338.9593
R123a

กรมศิลปากร
หอสมุดแห่งชาติรัชมังคลาภิเษก
จันทบุรี
ด้วยอภินันทนาการ
จาก
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
เพื่อเป็นบรรณาการแด่ห้องสมุด

เลขห้อง กฉ

เลขหมู่ 338.9593
ค 123ค

เลขทะเบียน ๒ ๓๒ ม ๓๖๕๐ กฉ

คำปรารภ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดพิมพ์รายงานการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย ของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ฉบับภาษาไทย อันมีชื่อว่า "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" (**A public Development Program for Thailand**) และขอให้ข้าพเจ้าแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานฉบับนี้ ในฐานะที่เป็นประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ข้าพเจ้าได้พิจารณาแล้ว เห็นควรสนองความต้องการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ความเห็นของข้าพเจ้าเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวนั้นมีดังนี้ คือ

๑. ในเบื้องต้นของข้าพเจ้าขอย้ำว่า ข้าพเจ้ามีเจตนาอันแรงกล้าที่จะพยายามทำทุกทางที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมาย คือการกินดีอยู่ดีของประชาชนคนไทยทุกคน หรืออย่างน้อยก็ยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นฐานของการเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป และการเปลี่ยนแปลงนี้จะเด่นชัดขึ้นทุกที เหตุอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นมีหลายประการ โดยทั่วๆ ไปก็คือ อัตราเพิ่มของประชากรสูง, การผลิตไม่ได้ปรับปรุงให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง สินค้าออกที่สำคัญๆ ของไทยซึ่งได้แก่ข้าว, ยาง, ไม้, และดีบุกก็ประสบกับการแข่งขันในการส่งออกไปขายในตลาดต่างประเทศเหล่านี้เป็นต้น

๓. เพื่อพยายามให้บรรลุผลตามข้อ ๑ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่พื้นฐานการเศรษฐกิจของประเทศไทยมีสภาพเป็นอยู่ตามที่ปรากฏในข้อ ๒ ข้างบน การพัฒนาการเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องกระทำโดยมีแผนการ เพื่อที่จะใช้

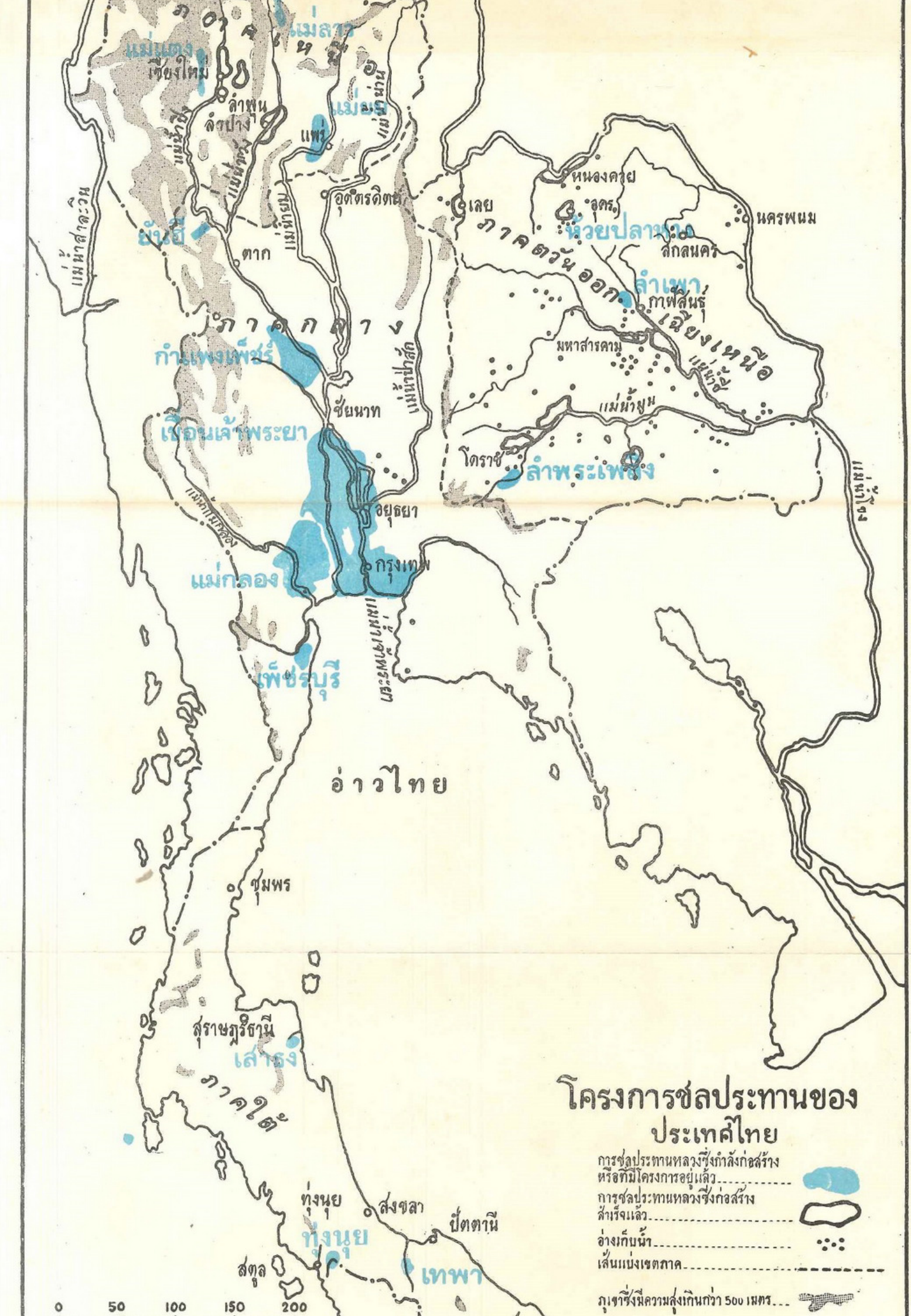
ทรัพยากรในพัฒนาการเศรษฐกิจอันมีอยู่จำกัด ให้ปรากฏผลโดยรวดเร็วเท่าที่สภาพของเหตุการณ์จะอำนวยให้ และให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้ ด้วยเหตุนั้นจะต้องดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจโดยมีจุดหมาย และนโยบายของพัฒนาการเศรษฐกิจอันแจ่มแจ้งแน่นอนและเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ กับมีแผนการหรือโครงการสำหรับดำเนินงานในกิจการด้านต่างๆ โดยพิจารณาถึงผลได้ผลเสียโดยรอบคอบ มีกำหนดระยะเวลาดำเนินงานแน่นอน มีความสัมพันธ์กันและกันอย่างเหมาะสม และมีแนวทางดำเนินงานสอดคล้องกับจุดหมายและนโยบายของพัฒนาการเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นวิธีที่จะช่วยให้ประเทศชาติใช้ทรัพยากรอันมีจำกัด ให้เกิดประโยชน์ในพัฒนาการเศรษฐกิจอย่างดีที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้

๔. เพื่อที่จะให้ได้ผลตามข้อ ๓ ข้างบน จำเป็นจะต้องทราบข้อเท็จจริงของสถานการณ์เศรษฐกิจแขนงสำคัญๆ ของประเทศไทยโดยละเอียดทุกแขนง ในกรณีนี้ รายงานการสำรวจของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการจะเป็นประโยชน์มาก เพราะคณะสำรวจได้ใช้เวลากว่า ๑ ปี ในการค้นคว้าหาข้อเท็จจริงเหล่านั้น นอกจากนั้นในรายงานคณะสำรวจฯ ยังได้ให้คำแนะนำที่ควรจะดำเนินการต่อไปในพัฒนาการเศรษฐกิจไว้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงเชื่อใจว่าการพิมพ์รายงานนี้ออกเผยแพร่จะเป็นประโยชน์ในทางประกอบการพิจารณาได้มาก และถ้าหากมีความผิดพลาดบกพร่องอันใดในรายงานนั้นเอง ก็จะได้บอกแก้กันได้ด้วย.

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

(สฤษดิ์ ธนะรัชต์)
นายกรัฐมนตรี
ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ



โครงการชลประทานของประเทศไทย

การชลประทานหลวงซึ่งกำลังก่อสร้างหรือที่มีโครงการอยู่แล้ว.....

การชลประทานหลวงซึ่งก่อสร้างสำเร็จแล้ว.....

อ่างเก็บน้ำ.....

เส้นแบ่งเขตภาค.....

ภูเขาซึ่งมีความสูงเกินกว่า 500 เมตร...

หนังสือ "A public Development Program for Thailand" ซึ่งฉบับภาษาไทยเรียกว่า "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" เป็นการรายงานผลของการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐–๒๕๐๑ ซึ่งรัฐบาลไทยได้รับความร่วมมือจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจ

การดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการสำรวจเศรษฐกิจครั้งนี้ อาจสรุปเรื่องสำคัญได้ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๙ ให้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย และทำรายงานเสนอรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้โดยมอบให้กระทรวงการคลังกับสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (เดิม) ร่วมมือดำเนินการติดต่อกับธนาคารโลก ซึ่งนับแต่นั้นมา ส่วนราชการทั้งสองก็ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตลอดมา และในที่สุดธนาคารโลกได้รับที่จะส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย

๒. ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกชื่อว่า "คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก (ชื่อย่อว่า ก.ส.ธ.)" โดยให้มีหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความร่วมมือกับคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกในการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยท่านปลัดกระทรวงต่างๆ และท่านผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านเศรษฐกิจ โดยมี ม.ล. เดช สนิทวงศ์ เป็นประธานกรรมการ และมีนางสุภาพ ยศสุนทร เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแทนคณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน

โครงการพัฒนาการของรัฐ
สำหรับ ประเทศไทย

(คำแปล) รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจ ของ
ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ

คำนำ

รายงานฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นโดยคณะสำรวจเศรษฐกิจ ซึ่งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) เป็นผู้จัดขึ้นตามคำขอร้องของรัฐบาลไทย และเช่นเดียวกับรายงานของคณะสำรวจภาวะเศรษฐกิจทั่วไปของธนาคารโลกทุกคณะ (มีสมาชิกอื่นรวม ๑๕ ประเทศ ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลกมาแล้วโดยวิธีนี้) รายงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยรัฐบาลในการวางโครงการช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะเวลาหลายปีข้างหน้า และเพื่อให้คำแนะนำวิธีจัดองค์งานต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าน่าจะบังเกิดผลดีที่สุดในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในการนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจได้ประมาณวงเงินที่รัฐบาลพอจะหาได้เพื่อใช้ในการพัฒนาการเศรษฐกิจ ตลอดจนให้คำแนะนำในการจัดสรรการใช้จ่ายจากเงินเหล่านั้นตามลำดับความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจตามความเห็นของคณะสำรวจเศรษฐกิจด้วย นอกจากนั้นได้เสนอแนะนโยบายรัฐบาลบางประการ ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจเชื่อว่าจะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาการเศรษฐกิจก้าวหน้าต่อไปด้วยดี

ในการเสนอรายงานฉบับนี้ต่อรัฐบาลไทย ประธานกรรมการของธนาคารโลกได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า รายงานฉบับนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นของคณะสำรวจเศรษฐกิจ คณะกรรมการบริหาร และฝ่ายจัดการของธนาคารโลก ได้ถือปฏิบัติตามประเพณีที่เคยทำมา คือไม่ได้พิจารณารายละเอียดข้อเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี ธนาคารโลกเชื่อว่ารายงานฉบับนี้จะใช้เป็นแนวทางสำหรับวางโครงการพัฒนาการในอนาคต และกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทย ข้อตกลงการปฏิบัติงาน ของคณะสำรวจเศรษฐกิจชุดนี้จึงแตกต่างไป จาก คณะสำรวจเศรษฐกิจชุดอื่น ๆ ของธนาคารโลก ในประการแรกระยะเวลาทำการสำรวจก็นับว่านานกว่าคณะสำรวจชุดอื่น คณะสำรวจเศรษฐกิจได้มาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา ๑ ปีเต็ม คือตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๐๐ ถึง มิถุนายน ๒๕๐๑ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คณะสำรวจเศรษฐกิจสามารถนำข้อเสนอแนะหลาย ข้อมา ปรึกษา หารือกับ รัฐบาลได้ ก่อนที่จะ เขียนรายงานให้ เสร็จ สิ้น ประการที่สอง ได้มีข้อตกลงเป็นพิเศษให้คณะสำรวจเศรษฐกิจปฏิบัติงานร่วมกันโดยใกล้ชิดกับคณะกรรมการวางผังที่ตั้งขึ้นชั่วคราว และเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลไทยให้ปฏิบัติงานนี้ การร่วมมือกันเช่นนี้ช่วยให้ความรู้ ความชำนาญ ในการวาง ผังแก่เจ้า หน้าที่กลุ่ม หนึ่งซึ่งคาด ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานวางผังเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันถาวรในภายหลัง นอกจากนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจยังได้รับประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยซึ่งมีความรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับภาวะการณ์และสภาพเศรษฐกิจของประเทศ อันที่จริงคำแนะนำตลอดจนผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยนี้ทำให้คณะสำรวจเศรษฐกิจสามารถวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดทำข้อแนะนำขึ้นได้สำเร็จอย่างไรก็ดี คณะสำรวจเศรษฐกิจเป็นผู้รับผิดชอบในรายงานฉบับนี้แต่ฝ่ายเดียว และต้องไม่ถือว่ารายงานนี้เป็นเครื่องแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยแต่อย่างใด

คณะสำรวจ เศรษฐกิจ ชุดนี้ ประกอบด้วย บุคคล จากหลาย ประเทศด้วยกัน คือจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา บุคคล ๗ คน ในคณะนี้ (ได้แก่หัวหน้าคณะ และที่ปรึกษาการเกษตร การชลประทาน การอุตสาหกรรม การ

คลัง การสังคมสงเคราะห์ และการขนส่ง) เป็นผู้ช่วยธนาคารโลกจ้างมาเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติงานนี้ ส่วนอีก ๒ คนเป็นเจ้าหน้าที่ประจำของธนาคารโลก

คณะสำรวจเศรษฐกิจรู้สึกขอบคุณบุคคลหลายท่านและองค์การต่าง ๆ ในประเทศไทย รวมทั้งหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและหน่วยราชการของรัฐบาลต่างประเทศทั้งหลาย ซึ่งได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ตลอดจนบุคคลและองค์การเอกชนในวงการธุรกิจด้วย บุคคลและองค์การเหล่านี้มีมากมายจนคณะสำรวจเศรษฐกิจไม่สามารถจะแสดงความขอบคุณให้ทั่วถึงเป็นรายบุคคล รายองค์การได้ สำหรับองค์การที่คณะสำรวจได้ติดต่อและได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจใคร่จะแสดงความขอบคุณไว้เป็นพิเศษก็คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงเศรษฐการ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ นอกจากนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจขอขอบคุณ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกลขององค์การสหประชาชาติในการที่ได้เอื้อเฟื้อให้ข้อสนเทศและข้อแนะนำพิเศษบางประการ ตลอดจนได้อนุญาตให้ใช้ห้องสมุดและบริการอื่น ๆ ของสำนักงานได้ด้วย และยังมีสถาบันอื่น ๆ ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือแก่คณะสำรวจเศรษฐกิจ คือสำนักงานขององค์การบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ผู้แทนสภาการช่วยเหลือทางวิชาการของสหประชาชาติ องค์การอาหารและเกษตรและองค์การชำนัญพิเศษอื่น ๆ ของสหประชาชาติ นอกจากนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจขอขอบคุณ นายจอห์น เอ อีเดลแมน เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงแก้ไขรายงานฉบับนี้ด้วย

ปอล ที. เอลส์เวิธ	หัวหน้าคณะ
จี. เอช. เบคอน	ที่ปรึกษาการเกษตร
โรเมโอ ดัลลา คีเอซา	เศรษฐกร
ยัง อาร์. เดอฟาร์กส์	ที่ปรึกษาการชลประทาน
แอนดรูว์ เออรลีย์	ที่ปรึกษาการขนส่ง
วิลเลียม เอ็ม. กิลมาร์ติน	หัวหน้าเศรษฐกร
นอร์แมน ดี. ลีส์	ที่ปรึกษาการอุตสาหกรรม, เหมืองแร่และพลังงาน
ฟริตซ์ นอยมาร์ค	ที่ปรึกษาการคลัง
เค. เจ. เออคเนส	ที่ปรึกษาการสังคมสงเคราะห์

หน่วยเงินตราที่ใช้ในประเทศไทยคือเงินบาท ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๘ เป็นต้นมา ระบบการแลกเปลี่ยนเงินใช้อัตราแลกเปลี่ยนแต่อัตราเดียว แต่ขึ้นลงตามภาวะการณ์ของตลาด ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๘–๒๕๐๑ อัตราซื้อได้เปลี่ยนแปลงจาก ๒๐.๖ เป็น ๒๐.๕ บาท ต่อ ๑ ดอลล่าร์ สรอ. (ประมาณ ๔.๘ หรือ ๔.๕ เซนต์ สรอ. ต่อ ๑ บาท) ในรายงานฉบับนี้ การคำนวณต่าง ๆ ส่วนมากใช้อัตราแลกเปลี่ยน ๒๐ บาทต่อ ๑ ดอลล่าร์ สรอ. (๕ เซนต์ สรอ. ต่อ ๑ บาท)

สารบาญ

หน้า

คำปรารภ

คำแถลงของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก–ช

คำนำ ค–จ

คณะสำรวจเศรษฐกิจ ฉ

การเทียบค่าเงินตรา ช

โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย

๑. *พัฒนาการของประเทศไทย – บทบาทของรัฐบาล* ๑

บทนำ – ความก้าวหน้าและปัญหาต่าง ๆ ๑

ความสามารถที่จะพัฒนาการต่อไปของประเทศไทย ๔

ช่องทางที่จะพัฒนาการเกษตร ๕

ทรัพยากรในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม ๙

สมรรถภาพทางด้านบุคคล ๑๒

สิ่งบกพร่องต่าง ๆ ๑๒

การวางผังอย่างไม่แน่นอน ๑๓

ระบบการคลังที่ไม่แน่นอน ๑๕

ความบกพร่องในด้านจัดองค์งาน ๑๖

โครงการสำหรับอนาคต ๑๙

จำนวนเงินที่ต้องการ ๑๙

จุดหมายและวิธีดำเนินงาน – การเกษตร ๒๑

หน้า

จุดหมายและโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตร ๒๔

การหาเงินมาใช้ – ความต้องการและวิธีหาเงิน ๒๘

รายจ่ายที่เสนอเพื่อการพัฒนาการ ๒๘

ความต้องการที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาการ ๒๙

วิธีหาเงิน ๓๑

การจัดรูปองค์งานเพื่อประกอบการพัฒนา ๓๒

๒. *การเกษตร* ๓๙

การชลประทาน ๔๓

การชลประทานในที่ราบภาคกลาง ๔๔

ภาคเหนือ ๔๘

ภาคอีสาณ ๕๐

ภาคใต้ ๕๕

ด้านอื่น ๆ ของโครงการชลประทาน ๕๖

บริการส่งเสริมการเกษตร ๖๒

การศึกษาการเกษตรขั้นสูง ๖๒

บริการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร ๖๕

การวิจัย ๗๐

การศึกษาในชนบท ๗๔

ข้าว ๗๕

การยกระดับมาตรฐานการเพาะปลูก ๗๖

การปรับปรุงพันธุ์ข้าว ๗๖

ปุ๋ย ๗๗
การควบคุมโรคและสัตรูพืช ๗๘
สิ่งจูงใจ ๗๘
ยาง ๘๐
การปลูกพืชอย่างอื่น ๘๕
ภาคอีสาณ ๘๕
พืชไร่ในภาคอื่น ๘๗
ด้านอื่นของพัฒนาการเกษตร ๘๗
การพัฒนาท้องถิ่น ๘๗
นิคมกสิกรรม ๘๙
การป่าไม้ ๙๔
การประมง ๙๗
ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้ ๙๘
๓. *อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และพลังงาน* ๑๐๑
ลักษณะของการอุตสาหกรรมที่ทำกันอยู่ ๑๐๑
อุตสาหกรรมของรัฐบาล ๑๐๔
ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม ๑๐๙
นโยบายในอนาคต ๑๑๑
มาตรการส่งเสริมความเจริญของอุตสาหกรรม ๑๑๓
ประโยชน์พิเศษ ๑๑๓
การยกเลิกข้อกำจัด ๑๑๖

ปรับปรุงบริการให้กู้ยืม – บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ๑๑๙
ให้บริการและสถานที่และวัตถุ ๑๒๐
การปรับปรุงกระทรวงอุตสาหกรรม ๑๒๑
การขจัดการกระทำอันไม่เป็นธรรม ๑๒๒
การพัฒนาเชื้อเพลิงและแร่ธาตุ ๑๒๓
เชื้อเพลิงที่เป็นไม้ ๑๒๓
ถ่านลิกไนท์ ๑๒๔
น้ำมัน ๑๒๖
การทำเหมืองดีบุก ๑๒๘
แร่อื่น ๆ ๑๓๐
พลังงานไฟฟ้า ๑๓๑
กำลังผลิตในปัจจุบันและความขาดแคลนพลังงาน ๑๓๑
โครงการขยาย ๑๓๒
ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ๑๓๔
ข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาการ ๑๓๖
๔. *การขนส่งและการคมนาคม* ๑๓๘
การขยายตัวของระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ๑๓๘
ความจำเป็นต้องวางโครงการให้ดี ๑๔๑
การรถไฟ ๑๔๒
โครงการลงทุน ๑๔๒
การจัดหาเงินและการปรับปรุงอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง ๑๔๕

หน้า

ทางหลวงแผ่นดิน ๑๔๘

ข้อบกพร่องในการบริหาร ๑๔๘

ความต้องการในเรื่องถนน ๑๕๑

การบำรุงรักษา ๑๕๒

ทางสาขา ๑๕๓

ทางหลวงแผ่นดินสายเอก ๑๕๔

การท่าเรือ ๑๖๐

ท่าเรือกรุงเทพฯ ๑๖๐

ท่าเรืออื่น ๆ ๑๖๓

การบริหารงานและการเงิน ๑๖๔

การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ ๑๖๖

การขนส่งทางอากาศ ๑๖๗

การโทรคมนาคม ๑๗๑

รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอ ๑๗๓

๕. *บริการสังคม* ๑๗๕

การสาธารณสุข ๑๗๕

การควบคุมโรคที่สำคัญต่าง ๆ ๑๗๕

บริการสาธารณสุข ๑๗๖

สถานีอนามัยชนบท ๑๗๗

การฝึกอบรม ๑๗๙

หน้า

โรงเรียนแพทย์ที่เชียงใหม่ ๑๘๐

ความต้องการสำหรับอนาคต ๑๘๒

การอาคารสงเคราะห์ ๑๘๔

การอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล ๑๘๔

ข้อบกพร่องของกิจการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล ๑๘๕

ข้อแนะนำเพื่อการปรับปรุง ๑๘๗

การสังคมสงเคราะห์ ๑๙๐

การประกันสังคม ๑๙๐

การสงเคราะห์ครอบครัว ๑๙๓

การสงเคราะห์ผู้ทุกข์ยาก ๑๙๔

เยาวชนสงเคราะห์ ๑๙๕

การสงเคราะห์ผู้ชรา ๑๙๗

การแก้ไขอาชญากรรม ๑๙๗

การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ ๑๙๗

เงินที่ต้องการ – รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ๑๙๘

๖. *การศึกษาในประเทศไทย* ๒๐๑

สามัญและวิสามัญศึกษา ๒๐๒

ลักษณะการศึกษา ๒๐๒

การเปลี่ยนแปลงในระยะหลัง ๒๐๓

ปัญหาและข้อบกพร่องในการศึกษา ๒๐๕

โครงการพัฒนาการประถมและมัธยมศึกษา ๒๑๑

การศึกษาขั้นสูง ๒๑๖

ปัญหาพิเศษ ๒๑๙
ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้ ๒๒๗
๗. *การจัดการการเงิน* ๒๒๘
การควบคุมและระเบียบปฏิบัติทางการเงิน ๒๒๘
กรณีที่การควบคุมยังไม่เพียงพอ ๒๒๘
ข้อบกพร่องในการทำงบประมาณ ๒๓๑
การธนาคารและสถาบันให้กู้ยืมอื่น ๆ ๒๓๔
การธนาคารพาณิชย์ ๒๓๔
สถาบันการให้กู้ยืมอื่น ๆ ๒๓๖
๘. *การบริหารงานพัฒนาการเศรษฐกิจ* ๒๓๙
ข้อเสนอเกี่ยวกับองค์การวางผังส่วนกลาง ๒๓๙
หน้าที่ของสำนักเลขาธิการวางผัง ๒๔๒
เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการวางผัง ๒๔๔
วิธีปฏิบัติบางประการ ๒๔๕
การวางผังกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๒๔๖
การปรับปรุงบริการสถิติของประเทศไทย ๒๔๘
ข้อสนเทศและการกำหนดนโยบาย ๒๔๘
สถิติและบริการสถิติในประเทศไทย ๒๔๙
สิ่งที่ต้องกระทำ ๒๔๙
ค่าใช้จ่าย ๒๕๑
การบริหารราชการ ๒๕๒
การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒๕๒

หน้า

นโยบายการแต่งตั้งพนักงาน ๒๕๕

การจัดองค์งาน ๒๕๗

การจัดการ ๒๕๘

สิ่งจูงใจ ๒๖๑

๙. *การหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ* ๒๖๓

ทรัพยากรทั้งหมด ๒๖๓

ความเจริญในอนาคต ๒๖๗

เงินที่ต้องการและแหล่งที่จะได้เงินมา ๒๖๙

ความต้องการทั้งหมด ๒๖๙

รายได้ "ปกติ" ๒๗๐

การกู้ยืมจากเงินออมภายในประเทศ ๒๗๐

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๒๗๑

เงินที่อาจจะยังขาดอยู่ ๒๗๕

การกู้ยืมจากธนาคารกลาง ๒๗๖

การเก็บภาษีเพิ่มเติม ๒๘๐

สถานะการเงินที่คาดไว้ : โดยสรุป ๒๘๕

การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ๒๘๗

หนทางอื่น ๒๙๐

บัญชีตารางสถิติภาคผนวก ๒๙๗

แผนที่

พัฒนาการในด้านชลประทาน ๔๔–๔๕

เส้นทางรถไฟและทางหลวงแผ่นดิน ๑๕๔–๑๕๕

ความหนาแน่นของพลเมือง (แบ่งเป็นจังหวัดต่าง ๆ) ๑๘๐–๑๘๑

บทที่ ๑ พัฒนาการของประเทศไทย – บทบาทของรัฐบาล

บทนำ–ความก้าวหน้าและปัญหาต่าง ๆ

จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ ความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยดำเนินไปโดยที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยมากนัก อย่างไรก็ดี ในระยะ ๒๕ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่แล้ว รัฐบาลจำต้องเข้ามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นทุกที และความจำเป็นเช่นนี้คงจะมีอยู่ต่อไปอย่างไม่พึงสงสัย เพราะปัญหาสำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจหลายประการซึ่งประเทศจะต้องเผชิญในอนาคตจะไม่มีทางแก้ไขได้ ถ้ารัฐบาลไม่ริเริ่มดำเนินการเสียเองปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่ปัญหาอันจะเกิดขึ้นในระยะเวลานานออกไป แต่เป็นปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นในระยะเวลาใกล้พอที่รัฐบาลจะต้องเริ่มตระเตรียมวางโครงการแก้ไขเสียแต่บัดนี้ ก่อนที่จะถึงขั้นวิกฤต ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลเองก็มีกำลังทรัพย์อยู่อย่างจำกัด ทั้งกำลังที่จะเรียกร้องไปใช้กันมาก ในอนาคตรัฐบาลจำต้องปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลให้บังเกิดผลยิ่งกว่าเท่าที่เคยกระทำมาในอดีต ถ้าหากจะรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและรักษามาตรฐานการครองชีพของประชาชนที่กำลังเพิ่มขึ้นให้อยู่ในระดับดีด้วย

กิจการต่าง ๆ ของรัฐบาล ได้ช่วยเป็นอย่างมาก ในความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่สงครามโลกได้สิ้นสุดลง ผลิตผลของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าระดับเมื่อก่อนสงครามทั้งในทางเกษตรกรรม ซึ่งประชาชนถึงร้อยละ ๘๐ ได้อาศัยเลี้ยงชีพ และในกิจการด้านอื่น ๆ แทบทุกสาขาของการเศรษฐกิจด้วย การเพิ่มพูนของผลิตผลที่แท้จริง ของประเทศในระยะระหว่างปี ๒๔๙๕ – ๒๕๐๐ เฉลี่ยได้ปีละเกือบร้อยละ ๕ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มของพลเมือง และมีผลทำให้รายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อพลเมือง ๑ คน เพิ่มสูงขึ้นปีหนึ่งเกือบร้อยละ ๓

ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะหลังสงครามนั้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากสินค้าขาออก ขายดีและขายได้ในราคาสูงตั้งแต่สงครามสิ้นสุดลงใหม่ ๆ จนถึงปี ๒๔๙๖ แต่การก้าวหน้าอย่างน่าพอใจซึ่งรวมทั้งการเพิ่มในปริมาณของสินค้าออกยังคงปรากฏอยู่ต่อไป ถึงแม้ว่าราคาสินค้าออกจะลดต่ำลงบ้างในระยะ๖ ปีที่แล้วมาก็ตาม ทั้งนี้ แสดงให้เห็นรากฐานอันแท้จริงของความเจริญในการเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณทรัพยากรมีอัตราสูงเมื่อเทียบกับจำนวนพลเมืองในประเทศ รวมทั้งความดำริริเริ่ม และความอุตสาหะของประชาชน ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยในความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งก็คือความช่วยเหลือในทางการเงินจากต่างประเทศ มีปริมาณเพิ่มขึ้นมาก ปริมาณการออมทรัพย์และการลงทุนภายในประเทศ ก็มีอัตราสูงพอสมควร ซึ่งที่เป็นดังนี้ได้ก็เพราะประเทศไทยมีภาระในการชำระดอกเบี้ยและต้นเงินสำหรับหนี้สินและการลงทุนต่างประเทศเป็นจำนวนค่อนข้างน้อย

ในระยะหลัง ๆ นี้การใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล มีอัตราส่วนประมาณหนึ่งในสามของการลงทุนทั้งสิ้นของประเทศ การลงทุนของรัฐบาลส่วนใหญ่ประกอบด้วยการปรับปรุงการคมนาคมและการขนส่ง การชลประทาน การพัฒนาการท้องถิ่น การศึกษา และบริการสังคมสงเคราะห์ทั้งหลาย รวมทั้งการเพิ่มกำลังการผลิตพลังงานและอุตสาหกรรมด้วย

สิ่งที่น่าเป็นห่วงสำหรับอนาคต เกิดจาก การ เปลี่ยนแปลง ในลักษณะของการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไปจากที่เคยเป็นมาในประเทศไทย ในอดีตนั้นรากฐานของระบบเศรษฐกิจ สร้างขึ้นตาม ธรรมชาติ โดย ไม่มีการ ช่วยเหลือหรือวางแนวทางไว้เลย แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวตามธรรมชาติ ความดำริริเริ่มและความอุตสาหะของพลเมืองซึ่งดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความสดวกสบายและประกอบด้วยพื้นแผ่นดินอันอุดมสมบูรณ์เหมาะสม กับการผลิตข้าวอย่างเหลือเฟือ มีป่าไม้อยู่อย่างมากมาย ซึ่งรวมทั้งป่าไม้สักจำนวน

มากที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมีความต้องการ มีแร่ดีบุกมากพอที่ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตชั้นนำประเทศหนึ่งของโลก และนอกจากนี้ยังมีพื้นที่อันกว้างขวาง ซึ่งอาจใช้ผลิตยางพาราเพื่อสนองความต้องการอันเพิ่มสูงขึ้นอยู่ในศตวรรษนี้ ผลิตผลเหล่านี้นับว่าเป็นหลักสำคัญของการเศรษฐกิจของประเทศตลอดมา นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มในด้านปริมาณและประเภทของผลิตผลกสิกรรม และผลิตผลขั้นมูลฐานอื่น ๆ ตลอดจนอุตสาหกรรมแปรรูป การหัตถกรรมขนาดเล็ก กิจการจำหน่าย การเงิน และบริการต่าง ๆ สมทบอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญอันก่อให้เกิดความเติบโตตามธรรมชาติมาเป็นเวลานานนี้กำลังอ่อนกำลังลง พื้นที่ซึ่งทำนาข้าวได้ถูกครอบครองแล้วเป็นส่วนมาก และในระยะหลัง ๆ นี้ อัตราเฉลี่ยของข้าวที่ได้รับจากเนื้อที่นาแต่ละหน่วยก็ทรงตัว และปริมาณข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศก็มีท่าว่าจะลดลง หลังจากได้มีทางโน้มสูงขึ้นอยู่ตลอดมาเป็นเวลาช้านาน ป่าไม้สักซึ่งมีทางคมนาคมไปถึงโดยสดวกก็ถูกตัดลงหมดสิ้นแล้ว จะปลูกไม้ขึ้นใหม่ก็กินเวลาอีกหลายสิบปี การไม่ควบคุมการตัดโค่นต้นไม้ของพวกเกษตรกร และพวกตัดไม้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายจะทำให้เกิดดินพังทะลาย (Soil erosion) และอาจทำให้ประเทศขาดแคลนทรัพยากรน้ำในอนาคตได้ ความตกต่ำของตลาดดีบุกของโลกซึ่งมีลักษณะไม่ใช่เป็นการชั่วคราว มีผลทำให้ต้องลดการผลิตดีบุกลงเป็นอันมาก ในขณะเดียวกัน แรงกดดันที่จะให้ขยายการเศรษฐกิจหาได้ลดน้อยลงไม่ ประชากรกำลังเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าร้อยละ ๒ ต่อปี และมีท่าว่าอัตราการเพิ่มนี้จะสูงขึ้นอีกในอนาคต[๑]/

อย่างไรก็ดี พฤติการณ์เหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะทำให้เราเห็นว่าการเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะไกลจะผันแปรไปในทางร้าย กำลังที่ประเทศไทยจะพัฒนา

๑/ ได้มีการประมาณจำนวนประชากรไว้อย่างไม่เป็นทางการในปี ๒๕๐๑ ว่ามีอยู่ ๒๑.๔ ล้าน

การได้ยังมีอีกมาก โดยเฉพาะในด้านทรัพยากรธรรมชาติและกำลังของประชาชน การเสียกำลังด้านที่เคยช่วยเสริมสร้างเศรษฐกิจมาแต่ปางก่อนก็มีความก้าวหน้าในการผลิตและสินค้าออกในด้านอื่นมาทดแทน แต่การพัฒนาทรัพยากรเหล่านี้จะบังเกิดผลขึ้นเองต่อไปตามธรรมชาติโดยที่ไม่ต้องให้ความช่วยเหลือมิได้ ความช่วยเหลือของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุน และส่งเสริมกิจการต่าง ๆ ของเอกชนกำลังจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นรัฐบาลได้ยอมรับความจำเป็นดังกล่าวแล้ว แต่ความช่วยเหลือของรัฐบาลถึงแม้จะมีจำนวนมากก็ให้ผลน้อยกว่าที่พึงคาด เมื่อพิจารณาถึงเงินจำนวนมากมายที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายหมดสิ้นไปในการลงทุนของรัฐบาล

ความสามารถที่จะพัฒนาการต่อไปของประเทศไทย

ในการที่จะให้การลงทุนของรัฐบาลบังเกิดผลเพิ่มขึ้น ประการแรกจะต้องพิจารณาโอกาสในการพัฒนาจากทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่เสียก่อน มีเหตุผลทุกประการที่จะลงความเห็นได้ว่าทรัพยากรเหล่านี้พอเพียงที่จะรักษาระดับการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้ในอัตราที่น่าพอใจ ทรัพยากรที่มีอยู่นี้ยังพอเพียงสำหรับการเติบโตในแบบที่จะช่วยเพิ่มเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยการขยายประเภทของการผลิตและสินค้าออก

อันที่จริงแล้ว โอกาสที่จะพัฒนาการได้เป็นอย่างมากที่สุดก็คงจะอยู่ที่การผลิตสินค้ามูลฐานอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกษตร ถึงแม้ว่าจะเป็นการเกษตรชนิดที่มีการเพาะปลูกพืชมากชนิดกว่าในปัจจุบัน ในเวลาเดียวกันอาจคาดได้ว่าการอุตสาหกรรมซึ่งขณะนี้มีอยู่น้อยคงจะขยายขึ้นได้อีกมาก การส่งเสริมกิจการของเอกชนในการทำหัตถกรรมขนาดเบาประเภทต่าง ๆ ในที่สุดควรจะนำไปสู่การพัฒนาและการวางรากฐานของกำลังการผลิตทางอุตสาหกรรม การมีมือ

และความชำนาญซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญเสริมสร้างการเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

ช่องทางที่จะพัฒนาการเกษตร

ความสำคัญของข้าวอาจลดน้อยลง แต่ก็เป็นการลดตามส่วนเท่านั้น เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับผลผลิตทั้งหมด ถ้าหากได้ใช้มาตรการเพิ่มการผลิตข้าวด้วยการปรับปรุงทางด้านเทคนิค จุดหมายในทางปฏิบัติอย่างน้อยที่สุดก็คือ ควรจะขยายการผลิตในอัตราพอเพียงกับการบริโภคที่เพิ่มขึ้นภายในประเทศ พร้อมทั้งควรพยายามรักษาระดับของข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศให้มีปริมาณประมาณปีละล้านตันครึ่งไว้ ถ้ากล่าวในทางเทคนิคแล้ว การขยายปริมาณการผลิตให้มากกว่านี้อาจกระทำได้ด้วยการขยายพันธุ์ข้าวดี โดยการชลประทานและด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตต่อไร่ อย่างไรก็ดี ยังไม่แน่ว่าเป็นการสมควรในขณะนี้ที่จะขยายการผลิตข้าวให้มีเหลือส่งออกเป็นจำนวนมากมายขึ้น ทั้งนี้เพราะตลาดข้าวในระยะนี้มีการแข่งขันกันมาก และราคาข้าวในตลาดโลกก็อาจต่ำลงได้ ด้วยเหตุนี้เองควรจะศึกษาถึงภาวะตลาดข้าวอยู่ตลอดเวลา และควรพยายามรักษาคุณภาพของข้าวไทยที่ส่งออกไว้ ถ้าหากคุณภาพของข้าวอยู่ในระดับเช่นในปัจจุบัน และข้าวของไทยเป็นที่รู้จักดีในตลาดต่างประเทศอย่างเช่นที่เป็นอยู่นี้แล้ว การจำหน่ายข้าวเหลือจากการบริโภคในราคาที่พอใจ และในปริมาณเท่าปัจจุบันก็ไม่น่าจะลำบากมากนัก ความเปลี่ยนแปลงในภาวะของตลาดอาจทำให้เป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้นกว่าปริมาณในปัจจุบัน แม้แต่จะรักษาปริมาณข้าวที่ส่งออกไปจำหน่ายในระดับปัจจุบันก็ยังจะต้องมีโครงการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจัง และให้ได้ผลกว่าที่

ปฏิบัติอยู่ ทั้งนี้ เพราะปริมาณข้าวที่บริโภคในประเทศกำลังเพิ่มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากไม่มีการช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว น่าเกรงว่าการผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าการเพิ่มของการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลให้ปริมาณข้าวที่เหลือส่งออกไปยังต่างประเทศลดน้อยลงเรื่อย ๆ

ช่องทางที่จะขยายการผลิตพืชผลทางเกษตรประเภทอื่น ๆ นั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ประเทศไทยยังอยู่ในฐานะที่อาจจะขยายการผลิตยางพาราได้อีกอย่างมากมาย ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งผลิตยางพาราได้มากเป็นที่ ๓ ของโลก โดยใช้เนื้อที่เพาะปลูกเพียงครึ่งหนึ่งหรือไม่ถึงครึ่งของเนื้อที่เหมาะต่อการปลูกยางพาราในภาคใต้ของไทย ภาวะของตลาดยางพาราในอนาคตยังดีอยู่ และไม่น่าจะเป็นปัจจัยที่จะจำกัดการผลิตต่อไปถ้าหากสวนยางซึ่งยังมีอยู่ในปัจจุบันและพื้นที่จะปลูกยางพาราต่อไปในอนาคตได้รับการดูแลที่เหมาะสมและใช้ยางพันธุ์ที่จะผลิตน้ำยางในปริมาณสูงแล้วก็น่าจะสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตได้ถึง ๓ เท่าจากเนื้อที่ทำการเพาะปลูกยางอยู่ในปัจจุบันนี้ และยังอาจขยายการผลิตได้มากขึ้นอีกโดยการเพาะปลูกในเนื้อที่ใหม่ ปริมาณของยางที่ผลิตขึ้นได้ในขณะนี้สูงกว่าปริมาณก่อนสงคราม แต่การที่จะขยายการผลิตของยางพาราให้ได้เต็มที่นั้น ผู้ปลูกยางจะต้องได้รับการช่วยเหลือมากขึ้น และมีเครื่องจูงใจที่ดีกว่าในปัจจุบันเช่นเดียวกับในการผลิตข้าว นอกจากนี้การผลิตยางก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับการผลิตข้าว ความช่วยเหลือและเครื่องจูงใจดังกล่าว ยังมีอยู่น้อย ก่อนที่จะสามารถทำอะไรได้อย่างจริงจังจำจะต้องส่งเสริมให้ทางราชการมีความสนใจในการขยายการผลิตยางพารา และจะต้องก่อตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติงานดังกล่าว

ยังมีช่องทางนานาประการในการที่จะขยายการผลิตพืชผลทางเกษตรกรรมประเภทต่าง ๆ ในภาคใต้ของประเทศไทย สิ่งเหล่านี้ได้แก่ไม้ยืนต้น เช่น

มะพร้าว ปาล์ม–น้ำมัน และไม้ผลต่าง ๆ รวมทั้งไม้ล้มลุก ซึ่งอาจนำผลผลิตมาขายเป็นกิจการค้าหรือใช้เป็นอาหารได้

ถึงแม้ว่าการพัฒนาการเกษตรในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคอีสานของประเทศไทย จะอยู่ในฐานะที่ก้าวหน้ากว่าในภาคใต้อยู่แล้วก็ตาม แต่การขยายการเกษตรในภาคเหล่านี้ยังทำได้อีกมาก ช่องทางที่จะเพิ่มปริมาณการผลิตนอกเหนือไปจากการผลิตข้าว แต่เป็นการผลิตพืชไร่ต่าง ๆ (ซึ่งในประเทศไทยหมายถึงพืชต่าง ๆ เว้นแต่การปลูกข้าวซึ่งต้องใช้น้ำหล่อเลี้ยง) และรวมทั้งการขยายทุ่งหญ้าและการปศุสัตว์อีกด้วย ปริมาณการผลิตของพืชผลกสิกรรมนานาชนิดเหล่านี้กำลังเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมายเนื่องมาจากการริเริ่มของพวกชาวนาเองโดยได้อาศัยความช่วยเหลือของ การชลประทาน และการ คมนาคม ซึ่งกำลังขยายตัวมากขึ้น

ในเนื้อที่อันกว้างขวางและมีพลเมืองหนาแน่นของที่ราบภาคกลาง มีการทำนาส่วนมากแต่เพียงปีละครั้ง ส่วนใหญ่ของพื้นที่เหล่านี้อาจใช้ทำนาได้ปีละสองครั้งหรือมากกว่านั้น ถ้าหากว่ามีการกักและแจกจ่ายน้ำจากแควตอนต้นของแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำอื่น ๆ การดำเนินการขั้นต้นตามแนวทางดังกล่าวได้เริ่มขึ้นแล้วด้วยการก่อสร้างระบบการชลประทานเขื่อนเจ้าพระยาใหญ่ และการก่อสร้างเขื่อนยันฮี เพื่อการไฟฟ้า และการชลประทาน บนแควสายหนึ่ง ของแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการเหล่านี้คาดว่าไม่เพียงแต่จะขยายเนื้อที่นาที่จะใช้ผลิตข้าว และช่วยให้การผลิตมีปริมาณสม่ำเสมอเท่านั้น แต่ยังจะช่วยให้เนื้อที่ประมาณร้อยละ ๑๐ ของเนื้อที่เพาะปลูกในที่ราบภาคกลางทั้งหมดสามารถทำ การเพาะปลูกพืชได้ปีละสองครั้ง โครงการดังกล่าวจะช่วยทำให้ภาคกลางสามารถเพาะปลูกพืชต่าง ๆ เช่น ถั่วเหลืองและถั่วต่าง ๆ พืชน้ำมัน ฝ้ายและพืชเส้นใยต่าง ๆ อ้อย ปศุสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากปศุสัตว์ ผลไม้ และผักประเภทต่าง ๆ อีกด้วย อย่างไรก็ดีชาวนาจะต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจังจากรัฐบาล ถ้าจะใช้ประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ให้ได้อย่างเต็มที่

ในภาคเหนือซึ่งมีการควบคุมการใช้น้ำโดยทั่วไปดีกว่าในภาคอื่น การเพาะปลูกพืชไร่และการปลูกพืชปีละสองครั้งได้ก้าวหน้าไปไกลแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวคาดได้ว่าจะคงมีอยู่ต่อไปในพื้นที่มีการเพาะปลูกอยู่แล้วในขณะนี้ และเมื่อเขื่อนยันฮีป้องกันน้ำท่วมได้แล้ว พื้นที่เพาะปลูกทางใต้ของตัวเขื่อนยันฮีซึ่งมีบริเวณกว้างขวางมากก็จะเจริญขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

การฟื้นฟูการเพาะปลูกพืชไร่ในภาคอีสานอาจจะมีปัญหาพิเศษ ในภาคนี้เป็นที่เลื่องลือกันเกินความจริงว่ามีพื้นที่แห้งแล้ง ทั้งนี้ เหตุส่วนใหญ่เนื่องมาจากในภาคนี้มีฝนตกมากแต่ฤดูฝนสั้นไม่สู้จะเหมาะกับการเพาะปลูกข้าวประเภทที่ต้องมีน้ำหล่อเลี้ยง ซึ่งในปัจจุบันเป็นพืชที่สำคัญอย่างยิ่งของภาคนี้ นอกจากนี้ลักษณะของเนื้อดิน แหล่งน้ำ และของที่ดินในภาคนี้ทำให้ดำเนินการชลประทานเพื่อปลูกข้าวชนิดที่ต้องใช้น้ำหล่อเลี้ยงได้เพียงภายในขอบเขตจำกัด ภาคอีสานจึงจำต้องเปลี่ยนแบบของการเพาะปลูกใหม่ โดยลดการปลูกข้าวให้น้อยลง และเพิ่มพืชไร่ชนิดต่าง ๆ ซึ่งอาจเจริญเติบโตได้โดยอาศัยความชุ่มชื้นในดิน ซึ่งเกิดจากฝนตกตามธรรมชาติ รวมทั้งเพิ่มการเลี้ยงสัตว์ให้มากขึ้น การเกษตรกรรมในลักษณะดังกล่าวอาจเจริญและเฟื่องฟูได้ แม้ในสภาพการณ์ที่เลวกว่าที่ปรากฏอยู่เวลานี้ และตามความเห็นของคณะผู้แทนธนาคารโลก การปฏิบัติดังกล่าวเป็นคำตอบอันแท้จริงของปัญหาภาคอีสานที่เดียว

ถ้าหากการพัฒนาแม่น้ำโขงในตอนใต้สามารถปฏิบัติได้ อนาคตของการเกษตรกรรมและกิจการอื่น ๆ ในภาคอีสานก็ยิ่งจะแจ่มใสขึ้นอีก การสำรวจเพื่อตัดสินลงไปว่าการพัฒนาแม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่อาจกระทำได้ทั้งในด้านเทคนิคและด้านการเศรษฐกิจนั้น ย่อมจะต้องใช้เวลาหลายปี การสำรวจดังกล่าวรัฐบาลของประเทศที่มีอาณาเขตจดฝั่งแม่น้ำสายนี้กำลังร่วมกันดำเนินการอยู่ พร้อมทั้งยังได้อาศัยความช่วยเหลือทางเทคนิคและทางการเงินจากประเทศภายนอกอีกด้วย

ในเมื่อไม่กี่ปีมานี้ อัตราขยายการผลิตทางเกษตรของประเทศไทยนอกเหนือไปจากการผลิตข้าวและยางพาราแล้ว เฉลี่ยปีหนึ่งประมาณร้อยละ ๑๐ ถึงร้อยละ ๑๕ เมื่อได้เริ่มโครงการปรับปรุงการขนส่งและการชลประทานแล้วก็อาจคาดหมายได้ว่าอัตราการเพิ่มใน ๒–๓ ปีข้างหน้าก็จะคงยังสูงเช่นนี้ทีเดียว ส่วนใหญ่เนื่องมาจากความพยายามของชาวนาเอง ในอนาคตอันใกล้ออกไป ถ้าหากชาวนาได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านเทคนิค ในด้านการส่งเสริม การขยายการขนส่ง การชลประทาน และบริการที่เกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ในลักษณะโครงการซึ่งมีการประสานงานกันเป็นอย่างดีแล้ว อัตราการเติบโตของการเกษตรซึ่งมีทั้งแขนงและประเภทมากขึ้นก็คงจะอยู่ในระดับสูงต่อไป

ทรัพยากรในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม

นอกเหนือไปจากการเกษตรกรรม อนาคตของการผลิตในด้านวัตถุดิบนั้น (Primary Production) ไม่สู้จะแจ่มใสนัก การผลิตดีบุกก็มีอุปสรรคเนื่องจากภาวะของตลาดและเนื่องจากการสูญสิ้นของเนื้อแร่ตามผิวดินที่อาจนำขึ้นมาได้โดยง่าย แต่อย่างไรก็ดีมีเหตุผลที่พอจะเชื่อได้ว่ายังมีเนื้อแร่ตามริมฝั่งทะเลและใต้ดินภาคอื่น ๆ ที่ไกลจากฝั่งทะเลอย่างพอเพียงที่จะรักษาระดับการผลิตไว้ได้ และในอนาคตที่ไกลออกไปปริมาณการผลิตอาจเพิ่มสูงขึ้นได้ ถ้าหากภาวะของตลาดอำนวย สำหรับแร่ธาตุอื่น ๆ เท่าที่ค้นพบยังมีความสำคัญน้อยในแง่การขุดออกมาจำหน่าย แต่ทั้งนี้อาจเนื่องจากการสำรวจพินิจและแร่ธาตุเท่าที่ได้กระทำไปยังไม่ละเอียดถี่ถ้วนพอ แร่เหล็กมีอยู่บ้างและอาจมีจำนวนและคุณภาพเหมาะที่จะส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้ แต่อาจไม่คุ้มที่จะถลุงเองภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีถ่านลิกไนท์เป็นจำนวนมากซึ่งอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดินน้ำมัน

ที่มีอยู่ในภาคเหนือนั้นต่อไปอาจนำมาทำประโยชน์ในการค้าได้ แหล่งน้ำมันที่ปรากฏอยู่ในที่นั้นมีคุณค่าน้อยไม่น่าจะได้รับความสนใจลงทุนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

การอุตสาหกรรมป่าไม้ยังมีอนาคตอีกมาก ถึงแม้ว่าความสำคัญของไม้สักจะลดลงบ้างก็ตามที โครงการที่จะป้องกันรักษาป่าและปลูกป่าเพิ่มเติมนั้นยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่ง เพื่อป้องกันการพังทะลายของดิน (Soil erosion) การกระทำดังกล่าวจะให้ประโยชน์อย่างใหญ่หลวงต่อการเศรษฐกิจของประเทศ ถึงแม้จะเป็นไปในทางอ้อมก็ตาม กิจการอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีหวังจะเจริญก้าวหน้าไปไกลก็คือการประมง ปลาเป็นอาหารที่สำคัญที่สุดของคนไทยรองจากข้าว และยังมีช่องทางที่อาจเพิ่มการผลิตทั้งปลาน้ำจืดและปลาน้ำเค็มได้ การเพิ่มปริมาณการผลิตปลาน้ำจืดอาจกระทำได้อย่างง่ายดาย แต่การเพิ่มปริมาณปลาน้ำเค็มที่จับได้ก็อาจกระทำได้ ถ้าหากปรับปรุงวิธีการจำหน่ายให้ดีขึ้น และถ้าหากวิธีการที่ใช้ในการจับปลาได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เพื่อว่าผู้ผลิตจะสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรประเภทเชื้อเพลิงอยู่น้อยก็ตาม แต่ก็มีช่องทางที่จะพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยกำลังน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนบนของลำน้ำต่าง ๆ ของแม่น้ำเจ้าพระยา และบางที่จากลำแม่น้ำโขงด้วย โครงการยันฮีจะผลิตกระแสไฟฟ้าสำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดอื่น ๆ อีกประมาณครึ่งประเทศ และคาดกันว่าจะเพิ่มกำลังไฟฟ้าที่ติดตั้งของรัฐบาลในประเทศขึ้นมากกว่าเท่าตัวภายในห้าปี และภายในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ จะเพิ่มกำลังไฟฟ้าของประเทศขึ้นได้ถึงห้าเท่าตัว การเพิ่มของกำลังไฟฟ้าจะช่วยส่งเสริมกิจการเศรษฐกิจได้หลายด้าน และจะมีผลโดยตรงในการช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในเมืองและชนบทให้สูงขึ้น เมื่อมีความจำเป็นเกิดขึ้น และมีการ

สำรวจก็คงจะปรากฏว่ายังมีแหล่งที่ผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำได้อีก ในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน และอาจมีแหล่งที่เหมาะสมบ้างแต่น้อยกว่าในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศอีก และเนื่องจากผลที่จะได้รับจากโครงการดังกล่าวมีหลายด้านด้วยกัน เช่น ในการชลประทาน การป้องกันน้ำท่วม การคมนาคมทางน้ำและการผลิตพลังไฟฟ้า การดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าแบบนี้อาจมีผลดีกว่าการผลิตพลังงานในรูปอื่น ๆ เสียอีก

ในด้านการขนส่งนั้น ประเทศไทยได้มีระบบการรถไฟที่น่าพอใจ ซึ่งเชื่อมศูนย์กลางใหญ่ ๆ ทั่วประเทศ และบรรจบกับทางรถไฟมลายูที่พรมแดนภาคใต้มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว แต่การสร้างทางหลวงนั้นยังเป็นของใหม่อยู่ และยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างขึ้นอีกมากในส่วนต่าง ๆ ของประเทศที่ไม่มีการติดต่อกันทางรถไฟ ทางน้ำ หรือกับถนนที่มีอยู่แล้ว การสร้างทางหลวงแผ่นดินและการขยายการขนส่งทางรถไฟแสดงให้เห็นแล้วว่า ช่วยส่งเสริมการผลิตได้เป็นอย่างดีเพียงไร โดยเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มการผลิตทางเกษตรในระยะหลังนี้ แต่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการขนส่งอีกมาก ซึ่งถ้าทำได้ก็จะมีผลดีแก่การเศรษฐกิจเท่ากับที่แล้ว ๆ มาหรือมากกว่า

ประเทศไทยขาดทรัพยากรเชื้อเพลิงและโลหะที่จำเป็นสำหรับอุตสาหกรรมขนาดหนัก แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม กิจการแปรรูปสินค้าและบริการต่าง ๆ ของเอกชนแต่เพียงเล็กน้อย แต่ก็มีหลักฐานเพียงพอที่บ่งให้เห็นว่ากิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กของเอกชนกำลังก้าวหน้าอยู่เหมือนกันในแขนงต่าง ๆ อย่างน้อยก็รวดเร็วเท่า ๆ หรือรวดเร็วกว่าด้านอื่น ๆ ของวงการเศรษฐกิจ สำหรับเรื่องนี้ไม่มีปัญหาว่าการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมนั้นจะมีได้อีกมากหากได้รับการสนับสนุนอย่างถูกต้องจากรัฐบาล

สมรรถภาพทางด้านบุคคล

โดยทั่วไปแล้วประเทศไทยมีอนาคตทางเศรษฐกิจที่น่าจะแจ่มใส นอกจากนี้ยังมีกำลังอีกด้านหนึ่งซึ่งแม้จะวัดปริมาณกันได้ยากก็จะต้องพิจารณาด้วยเหมือนกัน คือเรื่องทรัพยากรทางบุคคล ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงจำนวนบุคคลเท่านั้นแต่หมายถึงความวิริยะมานะทางด้านเอกชนซึ่งได้แสดงออกมาให้ปรากฏในการเติบโตของเศรษฐกิจทั้งในชนบทและในตัวเมืองด้วย สถิติมีอยู่ไม่พอที่จะวัดที่มาของกำลังดังกล่าวนี้ แต่ก็มองเห็นได้ชัดจากดัชนีต่าง ๆ ที่แสดงฐานะของกิจการเศรษฐกิจแต่ละแขนง และตัวเลขรวมซึ่งแสดงความโน้มน้าวของเศรษฐกิจอย่างกว้าง ๆ เราได้พูดถึงการเพิ่มแห่งผลผลิตทางเกษตรนอกเหนือไปจากข้าวอย่างน่าทึ่งมาแล้ว ในการอุตสาหกรรมของเอกชนนั้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีอยู่ถึงจะไม่สมบูรณ์ก็ยังแสดงว่า ตั้งแต่ปี ๒๔๙๓ เป็นต้นมาจำนวนโรงงานและคนงานได้เพิ่มขึ้นกว่าสองเท่า ถึงจะยังมีจำนวนน้อยอยู่ก็ตาม เงินลงทุนและกำลังแรงม้าที่ใช้ได้เพิ่มขึ้นมากกว่านั้นระวางขนส่งทางรถไฟได้เพิ่มขึ้นสองเท่า และจำนวนยานพาหนะที่ใช้ขนส่งผู้โดยสารและในการค้าได้เพิ่มขึ้นสี่เท่าตัว การก่อสร้างของเอกชนได้เพิ่มขึ้นสองถึงสามเท่าตั้งแต่ปี ๒๔๙๕ และปริมาณวัตถุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่นำเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการลงทุนแต่ละปี แสดงให้เห็นว่าเอกชนก็ได้ลงทุนในกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางนอกไปจากที่รัฐบาลลงทุนอยู่เองแล้ว

สิ่งบกพร่องต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาอนาคตอันน่าจะแจ่มใสของประเทศไทยเช่นนี้ก็ย่อมพิจารณาถึงข้อบกพร่องบางประการในด้านรัฐประศาสน์ศาสตร์ซึ่งเป็นปัจจัย

สำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาในอดีต ถ้าไม่แก้ไขโดยจริงจังแล้ว ข้อบกพร่องเหล่านี้อาจจะทำลายความพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ประเทศไทยมีอยู่ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้

ปัญหาประเภทนี้ไม่ได้มีเฉพาะแต่ประเทศไทยแห่งเดียว แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าจะไม่ใช่เรื่องสำคัญและไม่จำเป็นจะต้องแก้ไข เพราะถึงแม้ว่าจะไม่มีทางแก้ไขให้หมดไปทั้งสิ้น แต่ถ้าแก้ไขให้ลดน้อยลงให้มากที่สุด ก็จะยังผลให้การก้าวหน้าทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้โดยรวดเร็วกว่าการเพิ่มงบประมาณใช้จ่ายในการพัฒนาอย่างมากมายเสียอีก

การวางผังอย่างไม่แน่นอน

ที่แล้วมาจุดอ่อนแอ อันสำคัญประการหนึ่ง ในการพัฒนาของ รัฐบาลก็คือขาดจุดหมายอันเป็นแนวทางดำเนินงานทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมและการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละแขนง ได้มีการลงทุนไปโดยไม่พยายามพิจารณาว่าจะสนองความจำเป็นที่รีบด่วนหรือไม่ หรือจะมีทางอื่นที่ดีกว่าหรือไม่ หรือวิธีการลงทุนที่กระทำไปจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดแล้วที่จะนำไปสู่จุดหมาย ผลที่ได้ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในลักษณะซึ่งขาดความสมดุลย์ ขาดการประสานงานและกระจัดกระจายไม่เป็นลำเป็นสัน

ผลที่ได้อาจแยกออกเป็นข้อใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

๑. ปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ของภาคอีสานและวิธีแก้ไข เกือบไม่มีการวิเคราะห์เลย

๒. ช่องทางที่จะพัฒนาภาคใต้ซึ่งมีอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะการบูรณะปรับปรุงสวนยางเก่าและการขยายเนื้อที่การผลิตยางนั้นได้ถูกละเลยเสียเป็นส่วนใหญ่

๓. ความพยายามที่จะเพิ่มผลผลิตของข้าวได้มุ่งไปในด้านก่อสร้างหัวงานชลประทานเท่านั้น โดยไม่มีการพิจารณาอย่างเพียงพอในด้านปรับปรุงการวิจัยและการส่งเสริมและเผยแพร่เพื่อช่วยเกษตรกรให้ใช้ทรัพยากรดินและน้ำที่มีอยู่ได้ผลที่สุด

๔. ถึงแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงทางหลวงแผ่นดิน ทางรถไฟ และท่าเรือไปแล้วไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันถนนที่มีอยู่ก็ชำรุดเสียหายไป เพราะมาตรฐานการก่อสร้างอยู่ในขั้นต่ำ และขาดการบำรุงรักษา และไม่มีการคำนึงถึงความสำคัญของระบบถนนสายย่อยที่จะมาเชื่อมกับทางสายใหญ่

๕. กฎหมายเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรป่าไม้และต้นน้ำลำธารไม่มีการใช้บังคับ

๖. ทรัพยากรที่มีอยู่ทางเงิน แรงงาน และอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้กระจายออกไปตามโครงการต่าง ๆ มากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างทางและการชลประทานอันเป็นเหตุให้กำหนดเวลาก่อสร้างต้องล่าช้าและหยุดชงักไปบ้าง

๗. ได้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐ และที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องขึ้นมา โดยไม่ศึกษาให้เพียงพอถึงปัญหาตลาด วัตถุดิบ และทำเลที่ตั้ง และคำนึงถึงการจัดการตามสมควร ความไม่แน่นอนในนโยบายเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมของรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นเหตุให้เกิดผลร้ายต่อการลงทุนของคนไทยและชาวต่างประเทศในการพัฒนาการอุตสาหกรรม

๘. การปรับปรุงการพลังงานท้องถิ่น การประปา ถนน การโทรคมนาคม การสร้างที่อยู่อาศัยและบริการอื่น ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกัน ดำเนินไปอย่างล่าช้ากว่าความต้องการมาก

ระบบการคลังที่ไม่แน่นอน

จุดอ่อนแออีกข้อหนึ่งก็คือ ความไม่แน่นอนในการวางผังทางการเงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ การบริหารราชการแผ่นดินและบริการสังคมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่รายได้ของรัฐไม่เพิ่มในอัตราส่วนเดียวกันไปด้วย จึงปรากฏว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร และบริการทางเศรษฐกิจอื่น ๆ การบำรุงรักษาสินทรัพย์และงานลงทุนใหม่ ๆ มาตรการเพื่อปรับปรุงรายได้ โดยเก็บภาษีเพิ่มและเก็บภาษีเท่าที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยนั้น นับว่ายังไม่เพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเก็บภาษีโดยตรง และภาษีท้องถิ่นซึ่งระบบการเก็บภาษีของประเทศไทยในด้านนี้ยังอ่อนอยู่มาก เนื่องจากเหตุนี้จึงมีการทำงบประมาณในลักษณะอย่างขอไปที ความพยายามที่จะให้งบประมาณรายจ่ายทั้งเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอื่น ๆ มีระดับสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับการขาดดุลย์ในงบประมาณเป็นจำนวนมาก และสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปมากใน พ.ศ. ๒๔๘๖ และ ๒๔๘๗ ต่อมารัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายการคลังชนิดที่ระมัดระวังการใช้เงินกว่าแต่ก่อน ซึ่งยังผลให้ต้องตัดทอนการใช้จ่ายเพื่อกิจการประจำและการลงทุน ตลอดจนกระเบียดกระเสียนในเรื่องจ่ายเงินเดือนข้าราชการให้เพียงพอ ในระยะหลัง ๆ นี้ได้พยายามที่จะเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นและพยายามลดการขยายรายจ่ายในการทหาร ตำรวจ และการบริหารทั่วไปแต่ก็จะต้องใช้ความพยายามอีกมากในด้านนี้กว่า รัฐบาลจะสามารถส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจได้เพียงพอโดยไม่ต้องเผชิญกับปัญหาการใช้จ่ายเกินรายได้

ความบกพร่องในด้านจัดองค์งาน

ประเทศไทยยังขาดบุคคลที่มีความชำนาญงาน ขาดผู้จัดการและผู้บริหารงานซึ่งมีความชำนาญพอที่จะอำนวยการโรงงานอุตสาหกรรม และหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่วิชาการ จัดการ และบริหารนี้เป็นลักษณะของประเทศที่ด้อยความเจริญทางเศรษฐกิจ ถ้ากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอยู่มากในประเทศไทย การพัฒนาเศรษฐกิจก็จะไม่เป็นปัญหาที่ยาก

การจัดการอุตสาหกรรมนั้น เป็นเรื่องที่ยุ่งยากสับสน ซึ่งจะเรียนจากหนังสือตำราไม่ได้ แต่จะเรียนได้จากความชำนาญเป็นเวลานานปีและหลายด้านด้วยกัน มีคนไทยไม่กี่คนที่ได้มีโอกาสหาความชำนาญในด้านนี้ เพราะอุตสาหกรรมในประเทศมีอยู่น้อย ยิ่งกว่านั้น สถานการณ์ในศตวรรษที่แล้วทำให้ยากแก่การที่คนไทยจะเข้าประกอบอาชีพทางด้านอุตสาหกรรมที่มีอยู่ด้วย ประชาชนชาวไทยพอใจที่จะเลือกทำการเกษตรและรับราชการมาช้านานแล้ว เมื่อชาวจีนอพยพเข้ามาในประเทศก็พบช่องทางประกอบอาชีพทางด้านค้าขาย การเงินและการอุตสาหกรรมว่างอยู่ จึงได้เข้าครอบครองอาชีพในด้านเหล่านี้เสียเป็นส่วนใหญ่ เหตุนี้จึงมีคนไทยเพียงไม่กี่คนที่มีฝีมือในการค้าขาย การจัดองค์งาน และการจัดการ ถึงแม้ว่าเรื่องนี้จะก่อให้เกิดปัญหาการเมืองอยู่บ้างในการส่งเสริมการลงทุนทางด้านเอกชน แต่ก็เป็นปัญหาที่จะต้องเผชิญอย่างชนิดต้องรับความเป็นจริงที่มีอยู่

การบริหารงานทางด้านราชการเองก็มีปัญหาของตนต่างหาก การที่เอาเหตุผลทางด้านการเมืองขึ้นต้น และเหตุผลทางด้านประสิทธิภาพและการประหยัดไว้ที่หลังนั้น ไม่ใช่มีแต่ในประเทศไทยแห่งเดียว นอกจากนี้ในการบริหารราชการยังมีการยึดมั่นในการดำเนินงานตามแบบเก่า ๆ และการถือลำดับอาวุโสเหล่านี้

เป็นเหตุให้มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกไป การไม่ให้ความสำคัญแก่ความจำเป็นที่จะต้องมีการผึกหัดความสามารถพิเศษสำหรับงานบางอย่าง การขัดขวางไม่ให้มีการร่วมมือและการประสานงานระหว่างกรมกองต่าง ๆ และการป้องกันไม่ให้มีการวางแผนปฏิบัติงานให้ได้ประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตรของ กระทรวงเกษตรแทบจะไม่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และการดำเนินงานตามนโยบายการเกษตรก็มักจะเป็นไปอย่างไม่ได้ผลบ่อยครั้ง กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมก็ไม่มีคนและเครื่องมือเครื่องใช้และช่วยส่งเสริมการอุตสาหกรรมแต่เพียงเล็กน้อย กรมสรรพากรก็ไม่ได้เก็บภาษีอันเป็นรายได้ซึ่งรัฐบาลควรจะได้เสียเป็นจำนวนมาก การทำงบประมาณการบัญชี และควบคุมอื่น ๆ ขาดตกบกพร่องเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เป็นตัวอย่างที่ยกมาเพียงไม่กี่อย่าง

ลักษณะของสถาบันต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่ในขณะนี้ไม่เพียงพอที่จะใช้ทรัพยากรด้านแรงคนให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ประเทศไทยนับว่าให้โอกาสในการศึกษาแก่เยาวชนเป็นอย่างดี โดยอย่างน้อยเด็กทุกคนมีโอกาสเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา และด้วยเหตุนี้อัตราจำนวนคนอ่านออกเขียนได้จึงอยู่ในระดับสูง แต่จำนวนนักเรียนได้ลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อถึงชั้นสูงขึ้น จากจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เข้าเรียนชั้นประถม ที่จบประถมศึกษาไม่ถึงร้อยละ ๔๐ และเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ที่เรียนต่อไป มีนักเรียนที่จบมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ ๒ ครูเป็นจำนวนมากได้รับการอบรมมาไม่เพียงพอ และมาตรฐานการสอนก็อยู่ในขั้นต่ำ มาตรฐานการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยก็ขาดตกบกพร่องมากเช่นกัน และการอาชีวศึกษาก็ยังมีน้อยกว่าความต้องการอีกมาก ข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบการ

ศึกษาของประเทศไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่จะยุ่งยากขึ้นทุกที เนื่องจากจำนวนเด็กในวัยเรียนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

อุปสรรคอีกประการหนึ่งซึ่งควรจะกล่าวถึงก็คือ การขาดความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และการขาดสถิติและข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ การไม่สนใจในความจำเป็นที่จะต้องมีข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นปัญหาที่สำคัญเสียยิ่งกว่าการขาดข้อเท็จจริงเหล่านั้นเอง

จึงเป็นสิ่งที่เห็นชัดว่า ตราบใดที่อุปสรรคดังกล่าวนี้ยังแก้ไขไม่ได้ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศก็ยังจะติดขัดอยู่ ในการเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจ ระยะยาวอย่างสมดุลย์ จึงจำต้อง ให้ความเอาใจ ใส่แก่การแก้ไขปัญหาทางการบริหารและด้านสถาบันเหล่านี้เป็นอย่างมากที่เดียว

ที่ได้เน้นถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ทางด้านบริหารของรัฐบาลมาอย่างมากนี้ มิใช่เพื่อเจตนาติฉนินทากิจการที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไปแล้วเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจมาแล้วเป็นอันมาก แต่เพื่อลบล้างความคิดเห็นทั้งภายในและนอกประเทศในขณะนี้ว่า เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญได้เองโดยไม่ต้องกระดิกริอ้นทำอะไร จำจะต้องมีการพิจารณากันอย่างจริงจังแล้วว่า ในการที่จะรักษาระดับการครองชีพของประชาชนไว้และปรับปรุงให้ดีขึ้นจะอาศัยแรงผลักดันตามธรรมชาติช่วยทำให้เศรษฐกิจเจริญรุดไปเช่นที่เคยเป็นมานั้นไม่ได้เสียแล้ว การทอดทิ้งการพัฒนาทรัพยากรที่มีอยู่แล้วและที่อาจจะมีหรือการใช้ไม่ถูกทาง และหมดเปลืองดังที่เคยเป็นมาในอดีตจะยังผลเสียหายเพิ่มขึ้นทุกวัน นอกจากนี้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ในด้านบุคคล เครื่องมือบริหาร และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่จะต้องลบล้างให้หมดไปเป็นขั้น ๆ และถึงแม้ว่าประเทศไทย จะมีทรัพยากรอยู่มาก พอใช้ในการที่จะทำให้มีอนาคตทางเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองได้ ทรัพยากรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีมากจนเหลือเฟือหรือหามาใช้ได้

ง่าย ๆ ถึงขนาดที่พูด ๆ กันว่า ประเทศไทยไม่จำเป็นจะต้องพะวงถึงกาลข้างหน้าและอะไร ๆ ก็จะสำเร็จไปได้ด้วยดี

โครงการสำหรับอนาคต

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะได้ผลสูงสุดถ้าหากว่ามีการใช้ทรัพยากรผสมกับความอุตสาหะให้ได้ส่วนสัดที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หน้าที่ของรัฐบาลควรมีเพียงส่งเสริมและช่วยเหลือการพัฒนาทางด้านเอกชน โดยจัดหาบริการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น และจัดหาความสดวกต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องการเช่น การขนส่ง คมนาคม พลังงาน และชลประทาน และรัฐบาลจำจะต้องปรับปรุงเครื่องมือในการบริหารให้เข้มแข็งจึงจะปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อย่างเป็นที่พอใจ

ในบทต่อ ๆ ไปในรายงานนี้เราจะพิจารณาถึงนโยบายและโครงการของรัฐบาลในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖ เราจะแนะนำวิธีหาเงินเพิ่มเติมมาใช้ตามต้องการ วิธีปรับปรุงการวางผังและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ขยายขึ้นนั้น ในที่นี้จะยกคำแนะนำดังกล่าวมาแสดงไว้โดยย่อ

จำนวนเงินที่ต้องการ

จำนวนเงินที่คณะสำรวจ ฯ เสนอให้รัฐบาลตงบประมาณลงทุนและประจำสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ เป็นยอดเงินสูงสุดปีละ ๔,๙๐๐ ล้านบาท เทียบกับปีละประมาณ ๓,๖๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ ตัวเลขดังกล่าวรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ได้เสนอมาสำหรับการปกครอง

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนองค์การสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๆ ในด้านการขนส่ง พลังงาน และคมนาคมด้วย

รายจ่ายในการลงทุนนั้น เสนอไว้ระหว่าง ๒,๔๐๐ ถึง ๒,๘๐๐ ล้านบาทต่อปี เป็นยอดรวมสำหรับ ๕ ปี ประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนับว่าสูงกว่าที่เคยเป็นมาแล้วไม่น้อย ด้านที่กะรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากที่สุดก็คือ การพลังงาน นอกจากนั้นที่เพิ่มมากก็ได้แก่การคมนาคมและขนส่ง การพัฒนาท้องถิ่น และบริการสังคมต่าง ๆ ควรสังเกตุว่าส่วนใหญ่ของรายจ่ายลงทุนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพลังงานและการสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นข้อผูกพันซึ่งมีอยู่แล้ว และอาจมีขึ้นตามข้อตกลงกู้ยืมและรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ

รายจ่ายประจำที่เสนอสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเริ่มจาก ๑,๗๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ เทียบกับประมาณ ๑,๖๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ และเพิ่มขึ้นถึง ๒,๒๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ ส่วนใหญ่ของรายจ่ายที่สูงขึ้นนี้เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของเด็กในวัยเรียนที่กำลังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การสาธารณสุขที่จะต้องขยายออกไป และการบำรุงรักษา โดยเฉพาะการขนส่งและการชลประทานและเพื่อปรับปรุงบริการทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเน้นถึงการศึกษาทางด้านเกษตร การวิจัยและการส่งเสริมและเผยแพร่เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเพิ่มรายจ่ายประจำสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจให้ได้ส่วนกับงบประมาณลงทุน เพื่อให้แน่ใจว่าการลงทุนใหม่ ๆ จะได้รับการบำรุงรักษาและนำมาใช้ให้ได้ประโยชน์จริง ๆ

ตัวเลขในตารางต่อไปนี้เปรียบเทียบให้เห็นรายจ่ายประจำปีสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉลี่ยเท่าที่เป็นมาระหว่าง ๒–๓ ปีที่แล้วกับที่เสนอ

ตารางที่ ๑ รายจ่ายเพื่อการพัฒนาเฉลี่ยเป็นรายปี โดยเทียบระหว่าง ๒–๓ ปี ที่แล้วมากับรายจ่ายที่เสนอ

(ล้านบาท)

	รายจ่ายประจำ		รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายพัฒนาเศรษฐกิจ	
	ที่แล้วมา	ที่เสนอ	ที่แล้วมา	ที่เสนอ	ที่แล้วมา	ที่เสนอ
การเกษตร (รวมการชลประทาน)	๑๕๐	๒๖๕	๒๘๐	๒๗๐	๔๓๐	๕๓๕
การอุตสาหกรรม และ เหมืองแร่	๑๐	๒๐	๓๐	๕๕	๔๐	๗๕
พลังงาน	—	—	๑๑๐	๕๗๕	๑๑๐	๕๗๕
การขนส่ง และ คมนาคม	๑๘๐	๒๘๐	๖๗๐	๑,๐๑๐	๘๖๐	๑,๓๐๐
การพัฒนาท้องถิ่น	—	—	๑๘๐	๓๐๐	๑๘๐	๓๐๐
การศึกษา, สาธารณสุข, อาคารสงเคราะห์ และ สังคมสงเคราะห์	๘๐๐	๑,๒๒๐	๒๐๐	๒๖๐	๑,๐๐๐	๑,๔๘๐
สิ่งก่อสร้างทางราชการ และ เบ็ดเตล็ด	๑๔๐	๑๖๐	๑๒๐	๑๖๐	๒๖๐	๓๒๐
รวม	๑,๒๘๐	๑,๘๕๕	๑,๕๘๐	๒,๖๓๐	๒,๘๘๐	๔,๕๘๕

หมายเหตุ – จำนวนถัวเฉลี่ยเท่าที่แล้วมาหมายถึงจำนวนถัวระหว่างปี ๒๔๘๕ – ๒๔๘๘ จะเห็นได้จากตารางที่ ๓ ว่า ยอดค่าใช้จ่ายปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ นั้น สูงกว่าจำนวนเฉลี่ย แต่อย่างไรก็ตามไม่มีข้อมูลสถิติซึ่งแยกออกเป็นประเภทได้โดยครบถ้วนสำหรับปีเหล่านี้

ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงจุดหมายของโครงการที่คณะสำรวจเสนออย่างกว้าง ๆ และกล่าวถึงวิธีการและนโยบายในการดำเนินงานให้บรรลุจุดหมายดังกล่าวในระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้าแต่โดยย่อ ๆ

จุดหมายและวิธีดำเนินงาน–การเกษตร

สำหรับการเกษตรนั้น เป้าหมายสำคัญที่เสนอ คือ:–

๑. ปรับปรุงทางวิชาการให้ผลิตข้าวได้มากขึ้น

๒. พัฒนาภาคใต้ของประเทศไทย โดยเฉพาะการขยายการผลิตยาง

๓. ระดมกำลังเพิ่มผลิตผลการเกษตรของภาคอีสาน และ

๔. พยายามเพิ่มประเภทการผลิตของการเกษตรโดยทั่วไป โดยเน้นถึงการปลูกพืชปีละ ๒ ครั้ง ในบริเวณที่ได้รับการชลประทานแล้ว และที่จะรับต่อไปในภาคกลาง และการปลูกพืชที่อาศัยความชุ่มชื้นของน้ำฝนในดินในส่วนเหนือของที่ราบนเป็นพิเศษ

ควรที่จะพูดต่อไปสักเล็กน้อยถึงการให้ความสำคัญอันดับเอกแก่การพิจารณาปัญหาพัฒนาภาคอีสาณ ภาคนี้แม้ว่าจะมีพลเมืองถึง ๑/๓ ของพลเมืองทั้งหมด แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นภาคที่อัตคัดที่สุด และยังเป็นภาคที่มีปัญหาพัฒนาการยุ่งยากที่สุดอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วภาคอีสาณมีโอกาศที่จะแปรสภาพให้เป็นแหล่งเกษตรที่เจริญรุ่งเรืองโดยอาศัยการปลูกพืชไร่ชนิดที่อาศัยความชุ่มชื้นของน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยง และการปศุสัตว์ได้ ในขณะนี้โอกาศเช่นนี้ยังมองเห็นได้แต่เป็นการณ์ไกลและต้องค่อยทำค่อยไป สำหรับ ๒–๓ ปีข้างหน้านี้อาจจะมีช่องทางสำหรับเร่งการลงทุนให้มากขึ้น และพัฒนาการเศรษฐกิจโดยการพัฒนาลุ่มน้ำโขง ในระยะ ๕ ปีข้างหน้านี้ควรจะให้ภาคอีสาณได้รับความพิจารณาในอันดับสำคัญ และดำเนินมาตรการบางอย่างที่จะส่งเสริมการเกษตรชนิดที่เหมาะสมและรุ่งเรืองได้ในภาคนี้ มาตรการเหล่านี้รวมถึงโครงการชลประทานและป้องกันน้ำท่วม ปรับปรุงการคมนาคมอย่างขนานใหญ่ โดยขยายทางหลวงแผ่นดินให้เลยโคราชไป และให้ความสำคัญแก่การก่อสร้างทางสายย่อยเพื่อเชื่อมทางหลวง โครงการพิเศษเพื่อส่งเสริมการเกษตรบางประเภทเช่น โครงการขุดบ่อน้ำเพื่อปรับปรุงการทำปอ ตั้งศูนย์ศึกษาและส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์และปลูกทุ่งหญ้าสำหรับสัตว์ การส่งเสริมเผยแพร่และวิจัยเกี่ยวกับการเกษตร โดยถือภาคอีสาณเป็นอันดับเอก การจัดตั้งหน่วยสำรวจที่ดิน การทำแผนที่ การสำรวจทางธรณีวิทยาและแร่ธาตุต่าง ๆ และศึกษา

ค้นคว้าเกี่ยวกับทรัพยากรอื่น ๆ และการปลูกไม้ขึ้นใหม่และคุ้มครองรักษาป่า นอกเหนือไปจากผลที่จะได้รับโดยทันทีแล้ว ผลงานดังกล่าวจะเป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคอีสานในอัตราที่รวดเร็วขึ้นซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้จากการพัฒนาแม่น้ำโขง

วิธีที่สำคัญวิธีหนึ่งในการพัฒนาการเกษตรได้แก่การดำเนินโครงการชลประทานที่ได้ทำไว้มากแล้วต่อไป อย่างไรก็ดี เราขอแนะนำให้เพิ่มเงินในการบำรุงรักษาให้มากขึ้น ทั้งสำหรับหัวงานชลประทานที่มีอยู่แล้วและที่จะสร้างขึ้นใหม่ ตลอดจนสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวเนื่องกัน ประตูน้ำและคลองที่จะส่งน้ำไปถึงไร่นาของราษฎรด้วย

เมื่อทำการชลประทานแล้วก็จะต้องทำการแนะนำและช่วยเหลือเกษตรกรทางวิชาการและอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายนี้ เราได้เสนอรายจ่ายเพิ่มขึ้นพอประมาณสำหรับการปรับปรุงการศึกษาชั้นสูงทางเกษตรศาสตร์ บริการส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการเกษตร การวิจัยและทดลองในเรื่องที่เลือกแล้วว่าสมควรให้มากขึ้น และการเปิดโอกาสให้ชาวชนบทได้รับการศึกษาให้มากขึ้น

สำหรับเรื่องข้าวโดยเฉพาะ เราได้เน้นให้มีการประสานงานในการผลิตข้าวให้ทันกับการบริโภคภายในประเทศ เพื่อกันไม่ให้ปริมาณข้าวซึ่งส่งออกต้องน้อยลงไป ทั้งนี้ นอกไปจากการชลประทานแล้ว ยังจะต้องเน้นเรื่องการวิจัย การส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการอีกด้วย นอกจากนี้รัฐควรให้เงินอุดหนุนในการส่งเสริมการบำรุงพันธุ์ การใช้ปุ๋ยและการปราบโรคและศัตรูพืช

สำหรับการส่งเสริมการผลิตยาง ได้แยกไว้เป็น ๓ ตอนระหว่างปี ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖ ที่จะต้องจัดตั้งสถาบันที่เข้มแข็งเพื่อบริหารการส่งเสริมการปลูกใหม่และการปลูกแทนโดยใช้ยางพันธุ์ดีสำหรับสวนยางขนาดเล็กและส่งเสริมการทำสวนยางขนาดใหญ่ของเอกชน

มาตรการที่เสนอสำหรับการป่าไม้นั้นส่วนใหญ่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วมและดินพังทะลาย โดยเฉพาะในบริเวณต้นน้ำลำธารของแม่น้ำเจ้าพระยาและภาคอีสาณ สำหรับการประมงนั้น ในขณะที่การขยายการประมงน้ำลึกคงจะยังมีปัญหาเรื่องตลาดต่างประเทศจำกัดอยู่ แต่การขยายการประมงน้ำจืดมีความจำเป็นยิ่งสำหรับการบริโภคในประเทศ จึงได้เสนอแนะมาตรการเพื่อการนี้ไว้แล้ว

จุดหมายและโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเกษตร

ในด้านอุตสาหกรรมได้ตั้งข้อสังเกตุไว้แล้วว่า ประวัติในการทำอุตสาหกรรมของรัฐบาลรวมทั้งการลงทุนของรัฐ โดยบริษัทซึ่งขนชื่อว่าเป็นของเอกชน แต่ความจริงรัฐบาลอุปถัมภ์อยู่ ส่วนใหญ่นับว่าไม่ดี ดังนั้นจึงขอแนะนำไม่ให้รัฐบาลเข้าดำเนินงานอุตสาหกรรมอีก และควรได้ตรวจดูอุตสาหกรรมของรัฐที่มีอยู่แล้วเพื่อพิจารณาว่าอุตสาหกรรม ใดบ้างควรจะยกเลิก และอุตสาหกรรมใดบ้างควรจะทำต่อไป เฉพาะที่จะทำต่อไปนั้น ควรให้สถาบันเอกชนจัดการโดยมีสัญญากับรัฐ อนึ่ง ได้ให้ข้อสังเกตุด้วย ว่าทางดีที่สุดที่จะพัฒนา อุตสาหกรรมก็คือ ส่งเสริมการประกอบการของเอกชนทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ประการแรกด้วยวิธีเปิดทางให้เอกชนได้มีการริเริ่มขึ้นเอง และประการที่สองโดยให้การอนุเคราะห์ทางภาษีและส่งเสริมทางอื่น ตั้งสถาบันที่ให้เงินกู้ยืมและให้ความสดวก เช่น ที่ดิน อาคาร พลังงานและน้ำ ถนน และอาคารที่อยู่เป็นต้น เราได้เสนอมาตรการและนโยบายตามแนวนี้ไว้แล้ว

รายจ่ายที่เสนอสำหรับ ๒ ปีข้างหน้ามีรายจ่ายเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมรวมอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเราเห็นว่ารัฐบาลควรจะประกอบการอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่เพราะเรายอมรับความจริงว่ารัฐบาลต้องเข้ารับ

โอนกิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ และจำจะต้องให้เงินกู้ไปเพื่อปลูกสร้างโรงงานต่าง ๆ ให้เสร็จเพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้ 1/ นอกจากนี้ยังจะต้องใช้เงินตามข้อผูกพันที่ได้ทำไว้เกี่ยวกับการพัฒนาน้ำมันในภาคเหนือซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใจมาก กิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติแต่ละอย่างควรได้รับการศึกษาโดยใกล้ชิดเพื่อให้เป็นการแน่ใจว่า จะมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำการเสื่อมราคาและดอกเบี้ยสำหรับเงินลงทุนใหม่ มิฉะนั้นแล้วก็ควรจะล้มเลิกเสีย

ส่วนที่สำคัญยิ่งส่วนหนึ่งในกิจการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล ในเวลาหลายปีข้างหน้าก็คือ โครงการพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่เพื่อแก้การขาดแคลนที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้ทันความต้องการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นในบริเวณกรุงเทพ ฯ และที่ราบภาคกลางในระยะต่อไปข้างหน้าอีกหลายปี โครงการนี้จะต้องใช้เงินร้อยละ ๒๐ ของรายจ่ายลงทุนทั้งหมดที่ได้เสนอมาสำหรับระหว่างปี ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖ เงินจำนวนนี้เกือบทั้งหมดจะต้องใช้สำหรับโครงการยันฮี และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน โครงการนี้นับว่าได้คิดค้นขึ้นมาอย่างดีและกำลังดำเนินการคืบหน้าอย่างได้ผล ในทันจึงจำเป็นแต่เพียงเน้นให้มีการประสานงานด้านต่าง ๆ ของโครงการพลังงานโดยเฉพาะให้มีการปรับปรุงและขยายระบบการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในกรุงเทพ ฯ และต่างจังหวัดให้สำเร็จทันกับการใช้พลังงานยันฮีเมื่อถึงเวลาแล้วเสร็จ

ส่วนใหญ่ที่สุดของรายจ่ายลงทุนที่เสนอคือประมาณร้อยละ ๔๐ ได้กำหนดไว้สำหรับการขนส่งและคมนาคม ทั้งนี้เพราะความจำเป็นที่เพิ่งจะตระหนักกันในเวลาไม่กี่ปีมานี้ว่า ประเทศไทยจะต้องมีทางหลวงแผ่นดินที่ดี และจะต้องบูรณะปรับปรุงทางรถไฟให้ทันสมัย ความจริงนั้นอาจจะเสนอรายจ่ายเพื่อการทางให้สูง

1/ หนี้ผูกพันของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งรัฐบาลจะต้องรับภาระนั้นได้นำมาคำนวณรวมไว้ในรายการประมาณการชำระหนี้สาธารณะของรัฐบาลแล้ว

กว่านี้ถ้าไม่มีข้อจำกัดทางด้านกำลังทางเทคนิค การลงทุนในการรถไฟที่เสนอนั้นส่วนใหญ่เพื่อดำเนินตามโครงการที่เริ่มไว้แล้ว ซึ่งให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนใช้รถจักรดีเซล การปรับปรุงรางและสพาน จัดหาล้อเลื่อนให้มากขึ้นและทันสมัย ปรับปรุงย่านสับเปลี่ยน ที่จอดรถขนถ่ายสินค้า เครื่องมือในการติดต่อและอุปกรณ์อื่น ๆ ให้ทันสมัย เรามิได้เสนอให้สร้างทางสายใหม่นอกเหนือไปจากการสร้างทางสายแก่งคอย – บัวใหญ่เป็นระยะทาง ๒๖๐ กิโลเมตรให้เสร็จสิ้น

สำหรับโครงการทางหลวงแผ่นดินนั้น คณะสำรวจฯ ขอให้ความสำคัญแก่การบำรุงรักษามากขึ้นกว่าที่แล้ว ๆ มา และให้ความสำคัญแก่การสร้างทางสายย่อยให้มากขึ้น ทางสายย่อยดังกล่าวนี้เป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในการเพิ่มทั้งปริมาณและประเภทการผลิตทางเกษตรในภาคอิสาณ และทำให้มีทางไปสู่บริเวณที่เพาะปลูกยางและทำเหมืองแร่ในภาคใต้ สำหรับทางหลวงสายใหญ่นั้นก็ควรจะเน้นไปในการปรับปรุงและสร้างทางสายกรุงเทพฯ – หนองคายในภาคอิสาณ ทางหลวงไปเชียงใหม่ในภาคเหนือ ทางหลวงไปสงขลาและภูเก็ตในภาคใต้ และทางหลวงไปตราดในภาคตะวันออกเฉียงใต้ให้เสร็จเรียบร้อย สำหรับทางสายกรุงเทพฯ – เชียงใหม่นั้น ควรให้ความสำคัญอันดับสูงสุดแก่ทางตอนระหว่างชัยนาทถึงตาก เพื่ออำนวยความสดวกในการขนส่งอุปกรณ์และวัสดุไปยังเขื่อนยันฮี

ส่วนสำคัญอื่น ๆ ของโครงการขนส่งและคมนาคมที่เสนอมานั้นมีการก่อสร้างการโทรคมนาคมทั่วประเทศ การปรับปรุงระบบโทรศัพท์ในกรุงเทพฯ การขยายและปรับปรุงการขนส่งทางอากาศภายในประเทศให้ทันสมัย และการจัดตั้งส่งก่อสร้างและหาอุปกรณ์สำหรับท่าเรือกรุงเทพฯ และสำหรับท่าเรือทางภาคใต้อีกเล็กน้อย

สำหรับความต้องการทางด้านการศึกษา สาธารณสุข และประชาสงเคราะห์ต้องใช้เงินส่วนใหญ่ที่สุดของรายจ่ายประจำที่เสนอไว้ และจะต้องใช้เงินงบลงทุนอีกมากเหมือนกัน งบประมาณส่วนใหญ่สำหรับการศึกษาจะต้องใช้ไปในการจัดหาที่เรียนให้พอกับจำนวนเด็กอายุเข้าวัยเรียนที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังต้องใช้ในโครงการฝึกอบรมครูเพื่อเพิ่มจำนวนครูผู้ทรงคุณวุฒิ และปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาให้สูงขึ้น จุดประสงค์ของโครงการสาธารณสุขก็เพื่อเพิ่มจำนวนแพทย์และพยาบาลสำหรับโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วและจะสร้างขึ้น เพื่อขยายและปรับปรุงบริการอนามัยภูมิภาค และเพื่อปรับปรุงการบริหารของโรงเรียนแพทย์ทั้งสองแห่งให้ดีขึ้น

รายการสุดท้ายของการพัฒนาที่เสนอมาก็คือ การพัฒนาส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงการประปา การสร้างท่อระบายน้ำ กำจัดสิ่งปฏิกูล การขนส่งและจราจร การคมนาคม พลังงาน อาคารสงเคราะห์ เหล่านี้ ไม่ทันกับความต้องการของพลเมืองที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยทั้งในกรุงเทพ ฯ และบริเวณภายในเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากการปรับปรุงการผลิตพลังงานในตัวเมืองและการโทรคมนาคมแล้ว ยังได้แนะนำให้ตั้งรายจ่ายสำหรับด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้นด้วยรวมทั้งการปรับปรุงการประปากรุงเทพ ฯ และเริ่มต้นโครงการอาคารสงเคราะห์ประจำท้องถิ่น แต่รายจ่ายที่ได้เสนอมานี้เมื่อเทียบกับความต้องการแล้วก็ยังนับว่าน้อยอยู่ ทั้งนี้เพราะมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินในด้านอื่น ๆ ซึ่งด่วนกว่าและมีผลเห็นทันตากว่า และที่สำคัญกว่านั้นก็คือขาดแคลนกำลังในการบริหารของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ก่อนที่จะตั้งงบประมาณให้พอกับความต้องการ จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่มาก ทั้งนี้ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองท้องถิ่นสามารถเป็นอิสระมากขึ้น และมีความรับผิดชอบมากขึ้น ในขณะนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้หน่วยปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มีรายได้ของตนเองโดยอิสระ ภายใน ๒–๓ ปี

ข้างหน้าควรเน้นเรื่องนี้ เริ่มจากการเก็บภาษีโรงเรือนโดยเหมาะสมเป็นพื้นฐาน และปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้บรรลุจุดประสงค์ดังกล่าวนี้แล้ว ก็จะสามารถขยายงานสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในบริเวณตัวเมืองให้เพียงพอขึ้น

การหาเงินมาใช้ – ความต้องการและวิธีหาเงิน

รายจ่ายที่เสนอเพื่อการพัฒนา

รายละเอียดของเงินที่ต้องการ สำหรับ โครงการ พัฒนาการ ของรัฐบาล ตามที่เสนอไว้ได้รวบรวมไว้ในตารางข้างล่างนี้ ควรสังเกตุว่ารายจ่ายลงทุนที่เสนอนั้นมียอดสูงสุดในปี ๒๕๐๔ และลดลงบ้างใน ๒ ปีต่อมา ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากระยะความต้องการใช้เงินสำหรับ โครงการเชื่อนยันฮีซึ่งปรากฏในรายจ่ายที่เสนอสำหรับการพลังงาน

ตารางที่ ๒ รายจ่ายที่เสนอเพื่อการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับปี ๒๕๐๒–๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายประจำ					
การเกษตร	๑๑๐	๑๒๕	๑๕๐	๑๖๐	๑๘๕
การชลประทาน	๘๐	๘๕	๑๒๐	๑๓๕	๑๕๐
การสหกรณ์	๑๐	๑๐	๑๐	๑๕	๑๕
การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	๑๐	๑๕	๒๐	๒๕	๒๕
การทาง	๑๕๐	๑๗๐	๒๐๐	๒๑๐	๒๒๐
การขนส่งและการคมนาคมอื่น ๆ	๘๐	๘๐	๑๐๐	๑๑๐	๑๑๐
การศึกษา	๘๐๐	๘๓๐	๘๘๐	๑,๐๔๐	๑,๑๐๐
การสาธารณสุขและประชาสงเคราะห์	๒๐๐	๒๑๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
การโยธา	๗๐	๗๕	๘๐	๘๐	๑๐๐
อื่น ๆ	๖๕	๖๕	๖๕	๖๐	๖๐
รวม	๑,๖๗๕	๑,๗๘๕	๑,๘๕๕	๒,๐๘๕	๒,๒๒๕

หอสมุดแห่งชาติรัชมังคลาภิเษก
จันทบุรี

รายจ่ายลงทุน	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
การเกษตร	๓๕	๖๕	๕๐	๔๕	๔๕
การชลประทาน	๒๒๕	๒๓๐	๑๘๐	๒๑๐	๒๖๕
การอุตสาหกรรม	๑๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐
พลังงาน	๕๖๐	๖๖๐	๗๔๐	๖๒๐	๒๘๐
การทาง	๔๗๕	๔๘๕	๔๔๐	๔๕๐	๔๔๐
การขนส่ง และการคมนาคมอื่น ๆ	๕๑๕	๕๖๐	๕๗๕	๕๘๕	๕๑๕
การพัฒนาท้องถิ่น	๒๕๐	๒๗๐	๓๐๕	๓๓๐	๓๓๕
การศึกษา	๑๐๐	๑๔๐	๒๐๕	๒๑๕	๑๘๕
การสาธารณสุขและประชาสงเคราะห์	๕๐	๖๕	๗๐	๓๐	๓๐
การอาคารสงเคราะห์	—	๓๐	๔๐	๖๐	๘๐
สถานที่ราชการและเบ็ดเตล็ด	๑๓๕	๑๔๐	๑๗๐	๑๗๕	๑๘๕
รวม	๒,๔๔๕	๒,๖๗๕	๒,๘๒๕	๒,๗๗๐	๒,๔๒๐
รวมทั้งสิ้น	๔,๑๒๐	๔,๔๖๐	๔,๗๘๐	๔,๘๖๕	๔,๖๔๕

ความต้องการที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนา

รัฐบาลยังต้องใช้จ่ายอีกเป็นจำนวนมากสำหรับวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาโดยตรง รายจ่ายเหล่านี้คือ รายจ่ายในการบริหารทั่ว ๆ ไป การป้องกันประเทศและการรักษากฎหมาย การชำระเงินกู้และรายการอื่น ๆ การชำระหนี้เงินกู้ในระหว่างปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ ได้คำนวณไว้ต่างหาก ส่วนรายจ่ายอื่น ๆ ได้คาดไว้อย่างคร่าว ๆ ว่าจะสูงขึ้นประมาณร้อยละ ๔ ต่อปี แต่ทั้งนี้ให้ถือว่าเสนอให้เพิ่มรายจ่ายทุกประเภทขึ้นในอัตรานี้ ควรพยายามทุกทางที่จะประหยัดรายจ่ายเท่าที่จะทำได้ เช่นงบประมาณรายจ่ายการป้องกันประเทศ และอาจลดจำนวนข้าราชการฝ่ายบริหารที่ล้นงานอีกด้วย สำหรับเรื่องลดจำนวนคนนี้อาจจะกระทำได้โดยค่อยเป็นค่อยไปเมื่อมีตำแหน่งว่าง อย่างไรก็ตาม การประหยัดนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการลดรายจ่ายทั้งมวล ถ้าสถานะการเงินอำนวยก็ให้นำมาใช้เพื่อการปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการซึ่งอยู่ในระดับต่ำ

ฉะนั้น ถึงแม้ว่าอาจสามารถตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาได้ คณะสำรวจ ฯ ก็ยังเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะวางแผนเพื่อพัฒนาภายใต้ข้อสมมติว่าความต้องการใช้เงินที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาจะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๔ ต่อปี ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนอกเหนือไปจากที่เสนอไว้เพื่อการพัฒนาจะทำให้รายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากที่ประมาณไว้ ๗.๒ พันล้านบาทใน ปี ๒๕๐๑ เป็น ๘ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๒ และเพิ่มขึ้นเป็น ๘.๒ พันล้านบาทในปี๒๕๐๕ และ ๒๕๐๖ สถานการณ์ทางการเงินเท่าที่เป็นอยู่ในเร็ว ๆ นี้ และตามที่เสนอไว้จึงพอสรุปได้ดังต่อไปนี้.–

ตารางที่ ๓ ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งหมดในระยะที่เพิ่งผ่านมาและที่เสนอ ๑/

(พันล้านบาท)

	รายจ่ายจริง		รายจ่ายประมาณ๒/		รายจ่ายที่เสนอ				
	๒๔๘๕	๒๔๘๘	๒๕๐๐	๒๕๐๑	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
ค่าใช้จ่ายประจำ สำหรับการพัฒนา	๑.๐	๑.๕	๑.๖	๑.๖	๑.๗	๑.๘	๒.๐	๒.๑	๒.๒
รายจ่ายลงทุน	๑.๒	๑.๗	๒.๑	๒.๐	๒.๔	๒.๗	๒.๘	๒.๘	๒.๔
รวมรายจ่ายเพื่อการพัฒนา	๒.๒	๓.๒	๓.๗	๓.๖	๔.๑	๔.๕	๔.๘	๔.๙	๔.๖
รายจ่ายเพื่อการบริหาร ตำรวจทหารและอื่นๆ	๒.๔	๓.๕	๓.๕	๓.๖	๔.๐	๔.๒	๔.๓	๔.๔	๔.๖
รวมรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล	๔.๖	๖.๗	๗.๒	๗.๒	๘.๑	๘.๗	๙.๑	๙.๓	๙.๒

๑/ รวมรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง ภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่น การลงทุนขององค์การสาธารณูปโภคที่สำคัญ ๆ ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของด้วยเงินขององค์การเองและรายจ่ายที่ไม่อยู่ในงบประมาณซึ่งได้มาจากเงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งเงินทุนสมทบ

๒/ การประมาณโดยคร่าว ๆ จากข้อเท็จจริงซึ่งไม่สมบูรณ์

วิธีหาเงิน

รายจ่ายระหว่างปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ จะเพิ่มขึ้นจากระดับปัจจุบันประมาณ ๑/๓ ถึงแม้จะเพิ่มเป็นจำนวนมากก็เป็นจำนวนที่สมเหตุสมผล การเพิ่มนี้อัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราเพิ่มในปี ๒๔๙๕–๒๕๐๑ ยิ่งกว่านั้นส่วนใหญ่ของค่าใช้จ่ายตามโครงการที่เพิ่มขึ้นหวังว่าจะได้มาจากความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะมีการประมาณปริมาณความช่วยเหลือตามโครงการ ไอ.ซี.เอ. ไว้ในระดับค่อนข้างต่ำ โอกาสที่จะต้องทำการกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มเติมจากจำนวนที่คาดไว้นี้อาจยังคงมีอยู่แต่ทั้งนี้ก็ไม่แน่นอน และอย่างไรก็ดีจำนวนเงินที่จะกู้ยืมได้คงจะไม่มากนัก ถ้าเปรียบกับจำนวนเงินที่ต้องการทั้งสิ้นสำหรับระยะเวลาที่กล่าวถึง ส่วนใหญ่อีกส่วนหนึ่งของเงินที่ต้องการเพิ่มขึ้นก็คาดว่าจะได้จากรายรับที่เพิ่มขึ้นโดยปกติตามอัตราภาษีในปัจจุบัน เราได้ประมาณการเพิ่มนี้ไว้ในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปีตามอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อเร็ว ๆ นี้ซึ่งคาดว่าจะรักษาไว้ได้ เงินอีกส่วนหนึ่งอาจได้มาจากการกู้เงินเพิ่มเติมจากการออมทรัพย์ของประชาชน แต่ขอเสนอไม่ให้กู้จากธนาคารกลางให้สูงไปกว่าระดับ ๒–๓ ปีที่ผ่านมานี้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินภายในประเทศ และหลีกเลี่ยงการถลำใช้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศมากเกินไป เงินที่พอจะหาได้เพิ่มเติมอีกทางหนึ่งก็คือจากเงินกำไรของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งอาจนำไปใช้ในการลงทุนของรถไฟหากมีการขึ้นอัตราค่าระวางบ้างเล็กน้อยตามคำเสนอ

รัฐบาลมีความจำเป็นต้องหาเงินมาให้ได้มากขึ้นอีก ทั้งด้วยการเพิ่มภาษีของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และด้วยการเก็บภาษีอากรที่ใช้บังคับอยู่แล้วให้ได้มากขึ้น นี่เป็นเรื่องการหาเงินที่จะต้องกระทำกันโดยรีบด่วนในระหว่าง ๒ หรือ ๓ ปีข้างหน้า เพื่อนำมาใช้ในโครงการที่สำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนา

ประเทศในกาลข้างหน้า ข้อเสนอเฉพาะเกี่ยวกับภาษีอากรได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๙ และตามข้อเสนอนั้น ประชาชนพลเมืองก็ยังมีภาระทางด้านภาษีอากรแต่เพียงเบาบางอยู่ และไม่น่าจะเป็นการลำบากที่จะแบกภาระอันเล็กน้อยนั้น รายได้ทั้งสิ้นที่ต้องการนั้นคงจะเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ของผลิตผลแห่งชาติ (เปรียบเทียบกับประมาณร้อยละ ๑๔ ในปัจจุบันนี้) ภาระภาษีตามอัตราส่วนนี้ไม่สูงเกินไปนัก และอันที่จริงแล้วก็ยังต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และต่ำกว่าของประเทศที่ด้อยความเจริญอื่น ๆ ซึ่งกำลังพยายามจะเร่งการก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นรายได้ที่ต้องการเพิ่มนอกเหนือไปจากภาษีในอัตราปัจจุบัน ซึ่งจะเก็บได้มากขึ้นตามส่วนของความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยปกตินั้น ก็คาดว่าค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว คืออาจจะมีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๑๐เพียงเล็กน้อย ในปัจจุบันนี้เงินที่รัฐบาลได้รับจากการเก็บภาษีทางตรงนั้นนับว่าจัดอยู่ในพวกที่ต่ำที่สุดสำหรับในเอเชีย การเก็บภาษีใหม่และการบังคับให้มีการเสียภาษีตามกฎหมายอย่างจริงจัง ถ้าพิจารณาจากทางแง่การเมืองแล้วเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก แต่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นยิ่ง และจะต้องกระทำไปด้วยความกล้าหาญและแข็งขัน ดังเช่นในประเทศด้อยความเจริญอื่น ๆ ถ้าหากว่าประเทศไทยคิดจะหลีกเลี่ยง การตัดสินใจเลือกระหว่าง โครงการพัฒนาการที่ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นที่พึงพอใจประการหนึ่ง กับการขาดเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกอันจะเกิดจากนโยบายการเงินที่ไม่ดีอีกประการหนึ่ง

การจัดรูปองค์งานเพื่อประกอบการพัฒนา

แต่การเพิ่มรายได้ของรัฐบาลอย่างเดียวนั้นไม่พอ จำเป็นจะต้องปรับปรุงการจัดรูปองค์งานของรัฐบาลในการพัฒนาเสียใหม่อีกด้วย ทั้งนี้ ถ้าหากรัฐบาล

มีความประสงค์ที่จะแสดงบทบาท สำคัญ ใน ความเจริญเติบโต ทาง เศรษฐกิจของประเทศให้ได้ผลเป็นที่น่าพึงพอใจ ในด้านการเกษตรควรจะต้องขวนขวายเป็นพิเศษที่จะปรับปรุงและขยายการค้นคว้า ส่งเสริมการศึกษา และบริการอื่น ๆ ของรัฐบาล โดยให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ประกอบการเกษตร ในด้านอุตสาหกรรมนั้นในขณะที่เราเสนอนโยบายให้ รัฐบาลถอนตัวออกจากการเสี่ยง ในการประกอบอุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ เราก็ใคร่จะขอให้ตระเตรียมการให้พอเพียงและให้เป็นผลจริง ๆ ในการชักจูงและให้บริการแก่เอกชนซึ่งมีความดำริเริ่มที่จะประกอบการอุตสาหกรรม

สำหรับกิจการพัฒนาของรัฐบาลนั้น เมื่อพิจารณาเป็นส่วนรวมแล้วจะเห็นว่าความต้องการประการแรกก็คือ วางผังการใช้จ่ายในด้านพัฒนาการอย่างมีระเบียบแบบแผน เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเพิ่มทั้งรายจ่าย เพื่อโครงการลงทุนและรายจ่ายประจำต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประเทศก้าวหน้า ให้เพียงพอกับความต้องการของชาติ เราจะบรรลุถึงจุดหมายนี้ได้โดยการจัดลำดับความสำคัญ ใน การใช้จ่ายเงิน ทั้งสอง ประเภท ใน ลักษณะที่จะให้ผล ตอบแทนมาก ที่สุด เราได้ร่างโครงการรายจ่ายสำหรับ ๕ ปีที่จะมาถึงนขนตามดุลยพินจของเรา ซึ่งเราคิดว่าใกล้เคียงกับจำนวนที่พึงตั้งไว้อย่างสมดุลย์ สำหรับรายจ่ายทั้ง ๒ ประเภทอย่างที่สุด อย่างไรก็ดี เหตุการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปและเมื่อมีการลับส่วนอย่างละเอียดยิ่งขึ้นอาจจำเป็นต้องสำรวจและแก้ไขปรับปรุงโครงการเหล่านั้นเสียใหม่ และปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกันด้วย

ดังนั้น ในประเทศไทยจึงมีความจำเป็นอันแท้จริงที่จะมีองค์การกลางซึ่งมีหน้าที่ศึกษาภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่เสมอ และร่างผังเพื่อพัฒนาการ ผังเหล่านี้จะต้องกำหนดโครงการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะแสดงลำดับความสำคัญของการลงทุนประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ผังดังกล่าวยังจะต้องคำนึงถึง

นโยบายและการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งจะกระทบกระเทือนกิจการทางเศรษฐกิจ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้ประเทศไทย จัดตั้งองค์การ วางผังกลางเพื่อปฏิบัติงานเหล่านั้นและงานที่เกี่ยวเนื่องกัน

การกำหนดนโยบายนั้นมักจะเป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมือง โดยหลีกเลี่ยงมิได้ แต่ก่อนที่นโยบายนั้นจะตราเป็นกฎหมายก็จะต้องรับความเห็นชอบในขั้นแรกจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน และต่อนั้นก็จากสภานิติบัญญัติ เนื่องด้วยเหตุนี้เอง เราจึงขอเสนอให้องค์การวางผังนี้อยู่ใต้ความอำนวยการของคณะกรรมการชุดเล็ก ๆ ของคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่งซึ่งเราจะเรียกว่าสภาพัฒนาการแห่งชาติ สภานี้จะประกอบด้วยรัฐมนตรีผู้ที่มีหน้าที่ใกล้ชิดกับปัญหาความเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หน้าที่ของสภานี้ก็คือการวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

แต่เราจะหวังให้สภาดังกล่าวมีเวลาหรือมีคุณสมบัติทางเทคนิคเพื่อศึกษาภาวะเศรษฐกิจอยู่เสมอ หรือเพื่อจะพิจารณาทบทวนข้อเสนอของแต่ละกระทรวงโดยเฉพาะ หรือประสานและเพิ่มเติมข้อความในข้อเสนอเหล่านั้นมิได้ เพื่อที่จะปฏิบัติงานเหล่านี้เราขอเสนอให้ตั้งสำนักงานวางผังขึ้น สำนักงานนี้มีหน้าที่ร่างโครงการและนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามความต้องการและกำลังทรัพยากรของประเทศ แล้วเสนอโครงการและนโยบายเหล่านั้นให้สภาพัฒนาการแห่งชาติพิจารณา ต่อจากนั้นก็เป็นหน้าที่ของสภาที่จะพิจารณาข้อเสนอแนะเหล่านั้นโดยทำการปรึกษาหารือกับสำนักงาน และหลังจากได้แก้ไขข้อเสนอตามที่เห็นว่าจำเป็นแล้ว ก็ให้นำเรื่องขึ้นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาการแห่งชาตินั้นไม่จำเป็นจะต้องมีจำนวนมากแต่ถ้าจะให้คนนับถือความเห็นของสำนักงานเลขาธิการแล้ว เจ้า

หน้าที่เหล่านั้นจะต้องมีความสามารถอย่างแท้จริง และมีอิสระจากการกดดันทางการเมืองให้มากที่สุด ฉะนั้น เราจึงขอแนะนำให้ทำการเลือกเฟ้นเจ้าหน้าที่เหล่านั้นด้วยความระมัดระวังเป็นที่สุด เราเชื่อว่าความอิสระของสำนักงานเลขาธิการนี้จะเป็นที่เชื่อถือได้ถ้าหากสำนักงานนั้นขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงนโยบายและท่าเกี่ยวกับการรายงานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็มีความจำเป็นด้วยเหมือนกัน ปัญหาการปรับปรุงบริการสถิติของรัฐบาลได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ ๘ ในที่นี้ขอเรียนให้ทราบด้วยว่าจะต้องมีการปรับปรุงสำนักงานสถิติกลางและหน่วยบริการสถิติของกระทรวงต่าง ๆ ให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น แม้ว่าจะไม่ต้องมีการขยายงานให้ใหญ่โตขึ้นมากนัก รัฐบาลควรจะขอความช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศเพื่อวางผัง และจัดให้มีโครงการสถิติที่พอเพียงกว่าในปัจจุบัน และเพื่อจัดให้มีการอบรมทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศสำหรับ บุคคลที่ปฏิบัติงาน สถิติ อยู่แล้วและจะมาปฏิบัติงาน สถิติ ต่อไป ในอนาคต

การ บริหาร งานของ รัฐบาลอีก ส่วน หนึ่งที่ควรจะปฏิรูปก็คือการจัดการเงิน รายจ่ายที่สำคัญของรัฐบาลมีการควบคุมกันอย่างหละหลวมการตระเตรียมงบประมาณก็เป็นไปอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ การตั้งงบประมาณรายจ่ายก็ตั้งกันไว้สูงกว่าเท่าที่ควรในหลายกรณี แต่ในบางกรณีก็ตั้งไว้ไม่เพียงพอ บรรดาองค์การอิสระของรัฐบาลส่วนมาก และเงินทุนหมุนเวียนได้รับและจ่ายเงินจำนวนมาก ๆ ซึ่งมิได้ตั้งไว้ในงบประมาณ และในหลายกรณีก็มีการควบคุม รายรับรายจ่ายเหล่านี้แต่เพียงประปราย เพื่อจะให้มีการควบคุมการเงินให้ดีขึ้น และให้เงินที่ใช้ไปนั้นได้ผลอย่างเต็มที่ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไข เราขอเสนอว่ารายจ่ายพิเศษนอกเหนือไปจาก งบประมาณ รายจ่าย ประจำที่ กำหนดไว้ ขององค์การอิสระทั้งหลายจะ

ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน และจะต้องเสนอบัญชีทำการอย่างสมบูรณ์ขององค์การเหล่านั้นให้ทราบ และมีการตรวจสอบอย่างทันท่วงที วิธีการตั้งเงินทุนหมุนเวียนก็ควรจะเลิกล้มเสียโดยมีข้อยกเว้นไว้แต่น้อยราย และการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณที่ตั้งไว้ก็ควรจัดสรรเงินให้จากงบสำรองเพื่อการฉุกเฉินพิเศษโดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็จะต้องออกพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

ข้อบกพร่องในการควบคุมการเงินอีกประการหนึ่งก็คือ ไม่มีการแสดงบัญชีเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล และตามความเป็นจริงแล้วก็ไม่มีการทำบัญชีในลักษณะที่น่าพอใจจนกระทั่งเวลาได้ล่วงเลยไปนานแล้ว บริษัทผู้เชี่ยวชาญในการบริหารการเงินบริษัทหนึ่งได้เสนอให้ปรับปรุงวิธีการงบประมาณไว้ ถ้าหากได้กระทำตามข้อเสนอของบริษัทนั้นแล้ว งบประมาณและบัญชีต่าง ๆ ของรัฐบาลก็จะเป็นสิ่งที่ควรจะเป็น คือเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้วิจัยควบคุมและวางผังในทางการเงิน

ประการสุดท้าย ไม่แต่เพียงรูปงบประมาณเท่านั้นที่ไม่เหมาะสม วิธีการที่ใช้ในการตระเตรียมงบประมาณก็ยังบกพร่องอยู่มากด้วยเช่นกัน ไม่มีวิธีใดเลยที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า การตั้งงบประมาณของแต่ละกระทรวงจะตรงต่อความจริงหรือไม่ประการใด กระทรวงการคลังก็ไม่มีข้าราชการเป็นจำนวนเพียงพอหรือมีความสามารถพอที่จะพิจารณาได้ว่า การของบประมาณนั้นจะสมเหตุผลหรือไม่ หรือที่จะกำหนดได้ว่ารายการใดมีความสำคัญกว่ากันเพียงใด แต่ก็เป็นการเคราะห์ดีที่ได้มีการอนุมัติโครงการจัดตั้งกรมงบประมาณขึ้น รวมทั้งการตั้งหน่วยงบประมาณในกระทรวงทบวงกรมของรัฐบาลกันขึ้นทุกแห่ง เราขอให้มีการจัดตั้งกันจริง ๆ ขึ้นโดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้ด้วย

เราได้เน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การวางผัง ปรับปรุงบริการสถิติและปฏิรูปการบริหารการเงินของชาติให้ดีขึ้น ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวตามที่เสนอแล้ว ก็คงจะทำให้การวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น อนึ่ง การปฏิบัติตามโครงการก็ควรจะต้องมีการปรับปรุงกันอย่างขนานใหญ่เหมือนกัน ข้อบกพร่องอื่น ๆ ของการบริหารงานที่ได้พิจารณาไว้ในบทท้าย ๆ ก็ควรได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นด้วย ถ้าจะให้การปฏิบัติตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการงานประจำวันของรัฐบาลเป็นไปอย่างได้ผลเท่าที่ควร

เราได้เน้นถึงความขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิ และได้รับการอบรมมาอย่างครบถ้วนในหน่วยการบริหารราชการหลายหน่วยด้วยกัน โครงการอบรมที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบันจะช่วยแก้ไขความขาดแคลนดังกล่าวได้มาก และการอบรมส่วนมากก็ควรให้ดำเนินต่อไป และบางโครงการก็ควรให้มีการขยายออกไปด้วย แต่จะต้องให้ความเอาใจใส่เป็นพิเศษแก่คุณภาพของการอบรมแต่ละแขนง รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของโครงการอบรมดังกล่าวต่อชนิดของงานที่จะต้องทำด้วย ในประเทศไทยนั้นมักพิจารณาแต่ปริญญา และมักจะละเลยการคำนึงถึงคุณสมบัติของสถาบันที่ให้ปริญญาเหล่านั้น หรือลักษณะของการอบรมที่สถาบันเหล่านั้นอำนวยให้

การบรรจุผู้ที่ได้รับการอบรมซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วเข้าทำงานจึงจำต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง ผู้ชำนาญงานก็ควรได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในเรื่องที่ตนมีความชำนาญเท่านั้น และไม่ควรริเริ่มงานใดๆ ที่ต้องอาศัยความชำนาญในเมื่อไม่สามารถหาผู้ที่มีความชำนิชำนาญมาปฏิบัติงานนั้นได้ ก่อนอื่นเรื่องนี้เป็นเรื่องของการวิจัยงาน การจัดลักษณะของงานและการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานตามคุณวุฒิที่ต้องการ แต่เรื่องนี้จะดำเนินไปอย่างเป็นที่พึง

พอใจไม่ได้จนกว่าจะได้มีการจัดตั้ง ก.พ. กันขึ้นใหม่จนถึงขนาดจะเรียกได้ว่าเป็นหน่วยที่มีความสามารถในวิชาการด้านนี้อย่างแท้จริง.

บทที่ ๒ การเกษตร

การเกษตร ยังคงเป็น หลักสำคัญ แห่งการ เศรษฐกิจ ของ ประเทศไทยอยู่ ถึงแม้ว่าประเภทของกิจการเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นก็ตาม การเกษตรเป็นอาชีพของประชากรร้อยละ ๘๐ เป็นแหล่งกำเนิดรายได้ประชาชาติเกือบครึ่งหนึ่งและเป็นที่มาของสินค้าขาออกร้อยละ ๘๕ – ๙๐ ของประเทศไทย

ที่แล้วมาการพัฒนาทรัพยากรทางเกษตรของประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นผลงานโดยลำพังของกสิกรไทยแต่ละคน ซึ่งประกอบการกสิกรรมในไร่นาขนาดเล็ก อาศัยแรงงานในครอบครัวและเพื่อนบ้าน ความช่วยเหลือได้รับจากรัฐบาลค่อนข้างเพียงแต่ในด้านงานชลประทานย่อยและการสร้างระบบการรถไฟเท่านั้น แต่ในระยะ๒ – ๓ ปีที่ผ่านมานี้ รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นอย่างมากมายเพื่อการชลประทาน การสร้างทางสายต่าง ๆ และการปรับปรุงบริการรถไฟและท่าเรือ การดำเนินงานเหล่านี้ได้ช่วยเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้น ช่วยขยายประเภทพืชผลทางเกษตรด้วยการปรับปรุงทรัพยากรของเกษตรกร และขยายตลาดให้กว้างขวางขึ้น แต่การทำไร่นาขนาดเล็กโดยใช้แรงงานในครอบครัว ตลอดจนพืชที่ปลูกและวิธีปลูกก็ยังคงยึดประเพณีเดิมอยู่ไม่ค่อยไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก

เนื้อที่ใช้ประกอบการกสิกรรมมีขนาดตั้งแต่ประมาณ ๖ ไร่ในท้องที่ที่มีการชลประทานดีทางภาคเหนือจนถึง ๔๐ หรือ ๕๐ ไร่ ในที่ดอนดินไม่ดีซึ่งในประเทศไทยหมายถึงที่ใด ๆ ก็ตามที่น้ำท่วมไม่ถึงไม่สามารถปลูกข้าวแบบที่ต้องใช้น้ำหล่อเลี้ยงได้ ขนาดเฉลี่ยของที่ถือครองทั่วประเทศประมาณ ๒๕ ไร่ การกสิกรรมขนาดใหญ่มีจำนวนน้อย และกสิกรส่วนมากมีที่ดินของตนเอง โดยทั่วไปปลูกพืชกันปีละครั้งเดียวและปลูกข้าวเป็นส่วนมาก ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีทางปลูกพืชอย่างอื่นได้หลายชนิด และในระยะหลัง ๆ นี้มีผู้ปลูกพืชอื่นกันมากขึ้น

ก็ตาม การปลูกข้าวก็ยังคงใช้ที่ดินกว่าร้อยละ ๘๐ ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด และมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตทางเกษตรทั้งหมด

ธรรมชาติแวดล้อมซึ่งเหมาะกับการปลูกข้าว และความสำคัญของข้าว ในฐานะอาหารหลักของคนไทยเป็นเหตุผลที่ทำให้มีการปลูกข้าวมากเช่นนี้ และโดยที่มีที่ดินสำหรับปลูกข้าวมาก ประเทศไทยจึงไม่แต่สามารถปลูกข้าวให้พอเลี้ยงประชากรที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันยังเป็นประเทศที่ส่งข้าวออกมากที่สุดของโลกประเทศหนึ่งอีกด้วย

การเรียกประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่มีการเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับข้าวนั้น ออกจะเป็นการพูดอย่างง่ายเกินไปสักหน่อย แต่ถ้าจะพูดถึงความสำคัญของข้าวที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต และการกินดีอยู่ดีในปัจจุบันของไทยแล้วก็ยากที่จะพูดให้เกินความจริงไปได้ ประชากรประมาณสองในสามมีอาชีพในการทำนา การปลูกข้าวเป็นกิจการประเภทเดียวที่ทำรายได้ประชาชาติให้มากที่สุด ทำรายได้เกือบครึ่งหนึ่งของสินค้าขาออกของประเทศไทย และทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมากทั้งทางตรงและทางอ้อม

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาอนาคตของการเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงมีปัญหาเรื่องจะขยายเนื้อที่ทำนาได้อีกไม่มาก ที่ดินว่างเปล่าที่เอกชนจะเข้าทำนาด้วยน้ำพักน้ำแรงของตนเองฝ่ายเดียวได้เหลืออยู่น้อย ดูเหมือนว่า ที่ดินใดที่ปลูกข้าวได้ผลคุ้มค่าก็ใช้ปลูกข้าวเสียเกือบหมดมาเป็นเวลานานแล้ว พยานหลักฐานที่เห็นได้ก็คือ ในท้องที่ปลูกข้าวอันอุดมสมบูรณ์ที่สุดของประเทศคือ ที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา มีชาวนาทำนากันเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยเบียดเสียดเยียดยัดกันมาก การปลูกข้าวในที่ที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะในภาคอีสาน ซึ่งเหมาะแก่การปลูกพืชอื่นมากกว่า และการที่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เริ่มลดลงตั้งแต่ปี ๒๔๖๗ เรื่อยมาจนกระทั่งเนื้อที่ปลูกข้าวยุติการขยายตัวเมื่อไม่กี่ปีมานี้ ผลผลิตต่อไร่ใน

ระยะหลัง ๆ เพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย เพราะการขยายการชลประทานและผลผลิตทั้งสิ้นก็เพิ่มขึ้นในอัตราปีละประมาณร้อยละ ๒ แต่ปริมาณข้าวที่ส่งออกลดระดับลงหลังจากที่ได้เพิ่มขึ้นมากมาเป็นเวลานาน

ที่เป็นเช่นนี้มิได้หมายความว่าประเทศไทยไม่อาจจะผลิตข้าวเพิ่มขึ้นได้ คณะสำรวจฯ เชื่อมั่นว่าการผลิตข้าวจะเพิ่มสูงขึ้นได้อีกมากถ้าหากมีโครงการที่ถูกต้องและเหมาะสม โครงการนี้รวมถึงงานชลประทานที่สามารถควบคุมระดับน้ำได้ดีกว่าในปัจจุบัน การจัดหาพันธุ์ที่ให้ผลมากขึ้น การส่งเสริมให้ใช้ปุ๋ยและการช่วยเหลือชาวนาในทางอื่นเพื่อให้ชาวนามีส่งจูงใจมากขึ้น และส่งเสริมให้ใช้เทคนิคที่ดีกว่า และให้ได้รับผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น โครงการชลประทานที่ดีจะเป็นผลให้มีเนื้อที่ปลูกข้าวเพิ่มขึ้นอีกมากก็จริงแต่โครงการที่หวังผลได้แน่นอนที่สุดได้แก่การปรับปรุงให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นทั้งในที่ที่เพาะปลูกอยู่แล้วและในที่ใหม่

ปัญหาก็คือว่า โครงการดังกล่าวนี้ไม่แต่จะต้องลงทุนลงแรงมากเท่านั้น ยังต้องการความสามารถในด้านวิชาการและการบริหารงานอีกมากด้วย ถ้าจะให้ชาวนาได้รับการช่วยเหลืออย่างได้ผลจริง ๆ ถ้าปราศจากการลงทุนและบริการเหล่านี้แล้ว ข้าวที่ผลิตได้ก็จะต้องใช้บริโภคภายในประเทศมากขึ้น ๆ และมีเหลือสำหรับส่งออกไปขายในต่างประเทศน้อยลงทุกที

อย่างไรก็ดี มีปัญหาอยู่ว่า แม้จะเล็งผลเลิศอย่างที่สุดแล้วก็ตาม ประเทศไทยจะสามารถปลูกข้าวได้เพียงพอที่จะมีข้าวเหลือกินเหลือใช้สำหรับส่งออกเพิ่มขึ้นในระยะยาวได้หรือไม่ อีกประการหนึ่งวิธีที่หวังผลได้มากที่สุดในการเพิ่มปริมาณปลูกข้าวนั้นดูเหมือนจะเป็นวิธีเพิ่มผลผลิตต่อไร่มากกว่าการขยายเนื้อที่ปลูกข้าว จึงน่าสงสัยว่าการใช้แรงงานในที่นาจะไม่เพิ่มให้ได้ส่วนกับผลผลิตเมื่อคำนึงถึงการเพิ่มจำนวนประชากร ซึ่งต้องพึ่งการเกษตรเป็นอาชีพแล้วจะเกิดปัญหาคนว่างงานในชนบทขึ้น

ปัญหาเรื่องการส่งข้าวออก และเรื่องการใช้แรงงานในอนาคตทั้งสองประการนี้ ทำให้เพิ่มความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายเกษตร ซึ่งมีจุดหมายไม่แต่เพียงเพื่อส่งเสริมการผลิตข้าวอย่างเดียว แต่จะต้องชักนำให้มีการผลิตพืชผลกสิกรรมอย่างอื่นให้มากขึ้นทั้งประเภทและปริมาณอีกด้วย

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่านโยบายเกษตรของไทยควรจะมีวัตถุประสงค์สำคัญดังนี้.–

๑. ขยายปริมาณการผลิตข้าวโดยใช้เทคนิคอันทันสมัย ซึ่งมีทางจะส่งเสริมได้มากโดยเฉพาะในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา

๒. พัฒนาการเกษตรทางภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีโอกาสทำได้อีกมาก โดยเฉพาะการผลิตยางยังขยายได้อีกหลายเท่า

๓. ปรับปรุงเศรษฐกิจการเกษตรในภาคอีสานให้ดีขึ้นโดยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะส่งเสริมให้ปลูกข้าวน้อยลง ให้ปลูกพืชไร่ชนิดที่อาศัยน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยงทำทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์มากขึ้นและ

๔. ส่งเสริมการเกษตรประเภทอื่นโดยทั่วๆ ไป โดยเฉพาะอำนวยความสดวกและส่งเสริมการปลูกข้าวปีละ ๒ ครั้ง ในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพัฒนาการปลูกพืชไร่ประเภทที่อาศัยน้ำฝนในดินหล่อเลี้ยงในภาคเหนือของประเทศ

ทั้งนี้ควรจะทำความเข้าใจเสียแต่ต้นว่าวัตถุประสงค์เหล่านี้ จะเป็นผลสำเร็จเต็มที่ก็ต่อเมื่อใช้เวลานานปี งานชลประทานจะให้ผลเร็วกว่างานอื่น และเป็นโครงการซึ่งจะต้องใช้งบประมาณมากที่สุดในบรรดาโครงการเกษตรที่เสนอสำหรับระยะห้าปีข้างหน้า โครงการสร้างทางในชนบทก็จะช่วยให้ผลผลิตทางเกษตรเพิ่มขึ้นได้เร็วเหมือนกัน แต่การดำเนินงานในด้านอื่นๆ หลายด้านในระยะแรกต้องได้ผลช้าไปก่อนจนกว่าจะมีเครื่องมือที่จำเป็นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการและฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะ

ในด้านการเกษตรของคณะสำรวจฯ สำหรับ ๕ ปีข้างหน้าจึงมุ่งไปในทางวางรากฐาน สำหรับความก้าวหน้าต่อ ไปมากกว่าที่จะ พยายามให้บังเกิดผล มากในชั่วระยะเวลาอันสั้น

การชลประทาน

การชลประทานกำลัง มีบทบาท สำคัญ ในการ เพิ่ม ประสิทธิภาพ การ ผลิตทางเกษตรของประเทศไทย นอกจากนั้นยังสามารถช่วยเพิ่มผลผลิตโดยการขยายเนื้อที่เพาะปลูกและช่วย ให้ ปลูกพืชหมุนเวียนได้ดีขึ้น ยิ่งกว่านั้นกรมชลประทานยังมีหน่วยงาน ความชำนาญและกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าดำเนินการเหล่านี้ด้วย คณะสำรวจจึง สนับสนุน ให้ การชล ประทาน เป็น งาน สำคัญ ใน โครงการ พัฒนาเกษตรกรรมในอนาคต

ปริมาณน้ำฝนที่ประเทศไทย ได้รับจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และจากหางลมใต้ฝุ่นซึ่ง พัดเข้ามา จาก มหาสมุทรแปซิฟิค ทาง ชายฝั่ง เอเซียตะวันออกนั้น โดยทั่วไปก็เพียงพอสำหรับการเพาะปลูกอยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่ว่าฝนตกไม่สม่ำเสมอ และตกหนักในฤดูฝน และฤดูอื่นไม่ใคร่มีฝนเลย นอกจากในภาคใต้ซึ่งนับว่าไม่มีหน้าแล้งแล้ว ภาคอื่น ๆ ในฤดูฝน (โดยปกติระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม) มีน้ำเหลือเฟือจนมักจะท่วมเสมอ แต่ในฤดูอื่นท้องที่ส่วนใหญ่มีน้ำไม่เพียงพอสำหรับการเพาะปลูก ยิ่งไปกว่านั้นระยะเวลาและปริมาณน้ำฝนแต่ละปีก็เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอทำให้กำหนด เวลาการ เพาะปลูก ต้องเสียไป และทำ ให้การ ผลิตทางเกษตร โดยเฉพาะข้าวได้รับความเสียหาย

งานชลประทานเท่าที่ได้ดำเนินมาแล้ว ส่วนใหญ่มีจุดหมายที่จะจ่ายน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น งานชลประทานเหล่านี้ได้ช่วยป้องกันอุทกภัย

และที่สำคัญที่สุดก็คือช่วยให้ที่ดินที่อยู่สูงได้รับน้ำเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกตามฤดูกาล และช่วยลดปริมาณน้ำซึ่งที่ดินที่อยู่ต่ำได้รับมากเกินไป นอกจากนี้ยังมีการดำเนินงานเพื่อขังน้ำไว้ใช้ได้นาน โดยเฉพาะด้วยการสร้างอ่างเก็บน้ำในภาคอีสานด้วย อย่างไรก็ตามโครงการเหล่านี้เป็นแต่เพียงโครงการย่อย ขณะนี้กำลังเริ่มโครงการใหญ่เป็นโครงการแรกเพื่อเก็บกักน้ำซึ่งแตกต่างจากการผันกระแสน้ำจากแม่น้ำ โครงการนี้จะควบคุมระดับน้ำได้ตลอดปีและป้องกันอุทกภัยตลอดจนให้ไฟฟ้าพลังน้ำด้วย

โดยทั่วไปงานชลประทานมีส่วนร่วมกับมาตรการอื่น ๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตร โครงการชลประทานที่คณะสำรวจฯ เสนอจึงแบ่งตามภาคทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยมากกว่าที่จะแบ่งตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเกษตร

การชลประทานในที่ราบภาคกลาง

งานชลประทานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยได้แก่ โครงการเจ้าพระยาใหญ่ โครงการนี้ประกอบด้วยเขื่อนกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ซึ่งสร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ และระบบคลองส่งน้ำอย่างกว้างขวาง ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการขุด โครงการนี้จะให้การชลประทานแก่เนื้อที่เกือบหกล้านไร่ ในที่ราบภาคกลางตลอดแนวขวางตั้งแต่ชัยนาทลงมาทางใต้จนถึงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จุดประสงค์ของโครงการนี้เพื่อขยายและปรับปรุงการส่งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าที่จะควบคุมระดับน้ำที่ไหลลงมาตามฤดูกาล การสร้างระบบคลองซึ่งประกอบด้วยคลองส่งน้ำสายใหญ่ ๓ สาย คลองแยกซอยและคูนาให้เสร็จสิ้นนับว่ามีลำดับความสำคัญสูงสุดในด้านการชลประทาน ด้วยเหตุนี้คณะ

สำรวจฯ จึงขอให้จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ อย่างเพียงพอเพื่อดำเนินการสร้างระบบคลองนี้ให้เสร็จสิ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามที่ได้กำหนดไว้และดำเนินงานอื่นๆ ที่จำเป็นให้เสร็จสิ้น เพื่อจะได้รับประโยชน์อันควรได้จากโครงการนี้ หลังจากนั้นไม่นานนัก งบประมาณที่เราเสนอสำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖ มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้เสร็จตามโครงการ ๑๙๐ ล้านบาท และอีก ๒๑๙ ล้านบาทสำหรับงานปลีกย่อยเช่น ระบบการระบายน้ำ การขุดคลอง การอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ การขยายคลอง ทำนบและคูที่มีอยู่ในปัจจุบัน ส่วนการวิจัย และการส่งเสริมเผยแพร่การเกษตร และการตัดถนนในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยานั้นควรจะใช้เงินงบประมาณซึ่งได้เสนอไว้ในตอนอื่นของรายงานนี้ เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้ว จำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการนี้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๓ เป็นต้นมา จะมากกว่า ๑,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งเกือบร้อยละ ๒๕ ของเงินจำนวนนี้ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก การลงทุนตามโครงการนี้เป็นการสมควร เพราะประโยชน์อันยิ่งใหญ่ที่จะได้รับจากการผลิตข้าวและพืชอื่นๆ เพิ่มขึ้น ตลอดจนการมีข้าวเหลือสำหรับส่งออกไปขายต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก ๓๐๐,๐๐๐ ตัน

คุณค่าในทางเศรษฐกิจของโครงการเจ้าพระยาใหญ่จะเพิ่มมากขึ้นอีก เมื่อโครงการยันฮีเสร็จ โครงการยันฮีนี้กำลังอยู่ที่แม่น้ำปิง ซึ่งเป็นแควหนึ่งอยู่ทางตอนเหนือของแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการนี้เป็นโครงการแรกในประเทศไทยที่จะเก็บกักน้ำและควบคุมระดับน้ำในแม่น้ำอย่างกว้างขวางประกอบด้วยเขื่อนสูง ๑๕๐ เมตรและอ่างซึ่งเก็บน้ำได้กว่า ๕,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร นอกจากจะให้กำลังไฟฟ้า ๕๖๐,๐๐๐ กิโลวัตต์แล้ว โครงการนี้ยังจะช่วยป้องกันอุทกภัยในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ปริมาณน้ำที่ใช้ปลูกข้าวในแต่ละปีสม่ำเสมอกัน และเพิ่มปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาในฤดูแล้งอีกประมาณ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ถ้ามีน้ำในระบบชลประทานเจ้าพระยาระหว่างฤดูแล้งแล้วคาดกันว่า หลังจากการ

เก็บเกี่ยวครั้งแรกแล้วจะปลูกข้าวได้อีกเป็นครั้งที่สองในเนื้อที่ประมาณ ๒.๓ ล้านไร่ ข้าวที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นจะมีมูลค่ากว่า ๒๐๐ ล้านบาท เป็นที่คาดกันด้วยว่า นอกเหนือไปจากการผลิตข้าวเพิ่มขึ้นตามโครงการเจ้าพระยาแล้วโครงการยันฮีจะช่วยให้ปลูกข้าวได้มากขึ้นอีกปีละ ๕๐,๐๐๐ ตัน

สุดท้ายนี้ การป้องกันอุทกภัยทางตอนใต้ของเขื่อนทำให้สามารถจัดทำโครงการอีกอันหนึ่ง ซึ่งจะส่งน้ำชลประทานให้แก่เนื้อที่นาเพิ่มขึ้นได้ประมาณ ๑.๕ ล้านไร่ ประมาณครึ่งหนึ่งของเนื้อที่จำนวนนี้อาจปลูกพืชได้สองครั้ง โครงการนี้อยู่ที่ลุ่มแม่น้ำปิงตอนใกล้จังหวัดกำแพงเพชร คาดกันว่าโครงการนี้จะช่วยให้การผลิตข้าวเพิ่มขึ้น ๒๓๐,๐๐๐ ตัน และการผลิตพืชอื่นๆ จะเพิ่มขึ้นเป็นมูลค่าประมาณ ๘๐ ล้านบาท เมื่อถึงเวลาที่จะดำเนินโครงการกำแพงเพชรได้แล้วควรจะให้มีลำดับความสำคัญสูงทันที เพราะเป็นการลงทุนเพิ่มขึ้นอีกเพียงเล็กน้อยแต่ได้ประโยชน์มาก งานก่อสร้างที่สำคัญของโครงการนี้คือ เขื่อนบังคับน้ำเขื่อนหนึ่ง และคลองส่งน้ำ การก่อสร้างนี้ไม่ควรจะเริ่มดำเนินงานจนกว่าการสร้างเขื่อนยันฮีใกล้จะเสร็จลง จะได้ไม่ต้องเสี่ยงต่อความเสียหายอันเกิดจากน้ำท่วม ด้วยเหตุนี้ในคำแนะนำเกี่ยวกับการลงทุน คณะสำรวจฯ จึงได้เสนองบประมาณสำหรับที่จะดำเนินโครงการนี้ไปไว้ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ งบประมาณค่าใช้จ่ายในระยะต้นที่กำแพงเพชรสำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๕ และ พ.ศ. ๒๕๐๖ มีจำนวน ๒๔ ล้านบาท โดยให้งานและการลงทุนส่วนใหญ่ไปดำเนินในปีต่อๆ ไป เงินงบประมาณสำหรับโครงการยันฮีแท้ๆ นั้น ได้กล่าวถึงในบทที่ ๓ ในหัวข้อเรื่องพลังงาน

โครงการชลประทานสำหรับที่ราบภาคกลางอีกโครงการหนึ่งซึ่งน่าจะสนใจทำการสำรวจต่อไป คือโครงการแม่น้ำแม่กลอง ซึ่งไหลลงสู่อ่าวไทยทางชายด้านตะวันตกเฉียงใต้ของที่ราบภาคกลาง การประเมินคุณค่าในขั้นนี้ให้

เห็นว่า ถ้าหากมีเขื่อนผันกระแสน้ำพร้อมด้วยระบบคลองส่งน้ำแล้ว อาจให้การชลประทานแก่เนื้อที่ทำนาดีได้กว่า ๒ ล้านไร่ ประมาณว่าจะได้ข้าวเพิ่มขึ้นกว่า ๔๕๐,๐๐๐ ตัน และยังจะผลิตพืชต่าง ๆ ในฤดูแล้งได้อีกด้วย นับว่าเป็นผลตอบแทนที่สูงเมื่อเปรียบกับเงินลงทุนซึ่งในขั้นแรกประมาณไว้ว่าจะมีจำนวนราว ๕๒๓ ล้านบาท เงินจำนวนนี้อาจต่ำเกินไป แต่ถึงแม้เงินลงทุนจะมากกว่าสองเท่า โครงการแม่กลองก็ยังคงเป็นโครงการที่ดียิ่ง การวางผังสำหรับโครงการนี้ยังไม่เสร็จ และจำเป็นจะต้องศึกษาต่อไปเพื่อกำหนดที่ ๆ เหมาะที่สุดสำหรับตั้งเขื่อนและวางระบบคลอง การศึกษาดังกล่าวจะทำให้โครงการนี้ต้องล่าช้าไป แต่อย่างไรก็ดีสำหรับในอนาคตอันใกล้ไม่ควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ให้มากเพื่อโครงการนี้ เพราะจะเป็นการแย่งกำลังคนและทรัพยากรมาจากงานขุดคลองตามโครงการเจ้าพระยาและจะทำให้โครงการเจ้าพระยาเสร็จช้าไป อย่างไรก็ดีคณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ศึกษาและวางผังให้เสร็จเพื่อให้เริ่มต้นดำเนินงานได้ในราวปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ถ้าหากเป็นที่แน่นอนว่าโครงการนี้มีคุณค่ามากจริง คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้ตั้งงบประมาณ ๑๓ ล้านบาทเพื่อใช้ในการศึกษาและการดำเนินงานขั้นต้นในระยะสามปีข้างหน้า และถ้าหากผลงานนี้แสดงให้เห็นว่าสมควรที่จะพัฒนาแม่น้ำแม่กลองก็ขอเสนอให้ตั้งงบประมาณอีก ๑๓๐ ล้านบาทเพื่อเป็นค่าก่อสร้างใน พ.ศ. ๒๕๐๕ – ๒๕๐๖

ทางด้านตะวันตกเฉียงใต้ของที่ราบภาคกลางนี้ยังมีอีกโครงการหนึ่งที่จะต้องทำต่อให้เสร็จ และควรมีความสำคัญในอันดับต้น ๆ ด้วย ได้แก่โครงการซึ่งจะให้การชลประทานแก่เนื้อที่ ๒๑๐,๐๐๐ ไร่ ทางตอนใต้ของจังหวัดเพชรบุรี ในปัจจุบันเขื่อนเพชรให้การชลประทานในหน้าน้ำแก่เนื้อที่ ๑๓๕,๐๐๐ ไร่ ถ้าลงทุนอีกประมาณ ๕๕ ล้านบาทเพื่อสร้างเขื่อนเก็บน้ำที่แก่งกระจาน ในลำน้ำกระจานซึ่งเป็นแควหนึ่งของแม่น้ำเพชรบุรีและขุดคลองเพิ่มเติม เนื้อที่ซึ่งในปัจจุบันได้รับการ

ชลประทานอยู่แล้วก็จะมีน้ำใช้ในระหว่างฤดูแล้งด้วย และยังให้การชลประทานเฉพาะหน้าน้ำแก่ที่ดินสำหรับปลูกข้าวเพิ่มขึ้นอีก ๗๕,๐๐๐ ไร่ นอกจากนี้ยังจะให้พลังงานไฟฟ้าประมาณ ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์อีกด้วย งานนี้จะไม่ใช้กำลังคนและทรัพยากรของกรมชลประทานมากนัก คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้เริ่มโครงการนี้ใน พ.ศ. ๒๕๐๒ และให้ดำเนินต่อไปเป็นเวลา ๕ ปี

ภาคเหนือ

ตามความหมายที่ใช้กันโดยปกติแล้ว ภาคเหนือของประเทศไทยประกอบด้วยพื้นที่เต็มไปด้วยภูเขา ตั้งแต่เหนือจังหวัดอุตรดิตถ์ขึ้นไปจนจดพรมแดนลาว และทางด้านตะวันตกจดพรมแดนพม่า เนื่องจากเป็นที่ ๆ เต็มไปด้วยภูเขา แม่น้ำในภาคนี้จึงไหลเชี่ยวมาก ภาคนี้ไม่ได้รับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เพราะมีเทือกเขาตะนาวศรีกั้นไว้ และไม่ได้รับลมใต้ฝุ่นเพราะมีพื้นแผ่นดินอันกว้างใหญ่ขวางอยู่ ด้วยเหตุนี้บริเวณนี้เขาจึงได้รับฝนน้อยกว่าส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากดินเป็นดินร่วนและปนทราย จึงขังน้ำไว้ไม่ได้นานพอที่จะทำการเพาะปลูกในขณะที่มีน้ำท่วมตามธรรมชาติเช่นในที่ราบภาคกลาง ด้วยเหตุนี้กสิกรจึงได้ทำงานชลประทานเองมาเป็นเวลานานแล้ว แต่โดยที่ขาดกำลังเงินทำให้ต้องต่างคนต่างทำเป็นงานเล็ก ๆ เป็นจำนวนมาก และไม่สู้จะสัมพันธ์กันนัก

กรมชลประทานได้เริ่มเข้าควบคุมการชลประทานทั้งหมดในภาคเหนือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยได้เริ่มโครงการใหญ่ ๔ โครงการในท้องที่รอบ ๆ จังหวัดเชียงใหม่และลำพูน โครงการทั้งสี่นี้ให้น้ำอย่างเพียงพอสำหรับปลูกข้าวในเนื้อที่ ๒๔๕,๐๐๐ ไร่ และสำหรับปลูกพืชในฤดูแล้งในเนื้อที่อีกประมาณ ๖๐,๐๐๐ ไร่ และได้ทำให้การควบคุมระดับน้ำทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำปิงดีขึ้นมาก โครงการ

ค 123ก
4324 3680

โปรดแก้คำผิด

หน้า	บรรทัด	คำผิด	แก้เป็น
ก	๘	สรุปเรื่องสำคัญได้ดังนี้	สรุปเรื่องสำคัญ ๆ ได้ดังนี้
คำนำ	๑๐	การพัฒนาการเศรษฐกิจ	การพัฒนาเศรษฐกิจ
คำนำ	๑๔	,, ,,	,, ,,
ฉ	สุดท้าย		ฉ
ช	,,		ช
สารบาญ	๑๒	ความบกพร่องในด้านจัดองค์งาน	ความบกพร่องในด้านการจัดองค์งาน
ฌ	๓	เสนอเพื่อการพัฒนาการ	เสนอเพื่อการพัฒนา
,,	๔	เกี่ยวกับการพัฒนาการ	เกี่ยวกับการพัฒนา
,,	๑๕	ศึกษาการเกษตร	ศึกษาวิชาการเกษตร
ญ	๒๑	ข้อกำจัด	ข้อกำกัด
ฎ	๑	บริษัท	บรรษัท
๔	สุดท้าย	การผีมือ	การมีฝีมือ
๗	๑	อาจนำผลผลิต	อาจนำผลิตผล
๘	๑๒	เปลี่ยนแบบของการเพาะปลูก	เปลี่ยนแบบการเพาะปลูก
๙	๑	อัตราขยาย	อัตราการขยาย
๑๖	๑๓	ในประเทศ	ในประเทศไทย
๑๙	๑๗	รัฐบาลตง	รัฐบาลตั้ง
๓๑	๑๕	ทงนกเพอ	โดยทงนกเพอ
๓๔	๕	จะต้องรับความเห็นชอบ	จะต้องได้รับความเห็นชอบ
๓๖	๖	เพิ่มเติม	เพิ่มเติมขึ้น

โปรดแก้คำผิด

หน้า	บรรทัด	คำผิด	แก้เป็น
๓๘	๑	ก.พ. กันชั้นใหม่	ก.พ. ชั้นใหม่
๔๐	๑๘	เกือบหมดมาเป็น	เกือบหมดเป็น
๔๓	๑๑	จากลมมรสุม	จากมรสุม
,,	๑๔	และฤดูอื่น	ฤดูอื่น
๕๐	๑๒	ในด้านการตรวจตรา	ในด้านตรวจตรา
,,	๒๑	พันเป็นท	พันทเป็นท
๕๐-๕๑	๑	ทตอนต่ำ	ทตอนทต่ำ
๕๑	๑๖	ปลูกพืชฤดูแล้ง	ปลูกพืชในฤดูแล้ง
๖๑	๑๑	เนอท	เป็นเนอท
๑๐๕	๑๖	จำนวนเงิน ๑๐ ล้านดอลล่าร์	จำนวน ๑๐ ล้านดอลล่าร์
๑๐๘	๑๑	แต่ความเป็นจริง	แต่ตามความเป็นจริง
๑๑๐	๑๖	บุคคลชั้นผู้นำ	บุคคลชั้นนำ
๑๑๓	๘	และทางวัตถุ	และการวัตถุ
๑๒๐	๑๐	ผู้ชำนาญพิเศษ	ผู้ชำนัญพิเศษ
๑๒๒	๒๑	ไม่ใช่ชะโมย	ไม่ใช้ชะโมย
๑๒๓	๑๗	(ดูบทหนึ่งหน้า ๙๔ และ ๙๕)	(ดูบทที่ ๒ หน้า ๙๔ และ ๙๕)
๑๒๔	๑๓	พิสูจน์แล้วม	พิสูจน์แล้วว่าม
๑๒๕	๒๐	จะกลายเป็นศูนย์รวม	จะเป็นศูนย์รวม
๑๒๗	๒๒	แต่อาจจะนำไปรวม	แต่อาจนำไปรวม
๑๓๔	๑๗	อะไหล่	อาหลั่ย
๑๓๕	๕	ได้ต่ำ	ให้ต่ำ

และวางแผนการ ควบคุมระดับน้ำในลุ่มแม่น้ำน่าน อุทกภัยในที่ราบภาคกลางถึงแม้ว่าจะลดน้อยลงเพราะสามารถ ควบคุมระดับ น้ำใน แม่น้ำปิงได้ หลังจากที่ โครงการยันฮีสร้างเสร็จแล้ว ก็ยังคงมีทางจะเกิดขึ้นได้ตราบใดที่ยังไม่สามารถควบคุมแม่น้ำน่านได้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรจะหาที่ ๆ เหมาะสมสำหรับจัดสร้างอ่างเก็บกักน้ำในแม่น้ำน่าน ประการสุดท้าย ควรจะให้มีการศึกษาอย่างถูกต้องและถี่ถ้วนถึงปัญหา เกี่ยวกับอุทกภัย และดินพังทะลาย ในภาคเหนือ ซึ่งเกิดขึ้น จากการทำลายป่าและพฤกษชาติที่ปกคลุมตอนบนของชุมนุมแม่น้ำที่สำคัญแห่งนี้ โครงการสำหรับแก้ปัญหานี้นับว่ามีความจำเป็นอย่างรีบด่วน เพราะต้นแม่น้ำเหล่านี้เป็นบ่อเกิดแห่งน้ำ สำหรับระบบการชลประทานที่สำคัญที่สุดทั้งหลายของประเทศไทย การศึกษาค้นคว้าถึงปัญหา และมาตราการป้องกันนั้น กรมป่าไม้และกรมชลประทาน จะต้องร่วมมือและประสานงานกัน นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมจะต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วยในด้านการตรวจตราและใช้กฎหมายบังคับ เพื่อคุ้มครองและสร้างป่าและพฤกษชาติคลุมดินขึ้นใหม่

ภาคอิสาณ

ในประเทศไทยอาณาบริเวณที่ยากแก่การจัดให้มีน้ำพอเหมาะกับการ ปลูกพืชได้แก่ภาคอิสาณซึ่งมีเนื้อที่เพาะ ปลูกร้อยละ ๔๐ ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมดและกสิกรประมาณร้อยละ ๓๕ ของกสิกรทั้งประเทศ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ของภาคอิสาณยังมีป่าดงดิบปกคลุมอยู่ ดินและป่าไม่ดีขังน้ำไว้ไม่ได้มาก ภาคอิสาณได้รับน้ำฝนมากเกือบเท่าภาคเหนือ แต่การปลูกข้าวก็เช่นเดียวกับในภาคเหนือคือไม่ได้ผลดีเพราะน้ำที่ท่วมในแต่ละปีไม่สม่ำเสมอกันและแห้งหมดไปในเวลาอันรวดเร็วเพราะน้ำไหลและซึมลงไปในดินเร็ว ลักษณะของพื้นเป็นที่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ ทำให้ที่ดอน

ต่ำมีน้ำขังมากเหมาะแก่การปลูกข้าว แต่การปลูกข้าวได้ขยายออกนอกบริเวณที่ต่ำเหล่านี้ เข้าไปในที่ซึ่งต้องอาศัยฝนตกหนักผิดปกติ และต้องผิดหวังอยู่บ่อย ๆ

ด้วยเหตุนี้สำหรับการเพาะปลูกเท่าที่กระทำอยู่ในปัจจุบันจึง ต้องการ การชลประทานอย่างยิ่ง และในบางแห่งก็ต้องการการป้องกันอุทกภัยมากเท่า ๆ กัน อย่างไรก็ตาม การชลประทาน โดยวิธีผัน กระแสร์น้ำ จากแม่น้ำ จะไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้เพราะปริมาณน้ำมีไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอกัน และเพราะประชากรไม่รวมกันอยู่ใกล้แม่น้ำแต่กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้นการควบคุมแม่น้ำสายใหญ่ ๆ จะต้องมีเขื่อนกักน้ำใหญ่โตและแพงมาก และตามลักษณะภูมิประเทศ (ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีแผนที่ถูกต้อง) ดูเหมือนจะหาที่ตั้งเขื่อนให้ดีได้ยาก

ความจริงก็มีทางปรับปรุงการชลประทานแบบผันกระแสร์น้ำในภาคอีสานอยู่บ้าง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๒ กรมชลประทานได้ดำเนินโครงการหลายโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการเพื่อการชลประทาน แต่มีบางโครงการที่ช่วยป้องกันน้ำท่วมด้วย โครงการชลประทานเหล่านี้ให้น้ำสำหรับใช้ในการปลูกข้าว (ถึงแม้ว่าบางโครงการให้น้ำไม่เพียงพอในตอนต้นและตอนปลายฤดูปลูกข้าว) แต่ไม่มีโครงการใดที่ให้น้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชฤดูแล้งได้เลย ในระยะห้าปีข้างหน้า คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำโครงการชลประทานแบบผันกระแสร์น้ำบางโครงการ (ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อไป) แต่โครงการชลประทานสำหรับภาคอีสานนั้นควรจะมุ่งในด้านอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก

การสร้างอ่างเก็บน้ำได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๙๔ ตามคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การอาหารและเกษตร เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้สร้างเสร็จไป ๑๐๗ อ่าง เป็นทำนบดินกันลำธารเล็ก ๆ อ่างที่สร้างเสร็จแล้วมี ๘๖ อ่าง มีจุดประสงค์จะเก็บน้ำไว้ใช้ในระหว่างฤดูปลูกข้าวถ้าน้ำฝนไม่เพียงพอ อีก ๒๑ อ่าง

สำหรับเป็นน้ำใช้และน้ำบริโภคเท่านั้น ตามโครงการอ่างเก็บน้ำเหล่านี้จะให้การชลประทานแก่เนื้อที่ ๒๐๙,๐๐๐ ไร่ แต่เนื่องจากคลองส่งน้ำยังขุดไม่เสร็จเนื้อที่ได้รับการชลประทานใน พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงมีเพียง ๖๒,๕๐๐ ไร่เท่านั้น

การสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อการชลประทานในภาคอีสานนี้ต้อง ใช้เงินลงทุนประมาณไร่ละ ๓๕๐ บาท เมื่อเทียบกับจำนวนข้าวที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นแล้วนับว่าได้ผลตอบแทนไม่สูงเท่ากับโครงการชลประทานส่วนมากที่ได้แนะนำให้ทำในภาคอื่นถึงกระนั้นก็ยังนับว่าได้ผลคุ้มค่า อีกประการหนึ่งอ่างเก็บน้ำมีส่วนดีอยู่อย่างหนึ่งคือไม่จำเป็นต้องสร้างลงในแม่น้ำ จึงเป็นประโยชน์สำหรับภาคนี้ซึ่งมีประชากรกระจายกันอยู่ นอกจากนี้ยังให้น้ำสำหรับใช้และบริโภคในครัวเรือนและทำให้น้ำท่วมน้อยลงด้วย คณะสำรวจฯ เสนอให้สร้างอ่างเก็บน้ำให้เร็วขึ้นเพราะเป็นมาตรการที่ช่วยให้ประชากรในภาคอีสาน ซึ่งมีจำนวนมากและยากจนได้มีงานทำมีรายได้

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่า ในระยะ ๑๐ ปีควรจะสร้างอ่างเก็บน้ำและคลองส่งน้ำเพื่อให้การชลประทานแก่เนื้อที่ ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ และควรเพิ่มงบประมาณสำหรับโครงการนี้เป็นปีละ ๒๐ ล้านบาท แต่ในขั้นแรกนี้ควรจะให้อ่างเก็บน้ำที่สร้างเสร็จแล้วมีระบบคลองส่งน้ำอย่างเพียงพอเสียก่อน งานขุดคลองส่งน้ำนั้นแต่ก่อนเป็นหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรณ์และไม่ได้รับการเอาใจใส่เพียงพอ ในปัจจุบันได้โอนไปเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานแล้ว หวังว่าต่อไปงานด้านขุดคลองจะได้รับความเอาใจใส่ตามที่ควร คลองที่จะต้องขุดต่อไปยาวประมาณ ๕๐ กิโลเมตร ใช้เงินเพียงประมาณ ๒ ล้านบาท ถ้าขุดเสร็จจะมีเนื้อที่ซึ่งได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันกว่าเท่าตัว

ในภาคอีสานนี้นอกจากโครงการอ่างเก็บน้ำแล้ว ขอแนะนำให้ทำโครงการชลประทานในแม่น้ำดังต่อไปนี้

๑) สร้างทำนบดินที่ลำพระเพลิงใกล้จังหวัดนครราชสีมา เพื่อให้การชลประทานและควบคุมน้ำท่วมในเนื้อที่ ๓ แห่งรวมทั้งสิ้นกว่า ๖๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้อาจปลูกพืชได้สองครั้งในเนื้อที่ประมาณ ๑๗,๐๐๐ ไร่ โครงการนี้จะให้กำเนิดพลังงานไฟฟ้า ๑,๕๐๐ กิโลวัตต์ และทำให้จังหวัดนครราชสีมามีน้ำกินน้ำใช้เพิ่มขึ้นด้วย งบประมาณเสนอให้ตั้งไว้ ๕๕ ล้านบาทตลอดระยะห้าปีซึ่งมีค่าอุปกรณ์ไฟฟ้าพลังน้ำประมาณ ๒๒ ล้านบาทรวมอยู่ด้วย

๒) ปรับปรุงโครงการชลประทานห้วยปลาหางใกล้จังหวัดสกลนคร โครงการนี้ให้การชลประทานแก่เนื้อที่ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ประสิทธิภาพของการชลประทานจะเพิ่มมากขึ้นและจะปลอดภัยดีขึ้น ถ้าได้สร้างเขื่อนสำหรับเวลาจำเป็นจะได้ระบายน้ำจากห้วยปลาหางไปลำน้ำยางซึ่งอยู่ใกล้ๆ การสร้างเขื่อนนี้ใช้เงินเพียงประมาณ ๘ ล้านบาท เท่านั้น งานนี้ได้กำหนดให้เริ่มทำใน พ.ศ. ๒๕๐๑ และควรทำให้เสร็จโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

๓) สร้างเขื่อนที่ลำน้ำเพาใกล้จังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนใหญ่เพื่อป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เพาะปลูกซึ่งกว้างขวางมาก และสร้างถนนเชื่อมระหว่างกาฬสินธุ์กับมหาสารคาม เขื่อนนี้อาจใช้ผลิตพลังไฟฟ้าประมาณ ๓,๐๐๐ กิโลวัตต์ได้ด้วย ขอแนะนำให้เริ่มดำเนินการสร้างใน พ.ศ. ๒๕๐๕ และตั้งงบประมาณ ๓๒ ล้านบาทสำหรับโครงการนี้ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ และ ๒๕๐๖

การชลประทานและการจัดหาน้ำกินน้ำใช้อาจทำโดยวิธีขุดบ่อน้ำบาดาลได้อีกวิธีหนึ่ง โครงการขุดบ่อน้ำบาดาลกำลังดำเนินอยู่ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา แต่ผลที่ได้รับยังไม่พอใจ การขุดบ่อส่วนมากไม่เป็นผลสำเร็จเพราะมีชั้นเกลืออยู่ใต้ดินตอนลึก จึงควรสำรวจแหล่งน้ำบาดาลเพิ่มเติม และขอแนะนำโครงการทดลองเจาะบ่อในท้องที่ที่ขาดน้ำมากตามพรมแดนกัมพูชาด้วย

สำหรับระยะเวลาที่ยาวกว่านั้น การพัฒนาแม่น้ำโขงอาจจะช่วยให้มีน้ำและสนองความต้องการอื่น ๆ ของภาคอีสานได้ แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่สำคัญสายหนึ่งของโลก ไหลลงตามขอบด้านเหนือและด้านตะวันออกของภาคนี้และใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนไทยกับลาว ถ้าการสำรวจแสดงให้เห็นว่า สมควรสร้างเขื่อนในแม่น้ำบริเวณผามองแล้วก็อาจผันกระแสน้ำไปใช้เพื่อการชลประทานในส่วนใหญ่ส่วนหนึ่งของภาคอีสานได้อย่างเพียงพอ คณะกรรมาธิการคณะหนึ่งขององค์การสหประชาชาติได้จัดเตรียมแผนการดำเนินงานเพื่อตัดสินว่าการพัฒนาแม่โขงจะทำได้หรือไม่ไว้แล้ว โดยให้รัฐบาลกัมพูชา ลาว ไทย และเวียตนามร่วมกันดำเนินงาน ขณะนี้จึงยังไม่สามารถกำหนดโครงการเกี่ยวกับแม่น้ำโขงได้จนกว่างานสำรวจนี้เสร็จซึ่งกะว่าจะกินเวลาประมาณ ๕ ปี โครงการนี้ควรจะได้รับความร่วมมือสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลของประเทศทั้งสี่ที่กล่าวแล้ว

อย่างไรก็ดีการสร้างอ่างเก็บน้ำ ทำงานชลประทานในแม่น้ำและขุดบ่อน้ำบาดาลในภาคอีสานอย่างเต็มที่และถึงแม้จะปรากฏว่า โครงการแม่โขงนั้นมีทางทำได้ก็คงจะไม่แก้ปัญหาเรื่องน้ำสำหรับการปลูกข้าวที่ทำกันอยู่ในภาคนี้ให้เสร็จสิ้นไปได้ คณะสำรวจฯ เชื่อแน่ว่า ถ้าจะใช้ภูมิประเทศของภาคอีสานนี้ให้ได้ประโยชน์ในการเพาะปลูกที่สุด จะต้องเปลี่ยนแบบอย่างการเพาะปลูกเสียใหม่ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และจะพูดถึงในภายหลัง

ปัญหาที่สำคัญของการควบคุมน้ำในภาคอีสานได้แก่ปัญหาดินพังทะลาย การทำไร่เลื่อนลอย (ซึ่งหมายถึงการถางป่าและพฤกษชาติอื่น ๆ เพื่อใช้ทำการเพาะปลูก ๒ หรือ ๓ ปี แล้วย้ายไปทำเช่นเดียวกันในที่อื่น) นั้นทำกันอย่างกว้างขวางในภาคอีสาน ป่าซึ่งมีต้นไม้น้อยอยู่แล้วจึงกลายเป็นที่หัวโล้นใช้ปลูกอะไรไม่ได้มากขึ้นทุกที นอกจากนั้นการทำไร่เลื่อนลอยนี้ยังทำให้เก็บน้ำตามธรรมชาติได้น้อยลง ทำให้เกิดอุทกภัยมากขึ้นในฤดูฝนและทำให้น้ำในแม่น้ำน้อยลงใน

ระหว่างฤดูแล้งด้วย ถ้าหากไม่ควบคุมการทำไร่เลื่อนลอยนี้แล้ว ภาคอีสานจะแห้งแล้งมากขึ้น และเนื้อที่จะกลายเป็นถิ่งทะเลทรายมากขึ้นด้วย ปัญหานี้ใช่เป็นปัญหาในอนาคตแต่เป็นปัญหาด่วนมาก ถ้าหากจะหยุดยั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในภาคอีสานให้ได้ คณะสำรวจฯ ขอให้กระทรวงเกษตรเร่งศึกษาปัญหานี้อย่างถี่ถ้วน และกำหนดเขตห้ามทำไร่เลื่อนลอยอย่างเด็ดขาดเพื่อป้องกันภัยอันเกิดจากดินพังทะลายและน้ำท่วม เมื่อได้กำหนดเขตเหล่านี้เสร็จแล้ว รัฐบาลควรจะสั่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมดำเนินการบังคับโดยทำการจับกุมและลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน

ภาคใต้

เนื่องจากภาคใต้ของประเทศไทยมีฝนตกสม่ำเสมอกว่าภาคอื่น ความจำเป็นที่จะต้องทำการชลประทานในภาคใต้จึงไม่รีบด่วนนัก แต่ปัญหาการป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำมีมากกว่าภาคอื่น และโครงการ ๒๕ โครงการซึ่งกรมชลประทานได้สร้างเสร็จหรืออยู่ในระหว่างก่อสร้างในภาคนี้ส่วนใหญ่มีจุดประสงค์เพื่อแก้ปัญหานี้

ในระยะห้าปีข้างหน้า ขอแนะนำโครงการผันกระแสน้ำจากแม่น้ำ ๓ โครงการ คือ โครงการทุ่งนุ้ยในจังหวัดสตูล โครงการเสาธงในจังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการเทพาในจังหวัดสงขลาและปัตตานี แต่ละโครงการจะให้การชลประทานแก่เนื้อที่ประมาณ ๗๐,๐๐๐ ไร่

โครงการผันกระแสน้ำจากแม่น้ำในภาคใต้ทั้งที่กำลังดำเนินอยู่และที่เสนอมานี้ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ ๑๖๐ ล้านบาท ซึ่งขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณไว้ ๑๐๐ ล้านบาท สำหรับระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖

ด้านอื่น ๆ ของโครงการชลประทาน

กล่าวโดยทั่วไปเจ้าหน้าที่เข้าใจวางโครงการชลประทานและบริหารงานได้เป็นอย่างดี ซึ่งกรมชลประทานควรจะพูมใจในผลสำเร็จที่ได้รับมาแล้ว ถึงกระนั้นก็ปรากฏว่าตามชนบทได้มีผู้ร้องทุกข์เรื่องการบริการของงานชลประทานต่าง ๆ อยู่มาก คณะสำรวจ ฯ เชื่อว่าคำร้องทุกข์เหล่านี้ส่วนใหญ่ปราศจากเหตุผลอันสมควร และเกิดจากความเข้าใจผิดในลักษณะและความมุ่งหมายของโครงการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โครงการแม่น้ำต่าง ๆ ส่วนมากเป็นโครงการเพื่อผันกระแสน้ำจากแม่น้ำ และแบ่งเฉลี่ยน้ำให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น ไม่ใช่เพื่อบังคับน้ำตามฤดูกาล ด้วยเหตุนี้น้ำชลประทานจะมีสม่ำเสมอกว่าน้ำฝนและน้ำในแม่น้ำไปไม่ได้ โครงการเหล่านี้ไม่ได้มีขึ้นเพื่อชดเชยฝนที่ล่าหรือน้อย เรื่องนี้ชาวนาเป็นจำนวนมากไม่เข้าใจ

อย่างไรก็ดีการร้องทุกข์ก็มีเหตุผลอยู่บ้าง เกี่ยวกับข้อบกพร่องในการวางผัง ออกแบบ และก่อสร้าง ข้อบกพร่องในการดำเนินงานและดูแลรักษา และกฎหมายที่มีไว้เพื่อคุ้มครองรักษาอาคารชลประทานและควบคุมการใช้น้ำมิได้มีการบังคับให้เพียงพอ

๑. การวางผัง ออกแบบ และก่อสร้าง

มีความผิดพลาดบางอย่างเกิดขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นว่า การสำรวจขั้นต้นและการวางผังไม่พอเพียง ประการแรกก่อนที่จะวางโครงการแม่น้ำและอ่างเก็บน้ำจะต้องศึกษาลักษณะของลุ่มแม่น้ำและความต้องการของท้องที่โดยละเอียด และบันทึกสถิติระดับน้ำเป็นเวลานานพอเพื่อป้องกันการคำนวณปริมาณน้ำผิดพลาด

การศึกษาลักษณะของลุ่มแม่น้ำนั้นควรจะต้องศึกษาให้ได้ความรู้ที่แน่นอนเกี่ยวกับลักษณะความต่ำสูงของที่ดินในลุ่มน้ำโดยตลอด และเข้าใจในลักษณะของเนื้อที่จะทำการชลประทานตลอดจนดินและพืชที่จะปลูกได้ ข้อบกพร่องที่สำคัญข้อหนึ่งในการวางผังดังกล่าวก็คือขาดแผนที่ดี ขณะนี้ทางการกำลังทำแผนที่ทั่วประเทศโดยการถ่ายภาพทางอากาศ การเศรษฐกิจจะได้รับผลประโยชน์อย่างยิ่ง ถ้าในการกำหนดลำดับความสำคัญของบริเวณที่จะทำแผนที่ว่าควรทำแห่งใดก่อนหลังนั้น จะได้พิจารณาถึงความจำเป็นของการวางผังชลประทานโดยเฉพาะในภาคอีสานนี้

ในอดีตโครงการชลประทานต้องประสบความเสียหายเนื่องจากลงมือทำพร้อม ๆ กันหลายโครงการเกินไปและรัฐบาลไม่สามารถจะให้งบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินงานให้เสร็จตามกำหนดได้ การปฏิบัติเช่นนี้ทำให้มีการทิ้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ว่าง เจ้าหน้าที่ว่างงาน งานซึ่งทำค้างอยู่ก็ถูกน้ำท่วมเสียหาย ความกดดันทางการเมืองให้ลงมือทำหลายโครงการเกินไปเป็นเหตุผลประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งได้แก่การจัดทำงบประมาณโดยไม่มีแผนการแน่นอน เช่น ตั้งงบประมาณให้เริ่มโครงการในปีหนึ่งแต่ไม่ให้งบประมาณเพียงพอที่จะทำให้เสร็จในปีต่อ ๆ มา ในการทำงบประมาณนี้มักจะคำนวณเงินที่จะใช้ไว้ต่ำเกินไป เป็นการคิดล่วงหน้าที่จะเริ่มโครงการ ซึ่งจะต้องใช้เวลานานกว่าจะทำเสร็จเพื่อสนองคำเรียกร้องที่จะเอาประโยชน์จากโครงการนั้นทันที

ในการออกแบบอาคารชลประทานมิได้ปรากฏเสมอไปว่าผู้ออกแบบได้ให้ความเอาใจใส่เพียงพอในเรื่องการป้องกันดินตกตะกอน ดินถล่มหรือพังทลาย และเรื่องน้ำเค็ม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีอ่างเก็บน้ำ) และความเสียหายอันเกิดจากงานดินที่ถมดินไม่แน่นพอ สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการวางผังและออกแบบสร้างเขื่อน ได้แก่การไม่ทำบันไดให้ปลาข้ามโดยเฉพาะที่เขื่อนชัยนาท

ซึ่งทำให้สูญเสียปลาไปเป็นจำนวนมาก ในประเทศไทยพลเมืองบริโภคปลากันมาก และการประมงน้ำจืดยังต้องส่งเสริมอีกไม่น้อย การทำให้ปลาไม่สามารถว่ายขึ้นไปวางไข่ทางต้นน้ำจึงเป็นความเสียหายอันใหญ่หลวง คณะสำรวจฯ เสนอให้จัดทำบันไดปลาขึ้นทันทีโดยเร็วที่สุด และในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่นอนว่าไม่จำเป็น ขอเสนอให้ทำบันไดปลาไว้ตามเขื่อนต่าง ๆ ที่มีอยู่และเขื่อนที่จะสร้างต่อไปด้วย

ข้อบกพร่องประการสุดท้ายก็คือ โครงการต่าง ๆ มักจะไม่ให้ประโยชน์เต็มที่เพราะมีสิ่งก่อสร้างประกอบประตูน้ำ และคลองระบายน้ำไม่เพียงพอ สำหรับบังคับน้ำไปจนถึงระดับที่นา ซึ่งในบางกรณีเป็นเพราะการแบ่งแยกหน้าที่และการประสานงานไม่เพียงพอ การปฏิบัติเช่นนี้เป็นเหตุให้ระบบคลองและโครงการอ่างเก็บน้ำในภาคอีสานไม่สำเร็จลงได้ อีกประการหนึ่งก็คือ โครงการชลประทานหลายแห่งมีจุดหมายที่จะช่วยการปลูกข้าวมากกว่าอย่างอื่น โดยทดน้ำให้แก่ที่นาที่อยู่สูงสุดในบริเวณกว้างแล้วปล่อยให้น้ำไหลไปตามทุ่งผ่านร่องตามคันนา ถ้าหากว่าน้ำมีมากและชาวนาร่วมมือกันเต็มที่แล้วระบบนี้จะช่วยการปลูกข้าวแบบใช้น้ำชังได้เหมือนกัน แต่ได้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ยิ่งถ้ามีน้ำไม่พอหรือชาวนาไม่ให้ความร่วมมือ พื้นที่จะได้รับประโยชน์จะน้อยกว่าในกรณีที่มีคลองส่งน้ำและคลองซอยอย่างพร้อมมูลมาก ทั้งระบบนี้จะไม่ช่วยการทำไร่ในที่ดอนและในฤดูแล้งเลย

จะเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง ถ้าประโยชน์ที่กะว่าจะได้จากโครงการเขื่อนเจ้าพระยา รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บและควบคุมน้ำโดยเขื่อนยันฮีจะกลับได้รับไม่เต็มที่ เพราะการไม่ขุดคลองส่งน้ำไปยังที่นาแต่ละแปลงให้เพียงพอ คณะสำรวจฯ ขอยืนยันและสนับสนุนข้อแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งกล่าวไว้ว่า “การวางผัง

ระบบส่งน้ำให้พอเพียงแก่ที่นาทุกแปลง จะเป็นการปรับปรุงที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของนโยบายการชลประทานของประเทศไทย ในการนี้จะต้องจัดให้มีทางส่งน้ำตรงไปยังที่นาแต่ละแปลง หรือตรงไปยังที่นากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อแจกจ่ายต่อไปตามคูนา หรือตรงไปยังกลุ่มที่นาที่มีการชลประทานร่วมกันเป็นหน่วยเดียว เช่นที่จะต้องทำในกรณีที่ปลูกข้าวนาลึก การส่งน้ำดังกล่าวอาจจะกระทำเมื่อมีการร้องขอถ้าสามารถทำให้น้ำไหลอยู่ตลอดเวลา หรือผลัดกันโดยนาแต่ละแปลงได้รับน้ำจำนวนหนึ่งตามระยะเวลาที่กำหนด สำหรับระบบโครงการเก่าควรจะมีการแก้ไขเพื่อให้ได้ผลเช่นเดียวกัน"

๒ การดำเนินงานและการบำรุงรักษา

การดำเนินโครงการชลประทานให้มีประสิทธิภาพจะต้องมีอุปกรณ์ที่เหมาะสม มีการบริหารที่และมีเงินพอเพียง ได้กล่าวแล้วว่าคลองส่งน้ำสายซอยนั้นมีความสำคัญมากในการจ่ายน้ำให้ได้ผลดีโดยทั่วถึง คลองเหล่านี้ควรมีประตูน้ำซึ่งใส่กุญแจได้ เพื่อป้องกันมิให้ชาวนานำน้ำไปใช้โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของผู้อื่นหรือการรักษาคลองให้อยู่ในสภาพดี

การจัดให้มีสิ่งก่อสร้างและอุปกรณ์ที่จำเป็นจะช่วยลดงานบำรุงรักษาลงได้บ้าง แต่ก็ยังมีงานที่ต้องทำอยู่มาก เพราะมีฝนตกหนักและดินมักจะเป็นดินร่วนพังทะลายลงได้ง่าย ตามระบบการชลประทานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันจะแลเห็นความชำรุดทรุดโทรมอันเกิดจากการบำรุงรักษาไม่พอเพียงปรากฏอยู่ชัด สาเหตุสำคัญก็คืองบประมาณไม่พอ คณะสำรวจ ฯ จึงขอแนะนำให้เพิ่มงบประมาณประเภทค่าบำรุงรักษาให้แก่กรมชลประทานอีกประมาณเท่าตัว จนถึงระดับประมาณ ๑๐๐ ล้านบาทภายใน ๒ ปีข้างหน้าและควรจะเพิ่มสูงขึ้นไปอีกสำหรับการบำรุงรักษาโครงการใหม่

เมื่องบประมาณดังกล่าวควรจะมีเจ้าหน้าที่ประจำแต่ละโครงการให้เพียงพอเพื่อปลูกหญ้าและตบแต่งงานดินในกรณีที่ไม่ได้ทำไว้แต่แรก คอยดูแลมิให้คลองตื้นเขินและมีพืชขึ้นรก และซ่อมแซมความเสียหายซึ่งเกิดจากน้ำท่วม คนและสัตว์ได้ทันการ

ในการป้องกันความเสียหายจะต้องดำเนินการบังคับตามกฎหมายการชลประทานซึ่งมีไว้เพื่อรักษาสิ่งก่อสร้าง และป้องกันมิให้มีการใช้น้ำอย่างไม่ถูกต้องและมากเกินไป ในประเทศไทยไม่ใคร่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะว่าตำรวจไม่สู้จะสนใจมัวหมกมุ่นอยู่กับเรื่องอื่น และเพราะว่าเจ้าพนักงานเปรียบเทียบคดีได้แสดงความเห็นอกเห็นใจผู้กระทำผิดมากเกินไป คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้ควรจะโอนไปให้เป็นหน้าที่ของกรมชลประทาน และผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ต้องไม่ใช่ศุลกากรหรือเจ้าหน้าที่บำรุงรักษา แต่ต้องเป็นเจ้าหน้าที่พิเศษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการนี้โดยเฉพาะ รัฐบาลควรจะให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมสนับสนุนกรมชลประทานในการป้องกันมิให้อาคารชลประทานได้รับความเสียหาย และในการลงโทษผู้ที่ก่อความเสียหายนั้น

๓. การเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน

ในปัจจุบันประเทศไทยต่างกับประเทศอื่นที่ไม่ได้คิดค่าธรรมเนียมหรือเก็บภาษีสำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน ในกรณีที่ประโยชน์ที่ได้รับเห็นได้จากการที่ผลผลิตเพิ่มขึ้น การเก็บค่าธรรมเนียมก็เป็นการสมควรอย่างไม่มีปัญหา ตามลักษณะของระบบการชลประทานในประเทศไทยไม่อาจเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณน้ำที่ใช้ได้ ด้วยเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้เก็บภาษีจากเนื้อที่ได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นจากภาษีที่ดิน (ภาษีบำรุงท้องที่) ซึ่งขณะ

นเกบอยู่เป็นประจำในอัตราต่ำ อย่างไรก็ดีปัญหามีอยู่ว่า เนื้อที่ได้รับการชลประทานส่วนใหญ่ได้รับน้ำไม่แน่นอน และในด้านการบริหารไม่อาจจะเพิ่มลดภาษีการชลประทานตามการเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำที่ได้รับแต่ละปีได้ จากจำนวนเนื้อที่ซึ่งได้รับการชลประทานภายใต้การควบคุมของกรมชลประทาน ในปัจจุบัน ๘.๕ ล้านไร่ เนื้อที่ได้รับน้ำแน่นอนและเพียงพอตรงตามเวลาที่ต้องการทุกปีคงจะมีไม่เกิน ๒ ล้านไร่ นอกนั้นได้รับบริการชลประทานไม่แน่นอนสม่ำเสมอกันทุกปี

เพื่อเป็นหลักในการเก็บภาษีตามที่ได้แนะนำ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้กรมชลประทานจำแนกเนื้อที่ถือครองทั้งหมด ในบริเวณที่ได้รับการชลประทานออกเป็น ๔ ประเภท ตามปริมาณน้ำที่ได้รับจากโครงการชลประทานคือ ก) เนื้อที่ซึ่งได้รับน้ำอย่างเพียงพอสำหรับปลูกพืชทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ข) เนื้อที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียว ค) เนื้อที่ได้รับน้ำเพียงพอสำหรับปลูกพืชได้ครั้งเดียวนอกจากในปีที่แล้งผิดปกติ และ ง) เนื้อที่ได้รับน้ำไม่แน่นอนสำหรับปลูกพืชครั้งเดียวแม้แต่ในปีปกติ

ในปัจจุบันมีเนื้อที่จำนวนน้อยที่เข้าอยู่ในข่ายประเภทแรก แต่เมื่อโครงการเขื่อนยันฮีสร้างเสร็จแล้วจะมีเนื้อที่จำนวนมากเข้าเกณฑ์อยู่ในประเภทที่หนึ่ง เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้เก็บค่าบริการชลประทานรายปีในอัตรา ๒๐ บาทต่อไร่ เงินจำนวนนี้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ทั้งสิ้นที่รัฐจะได้รับเพิ่มขึ้นในท้องเดียวกันขอเสนออัตรา ๑๕ บาทสำหรับที่ถือครองประเภทที่สอง และ ๕ บาทสำหรับที่ถือครองประเภทที่สาม คณะสำรวจฯ เสนอไม่ให้เก็บค่าบริการชลประทานสำหรับที่ถือครองประเภทที่สี่ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้กรมชลประทานเริ่มทำการจำแนกที่ดินเสียแต่บัดนี้ เพื่อให้ออกกฎหมายที่จำเป็นและเริ่มเก็บภาษีตามที่ได้เสนอนี้ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ และควรจะเก็บภาษีจากเนื้อที่ได้รับการชลประทานได้ทั้งหมดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นไป

บริการส่งเสริมการเกษตร

ในการพัฒนาการเกษตรกรรมของประเทศไทยให้ได้ผลยั่งยืนนั้น สิ่งที่ต้องกระทำโดยด่วนที่สุดได้แก่การปรับปรุงบริการของรัฐบาลให้ดีขึ้น เทคนิคที่ใช้ในการเกษตรกรรมยังโบราณมาก กสิกรไม่ขาดความดำริริเริ่ม แต่มีความทะเยอทะยานน้อย ความรู้มีจำกัดอยู่แค่ที่ได้รับถ่ายทอดมาแต่โบราณ พืชที่ปลูกและวิธีการเพาะปลูกของเขายากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ถ้าหากปราศจากคำแนะนำและการชี้แนวทางให้พอเพียง บริการของรัฐบาลในด้านนี้ยังขาดอยู่เป็นอันมาก

เพื่อแก้ไขการขาดแคลนดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิเหมาะสมเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้สูงในด้านวิทยาศาสตร์ และส่วนใหญ่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกพืชและการเลี้ยงสัตว์ ทั้งสามารถช่วยกสิกรแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำแนวทางที่จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว ๔ ประการ คือ

๑. เพิ่มความสำคัญของการศึกษาวิชาการเกษตรชั้นสูง และปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น ๒. จัดให้มีบริการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตรอย่างเพียงพอ ๓. ทำการวิจัยและทดลองเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในทางซึ่งจะยังประโยชน์ให้แก่การเกษตรกรรมของไทยได้อย่างจริงจัง และ ๔. ให้ประชากรในชนบทมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น

การศึกษาวิชาการเกษตรชั้นสูง

ในการจัดให้มีบริการส่งเสริมการเกษตรที่มีประสิทธิภาพนั้น การวิจัยและการศึกษาอบรมชั้นมหาวิทยาลัยมีความสำคัญอย่างเห็นได้ชัด มหาวิทยาลัย

เกษตรศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้พระนคร และเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงเกษตรได้ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ และในระยะไม่กี่ปีมานี้ได้ขยายอาคารสถานที่และหลักสูตรการศึกษา โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจากสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันรับนิสิตใหม่เกือบ ๓๐๐ คนต่อปี (ประมาณร้อยละ ๑๐ของผู้สมัคร) และในระดับนี้จะมีนิสิตที่สำเร็จการศึกษาราว ๒๐๐ คนต่อปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีหลักสูตร ๓ ปี สำหรับอนุปริญญาและมีหลักสูตร ๔ ปีและ ๕ ปีสำหรับปริญญาวิทยาศาสตร์บัณฑิต หลักสูตรวิชาเฉพาะที่เลือกศึกษาได้มี กสิกรรม วนศาสตร์ ประมง สัตวบาลและวิศวกรรมชลประทาน แต่มาตรฐานการศึกษายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ และหลักสูตรยังเน้นความสำคัญไม่ถูกจุด คณะอาจารย์ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาที่สอนแต่มีจำนวนน้อย มหาวิทยาลัยได้พยายามแก้ไขโดยจ้างอาจารย์พิเศษเป็นจำนวนมากซึ่งไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ ข้อท้วงติงมากที่สุดอาจจะอยู่ที่การสอนและการผึกหัดใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และวิชาการให้เหมาะสมกับสภาพการเกษตรกรรมของไทยยังไม่พอเพียง อาจารย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีความชำนาญในภาคปฏิบัติมาแล้วมีไม่กี่คน ไม่มีฟาร์มที่จะใช้ในการผึกหัดทำการกสิกรรมแบบการค้าได้ในบริเวณหรือใกล้กับมหาวิทยาลัย และฟาร์มผึกหัดที่ศรีราชาไม่สามารถสนองความต้องการในด้านนี้ได้ การปรึกษาปัญหาทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่เกษตรที่ได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มักจะไม่ได้ผลสมหวัง

ถึงแม้นิสิตที่กำลังเรียนในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในขณะนี้ยังมีจำนวนไม่พอกับความต้องการของรัฐบาลและธุรกิจเอกชน คณะสำรวจฯ ขอแนะนำไม่ให้รับเพิ่มขึ้นอีกในระยะนี้ แต่ในระยะเวลาหลายปีข้างหน้า ขอแนะนำให้มุ่งปรับปรุงคุณภาพการสอนโดยเพิ่มอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพิ่มจำนวนห้องเรียน ห้องทดลอง และหอพักของนิสิตให้เพียงพอ และโดยเฉพาะให้เพิ่มสิ่งอุปกรณ์การสอน

และการฝึกภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ตามสถานีทดลองต่างๆ ทั้งที่อยู่ในเขตพระนครและในต่างจังหวัด

นักศึกษาจะมีความรู้ดีขึ้นถ้าไม่ต้องเรียนวิชาต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมาะกับภาวะในประเทศไทย แต่ให้เรียนวิชาหลัก เช่น ฟิสิคส์ เคมี พฤกษศาสตร์ สัตวศาสตร์ ดิน กฎวิทยา พันธุศาสตร์ ชีวะเคมี วิชาเหตรา และบัคเตรีวิทยาให้มากขึ้น และถ้าการสอนในปีหลัง ๆ มุ่งไปในด้านประยุกต์ให้มากขึ้นและในด้านทฤษฎีให้น้อยลง เพื่อให้หลักสูตรหนักไปในทางประยุกต์มากขึ้น คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำให้มหาวิทยาลัยจัดหาที่ทำฟาร์มในเขตกรุงเทพ ฯ ให้เพียงพอโดยให้อยู่ในความควบคุมดูแลของอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความชำนาญในภาคปฏิบัติจากกระทรวงเกษตรด้วย คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำให้เลือกสถานีทดลองที่พอเป็นตัวอย่างได้ ๗ หรือ ๘ แห่งในต่างจังหวัด เพื่อจัดหาอุปกรณ์ให้พอเพียงที่จะใช้ให้ฝึกหัดอบรมผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นอกจากนั้นขอเสนอให้วางกฎไว้ด้วยว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยก่อนจะเข้ารับราชการในกระทรวงเกษตรจะต้องผ่านการฝึกภาคปฏิบัติดังกล่าว มาเป็นเวลาหนึ่งปี และสอบได้ผลเป็นที่พอใจเกี่ยวกับงานที่ทำมาตลอดปีด้วย กฎนี้ควรให้มีข้อยกเว้นแต่น้อย

เพื่อให้มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อเสนอเหล่านี้ ตลอดจนทุนศึกษาซึ่งจะได้เสนอต่อไป คณะสำรวจ ฯ ขอเสนอว่า นอกเหนือจากงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามปกติแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายลงทุน ตลอดจนการจัดสถานีทดลองใกล้มหาวิทยาลัยและในต่างจังหวัดรวม ๓๓ ล้านบาทสำหรับระยะเวลาห้าปี และรายจ่ายประจำสำหรับปฏิบัติงานอีกสามถึงห้าล้านบาทต่อปี

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำด้วยอีกว่า ถ้าหากรัฐบาลยอมรับข้อเสนอให้รวมมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ เข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียวกันโดยใช้ชื่อว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ แล้ว ก็ควรจะโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไปรวมด้วย ในฐานะเป็นคณะเกษตรศาสตร์

บริการส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร

การปรับปรุงการศึกษาวิชาการเกษตรขั้นสูงดังที่กล่าวแล้วเป็นงานขั้นแรกในการสร้างบริการส่งเสริมและเผยแพร่ที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการผลิตเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับทำการวิจัย ฝึกหัดอบรม ให้คำแนะนำและบริหารงาน งานขั้นต่อไปก็คือจัดให้มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริม และ เผยแพร่ผู้ทรงคุณวุฒิทาง วิชาการ และมีความชำนาญทางภาคปฏิบัติตามจำนวนที่ต้องการ

ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ทั่วประเทศมีไม่ถึง ๓๐๐ คน นับทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานส่งเสริมและเผยแพร่เล็กๆ น้อยๆ เกี่ยวกับงานประจำที่ทำอยู่ ณ ฟาร์มทดลอง เจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ส่วนใหญ่สังกัดกรมการข้าว กระทรวงเกษตรซึ่งดำเนินโครงการขยายพันธุ์และส่งเสริมการใช้ข้าวพันธุ์ดีของรัฐบาล

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่า เพื่อให้มีบริการส่งเสริมที่ได้ผลเป็นที่พอใจ ควรจะมีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมทั่วไปอย่างน้อยสองคนในแต่ละอำเภอซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ ๔๔๘ อำเภอ คณะสำรวจฯ ขอย้ำคำว่า "ทั่วไป" อีกครั้งหนึ่ง เพราะเห็นว่าการแยกงานส่งเสริม และ เผยแพร่ออกเป็นหลายกองสังกัดกรมกสิกรรม กรมการข้าว กรมปศุสัตว์ และกรมชลประทานดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบันไม่เกิดผลดีอย่างไร คณะสำรวจฯ ไม่ประสงค์จะลดความสำคัญของโครงการแจกข้าว

พันธุ์ดีและขอแนะนำให้รัฐบาลสนับสนุนโครงการนี้เท่าที่จะสามารถทำได้ อย่างไรก็ดีคณะสำรวจฯ เชื่อมั่นว่าโครงการนี้จะดำเนินไปได้ผลดีเช่นเดียวกัน หรืออาจจะได้ผลดีกว่าถ้าหากใช้เจ้าหน้าที่ของบริการส่งเสริมและเผยแพร่ทั่วไป แทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะของกรมการข้าว คณะสำรวจฯ รู้สึกเลื่อมใสในความสนใจของกรมชลประทานในด้านการทดลองและเผยแพร่ แต่งานด้านนี้ของกรมชลประทานเป็นงานที่เกิดขึ้นเพราะความจำเป็นเนื่องจากหน่วยราชการอื่นๆ ของกระทรวงเกษตรไม่สามารถให้บริการเหล่านี้ได้ เมื่อมีการจัดตั้งบริการส่งเสริมและเผยแพร่ทั่วไปซึ่งปฏิบัติงานได้ผลดีแล้วก็ควรจะรับโอนงานนี้ไปจากกรมชลประทาน

ถ้าจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่อำเภอละ ๒ คน จะต้องมีเจ้าหน้าที่ประมาณ ๑,๐๐๐ คน ซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลและบริหารงานด้วย อีกนัยหนึ่งก็คือจะต้องมีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นจากปัจจุบันกว่าสามเท่า เห็นได้ชัดว่าการผลิตเจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถให้ได้ตามจำนวนนี้ไม่อาจทำได้โดยรวดเร็ว ฉะนั้นในขั้นแรกจะต้องขยายการอบรมเสียก่อน คณะสำรวจฯ ไม่เสนอให้การอบรมมีมาตรฐานทางด้านวิทยาศาสตร์สูงแต่ควรจะมุ่งในทางให้ความรู้ภาคปฏิบัติ และให้ได้เห็นวิธีการที่เกษตรกรไทยปฏิบัติกันอยู่โดยแท้จริง การอบรมนี้ควรจะให้ความรู้เรื่องข้าว พืชไร่ ไม้ยืนต้น และปศุสัตว์ของแต่ละท้องถิ่น

การเห็นเพื่อนบ้านก้าวหน้าเกินกว่าตนเป็นอิทธิพลช่วยงานส่งเสริมได้ดีที่สุด การจัดเจ้าหน้าที่ไปบรรยายและแสดงวิธีการต่างๆ เกษตรกรส่วนมากมักจะฟังและดูไปตามเรื่อง ไม่ใคร่จะนำไปปฏิบัติตาม แต่ถ้าที่นาข้างเคียงมีอะไรใหม่ๆ เกิดขึ้น ก็มักจะเรียนอย่างกันได้เร็ว ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะต้องเป็นผู้มีความอดทนและพร้อมที่จะใช้เวลาคลุกคลีอยู่กับเกษตรกรนานๆ รับฟังปัญหาและสามารถผูกมิตรกับเกษตรกรอย่างน้อยหมู่บ้านละ ๒ – ๓ คนและให้เขาเกิดความนิยม

เชื่อถือด้วย เจ้าหน้าที่ส่งเสริมควรจะมีพันธุ์ตัวอย่าง ปุ๋ยฟอสเฟต ตัวอย่างเกลือแร่สำหรับผสมอาหารให้โคกระบือ ยารักษาโรคสุกรและไก่ติดตัวไปด้วย การช่วยเหลือและผูกมิตรนี้อาจทำให้กสิกรตอบแทนคุณด้วยการยอมทดลองพันธุ์พืชใหม่หรือบางคนอาจยอมทดลองใช้ปุ๋ยฟอสเฟตในนาของตนบางส่วน ฯลฯ วิธีนี้ไม่ใช่เป็นวิธีที่ได้ผลช้าตรงกันข้ามกลับเป็นวิธีที่ได้ผลเร็วที่สุด อย่างไรก็ดีการใช้วิธีนี้หมายถึงว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในงานของตนจริง ๆ

การอบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริม ในระยะปัจจุบันจำเป็นจะต้องใช้โรงเรียนอาชีวะชั้นสูงที่มีอยู่และใช้สถานีทดลองของรัฐบาลเป็นที่ฝึกงานภาคปฏิบัติ

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ปรับปรุงหลักสูตรวิชากสิกรรมในโรงเรียนอาชีวะชั้นสูงที่มีอยู่ ๑๕ แห่ง และคัดเลือกนักเรียนที่เรียนดีตามหลักสูตรใหม่ส่งไปเรียนต่อที่โรงเรียนอาชีวะชั้นสูงที่นครศรีธรรมราช และแม่โจ้ โรงเรียน ๒ แห่งนี้ ควรจะเพิ่มครูและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อสอนวิชาการที่จำเป็นสำหรับผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรกรรม และควรจะจัดให้มีการฝึกภาคปฏิบัติตามสภาพการเกษตรที่แท้จริงด้วย

โดยที่โรงเรียนอาชีวศึกษาที่กล่าวแล้วอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โครงการที่เสนอนี้จึงต้องได้รับความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงเกษตร อย่างไรก็ดี ควรจะถือว่าการปรับปรุงและขยายการสอนวิชากสิกรรมในโรงเรียนอาชีวศึกษานี้เป็นเพียงงานขั้นแรกชั่วคราวเท่านั้น ต่อไปกระทรวงเกษตรควรจะตั้งวิทยาลัยเกษตรขึ้นหลาย ๆ แห่งเพื่อฝึกอบรมผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรและเจ้าหน้าที่เกษตรชั้นผู้น้อยอื่น ๆ สถานอบรมเช่นว่านี้กรมป่าไม้และกรมปศุสัตว์ได้จัดตั้งและดำเนินการอยู่แล้ว

ครูที่จะใช้ตามโครงการเกษตรของโรงเรียนอาชีวศึกษา โดยเฉพาะตามหลักสูตรชั้นสูง อาจหาได้ภายใน ๒ ปี โดยใช้ผู้ที่สำเร็จปริญญาจากมหาวิทยาลัย

เกษตรศาสตร์และให้ข้าราชการกระทรวงเกษตรไปช่วยสอนในเวลาที่ว่างงานตรวจท้องที่

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับปฏิบัติตามคำแนะนำเกี่ยวกับโรงเรียนอาชีวศึกษานั้น คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณลงทุนประมาณ ๑๘ ล้านบาท ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒–๒๕๐๖ และค่อย ๆ เพิ่มรายจ่ายประจำขึ้นจนถึง ๔ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖

เพื่อให้มีผลในภาคปฏิบัติ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้จัดระเบียบสถานทดลองของกรมต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๕๐ แห่งเสียใหม่เพื่อใช้เป็นศูนย์อบรมและเป็นที่ทำการประจำท้องที่ของกองบริการส่งเสริมและเผยแพร่ด้วย หน้าที่เหล่านี้อาจรวมเข้ากับโครงการทดลองที่มีอยู่แล้วได้เป็นอย่างดี แต่ต้องมีการเปลี่ยนลักษณะสถานีทดลองเสียใหม่ ในปัจจุบันสถานีทดลองเหล่านี้แยกขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตร และสถานีแต่ละแห่งมุ่งเฉพาะในด้านงานของกรมที่สังกัดอยู่ มีสถานีทดลองหลายสถานีตั้งอยู่ติดกันโดยต่างมีเจ้าหน้าที่ธุรการและวิชาการตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ของตนเองซึ่งเป็นการซ้ำกันโดยไม่จำเป็น หากสถานีเหล่านี้ดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหาซึ่งต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษมากการแยกกันดำเนินงานก็สมควรอยู่ แต่ตามความเป็นจริงแล้วสถานีเหล่านี้ทำงานทดลองง่าย ๆ เกี่ยวกับการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์เป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าทำไมไม่รวมกันเสีย หากรวมกันก็จะสามารถทำการทดลองและฝึกหัดอบรมโดยมุ่งไปทางด้านเทคนิคของการทำไร่นาผสมที่เหมาะและจำเป็นแก่การพัฒนาท้องที่หนึ่ง ๆ เป็นต้นว่า ในท้องที่ปลูกข้าวก็ควรสนใจในการปรับปรุงการปลูกข้าว ในทำนองเดียวกันในท้องที่ปลูกยางก็ควรมุ่งในเรื่องยางเป็นสำคัญ แต่ก็ไม่ควรสนใจอยู่แต่ทางเดียว ควรจะทดลองและฝึกหัดอบรมการปลูกพืชอื่นหรือการปลูกพืชหมุนเวียนสมทบกับการปลูกข้าวหรือยางตามที่จะเหมาะสมกับ

ความสามารถของกสิกรและจำเป็นแก่การพัฒนาเกษตรกรรมของประเทศไทย พร้อมกันไป ด้วยเหตุนี้จึงขอแนะนำให้รวมสถานีทดลองเหล่านี้ทั้งหมดเข้าอยู่ภายใต้การควบคุมของกองวิจัยในกรมการกสิกรรม แต่ให้เปลี่ยนแนวดำเนินงานเสียใหม่ให้หนักไปในทางด้านไร่นาผสม และให้สถานีทดลองเหล่านี้เจ้าหน้าที่และเครื่องมือพร้อมสำหรับช่วยฝึกหัดอบรมและควบคุมดูแลบริการส่งเสริมการเกษตรด้วย

ไม่ควรจะคาดหวังว่าโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นสูง และสถานีทดลองต่าง ๆ จะสามารถผลิตเจ้าหน้าที่ส่งเสริมผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนขั้นต่ำที่แนะนำไว้แล้วได้ในเวลาอันเร็ว ในระยะแรกต้องล่าช้าอยู่บ้างเพราะต้องขยายกิจการและเพิ่มครูสอนวิชากสิกรรมในโรงเรียนอาชีวศึกษา และจัดระเบียบและหาเครื่องอุปกรณ์ให้แก่สถานีทดลองเพื่อใช้เป็นที่ฝึกงานภาคปฏิบัติ อย่างไรก็ดี ควรจะเริ่มดำเนินโครงการนี้ทันทีเพื่อว่าภายในห้าปีข้างหน้าจะได้สามารถผลิตเจ้าหน้าที่เกษตรซึ่งได้รับการอบรมอย่างเพียงพอในอัตราปีละ ๒๐๐–๓๐๐ คนและภายใน ๘ ถึง ๑๐ ปี กรมส่งเสริมและเผยแพร่จะมีเจ้าหน้าที่ถึง ๑,๐๐๐ คนได้

อนึ่ง จะต้องจัดหายานพาหนะให้แก่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเพื่อว่าเจ้าหน้าที่ ๒ คนที่ประจำแต่ละอำเภอจะได้ผลัดกันออกปฏิบัติงานในท้องที่ได้ตลอดเวลา จักรยานหรือสกูตเตอร์ก็พอใช้ได้ในหลายอำเภอ แต่ในอำเภอต่าง ๆ ส่วนมากควรจะให้รถจี๊ปประจำ ๑ คัน และเจ้าหน้าที่ทุกอำเภอควรจะได้รับเบี้ยเลี้ยงเดินทางอย่างพอเพียงเวลาออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ นอกจากนี้ที่ทำการกองส่งเสริมควรจะมีเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับซ่อมยานพาหนะด้วย

คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณสำหรับระยะเวลา ๕ ปีเป็นจำนวน ๔๕ ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายลงทุนในการฝึกหัดอบรมและจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ดังกล่าว และค่อย ๆ เพิ่มรายจ่ายประจำขึ้นจนถึง ๒๐ ล้านบาทในปีที่ห้า คณะสำรวจ ฯ ขอสนับสนุนอย่างยิ่งให้กระทรวงเกษตรดำเนินนโยบายเลื่อน

ตำแหน่งผู้ที่สมควรและสามารถในการปฏิบัติงานในท้องที่ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกษตรชั้นผู้ใหญ่ ถึงแม้วุฒิทางด้านทฤษฎีจะด้อยกว่าผู้อื่นแต่ก็มีความสามารถเหมาะสมกว่า และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะนำให้เพิ่มตำแหน่งเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ประจำท้องที่ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนน้อยเกินไปให้ได้ส่วนสัดกับตำแหน่งชั้นผู้ใหญ่ในการบริหารงานเกษตรทางส่วนกลาง

การวิจัย

ความต้องการในเบื้องแรกนั้นมิใช่การวิจัยทางหลักวิชาที่เดียว (ถึงแม้ว่างานวิจัยที่จะต้องทำอยู่มาก) แต่เป็นการปรับปรุงความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่เขาวิจัยสำเร็จแล้วมาใช้ให้เข้ากับความรู้ความชำนาญที่กสิกรรับทอดมาจากประเพณีโบราณ คณะสำรวจฯ เชื่อว่า โครงการวิจัยจะดำเนินไปได้เร็ว ถ้าได้รับความช่วยเหลือจากผู้ชำนัญพิเศษชาวต่างประเทศ แต่บุคคลเหล่านั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีประสพการณ์ซึ่งจะนำมาใช้กับสภาพการณ์ธรรมชาติและสังคมของประเทศไทยได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับจุดหมายสำคัญของนโยบายการเกษตร คณะสำรวจฯ ขอแนะนำการวิจัยทางเกษตรตามลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้ (ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนผู้ชำนัญพิเศษชาวต่างประเทศที่จำเป็นต้องใช้ในระยะแรก ๆ)

๑. วิชาปลูกพืชบนที่ดอนรวมทั้งการวิจัยเกี่ยวกับทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (๒) การที่ให้ความสำคัญสูงสุดแก่งานด้านนี้เพราะมีความจำเป็นอย่างรีบด่วน ประการแรกเพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกพืชหลายชนิดในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อใช้น้ำชลประทานซึ่งจะมีตลอดปีในกาลข้างหน้าให้เป็นประโยชน์ และประการที่สองเพื่อให้การเพาะปลูกโดยเฉพาะในภาคอีสานวิวัฒนาการไปในทางรักษาความสมบูรณ์ของที่ดินโดยเลิกการทำไร่เลื่อนลอยและป้องกันดินพังทะลายซึ่งเกิดขึ้น

จากการทำไร่เลื่อนลอยนั้น กองวิจัยของกรมการกสิกรรมได้เริ่มดำเนินงานนี้มาตั้งแล้ว แต่ถ้าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่เคยประสบกับปัญหาคล้ายคลึงกันในสิ่งแวดล้อม คล้ายคลึงกันมาแล้ว ด้วยตนเองมาช่วยสักคนหนึ่ง ก็จะทำให้โครงการนี้ดำเนินไปได้เร็วขึ้น ผู้เชี่ยวชาญอีกคนหนึ่งควรจะเป็นผู้ชำนาญพิเศษทางด้านทุ่งหญ้าในเมืองร้อนซึ่งเป็นงานที่คนไทยยังมีความชำนาญน้อยอยู่ การวิจัยเกี่ยวกับการเกษตรในที่ดอนทั่วประเทศจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในเรื่องเงินและเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลอย่างจริงจัง

๒. งานที่มีลำดับความสำคัญเท่ากันได้แก่การดำเนินงานวิจัยเกี่ยวกับการบำรุงพันธุ์ข้าวต่อไปเพื่อเพิ่มผลเก็บเกี่ยว คุณภาพ ความเหมาะสมของการใช้พันธุ์นั้นในท้องที่ต่าง ๆ และความต้านทานโรคและศัตรูพืช (๑) ขณะนี้ได้ทำงานวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับผลผลิตต่อไร่ คุณภาพ และความเหมาะสมเสร็จแล้ว ด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกา รัฐบาลควรจะสนับสนุนให้ดำเนินงานนี้ต่อไป ผู้ชำนาญพิเศษชาวต่างประเทศที่เสนอนั้นต้องการให้มาวางโครงการบำรุงพันธุ์ที่สามารถต้านทานแมลงและโรคได้ ส่วนการทดลองเพื่อหาปุ๋ยที่เหมาะสมที่สุดและวัดผลของการใช้ปุ๋ยในท้องที่ปลูกข้าวภาคต่าง ๆ นั้นก็ควรทำต่อไปด้วย

๓. การส่งเสริมและเผยแพร่งานวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์อ้อยและวิธีการปลูกอ้อยในภาคตะวันออกเฉียงใต้และภาคอีสาณ (๑) ขณะนี้ภายใต้การแนะแนวทางของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรคนหนึ่ง กระทรวงเกษตรกำลังทำการส่งเสริมและเผยแพร่งานดังกล่าวในเขตชลประทานจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อผลิตอ้อยป้อนโรงงานน้ำตาลทันสมัยซึ่งเวลานี้พร้อมที่จะทำการผลิตได้แล้ว ถ้าได้คนช่วยที่สามารถแล้ว ผู้เชี่ยวชาญคนเดียวกันนี้จะสามารถดำเนินโครงการวิจัยเรื่องอ้อยที่สถานีทดลองแห่งหนึ่งของ กระทรวงเกษตรใน ภาคอีสาณ และร่วมมือ

กับโรงงานน้ำตาลทันสมัยที่จังหวัดชลบุรี ทำงานวิจัยที่ฟาร์มทดลอง ขนาดเล็กซึ่งโรงงานมีอยู่แล้วอีกแห่งหนึ่ง การที่ผลได้ของชาวไร่อ้อยมักจะต่ำกว่าห้าตันต่อไร่และหีบน้ำตาลได้เพียงร้อยละ ๖ แสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยและเผยแพร่ในด้านนี้ โดยมีเป้าหมายให้ผลิตอ้อยได้ ๑๕ ตันต่อไร่และหีบน้ำตาลได้ถึงร้อยละ ๑๐

๔. ค้นหาทางปรับปรุงคุณภาพใบยาสูบ (๑) ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ ประเทศไทยซื้อใบยาสูบจากต่างประเทศ ๔,๒๗๖ ตัน ในราคาตันละ ๓๑,๐๐๐ บาท เพื่อใช้ในการผสมทำบุหรี่อย่างดีพอใช้ ใบยาของไทยเองมีเหลือใช้ส่งออกไปขายในต่างประเทศ ๔,๖๐๗ ตัน และขายได้ในราคาตันละ ๑๐,๕๐๐ บาท ประเทศไทยสามารถปลูกใบยาจำนวนเท่าใดก็ได้แต่หาตลาดได้ยาก ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศอาจช่วยปรับปรุงคุณภาพและทำให้ส่งออกนอกประเทศได้มากขึ้น ถ้าหากเป็นเช่นนี้การจ้างผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศก็เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนมาก

๕. วิจัยวิธีทำให้ต้นหม่อนออกใบดีขึ้นตลอดปี ตลอดจนการนำหม่อนพันธุ์ต่าง ๆ มาทดลองปลูกในภาคอีสาน ในระยะก่อนหน้าฝนต้นหม่อนออกใบน้อยและทำให้การผลิตไหมตกต่ำมาก มีหลายประเทศที่ฝนตกน้อยกว่าประเทศไทยสามารถปลูกหม่อนให้มีใบตกได้ตลอดหน้าแล้ง พันธุ์หม่อนที่เพิ่งสั่งมาจากต่างประเทศดูท่าทางจะดี ต้นหม่อนในประเทศไทยปลูกเป็นพุ่มเตี้ยและปลูกถี่กันเกินไปทำให้โตไม่เต็มที่ การทดลองง่าย ๆ เกี่ยวกับวิธีปลูกน่าจะแก้ปัญหานี้ได้ในระยะ ๒-๓ ปี ศูนย์กลางแสดงการเลี้ยงไหมทางห้าแห่งที่มีอยู่แล้วอาจทำการทดลองนี้ได้โดยเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และไม่จำเป็นต้องจ้างชาวต่างประเทศมาวางโครงการหรืออำนวยการทดลองด้านนี้

๖. การเพาะพันธุ์ฝ้ายพร้อมกับการวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมโรคและแมลงศัตรูพืช (๔) ความรู้เกี่ยวกับพันธุ์วิทยาฝ้ายมีอยู่มากในประเทศอื่น ๆ หาก

นำความรู้เหล่านี้มาใช้ในการเพาะปลูกฝ้ายในประเทศไทยจะได้ประโยชน์มาก การเพาะพันธุ์พืชใดก็ตามต้องใช้เวลานานกว่าจะทราบผล และเพื่อวางรากฐานที่ถูกต้องจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญการเพาะพันธุ์ฝ้ายมาปฏิบัติงานเป็นเวลาอย่างน้อย ๗ ปี และหลังจากนั้นคนไทยที่ได้รับการฝึกหัดแล้วก็ดำเนินการต่อไปได้ทันเพราะโครงการบำรุงพันธุ์พืชนั้นไม่มีที่สิ้นสุด ถ้าหากยุติลงเมื่อใดผลการเพาะปลูกจะเสื่อมถอยเร็วไม่แพ้อัตราก้าวหน้าที่ได้รับมาแล้ว โดยทั่วไปแล้วปัญหาเรื่องโรคฝ้ายเป็นปัญหาที่แก้ยากและเกี่ยวกับพันธุ์มากกว่าปัญหาเรื่องแมลงศัตรูพืช ด้วยเหตุนี้จึงต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญทางพยาธิวิทยาคนหนึ่งเป็นเวลา ๗ ปี และผู้เชี่ยวชาญทางกีฏวิทยาอีกคนหนึ่งเป็นเวลา ๓ ปี หากมีการวิจัยอันกว้างขวางและติดต่อกัน ฝ้ายอาจเป็นสินค้าออกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของประเทศไทยได้

๗. ขยายการวิจัยเกี่ยวกับอาหารสัตว์และการจัดการเรื่องปศุสัตว์ (๔) ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรคนหนึ่งกำลังดำเนินงานอยู่แล้วเกี่ยวกับปัญหาอาหารสัตว์และการแก้ไขผลซึ่งเกิดจากการให้อาหารไม่ถูกต้อง และผู้เชี่ยวชาญของ ไอ ซี เอ อีกคนหนึ่งกำลังให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดศูนย์กลางการปศุสัตว์และดำเนินการอบรม ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การอาหารและเกษตรอีกคนหนึ่งกำลังดำเนินโครงการปรับปรุงการเลี้ยงสุกร เรื่องการปศุสัตว์นมมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจสำหรับกสิกรผู้มีทุนน้อย และวิวัฒนาการระบบการทำไร่นาอย่างดีในที่ดอนเป็นอย่างมาก ควรจะจ้างผู้เชี่ยวชาญอีกคนหนึ่งทำการค้นคว้าเกี่ยวกับประสิทธิภาพการย่อยอาหารของปศุสัตว์พันธุ์พื้นเมืองและพันธุ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และผลทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการใช้อาหารสัตว์ที่มีอยู่ในประเทศและที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

๘. การดำเนินงานวิจัยเรื่องโรคและการควบคุมโรคของปศุสัตว์ต่อไป (๑) ในด้านการวิจัยทางสัตวแพทย์ ประเทศไทยเป็นผู้นำในเอเชียภาคตะวันออก

มาเป็นเวลานานแล้ว เพราะได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศผู้มีชื่อเสียงหลายคนด้วยกัน เนื่องจากปัญหาเรื่องโรคเป็นปัญหาที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในต่างประเทศต่อไปจึงเป็นสิ่งจำเป็น ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีสัตวแพทย์ผู้ทรงคุณวุฒิของตนเองอยู่แล้ว แต่ถ้ามีผู้ชำนัญพิเศษเข้ามาเป็นครั้งคราวทีละคน หรือมากกว่าเพื่อช่วยแก้ปัญหาอันรีบด่วนที่เกิดขึ้นในระยะนั้น ๆ ก็จะเป็นประโยชน์อยู่เสมอ

๔. การจัดให้มีแปลงเพาะบ่านซิซัลในท้องที่ที่เหมาะสมในภาคอีสานใกล้กับที่มีน้ำบริบูรณ์สำหรับใช้แช่เพื่อแยกเอาเส้นใยนั้น ถ้าพูดกันตามหลักแล้วไม่น่าจะรวมอยู่ในหัวข้อการวิจัย แต่ก็เป็นสิ่งซึ่งรัฐบาลควรจัดทำเพื่อเตรียมขยายการค้า

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการวิจัยที่ได้เสนอมานี้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณลงทุนสำหรับระยะห้าปีจำนวน ๖๐ ล้านบาท และเพิ่มรายจ่ายประจำให้สูงกว่าระดับปัจจุบันอีก ๒๕ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖ และขอแนะนำให้กองวิจัยของกรมกสิกรรมย้ายที่ทำการไปอยู่ที่สถานีทดลองที่สำคัญแห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อพัฒนาการทำไร่นาผสมสำหรับที่ดอน สถานีทดลองศรีสำโรง ท่าพระ และในท้องที่ระหว่างจังหวัดเลยกับอุดร เป็นที่ที่น่าพิจารณาสำหรับการนี้ กรมการข้าวและกรมปศุสัตว์ควรจะเข้าร่วมในการวิจัยนี้โดยส่งเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาช่วยงานชั่วคราวภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้ากองวิจัยซึ่งควรเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกอง

การศึกษาในชนบท

ถึงแม้จะได้พูดถึงระบบการศึกษาทั่วไปของประเทศไทยในบทอื่นแล้วก็ตาม ในบทนี้สมควรที่จะพูดถึงการศึกษาในด้านที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าทาง

การศึกษาของนักเรียนซึ่งมาจากครอบครัวกสิกร การที่ลูกชาวนาจำเป็นต้องช่วยพ่อแม่ทำนาก็มักจะทำให้ต้องออกจากโรงเรียนตั้งแต่อายุน้อยอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะซ้ำเติมให้การศึกษาอ่อนลงไปอีกด้วยการแยกหลักสูตรออกเป็นการศึกษาวิชาสามัญกับอาชีวศึกษาตั้งแต่ชั้นต่ำๆ ซึ่งในปัจจุบันเริ่มแยกตั้งแต่บท ๕ ของแผนการศึกษา และนักเรียนที่แยกไปเรียนทางอาชีวศึกษาในตอนนี้มีชั่วโมงเรียนวิชาอาชีวะเพียงหนึ่งในสามของชั่วโมงเรียนทั้งหมดเท่านั้น นอกจากคุณค่าของการอาชีวศึกษาในระดับนี้ยังมีข้อสงสัยแล้ว ยังทำให้มีเวลาเรียนวิชาสามัญน้อย และถ้าจะเรียนต่อในชั้นอาชีวศึกษาชั้นสูงก็เสียเปรียบในการแข่งขันกับนักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๓ จึงไม่ควรทำให้เด็กชนบทที่ฉลาดและอยากจะได้รับการศึกษาสูงมีโอกาสเข้ามหาวิทยาลัยได้น้อย เพราะแยกไปเรียนทางอาชีวศึกษาเสียตั้งแต่ชั้นต่ำๆ ถึงแม้นักเรียนที่ไม่ได้มาจากครอบครัวกสิกรก็เหมือนกัน แต่เนื่องจากความสำคัญของการเกษตรกรรมที่มีต่อประเทศไทยและความจำเป็นที่จะต้องประสานการศึกษาวิชาเกษตรกรรมชั้นสูงเข้ากับวิชาการ เพราะปลูกที่ปฏิบัติกันอยู่จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้ลูกชาวนาได้รับการเตรียมตัวสำหรับศึกษาต่อในชั้นสูงให้มากคนที่สุดที่จะทำได้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่านโยบายการศึกษาน่าจะเลื่อนหลักสูตรอาชีวศึกษาไปอยู่หลังจากที่จบชั้นมัธยมปีที่ ๓ แล้ว และในชั้นต่อไปอาจพิจารณาเลื่อนไปอีกจนกระทั่งหลังจากที่จบชั้นมัธยมปีที่ ๖ แล้ว คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้รัฐบาลตั้งงบประมาณปีละ ๑ ล้านบาท สำหรับเป็นทุนการศึกษา ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สำหรับนักเรียนที่เรียนดี และเป็นผู้ที่มาจากครอบครัวกสิกรจริงๆ ที่ไม่มีเงินเสียค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายในการเรียน

ข้าว

ได้กล่าวแล้วว่าการขยายปริมาณการผลิตข้าวเป็นวัตถุประสงค์สำคัญอันหนึ่งของนโยบายเกษตร และการควบคุมเรื่องน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูกอาจเป็น

วิถีทางที่สำคัญที่สุดในการบรรลุวัตถุประสงค์นี้ แต่การเพิ่มผลผลิตข้าวอาจทำได้โดยวิธีอื่นประกอบกับการควบคุมน้ำ คณะสำรวจ ฯ ได้เสนอโครงการวิจัยเรื่องข้าวไว้แล้ว ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงวิธีการอื่นที่สำคัญที่สุด

การยกระดับมาตรฐานการเพาะปลูก

ถ้าหากได้รับน้ำแน่นอนสม่ำเสมอแล้ว ประโยชน์อันพึงได้รับจากการทำแปลงเพาะ การทำนาให้ได้ระดับและมีคันดินกั้น การไถและคราดให้เพียงพอ การจัดระยะห่างของต้นข้าวให้เหมาะ และคอยถอนวัชพืชที่ขึ้นแซมอยู่เสมอ เหล่านี้จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นได้อีกเท่าตัวทีเดียว

การปรับปรุงพันธุ์ข้าว

เช่นเดียวกับผู้ปลูกธัญพืชทั่วโลก ชาวนาไทยแลเห็นคุณค่าของการคัดเลือกและบำรุงพันธุ์ข้าวที่เหมาะแก่สภาพที่นาในท้องถิ่นมานานแล้ว โครงการบำรุงพันธุ์ข้าวซึ่งเริ่มขึ้นที่ทุ่งคลองรังสิตเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๙ ได้ขยายกิจการกว้างขวางออกไปใน พ.ศ. ๒๔๙๓ ด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการคู่กันไปคือ ให้ข้าวที่ส่งออกต่างประเทศมีคุณภาพดีและรักษาคุณภาพนั้นไว้ได้สม่ำเสมอกับให้ได้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้น งานที่ดำเนินมาแล้วในอดีตและที่กำลังทำอยู่ในปัจจุบันได้ผลดียิ่ง เจ้าหน้าที่อำเภอต่าง ๆ ได้แจกพันธุ์ข้าวที่กรมการข้าว รับรองแล้วให้แก่ชาวนาผู้ได้รับการ คัดเลือกให้นำไปปลูกเพื่อขยายพันธุ์ข้าว ชาวนาที่ปลูกข้าวสำหรับทำพันธุ์นี้ในปัจจุบันมีจำนวนราว ๒๔,๐๐๐ คน แต่ถ้าจะให้มีพันธุ์ข้าวเพียงพอสำหรับใช้ปลูกทั่วประเทศในปีหนึ่ง ๆ ก็จะต้องมีชาวนาประเภทนี้ถึง ๔๐,๐๐๐ คน

งานขยายพันธุ์ข้าวนับว่ายากจะวัดคุณค่าเป็นปริมาณได้แน่นอน แต่การทดลองปลูกพันธุ์ข้าวเหล่านี้ในที่นาสภาพต่าง ๆ ปรากฏว่าสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ได้ร้อยละ ๑๕ – ๒๐ ชาวนาจำนวนมากกระตือรือร้นในเรื่องข้าวพันธุ์ใหม่ แต่ก็มีบางคนซึ่งเป็นจำนวนน้อยหลังจากที่ได้ทดลองดูแล้วเห็นว่าพันธุ์ที่เขาใช้อยู่เดิมดีกว่า สถานการณ์อาจจะเป็นว่าพันธุ์ข้าวดีนั้นตามปกติจะให้ผลดีตามที่คาดหวังถ้าหากสภาพอื่น ๆ ของที่นาดีด้วย และโดยทั่วไปการใช้พันธุ์ดีนจะได้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๕ – ๒๐ จริง

ปุ๋ย

ถ้าใช้พันธุ์ข้าวดีและใช้ปุ๋ยที่เหมาะและมีวิธีใส่ปุ๋ยอย่างได้ผล โดยมีการควบคุมระดับน้ำดีพอด้วยก็ยิ่งจะได้ผลผลิตต่อไร่มากขึ้นไปอีกอย่างแน่นอน ในปัจจุบันนี้การปลูกข้าวยังใช้ปุ๋ยกันน้อย การทดลองใช้ปุ๋ยได้ผลแตกต่างกันตามท้องที่ที่ทดลอง และตามส่วนผสมของปุ๋ยที่ใช้ ผลที่ได้รับจากการใช้ปุ๋ยไนโตรเจนและโปแตชไม่แน่นอนเสมอไป แต่ถ้าใช้ฟอสเฟตด้วยแล้วจะได้ผลแน่นอนขึ้น การใช้ฟอสเฟตอย่างเดียวก็มักจะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นไม่น้อย เมื่อเปรียบเทียบราคาข้าวเปลือกกับราคาปุ๋ยในปัจจุบันนี้แล้ว คณะสำรวจ ฯ ไม่อาจแนะนำให้ใช้ปุ๋ยที่มีไนเตรทผสมอยู่ด้วย หรือฟอสเฟตที่ใช้ผสมกับน้ำในการทำนาขนาดใหญ่เพื่อการค้าจนกว่าจะได้ทดลองใช้ในที่นานั้นแล้ว แต่ก็เคราะห์ดีที่ผงหินฟอสเฟตซึ่งมีราคาถูกมากให้ผลดีเท่าหรือมากกว่าฟอสเฟตที่ใช้ผสมกับน้ำ

อย่างไรก็ดี ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การชลประทานในนาข้าวของไทยมักจะเป็นแบบปล่อยน้ำไหลจากที่นาสูงไปยังที่นาต่ำ ด้วยเหตุนี้จึงพาเอาส่วนหนึ่งของปุ๋ยที่ใส่ในที่นาสูงลงไปในที่นาต่ำ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาหาจังหวะเวลาที่เหมาะแก่การใส่ปุ๋ยเพื่อให้เกิดผลดังกล่าวน้อยที่สุด คณะสำรวจ ฯ ยังไม่

แนะนำโครงการจำหน่ายปุ๋ยในราคาถูกอย่างกว้างขวางจนกว่าจะได้ทำการศึกษาดังกล่าวเสร็จแล้ว โครงการเช่นว่านี้ควรจะใช้ควบกันไปกับการแจกพันธุ์ข้าวในทันทีที่ค้นพบวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เหมาะสมแล้ว และถ้าหากทำได้ภายใน ๕ ปีข้างหน้าก็ควรจะเพิ่มรายจ่ายประจำขึ้นจากที่ได้เสนอไว้ สำหรับจัดหาปุ๋ยจำหน่ายให้แก่ชาวนาในราคาครึ่งหนึ่งของราคาตลาดโดยรัฐบาลเป็นผู้ออกให้ครึ่งหนึ่ง ในประเทศไทยมีพ่อค้าแข่งขันกันขายเคมีภัณฑ์ทางเกษตรอยู่มาก บริษัทเหล่านี้บางบริษัทมีบริการเผยแพร่ของตนเอง และทำการทดลองและแสดงตัวอย่างให้ดูด้วย

การควบคุมโรคและศัตรูพืช

ข้าวพันธุ์ดีมีประโยชน์สำคัญอย่างหนึ่งคือ ไม่เป็นโรคและไม่มีศัตรูพืชรบกวน จึงได้ย้ำให้ถือเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับสูงในโครงการวิจัยที่เสนอไว้แล้วข้างต้น

สิ่งจูงใจ

ข้าวให้ผลตอบแทนเป็นรายได้ต่อหน่วยพื้นที่ต่ำกว่าพืชอื่น ๆ หลายชนิดเท่าที่ได้ศึกษาจากหมู่บ้านต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าหากคิดค่าแรงให้แก่แรงงานในครอบครัวตามสมควรแล้วการผลิตข้าวมักจะขาดทุน ตามความเป็นจริงแล้วชาวนาไม่คิดถึงค่าแรงงานในครอบครัว และต้องการเพียงปลูกให้พอกินของตนเอง มิได้คำนึงถึงราคาในตลาด ถึงกระนั้นก็ดีเนื่องจากชาวนารู้จักใช้เงินซื้อหาสิ่งของเครื่องใช้มากขึ้น ราคาตลาดจึงค่อย ๆ เพิ่มความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ ด้วยเหตุนี้จึงจำต้องคำนึงถึงราคาข้าวที่ชาวนาได้รับอยู่เสมอ ถ้าหากจะให้การผลิตข้าวมีทางโน้มเพิ่มขึ้นตามที่ต้องการ ชาวนาจะต้องมีรายได้ดีพอที่จะกระตุ้นให้ผลิตมากขึ้น

ในปัจจุบันข้าวที่ส่งออกนอกประเทศต้องเสียภาษีสูง (ภาษีและพรีเมี่ยมรวมกัน) คณะสำรวจฯ ได้พิจารณาปัญหาที่ว่าภาษีนี้ทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำและควรจะยกเลิกเสียเพื่อจูงใจให้ชาวนาผลิตมากขึ้นหรือไม่ กล่าวโดยส่วนรวมแล้วภาษีนี้ไม่มีผลทำให้ชาวนาผลิตน้อยลงมากเท่าไรนัก และแม้จะยกเลิกหรือลดให้ต่ำลงชาวนาก็จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ข้อที่ควรพิจารณาอีกอย่างหนึ่งก็คือการยกเลิกภาษีนี้จะกระทบกระเทือนรายได้ของรัฐบาลมาก ประการสุดท้ายภาษีนี้ทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำลงอย่างแน่นอน และการยกเลิกภาษีนี้จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนผู้ซื้อข้าวจากตลาดในประเทศไม่ใช่น้อย ด้วยเหตุผลเหล่านี้ การยกเลิกหรือลดภาษีสำหรับข้าวที่ส่งออกนอกประเทศลงเป็นจำนวนมากจึงไม่เป็นสิ่งที่พึงกระทำในขณะนี้นอกจากในกรณีที่จำเป็นเพราะภาวะการณ์ในตลาดต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ของชาวนาและการเศรษฐกิจส่วนรวม ควรจะคงภาษีนี้ไว้ และในขณะเดียวกันควรเพิ่มงบประมาณช่วยเหลือชาวนาให้เพิ่มผลิตภาพและในที่สุดเพิ่มรายได้ของชาวนาเอง นโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ในโครงการพัฒนาที่ได้เสนอมานี้ จากการที่งบประมาณลงทุนเพื่อปรับปรุงการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และงบประมาณรายจ่ายประจำสำหรับให้บริการแก่ชาวนาเพิ่มขึ้นมาก ในโอกาสต่อไปอาจเป็นการสมควรที่จะเก็บภาษีเงินได้แทนค่าพรีเมี่ยมข้าวส่งออก ซึ่งในทางทฤษฎีจะได้ผลดีขึ้นหลายประการ เพราะภาษีเงินได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสามารถเสียภาษียิ่งกว่าภาษีขาออก ภาษีขาออกนั้นเก็บในอัตราเดียวกันหมดโดยไม่คำนึงถึงกำไรสุทธิที่ได้จากการผลิตหรือการค้าข้าว แต่การเปลี่ยนแปลงภาษีเช่นว่านี้คงจะทำไม่ได้อีกนานที่เดียว เพราะจะต้องรอให้การศึกษาและอุปนิสัยใจคอของชาวนาเปลี่ยนไปจากปัจจุบันให้มากเสียก่อน จึงจะสามารถใช้ระบบภาษีเงินได้ทางกสิกรรมให้เป็นผลดีได้

ยาง

โอกาสที่จะขยายการผลิตยางในประเทศไทยยังมีอยู่มาก เพราะตลาดโลกก็กำลังขยายตัวอยู่ เพราะยางธรรมชาติยังจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดีเพราะมียางพันธุ์ดีซึ่งจะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของไทยขึ้นได้อีก ๓ ถึง ๔ เท่า และก็เพราะยังมีที่ดินว่างเปล่าซึ่งเหมาะกับการปลูกยางในภาคใต้ของไทย ปัจจัยประการสุดท้ายแต่อย่างเดียวก็พอทำให้เนื้อที่ปลูกยางเพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบันได้อีกเท่าตัวหรือถ้าปลูกตามภูเขาโดยทำเป็นระดับขั้นบันไดขึ้นไปด้วยแล้วจะเพิ่มได้เป็นสามเท่าตัว ภายใน ๕๐ ปีข้างหน้าประเทศไทยอาจผลิตยางได้มากกว่าปัจจุบันถึง ๘ เท่า ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะต้องตั้งจุดหมายให้ต่ำกว่านี้ คณะสำรวจฯ เชื่อว่าสินค้าขาออกประเภทยางจะเป็นคู่แข่งขันกับข้าวและเอาชนะข้าวได้ในที่สุด

อย่างไรก็ดี การผลิตยางให้เพิ่มขึ้นมากดังกล่าวทำไม่ได้ง่าย ๆ ยางที่ผลิตได้ในปัจจุบันผลิตจากเนื้อที่ประมาณสองล้านไร่ในภาคใต้ ซึ่งเป็นสวนยางขนาดเล็กเกือบทั้งหมด ยางที่ปลูกส่วนใหญ่ก็เป็นยางพันธุ์เก่าแก่ล้าสมัย และประมาณหนึ่งในสี่เป็นต้นยางที่แก่มากให้น้ำยางน้อยลงทุกที

ยางเป็นพืชที่มีประโยชน์มากสำหรับปลูกในที่ถือครองขนาดเล็ก เพราะเมื่อต้นยางโตเต็มที่แล้วไม่ต้องบำรุงรักษาอย่างไรก็ให้รายได้เป็นที่พอใจแก่กสิกรผู้มีทุนรอนน้อย แต่ดูไปอีกแง่หนึ่ง ความเสียดายรายได้ประกอบกับความยากจนของกสิกรทำให้ยากแก่การตัดสินใจโค่นต้นยางแก่ ๆ ล้าสมัยและปลูกพันธุ์ใหม่ ๆ แทน ทั้งนี้เพราะมิใช่แต่จะต้องลงทุนลงแรงมากเท่านั้น แต่ยังต้องขาดรายได้ที่เคยได้รับจากที่ดินส่วนใหญ่ของตนเป็นเวลา ๖ หรือ ๗ ปี กว่าต้นยางใหม่จะโตเต็มที่

ถึงแม้สถิติของทางราชการจะมิได้แสดงให้เห็นก็ตาม ก็เป็นที่แน่ใจว่าเจ้าของสวนยางขนาดเล็กจะได้ปลูกยางในที่ใหม่ได้เกินจำนวนที่ผลผลิตที่ได้ลดลงใน

สวนเก่า แต่ในการปลูกยางใหม่ดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็คงใช้ยางพันธุ์ธรรมดาซึ่งให้น้ำยางน้อยมากกว่าที่จะใช้ยางพันธุ์ใหม่ซึ่งให้น้ำยางมาก ทั้งชาวสวนยางขนาดเล็กส่วนมากไม่เคยรู้จัก

ในประเทศมลายูและสิงคโปร์รัฐบาลได้ดำเนินโครงการปลูกต้นยางใหม่สำหรับสวนยางขนาดเล็กโดยมีการจูงใจให้ปลูกยางพันธุ์ดีขึ้นแทนที่ต้นยางเก่า ในประเทศไทยได้มีการพิจารณาโครงการที่คล้ายคลึงกันโดยจะให้เงินอุดหนุนซึ่งจ่ายจากภาษีที่ทางการจะเก็บเพิ่มจากยางที่ส่งออกนอกประเทศ คณะสำรวจฯ เชื่อว่าโครงการทำนองนี้เป็นวิธีหนึ่งในหลายวิธีที่ควรจะจัดทำเพื่อส่งเสริมการผลิตยาง แต่ยังไม่ขอแนะนำให้ดำเนินโครงการนี้จนกว่าจะมีหน่วยงานที่จะบริหารโครงการนี้อย่างได้ผลซึ่งจะต้องกินเวลาอีกหลายปี

ข้อแนะนำของคณะสำรวจฯ สำหรับการพัฒนาการยางก็คือ ให้รัฐบาลยอมรับเอาการพัฒนาการยางเป็นความมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ และเมื่อได้ยอมรับเช่นนั้นแล้วก็ให้ดำเนินโครงการ ๓ ระยะ เริ่มต้นแต่ในขั้นพอสังเขปประมาณแต่ค่อย ๆ เพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเป็นงานใหญ่และทำกันอย่างกว้างขวาง สาระสำคัญของโครงการนี้ก็คือระยะแรกต้องส่งเสริมให้ชาวสวนยางขนาดเล็กทำการปลูกยางในที่ใหม่โดยพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ใช้ยางพันธุ์ดี ระยะที่สองต้องจัดให้มีการจูงใจทุกประการที่เหมาะสมเพื่อให้เอกชนทำสวนยางขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น และระยะสุดท้ายให้ดำเนินการปลูกยางพันธุ์ดีแทนต้นยางที่แก่เกินไป

สำหรับระยะแรกของโครงการที่เสนอนี้ ในระหว่างสามปีต่อจากนี้ไปควรมุ่งปรับปรุงและขยายแปลงเพาะพันธุ์ยางและสวนยางเพื่อให้มียางพันธุ์ดีมากขึ้นและจัดตั้งศูนย์กลางแสดงวิธีปลูกและบำรุงรักษาสวนยางใหม่ ตลอดจนการ

อบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเผยแพร่ ณ ศูนย์กลางเหล่านี้ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ควรส่งไปประจำในภาคใต้เพื่อให้ใกล้ชิดกับสวนยางขนาดเล็กที่ปลูกใหม่ จะได้ให้คำแนะนำในการปลูกและบำรุงรักษาต้นยางพันธุ์ดี ยางพันธุ์ดีนี้ควรจะซื้อจากต่างประเทศต่อไปจนกว่าจะมีเพียงพอในประเทศ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่าพันธุ์ยางนี้ควรจะแจกให้แก่ผู้ปลูกโดยไม่คิดมูลค่าและการใช้ยางพันธุ์ดีนี้ควรจะเป็นเงื่อนไขประการเดียวในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกยางในที่ดินของรัฐ

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีสวนยางขนาดใหญ่ของเอกชนไม่ว่าจะเป็นของคนไทยหรือชาวต่างประเทศ ขอแนะนำให้ยกเว้นการจำกัดให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้คนละไม่เกิน ๕๐ ไร่ในกรณีที่ทำสวนยาง หรือปลูกไม้ยืนต้นชนิดอื่น คณะสำรวจฯ ขอแนะนำด้วยว่ารัฐควรจัดให้เอกชนที่มีทำสวนยางขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น โดยนำที่ดินของรัฐออกขายในราคาถูกหรือให้เช่ามีกำหนดเวลานาน (๙๙ ปี) ในอัตราค่าเช่าต่ำ การชำระเงินอาจผ่อนผันให้ชำระต่อเมื่อต้นยางโตเต็มที่แล้ว แต่ถ้าหากผู้ซื้อหรือผู้เช่าไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการปลูก และการบำรุงรักษาต้นยางใหม่แล้ว ก็ควรจะยกเลิกการขายหรือให้เช่านั้นเสีย

นอกจากนั้น ระยะแรกของโครงการนี้ควรจะให้มีการสำรวจหาที่ที่เหมาะแก่การปลูกยางและดำเนินมาตรการที่รัฐควรจะต้องจัดทำ (ได้แก่การตัดถนน การถางป่าด้วยเครื่องมือทุ่นแรง การควบคุมปริมาณน้ำ และป้องกันดินพังทะลายฯลฯ) เพื่ออำนวยความสดวกในการปลูกยางในที่เหล่านี้

ประการสุดท้ายขอแนะนำให้กองการยางของกระทรวงเกษตรย้ายที่ทำการจากกรุงเทพฯ ไปอยู่ในท้องที่ที่มีการปลูกยาง การบริหารและติดตามผลของโครงการที่ได้ขยายงานออกไปจะไม่ได้ผลดี ถ้าหน่วยควบคุมงานอยู่ไกลเกินไป

ในระยะที่สองควรจะมุ่งหนักไปในด้านการปลูกต้นยางใหม่ต่อไป แต่ควรขยายกิจการโดยอาศัยรากฐานที่ได้สร้างไว้ในระยะต้น เนื่องด้วยมีพันธุ์ยางมากขึ้น มีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และมีความรู้เกี่ยวกับที่ดังและความต้องการของพันธุ์ใหม่ซึ่งเหมาะแก่การปลูกยางมากขึ้น รัฐบาลควรจะสามารถให้บริการแก่อุตสาหกรรมยางได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ระยะนี้โครงการต่าง ๆ สำหรับส่งเสริมการปลูกยางในที่ใหม่อาจดำเนินไปได้ในเนื้อที่กว้างใหญ่ โครงการเหล่านี้อาจรวมถึงการสร้างถนน การมีหน่วยกลางสำหรับถางป่า มาตรการควบคุมปริมาณน้ำ และป้องกันดินพังทะลาย การจัดตั้งนิคมชาวสวนยาง การป้องกันไข้มาเลเรีย ฯลฯ บริการเหล่านี้อาจจัดให้แก่สวนยางขนาดใหญ่ด้วย แต่ต้องคิดค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลสำหรับประโยชน์ที่สวนยางขนาดใหญ่ได้รับเพิ่มขึ้น

งานระยะที่สองนี้จำเป็นจะต้องมีการวางแผนและการประสานงานที่ได้ผลในระหว่างกรมต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตร ตลอดจนกระทรวงอื่น ๆ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่เสนอให้จัดตั้งขึ้น

จำนวนเงินที่จะต้องใช้เป็นงบลงทุนและค่าใช้จ่ายประจำสำหรับงานส่องระยะแรกนี้ประมาณไว้ ๕๕ ล้านบาทระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒–๒๕๐๖ เงินจำนวนนี้เป็นเงินที่เพิ่มขึ้นจากงบประมาณที่กองการยางได้รับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งใน พ.ศ. ๒๕๐๖ จะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๑๕ ล้านบาท

งานระยะที่สามควรจะเริ่มหลังจาก ๖ หรือ ๗ ปี ข้างหน้าเมื่อมีความรู้ความชำนาญและกำลังความสามารถดีขึ้นแล้ว ในระยะนี้ควรจะดำเนินการปลูกต้นยางในที่ใหม่ต่อไปตามโครงการเดิม แต่ควรเพิ่มโครงการใหม่สำหรับปลูกต้นยางที่ให้น้ำยางสูงแทนต้นยางที่แก่เกินไปในที่ที่ปลูกยางอยู่แล้วด้วย คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำวิธีการปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่ คล้ายคลึงกับที่ใช้ในประเทศมลายูและลังกา

ในชั้นแรกเป้าหมายการปลูกต้นยางใหม่แทนต้นเก่าอาจตั้งไว้ ๒๕,๐๐๐ ไร่ต่อปี แล้วค่อย ๆ เพิ่มขึ้นจนถึงปีละ ๗๕,๐๐๐–๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ในปัจจุบันยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิ่งจูงใจและบริการที่ควรจะให้มีเพื่อส่งเสริมการปลูกต้นยางใหม่แทนต้นเก่า เพราะเป็นปัญหาที่รอไว้พิจารณาตามสภาพการณ์ที่เป็นอยู่เมื่อใกล้จะถึงเวลาเริ่มโครงการ รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีจัดหาเงินมาใช้เพื่อการนี้ก็รอไว้ได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ดีจำนวนเงินที่จะต้องใช้คงจะเกิน ๒๐๐ ล้านบาทต่อปี เจ้าหน้าที่การคลังควรจะเตรียมแผนการหาเงินมาใช้จ่ายในการนี้เสียแต่เนิ่น ๆ นอกจากนั้นถ้าจะจัดให้เจ้าหน้าที่คนไทยออกไปรับการฝึกหัดอบรมและหาความชำนาญในประเทศมลายูและลังกาเตรียมไว้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

ถ้าหากว่าในระหว่าง ๕ หรือ ๖ ปีข้างหน้าสามารถจัดตั้งหน่วยงานและผลิตเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและความชำนาญให้เพียงพอกับความต้องการได้แล้ว ในราว พ.ศ. ๒๕๐๗ โครงการพัฒนาการยางควรจะเป็นงานสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมั่นคงและเจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี 1/

1/ ในการแนะนำโครงการขยายการผลิตยางนี้ เราทราบดีว่า การแข่งขันของยางเทียมจะมีผลกระทบกระเทือนอนาคตของการผลิตยางในประเทสไทย ปัจจุบันราคาต้นทุนของยางเทียมสำหรับใช้ในกิจการทั่วไปในสหรัฐอเมริกาอยู่ในราวปอนด์ละ ๑๘-๒๐ เซนต์มีอยู่ ๒ ทางเท่านั้นที่จะลดราคาต้นทุนผลิตยางเทียมลงได้มากคือ วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตยางเทียม (ที่สำคัญได้แก่บูตาดีนซึ่งผลิตจากน้ำมันปิโตรเลียม) จะต้องมีราคาถูกลงมาก หรือมิฉะนั้นก็ต้องมีการเปลี่ยนเทคนิคใหม่ในการผลิตยางเทียม ถึงแม้ว่าราคานามันปิโตรเลียมอาจถูกลงในระยะหลายปีข้างหน้าก็ไม่น่าจะถูกกว่าปัจจุบันมากมายนัก ส่วนการผลิตยางเทียมอาจมีวิธีการใหม่เกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันยังไม่มีท่าทีว่าจะทำให้ราคาต้นทุนลดลงได้เร็ว โดยเหตุนี้ราคาต้นทุนของยางเทียมในระยะอีกหลายปีข้างหน้าจึงไม่น่าจะถูกกว่าปัจจุบันมาก แต่ในระยะนานออกไปความไม่แน่นอนย่อมมีมากขึ้น และควรจะคอยสังเกตดูปัจจัยที่จะมีผลกระทบกระเทือนฐานะการแข่งขันระหว่างยางธรรมชาติกับยางเทียมอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ก่อนเริ่มโครงการระยะที่ ๓ หรือเมื่อดำเนินโครงการที่เสนอนี้ไปแล้ว ๖–๗ ปี อาจจำเป็นต้องพิจารณาอนาคตของยางธรรมชาติเสียใหม่เพื่อวินิจฉัยว่าจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการระยะที่ ๓ อย่างใดหรือไม่

การปลูกพืชอย่างอื่น

ภาคอิสาณ

ในตอนต้นได้กล่าวแล้วถึงปัญหาและความไม่แน่นอนของการปลูกข้าวในภาคอิสาณเนื่องจากลักษณะของพื้นภูมิประเทศ ลักษณะของดินและจำนวนน้ำฝนนั้นได้กล่าวไว้แล้ว ส่วนการนิยมทำไร่เลื่อนลอยในภาคนี้ ตลอดจนความเสียหายซึ่งการกสิกรรมแบบนี้จะทำให้เกิดแก่ทรัพยากรของภาคนี้ก็ได้กล่าวไว้แล้วเช่นเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ คณะสำรวจฯ ได้แนะนำไว้แล้วให้พยายามเปลี่ยนรูปการกสิกรรมในภาคอิสาณให้เป็นการปลูกพืชไร่หรือปลูกพืชหมุนเวียนประกอบกับข้าวโดยทำการเพาะปลูกเป็นหลักแหล่ง ทั้งนี้ควรจะเป็นจุดหมายระยะยาวซึ่งจะต้องค่อยทำค่อยไป เนื่องจากชาวนานิยมปลูกข้าวกันเป็นส่วนมาก และชอบทำไร่เลื่อนลอยกันมานานแล้ว

ในบรรดางานขั้นต้นที่จะต้องทำเพื่อบรรลุจุดหมายนี้ คณะสำรวจฯ ได้แนะนำให้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาพืชไร่ที่เหมาะสมกับภาคอิสาณโดยถือเป็นงานวิจัยอันดับแรก นอกจากนี้ยังต้องอาศัยการฝึกหัดอบรมเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ให้มีจำนวนเพียงพอสำหรับภาคอิสาณโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการขยายและปรับปรุงการส่งเสริมและเผยแพร่ซึ่งได้แนะนำไว้แล้ว คณะสำรวจฯ ขอเสนอเพิ่มเติมไว้ ณ ที่นี้ให้ทำการสำรวจการใช้ที่ดินในภาคอิสาณโดยรีบด่วนเช่นเดียวกับการสำรวจหาที่ปลูกยางในภาคใต้ตามที่กล่าวข้างต้น

คณะสำรวจสำหรับภาคอิสาณ ควรจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ในความต้องการของพืชไร่และปศุสัตว์ และเป็นผู้ที่เข้าใจความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างพืชกับสิ่งแวดล้อม บุคคลเหล่านี้อาจเลือกจากกรมกสิกรรม กรมป่าไม้ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการวางแผนการถ่ายภาพและทำแผนที่ทาง

อากาศ ควรจะพิจารณาถึงสิ่งที่คณะสำรวจนี้ต้องการจะทราบด้วย งานของคณะสำรวจนี้ควรจะประสานกันอย่างใกล้ชิดกับการศึกษาปัญหาเรื่องดินพังทะลายในภาคอีสานซึ่งได้แนะนำไว้แล้วข้างต้น ก่อนอื่นควรจะมุ่งให้ความสนใจแก่การใช้ที่ดินในการกสิกรรมและการเพาะปลูกบนที่ภูเขา โดยมีจุดประสงค์เพื่อหาพืชที่เหมาะสำหรับการปลูกพืชหมุนเวียน

การพัฒนาพืชไร่ในภาคอีสานทั้งที่ปลูกขายและปลูกกินเองมีหนทางทำได้อยู่มาก พืชที่น่าจะให้ผลมากที่สุดได้แก่ข้าวโพด ถั่วลิสง และพืชน้ำมันอื่น ๆ ปอแก้ว นุ่น อ้อย ยาสูบ ผลไม้ และผักต่าง ๆ ส่วนการเลี้ยงสัตว์และเป็ดไก่ก็น่าจะสนใจเป็นพิเศษด้วย

เมื่อได้แนวทางจากการสำรวจการใช้ที่ดินแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและเผยแพร่ที่จะรับภาระส่วนใหญ่ในการเปลี่ยนชนิดพืชที่ปลูกในภาคอีสาน โดยใช้ผลที่ได้จากงานวิจัยเป็นเครื่องช่วย อย่างไรก็ดี คณะสำรวจฯ สนับสนุนให้มีเครื่องช่วยอย่างอื่นอีก โดยเฉพาะเครื่องจักรทุ่นแรงสำหรับขุดบ่อน้ำเล็ก ๆ เพื่อใช้ในการฟอกปอ ซึ่งได้เสนอให้ตั้งงบประมาณจำนวน ๑๐ ล้านบาทไว้เพื่อการนี้ นอกจากนี้ยังขอย้ำความสำคัญของข้อเสนอเกี่ยวกับการวิจัย และเผยแพร่เพื่อสนับสนุนโครงการปรับปรุงพันธุ์โคกระบือพื้นเมืองให้ดีขึ้น ตลอดจนการปลูกและเก็บรักษาพืชอันเป็นอาหารที่ใช้เลี้ยงโคกระบือ และการปลูกทุ่งหญ้าด้วย ปอแก้วอาจจะเป็นพืชที่มีความสำคัญมากขึ้นในภาคอีสานทั้งสำหรับเป็นสินค้าออก และสำหรับผลิตกระสอบในประเทศแต่จะต้องมีน้ำเพียงพอสำหรับการแช่เพื่อแยกเอาเส้นใย และจะต้องหาตลาดจำหน่ายให้ดีขึ้น ส่วนการเลี้ยงสัตว์รวมทั้งการปลูกทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกับพืชอื่นอาจเป็นวิธีที่เหมาะสำหรับแทนการทำไร่เลื่อนลอยก็ได้

พืชไร่ในภาคอื่น

บรรดาพืชไร่ที่ให้ความหวังแก่ภาคอีสานนั้น ส่วนมากก็เหมาะสมที่จะปลูกในภาคอื่นด้วย นอกจากนี้ยังมีพืชอื่นอีก คือ ถั่วเขียว และถั่วเหลืองควรปลูกในที่ราบภาคกลางตอนเหนือ ฝ้ายควรปลูกในแถบเดียวกันและในลุ่มแม่น้ำบึงหลังจากโครงการเขื่อนยันฮีสามารถป้องกันอุทกภัยและให้การชลประทานได้แล้ว มะพร้าวและโดยเฉพาะต้นปาล์มน้ำมันควรปลูกในภาคใต้ ชาและกาแฟควรปลูกบนภูเขาทางภาคเหนือ (แต่ต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตให้ดีขึ้น) และยังมีผลไม้และผักต่าง ๆ ที่ควรปลูกอีกหลายชนิด การปลูกพืชเหล่านี้จะส่งเสริมได้ผลเพียงไรย่อมขึ้นอยู่ที่กำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ส่งเสริม เผยแพร่ และโครงการวิจัย ทางการควรใช้ความพยายามและความเอาใจใส่เป็นพิเศษในการพัฒนาและส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียนเพื่อถือเอาประโยชน์จากการที่เขื่อนยันฮีให้น้ำชลประทานตลอดปีแก่พื้นที่กว้างใหญ่ในที่ราบภาคกลาง

นอกจากนี้ยังมีทางส่งเสริมให้มีกิจการกสิกรรมขนาดใหญ่ ไม่เฉพาะแต่ในการทำยางเท่านั้นแต่อาจมีผู้สนใจปลูกชา กาแฟ ปาล์มน้ำมัน ป่านซิซัล และทำเชือกจากกาบมะพร้าว ปลูกพริกไทย และผลิตอาหารนมอีกด้วย คณะสำรวจ ฯ ขอเสนอให้ส่งเสริมเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศให้ดำเนินกิจการกสิกรรมขนาดใหญ่เหล่านี้เช่นเดียวกับยาง

ด้านอื่นของพัฒนาการเกษตร

การพัฒนาท้องถิ่น

วงการบางแห่งเชื่อกันว่าโครงการพัฒนาท้องถิ่นจะบังเกิดขึ้นได้ โดยการขยายงานของศูนย์กลาง อบรมการศึกษาผู้ใหญ่จังหวัด อุบลราชธานี ซึ่งฝ่าย

ไทยร่วมมือดำเนินงานอยู่กับองค์การยูเนสโก ผู้สนับสนุนโครงการนี้มีความเห็นว่าการมีโครงการตามแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศอินเดียเป็นวิธีเดียวที่จะเร่งจังหวะความก้าวหน้าทางด้านสังคมในชนบทของประเทศไทย

อย่างไรก็ดีในประเทศไทยสถานการณ์แตกต่างกันมาก ชาวชนบทมิได้มีหนี้สินอย่างรุงรัง ชาวนาส่วนมากมีที่ดินเป็นของตนเอง มีสติปัญญา และถ้าจำเป็นก็เต็มใจเปลี่ยนอาชีพเป็นการชั่วคราวหรือถาวร เพื่อหารายได้ชดเชยในเมื่อการเพาะปลูกไม่ได้ผลหรือมีคนอยู่หนาแน่นเกินไป ชาวนาไทยเป็นอิสระ ไม่มีความรู้สึกว่าถูกกดขี่แต่อย่างใด ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ และทุกละแวกบ้านมีวัดทางพระพุทธศาสนาซึ่งช่วยให้ชาวบ้านมีจิตใจสงบ และบางครั้งก็กระตุ้นให้เกิดกำลังใจทำงานดีขึ้น โดยเฉพาะในภาคอีสาณผู้คนนิยมเดินทางโดยเฉพาะการเดินทางเข้ามาพระนคร ภายในขอบเขตแห่งการรักษาจารีตประเพณีของชาวชนบทโดยทั่วไป คนไทยตามหมู่บ้านชนบทมีความกระปรี้กระเปร่า และมีสติปัญญาดีพอที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าถ้าเห็นว่ามีคุณค่าอยู่บ้าง คณะสำรวจ ฯ เห็นว่า การลงทุนลงแรงขยายบริการส่งเสริมและเผยแพร่จะได้ผลดีกว่าโครงการพัฒนาท้องถิ่นตามที่ผู้เสนอไว้

คณะสำรวจ ฯ เข้าใจว่า ศูนย์กลางอบรมการศึกษาผู้ใหญ่จังหวัดอุบลราชธานีมีความมุ่งหมายจะให้คณะ "ผู้สำเร็จจากการอบรม" ซึ่งมีจังหวัดละ ๖ คนทำหน้าที่ ๒ ประการ ประการแรกดูเหมือนจะให้ใช้ความสันทัดจัดเจนที่ได้รับจากการอบรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นในหมู่บ้านที่ได้รับแต่งตั้งไปประจำและหมู่บ้านใกล้เคียงด้วยถ้าทำได้ หน้าที่ประการที่สองก็คืออบรมบุคคลที่เป็นผู้นำในหมู่บ้านและเจ้าพนักงานอำเภอให้รู้เทคนิคของการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้บุคคลเหล่านี้นำเทคนิคนั้นไปเผยแพร่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นทั่วทั้งจังหวัด

เป็นที่เห็นได้ชัดว่าผลที่จังหวัดทั้งจังหวัดจะได้รับโดยตรงจากคณะบุคคลเพียงหกคนนั้นย่อมมีได้น้อย ถึงแม้ว่าจะมีการย้ายสถานที่ดำเนินงานจากหมู่บ้าน

หนึ่งไปยังอีกหมู่บ้านทุก ๆ ๒ หรือ ๓ ปีก็ตาม นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสงสัยด้วยว่า คณะบุคคลหกคนที่ ศ.อ.ศ.อ. หวังจะให้มีขึ้นในแต่ละจังหวัดนั้นจะมีจำนวนเพียงพอสำหรับดำเนินการอบรมผู้นำในหมู่บ้านและเจ้าพนักงานอำเภอได้ตามหลักสูตรที่ต้องการหรือไม่ ส่วนใหญ่ของบุคคลดังกล่าวถึงแม้ว่าจะมีสติปัญญาดีและเป็นผู้ที่อุทิศตนให้แก่งานก็ตาม ก็ยังมีอายุน้อยและเคยทำการกสิกรรมมาเพียงเล็กน้อย คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำว่าในขั้นทดลองนี้ อาจารย์ของ ศ.อ.ศ.อ. ที่มีความชำนาญงานและมีคุณวุฒิสูงพอควร จะมุ่งศึกษาถึงความต้องการของหมู่บ้านและดำเนินการอบรมในระยะเวลาสั้น ๆ ให้แก่ผู้นำในหมู่บ้านที่สมัครเข้ารับการอบรม ตลอดจนปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่กรมต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในชนบทด้วย ผู้นำในหมู่บ้านที่ควรคัดเลือกเข้ารับการอบรมอาจเป็นพระภิกษุ เป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นครูก็ได้แล้วแต่บุคคลิกลักษณะและความนับหน้าถือตาที่ได้รับในท้องถิ่นของตน

ศ.อ.ศ.อ. ควรจะทำหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จัดหาหนังสืออ่านให้แก่ผู้ที่ออกจากโรงเรียนแล้ว ในปัจจุบันเด็กเป็นจำนวนมากออกจากโรงเรียนไปเพียง ๒–๓ ปีก็สิ้นวิชาอ่านและเขียนหนังสือเสียแล้ว เพราะไม่มีโอกาสหรือไม่มีความจำเป็นต้องเขียนและอ่านหนังสือเป็นการผิดหัดอยู่เสมอ การจัดหาหนังสือเกี่ยวกับเรื่องที่คนชอบอ่านกันมาก และเรื่องที่เป็นประโยชน์เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะทำให้คนมีนิสัยชอบอ่านหนังสือ

นิคมกสิกรรม

ในระยะ ๒๐ ปีที่แล้วมา กรมต่าง ๆ หลายกรมได้ดำเนินโครงการนิคมกสิกรรมไปแล้วกว่า ๔๐ แห่ง ในการดำเนินโครงการนิคมกสิกรรมนี้เป็นที่ปรากฏ

ชัดว่าขาดการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ และมีการวางผังไม่เพียงพอ บางแห่งก็ต้องล้มเลิกไปเพราะไข้มาเลเรีย บางแห่งเพราะดินไม่ดี และบางแห่งเพราะอยู่ไกลการคมนาคมเกินไป

ในปัจจุบันโครงการนิคมกสิกรรมที่นับว่าสำคัญมีอยู่สองพวก พวกแรกได้แก่โครงการของกระทรวงสหกรณ์ซึ่งมีอยู่ ๙ แห่ง พวกที่สองได้แก่โครงการของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วยโครงการเก่า ๖ แห่ง และโครงการใหม่ ๑๔ แห่งซึ่งส่วนมากยังอยู่ในขั้นเริ่มดำเนินงานก่อสร้าง

โครงการ ๙ แห่งของกระทรวงสหกรณ์มีสมาชิกอยู่ประมาณ ๓,๓๐๐ ครอบครัว จัดเป็นรูปสหกรณ์หน่วยต่าง ๆ สหกรณ์แต่ละหน่วยรับผิดชอบร่วมกันและมีความรับผิดโดยไม่จำกัดจำนวนในเงินที่ยืมจากกระทรวงมาให้สมาชิกกู้ เงินกู้รายหนึ่ง ๆ คิดเฉลี่ยประมาณ ๒,๐๐๐ บาท นอกจากนี้นิคมเหล่านี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปถนน น้ำ โรงเรียน สุขศาลาและสถานีตำรวจด้วย เจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่ดูแลนิคมเป็นผู้ที่ทำงานเข้มแข็ง และอุทิศเวลาให้แก่งานเป็นอย่างดี สถิติการเก็บเงินผ่อนชำระหนี้และดอกเบี้ยเงินกู้ค่อนข้างน่าพอใจแสดงให้เห็นว่านิคมเหล่านี้ดำเนินงานได้ดีมาก อย่างไรก็ดีนิคมเหล่านี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในข้อที่ว่าการวาง โครงการของนิคมและการดำเนินงานกสิกรรมไม่ได้รับคำแนะนำทางหลักวิชาอย่างเพียงพอ

นิคมของกรมประชาสงเคราะห์มีสมาชิกอยู่ประมาณ ๑๑,๐๐๐ ครอบครัว ถึงแม้จะมีที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ใหญ่โตหรูหรากว่านิคมสหกรณ์และสมาชิกกู้เงินได้มากกว่าคือกู้ได้ถึง ๑๐,๐๐๐ บาทก็ตาม แต่การชำระหนี้ไม่ใคร่ตรงตามกำหนดและโดยทั่ว ๆ ไปโครงการเหล่านี้ไม่เป็นที่น่าเลื่อมใส การเลือกทำเลที่ตั้งบางแห่งเลือกที่ดินไม่เหมาะและการวางผังนิคมก็ไม่ได้คำนึงถึงการใช้ที่ดินและนิสัยการคบ

หาสมาคมและรสนิยมของสมาชิกนิคม การให้คำแนะนำทางเกษตรมีน้อยมาก หรือไม่มีเลย จึงเป็นที่น่าเสียใจมากเพราะว่าสมาชิกนิคมมีความรู้และความชำนาญน้อย จึงใช้วิธี "ถางและเผา" ตามแบบการทำไร่เลื่อนลอยกันเป็นจำนวนมาก

คณะสำรวจฯ เชื่อว่าโครงการนิคมกสิกรรมจะมีรากฐานอันมั่นคงได้ก็ต่อเมื่อมีผู้เชี่ยวชาญแนะนำการวางผังและการดำเนินงาน คณะสำรวจฯ เชื่อว่าตามสภาพแวดล้อมในประเทศไทยและเนื่องจากลักษณะนิสัยของกสิกรไทย ไม่จำเป็นต้องจัดหาเครื่องอำนวยความสดวกให้แก่สมาชิกอย่างพิศดารนัก หากควรจะหวังพึ่ง "การพัฒนาโดยธรรมชาติ" ได้มากกว่านั้น การพัฒนาโดยธรรมชาตินั้น คณะสำรวจหมายความถึงกระบวนการซึ่งเกิดขึ้นประจำวันเมื่อกสิกรผู้อพยพพบที่ซึ่งเขาจะอยู่ได้ด้วยความปลอดภัย ปลูกพืชได้เป็นที่พอใจและขายส่วนที่เหลือกินเหลือใช้ได้ กระบวนการนี้จะเร่งให้เร็วขึ้นได้ถ้าเลือกที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชา และถ้ารัฐบาลตัดถนนไปถึงที่ตั้งนิคม จัดให้มีน้ำเพียงพอ ควบคุมโรคมาเลเรียและจัดกำลังตำรวจคุ้มครอง วิธีนี้เปลืองเงินของผู้เสียภาษีน้อยกว่าและจะเป็นการใช้เงินงบประมาณอย่างได้ประโยชน์มากกว่าการจัดตั้งนิคมซึ่งต้องใช้ทั้งเงินลงทุนและเงินรายจ่ายประจำเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้ใช้วิธีส่งเสริมการพัฒนาโดยธรรมชาติเป็นหลักการของโครงการนิคมกสิกรรม ในความอุปถัมภ์ของรัฐบาล นอกจากการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่ผู้ที่เดือดร้อนไม่มีที่ทำกิน และเป็นผู้ที่ไม่เคยทำการกสิกรรมมาก่อนเลย คณะสำรวจฯแนะนำด้วยว่าโครงการจัดตั้งนิคมเหล่านี้ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตร เพื่อให้ได้รับคำแนะนำที่ถูกหลักวิชาในการจัดตั้งและดำเนินงาน แต่อาจจะยกเว้นนิคมของกระทรวงสหกรณ์ ๓ หรือ ๔ แห่ง ซึ่งอาจให้กระทรวงนั้นดูแลควบคุมต่อไป ถ้าสมาชิกนิคมมีความ

ร่วมมือกันเป็นอย่างดี และกระทรวงสหกรณ์สามารถหาผู้เชี่ยวชาญ สำหรับให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่การเพาะปลูกได้เป็นที่น่าพึงพอใจ

เพื่อให้สอดคล้องกับคำแนะนำทั่วไปเหล่านี้ คณะสำรวจฯ ขอเสนอข้อแนะนำเฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

ก. ให้ระงับการพัฒนานิคมใหม่ๆ ไว้ก่อนจนกว่านิคมที่มีอยู่แล้วจะอยู่ในสภาพที่น่าพอใจ ทั้งนี้เว้นเสียแต่การระงับนั้นจะเป็นการผิดมนุษยธรรมหรือไม่ชอบด้วยหลักเศรษฐกิจ

ข. ให้ระงับการขยายนิคมของกรมประชาสงเคราะห์ ๖ แห่งซึ่งจัดตั้งขึ้นก่อน พ.ศ. ๒๔๙๓ จนกว่าจะได้สำรวจเนื้อที่ที่สงวนไว้และยังมิได้ใช้ประโยชน์ (เกือบ ๒ ล้านไร่) ว่ามีความเหมาะสมที่จะเกิดการพัฒนาโดยธรรมชาติเพียงใดเสียก่อน ในระหว่างรอผลการสำรวจนี้อาจพิจารณายกเว้นให้ขยายนิคมออกไปได้ในกรณีรีบด่วนเพื่อรับครอบครัวที่เดือดร้อนเรื่องที่ทำกิน และไม่เคยประกอบอาชีพทางกสิกรรมมาก่อน หรือรับกสิกรที่ทำการเพาะปลูกบนภูเขาให้เข้ามาตั้งทำกินในนิคม

ค. ให้กรมประชาสงเคราะห์เลิกดำเนินงานกสิกรรมและการจัดที่ดินโดยปล่อยให้เป็นหน้าที่ของกรมกสิกรรม แต่ยังคงแนะแนวทางและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคัดเลือกครอบครัวที่เดือดร้อนเรื่องที่ทำกิน และไม่เคยประกอบอาชีพทางกสิกรรมมาก่อน และกิจการในด้านสังคมสงเคราะห์แก่บุคคลเหล่านี้เมื่อเข้ามาอยู่ในนิคมแล้ว

ง. ให้ผู้เชี่ยวชาญทางเกษตรและสังคมวิทยาสำรวจนิคมที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อพิจารณาว่า เหมาะสำหรับให้บุคคลที่ไม่เคยประกอบอาชีพทางกสิกรรมอพยพเข้าไปอยู่ได้เพียงใด

จ. พิจารณาอย่างจริงจังที่จะถอนตัวจากการบริหารโครงการซึ่งไม่เข้าอยู่ในข้อ ง. ทั้งหมด

ขอแนะนำให้ดำเนินการต่อไปนี้ สำหรับใช้เป็นแนวทางส่งเสริมการพัฒนานิคมกสิกรรมตามธรรมชาติคือ

ก) สำรวจหาพันทีเหมาะแก่การพัฒนาการเกษตร งานนี้ไม่จำเป็นต้องกินเวลานานหรือใช้เงินมาก คณะเจ้าหน้าที่สำรวจเพียงสี่คนก็พอ โดยมีนักชีววิทยาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างพืชกับดิน (Ecologist) ซึ่งสามารถทราบประเภทของดินจากพรรณรุกขชาติที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ๑ คน นักการกสิกรรม ๑ คน และนักการป่าไม้ ๑ คน ผู้ซึ่งร่วมกับนักชีววิทยาพิจารณาปัญหาว่า ควรจะปลูกพืชหรือต้นไม้ใด และปลูกด้วยวิธีใด และนักการแผนที่อีก ๑ คน สำหรับบันทึกผลของการจำแนกประเภทที่ดินลงในแผนที่ที่ได้จากการสำรวจทางอากาศ เจ้าหน้าที่ป่าไม้และพนักงานอำเภอได้ให้ความเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีแผนที่ของทางการแสดงการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินการบังคับตามกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกรณีการบุกรุกขึ้นไปทำการเพาะปลูกบนเนินเขาที่ชันมากโดยไม่ทำดินให้เป็นขั้นบันไดและมีคันนากั้น เพื่อกันมิให้ดินพังทะลาย

ข) ภายหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว ให้ประมาณปริมาณน้ำที่มีใช้ในครอบครัว โดยใช้วิศวกรทางอุทกศาสตร์คนหนึ่ง (สำหรับการกักเก็บน้ำบนพื้นดิน) และผู้เชี่ยวชาญการเจาะน้ำบาดาลอีกคนหนึ่งสำหรับทำการสำรวจใต้ดินในระยะลึกมาก ๆ เพื่อหาแหล่งน้ำบาดาล ผู้เชี่ยวชาญการเจาะน้ำบาดาลนี้จะต้องมีเครื่องเจาะและมีเจ้าหน้าที่ชุดพร้อม

ค) กำหนดที่ ๆ ดีที่สุดที่จะตัดถนนและอาจจะทำทางแยกจากทางรถไฟด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยแผนที่แสดงเขตดินดีและแหล่งน้ำกินน้ำใช้เป็นหลัก และดำเนินการภายใต้การอำนวยการของนายช่างทางคนหนึ่งซึ่งเคยปฏิบัติงานสำรวจมาแล้วมิใช่ชำนาญแต่การออกแบบอยู่กับโต๊ะ

เมื่อได้ขุดบ่อ เจาะน้ำบาดาล สร้างอ่างเก็บน้ำหรือทำเขื่อนกักน้ำ และตัดถนนเสร็จแล้ว การพัฒนาจะเกิดขึ้นเอง แต่ควรดูแลให้เป็นไปตามผังเมืองและผังหมู่บ้านที่ได้วางไว้ เป็นการจำเป็นที่จะต้องเพิ่มกำลังเจ้าพนักงานอำเภอในด้านการปกครอง การเกษตร ที่ดินและเจ้าหน้าที่ตำรวจ (เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่ดินและเพื่อให้ความปลอดภัยแก่ประชาชน) การปราบโรคมาเลเรียอาจเป็นสิ่งจำเป็นและกระทรวงสาธารณสุขกับกระทรวงศึกษาธิการอาจจะต้องจัดให้มีบริการเพิ่มขึ้น ให้พระเป็นผู้จัดสร้างวัดพระพุทธศาสนาขึ้นในที่ ๆ ได้เลือกไว้สำหรับเป็นที่ตั้งของหมู่บ้าน รัฐบาลอาจนำคณะผู้นำในหมู่บ้านจากที่ซึ่งมีพลเมืองอยู่กันหนาแน่นมากเกินไปหรือที่ซึ่งการผลิตไม่ได้ผลดีมาดูที่ตั้งที่ได้จัดเตรียมไว้ และให้แพร่ข่าวถึงอนาคตที่ดีกว่าอันจะเกิดจากการอพยพมาตั้งถิ่นฐานใหม่ในที่นั้น ๆ และกรมประชาสงเคราะห์อาจประสงค์ที่จะมาดูว่าจะเหมาะสำหรับบุคคลที่เดือดร้อนเรื่องที่ทำกินเพียงใด การมีถนนที่รถยนต์สัญจรไปมาได้และมีชุมชนกสิกรอยู่กันคึกคักย่อมจะต้องมีพ่อค้าไปตั้งค้าขายอย่างแน่นอน

การป่าไม้

คณะสำรวจไม่มีผู้เชี่ยวชาญทางป่าไม้และการประมงอยู่ในคณะ แต่อย่างไรก็ดีผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรได้ศึกษาและทำรายงานเกี่ยวกับกิจการทั้งสองด้านนี้แล้ว คณะสำรวจ ฯ ได้อาศัยความคิดเห็นและประสพการณ์ของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ตลอดจนคำบอกกล่าวและคำชี้แจงของกรมป่าไม้และกรมประมงของกระทรวงเกษตรเป็นส่วนใหญ่

เป็นการยากที่จะคิดมูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากป่าต่าง ๆ ของประเทศไทยทั้งหมด กระทรวงเกษตรได้พิมพ์โฆษณาตัวเลขสำหรับพ.ศ. ๒๔๙๘ ไว้ว่ามีมูลค่า ๑,๖๐๐ ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่ามูลค่าของยางและเท่ากับเพียงหนึ่งในสี่ของมูลค่า

ข้าว เมื่อคำนึงถึงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำและโครงการชลประทานซึ่งต้องอาศัยน้ำในแม่น้ำ คณะสำรวจฯ ขอเน้นว่าการมีป่าไม้คลุมดินในแถบต้นแม่น้ำ และตอนล่างของเนินเขานั้นมีความสำคัญมากกว่าการตัดพันไม้ออกมาขาย ด้วยเหตุนี้กรมป่าไม้จึงมีความสนใจเป็นอันมากในการสำรวจ การใช้ที่ดิน และการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดินพังทะลายซึ่งได้แนะนำไว้ในตอนต้นของบทนี้

อย่างไรก็ดีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรอผลการสำรวจและการศึกษาเหล่านี้ก่อนจึงจะห้ามทำการเพาะปลูกในบริเวณต้นแม่น้ำและไหล่เขาโดยไม่ทำที่ให้เป็นขั้นบันได กระทรวงมหาดไทยท่าจะยังไม่สู้จะทราบดีถึงอันตรายซึ่งเกิดจากการกระทำอันก่อให้เกิดดินพังทะลาย และการที่พนักงานอำเภอไม่ลงโทษผู้กระทำผิดอย่างเข้มงวด โทษสูงสุดของการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินคือ ปรับ ๕๐๐ บาท แต่ผู้กระทำผิดเพียงจำนวนน้อยที่ถูกนำมาขึ้นศาลถูกปรับเพียงไม่กี่บาท ซึ่งไม่เป็นเครื่องห้ามกันการกระทำผิดได้ (คณะสำรวจฯ มีความเห็นว่าควรลงโทษทั้งจำคุกและปรับ) การลงโทษอย่างปราณีผู้กระทำผิดนี้มักจะเกิดจากความเห็นอกเห็นใจผู้ที่เข้าไปทำการเพาะปลูกว่าไม่มีทางอื่นที่จะหาเลี้ยงชีพ

ในปัจจุบันมีป่าสงวนอยู่ประมาณ ๓๐๐ ป่า มีเนื้อที่รวมหมดด้วยกันประมาณ ๓๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ทางราชการมีจุดมุ่งหมายจะสงวนป่าให้ได้ถึง ๒๖๙,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ซึ่งเท่ากับราวครึ่งหนึ่งของที่ดินทั้งประเทศ มีเจ้าพนักงานป่าไม้แขวงเพียง ๒๒๔ คนคอยตรวจตราป่าสงวนเหล่านี้ และพนักงานป่าไม้แขวงไม่มียานพาหนะใช้เลย การตัดไม้โดยเฉพาะไม้สักเกินกว่าอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติ การลักลอบตัดไม้และการชะโมยไม้จากป่าสัมปทานและป่าสงวนมีชุกชุมในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา และมักจะมีคนถืออาวุธคอยคุ้มกันด้วย โทษ

ของการลักลอบตัดไม้เบามากเมื่อเปรียบเทียบกับผลกำไรที่ได้รับ (ปรับ ๕๐๐ บาท หรือจำคุก ๖ เดือน) และการป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำได้มากขึ้นเพราะมีอิทธิพลการเมืองเข้ามาแทรก

การตัดไม้มากเกินไปทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่าอยู่ชั่วระยะหนึ่ง แต่ขณะนี้ผลผลิตกำลังลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว การลักลอบตัดไม้นี้ทำให้สถิติการผลิตผิดไปจากความจริงมาก อย่างไรก็ดีข้อมูลที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่าการผลิตไม้ชนิดที่ซื้อขายกันมากในระยะ พ.ศ. ๒๔๘๘–๒๕๐๐ ลดน้อยลงกว่าปีก่อน ๆ มากเป็นต้น ว่าใน พ.ศ. ๒๔๘๗ ไม้สักผลิตได้ ๓๕๘,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร แต่ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ ผลิตได้ ๒๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรเท่านั้น จำนวนต้นสักที่โตเต็มที่ในระยะ ๑๕ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๓–๒๔๘๘ ประมาณว่ามีอยู่ ๑.๓ ล้านต้น สำหรับระยะ ๑๕ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๘–๒๕๑๓ ทางราชการประมาณว่าจะมีจำนวน ๔๖๐,๐๐๐ ต้น แต่ตามความจริงแล้วอาจมีเพียง ๓๐๐,๐๐๐ ต้นก็ได้ เนื่องจากเวลาที่ตัดกับเวลาที่ขายห่างกัน ผลของการที่จำนวนไม้สักลดน้อยลงจึงเพิ่งจะมารู้สึกกันในตอนนี้

รายได้ของรัฐบาลจากค่าภาคหลวง และอากรขาออกมีประมาณ ๑๐๐ ล้านบาท งบประมาณของกรมป่าไม้ในปีหลัง ๆ นี้มีประมาณร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวนนี้ กรมป่าไม้จำเป็นจะต้องได้งบประมาณสูงกว่านี้อีกมากสำหรับใช้ในการดำเนิน โครงการสงวนป่า และ ปลูกป่า ขึ้นใหม่เพื่อ ให้ทรัพยากร ป่าไม้ ของประเทศไทยมีมากขึ้นเช่นเดิม และสำหรับที่จะดำเนินงานที่สำคัญที่สุดคือ การป้องกันรักษาป่าต้นน้ำ คณะสำรวจฯ ขอให้สนับสนุนโครงการอันสำคัญนี้ในทุกวิถีทางโดยเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ และค่อย ๆ เพิ่มงบประมาณขึ้นจนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๕๐๖ ให้มีงบประมาณประมาณ ๒ เท่าของที่ได้รับในระยะหลัง ๆ นี้

การประมง

อาหารหลักของคนไทยคือข้าวและปลา ตามฝั่งทะเลมีหมู่บ้านชาวประมงอยู่ตลอด ผู้ที่เดินทางไปต่างจังหวัดจะเห็นการจับปลาด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ตามแม่น้ำ คู และบ่อทุกแห่ง การบริโภคปลาที่จับได้เอง ประมาณคร่าว ๆ มากกว่าปลาที่ซื้อขายกันถึงร้อยละ ๒๐

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมา อุตสาหกรรมการประมงได้รับความช่วยเหลืออันมีค่าในทางวิชาการและการเงินจากโครงการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและองค์การอาหารและเกษตร การประมงทางทะเลมีทางขยายตัวได้มาก แต่ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการประมงยังต้องเผชิญกับปัญหาการหาตลาดจำหน่าย ช่องทางที่จะส่งออกนอกประเทศในราคาที่น่าพอใจนั้นมีอยู่น้อย และตลาดปลาทะเลเค็มในต่างจังหวัดยังไม่กว้างขวางพอ

คณะสำรวจฯ รู้สึกพอใจในสถานีประมงตามจังหวัดต่าง ๆ และในความสามารถและความกระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่สถานีเหล่านี้ การที่ประชาชนจำนวนมากต้องการที่จะได้ลูกปลาซึ่งเพาะโดยสถานีเหล่านี้ และการที่จำนวนบ่อปลาของเอกชนเพิ่มขึ้นมาก เป็นเครื่องพิสูจน์ผลงานที่สถานีเหล่านี้ส่วนช่วยเหลือการเศรษฐกิจและการบริโภคอาหารในท้องถิ่น โครงการนี้ควรจะขยายออกไป บ่อปลานี้มีค่าสูงสุดในท้องที่ที่ขาดแคลน–ลำธารซึ่งมีน้ำตลอดปี เช่นในภาคอีสาณ ถึงแม้ว่าบ่อปลาจะสามารถขังน้ำไว้ได้เพียง ๖ เดือนลูกปลาก็สามารถเติบโตถึงขนาดพอกินได้ นอกจากนี้ควรจะให้มีบ่อปลาทั่วประเทศรวมทั้งในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาด้วย การมีบ่อปลาทำให้เลี้ยงปลาได้อย่างถูกต้องและได้ผลตอบแทนมาก

โดยเบาแรงกว่า และได้ผลแน่นอนกว่าการจับปลาในแหล่งน้ำ "ธรรมชาติ" ซึ่งมักต้องเปลืองแรงงาน

ในขณะเดียวกันมีประชาชนหลายล้านคนในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาต้องอาศัยปลาที่จับได้ในแหล่งน้ำธรรมชาติและในท้องนาเป็นอาหารสำคัญอย่างหนึ่ง ข้อนี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาเรื่องการสูญเสียปลาจำนวนมากที่ว่ายขึ้นไปวางไข่ยังต้นน้ำแล้วติดเขื่อนชลประทานต่าง ๆ ว่ายกลับลงมาไม่ได้ เช่นที่เขื่อนชัยนาทดังได้กล่าวมาแล้ว ทางการถือหลักว่าไม่ควรจะทำบันไดปลาที่เขื่อนและทำนบกักน้ำจนกว่าจะพิสูจน์ได้จากการศึกษาทางชีววิทยาว่า ปลาจะข้ามบันไดได้และจำเป็นต้องทำบันไดเพื่อให้ปลาบางชนิดข้ามไปถึงที่วางไข่ การศึกษาดังกล่าวอาจจะกินเวลาหลายปี และด้วยเหตุนี้เราจึงได้กล่าวย้ำไว้ข้างต้นว่า ควรจะทำบันไดปลาที่เขื่อนกั้นน้ำทุกแห่งจนกว่าการวิจัยทางชีววิทยาจะพิสูจน์ได้ว่าไม่จำเป็น ความเดือดร้อนที่จะเกิดแก่ประชาชนผู้ยากจนเป็นจำนวนหลายล้านคน ถ้าหากว่าความคิดเห็นของทางราชการผิดพลาดนั้นเป็นเรื่องสำคัญกว่าค่าใช้จ่ายในการทำบันไดปลามากมายนัก

ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้

ตาราง ๔ ข้างล่างเป็นบทสรุปงบประมาณค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเกษตรกรรมตามที่ได้เสนอไว้สำหรับระยะห้าปีข้างหน้า แยกออกตามประเภทกิจการและจำนวนเงิน

ตาราง ๔ รายจ่ายลงทุนและรายจ่ายประจำที่เพิ่มขึ้นสำหรับการเกษตรกรรมและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๒๕๐๒–๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายทั้งสิ้น					
รายจ่ายประจำ	๑๘๐	๒๒๐	๒๗๐	๒๘๕	๓๔๕
รายจ่ายลงทุน	๒๖๐	๒๘๕	๒๔๐	๒๕๕	๓๐๕
รวมรายจ่ายเพื่อการพัฒนา	๔๕๐	๕๑๕	๕๑๐	๕๕๐	๖๕๐
ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายประจำแยกตามประเภทใหญ่ ๆ					
การชลประทาน	๘๐	๙๕	๑๒๐	๑๓๕	๑๕๐
การเกษตรกรรมอื่น ๆ	๑๑๐	๑๒๕	๑๕๐	๑๖๐	๑๘๕
เพิ่มขึ้นจากระดับ พ.ศ. ๒๕๐๑	๑๔	๒๘	๕๔	๖๔	๘๘
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	๒	๓	๓	๕	๕
โรงเรียนอาชีวศึกษา	๒	๒	๓	๓	๔
การวิจัย	๑	๔	๑๐	๑๕	๒๕
การส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร	๑	๔	๑๐	๑๐	๒๐
การส่งเสริมยางพารา	๒	๕	๑๐	๑๒	๑๕
การขุดบ่อน้ำ	—	๒	๒	๒	๒
บริการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์	๒	๓	๓	๓	๓
การป่าไม้	๓	๔	๑๐	๑๐	๒๐
การประมง	๑	๒	๓	๔	๕
รายจ่ายประจำทั้งสิ้น	๑๘๐	๒๒๐	๒๗๐	๒๘๕	๓๔๕
จ่ายจาก งบประมาณแผ่นดิน	๑๘๐	๒๒๐	๒๗๐	๒๘๕	๓๔๕

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายลงทุนแยกตามโครงการใหญ่ ๆ					
การชลประทาน	๒๒๓	๒๓๒	๑๘๘	๒๑๐	๒๖๔
การสำรวจและค้นคว้า	๔	๔	๔	๔	๔
โครงการในที่ราบภาคกลาง	๑๒๘	๑๓๘	๘๓	๑๑๒	๑๕๘
โครงการในภาคอิสาน	๓๑	๓๓	๓๘	๔๖	๕๕
โครงการในภาคเหนือ	๑๔	๑๓	๘	๔	๓
โครงการในภาคใต้	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐
การควบคุมน้ำท่วม	๒	๒	๒	๒	๒
คันนา คูนา ฯลฯ	๒	๒	๒	๒	๒
เครื่องจักรและอุปกรณ์	๑๕	๑๕	๑๕	๑๕	๑๕
ถนน	๗	๕	๕	๕	๔
การศึกษา การอบรมและบริการ	๒๘	๓๗	๓๘	๒๘	๒๘
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	๑๓	๑๒	๘	๒	๒
โรงเรียนอาชีวศึกษา	๕	๕	๕	๒	๒
การวิจัย	๕	๑๐	๑๕	๑๕	๑๕
การส่งเสริมและเผยแพร่ทางเกษตร	๕	๑๐	๑๐	๑๐	๑๐
การเกษตรกรรมอื่น ๆ	๘	๒๖	๑๔	๑๖	๑๗
การส่งเสริมยางพารา	๕	๑๐	๑๐	๑๕	๑๕
การขุดบ่อน้ำ	—	๑๐	—	—	—
การบำรุงพันธุ์สัตว์	๑	๒	—	—	—
การป่าไม้	๒	๒	๒	๑	๑
การประมง	๑	๒	๒	๑	๑
รายจ่ายลงทุนทั้งสิ้น	๒๖๐	๒๘๕	๒๔๐	๒๕๕	๓๑๐
จ่ายจาก งบประมาณแผ่นดิน	๒๓๕	๒๗๐	๒๑๕	๒๓๐	๒๘๕
ความช่วยเหลือที่คาดว่าจะได้จาก ไอ. ซี. เอ.	๒๕	๒๕	๒๕	๒๕	๒๕

บทที่ ๓ อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และพลังงาน

ผลิตผลทางอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงานรวมกันแล้วเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๕ ของผลิตผลขั้นต้นของชาติ ในยอดนี้ส่วนของอุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญที่สุด ผลิตผลจากเหมืองแร่มีเพียงประมาณร้อยละ ๒ ของผลิตผลทั้งหมด และการผลิตพลังงานไฟฟ้าน้อยกว่าร้อยละ ๑ ถ้าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายให้เหมาะสมแล้ว การผลิตทางอุตสาหกรรมและพลังงานควรจะเพิ่มความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ ในภายหน้า ในกรณีการพลังงานรัฐบาลได้ลงมติแล้วว่าจะเพิ่มอัตราการลงทุนของรัฐบาลในด้านนี้เป็นอันมาก ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมการพัฒนาการอุตสาหกรรมด้วย อย่างไรก็ตามเพื่อให้การอุตสาหกรรมขยายตัวมากที่สุดและเป็นผลดีที่สุด จำเป็นจะต้องแก้ไขนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาลด้วยเหมือนกัน

ลักษณะของการอุตสาหกรรมที่ทำกันอยู่

โครงร่างของอุตสาหกรรมของประเทศไทยนั้นคล้าย ๆ กับของประเทศตะวันออกอื่น ๆ ส่วนมากคือ ประกอบด้วยกิจการขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลิตสินค้าและบริการนานาชนิด ซึ่งมักจะมีคุณภาพต่ำ ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นส่วนใหญ่ มาตรฐานของอนามัยและความปลอดภัยในโรงงาน โดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ กิจการขนาดใหญ่มีอยู่ไม่กี่แห่งในประเภทเหมืองแร่ดีบุก ซีเมนต์ น้ำตาล บุหรี่ สบู่ และสิ่งทอ (รวมทั้งกระสอบด้วย) กิจการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นอยู่หรือเมื่อไม่นานมานี้เคยอยู่ภายใต้การจัดการของชนต่างด้าว ส่วนกิจการที่ทันสมัยที่สุดนั้นได้ตั้งขึ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาล

จากการสำรวจประชากรที่ได้กระทำกันเมื่อปี ๒๔๙๗ ปรากฏว่าในจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพรวมทั้ง ๒ เพศประมาณ ๑๐.๒ ล้านคนนั้น เป็นผู้ที่ประกอบการกสิกรรม ป่าไม้ และประมงเสียร้อยละ ๘๐ ที่ประกอบอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ ๒ เพื่อที่จะให้ข้อมูลเหล่านี้และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทันสมัยยิ่งขึ้น คณะสำรวจฯ จึงได้ส่งคำถามไปยังจังหวัดทั้ง ๗๑ จังหวัด ขอทราบข้อสนเทศเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรม ๑๑๐ ชนิด ซึ่งมีกฎหมายบังคับให้ต้องจดทะเบียนและคลุมไปถึงอุตสาหกรรมแทบทุกประเภทยกเว้นการเหมืองแร่ และโรงงานของรัฐบาล แต่ทว่าได้รับคำตอบมาเพียง ๔๕ จังหวัด อย่างไรก็ตาม โดยอาศัยข้อสนเทศที่ได้รับจากทางอื่นประกอบ จึงสามารถประมาณแนวโน้มอย่างกว้าง ๆ ของความเจริญทางอุตสาหกรรมของเอกชนในปีหลัง ๆ นี้ได้

ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนกิจการอุตสาหกรรม จำนวนคนงาน เงินลงทุน และความต้องการพลังงานในอนาคตชี้ให้เห็นว่ากำลังผลิตทางอุตสาหกรรมของเอกชนได้เพิ่มขึ้น ๓–๔ เท่าตัวจากระดับปี ๒๔๙๓ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการลงทุนถัวเฉลี่ยในระดับประมาณ ๔๐๐–๕๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งเท่ากับประมาณร้อยละ ๑๐ ของยอดเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรทั้งสิ้นและประมาณร้อยละ ๑๕–๒๐ ของยอดเงินลงทุนของเอกชนทั้งสิ้น เงินจำนวนนี้มิได้รวมเงินลงทุนในอุตสาหกรรมของรัฐบาลและบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติจำกัดอันเป็นบริษัทกึ่งราชการ

อย่างไรก็ดี อุตสาหกรรมในประเทศไทยได้ก้าวหน้าไปจากการเริ่มต้นในกิจการขนาดที่เล็กมากและขณะนี้ยังเล็กอยู่เมื่อเทียบกับยอดผลิตผลและจำนวนแรงงานทั้งสิ้นของประเทศ อุตสาหกรรมเอกชนประเภทสำคัญ ๆ และจำนวนคนงานที่ใช้ในปี ๒๕๐๐ แสดงไว้ในตารางที่ ๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๕ จำนวนกิจการอุตสาหกรรมและคนงานที่ใช้ในประเทศไทย ปี ๒๕๐๐

	จำนวนกิจการ	จำนวนคนงาน
โรงเลื่อย	๑,๗๓๖	๑๓๐,๑๕๔
โรงสีข้าว	๔,๙๒๑	๕๘,๔๕๙
โรงพิมพ์	๔๘๔	๑๗,๒๘๘
โรงงานน้ำตาล	๑,๕๒๑	๑๒,๖๘๕
โรงทอผ้าและสิ่งทออื่น ๆ	๔๐๙	๑๒,๔๗๐
โรงทำแป้ง	๑,๓๓๖	๑๑,๙๘๒
โรงทำเครื่องเคลือบดินเผา	๙๐	๑๑,๖๙๔
โรงซ่อมเครื่องยนต์	๕๒๘	๗,๒๑๙
โรงหล่อและโรงกลึง	๘๑๐	๖,๙๓๑
การช่างต่าง ๆ	๗๗๘	๓,๘๐๓
โรงน้ำแข็ง	๓๘๘	๓,๑๙๙
โรงน้ำอัดลม	๑๔๓	๑,๙๔๖
อื่น ๆ	๒,๘๑๖	๓๘,๑๐๘
รวม	๑๕,๙๖๐	๓๑๕,๙๓๘

ในจำนวนกิจการ ๑๕,๙๖๐ แห่งในตารางที่ ๕ นี้ มีเพียง ๓๐๖ แห่งหรือประมาณร้อยละ ๒ เท่านั้นที่อยู่ในประเภทกิจการขนาดใหญ่ คือมีคนงานมากกว่า ๕๐ คน ตารางนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับกสิกรรมและการป่าไม้ เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล และโรงทำแป้ง (รวมทั้งแป้งมันสำปะหลัง) และยังชี้ให้เห็นด้วยว่ากิจการประเภทเหล่านี้แพร่หลายมากเพียงไร แต่โดยเหตุที่การสีข้าวและการผลิตน้ำตาลเป็นงานชั่วฤดูกาล และโดยที่โรงเลื่อยใช้คนทำงานในป่าเป็นจำนวนมาก คนงานในกิจการประเภทเหล่านี้จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นคนงานอุตสาหกรรมเต็มเวลาเช่นพวกที่มีอาชีพทางวิศวกรรม

อุตสาหกรรมของรัฐบาล

ถ้าจะวัดกันจากจำนวนคนงานหรือทุนที่ใช้แล้ว รัฐบาลก็มีส่วนทำการผลิตทางอุตสาหกรรมเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับกิจการของเอกชนรวมกัน แต่กระนั้นก็ดี อุตสาหกรรมของรัฐบาลนี้กลับมีอิทธิพลในวงการอุตสาหกรรมมากเกินส่วน ในด้านกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคแล้ว รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียวซึ่งก็เกือบจะไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ลำพังกิจการด้านนี้ด้านเดียวก็เป็นงานอุตสาหกรรมที่ใหญ่มากอยู่แล้ว แต่รัฐบาลก็ยังมีส่วนเกี่ยวข้องโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ในด้านอุตสาหกรรมผลิตสินค้ารัฐบาลผูกขาดการผลิตบุหรี่ สุราและแอลกอฮอล์ และไพ่ รัฐบาลเป็นผู้ผลิตที่ใหญ่ที่สุดในกิจการป่าไม้ น้ำตาล กระดาษ กระสอบ และแร่อื่น ๆ นอกจากนี้บุก รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากในกิจการซีเมนต์ แก้ว เครื่องเภสัชภัณฑ์ แบตเตอรี่ ดีบุก การฟอกหนังและทอผ้า ซึ่งในบางกรณีก็เป็นการแข่งขันโดยตรงกับผู้ผลิตที่ดำเนินกิจการอยู่แล้ว และประการสุดท้ายรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินกิจการ โรงงานขนาดเล็ก ๆ อีกจำนวนหนึ่งซึ่งผลิตสิ่งของต่าง ๆ ชนิด เช่นยาขัดรองเท้า สารส้ม รองเท้ายาง ตู้เหล็ก ลวดหนีบกระดาษ เครื่องปั้นดินเผา และของอื่น ๆ อีกมากมาย รวมทั้งสิ้นรัฐบาลมีกิจการอยู่ภายใต้ความควบคุมของตนประมาณ ๖๐ แห่ง (รวมทั้งโรงต้มกลั่นสุรา ๑๕ โรง) ในจำนวนนี้เป็นกิจการขนาดใหญ่ โดยถือเกณฑ์มีคนงานเกิน ๕๐ คน เสียประมาณ ๔๐ แห่ง เงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรในโรงงานของรัฐบาล แม้จะมิได้รวมโรงงานของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติด้วยก็ตาม อาจจะอยู่ในราว ๗๐๐–๘๐๐ ล้านบาท

ขณะนี้มีกระทรวงอย่างน้อย ๕ กระทรวงที่ทำการอุตสาหกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง กระทรวงเหล่านี้ได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรม เกษตร กลาโหม คลัง และสาธารณสุข การควบคุมโรงงานเหล่านี้ในทางนิตินัยอยู่ในมือของคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งประกอบด้วยนายทหารบกและเรือชั้นผู้ใหญ่รวมทั้งนักการเมืองที่มีอิทธิพล แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการประจำของแต่ละกระทรวงเข้าใช้อำนาจสั่งงาน ตัวผู้จัดการโรงงานเองมีอำนาจแต่เพียงเล็กน้อย

บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของกิจการของรัฐบาลในด้านอุตสาหกรรม บริษัทนี้ได้ตั้งขึ้นในปี ๒๔๙๗ ในฐานะเป็นบริษัทเอกชนแต่ในนาม มีทุนที่ได้รับอนุมัติ ๕๐ ล้านบาท ซึ่งจากจำนวนนี้ผู้ถือหุ้นได้ชำระจริง ๆ เพียง ๓ ล้านบาท[๑] หุ้นส่วนใหญ่นี้องค์การรัฐบาลต่าง ๆ เป็นผู้ถือ แต่ไม่ได้ชำระค่าหุ้น

บริษัท ฯ ได้โรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ที่ทันสมัยมาจากองค์การน้ำตาลไทย และได้โรงงานเก่าสำหรับทอกระสอบมาโรงงานหนึ่ง ครั้นแล้วก็ได้เริ่มสร้างโรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ และโรงงานหินอ่อน[๒] อย่างละโรง และได้ต่อเติมโรงงานทอกระสอบที่ได้มานั้น เพื่อที่จะได้เงินมาใช้ดำเนินงานเหล่านี้ บริษัท ฯ ได้รับเงินกู้จากธนาคารเอกชนต่างประเทศเป็นจำนวนเงิน ๑๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. และได้รับเครดิตระยะปานกลางจากผู้จำหน่ายเครื่องจักรในยุโรป โดยมีรัฐบาลรับรองหรือค้ำประกันไว้ทั้งสิ้น จนถึงสิ้นปี ๒๕๐๐ จำนวนหนี้สินทั้งหมดของบริษัทฯ กว่า ๓๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. กับหนี้ภายในประเทศระยะสั้นอีก ๘๓ ล้านบาท และการชำระหนี้งวดแรกถึงกำหนดแล้ว โรงงานน้ำตาลชลบุรีมีกำไรเล็กน้อย (ก่อนหักรายจ่ายค่าดอกเบี้ยและต้นเงินกู้) โรงงานกระสอบประสบการขาดทุนอย่างหนัก

๑/ แต่ได้มีการเรียกให้ชำระเพียง ๑๒.๕ ล้านบาท

๒/ ขณะนี้โรงงานหินอ่อนมิได้เป็นของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว

และโรงงานอีก ๓ โรงก็ยังสร้างไม่เสร็จ เงินทั้งหมดที่ใช้จ่ายไปหมดแล้ว เพื่อป้องกันการล้มละลาย รัฐบาลจำต้องรับเอากิจการทั้งหมดไว้เสียเอง กิจการของบริษัทฯ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการวิเคราะห์ของที่ปรึกษาการอุตสาหกรรมชาวต่างประเทศ และเป็นที่ปรากฏชัดว่า รัฐบาลได้ซื้อโรงงานกลุ่มหนึ่งมาด้วยราคาแพง โดยจะต้องใช้เงินของประชาชนและไม่มีหวังที่จะได้รับผลกำไรตอบแทนคุ้มกับเงินที่ลงทุนไป

ความคิดที่จะดำเนินโครงการแต่ละอย่างของบริษัทนี้อาจจะมีเหตุผลดี โรงงานน้ำตาลจำเป็นต้องปรับปรุงให้ทันสมัยอย่างไม่ต้องสงสัย การผลิตกระสอบจากปอแก้วที่ปลูกในประเทศก็ควรจะมีผลกำไร การสร้างโรงงานกระดาษที่ทันสมัยโดยใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ภายในประเทศก็ยังมีหนทางทำได้ แต่ตั้งแต่ต้นมาไม่ได้ศึกษาให้ละเอียดเพียงพอแม้แต่โครงการเดียว ไม่ต้องสงสัยเลยว่าโครงการแต่ละโครงการได้ลงทุนเกินกว่าที่ควรจะลงทุนไปมากมาย และไม่มีโครงการใดที่ได้ผลกำไรจนกว่าจะมีผู้จัดการที่ชำนาญงาน

การที่รัฐบาลเข้าดำเนินกิจการอุตสาหกรรมมากมายหลายอย่างในขณะนี้นั้นรัฐบาลได้อ้างเหตุผลหลายประการ เหตุผลที่ยกขึ้นอ้างบ่อยครั้งที่สุดก็ได้แก่ (ก) เพราะต้องการรายได้ (ข) เพราะผลิตภัณฑ์นั้น ๆ เป็นที่ต้องการของกองทัพหรือของหน่วยราชการ และ (ค) การผลิตสิ่งของบางอย่างขึ้นใช้เองภายในประเทศ เป็นสิ่งจำเป็นต่อเศรษฐกิจของประเทศ และไม่มีเอกชนคนใดยอมผลิตของสิ่งนั้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นอกจากกิจการประเภทผูกขาดแล้ว อุตสาหกรรมทุกอย่างของรัฐถ้าพิจารณาตามหลักการค้าแล้วปรากฏว่าไม่มีกำไร เครื่องบริภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งทางราชการทหารต้องการนั้นนอกจากอาวุธแล้วอาจจะ

หาซื้อได้โดยง่ายในท้องตลาด และการที่กิจการทั้งของรัฐและของเอกชนดำเนินไปด้วยกันในอุตสาหกรรมบางประเภทนั้น จะเกิดผลดีมากอย่างไรก็ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่

การตรวจบัญชีแสดงฐานะการเงินของบริษัทรัฐบาล ประกอบกับการไปเยี่ยมด้วยตนเอง ทำให้คณะสำรวจ ฯ สรุปได้ว่าการที่อุตสาหกรรมของรัฐบาลต้องล้มเหลวเสียเป็นส่วนมากนั้นเป็นเพราะ :-

(ก) ผู้ริเริ่มกิจการนั้น ๆ มักจะเป็นบุคคลผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ผู้ซึ่งไม่มีความรู้ในงานอุตสาหกรรมนั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือว่าไม่มีความสนใจในผลสำเร็จนั้นปลาย ด้วยเหตุนี้จึงมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินในระหว่างการก่อสร้างแต่น้อย

(ข) ผลที่เกิดขึ้นก็คือ สินทรัพย์ถาวรมักจะตีราคาสูงเกินควร และโครงการนั้นเป็นเรื่องเกิดจากการเมือง จึงมิได้มีการศึกษาให้รอบคอบเสียแต่แรก เช่นไม่รู้แน่ว่าจะมีวัตถุดิบที่เหมาะสมมาป้อนพอหรือไม่ ใช้เครื่องอุปกรณ์ไม่ใคร่เหมาะสม คิดเอาอย่างผิด ๆ ว่าผู้จัดการที่มีความสามารถมีอยู่แล้ว และลืมนึกถึงปัญหาการหาตลาดจำหน่ายเสียสิ้น

(ค) ปล่อยให้ทุนทำการมีจำนวนมากเกินไปไม่ได้ส่วนกับสินทรัพย์ถาวรและยอดจำหน่าย โรงงานใหม่ ๆ ซึ่งยังไม่ได้ดำเนินการผลิตเต็มที่เท่านั้นที่มีสินค้าและวัตถุดิบคงเหลืออยู่ในระดับต่ำพอควร มีการกู้กันไปกู้กันมาในระหว่างองค์การรัฐบาลด้วยกัน ทำให้ยอดสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มจำนวนขึ้นมาก ซึ่งเป็นวิธีการที่เสียหายเพราะนอกจากจะทำให้อ่านงบดุลย์ไม่ออกแล้ว ยังจะเป็นการเปิดช่องทางให้มีการกระทำอันมิชอบอีกด้วย แต่ตรงกันข้าม เงินทุนหมุนเวียนที่อยู่

ในมือของผู้จัดการโรงงานนั้น โดยทั่วไปกลับมีจำนวนไม่พอแก่การปฏิบัติงานประจำวัน และไม่พอสำหรับการปรับปรุงแก้ไขเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อรักษาประสิทธิภาพของโรงงาน

(ง) ทั้งผู้จัดการโรงงานและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่คอยสั่งงานแก่ผู้จัดการโรงงานจากที่ทำการของกระทรวงนั้นยังขาดความชำนาญทางการค้าและการอุตสาหกรรม การจัดการที่หย่อนสมรรถภาพจะเห็นได้จากวิธีจัดซื้อวัตถุดิบและวิธีการจำหน่าย การปล่อยให้คนงานนั่งว่างไม่มีงานทำ การปล่อยปละละเลยไม่บำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ การใช้เครื่องจักรไม่เป็น และการไม่ดูแลสถานที่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่โรงงานบางคนได้รับการศึกษามาคนละทางกับวิชาที่ต้องใช้ในโรงงาน และมีการถือเอาเป็นหลักง่าย ๆ ว่าใครก็ตามที่ได้ปริญญามหาวิทยาลัยมาแล้วก็สามารถจัดการโรงงานได้ทุกชนิด แต่ความเป็นจริงแล้วเครื่องมือสมัยใหม่ผู้ใช้ต้องมีความรู้เทคนิคสมัยใหม่ด้วย นอกจากนั้นการจัดการที่ดีผู้จัดการจะต้องมีความรู้เหมาะสมและเคยทำงานด้านนั้น ๆ มาเป็นเวลานาน คนที่มีคุณสมบัติเช่นนี้หาได้ยากในเมืองไทย

(จ) เมื่อค่าแรงงานถูก และการทำงานเป็นไปโดยเชื่องช้า โรงงานทุกแห่งจึงมักจะจ้างคนงานเป็นจำนวนมากกว่าที่โรงงานประเภทเดียวกันในประเทศตะวันตกเขาจ้างกัน ยิ่งเป็นโรงงานของรัฐบาลด้วยแล้วยิ่งจ้างคนมากขึ้นไปอีก กล่าวกันว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุผลทางการเมือง อย่างไรก็ตาม คณะสำรวจฯ เชื่อว่าการที่มีจำนวนคนงานทุกตำแหน่งทุกชนิดมากเกินไปนั้นเป็นเหตุผลอีกข้อหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมของรัฐมีระดับสูง ถ้าหากว่าผู้จัดการปลดคนงานที่ล้นงานหรือที่ไร้สมรรถภาพออกไม่ได้ โดยง่ายแล้ว ก็จำเป็นต้องยอมรับการหย่อนสมรรถภาพนานาชนิด และผลจะไปปรากฏขึ้นในงานทุกหน่วยขององค์การ

ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรม

โดยเนื้อแท้ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศกสิกรรมอยู่ และเนื่องจากการกสิกรรมเจริญรุ่งเรือง ประเทศไทยจึงไม่เกิดปัญหายุ่งยากทั้งในเรื่องคนไม่มีงานทำหรือในเรื่องเงินตราต่างประเทศ ซึ่งในบางประเทศปัญหาทั้งสองประการนี้บังคับให้ต้องปรับปรุงให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมขึ้น ยิ่งกว่านั้นภาวะการณ์บางอย่างที่จะช่วยให้การอุตสาหกรรมเจริญอย่างรวดเร็วก็หาได้มีอยู่ไม่ แม้ว่ายังจะต้องทำการสำรวจต่อไปให้ถ่องแท้ก็ตาม ทรัพยากรแร่และเชื้อเพลิงแข็ง เท่าที่ค้นพบแล้วก็มีอยู่เพียงเล็กน้อย และถึงแม้ว่าโอกาสที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้าน้ำตกจะมีอยู่มากก็ตาม แต่การตั้งอุตสาหกรรมหนักประเภทมูลฐานให้สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้นั้นมีหวังน้อยเหลือเกิน นอกจากนั้นในปัจจุบันคนที่มีความสามารถทางวิชาการและทางการจัดการก็มีอยู่จำกัด ซึ่งก็เป็นอุปสรรคอันหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี การที่จะให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าไปด้วยดีในอนาคตนั้นจำเป็นต้องเพิ่มความสำคัญของกิจการอุตสาหกรรมให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในขณะนี้การเคลื่อนไหวไปทางนี้ก็มีอยู่แล้วดังที่เราได้เห็นอยู่แล้วว่าผลผลิตทางอุตสาหกรรมในระยะหลังสงครามได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างน่าสังเกต แม้ว่าเป็นการเพิ่มในลักษณะที่ไม่ตื่นตาตื่นใจ กล่าวคือ เพิ่มอย่างนิดอย่างหน่อยรวมกันเข้าก็ทำให้มีปริมาณมากขึ้นเท่านั้น

การขยายตัวต่อไปมีทางทำได้มาก ความริเริ่มในทางธุรกิจในประเทศไทยมีอยู่มิได้ขาดตกบกพร่องและมีพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่ายังมีผู้พร้อมจะลงทุนทำอุตสาหกรรมอีกมากพอเชื่อได้ว่าอัตราการขยายตัวทางอุตสาหกรรมจะสูงกว่าด้านอื่น นอกจากนั้นประสบการณ์ที่แล้วมายังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่าอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยโดยตรง มักจะขยายตัวออกไป

เองตามความก้าวหน้าของการกสิกรรม สำหรับอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ นั้น ถ้าดูรายการสินค้าขาเข้าแล้วจะเห็นได้ว่ายังมีช่องทางทำอุตสาหกรรมได้อีกหลายอย่าง โดยเฉพาะในด้านการทำเครื่องจักรกลขนาดเบา การทอผ้าและการประกอบรถยนต์ ถ้าหากมีการส่งเสริมที่เหมาะสม ก็อาจจะชักจูงชาวต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนพร้อมด้วยวิชาการใหม่ๆ เป็นการสมทบช่วยแรงนักธุรกิจภายในประเทศได้

กล่าวโดยทั่วไป บรรยากาศซึ่งเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและการกระทำต่างๆ ในอดีตนับว่าเป็นบรรยากาศที่ไม่ส่งเสริมให้เอกชนประกอบการ รัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ประกาศอยู่เสมอว่าจำเป็นจะต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมของเอกชนและชักจูงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศ แต่บางทีอาจจะไม่ทราบว่านโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาลซึ่งดูก็มีเหตุผลเพียงพอนั้น ขัดกับความมุ่งหมายเหล่านี้อย่างใด ในระยะหลังๆ มีการคำนึงถึงเรื่องนี้มากขึ้นและพฤติการณ์ในอนาคตคงจะช่วยให้ดีขึ้นอีก

ปัญหายุ่งยากอันหนึ่งในการวางนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนั้น ได้แก่ความวิตกกังวลอันเกิดจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศเป็นของคนจีน บุคคลชั้นผู้นำของไทยบางคนมีความหวาดเกรงจริงๆ จังๆ ว่านโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยไม่เลือกหน้านั้นอาจทำให้การอุตสาหกรรมต้องตกอยู่ในกำมือของชนชาวจีนและเป็นภัยแก่ประเทศ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ยากการส่งเสริมให้คนไทยมีส่วนร่วมในกิจการอุตสาหกรรมมากขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอย่างชัดแจ้ง แต่ในขณะเดียวกันการส่งเสริมคนไทยด้วยวิธีกีดกันชาวจีนมิให้ได้รับความช่วยเหลือของรัฐบาลนั้นไม่น่าจะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจตามที่นโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาลมุ่งหมาย ประเทศไทยได้ประสบความ

สำเร็จในอดีตในการทำให้ชนชาติจีนเป็นจำนวนมากปฏิบัติตนเป็นคนไทยอยู่ในหมู่ไทยและ ในการแก้ ปัญหาที่กล่าว แล้วชี้ทางสำเร็จมาก ที่สุด น่า จะเป็น การส่งเสริมให้กระบวนการนี้ดำเนินไปเร็วขึ้น

นโยบายในอนาคต

จะเห็นได้ชัดว่า ไม่มีเหตุผลพอที่จะขยายอุตสาหกรรมด้วยวิธีบังคับให้มีขึ้นให้จงได้โดยรัฐบาลลงทุนดำเนินงานอุตสาหกรรมเสียเอง สิ่งที่รัฐบาลพึงกระทำก็คือ กระตุ้นและช่วยเหลือให้เอกชนทั้งภายในและจากภายนอกประเทศริเริ่มจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นโดยใช้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาลนั้น รัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแก่เอกชนโดยลงทุนพัฒนากิจการขนส่ง การคมนาคมและพลังงานและในการให้บริการบางอย่างแก่กิจการอุตสาหกรรมของเอกชน กิจการเหล่านี้จะเป็นประโยชน์มากที่สุด และถ้าได้นำทรัพยากรของชาติมาใช้ในกิจการเหล่านี้แล้ว รัฐบาลก็แทบจะไม่มีเงินเหลือสำหรับประกอบการอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เองเลย ทั้งนี้อาจจะหมายความว่าโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐบาลที่จะจัดตั้งโรงงานถลุงเหล็กและเหล็กกล้า โรงงานทำปุ๋ยและอุตสาหกรรมหนักอื่น ๆ นั้นอาจจะต้องรอไว้ก่อน

คณะสำรวจ ฯ เชื่อว่านอกจากรัฐบาลควรละเว้นไม่ขยายงานจัดทำอุตสาหกรรมของรัฐเพิ่มขึ้นแล้วยังควรพยายามถอนตัวออกไปเสียจากความผูกพันที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย การที่จะถอนตัวออกโดยสิ้นเชิงนั้นยากที่จะกระทำได้และไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนาเสมอไป เพราะแม้โรงงานเหล่านี้ในชั้นเดิมจะตั้งขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ก็ตาม บัดนี้ โรงงานก็ได้ตั้งตนอยู่เป็นสินทรัพย์ที่มีค่าไม่ใช่เล็กน้อย ถ้าหากปรับปรุงการจัดการให้ดีขึ้น และมีการใช้จ่ายลงทุนอีกแต่

น้อย โรงงานเหล่านี้อาจจะเพิ่มพูนความมั่งคั่งให้แก่ชาติได้ คณะสำรวจฯ ไม่สามารถศึกษาโรงงานแห่งหนึ่งแห่งใดได้ละเอียดพอที่จะให้ข้อเสนอโดยเฉพาะเจาะจงได้ ดังนั้นจึงได้เสนอให้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาการอุตสาหกรรมสักบริษัทหนึ่งหรือมากกว่านั้นให้ทำการศึกษาโดยละเอียด การลงทุนเพื่อหาทางใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่แล้วให้ได้ประโยชน์มากที่สุด อาจจะดีกว่าการลงทุนก่อสร้างสินทรัพย์ขึ้นใหม่ คณะสำรวจฯ เชื่อว่าโรงงานที่มีอยู่บางแห่งน่าจะเสนอให้ปิดเสียทันทีแล้วขายไป แม้จะเป็นราคาเศษเหล็กก็ตาม บางแห่งก็ควรคงไว้โดยเฉพาะโรงงานที่ค่อนข้างทันสมัย และถ้าหากเป็นไปได้ควรจะขายไปในฐานะเป็นโรงงานที่เลี้ยงตัวได้ ถ้าขายไม่ได้ไม่มีใครซื้อ ก็หวังว่าที่ปรึกษาที่จ้างมานั้นจะได้เสนอให้แก้ไขวิธีจัดการทางการเงินและทางวิชาการเสียใหม่

คณะสำรวจฯ คิดว่าในกรณีที่อาจทำได้ถ้าหากรัฐบาลจะทำสัญญาจ้างองค์การที่มีความสามารถและความชำนาญในการจัดการเข้ามารับเหมาดำเนินการโดยเอกเทศ ก็อาจเป็นวิธีแก้ที่ดีที่สุด การทำสัญญาจ้างเช่นนี้มีหนทางทำได้อยู่มาก ในประเทศไทยมีบริษัทต่างประเทศหลายบริษัทรวมทั้งบริษัทคนไทยบางบริษัทที่มีความรู้ในเรื่องเมืองไทยดี และมีผลประโยชน์และความสัมพันธ์กับกิจการในประเทศอื่นอย่างกว้างขวาง แม้บริษัทเหล่านี้จะกระทำกิจการค้าขายเป็นส่วนใหญ่ แต่บางบริษัทก็มีโรงงานอุตสาหกรรมของตนเอง และบริษัทที่เป็นสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศก็เคยทำสัญญารับเหมาจัดการในประเทศอื่นมาบ้างแล้ว บางบริษัทถึงกับมีเงินกำไรสะสมไว้ในประเทศไทยพอจะนำมาลงทุนได้

ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรสำรวจดูว่าจะมีทางจ้างบริษัทเหล่านี้จัดการโรงงานอุตสาหกรรมโดยทำสัญญาให้เป็นธรรมและเป็นที่พอใจด้วยกันทั้งสองฝ่ายได้หรือไม่ สัญญาเช่นว่านี้น่าจะต้องมีข้อกำหนดที่ให้สิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องบางอย่าง เช่น การเลือกหาพนักงานและคนงาน การซื้อวัตถุดิบและอื่น ๆ

มาตรการส่งเสริมความเจริญของอุตสาหกรรม

มีหลายสิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้โดยตรงเพื่อให้นักธุรกิจเอกชนกลับมีความเชื่อมั่นขึ้นใหม่ และเพื่อช่วยเหลือในการขยายอุตสาหกรรมในประเทศไทยด้วย ความก้าวหน้าจะมีขึ้นได้ด้วยการเลือกใช้มาตรการที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในประเทศอื่นซึ่งไม่ได้เป็นประเทศล้าหลังไปทั้งหมดมาตรการเหล่านี้ได้แก่ ๑) ให้ประโยชน์พิเศษ เช่น ตั้งพิกัดศุลกากรคุ้มครองในระยะแรก ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร และอื่น ๆ ๒) ยกเลิกข้อกำกัดการขยายกิจการ ๓) ปรับปรุงบริการการให้กู้ยืม ๔) ให้ความสดวกในทางสถานที่และทางวัตถุ ๕) ปรับปรุงองค์งานของกระทรวงอุตสาหกรรมเสียใหม่ และ ๖) ขจัดการกระทำอันไม่เป็นธรรม

ประโยชน์พิเศษ

ความจำเป็นที่จะต้องให้ประโยชน์พิเศษต่าง ๆ ได้รับรองไว้ใน "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม" เมื่อสี่ปีกว่ามาแล้วในระหว่างระยะเวลาสั้น ๆ มีผู้ยื่นคำขอรับประโยชน์รวม ๙๓ ราย แต่ทางการไม่ดำเนินการอย่างใดให้เกิดผลเป็นชิ้นเป็นอันขึ้น พระราชบัญญัตินี้ใช้ถ้อยคำสับสนปนเปกัน ยากแก่การบริหารและทำให้เกิดความรู้สึกว่าผู้ขอรับประโยชน์จะถูกลงโทษมากกว่าจะได้รับความช่วยเหลือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายคนเป็นที่ปรึกษา ทั้งตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีเจ้าหน้าที่สำหรับพิจารณาคำขอว่าควรจะอนุมัติหรือไม่เพียงใด ทั้งไม่มีอำนาจที่จะให้ประโยชน์ได้เอง เพราะจะต้องเสนอคณะ

รัฐมนตรีอนุมัติทุกรายไป ด้วยเหตุการพิจารณาคำขอจึงล่าช้ามาก และผลที่ผู้ขอจะได้รับก็ไม่มีความหมายอันใด ซึ่งก็พอจะคาดล่วงหน้าได้ว่าต้องเป็นเช่นนั้น [1]

พระราชบัญญัตินี้อาจใช้เป็นเครื่องมือแห่งนโยบายได้อย่างดี แต่ข้อบกพร่องจะแก้ไขโดยออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมิได้ คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเก่าและออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ คณะสำรวจฯ ได้ร่างพระราชบัญญัติให้ใหม่และเสนอต่อเจ้าหน้าที่แล้ว ในการร่างใหม่นี้ คณะสำรวจฯ ได้คำนึงอยู่เสมอถึงข้อเสนอให้จัดตั้งสภาพัฒนาการแห่งชาติพร้อมด้วยสำนักเลขาธิการวางผัง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากพระราชบัญญัติเดิมมีดังต่อไปนี้

ก. ได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแยกประโยชน์ที่จะให้ไว้ต่างหากจากหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ประโยชน์

ข. พระราชบัญญัติใหม่ไม่จำกัดประเภทอุตสาหกรรมที่มีสิทธิขอรับประโยชน์ไว้ กิจการใดที่มีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้แล้วยื่นคำขอรับประโยชน์ได้ทั้งสิ้น

ค. ได้เปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้มีจำนวนกรรมการน้อยลงและปฏิบัติงานได้ผลมากขึ้น พร้อมทั้งให้มีอำนาจในการให้ประโยชน์ด้วย

ง. จักรกลสำหรับพิจารณาคำขอได้ปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยใช้ สำนักเลขาธิการวางผังให้เป็นประโยชน์ และวางระเบียบวิธีการพิจารณาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

---

[1] / ประกาศของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๐๑ เรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมเอกชน ได้แก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้หลายข้อ

จ. แก้ไขประโยชน์เสียใหม่

ฉ. อุตสาหกรรม "ที่ได้รับการส่งเสริม" ได้รับหลักประกันว่ารัฐจะไม่ทำการแข่งขันด้วย

ช. ต่อไปถ้ามีข้อเสนอใหม่ให้รัฐบาลร่วมในการจัดตั้งอุตสาหกรรมขึ้น จะต้องส่งให้คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีตรวจสอบพิจารณาทุกราย

ประโยชน์ที่จะให้นั้น คณะสำรวจฯ คงถือตามพระราชบัญญัติเดิม แต่มีข้อยกเว้นอยู่ ๒ ประการ คือ แทนที่จะยกเว้นไม่เก็บภาษีจากกำไร คณะสำรวจฯ เสนอให้หักค่าเสื่อมของสินทรัพย์ถาวรในอัตราสูงขึ้นเพื่อประโยชน์ในการประเมินภาษี คณะสำรวจฯ สงสัยในความควรไม่ควรของการยกเว้นอากรขาเข้าประเภทวัตถุดิบให้แก่อุตสาหกรรมที่ตั้งใหม่ แต่ในเวลาเดียวกันยังคงเก็บอากรจากอุตสาหกรรมที่ตั้งมานานแล้ว ซึ่งเป็นผู้แข่งขันในการใช้วัตถุดิบอย่างเดียวกันแต่ผลิตสินค้าคนละอย่าง ในประเทศที่พยายามพัฒนาการอุตสาหกรรมควรจะอนุญาตให้วัตถุดิบโดยทั่วไปเข้าประเทศได้โดยไม่ต้องเสียอากรหรือเสียในอัตราต่ำจะเป็นการดีกว่า จริงอยู่ จะต้องมีกรณียกเว้นอยู่บ้างเพื่อเหตุผลเกี่ยวกับรายได้ของประเทศหรือเกี่ยวกับนโยบายอื่น ในกรณียกเว้นเหล่านี้ควรกำหนดอัตราศุลกากรอย่าให้เป็นโทษแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ เพราะอากรที่เก็บจากวัตถุดิบสูงเกินไปเมื่อเทียบกับอากรที่เก็บจากสินค้าสำเร็จรูปซึ่งส่งเข้ามาแข่งขัน ในพิกัดอัตราศุลกากรของไทยมีอยู่หลายรายการที่เป็นเช่นนี้ และจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่อย่างถี่ถ้วน

นอกเหนือจากที่กล่าวแล้ว ยังมีปัญหาใหญ่เกี่ยวกับการตั้งพิกัดศุลกากรเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ตั้งใหม่ในเรื่องนี้ขอเน้นความสำคัญไว้ว่า การคุ้มครองเช่นว่านี้ ตลอดจนวิธีการอื่น ๆ ที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการขยายอุตสาหกรรม

นั้น ควรใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ของวิสาหกิจที่มีหวังอย่างแท้จริงว่าจะสามารถเลี้ยงตัวเองแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ต่างประเทศโดยไม่ต้องพึ่งความคุ้มครองทางภาษีได้ภายในระยะเวลาเพียง ๒–๓ ปี

โดยอาศัยหลักการอันนี้ คณะสำรวจฯ จึงได้เสนอไว้ว่า ประโยชน์ที่อนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติเดิมในรูปอากรขาเข้าอัตราพิเศษหรือการกำกัดปริมาณผลิตภัณฑ์ที่สั่งเข้ามาแข่งขันนั้น จะต้องมีข้อแม้ที่สำคัญไว้ว่าจะใช้อย่างนานที่สุดไม่เกิน ๕ ปีเท่านั้น ในกรณีที่ต้องอากรพิเศษเพื่อคุ้มครองนั้น ข้อเสนอของคณะสำรวจฯ ได้กำหนดให้ลดลงจนเหลือเท่าอัตราปกติภายในระยะเวลาอีก ๕ ปีถัดไป ในกรณีที่ใช้วิธีกำกัดปริมาณนำเข้านั้นวิธีที่จะเลิกใช้ภายหลัง ๕ ปีนั้นให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม ประโยชน์เหล่านี้เป็นอาวุธคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ยังอ่อนอยู่ซึ่งต่างประเทศยอมรับว่ามีเหตุผลควรใช้ได้แต่ในทางปฏิบัติการใช้ก็ยาก เพราะไม่อาจวางกฎข้อบังคับให้คลุมไปได้ทั่วถึงทุกกรณี แต่ละกรณีจะต้องศึกษาเป็นการเฉพาะรายและจะต้องได้ข้อมูลสถิติครบบริบูรณ์ ในเรื่องเหล่านี้คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมจะได้รับความช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการวางผังและสำนักงานสถิติที่ปรับปรุงใหม่ แต่คณะสำรวจฯ ยอมรับว่า ยังมีงานอีกมากที่ต้องปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการนั้น ฉะนั้นจึงใคร่ขอย้ำว่าวัตถุประสงค์สำคัญของคณะกรรมการ ไม่ควรจะเป็นการควบคุมอุตสาหกรรมใหม่ แต่ควรเป็นการหาทางให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นเจริญขึ้นในทุกวิถีทางที่สมควรซึ่งไม่ขัดกับส่วนได้เสียของประชาชนส่วนรวม

การยกเลิกข้อกำกัด

รัฐบาลควรยกเลิกข้อกำกัดบางอย่างซึ่งกฎหมายที่ออกเมื่อเร็ว ๆ นี้บังคับใช้แก่การขยายอุตสาหกรรม ด้วยเจตนาจะยกมาตรฐานสังคมให้สูงขึ้นซึ่ง

ก็เป็นเจตนาที่ชอบอยู่ รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่ก้าวหน้าเกินระดับความเจริญในปัจจุบัน โดยที่จักรกลสำหรับบังคับการตามกฎหมายเหล่านั้นยังไม่มี จึงมักจะล้มเหลวไม่บรรลุจุดมุ่งหมาย และกลับเป็นเครื่องถ่วงความก้าวหน้าเสียอีกด้วย ที่กล่าวเช่นนี้คณะสำรวจฯ หมายถึงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ กฎหมายนี้ตราขึ้น "เพื่อควบคุมโรงงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และประกันความปลอดภัย สวัสดิการและสุขภาพอนามัยของประชาชน" ดูเหมือนจะไม่มีการยอมรับทั้งในขณะนั้นและในเวลาต่อมาว่า การควบคุมให้มากยิ่งขึ้นมิได้เป็นการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจเสมอไป กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่สำคัญอยู่ ๓ ประการคือ ๑) การบังคับให้จดทะเบียนและขออนุญาตตั้งโรงงานเอกชน (แต่โรงงานของรัฐไม่ต้อง) ๒) การตรวจตราโดยเจ้าหน้าที่ผู้สามารถเพื่อควบคุมให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในใบอนุญาตและให้ปฏิบัติตามข้อบังคับความปลอดภัย และ ๓) การแจ้งอุบัติเหตุ

ผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งใช้การจดทะเบียนเป็นที่มาแหล่งสำคัญของข้อสนเทศเกี่ยวกับกิจกรรมทางอุตสาหกรรมทั่วประเทศ กฎหมายนี้เปิดโอกาศให้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์โดยเหตุผลต่อไปนี้

ก. ใบอนุญาตจะออกได้ก็แต่โดยกระทรวงอุตสาหกรรมในพระนคร และต่อเมื่อผู้ขออนุญาตได้ให้ข้อสนเทศโดยละเอียดแล้ว ดังนั้นจึงมักมีการล่าช้ามากอยู่บ่อย ๆ

ข. กระทรวงอุตสาหกรรมไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้สามารถทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑) และในการตรวจตราโรงงานตามที่กฎหมายระบุไว้ (ขณะนี้โรงงานที่อยู่ในข่ายควบคุมมีอยู่ด้วยกัน ๓๑๐ ประเภท)

ค. กฎข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยนั้นกว้างเกินไป และปล่อยให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจมากเกินควร

ง. บทบัญญัติบางประการมีข้อความซ้ำกับในพระราชบัญญัติแรงงาน ซึ่งกองแรงงานกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ [1]/

คณะสำรวจฯ พิจารณาเห็นว่ามาตรการทุกอย่างที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนงานควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และดังนั้นจึงควรตัดออกจากพระราชบัญญัติโรงงาน นอกจากนั้นมาตรการเหล่านี้ควรให้ง่ายที่สุดที่จะทำได้ และในระยะนี้ควรจำกัดการใช้เฉพาะในด้านที่สามารถบังคับใช้ได้โดยเจ้าหน้าที่จำนวนน้อยที่มีอยู่

การแก้ไขที่น่าจะมีหมายถึงว่าจะต้องยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงานเสีย และตรากฎหมายใหม่ว่าด้วยการจดทะเบียนโรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการคือ แก้ไขระบบการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาตให้สดวกขึ้น และให้กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับข้อสนเทศทันการอยู่เสมอ กฎหมายใหม่ต้องการเพียงบทบัญญัติต่อไปนี้

ก. การจดทะเบียนทุกรายในขั้นแรกจะต้องกระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด ซึ่งควรมีอำนาจออกใบอนุญาตได้โดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องเสนอกระทรวงอุตสาหกรรมก่อน

ข. ใบอนุญาตควรให้มีการต่ออายุปีละครั้ง โดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อยตามจำนวนคนงานที่ใช้ในปีก่อนหน้านั้น และ

ค. ในการออกหรือต่อใบอนุญาตควรมีเงื่อนไขว่า ผู้ขอจะต้องแจ้งข้อสนเทศเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เช่น ผลผลิต การจ้างแรงงาน การใช้พลังงาน ฯลฯ แต่ไม่ต้องแจ้งรายละเอียดทางวิศวกรรมเกี่ยวกับแบบแปลนหรือการดำเนินกิจการโรงงาน

---

[1]/ ข้อนี้ได้แก้ไขแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งออกเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงาน

โดยการบังคับให้ต่ออายุใบอนุญาตปีละครั้งซึ่งพระราชบัญญัติปัจจุบันไม่ได้กำหนดไว้นั้นกระทรวงอุตสาหกรรมจะมีข้อสนเทศเกี่ยวกับอุตสาหกรรมทันสมัยอยู่เสมอ การไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องนั้นไม่เพียงแต่ในเรื่องการอุตสาหกรรมเท่านั้น แม้ในเรื่องอื่นก็เหมือนกัน ได้เป็นข้อขัดข้องที่สำคัญประการหนึ่งในการวัดผลงานและทางโน้มของเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ การถอนหน้าที่ตรวจตราโรงงานและหน้าที่ตรวจสอบในแง่หลักวิชาของโครงการจัดตั้งอุตสาหกรรมใหม่ไปจากเจ้าพนักงานอันมีจำนวนเพียงไม่กี่คนนี้ จะทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีเวลาว่างพอช่วยเจ้าของโรงงานจัดทำข้อมูลที่ต้องการเป็นอันมากสำหรับใช้เป็นหลักในการวางนโยบายภายหน้า

ปรับปรุงบริการให้กู้ยืม—บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม

การที่อุตสาหกรรมขนาดเล็กเพิ่มปริมาณขึ้นในปีหลัง ๆ นี้แสดงให้เห็นว่าความต้องการเงินทุนแบบเสี่ยงมีอยู่ไม่น้อย อุตสาหกรรมที่ขยายขึ้นส่วนมากนี้ใช้เงินที่สะสมไว้เอง แม้ว่าจะมีบางส่วนที่กู้จากเอกชนอันมิใช่สถาบันโดยเสียดอกเบี้ยแพงมากตามแบบฉบับของเศรษฐกิจเมืองไทย ผู้ประกอบการขนาดเล็กก็เช่นเดียวกับรัฐบาล คือมักจะเริ่มกิจการโดยไม่มีทุนทำการเพียงพอ แล้วภายหลังจึงรู้ตัวว่าไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ถ้าไม่หันไปพึ่งผู้มีอาชีพออกเงินให้กู้ ซึ่งในที่สุดเป็นผู้กวาดเอาผลกำไรไปเสียเป็นจำนวนมาก

ธนาคารอุตสาหกรรมซึ่งเป็นของรัฐได้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๖ เพื่อให้ธุรกิจขนาดเล็กกู้ยืมเงินแต่ประวัติการดำเนินงานไม่เป็นที่น่าพอใจ บัดนี้ทางการมีเจตน์จำนงจะตั้งบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขึ้นแทนโดยให้เอกชนเป็นเจ้าของ ทุนประเดิมราว ๑ ใน ๔ จะได้จากการขายหุ้นให้แก่เอกชน ส่วนที่เหลือจะได้รับความช่วยเหลือในรูปเงินกู้จากองค์การ ไอ ซี เอ และจากรัฐบาลอีกจำนวนหนึ่ง

ซึ่งน้อยกว่า เงินที่รัฐบาลจะให้กู้ได้มาจากสินทรัพย์ที่เรียกคืนได้ของธนาคารอุตสาหกรรมปัจจุบัน ทุนประเดิมจะมีจำนวน ๒๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการเงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรมทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีเป็นการสมควรที่บรรษัทจะเริ่มกิจการในขนาดเล็กก่อนในระยะที่เจ้าหน้าที่หาความชำนาญในการปฏิบัติงาน และค่อย ๆ มีชื่อเสียงในการให้กู้ยืมอย่างถูกหลักและรอบคอบ แต่ความบกพร่องในการจัดทำคำขอกู้เงินดังที่ธนาคารอุตสาหกรรมประสบมาแล้ว อาจจะเป็นเครื่องจำกัดขอบเขตการปฏิบัติงานที่ถูกหลักอยู่ชั่วระยะหนึ่ง แต่ภายหลังเมื่อบรรษัทได้ชื่อเสียงและมีความชำนาญเพิ่มขึ้นแล้ว ก็ควรจะสามารถเพิ่มจำนวนการให้กู้ที่ถูกหลักได้มากขึ้นเป็นลำดับ เพื่ออำนวยความสดวกในการนี้ควรจะจัดหาผู้ชำนาญพิเศษชาวต่างประเทศ (ดังที่ตั้งใจไว้แล้ว) มาช่วยผู้ขอกู้วิเคราะห์กิจการของเขา และทำเอกสารประกอบคำขอกู้ให้สมบูรณ์เพียงพอ โดยที่คณะสำรวจ ฯ คาดว่าปริมาณการให้กู้ยืมจะเพิ่มขึ้น จึงเสนอให้เพิ่มทุนของบรรษัทปีละ ๑๐ ล้านบาท ตั้งแต่ปี ๒๕๐๖ เป็นต้นไป นอกจากนั้นยังเสนอให้เจ้าหน้าที่ของบรรษัทไปเยี่ยมและดูงานสถาบันประเภทเดียวกันในลังกา อินเดีย และปากีสถานด้วย

ให้บริการทางสถานที่และวัตถุ

คณะสำรวจ ฯ ได้เสนอไว้แล้วว่ารัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมใหม่ได้โดยให้บริการทางสถานที่และวัตถุ ซึ่งอาจมีรูปเป็นทำเลที่ตั้งโรงงาน อาคาร และบริการท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน บ้านอยู่อาศัย ฯลฯ วิธีเหล่านี้ใช้กันมากในบรรดารัฐบาลและเทศบาลหลายประเทศที่ปรารถนาจะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง แม้ว่าในระยะปัจจุบัน คณะสำรวจ ฯ มิได้เสนอให้จัดทำสิ่งใดในแนวทางนี้ รัฐบาลก็ควรจะได้เริ่มต้นโดยศึกษาหาวิธีที่จะ

จัดให้มีบริการเหล่านี้เมื่อถึงเวลาที่การขยายตัวโดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมและสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับสถาบันและการจัดองค์งานดีขึ้นถึงขั้นที่สมควรจัดให้มีบริการเหล่านี้ ในข้อเสนอทางการเงินของคณะสำรวจฯ ได้กะเงินไว้จำนวนหนึ่งเพื่อการนี้ เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ บริการที่จัดขึ้นอาจขายหรือให้เช่า หรือถือเป็นเงินให้กู้หรือแม้กระทั่งเป็นการถือหุ้นของกิจการอุตสาหกรรมก็ได้ นอกจากนั้นผู้ที่แสดงความสนใจจะลงทุนควรจะได้รับข้อสนเทศ และคำแนะนำอย่างกว้างขวางในเรื่องวัตถุดิบ ตลาด อุปทานแรงงาน การภาษีอากร บัญหากฎหมาย และเรื่องอื่นทุกเรื่องที่จำเป็นต้องพินิจพิเคราะห์ก่อนจะลงมือตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น ตัวอย่างการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ดีเยี่ยมควรแก่การศึกษาของรัฐบาล จะหาได้จากนิคมอุตสาหกรรมในสิงคโปร์และสหพันธรัฐมลายู องค์การบริหารพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งเปอโตริโก และนิคมการค้าในอังกฤษ และไอร์แลนด์เหนือ สำหรับในประเทศไทยควรเป็นหน้าที่สำคัญอันหนึ่งของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะจัดบริการประเภทนี้

การปรับปรุงกระทรวงอุตสาหกรรม

กิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมควรจะมีการประสานงาน และการประสานงานนี้ควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม (โดยปรึกษาหารือกับสำนักเลขาธิการวางผัง) โดยให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน กรมนี้ควรมุ่งทำแต่งานด้านนี้ และเลิกเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมโครงการใหม่ ๆ เสีย งานส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ควรเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม แต่ก็ควรทำเพียงแค่การรวบรวมข้อสนเทศ และจัดทำข้อมูลสถิติให้แก่อุตสาหกรรมเอกชนเท่านั้น นอกจากนั้น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมควรรับหน้าที่จัดบริการทางสถานที่และวัตถุ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น กรมโลหกิจกับกรม

โรงงานโลหกรรม ควรจะรวมเป็นกรมเดียวกัน (เหมือนเมื่อก่อนปี๒๔๙๗) และควรมุ่งหน้าทำการสำรวจทางธรณีวิทยาต่อให้เสร็จบริบูรณ์ และรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ กรมวิทยาศาสตร์ควรเลิกทำหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม แต่ให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์

เพื่อให้งานต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินไปด้วยดี กระทรวงอุตสาหกรรมควรจะทำให้คณะเจ้าหน้าที่ให้เข้มแข็งขึ้น ซึ่งจะต้องเพิ่มตำแหน่งข้าราชการพลเรือนที่คุณวุฒิสูง ๆ ขึ้นอีก ที่แล้วมา กระทรวงอุตสาหกรรมมีตำแหน่งเหล่านี้ไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับกระทรวงอื่นในการหาตัวบุคคลที่สามารถเพื่อบรรจุเข้าทำงานได้

การขจัดการกระทำอันไม่เป็นธรรม

พ่อค้าที่ส่งสินค้าต่างประเทศที่มีห้อรู้จักกันแพร่หลายเข้ามาจำหน่ายมักจะร้องกันอยู่บ่อย ๆ ว่า ถูกแข่งขันอย่างไร้ศีลธรรมจากสินค้าเลว ๆ ที่ใช้เครื่องหมายการค้าเลียนแบบเกือบจะไม่ผิดอะไรกับเครื่องหมายสินค้าของแท้ บริษัทที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันในนานาประเทศอย่างน้อยก็บริษัทหนึ่งอ้างว่าเขาขายสินค้าได้น้อยลงไปมากเพราะการกระทำเหล่านี้ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้หลายราย สินค้าเลียนแบบเหล่านี้บางอย่างก็ทำขึ้นในประเทศ บางอย่างก็นำเข้ามาจากประเทศใกล้เคียง โดยมีตราเครื่องหมายการค้าปลอมประทับอยู่แล้ว จริงอยู่ การผลิตสินค้าในประเทศแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศนั้นไม่มีข้อคัดค้านอันใด ทั้งถ้าจะว่ากันไปแล้วก็เป็นความมุ่งหมายสำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยซ้ำ แต่สินค้าที่ผลิตในประเทศควรจะขายได้เพราะราคาและคุณภาพของตัวเอง ไม่ใช่ขะโมยชื่อเสียงของบริษัทที่เขาก่อร่างสร้างตัวจนเป็นที่รู้จักกันในตลาดโลกแล้ว

ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการกระทำเช่นนี้ แต่จะต้องใช้บังคับให้เข้มงวดกวดขันยิ่งขึ้น เคยมีผู้พยายามฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีทางศาลมาแล้ว แต่ไม่ได้รับความสำเร็จ เพราะศาลเรียกให้พิศูจน์เจตนาทุจริตอย่างไม่มีทางแย้งได้ แม้ว่าการฟ้องคดีไม่ได้ผลนี้จะช่วยสนับสนุนการผลิตของเทียมในประเทศในระยะเฉพาะหน้าก็ตาม แต่ในระยะยาวจะไม่ได้ประโยชน์อะไร ถ้าใคร ๆ ก็รู้กันเสียแล้วว่า สินค้าที่ผลิตนั้นมีคุณภาพเลว ยิ่งกว่านั้น บริษัทต่างประเทศที่อยากจะเข้ามาตั้งโรงงานผลิตในประเทศ เพราะเห็นว่าตลาดต้องการสินค้านั้นมาก ก็ไม่กล้าเข้ามาตั้งถ้าจะต้องเผชิญกับการแข่งขันอันไม่ชอบธรรมของสินค้าปลอมเหล่านั้น รัฐบาลควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายโดยด่วนเพื่อให้กฎหมายนี้ใช้ได้ผล

การพัฒนาเชื้อเพลิงและแร่ธาตุ

เชื้อเพลิงที่เป็นไม้

ไม้และถ่านยังคงเป็นเชื้อเพลิงที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย ผลผลิตเฉลี่ยระหว่างสิบปี คือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง ๒๔๙๙ มีจำนวน ๑,๓๔๗,๐๐๐ และ ๖๔๙,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรตามลำดับ อย่างไรก็ดี ผลผลิตในปี ๒๔๙๙ ได้ลดลงเหลือ ๑,๐๓๐,๐๐๐ และ ๕๗๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร การลดลงนี้เป็นผลเนื่องมาจากการสั่งเชื้อเพลิงเหลวเข้าประเทศมากขึ้น แต่เพื่อสงวนป่าไม้ของชาติ จำนวนผลิตควรจะลดลงไปอีก (ดูบทหนึ่ง หน้า ๙๔ และ ๙๕)

การเผาถ่านทำกันทั่วไปในที่มีป่า ส่วนมากเป็นการหารายได้พิเศษของคนงานในชนบท เตาที่ใช้เผาเป็นเตาเล็กสมัยโบราณ และมักเป็นชนิดรังผึ้งแบบต่าง ๆ น่าจะมีทางตั้งโรงงานเผาถ่านแบบทันสมัยสักแห่งหนึ่งหรือสองแห่ง โดยมีเครื่องกักก๊าซที่เกิดขึ้นไว้ผลิตผลพลอยได้จำหน่ายอีกด้วย

ถ่านลิกไนท์

แหล่งถ่านลิกไนท์มีอยู่หลายแห่งในประเทศ แต่ได้มีการสำรวจไปแล้วเพียง ๒-๓ แห่ง และมีอยู่แห่งเดียวที่แม่เมาะในจังหวัดลำปางเท่านั้นที่กำลังขุดขึ้นใช้ นอกจากที่แม่เมาะแล้ว แหล่งถ่านลิกไนท์ที่อื่นมีข้อเสียตรงที่อยู่ห่างไกลจากที่ที่ต้องการใช้มาก มีอยู่ ๒-๓ แห่งที่คุณภาพเกือบจะเป็นถ่านหินอยู่แล้ว ซึ่งทำให้เกิดความหวังว่า ถ้าสำรวจต่อไปคงจะพบถ่านหินคุณภาพดี แต่โดยทั่วไปแล้วถ่านลิกไนท์มีลักษณะธรรมดา คือมีส่วนประกอบเป็นน้ำและเถ้าสูง ไม่มีคุณสมบัติของถ่านโค้ก และตัวอย่างที่ยังไม่ได้ตากแห้งมีปริมาณแคลอรี่ถึง ๓,๕๐๐ แคลอรี่ต่อกรัม ส่วนประกอบที่เป็นกำมะถันก็สูงมาก ด้วยเหตุนี้จึงเหมาะที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงโรงไฟฟ้าพลังความร้อน แต่ไม่เหมาะสำหรับใช้ถลุงแร่หรือใช้ตามบ้าน นอกจากจะมีการปรับปรุงเสียก่อน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

ขณะนี้ได้มีการขุดถ่านลิกไนท์ที่แม่เมาะอย่างจริงจัง โดยใช้เครื่องมือซึ่งได้มาจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา แหล่งแร่ที่ได้พิสูจน์แล้วมีประมาณ ๓๐ ล้านตัน แต่การสำรวจยังดำเนินต่อไป และเป็นที่คาดคะเนว่าแหล่งแร่ทั้งหมดจะมีประมาณ ๑๒๐ ล้านตัน การขุดแร่โดยวิธีเหมืองเปิดได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ การผลิตและการจำหน่ายมีประมาณ ๘๐,๐๐๐ ตัน และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น ๑๓๐,๐๐๐ ตัน ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ และต่อไปจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนสูงสุดปีละ ๒๐๐,๐๐๐ ตัน ผลผลิตในปัจจุบันเกือบทั้งหมดได้ใช้สำหรับโรงไฟฟ้าวัดเลียบและโรงไฟฟ้าสามเสนในกรุงเทพฯ ซึ่งได้ดัดแปลงเตาบางเตาให้เหมาะสำหรับใช้ถ่านลิกไนท์ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่จะสร้างขึ้นใหม่ในกรุงเทพฯ (ดูในหัวข้อเรื่อง "พลังงาน" ซึ่งจะกล่าวต่อไป) แทนโรงไฟฟ้าสองโรงนี้จะสามารถใช้ถ่านลิกไนท์ที่ผลิตได้ทั้ง ๒๐๐,๐๐๐ ตันต่อปี ราคาซื้อจากเหมืองตันละ ๗๐-๘๐ บาท เมื่อบวก

ค่าขนส่งทรัถไฟลดให้เป็นพิเศษอีกตันละ ๘๓ บาท ก็จะเป็นราคาซื้อที่โรงไฟฟ้ากรุงเทพฯ ประมาณตันละ ๑๘๐-๒๐๐ บาท ราคานี้ถ้าคิดเทียบจำนวนแคลอรี่เท่ากันแล้วจะไล่เลี่ยกันกับน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งขายราคาตันละ ๖๕๐ บาท เมื่อคำนึงถึงการประหยัดเงินตราต่างประเทศแล้ว ถึงแม้ว่าราคาจะสูงกว่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสั่งจากต่างประเทศเล็กน้อย ก็ยังเป็นการสมควรที่จะใช้ถ่านลิกไนท์ต่อไปตามความจริงนั้นตามหลักเศรษฐกิจราคาที่กรุงเทพฯ ควรจะสูงกว่าที่คิดไว้ข้างต้น เพราะการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้กำไรจากการลำเลียงถ่านลิกไนท์ ถ้าคิดค่าขนส่งตามอัตราปัจจุบัน

เพื่อหาทางใช้ถ่านลิกไนท์นี้เลวและเป็นถ่านบ่นละเอียดซึ่งไม่เหมาะที่จะขนไปที่อื่น ทางการกำลังจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาด ๑๒,๕๐๐ กิโลวัตต์ที่แม่เมาะด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา

การขุดถ่านลิกไนท์จากแหล่งอื่นจะเป็นได้ก็แต่ความหวังในระยะยาว ซึ่งไม่อาจแยกออกจากปัญหาพลังงานของประเทศไทยทั้งหมดได้ กรมโลหกิจเคยขุดที่ใกล้ ๆ จังหวัดกระบี่ในภาคใต้ แต่ต้องเลิกเพราะปัญหาการขนส่ง โดยธรรมชาติลิกไนท์ไม่อาจจะแข่งขันกับเชื้อเพลิงประเภทอื่น ๆ ได้นอกจากว่าจะสามารถใช้ได้ใกล้ ๆ กับเหมืองแต่ในที่เหล่านั้น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ไม่เหมาะกับการพัฒนาอุตสาหกรรม วิธีแก้ไขก็มีวิธีเดียว คือ ทำโรงไฟฟ้าตามแหล่งเหล่านี้แล้วส่งกระแสไฟไปไกล ๆ เพื่อใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรม และในครัวเรือน ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนขนาดจังหวัดกระบี่ อาจจะกลายเป็นศูนย์รวมพลังงานไฟฟ้าโดยรวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก ๆ เข้าด้วยเพื่อรับใช้ส่วนใหญ่ของภาคใต้ อย่างไรก็ดี ต้องมีการศึกษาโดยละเอียดก่อนที่จะมีการวางโครงการโดยแน่นอน และกว่าจะได้ผลค้มค่าก็อาจต้องใช้เวลานาน

น้ำมัน

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยต้องสั่งผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศเกือบทั้งสิ้น ปริมาณการใช้น้ำมันได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๔๙๓ เป็น ๙๐๓,๐๐๐ ตัน ในปี ๒๕๐๐ และคาดว่าจะถึง ๑,๕๐๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๕๐๖ ปัจจุบันนี้น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันดีเซลที่นำเข้าประเทศมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๔ ของสินค้าขาเข้าทั้งหมด และน้ำมันเบนซินก็มีค่าเท่ากับร้อยละ ๔ ด้วยเช่นเดียวกัน

แหล่งกำเนิดแอสฟัลท์ธรรมชาติและน้ำมันที่ทราบมีอยู่แห่งเดียวคือที่แม่ฝางในเชียงใหม่ การเจาะในบริเวณนี้ได้พบชั้นน้ำมันในเนื้อที่ขนาดเล็ก เป็นน้ำมันที่มีแนวที่นสูงและมีความเหนียวข้นมาก อยู่ลึกประมาณ ๒๐๐ เมตร และมีน้ำปนอยู่ด้วยมาก การสำรวจได้เป็นไปอย่างเชื่องช้าเนื่องจากขาดแคลนเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ แต่บัดนี้ทางการได้แถลงว่ามีน้ำมันที่ได้พิสูจน์แล้วอยู่ ๑.๕ ล้านบาเรล และอาจมีน้ำมันอยู่ประมาณ ๕ ล้านบาเรล กระทรวงกลาโหมได้เซ็นสัญญาจ้างบริษัทอเมริกันบริษัทหนึ่งสร้างโรงกลั่นน้ำมันซึ่งมีกำลังกลั่นได้วันละ ๑,๐๐๐ บาเรล เป็นมูลค่าสร้าง ๒.๗ ล้านดอลล่าร์ โดยไม่นับค่าใช้จ่ายอื่นที่ใช้เงินบาท บริษัทเดียวกันนี้ได้รับมอบหมายให้ทำการสำรวจเพิ่มเติม โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย โรงกลั่นขนาดนี้เห็นได้ชัดว่าเล็กเกินกว่าที่จะมีหวังได้กำไร ยิ่งกว่านั้นความเห็นของนักธรณีวิทยายังไม่ลงรอยกันในเรื่องปริมาณน้ำมันที่อาจมีอยู่นี้ ในกรณีนี้เหมือนกับกรณีอื่นบางกรณีได้มีผู้ยกข้ออ้างว่าเพื่อประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ แต่คณะสำรวจฯ อยากจะเน้นว่าถึงจะทำเพื่อประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ก็ต้องคำนึงถึงเงินที่จะต้องใช้ด้วย ข้อค้านจากทางด้านเศรษฐกิจมีเหตุผลหนักแน่นอยู่มากทีเดียว

การสำรวจทางอากาศได้เปิดเผยว่ามีแหล่งที่ "มีหวัง" อีกหลายแห่ง และได้เริ่มเจาะสำรวจบ้างแล้วที่พระนครศรีอยุธยา โดยขนย้ายเครื่องเจาะเครื่องหนึ่งในจำนวนที่มีอยู่ ๒ เครื่องที่ฝางมาใช้ และกำลังสั่งซื้อเครื่องหนึ่ง อย่างไรก็ดี การคืบหน้าจะต้องเป็นไปอย่างล่าช้าโดยไม่มีปัญหา

ณ บริเวณแม่ลอดใกล้พรมแดนพม่าได้ตรวจพบดินน้ำมันเกิดขึ้นหลายแห่ง กล่าวกันว่ามีอยู่ถึง ๒,๐๐๐ ล้านตัน ตัวอย่างที่ดีที่สุดมีส่วนประกอบไฮโดรคาร์บอนถึงร้อยละ ๓๕ สำหรับเรื่องนี้ก็เช่นกัน อุปสรรคใหญ่คือการคมนาคม ซึ่งคงจะยังแก้ไม่ได้อีกนาน แต่ก็ควรจะมีการสำรวจเพิ่มเติมเพื่อหาทางนำมาใช้ประโยชน์

ปริมาณการใช้ผลิตภัณฑ์น้ำมันในประเทศไทยกำลังเกือบจะถึงจุดที่ควรสั่งน้ำมันดิบเข้ามากลั่นเองได้แล้ว บริษัทต่างประเทศหลายบริษัทได้เสนอขอตั้งโรงกลั่นน้ำมันขึ้น แต่ข้อเสนอที่สำคัญที่สุดมาจากบริษัทน้ำมันทั้งสามที่ตั้งอยู่ในประเทศแล้ว บริษัททั้งสามได้เสนอที่จะร่วมกันสร้างโรงกลั่นน้ำมันขึ้นโดยออกค่าใช้จ่ายเอง มีขนาด ๒๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ค่าสร้างประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องขอแลกเงินตราต่างประเทศแต่อย่างใด ข้อเสนอนี้นถึงจะยังมีผลผูกพันบริษัทอยู่ แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบ ตรงกันข้ามรัฐบาลกลับเซ็นสัญญาจ้างบริษัทญี่ปุ่นสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาด ๕,๐๐๐ บาเรลต่อวัน ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้มีการดำเนินงาน เนื่องจากโรงกลั่นขนาดนี้เล็กเกินกว่าที่จะดำเนินงานได้ผลกำไรตามหลักสากล จึงมองไม่เห็นว่าจะได้กำไรมาจากไหน ถ้าหากไม่ยกเว้นภาษีขาเข้าของน้ำมันดิบ ซึ่งถ้าทำเช่นนี้ก็จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อรายได้ของรัฐด้วยเหตุผลนี้แต่อย่างเดียว ไม่ต้องคิดถึงเหตุผลอื่น คณะสำรวจฯ ก็เชื่อว่าโครงการนี้ผิดหลักอย่างยิ่ง แต่อาจจะนำไปรวมกับโครงการอีกอันหนึ่งที่ทางญี่ปุ่นได้เสนอให้ใช้บัญชีเงินเยนพิเศษของไทย ซึ่งถ้ารวมกันแล้วก็จะสามารถสร้างโรงงานที่มีขนาดใหญ่และถูกหลักเศรษฐกิจกว่า

ข้อเสนอของบริษัทญี่ปุ่นมีอุปสรรคอยู่หลายประการ แต่ถึงแม้ว่าจะสามารถแก้ไขได้ คณะสำรวจฯ ก็ยังเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรใช้เงินแผ่นดินดำเนินโครงการซึ่งเอกชนพร้อมจะลงทุนกระทำเอง ถ้าต่างมีความปรารถนาดีด้วยกันทุกฝ่ายแล้ว ก็ไม่น่าจะเป็นการยากที่จะหาทางตกลงกันได้ การตกลงกันนี้จะเป็นการชักนำทุนต่างประเทศและช่างเทคนิคเข้ามาในประเทศ และในขณะเดียวกันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยไว้อย่างเพียงพอ 1/

การทำเหมืองดีบุก

แม้ว่าในระยะเมื่อไม่นานมานี้กิจการทำเหมืองดีบุกจะตกต่ำลง แต่ก็ยังเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุดประเภทหนึ่งของประเทศไทย มูลค่าดีบุกส่งออกเป็นรองจากข้าวและยางเท่านั้น ในปี ๒๔๙๙ และ ๒๕๐๐ มูลค่าส่งออกสูงกว่าปีละ ๕๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๔๘๓ ผลิตได้สูงสุด และส่งแร่ดีบุก (มีสินแร่ ๗๒%) ออกได้ ๒๔,๐๐๐ ตัน ซึ่งส่งไปยังโรงถลุงในสหพันธรัฐมลายูเกือบทั้งหมด ภายหลังที่สงครามได้ทำให้ชงักลงแล้ว การผลิตระหว่างปี ๒๔๙๓ ถึง ๒๔๙๘ ก็มีปริมาณสม่ำเสมออยู่ในระดับ ๑๔,๐๐๐ ตัน แต่ภายหลังจากนั้นสูงขึ้นถึง ๑๘,๖๐๐ ตันในปี ๒๕๐๐ ในปี ๒๕๐๑ การผลิตจะลดลงมากเนื่องจากประเทศไทยถูกกำกัดโควต้าตามสัญญาดีบุกระหว่างประเทศไว้เพียง ๑๐,๐๐๐ ตัน

เหมืองดีบุกโดยมากตั้งอยู่บนคอคอดกระใกล้ชายแดนพม่า แต่แหล่งแร่ก็มีอยู่ตลอดทิวเขาด้านตะวันตก การขุดในระยะก่อนสงครามส่วนมากใช้เรือขุดทำการขุดในแหล่งลานแร่ตามท้องลำธาร แต่เรือขุดในขณะนี้ลดจำนวนลง ไม่มีการซื้อเรือใหม่มาเปลี่ยนแทน เรือขุดบางลำเจ้าของเดิมซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ

1/ มีข้อเสนอแข่งขันกันจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศหลายบริษัทที่จะออกทุน สร้างและดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันขนาดที่ถูกหลักเศรษฐกิจอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาลเมื่อกลางปี ๒๕๐๒

ได้ขายให้คนจีนหรือคนไทยดำเนินกิจการต่อ คนจีนหรือคนไทยมีต้นทุนการผลิตต่ำ จึงสามารถดำเนินการตามแหล่งแร่ขั้นเลว ๆ ได้โดยมีกำไร การทำเหมืองสูบในแหล่งลานแร่เล็ก ๆ ก็นับว่ามีส่วนสำคัญยิ่งขึ้นในการผลิต อย่างไรก็ดี เกือบจะแน่ใจได้ว่าแหล่งแร่ที่ขุดได้ง่ายนั้นกำลังหมดไป และถ้าประเทศไทยจะรักษาตำแหน่งในตลาดดีบุกไว้ (เป็นอันดับที่ ๕ ในปัจจุบัน) แล้ว ก็จำเป็นต้องกระทำการอย่างแข็งขัน ก้าวสำคัญได้เริ่มขึ้นแล้วโดยบริษัทซึ่งมีทุนร่วมกันระหว่างไทย–อังกฤษ ได้สร้างเรือขุดพิเศษที่ใช้ขุดตามท้องทะเลขึ้นลำหนึ่ง และขณะนี้กำลังทำการขุดอยู่ในน่านน้ำชายฝั่งนอกเกาะภูเก็ต ถ้าเป็นผลสำเร็จ ดังที่ปรากฏว่าจะเป็นไปได้แล้ว ก็จะมีแหล่งแร่ใหม่สำหรับขุดขึ้นมาใช้ได้อีกมาก

อย่างไรก็ดีควรพยายามทุกวิถีทางที่จะค้นหาแหล่งแร่ใหม่ที่จะสามารถดำเนินการขุดได้เพิ่มเติมขึ้นอีก เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่รัฐบาลได้สงวนสิทธิในการสำรวจแร่และการทำเหมืองในเขตที่อยู่เหนือเส้นขนานที่ ๑๐ ขึ้นไป ดังนั้น กิจกรรมเหมืองแร่ในส่วนใหญ่ของประเทศจึงอยู่ในความควบคุมโดยตรงของกรมโลหกิจ และบริษัทชาวต่างประเทศซึ่งตั้งขึ้นในภาคใต้ และได้ลงทุนไว้เป็นจำนวนมากก็ไม่สามารถที่จะขยายกิจการของตนได้ กรมโลหกิจเหมือนกับกรมอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิยังมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะดำเนินการทุก ๆ อย่างที่พยายามกระทำ เช่น การดำเนินการเหมือง การสำรวจแร่ให้ทันกับความต้องการ การควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมือง และติดตามด้วยการสำรวจทางธรณีวิทยา ซึ่งยังห่างไกลจากความสำเร็จโดยบริบูรณ์ ประการสุดท้ายนี้ควรจะเป็นหน้าที่อันสำคัญที่สุดของกรมโลหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม คณะสำรวจฯ ขอแนะนำว่าควรเลิกจำกัดการทำเหมืองของเอกชนตอนเหนือเส้นขนานที่ ๑๐ นั่นเสีย บริษัทและเอกชนผู้สำรวจแร่ควรจะได้รับการส่งเสริมให้กระทำการได้ทั่วประเทศ

ภาระภาษีของเหมืองแร่ดีบุกก็ปรากฏว่าหนัก เมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ในระยะยาวของอุตสาหกรรมนี้แล้ว ก็สมควรที่จะลดหย่อนลงบ้างในระหว่างระยะเวลาที่มีความยุ่งยากจากการกำหนดโควต้าในขณะนี้ และควรช่วยเหลือเหมืองเปิดใหม่ โดยการสร้างถนนติดต่อให้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบุกเบิกที่ใหม่เพื่อการเกษตรอีกด้วย

แร่อื่น ๆ

แร่โลหะอื่น ๆ ที่ค้นพบในประเทศไทยแล้ว มีความสำคัญน้อยในขณะนี้ วูลแฟรม แมงกานีส ตะกั่ว สังกะสี และพลวง ขุดได้ในปริมาณน้อย ทองคำ ทองแดง เซอร์คอน ไตเตเนียม และยูเรเนียมก็พบบ้าง แต่มิได้ขุดเป็นการค้า แหล่งแร่เหล็กกมซึ่งบริษัทในประเทศขุดขึ้นปีละไม่เกิน ๖,๐๐๐ ตัน เพื่อทำการถลุงในเตาหลอมเล็ก ๆ ที่ใช้ถ่านไม้ แหล่งแร่เหล่านี้ คณะวิศวกรชาวเยอรมันกำลังทำการสำรวจอยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแนะนำรัฐบาลในการสร้างโรงงานเหล็กและเหล็กกล้าที่ใช้ถ่านลิกไนท์ เงินทุนค่าสร้างโรงงานนี้ยังมิได้ประมาณไว้ แต่เป็นที่สงสัยว่าถ้าดำเนินการตามมาตรฐานทางการค้าแล้วจะไม่คุ้มทุน

ในจำนวนแร่อโลหะอื่น ๆ นั้น เกลือผลิตได้เป็นจำนวนมาก (๓๔๐,๐๐๐ ตันในปี ๒๔๘๙) โดยวิธีการให้น้ำทะเลระเหยด้วยการเผาของแสงอาทิตย์ และส่วนใหญ่มักส่งออกไปขายต่างประเทศ เกลือสินเธาว์แหล่งใหญ่ได้สำรวจพบที่ราบสูงจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งอาจจะมีคุณค่าในทางการค้าในอนาคต การผลิตยิบซัมและหินอ่อนได้เริ่มขึ้นแล้วเมื่อเร็ว ๆ นี้ ดินเหนียวและดินขาวซึ่งเหมาะสำหรับผลิตซีเมนต์ อิฐ และเครื่องปั้นดินเผาก็ได้พบว่ามีอยู่เป็นจำนวนมากในที่หลายแห่ง

เมื่อยังไม่ปรากฏในขณะนี้ว่าประเทศไทยสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรแร่ส่วนใหญ่ของประเทศจึงยังจะต้องได้รับการสำรวจต่อไป งานสำรวจนี้ควรจะเป็นหน้าที่สำคัญอันดับแรกของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินงานอย่างเข้มแข็ง

พลังงานไฟฟ้า

ทรัพยากรพลังงานที่สำคัญของประเทศไทยอยู่ที่พลังงานไฟฟ้ากำลังน้ำที่จะได้จากแม่น้ำหลายสาย แต่จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่ได้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแหล่งนี้ อย่างไรก็ดีการก่อสร้างตามโครงการพลังงานไฟฟ้ากำลังน้ำที่ยันฮีได้เริ่มขึ้นในปี ๒๕๐๐ ในลำแม่น้ำปิง เหนือกรุงเทพฯ ขึ้นไปประมาณ ๒๖๐ ไมล์ นอกจากนี้ยังได้ตกลงที่จะปรับปรุงและขยายระบบการจ่ายกระแสไฟในกรุงเทพฯ และจะสร้างโรงไฟฟ้าใช้พลังความร้อนขนาดใหญ่ขึ้นอีก ๑ แห่งในกรุงเทพฯ ก่อนที่โครงการเหล่านี้จะสำเร็จลง ก็จะมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลขนาดเล็กเพิ่มเติมและตั้งโรงไฟฟ้าใช้กำลังความร้อนที่แม่เมาะด้วย รายจ่ายในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าทั้งสิ้นในระยะปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ คาดว่าจะเป็นปริมาณถึง ๒.๘ พันล้านบาท หรือมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของโครงการลงทุนของรัฐบาลทั้งสิ้นที่แนะนำไว้

การที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาพลังงานถึงเพียงนี้เพราะได้คำนึงถึงความต้องการกระแสไฟฟ้าทั้งในปัจจุบันและในเวลาต่อไป

กำลังผลิตในปัจจุบันและความขาดแคลนพลังงาน

ตลอดระยะเวลาหลังสงคราม เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าขยายตัวอย่างล่าช้าไม่ทันกับความต้องการ กำลังผลิตทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก ๔๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ในตอนก่อนสงคราม เป็นประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ในขณะนี้ ๑/

๑/ จำนวนนี้ก็ยังทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ใช้พลังงานน้อยที่สุดในโลก ประมาณว่าพลังไฟฟ้าทั้งหมดในกรุงเทพฯ มีจำนวนราว ๆ ๒๕๐ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมงในระหว่างปี ๒๔๘๘ เทียบกับ ๘๑๗ ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมงในกรุงมนิลา ซึ่งมีขนาดเทียบได้กับกรุงเทพฯ ปริมาณการใช้ต่อคนในปี ๒๔๘๘ ประมาณ ๑๘ – ๒๐ กิโลวัตต์ชั่วโมงในประเทศไทยเทียบกับ ๔๘, ๒๓ และ ๑๕ กิโลวัตต์ชั่วโมงในฟิลิปปินส์ อินเดีย และอินโดนีเซีย ตามลำดับ.

กำลังผลิตประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ แต่ครึ่งหนึ่งของกำลังผลิตทั้งหมดอยู่ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดอยู่ในระบบสาธารณูปโภค ที่เป็นของโรงงานหรือสถานที่ส่วนบุคคล ซึ่งมีความจำเป็นที่จะมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของตนเอง เพราะได้รับกระแสไฟฟ้าจากระบบของทางการไม่เพียงพอ ในทางปฏิบัตินั้น กำลังผลิตของส่วนบุคคลประกอบด้วยเครื่องดีเซลขนาดเล็กเสียค่าโสหุ้ยสูง และการไฟฟ้าของทางการนั้น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก็สูงเหมือนกัน

เนื่องจากความต้องการพลังงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระหว่างและภายหลังสงคราม จึงเกิดความขาดแคลนพลังไฟฟ้าขึ้นอย่างมากในกรุงเทพฯ เริ่มตั้งแต่ปี ๒๔๙๓ และต่อจากนั้นก็ขาดแคลนยิ่งขึ้นเป็นลำดับระหว่างปี ๒๔๙๓ กับ ๒๔๙๙ ปริมาณกระแสไฟฟ้าที่จ่ายสูงสุดได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๑๖ ต่อปี แต่ก็ยังไม่พอแก่ความต้องการ แม้ว่าจะได้จำกัดการใช้ก็ตามจึงเกือบแน่ใจได้ว่าความขาดแคลนนี้ได้เป็นเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ขัดขวางการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ในกรุงเทพฯ ในปีหลัง ๆ นี้

โครงการขยาย

ระหว่างปี ๒๕๐๑ ได้ติดตั้งเครื่องดีเซลขนาด ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์ ๑๐ เครื่องขึ้นในกรุงเทพฯ และในปี ๒๕๐๒ จะติดตั้งเพิ่มขึ้นอีก ๑๐ เครื่อง ครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ได้มาโดยความช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ โรงไฟฟ้าขนาด ๑๒,๕๐๐ กิโลวัตต์ที่แม่เมาะก็คาดว่าจะดำเนินงานได้ในปี ๒๕๐๓ โดยจะต้องลงทุนประมาณ ๑๐๐ ล้านบาทในจำนวนนี้เป็นเงินช่วยเหลือจาก ไอ ซี เอ ๗๐ ล้านบาท

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีโครงการจะตั้งขึ้นใหม่ในกรุงเทพฯ จะมีกำลังผลิต ๗๕,๐๐๐ กิโลวัตต์ และคาดว่าจะดำเนินงานได้ในปี ๒๕๐๔ โครงการนี้ประมาณว่าจะต้องใช้เงิน ๓๒๐ ล้านบาท และขณะนี้กำลังเจรจาขอกู้เงินจากธนาคารเอกซปอร์ต – อิมปอร์ตแห่งสหรัฐอเมริกา ๒๗๐ ล้านบาท

ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของแผนการขยายในขณะนี้ได้แก่ โครงการยันฮี ซึ่งจะมีกำลังการผลิตในขั้นสุดท้ายถึง ๕๒๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ ขั้นแรกของโครงการนี้กำหนดว่าจะแล้วเสร็จในต้นปี ๒๕๐๒ ซึ่งมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๗๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ ๒ เครื่อง มีสายส่งมายังกรุงเทพฯ รวมทั้งเขื่อนและอ่างเก็บน้ำด้วย โครงการขั้นแรกนี้จะใช้เงินลงทุนประมาณ ๒ พันล้านบาท ในจำนวนนี้ ๑.๓ พันล้านบาทจะได้มาจากเงินกู้จากธนาคารโลก ซึ่งได้ลงนามในสัญญากู้แล้วเมื่อปี ๒๕๐๐ เมื่อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทั้ง ๔ เครื่อง และระบบสายส่ง (ซึ่งจะครอบคลุมไปถึง ๓๓ จังหวัดในจำนวน ๗๑ จังหวัดของประเทศไทย) ติดตั้งเสร็จแล้ว จะสิ้นค่าใช้จ่ายทั้งหมดประมาณ ๔.๒ พันล้านบาท อย่างไรก็ดี คาดว่าการขยายให้มีกำลังผลิตได้เต็มที่คงจะไม่สำเร็จก่อนปี ๒๕๑๘

การปรับปรุงและขยายระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้าในกรุงเทพฯ จำเป็นมากถ้าจะนำพลังไฟฟ้าจากยันฮีมาใช้ในกรุงเทพฯ ระบบที่ใช้อยู่ไม่พอเพียงสำหรับกระแสไฟฟ้าที่จ่ายในปัจจุบันนี้อยู่แล้ว ประมาณไว้ว่าการปรับปรุงและขยายกิจการนี้จะต้องใช้เงินราวๆ ๔๘๐ ล้านบาท ขณะนี้กำลังเจรจาขอกู้เงิน ๔๐๐ ล้านบาทจากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

การก่อสร้างระบบการจ่าย กระแสไฟฟ้าในจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างยันฮีกับกรุงเทพฯ ก็จำเป็นต้องกระทำเพื่อส่งกระแสไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ในเขตเหล่านี้ การสำรวจขั้นต้นทางวิศวกรรมตามตำบลต่าง ๆ ในจังหวัดเหล่านี้กำลังดำเนินอยู่โดยบริษัทที่ปรึกษาชื่อ ไอ ซี เอ ออกเงินค่าจ้างให้ ขณะนี้ยังไม่ได้ประมาณเงินค่าใช้จ่ายโดยละเอียด แต่คำนวณจากงบประมาณทั้งหมดที่กะไว้ขั้นต้น คงจะเป็นเงินประมาณ ๘๐ ล้านบาทสำหรับรายการนี้ ในระยะแรกนี้ควรจะได้พิจารณาตระเตรียมจัดตั้งหน่วยงานที่จำเป็นเพื่อจัดการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ตามจังหวัดต่าง ๆ

นอกจากภาคเหนือและที่ราบภาคกลาง ซึ่งจะได้รับพลังงานจากโครงการที่กล่าวนี้แล้ว ความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาคอื่น จะไม่มีมากพอที่จะตั้งโรงไฟฟ้าศูนย์กลางขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งในภาคอีสานและภาคใต้ ผู้ใช้ในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ มีน้อย และค่าใช้จ่ายในการส่งกระแสไฟฟ้าเป็นระยะทางไกล ๆ ไปสู่ท้องที่ต่าง ๆ ที่มีพลเมืองกระจัดกระจายอยู่นั้นเป็นปัญหาอันหนัก อีกไม่นานนักโครงการพัฒนาแม่น้ำโขงอาจจะแก้ปัญหาให้แก่ภาคอีสานได้ ส่วนภาคใต้นั้นมีทางตั้งโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก ๆ หลายแห่งประสานงานกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในแหล่งถ่านลิกไนท์ในจังหวัดกระบี่ได้ อย่างไรก็ดี ในอนาคตอันใกล้นี้การย้ายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลจากจังหวัดในภาคเหนือและภาคกลางไปยังตำบลต่าง ๆ ภายหลังที่จังหวัดเหล่านี้ได้รับพลังไฟฟ้าจากยันฮีแล้วก็จะเป็นการแก้ปัญหาได้ชั่วคราว

ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

การเพิ่มเติมพลังงานขึ้นอีก ๘๕,๐๐๐ กิโลวัตต์ในเขตกรุงเทพฯ ระหว่างปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๔ จะพอเพียงกับความต้องการที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในระยะนั้น และจะช่วยลดจำนวนผู้ขอติดตั้งไฟฟ้าแต่ไม่ได้รับอนุญาตให้น้อยลง แม้ภายหลังที่มีพลังไฟฟ้าจากยันฮีแล้ว โรงไฟฟ้าพลังความร้อนก็คงจะดำเนินการต่อไป เพราะตามหลักเทคนิคโรงไฟฟ้าพลังน้ำควรจะมีโรงไฟฟ้าประเภทอื่นช่วยอะไหล่ด้วย

ถึงแม้ว่าจะได้พลังไฟฟ้าจากยันฮีในปี ๒๕๐๖ แล้วก็ตาม พลังไฟฟ้าจะไม่เพิ่มขึ้นเต็มจำนวน ๑๔๐,๐๐๐ กิโลวัตต์ซึ่งจะติดตั้งเสร็จในตอนนั้น เพราะในตอนนั้นถึงเวลาที่ควรจะปิดโรงไฟฟ้าเก่า ๆ พ้นสมัยในกรุงเทพฯ เสีย อย่างไรก็ดี นอกจากจะเพิ่มกำลังผลิตเท่าที่จะเพิ่มได้แล้ว ผลประโยชน์ที่สำคัญโดยตรงต่อเศรษฐกิจก็คือ ต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าจะลดลงมาก แต่คณะสำรวจฯ ไม่

เห็นด้วยที่จะลดค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้เต็มตามจำนวนที่ต้นทุนลดลง เพราะว่าค่าไฟในปัจจุบันนี้ไม่น่าจะพอชดเชยค่าสึกหรอของโรงงานที่มีอยู่แล้ว ส่วนค่าไฟฟ้าจากการไฟฟ้ายันฮีนั้นควรตั้งอัตราให้พอไม่แต่เฉพาะค่าสึกหรอเท่านั้น หากยังจะต้องสะสมไว้เป็นทุนสำรองเพื่อช่วยพัฒนาพลังไฟฟ้าในอนาคตอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามแม้จะใช้นโยบายเช่นนี้ก็คาดว่าค่าไฟฟ้าในกรุงเทพฯ สามารถจะลดลงได้ต่ำกว่าอัตราที่ใช้อยู่ขณะนี้ภายหลังที่พลังไฟฟ้ายันฮีเริ่มจ่ายกระแสไฟได้แล้วใน ๑๑ จังหวัดซึ่งจะได้รับบริการจากพลังไฟฟ้ายันฮีในระยะแรกนั้น ค่าไฟฟ้าคงจะลดลงมาก เพราะว่าขณะนี้ค่าไฟฟ้าในต่างจังหวัดสูงกว่าในกรุงเทพฯ มาก

โรงไฟฟ้าที่แม่เมาะก็จะให้ประโยชน์โดยลดต้นทุนและค่าไฟฟ้าในจังหวัดที่อยู่ในเขตบริการของโรงไฟฟ้านั้นด้วย การนำถ่านลิกไนท์ปั่นซึ่งถ้ามีฉะนั้นก็ต้องทิ้งเสียเปล่ามาใช้เป็นเชื้อเพลิงจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยประหยัดมาก

ประโยชน์อันสำคัญทางเกษตรจากโครงการยันฮีนจะเริ่มขึ้นเมื่อตัวเขื่อนได้สร้างสำเร็จแล้ว อ่างเก็บน้ำจะสามารถเก็บน้ำได้ ๑๔.๔ พันล้านลูกบาศก์หลา ประมาณครึ่งหนึ่งของระบบองค์การลุ่มแม่น้ำเทนเนสซีในสหรัฐอเมริกาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ การควบคุมระดับน้ำโดยอ่างเก็บน้ำจะช่วยการชลประทานในส่วนใหญ่ของที่ราบภาคกลางได้เกือบตลอดปี และจะทำให้ปลูกพืชได้ปีละ ๒ ครั้งแทนที่จะปลูกได้ครั้งเดียว ประโยชน์ทางการควบคุมน้ำท่วมและการเดินเรือก็จะมีมาด้วย จากแง่เศรษฐกิจประโยชน์ที่ได้รับเหล่านี้เป็นการสมควรแล้วที่ในระยะแรกของโครงการยันฮีได้กำหนดเงินทุนไว้อย่างน้อยครึ่งหนึ่งเป็นส่วนของการชลประทาน

พลังงานจากโครงการยันฮีนจะพอเพียงกับความต้องการกระแสไฟฟ้าในเขตที่บริการในระยะ ๑๕ ปีข้างหน้าหรือราวๆ นั้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อได้ทำการติดตั้ง

เครื่องกำเนิดไฟฟ้ามากเครื่องขึ้น ต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยก็จะค่อยลดลง และในที่สุดก็จะสามารถลดค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ลงได้มาก อย่างไรก็ดี แม้ในอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งได้กะไว้ขณะนี้สำหรับการดำเนินงานในระยะแรก ๆ ก็ตาม ประโยชน์จากการมีพลังไฟฟ้าเพียงพอและไว้ใจได้ในเขตที่ได้รับบริการจากโครงการยันฮี้ ก็จะเป็นเครื่องส่งเสริมอันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างแน่นอน

ข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาการ

ตาราง ๖ ต่อไปนี้แสดงเงินลงทุนที่ได้เสนอแนะไว้ในการพัฒนาการด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน

ตาราง ๖ ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และวิธีการหาเงิน ปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายทั้งสิ้น					
รายจ่ายประจำ	๑๐	๑๐	๑๐	๑๕	๑๕
รายจ่ายลงทุน	๖๖๐	๖๙๐	๗๕๐	๖๔๐	๓๑๐
รวม	๖๗๐	๗๐๐	๗๖๐	๖๕๕	๓๒๕
จ่ายจาก					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๖๐	๒๕๕	๒๔๐	๒๑๐	๑๔๕
เงินช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ	๕๐	๓๕	—	—	—
เงินกู้ธนาคารเอกซ์ปอร์ต–อิมปอร์ต และกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกา	๒๗๕	๑๘๕	๑๑๐	๖๕	๑๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๘๕	๒๒๕	๔๑๐	๓๘๐	๑๗๐

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายลงทุนที่เสนอแยกตามโครงการที่สำคัญ					
อุตสาหกรรม (ที่แท้จริง)					
ทุนทำการ ๑/	๑๐๐	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐
ธนาคารอุตสาหกรรม	—	—	๑๐	๑๐	๑๐
การปรับปรุงทำเลที่ตั้งอุตสาหกรรม	—	—	—	๑๐	๒๐
รวม	๑๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐
จ่ายจาก					
งบประมาณแผ่นดิน	๑๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐
พลังงาน					
โรงไฟฟ้าดีเซลที่กรุงเทพ ฯ และโรงไฟฟ้าแม่เมาะ	๖๐	๕๕	—	—	—
โครงการยันฮี	๑๘๕	๓๓๕	๕๖๐	๕๐๐	๒๓๕
โรงไฟฟ้าที่กรุงเทพ ฯ ระหว่างรอยันฮี	๒๐๐	๑๐๐	๒๐	—	—
ระบบจ่ายกระแสไฟฟ้า	๑๑๕	๑๓๐	๑๖๐	๑๒๐	๔๕
รวมรายจ่ายลงทุนในการพลังงาน	๕๖๐	๖๖๐	๗๔๐	๖๒๐	๒๘๐
จ่ายจาก					
งบประมาณแผ่นดิน	๑๕๐	๒๑๕	๒๒๐	๑๓๕	๑๐๐
เงินช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ	๕๐	๓๕	—	—	—
เงินกู้ธนาคารเอกซ์ปอร์ต–อิมปอร์ตและกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกา	๒๓๕	๑๘๕	๑๑๐	๖๕	๑๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๘๕	๒๒๕	๔๑๐	๓๘๐	๑๓๐

๑/ รวมเงิน ๖๐ ล้านบาทที่ได้เสนอไว้สำหรับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติและประมาณ ๔๐ ล้านบาทที่ผูกพันสำหรับโครงการแม่ฝาง สำหรับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาตินั้นได้จัดเพิ่มเติมไว้อีก ๑๖๐ ล้านบาทในรายการ "ชำระหนี้" (Debt Service) ในปี ๒๕๐๒ และเพิ่มเติมอีกสำหรับชำระหนี้ในปีต่อ ๆ ไป (ดูบทที่ ๘ ตาราง ๒๖) บัดนี้เงิน ๖๐ ล้านบาท สำหรับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติไม่พอเสียแล้ว เพราะว่าเงินที่กำหนดไว้เพื่อการก่อสร้างและทุนทำการไม่ได้รับจากงบประมาณปี ๒๕๐๑

บทที่ ๔ การขนส่ง และ การคมนาคม

การขยายตัวของระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้

พูดถึงปัจจัยที่เร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปี ๒๔๔๓ ถึง ๒๔๘๓ แล้ว การพัฒนาการรถไฟคงเป็นปัจจัยสำคัญที่สองรองลงมาจากการขยายตัวของตลาดข้าวในต่างประเทศ ซึ่งได้เริ่มขยายตัวมาก่อนหลายปี การตกลงใจสร้างระบบการรถไฟขึ้น เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าทางเศรษฐกิจ คือเกิดจากความจำเป็นต้องมีการคมนาคมติดต่ออย่างใกล้ชิดกับต่างจังหวัด แต่เมื่อได้สร้างแล้วก็ทำให้การผลิตข้าวและพืชผลกสิกรรมอื่นๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากเพื่อส่งมายังกรุงเทพฯ สำหรับใช้ในกรุงเทพฯ หรือส่งออกไปขายต่างประเทศ การพัฒนาทางหลวงแผ่นดินนั้นได้กระทำหลังจากที่รถไฟเปิดเดินแล้ว และในระยะแรกๆ ก็สร้างเป็นทางสาขาติดต่อกับศูนย์กลางการรถไฟก่อน ส่วนการไปรษณีย์ โทรเลข ก็เกิดขึ้นที่หลังการรถไฟเช่นเดียวกัน

เมื่อเริ่มสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระบบการรถไฟของประเทศไทยมีระยะทางยาว ๓,๒๐๐ กิโลเมตร และมีล้อเลื่อนพอเพียงกับความต้องการของประเทศ ทางหลวงมีอยู่ประมาณ ๒,๒๐๐ กิโลเมตร ทั้งนี้ไม่รวมทางสาขา ส่วนการขนส่งโดยรถยนต์เพิ่งจะมาเพิ่มมากในระยะก่อนสงครามเล็กน้อย จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๘๕ ในกรุงเทพฯ มีรถยนต์เพียง ๒,๐๐๐ คัน และในจังหวัดต่าง ๆ รวมกันแล้วคงไม่มีมากกว่าจำนวนนี้ โทรคมนาคมก็มีอยู่จำกัดมาก

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ การรถไฟของประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการโจมตีทางอากาศของฝ่ายสัมพันธมิตร ส่วนการสร้างทางหลวงและท่าเรือกรุงเทพฯ (เพิ่งเริ่มสร้างเมื่อปี ๒๔๘๒) ก็ต้องหยุดชงักลง หลังสงคราม

กิจการเศรษฐกิจเกือบทุกชนิดก็ได้กลับคืนสู่ระดับก่อนสงครามหรือสูงกว่าระดับก่อนสงครามอย่างรวดเร็ว ทำให้กิจการขนส่งที่มีอยู่ไม่พอใช้ การจราจรทางรถไฟมีปริมาณมากกว่าก่อนสงคราม แต่ล้อเลื่อนและรางที่ใช้การได้มีเหลือน้อยกว่าเมื่อก่อนสงครามมาก ทั้ง ๆ ที่ถนนก็เลวระยะทางก็จำกัด ก็ยังมีการสั่งรถยนต์เข้ามาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในเวลาเดียวกันท่าเรือกรุงเทพฯ ก็มีเรือขนเทียบท่าแน่นขนัด และเสียค่าใช้จ่ายแพงเป็นอุปสรรคขัดขวางการค้ามากยิ่งขึ้นทุกที

ตลอดระยะหลังสงครามรัฐบาลได้ใช้เงินจำนวนมากเพื่อปรับปรุงการขนส่งให้ดีขึ้น และได้ใช้เงินกู้ธนาคารโลกและเงินช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมากด้วย โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นต้นมา ในระยะ พ.ศ. ๒๔๙๕ ถึง ๒๔๙๙ คิดถัวเฉลี่ยแล้ว รัฐบาลได้ใช้เงินสำหรับการขนส่งและการคมนาคมเกือบปีละ ๗๐๐ ล้านบาท หรือกว่าร้อยละ ๔๐ ของรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล สำหรับปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ รายจ่ายลงทุนในด้านนี้สูงขึ้นเป็นปีละประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือราวครึ่งหนึ่งของรายจ่ายลงทุนทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะได้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากในระยะนี้

ตารางที่ ๗ การลงทุนในการขนส่งและการคมนาคมคิดเป็นร้อยละของการลงทุนทั้งสิ้นของรัฐบาล

		๒๔๙๕ – ๙๙
การรถไฟ	ร้อยละ	๑๔
ทางหลวงแผ่นดิน (รวมทั้งทางหลวงจังหวัด)	,,	๒๐
การท่าเรือ	,,	๓
การขนส่งทางอากาศ	,,	๔
โทรคมนาคม	,,	๑
รวม	,,	๔๒
อื่น ๆ	,,	๕๘
รวมทั้งสิ้น	,,	๑๐๐

ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลเป็นวัตถุ, สิ่งของที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ได้มีการบูรณะระบบการรถไฟขึ้นเป็นอันมาก รวมทั้งการเปลี่ยนรางอย่างขนานใหญ่ การบำรุงรักษาที่ดีขึ้น การจัดหาล้อเลื่อนใหม่และเริ่มมีการเปลี่ยนใช้หัวรถจักรดีเซลและสร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีก ๒๐๐ กิโลเมตร

๒. ได้ขยายระบบทางหลวงแผ่นดินจากประมาณ ๓,๐๐๐ กิโลเมตร เมื่อปี ๒๔๙๐ เป็น ๗,๔๕๐ กิโลเมตรในปี ๒๕๐๐ พร้อมทั้งได้มีการซ่อมแซมและปรับปรุงสะพานต่าง ๆ อย่างขนานใหญ่

๓. สร้างท่าเรือกรุงเทพ ฯ ให้เรือใหญ่เข้าถึงเสร็จเรียบร้อย ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ในการบำรุงรักษาให้ดีขึ้น และขยายท่าจอดเรือ

๔. ขยายท่าอากาศยาน ซื้อเครื่องบินซูเปอร์คอนสเตลเลชั่น ๓ เครื่อง และเครื่องบินขนาดเล็กอีกหลายเครื่อง

๕. ขยายระบบโทรศัพท์และโทรเลขขึ้นพอประมาณ

ถึงแม้ว่าจะมิได้แยกประเภทไว้ในตารางที่ ๗ แต่ในระยะหลังสงครามยังมีการพัฒนาการขนส่งที่สำคัญอีกชนิดหนึ่ง คือได้ปรับปรุงการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ และการสร้างถนนในชนบท ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการขยายคลองชลประทาน โดยเฉพาะในบริเวณที่ราบภาคกลาง

ระบบการขนส่งและการคมนาคมในประเทศไทยเท่าที่ได้ก้าวหน้าไปแล้วก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ โครงการบูรณะกิจการรถไฟจะต้องดำเนินการให้เร็วขึ้นเพื่อแก้การหย่อนประสิทธิภาพ และเพื่อให้ทันกับการขยายตัวของปริมาณการจราจรและขนส่ง การปรับปรุงและขยายระบบทางหลวงก็ต้องทำโดยรีบด่วนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการจราจรติดขัด และเพื่อเปิดบริเวณที่ดินใหม่เพื่อการพัฒนา

ส่วนท่าเรือและการขนส่งทางอากาศก็ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมและระบบโทรคมนาคมก็ควรจะขยายออกไปอีกมาก

ความจำเป็นต้องวางโครงการให้ดี

โครงการขยายงานอย่างใหญ่โตมีอยู่แทบทุกด้านของการขนส่งและการคมนาคม และในเมื่อโครงการเกือบทุกโครงการต้องใช้เงินมากกว่าที่จะหามาได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ทั้งภายในด้านเดียวกันและในระหว่างด้านต่าง ๆ โดยรีบด่วน ถึงแม้ว่าปัญหาขัดข้องทุกแห่ง แต่ในด้านการขนส่งอาจสำคัญกว่าในด้านอื่น ๆ เพราะว่ารายจ่ายในด้านนี้เป็นจำนวนมาก และเพราะว่าปัญหาต่าง ๆ ในด้านนี้มักจะยุ่งยากเป็นพิเศษด้วย

ต่อไปนี้คณะสำรวจฯ จะได้เสนอลำดับความสำคัญของรายจ่ายต่าง ๆ และการปฏิรูปการบริหารงานบางประการ แต่คณะสำรวจฯ ขอร้องว่า หน้าที่ในการวางนโยบายการขนส่งแห่งชาติ และการพิจารณาลำดับความสำคัญก่อนหลังนั้น ควรมอบให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยกลาง ซึ่งควรจะเป็นกระทรวงคมนาคม โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่เสนอให้ตั้ง (ดูบทที่ ๘) สำนักเลขาธิการนี้ ควรมีเศรษฐกรการขนส่งที่มีคุณวุฒิดีหนึ่งนาย ในขณะนี้องค์การ ไอ. ซี. เอ. ได้จ้างคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจกิจการขนส่งในประเทศไทยเป็นเวลา ๙ เดือน จึงอาจใช้ผลงานของคณะสำรวจนี้เป็นแนวทางเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวางนโยบายการขนส่งอีกด้วย

การรถไฟ

โครงการลงทุน

ตามโครงการลงทุนสำหรับปี ๒๕๙๘ – ๒๕๐๒ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญอันดับเอกแก่การบูรณะและปรับปรุงกิจการเดินรถที่มีอยู่แล้วมากกว่าการสร้างทางรถไฟสายใหม่ ทางที่สร้างขึ้นใหม่หลังสงครามส่วนใหญ่ทำเพื่อการป้องกันประเทศ และเพื่อสนองความต้องการในด้านเศรษฐกิจระยะยาวด้วย ในปัจจุบันทางรถไฟที่สร้างขึ้นใหม่นี้ ส่วนมากมิได้ก่อให้เกิดผลกำไรและรู้สึกว่าจะเป็นเช่นนี้ไปอีกนาน การขยายกิจการขนส่งที่เห็นว่าจะต้องทำโดยรีบด่วนนั้น อาจทำโดยการสร้างทางหลวงแผ่นดินขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงทางหลวงที่มีอยู่แล้วดีกว่าที่จะสร้างทางรถไฟขึ้นใหม่ ทั้งนี้ข้อยกเว้นอยู่สายหนึ่ง

ทางรถไฟสายสำคัญที่แนะให้สร้างได้แก่สายแก่งคอย – บัวใหญ่ ที่เรียกว่าสายตัดตอนโคราช ซึ่งมีระยะทางประมาณ ๒๖๐ กิโลเมตร การสร้างทางสายนี้ได้เริ่มมาหลายปีแล้ว แต่การดำเนินงานต้องหยุดชงักเป็นครั้งคราวตลอดมา โครงการนี้ได้ทำสำเร็จไปแล้วประมาณ ๑ ใน ๓ ที่ราบสูงจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งทางสายนี้จะตัดผ่านมีหวังจะเจริญขึ้นอีกมากในอนาคต และการสร้างทางรถไฟสายนี้ให้แล้วเสร็จจะช่วยส่งเสริมให้มีผลิตภัณฑ์ทางเกษตรและการค้าเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันการสร้างทางแยกสายนี้ให้สำเร็จจะเป็นประโยชน์แก่การจราจรบนทางรถไฟสายใหญ่ระหว่างกรุงเทพ ฯ กับหนองคาย ทางรถไฟที่ผ่านจังหวัดนครราชสีมาในปัจจุบันนี้ต้องขึ้นที่ราบสูงชันและมีทางโค้งวงแคบหลายแห่ง ซึ่งในอดีตก่อให้เกิดความล่าช้าในการเดินรถและต้องใช้รถจักรเพิ่มขึ้น การเริ่มใช้รถจักรดีเซลที่มีกำลังมากและใช้ขอพ่วงอัตโนมัติจะช่วยแก้ปัญหานี้ให้เบาบางลง แต่ถึงแม้ว่ามีการปรับปรุงเหล่านี้แล้ว ทางสายตัดตอนโคราชก็ยังเป็นเส้นทางให้เลือกที่จะช่วยแบ่งเบาการจราจรบนทางสายใหญ่ได้มาก

เนื่องจากในปี ๒๕๐๒ การรถไฟมีข้อผูกพันเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งจะต้องระดมกำลังนายช่างและอุปกรณ์ทางเทคนิคที่มีอยู่ทั้งหมด คณะสำรวจฯ จึงขอเสนอให้รอจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงค่อยสร้างทางสายนี้ต่อ และคงจะสร้างได้แล้วเสร็จในปี ๒๕๐๖ หรือ ๒๕๐๗ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการนี้ประมาณไว้ราว ๓๐๐ ล้านบาท อย่างน้อยในขั้นแรกเริ่มเดินรถสายนี้ อาจโอนล้อเลื่อนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้หรือที่เตรียมไว้สำหรับใช้ในทางสายอื่นมาใช้ในสายนี้ก่อนได้ โดยไม่ทำให้การเดินรถสายอื่นประสบความลำบากมากนัก เมื่อการจราจรเริ่มขยายตัวขึ้น จึงค่อยพิจารณาความต้องการล้อเลื่อนเพิ่มเติมโดยรวมเข้าในบัญชีวัสดุสิ่งของที่ต้องการในภายหน้า

การจราจรทางรถไฟทั้งหมดมีท่าทีจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ปริมาณการขนส่งสินค้าในปีหลัง ๆ นี้ ได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี ถึงแม้ว่าในระยะแรก ๆ หลังสงคราม อัตราเพิ่มจะสูงกว่านี้มาก เนื่องจากการฟื้นตัวจากระดับที่ลดลงไปต่ำมากเพราะภัยสงคราม ขณะนี้กำลังสร้างทางหลวงหลายสายขนานกับทางรถไฟ และการขนส่งโดยรถยนต์ก็ได้แข่งขันและเริ่มมีผลกระทบกระเทือนการจราจรทางรถไฟบ้างแล้ว โดยเฉพาะในปี ๒๕๐๑ รายได้ของการรถไฟลดต่ำลงแต่เหตุผลสำคัญเป็นเพราะการทำนาได้ผลน้อย เมื่อใดการผลิตและการค้าพืชผลทางเกษตรกลับสูงขึ้นตามทางโน้มเดิม[1] ปริมาณการขนส่งสินค้าทางรถไฟก็คงจะเพิ่มขึ้นในอัตราใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ยังคาดว่าต่างจังหวัดจะมีความต้องการสินค้าสำเร็จรูปและวัตถุดิบสำหรับใช้ในการอุตสาหกรรมขนาดเล็กเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การจราจรทางรถไฟเพิ่มปริมาณขึ้นอีกมาก เฉลี่ยแล้วการขนส่งสินค้าทางรถไฟในระยะ ๕ ถึง ๑๐ ปีข้างหน้า น่าจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๔ หรือร้อยละ ๕ ต่อปี จำนวนผู้โดยสารรถไฟลดต่ำลงใน พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งมีการเพิ่มอัตราค่าโดยสารขึ้นและหลังจากนั้นก็เพิ่มปริมาณขึ้นค่อนข้างช้า ถัวเฉลี่ยแล้วในระยะต่อไปจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๒ ต่อปีเท่านั้น ทั้งนี้สมมุติเอาว่าจะมีการขยายกิจการ

๑/ ปรากฏให้เห็นในต้นปี ๒๕๐๒ แล้ว

ขนส่งทางอื่นให้ได้สมดุลย์กัน และมีการดำเนินงานตามโครงการปรับปรุงการรถไฟที่เสนอไว้ในรายงานนี้ด้วย

นอกจากจะต้องขยายบริการการเดินรถให้เพียงพอกับปริมาณการจราจรที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นแล้ว กิจการเดินรถเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันยังจะต้องลงทุนปรับปรุงอีกหลายประการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น

ข้อเสนอสำคัญเกี่ยวกับการลงทุนที่พึงกระทำก่อนใน พ.ศ. ๒๕๐๓ ถึง ๒๕๐๗ ซึ่งคณะสำรวจฯ ได้หารือกับการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้วนั้น ได้สรุปไว้ในตารางที่ ๘ พร้อมทั้งได้แสดงลักษณะของการลงทุนซึ่งกระทำอยู่ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๘ ถึง ๒๕๐๒ ด้วย

ตารางที่ ๘ การลงทุนของการรถไฟ พ.ศ. ๒๕๐๓–๒๕๐๗ (ล้านบาท)

	๒๔๙๘–๒๕๐๒	๒๕๐๓–๒๕๐๗	
การสร้างทางสายใหม่	๒๐๐	๓๐๐	๑/
โครงการ "อันดับเอก" เพื่อปรับปรุงกิจการเดินรถที่มีอยู่แล้ว	๑,๑๒๗	๑๑,๓๐	
เปลี่ยนรถจักรไอน้ำเป็นรถจักรดีเซล (ซื้อรถจักรดีเซล ๓๐ คัน ในปี ๒๔๙๘–๒๕๐๒ และอีก ๕๐ คันปี ๒๕๐๓–๒๕๐๗)	๘๖	๒๒๕	
เปลี่ยนรางและทางหลีก (ในระยะทาง ๑,๕๐๐ กิโลเมตรในปี ๒๔๙๘–๒๕๐๒ และ ๓๐๐ กิโลเมตรในปี ๒๕๐๓–๒๕๐๗)	๔๖๐	๒๓๔	
ซื้อรถบรรทุกสินค้าใหม่ (๘๕๐ คันในปี ๒๔๙๘–๒๕๐๒ และ ๑,๕๐๐ คัน ปี ๒๕๐๓–๒๕๐๗)	๓๘	๑๕๐	
ปรับปรุงย่านสถานีและขยายย่านเดินรถ,ย่านสับเปลี่ยนและย่านสินค้า	๓๒	๑๐๐	
ซ่อมและเปลี่ยนสะพาน	๔๐	๑๑๖	
รถดีเซล (๑๖ คันในปี ๒๔๙๘–๒๕๐๒ และ ๓๐ คันปี ๒๕๐๓–๒๕๐๗)	๓๕	๖๓	
โทรคมนาคม	๕๘	๘	
ขอพ่วงอัตโนมัติ	๓๕	–	
รายการลงทุน "อันดับเอก" อื่น ๆ	๒๒๓	๒๓๔	๒/
การลงทุนอื่น ๆ	๒๐๐	๑๐๐	
รวมการลงทุนในการรถไฟทั้งสิ้น	๑,๕๒๗	๑,๕๓๐	

๑/ สายตัดตอนโคราช

๒/ รวมทั้งเงินสำรองจ่ายฉุกเฉินด้วย ๑๑๐ ล้านบาท

ยอดรวมรายจ่ายลงทุนตามโครงการ "อันดับเอก" สำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๓–๒๕๐๗ ที่แสดงไว้ในตารางข้างต้นใกล้เคียงกันมากกับที่การรถไฟแห่งประเทศไทยกะไว้แล้วว่าจะใช้เพื่อการขยายงาน เพียงแต่ตัดเงินในบางรายการไปเพิ่มให้รายการอื่นเพื่อให้มีความสมดุลย์ภายในดขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ ตัดยอดเงินค่าซื้อรถบรรทุกสินค้าออก ๔๒ ล้านบาท (เท่ากับ ๕๐๐ คัน) เพิ่มค่าซื้อรถจักรดีเซลอีก ๒๒ ล้านบาท ตัดรายการสำหรับสะพานออก ๓๐ ล้านบาท แต่เพิ่มรายการค่าปรับปรุงย่านสถานีอีก ๑๗ ล้านบาท

ในการแบ่งงบประมาณออกเป็นรายปีสำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๓–๒๕๐๗ การรถไฟฯ แบ่งไว้ไม่สม่ำเสมอกัน จำเป็นต้องแบ่งใหม่ให้ใกล้เคียงกันยิ่งขึ้น เพราะเหตุผลทั้งในด้านเทคนิคและการเงิน การแบ่งใหม่นี้ทำได้โดยขยายกำหนดเวลาส่งมอบรางและรถจักรดีเซลโดยให้มีการส่งมอบให้มีจังหวะสม่ำเสมอขึ้นตลอดระยะเวลาลงทุนดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๙

โครงการลงทุน พ.ศ. ๒๕๐๓–๒๕๐๗ มีงานอยู่ด้านหนึ่งซึ่งสำคัญมาก คือ การปรับปรุงย่านสับเปลี่ยนรถ ย่านสถานีที่สำคัญ ๆ คับแคบเกินไป และวางผังไว้ไม่ดี การออกแบบใหม่จะต้องใช้วิศวกรชาวต่างประเทศร่วมด้วย และโดยที่งานด้านนี้ยังไม่อาจดำเนินการไปได้จนกว่าจะออกแบบใหม่เสร็จเรียบร้อย คณะสำรวจฯ จึงแนะให้การรถไฟแห่งประเทศไทยรับจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศที่ทรงคุณวุฒิเลี้ยโดยเร็วที่สุด เพื่อให้ทำงานด้านนี้ร่วมกับนายช่างของการรถไฟในกรุงเทพฯ

การจัดหาเงินและการปรับปรุงอัตราค่าโดยสารและค่าระวาง

การลงทุนของการรถไฟในระหว่างปี ๒๔๙๘–๒๕๐๑ นั้น ใช้เงินที่มาจากหลายแหล่งด้วยกัน คือเงินกำไรประจำปีของการรถไฟ เงินอุดหนุนที่ได้รับ

จากรัฐบาล เงินกู้ธนาคารโลก และเงินช่วยเหลือขององค์การ ไอ. ซี. เอ. สำหรับโครงการลงทุนในระยะ ๒๕๐๒–๒๕๐๗ คณะสำรวจฯ เชื่อว่า อาจจะหาเงินได้มากขึ้นจากรายได้ประจำปี แต่ถ้าจะขึ้นอัตราค่าโดยสารและค่าระวางเพื่อให้มีรายได้พอสำหรับการลงทุนทั้งหมดแล้วก็จะเป็นอัตราสูงเกินไป จึงจำเป็นต้องใช้เงินสำรองที่สะสมไว้และรัฐบาลจะต้องให้เงินอุดหนุนต่อไปด้วย แต่การเพิ่มอัตราค่าโดยสารและค่าระวางขึ้นบ้างนั้นเป็นการสมควรอย่างยิ่ง

ในปีก่อน ฝ่ายจัดการของการรถไฟได้เสนอให้ขึ้นอัตราค่าระวางเล็กน้อย แต่ทางคณะกรรมการมิได้สั่งการอย่างใด เป็นแต่เสนอเรื่องให้กระทรวงคมนาคมพิจารณา ซึ่งกระทรวงคมนาคมเองก็ลังเล เพราะเกรงจะเกิดปฏิกริยาไม่ดีขึ้น เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนให้เพียงพอ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ขึ้นอัตราตามที่ฝ่ายจัดการฯ เสนอโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้

นอกเหนือจากการขึ้นอัตราค่าโดยสารและค่าระวางทันทีแล้ว ระบบอัตราค่าระวางที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังจะต้องเปลี่ยนแปลงหลายประการ เพื่อขจัดอัตราที่ตั้งไว้ผิดสัดผิดส่วน อย่างไรก็ดี การคิดรายละเอียดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางให้สมเหตุสมผลนั้นเป็นงานที่ยุ่งยากมาก ดังนั้น คณะสำรวจฯ จึงแนะให้การรถไฟฯ เริ่มศึกษาปัญหานี้โดยเร็ว เพื่อให้สามารถปรับปรุงอัตราค่าระวางและค่าโดยสารทั้งระบบได้ภายใน ๑ ปี และถ้าหากการรถไฟฯ จะจ้างชาวต่างประเทศผู้เชี่ยวชาญการกำหนดอัตรามาช่วยให้คำแนะนำในการศึกษานี้ก็คงจะได้ผลคุ้มค่า

นับตั้งแต่ได้จัดตั้งเป็นองค์การอิสระของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมา การรถไฟฯ ได้สะสมเงินสำรองไว้เป็นจำนวนมาก เงินสำรองนี้ได้เก็บไว้ในรูปต่าง ๆ คือ เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารอื่น ๆ หลักทรัพย์รัฐบาล เงินฝากที่กระทรวงการคลัง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลอนุมัติเพื่อการลงทุนและยังมิได้เบิกจ่าย และค่าโดยสารและค่าระวางที่รัฐบาลค้างชำระ เงินสำรอง

ทั้งหมดนี้มีจำนวนราว ๓๐๐ ล้านบาท เมื่อสิ้นปี ๒๕๐๐ เพื่อให้ความสัมพันธ์ทางการเงินกับรัฐบาลมีสภาพเรียบร้อยขึ้น จำนวนเงินที่การรถไฟฯ จำเป็นต้องใช้เกินกว่ากำไรประจำปีควรให้ขอเบิกจากเงินที่รัฐบาลเป็นลูกหนี้การรถไฟอยู่ รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ยังมิได้เบิกจ่ายในปีก่อนๆ ด้วย ถ้ายังไม่พอก็ควรกู้เงินในระยะยาวจากรัฐบาลหรือแหล่งอื่น ทั้งนี้เพื่อให้การรถไฟฯ เป็นอิสระและมีความรับผิดชอบในด้านการเงินของตนเองยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดีไม่ว่ารัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปใดก็ตาม รัฐบาลควรจะกำหนดจำนวนล่วงหน้าผูกพันไว้เป็นเวลาหลายๆ ปี เพื่อให้โครงการลงทุนที่ได้ตกลงไว้ดำเนินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย การผูกพันเช่นว่านี้ทำให้กำหนดวงเงินสูงสุดของรายจ่ายลงทุนแต่ละปีได้ เป็นการป้องกันมิให้โครงการล่าช้าและไม่ต้องไปรวมลงทุนเป็นจำนวนมากในปีหลังๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดสถานการณ์เงินเฟ้อขึ้นได้

ตารางต่อไปนี้แสดงการจัดหาเงินลงทุนของการรถไฟฯ ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า โดยแบ่งส่วนระหว่างเงินกำไรประจำปีกับเงินที่ได้จากแหล่งอื่น ตัวเลขปี ๒๔๘๘ – ๒๕๐๑ แสดงไว้เพื่อเปรียบเทียบ

ตารางที่ ๙ โครงการลงทุนของการรถไฟฯ และการจัดหาเงิน

(ล้านบาท)

	๒๔๘๘ – ๒๕๐๑	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
			(เฉลี่ยปีละ)			
ทางสายใหม่	๕๐	—	๔๐	๖๐	๘๐	๑๐๐
การลงทุนอื่นๆ	๒๐๐	๓๑๐	๒๗๐	๒๖๐	๒๖๐	๒๖๐
รวม	๒๕๐	๓๑๐	๓๑๐	๓๒๐	๓๔๐	๓๖๐
จ่ายจาก – เงินรายได้ประจำปี ๑/	๑๒๑	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐	๑๖๐	๑๖๐
เงินสำรองสะสมเงินอุดหนุนที่ได้รับใหม่และเงินกู้ยืม	๓๘	๑๒๕	๑๓๐	๑๔๐	๑๕๐	๑๗๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๖๑	๕	—	—	—	—
เงินช่วยเหลือของ ไอ.ซี.เอ	๓๐	—	—	—	—	—

๑/ รวมเงินค่าเสื่อมราคาและถือเอาว่าอัตราค่าระวางเพิ่มตั้งแต่ ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นไป

ค่าขนส่งที่พ่อค้าคิดรวมเข้าในราคาสินค้าที่ขายให้แก่ผู้บริโภคนั้นมีรายการสำคัญอยู่รายการหนึ่ง คือ ค่าขนส่งจากสถานีรถไฟหรือไปยังสถานีรถไฟ ขณะนี้องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ซึ่งเป็นองค์การกึ่งอิสระของรัฐบาลผูกขาดบริการด้านนี้อยู่ และคิดอัตราค่าขนส่งสูงมาก รัฐบาลควรจะพิจารณาลดอัตราเหล่านี้ โดยถือเป็นนโยบายส่วนหนึ่งในด้านการขนส่งทั่วไป และในเวลาเดียวกันก็ควรวินิจฉัยด้วยว่าการผูกขาดเช่นนี้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศมากที่สุดแล้วหรือประการใด

ทางหลวงแผ่นดิน

งานพัฒนาทางหลวงแผ่นดินของประเทศไทยเริ่มดำเนินการช้าไป ซึ่งเข้าใจว่าเป็นเพราะแรกเริ่มเดิมทีที่จะปรับปรุงการขนส่งให้ดีขึ้นนั้นได้มุ่งแต่จะสร้างทางรถไฟอย่างเดียว กว่าจะแลเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีทางหลวงไว้สำหรับใช้ในการค้าและเพื่อยุทธศาสตร์ก็ช้าเหลือเกิน ก่อนปี ๒๔๗๙ ทางหลวงแผ่นดินเกือบจะเรียกได้ว่าไม่มี ที่มีก็เลวมาก ในระหว่างปี ๒๔๗๙–๒๔๘๓ ได้มีโครงการห้าปี ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีถนนที่พอใช้ได้ขึ้น ๒,๒๑๕ กิโลเมตร

ตั้งแต่หลังสงครามรัฐบาลไทยได้ก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินอย่างขนานใหญ่ และในระยะหลังนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมากเข้ามาสมทบด้วย ความช่วยเหลือนี้ ส่วนใหญ่มาในรูปโครงการที่ดำเนินการโดยผู้รับเหมาต่างประเทศ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ รายจ่ายสำหรับการสร้างถนน การบำรุงรักษาและการบริหาร รวมทั้งโครงการที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้วยแล้ว ประมาณปีละ ๖๐๐ ล้านบาท เทียบกับระยะปี

๒๔๙๖-๒๔๙๙ ซึ่งเฉลี่ยแล้วประมาณปีละ ๔๐๐ ล้านบาท 1/ ในปี ๒๕๐๐ มีทางหลวงแผ่นดินที่เปิดการจราจรแล้วถึง ๗,๔๕๐ กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีทางหลวงเทศบาลและทางหลวงจังหวัดซึ่งอยู่ในความควบคุมของจังหวัดอีกต่างหาก แต่เนื่องจากประเทศไทยเริ่มงานในด้านทางหลวงช้า จึงยังมีงานจะต้องทำอีกมากก่อนที่จะมีระบบถนนที่ดีพอ กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะต้องสร้างถนนเพิ่มขึ้นเท่านั้น การบำรุงรักษาถนนที่มีอยู่แล้วก็ยังต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งจะต้องยกระดับมาตรฐานการสร้างถนนตลอดจนปรับปรุงการวางโครงการและการดำเนินงานของกรมทางหลวงแผ่นดินให้ดีขึ้นด้วย

ข้อบกพร่องในการบริหาร

คณะสำรวจฯ มีความเห็นว่าข้อบกพร่องในการบริหารงานทางหลวงแผ่นดินสืบเนื่องมาจากอิทธิพลภายนอกกรมทางหลวงแผ่นดินเท่าๆ กับความติดขัดในด้านวิชาการของหน่วยราชการนั่นเอง กรมทางหลวงแผ่นดินมักจะถูกอิทธิพลทางการเมืองบังคับให้ต้องสร้างถนนมากสายเกินกำลังทางเทคนิคที่มีอยู่ ผลก็คือมีถนนจำนวนมากที่สร้างขึ้นโดยมิได้กำหนดรายการก่อสร้างอย่างถี่ถ้วน การควบคุมอำนวยการสร้างทำได้ไม่ทั่วถึง และมักจะมีการเปิดการจราจรก่อนถนนเสร็จเรียบร้อย ผลเสียหายอันร้ายแรงที่สุดก็คือ ต้องหมดเปลืองค่าซ่อมเป็นจำนวนมาก เนื่องจากน้ำฝนทำให้ถนนเสียทุกปี เพราะถนนเหล่านี้สร้างขึ้นโดยมิได้กำหนด

1/ ระหว่างปี ๒๔๘๗-๒๔๘๘ รายจ่ายจริงของกรมทางหลวงแผ่นดิน ไม่นับเงินที่ส่งคืนคลังบางรายการมีประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท จำนวนนี้รวมเงินช่วยค่าครองชีพของข้าราชการในกรมและเงินที่โอนให้แก่เทศบาลสำหรับสร้างถนน (เงินที่โอนให้แก่เทศบาลในปี ๒๔๘๘ มี ๑๘.๕ ล้านบาท) เข้าใจว่าค่าใช้จ่ายของกรมในปี ๒๕๐๐ ก็อยู่ในราวนี้ แต่ในปี ๒๕๐๑ อาจลดลงประมาณ ๓๐-๔๐ ล้านบาท เงินช่วยเหลือที่ได้รับจาก ไอ.ซี.เอ. เพิ่มขึ้นจาก ๘๐ ล้านบาทในปี ๒๔๘๘ เป็น ๑๓๒ ล้านบาทในปี ๒๔๘๘ และราว ๓๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๐.

รายการก่อสร้างอย่างเพียงพอ และหลังจากสร้างแล้วยังละเลยไม่บำรุงรักษาอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นยังได้รับงบประมาณค่าก่อสร้างไม่ติดต่อกัน ทำให้งานต้องหยุดชงักบ่อย ๆ กรมทางหลวงแผ่นดินได้พยายามให้ได้งบประมาณค่าสร้างทางเป็นจำนวนแน่นอนยิ่งขึ้นโดนขอผูกพันล่วงหน้าเป็นรายปี แต่ก็ไม่แน่ว่าจะได้งบประมาณตามนั้น และเงินที่ได้มาแล้ว ก็มิได้มีการจัดลำดับโครงการก่อสร้างให้เหมาะสม

นอกจากปัญหากว้าง ๆ ในด้านนโยบายและการบริหารงานทางหลวงแผ่นดินดังที่กล่าวแล้ว ยังต้องปรับปรุงในด้านวิชาการอีกหลายอย่างเพื่อช่วยให้การดำเนินงานดีขึ้น

นอกจากที่ทำการกรมทางหลวงแผ่นดินที่กรุงเทพ ฯ แล้ว ยังมีเขตการทางในส่วนภูมิภาคอีก ๑๒ เขต แต่ละเขตมีคลังพัสดุและโรงงานของตนเอง ถ้าหากมีพนักงานเพียงพอ เขตการทางแต่ละเขตนั้นจะใหญ่พอควบคุมการบำรุงรักษาและทำงานก่อสร้างทางสายย่อย ๆ ได้ สำหรับงานใหญ่ควรจัดตั้งแหล่งกลางขึ้น ๒–๓ แห่งเป็นที่รวมเครื่องบริภัณฑ์อันทันสมัยสำหรับใช้ในการสร้างถนนแหล่งกลางนี้ให้เคลื่อนย้ายไปได้ทั่วประเทศ เมื่อเสร็จงานในที่หนึ่งแล้ว ก็ย้ายไปทำที่อื่นต่อไป วิธีการนี้ทำให้มีการรวมกำลังงานอย่างได้ผล และแบ่งเบาภาระของพนักงานประจำเขตการทางต่าง ๆ วิธีการนี้ใช้ได้ผลดีมาแล้วในประเทศมลายู ซึ่งมีสภาพการณ์ทางธรรมชาติคล้ายคลึงกับประเทศไทย และมีทางหลวงแผ่นดินที่อยู่ในมาตรฐานดียิ่ง เครื่องบริภัณฑ์ดังกล่าวแล้วไม่เพียงแต่มีไว้สำหรับกรมทางหลวงแผ่นดินใช้เองเท่านั้น แต่ยังอาจให้เอกชนผู้รับเหมาที่ทำงานให้กรมทางหลวงแผ่นดินเช่าไปใช้ได้ด้วย

ในปัจจุบันนี้เขตการทางแต่ละเขตมีเครื่องบริภัณฑ์มากชนิดเกินไป และไม่ค่อยมีโอกาสได้ใช้เต็มที่ ถ้าหากได้รวบรวมเครื่องบริภัณฑ์พิเศษเหล่านี้ไว้ในหน่วยเคลื่อนที่แล้ว เขตการทางต่าง ๆ ก็จะประหยัดเงินได้ โดยไม่ต้องมีเครื่อง

บริภัณฑ์มากชนิดเกินไป แต่เพื่อให้หน่วยเคลื่อนทนปฏิบัติงานได้ผลจริงจะต้องปรับปรุงมาตรฐานการบำรุงรักษาเครื่องบริภัณฑ์ให้ดีขึ้นด้วย

ความต้องการอื่น ๆ ในด้านวิชาการก็คือการสำรวจและวิเคราะห์ดินอย่างละเอียดถี่ถ้วน การนี้จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับในกรณีที่หาหินทำถนนอย่างดีไม่ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเสมอ ทำให้จำเป็นต้องใช้ดินลูกรังหรือวัสดุอื่นที่มีคุณภาพด้อย ยิ่งถ้าหากการสร้างถนนต้องใช้แรงคนเป็นส่วนมากด้วยแล้วยิ่งจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ดินให้ละเอียดยิ่งขึ้นไปอีก นอกจากนี้ยังจะต้องค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการอัดให้แน่นและทำให้วัสดุท้องถนนอยู่ตัวไม่หดหรือพอง และหาวิธีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการสร้างทางสายที่มีราคาถูกและทนทาน ทั้งต้องศึกษาความหนาแน่นและทางโน้มของการจราจรในทางแต่ละสาย เพื่อใช้เป็นหลักสำหรับกำหนดรายการก่อสร้างให้เหมาะสม

งานด้านวิชาการได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมากโดยเฉพาะตั้งแต่กรมทางหลวงแผ่นดินเริ่มได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมา บริษัทต่างประเทศซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการทาง ซึ่งสหรัฐอเมริกาจ้างเข้ามาฝึกและแนะนำเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงแผ่นดินนั้น คงจะช่วยให้การรับเอาวิธีการวิศวกรรมชั้นสูงมาใช้ และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการสร้างและบำรุงบูรณะถนนดำเนินไปรวดเร็วขึ้น ความช่วยเหลือประเภทนี้จะช่วยเพิ่มเจ้าหน้าที่ไม่เฉพาะแต่นายช่าง แต่รวมถึงหัวหน้าคนงาน เจ้าหน้าที่บำรุงรักษาและเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคอื่น ๆ ให้กรมทางหลวงแผ่นดิน บุคคลประเภทเหล่านี้พวกที่ต้องการมากที่สุด

ความต้องการในเรื่องถนน

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ส่วนมาก คือ อาจจ่ายเงินสร้างถนนได้มากมาย แต่ถ้าทำเช่นนั้นแล้ว ก็จะไม่เหลือเงินสำหรับกิจการอื่นที่ด่วน

กว่ากี่มากน้อย นอกจากนั้นแล้ว กรมทางหลวงแผ่นดินก็ไม่มีคนพอที่จะดำเนินโครงการให้เป็นผลดีได้คราวละหลายโครงการ ในทางปฏิบัติจึงเป็นเหตุจำกัดรายจ่ายอยู่ และจะแก้ได้แต่โดยค่อยทำค่อยไปเท่านั้น โดยเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงลงความเห็นว่า ในระยะปัจจุบันงบประมาณค่าก่อสร้าง ค่าบำรุงรักษา และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทางหลวงแผ่นดิน ไม่ควรจะเกินระดับที่ได้รับอยู่ราว ๓๐๐ ล้านบาทในปีหลัง ๆ นี้ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่เทคนิคเพิ่มขึ้นแล้ว จึงค่อยเพิ่มงบประมาณให้ได้ส่วนกับเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น คณะสำรวจฯ ประมาณเอาว่าภายในปี ๒๕๐๖ จะมีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะรับงบประมาณทางหลวงแผ่นดินได้ราว ๕๐๐ ล้านบาท

นอกจากนั้นคณะสำรวจฯ ยังได้ถือเอาว่าจะได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาต่อไป แต่เพื่อความรอบคอบได้ประมาณเงินช่วยเหลือนี้ไว้ในระดับที่ค่อย ๆ ลดลงจากปัจจุบัน ตามที่มีทางจะเป็นไปได้ คณะสำรวจฯ ประมาณว่าเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาสำหรับกิจการทางหลวงแผ่นดินใน พ.ศ. ๒๕๐๒ กับ ๒๕๐๓ จะมีจำนวนปีละ ๓๒๕ ล้านบาท และในปีต่อ ๆ ไป จะลดลงจนกระทั่งเหลือ ๑๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ เมื่อรวมกับรายจ่ายของรัฐบาลไทยตามที่เสนอไว้ จะเป็นปีละประมาณ ๖๒๐–๖๖๐ ล้านบาท

เงินเหล่านี้ไม่ควรใช้สร้างแต่ทางสายเอกเท่านั้น ควรจะแบ่งไว้ใช้ในการบำรุงรักษาและการสร้างทางสายรองด้วยตามสมควร

การบำรุงรักษา

การละเลยไม่บำรุงรักษาถนนหนทางให้อยู่ในสภาพใช้การได้อยู่เสมออาจจะเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดในอดีต รายจ่ายประจำค่าบำรุงรักษาและบูรณะถนน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป ตกอยู่ในราวปีละ ๑๕๐ ล้านบาท

ซึ่งไม่เพียงพออย่างแน่นอน คณะสำรวจ ฯ เสนอให้เพิ่มขึ้นจนกระทั่งเป็นปีละ ๒๐๐ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ จะต้องปรับปรุงเทคนิคการบำรุงรักษาถนนเสียใหม่ ในปัจจุบันวิธีซ่อมถนนอย่างผิด ๆ ทำให้สิ้นเปลืองเงินมากโดยไร้ประโยชน์ แต่ก็มีเหตุผลพอหวังได้ว่า งานด้านนี้จะดีขึ้นในระยะ ๒–๓ ปีข้างหน้า ส่วนใหญ่เนื่องจากการแนะนำและการอบรมของผู้เชี่ยวชาญการทางชาวต่างประเทศที่องค์การ ไอ. ซี. เอ. จ้างมาช่วยเหลือ ในปี ๒๕๐๐ กิจการของไอ. ซี. เอ. ในด้านนี้เพิ่มปริมาณขึ้นมาก แต่การอบรมดังกล่าวจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีจึงจะมีกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะใช้วิธีการบำรุงรักษาอันทันสมัยได้แพร่หลาย

ทางสาขา

การสร้างทางสาขาก็มีความสำคัญมากเหมือนกัน ทางประเภทนี้จำเป็นมากสำหรับโครงการพัฒนาเกษตรกรรมที่เสนอไว้ในบทที่ ๒ และจำเป็นสำหรับการพัฒนาทรัพยากรแร่ธาตุและป่าไม้ด้วย

คณะสำรวจ ฯ ขอแนะนำว่า รายจ่ายค่าสร้างทางประเภทนี้ของราชการบริหารส่วนกลางควรมีจำนวน ๖๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ และควรเพิ่มขึ้นจนกระทั่งถึง ๑๒๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ นอกจากนี้แล้วยังมีรายจ่ายของราชการบริหารส่วนภูมิภาคสมทบด้วยโดยจ่ายจากภาษีท้องถิ่น รายจ่ายส่วนภูมิภาคนี้อาจเพิ่มขึ้นได้ถ้าเก็บภาษีที่ดินในชนบทเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวตามที่คณะสำรวจ ฯ ได้เสนอไว้แล้ว ราชการบริหารส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นควรรับภาระส่วนใหญ่ในการสร้างทางภายในจังหวัดเอง โดยเฉพาะที่สร้างด้วยเงินรายได้ของจังหวัด กรมทางหลวงแผ่นดินอาจเป็นผู้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือทางเทคนิค

ทางสาขาจำเป็นต้องมีในภาคต่าง ๆ ของประเทศหลายภาค ภาคที่จำเป็นมากที่สุดได้แก่ (๑) ที่ราบภาคกลาง ซึ่งต้องการถนนเพิ่มอีกหลายสายเพื่อพัฒนาระบบการชลประทานเจ้าพระยาให้เต็มที่ (๒) ภาคอีสาณ ซึ่งต้องการถนนเพิ่มเพื่ออำนวยความสดวกในการเปลี่ยนชนิดพืชที่เพาะปลูกตามที่เสนอไว้ และ (๓) ภาคใต้ ซึ่งต้องการทางสาขาเพื่อส่งเสริมการพัฒนายางพาราและไม้ยืนต้นอื่น ๆ การสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่เสนอในบทที่ ๒ อาจจำเป็นต้องทำเพื่อกำหนดที่สร้างถนนให้เหมาะสมที่สุดในภาคอีสาณและภาคใต้แต่ไม่จำเป็นต้องเสียเวลารอนานนัก ถ้าหากการสำรวจดังกล่าวเริ่มลงมือเสียแต่บัดนี้ ในระยะต่อไปในระหว่างดำเนินการพัฒนาในเขตกำแพงเพชรและแม่น้ำแม่กลอง ก็จะต้องสร้างทางสาขาในเขตเหล่านั้น ตลอดทั้งในเขตที่ผลการสำรวจแร่แสดงว่าสามารถทำเหมืองดีบุกและเหมืองแร่อื่นได้กำไรด้วย

ทางหลวงแผ่นดินสายเอก

การวางโครงการและการสร้างระบบทางสายเอกให้เชื่อมโยงกันโดยไม่ต้องอาศัยการขนส่งประเภทอื่นนั้น เป็นงานใหม่ที่เพิ่งมีขึ้นในประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้ ก่อนหน้านั้น ถนนถือเป็นทางคมนาคมเพื่อใช้ประกอบกับทางรถไฟ และไม่มีระบบทางสายเอกที่เชื่อมส่วนสำคัญต่าง ๆ ของราชอาณาจักร พูดกันตามความจริงแล้ว การพิจารณากำหนดทางสายเอกที่ต้องการอย่างน้อยที่สุดเพื่อให้มีระบบทางสายเอกเช่นที่กล่าว เพิ่งจะมากระทำกันอย่างกว้างขวางเมื่อปี ๒๔๙๗ นี้เอง โดยมีการร่วมงานกันระหว่างกรมทางหลวงแผ่นดินกับสำนักงานบริหารความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา

ผลการพิจารณาชี้ให้เห็นว่า การจัดให้มีระบบทางหลวงสายเอกที่ดีจำเป็นต้องบูรณะทางเก่าและสร้างทางใหม่อย่างขนานใหญ่ตามเส้นทางมูลฐานรวม ๘ สายด้วยกัน [1] คือ

(๑) เส้นทางเอกจากกรุงเทพฯ ขึ้นไปทางเหนือถึงเชียงใหม่

(๒) เส้นทางเอกจากกรุงเทพฯ ไปภาคอีสาน แยกจากเส้นทางสายกรุงเทพฯ–เชียงใหม่ที่สระบุรี ตัดผ่านนครราชสีมาไปยังหนองคายบนฝั่งแม่น้ำโขง

(๓) เส้นทางเอกสายใต้จากกรุงเทพฯ ลงไปตามฝั่งตะวันออกของคอคอดกระจนถึงพรมแดนมลายู

(๔) ทางแยกไปสู่ภูเก็ตทางฝั่งตะวันตกของคอคอดกระ เชื่อมกับเส้นทางเอกสายใต้ที่ชุมพร

(๕) เส้นทางเอกสายใต้อีกสายหนึ่งจากกรุงเทพฯ ลงไปตามฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยจนถึงตราด

(๖) เส้นทางตะวันออก–ตะวันตก ข้ามภาคกลางตอนเหนือของประเทศไทย จากแม่สอดซึ่งมีอยู่ติดพรมแดนพะม่าจนถึงนครพนมบนฝั่งแม่น้ำโขงในภาคอีสาน

(๗) ทางแยกไปทางตะวันออกของเส้นทางสายอีสาน จากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี

(๘) เส้นทางจากกรุงเทพฯ ไปทางตะวันออกเฉียงใต้ถึงพรมแดนกัมพูชาที่อรัญประเทศ

ตามเส้นทางดังกล่าวข้างต้นส่วนมากมีถนนไม่ประเภทใดก็ประเภทหนึ่งอยู่บ้างแล้ว งานที่จะต้องทำต่อไปสำหรับเส้นทางทั้ง ๘ นี้ มีตั้งแต่การสร้างใหม่ในตอนที่ไม่เคยมีถนนอยู่ก่อนจนถึงการบูรณะถนนที่มีอยู่แล้ว งานสร้างใหม่ในรูปใดรูปหนึ่งที่จำเป็นต้องกระทำมีระยะทางกว่า ๔,๐๐๐ กิโลเมตร ค่าใช้จ่ายเต็ม

๑/ เส้นทางมูลฐานทั้ง ๘ สายนี้ แสดงไว้ในแผนที่หน้าต่อไปโดยใช้ตัวเลขเป็นเครื่องหมาย

กำหนดไว้ประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท แต่บัดนี้ดูเหมือนจะต้องใช้ถึง ๖,๐๐๐–๗,๐๐๐ ล้านบาท แล้วแต่รายการก่อสร้าง

หลังจากการสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว งานสร้างทางหลวงแผ่นดินสายเอกก็ได้เริ่มต้น ทั้งกรมทางหลวงแผ่นดินจัดทำเอง และที่ให้บริษัทรับเหมาต่างประเทศทำโดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ออกเงินให้ แต่งานที่ยังไม่ได้ทำมีอีกมากมาย งานก่อสร้างบนเส้นทางสายเอก ๒ สายในจำนวน ๘ สายที่กล่าวข้างต้น สหรัฐอเมริกากำลังออกเงินช่วยเหลืออยู่ในขณะนี้ ทาง ๒ สายนั้นได้แก่สายจากสระบุรีในภาคอีสานและสายตะวันออก – ตะวันตกข้ามที่ราบภาคกลางตอนเหนือ (สายที่ ๒ และสายที่ ๖ ตามรายการข้างต้น) ทางหลวงสายอีสานตอนแรกจากสระบุรีถึงนครราชสีมา ซึ่งมีระยะยาว ๑๔๘ กิโลเมตรได้สร้างเสร็จเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๑ ตามรายการก่อสร้างที่มีมาตรฐานสูง โดยเสียค่าใช้จ่ายประมาณ ๑๒ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ขณะนี้งานก่อสร้างตามโครงการของสหรัฐ-อเมริกากำลังดำเนินอยู่ในเส้นทางตะวันออก–ตะวันตก ตอนจากพิษณุโลกไปหล่มสักและในการบูรณะถนนสายสระบุรี–กรุงเทพฯ นอกจากนั้นยังได้เริ่มลงมือทำงานวิศวกรรมสำหรับครึ่งแรกของเส้นทางนครราชสีมา–หนองคาย (ซึ่งเป็นทางต่อจากทางหลวงสายอีสาน) การก่อสร้างทางสายตะวันออก – ตะวันตกนั้นบริษัทรับเหมาในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้สร้างทางสายอีสานกำลังดำเนินการอยู่ได้กะโครงการไว้ว่า งานส่วนใหญ่สำหรับทางสายกรุงเทพฯ – สระบุรี และสายนครราชสีมา–หนองคาย จะให้บริษัทรับเหมาในประเทศเป็นผู้ดำเนินการสร้างภายใต้ความควบคุมของนายช่างอเมริกันและนายช่างกรมทางหลวงแผ่นดิน และจะใช้เงินกองทุนสมทบของรัฐบาลไทยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนสหรัฐอเมริกาจะให้เครื่องบริภัณฑ์และจ่ายเงินเดือนวิศวกรชาวต่างประเทศให้ นอกจากที่กล่าวแล้วสหรัฐอเมริกายังรับช่วยสร้างหรือเปลี่ยนสพานใหม่ราว ๑,๐๐๐ แห่งตามเส้นทางหลวงแผ่นดินสายเอกส่วนมากและบัดนี้ทำเสร็จไปราวครึ่งหนึ่งแล้ว

ในการพิจารณากำลังเงินที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาทางหลวงต่อไปนั้น คณะสำรวจฯได้ถือเอาว่ารายจ่ายค่าก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินจะยังคงเป็นรายการใหญ่ที่สุดในความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อไป และแม้ยอดเงินช่วยเหลือทั้งสิ้นในระยะ ๕ ปีข้างหน้าอาจจะลดลงไปมากก็ตาม รายการค่าก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินก็คงจะยังมีพอสร้างทางสายอีสาณได้ตลอดสายจากกรุงเทพ ฯ ถึงหนองคาย สร้างทางสายตะวันออก–ตะวันตกตอนจากพิษณุโลกถึงขอนแก่น และสร้างสพานให้เสร็จตามโครงการได้ ค่าใช้จ่ายในการนี้จะมีจำนวนประมาณ ๑,๒๐๐ หรือ ๑,๓๐๐ ล้านบาท (๖๐–๖๕ ล้านดอลล่าร์ สรอ.) ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะช่วยออกเงินให้มากถึงเพียงนี้ รวมทั้งงานที่ได้กระทำเสร็จไปแล้วก็ตาม ก็ยังเหลืองานก่อสร้างตามระบบทางหลวงสายเอกที่จะต้องทำอีกมากมายเกินกำลังที่กรมทางหลวงแผ่นดินจะดำเนินการได้ในระยะ ๕ ปี หรือแม้แต่ ๑๐ ปีข้างหน้า

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเลือกทำแต่งานก่อสร้างที่สำคัญก่อน งานใดสำคัญน้อยก็รอไว้ทีหลัง เมื่อได้พิจารณาทั้งในด้านกำลังนายช่างของกรมทางหลวงแผ่นดินและความต้องการเงินลงทุนทั้งสิ้นของประเทศแล้ว คณะสำรวจ ฯ ประมาณว่า รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้ราว ๖๐๐–๗๐๐ ล้านบาทเพื่อสร้างทางหลวงสายเอกในระยะ ๕ ปีข้างหน้า แม้ว่ากำลังนายช่างจะค่อยๆ เพิ่มขึ้นในระยะหลายปีต่อจากนี้ไปก็ตาม ก็ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากตามโครงการขยายงานบำรุงรักษา งานสร้างทางสาขา และงานก่อสร้างสายกรุงเทพ – หนองคาย ฉะนั้นจึงยังสงสัยอยู่ว่าในระยะ ๒ ปีข้างหน้านี้ ถ้าตั้งงบประมาณค่าก่อสร้างทางสายเอกให้เกินปีละ ๙๐–๑๐๐ ล้านบาทแล้ว กรมทางหลวงแผ่นดินจะไม่สามารถใช้เงินให้เป็นประโยชน์คุ้มค่าได้ แต่เมื่อการอบรมนายช่างดำเนินก้าวหน้าไป การขยายงบประมาณสร้างทางสายเอกจนกระทั่งเป็น ๑๗๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ หรือแม้จะมากกว่านี้น่าจะทำได้

คณะสำรวจฯ มีความเห็นว่า ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า เงินจำนวนนี้ รวมทั้งกำลังนายช่างที่จะต้องใช้สำหรับเงินจำนวนนี้ด้วยนั้น ควรจะนำไปใช้ในการสร้างทางตามเส้นทางสายเหนือจากกรุงเทพฯ ถึงเชียงใหม่ และเส้นทางสายใต้ ๒ สายทางฝั่งตะวันออกและตะวันตกของอ่าวไทย งานสำคัญอันดับเอกสำหรับทางสายกรุงเทพฯ – เชียงใหม่ ก็คือ ปรับปรุง–และบำรุงรักษา–ทางตอนชัยนาทถึงตาก ซึ่งมีระยะทางยาว ๒๘๐ กิโลเมตร และเป็นทางไปสู่ที่ตั้งเขื่อนยันฮี เหตุที่ต้องสร้างด่วนก็เพราะมีความจำเป็นต้องขนวัสดุก่อสร้างและเครื่องบริภัณฑ์เป็นจำนวนมากไปยังที่ตั้งเขื่อนในปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๓ โดยที่ถนนสายนี้เป็นเส้นทางลำเลียงสายใหญ่ของเขตโครงการเขื่อนยันฮี จึงต้องซ่อมแซมให้มีสภาพใช้การได้ดี ค่าใช้จ่ายสำหรับงานที่ดำริไว้ว่าจะทำ คือ ทำหน้าถนนใหม่ และขยายถนนให้กว้างขึ้น มีจำนวนราว ๓๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ ลำพังเงินจำนวนนี้ไม่พอที่จะปรับปรุงถนนส่วนใหญ่ให้เป็นถนนถาวรได้ จึงจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณให้อีกในปีต่อ ๆ ไป เพื่อให้มีถนนที่ไม่ต้องใช้เงินบำรุงรักษามาก

นอกเหนือไปจากโครงการนี้แล้ว งานที่ควรจะทำในระยะยาวออกไปได้แก่ การสร้างทางไปถึงเชียงใหม่ให้มีสภาพใช้ได้ทุกฤดูกาลตลอดสาย การสร้างทางเช่นเดียวกันจากกรุงเทพฯ ลงไปตามคอคอดกระอย่างน้อยถึงสงขลา การปรับปรุงทางเชื่อมระหว่างชุมพรกับภูเก็ตที่ยังค้างอยู่ให้เสร็จถ้าทำได้ และการบูรณะทางหลวงจากกรุงเทพฯ ลงไปตามฝั่งตะวันออกของอ่าวไทยจนถึงตราดให้มีมาตรฐานที่น่าพอใจ

อาจเป็นการพ้นวิสัยที่จะทำงานเหล่านี้ให้เสร็จภายใน ๕ ปีได้ แต่คณะสำรวจฯ เห็นว่า ถึงอย่างไรก็ตามควรมุ่งหน้าทำงานสายเหล่านี้ก่อน คณะสำรวจฯ ถือว่าทางสายเหล่านี้กับทางสายอีสาณ รวมทั้งทางสาขาที่เกี่ยวข้อง เป็นงานสำคัญอันดับเอกในโครงการสร้างทางสำหรับระยะ ๕ ปีข้างหน้า คณะสำรวจฯ แลเห็นประโยชน์อันพึงได้จากการสร้างทางสายตะวันออกเชื่อมกับอุบลและเชื่อม

กับพรมแดนกัมพูชาที่อรัญประเทศ และเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างทางสายใต้ให้มากกว่าที่เสนอไว้ข้างต้น แต่เป็นที่น่าเสียใจว่ากำลังนายช่างและกำลังเงินมีอยู่จำกัด ทำให้จำเป็นต้องตัดสินใจเลือกทำแต่บางรายการ และเชื่อว่าทางเลือกที่เสนอไว้แล้วจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมากที่สุดว่าอันที่จริงแล้ว ถ้าหากเป้าหมายที่คณะสำรวจ แนะนำไว้นั้นปรากฏว่าสูงเกินไปไม่อาจทำให้สำเร็จได้ ก็ควรระงับการสร้างทางสายตะวันออก–ตะวันตกตอนหล่มสัก–ขอนแก่น ไว้ก่อนจะเป็นการดีที่สุด เพื่อนำเงินที่ได้จากสหรัฐอเมริกาไปใช้สร้างทางสายต่าง ๆ ที่คณะสำรวจ ฯ เห็นควรถือเป็นงานสำคัญอันดับเอกอย่างไรก็ดีที่แนะนำเช่นนี้โดยพิจารณาเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจแต่ทางเดียว และโดยเหตุผลเช่นเดียวกัน คณะสำรวจฯ ขอแนะนำมิให้เจียดเงินไปสร้างทางสายอุบลในระยะ ๕ ปีนี้ ถึงแม้จะทราบดีว่ามีการรุกเร้าให้ลงมือสร้างทางสายนี้อยู่บ่อย ๆ

ตารางที่ ๑๐ สรุปโครงการทางหลวงแผ่นดินที่คณะสำรวจ ฯ เสนอ

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
งบประมาณแผ่นดิน ๑/					
ค่าบำรุงรักษา	๑๕๐	๑๗๐	๒๐๐	๒๑๐	๒๒๐
ทางสาขา	๖๐	๗๐	๘๐	๑๐๐	๑๒๐
ทางหลวงสายเอก	๙๐	๙๐	๑๑๐	๑๕๐	๑๗๐
รวม	๓๐๐	๓๓๐	๓๙๐	๔๖๐	๕๑๐
โครงการ ไอ. ซี. เอ. ที่คาดไว้					
ทางหลวงสายเอก	๓๒๕	๓๒๕	๒๕๐	๒๐๐	๑๕๐
รวมทั้งสิ้น	๖๒๕	๖๕๕	๖๔๐	๖๖๐	๖๖๐

๑/ ไม่รวมรายจ่ายค่าก่อสร้างทางที่ส่วนภูมิภาคจัดทำโดยใช้เงินของจังหวัดเอง

การท่าเรือ

ท่าเรือกรุงเทพ ฯ เป็นที่ขนถ่ายสินค้าขาเข้าประมาณร้อยละ ๙๕ และสินค้าขาออกประมาณร้อยละ ๗๐ ของประเทศ การค้าต่างประเทศส่วนที่เหลือ และการขนส่งตามชายฝั่ง ซึ่งมีจำนวนไม่มากนั้นขนถ่ายขึ้นลงที่เมืองท่าเล็ก ๆ ตามคอคอดกระ เมืองท่าที่สำคัญทางภาคนี้คือ สงขลา กันตัง และภูเก็ต

ท่าเรือกรุงเทพ ฯ

ท่าเรือกรุงเทพ ฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ได้สร้างขึ้นในระหว่างปี ๒๔๘๒ ถึง ๒๔๘๗ ณ ตำบลคลองเตยบนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ห่างจากปากแม่น้ำขึ้นมาประมาณ ๓๐ กิโลเมตร อาคารท่าเรือประกอบด้วยเขื่อนเทียบเรืออันทันสมัย ซึ่งมีโรงพักสินค้าพร้อม ยาว ๑,๖๖๐ เมตร พอจอดเรือสินค้าเดินสมุทรขนาดกลางได้ ๙ ลำ มีทางรถไฟและถนนเข้าถึงเขื่อนเทียบเรือ และมีเครื่องบริภัณฑ์ตามมาตรฐานสมัยใหม่ เรือที่ยาวไม่เกิน ๕๖๕ ฟุตกินน้ำลึกไม่เกิน ๒๗ ฟุต บัดนี้สามารถเข้ามาถึงท่าเรือนี้ได้ทางร่องน้ำที่ขุดผ่านสันดอนที่ปากน้ำ นอกจากเขื่อนเทียบเรือนี้แล้ว บริษัทน้ำมันเอกชนและองค์การเชื้อเพลิงของรัฐบาลยังมีท่าขนถ่ายน้ำมันอยู่ใกล้เคียงด้วย

ปริมาณการขนส่งผ่านท่าเรือนี้ได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๔ ถึงร้อยละ ๕ ในระยะ ๕ ปีที่แล้ว และคงจะเพิ่มขึ้นในอัตรานี้ต่อไปอีกหลายปี อย่างไรก็ดี ท่าเรือมีอาคารและบริภัณฑ์มูลฐานพอรับปริมาณการขนส่งเพิ่มขึ้นจากสถิติสูงสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้อีกร้อยละ ๕๐ โดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มเติมเป็นการใหญ่ ฉะนั้นในปัจจุบันจึงยังไม่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะรับข้อเสนอให้สร้างท่าเรือน้ำลึกขึ้นอีกแห่งหนึ่งในอ่าวไทย ทั้งค่าใช้จ่ายในการขุดลอกสันดอนซึ่ง

ประหยัดได้เพราะการย้ายท่าเรือไปอยู่ในที่น้ำลึกยังไม่มากพอที่จะสนับสนุนการลงทุนเป็นจำนวนมากมายนั้นด้วย

อย่างไรก็ดี ถ้าจะให้ท่าเรือกรุงเทพฯ ใช้อาคารและเครื่องบริภัณฑ์ที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์เต็มที่แล้วจะต้องลงทุนอีกหลายอย่างโดยเร็ว ในฐานะที่เป็นท่าเรือที่อยู่ลึกเข้ามาในแม่น้ำ กรุงเทพฯ จึงเป็นที่กำบังคลื่นลมได้ดียิ่ง แต่ก็มีข้อบกพร่องทุกอย่างตามธรรมดาของท่าเรือประเภทนี้ การรักษาระดับความลึกที่หน้าเขื่อนเทียบเรือและในร่องน้ำลึกนอกที่ปากน้ำทำให้จำเป็นต้องทำการขุดลอกอยู่เสมอ ในระยะหลายปีที่ผ่านมาร่องน้ำดังกล่าวตื้นเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก และถูกบริษัทเดินเรือต่อว่าอยู่เสมอ ขณะนี้การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีเรือขุดลึกนอกใช้การอยู่ ๕ ลำ ซึ่งเป็นเรือเก่ามากใช้การไม่ได้ดีเลย ๒ ลำ ถ้าลำใดลำหนึ่งเกิดขัดข้องต้องเลิกใช้ไม่ว่าจะนานหรือไม่นานก็ตาม ร่องน้ำก็อาจตื้นเขินถึงขนาดกระทบกระเทือนการดำเนินงานของท่าเรือทั้งท่าได้ เพื่อเตรียมแก้ปัญหานี้ไว้ก่อน ควรสั่งซื้อเรือขุดลึกนอกใหม่อีกลำหนึ่งเสียโดยเร็ว ซึ่งจะต้องใช้เงินประมาณ ๒ ล้านดอลลาร์ และบางทีอาจกู้เงินนี้จากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกาได้

ค่าใช้จ่ายในการขุดลอกร่องน้ำในรอบปีที่ลึกสุดเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๐๐ มีจำนวนประมาณ ๓๐ ล้านบาท แม้เรือขุดลึกนอกลำใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานลงได้มาก แต่เงินที่ประหยัดได้นี้ก็ต้องเอาไปชำระค่าดอกเบี้ยและต้นเงินที่กู้มาซื้อเรือเสียเกือบหมด โดยเหตุนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาทางลึกจึงยังคงจะสูงต่อไปอีกนาน

ในปัจจุบันยังไม่มีหลักสำหรับคำนวณได้แน่นอนว่าต่อไปร่องน้ำจะตื้นเขินขึ้นในอัตราเท่าใด และจะแก้ไขอย่างไรจึงจะดีที่สุด ฉะนั้นจึงควรสำรวจสภาพของปากแม่น้ำและลักษณะอย่างละเอียดเพื่อจะได้วางโครงการให้เหมาะสม การท่า

เรือได้ตกลงใจจะทำการสำรวจในไม่ช้านี้ และได้จ้างผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่งจากกรมทหารช่างของสหรัฐอเมริกามาดำเนินงานสำรวจขั้นต้น งานสำรวจนี้ควรรวมถึงการทดสอบด้วยแบบจำลองการทดสอบด้วยกำลังดันของน้ำ การสำรวจนี้จะให้หลักเกณฑ์ในการเลือกที่ตั้งและกำหนดความลึกของร่องน้ำปากทางเข้าให้เหมาะสมที่สุด ตลอดจนวิธีการลดค่าใช้จ่ายในการขุดลอกด้วย การสำรวจจะใช้เวลาประมาณ ๔ ปี และเสียค่าใช้จ่ายประมาณ ๓๕ ล้านบาท 1/

รายจ่ายลงทุนอื่น ๆ ของท่าเรือแห่งนี้ ซึ่งควรจะรวมอยู่ในโครงการลงทุนสำหรับระยะ ๕ ปีข้างหน้าได้แก่ ค่าซื้อเรือลากจูงใหม่ ๑ ลำ ซื้อเครื่องทุ่นแรงสำหรับขนถ่ายสินค้าเพิ่มขึ้น และสร้างอู่จอดเรือลำเลียงใหม่อีกแห่งหนึ่ง ค่าใช้จ่ายสำหรับรายการเหล่านี้ ประมาณไว้ราว ๘๕ ล้านบาท นอกจากนี้คณะสำรวจฯ ได้เสนอให้ตั้งงบประมาณไว้อีกราว ๓๐ ล้านบาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในการปรับปรุงอาคารและเครื่องบริภัณฑ์ที่มีอยู่แล้ว รายจ่ายลงทุนเหล่านี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของท่าเรือให้ดีขึ้นอีกมาก และการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็มีโครงการจะจัดทำอยู่แล้ว

ยิ่งกว่านั้นการท่าเรือฯ ยังได้วางโครงการไว้ชั่วคราวว่าจะสร้างเขื่อนเทียบเรือสินค้าออกเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่ง แต่โครงการนี้เป็นโครงการโหญ่โตเกินไปไม่สมกับความจำเป็นที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในระยะ ๕ ปีหรือแม้แต่ ๑๐ ปีข้างหน้า แม้ว่ายังมิได้ประมาณค่าใช้จ่ายอย่างละเอียด แต่เท่าที่กะดูในปัจจุบันก็คงอยู่ในระหว่าง ๓๐๐ ถึง ๕๐๐ ล้านบาท วัตถุประสงค์สำคัญอันหนึ่งของโครงการนี้คือเพื่อให้ขนข้าวลงเรือได้ทีละมาก ๆ แต่ยังไม่มีท่าว่าจะต้องขนข้าวในปริมาณมากในระยะเวลาต่อจากนี้ไปอีกนานเดียว ฉะนั้นคณะสำรวจฯ จึงมิได้กำหนดงบประมาณสำหรับโครงการนี้ไว้ในโครงการที่เสนอแนะให้จัดทำ

1/ ประมาณการที่แก้ไขใหม่แสดงว่าอาจเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่านี้มาก

ท่าเรืออื่น ๆ

การพัฒนาท่าเรือต่าง ๆ ในภาคใต้ของประเทศไทยอย่างขนานใหญ่ไม่มีหวังจะได้ผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจคุ้มค่าของเงินทุลงทุน เนื่อง จากเหตุผลต่าง ๆ กัน ท่าเรือน้ำลึกที่บันดังในมลายูใกล้พรมแดนไทย เป็นทางออกที่เหมาะสำหรับสินค้าขาออกของไทยในภาค ใต้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ยางและดีบุก ท่าเรือแห่งนี้อาจใช้ประโยชน์ได้มากขึ้นโดยเป็นผลดีแก่ทั้งสองประเทศ

อย่างไรก็ดี การพัฒนาท่าเรือที่สำคัญทั้ง ๓ แห่งตามคอคอดกระในระยะ ๕ ปีข้างหน้านี้ ถ้าทำในวงจำกัดก็ดูจะเป็นการสมควร โดยเฉพาะการปรับปรุงและย้ายที่ตั้งเขื่อนเทียบเรือของท่าเรือเหล่านี้ จะได้ประโยชน์คุ้มค่า เพราะทำให้เป็นท่าน้ำลึกขึ้นสำหรับรับเรือใหญ่ที่เดินชายฝั่งเข้าเทียบท่าได้และเป็นที่กำบังคลื่นลมให้แก่เรือลำเลียงดีขึ้น คณะสำรวจ ฯ เสนอให้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้สำหรับท่าเรือสงขลาและภูเก็ตแห่งละ ๑๕ ล้านบาท และสำหรับสร้างเขื่อนเทียบเรือใหม่ที่กันตังอีก ๒๕ ล้านบาท โครงการพัฒนาท่าเรือสงขลาให้เป็นท่าเรือน้ำลึกโดยใช้เงินประมาณ ๔๐๐ ล้านบาทหรือมากกว่านั้น ควรจะระงับได้เด็ดขาด

รายจ่ายลงทุนทั้งสิ้นที่คณะสำรวจ ฯ เสนอสำหรับกิจการ ท่าเรือในระยะ ๕ ปีนี้ ได้สรุปไว้ ในตาราง ๑๑

ตารางที่ ๑๑ รายจ่ายลงทุนในกิจการท่าเรือตามที่เสนอไว้สำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖

(ล้านบาท)

ท่าเรือกรุงเทพ ฯ	
การสำรวจการตกตะกอนในร่องแม่น้ำ	๓๕
ซื้อเรือขุดสันดอนใหม่	๔๐
เครื่องทุ่นแรง ฯลฯ	๒๔
เรือลากจูง	๑๑
อู่จอดเรือลำเลียง	๕๐
อื่น ๆ	๓๐

ท่าเรืออื่น ๆ

สงขลา – อู่จอดเรือลำเลียงและเขื่อนเทียบเรือชายฝั่ง		๑๕
ภูเก็ต	”	๑๕
กันตัง	”	๒๕
	รวม	๒๔๕

การบริหารงานและการเงิน

การท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งตั้งขึ้นเป็นองค์การรัฐบาลกึ่งอิสระเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารงานท่าเรือกรุงเทพ ฯ กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การบริหารงานในระยะหลัง ๆ นี้เป็นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ดี มีสาเหตุบางประการที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลในอนาคต กล่าวคือ เมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้มีการเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการอีก ๒ คน โดยผู้ได้รับแต่งตั้งใหม่ไม่เคยทำงานวิชาชีพเกี่ยวกับการจัดการท่าเรือมาก่อนเลย ในขณะเดียวกันได้เลิกจ้างที่ปรึกษาทั่วไปของการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วย เพื่อนาคตควรมีนโยบายแน่นอนที่จะอบรมเจ้าหน้าที่ชั้นกลางในองค์การนี้ให้มีความสามารถเลื่อนขึ้นไปรับตำแหน่งชั้นยอดต่อไป

วิธีการทำงบประมาณรายจ่ายลงทุนของการท่าเรือ ฯ ยังต้องปรับปรุงอีกมาก การท่าเรือแห่งประเทศไทยควรแสวงหาผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาในเรื่องนี้เพื่อจะได้แก้ไขวิธีการอันเป็นหลักสำคัญต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

ฐานะการเงินในปัจจุบันของการท่าเรือแห่งประเทศไทยอยู่ในขั้นดี ในปีหลัง ๆ นี้มีกำไรจากการดำเนินงานตั้งแต่ปีละ ๑๙ ล้านบาทถึงปีละ ๓๐ ล้านบาท ทั้งนี้ไม่คิดรวมรายจ่ายลงทุนค่าขุดลอกสันดอนซึ่งรัฐบาลรับภาระทั้งหมด เช่นเดียวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย รายจ่ายลงทุนของการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้เงินมาจากหลายแหล่งด้วยกัน ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๒ แหล่งที่มาของเงินลงทุนในกิจการท่าเรือกรุงเทพ ฯ

ล้านบาท

	ยอดรวมปี ๒๔๘๕ – ๒๔๘๙	ยอดรวมปี ๒๕๐๐ กับ ๒๕๐๑
	(ตัวเลขประมาณ)	
เงินลงทุนทั้งสิ้น	๒๗๐	๑๐๐
จ่ายจาก		
เงินของการท่าเรือ ฯ เอง	๑๐๐	๓๐
รัฐบาล	๑๑๐	
เงินกู้ธนาคารโลก	๖๐	๗๐
เงินช่วยเหลือของ ไอ.ซี.เอ.	๑	–

โดยที่เงินกำไรประจำปีของการท่าเรือแห่งประเทศไทยสูงกว่าเงินของการท่าเรือ ฯ เอง ที่นำกลับไปลงทุน เงินสำรองจึงสะสมไว้ได้มากขึ้นในระยะ ๒ – ๓ ปีที่แล้ว เมื่อสิ้นปี ๒๕๐๐ ประมาณว่ามีเงินสำรองอยู่ราว ๖๐ หรือ ๗๐ ล้านบาท หลังจากหักหนี้สินระยะสั้นออกแล้ว

สำหรับระยะ ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ เงินนอกงบประมาณแผ่นดินที่คิดว่าพอจะนำมาใช้ลงทุนตามโครงการได้มีดังนี้ เงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกาสำหรับซื้อเรือขุด ๔๐ ล้านบาท เงินกำไรประจำปีของการท่าเรือ ฯ ปีละ ๓๐ ล้านบาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๑๘๐ ล้านบาท ทั้งนี้เป็นการประมาณเอาข้างต่ำไว้ก่อน ความต้องการรายจ่ายลงทุนพิเศษ รวมทั้งการสำรวจการตกตะกอนในร่องแม่น้ำ ประมาณไว้เพียง ๑๖๐ ล้านบาทเท่านี้ คงเหลือเงินสำหรับการปรับปรุงเบ็ดเตล็ด ๓๐ ล้านบาท ตามความตกลงเบื้องต้นการสำรวจการตกตะกอนจะใช้งบประมาณแผ่นดิน ไม่ใช้เงินของการท่าเรือ ฯ เอง แต่อย่างไรก็ดีขณะนี้พอมีหวังอยู่บ้างว่าจะได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อโครงการพิเศษของสหประชาชาติ และถ้าได้รับก็จะแบ่งเบาภาระของงบประมาณแผ่นดินให้เหลือเพียง ๕๕ ล้านบาท สำหรับลงทุนในท่าเรือขนาดเล็ก ๓ แห่งในภาคใต้

การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ

การจราจรทางน้ำภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นการขนข้าวสารข้าวเปลือกตามลำแม่น้ำเจ้าพระยาและแควต่าง ๆ ของแม่น้ำในบริเวณที่ราบภาคกลาง ไม้ซุกก็ผูกเป็นแพล่องลงมาตามแม่น้ำด้วย แม่น้ำสายต่าง ๆ จึงเป็นทางคมนาคมที่สำคัญในการขนส่งสินค้า ปีหนึ่ง ๆ ประมาณอย่างหยาบ ๆ มากกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณสินค้าที่ขนส่งทางรถไฟ การขนส่งส่วนใหญ่ใช้เรือข้าวที่ใช้คนถ่อแต่ขณะนี้ใช้เรือยนต์ลากจูงกันมากขึ้น เมื่อเขื่อนยันฮีสร้างเสร็จในปี ๒๕๐๕ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างจะมีน้ำลึกตามระดับขั้นต่ำที่ประกันได้แน่นอนตลอดปี เป็นการส่งเสริมให้ใช้เรือใหญ่แบบทันสมัย การพัฒนาแม่น้ำโขงซึ่งเป็นโครงการระหว่างประเทศ ถ้าหากปรากฏว่าทำได้ ก็จะเป็นประโยชน์แก่การขนส่งทางน้ำภายในประเทศด้วยเป็นอย่างมาก

สถิติจำนวนเรือเดินในแม่น้ำมีไม่สมบูรณ์ และสถิติเดียวกับต้นทุนค่าใช้จ่ายก็ยังไม่มีเลย ส่วนใหญ่ของการขนส่งทางน้ำภายในประเทศพ่อค้ามักจะทำเป็นงานผสม คือ ซื้อข้าวเปลือกข้าวสารมาขาย ขายของต่างประเทศ ขนสินค้าทั้งมาและไปจากกรุงเทพ ฯ มีโกดังให้เช่าเก็บสินค้าและออกเงินให้กู้ การเดินเรือข้าวและเรือกลไฟไม่ว่าจะเป็นของพ่อค้าหรือมิใช่ก็ตาม ทำกันเป็นกิจการขนาดเล็ก แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไปว่าวิธีขนจะเป็นวิธีซึ่งไม่ชอบด้วยหลักเศรษฐกิจ ตามหลักเศรษฐกิจยังไม่ปรากฏโดยแน่ชัดว่ากิจการขนาดใดจึงจะเหมาะสมที่สุด และมีตัวอย่าง ในทางน้ำสายใหญ่ ๆ ในต่างประเทศที่ทั้งกิจการใหญ่ กับกิจการเล็กดำเนินการแข่งกันไปได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องทำการเดินเรือพาณิชย์เป็นการใหญ่เสียเอง

อย่างไรก็ดี มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มความสนใจในการขนส่งตามลำแม่น้ำให้มากขึ้น เมื่อพิจารณาความสำคัญของการจราจรในด้านนี้และการขาดข้อสนเทศในเรื่องนี้ด้วย เนื่องจากการขาดตัวเลขสถิติคณะสำรวจฯ จึงไม่สามารถวัดความสำคัญของการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและวางโครงการลงทุนต่อไปเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งของประเทศไทยได้ทันภายในเวลาและกำลังเจ้าหน้าที่ที่คณะสำรวจฯ มีอยู่

การลงทุนของรัฐบาลในด้านนี้ไม่น่าจะต้องใช้เงินมากนัก เพราะเรือที่ขนส่งในลำแม่น้ำเป็นของเอกชน และเอกชนคงจะขยายกิจการออกไปเองในอนาคต อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรสนใจให้มากขึ้นในปัญหาการบำรุงรักษาร่องน้ำที่ใช้เดินเรือ และปรับปรุงประสานงานการขนส่งในแม่น้ำให้เข้ากับการขนส่งทางอื่น ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่กระทรวงคมนาคมจะต้องทำการสำรวจปริมาณการจราจรในลำแม่น้ำโดยการนับจำนวนเรือผ่านและใช้วิธีสำรวจแบบสุ่มตัวอย่างเพื่อหาสถิติต้นทุน อัตราค่าขนส่ง สินค้าที่บรรทุก เส้นทาง ลักษณะการจราจรตามฤดูกาล ฯลฯ นอกจากนี้กระทรวงคมนาคมควรร่วมมือกับกรมชลประทานทำการศึกษาเพื่อกำหนดความสำคัญก่อนหลังของการขุดลอกร่องน้ำและจัดให้มีเครื่องช่วยการเดินเรือเพื่อประโยชน์แก่การจราจรในลำแม่น้ำนี้ด้วย

การขนส่งทางอากาศ

ตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า จำเป็นต้องมีบริการเดินอากาศภายในประเทศค่อนข้างกว้างขวาง เพราะความกว้างใหญ่ของประเทศ เพราะความห่างไกลกันของศูนย์กลางต่าง ๆ ที่มีประชากรรวมกลุ่ม และความไม่เพียงพอของการขนส่งบนภาคพื้นดิน บริการ

เดินอากาศภายในประเทศก็มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต บริการนี้เป็นของบริษัทเดินอากาศไทย (บ.ด.ท.) ซึ่งเป็นบริษัทของรัฐบาล มีเครื่องบินอยู่ ๑๒ ลำ เป็นเครื่องบินแบบ ด.ซ. ๓ ห้าลำ แบบ ด.ซ. ๔ สามลำ แบบนอร์สแมน ๑ ลำ และแบบซูเปอร์คอนสเตลเลชั่น ๓ ลำ

ความต้องการภายในประเทศที่สำคัญนั้น คือต้องมีบริการที่สม่ำเสมอมากเที่ยวและพึงพาได้จริง ๆ เดินระหว่างเมืองหลวงกับจังหวัดใหญ่ ๆ เพื่อจะได้ใช้ช่วยบริการรถไฟซึ่งช้ากว่า นอกจากนั้น การจัดให้มีบริการสายย่อยคิดอัตราค่าโดยสารถูกโดยใช้เครื่องบินขนาดเล็กเดินติดต่อกับหัวเมืองชั้นนอก ๆ ก็จะช่วยได้มากอย่างไรก็ดี สนามบินในปัจจุบันยังไม่เป็นสนามบินที่ใช้ได้ทุกฤดูกาลทุกแห่ง และสนามบินต่างจังหวัดยังขาดอุปกรณ์วิทยุ และการให้แสงสว่างแก่ทางขึ้นลงสำหรับการบินในเวลากลางคืน โรงซ่อมเครื่องบินก็มีแต่ที่กรุงเทพ ฯ ก็ยังไม่มีจึงเป็นเหตุให้ต้องตัดเที่ยวบินที่จะต้องบินตามกำหนดอยู่บ่อย ๆ บริการแวะลงสนามบินกลางทางก็ไม่เป็นที่แน่นอน และผู้โดยสารของทางราชการได้สิทธิในในการแวะลงนมากเกินไป ทั้งยังได้ลดค่าโดยสารอย่างมากเกินสมควรด้วย โดยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว และเนื่องจากสภาพเครื่องบินเลว กิจการเดินอากาศในประเทศจึงขาดทุนเรื่อยมา

เมื่อเร็ว ๆ นี้ องค์การ ไอ.ซี.เอ. รับดำเนินโครงการหลายอย่างซึ่งมีจุดประสงค์จะปรับปรุงการบินพลเรือนในประเทศไทย โครงการเหล่านี้มีการสร้างและปรับปรุงสนามบินในต่างจังหวัด สร้างโรงซ่อมธรรมดาและโรงซ่อมใหญ่ที่สามารถปรับเครื่องใหม่หมดได้ โครงการปรับปรุงบริการอุตุนิยมวิทยา เครื่องช่วยการเดินอากาศ และการควบคุมจราจร ตลอดจนโครงการอบรมเจ้าหน้าที่ไทยหลายโครงการ รวมทั้งสินเงินที่ ไอ.ซี.เอ. ผูกพันเพื่อการนี้แล้วถึงกลางปี ๒๕๐๑

มีประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท แม้ว่ารายจ่ายจริงจะมีเพียงประมาณ ๕๐ ล้านบาทเท่านั้น โครงการเหล่านี้จะช่วยพัฒนาการบินพลเรือนได้มากในระยะ ๔ หรือ ๕ ปีข้างหน้า

นอกจากนี้ บริษัทเดินอากาศไทยเองก็ควรจะมีโครงการที่จะค่อยๆเปลี่ยนเครื่องบินที่ใช้อยู่เสียใหม่โดยใช้เครื่องบินแบบเดียวกันที่มีสภาพดีกว่า หรือใช้เครื่องบินแบบใหม่กว่า และควรจะซื้อเครื่องบินขนาดเล็กจำนวนหนึ่งและสร้างสนามบินสำหรับสายย่อยเพิ่มขึ้น คณะสำรวจฯ เสนอให้ตั้งงบประมาณสำหรับซื้อเครื่องบินขนาดเล็กและสร้างสนามบินย่อยไว้อย่างละ ๒๐ ล้านบาท โดยแบ่งเฉลี่ยในระยะ ๕ ปี

นอกจากสายการบินในประเทศแล้ว บริษัทเดินอากาศไทยยังมีสายการบินระหว่างประเทศระยะสั้นๆ อีกหลายสาย แต่การดำเนินงานใหญ่เกินกำลัง และกำลังขาดทุนอย่างมากมายในเวลานี้ และจะขาดทุนยิ่งขึ้น ถ้าหากเครื่องบินแบบไอพ่นใช้กันทั่วโลก เมื่อพิจารณาถึงการแข่งขันกันอย่างขนาดหนักในปัจจุบันและการควบคุมขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแล้ว ก็ไม่น่าวิตกว่าบริษัทการบินต่างประเทศจะโก่งราคาเอารัดเอาเปรียบแต่อย่างใด ฉะนั้นจึงขอแนะนำให้บริษัทเดินอากาศไทยถอนตัวจากการเดินอากาศระหว่างประเทศเสียโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ ยกเว้นแต่การบินไปประเทศลาว กัมพูชา และบีนัง และขอแนะนำให้ขายเครื่องบินแบบซูเปอร์คอนสเตลเลชั่นเสียในโอกาสที่ขายได้ คณะสำรวจฯ ขอเสนอแนะให้นำเงินที่ได้รับจากการขายนี้ และเพิ่มเงินอีกประมาณ ๒๐ ล้านบาท ไปซื้อเครื่องบินใหม่มาเปลี่ยนเครื่องบินเก่าสำหรับใช้ภายในประเทศ

ท่าอากาศยานดอนเมืองที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางสำคัญแห่งหนึ่งสำหรับการจราจรทางอากาศระหว่างประเทศได้รับบริการจากสายการบินรอบโลกผ่านรวม ๑๐ สาย และยังมีบริการของบริษัทในภาคพื้นเอเซียอาคเณย์อีกต่างหาก

ท่าอากาศยานดอนเมืองอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับท่าอากาศยานแห่งอื่นได้ มีความเหมาะสมสำหรับเครื่องบินทุกแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่จะต้องปรับปรุงอีกมากมายเพื่อให้เครื่องบินไอพ่นขึ้นลงได้ การปรับปรุงเช่นว่านี้มีโครงการอยู่แล้ว โดยจะใช้เงินลงทุน ๕๐ ล้านบาทในระยะ ๕ ปีข้างหน้า ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการนี้ รัฐบาลควรปรับปรุงสนามบินทหารขนาดใหญ่ใกล้จังหวัดนครราชสีมาให้เครื่องบินพลเรือนใช้ได้บ้างเพื่อจะได้ใช้เป็นที่เลือกอีกแห่งหนึ่งสำหรับนำเครื่องบินไปลงในกรณีที่อากาศไม่ดีทางท่าอากาศยานดอนเมือง ค่าใช้จ่ายในการนี้จะมีจำนวนเล็กน้อย

ถ้าหากดำเนินการปรับปรุงตามที่เสนอแนะไว้ข้างต้น บริษัทเดินอากาศไทยควรจะสามารถดำเนินกิจการได้กำไรภายใน ๒–๓ ปี อย่างไรก็ดี รายจ่ายลงทุนที่แสดงไว้ข้างต้น (นอกจากที่ใช้เงินของไอ.ซี.เอ.) อาจจะต้องตกเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด อย่างน้อยก็ในระยะเริ่มแรก ปัญหาที่ว่างบประมาณเหล่านี้ควรจะให้แก่บริษัทเดินอากาศไทยในรูปเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ จึงจะเหมาะที่สุดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเงินในปัจจุบันของบริษัท โดยที่บริษัทไม่มีบัญชีการเงินสำหรับให้คณะสำรวจฯ ทำการวิเคราะห์ได้ จึงไม่สามารถให้คำวินิจฉัยแม้แต่ในลักษณะคร่าว ๆ ได้ในขณะนี้ อย่างไรก็ดีเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลควรจะหาผู้เชี่ยวชาญมาพิจารณาฐานะการเงินปัจจุบันและพิจารณาวางรูปบัญชีของบริษัทเสียใหม่ด้วย

ตารางที่ ๑๓ ข้อเสนอการลงทุนในการขนส่งทางอากาศ ยอดรวม ๕ ปี ๒๕๐๒–๒๕๐๖

(ล้านบาท)

ท่าอากาศยานดอนเมือง	๕๐
สนามบินต่างจังหวัดและสนามบินสายย่อย	๔๐
โรงซ่อมใหญ่และโรงซ่อมธรรมดา (บริภัณฑ์และบริการ)	๕๕

การปรับปรุงบริการภาคพื้นดิน (เครื่องช่วยการเดินอากาศ การควบคุมจราจร และบริการอุตุนิยมวิทยา)	๕๕
เครื่องบินสายย่อย	๒๐
การเปลี่ยนเครื่องบินสายใหญ่ (หักเงินที่ได้จากขายเครื่องบินแบบซูเปอร์คอนสเตลเลชั่นแล้ว)	๖๐
รวม	๒๘๐

จ่ายจาก:—

ความช่วยเหลือของ ไอ.ซี.เอ.	๑๓๐
รัฐบาล	๑๕๐

การโทรคมนาคม

การโทรคมนาคมที่มีอยู่ในประเทศไทยขณะนี้มีอยู่จำกัด และโดยทั่วไปไม่เพียงพอแก่ความต้องการในปัจจุบัน

เขตตัวเมืองกรุงเทพฯ ได้รับบริการจากชุมสายโทรศัพท์กลางอัตโนมัติรวม ๑๖,๕๐๐ เลขหมาย แต่ข่ายทางสายที่ใช้อยู่ส่วนมากอยู่ในสภาพเลว ขณะนี้องค์การโทรศัพท์กำลังดำเนินโครงการขยายงานโดยใช้เงินขององค์การเอง ซึ่งจะทำให้มีเครื่องชุมสายอัตโนมัติเพิ่มขึ้นอีกเป็น ๒๙,๐๐๐ เลขหมาย ในระหว่างปี ๒๕๐๒ อย่างไรก็ดี จะต้องลงทุนในการวางข่ายทางสายภายนอกต่อไปอีกมาก

ในตัวเมืองจังหวัดต่าง ๆ มีสายโทรศัพท์ใช้ประมาณ ๔,๐๐๐ สายในปี ๒๕๐๐ เป็นชนิดที่ใช้พนักงานต่อทั้งหมด บางจังหวัดก็ได้รับบริการดี แต่ส่วนมากข่ายทางสายมักมีสภาพเลว

โทรศัพท์ทางไกลระหว่างภูมิภาคมีอยู่จำกัดมาก การติดต่อระหว่างจังหวัดส่วนใหญ่ใช้โทรเลขเครื่องโทรศัพท์ทางไกลและโทรเลขก็ต้องรับงานหนักเกินกำลัง และมีบ่อย ๆ ที่ต้องใช้เวลาถึง ๒ วันกว่าจะส่งโทรเลขถึงมือผู้รับได้

การคมนาคมระหว่างประเทศก็ยังขาดตกบกพร่องอยู่มาก นอกจากจำเป็นต้องขยายบริการเหล่านี้แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการประสานงานให้ดีขึ้นด้วย ในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบโทรคมนาคมแยกกันดำเนินงานถึง ๘ ระบบ

โครงการใหญ่เพื่อสนองความต้องการทางโทรคมนาคมทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารในประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียตนาม ได้กำหนดขึ้นเมื่อเร็วๆ นี้ โดยรัฐบาลของประเทศทั้งสี่ร่วมกับองค์การ ไอ.ซี.เอ องค์การไอ.ซี.เอ. ได้ตกลงจะให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน ๑๗ ล้านดอลล่าร์ (๓๔๐ ล้านบาท) สำหรับโครงการส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทย ซึ่งจะลงมือดำเนินงานใน พ.ศ. ๒๕๐๒ และกำหนดจะแล้วเสร็จใน พ.ศ. ๒๕๐๕

โครงการนี้กำหนดให้ปรับปรุงและขยายอุปกรณ์โทรคมนาคมให้เป็นระบบเดียวกันทั้งประเทศ และรวมเข้ากับระบบของประเทศข้างเคียงด้วย

โครงการส่วนของประเทศไทยมีส่วนประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๔ โครงการลงทุนในการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๐๒–๒๕๐๖

(ล้านบาท)

การบูรณะและขยายระบบโทรศัพท์ในกรุงเทพ ฯ	
รวมเครื่องชุมสายใหม่ ๑๐,๐๐๐ เลขหมาย และการติดตั้งสายที่มีอยู่แล้ว	๘๐
การบูรณะและขยายระบบโทรศัพท์ต่างจังหวัด	
รวมการเปลี่ยนให้เป็นโทรศัพท์อัตโนมัติ และเครื่องชุมสายใหม่รวม ๑๐,๐๐๐ เลขหมาย	๔๕
โทรศัพท์ทางไกล	๑๘๕
การอบรม	๑๐
อื่น ๆ	๑๐
รวม	๓๔๐

โทรศัพท์ทางไกลระหว่างภูมิภาคจะประกอบด้วยเครื่องถ่ายทอดวิทยุซึ่งมีแถบคลื่นกว้างใช้ระบบความถี่สูงมาก (วี เอช เอฟ) และคลื่นขนาดเล็กมาก (ไมโครเวฟ) ส่งได้ระยะไกล ๔,๐๐๐ กิโลเมตร วิธีนี้ปัจจุบันถือว่ามีประสิทธิภาพ

มากกว่าโทรศัพท์ทางไกลมาก และใช้กันแพร่หลายในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ประมาณ ๑ ใน ๓ ของเครื่องส่งวิทยุสำหรับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารใช้ ส่วนที่เหลือจะเป็นการขยายระบบโทรคมนาคมพลเรือนของประเทศไทยขึ้นอีกมาก

รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายเงินลงทุนต่อไปอีกเล็กน้อยสำหรับการไปรษณีย์และการโทรคมนาคมเพิ่มเติมจากโครงการนี้ ในโครงการลงทุนของรัฐบาลที่คณะสำรวจฯ เสนอแนะ ได้กะเงินไว้หยาบๆ ปีละ ๑๐ ล้านบาท สำหรับกิจการแต่ละอย่างด้วย

รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอ

รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอไว้ในด้านต่างๆ ของการขนส่งและการคมนาคมได้สรุปไว้ในตาราง ๑๕ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๕ รายจ่ายพัฒนาการที่เสนอในด้านการขนส่งและคมนาคมและวิธีหาเงิน

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายทั้งสิ้น					
รายจ่ายประจำ	๒๒๕	๒๖๐	๓๐๐	๓๒๐	๓๓๐
รายจ่ายลงทุน	๙๖๕	๑๐๑๕	๙๘๕	๑,๐๐๕	๙๒๕
รวม	๑,๑๙๐	๑,๒๗๕	๑,๒๘๕	๑,๓๒๕	๑,๒๕๕
จ่ายจาก					
กำไรจากการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ	๒๑๐	๒๑๐	๒๑๐	๒๒๐	๒๒๐
งบประมาณแผ่นดินและเงินสำรอง	๕๓๐	๖๐๐	๖๘๕	๗๙๕	๘๘๕
เงินกู้ และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	๔๕๐	๔๖๕	๓๙๐	๓๑๐	๑๕๐

รายจ่ายประจำแยกตามประเภทใหญ่ๆ

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
การบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน	๑๕๐	๑๗๐	๒๐๐	๒๑๐	๒๒๐
การบำรุงรักษาท่าเรือ	๒๕	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐
อื่น ๆ	๕๐	๖๐	๗๐	๘๐	๘๐
รวม ๑/	๒๒๕	๒๖๐	๓๐๐	๓๒๐	๓๓๐

รายจ่ายลงทุน แยกตามโครงการใหญ่ๆ

ทางหลวงแผ่นดิน	๔๗๕	๔๘๕	๔๔๐	๔๕๐	๔๔๐
งบประมาณแผ่นดิน	๑๕๐	๑๖๐	๑๘๐	๒๕๐	๒๘๐
ความช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ.	๓๒๕	๓๒๕	๒๕๐	๒๐๐	๑๕๐
รถไฟ	๓๑๐	๓๑๐	๓๒๐	๓๔๐	๓๖๐
กำไรจากการดำเนินงาน	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐
เงินสำรองและงบประมาณแผ่นดิน	๑๒๕	๑๓๐	๑๔๐	๑๕๐	๑๗๐
เงินกู้ธนาคารโลก	๕	—	—	—	—
การท่าเรือ	๔๐	๖๐	๕๕	๔๕	๔๕
กำไรจากการดำเนินงาน	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐
เงินสำรองและงบประมาณแผ่นดิน	—	๑๐	๑๕	๑๕	๑๕
เงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนาการของสหรัฐอเมริกา	๑๐	๒๐	๑๐	—	—
การขนส่งทางอากาศ	๖๐	๖๐	๕๐	๕๐	๖๐
งบประมาณแผ่นดิน	๑๐	๒๐	๒๐	๔๐	๖๐
ความช่วยเหลือของ ไอ. ซี. เอ. ๒/	๕๐	๔๐	๓๐	๑๐	—
โทรคมนาคมและการไปรษณีย์	๘๐	๑๐๐	๑๒๐	๑๒๐	๒๐
งบประมาณแผ่นดิน	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐
ความช่วยเหลือ ไอ. ซี. เอ. ๒/	๖๐	๘๐	๑๐๐	๑๐๐	—

๑/ ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น

๒/ รวมส่วนที่เป็นเงินกู้ที่ชำระคืนเป็นเงินบาท.

บทที่ ๕ บริการสังคม

ภายในระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยได้แสดงวิริยะมานะอย่างสูงที่จะพัฒนากิจการทางด้านบริการสังคม เช่น การสาธารณสุข การอาคารสงเคราะห์ และการประกันสังคม ผลงานของบริการต่าง ๆ นี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ให้ผลโดยตรงและมองเห็นไม่ได้ง่ายเช่นกับพลังงานไฟฟ้าที่ให้แสงสว่างแก่ตัวเมือง แต่ก็เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและผลิตภาพของประชาชน ความสำเร็จของประเทศไทยในด้านนี้นับว่าไม่น้อยหน้าประเทศอื่น ๆ ทางภาคพื้นเอเชียอาคเณย์ส่วนมาก แต่ก็มีบางกรณีซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาที่ความทะเยอทะยานมีมากเกินกำลังแรงงานและทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ ดังนั้นเพื่อที่จะได้มีการวางผังพัฒนาที่ถูกต้องตามหลัก คณะสำรวจฯ มีความเชื่อมั่นว่าจะต้องมีการศึกษาปัญหาและความต้องการต่าง ๆ โดยละเอียดก่อนที่จะมีการขยายบริการสังคมต่าง ๆ ให้ กว้างขวางออกไป

ในบทนี้ จะขอพิจารณาถึงกิจการต่าง ๆ ของบริการสังคมประเภทหลักว่า ภายในระยะอันใกล้ข้างหน้านี้ ควรจะทำอะไรบ้าง จึงจะได้ผลตอบแทนสูง

การสาธารณสุข

การควบคุมโรคที่สำคัญต่าง ๆ

ประเทศไทยได้ประสพความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัดที่สุดในการปราบปรามโรคไข้จับสั่น ผีดาษ และกาฬโรค โรคเหล่านี้ซึ่งครั้งหนึ่งเป็นมหันตรายต่อประชาชนได้ถูกปราบปรามให้สงบลงเป็นส่วนใหญ่ โดยอาศัยวิธีตรวจทราบ

เสียในระยะเริ่มเป็นในรายที่ต้องให้การรักษาพยาบาลและวิธีป้องกันโรคเสียก่อน ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากองค์การอนามัยโลก ยูนิเซฟ และองค์การ ไอ.ซี.เอ. ของสหรัฐอเมริกาได้มีส่วนสำคัญในการประสพความสำเร็จนี้ จำนวนคนไข้ที่ตายเพราะไข้จับสั่นได้ลดลงอย่างมากในระยะหลังนี้ และสำหรับไข้ทรพิษนั้น เกือบจะไม่มีผู้ป่วยเลย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่าได้มีการระบาดของกาฬโรคเลย แต่สำหรับอหิวาตกโรคซึ่งเดิมเข้าใจว่าได้ถูกปราบหมดสิ้นไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้กลับระบาดขึ้นอีกในจังหวัดธนบุรีใกล้กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ และได้ลุกลามออกไปหลายแห่งทั่วประเทศก่อนที่จะถูกปราบปรามสงบลง ทั้งนี้ ย่อมแสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการระมัดระวังและการป้องกันโรคอยู่ตลอดเวลา แม้กระทั่งโรคซึ่งปรากฏโดยผิวเผินว่าได้ถูกปราบสำเร็จไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม

โรคเรื้อน คุดทะราด โรคกลัวน้ำ โรคท้องร่วง โรคบิด โรคพยาธิลำไส้ และกามโรคยังมีอยู่ทั่วประเทศ และวัณโรคก็ยังเป็นปัญหาอยู่ สำหรับโรคเรื้อนนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยปราบปรามทดลองขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งปรากฏผลว่าประชาชนที่มาขอรับการรักษาได้มีความเลื่อมใสเป็นอันมาก สำหรับโรคคุดทะราดก็ได้มีความก้าวหน้าในการปราบปรามอยู่ไม่น้อยตั้งแต่เริ่มโครงการใน พ.ศ. ๒๔๙๓ แต่สำหรับโรคติดต่ออื่น ๆ การปราบปรามยังได้ผลแต่เพียงเล็กน้อย การสุขาภิบาลและการควบคุมต่าง ๆ เพื่อป้องกันการระบาดของโรคเหล่านี้ยังมิได้ดำเนินการอย่างเพียงพอ ความบกพร่องในการรักษาความสะอาดและการขาดเคหะสถานทำให้การใช้บังคับวิธีการควบคุมต่าง ๆ ดำเนินไปได้ในขอบเขตจำกัด

บริการสาธารณสุข

ภายในระยะสิบปีที่ผ่านมานี้ บริการสาธารณสุขดีขึ้นกว่าเก่ามาก จำนวนนายแพทย์ต่อประชาชนหนึ่งพันคนได้เพิ่มขึ้น (จาก ๑ ต่อ ๑๓,๖๐๐ ใน พ.ศ. ๒๔๙๐

เป็น ๑ ต่อ ๗,๑๐๐ ใน พ.ศ. ๒๔๙๙) บริการสาธารณสุขสำหรับกรุงเทพฯ มีมากกว่าเขตอื่น ๆ ในประเทศมากมาย ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสำหรับปี ๒๕๐๐ ว่าอัตราส่วนระหว่างนายแพทย์ต่อประชาชนเท่ากับ ๑ ต่อ ๑,๑๐๐ ในพระนคร และ ๑ ต่อ ๓๐,๐๐๐ ในจังหวัดอื่น ๆ

สำหรับพยาบาลก็ขาดแคลนมากเช่นกัน ขณะนี้มีจำนวนพยาบาลเพียง ๕,๐๐๐ คนทั่วประเทศ สองในสามของจำนวนนี้อยู่ในพระนคร จำนวนที่ต้องการนั้นประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน

สำหรับจำนวนทันตแพทย์ เภสัชกร และผดุงครรภ์ก็ได้เพิ่มขึ้นทั้งในพระนครและต่างจังหวัด แต่เช่นเดียวกันกับกรณีนายแพทย์ อัตราของการเพิ่มในพระนครสูงกว่าต่างจังหวัดมาก และจำนวนเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ นี้ยังคงต่ำอยู่มากในส่วนภูมิภาค

จำนวนเตียงคนไข้ในประเทศไทย (อัตราส่วนเฉลี่ย ๑.๕ เตียงต่อประชาชนพันคน โดยนับตั้งแต่ ๑.๙ ในพระนคร จนถึง ๐.๑ ในเขตที่ขาดแคลนที่สุด) นับว่าต่ำเมื่อเทียบกับที่อื่นเช่นประเทศมลายู ซึ่งมีจำนวนค่อนข้างเพียงพอ (๓ ต่อ ๑,๐๐๐) มากกว่าครึ่งของเตียงคนไข้ทั้งหมดอยู่ในนครหลวง และ ๗๙% ของจำนวนนี้เป็นของรัฐ นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลโรคจิต ๖ แห่ง ซึ่งจุคนไข้ได้ประมาณ ๔,๓๐๐ คน

สถานีอนามัยชนบท

สถานีอนามัยมีความสำคัญมาก เฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค สถานีที่ดีที่สุด (สถานีอนามัยชั้นหนึ่ง) มีเจ้าหน้าที่ประจำอย่างน้อยนายแพทย์หนึ่งนาย พยาบาล และผดุงครรภ์หนึ่งคน พนักงานสุขาภิบาลหนึ่งคนและผดุงครรภ์หนึ่งคน

และมีเตียงคนไข้อย่างน้อยสิบเตียงสำหรับกรณีฉุกเฉิน หรือการพักคนไข้ชั่วคราว แต่สถานีอนามัยประเภทนี้มีอยู่ในอำเภอต่าง ๆ ไม่ถึงหนึ่งในสี่ของจำนวนอำเภอทั้งหมด อำเภออื่น ๆ มีเพียงสถานีอนามัยชั้นสองและชั้นสาม ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำเพียงพนักงานสุขาภิบาลและพยาบาลผดุงครรภ์หรือมีเฉพาะพยาบาลผดุงครรภ์เท่านั้นแล้วแต่ประเภทของสถานี

ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ องค์การ ไอ.ซี.เอ. ได้ให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงบริการอนามัยในชนบทโดยเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่และปรับปรุงสถานีอนามัยชนบทชั้นหนึ่งเพื่อที่จะขยายเขตบริการให้กว้างขวางออกไป ระหว่างปี ๒๕๐๐ ถึง ๒๕๐๑ ได้มีสถานีที่ได้รับการปรับปรุงดังกล่าวนี้สิบหน่วยในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีนโยบายที่จะขยายกิจการนี้ออกไปเรื่อย ๆ ในส่วนภูมิภาค จุดประสงค์ก็เพื่อที่จะให้มีสถานีอนามัยที่ปรับปรุงแล้วนี้อย่างน้อยหนึ่งสถานีต่อจำนวนประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน ทั้งนี้ต้องการจำนวนสถานีถึง ๕๐๐ สถานี ซึ่งจะต้องกินเวลานานกว่าจะเป็นผลสำเร็จ เพราะการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเข้ามารับงานตามโครงการทำได้ในอัตราจำกัด อย่างไรก็ดี โครงการนี้ควรได้รับการส่งเสริมให้ก้าวหน้าโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถผลิตเจ้าหน้าที่ออกมาปฏิบัติงานได้

นอกเหนือไปจากสถานีอนามัยชนบทแล้ว กระทรวงสาธารณสุขยังมีหน่วยอนามัยเคลื่อนที่รวม ๑๑ หน่วย ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการแสดงกิจการอนามัยต่าง ๆ ตามโรงเรียน สถานีอนามัย และที่ชุมนุมชนต่าง ๆ

เมื่อไม่นานมานี้ ทางกระทรวงได้พยายามจะเกณฑ์ท้องถิ่นบางแห่งให้เข้าร่วมในโครงการสาธารณสุข ปรากฏผลว่ามีหน่วยงานเริ่มขึ้น ๗ หน่วย โดยมีคณะกรรมการอนามัยท้องถิ่นเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และมีสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ควบคุม คณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาล

ทั่วไปให้ดีขึ้น ป้องกันและปราบปรามโรคต่าง ๆ เวลาระบาดขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านอนามัยตัวอย่างขึ้นเพื่อเน้นความสำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหาอนามัยและสุขาภิบาลเป็นเรื่อง ๆ ไป

การผดุงครรภ์

ในปัจจุบันนี้มีโรงเรียนแพทย์อยู่สองแห่งในประเทศไทย ซึ่งสามารถผลิตนายแพทย์ได้ปีละ ๒๐๐ คน และมีคณะสาธารณสุขศาสตร์ ซึ่งทำหน้าที่ผดุงครรภ์เพิ่มเติมอีกหนึ่งปี โรงเรียนแพทย์ทั้งสองแห่งนี้ ถูกเรียกร้องให้รับนักศึกษาเพิ่มขึ้น แต่สถานที่และอุปกรณ์ที่มีอยู่ก็ไม่พอเพียงที่จะอบรมนักศึกษาที่รับไว้แล้วได้อย่างเหมาะสม ตามความเป็นจริงนั้น มาตรฐานของการศึกษาได้เสื่อมโทรมลงตั้งแต่หลังสงคราม ทั้งนี้เพราะว่าจำนวนนักศึกษาได้ทวีขึ้นเรื่อย โดยจำนวนอาจารย์ขยายตามไม่ทัน และเพราะว่าคุณวุฒิโดยเฉลี่ยของนักศึกษาได้เสื่อมลงด้วย โดยเฉพาะความสามารถของนักศึกษาที่จะใช้ภาษาอังกฤษได้ลดถอยลง ยิ่งกว่านี้ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรแต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่วิชาการแพทย์ได้ก้าวหน้าไปอย่างมหาศาล

โรงเรียนพยาบาลและผดุงครรภ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโรงพยาบาลศิริราชมีหน้าที่ให้การศึกษาทางด้านนี้ และผลิตพยาบาลและผดุงครรภ์ได้ประมาณปีละ ๘๐ คน โดยมีหลักสูตรสามปีครึ่ง ในปี ๒๔๙๙ รัฐบาลได้เปิดโรงเรียนพยาบาลสาธารณสุขขึ้นเพื่อฝึกอบรมผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนพยาบาลและผดุงครรภ์ต่ออีกสองปี นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนพยาบาลขั้นต่ำกว่าปริญญาอีก ๘ โรงเรียน

โรงเรียนแพทย์ที่เชียงใหม่

ได้มีการเสนอให้จัดตั้งโรงเรียนแพทย์เพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่เชียงใหม่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและ ไอ. ซี. เอ. เกี่ยวกับการศึกษาทางแพทย์และได้มีการวางผังในเรื่องนี้ไปไกลแล้ว ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง ๒๕๐๓ นายแพทย์และนางพยาบาลราว ๗๐ คน จะได้เดินทางไปรับการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมเฉลี่ยเวลาประมาณ ๒ ปีในสหรัฐอเมริกา เมื่อนายแพทย์และนางพยาบาลเหล่านี้สำเร็จการศึกษากลับมาแล้วก็จะเข้ารับราชการในฐานะอาจารย์ที่เชียงใหม่ และยังเป็นที่คาดหมายได้ว่าคณะอาจารย์ที่โรงเรียนนี้จะได้กำลังเพิ่มเติมจากที่ปรึกษาทางวิชาการจำนวนหนึ่งอีกด้วย

โครงการนี้เดิมทีจะให้เปิดการสอนใน พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยให้มีนายแพทย์ ๕๐ คน และพยาบาล ๕๐ คน สำเร็จการศึกษาสี่ปีหลังจากนั้น แต่ได้มีเหตุการณ์บางอย่างซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ ทำให้โครงการนี้ต้องล่าช้าไปอย่างน้อยที่สุดก็อีกหนึ่งปี

มูลค่าของที่ดิน อาคารก่อสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ ของโรงเรียนนี้ประมาณไว้เป็นเงิน ๑๐๐ ล้านบาท จ่ายจากทุนสมทบความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ๓๕ ล้านบาท และรัฐบาลไทยเป็นผู้ออกจำนวนที่เหลือทั้งหมด

เหตุผลต่าง ๆ ที่เป็นรากฐานของโครงการนี้นับได้ว่าเป็นเหตุผลที่ดี การขยายกิจการแพทย์ออกไปในส่วนภูมิภาคนับว่าเป็นของดี เมื่อพิจารณาถึงการรวมอยู่ของสถานศึกษาเหล่านี้ในกรุงเทพ ฯ เช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ จังหวัดเชียงใหม่จะได้รับประโยชน์จากการตั้งโรงเรียนแพทย์นี้เป็นอย่างมาก ซึ่งรวมทั้งโรงพยาบาลใหม่ที่มีเตียงคนไข้ ๕๐๐ เตียงด้วย ควรจะหวังได้ว่านักศึกษาที่จบจากโรงเรียนนี้ จำนวนไม่น้อยคงจะตั้งภูมิลำเนาอยู่ในภูมิภาค ต่างกับผู้

สำเร็จการศึกษาในกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนมากประกอบอาชีพอยู่ในพระนคร และเชียงใหม่มีกิจการในทางการแพทย์อยู่หลายอย่างแล้ว ซึ่งทำให้เป็นศูนย์กลางชั้นเยี่ยมสำหรับการฝึกอบรม กิจการเหล่านี้ประกอบด้วยโรงพยาบาลประจำจังหวัด ๑ โรง โรงพยาบาลเอกชน ๑ โรง โรงเรียนผดุงครรภ์ สถานอนามัยชนบทชั้นหนึ่ง โรงพยาบาลประสาทชั้นดี ๑ โรง และนิคมโรคเรื้อนซึ่งตั้งอยู่ใกล้ ๆ

วิธีดำเนินการตามโครงการนี้เท่านั้นที่ยังเป็นที่สงสัยอยู่ เท่าที่เป็นมาแล้วรู้สึกว่าขาดการวางผังล่วงหน้าโดยระมัดระวังทั้งในด้านการสอน และการก่อสร้างอาคาร จนบัดนี้ยังไม่ได้มีการประกาศแต่งตั้งคณบดีสถาปนิก หรือที่ปรึกษาทางสถาปัตย์ ในการเลือกสรรคณาจารย์สำหรับโรงเรียนใหม่แห่งนี้ รู้สึกว่าไม่ได้มีการถือประโยชน์จากข้อที่ว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่จะให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการที่จะได้รับผิดชอบและก้าวหน้า การณ์กลับปรากฏว่า ได้มีการเน้นว่าจะเป็นโอกาสที่จะไปศึกษาต่อต่างประเทศเป็นการแลกเปลี่ยนกับหน้าที่ราชการระยะหนึ่งที่เชียงใหม่ ทั้งนี้ย่อมก่อให้เกิดความเคลือบแคลงว่า วิชนจะสามารถดึงดูดคนหนุ่มสาวที่มีสมรรถภาพซึ่งทำงานอยู่ตามโรงพยาบาลและโรงเรียนแพทย์ในกรุงเทพฯ ในขณะนี้ได้อย่างไร

ได้มีบุคคลบางคนแสดงความไม่เชื่อว่าตัวอาจารย์และผู้สอนที่เชียงใหม่จะอยู่ในจังหวัดนั้นต่อไป หลังจากที่สัญญาได้สิ้นสุดลง (ต้องทำงานใช้สองเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับผู้ไปศึกษาต่างประเทศโดยใช้ทุนรัฐบาล) ในระยะสั้น ปัญหานี้อาจจะมีบ้าง เพราะจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนพลเมืองน้อย (ประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน) โอกาสที่จะประกอบอาชีพส่วนตัวมีจำกัด แต่ในระยะยาวเมื่อจังหวัดเชียงใหม่ได้มีชื่อเสียงเป็นศูนย์กลางการแพทย์ ก็คงจะมีคนไข้จากบริเวณในภาคเหนือมารับการรักษาพยาบาลกันมากขึ้น

ความต้องการสำหรับอนาคต

คณะสำรวจฯได้กล่าวถึงความขาดแคลนนายแพทย์และพยาบาลในประเทศไทยแล้ว เฉพาะอย่างยิ่งนอกเขตพระนคร โรงพยาบาลก็ยังต้องการอีก แต่จะเป็นการใช้เงินไปอย่างเปล่าประโยชน์ที่จะสร้างโรงพยาบาลเพิ่มเติมก่อนที่จะได้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ซึ่งจะมาดำเนินงานในโรงพยาบาลเหล่านั้นอย่างมีสมรรถภาพ มิฉะนั้นแล้วก็จะเกิดเหตุซ้ำกับที่เกิดขึ้นเร็ว ๆ นี้ที่เชียงใหม่ โดยได้มีการก่อสร้างตึกในโรงพยาบาลรัฐบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกหนึ่งตึกพร้อมด้วยเตียงคนไข้ ๑๐๐ เตียง ในปี ๒๕๐๐ แต่ปรากฏว่าหกเดือนล่วงแล้ว ตึกนี้ยังว่างเปล่าอยู่เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงาน ก่อนที่จะได้มีการก่อสร้างโรงพยาบาลเพิ่มเติม ควรจะได้มีการปรับปรุงและขยายงานโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วเสียก่อน โดยจัดหาเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่จำเป็นเพิ่มเติมและขยายแผนกคนไข้ภายนอก และควรจะได้มีการพิจารณาก่อสร้างสถานพยาบาลพักฟื้นขึ้นบ้าง เพราะค่าก่อสร้างต่ำกว่าของโรงพยาบาล และจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระของโรงพยาบาลลงไปได้บ้าง

สำหรับการเพิ่มจำนวนนายแพทย์และปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาวิชาแพทย์ศาสตร์ควรทำได้ โดยไม่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายมากนักโดยใช้สถานที่ที่มีอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงองค์งานทั้งหมดโดยละเอียดก็จะช่วยได้มาก เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้การบริหารดำเนินไปด้วยความยากลำบากเพราะบรรดาคณบดีต่างมีกิจธุระหลายอย่าง และไม่มีผู้ช่วยทางวิชาการและการเลขานุการเพียงพอ อาจารย์ควรจะได้รับอนุญาตให้เลิกงานประเภทที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบเสียโดยให้พยาบาลหรือผู้ช่วยทำแทน และหันไปมุ่งทางด้านการสอนแทน อนึ่งควรจะได้ใช้โรงพยาบาลอื่น ๆ ในพระนคร โดยเฉพาะโรงพยาบาลหญิง ซึ่งเป็นโรงพยาบาลชั้นเยี่ยมเป็นประโยชน์ในการสอนด้วย และควรจะได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน

อันเก่าแก่ล้าสมัยเสียที เพื่ออนุวรรตการเลื่อนตำแหน่งของอาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถโดยใช้ความสามารถเป็นเกณฑ์ไม่ใช่อาวุโสในราชการ เช่นที่เป็นอยู่ และควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรโดยละเอียด ในประการสุดท้าย ไอ.ซี.เอ. จะช่วยได้มาก ถ้าหากได้มีการเพิ่มจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความช่วยเหลือทางด้านการสอนวิชาแพทย์ศาสตร์ ซึ่งในขณะนี้ผู้เชี่ยวชาญประเภทนี้มีเพียงสองคน

สำหรับการป้องกันโรคธรรมดา มาตรฐานการศึกษาที่โรงเรียนพยาบาลอนามัยนับว่าสูงพอ แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่สงสัยว่าหลักสูตรสองปีนี้นั้นอาจจะยาวเกินไปโดยไม่จำเป็น เพราะในประเทศที่เจริญแล้วหลักสูตรประเภทนี้กำหนดเวลาเพียงหกเดือนถึงหนึ่งปีเท่านั้น จึงสมควรจะได้มีการพิจารณาย่นเวลาหลักสูตร

งานควบคุมป้องกันโรคอื่น ๆ เช่นวิธีการปราบปรามโรคไข้จับสั่น และคุดทะราดควรจะทำต่อไปนอกจากนั้นก็ยังมีงานเกี่ยวกับการศึกษาอนามัย หน่วยงานหมู่บ้านอนามัยตัวอย่างก็ควรจะดำเนินต่อไป แต่เพื่อให้ได้ผลเร็วยิ่งขึ้น คณะกรรมการอนามัยตำบลและหมู่บ้านควรจะได้รับการขยายและปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น คณะกรรมการเหล่านี้จะสามารถทำงานได้ผลมากขึ้นในการส่งเสริมเผยแพร่ให้ชาวบ้านรู้จักวิธีปฏิบัติง่าย ๆ เช่น รักษาถนนและตลาดให้สะอาด ขุดบ่อน้ำและสร้างส้วมแบบง่าย ๆ แต่ถูกหลักสุขาภิบาล

เพื่อปรับปรุงคุณภาพอาหารการกิน จะต้องมีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความรังเกียจและการถือไม่บริโภคอาหารบางจำพวกซึ่งนับเป็นปัญหาที่ยากมากอันหนึ่ง ในระยะยาวการให้โรงเรียนต่าง ๆ จัดสอนอย่างง่าย ๆ เกี่ยวกับประเภทอาหารที่พึงบริโภคประกอบกับโครงการจัดอาหารกลางวันแก่นักเรียนอาจจะให้ผลดีนอกจากนั้น ควรจะใช้การอบรมผู้ใหญ่ตามสถานีอนามัยและหน่วยอนามัยเคลื่อนที่เป็นปัจจัยประกอบด้วย สำหรับอาหารไทยนั้น ส่วนบกพร่องในคุณค่าก็เป็นที่ทราบ

กันเพียงพอแล้ว ฉะนั้นควรจะได้ใช้เงินงบประมาณไปในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้มากกว่าที่จะไปทำการวิจัยเพิ่มเติม

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเพิ่มอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ควรจะส่งเสริมให้รู้จักจำกัดขนาดของครอบครัว โดยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุมกำเนิดตามสถานอนามัยต่าง ๆ

การอาคารสงเคราะห์

การอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล

ในปัจจุบันนี้สถิติเกี่ยวกับเคหะสถานที่อยู่มีเพียงเล็กน้อยในประเทศไทย คณะสำรวจ ฯ ได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับจำนวนอาคารที่อยู่ถาวรที่เพิ่งสร้างขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ แต่ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับว่าประชากรอยู่กันอย่างอัดแออย่างไร ในกรุงเทพ ฯ และเมืองใหญ่อื่น ๆ การเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองก็เป็นที่ทราบกันอยู่แต่ไม่ได้มีการวัดจำนวนที่แท้จริง

อย่างไรก็ดี การขาดแคลนข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นสิ่งกีดขวางการดำเนินงานตามโครงการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล โครงการเช่นว่านี้ได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ (ไม่นับโครงการนิคมสร้างตนเอง) จากปีนั้นจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ กรมประชาสงเคราะห์กับสำนักงานอาคารสงเคราะห์ (ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๔) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๖) ได้สร้างอาคารที่อยู่รวม ๔,๓๑๖ หลัง คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑๓๙ ล้านบาท โดยได้ใช้วิธีการต่าง ๆ กัน เช่นการให้ผู้มีที่ดินของตนเองกู้เงินไปก่อสร้างและซ่อมแซมบ้าน และการปลูกอาคารเพื่อให้เช่าซื้อและเพื่อให้เช่า งบประมาณสำหรับโครงการนี้ได้มาจากเงิน

ลงทุนก้อนหนึ่งของกระทรวงการคลังเป็นจำนวน ๔๕ ล้านบาท ทุนหมุนเวียนของสำนักงานอาคารสงเคราะห์จำนวน ๕๓.๖ ล้านบาท และเงินให้กู้ยืมของธนาคารอาคารสงเคราะห์

ส่วนหนึ่งของอาคารของกรมประชาสงเคราะห์รวม ๑๘๔ หลัง ซึ่งเป็นส่วนเล็ก ได้กันไว้สำหรับข้าราชการ นอกจากนี้หน่วยราชการต่าง ๆ ของกระทรวงกลาโหม กรมตำรวจ กรมชลประทานและการรถไฟแห่งประเทศไทยต่างก็มีโครงการอาคารสงเคราะห์สำหรับข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดของตน

ข้อบกพร่องของกิจการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องช่วยจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ข้าราชการ ควรจะได้มีการสำรวจความต้องการเสียก่อน คณะสำรวจขอแนะนำให้ถือความต้องการของข้าราชการที่มีอัตราเงินเดือนต่ำที่สุดเป็นอันดับเอก เพราะข้าราชการชั้นนี้มีความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยมากที่สุด หลักการข้อนี้ไม่ได้ปรากฏว่ามีการถือปฏิบัติในโครงการของรัฐบาลที่ได้ทำสำเร็จไปแล้ว ดังจะเห็นได้จากอาคารสงเคราะห์ ๕๖ หลังที่ทุ่งมหาเมฆซึ่งมีราคาถึง ๓๑๐,๐๐๐ บาทต่อหลัง (รวมราคาอาคารและที่ดินโดยปรับราคาที่ดินให้ตรงกับความเป็นจริงในขณะนี้) ผู้เช่าซื้อซึ่งได้รับสิทธิโดยการจับฉลากผ่อนส่งเดือนละ ๖๐๐ บาท เป็นเวลา ๑๕ ปี ทั้งนี้ค่าเช่าซื้อทั้งหมดจะเป็นเงิน ๑๐๘,๐๐๐ บาท โดยไม่คำนึงถึงดอกเบี้ย เฉพาะเงินที่เสียรายเดือนนี้สูงกว่าเงินเดือนประจำของข้าราชการผู้น้อยส่วนมากเสียแล้ว โครงการนี้จึงไม่อาจถือเป็นการอาคารสงเคราะห์ราคาต่ำได้และอย่างน้อยที่สุดก็เป็นที่น่าสงสัยว่าการเช่าซื้อบ้านประเภทนี้ควรจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือไม่

ตัวอย่างอีกแห่งหนึ่งก็คืออาคารสงเคราะห์พิบูลวัฒนาของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งได้ให้เงินกู้สำหรับสร้างอาคาร ๒๒๕ หลัง รวมทั้งอาคาร ๒๓ หลังซึ่งมีราคาถึง ๒๔๒,๐๐๐ บาทต่อหลัง และผู้เช่าซื้อต้องผ่อนส่งเดือนละ ๒,๒๐๐ บาท แม้แต่อาคารขนาดกลางก็ยังมีราคาถึง ๑๗๒,๐๐๐ บาทต่อหลัง และต้องเสียค่าเช่าซื้อเดือนละ ๑,๔๐๐ บาท เป็นการยากที่จะให้เหตุผลในการรวมอาคารประเภทนี้ไว้ในโครงการอาคารสงเคราะห์ของประชาชน

คำตำหนิดังกล่าวนี้ใช้ได้เฉพาะอาคารสงเคราะห์เพียงส่วนน้อยเท่านั้น ส่วนใหญ่ของอาคารสงเคราะห์ที่ได้สร้างไปแล้ว (ประมาณ ๔,๑๓๒ หน่วย) นับว่าได้ใช้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ไม่ใช่ข้าราชการและมีราคาอยู่ในเกณฑ์ย่อมเยาว์ สำหรับอาคารสงเคราะห์แห่งซึ่งรวมที่อยู่มากกว่าพันหน่วย ได้ใช้ค่าก่อสร้างระหว่าง ๔,๙๐๐ ถึง ๓๕,๐๐๐ บาทต่อหน่วย (ค่าก่อสร้างเท่านั้น)

แต่เนื่องจากไม่ได้มีการสำรวจล่วงหน้าโดยถ่องแท้ ผลงานที่ปรากฏจึงมีลักษณะลักลั่นสำหรับในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ที่มีการปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์เกือบทั้งหมด อาคารเหล่านี้ได้สร้างขึ้นในบริเวณชานเมืองและได้ใช้เป็นที่อยู่ของพลเมืองจำนวนระหว่าง ๒๐,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยเมื่อพิจารณาถึงจำนวนประชากรของนครหลวง ซึ่งกำลังขยายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้เกือบจะไม่มีการรื้อถอนเพื่อสร้างใหม่เลย ที่อยู่อาศัยที่สกปรกอัดแอและชำรุดทรุดโทรมกลางตัวเมืองยังคงอยู่เช่นเดิม เท่าที่ปรากฏอยู่รู้สึกว่าไม่ได้มีการจัดโครงการอาคารสงเคราะห์ให้เข้ากับโครงการใหญ่ของคณะกรรมการวางผังกรุงเทพฯ ลักษณะที่เป็นอยู่ทั่วๆ ไปในประเทศไทย คือ หน่วยราชการหน่วยหนึ่งๆ ไม่มีความรู้และความสนใจในนโยบายหรือวิธีดำเนินการของหน่วยราชการหน่วยอื่นๆ

โครงการอาคารสงเคราะห์ที่มีขนาดพอควรจะมีโรงเรียน โรงพักตำรวจ โรงรถดับเพลิง และอื่นๆ ให้พร้อม แต่เท่าที่เป็นมามีหลักฐานว่าไม่ได้มีการประสานงานในด้านต่างๆ นี้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาคารสงเคราะห์ ๒ แห่งที่ถนนดินแดง แห่งแรกซึ่งมีอาคารอยู่ ๖๗๓ หลัง และเป็นอาคารที่มีราคาต่ำมีโรงเรียนซึ่งสร้างขึ้นอย่างวิจิตรและใช้ค่าก่อสร้างสูงมาก โรงเรียนนี้ใช้เป็นสถานที่ศึกษาของนักเรียนจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คนเศษในชั้นต่างๆ เริ่มแต่อนุบาล สามัญศึกษา วิสามัญศึกษาและอาชีวศึกษาขั้นสูง และยังมีบริการพิเศษต่างๆ เช่น อาหารกลางวันสำหรับเด็กอนุบาล การรักษาของแพทย์และการควบคุมโดยนักสังคมสงเคราะห์ แต่ในอาคารสงเคราะห์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้กันกลับปรากฏว่า เด็กที่อาศัยอยู่ในอาคารประมาณ ๑,๗๐๐ หลัง ซึ่งสร้างขึ้นภายหลังอาคารกลุ่มแรกไม่มีโรงเรียนเรียน และไม่สามารถจะเข้าเรียนที่โรงเรียนตัวอย่างพิบูลประชาสรรค์นี้ได้

ข้อแนะนำเพื่อการปรับปรุง

ถึงแม้ว่าปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในชนบทยังไม่มีเพียงพอก็มีอยู่เช่นเดียวกับในเมืองใหญ่ๆ แต่จะเห็นได้ว่าปัญหาแรกที่จะต้องแก้ไขเพื่อจะให้ได้ผลดีที่สุดในขั้นของการพัฒนาประเทศก็คือ ปัญหาที่อยู่อาศัยในตัวเมือง ยิ่งกว่านั้นปัญหาการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในตัวเมืองย่อมเป็นปัญหาที่เกี่ยวโยงกับปัญหาอื่นๆ ของการปกครองท้องถิ่น อาทิเช่น การจัดหาสถานที่ศึกษาและสถานที่สาธารณะอื่นๆ การควบคุมจราจร การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การประเมินราคาที่ดินและภาษีและอื่นๆ อีกมากมาย จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะมอบอำนาจในเรื่องนี้แก่ฝ่ายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ปกครองส่วนตัว

เมือง เพื่อที่จะได้จัดการกับปัญหาที่ผูกพันกันเหล่านี้ โดยให้มีการประสานงานกันทุกด้านตามความเหมาะสม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้เทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการอาคารสงเคราะห์โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาในบริเวณตัวเมือง เทศบาลควรจะทำการก่อสร้างด้วยตนเอง หรือติดต่อให้มีการก่อสร้างโดยผ่านสหกรณ์เคหะสถาน และมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับให้เช่าหรือเช่าซื้ออาคารเหล่านี้ ทั้งนี้จะต้องมีการจ้างและอบรมเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ๆ มีความต้องการอาคารที่ปลูกสร้างในราคาต่ำเหล่านี้มากที่สุด

แต่เนื่องจากเงินมีอยู่จำกัดมาก และความต้องการในด้านต่างๆ ก็มีเพิ่มขึ้นทุกที่ เช่นในด้านการประปา การระบายน้ำ การกำจัดน้ำและสิ่งโสโครกการขยายและซ่อมถนนหนทางต่างๆ เทศบาลนครกรุงเทพฯ จะไม่อาจทำงานด้านอาคารสงเคราะห์ได้มากนัก โดยปราศจากความช่วยเหลือ สำหรับเทศบาลจังหวัดอื่นๆ ก็เช่นกัน คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้รัฐบาลกลางตั้งงบประมาณสำหรับเรื่องนี้เป็นทุนสมทบกับงบประมาณของเทศบาล เพื่อที่จะให้โครงการนี้อยู่ในขอบเขตที่สมควร อาจจะต้องมีการกำหนดยอดเงินขั้นสูงไว้ ในเบื้องต้นนี้อาจจะประมาณให้อยู่ในวงเงินไม่เกิน ๓๐ ล้านบาทต่อปี การกำหนดงบเงินจำนวนนี้อาจจะทำไปโดยพลการอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้เพราะว่าในขั้นนี้ของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย งบประมาณส่วนใหญ่ควรจะใช้ไปในด้านอื่นๆ ที่สามารถเพิ่มกำลังการผลิตและรายได้โดยตรงมากกว่า เช่นการพลังงานการชลประทาน และการคมนาคมเป็นต้น เมื่อได้ปรากฏผลตอบแทนในด้านต่างๆ นี้โดยชัดแจ้งแล้ว ก็จะสามารถปันงบประมาณมาให้ด้านปรับปรุงมาตรฐานการกินอยู่ได้มากขึ้น

อีกประการหนึ่ง เพื่อเป็นการประกันว่างบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับด้านนี้จะใช้ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำจริง ๆ จะต้องมีการจำกัดราคาของอาคารแต่ละหลัง สำหรับเรื่องนี้จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเสียก่อน แต่ก็พอจะประมาณได้ในขั้นนี้ว่าควรจะอยู่ในวงเงิน ๑๐,๐๐๐ ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท สำหรับอัตราค่าเช่านั้นถึงแม้ว่าจะต้องต่ำกว่าอัตราตลาด แต่อย่างน้อยก็ต้องเพียงพอสำหรับการบำรุงรักษาและเพื่อใช้คืนค่าก่อสร้างภายในระยะอายุของอาคารที่สร้างขึ้นนั้น

สำนักงานอาคารสงเคราะห์ควรจะเลิกสร้างอาคารใหม่ขึ้นอีก และควรเลิกภารกิจในการให้เช่าซื้อและให้เช่าโดยด่วนที่สุด เพื่อโอนหน้าที่ในด้านการบริหารที่ยังค้างอยู่ไปให้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และแก่เทศบาลในกรณีบ้านให้เช่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ควรจะเป็นหน่วยดำเนินงานในฐานะตัวแทนเพียงแห่งเดียวของรัฐบาลกลาง ในการให้เงินกู้สำหรับกิจการอาคารสงเคราะห์ทั้งนี้โดยให้เงินกู้แก่เทศบาลหรือผ่านเทศบาล เงินกู้ส่วนใหญ่ควรให้มีระยะยาวและอัตราดอกเบี้ยต่ำ พอมีการใช้คืนเงินซึ่งให้กู้ออกไปจากเงินทั้งสองงบเพื่อการสร้างอาคารสงเคราะห์ในปัจจุบันนี้ ก็ให้โอนไปให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อใช้ในกิจการต่อไป

ควรจะได้ยุบเลิกสำนักงานอาคารสงเคราะห์เสียเมื่องานในปัจจุบันได้สิ้นสุดลงหรือโอนไปขึ้นกับธนาคารอาคารสงเคราะห์แล้ว สำหรับกองเคหะสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ก็เช่นกันเมื่อหมดหน้าที่สำคัญ ๆ แล้วก็ควรจะยุบเลิกเสีย

ถ้าปัญหาการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการยังมีอยู่ก็ควรจะได้มีการพิจารณาเป็นเอกเรื่องเดียวกัน ไม่ใช่ปล่อยให้มีการแยกพิจารณาโดยปราศจากความรอบคอบอันจะเป็นทางนำมาซึ่งการเล่นพวกพ้อง อาจจะตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นพิจารณาเรื่องนี้ และถ้าปรากฏว่าความต้องการมีอยู่จริง ๆ และถ้าหาเงินได้จะทำโครงการใดก็ตาม ควรให้ขึ้นอยู่กับหน่วยบริหารแต่หน่วยเดียว

ไม่ควรจะอนุญาตให้มีการกู้ยืมกันระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ได้อีกต่อไป และควรมอบให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นผู้จัดการเรื่องเงินทั้งหมดเพื่อจะได้มีการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณได้ตามควร ธนาคารจะต้องส่งรายงานประจำปีโดยละเอียดต่อกระทรวงการคลังทุกปีไป (ในอดีตถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์จะได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการส่งรายงานประจำปี แต่ในการปฏิบัติปรากฏว่าไม่มีการส่งรายงานประจำปีไปยังกระทรวงการคลังแม้แต่ฉบับเดียวจากสำนักงานอาคารสงเคราะห์หรือธนาคารอาคารสงเคราะห์)

พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าภาวะฉุกเฉินซึ่งประกาศใช้ในทุกเขตเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และได้เป็นอุปสรรคแก่การก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยในบริเวณซึ่งจะต้องรื้อถอนสิ่งก่อสร้างเก่าออกเสียก่อน ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ผู้เช่าจะถูกไล่ออกไม่ได้ตราบใดที่ยังปฏิบัติถูกต้องตามสัญญา นอกจากว่าเจ้าของสถานที่จะเข้ามาอยู่อาศัยเองแทน ถึงแม้ว่าการป้องกันสิทธิของผู้เช่าจะเป็นสิ่งที่ต้องมีเพื่อความยุติธรรม แต่พระราชบัญญัตินี้ก้าวล้ำเกินไป และควรจะมีการแก้ไขเพื่ออนุญาตการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์ สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น และกิจการสาธารณะอื่น ๆ

การสังคมสงเคราะห์

การประกันสังคม[1]

ประเทศไทยได้มีกฎหมายการประกันสังคมเป็นฉบับแรกเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมในปี ๒๔๙๗ กฎหมายนี้ได้วางโครงร่างทั่วไปสำหรับ

---

[1] บทความตอนนี้ได้เขียนขึ้นโดยอาศัยข้อความใน "รายงานต่อรัฐบาลไทยเรื่องวิธีดำเนินการตามพ. ร.บ. ประกันสังคม" ของนาง ไอดา ซี. เมเรียม ของหน่วยบริหารการประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา (องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ เจนีวา ๒๔๕๘)

การประกันสังคมทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการส่งเคราะห์มารดา ครอบครัวที่มีบุตรมาก คนเจ็บป่วย คนทุพลภาพ คนวัยชราและฌาปนกิจ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่พลเมืองทั้งหมดที่มีอายุระหว่าง ๑๖ ถึง ๖๐ และมีงานประจำซึ่งมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า ๕๐๐ บาท โดยยกเว้นบุคคลทำงานบางประเภทแต่ไม่ได้มีการระบุผลประโยชน์ที่จะได้โดยแจ้งชัดและยิ่งกว่านั้นยังไม่ได้ระบุสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์โดยแจ้งชัด และตามความเป็นจริงแล้วกฎหมายฉบับนี้ยังมิได้ใช้บังคับแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เป็นการยากอย่างยิ่งที่จะนำกฎหมายประเภทนี้มาใช้ โดยกว้างขวางเนื่องจากประชากรไทยจำนวนร้อยละ ๘๕ ประกอบการเกษตร และส่วนใหญ่ของจำนวนนี้ทำงานของตนเองและส่วนใหญ่ของผู้ทำงานในเมืองก็ทำงานของตนเองอีก การที่จะประกาศบังคับใช้กฎหมายนี้โดยทั่วหมดย่อมทำได้ยากมาก ในทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายฉบับนี้อาจใช้กับลูกจ้างแรงงานในอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและราชการยิ่งกว่านั้นยังเป็นการสุดวิสัยที่จะบริหารงานนี้ให้คลุมถึงบริษัทต่าง ๆ หลายพันบริษัทที่มีลูกจ้างเพียงไม่กี่คน แม้แต่จะใช้กฎหมายนี้สำหรับประชากรส่วนน้อยนี้ ก็จะต้องใช้พนักงานเป็นจำนวนมากกว่าที่จะหาคนที่ได้รับการศึกษามาทางนี้ได้ในขณะนี้ เมื่อพิจารณาข้อบกพร่องเหล่านี้พร้อมทั้งการที่พระราชบัญญัตินี้ยังไม่เคยใช้บังคับจริงจังแล้ว คณะสำรวจจึงขอแนะนำให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย

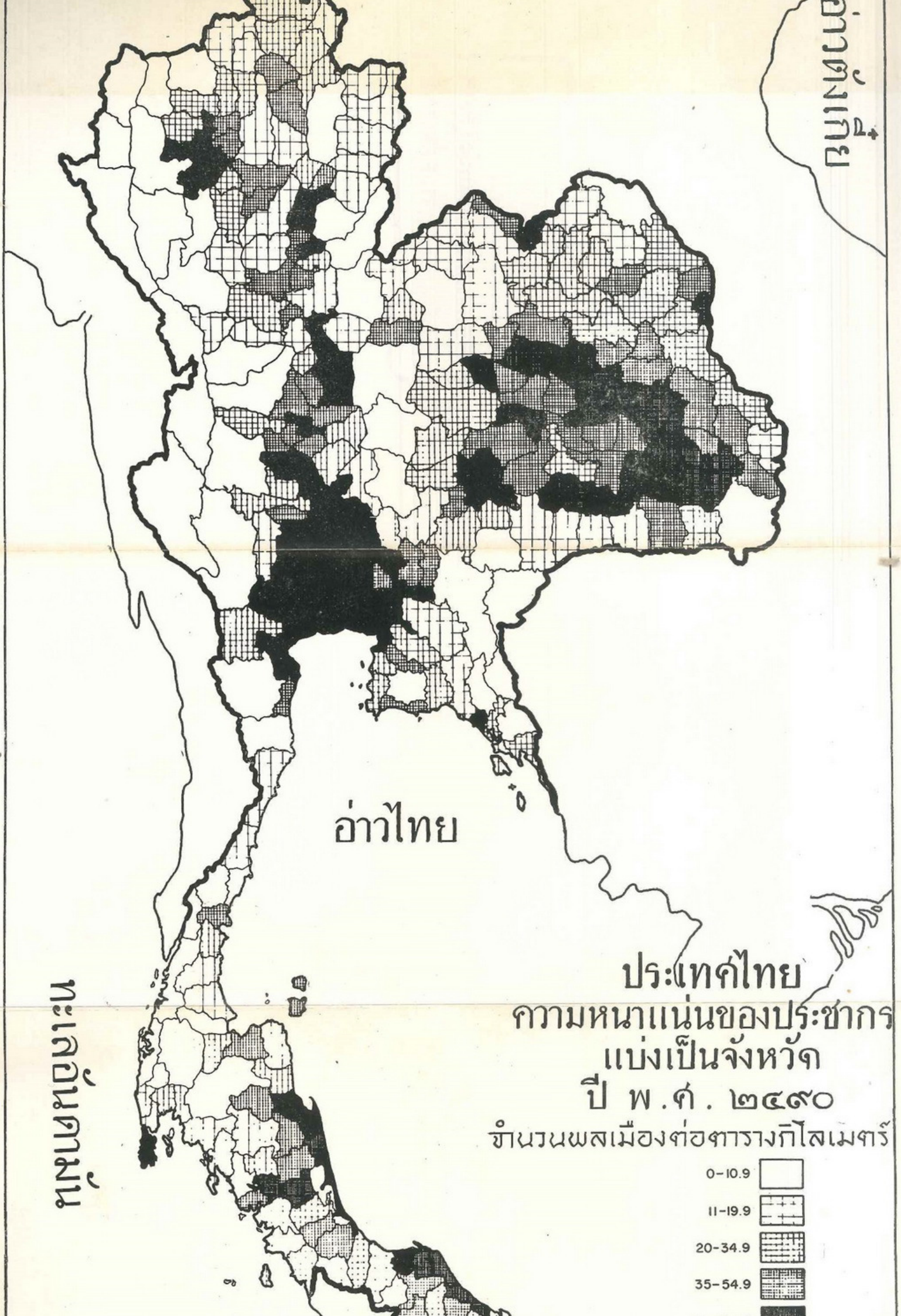
เพื่อเป็นขั้นแรกของการจัดตั้งระบบประกันสังคมที่ได้ผลแน่นอน คณะสำรวจขอแนะนำให้เริ่มด้วยการประกันการชดเชยความเสียหายแก่กรรมกร โครงการเช่นนี้จะบำบัดความต้องการอันรีบด่วนซึ่งมีอยู่ในวงการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในขณะนี้ และคงจะปฏิบัติได้และจะได้เป็นการฝึกฝนให้ความชำนาญแก่เจ้าหน้าที่เพื่อที่จะได้ขยายงานด้านประกันสังคมต่อไป

คณะสำรวจจึงขอแนะนำว่าในขั้นแรกนี้ ควรจะพิจารณาใช้โครงการนี้แก่เฉพาะบริษัทที่มีคนงานมากกว่าสิบคนขึ้นไป และพร้อมกันก็ให้ศึกษาค้นคว้าว่าจะสามารถขยายโครงการให้กว้างออกไปได้หรือไม่ ภายในระยะเวลาหนึ่งหรือสองปีข้างหน้า

สำหรับการประกันประเภทนี้ น่าที่จะให้ผู้ว่าจ้างเป็นผู้จ่ายเงินประกันแต่ผู้เดียว โดยรัฐบาลอาจจะให้ความช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารบางส่วน การประกันนี้ควรจะคลุมถึงการให้การรักษาพยาบาลแก่คนงานที่ถูกทำให้ทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยลงเนื่องมาจากการทำงาน การให้ประโยชน์เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลนี้ไม่ควรจะจำกัดเวลาและจะไม่มีการคิดค่ายา หรือการใช้อุปกรณ์อกต่างหาก คนงานที่ไม่สามารถทำงานไปชั่วขณะควรจะได้รับเงินทดแทนระหว่างที่ไม่สามารถทำงาน และคนงานที่ต้องทุพพลภาพตลอดชีวิตควรได้รับบำนาญประจำเดือน ญาติที่สนิทของกรรมกรที่ตายในหน้าที่ควรจะได้รับเงินทดแทนเป็นเงินสด ทั้งนี้อาจจะเป็นการเหมาะสมในขั้นแรกที่จะเลือกทดลองใช้โครงการนี้กับอุตสาหกรรมบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มีอันตรายและการเสี่ยงภัยสูงสุด

นอกไปจากนี้แล้ว เมื่อพิจารณาโครงการประกันชดเชยความเสียหายแก่กรรมกร ควรจะได้มีการพิจารณาจัดโครงการให้การรักษาพยาบาลพักฟื้นและฝึกหัดอาชีพใหม่แก่กรรมกรที่ทุพพลภาพ โครงการนี้จะเป็นประโยชน์ในการช่วยให้กรรมกรผู้บาดเจ็บได้กลับมาทำงานที่อำนวยผลิตผลและลดค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้บาดเจ็บระหว่างงาน เบี้ยประกันที่เก็บอาจจะรวมค่าประกันเล็กน้อยสำหรับค่าใช้จ่ายในการช่วยให้คนเจ็บเหล่านี้ได้กลับทำงานบางอย่างได้ด้วย

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มีบทบัญญัติสำหรับการปรับปรุงมาตรฐานของการให้ความปลอดภัยรักษาอนามัยและการสงเคราะห์อื่น ๆ แก่คนงาน ถ้าหากว่าได้มีการบังคับใช้กฎหมายนี้ให้ได้ผลจริงจังแล้ว ก็อาจจะลดค่า


อ่าวไทย
ประเทศไทย
ความหนาแน่นของประชากร
แบ่งเป็นจังหวัด
ปี พ.ศ. ๒๔๙๐
จำนวนพลเมืองต่อตารางกิโลเมตร
0-10.9
11-19.9
20-34.9
35-54.9

ใช้จ่ายของการประกันเงินชดเชยความเสียหายแก่กรรมกรไปได้มาก พระราช-บัญญัตินี้ได้ตกเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลสถิติอันจะช่วยกำหนดขอบเขตของการประกันเงินชดเชยความเสียหายแก่กรรมกรอยู่แล้ว จึงควรที่จะมอบหมายให้กองแรงงานมีหน้าที่จัดเตรียมรายละเอียดสำหรับโครงการที่เสนอนี้

ต่อไปในอนาคตเมื่องบประมาณและความสามารถในการบริหารมีเพียงพอแล้ว รัฐบาลก็อาจปรารถนาที่จะขยายกิจการประกันสังคมออกไปอีก เพื่อเป็นการตระเตรียมงาน จะเป็นการสมควรที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานขึ้นใหม่ โดยใช้ความระมัดระวังมากขึ้น ทั้งนี้ควรอาศัยรายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญความมั่นคงของสังคมขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศซึ่งขณะนี้ได้มาทำการสำรวจศึกษาการประกันสังคมในประเทศไทย และอยู่ในฐานะที่จะให้คำแนะนำทางด้านวิชาการและกฎหมายซึ่งจะประกอบด้วยหลักการเพื่อโครงการประกันค่าชดเชยความเสียหายแก่กรรมกรด้วย

การสงเคราะห์ครอบครัว

รัฐบาลไทยได้เริ่มการสงเคราะห์ครอบครัวขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ๒๔๙๑ และได้ดำเนินงานนี้เรื่อยมาจนปี พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยใช้วิธีให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรมากภายในวงงบประมาณถึง ๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๐ ได้ขยายโครงการนี้ออกไปอีก ถึงแม้ว่าทางองค์การกรรมกรระหว่างประเทศได้ตั้งข้อกังขาอย่างรุนแรงว่าสมควรหรือไม่ [1]

---

[1] ดูหมายเหตุในหน้าที่แล้ว

คณะสำรวจมีความเห็นว่าระบบการให้เงินอุดหนุนผู้มีบุตรมากที่มีอยู่เวลานี้ไม่เหมาะสมและควรจะยกเลิกเสีย เงินอุดหนุนจำนวน ๑๒๐ บาท สำหรับบุตรคนที่ห้าและ ๘๐ บาท สำหรับบุตรคนถัดๆ ไปย่อมให้ความสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ยากจนได้ไม่มากนัก แต่กลับเป็นการเปลืองงบประมาณอย่างมาก นอกจากจะได้มีการสอบฐานะตามความเป็นจริงแล้ว ก็จะเกิดการจ่ายเงินเป็นจำนวนมากแก่ผู้ที่ไม่มีความต้องการจริงๆ แต่การสอบฐานะนี้เป็นเรื่องยากมาก แม้แต่ในประเทศที่ได้ก้าวหน้าไปแล้วเป็นอย่างมาก ในการบริหารกิจการสังคม ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยไม่มีหน่วยราชการในท้องที่ซึ่งจะทำงานนี้ได้ และถึงแม้จะหาเครื่องมือในการบริหารได้ก็ยังมีปัญหาเรื่องครอบครัวไทยส่วนมากได้รับรายได้ส่วนหนึ่งในรูปสิ่งของและครอบครัวชนบทยังมีนิสัยชอบฝากลูกให้ญาติเลี้ยงอีกด้วย ซึ่งทำให้จำนวนคนในครอบครัวไม่แน่นอน อนึ่งการที่เจ้าหน้าที่จะไปแบ่งฐานะโดยถือหลักประมาณรายได้ที่ไม่แน่นอนของแต่ละครอบครัวย่อมเป็นการแบ่งชั้นของสังคม ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการแตกแยกกันขึ้น [1]

การสงเคราะห์ผู้ทุกข์ยาก

จะเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะใช้ระบบการสงเคราะห์ผู้ทุกข์ยากแทนการสงเคราะห์ครอบครัว ทั้งนี้ เพราะแม้แต่ในประเทศเช่นประเทศไทยซึ่งความสัมพันธ์ทางครอบครัวแน่นหนาพอที่จะมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง ก็ยังมีครอบครัวบางครอบครัวที่ประสพโชคร้ายถึงขนาดที่ไม่อาจช่วยตัวเองได้และจำต้องขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้โดยแจ้งชัด กองต่างๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งรวมการ

๑/ โครงการนี้ได้ยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. ๒๔๘๙ พ.ศ. ๒๕๐๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๑

สงเคราะห์ผู้ประสพภัย กรรมกรว่างงาน การเลี้ยงดูบุตรของครอบครัวที่ยากจน และอื่น ๆ งบประมาณที่ได้ใช้ไปสำหรับการสงเคราะห์เหล่านี้เป็นจำนวน ๑๔.๖ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๙๙

การปฏิบัติงานในการสงเคราะห์ประเภทนี้จะได้ผลดีขึ้นและง่ายขึ้นมากถ้าหากมอบให้เป็นภาระของกองใดกองหนึ่งแต่เพียงกองเดียว เมื่อได้มีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องนี้โดยเฉพาะหนทางที่จะขอความร่วมมือจากเทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็ควรจะได้มีการกำหนดลักษณะของความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลและออกกฎหมายสังคมสงเคราะห์ซึ่งควรระบุการให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปเงินสดและสิ่งของแล้วแต่กรณีไว้ด้วย ทั้งนี้จำต้องระบุวิธีที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงของการขอความช่วยเหลือแต่ละรายอย่างได้ผลด้วย

เยาวชนสงเคราะห์

โดยทั่วไปแล้ว การสงเคราะห์เยาวชนถือว่าเป็นงานอันดับเอกของการประชาสงเคราะห์ ขณะนี้กรมประชาสงเคราะห์มีสถาบัน ๕ แห่ง ซึ่งให้ความอนุเคราะห์แก่เด็กกำพร้าหรือที่ถูกพ่อแม่ทอดทิ้งรวม ๙๓๕ คน รวมทั้งแต่ทารกขึ้นไปจนอายุ ๑๗ ปี แต่มีเด็กเพียง ๓๐ คนที่ได้รับการสงเคราะห์ในบ้านที่รับอุปการะเด็ก

เนื่องจากการสงเคราะห์ในครอบครัวมีบรรยากาศดีกว่าและเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการสงเคราะห์ในสถาบัน คณะสำรวจฯ จึงขอแนะนำให้ย้ายเยาวชนในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ นี้ไปสู่บ้านที่รับอุปการะเด็กที่ได้ผ่านการสำรวจและการควบคุมอย่างระมัดระวังแล้วโดยด่วนที่สุด ยิ่งกว่านี้เนื่องจากการบริหารการสงเคราะห์ประเภทนี้จำต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรอบรู้ภาวะท้องถิ่นเป็นอย่างดี

ฉะนั้นจึงควรมอบความรับผิดชอบให้แก่เจ้าพนักงานเทศบาลและหน่วยปกครองท้องถิ่น แต่จากสถาบันห้าแห่งนี้ อาจจะดำเนินงานต่อไปได้สองแห่ง (แห่งหนึ่งเป็นโรงเรียนดัดสันดานสำหรับเด็กชาย) แต่อาจจะเป็นการสมควรที่จะย้ายไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับสถาบันอีกสามแห่งนั้นควรมอบให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของเทศบาล เพื่อดำเนินงานชั่วคราวจนกระทั่งสามารถใช้ระบบบ้านที่รับอุปการะเด็กแทนได้โดยสมบูรณ์ ทางฝ่ายเทศบาลก็ควรจะเตรียมหาและฝึกอบรมเจ้าพนักงาน

พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้จัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กขึ้นในกรุงเทพฯ และยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่าจะต้องมีการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าในเรื่องนี้ยังไม่มีการปฏิบัติแต่อย่างใด ฉะนั้นในส่วนภูมิภาคจึงมีการพิจารณาแต่เพียงเล็กน้อยว่าผู้ทำผิดกฎหมายเป็นเยาวชนหรือผู้ใหญ่ เยาวชนไม่ได้รับสิทธิพิเศษในการขึ้นศาลและสู้คดีแต่ประการใด และถ้าถูกตัดสินให้มีผิดก็ต้องถูกจำโทษในคุกเดียวกับนักโทษผู้ใหญ่

แต่สำหรับในกรุงเทพฯ ผู้ทำผิดกฎหมายที่เป็นเยาวชนจะต้องขึ้นศาลเยาวชนซึ่งให้การพิจารณาเป็นพิเศษ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กมีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนและให้การรักษาทางจิตแพทย์ จิตวิทยาและทางแพทย์แก่เยาวชนเหล่านี้ นอกจากนั้นแล้วยังมีหน้าที่บริหารระบบการคุมประพฤติ แต่มีเยาวชนเพียงจำนวนน้อยที่ได้รับการคุมประพฤติดังกล่าวนี้

คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้มีการจัดตั้งศูนย์กลางหรือคณะกรรมการประเภทนี้ขึ้นนอกเขตพระนครและธนบุรีโดยมอบหน้าที่ให้ช่วยเหลือเยาวชน ดูแลการปฏิบัติต่อเยาวชน และแยกนักโทษเยาวชนออกจากนักโทษผู้ใหญ่

การสงเคราะห์ผู้ชรา

กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้ชราคล้ายคลึงกับเยาวชน เวลานี้มีผู้ชรา ๓๘๒ คน ได้รับการดูแลในสถานสงเคราะห์คนชราร่วมสามแห่ง แห่งหนึ่งซึ่งค่อนข้างใหญ่อยู่ชานพระนครและอีกสองแห่งอยู่ในต่างจังหวัด

ในประเทศไทย การสงเคราะห์ผู้ชราส่วนใหญ่เป็นเรื่องในตัวเมือง เพราะในชนบทครอบครัวดูแลกันเอง การดูแลผู้ชรามีส่วนคล้ายคลึงกับการดูแลเยาวชนมาก ชีวิตในบ้านส่วนตัวโดยทั่วไปแล้ว นับว่าดีกว่าชีวิตในสถาบันและการดูแลก็ถูกกว่า คณะสำรวจจึงขอแนะนำให้ย้ายหน้าที่นี้ไปขึ้นอยู่กับเทศบาล ซึ่งควรจะมีแผนการหาบ้านที่รับเลี้ยงดูผู้ชรา

การแก้ไขอาชญากรรม

ประเทศไทยใช้วิธีจำคุกอาชญากรเป็นวิธีสำคัญโดยมีการใช้วิธีการคุมประพฤติ และการ พักการ ลงโทษ เพียงเล็กน้อย แทนที่จะดำเนินการตามโครงการสร้างคุกใหญ่โต น่าจะได้มีการศึกษาเรื่องระบบการคุมประพฤติและการพักการลงโทษโดยละเอียด แต่ถ้ามีความจำเป็นจะต้องสร้างที่คุมขังขึ้นใหม่ก็น่าจะสร้างแบบค่ายโดยใช้แรงงานนักโทษเป็นส่วนใหญ่

การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์

การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ซึ่งในขณะนี้เป็นหน้าที่ของวิทยาลัยสังคมสงเคราะห์และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำกันไปโดยไม่มีการวางผังอย่างถ้วน หลักสูตรและการฝึกภาคปฏิบัตินับว่าไม่เพียงพอ และผู้สำเร็จการศึกษาออกมามีคุณวุฒิไม่ถึงขนาด [๑] จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทั้งหมดหรือยกเลิกเสียเพราะผลได้ไม่คุ้มค่า

๑/ ดูรายละเอียดจาก "การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย" โดยไอรีน เอ็ม. เดวิดสัน และเดบอราบี. เพนทซ์ (โครงการช่วยเหลือทางวิชาการของสหประชาชาติ รายงานที่ TAA/THAI ๔. วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๕๕)

การวิจัยในเรื่องการสังคมสงเคราะห์เป็นหน้าที่ของกองวิชาการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ งานที่ทำอยู่เวลานี้เกือบจะไม่มีคุณภาพขั้นงานวิชาชีพ เท่ากับว่าการลงทุนในกองนี้แทบจะไม่ได้ผลเลย ดังนั้นจึงอาจเป็นการเหมาะสมที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือยุบเลิกกองนี้เสีย และหาผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาช่วยศึกษาเป็นเรื่อง ๆ ไป

เงินที่ต้องการ – รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

เพื่อให้มีบริการสังคมดังกล่าวมานี้ คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ตั้งงบประมาณประจำปี สำหรับรายจ่ายประจำเริ่มจาก ๒๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ จนถึง ๒๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๖ รายจ่ายจำนวนนี้นับว่าสูงกว่าในปีก่อน ๆ แต่ก็ได้ตัดทอนลงเหลือเท่าที่จำเป็นจริง ๆ โดยพิจารณาถึงการขยายของจำนวนพลเมืองด้วย จำนวนที่ควรตั้งเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นของการสาธารณสุข เพื่อตั้งอัตรานายแพทย์และพยาบาลเพิ่มขึ้นสำหรับโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้ว และจะสร้างขึ้นใหม่เพื่อขยายและปรับปรุงการอนามัยชนบท และเพื่อปรับปรุงการบริหารงานในโรงเรียนแพทย์ทั้งสอง ให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น งบประมาณค่าใช้จ่ายประจำทางด้านประชาสงเคราะห์นั้นไม่ได้มีการพิจารณาเพิ่มให้กว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้มากนัก ตรงกันข้ามคณะสำรวจฯ รู้สึกว่ามีงานประจำบางอย่างของกรมประชาสงเคราะห์ที่ควรจะยกเลิกเสีย หรือพักไว้จนกว่าจะมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียงพอที่จะขยายงานได้อย่างมีประโยชน์

รายการทางด้านการสาธารณสุขที่จะต้องสันเปลืองงบประมาณลงทุนส่วนใหญ่ก็คือ โรงเรียนแพทย์ใหม่ที่เชียงใหม่ แต่เมื่อเลย พ.ศ. ๒๕๐๔ ไปแล้ว รายจ่ายด้านนี้จะลดลงอย่างรวดเร็ว งบประมาณที่ตั้งไว้ ๘ ล้านบาทสำหรับ

ปรับปรุงโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วและสร้างสถานพักฟื้นขึ้นใหม่นับว่าต่ำมาก แต่ก็เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมเสียก่อน งบประมาณสำหรับสถานีอนามัยก็ตั้งไว้ต่ำเช่นเดียวกัน

สำหรับเงินลงทุนทางด้านประชาสงเคราะห์นั้น คณะสำรวจได้แนะนำให้ตั้งไว้ต่ำ ทั้งนี้เพราะคณะสำรวจฯ มีความเห็นว่าโครงการนิคมสร้างตนเอง ซึ่งสันเปลืองเงินมากที่สุดควรจะได้ระงับไว้ชั่วขณะก่อน แต่ถ้าหากว่าภายหลังจากการพิจารณาศึกษาโดยละเอียดแล้วทางรัฐบาลยังคงยืนยันที่จะดำเนินงานต่อไป ก็ขอให้ทำไปโดยให้ใช้กำลังเงินน้อยกว่าก่อนมาก

สำหรับการอาคารสงเคราะห์นั้น ขอแนะนำว่ารัฐบาลยังไม่ควรจะให้เงินช่วยเหลือจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ทั้งนี้เพื่อให้เวลาปรับปรุงการจัดองค์งานเสียก่อน งบประมาณในปีแรกควรอยู่ในวงเงิน ๑๕ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึง ๔๐ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖

งบประมาณที่ได้เสนอแนะนำมานี้ได้สรุปไว้ในตารางที่ ๑๖ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๖ ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายพัฒนาการของรัฐบาลในด้านบริการสังคม และที่มาแห่งเงินที่จะต้องใช้ (พ.ศ. ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖)

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
ยอดค่าใช้จ่าย					
รายจ่ายประจำ	๒๐๐	๒๑๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
รายจ่ายลงทุน	๕๐	๙๕	๑๑๐	๙๐	๑๑๐
รวม	๒๕๐	๓๐๕	๓๔๐	๓๔๐	๓๖๐
ที่มา					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๓๕	๒๗๐	๒๙๕	๓๐๐	๓๑๐
เงินเทศบาล	—	๑๕	๒๐	๓๐	๔๐
ความช่วยเหลือจากไอ.ซี.เอ.ที่คาดว่าจะได้	๑๕	๒๐	๒๕	๑๐	๑๐

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายประจำแยกตามประเภทใหญ่ ๆ					
การสาธารณสุข	๑๖๐	๑๗๐	๑๘๕	๒๐๕	๒๐๕
การสงเคราะห์	๔๐	๔๐	๔๕	๔๕	๔๕
ยอดรายจ่ายประจำ	๒๐๐	๒๑๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
ที่มา					
งบประมาณแผ่นดิน	๒๐๐	๒๑๐	๒๓๐	๒๕๐	๒๕๐
รายจ่ายลงทุนแยกตามโครงการใหญ่ ๆ					
การสาธารณสุข	๓๕	๕๒	๕๐	๒๕	๒๔
โรงเรียนแพทย์และโรงพยาบาลเชียงใหม่	๑๖	๓๒	๓๓	๙	๙
การปรับปรุงโรงพยาบาล	๘	๘	๘	๘	๘
สถานีอนามัย	๕	๕	๕	๕	๕
การปราบมาลเรีย	๕	๖	๓	๒	๑
การวิจัย	๑	๑	๑	๑	๑
การสงเคราะห์	๑๕	๑๓	๒๐	๕	๖
การอาคารสงเคราะห์	—	๓๐	๔๐	๖๐	๘๐
ยอดงบลงทุน	๕๐	๙๕	๑๑๐	๙๐	๑๑๐
ที่มา					
งบประมาณแผ่นดิน	๓๕	๖๐	๖๕	๕๐	๖๐
เงินเทศบาล	—	๑๕	๒๐	๓๐	๔๐
ความช่วยเหลือจากไอซีเอที่คาดว่าจะได้	๑๕	๒๐	๒๕	๑๐	๑๐

บทที่ ๖ การศึกษาในประเทศไทย

การศึกษามีความสำคัญสำหรับเศรษฐกิจของประเทศไทยมาก ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับสามถัดจากกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย งบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลใน ๒ – ๓ ปีมานี้ ในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๙ ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาคิดเฉลี่ยแล้วมากกว่าร้อยละ ๒ $\frac{1}{2}$ ของผลผลิตขั้นต้นของชาติ ในระยะนี้รายจ่ายเพื่อการศึกษาได้เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ ๕๐

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง ซึ่งมีระดับความเจริญใกล้เคียงกันแล้ว ปรากฏว่ารายจ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศไทยมิได้สูงเกินไปนัก หากเปรียบเทียบต่อประชากร ๑ คนแล้ว จะเห็นได้ว่ารายจ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศไทยสูงกว่าพม่า แต่ยังต่ำกว่าลังกาหรือฟิลิปปินส์มาก

ถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาจะเป็นจำนวนสูงอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังจำเป็นต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างน้อยที่สุดให้ได้ส่วนกับจำนวนประชากรในวัยศึกษาที่เพิ่มขึ้นทุกปี นอกจากนี้งบประมาณยังจะต้องสูงขึ้นกว่านี้มากเพื่อขยายโอกาสในการศึกษา และโดยเฉพาะเพื่อปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น ถ้ารัฐบาลต้องการลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือ และประสงค์จะให้พลเมืองมีชีวิตอยู่อย่างเป็นประโยชน์ต่อประชาคมมากขึ้นแล้ว ก็จำเป็นต้องขยายบริการเพื่อการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น อย่างไรก็ดีเป็นที่ตระหนักอยู่ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อปรับปรุงกิจการในด้านอื่น ๆ มิใช่น้อย ฉะนั้นโครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นจึงควรได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยให้ประหยัดที่สุดเท่าที่จะทำได้

สามัญและวิสามัญศึกษา

ลักษณะการศึกษา

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ เป็นต้นมา รากฐานแห่งระบบการศึกษาของประเทศไทยประกอบด้วยชั้นประถมศึกษา ๔ ชั้น คือประถม ๑ ถึงประถม ๔ เด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๘ ปีขึ้นไป จะต้องเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนจนกระทั่งอายุครบ ๑๕ ปี หรือจนกระทั่งสำเร็จชั้นประถม ๔ ประเทศไทยสามารถจัดให้มีโรงเรียนประถมศึกษาได้อย่างพอเพียงในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๔ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๗ เด็กที่มีอายุในเกณฑ์บังคับได้เข้ารับการศึกษาชั้นประถมร้อยละ ๙๐ หรือมากกว่า

เมื่อสำเร็จการศึกษาชั้นประถมแล้ว นักเรียนอาจจะเลือกศึกษาต่อทางหนึ่งทางใดใน ๒ ทางต่อไปนี้ คือ ทางแรกซึ่งนิยมกันมาก คือ เข้าเรียนในโรงเรียนมัธยม (หลักสูตรการศึกษา ๖ ปี) ตามแบบการเรียนซึ่งถือปฏิบัติกันมา และจะเรียนต่อในชั้นเตรียมอุดมศึกษาอีก ๒ ปี เพื่อเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยต่อไปก็ได้ ทางเลือกที่สองคือ อาชีวศึกษา ซึ่งจำแนกเป็นการอาชีวศึกษาชั้นต้นมีหลักสูตร ๓ ปี หลังจากนั้นแล้ว นักเรียนมีสิทธิเข้าเรียนต่อในโรงเรียนอาชีวะชั้นสูง ซึ่งมีหลักสูตร ๓ ปี ผู้ที่จบหลักสูตรนี้แล้วอาจจะเรียนต่อในโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นสูงอีก ๓ ปี หรือจะเข้าเรียนต่อในวิทยาลัยเทคนิคซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ แต่มีสาขาที่จังหวัดนครราชสีมา สงขลา และเชียงใหม่ด้วย ผู้ที่สำเร็จมัธยมปีที่ ๖ นั้นแทนที่จะเตรียมตัวเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย ก็อาจจะเข้าเรียนต่อในวิทยาลัยเทคนิคได้ ซึ่งมีหลักสูตร ๓ – ๕ ปีก็ได้

ตามที่เป็นอยู่นักเรียนผู้สำเร็จชั้นประถมศึกษาแล้ว ประมาณร้อยละ ๙๐ จะเข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษา เพราะเป็นทางเดียวที่จะไต่ไปถึงการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยได้ ส่วนนักเรียนอีกร้อยละ ๑๐ ที่เข้าเรียนอาชีวศึกษา ก็มักจะใช้

เวลาเกือบตลอด ๓ ปีแรกเรียนวิชาช่างไม้ ประกอบวิชาสามัญอื่น ๆ การเรียนอาชีวศึกษาต่อจากนั้นอีก ๓ ปีนั้น วิชาชีพที่เรียนได้แก่วิชาช่างโลหะ ช่างก่อสร้าง ช่างเขียน ช่างกล และวิชาพาณิชยการ นอกจากนี้ก็มีวิชาช่างตัดเสื้อชายและหญิง และวิชาคหกรรมศาสตร์ การอาชีวศึกษาในทางเกษตรกรรมนั้นมีโรงเรียนสอนวิชานี้โดยเฉพาะในประเทศไทย (ดูบทที่ ๒) การอาชีวศึกษาชั้นสูงมีมาตรฐานสูงกว่าการอาชีวศึกษาชั้นต้นมาก โรงเรียนที่มีมาตรฐานการศึกษาสูงสุดได้แก่วิทยาลัยเทคนิค ซึ่งได้ขยายกิจการอย่างรวดเร็วนับแต่เริ่มตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยความช่วยเหลือขององค์การ ไอ.ซี.เอ. วิทยาลัยนี้พร้อมด้วยสาขาในต่างจังหวัดอีก ๓ แห่ง มีท่าที่จะเป็นแหล่งชั้นหนึ่งที่จะผลิตช่างฝีมือชั้นสูง และพนักงานคุมงานสำหรับป้อนวงการอุตสาหกรรมและส่วนราชการต่าง ๆ

เด็กส่วนมากโดยเฉพาะเด็กที่เรียนในชั้นประถมศึกษามักเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล แม้ว่าจะมีเด็กบางส่วน (ร้อยละ ๗.๗ ใน พ.ศ. ๒๔๙๙) ได้เข้าเรียนในโรงเรียนราษฎร์ก็ตาม โรงเรียนราษฎร์มีบทบาทสำคัญมาก ในการศึกษาระดับมัธยม กล่าวคือ มีนักเรียนชั้นมัธยมเข้าเรียนในโรงเรียนราษฎร์ร้อยละ๕๘ ของจำนวนนักเรียนมัธยมทั้งสิ้น หลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนราษฎร์กำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนราษฎร์เหล่านี้ละประมาณ ๗๐ ล้านบาท

การเปลี่ยนแปลงในระยะหลัง

ใน พ.ศ. ๒๔๙๖ กระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มตั้งโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษาขึ้นแทนโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นต้น โรงเรียนมัธยมสามัญศึกษานี้เน้นหนักไปในการสอนวิชาสามัญมากขึ้น และแม้ว่ายังคงมีการสอนวิชาอาชีพอยู่ แต่ก็

ใช้เวลาเรียนน้อยกว่าตามหลักสูตรอาชีวศึกษาชั้นต้นเดิม และมีลักษณะวิชามากขึ้น ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ มีโรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา ๕๖๙ แห่ง ซึ่งในอำเภอต่าง ๆ ๔๔๘ อำเภอนั้นมีโรงเรียนประเภทนี้อยู่อย่างน้อยอำเภอละ ๑ แห่ง

การเปลี่ยนแปลงนี้อาจก่อให้เกิดผลดีโดยทั่ว ๆ ไป เพราะโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นต้นแต่เดิมนั้นให้ผลทางการศึกษาต่ำมาก วิชาอาชีพที่สอนก็เกือบไม่มีอะไรนอกจากวิชาช่างไม้เบื้องต้น และความรู้ทางวิชาสามัญก็นับว่าต่ำมาก

ในปลายปี ๒๕๐๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอให้เลิกการอาชีวศึกษาชั้นต้น และการศึกษามัธยมตอนต้น ๓ ปีแรกเสีย โดยกำหนดให้ขยายประถมศึกษาออกไปแทน ตามหลักเกณฑ์ใหม่นี้ ปรากฏว่าจำนวนปีการศึกษาชั้นประถม มัธยม และเตรียมอุดม ซึ่งแต่เดิมกำหนดระยะเวลาไว้ ๔+(๓+๓)+๒ ปีจะได้ยกเลิกไป และจะเปลี่ยนจำนวนปีการศึกษาเป็นชั้นประถมและมัธยมตอนต้น ๔+๓ ปี ชั้นมัธยมปลายและเตรียมอุดม ๓+๒ ปี การศึกษาชั้นมัธยมต้นตามนัยนี้จะเป็นการศึกษาสืบต่อจากหลักสูตรชั้นประถม โดยมีลักษณะทั่วไปอย่างเดียวกัน และได้กำหนดขึ้น "เพื่อให้มีการอบรมผีกฝนในลักษณะที่ยืดหยุ่นได้ และเพื่อสร้างสรรค์ความรักในวิชาชีพให้แก่นักเรียน ซึ่งอาจไม่มีโอกาสศึกษาขั้นสูงไปกว่านั้นได้" ๑/

แม้ก่อนที่จะมีข้อเสนอนี้ ความต้องการของประชาชนที่จะให้มีการศึกษามากกว่าประถม ๑ ถึง ๔ ก็ได้ทำให้มีการผ่อนผันรับนักเรียนเข้าชั้นมัธยมปีที่ ๑ ให้เข้มงวดน้อยลง ดังจะเห็นได้ว่า ในพ.ศ. ๒๔๙๘ จำนวนนักเรียนชั้นมัธยม ๑-๓ เพิ่มขึ้นกว่าปี ๒๔๙๗ ร้อยละ ๑๙ ส่วนจำนวนนักเรียนในชั้นมัธยม ๔-๖ ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๕ ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ จำนวนนักเรียนชั้นมัธยม ๑-๓ เปลี่ยนแปลงแต่เพียงเล็กน้อย แต่จำนวนนักเรียนชั้นมัธยม ๔-๖ เพิ่มกว่าปีก่อนร้อยละ ๒๐

๑/ จากหนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ถึงคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๐๐

ปัญหาและข้อบกพร่องในการศึกษา

(๑) นักเรียนซ้ำชั้น

แม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการให้การศึกษาชั้นประถมแก่เด็กเกือบทุกคนโดยไม่คิดมูลค่าก็ตาม ระบบการศึกษาในปัจจุบันก็มีความบกพร่องอยู่หลายประการ ที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งก็คือ การสอบตกมีอัตราสูงโดยเฉพาะในชั้นประถม ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๓ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๘ นักเรียนที่เข้าเรียนในชั้นประถมหนึ่งมีผู้สอบได้เพียงครึ่งเดียว และในระยะเดียวกันนักเรียนที่เรียนในชั้นนี้เป็นนักเรียนซ้ำชั้นมากกว่าครึ่ง (สำหรับชั้นถัดไปจำนวนผู้เรียนซ้ำชั้นได้ลดน้อยลงเรื่อย ๆ จากร้อยละ ๕๙ เป็นร้อยละ ๔๕)

เป็นที่น่าเสียใจที่ปัญหาเรื่องการเรียนซ้ำชั้นนี้เป็นเพราะการสอนมีคุณภาพต่ำและทางการจัดหาอุปกรณ์การศึกษาให้ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามรู้สึกว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะยอมให้นักเรียนเรียนซ้ำในชั้นใดชั้นหนึ่งเกิน ๒ ครั้ง ถ้าสอบตกเป็นครั้งที่สองก็ควรให้ออกจากโรงเรียน การยอมให้นักเรียนคนใดคนหนึ่งเรียนซ้ำเป็นครั้งที่สามที่สี่ในเมื่อเด็กคนอื่นเขาเรียนกันเพียงปีเดียวนั้นทำให้เด็กเกียจคร้าน ห้องเรียนอัดแอ ถ่วงความก้าวหน้าของนักเรียนในชั้น และกระทบกระเทือนการสอน ยิ่งกว่านั้นการเรียนในชั้นใดชั้นหนึ่งหลังจากสอบตก ๒ ปีติดๆ กัน ก็ไม่น่าจะได้ความรู้อะไรมากนัก จึงควรแยกชั้นเรียนต่างหากในโอกาสแรกที่ทำได้เพื่อจัดสอนและแนะแนวทางเป็นพิเศษแก่เด็กที่เรียนอ่อนเหล่านี้

นอกจากจำนวนนักเรียนซ้ำชั้นจะมีมากเกินควรทั้งในชั้นประถม ๑ และชั้นต่อ ๆ ไปแล้ว ยังปรากฏว่ามีนักเรียนที่ถูกคัดออกในอัตราสูงมาก ซึ่งส่วนใหญ่เนื่องจากสอบตก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในจำนวนนักเรียนทุก ๆ ร้อยคน ซึ่งเข้าเรียนชั้นประถม ๑ มีเพียง ๓๙ คนเท่านั้นที่เรียนจนจบประถม ๔ และ

ในจำนวนนี้มีเพียง ๑๘ คนที่ได้เข้าเรียนต่อในชั้นมัธยม ๑ ส่วนผู้ที่เรียนต่อโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นต้นมีประมาณ ๒ คน นักเรียน ๑๘ คนที่เข้าเรียนต่อมัธยม ๑ นี้มีเพียง ๒ คนเท่านั้นที่เรียนจนจบมัธยม ๖ และใน ๒ คนนี้ มีเพียงคนเดียวเท่านั้นที่ได้เข้าเรียนต่อในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา

(๒) การฝึกหัดครู

ภาวะการณ์ดังกล่าวซึ่งได้แก่การที่มีนักเรียนสอบตกในอัตราสูง และการมีนักเรียนซ้ำชั้นมากโดยเฉพาะในชั้นต่ำๆ นั้น มีข้อเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับความบกพร่องอันสำคัญประการที่ ๒ แห่งระบบการศึกษากล่าวคือ ครูเป็นจำนวนมากได้รับการอบรมมาไม่เพียงพอ สำหรับในประเทศไทยนี้คำว่า "ครูผู้มีคุณวุฒิ" หมายถึงผู้ที่สำเร็จมัธยม ๖ และสำเร็จจากโรงเรียนฝึกหัดครูซึ่งมีหลักสูตรอย่างน้อย ๒ ปี [1] ภายหลังสงครามเป็นต้นมา จำนวนครูที่ไม่เคยได้รับการอบรมวิชาครูมีกว่าร้อยละ ๗๐ และในจำนวนนี้มีผู้สำเร็จการศึกษาสูงกว่ามัธยมปีที่ ๖ เพียงจำนวนน้อย ครูเป็นจำนวนมากสำเร็จเพียงชั้นมัธยม ๓ และบางคนสำเร็จเพียงประถม ๔ เท่านั้น

ความจำเป็นอันเร่งด่วนที่สุดสำหรับการศึกษาของประเทศไทยได้แก่การจัดให้มีครูที่มีวุฒิทางครูมากขึ้น และการเพิ่มครูให้ทันกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดร. วิลเลี่ยม ฟอกซ์ เจ้าหน้าที่แลกเปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยอินเดียนา ได้ประมาณไว้เมื่อเร็วๆ นี้ว่า ในระยะเวลา ๑๑ ปี จาก พ.ศ. ๒๕๐๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๐ เฉพาะนักเรียนส่วนที่เพิ่มขึ้นจะต้องการครูเพิ่มขึ้น ๔๘,๐๐๐ คน หรือคิดเฉลี่ยในปี

---

[1] ก่อน พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้กำหนดไว้ว่า "ครูผู้มีคุณวุฒิ" จะต้องผ่านโรงเรียนฝึกหัดครูมาเพียง ๑ ปี

หนึ่งจะต้องผลิตครูเพิ่มขึ้นประมาณ ๔,๔๐๐ คน [1] จากจำนวนครูชั้นประถมและมัธยมที่มีอยู่แล้วประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คนใน พ.ศ. ๒๕๐๐ นั้น จะสามารถเพิ่มครูให้เป็น ๑๔๘,๐๐๐ คนใน พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ ก็ต่อเมื่อคิดเผื่อการบรรจุครูแทนครูเก่าที่ออกไปด้วย การทดแทนครูเก่าที่ออกไปในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี นับว่าเป็นจำนวนที่ไม่ต่ำเกินไปนักสำหรับประเทศไทย เพราะว่าครูที่ทำการสอนอยู่ขณะนี้ส่วนใหญ่ยังมีอายุน้อย แต่ตามอัตรานี้ยังจะต้องผลิตครูเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๒๗,๐๐๐ คน หรือเฉลี่ยปีละ ๒,๕๐๐ คน เมื่อรวมกับจำนวนครูที่ต้องการสำหรับจำนวนนักเรียนที่จะเพิ่มขึ้นในระยะ ๑๑ ปีข้างหน้านี้ด้วยแล้ว จะเป็นจำนวนครูที่ต้องการเพิ่มขึ้นทั้งสิ้นประมาณปีละ ๖,๙๐๐ คน

ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ โรงเรียนฝึกหัดครูซึ่งมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น ๘,๑๐๐ คน ได้ผลิตนักเรียนที่สำเร็จวิชาฝึกหัดครูตามหลักสูตร ๒ ปีหรือมากกว่าเป็นจำนวน ๓,๐๐๐ คน จำนวนผู้ที่สำเร็จวิชาฝึกหัดครูควรจะมากกว่านี้อีกเท่าตัวจึงจะเพียงพอ คงไม่เป็นการเหลือวิสัยที่จะผลิตครูให้ได้มากเท่าที่ต้องการในไม่ช้า ขณะนี้ได้มีโครงการขยายโรงเรียนฝึกหัดครู ๑๙ แห่งจากจำนวนที่มีอยู่ ๒๘ แห่งเป็นการใหญ่ สำหรับเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนฝึกหัดครูนั้น ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ มีครูทั้งสิ้น ๕๖๕ คน (เจ้าหน้าที่ทั้งหมดมี ๗๐๕ คน เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการเสียร้อยละ ๒๐) ทั้งนี้ทำให้อัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนของโรงเรียนฝึกหัดครูเป็น ๑:๑๔ ครูและเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ที่จะบรรจุเข้าทำงานในโรงเรียนฝึกหัดครูเหล่านี้กำลังรับการอบรมอยู่ที่วิทยาลัยการศึกษา ๓ แห่ง [2] และที่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ มีผู้สำเร็จปริญญาตรี ๒๑๖ คน และได้รับประกาศนียบัตรหลักสูตร ๑ ปีอีก ๒๙๑ คน

---

[1] ครูจำนวนดังกล่าวนี้หมายถึงครูสอนชั้นประถม ๑-๔ และมัธยม ๑-๘ ในโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ โดยถืออัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนเป็น ๑ : ๓๕ คนในชั้นประถม. ๑ : ๓๐ คนในชั้นมัธยม ๑-๓ สำหรับชั้นมัธยม ๔-๖ อัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนอาจเพิ่มจาก ๑ : ๒๔ เป็น ๑ : ๒๕ และในชั้นมัธยม ๗-๘ อัตราส่วนเพิ่มจาก ๑ : ๑๕ เป็น ๑ : ๒๐

[2] ที่ประสานมิตร ปทุมวัน และบางแสน

การบรรจุเจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียนฝึกหัดครูควรจะจำกัดเฉพาะผู้ที่สำเร็จปริญญาตรี แต่ตามที่เป็นอยู่มิได้เป็นเช่นนั้น

โดยเหตุที่จำนวนนักเรียนในสถานอบรมครูทั้ง ๔ แห่งนี้กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีจึงควรจะเพิ่มจำนวนขึ้นถึง ๓๐๐ คนหรือมากกว่านั้นในไม่ช้า ถ้าเพียงแต่จะสามารถกันผู้ที่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวเพียงครึ่งหนึ่งไว้เป็นผู้สอนในโรงเรียนฝึกหัดครูได้แล้ว ก็จะทำให้มีครูในโรงเรียนฝึกหัดครูเพิ่มขึ้นเร็วเพียงพอกับนักเรียนที่เพิ่มขึ้นได้ (ทั้งนี้หมายความว่าจะต้องมีโครงการขยายงานผลิตครูผู้มีคุณวุฒิให้พอกับความจำเป็น)

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า โครงการอบรมครูนี้แม้จะไม่สามารถแก้ปัญหาการลดจำนวนครูที่ไม่มีวุฒิทางครูได้โดยตรง แต่ก็ยังมีส่วนช่วยเหลือทางอ้อม ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ มีครูที่ไม่มีวุฒิทางครูอยู่ประมาณร้อยละ ๗๐ หรือ ๗๐,๐๐๐ คนจากจำนวนครูทั้งสิ้น ๑๐๐,๐๐๐ คน ถ้าจะบรรจุครูผู้มีคุณวุฒิเข้าทำการสอนแทนครูเก่าซึ่งออกไปโดยครบเกษียณอายุ ตายหรือไปประกอบอาชีพอื่นก่อนจะทำให้อัตราส่วนครูผู้ไม่มีคุณวุฒิลดลงเรื่อย ๆ ฉะนั้นภายใน พ.ศ. ๒๕๑๐ จำนวนครูผู้ไม่มีคุณวุฒิควรจะลดลงจากจำนวน ๗๐,๐๐๐ คน เหลือเพียง ๕๖,๐๐๐ คน หรือร้อยละ ๓๘ ของจำนวนครูทั้งสิ้นอยู่ทั้งสิ้น ๑๔๘,๐๐๐ คน

นอกจากวิธีข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีง่ายและสิ้นเปลืองน้อยอีกสองวิธีที่จะช่วยลดจำนวนครูที่ไม่มีวุฒิทางครูได้ วิธีหนึ่งก็คือ การอบรมผู้ที่เป็นครูอยู่แล้วซึ่งยังไม่มีคุณวุฒิเพียงพอ เพื่อให้สอบรับประกาศนียบัตรทางครู โครงการนี้กำลังจัดทำอยู่แล้ว อีกวิธีหนึ่งก็คือการยอมให้ครูผู้มีคุณวุฒิ ซึ่งครบเกษียณอายุ ๖๐ ปีแล้ว และต้องการสอนต่อไป ยังคงสอนอยู่ตามที่ต้องการได้ การแก้ปัญหาด้วยวิธีทั้งสองดังกล่าวนี้ควรได้รับการส่งเสริม

(๓) อุปกรณ์การสอน

นอกจากครูจำนวนมากจะมีคุณวุฒิต่ำแล้ว โรงเรียนยังขาดแคลนอุปกรณ์การสอนอีกมาก ดังที่นักการศึกษาของไทยคนหนึ่งกล่าวว่า "โรงเรียนในท้องถิ่นและหมู่บ้านส่วนใหญ่ไม่มีเครื่องอำนวยความสดวกสบายแต่อย่างใดเลย ในโรงเรียนเหล่านี้นักเรียนต้องนั่งเรียนกับพื้น ฟังครูบอกบทเรียนให้ว่าตามพร้อม ๆ กันและจดจำบทเรียนที่เขียนไว้บนกระดานดำ นับว่าน่าเบื่อหน่ายมาก ไม่มีรูปภาพหรือของตัวอย่างให้นักเรียนดู ตำราเรียนก็พิมพ์ด้วยกระดาษอย่างเลว ไม่มีรูปภาพอันเป็นสิ่งที่ดูดตาอย่างใด ครูก็ไม่มีคู่มือการสอน ไม่มีรายละเอียดสำหรับโครงการสอน ไม่มีข้อแนะนำรายละเอียดในเรื่องที่จะต้องสอนและวิธีสอนแต่อย่างใด หลักสูตรมักจะเต็มไปด้วยเรื่องที่ต้องท่องจำและเป็นวิชาการไปเสียหมด

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นความขาดแคลนอุปกรณ์การสอนและการขาดครูผู้ชำนาญนั้นจะเห็นได้จากการสอนภาษาอังกฤษในชั้นมัธยม มีครูเพียงไม่กี่คนซึ่งคุ้นกับภาษาอังกฤษพอที่จะสอนผู้อื่นได้ และมีนักเรียนน้อยชั้นที่มีตำราเรียนหรือหนังสือคู่มือที่เหมาะสม ผลก็คือภายหลังจากการเรียนภาษาอังกฤษเป็นเวลา ๖ ปีแล้วก็ไม่ได้รับผลสำเร็จอย่างใดเลย เวลาที่ใช้เรียนภาษาอังกฤษก็สิ้นเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์เป็นส่วนใหญ่

ขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการกำลังปรับปรุงอุปกรณ์การสอนและส่งไปให้ใช้ในวิทยาลัยฝึกหัดครูแห่งอื่น ๆ โครงการนี้ควรดำเนินต่อไปโดยตั้งวัตถุประสงค์ที่จะให้นักเรียนทุกคนได้มีตำราเรียนที่ทันสมัยและให้ครูทุกคนมีคู่มือการสอนที่เหมาะสม และมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการสอนอื่น ๆ มากขึ้น เกี่ยวกับการนี้องค์การยูเนสโกได้ช่วยจัดทำตำราเรียนภาษาอังกฤษและคู่มือการสอนที่เหมาะสมเพื่อใช้ในมัธยมปีที่ ๑ และมัธยมปีที่ ๒ เสร็จแล้ว ส่วนตำราเรียนของชั้นอื่น ๆ ก็กำลังจัดทำอยู่ รวมทั้งที่จัดทำตามโครงการภาษาอังกฤษสำหรับท้อง

ถิ่นของ ไอ.ซี.เอ. เครื่องอุปกรณ์การสอนทำนองนี้ รวมทั้งโครงการอบรมครู ผู้สอนภาษาอังกฤษซึ่งกำลังดำเนินอยู่ที่วิทยาลัยประสานมิตร และที่จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย จะช่วยยกระดับมาตรฐานการสอนภาษาอังกฤษได้อย่างดียิ่ง

(๔) สถานที่เรียน

เมื่อมีการรับนักเรียนเพิ่มขึ้น และจำนวนครูก็เพิ่มขึ้นแล้ว ทางโรงเรียนก็ย่อมจะต้องขยายห้องเรียนให้มากขึ้น ปัญหานี้อาจจะแก้ได้ง่ายเข้าโดยให้ทางโรงเรียนพยายามลดจำนวนนักเรียนที่เรียนซ้ำชั้นให้น้อยลงโดยเร็ว การจัดเวลาเรียนให้รอบคอบยิ่งกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน จะช่วยได้อีกทางหนึ่งสถานที่เรียนกับจำนวนครูจำเป็นจะต้องได้ส่วนกัน เพราะไม่มีประโยชน์อะไรเลยที่จะสร้างอาคารเรียนก่อนที่จะหาครูมาทำการสอนในอาคารเรียนเหล่านั้นได้

การสร้างอาคารเรียนนั้นเป็นการสิ้นเปลืองเงินมาก ในภาคเหนือของประเทศไทยประชาชนในท้องถิ่นมักจะมีส่วนร่วมมือในการก่อสร้างโดยช่วยแรงงานและช่วยออกเงิน การร่วมมือเช่นนี้ควรจะได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งจนกว่าการปรับปรุงภาษีอากรจะช่วยให้รัฐบาลมีเงินใช้จ่ายมากพอ

กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอว่า เพื่อการประหยัดควรให้โรงเรียนราษฎร์รับภาระในการสอนให้มากขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนราษฎร์เหล่านี้อยู่ก็ตาม เงินอุดหนุนที่ให้ต่อจำนวนนักเรียน ๑ คนก็ยังน้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของเงินที่รัฐบาลใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนชั้นมัธยมของรัฐบาลเอง และน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของโรงเรียนชั้นประถม ฉะนั้นถ้าให้โรงเรียนราษฎร์มีส่วนช่วยดำเนินงานเกี่ยวกับการสอนเพิ่มขึ้นกว่าเดิมก็ย่อมเป็นการประหยัดเงินของรัฐบาลได้เป็นอันมาก

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอนี้ไม่ได้แสดงให้ชัดว่า จะผลักภาระที่เพิ่มขึ้นไปให้โรงเรียนราษฎร์ได้อย่างไร จะทำโดยวิธีไม่ยอมรับนักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลอย่างนั้นหรือ ยิ่งกว่านั้นไม่ว่าจะให้ใครเป็นผู้รับภาระที่เพิ่มขึ้นก็ตาม ก็จำเป็นต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนและหาครูเพิ่มเติมให้พอเพียง รัฐบาลเท่านั้นที่จะสามารถจัดหาครูที่มีวุฒิเพิ่มเติมได้ เพราะฉะนั้นการประหยัดในด้านนี้ไม่มี และถ้าโรงเรียนราษฎร์ต้องก่อสร้างอาคารเรียนเพิ่มขึ้นจะได้เงินมาจากไหน จริงอยู่ที่ว่าโรงเรียนราษฎร์ได้ขยายตัวขึ้นมากในไม่กี่ปีมานี้ และมีท่าว่าจะขยายต่อไปอีก แต่ข้อเสนอนี้ต้องให้รายละเอียดมากกว่านี้

ข้อเสนอเพื่อการประหยัดอีกทางหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการก็คือ ควรจะยอมให้ครูผู้ซึ่งไม่มีประกาศนียบัตรวิชาครูได้ทำการสอนต่อไปและทางกระทรวงจะช่วยอบรมจนกว่าครูเหล่านี้มีคุณวุฒิเหมาะสม หากการอบรมเพิ่มเติมนี้เป็นผลดีจริง ๆ แล้ว ก็คงจะช่วยแก้ปัญหาการมีครูซึ่งไม่มีคุณวุฒิพอเพียง อันมีอยู่มากเกินไปในขณะนี้ได้ อย่างไรก็ดีควรนับอย่างดีที่สุดก็ใช้ได้ชั่วคราวแทนการฝึกอบรมครูในระยะยาว ซึ่งไม่ควรจะทอดทิ้งเสีย

โครงการพัฒนาการประถมและมัธยมศึกษา

(๑) การผลิตครู

กระทรวงศึกษาธิการมีโครงการที่จะเพิ่มจำนวนครูที่มีวุฒิทางครูเพียงพอดังนี้

ก. ขยายกิจการของวิทยาลัยการศึกษา ๓ แห่ง เพื่อให้สามารถเพิ่มจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจากจำนวน ๒๒๒ คน ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็น ๑,๑๗๐ คน ใน พ.ศ. ๒๕๐๖ ผู้ที่สำเร็จการศึกษานี้ส่วนหนึ่งจะส่งไปสอนตามโรงเรียนฝึกหัดครูต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งจะบรรจุเป็นครูโรงเรียนมัธยมและเป็นเจ้าหน้าที่สารนิเทศก์และเจ้าหน้าที่ธุรการ

ข. ขยายกิจการของโรงเรียนฝึกหัดครูต่างๆ ซึ่งเมื่อประกอบกับจำนวนครูและเจ้าหน้าที่จะได้เพิ่มขึ้นตาม ก. จะทำให้มีครูที่ได้รับการอบรม (ตามหลักสูตร ๒ ปีในโรงเรียนฝึกหัดครู) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ๕,๑๐๐ คน ใน พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็น ๗,๘๐๐ คน ใน พ.ศ. ๒๕๐๖

เงินเดือนครูที่เพิ่มขึ้นสำหรับโครงการนี้จะสูงขึ้นจาก ๓๔ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็น ๒๔๒ ล้านบาทใน พ.ศ. ๒๕๐๖ [1] นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายประเภททุนย่อมจะต้องสูงมากเป็นธรรมดา ตารางต่อไปนี้แสดงตัวเลขซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดทำเกี่ยวกับรายจ่ายลงทุน ตัวเลขนี้คิดรวมทั้งค่าก่อสร้างหอประชุมสำหรับโครงการอบรมผู้ที่เป็นครูอยู่แล้ว

ตารางที่ ๑๗ รายจ่ายตามโครงการฝึกหัดครูที่เสนอ

(ล้านบาท)

พ.ศ.	รายจ่ายลงทุน				เงินเดือนครูที่ต้องจ่ายเพิ่ม และค่าเสียโอกาส	รวมทั้งสิ้น
	โรงเรียนฝึกหัดครู ๑๘ แห่ง	วิทยาลัยการศึกษา	หอประชุม	รวม		
๒๕๐๒	๑๘	๓๖	๑๘	๗๓	๓๘	๑๑๑
๒๕๐๓	๓๘	๒๒	๔	๖๔	๗๘	๑๔๒
๒๕๐๔	๘๕	๒๕	๔	๑๑๔	๑๓๒	๒๔๖
๒๕๐๕	๖๑	๒๔	๔	๘๙	๑๙๔	๒๘๓
๒๕๐๖	๕๔	๒๕	๔	๘๓	๒๖๓	๓๔๖

จะเห็นได้ว่าโครงการนี้สิ้นเปลืองเงินมาก และโดยเหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณหลายด้าน และยังต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากตามข้อผูกพันในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจสำคัญ ๆ อีกจึงต้องพยายาม

๑/ ทั้งนี้กำหนดว่าเงินเดือนครูได้ตั้งไว้ในอัตราต่อไปนี้.— สำเร็จหลักสูตร ๒ ปีจากโรงเรียนฝึกหัดครู อัตราเงินเดือน ๖๐๐ บาท สำเร็จหลักสูตร ๔ ปี อัตราเงินเดือน ๗๕๐ บาท สำเร็จปริญญาจากวิทยาลัยการศึกษาอัตราเงินเดือน ๑,๑๐๐ บาท อัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนฝึกหัดครูยังคงเป็น ๑: ๑๔ ตามเดิม.

จำกัด การเรียกร้อง ของบประมาณเพิ่มเติม ไว้ให้ต่ำ ที่สุด เท่าที่จะทำ ได้แม้จะเห็นพ้องกันว่า การเพิ่มจำนวนครูให้พอกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นจะมีความสำคัญอยู่ในอันดับสูงมากก็ตาม คณะสำรวจเศรษฐกิจยังเชื่อว่า ความประสงค์นี้จะบรรลุผลได้โดยใช้จ่ายเงินน้อยกว่ามาก

คณะสำรวจเศรษฐกิจ ฯ ขอเสนอข้อแก้ไขโครงการของกระทรวงศึกษาธิการ ๓ ข้อ คือ

ก. ขนาดชั้นเรียนในโรงเรียนฝึกหัดครูควรจะขยายได้ใหญ่กว่าเดิมจากจำนวนครู ๑ คน ต่อนักเรียน ๑๔ คน เป็นครู ๑ คนต่อนักเรียน ๒๕ คน การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะลดความต้องการครูเพิ่มในโรงเรียนฝึกหัดครู (ต้องการครูเพิ่มอย่างมากที่สุด ๑๐๐ คนใน พ.ศ. ๒๕๐๑)

ข. ควรยุติการขยายวิทยาลัยการศึกษา เพราะอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ ก็มีพร้อมแล้ว วิทยาลัยเหล่านี้จะสามารถรับนักเรียนเพิ่มได้เรื่อย ๆ ในระยะ ๓ ปีข้างหน้า และจะสามารถผลิตนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาได้ ๒๕๐ คนใน พ.ศ. ๒๕๐๒ และ ๓๐๐ คนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นไป นักเรียนที่สำเร็จการศึกษานี้จะเข้าทำการสอนในโรงเรียนฝึกหัดครูที่ต้องการครูเพิ่มเติมได้ โดยแต่ละปีมีจำนวนตั้งแต่ ๑๑๒ ถึง ๒๗๘ คนในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ สำหรับเป็นเจ้าหน้าที่ศึกษานิเทศก์และเจ้าหน้าที่ธุรการ

ค. เมื่อชั้นเรียนแต่ละชั้นในโรงเรียนฝึกหัดครูรับนักเรียนเพิ่มขึ้นแล้ว ค่าใช้จ่ายในการสร้างอาคารเรียน และค่าซื้อเครื่องอุปกรณ์การสอนจะตัดทอนลงได้ประมาณร้อยละ ๒๕

ตารางที่ ๑๘ แสดงจำนวนเงินที่ต้องใช้จ่ายทั้งสิ้นตามโครงการนี้ หลังจากได้ตัดทอนรายจ่ายลงทุนตามที่เสนอ และลดรายจ่ายประเภทเงินเดือน ลงตามส่วนแล้ว และคณะสำรวจเศรษฐกิจ ฯ ขอเสนอให้ให้ความสำคัญอันดับสูงสุดแก่โครงการที่แก้ไขแล้วนี้

ตารางที่ ๑๘ โครงการผึกหัดครูที่แก้ไขตามข้อเสนอของคณะสำรวจเศรษฐกิจฯ

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายลงทุนทั้งสิ้น	๓๓	๓๒	๖๘	๔๘	๔๕
รายจ่ายประจำที่เพิ่มขึ้น	๓๐	๖๒	๑๐๕	๑๕๕	๒๐๒
รายจ่ายทั้งสิ้น	๖๓	๙๔	๑๗๓	๒๐๔	๒๔๗

(๒) จัดให้มีห้องเรียนเพิ่มขึ้น

คณะสำรวจเศรษฐกิจ ฯ ได้คำนวณจำนวนห้องเรียนที่ต้องการเพิ่มขึ้นสำหรับจำนวนนักเรียนที่จะเพิ่มขึ้นใน ๕ ปีข้างหน้า[๑/] โดยใช้ตัวเลขที่ ดร. ฟอกซ์[๒/] กะประมาณจำนวนนักเรียนที่จะเพิ่มขึ้น ในระยะ ๕ ปีนี้จำนวนห้องเรียนจะต้องเพิ่มขึ้น ๒๐,๕๘๘ ห้อง และจำนวนครูที่สามารถผลิตเพิ่มขึ้นได้ (ไม่นับที่ต้องบรรจุแทนครูที่ออกไป) ในเมื่อขยายการผึกหัดครูตามโครงการที่เสนอแล้วจะมีจำนวน ๒๑,๙๔๒ คน ตัวเลขทั้งสองจำนวนนี้ไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก หลังจากบรรจุครูเข้าประจำชั้นเรียนที่เพิ่มขึ้นแล้ว จะมีครูเหลืออยู่ประมาณ ๑,๓๕๐ คน ครูที่เหลืออยู่นี้ถ้ามีอยู่จริงก็อาจใช้บรรจุแทนครูที่ไม่มีคุณวุฒิ หรือบรรจุเป็นครูสอนวิชาพิเศษก็ได้

โดยที่การขยายโรงเรียนผึกหัดครูต้องเสียเวลาระยะหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จำนวนครูที่ผลิตได้ในระยะแรกจะมีปริมาณไม่พอกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น แต่หลังจากปี ๒๕๐๓ ไปแล้ว จำนวนครูจะเพิ่มขึ้นทันกันกับจำนวนนักเรียน ฉะนั้น

๑/ ในที่นี้กำหนดไว้ว่า ชั้นประถมศึกษาจุนักเรียนได้ ๓๕ คน มัธยม ๑—๓ จุนักเรียนได้ ๓๐ คน และมัธยม ๔—๖ จุนักเรียนได้ ๒๕ คน

๒/ ดร. วิลเลียมฟอกซ์ เจ้าหน้าที่จากมหาวิทยาลัยอินเดียนา (ดูตอนที่กล่าวถึงการผึกหัดครู)

เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีห้องเรียนว่างเปล่าในระยะแรก จึงควรลดการขยายจำนวนห้องเรียนลงบ้างในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ (ซึ่งหมายความว่าใน ๒ ปีนี้ ห้องเรียนอาจแออัดกันบ้าง แต่ก็ไม่แออัดจนเกินไป)

ช่อง ๑ ในตารางต่อไปนี้แสดงยอดจำนวนห้องเรียนที่ควรจัดเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น ช่อง ๒ แสดงจำนวนห้องเรียนที่หมายจะให้โรงเรียนราษฎร์จัดเพิ่มขึ้นโดยสมมติว่าโรงเรียนเหล่านี้จะรับนักเรียนประถมไว้ประมาณร้อยละ ๗ และรับนักเรียนมัธยมไว้ร้อยละ ๕๘ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในระยะ ๒–๓ ปีนี้ เมื่อเอารายการช่อง ๒ ลบออกจากช่อง ๑ จะได้รายการช่อง ๓ คือจำนวนห้องเรียนที่รัฐบาลต้องจัดเพิ่มขึ้น โดยคำนวณว่า ค่าใช้จ่ายถัวเฉลี่ยของห้องเรียนห้องหนึ่งซึ่งรวมค่าก่อสร้าง ค่าโต๊ะม้านั่ง และกระดานดำเป็นเงินประมาณ ๔๔,๐๐๐ บาท (คำนวณโดยกระทรวงศึกษาธิการ) จะได้รายการช่อง ๔ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายโดยประมาณของโรงเรียนรัฐบาลที่จะต้องสร้างใหม่

ตารางที่ ๑๔ จำนวนและรายจ่ายในการสร้างห้องเรียนที่ต้องการเพิ่มขึ้น

(พ.ศ. ๒๕๐๒ – ๒๕๐๗)

(ประถม ๑ – ๔ และมัธยม ๑ – ๖)

พ.ศ	(๑) ห้องเรียนที่ต้องเพิ่มขึ้นทั้งหมด	(๒) จัดสร้างโดยโรงเรียนราษฎร์	(๓) จัดสร้างโดยรัฐบาล	(๔) รายจ่ายของโรงเรียนรัฐบาล (ล้านบาท)
๒๕๐๒	๒,๑๗๘	๘๒๓	๑,๓๕๕	๖๐
๒๕๐๓	๓,๖๐๐	๑,๓๖๑	๒,๒๓๙	๙๙
๒๕๐๔	๔,๕๖๐	๑,๗๒๔	๒,๘๓๖	๑๒๕
๒๕๐๕	๕,๕๖๐	๒,๑๐๒	๓,๔๕๘	๑๕๒
๒๕๐๖	๔,๖๖๐	๑,๗๖๑	๒,๘๙๙	๑๒๘
รวม	๒๐,๕๕๘	๗,๗๗๑	๑๒,๗๘๗	๕๖๔

คณะสำรวจเศรษฐกิจฯ เชื่อว่า รายจ่ายในการก่อสร้างนี้ควรจะมีความสำคัญอยู่ในลำดับต้น เพราะจำเป็นที่จะต้องแก้ไขมิให้มีนักเรียนยัดเยียดเกินไป และเพื่อเป็นประกันว่า ครูที่ผลิตได้ใหม่จะมีงานทำ

๓. อาชีวศึกษา

การเปลี่ยนให้มีการสอนแบบมัธยมสามัญศึกษาแผนใหม่แทนโรงเรียนอาชีวศึกษาขั้นต้นอย่างรวดเร็ว (ขณะนี้มีโรงเรียนอาชีวศึกษาขั้นต้นเหลืออยู่เพียง ๑๕๐ แห่ง) จำนวนเงินส่วนใหญ่ซึ่งจะใช้เพื่อการขยายโรงเรียนอาชีวศึกษานี้อาจจะนำไปใช้ในทางอื่นได้ โดยเหตุที่คณะสำรวจเศรษฐกิจฯ ได้แนะนำไว้ (ดูบทที่ ๒) ว่าโรงเรียนเกษตรกรรมควรจะโอนไปขึ้นกับกระทรวงเกษตร งบประมาณของกรมอาชีวศึกษาจึงควรจะตัดทอนลงได้อีก เพื่อให้การขยายงานด้านนี้ดำเนินไปตามสมควร รายจ่ายลงทุนเพื่อขยายงานของกรมอาชีวศึกษา ถ้าตั้งไว้ ๓ – ๕ ล้านบาทสำหรับระยะ ๕ ปีข้างหน้านี้น่าจะเพียงพอ

การศึกษาขั้นสูง

ถ้ากล่าวอย่างกว้างๆ แล้ว ความต้องการอันสำคัญของประเทศไทยในด้านการศึกษาขั้นสูงเวลานี้ คือการเพิ่มคุณภาพเพื่อให้ได้มีการอบรมวิชาการแก่เยาวชนชาวไทยที่มีความสามารถจำนวนมากหลาย แต่ไม่มีทุนทรัพย์ที่จะไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยในต่างประเทศ หรือไม่มีโอกาสรับประโยชน์จากโครงการช่วยเหลืออันมีอยู่จำกัดในการส่งคนไปเรียนต่างประเทศ ถ้าคุณภาพของการอบรมภายในประเทศดีขึ้นก็จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการส่งคนไปศึกษาในต่างประเทศลงได้

ภาคอื่นๆ ในรายงานนี้ได้กล่าวแล้วว่า ประเทศไทยต้องการนักบริหาร วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญทางเกษตร เศรษฐกร นักสถิติ และพนักงานผู้มีวิชาความรู้ในแขนงอื่นๆ ขณะนี้ประเทศไทยจำต้องสนองความต้องการเหล่านี้โดยการส่งคนไทยไปเรียนต่อในต่างประเทศ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมากไม่รู้จบสิ้น

ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะได้เริ่มส่งนักเรียนไปเรียนในต่างประเทศมาประมาณร้อยปีแล้ว จำนวนนักเรียนดังกล่าวเพิ่งจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ในปี ๒๔๘๐ – ๒๔๘๑ มีนักเรียนทุนรัฐบาลอยู่ในต่างประเทศ ๘๑ คน พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้เพิ่มเป็น ๕๑๖ คน (ไม่นับนักเรียนของกระทรวงกลาโหม) นักเรียนอีกจำนวนมากได้ไปต่างประเทศโดยทุนส่วนตัว หรือโดยความช่วยเหลือของต่างประเทศในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ นักเรียนไทยในต่างประเทศมีทั้งสิ้น ๗๐๒๐ คน ในปี ๒๕๐๐ จำนวนได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๙๕๖ คน รัฐบาลไทยไม่เพียงแต่จ่ายเงินปีละประมาณ ๒๐ ล้านบาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของนักเรียนทุนรัฐบาล ๓ – ๕ ปี ในต่างประเทศเท่านั้น หากยังจ่ายเงินอีกเป็นจำนวนมากเป็นเงินเดือนแก่ข้าราชการที่ได้รับทุนต่างประเทศไปศึกษาต่อ ตลอดจนค่าเดินทาง ใน ๒ – ๓ ปี ที่แล้วมานี้ค่าใช้จ่ายเหล่านี้รวมปีละประมาณ ๓๕ ล้านบาท เงินจำนวนนี้เกินกว่า ๒ เท่าของค่าใช้จ่ายรายปีของจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย และพอที่จะจ่ายเป็นค่าให้การศึกษาเป็นเวลา ๔ ปีแก่นิสิตจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ๓,๓๖๕ คนได้

แม้ว่าการพัฒนามหาวิทยาลัยของไทยเองจะไม่สามารถขจัดความจำเป็นที่จะต้องส่งคนไปศึกษาต่อในต่างประเทศให้หมดไปได้ โดยเฉพาะการส่งคนไปศึกษาวิชาเฉพาะและหรือการอบรมชั้นสูงในบางวิชา แต่ก็สามารถลดความจำเป็นนี้ลงได้มาก และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือจะช่วยเพิ่มโอกาสการศึกษา ซึ่งขณะนี้ขาดอยู่อย่างเห็นชัด

ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยอยู่ ๔ แห่ง ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่สุดประกอบด้วยคณะต่าง ๆ ๗ คณะ ซึ่งมีการสอนทางมานุษยวิทยา สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ พร้อมทั้งศิลปกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ ครุศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี คู่แข่งของมหาวิทยาลัยนี้ คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หรือมหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งมีการสอนหนักไปในด้านวิชาเกี่ยวกับสังคม มี คณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์ และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สอนเฉพาะวิชาการเกษตร จำแนกออกเป็นคณะเกษตรศาสตร์ สัตวแพทย์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสหกรณ์ การป่าไม้ การประมง และการชลประทาน นอกจากนี้ยังมี มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ซึ่งแยกเป็นโรงเรียนแพทย์ ๒ แห่ง โรงเรียนทันตแพทย์ โรงเรียนเภสัชกรรม และโรงเรียนสาธารณสุข

ผลการศึกษา ณ สถาบันเหล่านี้ (อาจยกเว้นโรงเรียนแพทย์) ยังต่ำกว่าที่ควรมาก ซึ่งเหตุผลที่ทำให้สถานะการณ์เป็นเช่นนี้มีอยู่หลายประการ

มาตรฐานการศึกษาและประเภทวิชาที่สอนในมหาวิทยาลัยทั้ง ๔ แห่งนี้ ยังไม่เพียงพอเลย ความจริงมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ คือ โรงเรียนกลุ่มหนึ่งซึ่งสอนวิชาแพทย์และวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก็สอนวิชาเกษตรกรรม และวิชาที่เกี่ยวข้อง ถ้าเป็นในประเทศอื่นก็คงจะเรียกแต่เพียงวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เท่านั้น มีจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยแห่งเดียวที่ใกล้ลักษณะมหาวิทยาลัยมากที่สุด ถ้าพิจารณาจำนวนคณะต่าง ๆ ที่มี

ถ้าแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในเวลานี้จะเปลี่ยนเป็นวิทยาลัย (college) และรวมกันเป็นมหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ เพียงมหาวิทยาลัยเดียว จะชอบด้วยเหตุผลและสอดคล้องกับหลักปฏิบัติในประเทศอื่น ๆ มากกว่า

การปรับปรุงดังกล่าวไม่แต่เพียงจะเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยเหตุผลและถูกหลักเท่านั้น จุดอ่อนจุดหนึ่งของระบบบัจจุบันก็คือการที่แยกกันอยู่เช่นนี้อำนวยให้ และบางทีก็ส่งเสริมอย่างจริงจัง ให้มีการทำงานซ้ำกันเป็นการสิ้นเปลือง และต่างแห่งต่างทำไม่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ มีการสอนเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และพาณิชยศาสตร์ ทั้งที่จุฬาลงกรณและธรรมศาสตร์ และไม่

แต่เท่านั้น วิชาเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น มีการสอนในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ถึง ๒ คณะ คือ ทั้งคณะพาณิชยศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์

การทำงานซ้ำกันเช่นนี้ อาจหลีกเลี่ยงเสียได้ถ้าคณะกรรมการมหาวิทยาลัยสมัครใจที่จะทำดังนั้น แต่ความสมัครใจที่จะแยกกันดูมีอิทธิพลครอบงำอยู่ การตั้งคณะกรรมการกลางร่วมกันเพียงชุดเดียวจะช่วยระงับความโน้มเอียงนี้เสียได้ และช่วยให้มีการจัดสรรวิชาอย่างมีระเบียบและประหยัดมากขึ้น นอกจากนี้คณะกรรมการคณะเดียวนี้จะสามารถดูแลให้มาตรฐานในวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นระเบียบเดียวกันได้ด้วย

การรวมเป็นหน่วยเดียวมีปัญหาหลายอย่าง บัญหาบางอย่างก็เกิดขึ้นจากการที่จุฬาลงกรณและธรรมศาสตร์ขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนเกษตรศาสตร์ขึ้นกับกระทรวงเกษตร และมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ขึ้นกับกระทรวงสาธารณสุข และมีบัญหาอันเนื่องมาจากประเพณีและวัตถุประสงค์ของสถาบันทั้งสี่แตกต่างกัน บัญหาเหล่านี้จะต้องศึกษาหาทางแก้ต่อไป คณะสำรวจยินดีที่ได้ทราบว่าสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติกำลังศึกษาบัญหาเรื่องรวมสถาบันการศึกษาชั้นสูงของประเทศไทยอยู่ คณะสำรวจจึงขอแต่เพียงเน้นความจำเป็นที่จะต้องหาวิธีแก้ไขที่ปฏิบัติได้อย่างจริงจังเท่านั้น

บัญหาพิเศษ

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงบัญหาใหญ่ ๆ ของระบบการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยในบัจจุบัน

(๑) ชั้นเรียนใหญ่เกินไป

ประการแรกที่ควรสังเกตุก็คือ อัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับอาจารย์มีอัตราสูงเกินไป ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ – ๒๕๐๐ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย มีนิสิต ๔,๒๒๔ คน และมีอาจารย์ผู้สอน (อาจารย์ประจำหรือที่พอเรียกได้ว่าประจำ) ๒๓๔ คน

คิดเทียบเป็นอัตราส่วน ๑๘ : ๑ ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยส่วนมากในสหรัฐอเมริกาหรือในยุโรปราวเท่าตัว ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีนักศึกษา ๒๑,๒๒๘ คน แต่มีอาจารย์ผู้สอนเพียง ๒๖๙ คน คิดเป็นอัตราส่วนระหว่างนักเรียนต่ออาจารย์ ๗๙ : ๑ อาจารย์ส่วนมากมาสอนไม่เต็มเวลา ส่วนนักศึกษาส่วนใหญ่ก็มิได้มาเรียนเต็มเวลาเช่นเดียวกัน มีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์แห่งเดียวซึ่งมีนักเรียน ๑,๐๐๕ คน และอาจารย์ ๑๕๔ คน (อาจารย์ที่เรียกได้ว่าสอนเต็มเวลา) คิดเป็นอัตราส่วนนักเรียนต่ออาจารย์ต่ำ คือ ๖.๕ : ๑

(๒) เงินเดือนต่ำ

ลักษณะที่น่าสังเกตประการที่สองก็คือ เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ (ทั้งอาจารย์และเจ้าหน้าที่) ได้รับอยู่นั้นต่ำมาก เงินเดือนเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ เงินเดือนอาจารย์ผู้ช่วย (ชั้นตรี) ได้รับเงินเดือน ๗๕๐ บาท ถึง ๑๒๐๐ บาท อาจารย์ (ชั้นโท) ได้รับเงินเดือน ๑๒๐๐ บาท ถึง ๒๓๐๐ บาท และศาสตราจารย์ (ชั้นเอก) ได้รับเงินเดือน ๒๓๐๐ ถึง ๓๖๕๐ บาท เงินเดือนขั้นต้นของอาจารย์มหาวิทยาลัยเพียงจำนวนน้อยที่สำเร็จปริญญาจากต่างประเทศ จะได้รับราวสองเท่าของที่กล่าวข้างต้น

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นว่า อัตราเงินเดือนเหล่านี้เช่นเดียวกับของข้าราชการพลเรือนตำแหน่งอื่น ๆ คือต่ำกว่าเงินเดือนของผู้ที่ทำงานในร้านค้าหรืออุตสาหกรรมเป็นอันมาก ทั้งนี้ทำให้เป็นการยากยิ่งที่จะหน่วงเหนี่ยวผู้ที่มีความสามารถไว้ได้นาน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับการอบรมมาในทางซึ่งเหมาะกับงานเอกชน ทั้งนี้ยังเป็นความจริงขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่อาจารย์ผู้สอน โดยเฉพาะพนักงานพิมพ์ดีด เมื่อให้อัตราขั้นต้นเพียงเดือนละ ๔๕๐ บาท ผู้ที่จะมาสมัครเข้าทำงานก็ดูเหมือนจะมีแต่ผู้ที่เริ่มหัดพิมพ์หรือผู้ที่พิมพ์ดีดไม่เป็น จึงต้องบังคับให้หัดพิมพ์ให้ชำนาญ และต่อมา ๒–๓ เดือนหลังจากที่เขาฝึกพิมพ์จนชำนาญแล้ว เขามักจะ

ได้งานพิมพ์ในบริษัทเอกชนซึ่งให้ค่าจ้างสูงกว่ามากมาย ผู้ที่ยังทำการสอนอยู่ในมหาวิทยาลัยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหารายได้พิเศษจากการปฏิบัติงานข้างนอกด้วย ทำให้เสียหายแก่งานสอน

อันที่จริงแต่เดิมมา ก็มิได้เป็นเช่นนี้ ก่อนสมัยสงครามเงินเดือนมหาวิทยาลัยนับว่าสูงเกือบไล่เลี่ยกับผู้ประกอบอาชีพอย่างอื่น เพื่อจะช่วยให้ครูในมหาวิทยาลัยมีรายได้เมื่อคิดเทียบค่าของเงินสูงเท่าเทียมกับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ เงินเดือนของอาจารย์ผู้ช่วยควรจะเพิ่มมากกว่าเท่าตัวอีกเล็กน้อย อาจารย์ควรจะได้รับเงินเดือนมากกว่าปัจจุบันประมาณร้อยละ ๓๕๐ และศาสตราจารย์ควรจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๑๗๖

ความเสมอภาคและการจ้างคนที่เหมาะสมทั้ง ๒ ประการนี้ เรียกร้องให้มีการขึ้นเงินเดือนเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ดี ปัญหานี้คลุมไปถึงข้าราชการพลเรือนทั้งหมด บทที่ ๕ แสดงให้เห็นว่า ความต้องการเงินงบประมาณโดยเฉพาะเพื่อการพัฒนากิจการด้านต่าง ๆ อาจเพิ่มขึ้นอย่างน้อยเร็วเท่ากับรายได้ของรัฐบาลในระยะ ๒–๓ ปีข้างหน้า ด้วยการตั้งปณิธานแน่วแน่ที่จะระงับการบรรจุข้าราชการเพิ่มเกินความจำเป็น ยุบเลิกกองและแผนกที่ไม่จำเป็น ไม่จ้างคนใหม่แทนคนเก่าซึ่งออกไปโดยปกติ โดยตาย ครบเกษียณ และเปลี่ยนอาชีพเท่านั้น จึงจะมีหวังที่จะเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งรวมทั้งเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วย การเพิ่มรายได้ให้แก่บรรดาอาจารย์อาจทำได้ภายในขอบเขตจำกัด โดยการหางานจ้างพิเศษให้ทำ เช่น แปลตำราสอนพิเศษแก่นักศึกษา งานห้องสมุด และอื่น ๆ ที่คล้ายกัน

(๓) การแสวงหาอาจารย์

ข้อบกพร่องสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลเนื่องมาจากเงินเดือนอาจารย์ในระยะหลังสงครามต่ำมาก คือต้องจ้างอาจารย์พิเศษมาสอนเป็นจำนวน

มาก ที่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ในพ.ศ. ๒๔๙๙–๒๕๐๐ มีอาจารย์ประจำอยู่ ๑๗๙ คน และอาจารย์พิเศษไม่ประจำ ๑๙๕ คน (อาจารย์พิเศษได้ค่าจ้างสอนชั่วโมงละ ๓๐ บาท) อาจารย์พิเศษ ๑๙๕ คนนี้ มีงานสอนเท่ากับอาจารย์ประจำ ๕๕ คน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีอาจารย์ประจำอยู่เพียง ๗ คนเท่านั้น อีก ๒๖๒ คนเป็นอาจารย์พิเศษ แม้ว่าอาจารย์พิเศษบางคนจะมีชั่วโมงสอนเท่ากับอาจารย์ประจำ และขณะเดียวกันก็ทำงานในตำแหน่งหน้าที่อื่นด้วย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์นับว่าดีกว่าแห่งอื่น ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ อาจารย์ประจำและอาจารย์พิเศษจำนวนไล่เลี่ยกัน คืออาจารย์ประจำ ๑๑๓ และอาจารย์พิเศษ ๑๒๓ คน (อาจารย์พิเศษ ๓ คนสอนเท่ากับอาจารย์ประจำ ๑ คน)

อย่างไรก็ดี การที่จะจ้างอาจารย์พิเศษมาสอนบ้างเพื่อความเหมาะสมบางประการก็ควรกระทำได้ เช่นในกรณีที่บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยบางคนมีความรู้ในวิชาเฉพาะแขนงเป็นอย่างดี แต่การที่จะอาศัยอาจารย์พิเศษเป็นส่วนใหญ่เช่นนี้ย่อมทำให้มาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่ำลง เพราะว่าอาจารย์พิเศษมักจะมีความชำนาญในการสอนน้อยกว่าอาจารย์ประจำซึ่งได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะ อนึ่งเป็นการยากที่จะควบคุมดูแลการสอนของอาจารย์พิเศษได้ และโดยเหตุที่การสอนเป็นเพียงอาชีพรอง (ซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำ) จึงหวังได้ยากว่าเขาจะตั้งใจสอนจริงจังตามความจำเป็นและเหมาะสม

แม้โดยทั่วไปอาจารย์ประจำจะได้รับการอบรมดีกว่าอาจารย์พิเศษก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ามีอาจารย์ประจำอยู่ไม่น้อยที่ยังมีคุณวุฒิไม่พออยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยในประเทศไทยยังมีอายุน้อยและขยายตัวเร็วมากในระยะหลัง ๆ นี้ จึงทำให้ไม่สามารถจะจัดหาอาจารย์ที่มีคุณวุฒิเหมาะสมให้ได้เร็วพอกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น

จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยได้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ แต่เพิ่งจะได้ประสาทปริญญาตรีรุ่นแรกใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ตามหลักสูตรการศึกษา ๔ ปี หลังสงครามเป็นต้นมา จำนวนนิสิตได้เพิ่มขึ้นจาก ๒,๔๘๙ คน ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็น ๔,๒๒๔ คนในอีก ๑๐ ปีต่อมา สำหรับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีจำนวนนักศึกษาเพียง ๑,๔๕๒ คนใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ จำนวนนักศึกษาเพิ่มเป็น ๘,๕๑๓ คน [1] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก็มีจำนวนนักเรียนเพิ่มจาก ๒๗๐ คน เป็น ๑,๐๐๕ คนในระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

แม้แต่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยและบุคคลทั่ว ๆ ไปก็ยอมรับกันว่ายังมีความบกพร่องในกระบวนวิชาที่สอนอยู่อีกมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีการสอนในวิชาที่ซ้ำกัน หรือคล้ายคลึงกันมากเกินไป ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการจัด การควบคุมดูแล และการประสานเนื้อหาของวิชาที่สอนในหลักสูตรแตกต่างกัน แต่เกี่ยวข้องกัน บางส่วนก็เนื่องจากมหาวิทยาลัยอาศัยอาจารย์พิเศษมากเกินไป บางส่วนเนื่องจากระบบวิธีการสอบไล่และบางส่วนก็เนื่องมาจากการขาดวิจารญาณและความดำริริเริ่มโดยทั่วไป

การแก้ปัญหาเรื่องอาจารย์คุณวุฒิไม่เหมาะสม เรื่องอาศัยอาจารย์พิเศษมากเกินไป และเรื่องหลักสูตรเลอะเลือนซ้ำซ้อนกันอาจกระทำได้โดยการพยายามอยู่เสมอที่จะปรับปรุงให้อาจารย์ประจำคณะมีคุณวุฒิสูงขึ้น วิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันควรทำอย่างกว้างขวางและมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการจ้างอาจารย์ต่างประเทศผู้ทรงคุณวุฒิมาสอนในแผนกต่าง ๆ พร้อมกับมีโครงการคัดเลือกผู้สำเร็จการศึกษาจากแผนกเหล่านี้ออกไปเรียนต่อในต่างประเทศ โดยจัดวางโครงการอย่างรอบคอบและคอยควบคุมให้เป็นไปตามโครงการนั้น ทั้งนี้โดยสมมุติว่า การอบรมในประเทศไทยมีพื้นฐานดีแล้ว ซึ่งแต่ก่อนมักไม่เป็นดังนั้น นักศึกษาผู้ได้รับการอบรมมากก็จะค่อย ๆ เข้าแทนที่ศาสตราจารย์ชาวต่างประเทศได้ทีละน้อย

---

[1] หมายถึงนักศึกษาที่มาเรียนจริง ๆ มิใช่นักศึกษาที่มีชื่อตามทะเบียน ซึ่งมีจำนวนมากกว่านี้

โครงการเช่นว่านี้คงจะไม่บังเกิดผลให้เห็นทันทีอย่างมากมาย เพราะมีแผนกที่ต้องปรับปรุงหลายแผนกด้วยกัน และเพราะการยกมาตรฐานการสอนและโดยเฉพาะการเรียนเป็นงานหลายด้านด้วยกัน แต่ภายในแผนกใดแผนกหนึ่งอาจมองเห็นทางปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ภายในสามถึงห้าปี และภายในสิบปี แผนกนั้นควรจะมีอาจารย์คนไทยที่ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนใหญ่ได้

ในงานสร้างแหล่งกำเนิดภายในประเทศเพื่อการศึกษาขั้นสูงทั้งการศึกษาทั่วไป และวิชาเทคนิคนี้ ความช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศอาจมีส่วนช่วยสร้างอนาคตของประเทศไทยได้มากที่สุด เพราะดังที่เราตั้งข้อสังเกตไว้แล้วสิ่งหนึ่งที่ประเทศไทยขาดที่สุดก็คือ นักบริหาร วิศวกร และช่างเทคนิคนานาชนิดที่ได้รับการอบรมมาอย่างดีสำหรับต่อสู้กับปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ในวงการเศรษฐกิจซึ่งกำลังพัฒนา การสร้างรากฐานการศึกษาขึ้นภายในประเทศไม่แต่เพียงจะลดค่าใช้จ่ายเท่านั้น แต่จะให้การศึกษาแก่คนจำนวนมากขึ้น และเมื่อใดมีการยกระดับมหาวิทยาลัยของไทยขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยชั้นหนึ่งแล้ว มหาวิทยาลัยเหล่านี้จะช่วยสร้างความก้าวหน้าทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ให้แก่ประเทศได้เองทีเดียว

เนื่องจากงานซึ่งจะต้องอาศัยความช่วยเหลือต่างประเทศนี้จะต้องทำติดต่อกันเป็นเวลานาน องค์การที่ให้ความช่วยเหลือประเทศนี้จะต้องพร้อมที่จะมีโครงการระยะยาว สิ่งที่ควรได้รับความเอาใจใส่ก่อนอื่นคือ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติอย่างใกล้ชิด เช่น วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ คุรุศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสถิติ ในบางกรณีก็ได้มีการเริ่มโครงการที่เหมาะสมแล้ว เช่นในด้านคุรุศาสตร์ แต่ในกรณีอื่น ๆ ยังจะต้องเริ่มและปรับปรุงโครงการให้เข้มแข็งขึ้น

การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ต่างประเทศผู้ทรงคุณวุฒิที่จะช่วยยกมาตรฐานของมหาวิทยาลัย เป็นสิ่งซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้ ในเมื่อจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการที่โครงการช่วยเหลือในการศึกษามีอยู่หลายโครงการด้วยกัน อย่างไรก็ดี ผู้ให้ความช่วยเหลือควรจะเลือกอาจารย์ที่จะเข้ามาช่วยเหลืออย่างรอบคอบ แม้ว่าจะทำให้โครงการคืบหน้าไปได้ช้าลง ถ้าบุคคลที่ส่งมาช่วยเหลืออยู่ในระดับปานกลาง หรือระดับต่ำ ก็จะเป็นผลสะท้อนที่ไม่ดีแก่ประเทศที่ส่งคนเหล่านั้นมา และทำให้งานปรับปรุงการศึกษาในประเทศไทยล่าช้าลง หรือระส่ำระสายขึ้น

(๔) ความสามารถและโอกาสที่จะอ่านหนังสือ

สิ่งซึ่งน่าวิตกเท่า ๆ กับข้อบกพร่องที่กล่าวแล้ว คือ พฤติการณ์แปลก ๆ หลายอย่างที่รวมกันทำให้การศึกษาขาดประสิทธิภาพ ปัญหาประการแรกก็คือ นักเรียนมักใช้เวลาเรียนในห้องเรียนมากเกินไป แทนที่จะมีเวลาไปอ่านคิดหรือขีดเขียนค้นคว้าของตนเอง ที่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยและที่โรงเรียนฝึกหัดครูต่าง ๆ ชั่วโมงเรียนในชั้น ม ๒๕ ถึง ๓๐ ชั่วโมงใน ๑ สัปดาห์ ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ถัวเฉลี่ยการสอนในชั้นประมาณ ๒๐ ชั่วโมงต่อ ๑ สัปดาห์ ปัญหาประการที่สองก็คือ บริการห้องสมุด กล่าวคือ หนังสือ ที่อ่านหนังสือที่สบายและมีแสงสว่างพอ และเสมียนเจ้าหน้าที่ล้วนแต่มีไม่เพียงพออย่างยิ่ง ประการที่สามได้แก่ นักเรียนไม่สามารถจะอ่านเข้าใจภาษาอังกฤษซึ่งจำเป็นต้องใช้ เพราะตำราที่กำหนดให้อ่านส่วนใหญ่เป็นภาษาอังกฤษ จึงทำให้ครูไม่อาจกำหนดให้นักเรียนไปอ่านตำราอย่างกว้างขวางได้

ปัญหา ๒ ประการสุดท้ายช่วยอธิบายปัญหาข้อแรก คือ การอาศัยการบรรยายในชั้นเป็นส่วนใหญ่ ผลอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องสามประการนี้ ทำให้การศึกษาเป็นแบบใส่ซ้อนป้อนให้เรื่อย ๆ เป็นเรื่องการท่องจำ ทำให้นักศึกษามี

แนวความคิดอยู่ในวงจำกัด โดยเหตุนี้ จึงทำให้นักเรียนไม่กล้าวิจารณ์ หรือคิดอะไรของตัวเอง

เว้นแต่และจนกว่าจะได้แก้ไขเรื่องความรู้ภาษาอังกฤษอ่อน บริการห้องสมุดบกพร่อง และการเรียนในห้องเรียนมากเกินไปให้ดีขึ้นเสียก่อนแล้ว การส่งผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศมาช่วยปรับปรุงมาตรฐานการสอนก็ได้ผลแต่เพียงด้านเดียว วิธี "บ้อน" วิชาให้นักเรียนก็ยังต้องใช้กันอยู่ต่อไป แม้ว่าอาหารที่บ้อนให้ใหม่จะย่อยได้ง่ายและมีคุณภาพดีกว่าเดิมก็ตาม นักเรียนจะยังไม่สามารถมีกิจกรรมร่วมในการศึกษาได้จนกว่าเขาจะสามารถอ่านและเข้าใจภาษาอังกฤษได้เร็วพอสมควรเสียก่อน ขณะนี้ตำราเรียนซึ่งแปลเป็นภาษาไทยมีอยู่น้อย และแม้ว่าการแปลตำราเป็นภาษาไทยเพิ่มขึ้น หรือการจัดทำตำราต้นฉบับเป็นภาษาไทยจะบังเกิดผลดีขึ้นก็ตาม แต่ก็ทำได้เฉพาะชนกลุ่มนักศึกษามากเท่านั้น เพราะการพิมพ์จำนวนน้อยเล่ม ต้องเสียค่าพิมพ์แพงมากค่าใช้จ่ายอันสูงนี้ทำให้ไม่สามารถพิมพ์คำแปลหนังสืออ้างอิง บทความในนิตยสาร และหนังสือที่เป็นประโยชน์อีกมากหลาย ซึ่งอยู่ในประเภทหนังสืออ่านนอกเวลาได้ โดยเหตุที่การปรับปรุงการสอนภาษาอังกฤษในชั้นมัธยมจะต้องใช้เวลานานปีกว่าจะเกิดผล จึงควรพยายามทุกวิถีทางที่จะให้เกิดผลดีขึ้นเฉพาะหน้าในโรงเรียนเตรียมอุดมและในมหาวิทยาลัย

ในขณะเดียวกับที่ได้มีการปรับปรุงการสอนภาษาอังกฤษนี้ก็ควรปรับปรุงการจัดหาหนังสือสำหรับห้องสมุดด้วย โดยเริ่มด้วยการจัดให้มีหนังสือที่กำหนดให้นักเรียนอ่านประกอบการเรียนไว้หลายสำเนา และควรจัดหาเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดให้เพียงพอ จัดระเบียบห้องสมุดให้เหมาะสมเพื่อให้นักเรียนได้รับความสะดวกในการอ่านหนังสือที่หามาเพิ่มขึ้น และอาจจะต้องหาผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำในเรื่องเหล่านี้ด้วย การจ้างที่ปรึกษาห้องสมุดและการจัดซื้อหนังสือเพิ่มเติมนี้ควรจะเป็นสิ่งซึ่งพึงจะได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการได้

ในเมื่อความสามารถในการอ่านภาษาอังกฤษของนักเรียนดีขึ้น และเมื่อหนังสือสำหรับอ่านมีมากขึ้นแล้ว จำนวนชั่วโมงเรียนในชั้นก็ควรจะลดลงได้อย่างมากจนในที่สุดเหลือชั่วโมงเรียนโดยเฉลี่ยไม่เกิน ๑๕ ชั่วโมงต่อ ๑ สัปดาห์ นักเรียนจะได้ใช้เวลาที่เหลือจากการเข้าชั้นเรียนไปอ่านตำราประกอบเพิ่มเติมได้กว้างขวางขึ้น เขาจะได้รู้จักหัดใช้ความคิดของตนเอง และเขียนเรียงความได้มากเรื่องขึ้น ในห้องเรียนนั้นเองก็อาจจะมีการอภิปรายปัญหา แทนที่จะนั่งฟังแต่คำบรรยายของอาจารย์แต่ฝ่ายเดียว

ข้อเสนอเกี่ยวกับเงินที่จะต้องใช้

คณะสำรวจเศรษฐกิจขอสรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในการศึกษาไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๒๐ ข้อเสนอว่าด้วยรายจ่ายพัฒนาการของรัฐบาลในด้านการศึกษา

พ.ศ. ๒๕๐๒–๒๕๐๖

(ล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
รายจ่ายประจำ	๙๐๐	๙๓๐	๙๘๐	๑,๐๔๐	๑,๑๐๐
รายจ่ายลงทุน	๑๐๒	๑๔๑	๒๐๕	๒๑๓	๑๘๖
ก. การฝึกหัดครู	๓๓	๓๒	๖๘	๔๘	๔๕
ข. การก่อสร้างอาคารเรียน	๖๐	๙๙	๑๒๕	๑๕๒	๑๒๘
ค. การอาชีวศึกษา	๓	๔	๕	๕	๕
ง. มหาวิทยาลัย	๔	๔	๕	๕	๕
จ. เบ็ดเตล็ด	๒	๒	๒	๒	๓
รวมทั้งสิ้น	๑,๐๐๒	๑,๐๗๑	๑,๑๘๕	๑,๒๕๓	๑,๒๘๖

บทที่ ๗ การจัดการการเงิน

ในบทก่อน ๆ ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะที่สำคัญของคณะสำรวจฯ เกี่ยวกับการใช้จ่ายและนโยบายการบริหารงานพัฒนาการด้านสำคัญ ๆ ของรัฐ แต่ก็ยังมีปัญหาเรื่องการจัดการการวางผัง รวมทั้งการบริหารงานทางด้านการเงิน ซึ่งถ้าหากไม่แก้ไขแล้ว ก็อาจเป็นเหตุให้การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาทั้งหมดไม่สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ในบทนี้และบทต่อไปจะได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น พร้อมกับเสนอข้อแนะนำการแก้ไขด้วย และในบทที่ ๙ จะได้กล่าวถึงว่า ในการดำเนินการตามโครงการพัฒนานี้จะต้องมีการปฏิบัติที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจและการเงินอย่างไรบ้าง

การควบคุมและระเบียบปฏิบัติทางการเงิน

ประเทศไทยยังมีทางปรับปรุงอยู่อีกมากไม่เพียงแต่ระบบรายได้และการจัดเก็บรายได้เท่านั้น หากยังอาจปรับปรุงการจัดการการเงินของรัฐบาลได้อีกมากด้วย ถ้าจะให้การจัดการการเงินมีประสิทธิภาพดีแล้วรัฐบาลจะต้องสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐได้อย่างจริงจัง ซึ่งในขณะนี้การควบคุมดังกล่าวยังหละหลวมอยู่มาก

กรณีที่การควบคุมยังไม่เพียงพอ

มีหลายกรณีที่งบประมาณซึ่งตั้งไว้เพื่อการอย่างหนึ่งมิได้ใช้จ่ายให้ตรงตามนั้นโดยเคร่งครัด กล่าวคือ มีการจ่ายเงินเกินหรือนอกเหนือจากงบประมาณแล้วลงบัญชีขัดข้องรายจ่ายไว้จนกว่าจะได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติงบประมาณปีหน้าหรือปีต่อ ๆ ไป ซึ่งเป็นเวลานานหลังจากที่จ่ายเงินไปแล้วจริง ในกรณีที่ปรากฏว่างบประมาณตั้งไว้ไม่พอ ก็ควรตั้งเพิ่มในงบประมาณประจำปีนั้น

เอง โดยออกพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือมิฉะนั้นก็ให้จ่ายจากเงินสำรองจ่ายในกรณีฉุกเฉินซึ่งตั้งงบประมาณไว้ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ที่แล้วมาเงินเพิ่มค่าครองชีพของข้าราชการเป็นรายจ่ายประเภทหนึ่งที่มีการจ่ายเกินงบประมาณมาก ที่ได้มีการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณประเภทนี้เมื่อเร็ว ๆ นี้ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยิ่งขึ้น จึงนับได้ว่าเป็นการก้าวหน้าที่สำคัญก้าวหนึ่งในการจัดการการเงิน

จุดอ่อนอีกจุดหนึ่งได้แก่การไม่นำรายได้ของรัฐหลายประเภทมารวมเข้าในงบประมาณแผ่นดิน ในระยะหลังนี้ได้มีการแก้ไขสำหรับกรณีแสตมป์ ก.ศ.ส. แต่ก็มีรายรับรายจ่ายของรัฐอีกหลายประเภทที่ยังอยู่นอกงบประมาณ ที่สำคัญที่สุดก็คือเงินสลากกินแบ่งรัฐบาลและเงินทุนพิเศษของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อหารายได้ สำหรับสลากกินแบ่งของรัฐบาลนั้น ได้มีการควบคุมงบประมาณส่วนกลางแต่เฉพาะรายได้ส่วนที่เป็นภาษีการจำหน่ายสลากกินแบ่งเท่านั้น สำหรับรายได้สุทธิเมื่อหักเงินรางวัลค่านายหน้า ภาษี และค่าใช้จ่ายของสำนักงานออกแล้วนั้น มีเพียงส่วนเดียวที่นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และจำนวนที่นำส่งแม้จะคิดเทียบส่วนกับรายได้สุทธิทั้งหมดก็ยังไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงเป็นปี ๆ ไปส่วนที่เหลือจากนำส่งรัฐเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่จะสั่งจ่ายเพื่อการกุศลและประชาสงเคราะห์ อาคารสงเคราะห์และอื่น ๆ ซึ่งดูเป็นการผิดหลักเกณฑ์ที่รายจ่ายประเภทเหล่านี้อยู่นอกงบประมาณแผ่นดิน คณะสำรวจเสนอแนะให้นำรายได้สุทธิจากการขายสลากกินแบ่งทั้งหมดและการเบิกจ่ายจากเงินรายได้นี้เข้างบประมาณแผ่นดินเสียดีกว่า

สำหรับเงินทุนพิเศษ ซึ่งในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึง ๒๔๙๙ มีอยู่ ๔๓ ทุนด้วยกัน กมบัญหาเรื่องการควบคุมให้เพียงพอเพื่อความมั่นใจว่าจะมีการใช้เงินตามความจำเป็นก่อนหลังเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการใช้จ่ายเงินทางด้านอื่น ๆ ของรัฐบาล คณะสำรวจฯ ขอแนะนำให้ยกเลิกเงินทุนพิเศษเหล่านี้เสีย โดย

โอนมารวมเข้าในงบประมาณส่วนกลางและให้อยู่ภายใต้การควบคุมตามปกติ ยกเว้นแต่ในกรณีที่การตั้งเงินทุนพิเศษมีผลดีอย่างเห็นได้ชัดจริง ๆ

อีกด้านหนึ่งซึ่งมีการควบคุมทางการเงินไม่เพียงพอก็คือ องค์การคล้ายเอกเทศของรัฐประมาณ ๘๐ แห่ง ซึ่งประกอบการค้า การอุตสาหกรรมและการเงินมีหลายแห่งซึ่งมีกิจการเงินขนาดใหญ่ ที่สำคัญที่สุดได้แก่โรงงานยาสูบและการค้าผูกขาดอื่น ๆ ของรัฐ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การ ร.ส.พ. องค์การเชื้อเพลิง และธนาคารออมสิน องค์การเหล่านี้บางองค์การก็นำเงินรายได้ส่วนหนึ่งส่งเป็นรายได้ของรัฐบางแห่งก็ต้องอาศัยงบประมาณเพื่อชดใช้การขาดทุนหรือเพื่อการลงทุน ซึ่งในกรณีหลังนี้ ส่วนมากรัฐบาลควบคุมการเงินอยู่บ้างแต่ส่วนใหญ่มิได้ควบคุมนอกเหนือไปจากการสอบบัญชีตามระเบียบเท่านั้น

แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า คณะสำรวจ ฯ เสนอแนะให้รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การเหล่านี้ ตราบใดที่องค์การสามารถบริหารงานได้เรียบร้อย และถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว และก็ไม่ได้หมายความว่าองค์การ เหล่านี้ควรจะ ส่งรายรับทั้งหมดหรือรายได้ที่หักค่าเสื่อมราคาและเงินสำรองต่าง ๆ ออกแล้วเข้างบประมาณแผ่นดินเพื่อจัดสรรการใช้จ่ายต่อไป

สิ่งที่เสนอแนะก็คือ ในกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในองค์การที่ประกอบการค้า รัฐบาลก็ควรเรียกร้องสิทธิที่ผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทการค้าของเอกชนพึงเรียกร้อง กล่าวคือ สิทธิที่จะพิจารณางบประมาณลงทุนขององค์การนั้นก่อน และให้องค์การทำบัญชีการเงินให้ถูกต้องเหมาะสม ยิ่งกว่านั้น ถ้าผลงานสมควรที่จะแบ่งเงินปันผล ก็ควรเรียกร้องให้ประกาศจ่ายเงินปันผลโดยให้องค์การนำส่งเข้างบประมาณรายรับของรัฐบาล องค์การไม่ควรเก็บเงินกำไรไว้หรือนำไปลงทุนในทางอื่น ซึ่งไม่ถูกวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น

ข้อบกพร่องในการทำงบประมาณ

แบบงบประมาณของรัฐบาลไทยมีข้อบกพร่องมากมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคในการที่จะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ ควบคุมและวางผังทางการคลัง เมื่อเร็ว ๆ นี้ บริษัทผู้เชี่ยวชาญการคลังแห่งหนึ่งได้ทำรายงานการศึกษาโครงรูปและวิธีการงบประมาณของประเทศไทยโดยละเอียดและได้เสนอข้อแนะนำไว้หลายประการซึ่งถ้าหากได้นำไปปฏิบัติแล้ว ก็จะแก้ข้อบกพร่องไปได้มาก[1] ขณะนี้รัฐบาลกำลังปฏิบัติตามข้อเสนอบางข้ออยู่แล้ว และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่รัฐบาล ถ้าหากการแก้ไขเหล่านี้ได้ดำเนินไปถึงขั้นที่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องชี้ทางในการบริหารการคลังและการเศรษฐกิจได้อย่างจริงจัง

การทำบัญชีงบประมาณและการรายงานภาวะการคลังก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก วิธีดำเนินงานที่ใช้อยู่ไม่สามารถจะให้ความมั่นใจได้เต็มที่ว่าเงินงบประมาณที่ได้อนุมัติให้เบิกจ่ายไปแล้วจะนำไปใช้ให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพสูง ยิ่งกว่านี้ยังมีช่องทางที่จะประหยัดเงินได้อีกมากถ้าหากได้มีการตรวจตราและควบคุมโดยใกล้ชิด สำหรับการรายงานภาวะการคลังก็เช่นเดียวกัน บัญชีของรัฐบาลกว่าจะทำเสร็จก็เลยเวลาไปหลายปี และบัญชีที่ทำเสร็จแล้ว ก็ยังไม่แสดงให้เห็นการรับจ่ายเงินสดของรัฐบาลให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงอีกด้วย เหตุผลข้อหนึ่งก็คือ มีหลายรายการที่ระยะเวลาจ่ายจริงกับระยะเวลาการลงบัญชีห่างกันมาก ยิ่งกว่านี้ยังไม่มีข้อมูลสถิติเพียงพอที่จะเทียบรายรับกับรายจ่ายตามบัญชีเงินสดได้ โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้โดยไม่เป็นการเกินความจริงไปนักว่า ข้อบกพร่องในการทำบัญชีและรายงานนี้เป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยราชการต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนตกอยู่ในความมืดมนอนธกาลไม่ทราบว่าเงินงบประมาณได้ใช้จ่ายไปจริงเท่าใดและใช้ในกิจการใดบ้าง

๑/ การบริหารงบประมาณของรัฐบาลไทย รายงานฉบับที่ บี - ๑ ของ Public Administration Services กรุงเทพฯ ๒๔๙๙ (ฉบับโรเนียว)

ประการสุดท้าย ก็คือวิธีการจัดทำงบประมาณประจำปียังบกพร่องอยู่ กรมต่าง ๆ เสนอของบประมาณมาโดยชี้แจงเหตุผลไว้อย่างเคลือบคลุมและตั้งจำนวนเงินที่ขอไว้สูงเกินความคาดหมายว่าจะได้รับอนุญาต ครั้นแล้วกระทรวงเจ้าสังกัดก็นำเสนอต่อไปโดยไม่ได้มีการพิจารณาตัดทอนและประสานงานกันอย่างเพียงพอ กระทรวงการคลังเองก็ขาดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ทางเทคนิคและความรู้ในสิ่งที่ต้องการของกระทรวงทบวงกรมเหล่านี้โดยละเอียดพอที่จะพิจารณาความสมควรและลำดับความสำคัญก่อนหลังได้อย่างถูกต้อง ในพฤติการณ์เช่นนี้จึงเกือบจะเป็นกฎตายตัวว่างบประมาณที่ขอมาจะต้องถูกตัด แต่ลักษณะและปริมาณการตัดอาศัยการชี้ขาดโดยอำเภอใจและอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุผลดังนี้ งบประมาณที่อนุมัติบางรายการก็ต่ำอย่างไม่น่าจะเป็นไปได้ และในรายการสำคัญ ๆ มักจะไม่พอจ่าย แต่ตรงกันข้ามบางรายการก็ตั้งไว้สูงเกินไป ผลจึงปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ออกเป็นกฎหมายแล้วมักจะสูงเกินกว่ากำลังเงินที่หาได้โดยวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อทุกปีไป

แต่ยังเคราะห์ดีที่ในระยะหลัง ๆ นี้ได้มีการป้องกันภาวะเงินเฟ้อโดยวิธีอนุมัติการเบิกจ่ายเงินให้ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ แต่ทางนี้ย่อมเป็นช่องทางให้มีการอ้างความเหมาะสมและการใช้อิทธิพลการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินเช่นเดียวกับการตั้งงบประมาณ ผลที่ได้รับก็คือการได้รับงบประมาณไม่ต่อเนื่อง และไม่แน่นอนสำหรับงานและบริการต่าง ๆ ไม่แต่เท่านี้ยังเกิดความไม่แน่นอนว่างบประมาณที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วจะเบิกจ่ายเงินได้จริงหรือไม่อีกด้วย

เมื่อเร็ว ๆ นี้รัฐบาลได้อนุมัติหลักการปรับปรุงการทำงบประมาณหลายวิธี และได้ดำเนินงานขั้นต้นไปบ้างแล้ว โดยมีจุดมุ่งหมายจะจัดตั้งกรมงบประมาณขึ้นในกระทรวงการคลังภายในระยะเวลา ๒–๓ ปีข้างหน้า[1] ตามคำแนะนำ

๑/ หน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณได้โอนจากกระทรวงการคลังมาอยู่กับสำนักงานที่ตั้งขึ้นใหม่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒

ของคณะที่ปรึกษาของกระทรวงการคลัง และในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหาและแบ่งสรรเงินสำหรับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กรมงบประมาณจะได้รับการช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการวางผังของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในฐานะที่ปรึกษาตามที่ได้พูดถึงในบทที่ ๘

กรมงบประมาณนั้นจะประกอบขึ้นด้วยกองต่าง ๆ หลายกอง แต่ละกองมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐบาลแต่ละด้าน ซึ่งแบ่งไว้กว้าง ๆ เป็นงานบริหารโดยทั่วไป งานสังคมสงเคราะห์ งานเศรษฐกิจ และงานส่วนภูมิภาค ทุก ๆ กองจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ของตนกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหมวดที่กองนั้นมีหน้าที่โดยผ่านหน่วยงบประมาณของทุกกระทรวง และส่วนราชการอื่นที่สำคัญ ๆ การที่ให้ติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเช่นนี้เพื่อจะให้การเสนอของบประมาณมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นจริง และในขณะเดียวกันก็จะได้ช่วยให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังได้ทราบรายละเอียดว่างบประมาณที่เสนอขอมานั้นมีเหตุผลสมควรเพียงใดหรือไม่ ในกรมงบประมาณจะมีกองโครงการและพิธีการรวมอยู่ด้วย กองนี้จะช่วยแนะนำกองงบประมาณอื่น ๆ และส่วนราชการต่าง ๆ ในการทำงบประมาณ อนึ่ง ด้วยความช่วยเหลือของสำนักเลขาธิการวางผัง กองนี้จะทำหน้าที่รวบรวมงบประมาณแต่ละรายการเข้าเป็นงบประมาณขั้นสุดท้ายตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง และเท่าที่กำลังเงินจะอำนวยให้ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้รัฐบาลเร่งดำเนินตามแผนที่กำหนดไว้นี้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีสมรรถภาพโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้

อย่างไรก็ดี พร้อมกับการปรับปรุงการบริหารงบประมาณ ยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในกรมบัญชีกลางให้มากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของกรมนี้ในการควบคุม การทำบัญชี และทำรายงานการรับจ่ายเงินของรัฐบาล และเพื่อให้กรมนี้สามารถติดตามฐานะการเงินขององค์การ

ค้าและองค์การเงินของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่มากมายหลายองค์การ โดยใกล้ชิดขึ้นกว่าเก่า

ประการสุดท้าย ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งทำหน้าที่สอบบัญชีภายหลังการจ่ายเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้สำนักงานแห่งนี้มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การธนาคารและสถาบันให้กู้ยืมอื่น ๆ

การธนาคารพาณิชย์

ในประเทศไทยการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์เป็นการให้กู้เพื่อการค้าต่างประเทศและการค้าในประเทศเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ดี ธนาคารพาณิชย์ก็ยังสามารถสนองความต้องการของตลาดได้ในระยะที่การค้าเฟื่องฟูเพราะสาเหตุจากภายนอก ดังจะเห็นได้ในระยะสงครามเกาหลี นอกจากนี้ยังอาจทำให้ภาวะเงินเฟ้อซึ่งมีสาเหตุจากด้านการคลังแผ่ขยายตัวได้มากขึ้น อันเป็นเหตุทำให้ไม่อาจควบคุมภาวะเงินเฟ้อให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการได้

โดยเหตุผลดังกล่าวและเพื่อคุ้มกันผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารมิให้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการดำเนินงานของธนาคารที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ คณะสำรวจฯ เห็นว่าควรจะได้มีการควบคุมการปฏิบัติงานของธนาคารให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพดีกว่าในปัจจุบัน ขณะนี้รัฐบาลกำลังพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์อยู่ โดยจะกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์ให้สูงขึ้น และขยายอำนาจควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์ตลอดจนอำนาจควบคุมการให้กู้ยืมเงินของธนาคารด้วย

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องการกระทำโดยด่วนหาใช่การออกกฎหมายการธนาคารเพิ่มเติมไม่ หากเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่แล้วในการกำกับและควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้ได้ผลยิ่งขึ้น

โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับนักการเมือง จึงทำให้ธนาคารเหล่านั้นไม่รักษามาตรฐานในการให้กู้ยืมเงินกับทั้งไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายควบคุมธนาคาร เป็นต้นว่า อัตราเงินสดสำรอง แม้กฎหมายจะกำหนดไว้เกือบต่ำที่สุดอยู่แล้ว ก็ยังมีธนาคารบางธนาคารฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอยู่บ่อย ๆ และก็ไม่ถูกลงโทษแต่อย่างใด แม้แต่รายงานที่กำหนดให้ธนาคารแต่ละธนาคารจัดทำก็เสนอมาล่าช้ามาก การที่รัฐบาลคอยช่วยพยุงธนาคารที่มีฐานะคลอนแคลนมิให้ถึงแก่ต้องเลิกล้มนั้น มักจะทำให้ธนาคารเหล่านั้นหมดความจำเป็นที่จะต้องจัดการให้ดีเพื่อให้ตัวอยู่ได้

เมื่อพิจารณาทั้งในแง่เหตุผลและในแง่ความเป็นอิสระแล้ว คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้โอนอำนาจหน้าที่การควบคุมธนาคารและการควบคุมเครดิตจากกระทรวงการคลังให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เป็นประจำอยู่แล้ว แต่ระยะเวลาการตรวจสอบควรให้กระชั้นกันกว่านี้ และธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะเร่งอบรมพนักงานของธนาคารให้มีจำนวนพอเพียง รัฐบาลควรสนับสนุนธนาคารแห่งประเทศไทยในการรักษากฎหมายว่าด้วยการธนาคาร และลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน แต่วัตถุประสงค์อันนี้อาจไม่เป็นผลสำเร็จ ตราบใดที่ยอมให้ทางราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของธนาคารพาณิชย์อยู่

นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยยังสามารถแสดงบทบาทเพิ่มขึ้นในการให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์ จนกระทั่งบัดนี้อำนาจของธนาคารกลางในการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเกือบจะไม่ได้ใช้เลย เพราะธนาคารพาณิชย์ไม่เต็มใจกู้เงินจากแหล่งราชการ หากแต่ต้องการจะขายลดหรือกู้ยืมในระหว่างธนาคาร

พาณิชย์ด้วยกันเองมากกว่า สาเหตุอีกประการหนึ่งก็เนื่องมาจากอำนาจการรับช่วงซื้อลดของธนาคารแห่งประเทศไทยมีจำกัด เพราะกฎหมายกำหนดทุนสำรองเงินตราไว้สูงถึงร้อยละ ๑๐๐ และกำลังเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้กู้ได้ก็ให้รัฐบาลกู้ยืมไปเสียเกือบหมด แต่เมื่อไม่นานมานี้ได้มีการลดทุนสำรองเงินตราลงเหลือร้อยละ ๖๐ ฉะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงควรจะมีความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้นกว่านี้ แต่ทั้งนี้หมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องมีนโยบายการคลังที่รัดกุมยับยั้งชั่งใจ และไม่ฉวยโอกาสกู้ยืมจากธนาคารกลางมากขึ้นตามไปด้วยในเมื่อมีความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ใกล้ชิดขึ้นแล้ว ถ้าหากพอจะหวังได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำการรับช่วงซื้อลดภายในขอบเขตที่ภาวะการเงินอนุญาตให้ทำได้แล้ว ธนาคารพาณิชย์ก็จะสามารถให้กู้เงินได้คล่องขึ้นและมีเงื่อนกำหนดเบาลงทั้งภายนอกและภายในวงการค้า

สถาบันการให้กู้ยืมอื่น ๆ

ในปัจจุบันยังไม่มีตลาดเงินกู้ระยะยาวที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีระเบียบในประเทศไทย และสำหรับตลาดเงินระยะสั้นที่จัดตั้งเป็นระเบียบแล้ว ส่วนใหญ่ก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะการให้กู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์เพื่อกิจการค้าในระยะสั้นเท่านั้น ทั้งอัตราดอกเบี้ยก็สูง หากู้ในอัตราต่ำกว่าร้อยละ ๑๒ ได้ยาก แม้แต่จะขอกู้จากธนาคารพาณิชย์เองก็ตาม การให้กู้ส่วนมากคิดดอกเบี้ยสูงกว่านี้มาก พันธบัตรของรัฐบาลซึ่งให้ดอกเบี้ยถึงร้อยละ ๘ หากถือไว้ครบ ๓๐ ปีนั้น นอกจากธนาคารกลางก็หาผู้ต้องการซื้อได้ไม่มากนัก เงินกู้ระยะปานกลางหรือระยะยาวหาได้ยากมากจากแหล่งที่จัดตั้งเป็นรูปสถาบัน ส่วนมากต้องกู้จากเอกชนเป็นการส่วนตัวหรือในวงเครือญาติ และต้องให้ดอกเบี้ยแพงมาก เงินของธนาคารออมสินส่วนใหญ่ให้องค์การหรือหน่วยราชการกู้และซื้อพันธบัตรรัฐบาล

สถานการณ์เช่นนี้ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการใช้มาตรการระยะสั้นหรือวิธีง่าย ๆ ตามหลักแล้ววิธีแก้ไขต้องอาศัยการออมทรัพย์เพิ่มขึ้นในสถาบันการเงินและการจัดสรรเงินทุนให้ดีขึ้น แต่มีมาตรการหลายอย่างซึ่งควรจะช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้นได้ มาตรการอันหนึ่งได้แก่การจัดตั้งบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขึ้นตามที่มีผู้เสนอเมื่อเร็ว ๆ นี้ สถาบันแห่งนี้จะให้เงินกู้ระยะยาวแก่กิจการอุตสาหกรรมของเอกชนโดยคิดดอกเบี้ยแต่พอสมควร เงินที่จะให้กู้นั้นส่วนหนึ่งได้จากเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่ากำลังเงินในระยะแรกเริ่มของสถานบันนี้จะมีอยู่น้อย แต่เชื่อว่า ถ้ามีการจัดการดีแล้ว การดำเนินงานให้เงินกู้อาจขยายกว้างออกไปได้เป็นลำดับ (ดูบทที่ ๓)

ยังมีมาตรการอื่น ๆ อีก ซึ่งจะชักจูงให้ประชาชนออมทรัพย์เพิ่มขึ้นและอาจช่วยผ่อนคลายสถานการณ์เครดิตได้ คณะสำรวจฯ เสนอแนะให้เพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินขึ้นจากอัตราปัจจุบันร้อยละ ๓½ เป็นอย่างน้อยร้อยละ ๖ หรืออาจสูงกว่านี้ได้ เพื่อให้ใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดยิ่งขึ้น การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนี้ ควรโฆษณาให้ทราบทั่วถึงกัน และควรขยายบริการรับฝากเงินและถอนเงินให้ง่ายและสดวกยิ่งขึ้น แล้วโฆษณาจูงใจให้ประชาชนเก็บเล็กผสมน้อยฝากออมสินไว้ โดยเน้นในข้อที่ได้ดอกเบี้ยงามถอนก็ง่าย ท้องที่ใดไม่มีสาขาธนาคารออมสินตั้งอยู่ก็อาจเปิดรับฝากเงิน ณ ที่ทำการไปรษณีย์ คลังอำเภอ และคลังจังหวัด พร้อมกันนี้ควรขยายประเภทสถาบันรับฝากออมสินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในขั้นแรกควรอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์รับฝากเงินประเภทออมสินได้ ในปัจจุบันการรับฝากเงินประเภทนี้ธนาคารออมสินทำได้แต่ผู้เดียว ยกเว้นเงินฝากประจำหกเดือน โดยที่ธนาคารพาณิชย์ก็กู้เงินกันเองบ่อย ๆ ในอัตราร้อยละ ๗ ถึง ๘ อยู่แล้ว จึงน่าจะจ่ายดอกเบี้ยให้ ผู้ฝากเงินประเภทออมสินในอัตราร้อยละ ๖ ได้.

ข้อเสนอให้ตั้งสถาบันพิเศษเพื่อให้กู้แก่กิจการเกษตรโดยเฉพาะ เป็นข้อเสนอที่ในสภาพการณ์ปัจจุบันควรจะพิจารณาให้รอบคอบ ความมุ่งหมายของข้อเสนอเหล่านี้น่าสรรเสริญอยู่ แต่อุปสรรคในการดำเนินงานให้กู้ยืมในชนบทอย่างจริงจังได้ผลมีอยู่อย่างมากมายน่าวิตก การให้เงินกู้แก่เกษตรกรผู้ทำการเพาะปลูกขนาดเล็กเป็นจำนวนมากรายนั้น เป็นการเสี่ยงภัยอยู่มาก และการพิจารณาคำขอกู้และควบคุมการใช้เงินกู้เป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก โครงการให้กู้ยืมในชนบท ซึ่งปฏิบัติเป็นผลสำเร็จอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้น ส่วนมากอาศัยสหกรณ์การเกษตรที่เจริญแล้ว ซึ่งรับทำการจำหน่ายและเก็บรักษาพืชผลให้แก่เกษตรกรอย่างกว้างขวาง สำหรับสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยนั้นยังมีขอบเขตจำกัดอยู่มากจนไม่สามารถจะใช้เป็นรากฐานของระบบการให้กู้เช่นนี้ได้ ทั้งในปัจจุบันนี้ยังไม่มีสถาบันอื่นซึ่งพอจะทำหน้าที่แทนได้ อย่างไรก็ตามสถานการณ์เครดิตทางเกษตรในประเทศไทยแม้ว่าจะยังไม่น่าพอใจนัก ก็ยังน่าวิตกน้อยกว่าประเทศในเอเชียอีกหลายประเทศ โดยเหตุนี้เมื่อพิจารณาในแง่ความเสี่ยงภัยและอุปสรรคในการดำเนินงานซึ่งมีอยู่มากแล้ว จึงยังไม่เป็นการสมควรที่จะใช้เงินจำนวนมากดำเนินการให้ชาวนากู้ยืมในอนาคตอันใกล้นี้ อย่างไรก็ดี ถ้าจะใช้เงินจำนวนเล็กน้อยสักก้อนหนึ่งลงทุนตั้งสถาบันให้กู้ในชนบทขึ้นแห่งหนึ่งเป็นขั้นทดลอง และใช้เป็นศูนย์กลางการอบรมเจ้าหน้าที่โดยหวังที่จะขยายงานออกไปภายหลังในเมื่อมีสถาบันและเจ้าหน้าที่บริหารงานเพียงพอนั้น ก็น่าจะลองทำดู

บทที่ ๙ การบริหารงานพัฒนาเศรษฐกิจ

ถ้าจะให้การวางผังเศรษฐกิจเป็นไปอย่างได้ผลแล้ว การกำหนดโครงการรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเช่นที่ได้เสนอแนะมาในรายงานนี้เป็นเพียงงานขั้นแรกเท่านั้น เพราะข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายเหล่านี้เพียงแต่แสดงวงเงินที่ต้องใช้มากหรือน้อยทั้งในยอดรวมต่าง ๆ และรายการแต่ละประเภทซึ่งยังไม่สามารถกะประมาณรายละเอียดให้ถูกต้องได้ โดยเหตุนี้จึงเป็นที่คาดหมายว่ารายจ่ายจริงในการพัฒนาอาจจะผิดไปจากตัวเลขที่เสนอมานี้มากบ้างน้อยบ้าง ทั้งในด้านจำนวนเงินและในด้านกำหนดเวลาการจ่ายเงิน ยิ่งไปกว่านั้น ความผันแปรของเหตุการณ์ยังอาจทำให้ข้อสมมุติว่าด้วยแนวโน้มของรายจ่ายที่ไม่ใช่เพื่อการพัฒนาและของรายได้ตลอดจนแหล่งที่มาของเงิน ผิดไปจากความจริงได้ลำดับความสำคัญก่อนหลังของบรรดาโครงการก็อาจจะจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหลังจากมีการพิจารณาโครงการแต่ละโครงการโดยละเอียดยิ่งขึ้น หรือเนื่องจากความขาดแคลนอุปกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญโดยที่ไม่ได้คาดไว้ก่อน เนื่องจากราคาและต้นทุนแตกต่างไปจากตัวเลขที่สมมุติไว้ และเนื่องจากมีโอกาสทำการพัฒนาในบางด้านได้รวดเร็วกว่าที่มองเห็นทางอยู่ในปัจจุบัน สรุปแล้ว ความผันแปรของเหตุการณ์ต่าง ๆ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจตราแก้ไขโครงการพัฒนาที่เสนอมาอยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าการตรวจตราแก้ไขนี้จะดำเนินไปอย่างได้ผล จึงจำเป็นที่จะต้องมีองค์การประจำสำหรับวางผังส่วนกลางขึ้น

ข้อเสนอเกี่ยวกับองค์การวางผังส่วนกลาง

ดังนั้นคณะสำรวจเศรษฐกิจฯ จึงได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งองค์การวางผังขึ้น การบังคับบัญชาองค์การนี้ให้เป็นหน้าที่ของสภาพัฒนาการแห่งชาติ

(National Development Board) อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ สภานี้จะมีความรับผิดชอบสำคัญในการกำหนดแผนผังและนโยบายอันเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย คณะสำรวจฯ เชื่อว่าการให้สภามีจำนวนกรรมการน้อยคนประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจมากที่สุดจะทำให้สภาเป็นที่ประชุมปรึกษาหารือ กำหนดแผนการตลอดจนนโยบายในด้านนี้ได้ดีกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และการวินิจฉัยของสภาย่อมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งอยู่แล้ว

การจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุนให้เหมาะสมและการศึกษาเพื่อหาข้อวินิจฉัยที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคชั้นสูง คณะสำรวจเศรษฐกิจจึงได้เสนอให้ตั้งสำนักเลขาธิการอันประกอบด้วยพนักงานวิชาการ ให้เป็นผู้ทำงานทางด้านเทคนิคของสภาฯ เพื่อที่จะรับงานที่จำเป็นในด้านการวิเคราะห์และการประเมินผลที่จะได้จากโครงการและให้ข้อเสนอแนะต่อสภาฯ เกี่ยวกับผลต่างๆ เหล่านั้น เลขาธิการผู้บังคับบัญชาสำนักงานนี้ควรจะเป็นข้าราชการชั้นปลัดกระทรวง และอาจทำหน้าที่เป็นเลขานุการบริหารของสภาฯด้วย นอกจากจะบัญชางานของสำนักเลขาธิการวางผังแล้ว เลขาธิการยังมีหน้าที่เสนอคำแนะนำและคำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจต่อสภา รวมทั้งเสนอผลของการศึกษาในแง่วิชาการเกี่ยวกับการเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ การจัดโครงการต่างๆ ให้ประสานกัน การหาเงินมาใช้ในการพัฒนาการและนโยบายต่างๆ อันมีผลกระทบถึงกิจการของรัฐบาลหรือของเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย

ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือสำนักเลขาธิการวางผังนั้น ควรกำหนดไว้ชัดเจนไม่คลุมเครือหรือแบ่งหน้าที่กันหลายมือ แต่ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบโดยแจ้งชัดและโดยตรงของนายกรัฐมนตรี ความรับผิดชอบอันนี้ไม่ควรจะให้กรรมการในสภาพัฒนาการแห่งชาติแบ่งกันหรือร่วมกันรับผิดชอบ

การวางแผนพัฒนาการกับการทำงบประมาณประจำปีเป็นงานที่ต้องประกอบซึ่งกันและกัน ฉะนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการร่วมมือกันโดยใกล้ชิด และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ ระหว่างสำนักเลขาธิการวางผังกับกองหรือกรมงบประมาณของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามจะเป็นการไม่ถูกต้องถ้าหากจะเอาสำนักเลขาธิการไปเป็นหน่วยงานขึ้นกับกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการหาเงินมาใช้จ่ายตามความต้องการเฉพาะหน้าของรัฐบาล และอาจจะถูกบีบบังคับให้หาเงินมาใช้ในกิจการประจำมากกว่ากิจการพัฒนาเศรษฐกิจ การใช้จ่ายประเภทหลังนี้จะได้รับการพิจารณาสอบสวนอย่างเพียงพอและมีลักษณะการเสนองบประมาณที่หนักแน่นยิ่งขึ้น ถ้าความรับผิดชอบในการจัดทำตกอยู่กับหน่วยราชการที่เป็นเอกเทศ ยิ่งไปกว่านั้น สำนักเลขาธิการของสภาพัฒนาการจะต้องมีเสรีภาพในการวิจารณ์ ไม่แต่เพียงข้อเสนอและผังของกระทรวงที่ปฏิบัติงานพัฒนาการเท่านั้น แต่ยังอาจวิจารณ์ความคิดเห็นของกระทรวงการคลังในการหาเงินมาใช้จ่ายในการพัฒนาแต่ละปีอีกด้วย

โดยเหตุที่การวางผังพัฒนาการและการจัดทำสถิติและการวิจัยทางเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไป ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คณะสำรวจเศรษฐกิจจึงได้เสนอให้โอนสำนักงานสถิติกลางและกองรายได้ประชาชาติของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในปัจจุบันมาสังกัดสำนักเลขาธิการวางผังนี้ และให้ยุบเลิกสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเสีย

หน้าที่ของสำนักเลขาธิการวางผัง

สิ่งซึ่งสำนักเลขาธิการจะทำประโยชน์ให้ได้มากที่สุดในระยะแรกก็คือการให้แนวทางในการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีเพื่อการพัฒนาให้มีการประสานงานกัน การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้แต่ละปีควรจะคำนึงถึงความจำเป็นและลำดับความสำคัญในการพัฒนาทั้งในอนาคตและปัจจุบันแต่ในขั้นต้นนี้คณะสำรวจฯ มิได้คาดหมายให้สำนักเลขาธิการพยายามจัดทำงานใหญ่เช่นวางโครงการ ๕ ปีอย่างกว้างขวางและละเอียดพิสดาร หน้าที่เบื้องแรกควรจะเป็นการดูแลให้การทำงบประมาณประจำปีเพื่อการพัฒนาตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ชอบด้วยเหตุผลยิ่งขึ้นก่อนที่จะมุ่งไปสู่การวางผังระยะยาวโดยพิสดาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ให้สำนักเลขาธิการเสนอร่างงบประมาณเพื่อการพัฒนาสำหรับปีถัดไปเป็นรายปี

เพื่อปฏิบัติงานนี้ให้ได้ผล สำนักเลขาธิการจำเป็นต้องได้รับตัวเลขประมาณการที่ถูกต้องจากกระทรวงต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายตามโครงการที่กระทรวงเหล่านั้นเสนอ ตลอดจนคำชี้แจงเหตุผลในด้านประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ ในกรณีที่ประโยชน์นั้นคำนวณเป็นตัวเงินได้เช่นปริมาณพืชผลที่ปลูกได้เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการชลประทาน หรือการลดต้นทุนเพราะการปรับปรุงปัจจัยในการขนส่ง สำนักเลขาธิการควรเรียกร้องให้คำนวณประโยชน์เหล่านี้ออกมาให้เห็น แต่มีหลายกรณีที่ประโยชน์อันพึงได้ถึงแม้ว่าจะมีอยู่แน่นอนก็จริง แต่ไม่อาจวัดมูลค่าได้ ดังเช่น ในกรณีการศึกษาและบริการสังคมอื่น ๆ ดังนั้น จึงจำต้องวินิจฉัยคุณภาพเป็นเกณฑ์ ในการจัดทำโครงการรวมนั้น การวินิจฉัยว่าผลได้ทางด้านคุณภาพอันใดจะสำคัญกว่าอันอื่นนั้นย่อมจะต้องใช้ดุลยพินิจอยู่มาก

ในการวินิจฉัยอาจอาศัยหลักความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้ทรัพยากรให้ถูกสัดส่วนและความสัมพันธ์ที่โครงการต่าง ๆ มีต่อเป้าหมายที่วางไว้สำหรับประเทศเป็นส่วนรวม ตลอดจนศึกษาประสพการณ์ของประเทศอื่น ๆ ด้วย

หน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของสำนักเลขาธิการในการทำงบประมาณเพื่อการพัฒนาก็คือการศึกษาปัญหาการหาเงินมาใช้ในการพัฒนา สำนักเลขาธิการควรจะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับกระทรวงการคลังในเรื่องการหาทางที่จะขนภาษีอากร การหาวิธีใหม่และแหล่งใหม่ที่จะให้รัฐบาลกู้ยืมเงิน และในการโยกย้ายระหว่างเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนากับเงินงบประมาณประเภทอื่น การอาศัยแนวทางเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแก้ความโน้มเอียงที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ ซึ่งจำกัดรายจ่ายลงทุนไว้เพียงวงเงินที่เหลือจากรายจ่ายประจำแล้ว

สำนักเลขาธิการยังเหมาะที่จะคอยสอดส่องติดตามความคืบหน้าของโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ คอยกระตุ้นหน่วยราชการที่เฉื่อยชาให้ปฏิบัติงานทะมัดทะแมงขึ้น และคอยยับยั้งหน่วยราชการที่กระตือรือร้นเกินไปให้เพลามือลง และรายงานความก้าวหน้าอยู่เสมอ

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่วางผังสำนักเลขาธิการยังจำเป็นต้องเฝ้าดูความเป็นไปของเศรษฐกิจแห่งประเทศอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ต้องเฝ้าดูแนวโน้มของการผลิต การเปลี่ยนแปลงอันมีผลกระทบปริมาณ เงิน ราคา การค้า รายได้ของรัฐบาล และดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ ดัชนีเหล่านี้แสดงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดเกิดขึ้น สำนักเลขาธิการจะต้องตัดสินใจว่าอัตราการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมดจะควรเร่งให้ทวีขึ้นหรือเพลาลง

ประการสุดท้าย สำนักเลขาธิการอาจช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจทางด้านเอกชนได้ โดยแนะนำนโยบายอันเหมาะสมแก่รัฐบาล สำนักเลขาธิการควรจะตรวจตราและแนะนำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมในเรื่องต่าง ๆ เช่น

ภาระของภาษีบางอย่าง การจัดประเภทอัตราพิกัดศุลกากร การควบคุมการค้าต่างประเทศและภายในประเทศ นโยบายอันมีผลกระทบการจัดตั้งและดำเนินงานของอุตสาหกรรมเอกชน กฎข้อบังคับว่าด้วยแรงงาน สรุปแล้วก็คือ ตรวจตราเสนอแก้ไขมาตราการทั้งมวลที่ส่งเสริมหรือกีดขวางกิจกรรมทางเศรษฐกิจเนื่องจากมาตราการนั้น ๆ มีผลกระทบกระเทือนการผลิตและอำนาจซื้อ

เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการวางผัง

โดยเหตุที่สำนักเลขาธิการนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่กับความเป็นไปของประเทศชาติในด้านเศรษฐกิจ จึงจำต้องได้เศรษฐกรที่ได้รับการอบรมเป็นอย่างดีมาเป็นเจ้าหน้าที่ แต่ในการแก้ปัญหาทางด้านเกษตรอุตสาหกรรม และการขนส่งให้บรรลุผลเพียงพอนั้น จำจะต้องมีผู้ชำนัญพิเศษในสาขาเหล่านี้อยู่ด้วย ดังนี้นนอกเหนือจากเศรษฐกรที่มีความชำนาญ ๒ หรือ ๓ คนแล้ว เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของสำนักเลขาธิการควรจะประกอบด้วยนักการเกษตร ซึ่งมีความชำนาญอย่างกว้างขวางในการเพาะปลูกพืช และเลี้ยงปศุสัตว์ในสภาพดินฟ้าอากาศ และภาวะสังคมที่พอจะเทียบได้กับของประเทศไทย ๑ คน บุคคลที่มีความรู้กว้างขวางในการดำเนินงานอุตสาหกรรม ๑ คน และผู้เชี่ยวชาญการขนส่งซึ่งคุ้นกับปัญหาเรื่องการขนส่งทางรถไฟ ทางถนน และทางน้ำอีก ๑ คน โดยเหตุที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาทุกด้านในเรื่องของตน จึงควรเป็นบุคคลที่มีความสามารถอย่างกว้างขวางในแนวเฉพาะของตนนั้น

เป็นการยากที่สุด ถ้าไม่ถึงกับสุดวิสัยที่จะหาเจ้าหน้าที่คนไทยที่มีความรู้เหมาะสมและมีความชำนาญเพียงพอ ซึ่งอาจจะโอนจากตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันมาดำรงตำแหน่งอาวุโสที่สำคัญเหล่านี้ได้ ถ้าข้อนี้เป็นความจริงก็ขอเสนอให้จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศแทน คนไทยที่ยังอายุน้อยและผ่านการอบรมมาจาก

ต่างประเทศนั้นมีอยู่มากพอทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยได้ เมื่อมีความชำนาญและเป็นผู้ใหญ่พอแล้วก็จะได้รับช่วงตำแหน่งเหล่านี้ต่อไป

สำนักเลขาธิการนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสำนักงานใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนแรก ในขั้นต้นถ้ามีเจ้าหน้าที่ชั้นอาวุโสรวม ๗–๘ นาย (เลขาธิการ เศรษฐกรทั่วไป ๒–๓ คน ผู้ชำนัญพิเศษ ๓ คนที่ได้ระบุไว้ข้างต้น และเจ้าหน้าที่อีก ๓ คนสำหรับควบคุมงานพัฒนาในด้านที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ) ก็ควรจะพอ และควรจะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการชั้นกลาง ๆ จนถึงชั้นผู้น้อยอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ และเพื่อเตรียมตัวรับตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้นในวันข้างหน้า ถ้าปริมาณงานมากขึ้นหรือหน้าที่ของสำนักเลขาธิการขยายขอบเขตออกไป ก็อาจจะเพิ่มเจ้าหน้าที่ได้ตามที่จำเป็น แต่ในขั้นต้นนี้ควรจะให้มีน้อยคนที่สุด โดยเน้นทางคุณภาพเป็นสำคัญ

วิธีปฏิบัติบางประการ

เพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ สำนักเลขาธิการจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับ กระทรวงซึ่งรับผิดชอบ ในการริเริ่ม และดำเนินงานตามโครงการพัฒนาการตลอดจนกระทรวงการคลังและสำนักเลขาธิการจำจะต้องได้ข้อสนเทศที่ต้องการด้วย อำนาจในการเรียกสนเทศดังกล่าวควรมีขอบเขตกว้างขวางและควรมีกฎหมายให้อำนาจแก่สำนักเลขาธิการ

เพื่อให้มีการ ปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กันอย่างเต็มที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการกับกระทรวงผู้ดำเนินงาน และเพื่อให้โครงการพัฒนาการของแต่ละกระทรวงได้รับความเอาใจใส่อย่างเต็มที่ คณะสำรวจเศรษฐกิจ ฯ ขอเสนอวิธีการดังต่อไปนี้.– แต่ละกระทรวงและกรมใหญ่ ๆ ที่เกี่ยว

ข้องกับการวางผังเศรษฐกิจ ควรจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมงานพัฒนาการของตน ซึ่งนอกจากจะควบคุมและประสานงานภายในกระทรวงหรือกรมของตนแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ติดต่อกับสำนักเลขาธิการอีกด้วย โดยนำความคิดเห็นและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของตนมาปรึกษากับเลขาธิการ และเจ้าหน้าที่วางผังคนอื่น ๆ ในสำนักเลขาธิการ ถ้าหากว่าจำเป็นต้องมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางโดยมีกระทรวงหลายกระทรวงเข้ามาเกี่ยวข้องพร้อมกันแล้ว ก็อาจจะจัดให้มีการประชุมเฉพาะเรื่องระหว่างเจ้าหน้าที่ติดต่อต่าง ๆ กับเจ้าหน้าที่วางผัง

โดยอาศัยข้อสนเทศที่ได้รับจากกระทรวงต่าง ๆ และจากที่อื่นเป็นหลัก เลขาธิการจะร่างประมาณการเกี่ยวกับการหาเงินที่จะต้องใช้ในปีถัดไปสำหรับงานพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกระทำอยู่แล้ว พร้อมทั้งเสนอลำดับความสำคัญสำหรับโครงการพัฒนาการที่เสนอใหม่ สำนักเลขาธิการจะเป็นผู้ร่างงบประมาณการพัฒนาโดยหารือกับกระทรวงการคลัง แล้วนำเสนอสภาพัฒนาการแห่งชาติเพื่อรับความเห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติม รายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาจะตั้งเป็นรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินมิได้ เว้นแต่จะได้ปรากฏอยู่ในงบประมาณเพื่อการพัฒนาที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาพัฒนาการแห่งชาติแล้ว

นอกจากนี้สำนักเลขาธิการยังมีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังได้ตั้งงบประมาณไว้เพื่อการบำรุงรักษาสินทรัพย์ถาวรอันเกี่ยวกับการพัฒนาและเพื่อบริการทางเศรษฐกิจและสังคม และมีหน้าที่แนะนำให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขจำนวนที่จัดสรรนั้นได้ตามที่เห็นจำเป็น

การวางผังกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งทางด้านวิชาการและทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาของประเทศอย่างไม่ต้องสงสัย สำนัก

เลขาธิการอาจทำประโยชน์ในด้านนี้ได้หากจะรับโอนหน้าที่ต่าง ๆ ของ ก.ศ.ว.[1/] ซึ่งในขณะนี้เป็นผู้ร่างคำขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศของรัฐบาล คณะกรรมการนี้มีกรรมการจำนวนมากเกินไปและไม่มีเจ้าหน้าที่สำนักเลขานุการของคณะกรรมการที่จะตรวจสอบ กลั่นกรอง หรือจัดลำดับความสำคัญให้แก่คำขอความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ โดยเหตุนี้ การขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงไม่มีการประสานกันในลักษณะที่จะแสดงให้เห็นส่วนสัดของความสำคัญแห่งความต้องการนานาประการของประเทศได้

การให้สำนักเลขาธิการสภาพัฒนาการแห่งชาติรับโอนหน้าที่ของ ก.ศ.ว. มาทำนี้ อาจจำเป็นจะต้องมีหน่วยพิเศษขึ้นเพื่อปฏิบัติงานนี้ แต่หน่วยนี้ไม่จำเป็นจะต้องใช้คนมาก เพราะอาจจะอาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการทุกคนของสำนักเลขาธิการได้ การจัดงานในรูปนี้มีผลดีในการมอบความรับผิดชอบในงานพิจารณาคำขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ประจำเกี่ยวข้องอยู่กับแผนการและข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งต้นของการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศอยู่แล้ว

หลังจากที่ได้ตรวจสอบและประเมินคุณค่าของคำขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศรวมทั้งข้อเสนอของสำนักเลขาธิการเองด้วยแล้ว สำนักเลขาธิการจะได้แนะนำโครงการประจำปีต่อสภาพัฒนาการแห่งชาติ คำขอรับความช่วยเหลือรายใดไม่ได้อยู่ในโครงการที่สภาฯ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ไม่ควรได้รับอนุญาต

1/ ยกเว้นหน้าที่จัดซื้อและจ่ายพัสดุ ซึ่งไม่สมควรให้หน่วยวางผังเป็นผู้จัดทำ คณะสำรวจฯ เสนอให้โอนหน้าที่เหล่านี้ไปให้ อจส. และขยายงาน อจส. ออกไปเป็นองค์การจัดซื้อพัสดุทั่วไปของรัฐบาลไทย

การปรับปรุงบริการสถิติของประเทศไทย

ข้อสนเทศและการกำหนดนโยบาย

ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลนั้น สำนักเลขาธิการจำต้องมีข้อสนเทศหลายชนิดอยู่ในมือจะต้องมีข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับโครงการที่กระทรวงต่าง ๆ เสนอมา ตัวเลขประมาณค่าใช้จ่ายพร้อมทั้งหลักฐาน และหลักฐานเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการนั้น ข้อสนเทศส่วนมากจะต้องมาจากกระทรวงเจ้าของเรื่อง เท่าที่คณะสำรวจเศรษฐกิจได้พบเห็นมา การรวบรวมและจัดทำข้อมูลเหล่านี้จะต้องได้รับการปรับปรุงอีกมากถ้าจะให้สำนักเลขาธิการมีหลักมั่นคงในการประเมินคุณค่าของโครงการต่าง ๆ ที่ขอมาประชันกัน และที่จะลำดับความสำคัญของโครงการเหล่านั้น

สิ่งที่มีความจำเป็นเท่าเทียมกันสำหรับงานของสำนักเลขาธิการและหน่วยราชการอีกหลายแห่งก็ได้ ข้อสนเทศในลักษณะทั่ว ๆ ไปอีกมากมายหลายอย่างทั้งนี้ หมายรวมถึงสถิติรายได้ประชาชาติการสะสมทุน (Capital formation) การผลิต ราคา และการว่าจ้างแรงงาน ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนสถิติการคลังและการเงินอีกหลายประเภท เราจำเป็นต้องมีข้อมูลเหล่านี้เพื่อกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อวัดผลแห่งโครงการลงทุนและองค์ประกอบของโครงการลงทุนนั้น และเพื่อจะได้กำหนดแน่นอนลงไปได้ว่าโครงการที่กล่าวมีผลกระทบกระเทือนระดับราคา การว่าจ้างแรงงาน การกระจายแรงงาน การเติบโตของอุตสาหกรรม และการเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ อย่างไร

สถิติและบริการสถิติในประเทศไทย

ข้อสนเทศที่ระบุไว้บางชนิดได้มีการรวบรวมและจัดทำขึ้นในประเทศไทยแล้ว แต่ข้อมูลสถิติที่ต้องการยังขาดอยู่มากหรือต้องปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น ทางการยังไม่เห็นความสำคัญของสถิติจึงมิได้ขยายบริการสถิตินอกเหนือจากระดับเบื้องต้น โดยเหตุนี้ในสำนักงานสถิติกลางซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในด้านนี้ จึงไม่มีบุคคลสักคนเดียวซึ่งได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะเพื่อถืออาชีพเป็นนักสถิติ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหัวหน้าควบคุมในสำนักงานสถิติกลางก็เพียงแต่ได้ผ่านการอบรมทางสถิติมาโดยบังเอิญเท่านั้น และเข้าทำงานในฐานะนักสถิติก็เพราะว่าอย่างน้อยที่สุดก็ยังได้รับการอบรมมาบ้าง พนักงานอีกประมาณ ๕๐ คนที่อยู่ในสำนักงานสถิติกลาง ไม่นับพนักงาน ๒ – ๓ คนที่มีความสามารถทางคำนวณอยู่บ้างแล้วเป็นเพียงแต่เสมียนที่ใช้ทำงานด้านสถิติเท่านั้น ส่วนหน่วยสถิติต่าง ๆ ในกระทรวงและส่วนราชการประมาณ ๒๐ แห่ง มีพนักงานประมาณ ๓๗๐ คน ซึ่งใช้ชื่อว่าเป็นนักสถิตินั้น ความจริงได้รับการอบรมภายในวงราชการเองในทางสถิติเบื้องต้นเท่านั้น ถ้าจะมีก็เพียง ๒ – ๓ คนที่ได้รับการศึกษาวิชานี้มาเป็นทางการอย่างจริงจัง

นายฟิลิป เอม. เฮาเซอร์ แห่งสหประชาชาติเขียนไว้ในรายงานของเขาเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า สถานการณ์ทางสถิติของประเทศไทยดีขึ้น เพราะหลังจากได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากสหประชาชาติเป็นเวลา ๕ ปีแล้ว สำนักงานสถิติกลางก็ยังไม่สามารถ "จัดสำรวจสำมะโนสมัยใหม่ ทำการสำรวจด้วยวิธีสุ่มตัวอย่าง หรือทำงานวิเคราะห์สถิติได้เองโดยปราศจากความช่วยเหลือของผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก"

สิ่งที่ต้องกระทำ

การปรับปรุงบริการสถิติของประเทศไทยไม่จำต้องออกกฎหมายใหม่ นายเฮาเซอร์ได้กล่าวไว้ด้วยว่า พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ของประเทศ

ไทยเป็น "กฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางที่สุดฉบับหนึ่งในโลก ที่จะจัดให้มีระบบการสถิติที่เข้มแข็งและประสานงานกันเป็นอย่างดี" สิ่งที่จะต้องกระทำก็คือขยายขอบเขตและปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลสถิติ โดยวางแผนการอย่างรอบคอบและอบรมพนักงานสถิติให้มีความรู้ความสามารถ

ในการวางโครงการสถิตินั้น ควรจ้างนักสถิติที่ได้ผ่านการอบรมและมีความชำนาญงานเป็นอย่างดีจำนวนอย่างน้อย ๓ คน ให้มาอยู่ในประเทศไทยมีกำหนด ๓ ถึง ๕ ปี นักสถิติเหล่านี้ควรจะอยู่ประจำสำนักงานสถิติกลางโดยให้มีหน้าที่ (๑) สำรวจสถิติที่มีอยู่ และความสามารถที่จะเก็บข้อมูลเพิ่มเติมได้ (๒) สำรวจความต้องการอย่างแท้จริงที่จะต้องมีสถิติในทางเศรษฐกิจการเงินและสังคม (๓) จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของการทำสถิติต่าง ๆ โดยอาศัยหลักข้อ (๑) และ (๒) (๔) วางวิธีบริหารงานเพื่อแบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่างสำนักงานสถิติกลางกับส่วนราชการอื่นและ (๕) เริ่มงานและควบคุมดูแลการเก็บและจัดทำข้อมูลให้ได้สถิติสำเร็จรูปตามที่ต้องการ

ในการแก้ปัญหาเรื่องปรับปรุง พนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นปัญหาคู่กันไปนี้จะต้องส่งคนไปศึกษาในต่างประเทศ และอบรมผู้เป็นเจ้าหน้าที่อยู่แล้วด้วย ภายในระยะเวลา ๖ ปี ควรจะส่งเจ้าหน้าที่ประมาณ ๑๕–๒๐ คน จากสำนักงานสถิติกลางไปต่างประเทศเพื่อรับการอบรมในชั้นสูง ส่วนมากของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรกำหนดให้ศึกษาให้ได้ปริญญาโทชั้นหนึ่งทางสถิติและเศรษฐศาสตร์ (ซึ่งจะต้องใช้เวลาศึกษา ๒ ปีเป็นส่วนมาก) แต่บางคนก็อาจจะได้รับประโยชน์มากกว่าถ้าหากจะไปรับการอบรมทางด้านปฏิบัติแท้ ๆ เกี่ยวกับวิธีการสถิติสมัยใหม่ที่กลักตาหรือมนิลา นอกจากนี้ควรจะให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยสถิติของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเศรษฐกิจ อย่างน้อยแห่งละ ๒ คน เข้ามาร่วมในโครงการนี้ด้วย

ในการเลือกตัวบุคคลที่จะส่งไปรับการอบรมต่างประเทศนั้นควรจะได้มีการพินิจพิเคราะห์ให้มาก ถ้าหากว่าภูมิปัญญาและพื้นความรู้เดิมไม่เพียงพอแล้ว จะส่งไปศึกษาก็เปลืองเวลาของบุคคลนั้นและเปลืองเงินของรัฐบาลไปเปล่า ๆ ในกรณีเช่นนี้ควรเลือกส่งผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย ซึ่งยังอายุน้อยและตั้งใจจริงที่จะทำงานให้ก้าวหน้า จะดีกว่า

จะต้องมีการควบคุมให้ผู้ที่ออกไปศึกษาต่อในต่างประเทศได้ศึกษาตามหลักสูตรที่ได้ตกลงกันไว้กับรัฐบาลอย่างเคร่งครัด เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ออกไปศึกษาจะกลับมาพร้อมด้วยคุณสมบัติที่ต้องการ ถ้าหากว่านักศึกษาเปลี่ยนหลักสูตรศึกษาโดยมิได้รับความเห็นชอบจากทางราชการ (ดังเช่นที่ได้มีตัวอย่างมาแล้ว) รัฐบาลก็ควรจะเลิกให้ความสนับสนุนแก่นักศึกษาผู้นั้น [1]

เพื่อยกระดับสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่สถิติ ๆ ควรจะให้มีการอบรมผู้ที่ทำงานสถิติอยู่แล้ว โรงเรียนสถิติซึ่งสำนักงานสถิติกลางได้จัดตั้งขึ้นแล้วนั้นจะทำประโยชน์ในทางนี้ได้มาก และควรจะได้ดำเนินการและขยายต่อไป

ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่จะนำเข้ามาปรับปรุงองค์งานและการปฏิบัติงานนั้น อาจจะมีส่วนช่วยเหลือในโครงการอบรมได้เป็นอย่างมาก ควรจะให้ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเหล่านี้เป็นอาจารย์สอนในโรงเรียนสถิติ และมีหน้าที่คัดเลือกผู้ที่จะส่งไปเรียนต่อในต่างประเทศด้วย

ค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงงานตามที่เสนอมานี้ ในส่วนที่เป็นเงินเดือนแล้วจะสูงกว่าในปัจจุบันแต่เพียงเล็กน้อย (คิดตามอัตราเงินเดือนปัจจุบัน) ส่วนเพิ่มนี้จะเกิดจากการเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่สถิติที่มีความสามารถทางเทคนิคสูงขึ้นเป็น

---

[1] ทั้งนี้มิได้หมายความว่า โครงการศึกษาจะต้องวางตายตัวที่เดียว เพราะว่าอาจจะจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเป็นครั้งเป็นคราว แต่ไม่ควรจะอนุญาตให้นักศึกษาผิดสัญญากับรัฐบาลเช่น เปลี่ยนจากศึกษาวิชาสถิติและเศรษฐศาสตร์ ไปเป็นวิชาบริหารธุรกิจ เป็นต้น

ส่วนใหญ่ งบประมาณเงินเดือนของสำนักงานสถิติกลางจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นไปจนถึงปีละ ๒ ล้านบาท คือสูงกว่าระดับปัจจุบันประมาณ ๓ แสนบาท

โดยที่องค์การ ไอ. ซี. เอ. ได้เคยแสดงความเต็มใจที่จะออกเงินจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาช่วยปรับปรุงบริการสถิติให้ จึงเป็นที่หวังได้ว่าคงจะมีข้อเสนอนี้มาอีก ค่าใช้จ่ายในการอบรมในต่างประเทศของเจ้าหน้าที่สถิติประมาณ ๓๐ คน (ในระยะเวลา ๖ ปี โดยประมาณครึ่งหนึ่งของเจ้าหน้าที่จำนวนนี้จะใช้เวลาในต่างประเทศ ๒ ปี อีกครึ่งหนึ่งใช้เวลาตั้งแต่ ๖ เดือน ถึง ๑ ปี) จะอยู่ในราว ๙ แสนบาทต่อปี ในกรณีนกเช่นเดียวกัน เป็นที่หวังว่าองค์การให้ความช่วยเหลือของต่างประเทศองค์การใดองค์การหนึ่งคงจะช่วยออกค่าใช้จ่ายนี้อย่างน้อยครึ่งหนึ่ง

นอกจากจะจัดให้มีพนักงานวิชาการที่ได้รับการอบรมดีแล้ว การจัดให้มีบริการสถิติที่ได้ผลย่อมจะต้องมีการซื้อเครื่องจักรอัตโนมัติสำหรับจัดทำข้อมูลต่าง ๆ และการจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อออกหาข้อมูลที่สำคัญ ๆ โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง เช่น ข้อสนเทศเกี่ยวกับราคานั้น ค่าใช้จ่ายทั้งหมดคงไม่มากนัก และคณะสำรวจเชื่อมั่นว่ามีค่าใช้จ่ายอยู่น้อยอย่างนักที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์มากกว่าค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงบริการสถิติให้ดีขึ้น ฉะนั้น คณะสำรวจ ฯ จึงขอแนะนำอย่างเต็มที่ให้เริ่มโครงการเช่นที่เสนอมานี้ทันที และดำเนินจนถึงผลสำเร็จ

การบริหารราชการ

การกำหนดนโยบายเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การดำเนินนโยบายนั้น แต่การตัดสินใจขั้นสุดยอดก็เป็นแต่เพียงการแสดงความตั้งใจ จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นให้ลุล่วงไปอย่างได้ผล ในประเทศไทยมีปัจจัยหลายประการที่มีความโน้มเอียงไปในทางทำให้การบริหารนโยบายของรัฐบาลได้รับผลน้อยลง

การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิ

ในตอนต้นของรายงานนี้ เราได้เน้นไว้ว่า ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศด้อยความเจริญส่วนมาก คือ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้มีคุณวุฒิและคุณสมบัติเหมาะสมกับงานราชการที่ทำ ข้อบกพร่องอันนี้อาจจะแก้ไขได้และกำลังแก้ไขกันอยู่โดยโครงการผึกหัดอบรมในสาขางานด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสถิติ การกสิกรรม การตำรวจ ฯลฯ ในปี ๒๕๐๐ รัฐบาลได้ออกค่าใช้จ่ายในการศึกษาและอบรมคนไทยประมาณ ๒๐๐๐ คนในประเทศต่าง ๆ ประมาณ ๔๐ ประเทศ นอกจากนี้ โครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของสหรัฐ แผนการโคลัมโบ องค์การสหประชาชาติและอื่น ๆ ได้ช่วยจัดให้มีการอบรมในต่างประเทศแก่คนไทยอีกประมาณ ๓๐๐ ถึง ๔๐๐ คน โครงการอบรมเหล่านี้ควรดำเนินต่อไป และบางด้านยังมีช่องทางขยายออกไปได้อีก อย่างน้อยที่สุดก็ในระยะปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องเน้นความสำคัญนั้นไม่ได้อยู่ที่ปริมาณการอบรม แต่อยู่ที่คุณภาพและความเหมาะสมกับงานซึ่งแต่ละบุคคลจะกลับมากระทำในประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการเพ่งเล็งปริญญาการศึกษามากเกินไป มิได้เพ่งเล็งระดับคุณภาพของสถาบันที่ให้ปริญญานั้น ระเบียบการของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศดูเหมือน ๆ กัน และรายละเอียดของหลักสูตรมหาวิทยาลัยหนึ่งพึงดูคล้าย ๆ กับรายละเอียดหลักสูตรวิชาอย่างเดียวกันของอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง แต่ความละเอียดละอองของการสอนและระดับความรู้ที่ได้รับอาจแตกต่างกันอย่างลิบลับ เช่นในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งอาจจะไม่ดีกว่าโรงเรียนมัธยมนัก แต่อีกแห่งหนึ่งอาจให้ความรู้ในระดับสูงมาก จึงต้องประเมินคุณค่าของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ ไม่แต่เพียงตามชั้นปริญญาเท่านั้น แต่ยังต้องดูว่างานที่จะต้องทำที่มหาวิทยาลัยนั้นเหมาะสมกับความต้องการของนักศึกษาไทยที่จะไปศึกษาเพียงใด

หรือไม่ การวัดระดับของมหาวิทยาลัยดังกล่าว อาจขอความช่วยเหลือได้จาก สภาการศึกษาระหว่างชาติในนิวยอร์คในกรณีที่เกี่ยวกับสหรัฐอเมริกา และจาก สภาระหว่างมหาวิทยาลัยในลอนดอน ในกรณีประเทศเครือจักรภพและจาก นักเรียนที่ได้กลับมาแล้ว

ความเห็นใจในทางที่ไม่ถูกได้เป็นเหตุให้สถาบันต่างประเทศบางแห่งลด มาตรฐานของตนให้แก่นักเรียนจากประเทศล้าหลังในขณะที่รักษามาตรฐานไว้ สำหรับนักเรียนชาติของตนอยู่ การกระทำดังกล่าวเป็นการให้โทษทั้งแก่นักศึกษา แต่ละคนแก่ประเทศของนักศึกษานั้นด้วย ประเทศอย่างเช่นประเทศไทยนี้ยังต้อง การบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสูงที่ผ่านการฝึกหัดอบรมมาแล้วเป็นอย่างดี สำหรับทำ งานที่ยากลำบาก การให้นักศึกษาสอบไล่ตกยังดีกว่าผ่อนผันให้สอบไล่ได้แต่แล้ว กลับมาทำงานไม่สำเร็จ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ประเทศไทยและแก่ตัวนักศึกษาเอง ด้วย มหาวิทยาลัยหรือคณะศึกษาในมหาวิทยาลัยใดที่สนับสนุนความอ่อนแอใน ทำนองเช่นนี้ ควรจะหลีกเลี่ยงไม่ส่งคนไปศึกษา

จะเห็นได้ว่า ข้าราชการไทยที่ต้องการการฝึกหัดอบรมอย่างหนึ่งอย่างใด นั้น ใช่ว่าจะสามารถส่งหรือควรส่งไปเรียนต่างประเทศให้หมดทุกคนก็หาไม่ การ ส่งไปเรียนในต่างประเทศจะเหมาะสมที่สุดก็แต่ในกรณีที่ต้องการใช้ความรู้เฉพาะ แขนงในขั้นสูง แต่หน้าที่บางอย่างเช่น การทำบัญชีงานสารบรรณ การเก็บ บันทึกหลักฐานต่าง ๆ และการดูแลควบคุมงานนั้นถ้าจะให้ปฏิบัติอย่างมีสมรรถ- ภาพก็ต้องใช้ความรู้ความชำนาญโดยเฉพาะเหมือนกัน สิ่งเหล่านี้ไม่มีสอนใน โรงเรียนและไม่มีที่ที่ใดในประเทศไทยที่จะให้การอบรมในวิชาเหล่านี้อย่างเป็น เรื่องเป็นราว ผลก็คือว่า กล่าวโดยทั่วไปหน้าที่เหล่านี้ได้รับการปฏิบัติจัดทำอย่าง ไร้สมรรถภาพที่สุด

ความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่นั้น ย่อมเห็นได้ชัด ความเคลื่อนไหวที่น่าพอใจในด้านนี้คือ การอบรมที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำลังจัดอยู่

ผู้ที่ได้ผ่านการอบรมดังกล่าวนี้ควรจะได้รับการรับรองเป็นทางการ ก.พ. ควรจะตอบแทนความสามารถที่ได้รับ ด้วยการปรับขั้นเงินเดือนให้ตามความเหมาะสม

นโยบายการแต่งตั้งพนักงาน

ตราบใดที่ยังมีความขาดแคลนตัวบุคคลที่ได้ผ่านการฝึกหัดมาสำหรับงานด้านเทคนิค (ซึ่งเหตุการณ์คงจะเป็นอยู่เช่นนี้อีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง) ก็จำเป็นที่จะต้องจัดสรรบุคคลอันหาได้ยากนี้ด้วยความระมัดระวัง ทั้งนี้ หมายความว่าบุคคลที่ได้ผ่านการฝึกหัดอบรมวิชาเฉพาะอย่างใดมาควรจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ต้องการใช้วิชานั้นเท่านั้น

นโยบายปัจจุบันของ ก.พ. และกระทรวงต่างๆ ยังไม่เป็นไปตามนี้ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ได้มีการเพ่งเล็งแต่ขั้นปริญญาต่างประเทศ มิได้คำนึงถึงชนิดหรือคุณภาพของการฝึกหัดอบรมที่ได้รับมาตามปริญญานั้นๆ การบรรยายลักษณะของตำแหน่งงานโดยกำหนดหัวข้อความรับผิดชอบและคุณสมบัติที่ต้องการสำหรับงานในตำแหน่งต่างๆ นั้น เกือบจะไม่ได้กระทำกันเลย หน่วยราชการต่างๆ ที่ต้องการผู้ที่ผ่านการอบรมทางวิชาการมา ก็เสนอขอคนไปโดยบ่งแต่ปริญญามหาวิทยาลัย มิได้เอ่ยถึงหน้าที่ที่จะต้องทำหรือความรู้ความชำนาญที่ต้องการ หน่วยราชการที่ต้องการคนมีทางบ้องกันอยู่ทางเดียวคือมองหาตัวคนไว้เสียก่อน แต่จะทำดังนี้ได้ก็แต่เพียงน้อยราย ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่คนไทยที่ได้ผ่านการฝึกหัดอบรมจากต่างประเทศมาแล้วเป็นจำนวนมาก ต้องตกอยู่ในตำแหน่งซึ่งตนไม่มีคุณสมบัติพอ หรือว่ามีคุณสมบัติสูงเกินไป หรือว่าไม่เหมาะสมเอาเลยทีเดียว

นอกจากนี้แล้ว ยังมีอีกด้านหนึ่งของปัญหานี้บ่อย ๆ ครั้งที่บุคคลที่ไม่มีความสามารถพิเศษถูกกำหนดให้ทำงานซึ่งต้องใช้ความสามารถพิเศษอย่างสูง วิธีการอันนี้จะเห็นได้ชัดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมโรงงาน เป็นผู้ที่ไม่มีความชำนาญในการจัดการเลย หรือว่ามีแต่เพียงเล็กน้อย ดังนั้น การที่ปรากฏผลไม่ดีคล้าย ๆ กันหมด จึงเป็นของที่ไม่น่าแปลกใจ หลักที่ควรปฏิบัติตามเพื่อความปลอดภัยก็คือ ไม่รับงานที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษจนกว่าจะมีคนที่ได้รับการฝึกหัดอบรมมาแล้ว ถ้าหากว่าเกิดมีความจำเป็นที่จะต้องทำงานอันนั้น ก็อาจจะบรรจุนักวิชาการชาวต่างประเทศเป็นการชั่วคราว

การที่รัฐบาลเข้ารับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจ ยิ่งเพิ่มความจำเป็นที่จะต้องประหยัดการใช้เจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถพิเศษ เพราะงานพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มภาระทางด้านบริหารมากขึ้น นอกเหนือไปจากหน้าที่ตามปกติของรัฐบาล

ในหลักการเป็นการง่ายที่จะใช้ผู้มีความสามารถพิเศษซึ่งมีจำนวนจำกัดให้ได้ประโยชน์มากที่สุด สิ่งที่ต้องทำก็เพียงแต่ใช้นโยบายบรรจุคนอย่างชอบด้วยเหตุผล ตำแหน่งราชการพลเรือนแต่ละตำแหน่งที่ต้องการคุณวุฒิพิเศษควรจะได้ผ่านการวิเคราะห์อย่างรอบคอบ แล้วจึงกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการออกมาและแต่งตั้งแต่เฉพาะผู้สมัครที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเท่านั้น การกำหนดคุณสมบัติอย่างเข้มงวด อาจจะยังทำไปไม่ได้ทั่วถึง จนกว่าบุคคลที่ผ่านการฝึกหัดอบรมมาแล้ว และบุคคลที่มีความชำนาญพิเศษสำหรับงานชั้นสูงจะมีจำนวนเพียงพอที่จะบรรจุตามเกณฑ์ที่วิเคราะห์ได้ แต่เราอาจจะเริ่มและควรจะเริ่มงานนี้ได้แล้ว

จะเห็นได้ชัดว่างานเหล่านี้เป็นงานที่ ก.พ. ควรจะปฏิบัติ แต่ในปัจจุบันหน่วยราชการแห่งนี้ไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดที่จะเขียนรายละเอียดลักษณะของงานหรือที่จะพิจารณาว่า ผู้สมัครเหมาะสมกับตำแหน่งหรือ

ไม่ หลักเกณฑ์การบรรจุคนอย่างชอบด้วยหลักวิชาการก็ยังไม่มี และเช่นเดียวกับหน่วยราชการอีกหลายแห่งในประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. แทบจะไม่ได้ใช้ดุลยพินิจของตนเองเลย ไม่แต่เพียงเรื่องที่ตัดสินยากเท่านั้น แม้เรื่องย่อยก็ยังต้องเสนอคณะรัฐมนตรีลงมติ

คณะสำรวจจึงขอแนะนำให้มีการปรับปรุงสำนักงาน ก.พ. โดยรีบด่วน การปฏิรูปงานของ ก.พ. ครั้งนี้ ควรจะมุ่งเปลี่ยนให้สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานฝ่ายวิชาการซึ่งมีเจ้าหน้าที่เพียงพอ ทั้งในด้านจำนวนและความสามารถในทางวิชาการที่จะปฏิบัติงานตามที่กล่าวข้างต้นได้ การแบ่งส่วนราชการใหม่ไม่แน่นอนว่าจะทำให้มีการสั่งงานโดยอิสระ แต่อาจจะมีก็ได้ในฐานะเป็นผลพลอยได้จากการเพิ่มเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางวิชาการมากขึ้น

การจัดองค์งาน

ถึงแม้จะมีข้าราชการพลเรือนที่มีความสามารถพิเศษเหมาะสมกับหน้าที่แล้วก็ตาม ราชการก็ยังอาจจะดำเนินไปอย่างบกพร่อง ถ้าหากจัดองค์งานไม่ดี การจัดองค์งานที่ดีนั้นควรรวมเอาหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานอย่างเดียวกันไว้ในหน่วยงานเดียวกัน มิใช่แยกไว้ในหลายหน่วย

หลักการข้อนี้ยังไม่ได้รับการถือปฏิบัติเพียงพอในประเทศไทย งานอย่างเดียวกันมีกระทรวงหลายกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ ทั้งกระทรวงสหกรณ์และกรมประชาสงเคราะห์ (กระทรวงมหาดไทย) ต่างก็ดำเนินโครงการจัดตั้งนิคมที่ดินของตน อุตสาหกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลก็แยกย้ายกันสังกัดหลายกระทรวง และในบางกระทรวงก็มีหน่วยสถิติถึง ๒ – ๓ หน่วย โดยไม่มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างใด ส่วนทางภาคอีสานนั้น หน้าที่ของงานอย่างเดียวคืองานให้น้ำชลประทาน กลับแยกไปไว้ ๒ กระทรวงคือ งานสร้างอ่างเก็บน้ำเป็นหน้าที่ของกรมชลประทาน

แต่งานขุดคลองส่งน้ำ เป็นหน้าที่ของกระทรวงสหกรณ์ โดยเหตุที่กระทรวงสหกรณ์ไม่มีนายช่างชลประทานเพียงพอ งานอันนี้จึงยังค้างอยู่ ทางการได้แก้ไขเรื่องนี้แล้ว โดยโอนงานขุดคลองไปให้แก่กรมชลประทาน

โดยทั่วไป การกระจายหน้าที่อย่างเดียวกันให้แก่หน่วยงานหลายหน่วยนี้ ทำให้มีเจ้าหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นการเพิ่มรายจ่าย และมักจะไม่ได้ผลดีที่สุด นอกจากนี้ยังมีความโน้มเอียงที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันกันโดยไร้เหตุผล อันเป็นการทำเพื่อ "สร้างอาณาจักรอิทธิพล" มากกว่าที่จะทำงานให้ลุล่วงไป

การจัดองค์งานที่ดีนั้น โดยปกติมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติก็ต้องมอบหมายให้หน่วยราชการหน่วยใดหน่วยเดียวเป็นผู้จัดทำ มิฉะนั้นแล้วงานนั้นก็จะไม่ได้ทำ หรือทำปนเปไปกับงานอื่น ๆ และไม่มีใครตั้งใจทำจริง ๆ (เว้นแต่ในกรณีที่งานนั้นเป็นงานปลีกย่อย) เพราะเหตุนี้คณะสำรวจฯ จึงได้เน้นความสำคัญในเรื่องงานวางผังและแนะนำให้มีหน่วยงานสำหรับปฏิบัติจัดทำโดยเฉพาะ จากหลักการที่ว่าต้องมีหน่วยราชการเฉพาะเพื่อปฏิบัติงานที่ยากซับซ้อนนั้น ทำให้เกิดหลักการอีกข้อหนึ่งที่ว่าหน่วยราชการใดมีงานน้อยหรือว่าไม่มีงานทำควรจะยุบเลิกเสีย

การจัดการ

อย่างไรก็ตาม การตั้งหน่วยราชการที่วางวัตถุประสงค์ไว้อย่างดีให้กระทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มิได้หมายความว่างานนั้นจะดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย หน่วยราชการเป็นแต่เพียงบุคคลกลุ่มหนึ่ง ซึ่งระบุหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ การปฏิบัติงานของบุคคลกลุ่มนี้ยังอาจจะบกพร่องได้ เว้นแต่ว่าจะขยันแทนที่จะเกียจคร้าน รู้จักรับผิดชอบแทนที่จะปล่อยปละละเลย และมีความสามารถแทนที่จะไร้ความสามารถ การรู้จักคัดเลือกคนเข้าทำงานจะช่วยแก้ไขข้อบกพร่องข้อนี้ได้

ในการบริหารงานให้มีสมรรถภาพนั้น สิ่งซึ่งสำคัญเท่า ๆ กับคุณภาพของตัวบุคคลผู้บริหารงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้แก่สิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม ทั้งนี้ ได้แก่ความรู้สึกของบุคคลต่อการรับราชการ การใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ เวลาปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารงานกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ คือถือกันว่าการรับราชการเป็นอาชีพที่มั่นคงดี และเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งที่จูงใจให้คนสมัครเข้ารับราชการกันมาก แต่ถ้าไม่ระวังให้ดีลักษณะอันนี้เองจะทำให้สมรรถภาพในการปฏิบัติงานเสื่อมลงอย่างมาก เพราะขาดสิ่งสำคัญอันหนึ่งที่ชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเหมือนอย่างที่พบในวงการธุรกิจของเอกชน รัฐบาลควรแก้ไขความบกพร่องในเรื่องนี้โดยวางวิธีการพิจารณาความดีความชอบให้เหมาะสม โดยถือความสามารถและความอุตสาหะเป็นเกณฑ์สำคัญแทนการมีอายุราชการนาน

การที่จะแก้ไขสิ่งอันเป็นนามธรรมเหล่านี้ให้ได้ผลอาจมีอยู่วิธีเดียว คือ ให้การศึกษาซึ่งในระยะยาวจะเปลี่ยนอุปนิสัยและความรู้สึกนึกคิดในคุณค่าต่าง ๆ เสียใหม่ ในขณะนี้ ผู้ที่กลับมาจากต่างประเทศมักจะนำทัศนะความคิดเห็นใหม่ติดตัวมาด้วย และการอบรมเจ้าหน้าที่ภายในประเทศก็ช่วยเพิ่มความสามารถและเปลี่ยนทัศนะความคิดเห็นของผู้รับการอบรมได้ และเมื่อมีคนที่สามารถมากขึ้นคนพวกนี้ก็จะอยากใช้ความสามารถของตน ดังนั้น ถึงแม้ว่าการบริหารงานที่หย่อนสมรรถภาพจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินแผนการพัฒนาอยู่ชั่วระยะหนึ่งก็ตาม แต่ความโน้มเอียงในทางแก้ไขก็ได้เริ่มขึ้นแล้วและคงจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นทีละน้อย ๆ อย่างไรก็ตาม บุคคลชั้นนำในวงการรัฐบาลที่ทราบสถานการณ์

ดีและปรารถนาจะแก้ไขก็อาจจะเร่งปรับปรุงให้เร็วขึ้นได้โดยเริ่มจัดการเสียในกระทรวงทบวงกรมของตนเอง

การหย่อนสมรรถภาพในวงราชการมีมูลเหตุอีกอย่างหนึ่งคือ นิสัยชอบเสนอให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งการทุกเรื่องไป เป็นผลให้งานล่าช้าอย่างมากมาย แม้แต่รัฐมนตรีเองยังไม่ยอมสั่งการเรื่องต่าง ๆ ที่เห็นชัดว่าอยู่ในอำนาจของตน กลับเสนอต่อไปให้คณะรัฐมนตรีลงมติร่วมกัน ผลก็คือว่างานที่ตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีมีปริมาณมากมายรวมทั้งเรื่องปลีกย่อยจำนวนมากที่คณะรัฐมนตรีไม่น่าจะต้องยุ่งเกี่ยวด้วย เช่น การเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือน การดูงานไปต่างประเทศของข้าราชการชั้นผู้น้อยและเรื่องอื่น ๆ ซึ่งชั้นอธิบดีก็ควรจะสั่งการเองได้

การจัดองค์งานที่ดีจำต้องมีหน่วยราชการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างฉันใด การจัดการที่ดีก็จำจะต้องมีบุคคลผู้หนึ่งควบคุมดูแลการงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ฉันนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลผู้นั้นจะต้องยับยั้งมิให้หน่วยราชการเหล่านั้นทำงานขัดกัน การประสานงานเช่นนี้ยังมีไม่เพียงพอในประเทศไทย คณะสำรวจฯ ได้เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของรัฐบาล และได้เสนอวิธีแก้ปัญหานี้แล้ว

หน่วยราชการสำคัญที่จะทำหน้าที่ประสานงานก็ได้แก่คณะรัฐมนตรี ถ้าหากว่า คณะรัฐมนตรีจะกำหนดประเภทเรื่องที่จะไม่รับพิจารณา เพราะไม่มีความสำคัญควรแก่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้วยึดมั่นในนโยบายนี้ คณะรัฐมนตรีก็จะมีเวลาปฏิบัติหน้าที่ในด้านการประสานงานมากขึ้นอีก ยิ่งกว่านั้น ยังจะเป็นการเริ่มบังคับให้มีการสั่งการในระดับที่เหมาะสมด้วย

ภายในแต่ละกระทรวงย่อมเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะประสานงานของกรมต่าง ๆ การปฏิบัติในเรื่องนี้ยังไม่สม่ำเสมอกัน ถ้าหากว่าปลัดกระทรวง

แต่ละคนปฏิเสธไม่ยอมสั่งการหรือไม่ยอมผ่านเรื่องซึ่งอธิบดีควรจะสั่งเองได้ขึ้นไปให้รัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ปลัดกระทรวงเองก็มีเวลาทำหน้าที่อันแท้จริงของตนมากขึ้น และจะเป็นการง่ายที่รัฐมนตรีจะมอบความรับผิดชอบให้ปลัดกระทรวงมากขึ้น บรรดาอธิบดีกรมต่าง ๆ ก็จะเป็นนักบริหารงานที่ดีขึ้น หรือมิฉะนั้นก็ลาออกไปเสีย

สิ่งจูงใจ

การขาดกำลังใจเป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความเฉื่อยชาและการปฏิบัติงานไม่ดี และเหตุสำคัญของการที่มีกำลังใจทำงานน้อยในหมู่ข้าราชการพลเรือนไทย ก็คือ ระดับเงินเดือน เงินเดือนสำหรับงานประเภทเดียวกันในธุรกิจเอกชน โดยปกติสูงกว่าเงินเดือนราชการถึง ๒ – ๓ เท่า ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ชายหญิงที่ยังมีอายุน้อยและมีความสามารถดีพากันหันหลังให้กับงานราชการเป็นจำนวนมาก หรือพากันออกจากราชการเมื่อได้โอกาส ที่ยังมีคนดีอยู่บ้างในวงราชการ ก็เพราะเหตุผลประการเดียวคือ การทำราชการนั้นถือกันมานานว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติและมั่นคงเป็นพิเศษ

สถานการณ์เมื่อก่อนสงครามแตกต่างกว่าปัจจุบันมาก ในสมัยนั้นเงินเดือนราชการมีระดับไล่เลี่ยกับเงินเดือนในวงการอุตสาหกรรมและการค้า ภาวะเงินเฟ้อระหว่างสงครามและหลังสงครามทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำกันมาก การปรับปรุงเพื่อช่วยค่าครองชีพในปี ๒๔๙๕ เป็นการพยายามเพิ่มเงินเดือนข้าราชการพลเรือนให้เสมอหน้ากับเงินเดือนทางด้านเอกชน แต่ต่อมาเงินเดือนทางด้านเอกชนได้เพิ่มขึ้นอีก ๒ – ๓ เท่า โดยเหตุที่ตัวเงินเดือนจริงของข้าราชการพลเรือนเท่ากับเพียงร้อยละ ๑๐ ของเงินรับจริงทั้งหมด ซึ่งรวมเงินเพิ่มค่าครองชีพแล้ว และโดยเหตุที่บำเหน็จบำนาญคำนวณจากเงินร้อยละ ๑๐ นี้ ซึ่งส่วนมากคิดแล้วไม่เกิน

ร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือนรับจริง จึงเป็นปัญหาใหญ่สำหรับข้าราชการที่กฎหมายบังคับให้ออกจากราชการเมื่อครบเกษียณอายุ ๖๐ ปี

การแก้ไขปัญหาเรื่องเงินเดือนต่ำไม่ควรจะให้ชักช้า เพราะว่าเมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติเร่งจังหวะเร็วขึ้น โอกาสทำงานที่มีเงินเดือนสูงในธุรกิจเอกชนก็จะทวีขึ้น ดังนั้น ความชักช้าจึงมีแต่จะทำให้สถานการณ์เลวลง

แทนที่จะปรับปรุงระดับเงินเดือนปัจจุบันทีละนิดทีละหน่อย รัฐบาลควรศึกษาปัญหานี้ทั้งหมดอย่างถ้วน การศึกษานี้ควรจะนำไปสู่การเตรียมแผนการจัดมาตรฐานและปรับปรุงเงินเดือน โดยคำนึงถึงระดับเงินเดือนทางด้านเอกชน และคำนึงถึงความจำเป็นที่จะให้เงินเดือนพอ ชักจูงวิศวกร เศรษฐกร นักสถิติ ครู และนักปกครอง ซึ่งรัฐบาลกำลังต้องการและจะต้องการมากขึ้นในภายหน้าด้วย

ความพยายามอย่างจริงจังที่จะลดจำนวนข้าราชการล้นงาน อาจจะช่วยร่นวันที่ข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเพียงพอให้มาถึงเร็วยิ่งขึ้น ตำแหน่งที่ว่างลงโดยการลาออก ตาย หรือปลดเกษียณอายุ ไม่ควรจะบรรจุแทน ถ้าหากสามารถโอนงานให้ผู้อื่นทำได้โดยไม่เป็นการเพิ่มภาระหนักแก่เขาจนเกินไป ซึ่งคิดว่า กรณีเช่นนี้คงจะทำได้บ่อย ๆ ยิ่งกว่านั้น เมื่อรัฐบาลจำต้องจัดให้มีบริการใหม่ ๆ ขึ้น ก็ควรจะย้ายข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจากหน่วยราชการที่มีคนล้นงาน หรือหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานไม่สู้สำคัญนักมาใช้ การที่จะให้เป็นไปตามนี้ คณะสำรวจฯ ขอเสนอให้จัดตั้งสำนักงานกลางสำหรับทำหน้าที่วิเคราะห์การบริหารงานขึ้น เพื่อวางโครงการปรับปรุงการบริหารราชการ สำนักงานนี้ควรให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเหมาะที่สุด และงานที่ทำควรเกี่ยวพันโดยใกล้ชิดกับการทำงบประมาณ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องใช้เพื่อการนี้ทั้งที่ประจำสำนักงานกลางและที่จะส่งไปเป็นตัวแทนตามกระทรวงต่าง ๆ จะต้องให้ผ่านการฝึกหัดอบรมเสียก่อน สำนักงานนี้ควรจะศึกษาการจัดรวมหน้าที่ราชการเข้าเป็นพวก ๆ เสียใหม่ วัตถุประสงค์อันแท้จริงของงานต่าง ๆ และการกำหนดหน้าที่ราชการในปัจจุบัน และควรจัดเตรียมแผนการดำเนินงานในเรื่องเหล่านี้ด้วย.

บทที่ ๙ การหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในการร่างคำแนะนำเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ ๑ ถึง ๖ นั้น คณะสำรวจเศรษฐกิจจำต้องพิจารณาไม่แต่เพียงความต้องการพัฒนาการทางด้านต่าง ๆ ของเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น แต่ได้พิจารณาถึงปัญหาว่าประเทศไทยสามารถจะใช้จ่ายเพื่อการเหล่านี้โดยไม่กระทบกระเทือนเสถียรภาพการเงินของประเทศได้เพียงใดด้วย สิ่งสำคัญสองอย่างซึ่งจะจำกัดปริมาณค่าใช้จ่ายเหล่านี้คือ ปริมาณทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ทั้งสิ้นดังปรากฏอยู่ในตัวเลขผลิตผลของชาติ และดุลย์การชำระเงินของประเทศ ข้อจำกัดนี้เป็นข้อจำกัดทั่ว ๆ ไป แต่ข้อจำกัดข้อที่สองซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะมากกว่า คือ ปัจจัยทางด้านการเมืองและสถาบันต่าง ๆ ซึ่งกำหนดว่ายอดทรัพยากรที่มีอยู่จะสามารถหรือควรจะจัดสรรให้รัฐบาลใช้เพียงใด หลังจากได้พิจารณาความต้องการของทางด้านเอกชนแล้ว รายงานบทนี้กล่าวถึงข้อจำกัดเหล่านี้ และความสัมพันธ์ระหว่างโครงการพัฒนาการที่เสนอกับข้อจำกัดดังกล่าว

ทรัพยากรทั้งหมด

ระหว่างปี ๒๔๙๕ – ๒๕๐๐ ผลผลิตของชาติอันแท้จริงได้เติบโตในอัตราถัวเฉลี่ยกว่าร้อยละ ๕ ต่อปี ถึงแม้ว่าจะไม่นับอัตราการเพิ่มของผลผลิตซึ่งสูงมากในปี ๒๕๐๐ อันเกิดจากการเก็บเกี่ยวข้าวได้เป็นประวัติการณ์ในปีนั้น อัตราการเติบโตถัวเฉลี่ยต่อปีตั้งแต่ปี ๒๔๙๕ เป็นต้นมาก็ยังใกล้เคียงร้อยละ ๕ มาก

ตารางที่ ๒๑ ผลิตผลของชาติขั้นต้น และทรัพยากรทั้งหมดในราคาคงที่ (คิดเป็นพันล้านบาท ในราคาปี ๒๔๙๙)

	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๕๙๙	๒๕๐๐ ๑/
ผลิตผลของชาติขั้นต้นในราคาตลาด	๓๒.๘	๓๖.๖	๓๘.๙	(๔๑.๓)
บวก สินค้าและบริการที่นำเข้าจากต่างประเทศ	๖.๘	๗.๙	๘.๓	๙.๐
หัก สินค้าและบริการที่ส่งออกไปต่างประเทศ	๖.๗	๖.๓	๘.๑	๙.๐
ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อการใช้จ่ายของชาติ	๓๒.๙	๓๘.๒	๓๙.๑	(๔๑.๓)

การเติบโตของผลผลิตทางเกษตรในอัตราถัวเฉลี่ยร้อยละ ๔ ต่อปี เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในการเพิ่มของผลิตผลทั้งมวล ภายในส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตรนั้นเอง การขยายในการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ นอกจากข้าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด การผลิตข้าว (ซึ่งเท่ากับประมาณร้อยละ ๔๐ ของมูลค่าการผลิตทางเกษตรทั้งสิ้น) ได้เพิ่มในอัตราถัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๒ เท่านั้น ส่วนพืชอื่น ๆ เมื่อรวมกันแล้วได้เพิ่มในอัตราถัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๖ ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วว่าพืชที่สำคัญที่สุดในจำพวกนี้คือ ยาง มะพร้าว เมล็ดพืชที่เป็นน้ำมัน อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวโพด ฝ้าย และใบยา

สำหรับการเศรษฐกิจด้านอื่นๆ นั้น ส่วนใหญ่มีสถิติเชื่อถือได้น้อยกว่าในกรณีของการเกษตร อย่างไรก็ดี มีหลักฐานซึ่งแสดงว่าผลิตผลของอุตสาหกรรมขนาดเล็กต่าง ๆ วัสดุก่อสร้าง อุตสาหกรรมก่อสร้างเอง และอุตสาหกรรมการขนส่ง ได้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ส่วนบริการของรัฐนั้นมูลค่าอันแท้จริงได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๕๐ ในระหว่าง ๕ ปีที่แล้วมา ในขณะที่บริการของเอกชนก็ได้ขยายขึ้นมากอย่างไม่มีปัญหาตามความเติบโตของการค้าต่างประเทศและภายในประเทศ

๑/ ตัวเลขประมาณในวงเล็บเป็นการประมาณอย่างเคร่า ๆ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ทราบบางส่วน

ที่มา ตัวเลขประมาณของคณะสำรวจเศรษฐกิจ

ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้การผลิตเพิ่มขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมก็คือการขยายตัวเป็นอันมากของอุปสงค์เพื่อสินค้าขาออก ตารางที่ ๒๑ ข้างต้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ระหว่างปี ๒๔๙๕ และ ๒๕๐๐ มูลค่าอันแท้จริงของยอดสินค้าขาออกได้เพิ่มขึ้นกว่า ๑/๓ ซึ่งส่วนใหญ่เนื่องจากการเพิ่มของการขายยางและผลิตผลทางเกษตรกรรมย่อย ๆ อื่น ๆ ตลอดจนการขยายตัวเป็นอันมากในรายรับเกี่ยวกับค่าบริการ การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมากในระยะนี้ก็ส่วนสำคัญในการช่วยให้การเศรษฐกิจขยายตัวขึ้น

ระหว่างปี ๒๔๙๕ ถึง ๒๕๐๐ ปริมาณสินค้าขาเข้าเพิ่มขึ้นพอ ๆ กับสินค้าขาออกทั้ง ๆ ที่อัตราการค้าเสื่อมลงในระยะปี ๒๔๙๗–๒๕๐๐ การที่ประเทศไม่ต้องเสียเงินตราต่างประเทศสุทธิตั้งแต่ปี ๒๔๙๖ เป็นต้นมาก็เนื่องจากมีกระแสเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าในลักษณะเงินให้กู้ยืม และเงินช่วยเหลือเพิ่มขึ้นความสำคัญที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ของความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ในการช่วยชำระค่าสินค้าเข้าที่เกินสินค้าขาออก จะเห็นได้จากตารางที่ ๒๒ ซึ่งสรุปฐานะดุลย์การชำระเงินของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒๒ สรุปฐานะดุลย์การชำระเงินปี ๒๔๙๕–๒๕๐๑

(คิดเป็นพันล้านบาทในระดับราคาปัจจุบัน)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐	๒๕๐๑ (ครึ่งปีแรก)
๑. ดุลย์สินค้าและบริการ	— ๐.๓๓	— ๑.๐๕	— ๑.๓๐	— ๐.๓๖	— ๐.๓๒	— ๐.๖๑	— ๐.๕๔
๒. การโอนเงินเอกชน (สุทธิ)	—	— ๐.๐๙	— ๐.๑๔	— ๐.๑๖	— ๐.๑๘	— ๐.๑๙	— ๐.๐๒
๓. ดุลย์ธุรกิจเดินสะพัด	— ๐.๓๓	— ๑.๑๔	— ๑.๔๔	— ๐.๕๒	— ๐.๕๐	— ๐.๘๐	— ๐.๕๖
ที่มาของเงินสำหรับใช้จ่ายตามข้างต้น							
๔. เงินลงทุนระยะยาวของเอกชน	—	—	—	๐.๐๕	๐.๐๖	๐.๐๕	๐.๐๒

๕. เงินกู้ยืมและเงินช่วยเหลือของทางการ (สุทธิ)	๐.๒๑	๐.๒๕	๐.๑๗	๐.๗๐	๐.๕๑	๑.๑๗	๐.๔๑
๖. ถอนจากเงินสำรอง	๐.๔๑	๐.๕๑	๐.๔๔	— ๐.๕๒	— ๐.๔๖	— ๐.๑๕	๐.๑๕
๗. เงินที่หามาได้สำหรับใช้จ่ายทั้งหมด	๐.๖๒	๑.๑๖	๐.๖๑	๐.๑๕	๐.๕๑	๑.๐๓	๐.๕๘
๘. รายการผิดตกยกเว้น	— ๐.๒๕	— ๐.๐๒	๐.๘๓	๐.๒๕	— ๐.๐๑	— ๐.๒๓	๐.๐๒

ที่มา : หนังสือรายงานดุลย์การชำระเงิน ประจำปีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (การแปลงตัวเลขต่าง ๆ เป็นบาท ใช้อัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงถัวเฉลี่ย) นอกจากตัวเลขเงินกู้และความช่วยเหลือทางการสำหรับปี ๒๔๙๘ ซึ่งแสดงตัวเลขที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วเกี่ยวกับความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา

ตารางนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า การขาดดุลย์ในการชำระเงินระหว่างประเทศระหว่าง ๒๔๙๕–๒๔๙๗ ได้ทำให้ทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลงเป็นอันมากประมาณ ๑.๗๖ พันล้านบาท (๘๕ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ในระยะ ๓ ปีตั้งแต่ ๒๔๙๘ เป็นต้นมา รายรับสุทธิจากเงินทุนทางการต่างประเทศ (บรรทัดที่ ๕ ในตารางที่ ๒๒) ได้เริ่มสูงขึ้นเป็นอันมาก จนถึงจำนวนสูงสุดตั้งแต่หลังสงครามมา คือเกือบ ๑.๒ พันล้านบาท (๖๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ.) ในปี ๒๕๐๐ ในเวลาเดียวกันการขาดดุลย์ในบัญชีธุรกิจเดินสะพัดก็ต่ำกว่าระดับซึ่งค่อนข้างสูงของ ๒๔๙๖ และ ๒๔๙๗ [๑/] ทำให้สามารถสะสมทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น พึงสังเกตด้วยว่าส่วนใหญ่ของเงินช่วยเหลือซึ่งได้รับเข้ามาในระหว่างปี ๒๔๙๘ ถึง ๒๕๐๐ ถูกไว้ไม่ได้นำออกใช้ชั่วขณะโดยเป็นเงินฝากพูนอยู่ในบัญชีสมทบ ดังนั้นก็เท่ากับช่วยเพิ่มพูนทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศ แทนที่จะก่อให้เกิดอุปสงค์สินค้าขาเข้าในระยะนั้น

ในตอนต้นปี ๒๕๐๑ รายได้จากสินค้าขาออกลดลงเนื่องจากการเก็บเกี่ยวข้าวไม่ดี และความต้องการยางและดีบุกในตลาดต่างประเทศได้ลดลงด้วย แต่

๑/ การขาดดุลย์ในบัญชีธุรกิจเดินสะพัดที่สำแดงไว้สำหรับปี ๒๔๙๗ และ ๒๔๙๘ ในตารางที่ ๒๒ อาจจะจะสูงเกินไปเนื่องจากการสำแดงราคาข้าวและยางที่ส่งออกในรายงานของทางการต่ำกว่าความเป็นจริง และเนื่องด้วยเหตุนี้รายการผิดตกยกเว้นในปีเหล่านี้จึงได้มีจำนวนมากด้วย

อุปสงค์สินค้าขาเข้ายังอยู่ในระดับสูง ด้วยเหตุนี้การขาดดุลย์ในบัญชีธุรกิจเดินสะพัดในครึ่งแรกของปี จึงเข้าขั้นที่ได้ปรากฏในปี ๒๔๙๖ และ ๒๔๙๗ อย่างไรก็ดีเงินกู้และเงินช่วยเหลือซึ่งได้รับจากต่างประเทศถึงแม้ว่าจะน้อยกว่าปี ๒๔๙๗ เล็กน้อย ก็ยังมากกว่าปีก่อน ๆ ๔ เท่า และทุนสำรองเงินตราต่างประเทศลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ความเจริญในอนาคต

สำหรับในอนาคต นอกจากการเก็บเกี่ยวและตลาดจะประสบวิกฤติการณ์อย่างรุนแรงก็สมควรจะคาดได้ว่า อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจและการลงทุนคงจะอยู่ในระดับที่เป็นมาใน ๔ – ๕ ปีที่แล้วมานี้ ถ้าหากว่าโครงการพัฒนาการของรัฐบาลเป็นไปตามที่เสนอ และมีการปรับปรุงบริการที่รัฐบาลจะอำนวยให้แก่วงการเศรษฐกิจตามนั้น จริงอยู่ส่วนใหญ่ของการปรับปรุงการจัดองค์งานและการบริหารความช่วยเหลือซึ่งรัฐจะให้แก่การเศรษฐกิจ จำจะต้องกินเวลานาน และผลซึ่งจะได้จากการปรับปรุงเหล่านี้อาจจะไม่ปรากฏอย่างเต็มที่ใน ๕ ปีข้างหน้า อย่างไรก็ดี ภาวการณ์ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นควรจะบังเกิดขึ้นได้ในระยะนี้ โครงการปรับปรุงการชลประทาน การทาง และการรถไฟ ควรจะให้ประโยชน์ได้อย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้การเพิ่มการผลิตพลังงานในระยะต้นก่อนที่โครงการยันฮีจะแล้วเสร็จก็ควรจะให้ประโยชน์ด้วยเหมือนกัน สินค้าออกก็ควรจะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มในการผลิตข้าว ยาง และผลิตผลทางเกษตรอื่น ๆ ตามที่คาด การเพิ่มเหล่านี้คงจะช่วยชดเชยการที่ไม้สักจะส่งออกได้น้อยลง ราคาซึ่งประเทศไทยจะได้รับจากปริมาณสินค้าขาออกที่เพิ่มขึ้นนี้โดยทั่ว ๆ ไปแล้วว่า จะอยู่ในอันดับดีเท่า ๆ กับในปี ๒๕๐๑ ถึงแม้ว่าราคาข้าวอาจจะลดลงบ้างในอนาคต ราคายางก็คงจะสูงกว่าระดับที่ตกต่ำ

อยู่ในระหว่างส่วนใหญ่ของปี ๒๕๐๑ นอกจากนี้อุปสงค์ดุลบุกคงจะเริ่มสูงขึ้นอีก และคงจะช่วยให้ปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นกว่าในระดับเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งถูกกำกัดอยู่ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยดุลบุก การขยายตัวในอุปสงค์แห่งสินค้าขาออกทั้งหมดตามที่คาดนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับในอดีต ไม่แต่เพียงในการส่งเสริมการผลิตพืชผลกสิกรรม (และการเหมืองแร่ด้วยก็ได้) โดยตรงแต่ก็ยังช่วยรักษารายได้เงินตราต่างประเทศซึ่งต้องการสำหรับซื้อสินค้าประเภททุน และวัตถุดิบซึ่งจำเป็นแก่การผลิตภายในเป็นส่วนใหญ่ไว้ในระดับสูงด้วย

นอกจากนี้ระหว่างปี ๒๕๐๒ กับ ๒๕๐๖ นี้ก็คงจะยังมีเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากซึ่งจะช่วยให้ดำรงอัตราสินค้าขาเข้าไว้ในระดับซึ่งสูงกว่าจำนวนที่จะพึงซื้อได้ด้วยรายได้จากสินค้าขาออกระหว่างปี ทรัพยากรสุทธิในลักษณะนี้ (คือสินค้าขาเข้าที่นำเข้ามาเกินสินค้าขาออก) คงจะมีอยู่ตลอดปี ๒๕๐๕ ในปริมาณเท่า ๆ กับปี ๒๕๐๑ โดยไม่ทำให้ต้องถอนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศออกมากใช้อีกมากนัก รายละเอียดเกี่ยวกับเงินกู้และเงินช่วยเหลือต่างประเทศที่กะว่าจะได้ จะได้กล่าวในตอนต่อไปของรายงานบทนี้

ทั้งหมดนี้แนะให้เข้าใจว่า ในระยะ ๕ ปีข้างหน้านี้ การเศรษฐกิจของประเทศไทยคงจะเจริญเติบโตต่อไปเช่นในระยะเวลาที่เพิ่งล่วงมานี้ ถ้าหากว่ามีโครงการพัฒนาการของรัฐบาลอย่างเพียงพอและเหมาะสม และการลงทุนทางด้านเอกชนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับที่เป็นมา ปัญหาจึงคงมีว่า รายจ่ายตามโครงการพัฒนาการที่คณะสำรวจเศรษฐกิจเสนอนี้ จะกระทำได้โดยไม่เป็นผลเสียหายแก่การเงินหรือดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ และโดยไม่จำกัดกำลังในการออมทรัพย์และการลงทุนของเอกชนหรือไม่

เงินที่ต้องการ และแหล่งที่จะได้เงินมา

ความต้องการทั้งหมด

ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๑ แล้วว่า โครงการที่เสนอนี้จะต้องการเงินสำหรับค่าใช้จ่ายประจำ และค่าใช้จ่ายลงทุนทั้งหมดซึ่งจะเพิ่มจากจำนวนประมาณ ๓.๖ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๑ เป็น ๔.๖ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๖ สรุปแล้ว ค่าใช้จ่ายที่เสนอสำหรับระยะเวลา ๕ ปี ระหว่าง ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ รวม ๒๒.๙ พันล้านบาท

นอกจากรายจ่ายเหล่านี้แล้ว เรายังต้องการเงินที่จะต้องใช้ในหน้าที่ตามปกติของรัฐบาล เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกันประเทศ การรักษากฎหมาย การชำระหนี้สาธารณะ เป็นต้น ในปี ๒๕๐๑ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ประมาณ ๓.๖ พันล้านบาท จำนวนนี้คงจะเพิ่มขึ้นอีกบ้างในระยะ ๕ ปีข้างหน้า ในการประมาณตัวเลขของคณะสำรวจเศรษฐกิจมิได้มีการประมาณค่าใช้จ่ายซึ่งไม่เกี่ยวกับการพัฒนาโดยละเอียด นอกจากในกรณีเงินชำระหนี้สาธารณะเพียงแต่มีการสมมติกันอย่างคร่าว ๆ ว่า ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ (นอกจากการชำระหนี้สาธารณะ) จะเพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ยร้อยละ ๔ ต่อปี (ดูบทที่ ๑ หน้า...)

เมื่อรวมค่าใช้จ่ายประจำเหล่านี้เข้ากับการใช้จ่ายในการพัฒนาตามที่เสนอแล้ว เงินที่รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องการทั้งหมด และเงินที่จะต้องใช้ในการลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญของรัฐซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ ๑ รวมทั้งสิ้น ๘.๑ พันล้านบาท ในปี ๒๕๐๒ และเพิ่มเป็น ๙.๒ พันล้านบาท ในปี ๒๕๐๖ ยอดรวมสำหรับตลอดระยะเวลานี้ ๔๔.๔ พันล้านบาท ถ้าคาดว่าผลิตผลของชาติในอนาคตจะเพิ่มขึ้นตามสมควร ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในระดับดังกล่าวนี้จะใช้ผลิตผลขั้นต้นของชาติถึงร้อยละ ๑๘ เทียบกับจำนวนร้อยละ ๑๗ ในปี ๒๕๐๑ แล้วก็รู้สึกไม่มากเกินไปถ้าเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจเท่า ๆ กัน

รายได้ "ปกติ"

ในการพิจารณาว่าเงินที่ต้องการนี้จะหามาได้จากแหล่งใด จะได้พิจารณารายได้ซึ่งอาจจะพึงได้รับในอัตราภาษีซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน และในสภาพการบริหารการเก็บภาษีในปัจจุบันนี้เสียก่อน รายรับประเภทนี้ส่วนใหญ่ย่อมจะโน้มเอียงตามฐานะการค้าต่างประเทศ และระดับการประกอบการทางเศรษฐกิจโดยทั่วๆ ไป ถ้าหากจะพิจารณาตามสถานการณ์เศรษฐกิจเท่าที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะคาดว่า รายได้คงจะเพิ่มขึ้นในอัตราถัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี โดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี หรือวิธีการเก็บที่สำคัญแต่อย่างใด ตามข้อสมมตินี้ยอดรายได้คงจะเพิ่มขึ้นจากประมาณปีละ ๕.๘ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๑ เป็นประมาณ ๗.๒ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๖ ตลอดระยะเวลา ๕ ปีก็คงจะได้รายได้ประมาณ ๓๓ พันล้านบาทเทียบกับจำนวนเงินที่ต้องการทั้งสิ้น ๔๔ พันล้านบาท

การกู้ยืมจากเงินออมภายในประเทศ

นอกจากภาษีที่จะเก็บเพิ่มเติม แหล่งภายในประเทศ ๒ แหล่งที่จะช่วยให้หาเงินมาได้โดยไม่ต้องขยายปริมาณเงินก็คือ ก) การกู้ยืมของรัฐบาลจากประชาชน และ ข) กำไรสุทธิของกิจการสาธารณูปโภคที่สำคัญต่างๆ ของรัฐ การกู้ยืมจากประชาชนนั้นได้ประมาณไว้ว่าในปี ๒๕๐๒ คงจะกู้ได้ ๑๕๐ ล้านบาท และภายในปี ๒๕๐๖ คงจะกู้ได้ถึง ๒๕๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๐ ทางการขายหลักทรัพย์รัฐบาลให้แก่ประชาชนได้ประมาณ ๑๑๕ ล้านบาท และในปี ๒๕๐๑ อาจจะขายได้มากกว่า ๑๕๐ ล้านบาท เป็นที่เชื่อกันว่า ยังมีโอกาสที่จะเพิ่มการขายหลักทรัพย์ประเภทนี้ได้อีกมาก ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ ๗ ธนาคารออมสิน

ของรัฐบาลควรจะเป็นช่องทางที่ช่วยให้รัฐบาลขายหลักทรัพย์ได้มากขึ้น ถ้าหากว่าดอกเบี้ยเงินฝากประจำจะเพิ่มสูงถึงระดับซึ่งใกล้ความจริงกว่าขณะนี้ และถ้าหากว่ามีการอำนวยความสดวกในการฝากและถอนเงินในต่างจังหวัดให้มากขึ้น นอกจากนี้ยังควรจะควบคุมการลงทุนของธนาคารออมสินของรัฐบาลให้ได้ผลอย่างแท้จริงขึ้นอีกด้วยเพื่อจะได้มีการจัดสรรทรัพยากรของธนาคารนี้ให้ดีขึ้น ตลาดสำหรับหลักทรัพย์รัฐบาลอาจจะขยายออกได้ด้วยการโฆษณาอย่างเข้มแข็งขึ้นเพื่อกระตุ้นการขายแก่ประชาชน และสถาบันการเงินของเอกชนซึ่งรวมทั้งบริษัทประกันภัยไทยและต่างประเทศ ระยะเวลา ๑๐ ปีซึ่งกำหนดให้ถือพันธบัตรไว้เพื่อจะให้ได้รายได้สูงสุดเช่นในปัจจุบันนี้ควรจะลดลงด้วย ควรจะอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์รับเงินฝากประเภทออมทรัพย์ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลมากขึ้นโดยไม่ต้องเพิ่มปริมาณเงิน หากมีการดำเนินวิธีการตามที่เสนอมานี้ คณะสำรวจเศรษฐกิจประมาณว่าจะได้เงินจากแหล่งนี้ประมาณ ๑.๐ พันล้านบาท ระหว่าง ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖

กำไรจากการดำเนินงานของการรถไฟ และการท่าเรือ ซึ่งจะนำมาใช้ในการลงทุนขององค์การเหล่านี้ได้ ได้ประมาณไว้ราว ๆ ๒๐๐ ล้านบาทต่อปี หรือประมาณ ๑ พันล้านบาทระหว่าง ๕ ปี ส่วนใหญ่ของเงินจำนวนนี้ได้จากการรถไฟแห่งประเทศไทย และเป็นที่คาดว่าคงจะมีการเพิ่มอัตราค่าระวางรถไฟขึ้นเล็กน้อยตามที่เสนอ (เสนอไว้ในบทที่ ๔)

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในทางวิชาการและการเงินได้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศไทยในระยะเวลาที่เพิ่งล่วงไปนี้ แหล่งที่ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญสองแหล่ง คือรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และธนาคาร

โลก องค์การสหประชาชาติและบรรดาองค์การชำนัญพิเศษซึ่งรวมองค์การอาหารและเกษตร องค์การอนามัยโลก องค์การเงินทุนสงเคราะห์เด็กของสหประชาชาติ องค์การกรรมกรระหว่างประเทศ และองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของสหประชาชาติ ก็ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอันมีค่ายิ่ง นอกจากนี้ยังมีความช่วยเหลือซึ่งได้รับตามแผนการโคลัมโบ ตารางที่ ๒๓ แสดงรายละเอียดเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศซึ่งรัฐบาลได้รับตั้งแต่ปี ๒๔๙๕

ตารางที่ ๒๓ การใช้เงินช่วยเหลือและเงินกู้ของราชการจากต่างประเทศ

๒๔๕๕ – ๒๕๐๑

(คิดเป็นพันล้านบาท)

	๒๔๕๕	๒๔๕๖	๒๔๕๗	๒๔๕๘	๒๔๕๙	๒๕๐๐	๒๕๐๑ (ครึ่งปีแรก)
เงินช่วยเหลือและเงินกู้จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา	๐.๐๘	๐.๑๓	๐.๑๖	๐.๓๓	๐.๗๐	๐.๗๗	๐.๒๕
เงินกู้ธนาคารโลก	๐.๑๗	๐.๑๖	๐.๐๔	๐ ๐๔	๐.๐๘	๐.๑๘	๐.๐๘
เงินชดใช้หนี้สงครามญี่ปุ่น	—	—	—	๐.๐๖	๐.๐๖	๐.๐๖	๐.๐๖
สหประชาชาติและแผนการโคลัมโบ	—	—	—	—	๐.๐๑	๐.๐๑	๐.๐๑
เงินกู้และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ	— ๐.๐๑	— ๐.๐๑	—	๐.๓๒	๐.๑๖	๐.๒๘	๐ ๐๖
ยอดรวมจากข้างต้น	๐.๒๔	๐.๒๘	๐.๒๐	๐.๗๕	๑.๐๑	๑.๓๐	๐.๔๖
หัก ชำระคืนเงินกู้	— ๐.๐๓	— ๐.๐๓	— ๐.๐๓	— ๐.๐๕	— ๐.๑๐	— ๐.๑๓	— ๐.๐๕
	๐.๒๑	๐.๒๕	๐.๑๗	๐.๗๐	๐.๙๑	๑.๑๗	๐.๔๑

คำอธิบายเพิ่มเติมข้อหนึ่งของตารางนี้ซึ่งควรทราบก็คือ ตัวเลขเกี่ยวกับ "เงินกู้และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ" ระหว่างปี ๒๔๙๘ – ๒๕๐๑ ส่วนใหญ่เป็นยอดเงินเครดิตของผู้ขาย และเงินกู้ระยะปานกลางอื่น ๆ ส่วนใหญ่ของยอดนี้ได้ถูกใช้ไปโดยสถาบันกึ่งเอกชน ซึ่งโดยมากได้แก่บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจซึ่งรายจ่ายมิได้รวมอยู่ในงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐบาลสำหรับงวดนี้ อย่างไรก็ตาม เครดิต

เหล่านี้รัฐบาลค้ำประกัน และโดยเหตุที่รัฐบาลจำต้องรับโอนบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจมาในปี ๒๕๐๑ การชำระหนี้และดอกเบี้ยเครดิตเหล่านี้จึงอาจจะต้องกระทำจากงบประมาณ สำหรับค่าใช้จ่ายรายดังกล่าวและที่เกี่ยวกับหนี้ต่างประเทศอื่น ๆ ที่จะต้องชำระต่อไปนั้นได้เผื่อไว้ในรายการความต้องการทางการเงินระยะปัจจุบันซึ่งได้ประมาณไว้สำหรับปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ แล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินกู้และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ เป็นที่ควรสังเกตว่าข้อผูกพันใหญ่ ๆ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้กระทำไว้ภายใต้แผนการ ไอ ซี เอ และซึ่งธนาคารโลกได้กระทำไว้แล้วนั้นคงจะมีอยู่ในระยะปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๑ กระแสเงินที่ได้กำหนดไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้เบิกจ่ายของ ไอ ซี เอ สำหรับการใช้จ่ายทางพลเรือนในประเทศไทยคิดเป็นเงิน ๕๕ ล้านดอลล่าร์ สรอ. (๑,๑๐๐ ล้านบาท) ส่วนเงินกู้ธนาคารโลกที่ยังไม่ได้เบิกซึ่งส่วนมากเป็นของโครงการยันฮี จนถึงวันที่ดังกล่าวก็คงมีราว ๖๓ ล้านดอลล่าร์ สรอ. (๑,๒๖๐ ล้านบาท) เป็นอันว่าตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ ยอดเงินซึ่งผูกพันไว้แล้วจากทั้งสองแห่งนี้และยังมิได้จ่ายมีประมาณ ๑๑๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. (๒,๒๐๐ ล้านบาท)

ขณะนี้ยังกล่าวโดยชัดไม่ได้ว่า ประเทศไทยมีหวังจะได้รับเงินช่วยเหลือใหม่จากต่างประเทศสักเท่าใดในระหว่างปี ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ ความช่วยเหลือของ ไอ ซี เอ ตามข้อผูกพันใหม่อาจจะยังคงอยู่ในระดับที่แล้ว ๆ มา แต่ก็ไม่แน่นัก และในภาวการณ์อันไม่แน่นอนเช่นนี้ เพื่อความรอบคอบในการวางผัง จึงควรจะคิดเผื่อว่าเงินช่วยเหลือนจะลดลงด้วย ดังนั้น คณะสำรวจเศรษฐกิจจึงใคร่จะสมมติเอาเองว่าเงินช่วยเหลือตามข้อผูกพันใหม่ของ ไอ ซี เอ จะค่อย ๆ ลดลงไปในระยะ ๕ ปีข้างหน้า จนถึงระดับที่ต่ำกว่า ๒๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ.[๑] ซึ่งได้รับการช่วยเหลือมาในรอบปีการงบประมาณสหรัฐ ๒๕๐๑ ประมาณร้อยละ ๔๐ (จำ-

๑/ ทั้งนี้ไม่รวมความช่วยเหลือทางวิชาการประมาณ ๔ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ในการประมาณตัวเลขนี้มิได้รวมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางวิชาการส่วนมากไว้ในยอดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและเงินที่จะพึงได้มาใช้

นวนนี้ต่ำกว่าอัตราที่ได้รับในปีการเงินสองปีก่อน ๖ ล้านดอลล่าร์ สรอ.) และถ้าหากสมมติอีกว่า กระแสเงินนี้จะลดลงเหลือเพียง ๑๒ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ในปลายงวดก็ยังจะมีเงินทุนใหม่และที่ผูกพันแล้วสำหรับเบิกจ่ายในระยะ ๕ ปี ตั้งแต่ ๒๕๐๒–๒๕๐๖ รวมประมาณ ๑๒๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. (๒,๔๐๐ ล้านบาท) และเรายังสมมติอีกว่าเงินเหล่านี้ส่วนมากจะใช้จ่ายไปตามโครงการซึ่ง ไอ ซี เอได้ดำเนินการอยู่แล้ว และที่ได้มีข้อผูกพันสำคัญ ๆ ไว้แล้วเป็นส่วนมาก เช่น การทาง การขนส่งทางอากาศ การพลังงาน โทรคมนาคม การชลประทาน การเกษตร การขยายกิจการประปา การอนามัย และการสวัสดิสงเคราะห์

นอกไปจากโครงการ ไอ ซี เอ แล้ว คงจะได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอีกเป็นจำนวนมากในรูปเงินกู้จากธนาคารเอกซปอร์ตอิมปอร์ต และกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนา ขณะนี้กำลังเจรจาขอกู้เงินอยู่ ๓ รายด้วยกันคือ เงินกู้ธนาคารเอกซปอร์ตอิมปอร์ต ๑๕.๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. เพื่อสร้างโรงไฟฟ้าไอน้ำสำหรับกรุงเทพฯ เงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนา ๒๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. เพื่อสร้างระบบการจ่ายกระแสไฟฟ้าและเงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนา ๒ ล้านดอลล่าร์ สรอ. เพื่อซ่อเรือขุดสันดอนให้แก่ท่าเรือกรุงเทพฯ ทั้งหมดนี้ได้รวมไว้ในตัวเลขประมาณสถานะการเงินแล้ว

ในที่นี้เราไม่ได้ประมาณเผื่อไว้สำหรับเงินกู้ซึ่งอาจมีเพิ่มเติมจากธนาคารโลกหรือจากสำนักงานให้กู้ยืมต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาเลย ถึงแม้ว่าการกู้ยืมใหม่อาจจะเกิดขึ้นได้ก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนปลายระยะ ๕ ปีนี้ แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ การขยายตัวของความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ เช่นนั้นจะถือว่าเป็นการสับเปลี่ยนแทนทรัพย์ภายในประเทศที่ประมาณไว้นี้ไม่ได้ แต่ถือได้เพียงว่าเป็นทรัพย์อันคงนำไปใช้เพื่อโครงการพัฒนาเพิ่มเติมได้ (ดูการอภิปรายเรื่อง "หนทางอื่น" ตอนปลายบทนี้ด้วย)

นอกจากนี้ยังคาดว่าในปี ๒๕๐๒ จะได้รับชำระเงินชดใช้หนี้สงครามจากญี่ปุ่นอีก ๓ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ด้วยซึ่งจะเป็นการชำระหนี้ ๑๕ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ตามข้อตกลงให้เสร็จสิ้นไป ควรจะสังเกตด้วยว่าเงินเหล่านี้จะตกเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย และจะกลายเป็นสินทรัพย์ประเภทเงินตราต่างประเทศ ดังนั้นเงินนี้จะช่วยบรรเทาผลซึ่งการขยายตัวแห่งปริมาณเงินภายในประเทศจะมีต่อสินทรัพย์ต่างประเทศในระหว่างปี ๒๕๐๒

เงินที่อาจจะยังขาดอยู่

ทรัพย์ที่คาดว่าจะมีตามที่ได้ไว้ในตอนก่อน ๆ อาจจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ๒๔ เงินที่อาจยังขาดอยู่

(พันล้านบาท)

	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	รวม
เงินที่ต้องการ	๘.๑	๘.๖	๙.๑	๙.๓	๙.๒	๔๔.๔
เงินที่คาดว่าจะได้						
รายได้จากภาษีตามระบบในปัจจุบัน	๖.๑	๖.๔	๖.๗	๖.๙	๗.๒	๓๓.๓
เงินกู้ยืมภายในนอกไปจากธนาคารแห่งประเทศไทย	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๓	๑.๑
เงินขององค์การรัฐบาล	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๑.๐
เงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	๐.๙	๑.๐	๑.๐	๐.๙	๐.๔	๔.๒
รวม	๗.๔	๗.๗	๘.๑	๘.๒	๘.๒	๓๙.๖
เงินที่ยังขาดอยู่	๐.๗	๐.๙	๑.๐	๑.๑	๑.๑	๔.๘

หมายเหตุ ยอดรวมแตกต่างกับยอดของแต่ละรายการเพราะการปัดเศษ

ในการพิจารณาหาทางอุดช่องโหว่จำนวนมากดังที่ปรากฏในตารางนี้ หนทางที่จะปฏิบัติได้เหลืออยู่เพียง ก) การขยายเครดิตธนาคาร และการเพิ่มปริมาณเงินซึ่งย่อมตามมา และ ข) เพิ่มรายได้จากภาษีโดยการใช้มาตรการใหม่ทางการคลัง

การกู้ยืมจากธนาคารกลาง

เงินซึ่งจะหามาได้โดยการขยายเครดิตธนาคาร คือ กุญแจซึ่งจะไขให้ทราบว่าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่เสนอจะสามารถดำเนินไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางการเงินทั้งภายในและภายนอกได้หรือไม่ ในประเทศไทย การปล่อยเครดิตธนาคารจนมากเกินไป มักจะสำแดงอาการให้เห็นในรูปการขาดดุลย์ในการชำระเงินระหว่างประเทศ และการสูญเสียทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศอย่างเห็นทันตา หรือก่อให้เกิดความกดดันทางดุลย์ชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแฝงอยู่ อาจปะทุขึ้นมาเมื่อไรก็ได้ ตัวอย่างน่าหวาดเสียวในด้านนี้ได้เกิดขึ้นในระยะ ๒ ปี ระหว่าง ๒๔๙๖-๒๔๙๗ เมื่อยอดเงินกู้ยืมสุทธิจากธนาคารกลางของรัฐบาลมีประมาณ ๑,๘๐๐ ล้านบาท และทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลง ๘๐ ล้านบาท

เราจำจะต้องเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องรักษาทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศไทยไว้ในระดับสูง เงินสำรองเหล่านี้ในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน่าอุ่นใจคือ ๓๐๐ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๗๕ ของมูลค่าสินค้าขาเข้าประจำปี การที่จะใช้จ่ายเงินสำรองนี้เป็นจำนวนมากในภาวะการเศรษฐกิจที่เป็นปกตินั้นย่อมจะไม่ควรกระทำในเมื่อพืชผลอาจเก็บเกี่ยวไม่ได้ หรือภาวะตลาดสินค้าขาออกอาจเปลี่ยนแปลงไปในทางไม่ดีได้อยู่เสมอ ซึ่งจะทำให้เกิดสูญเสียรายได้จากสินค้าขาออก

นอกจากนั้นแล้วยังเป็นการไม่สมควรที่จะถือว่านโยบายการกำกัดการค้าต่างประเทศดังที่ได้กระทำในปี ๒๔๙๘ เป็นสิ่งซึ่งแทนวิธีการอันทำให้เกิดเสถียรภาพในทางการเงินและการคลังได้ ในเมื่อคำนึงถึงการใช้อำนาจหน้าที่ราชการในทาง

ที่มีชอบ และการเพิ่มราคาสินค้าภายในซึ่งมักเป็นผลสืบเนื่องจากการควบคุมสินค้าขาเข้าอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศยังมีความกดดันแฝงอยู่

ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้จึงควรสังวรณ์ให้มากถึงความระมัดระวังและความรอบคอบในการที่รัฐบาลจะกู้ยืมจากธนาคารกลาง วิถีทางเดียวที่จะช่วยรักษาทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศไทย และป้องกันการขึ้นราคาของสินค้าไว้ได้ก็คือ นโยบายรักษาเสถียรภาพแห่งเงิน

สถิติเกี่ยวกับการเงินและราคาในประเทศไทยมีไม่เพียงพอแก่การวิเคราะห์หรือการสรุปที่แน่นอนเกี่ยวกับขนาดของการขยายตัวของปริมาณเงินจากสาเหตุภายในประเทศซึ่งวงการเศรษฐกิจจะพึงรับเอาไว้ได้ ๑/ โดยไม่ไปกระตุ้นระดับราคาให้สูงขึ้นหรือทำให้สินทรัพย์เงินตราต่างประเทศร่อยหรอลง อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเท่าที่ทราบบ่งว่าในอดีต อัตราการขยายตัวแห่งปริมาณเงินจากสาเหตุภายในประเทศที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มของผลิตผลแท้จริงนั้นไม่ขัดกับเสถียรภาพในด้านราคาและเงินตราต่างประเทศดังนั้นในปี ๒๔๘๙ และ ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นเวลาที่ระดับราคาค่อนข้างคงที่ ๒/ อัตราการเพิ่มถัวเฉลี่ยประจำปีของผลิตผลที่แท้จริงอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ ๕ แต่ปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ ๑๖ เล็กน้อย การขยายตัวของปริมาณเงินจากสาเหตุภายในประเทศเฉลี่ยได้เพียงประมาณร้อยละ ๔ ในระหว่างปีเหล่านี้ และก่อให้เกิดการขยายตัวของปริมาณ

๑/ คำว่า "การขยายตัวของปริมาณเงินจากสาเหตุภายในประเทศนั้น หมายถึงจำนวนเงินสุทธิที่ออกไปจากระบบธนาคารภายในประเทศและเงินสดที่รัฐบาลถืออยู่ หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ ความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงในยอดปริมาณเงิน และการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์ต่างประเทศ

๒/ ดัชนีค่าครองชีพของกระทรวงเศรษฐการแสดงว่า ระดับราคาสูงขึ้นมาก แต่เป็นที่ทราบชัดแล้วว่าดัชนีนี้เชื่อถือมิได้ จากการคำนวณตัวเลขผลิตผลเบื้องต้นของชาติในราคาคงที่ โดยคณะสำรวจฯ ปรากฏว่าราคาได้เพิ่มขึ้นแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้นในระยะนี้.

เงินเพียงประมาณเศษสามส่วนห้าของปริมาณเงินทั้งสิ้น ที่เหลือเป็นผลเกิดจากการเพิ่มของทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ในระหว่างปี ๒๕๐๑ การณ์ได้เปลี่ยนกลับทางกัน โดยในขณะที่การขยายตัวของปริมาณเงินจากสาเหตุภายในประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ ๔ ผลิตผลแท้จริงได้ทรงตัวหรือตกต่ำลงด้วยซ้ำ เนื่องจากการเพาะปลูกไม่ดี และพอถึงเดือนกันยายน ทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศสุทธิได้ลดลงไปประมาณ ๑๑ ล้านดอลล่าร์ สรอ.

ที่เหตุการณ์เหล่านี้ให้เห็นก็คือว่า เศรษฐกิจของประเทศนั้นต้องการเงินไม่แต่เพียงเพื่อให้ทันกับความต้องการอันเกิดจากการขยายตัวของผลิตผลที่แท้จริงเท่านั้น แต่ยังจะต้องการเงินอีกเล็กน้อยสำหรับการที่มีการใช้เงินตราในประเทศแพร่หลายขึ้น ดังนั้นสำหรับในภายหน้านั้นจึงดูจะเป็นการสมเหตุสมผลที่จะคาดว่า ในอัตราการเพิ่มของผลิตผลแท้จริงประมาณร้อยละ ๕ อัตราการเพิ่มของปริมาณเงินประมาณร้อยละ ๖ จะไม่ขัดกับหลักเสถียรภาพทางการเงินทั้งภายในและภายนอก

ในที่นี้ขอกล่าวเน้นอีกครั้งหนึ่งว่า ตัวเลขอันใดซึ่งจะใช้เป็นเครื่องกำหนดนโยบายว่าควรจะขยายเครดิตธนาคารเพียงใดนั้น ควรถือว่าเป็นเพียงตัวเลขประมาณชั่วคราว นโยบายที่ดีในเรื่องนี้คือนโยบายที่มีลักษณะที่จะปรับปรุงแก้ไขได้อยู่เสมอตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม อัตราความเติบโตในทางเศรษฐกิจย่อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ถ้าหากว่าอัตรานี้ลดลงไปต่ำกว่าในอัตราที่เป็นมาในระยะ ๒ – ๓ ปีที่แล้ว ปริมาณเครดิตธนาคารซึ่งเรากล่าวถึงก็คงจะก่อให้เกิดความผลักดันในทางการเงินอย่างรุนแรง และทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นหรือทุนสำรองเงินตราต่างประเทศลดลงได้ ดังนั้นจึงควรจะพิจารณาการเคลื่อนไหวในด้านราคาและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนการขยายเครดิตธนาคารแก่ด้านเอกชนอย่างใกล้ชิดเพื่อจะได้ทราบทันทีเมื่อมีการเคลื่อนไหว

มากกว่าการเคลื่อนไหวตามฤดูกาล 1/ เมื่อปรากฏการเคลื่อนไหวผิดปกติก็ควรจะได้มีการปรับปรุงจำนวนเงินที่รัฐบาลกู้ยืมจากธนาคาร และควบคุมการให้กู้ยืมแก่เอกชนตามสมควร

การขยายเครดิตภายในประเทศซึ่งทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๖ ก็จะเป็นเงินประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๒ และอาจจะเพิ่มเป็น ๖๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๖ ภายในยอดเงินจำนวนนี้จะต้องเผื่อสำหรับการเพิ่มในการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์แก่เอกชนเป็นรายปีด้วย ตามตัวเลขที่มี ปรากฏว่าการให้กู้ยืมดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นประมาณ ๑๐๐ – ๑๕๐ ล้านบาท ในระยะระหว่าง ๒๔๙๙ ถึง ๒๕๐๐ ถ้าเราตั้งต้นด้วยจำนวนประมาณ ๒๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ ก็อาจประมาณได้ว่าคงจะมีการขยายเครดิตในด้านเอกชนประมาณ ๒๕๐ หรือ ๓๐๐ ล้านบาทเมื่อถึงปี ๒๕๐๖ จำนวนที่เหลือซึ่งเป็นจำนวนที่เราประมาณได้อย่างดีที่สุดในเวลานี้ว่าเป็นจำนวนที่ในแต่ละปีรัฐบาลจะกู้ยืมจากธนาคารกลางประมาณโดยชอบด้วยหลักเสถียรภาพทางการเงินและมีการให้กู้ยืมแก่เอกชนอย่างเพียงพอคือประมาณปีละ ๓๐๐ ล้านบาท

ในการประมาณตัวเลขเหล่านี้ได้คำนึงถึงการถอนเงินจากเงินทุนสมทบความช่วยเหลือทางการเงินของสหรัฐอเมริกาในปี ๒๕๐๒ และ ๒๕๐๓ การถอนเงินจากบัญชีดังกล่าวออกมาใช้ย่อมจะมีผลทางเงินเพื่อเพิ่มขึ้นจากการขยายเครดิตธนาคารที่กล่าวถึงข้างต้น อย่างไรก็ดี เป็นที่คาดว่าการชำระหนี้ปฏิกรรมสงครามโลกครั้งที่ ๒ ของญี่ปุ่นคงจะช่วยลบล้างผลของการถอนเงินกองทุนสมทบที่จะมีต่อสำรองเงินตราต่างประเทศในปี ๒๕๐๒ ไปได้เป็นส่วนใหญ่ (ดูหน้า) ในปี ๒๕๐๓ การขยายปริมาณเงินจากสาเหตุภายในซึ่งรวมถึงการใช้เงินกองทุนสมทบด้วยอาจ

1/ ข้อนี้ทำให้เพิ่มความจำเป็นที่จะต้องรีบปรับปรุงสถิติเกี่ยวกับเครดิตธนาคารพาณิชย์ และการเคลื่อนไหวของราคา ข้อมูล ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่พอ สำหรับตรวจสอบการ เปลี่ยนแปลงของตัวเลข แสดงภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญเหล่านี้

จะมีจำนวนประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท ถ้าการขยายเครดิตโดยธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์เป็นไปตามระดับที่คาดหมาย[๒/] ถ้าเป็นเช่นนี้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอาจจะลดลงเล็กน้อย อย่างไรก็ดีก็คงจะเป็นการลดลงชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้นในการประมาณการกู้ยืมจากธนาคารกลางในปีหลัง ๆ จึงได้กำหนดจำนวนไว้ต่ำลงเพื่อจะให้สอดคล้องกับข้อเสนอว่าตลอดระยะเวลาของโครงการทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจะไม่ลดลงเลย

การเก็บภาษีเพิ่มเติม

ถ้าหากว่าถือหลักว่ารัฐบาลควรกู้ยืมจากธนาคารกลางในแต่ละปี เพียง ๓๐๐ ล้านบาทดังกล่าวแล้ว รัฐบาลก็ยังจะขาดเงินที่จะต้องใช้เพื่อการต่าง ๆ รวมทั้งโครงการพัฒนาการที่เสนอ ๓๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๒ แล้วเพิ่มขึ้นแต่ละปี เป็นประมาณ ๘๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๔ – ๒๕๐๖ รัฐบาลจะต้องหาเงินจำนวนที่ขาดนี้ด้วยการเก็บภาษีเพิ่มเติม และปรับปรุงการเก็บภาษี

ภาระภาษีของประชาชนชาวไทยในปัจจุบันน้อยกว่าประเทศหลายประเทศซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจระดับเดียวกัน ในระยะไม่กี่ปีมานี้ รายได้ของรัฐบาลมีจำนวนประมาณ ๑๐๐ ละ ๑๔ ของผลิตผลเริ่มต้นของชาติ ซึ่งไม่ใช่จำนวนที่สูงเป็นพิเศษนัก และยังต่ำกว่าประเทศในตะวันออกไกลอีกหลายประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยยังล้าหลังกว่าประเทศในตะวันออกไกลอื่น ๆ อีกมากในการใช้บังคับและเก็บภาษีทางตรงจากรายได้ของเอกชนและบริษัท ภาษีประเภทนี้เท่ากับ

๒/ ปัญหาเรื่องให้การเงินมีดุลยภาพในปี ๒๕๐๒ และ ๒๕๐๓ ตามความเป็นจริงอาจจะยากกว่าที่จะเข้าใจจากตัวเลขที่กล่าวถึงแล้ว เนื่องจากการใช้เงินทุนสมทบในปีเหล่านี้อาจจะเป็นจำนวนประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท แทน ๒๐๐ ล้านบาท ดังที่ประมาณไว้ในตารางที่ ๒๕ การที่ตัวเลขอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้เช่นนี้ก็เนื่องจากการใช้เงินทุนสมทบในปี ๒๕๐๑ ทั้งปีต่ำกว่าจำนวนที่ประมาณไว้เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๐๑ ประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท

เพียงร้อยละ ๗ ของยอดรายได้ของรัฐบาล ในขณะที่ถือกว่าร้อยละ ๙๐ มาจากภาษีทางอ้อม ระบบการภาษีเช่นนี้ทำให้มีการเก็บภาษีจากคนจนในอัตราสูงกว่าคนมั่งมี เนื่องจากเหตุที่ว่ามีการเก็บภาษีเงินได้จากเอกชนและบริษัทจริง ๆ ค่อนข้างน้อย

โครงร่างของอัตราภาษีและลักษณะของการยกเว้นตามกฎหมาย เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้มีรายได้จากภาษีทางตรงน้อยเช่นนี้ แต่สาเหตุส่วนใหญ่คือ ปัญหาเรื่องการบริหารและการดูแลให้มีการชำระภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การหลีกเลี่ยงเสียภาษีเงินได้ เป็นสิ่งซึ่งกระทำกันอยู่ทั่วไป คณะสำรวจ ฯ ยอมรับว่ามีความลำบากเป็นพิเศษที่จะเก็บภาษีเงินได้ในประเทศไทย แต่ความลำบากเช่นเดียวกันนี้ก็มีอยู่ในประเทศอื่น ๆ ในเอเชียอาคเนย์ ซึ่งภาษีทางตรงมีส่วนสำคัญมากกว่าในระบบรายได้ของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นจึงอดไม่ได้ที่จะลงความเห็นว่า การที่เก็บภาษีรายได้ได้น้อยนี้ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารการเก็บภาษี และการมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอด้วย

คงจะกินเวลาอีกนานกว่าจะมีการบังคับเก็บภาษีเงินได้อย่างเพียงพอ แต่ถ้าไม่เริ่มเสียแล้ว การบังคับใช้กฎหมายก็คงจะไม่บังเกิดผลอยู่ต่อไป จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอีกหลายอย่าง ในปัจจุบันนี้มีการตรวจแบบคำร้องเสียภาษีเพื่อดูว่าคิดเลขถูกต้องหรือไม่เท่านั้น ไม่มีการสำรวจว่าจำนวนผู้ซึ่งผู้เสียภาษีอ้างว่าเป็นผู้อยู่ในอุปการะนั้นมีชีวิตอยู่จริงหรือไม่ ยิ่งการสำรวจว่ารายได้ที่รายงานนั้นใกล้เคียงรายได้แท้จริงเพียงใดยิ่งไม่มีการสำรวจเลย นอกจากนี้ยังไม่มีการตรวจว่ามีการยื่นคำร้องกันครบถ้วนหรือไม่ ในเมื่อการตรวจสอบดังกล่าวกระทำได้ง่าย อย่างน้อยในกรณีซึ่งผู้เสียภาษีเป็นสมาชิกของสมาคมอาชีพ (แพทย์, ทนายความ, วิศวกร) หรือสมาคมการค้า

ตัวอย่างที่กล่าวถึงข้างต้นชี้ให้เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบเป็นประจำ และอย่างถี่ถ้วน แต่ละปีควรจะสุ่มตัวอย่าง ตรวจคำร้องอย่างละเอียดถี่ถ้วน และจำนวนที่สุ่มตัวอย่างนี้ควรเป็นจำนวนมาก และคำร้องที่เลือกสุ่มมาตรวจก็ควรจะสับเปลี่ยนอยู่เสมอ แม้แต่แคนพนักงานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ทำไม่ได้ เพราะมีจำนวนน้อยไป และไม่ได้รับการอบรมมาเพื่อทำงานนี้ ควรจะส่งพนักงานภาษีอย่างน้อย ๑๐ – ๒๐ คน ไปรับการอบรมในต่างประเทศเกี่ยวกับวิธีประเมินและตรวจสอบแผนใหม่ เมื่อได้คนเหล่านี้กลับมาเป็นกลุ่มริเริ่มแล้ว ก็ค่อย ๆ เพิ่มเจ้าหน้าที่ในด้านตรวจสอบจนมีจำนวนเพียงพอและทำงานอย่างได้ผล

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้เองก็จะต้องแก้ไข เนื่องจากบริษัทอุตสาหกรรมและการค้าขนาดเล็กมีอยู่เป็นจำนวนมาก จำจะต้องใช้วิธีง่าย ๆ เช่นเก็บภาษีเป็นอัตราร้อยละเท่ากันหมดจากรายได้เบื้องต้นในการค้า โดยหักส่วนลดมาตรฐาน แต่อัตราภาษีขั้นต่ำสุดซึ่งเก็บจากกำไรการค้า (ร้อยละ ๐.๓ จากรายได้เบื้องต้น) นั้นต่ำมาก ในเมื่อส่วนลดสำหรับกำไรการค้าและรายได้จากวิชาชีพก็สูงเกินไป

การปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น และการจัดเก็บภาษีเงินได้ให้เข้มแข็งจริงจังขึ้นเป็นวิธีเดียวที่จะเพิ่มรายได้และทำให้ระบบภาษีมั่นคงและยุติธรรมขึ้น มีภาษีอีกหลายประเภท ซึ่งใช้กันอยู่ทั่วไปในระบบภาษีสมัยใหม่ ซึ่งยังไม่มีการเก็บในประเทศไทย หรือถึงเก็บก็ได้ผลน้อยกว่าที่ควร เช่นมีการเก็บภาษีที่ดินโดยทั่วไป แต่เป็นเพียงขนาดชื่อว่าเก็บ เพราะทั้งอัตราภาษีและราคาประเมินต่ำจนกระทั่งภาษีที่เก็บจากที่ดินนอกบริเวณเมือง มีอัตราถัวเฉลี่ยกว่าไร่ละ ๑ บาทเล็กน้อยเท่านั้น (ราว ๑๒ เซ็นต์ต่อเอเคอร์) ประเทศไทยไม่เหมือนกับประเทศอื่น คือไม่เก็บเงินจากราษฎรสำหรับการที่ที่ดินมีค่าเพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐบาลสร้างการชลประทานให้ เราได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วว่า ควรจะเริ่มเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้

ส่งที่ผิดแผกกว่าที่อื่นอีกอย่างหนึ่งก็คือ ไม่มีการเก็บภาษีบ้านที่เจ้าของอยู่เอง และการเพิ่มค่าในอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ มีการเก็บภาษีเฉพาะโรงเรือนที่ให้เช่าเท่านั้น ในประเทศอื่น ๆ ส่วนมาก ภาษีทรัพย์สินเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ของรายได้จากภาษีของประเทศเหล่านั้น การเก็บภาษีดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนเงินที่รัฐบาลกลาง ต้องจ่ายอุดหนุนเทศบาลต่าง ๆ อยู่ในปัจจุบันลงไปทีละน้อย และจะส่งเสริมให้เทศบาลเหล่านี้มีที่เป็นอิสระและรู้จักแก้ปัญหาของตนอย่างทันท่วงที

ประเทศไทยไม่มีอากรมรดก หรือภาษีซึ่งเก็บจากของซึ่งให้กันด้วยความเสน่หา และถึงแม้จะมีการเก็บภาษีจากจำนวนที่ขายได้ในลักษณะภาษีการค้า และภาษีโภคภัณฑ์ การจัดเก็บก็เป็นไปโดยหละหลวมเช่นเดียวกับภาษีรายได้ สินค้าฟุ่มเฟือยหลายชนิดควรจะรับภาระภาษีสรรพสามิต หรือภาษีศุลกากรได้มากกว่าในปัจจุบัน และอัตราพิกัดศุลกากรขาเข้าก็ควรจะตรวจตราอย่างละเอียดและปรับปรุงเสียใหม่ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อเพิ่มรายได้อย่างเดียว แต่เพื่อกำจัดความเหลื่อมล้ำและเครื่องกีดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย

โดยอาศัยการวิเคราะห์ที่กล่าวแล้วเป็นหลัก ควรจะเพิ่มรายได้นอกเหนือไปจากความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยปกติ โดยไม่ประสพความลำบากอย่างรุนแรงหรือเป็นภาระที่หนักเกินไปแก่การเศรษฐกิจของประเทศดังนี้ .-

(๑) การปรับปรุงอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเงินได้อยู่เรื่อย ๆ ควรจะทำให้ได้เงินอีก ๕๐ ล้านบาทในปีแรก และภายในห้าปีควรจะทำให้รายรับจากภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นจากปัจจุบันสองเท่า

(๒) เพิ่มภาษีรายได้บริษัท และปรับปรุงส่วนลด เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ ๕๐ ล้านบาท

(๓) เพิ่มภาษีศุลกากร และสรรพสามิต ส่วนใหญ่จากผลิตภัณฑ์น้ำมันและของฟุ่มเฟือยต่าง ๆ เพื่อให้รายได้ในระยะเริ่มแรกเพิ่มขึ้นประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท

(๔) เพิ่มภาษีที่ดินซึ่งเก็บอยู่แต่เพียงในนามเวลานี้เท่าตัว เพื่อให้การปกครองส่วนภูมิภาคมีรายรับเพิ่มขึ้นปีละ ๕๐ ล้านบาท

(๕) เก็บค่าธรรมเนียมตามที่เสนอในบทที่ ๒ จากที่ดินซึ่งค่าเพิ่มขึ้นเพราะการชลประทาน ที่รัฐสร้างให้ในระยะห้าปีข้างหน้า ยังสงสัยว่าภาษีนี้คงจะให้รายได้ไม่ได้เต็มตามคาดเนื่องจากการจัดชั้นที่ดินตามการชลประทานที่ได้รับ และการสร้างหัวงานชลประทานที่ดำเนินการไปแล้วให้เสร็จสิ้นจำต้องกินเวลา อย่างไรก็ดี ควรจะเริ่มเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้ได้ในปี ๒๕๐๓ และภายในปี ๒๕๐๖ คงจะเก็บได้ถึง ๕๐ หรือ ๖๐ ล้านบาท หลังปี ๒๕๐๖ เมื่องานชลประทานใหญ่ ๆ ซึ่งดำเนินการอยู่ขณะนี้ เสร็จสิ้นแล้ว รายรับจากภาษีประเภทนี้ควรเพิ่มเป็น ๑๕๐ ล้านบาท หรือกว่านั้น

(๖) พยายามให้เทศบาลมีรายได้ของตนเองมากขึ้น สิ่งซึ่งอยู่ในวิสัยที่จะทำได้มากที่สุดก็คือการเก็บภาษีบ้านที่เจ้าของอยู่เองและอสังหาริมทรัพย์ที่มีค่าเพิ่มขึ้นอื่น ๆ การประมาณรายรับจากด้านนี้ค่อนข้างลำบาก แต่อย่างน้อยปีหนึ่งควรจะได้ประมาณ ๓๐ ล้านบาท ในระยะปีสองปีข้างหน้านี้ และในที่สุดควรจะเก็บได้ ๑๒๐ ล้านบาทหรือกว่านั้น และ

(๗) เก็บอากรมรดก รายได้ประเภทนี้ประมาณได้ยากอีกเหมือนกัน แต่ควรจะขึ้นไปได้ถึง ๕๐ ล้านบาท เมื่อวางระเบียบการบริหาร และวิธีจัดเก็บได้แล้ว

ข้อเสนอเกี่ยวกับการขึ้นภาษีนี้อยู่ในฐานประมาณ ซึ่งควรจะจัดเก็บได้โดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางภาษีที่หนักถึงกระทรวง รายได้ตามข้อเสนอ

เหล่านี้รวมกับรายได้ ซึ่งจะได้เพิ่มขึ้นตามปกติ และทรัพยากรที่คาดว่าจะได้จากแหล่งอื่น ควรจะมีจำนวนเพียงพอที่จะให้เงินที่รัฐบาลยังขาดอยู่สำหรับระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๖

สถานะการเงินที่คาดไว้: โดยสรุป

ตารางที่ ๒๕ ต่อไปนี้ สรุปสถานะการเงินในปีต่าง ๆ ตามการประมาณในตอนก่อน ๆ ของบทนี้ ตารางนี้แสดงฐานะการเงินของทั้งรัฐบาลกลาง เทศบาล และองค์การรัฐบาลรวมกัน บัญชีของส่วนราชการทั้งสามนี้ สำหรับปี ๒๔๙๕ – ๒๕๐๐ แสดงแยกกันไว้ต่างหากในภาคผนวก ตารางที่ ๒๔ และ ๒๕ รายละเอียดของยอดรายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาตามที่เสนอ และแหล่งที่จะได้เงินมา แยกเป็นโครงการใหญ่ ๆ ปรากฏในตารางที่ ๒๗ ท้ายบทนี้

ตารางที่ ๒๕ สรุปฐานะการเงินของรัฐบาลในอดีต และฐานะการเงินที่คาดไว้สำหรับ ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖

ตามการคาดและข้อเสนอของคณะสำรวจ

(พันล้านบาท)

	ตัวเลขประมาณสำหรับอดีต			คาดล่วงหน้า			
รายจ่าย	๒๔๙๕	๒๕๐๑	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
๑. บริหาร, ตำรวจและป้องกัน, รายจ่ายโอนต่าง ฯลฯ	๒.๒๕	๓.๓๐	๓.๔๓	๓.๕๗	๓.๗๑	๓.๘๖	๔.๐๑
๒. ชำระหนี้	๐.๑๐	๐.๓๐	๐.๕๕	๐.๕๘	๐.๕๘	๐.๕๖	๐.๖๐
๓. รายจ่ายพัฒนา							
ก. ประจำ	๑.๐๐	๑.๖๐	๑.๗๐	๑.๘๐	๒.๐๐	๒.๑๐	๒.๒๐
ข. ลงทุน	๑.๒๐	๒.๐๐	๒.๔๕	๒.๖๘	๒.๘๓	๒.๗๗	๒.๔๒
รวมรายจ่าย	๔.๕๕	๗.๒๐	๘.๑๓	๘.๖๓	๙.๑๒	๙.๓๒	๙.๒๓

ตัวเลขประมาณ คาดล่วงหน้า สำหรับอดีต

ที่มา –	๒๔๖๕	๒๕๐๑ ๑/	๒๕๐๒ ๒/	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖
๑. รายได้ ในอัตราภาษีปัจจุบัน	๔.๑๐	๕.๖๐	๖.๑๔	๖.๓๕	๖.๖๕	๖.๙๒	๖.๒๐
๒. รายได้จากภาษีใหม่	—	—	๐.๓๐	๐.๕๐	๐.๗๐	๐.๘๐	๐.๙๐
๓. กำไรสุทธิของสาธารณูปโภค	—	๐.๒๐	๐.๒๐	๐.๒๑	๐.๒๑	๐.๒๒	๐.๒๒
๔. กู้จากประชาชน	—	๐.๑๕	๐.๑๖	๐.๒๐	๐.๒๒	๐.๒๓	๐.๒๕
๕. รวมเงินจากภายใน ซึ่งมิใช่จากวงการธนาคาร	๔.๒๐	๖.๒๕	๖.๘๑	๗.๓๐	๗.๗๘	๘.๑๗	๘.๕๗
๖. ความช่วยเหลือจากองค์การ เอ.ซี.เอ. ของสหรัฐอเมริกา	๐.๑๐	๐.๓๕	๐.๕๔	๐.๕๔	๐.๕๑	๐.๔๑	๐.๒๕
๗. กู้จากธนาคารโลก	๐.๑๐	๐.๑๐	๐.๑๐	๐.๒๒	๐.๔๑	๐.๓๘	๐.๑๗
๘. กู้จากธนาคารเอกซปอร์ตอิมปอร์ต ของสหรัฐอเมริกาและกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนา	—	—	๐.๒๘	๐.๒๑	๐.๑๒	๐.๐๖	๐.๐๑
๙. เครดิตจากผู้ขายในต่างประเทศ	—	๐.๑๐	—	—	—	—	—
๑๐. รวมเงินจากต่างประเทศ	๐.๒๐	๐.๕๕	๐.๙๒	๐.๙๗	๑.๐๔	๐.๘๕	๐.๔๓
๑๑. ใช้เงินกองทุนสมทบ (สุทธิ) ๓/	—	๐.๒๐	๐.๑๐	๐.๑๐	—	—	—
๑๒. ใช้เครดิตธนาคารภายในประเทศ (สุทธิ) ๒/	๐.๑๕	๐.๒๐	๐.๓๐	๐.๒๖	๐.๓๐	๐.๓๐	๐.๒๓
๑๓. รวมการขยายปริมาณเงินทางด้านรัฐบาล	๐.๑๕	๐.๔๐	๐.๔๐	๐.๓๖	๐.๓๐	๐.๓๐	๐.๒๓
๑๔. รวมเงินที่ได้มาทั้งสิ้น	๔.๕๕	๗.๒๐	๘.๑๓	๘.๖๓	๙.๑๒	๙.๓๒	๙.๒๓

๑/ รวมกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ดูภาคผนวก ตารางที่ ๒๔ ด้วย

๒/ รามได้จำนวน ๕.๙ พันล้านบาท เป็นตัวเลขรายได้ "ปกติ" ซึ่งประมาณขึ้นจากเกณฑ์รายจ่ายจริงประมาณ ๕.๗ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๑ บวกอีก ๒๐๐ ล้านบาทสำหรับ (ก) การที่รายได้ต่ำกว่าปกติเนื่องจากการเก็บเกี่ยวข้าวไม่ดีในปี ๒๕๐๐ – ๒๕๐๑ และ (ข) การเพิ่มภาษีต่าง ๆ ในปี ๒๕๐๑ จะมีผลเพียงใน ๘ เดือนหลังของปี ส่วนในปี ๒๕๐๒ จะมีผลทั้งปี การที่รายได้จริงในปี ๒๕๐๑ ต่ำกว่าแนวโน้มปกตินี้ ทำให้รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารกลางมากว่าที่แสดง ๒๐๐ ล้านบาท

๓/ ดูหมายเหตุ ๒/ ท้ายหน้า.....

การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน

ระหว่างปี ๒๔๙๕ ถึง ๒๕๐๐ รายจ่ายของรัฐบาล รวมทั้งการชำระต้นและดอกเบี้ยเงินกู้และรายจ่ายโอนอื่น ๆ สูงขึ้นตามค่าอันแท้จริง ประมาณร้อยละ ๔๐ ในขณะที่รายจ่ายภาคเอกชนสูงขึ้นประมาณร้อยละ ๓๐ ดังนั้น ทรัพยากรส่วนที่ภาคเอกชนได้ไปจึงลดลงจากร้อยละ ๘๖ เป็นร้อยละ ๘๕

ทางภาครัฐบาล รายจ่ายในการลงทุนได้มีส่วนทำให้ยอดรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากที่สุด และถึงแม้ว่าอัตราทรัพยากรที่ภาคเอกชนได้ไปจะสูงขึ้นน้อยกว่าภาครัฐบาล การลงทุนของเอกชนในระยะห้าปีนี้สูงขึ้นเร็วกว่าคือ การลงทุนของเอกชนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๗๐ ในขณะที่ทางรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพียงกว่าร้อยละ ๕๐ การบริโภคของเอกชนเพิ่มขึ้นไม่ถึงร้อยละ ๒๕ หรือประมาณร้อยละ ๒ ต่อปีสำหรับประชาชนแต่ละคน

ได้กล่าวถึงการเพิ่มของการลงทุนของเอกชนเป็นอันมากในการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเกษตรกรรม ในบทที่ ๑ – ๓ แล้ว เนื่องจากการลงทุนของเอกชนมีอัตราค่อนข้างสูงและเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยมา จึงทำให้การลงทุนทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ของผลิตผลของชาติในระหว่างปี ๒๔๙๕–๒๕๐๐ นี้[1/]

1/ การเปรียบเทียบอัตราการลงทุนต่อผลิตผลของชาติของไทย กับของประเทศอื่น ๆ อาจทำให้เข้าใจผิดได้ ถ้าหากไม่คำนึงถึงว่าค่าของผลิตผลของชาติของไทยอาจประมาณไว้ต่ำกว่าความจริงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ หรือเป็นส่วนมาก เมื่อใช้อัตราแลกเปลี่ยนทางการในการคำนวณ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากราคาของสินค้าที่บริโภคที่สำคัญในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าวมีราคา (ในอัตราแลกเปลี่ยนทางการ) ในอัตราต่ำกว่าในประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ ส่วนราคาสินค้าประเภทลงทุนในประเทศไทยก็พอจะเทียบเคียงกับราคาสินค้าลงทุนในประเทศอื่น ๆได้เป็นส่วนมาก เพราะสินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ ฉะนั้นถ้าคำนวณค่าของผลิตผลของชาติไทยเสียใหม่ตามระดับราคาที่เป็นอยู่ เช่นตามราคาในประเทศที่ซื้อข้าวเข้าประเทศ อัตราส่วนของการลงทุนต่อผลิตผลเบื้องต้นของชาติของไทยก็อาจต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ที่กล่าวถึงข้างต้น

ตารางที่ ๒๖ ผลิตผลเบื้องต้นและรายจ่ายของชาติในราคาคงที่

(พันล้านบาทในราคา พ.ศ. ๒๔๙๙)

	๒๔๙๕	๒๔๙๗	๒๔๙๙	๒๕๐๐ ๒/
รายจ่ายด้านรัฐบาล	๔.๕	๖.๑	๖.๑	๖.๕
บริโภค	๓.๒	๔.๒	๔.๔	๔.๕
ลงทุนในสินทรัพย์ถาวร	๑.๓	๑.๙	๑.๗	๒.๐
รายจ่ายด้านเอกชน	๒๘.๔	๓๒.๑	๒๓.๐	(๓๔.๘)
บริโภค (รวมการเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงเหลือ)	๒๕.๘	๒๙.๑	๒๙.๖	(๓๐.๗)
ลงทุนในสินทรัพย์ถาวร	๒.๖	๓.๐	๓.๖	๔.๑
รายจ่ายของชาติ	๓๓.๙	๓๘.๒	๓๙.๑	(๔๑.๓)
หัก สินค้าเข้าที่เกินสินค้าออก	๐.๑	๑.๖	๐.๒	—
ผลิตผลของชาติเบื้องต้นในราคาตลาด	๓๒.๘	๓๖.๖	๓๘.๙	(๔๑.๓)

สำหรับในอนาคต ตัวเลขในตารางที่ ๒๕ ชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรซึ่งภาครัฐบาลจะได้ไป (ไม่รวมรายจ่ายโอนเงินระหว่างวงการเศรษฐกิจกันเอง) ควรจะสูงขึ้นจาก ๖.๖ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๑ (เทียบกับ ๖.๕ พันล้านบาทสำหรับปี ๒๕๐๐ ในตารางที่ ๒๖) เป็นประมาณ ๘.๔ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๖ ที่เท่ากับอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจโดยถัวเฉลี่ยกว่าร้อยละ ๕ ต่อปี อย่างไรก็ดี ถ้ายอดการผลิตขยายในอัตราต่ำกว่านี้ ทรัพยากรที่ทางด้านเอกชนจะได้ไปคงจะไม่เพิ่มขึ้นในอัตรารวดเร็วเท่ากับอัตราการเติบโตในการผลิตอันแท้จริง อย่างไรก็ดี เป็นที่คาดว่าแม้แต่ในพฤติการณ์เช่นนี้การบริโภคของเอกชนแต่ละคน การออมทรัพย์และการลงทุนของเอกชนก็ยังมีหนทางจะเพิ่มขึ้นได้ดีทีเดียว ๑/

๒/ ตัวเลขในวงเล็บคือ ตัวเลขที่ประมาณขึ้นตามข้อสนเทศที่พอหาได้

๑/ พึงสังเกตว่าในระยะปี ๒๔๙๕ – ๒๕๐๐ การออมทรัพย์ของเอกชนเท่ากับประมาณร้อยละ ๘๐ ของการออมทรัพย์ทั้งหมด และส่วนใหญ่ของทรัพย์ที่ออมนี้ได้นำไปใช้ในการลงทุนของเอกชนเอง และเป็นที่คาดว่าการลงทุนแบบนี้คงจะมีต่อไปในอนาคต

ตัวเลขเหล่านี้เพียงแต่แสดงให้เห็นลักษณะการใช้ทรัพยากรโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งอาจเกิดขึ้นในห้าปีข้างหน้า และไม่ควรถือเป็น "เป้าหมาย" ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี มีเหตุผลที่จะชวนให้คาดว่า นโยบายและโครงการพัฒนาการของรัฐบาลตามที่เสนอมานี้จะช่วยให้รักษาการขยายตัวทางเศรษฐกิจภาคเอกชนไว้ในอัตราที่เป็นอยู่หรืออัตราที่สูงกว่าได้ การเพิ่มและปรับปรุงบริการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามที่เสนอจะช่วยเปิดโอกาสให้เอกชนลงทุนแสวงหากำไรได้มากขึ้น ในบรรดาสิ่งสำคัญที่กล่าวถึงนี้ มีการขยายการชลประทาน และการสร้างถนนซึ่งเชื่อมชนบทต่าง ๆ อันจะช่วยชักจูงให้ชาวนาลงทุนอย่างได้ผลเพิ่มเติมขึ้นอีก การมีพลังงานอย่างเพียงพอขึ้น การขนส่ง ทางรถไฟ และทางถนนและการโทรคมนาคมที่ดีขึ้น จะจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์มากขึ้น การปรับปรุงบริการต่าง ๆ ของรัฐให้ดีขึ้นควรจะมีผลอย่างเดียวกัน ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ของผลประโยชน์เหล่านี้คงจะเกิดขึ้นในระยะเวลาเมื่อห้าปีข้างหน้าล่วงไปแล้ว ในเรื่องนี้การส่งเสริมเผยแพร่และวิจัยการเกษตรที่เสนอให้เพิ่มขึ้นควรจะมีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่นเดียวกับการขยายการศึกษาและสาธารณสุข การเปลี่ยนแปลงในนโยบายรัฐบาลตามที่เสนอ โดยเฉพาะการละเว้นการลงทุนใหม่ ๆ ในอุตสาหกรรม และการชักจูงและอำนวยความสดวกแก่การลงทุนในอุตสาหกรรมของเอกชนทั้งคนไทยและต่างด้าว ควรจะช่วยสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการดำริริเริ่มของเอกชนมากกว่าในระยะเวลาที่เพิ่งผ่านมา

ประโยชน์อันเอกชนจะพึงได้เหล่านี้ควรจะชดเชยผลของการเพิ่มภาษีตามที่เสนอ และข้อเสนอให้ระดมเงินออมของเอกชนมาใช้ในการลงทุนของรัฐบาลได้อย่างเกินคุ้ม ประการแรกทีเดียว ภาษีที่เสนอให้เพิ่มขึ้นนี้มีจำนวนน้อย และเท่ากับประมาณร้อยละ ๑๒ ของรายได้ซึ่งจะได้เพิ่มขึ้นตามอัตราภาษีปัจจุบันในอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยปกติในเมื่อคำนึงถึงแนวโน้มในรายได้ของ

ประชาชาติ และรายได้ที่เอกชนจะมีจับจ่ายใช้สอยได้ จำนวนภาษีที่เสนอให้เพิ่มจะมีผลกระทบกระเทือนการออมทรัพย์ และการลงทุนของเอกชนน้อยมาก เงินที่เสนอให้รัฐบาลกู้ยืมเพิ่มเติมจากเงินออมของประชาชนก็มีจำนวนน้อยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาแล้ว ข้อเสนอทางการเงินจะกระทบกระเทือนเศรษฐกิจด้านเอกชนน้อยมาก และเงินที่เสนอให้รัฐบาลใช้จ่ายช่วยการพัฒนาของเอกชนจะให้ประโยชน์อย่างท่วมท้น และถ้าหากการเก็บเกี่ยวและการขายพืชผลอยู่ในสภาพปกติพอสมควร ก็อาจควรเก็บภาษีใหม่ให้มากกว่าที่เสนอถ้าจำเป็น เพื่อหลีกเลี่ยงการตัดทอนกิจการพัฒนาของรัฐบาล และการกู้ยืมจากวงการธนาคารจนเกินเหตุ

หนทางอื่น

ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๘ แล้วว่าโครงการพัฒนาที่เสนอนั้นเป็นเพียงการเรียงลำดับขนาดของรายจ่ายต่าง ๆ เท่านั้น ไม่เพียงจำนวนยอดเท่านั้นแต่ยังสำหรับรายจ่ายแต่ละประเภทซึ่งยังคำนวณรายละเอียดโดยถี่ถ้วนมิได้ด้วย นอกจากนี้เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงก็จำจะต้องตรวจตราและแก้ไขโครงการพัฒนาการที่เสนออยู่เสมอ

คณะสำรวจขอให้ข้อเสนออย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการแก้ไข ถ้าหากว่าภาวะการใดผิดแผกไปจากข้อสมมติและสิ่งที่คาดไว้ อย่างไรก็ดี ขอเน้นว่าข้อเสนอแก้ไขนี้หมายให้ใช้เมื่อเกิดเหตุการณ์อันคาดไม่ถึง นอกเหนืออำนาจการควบคุมของรัฐบาล ไม่ใช่เพราะรัฐบาลใช้ความพยายามน้อยไปในการที่จะจัดบริหารและหาเงินมาใช้เพื่อกิจการพัฒนาของรัฐบาล

ประการแรกทีเดียว การพยากรณ์เงินที่จะหาได้ทั้งภายในและจากต่างประเทศเป็นการประมาณอย่างคร่าว ๆ ขึ้นเองโดยคณะสำรวจ จำนวนที่จะหาได้

จริงอาจมากหรือน้อยกว่าที่ประมาณไว้ ถ้าเกิดได้มากกว่าที่ประมาณไว้ ก็ขอให้ขยายโครงการแทนที่จะลดความพยายามในการหาเงินเพิ่ม

ตัวอย่างเช่นเหตุการณ์อาจปรากฏว่า ความช่วยเหลือต่างประเทศอาจมากกว่าที่ประมาณไว้ ถ้าเป็นเช่นนี้จะเป็นการคิดสั้นเกินไปที่จะถือว่าเมื่อได้เงินนั้นมาแล้วก็ไม่ต้องระดมทรัพยากรภายในประเทศอีกต่อไป ตรงกันข้ามควรจะใช้เงินช่วยเหลือต่างประเทศที่ได้มานั้นเพื่อเพิ่มรายจ่ายที่มีความสำคัญสูง เช่น โครงการทางและชลประทาน (รวมทั้งเพิ่มค่าบำรุงรักษา) และปรับปรุงท้องที่เทศบาล ถ้าจำเป็นก็ควรใช้นายช่างต่างประเทศทำงานนี้เพื่อแก้การขาดแคลนช่างคนไทย ถ้าหากว่าได้ทรัพยากรน้อยกว่าที่ประมาณไว้ก็ขอให้พิจารณาเพิ่มภาษีและประหยัดรายจ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างถ้วนเสียก่อนที่จะตัดทอนรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาตามที่เสนอ

เมื่อใดรายได้ตกต่ำเนื่องจากเหตุชั่วคราว เช่น การเก็บเกี่ยวไม่ได้ผล ก็ไม่ควรจะถือเป็นเหตุว่าต้องตัดทอนกิจการพัฒนาลงอย่างใหญ่หลวง การที่สนับสนุนให้ดำรงทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไว้ในระดับสูงก็เพื่อเตรียมไว้สำหรับเหตุการณ์ฉุกเฉินเช่นนี้ เพราะในกรณีเช่นนี้สมควรจะกู้เงินจากธนาคารกลางเกินระดับที่กำหนดไว้เพื่อหลักเสถียรภาพ อย่างไรก็ดี หลังจากนั้นควรจะปรับปรุงมาตรการและนโยบายการเงินเพื่อให้ได้เงินสำรองที่หายไปชั่วคราวนั้นคืนมา ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ในปี ๒๕๐๓ เงินสำรองคงจะลดลงเล็กน้อยเนื่องจากการกู้เงินธนาคารกลางในปีนั้น ประกอบกับการถอนเงินฝากของกองทุนสมทบที่ธนาคารกลางด้วย แต่จำนวนที่จะลดลงนี้น้อยมากเมื่อเทียบกับยอดเงินสำรองระหว่างประเทศ ในการประมาณสถานะการเงินไปข้างหน้าก็ได้ประมาณไว้ว่าจะได้เงินจำนวนนี้กลับมา และรักษาระดับเงินสำรองได้ดังเดิมในปี ๒๕๐๖ ด้วยการกู้เงินจากธนาคารกลางในระดับที่จะทำให้สะสมเงินตราต่างประเทศไว้ได้บ้าง

ถ้าหากเหตุการณ์ผันแปรไปในทางที่ทำให้รัฐบาลไม่มีหนทางอื่นนอกจากกำหนดรายจ่ายพัฒนาการให้ต่ำกว่าที่เสนอมานี้ ก็ขอร้องให้มีการตัดทอน โดยเลือกตัดอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญและคุณภาพระหว่างรายจ่ายต่าง ๆ ในกรณีเช่นนั้น ก็เสนอให้ประหยัดโดยการค่อย ๆ เพิ่มรายจ่ายประจำเพื่อการศึกษาและสาธารณสุข ประวิงการสร้างทางรถไฟสายใหม่ที่เสนอ (ที่เรียกว่า ทางแยกสายโคราช) ขยายเวลาดำเนินงานสำหรับโครงการปรับปรุงรถไฟให้ทันสมัยเพื่อลดจำนวนเงินที่รัฐบาลจะต้องจ่าย และลดจำนวนซึ่งจะต้องจ่ายจากงบประมาณส่วนกลาง เป็นเงินทุนหมุนเวียนแก่อุตสาหกรรมของรัฐบาล เป็นเงินค่าก่อสร้างอาคารอำนวยการ รายจ่ายเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ และค่าก่อสร้างโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีท่าว่าจะต้องมีการตัดทอนดังกล่าว นอกจากตลาดสินค้าขาออกของประเทศไทยจะเสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงและเร็วรัง แต่ทว่าจะต้องมีการระดมกำลังปรับปรุงระบบภาษีและการจัดเก็บภาษีตามที่เสนอ

ตารางที่ ๒๗ รายละเอียดการหาเงินมาใช้ตามโครงการลงทุน
ของรัฐบาลที่เสนอ
แยกเป็นโครงการใหม่ ๆ ๒๕๐๒ – ๒๕๐๖
(ล้านบาท)

วัตถุประสงค์และแหล่งที่มาของเงิน	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	๒๕๐๒ – ๒๕๐๖ ยอดรวม
๑. เกษตร ป่าไม้ และประมง						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๓๕	๖๕	๕๐	๔๕	๔๕	๒๔๐
ได้เงินจาก –						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๓๕	๖๕	๕๐	๔๕	๔๕	๒๔๐

๒. การชลประทาน

ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๒๒๕	๒๓๐	๑๕๐	๒๑๐	๒๖๕	๑,๑๒๐
ได้เงินจาก –						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๒๐๐	๒๐๕	๑๖๕	๑๘๕	๒๔๐	๕๕๕
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๒๕	๒๕	๒๕	๒๕	๒๕	๑๒๕

๓. อุตสาหกรรม

รายจ่ายลงทุนที่เสนอ						
– เงินทุนหมุนเวียน	๑๐๐	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐	๒๒๐
– ธนาคารอุตสาหกรรม	–	–	๑๐	๑๐	๑๐	๓๐
– ทำเลที่ตั้งอุตสาหกรรม	–	–	–	๑๐	๒๐	๓๐
รวมรายจ่ายลงทุน	๑๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐	๒๘๐
ได้เงินจาก –						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๑๐๐	๓๐	๔๐	๕๐	๖๐	๒๘๐

๔. พลังงาน

รายจ่ายลงทุนที่เสนอ						
– เขื่อนยันฮี	๑๘๕	๓๗๕	๕๖๐	๕๐๐	๒๓๕	๑,๘๕๕

วัตถุประสงค์และแหล่งที่มาของเงิน	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	ยอดรวม
– โรงงานไฟฟ้ากรุงเทพ ฯ ระหว่างรอยันฮี	๒๐๐	๑๐๐	๒๐	–	–	๓๒๐
– ระบบจำหน่ายกระแสไฟฟ้า	๑๑๕	๑๓๐	๑๖๐	๑๒๐	๔๕	๕๗๐
– โครงการ "ดีเซล" กรุงเทพ ฯ และแม่เมาะ	๖๐	๕๕	–	–	–	๑๑๕
รวมรายจ่ายลงทุน	๕๖๐	๖๖๐	๗๔๐	๖๒๐	๒๘๐	๒,๘๖๐
ได้เงินจาก –						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๑๕๐	๒๑๕	๒๒๐	๑๗๕	๑๐๐	๘๖๐
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๕๐	๓๕	–	–	–	๘๕
ค. เงินกู้ธนาคารเอกซปอร์ตอิมปอร์ตและกองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนา	๒๗๕	๑๘๕	๑๑๐	๖๕	๑๐	๖๔๕
ง. เงินกู้ธนาคารโลก	๘๕	๒๒๕	๔๑๐	๓๘๐	๑๗๐	๑,๒๗๐

๕. การทาง

ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ (ก่อสร้างใหม่)	๔๗๕	๔๘๕	๔๔๐	๔๕๐	๔๔๐	๒,๒๖๐

วัตถุประสงค์และแหล่งที่มาของเงิน	๒๕๐๒ — ๒๕๐๖	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	ยอดรวม
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๑๕๐	๑๖๐	๑๘๐	๒๕๐	๒๘๐	๑,๐๔๐
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๓๒๕	๓๒๕	๒๕๐	๒๐๐	๑๕๐	๑,๒๕๐
๖. การขนส่งและการคมนาคมอื่น ๆ						
ก. การรถไฟ						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๓๑๐	๓๑๐	๓๒๐	๓๔๐	๓๖๐	๑,๖๔๐
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดินและเงินสำรอง	๑๒๕	๑๓๐	๑๔๐	๑๕๐	๑๗๐	๗๑๕
ข. เงินกำไรของรถไฟเอง	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐	๑๘๐	๙๒๐
ค. เงินกู้ธนาคารโลก	๕	—	—	—	—	๕
ข. การท่าเรือ						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๖๕	๘๐	๘๕	๗๕	๗๕	๓๘๐
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดินและเงินสำรอง	๒๕	๔๐	๔๕	๔๕	๔๕	๒๐๐
ข. เงินกำไรของท่าเรือเอง	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐	๓๐	๑๕๐
ค. เงินกู้จากกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนา	๑๐	๒๐	๑๐	—	—	๔๐
ค. การขนส่งทางอากาศ						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๖๐	๖๐	๕๐	๕๐	๖๐	๒๘๐
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๑๐	๒๐	๒๐	๔๐	๖๐	๑๕๐
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๕๐	๔๐	๓๐	๑๐	—	๑๓๐
ง. โทรคมนาคมและการไปรษณีย์						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๘๐	๑๐๐	๑๒๐	๑๒๐	๒๐	๔๔๐
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๒๐	๑๐๐
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๖๐	๘๐	๑๐๐	๑๐๐	—	๓๔๐

วัตถุประสงค์และแหล่งที่มาของเงิน	๒๕๐๒ — ๒๕๐๖	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	ยอดรวม
๗. การพัฒนาท้องถิ่น						
รายจ่ายลงทุนที่เสนอ						
— โครงการส่วนภูมิภาค	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๕	๑๐๕	๑๐๕	๕๑๕
— การประปากรุงเทพ	๔๐	๓๐	๕๐	๗๐	๗๐	๒๖๐
— โครงการเทศบาล	๑๑๐	๑๔๐	๑๕๐	๑๕๕	๑๖๐	๗๑๕
รวมรายจ่ายลงทุน	๒๕๐	๒๗๐	๓๐๕	๓๓๐	๓๓๕	๑,๔๘๐
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๑๕	๒๐	๓๐	๕๐	๔๐	๑๕๕
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๖๐	๖๐	๔๐	๓๐	๓๕	๒๒๕
ค. เงินของส่วนภูมิภาคและเทศบาล	๑๗๕	๑๘๐	๒๓๕	๒๕๐	๒๖๐	๑,๑๑๐
๘. การศึกษา						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๑๐๐	๑๔๐	๒๐๕	๒๐๕	๑๘๕	๘๔๕
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๑๐๐	๑๔๐	๒๐๕	๒๑๕	๑๘๕	๘๔๕
๙. การสาธารณสุขและสวัสดิการ						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๕๐	๖๕	๗๐	๓๐	๓๐	๒๔๕
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๓๕	๔๕	๔๕	๒๐	๒๐	๑๖๕
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๑๕	๒๐	๒๕	๑๐	๑๐	๘๐
๑๐. อาคารสงเคราะห์						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	—	๓๐	๔๐	๖๐	๘๐	๒๑๐
ได้เงินจาก —						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	—	๑๕	๒๐	๓๐	๔๐	๑๐๕
ข. เงินของเทศบาล	—	๑๕	๒๐	๓๐	๔๐	๑๐๕
๑๑. การบริการ การก่อสร้างและเบ็ดเตล็ด						
ยอดรายจ่ายลงทุนที่เสนอ	๑๓๕	๑๔๐	๑๗๐	๑๗๕	๑๘๕	๘๐๕

ได้เงินจาก –						
ก. งบประมาณแผ่นดิน	๘๐	๖๐	๑๒๕	๑๓๕	๑๕๐	๕๘๐
ข. เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้	๕๕	๕๐	๔๕	๔๐	๓๕	๒๒๕
รวมแหล่งที่มาของเงิน						
ก. ในประเทศ						
งบประมาณแผ่นดิน	๑,๐๔๕	๑,๑๖๕	๑,๓๑๕	๑,๔๑๐	๑,๔๖๕	๖,๔๓๐
เงินของส่วนภูมิภาคและเทศบาล	๑๗๕	๒๐๕	๒๕๕	๒๘๐	๓๐๐	๑,๒๑๕
เงินของกิจการสาธารณูปโภคเอง	๒๑๐	๒๑๐	๒๑๐	๒๒๐	๒๒๐	๑,๐๗๐

วัตถุประสงค์และแหล่งที่มาของเงิน	๒๕๐๒ – ๒๕๐๖	๒๕๐๒	๒๕๐๓	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	ยอดรวม
รวมในประเทศ		๑,๔๓๐	๑,๖๑๐	๑,๗๘๐	๑,๙๑๐	๑,๙๘๕	๘,๗๑๕
ข. ต่างประเทศ							
เงิน ไอ ซี เอ ที่คาดว่าจะได้		๖๔๐	๖๓๕	๕๑๕	๔๑๕	๒๕๕	๒,๔๖๐
เงินกู้ธนาคารเอกซปอร์ตอิมปอร์ตและกองทุนเงินกู้เพื่อการพัฒนา		๒๘๕	๒๐๕	๑๒๐	๖๕	๑๐	๖๘๕
เงินกู้ธนาคารโลก		๙๐	๒๒๕	๔๑๐	๓๘๐	๑๗๐	๑,๒๗๕
รวมต่างประเทศ		๑,๐๑๕	๑,๐๖๕	๑,๐๔๕	๘๖๐	๔๓๕	๔,๔๒๐
ยอดรวมทั้งสิ้น		๒,๔๔๕	๒,๖๗๕	๒,๘๒๕	๒,๗๗๐	๒,๔๒๐	๑๓,๑๓๕

หมายเหตุ สำหรับรายละเอียดของรายจ่ายประจำในการพัฒนาที่เสนอไว้ ดูตารางที่ ๒ ในบทที่ ๑ และตารางสรุปท้ายบทที่ ๒ – ๖ ทั้งนี้ถือเอาว่ารายจ่ายประจำทั้งหมดได้จากงบประมาณแผ่นดิน

บัญชีตารางสถิติภาคผนวก

๑. ประชากรในประเทศไทย 324

๒. การประกอบอาชีพของประชากร จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม ปี ๒๔๙๐ 324

๓. ผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้น จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม 325

๔. ผลิตภัณฑ์และรายจ่ายของประชาชาติขั้นต้น 327

๕. ผลิตภัณฑ์และรายจ่ายของประชาชาติขั้นต้นในราคาคงที่ 329

๖. การใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกตามภาคปี ๒๔๙๙ 332

๗. ปริมาณน้ำฝนตกจำแนกตามภาค 333

๘. ดัชนีผลิตผลทางเกษตร 333

๙. ผลิตผลทางเกษตรตามราคาขายส่ง หรือตามราคา ณ แหล่งผลิต ปี ๒๔๙๙ 334

๑๐. การผลิตพืชสำคัญ 337

๑๑. ข้าวเปลือก: เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตต่อไร่โดยเฉลี่ย 338

๑๒. จำนวนสัตว์เลี้ยงในที่ดินทำการกสิกรรม 339

๑๓. ผลิตภัณฑ์ที่สำคัญจากป่าไม้ 339

๑๔. ปลาที่จับขาย ในปี ๒๔๙๓–๒๔๙๙ 340

๑๕. การผลิตแร่และการผลิตของอุตสาหกรรมบางประเภท 340

๑๖. การรถไฟแห่งประเทศไทย 341

๑๗. ดุลย์การชำระเงินบัญชีธุรกิจเดินสะพัด 342

๑๘. มูลค่าสินค้าขาออกจำแนกตามประเภทสินค้า 344

๑๙. ปริมาณสินค้าขาออกจำแนกตามประเภทสินค้า 346
๒๐. มูลค่าสินค้าขาเข้าจำแนกตามประเภทสินค้า..... 348
๒๑. ปริมาณสินค้าขาเข้าบางประเภท 354
๒๒. เงินสำรองต่างประเทศ 356
๒๓. รายได้ของรัฐบาล 357
๒๔. รายจ่ายของรัฐบาลและการชดเชยส่วนขาดดุลย์..... 358
๒๕. รายรับรายจ่ายของจังหวัด เทศบาล และรัฐวิสาหกิจ... 361
๒๖. ปัจจัยที่ทำให้ปริมาณเงินเปลี่ยนแปลง 363

ตาราง ๑ ประชากรในประเทศไทย

(หน่วย: พัน)

กลางปี	๒๔๗๒	๒๔๘๐	๒๔๙๐	๒๕๐๑
จำนวนประชากร	๑๑,๕๐๒	๑๔,๔๖๔	๑๗,๔๔๓	๒๑,๔๑๔

หมายเหตุ : ปี ๒๔๗๒, ๒๔๘๐, ๒๔๙๐ เป็นปีสำมะโนประชากร

ที่มา : ป ๒๕๐๑ เป็นตัวเลขที่ประมาณให้แก่ U.N. Bulletin of Statistics ข้อมูลอื่นๆ ได้จากสมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ ๒๒ (ภาค ๑)

ตาราง ๒ การประกอบอาชีพของประชากร จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม ปี ๒๔๙๐

	จำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพ	ร้อยละของทั้งหมด
	(หน่วย : พัน)	
การกสิกรรมและเลี้ยงสัตว์	๗,๕๖๒	๘๔.๓๐
การทำป่าไม้และชักลากไม้ในป่า	๘	๐.๐๙
การประมง	๕๓	๐.๕๙
การทำเหมืองและการย่อยหิน	๕	๐.๐๕
อุตสาหกรรมเครื่องอาหาร	๓๒	๐.๓๖
อุตสาหกรรมเครื่องดื่มและยาสูบ	๑๑	๐.๑๒
อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ทำด้วยไม้	๒๔	๐.๒๗
อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	๕๓	๐.๕๙

	จำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพ	ร้อยละของทั้งหมด
	(หน่วย : พัน)	
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	๗๖	๐.๘๕
การก่อสร้างและสาธารณูปโภค	๑๐	๐.๑๑
การค้าส่ง ค้าปลีก และพาณิชยกรรมอื่น ๆ	๗๐๕	๗.๘๖
การขนส่งและการคมนาคม	๖๖	๐.๗๓
การรับราชการ	๒๐๔	๒.๒๗
บริการส่วนบุคคล	๔๓	๐.๔๘
บริการอื่น ๆ	๒๖	๐.๒๙
กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งกำหนดระบุไม่ได้ชัดแจ้งพอ	๑๑๑	๑.๒๔
รวมจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพทั้งสิ้น	๘,๙๙๒	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ ๒๒ (ภาค ๑)

ตาราง ๓ ผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม

(พันล้านบาทตามราคาแต่ละปี)

	ปฏิทิน					
	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐ ๑/
การกสิกรรม การป่าไม้ และการประมง	๑๕.๔	๑๔.๒	๑๕.๗	๑๕.๐	๑๖.๑	(๑๗.๕)

๑/ ปี ๒๕๐๐ เป็นตัวเลขที่คณะสำรวจประมาณอย่างคร่าว ๆ จากข้อมูลที่มีอยู่ไม่ครบ โดยประมาณส่วนที่ขาดขึ้นเอง

(พันล้านบาทตามราคาแต่ละปี)

ปีปฏิทิน

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
การทำเหมืองแร่	๐.๖	๐.๕	๐.๕	๐.๖	๐.๗	(๐.๗)
การหัตถกรรม	๓.๔	๔.๐	๔.๑	๕.๐	๕.๓	
การก่อสร้าง	๐.๙	๑.๐	๑.๐	๑.๑	๑.๔	(๑.๗)
การขนส่ง การคมนาคม และ การสาธารณูปโภค	๑.๒	๑.๗	๑.๘	๒.๑	๒.๓	
การค้าส่งและการค้าปลีก	๕.๒	๕.๕	๖.๓	๘.๐	๘.๐	
การบริหารราชการ และการป้องกันประเทศ	๑.๓	๑.๗	๑.๖	๑.๙	๒.๔	(๒.๕)
บริการอื่นๆ	๓.๐	๓.๗	๓.๘	๔.๒	๔.๓	
ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศขั้นต้น ตามราคาตลาด	๓๑.๐	๓๒.๓	๓๔.๘	๓๗.๙	๔๐.๕	(๔๓.๑)
รายได้สุทธิจากต่างประเทศ	–	−๐.๑	−๐.๑	−๐.๒	−๐.๒	−๐.๓
ผลิตภัณฑ์ของประชาชาติ ขั้นต้นตามราคาตลาด	๓๑.๐	๓๒.๒	๓๔.๗	๓๗.๗	๔๐.๓	(๔๒.๘)

ที่มาของตัวเลขอื่น.— เป็นตัวเลขประมาณของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งพิมพ์ลงใน Economic Survey for Asia and the Far East 1958 นอกจากที่หมายเหตุไว้ข้างล่างนี้.—

๑) ตัวเลขประมาณสำหรับการกสิกรรมของคณะสำรวจฯ ได้ปรับปรุงใหม่เพื่อให้มูลค่าที่เพิ่มขึ้น เพราะการผลิตข้าวเปลือกของปีที่เก็บเกี่ยวส่วนใหญ่ ไม่ใช่ของปีที่ปลูกดังตัวเลขเดิม การแก้ไขทำโดยเลื่อนมูลค่าสุทธิที่ประมาณไว้สำหรับการผลิตข้าวแต่ละปีไปไว้ในปีถัดไปดังนี้ (พันล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
มูลค่าข้าวตามตัวเลขเดิม	๔.๕	๕.๕	๓.๗	๖.๐	๖.๕	
แก้เป็น	๕.๗	๔.๕	๕.๕	๓.๗	๖.๐	๖.๕

๒) ตัวเลขประมาณสำหรับการค้าส่งและการค้าปลีก ได้ปรับปรุงให้รวมผลกำไรที่ได้จากการแลกเปลี่ยนในระยะปี ๒๔๘๕–๒๔๘๘ ซึ่งใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราสำหรับสินค้าขาออกและสินค้าขาเข้า ผลกำไรเหล่านี้มีผลทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับภาษีขาออก (ซึ่งรวมอยู่ในรายการนี้ด้วย) นอกจากนั้นการปรับปรุงเช่นนี้ยังจำเป็นต้องทำ เพื่อให้สอดคล้องกับตัวเลขปีต่อ ๆ ไป (และให้สอดคล้องกับการคำนวณค่าสินค้าขาออกในตาราง ๔ ด้วย) จำนวนที่บวกเข้าไปมีดังนี้ (พันล้านบาท)

๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘
๐.๗	๐.๖	๐.๗	๐.๒

๓) รายได้สุทธิจากต่างประเทศ คณะสำรวจฯ ได้ประมาณจากตัวเลขดุลย์การชำระเงินเกี่ยวกับรายได้จากการลงทุน และการโอนเงินเดือนของคนงานที่เข้ามาจากต่างประเทศ

ตาราง ๔ ผลิตภัณฑ์และรายจ่ายของประชาชาติขั้นต้น

(พันล้านบาทตามราคาแต่ละปี)

๑/

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
รายจ่ายทางด้านรัฐบาล	๔.๓	๕.๓	๕.๘	๕.๙	๖.๓	๖.๗
การบริโภค	๓.๑	๓.๖	๔.๐	๔.๑	๔.๔	๔.๖
การลงทุนในสินทรัพย์ถาวรขั้นต้น	๑.๒	๑.๗	๑.๘	๑.๘	๑.๗	๒.๑
รายจ่ายทางด้านเอกชน	๒๖.๗	๒๗.๔	๒๙.๗	๒๙.๙	๓๓.๐	(๓๕.๒)
การบริโภค (รวมจำนวนเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงเหลือ)	๒๔.๒	๒๔.๖	๒๖.๘	๒๖.๘	๒๙.๔	(๓๑.๐)

(พันล้านบาทตามราคาแต่ละปี)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
การลงทุนในสินทรัพย์ถาวรขั้นต้น	๒.๕	๒.๘	๒.๙	๓.๑	๓.๖	(๔.๒)
รายจ่ายของประชาชาติ	๓๑.๐	๓๒.๗	๓๕.๕	๓๕.๘	๓๙.๑	(๔๑.๙)
สินค้าและบริการส่งออกไปต่างประเทศ	๖.๓	๖.๐	๖.๒	๗.๗	๘.๑	๘.๙
หัก : สินค้าและบริการนำเข้าจากต่างประเทศ	๖.๖	๗.๑	๗.๖	๘.๑	๘.๓	๙.๕
ผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นตามราคาตลาด	๓๐.๗	๓๑.๖	๓๔.๑	๓๕.๔	๓๘.๙	(๔๑.๓)

๑/ ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขประมาณอย่างคร่าว ๆ จากข้อมูลที่มีอยู่ไม่ครบ

หมายเหตุทั่วไป.–

คณะสำรวจฯ ประมาณตัวเลขเหล่านี้ขึ้น โดยอาศัยความช่วยเหลือของ ดร. โจเซฟ กูลด์ และนางสาวลำดวน ม้าประเสริฐ ในการคำนวณตัวเลขสินค้าประเภทลงทุนที่นำเข้าจากต่างประเทศ (บวกกำไรและค่าใช้จ่ายภายในประเทศด้วย) เนื่องจากวิธีคำนวณไม่เหมือนกันตัวเลขผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นนี้จึงแตกต่างไปจากตัวเลขของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในตาราง ๓

ตัวเลขประมาณรายจ่ายทางด้านรัฐบาลคำนวณจากบัญชีของรัฐบาลและองค์การรัฐบาลซึ่งคณะสำรวจฯ ได้รวบรวมขึ้น ตัวเลขประมาณการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรทั้งสิ้น คำนวณจากตัวเลขสินค้าประเภทลงทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ (บวกด้วยค่าใช้จ่ายและกำไรของผู้ค้าและผู้ขนส่ง ซึ่งประมาณขึ้น) และจากตัวเลขประมาณกิจกรรมการก่อสร้างภายในประเทศ และสินค้าประเภทลงทุนอื่น ๆ ที่ผลิตภายในประเทศ ตัวเลขการลงทุนทางด้านเอกชนได้จากการหักยอดเงินลงทุนของรัฐบาล ออกจากยอดรวมทั้งสิ้นที่ประมาณไว้ การบริโภคทางด้านเอกชน (รวมจำนวนเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงเหลือ) ส่วนใหญ่ใช้วิธีประมาณดังนี้.–

๑. การผลิตบวกด้วยการนำเข้าลบด้วยการส่งออกของสินค้าผู้บริโภคที่สำคัญทุกอย่าง และ

๒. รายจ่ายของครอบครัวซึ่งใช้ตัวเลขประมาณปี ๒๕๐๐ คำนวณออกเป็นตัวเลขปีอื่น โดยอาศัยจำนวนประชากร และข้อสนเทศเกี่ยวกับราคาเท่าที่ทราบเป็นหลักการคำนวณสินค้าและบริการที่ส่งออกไปและที่นำเข้าจากต่างประเทศ ได้จากตัวเลขที่ใช้ในการทำดุลย์การชำระเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตาราง ๕ ผลิตภัณฑ์และรายจ่ายของประชาชาติขั้นต้นในราคาคงที่

(พันล้านบาทตามราคาปี ๒๔๙๙)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐ ๑/
รายจ่ายทางด้านรัฐบาล	๔.๕	๕.๖	๖.๑	๖.๒	๖.๑	๖.๕
การบริโภค	๓.๒	๓.๔	๔.๒	๔.๓	๔.๔	๔.๕
การลงทุนในสินทรัพย์ถาวรขั้นต้น	๑.๓	๑.๔	๑.๔	๑.๔	๑.๗	๒.๐
รายจ่ายทางด้านเอกชน	๒๔.๔	๒๔.๕	๓๒.๑	๓๐.๔	๓๑.๐	(๓๔.๔)
การบริโภค (รวมจำนวนเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงเหลือ)	๒๕.๔	๒๕.๗	๒๔.๑	๒๗.๒	๒๔.๔	(๓๐.๗)
การลงทุนในสินทรัพย์ถาวรขั้นต้น	๒.๖	๒.๔	๓.๐	๓.๒	๓.๖	(๔.๑)
รายจ่ายของประชาชาติ	๓๒.๔	๓๔.๑	๓๔.๒	๓๖.๖	๓๔.๑	(๔๑.๓)
สินค้าและบริการส่งออกไปต่างประเทศ	๖.๗	๖.๕	๖.๓	๗.๗	๘.๑	๙.๐
หัก : สินค้าและบริการนำเข้าจากต่างประเทศ	๖.๔	๗.๕	๗.๔	๘.๐	๘.๓	๙.๐
ผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นตามราคาตลาด	๓๒.๔	๓๓.๑	๓๖.๖	๓๖.๓	๓๘.๔	(๔๑.๓)
ผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราการค้าต่างประเทศ	−๐.๓	−๐.๑	+๐.๒	−๐.๑	−	−๐.๕
รายได้ของประชาชาติที่แท้จริงตามราคาปี ๒๔๙๙	๓๒.๕	๓๓.๐	๓๖.๔	๓๖.๒	๓๘.๔	(๔๐.๔)

๑/ ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขประมาณอย่างคร่าว ๆ จากข้อมูลที่มีอยู่ไม่ครบ

หมายเหตุทั่วไป.-

ตัวเลขประมาณในราคาคงที่ในตารางที่ ๕ ส่วนหนึ่งคำนวณจากเลขชี้ปริมาณซึ่งใช้เป็นหลักคำนวณตัวเลขในตาราง ๔ ในกรณีนี้ตัวเลขประมาณในตาราง ๕ มีโอกาสผิดพลาดน้อยกว่าตาราง ๔ ซึ่งต้องใช้ตัวเลขระดับราคาที่ประมาณอย่างไม่ใคร่แน่ใจนักมาคำนวณกับตัวเลขปริมาณ แต่ในทางตรงกันข้าม สำหรับตัวเลขประมาณที่คำนวณจากสถิติมูลค่าประจำปีแล้ว ตัวเลขในตาราง ๕ กลับมีทางผิดพลาดมากกว่า เพราะการยุบลงเป็นมูลค่าตามราคาคงที่จำต้องใช้สถิติราคาที่ยังไม่แน่ใจว่าถูกต้องนักถ้าเทียบกันแล้ว ตัวเลขประมาณในตาราง ๕ หรืออย่างน้อยยอดผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นคงจะมีอัตราความผิดพลาดพอ ๆ กับตัวเลขประมาณตามราคาแต่ละปีในตาราง ๓ และ ๔ แม้ว่าอัตราความผิดพลาดนี้ค่อนข้างจะสูงอยู่ก็ตาม แนวโน้มของการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งปรากฏตามตัวเลขประมาณผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นในตาราง ๕ ก็ใกล้เคียงกับตัวเลขแสดงผลผลิตที่แท้จริงอื่น ๆ เช่น การผลิตทางเกษตรได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๔ ต่อปีในระยะ ๖-๗ ปีที่แล้ว เทียบกับอัตราการเติบโตประมาณร้อยละ ๔ ๑/๒ ถึงร้อยละ ๕ ของผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นที่แสดงไว้ข้างต้น

หมายเหตุของรายการต่าง ๆ .-

๑. การบริโภคทางด้านรัฐบาล ยุบลงเป็นมูลค่าตามราคาคงที่โดยใช้ผลเฉลี่ยของดัชนีค่าครองชีพสำหรับ ๕ จังหวัด ซึ่งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติจัดทำขึ้นตามอัตราถ่วงน้ำหนักที่ได้แก้ไขใหม่ในปี ๒๕๐๐ ผลเฉลี่ยนี้คณะสำรวจ ฯ ได้นำมาเฉลี่ยรวมกับดัชนีมูลค่าต่อหน่วยของสินค้าขาเข้าอีกทีหนึ่งโดยใช้อัตราถ่วงน้ำหนัก ๘๐—๑๐ เพื่อให้สินค้าที่นำเข้ามีน้ำหนักถ่วงมากขึ้น ได้ผลลัพธ์เป็นดัชนีต่อไปนี้ ,—

๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
๘๗	๘๕	๘๕	๘๖	๑๐๐	๑๐๑

๒. การบริโภคทางด้านเอกชน ได้ประมาณขึ้นเป็นราคาคงที่โดยใช้วิธีใหญ่ ๆ ๓ วิธี คือ

ก. ประมาณการบริโภค (จำนวนเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงเหลือ) สำหรับสินค้าสำคัญ ๆ บางประเภทได้คำนวณโดยเอาปริมาณที่ประมาณได้คูณด้วยระดับราคาปี ๒๔๘๙ ทุกปี

ข. สำหรับรายการซึ่งเดิมประมาณมูลค่าตามราคาแต่ละปีไว้ ก็มาปรับปรุงปริมาณตามการเปลี่ยนแปลงของประชากร โดยสมมติเอาว่าการบริโภคของแต่ละบุคคลไม่เปลี่ยนแปลงแล้วปรับปรุงอีกทีตามการเปลี่ยนแปลงในราคา และ

ค. ตัวเลขนอกนั้นยุบลงเป็นมูลค่าตามราคาคงที่โดยใช้ดัชนีค่าครองชีพชุดเดียวกับที่ได้ใช้ปรับปรุงรายการบริโภคทางด้านรัฐบาล ตัวคูณสำหรับยุบค่าโดยเฉลี่ยสำหรับการบริโภคส่วนบุคคลทั้งหมดมีดังนี้ .—

๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
๘๔	๘๖	๘๒	๘๘	๑๐๐	๑๐๑

๓. การสะสมสินทรัพย์ถาวร (ของรัฐบาลและเอกชน) สำหรับการก่อสร้างภายในประเทศ ใช้จำนวนอาคารที่มีอยู่จริงคูณด้วยราคาก่อสร้างปี ๒๔๘๘ สำหรับสินค้าประเภทลงทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้สร้าง ดัชนีราคาขึ้น โดยใช้มูลค่าต่อ หน่วยของ วัสดุก่อสร้างที่ นำเข้าซึ่งคำนวณจากข้อมูลปริมาณและมูลค่าในสถิติศุลกากร รวมทั้งใช้ดัชนีราคาส่งออกของผลิตภัณฑ์วิศวกรรมของประเทศที่จำหน่ายเครื่องจักรและเครื่องบริภัณฑ์ให้แก่ประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ (สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และเยอรมันนี) ประกอบด้วยดัชนีราคาส่งออกเหล่านี้ได้ปรับปรุงตามการเปลี่ยนแปลงในค่าระวางขนส่งของแต่ละปีไว้ด้วยตัวคูณสำหรับการยุบค่าโดยเฉลี่ยเป็นดังนี้.—

๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
๘๕	๘๗	๘๕	๘๗	๑๐๐	๑๐๓

๔. ตัวคูณสำหรับยุบค่าสินค้าขาออก คำนวณจากมูลค่าต่อหน่วยของสินค้าที่รวมกันเป็นมูลค่าร้อยละ ๘๐—๘๕ ของสินค้าขาออกของไทยทั้งสิ้น รายการสินค้าเหล่านี้แสดงไว้ในตาราง ๑๘ และ ๑๙

๕. ตัวคูณสำหรับยุบค่าสินค้าขาเข้า คำนวณจากมูลค่าต่อหน่วยของสินค้าประเภทใช้บริโภคและวัตถุดิบซึ่งรวมกันเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ ๔๐ ของสินค้าขาเข้าของไทย รวมทั้งดัชนีราคาสินค้าประเภทลงทุนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศที่กล่าวถึงในข้อ ๓ ข้างต้น รายการสินค้าที่ได้มูลค่าต่อหน่วยมานั้นแสดงไว้ในตาราง ๒๑ ดัชนีที่ใช้มีดังนี้, —

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
สินค้าขาออก	๘๔	๘๓	๘๘	๑๐๐	๑๐๐	๘๘
สินค้าขาเข้า	๘๘	๘๕	๘๖	๑๐๑	๑๐๐	๑๐๕

๖. รายจ่ายของประชาชาติขั้นต้นและผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นในราคาคงที่ คำนวณจากผลบวกของรายจ่ายประเภทต่าง ๆ (ยกเว้นปี ๒๕๐๐ ซึ่งตัวเลขผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้นคำนวณเป็น มูลค่าในราคาคงที่ โดยตรง จากเครื่องชี้การ เปลี่ยนแปลง ผลผลิต อันแท้จริงระหว่างปี ๒๔๘๘ และ ๒๕๐๐) ตัวคูณสำหรับยุบค่าที่ใช้สำหรับยอดรวมเหล่านี้มีดังนี้.—

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
รายจ่ายของประชาชาติ	๘๔	๘๖	๘๓	๘๗	๑๐๐	๑๐๑
ผลิตภัณฑ์ของประชาชาติขั้นต้น	๘๓	๘๖	๘๓	๘๗	๑๐๐	๑๐๐

๗. ผลจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราการค้า คือผลต่างระหว่างมูลค่าสินค้าขาออกที่ยุบค่าลงโดยใช้ดัชนีราคาสินค้าขาออกกับมูลค่าสินค้าขาออกที่ยุบค่าลง โดยใช้ดัชนีราคาสินค้าขาเข้า ผลที่คำนวณได้คือมูลค่าทรัพยากรต่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้มาเพราะการเปลี่ยนแปลงในราคาสินค้าขาออกเทียบกับราคาสินค้าขาเข้า

๘. ดังนั้น รายได้ของประชาชาติที่แท้จริง จึงเป็นเครื่องวัดปริมาณอันแท้จริงของผลผลิตบวกหรือลบด้วยทรัพยากรที่หาได้เพิ่มขึ้นหรือลดลง (เปรียบเทียบกับปีฐาน) อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในอัตราการค้า

ตาราง ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกตามภาค ปี ๒๔๘๘

	ภาคเหนือ	ภาคอิสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม
นาข้าว	๔.๑๒	๑๔.๘๖	๑๔.๖๖	๖.๓๐	๓๑.๖๙
ที่ปลูกไม้ยืนต้น	๐.๓๙	๑.๐๒	๑.๓๕	๖.๕๔	๑.๗๙
ที่ปลูกพืชไร่	๑.๑๘	๓.๐๒	๓.๑๒	๑.๓๐	๒.๔๙
ป่าไม้ในที่ดินทำการกสิกรรม	๐.๐๒	๒.๔๐	๑.๘๖	๑.๓๕	๑.๖๗
ที่ดินทำการกสิกรรมเบ็ดเตล็ด	๐.๑๓	๔.๑๔	๐.๕๒	๐.๔๑	๑.๖๑
รวมเนื้อที่ทำการเกษตร	๖.๐๒	๒๕.๔๔	๒๑.๕๑	๑๕.๙๐	๑๙.๒๕
ป่าไม้และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	๕๘.๘๒	๖๑.๔๕	๕๖.๙๙	๕๔.๘๗	๕๘.๑๙
อื่น ๆ	๓๕.๑๖	๑๓.๑๑	๒๑.๕๐	๓๑.๑๒	๒๒.๕๖
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐
เนื้อที่ทั้งหมด (ล้านไร่) ๑/	๕๗.๑	๑๐๔.๔	๑๑๕.๑	๔๔.๗	๓๒๑.๓

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ (กระทรวงเกษตร, กรุงเทพฯ, ๒๕๐๑)

๑/ ๑ ไร่ เท่ากับ ๐.๔ เอเคอร์

ตาราง ๗ ปริมาณน้ำฝนตกจำแนกตามภาค

(มิลลิเมตร)

	๒๔๕๐	๒๔๕๑	๒๔๕๒	๒๔๕๓	๒๔๕๔	๒๔๕๕	๒๔๕๖	๒๔๕๗	๒๔๕๘	๒๔๕๙	เฉลี่ย ๒๔๕๐–๕๙
ภาคเหนือ	๕,๔๖๐	๕,๖๒๒	๕,๕๖๓	๖,๐๔๔	๓,๑๐๗	๕,๗๕๕	๖,๘๘๘	๕,๓๓๑	๕,๕๕๔	๖.๒๐๑	๖,๐๓๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๔,๑๘๗	๕,๐๒๕	๖,๔๑๐	๖,๔๐๘	๖,๒๕๒	๕,๕๓๐	๕,๕๒๐	๕,๐๑๔	๔,๕๔๘	๖,๐๔๔	๕.๕๓๘
ภาคกลาง	๑๒,๑๔๓	๑๓,๐๓๕	๑๒,๘๑๒	๑๒,๕๐๗	๑๒,๖๕๖	๑๓,๖๕๑	๑๓,๘๖๕	๑๒,๒๘๕	๑๓,๗๑๑	๑๓,๑๖๐	๑๒,๕๘๗
ภาคใต้	๑๒,๒๓๘	๕,๕๔๕	๑๐,๐๓๓	๕,๕๐๒	๕,๖๕๗	๕,๕๕๒	๑๑,๖๘๐	๑๐,๔๒๑	๑๐,๔๒๕	๑๑,๐๓๗	๑๐.๔๔๗
เฉลี่ยทั้งประเทศ	๘,๕๐๗	๘,๓๐๘	๘,๘๐๕	๘,๖๑๕	๘,๘๕๓	๘,๘๑๔	๕,๔๘๕	๘,๒๖๔	๘,๖๘๖	๕,๑๑๑	๘,๗๕๒

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๕(กระทรวงเกษตร, กรุงเทพฯ ๒๕๐๑)

ตาราง ๘ ดัชนีผลผลิตทางเกษตร

๒๔๕๕=๑๐๐

	๒๔๗๘/๒๔๘๒	๒๔๕๓	๒๔๕๔	๒๔๕๕	๒๔๕๖	๒๔๕๗	๒๔๕๘	๒๔๕๙	๒๕๐๐
ข้าว	๖๐	๕๑	๕๒	๑๐๐	๕๐	๑๑๓	๗๕	๑๐๐	๑๑๐
ยาง	๔๗	๑๑๔	๑๑๑	๑๐๐	๕๘	๑๑๕	๑๓๓	๑๓๖	๑๓๖
พืชอื่น ๆ	ไม่มีตัวเลข	๗๖	๕๕	๑๐๐	๑๑๔	๑๔๐	๑๕๖	๑๗๔	๑๕๐
ผลิตภัณฑ์จากป่าไม้	,, ,,	๑๑๗	๑๑๑	๑๐๐	๑๒๗	๑๒๔	๑๒๓	๕๕	ไม่มีตัวเลข
ปลาที่จับได้	,, ,,	๘๒	๕๖	๑๐๐	๑๐๕	๑๑๘	๑๑๒	๑๑๖	,, ,,
รวม	(๕๐)	๕๑	๕๖	๑๐๐	๕๗	๑๑๘	๕๕	๑๑๔	(๑๒๒)

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขปริมาณที่แสดงไว้ในตาราง ๑๐. ๑๓ และ ๑๔ และจากมูลค่าต่อหน่วยในปี ๒๔๕๕ ซึ่งคำนวณได้จาก สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๕ (กรุงเทพฯ ๒๕๐๑) พึงสังเกตว่า ดัชนีเหล่านี้มิได้คลุมถึงรายการสำคัญหลายรายการที่เป็นผลผลิตทางเกษตรด้วย รายการใหญ่ ๆ ก็คือ ผลิตภัณฑ์จากสัตว์และปลาที่จับได้แต่ไม่ได้ขาย ตัวเลขประมาณมูลค่าของรายการที่กล่าวนี้ในปี ๒๔๕๕ ได้แสดงไว้ ในตาราง ๕

ตาราง ๙ ผลผลิตทางเกษตรตามราคาขายส่งหรือตามราคา ณ แหล่งผลิต ปี ๒๕๔๔

(ล้านบาท)

ข้าวเปลือก	๖,๓๓๔[๑/]
พืชไร่	๑,๒๖๓
ข้าวโพด	๑๓๓
ถั่วเขียว	๖๑
หัวมันสำปะหลัง[๒/]	๓๕๖
อ้อย	๔๓๗
ผัก	๑๓๒
ผลไม้สด	๑๒๖
เมล็ดพืชอื่น ๆ ที่บริโภคได้	๑๔
เมล็ดพืชน้ำมัน และผลิตภัณฑ์จากมะพร้าว	๑,๒๒๔
เนื้อมะพร้าวแห้ง[๓/]	๘๒๔
เมล็ดละหุ่ง	๗๕
ถั่วลิสง	๒๒๒
ถั่วเหลือง	๔๒
งา	๕๖

๑/ ปีเพาะปลูก ๒๕๔๓/๔๔

๒/ เปรียบเทียบกันไม่ได้กับตัวเลขปริมาณที่แสดงไว้ ในตาราง ๑๐ ประมาณรวมการผลิตที่ ไม่ได้รับรายงานด้วย

๓/ ผลิตภัณฑ์จากมะพร้าวทั้งสิ้นคิดเป็นเนื้อมะพร้าวแห้ง

	(ล้านบาท)
พืชเส้นใย	๓๗๓
ผ้าย	๑๓๗
นุ่น	๗๔
ป่านรามี	๓
ไหมดิบ	๑๒๒
ปอแก้วและปอกระเจา	๓๑
เครื่องปรุงรสและอื่น ๆ	๒๔๕
เร่ว และกระวาน	๗
พริกแห้ง	๓๗
หัวหอม	๑๘
กะเทียม	๑๐๒
สมุนไพร	๗
มะขาม	๖๔
หมาก	๑๐
ยาสูบ	๕๐
ยางพารา	๑,๕๒๒
ผลิตภัณฑ์จากป่าไม้	๑,๑๖๒
ไม้สัก	๒๓๐
ไม้ยาง	๑๔๓
ไม้อื่น ๆ	๓๕๒
ครั่งและครั่งเม็ด	๒๕๗
ถ่าน	๑๐๓

(ล้านบาท)

ผัก	๕๒
ไม้ผลและหวาย	๒๓
ของป่าอื่น ๆ	๓
สัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์	๒,๓๖๑
กระบือ ๔/	๑๒๒
โค ๔/	๑๕๖
สุกร ๔/	๙๐๐
เป็ด ไก่ และอื่น ๆ ๔/	๒๗๑
ไข่	๙๑๒
ผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำ	๒,๔๙๒
ปลาน้ำจืด	๔๖๒
ปลาทะเล	๖๙๔
หอยแมลงภู่	๗
ที่จับได้แต่ไม่ได้ขาย	๑,๓๒๙
รวมทั้งสิ้น	๑๗,๐๑๕

๔/ มูลค่าที่ส่งออกหรือที่ขาย

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๘

ตาราง ๑๐ การผลิตพืชสำคัญ

(พันเมตริกตัน)

	(เฉลี่ย) ๒๔๗๘/๘๒	๒๔๘๓	๒๔๘๔	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐	๒๕๐๑
ข้าวเปลือก ๑/	๔,๓๕๑	๖,๖๘๔	๖,๗๘๒	๗,๓๒๕	๖,๖๐๒	๘,๒๓๘	๕,๗๐๘	๗,๓๓๔	๘,๐๖๖	๕,๗๒๘
ข้าวโพด	๔	๒๗	๔๒	๔๕	๕๑	๖๒	๖๘	๑๑๕	๑๓๖	
ถั่วเขียว	ไม่มีตัวเลข	๓๒	๒๖	๒๔	๒๖	๒๘	๓๔	๓๗	๔๑	
มันสำปะหลัง	,, ,,	๔๓	๔๓	๔๓	๔๗	๔๗	๔๓	๓๗	ไม่มีตัวเลข	
อ้อย	,, ,,	๘๓๘	๑.๒๘๑	๑.๔๗๖	๑,๘๒๐	๒,๔๓๗	๒,๖๘๘	๓,๘๓๐	๔,๑๔๗	
เนื้อมะพร้าวแห้ง ๒/	๔๐	๑๐๕.๑	๑๒๑.๘	๑๒๖.๐	๑๕๒.๐	๒๐๖.๘	๒๒๔.๕	๒๓๘.๖	๒๓๗.๘	๑๓๕.๐
ถั่วลิสง	๗	๖๒.๗	๗๕.๘	๗๖.๒	๗๗.๘	๘๑.๗	๘๔.๑	๑๐๑.๔	๑๑๘.๑	๑๒๖.๐
เมล็ดละหุ่ง	ไม่มีตัวเลข	๓.๒	๑๒.๕	๑๐.๐	๘.๒	๑๖.๒	๑๕.๕	๒๓.๘	๓๒.๕	
ถั่วเหลือง	๖	๑๑.๖	๒๐.๘	๒๑.๑	๒๐.๒	๒๑.๕	๒๐.๑	๒๒.๔	๒๗.๕	
งา	๑	๘.๕	๗.๒	๘.๘	๘.๖	๘.๕	๑๑.๒	๑๓.๕	๑๗.๗	๑๘.๐
ฝ้าย	๒.๐	๒๐.๓	๒๕.๗	๒๓.๘	๒๕,๕	๒๒.๗	๒๕.๐	๓๒.๓	๓๖.๔	
ปอกระเจา	ไม่มีตัวเลข	๒.๕	๓.๐	๑.๐	๑.๘	๑.๓	๑.๓	๒.๕	๒.๘	
ปอแก้ว	,, ,,	๔.๗	๒๐.๐	๑๓.๑	๑๔.๐	๘.๒	๘.๘	๑๗.๐	๒๐.๘	
ป่านรามี	,, ,,	๑.๑	๑.๓	๑.๐	๑.๓	๑.๘	๐.๑	๐.๔	๐.๔	
ยาสูบ	๑๒.๐	๒๑.๓	๔๑.๖	๔๒.๔	๔๘.๘	๕๒.๖	๕๕.๘	๕๘.๒	๖๖.๑	
ยางพารา	๔๗.๐	๑๑๔.๕	๑๑๑.๑	๑๐๐.๔	๘๘.๑	๑๑๘.๖	๑๓๓.๓	๑๓๖.๗	๑๓๖.๐	๑๔๕.๐

๑/ สำหรับฤดูการทำนาซึ่งสิ้นสุดในปีที่แสดงไว้

๒/ คิดปริมาณเนื้อมะพร้าวแห้งจากผลมะพร้าว, น้ำมันมะพร้าว ฯลฯ

ที่มา : ปี ๒๔๗๘/๘๒ ได้จากสมุดสถิติรายปีของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๘

ปี ๒๔๘๓/๒๕๐๑ ได้จากสถิติการเกษตรของประเทศไทยปี ๒๔๘๘ และวารสารสถิติของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ตาราง ๑๑ ข้าวเปลือก : เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตต่อไร่โดยเฉลี่ย

	ถัวเฉลี่ยสำหรับ ๑/ ระยะ ๕ ปี				
	๒๔๖๖/๒๔๗๐	๒๔๗๑/๒๔๗๕	๒๔๗๖/๒๔๗๗	๒๔๗๗/๒๕๐๑	๒/
ปริมาณการผลิต (พันเมตริกตัน, ข้าวเปลือก)					
ภาคเหนือ	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	๕๓๙	๖๘๐	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	,, ,,	,, ,,	๑,๙๐๓	๒,๑๐๐	
ภาคกลาง	,, ,,	,, ,,	๓,๗๘๒	๓,๖๐๐	
ภาคใต้	,, ,,	,, ,,	๖๒๒	๖๔๐	
รวม	๔,๖๐๐	๔,๗๐๐	๖,๘๔๖	๗,๐๒๐	
เนื้อที่เก็บเกี่ยว (พันไร่)	๑๕,๖๐๐	๒๐,๐๐๐	๓๒,๕๗๐	๓๒,๘๐๐	
ผลผลิตถัวเฉลี่ย(กิโลกรัมต่อไร่)	๒๙๕	๒๓๗	๒๑๐	๒๑๔	

๑/ ฤดูการทำนาที่สิ้นสุดลงในปีที่แสดงไว้

๒/ ผลเฉลี่ยในระยะนี้อาจต่ำกว่าแนวโน้มโดยทั่วไปเมื่อทำนาได้ผลน้อยผิดปกติในปี ๒๔๘๙ และ ๒๕๐๑

ที่มา : ตัวเลขปี ๒๔๖๖–๒๔๙๕ ได้จากกระทรวงเกษตรโดยตรง ตัวเลขสำหรับปี ๒๔๘๒—๒๕๐๑ จากสถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ และวารสารสถิติของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำหรับไตรมาสที่สอง ปี ๒๕๐๑

ตาราง ๑๒ จำนวนสัตว์เลี้ยงในที่ดินทำการกสิกรรม

(พันตัว)

	๒๔๙๓	๒๔๙๔	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙
ช้าง	๑๓	๑๓	๑๓	๑๓	๑๒	๑๒	๑๒
ม้า	๒๑๔	๒๐๑	๒๑๔	๒๑๑	๑๙๕	๑๗๘	๑๙๗
กระบือ	๕,๔๒๒	๕,๔๑๗	๕,๔๐๒	๕,๖๗๑	๕,๕๘๖	๕,๙๖๐	๕,๗๔๓
โค	๕,๔๙๐	๕,๑๙๒	๕,๕๔๙	๕,๒๙๖	๕,๓๒๙	๖,๗๒๔	๕,๖๓๗
สุกร	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	๓,๓๒๗	๓,๕๐๐	๓,๑๔๑	๒,๙๑๑	๓,๐๓๑
ไก่	๓๖,๒๐๗	๓๘,๑๐๕	๓๙,๗๕๘	๔๕,๐๐๐	๔๘,๐๓๖	๕๐,๕๘๗	๕๔,๒๗๐
เป็ด	ไม่มีตัวเลข	๖,๑๗๑	๖,๑๐๔	๗,๐๐๐	๑๑,๙๓๕	๑๘,๑๗๗	๑๘,๔๗๐

ที่มา: สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๙

ตาราง ๑๓ ผลิตภัณฑ์ที่สำคัญจากป่าไม้

(พันลูกบาศก์เมตร)

	๒๔๙๓	๒๔๙๔	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙
ไม้สัก	๒๔๕	๒๗๔	๒๖๑	๓๔๖	๓๕๙	๓๐๖	๒๐๐
ไม้ยาง	๒๑๓	๒๒๒	๒๕๓	๒๕๙	๒๙๑	๓๘๖	๓๔๐
ฟืน	๑,๖๑๙	๒,๐๓๐	๑,๒๐๖	๑,๒๐๖	๑,๐๖๓	๑,๑๗๗	๑,๐๓๑
ถ่าน	๖๒๐	๗๖๘	๖๐๙	๘๓๑	๖๖๕	๕๘๕	๕๗๑

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๙

ตาราง ๑๔ ปลาที่จับขายในปี ๒๔๙๓ – ๒๔๙๙

(พันเมตริกตัน)

	๒๔๙๓	๒๔๙๔	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙
ปลาทะเล	๑๑๖	๑๔๑	๑๓๘	๑๔๙	๑๖๖	๑๕๑	๑๕๒
ปลาน้ำจืด	๔๒	๔๖	๕๓	๕๖	๖๓	๖๒	๖๖

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๙

ตาราง ๑๕ การผลิตแร่และการผลิตของอุตสาหกรรมบางประเภท

(พันเมตริกตัน)

	(เฉลี่ย) ๒๔๘๐–๘๒	๒๔๙๓	๒๔๙๔	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
การทำเหมือง									
แร่ดีบุก (เนื้อแร่ ๗๒ %)	๒๓.๐	๑๔.๙	๑๓.๓	๑๓.๑	๑๔.๑	๑๓.๖	๑๕.๖	๑๗.๕	๑๘.๖
แร่วูลแฟรม	๐.๑	๑.๑	๑.๓	๑.๖	๑.๖	๑.๑	๑.๑	๑.๒	๐.๙
แร่ตะกั่ว	–	๑.๓	๒.๖	๒.๕	๘.๐	๑๑.๗	๑๒.๕	๙.๔	๗.๑
แร่พลวง	–	๐.๑๗		๐.๑๓	๐.๐๙	๐.๑๔	๐.๐๕	๐.๐๗	–
แร่เหล็ก	–	๒.๗	๖.๕	๒.๙	๗.๗	๒.๘	๕.๐	๖.๘	๙.๐
การอุตสาหกรรม									
ซีเมนต์	–	๑๖๕	๒๒๙	๒๔๗	๒๘๘	๓๘๓	๓๘๖	๓๙๘	๔๐๒
ไฟฟ้า ๑/	ไม่มีตัวเลข	๙๕	๑๐๕	๑๒๐	๑๔๐	๑๕๗	๑๙๐	๒๑๑	๒๕๘

๑/ ล้านชั่วโมงกิโลวัตต์จากโรงไฟฟ้าของรัฐบาลในกรุงเทพ ฯ เท่านั้น

ที่มา : วารสารสถิติ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กับข้อมูลอื่น ๆ ที่คณะสำรวจ ฯ ได้รับมาโดยตรง

ตาราง ๑๖ การรถไฟแห่งประเทศไทย

ก. เครื่องบริภัณฑ์รถไฟ

ทางรถไฟ		หัวรถจักร			
	ก.ม.	ไอน้ำ	ดีเซล	รถบรรทุกสินค้า	รถโดยสาร
๒๔๖๓	๒,๒๑๕	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข
๒๔๘๔	๓,๒๗๒	๑๘๕	๑๕	๓,๙๑๕	๓๔๒
๒๔๙๓	๓,๒๗๒	๔๑๕	๒๓	๕,๘๔๒	๕๙๗
๒๔๙๘	๓,๓๗๗	๓๑๘	๖๙	๖,๒๑๒	๖๖๐
๒๕๐๑	๓,๔๗๑	๓๑๔	๖๗	๖,๙๑๒ +	๗๗๗ +

+ ปี ๒๕๐๐

ข. ปริมาณการจราจร

	๒๔๘๔	๒๔๙๓	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
น้ำหนักบรรทุก (พันเมตริกตัน)					
หีบห่อวัตถุ	๒๐๙	๔๗๓	๖๒๕	๖๔๙	๖๕๓
สัตว์มีชีวิต	๑๘	๒๐	๓๐	๓๔	๓๑
เหมาหลัง	๑,๖๒๐	๑,๕๗๘	๒,๕๙๘	๒,๗๓๘	๒,๙๔๙
ระยะทางที่ผู้โดยสารเดินทางทั้งสิ้น (ล้าน ก.ม.)	๔๒๓	๑,๔๓๖	๒,๐๐๗	๑,๘๖๒	๑,๙๗๓

ค. รายได้

(ล้านบาท)

	๒๔๘๔	๒๔๘๓	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
การบรรทุกสินค้า	๑๓	๖๓	๒๐๕	๒๒๔	๒๕๖
การขนส่งผู้โดยสาร	๘	๙๑	๒๓๐	๒๔๒	๒๕๒
อื่น ๆ	๑	๒๐	๑๗	๒๐	๒๒
รวม	๒๔	๑๗๔	๔๕๒	๔๘๖	๕๓๐

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย

ตาราง ๑๗ ดุลย์การชำระเงินบัญชีธุรกิจเดินสะพัด

(ล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
สินค้าและบริการส่งออก						
สินค้าขาออก (เอฟ.โอ.บี.)	๕,๙๘๓	๕,๘๐๑	๖,๐๒๒	๗,๑๖๐	๗,๔๙๕	๘,๑๔๐
การเดินทางต่างประเทศ	๕๖	๓๙	๔๖	๗๔	๕๔	๕๖
การขนส่งและประกันภัย	๘๕	๘๘	๕๔	๗๓	๙๑	๑๗๖
รายได้จากการลงทุน	๖๙	๒๘	๑๒	๖๔	๘๘	๑๑๘
รายจ่ายของรัฐบาล (ที่มิได้รวมไว้ในรายการอื่น)	๔๐	๔๗	๓๗	๑๕๘	๑๕๔	๒๑๕
เบ็ดเตล็ด	๒๖	๓๔	๑๙	๑๔๙	๑๖๖	๑๘๖
รวมสินค้าและบริการ	๖,๒๕๘	๖,๐๓๖	๖,๑๘๙	๗,๖๗๘	๘,๐๔๘	๘,๙๙๑

(ล้านบาท)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
สินค้าและบริการนำเข้า						
สินค้าขาเข้า (ซี.ไอ.เอฟ.)	๕,๖๕๑	๖,๐๒๑	๖,๖๘๑	๖,๙๒๘	๗,๓๕๒	๘,๓๑๑
ทองคำที่มิใช่หลักทรัพย์เงินตรา	๔๗๖	๔๕๔	๓๖๒	๒๒๘	๘๐	๑๐๔
การเดินทางต่างประเทศ	๑๒๘	๑๓๙	๑๓๓	๑๖๖	๒๐๙	๒๖๔
การขนส่งและประกันภัย	๑๔๓	๑๓๙	๑๒๗	๑๒๗	๑๑๖	๑๘๒
รายได้จากการลงทุน	๔๑	๙๒	๘๕	๑๗๘	๒๔๘	๓๕๗
รายจ่ายของรัฐบาล (ที่มิได้รวมไว้ในรายการอื่น)	๗๓	๘๙	๙๗	๒๑๙	๑๑๔	๙๕
เบ็ดเตล็ด	๙๖	๑๔๖	๑๐๖	๒๓๖	๑๕๗	๑๙๒
รวมสินค้าและบริการ	๖,๖๐๘	๗,๐๘๐	๗,๕๖๕	๘,๐๘๒	๘,๒๗๖	๙,๕๐๕
ดุลย์ในบัญชีธุรกิจเดินสะพัด						
สินค้า	๓๓๒	−๒๒๐	−๖๖๐	๒๓๒	๑๔๓	−๑๗๑
บริการ	−๖๘๒	−๘๒๔	−๙๑๖	−๖๓๕	−๓๗๑	−๔๔๓
ดุลย์ 1/	−๓๕๐	−๑,๐๔๔	−๑,๓๗๖	−๔๐๓	−๒๒๘	−๖๑๔

1/ ตัวเลขในบัญชีธุรกิจเดินสะพัดแตกต่างกับที่ปรากฏในตาราง ๒๒ ของรายงาน เพราะการคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาทใช้อัตราต่างกัน ข้อมูลในตาราง ๒๒ ได้มาจากข้อมูลเป็นดอลล่าร์ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำเสนอกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับสินค้าขาเข้าที่คิดได้จากตัวเลข สินค้าขาเข้าที่แสดงเป็นเงินบาทและเป็นเงินดอลล่าร์ที่ส่งไปให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ที่มาของตัวเลข : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตาราง ๑๙ มูลค่าสินค้าขาออกจำแนกตามประเภทสินค้า

(ล้านบาท)

	(เฉลี่ย) ๒๔๗๘–๘๒	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
สินค้าขาออกที่สำคัญ							
ข้าว	๘๖.๕	๓,๘๗๐	๓,๘๒๐	๓,๐๘๖	๓,๑๓๓	๓,๐๘๖	๓,๙๔๓
ยาง	๑๘.๘	๘๐๐	๖๗๕	๙๓๗	๑,๘๐๒	๑,๘๖๘	๑,๖๘๙
ดีบุก	๒๙.๖	๔๑๐	๓๖๕	๓๗๓	๔๔๑	๕๐๗	๕๓๑
รวม	๑๓๔.๙	๕,๑๘๐	๔,๘๖๐	๔,๓๙๗	๕,๓๗๖	๕,๔๖๑	๖,๑๖๓
สินค้าขาออกประเภทอื่น							
โค-กระบือมีชีวิต	๐.๓	–๑		๔๐	๖๑	๗๙	๕๘
ไข่	๐.๖	–	–	๑๑	๒๙	๕๗	๖๒
ปลา	๒.๑	๑๙	๕๐	๑๐๐	๔๙	๘๖	๖๙
ข้าวโพด	ไม่มีตัวเลข	๒๘	๔๗	๕๖	๘๐	๙๖	๗๔
ถั่วเขียว	,, ,,	๑๗	๑๗	๒๔	๒๔	๔๓	๒๓
แป้งมันสำปะหลัง	,, ,,	๒๘	๓๘	๖๐	๕๗	๙๘	๑๓๘
พริก	๐.๖	๒๒	๒๗	๕๒	๒๙	๓๖	๒๓
ใบยาสูบ	๐.๓	๒	๓	๔	๘	๕๓	๑๐๐
ถั่วลิสง	ไม่มีตัวเลข	๖๘	๗๗	๖๘	๗๗	๘๒	๕๔
ถั่วเหลือง	,, ,,	--	๘	๕	–	๑๕	๔
เมล็ดละหุ่ง	,, ,,	๕๑	๕๒	๔๒	๓๖	๖๓	๘๗
เมล็ดงา	,, ,,	๓	๗	๑๗	๑๕	๒๕	๕๓
เมล็ดฝ้าย	,, ,,	๓	๓	๓	๔	๖	๖

(ล้านบาท)

	เฉลี่ย ๒๔๗๘–๘๒	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
หนังสัตว์	๑.๖	๕	๓๐	๕๓	๖๘	๔๘	๕๔
ไม้สัก	๖.๙	๙๗	๑๓๓	๒๓๑	๒๖๔	๓๐๔	๒๖๒
ไม้อื่น ๆ	๐.๘	–	๙	๓๓	๗๖	๗๗	๘๙
เกลือ	ไม่มีตัวเลข	๑๗	๒๑	๓๓	๒๒	๓๑	๓๕
วูลแฟรม	๐.๒	๑๐๔	๙๓	๔๑	๖๐	๔๔	๓๒
นุ่น	ไม่มีตัวเลข	๑	๓	๑๖	๒๙	๓๕	๔๔
ครั่งและครั่งเมล็ด	๑.๓	๔๓	๗๘	๑๕๗	๒๑๔	๑๔๗	๘๑
สินค้าขาออกอื่น ๆ ที่ผลิตในประเทศ	๒๔.๙	๑๙๕	๑๙๙	๕๑๑	๔๓๓	๔๐๐	๔๑๘
สินค้านำเข้าแล้วส่งออก	๓.๓	๖๘	๗๘	๗๑	๑๓๑	๒๐๗	๒๔๘
รวม	๔๒.๙	๗๗๑	๙๗๔	๑,๖๐๘	๑,๗๔๖	๒,๐๓๒	๑,๙๗๔
รวมสินค้าขาออกทั้งสิ้น	๑๗๗.๐๘	๕,๙๕๑	๕,๘๓๔	๖,๐๐๕	๗,๑๒๒	๕,๔๙๓	๘,๑๓๗
รายการปรับปรุง	ไม่มีตัวเลข	+๓๒	−๓๔	+๑๗	+๓๘	+๒	+๓
ยอดรวมที่ปรับปรุงแล้วไม่มีตัวเลข		๕,๙๘๓	๕,๘๐๐	๖,๐๒๒	๗,๑๖๐	๗,๔๙๕	๘,๑๔๐

ที่มาและการปรับปรุงตัวเลขในตาราง ๑๘

ข้อมูลสถิติที่ใช้เป็นฐานการคำนวณได้จาก รายงานการค้าต่างประเทศของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ.๒๔๘๕–๒๕๐๐ (รายงานศุลกากร) กับตัวเลขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรวบรวมให้คณะสำรวจฯ โดยเก็บจากรายงานศุลกากร ปี ๒๔๗๗/๗๘ ถึง ๒๔๘๑/๘๒ คณะสำรวจฯ ได้นำสถิติเหล่านี้มาปรับปรุงใหม่ดังต่อไปนี้.–

ก. มูลค่าข้าว ยาง ดีบุก ปี ๒๔๘๕ และ ๒๔๘๖ (และยางปี ๒๔๘๗) แทนที่จะใช้ตัวเลขในรายงานศุลกากร ได้คำนวณใหม่โดยใช้ตัวเลขเป็นดอลล่าร์ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (พิมพ์ลงใน International Financial Statistics) คูณด้วยอัตราแลกเปลี่ยน–แท้จริงถัวเฉลี่ยสำหรับสินค้า

ขาเข้า อัตราดังกล่าวได้มาโดยเอาตัวเลขเป็นดอลล่าร์ของสินค้าขาเข้าทั้งหมดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไปหารตัวเลขเป็นเงินบาทของสินค้าขาเข้าทั้งหมด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยรวบรวมให้แก่คณะสำรวจฯ (ดูหมายเหตุสำหรับประเทศไทยใน IFS ฉบับเดือนธันวาคม ๒๔๖๘ ด้วย) เหตุผลที่ใช้อัตราสำหรับสินค้าขาเข้าแทนอัตราที่ผู้ส่งสินค้าออกได้รับ ก็เพราะอัตราสำหรับสินค้าขาเข้าเป็นเครื่องวัดอำนาจซื้อของเงินตราต่างประเทศ ที่ได้รับจากการส่งสินค้าออก หรืออีกนัยหนึ่งเป็นเครื่องวัดมูลค่าสินค้าขาออกที่บังเกิดผลทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ สำหรับข้าวและดีบุกตั้งแต่ปี ๒๔๘๗ และสำหรับยางตั้งแต่ปี ๒๔๖๘ รายงานศุลกากรได้เก็บตัวเลขข้าว ยาง ดีบุก โดยใช้หลักนี้ ส่วนสินค้าประเภทอื่นทั้งหมดคำนวณมูลค่าโดยวิธีนี้ทุกปี

ข. มูลค่าข้าวและยางปี ๒๔๖๘ และ ๒๕๐๐ คณะสำรวจฯ ได้นำตัวเลขในรายงานศุลกากรมาปรับปรุงโดยเพิ่มจำนวณที่ตีราคาไว้ต่ำไป ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณส่งให้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อรวมเข้าในข้อมูลสินค้าขาออกที่ใช้ในดุลย์การชำระเงิน จำนวนเพิ่มเหล่านี้ตามรายงานในหนังสือรายปีของกองทุนฯ ว่าด้วยดุลย์การชำระเงิน คือข้าว ๑๐.๖ และ ๑๕.๕ ยาง ๑๖.๓ และ ๑๓.๖ ล้านดอลล่าร์ สรอ. ในปี ๒๔๖๘ และ ๒๕๐๐ ตามลำดับ สำหรับปีก่อนหน้านั้น ไม่มีตัวเลขประมาณการตีราคาต่ำไป แต่จะเห็นได้จากหมายเหตุ ๑/ ในหน้า ๒๘๗ ของรายงานนี้ว่า ตัวเลขปี ๒๔๘๗ และ ๒๔๘๘ คงจะมีการตีราคาต่ำไปอยู่ไม่น้อย เพราะรายการจำนวนคลาดเคลื่อนในดุลย์การชำระเงินทั้งสองปีนี้ค่อนข้างสูง

ค. รายการปรับปรุงที่แสดงไว้ในบรรทัดก่อนบรรทัดสุดท้าย คือการเหลื่อมล้ำเล็ก ๆ น้อย ๆ ในทางการสถิติระหว่างตัวเลขของศุลกากรซึ่งคำนวณตามวิธีการข้างต้น กับตัวเลขสินค้าขาออกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการจัดทำดุลย์การชำระเงิน

ตาราง ๑๔ ปริมาณสินค้าขาออกจำแนกตามประเภทสินค้า

(พันเมตริกตัน)

	(เฉลี่ย)						
	๒๔๗๘-๘๒	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
สินค้าขาออกที่สำคัญ ๑/							
ข้าว	๑,๓๘๐.๗	๑,๕๔๘.๐	๑,๓๕๙.๑	๑,๐๐๑.๕	๑,๒๘๔.๐	๑,๒๒๖.๓	๑,๕๗๐.๒
ยาง	๓๔.๘	๙๙.๐	๑๐๑.๔	๑๑๙.๐ ๑/	๑๓๒.๕	๑๓๕.๖	๑๓๕.๕

๑/ ตัวเลขที่แก้ไขแล้ว

(พันเมตริกตัน)

	เฉลี่ย ๒๔๗๘–๘๒	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
ดีบุก	๑๘.๑	๑๒.๙	๑๔.๒	๑๓.๙	๑๕.๗	๑๗.๖	๑๘.๔
สินค้าขาออกประเภทอื่น							
โค–กระบือ							
มีชีวิต (พันตัว)	๘.๐	–	๐.๕	๘.๔	๒๔.๒	๔๓.๒	๓๒.๒
ไข่	๒.๒	–	–	๑.๑	๒.๘	๖.๓	๘.๒
ปลา	๒๖.๔	๒๑.๐	๑๘.๗	๒๘.๖	๒๒.๘	๒๔.๖	๑๙.๓
ข้าวโพด	ไม่มีตัวเลข	๒๕.๒	๓๔.๗	๓๗.๐	๖๘.๒	๘๑.๕	๖๔.๓
ถั่วเขียว	,, ,,	๙.๕	๗.๒	๗.๕	๑๐.๕	๒๑.๗	๑๐.๕
แป้งมัน							
สำปะหลัง	,, ,,	๒๙.๕	๔๓.๗	๕๔.๗	๕๕.๘	๗๗.๐	๗๙.๓
พริก	๑.๕	๔.๘	๖.๐	๖.๒	๕.๐	๗.๐	๓.๒
ใบยาสูบ	๐.๔	๐.๓	๐.๓	๐.๓	๐.๘	๔.๙	๖.๗
ถั่วลิสง	–	๒๑.๒	๒๕.๓	๑๔.๔	๒๐.๓	๒๑.๒	๑๒.๖
ถั่วเหลือง	–	–	๒.๙	๑.๒	๐.๐๑	๗.๑	๑.๔
เมล็ดละหุ่ง	–	๑๘.๗	๒๐.๙	๑๔.๔	๑๓.๕	๒๒.๒	๒๖.๐
เมล็ดงา	–	๑.๐	๑.๙	๒.๓	๔.๕	๗.๘	๓.๐
เมล็ดฝ้าย	–	๓.๖	๓.๒	๒.๑	๓.๓	๕.๐	๔.๙
หนังสัตว์	๖.๓	–	๓.๑	๔.๙	๖.๕	๕.๖	๖.๒
ไม้สัก							
(พัน ลบ. เมตร)	๕๗.๑	๕๙.๐	๖๘.๐	๗๙.๐	๘๘.๐	๗๘.๐	๗๘.๐

(พันเมตริกตัน)

	เฉลี่ย ๒๔๗๘-๘๒	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
ไม้อื่น ๆ							
(พัน ลบ. เมตร)	๗๗	๐.๑	๑๐.๐	๓๘.๐	๘๒.๐	๘๖.๐	๙๐.๐
เกลือ	—	๒๐๑.๙	๑๖๘.๒	๑๙๑.๕	๑๗๓.๘	๒๖๕.๑	๒๒๓.๒
ฟูลแฟรม	๐.๒	๑.๓	๑.๖	๑.๔	๑.๖	๑.๐	๑.๐
น่น	—	๐.๗	๐.๓	๑.๓	๒.๒	๓.๓	๔.๔
ครั่งและครั่งเมด	๖.๐	๕.๕	๑๒.๑	๑๕.๘	๑๗.๔	๑๔.๓	๑๑.๒

ที่มา : รายงานการค้าต่างประเทศประจำปี (รายงานศุลกากร)

ตาราง ๒๐ มูลค่าสินค้าขาเข้าจำแนกตามประเภทสินค้า

(ล้านบาท)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
ผลิตภัณฑ์อาหารและใบยาสูบ						
ผลิตภัณฑ์นำนม	๑๖๔	๒๒๗	๓๐๖	๒๙๔	๒๙๑	๓๘๐
ผลิตภัณฑ์ปลา	๓๐	๖๒	๘	๑๐	๒๖	๒๖
แป้งสาลีและผลิตภัณฑ์จำพวก						
ขนมปัง	๗๔	๘๙	๗๘	๗๕	๘๒	๘๒
ผลไม้และผัก	๖๙	๑๓๕	๑๙	๒๒	๔๔	๓๗
น้ำตาลและผลิตภัณฑ์น้ำตาล	๕๕	๑๘	๘๑	๑๒๙	๔๐	๓๐
กาแฟและชา	๕๖	๕๑	๖๓	๘๓	๗๗	๗๕

(ล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
เครื่องดื่ม (ส่วนใหญ่เป็นเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์)	๔๑	๓๔	๒๘	๒๔	๒๓	๒๐
ยาสูบ (ส่วนใหญ่เป็นใบยา)	๗๗	๑๐๓	๙๓	๑๓๔	๑๔๗	๑๘๓
อื่น ๆ	๒๖๓	๖๘	๘๖	๔๙	๕๒	๖๔
รวม	๘๒๙	๗๖๗	๗๖๒	๘๒๐	๗๘๒	๘๙๗
วัตถุดิบ						
ด้ายทอ (ส่วนใหญ่เป็นฝ้าย	๘	๗	๒๘	๒๘	๑๔	๕
ปุ๋ยดิบ		๑๕	๒๔	๑๐	๑๒	๒๖
สมุนไพร	๗๔	๑๗	๑๓	๑๔	๒๕	๔๓
อื่น ๆ		๔๒	๑๙	๒๔	๒๙	๒๐
รวม	๘๒	๘๑	๘๔	๗๖	๘๐	๗๔
เชื้อเพลิง แร่ และน้ำมันหล่อลื่น						
น้ำมันเบนซิน	๑๕๔	๑๕๘	๒๒๒	๒๕๙	๓๐๒	๓๕๓
น้ำมันเคโรซีน	๖๔	๘๒	๗๖	๗๓	๘๔	๗๗
น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันดีเซล	๑๐๓	๑๔๗	๑๖๒	๒๒๘	๒๖๓	๓๒๓
น้ำมันหล่อลื่น	๕๖	๗๖	๗๔	๙๑	๙๑	๑๒๖
อื่นๆ (รวมทั้งถ่านหินและถ่านโค้ก)	๔๓	๒๙	๓๖	๔๑	๓๕	๔๙
รวม	๔๒๐	๔๗๒	๕๗๐	๖๙๒	๗๗๕	๙๒๘
น้ำมันและไขมันจากสัตว์และพืช						
รวม	๑๘	๒๔	๒๗	๒๘	๒๙	๑๙

(ล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
เคมีภัณฑ์						
เคมีภัณฑ์สามัญ	๖๔	๕๗	๘๙	๗๐	๖๙	๖๔
สีและวัตถุใช้ย้อมสีและฟอกหนัง	๔๒	๗๐	๘๗	๙๘	๙๒	๑๐๗
ยาและผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม	๑๐๙	๑๔๐	๒๓๐	๒๑๓	๒๔๙	๒๖๘
เครื่องสำอางและของปรุงแต่งสำหรับใช้ทำความสะอาด	๔๑	๔๙	๘๔	๑๐๙	๑๓๕	๑๓๑
ปุ๋ยเคมี	๒	๔	๗	๒๙	๓๔	๖๗
อื่น ๆ (รวมวัตถุระเบิด)	๓๙	๑๘	๒๙	๖๒	๗๕	๑๒๑
รวม	๒๙๖	๓๓๘	๕๒๖	๕๘๑	๖๕๔	๗๕๔
สิ่งทอ						
ยางนอกและยางใน	๘๕	๖๖	๑๐๙	๑๔๑	๑๒๘	๑๗๑
ผลิตภัณฑ์ยางอื่น ๆ	ไม่มีตัวเลข	๔๕	๒๒	๒๗	๓๒	๑๖
กระดาษ, กระดาษแข็ง ฯลฯ	๕๗	๑๒๔	๑๕๐	๑๕๘	๑๖๙	๒๙๒
สิ่งทอ เสื้อผ้าและรองเท้า						
ด้ายและด้ายทอผ้า	๘๙	๑๐๑	๑๑๕	๑๒๗	๑๖๐	๑๕๘
ผ้าฝ้าย ฯลฯ	๙๐๒	๗๒๕	๙๓๑	๙๑๖	๙๕๑	๘๔๕
สิ่งทอกรรมทำด้วยปอป่าน		๑๗	๒๖	๒๘	๒๓	๒๔
เสื้อผ้า	๖๑	๑๒๙	๑๘๗	๑๔๐	๑๒๓	๑๐๙
รองเท้า	๒๖	๖๓	๕๑	๑๙	๑๙	๒๒
ซีเมนต์	๒๒	๒๖	๒๙	๒๙	๑๕	๒๖
แก้วและผลิตภัณฑ์แก้ว	๗๑	๖๖	๖๒	๕๙	๖๑	๕๙

(ล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
เหล็กก่อสร้างและผลิตภัณฑ์						
เหล็กกล้า	๒๔๖	๓๓๒	๓๘๔	๓๒๙	๔๓๑	๕๐๕
รางเหล็ก ท่อเหล็ก และเหล็กเส้น						
ทำด้วยเหล็ก หรือเหล็กกล้า	๒๒	๘๗	๙๑	๗๘	๑๓๘	๑๐๖
โลหะที่มิใช่เหล็ก ทำเป็นแผ่น						
แถบ ฯลฯ	๔๒	๔๖	๕๗	๕๕	๗๒	๘๙
สิ่งหัตถกรรมทำด้วยโลหะสามัญ	๒๓๘	๓๔๐	๓๒๔	๓๐๔	๒๙๑	๓๗๐
ส่วนของอาคารทำสำเร็จรูป ไม่มีตัวเลข	๕	๔	๖	๑๓	๑๐	
เครื่องให้แสงสว่างที่ใช้ติดตั้ง						
(รวมไฟฉาย)	๒๓	๒๕	๒๒	๒๕	๓๕	๒๙
นาฬิกา และเครื่องมือวิทยาศาสตร์	๑๐๓	๑๑๕	๑๒๑	๑๒๔	๑๑๘	๑๑๐
อื่น ๆ (นอกจากเครื่องกลจักร						
และเครื่องบริภัณฑ์)	๗๐๕	๖๒๑	๕๙๙	๑.๑๑๒	๗๕๑	๖๙๙
รวม	๒,๖๙๒	๒,๙๓๓	๓,๒๘๔	๓,๖๗๗	๓,๕๓๐	๓,๖๔๐
เครื่องกลจักรและเครื่องบริภัณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับไฟฟ้า						
เครื่องกลไอน้ำ	๒๖	๒๒	๕	๑	๙	๑
เครื่องกลสันดาปภายใน	๖๙	๑๐๙	๑๐๕	๕๗	๑๐๑	๑๓๓
เครื่องกลจักรที่ใช้ในการเกษตร						
ยกเว้นรถแทรกเตอร์ ไม่มีตัวเลข	๗	๑๓	๕	๑๒	๑๒	
รถแทรกเตอร์และส่วนประกอบ	๒๑	๓๔	๒๙	๓๔	๔๓	๕๓
เครื่องกลจักรสำหรับสำนักงาน	๑๑	๑๓	๑๘	๑๘	๑๙	๒๕

(ล้านบาท)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
เครื่องกลจักรสำหรับทำงานโลหะ	๗	๑๓	๗	๑๔	๑๒	๑๑
ปั๊มน้ำ รถบรรทุก สำหรับอุตสาหกรรม และเครื่องกลจักรสำหรับสร้างถนน	๒๑๑	๔๑	๔๔	๕๕	๔๑	๑๐๐
เครื่องกลจักร และเครื่องมือสำหรับทำงานไม้		๔	๑	๗	๒	๕
เครื่องกลจักร สำหรับโรงงานกระดาษและโรงพิมพ์		๓	๖	๙	๘	๑๕
เครื่องกลจักรทอผ้า (รวมจักรเย็บผ้า)		๔๑	๒๔	๖๓	๘๓	๕๕
เครื่องปรับอากาศ		๓	๗	๙	๑๓	๑๔
อื่นๆ		๒๓๕	๒๖๔	๑๗๒	๑๙๐	๒๐๘
รวม	๓๔๕	๕๒๕	๕๒๓	๔๔๔	๕๓๓	๖๓๒
เครื่องกลจักรและเครื่องบริภัณฑ์ไฟฟ้า						
ไดนาโม โมเตอร์ หม้อแปลง เครื่องทำไฟ สวิตช์บอร์ด	๓๒	๔๗	๖๓	๖๐	๔๔	๖๓
แบตเตอรี่ หลอดไฟฟ้า	๕	๖๔	๗๖	๖๔	๖๓	๖๑
เครื่องส่งและเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์	๔๐	๕๐	๖๓	๘๔	๙๔	๑๐๕
เครื่องโทรเลข โทรศัพท์						
เครื่องอิเลคตรอนิค	ไม่มีตัวเลข	๕	๘	๑๑	๒๑	๓๒
เครื่องมือไฟฟ้าที่ถือหรือหิ้วได้ และเครื่องใช้ในบ้าน	ไม่มีตัวเลข	๑๑	๑๘	๓๗	๓๘	๔๒

(ล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๕	๒๕๐๐
สายไฟฟ้าหุ้มแล้วและสายเคเบิล	๒๓	๒๙	๓๙	๓๙	๕๕	๔๖
อื่น ๆ	๕๒	๗๔	๖๓	๔๗	๓๘	๔๓
รวม	๑๕๒	๒๘๐	๓๓๐	๓๔๒	๓๕๓	๓๙๒
เครื่องบริภัณฑ์การขนส่ง						
หัวรถจักร์และล้อเลื่อน ไม่มีตัวเลข	๖๖	๕๑	๗๕	๗๐	๑๑๗	
รถยนต์ จักรยานยนต์ จักรยาน และยานพาหนะอื่น ๆ ที่ไม่ได้เดินด้วยกำลังเครื่อง	๑๗๑	๒๗๓	๒๕๔	๓๒๒	๓๔๙	๓๘๓
รถบรรทุกคนโดยสาร รถบรรทุกของและตัวถัง	๑๘๕	๑๖๙	๑๖๒	๑๕๙	๑๗๖	๒๕๐
อากาศยานและส่วนประกอบ ไม่มีตัวเลข	๔๑	๒๘	๒๕	๒๑	๙๑	
เรือ ไม่มีตัวเลข	๑๑	๔๐	๑๖	๒๑	๔๒	
อื่น ๆ	๒๕๘	–	–	–	–	–
รวม	๖๑๔	๕๖๐	๕๓๕	๕๙๗	๖๓๗	๘๘๓
รวมสินค้านำเข้าทั้งสิ้น	๕,๔๔๘	๕,๙๘๐	๖,๖๔๑	๗,๒๕๗	๗,๓๗๒	๘,๒๑๙
จำนวนปรับปรุงสำหรับดุลย์การชำระเงิน	+๒๐๓	+๔๑	+๔๐	−๓๒๙	−๑๙	+๙๒
สินค้านำเข้าตามดุลย์การชำระเงิน	๕,๖๕๑	๖,๐๒๑	๖,๖๘๑	๖,๙๒๘	๗,๓๕๓	๘,๓๑๑

ที่มา : รายงานการค้าต่างประเทศประจำปี (รายงานศุลกากร) พ.ศ. ๒๔๘๕–๒๕๐๐ นอกจากบรรทัดสุดท้าย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้ตัวเลข และตัวเลขจำนวนปรับปรุงซึ่งคณะสำรวจ ฯ คำนวณเอง.

ตาราง ๒๑ ปริมาณสินค้าขาเข้าบางประเภท

(พันเมตริกตัน นอกจากจะแจ้งไว้เป็นอย่างอื่น)

ประเภทสินค้า	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
อาหารและยาสูบ						
แป้งสาลี	๑๓.๐	๑๗.๔	๒๐.๓	๒๓.๗	๒๖.๕	๒๙.๖
น้ำตาล	๑๗.๖	๒.๖	๒๗.๑	๓๘.๓	๑๒.๕	๘.๐
กาแฟ	๒.๓	๒.๐	๑.๙	๒.๗	๓.๔	๓ ๕
ชา	๑.๒	๑.๐	๑.๑	๑.๔	๑.๔	๑.๖
ยาสูบ (ยังไม่ผ่านการหัตถกรรม)	๒.๓	๓.๑	๒.๓	๓.๕	๔.๓	๕.๔
สิ่งหัตถกรรมทำด้วยยาสูบ	๐.๓	๐.๑	๐.๑	๐.๐๖	๐.๐๒	๐.๐๔
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม						
แกสโซลีนและเบนซิน[๑/]	๒๐๙.๓	๒๐๕.๐	๒๘๐.๗[๓/]	๓๔๑.๓[๓/]	๓๘๑.๗	๔๕๘.๑
เคโรซีน[๑/]	๙๔.๕	๙๓.๘	๑๐๕.๙	๙๙.๑	๑๑๘.๙	๑๐๖.๙
น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันดีเซล[๑/]	๑๙๔.๒	๒๗๖.๘	๓๐๐.๐[๓/]	๔๐๔.๒[๓/]	๔๗๒.๘	๕๒๗.๗
น้ำมันหล่อลื่น[๑/]	๓๙.๕	๒๔.๙	๒๓.๖	๒๘.๔	๓๐.๑	๓๖.๖
ผลิตภัณฑ์ยาง						
ยางนอกและยางใน[๒/]	๗๐๐.๑	๖๙๔.๓	๑,๔๙๘.๐	๑,๘๖๒.๔	๒,๐๖๒.๕	๒,๖๖๐.๔
กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ						
กระดาษมวนบุหรี่	๐.๗	—	๐.๑	๐.๔	๐.๒	๐.๓
กระดาษทำหนังสือพิมพ์	๓.๔	๘.๔	๘.๙	๑๗.๒	๑๓.๗	๑๖.๖
กระดาษเขียนและพิมพ์	๔.๗	๑๔.๒	๑๑.๓	๔.๒	๖.๘	๑๑.๑
กระดาษแข็ง	๖.๖	๕.๑	๘.๖	๖.๘	๗.๗	๘.๐

(พันเมตริกตัน นอกจากจะแจ้งไว้เป็นอย่างอื่น)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
ด้าย						
ฝ้าย	๔.๒	๓.๙	๓.๗	๓.๔	๕.๑	๔.๗
เรยอง, ไหม, ไนลอน ฯลฯ	๐.๓	๐.๒	๐.๒	๐.๗	๐.๗	๐.๗
ขนสัตว์	๐.๐๒	๐.๐๔	๐.๐๓	๐.๐๓	๐.๐๖	๐.๐๗
ผ้าฝืน						
ฝ้าย ๒/	๓.๗	๔.๔	๕.๓	๕.๔	๖.๗	๕.๐
ไหม, เรยอง, ไนลอน	๓.๖	๒.๗	๒.๗	๓.๕	๔.๐	๓.๖
ขนสัตว์	๐.๒	๐.๒	๐.๒	๐.๓	๐.๒	๐.๒
ลินิน	๐.๒	๐.๓	๐.๗	๐.๓	๐.๒	๐.๑
สิ่งทอ						
ลูกไม้, ริบบิ้น	๐.๐๔	๐.๑	๐.๑	๐.๐๖	๐.๐๗	๐.๐๖
ผ้าห่ม	๓.๓	๕.๒	๒.๔	๔.๔	๕.๕	๓.๐
ผ้าลินินใช้ในบ้าน	๐.๖	๐.๙	๐.๗	๐.๗	๐.๙	๐.๙
วัตถุดิบเบ็ดเตล็ด						
เชือกต่าง ๆ	๒.๓	๒.๕	๒.๖	๒.๙	๓.๘	๔.๑
กระสอบป่าน กระสอบผ้าใบ ๒/	๒.๓๖	๑๙.๕	๑๒.๔	๒๕.๑	๑๖.๕	๒๘.๒
ซีเมนต์	๔๒.๗	๔๗.๓	๕๒.๓	๕๙.๓	๒๕.๙	๔๘.๐

๑/ ๑๐๐๐ กิโลลิตร

๒/ ล้านชิ้น

๓/ ตัวเลขแก้ไขแล้ว บางส่วนได้ประมาณขึ้น

(พันเมตริกตัน นอกจากจะแจ้งไว้เป็นอย่างอื่น)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
เหล็ก เหล็กกล้า (รวมเหล็กอาบดีบุก)						
รอดเหล็ก คานเหล็ก เหล็กฉาก ฯลฯ	๓๔.๐	๔๙.๓	๔๖.๐	๕๓.๙	๕๐.๘	๕๙.๑
เหล็กแผ่น	๔๒.๐	๕๖.๔	๖๑.๕	๕๙.๑	๖๓.๑	๖๒.๙
รางรถไฟและส่วนประกอบ	๙.๓	๑๐.๐	๑๓.๐	๑๔.๕	๓๗.๕	๕.๘
ท่อ และเครื่องประกอบ	๕.๑	๑๓.๓	๑๐.๓	๘.๙	๑๓.๓	๑๙.๐
โลหะมิใช่เหล็ก						
ทองแดงและโลหะผสมทองแดง	๐.๗	๑.๓	๑.๑	๐.๘	๑.๑	๑.๖
อลูมิเนียมและโลหะผสมอลูมิเนียม	๑.๔	๒.๓	๑.๖	๒.๐	๑.๙	๒.๔
ตะกั่วและโลหะผสมตะกั่ว	๐.๕	๐.๕	๐.๔	๐.๕	๐.๓	๐.๖
สังกะสีและโลหะผสมสังกะสี	๐.๘	๐.๘	๑.๐	๐.๘	๑.๔	๑.๓

ที่มา : รายงานการค้าต่างประเทศประจำปีของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕—๒๕๐๐

ตาราง ๒๒ เงินสำรองต่างประเทศ

(ล้านดอลลาร์ สรอ. เมื่อวันสิ้นปี)

	๒๔๘๔	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐	๒๕๐๑
ทองคำ	๑๑๔	๑๑๔	๑๑๔	๑๑๓	๑๑๒	๑๑๒	๑๑๒	๑๑๒
ปอนด์สเตอร์ลิงธนาคาร กลางถืออยู่	๑๕๐	๕๓	๒๒	๔๗	๕๒	๕๔	๕๔	๖๑
ดอลลาร์ ๑/	๙๗	๑๘๑	๑๖๘	๑๒๓	๑๓๘	๑๔๘	๑๕๗	๑๓๔
เงินตราต่างประเทศสกุลอื่น	๑	๖	๔	—	—	—	—	—
รวม	๓๖๒	๓๕๔	๓๐๘	๒๘๓	๓๐๒	๓๑๔	๓๒๓	๓๐๗

๑/ ตามที่ได้รับรายงานจากธนาคารในสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมจำนวนที่ธนาคารพาณิชย์บางแห่งและเอกชนถืออยู่

ที่มา : International Financial Statiatics.

ตาราง ๒๓ รายได้ของรัฐบาล

(ล้านบาท)

	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐ [๑]
ภาษีเงินได้	๒๔๑	๒๔๕	๒๘๑	๓๒๐	๓๓๑
ภาษีการค้า	๒๕๐	๓๔๒	๔๓๒	๔๓๗	๔๖๑
อากรขาออกและภาษีทำนองเดียวกันที่เก็บจาก					
ข้าว	๘๑๖	๘๒๕	๕๘๙	๙๘๑	๑,๐๑๙
ยาง	๕๐	๕๕	๑๔๐	๑๙๖	๑๖๗
ดีบุกและแร่อื่น	๕๓	๔๓	๕๕	๘๙	๘๕
ไม้สักและไม้อื่น	๗๙	๙๒	๙๕	๑๐๑	๑๐๙
สินค้าขาออกประเภทอื่น	๓๓	๔๕	๔๒	๕๐	๔๑
อากรขาเข้า	๑,๐๔๗	๑,๑๔๕	๑,๒๙๖	๑,๔๑๔	๑,๔๕๕
กำไรจากผิ่น	๑๑๖	๑๑๖	๑๑๐	๗๔	–
ภาษีทางอ้อมอื่น ๆ [๒]	๖๙๘	๗๓๘	๖๙๑	๘๐๕	๘๑๘
กำไรจากการขายสลากกินแบ่ง	๖๓	๗๓	๗๓	๗๓	๑๑๘
รายได้จากกิจการสาธารณูปโภคของรัฐ [๓]	๙๒	๑๒๐	๑๐๒	๑๓๙	๑๒๘
แสตมป์ ก.ศ.ส.	๘๐	๑๒๔	๑๒๘	๑๓๒	๑๒๐
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต	๓๐๕	๓๒๒	๓๓๗	๓๐๙	๒๙๒

๑/ บางส่วนใช้วิธีประมาณขึ้น

๒/ นอกจากภาษีสรรพสามิตแล้ว รายการนี้ยังรวมกำไรจากโรงงานยาสูบ. ไพ่, โรงงานสุรา และภาษีรถยนต์ด้วย

๓/ เป็นรายได้ก่อนหักรายจ่ายของกรมไปรณีย์โทรเลข, โรงไฟฟ้าสามเสน, การประปา รายจ่ายประจำของกิจการเหล่านี้รวมไว้ในรายจ่ายประจำของรัฐบาล ในตารางที่ ๒๔

(ล้านบาท)

	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
รายได้เบ็ดเตล็ด	๙๑	๑๐๕	๑๓๖	๑๐๔	๑๖๕
รวม	๔,๐๑๔	๔,๓๙๐	๔,๕๐๘	๕,๒๒๔	๕,๒๙๙
จำนวนปรับปรุงเพื่อให้ตรงตามการรับจ่ายเงินสด ๔/	(-๑๐๐)	+๗๕	+๔๓	-๓๖๑	ไม่มีตัวเลข
รวมรายได้ทั้งสิ้นที่ปรับปรุงแล้ว	(๓,๙๑๔)	๔,๔๖๕	๔,๙๔๑	๔,๘๖๓	(๕,๓๐๐)

๔/ จำนวนปรับปรุงที่สำคัญเบื้องการปรับปรุงสำหรับการลงบัญชีรายได้ล่าช้ากว่าวันในใบเสร็จรับเงิน จำนวนปรับปรุงสำหรับปี ๒๔๘๖ ยังไม่แน่ว่าจะถูกต้อง และจำนวนปรับปรุงสำหรับปี ๒๕๐๐ ไม่มีข้อมูล

ที่มา : กระทรวงการคลัง. กรุงเทพฯ

ตาราง ๒๔ รายจ่ายของรัฐบาลและการชดเชยส่วนขาดดุลย์

(พันล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
ก. รายจ่าย						
รายจ่ายประจำ ๑/ (รายจ่ายเพื่อการบริโภคและสิ้นเปลืองไป)						
การป้องกันประเทศและการตำรวจ	๑.๕	๑.๗	๑.๙๖	๑.๙๕	๒.๐๓	๒.๐
ราชการพลเรือน	๐.๕	๐.๖	๐.๖๖	๐.๗๕	๐.๘๖	๐.๙
รายจ่ายประจำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ	๑.๐	๑.๒	๑.๓๓	๑.๓๙	๑.๔๗	๑.๖
รวม	๓.๐	๓.๕	๓.๙๔	๓.๙๙	๔.๓๓	๔.๕

(ล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
รายจ่ายซึ่งเป็นการโอนเงิน						
การชำระหนี้สาธารณะ	๐.๐๙	๐.๑๕	๐.๑๖	๐.๒๔	๐.๒๔	๐.๓
เงินโอนให้เทศบาล	๐.๐๘	๐.๑๐	๐.๑๓	๐.๑๐	๐.๑๐	๐.๑
เงินโอนให้รัฐวิสาหกิจ	๐.๒๖	๐.๒๖	๐.๓๑	๐.๑๗	๐.๑๕	๐.๑
รายการโอนอื่น ๆ	๐.๑๘	๐.๒๐	๐.๒๒	๐.๑๙	๐.๒๓	๐.๒
รวม	๐.๖	๐.๗	๐.๘๒	๐.๗๐	๐.๗๑	๐.๗

๑/ ไม่รวมรายจ่ายในการป้องกันประเทศและรายจ่ายประจำเพื่อการพัฒนา (ความช่วยเหลือทางวิชาการ) ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจาก สรอ. รายจ่ายเหล่านี้มีจำนวนดังนี้ (พันล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
การป้องกันประเทศ	—	—	—	—	๐.๑๐	๐.๑๒
การพัฒนา	๐.๐๓	๐.๐๕	๐.๐๒	๐.๐๔	๐.๐๖	๐.๐๕

เงินช่วยเหลือเหล่านี้ รวมทั้งการเบิกจ่ายโดยตรงเป็นเงินดอลล่าร์จากเงินช่วยเหลือตามโครงการ (ซึ่งไม่ต้องตั้งทุนสมทบ) และการถอนเงินจากกองทุนสมทบสำหรับการช่วยเหลือที่มิได้บ่งเป็นโครงการใดโดยเฉพาะ ตัวเลขเงินช่วยเหลือทั้งสิ้นที่ได้รับรายงานจากทางด้านเจ้าหน้าที่การคลัง รวมทั้งที่แสดงไว้ในตาราง ๒๕ ข. ไม่ตรงกับตัวเลขเงินกู้และความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่แสดงไว้ในรายงานดุลย์การชำระเงิน (ดูตาราง ๒๓) เพราะ ๑) ใช้อัตราแลกเปลี่ยนไม่เหมือนกัน (ส่วนใหญ่ของความช่วยเหลือในปีต้น ๆ ใช้อัตรา ๑๒.๕ บาทต่อ ๑ ดอลล่าร์) ในบัญชีของรัฐบาล ในขณะที่ในดุลย์การชำระเงินใช้ ๑๘ หรือ ๒๐ บาทต่อ ๑ ดอลล่าร์) ๒) ความเหลื่อมล้ำในเวลาที่ลงบัญชี ๓) การเคลื่อนไหวในบัญชีเงินกองทุนสมทบ, ตัวอย่างเช่นในปี ๒๔๘๘ – ๒๕๐๐ เงินช่วยเหลือเหล่านี้ไปพอกพูนอยู่ในบัญชีกองทุนสมทบเสียเป็นจำนวนมาก เงินที่เพิ่มขึ้นในบัญชีในระหว่างสามปีนี้คือ ๐.๐๘, ๐.๒๕ และ ๐.๑๐ พันล้านบาท ตามลำดับ เมื่อปลายปี ๒๕๐๐ มีเงินคงค้างอยู่ในบัญชีกองทุนสมทบ ๔๕๐ ล้านบาท

(พันล้านบาท)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
รายจ่ายลงทุน ๒/						
การเกษตรและชลประทาน	๐.๓๒	๐.๓๒	๐.๒๘	๐.๒๕	๐.๒๔	๐.๒
การพลังงาน	๐.๐๕	๐.๐๖	๐.๐๔	๐.๐๒	๐.๐๓	๐.๑
การขนส่งและคมนาคม	๐.๒๔	๐.๓๘	๐.๓๗	๐.๓๗	๐.๓๗	๐.๖
การสาธารณสุข, การศึกษา และ การประชาสงเคราะห์	๐.๑๑	๐.๒๓	๐.๒๔	๐.๒๔	๐.๑๗	๐.๒
พัฒนาการท้องถิ่น	๐.๐๒	๐.๐๘	๐.๑๘	๐.๑๑	๐.๐๖	๐.๑
สถานที่ราชการและอื่น ๆ	๐.๐๔	๐.๐๘	๐.๐๖	๐.๐๕	๐.๑๑	๐.๑
รวม	๐.๘	๑.๒	๑.๑๗	๑.๐๔	๐.๙๘	๑.๓
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	๔.๔	๕.๔	๕.๙๓	๕.๗๓	๖.๐๒	๖.๕
ข. รายได้ประจำ	๓.๓	๓.๙	๔.๔๖	๔.๙๔	๔.๘๖	๕.๓
ค. ดุลย์รายจ่ายเกินรายได้	๑.๑	๑.๕	๑.๔๗	๐.๗๙	๑.๑๖	๑.๒
ง. การหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลย์						
เงินกู้จากประชาชน ๓/	—	—	๐.๑๑	๐.๑๒	๐.๒๕	๐.๒๕
ความช่วยเหลือและเงินกู้จาก สรอ. ๑/	๐.๐๕	๐.๐๖	๐.๐๕	๐.๑๖	๐.๒๔	๐.๕๐
เงินกู้จากธนาคารโลก	๐.๑๐	๐.๐๕	๐.๐๒	๐.๐๒	—	—
เงินกู้อื่น ๆ จากต่างประเทศ ๔/	—	—	—	—	๐.๐๒	๐.๐๔

๒/ รวมรายจ่ายเงินช่วยเหลือของ สรอ. และจากต่างประเทศอื่น ๆ

๓/ ข้อมูลสำหรับปี ๒๔๙๙ และปี ๒๕๐๐ รวมการใช้เงินที่องค์การต่างๆ ของรัฐบาลฝากไว้ที่กระทรวงการคลังประมาณ ๑๒๐ ล้านบาท ส่วนที่เหลือส่วนใหญ่เป็นพันธบัตรที่ธนาคารออมสินซื้อไปทุก ๆ ปี

๔/ หมายถึงการใช้สินเชื่อของผู้จำหน่ายสินค้า

(พันล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙	๒๕๐๐
เงินกู้จากธนาคารกลาง ๕/	๐.๘	๑.๙	๑.๔๙	๐.๖๒	๐.๕๐	๐.๓๙
การใช้เงินคงคลัง (สุทธิ)	–	−๐.๒	๐.๐๓	−๐.๐๘	๐.๐๑	−๐.๐๑
รวมเงินที่หามาได้	๓.๐	๑.๘	๑.๗๐	๐.๘๔	๑.๐๒	๑.๒
จำนวนคลาดเคลื่อน	๐.๑	−๐.๓	−๐.๒๓	−๐.๐๕	๐.๑๔	–

๕/ ในปี ๒๔๘๕–๒๔๘๘ เงินที่รัฐบาลกู้ยืมจากธนาคารกลางได้รับการชดเชยเป็นจำนวนมากจากผลกำไรที่ธนาคารกลางได้รับในการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีจำนวนดังนี้ (พันล้านบาท)

๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘
๐.๖๖	๐.๕๘	๐.๖๓	๐.๒๒

ตามที่หมายเหตุไว้ท้ายตาราง ๓ กำไรจากการแลกเปลี่ยนนี้มีผลทางเศรษฐกิจอย่างเดียวกับภาษีสินค้าขาออก และน่าจะถือเป็นรายได้ประจำของปีนั้น ๆ ได้ และถ้าถือเป็นรายได้ประจำแล้วตัวเลขดุลย์รายจ่ายเกินรายได้ และเงินกู้ยืมจากธนาคารจะลดลงตามจำนวนเหล่านี้.

ที่มา : คณะสำรวจคำนวณขึ้นจากข้อสนเทศที่ได้รับจากหน่วยราชการต่าง ๆ

ตาราง ๒๕ รายรับรายจ่ายของจังหวัด เทศบาล และรัฐวิสาหกิจ

ก. เทศบาลและจังหวัด

(พันล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙
รายได้จากภาษี	๐.๐๗	๐.๐๗	๐.๐๗	๐.๑๓	๐.๑๕
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๐.๐๘	๐.๑๐	๐.๑๓	๐.๑๐	๐.๑๐
รวมรายรับ	๐.๑๕	๐.๑๗	๐.๒๐	๐.๒๓	๐.๒๕
รายจ่ายประจำ	๐.๐๘	๐.๐๘	๐.๐๙	๐.๑๐	๐.๑๑
รายจ่ายลงทุน	๐.๐๗	๐.๐๘	๐.๐๘	๐.๑๑	๐.๑๓
รวมรายจ่าย	๐.๑๕	๐.๑๖	๐.๑๗	๐.๒๑	๐.๒๔
เงินเหลือจ่าย	–	๐.๐๑	๐.๐๓	๐.๐๒	๐.๐๑

ข. รายจ่ายลงทุนในสินทรัพย์ถาวรขององค์การรัฐบาลและวิธีหาเงินมาจ่าย

(พันล้านบาท)

	๒๔๘๕	๒๔๘๖	๒๔๘๗	๒๔๘๘	๒๔๘๙
รายจ่าย					
การรถไฟแห่งประเทศไทย	๐.๑๘	๐.๑๗	๐.๑๘	๐.๓๐	๐.๒๕
การท่าเรือแห่งประเทศไทย	๐.๐๔	๐.๓๑	๐.๐๖	๐.๐๔	๐.๐๒
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	—	—	—	๐.๐๑	๐.๐๑
การขนส่งและคมนาคมอื่น ๆ	๐.๐๒	๐.๐๑	๐.๐๔	๐.๐๕	๐.๐๗
การไฟฟ้ากรุงเทพ ฯ	๐.๐๑	๐.๐๕	๐.๐๗	๐.๐๖	๐.๐๓
องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	—	—	๐.๐๑	๐.๐๖	๐.๐๖
การสาธารณูปโภคอื่นๆ	๐.๐๑	๐.๐๑	๐.๐๑	—	๐.๐๑
รวม	๐.๒๖	๐.๓๕	๐.๔๒	๐.๕๒	๐.๔๕
องค์การอุตสาหกรรมและองค์การค้า	๐.๐๓	๐.๐๔	๐.๐๘	๐.๐๔	๐.๐๖
องค์การผูกขาดเพื่อหารายได้ของรัฐ	๐.๐๔	๐.๐๔	๐.๐๒	๐.๐๖	๐.๐๒
สถาบันการเงิน	๐.๐๑	๐.๐๓	๐.๐๖	๐.๐๕	๐.๐๕
รวมรายจ่าย	๐.๓๔	๐.๕๑	๐.๕๘	๐.๗๒	๐.๕๘
จ่ายจาก					
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๐.๒๖	๐.๒๖	๐.๓๑	๐.๑๗	๐.๑๔
รายได้ของการรถไฟและการท่าเรือ	๐.๐๘	๐.๑๑	๐.๑๔	๐.๑๔	๐.๑๔
เงินกู้ธนาคารโลก	๐.๐๒	๐.๐๖	๐.๐๑	๐.๐๑	๐.๐๗
เงินช่วยเหลือของ ไอ.ซี.เอ.	๐.๐๑	—	—	๐.๐๔	๐.๐๒

(พันล้านบาท)

	๒๔๙๕	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
สินเชื่อจากผู้จำหน่ายสินค้า		–	–	–	๐.๑๐	๐.๑๐
เงินกู้จากธนาคารออมสิน		–	๐.๐๖	๐.๐๘	๐.๑๑	๐.๐๔
อื่น ๆ ๑/		๐.๐๓	๐.๐๒	๐.๐๔	๐.๐๕	๐.๐๘

๑/ ใช้เงินรายได้ของตนเอง (สำหรับองค์การอื่นนอกจากการรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย) ใช้เงินสดที่มีอยู่ กู้จากธนาคารพาณิชย์ และจำนวนคลาดเคลื่อน

หมายเหตุ ตัวเลขข้างบนนี้ส่วนมากเป็นตัวเลขประมาณอย่างคร่าว ๆ ซึ่งอาจคลาดเคลื่อนมาก

ที่มา : ข้อสนเทศที่ได้รับจากองค์การรัฐบาลแต่ละแห่ง กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย.

ตาราง ๒๖ ปัจจัยที่ทำให้ปริมาณเงินเปลี่ยนแปลง

(พันล้านบาท)

	จำนวนเปลี่ยนแปลงในระหว่างปี				
	๒๔๙๖	๒๔๙๗	๒๔๙๘	๒๔๙๙	๒๕๐๐
๑. ด้านรัฐบาล	๒.๐๙	๑.๕๔	๐.๖๘	๐.๔๘	๐.๓๖
๒. ด้านองค์การสาธารณะอื่น ๆ	–๐.๙๗	–๐.๘๑	–๐.๐๔	–๐.๕๐	–๐.๒๓
๓. ด้านเอกชน	๐.๒๒	๐.๐๖	๐.๑๕	๐.๐๒	๐.๑๔
๔. รวมปัจจัยภายในประเทศ	๑.๓๔	๐.๗๔	๐.๗๔	๐.๑๘	๐.๒๗
๕. เงินสำรองระหว่างประเทศ	–๐.๖๑	–๐.๒๑	–๐.๑๒	–๐.๓๔	–๐.๑๐
๖. ปริมาณเงินเปลี่ยนแปลง	๐.๗๓	๐.๕๔	๐.๔๑	๐.๕๒	๐.๓๗
รวมปริมาณเงินในวันสิ้นปี	๕.๖๖	๖.๒๔	๗.๑๕	๗.๖๗	๘.๐๔

หมายเหตุ

๑. ด้านรัฐบาล รวมเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ หักจำนวนที่เพิ่มขึ้นของเงินคงคลัง และเงินฝากขององค์การรัฐบาลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารอื่น ๆ

๒. ด้านองค์การสาธารณะอื่น ๆ รวมการเปลี่ยนแปลงในผลกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทยจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากคงเหลือในบัญชีกองทุนสมทบ หนี้สินของทุนรักษาระดับฯ และบัญชีผลประโยชน์จากทุนสำรองเงินตรา

๓. ด้านเอกชน รวมเงินให้กู้ (รวม) ของธนาคารเอกชน หักจำนวนที่เพิ่มขึ้นของเงินฝากโดยมีเงื่อนเวลาและเงินฝากอื่น ๆ ที่ถอนไม่ได้ทันที และเงินสำรองของธนาคารเหล่านั้น โดยที่คณะสำรวจฯ เห็นว่าตัวเลขวิเคราะห์ปริมาณเงินนี้ ความคลาดเคลื่อน (ซึ่งมีจำนวนมากอยู่หลายปี) ส่วนใหญ่เกิดจากข้อมูลเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ไม่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงได้รวมจำนวนคลาดเคลื่อนไว้ ในรายการนี้ทั้งสิ้น

๕. เงินสำรองระหว่างประเทศ รวมการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์ต่างประเทศสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยของทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของธนาคารพาณิชย์และของบัญชีผลประโยชน์จากทุนสำรองเงินตรา พึงสังเกตว่าก่อนกลางปี ๒๔๘๘ เงินสำรองเหล่านี้ตีราคาดอลล่าร์ละ ๑๒.๕๐ บาท และจำนวนสุทธิของปริมาณเงินที่เปลี่ยนแปลงไปโดยผลแห่งการซื้อขาย ในอัตราอื่นได้รวมไว้ในรายการที่ ๒ "ด้านองค์การสาธารณะอื่น ๆ" แล้ว

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หอสมุดแห่งชาติรัชมังคลาภิเษก
จันทบุรี

พิมพ์ที่ กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล นายสงวน จันทรสาขา
ผู้พิมพ์ และ ผู้โฆษณา ๒๕๐๓