน
การพัฒนาทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดควรกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเมือง

๒. การพัฒนาสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมักจะถูกจำกัด
บทบาทมาเสมอ และขาดการจัดตั้งองค์การที่มีระบบ จึงควรพัฒนาสถาบันทางการเมือง
การปกครองนี้ขึ้นมาอย่างรีบด่วน การที่ประเทศไทยจะได้ชื่อว่ามี การปกครองระบอบประชาธิปไตย
ได้ อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง ควรให้อยู่
จนครบวาระ มากกว่าการที่ต้องมีการถูกยุบสภา ทั้งนี้เพื่อให้มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่
เพื่อจะได้กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ โดยยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวม
ของสังคมเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้นเพื่อให้ยึดมั่นในอุดมการณ์และมีวินัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ
ต้องสังกัดพรรคการเมืองมาก่อน ซึ่งควรมีน้อยพรรคและจะเปลี่ยนพรรคไม่ได้ ยิ่งกว่านั้น
ควรแยกอำนาจออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา
จะเป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งการเมืองทางฝ่ายบริหารไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการวิ่งเต้น
แสวงหาตำแหน่งกัน จนลืมนึกถึงความรับผิดชอบหลักในการออกกฎหมายของตน

สำหรับวุฒิสภานั้นควรมีประมาณครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประเภทแรก และ
เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งมาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยกำหนดสัดส่วนให้ตามที่เหมาะสมกับความเป็นจริง
ของสังคม ดังที่ได้เคยกระทำในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา^๒ แห่งชาติ จากสมาชิกสมัชชา
แห่งชาติ เป็นต้น แต่อาจให้สัดส่วนแก่ผู้มีอำนาจที่แท้จริง เช่น มีผู้แทนของชาวไร่ชาวนาเพิ่มขึ้น

^๑ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจ
วารสารทางวิชาการ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ ๑๔ (มกราคม, ๒๕๑๗), หน้า
๔๑-๔๕ แนวความคิดดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงการพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่น ๆ
ในข้อ ง. ซึ่งจะกว้างต่อไปด้วย

ส่วนอำนาจของสมาชิกรัฐสภายังคง เป็น เช่นเดิม คือ ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนด้วยการพิจารณาออกพระราชบัญญัติและควบคุมรัฐบาล ด้วยการตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติเกี่ยวกับความเดือดร้อนต่าง ๆ เป็นอาทิ แต่ไม่ควรให้ลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีร่วมคณะจนมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกได้ ในขณะที่เดียวกัน นายกรัฐมนตรีก็ไม่ควรยุบสภาได้ด้วย นายกรัฐมนตรีควรอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ เพื่อความต่อเนื่องของการบริหารงาน และเพื่อจะได้สามารถคิดแก้ปัญหาในระยะยาวได้ แทนที่จะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานไปวันต่อวัน

ยิ่งกว่านั้น จะต้องมีการปรับปรุงงานบริหารทางวิชาการให้แก่สมาชิกรัฐสภา เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการมีคณะเจ้าหน้าที่ช่วย เหลือในด้านการบ่อนข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาด้วย^๑

๓. การพัฒนาสถาบันฝ่ายบริหาร ในประการแรกสร้าง เสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ฝ่ายบริหาร ปัญหาสำคัญของประเทศในปัจจุบันประการหนึ่งก็คือ การไม่มีความแน่นอนว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ เช่น เดือนหน้า และปีหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาล เพราะยากที่จะมีหลักประกันได้ว่า รัฐบาลปัจจุบันจะคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงไป แล้วใครจะเป็นรัฐบาลต่อไป จะมีนโยบายในรูปใด ในสภาพเช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะมีใครกล้าตัดสินใจทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดในทางสร้างสรรค์ที่สำคัญ ๆ ขึ้นมาได้ งานที่ทำได้จึง เป็นงานประจำวัน เป็นส่วนมาก จึงเกิดความซบเซาในการทำงาน ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนขึ้นมา เพราะอายุรัฐบาลโดยทั่วไปเฉลี่ยแล้วเปลี่ยนกันประมาณปีละหนึ่งชุด จนมีคำกล่าวว่า เราใช้นายกฯ

^๑ ชัยอนันต์ สมทวณิช และคณะ, ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมมติธรรมสงฆสงฆศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔).

รัฐมนตรีกัน เบื้องมาก หากปล่อยให้ประเทศต้องตกอยู่ในสภาพเช่นนี้อยู่เรื่อย ๆ ไป ปัญหาวิกฤติต่าง ๆ คงจะพอกพูนมากขึ้น จนถึงจุดที่ระบบการเมืองไม่อาจจะรับไว้ได้ก็จะเป็นกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ เท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันเรามักจะมีเพียงรัฐบาลผสมที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร การดำรงอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาลจึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากวุฒิสภา กองทัพ และความเมตตาของฝ่ายค้านที่มีเสียงมากในสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ จึงมีการเสี่ยงสูงที่อาจถูกคว่ำบาตรในสภาผู้แทนราษฎรได้โดยง่าย เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐบาลจึงไม่ค่อยกล้าเสนอร่างพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ สาเหตุที่สำคัญของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการยืมระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมาใช้ในขณะที่ระบบพรรคการเมืองของเรายังไม่เจริญก้าวหน้าพอ เรามีหลายพรรคเกินไป ทำให้เสียงแตกออกไปจนไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ในขณะที่สภาพต่าง ๆ ของสังคมไทยยังมีไม่เหมือนของอังกฤษ การใช้หลักการยึดโยงอำนาจ (fusion of powers) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แทนที่จะใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ทำให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลขาดเสถียรภาพ คือ ตกอยู่ในภาวะที่ต้องเสี่ยงกับการถูกยุบสภาและรัฐบาลต้องถูกบีบบังคับให้ต้องลาออกได้ตลอดเวลา สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญทำให้เกิดความไม่มั่นคงและความไม่แน่นอนขึ้นมา ยิ่งกว่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับการมีความต้องการเร่งด่วนขอตำแหน่งรัฐมนตรีจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการเมืองทั้งหลายอยู่ตลอดเวลา ด้วยการต่อรองต่าง ๆ ด้วยแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะให้รัฐบาลใด ๆ มีความมั่นใจว่าจะอยู่ได้จนครบวาระ จนสามารถมีนโยบายหรือแผนงานในการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ในแต่ละช่วงเวลาได้

แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงควรใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้สถาบันทั้งสองมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่จนครบวาระของตน โดยที่ไม่สามารถจะยกเลิกการอยู่ในตำแหน่งของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ต่างฝ่ายต่างก็ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน สิ่งนี้จะช่วยให้ระบบการเมืองการปกครองมีความมั่นคงขึ้นมากด้วย

โดยที่ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และหากเรายังไม่อาจไปไกลพอที่จะให้ประชาชนทำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ก็ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ผู้ซึ่งจะจัดตั้งรัฐบาลมาจากบุคคลภายนอกรัฐสภา นายกรัฐมนตรีสามารถปรับปรุงคณะรัฐมนตรีของตนเองได้ ส่วนรัฐสภาจะมีหน้าที่หลักในทางนิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็สามารถควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ดังกล่ามาแล้วข้างต้น ส่วนฝ่ายรัฐบาลก็มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้กับรัฐสภา ในทำนองเดียวกันก็สามารถใช้อำนาจวิโต้การกระทำหรือร่างกฎหมายของรัฐสภาได้ วิธีการเช่นนี้จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมทั้งมีเวลาพอในการแก้วิกฤติการณ์ของชาติได้ และระงับความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภากับรัฐบาลด้วย

ในประการที่สอง การแต่งตั้งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล นอกจากไม่เป็นผู้ที่มาจากสมาชิกรัฐสภาแล้ว ควรพิจารณาถึงความเป็นกลางในทางการเมือง ความสามารถ เป็นที่ปรากฏและความซื่อสัตย์สุจริตอยู่เหนือผลประโยชน์ใด ๆ

แต่เดิมนั้นมีบุคคลสี่ประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นรัฐมนตรี สามประเภทแรกจะหวังให้เกิดความฉิบหายเริ่มในสิ่งที่ตั้งมาได้ยาก คือ ผู้ที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารงานและปกครองคนมาก่อน ต้องอาศัยการอยู่ในตำแหน่งอย่างต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะช่วยได้ โดยเหตุที่ไม่มีฐานอำนาจในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ และต้องตกอยู่ในสภาพที่สภาผู้แทนราษฎรอาจหมดสภาพได้ โดยวิธีใดวิธีหนึ่งเมื่อไรก็ได้ จึงมีความเกรงใจปลัดกระทรวงและอธิบดี และหวังที่จะมีอิทธิพลต่อบุคคลเหล่านั้นอยู่เมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว อีกประเภทหนึ่ง เป็นประเภทที่ไม่เกรงกลัวบาปมีของปลัดกระทรวงและอธิบดีแต่ไม่รู้งาน จึงปล่อยให้ข้าราชการประจำครอบงำ จึงได้แต่นั่งรอดำริจากบุคคลเหล่านั้น และตกเป็นทาสของระบบเช่นเดียวกับประเภทแรก ส่วนใหญ่ประเภทหลังนี้ก็ให้แก่ ข้าราชการผู้ใหญ่ที่เป็นนายทหาร สำหรับอีกประเภทหนึ่งให้แก่ ข้าราชการประจำระดับสูงในกระทรวงนั้น ๆ เช่น

ระดับอธิบดี รองปลัดกระทรวง และปลัดกระทรวง ซึ่งตลอดเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาปฏิบัติหน้าที่มาแล้วก็ไม่เคยทำอะไรได้ จะหวังให้เกิดสิ่งสร้างสรรค์เมื่อมามีตำแหน่งรัฐมนตรีคงเป็นไปได้ยาก สำหรับประเภทที่สี่ เป็นรัฐมนตรีชั้นดีหาได้ยาก ได้แก่ ข้าราชการที่ซื่อสัตย์-สุจริตไม่ต่างพร้อย มีความสามารถและรอบรู้งานในหน้าที่ มีความกล้า รู้เท่าทันคน และมีความมัวพือทำให้ข้าราชการในกระทรวงนั้น ๆ เคารพยำเกรง เช่น หลวงอรรถสิทธิสุนทร^๑ เป็นต้น

ในประการที่สาม ปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐบาลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษา การประชุมคณะรัฐมนตรีอาจมี ๓ ระดับ ได้แก่ การประชุมหารือคณะรัฐมนตรี อย่างไม่เป็นทางการเป็นประจำ ส่วนการประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะควรกระทำกันเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญจริง ๆ โดยให้มีระเบียบวาระให้น้อยจะได้ใช้เวลาพิจารณากันอย่างรอบคอบ และรัฐมนตรีจะได้มีเวลาไปคิดแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของชาติแทนที่จะมาใช้เวลาสัปดาห์ละครั้งวันหนึ่งประชุมกันในเรื่องปลีกย่อย สำหรับการประชุมคณะรัฐมนตรีไม่เต็มคณะ ควรเป็นการประชุมเรื่องปลีกย่อยที่ไม่มีความสำคัญมากนักหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบางกระทรวง แต่จะต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรี จึงควรมีเฉพาะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพราะบางเรื่องยากที่รัฐมนตรีอื่นจะมีความรู้ความเข้าใจได้ดีพอ

ปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งในปัจจุบันก็คือ มีเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมคณะรัฐมนตรีมากเกินไป มีหลายเรื่องที่ไม่เป็นเรื่องระดับนโยบายหรือการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ หากแต่เป็นงานประจำและเป็นเรื่องปลีกย่อย จนเหลือเวลาน้อยไปในการพิจารณาเรื่องที่สำคัญ ๆ ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการที่เจ้ากระทรวงและข้าราชการระดับสูง

^๑ สัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงผู้หนึ่ง วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๔

มักนิยมผ่านเรื่องตนเองไม่ต้องการรับผิดชอบขึ้นไป เช่น ไม่มีจุดยืนในเรื่องนั้น อีกทั้งไม่
 ตัดใจว่าจะมีความเห็นเป็นอย่างไร เพียงเสนอขึ้นมาให้ต้องพบไว้ด้วยเกรงใจผู้ได้บังคับ-
 บัญชา เป็นต้น^๑ จึงน่าจะมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กระทรวงต่าง ๆ มากขึ้น
 มิฉะนั้น น่าจะถือเป็นความบกพร่องได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับบางอย่าง
 กำหนดให้ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในบางสมัยรัฐบาล
 อาจต้องการควบคุมและรวบอำนาจการตัดสินใจไว้ ณ ผู้บริหารระดับสูงก็ควรตั้งคณะ-
 กรรมการขึ้นมาสำรวจและให้มีการแก้ไข เพื่อเป็นการผ่อนคลายเป็นให้คณะรัฐมนตรีมีเวลา
 พิจารณา เรื่องนโยบายที่สำคัญจริง ๆ ยิ่งกว่านั้น ก็ควรมีการปรับปรุงการจัดระเบียบวาระ
 การประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย ควรตัดเรื่องเล็ก ๆ ออกไปให้มาก บางเรื่องเป็นเรื่อง
 สำคัญควรใช้เวลาพิจารณาให้ถี่ถ้วน เมื่อนำมาอยู่ในวาระอื่น ๆ ซึ่งเป็นระเบียบวาระ
 สุดท้าย ทำให้ไม่มีเวลาและโอกาสที่จะพิจารณากันอย่างรอบคอบ การที่ผู้หยิบยกเรื่องที่ไม่
 อยู่ในระเบียบวาระขึ้นมาให้พิจารณาอย่างปัจจุบันทันด่วน อันเป็นวาระจรทำให้ผู้ร่วมตัดสินใจ
 ต้องลำบากใจ เพราะไม่ได้ศึกษามาก่อน จึงไม่มีข้อมูลพอ บางเรื่องควรอยู่ในวาระการ
 พิจารณาเมื่อนำมาอยู่ในวาระรับทราบหรือทักท้วง อาจทำให้ตัดสินใจผิดพลาดได้ การจัด
 วาระการประชุมจึงควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีผู้เป็นประธานในที่ประชุม
 โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีผู้ที่ได้รับมอบหมาย
 เป็นผู้ช่วยเหลือนักการกิจจัดลำดับความสำคัญ

ในประการสุดท้าย ซึ่งสำคัญมากเช่นเดียวกัน ก็คือว่า รัฐบาลจะต้องมี
 พรรคการเมืองของตนเอง และควรเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ
 ง.๔.

^๑ สัมภาษณ์รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลท่านหนึ่ง วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๔

๔. การพัฒนาสถาบันฝ่ายตุลาการ ควรมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กัน

อย่างชัดเจน ระหว่างสถาบันฝ่ายตุลาการกับสถาบันฝ่ายบริหาร ไม่ให้มีการก้าวร้าวกัน
ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันฝ่ายตุลาการมีอิสระในการดำเนินงาน และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม
ได้อย่างแท้จริง ควรละเว้นการให้อำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารในกรณีพิเศษ เช่น ที่ระบุ
ไว้ในธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๗, ๒๑, ๒๗ และ ๒๐๐ และควร
หลีกเลี่ยงการตั้งศาลทหารขึ้นมาพิจารณาคดีเป็นกรณีพิเศษ

แนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาด้านนี้อีกประการหนึ่งได้แก่การมีแผน

พัฒนาทางกฎหมาย การทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นสถาบันทางการปกครองที่สำคัญที่สุด
อย่างหนึ่ง นับว่าเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเท่าที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีอายุสั้น เจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์น้อยกว่ากฎหมายหรือคำสั่งของผู้รักษากฎหมายธรรมดา ๆ เช่น
การประกันสิทธิ เสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลมักจะถูกละเมิดจากฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ซึ่งดูเหมือนเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่ารัฐธรรมนูญ จึงต้อง เน้นในเรื่องการปกครองโดยยึดหลัก
กฎหมายกันด้วย

ยิ่งกว่านั้น ควรจะได้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายที่ใช้กันอยู่ ให้ทันกับการ
เปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของสังคมซึ่ง เป็นไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการปรับปรุงกระบวนการ
การยุติธรรมต่าง ๆ ให้ทันสมัย และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมขึ้น เช่น การมีศาล
ปกครอง และศาลชำนาญเฉพาะอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ควรมีการปรับปรุงระบบ การสืบสวนสอบสวน
การดำเนินคดี และการพิพากษาคดี รวมทั้งการปรับปรุงระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ^๑
 เป็นต้น

^๑ โปรดดูคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน ที่ ๓๐/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ
เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ

ง. การพัฒนาสถาบันทางการ เมืองการบริหารอื่น ๆ

๑. การปฏิรูประบบราชการ นับแต่ได้มีการปฏิรูประบบราชการสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้นมา เป็นเวลา ๙๐ ปี ระบบราชการไทยยังไม่เคยมีการปรับปรุงกันอย่างขนานใหญ่อีกเลย ทั้งในด้านปรัชญา โครงสร้าง และบทบาทของระบบราชการไทย ถึงแม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบใหม่คือ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขแล้วก็ตาม จนทำให้เกิดการปกครองอีกแบบหนึ่งขึ้นแทนที่ นั่นคือ เป็นการปกครอง ของข้าราชการ โดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการ ในลักษณะที่ระบบราชการมีอิทธิพลเหนือ ระบบการเมืองไทย ขาดประสิทธิภาพ และขาดความรับผิดชอบที่จะบริหารงานให้เป็นไปตาม ความต้องการของประชาชน ขาดการประสานงานกันจนเป็นเหตุให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน มีการรวมอำนาจไว้หน่วยเหนือและส่วนกลาง มีการขยายหน่วยงานเพื่อสร้างอาณาจักรให้แก่ ตนเอง มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา บทบาทของ รัฐมีมากขึ้น เนื่องจากถือกันว่า การพัฒนาประเทศเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดของรัฐ คือ ใช้เหตุผล ของการพัฒนาและสวัสดิการขยายขอบเขตออกไป ทั้งในแง่การเพิ่มปริมาณเครื่องมือของรัฐ และการใช้ทรัพยากร โดยอาศัยเครื่องมือปฏิบัติราชการหรือระบบราชการอันเก่าที่สร้างขึ้น มา เพื่อปฏิบัติหน้าที่เก่า คือ เพียงการรักษาความอยู่รอดของชาติจากการคุกคามภายนอก และ การรักษาความสงบภายใน อันเป็นลักษณะของสังคมที่ยังมีประชากรน้อย ทรัพยากรยังอุดม- สมบูรณ์อยู่ รวมทั้งยังมีการยึดมั่นขนบธรรมเนียมและประเพณีของสังคมกันอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นเครื่องช่วยยับยั้งทางสังคมและลดการขัดแย้งระหว่างบุคคลให้น้อยลง แต่เมื่อปัจจัย ต่าง ๆ เหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไปแล้ว และการเพิ่มบทบาทของรัฐได้ก่อให้เกิดความหวังที่ ประชาชนส่วนรวมไม่อาจบรรลุได้ ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดความต้องการกันอย่างไม่มีความชอบเขต

จำกัดย่อมจะก่อให้เกิดความหวังและปฏิกิริยา รวมทั้งเกิดความสงสัยว่าผลตอบแทนจากการที่รัฐมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจนถึงกับว่าเป็นเรื่องปกติ นั้น จะคุ้มค่ากันหรือเปล่า จะพัฒนาไปเพื่ออะไร จะพัฒนาไปทำไม ดังนั้น หากไม่มีการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้น การพัฒนา ก็จะแปรเปลี่ยนเป็นการพัฒนาของรัฐ โดยรัฐ และเพื่อรัฐไป เรากำลังเคลื่อนเข้าสู่อันตรายของการพัฒนาเพื่อวงการการเมืองราชการมิใช่วงการเพื่อการพัฒนา^๑

ดังนั้น จึงควรมีแนวทางปฏิรูประบบราชการดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้

ประชาชน โดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนจัดหน่วยงานมิให้ซ้ำซ้อนกัน ปรับปรุงระบบการงบประมาณให้ประสานและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล รวมทั้งพัฒนาทัศนคติของข้าราชการให้ยึดมั่นในหลักการปกครองระบบประชาธิปไตย

^๑Narongchai Akrasanee, "Alternative Development Strategies for Thailand," A Summary Report of the Seminar, October 13-15, 1978, Pattaya (Bangkok : Society for International Development, Bangkok Chapter and Thai University Research Association, 1978), pp. 24-26;

กับ สมศักดิ์ ชูโต, "บทบาทของรัฐในการพัฒนา : ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา," ใน แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาประเทศ : ทางเลือกสุดท้าย (กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๒๑๘ - ๒๓๘.

ส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์สุจริตกับมีประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่และรับใช้ประชาชน ให้มีหลักประกันในความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการ^๑

(ข) มีการปฏิรูประบบการบริหารพัฒนาของรัฐ โดยจัดให้ มีองค์กรที่เป็นแกนกลาง เพื่อประสานนโยบาย เศรษฐกิจระดับชาติขึ้น เพื่อประสานนโยบาย และเนนการดำเนินงานสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน และกระทรวงเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบาย เศรษฐกิจและปรับปรุงระบบการวางแผนการจัดทำงบประมาณ จากแบบแสดงรายการ เป็นแสดงแผนงาน โดยมุ่งให้มีการวางแผนระดับกระทรวงขึ้น เพื่อเป็นแนวในการจัด สรรงบประมาณและกำลังคนให้สัมพันธ์กัน^๒

^๑คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันศุกร์ที่ ๒๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๒๓ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓-๑๔ ; กับ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษา ปัญหาของระบบราชการไทย และคณะผู้วิจัยโครงการศึกษาปัญหาหลักระบบราชการไทย, รายงานการศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย (กรุงเทพฯ : ดวงดีการพิมพ์, ๒๕๒๓).

^๒"แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙"

อ้างแล้ว หน้า ๑๘, ๔๔๔ - ๔๔๖.

(ค) ให้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เสียใหม่ เพราะปรากฏว่า ในเวลาระยะเพียง ๑๐ ปี จาก พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๒ มีการเพิ่มขึ้นใหม่ ๓๒ กรม มีอยู่ถึง ๑๖ กรม ที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว มีเพียง ๑๓ กรม ที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน แต่ก็ เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่นอยู่แล้วถึง ๗ กรม งานจึงซ้อนกัน มีเพียง ๖ กรม เท่านั้น ที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ ส่วนที่ระบุไม่ได้มี ๓ กรม ในขณะที่เดียวกันก็มีกองที่ตั้งขึ้นใหม่ ๗๑๓ กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้วหรือทำงานซ้อนกัน ๔๔๔ กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง ๒๑๐ กอง แต่ก็ เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น ๔๔ กอง มีเพียง ๑๑๖ กอง หรือร้อยละ ๑๖.๓ เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ ส่วนที่ระบุไม่ได้ ๔๔ กอง^๑ สำหรับในชั้นนี้จึงได้แต่เพียงมีการคุมกำเนิดการขยายตัวของข้าราชการไว้ก่อนเท่านั้น^๒

(ง) สำหรับในระยะสั้น การปฏิรูประบบราชการ อาจมุ่งทำเฉพาะบางส่วนของระบบบางระดับ และเกี่ยวข้องกับข้าราชการบางคน โดยการแยกงานพัฒนาออกจากราชการประจำ และมุ่งเน้นที่นักบริหารระดับสูง เนื่องจากมีจำนวนน้อย

^๑ วรเดช จันทรรต, "การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม," รายงานเสนอในการสัมมนา เรื่อง ปัญหาของประเทศไทย ในทศวรรษหน้าจัดโดย สมคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ โรงแรมสยามเบกอร์, พัทยา วันที่ ๑๓ - ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๒, หน้า ๑๐ - ๑๔, ๔๖ - ๔๘, ๖๒ - ๖๕.

^๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อ เสนอของ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน, ระเบียบวาระการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๒๓, วาระที่ ๓ เรื่องมาตรการเร่งด่วนเพื่อชลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง และเพื่อประหยัดงบประมาณ".

แต่เป็นผู้ที่มีบทบาทและน่าจะอยู่ในวิสัยที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานพัฒนาได้ คือยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม และในความสำเร็จของงานมากกว่าลาภยศหรือตำแหน่ง โดยส่งเสริมให้ทำงานในลักษณะของผู้จัดการโครงการที่ละโครงการ^๑ ยิ่งกว่านั้น น่าที่จะมีการรวบรวมบุคคลากรที่ล้นงาน จากหน่วยราชการต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อจะได้จัดสรรให้แก่งานใหม่ ที่ขอเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกต่อไป โดยมีการสรรหามาจากบุคคลใหม่อีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ด้วยตระหนักว่าในราชการไทยนั้น การปลดคนออกกระทำได้ยากทั้ง ๆ ที่ไม่มีงานแล้วก็ตาม

๒. การกระจายอำนาจและการบริหารงานพัฒนาชนบท เนื่องจากในปัจจุบันระบบราชการไทยมีข้อพลดรองว่า เหนือระบบการเมืองมากเกินไป ในทุกขั้นตอนทำให้การควบคุมจากประชาชนกระทำได้ยาก ประกอบกับการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และหน่วยงานระดับสูงมากเกินไป จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ และแบ่งอำนาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งควรส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเอง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาตนเอง และมีความสามารถในการช่วยตัวเองขึ้นมา สำหรับโครงการพัฒนาชนบทที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ ควรส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐบาลอาจเป็นผู้ริเริ่ม และมีการหารือกับประชาชนผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษแห่งการ

^๑ สมศักดิ์ ชูโต, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓๓ - ๒๓๗

^๒ "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์," อ้างแล้ว, หน้า ๑๓-๑๔, "แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔," อ้างแล้ว, หน้า ๑๘, ๔๖๑-๔๗๓, Akrasanee, op.cit., p.26 และโปรดดูรายงานของอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๓.

พัฒนาชนบทนี้^๑ องค์การบริหารในปัจจุบันมีปัญหาการหลากหลายในรูปแบบและการปฏิบัติในระดับต่าง ๆ โดยไม่ยอมรับและใช้องค์ที่มีอยู่เดิมตามกฎหมาย ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในโครงสร้าง อำนาจ และหน้าที่ ขาดการประสานงานและขาดเอกภาพในการบริหารงาน จึงต้องส่งเสริม เอกภาพในการบริหารงาน โดยจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เพียงชุดเดียว จากนั้นก็มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านตามลำดับ^๒ ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาตนเอง รวมทั้งในการตัดสินใจแก้ปัญหาของส่วนรวมตามฐานะและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นด้วย

๓. การพัฒนากองทัพ ควรส่งเสริมให้กองทัพแห่งชาติเป็นสถาบันสำคัญในการก่อให้เกิดความมั่นคงและคำจูนไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และจรรโลงและคุ้มครองรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมุ่งพัฒนากองทัพในด้านการจัดหน่วยงาน เทคนิค กำลังพล อาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อให้พร้อมที่จะรักษาความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ก็อาจส่งเสริมให้กองทัพแห่งชาติเข้าร่วมกับประชาชนในการ

^๑"สาส์นจาก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์," อ้างแล้ว, หน้า ๓ และ คณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, รายงานเรื่องนโยบายในการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๓), หน้า ๓๐.

^๒แผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕, ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๔), หน้า ๑๐-๑๑, ๑๐๓-๑๓๐.

พัฒนาประเทศ เพื่อให้ความมั่นคงแห่งชาติมีประชาชนเป็นรากฐานอันสำคัญ

๔. การพัฒนาพรรคการเมือง การที่ประเทศไทยยังขาดระบบการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม กับการที่ระบบการเมืองถูกรองรับโดยระบบราชการ นั้น สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่ง เกิดจากการที่เรายังไม่มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายปลายทางให้แก่สังคม เผยแพร่ และนำอุดมการณ์ของ พรรคไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นองค์กรหลักในการกำหนดเป้าหมายและตัดสินใจตกลงใจแก่ ปัญหาของสังคม และควบคุมดูแลให้สถาบันทางการเมืองการปกครองอื่น ๆ เป็นเครื่องมือ ในการปฏิบัติตามนโยบายของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบราชการส่วนสำคัญ อีกอย่างหนึ่ง เกิดจากการที่กลุ่มอำนาจภายนอกระบบราชการไม่ค่อยมี เว้นแต่กลุ่มธุรกิจ จึงทำให้ระบบราชการไทยขาดการควบคุม ขาดการตรวจสอบจากประชาชน และจาก อำนาจจากภายนอก และมีอำนาจหรืออิทธิพลครอบงำการกระทำหน้าที่ของระบบการเมือง ในทุกขั้นตอนได้

ยิ่งกว่านั้น พรรคการเมืองที่มีอยู่ มักจะขาดความต่อเนื่อง มิได้พัฒนาขึ้นเป็น พรรคมวลชนอย่างแท้จริง มักจะมีบทบาทสำคัญเฉพาะการ เลือกตั้ง เท่านั้น ในบางครั้งก็เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้แทนราษฎรในภายหลัง สำหรับปัญหาสำคัญ ๆ ของพรรคการเมือง ไทยก็คือ การขาดอุดมการณ์ที่ชัดเจน นโยบายของพรรคไม่ค่อยแตกต่างกันนัก ไม่ยึดมั่นใน หลักการ และชาตินิยม ส่วนในระยะหลัง ๆ นี้ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ก็กลับเป็นพรรคของกลุ่มที่ได้เปรียบทาง เศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนมาก เราจึงขาดสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับ ประชาชนที่จะช่วยสะท้อนความต้องการหรือปัญหาของสังคม ขาดกลไกที่จะช่วยผ่อนคลาย ความตึงเครียดอันเกิดจากความแตกต่างของความคิดและผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจของระบบราชการ เพื่อผลักดันให้ ระบบราชการมีประสิทธิภาพ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งขาด

กลไกในการให้การเรียนรู้ทางการ เมืองแก่ประชาชน และขาดแหล่งผลิตผู้นำของประเทศ นอกเหนือจากระบบราชการ

จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการพัฒนาพรรคการเมืองตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

(ก) ดำเนินการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีความมั่นคง และมี ประสิทธิภาพเพื่อให้มีพรรคที่เป็นแกนกลาง แทนที่จะมีการดึงกันไปคนละทิศละทางในการ กำหนดเป้าหมายปลายทางให้แก่สังคม เผยแพร่และนำอุดมการณ์ของชาติไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจแก้ปัญหาให้แก่สังคม และ ควบคุมดูแลกลไกต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และข้าราชการให้ปฏิบัติ ตามนโยบายของพรรค

(ข) ทางเลือกอย่างหนึ่งของการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ก็ได้แก่ การใช้ระบบหลายพรรค เช่น ในปัจจุบัน โดยมีความหวังอยู่ว่าในที่สุดพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากจะลดลงเหลือน้อยพรรคที่สุด ในอนาคต และอย่างน้อยก็จะมีอยู่สอง พรรคที่มีโอกาสจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาลได้ โดยมีอีกพรรคหนึ่งเป็นรัฐบาลเงาหรือเป็น ทางเลือกให้ อันเป็นลักษณะของระบบการเมืองแบบสองพรรค ข้อดีก็คือ เป็นการให้โอกาส และ เสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน แต่ข้อเสียก็คือ การมี หลายพรรคเกินไปย่อม เป็นการยากที่จะได้มาซึ่งรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากได้ จึง เป็นการยาก ที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา เมื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าไป ยิ่งกว่านั้น ในระยะหลัง ๆ นี้ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ มักเป็นตัวแทนของบุคคลบางกลุ่มที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจและ สังคมอยู่แล้ว จึงอาจเพิกเฉยกับผลประโยชน์ของผู้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ยิ่งกว่านั้น เคยมีผู้ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายพรรคการเมืองทั้งหลายที่มีอยู่

ในประเทศต่าง ๆ มักจะให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่หรือ เข้มแข็งไม่กี่พรรคเท่านั้น^๑

(ค) ทางเลือกอีกอย่างหนึ่งได้แก่ การใช้ระบบพรรคการเมืองที่มีอยู่ พรรคหนึ่งมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วยการสร้างพรรคการเมืองของชาติขึ้นมา และเป็นพรรคที่มีฐานสนับสนุนจนถึงระดับมวลชน พรรคอาจประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ที่สมัครใจและได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิก คือ สมาชิกของฝ่ายรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการพลเรือน และทหาร ตัวแทนของกลุ่มอาชีพและกลุ่มพลังต่าง ๆ เช่น กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มกรรมกร กลุ่มเกษตรกร ทสพช. ลส.ชบ. และประชาชนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการตั้งพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้ ข้อดีของทางเลือกแบบนี้ก็คือ เราจะมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งขึ้นมา สามารถที่จะผลักดันให้มีการแก้ปัญหาคำคัญ ๆ ของประเทศในยามนี้ได้พอสมควร แต่ข้อเสียก็คือ พรรคการเมืองอื่น ๆ จะมีโอกาสเป็นรัฐบาลได้น้อย

(ง) ไม่ว่าจะเลือกแนวทางใด การพัฒนาพรรคการเมืองย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วน ที่ฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาจะต้อง เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และจะต้องมีข้อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การมีพรรคการเมืองไม่ควรมีการยกเลิก การยึดมั่นในอุดมการณ์และนโยบายของพรรคที่ชัดเจน รวมทั้งการมีวินัยของสมาชิก เป็นสิ่งสำคัญที่ควรเน้น

^๑Douglas W. Rae, The Political Consequences of Electoral Laws (New Haven : Yale University Press, 1969).

๕. การส่งเสริมการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ การพัฒนาสถาบันทาง

การเมืองในการสุตท้าย ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยเลยสำหรับการพัฒนาประเทศก็คือ การส่งเสริมการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ระบบการเมืองไทย มักจะขาดกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลภายนอกอื่น ๆ ที่จะมาควบคุมหรือต่อรองกับ ระบบราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทยตลอดมา โดยร่วมมือกับกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ ทำให้ระบบราชการไทยมีอำนาจมากขึ้น ๆ โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนหรือสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นผู้ผูกขาดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งขยายตัวและยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น

การที่ระบบราชการไทย เป็นผู้ผูกขาดในการมองและแก้ปัญหาของสังคม เพียงกลุ่มเดียวย่อมมีโอกาสคลาดเคลื่อนได้มาก เพราะมิได้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในปัญหา เหล่านั้นโดยตรง การมองปัญหาจึงอาจมีการคิดเอาเอง การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงานจึงอาจขาดความถูกต้องหรือถูกบิดเบือน เนื่องจากข้าราชการไทยส่วนใหญ่ มุ่งรับใช้และเอาใจเจ้านายมากกว่าในทางตรงกันข้าม หากมีกลุ่มอื่น ๆ เกิดขึ้นมาท้าทาย การกระทำใด ๆ ก็จะถูกต่อต้านและทำลาย ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม บุคคลที่อยู่ในฐานะได้เปรียบในระบบเดิม

การส่งเสริมการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ^๑ ย่อมจะช่วยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ ได้รับทราบปัญหาที่แท้จริงและแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่รอบคอบมากขึ้น ในขณะเดียวกัน

^๑กลุ่มต่าง ๆ ในที่นี้ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มการเมือง กลุ่มพลังต่าง ๆ เช่น กลุ่มชาวไร่ชาวนา กลุ่มกรรมกร กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่ม ทส.ปช. เป็นต้น

ก็จะช่วยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่มีความรับผิดชอบและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีกลุ่มผลักดันภายนอกระบบราชการขึ้นมา จะมีส่วนช่วยในการถ่วงดุลย์อำนาจของระบบราชการ ด้วยการช่วยควบคุมและตรวจสอบให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพขึ้นมา ยิ่งกว่านั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกของสังคมในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากขึ้นด้วย โดยทั่วไปแล้ว นโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาลส่วนหนึ่งจะต้องมาจากการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการชี้ให้เห็นปัญหา และแนวทางแก้ไขของกลุ่มต่าง ๆ อยู่เสมอ หากในทางตรงกันข้าม ระบบการเมืองใดไม่สนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกในสังคม ความไม่พอใจก็มักจะแสดงออกมาในรูปของการใช้วิธีการนอกแบบหรือใช้วิธีรุนแรง

สำหรับแนวทางในการส่งเสริมการรวมกลุ่มต่าง ๆ ควรเป็นดังนี้

(ก) ผู้มีอำนาจและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความเข้าใจ ยอมรับ ปฏิบัติตามและไม่ละเมิดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ซึ่งมีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ โดยสันติและอยู่ในกรอบของกฎหมายอีกทั้งจะต้องไม่มีทัศนคติ ในแง่ร้ายต่อการชุมนุม การประท้วง การนัดหยุดงาน การเดินขบวน ในลักษณะดังกล่าวว่า จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐและของตนเองแต่อย่างใด หากควรมองเห็นคุณค่าของบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นด้วย เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบระดับล่างขึ้นมา ควรรับฟังและรับแก้ไขเสียแต่ต้นมือ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจะต้องยึดถือการปกครองโดยกฎหมายเป็นหลัก ไม่ปล่อยให้มีการใช้กฎหมายอยู่เหนือกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความถูกต้อง ความเป็นธรรม และผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนด้วย

(ข) รัฐบาลจะต้องมีนโยบายอันแน่วแน่ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมทางการเมือง และมีโอกาสที่จะให้รัฐบาลรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน^๑ ตามอุดมการณ์ของชาติที่มุ่งประสานประโยชน์ทุกด้านหน้า และยึดหลักความร่วมมือของชนชั้นต่าง ๆ ที่ประกอบเข้าเป็นสังคม^๒

(ค) สิ่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เกิดขึ้น และมีความต่อเนื่อง แทนที่จะขัดขวางหรือกำจัดโดยทางเปิดเผยหรือโดยวิธีลับ การมีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นย่อมเป็นนิมิตรที่ดีของการพัฒนาทางการเมือง ที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนเริ่มมีความกระตือรือร้นและมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคมในทิศทางที่ตนต้องการ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง^๓ แต่รัฐจะต้องช่วยสร้างความเข้าใจให้แก่กลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น เกี่ยวกับการมีบทบาทในทางสร้างสรรค์ การเคารพกฎหมายความถูกต้อง และผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย

กล่าวโดยสรุป ปรากฏว่า แท้ที่ผ่านมาระบบการเมืองของไทยอยู่รอดมาได้เป็นอย่างดีประหลาดใจ ถึงแม้ว่าระบบการเมืองเองมีบทบาทน้อยในการกำหนดเป้าหมายปลายทางให้แก่สังคมและในการนำสังคมไปสู่เป้าหมายปลายทาง แต่ก็ยังมีส่วนอื่น ๆ ในสังคมทำหน้าที่ให้สิ่งนี้ทำให้เกิดระบอบที่ใกล้เคียงอนาธิปไตย ในลักษณะที่กลุ่มต่าง ๆ

^๑ "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์", อ้างแล้ว, หน้า ๑๓.

^๒ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, อ้างแล้ว, หน้า ๓-๔.

^๓ พลเอก ประภาส จารุเสถียร, ข้อคิดเห็นในการพัฒนาการเมืองของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๕), หน้า ๓๖-๓๗.

จะทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง ในนามของประชาธิปไตยแบบไทย ๆ และทำให้เราขาดนโยบายระยะยาวสำหรับการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ เว้นแต่การทำงานประจำวัน และการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละครั้งคราว ซึ่งอาจทำให้ปัญหาดังกล่าวหยุดขงักได้ชั่วคราวลงบ้าง

ทางออกต่าง ๆ ที่เราค้นเคยกันอยู่ ต่างก็มีรูปแบบตายตัวของตน ซึ่งก็ได้พิสูจน์แล้วว่าล้มเหลว นั่นคือ ประชาธิปไตยที่ถอดแบบจากระบบรัฐสภาของอังกฤษ ซึ่งก็ได้ช่วยให้ประเทศดีขึ้น กับระบบเผด็จการ ซึ่งนาน ๆ จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมสักครั้งหนึ่ง แต่ก็มีปัญหาที่ไม่สามารถทำให้มีลักษณะเป็นสถาบันขึ้นมาได้ เพราะอยู่ที่บุคลิกของผู้นำ หากสิ้นผู้นั้นไปแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างก็สิ้นไปด้วย การจะกลับไปสู่ระบอบการปกครองที่ดี ซึ่งเคยมีมาแต่อดีต ในระยะเจ็ดศตวรรษที่ผ่านมา ก็อาจมีปัญหากับการแก้ปัญหาในปัจจุบันและอนาคต จึงน่าจะมีความว่า ทำไมจะไม่ปรับปรุงแก้ไขสิ่งเหล่านั้นกันไว้บ้าง ในลักษณะที่ให้เหมาะกับสภาพของสังคมไทย

ข้อสำคัญที่พึงระลึกถึงก็คือว่า การที่เราสามารถอยู่รอดมาได้ตราบเท่าทุกวันนี้ ย่อมไม่เป็นหลักประกันได้ว่า จะยังคงเป็นเช่นนั้นได้อยู่ต่อไปในอนาคตข้างหน้า จึงถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องมีแผนพัฒนาการเมือง และร่วมในการดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อให้บรรลุประสงค์ดังกล่าวให้ได้

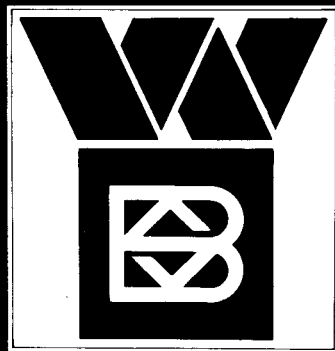
ขอขอบคุณ

บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด
ในความอุปการะคุณให้เงินอุดหนุน
การจัดสัมมนา ปี ๒๕๒๕

ขอขอบคุณ

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์สากลเคหะ จำกัด
ที่ได้ให้เงินอุดหนุนการจัดสัมมนา ปี ๒๕๒๕

สตาร์บล็อด



ผู้นำด้านเทคโนโลยีในการสร้างบ้าน ดำเนินงานร่วมกันระหว่าง สตรามิตและบล็อกวิทนัแห่งนอร์เวย์

สตรามิตและบล็อกวิทนั บริษัทสร้างบ้านที่มีชื่อเสียงของไทยและนอร์เวย์ได้ร่วมกันจัดตั้งบริษัทใหม่ให้
เป็นผู้นำด้านเทคโนโลยีในการสร้างบ้านโดยนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมจากนอร์เวย์มาประยุกต์ให้เข้ากับแบบ
บ้านของไทย เพิ่มความมั่นคงและ ประหยัดใช้สอยพื้นที่ก่อสร้างบ้าน ด้วยเป็นผลงานร่วมกันทั้งในด้านวิศวกรรม
และ สถาปัตยกรรม จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลนอร์เวย์ และ สักการะพระบรมการร่วมการร่วมการ
สงวนของรัฐบาลไทย

บริการสร้างบ้านเงินผ่อนระยะยาว ดอกเบี้ย 15 % เท่านั้น

บริษัท สตาร์บล็อด จำกัด 100/11 ถนนพหลโยธิน 4 คลองเตย กรุงเทพฯ 10120 โทร. 2867514, 2863105, 3925144, 3921288
สาขากาฬหีบือ: อพาทเมนต์ออฟ โรดเบร็นค้ำ เชียงใหม่ โทร. 221531, 221044

ขอขอบคุณ
ธนาคารกสิกรไทยจำกัด
สำหรับเงินอุดหนุนการจัดสัมมนา ปี ๒๕๒๕

ขอขอบคุณ

บริษัท กมลสุโกศลอิเล็กทรอนิกส์ จำกัด
ในความอุปการะคุณ
ร่วมอุดหนุนการจัดสัมมนา ปี ๒๕๒๕