

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง

เหลียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย

วันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

กลุ่มที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย

กลุ่มย่อยที่ 2.2 การพัฒนาประเทศในมิติของพื้นที่

อดีตและอนาคตของการพัฒนาประเทศในมิติของพื้นที่ในประเทศไทย

Experience and the Way Forward of Spatial Development in Thailand

โดย ดร. อุกิต ชาวเชียร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์
รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ดร.ณรงค์ ป้อมหลักทอง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
คุณอำนาจ พลเดชา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
และคณะ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เรื่อง

เหลี่ยมหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย

กลุ่มที่ 2

การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย

2.2 การพัฒนาประเทศในมิติของพื้นที่

อดีตและอนาคตของการพัฒนาประเทศในมิติของพื้นที่ในประเทศไทย

*Experience and the Way Forward of
Spatial Development in Thailand*

โดย

ดร. อุทิศ ขาวเอียร

ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์

ดร.ณรงค์ ป้อมหลักทอง

คุณอำนาจ พลเดชา และคณะ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
บทสรุป	vii
Summary	viii
บทที่ 1 ความสำคัญของการพัฒนาเชิงพื้นที่	1
บทที่ 2 การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยอดีตถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5-9).....	3
2.1 บทนำ	3
2.2 การพัฒนาพื้นที่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน.....	4
2.3 บทสรุปจากประสบการณ์การพัฒนาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน.....	34
บทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงในมิติของพื้นที่ใน 20 ปีที่ผ่านมา.....	35
3.1 การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างพื้นฐานในรอบ 20 ปี	35
3.2 การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจในมิติของพื้นที่ในช่วง 20 ปี.....	59
3.3 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมมิติของพื้นที่ในช่วง 20 ปี	77
3.4 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมในมิติของพื้นที่ในช่วง 20 ปี	89
บทที่ 4 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าวต่อไป	111
4.1 บทนำ	111
4.2 ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมา	113
4.3 อุปสรรค ความสับสน และการปรับตัวของท้องถิ่น.....	120
4.4 การขับเคลื่อนในอนาคต มุมมองที่ควรจะเป็น และการวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง.....	122
4.5 การเติบโตจากภายในองค์กร ปัจจัยเชิงสถาบันและมุมมองวิวัฒนาการ.....	130
บทบาทของ อปท. ในการพัฒนาพื้นที่.....	132
สรุป.....	135
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	139
5.1 สรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเชิงพื้นที่.....	139
5.2 สรุปผลการพัฒนาในช่วง 20 ปี	141
5.3 ข้อเสนอแนะการพัฒนาเชิงพื้นที่	145
บรรณานุกรม.....	156
ภาคผนวก 1 ดัชนีชี้วัดผลของการพัฒนา.....	161
ภาคผนวก 2 เปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยกับนานาประเทศ.....	171
ภาคผนวก 3 ตารางข้อมูลรายจังหวัด	182
ภาคผนวก 4 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	214
ภาคผนวก 5 มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน.....	215
รายชื่อผู้จัดเตรียมเอกสาร	216

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	ผลการพัฒนาในภาพรวม.....	19
ตารางที่ 3.1	ระยะทางทางหลวง.....	38
ตารางที่ 3.2	ระยะทางทางหลวงต่อพื้นที่ 1,000 ไร่.....	39
ตารางที่ 3.3	รถจดทะเบียนต่อระยะทางหลวง.....	39
ตารางที่ 3.4	ระยะของเส้นทางรถไฟ.....	40
ตารางที่ 3.5	หมู่บ้านที่มีถนนเข้าสู่อำเภอ.....	43
ตารางที่ 3.6	จำนวนหมายเลขที่มีและสัดส่วนของจำนวนหมายเลขที่มี.....	46
ตารางที่ 3.7	จำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่าและสัดส่วนของจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่า.....	47
ตารางที่ 3.8	จำนวนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อสายที่มี (Utilization Rate).....	47
ตารางที่ 3.9	สัดส่วนการมีโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คน.....	48
ตารางที่ 3.10	จำนวนผู้รอรับบริการ (Waiting list) จำแนกเป็นนครหลวงและภูมิภาค.....	49
ตารางที่ 3.11	สัดส่วนการมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากร 100 คนปี 2542-2546 (เครื่องต่อ 100 คน).....	49
ตารางที่ 3.12	จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ต่อ 100 ครัวเรือน.....	51
ตารางที่ 3.13	การติดตั้ง Internet ต่อ 100 ครัวเรือน.....	52
ตารางที่ 3.14	การบริโภคไฟฟ้าต่อหัว.....	53
ตารางที่ 3.15	ดัชนีการบริโภคไฟฟ้า (ในปี 2524 เป็นฐาน).....	54
ตารางที่ 3.16	ปริมาณการบริโภคไฟฟ้า.....	54
ตารางที่ 3.17	อัตราการมีไฟฟ้าของรัฐใช้ของครัวเรือน.....	55
ตารางที่ 3.18	จำนวนผู้ใช้น้ำ (ราย).....	57
ตารางที่ 3.19	ปริมาณการใช้น้ำต่อผู้ใช้น้ำ.....	58
ตารางที่ 3.20	อัตราการมีประปาใช้ของครัวเรือน(หน่วย:ร้อยละ).....	59
ตารางที่ 3.21	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาค ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544.....	61
ตารางที่ 3.22	อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวม ภูมิภาค ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544.....	61
ตารางที่ 3.23	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544.....	62
ตารางที่ 3.24	อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวม ภูมิภาคสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544.....	62
ตารางที่ 3.25	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544.....	63
ตารางที่ 3.26	อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวม ภูมิภาคสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544.....	63
ตารางที่ 3.27	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาบริการ ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544.....	64

ตารางที่ 3.28	อัตรการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวม ภูมิภาคสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544.....	64
ตารางที่ 3.29	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ ราคาปี 2531.....	66
ตารางที่ 3.30	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคเหนือ ณ ราคาปี 2531	68
ตารางที่ 3.31	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคใต้ ณ ราคาปี 2531.....	69
ตารางที่ 3.32	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคตะวันออก ณ ราคาปี 2531.....	70
ตารางที่ 3.33	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคตะวันตก ณ ราคาปี 2531.....	72
ตารางที่ 3.34	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคกลาง ณ ราคาปี 2531.....	73
ตารางที่ 3.35	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดกรุงเทพฯ และปริมณฑล ณ ราคาปี 2531	74
ตารางที่ 3.36	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคเฉลี่ยต่อหัว ระหว่างปี 2524 ถึง 2544.....	75
ตารางที่ 3.37	อัตรการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวม ภูมิภาคเฉลี่ยต่อหัวระหว่างปี 2524 ถึง 2544	76
ตารางที่ 3.38	อัตรการว่างงานจำแนกรายภูมิภาคระหว่างปี 2529 ถึง 2547	76
ตารางที่ 3.39	จำนวนแรงงานจำแนกตามภูมิภาคและสาขาการผลิตในปี 2544	77
ตารางที่ 3.40	ลักษณะทางประชากรที่สำคัญ ในสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2543	79
ตารางที่ 3.41	ประชากรที่ย้ายถิ่นภายใน 5 ปี จำแนกตามภาค เหตุผลในการย้าย ปี 2533.....	80
ตารางที่ 3.42	ประชากรที่ย้ายถิ่นภายใน 5 ปี จำแนกตามภาค เหตุผลในการย้าย ปี 2543.....	81
ตารางที่ 3.43	การศึกษาของประชากรจากการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533	82
ตารางที่ 3.44	การศึกษาของประชากรจากการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543	83
ตารางที่ 3.45	งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานปีงบประมาณ 2537-2542.....	83
ตารางที่ 3.46	จำนวนโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2533-2541	84
ตารางที่ 3.47	จำนวนห้องเรียนทั้งหมดของโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2533-2539.....	84
ตารางที่ 3.48	จำนวนครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2533-2539.....	85
ตารางที่ 3.49	สถานบริการสาธารณสุขภาครัฐ พ.ศ. 2544.....	86
ตารางที่ 3.50	สถานบริการสาธารณสุขในภาคเอกชน พ.ศ. 2544	87
ตารางที่ 3.51	การกระจายเตียง จำแนกตามภาค พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2543	87
ตารางที่ 3.52	จำนวนชุมชนแออัดและประชากรทั่วประเทศ พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2543.....	88
ตารางที่ 3.53	สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ จำแนกรายภาค	94
ตารางที่ 3.54	อัตรการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ จำแนกรายภาค.....	95
ตารางที่ 3.55	อัตรการขยายตัวของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร จำแนกรายภาค	95
ตารางที่ 3.56	พื้นที่ป่าชายเลน จำแนกรายภาค.....	96
ตารางที่ 3.57	พื้นที่ถือครองทางการเกษตร จำแนกรายภาค.....	100
ตารางที่ 3.58	สัดส่วนครัวเรือนเกษตรกรรมที่มีลักษณะถือครองที่ดินเป็นที่เช่า จำแนกรายภาค.....	101
ตารางที่ 3.59	ขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตรของครัวเรือน จำแนกรายภาค	101

	หน้า
ตารางที่ 3.60	คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 103
ตารางที่ 3.61	คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคเหนือ 104
ตารางที่ 3.62	คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคใต้ 105
ตารางที่ 3.63	คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคตะวันออก 106
ตารางที่ 3.64	คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคตะวันตก 106
ตารางที่ 3.65	คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคกลาง 109
ตารางที่ 4.1	การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น จำแนกประเภท และลักษณะงาน 117
ตารางที่ 4.2	การเติบโตของรายได้และองค์ประกอบของรายได้ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น 2543-2547 118
ตารางที่ 5.1	การกระจายรายได้ของภูมิภาคต่างๆ เทียบกับกรุงเทพมหานคร 143
ตารางที่ 5.2	ปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนา 146
ตารางที่ 5.3	โอกาสและศักยภาพในการพัฒนา 147

สารบัญญรูป

	หน้า
รูปที่ 2.1	ผังโครงสร้างการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2 18
รูปที่ 2.2	Western Seaboard 21
รูปที่ 2.3	การพัฒนาภาคใต้และสะพานเศรษฐกิจ 23
รูปที่ 2.4	กลุ่มความร่วมมือการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคสุมาตรา 6 ประเทศ 28
รูปที่ 2.5	การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย 29
รูปที่ 2.6	ทิศทางการพัฒนาประเทศเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงในภูมิภาค 31
รูปที่ 3.1	สัดส่วน Stock ของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศระดับรายได้ต่างๆ ณ ปี 2543 36
รูปที่ 3.2	เครือข่ายการคมนาคมในด้านต่างๆ 42
รูปที่ 3.3	วงจรแห่งความยากจน 92
รูปที่ 3.4	การเปรียบเทียบแนวโน้มการลดลงของพื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 98
รูปที่ 5.1	แสดงการขยายเมืองเพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลกระทบภายนอก 149

บทสรุป

นับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้เน้นการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการลงทุนพัฒนาที่ให้ผลรวมสูง เช่น ระบบขนส่งคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมไปถึงการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่กระจายตัวไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ซึ่งผลของการพัฒนามีทั้งที่ประสบความสำเร็จและที่ต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคจนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

ผลการพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้นและมีสัดส่วนของคนยากจนที่ลดลง รวมไปถึงการที่คนไทยส่วนใหญ่ได้รับการโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมมากขึ้นครอบคลุมไปทุกภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตาม การเติบโตดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานความไม่สมดุลของการพัฒนาในเชิงพื้นที่เนื่องจาก ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม รวมถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจนทำให้การพัฒนาอาจจะไม่ยั่งยืน

ปัญหาและข้อจำกัดที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบันนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ การเมือง ความร่วมมือ ข้อตกลงระหว่างประเทศ ในขณะที่อีกส่วนเกิดจากปัจจัยภายในซึ่งเป็นผลจากข้อจำกัดของพื้นที่ และการพัฒนาประเทศและภูมิภาคต่างๆ ในอดีตตามนโยบายภาครัฐเอง ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลให้การพัฒนาเชิงพื้นที่ใน 20 ปีข้างหน้าทำได้ยากลำบากขึ้น ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทยให้มีการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาคต่างๆ ของประเทศอย่างเหมาะสมจำเป็นจะต้องทำการวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกประเทศซึ่งจะมีส่วนคุกคาม (Threats) หรือมีส่วนสนับสนุนเพิ่มโอกาส (Opportunities) ให้กับประเทศ รวมทั้งต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ภายในประเทศซึ่งได้แก่ ปัญหาหรือจุดอ่อน (Weaknesses) ของประเทศและแต่ละภูมิภาค และล่องรู้ถึงศักยภาพหรือจุดแข็ง (Strengths) ของประเทศและภูมิภาคต่างๆ อย่างชัดเจน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์และมาตรการในการแก้ปัญหาของประเทศในเชิงพื้นที่ในอนาคตได้ในที่สุด

ในการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทยใน 20 ปีข้างหน้า ควรเน้นการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้ไม่ว่าการพัฒนาในแต่ละพื้นที่จะเป็นไปในทางใด สิ่งที่ต้องให้ความสนใจก็คือ ความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ โดยมีความพร้อมที่จะเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีอิทธิพลอย่างมากในปัจจุบัน โดยในที่สุดแล้วมุ่งเป้าไปที่การอยู่ดีมีสุขของประชาชนเป็นสำคัญ

Summary

Since the execution of the fifth national economic and social development plan, development priorities have directed to restructuring nationwide economics and enhancing productivity rather than focusing solely on economic expansion. Mega projects such as investment on transportation, communication and infrastructures aiming to upgrade the well being of people living in other regions of the country. Outcomes from the development plan comprise both success and failure as some projects could not be accomplished as planned.

During the past twenty years, Thai economies have rapidly expanded as in by increase in Gross domestic products (GDP) per capita and reduction in the number of the poor. People living in all parts of the country are covered by and have access to social service and public infrastructure. Nevertheless, such growth is largely based on imbalanced and improper spatial development. As a result, the gap of income distribution between urban and rural areas is higher and tends to continue to wider. Natural resources are carelessly exploited causing environmental problems and pollution. What's more, conflicts of interest among various groups become more pervasive. These issues eventually lead to unsustainable development of the nation.

Problems and obstacles encountered are generated by both external and internal factors. External factors are usually cited as uncontrollable forces i.e. globalization, international laws and politics and bilateral and multilateral agreements. Internal factors include outcomes of the country's development policies in the past and geographical limitations such as natural hazards. Combinations of these factors pose more difficulties for future planning and development to the nation. Therefore, in order to improve economies as well as social welfare of people all over the country, careful analysis should be made both externally and internally. Analyzing the country's position and situation triggers its own strengths and weaknesses while external analysis enables the country to seek favorable opportunities or initially find a way to cope with threats. Based on such analysis, the country's policies, objectives and strategies for solving spatial-oriented problems can be formulated or developed.

Spatial development in the next twenty years should be built upon the potential and capacity of each unique area. No matter which way the development paths will lead to the most important issue to keep in mind is the balance of economic, social, environment and cultural aspects. Inevitably, globalization should be taken into account, together with the goal of the well being of the people in the whole country.

อดีตและอนาคตของการพัฒนาประเทศ ในมิติของพื้นที่ในประเทศไทย

Experience and the Way Forward of Spatial Development in Thailand

บทที่ 1

ความสำคัญของการพัฒนาเชิงพื้นที่

นโยบายการพัฒนาประเทศไทยก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ได้มุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อให้ประเทศไทย “มีระดับการพัฒนา” ที่มีความแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในทวีปยุโรปและอเมริกาน้อยลง โดยอาศัยแนวความคิดแบบทุนนิยมตะวันตกเข้ามาใช้อย่างเข้มข้นในช่วง 20 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ประเทศไทยโดยคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ส่งผลให้การพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก พื้นที่ป่าถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นพื้นที่เพาะปลูกเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออก มีความพยายามที่จะลดพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมตามธรรมชาติ (ในฤดูน้ำหลาก) ให้มาอยู่ในขอบเขตการควบคุมน้ำได้ด้วยระบบชลประทาน เงินกู้จำนวนมากจากธนาคารโลกและธนาคารนานาชาติอื่นๆ ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างเขื่อนและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในทุกๆ ด้าน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของประเทศ จนทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศถูกปรับเปลี่ยนสภาพจากประเทศด้อยพัฒนาเป็นประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งทำให้ผู้นำประเทศในยุคต่อๆ มา มีความพอใจกับความสำเร็จของแผนพัฒนาประเทศดังกล่าว

สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วง 20 ปีแรกของแผนพัฒนาประเทศก่อให้เกิดความเจริญที่กระจุกตัวในบางพื้นที่อย่างเด่นชัดขึ้นทุกที โดยเฉพาะพื้นที่ๆ เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นแหล่งรองรับความเจริญในทุกๆ ด้าน เนื่องจากมีความพร้อมและมีความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นศูนย์กลางในเกือบทุกด้านความเจริญแบบ “เมืองโตเดี่ยว” ทำให้เกิดความแออัดคับคั่งของประชากรที่ถูกดึงดูดโดยความได้เปรียบเชิงพื้นที่ดังกล่าว การพัฒนาเมืองเป็นอย่างไรทิศทางถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการผังเมือง (พ.ศ. 2518) และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง (พ.ศ. 2522) ก็มิได้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงในการกำหนดทิศทางของการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เริ่มตั้งแต่ปี 2525 จนถึงปัจจุบัน (รวมเป็นเวลาอีกมากกว่า 20 ปี) ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ เนื่องจากผลของความเจริญที่กระจุกตัวอยู่แต่เพียงกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเท่านั้น ความพยายามในการกระจายความเจริญไปยังชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกอย่างต่อเนื่องด้วยการลงทุนมากกว่า 2 ล้านล้านบาทในโครงสร้างพื้นฐาน มาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นับว่าประสบผลสำเร็จด้วยดีในเชิงเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการเติบโต

ทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าตัว รายได้ต่อหัวของจังหวัดระยองเป็นลำดับที่ 1 ของประเทศ มีกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างครบวงจรมากมาย แต่ก็มิอาจหยุดยั้งการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปได้ ประชากรของ กทม. และปริมณฑลมีมากกว่า 9 ล้านคน (นับรวมประชากรแฝง) จัดเป็นเมืองหลวงลำดับที่ 15 ของโลก (ในปี 2534) มีผลผลิตมวลรวมมากกว่าร้อยละ 53 ของผลิตรวมของประเทศเป็นศูนย์รวมของภาคอุตสาหกรรมการค้าการธนาคารและบริการ โดยในปี 2544 มีสัดส่วนถึงร้อยละ 89.2, 67.8, 73.9 และ 64 ของประเทศ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคที่ยังคงสูงเกิดผลกระทบต่อเนื่องอีกหลาย ๆ ด้าน เช่น ความแออัดคับคั่งของที่อยู่อาศัย ปัญหามลพิษทางอากาศ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ปัญหาน้ำเสีย ขยะ อากาศเสีย ปัญหาคนล้นเมือง ยาเสพติด อาชญากรรม ระบบสาธารณสุขไม่เพียงพอ ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรเมืองตกต่ำ ในขณะเดียวกันในภาคชนบทถึงแม้ว่าจำนวนประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นยากจนจะลดลง แต่ก็ยังมีสูงถึง 6.22 ล้านคน หรือร้อยละ 9.79 ของประชากรของประเทศ (2545) ปัญหาที่บีบคั้นคนในชนบทไม่แตกต่างไปจากประชากรเมือง การทำมาหากินที่ยากลำบากมากกว่าในอดีตเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและการกระจายทรัพยากรไม่ทั่วถึงอีกต่อไป เนื่องจากความจำกัดของทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นที่ดิน แหล่งน้ำ และการเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำกัด ปัญหาแหล่งจ้างงานจำกัดในบริเวณท้องถิ่นอาศัย ทำให้ต้องย้ายถิ่นไปทำงานนอกพื้นที่ห่างไกล ทำให้ครอบครัวเกิดปัญหาความอบอุ่น ครอบครัวมีความเปราะบางที่จะต้านต่อกระแสโลกาภิวัตน์และทุนนิยมแบบตะวันตก ทำให้ครอบครัวอ่อนแอ ชุมชนไม่เข้มแข็งเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่คือ (1) เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินนโยบายเชิงพื้นที่ของประเทศไทยว่ามีวิวัฒนาการมาอย่างไร มีปัจจัยอะไรที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ไปในทิศทางดังกล่าว (2) เพื่อศึกษาผลและผลกระทบอันเกิดจากการใช้นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศว่าส่งผลให้ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดในการพัฒนาเชิงพื้นที่ อะไรเป็นผลกระทบในเชิงลบอันเกิดขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าวในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (3) เพื่อศึกษาถึงผลของการใช้นโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคด้วยการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจราชการส่วนกลางไปให้องค์กรบริการส่วนท้องถิ่น และ (4) เพื่อเสนอแนะกรอบแนวคิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ (แลหน้า) ในอีก 20 ปีข้างหน้า¹

เนื้อหาของรายงานฉบับนี้ประกอบด้วย ความสำคัญของการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ปรากฏในบทที่ 1 บทที่ 2 ศึกษาถึงวิวัฒนาการของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในมิติเชิงพื้นที่และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอนุภูมิภาคต่างๆ บทที่ 3 ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศในมิติต่างๆ บทที่ 4 ศึกษาถึงนโยบายถ่ายโอนอำนาจจากกิจกรรมที่ปฏิบัติโดยส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเพื่อพัฒนาตนเอง และ บทสุดท้าย เป็นการ “แลหน้า” ไปอีก 20 ปีว่าจะมีกรอบแนวคิดอย่างไรที่จะเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศมีผลดี (มีประสิทธิภาพ) มากกว่าในอดีต

¹ เพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทางในการระดมความคิดในการจัดสัมมนากลุ่มย่อย

บทที่ 2

การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยอดีตถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5-9)

ในส่วนนี้ได้กล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทย โดยเริ่มต้นกล่าวถึงการ
พัฒนาพื้นที่อย่างไม่ยั่งยืนในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีลักษณะนโยบายที่เน้นการเติบโตทาง
เศรษฐกิจและมุ่งกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานครต่อไปยังเมืองหลักในภูมิภาค พื้นที่ชายฝั่ง
ทะเลตะวันออก พื้นที่ภาคตะวันตกและพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ผลก็คือได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคม
ตามมาอย่างรุนแรง ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาให้มุ่งสู่การบูรณาการระหว่างการพัฒนาเมือง
และชนบทโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวขับเคลื่อน อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงภายใต้
กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยจำต้องมุ่งสู่การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชื่อมโยง
สู่ประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติมากขึ้น โดยดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มความ
ร่วมมือการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) กลุ่มเขตเศรษฐกิจ
สามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป บังคลาเทศ-
อินเดีย-สหภาพพม่า-ศรีลังกา-ไทย (BIMST-EC) กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจอ่าวเอเชีย-ญี่ปุ่น-อาเซียน
(ACMECS) ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถมีบทบาทเป็นฐานการผลิต การบริการ และประตูเศรษฐกิจ
เชื่อมโยงในภูมิภาคได้ ดังนั้นแนวทางการพัฒนากลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระยะต่อไป
ไทยควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศและสนับสนุนบทบาทภาคเอกชน
ให้สามารถเอื้อต่อความร่วมมือต่างๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาฐานการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม
การพัฒนาด้านพลังงาน การพัฒนาเป็นศูนย์กลางโทรคมนาคม การเงิน การท่องเที่ยว และการขนส่งทาง
อากาศและทางบกของภูมิภาค

2.1 บทนำ

การพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทยมีวิวัฒนาการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดย
ลำดับนับตั้งแต่การพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งเป็นการนำเอาทรัพยากร
ธรรมชาติและศักยภาพทางภูมิศาสตร์ต่างๆ ของพื้นที่มาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่นั้นๆ
เพื่อก่อให้เกิดผลของการพัฒนาโดยรวมของประเทศ

ในอดีตการพัฒนาเชิงพื้นที่ดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นทั้งเพื่อการชักจูงให้เกิดการลงทุนทั้งจากภายในและ
ภายนอกประเทศโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้าและบริการโดยที่รัฐบาลกลางให้การสนับสนุนตาม
แนวนโยบายที่วางไว้ และการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยการใช้ศักยภาพของพื้นที่เป็นพื้นฐานหลัก
เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยยังมีประชากรที่ประกอบอาชีพหลักทางด้านเกษตรอยู่มากกว่าอาชีพนอก

ภาคเกษตร ผลจากการพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและประชากรเมืองที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วกว่าลักษณะการเติบโตตามธรรมชาติ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในกระบวนการกระจายอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ซึ่งส่งเสริมการมีสิทธิ และการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเป็นหลัก นอกจากนี้การกระจายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจสู่ส่วนท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดหลักการพัฒนาที่สำคัญที่ให้มีการพัฒนาพื้นที่ (Area) – ภารกิจ (Function) – และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ควบคู่กันไป อันเป็นการแสดงถึงความสำคัญของการพัฒนาเชิงพื้นที่มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง²

- การให้ท้องถิ่นและชุมชนหรือประชากรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่
- ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตดี
- องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ มีการบริหารงานที่โปร่งใส สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและมีความคล่องตัว
- การให้บริการสาธารณะของรัฐหรือท้องถิ่นที่อำนวยความสะดวกโดยตรงกับประชาชนและชุมชน

นอกจากนี้แผนพัฒนาฉบับฯ ที่เก้า (พ.ศ. 2545 - 2549) ก็ได้คาดการณ์ประชากรเมืองมีการขยายตัวมากกว่าที่เป็นมาในอดีตในอีก 15 ปีข้างหน้าประชากรเมืองจะมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศ และพบว่าการพัฒนาเมืองดังกล่าวจะยังขาดการชี้นำ ขาดการรองรับโครงสร้างพื้นฐานที่ตามไม่ทัน และการที่ท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จำกัดก็อาจไม่สามารถจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมและผังเมืองได้อย่างทันต่อการเติบโตของเมือง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความแออัดของกิจกรรมและชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดินและการกำกับทางผังเมืองซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางทิศทางการพัฒนารองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว

2.2 การพัฒนาพื้นที่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยในช่วง 20 ปี ตามแผนพัฒนาฯ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมานี้อาจกล่าวได้ว่านโยบายและแนวทางการดำเนินงานได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายอยู่บ้าง แต่ขณะเดียวกันก็มีปัญหาด้านผลกระทบข้างเคียงที่ส่งผลให้บางนโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามเมื่อทบทวนจากนโยบายและผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในแต่ละพื้นที่แล้วมีสาระสำคัญๆ

² การพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย โดย โปรเฟสเซอร์ ดักลาส เวนเตอร์, มิถุนายน 2542

ที่จะหยิบยกขึ้นมาเพื่อการวางนโยบายและแนวทางการพัฒนาในช่วง 20 ปีข้างหน้าของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

2.2.1. นโยบายการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ

การพัฒนาประเทศไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมาโดยภาครัฐเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานพัฒนานั้นได้ก่อให้เกิดฐานการพัฒนา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นในพื้นที่ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศเนื่องจากมีความพร้อมในหลายๆ ด้านในขณะที่พื้นที่อื่นๆ มีการเจริญเติบโตที่ช้ากว่าซึ่งวิวัฒนาการของพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

การพัฒนากรุงเทพมหานครในช่วงที่ผ่านมา มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ขณะที่เมืองอื่นๆ ในภูมิภาคมีการพัฒนาที่ล่าช้ากว่ามาก ส่งผลให้กรุงเทพมหานครเป็นแหล่งรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศเพียงแห่งเดียว จึงเกิดปัญหาจากการพัฒนาแบบเอกนคร คือ ความแออัดคับคั่งและการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้รูปแบบการพัฒนากรุงเทพมหานครที่ไม่ชัดเจนและ ขาดการชี้แนะและการปฏิบัติทางผังเมืองที่เหมาะสม ยิ่งเพิ่มความสับสน ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวนโยบายการพัฒนากรุงเทพมหานครในแผนพัฒนาที่ผ่านมาพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

นโยบายและแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มุ่งเน้นการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมใหม่หรืออุตสาหกรรมหลักของประเทศ และพัฒนาเมืองหลักทั้งนี้สืบเนื่องมาจากก่อนช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้นมีการกระจุกตัวของกิจกรรมการผลิตส่วนใหญ่รวมตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ยังไม่มีการกระจายตัวออกไปสู่ส่วนภูมิภาคเท่าที่ควรก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างภาคมากขึ้น ประมาณว่ากรุงเทพมหานครขณะนั้นมีขนาดประชากรใหญ่กว่าเมืองเชียงใหม่ถึง 37 เท่าตัว³

ในแนวนโยบายของกรุงเทพมหานครนั้นจึงได้มีความพยายามกำกับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะทางกายภาพ ด้วยการกำหนดรูปแบบและทิศทางการพัฒนาให้เนื้อเมืองของกรุงเทพมหานครที่หนาแน่นมากกระชับอยู่ภายในถนนวงแหวนรัชดาภิเษกและเนื้อเมืองที่เบาบางกำหนดให้ขยายตัวออกไปจากแนวถนนวงแหวนรัชดาภิเษกก็กำหนดอยู่ในแนวถนนวงแหวนรอบนอก ขณะเดียวกันก็กำหนดพื้นที่สีเขียวเป็นแนวป้องกันมิให้การขยายตัวเมืองกระจายไปสู่ทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งก็มีนโยบายให้มีการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะทั้งระดับผังเค้าโครงระดับภาคและผังเค้าโครงระดับเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานครเป็นเครื่องมือการกำกับดังกล่าว

³ สรุปผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า

สำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญก็ได้กำหนดให้มีการจัดระบบขนส่งมวลชนและส่งเสริมการใช้บริการขนส่งทางรถไฟและทางน้ำ กำหนดให้มีการจัดตั้งสถานีขนส่งรถบรรทุกสินค้าในเมืองเพื่อลดผลกระทบด้านการจราจร นอกจากนี้ยังมีแนวทางการดำเนินงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย การป้องกันอากาศเสียในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ด้านการบริหารจัดการให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับของกรุงเทพมหานครเพื่อสนับสนุนนโยบายผังเคา์โครงการดังกล่าว

ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

การเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ห้า ปรากฏว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพิ่มความหนาแน่นในพื้นที่สมุทรปราการขณะที่ย่านพักอาศัยเริ่มกระจายไปสู่จังหวัดนนทบุรีมากขึ้นเป็นลำดับ โดยพื้นที่ใจกลางเมืองเพิ่มความเข้มข้นทางด้านธุรกิจการค้ามากขึ้น สถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำของประชากรก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องซึ่งพบว่าประชากรจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออพยพเข้ามามากกว่าภาคอื่น

เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้กรุงเทพมหานครเจริญเติบโตไปโดยที่ไม่สามารถชลอทางด้านกายภาพลงได้นั้น สืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และการพัฒนาเมืองหลักก็ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ประกอบกับการพัฒนาในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นมีการดำเนินงานที่ยังเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ท้องถิ่นคือกรุงเทพมหานครเองก็อยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถบริหารจัดการพัฒนากรุงเทพมหานครได้อย่างมีเอกภาพ ผลก็คือ ปัจจัยทางด้านโครงสร้างพื้นฐานไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการพัฒนาของภาคเอกชนได้ ซึ่งก็ส่งผลให้ภาครัฐต้องตามให้บริการภาคเอกชนในที่ซึ่งเปิดพื้นที่พัฒนาใหม่จนเกิดเป็นชุมชนขึ้นเป็นย่อมๆ กระจายอยู่ในพื้นที่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลโดยปราศจากการกำกับทิศทางการพัฒนาของภาครัฐ

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญได้แก่ข้อจำกัดการคลังท้องถิ่นและรัฐบาล ที่ไม่สามารถระดมทุนเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานหลักได้ทันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานหลักต้องพึ่งเงินกู้ต่างประเทศเป็นสัดส่วนสูง การพึ่งพารายได้ของหน่วยงานท้องถิ่นเองมาลงทุนสมทบมีน้อย ซึ่งก่อให้เกิดการขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้การขาดการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองอย่างจริงจังส่งผลต่อการพัฒนาที่ไม่เป็นระเบียบและการใช้ประโยชน์ที่ดินสับสน

(2) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)

แนวทางการพัฒนาในแผนฯ 6 เป็นการแก้ปัญหาที่เกิดจากพัฒนาในแผนฯ 5 ที่เกิดปัญหาทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินยังไม่มีสิทธิภาพ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นยังขาดความสามารถด้านการระดมทุน มาตรการพัฒนาไม่ครอบคลุมถึงผู้มีรายได้น้อย และการบริหารองค์กรไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงเป็นการวางแผนนโยบายการพัฒนาต่อเนื่อง และเพิ่มเติมจากแผนฯ 5 โดยการนำมาตรการด้านการลงทุนขยายโครงข่ายบริการพื้นฐานกับมาตรการทางผังเมือง มาเป็นแนวนโยบายการพัฒนา การกำหนดพื้นที่เป้าหมายออกเป็น 4 บริเวณ คือ (1) พื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจชั้นใน (2) พื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว (3) พื้นที่ย่านอุตสาหกรรม (4) พื้นที่กรุงเทพมหานครที่เหลือ และเขตปริมณฑลรอบนอก รวมถึงสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางพัฒนาเมืองระดับชาติขึ้น ให้ทำหน้าที่กำหนดและประสานนโยบาย แผนงาน และการระดมทุน

แผนการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานหลัก ซึ่งประกอบด้วยแผนงานแก้ปัญหาจราจรและการขนส่งที่เน้นการปรับปรุงยกระดับคุณภาพและพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ การปรับปรุงขยายโครงข่ายถนนให้เชื่อมโยงเป็นระบบ แผนขยายระบบประปา และแผนการป้องกันและแก้ปัญหาน้ำท่วม มุ่งเน้น การขยายบริการระบบประปา การปรับปรุงการบริหารงานและการจ่ายน้ำ การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำ แผนการจัดที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด เน้นการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับปรับปรุงชุมชนแออัด สนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนพัฒนา

ในด้านแผนพัฒนาผู้มีรายได้น้อย ประกอบด้วย การจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึง การส่งเสริมอาชีพ จัดสร้างที่อยู่อาศัยและปรับปรุงชุมชนแออัด สนับสนุนการศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

สำหรับการแบ่งภาระการลงทุนพัฒนาระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสม โดยการเพิ่มบทบาทส่วนท้องถิ่น พิจารณาการจัดเก็บค่าบริการสาธารณะให้คุ้มทุน การส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

รวมถึงการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรกลางพัฒนาเมืองระดับชาติ และกองทุนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้ทำหน้าที่กำหนดและประสานนโยบาย แผนงาน โครงการ รวมถึงการจัดสรรเงินลงทุนตามแผนงานโครงการที่กำหนด

ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ นับว่าเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตเป็นอย่างมากโดยที่พื้นที่ส่วนต่างๆ ของประเทศและแม้แต่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และระบบเมืองหลักก็ยังไม่สามารถพัฒนาขึ้นมารองรับการเจริญเติบโตได้อย่างทันต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องปรับนโยบายและแนวทางการพัฒนาให้พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลสามารถรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแนวนโยบายหลักจึงมีการลงทุนพัฒนาในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นอย่างมากทั้งด้านการแก้ไขปัญหาการจราจร น้ำท่วม การจัดที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยไม่ต่ำกว่า 20,000 หน่วย ประมาณการวงเงินลงทุนขณะนั้นไม่ต่ำกว่า 16,000 ล้านบาท

นโยบายการลงทุนดังกล่าวเป็นการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของแต่ละพื้นที่มากกว่าการชี้้นำการขยายตัวและการเติบโตของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

ประชากรกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปี 2534 ประมาณว่ามีถึง 9.3 ล้านคน ซึ่งเมื่อเทียบกับมหานครใหญ่ของโลกแล้วกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนับได้ว่าติดอันดับที่ 15 ของโลก

บทบาททางด้านเศรษฐกิจก็เติบโตจนมีความเด่นชัดว่าพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น นับได้ว่าเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศโดยมีสัดส่วนการผลิตถึงร้อยละ 51 ของผลผลิตรวมของประเทศในปี 2534 ที่สำคัญยังคงเป็นภาคการบริการทางด้านธุรกิจการค้า การลงทุนในระดับนานาชาติซึ่งเอื้อต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศให้เข้าสู่การค้าในระดับโลก

การขยายตัวของชุมชนและการใช้ที่ดินเป็นไปตามโครงข่ายระบบบริการพื้นฐานหลักตามแนวถนนสายหลักแผ่ลามออกสู่ปริมณฑลทางด้านตะวันออกไปยังพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ทั้งนี้ เนื่องจากราคาที่ดินในพื้นที่ชานเมืองและชนบทนั้นมีราคาต่ำกว่าในเมือง เกิดการเก็งกำไร ของราคาที่ดิน การใช้ผังเมืองเพื่อการกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินก็มีความขัดแย้งกันอยู่ การพัฒนาจึงไม่ก่อให้เกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจอย่างคุ้มค่า ผลก็คือ พื้นที่ซึ่งไม่มีการพัฒนานั้นเกิดเป็น "Rust Belt"

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็ยังจำเป็นต้องมีการกำหนดฐานอุตสาหกรรมหลักและประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศไทย เพื่อพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการค้าและการเงินสู่นานาชาติให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งกรุงเทพมหานครและพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญได้แก่ขีดความสามารถของท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถประสานการลงทุนเพื่อการแก้ไขปัญหาจราจร ที่อยู่อาศัย รวมถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การขาดแคลนสวนสาธารณะ และมลพิษต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดปัญหาทับถมขึ้นเป็นลำดับ

(3) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

แผนพัฒนาฉบับที่ 7 นี้กำหนดให้พื้นที่ภาคมหานคร ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่เกิดจากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมภาคกลางตอนบนซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจใหม่ และพื้นที่ภาคกลางตะวันตกเป็นพื้นที่ฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศที่เชื่อมโยงสู่การพัฒนาในระดับโลก เพื่อช่วยลดปัญหาของกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานเพื่อเป็นแกนนำการขยายตัวและการใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมเป็นระเบียบและให้สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบเข้ากับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

แนวทางการจัดการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมเมืองในภาคมหานคร เน้นการพัฒนาที่ดินว่างเปล่า การใช้ผังเค้าโครงการพัฒนาเป็นแผนชี้นำ การกำหนดเขตควบคุมอาคาร การอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ กำหนดพื้นที่สีเขียว รวมถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นระบบการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น.

แนวทางการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานประกอบด้วย การแก้ไขปัญหาการจราจรและจัดระบบขนส่งในเมือง โดยการส่งเสริมระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ ก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ามหานคร การพัฒนาระบบทางด่วนระหว่างเมืองและทางเลี่ยงเมืองโดยเฉพาะทางเลี่ยงเมืองที่ไม่ต้องการให้การจราจรที่ไม่จำเป็นผ่านเข้ามายังตัวเมืองกรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีการพัฒนาท่าอากาศยานพาณิชย์สากลแห่งที่ 2

เพื่อสร้างความเป็นศูนย์กลางการบินของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การขยายบริการระบบสื่อสารโทรคมนาคม การป้องกันน้ำท่วม การขยายโครงข่ายบริการน้ำประปาเข้าไปในพื้นที่ชานเมืองที่ขยายตัวรวดเร็ว

คนยากจนในเมืองจัดได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานครและเข้ามาตั้งหลักแหล่งอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งแนวทางการพัฒนาคนยากจนในเมือง ประกอบด้วย การปรับปรุงชุมชน การจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย การพัฒนาคนยากจนในเมืองให้มีโอกาสทางเศรษฐกิจ การเพิ่มประสิทธิภาพของท้องถิ่น การปรับปรุงการบริการงานพัฒนา กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและออกกฎหมายใหม่

ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ เป็นช่วงที่การเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการพัฒนาของประเทศ มีการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา ขณะเดียวกันได้มีการรวมตัวของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการพัฒนาภายใต้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันที่สำคัญและมีผลกระทบต่อพัฒนาเชิงพื้นที่โดยตรงได้แก่ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) ประกอบด้วย ประเทศไทย เมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ซึ่งได้เริ่มขึ้นในปี 2536 เป็นต้นมา การพัฒนาดังกล่าวเป็นการสร้างโอกาสให้ประเทศไทยเปิดประตูสู่การค้าในระดับนานาชาติเพิ่มมากขึ้น

การขยายตัวของชุมชนเป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้โดยมีการขยายตัวเชื่อมโยงกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พร้อมๆ กับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก มีการเริ่มเตรียมการพัฒนาสนามบินพาณิชย์สากลแห่งที่ 2

ปัญหาผลกระทบจากการขยายตัวเมืองที่สำคัญคือการที่เอกชนตามการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมออกไปอย่างเอกเทศในพื้นที่ซึ่งไม่มีการบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเกิดการขูดเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อจัดเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยในมาตรฐานต่ำ ผลก็คือมีปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งขยะ น้ำเสียตามมา กระจายไปทั่วทั้งประเทศ

มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้ง ขยะ น้ำเสีย มลพิษทางอากาศ และการขาดแคลนพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน รวมถึงตลอดทั้ง การพัฒนาและอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งประวัติศาสตร์วัฒนธรรม แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรจนเกิดการพัฒนาที่ไม่สมดุลทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม

ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาที่สำคัญ ยังคงเป็นปัญหาข้อจำกัดของท้องถิ่นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540–2544)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้เป็นแผนที่มุ่งการพัฒนา คน เป็นสำคัญซึ่งก็เป็นการวางระบบการพัฒนาที่เน้นให้โครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาทางกายภาพซึ่งนำการขยายตัวเมืองที่มีการแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการจราจร ขยะ น้ำเสีย ของรูปแบบให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนมากยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งนี้ในส่วนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มุ่งเน้น

- การจัดระเบียบการขยายตัวของชุมชน ประกอบด้วย
 - ชุมชนใจกลางเมืองมหานคร โดยพัฒนาฟื้นฟูเกาะรัตนโกสินทร์ตามแผนแม่บท
 - ชุมชนชานเมืองมหานคร โดยวางแผนพัฒนาระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพเชื่อมโยงภายในพื้นที่ พร้อมทั้งจัดโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน

- ชุมชนเมืองใหม่ในพื้นที่รอบนอกกรุงเทพมหานคร โดยเป็นชุมชนเมืองใหม่ที่มีศักยภาพเป็นแหล่งสร้างงาน และสามารถรองรับการกระจายกิจกรรมและการลงทุนจากกรุงเทพมหานคร

- การแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การพัฒนาและขยายโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ และใช้ระบบรถไฟฟ้าเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาภาคมหานคร เชื่อมโยงระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนและระบบขนส่งมวลชนอื่นๆ สนับสนุนให้หน่วยงานของภาครัฐและเอกชนย้ายแหล่งกิจกรรมให้กระจายออกไปอยู่พื้นที่ที่จัดเตรียม การจัดระบบการจราจร และจัดให้มีโครงข่ายถนนเลี้ยวเมืองรอบเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อช่วยลดความแออัดของการจราจร

ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

เมื่อเริ่มต้นการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ก็ปรากฏว่าเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่กำลังขยายตัวและที่เพิ่งเริ่มดำเนินธุรกิจใหม่ๆ มีการยุบเลิกและลดแรงงานลงอย่างกว้างขวางส่งผลกระทบต่อกรวางงาน กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ

การพัฒนาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ประสบภาวะทางการเงินมีการปล่อยพื้นที่ซึ่งยังพัฒนาไม่แล้วเสร็จกระจายอยู่ทั่วไปทั้งในพื้นที่เมืองชั้นในที่มีการพัฒนาอาคารคอนโดมิเนียม และโครงการบ้านจัดสรรชานเมือง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจตามมา

การขยายตัวของชุมชนในเขตชานเมืองมีการชะลอตัวลงอันเนื่องมาจากธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์หดตัวลง อย่างไรก็ตามในพื้นที่ใจกลางเมืองมหานครนั้นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ก็ได้เป็นแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อ 21 พฤษภาคม 2540 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ซึ่งผลการดำเนินงานในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นขั้นตอนเตรียมการพัฒนาในบางพื้นที่ เช่น การปรับปรุงป้อมมหากาฬ การปรับปรุงบริเวณถนนพระอาทิตย์

ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญก็เริ่มมีการดำเนินงาน พัฒนาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ทางด่วนภายในเมืองและระหว่างเมืองเพิ่มมากขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาการจราจร

ด้านการผังเมืองและสิ่งแวดล้อมชุมชน ได้มีการใช้ผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ชุมชนทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมของชุมชนเช่น การเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะ การบำบัดน้ำเสีย

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานในช่วงนี้จะเกิดจากการปรับตัวในหลายเรื่องทั้งด้านการปรับตัวเพื่อการรองรับวิกฤตทางเศรษฐกิจ การปรับตัวเพื่อการรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เริ่มมีผลในทางปฏิบัติซึ่งการปรับตัวดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจออกไปยังส่วนภูมิภาคด้วยเนื่องจากจะเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการดูแลตนเองมากขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่ามีวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างมากในพื้นที่เมืองแต่พื้นที่ชนบทซึ่งยังคงเป็นฐานการผลิตหลักที่สำคัญที่ช่วยให้วิกฤตของเมืองบรรเทาลงเช่นการผลิตทางด้านอาหารเพื่อหล่อเลี้ยงเมืองในราคาที่ไม่แพงมากเกินไป ทำให้ค่าเงินเฟ้ออยู่ในระดับที่ไม่สูง นอกจากนี้พื้นที่ชนบทยังเป็นแหล่งรองรับของผู้คนที่ตกงานจากปัญหาการยุบเลิกกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือลดขนาดของธุรกิจลง

2.2.2 นโยบายที่มุ่งกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร

1. การพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง

นโยบายในการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การพัฒนาเมือง เพื่อเป็นฐานการจ้างงานและการบริการที่สามารถดึงดูดการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจได้ซึ่งมีแนวนโยบายหลักคือ 1) เร่งสร้างฐานเศรษฐกิจของเมืองหลักให้เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญระดับภาค 2) เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการให้กับเมืองหลัก 3) ปรับปรุงบริการทางสังคมของเมืองหลักให้เพียงพอ 4) จัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองให้เหมาะสม 5) ปรับปรุงฐานะการคลังและการบริหารการพัฒนาของเทศบาลเมืองหลัก เพื่อให้มีสมรรถนะในการรองรับการกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร ลำดับการพัฒนาของการพัฒนาเมืองตามช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ มีดังนี้

(1) นโยบายและแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

พื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเมืองหลัก คือพื้นที่เมือง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี สงขลา-หาดใหญ่ และเมืองที่จะพัฒนาในระยะต่อไป 6 เมือง คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ราชบุรี สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต

นโยบายการเสริมสร้างบทบาทและกิจกรรมที่สำคัญในเมืองหลัก ดังนี้

- เมืองเชียงใหม่ พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการของภาคเหนือตอนบน เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมหัตถกรรม พัฒนาริเวณเมืองเชียงใหม่-ลำพูนให้เป็นเขตอุตสาหกรรม

- เมืองขอนแก่น พัฒนาให้เป็นศูนย์การค้าและบริการ ศูนย์บริหารราชการและการศึกษาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการ อุตสาหกรรมบริการ
- เมืองนครราชสีมา พัฒนาให้เป็นศูนย์บริการขนส่งสินค้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการ การบริการ
- เมืองชลบุรี พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการขนส่ง การค้าและบริการของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในระยะ 5 ปี ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก
- เมืองสงขลา-หาดใหญ่ พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจของภาคใต้ พัฒนาให้เป็นเมืองท่าสินค้าออกที่สำคัญ พัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก อุตสาหกรรมยางพารา ประมง การขุดเจาะก๊าซ และน้ำมัน

นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายการขยายฐานเศรษฐกิจของเมืองหลักให้เป็นแหล่งจ้างงาน โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบสินเชื่อ การพัฒนาทางวิชาการ การตลาด และการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาบริการสังคม เพื่อยกระดับมาตรฐานและจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน การบริการศึกษา

สำหรับการพัฒนาบริการพื้นฐานต่างๆ มีการกำหนดการปรับปรุงและขยายระบบขนส่งหลัก การจัดสร้างท่าเรือน้ำลึก ขยายและพัฒนาสนามบิน วางแผนแม่บทและจัดระบบการจราจร ปรับปรุงบริการสาธารณสุขโรค การบริการสื่อสารโทรคมนาคม

(2) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แนวทางในการพัฒนาเมืองหลักเป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนฯ 5 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเมืองศูนย์กลางโดยการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานที่จำเป็นควบคู่กับมาตรการทางผังเมืองและการใช้ที่ดิน การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเป็น 24 เมือง (25 เทศบาล) นั่นคือ 1) เมืองหลักที่ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่อง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี 2) เมืองรองที่เริ่มการพัฒนา 6 เมือง คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต 3) เมืองศูนย์กลางความเจริญอื่นๆ ที่จะเริ่มเตรียมการพัฒนา รวม 13 เมือง ได้แก่ ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดนโยบายการจัดระบบบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตรการทางผังเมือง การเร่งส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และระบบการตลาดในเมืองศูนย์กลางความเจริญ ตลอดจนการกำหนดการแบ่งภาระลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานส่วนรวมของเมืองให้สัดส่วนการรับภาระการลงทุนระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่น

สำหรับแผนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 แผนหลัก คือ 1) แผนพัฒนาบริการพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ได้กำหนดแผนงานพัฒนาการขนส่ง ทั้งการขนส่งทางเรือ การขนส่งทางอากาศของเมืองศูนย์กลางต่างๆ แผนงานพัฒนาการสื่อสาร แผนงานจัดหา

น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ให้เพียงพอกับความต้องการ แผนงานปรับปรุงสาธารณูปโภคในเขตเมือง เช่น การป้องกันน้ำท่วม การกำจัดน้ำเสีย ระบบโครงข่ายคมนาคม การกำจัดขยะ ปรับปรุงชุมชนแออัดตลอดจน แผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย และแผนงานพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม 2) แผนงานพัฒนาฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในเมืองหลัก ได้แก่ แผนงานส่งเสริมอุตสาหกรรม การเพิ่มสิทธิประโยชน์ ส่งเสริมการลงทุน แผนงานส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาการผลิตสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้าน พัฒนาการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว และแผนงานพัฒนาระบบตลาดและข้อมูลข่าวสารการตลาด พัฒนาระบบคลังสินค้าและสินเชื่อตลาดการเกษตร 3) แผนงานจัดระเบียบการใช้ที่ดิน โดยการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมของเมืองศูนย์กลางความเจริญทุกแห่ง และนำมาตรการผังเมืองมาใช้ปฏิบัติอย่างเข้มงวด 4) แบ่งภาระความรับผิดชอบและการฝึกกำลังการพัฒนาระหว่างรัฐบาล ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และส่งเสริมเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ การให้ความช่วยเหลือแก่ส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างและการจัดเก็บภาษี เพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ๆ ของส่วนท้องถิ่น และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของส่วนท้องถิ่น

(3) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ในแผนฯ 7 นี้ มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจของแต่ละภาค ตลอดจนริเริ่มพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและลดความอัดให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยให้เมืองศูนย์กลางความเจริญในแต่ละภาคเป็นฐานส่งทอดความเจริญออกสู่เมืองบริวารอย่างเป็นระบบ

กำหนดให้เมืองหลักของภาคเหนือคือ **จังหวัดเชียงใหม่** เป็นศูนย์กลางธุรกิจ การค้า บริการคมนาคมทางอากาศ และการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน โดยเชื่อมโยงกับ จ.ลำปางและ จ.เชียงรายและเชื่อมโยงจุดค้าขายชายแดนที่แม่สาย (จ.เชียงราย) **จังหวัดพิษณุโลก** เป็นศูนย์กลางการค้า อุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบท้องถิ่น **จังหวัดนครสวรรค์** เป็นศูนย์กลางการขนส่งของภาคเหนือตอนล่าง เชื่อมโยงจุดค้าขายชายแดนที่แม่สอด (จ.ตาก) โดยมีแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาท่องเที่ยว ส่งเสริมการผลิตสินค้าหัตถกรรม อุตสาหกรรม สนับสนุนการผลิตการเกษตรให้ครบวงจร

เมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ **จังหวัดขอนแก่น** เป็นศูนย์กลางการบริการ การค้า การคมนาคมขนส่ง และการศึกษา **จังหวัดอุดรธานี** เป็นศูนย์กลางการค้าขายและบริการที่ติดต่อกับกลุ่มประเทศอินโดจีน และกระจายสินค้า โดยให้เชื่อมโยงกับสกลนครและจุดค้าขายชายแดนที่ท่าเสด็จ (จังหวัดหนองคาย) และท่าข้าม (จังหวัดมุกดาหาร) **จังหวัดนครราชสีมา** เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภาคที่เชื่อมโยงกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง คือ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และสุรินทร์ ตลอดทั้งจุดค้าขายชายแดนที่ช่องเม็ก (จังหวัดอุบลราชธานี) โดยมีแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรม สนับสนุนการค้าและบริการของภาค โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว แหล่งประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม พัฒนาศูนย์กลางการค้าและบริการ สนับสนุนการเปิดประเทศของกลุ่มอินโดจีน

เมืองหลักของภาคตะวันตก คือ **จังหวัดราชบุรี** เป็นศูนย์กลางหลักด้านการค้า บริการและบริหาร เป็นเขตอุตสาหกรรมการเกษตร และเครื่องจักรยนต์ของภาคที่เชื่อมโยงกับกาญจนบุรี และเพชรบุรี โดยมีความมุ่งเน้นการพัฒนา ด้านการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ เพื่อเพิ่มผลผลิต และส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประกอบตัวถังรถยนต์และเครื่องจักรเพื่อการเกษตร

เมืองหลักของภาคใต้ คือ **จังหวัดสุราษฎร์ธานี** เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมการค้า โดยเชื่อมโยงกับบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก **จังหวัดภูเก็ต** เป็นเมืองท่าและศูนย์กลางธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การบริการ และการอุตสาหกรรมส่งออก และเชื่อมโยงการพัฒนากับนครศรีธรรมราช **จังหวัดสงขลา** -หาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางหลักด้านการค้า บริการ การท่องเที่ยว โดยให้สงขลาเป็นเมืองท่า แหล่งท่องเที่ยวและศูนย์กลางบริหารราชการ และหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางคมนาคม ธุรกิจการค้า การบริการ พร้อมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนากับปัตตานี และจุดค้าขายชายแดน เช่น สะเตา (จังหวัดสงขลา) สุโงโกลก (จ. นราธิวาส) และเบตง (จ. ยะลา) โดยมีแนวทางการพัฒนากำหนดมาตรฐานการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมเร่งรัดการขยายบริการพื้นฐาน เน้นการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ส่งเสริมการพัฒนาเมืองชายฝั่งทะเลและเมืองชายแดนของภาคเพื่อเป็นประตูการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรม

ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

โครงการพัฒนาเมืองหลักได้กำหนดขึ้นภายใต้โครงการเงินกู้จากธนาคารโลก โดยแบ่งเป็น 4 รอบคือ

โครงการเมืองหลัก รอบที่ 1 (พ.ศ. 2535-2542) วงเงินประมาณ 1,243 ล้านบาท ดำเนินการในพื้นที่ 4 เทศบาลเมืองหลัก ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครสงขลา และเทศบาลนครราชสีมา เน้นการลงทุนก่อสร้าง และปรับปรุงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในเขตเทศบาล รวม 52 โครงการ มีโครงการที่สำคัญ คือโครงการระบบกำจัดขยะแบบฝังกลบ และการจัดซื้อครุภัณฑ์เก็บขนขยะและกำจัดขยะ โครงการระบบบำบัดน้ำเสีย โครงการระบบถนนและสะพาน ปรับปรุงท่าเทียบเรือประมง โครงการพัฒนาชุมชนแออัด ซึ่งทุกโครงการดำเนินการแล้วเสร็จในปี 2537

โครงการเมืองหลัก รอบที่ 2 (พ.ศ. 2535-2542) ระยะแรกใน 8 เทศบาล เมืองหลัก ประกอบด้วย พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี สุราษฎร์ธานี หาดใหญ่ และภูเก็ต จำนวน 44 โครงการ วงเงินลงทุน 4,152 ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการตามแผน 8 ปี การดำเนินงานตามผลการศึกษา การจัดซื้อจัดจ้างก่อสร้าง โครงการระบบจัดการขยะน้ำเสีย โครงการระบบถนนและสะพาน โครงการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม และโครงการประปรารวม 25 โครงการและต่อมาได้มีการอนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินการถึงปี 2546 และปรับเพิ่มวงเงินลงทุนโครงการเป็น 4,236.6 ล้านบาท

ผลการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญระดับภาค เท่าที่ผ่านมาในอดีตบรรลุผลตามเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้ในบางส่วนโดยเฉพาะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างไรก็ตามในด้านการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจในเมืองหลักระดับภาคนั้นมีการเติบโตในลักษณะเป็นไปตามสภาวะการพัฒนาเศรษฐกิจ

ของประเทศมากกว่าการถูกกระตุ้นโดยนโยบายโดยตรงดังเช่นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 พบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคขยายตัวเฉลี่ยระหว่างร้อยละ 6-9 ต่อปี ในขณะที่เมืองหลักเติบโตอยู่ระหว่างร้อยละ 7 - 18 ต่อปี เป็นเพราะผลพวงจากเศรษฐกิจของประเทศที่เติบโตเร็วจากการส่งออก การลงทุนและการท่องเที่ยว⁴

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานส่วนใหญ่มาจากขีดความสามารถของท้องถิ่นทางด้านการเงินการคลังยังไม่เพียงพอโดยเฉพาะเทศบาลที่ต้องมีเงินมาร่วมลงทุนโครงการร่วมกับรัฐบาลและเงินกู้จากธนาคารโลก ในสัดส่วนของรัฐบาลต่อส่วนท้องถิ่นเท่ากับ 70 : 30 ซึ่งบางเทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการลงทุนดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดความชำนาญและประสบการณ์เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นผลให้บางโครงการมีความล่าช้าในการดำเนินงานตามแผน

2. การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (ESB)

การพัฒนาพื้นที่เฉพาะเกิดขึ้นเนื่องมาจากความเจริญในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความแออัด ความเหลื่อมล้ำของประชากร และอีกหลายประการ ทำให้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะขึ้น เพื่อรองรับความเจริญที่เพิ่มและกระจายอุตสาหกรรมออกไปจากพื้นที่กรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์เพื่อ 1) กระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจออก จากกรุงเทพฯ สู่ พื้นที่ ESB อย่างเป็นระบบให้สามารถเชื่อมโยงสู่พื้นที่ตอนในและประเทศเพื่อนบ้าน 2) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันกับตลาดโลก การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวให้การพัฒนาเป็นไปในลักษณะยั่งยืน ซึ่งอาจแยกพิจารณาผลการพัฒนาพื้นที่ ESB ตามแผนพัฒนาฯ ต่างๆ ได้ดังนี้

(1) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้ เป็นการวางพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่มีการวางแผนและผลักดันการดำเนินงานโดยรัฐ แนวนโยบายหลักจึงประกอบด้วย การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก การวางผังการใช้ที่ดิน การจูงใจการลงทุนอุตสาหกรรม การพัฒนาบริการขั้นพื้นฐาน อาทิ ทำเรื่อน้ำลึก ท่อส่งน้ำ การคมนาคม ไฟฟ้าและการสื่อสาร การพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งได้รวมถึงการพัฒนาแรงงานฝีมือ สุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ การควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเป็นพิษและความเสื่อมโทรมของดิน

(2) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

แนวนโยบายการพัฒนาได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ริเริ่มการใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำในการพัฒนา การประสานกับมาตรการด้านผังเมือง การควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชุมชน พร้อม

⁴ รายงานผลการพัฒนาประเทศในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2537 ,สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บริการสังคมต่าง ๆ รวมถึงกำหนดเลือกพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนา โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพพื้นที่การใช้ประโยชน์และสภาวะแวดล้อม

สำหรับในแนวทางในการพัฒนา ได้แบ่งออกเป็น 2 พื้นที่ คือ 1) พื้นที่บริเวณมาบตาพุด 2) พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง โดยเน้นการพัฒนาตามโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรม/ท่าเรือพาณิชย์ นิคมอุตสาหกรรม ท่อส่งน้ำ การคมนาคม การสื่อสาร พัฒนาเคหะชุมชน พัฒนาสังคมและการศึกษา นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงการสนับสนุน คือ การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางรถไฟ การควบคุมสภาวะแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายการขยายพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาไปยังพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่อง คือ เมืองพัทยา เมืองชลบุรี และเมืองระยอง ให้เป็นศูนย์กลางในด้านต่างๆ เช่น ธุรกิจ การค้า การบริการ และการศึกษา การวิจัย

(3) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535–2539)

เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แนวนโยบายหลักคือ

- 1) การขยายโครงข่ายพื้นฐานหลักเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะระบบถนนทางรถไฟ การสื่อสารเพื่อเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างพื้นที่และพื้นที่กรุงเทพมหานคร
- 2) การสร้างชุมชนเมืองใหม่ในพื้นที่ใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรม พร้อมบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ บริการพื้นฐานทางสังคม
- 3) วางระบบบริหารและจัดการด้านบริการพื้นฐานหลักต่างๆ ให้มีการแข่งขันด้านการให้บริการของเอกชนมากขึ้น

(4) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540–2544)

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้สมบูรณ์ และพร้อมที่จะรองรับการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายประชากร โดยเฉพาะจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แนวทางการพัฒนาที่สำคัญคือ

การพัฒนาโครงข่ายระบบการขนส่งต่อเนื่องจากที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ 1) การพัฒนาโครงข่ายถนนเชื่อมโยงพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และกลุ่มประเทศอินโดจีน และก่อสร้างถนนสายรอง 2) การลงทุนระบบรถไฟความเร็วสูงเชื่อมโยงกรุงเทพมหานครกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและแหล่งชุมชนชายฝั่งทะเลตะวันออก

การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งนิคม/เขตอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก ในพื้นที่ตอนในที่มีศักยภาพ และการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้เป็นท่าเรือหลักของประเทศ และพัฒนาท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 และ 4 ให้แล้วเสร็จในช่วง 5 ปีต่อไป การพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ให้มากขึ้น สนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการผลิตทางอุตสาหกรรม เพื่อกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

การพัฒนาาระบบสาธารณสุขปโภค ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ ระบบผลิต จำหน่ายน้ำให้เพียงพอและทั่วถึงสำหรับชุมชนและแหล่งอุตสาหกรรม และการจัดให้มีพื้นที่เพื่อการพัฒนาบริการโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ด้านการศึกษา สาธารณสุข การฝึกอบรมควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ

การจัดระบบและพัฒนาระบบกลไกการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อสร้างกระบวนการให้ประชาชนในระดับพื้นที่ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและติดตามความก้าวหน้า

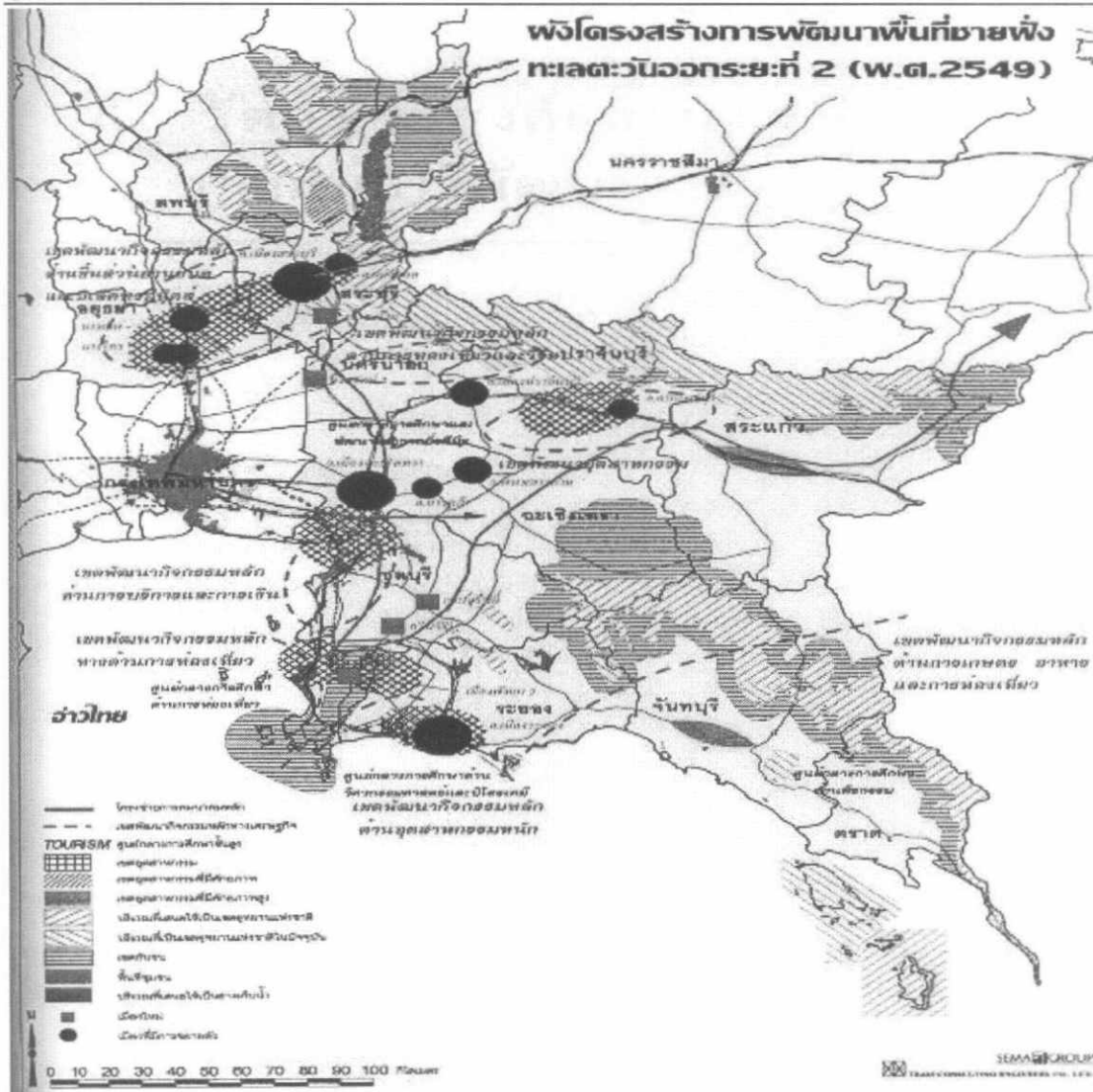
ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกแบ่งระยะการพัฒนา ออกเป็น 2 ระยะ คือ

โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1 เริ่มปี 2524 เนื่องจากพื้นที่นี้มีศักยภาพสูงและมีความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมที่จะพัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมแห่งใหม่ของประเทศ และยังเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซธรรมชาติที่สำคัญ โดยภาครัฐได้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ไว้รองรับการพัฒนาในระยะต่อไปอย่างสมบูรณ์ เช่น ทำเรื่อน้ำลึกมาบตาพุด ทำเรื่อน้ำลึกแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและแหลมฉบัง ท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด ท่อส่งน้ำหนองค้อ – แหลมฉบัง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรคมนาคม เป็นต้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาลงทุนในพื้นที่และเชื่อมโยงการพัฒนาไปสู่ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเปิดประตูการค้าโลกในอนาคต

โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2 (ดังรูปที่ 2.1) ได้ขยายครอบคลุม 11 จังหวัด เพื่อการใช้ประโยชน์สูงสุดของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และเพื่อพัฒนาพื้นที่สืบเนื่องตอนในพร้อมกับเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 พื้นที่ย่อย คือ จังหวัดในพื้นที่โครงการ ระยะที่ 1 (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) จังหวัดในภาคตะวันออก (จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี นครนายก สระแก้ว) และ 3 จังหวัดของภาคกลางตอนบน (พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี) ชุมชนที่มีลำดับความสำคัญสูงในการพัฒนา ได้แก่ 3 จังหวัดในพื้นที่ ESB ระยะที่ 1 คือ จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา และอีก 3 จังหวัดได้แก่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สระบุรี และปราจีนบุรี ซึ่งได้มีการวางแผนขยายเมืองให้สามารถรองรับประชากรเมืองละ 200,000 คน ในเมืองระยอง ฉะเชิงเทรา และเมืองสระบุรี ตลอดจนเมืองใหม่ 5 แห่ง เช่น เมืองพัทยา 2 ซึ่งมีขนาดเพิ่มขึ้น 100,000 คน นอกจากนี้การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 ยังมีความสำคัญต่อการสนับสนุนการพัฒนาหลายด้าน ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวระดับนานาชาติที่เมืองพัทยา แหล่งเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจใน 5 จังหวัดภาคตะวันออก อาทิ ยางพารา ไม้ผล และอัญมณีที่ตราด ตลอดจนแหล่งวัสดุก่อสร้างในจังหวัดสระบุรี และแหล่งเพาะปลูกข้าวและพืชไร่ในจังหวัดภาคกลางตอนบน

รูปที่ 2.1 ผังโครงสร้างการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 2



สรุปผลการพัฒนาทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2

- การพัฒนาโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ทั้งระยะที่ 1-2 ได้มีการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประมาณ 2,097,661 ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนภาครัฐ 155,872 ล้านบาท และภาคเอกชน 1941,789 ล้านบาท อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่เพิ่มขึ้น 3 เท่า ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 12 ต่อปี
- ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา คิดเป็นร้อยละ 85 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคตะวันออก มีรายได้เฉลี่ย 220,000 บาท/คนปี มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของจังหวัดอยู่ระดับที่ 3, 1 และ 12 ของประเทศตามลำดับ

- เอกชนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ ESB รวม 2,867โครงการ วงเงินลงทุน 1,941,789 ล้านบาท ก่อให้เกิดการจ้างงานประมาณ 1,717,209 คน ยังเหลือพื้นที่ว่าง อีกประมาณ 19,940 ไร่ ซึ่งพอเพียงสำหรับรองรับอุตสาหกรรมใหม่ในอีก 5 ปี ข้างหน้า (รายงานความก้าวหน้าและแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน, 2546)

ตารางที่ 2.1 ผลการพัฒนาในภาพรวม

ผลการพัฒนา	ระยะที่ 1 (2524-2538)	ระยะที่ 2 (2539-ปัจจุบัน)	รวม
1. การลงทุนโดยรวม	1,322,535 ล้านบาท	775,126 ล้านบาท	2,097,661 ล้านบาท
ภาครัฐ	102,414 ล้านบาท	53,458 ล้านบาท	155,872 ล้านบาท
ภาคเอกชน	1,220,121 ล้านบาท (1,497 โครงการ)	721,668 ล้านบาท (1,329 โครงการ)	1,941,789 ล้านบาท (2,826 โครงการ)
2. การจ้างงาน	1,018,911 คน	698,296 คน	1,717,207 คน
การจ้างงานโดยตรง	318,911 คน	218,296 คน	537,207 คน
การจ้างงานโดยอ้อม	700,000 คน	480,000 คน	1,180,000 คน
3. การขยายตัวทางเศรษฐกิจของพื้นที่	ขยายตัว 3.8 เท่า	ขยายตัว 4.8 เท่า	
4. รายได้ประชากร	เฉลี่ย 115,993 บาท/คน/ปี	เฉลี่ย 206,775 บาท/คน/ปี	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546.

จากผลการพัฒนาที่ผ่านมาจะพบว่าโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกประสบผลความสำเร็จอย่างมากในการกระจายเศรษฐกิจไปสู่พื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ยังคงมีปัญหาซึ่งเป็นปัญหาหลักในปัจจุบันคือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (ในทุกระดับทักษะ) ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะด้านการลงทุนบริการพื้นฐานสังคมซึ่งต้องใช้งบประมาณสูงไม่สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง ทำให้การกระจุกของความเจริญก็ยังคงอยู่ที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลซึ่งมีความพร้อมในทุกด้านมากกว่า

3) พัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก

ภาคตะวันตกประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ กาญจนบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ เป็นพื้นที่หนึ่งซึ่งมีบทบาทหลักทางด้านการเกษตร และอุตสาหกรรมทางการเกษตร และมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกรุงเทพมหานครได้ อย่างไรก็ตามจากการทบทวนนโยบายการพัฒนาพบว่าที่ระบุไว้ชัดเจนมีเพียง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5, 7 และ 8 ดังนี้

(1) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แนวทางการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ เน้นการแก้ไขปัญหาของพื้นที่เกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรโดยได้กำหนดการพัฒนาออกเป็น 2 พื้นที่ คือ

- **พื้นที่เขตเศรษฐกิจก้าวหน้า** ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ การผลิตที่สำคัญ คือ อ้อยและสับปะรด มีโรงงานน้ำตาลและโรงงานสับปะรดกระป๋องจำนวนมาก ซึ่งมีสัดส่วนการผลิตเป็นร้อยละ 60 และ 80 ของผลผลิตของประเทศ

ในภาคการผลิตมีปัญหาในด้านการผลิตไม่มีประสิทธิภาพ จึงได้มีการกำหนดการพัฒนาด้านการผลิต การเกษตรที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาพันธุ์พืช การส่งเสริมและช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น การพัฒนาการชลประทาน ให้เพียงพอต่อการเกษตร

การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมที่มีปัญหา คือ โรงงานอุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่บริเวณเดียวกัน และในด้านเทคนิคการผลิต การบริการด้านสินเชื่อ การจำกัดของเสีย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดนโยบายพัฒนาโดยกำหนดให้เมืองราชบุรีให้เป็นเมืองหลัก เพื่อเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค

- **พื้นที่เขตเศรษฐกิจทรูคโตรมตามบริเวณชายฝั่งทะเล** ครอบคลุมอาณาบริเวณตั้งแต่ชายฝั่งทะเลของภาค ตั้งแต่จังหวัดสมุทรสาครจนถึงตอนใต้สุดของประจวบคีรีขันธ์ พื้นที่ประมาณ 2 ล้านไร่

กำหนดนโยบายการพัฒนาด้านการประมง เนื่องจากที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการด้านการบริการพื้นฐาน ด้านสินเชื่อ ด้านวิชาการ เป็นต้น

สำหรับการพัฒนาการผลิตการเกษตรที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ มะพร้าว ให้มีประสิทธิภาพในการผลิตและผลผลิตมากขึ้น

ส่วนนโยบายการพัฒนาด้านอื่นๆ ได้แก่ การขจัดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม การส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาพื้นที่บริเวณหัวหิน-ชะอำ ปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐาน และการคมนาคม

(2) นโยบายและแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ในนโยบายการพัฒนาภาคและพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ได้เน้นให้ภาคตะวันตก วางแนวทางการพัฒนาที่สำคัญใน 2 เรื่อง

1) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในลุ่มน้ำแม่กลองเพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร

2) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมประกอบตัวถังรถยนต์และเครื่องจักรกลเพื่อการเกษตร

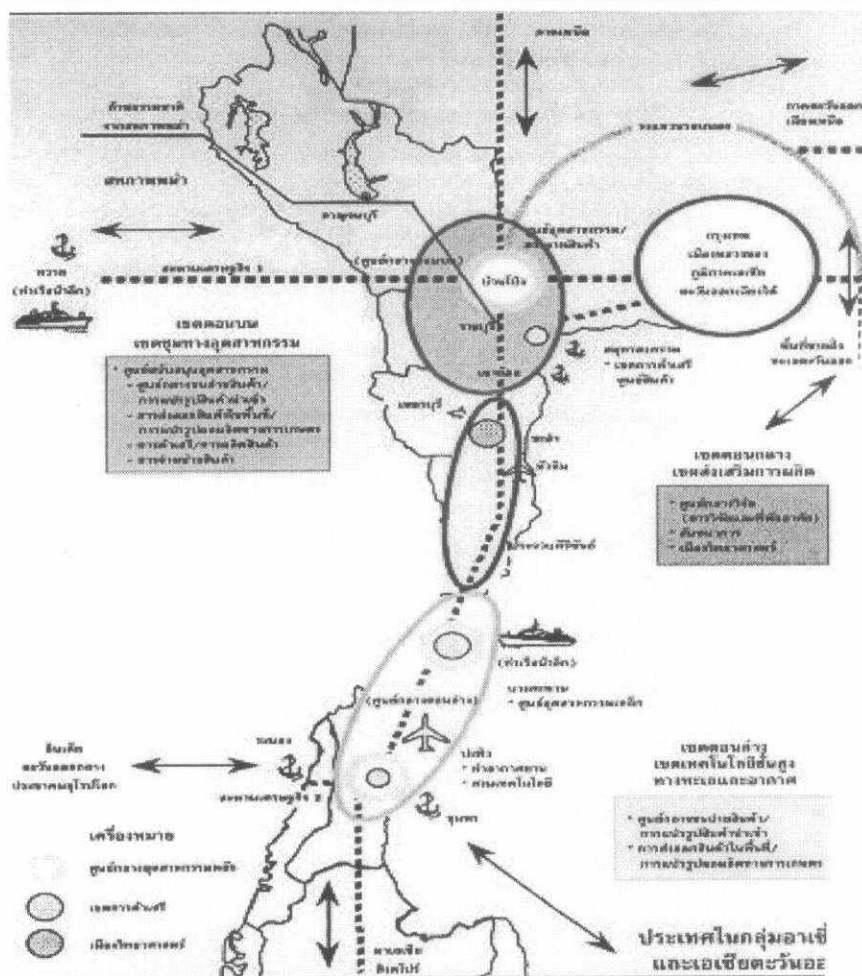
นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคขึ้นโดยเฉพาะราชบุรี

(3) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 –2544)

ศักยภาพการพัฒนาในพื้นที่ภาคตะวันตกได้เปลี่ยนไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากกว่า การเกษตรโดยเฉพาะการค้าและการท่องเที่ยวแนวนโยบายตามแผนนี้จึงกำหนดให้

- จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับบทบาททางเศรษฐกิจในแต่ละกลุ่มพื้นที่
- เร่งจัดทำแผนปฏิบัติการโครงสร้างพื้นฐานหลัก เช่น น้ำ ถนน ไฟฟ้า และท่าเรือ
- ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการพัฒนาพื้นที่ เชื่อมโยงไทย-เมียนมาร์ บริเวณที่เป็นประตูออกสู่ทะเลอันดามัน
- วางระบบบริหารและการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก โดยมีองค์กรทำหน้าที่ในการประสานและผลักดันให้มีการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปที่ 2.2 Western Seaboard



ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

การดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่ภาคตะวันตกตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 เป็นต้นมานั้นอาจกล่าวได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นมีน้อยมากการพัฒนาส่วนใหญ่เน้นไปในการสร้างโครงข่ายถนนเชื่อมโยงจากกรุงเทพมหานคร เพื่อเชื่อมโยงไปสู่ภาคใต้ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมทางด้านการเกษตรยังคงมีความสำคัญอยู่และเริ่มมีการปรับตัวไปสู่ภาคธุรกิจและ การท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาเชื่อมโยงไทย - เมียนมาร์เพื่อเชื่อมระหว่าง ชายฝั่งทะเลตะวันออกของไทยกับฝั่งทะเลอันดามันของเมียนมาร์

4) พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้เป็นพื้นที่เฉพาะใหม่ที่เตรียมการพัฒนาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทั้งนี้ สืบเนื่องจากแนวโน้มการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกในขณะนั้นมีศักยภาพสูงที่จะมีการพัฒนา อุตสาหกรรมหลักโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียม กล่าวคือ

รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ สุราษฎร์ธานี พังงา กระบี่ และนครศรีธรรมราช มีพื้นที่รวมกันทั้งสิ้น 32,254 ตารางกิโลเมตรหรือคิดเป็นร้อยละ 6.3 ของพื้นที่ทั้งประเทศ มีประชากรรวมกันจำนวน 2.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.1 ของประชากรทั้งประเทศ ได้เฉลี่ย ต่อหัวของประชากรในพื้นที่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั้งประเทศร้อยละ 20 ให้เป็นศูนย์กลาง การเดินเรือและการค้าของโลก

(1) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

กำหนดการเตรียมการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ได้แก่ 1) พื้นที่ภาคใต้ตอนบน ประกอบด้วย สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต พังงา กระบี่ 2) พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบ ประกอบด้วย พัทลุง สงขลา 6 อำเภอ และ นครศรีธรรมราช 2 อำเภอ 3) พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ได้แก่ บริเวณจังหวัดนครศรีธรรมราชเกือบทั้งจังหวัด

สำหรับแนวทางการพัฒนาได้กำหนด 1) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ เส้นทางเชื่อมโยง ภูเก็ต-สุราษฎร์ธานี และท่าเรือน้ำลึก 2) การพัฒนาเมือง ได้แก่ การประปา การควบคุมการใช้ที่ดิน 3) การพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ขนาดใหญ่ เขตอุตสาหกรรมท่าเรือน้ำลึกสงขลา 4) การพัฒนาการท่องเที่ยว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

เป็นการดำเนินการศึกษาแนวความคิดการเชื่อมโยงทางออกสู่ทะเลทั้งสองด้านของภาคใต้ ต่อเนื่องจาก แผนฯ 6 คือ ทะเลอันดามันทางฝั่งตะวันตกและอ่าวไทยทางฝั่งตะวันออกด้วย “สะพานเศรษฐกิจ” โดยมีพื้นที่ เป้าหมายคือ พื้นที่บริเวณกระบี่ ซึ่งจะเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ ฝั่งอันดามัน และพื้นที่บริเวณขนอม ซึ่งเป็น ฐานเศรษฐกิจใหม่ฝั่งอ่าวไทย

ทั้งนี้เพื่อเชื่อมโยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางการเดินเรือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการยกระดับการ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่ระบบสากลนานาชาติขึ้นอีกระดับหนึ่ง

(3) นโยบาย และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

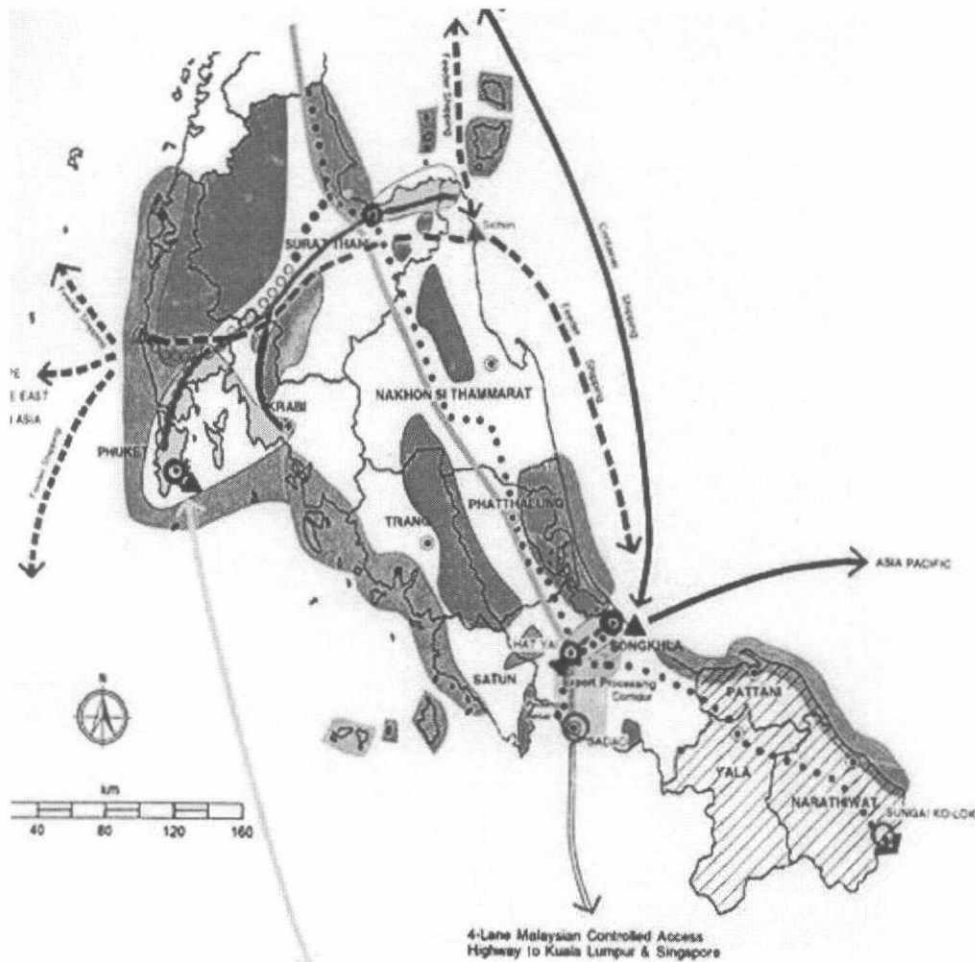
เป็นการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อเพิ่มสมรรถนะการขนส่งทางทะเลของประเทศไทย เชื่อมโยงทะเลอันดามันกับอ่าวไทย เป็นการเปิดประตูเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ มีแนวนโยบายดังนี้

การพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานหลัก นั่นคือ การพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออกของภาคใต้ และการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง ท่อน้ำมัน และเส้นทางเชื่อมทะเลอันดามันกับอ่าวไทย

สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุน ในอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมันอุตสาหกรรมปิโตรเลียม อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

นอกจากนี้ยังกำหนดถึงการประสานความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ การวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีกลไกการบริหารและจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ โดยมีองค์กรที่มีเอกภาพ เพื่อทำหน้าที่พัฒนา บริหาร การประสานการปฏิบัติการ และจัดให้มีพื้นที่เพื่อการพัฒนาบริการโครงสร้างพื้นฐาน ทางสังคม ด้านการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาระบบสาธารณสุขภาคสาธารณสุขการ

รูปที่ 2.3 การพัฒนาภาคใต้และสะพานเศรษฐกิจ



ผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรค

- **การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้** เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2536 โดยเห็นชอบให้มีการดำเนินงานพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” เชื่อมโยงฝั่งทะเลอันดามัน (กระบี่)-อ่าวไทย (ขนอม) และให้ดำเนินการพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามแนวทางการพัฒนาฐานการผลิตในภูมิภาคท้องถิ่นเองก่อน โดยภาครัฐจะสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานโครงการที่ให้ผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น และการพัฒนาแกนนำขนาดใหญ่จะเน้นเฉพาะพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและปิโตรเคมีเป็นหลัก เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
- **การศึกษาความเป็นไปได้โครงการสำคัญ**
 - **การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก** ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและเขตอุตสาหกรรมตามแผนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ โดยพบว่า ตำแหน่งที่ตั้งท่าเรือที่เหมาะสมฝั่งอันดามัน คือ บริเวณอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา และฝั่งอ่าวไทย คือ บริเวณอำเภอลิขิต จังหวัดนครศรีธรรมราช รวมทั้งได้มีการคาดการณ์ปริมาณสินค้าและการขนส่งบริเวณท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลภาคใต้ซึ่งพบว่าฝั่งทะเลอันดามัน ปริมาณการขนส่งสินค้าผ่านท่าเรือท้ายเหมืองมีปริมาณค่อนข้างต่ำในระยะแรก สำหรับฝั่งอ่าวไทยปริมาณการขนส่งสินค้ามีปริมาณค่อนข้างสูง กล่าวคือ *ฝั่งอันดามัน* คาดการณ์ว่า ในปี 2544 จะมีปริมาณสินค้าผ่านท่าเรือ 105,400 ตัน และเพิ่มเป็น 480,700 ตัน ในปี 2553 *ฝั่งอ่าวไทย* คาดการณ์ว่า ในปี 2544 จะมีปริมาณสินค้าผ่านท่าเรือ 70,600 ตัน และเพิ่มเป็น 6.37 ล้านตันในปี 2546 เมื่ออุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมันและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเริ่มดำเนินการผลิต จะเพิ่มเป็น 18.4 ล้านตัน ในปี 2548 เมื่อการดำเนินงานของโรงงานกลั่นน้ำมันและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเต็มขีดความสามารถ
 - **ธุรกิจน้ำมัน** การศึกษาพบว่ามีความเป็นไปได้การพัฒนาระบบขนส่งท่อน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางไปยังตะวันออกไกล โดยภาครัฐต้องให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ จึงทำให้การขนส่งน้ำมันผ่านท่อในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้สามารถแข่งขันกับทางเลือกเดิมได้ (มะละกา/ซุนดา/ลอมบอก)
- **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลัก**
 - **โครงข่ายการขนส่งทางทะเล** มีการปรับปรุงและก่อสร้างท่าเรือทั้งฝั่งทะเลอันดามันและฝั่งอ่าวไทย เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งทางทะเลระหว่างภาคใต้กับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคเอเชีย มีโครงการที่สำคัญได้แก่ การปรับปรุงท่าเรือระนองให้สามารถรองรับเรือขนาด 5,000-8,000 DWT การขยายท่าเรือท่าเรือภูเก็ตและสงขลา การศึกษาความเป็นไปได้เพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกที่ อ.ละงู จ.สตูล การก่อสร้างท่าเรือเนกประสงค์ที่ อ.ดอนสัก จ.สุราษฎร์ธานี และการปรับปรุงเรือท่าเรือสงขลา ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมและออกแบบรายละเอียด
 - **โครงข่ายการขนส่งทางบก** ปรับปรุงถนนสายกระบี่-ขนอม ขนาด 4 ช่องจราจร ระยะทาง 133.85 กิโลเมตร เชื่อมโยงฝั่งทะเลอันดามันกับฝั่งอ่าวไทยก่อสร้างเสร็จ ปี 2546 ซึ่งช่วยเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวภูเก็ต-อุทยานแห่งชาติเขาสก-เกาะสมุย เป็นวงจรถูกท่องเที่ยวได้อย่างเป็นระบบ รวมทั้ง

ช่วยสนับสนุนการขนส่งสินค้าระหว่างสองฝั่งทะเลภาคใต้ ส่วนทางรถไฟสุราษฎร์ธานี (ศิริรัฐนิคม)-พังงา (ท่าหนุ่น) ได้มีการเตรียมที่ดินและสำรวจออกแบบเบื้องต้นแล้ว ปรับปรุงถนนสงขลา-สะเดา เป็น 4 ช่องจราจร เพื่อพัฒนาการขนส่งทางถนน รถไฟ ท่อก๊าซและเขตอุตสาหกรรมรองรับก๊าซธรรมชาติจากแหล่ง JDA และ กำลังศึกษาความเหมาะสมทางด่วนพิเศษหาดใหญ่-สะเดา

- การพัฒนานิคม/เขตอุตสาหกรรมบริเวณส่วนปลายสะพานเศรษฐกิจทั้งสองฝั่ง และ บริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภูเก็ต นครศรีธรรมราช โดยในระยะแรกรัฐสนับสนุนให้พัฒนานิคมอุตสาหกรรม ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีก่อน

- ทำอากาศยานในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ มีการขยายท่าอากาศยานภูเก็ต เพื่อรองรับ ผู้โดยสาร 5.1 ล้านคน และรองรับปริมาณสินค้าจำนวน 160,000 ตันต่อปี จนถึงปี 2550 ซึ่งดำเนินการแล้ว เสร็จตั้งแต่ปี 2542 และปรับปรุงและขยายท่าอากาศยานนครศรีธรรมราช และโครงการพัฒนาท่าอากาศยาน สุราษฎร์ธานีได้ ดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ปี 2542 และ 2545 ตามลำดับและสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ คือท่าอากาศยานกระบี่ ดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ปี 2542 และคาดว่าจะมีผู้ใช้บริการสูงถึง 300,000 คนต่อปี ในปี 2547 จึงได้มีการปรับปรุงท่าอากาศยานดังกล่าว คาดว่าจะแล้วเสร็จ ปี 2548

- ระบบไฟฟ้าภาคใต้ เพื่อสนองตอบความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ปี 2542-2554 ซึ่งโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ คือ โครงการสายส่งเชื่อมโยงไทย-มาเลเซีย ระยะที่ 2 ขนาด 300 เมกะวัตต์ ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ 2544 และโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนกระบี่ เครื่องที่ 1 คาดว่าจะแล้วเสร็จ 2547

ผลประโยชน์หลักของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ คือ การเปิดประตูใหม่ของประเทศอีก 2 แห่งและทำให้การเปิดประตูสู่ทะเลอันดามันเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งเขตเศรษฐกิจใหม่นี้จะช่วยดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ โดยเป็นทางเลือกในการเป็นที่ตั้งสำหรับอุตสาหกรรมและธุรกิจนอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร และ ช่วยสร้างงานให้แก่ประชากรโดยตรงประมาณ 230,000 คน

2.2.3 การปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนามุ่งสู่การบูรณาการระหว่างการพัฒนาเมืองและชนบท โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพัฒนาเมืองหลัก เมืองรองในภูมิภาค การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก การพัฒนาพื้นที่ อนุภาคต่างๆ ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวเป็นอย่างมากจนเป็นฐานทางเศรษฐกิจหลักในตัวเมืองเอง นั้นได้ ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมตามมาอย่างรุนแรง มีการแข่งขันกันบริโภคแบบวัตถุนิยม แรงงานถูก กดดัน ผลก็คือ การไม่พร้อมของสังคมในการที่จะรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีคุณภาพและ ประสิทธิภาพ สถานการณ์ดังกล่าวสรุปได้ว่า เศรษฐกิจดี แต่สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน เกิด ช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น โดยเฉพาะรายได้ ของประชากรเมืองต่อประชากรในชนบทเป็น 4 ต่อ 1 ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ก็ได้มีการปรับทิศทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบ เป็นองค์รวมที่เน้น การพัฒนาพื้นที่ - การกิจ - การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญโดยคาดหวังในการ

กระตุ้นให้ชุมชนทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาอันจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ได้พึ่งตนเองเป็นหลัก โดย กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา อาทิ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนชนบท การเพิ่มบทบาทภาครัฐเพื่อสนับสนุนชุมชน ส่งเสริมบทบาทภาครัฐกิจเอกชน 2) การเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ โดยมุ่งเน้นถึงการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำ และการกระจายบริการด้านสังคมและการศึกษา 3) การบริหารจัดการการพัฒนาภูมิภาคและชนบท เป็นกลไกที่จะให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จ โดยการสนับสนุนให้มีการจัดทำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาค ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการแผนพัฒนาจังหวัด ระบบการติดตามประเมินผล พัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสาร และปรับกระบวนการทำงานของภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนให้มีลักษณะเป็นพหุภาคี

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ยังคงมุ่งพัฒนาคนให้เกิดความต่อเนื่องซึ่งพบว่า การขยายตัวของเมืองในขนาด 15 ปี ข้างหน้าจะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศ ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้นจึงจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างการพัฒนาเมืองให้เชื่อมโยงกับชนบท

สำหรับทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน (แผนฯ 9) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ในด้านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ เพื่อการพัฒนาที่เน้นหลักการมีส่วนร่วม การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน โดยกำหนดให้มีการพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เกิดพลังของคนในชุมชน ส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาสังคม สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วม และให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาโดยชุมชนร่วมกับภาคีการพัฒนา จัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นร่วมกันตลอดจนสรุปบทเรียน และปรับระบบข้อมูลพื้นฐาน และตัวชี้วัดการพัฒนาของชุมชนให้ทันสมัยร่วมกันในชุมชน

นโยบายในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 นี้ให้ความสำคัญต่อการลดช่องว่างระหว่างชนบทและเมืองลง โดยการกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา เพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม และชุมชน ซึ่งเป็นการนำรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ดำเนินงานชุมชนนำอยู่มาขยายผลไปสู่การทำเมืองนำอยู่ในวงกว้างทั่วประเทศ ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ หลัทางในการประยุกต์เข้ากับการจัดระบบระเบียบเมืองหรือการนำผังเมืองสู่การปฏิบัติโดยอาศัยกระบวนการจัดทำเมืองนำอยู่ นอกจากนี้ การจัดรูปที่ดินในเมืองที่เป็นกฎหมายแล้วก็นำที่จะนำกลไกทางสังคมโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนมาช่วยในการขับเคลื่อนให้ประสบผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.2.4. ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยในปัจจุบันมุ่งสู่การพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชื่อมโยงสู่ประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติมากขึ้น

ประเทศไทยได้เริ่มเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นต้นมาโดยเฉพาะการพัฒนา กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่จะต้องขยายขอบเขตไปจนถึงความร่วมมือของประเทศเพื่อน

บ้านซึ่งต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ประเทศไทยก็มีความชัดเจนในการพัฒนาซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของประเทศเพื่อนบ้านโดยกลุ่มที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในขั้นเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2536 นั้นได้แก่ กลุ่มความร่วมมือการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation:GMS) และ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย - มาเลเซีย - ไทย (Indonesia – Malaysia – Thailand Greater Triangle :IMT – GT) ซึ่งในปัจจุบันเขตการค้าเสรีได้มีการหยิบยกขึ้นมาเพื่อหาช่องทางไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นทางการมากขึ้น

วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำเขตการค้าเสรีคือ เพื่อเป็นการเพิ่มปริมาณการค้าการลงทุน และ ยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า ทำให้ปริมาณการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่จัดทำข้อตกลงการค้าเสรีเพิ่มขึ้น และยังเป็นการสร้างพันธมิตร เพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่นๆซึ่งแต่เดิมเขตการค้าเสรีเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่มีชายแดนติดกันแต่ในปัจจุบันการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไม่จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ประเทศที่อยู่ต่างภูมิภาคก็ร่วมมือจัดทำเขตการค้าเสรีกันได้ เช่นประเทศสิงคโปร์ กับประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศไทย การดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และบทบาทของ ไทยในเวทีต่างๆ ได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น จนมักกล่าวขานกันว่าไทยกำลังจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในกลุ่ม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทนมาเลเซีย ไทยได้เริ่มเดินทางสานต่อความสัมพันธ์ในกรอบต่างๆ ทั้งในระดับ ทวิภาคี และพหุภาคี กับนานาประเทศ โดยเฉพาะได้ดำเนินยุทธศาสตร์ความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศ ต่างๆ ตามกระแสนิยมด้วย เพื่อรักษาตลาดเก่าเอาไว้ ก็คือเจรจาทำความตกลงกับประเทศคู่ค้าเดิม และเจาะ เข้าสู่ตลาดใหม่ เขตการค้าเสรีที่ไทยดำเนินการเจรจาอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ จีน (ในกรอบอาเซียน) บาเรนซ์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แปรู อินเดีย นิวซีแลนด์ BIMST-EC เป็นต้น

ยุทธศาสตร์การจัดทำเขตการค้าเสรีของไทย คือ (1) การรักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาด คู่ค้าเดิมซึ่งมีความได้เปรียบลดลง (เช่น ถูก graduate GSP) เสริมสร้างและขยายตลาดใหม่ (2) เพื่อดึงดูด การค้าการลงทุนจากต่างชาติให้ไทยเป็นศูนย์กลาง การลงทุนในภูมิภาค และ (3) เพื่อขยายสู่ทางการค้าการ ส่งออกของไทย อันจะช่วยให้ประเทศชาติมีรายได้ มีการว่าจ้างงาน และทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดี โดยเพื่อ ป้องกันผลกระทบต่อตลาดภายในที่จะเกิดขึ้น ไทยได้มุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ไทยมีความสามารถในการ แข่งขัน ได้แก่ อาหาร (สำเร็จรูปและแช่แข็ง) แฟชั่น (เสื้อผ้า อัญมณี/เครื่องประดับ เครื่องหนัง) รถยนต์ และชิ้นส่วน นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการบริการ ได้แก่ การท่องเที่ยว การก่อสร้างและออกแบบตกแต่ง ตลอดจน การบริการด้านสุขภาพและการแพทย์ด้วย

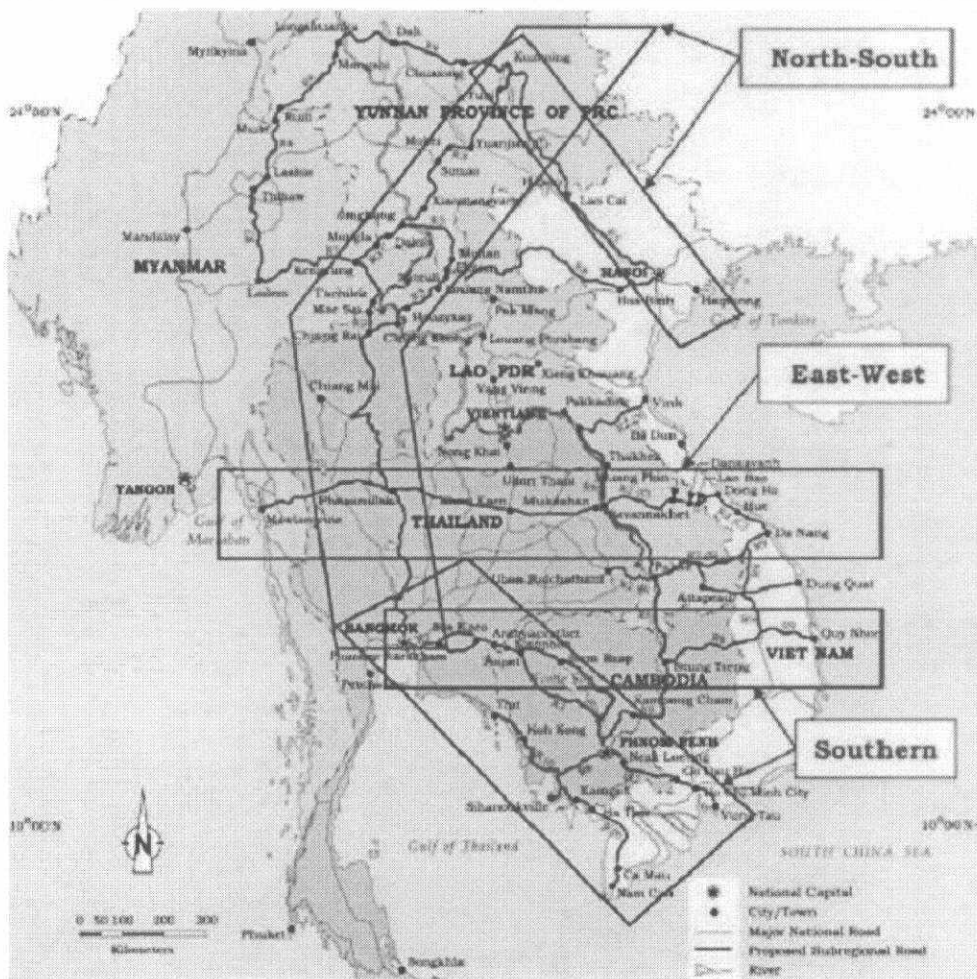
นอกจากด้านการค้า ประเทศไทยได้ผลักดันการดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับนานา ประเทศ ผ่านเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น APEC, ASEAN ซึ่งไทยเชื่อว่าการมีบทบาทใน เหนือที่ดังกล่าว จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการค้า การลงทุนของประเทศ ตลอดจนทำให้ประเทศมีอำนาจในการ เจรจา และได้รับความเชื่อถือจากประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ แม้ว่าไทยจะพยายามสานสัมพันธ์กับบรรดาประเทศ ตะวันตกที่พัฒนาแล้วทั้งหลายเพื่อเหตุผลหลายประการดังกล่าว แต่ไม่ได้หมายความว่าไทยมองข้าม ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน

ความเป็นจริงแล้วกลับเป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในแง่ผลกระทบต่อไทยในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง และการเป็นตลาดส่งออกสินค้า และรองรับการขยายฐานการผลิตของไทย และไทยเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เพราะตั้งอยู่บริเวณกึ่งกลางอินโดจีน สามารถเชื่อมโยงระหว่างประเทศในกลุ่มอินโดจีนเอง และมีศักยภาพที่จะสามารถเชื่อมโยงประเทศในอินโดจีน กับตลาดใหญ่นอกภูมิภาคได้ โดยเฉพาะ จีน อินเดีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับบทบาทเรียนจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ในปี 2540 ทำให้ไทยหันมาเพิ่มการค้าภายในภูมิภาคให้มากขึ้นไปด้วย เพื่อถ่วงดุลการพึ่งพาเศรษฐกิจโลก

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามีการบูรณาการความร่วมมือกับประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งจะขอยกตัวอย่าง การบูรณาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาคที่สำคัญต่อการดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของไทย และการพัฒนาเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน ได้แก่

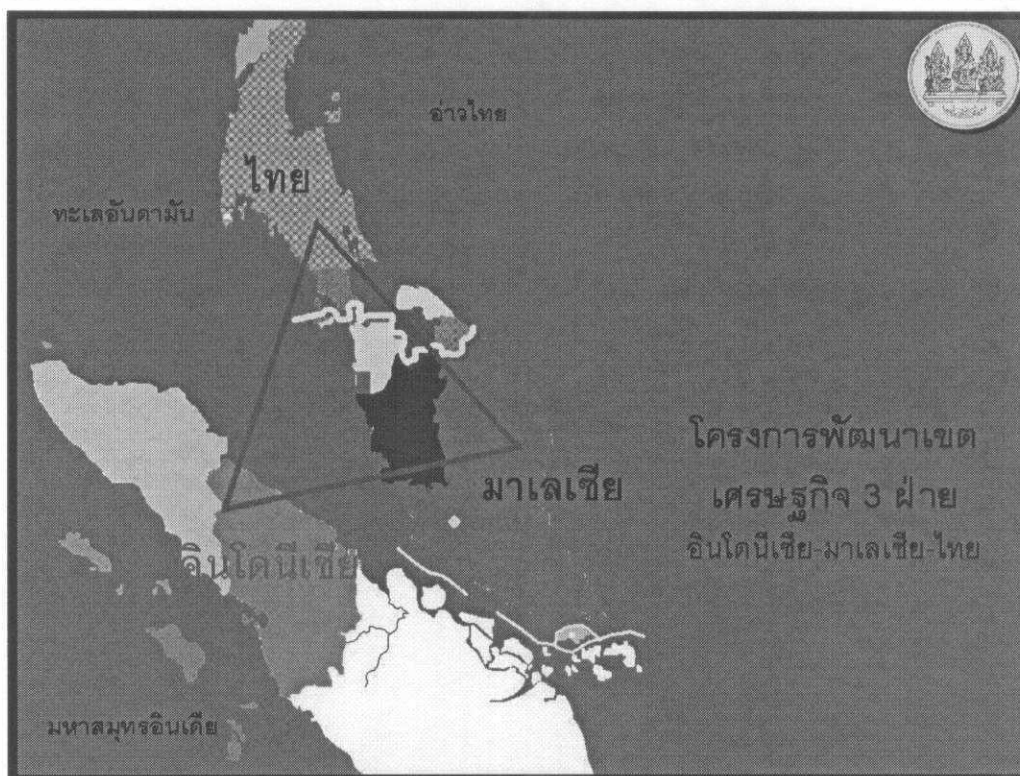
1) กลุ่มความร่วมมือการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation: GMS) ประกอบด้วยประเทศไทย สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาชนจีน (มณฑลยูนนาน) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐเวียดนาม ราชอาณาจักรกัมพูชา

รูปที่ 2.4 กลุ่มความร่วมมือการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 6 ประเทศ



2) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Greater Triangle: IMT-GT) ประเทศอินโดนีเซียประกอบด้วย สุมาตราเหนือ สุมาตราใต้ สุมาตราตะวันออก เบงกูลู จัมบี เรียว ประเทศมาเลเซียประกอบด้วย รัฐกลันตัน เปอร์ลิส เปรัก ปีนัง สลังงอ ประเทศไทยประกอบด้วย จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล

รูปที่ 2.5 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย



3) การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป บังคลาเทศ-อินเดีย-สหภาพพม่า-ศรีลังกา-ไทย (The Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation: BIMST-EC) โครงการความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC) ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 7 ประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล ศรีลังกา และไทย

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawade-Chao Praya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ซึ่ง ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม การดำเนินงานตามกรอบความร่วมมือ ACMECS ได้เริ่มดำเนินงานในปี 2546 นับว่าเป็นกรอบความร่วมมือน้องใหม่ล่าสุดในอนุภูมิภาคนี้

โดยเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบต่างๆ แล้ว จะขอพูดถึงเฉพาะกรอบความร่วมมือฯ ที่ส่งผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมและเห็นได้ชัดเจนต่อทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของไทย ได้แก่ กรอบแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ

(GMS) และยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) ซึ่งทั้ง 2 กรอบมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ

ทิศทางการพัฒนาภายใต้กรอบ (GMS) มีความสำคัญในเชิงนโยบาย และการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมหลักของอนุภูมิภาค โดย GMS กำหนดให้มีแนวพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ หรือ Economic Corridor ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้คำนิยามว่าเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม (Integration Development) พร้อมทั้งกำหนดแนวพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความสำคัญลำดับสูงไว้ 3 แนว ได้แก่ แนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) เชื่อมโยงไทย-พม่า/ลาว-จีน (ยูหนาน) แนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เชื่อมโยงพม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม และแนวตอนใต้ (Southern Economic Corridor) เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียดนาม และทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งของไทยเอง ได้หันมามุ่งเน้นการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยง และกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ตามแนวเส้นทางดังกล่าวเป็นหลัก

เพื่อเตรียมการรองรับการพัฒนาอันจะเกิดจากการเชื่อมโยงดังกล่าว ไทยได้ริเริ่มการพัฒนาพื้นที่ภายในประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่เมืองด่านหน้าสำคัญ ได้แก่ แผนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จ. เชียงราย ซึ่งเป็นต้นแบบเขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งแรกของไทย ซึ่งจะพัฒนาไปสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีการบริหารจัดการโดยรูปแบบพิเศษในระยะต่อไป และแผนการพัฒนาเมืองชายแดน 13 เมืองหลัก ให้มีโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาเมืองที่สมบูรณ์และเกิดกิจกรรมกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน ตลอดจนการพัฒนายุทธศาสตร์ระดับภาคและระดับจังหวัดของผู้ว่า CEO ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ต้องพัฒนาโดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาในระดับอนุภูมิภาคในกรอบ GMS ทั้งสิ้น

ในด้านของกรอบ ACMECS เกิดขึ้นเพื่อเร่งรัดผลของการพัฒนาในกรอบ GMS ให้เกิดเป็นรูปธรรมได้เร็วและชัดเจนมากขึ้น โดยต้องการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและเพื่อนบ้านอย่างเป็นรูปธรรม โดยสร้างงาน สร้างรายได้ และมุ่งเน้นพัฒนาบริเวณชายแดน พร้อมสนับสนุนการย้ายฐานการผลิตเกษตร/อุตสาหกรรมไปยังพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพ

นอกจากนี้ ยังมียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองคู่แฝด หรือ "Sister Cities" ซึ่งสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมการผลิตร่วม เพื่อใช้ประโยชน์จากความสามารถเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ ลดการนำเข้าจากภายนอก ลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันของกลุ่ม และ สร้างความเข้มแข็งภายในกลุ่มอย่างยั่งยืน โดยประเทศพัฒนาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน เทคโนโลยี ลดอุปสรรคการค้า การผ่านแดน และหาลาด ให้ประเทศพัฒนาน้อยพึ่งตนเองได้

กรอบความร่วมมือ ACMECS จะเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยที่มุ่งสู่การเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมือง ชุมชนและคนในพื้นที่ โดยสร้างความเข้มแข็งให้แก่เมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของอนุภูมิภาคและเมืองชายแดนซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติให้สามารถเชื่อมโยงกับชุมชนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ และเปิดติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอินโดจีน กลุ่มประเทศอาเซียน และนานาชาติได้มากขึ้น

การพัฒนาเมืองชายแดนต้องดำเนินการแบบองค์รวมและคำนึงถึงประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยสามารถดำเนินการพัฒนาในส่วนของไทยที่มีความพร้อมก่อน แล้วค่อยขยายความร่วมมือต่อไปยังพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ตอนในของประเทศเพื่อนบ้าน เมืองชายแดนแต่ละเมืองจะทำหน้าที่แตกต่างกันไปทั้งเป็นประตูการค้า ประตูคมนาคมขนส่ง และประตูเชื่อมโยงการท่องเที่ยว โดยที่เมืองตอนในอื่นๆจะทำหน้าที่เป็นเมืองสนับสนุนเพื่อให้เมืองชายแดนทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ประเทศไทยมีความได้เปรียบด้านที่ตั้งอยู่กึ่งกลางอินโดจีน นอกจากนั้น ประเทศไทยยังอยู่ระหว่างเอเชียตะวันออก และเอเชียใต้ เพื่อประสานและเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ปัจจุบัน ทำให้ประเทศไทยสามารถมีบทบาทเป็นฐานการผลิต การบริการ และประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงในภูมิภาค โดยให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ และสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินการพัฒนาฐานการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมพัฒนาพลังงาน การพัฒนาเป็นศูนย์กลางโทรคมนาคม การเงิน การท่องเที่ยว และการขนส่งทางอากาศและทางบกของภูมิภาค

2.2.5. แนวทางการพัฒนากลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระยะต่อไป

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ประเทศไทยมีความสำคัญในอนุภูมิภาคในแง่ที่มีจุดที่ตั้งอยู่กึ่งกลางอินโดจีน นอกจากนั้นประเทศไทยยังอยู่ระหว่างเอเชียตะวันออก และเอเชียใต้ เพื่อประสานและเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ปัจจุบัน ทำให้ประเทศไทยควรมีบทบาทเป็นฐานการผลิต การบริการ และประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงในภูมิภาค

รูปที่ 2.6 ทิศทางการพัฒนาประเทศเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงในภูมิภาค



โดยให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ และสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนให้สามารถเชื่อมต่อความร่วมมือต่างๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาฐานการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านพลังงาน การพัฒนาเป็นศูนย์กลางโทรคมนาคม การเงิน การท่องเที่ยว และการขนส่งทางอากาศและทางบกของภูมิภาค โดยมีแนวทางการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ดังนี้

1) การพัฒนาฐานการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม มุ่งขยายฐานการผลิตทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยสนับสนุนการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและใช้วัตถุดิบจากไทยไปสู่เพื่อนบ้าน และสร้างฐานการผลิตบริเวณชายแดนที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่จะส่งผลให้ได้รับประโยชน์ด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย

2) การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจในบริเวณที่สามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านได้ เช่น

- การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน จ.เชียงราย เพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับจีนตอนใต้

- การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันตกของไทย (Western Seaboard) ที่มีศักยภาพการพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมและบริการ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซจากพม่าเป็นเชื้อเพลิง อุตสาหกรรมเหล็ก

- การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ที่จะเป็นประตูเศรษฐกิจของไทยเชื่อมโยงทางอากาศ ทางบก และทางทะเลกับนานาชาติ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง และการพัฒนาถนนเชื่อมโยงพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกลุ่มประเทศอินโดจีน

- การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ (Southern Seaboard) เพื่อพัฒนาฐานการผลิตอุตสาหกรรมน้ำมัน และเพิ่มขีดความสามารถของไทยในการขนส่งทางทะเล โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักให้เป็นสะพานเศรษฐกิจเชื่อมโยงพื้นที่ฝั่งทะเลอันดามันกับฝั่งอ่าวไทย

3) การพัฒนาการค้า มุ่งเน้นการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าในอินโดจีน ทั้งนี้ประเทศไทยจึงมีนโยบายพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทั้งในประเทศและในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงและเป็นการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าในภูมิภาค

4) การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งในภูมิภาค ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS และ ACMECS ประเทศไทยเน้นการพัฒนาเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐบาลไทยได้ให้เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงระบบการคมนาคมขนส่งในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ ให้คนและสินค้าผ่านไปมาได้สะดวกยิ่งขึ้น และจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือในภาคเศรษฐกิจจริงต่อไป ขณะนี้ การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมโดยเฉพาะถนนและสะพานตามแนวชายแดนระหว่างไทย-สปป.ลาว และไทย-กัมพูชา มีความก้าวหน้าเป็นไปตามแผน มีทั้ง

โครงการที่อยู่ระหว่างก่อสร้าง โครงการที่อยู่ระหว่างออกแบบเตรียมการก่อสร้าง และโครงการที่อยู่ระหว่างจัดทำรายละเอียดและเตรียมแหล่งเงิน อาทิเช่น

(1) โครงการที่อยู่ระหว่างก่อสร้าง

ไทย-สปป.ลาว

- สะพานข้ามแม่น้ำเหือง (เลย-ไชยะบุรี) มีกำหนดแล้วเสร็จปลายเดือน กันยายน 2547
- สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) มีกำหนดจะแล้วเสร็จในปี 2548
- การปรับปรุงสนามบินวัดไต นครเวียงจันทน์ สปป.ลาว คาดว่าจะแล้วเสร็จบางส่วนในเดือน พฤศจิกายน 2547 ทันการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน

ไทย-กัมพูชา

- ช่องสง่า-อัลลองเวง-เสียมราฐ ระยะ 151 กม. การปรับปรุงถนนช่วงบ้านแซวไปชายแดน ไทย/กัมพูชา คาดว่าจะแล้วเสร็จ เมษายน 2548 และการซ่อมแซมถนนช่วงอัลลองเวง –เสียมราฐ จะแล้วเสร็จ ปลายปี 2548

(2) โครงการที่อยู่ระหว่างออกแบบเตรียมการก่อสร้าง

ไทย-สปป.ลาว

- เชียงของ-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา-ป่อเต็น ระยะ 250 กม. คาดว่าจะเริ่มก่อสร้างกลางปี 2547 ใช้เวลา 3 ปี แล้วเสร็จปี 2550
- ห้วยโก๋น/เมืองเงิน-ปากแบ่ง ระยะ 50 กม. เริ่มงานก่อสร้างปลายปี 2547 (พ.ย. 47) ใช้เวลา 2 ปี คาดว่าแล้วเสร็จปลายปี 2549
- ทางรถไฟหนองคาย-ท่านาแล้ง ระยะ 4 กม. เริ่มงานก่อสร้างต้นปี 2548 ใช้เวลา 3 ปี คาดว่าจะแล้วเสร็จปลายปี 2550

ไทย-กัมพูชา

- ตราด-เกาะกง-สเรมมปีล ระยะ 152.56 กม. ประกอบด้วย
 - การก่อสร้างสะพาน 4 แห่ง เริ่มงานก่อสร้างกลางปี 2547 (ส.ค. 47) ใช้เวลา 2 ปี คาดว่า จะแล้วเสร็จปลายปี 2549
 - การปรับปรุงลาดยางถนน เริ่มงานก่อสร้างกลางปี 2547 (ก.ค. 47) ใช้เวลา 2 ปี คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2549
 - การศึกษาศักยภาพกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เริ่มดำเนินการศึกษากลางปี 2547 ใช้เวลา 6 เดือน (พ.ค.-พ.ย.47)

(3) โครงการที่อยู่ระหว่างจัดทำรายละเอียด และเตรียมแหล่งเงิน

ไทย-สปป.ลาว

- โครงการลาดยางถนนระยะทาง 1.2 กิโลเมตร เชื่อมโยงถนนสายหลักระหว่างถนนหมายเลข 13 ดอนเหนือกับถนนสายเชื่อมไปศรีสว่างวงศ์ในเมืองหลวงพระบาง
- การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างน่าน-หลวงพระบางโดยตรง (ห้วยโก๋น-หงสา-จอมเพชร-หลวงพระบาง) ระยะทางประมาณ 150 กิโลเมตร

5) การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้าน Logistics ในอินโดจีน (Logistics Hub of Indo-China) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของกิจกรรมด้าน Logistics ให้มีต้นทุนต่ำสุด และสามารถดึงดูดให้กิจกรรมการขนส่งสินค้า และบริการโดยใช้ประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางเชื่อมโยงของภูมิภาค

2.3 บทสรุปจากประสบการณ์การพัฒนาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำแม้ว่าจะสามารถสร้างการเติบโตให้กับประเทศได้เป็นอย่างมากแต่ก็ยังประสบปัญหาในการกระจายรายได้ไปสู่พื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ในการที่จะช่วยลดช่องว่างของเมืองและชนบทลงรวมทั้งการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งนี้สาเหตุที่สำคัญมาจากความไม่พร้อมในหลายๆ ด้านด้วยกันไม่ว่าจะเป็นความไม่พร้อมรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของท้องถิ่นก็ดี หรือความไม่พร้อมของสังคมที่มุ่งแต่วัตถุนิยมและการแข่งขันกันอย่างนอกระบบก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาทางด้านการจัดการพัฒนาทั้งสิ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทางผังเมืองที่ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายเข้ามาช่วยให้เกิดการพัฒนาได้เป็นไปตามแผนผังเมืองที่วางไว้

เครื่องมือและกลไกที่จะมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่และเมืองต่อไปในอนาคตนั้นได้แก่ การจัดรูปที่ดินในเมืองซึ่งได้ประกาศเป็นกฎหมายแล้วโดยกฎหมายการจัดรูปที่ดินในเมืองนี้จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทั้งเจ้าของที่ดิน ผู้จัดการโครงการ และภาครัฐ เข้ามาช่วยขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความสำเร็จและสามารถขยายผลจากพื้นที่เล็กๆ ไปสู่พื้นที่ขนาดใหญ่และกระจายไปทั่วประเทศซึ่งหากได้รับผลสำเร็จแล้วก็จะสามารถเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับชุมชนเพื่อนำไปสู่การสร้างควมมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ให้กับชุมชนและประชาชนทั่วประเทศในที่สุด

บทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงในมิติของพื้นที่ใน 20 ปีที่ผ่านมา

จากการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ตลอด 20 ปีที่ผ่านมา(นับตั้งแต่เริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5) ซึ่งเน้นนโยบายการพัฒนาจากส่วนกลางเป็นหลัก ก่อนมาเป็นการกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาค เพื่อให้เกิดการพัฒนาเชิงบูรณาการระหว่างเมืองและชนบทโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น (ดังกล่าวแล้วในบทที่ 2) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ในหลายด้าน

เพื่อบ่งชี้ถึงผลของการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การศึกษาในบทนี้จะชี้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยเริ่มจากความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเกิดจากผลของนโยบายของภาครัฐเป็นหลัก แล้วจึงแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากการพัฒนา โดยแบ่งออกเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

รายละเอียดในแต่ละหัวข้อประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐานแบ่งออกเป็น 4 สาขา คือ คมนาคมขนส่ง สื่อสารโทรคมนาคม พลังงานและสาธารณสุข ภาค เศรษฐกิจนั้นจะบ่งบอกรายได้ที่เปลี่ยนแปลงไป การกระจายรายได้ และการมีงานทำ ด้านสังคมประกอบด้วยโครงสร้างประชากร การศึกษา และสาธารณสุข และด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งประกอบด้วย พื้นที่ป่าไม้ การใช้ที่ดินและคุณภาพแหล่งน้ำ โดยจะมีดัชนีสำคัญที่มีใช้กันโดยทั่วไปในระดับนานาชาติ เพื่อชี้วัดความเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้าน

3.1 การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างพื้นฐานในรอบ 20 ปี

โครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน⁵ ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปจึงมักมีการขยายตัวของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานสูง⁶ อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานจัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐที่ใช้ร่วมกับกฎหมายหรือข้อบังคับในการจูงใจให้เกิดการพัฒนาตามนโยบายที่วางไว้ ดังนั้นในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยในทุกสาขาจึงมีความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล สภาพพลวัตของเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา กระแสโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทในการ "เร่ง" ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ให้เร็วขึ้น

⁵ รายละเอียดในภาคผนวกที่ 1

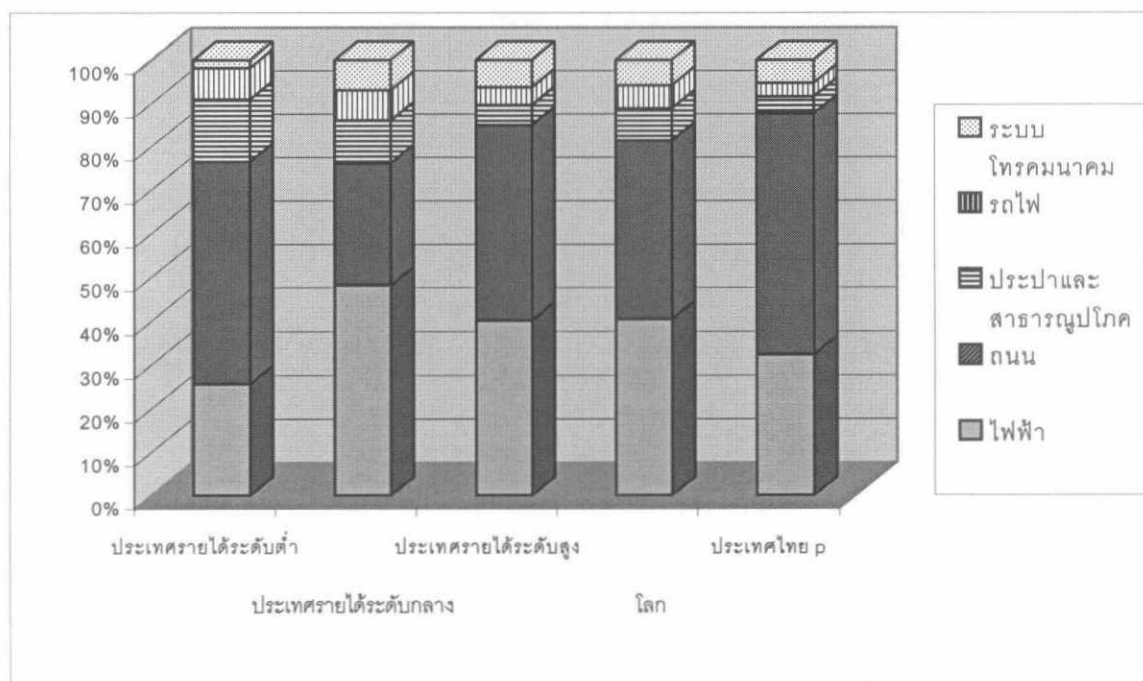
⁶ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2547, โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ(ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์) ได้สรุปความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานว่ามีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยทางด้านสังคมนั้นโครงสร้างพื้นฐานได้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต ช่วยกระจายรายได้และบรรเทาปัญหาความยากจน และช่วยป้องกัน ภัย และพัฒนาสิ่งแวดล้อม

⁷ World Development Report 1994: Infrastructure for Development

การศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานนี้ประกอบด้วยรายละเอียดใน 4 สาขาหลัก อันประกอบด้วย คมนาคมขนส่ง สื่อสารโทรคมนาคม พลังงานและสาธารณูปการ โดยในเบื้องต้น จะชี้โดยคร่าวๆ ในภาพรวมของการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เป็นเช่นไร เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมการพัฒนาของประเทศ แล้วจึงแสดงรายละเอียดของแต่ละสาขาในหัวข้อย่อยต่อไป

ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบภาพรวมของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ ณ ปี 2543 จะพบว่า Stock ของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละสาขา⁸ (รูปที่ 3.1) ของประเทศไทยมีสัดส่วนของถนน สูงที่สุดเป็นอันดับแรก รองลงมาคือพลังงาน และโทรคมนาคมตามลำดับ ซึ่งใกล้เคียงกับสัดส่วนโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มประเทศรายได้ระดับสูง

รูปที่ 3.1 สัดส่วน Stock ของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศระดับรายได้ต่างๆ ณ ปี 2543



ที่มา: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2547: รูปที่ 4.1

หมายเหตุ: p คือข้อมูลเบื้องต้น

⁸ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2547(อ้างแล้ว): 4-8

รายงาน The World Competitiveness Yearbook ของ International Institute of Management Development (IMD)⁹ ได้ทำการจัดลำดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ พบว่า ณ ปี 2544 เมื่อเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันของไทยกับประเทศในแถบเอเชียเช่น ไทยเปรียบเทียบกับสิงคโปร์พบว่า ไทยมีความสามารถในการแข่งขันต่ำกว่าสิงคโปร์อยู่มาก โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพของรัฐบาลและโครงสร้างพื้นฐาน แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับมาเลเซียและจีนพบว่า ไทยมีความสามารถในการแข่งขันที่ใกล้เคียงกัน

ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทย¹⁰ชี้ให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ประเทศไทยยังด้อยความสามารถในการแข่งขัน ดังจะเห็นได้จากลำดับที่ได้รับอยู่ในระดับ 42-44 นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่อันดับที่ได้รับจะต่ำลง อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่จะเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจในอนาคต พบว่า ประเทศมาเลเซียมีโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างจากประเทศไทยนัก นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศจีน พบว่าปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพของรัฐบาลมีความใกล้เคียงกับประเทศไทย ดังนั้นในระดับภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยจัดว่ามีความสามารถในการแข่งขันในระดับหนึ่งโดยเฉพาะศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมและดึงดูดการลงทุนจากนานาประเทศ แต่ยังคงได้รับการปรับปรุงเพื่อให้ทัดเทียมกับนานาประเทศต่อไป

ในระดับรายสาขาพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาเศรษฐกิจพบว่า ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 1-4 นั้น การขนส่งและสื่อสารจัดว่ามีความสำคัญสูงสุด โดยเฉพาะในสาขาการขนส่งเพื่อส่งเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยต่อมาในฉบับที่ 5 และ 6 ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน มีการปรับโครงสร้างทางสาขาพลังงาน อย่างไรก็ดีเมื่อเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และ 7 ทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมา จึงเริ่มมีการพัฒนาด้านสังคม ทรัพยากรมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังมากขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 เป็นต้นมากระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดแต่ละสาขาดังต่อไปนี้

3.1.1 สาขาคมนาคมขนส่ง

การขนส่งและการคมนาคมภายในประเทศนั้น สามารถแบ่งได้เป็นทางอากาศ ทางน้ำ และทางบก แต่การคมนาคมทางบกโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางถนนมีความสำคัญต่อประเทศอย่างยิ่ง ดังเห็นได้จากตารางที่ 3.1 ถนนมีการขยายตัวเฉลี่ยทั้งประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 22.2 โดยเป็นการขยายตัวในภาค

⁹ ในระดับนานาชาติ World Bank และ IMD เป็นที่ยอมรับในมาตรฐานการจัดลำดับ และการใช้ดัชนีชี้วัดการพัฒนาต่างๆ โดยดัชนีชี้วัดหลายดัชนีของ IMD มีความสอดคล้องกับดัชนีชี้วัดการพัฒนาของ World Bank เช่น ประสิทธิภาพในการใช้พลังงานวัดจาก GDP ต่อการใช้พลังงาน, ความเป็นเมือง, มลภาวะทางอากาศวัดจาก SO₂ ในขณะที่ IMD วัดจาก CO₂, รายจ่ายสำหรับการวิจัยและพัฒนา คิดเป็นร้อยละของ GDP, ความยาวของถนน, ความยาวทางรถไฟ, จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร 1,000 คน, จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อประชากร 1,000 คน เป็นต้น รายละเอียด ดูในภาคผนวกที่ 1

¹⁰ รายละเอียดในภาคผนวกที่ 2

ตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดร้อยละ 28.9 ในภาคกลางนั้นพบว่ามี การขยายตัวของทางหลวงน้อยกว่าภาคอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ เนื่องมาจากว่าก่อนหน้านั้นภาคกลางมีจำนวนถนนสายหลักที่ติดตั้งแต่ก่อนปี 2524 ดังจะเห็นได้ว่าระยะทางของทางหลวงต่อพื้นที่ 1,000 ไร่ของภาคกลางในปี 2524 (ตารางที่ 3.2) สูงกว่าภาคอื่น ๆ ยกเว้นภาคใต้ อีกทั้งเน้นการพัฒนาโครงข่ายมากกว่าเส้นทางหลัก ดังนั้นตัวเลขการขยายตัวของทางหลวงจึงไม่ปรากฏเด่นชัดนัก อย่างไรก็ตาม ในภาคกลางพบว่าการพัฒนาด้านโครงข่ายยังขยายไม่ทันความต้องการในการใช้ถนน จนสร้างปัญหาการจราจรติดขัด โดยเห็นได้ชัดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร¹¹

ตารางที่ 3.1 ระยะทางทางหลวง

ภาค	(หน่วย: กิโลเมตร)					อัตราการขยายตัว ในระยะ 20 ปี (ร้อยละ)
	2524	2529	2534	2539	2544	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12,539	12,842	12,043	15,309	16,167	28.9
ภาคเหนือ	12,503	12,804	13,835	14,521	15,088	20.7
ภาคใต้	8,144	8,340	7,934	9,561	10,204	25.3
ภาคกลาง	10,538	10,792	12,235	11,912	11,977	13.7
ประเทศไทย	43,723	44,778	46,047	51,303	53,436	22.2

ที่มา: กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม

ตารางที่ 3.2 แสดงให้เห็นได้ สัดส่วนของระยะทางหลวงต่อพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือในปี 2524 อยู่ในระดับต่ำกว่าทุกภาค อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ได้เริ่มเห็นมีการพัฒนาในตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้น ดังเห็นได้จากการกำหนดเมืองถึง 2 ใน 5 เมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เป็นเมืองหลัก อันได้แก่ ขอนแก่น และนครราชสีมา เมืองรอง 1 ใน 6 เมือง อันได้แก่ อุตรธานี และ 4 ใน 13 เมืองให้เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญต่างๆ อันได้แก่ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ซึ่งคิดเป็นถึงประมาณร้อยละ 30 ของทั้งหมด นอกจากนี้เป็นที่ปรากฏว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนยากจนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆอยู่เสมอ¹² ดังนั้นการพัฒนาและขยายตัวทางด้านคมนาคมจึงได้รับการผลักดันเพื่อตอบสนองนโยบายด้านการกระจายรายได้และการสร้างศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจมากกว่าภาคอื่นๆ โดยเปรียบเทียบทำให้อัตราการขยายตัวของถนนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2544 สูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ

สำหรับในภาคใต้นั้นมีอัตราส่วนความหนาแน่นของถนนในระดับสูงกว่าภาคอื่นๆ นับตั้งแต่ปี 2524 ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการทำเหมืองแร่ซึ่งจัดเป็นสินค้าเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงต้นของการพัฒนา ทำให้ระบบคมนาคมมีการพัฒนามากกว่าภาคอื่นๆโดยเปรียบเทียบ แต่มีการรักษาพัฒนาการทางด้านถนนเรื่อยมา โดยมีการขยายตัวเป็นลำดับที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ

¹¹ รายละเอียดในบทที่ 2 การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยอดีตถึงปัจจุบัน

¹² รายละเอียดในผลกระทบเชิงสังคม

ในภาคกลางมีอัตราการขยายตัวของทางหลวงน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามเนื่องจากเหตุผลที่ได้มีการเน้นการพัฒนาเส้นทางโครงข่ายมากกว่าถนนสายหลัก จึงมีอัตราการขยายตัวน้อยกว่าภาคอื่นโดยเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3.2 ระยะทางทางหลวงต่อพื้นที่ 1,000 ไร่

(หน่วย: กิโลเมตรต่อ 1,000 ไร่)

ภาค	2524	2529	2534	2538	2542	การขยายตัว ในระยะ 20 ปี (ร้อยละ)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.12	0.12	0.11	0.15	0.15	28.93
ภาคเหนือ	0.12	0.12	0.13	0.14	0.14	20.68
ภาคใต้	0.18	0.19	0.18	0.22	0.23	25.30
ภาคกลาง	0.16	0.17	0.19	0.18	0.18	13.66
ประเทศไทย	0.14	0.14	0.14	0.16	0.17	22.21

ที่มา: กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมและกระทรวงมหาดไทย

เมื่อพิจารณาอัตราส่วนของรถจดทะเบียนต่อระยะทาง ว่ามีการใช้ถนนมากน้อยเพียงใด¹³ (ตารางที่ 3.3) พบว่าอัตราส่วนการใช้รถในภาคกลางมีจำนวนมากที่สุด อย่างไรก็ตามก็ตีมีการขยายตัวน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ในรอบ 20 ปี

ตารางที่ 3.3 รถจดทะเบียนต่อระยะทางหลวง

(คันต่อกิโลเมตร)

ภาค	2524	2528*	2534	2539	2544	การขยายตัว ในระยะ 20 ปี (ร้อยละ)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12.8	25.5	106.7	205.3	290.8	2,168.6
ภาคเหนือ	31.8	41.3	127.0	217.5	304.0	857.0
ภาคใต้	26.5	40.3	142.7	257.0	333.0	1,157.4
ภาคกลาง	108.2	162.9	347.5	613.8	824.7	662.3
ประเทศไทย	43.8	65.9	183.0	313.2	422.3	864.8

หมายเหตุ: จากข้อจำกัดของข้อมูล จึงใช้ปี 2528 แทนปี 2529

ที่มา: กรมขนส่ง กระทรวงคมนาคม

เมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายตัวของเส้นทางถนนกับเส้นทางรถไฟจะพบว่าใน 20 ปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวโดยรวมเพียง 27.52 กิโลเมตร หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.6 ในขณะที่การขยายตัวของถนนเป็นจำนวนถึงร้อยละ 22.2 โดยเส้นทางรถไฟที่ขยายและเปิดทำการในเส้นทางใหม่นั้นเป็นเส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือ (ตารางที่ 3.4) เพื่อรองรับทางด้าน Eastern Seaboard (เช่น มาบตาพุด, แหลมฉบัง) เป็นหลัก เส้นทาง

¹³ โดยมีสมมุติฐานว่ารถที่จดทะเบียนในภาคใดๆ จะทำการวิ่งรถในภาคนั้นๆ เป็นหลัก อย่างไรก็ตามการคำนวณนี้อาจได้ระดับตัวเลขสูงเกินจริงเนื่องจากไม่ได้รวมถนนเครือข่ายเอาไว้ด้วย

ศรีราชา - แหลมฉบัง เปิดทำการในปี 2535 เส้นทางคลองสิบเก้า - ชุมทางแก่งคอย และเขาชีจรรย์ - มาบตาพุด
เปิดทำการปี 2539

ตารางที่ 3.4 ระยะของเส้นทางรถไฟ

(หน่วย: กิโลเมตร)

ทางสาย	2524	2529	2534	2539	2544	อัตราการขยายตัว ในระยะ 20 ปี (ร้อยละ)
กรุงเทพฯ - ชุมทางบ้านภาชี	191.436	192.723	198.593	198.593	198.593	3.60
ชุมทางบ้านภาชี - เชียงใหม่	779.860	783.478	783.297	783.297	783.297	0.44
ชุมทางบ้านดารา - สวรรคโลก	29.966	29.966	29.966	29.966	29.966	0.00
บ้านหมอ - ท่าหลวง	8.637	15.242	15.242	15.242	15.242	43.33
กรุงเทพฯ - อัญประเทศ	279.980	281.384	281.384	281.384	281.384	0.50
ฉะเชิงเทรา - สัตหีบ	131.475	150.188	159.601	159.601	159.601	17.62
มักกะสัน - แม่ฟ้าหลวง	21.830	23.512	23.512	23.512	23.512	7.15
ชุมทางบางซื่อ - ชุมทางดลิ่งชัน	28.371	28.371	28.371	28.371	28.371	0.00
จิตรลดา - มักกะสัน	2.882	2.882	2.882	2.882	2.882	0.00
ชุมทางบ้านภาชี - ชุมทางถนนจรัล	224.683	231.432	234.361	234.361	234.361	4.13
ชุมทางถนนจรัล - อุบลราชธานี	338.790	338.965	338.965	338.965	338.965	0.05
ชุมทางถนนจรัล -หนองคาย	412.703	413.614	414.203	414.203	414.203	0.36
ชุมทางแก่งคอย - ชุมทางบัวใหญ่	261.836	261.844	261.844	261.844	264.527	1.02
ทางแยกบึงหวาย - โพนมดงรัก	7.456	0	0	0	0	-
ธนบุรี - สุโขทัย-ลก	1300.409	1304.502	1304.961	1304.961	1304.961	0.35
ชุมทางหนองปลาตอก - น้ำตก	143.131	143.131	143.131	143.131	143.131	0.00
ชุมทางหนองปลาตอก - สุพรรณบุรี	82.621	83.073	83.073	83.073	83.073	0.54
ชุมทางทุ่งโพธิ์ - ศิริรัฐนิคม	32.700	32.700	32.700	32.700	32.700	0.00
ชุมทางทุ่งสง - กันตัง	99.065	99.065	98.875	98.875	98.875	-0.19
ชุมทางเขาชุมทอง - นครศรีธรรมราช	38.013	38.013	38.013	38.013	38.013	0.00
ชุมทางหาดใหญ่ - ปาดังเบซาร์	46.256	46.256	46.256	46.256	46.256	0.00
ชุมทางหาดใหญ่ - สงขลา	32.393	29.605	32.393	0	0	-
วงเวียนใหญ่ - มหาชัย	33.700	33.700	33.700	33.800	33.800	0.30
บ้านแหลม - แม่กลอง	35.200	35.200	35.200	35.200	35.200	0.00
ศรีราชา - แหลมฉบัง				13.424	13.424	100.00
คลองสิบเก้า - ชุมทางแก่งคอย				90.357	90.358	100.00
เขาชีจรรย์ - มาบตาพุด				36.397	37.313	100.00
ประเทศไทย	4,563.39	4,598.85	4,620.52	4,588.23	4,590.91	0.60

ที่มา: การรถไฟแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: 0 คือ ไม่ได้เปิดดำเนินการ

เมื่อเปรียบเทียบการลงทุนทางรถไฟและถนน เป็นที่ชัดเจนว่ามีการขยายการลงทุนทางถนนอย่างต่อเนื่องและเป็นปริมาณมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายการลงทุนในด้านรถไฟอย่างเห็นได้ชัด และหากเมื่อพิจารณาในแง่ของโครงข่ายการคมนาคมของถนนแล้ว จัดว่ามีเส้นทางที่ครอบคลุมแต่ละจังหวัดได้เป็นอย่างดี โดยมีถนนที่เชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางของแต่ละจังหวัดที่ดีมาก แต่อย่างไรก็ดีเป็นการขยายตัวจากศูนย์กลาง หรือกรุงเทพมหานคร¹⁴ ดังจะสามารถสังเกตได้จากรูปที่ 3.2 ว่ามีความหนาแน่นของโครงข่ายถนนและรถไฟในบริเวณภาคกลาง โดยกระจายจากกรุงเทพมหานครเป็นหลัก และทำเรื่องย่นก่อนข้างกระจุกตัวอยู่บริเวณภาคกลางและตะวันออก โดยไม่ห่างกันมากนัก นอกจากนี้ในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังได้มีระบบขนส่งมวลชนนอกเหนือจากทางถนนและรถไฟ คือทางรถไฟใต้ดินและรถไฟลอยฟ้าที่เชื่อมโยงจุดที่สำคัญของกรุงเทพมหานครอีกด้วย

ความพยายามในการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปยังภูมิภาคได้ปรากฏชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งได้มีการกำหนดเมืองหลัก เมืองรอง และสร้าง Eastern Seaboard กระทั่งขยายไปยังโครงการทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ภายใต้นโยบายการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาค ซึ่งมีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานสาขาขนส่งเพื่อส่งเสริมการขยายเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ผลยังไม่เกิดชัดเจนนักเพราะยังมีการกระจุกตัวในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่¹⁵ จึงได้มีการรักษาแนวในการกระจายความกระจุกตัวมากระทั้งในปัจจุบัน

ในแง่ของการกระจายความเจริญเข้าสู่หมู่บ้านต่าง ๆ นั้น สามารถชี้วัดได้จากข้อมูลของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย¹⁶ ซึ่งแสดงข้อมูลในระดับหมู่บ้านพบว่าสัดส่วนของหมู่บ้านที่มีถนนจากหมู่บ้านไปถึงอำเภอของแต่ละจังหวัดที่เกินกว่าร้อยละ 95 นั้นมีสัดส่วนที่ดีขึ้น โดยในปี 2527 นั้น มีจังหวัดที่มีหมู่บ้านน้อยกว่าร้อยละ 95 มีถนนไปถึงอำเภอถึง 23 จังหวัด และในปี 2544 เหลือเพียง 4 จังหวัด อันได้แก่ จังหวัดตาก สมุทรปราการ พังงา สตูล ที่มีอัตราส่วนของหมู่บ้านที่มีถนนจากหมู่บ้านไปถึงอำเภอน้อยกว่าร้อยละ 95 โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 89.1 – 94.5¹⁷

ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.5 ในปี 2527 ถึงปัจจุบันนั้นในส่วนปริมณฑลมีค่าเฉลี่ยของสัดส่วนของหมู่บ้านที่มีถนนไปถึงอำเภอน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.2 ว่าในภาคกลางมีการขยายทางหลวงน้อยกว่าภาคอื่น ๆ และได้เน้นทำการขยายโครงข่ายแทน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาด้านโครงข่ายทางถนนยังไม่ครอบคลุมมากนัก

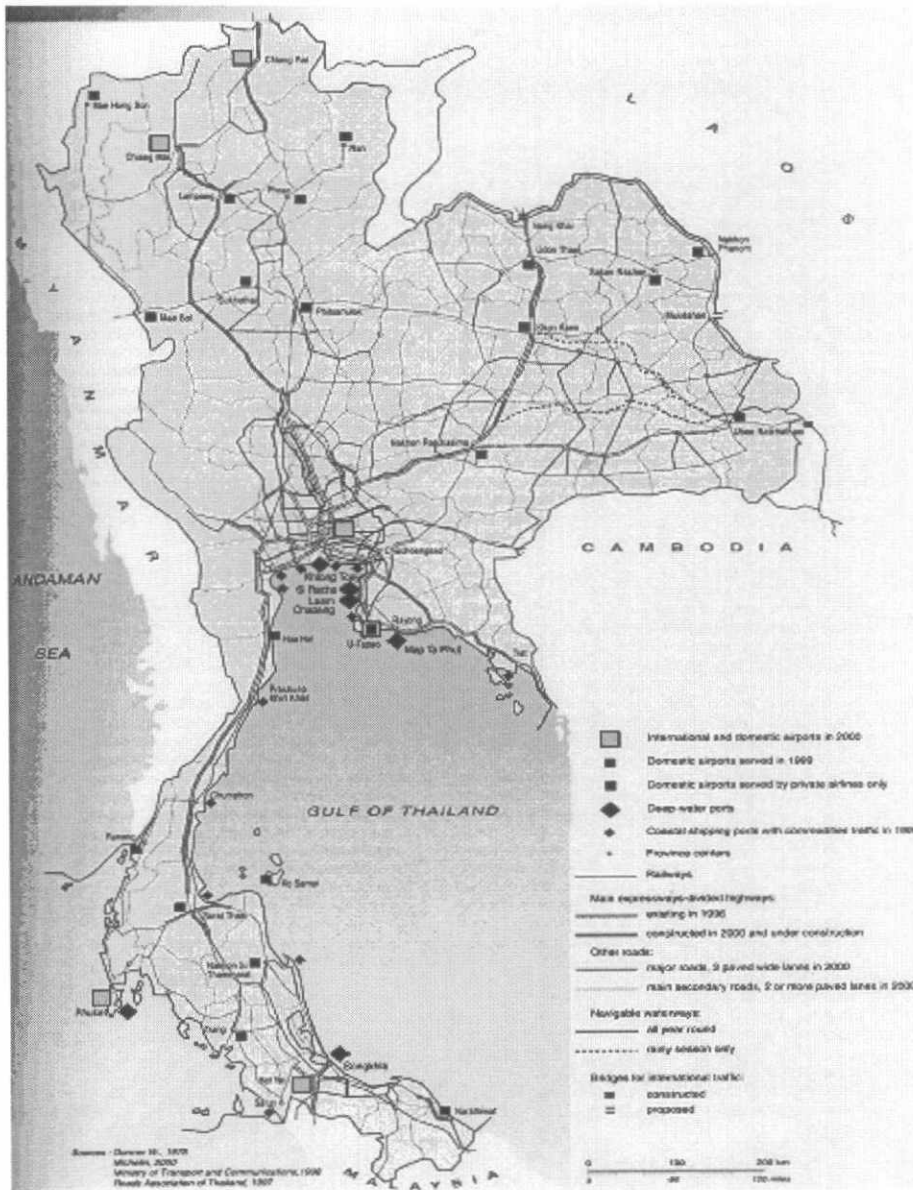
¹⁴ Doryane Kermel-Torres, 2004, Atlas of Thailand: Spatial Structures and Development, Silkworm Books, Thailand: 70

¹⁵ รายละเอียดในการพัฒนาในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา

¹⁶ แบบสอบถามข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กชช. 2 ค เก็บรวบรวมข้อมูลในระดับหมู่บ้านนอกเขตเทศบาลทั่วประเทศ ยกเว้น กรุงเทพมหานคร โดยจัดเก็บทุก ๆ 2 ปี ตั้งแต่ปี 2529- 2539 และ ปี 2540-2546 อย่างไรก็ตามในแบบสอบถามอาจแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละปี

¹⁷ รายละเอียดในภาคผนวกที่ 3

รูปที่ 3.2 เครือข่ายการคมนาคมในด้านต่างๆ



หมายเหตุ: ข้อมูลระหว่างปี 1978-2000

ที่มา: Doryane Kermel-Torres, 2004: 71

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น แม้ว่าทางหลวงในปี 2527 จะยังไม่ครอบคลุมนักซึ่งเห็นได้จากการที่อัตราส่วนของทางหลวงต่อพื้นที่ (ตารางที่ 3.2) ต่ำกว่าภาคอื่นๆ ยกเว้นภาคเหนือ แต่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องกระทั่งส่งผลให้มีอัตราการขยายตัวของระยะทางหลวงสูง แต่จะเห็นได้ว่าในระดับหมู่บ้านมีการคมนาคมที่เข้าถึงในระดับที่ดีมาก เห็นได้จากอัตราของหมู่บ้านที่มีถนนเข้าสู่อำเภอสูงกว่าภาคอื่นๆ

อย่างไรก็ดี ในช่วงปี 2529 – 2535 เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบถนนเครือข่ายสู่หมู่บ้านดีขึ้นอย่างมากในภาคกลางและปริมณฑล อันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร ได้ส่งผลให้มีการสร้างโครงข่ายรอบนอกมากขึ้น

ตารางที่ 3.5 หมู่บ้านที่มีถนนเข้าสู่อำเภอ

(ร้อยละ)

ภาค	2527	2529	2535	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	98.1	97.5	98.6	98.9	99.5
ภาคเหนือ	94.5	95.8	96.0	97.2	98.1
ภาคใต้	93.7	94.5	96.0	96.8	97.6
ภาคตะวันออก	92.4	93.1	97.3	98.7	98.9
ภาคตะวันตก	83.1	89.8	93.2	97.3	99.3
ภาคกลาง	91.3	90.0	97.8	98.4	98.8
ภาคปริมณฑล*	67.7	79.4	90.2	94.8	97.2
ประเทศไทย**	88.7	91.5	95.6	97.5	98.5

หมายเหตุ * ปริมณฑลคือจังหวัด นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร

** ไม่รวมกรุงเทพมหานคร พื้นที่ในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา

คำนวณโดยการหาค่าเฉลี่ยของหมู่บ้านที่มีถนนเข้าสู่อำเภอในแต่ละจังหวัดมาหาค่าเฉลี่ยระดับภาค

ที่มา: กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกระจายความเจริญผ่านทางเส้นทางคมนาคมของรัฐประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ยังมีหมู่บ้านอีกจำนวนหนึ่งที่ยังต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนา ซึ่งภาครัฐต้องเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างเสริมความเจริญต่อไป

ในอนาคตระบบการขนส่งคมนาคมของไทยยังมีแนวโน้มที่จะมีการขยายตัวอีกมาก โดยเน้นการสร้าง ความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบกับกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ในภูมิภาคมากขึ้น อันเนื่องมาจากนโยบายนำไทยเป็น “Logistics Hub” ของภูมิภาคอินโดจีน โดยเน้นการพัฒนากระบวนการขนส่งให้มีความเหมาะสม และมีลักษณะ ต่อเนื่องหลายรูปแบบ (multimodal) นอกจากนี้งบประมาณการลงทุนของรัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยัง บ่งบอกถึงความสำคัญที่ภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญในการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเมื่อโครงการสำเร็จจะมีผลยัง ศึกษภาพของประเทศและการกระจายความเจริญในอนาคต

ทั้งนี้คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์¹⁸ (2547) ได้ระบุว่าการพัฒนาศูนย์โลจิสติกส์ ที่ เหมาะสม จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักของศูนย์โลจิสติกส์ ตามมิติของพื้นที่ 3 ด้าน คือ

1. พัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในระดับภูมิภาค (regional corridors) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการ ยอมรับว่ามีศักยภาพเป็น ASEAN corridors : โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับภูมิภาคต่างๆ ด้วย

¹⁸ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2547(อ้างแล้ว)

เครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ จัดสภาพแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงนี้ รวมทั้งจูงใจให้เกิดการลงทุนในพื้นที่เหล่านี้

2. กลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของระบบผู้ว่า CEO (OTOP/SMEs) : เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินธุรกิจมีลักษณะพึ่งพาประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหลักของจังหวัดโดยสามารถใช้พื้นที่ที่มีศักยภาพสูงเหล่านี้ เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมอื่นๆ ที่สามารถใช้ประโยชน์จากศูนย์โลจิสติกส์ได้ดียิ่งขึ้น

3. ศูนย์โลจิสติกส์หลัก ๆ บริเวณจุดตัดหรือหัวท้ายของแนวพื้นที่หลัก (borders and junction of the Corridors) : ในบางกรณีที่มีศูนย์โลจิสติกส์มากเกินไป อาจทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินในบริการการขนส่งได้ ดังนั้น จึงอาจจัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์หลัก ๆ เท่านั้นก็เพียงพอ คือ

- 1) จัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์เอนกประสงค์ในบริเวณชุมทาง (junctions) ที่ตัดกันของแนวพื้นที่หลักที่มีศักยภาพสูง (corridor) ในระดับภูมิภาค
- 2) จัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์นานาชาติในบริเวณจุดหัว-ท้ายของแนวพื้นที่หลัก ซึ่งเป็นเสมือนศูนย์สินค้าออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน (Outlet Centers for Thai Export Goods)
- 3) จัดตั้งศูนย์บริการ (satellite) สำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมในจังหวัดสำหรับสินค้าที่ขายภายในประเทศและสินค้าส่งออกไปต่างประเทศ

โดยในอนาคต จีนและอาเซียนมีโอกาที่จะเป็นตลาดการผลิตและการบริโภคที่สำคัญของภูมิภาคตะวันออก อีกทั้งจีนและอินเดียจะมีบทบาทต่อเศรษฐกิจโลกอย่างมากในอนาคต และโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ จะช่วยสร้างบรรยากาศการค้าและการลงทุนและบริการให้กับประเทศสมาชิก ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ไทยก้าวขึ้นเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาคอินโดจีน ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีนโยบายสร้างโครงข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศในภูมิภาคอย่างจริงจัง¹⁹

อย่างไรก็ดี เวียดนามและมาเลเซียกำลังเร่งสร้างพันธมิตรกับบริษัทเรือและผู้ประกอบการระดับสากล เพื่อแข่งขันกับไทยในการเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางเรือของภูมิภาคอินโดจีน ประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ความต้องการของตลาด เช่น บริษัทเรือและผู้ประกอบการขนส่ง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีและการบริหารจัดการให้สอดคล้องมีประสิทธิภาพไม่ด้อยกว่าประเทศคู่แข่ง อีกทั้งข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศคู่ค้าในภูมิภาคต่างๆ จะมีผลกระทบต่อภาคการผลิต การส่งออกและบริการของไทยอย่างมากในอนาคต

¹⁹ รายละเอียดในบทที่ 2 การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยอดีตถึงปัจจุบัน ในส่วนที่ 5 ซึ่งแสดงทิศทางการพัฒนาในปัจจุบันว่ามี การพัฒนาการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติมากขึ้น

3.1.2 สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม

โครงสร้างพื้นฐานสาขาการสื่อสารโทรคมนาคม ที่ให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ เพียงพอ ในราคาที่เหมาะสมและครอบคลุมพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่โลกาภิวัตน์(Globalization)บอบาทย่างมากกับโลกที่ก้าวเข้าสู่ Economy of Speed แทนที่การประหยัดจากขนาด (Economy of Scale)

รายงานการศึกษาจะสะท้อนภาพการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม 3 ส่วน คือ (1) บริการโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed Line Service) ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (2) บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือโทรศัพท์มือถือ (Cellular Mobile Services) และ (3) ด้านอินเทอร์เน็ต (Internet Access) โดยมีรายละเอียดดังนี้

โทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์ประจำที่ (Fixed Line Service)

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ปัจจุบันเป็น บมจ.ทศท คอร์ปอเรชั่น)เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรับผิดชอบในการพัฒนาโทรศัพท์พื้นฐาน โดยได้ให้บริการเป็นครั้งแรกในปี 2497 และภายหลังได้เริ่มให้สัมปทานกับเอกชนดำเนินงานได้จริงในเดือนตุลาคม 2535 ซึ่งคือ บมจ. เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น

ในปัจจุบันได้มีผู้ให้บริการเป็นจำนวน 3 ราย คือ บมจ.ทศท คอร์ปอเรชั่น (แปรรูปรัฐวิสาหกิจจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) บมจ. เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น (ปัจจุบันแบ่งเป็นบริษัท ทูคอรีปอเรชั่น จำกัด) และ บมจ.ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น

สาขาการสื่อสารจัดเป็นลำดับความสำคัญในลำดับแรกๆในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตามจำนวนของหมายเลขที่มีเพียงมีการขยายตัวอย่างมากในช่วงปี 2534-2539 ด้วยปัจจัยด้านเทคโนโลยีการติดตั้ง เทคโนโลยีการสื่อสารซึ่งส่งผลให้ความสามารถในการขยายเครือข่ายดีขึ้น และนอกจากนี้การที่ได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาทำการสัมปทานและเปิดดำเนินการได้ตั้งแต่ปี 2535 ส่งผลต่อการก้าวกระโดดของจำนวนหมายเลขที่สามารถให้บริการได้อย่างมาก

อย่างไรก็ดี จากตารางที่ 3.6 แสดงให้เห็นถึงการกระจายทรัพยากรสาขาการสื่อสารที่มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่อย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2535 จำนวนเลขหมายที่มีของกลุ่มจังหวัดปริมณฑลและกรุงเทพฯ มีจำนวนสูงกว่าจำนวนเลขหมายที่มีของจังหวัดที่เหลือ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 64 ของทั้งประเทศ จนกระทั่งในปี 2546 จึงมีสัดส่วนลดลงเหลือเป็นร้อยละ 44 ซึ่งจากตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายของบริการโทรศัพท์พื้นฐานที่มีลักษณะความเหลื่อมล้ำระหว่างส่วนกลางและภูมิภาคได้อย่างชัดเจน หรืออาจกล่าวได้ว่า บริการโทรศัพท์พื้นฐานเป็นบริการที่ขาดแคลนมากสำหรับเขตภูมิภาคเมื่อเปรียบเทียบกับเขตนครหลวง

เนื่องจากการสื่อสารโทรคมนาคมมีลักษณะเด่นที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจะพบว่าในปี 2535 - 2546 มีจำนวนหมายเลขทั้งหมดมีอัตราการเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่า อย่างไรก็ตามการกระจุกตัวอยู่บริเวณจังหวัดกรุงเทพฯ และปริมณฑลในการพัฒนาในเบื้องต้น ก็มีสัดส่วนของโทรศัพท์ทั้งหมดของ

ประเทศถึงร้อยละ 64.3 นอกจากนี้ยังมีการกระจุกตัวอยู่ตามหัวเมืองใหญ่ อันได้แก่ เชียงใหม่ ชลบุรี อุตรดิตถ์ สงขลา เป็นต้น²⁰

อย่างไรก็ดี การพัฒนาโทรศัพท์พื้นฐานเพื่อรองรับ Eastern Seaboard ในจังหวัดระยองเพิ่งสามารถขยายได้ทันความต้องการในปี 2539 จากการที่ในปี 2535 มีหมายเลขที่มีเพียง 18,312 เลขหมาย แต่ในปี 2539 มีถึง 78,344 เลขหมาย และมีลักษณะเช่นเดียวกันนี้กับจังหวัดชลบุรี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองนโยบายหลักยังมีความล่าช้าอยู่²¹ ทำให้เกิดปัญหาคอขวด ซึ่งลักษณะการขยายโครงสร้างพื้นฐานไม่ทันความต้องการนี้เกิดขึ้นกับโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นๆ ด้วย

ในปี 2546 นั้น มีการกระจายเลขหมายตามภูมิภาคต่างๆ มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อันจะเห็นได้จากสัดส่วนของเลขหมายในกรุงเทพมหานครลดลงและได้กระจายไปตามภาคอื่นๆ ส่งผลให้สัดส่วนของโทรศัพท์ในปริมณฑลและกรุงเทพฯ ลดลงเหลือเพียง 44.3

ตารางที่ 3.6 จำนวนหมายเลขที่มีและสัดส่วนของจำนวนหมายเลขที่มี

ภาค	สิ้นสุด กันยายน 2535		สิ้นสุด กันยายน 2539		สิ้นสุด กันยายน 2544		สิ้นสุด ธันวาคม 2546	
	เลขหมาย	สัดส่วน	เลขหมาย	สัดส่วน	เลขหมาย	สัดส่วน	เลขหมาย	สัดส่วน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	182,048	8.4	440,083	6.6	682,959	8.8	1,173,950	13.4
ภาคเหนือ	191,692	8.9	649,533	9.8	850,936	11.0	1,185,106	13.5
ภาคใต้	154,738	7.1	464,332	7.0	614,923	7.9	952,954	10.9
ภาคตะวันออก	126,744	5.9	414,328	6.2	508,420	6.6	733,956	8.4
ภาคตะวันตก	65,752	3.0	204,890	3.1	292,406	3.8	428,988	4.9
ภาคกลาง	52,881	2.4	178,654	2.7	256,923	3.3	412,112	4.7
ปริมณฑลและกรุงเทพฯ	1,392,146	64.3	4,283,371	64.6	4,546,744	58.6	3,882,658	44.3
ประเทศไทย	2,166,001	100.0	6,635,191	100.0	7,753,311	100.0	8,769,724	100.0

ที่มา : บมจ.ทศท คอร์ปอเรชั่น

จำนวนหมายเลขที่มีแสดงถึงช่องทาง และโอกาสที่ประชาชนจะสามารถใช้โทรศัพท์ที่ได้ และจำนวนผู้เช่าโทรศัพท์จะแสดงให้เห็นปริมาณการใช้จริง ดังตารางที่ 3.7²² แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้เช่าโทรศัพท์นั้นมีอัตราการใช้ในนครหลวงมากกว่าในระดับภูมิภาค ในช่วงก่อนปี 2524-2534 นั้น มีอัตราเพิ่มของผู้เช่าทั้งนครหลวงและภูมิภาคประมาณ 2 เท่าต่อช่วง อย่างไรก็ตามในปี 2534-2539 จำนวนผู้เช่าเลขหมายของภูมิภาคนั้นก้าวกระโดดถึง 3 เท่า และเริ่มมีการขยายตัวที่ลดลงในช่วงปี 2544-2546 เนื่องจากการขยายตัวของหมายเลขที่มีและโทรศัพท์มือถือซึ่งเข้ามาทดแทนการใช้โทรศัพท์พื้นฐานประกอบกับการลดราคาค่าบริการของโทรศัพท์มือถือ ส่งผลให้ความต้องการโทรศัพท์พื้นฐานลดลง

²⁰ ตารางแสดงในภาคผนวกที่ 3 โดยข้อมูลรายจังหวัดที่มีอยู่ในฐานข้อมูลมีการจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา

²¹ ลักษณะความไม่เพียงพอในการบริการของโทรศัพท์พื้นฐานสามารถสะท้อนได้จากจำนวน Waiting list ซึ่งมีรายละเอียดต่อไป

²² ข้อมูลรายจังหวัดที่มีอยู่ในฐานข้อมูลมีการจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา

ตารางที่ 3.7 จำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่าและสัดส่วนของจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่า

ภาค	สิ้นสุด กันยายน 2535		สิ้นสุด กันยายน 2539		สิ้นสุด กันยายน 2544		สิ้นสุด ธันวาคม 2546	
	เลขหมาย	สัดส่วน	เลขหมาย	สัดส่วน	เลขหมาย	สัดส่วน	เลขหมาย	สัดส่วน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	137,906	7.7	318,349	7.6	585,619	9.7	971,226	13.8
ภาคเหนือ	152,520	8.5	455,715	10.8	735,504	12.2	893,210	12.7
ภาคใต้	122,805	6.9	325,178	7.7	509,904	8.4	738,896	10.5
ภาคตะวันออก	87,222	4.9	274,454	6.5	417,018	6.9	590,444	8.4
ภาคตะวันตก	53,101	3.0	150,871	3.6	245,692	4.1	321,910	4.6
ภาคกลาง	46,631	2.6	130,933	3.1	223,941	3.7	299,932	4.3
ปริมณฑลและกรุงเทพฯ	1,189,844	66.5	2,544,658	60.6	3,331,451	55.1	3,237,048	45.9
ประเทศไทย	1,790,029	100.0	4,200,158	100.0	6,049,129	100.0	7,052,666	100.0

ที่มา : บมจ.ทศท คอร์ปอเรชั่น

จำนวนเลขหมายที่มีผู้เช่ากระจายตัวเป็นลักษณะเช่นเดียวกับการกระจายตัวของหมายเลขที่มี คือ กระจุกตัวอยู่บริเวณนครหลวงในช่วงแรกของการพัฒนา ดังเห็นได้จากการที่จำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่ามี สัดส่วนถึงร้อยละ 67 ของทั้งประเทศในปี 2535 และในช่วงถัดมาได้กระจายตัวอยู่ตาม Eastern Seaboard และรองลงมาคือหัวเมืองใหญ่ตามแผนการพัฒนาจังหวัดหัวเมืองในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ในปี 2546 ผู้เช่าตาม จังหวัดอื่นๆ จึงมีมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเลขหมายที่มี (Utilization Rate หรือ Capacity Used) พบว่าในตลอดระยะเวลา 20 ปีมีสัดส่วนอยู่ระหว่าง 0.63 - 0.83 โดยในตารางที่ 3.8 เห็นว่า ในปี 2539 (ซึ่งปี 2539 เป็นปีก่อนวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินปี 2540) เป็นปีที่มี Utilization Rate ต่ำกว่าปีอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยในเขตปริมณฑลและกรุงเทพฯมี Utilization Rate ในปี 2539 เพียงร้อยละ 59 เท่านั้น

ตารางที่ 3.8 จำนวนเลขหมายที่มีผู้เช่าต่อสายที่มี (Utilization Rate)

ภาค	สิ้นสุด กันยายน	สิ้นสุด กันยายน	สิ้นสุด กันยายน	สิ้นสุด ธันวาคม
	2535	2539	2544	2546
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.76	0.72	0.86	0.83
ภาคเหนือ	0.80	0.70	0.86	0.75
ภาคใต้	0.79	0.70	0.83	0.78
ภาคตะวันออก	0.69	0.66	0.82	0.80
ภาคตะวันตก	0.81	0.74	0.84	0.75
ภาคกลาง	0.88	0.73	0.87	0.73
ปริมณฑลและกรุงเทพฯ	0.85	0.59	0.73	0.83
ประเทศไทย	0.83	0.63	0.78	0.80

ที่มา : บมจ.ทศท คอร์ปอเรชั่น

ตารางที่ 3.9 แสดงถึงสัดส่วนการมีโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คน (Fixed telephone penetration หรือ Teledensity) ซึ่งเห็นว่าในปี 2535 มีความหนาแน่นของการมีโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คนเพียงร้อยละ 3.16 โดยความหนาแน่นดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เป็นลำดับ จนกระทั่งในปี 2546 อยู่ที่ระดับร้อยละ 11.08

ปริมณฑลและกรุงเทพฯ มีสัดส่วนการมีโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ เนื่องจากเป็นศูนย์กลางการค้าและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยมีภาคตะวันออกเป็นอันดับรองลงมา แล้วจึงกระจายตามภาคอื่นๆ โดยมีสัดส่วนการมีโทรศัพท์ต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือน้อยที่สุด

ตารางที่ 3.9 สัดส่วนการมีโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คน

ภาค	สิ้นสุด กันยายน 2535	สิ้นสุด กันยายน 2539	สิ้นสุด กันยายน 2544	สิ้นสุด ธันวาคม 2546
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.71	1.55	2.74	4.49
ภาคเหนือ	1.40	3.99	6.31	7.66
ภาคใต้	1.66	4.11	6.10	8.63
ภาคตะวันออก	2.44	7.06	9.99	13.78
ภาคตะวันตก	1.65	4.42	6.91	8.98
ภาคกลาง	1.66	4.49	7.50	9.94
ปริมณฑลและกรุงเทพฯ	12.96	25.83	31.60	29.63
ประเทศไทย	3.16	7.01	9.65	11.08

หมายเหตุ : ดัชนี Fixed telephone penetration อาจเรียกแตกต่างกัน เช่น Main telephone lines penetration หรือ Fixed lines penetration หรือ Teledensity ฯลฯ โดยจะหมายถึงการวัดจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่มีผู้เข้าใช้คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 100 คน ซึ่งเป็นการวัดความหนาแน่น (density) หรือการเข้าถึงบริการ (penetration) โดยผู้บริโภครีโกลคิดตามสัดส่วนของประชากร ตามสูตรที่ใช้คำนวณต่อไปนี้

$$\text{สูตร : } \text{Fixed telephone penetration} = \frac{\text{Number of main telephone lines} \times 100}{\text{Total population}}$$

หน่วย : เลขหมายต่อ 100 คน (ประชากรที่ใช้คำนวณเป็นจำนวนประชากรในปี 2534)

ที่มา : บมจ.ทศท. คอร์ปอเรชั่น

นอกจากนี้จำนวนของผู้รอรับบริการ (Waiting list) ยังสะท้อนถึงความสามารถในการให้บริการอีกด้วย จากตารางที่ 3.10 เห็นว่า ผู้รอรับใช้บริการส่วนใหญ่เป็นรอใช้บริการในเขตภูมิภาค ซึ่งในบางปี (เช่นปี 2543-2544) มีผู้รอรับบริการในเขตภูมิภาคสูงกว่าเขตนครหลวงถึงประมาณ 40 เท่า ทั้งนี้ สาเหตุที่มีจำนวนผู้รอการติดตั้งเพื่อใช้บริการสะสมเป็นจำนวนมากเกิดขึ้น เนื่องจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละเขต กับข้อกำหนดทางเทคนิคของระบบชุมสายและวางข่ายสายตอนนอกของการขยายเลขหมายมิได้

สอดคล้องกัน จึงทำให้ต้องมีการโยกย้ายเลขหมายจากจุดที่มีความต้องการน้อยไปยังจุดที่มีความต้องการมาก ทำให้เกิดความล่าช้า²³

ตารางที่ 3.10 จำนวนผู้รอรับบริการ (Waiting list) จำแนกเป็นนครหลวงและภูมิภาค

(ล้านเลขหมาย)

	2542	2543	2544	2545	2546
ผู้รอใช้บริการในเขตนครหลวง	0.034	0.009	0.016	0.032	0.020
ผู้รอใช้บริการในเขตภูมิภาค	0.386	0.406	0.541	0.749	0.557
ผู้รอในเขตภูมิภาค : นครหลวง (เท่า)	11	45	34	23	28

ที่มา : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547) รวบรวมข้อมูลจาก บมจ.ทศ คอร์ปอเรชั่น

บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือโทรศัพท์มือถือ (Cellular Mobile Services)

ดังจะเห็นได้ว่าในด้านโทรศัพท์พื้นฐาน ได้มีการพัฒนากระทั่งสามารถครอบคลุมทั้งประเทศได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และค่อนข้างมีการกระจุกตัวในเขตนครหลวงมาก อย่างไรก็ตามในช่วงระยะหลังจนถึงปัจจุบัน บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือโทรศัพท์มือถือ (Cellular Mobile Services) เข้ามามีบทบาทอย่างมาก ทั้งนี้จากสถิติจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พบว่า จำนวนผู้ใช้บริการเพิ่มสูงมากในช่วงปี 2543-2546 ด้วยอัตราการขยายตัวที่มากกว่าร้อยละ 50 ต่อปีในช่วงปี 2544-2545 และอัตราการขยายตัวที่มากกว่าร้อยละ 20 ในปี 2546 นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านความครอบคลุมของเครือข่าย (Coverage) เปรียบเทียบระหว่างบริการโทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พบว่า บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ยังให้บริการติดตั้งเลขหมายไม่ครอบคลุมพื้นที่ที่ยังมีความต้องการ หรือให้บริการครอบคลุมไม่ถึงอีกประมาณร้อยละ 50 แต่โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เพียง 2 โครงข่าย คือ เอไอเอส และดีแทค กลับสามารถให้บริการครอบคลุมเกือบทั่วประเทศแล้ว (ณ มีนาคม 2547 โครงข่ายเอไอเอสและดีแทค สามารถให้บริการครอบคลุมพื้นที่ที่มีประชากรได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 96 และ 92 ตามลำดับ)²⁴

จากตารางที่ 3.11 จำนวนผู้ใช้บริการได้เพิ่มจาก 107,100 เลขหมาย ในปี 2534 เป็น 1.682 ล้านเลขหมายในปี 2539 และขยายตัวสูงขึ้นมากจนกระทั่งในปี 2546 มีผู้ใช้บริการทั้งสิ้นประมาณ 22.4 ล้านเลขหมาย ซึ่งเป็นอัตราเติบโตที่สูงกว่าอัตราการเติบโตของจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์ประจำที่มาก ส่งผลให้ค่าความหนาแน่นของการมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากร 100 คน (penetration rate หรือ mobile density) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.2 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 35.2 ในปี 2546 ซึ่งส่งผลให้ในปัจจุบันค่าความหนาแน่นของการมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สูงกว่าค่าความหนาแน่นของการมีโทรศัพท์ประจำที่ใช้ในปีเดียวกัน

²³ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547) อ้างแล้ว

²⁴ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547) อ้างแล้ว

ตารางที่ 3.11: สัดส่วนการมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากร 100 คนปี 2542-2546 (เครื่องต่อ 100 คน)

	2534	2539	2544	2545	2546
จำนวนผู้ใช้บริการ (พันเลขหมาย)	107.1	1,686.2	6,120.7	1,7425.5	22,433.7
จำนวนประชากร (ล้านคน)	56.565	59.921	62.669	63.139	63.654
Mobile Penetration Rate (%)	0.2	2.8	9.8	27.6	35.2

หมายเหตุ: ดัชนี *Mobile telephone penetration* หมายถึงการวัดจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากร 100 คน ในลักษณะเดียวกับการวัด *Teledensity* ในบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ดังสูตรที่ใช้คำนวณต่อไปนี้

$$\text{สูตร : Mobile phone density} = \frac{\text{Number of mobile phone users} \times 100}{\text{Total Population}}$$

ด้านอินเทอร์เน็ต (Internet Access)

นอกจากโทรศัพท์ประจำที่ และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังที่ได้กล่าวถึงใน 2 หัวข้อข้างต้นแล้ว โครงข่ายโทรคมนาคมอีกส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานสื่อสารโทรคมนาคม ได้แก่ โครงข่ายอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ ในปัจจุบัน อินเทอร์เน็ตเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้โลกาภิวัตน์เข้ามามีบทบาทสำคัญ และมีการเติบโตที่สูง ซึ่งอาจเนื่องมาจากอินเทอร์เน็ตเป็นวิธีการสื่อสารที่เติบโตจากอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์จึงไม่ถูกจำกัด กำกับดูแลเข้มงวดเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมประเภทวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือบริการโทรศัพท์ ประกอบกับการสื่อสารโดยอินเทอร์เน็ตมีลักษณะที่โดดเด่น สนองความต้องการได้หลายรูปแบบ ต้นทุนต่ำ จึงมีประโยชน์ต่อประชาชนในการเพิ่มคุณภาพชีวิต

เนื่องจากเป็นเทคโนโลยีใหม่ ทำให้เพิ่งเริ่มมีการเก็บข้อมูลด้านนี้เพียงไม่นานนัก โดยทางสำนักงานสถิติแห่งชาติได้เริ่มเก็บข้อมูลในปี 2544 และปี 2546 เท่านั้น²⁵ นอกจากนี้ เทคโนโลยีมีลักษณะพิเศษคือมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงน่าจะสะท้อนถึงภาพของการพัฒนาในด้านนี้ในอดีตและอนาคตอันใกล้นี้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี มีข้อควรคำนึงถึงอยู่เสมอ นั่นคือ การขยายตัวทางด้าน Internet นี้มีภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการเคลื่อนไหวสำคัญ เนื่องจากอุปกรณ์สามารถเข้าถึงได้ในราคาไม่แพงมาก และสำหรับในปัจจุบันเสมือนว่าความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและ Internet เป็นความจำเป็น ดังนั้นโครงสร้างพื้นฐานที่ภาครัฐเกี่ยวข้องกับบริการนี้จึงเป็นในลักษณะของการจัดสรรสายโทรศัพท์พื้นฐานความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั้งประเทศนั่นเอง

ทั้งนี้ การพิจารณาการเข้าถึงสารสนเทศและความรู้ ในแต่ละพื้นที่ที่มีความเหลื่อมล้ำหรือไม่ พิจารณาได้จาก การใช้คอมพิวเตอร์ และการติดตั้งอินเทอร์เน็ต ดังตารางที่ 3.12 และ 3.13

ตารางที่ 3.12 แสดงให้เห็นได้ว่า ในระดับประเทศมีการขยายตัวของการมีคอมพิวเตอร์ถึงร้อยละ 87.8 ในระยะเวลาเพียง 2 ปี โดยเมื่อพิจารณาตัวเลขในปี 2544 จำนวนการมีคอมพิวเตอร์ต่อ 100 ครัวเรือน

²⁵ รายงานการสำรวจการมีเครื่องมือ/อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ของกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีจำนวนคอมพิวเตอร์มากที่สุดอันดับรองลงมาคือจังหวัดนนทบุรี และจังหวัดท่องเที่ยวสำคัญซึ่งคือภูเก็ต โดยจังหวัดเหล่านี้ยังรักษาอันดับเดิมกระทั่งถึงปี 2546²⁶

ระหว่างปี 2544-2546 พบว่าภาคเหนือมีอัตราการขยายตัวสูงที่สุด ถึงร้อยละ 141.1 และมีการขยายตัวน้อยที่สุดในกรุงเทพมหานครเนื่องจากเดิมมีอัตราส่วนการมีคอมพิวเตอร์สูง จึงทำให้อัตราการขยายตัวต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ซึ่งอยู่ในช่วงการขยายตัวในการใช้เทคโนโลยี

ตารางที่ 3.12 จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ต่อ100ครัวเรือน

ภาค	2544	2546	อัตราการขยายตัว(ร้อยละ)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2.2	4.7	113.6
ภาคเหนือ	2.5	6.1	141.1
ภาคใต้	2.8	6.3	128.1
ภาคตะวันออก	3.8	6.5	73.9
ภาคตะวันตก	3.2	5.8	81.0
ภาคกลาง	3.1	6.2	102.3
ภาคปริมณฑล	10.3	14.1	36.3
กรุงเทพมหานคร	23.34	29.4	26.0
ทั้งประเทศ	6.4	9.9	87.8

ที่มา: การสำรวจการมีเครื่องใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การติดตั้ง Internet ต่อ 100 ครัวเรือน (ตารางที่ 3.13) ได้มีการขยายตัวถึงร้อยละ 81.3 ในระยะเวลาเพียง 2 ปี โดยจังหวัดที่มีการขยายตัวมากที่สุดจะเป็นจังหวัดอื่นๆที่ไม่ใช่จังหวัดใหญ่ เช่น จังหวัดกระบี่ พังงา แพร่ เนื่องจากมีการตื่นตัวทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น แต่ในจังหวัดใหญ่ๆ มักจะมีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอยู่แล้ว ดังนั้นอัตราการขยายตัวจึงไม่สูงมาก โดยจังหวัดที่มีการติดตั้ง Internet มากที่สุดยังคงเป็นกรุงเทพมหานคร และกลุ่มจังหวัดที่มีการติดตั้ง Internet มากคือจังหวัดนนทบุรี ระยอง ชลบุรี ภูเก็ต ปทุมธานี สมุทรปราการ

ส่วนในระดับภาคนั้นมีการติดตั้งมากที่สุดในภาคกลาง และรองลงมาด้วยกลุ่มปริมณฑล ซึ่งมีอัตราการขยายตัวต่ำ โดยจังหวัดที่มีอัตราการขยายตัวสูงที่สุดคือภาคใต้

²⁶ รายละเอียดในภาคผนวกที่ 3

ตารางที่ 3.13 การติดตั้ง Internet ต่อ 100ครัวเรือน

ภาค	2544	2546	อัตราการขยายตัว(ร้อยละ)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.7	1.2	63.3
ภาคเหนือ	1.1	2.3	101.0
ภาคใต้	1.2	3.1	160.3
ภาคตะวันออก	1.7	2.3	32.4
ภาคตะวันตก	1.1	2.3	102.0
ภาคกลาง	0.9	2.2	143.9
ภาคปริณฑล	5.6	7.4	30.9
กรุงเทพมหานคร	14.7	17.1	16.6
ทั่วประเทศ	3.4	4.7	81.3

ที่มา: การสำรวจการมีเครื่องใช้เครื่องมือ/ อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ดังจะเห็นได้ว่าโครงสร้างพื้นฐานสาขาการสื่อสารโทรคมนาคมมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยมีลักษณะการขยายตัวจากกลุ่มจังหวัดนครหลวงเนื่องจากเป็นเมืองศูนย์กลางการค้าการลงทุน และกลุ่มจังหวัด Eastern Seaboard ทั้งนี้ในปัจจุบันได้มีการขยายตัวในจังหวัดต่างๆ อย่างต่อเนื่องและความครอบคลุมจังหวัดต่างๆ เกือบทั้งประเทศได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในภาคการสื่อสารโทรคมนาคม ทั้งด้านความหลากหลายของเทคโนโลยี การปฏิรูปโครงสร้างตลาดและการกำกับดูแล ส่วนส่งผลให้เกิดกระแสความเปลี่ยนแปลงขึ้น กล่าวคือ การพัฒนาด้านการสื่อสารโทรคมนาคมช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ (หรือ Digital Divide) ของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆ ได้ ตัวอย่างเช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สามารถครอบคลุมพื้นที่ชนบทห่างไกล การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และข้อมูลข่าวสารก็ช่วยขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว ประกอบกับแรงกดดันจากการปรับโครงสร้างตลาดที่ปรับเปลี่ยนจากระบบผูกขาดให้มีการเปิดตลาดแข่งขันกันมากขึ้น จะผลักดันให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอัตราค่าบริการของแต่ละบริการให้ใกล้เคียงกับต้นทุนที่แท้จริงของบริการนั้นๆ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันยิ่งขึ้น

จากแนวโน้มดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีการพึ่งพาโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อยๆ แต่การพัฒนาด้านสื่อสารโทรคมนาคมก็ยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเทคโนโลยีความเร็วสูง ซึ่งในระยะแรกของการพัฒนาที่ค่อนข้างกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล และเมืองใหญ่ๆ ดังนั้นรัฐจึงต้องมีแนวนโยบายการให้บริการอย่างทั่วถึง (Universal Service) ที่ชัดเจน เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในมิติของพื้นที่อย่างเหมาะสม

3.1.3 พลังงาน

สาขานี้ประกอบไปด้วยไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติและปิโตรเลียม แต่โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่สุด คือ ไฟฟ้า เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตและกระจายรายได้

ดังจะสามารถสังเกตได้จากตารางที่ 3.14²⁷ ภาคกลางมีการใช้พลังงานสูงขึ้นมาก ส่วนหนึ่งเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและภาคกลางได้รวมพื้นที่ของ Eastern Seaboard และจังหวัดอุตสาหกรรมทางภาคกลางเอาไว้ด้วย ดังนั้นมีส่วนทำให้อัตราการใช้พลังงานไฟฟ้าต่อหัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในเวลาอันสั้น และได้มีการขยายตัวทางการใช้ไฟฟ้าขึ้นมาเรื่อยๆ กระทั่งชลอการขยายตัวลงในปี 2544 ส่วนภาคที่มีการขยายตัวในอัตราที่ลดลงคือส่วนของนครหลวง

ตารางที่ 3.14 การบริโภคไฟฟ้าต่อหัว

	kWh per capita				
ภาค	2524*	2529	2534	2538***	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	57	92.31	150.14	279.57	373
ภาคเหนือ	53	163.87	278.14	461.68	587
ภาคใต้	159	210.52	412.96	683.52	886
ภาคกลาง	159	610.08	1,229.73	2,401.31	2,818
นครหลวง**	1,200	1,547.97	2,814.14	4,308.04	4,440
ประเทศไทย	289	415.99	761.88	1,286.75	1,481

หมายเหตุ: * ปี 2524 ข้อมูลได้รวมภาคเหนือและภาคกลางไว้ด้วยกันโดยมีตัวเลขเป็น 212 kWh ต่อคน โดยการประมาณค่า trend ของการใช้ในปีก่อนหน้า และให้ภาคกลางใช้ไฟฟ้าเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 75 ของมูลค่าทั้งหมด และภาคเหนือเป็นร้อยละ 25

** กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

*** เนื่องจากข้อจำกัดทางข้อมูลจึงใช้ปี 2538 แทนปี 2539

ที่มา: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

จากดัชนีการบริโภคไฟฟ้า (ตารางที่ 3.15) จะพบว่าภาคกลางมีการขยายตัวด้านการบริโภคไฟฟ้าเป็นอันดับแรกๆ อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่าในปี 2544 ดัชนีการบริโภคไฟฟ้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการอพยพกลับบ้านเกิดของแรงงานที่เข้ามาทำงานในภาคอื่น ซึ่งต้องออกจากงานเนื่องจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ²⁸

ภาคเหนือมีอัตราการบริโภคไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 276.9 ซึ่งเป็นผลจากการที่สนับสนุนให้ภาคเหนือเป็นศูนย์กลางการค้าและการบริการเป็นหลัก โดยมิได้ส่งเสริมให้มีการผลิตโดยตรง

²⁷ การแบ่งภาคของการบริโภคไฟฟ้าต่อหัวและดัชนีการบริโภคไฟฟ้ามาจากรายงานไฟฟ้าของประเทศไทย ซึ่งจัดทำ โดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

²⁸ ซึ่งสอดคล้องกับผลของการวิเคราะห์การย้ายถิ่นฐานในส่วนการวิเคราะห์ผลกระทบเชิงสังคม

ตารางที่ 3.15 ดัชนีการบริโภคไฟฟ้า (ใช้ปี 2524 เป็นฐาน)

ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคเหนือ	100.0	77.3	131.2	217.8	276.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	100.0	161.9	263.4	490.5	654.4
ภาคกลาง	100.0	287.8	580.1	1,132.7	1,329.2
ภาคใต้	100.0	132.4	259.7	429.9	557.2
นครหลวง*	100.0	129.0	234.5	359.0	370.0
ประเทศไทย	100.0	143.9	263.6	445.2	512.5

หมายเหตุ: * คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ

ที่มา: รายงานไฟฟ้าของประเทศไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคนั้น พบว่าจังหวัดที่ใช้ไฟฟ้าในปี 2524²⁹ กระจายตัวอยู่ตามหัวเมืองใหญ่ แต่เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้ในปี 2544 การใช้ไฟฟ้าของจังหวัดที่ได้รับการส่งเสริมอุตสาหกรรม มีการขยายตัวขึ้นอย่างมาก สอดรับกับการพัฒนาเชิงพื้นที่เชิงอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในด้านการนิคมอุตสาหกรรมและ Eastern Seaboard อีกทั้งกลุ่มหัวเมืองที่มีการพัฒนาหลักๆ โดยเฉพาะทางอุตสาหกรรม เช่น สระบุรี ระยอง เป็นต้น

ทั้งนี้ในระดับภาคนั้น ภาคตะวันออกเฉียงมีอัตราการขยายตัวสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายเมืองเป็นหลัก

ตารางที่ 3.16 ปริมาณการบริโภคไฟฟ้า

	2524	2546	อัตราการขยายตัว(ร้อยละ)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	920	8,012	770.84
ภาคเหนือ	678	7,114	949.53
ภาคใต้	794	4,468	462.82
ภาคตะวันออก	653	12,242	1,773.61
ภาคตะวันตก	592	4,449	651.79
ภาคกลาง	760	8,826	1,061.04
ภาคปริณฑล	8,854	44,279	400.09
ทั้งประเทศ	13,251	89,390	574.57

(GWh)

ที่มา: รายงานไฟฟ้าของประเทศไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

²⁹ ไม่มีรายละเอียดรายจังหวัดในปี 2528 - 2532 ดังนั้นจึงเลือกข้อมูลในปี 2524 และ ปี 2544 มาแสดงข้อมูลเท่านั้น รายละเอียดตารางอยู่ในภาคผนวกที่ 3

นอกจากนี้ในระดับของการกระจายรายได้ผ่านทางการกระจายทรัพยากรด้านไฟฟ้านั้น พบว่าในปี 2527 มีอัตราจังหวัดที่ไฟฟ้าของรัฐเข้าถึงหมู่บ้านมากกว่าร้อยละ 95 มีเพียง 11 จังหวัด โดยส่วนมากอยู่ในเขตปริมณฑล เช่น จังหวัดสมุทรสงคราม สมุทรสาคร และเมืองท่องเที่ยว เช่น จังหวัดภูเก็ต³⁰

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันจำนวนจังหวัดที่มีไฟฟ้าเข้าถึงในหมู่บ้านมากกว่าร้อยละ 95 มีจำนวนมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด มีเพียง 3 จังหวัดที่มีหมู่บ้านน้อยกว่าร้อยละ 95 มีไฟฟ้าของรัฐเข้าถึง เป็นจังหวัดทางภาคเหนือทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วย แม่ฮ่องสอน ดากและจังหวัดเชียงใหม่ โดยจังหวัดแม่ฮ่องสอนเข้าถึงเพียงร้อยละ 55 เท่านั้น

เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค (ตารางที่ 3.17) พบว่า ในปี 2529 กลุ่มจังหวัดปริมณฑลมีอัตราการเข้าถึงไฟฟ้าของรัฐน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 4.6 เนื่องจากเน้นการพัฒนาในกรุงเทพมหานครเป็นหลักทำให้บริเวณชานเมืองและปริมณฑลมีการขยายตัวของไฟฟ้าช้ากว่าที่อื่น อย่างไรก็ดี เกิดการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดในปี 2535 อันเนื่องจากส่วนหนึ่งของนโยบายการขยายการกระจุกตัวของกรุงเทพมหานครออกสู่อรอบนอก และประชากรที่เพิ่มขึ้นจากการอพยพเข้าของแรงงาน³¹ โดยในปี 2535 ทุกภาคมีจังหวัดมีสัดส่วนที่หมู่บ้านเข้าถึงไฟฟ้าของรัฐมากกว่าร้อยละ 90 ซึ่งแสดงประสิทธิภาพในการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้าเป็นอย่างดี

ตารางที่ 3.17 อัตราการมีไฟฟ้าของรัฐใช้ของครัวเรือน

(หน่วย:ร้อยละ)

	2529	2535	2539	2544	2546
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	46.8	98.0	99.2	99.5	99.7
ภาคเหนือ	43.7	90.8	92.3	94.3	94.9
ภาคใต้	48.2	94.0	95.5	97.5	98.6
ภาคตะวันออก	29.0	95.3	98.7	98.8	99.6
ภาคตะวันตก	23.3	96.0	96.7	97.6	98.3
ภาคกลาง	12.2	99.0	99.1	99.4	99.8
ปริมณฑล	4.6	98.9	99.8	99.7	99.9
ทั่วประเทศ*	29.7	96.0	97.3	98.1	98.7

หมายเหตุ * ยกเว้นในกรุงเทพมหานคร หมู่บ้านเขตเทศบาล และเมืองพัทยา

ที่มา: กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ดังจะเห็นได้ว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานไฟฟ้าจัดว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ทั้งทางด้าน การกระจายและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี ในด้านการผลิตไฟฟ้านั้น ประเทศไทยประสบปัญหาความเสี่ยงด้านต้นทุนการผลิต เพราะพึ่งพิงน้ำมันซึ่งต้องนำเข้า

³⁰ รายละเอียดในภาคผนวกที่ 3

³¹ รายละเอียดในผลกระทบทเชิงสังคม

ทั้งนี้หากพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านปิโตรเลียม ด้านไฟฟ้า และด้านก๊าซธรรมชาติ พบว่า แนวโน้มการขยายตัวของทุกด้านยังมีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากประมาณการแนวโน้มของความต้องการในกรณีที่สมมติการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ (Real GDP) อยู่ที่ระดับร้อยละ 7.5 พบว่า ในระยะยาวอีก 15 ปีข้างหน้า ความต้องการพลังงานขั้นต้นเท่ากับ 3.16 ล้านบาร์เรลต่อวัน อย่างไรก็ตามปริมาณความต้องการพลังงานขั้นต้นจะไม่สูงมากนักหากมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ส่วนความต้องการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายเชิงพาณิชย์คาดว่าจะเท่ากับ 1.37 ล้านบาร์เรลต่อวัน(เทียบเท่าน้ำมันดิบ) ขณะที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นเป็น 28,534 MW ในปี 2551 และ 61,162 MW ในปี 2561 สำหรับความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติภายใต้การอนุรักษ์พลังงานตามยุทธศาสตร์ อาจมีความต้องการประมาณ 3,578 ล้านลบฟ/วันในปี 2551 และ 4,713 ล้านลบฟ/วัน

ดังนั้น เพื่อการเสริมความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ รัฐบาลควรให้ประเทศมีความสะดวกในการจัดหาพลังงาน และลดความเสี่ยงจากการขาดแคลนพลังงานลง จึงมีนโยบายให้ประเทศไทยเป็น ศูนย์กลางพลังงานของภูมิภาค (Energy Hub) เนื่องจากประเทศไทยเองก็มีความได้เปรียบด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ (Geographical Advantage) อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดทางด้านแหล่งที่มาของทรัพยากรพลังงาน และเงินลงทุนจึงอาจมีความเสี่ยงในการดำเนินการให้สำเร็จ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องคำนึงถึงว่าอาจก่อให้เกิด External Cost ในระยะยาวได้ โดยเฉพาะอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวฝั่งทะเลอันดามัน

ในการผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางพลังงาน ประกอบด้วย 2 แผนงานหลัก คือ แผนงาน Sriracha Hub และ แผนงาน Strategic Energy Landbridge (SELB) โดยในแต่ละแผนงานมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในมิติของพื้นที่ดังนี้

แผนงาน Sriracha Hub : เพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยเป็น Trading Center ทั้งนี้ หากพิจารณาการพัฒนาแผนงานในมิติของพื้นที่แล้ว พบว่า จะต้องเร่งพัฒนา Logistics Infrastructure อาทิ วางท่อเชื่อมต่อระหว่างตะวันตกของเกาะสีชังไปศรีราชา สร้างถึงน้ำมันดิบ วางท่อและสร้างถึงที่เกาะสีชัง รวมไปถึงลงทุนขยายเส้นทางท่อน้ำมันจากสระบุรีไปสู่ลำปาง พัฒนาเส้นทางถนนไปยังคุณหมิง เพื่อส่งน้ำมันไปขายประเทศจีนตอนใต้ทางรถบรรทุก และจัดสร้าง East-West Corridor

แผนงาน Strategic Energy Landbridge (SELB) : เพื่อให้บริการขนส่งน้ำมัน (Oil Transportation Service) จากทางด้านทะเลอันดามันไปสู่ตลาดใน Far East โดยเป็นเส้นทางขนส่งน้ำมันทางเลือกจากเส้นทางปกติที่ผ่านช่องมะละกา ซึ่งปัจจุบันมีการเดินเรือที่หนาแน่นไม่มีความปลอดภัย ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของโครงการนี้ จะมีเส้นทางท่อฝั่งอันดามันที่บ้านทับละมุ อ.ท้ายเหมือง จ.พังงา และปลายท่ออยู่ที่บ้านบางปอ อ.สิชล จ.นครศรีธรรมราช นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ที่จะต้องก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันและโรงงานปิโตรเคมีที่ฝั่งอ่าวไทย สำหรับเส้นทางท่อจะใช้ right of way ของถนน motorway ขนอม-กระบี่

แนวโน้มในอนาคตนั้น ภาครัฐจะทำการส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานไฟฟ้าลดลงโดยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้มากขึ้น อีกทั้งอาจหาแหล่งพลังงานเพื่อการผลิตไฟฟ้าแบบอื่นๆ ทดแทนที่การใช้น้ำมันเป็นหลัก

เช่น พลังงานจากน้ำ ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น³² ซึ่งจะต้องควบคุมไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีคุณค่า เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากธรรมชาติในระยะยาวได้ อีกทั้งในปัจจุบัน ได้มีการตื่นตัวที่จะค้นคว้าเทคโนโลยีด้านพลังงานเพื่อเข้ามาลดปัญหาการขาดแคลนน้ำมันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นอาจเป็นไปได้ว่าในอนาคตจะเกิดแหล่งพลังงานใหม่เข้ามาทดแทนแหล่งพลังงานในปัจจุบัน

3.1.4 สาขาสาธารณสุขการ

สำหรับการพัฒนาการในสาขาสาธารณสุขการนั้นได้รับความสำคัญจากภาครัฐเสมอมา เนื่องจากเป็นผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งเชิงศักยภาพในการผลิตและเป็นผลต่อคุณภาพชีวิต ดังจะเห็นได้จากการที่มีการจัดสรรงบประมาณสาขาสาธารณสุขการอย่างชัดเจน

สาธารณสุขการ ที่สำคัญคือการประปา ดังเห็นได้จากตารางที่ 3.18³³ ว่าจำนวนผู้ใช้น้ำประปากระจุกตัวอยู่ที่นครหลวงเป็นหลักโดยในปี 2531 กว่าร้อยละ 61 เป็นผู้ใช้ในเขตนครหลวง อย่างไรก็ตามในปีต่อมามีการกระจายทรัพยากรสู่ภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้นตามลำดับ

ตารางที่ 3.18 จำนวนผู้ใช้น้ำ (ราย)

	2531		2534		2539		2544		อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	150,390	11.52	213,125	11.90	399,622	15.29	519,550	16.29	245.5
ภาคเหนือ	117,088	8.97	174,047	9.71	277,274	10.61	335,003	10.50	186.1
ภาคใต้	83,221	6.38	113,362	6.33	185,776	7.11	251,580	7.89	202.3
ภาคตะวันออก	80,187	6.14	125,903	7.03	206,702	7.91	273,681	8.58	241.3
ภาคตะวันตก	49,127	3.76	67,841	3.79	100,699	3.85	129,921	4.07	164.5
ภาคกลาง	26,004	1.99	44,730	2.50	82,061	3.14	108,814	3.41	318.5
ปริมณฑล	9,158	0.70	25,085	1.40	71,742	2.75	127,213	3.99	1,289.1
นครหลวง	790,160	60.53	1,027,623	57.35	1,289,168	49.34	1,444,445	45.28	82.8
รวม	1,305,335	100.00	1,791,716	100.00	2,613,044	100.00	3,190,207	100.00	144.4

หมายเหตุ: เนื่องจากข้อมูลรายจังหวัดมีการเก็บข้อมูลตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ดังนั้นจึงให้ปี 2531 เป็นปีตัวแทนของปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6

ที่มา: สำนักประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวง

อย่างไรก็ดี จากการประมาณปริมาณการใช้น้ำเฉลี่ยต่อคนพบว่าแนวโน้มลดลงทุกปี โดยมีอัตราการบริโภคน้ำน้อยที่สุดในภาคเหนือ คือเพียง 220.7 ลบ.ม. ต่อคน รองลงมาด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

³² รายละเอียดแสดงในการเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานกับ IMD ในส่วนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนี้

³³ มีการจัดเก็บข้อมูลเป็นรายจังหวัดตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา

และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ 234.66 ลบ.ม. และ 242.61 ลบ.ม. ตามลำดับ โดยส่วนปริมาตรและนครหลวงมีอัตราการใช้น้ำสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ คือเป็นจำนวน 619.74 ลบ.ม.หรือคิดเป็นเกือบ 3 เท่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตารางที่ 3.19 ปริมาณการใช้น้ำต่อผู้ใช้น้ำ

(ลบ.ม.ต่อผู้ใช้น้ำ)

	2531*	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	327.59	298.11	257.08	234.66
ภาคเหนือ	320.16	288.35	235.94	220.70
ภาคใต้	426.30	446.55	350.97	294.64
ภาคตะวันออก	500.53	430.84	377.20	359.91
ภาคตะวันตก	300.58	297.32	275.39	242.61
ภาคกลาง	609.20	445.55	328.13	267.84
ปริมาตรและนครหลวง	717.16	749.49	684.99	619.74
ประเทศไทย	457.36	422.32	358.53	320.01

หมายเหตุ: เนื่องจากข้อมูลรายจังหวัดมีการเก็บข้อมูลตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา โดยใช้ข้อมูลประชาชนในปี 2529 ค่ารวม ซึ่งอาจทำให้ค่าอาจจะสูงเกินจริง

ที่มา: สำนักประปาส่วนภูมิภาค

ทั้งนี้ ในแง่ของการกระจายรายได้ (ตารางที่ 3.20) พบว่า ในปี 2529³⁴ มีเพียงร้อยละ 14.8 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงประปาได้ โดยเกิดการก้าวกระโดดของระบบประปาในหมู่บ้านในภาคต่างๆ อย่างเห็นได้ชัดระหว่างปี 2535–2539 อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าหมู่บ้านในจังหวัดทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเข้าถึงประปาน้อยกว่าภาคอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบในปี 2539 ทั้งที่ระบบสาธารณสุขการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีระบบที่ไม่ด้อยกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากมีแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณนี้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 แสดงว่ามีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความพร้อมในการรองรับอุตสาหกรรมแต่ไม่ได้พัฒนาถึงระดับหมู่บ้านด้วย กระทั่งในปัจจุบันหมู่บ้านในเขตตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประปาได้เท่าที่ควรคืออยู่เพียงระดับ 62.7 เท่านั้น

อัตราการมีประปาใช้ของปี 2529 นั้นจัดว่าต่ำมาก โดยมีจำนวนหมู่บ้านเพียงร้อยละ 1–45.8 ในแต่ละจังหวัดเท่านั้นที่มีประปาใช้ (โดยเป็นจังหวัดสุรินทร์และนครปฐม) โดยเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นหลัก แม้ในปี 2546 ยังมีเพียง 3 จังหวัดเท่านั้น ที่มีจำนวนหมู่บ้านร้อยละ 95 มีการใช้ประปาภายในครัวเรือน อันได้แก่ พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี สิงห์บุรี³⁵

³⁴ ข้อมูลด้านประปาของกช.นั้นมีการเก็บข้อมูลทุก 2 ปี ระหว่างปี 2529 – 2546 ยกเว้นในปี 2531 และ 2533

³⁵ รายละเอียดในภาคผนวกที่ 3

ตารางที่ 3.20 อัตราการมีประปาใช้ของครัวเรือน(หน่วย:ร้อยละ)

ภาค	2529	2535	2539	2544	2546
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6.9	16.1	53.2	81.9	80.7
ภาคเหนือ	15.0	34.7	64.2	83.9	80.1
ภาคใต้	14.8	27.2	45.7	66.2	66.6
ภาคตะวันออก	8.3	12.3	30.2	56.4	62.7
ภาคตะวันตก	15.7	34.2	63.9	85.9	85.0
ภาคกลาง	13.9	27.9	69.9	91.0	92.4
ปริมณฑล	28.8	45.5	71.7	91.1	88.5
ประเทศไทย*	14.8	28.3	57.0	79.5	79.4

หมายเหตุ * ยกเว้นในกรุงเทพมหานคร หมู่บ้านเขตเทศบาล และเมืองพัทยา

ที่มา กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ดังจะเห็นได้ว่าด้านสาธารณสุขการได้มีการพัฒนาอยู่เสมอ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเท่าใดนัก เนื่องจากมีความสำคัญในแง่ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับคุณภาพชีวิต อย่างไรก็ตามสิ่งที่สังเกตได้ว่าการพัฒนาในด้านสาธารณสุขการนี้จะเน้นที่หัวเมืองใหญ่ก่อนเพื่อนำการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แล้วจึงกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ รอบนอก

ในอนาคต มีแนวโน้มที่จะมีการปรับปรุงคุณภาพ ในแง่ความสม่ำเสมอของน้ำมากขึ้น ตลอดจนคุณภาพชีวิตในแง่ของการจัดการกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่แน่นอนว่าในอนาคตการจัดการกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนระบบประปาต่างๆ จะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรให้มีคุณค่ามากขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการจัดการระบบในอนาคตให้มีโครงข่ายที่ลดการสูญเสียและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งระบบสาธารณสุขการด้านต่างๆ อันได้แก่ การจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสีย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีระบบการจัดการที่ดีขึ้น

3.2 การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจในมิติของพื้นที่ในช่วง 20 ปี

การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้เน้นการปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการลงทุนพัฒนาที่ให้ผลรวมสูง เช่น ระบบขนส่งคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมไปถึงการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่กระจายตัวไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ซึ่งผลของการพัฒนานั้นทำให้คนไทยทุกคนในสังคมต้องมีการปรับตัวและสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ผลการพัฒนาที่ผ่านมาตลอดทั้ง 20 ปี มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและที่ต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคจนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น เกิดความผันผวนทางการเมืองและวิกฤตการณ์น้ำมัน ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 จึงมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมขยายตัวอย่างร้อนแรงเกินกว่าพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะรองรับได้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้เริ่มปรับแนวคิดไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งการรักษาระดับการเจริญเติบโตในระดับที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

ผลการพัฒนาประเทศในช่วงแผนฯ 7 ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้นและมีสัดส่วนของคนยากจนที่ลดลง รวมไปถึงการที่คนไทยส่วนใหญ่ได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การเติบโตดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานความไม่สมดุลของการพัฒนา ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม

3.2.1 การขยายตัวของเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค

หากมองจากตัวเลขอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา จะพบว่าการเติบโตของ GDP อย่างต่อเนื่องโดยตลอดเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับ ยกเว้นแต่เพียงปี 2544 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนฯ 8 เท่านั้นที่ตัวเลข GDP หดตัวลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2539 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนฯ 7 เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง (ตารางที่ 3.21) โดยช่วงระหว่างปี 2530 ถึงปี 2534 (แผนฯ 6) นับเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงที่สุด ทั้งนี้ตัวเลข GDP เพิ่มขึ้นจาก 1,257,182 ล้านบาท ในปี 2529 เป็น 2,111,866 ล้านบาท ในปี 2534 หรือเติบโตขึ้นกว่าร้อยละ 68 โดยภูมิภาคที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงที่สุดได้แก่กรุงเทพฯและเขตปริมณฑล รองลงมาได้แก่ภาคตะวันออก โดยที่ภาคเหนือและภาคตะวันตกเป็นภูมิภาคที่มีการขยายตัวต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆ (ตารางที่ 3.21)

ตารางที่ 3.21 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาค ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	131,837	171,744	245,883	366,091	358,528
ภาคเหนือ	118,789	151,835	209,584	281,746	269,700
ภาคใต้	94,929	124,721	192,104	270,315	277,037
ภาคตะวันออก	75,362	111,474	184,094	362,879	452,578
ภาคตะวันตก	53,236	68,335	92,332	128,794	130,055
ภาคกลาง	44,594	53,075	86,171	148,559	147,184
ปริมณฑล	99,508	138,206	258,572	386,725	376,663
เมืองหลวง	349,442	437,792	843,127	1,185,939	1,069,820
ประเทศไทย	967,697	1,257,182	2,111,866	3,131,047	3,081,564

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.22 อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาค ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544

ภาค	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30.27	43.17	48.89	-2.07
ภาคเหนือ	27.82	38.03	34.43	-4.28
ภาคใต้	31.38	54.03	40.71	2.49
ภาคตะวันออก	47.92	65.14	97.12	24.72
ภาคตะวันตก	28.36	35.12	39.49	0.98
ภาคกลาง	19.02	62.36	72.40	-0.93
ปริมณฑล	38.89	87.09	49.56	-2.60
เมืองหลวง	25.28	92.59	40.66	-9.79
ประเทศไทย	29.91	67.98	48.26	-1.58

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อทำการพิจารณามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในภูมิภาค (GRP) โดยจำแนกตามสาขาการผลิตที่สำคัญทั้ง 3 สาขา ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการแล้ว พบว่าในสาขาเกษตรกรรม ภาคใต้เป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนของมูลค่า GRP ในสาขาเกษตรกรรมสูงที่สุด โดยมีมูลค่า 112,224 ล้านบาทหรือกว่าร้อยละ 31 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสาขาเกษตรกรรมในปี 2544 นอกจากนี้ยังเป็นภูมิภาคที่ภาคมีการขยายตัวของ GRP ในภาคเกษตรสูงที่สุด ในรอบ 20 ในขณะที่ภาคกลางเป็นภูมิภาคที่มีมูลค่า GRP ในสาขาเกษตรต่ำที่สุด (ในกรณีที่แยกกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑลออกจากภาคกลาง) มีมูลค่า 17,963 ล้านบาท (ตารางที่ 3.23 และตารางที่ 3.24)

ตารางที่ 3.23 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	44,724	53,305	68,968	70,477	77,934
ภาคเหนือ	43,790	48,019	52,186	54,756	60,730
ภาคใต้	39,246	49,564	78,422	105,204	112,224
ภาคตะวันออก	18,000	22,712	25,624	30,038	31,965
ภาคตะวันตก	17,117	21,518	20,447	24,010	25,461
ภาคกลาง	13,482	12,959	11,928	15,094	17,953
ปริมณฑล	14,460	16,755	20,247	23,330	25,392
เมืองหลวง	3,196	3,357	4,918	6,085	6,439
ประเทศไทย	194,015	228,189	282,740	328,995	358,097

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.24 อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544

ภาค	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19.19	29.38	2.19	10.58
ภาคเหนือ	9.66	8.68	4.92	10.91
ภาคใต้	26.29	58.22	34.15	6.67
ภาคตะวันออก	26.18	12.82	17.23	6.41
ภาคตะวันตก	25.71	-4.98	17.43	6.04
ภาคกลาง	-3.88	-7.95	26.54	18.94
ปริมณฑล	15.87	20.84	15.23	8.84
เมืองหลวง	5.04	46.50	23.74	5.81
ประเทศไทย	17.61	23.91	16.36	8.85

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาขาอุตสาหกรรม เมื่อพิจารณาจากมูลค่า GRP ในภาคอุตสาหกรรมแล้วจะพบว่า ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระดับสูงมากมาโดยตลอดก่อนจะถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 โดยภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยจะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล รวมไปถึงภาคตะวันออกเป็นหลัก โดยที่สัดส่วนของมูลค่า GRP สาขาอุตสาหกรรมของทั้ง 3 ภูมิภาครวมกันสูงถึงกว่าหนึ่งล้านล้านบาทหรือคิดเป็นสัดส่วนถึง 3 ใน 4 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศภาคอุตสาหกรรม (ตารางที่ 3.25 และ 3.26)

ตารางที่ 3.25 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	18,686	28,974	47,871	97,945	78,569
ภาคเหนือ	16,570	29,748	50,465	85,468	69,174
ภาคใต้	13,984	17,698	30,508	48,758	43,367
ภาคตะวันออก	28,700	46,801	96,868	237,405	318,013
ภาคตะวันตก	10,809	15,941	29,310	48,017	48,609
ภาคกลาง	10,984	16,185	38,191	84,850	80,334
ปริมณฑล	63,847	91,899	185,112	276,589	263,637
เมืองหลวง	131,257	158,822	346,342	438,861	418,327
ประเทศไทย	294,837	406,068	824,666	1,317,893	1,320,030

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.26 อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544

ภาค	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	55.06	65.22	104.60	-19.78
ภาคเหนือ	79.53	69.64	69.36	-19.06
ภาคใต้	26.56	72.38	59.82	-11.06
ภาคตะวันออก	63.07	106.98	145.08	33.95
ภาคตะวันตก	47.48	83.87	63.82	1.23
ภาคกลาง	47.35	135.96	122.18	-5.32
ปริมณฑล	43.94	101.43	49.42	-4.68
เมืองหลวง	21.00	118.07	26.71	-4.68
ประเทศไทย	37.73	103.09	59.81	0.16

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาขาบริการมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ยกเว้นในช่วงหลังจากปี 2540 เท่านั้น มูลค่า GRP ภาคบริการกว่าร้อยละ 46 อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนของ GRP ภาคบริการสูงรองลงมา โดยมีมูลค่า 202,024 ล้านบาทในปี 2544 แต่ถ้ามองถึงในแง่ของการขยายตัวแล้วจะเห็นได้ว่า เขตปริมณฑลเป็นเขตที่มีการขยายตัวของภาคบริการสูงที่สุดในรอบ 20 ปี โดยมีมูลค่าเพิ่มจากเพียง 21,201 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 87,634 ล้านบาทในปี 2544 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 300% (ตารางที่ 3.27 และ 3.28)

ตารางที่ 3.27 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขาบริการ
ณ ราคาปี 2531 ในปี 2524 ถึง 2544

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	68,427	89,465	129,044	197,669	202,024
ภาคเหนือ	58,429	74,068	106,932	141,521	139,796
ภาคใต้	41,699	57,459	83,174	116,353	121,446
ภาคตะวันออก	28,662	41,961	61,602	95,436	102,601
ภาคตะวันตก	25,310	30,876	42,575	56,767	55,985
ภาคกลาง	20,128	23,931	36,052	48,615	48,897
ปริมณฑล	21,201	29,552	53,213	86,806	87,634
เมืองหลวง	214,989	275,613	491,868	740,993	645,054
ประเทศไทย	478,845	622,925	1,004,460	1,484,160	1,403,437

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.28 อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคสาขา
อุตสาหกรรม ณ ราคาปี 2531 ระหว่างปี 2529 ถึง 2544

ภาค	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30.75	44.24	53.18	2.20
ภาคเหนือ	26.77	44.37	32.35	-1.22
ภาคใต้	37.79	44.75	39.89	4.38
ภาคตะวันออก	46.40	46.81	54.92	7.51
ภาคตะวันตก	21.99	37.89	33.33	-1.38
ภาคกลาง	18.89	50.65	34.85	0.58
ปริมณฑล	39.39	80.07	63.13	0.95
เมืองหลวง	28.20	78.46	50.65	-12.95
ประเทศไทย	30.09	61.25	47.76	-5.44

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตลอด 20 ปีที่ผ่านมา นั้น นอกจากการขยายตัวตามแนวโน้มปกติแล้ว ยังมีแผนงานและนโยบายต่างๆ เฉพาะในแต่ละภูมิภาคซึ่งรัฐนำมาใช้ในการเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้สามารถสรุปแนวโน้มการพัฒนาจำแนกตามแต่ละภูมิภาคตลอดจนแผนงานต่างๆ ที่เร่งให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้ดังนี้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นั้น ในระยะแรกจะมุ่งเน้นที่การพัฒนาในภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยแก้ไขปัญหาในการทำการเกษตรและการปรับปรุงระบบการผลิตทางการเกษตรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนดังจะเห็นได้จากในช่วงต้นของแผนฯ 5 ที่รัฐพยายามเร่งรัดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเร่งดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรและปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างให้ได้อย่างน้อย 656,000 ไร่ นอกจากนี้ยังมีโครงการป้องกันน้ำท่วมโดยการสร้างคันกันน้ำและปรับปรุงที่ลุ่มรับเพื่อป้องกันพื้นที่ถูกน้ำท่วมในทุ่งกุลาร้องไห้ การปลูกป่าไม้ต้นน้ำลำธารเพื่อชะลอการไหลของน้ำฝนตอนปลายฤดูฝน และโครงการเพิ่มผลผลิตและรายได้โดยการเร่งรัดการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้มีสมรรถนะเหมาะสมต่อการเพิ่มผลผลิตในไร่นา การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการทำนา โดยการสร้างบ่อน้ำประจำไร่นาในแปลงของเกษตรกร พร้อมกับปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญเพื่อให้มีน้ำทำนาในต้นฤดูการเพาะปลูกอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี รวมไปถึงการพัฒนาการทำนาซึ่งเป็นอาชีพหลัก โดยการเร่งดำเนินการศึกษาค้นคว้าทดลองและผลิตพันธุ์ข้าว รวมทั้งวิธีการเพาะปลูกที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการพัฒนากิจกรรมอาชีพเสริม โดยการส่งเสริมกิจกรรมการเกษตรอย่างอื่น สนับสนุนให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่สูงขึ้น โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรท้องถิ่นขึ้นที่ อ.พลัคขภูมิพิสัย อ.สุวรรณภูมิ และ อ.ท่าตูม โดยให้พ่อค้าและเกษตรกรมีประโยชน์ร่วมกัน รัฐเพียงแต่จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและดูแลการดำเนินการให้เป็นระเบียบเท่านั้น ผลการพัฒนาดังกล่าวทำให้ปัญหาต่างๆ ในการทำการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลง มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในภูมิภาค (GRP) ในสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังแสดงไว้ในตารางที่ 3.23

ในระหว่างปี 2535 ถึง 2539 ซึ่งเป็นช่วงของแผนฯ 7 นั้น ได้เกิดแผนการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจและฐานการจ้างงานหลักของแต่ละภาค ทั้งนี้การพัฒนาเมืองหลักที่สำคัญของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านต่างๆ ประกอบไปด้วยการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางด้านการค้า การบริการ การคมนาคมขนส่งและการศึกษา ที่ประสานความช่วยเหลือกับกลุ่มประเทศอินโดจีน และพัฒนาอุดรธานีเป็นศูนย์กลางการค้าขายและบริการติดต่อกับกลุ่มประเทศอินโดจีน และกระจายสินค้าสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยให้เชื่อมกับสกลนครและจุดค้าขายชายแดนที่ทำเสด็จ จังหวัดหนองคาย และท่าข้าม จังหวัดมุกดาหาร มีการพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภาคที่เชื่อมโยงพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง คือ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ดและสุรินทร์และจุดค้าขายชายแดนช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งผลของการพัฒนาตามแผนทำให้เกิดการขยายตัวของ GRP ในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นอย่างมาก โดย GRP ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก 47,871 ล้านบาทในปี 2534 เป็น 97,945 ล้านบาทในปี 2539 (ตารางที่ 3.25) และโดย GRP ภาคบริการเพิ่มขึ้นจาก 129,044 ล้านบาทในปี 2534 เป็น 197,669 ล้านบาทในปี 2539 (ตารางที่ 3.27)

เมื่อพิจารณามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด (GPP) ของจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว จังหวัดนครราชสีมา ถือเป็นจังหวัดที่มีมูลค่าของ GPP สูงที่สุดในภูมิภาค รองลงมา ได้แก่ ขอนแก่น อุดรธานี และอุบลราชธานีตามลำดับ (ตารางที่ 3.29) ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาที่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ในอดีตที่ได้นำเสนอมาในข้างต้น

ตารางที่ 3.29 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
นครพนม	3,765	4,866	6,988	9,008	8,490
มุกดาหาร	1,512	2,306	3,284	5,357	5,714
เลย	5,256	6,400	8,364	9,645	10,612
สกลนคร	6,056	7,918	10,730	14,916	13,592
หนองคาย	5,524	7,891	10,230	13,577	12,833
หนองบัวลำภู	2,175	2,738	3,719	5,667	5,904
อุดรธานี	10,423	13,195	18,558	44,007	42,107
กาฬสินธุ์	5,601	7,008	9,682	12,402	11,996
ขอนแก่น	13,604	16,936	27,879	44,294	44,574
ชัยภูมิ	6,002	9,484	13,768	18,696	19,034
มหาสารคาม	5,807	7,069	10,554	12,825	12,949
ยโสธร	3,380	3,940	5,621	7,278	7,401
ร้อยเอ็ด	7,760	10,071	13,288	16,724	17,405
นครราชสีมา	20,141	25,639	39,215	66,286	63,093
บุรีรัมย์	8,223	11,022	15,975	20,551	20,091
ศรีสะเกษ	7,030	9,689	13,316	16,517	16,757
สุรินทร์	7,925	10,119	13,038	16,559	16,708
อำนาจเจริญ	1,663	2,203	3,028	4,752	4,315
อุบลราชธานี	9,990	13,250	18,645	27,026	24,954
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	131,837	171,744	245,883	366,091	358,528

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคเหนือ

ภาคเหนือเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สูงนักเมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างของแผนการพัฒนาในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งไม่ได้เน้นไปที่การพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมเป็นหลักแต่จะเน้นที่การพัฒนาในด้านเกษตรกรรมควบคู่ไปกับอุตสาหกรรมและภาคบริการ จึงไม่ทำให้เกิดการขยายตัวของ GRP อย่างก้าวกระโดดเช่นเดียวกับในเขตกรุงเทพ ปริมณฑล และภาคตะวันออก

ในภาคเหนือในช่วงของแผนฯ 5 ได้มีแผนการพัฒนาพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยมุ่งเน้นไปที่ 3 จังหวัดภาคเหนือตอนบนได้แก่ พะเยา แม่ฮ่องสอน และน่าน ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจน โดยมุ่ง

ปรับปรุงการผลิตทางการเกษตรโดยปรับเปลี่ยนการเพิ่มผลผลิตด้วยวิธีการขยายพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นแบบเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต รวมไปถึงการเร่งรัดสนับสนุนการกระจายโครงสร้างการผลิตสาขาเกษตรไปสู่ด้านปศุสัตว์และประมงน้ำจืดให้กว้างขวางยิ่งขึ้น มีการพัฒนาแหล่งน้ำโดยเน้นดำเนินการในทุกอำเภอของพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด อีกทั้งทำการวิจัยและส่งเสริมดำเนินการส่งเสริม ฝึกอบรม แนะนำเกษตรกรด้านเทคนิค การเพาะปลูก การปรับปรุงบำรุงดิน โดยเน้นพืชหลักทางเศรษฐกิจที่มีลู่ทางการตลาดดี ได้แก่ ข้าว ข้าวไร่ ถั่วเขียว ถั่วเหลือง ถั่วลิสงและผลไม้ต่างๆ และปรับปรุงด้านการตลาดและราคาผลผลิตการเกษตรเพื่อจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิต โดยเร่งรัดศึกษาวางแผนเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดตั้งตลาดกลางขึ้นที่อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอป่า จังหัดน่าน โดยรัฐเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานของการตลาด รวมทั้งกำหนดระเบียบหน้าที่การดำเนินงานของตลาดขึ้นโดยเฉพาะ ผลของการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้มีมูลค่า GPP สาขาเกษตรกรรมของทั้ง 3 จังหวัดมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี 2524 ถึงปี 2529 นอกจากนี้ ยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาการทำเกษตรโดยรวมของภาคเหนือ ทำให้มูลค่า GRP สาขาเกษตรของภาคเหนือเพิ่มขึ้นจากเดิม 44,724 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 53,305 ล้านบาทเมื่อสิ้นสุดแผนฯ 5 ในปี 2529 และยังมี การขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (ตารางที่ 3.23)

ในช่วงแผนฯ 6 ระหว่างปี 2530 ถึง 2534 ได้มีการปรับเปลี่ยนแผนการพัฒนาภูมิภาคใหม่ โดยสนับสนุนให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ทั้งนี้ในพื้นที่ภาคเหนือได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการลงทุนเป็นแห่งแรกในภูมิภาคขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (เชียงใหม่-ลำพูน) ขึ้น ส่งผลให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ มูลค่า GRP ในภาคอุตสาหกรรมของภูมิภาคเพิ่มสูงขึ้นจาก 29,748 ล้านบาทในปี 2529 เป็น 50,465 ล้านบาทในปี 2534 (ตารางที่ 3.25) หรือเติบโตขึ้นกว่าร้อยละ 70 และยังคงขยายตัวเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี จนถึงปี 2540 ซึ่งเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอันส่งผลให้การขยายตัวที่เป็นมาอย่างต่อเนื่องในอดีตต้องหยุดชะงักลง และมีอัตราการขยายตัวที่เป็นลบในที่สุด

เมื่อพิจารณามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดของจังหวัดต่างๆ ในภาคเหนือแล้ว จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีมูลค่า GPP สูงที่สุดในภาคเหนือตอนบน โดยมีนครสวรรค์เป็นจังหวัดที่มีมูลค่า GPP สูงที่สุดในเขตภาคเหนือตอนล่าง ส่วนจังหวัดที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้แก่ จังหวัดลำพูน ซึ่งมีมูลค่า GPP เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมซึ่งมีเพียง 4,000 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 18,769 ล้านบาทในปี 2544 อันเนื่องมาจากการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่นั่นเอง (ตารางที่ 3.30)

ตารางที่ 3.30 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคเหนือ ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
เชียงใหม่	19,122	24,835	36,921	51,374	48,566
ตาก	3,920	6,566	10,175	10,097	9,449
แม่ฮ่องสอน	1,802	2,309	2,517	3,378	3,298
ลำปาง	9,884	12,055	18,579	24,973	22,193
ลำพูน	4,000	4,609	8,900	19,152	18,769
เชียงราย	10,344	13,167	16,721	21,365	19,813
น่าน	3,699	4,466	5,904	7,831	7,314
พะเยา	4,275	5,358	6,547	9,249	8,797
แพร่	4,370	5,161	6,769	8,617	7,735
สุโขทัย	6,674	7,884	9,628	12,413	12,140
อุตรดิตถ์	5,183	6,523	8,640	11,479	10,726
กำแพงเพชร	6,137	10,800	15,513	18,139	17,684
นครสวรรค์	12,429	15,629	21,374	28,001	27,896
พิจิตร	5,923	6,817	8,809	11,336	11,872
พิษณุโลก	8,423	9,984	14,023	20,408	19,668
เพชรบูรณ์	8,828	11,084	13,272	16,990	16,927
อุทัยธานี	3,776	4,588	5,295	6,945	6,853
ภาคเหนือ	118,789	151,835	209,584	281,746	269,700

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคใต้

เป็นภูมิภาคที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางการเกษตรสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ แผนการพัฒนาในพื้นที่ภูมิลักษณ์ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจึงเป็นแผนการพัฒนาที่มุ่งเน้นการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากที่สุด ดังจะเห็นได้จากแผนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการปรับโครงสร้างการผลิตและขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการตลาดการเกษตรที่เมืองสงขลา และหาดใหญ่ ซึ่งถูกพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรการที่ภาครัฐนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนที่วางไว้ได้แก่มาตรการปรับโครงสร้างการผลิตและการสร้างฐานการผลิต อันประกอบด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่เมืองหลักสงขลา หาดใหญ่ ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมเกี่ยวโยงกับยางพาราและผลิตภัณฑ์ประมง รวมทั้งศึกษาหาสู่ทางการจัดตั้งเขตพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัดที่จังหวัดปัตตานี และพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในท้องถิ่น ที่นิคมสร้างตนเองรัษฎา การจัดตลาดสินค้าเกษตร จัดตั้งองค์การคลังสินค้ายางพารา โรงรมควันยางพาราของกลุ่มสหกรณ์ เพื่อตัดพ่อค้าคนกลาง รวมทั้งการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรที่จังหวัดสงขลา และการสร้างฐานเศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนกับภาคใต้และประเทศ โดยการพัฒนาเมืองหลักสงขลา หาดใหญ่ รวมถึงการขยายบริการพื้นฐาน

ของเมือง คือ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ที่อยู่อาศัย และการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคใต้ที่จังหวัดสงขลา และก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา และการปรับระบบคมนาคมทางน้ำทางถนนและรถไฟ โดยเริ่มแผนงานทั้งหมดแล้วเสร็จในช่วงแผน 5

ผลจากการพัฒนาตามแผนดังกล่าว ทำให้ภาคใต้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมนั้นถือว่าเป็นภูมิภาคที่มีการขยายตัวสูงที่สุด โดย GRP ภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจากเพียง 39,246 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 49,564 ล้านบาทเมื่อสิ้นสุดแผน 5 ในปี 2529 และยังคงขยายตัวในระดับสูงต่อเนื่องจนมีมูลค่าสูงถึง 112,224 ล้านบาทหรือกว่าร้อยละ 31 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรภายในประเทศ ในปี 2544

จังหวัดสงขลา เป็นจังหวัดศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ โดยมีมูลค่า GPP สูงที่สุดถึง 47,529 ล้านบาทในปี 2544 รองลงมาได้แก่จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสุราษฎร์ธานีตามลำดับ ส่วนจังหวัดที่มีการขยายตัวของเศรษฐกิจสูงที่สุดในภูมิภาคใต้แก่จังหวัดภูเก็ตซึ่งมีการขยายตัวของภาคบริการในระดับสูงอันเป็นผลมาจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดและของประเทศ ส่งผลให้มูลค่า GPP ของจังหวัดในรอบ 20 ที่ผ่านมามีการขยายตัวถึงกว่าร้อยละ 310 (ตารางที่ 3.31)

ตารางที่ 3.31 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคใต้ ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
นราธิวาส	5,751	7,970	10,899	13,691	13,954
ปัตตานี	5,199	6,622	11,133	17,606	15,917
ยะลา	4,708	5,605	9,052	11,393	12,312
สงขลา	16,772	22,710	35,044	49,249	47,529
สตูล	2,822	4,471	5,158	8,049	9,590
กระบี่	3,368	5,892	7,900	11,597	14,548
ตรัง	7,524	8,899	12,779	19,162	18,674
พังงา	7,226	6,648	8,107	10,463	9,259
พัทลุง	4,435	5,545	7,086	9,978	9,804
ภูเก็ต	4,676	6,052	14,707	19,567	26,684
ชุมพร	5,152	7,958	10,532	14,471	14,153
นครศรีธรรมราช	14,049	17,915	28,398	41,421	42,386
ระนอง	4,337	4,531	8,039	9,038	6,272
สุราษฎร์ธานี	8,910	13,903	23,269	34,631	35,954
ภาคใต้	94,929	124,721	192,104	270,315	277,037

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคตะวันออก

เป็นภูมิภาคที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในประเทศหากไม่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงระหว่างปี 2530 ถึงปี 2534 (แผนฯ 6) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงที่สุดนั้น ภาคตะวันออกมีอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในภูมิภาค (GRP) ในปี 2534 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 65 เมื่อเทียบกับปี 2529 ทั้งนี้เนื่องมาจากการเกิดขึ้นของแผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนฯ 5 อันประกอบไปด้วยการพัฒนาพื้นที่ในเขตอำเภอมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมหลัก ตั้งอยู่ติดกับท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการขนถ่ายสินค้า พร้อมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักเพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน และพัฒนาพื้นที่บริเวณแหลมฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรีให้เป็นที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์หลักสำหรับบริการขนถ่ายสินค้าประเภทบรรจุตู้ (คอนเทนเนอร์) มีเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในพื้นที่ ความพยายามดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมากในจังหวัดระยองและจังหวัดชลบุรี มีการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในจังหวัด (GPP) ของภาคอุตสาหกรรมแบบก้าวกระโดด โดยในจังหวัดระยองนั้นมีอัตราการเติบโตของ GPP ภาคอุตสาหกรรมในปี 2534 สูงถึงร้อยละ 111 เมื่อเทียบกับปี 2529 โดยเพิ่มจาก 12,721 ล้านบาทในปี 2529 เป็น 25,955 ล้านบาทในปี 2534 (ตารางผนวกที่ 3) ส่วนจังหวัดชลบุรีก็มีการเติบโตของ GPP ในภาคอุตสาหกรรมในปี 2534 สูงถึงร้อยละ 93 เมื่อเทียบกับปี 2529 ทั้งนี้ผลของการพัฒนาดังกล่าว ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาคตะวันออกยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยตลอดโดย GRP มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 362,879 ล้านบาทในปี 2539 และ 452,578 ล้านบาทในปี 2544 ซึ่งเป็นเพียงภูมิภาคเดียวเท่านั้นที่ยังคงมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงในช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ

ตารางที่ 3.32 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคตะวันออก ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
จันทบุรี	5,684	6,697	11,102	15,510	13,894
ฉะเชิงเทรา	8,857	13,921	27,211	39,199	39,518
ชลบุรี	37,995	51,620	81,407	161,467	176,715
ตราด	2,861	3,683	5,588	9,145	6,879
นครนายก	2,715	3,344	5,172	6,404	6,530
ปราจีนบุรี	4,856	6,491	9,520	18,832	19,347
ระยอง	9,198	21,597	38,557	102,038	179,887
สระแก้ว	3,196	4,121	5,537	10,284	9,808
ภาคตะวันออก	75,362	111,474	184,094	362,879	452,578

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อพิจารณามูลค่า GPP รวมของจังหวัดในภาคตะวันออกแล้ว ในปี 2544 จังหวัดระยองถือเป็นจังหวัดที่มีมูลค่า GPP สูงที่สุดในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นจังหวัดที่มีอัตราการขยายตัวของ GPP ที่สูงที่สุดใน

รอบ 20 ปี โดยมีมูลค่าสูงถึง 179,715 ล้านบาท (ตารางที่ 3.32) ทั้งนี้เนื่องมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่สูงต่อเนื่องมาตลอดนับตั้งแต่เริ่มแผนการการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะมูลค่า GPP ในสาขาอุตสาหกรรมเพียงสาขาเดียวก็มีมูลค่าสูงถึง 159,571 ล้านบาท สูงเป็นอันดับ 2 ของประเทศรองจากกรุงเทพมหานครเท่านั้น (ตารางผนวกที่ 3)

ภาคตะวันตก

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันตกเป็นภูมิภาคที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ ดังจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวของ GRP ในภูมิภาคนี้ซึ่งไม่สูงมากนัก (ตารางที่ 3.32) การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในช่วงของแผนฯ 5 โดยมีการวางแผนการพัฒนาภูมิภาคนี้ โดยแบ่งเป็นพื้นที่การพัฒนาดอกเป็น 2 พื้นที่ ส่วนแรกได้แก่เขตเศรษฐกิจก้าวหน้าได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ การพัฒนาในเขตพื้นที่นี้เริ่มจากใช้แผนการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อพัฒนาการปลูกพืชหลัก 2 ชนิดในภูมิภาคคือ อ้อย และสับปะรด มีโครงการส่งเสริมและเผยแพร่อ้อยพันธุ์ใหม่ และรับซื้ออ้อยโดยคิดจากความหวานแทนน้ำหนัก โครงการศูนย์บริการแนะนำทางวิชาการแก่ผู้ปลูกสับปะรด ตามด้วยแผนการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตร ประกอบด้วยโครงการชลประทานลุ่มน้ำแม่กลองระยะ 2 โครงการปรับปรุงและขยายระบบชลประทานลุ่มน้ำเพชร และโครงการสำรวจแหล่งน้ำใต้ดินที่จังหวัดกาญจนบุรี

ภายหลังจากมีการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่แล้วภาครัฐจึงเริ่มแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้แก่ โครงการสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม และแผนการพัฒนาจังหวัดราชบุรีให้เป็นเมืองหลัก เนื่องจากราชบุรีมีขนาดของประชากรจัดอยู่ในลำดับสูงของภาค และเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งทางน้ำ ทางรถไฟ และถนน ที่เชื่อมโยงจากภาคใต้ไปสู่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางทางด้านการเงิน การคมนาคม การค้าอ้อย และบริการอีกด้วย

พื้นที่ส่วนที่ 2 ได้แก่พื้นที่เขตเศรษฐกิจทรูทโรมตามบริเวณชายฝั่งทะเล โดยครอบคลุมอาณาบริเวณชายฝั่งทะเลของภาค ตั้งแต่จังหวัดสมุทรสาครลงไปจนถึงตอนใต้สุดของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่เขตนี้ภาครัฐได้เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่ทรูทโรมในด้านการประมง กสิกรรมและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ฟื้นตัว โดยแผนการพัฒนาประกอบไปด้วย 1) การพยายามเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำทะเลและน้ำจืด ด้วยการเร่งพัฒนาการประมงทะเลขนาดเล็กและประมงน้ำจืด โดยรัฐได้ให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อ พัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและฝึกอบรมด้านวิชาการเพื่อปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ และวิธีดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนจัดหาอาชีพรองให้แก่ชาวประมงเพื่อเพิ่มรายได้อีกทางหนึ่งด้วย มีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแถบชายฝั่งทะเลและแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยพัฒนาปรับปรุงสถานีประมงจังหวัดแถบชายฝั่งทะเล เพื่อใช้เป็นศูนย์วิจัยการเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์สัตว์น้ำ และให้การฝึกอบรมด้านวิชาการแก่ผู้เลี้ยงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ตลอดจนเร่งพัฒนาที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้ง 2) การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของมะพร้าว ซึ่งเป็นพืชหลักในพื้นที่เขตนี้ ส่งเสริมให้ผู้ปลูกมะพร้าวได้ปลูกพืชไร่อายุสั้นควบคู่ไปในช่วงที่รอผลผลิตของมะพร้าว เช่น มันเทศ ข้าวโพด และถั่วลิสง เป็นต้น 3) จัดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม

ควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลอย่างจริงจัง โดยปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ทำการศึกษาวิจัยและหน่วยงานที่ควบคุมป้องกันให้ดีขึ้น และให้มีการสำรวจตรวจสอบภาวะมลพิษที่จะมีผลต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชสวนในแม่น้ำสายสำคัญและพื้นที่บริเวณชายฝั่งของภาคอย่างต่อเนื่อง และ 4) ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยดำเนินการพัฒนาที่ดินหาดทรายชายทะเลในบริเวณหัวหินและชะอำให้เป็นสถานที่ดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้มาทัศนจรรย์บริเวณนี้มากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานให้ดีขึ้น เช่น เส้นทางคมนาคม การสื่อสาร น้ำอุปโภคบริโภค และสถานประกอบการที่ให้บริการต่างๆ เป็นต้น

ผลจากการพัฒนาตลอด 20 ปีที่ผ่านมาแม้จะไม่ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของภาคตะวันตกเติบโตอย่างรวดเร็วเหมือนในภูมิภาคอื่นๆ แต่ก็ให้ทุกๆ จังหวัดมีเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะจังหวัดราชบุรีที่ได้รับการพัฒนาเป็นเมืองหลักของภูมิภาคนี้มีการเติบโตของ GPP สูงที่สุดในภูมิภาคโดยเพิ่มจาก 11,674 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 37,757 ล้านบาทในปี 2544 (ตารางที่ 3.33)

ตารางที่ 3.33 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคตะวันตก ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
กาญจนบุรี	14,399	20,467	23,544	28,771	26,802
ประจวบคีรีขันธ์	7,206	9,614	13,881	18,730	17,886
เพชรบุรี	7,040	8,396	11,942	15,582	14,976
ราชบุรี	11,674	14,178	21,200	32,151	37,757
สมุทรสงคราม	2,462	3,098	4,021	5,805	5,312
สุพรรณบุรี	10,455	12,582	17,744	27,755	27,321
ภาคตะวันตก	53,236	68,335	92,332	128,794	130,055

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคกลาง

ภาคกลางเป็นภูมิภาคที่ได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ และปริมณฑลมาโดยตลอด นโยบายและแผนการพัฒนาเฉพาะพื้นที่เขตภาคกลางในอดีตจึงเน้นไปที่การพัฒนาเพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจากกรุงเทพฯ เช่นในช่วงแผนฯ 7 ปี 2535 ถึง 2539 มีการวางแผนการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในภาคกลางตอนบน เพื่อเชื่อมต่อกับระบบเศรษฐกิจของภาคมหานคร โดยให้จังหวัดสระบุรีเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและคมนาคม มีอำเภอกำแพงคอยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมซีเมนต์ วัสดุก่อสร้างและอุตสาหกรรมที่กระจายตัวออกไปจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล และพัฒนาพื้นที่อำเภอกำแพงคอยให้เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นโดยก่อสร้างท่อส่งน้ำมันเชื่อมโยงจากดอนเมืองไปยังอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นต้น

ผลจากการใช้แผนพัฒนาดังกล่าวทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและสระบุรี มูลค่า GPP ของทั้ง 2 จังหวัดขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงของแผนฯ 7 ต่อเนื่องถึงแผน 8 โดยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีมูลค่า GPP เพิ่มสูงขึ้นจากเพียง 9,488 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 56,635 ล้านบาทในปี 2544 และจังหวัดสระบุรีมีมูลค่า GPP เพิ่มสูงขึ้นจาก 11,587 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 43,914 ล้านบาทในปี 2544 (ตารางที่ 3.34)

ตารางที่ 3.34 ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภาคกลาง ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ชัยนาท	5,296	6,458	7,692	10,519	10,214
พระนครศรีอยุธยา	9,488	11,102	23,271	48,938	56,635
ลพบุรี	10,296	11,432	15,331	23,863	20,305
สระบุรี	11,587	16,075	29,492	49,307	43,914
สิงห์บุรี	3,840	3,798	4,784	7,073	6,891
อ่างทอง	4,087	4,210	5,601	8,860	9,226
ภาคกลาง	44,594	53,075	86,171	148,559	147,184

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรุงเทพฯ และปริมณฑล

การพัฒนากรุงเทพฯ และปริมณฑล ตั้งแต่แผนฯ 5 เป็นต้นมา เป็นการพัฒนาที่พยายามมิให้เกิดการกระจุกตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครต่อไปอีก และให้มีการกระจายประชากรและกิจกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่นๆ และมีการกำหนดเมืองหลักเมืองรอง ชุมชนชนบท และแหล่งอุตสาหกรรมหลักรองรับไว้ ขณะเดียวกันรัฐพยายามชะลอกรุงเทพมหานคร ให้เป็นเพียงศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม การบริหารประเทศ การบริการ และการผลิตเฉพาะที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูงเท่านั้น โดยโยกย้ายและกระจายกิจการบางประเภทให้ออกไปอยู่ในส่วนภูมิภาค และจำกัดการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมหลัก ตลอดจนการลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ อาทิเช่น มีการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เพื่อให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักแหล่งใหม่ของประเทศ และเป็นฐานรองรับทางด้านแรงงาน และจะเป็นการกระจายแหล่งสร้างงานออกไปจากกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ มีการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แก่กรุงเทพมหานคร และชุมชนหลักในเขตปริมณฑลโดยกำหนดให้มีมาตรการประกอบผังเค้าโครงฯ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

(1) ผังเค้าโครงระดับภาค ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัดของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กำหนดให้มีพื้นที่เกษตรกรรมล้อมรอบพื้นที่ชุมชนหลักในเขตปริมณฑล และมีพื้นที่สีเขียวซึ่งต่อเนื่องกับพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อควบคุมการขยายตัวของเขตเมืองมิให้ชุมชนขยายตัวไปในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังเร่งพัฒนาชุมชนหลักในเขตปริมณฑลให้เป็นสมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งเป็นแหล่งสร้างงานอยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อรองรับการกระจายตัวของประชากรจากกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกัน มีการจัด

โครงการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จำเป็นให้เชื่อมโยงศูนย์กลางเมืองต่างๆ ในเขตปริมณฑล เพื่อลดปริมาณการจราจรให้ผ่านกรุงเทพมหานครน้อยที่สุด

(2) ผังเค้าโครงระดับเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร ซึ่งคลุมถึงบริเวณพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวซึ่งจะประกาศให้เป็นเขตเกษตรและเขตป้องกันน้ำท่วมล้อมรอบ และจัดระบบการใช้ที่ดิน จัดบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนและสอดคล้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน ตลอดจนกำหนดโครงข่ายระบบการระบายน้ำรอบเมืองเพื่อป้องกันน้ำท่วมและจัดระบบการจราจรสายหลักให้มีระบบขนส่งมวลชน ระบบถนนวงแหวนรอบเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรที่แออัดคับ

ผลจากการใช้แผนดังกล่าว ทำให้เกิดการขยายตัวของความเป็นเมือง ความเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรม และบริการ ออกไปสู่เขตปริมณฑลอย่างรวดเร็ว มูลค่า GRP ของเขตปริมณฑลเพิ่มสูงขึ้นจาก 99,508 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 376,663 ล้านบาท โดยมีจังหวัดสมุทรปราการเป็นจังหวัดที่มี GPP สูงที่สุดในภูมิภาค โดยมีมูลค่า 134,469 ล้านบาทในปี 2544 และจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีการขยายตัวของ GPP สูงที่สุด โดยมีการขยายตัวเพิ่มจาก 10,290 ล้านบาทในปี 2524 เป็น 67,406 ล้านบาทในปี 2544 ในขณะที่กรุงเทพมหานครก็ยังคงมีการขยายตัวในระดับสูง โดยมีการขยายตัวของ GPP เพิ่มขึ้นจาก 349,442 ล้านบาทในปี 2524 เพิ่มขึ้นเป็น 1,069,820 ล้านบาทในปี 2544 (ตารางที่ 3.35)

ตารางที่ 3.35 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดกรุงเทพฯ และปริมณฑล ณ ราคาปี 2531

หน่วย: ล้านบาท

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
นครปฐม	10,984	16,691	22,625	44,753	43,619
นนทบุรี	11,904	16,133	36,239	50,828	45,858
ปทุมธานี	18,082	31,685	47,869	92,727	85,310
สมุทรปราการ	48,248	55,398	119,138	134,419	134,469
สมุทรสาคร	10,290	18,299	32,702	63,997	67,406
ปริมณฑล	99,508	138,206	258,572	386,725	376,663
เมืองหลวง	349,442	437,792	843,127	1,185,939	1,069,820

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2.2 การกระจายรายได้ในแต่ละภูมิภาค

แม้ว่าการพัฒนาตลอด 20 ปีที่ผ่านมาจะทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ในระดับสูงมาโดยตลอด แต่ในแง่ของการกระจายรายได้นั้น กลับพบว่ายังมีความไม่สมดุลของรายได้ของประชากรในแต่ละภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

ในช่วงปลายของแผนฯ 4 ปี 2524 ผลิตภัณฑ์มวลรวมเฉลี่ยต่อหัวของคนไทยทั้งประเทศเท่ากับ 15,933 บาทต่อคนต่อปี (ตารางที่ 3.36) โดยมี 4 ภูมิภาคที่ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่ารายได้เฉลี่ย

ต่อหัวของประเทศ ได้แก่ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ปริมณฑล และกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อสิ้นสุดแผนฯ 8 ในปี 2544 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยทั้งประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็น 81,753 บาทต่อคนต่อปี แต่กลับมีเพียง 3 ภูมิภาคเท่านั้นที่ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ ได้แก่ภาคตะวันออก ปริมณฑล และกรุงเทพมหานคร ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลทำให้รายได้ของคนในประเทศเพิ่มขึ้นโดยตลอด แต่ประชาชนในประเทศทั้งหมดไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่เท่าเทียมกัน โดยภูมิภาคที่มีการขยายตัวของรายได้ในระดับสูงจะเป็นภูมิภาคที่มีการเร่งพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะภาคตะวันออก เป็นภาคที่ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นในอัตราสูงที่สุดมาตลอด 20 ปี (ตารางที่ 3.37)

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงสัดส่วนของคนยากจนในแต่ละภูมิภาคแล้วจะพบว่าโดยภาพรวมแล้ว คนไทยทั้งประเทศมีสัดส่วนของจำนวนคนยากจนที่ลดลง โดยในปี 2539 มีสัดส่วนของคนยากจนประมาณร้อยละ 17.03 และลดลงเหลือร้อยละ 15.55 ในปี 2546 (ตารางผนวกที่ 3) แต่เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายจังหวัดแล้วกลับพบว่า มีจังหวัดที่มีจำนวนคนยากจนเกินกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศเพิ่มขึ้นจาก 32 จังหวัดในปี 2539 เป็น 33 จังหวัดในปี 2546 โดยภาคเหนือเป็นภูมิภาคที่มีจังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนเกินกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศเพิ่มขึ้นสูงที่สุดจาก 7 จังหวัดในปี 2539 เป็น 12 จังหวัดในปี 2546

ตารางที่ 3.36 ผลผลิตภัณฑ่มวลรวมภายในประเทศและผลผลิตภัณฑ่มวลรวมภูมิภาคเฉลี่ยต่อหัวระหว่างปี 2524 ถึง 2544

หน่วย: บาทต่อคนต่อปี

ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6,142	8,343	15,093	26,511	27,148
ภาคเหนือ	10,039	12,842	22,814	37,602	38,954
ภาคใต้	12,401	15,593	29,392	52,913	54,602
ภาคตะวันออก	20,254	32,827	61,213	126,897	169,226
ภาคตะวันตก	15,981	19,400	34,307	56,353	62,827
ภาคกลาง	14,409	17,525	37,579	71,953	76,867
ปริมณฑล	35,544	49,138	101,885	159,856	153,070
เมืองหลวง	54,304	71,802	162,113	277,245	284,466
ประเทศไทย	15,933	21,586	44,313	76,951	81,753

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3.37 อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคเฉลี่ยต่อหัวระหว่างปี 2524 ถึง 2544

หน่วย: ร้อยละ				
ภาค	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35.82	80.91	75.65	2.40
ภาคเหนือ	27.92	77.66	64.82	3.60
ภาคใต้	25.74	88.49	80.02	3.19
ภาคตะวันออก	62.07	86.47	107.30	33.36
ภาคตะวันตก	21.39	76.84	64.26	11.49
ภาคกลาง	21.63	114.43	91.47	6.83
ปริมณฑล	38.24	107.35	56.90	-4.25
เมืองหลวง	32.22	125.78	71.02	2.60
ประเทศไทย	35.48	105.29	73.65	6.24

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2.3 การมีงานทำ

ผลของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคช่วยให้อัตราการว่างงานของคนไทยลดลงมาโดยตลอดจนถึงปี 2539 โดยจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า อัตราการว่างงานโดยรวมของคนไทยทั้งประเทศในปี 2539 มีเพียงร้อยละ 1.07 เท่านั้น โดยเขตปริมณฑลเป็นภูมิภาคที่มีจำนวนผู้ว่างงานต่ำที่สุดในปี 2539 เพียง ร้อยละ 0.64 รองลงมาได้แก่ภาคตะวันตก มีสัดส่วนของผู้ว่างงานร้อยละ 0.74 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการว่างงานสูงที่สุด ร้อยละ 1.33 ลดลงมาจากร้อยละ 4.05 ในปี 2534 (ตารางที่ 3.38) ทั้งนี้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในช่วงปี 2540 ถึง 2544 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจ โดยในปี 2544 พบว่ากรุงเทพมหานครเป็นภูมิภาคที่มีอัตราผู้ว่างงานสูงที่สุดถึงร้อยละ 3.41 เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานครทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (ตารางที่ 3.39) จึงได้รับผลกระทบจากการเลิกกิจการและการลดขนาดการผลิตของสถานประกอบการสูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ

ตารางที่ 3.38 อัตราการว่างงานจำแนกรายภูมิภาคระหว่างปี 2529 ถึง 2547

หน่วย: ร้อยละ					
ภาค	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3.52	4.05	1.33	3.15	1.34
ภาคเหนือ	2.75	1.97	0.80	1.94	1.54
ภาคใต้	2.79	0.99	1.14	2.10	1.81
ภาคตะวันออก	2.15	0.65	0.74	1.64	1.04
ภาคตะวันตก	2.17	1.04	0.78	1.55	1.53
ภาคกลาง	6.61	4.93	1.09	2.75	1.51
ปริมณฑล	5.40	2.79	0.64	2.85	1.45
เมืองหลวง	4.69	2.30	1.25	3.41	1.98
ประเทศไทย	3.48	2.69	1.07	2.60	1.52

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 3.39 จำนวนแรงงานจำแนกตามภูมิภาคและสาขาการผลิตในปี 2544

หน่วย: คน

ภาค	เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ	รวม
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7,142	1,204	2,533	10,879
ภาคเหนือ	3,654	888	1,785	6,326
ภาคใต้	2,137	541	1,574	4,253
ภาคตะวันออก	829	561	816	2,205
ภาคตะวันตก	851	390	666	1,907
ภาคกลาง	523	471	521	1,514
ปริมนทล	253	925	942	2,120
เมืองหลวง	21	1,322	2,937	4,280
ประเทศไทย	15,409	6,300	11,775	33,484

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.3 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมมิติของพื้นที่ในช่วง 20 ปี

ผลการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา พอสรุปได้ว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงแผนฯ 5 จนถึง แผนฯ 7 ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของคนยากจนได้ลดลง ดังที่ได้นำเสนอไว้ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การเติบโตดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานความไม่สมดุลของการพัฒนา กล่าวคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม ยังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย ทั้งก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา อาทิ ปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง จึงอาจสรุปผลการพัฒนาที่ผ่านมาได้ว่า แม้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับดี แต่สังคมมีปัญหา และการพัฒนาไม่ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นแผนที่พยายามให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านสังคม ที่เน้นให้ "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" และใช้เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาให้เป็นการพัฒนาแบบองค์รวม มีกระบวนการที่จะเชื่อมโยงมิติต่างๆ ของการพัฒนาโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในปี 2540 ปีแรกของแผนฯ 8 ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อคนและสังคมโดยรวม จึงต้องมีการปรับแผนเพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศ โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การลดผลกระทบต่อคนและสังคมลง ดังนั้นในช่วงแผน 8 จึงไม่อาจพัฒนาทางด้านสังคมได้มากเท่าที่รัฐได้ตั้งความหวังไว้ ทั้งนี้ผลการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาคตลอด 20 ปีที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ดังนี้

3.3.1 การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร

จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรในแต่ละภูมิภาค

จากข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากร ในวันที่ 1 เมษายน ปี 2533 พบว่าประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้น 54,548,530 คน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชากรมากที่สุด 19,038,497 คน รองลงมาได้แก่ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ (การสำรวจสำมะโนทำการสำรวจโดยแบ่งภาคออกเป็น 4 ภาค) โดยเมื่อพิจารณาความหนาแน่นของประชากรพบว่า มีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยทั้งประเทศประมาณ 106 คนต่อตารางกิโลเมตร ภาคกลางมีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด 118 คนต่อตารางกิโลเมตร รองลงมาได้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือตามลำดับ โดยภาคเหนือมีความหนาแน่นของประชากรเพียง 62 คนต่อตารางกิโลเมตรเท่านั้น ส่วนกรุงเทพมหานคร ในปี 2533 พบว่ามีประชากรทั้งสิ้น 5,882,411 คน มีความหนาแน่นของประชากรสูงถึง 3,758 คนต่อตารางกิโลเมตร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533)

ในปี 2543 จากข้อมูลการทำสำมะโนประชากรและเคหะเมื่อวันที่ 1 เมษายน พบว่า ประเทศไทยมีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 60,916,441 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2533 ทั้งสิ้น 6,367,911 คน โดยอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของประชากรในช่วงปี 2533 ถึง 2543 คิดเป็นร้อยละ 1.10 ต่อปี ทั้งนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชากรอาศัยอยู่มากที่สุด 20,825,262 คน รองลงมาได้แก่ภาคกลาง ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับเหมือนเช่นปี 2533 ทั้งนี้ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยของประเทศไทยเพิ่มขึ้น เป็น 119 คนต่อตารางกิโลเมตร ภาคกลางเป็นภาคที่มีความหนาแน่นสูงที่สุด 139 คนต่อตารางกิโลเมตร รองลงมาได้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ โดยที่ภาคเหนือเป็นภูมิภาคที่มีความหนาแน่นต่ำที่สุด 67 คนต่อตารางกิโลเมตร เพิ่มขึ้นจากปี 2533 เพียงเล็กน้อย ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นมีความหนาแน่นของประชากรในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 4,051 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543)

การกระจายตัวของประชากรในแต่ละภูมิภาค

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการกระจายของประชากรในระหว่างในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลพบว่า ในปี 2533 ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ร้อยละ 81.3 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล มีเพียงร้อยละ 18.7 เท่านั้นที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล แต่ในปี 2544 พบว่า ร้อยละของประชากรในเขตเทศบาลนั้นเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 31.1 ในขณะที่สัดส่วนของประชากรที่อยู่นอกเขตเทศบาลนั้นลดต่ำลงเหลือร้อยละ 68.9 (ตารางที่ 3.40)

ตารางที่ 3.40 ลักษณะทางประชากรที่สำคัญในสามะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2543

รายการ	2533	2544	ส่วนต่าง
ประชากรรวม (คน)	54,548,530	60,916,441	6,367,911
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19,038,497	20,825,262	1,786,765
ภาคเหนือ	10,584,443	11,433,061	848,618
ภาคใต้	6,966,455	8,087,471	1,121,016
ภาคกลาง	12,076,724	14,215,503	2,138,779
กรุงเทพมหานคร	5,882,411	6,355,144	472,733
ความหนาแน่นของประชากรรวม (คนต่อตารางกิโลเมตร)	106	119	13
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	113	123	10
ภาคเหนือ	62	67	5
ภาคใต้	99	114	15
ภาคกลาง	118	139	21
กรุงเทพมหานคร	3,758	4,051	293
ประชากรในเขตเทศบาล (%)	18.7	31.1	12
อัตราส่วนการเป็นภาระ (ต่อประชากรอายุ 15-59 ปี 100 คน) (%)	57.7	51.2	-7

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543

การย้ายถิ่นระหว่างภูมิภาค

เหตุผลการย้ายถิ่นของประชากรในแต่ละภูมิภาคนั้นมีความหลากหลาย ข้อมูลการสำรวจสามะโนประชากรและเคหะในปี 2533 พบว่าการหางานทำเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีประชากรย้ายออกสูงที่สุดในปี 2533 โดยเป็นการย้ายออกเพื่อหางานทำสูงถึง 358,313 คนหรือเกือบครึ่งของจำนวนผู้ย้ายออกเพื่อหางานทำทั้งประเทศ โดยภูมิภาคที่มีการย้ายเข้าสูงที่สุดนั้นได้แก่ กรุงเทพมหานคร โดยเหตุผลของการย้ายเข้าที่สำคัญได้แก่การย้ายเข้าเพื่อหางานทำ จำนวน 375,605 คน รองลงมาได้แก่เขตปริมณฑล ตารางที่ 3.41

ตารางที่ 3.41 ประชากรที่ย้ายถิ่นภายใน 5 ปี จำแนกตามภาค เหตุผลในการย้าย ปี 2533

	หางาน ทำ	หน้าที่ การงาน	การ ศึกษา	ติดตาม บุคคล ใน ครัวเรือน	กลับ ภูมิลำเนา	ย้ายที่อยู่ อาศัย	อื่น ๆ	ไม่ทราบ	รวม
ย้ายจาก									
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	358,313	66,731	41,861	202,072	7,692	46,386	149,984	23,592	896,632
ภาคเหนือ	133,084	45,944	40,867	109,830	5,671	20,062	43,209	8,549	407,217
ภาคใต้	72,255	33,001	35,188	66,888	2,809	15,517	2,979	9,070	237,707
ภาคตะวันออก	40,169	14,079	13,043	41,092	4,761	7,317	55,986	5,165	181,612
ภาคตะวันตก	42,603	15,523	11,753	41,052	3,692	7,775	8,722	3,384	134,503
ภาคกลาง	43,246	17,431	10,022	35,081	1,954	9,055	2,943	4,498	124,231
ปริมณฑล	23,110	13,256	8,461	34,956	2,129	8,052	2,260	4,272	96,496
กรุงเทพมหานคร	30,920	40,622	16,743	114,903	23,881	38,709	16,073	10,212	292,063
รวม	743,701	246,587	177,938	645,875	52,589	152,873	282,156	68,741	2,370,461
ย้ายไป									
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	46,343	44,387	18,126	129,409	31,276	47,228	10,390	9,991	337,150
ภาคเหนือ	45,762	41,001	44,801	104,898	7,355	19,380	44,811	9,776	317,785
ภาคใต้	74,043	31,427	8,154	76,891	3,691	14,266	7,220	7,243	222,935
ภาคตะวันออก	54,281	22,768	2,115	55,552	2,238	5,888	181,136	5,138	329,115
ภาคตะวันตก	21,440	16,388	2,684	32,223	1,827	6,634	24,542	3,559	109,297
ภาคกลาง	12,065	14,282	3,758	23,520	2,787	7,124	2,205	3,291	69,033
ปริมณฑล	114,159	34,073	13,298	114,453	1,479	40,274	5,895	10,651	334,283
กรุงเทพมหานคร	375,605	42,260	85,002	108,930	1,937	12,081	5,957	19,091	650,863
รวม	743,701	246,587	177,938	645,875	52,589	152,873	282,156	68,741	2,370,461

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533

จากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมในช่วงตั้งแต่แผนฯ 5 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑล และภาคตะวันออกอย่างรวดเร็ว อีกทั้งภาครัฐยังมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชนโดยรัฐดำเนินการก่อสร้างที่พักอาศัยสำหรับแรงงานที่จะอพยพเข้ามาอยู่อาศัยพร้อมครอบครัวเช่นในพื้นที่บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้การอพยพของประชากรเพื่อหางานทำ มีการเบนเข็มออกไปสู่เขตปริมณฑลและภาคตะวันออกมากขึ้น โดยข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะปี 2543 พบว่าเขตปริมณฑล เป็นภูมิภาคที่มีการย้ายเข้าสูงที่สุด โดยเหตุผลของการย้ายเข้าก็เพื่อการหางานทำจำนวน 212,906 คนรองลงมาได้แก่กรุงเทพมหานคร โดยที่ภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคที่มีผู้อพยพเข้าเพื่อหางานสูงเป็นอันดับ 3 รองจากเขตปริมณฑล และกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 3.42)

ตารางที่ 3.42 ประชากรที่ย้ายถิ่นภายใน 5 ปี จำแนกตามภาค เหตุผลในการย้าย ปี 2543

	หางาน ทำ	หน้าที่ การงาน	การ ศึกษา	ติดตาม บุคคล ใน ครัวเรือน	กลับ ภูมิลำเนา	ย้ายที่อยู่ อาศัย	อื่นๆ	ไม่ทราบ	รวม
ย้ายจาก									
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	316,147	101,216	42,762	188,266	6,883	54,680	54,444	14,712	779,110
ภาคเหนือ	123,017	58,051	31,486	95,955	5,325	35,103	28,452	6,634	384,023
ภาคใต้	59,606	40,613	39,765	69,095	6,154	25,215	12,247	4,751	257,445
ภาคตะวันออก	43,814	26,623	13,183	40,964	3,976	16,951	10,144	2,648	158,303
ภาคตะวันตก	35,648	19,152	10,855	32,731	2,225	16,255	9,397	3,000	129,265
ภาคกลาง	35,614	21,005	8,389	33,270	2,164	16,549	8,330	2,885	128,206
ปริมณฑล	26,097	24,967	8,317	42,264	4,089	31,624	11,327	3,556	152,241
กรุงเทพมหานคร	49,931	55,629	15,444	111,670	20,596	127,062	19,804	8,131	408,268
รวม	689,873	347,256	170,202	614,215	51,413	323,440	154,144	46,318	2,396,860
ย้ายไป									
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	33,757	48,229	19,443	137,659	21,027	33,477	26,887	4,333	324,812
ภาคเหนือ	32,249	40,405	20,860	80,825	9,289	26,745	22,898	4,855	238,126
ภาคใต้	76,415	39,564	14,032	79,451	8,582	22,917	11,617	4,950	257,528
ภาคตะวันออก	108,169	45,378	8,393	67,504	2,963	19,067	24,999	4,947	281,419
ภาคตะวันตก	20,486	15,192	3,446	31,003	3,341	12,140	13,336	2,009	100,953
ภาคกลาง	35,229	23,461	5,119	35,897	3,854	14,176	17,548	2,258	137,542
ปริมณฑล	212,906	66,655	27,957	108,753	1,766	147,036	17,235	14,774	597,081
กรุงเทพมหานคร	170,662	68,372	70,952	73,125	592	47,883	19,622	8,190	459,399
รวม	689,873	347,256	170,202	614,215	51,413	323,440	154,144	46,318	2,396,860

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543

3.3.2 การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

ความรู้ขั้นพื้นฐานของประชากร

การสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533 ได้ทำการสำรวจการศึกษาของประชากรอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป โดยผลการศึกษาที่สำคัญแสดงไว้ในตารางที่ 3.43 จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชากรที่อายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปที่อ่านออกเขียนได้มีประมาณร้อยละ 93 ของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปโดยเพศชายอ่านออกเขียนได้มากกว่าเพศหญิง ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลพบว่า ประชากรในเขตเทศบาลมีสัดส่วนการอ่านออกเขียนได้สูงกว่าประชากรที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล (ร้อยละ 96.7 และร้อยละ 92.2) เมื่อพิจารณาจากการศึกษาของประชากร จะเห็นได้ว่ามีประชากรที่มีอายุ 6-29 ปีที่กำลังเรียนหนังสืออยู่ในระดับใดระดับหนึ่งประมาณร้อยละ 37.2 ของประชากรอายุ 6-29 ปี โดยที่สัดส่วนของผู้ที่กำลังเรียนระหว่างในเทศบาลกับนอกเขตเทศบาล พบว่าในเขตเทศบาลมีผู้กำลังเรียนมากกว่านอกเขตเทศบาล

ในด้านระดับการศึกษาที่ประชากรได้รับนั้นพบว่า ประชากรที่อายุ 6 ปีขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 18.5 เท่านั้นที่สำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษา โดยสัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาลจะสูงกว่านอกเขตเทศบาล

ตารางที่ 3.43 การศึกษาของประชากรจากการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533

ลักษณะทางด้านการศึกษา	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
อัตราร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่อ่านออกเขียนได้ต่อประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป			
รวม	93.0	96.7	92.2
ชาย	94.8	97.8	94.1
หญิง	91.3	95.7	90.3
อัตราร้อยละของประชากรอายุ 6-29 ปีที่กำลังเรียนต่อประชากรอายุ 6-29 ปี			
รวม	37.2	45.0	35.4
ชาย	38.0	46.9	36.0
หญิง	36.5	43.2	34.8
อัตราร้อยละของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่สำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาต่อประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป			
รวม	18.5	44.4	12.5
ชาย	20.9	48.4	14.7
หญิง	16.3	40.7	10.4

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2533

การสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 ได้ทำการสำรวจการการอ่านออกเขียนได้ของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป พบว่ามีประชากรที่อ่านออกเขียนได้ร้อยละ 92.6 (ตารางที่ 3.44) โดยประชากรในเขตเทศบาลมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 95.2 ส่วนนอกเขตเทศบาลมีผู้อ่านออกเขียนได้ร้อยละ 91.4 โดยประชากรในกลุ่มอายุ 6-24 ปี เป็นประชากรในวัยศึกษา มีผู้กำลังเรียนหนังสือร้อยละ 61.1 โดยสัดส่วนของเพศหญิงที่กำลังเรียนหนังสือมีมากกว่าเพศชายเล็กน้อย ทั้งนี้ประชากรสัดส่วนของประชากรที่กำลังเรียนหนังสือในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ามีการขยายโอกาสในการศึกษาไปสู่ประชากรในพื้นที่นอกเขตเทศบาลมากขึ้นในช่วงปี 2533 ถึง 2543 ส่วนระดับการศึกษาที่สำเร็จของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปพบว่า มีประชากรที่สำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาประมาณร้อยละ 34.9 ของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลมีสัดส่วนผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงกว่าประถมศึกษามากกว่าประชากรนอกเขตเทศบาล (ร้อยละ 53.6 และร้อยละ 25.8 ตามลำดับ)

ตารางที่ 3.44 การศึกษาของประชากรจากการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543

ลักษณะทางการศึกษา	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
อัตราร้อยละของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่สามารถอ่านออกเขียนได้ต่อประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป			
รวม	92.6	95.2	91.4
ชาย	94.9	96.8	94.0
หญิง	90.5	93.7	88.9
อัตราร้อยละของประชากรอายุ 6-24 ปีที่กำลังเรียนต่อประชากรอายุ 6-24 ปี			
รวม	61.1	63.5	60.1
ชาย	60.1	63.5	58.7
หญิง	62.2	63.5	61.6
อัตราร้อยละของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปที่สามารถสำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาต่อประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป			
รวม	34.9	53.6	25.8
ชาย	37.7	57.3	28.5
หญิง	32.2	50.2	23.2

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543

การขยายบริการทางการศึกษา

หากพิจารณาจากงบประมาณของแผ่นดินที่ถูกจัดสรรไปเพื่อพัฒนาทางการศึกษาในช่วงตั้งแต่ปี 2537 ถึง 2539 พบว่า ในช่วงที่ผ่านมารัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางการศึกษาสูงมาก โดยงบประมาณที่ถูกจัดสรรเพื่อการศึกษา คิดเป็น 1 ใน 4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และมีจำนวนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ถูกจัดสรรไปในทุกๆ ประเภท (ตารางที่ 3.45) ทั้งนี้เพื่อการศึกษา ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ปี

ตารางที่ 3.45 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานปีงบประมาณ 2537-2542

แผนงาน	หน่วย: ล้านบาท					
	2537	2538	2539	2540	2541	2542
งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด	625,000.0	715,000.0	843,200.0	925,000.0	800,000.0	825,000.0
การพัฒนาเศรษฐกิจ	127,846.4	149,114.3	186,788.3	189,901.7	158,742.9	150,643.4
การพัฒนาสังคม	243,404.2	277,923.7	353,363.7	423,799.8	358,471.9	365,481.7
ด้านการศึกษา	124,457.9	137,641.4	169,560.7	204,825.8	202,983.3	209,926.7
ด้านสาธารณสุข	44,335.0	52,372.7	63,452.2	70,519.8	63,979.9	62,546.3
ด้านการบริการสังคม	74,611.3	87,909.6	120,350.8	148,454.2	91,508.7	93,008.7
การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	125,063.9	131,886.1	148,304.3	155,635.0	133,900.8	131,976.6
การบริหารงานทั่วไป	70,172.7	111,345.1	106,751.7	109,445.2	104,462.4	100,529.8
การชำระเงินกู้	58,512.8	44,730.8	47,992.0	46,218.3	44,422.0	76,368.5

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, 2542

จากข้อมูลโรงเรียนประเภทสามัญศึกษาพบว่า ในปี 2539 ประเทศไทยมีโรงเรียนประเภทสามัญศึกษารวมทั้งสิ้น 37,991 โรงเรียน เพิ่มขึ้นจากปี 2533 ทั้งสิ้น 829 โรงเรียน โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีจำนวนโรงเรียนมากที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ (ตารางที่ 3.46) ทั้งนี้ในทุกๆ ภาคมีจำนวนโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นในทุกปี ยกเว้นเพียงภาคกลางที่จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่ามีจำนวนโรงเรียนลดน้อยลงในทุกๆ ปี ในช่วงปี 2533-2539

ตารางที่ 3.46 จำนวนโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2533-2541

ภาค	2533	2534	2536	2537	2539	2541
กรุงเทพมหานคร	1,483	1,473	1,465	1,460	1,483	1,493
ปริมณฑล	1,204	1,212	1,227	1,228	1,261	1,276
ภาคกลาง	2,017	2,015	2,011	2,001	1,984	2,243
ภาคตะวันออก	2,431	2,418	2,424	2,423	2,441	2,434
ภาคตะวันตก	2,227	2,222	2,234	2,227	2,251	2,245
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	13,862	13,907	14,073	14,150	14,368	14,563
ภาคเหนือ	8,725	8,740	8,842	8,814	8,798	8,478
ภาคใต้	5,213	5,217	5,267	5,249	5,300	5,259
ทั่วประเทศ	37,162	37,204	37,543	37,552	37,886	37,991

ที่มา: บริษัท อัลฟา รีเสิร์ช จำกัด, 2542

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2542

เมื่อพิจารณาจากจำนวนห้องเรียนในแต่ละปีจะพบว่า มีการขยายตัวของจำนวนห้องเรียนเพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2541 ทั้งประเทศมีจำนวนห้องเรียนรวมทั้งสิ้น 443,133 ห้อง เพิ่มขึ้นจากปี 2533 ทั้งสิ้น 74,936 ห้อง โดยภาคอีสานเป็นภาคที่มีจำนวนห้องเรียนมากที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคเหนือ (ตารางที่ 3.23) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจำนวนห้องเรียนในทุกๆ ภาค พบว่ามีแนวโน้มการเพิ่มจำนวนห้องเรียนมากขึ้นในทุกๆ ปี รวมไปถึงภาคกลางซึ่งแม้ว่าจำนวนโรงเรียนจะลดน้อยลงในทุกๆ ปี แต่จำนวนห้องเรียนกลับเพิ่มมากขึ้น แสดงให้เห็นว่ามีการขยายจำนวนการรับนักเรียนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละโรงเรียน

ตารางที่ 3.47 จำนวนห้องเรียนทั้งหมดของโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2533-2539

ภาค	2533	2534	2536	2537	2539	2541
กรุงเทพมหานคร	27,499	27,365	28,051	28,656	28,340	29,100
ปริมณฑล	16,588	17,036	18,484	18,872	19,452	20,408
ภาคกลาง	18,799	19,136	20,489	21,148	21,418	25,001
ภาคตะวันออก	24,156	24,638	26,334	27,811	28,258	29,418
ภาคตะวันตก	21,945	22,375	23,783	24,906	25,139	25,941
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	132,224	136,540	143,796	149,141	157,829	163,808
ภาคเหนือ	75,276	76,807	82,186	83,835	88,327	87,813
ภาคใต้	51,710	52,216	56,333	57,759	59,682	61,644
ทั่วประเทศ	368,197	376,113	399,456	412,128	428,445	443,133

ที่มา: บริษัท อัลฟา รีเสิร์ช จำกัด, 2542

จำนวนครูในโรงเรียนประเภทสามัญศึกษาในช่วงปี 2533 ถึง 2541 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับจำนวนห้องเรียนแล้วจำนวนโรงเรียน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีจำนวนครูสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาสัดส่วนของจำนวนครูต่อห้องเรียนจะพบว่า กรุงเทพมหานครเป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนจำนวนผู้ต่อจำนวนห้องเรียนสูงที่สุด 183 คนต่อห้องเรียน 100 ห้อง ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีครูมากที่สุดกลับเป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนจำนวนครูต่อจำนวนห้องเรียนต่ำที่สุดเพียง 120 คนต่อห้องเรียน 100 ห้อง

ตารางที่ 3.48 จำนวนครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2533-2539

ภาค	2533	2534	2536	2537	2539	2541
กรุงเทพมหานคร	50,955	50,881	51,346	52,004	52,751	53,324
ปริมณฑล	26,491	27,105	28,564	29,547	29,660	31,378
ภาคกลาง	27,002	27,031	27,865	28,478	28,042	32,424
ภาคตะวันออก	32,926	33,602	35,735	36,369	37,386	38,853
ภาคตะวันตก	31,699	31,917	32,867	33,542	33,276	34,651
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	173,517	176,897	185,390	189,501	191,599	197,081
ภาคเหนือ	101,367	102,764	106,717	108,789	109,802	110,583
ภาคใต้	72,888	73,954	77,396	79,977	80,209	83,371
พระราชอาณาจักร	516,845	524,151	545,880	558,207	562,725	581,665

ที่มา: บริษัท อัลฟา รีเสิร์ช จำกัด, 2542

3.3.3 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสาธารณสุข

ในช่วงแผนฯ 5 ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประเทศไว้ให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างทางสังคมและกระจายบริการทางสังคม โดยตั้งเป้าหมายทางการพัฒนาสังคมให้มีโครงสร้างสาธารณสุขมูลฐานและบริการสาธารณสุขระดับอำเภอและตำบลให้ทั่วถึง ซึ่งผลของการปฏิบัติตามแผนงานดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยจากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขในปี 2544 พบว่า มีการกระจายตัวของการให้บริการทางด้านสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานไปทั่วทุกๆ ภาค ครอบคลุม 7255 ตำบล 72,118 หมู่บ้าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

จำนวนและความครอบคลุมของสถานบริการสาธารณสุข

สถานบริการสาธารณสุขภาครัฐ มีรายละเอียดดังตารางที่ 3.49 นเขตกรุงเทพมหานคร มีโรงพยาบาลโรงเรียนแพทย์ 5 แห่ง โรงพยาบาลทั่วไป 29 แห่ง โรงพยาบาลเฉพาะโรคและสถาบันเฉพาะโรค 19 แห่ง โรงพยาบาลชุมชน 10 แห่ง ของกรุงเทพมหานคร 3 แห่ง และศูนย์บริการสาธารณสุขครบทุกเขต รวม 60 ศูนย์ / 83 สาขา ส่วนในระดับภาค มีโรงพยาบาลโรงเรียนแพทย์ 4 แห่ง โรงพยาบาลศูนย์ 25 แห่ง โรงพยาบาลเฉพาะทาง 41 แห่ง และระดับจังหวัด มีโรงพยาบาลทั่วไปครอบคลุมครบทุกจังหวัดรวม 67 แห่ง (เดิมมีโรงพยาบาลทั่วไป 75 แห่ง แต่ยกฐานะเป็นโรงพยาบาลศูนย์ 8 แห่งทำให้เหลือโรงพยาบาลทั่วไป 67 แห่ง) โรงพยาบาลค่ายและโรงพยาบาลประจำหน่วยรบ สังกัดกระทรวงกลาโหม 57 แห่ง

ระดับอำเภอ มีโรงพยาบาลชุมชนครอบคลุมอำเภอร้อยละ 90.6 รวม 720 แห่ง โรงพยาบาล สาขา 2 แห่ง และศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล 214 แห่ง และระดับตำบล มีสถานบริการสาธารณสุขชุมชน 311 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชนในเขตชนบท 69,372 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชนในเขตเมือง 2,820 แห่ง

ตารางที่ 3.49 สถานบริการสาธารณสุขภาครัฐ พ.ศ. 2544

ระดับการปกครอง	สถานบริการสาธารณสุข	จำนวน	ความครอบคลุม
กรุงเทพมหานคร	โรงพยาบาลโรงเรียนแพทย์	5	-
	โรงพยาบาลทั่วไป	29	-
	กระทรวงสาธารณสุข	4	-
	กระทรวงมหาดไทย (ไม่รวม กทม.)	5	-
	กระทรวงกลาโหม	7	-
	กรุงเทพมหานคร	8	-
	รัฐวิสาหกิจ	4	-
	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1	-
	โรงพยาบาลเฉพาะโรค และ สถาบันเฉพาะโรค	19	-
	ศูนย์บริการสาธารณสุข / สาขา	60 / 83	ครบทุกเขตใน กทม.
	โรงพยาบาลชุมชน 10 เขต (กทม.)	3	
ระดับการปกครอง	สถานบริการสาธารณสุข	จำนวน	ความครอบคลุม
75 จังหวัด	โรงพยาบาลทั่วไป	67	100%
	สังกัดกระทรวงสาธารณสุข		
	โรงพยาบาลค่ายและโรงพยาบาลประจำหน่วยรบสังกัด กระทรวงกลาโหม	57	
795 อำเภอ	โรงพยาบาลชุมชน (มีกฎหมาย 44)	720	90.6%
81 กิ่งอำเภอ	โรงพยาบาลสาขา	2	
	ศูนย์บริการสาธารณสุข เทศบาล (ต.ศ. 2543)	214	
7,255 ตำบล	สถานีอนามัย (พ.ศ. 2544)	9,738	100%
72,118 หมู่บ้าน	ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ชนบท) (ธันวาคม 2544)	69,372	96.2%
	ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (เมือง) (ธันวาคม 2544)	2,820	

ที่มา: สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข, 2544

สถานบริการสาธารณสุขภาคเอกชน ประกอบด้วย ร้านขายยา มี 3 ประเภท คือ ร้านขายยาแผนปัจจุบัน 6,505 แห่ง ร้านขายยาแผนปัจจุบัน เฉพาะยาบรรจุน้ำยาที่ไม่ใช่ยาอันตราย 4,815 แห่ง และร้านขายยาแผนโบราณ 1,990 แห่ง สถานพยาบาลที่ไม่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) มี 14,403 แห่ง และสถานพยาบาลที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (โรงพยาบาลเอกชน) มี 436 แห่ง ดังตารางที่ 3.50

ตารางที่ 3.50 สถานบริการสาธารณสุขในภาคเอกชน พ.ศ. 2544

สถานบริการ	กทม.		ภูมิภาค		รวม
	จำนวน	%	จำนวน	%	
ร้านขายยา					
ร้านขายยาแผนปัจจุบัน	3,047	46.8	3,458	53.2	6,505
ร้านขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรเทาเจ็บ	620	12.9	4,195	87.1	4,815
ร้านขายยาแผนโบราณ	409	20.6	1,581	79.4	1,990
รวมทั้งหมด	4,076	30.6	9,234	69.4	13,310
สถานพยาบาลที่ไม่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก)					
แผนปัจจุบัน	2,821	20.3	11,109	79.7	13,930
แผนโบราณ	260	55.0	213	45.0	473
รวมทั้งหมด	3,081	2.4	11,322	78.6	14,403
สถานพยาบาลที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน					
จำนวนโรงพยาบาล	117	26.8	319	73.2	436
จำนวนเตียง	16,001	40.5	23,550	59.5	39,551

ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข, 2544

การกระจายสถานบริการสาธารณสุข

การกระจายบริการสาธารณสุขตามพื้นที่ภูมิศาสตร์ โดยดูจากการกระจายในด้านอัตราส่วนเตียงผู้ป่วยต่อประชากรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา พบว่า มีแนวโน้มดีขึ้นในทุกภาคและทั่วประเทศ กล่าวคือ เพิ่มจาก 1:656 ใน พ.ศ. 2524 เป็น 1:454 ใน พ.ศ. 2543 โดยที่เตียงกระจุกอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลางมากที่สุด ช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ และภูมิภาค ค่อนข้างคงที่ (ตารางที่ 3.51)

ตารางที่ 3.51 การกระจายเตียง จำแนกตามภาค พ.ศ. 2522-พ.ศ. 2543

ภาคปี	พ.ศ.					
	2524	2528	2532	2536	2540	2543
กรุงเทพมหานคร	17,661 (303)	19,376 (293)	20,337 (308)	24,351 (266)	27,327 (205)	28,094 (202)
กลาง	20,246 (473)	32,018 (348)	24,156 (492)	27,858 (468)	37,386 (374)	39,045 (369)
เหนือ	12,503 (787)	12,650 (804)	17,520 (615)	17,502 (637)	25,874 (465)	24,579 (493)
ใต้	8,521 (690)	10,334 (643)	11,394 (645)	12,936 (616)	16,016 (492)	16,553 (494)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	13,437 (1,250)	15,294 (1,178)	16,575 (1,157)	18,719 (1,071)	25,802 (813)	27,930 (766)
เปรียบเทียบประชากรต่อเตียงระหว่าง กทม. และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1:4.1	1:4.0	1:3.8	1:4.0	1:4.0	1:3.8
รวม	72,368 (656)	80,438 (642)	89,982 (616)	101,166 (579)	132,405 (457)	136,201 (454)

ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข, 2544

สุขภาพสิ่งแวดล้อม

ชุมชนแออัดในประเทศไทยมีเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี จาก 1,587 ชุมชน ใน พ.ศ. 2537 เป็น 1,802 ชุมชนใน พ.ศ. 2540 และ 2,265 ชุมชน ใน พ.ศ. 2543 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.5 และ 25.7 ตามลำดับ โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2543 มีครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดทั้งสิ้น 442,525 ครัวเรือน ในจำนวนนี้อยู่ในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 53.9 (1,220 ชุมชน) ในเขตปริมณฑลร้อยละ 20 (452 ชุมชน) ในภูมิภาคร้อยละ 26.1 (593 ชุมชน) โดยพบว่า จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นในทุกภาค โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 44.7 สำหรับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 3.52 การเพิ่มขึ้นของชุมชนแออัดอย่างรวดเร็วนี้ ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสุขภาพ เช่น น้ำเน่าขัง กองขยะที่เน่าเหม็น การขาดแคลนน้ำดื่มที่สะอาดและไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยเพียงพอ ประกอบกับ พฤติกรรมอนามัยที่ไม่ดี ทำให้อัตราป่วยของโรคอุจจาระร่วงยังคงเพิ่มสูงขึ้นในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี

ตารางที่ 3.52 จำนวนชุมชนแออัดและประชากรทั่วประเทศ พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2543

ภาค	พ.ศ.	ชุมชน		บ้าน(หลัง)		ครัวเรือน		ประชากร(คน)	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	2537	1,246	78.5	208,139	80.0	295,929	82.5	1,247,175	81.9
	2540	843	46.8	145,943	52.0	207,948	54.0	1,164,500	58.5
	2543	1,220	53.9	NA	NA	249,698	56.4	1,248,490	58.0
ปริมณฑล	2537	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	2540	452	25.1	53,284	19.0	77,425	20.1	387,125	19.5
	2543	452	20.0	NA	NA	77,425	17.5	387,125	18.0
กลาง	2537	107	6.7	14,365	5.5	18,361	5.1	78,989	5.2
	2540	113	6.3	15,585	5.5	20,125	5.2	82,433	4.1
	2543	170	7.5	NA	NA	30,001	6.8	124,846	5.8
เหนือ	2537	60	3.8	7,136	2.7	8,224	2.3	33,070	2.2
	2540	119	6.6	13,802	4.9	16,175	4.2	64,688	3.3
	2543	148	6.5	NA	NA	21,879	4.9	97,034	4.5
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2537	61	3.8	8,061	3.1	9,096	2.5	40,053	2.6
	2540	149	8.2	28,044	10.0	34,115	8.9	163,078	8.2
	2543	139	6.1	NA	NA	33,882	7.7	160,779	7.5
ใต้	2537	113	7.1	22,440	8.6	26,992	7.5	123,248	8.1
	2540	126	7.0	24,044	8.6	29,165	7.6	127,093	6.4
	2543	136	6.0	NA	NA	29,640	6.7	133,382	6.2
รวม	2537	1,587	100	260,141	100	358,602	100	1,522,535	100
	2540	1,802	100	280,702	100	384,953	100	1,988,917	100
	2543	2,265	100	NA	NA	442,525	100	2,151,656	100

ที่มา: สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงสาธารณสุข, 2544

3.4 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมในมิติของพื้นที่ในช่วง 20 ปี

3.4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในช่วงก่อนที่จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยมีโครงสร้างระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมซึ่งมีลักษณะการผลิตเพื่อใช้ในประเทศเมื่อผลผลิตเหลือจึงส่งออกขายยังต่างประเทศ รายได้หลักของประเทศส่วนใหญ่มาจากข้าว ไม้สัก และยางพารา สำหรับการคมนาคมขนส่งจะใช้เส้นทางน้ำเป็นหลัก ส่วนถนนมีเฉพาะในเขตตัวเมืองทำให้การติดต่อสื่อสารยังไม่สะดวก รวมทั้งระบบสาธารณสุขโรคต่างๆ ยังไม่เพียงพอ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงพยายามเร่งพัฒนาประเทศโดยออกแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อหวังให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 4 เน้นเร่งการผลิตและการขยายตัวของอุตสาหกรรม

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เน้นการลงทุนของภาคเอกชน ส่งเสริมการส่งออกของภาคอุตสาหกรรม ยังไม่มีนโยบายและมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนมีเพียงพระราชบัญญัติโรงงานที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2512 อย่างไรก็ตามในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ถือเป็นช่วงที่มีการตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2518 และมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรก แต่ยังคงไม่มีผลในทางปฏิบัติใดๆ แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มชัดเจน และมีการบรรจุไว้ในแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) แต่แผนการและมาตรการต่างยังเป็นแบบแยกส่วน ทำให้ขาดความสอดคล้องและความสามารถในการนำมาปฏิบัติ ซึ่งเป็นแต่เพียงแนวคิดในการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

ช่วงเวลา 20 ปีแห่งพัฒนาที่ผ่านมาซึ่งตรงกับระยะเวลาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) รัฐได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ การเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายบริการทางสังคมทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยมีแนวความคิดการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นผลผสมผสานอยู่ ถือเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีส่วนสำคัญต่อพัฒนาการทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศซึ่งจะเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาฯ ในช่วงแรกไม่ได้คำนึงถึงความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมกับผลจากการพัฒนามากนัก แผนสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงแผนแบบแยกส่วนที่ผสมผสานอยู่ในแผนพัฒนาเท่านั้น ในขณะที่ความรุนแรงของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาได้เริ่มปรากฏออกมาให้เห็นชัดขึ้นทั้งผลกระทบต่อดิน น้ำ และอากาศ ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติ อย่างไรก็ตามแนวคิดในการพัฒนาโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ นักพัฒนามองสภาพความสัมพันธ์ของระบบ

เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม (Holistic view) ดังจะสังเกตจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และ 8 โดยจะเห็นว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้ระบุความจำเป็นในการกำหนดแนวความคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) และกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาไว้ 3 ประการโดยเน้นความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้มุ่งเน้นการฟื้นฟูพร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสภาวะแวดล้อมในชนบทและเมือง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ควบคู่ไปกับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการควบคุมดูแลการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างเสริมวินัยและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการผลิตให้เป็นไปอย่างประหยัดและได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตลอดจนเพิ่มบทบาทของประเทศในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งใน 7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย โดยจัดอยู่ในกลุ่มยุทธศาสตร์ในการสร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากร น้ำ ป่า และดินอย่างยั่งยืน และการบริหารจัดการมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.2 สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา

กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเน้นการผลิตเพื่อตอบสนองการบริโภคอย่างไม่จำกัดของมนุษย์ อีกทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมยังเป็นการสร้างวาทกรรมในการพัฒนาให้ประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาเดินตามแนวทางการพัฒนานั้น ความเจริญของประเทศนั้นจะวัดจากตัวเลขการผลิตทำให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จากการแข่งขันพัฒนาเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรทรัพยากรระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากร การใช้พื้นที่ในการพัฒนาไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ การขยายตัวของพื้นที่สำหรับการเกษตร มลพิษทางน้ำ แม้กระทั่งสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง (Climate Change) ความเสี่ยงในการเปลี่ยนสภาพเป็นทะเลทรายในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ล้วนเกิดมาจากการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงศักยภาพในการรองรับมลพิษของสิ่งแวดล้อม (Carrying Capacity) ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามมาซึ่งปัญหาดังกล่าวจะย้อนกลับมาลดประสิทธิภาพในการพัฒนาของประเทศทำให้ไม่เกิดความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลา 20 ปี อันเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศยังเกิดความไม่สมดุลกันในหลายพื้นที่ตามศักยภาพของพื้นที่ต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่ได้เป็น 8³⁶ ภาค การพัฒนาเชิงพื้นที่นั้นส่งผลกระทบทางตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และยังส่งผลกระทบทางอ้อมต่อพื้นที่ต่างๆ โดยรอบ ซึ่งสามารถวัดผลกระทบจากการพัฒนาได้จากดัชนีชี้วัดทางสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน คุณภาพน้ำ ผิวดิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

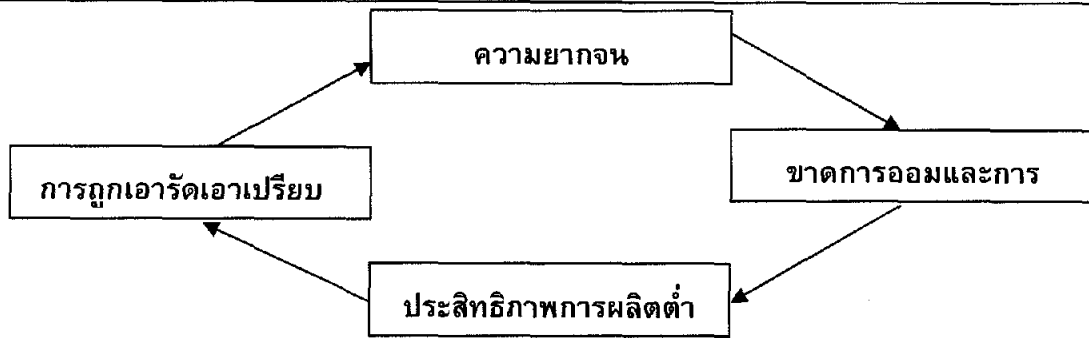
ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมาพื้นที่ป่าไม้มีอัตราการลดลงอย่างมากเนื่องมาจากการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้เพื่อการตัดไม้และใช้ประโยชน์ในการทำกิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2518 จากการเพิ่มการกระจายการผลิตด้านการเกษตร ทำให้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกในอัตราเฉลี่ย 4.8 ล้านไร่ ในระหว่างปี พ.ศ. 2504 ถึง 2518 ส่งผลโดยตรงต่อการบุกรุกทำลายป่าไม้และทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 37 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520) ปัจจัยที่ส่งเสริมให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงและเกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ประการแรกคือการเปลี่ยนแปลงการผลิต³⁷จากการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อขายต่างชาติ การเพิ่มผลผลิตในช่วงดังกล่าวใช้วิธีการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนที่จะเพิ่มผลผลิตในที่ดินแปลงเดิมจึงมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการเกษตรสูงขึ้น เมื่อที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรหมดไป จึงขยายพื้นที่การเกษตรเข้าไปในเขตป่าไม้ มีการหักล้างและทำลายป่าไม้โดยไม่มีมาตรการอนุรักษ์และการปรับปรุงบำรุงดิน เมื่อดินขาดความอุดมสมบูรณ์ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำไร่เลื่อนลอยในแถบที่สูงทำให้คุณภาพดินเสื่อมโทรมและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพาทุนจากภายนอกทั้งแหล่งเงินภายในระบบและนอกระบบ แต่เนื่องจากการผลิตทางการเกษตรมีความเสี่ยงสูงเพราะต้องพึ่งพาธรรมชาติและราคาผลผลิตไม่แน่นอนทำให้เกษตรกรประสบภาวะขาดทุน ประกอบกับระบบการกู้หนี้และดอกเบี้ยที่เอารัดเอาเปรียบ จนในที่สุดเกษตรกรประสบปัญหาสูญเสียสิทธิที่ดินและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการเช่าที่ดิน ผลดังกล่าวเป็นวงจรย้อนกลับไปสู่ความยากจนอีกครั้ง ซึ่งวงจรความยากจนจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังรูปที่ 3.3

ชวานาครอบครัวหนึ่งมีที่นา 100 ไร่ พอตกถึงสมัยลูกอาจจะเหลือเพียง 50 ไร่ เพราะความยากจนทำให้ต้องขายที่นาไป พอครั้งถึงรุ่นหลาน อาจจะไม่มีที่นาเหลืออยู่เลย แล้วก็กลายเป็นผู้เช่าที่นาหรือกรรมกรไปในที่สุด ซึ่งมักจะถูกเจ้าของที่ดินหรือนายจ้างเอารัดเอาเปรียบตลอดเวลา (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2521)

³⁶ การจำแนกจังหวัดเป็น 8 ภาค ใช้เกณฑ์การแบ่งตามคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³⁷ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตจากการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อขายต่างประเทศ เกิดขึ้นหลังจากการเปิดค้าขายกับต่างประเทศหลังสนธิสัญญาเบาริง ในปี พ.ศ. 2398 (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544)

รูปที่ 3.3 วงจรแห่งความยากจน



ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2521

ประการที่สองเป็นปัจจัยให้เกิดการบุกรุกป่าไม้ คือความต้องการหลุดพ้นวงจรของความยากจน การเสียสิทธิในที่ดินทำกินทำให้จำเป็นต้องบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรม ซึ่งการย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติและใช้เป็นพื้นที่ทำกินของประชาชนซึ่งการตั้งถิ่นฐานมิได้ถูกระเบียบของราชการทำให้ไม่ได้รับผลของการพัฒนาจากภาครัฐ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนอยู่เสมอ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้แก้ไขปัญหามาเพื่อประนีประนอมระหว่างความต้องการที่ดินและการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 และมีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. ในเวลาเดียวกัน ซึ่งทำให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองมากขึ้น ซึ่งเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้ คือ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองตอบแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลใน ทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2547)

ประการสุดท้ายเป็นปัจจัยทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมากคือ นโยบายให้สัมปทานป่าไม้ โดยภาครัฐให้เอกชนและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำไม้ขาย โดยกำหนดให้มีการตัดไม้ขนาดใหญ่ก่อนและทำการปลูกต้นไม้ทดแทนและเคลื่อนย้ายไปตัดไม้ใหญ่ในแปลงอื่นต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งการทำไม่วิธีนี้มีการรอเวลาให้ต้นไม้โต

ได้ขนาดก่อนโดยใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตามในการชักลากไม้ออกจากพื้นที่ป่าจำเป็นต้องมีการตัดถนนซึ่งถนนนี้เป็นช่องทางทำให้เกิดการบุกรุก ขั้นตอนการหมดไปของป่าไม้จากการทำสัมปทานมี 3 ขั้นตอน (กิตติ ประทุมแก้ว, 2532)

ขั้นตอนที่ 1 บริษัทที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ตัดไม้ใหญ่ทำทางลากซุงลำเลียงไม้ออกจากป่า

ขั้นตอนที่ 2 ราษฎรอาศัยเส้นทางลากซุงเข้าสู่ป่าไม้และตัดไม้ขนาดกลางและเล็กเพื่อนำมาก่อสร้างบ้าน เลื่อยแปรรูปขายหรือเผาถ่าน

ขั้นตอนที่ 3 ราษฎรบุกรุกเข้าจับจองพื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ เนื่องมาจากป่าเริ่มหมดสภาพแล้ว ราษฎรแผ้วถางวัชพืชและลูกไม้ (ต้นไม้นขนาดเล็ก) ให้โล่งเตียนเพื่อปลูกพืช

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) กำหนดนโยบายเน้นการขยายการผลิตสาขาเกษตรไว้ร้อยละ 5.0 ต่อปี เพื่อมุ่งกระจายรายได้สู่ภาคชนบท ทำให้การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อการเกษตรกรรมยังคงมีต่อเนื่องแต่รุนแรงน้อยกว่าในช่วงปี พ.ศ. 2504-2518 เพราะเนื่องจากการคำนึงถึงนโยบายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ทำให้การขยายเนื้อที่เพาะปลูกกระทำได้ในอัตราไม่เกินปีละ 500,000 ไร่ แม้ว่าจะคำนึงถึงการอนุรักษ์ป่าไม้ก็ตามการขยายพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมยังคงมีเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้และภาคเหนือ ซึ่งในแผนนี้รัฐเน้นการผลิตหม่อน-ไหม โดยส่งเสริมการเลี้ยงไหมให้มีพื้นที่เพิ่มขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะในเขตแห้งแล้งที่มีผลผลิตต่ำ นอกจากนั้นรัฐยังเร่งรัดการปลูกยางพาราในภาคใต้และส่งเสริมการเพาะปลูกยาสูบในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อย่างไรก็ตามเพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้และหยุดการบุกรุกป่าไม้ในปี พ.ศ. 2525 หรือช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) คณะกรรมการจัดที่ดินทำกินแห่งชาติได้กำหนดให้สงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ หรือ 128,278,750 ไร่ แต่สภาพการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2525 ทำให้มีพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพียงร้อยละ 30.52 หรือ 97,875,000 ไร่ จึงมีพื้นที่ป่าไม้ที่ควรสงวนไว้ให้อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมประมาณ 30,403,750 ไร่ (บุญส่ง สรรพศรี, 2528)

เนื่องจากป่าไม้มีความเสื่อมโทรมและลดลงจนยากที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้ จนกระทั่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแยกเป็นป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ซึ่งกำหนดไว้ให้มีพื้นที่ในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ และป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจมีอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งหมายถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน ป่าต้นน้ำลำธาร เป็นต้น จะมีพื้นที่เพียงร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งไม่ตรงกับข้อกำหนดของคณะกรรมการร่างนโยบายป่าไม้ซึ่งพิจารณาข้อกำหนดด้วยวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่ถูกต้องตามหลักวิชา และได้กำหนดว่าไทยควรรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ

การพิจารณาข้อกำหนดพื้นที่ป่าไม้ได้ใช้ข้อมูลจากกรมพัฒนาที่ดินซึ่งศึกษาพบว่าพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35% ของไทยที่สมควรสงวนไว้เป็นต้นน้ำลำธารซึ่งพื้นที่นั้นมีอยู่ประมาณ 100 ล้านไร่หรือราวร้อยละ

31 ของพื้นที่ประเทศ นอกจากนี้ข้อมูลจากกรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและผลการวิจัยของสถาบันต่างๆ ได้คำนวณพื้นที่ให้น้ำ (ต้นน้ำ) ของประเทศไทยว่า สมควรสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 38.2 ของพื้นที่ประเทศ ฉะนั้นการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่จึงเป็นอัตราที่สมควรและเหมาะสม และเป็นการกำหนดเป้าหมายไว้ในระดับที่ไม่สูงนัก พอที่จะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ การกำหนดเป้าหมายไว้สูงเกินไป จะทำให้เสี่ยงต่อความล้มเหลวและทำให้การดำเนินงานยากขึ้น (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้, 2538: 34.)

เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ. 2529 พบว่าพื้นที่ป่าไม้มีสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ 28.58 (ตารางที่ 3.53) ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยระหว่างปี พ.ศ. 2525-2529 มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เฉลี่ยร้อยละ 1.78 ต่อปี จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงมากที่สุด รองลงมาคือภาคตะวันตก ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคเหนือ ซึ่งมีอัตราการลดลงเท่ากับร้อยละ 2.51 2.28 1.85 1.81 1.54 และ 1.46 ต่อปี ตามลำดับ (ตารางที่ 3.54) สาเหตุที่พื้นที่ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงมากที่สุด เนื่องจากมีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบทำให้ง่ายต่อการบุกรุกเพื่อทำการเกษตรกรรม โดยมีอัตราการขยายตัวของพื้นที่ทางการเกษตรร้อยละ 1.74 ต่อปี

ตารางที่ 3.53 สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ จำแนกรายภาค

หน่วย : พันไร่, ร้อยละ

ภาค	พื้นที่ทั้งหมดประเทศ	2524	2529	2534	2538	2542
ตะวันออกเฉียงเหนือ	105,534	16.05	14.04	12.91	12.59	12.37
เหนือ	106,028	52.74	48.90	45.47	43.55	42.81
ใต้	44,197	23.65	21.47	19.02	17.61	16.96
ตะวันออก	22,814	23.71	21.88	21.07	20.80	20.50
ตะวันตก	26,904	43.12	38.21	37.91	37.21	36.51
กลาง	10,371	2.48	2.25	1.80	1.51	1.44
ปริมณฑล	3,871	0.00	0.00	0.00	0.27	0.34
เมืองหลวง	978	0.00	0.00	0.00	0.13	0.11
ประเทศไทย	320,697	31.36	28.58	26.64	25.62	25.14

ที่มา : สำนักงานสถิติการเกษตร. สถิติการเกษตรของประเทศไทย.

อย่างไรก็ตามผลจากการทำลายป่าไม้จนทำให้เกิดสภาวะขาดสมดุลตามธรรมชาติ ก่อให้เกิดอุทกภัยร้ายแรงขึ้นในบริเวณภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 จนทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานป่าไม้ ที่ได้รับสัมปทานทำไม้หวงห้ามทุกชนิด (เว้นสัมปทาน ทำไม้ป่าชายเลน) หยุดทำไม้ในบริเวณ ท้องที่เขต 12 จังหวัดภาคใต้ ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2532 ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สัมปทานทำไม้หวงห้ามทุกชนิด (เว้นสัมปทาน ทำไม้ป่าชายเลน) ทุกสัมปทานสิ้นสุดลงทั้งแปลง (กิตติ ประทุมแก้ว, 2532) ผลจากประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทำให้อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้มีอัตราที่ชะลอลดตัวลง ประกอบกับกระแสความตื่นตัวในการอนุรักษ์ป่าไม้ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้มีการสลับทัวเลขของพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่า

เศรษฐกิจ โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 และในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 กำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ร้อยละ 25 ทำให้พื้นที่ป่าไม้ในปริมาณและกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นป่าชายเลนเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 3.54 อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ จำแนกรายภาค

หน่วย : ร้อยละต่อปี

ภาค	2529	2534	2538	2542
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2.51	1.61	0.61	0.44
เหนือ	1.46	1.40	1.06	0.42
ใต้	1.85	2.28	1.85	0.92
ตะวันออก	1.54	0.74	0.32	0.36
ตะวันตก	2.28	0.16	0.46	0.47
กลาง	1.81	4.01	3.99	1.20
ปริมาณพล	n/a	n/a	n/a	6.57
เมืองหลวง	n/a	n/a	n/a	4.08
ประเทศไทย	1.78	1.36	0.95	0.48

ที่มา : สำนักงานสถิติการเกษตร. สถิติการเกษตรของประเทศไทย.

ตารางที่ 3.55 อัตราการขยายตัวของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร จำแนกรายภาค

หน่วย : ไร่

ภาค	2529	2534	2538	2542
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1.74	0.54	0.05	0.03
เหนือ	1.76	0.27	-0.12	-0.62
ใต้	1.29	2.83	0.96	1.07
ตะวันออก	0.88	0.53	-0.36	-0.45
ตะวันตก	1.67	-0.47	-0.63	-1.42
กลาง	-0.50	-1.68	-1.27	-0.95
ปริมาณพล	-1.06	-0.73	-3.47	-1.17
เมืองหลวง	-2.46	-4.64	-5.80	-7.71
ประเทศไทย	1.39	0.51	-0.09	-0.17

ที่มา : สำนักงานสถิติการเกษตร. สถิติการเกษตรของประเทศไทย.

การลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าชายเลนในช่วงปี พ.ศ. 2504-2522 อันมีสาเหตุหลักมาจากการบุกรุกเพื่อใช้ประโยชน์ในการตั้งถิ่นฐาน โรงงานอุตสาหกรรม ท่าเรือ การตัดไม้ในป่าชายเลน การเพาะเลี้ยงชายฝั่งและนาเกลือ เป็นต้น จำนวน 503,700 ไร่ (สนิท อักษรแก้ว, 2528) เมื่อพิจารณาการลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนในภาคตะวันออกในปี พ.ศ. 2522-2534 พบว่ามีเนื้อที่ป่าชายเลนลดลงถึง 206,625 ไร่ (ตารางที่ 3.56) เนื่องมาจากนโยบายของรัฐในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การเพาะเลี้ยงกุ้ง การทำสัมปทานไม้ป่าชายเลน การถมทะเลเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวซึ่งส่งผล

กระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล เช่น โครงการถมทะเลระยะที่ 2 ของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด โครงการถมทะเลแหลมฉบัง และโครงการถมทะเลพัทยา (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2542)

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ชายเลนทำให้วิถีชีวิตชาวบ้านและธรรมชาติริมฝั่งทะเลเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยได้ใช้ประโยชน์ในด้านแหล่งเชื้อเพลิงในการหุงต้ม เป็นแหล่งอาหาร เป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนที่ต้องการที่หลบภัย เป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ และมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศชายฝั่งทะเลโดยเฉพาะหน้าที่ของป่าชายเลนในการป้องกันการพังทลายของดินชายฝั่งและบรรเทาความรุนแรงของคลื่นลมพายุชายฝั่ง และป่าชายเลนยังช่วยกรองและดูดซับสิ่งปฏิกูลต่างๆ ที่ถูกปลดปล่อยจากบนบกสู่ชายทะเลโดยตรงซึ่งจะเป็นการลดการเน่าเสียของน้ำทะเลและแม่น้ำลำคลอง

อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2543 พื้นที่ป่าชายเลนได้เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน (พ.ศ. 2540-2544) และแผนการจัดการป่าชายเลนของประเทศ (พ.ศ. 2542-2546) จากนโยบายและแผนในการจัดการป่าไม้อย่างชัดเจนนี้มีผลทำให้พื้นที่ที่ว่างเปล่าได้รับการฟื้นฟูกลับมาเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้ในเวลาไม่ถึง 10 ปี อันเป็นผลมาจากการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ อันประกอบด้วยโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น ป่าชุมชน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ในพื้นที่ของตนเองเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลนับว่าเป็นแนวโน้มที่ดีในการช่วยกันอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

ตารางที่ 3.56 พื้นที่ป่าชายเลน จำแนกรายภาค

ภาค	2522	2529	2534	2539	2543
ได้ฝั่งตะวันออก	211,100	122,772	87,375	103,571	205,125
ได้ฝั่งตะวันตก	1,113,475	923,674	927,194	830,650	1,103,500
ตะวันออก	275,900	174,879	69,275	79,113	142,125
ตะวันตก	98,600	4,818	2,538	20,361	} 75,375
ปริมณฑล	96,600	1,531	-	12,460	
เมืองหลวง	-	-	-	1,236	
ประเทศไทย	1,795,675	1,227,674	1,086,382	1,047,391	1,526,125

หน่วย : ไร่

ที่มา : กรมป่าไม้.

2) การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 หรือในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พื้นที่ทางการเกษตรทั้ง 6 ภาค ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกและภาคกลางมีพื้นที่ทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการพัฒนาพื้นที่เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรซึ่งเป็นนโยบายมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพื้นที่พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาพื้นที่ทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลเนื่องมาจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งหากจะสรุปผลว่าเป็นนโยบายการปฏิรูปที่ดินฯ ที่ทำให้พื้นที่

ป่าลดลงและพื้นที่ทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นผลดีหรือเสียหายข้อสรุปได้ยากแต่หากเมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จะพบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ³⁸

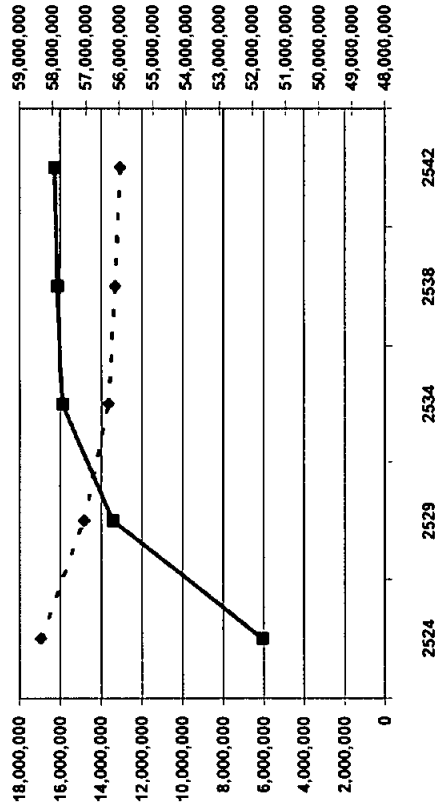
พื้นที่การเกษตรในภาคกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีพื้นที่การเกษตรที่ลดลงอันเนื่องมาจากผลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ซึ่งเน้นปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีการกระจายผลของการพัฒนาให้ถึงมือชาวชนบท อาทิ การพัฒนาภายใต้เค้าโครงการกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (ESB) โดยมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม และการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตกให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจก้าวหน้าเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อม (รูปที่ 3.4)

ผลจากการเพิ่มพื้นที่เกษตรกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างมากทำให้ทรัพยากรในการผลิตเสื่อมโทรมทั้งความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำสำหรับการเกษตรกรรม ซึ่งปัญหาความแห้งแล้งและการขาดแคลนน้ำสำหรับการเกษตรกรรมทำให้การเพิ่มผลิตทางการเกษตรเพื่อการเพิ่มรายได้ภาคเกษตรเป็นไปได้อย่างยากยิ่ง แต่ด้วยความพยายามของภาครัฐที่จะพลิกพื้นฐานความอุดมสมบูรณ์โดยการสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เพื่อเก็บกักและกระจายน้ำไปสู่ไร่นาของเกษตรกร โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพและผลกระทบของพื้นที่ จะกระทั่งในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลจึงได้ดำเนินโครงการ โขง ชี มูล โดยใช้งบประมาณ 105,083 ล้านบาท มีระยะเวลาดำเนินโครงการ 42 ปี จากการดำเนินโครงการตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างมาก

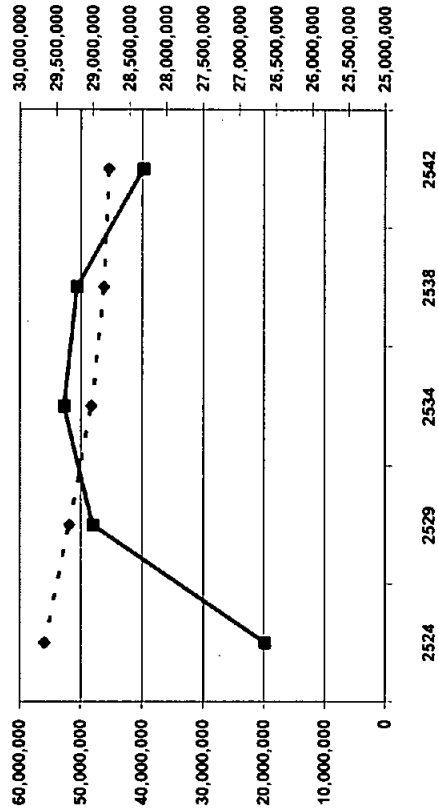
โครงการโขง-ชี-มูล และโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในภาคอีสานที่ผ่านมา นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้ว ยังก่อปัญหาให้กับวิถีชีวิตของชาวอีสานและทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง ปัญหาการแพร่กระจายดินเค็ม น้ำเค็ม เกิดขึ้นรุนแรงมากที่สุดในพื้นที่เขื่อนราษีไศล และหนองหาน กุมภวาปี จนไม่สามารถนำน้ำมาทำการเกษตรได้ และมักพบว่าพื้นที่น้ำท่วมของโครงการเกินเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำที่โครงการระบุไว้ พื้นที่ทำกินของเกษตรกรที่ถูกน้ำท่วม จึงไม่ได้รับการชดเชย ดังเช่นที่เกิดขึ้นในโครงการราษีไศลที่น้ำท่วมเกินขอบเขตอ่างเก็บน้ำหลายหมื่นไร่ ผลพวงที่ตามมาคือ ค่าชดเชยที่รัฐบาลต้องจ่ายให้กับชาวบ้าน (เพราะชาวบ้านเรียกไร่) ที่เพิ่มเข้ามาจนให้ต้นทุนการก่อสร้างโครงการสูงเกินกว่าที่ตั้งไว้ นอกจากนั้น โครงการโขง-ชี-มูล ระยะที่ 1 มีพื้นที่ชลประทานที่ใช้ได้จริงเพียง 900 ไร่ ใน 14 โครงการ ที่ตั้งเป้าหมายพื้นที่ชลประทานไว้ 5 แสนไร่ (เครือข่ายลุ่มน้ำอีสาน, 2547.)

³⁸ แนวคิดเกี่ยวกับผลดี ผลเสียและรายละเอียดของนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอยู่ในภาคผนวกที่ 4

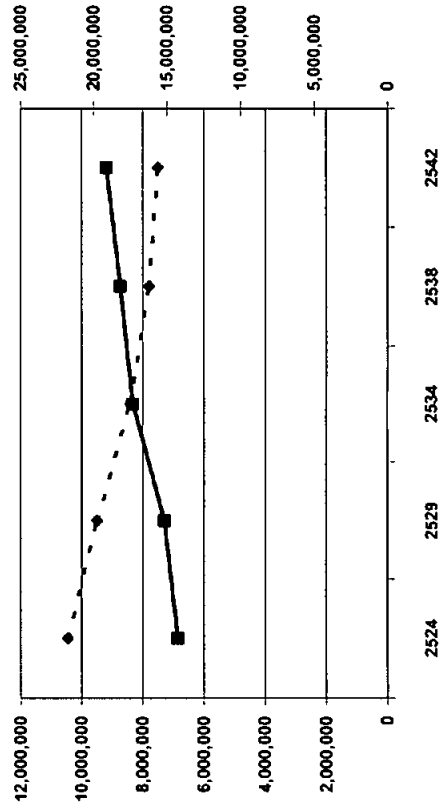
พื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่การเกษตร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



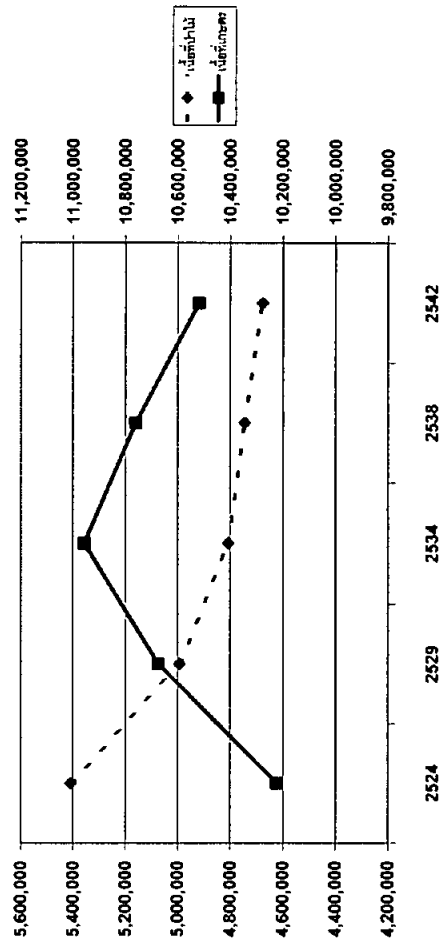
พื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่การเกษตร ภาคเหนือ



พื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่การเกษตร ภาคใต้

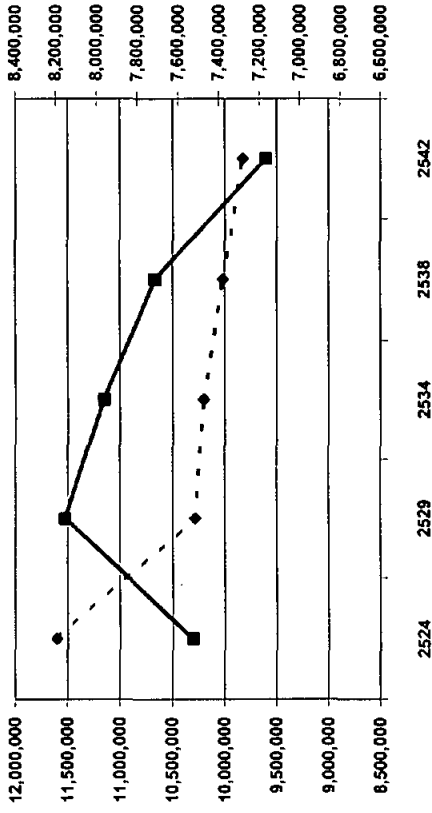


พื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่การเกษตร ภาคตะวันออก

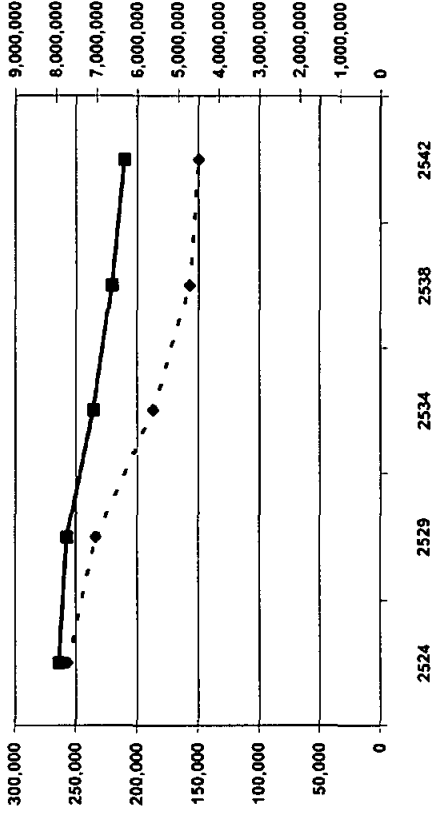


รูปที่ 3.4 การเปรียบเทียบแนวโน้มการลดลงของพื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่ถือครองทางการเกษตร

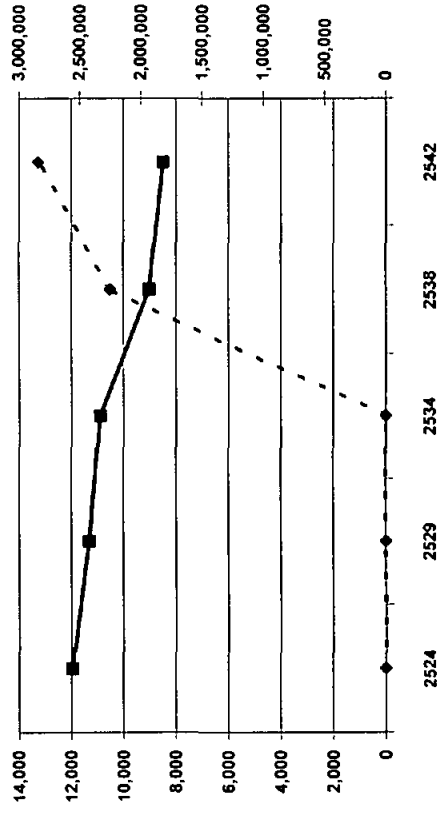
พื้นที่ป่าไม้กับการเกษตร ภาคตะวันออก



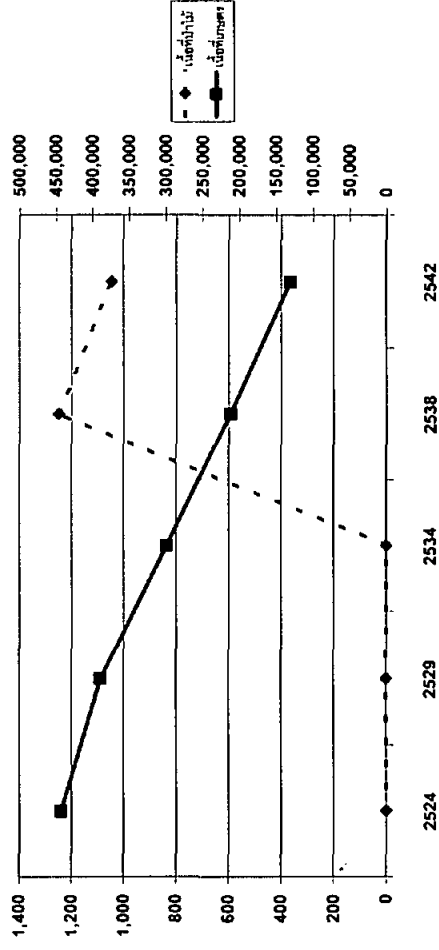
พื้นที่ป่าไม้กับการเกษตร ภาคกลาง



พื้นที่ป่าไม้กับการเกษตร เขตปริมณฑล



พื้นที่ป่าไม้กับการเกษตร เขตกรุงเทพมหานคร



รูปที่ 3.4 (ต่อ)

ผลจากการพัฒนาทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชนเสมอมา เห็นได้อย่างชัดเจนสุดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่มีสาระสำคัญที่ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองศูนย์กลางและความเจริญในภูมิภาค ซึ่งเป็นในยุคสมัยนั้นรัฐบาลมีนโยบายพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เป็น “เสือตัวที่ 5 ของเอเชีย” หรือ “สู่ความเป็นนิคส์” อีกทั้งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านอสังหาริมทรัพย์อยู่ในยุคเฟื่องฟู ราคาที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลพุ่งสูงขึ้นจนมีผลตอบแทนจากการขายที่ดินดีกว่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการผลิตทางการเกษตร ซึ่งทำให้พื้นที่ป่าไม้และที่ถือครองทางการเกษตรลดลงเนื่องมาจากการลงทุนจากต่างประเทศ การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสนามกอล์ฟในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงทำให้มีสนามกอล์ฟเกิดขึ้นมากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ปัญหาที่ติดตามมาคือการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้และการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจากภาคการเกษตร นอกจากนี้แล้วผลจากนโยบายพัฒนาทรัพยากรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในแหล่งท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2535-2539 ประกอบกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย (อะเมซิ่งไทยแลนด์) ในปี พ.ศ. 2541-2542 ซึ่งมีเป้าหมายคือเมืองท่องเที่ยวหลักทั่วประเทศ โดยเฉพาะในภาคตะวันตกและตะวันออก เช่น หัวหิน-ชะอำ และ พัทยา ซึ่งเป็นสนามกอล์ฟที่มีความโดดเด่นของประเทศทำให้การขยายตัวของการใช้พื้นที่ในภาคบริการเพื่อรองรับการท่องเที่ยวสูงขึ้นซึ่งสังเกตจากอัตราการลดลงของพื้นที่ทางการเกษตรในช่วงปี พ.ศ. 2535-2538 เท่ากับร้อยละ 0.63 และ 0.36 ต่อปี และอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตะวันตกและตะวันออกในสาขาบริการร้อยละ 33.33 และ 54.92 นอกจากนี้แล้วสัดส่วนครัวเรือนเกษตรกรที่มีลักษณะถือครองที่ดินเป็นที่เช่าในภาคกลางและปริมณฑลมีสัดส่วนที่มากกว่าในภาคอื่นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นที่เช่ามีสัดส่วนถึงร้อยละ 92.36 และ 47.45 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.58) เนื่องมาจากผลของการขึ้นราคาของที่ดิน ขนาดพื้นที่ถือครองที่มีขนาดเล็กลง ประกอบกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองมีสัดส่วนที่น้อยลงทำให้เกษตรกรในอนาคตยิ่งประสบความลำบากในการประกอบอาชีพมากขึ้น เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญมีเนื้อที่น้อยลงและไม่มีความเป็นเจ้าของในที่ดินนั้น

ตารางที่ 3.57 พื้นที่ถือครองทางการเกษตร จำแนกรายภาค

หน่วย : ไร่					
ภาค	2524	2529	2534	2538	2542
ตะวันออกเฉียงเหนือ	51,707,940	56,195,523	57,718,517	57,859,173	57,946,997
เหนือ	26,649,356	29,000,258	29,394,278	29,216,745	28,312,917
ใต้	14,261,827	15,183,347	17,333,915	18,164,960	19,139,856
ตะวันออก	10,222,517	10,673,569	10,956,975	10,759,521	10,518,707
ตะวันตก	7,527,751	8,154,900	7,964,639	7,711,954	7,165,323
กลาง	7,920,227	7,721,581	7,073,230	6,622,934	6,308,455
ปริมณฑล	2,561,221	2,424,923	2,336,380	1,931,583	1,819,046
เมืองหลวง	443,000	388,456	298,254	211,700	130,083
ประเทศไทย	121,293,839	129,742,557	133,076,188	132,478,570	131,341,384

ที่มา : สำนักงานสถิติการเกษตร. สถิติการเกษตรของประเทศไทย.

ตารางที่ 3.58 สัดส่วนครัวเรือนเกษตรกรที่มีลักษณะถือครองที่ดินเป็นที่เช่า จำแนกรายภาค

ภาค	หน่วย : ไร่ยล				
	2524	2529	2534	2538	2542
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7.05	12.22	12.57	11.32	12.08
เหนือ	19.63	28.72	26.40	25.04	25.31
ใต้	7.02	6.89	8.42	7.83	9.05
ตะวันออก	27.73	35.83	26.07	25.11	26.51
ตะวันตก	18.32	25.83	25.20	22.58	23.13
กลาง	32.98	42.29	34.52	35.26	36.77
ปริมณฑล	59.22	49.23	47.64	48.30	47.45
เมืองหลวง	66.98	67.42	66.03	76.89	92.36

ที่มา : สำนักงานสถิติการเกษตร. สถิติการเกษตรของประเทศไทย.

สำหรับจำนวนครัวเรือนเกษตรกรในภาคต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ยกเว้นในภาคกลาง เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีจำนวนครัวเรือนเกษตรกรลดลง เมื่อพิจารณาขนาดเนื้อที่ถือครองสำหรับทำการเกษตร (Farm Size) พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรในภาคเหนือ ภาคใต้และภาคกลาง มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงไม่มากนักเท่ากับ 0.73 1.16 และ 1.34 ตามลำดับ ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงค่อนข้างมากเท่ากับ 6.91 5.80 3.70 2.65 และ 1.35 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.59) จะเห็นว่าแนวโน้มขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดินมีขนาดเล็กลง ซึ่งส่งผลไปสู่ประสิทธิภาพในการผลิตทำให้ไม่สามารถใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตรขนาดใหญ่

ตารางที่ 3.59 ขนาดพื้นที่ถือครองทางการเกษตรของครัวเรือน จำแนกรายภาค

ภาค	หน่วย : ไร่ต่อครัวเรือน					
	2524	2529	2534	2538	2542	การเปลี่ยนแปลง
ตะวันออกเฉียงเหนือ	28.10	27.00	26.43	25.45	22.30	-5.80
เหนือ	22.55	22.37	22.93	22.05	21.82	-0.73
ใต้	22.91	23.03	22.60	22.67	21.75	-1.16
ตะวันออก	40.29	39.96	36.44	35.51	33.38	-6.91
ตะวันตก	28.83	29.64	28.10	27.20	25.13	-3.70
กลาง	31.99	31.85	33.47	32.36	30.65	-1.34
ปริมณฑล	24.69	24.03	26.11	23.65	23.34	-1.35
เมืองหลวง	20.33	20.96	22.03	30.42	17.69	-2.65

ที่มา : สำนักงานสถิติการเกษตร. สถิติการเกษตรของประเทศไทย.

3) คุณภาพน้ำในแม่น้ำ

จากข้อมูลสถิติคุณภาพน้ำผิวดินของกรมควบคุมมลพิษในช่วงปี พ.ศ. 2534-2543 ซึ่งชี้วัดจากปริมาณความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (Biochemical Oxygen Demand; BOD) ออกซิเจนละลายน้ำ (Dissolve Oxygen; DO) และแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (Total Coliform Bacteria; TCB) ของแม่น้ำเฉลี่ยทั้งสายในแต่ละภาคพบว่า

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แม่น้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้แก่ แม่น้ำพอง แม่น้ำชีและแม่น้ำมูล พบว่า แม่น้ำชีและแม่น้ำมูล มีคุณภาพน้ำที่ดีขึ้นตามลำดับ สืบเนื่องจากค่า BOD และ TCB ที่ลดลง และค่า DO ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมทำให้เกิดมลพิษทางน้ำน้อย ในปี พ.ศ. 2543 ของแม่น้ำชีและแม่น้ำมูลมีค่า BOD เท่ากับ 1.1 และ 1.0 มิลลิกรัมต่อลิตร (มก./ล.) ตามลำดับ จัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 2⁷⁰ คือเป็นน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและยังสามารถใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภค การอนุรักษ์สัตว์น้ำ การประมง การเกษตรและกีฬาทางน้ำได้ยกเว้นแม่น้ำพองมีค่า BOD เท่ากับ 1.6 มก./ล. จัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 3 ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับการประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ

ผลจากนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ด้วยการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่เป้าหมายทำให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น จากการปล่อยปะละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐทำให้มีตั้งโรงงานอยู่ติดลำน้ำและมีการใช้น้ำและปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำพอง จึงเกิดวิกฤตการณ์น้ำพองเน่าเสียในปี พ.ศ. 2536-2541 เนื่องมาจากโรงงานผลิตกระดาษขนาดใหญ่ปล่อยน้ำเสียและสารเคมีลงในแม่น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ทำให้น้ำเน่าเสียมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องปล่อยน้ำจากเขื่อนอุบลรัตน์เพื่อเจือจางและปรับสภาพน้ำในลำน้ำพองเพื่อลดมลพิษและให้คุณภาพดีพอสำหรับการผลิตน้ำประปาเพื่อใช้ในขอนแก่น กฟผ. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในกรณีนี้เกือบ 4 แสนบาท กรมชลประทานจึงฟ้องบริษัทดังกล่าว (กุลธิดา สามะพุทธิ, 2544.) นอกจากนั้นยังตรวจพบสารไดออกซิน 4 ไมโครกรัมต่อลิตร ในลำน้ำซึ่งอาจสะสมในร่างกายจนก่อให้เกิดมะเร็ง อันสืบเนื่องมาจากโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณลุ่มน้ำพองที่ตั้งอยู่เหนือน้ำและตลอดลุ่มน้ำ (สมพันธ์ เตชะอธิก, 2536) ปัญหาดังกล่าวยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้นในปี พ.ศ. 2537 และ 2538 ค่า BOD ของลำน้ำสูงขึ้นจนอยู่ในระดับ 2.0 และ 2.8 ตามลำดับ จัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 4 ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรม การประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ และการนำน้ำมาอุปโภคและบริโภคจะต้องผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน

⁷⁰ มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 2 3 4 และ 5 รายละเอียดดังภาคผนวก 5

ตารางที่ 3.60 คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

หน่วย : มิลลิกรัมต่อลิตร (มก./ล.) , เอ็ม.พี.เค็น./100 มล.

แม่น้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2534	2539	2543
พองตอนบน			
ค่าบีโอดี (BOD)	-	1.7	1.6
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	-	6.2	5.5
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	-	2,300	190
พองตอนล่าง			
ค่าบีโอดี (BOD)	-	1.7	1.1
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	-	6.2	6.6
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	-	2,300	670
ชี			
ค่าบีโอดี (BOD)	1.5	1.6	1.1
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	5.6	7.3	6.4
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	2,000	800	170
มูล			
ค่าบีโอดี (BOD)	3.3	1.1	1.0
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	5.5	6.1	6.8
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	30,000	5,700	5,600

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ภาคเหนือ

สำหรับแม่น้ำภาคเหนือที่ประกอบด้วยแม่น้ำปิง วัง ยมและน่านมีค่า BOD สูงขึ้นแต่คุณภาพน้ำยังอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะแม่น้ำปิงมีคุณภาพน้ำที่ดี โดยมีค่า BOD ไม่เกิน 1.5 มก./ล. ค่า DO เกินกว่า 6 มก./ล. และ TCB ไม่เกิน 5,000 หน่วย จัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 2 อย่างไรก็ตามแม่น้ำวังน่าน และแม่น้ำยมกลับมีปัญหาคุณภาพน้ำ โดยเฉพาะค่า TCB ของแม่น้ำวังปี พ.ศ. 2539 เท่ากับ 57,000 หน่วย และค่า BOD ของแม่น้ำน่านในปี พ.ศ. 2543 เท่ากับ 2.5 มก./ล. (ตารางที่ 3.61) จัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 4 ซึ่งสูงกว่าในแม่น้ำอื่นๆ ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรม การประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ อันเกิดจากการปนเปื้อนแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์มและแบคทีเรียโคลิฟอร์มทั้งหมด ซึ่งพบว่ามียุทธศาสตร์สูงในบริเวณที่ผ่านเขตชุมชนและเทศบาลในจังหวัดลำปาง แพร่ สุโขทัย พิจิตรและน่าน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546) โดยเฉพาะจังหวัดลำปางซึ่งเป็นจังหวัดเป้าหมายของการพัฒนาระบบเมืองรองในภาคเหนือในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาความขุ่นในฤดูน้ำหลากซึ่งเป็นผลมาจากการกัดเซาะและพังทลายของหน้าดินตามธรรมชาติ

ตารางที่ 3.61 คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคเหนือ

หน่วย : มก./ล. , ซี.เอ็ม.พี.เอ็น./100 มล.

แม่น้ำภาคเหนือ	2534	2539	2543
ปิง			
ค่าบีโอดี (BOD)	0.4	0.7	0.8
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	7.0	6.2	6.5
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	2,300	6,400	2,300
วัง			
ค่าบีโอดี (BOD)	1.4	1.0	1.1
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	7.8	6.3	6.2
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	9,300	57,000	5,900
ยม			
ค่าบีโอดี (BOD)	1.0	0.8	2.5
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	6.5	5.8	5.4
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	9,700	5,600	2,300
น่าน			
ค่าบีโอดี (BOD)	0.6	0.6	1.5
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	6.8	6.0	6.2
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	21,900	2,200	4,200

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ภาคใต้

แม่น้ำในภาคใต้ได้แก่ แม่น้ำตาปี-พุมดวง และแม่น้ำปัตตานี พบว่ามีคุณภาพดี แต่คุณภาพน้ำในทะเลสาบสงขลาพบว่ามีคุณภาพเสื่อมโทรมเนื่องจากเป็นแหล่งรองรับของเสียจากกิจกรรมต่างๆ เป็นปริมาณมาก ซึ่งนอกจากมีการปนเปื้อนของแบคทีเรียในกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์มแบคทีเรียและค่าความสกปรกในรูปบีโอดีสูงซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าแหล่งน้ำดังกล่าวตกอยู่ในสภาวะความสกปรกจากอินทรีย์สารที่รุนแรง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546) จากตารางที่ 3.62แสดงให้เห็นว่าในตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ค่า BOD ของทะเลสาบสงขลาเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2543 ค่าบีโอดีเท่ากับ 7.2 มก./ล. และค่า TCB เท่ากับ 321,000 หน่วย ค่าความสกปรกที่สูงขึ้นเนื่องมาจากการปล่อยของเสียจากสงขลาเมืองศูนย์กลางในภาคใต้ ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดแผนงานพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคเพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจและการจ้างงาน และมูลค่า GRP ของสงขลามีค่าสูงสุดในภูมิภาค

ตารางที่ 3.62 คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคใต้

หน่วย : มก./ล. , เอ็ม.พี.เซ็น./100 มล.

แม่น้ำภาคใต้	2534	2539	2543
ดาปี			
ค่าบีโอดี (BOD)	0.5	1.0	1.0
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	6.9	6.3	5.4
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	3,500	2,100	17,300
พุมดวง			
ค่าบีโอดี (BOD)	0.5	1.0	1.3
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	6.9	6.3	5.1
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	3,500	2,100	1,600
ปากพนัง			
ค่าบีโอดี (BOD)	1.7	1.2	1.0
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	5.7	5.2	5.3
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	4,000	800	4,100
ทะเลสาบสงขลา			
ค่าบีโอดี (BOD)	2.1	1.1	7.2
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	7.0	5.5	5.0
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	1,000	40	321,000

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ภาคตะวันออก

แม่น้ำในภาคตะวันออกที่เป็นสายหลักคือ แม่น้ำบางปะกง ในช่วงระยะเวลา 10 ปีของการพัฒนาทำให้จังหวัดในบริเวณลุ่มน้ำบางปะกงมีการขยายตัวของประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากแรงดึงดูดแรงงานของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก การขยายตัวของเขตพักอาศัยและย่านธุรกิจการค้า อีกทั้งจะเชิงเทรายังเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมต่อชายแดนจังหวัดสระแก้ว ทำให้คุณภาพน้ำของแม่น้ำบางปะกงมีคุณภาพที่เลวลง ในปี พ.ศ. 2543 ค่า BOD เท่ากับ 1.7 มก./ล. (ตารางที่ 3.63) จัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 3 ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับการประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ โดยบริเวณที่เป็นปัญหาคุณภาพน้ำมากคือบริเวณที่แม่น้ำผ่านชุมชนขนาดใหญ่ ได้แก่ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอเมืองและบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี นอกจากนี้ยังพบค่า DO ต่ำและการรุกของน้ำทะเลเข้าสู่แม่น้ำในฤดูแล้ง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546)

ตารางที่ 3.63 คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคตะวันออกเฉียง

หน่วย : มก./ล. , เอ็ม.พี.เอ็น./100 มล.

แม่น้ำภาคตะวันออกเฉียง	2524	2529	2534	2539	2543
บางปะกง					
ค่าบีโอดี (BOD)	2.2	1.4	1.0	1.3	1.7
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	4.0	3.9	3.3	3.2	3.9
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	14,000	590	16,100	3,000	6,200

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ภาคตะวันตก

ภาคตะวันตกคือ แม่น้ำแม่กลองพบว่า มีคุณภาพน้ำที่ดีขึ้นตามลำดับจัดคุณภาพน้ำอยู่ในประเภทที่ 2 ซึ่งค่อนข้างคงที่ในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากพื้นที่ในภาคตะวันตกส่วนใหญ่ระบบเศรษฐกิจหลักยังเป็นภาคเกษตรกรรมที่ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งเน้นส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมจึงไม่ส่งผลต่อคุณภาพน้ำมากนัก

ตารางที่ 3.64 คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคตะวันตก

หน่วย : มก./ล. , เอ็ม.พี.เอ็น./100 มล.

แม่น้ำภาคตะวันตก	2529	2534	2539	2543
แม่กลอง				
ค่าบีโอดี (BOD)	1.9	1.8	1.2	1.1
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	5.4	4.4	6.0	6.2
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	28,000	5,000	4,500	3,900

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ภาคกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ภาคกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำในพื้นที่เดียวกันโดยมีแม่น้ำสายหลักคือ แม่น้ำเจ้าพระยาและท่าจีนไหลผ่านซึ่งเป็นทรัพยากรหลักของเกษตรกร พบว่า ในปี พ.ศ. 2524 ค่า BOD ในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางและตอนล่างมีค่า BOD อยู่ในประเภทที่ 4 ซึ่งแม่น้ำเจ้าพระยามีคุณภาพเสื่อมโทรมอันเป็นผลเนื่องมาจากการเร่งอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและการลงทุน การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการส่งออก ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6 ทำให้มีการขยายการผลิตทางการเกษตรและการขยายตัวโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยานับตั้งแต่นครสวรรค์ถึงอยุธยาที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม จนมาถึงกรุงเทพมหานครถึงสมุทรปราการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 และ 2535 คุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีค่า BOD สูงถึง 7.5 และ 8.2 มก./ล. ค่า TCB 1,650,000 และ 2,020,000 เอ็ม.พี.เอ็น./100 มล. และค่า DO เพียง 0.4 และ 0.3 มก./ล. เท่านั้น (ตารางที่ 3.65) ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม การประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ สาเหตุหลักที่

แม่น้ำเจ้าพระยามีคุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐานอย่างมากจนกระทั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ คือการสะสมของสารเคมีและของเสียจากการเกษตรในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน

ความเปลี่ยนแปลงของวิธีการเกษตรที่ส่งผลถึงแม่น้ำเจ้าพระยา ประการแรกหอยเชอรี่ที่ระบาดหนักในท้องนา จ.นครสวรรค์ ทำให้ชาวนาต้องใช้ยาปราบหอยเชอรี่จำนวนมาก สร้างปัญหาให้กับแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบนเพราะยาปราบศัตรูพืชจากนาไหลลงแม่น้ำ ระบบนิเวศที่พึ่งพาและควบคุมกันเองหายไป เช่นท้องนาปัจจุบันแทบไม่มีงูคอยปราบหนูที่กินต้นข้าวอีกแล้ว ประการสองจากที่เคยทำนาเพียงปีละ 1 ครั้งต่อปีและอาศัยแม่น้ำยังชีพ แต่ปัจจุบันที่ทุกอย่างหาซื้อได้จากตลาดและทำนาเพื่อเร่งส่งขายถึงปีละ 3 ครั้ง ทำให้คนต้นแม่น้ำมองเจ้าพระยาเป็นเพียงแหล่งน้ำดิบที่จะสูบขึ้นมาใช้ให้เพียงพอในแต่ละครั้งเท่านั้น สุดท้ายแล้วว่าต้นแม่น้ำเจ้าพระยาจะมีโรงงานอุตสาหกรรมไม่มากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตของเกษตรกรที่ใหม่ผลิตแบบเชิงเดี่ยวมุ่งตอบสนองมวลรวมกำลังส่งผลร้ายไม่แตกต่างจากปลายแม่น้ำที่มีโรงงานอุตสาหกรรม (สิรินาฏ ศิริสุนทร, 2545)

ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้มีนโยบายและแผนลดมลพิษทางน้ำโดยกำหนดให้มีค่า BOD ไม่เกิน 4 มก./ล. จึงทำให้คุณภาพน้ำหลังจากปี พ.ศ. 2536 ดีขึ้นเรื่อยมาจนมาถึงในปี พ.ศ. 2541 ค่า BOD และ DO ของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบน กลางและล่างลดลงมาอยู่ในระดับ 0.9 0.8 และ 2.8 มก./ล. ตามลำดับ แสดงถึงผลของมาตรการการจัดการมลพิษทางน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาส่วนหนึ่ง ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมน้อยลงเป็นผลให้การปล่อยของเสียลดลงด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษพบว่า คุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางและล่างกลับมีแนวโน้มเลวลงอีก ซึ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางวัดได้จากค่า BOD เท่ากับ 1.3 มก./ล. TCB เท่ากับ 27,000 หน่วย และ ค่า DO เท่ากับ 3.9 มก./ล. (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546) เนื่องจากน้ำเสียชุมชนเป็นส่วนใหญ่

เมื่อปลายปี 2544 พบว่าแม่น้ำเจ้าพระยาเริ่มเน่าในช่วงที่ผ่านเมืองใหญ่ตั้งแต่อยุธยากระทั่งถึงปากน้ำ จ.สมุทรปราการ ค่าแบคทีเรียโคลิฟอร์ม บีโอดี และออกซิเจนละลายในน้ำต่ำกว่ามาตรฐานในเกือบทุกเมือง โดยจุดวิกฤตสุดของแม่น้ำเจ้าพระยา คือบริเวณสะพานกรุงเทพ ไปกระทั่งถึงบริเวณท่าเรือคลองเตยยาว 5.8 กิโลเมตร พบตัวเลขที่น่าตกใจของการปนเปื้อนแบคทีเรียสูงมากถึง 2 แสนหน่วย ขณะที่มาตรฐานกำหนดไว้เพียง 4,000 หน่วย – 20,000 หน่วยเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบอีกว่าปริมาณออกซิเจนที่ละลายในน้ำในบริเวณดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ คือ 2 มิลลิกรัมต่อลิตร โดยพบค่าที่น้ำเป็นห่วงมากที่สุดมีออกซิเจนละลายในน้ำเพียง 0.7 มิลลิกรัมต่อลิตร เท่านั้น นอกจากนี้ความเน่าเสียที่เกิดจากชุมชนของแม่น้ำเจ้าพระยากำลังเพิ่มระยะทางมากขึ้น และน้ำเสียดังกล่าวกำลังจะรุกเข้าไปถึงอยุธยา แต่จุดที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือ อ.สามแฉก จ.ปทุมธานี ซึ่งเป็นแหล่งน้ำดิบเพื่อทำประปาให้กับคนกรุงเทพฯ โดยขณะนี้จุดที่เจ้าพระยาเน่ามากที่สุดห่างจาก อ.สามแฉกเพียง 48 กิโลเมตรเท่านั้น นั่นเป็นเพราะความหนาแน่นของชุมชนที่ปล่อยของเสียลงสู่แม่น้ำโดยไม่รับผิดชอบถึงวันละ 425,210 กิโลกรัมต่อวัน โดยพื้นที่ซึ่งปล่อยน้ำเสียมากที่สุดคือเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี (สิรินาฏ ศิริสุนทร, 2545)

สำหรับแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างวัดได้จากค่า BOD สูงถึง 4.2 มก./ล. TCB เท่ากับ 158,500 หน่วย และ ค่า DO เพียง 1.0 มก./ล. (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546) เนื่องมาจากผลของมลพิษในภาคอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ

ความน่าเสียดายของแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงปลายน้ำพบว่า สาเหตุใหญ่มาจากปริมาณโรงงาน อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากที่มีถึง 12,000 โรงงาน โดยโรงงานดังกล่าวปล่อยของเสียในรูป บีโอดีมากถึง 97,900 กิโลกรัมต่อวัน เพราะฉะนั้นแม้ว่าโรงงานโรงงานอุตสาหกรรมจะมีระบบบำบัด น้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำ แต่จากจำนวนโรงงานที่มีมากเกินไปเกินศักยภาพที่แม่น้ำจะรองรับได้ ทำให้ แม่น้ำจะต้องรองรับน้ำเสียเกินกว่าที่ธรรมชาติจะบำบัดตัวเองได้ (สิรินาฏ ศิริสุนทร, 2545)

เมื่อเปรียบเทียบความวิกฤตของแม่น้ำเจ้าพระยาและท่าจีนพบว่า แม่น้ำเจ้าพระยา ยังได้รับความ สนใจในการจัดการมลพิษทางน้ำมากกว่าแม่น้ำท่าจีนเพราะเนื่องด้วยเป็นแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปา สำหรับมลพิษทางน้ำของแม่น้ำท่าจีนมีระดับความรุนแรงมาก ซึ่งพบว่าคุณภาพน้ำมีแนวโน้มเลวลงมาโดย ตลอด แม่น้ำท่าจีนซึ่งไหลผ่านพื้นที่เกษตรกรรมได้รับผลกระทบจากการเพิ่มกำลังการผลิตทางการเกษตรทำ ให้มีการปล่อยของเสียที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตรและฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของแม่น้ำท่า จีน โดยเฉพาะแม่น้ำท่าจีนตอนกลางและล่างทำให้ในปี พ.ศ. 2543 มีค่า BOD 2.3 และ 4.0 มก./ล. ตามลำดับ และค่า TCB เท่ากับ 13,900 และ 100,000 เอ็ม.พี.เอ็น./100 มล. (ตารางที่ 3.66)

แม่น้ำท่าจีนโดยเฉพาะตอนล่างตั้งแต่ อ.นครชัยศรี จ. นครปฐม จนถึงปากแม่น้ำ จ. สมุทรสาคร มีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก เนื่องจากปัญหาที่สำคัญคือฟาร์มสุกรที่ไม่มีระบบการ จัดการของเสีย และการระบายน้ำของพื้นที่นาข้าวช่วงที่มีน้ำท่วมขังจากปริมาณฝนที่ตกในฤดูเก็บเกี่ยว (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546)

ตารางที่ 3.65 คุณภาพน้ำของแม่น้ำในภาคกลาง

หน่วย : มก./ล. , เอ็ม.พี.เอ็น./100 มล.

แม่น้ำภาคกลาง	2524	2529	2534	2539	2543
เจ้าพระยาตอนบน					
ค่าบีโอดี (BOD)	-	1.4	1.9	1.1	1.2
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	-	6.4	5.6	5.8	6.0
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	-	13,000	23,000	20,000	5,600
เจ้าพระยาตอนกลาง					
ค่าบีโอดี (BOD)	2.1	1.9	2.3	1.0	1.1
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	4.1	3.8	1.3	4.6	4.4
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	39,250	19,500	18,000	12,000	4,400
เจ้าพระยาตอนล่าง					
ค่าบีโอดี (BOD)	2.7	3.1	7.5	6.2	2.6
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	0.5	0.4	0.4	0.7	2.0
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	92,400	355,000	1,650,000	85,000	63,000
ท่าจีนตอนบน					
ค่าบีโอดี (BOD)	-	3.1	-	1.2	1.7
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	-	5.2	4.9	5.3	4.3
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	-	100,400	170,000	2,300	4,900
ท่าจีนตอนกลาง					
ค่าบีโอดี (BOD)	-	4.9	2.2	1.9	2.3
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	-	1.8	1.0	1.5	2.1
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	-	59,800	21,000	3,200	13,900
ท่าจีนตอนล่าง					
ค่าบีโอดี (BOD)	-	3.7	1.9	2.0	4.0
ออกซิเจนละลายน้ำ (DO)	-	0.6	0.8	1.2	1.0
แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB)	-	69,200	51,700	10,000	100,000

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

บทที่ 4

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

ความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าวต่อไป³⁶

4.1 บทนำ

การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงโครงสร้างภาครัฐไทยให้เหมาะสม สอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป้าประสงค์ที่ชัดเจนว่าต้องการจะเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งนี้เป็นไปตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในทัศนะหนึ่งการกระจายอำนาจ ได้ก้าวหน้าไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบัน (2547) กับก่อนปี 2540 แต่หากเปรียบเทียบกับเป้าประสงค์ร้อยละ 35 ที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในปี 2549 ก็เห็นชัดว่ายังห่างไกล (ในปี 2548 รายได้ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดว่าเท่ากับ 24% ของรายได้สุทธิรัฐบาล) ช่องว่างนี้ถือเป็น “หัวข้อร้อน” ในเชิงการบริหารและการเมือง เนื่องจากจะต้องหาทางออก มิฉะนั้นจะถือว่า “ไม่ทำตามกฎหมาย”³⁷

ในบทวิเคราะห์นี้ผู้เขียนต้องการเสนอบทวิเคราะห์การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ส่วนแรกทบทวนความสำเร็จ-ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา อีกส่วนหนึ่งต้องการพยากรณ์อนาคตของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พร้อมกับอภิปรายปฏิสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนา “พื้นที่” วิเคราะห์มาตรการผลักดันการกระจายอำนาจ ทั้งนี้คาดหมายว่าการ “ขับเคลื่อน” จะถูกผลักดันต่อไปเนื่องจากมีสถานะเป็นกฎหมาย และเป็นความต้องการของคนไทยโดยทั่วไป การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นที่น่าจะค้นคว้าต่อหลายเรื่อง อาทิเช่น ก) โครงสร้างการคลังระหว่างส่วนกลาง/ท้องถิ่น ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงเนื่องจากฐานภาษีของท้องถิ่นมีขนาดเล็กเกินไป มีข้อเสนอขยายฐานรายได้โดยจัดเก็บภาษีใหม่ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน และ ภาษีสิ่งแวดล้อม³⁸ เป็นต้น ข) มาตรการถ่ายโอนงานด้านการศึกษาและสาธารณสุข ในสถานะปัจจุบันถือว่าเป็นขั้น “เริ่มต้น” คาดว่าคงมีการขับเคลื่อนต่อไป ทั้งนี้ต้องยอมรับว่ามีความไม่แน่นอนเกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองในอนาคต ค) การยก

³⁶ เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการประจำปี 2547 โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เนื่องในโอกาสครบรอบยี่สิบปีของ TDRI วันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน จ.ชลบุรี

³⁷ เพื่อให้ชัดแจ้งกับกฎหมาย ได้มีข้อเสนอให้แก่กฎหมาย ทางเลือกหนึ่ง คือให้ยกเลิกการระบุเงื่อนไขเวลา หมายถึงไม่กำหนดว่าสัดส่วนร้อยละ 35 จะต้องดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใด ทางเลือกที่สอง ให้ขยายกรอบเวลาที่ชัดเจน โดยอ้างเหตุผลความล่าช้าเนื่องจากการใช้เวลาโน้มน้าวครูและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการศึกษา รวมทั้งการถ่ายโอนด้านสาธารณสุขซึ่งยังมีความล่าช้า (ดูเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น วันที่ 1 ตุลาคม 2547)

³⁸ อาจจะทำแบบให้เป็น ภาษีแบ่ง (shared tax) คือแบ่งกันระหว่างส่วนกลางกับราชการท้องถิ่น เหตุผลสนับสนุนจะอภิปรายต่อไป

ขีดความสามารถของ อปท. และนวัตกรรมกรรมการบริหารของท้องถิ่น เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่ควรค่าการศึกษา และ
ง) การปรับโครงสร้างที่เป็นข้ออ่อนด้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น หน่วยงานที่มีขนาดเล็กเกินไป—
มีข้อเสนอให้ควรรวมเพื่อการประหยัดและประสิทธิภาพ การทำงานเชิง “สหการ” และเป็น “เครือข่าย” ระหว่าง
หน่วยงานท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องมีจินตนาการและความริเริ่มใหม่จากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (decentralization) มีเหตุผลเชิงวิชาการสนับสนุนอย่างน้อยสาม
ประการ ประการแรก ในแง่ประสิทธิภาพ (เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการ) การที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) จะช่วยให้การจัดบริการตรงกับ
ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะในท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนอย่างรวดเร็ว เปิดโอกาสความคิดริเริ่มใหม่ๆ โดยผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีข้อสันนิษฐานว่าการทำงาน
แก้ปัญหาโดยท้องถิ่น มีข้อได้เปรียบในแง่ความคล่องตัว รวดเร็ว เพราะอยู่ใกล้กับพื้นที่ ความรับผิดชอบต่อ
ประชาชนในท้องถิ่นและความเป็น “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจน ประการที่สอง ช่วยส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย
ในระดับท้องถิ่น และระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็ง (เหตุผลสนับสนุนทางการเมือง) โดยมีการคานอำนาจ
ระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ที่ต่างได้รับการเลือกตั้งและความไว้วางใจจากประชาชน ประการที่สาม การ
ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของบ้านเมือง (เหตุผลทางสังคม) ให้มีส่วนร่วมในการ
ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น เสริมสร้างประชาสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีข้อบัญญัติหลายตอนเกี่ยวกับการปกครองส่วน
ท้องถิ่น อาทิเช่น “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ
ประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิ์ได้รับจัดตั้งเป็นองค์
ปกครองส่วนท้องถิ่น” (มาตรา 283) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนด
นโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง
โดยเฉพาะ” (มาตรา 284) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา
ท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่
กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การจัดการ การ
บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ (๒) การเข้าไปมีส่วนใน
การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะที่อาจมีผลกระทบต่อภารกิจ
ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอก
เขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 290)

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็น
กฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการ
กระจายอำนาจฯ ในหมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดภารกิจให้มีการถ่ายโอนภารกิจบริการ
สาธารณะที่มีลักษณะซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในเวลาสี่ปี (มาตรา 30
วรรคหนึ่ง) พร้อมกับระบุว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายคิดเป็นสัดส่วน

ต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบภายในปี พ.ศ. 2544 และร้อยละสามสิบห้าภายในปี พ.ศ. 2549 (มาตรา 30 วรรคสี่)

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กินความถึงการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนเงิน และถ่ายโอนบุคคลากร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอในภาคปฏิบัติ เช่น ราชการส่วนกลางไม่ให้ความร่วมมือ ความเข้าใจและการตีความของหน่วยงานที่แตกต่างกัน “ความไม่พร้อม” ซึ่งเกิดได้ทั้งส่วนของราชการกลางและ อบต. ความไม่พร้อมของบุคคลที่จะถูกถ่ายโอน (ซึ่งเป็นประเด็นละเอียดอ่อนอันเกี่ยวกับความรู้สึก คักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคล) การขาดอิสระของท้องถิ่นเนื่องจากมาตรการกำกับควบคุมโดยราชการส่วนกลางมากเกินไป เป็นต้น

คู่ขนานกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้มีพัฒนาการเกิดขึ้นในภาคราชการในรัฐบาลปัจจุบันอย่างน้อยสองทาง ทางหนึ่ง การกระจายอำนาจให้ภูมิภาคตามแนวทางจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าซีอีโอ) อีกทางหนึ่ง มาตรการลดการรวมศูนย์ของกระทรวง/กรม โดยให้หน่วยงานพื้นที่มีอิสระและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น เขตการศึกษา เขตสาธารณสุข แม้ใช้คำศัพท์ว่า “การกระจายอำนาจ” เช่นเดียวกันแต่ทว่าสาระสำคัญและวิธีการแตกต่างกัน

4.2 ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมา

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีความก้าวหน้าและพัฒนาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหลายด้าน ส่วนแรกเกี่ยวกับ มาตรการในระดับมหภาค

ความก้าวหน้าของมาตรการกระจายอำนาจ ออกเป็น 5 มิติ ดังต่อไปนี้

มิติที่หนึ่ง การคลังท้องถิ่น ได้มีพัฒนาการของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น จึงเดิม (ประมาณร้อยละ 13 ของรายได้รัฐบาลในปี 2542) เป็นเกือบร้อยละ 23 ของรายได้รัฐบาลในปี 2547 มูลค่าการคลังหนึ่งแสนล้านบาทโดยประมาณ³⁹ และแน่นอนว่าจะเพิ่มขึ้นในปี 2548 ด้วย รายได้การคลังที่เพิ่มขึ้นช่วยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการ (functioning) โดยขยายการบริการให้ประชาชนและ/หรือเพิ่มคุณภาพการให้บริการได้เป็นอันมาก จะอย่างไรก็ตาม สถานการณ์คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกัน ณ จุดนี้ก็ยังต่ำกว่าเป้าประสงค์ตามกฎหมายมากที่สุดทีเดียว (ร้อยละ 35 ภายในปี 2549)

มิติที่สอง ความตื่นตัวของประชาชนและความเข้าใจบทบาทของ อบต. (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งพัฒนาการเมืองท้องถิ่นของไทย ดังประจักษ์ว่า คนรุ่นใหม่ที่มีความรู้สูงและมีความต้องการเข้าไป

³⁹ เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลเท่ากับ 1 ล้านล้านบาทโดยประมาณ

บริหารเทศบาล/อบต. มีจำนวนเพิ่มขึ้น⁴⁰ การแข่งขันที่จะเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ยังมีความริเริ่มใหม่ของการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่าเป็น “นวัตกรรมการบริหารจัดการ” ในท้องถิ่น กำลังเกิดขึ้นในหลายพื้นที่⁴¹

มิตที่สาม การผลักดันการถ่ายโอนอำนาจ ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบชัดเจน คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจ และฝ่ายสนับสนุน (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เรียกย่อว่า สกถ.) โดยได้กำหนดกรอบกติกาว่าภารกิจใดที่ส่วนกลางจะต้องเลิกทำ ภารกิจใดต้องถ่ายโอนให้ออบจ. เทศบาล และ อบต. ในเวลาที่กำหนด ซึ่งก่อนหน้าปี 2542 นั้นไม่มีเจ้าภาพขับเคลื่อนนโยบาย นอกเหนือจากนี้ยังมีหน่วยงาน/สถาบันวิชาการที่ให้ความใส่ใจท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น สถาบันพระปกเกล้า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาในภูมิภาคต่าง ๆ เริ่มมีการเรียนการสอนเกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่น การจัดเก็บข้อมูลและสร้างฐานข้อมูลท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

มิตที่สี่ มีการให้รางวัลและแรงจูงใจแก่หน่วยงานท้องถิ่นที่ทำดี ตัวอย่างเช่น รางวัลการปกครองท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาล (โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน มูลค่าเงินรางวัลรวมกันเกือบ 500 ล้านบาท ได้ดำเนินการไปแล้วในปี 2546 และ 2547) รางวัลการจัดเก็บภาษีสำหรับหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความพยายามจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เป็นต้น

มิตที่ห้า ความตื่นตัวของภาคประชาคมในการทำงานร่วมกับท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นเพื่อให้มีระบบบริหารที่สุจริต โปร่งใส หลายหน่วยงานได้เรียกร้องและจัดทำโครงการนำร่องให้มีระบบตรวจสอบโดยประชาชน (Peoples' Audit)⁴² ในพื้นที่ที่ภาคประชาคมเข้มแข็งแต่เดิม มีการเรียกร้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาของ อบต. มีส่วนร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ

มิตที่หก การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในเลือกผู้นำโดยตรง หมายถึง การเลือกนายกองค์การบริหารโดยตรง แทนการเลือกสองขั้นตอน (เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น และเลือกนายกองค์การฯ ทางอ้อม) ข้อดีของการปรับเปลี่ยนนี้มีหลายประการ หนึ่ง การประกาศให้ทราบล่วงหน้าว่าใครเป็นหัวหน้าทีม (ในการสมัครรับเลือกตั้ง) สอง การประกาศนโยบายทำงานที่ชัดเจน (กรณีนี้มีความสำคัญสำหรับ อบจ. เป็นพิเศษเนื่องจาก

⁴⁰ มีข้อสังเกตว่า ในอดีตบุคคลที่สนใจทำงาน “การเมืองท้องถิ่น” ส่วนใหญ่คืออาชีพทนายความและอดีตข้าราชการ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าคนกลุ่มนี้มีความคุ้นเคยกับการใช้กฎระเบียบของราชการ (อีกนัยหนึ่ง learning costs ต่ำกว่าอาชีพอื่น ๆ) แต่ในการบริหารยุคใหม่—ท้องถิ่นมีรายได้และภารกิจเพิ่มขึ้น มีอิสระการทำงานกว่าในอดีต จึงเกิดแรงจูงใจดึงดูดให้คนที่มีการศึกษา ผู้ประสบความสำเร็จด้านธุรกิจและการจัดการเข้ามาทำงานการเมือง รวมทั้งการใช้เป็น “บันได” ใต้เท้าไปสู่การเมืองระดับชาติ

⁴¹ ดูจากรายงานโครงการวิจัย “วิถีใหม่ของท้องถิ่น” สนับสนุนโดยกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้การนำของ รศ.ดร. จรัส สุวรรณมาลา แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รวบรวมกรณีศึกษาความริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ กว่า 500 กรณีศึกษา เป็นแหล่งข้อมูลที่น่าสนใจสำหรับการเรียนรู้การทำงานของท้องถิ่น ให้ภาพการทำงานของ อบท. ในทางบวก ในขณะที่ “ข่าว” ในสื่อมวลชนเกี่ยวกับท้องถิ่นมักจะเป็น “ภาพลบ” เช่น ความขัดแย้งของผลประโยชน์ถึงขั้น “ฆ่าแกง” กัน การทุจริตคอร์รัปชัน การบันทึกข้อมูลที่ครบถ้วนของท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญและช่วยให้เข้าใจพัฒนาการของท้องถิ่น ตลอดจนประเมินผลลัพธ์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

⁴² โครงการ Peoples' Audit ของสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับ UNDP ได้รวบรวมประสบการณ์จากต่างประเทศ และเริ่มโครงการนำร่องในบางหัวเมืองของประเทศไทย

เดิมเน้นเขตเลือกตั้งมาจากอำเภอ เป็นตัวแทนของอำเภอมากกว่าจังหวัด) สาม ความมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

แต่มาตรการสนับสนุนในระดับมหภาค ไม่ได้เป็นเครื่องประกันความสำเร็จ เพราะการพัฒนาที่แท้จริงต้องเกิดจากภายในขององค์กร ซึ่งเป็นหัวข้อที่ลึกซึ้ง โดยที่ท้องถิ่นมีความหลากหลายสูง การสรุปให้เป็นภาพ “ขาว/ดำ” เป็นเรื่องยาก การวิจัยหรือการคาดอนาคตจำเป็นต้องการความเข้าใจเชิง “สถาบัน” ของท้องถิ่น ใช้กรอบความคิดเชิงเชิงวิวัฒนาการ ประเด็นเหล่านี้เกี่ยวข้องกับ

- **ขีดความสามารถของ อปท. (organizational capability)** เอง มีประเด็นคำถามว่า หน่วยงานท้องถิ่นทำงานได้ดีเพียงใด โปร่งใสและมีประสิทธิภาพหรือไม่? การเมืองท้องถิ่นเป็นแบบแข่งขันหรือผูกขาด? การบริหารงานของท้องถิ่นมีปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและความทับซ้อนของผลประโยชน์หรือไม่? เป็นสิ่งที่ต้องวิเคราะห์และติดตาม และคงไม่สามารถสรุปชนิด “เหมารวม” ในทางใดทางหนึ่ง การขับเคลื่อนในอนาคตคงจะต้องคำนึงถึงการสร้าง social norm ใหม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีการปรับตัวในทิศทางที่มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนBullet
- **การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคม (peoples' participation and monitoring)** เป็นกลไกสังคมที่สำคัญที่ช่วยตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น แต่ทว่ากลไกเช่นนี้มิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ที่ผ่านมา—ประชาชนส่วนใหญ่อาจจะมีความเห็นว่า “ไม่ใช่ธุระ” “ไม่มีความรู้ด้วยระเบียบปฏิบัติของราชการ” “ไม่มีเวลาเพราะต้องทำมาหากิน” จึงอาจจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทตรวจสอบท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่นักวิชาการคาดหวัง อีกด้านหนึ่งมีข้อสังเกตว่า องค์กรเอกชนส่วนใหญ่ไม่มีความไว้วางใจ อปท. เห็นว่านักการเมืองท้องถิ่นทำงานไม่โปร่งใส แสวงหาผลประโยชน์ ความรู้สึกเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงสถาบันที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข เปิดประตูให้ประชาชนเข้ามาดู-รับรู้ สร้างความเชื่อถือ และความเข้าใจถึงข้อจำกัดของท้องถิ่น แต่การสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นเร็ววันมักจะต้องอาศัยเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์
- **การเรียนรู้และปรับตัว (adaptive learning)** ของหน่วยงานท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีจำนวนมากและมีความหลากหลาย มีผู้นำและผู้ตาม นวัตกรรมการบริหารจัดการในท้องถิ่น ทั้งนี้เราอาจจะตั้งข้อสันนิษฐานว่า หน่วยงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ-ความคิดริเริ่มและนวัตกรรม-การให้บริการที่ตอบสนองประชาชน จะเป็น “ตัวอย่าง” สร้าง social norm ใหม่ให้หน่วยอื่นๆ ปรับปรุงตาม ในส่วนความรู้การบริหารจัดการใหม่ๆ นับว่าเป็นประโยชน์ เช่น โครงการเรียนรู้ร่วมกันระหว่าง อปท. และสถาบันวิชาการ น่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนในอนาคต

- **ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy)** เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่ควรได้รับการทบทวนอย่างจริงจัง เพราะว่าการระเบียบที่ผ่านมามักอาศัยวิธีการ “ลอกเลียน” แบบจากระเบียบราชการของส่วนกลาง ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในบริบทของท้องถิ่นในเขตชนบท⁴³
- **การทำงานเชิงสหการและเป็นเครือข่าย** ยังเป็นมิติใหม่ของท้องถิ่นไทย เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นไม่เคยชินกับการทำงานร่วมกัน (เช่น การลงทุนร่วมกัน การแบ่งรายได้หรือรับภาระหนี้สินร่วมกัน)

การขับเคลื่อนนโยบาย กรอบการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อศึกษาเป็นรายละเอียดพิจารณาความเหมาะสมและจัดทำข้อเสนอมาตรการถ่ายโอน โดยระบุเป็นรายละเอียดของประเภทภารกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ เมื่อดำเนินแล้วได้ส่งให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้ความเห็นชอบ ต่อมาได้เสนอรอบการถ่ายโอนภารกิจให้รัฐบาลให้ความเห็นชอบและดำเนินการลักษณะและประเภทกิจกรรมที่ถ่ายโอน

งานที่เลือกทำโดยอิสระ เป็นภารกิจที่หน่วยราชการที่รับผิดชอบเดิมหยุดดำเนินการ แล้วมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน แต่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ท้องถิ่นจะทำหรือไม่ทำก็ได้ เป็นความรับผิดชอบของ อปท. ได้แก่ งานโครงสร้างพื้นฐาน งานส่งเสริมอาชีพ

งานที่ต้องทำ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นเรื่องความจำเป็น ถ้าไม่ทำจะเกิดความเสียหาย ยากลำบากต่อการดำเนินชีวิต และเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน จึงมอบหมายงานให้อปท. ดำเนินการ เช่น งานจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา งานป้องกันโรคติดต่อ การให้อินูญาติ ฯลฯ

⁴³ เช่นระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้มงวด เป็นอุปสรรคการต่อปฏิบัติในชนบท (อปท. ขนาดเล็ก) ไม่มีผู้เข้ามาประมูลเพราะขนาดเล็กเกินไป หรือข้อกำหนดให้ใช้เงินอุดหนุนสำหรับ “การลงทุน” แทนให้อิสระการตัดสินใจของ อปท.

ประเภทภารกิจที่ถ่ายโอน

ตารางที่ 4.1 การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น จำแนกประเภท และลักษณะงาน

ประเภทภารกิจ	จากหน่วยงาน	งาน	ตัวอย่างของงาน
โครงสร้างพื้นฐาน	87 เรื่อง 7 กระทรวง 17 กรม	การคมนาคมและขนส่ง	การสร้างซ่อมแซมและดูแลถนนหนทาง สะพาน สถานีขนส่ง
		สาธารณูปโภค	การดูแลแหล่งน้ำขนาดเล็ก ระบบประปา ชลประทานขนาดเล็ก
		สาธารณูปการ	การจัดตลาด การวางผังเมือง
การส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103 เรื่อง 7 กระทรวง 26 กรม	งานส่งเสริมอาชีพ	การฝึกอบรมการประกอบอาชีพ
		งานสวัสดิการสังคม	การสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี
		งานส่งเสริมกีฬา	การจัดให้มีสวนสาธารณะหรือสถานพักผ่อน สนามกีฬา ลานกีฬา
		งานการศึกษา	อนุญาตให้จัดการศึกษาได้—ทั้งนี้ต้องผ่านเกณฑ์ความพร้อม
		งานสาธารณสุข	การดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน ป้องกันควบคุมโรคติดต่อ สถานบริการได้แก่ สถานีอนามัย โรงพยาบาล
การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย	17 เรื่อง 6 กระทรวง 9 กรม	งานป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย	
		งานรักษาความสงบเรียบร้อย	การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การจดทะเบียนพาณิชย์ การให้อนุญาตจำหน่ายสุราและยาสูบ
		รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	การให้อำนาจเปรียบเทียบปรับแก้ท้องถิ่น
การวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	19 เรื่อง 5 กระทรวง 6 กรม	งานการจัดทำแผน	การจัดทำแผนระยะยาว แผนปฏิบัติการแผนการลงทุน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
		งานประสานงานแบบบูรณาการ	การประสานความร่วมมือระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง หรือกับหน่วยงานภูมิภาคในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
		งานบริการข้อมูลการลงทุน การท่องเที่ยว	การจัดทำข้อมูลการท่องเที่ยวท้องถิ่น
การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17 เรื่อง 4 กระทรวง 9 กรม	งานคุ้มครองและดูแลรักษาป่า	การดูแลป่าในพื้นที่
		งานรักษาดูแลพื้นที่สาธารณะ	การป้องกันการรุกรานที่สาธารณะ
ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	2 เรื่อง 1 กรม	ดูแลโบราณสถานและโบราณวัตถุ	
		ดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	

หมายเหตุ ตามแผนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ที่ผ่านความเป็นชอบของคณะกรรมการฯ 25 มิถุนายน 2544 ประกอบด้วย 245 เรื่อง จาก 11 กระทรวง และ 50 กรม

การกระจายอำนาจทางการคลัง

ภายหลัง พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงมาตรการการคลังในแนวทางส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้ อปท. สามารถทำงานให้บริการแก่ประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด พัฒนาการของรายได้ของ อปท. โดยภาพรวมสามารถแสดงได้ด้วยสถิติการคลังดังนี้

- สัดส่วนของรายได้ของ อปท. คิดเป็นร้อยละของรายได้รัฐบาล เพิ่มขึ้นจาก 13.31% ในปี 2543 เป็น 22.5% ในปี 2547 (มูลค่าของรายได้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจาก 99,802 ล้านบาท กลายเป็น 208,851 ล้านบาท) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าอัตราการเพิ่มขึ้นสูงมากระหว่างปี 2543/2544
- องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงรายได้ท้องถิ่นที่สำคัญคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 34,400 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 73,730 ล้านบาทในปีถัดมา (อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ายอดเงินอุดหนุนก่อนข้างผันผวนปีต่อปีก่อนข้างมาก สะท้อนถึงความไม่แน่นอนของนโยบายงบประมาณของรัฐบาลต่อ อปท.)
- ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่น (รายการสำคัญคือภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน) มีอัตราการเพิ่มขึ้นจาก 45,528 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 69,073 ในปี 2547
- ภาษีแบ่งระหว่างรัฐบาลและ อปท. (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ) มีอัตราการเพิ่มขึ้นรวดเร็ว กล่าวคือเพิ่มจาก 11,532 ล้านบาทในปี 2544 เป็น 38,120 ล้านบาทในปี 2547
- สำหรับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองในช่วงเดียวกันเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือเพิ่มขึ้นจาก 19,475 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 22,519 ล้านบาทในปี 2547
- จากตัวเลขสถิติดังกล่าว สะท้อนความจริงของสถานะการคลังของ อปท. ที่ยังพึ่งเงินอุดหนุน และอิงกับภาษีแบ่งจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง สำหรับการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นในสภาพปัจจุบันยังเป็นส่วนน้อย (ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด) ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยและควรจะมีการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมอย่างลึกซึ้ง และเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากตามหลักการคลังที่ดี—อปท. ควรจะพึ่งพิงเงินรายได้ของตนเองในสัดส่วนที่สูงพอสมควร (เช่นร้อยละ 50) ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นควรจะเป็น “ส่วนเสริม”

ตารางที่ 4.2 การเติบโตของรายได้และองค์ประกอบของรายได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2543-2547

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	19,475	17,698	21,084	22,258	22,519
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	45,528	51,963	58,144	60,218	69,073
รายได้ที่รัฐบาลจัดแบ่งให้ (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม)	Na	11,532	19,349	35,504	38,120
เงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้ อปท.	34,400	73,730	37,273	66,086	79,138
รวมรายได้ของ อปท. ทั้งหมด	99,802	154,633	176,155	184,066	208,851
รายได้รัฐบาล	749,945	739,021	803,651	829,496	928,100
รายได้ของ อปท. คิดเป็นร้อยละของรายได้รัฐบาล	13.31%	20.92%	21.88%	22.19%	22.5%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเอกสารชื่อ ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการสนับสนุนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

นอกเหนือจากมีองค์กรกลาง คือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ติดตามและประสานการถ่ายโอนแล้ว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ติดตาม เสนอแนะ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนระดับพื้นที่จังหวัด โดยให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนแจ้งข้อมูลให้แก่ อปท. เพื่อรับทราบและรับมอบภารกิจ โดยมีหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรการจัดสรรกำลังคนให้ท้องถิ่น

มีการประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. และได้ถ่ายโอนกำลังคนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ อปท. และบุคลากรที่ถ่ายโอนมีความประสงค์ในรอบแรก โดยที่รัฐบาลจะรับภาระค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากรที่ถ่ายโอน (เพื่อไม่เป็นภาระทางการเงินของ อปท. ซึ่งส่วนใหญ่มีปัญหางบประมาณจำกัด รวมทั้งมีข้อกำหนดว่างบเงินเดือนและค่าจ้างบุคลากรไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ตามนัยของกฎหมาย) ในระยะแรก รัฐบาลประกาศจะรับภาระค่าจ้างเงินเดือน 5 ปีแรก ต่อจากนั้นให้เป็นภาระของท้องถิ่น ในเวลาต่อมารัฐบาลได้ประกาศให้ขยายการอุดหนุนเงินเดือนค่าจ้างของบุคลากรที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่น จนกว่าบุคคลผู้นั้นเกษียณจากราชการ

มาตรการสนับสนุนเชิงคุณภาพและการเพิ่มขีดความสามารถ

เท่าที่ผู้เขียนได้สำรวจ พบว่า ได้มีมาตรการสนับสนุนเชิงคุณภาพและการยกขีดความสามารถ ซึ่งดำเนินการโดยราชการและหน่วยงานอื่นๆ อาจสรุปเป็นหมวดหมู่ดังนี้ หนึ่ง การให้รางวัลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของงบประมาณ จำนวน 500 ล้านบาท เพื่อจัดสรรเป็นเงินรางวัล (prize) ให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. เริ่มในปี 2546 (ขณะนี้กำลังดำเนินการต่อในปี 2547 ใช้วงเงินเดียวกัน) สอง การให้รางวัลแก่ อปท. ที่จัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาม การส่งเสริมให้อบรมดูงานแก่บุคลากรท้องถิ่น มีการขยายงานด้านพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น สี่ ได้มีโครงการวิจัยเกี่ยวกับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากโดยหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นเรื่องดีช่วยส่งเสริมคุณภาพการทำงานในทางใดทางหนึ่งและช่วยกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ประชาชนมีส่วนร่วม การศึกษา“นวัตกรรมการบริหารจัดการ” ห้า การส่งเสริมให้สถาบันวิชาการเข้าร่วมให้บริการทางวิชาการแก่ท้องถิ่น หก ความตื่นตัวจากระดับล่างเอง เช่น ประชาคมและชุมชนได้เรียกร้องการมีบทบาทและส่วนร่วมในการกำกับดูแลท้องถิ่น การจัดตั้งประชาคมในท้องถิ่น มีส่วนร่วมการจัดทำแผนพัฒนาระยะปานกลางและระยะยาว การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับผลงาน เป็นต้น

การถ่ายโอนภารกิจและคุณภาพของบริการที่ท้องถิ่นดำเนินการ

เพื่อสร้างกระบวนการติดตามการกระจายอำนาจ สำนักงานส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (สกถ.) ได้ขอความร่วมมือสถาบันการศึกษาทั่วประเทศ (จำนวน 9 แห่ง ดูรายชื่อสถาบันในภาคผนวก) จัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ (เริ่มในปลายปี 2546) เพื่อทราบปัญหาและข้อจำกัดของการถ่ายโอนในภาคปฏิบัติ จากผลการสำรวจฯ พบว่า ก) อปท. สามารถจะรับงานที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางได้เป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด (อาจจะเป็นเพราะว่าภารกิจที่ถ่ายโอนลงไปส่วนใหญ่ไม่ใช่เรื่องยากหรือซับซ้อนมากนัก) ข) การถ่ายโอนที่ยังเกิดขึ้นน้อยมากคือ การถ่ายโอนด้านบุคคลากร ค) ประชาชนมีความพึงพอใจการทำงานของ อปท. ก่อน-หลังปี 2546 พบว่าคนส่วนใหญ่พอใจการทำงานเพิ่มขึ้น ง) สำหรับการประเมินเชิงคุณภาพและเชิงลึก (เช่นคำถามว่า คุณภาพของถนนหนทางและคูคลองที่ อบต. ได้รับถ่ายโอนนั้น มีคุณภาพดีและการประหยัดต้นทุนหรือไม่? เป็นเรื่องที่ลึกซึ้ง ต้องมีการวัดและประเมินเฉพาะด้าน และเข้าใจในขณะนั้นยัง “เร็วเกินไปที่จะสรุป”) อย่างไรก็ตามเท่าที่ผู้เขียนสังเกต พบว่างานบริการของท้องถิ่นหลายอย่าง มีคุณภาพดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเช่น ตัวอย่างเช่น ศูนย์เด็กเล็ก การให้สวัสดิการคนชรา เวลาการให้บริการทะเบียนที่สั้นลง 5-10 นาทีเนื่องจากการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้

สำหรับสวัสดิการแก่คนชรา พบว่ามีความเปลี่ยนแปลงทางบวกตามที่สังเกตได้แก่ หนึ่ง จำนวนผู้ได้รับสวัสดิการมีจำนวนมากขึ้น เนื่องจาก อปท. เห็นว่า บสวัสดิการที่ส่วนกลางให้มานั้นไม่พอเพียง จึงได้จัดสรรงบอุดหนุนเพิ่มขึ้น สอง การคัดเลือกบุคคลที่สมควรจะได้รับสวัสดิการ มีระบบการคัดกรองโดยใช้ “ประชาคมท้องถิ่น” เพื่อให้การจัดสรรสวัสดิการตรงกลุ่มเป้าหมาย สาม การบริหารการจ่ายเงินสวัสดิการมีความริเริ่มใหม่ กล่าวคือ บางเทศบาล หรือ อบต. ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายเงินโดยจ่ายเข้าบัญชีให้บุคคลโดยตรง ช่วยให้เกิดความสะดวก บางแห่งจ่ายสวัสดิการให้เป็นรายเดือน (เดิม การจ่ายเงินให้เป็นงวดทุก ๆ หกเดือน) ทำให้เกิดความสะดวกและประหยัดต้นทุนและเวลา สี่ การพัฒนาข่าวสารข้อมูล เทศบาลและอบต. เผยแพร่ข้อมูลรายชื่อบุคคลที่ได้รับสวัสดิการและหมายเลขบัญชี

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น มีความเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน เช่น การแต่งตั้งตัวแทนของประชาชน เป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับงาน จะอย่างไรก็ตาม ควรตระหนักว่าท้องถิ่นมีความหลากหลายมาก มีตัวอย่างที่ดีเกิดขึ้นและในทางตรงกันข้ามอาจจะมีตัวอย่างที่ด้อยคุณภาพหรือผิดระเบียบเช่นเดียวกัน ดังนั้นการสรุปเป็นการทั่วไป (general conclusiveness) เป็นเรื่องยาก

4.3 อุปสรรค ความสับสน และการปรับตัวของท้องถิ่น

ความสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจประการหนึ่ง เกี่ยวกับการอบคิดและ concept ที่ใช้แตกต่างกันของต่างหน่วยงาน ดังได้ตั้งข้อสังเกตข้างต้นว่ามีพัฒนาการคู่ขนานที่เกิดขึ้นสามแนวทาง หนึ่ง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามนัยของรัฐธรรมนูญและ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ สอง การกระจายอำนาจให้ภูมิภาค สาม มาตรการลดการรวมศูนย์ (deregulation)

Concept แรก สอดคล้องกับคำศัพท์ decentralization, devolution โดยที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบาย **concept** ที่สอง สนับสนุนการกระจายอำนาจให้หน่วยงานภูมิภาค คือ การเพิ่มอำนาจให้จังหวัดทำรับผิดชอบการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ และการเพิ่มอำนาจให้กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ในแง่นี้หมายถึงการมอบอำนาจ (delegation of power) โดยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร) เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสำหรับ **concept** ที่สาม นั้น สอดคล้องกับมาตรการลดการรวมศูนย์ (deconcentration) ได้แก่ แนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดให้มี “พื้นที่การศึกษา” (school district) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ-กำลังคน-การจัดการศึกษา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การกำหนดนโยบาย-การจัดสรรงบประมาณ-การลงทุนต่างๆ โดยกระทรวงศึกษาธิการ ตัวอย่าง educational district ในสหรัฐอเมริกา ทำนองเดียวกันมีข้อเสนอการลดการรวมศูนย์ในกระทรวงสาธารณสุขให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุขระดับจังหวัด” เพื่อทำหน้าที่กำกับจัดสรรงบประมาณและบริหารงานสาธารณสุขในเขตจังหวัด

พัฒนาการทั้งสามแนวทางนี้ สะท้อนถึงความเชื่อถือ “องค์กร” ที่แตกต่างกัน เช่น เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง มีขนาดเล็กเกินไป ไม่สามารถจะให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เช่น การบริการด้านการศึกษาหรือการสาธารณสุข)

อุปสรรคเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้ อปท. ส่วนสำคัญเกี่ยวกับความไม่พร้อมของหน่วยราชการส่วนกลาง⁴⁴ และการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่มีความสำคัญมากนัก ตัวอย่างภารกิจที่ถ่ายโอน ได้แก่ การจัดสวัสดิการ (คนชรา คนพิการ การดูแลเด็กก่อนวัยเรียน) การสร้างซ่อมบำรุงถนนหนทางในชนบท และดูแลคลองขนาดเล็ก ฯลฯ

อุปสรรคที่สองเกี่ยวกับความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ที่มีขนาดเล็ก จำนวนประชากร บ้านเรือนและสถานประกอบการในพื้นที่มีจำนวนน้อย (เช่น ประชากรต่ำกว่าสองพันคน) สะท้อนถึงปัญหาขั้นพื้นฐาน (unsustainability) ของอบต.⁴⁵ ซึ่งทางออกในข้อนี้อยู่ที่การควบรวม (amalgamation) ให้เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้น แต่การดำเนินการในแนวทางนี้อาจจะไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองและคงจะไม่สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว (คงจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และต้องอาศัยกฎหมายและระเบียบ และฉันทานุมัติของท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องยาก มีผู้ถูกกระทบเนื่องจากสมาชิกของ อบต. ที่จะถูกควบรวมจะมีจำนวนลดลงและไม่เห็นด้วย)

อุปสรรคที่สาม เกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคคลากรให้ท้องถิ่น (ซึ่งประสบผลสำเร็จน้อย) เนื่องจากยึดหลักการความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ฝ่ายรับโอน กับฝ่ายบุคคลากรที่ถ่ายโอน ฝ่ายหลังเห็นว่าการโอนไป

⁴⁴ ในวาระการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจ จะมีข้อเสนอความเห็นหรือทักท้วงการถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. หลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนงานบัตรประจำตัวประชาชนให้กับเทศบาลตำบล (ที่เปลี่ยนสถานะจากสุขาภิบาล) เกิดปัญหาการทับซ้อนกับงานบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอ (วาระการประชุมวันที่ 16 สิงหาคม 2547)

⁴⁵ ผลลัพธ์ที่ตามมาในแง่การบริหารงานคือ ฐานภาษีท้องถิ่นแคบ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลมีจำนวนน้อยเกินไป ไม่สามารถจ้างพนักงานจำนวนมาก และไม่สามารถรับบุคคลากรเพิ่มเพราะข้อกำหนดให้จ่ายเงินเดือนค่าจ้างไม่เกินกว่าร้อยละ 40 การบริหารมีต้นทุนต่อหน่วยสูง

สังกัดท้องถิ่นทำให้เสียโอกาสการเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน และความไม่สะดวกในพื้นที่ (ชนบท ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก) สำหรับฝ่ายรับโอนนั้นก็ยังมีหลายเหตุผลที่จะไม่ยอมรับถ่ายโอน เช่น ภาระการเงินต่อค่าจ้างเงินเดือน บุคคลากรใหม่อาจจะทำงานไม่เข้ากับทีมเดิม ปัญหาจิตวิทยาเนื่องจากบุคคลากรที่ถ่ายโอนมีระดับสูง (ซีสูง) เกิดข้อเปรียบเทียบกับบุคคลากรเดิม ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นไม่มีความมั่นใจว่าจะกำกับควบคุมบุคคลากรใหม่ได้ เพราะไม่ใช่ “นาย” โดยตรง

อุปสรรคที่สี่ เกี่ยวกับ อปท. เอง ต้องยอมรับว่า หน่วยงานท้องถิ่นเองมีปัญหาเชิงโครงสร้างในตัวเองอยู่ก่อนแล้ว หนึ่ง เกี่ยวกับ “ความอยู่รอด” ของหน่วยงาน เนื่องจาก อบต. จำนวนไม่น้อยมีประชากรน้อยเกินไป ยังผลทำให้รายได้การคลังน้อยเกิน สถานะการคลังต้องพึ่งพิงกับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงเกินไป และจำนวนบุคคลากรของท้องถิ่นมีจำกัด ข้อกังวลของกลุ่มนี้คือเกรงว่าจะถูกยุบหรือบังคับให้ยุบรวมกับหน่วยงานข้างเคียง สอง เกี่ยวกับการพึ่งพิงเงินอุดหนุนและภาษีที่จัดสรรจากรัฐมาก ทำให้ขาดอิสระ นอกจากนี้ความล่าช้าของการเบิกจ่ายเงิน (budget disbursement) จากรัฐบาลเอง ยังผลทำให้การวางแผนและการทำงานของท้องถิ่นล่าช้าตามไปด้วย จำเป็นต้องโอนหมวดเงินบ่อยครั้ง สาม ระเบียบและเงื่อนไขที่มาพร้อมกับเงินอุดหนุนของรัฐเป็นอุปสรรค เช่น ข้อบังคับให้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปให้ใช้เพื่อการลงทุนเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระ (autonomy principle)

4.4. การขับเคลื่อนในอนาคต มุมมองที่ควรจะเป็น และการวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง

คงต้องยอมรับว่า การพยากรณ์อนาคตของการกระจายอำนาจนั้นมีความซับซ้อนและความไม่แน่นอนค่อนข้างสูง -- ในปี 2542 เมื่อ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตราเป็นกฎหมายทำให้ทุกคนคาดหวังว่า อปท. จะมีรายได้และภารกิจเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน (command of resources = 35% ของรายได้สุทธิรัฐบาล) เพราะมีสถานะเป็น “กฎหมาย” แต่มาถึงวันนี้ (ปลายปี 2547) ถ้าสอบถามความคิดเห็นของคนท้องถิ่นและคนที่ติดตามการกระจายอำนาจ โดยตั้งโจทย์ว่า “ท่านเห็นว่าสถานะร้อยละ 35 มีความเป็นไปได้หรือน่าเชื่อถือเพียงใด?” เชื่อว่า มีน้อยคนที่ยังมีความเชื่อมั่นในตัวเลข 35% สิ่งนี้เป็นอุทาหรณ์ว่า อนาคตเป็นสิ่งไม่แน่นอน แม้แต่ข้อบัญญัติของกฎหมายก็อาจจะแปรเปลี่ยนได้ (หรือถูกแก้ไขได้)

จะอย่างไรก็ตามการศึกษาอนาคต (future studies) เป็นหัวข้อท้าทายและเป็น “โจทย์” สำคัญของการสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปีนี้ การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะพยายามจะตอบคำถามข้างต้น ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า ภาพอนาคตของการกระจายอำนาจ และการปรับตัวของ อปท. เอง เป็นสิ่งที่อ่อนไหวต่อตัวแปรทางการเมือง (เช่น คำถามว่าใครขึ้นมาเป็นรัฐบาล?) ดังนั้นการฉายภาพอนาคต (ระยะ 10-20 ปีข้างหน้า) ของท้องถิ่นไทยและการพัฒนาในพื้นที่ จึงเป็น “ภาพซ้อน” มากกว่าภาพถ่ายที่ชัดเจน

ผู้เขียนใช้แนวทางการวิเคราะห์ดังนี้ หนึ่ง การสร้างสถานการณ์จากทัศนะ “ที่ควรจะเป็น” โดยใช้หลักทฤษฎีและข้อสังเกต/ข้อมูล (เท่าที่หาได้) ประกอบ อันได้แก่ ข้อบัญญัติของกฎหมายซึ่งสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของประชาชน นโยบายที่ “ประกาศ” เป็นลายลักษณ์อักษรของพรรคการเมือง บทสัมภาษณ์ของผู้บริหารประเทศ ฯลฯ สอง การวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง ซึ่งในบริบทการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และบทบาทของ

อปท. ที่มีต่อการพัฒนาในพื้นที่ มี “ตัวแสดง” ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก คือ รัฐบาล ระบบราชการ หน่วยงานท้องถิ่น และภาคประชาชน ทั้งนี้ข้อจำแนกหน่วยงานออกเป็นสองกลุ่ม “หน่วยเหนือ” (principal) ซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายระดับมหภาค “หน่วยปฏิบัติ” (agent) ซึ่งทำงานสนองนโยบายตามสั่ง หน่วยเหนือแม้ว่ามี “อำนาจ” เหนือกว่าหน่วยปฏิบัติ แต่หน่วยปฏิบัติ-มีข้อมูลและรู้สภาพเป็นจริงได้ดีกว่าหน่วยเหนือ ปัญหาคือ หน่วยปฏิบัติอาจจะทำงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยเหนือและการซ่อนข้อมูล (hidden information) สาม คำนี้ถึงความหลากหลาย (heterogeneity) หมายถึงมีหน่วยเหนือหลายหน่วย และหน่วยปฏิบัติจำนวนนับพันแห่ง⁴⁶ สี่ มิติเวลา กล่าวคือ ความรวดเร็วของการปรับตัวของแต่ละหน่วยงานต่างกัน โดยนัยนี้ผู้เขียนใช้หลักวิวัฒนาการเป็นกรอบการพิจารณาครั้งนี้

มุมมองที่ควรจะเป็น การปรับตัว และการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดทฤษฎีเกม

ตามนัยของกฎหมาย (และถือว่าเป็นความต้องการของประชาชน) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีบทบาทกระทำการที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้นและมีเจ้าพนักงานเพิ่มขึ้น⁴⁷ ในขณะที่ราชการส่วนกลางควรจะลดบทบาทการทำงานในพื้นที่ลง หันไปทำบทบาทการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำกับควบคุม ดูแลมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการ การวิจัยและพัฒนา ฯลฯ

ผู้เขียนเสนอความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่บทบาทของ อปท. จะขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ตามที่กำหนดในกฎหมาย แต่จะต้องให้เวลาการปรับตัว (เช่นขยายกรอบเวลาจากปี 2549 เป็นปี 2553) เหตุผลสนับสนุนคือ หนึ่ง ประชาชนไทยโดยทั่วไปคาดหวังให้ อปท. จะมี command of resources ในสัดส่วน 35% แล้วโดยปริยาย สอง คงจะเป็นเรื่องยากที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง จะประกาศนโยบายที่ไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจฯ หรือระบุว่าจะให้ อปท. มีบทบาทน้อยกว่า 35% ของรายได้สุทธิของรัฐบาล สาม การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้ อปท. ยังคงมีอยู่และมี “พื้นที่ถ่ายโอน” เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนโรงเรียน การถ่ายโอนงานด้านสุขภาพให้ท้องถิ่น การถ่ายโอนสถานีขนส่ง การถ่ายโอนการกำกับด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งหากผลักดันได้สำเร็จ (แม้แต่บางส่วน) ก็จะทำให้ command of resources ของ อปท. เพิ่มขึ้นได้อีกหลายเปอร์เซ็นต์ สี่ รัฐบาลปัจจุบันได้สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้หมู่บ้านตรง (โครงการเอสเอ็มแอล เริ่มดำเนินการในลักษณะนำร่องในเดือนตุลาคม 2547 โดยจัดสรรงบประมาณให้หมู่บ้านละ 2-3 แสนบาท ขึ้นอยู่กับขนาดเล็ก-กลาง-ใหญ่ โดยกำหนดให้เป็นงบประมาณประจำทุกปี โดยเลือกตั้งคณะทำงานในหมู่บ้านบริหารจัดการเงินส่วนนี้) ในส่วนนี้ถึงแม้ไม่ใช้การโอนเงินให้แก่ อปท.

⁴⁶ ข้อมูลจำนวน อปท. ในประเทศไทย เดือนกรกฎาคม 2547 เป็นดังนี้

- อบจ.	75 แห่ง
- เทศบาล นคร	22
เมือง	104
ตำบล	1,010
- อบต.	6,725
- การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	2

⁴⁷ หลักประสิทธิภาพ ที่กล่าวอ้างข้างต้นไปแล้ว นอกจากนี้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นเป้าประสงค์ตามกฎหมาย และยังคงบรรจุใน “นโยบายของพรรคการเมือง” แทบทุกพรรค

โดยตรง แต่หลายท่านแสดงทัศนะว่า เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนโดยตรง สมมติต่อไปว่า โครงการเอสเอ็มแอลประสบผลสำเร็จ รัฐบาลไทยรักไทยจะขยายผลออกไปทั่วทุกหมู่บ้าน ซึ่งจะยังผลให้มีการถ่ายโอนเงินปีละเกือบสองหมื่นล้านบาทจากงบประมาณแผ่นดิน (70,000 หมู่บ้าน x 250,000 บาท = 17,500 ล้านบาท) งบถ่ายโอนส่วนนี้—บางท่านเสนอความเห็นว่าจะน่าจะนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิเคราะห์การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในอนาคต

ผู้เขียนสันนิษฐานว่า การขับเคลื่อนให้ อปท. ให้มีบทบาทเพิ่มขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะถูกผลักดันต่อไป ดังนั้น เชื่อว่าเป้าประสงค์ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลยังคงจะอยู่ เพียงแต่จะมีการแก้ไขกฎหมาย (พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2548 หลังการเลือกตั้งสมัยหน้า) ให้ขยายกรอบเวลาออกไป ในส่วนของ “หน่วยงานเจ้าภาพ” คงจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือหน่วยงานที่ผลักดันนโยบายยังคงเหมือนเดิม ได้แก่ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (สกกถ.) กรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะยังทำหน้าที่สนับสนุน อปท. และการกระจายอำนาจต่อไป

สำหรับมาตรफलัดต้นของคณะกรรมการกระจายอำนาจ มีหลายประเด็นที่จะต้องขับเคลื่อน ดังจะอภิปรายเป็นข้อๆ ต่อไป

T1: การถ่ายโอนภารกิจที่ยังค้างคา ด้านการศึกษา

การถ่ายโอนภารกิจด้านศึกษามีความล่าช้า ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจและกระแสต่อต้านจากฝ่ายครูอาจารย์ ที่แสดงพลังประท้วงว่าไม่มีประสงค์จะย้ายไปสังกัดกับหน่วยงานท้องถิ่น (กทม. เทศบาล อบต.) อีกส่วนหนึ่งคือความล่าช้าของการกำหนดมาตรฐานโรงเรียน ความจริงเทศบาล (นครและเมือง) หลายสิบแห่งได้มีการจัดการศึกษาโดยมีโรงเรียนในสังกัดของตนเองอยู่แล้วเป็นเวลานาน (หลายสิบปี) โดยให้บริการการศึกษาระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษา และสามารถจัดการได้อย่างดีมีคุณภาพไม่แพ้โรงเรียนที่สังกัดหน่วยราชการอื่น

ในปี 2548 เป็นต้นไปคาดว่า อปท. จะมีบทบาทการจัดการโรงเรียนเพิ่มขึ้น โดยขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศพิจารณาความพร้อมของ อปท. ในการจัดบริการการศึกษา โดยให้ อปท. ยื่นแสดงความจำนงเพื่อรับประเมินความพร้อม⁴⁸ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าติดตามต่อไป

T2: การถ่ายโอนภารกิจที่ยังค้างคา ด้านสาธารณสุข

⁴⁸ วาระการประชุมของคณะกรรมการกระจายอำนาจ วันที่ 1 ตุลาคม 2547 มีข้อพิจารณาการเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. โดยที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศเป็นกฎกระทรวง ระบุเกณฑ์ เงื่อนไข และตัวชี้วัดความพร้อม ในส่วนของ กกถ. ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ โดยให้ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เป็นประธานคณะทำงาน จากการสำรวจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า อปท.ที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาเองและต้องการรับโอนมีจำนวน 3,000 แห่งโดยประมาณ สำหรับโรงเรียนในสังกัดของ อปท. ที่ดำเนินการอยู่แล้วมีจำนวน 500 โรงเรียนโดยประมาณ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุข มีความเป็นไปได้สองทาง หนึ่ง การเป็นหน่วยผลิตบริการรักษาพยาบาล แต่ในส่วนนี้เป็นเรื่องยุ่งยาก ใช้ทรัพยากรมาก ใช้ความรู้ทางเทคนิค การแพทย์สูง (ระดับ secondary และ tertiary health care) ในส่วนนี้เข้าใจว่า อปท. ขนาดใหญ่เท่านั้น (เช่น กทม. เทศบาลนคร ซึ่งดูแลประชากรจำนวนมาก และมีรายได้การคลังสนับสนุน) ที่มีเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ สำหรับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ บทบาทที่เป็นไปได้คือการรักษาพยาบาลขั้นปฐม การส่งเสริมสุขภาพ และงานป้องกันโรค (บางอย่าง) การขับเคลื่อนในส่วนการรักษาพยาบาลให้ อปท. เข้าใจว่าจะมีพื้นที่จำกัด

สอง ความเป็นไปได้ (มากกว่า) คือการปรับให้ อปท. มีบทบาทในฐานะผู้ซื้อบริการ กล่าวคือมีส่วนร่วมซื้อการประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้พลเมืองของตน เนื่องจากระบบบริหารจัดการปัจจุบันได้แยกแยะระหว่างผู้ซื้อบริการ (สปสช) และหน่วยให้บริการ (สถานพยาบาลที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุขและสถานพยาบาลเอกชน) ผู้เขียนเข้าใจจะมีข้อเสนอใหม่ให้ อปท. มีบทบาทด้านสุขภาพอนามัยในฐานะเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) กล่าวจำเพาะเจาะจงคือ ข้อเสนอให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับภาระให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หมายถึงการซื้อหลักประกันให้ราษฎรของตน เช่นร่วมรับภาระ 500 บาทต่อคน ในขณะที่ส่วนกลางรับภาระราว 1,000 บาทต่อคน (รวมค่าใช้จ่ายการประกันสุขภาพถ้วนหน้าประมาณ 1,500 บาทต่อคน) โดยนัยนี้ท้องถิ่นจะมีสิทธิ์มีเสียงในการบริหารด้านสุขภาพระดับจังหวัดที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปการคลังควบคู่กัน โดยขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่นในสัดส่วนเดียวกัน ขอยกตัวอย่างประกอบ เทศบาลแห่งหนึ่งมีราษฎรในสังกัด 20,000 คน หากรับภาระค่าประกันสุขภาพ 500 บาทต่อคน หมายถึง การใช้เงิน 10 ล้านบาท ทั้งนี้จะต้องขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่น (เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา) ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง⁴⁹

เนื่องจากมีความหลากหลายในหน่วยงานท้องถิ่นมาก หน่วยงานท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่มีความพร้อมและมีความประสงค์จะทำงานให้บริการด้านสุขภาพ เช่น อบจ. เทศบาลนคร หรือสหการของท้องถิ่น เนื่องจากหลักกฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นทำงานด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงควรเปิดโอกาสให้

⁴⁹ ข้อเสนอซึ่งมีสองด้านคือ Expenditure Assignment และ Revenue Assignment พิจารณารายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั่วประเทศ ตัวเลขปี 2547 เท่ากับ 126,000 ล้านบาท ในปีต่อไปคาดว่าจะเพิ่มขึ้นตามลำดับเป็น 150,000 ล้านบาทหรือมากกว่านั้น ซึ่งปัจจุบันเป็นรายได้เข้าคลังแผ่นดิน อปท. ไม่ได้มีส่วนแบ่งในภาษีนี้ แต่สมมติว่าปรับปรุงใหม่ให้เป็นภาษีแบ่ง (shared tax) โดยที่ อปท. มีส่วนแบ่ง 1/3 หมายถึงเงินรายได้จากโอนจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น 50,000 ล้านบาท จำนวนประชากรทั่วประเทศ 60 ล้านคนเศษ คำนวณตัวเลข $50,000 / 60 = 866$ บาทต่อคนซึ่งพอเพียงสำหรับการใช้จ่ายซื้อประกันสุขภาพให้พลเมืองของตนเอง ภาษีอีกชนิดหนึ่งซึ่งมีศักยภาพจะเป็นรายได้ของท้องถิ่น คือ ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะจัดเก็บจากกิจกรรมที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ของเสียและมลพิษ เป็นหัวข้อที่มีการศึกษาวิจัยมาพอสมควร มีข้อเสนอทางวิชาการให้เป็นภาษีแบ่ง (สมมติว่าแบ่งระหว่างส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่นในอัตรา 50:50) ซึ่งถ้าหากดำเนินการตามนี้ อปท. จะมีฐานรายได้ที่พอเพียงสำหรับการดูแลสุขภาพอนามัยของพลเมือง (อย่างน้อยส่วนหนึ่ง)

T3: การปรับโครงสร้างภาษีอากร ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

การปรับโครงสร้างภาษีอากรให้มีความเหมาะสมระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น (revenue assignment: central and local governments) ยังคงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่ากฎหมายภาษีอากรที่ใช้ในขณะนี้ยังเป็นโครงสร้างเดิม (สร้างขึ้นหรือมีรากฐานความคิดในยุคที่ไม่มีการกระจายอำนาจ) ที่สำคัญคือ รายได้จากภาษีอากรเกือบทั้งหมดเป็นรายได้ของส่วนกลาง ในขณะที่ฐานภาษีของท้องถิ่นแคบ (narrow tax base ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ นอกจากนี้มีภาษีที่ส่วนราชการจัดเก็บให้และภาษีแบ่ง ได้แก่ ค่าธรรมเนียมยานพาหนะ ค่าจดทะเบียนนิติกรรมซื้อขายที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และค่าภาคหลวงแร่การประมงและป่าไม้)

ความเป็นไปได้การปฏิรูปด้านภาษีอากร :

ผู้เขียนสันนิษฐานว่า จะมีข้อเสนอผลักดันการเพิ่มรายได้ให้ อปท. หลายประเด็น โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังจะอภิปรายต่อไปนี้

- **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล** ทั้งสองส่วนเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล (วงเงินรวมกันราว 3-4 แสนล้านบาท⁵⁰) เป็นความจริงที่ว่า ภาษีเงินได้ประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นรายได้ของรัฐบาล เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลต้องทำบทบาทการกระจายรายได้ (เก็บเงินจากกลุ่มรวยให้คนจน หรือกระจายจากพื้นที่ร่ำรวยนำไปเฉลี่ยให้พื้นที่ยากจน หากกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น – การเก็บรายได้จากพื้นที่หนึ่งเพื่อถ่ายโอนให้กับพื้นที่หนึ่ง คงจะเป็นไปได้ยาก) แต่ในบางประเทศกำหนดให้ฐานภาษีชนิดนี้มีลักษณะแบ่งกัน (shared tax หรือเป็นระบบ revenue sharing) โดยนัยนี้ หลักความเท่าเทียม (uniformity of tax rate / tax administration) ยังคงอยู่ เพียงแต่เสนอว่า พื้นที่ (และท้องถิ่น) ควรจะได้รับอานิสงส์ของการจัดเก็บรายได้เช่นเดียวกัน เช่น เสนอให้แบ่งรายได้ 1/3 ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ให้ อปท. ก็เป็นเหตุผลที่น่ารับฟังไม่น้อยทีเดียว ซึ่งหากเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนี้จะมีผลสนับสนุนการโอนอำนาจการคลังให้ท้องถิ่นได้ไม่น้อยทีเดียว ในทัศนะทางทฤษฎี—เคยมีการอภิปรายถึงบทบาทการกระจายรายได้ (income distribution) นั้นควรเป็นบทบาทของใคร? ในทัศนะดั้งเดิม (ความเห็นของศาสตราจารย์ Richard Musgrave) เห็นว่าควรเป็นของรัฐบาลกลาง ดังนั้นเสนอให้ภาษีเงินได้เป็นของรัฐบาลกลาง แต่ในทัศนะใหม่—ความเห็นแย้งว่าบทบาทด้านสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ รัฐบาลท้องถิ่นก็อาจจะทำได้เช่นเดียวกัน ทั้งอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดและมีข้อมูลดีกว่า (แนวความคิดของศาสตราจารย์ Mark Pauly เป็นต้น) ปัจจุบันจึงไม่มีข้อสรุป (ในเชิงทฤษฎี) ที่ชัดเจนว่า การ

⁵⁰ ตัวเลขสถิติการคลังปี 2547 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเท่ากับ 126,000 ล้านบาท ส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคลเท่ากับ 261,000 ล้านบาท – หมายเหตุ ตัวเลขนี้ได้ปรับเศษที่ต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาท) ดูเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง www.fpo.go.th

กระจายรายได้จะต้องเป็นบทบาทของรัฐบาลกลางเท่านั้น⁵¹ และจากผลการสำรวจโครงสร้างภาษีอากรในหลายสิบประเทศพบว่า หลายประเทศกำหนดให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็น “ภาษีแบ่ง” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเป็นรายได้ของรัฐบาล (ผลการสำรวจของ Anwar Shah และคณะวิจัยของธนาคารโลก)

- **ภาษีทรัพย์สิน (property tax)** ปัจจุบัน อปท. (ยกเว้น อบจ.) มีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องถิ่น แต่ภาษีทั้งสองแหล่งนี้มีจุดอ่อนหลายประการซึ่งทำให้ผลการจัดเก็บรายได้ไม่น้อยเกินไป สาเหตุเพราะ หนึ่ง ความรั่วไหลเนื่องจากมีข้อยกเว้น (tax exemption) มาก เมื่อคำนวณเป็นอัตรา tax compliance ต่ำ (น้อยกว่า 20%) สอง การคำนวณภาระภาษีคิดมูลค่าที่ดินที่ย้อนในอดีตที่ยาวนาน⁵² ทำให้มูลค่าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และรายได้ต่ำเกินไป สาม การคำนวณฐานภาษี คิดจาก “ค่ารายปี” ซึ่งเป็นการคำนวณตามรายได้ (income tax base) โดยนัยนี้การเป็นเจ้าของบ้าน กับการให้เช่าบ้าน จึงมีผลแตกต่างกัน โดยที่ส่วนแรกได้รับการยกเว้นแต่การให้เช่าบ้านต้องเสียภาษี – ซึ่งก็เป็นจุดอ่อนหนึ่งในแง่ tax incidence analysis กล่าวคือ ผู้เช่าต้องเสียภาษีนี้ ในขณะที่เจ้าของบ้านได้รับการยกเว้น โดยนัยนี้หากเปลี่ยนฐานเป็น wealth base จะมีความเสมอภาค) ในส่วนนี้ได้มียกร่างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง⁵³ ซึ่งรวมภาษีทั้งสองเข้าด้วยกัน และปรับให้การคำนวณฐานภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สิน และใช้หลักการ “ไม่ยกเว้น” ดังนั้นฐานรายได้ภาษีชนิดใหม่จะเพิ่มขึ้น⁵⁴ (tax compliance rate จะสูงขึ้นกว่าเดิม)
- **ภาษีสิ่งแวดล้อม** เป็นข้อเสนอใหม่ให้จัดเก็บภาษีจากกิจกรรมที่ “ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” ซึ่งในส่วนนี้ได้มีการค้นคว้าวิจัยไปพอสมควร โดยมีข้อเสนอให้จัดเก็บจาก ซากหรือวัสดุบรรจุภัณฑ์ (packaging tax) ภาษีผลิตภัณฑ์ร่วมกับการประกันการซื้อคืน (product charge and buy-back guarantee scheme) นัยสำคัญคือการเก็บภาษี “การทิ้ง” ซากหรือซากสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ซากแบตเตอรี่รถยนต์ ซากแบตเตอรี่มือถือ น้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้ว ซากคอมพิวเตอร์ ซากโทรทัศน์ ฯลฯ หมายถึงให้รวมภาษีการทิ้งไว้ใน “ราคาผลิตภัณฑ์” ล่วงหน้า นำเงินรายได้ดังกล่าวเข้ามาเป็นกองทุน Earmarked fund เพื่อทำหน้าที่รวบรวม-

⁵¹ ความจริงคือ มาตรการกระจายรายได้ ทำได้สองมิติ มิติแรก คือการถ่ายโอนรายได้ โดยจัดเก็บภาษีจากพื้นที่ร่ำรวยและนำไปใช้จ่ายเฉลี่ยหรือแบ่งให้กับพื้นที่ยากจน ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลกลางจะทำงานได้ดีกว่า สำหรับมิติที่สองเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม สามารถดำเนินการได้ในระดับรัฐบาลภูมิภาค/รัฐบาลท้องถิ่น ข้อเสนอของศาสตราจารย์ Pauly น่าจะหมายถึงส่วนหลัง

⁵² อิงราคาที่ดินเมื่อสิบกว่าปีที่แล้ว

⁵³ ภาษีนี้ได้มีคิดและการยกร่างมาเป็นเวลานาน (นับสิบปีตั้งแต่รัฐบาลชวน หลีกภัย) แต่ไม่ได้รับการผลักดันทางการเมืองอย่างจริงจัง เนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภานิติบัญญัติ โดยอ้างความเดือดร้อนของประชาชนยากจนที่จะต้องถูกเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถ้วนหน้า แต่ความจริงภาระภาษีชนิดนี้จะตกหนักกับคนรวยและมีทรัพย์สินมากกว่าคนจน

⁵⁴ วาระการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจ วันที่ 28 ตุลาคม 2547 มีรายงานความก้าวหน้า ร่าง พรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีข้อเสนอฐานภาษีคำนวณจากมูลค่าทรัพย์สินตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด มี โครงสร้าง อัตราภาษีระหว่าง 0.025 ถึง 0.1 สำหรับเขตที่เจริญมาก เจริญปานกลาง และเจริญน้อย ข้อยกเว้นลดหย่อนภาษี—มีมาตรการบรรเทาภาษีในห้าปีแรก การประกาศยกเว้นหรือลดอัตราในกรณีการประกอบเกษตรกรรม ได้รับความเสียหาย เป็นต้น

จัดเก็บซากเหล่านี้ซึ่งเป็นของเสียอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ที่แตกต่างออกจาก “ถังขยะเทศบาล” และนำไปบำบัดอย่างถูกวิธี ในปัจจุบัน—ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก ต้องทิ้งซากหรือกากเหล่านี้ในถังขยะเทศบาล ซึ่งไม่ใช่เป็นวิธีจัดการที่ถูกหลักสิ่งแวดล้อม ในระบบจัดการแบบใหม่ ซึ่งเสนอให้เป็นการผลิตระดับชาติร่วมกับท้องถิ่น โดยหนี้ อปท. จะมีบทบาทและคัดแยกขยะโดยแยกของเสียอันตราย (hazardous waste) ออกจากขยะทั่วไป และให้มีส่วนแบ่งในค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บระดับชาติ – หมายเหตุ ภาษีสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นระดับชาติ หมายถึงจัดเก็บทั่วไป อัตรา uniform ไม่ใช่ปล่อยให้แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งจะเป็นปัญหาการจัดการ เช่น การเลี้ยงไม่จัดเก็บหรือการส่งออกภาษี (tax exporting)

- ระบบเงินอุดหนุนที่ใช้หลักเสมอภาค (Fiscal equalization grant) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (intergovernmental grant / transfer) เป็นสิ่งจำเป็นและแพร่หลายในทุกประเทศ เนื่องจากฐานรายได้ของท้องถิ่นไม่พอเพียง อีกเหตุผลหนึ่งคือสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันมาก รายได้จึงยากที่จะเท่าเทียมกัน ดังนั้นการให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินแก่อปท. เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทั่วประเทศได้รับบริการขั้นต่ำเท่าเทียมกัน เช่น การเข้าถึงน้ำประปาถือว่าเป็น minimum basic needs ของทุกคน ดังนั้นโดยหลักการ--เทศบาล และ อบต. จะต้องสามารถจัดบริการนี้ได้และอย่างทั่วถึง การให้บริการของท้องถิ่นอาจจะขาดทุนหรือกำไร ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆเช่นความหนาแน่นของพลเมือง ทำนองเดียวกับการจัดบริการการศึกษาหรือสาธารณสุขมูลฐาน สำหรับโครงการเงินอุดหนุนของไทยต่อ อปท. นั้น ปัจจุบันดำเนินการผ่านกระทรวงมหาดไทย (เนื่องจาก พรบ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน 2502 ไม่ได้เปิดโอกาสให้อปท. เป็นหน่วยรับการสนับสนุนโดยตรง) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้อปท. ที่ผ่านมามีจุดอ่อนหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข หนึ่งใน การจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific and project based grant) ซึ่งเป็นการจัดสรรที่มีอคติเอื้อต่อหน่วยงานใหญ่ (ไม่เอื้อต่อหน่วยงานขนาดเล็ก) เนื่องจากหน่วยงานใหญ่สามารถเขียนโครงการที่ดูดีหรือมีแรงจูงใจของการวิ่งเต้น (ล๊อบบี้) สูงกว่าหน่วยงานขนาดย่อม สอง น้ำหนักของการให้เงินที่อิงหลักเสมอภาค (equalization grant, การปรับสภาพเดิมที่ไม่เท่าเทียม ให้เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน) ยังมีน้อยเกินไป ภาพรวมคือมีภารกิจปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยลดการใช้ดุลยพินิจ ให้เป็นการทั่วไป (โดยที่ อปท. ไม่ต้องทำข้อเสนอโครงการ) และการจัดสรรเงินโดยอิงฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัด

T4: ภาคประชาสังคมกับการทำงานของ อปท.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ อปท. เป็นเงื่อนไขจำเป็น แต่ในสภาพเป็นจริงต้องยอมรับว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีบทบาทมากนักนอกเหนือไปจากการใช้สิทธิ์เลือกตั้งหรือการเข้าร่วมประชุมตามที่ได้รับเชิญ อาจจะเนื่องจากเห็นว่ากระบวนการทำงานเป็นตามระเบียบราชการ (ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่คุ้นเคย) อีกอย่างหนึ่งประชาชนต้องทำมาหากิน ไม่มีเวลา

การพัฒนาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้หลายทางและความจริงมีเทคนิคและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นแล้วในหลายพื้นที่ อาทิเช่น ก) การประชาสัมพันธ์ โดยให้ข่าวสารข้อมูลที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย เช่นเอกสารแผ่นพับ⁵⁵ การออกข่าวเสียงตามสาย ข) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยระดมความคิดเห็นจากประชาชน ค) การตั้งชุมชนและถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้โดยให้แรงจูงใจที่เหมาะสม⁵⁶ ในส่วนของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้มีประกาศแต่งตั้งเครือข่ายการกระจายอำนาจภาคประชาชน ในทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ⁵⁷

จากผลงานวิจัยของ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2547) เรื่อง*วิถีใหม่ของท้องถิ่น* โดยจัดทำบันทึกข้อมูลความริเริ่มใหม่ๆกว่า 500 กรณีศึกษาทั่วประเทศ พร้อมกับสรุปว่า หน่วยงานท้องถิ่นประมาณ 20% มีความริเริ่มการบริหารจัดการแบบใหม่ ในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

T5: การควบรวมหน่วยงานท้องถิ่น และการทำงานเชิงสหการของท้องถิ่น

การควบรวม (amalgamation) ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กเกินไป (เช่น อบต.ที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่าสองพันคน และมีรายได้ต่ำ) เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งได้มีการอภิปรายถึงค่อนข้างมาก และมีข้อเสนอที่ชัดเจนให้ควบรวม เหตุผลสนับสนุน เกี่ยวกับประสิทธิภาพและใช้หลักประหยัดจากขนาด ความจริงปัญหาเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หลายประเทศที่มีประสบการณ์กระจายอำนาจมาก่อนล้วนเคยผ่านประสบการณ์เช่นนี้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่นในอดีตเคยมีจำนวนเทศบาลนับหมื่นแห่ง ปัจจุบันเหลือเพียงสามพันแห่งเศษ ในสหรัฐเคยมีหน่วยงานท้องถิ่นหลายหมื่นแห่ง – จำนวนท้องถิ่นมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกัน

ปัญหาทางปฏิบัติคือ ผู้บริหาร อบต. ที่จะถูกยุบรวมอาจจะคัดค้าน แต่สิ่งนี้ไม่น่าจะเป็นปัญหาใหญ่ และสามารถแก้ไขได้โดยการประชาสัมพันธ์ให้เข้าใจ ทำให้ประชาชน“ยอมรับ” โดยชี้แจงว่าไม่ได้หมายถึงการยุบทั้ง ประชาชนยังจะได้รับบริการที่ดีจากท้องถิ่นเช่นเดิม

T6: ความริเริ่มและนวัตกรรมการบริหารจัดการของท้องถิ่น

ในภาคธุรกิจ จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่ม พัฒนาสินค้าหรือบริการ หรือสร้าง options ใหม่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแข่งขัน แต่ในภาคราชการ—ความรู้สึกว่าจะต้องแข่งขันกันมีน้อย ดังนั้น เราไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในปัจจุบันได้มีข้อเสนอการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งหวังให้มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงาน กพร. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลักดันการปฏิรูประบบราชการ เป็น

⁵⁵ เทศบาลหนองบัวใต้ จังหวัดตาก จัดทำเอกสารแผ่นพับที่ระบุโครงการพัฒนา จำแนกตามหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนรับทราบว่าได้จัดสรรโครงการในแต่ละหมู่อย่างไร วงเงินเท่าใด

⁵⁶ เทศบาลเมืองน่าน ได้ประสานความร่วมมือกับชุมชนห้าหน้าที่จัดเก็บและรวบรวมขยะ โดยมอบอำนาจการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะให้กับกลุ่มประชาคม และแบ่งรายได้ให้กับประชาคม

⁵⁷ ประกาศของ กกท. วันที่ 6 ตุลาคม 2547 ลงนามโดย นายจาตุรนต์ ฉายแสง ประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานผลิตภัณฑ์ พรก. การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 2546) พร้อมกับสร้างระบบกำกับตรวจสอบคุณภาพ (ใช้เครื่องชี้วัดต่าง ๆ) รวมถึงการให้รางวัล/โบนัสเป็นหน่วยงาน (team performance) ฯลฯ กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงภาคราชการท้องถิ่นด้วย

ในสองปีที่ผ่านมา (2546 และ 2547) คณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้เสนอให้จัดสรรเงินรางวัลปีละ 500 ล้านบาท ให้แก่ อปท. ที่มีการปกครองแบบธรรมาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจทางบวกต่อหน่วยงานท้องถิ่น เท่าที่ผู้เขียนได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการประกวดธรรมาภิบาลของท้องถิ่น เห็นว่ามาตรการนี้มีส่วนสนับสนุนความตื่นตัวของ อปท. ได้ดีทีเดียว

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า ความริเริ่มและนวัตกรรมการบริหารจัดการใน อปท. อาจจะทำได้ง่ายกว่า และมองเห็นผลได้ชัดเจนกว่าราชการส่วนกลาง เนื่องจากสินค้าสาธารณะท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็น “บริการที่เป็นรูปธรรม” และพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน ผลงานวิจัยของ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2547) เรื่องวิถีใหม่ของท้องถิ่น โดยจัดทำบันทึกข้อมูลความริเริ่มใหม่ๆ จำนวนมากกว่า 500 กรณีศึกษาจากทั่วประเทศ พร้อมกับระบุแหล่งข้อมูลและบุคคลที่สามารถติดต่อหรือสืบค้นได้ พร้อมเสนอข้อสังเกตว่า หน่วยงานท้องถิ่นประมาณ 20% ได้มีความริเริ่มในการบริหารจัดการแบบใหม่

T7: การปรับกฎระเบียบของท้องถิ่นโดยส่วนกลางในแนวทางให้อิสระท้องถิ่น (local autonomy)

ข้อสังเกต การทำงานของ อปท. ในสถานะปัจจุบันมีระเบียบที่ครอบงำมากเกินไป ทำให้ขาดอิสระการบริหารจัดการ ทำให้เกิดความล่าช้าการปฏิบัติ หรือเป็นอุปสรรคต่อความคิดริเริ่มใหม่ๆ ระเบียบเหล่านี้เชื่อว่าจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข

4.5 การเติบโตจากภายในองค์กร ปัจจัยเชิงสถาบันและมุมมองวิวัฒนาการ

ประเด็นที่กล่าวข้างต้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกฎกติกาซึ่งมาจากเบื้องบนหรือ “ภายนอก” อปท. ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานของ อปท. แต่การพัฒนาที่แท้จริงของ อปท. ต้องเกิดจากภายใน หมายถึง การเพิ่มขีดความสามารถการทำงานของ อปท. เอง การเป็นที่การยอมรับและได้รับความร่วมมือจากประชาชน ความคิดริเริ่ม การนำความรู้และเทคโนโลยีใหม่ไปประยุกต์ใช้ สิ่งเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับกับ “สถาบัน” “ผู้บริหารและทีมงาน” “กติกา” และ “ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง อปท. กับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่” ทั้งนี้ต้องยอมรับว่ามีมิติเวลาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ การทดลองเปลี่ยนแปลงใหม่ๆซึ่งจะใช้เวลาพิสูจน์ว่าสำเร็จหรือไม่ การตัดสินใจขึ้นอยู่กับทัศนคติยอมรับการเปลี่ยนแปลง และ learning curve ด้วยเหตุผลเช่นนี้กรอบการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ และการวิเคราะห์เชิงวิวัฒนาการ น่าจะเหมาะสมที่จะนำมาประกอบในการวิเคราะห์ อปท.

ผู้เขียนได้อภิปรายข้างต้นว่า นวัตกรรมจัดการเป็นสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าใน อปท. มากกว่าในราชการส่วนกลาง “วิถีใหม่ของท้องถิ่น” เกี่ยวข้องกับความคิดริเริ่มด้านการจัดการของ อปท. เช่น การให้บริการรูปแบบใหม่ กิจกรรมใหม่ เช่น ปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาการเมือง การให้ข่าวสารข้อมูลและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม คำว่า “ใหม่” ในที่นี้สะท้อนว่าบริการหรือกิจกรรมนั้นเป็นของใหม่ในพื้นที่ เดิมไม่มี แต่ว่ากิจกรรมใหม่นั้นอาจจะเคยมีตัวอย่างเกิดขึ้นในพื้นที่อื่นๆ ผู้นำในท้องถิ่นคิดหรือเห็นว่าดี

จึงนำมาดำเนินการหรือปรับปรุงใช้ในพื้นที่ของตนเอง เพื่อให้มีเกณฑ์พิจารณาว่ากิจกรรมอะไรคือวิถีใหม่? วิถีใหม่ของท้องถิ่นพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ข้อ หนึ่ง กิจกรรมนั้นมีความต่อเนื่องหรือไม่ เป็นโปรแกรม (program activities) มากกว่าการทำงานครั้งเดียว (single event) สอง เป็นกิจกรรมที่มีคุณค่าและคุณประโยชน์ต่อสังคม เช่นการสร้างรายได้ การพัฒนาสภาพสิ่งแวดล้อม พัฒนาคณะและอาชีพ รวมถึงการพัฒนาทางการเมือง สาม องค์ประกอบของท้องถิ่นมีส่วนสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและการเป็นพันธมิตรขึ้น สี่ นวัตกรรมจัดการเกิดขึ้นได้เองโดยสมัครใจ โดยไม่มีหน่วยงานใดบังคับหรือชี้นำ (เช่น ราชการส่วนกลางสั่งการให้ อบต. ทำ)

เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่และทฤษฎีวิวัฒนาการ⁵⁸ มีแนวทางและข้อพิจารณาสำคัญๆ ดังนี้

- การให้ความสำคัญของสถาบัน (institution, agency) ในบริบทนี้คือ อบต. และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานเชิงรุกหรือการพัฒนาการบริการใหม่ๆ การยอมรับการเปลี่ยนแปลง ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในอดีต พื้นฐานความรู้และทัศนคติการทำงาน บางคนบางหน่วยงานมีวิสัยทัศน์กว้างไกลชอบทำงานเชิงรุก นอกจากนี้ปัจจัยสนับสนุนของประชาชนและการเมืองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญ แฝงอยู่ในข้อความนี้คือความสามารถของหน่วยงานและบุคคลที่หลากหลายและแตกต่างกัน⁵⁹
- การให้ความสำคัญของกฎระเบียบ (rule of the game) ซึ่งเป็นกรอบการทำงานของสถาบัน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกติกาการทำงานของท้องถิ่นกำหนดโดยรัฐบาล และหน่วยราชการส่วนกลาง และสภาพการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นการวิเคราะห์และประเมินการทำงานต้องเข้าใจบริบททางการเมือง ประกอบกับเข้าใจหลักเศรษฐศาสตร์การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ความคุ้มค่าของเงิน
- การให้ความสำคัญกับระบบแรงจูงใจ (incentive system ซึ่งครอบคลุมเงิน โบนัส รางวัลที่ไม่เป็นเงิน) หนึ่งการบริหารเมืองหรือชุมชนในเขตชนบทมีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มี“ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” (stakeholders) นอกเหนือจากประชาชนในท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น

⁵⁸ ขออ้างอิงคำอธิบาย “เศรษฐศาสตร์วิวัฒนาการ” ด้วยข้อความดังนี้ Evolutionary economics typically aims at understanding, explanation and prediction of changes in elements of the institutional context (norms, values, legal rules) or in institutional arrangements such as contracts, firms, and labour unions. It is investigated how institutional arrangements evolve and either persist or change within a given institutional context. [Groenewegen and Vroman, 1999, p.1] ทฤษฎีวิวัฒนาการได้กล่าวถึง กลไกของการเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยแยกแยะออกเป็นสองประเภท ก. การคัดเลือกวิธีการ (พันธุ์) ที่เหมาะสม ข. การสร้างลักษณะพิเศษ (ความแตกต่าง/หลากหลายหรืออัตลักษณ์ของตนเอง) ไม่เหมือนกับหน่วยงานอื่น

⁵⁹ ปรัชญาความคิดแบบ pluralism

- การคำนึงถึงต้นทุนค่าเสียหาย (transaction costs)⁶⁰ เช่น การเร่งรัดการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ มีค่าใช้จ่าย มีความยากลำบากกว่าจะทำให้ประชาชนยอมรับและร่วมมือ
- การให้ความสำคัญกับด้านข่าวสารข้อมูล และยอมรับสภาพความไม่สมมาตรของข้อมูล (informational asymmetry)⁶¹
- กรอบวิเคราะห์ที่เน้น “การปรับตัว” (adaptation process) ซึ่งต่างจากการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์แบบเดิม (นีโอคลาสสิก) ที่เน้นความเข้าใจถึงดุลยภาพ (equilibrium)⁶²
- ให้ความสำคัญกับมิติเวลา และการเรียนรู้ (learning process)

บทบาทของ อปท. ในการพัฒนาพื้นที่

การประชุมวิชาการของ TDRI ครั้งนี้ให้ความสำคัญกับมิติพื้นที่ (spatial dimension of development) ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะสนับสนุน เท่าที่ผู้เขียนสังเกตเรามีความรู้และข้อมูลระดับประเทศค่อนข้างดี การตัดสินใจนโยบายมักจะอิงจากค่าเฉลี่ย (national average) แต่ขาดข้อมูลระดับพื้นที่ซึ่งมีน้อยเกินไป ซึ่งอาจจะเกิดภาพลวงตา ตัวอย่างเช่น การพิจารณาอัตราความยากจน ค่าเฉลี่ยระดับประเทศเท่ากับร้อยละ 10 แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายพื้นที่/จังหวัด อัตราความยากจนอาจสูงถึง 30-40% และสำหรับ “ครัวเรือนคนจน” นั้นอัตราความยากจนเท่ากับ 100% นโยบายสังคม/สวัสดิการจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับคนจน/ด้อยโอกาสตามหลักการ maximin การสร้างข้อมูลระดับพื้นที่ช่วยให้เราเข้าใจความเหลื่อมล้ำ และช่วยลดอคติในการกำหนดนโยบาย

บทความนี้ตั้งเป็นข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับบทบาทของ อปท. ต่อการพัฒนาพื้นที่ในอนาคตดังนี้

H1: อปท. จะมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรระดับจังหวัดเพิ่มขึ้น และบทบาทการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่มีแนวโน้มเพิ่ม (increasing economic inequality between regions)

⁶⁰ แฝงในกรอบคิดนี้คือ transaction costs ของแต่ละคนไม่เท่ากัน ดังนั้น แรงจูงใจที่จะทำให้คนสนใจการเมืองท้องถิ่นหรือเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เท่ากัน ดังตั้งข้อสังเกตข้างต้นว่า ทนายความ ผู้เคยผ่านงานราชการ จะมีแนวโน้มเข้ามาเล่นการเมืองท้องถิ่นมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับระบบบริหาร มี transaction costs ต่ำกว่า

⁶¹ การมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ประชาชนรู้ว่ากิจกรรมที่เทศบาล/อบต. กระทำนั้น มีคุณค่าเพียงใดในทัศนะของผู้ใช้บริการ แต่ไม่รู้หรือไม่สนใจว่าวิธีการจัดทำโครงการ ไม่รู้ว่าจะจ่ายงบประมาณอย่างไร เบิกจ่ายอย่างไร ทางฝ่ายผู้บริหาร อปท. เข้าใจกระบวนการเบิกเงินและการทำงาน แต่ไม่รู้ value function ของสินค้าได้ดีเท่ากับฝ่ายผู้ใช้บริการ

⁶² กรอบคิดแบบ NIE ไม่ได้โจมตีหรือโต้แย้งกับแบบจำลองนีโอคลาสสิก ที่สันนิษฐานพฤติกรรมของผู้ผลิต/ผู้บริโภค ยึดหลักการ rationality การจัดสรรทรัพยากรตามหลักการนี้ จุดที่เหมาะสมเรียกว่า ดุลยภาพ ซึ่งจะไม่เปลี่ยนแปลง ยกเว้นมีสาเหตุภายนอกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่กรอบคิดแบบ NIE เห็นแตกต่างกัน คือเห็นว่า ดุลยภาพ ไม่ค่อยจะมีความหมายเท่าใดนัก ดังนั้นไม่ควรจะเสียเวลาค้นหาดุลยภาพ เพราะในโลกเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตัวอย่างเช่น หน่วยธุรกิจจะค้นคว้าวิจัยเพื่อให้ได้สินค้าใหม่ (สร้างนวัตกรรม) ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเพราะว่า “กำไรลดลง ดังนั้นหน่วยธุรกิจจะค้นคว้าวิจัยเพื่อเพิ่มศักยภาพการตลาด” การเปลี่ยนแปลงและลอกเลียนเกิดขึ้นตลอดเวลา มีผู้นำ-ผู้ตาม มีพลวัตตลอดเวลา

ขยายความ บทบาทของ อปท. ในระดับพื้นที่จังหวัด—ในสถานะปัจจุบันสูงกว่าในอดีต command of resources ของ อปท. รวมกันเทียบกับรายจ่ายของภาครัฐในระดับจังหวัด สูงกว่า 24%⁶³ อยู่แล้ว สำหรับคนที่ทำงานหน่วยราชการระดับอำเภอ/จังหวัดย่อมตระหนักดีว่า อบจ. เทศบาล หรือ อบต. มีเงิน “มาก” หรือเกิดความรู้สึกว่าเป็น “ถุงเงิน” หลายกรณีหน่วยราชการระดับอำเภอ/จังหวัดเป็นฝ่ายขอรับเงินอุดหนุนจาก อบจ. เทศบาล และ อบต. ในการทำกิจกรรมสังคมต่างๆ ในอนาคตเมื่อการถ่ายโอนภารกิจสมบูรณ์—บทบาทของ อปท. จะยิ่งทวีคูณแน่นอน นอกจากนี้ อปท. ยังมีข้อได้เปรียบกว่าหน่วยงานจังหวัดในแง่ความมีอิสระการใช้จ่ายเงินสูง (การอนุมัติและตรวจสอบสิ้นสุดโดยสภาท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในพื้นที่ ต่างจากหน่วยงานสาขาจังหวัดที่ต้องรับการอนุมัติจากกรม)

แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่ยังคงอยู่และน่าจะสูงขึ้นมากกว่าลดลง เหตุผลคือกลไกการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสร้างความเสมอภาค (equalization measure) ในบ้านเรามีน้อยเกินไป ยิ่งไปกว่านั้นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนที่ผ่านมามีอคติเอื้อต่อพื้นที่ (จังหวัด) เจริญ⁶⁴ เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ที่ขอเป็นโครงการ) มีอคติเอื้อองค์กรขนาดใหญ่มากกว่าขนาดเล็ก

อนึ่งในการศึกษาความสามารถการผลิตระดับจังหวัด (โดยใช้ข้อมูล longitudinal data, 2537-2542) พบว่า ความเหลื่อมล้ำของ GPP per capita มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (ไม่ใช่ลดลง) บ่งชี้ว่า กระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (catching up hypothesis) ไม่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย ในแบบจำลองพบว่า การกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรม⁶⁵ (ในภาคตะวันออก กรุงเทพฯและปริมณฑล) เป็นปัจจัยสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่สนับสนุนความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของจังหวัด

H2: บทบาทด้านกำกับควบคุม (regulatory role) ด้านสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองของ อปท. มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น

ขยายความ คาดว่าบทบาทการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความจริงในพรบ. ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535 ได้ระบุให้แหล่งกำเนิดมลพิษบันทึกข้อมูลการผลิต-การกำเนิดของเสีย-การกำจัดของเสียทุกวันและให้รายงาน “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึง อปท. ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง แต่การปฏิบัติการตามกฎหมายยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากยังมีได้จัดทำประกาศกฎกระทรวง กำหนดแบบรายงานและชนิดของมลพิษที่จะต้องรายงาน⁶⁶ ในอนาคตคาดว่ากำกับตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้มข้นกว่า

⁶³ ในวงเงินงบประมาณแผ่นดินประมาณหนึ่งล้านล้านบาทนั้น – รายจ่ายที่ส่งไปให้พื้นที่จังหวัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น (เนื่องจากภาครัฐมีรายจ่ายที่ไม่มีพื้นที่ เช่น รายจ่ายด้านการทูต ยุติธรรม กลาโหม การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รายจ่ายการวิจัยและพัฒนา ..รายจ่าย pure public goods) ดังนั้น เมื่อหักรายจ่ายรายการเหล่านี้ จึงเป็นรายจ่ายที่ส่งไปตามพื้นที่จังหวัด ซึ่งต่ำกว่าหนึ่งล้านล้านบาท

⁶⁴ ดูรายงานผลการศึกษาวิจัยของบริษัทที่ปรึกษา เสนอต่อสำนักงานงบประมาณ ปี 2541-42

⁶⁵ บทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2545)

⁶⁶ ในประเทศที่มีระบบรายงานและตรวจสอบสิ่งแวดล้อมที่ตีจะกำหนดเงื่อนไขให้โรงงานและแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดทำรายงานเป็นประจำ (เช่นทุกเดือน) โดยระบุชนิดของ pollutants ปริมาณการปล่อยและวิธีการกำจัด เช่น หน่วยงาน Environmental Policy Agency (EPA) ของสหรัฐ

ในปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลทำให้ อปท. มีภารกิจการดูแลสิ่งแวดล้อมและต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น⁶⁷

ทำนองเดียวกัน อปท. จะมีบทบาทด้านวางผังเมือง การใช้ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ชัดเจนเนื่องจากประชากรส่วนใหญ่จะอาศัยในเขตเมืองมากกว่าชนบท

H3: อปท. จะมีบทบาทการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของ อปท. เพิ่มขึ้น

ขยายความ ควบคู่กับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจให้ภูมิภาค (จังหวัดซีอีโอ) โดยให้จังหวัดเป็นเจ้าภาพการทำงานเชิงบูรณาการในพื้นที่ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด) โดยหลักอุดมคติผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำบทบาทผู้นำในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ริเริ่มและผลักดันการลงทุนร่วม (joint investment projects) ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งหมายถึงการนำทรัพยากรในจังหวัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งในพื้นที่จังหวัด—อปท. มีบทบาทที่สำคัญยิ่ง

จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการบางจังหวัด ได้รับข้อสังเกตว่า สิ่งที่สำคัญขณะนี้ยังไม่ใช้การบูรณาการที่สมบูรณ์ มีข้อจำกัดการทำงานของทีมผู้ว่าซีอีโอหลายประการ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรต่อจังหวัด (ประมาณ 30 ล้านบาท) ไม่มากพอที่จะดำเนินการอะไรได้มากนัก เพื่อส่งเสริมให้พื้นที่ได้ทำงานอย่างเต็มความสามารถจำเป็นต้องปฏิรูประบบงบประมาณด้วย ซึ่งในขณะนี้รวมศูนย์ มีข้อเสนอให้ต้องปรับปรุงวิธีการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ให้จังหวัดเป็นหน่วยที่รับงบประมาณ (เช่นเดียวกับกรม)⁶⁸ ซึ่งจะช่วยให้พลังให้จังหวัดอย่างจริงจัง) และเท่าที่ผู้เขียนทราบสำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้แสดงความสนใจทำการศึกษาวิจัยแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดิน ให้ทันสมัยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและลดการรวมศูนย์ และลดอำนาจการวินิจฉัยสั่งการที่อาจจะไม่มีความเป็นธรรม ขาดหลักวิชา และอิงการเมืองมากเกินไป⁶⁹ ข้อเรียกร้องเหล่านี้สะท้อนถึงความต้องการของในภาควิชาการและประชาชนที่อยากจะเห็นการเปลี่ยนแปลงการทำงานของภาครัฐรูปแบบใหม่

H4: การบริหารโดยใช้ความรู้ ข้อมูล และเครื่องชี้วัดเป็นฐานของการตัดสินใจ

ขยายความ ตามหลักที่ควรจะเป็น—การบริหารและการตัดสินใจนโยบายควรจะต้องอิงหลักวิชาการ ข้อมูลเชิงประจักษ์และเครื่องชี้วัด ในภาครัฐและระบบราชการไทยที่ผ่านมา—การใช้ข้อมูลและหลักวิชาการในกระบวนการตัดสินใจน้อยเกินไป ในสภาพเป็นจริง—หน่วยงานต่างๆเริ่มมีความตื่นตัวการนำความรู้ข้อมูลและเครื่องชี้วัดมาใช้ (อย่างน้อยที่สุดเพื่อสะท้อนความทันสมัยและปรับตัวขององค์กร) ความตื่นตัวนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากมีระบบตรวจสอบและการผลักดันการปฏิรูปภาครัฐ (เช่น กพร.) จึงเกิดกระบวนการปรับตัว ผู้เขียนเสนอข้อสังเกตว่า อปท. อยู่ในฐานะที่จะพัฒนาฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัดได้ง่ายกว่าหน่วยราชการส่วนกลางเนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบชัดเจนและให้บริการสาธารณะที่เป็นรูปธรรมชัดเจน (local public goods) ดังนั้น ถ้า

⁶⁷ เท่าที่ผู้เขียนเข้าใจและจากประสบการณ์ดูงานในประเทศญี่ปุ่น พบว่าผู้เชี่ยวชาญด้านจัดการสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่นส่วนใหญ่จะสังกัดเทศบาลมากกว่าสังกัดกระทรวง

⁶⁸ ข้อเสนอการแก้ไขมาตรา 4 ของ พรบ. วิธีการงบประมาณ 2502

⁶⁹ การจัดสรรงบประมาณให้พื้นที่แบบ “ทัวร์นทขมัน”

หน่วยงานท้องถิ่นมีความตั้งใจจะทำ จะก้าวหน้ารวดเร็วกว่าราชการส่วนกลาง หนึ่ง อปท. ทำงานในบรรยากาศแบบ “ประกวด” (contestable) ที่ค่อนข้างชัดเจน ผู้เขียนจึงสันนิษฐานว่าการขับเคลื่อนของ อปท. ด้านนวัตกรรมการบริหารจัดการ-การสร้างฐานข้อมูล-และเครื่องชี้วัดจะมีความเป็นไปได้สูง (อาจจะเริ่มในหน่วยงานชั้นนำ 10-20% ก่อน และจะมีการทำตามในภายหลัง)

คล้ายคลึงกับข้อสันนิษฐาน H1 เนื่องจาก อปท. มีจำนวนมากและหลากหลาย ดังนั้น แบบแผนการพัฒนาองค์กรให้ทันสมัยระหว่าง อปท. ก็อาจจะแตกต่างกันมาก กล่าวคือมีบางองค์กรที่ล้ำสมัย ทันสมัย และล้ำสมัย เป็น inequality อีกรูปแบบหนึ่งที่จะมีแนวโน้มสูงขึ้น

H5: การพัฒนาความสามารถองค์กร ผ่านการระดมองค์ความรู้ระดับท้องถิ่น

ขยายความ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น ถือว่าเป็น “บทเรียนใหม่” สำหรับประเทศไทย ซึ่งทุกฝ่ายล้วนอยู่ในขั้น “ลองผิดลองถูก” และการปรับตัวด้วยกันทั้งสิ้น การพัฒนาสถาบันและองค์กร (institutional development) จะเป็นปัจจัยและกลไกสำคัญที่ยกขีดความสามารถขององค์กร (ไม่ใช่แค่การพัฒนาตัวบุคคล เช่นการเพิ่มคุณสมบัติของพนักงาน)

การพัฒนาเชิงสถาบัน⁷⁰ ก็นับรวมถึงการปรับปรุงหลักเกณฑ์และกติกา ระบบแรงจูงใจ ความคิดริเริ่ม และนวัตกรรมการให้บริการ การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมและสร้างเครือข่าย ผู้เขียนสันนิษฐานว่า การขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงสถาบันจะปรากฏชัดเจนใน อปท. ชั้นแนวหน้า

สรุป

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการขับเคลื่อนอย่างเข้มแข็งภายหลังรัฐธรรมนูญ 2540 โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าเป็น “เจ้าภาพ” การขับเคลื่อนนโยบาย (องค์กรเหล่านี้คือคณะกรรมการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดแผนปฏิบัติการและถือเป็นแรงผลักดันสำคัญ ผลลัพธ์ทำให้เกิดความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจ และโอนเงิน (การคลังท้องถิ่น) และโอนคน ทำให้ command of resources ของ อปท. เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ของรายได้รัฐบาล เป็นร้อยละ 24 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปี 2548 ซึ่งนับว่าเป็นความก้าวหน้าและความสำเร็จระดับหนึ่ง แต่ว่าสัดส่วนนี้ยังต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดร้อยละ 35 (ภายในปี 2549) และเป็นประเด็นร้อนทางการเมืองและการบริหารว่าจะทำอย่างไรมิให้เป็นการ “ผิดกฎหมาย” และสามารถจะอธิบายกับประชาชนเข้าใจ/ยอมรับได้

⁷⁰ ที่ใช้คำว่า “โปรแกรม” เพื่อเน้นความจำเป็น

บทความนี้เสนอการทบทวนถึงความสำเร็จ-อุปสรรค-และการวิเคราะห์ห้อนาคตของการกระจายอำนาจ และบทบาทของ อปท. ในระยะ 10-20 ปีข้างหน้า อุปสรรคของมาตรการขับเคลื่อนฯ ส่วนหนึ่งเกิดจากความเข้าใจไม่ตรงกันและการใช้ concept ที่แตกต่างกัน อีกส่วนหนึ่งคือความไม่พร้อมของหน่วยราชการที่จะถ่ายโอนอำนาจและการบริการ การบริการที่ อปท. รับผิดชอบส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน งานบริการด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน และการจัดระเบียบสังคม ตัวอย่างของการบริการที่ อปท. ได้รับได้แก่การดูแลถนนหนทางคูคลอง การศึกษาก่อนปฐมวัย (ศูนย์เด็กเล็ก) และการจัดสวัสดิการให้คนชรา ซึ่งจากผลการวิจัยที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา 9 แห่งพบว่า อปท. ตอบว่าสามารถรับการถ่ายโอนได้ดี ในส่วนของประชาชน พบว่ามีความพึงพอใจบริการของ อปท. (โดยทั่วไป) โดยเปรียบเทียบหลังปี 2546 กับก่อนหน้านั้น

การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในอนาคต มีประเด็นที่ควรค่าแก่การพิจารณาและการวิจัยหลาย ข้อด้วยกัน หนึ่งใน การขยายบทบาทของ อปท. ด้านจัดการศึกษา ในปี 2548 กระทรวงศึกษาได้เปิดโอกาสให้อปท. ยื่นแสดงความจำนงและผ่านการประเมินความพร้อม (การจัดการศึกษา) ซึ่งคาดว่าจะทำให้บทบาทของ อปท. เพิ่มขึ้นและเป็นส่วนสนับสนุนการกระจายอำนาจ การเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมจะมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรให้อปท. ไม่น้อยทีเดียว ในส่วนของคุณภาพบริการการศึกษาของ อปท. เปรียบเทียบกับสถานศึกษาในสังกัดกระทรวง เป็นหัวเรื่องนำคั่นคว่ำวิจัย สอง การมีส่วนร่วมของ อปท. ในด้านสาธารณสุขภายใต้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยที่ได้แบ่งแยกระหว่างผู้ผลิตบริการกับผู้ซื้อบริการชัดเจน การเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้คือข้อเสนอให้อปท. จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในฐานะผู้ซื้อบริการ คือมีส่วนร่วมจ่ายในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และมีบทบาทการจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ (ระบบ copayment ที่ประกอบด้วยสามฝ่าย ส่วนกลาง ท้องถิ่น และผู้รับบริการ) แต่ทั้งนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อขยายฐานภาษีให้อปท. ควบคู่กันไป สาม การปรับปรุงโครงสร้างทางการคลังระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ให้เหมาะสม โดยขยายฐานภาษีท้องถิ่น (local tax base) น่าจะเป็นประเด็นที่ท้องถิ่นต้องการขับเคลื่อน และเชื่อว่าการเรียกร้องทางการเมืองในส่วนนี้น่าจะเข้มข้นในปีข้างหน้า สี่ การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นในแนวทางลดการใช้ดุลยพินิจ และจัดสรรโดยอิงหลักความเสมอภาค (equalization grant เนื่องจากสภาพเดิมไม่เท่าเทียม—ให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น) ห้า การขับเคลื่อนจากภายใน คือการพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ในด้านการบริหารจัดการ ความริเริ่ม และนวัตกรรม เป็นแนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้นและแข่งขันกัน เพราะท้องถิ่นทำงานภายใต้บรรยากาศการประกวด

สำหรับหัวข้อบทบาทของ อปท. ต่อการพัฒนาพื้นที่ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด) ก่อนข้างชัดเจนว่าบทบาทของ อปท. จะเพิ่มขึ้นและเราสามารถจะรู้สึกถึง “ความสำคัญ” ของ อปท. ได้อย่างชัดเจน ความจริงแม้ในสถานะปัจจุบัน ในความรู้สึกของหมู่ข้าราชการ จะพูดกันว่า ท้องถิ่นมี “เงินมาก” (เปรียบเทียบกับราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่ประจำจังหวัด) อปท. ได้กลายเป็นหน่วยงานให้การสนับสนุนกิจกรรมของอำเภอ/จังหวัด แต่ปัญหาคือยังขาดการบูรณาการ การทำโครงการลงทุนร่วมกันยังไม่มี และบูรณาการของจังหวัดซีโอียังไม่เกิดขึ้นจริง ผู้เขียนสันนิษฐานว่า จะมีพัฒนาเชิงสถาบันใน อปท. ในกลุ่มแนวหน้า และ

ความก้าวหน้าการใช้ความรู้การบริหารจัดการ-สร้างฐานข้อมูล-ใช้เครื่องชี้วัด และวิเคราะห์ว่าศักยภาพของ อปท. สูงกว่าหน่วยราชการส่วนกลาง เนื่องจากความได้เปรียบด้านภารกิจที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอการปรับระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจที่ได้อภิปรายในบทความนี้ครอบคลุมถึง หนึ่ง การปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้ อปท. ให้เหมาะสม โดยให้อิงภาษี (tax based) มากกว่าการอิงเงินอุดหนุน (reliance on grant) สอง การปรับปรุงเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียม (equalization grant) โดยทำให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ไม่ใช่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สาม สร้างจินตนาการใหม่ ด้านแรงจูงใจให้ อปท. เช่น รางวัลธรรมาภิบาล นวัตกรรมของท้องถิ่น และการทำงานเชิงสหการ (เช่น อุดหนุนโครงการร่วมของหลาย อปท. มากกว่าให้เป็นรายเดี่ยว) สี่ การปรับแก้จุดอ่อนเชิงโครงสร้างของ อปท. เช่น มาตรการควบคุมให้มีขนาดใหญ่พอสมควร)

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเชิงพื้นที่

วิวัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ³⁶ ซึ่งประสบผลสำเร็จในเชิงพื้นที่ระดับหนึ่ง เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานความเจริญเติบโตเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เริ่มมีการพัฒนาเมืองในภูมิภาคเพื่อขยายความเจริญเติบโตออกไปจากกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกว่า ศูนย์กลางความเจริญ (Growth Pole) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มุ่งเน้นการชะลอความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีลักษณะเป็นแผนกายภาพมุ่งเน้นการหยุดความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานคร โดยมีการกำหนดผังเค้าโครงการพัฒนากรุงเทพมหานคร และมีการกำหนดพื้นที่เขตฉนวนหรือแถบสีเขียว (Greenbelt) ในฝั่งตะวันตกและตะวันออก ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีการรวมพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 5 จังหวัดข้างเคียงเข้าด้วยกันเนื่องจากไม่สามารถหยุดการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครได้ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมากำกับดูแล แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ภาคมหานครเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกเริ่มประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม เขตส่งเสริมการลงทุน โซนที่ 3 ไม่ประสบความสำเร็จ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีการปรับแนวคิดใหม่เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีลักษณะร้อนแรงมาก มีการใช้แนวความคิดเรื่อง Area-Function-Participation และการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ามาใช้แทนแบบเดิม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มุ่งเน้นการปรับตัวเพื่อการแข่งขันการพัฒนาภาคในลักษณะที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และมีการปรับวิธีการทำงานโดยให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเริ่มให้ความสนใจกับเมืองนำอยู่และชุมชนนำอยู่

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ถึงแม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จในการหยุดการเติบโตของกรุงเทพมหานคร แต่ถือว่าประสบผลสำเร็จในเชิงเศรษฐกิจที่ทำให้ภาคตะวันออก มีการพัฒนาภูมิภาคในชั้นแนวหน้าของประเทศ การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรกเป็นเรื่องของการกำหนดบทบาทของเมือง และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในระยะที่สอง เริ่มมีการพัฒนาพื้นที่ตอนใน เนื่องจากพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลมีการพัฒนาเต็มพื้นที่หมดแล้ว นอกจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกแล้ว ยังได้มีแนวคิดเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตกเพื่อเชื่อมโยงชายฝั่งทะเลตอนบนทั้งสองฝากและเชื่อมโยงไปสู่ประเทศเมียนมาร์ แนวคิดเรื่องการเชื่อมโยงสู่ประเทศเพื่อนบ้านเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นจนนำไปสู่แนวคิดการพัฒนาชายฝั่งทะเลตอนใต้ ซึ่งเป็นแนวคิดของการพัฒนาภาคในอดีตที่ผ่านมา

³⁶ ดูรายละเอียดในบทที่ 2

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีผลอย่างจริงจังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ภารกิจของรัฐที่เคยจัดทำโดยส่วนกลาง จึงต้องมีการปรับบทบาทกันเสียใหม่โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนกลาง ที่ปรึกษาทางเทคนิค ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง Local Link Global Reach กล่าวคือจะต้องดำเนินการตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับประเทศ ทำให้บทบาทของส่วนกลางค่อยๆ ลดความสำคัญลงไป

ที่จริง การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเป้าหมายชัดเจนในการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นไปตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งปรากฏเป็นผลสำเร็จ คือ

(1) การคลังส่วนท้องถิ่น ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้รายได้เพิ่มจากร้อยละ 13 ของรายได้รัฐบาล เป็นเกือบร้อยละ 23 ในปี 2547 (หรือมากกว่า 1 แสนล้านบาทในปัจจุบัน) โดยเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดคือ ร้อยละ 35 ภายในปี 2549

(2) ประชาชนมีความตื่นตัวและเข้าใจบทบาทของ อปท. มากขึ้น มีคนรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูงสนใจเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

(3) การผลักดันถ่ายโอนอำนาจ มีองค์กรที่เป็นเจ้าภาพคือ คณะกรรมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (สกถ.)

(4) มีการให้การจูงใจแก่ท้องถิ่นที่ทำดี (เก็บภาษีเก่ง)

(5) มีความตื่นตัวของประชาคมที่ร่วมเข้าทำงานกับท้องถิ่นและเข้าทำการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น (people's audit)

(6) สนับสนุนวิธีทางประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ผลจากการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะบังเกิดผลดีในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคซึ่งยังจะต้องแก้ไขต่อไปคือ (1) การโอนอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นในหลายๆ เรื่องยังทำได้ยาก เช่น เรื่องการศึกษา สาธารณสุข การปรับโครงสร้างภาษี เป็นต้น (2) ความไม่พร้อมของ อปท. บางแห่งซึ่งมีขนาดเล็ก ประชากรน้อย แหล่งรายได้จำกัด (3) การถ่ายโอนบุคลากรไปยังท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก และ (4) อปท. หลายแห่งมีปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น ยังไม่แน่ใจว่า ตัวเองจะอยู่รอด เป็นต้น

จากผลของโลกาภิวัตน์และกรอบความร่วมมือทวิภาคีที่ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงที่จะร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทำให้การพัฒนาเชิงพื้นที่ในอนาคต ต้องมุ่งสร้างเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้มากที่สุด ไม่ว่าจะภายใต้โครงการ GMS, IMT-GT, หรือ BIMSTEC กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และจะเป็นตัวแปรในการพัฒนาการค้าการลงทุนในอนาคต นอกจากนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าที่ผ่านมา โดยการร่วมคิดร่วมทำ ความสำเร็จหรือความ

ล้มเหลวของการพัฒนาเชิงพื้นที่ (ภาคและเมือง) ในอนาคตจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการบริหารจัดการเป็นสำคัญ

5.2 สรุปผลการพัฒนาในช่วง 20 ปี

การพัฒนาประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) และฉบับที่ 6 (2530-2534) เศรษฐกิจของประเทศได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามผลจากการพัฒนาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาเช่นกัน เช่น สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายอย่างรวดเร็วทำให้เกิดมลภาวะ ปัญหาความแออัดภายในเมือง ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ เป็นต้น ผลการพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2524-2544) สามารถสรุปได้ ดังนี้

5.2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- การขนส่ง

อัตราการขยายตัวของทางหลวงแผ่นดินทั้งประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาเท่ากับร้อยละ 22.2 โดยมีการก่อสร้างทางหลวงมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ อย่างไรก็ตามระยะทางหลวงต่อพื้นที่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนต่ำที่สุด ดังนั้นการสร้างถนนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงคาดว่าจะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้และความยากจนได้ ในด้านการใช้ถนน ภาคกลางมีจำนวนรถจดทะเบียนและอัตราการใช้ถนน (จำนวนรถต่อระยะทาง) มากที่สุด ในขณะที่การขนส่งทางรถไฟมีการขยายตัวของทางรถไฟในช่วงเวลา 20 ปีเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้น จากการลงทุนทางด้านถนนนอกจากนี้ได้ว่านโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางบกเพื่อกระจายความเจริญและเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีถนนที่เชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางของแต่ละจังหวัดที่ดี หากแต่ยังมีปัญหาการจราจรแออัดในเขตกรุงเทพและปริมณฑลเนื่องจากการขนส่งมวลชนที่มีในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้โดยสารได้ดีพอ

- การสื่อสารและโทรคมนาคม

การกระจายของการมีโทรศัพท์พื้นฐานหรือโทรศัพท์ประจำที่ระหว่างในเขตนครหลวงและภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำ โดยกระจุกตัวอยู่ในเขตนครหลวงถึงร้อยละ 64.3 ในปี 2539 แต่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นคือลดลงเหลือร้อยละ 44.3 ในปี 2546 ทั้งนี้ส่วนหนึ่งประชาชนได้หันไปใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มากขึ้น ส่วนอัตราการใช้ (จำนวนเลขหมายที่เช่าต่อสายที่มี) ลดลงในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังวิกฤติ โดยในเขตนครหลวงมีอัตราการใช้ร้อยละ 78 และเขตภูมิภาคมีอัตราการใช้ร้อยละ 74 ที่น่าสังเกตคือจำนวนของผู้รับบริการโทรศัพท์พื้นฐานในภูมิภาคสูงกว่านครหลวงถึงกว่า 40 เท่าเนื่องจากข้อจำกัดทางเทคนิค

สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือโทรศัพท์มือถือแม้จะเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่นาน แต่ก็มียอดขายอย่างมากในด้านการสื่อสาร โดยสัดส่วนการมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากร 100 คนมีเพียงร้อยละ

ละ 0.2 ในปี 2534 แต่เพิ่มอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 35.2 ในปี 2546 ส่วนอัตราการขยายตัวของการมีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนในช่วงปี 2544-2546 เท่ากับร้อยละ 87.8 ในขณะที่การมีอินเทอร์เน็ตต่อ 100 ครัวเรือนมีการขยายตัวร้อยละ 81.3

- พลังงาน

ปริมาณการใช้ไฟฟ้าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันออกและภาคกลางมีอัตราการขยายตัวมากที่สุดคือ ร้อยละ 1,773 และ 1,061 ตามลำดับ ปริมาณการใช้ไฟฟ้าต่อคน (kWh) สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี โดยในเขตนครหลวงมีการใช้ไฟฟ้ามากที่สุดถึง 4,440 kWh ต่อคน สูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 11.9 เท่า ซึ่งมีการใช้ไฟฟ้าเพียง 373 kWh ต่อคน ในปี 2546 รัฐสามารถให้บริการไฟฟ้าแก่ครัวเรือนทั่วประเทศได้ร้อยละ 98.7

- สาธารณูปการ

การใช้น้ำประปาในเขตนครหลวงมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 33.8 ของผู้ใช้น้ำทั้งประเทศ อัตราการมีน้ำประปาใช้ในครัวเรือนเพิ่มจากร้อยละ 14.8 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 79.4 ในปี 2546

5.2.2 ด้านเศรษฐกิจ

- การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ณ ราคาปี 2531 มีการขยายตัว 3.1 เท่า โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภาค (GRP) เรียงจากที่มีอัตราการขยายตัวมากที่สุดไปน้อยที่สุด ได้แก่ (1) ภาคตะวันออก 6.00 เท่า (2) ปริมณฑล 3.78 เท่า (3) ภาคกลาง 3.30 เท่า (4) ภาคใต้ 2.92 เท่า (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2.72 เท่า (6) ภาคตะวันตก 2.44 เท่า และ (7) ภาคเหนือ 2.27 เท่า สำหรับจังหวัดกรุงเทพมหานคร (GPP) มีอัตราการขยายตัว 3.06 เท่าซึ่งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของปริมณฑลและภาคกลางเล็กน้อย

เมื่อพิจารณาถึงสาขาทางเศรษฐกิจในภาพรวมทั้งประเทศพบว่าสาขาอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากที่สุด คือ 4.47 เท่า สาขาบริการเพิ่มขึ้น 2.93 เท่า ส่วนสาขาเกษตรกรรมมีการขยายตัวน้อยที่สุดคือ 1.85 เท่า หากแยกพิจารณาเป็นรายภูมิภาคสาขาอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากที่สุดในภาคตะวันออก คือ 11.08 เท่า รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง 7.31 เท่า ภาคตะวันตก 4.50 เท่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4.20 เท่า ภาคเหนือ 4.17 เท่า ปริมณฑล 4.13 เท่า และภาคใต้ 3.10 เท่า สำหรับกรุงเทพมหานครมีการขยายตัว 3.19 เท่า ส่วนสาขาบริการปริมณฑลมีการขยายตัวมากที่สุด คือ 4.13 เท่า รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง 2.43 เท่า ภาคตะวันตก 2.21 เท่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2.95 เท่า ภาคเหนือ 2.39 เท่า ภาคตะวันออก 3.58 เท่า และภาคใต้ 2.91 เท่า สำหรับกรุงเทพมหานครมีการขยายตัว 3.00 เท่า สำหรับสาขาเกษตรภาคใต้มีการขยายตัวมากที่สุด คือ 2.86 เท่า รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออก 1.78 เท่า ปริมณฑล 1.76 เท่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1.74 เท่า ภาคตะวันตก 1.49 เท่า ภาคเหนือ 1.39 เท่า และภาคกลาง 1.33 เท่า สำหรับกรุงเทพมหานครมีการขยายตัว 2.01 เท่า

- การกระจายรายได้

ในการวัดการกระจายรายได้จะวัดเทียบภูมิภาคต่างๆ ในประเทศกับจังหวัดกรุงเทพมหานคร โดยในช่วง 20 ปีตามกรอบการศึกษาพบว่าช่วงห่างของรายได้ระหว่างเมืองกับภูมิภาคต่างๆ นั้นเพิ่มขึ้นโดยตลอดดังแสดงในตารางที่ 5.1 ในอดีตภาคที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้รุนแรง ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ในปี 2544 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคที่มีปัญหาดังกล่าวมากที่สุดและมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นกว่าในอดีตเช่นเดียวกับภาคเหนือและภาคใต้ มีเพียง 2 ภาคที่มีช่องว่างของการกระจายรายได้ลดลง ได้แก่ ภาคตะวันออกและภาคกลาง

ตารางที่ 5.1 การกระจายรายได้ของภูมิภาคต่างๆ เทียบกับกรุงเทพมหานคร

ภูมิภาค	2524	2544
กรุงเทพมหานคร	1.0	1.0
ปริมณฑล	1.5	1.8
ภาคกลาง	3.8	3.7
ภาคตะวันตก	3.4	4.5
ภาคตะวันออก	2.7	1.7
ภาคใต้	4.4	5.2
ภาคเหนือ	5.4	7.3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8.8	10.5

- อัตราการว่างงาน

ในภาพรวมการว่างงานของประเทศมีแนวโน้มลดลงในช่วงที่ทำการศึกษา ยกเว้นในช่วงที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2539 โดยในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลางมีอัตราการว่างงานมากที่สุดเรียงตามลำดับ ในขณะที่หลังวิกฤติเศรษฐกิจอัตราการว่างงานได้สูงขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยภาคที่มีการว่างงานรุนแรง ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปริมณฑล ภาคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครซึ่งมีอัตราการว่างงานสูงที่สุดในปี 2544 อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นเป็นต้นมา อัตราการว่างงานมีแนวโน้มลดลงในทุกภาครวมทั้งกรุงเทพมหานคร โดยในปี 2547 การว่างงานทั้งประเทศมีเพียงร้อยละ 1.52 โดยตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ว่างงานน้อยที่สุด และภาคใต้มีจำนวนผู้ว่างงานมากที่สุด

5.2.3 ด้านสังคม

- ประชากร

อัตราการเพิ่มเฉลี่ยของประชากรในช่วงปี 2533-2544 คิดเป็นร้อยละ 1.10 ต่อปี โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชากรมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ ในปี 2544 ภาคกลางมีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด คือ 139 คนต่อตารางกิโลเมตร รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือ โดยกรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากร 4,051 คนต่อตารางกิโลเมตร สัดส่วนประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31.1 ในปี 2544 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความเป็นเมืองมากขึ้น ในด้านการย้ายถิ่น ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการ

ย้ายถิ่นออกสูงที่สุดเพื่อหางานทำ โดยกรุงเทพฯ ปริมณฑล และภาคตะวันออกเป็นภูมิภาคที่มีการย้ายเข้ามามากที่สุด โดยการอพยพดังกล่าวเป็นการอพยพไปสู่ภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

- การศึกษา

ประชากรได้รับการศึกษามากขึ้นในทุกภาคในช่วงปี 2533-2544 ทั้งนี้เนื่องจากมีการขยายตัวของบริการด้านการศึกษา ได้แก่ จำนวนโรงเรียน จำนวนห้องเรียน และจำนวนครู

- สาธารณสุข

สถานบริการด้านสาธารณสุขของรัฐสามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกจังหวัดในประเทศไทยในปี 2544 อัตราส่วนเตียงผู้ป่วยต่อประชากรมีความเหลื่อมล้ำน้อยลงในทุกภาค โดยมีการกระจุกตัวมากในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ในด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อมพบว่าจำนวนชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งร้อยละ 53.9 อยู่ในกรุงเทพมหานคร และร้อยละ 20 อยู่ในปริมณฑล

5.2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาประเทศในระยะแรกนั้นรัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหามลพิษทั้งดิน น้ำ และอากาศตามมา ต่อมาปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงและชัดเจนมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหาระดับชาติ ดังนั้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้กำหนดให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ของประเทศ โดยเน้นความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม (Holistic View)

- การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกและเข้าครอบครองเพื่อใช้เป็นพื้นที่ทำกินโดยเฉพาะเพื่อทำการเกษตรและตั้งโรงงานอุตสาหกรรม มีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกและเชิงพาณิชย์ และ (2) ความต้องการหลุดพ้นจากวัฏจักรความยากจนของประชาชนเอง สองปัจจัยดังกล่าวสร้างแรงกดดันให้กับประชาชนและเป็นแรงผลักดันให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อหาที่ทำกินในที่สุด นอกจากนี้ยังมีปัญหาการย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยในเขตป่าสงวนและใช้พื้นที่ทำกิน ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามระเบียบของราชการจึงไม่ได้รับผลของการพัฒนาจากภาครัฐ รัฐจึงต้องจัดสรรพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินสปก. ส่วนปัจจัยสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมากและรวดเร็ว คือนโยบายการให้สัมปทานป่าไม้ที่รัฐอนุญาตให้เอกชนและหน่วยงานรัฐเป็นผู้ทำไม้ขาย หลังการยกเลิกสัมปทานดังกล่าวในปี 2532 อัตราการลดลงของป่าไม้ได้ชะลอตัวลงบ้าง ในปี 2542 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเหลือเพียงร้อยละ 25.14

- การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

อัตราการขยายตัวของพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรหดตัวลงในเกือบทุกภาคของประเทศ ยกเว้นภาคใต้ ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ลดลงจนไม่มีให้บุกรุกอีกต่อไปและมาตรการในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เข้มงวดมากขึ้น สัดส่วนครัวเรือนเกษตรกรที่มีลักษณะถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยการที่เช่าในภาคเหนือเพิ่มขึ้นมากที่สุดเท่ากับร้อยละ 5.7 รองลงมาเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 5.0 ภาคตะวันตกร้อยละ 4.8 ภาคกลางร้อยละ 3.8 และภาคใต้ร้อยละ 2.0 ส่วนภาคที่มีสัดส่วนครัวเรือนถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร

ด้วยการที่เขาลดลง ได้แก่ ปริมาณพลลดลงร้อยละ 12 และภาคตะวันออกลดลงร้อยละ 1.2 ที่น่าสังเกตคือใน กรุงเทพมหานครสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 26 ในขณะที่ขนาดที่ดินถือครองเพื่อการเกษตรของครัวเรือนลดลงในทุกภาค โดยภาคที่มีอัตราการลดลงมากที่สุดคือภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลดลงร้อยละ 6.91 และ 5.80 ตามลำดับ

- คุณภาพน้ำของแม่น้ำ

การศึกษาพบว่าคุณภาพของน้ำในแม่น้ำสำคัญในประเทศหลายสายได้ลดต่ำลง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือผลจากนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคประกอบกับการละเลยในการกำจัดน้ำเสีย ทำให้แม่น้ำพองน้ำเสียและจัดอยู่ในประเภทที่ 4 ซึ่งไม่เหมาะสำหรับการทำการเกษตร การนำน้ำจากแหล่งดังกล่าวมาใช้จำเป็นต้องผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพเป็นพิเศษก่อน ในภาคเหนือแม่น้ำวัง ยม และน่านมีปัญหาคุณภาพน้ำ ซึ่งจัดอยู่ในประเภทที่ 4 โดยเฉพาะในเขตชุมชนตามแนวลำน้ำ ในภาคใต้มีปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมในทะเลสาบสงขลาจากการปล่อยของเสียจากเมืองศูนย์กลางสงขลา ส่วนในภาคตะวันออก ผลจากการพัฒนาตามโครงการ ESB ทำให้น้ำในแม่น้ำบางปะกงคุณภาพต่ำลงและจัดอยู่ในประเภทที่ 3 ซึ่งไม่เหมาะกับการประมงและการอนุรักษ์สัตว์น้ำ ในภาคกลาง (รวมทั้งกรุงเทพและปริมณฑล) พบว่าแม่น้ำเจ้าพระยาเสื่อมโทรมลงจากการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในช่วงเวลาที่ผ่านมาประกอบกับการมีบ้านเรือนอยู่หนาแน่นและมีการปล่อยของเสียลงสู่แม่น้ำ โดยแม่น้ำเจ้าพระยาตอนกลางและตอนล่างนั้นมีปัญหาคุณภาพน้ำเสียมากและจัดอยู่ในประเภทที่ 4 จุดที่น่าเป็นห่วงคือ แหล่งน้ำดิบเพื่อทำน้ำประปาให้คนกรุงเทพฯดื่ม (ที่ อ.สามแฉก จ.ปทุมธานี) อยู่ห่างจากจุดที่แม่น้ำเจ้าพระยาเน่ามากที่สุดเพียง 48 กม. เท่านั้น และพบว่าแม่น้ำจะขยายต่อไปหากชุมชนใกล้เคียงยังคงปล่อยของเสียลงสู่แม่น้ำอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำหรับแม่น้ำท่าจีนมีปัญหาคุณภาพน้ำเสียที่รุนแรงเช่นกันโดยเฉพาะตอนกลางและตอนล่างมีการปนเปื้อนของยาฆ่าแมลงสูง ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการปล่อยของเสียจากการเกษตรและฟาร์มเลี้ยงสุกร

5.3 ข้อเสนอแนะการพัฒนาเชิงพื้นที่

5.3.1 ปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนา

การศึกษาการพัฒนาใน 20 ปีที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าปัญหาและข้อจำกัดที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในปัจจุบันนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเมือง ความร่วมมือ ข้อตกลงระหว่างประเทศ ข้อจำกัดทางธรรมชาติของพื้นที่ เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาดินเค็ม เป็นต้น ในขณะที่อีกส่วนเกิดจากปัจจัยภายในซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาประเทศและภูมิภาคต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมาตามการดำเนินการของนโยบายภาครัฐเอง ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลให้การพัฒนาเชิงพื้นที่ใน 20 ปีข้างหน้าทำได้ยากลำบากขึ้น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5.2 ปัญหาและข้อจำกัดในการพัฒนา

ปัญหาและข้อจำกัด	พื้นที่ที่มีปัญหา / ระดับผลกระทบ							
	ประเทศ	BMR	CC	CW	CE	NE	N	S
(1) การใช้ที่ดิน								
<ul style="list-style-type: none"> การใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ประปนกันอย่างไม่เป็นระเบียบ เช่น ที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ สำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม การพัฒนาอาคารสูงแทรกอยู่ในพื้นที่อาคารแนวราบ ทำให้กิจกรรมต่างๆ รบกวนกัน และเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากร โดยเฉพาะในกรุงเทพและปริมณฑล และเมืองใหญ่ 		✓						
<ul style="list-style-type: none"> การใช้ที่ดินไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เช่น การนำที่ดินในเขตที่มีสมรรถนะในการใช้เพื่อการเกษตรมาใช้เป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้การใช้ที่ดินไม่ได้ประโยชน์สูงสุด 		✓	✓					✓
(2) เศรษฐกิจ								
<ul style="list-style-type: none"> ผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เพิ่มขึ้น 3.1 เท่า นั้น มีสาขานำคือ อุตสาหกรรมซึ่งกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออก ภาคกลาง และปริมณฑล ตามลำดับ 	✓	✓	✓		✓			
<ul style="list-style-type: none"> ช่องว่างการกระจายรายได้สูงขึ้นเกือบทุกภาค 		✓		✓		✓	✓	✓
<ul style="list-style-type: none"> อัตราการว่างงานยังคงสูงแม้หลังวิกฤติเศรษฐกิจ 		✓					✓	✓
<ul style="list-style-type: none"> ครัวเรือนต้องพึ่งพิงพื้นที่เช่าเพื่อทำการเกษตรมากขึ้น 			✓	✓		✓	✓	✓
<ul style="list-style-type: none"> ครัวเรือนมีพื้นที่เพื่อทำกินทางการเกษตรลดลง 	✓				✓	✓		
(3) โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมขนส่ง								
<ul style="list-style-type: none"> ปัญหาการจราจรติดขัดซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ 		✓						✓
<ul style="list-style-type: none"> การขาดแคลนสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ระบบบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะ 	✓							
(4) ด้านสังคม								
<ul style="list-style-type: none"> ปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชากร 		✓						
<ul style="list-style-type: none"> การอพยพย้ายถิ่นไปสู่ภูมิภาคที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากกว่าเพื่อหางานทำ ทำให้เกิดปัญหาความหนาแน่นของประชากรในบางพื้นที่ 		✓	✓		✓			
(5) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม								
<ul style="list-style-type: none"> ขาดการบริหารจัดการที่ดีทำให้เกิดปัญหามลภาวะ ทางน้ำ อากาศ และเสียง ทั้งจากครัวเรือน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว 	✓							
<ul style="list-style-type: none"> ป่าไม้ถูกบุกรุกครอบครองพื้นที่เพื่อทำการเกษตรและปศุสัตว์ ในปี 2542 เหลือพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 25 	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
<ul style="list-style-type: none"> แม่น้ำและลำธารมีปัญหา น้ำเน่าเสีย คุณภาพน้ำลดต่ำลงจนถึงระดับวิกฤติ 		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<ul style="list-style-type: none"> ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ สิ่งมีชีวิต (เช่น สัตว์น้ำ) แร่ธาตุ น้ำมัน ถูกนำไปใช้อย่างมากในการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา 	✓							

5.3.2 โอกาสและศักยภาพ

ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทยให้มีการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาคต่างๆ ของประเทศอย่างเหมาะสมจำเป็นจะต้องทำการวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกประเทศซึ่งจะมีส่วนคุกคาม (Threats) หรือมีส่วนสนับสนุนเพิ่มโอกาส (Opportunities) ให้กับประเทศ รวมทั้งต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ภายในประเทศซึ่งได้แก่ ปัญหาหรือจุดอ่อน (Weaknesses) ของประเทศและแต่ละภูมิภาค และล่วงรู้ถึงศักยภาพหรือจุดแข็ง (Strengths) ของประเทศและภูมิภาคต่างๆ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์และมาตรการในการแก้ปัญหาของประเทศในเชิงพื้นที่ได้ในที่สุด

ในการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศไทยใน 20 ปีข้างหน้า ควรเน้นการพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ เช่น พื้นที่ที่มีสมรรถนะและสภาพภูมิอากาศเหมาะกับการเพาะปลูกก็ควรส่งเสริมด้านเกษตรกรรม พื้นที่ที่มีชายฝั่งติดทะเลอาจส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางน้ำ พื้นที่ที่มีแหล่งอารยธรรมและประวัติศาสตร์ควรส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ไม่ว่าจะพัฒนาในแต่ละพื้นที่จะเป็นไปในทางใด สิ่งที่ต้องให้ความสนใจก็คือ สภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและสภาพแวดล้อมที่ดีปราศจากมลพิษ นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีอิทธิพลอย่างมากในปัจจุบัน ได้แก่ ข้อตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นพันธะที่จะต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลกระทบกลับต่อประเทศทั้งในทางบวกและทางลบด้วย

อย่างไรก็ตาม ภาพของประเทศและภูมิภาคดังที่จะสรุปดังต่อไปนี้จัดรวบรวมขึ้นมาเพื่อที่จะใช้ประกอบในการระดมความคิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่สนใจในเรื่องของการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Spatial Development) เพื่อที่จะนำผลจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการเสนอแนะผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ตารางที่ 5.3 โอกาสและศักยภาพในการพัฒนา

โอกาสและศักยภาพ	พื้นที่ที่มีศักยภาพ / ระดับผลกระทบ							
	ประเทศ	BMR	CC	CW	CE	NE	N	S
(1) การค้าและการลงทุน								
<ul style="list-style-type: none"> ขยายการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) จากกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค ทวิภาคี และพหุภาคีต่างๆ เช่น องค์การค้าโลก (WTO) เขตการค้าเสรี (FTA) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคสุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (IMT-GT) โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป (BIMSTEC) เป็นต้น 	✓							
<ul style="list-style-type: none"> ขยายการค้าและการลงทุนในภูมิภาค โดยเชื่อมโยงธุรกิจและการคมนาคมขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มอินโดจีน รวมถึงเมืองชายแดน 				✓	✓	✓	✓	

โอกาสและศักยภาพ	พื้นที่ที่มีศักยภาพ / ระดับผลกระทบ							
	ประเทศ	BMR	CC	CW	CE	NE	N	S
(2) การท่องเที่ยว พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในระดับนานาชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว เช่น แหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรม เชิงนิเวศ เชิงกีฬา และสุขภาพ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยการประชาสัมพันธ์ และพัฒนาธุรกิจบริการท่องเที่ยว ได้แก่ การบริการด้านที่พักที่ได้มาตรฐาน เช่น โรงแรม รีสอร์ท สปา การบริการด้านอาหารและภัตตาคาร เป็นต้น	✓							
ประสานกับแหล่งท่องเที่ยวของประเทศเพื่อนบ้านและส่งเสริมการท่องเที่ยวตามเมืองชายแดน				✓	✓	✓	✓	
(3) การเกษตร								
• เป็นแหล่งผลิตอาหารและสินค้าเกษตรขนาดใหญ่ของประเทศที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น ข้าว ยาง ไม้ ผลไม้โดยเน้นการจัดระบบนิเวศในไร่นาที่สมดุล		✓	✓	✓	✓	✓		✓
• เป็นแหล่งผลิตอาหารแปรรูปและสินค้าเกษตรแปรรูปที่มีมูลค่าเพิ่มสูงและได้มาตรฐานสากล โดยเน้นการใช้วัตถุดิบภายในท้องถิ่น		✓	✓	✓		✓		
(4) อุตสาหกรรม								
• เป็นศูนย์กลางการผลิตทางอุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยมีการแบ่งเขตอุตสาหกรรม (Zoning) ควบคู่กับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ			✓		✓			
• รวมกลุ่มเป็นอุตสาหกรรม (Industrial Clusters) ที่เข้มแข็งและไม่ก่อให้เกิดมลพิษ (Clean industries) โดยเน้นการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น		✓		✓		✓		✓
• เป็นฐานรองรับการผลิตต่อเนื่องจากศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลักของประเทศ				✓		✓		
(5) โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมขนส่ง								
• พัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษ (Motorways) เชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคต่างๆ ในประเทศ รวมถึงเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในเมืองชายแดนที่สำคัญ เช่น เชียงแสน แม่สอด มุกดาหาร เป็นต้น	✓							
• พัฒนาการขนส่งทางน้ำเพื่อการขนส่งภายในประเทศ โดยเป็นทางเลือกใหม่ที่ประหยัดและปลอดภัย		✓	✓	✓	✓			✓
• ใช้ประโยชน์จากท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่สอง (สนามบินสุวรรณภูมิ) เพื่อรองรับการปริมาณการขนส่งที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าภายในและระหว่างประเทศ		✓						
• ยกระดับและปรับปรุงท่าอากาศยานภูมิภาค เช่น พิษณุโลก หัวหิน ขอนแก่น สุราษฎร์ธานี ให้เป็นท่าอากาศยานพาณิชย์สากลเพื่อรองรับธุรกิจการบินและเป็นศูนย์กลางขนส่งทางอากาศในภูมิภาค				✓		✓	✓	✓

5.3.3 แลหน้าการพัฒนาเชิงพื้นที่

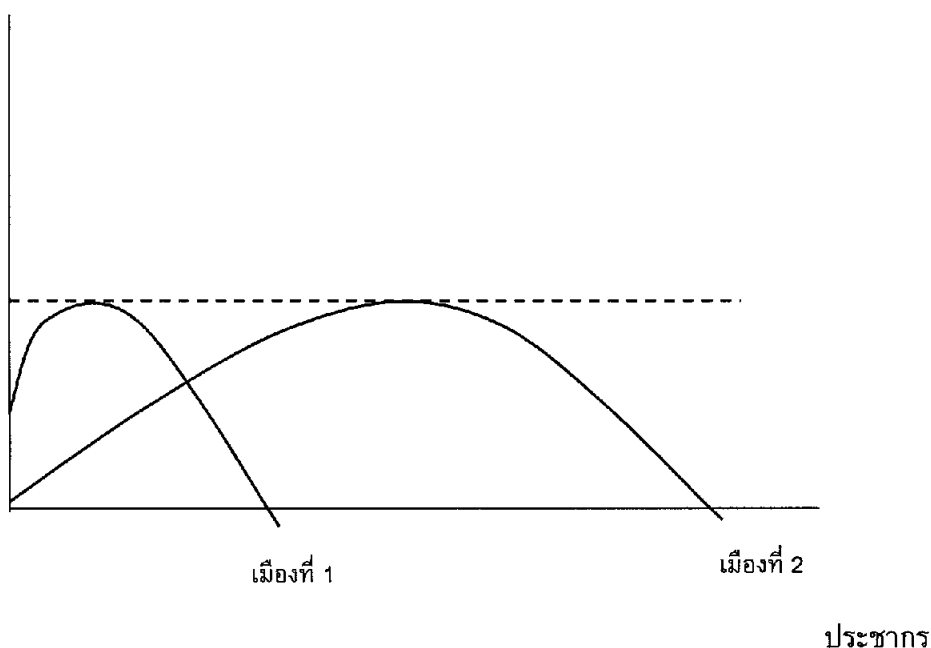
1) กรอบแนวคิด

ในเชิงหลักการผลลัพธ์ของการพัฒนาเป็นดุลยภาพที่เกิดจากการได้สมดุลระหว่างแรงดึงและแรงผลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาในมิติของพื้นที่ความประหยัดจากขนาดของการผลิต ต้นทุนค่าขนส่ง และความเชื่อมโยงหรือ ฟังฟังระหว่างสาขาการผลิตต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้ผลการพัฒนา เกิดการกระจุกตัวหรือมีการกระจายออกไป

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าผู้ผลิตมีความต้องการจะอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ ขณะเดียวกันต้องการอยู่ใกล้ ตลาดหรือลูกค้าหรือระบบอำนวยความสะดวกที่สามารถทำให้ต้นทุนการรับ-ส่งวัตถุดิบและการส่งสินค้าไปยัง ผู้บริโภคต่ำ ตัวแปรนี้จึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของหน่วยการผลิต ในพื้นที่ที่มีการพัฒนาสิ่ง อำนาจความสะดวกหรือโครงสร้างพื้นฐานที่ดีกว่า ในทางตรงกันข้ามความต้องการแรงงาน ราคาที่ดินที่สูง และความแออัดของระบบโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะสาขาการขนส่งและปัญหาสังคมแหล่งเสื่อมโทรมที่ ตามมากลับเป็นแรงผลักดันให้เกิดการกระจายตัวของหน่วยการผลิตไปสู่พื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวก ฯลฯ ลงไป ดังรูป

รูปที่ 5.1 แสดงการขยายเมืองเพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลกระทบภายนอก

อรรถประโยชน์



ผลกระทบเชิงบวก เช่น การประหยัดจากขนาดการลดต้นทุนการขนส่งและผลกระทบเชิงลบ เช่น ความแออัด ราคาปัจจัยค่าจ้างแรงงานที่ดินที่สูงดังกล่าวข้างต้นนำมาซึ่งคำถามหลัก 2 ข้อคือ มีเงื่อนไขอะไรที่เป็นตัวกำหนดว่าการรวมกลุ่มของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะมีความยั่งยืน ณ ระดับการพัฒนานั้นๆ คำถาม

ต่อมาคือ ภายใต้เงื่อนไขอะไรที่ความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำเพียงเล็กน้อยระหว่างพื้นที่การพัฒนาต่างๆ จะนำมาซึ่งผลกระทบบานปลายเมื่อเวลาผ่านไป

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการบริหารสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น กระแสโลกาภิวัตน์และการร่วมมือกันของกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านดังได้กล่าวในบทที่ 2 จะเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดทิศทางของการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยในอนาคต ในระดับสากลองค์กรการสหประชาชาติได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิกร่วมกันกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millenium Development Goals) รวม 8 เป้าหมายดังนี้ ขจัดความอดอยากและยากจน ให้คนในสังคมมีระดับการศึกษาพื้นฐาน ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ ลดอัตราการเสียชีวิตในวัยเด็ก ปรับปรุงสุขภาพมารดา ต่อด้านเอดส์ มาลาเรีย รักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และพัฒนาภาคีให้ครอบคลุมทุกๆ ประเทศ เป้าหมายเหล่านี้จึงเป็นกรอบการพัฒนาที่ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกจะต้องคำนึงถึงในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในอีก 20 ปีข้างหน้า

2) ทิศทางที่ควรจะเป็นในการพัฒนาเชิงพื้นที่³⁷

ในการกำหนดทิศทางของการพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปีข้างหน้า จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรกๆ อีกทั้งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับศักยภาพและข้อจำกัดของประเทศควบคู่กันไปด้วย

ก. ปัจจัยภายนอกประเทศ สืบเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลกระทบมายังประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องการแข่งขันอย่างเสรี มีความเป็นพลวัตสูง ซึ่งเชื่อว่ามีผลกระทบต่อพัฒนาของประเทศไทยในหลายๆ ด้าน รวมทั้งการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งประเทศไทยจะต้องมีการปรับตัวเองให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก มีการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบ มีการรวมกลุ่มพันธมิตรทางการค้า และเกิดหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

ข. ผลจากการพัฒนาประเทศในอดีตทำให้ขีดความสามารถของประเทศไทย ในการแข่งขันในเวทีโลกมีข้อจำกัดมากขึ้น สืบเนื่องมาจากความไม่สมดุลในการพัฒนาเชิงพื้นที่ๆ ผ่านมา ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม สิ่งแวดล้อมถึงขั้นวิกฤติ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานไม่สมดุลและไม่เชื่อมโยงเป็นโครงข่าย การบริการทางสังคมไม่เพียงพอ ความยากจนที่ยังมีอยู่โดยทั่วไป ปัญหาสังคมเกิดขึ้นในหลายๆ มิติจนทำให้คุณภาพของคนไทยและคนในวัยทำงานและสูงอายุต้องลงไปมาก ส่งผลให้ผลิตภาพขยายตัวอย่างเชื่องช้า เกิดผลกระทบต่อการผลิตการค้าและการลงทุน กระทั่งต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ค. นอกเหนือจากความพยายามที่จะให้ประเทศสามารถยืนหยัดแข่งขันอยู่ในเวทีโลก แต่ขณะเดียวกันก็ต้องหันมาฟื้นฟู ช่อมแซมความไม่สมดุลในหลายด้านไปพร้อมๆ กัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้พัฒนายั่งยืน โดยท้ายที่สุดทำให้คนไทยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหลุดพ้นจากความยากจนและอยู่อย่างมีความสุข

³⁷ ประเด็นต่างๆ ที่นำเสนอในส่วนนี้ บางส่วนได้นำมาจาก โครงการวางแผนและจัดทำผังภาค “สรุปผลการประชุมนิเทศและสัมมนาเชิงปฏิบัติการ”, จัดโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง 1-2 กันยายน 2547 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพมหานคร.

ดังนั้น การที่จะกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาเชิงพื้นที่ในขนาดอีก 2 ทศวรรษนั้น จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล ศักยภาพและโอกาสของแต่ละพื้นที่ๆ เป็นจริง³⁸ (ดูรายละเอียดตอน 5.3)

สิ่งที่อยากเห็นสำหรับการพัฒนาเชิงพื้นที่ในอีก 20 ปีของแต่ละภูมิภาคเป็นดังนี้

กรุงเทพฯ และปริมณฑล คือ เมืองที่น่าอยู่

- (1) เป็นเมืองที่จราจรไม่ติดขัด ด้วยการพัฒนาระบบ Mass Transit (โดยเฉพาะระบบราง) และการเชื่อมโยงระหว่าง Mode ขนส่งประเภทต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในพื้นที่และเมืองบริวาร
- (2) เป็นเมืองที่เชื่อมโยงระบบคมนาคมทางน้ำแต่ละพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อบรรเทาความแออัดด้านจราจร ส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำและวัฒนธรรม
- (3) เป็นเมืองศูนย์กลางในระดับนานาชาติ ทั้งศูนย์ธุรกิจของเอเชีย ด้านการค้าและการลงทุน ศูนย์กลางแฟชั่น ศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาค ศูนย์กลาง ICT ของประเทศ
- (4) เป็นเมืองที่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูง
- (5) เป็นเมืองที่ปลอดภัยสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษทั้งทางอากาศ ทางเสียง และทางน้ำ
- (6) เป็นเมืองที่มีสาธารณสุขปลอดภัยเพียงพอ และมีคุณภาพ
- (7) เป็นเมืองปลอดจากปัญหาคนจนเมือง
- (8) เป็นเมืองที่ประชากรมีบริการสาธารณสุขที่ครบถ้วนทั่วถึง เป็นศูนย์กลาง health-hub ของโลก (ศูนย์กลาง Spa ของโลก)
- (9) เป็นพื้นที่ที่กำหนด Zoning เพื่อความเสมอภาคของพื้นที่ของย่านราชการ ที่อยู่อาศัย ย่านธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม และการเกษตรไว้อย่างเป็นระบบ มีความสมดุลกับโครงสร้างพื้นฐาน
- (10) เป็นพื้นที่ที่มีการวางผังเมือง ควบคุมการเติบโตของ กทม. และปริมณฑลเชื่อมต่อกับเมืองบริวารหรือเมืองคู่แฝด และมีระบบคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงกับเมืองหลักและเมืองรองอย่างมีระบบและประสิทธิภาพ

ภาคกลาง

- (1) มีความรู้ (ฐานข้อมูล) เกี่ยวกับศักยภาพของที่ดินในแต่ละพื้นที่ (จังหวัด) อย่างละเอียดเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดบทบาทของพื้นที่ในแต่ละจังหวัด เพื่อให้การกำหนด Zoning ในการใช้

³⁸ ขณะนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ว่าจ้างให้ 3 บริษัทที่ปรึกษาคือ บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด บริษัท คอนซัลแตนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด และบริษัท ทิม คอนซัลติง เอนจิเนียริ่ง แอนด์แมนเนจเม้นท์ จำกัด ร่วมกันศึกษา โครงการวางและจัดทำผังประเทศและผังภาค โดยเริ่มตั้งแต่กรกฎาคม 2547 คาดว่าจะแล้วเสร็จกันยายน 2549

- ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พื้นที่การเกษตร พื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม
- (2) มีการอนุรักษ์พื้นสภาพแม่น้ำ ลำคลองให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เพื่อใช้เป็นแหล่งสัญจร เป็นแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และแก้ไขปัญหาอุทกภัย
 - (3) มีเมืองที่เป็นบริวารของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในรัศมีประมาณ 100 กม. มีการเชื่อมโยงกับเมืองหลวงด้วยการขนส่งระบบรางที่มีประสิทธิภาพ
 - (4) เป็น Airport hub สำหรับ Asia ที่มีโครงข่ายการเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก และมีการเชื่อมโครงข่ายการคมนาคมขนส่งกับประชากรในเมืองหลวงอย่างมีประสิทธิภาพ
 - (5) เป็นภูมิภาคที่มีความปลอดภัยด้วยชีวิตและทรัพย์สิน
 - (6) เป็นเมืองที่ปลอดภัยจากมลภาวะทางอากาศ ทางเสียง และทางน้ำ
 - (7) เป็นพื้นที่ที่มีการจัดขยะมูลฝอยอย่างชาญฉลาด โดยเฉพาะขยะอุตสาหกรรมและขยะมีพิษ ประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
 - (8) เป็นเมืองที่มีการบริหารจัดการเรื่องความพอเพียงของสาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างมีประสิทธิภาพ
 - (9) เป็นพื้นที่ที่มีความสมดุลเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความเป็นไทย
 - (10) เป็นพื้นที่ที่มีการวางผังเมือง ผังภาค และผังเมืองเฉพาะที่ควบคุมทิศทางการใช้พื้นที่ดินการเชื่อมต่อเป็นเมืองบริวารหรือเมืองคู่แฝดของกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีระบบคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงกับเมืองหลวงและบริวารอย่างมีประสิทธิภาพเป็นประตูสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ
 - (11) สร้างความสมดุลในการพัฒนาในภาคกลางให้เกือกลต่อการพัฒนาเมืองหลวงของประเทศ (กรุงเทพมหานครและปริมณฑล)
 - (12) พัฒนากลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (Industrial Clusters) ให้เป็นรูปธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุน เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน กลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์เพื่อยานยนต์ กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอและฟอกย้อม กลุ่มอุตสาหกรรมแม่พิมพ์ เป็นต้น

ภาคเหนือ

- (1) มีการอนุรักษ์พื้นที่พุทธศาสนารธรรมชาติให้คืนสู่สภาพเดิมโดยเร็ว ควบคุมการบุกรุกทำลายป่าต้นตำล้าธารอย่างเข้มงวดจริงจัง กำจัดการผลิตทุกประเภทที่เป็นการทำลายคุณภาพต้นน้ำลำธาร

- (2) คงไว้และส่งเสริมซึ่งศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งในเขตพื้นที่ราบและบนพื้นที่สูงซึ่งมีความหลากหลายของวัฒนธรรมดั้งเดิมของประชาชนในที่สูง รวมทั้งชาวเขาเผ่าต่างๆ เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม
- (3) อนุรักษ์และส่งเสริมหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งมีความโดดเด่นเฉพาะของภาค เพื่อให้เป็นแหล่งสร้างรายได้เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยว
- (4) มีการสำรวจศักยภาพของที่ดินของทุกจังหวัด เพื่อแยกเขตพื้นที่วัฒนธรรมออกไปจากเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องจัด Zoning ตามศักยภาพของพื้นที่ และป้องกันพื้นที่เมืองเข้าไปถูกล้อมรัดกทางวัฒนธรรม
- (5) มีการท่องเที่ยวซึ่งเสริมศักยภาพซึ่งกันและกันและเป็นเครือข่าย เป็นการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ (เชิงอนุรักษ์) การท่องเที่ยวตามเส้นทางวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ เป็นต้น
- (6) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนและภาคเหนือตอนล่าง เพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศไทย และเชื่อมโยงทั้งทางบกและทางน้ำกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เชื่อมต่อกับทางด่วนจากคุนหมิง การเชื่อมโยงกับลาวและเวียดนาม ผ่านไปยังประเทศจีน มีการตัดถนนเชื่อมต่อกับประเทศพม่า เป็นต้น
- (7) มีทางเลือกโครงข่ายการขนส่งสินค้าและขนส่งผู้โดยสารระหว่างภาคเหนือกับภาคอื่นๆ ของประเทศที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัด
- (8) เป็นพื้นที่ๆ มีการพัฒนาอย่างสมดุลทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม
- (9) มีผังเมืองและผังภาคหรือผังเมืองเฉพาะ เพื่อกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินให้เกิดสมดุลดังที่กล่าวไว้ในข้อ 8

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- (1) มีการแก้ปัญหาแห้งแล้งขาดน้ำและปัญหาน้ำท่วมให้หมดไปในภูมิภาคนี้ ทำให้อีสาน (19 จังหวัด) กลายเป็นผืนดินที่อุดมสมบูรณ์กลับมาใช้ทำประโยชน์เป็นที่ดินทำกินที่ชาวอีสานพึงพาได้อีกครั้งหนึ่ง
- (2) มีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าและฟื้นฟูพื้นที่ป่าให้กลับคืนอยู่ในสภาพเดิมไม่น้อยกว่า 15% ของพื้นที่
- (3) คนอีสานจะไม่มีปัญหาด้านความยากจนอีกต่อไป ทุกครัวเรือนมีรายได้พ้นจากเส้นยากจน รักถิ่นฐานไม่ต้องการย้ายไปทำงานภูมิภาคอื่นๆ เช่นในอดีต
- (4) คนอีสานมีทางเลือกในการทำการเกษตร อินทรีย์ เป็นแหล่งผลิตข้าว (หอมมะลิ) และพืชผักอินทรีย์ปลอดสารพิษที่เลี้ยงประชากรทั้งประเทศและมีเหลือส่งออกไปยังต่างประเทศ
- (5) คนอีสาน มีทางเลือกในการปลูกยางพารา ปาล์มน้ำมัน อ้อย และมันสำปะหลัง เพื่อเป็นแหล่งผลิตแอลกอฮอล์จากพืช เพื่อการบริโภคและเป็นแหล่งพลังงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ
- (6) อีสาน เป็นแหล่งผลิตโคและปศุสัตว์ ปลอดโรคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ

- (7) มีการแลกเปลี่ยนเทคนิคการผลิตพืชไร่และพืชผักกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของดินสูง โดยไทยเป็นตลาดสินค้าคุณภาพจากลาว ไม่เอาเปรียบในการทำธุรกิจตามแบบ “บ้านพี่เมืองน้อง”
- (8) มีการพัฒนาโครงข่ายพื้นที่ฐาน (ด้วยภาพโลจิสติกส์) อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้อีสานเชื่อมโยงกับ Eastern seaboard เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวทาง East-West corridor เปิดประตูสู่พม่า ลาว และเวียดนาม เพื่อเสริมกับโครงการอิรวดี-แม่โขง-เจ้าพระยา (ECS) เป็นการเปิดประตูสู่อินโดจีน
- (9) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมตามแหล่งร่องรอยอารยธรรมขอมโบราณ ตามเส้นทางประสาทริน แหล่งอารยธรรม 5000 ปี การท่องเที่ยววัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น ประเพณีบุญบั้งไฟ แห่เทียนพรรษา การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น
- (10) มีผังเมือง ผังภาค ที่กำหนดการพัฒนาแต่ละจังหวัดหรือพื้นที่ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะพื้นที่พัฒนาตลอดแนวแม่น้ำโขง 1800 กิโลเมตร (และบ้านพี่เมืองน้องคู่แฝดกับประเทศลาว)

ภาคใต้

- (1) ทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนพื้นดินชายเลนและชายฝั่งได้รับการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพปกติเป็นแหล่งทำมาหากินของประชาชนที่ทำประมงชายฝั่งขนาดเล็ก
- (2) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของคนที่มีความเชื่อและศาสนาเบาบางลงหรือหมดไป ประชาชนอยู่กันอย่างสมานฉันท์
- (3) ทะเลสาบสงขลา แม่น้ำตาปีได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เพื่อให้เป็นแหล่งอุปโภคบริโภคและแหล่งทำมาหากินของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง
- (4) เป็นแหล่งปลูกยางพารา พืชน้ำมัน และแหล่งแปรรูปผลิตภัณฑ์จากยางพาราไม้ยางพาราและพืชน้ำมันที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย
- (5) รักษาไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพรักษาสมดุลระหว่างการนำที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์
- (6) มีการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวทางโครงการ IMT-GT (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย)
- (7) มีระบบโครงสร้างพื้นฐานทางบกให้มีการเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ สะดวก รวดเร็ว และประหยัด
- (8) มีโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางทะเลที่เชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ โดยผ่านท่าเรือน้ำลึก เช่น ที่ภูเก็ต สงขลา กระบี่ เป็นต้น
- (9) มีศูนย์กลางผลิตพลังงาน โดยเฉพาะไฟฟ้าเพื่อสนับสนุนการพัฒนาภาคใต้
- (10) มีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและหมู่เกาะต่างๆ ที่สวยงามและยังคงสภาพเป็นธรรมชาติไว้ เช่น เต็ม ที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของเอเชีย โดยมีภูเก็ต กระบี่ เป็นศูนย์กลางด้านทะเลอันดามัน

- (11) มีแหล่งวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีความเข้มแข็ง ประชาชนต่างความเชื่อทางศาสนา มีความเป็นอยู่อย่างปรองดอง เป็นศูนย์กลางแหล่งการศึกษาและวัฒนธรรมเชื่อมโยงกับศาสนาอิสลามที่สำคัญที่สุดของประเทศ
- (12) มีผังภาค ผังเฉพาะ ที่กำหนดการพัฒนาตามศักยภาพของแต่ละจังหวัดทั้งภาคใต้ตอนบนและตอนล่างอย่างสมบูรณ์และมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด

ประเทศไทย (ใน 20 ปี)

- (1) เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลก
- (2) เป็นประเทศที่มีการใช้พื้นที่ตามศักยภาพ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันได้ในเวทีโลก
- (3) เป็นประเทศที่มีการพัฒนาที่สมดุล และยั่งยืน ระหว่างการพัฒนากับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) มีโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ และมีการเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายอย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการค้าและการลงทุน
- (5) เป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เพื่อการขนส่งสินค้าให้สะดวก รวดเร็ว ประหยัด อยู่ในระดับต้นๆ ของโลก
- (6) เป็นประเทศเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่ง (Hub) ในการขนส่งคนและสินค้าที่สำคัญของเอเชีย
- (7) มีชุมชนเมืองและชุมชนชนบทที่เหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคม เป็นชุมชนที่น่าอยู่ของประชากร มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูง
- (8) มีมาตรฐานในการบริหารรัฐกิจในระดับนานาชาติ มีความโปร่งใส ประชาชนมีเอกภาพและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
- (9) ประชาชนในทุกภาคส่วนของประเทศพ้นจากความยากจน มีความเชื่อมโยงกันในทุกถิ่นฐานและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันอย่างมีสมานฉันท์

บรรณานุกรม

- กิตติ ประทุมแก้ว. 2532. การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ : ป่าแควระบบ – สียัด อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา.
- กุลธิดา สามะพุทธิ. 2544. “คำตัดสินในสายลม”. เมื่อปลาจะกินดาว รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 12 เรื่องในรอบปี 2544. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 145-168.
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สิงหาคม 2547, โครงการศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ(ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์)
- เครือข่ายลุ่มน้ำอีสาน. 2547. ข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีสัญจร จังหวัดนครพนม วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2547. Available URL: http://www.thaico.net/b_p_page/ps_21feb47.htm (17 พฤศจิกายน 2547) (online).
- จรัส สุวรรณมาลา 2544 นโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในการประชุมระดมความคิดเห็น เรื่องทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ 2547 นวัตกรรมท้องถิ่นไทย เอกสารประกอบประชุมสัมมนาวิชาการ ศูนย์ประชุมไบเทคบางนา วันที่ 13-14 ตุลาคม 2547 สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2544 “การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐” บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4 พฤษภาคม 2544
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2544 “การเจริญเติบโตรายจังหวัด” หนังสือ ความรู้คู่สังคม 3 ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ พัชรินทร์ สิริสุนทร บรรณาธิการ.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2545 “ความสามารถการหารายได้ของ อบต. การศึกษาเชิงประจักษ์และข้อเสนอการเรียนรู้ร่วมกัน” ในหนังสือ วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ของคนไทย รวมบทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2545 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร กรุงเทพฯ โรงพิมพ์พีเอลิฟวิง
- บุญส่ง สรรพศรี. 2528. “การปลุกป่ากับการพัฒนาชนบท”. การอนุรักษ์ธรรมชาติในประเทศไทยในแง่การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ. สยามสมาคม. 285-298.
- พรชัย รัศมีแพทย์ 2544 หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย โครงการส่งเสริมตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ ๔

- สนิท อักษรแก้ว. 2528. "ป่าชายเลน:นิเวศวิทยาและการอนุรักษ์". การอนุรักษ์ธรรมชาติในประเทศไทย
ในแง่การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ. สยามสมาคม. 193-204.
- สมพันธ์ เตชะอธิก. 2536. "สิ่งแวดล้อมภาคอีสาน". สิ่งแวดล้อม'36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการ
จัดการสิ่งแวดล้อม. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- สิรินาฏ ศิริสุนทร. 2545. "เมื่อระบบบำบัดน้ำเสียไปไม่ถึงดวงดาว". เมื่อปลาจะกินดาว 2 รายงาน
สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 10 เรื่อง ในรอบปี 2545. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 116-133.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2546 รายงานการวิจัยเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยว่าเรื่ององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น รวม 5 เรื่อง
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2544. โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน :
มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2547. ความเป็นมาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
Available URL: <http://www.alro.go.th/alro/his.php> (17 พฤศจิกายน 2547) (online).
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) 2547 รายงานการติดตาม
และประเมินผลการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาคประชาชน) โดย
สถาบันการศึกษา 9 แห่ง เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น มิถุนายน 2547 หลายฉบับ
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) บันทึกรายงานการประชุม
ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ หลายฉบับ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2520. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524. สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2542. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542.
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้. 2538. ป่าไม้กับ
สิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2546. รายงานสถานการณ์คุณภาพ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- Boadway, Robin and Frank Flatters 1982 "Efficiency and equalization payments in a federal system
of governments: a synthesis and extension of recent results," *Canadian Journal of
Economics*, 15(4): 613-23.

- Boyer, Robert 1999 "The variety and dynamics of capitalism," in *Institutions and the Evolution of Capitalism: Implications of Evolutionary Economics*, John Groenewegen and Jack Vroman (eds.), Cheltenham: Edward Elgar.
- Breton, Albert 1996 *Competitive Governments : An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press.
- Burki, Javed, Guillermo Perry, and William Dillinger 1999 *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D.C.: World Bank, Latin American and Caribbean Studies
- Campbell, J.L. 1995 "Mechanisms of evolutionary change in economic governance: interaction, interpretation and bricolage," in *Economics and Path Dependency*, L. Magnusson and J. Ottoson (eds.), Aldershot: Edward Elgar.
- Doryane Kermel-Torres, 2004, *Atlas of Thailand: Spatial Structures and Development*, Silkworm Books, Thailand
- Giugale, Marcelo M. and Steven B. Webb, eds. 2000 *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: World Bank.
- Groenewegen, John and Jack Vroman eds. 1999 "Implications of evolutionary economics: theory, method and Policies," *Institutions and the Evolution of Capitalism: Implications of Evolutionary Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gropello, Emanuela 2002 "An assessment of the impact of decentralization on the quality of education in Chile," in *World Bank Economists' Forum, Vol. 2*, ed. By Shantayanan Devarajan and F. Halsey Rogers, Washington, D.C.: World Bank.
- Hanusch, H. ed. 1988 *Evolutionary Economics: Applications of Schumpeter's Ideas*, Cambridge, Polity Press.
- Horn, Murry J. 1995 *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press.
- Hodgeson, Geoffrey 1992 "Institutional economics," in *Interfaces in Economic and Social Analysis*, ed. by Ulf Himmelstrand, London: Routledge.
- Hutchison, T.W. 1984 "Institutional economics old and new," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, 20-29.
- International Institute of Management Development(IMD). *The World Competitiveness Yearbook 1996-2004*

- Kincaid, John 1991 "The competitive challenge to cooperative federalism: a theory of federal democracy," in Daphne A. Kenyon and John Kincaid, eds. *Competition Among States and Local Governments*, Washington: The Urban Institute Press, pp.87-117.
- Krugman, Paul 1999 "What economists can learn from evolutionary theorists and vice versa," in *Institutions and the Evolution of Capitalism: Implications of Evolutionary Economics*, John Groenewegen and Jack Vroman (eds.), Cheltenham: Edward Elgar.
- Musgrave, Richard 1959 *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- North, Douglas C. 1991 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace 1972 *Studies in Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Janovanich.
- Olson, Mancur, Jr. 1965 *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Olson, Mancur 1969 "The principle of fiscal equivalence," *American Economic Review*, 59(2): 479-87.
- Pauly, Mark 1976 "A model of local government expenditure and tax capitalization," *Journal of Public Economics*, 6: 231-42.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast 1981 "Structure-induced equilibrium and legislative choice," *Public Choice*, 37: 503-19.
- Tiebout, Charles 1956 "A pure theory of local expenditures," *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-442.
- Williamson, Oliver E. 1991 "Alternative approaches to economic organization," in *The New Institutional Economics*, eds. by Eirik G. Furubotn and Rudolf Richter, Tubingen: J.C.B. Mohr.
- Williamson, Oliver 1991 "The economics of governance: framework and implication," in *The New Institutional Economics*, eds. by Eirik G. Furubotn and Rudolf Richter, Tubingen: J.C.B. Mohr.

ภาคผนวกที่ 1

ดัชนีชี้วัดผลของการพัฒนา

ดัชนีที่ใช้ชี้วัดการเปลี่ยนแปลงนี้ได้มีการประยุกต์จากดัชนีที่ใช้กันทั่วไปในระดับนานาชาติโดย World Bank (จาก World Development Indicator) และ International Institute of Management Development (IMD) (จาก The World Competitiveness Yearbook) เพื่อบ่งบอกความเปลี่ยนแปลงหลักๆ ที่เกิดขึ้น และเพื่อเป็นประโยชน์ในการเปรียบเทียบในระดับนานาชาติต่อไป

ดัชนีที่เลือกมาประยุกต์ใช้นี้ เป็นดัชนีที่พิจารณาจากความเกี่ยวข้องกับผลของนโยบายในเชิงพื้นที่ หรือดัชนีที่จะชี้ถึงความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ดัชนีชี้วัดการพัฒนา ดัชนีชี้วัดความมีประสิทธิภาพเชิงนโยบาย และดัชนีที่ใช้ในการศึกษานี้

1. ดัชนีชี้วัดการพัฒนา

World Bank (จาก World Development Indicator ปี 2004) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดการพัฒนา เป็น 6 กลุ่มหลัก คือภาพของระบบเศรษฐกิจและประชากรอันเป็นสิ่งสำคัญที่ระบุถึงภาพกว้างๆของการพัฒนา แล้วจึงเข้าไปสู่เรื่องเฉพาะด้าน อันประกอบด้วยสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ รัฐและตลาด(อีกนัยหนึ่งคือความสามารถในการบริหารของรัฐ) แล้วจึงชี้สิ่งที่เกิดขึ้นภายนอก โดยวัดความเชื่อมโยงของโลก โดยมีหัวข้อหลักและดัชนีชี้วัดสำคัญบางส่วนมาแสดงดังนี้

	หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด(ตัวอย่างของแต่ละวัตถุประสงค์)
1	ภาพของระบบเศรษฐกิจ (ในส่วนนี้ได้แบ่งออกเป็น 6 หัวข้อย่อย แต่ได้เลือกนำเสนอเฉพาะ 2 หัวข้อหลัก เนื่องจาก 4 หัวข้อที่เหลือ เป็นดัชนีเพื่อวัดว่า ได้บรรลุเป้าหมายของ United Nations ที่วางไว้ใน Millenium Declaration (ประกาศเดือนกันยายน 2543) หรือไม่ ซึ่งหัวข้อหลักที่ 2 - 6 ได้ครอบคลุมดัชนีดังกล่าวทั้งหมดแล้ว)	ขนาดของระบบเศรษฐกิจ	จำนวนประชากร (ล้านคน)
			GNI per capita
			GDP
		สิทธิสตรี	จำนวนประชากรหญิง
			ดัชนีชี้วัดแรงงานหญิง
			คนงานที่ไม่ได้รับการจ่าย มารดาวิัยรุ่น
2	ประชากร	พลวัตประชากร	อัตราการเจริญเติบโตของประชากร
			อัตราการพึ่งพิง
			อัตราการตาย

หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด(ตัวอย่างของแต่ละวัตถุประสงค์)
	โครงสร้างแรงงาน	อัตราการเข้าร่วมในกำลังแรงงาน
	การทำงานโดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	การทำงานแบ่งตามเพศและภาคการผลิต
	การว่างงาน	อัตราการว่างงานในระยะยาว
		อัตราการตามระดับการศึกษา (ประถม มัธยมและสูงกว่า)
	ความยากจน	เส้นความยากจน แบ่งตามชนบทและเมือง
	ดัชนีทางสังคมเพื่อชี้วัดความยากจน	น้ำหนักเด็กต่ำกว่า 5 ปี แบ่งเป็นกลุ่มยากจนและรวยที่สุดตาม Quintile
		อัตราการตายของเด็กต่ำกว่า 5 ปี แบ่งเป็นกลุ่มยากจนและรวยที่สุดตาม Quintile
	การกระจายรายได้และบริโภค	Gini Index
		สัดส่วนร้อยละของรายได้และการบริโภคแบ่งตามรายได้
	ปัจจัยที่ส่งทางข้ามที่ส่งผลต่อความกินดีอยู่ดี (Assessing vulnerability)	การว่างงานของช่วงอายุ 15-24 ปีแบ่งตามเพศ
		แรงงานเด็ก
		รายจ่ายด้านสุขภาพ
	ความปลอดภัย	รายจ่ายเงินบำนาญของภาครัฐเป็นร้อยละของGDP
		รายจ่ายด้านการศึกษารัฐเป็นร้อยละของGDP
	ปริมาณการเข้าสู่การศึกษา	อัตราการเข้าเรียน ร้อยละการเข้าเรียนในระดับอายุเดียวกัน
	คุณภาพของผู้ศึกษา	อัตราการเรียนจบชั้นประถม คิดเป็นร้อยละของการเข้าเรียนในระดับอายุเดียวกัน
		อัตราการเข้าชั้นประถม เป็นร้อยละของผู้ที่เข้าเรียน
	ผลลัพธ์ของการศึกษา	อัตราการอ่านออกเขียนได้ของผู้ใหญ่ ร้อยละของอายุ 15 ขึ้นไป
		ปีที่คาดว่าจะใช้ในการศึกษา แบ่งตามเพศ
	รายจ่ายทางด้านสุขภาพ บริการและการใช้	รายจ่ายด้านสุขภาพต่อหัว
		จำนวนเตียงในโรงพยาบาลต่อ 1,000 คน
	การป้องกันโรค ความครอบคลุมและคุณภาพ	การเข้าถึงน้ำสะอาด คิดเป็นร้อยละของประชากร
		การเข้าถึงระบบบำบัดน้ำเสีย คิดเป็นร้อยละของประชากร
	การเจริญพันธุ์และการคุมกำเนิด	อัตราการเจริญพันธุ์ จำนวนเกิดต่อผู้หญิง 1 คน
		อัตราการเกิดโดย Health Staffs
	สารอาหาร	ร้อยละของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่น้ำหนักเกิน
		การบริโภคไอโอดีน คิดเป็นร้อยละของครัวเรือน
	ปัจจัยที่มีผลต่อความเสี่ยงของสุขภาพ	สัดส่วนการสูบบุหรี่ แบ่งตามเพศและร้อยละของประชากร
		อัตราการติดเชื้อ HIV แบ่งตามเพศและร้อยละของประชากร
	อัตราการตาย	อัตราการตายของทารกต่อทารก 1,000 คน

	หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด(ตัวอย่างของแต่ละวัตถุประสงค์)
			อัตราที่มีชีวิตอยู่รอดถึง 65 ปี ตามร้อยละของผู้ที่มีช่วงอายุเดียวกัน แบ่งตามเพศ
3	สิ่งแวดล้อม	<p>สิ่งแวดล้อมของเมืองและการใช้ที่ดิน</p> <p>ปัจจัยทางการเกษตร</p> <p>ผลผลิตทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์</p> <p>การลดลงของป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ</p> <p>น้ำสะอาด</p> <p>มลพิษทางน้ำ</p> <p>การผลิตและการใช้พลังงาน</p> <p>ประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน การพึ่งพิงและมลพิษ</p> <p>แหล่งกำเนิดไฟฟ้า</p> <p>Urbanization</p> <p>สิ่งแวดล้อมในเมือง</p> <p>การจราจรและความติดขัด</p> <p>มลภาวะทางอากาศ</p> <p>การทำปฏิญญาของรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม</p> <p>ตัวชี้วัดการขอม(รวมทั้ง Social external cost)</p>	<p>จำนวนประชากรในชนบท</p> <p>อัตราการใช้ที่ดิน</p> <p>พื้นที่ที่ถูกทิ้งร้าง ร้อยละของพื้นที่เกษตร</p> <p>เครื่องจักรทางการเกษตรต่อแรงงาน 1,000 คน</p> <p>ดัชนีการผลิตัญพืช โดยให้ปี 2532 – 2534 เป็นปีฐานผลิตภาพภาคเกษตร</p> <p>พื้นที่ป่า ขนาดพื้นที่ป่า ร้อยละการใช้พื้นที่</p> <p>จำนวนนก จำนวนพันธุ์และจำนวนนกที่ใกล้จะสูญพันธุ์</p> <p>การเข้าถึงน้ำสะอาด คิดเป็นร้อยละของประชากรและเมืองและชนบท</p> <p>อัตราการปนเปื้อนในน้ำ(กก.ต่อวัน และต่อแรงงาน)</p> <p>อัตราการปนเปื้อนในน้ำตามอุตสาหกรรม (กก.ต่อวัน และต่อแรงงาน)</p> <p>การผลิตพลังงาน(พัน metric tons)</p> <p>การใช้พลังงาน (พัน metric tons)</p> <p>การใช้พลังงานต่อประชากรต่อปี</p> <p>GDP ต่อการใช้พลังงาน (มูลค่าเทียบกับปี 1995)</p> <p>การนำเข้าพลังงานสุทธิ คิดเป็นร้อยละของการใช้พลังงานทั้งหมด</p> <p>การผลิตไฟฟ้า (พันล้านกิโลวัตต์ต่อชม.)</p> <p>จำนวนประชากรในเมือง (ล้านคน)</p> <p>การเข้าถึงสาธารณูปโภค (ร้อยละของจำนวนประชากรในเมือง)</p> <p>เวลาที่ใช้ในการเดินทางไปทำงาน (นาที)</p> <p>ร้อยละของน้ำที่ถูกบำบัด</p> <p>จำนวนยานพาหนะต่อพันคน และต่อระยะทาง</p> <p>ราคาน้ำมันแบ่งเป็นดีเซลและเบนซิน</p> <p>ปริมาณ SO₂ (ไมโครกรัมต่อลบ.ม.)</p> <p>อัตราการปนเปื้อนของฝุ่น (ไมโครกรัมต่อลบ.ม.)</p> <p>การเข้าร่วมในปฏิญญาสากล ในด้านต่างๆเช่น การควบคุมสาร CFC</p> <p>การขอมประชาชาติ คิดเป็นร้อยละของ GNI</p> <p>มูลค่าความเสียหายจาก CO₂ คิดเป็นร้อยละของ GNI</p>

หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด (ตัวอย่างของแต่ละวัตถุประสงค์)
4 เศรษฐกิจ	อัตราการเจริญเติบโต	อัตราการเจริญเติบโตของ GDP โดยเฉลี่ยเป็นภาคการผลิต
	โครงสร้างของผลผลิต	ร้อยละของ GDP ในแต่ละภาคอุตสาหกรรมต่อทั้งประเทศ
	โครงสร้างของอุตสาหกรรม	มูลค่าเพิ่มของการผลิตทั้งหมดและแบ่งตามภาคการผลิต
	การเติบโตของการค้าเชิงพาณิชย์	อัตราการเจริญเติบโตของมูลค่าการนำเข้า ส่งออก
	โครงสร้างของการส่งออกสินค้า	สัดส่วนการส่งออกสินค้าของอุตสาหกรรมต่างๆ
	โครงสร้างการนำเข้าสินค้า	สัดส่วนการนำเข้าสินค้าของอุตสาหกรรมต่างๆ
	โครงสร้างการส่งออกบริการ	มูลค่าการขนส่งคิดเป็นร้อยละของมูลค่าภาคบริการ
	บริการ	มูลค่าการท่องเที่ยวคิดเป็นร้อยละของมูลค่าภาคบริการ
	โครงสร้างการนำเข้าบริการ	มูลค่าการขนส่งคิดเป็นร้อยละของมูลค่าภาคบริการ
		มูลค่าการท่องเที่ยวคิดเป็นร้อยละของมูลค่าภาคบริการ
	โครงสร้างของอุปสงค์	การใช้จ่ายของครัวเรือนคิดเป็นร้อยละของ GDP
		การใช้จ่ายของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละของ GDP
	การเติบโตของการบริโภคและการลงทุน	การสะสมทุนเบื้องต้น คิดเป็นอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปี
	การคลังของรัฐบาล	รายได้ของรัฐบาล คิดเป็นร้อยละของ GDP
		รายจ่ายของรัฐบาล คิดเป็นร้อยละของ GDP
	การใช้จ่ายของรัฐบาล	การใช้จ่ายด้านสินค้าและบริการ คิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายภาครัฐทั้งหมด
	รายได้ของรัฐบาล	รายได้จากภาษี คิดเป็นร้อยละของรายได้ของรัฐทั้งหมด
	ดัชนีชี้วัดทางการเงินและราคา	อัตราเงินเฟ้อ (CPI)
		ปริมาณ M2 อัตราการเจริญเติบโตต่อปี
	ดุลบัญชีเดินสะพัด	ปริมาณรายได้สุทธิ
หนี้ต่างประเทศ	ปริมาณหนี้ต่างประเทศ	
	ปริมาณภาระหนี้ต่อ IMF	
การบริหารหนี้ต่างประเทศ	มูลค่าปัจจุบันของหนี้ต่างประเทศ (ร้อยละของ GNI)	
	หนี้ระยะสั้น ร้อยละของหนี้ต่างประเทศต่อทั้งหมด	
5 รัฐและตลาด	การลงทุนภาคเอกชน	การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ คิดเป็นร้อยละของ GDP
		ปริมาณการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีภาคเอกชนเข้าร่วม แบ่งตามภาคอุตสาหกรรม
	สภาพการลงทุน	ตลาดสินเชื่อ (Creditor Rights Index Range)
		ดัชนีชี้วัดของ Moody's

หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด(ตัวอย่างของแต่ละวัตถุประสงค์)
	สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ	ข้อบังคับในการเข้าตลาดของผู้ประกอบการ จากจำนวนวันในการเริ่มธุรกิจ ระยะเวลาเตรียมการเข้าสู่ตลาด
	ตลาดทุน	มูลค่าการซื้อขาย
		สภาพคล่องของตลาด จากปริมาณการซื้อขายเป็นร้อยละของ GDP
	ความมีประสิทธิภาพด้านการเงิน	ปริมาณสินเชื่อของธนาคาร ร้อยละของ GDP
	นโยบายภาษี	ภาษีสินค้าและบริการ คิดเป็นร้อยละของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมและบริการ
	ราคาและอัตราแลกเปลี่ยนโดยเปรียบเทียบ	อัตราแลกเปลี่ยนทางการคิดเป็นหน่วยของเงินในประเทศต่อดอลลาร์สหรัฐ
		อัตราดอกเบี้ย แยกตามเงินกู้ เงินฝากและอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง
	ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศ และเงินโอนกองทัพ	ค่าใช้จ่ายทางด้านการทหาร คิดเป็นร้อยละของ GDP
		มูลค่าเงินโอนของกองทัพ ทั้งโอนเข้าและออก ณ ราคาที่แท้จริง
	โครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่ง	ความยาวของถนน
		ความยาวทางรถไฟ
	พลังงานและโทรคมนาคม	อัตราการใช้ไฟฟ้าต่อประชากร (kWh)
		จำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร 1,000 คน
สารสนเทศ	จำนวนหนังสือพิมพ์ต่อ 1,000 คน	
	จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อประชากร 1,000 คน	
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	นักวิจัยใน R&D ต่อคนหนึ่งล้านคน	
	รายจ่ายสำหรับการวิจัยและพัฒนาคิดเป็นร้อยละของ GDP	
6 ความเชื่อมโยงของโลก (หัวข้อที่ได้แสดงนี้ ได้ตัดหัวข้อหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินช่วยเหลือของ Development Assistance Committee ออก อันประกอบด้วยหัวข้อกระแสเงิน/ เงินช่วยเหลือจากประเทศสมาชิก Development Assistance, การพึ่งพิงเงินช่วยเหลือ, การ	โลกาภิวัตน์	การลงทุน FDI ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละของ GDP
		การค้าสินค้า คิดเป็นร้อยละของ GDP
	ทิศทางและการเติบโตของการค้า	การส่งออกของประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ร้อยละของมูลค่าโลก
	การค้าของ OECD กับประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง	ร้อยละการส่งออกของประเทศ OECD
		มูลค่าการผลิตในแต่ละ sector
	ราคาสินค้าปฐมภูมิ	ราคาสินค้าขั้นปฐม ราคาคัชนี
	การรวมกลุ่มทางการค้าภายในภูมิภาค	GDP ของประเทศในกลุ่ม
		ร้อยละการส่งออกของกลุ่ม
	กำแพงภาษี	อัตรากำไรนำเข้าในทุกสินค้า
กระแสเงินของภาคเอกชน	กระแสเงินการลงทุนใน Portfolio	

หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด(ตัวอย่างของแต่ละวัตถุประสงค์)
กระจายเงินช่วยเหลือ สุทธิ กระแสเงินสุทธิจาก สถาบันต่างๆ เนื่องจาก เป็นดัชนีเพื่อชี้วัดส่วน การช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง กับ Development Assistance Committee โดยเฉพาะ)	แรงงานต่างชาติและ ประชากรในประเทศสมาชิก OECD	จำนวนประชากรต่างชาติ และคิดเป็นร้อยละของประชากร
		จำนวนประชากรที่เข้ามาในประเทศ
	การท่องเที่ยว	นักท่องเที่ยวต่างประเทศ
		ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ และคิดเป็นร้อยละของการ นำเข้า

นอกจากนี้สำหรับการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดัชนีชี้วัดของ
IMD ที่สำคัญ ได้แก่

	หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด	ใช้ แบบสอบถาม
1	โครงสร้างพื้นฐาน ทางกายภาพ (Basic Infrastructure)	การพัฒนาและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure maintenance and development)	มีการวางแผนและสนับสนุนทาง การเงินอย่างเพียงพอหรือไม่	✓
		ความยาวทางถนน (Roads)	กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร	
		การกระจายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน (Distribution infrastructure)	มีการกระจายของทรัพยากรอย่าง มีประสิทธิภาพหรือไม่	✓
		ความยาวทางรถไฟ (Railroads)	กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร	
		การขนส่งทางอากาศ (Air transportation)	จำนวนผู้โดยสารโดยบริษัทหลัก	✓
		การขนส่งทางน้ำ (Water transportation)	เพียงพอกับความต้องการหรือไม่	✓
		พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูก (Arable area)	ตารางเมตรต่อหัว	
		ความเป็นเมือง (Urbanization)	มีการถ่ายเททรัพยากร	✓
		ความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy intensity)	การบริโภคพลังงานเพื่อการค้าต่อ 1 ดอลลาร์ของ GDP	
		ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและการบริโภค พลังงาน (GDP and energy consumption)	อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ลบอัตราการเจริญเติบโตของการ การบริโภคพลังงาน	
อัตราค่าไฟฟ้าภาคอุตสาหกรรม (Electricity costs for industrial clients)	ดอลลาร์สหรัฐต่อ kwh			
2.	โครงสร้างพื้นฐาน ทางเทคโนโลยี (Technological Infrastructure)	การลงทุนในด้านโทรคมนาคม (Investment in telecommunications)	ร้อยละของ GDP	
		จำนวนคู่สายโทรศัพท์ (Telephone lines)	จำนวนโทรศัพท์ต่อ 1,000 คน	
		จำนวนผู้จดทะเบียนใช้โทรศัพท์มือถือ (Cellular mobile telephone subscribers)	จำนวนผู้สมัครต่อ 1,000 คน	
		ค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ (International telephone subscribers)	ดอลลาร์สหรัฐต่อ 3 นาทีในเวลา peak hour	
		การใช้คอมพิวเตอร์ (Computers in use)	Worldwide share	

หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด	ใช้แบบสอบถาม
	จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อหัว (Computers per capita)	จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อ 1,000 คน	
	จำนวนคอมพิวเตอร์ประมวลผล (Computer power in use)	Worldwide share of MIPS	
	จำนวนคอมพิวเตอร์ประมวลผลต่อหัว (Computers power per capita)	MIPS ต่อ 1,000 คน	
	การใช้อินเทอร์เน็ต (Internet users / Connections to internet)	จำนวนผู้ใช้ internet ต่อ 1,000 คน	
โครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Infrastructure)	ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา (Total expenditure on R&D)	ล้านดอลลาร์สหรัฐ	
	ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาต่อหัว (Total expenditure on R&D per capita)	ดอลลาร์สหรัฐต่อหัว	
โครงสร้างพื้นฐานทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (Health and Environment)	การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon dioxide emissions)	การปนเปื้อนของ CO2 ต่อ 1 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐของ GDP	
	การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)	มีการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือไม่	✓
	โครงสร้างพื้นฐานและปัญหามลพิษ (Pollution problems and infrastructure)	โครงสร้างพื้นฐานมีผลต่อปัญหามลพิษหรือไม่	✓

สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนา คือผลที่เกิดขึ้นต่อระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตเพราะคือสิ่งที่บ่งบอกว่าการพัฒนานั้นได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างไร ทั้งนี้ World Bank ³⁹ ได้กำหนดหลักทั่วไปของข้อมูลของ Living Standards Measurement Study Survey ไว้ดังนี้

วัดปริมาณ

- จำนวนคนที่ยากจน
 - การกระจายสวัสดิการ
 - ข้อมูลหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือครัวเรือน เช่น อัตราการว่างงาน ระดับการบริโภคเฉลี่ย
- วิเคราะห์
- พฤติกรรมของกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกัน
 - การเข้าถึงบริการของภาครัฐ ด้านสุขภาพ การศึกษา ประปา ไฟฟ้า ถนน
 - การเข้าร่วมในโปรแกรมที่จัดโดยภาครัฐ
 - ความเชื่อมโยงกันระหว่างสวัสดิการด้านต่าง ๆ เช่น ผลของสุขภาพต่อแรงงาน ผลของการศึกษาของบิดามารดาต่อสารอาหารที่เด็กได้รับ เป็นต้น

³⁹ A Manual for Planning and implementing the Living Standards Measurement Study Survey, World Bank, LSMS Working Paper No.126

นอกจากความพยายามวัดการผลของการพัฒนาในแง่ของคุณภาพชีวิตแล้ว ยังมีผลการ Survey ซึ่งพยายามชี้ว่าประชาชนมีความสุขและมีความพอใจกับชีวิตของตนเองในระดับใด ในรายงาน General Social Survey (GSS) (ทั้งนี้จะไม่ลงรายละเอียดในการศึกษา เนื่องจากการใช้แบบสอบถามซึ่งเกี่ยวข้องกับผลเชิงคุณภาพอย่างมาก)

2. ดัชนีชี้วัดความมีประสิทธิภาพเชิงนโยบาย(ไม่รวมในด้านความสามารถในการบริหารการคลัง)

การวัดผลของนโยบายว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น พบว่ามีตัวชี้วัดหลายชนิดที่ถูกนำมาใช้เพื่อวางกรอบการวัดในระดับต่างๆ

ในรายงาน IMD World Competitiveness Yearbook ปี 2004 ได้มีการวัดประสิทธิภาพของรัฐแบ่งออกเป็น 5 ประการหลักคือ ด้านการบริหารการคลัง ด้านนโยบายการคลัง ด้านกรอบของสถาบัน ด้านกฎหมายธุรกิจ และกรอบทางด้านสังคม สำหรับดัชนีชี้วัดที่สำคัญสำหรับวัดประสิทธิภาพของรัฐบาลในการพัฒนาเชิงพื้นที่จึงได้เลือกตัวชี้วัดบางตัวที่สำคัญดังนี้

	หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด	ใช้แบบสอบถาม
1	ด้านกรอบของสถาบัน	ทิศทางนโยบายของรัฐบาล	นโยบายมีเสถียรภาพหรือไม่	✓
		กรอบกฎหมาย	กฎหมายส่งเสริมการแข่งขันของหน่วยธุรกิจหรือไม่	✓
		กฎหมายใหม่	กฎหมายส่งเสริมการแข่งขันของหน่วยธุรกิจหรือไม่	✓
		การปรับตัวของนโยบาย	ความสามารถในการปรับตัวของรัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจมากหรือน้อย	✓
		การตัดสินใจของรัฐบาล	การตัดสินใจของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ	✓
		การบริการสาธารณะ	เป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง	✓
2.	ด้านกฎหมายธุรกิจ	การอุดหนุนของรัฐบาล	จัดสรรให้กับเอกชนโดยคิดเป็นอัตราส่วนต่อ GDP	
		การอุดหนุน	มีผลเสียต่อการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ	✓
		กฎหมายการแข่งขัน	มีประสิทธิภาพในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า	✓
		กฎหมายสินค้าและบริการ	มีผลเสียต่อการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจหรือไม่	✓
		การควบคุมราคา	มีผลต่อการตั้งราคาสินค้าในอุตสาหกรรมต่างๆ	✓
		ความสะดวกในการทำธุรกิจ	เอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	✓
		การค้าขายผ่านชายแดน	สามารถต่อรองได้อย่างอิสระกับคู่ค้าต่างประเทศ	✓

	หัวข้อหลัก	วัตถุประสงค์	ดัชนีชี้วัด	ใช้แบบสอบถาม
		การป้องกันการลงทุนที่อาจส่งผลทางอ้อมต่อสังคม	สามารถเข้าถึงได้สำหรับคู่ค้าต่างชาติ	✓
3.	ด้านกรอบทางด้านสังคม	ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน	มีการป้องกันอย่างเพียงพอ	✓
		การป้องกันอาชญากรรมของเอกชน	มีการบังคับใช้ในเศรษฐกิจหรือไม่	✓
		คดีอาชญากรรม	จำนวนคดีร้ายแรงอันประกอบด้วยการฆาตกรรม คดีรุนแรงและการชิงทรัพย์ต่อประชากร 100,000 คน	
		การกระจายรายได้	จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า/ มากกว่าร้อยละ 20 ของครัวเรือนทั้งหมด	
		การแบ่งแยก(discrimination)	มีการแสดงท่าทางต่อคนพิการหรือไม่	✓
		สัดส่วนรายได้ระหว่างเพศ	อัตราส่วนของรายได้หญิงต่อชาย	
		การคุกคามทางเพศและความรุนแรง	ก่อให้เกิดความไม่สงบในสถานที่ทำงาน	✓

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อมูลส่วนใหญ่มาจากการตอบแบบสอบถามซึ่งอาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูล

3. ดัชนีที่ใช้ในการศึกษานี้

ดังจะเห็นได้ว่ามีดัชนีชี้วัดหลายประการที่สามารถชี้วัดการพัฒนา และความสามารถด้านการบริหารงานของรัฐที่ใช้กันทั่วไปในระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาย้อนหลังไปกว่า 20 ปี ดังนั้นจึงมีข้อจำกัดด้านข้อมูลหลายประการในแง่ของความต่อเนื่อง การแบ่งการเก็บข้อมูลเป็นรายพื้นที่ อีกทั้งแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน จึงได้เลือกทำการวิเคราะห์เฉพาะดัชนีสำคัญที่จะชี้วัดความเปลี่ยนแปลง หรือผลทางสังคมในระดับต่าง ๆ ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลและความเหมาะสมที่จะสามารถใช้ในการวัดการพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ โดยแบ่งตามหัวข้อดังต่อไปนี้ (อาจมีรายละเอียดในเนื้อหามากกว่าที่ระบุเป็นดัชนีหลักนี้ ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของข้อมูล)

ด้าน	หัวข้อย่อย	ดัชนี	สอดคล้องกับ
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ด้านคมนาคมขนส่ง	ความยาวของถนน	WDI,IMD
		ความยาวทางรถไฟ	WDI,IMD
		จำนวนพาหนะต่อระยะทาง	WDI
	ด้านสื่อสารโทรคมนาคม	จำนวนสายโทรศัพท์	IMD
		อัตราการใช้โทรศัพท์ต่อประชากร	WDI
		จำนวนผู้จดทะเบียนโทรศัพท์มือถือ	WDI
		จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อหัว	WDI,IMD
		จำนวนผู้ใช้ Internet	IMD
	ด้านพลังงาน	การใช้พลังงาน	WDI
		การใช้พลังงานต่อประชากรต่อปี	WDI

ด้าน	หัวข้อย่อย	ดัชนี	สอดคล้องกับ
		GDP ต่อการใช้พลังงาน	WDI,IMD
	ด้านสาธารณูปโภค	การเข้าถึงน้ำสะอาด(ร้อยละของประชากร)	WDI
ด้านเศรษฐกิจ	การขยายตัวทางเศรษฐกิจ	อัตราการเจริญเติบโตของ GDP	WDI,IMD
	การกระจายรายได้	GDP ต่อหัว	WDI,IMD
	การมีงานทำ	อัตราการว่างงาน จำนวนแรงงาน	WDI,IMD WDI,IMD
ด้านสังคม	โครงสร้างประชากร	จำนวนประชากร	WDI,IMD
		ความหนาแน่นของประชากร (คนต่อตารางกิโลเมตร)	WDI,IMD
		Dependency Rate	WDI
	การศึกษา	ประชากรที่อ่านออกเขียนได้ ต่อประชากรทั้งหมด	WDI,IMD
ด้านสาธารณสุข	จำนวนสถานบริการสาธารณสุข	WDI	
การย้ายถิ่น	จำนวนประชากรที่ย้ายถิ่น	- (เนื่องจากการย้ายถิ่นภายในประเทศ)	
ด้านสิ่งแวดล้อม	พื้นที่ป่าไม้	พื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด	WDI
	การใช้ที่ดิน	การใช้ที่ดินทางการเกษตร	WDI
	คุณภาพแหล่งน้ำ	อัตราการปนเปื้อน	WDI

ภาคผนวก 2

เปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยกับนานาประเทศ

การเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยกับนานาประเทศจะบ่งบอกระดับการพัฒนาของโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมของประเทศ การเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานกับนานาประเทศในส่วนนี้จะอ้างอิงรายงาน The World Competitiveness Yearbook ของ International Institute of Management Development หรือ IMD เป็นหลัก เนื่องจากมีการประยุกต์ใช้โดยทั่วไป และมีการจัดลำดับระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้สามารถเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจน

ในภาพรวม ความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ กับไทย ได้แก่ มาเลเซีย จีน สิงคโปร์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และออสเตรเลีย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2539 (สิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7) และ 2544 (สิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8) พบว่าความสามารถในการแข่งขันของไทยในปี พ.ศ. 2539 อยู่ในอันดับที่ 30 ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 อันดับของไทยลดลงมาอยู่ที่อันดับ 38 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ทำให้ประเทศในเอเชียมีอันดับความสามารถในการแข่งขันลดลง อาทิ มาเลเซียจากอันดับที่ 23 ลดลงมาที่ 29 จีนจากอันดับที่ 26 ลดลงมาที่ 33 และญี่ปุ่นจากอันดับที่ 4 ลดลงมาที่ 26 ยกเว้นสิงคโปร์ที่อันดับความสามารถในการแข่งขันคงเดิมในอันดับที่ 2 อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกามีความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นอันดับที่ 1 มาโดยตลอด และออสเตรเลียขยับอันดับขึ้นจาก 21 มาเป็นอันดับที่ 11 (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ความสามารถในการแข่งขันในภาพรวม ปี พ.ศ. 2539 และ 2544

Unit : Percentage

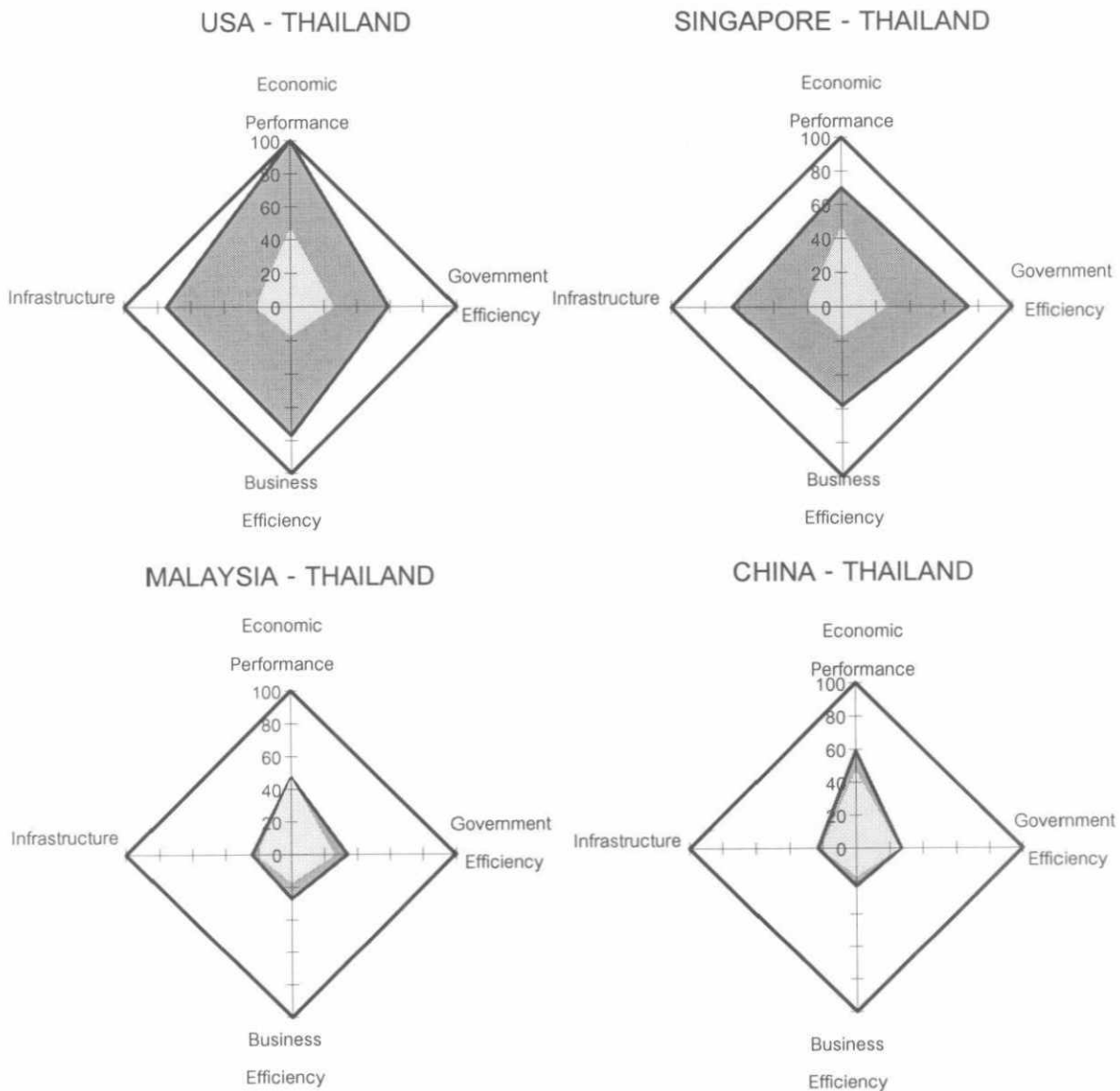
OVERALL PERFORMANCE	1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit
Thailand	30	-	38	42.670
Malaysia	23	-	29	50.029
Singapore	2	-	2	87.657
China	26	-	33	49.530
Japan	4	-	26	57.520
USA	1	-	1	100.000
Germany	10	-	12	74.043
Australia	21	-	11	75.874

ที่มา : IMD. The World Competitiveness Yearbook 1991, 1996 และ 2001.

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำปัจจัยนำเข้าของความสามารถในการแข่งขันในปี พ.ศ. 2544 ของไทยเปรียบเทียบกับประเทศในแถบเอเชีย โดยจำแนกเป็นปัจจัยนำเข้าด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Efficiency) ประสิทธิภาพของธุรกิจ (Business Efficiency) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) พบว่า ความสามารถในการแข่งขันของไทยเปรียบเทียบกับสิงคโปร์พบว่าไทยยังคงมีช่วงห่างจากสิงคโปร์อยู่มาก โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพของรัฐบาลและโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างไทยกับมาเลเซียและจีนพบว่า ไทยมีช่วงห่างจากทั้งสองประเทศน้อย โดยปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานและศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทยเกือบไม่แตกต่างจากมาเลเซีย และปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพของรัฐบาลของไทยเกือบไม่แตกต่างจากจีน (รูปที่ 1) ถึงแม้ว่าดัชนีวัดความสามารถในการแข่งขันของไทยยังห่างประเทศ

ชั้นนำของโลกอยู่มาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียพบว่าไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศมาเลเซียและจีนอยู่ โดยเฉพาะศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมและดึงดูดการลงทุนจากนานาประเทศได้ อีกทั้งยังเป็นจุดศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศของภูมิภาคได้

รูปที่ 1 การเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันของไทยเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ มาเลเซียและจีนในปี พ.ศ. 2544



เมื่อพิจารณาความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานไทยในปี พ.ศ. 2539 อยู่ในอันดับที่ 42 ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 อันดับของไทยลดลงมาอยู่ที่อันดับ 44 มาเลเซียจากอันดับที่ 22 ลดลงมาที่ 36 ญี่ปุ่นจากอันดับที่ 26 ลดลงมาที่ 30 และจีนอันดับความสามารถในการแข่งขันคงเดิมในอันดับที่ 40 สำหรับประเทศสิงคโปร์มีอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นอย่างมากจากอันดับที่ 33 มาเป็นอันดับที่ 10 อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกายังคงเป็นอันดับที่ 1 เช่นเดียวกับความสามารถในการแข่งขันในภาพรวม (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานในภาพรวม ปี พ.ศ. 2539 และ 2544

Unit : Percentage

INFRASTRUCTURE COMPITTIVENESS	1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit
Thailand	42	-	44	-
Malaysia	22	-	36	-
Singapore	33	-	10	-
China	40	-	40	-
Japan	26	-	30	-
USA	1	-	1	-
Germany	12	-	15	-
Australia	6	-	14	-

ที่มา : IMD. The World Competitiveness Yearbook 1991, 1996 และ 2001.

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศซึ่งดัชนีแต่ละดัชนีจะต้องสามารถแสดงถึงระดับการพัฒนาในแต่ละด้านได้เป็นอย่างดี ดัชนีชี้วัดที่มีความน่าเชื่อถือควรเป็นดัชนีที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อการเปรียบเทียบระดับโครงสร้างพื้นฐานของประเทศต่างๆ ได้ ในการศึกษาครั้งนี้พบความสอดคล้องของดัชนีชี้วัดบางดัชนีของ World Bank และ IMD ซึ่งแสดงถึงความสำคัญของดัชนี เช่น ประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน วัดจาก GDP ต่อการใช้พลังงาน ความเป็นเมือง วัดจากประชากรเมืองและการเข้าถึงสาธารณูปโภค มลภาวะทางอากาศวัดจาก SO₂ ในขณะที่ IMD วัดจาก CO₂ รายจ่ายสำหรับบริการวิจัยและพัฒนาคิดเป็นร้อยละของ GDP ความยาวของถนน ความยาวทางรถไฟจำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร 1,000 คน และจำนวนคอมพิวเตอร์ต่อประชากร 1,000 คน เป็นต้น

สำหรับการเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทยในส่วนนี้ จะใช้ดัชนีที่สำคัญบางดัชนีเพื่อแสดงรายละเอียดในการเปรียบเทียบโครงสร้างพื้นฐานแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Basic Infrastructure)

- 1.1 การพัฒนาและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure maintenance and development)
- 1.2 ความยาวทางถนน (Roads)
- 1.3 การกระจายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน (Distribution infrastructure)
- 1.4 ความยาวทางรถไฟ (Railroads)
- 1.5 การขนส่งทางอากาศ (Air transportation)
- 1.6 การขนส่งทางน้ำ (Water transportation)
- 1.7 ความเป็นเมือง (Urbanization)
- 1.8 ความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy intensity)
- 1.9 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและการบริโภคพลังงาน (GDP and energy consumption)
- 1.10 อัตราค่าไฟฟ้าภาคอุตสาหกรรม (Electricity costs for industrial clients)

2. โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี (Technological Infrastructure)

- 2.1 การลงทุนในด้านโทรคมนาคม (Investment in telecommunications)
- 2.2 จำนวนคู่สายโทรศัพท์ (Telephone lines)

- 2.3 จำนวนผู้จดทะเบียนใช้โทรศัพท์มือถือ (Cellular mobile telephone subscribers)
 - 2.4 ค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ (International telephone subscribers)
 - 2.5 สัดส่วนการใช้คอมพิวเตอร์ (Computers in use)
 - 2.6 จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อหัว (Computers per capita)
 - 2.7 สัดส่วนการประมวลผลของคอมพิวเตอร์ (Computer power in use)
 - 2.8 ความสามารถในการประมวลผลของคอมพิวเตอร์ต่อหัว (Computers power per capita)
 - 2.9 การใช้อินเทอร์เน็ต (Internet users / Connections to internet)
- 3. โครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Infrastructure)**
- 3.1 ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา (Total expenditure on R&D)
 - 3.2 ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาต่อหัว (Total expenditure on R&D per capita)
- 4. โครงสร้างพื้นฐานทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (Health and Environment)**
- 4.1 การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon dioxide emissions)

ปัจจัยทางโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยหลักต่อการพัฒนา ได้แก่ การขนส่งทางอากาศซึ่งวัดจากจำนวนผู้โดยสาร โดยในปี พ.ศ. 2539 ไทยมีจำนวนผู้โดยสาร 11.41 ล้านคน และในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 15.95 ล้านคน ในขณะที่จำนวนผู้โดยสารของมาเลเซียและสิงคโปร์เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันแต่มีจำนวนน้อยกว่าไทย จึงทำให้ไทยมีอันดับที่สูงกว่ามาเลเซียและสิงคโปร์ ประกอบกับในอนาคตเมื่อสนามบินสุวรรณภูมิเปิดดำเนินการคาดว่าไทยจะเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ส่วนการขนส่งทางน้ำและความยาวถนนไทยมีศักยภาพน้อยกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย อยู่มากและมีในอันดับลดลง โดยในปี พ.ศ. 2534 ความยาวถนนของไทยอยู่ในอันดับที่ 9 ลดลงมาในปี พ.ศ. 2544 อยู่ในอันดับที่ 42 หรือคิดเป็น 0.130 กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร ในขณะที่ความยาวถนนของมาเลเซียอยู่ในอันดับที่ 38 และสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 2 เท่ากับ 0.165 และ 4.710 กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร ตามลำดับ ส่วนการขนส่งทางน้ำของไทยกับมาเลเซียและสิงคโปร์พบว่า ไทยมีอันดับที่ต่ำกว่ามากโดยที่ไทยอยู่ในอันดับที่ 33 สิงคโปร์อยู่อันดับที่ 3 และมาเลเซียอยู่ในอันดับที่ 22 ส่วนความยาวทางรถไฟไทยมีในอันดับลดลงเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2534 ความยาวทางรถไฟของไทยอยู่ในอันดับที่ 8 จนในปี พ.ศ. 2544 ลดลงอยู่ในอันดับที่ 35 หรือคิดเป็น 0.0079 กิโลเมตรต่อตารางกิโลเมตร

เมื่อพิจารณาจำนวนคู่สายโทรศัพท์ของไทยในปี พ.ศ. 2534 2539 และ 2544 พบว่ามีจำนวนคู่สายโทรศัพท์เพิ่มขึ้นเท่ากับ 16.8 47.7 และ 89 เลขหมายต่อ 1,000 ครัวเรือน ตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาจากอันดับพบว่ามียอดอันดับที่ลดลงมาโดยตลอด เนื่องจากทุกประเทศมีอัตราเพิ่มของจำนวนคู่สายมากกว่าไทย โดยในปี พ.ศ. 2544 เกือบทุกประเทศมีจำนวนคู่สายโทรศัพท์เกิน 200 เลขหมายต่อ 1,000 ครัวเรือน ยกเว้นในประเทศจีน สำหรับอัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของไทยจัดได้ว่ามีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น แต่มีราคาถูกกว่ามาเลเซีย

จำนวนคอมพิวเตอร์ที่ใช้งานของไทยในปี พ.ศ. 2539 เท่ากับ 18 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน และในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 48.4 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน อยู่ในอันดับที่ 42 โดยมีจำนวนคอมพิวเตอร์ห่างจากมาเลเซีย ญี่ปุ่นและสิงคโปร์อยู่มาก ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นอันดับที่ 1 โดยมีคอมพิวเตอร์เท่ากับ 580.5 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน สำหรับการใช้อินเทอร์เน็ตของไทยในปี พ.ศ. 2544 อยู่ในอันดับที่ 40 ยังคงมีอันดับไม่เปลี่ยนแปลงจากปี พ.ศ. 2539 โดยในปี พ.ศ. 2544 ไทยมีจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต 20.82 คนต่อประชากร 1,000 คน ซึ่งน้อยกว่ามาเลเซียมาก โดยมาเลเซียมีจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต 68.82 คนต่อประชากร 1,000 คน

การใช้พลังงานของไทยในปี พ.ศ. 2534 2539 และ 2544 มีความเข้มข้นของการใช้พลังงานต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 1 เหรียญสหรัฐเท่ากับ 14,871 13,001 และ 13,969.1 กิโลจูล ตามลำดับ ในขณะที่มาเลเซียมีอันดับการแข่งขันที่ต่ำกว่าไทยโดยมีความเข้มข้นของการใช้พลังงานเท่ากับ 19,149 15,724 และ 15,735.4 กิโลจูล ประเทศจีนมีความเข้มข้นของการใช้พลังงานสูงมากเท่ากับ 43,986.8 กิโลจูล ในทางกลับกันประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มข้นของการใช้พลังงานน้อยเท่ากับ 4,089. กิโลจูล แสดงว่าญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงกว่าจีน มาเลเซียและ ไทย เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ. 2534 สิงคโปร์มีความเข้มข้นของการใช้พลังงานต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 1 เหรียญสหรัฐ เท่ากับ 23,958 กิโลจูล ซึ่งมากกว่าไทยในเวลาเดียวกันแต่ในปี พ.ศ. 2544 กลับพบว่าสิงคโปร์มีความเข้มข้นของการใช้พลังงานน้อยลงเหลือ 9,635.2 กิโลจูล แสดงให้เห็นว่าสิงคโปร์มีแนวโน้มการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าไทยในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา

อัตราค่าไฟฟ้าภาคอุตสาหกรรมในแถบเอเชียพบว่าจีนมีค่าไฟฟ้าถูกที่สุดเท่ากับ 0.0320 เหรียญสหรัฐต่อกิโลวัตต์ รองลงมาคือมาเลเซียเท่ากับ 0.0570 เหรียญสหรัฐต่อกิโลวัตต์ ไทย 0.0605 เหรียญสหรัฐต่อกิโลวัตต์ และสิงคโปร์ 0.0616 เหรียญสหรัฐต่อกิโลวัตต์

การวัดความสามารถในการแข่งขันนอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัจจัยหลักในเชิงปริมาณแล้ว ควรคำนึงถึงประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานนั้นด้วย ได้แก่ การกระจายตัวของโครงสร้างพื้นฐานไทยมีอันดับที่ปรับตัวดีขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2539 ประสิทธิภาพ 4.63 อยู่ในอันดับที่ 34 และในปี พ.ศ. 2544 มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเท่ากับ 5.38 อยู่ในอันดับที่ 26 แสดงถึงการกระจายโครงสร้างพื้นฐานออกจากส่วนกลางให้สามารถประโยชน์ได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่จีนมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับไทยเท่ากับ 5.34 อยู่ในอันดับที่ 27 เมื่อเปรียบเทียบกับมาเลเซียที่มีประสิทธิภาพในการกระจายโครงสร้างพื้นฐานดีกว่าไทย โดยประสิทธิภาพของมาเลเซียเท่ากับ 6.03 สิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการกระจายโครงสร้างพื้นฐานที่ดีที่สุดเท่ากับ 8.84 อยู่ในอันดับที่ 1 ส่วนดัชนีที่ชี้วัดประสิทธิภาพการพัฒนาด้านอื่นหนึ่งคือความเป็นเมืองในปี พ.ศ. 2544 ไทยถูกจัดอันดับความเป็นเมืองไว้ลำดับที่ 39 ซึ่งมีอันดับที่ต่ำกว่ามาเลเซียและจีน ในขณะที่สิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 1

ประสิทธิภาพทางด้านเทคโนโลยีคือความสามารถในการประมวลผลของคอมพิวเตอร์ต่อประชากร 1,000 คน โดยไทยมีประสิทธิภาพของคอมพิวเตอร์เท่ากับ 5,139 MIPS¹ เมื่อเปรียบเทียบกับสิงคโปร์และมาเลเซียพบว่าไทยยังมีประสิทธิภาพห่างทั้งสองประเทศอยู่มาก โดยมาเลเซียและสิงคโปร์มีประสิทธิภาพของคอมพิวเตอร์เท่ากับ 12,107 และ 59,864 MIPS ตามลำดับ ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพการประมวลผลของคอมพิวเตอร์เท่ากับ 96,588 MIPS อยู่ในอันดับที่ 1

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศกับอัตราการขยายตัวของการบริโภคพลังงานจะเห็นว่าไทยมีอัตราการขยายตัวของการบริโภคพลังงานสูงกว่าอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สังเกตจากค่าที่ติดลบมากขึ้นเท่ากับ -1.47 -2.68 และ -6.40 ตามลำดับ ทำให้อันดับของไทยลดลงมาโดยตลอด แสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้พลังงานต่อการผลิตของไทย ในขณะที่ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์มีค่าที่ไม่ติดลบ สำหรับปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 1 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี พ.ศ. 2539 ไทยมีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เท่ากับ 1,008.3 ลบ.ตัน และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 1,126.1 ลบ.ตันในปี พ.ศ. 2544 แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพในเทคโนโลยีสำหรับบำบัดมลพิษ ในขณะที่มาเลเซียและสิงคโปร์มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ลดลงและน้อยกว่าไทย โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นที่มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพียง 248.4 ลบ.ตัน

¹ MIPS หมายถึง หน่วยที่ใช้วัดความสามารถในการประมวลผลของคอมพิวเตอร์ โดยวัดจากความสามารถในการประมวลผล 1 ล้านคำสั่งใน 1 วินาที (millions of instructions per second)

ดัชนีที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาได้อย่างยั่งยืนดัชนีชี้วัดทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งวัดจากค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาพบว่า ไทยมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อวิจัยและพัฒนาในปี พ.ศ. 2539 เท่ากับ 154 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี พ.ศ. 2544 ลดลงเหลือ 147 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีการลงทุนในหลักหมื่นล้านดอลลาร์ แม้แต่ในประเทศสิงคโปร์ยังมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าไทยประมาณ 10 เท่า นอกจากนี้แล้วยังพบว่าทุกประเทศมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ไทยมีการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาลดลง

การลงทุนด้านโทรคมนาคมพบว่า ในปี พ.ศ. 2539 และ 2544 ไทยมีสัดส่วนการลงทุนด้านคมนาคมร้อยละ 0.27 และ 0.301 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศพบว่า ไทยมีสัดส่วนการลงทุนด้านโทรคมนาคมน้อยกว่าในประเทศในแถบเอเชีย ประกอบกับความสามารถทางการเงินสำหรับการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานของไทยในปี พ.ศ. 2544 อยู่ในอันดับที่ 25 ซึ่งอยู่ในอันดับใกล้เคียงกับประเทศจีน แต่มีอันดับต่ำกว่ามาเลเซียและสิงคโปร์ โดยสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 1

จากดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทยทั้งปัจจัยหลักและปัจจัยสนับสนุนที่ชี้ให้เห็นพัฒนาการของไทยที่เพิ่มทั้งทางด้านปริมาณและประสิทธิภาพในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกับประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าพบว่าไทยยังไม่สามารถแข่งขันได้ในหลายด้าน เนื่องจากระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่า โดยเฉพาะปัจจัยสนับสนุนต่อการพัฒนา เช่น การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาของไทยลดลง ในขณะที่ประเทศต่างๆ เพิ่มการลงทุนมากขึ้นซึ่งนี่คือปัญหาของความสามารถในการแข่งขันของไทยมีอันดับลดต่ำลง อันมีสาเหตุมาจากการขาดฐานความรู้ด้านเทคโนโลยีและวิศวกรรมสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันกับประเทศในแถบเอเชีย โดยเฉพาะมาเลเซียและจีนพบว่า ไทยมีความได้เปรียบในด้านการขนส่งทางอากาศและประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน สำหรับแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของไทยในการแข่งขันนั้นจำเป็นต้องพัฒนาปัจจัยสนับสนุนเพื่อเป็นฐานทำให้ปัจจัยหลักสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

ตารางที่ 3 ดัชนีวัดระดับความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปี พ.ศ. 2534 2539 และ 2544

	1991 (2534)		1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit	Ranking	unit
1. Basic Infrastructure						
1.1 Infrastructure maintenance and development	Unit : is adequately planned and financed					
Thailand	-	-	-	-	25	4.954
Malaysia	-	-	-	-	18	5.675
Singapore	-	-	-	-	1	8.657
China	-	-	-	-	24	5.200
Japan	-	-	-	-	21	5.481
USA	-	-	-	-	10	6.883
Germany	-	-	-	-	5	7.684
Australia	-	-	-	-	11	6.767
1.2 Roads	Unit : km per square km (1996,2001) / Extent to which infrastructure meets business requirements: 0=low, 100=high (1991)					
Thailand	9	47.73	39	0.10	42	0.130
Malaysia	2	76.62	32	0.20	38	0.165
Singapore	1	91.11	1	4.65	2	4.710

	1991 (2534)		1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit	Ranking	unit
China	-	-	-	-	39	0.160
Japan	15	63.95	3	3.01	4	3.050
USA	7	76.80	22	0.64	26	0.650
Germany	4	79.82	6	1.80	8	1.770
Australia	19	56.60	38	0.10	5	2.400
1.3 Distribution infrastructure	Unit : in generally efficient					
Thailand	-	-	34	4.63	26	5.38
Malaysia	-	-	21	7.04	20	6.03
Singapore	-	-	4	8.81	1	8.84
China	-	-	46	3.01	27	5.34
Japan	-	-	29	6.03	16	6.65
USA	-	-	5	8.74	14	7.14
Germany	-	-	7	8.55	6	8.26
Australia	-	-	22	6.98	13	7.21
1.4 Railroads	Unit : km per square km (1996,2001) / Extent to which infrastructure meets business requirements: 0=low, 100=high (1991)					
Thailand	8	36.36	29	0.01	35	0.0079
Malaysia	6	50.00	31	0.01	37	0.0059
Singapore	5	52.56	-	-	47	0.0002
China	-	-	30	0.01	36	0.0070
Japan	3	78.91	13	0.05	16	0.0533
USA	13	57.18	23	0.02	24	0.0239
Germany	5	73.46	3	0.11	4	0.1052
Australia	20	43.26	32	0.00	44	0.0012
1.5 Air transportation	Unit : Number of passengers carried by main companies (thousands) / Extent to which infrastructure meets business requirements: 0=low,100=high(1991)					
Thailand	4	72.73	16	11,405	19	15,951
Malaysia	5	72.62	12	14,250	22	14,985
Singapore	1	96.67	18	9,929	20	15,283
China	-	-	4	37,498	4	55,853
Japan	10	72.11	2	77,298	2	105,960
USA	1	84.46	1	443,333	1	634,365
Germany	5	77.85	5	30,956	5	54,247
Australia	9	72.57	13	13,769	9	30,007
1.6 Water transportation	Unit : meets business requirements					
Thailand	-	-	-	-	33	5.508
Malaysia	-	-	-	-	22	6.450
Singapore	-	-	-	-	3	8.758
China	-	-	-	-	29	5.689

	1991 (2534)		1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit	Ranking	unit
Japan	-	-	-	-	19	6.846
USA	-	-	-	-	12	7.583
Germany	-	-	-	-	4	8.701
Australia	-	-	-	-	15	7.326
1.7 Urbanization	Unit : cities do not drain national resources (2001) / cities support national development (1996)					
Thailand	-	-	43	3.74	39	3.8462
Malaysia	-	-	13	7.19	24	5.3924
Singapore	-	-	1	9.08	1	8.1538
China	-	-	16	6.70	20	5.6667
Japan	-	-	22	6.16	23	5.4563
USA	-	-	24	6.06	16	6.0165
Germany	-	-	3	7.80	5	6.9737
Australia	-	-	17	6.46	7	6.8800
1.8 Energy intensity	Unit : Amount of commercial energy consumed for each dollar of GDP in kilojoules					
Thailand	4	14,871	27	13,001	35	13,969.1
Malaysia	6	19,149	34	15,724	37	15,735.4
Singapore	8	23,958	28	13,037	26	9,635.2
China	-	-	44	54,497	47	43,986.8
Japan	2	4,939	2	4,094	4	4,089.2
USA	19	14,861	25	12,481	31	11,614.1
Germany	10	8,282	8	7,191	9	5,879.4
Australia	18	13,424	32	13,848	30	10,878.8
1.9 GDP and energy consumption	Unit : Real GDP growth minus energy consumption growth (%)					
Thailand	6	-1.47	37	-2.68	46	-6.401
Malaysia	9	-2.50	44	-5.21	29	1.615
Singapore	10	-4.83	43	-4.67	13	4.106
China	-	-	1	9.62	1	9.871
Japan	7	1.36	27	-0.13	34	0.773
USA	2	2.17	13	1.50	22	2.976
Germany	8	1.02	17	0.91	42	-0.596
Australia	4	1.56	14	1.45	25	2.300
1.10 Electricity costs for industrial clients	Unit : US\$ per kwh					
Thailand	-	-	-	-	31	0.0605
Malaysia	-	-	34	0.090	26	0.0570
Singapore	-	-	-	-	33	0.0616
China	-	-	-	-	5	0.0320
Japan	-	-	41	0.173	47	0.1318
USA	8	7.08	11	0.047	13	0.0424

	1991 (2534)		1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit	Ranking	unit
Germany	13	10.65	35	0.092	35	0.0673
Australia	2	5.03	8	0.042	25	0.0564
2. Technological Infrastructure						
2.1 Investment in telecommunications	Unit : Percentage of GDP					
Thailand	-	-	37	0.27	42	0.301
Malaysia	-	-	5	1.48	7	1.052
Singapore	-	-	-	-	14	0.790
China	-	-	-	-	1	1.916
Japan	-	-	34	0.39	25	0.550
USA	-	-	35	0.37	34	0.413
Germany	-	-	11	1.02	46	0.220
Australia	-	-	22	0.65	18	0.634
2.2 Telephone lines	Unit : Number of main lines per 1000 inhabitants					
Thailand	8	16.8	42	47.7	46	89
Malaysia	5	68.3	33	147	38	204
Singapore	2	339.5	21	425.5	23	477
China	-	-	43	22.3	45	102
Japan	14	417	16	484.2	14	585
USA	5	519.9	5	598.6	3	734
Germany	9	450.6	14	501.8	11	622
Australia	10	448.9	13	503.8	10	623
2.3 Cellular mobile telephone subscribers	Unit : Number of subscribers per 1000 inhabitants					
Thailand	-	-	28	13.5	45	57.8
Malaysia	-	-	18	29.3	33	236.4
Singapore	-	-	8	75.1	19	583
China	-	-	39	1.3	44	66.7
Japan	-	-	15	34.6	26	457.8
USA	-	-	6	92.7	28	401.4
Germany	-	-	17	30.3	18	585.2
Australia	-	-	4	127	23	532.3
2.4 International telephone costs	Unit : US\$ per 3 minutes in peak hours to USA (for USA to Europe) (2001) / US\$ per 3 minutes in peak hours to USA (for USA to Japan) (1996)					
Thailand	-	-	37	5.47	39	2.036
Malaysia	-	-	41	5.93	42	2.368
Singapore	-	-	29	4.06	16	0.656
China	-	-	45	10.3	48	5.437
Japan	-	-	31	4.49	32	1.467
USA	1	2.77	36	5.31	7	0.360
Germany	8	5.87	9	2.56	4	0.283

	1991 (2534)		1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit	Ranking	unit
Australia	5	3.64	46	12.01	8	0.417
2.5 Computers in use	Unit : Worldwide share (%)					
Thailand	-	-	26	0.42	25	0.55
Malaysia	-	-	34	0.27	30	0.46
Singapore	-	-	38	0.24	40	0.29
China	-	-	12	1.12	6	3.31
Japan	-	-	2	7.26	2	9.06
USA	-	-	1	37.76	1	29.34
Germany	-	-	3	5.62	3	5.63
Australia	-	-	8	1.75	11	1.94
2.6 Computers per capita	Unit : Number of computers per 1000 people					
Thailand	-	-	37	18	42	48.4
Malaysia	-	-	-	-	33	114.6
Singapore	-	-	12	207	13	439.8
China	-	-	44	2	46	14.3
Japan	-	-	19	146	18	389.2
USA	-	-	1	360	1	580.5
Germany	-	-	15	174	19	372.6
Australia	-	-	8	241	7	555.8
2.7 Computer power in use	Unit : Worldwide share (%)					
Thailand	-	-	25	0.38	26	0.42
Malaysia	-	-	35	0.24	31	0.35
Singapore	-	-	35	0.24	35	0.29
China	-	-	12	1.01	9	1.83
Japan	-	-	2	7.28	2	8.13
USA	-	-	1	41.94	1	35.63
Germany	-	-	3	5.63	3	5.23
Australia	-	-	8	1.76	8	1.90
2.8 Computers power per capita	Unit : MIPS (millions of instructions per second) per 1000 people					
Thailand	-	-	36	463	39	5,139
Malaysia	-	-	29	916	30	12,107
Singapore	-	-	11	6,133	11	59,864
China	-	-	43	62	44	1,084
Japan	-	-	18	4,315	19	47,331
USA	-	-	1	11,830	1	96,588
Germany	-	-	14	5,154	20	46,703
Australia	-	-	7	7,136	6	74,974
2.9 Internet users (2001) / Connections to internet	Unit : Number of internet users per 1000 people (2001) / Number of host per 1000 people (1996)					
Thailand	-	-	40	0.07	40	20.82

	1991 (2534)		1996 (2539)		2001 (2544)	
	Ranking	unit	Ranking	unit	Ranking	unit
Malaysia	-	-	34	0.22	32	68.82
Singapore	-	-	13	7.74	-	-
China	-	-	45	0.00	42	17.60
Japan	-	-	22	2.20	19	267.75
USA	-	-	3	21.82	4	488.18
Germany	-	-	15	5.85	20	245.41
Australia	-	-	6	17.25	8	395.63
3. Scientific Infrastructure						
3.1 Total expenditure on R&D	Unit : US\$ millions					
Thailand	29	104	40	154	45	147
Malaysia	-	-	41	97	42	287
Singapore	27	178	30	583	26	1,567
China	-	-	19	2,599	10	8,201
Japan	2	82,931	2	123,284	2	141,694
USA	1	144,867	1	168,967	1	243,548
Germany	3	34,234	3	48,404	3	50,262
Australia	13	2,485	13	4,680	15	5,570
3.2 Total expenditure on R&D per capita	Unit : US\$ per capita (2001) / Percentage of GDP (1996,1991)					
Thailand	8	0.21	42	0.16	45	2.4
Malaysia	-	-	40	0.17	42	13.0
Singapore	4	0.89	24	1.18	16	396.7
China	-	-	34	0.50	44	6.5
Japan	1	2.91	2	2.88	2	1,120.0
USA	5	2.79	4	2.44	4	891.7
Germany	3	2.88	6	2.37	7	619.8
Australia	17	1.27	16	1.61	19	297.4
4. Health and Environment						
4.1 Carbon dioxide emissions	Unit : CO2 industrial emissions in metric tons per one million US\$ of GDP					
Thailand	-	-	33	1,008.3	36	1,126.1
Malaysia	-	-	35	1,214.9	37	1,180.9
Singapore	-	-	32	1,005.8	28	723.7
China	-	-	43	6,125.6	47	3,883.7
Japan	-	-	6	293.5	5	248.4
USA	-	-	26	895.3	23	656.9
Germany	-	-	14	446.0	11	392.6
Australia	-	-	28	923.5	30	752.9

ที่มา : IMD. The World Competitiveness Yearbook 1991, 1996 และ 2001.

ภาคผนวก 3
ตารางข้อมูลรายจังหวัด

ตารางที่ 1 ร้อยละของหมู่บ้านที่มีถนนเข้าสู่อำเภอ

	2527	2529	2535	2539	2544
นครพนม	98.4	98.1	98.9	99.7	99.2
มุกดาหาร	98.4	99.0	98.4	99.3	n.a.
เลย	96.0	94.5	98.0	99.0	99.4
สกลนคร	99.2	98.6	98.6	99.2	99.2
หนองคาย	99.4	98.6	99.2	99.3	99.6
หนองบัวลำภู	n.a.	n.a.	n.a.	98.4	99.4
อุดรธานี	99.7	97.8	99.0	99.3	99.2
กาฬสินธุ์	99.5	97.2	98.6	97.6	99.2
ขอนแก่น	98.5	97.6	98.8	99.2	99.7
ชัยภูมิ	96.4	97.4	98.1	99.0	99.9
มหาสารคาม	97.7	96.4	98.9	99.6	99.8
ยโสธร	97.8	97.8	97.1	99.0	99.5
ร้อยเอ็ด	99.1	97.2	98.7	97.8	99.7
นครราชสีมา	97.4	97.7	99.4	99.3	99.9
บุรีรัมย์	95.6	97.2	98.5	99.2	99.3
ศรีสะเกษ	98.7	96.6	98.3	98.8	98.9
สุรินทร์	98.9	98.0	99.2	99.1	99.5
อำนาจเจริญ	n.a.	n.a.	n.a.	97.6	n.a.
อุบลราชธานี	97.2	97.8	98.8	99.2	99.6
เชียงใหม่	95.6	96.0	96.7	96.6	98.5
ตาก	86.3	79.4	83.8	86.5	89.1
แม่ฮ่องสอน	58.3	n.a.	78.0	88.7	96.4
ลำปาง	98.1	n.a.	98.8	98.8	99.5
ลำพูน	99.4	96.7	97.8	98.2	99.3
เชียงราย	98.7	98.0	97.7	98.7	98.2
น่าน	95.4	95.1	96.0	97.2	97.2
พะเยา	99.4	99.1	98.3	98.2	99.2
แพร่	97.9	98.0	98.5	98.2	99.8
สุโขทัย	98.3	96.6	98.0	98.6	99.0
อุดรดิตถ์	96.9	96.6	97.3	98.6	99.2
กำแพงเพชร	95.8	95.9	99.0	98.8	97.5
นครสวรรค์	92.8	95.4	99.1	98.9	99.6
พิจิตร	99.0	97.4	98.5	99.2	98.8
พิษณุโลก	95.7	96.1	97.8	99.6	n.a.
เพชรบูรณ์	99.7	99.0	98.4	99.1	98.6
อุทัยธานี	99.3	98.2	99.0	99.4	99.5
นราธิวาส	99.5	98.6	99.4	99.2	99.4

	2527	2529	2535	2539	2544
ปัตตานี	99.6	99.2	99.7	99.5	99.5
ยะลา	98.5	98.9	99.7	98.7	98.8
สงขลา	98.0	98.6	98.3	99.3	99.8
สตูล	89.8	89.6	89.0	92.0	94.5
กระบี่	87.2	88.9	93.0	96.2	95.9
ตรัง	96.8	95.4	97.7	98.2	98.4
พังงา	91.9	88.7	89.6	91.5	92.3
พัทลุง	96.3	98.0	99.3	99.8	99.5
ภูเก็ต	95.9	96.6	95.5	95.5	96.8
ชุมพร	95.8	97.3	98.5	98.2	99.3
นครศรีธรรมราช	91.9	92.9	98.0	98.6	99.7
ระนอง	88.1	90.2	92.8	94.0	95.8
สุราษฎร์ธานี	82.7	90.1	94.4	94.7	97.3
จันทบุรี	96.5	98.2	97.9	98.8	97.6
ฉะเชิงเทรา	73.8	79.4	95.4	98.1	99.1
ชลบุรี	98.7	97.2	99.3	99.4	99.8
ตราด	92.6	93.0	93.4	96.9	98.0
นครนายก	89.1	91.2	98.2	99.5	98.5
ปราจีนบุรี	96.6	94.3	97.7	98.8	98.8
ระยอง	99.6	98.7	99.1	99.2	99.5
สระแก้ว	n.a.	n.a.	n.a.	99.3	99.8
กาญจนบุรี	90.6	97.2	97.5	97.9	98.4
ประจวบคีรีขันธ์	n.a.	98.1	na	99.4	99.7
เพชรบุรี	97.3	96.3	98.7	98.5	99.5
ราชบุรี	97.0	95.6	98.2	99.3	99.1
สมุทรสงคราม	37.7	58.6	74.6	90.8	99.6
สุพรรณบุรี	93.0	93.1	97.0	97.4	99.7
ชัยนาท	99.3	96.9	99.3	96.8	99.6
พระนครศรีอยุธยา	71.6	82.8	90.7	98.3	99.4
ลพบุรี	98.5	99.1	99.2	98.3	99.2
สระบุรี	98.4	96.5	98.9	99.3	99.4
สิงห์บุรี	88.4	69.8	99.6	n.a.	n.a.
อ่างทอง	91.6	94.8	98.8	99.5	98.7
นครปฐม	90.7	93.3	98.2	99.5	99.6
นนทบุรี	47.5	65.4	86.1	92.0	97.3
ปทุมธานี	83.2	91.9	98.3	98.5	99.5
สมุทรปราการ	53.6	70.5	80.9	86.2	91.8
สมุทรสาคร	63.6	76.1	87.3	97.9	98.0

ที่มา กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2 จำนวนหมายเลขโทรศัพท์พื้นฐานที่มีและจำนวนหมายเลขที่มีผู้เช่า

	สิ้นสุด ก.ย. 2535		สิ้นสุด ก.ย. 2539		สิ้นสุด ก.ย. 2544		สิ้นสุด ธ.ค. 2546	
	จำนวน เลขหมาย ที่มี*	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า*	จำนวน เลขหมาย ที่มี	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า	จำนวน เลขหมาย ที่มี	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า	จำนวน เลขหมาย ที่มี	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า
นครหลวง(นนทบุรี, ปทุมธานี,สมุทรปราการ และกทม)	1,354,410	1,159,227	4,167,215	2,462,164	4,403,630	3,211,195	3,695,046	3,091,908
นนทบุรี	74,111	60,704	270,243	156,236	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ปทุมธานี	40,160	26,828	170,596	70,825	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
สมุทรปราการ	77,382	54,758	420,252	236,466	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
กรุงเทพมหานคร	1,162,757	1,016,937	3,306,124	1,998,637	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
นครพนม	6,016	4,044	10,336	8,815	19,849	17,334	34,674	32,486
มุกดาหาร	2,944	2,252	8,832	5,886	12,281	10,019	19,336	15,158
เลย	5,224	3,709	13,008	9,395	19,735	17,904	34,268	29,530
สกลนคร	7,600	5,238	16,326	12,085	28,646	25,165	49,346	40,716
หนองคาย	8,108	4,699	21,016	13,844	31,340	25,416	53,318	41,608
หนองบัวลำภู	-	-	5,224	3,556	9,774	7,940	23,104	15,032
อุดรธานี	19,156	14,573	43,196	32,209	60,467	50,184	99,302	74,052
กาฬสินธุ์	5,248	3,654	13,316	8,734	20,001	18,190	42,868	35,480
ขอนแก่น	24,864	20,765	64,706	48,776	93,608	81,242	146,498	122,784
ชัยภูมิ	6,184	5,164	18,350	11,661	33,458	28,657	55,040	43,408
มหาสารคาม	7,376	5,272	15,720	9,982	24,267	22,328	55,164	47,282
ยโสธร	3,456	2,565	7,198	5,353	12,125	10,923	34,314	22,988
ร้อยเอ็ด	8,960	5,870	21,336	14,221	33,889	26,606	55,950	49,376
นครราชสีมา	34,976	27,830	87,489	66,436	128,716	110,161	180,208	155,026
บุรีรัมย์	8,576	7,139	21,504	13,463	32,376	28,277	56,654	49,546
ศรีสะเกษ	7,016	5,159	15,446	10,396	24,363	21,371	50,858	45,746
สุรินทร์	10,368	6,654	19,216	12,083	31,452	24,193	63,900	44,818
อำนาจเจริญ	-	-	4,456	3,144	8,258	7,889	21,088	16,006
อุบลราชธานี	15,976	13,319	33,408	28,310	58,354	51,820	98,060	90,184
เชียงใหม่	61,272	48,896	217,990	143,472	229,729	188,856	224,454	193,912
ตาก	8,192	5,737	18,560	14,708	30,440	27,136	47,728	38,980
แม่ฮ่องสอน	3,048	2,452	4,328	4,179	9,705	8,193	22,366	17,106
ลำปาง	13,264	12,268	51,327	38,276	67,420	62,034	73,724	52,672
ลำพูน	6,808	5,234	31,104	22,514	43,277	40,278	51,846	39,418
เชียงราย	15,824	13,600	73,280	46,286	86,802	75,722	101,356	79,590
น่าน	3,048	2,105	11,701	8,927	22,230	18,423	43,030	31,834
พะเยา	3,048	1,935	19,196	13,901	26,803	26,037	43,902	32,760
แพร่	8,528	6,342	27,876	20,290	38,360	36,509	53,772	42,264
สุโขทัย	7,360	5,106	16,871	13,932	30,670	26,314	57,350	39,176
อุดรดิตถ์	5,964	3,975	16,688	12,071	23,988	21,987	49,964	29,898
กำแพงเพชร	6,272	4,916	16,512	12,029	25,856	22,194	56,496	35,440
นครสวรรค์	19,600	15,707	50,132	37,619	70,504	60,980	122,944	87,444
พิจิตร	7,040	5,000	19,584	13,586	33,444	26,154	57,370	41,422

	สิ้นสุด ก.ย. 2535		สิ้นสุด ก.ย. 2539		สิ้นสุด ก.ย. 2544		สิ้นสุด ธ.ค. 2546	
	จำนวน เลขหมาย ที่มี*	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า*	จำนวน เลขหมาย ที่มี	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า	จำนวน เลขหมาย ที่มี	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า	จำนวน เลขหมาย ที่มี	จำนวน เลขหมายที่ มีผู้เช่า
พิษณุโลก	9,736	9,314	39,904	30,132	55,993	48,301	79,614	61,004
เพชรบูรณ์	9,360	7,079	25,776	17,768	40,703	34,210	68,906	49,830
อุทัยธานี	3,328	2,854	8,704	6,025	15,012	12,176	30,284	20,460
นครราชสีมา	10,960	7,815	15,056	12,185	25,520	22,703	63,494	46,210
ปัตตานี	5,856	4,854	20,592	13,159	27,472	24,210	46,538	37,790
ยะลา	8,960	7,259	19,142	14,815	28,790	25,472	54,636	40,994
สงขลา	32,442	28,826	105,838	81,125	134,098	113,291	163,916	141,748
สตูล	4,344	3,201	8,369	6,363	14,403	12,214	30,588	22,248
กระบี่	3,536	2,182	12,832	8,597	17,765	15,994	30,802	24,740
ตรัง	7,808	7,503	28,640	20,219	37,400	30,104	53,100	42,530
พังงา	3,072	2,368	12,032	9,190	19,752	15,731	37,948	27,584
พัทลุง	5,632	4,256	12,840	10,420	21,325	18,321	40,190	29,136
ภูเก็ต	22,936	16,633	74,378	42,664	80,286	61,235	85,472	73,346
ชุมพร	8,400	6,256	21,584	15,128	30,472	24,105	56,038	40,722
นครศรีธรรมราช	17,080	13,867	56,369	40,311	76,696	65,429	120,412	85,076
ระนอง	4,472	3,745	13,992	10,027	17,842	14,569	25,428	19,204
สุราษฎร์ธานี	19,240	14,040	62,668	40,975	83,102	66,526	144,392	107,568
จันทบุรี	10,792	6,288	40,035	28,188	56,472	44,896	80,292	59,002
ฉะเชิงเทรา	13,800	7,525	54,632	33,777	68,056	55,322	96,638	71,468
ชลบุรี	63,408	46,136	187,056	124,923	206,049	172,266	272,772	243,468
ตราด	4,304	2,144	12,505	9,457	20,225	15,460	33,890	22,680
นครนายก	4,224	3,378	12,282	9,900	20,910	18,186	38,430	28,438
ปราจีนบุรี	11,904	8,220	18,016	13,102	26,052	21,933	45,126	32,398
ระยอง	18,312	13,531	78,344	46,484	91,362	73,350	130,906	106,876
สระแก้ว			11,458	8,623	19,294	15,605	35,902	26,114
กาญจนบุรี	11,008	8,692	33,150	23,484	45,307	39,482	67,950	52,578
ประจวบคีรีขันธ์	12,840	8,928	33,973	21,955	41,325	33,410	61,840	48,180
เพชรบุรี	7,800	7,056	29,336	22,663	46,073	39,422	65,872	49,870
ราชบุรี	14,696	12,779	56,791	42,883	77,459	66,219	107,748	75,778
สมุทรสงคราม	7,168	5,083	13,424	11,464	21,746	19,249	37,716	27,914
สุพรรณบุรี	12,240	10,563	38,216	28,422	60,496	47,910	87,862	67,590
ชัยนาท	4,352	3,901	13,776	9,636	21,180	18,559	43,872	27,742
อยุธยา	18,616	16,491	51,674	39,454	78,620	70,429	129,906	105,074
ลพบุรี	6,600	6,197	36,574	25,635	49,196	41,691	69,740	46,096
สระบุรี	12,553	10,966	49,843	36,507	64,877	54,615	93,304	68,376
สิงห์บุรี	5,768	4,871	13,603	10,346	22,266	19,150	36,502	26,984
อ่างทอง	4,992	4,205	13,184	9,355	20,784	19,497	38,788	25,660
นครปฐม	23,472	18,508	68,512	49,928	92,170	75,457	124,694	98,664
สมุทรสาคร	14,264	12,109	47,644	32,566	50,944	44,799	62,918	46,476
ประเทศไทย	2,166,001	1,790,029	6,635,191	4,200,158	7,753,311	6,049,129	8,769,724	7,052,666

ที่มา บมจ.ทศท คอร์ปอเรชั่น

ตาราง 3 จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์และการติดตั้งอินเทอร์เน็ตต่อ 100 ครัวเรือน

	จำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ต่อ 100 ครัวเรือน		การติดตั้งอินเทอร์เน็ตต่อ 100 ครัวเรือน	
	2544	2546	2544	2546
นครพนม	2.71	2.9	1.54	0.8
มุกดาหาร	3.99	7.6	1.11	2.1
เลย	3.83	6.7	1.34	1.4
สกลนคร	1.47	2.9	0.54	0.8
หนองคาย	1.57	3.8	0.47	1.3
หนองบัวลำภู	1.10	4.9	0.12	0.5
อุดรธานี	1.79	6.6	0.91	1.5
กาฬสินธุ์	1.93	4.4	0.34	0.9
ขอนแก่น	5.06	6.7	1.71	2.9
ชัยภูมิ	1.05	4.6	0.39	1.6
มหาสารคาม	2.19	4.9	0.93	1.2
ยโสธร	1.92	2.9	0.31	0.6
ร้อยเอ็ด	1.23	3.0	0.62	1.4
นครราชสีมา	4.11	6.4	1.37	1.9
บุรีรัมย์	1.48	4.4	0.30	1.0
ศรีสะเกษ	0.89	2.5	0.34	0.6
สุรินทร์	0.84	3.0	0.18	0.8
อำนาจเจริญ	2.75	3.6	0.87	0.7
อุบลราชธานี	2.08	7.9	0.63	0.9
เชียงใหม่	7.28	13.2	3.06	6.7
ตาก	2.92	4.7	1.79	1.3
แม่ฮ่องสอน	0.87	1.9	0.18	1.1
ลำปาง	4.65	9.1	2.66	3.4
ลำพูน	2.44	11.4	1.17	2.9
เชียงราย	2.97	6.9	1.35	2.0
น่าน	2.13	4.5	0.95	2.1
พะเยา	2.42	5.1	0.72	2.2
แพร่	2.20	6.6	0.47	3.5
สุโขทัย	1.29	3.1	0.62	0.7
อุดรดิตถ์	3.09	6.3	1.80	2.7
กำแพงเพชร	1.08	3.8	0.79	1.4
นครสวรรค์	2.12	2.6	0.73	1.1
พิจิตร	1.33	6.9	0.59	1.4
พิษณุโลก	2.41	7.1	1.08	2.2
เพชรบูรณ์	1.51	5.2	0.50	2.2
อุทัยธานี	1.97	4.5	0.74	1.7
นครราชสีมา	1.56	2.6	0.61	1.9
ปัตตานี	2.53	5.9	1.74	2.5
ยะลา	2.04	5.2	0.71	2.6
สงขลา	2.02	7.5	1.20	4.0
สตูล	2.35	3.0	0.86	1.3
กระบี่	1.85	6.3	0.06	1.1

ดวัง	1.83	5.2	1.02	3.2
พังงา	1.23	7.1	0.29	3.3
พัทลุง	1.65	4.4	0.44	2.6
ภูเก็ต	10.43	15.7	4.06	8.3
ชุมพร	2.32	3.7	1.07	1.5
นครศรีธรรมราช	2.76	8.5	0.88	3.0
ระนอง	4.46	5.7	3.22	3.5
สุราษฎร์ธานี	1.81	7.8	0.55	4.7
จันทบุรี	4.46	5.9	1.77	2.6
ฉะเชิงเทรา	3.33	8.2	1.01	3.5
ชลบุรี	8.51	11.7	4.99	3.5
ตราด	1.87	3.2	0.40	1.2
นครนายก	1.73	4.1	0.93	1.3
ปราจีนบุรี	3.30	5.0	0.99	1.9
ระยอง	6.28	9.3	3.53	3.4
สระแก้ว	0.53	4.8	0.20	0.9
กาญจนบุรี	2.67	5.9	1.30	2.5
ประจวบคีรีขันธ์	2.39	3.6	1.13	1.9
เพชรบุรี	2.17	2.4	1.09	1.4
ราชบุรี	4.66	10.3	1.52	3.0
สมุทรสงคราม	4.51	5.9	0.85	2.8
สุพรรณบุรี	2.77	6.6	0.99	2.3
ชัยนาท	2.36	4.6	0.81	1.9
พระนครศรีอยุธยา	2.50	3.3	0.99	1.3
ลพบุรี	2.15	8.0	0.51	2.5
สระบุรี	6.36	10.2	1.37	3.3
สิงห์บุรี	3.26	6.6	1.01	2.9
อ่างทอง	1.76	4.5	0.68	1.2
นครปฐม	6.03	14.1	1.99	7.7
นนทบุรี	22.6	24.8	11.9	12.7
ปทุมธานี	9.48	15.1	5.99	7.4
สมุทรปราการ	9.60	10.5	6.27	6.4
สมุทรสาคร	3.85	5.8	2.01	2.7
กรุงเทพมหานคร	23.34	29.4	14.66	17.1

ที่มา: การสำรวจการมีเครื่องใช้เครื่องมือ/ อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 4 ปริมาณการบริโภคไฟฟ้ารายจังหวัด(Gwh)

	2524	2544
นครพนม	29	162
มุกดาหาร	-	95
เลย	17	173
สกลนคร	32	267
หนองคาย	26	244
หนองบัวลำภู	-	108
อุดรธานี	112	600
กาฬสินธุ์	30	323
ขอนแก่น	134	1,000
ชัยภูมิ	29	344
มหาสารคาม	21	269
ยโสธร	14	143
ร้อยเอ็ด	30	358
นครราชสีมา	296	2,282
บุรีรัมย์	29	391
ศรีสะเกษ	19	289
สุรินทร์	31	335
อำนาจเจริญ	-	82
อุบลราชธานี	71	547
เชียงใหม่	176	1,160
ตาก	24	642
แม่ฮ่องสอน	4	53
ลำปาง	57	740
ลำพูน	23	636
เชียงราย	40	498
น่าน	15	137
พะเยา	17	163
แพร่	32	202
สุโขทัย	33	258
อุตรดิตถ์	32	243
กำแพงเพชร	28	365
นครสวรรค์	45	693
พิจิตร	36	271
พิษณุโลก	72	551
เพชรบูรณ์	33	360
อุทัยธานี	11	142
นครราชสีมา	30	230
ปัตตานี	43	324
ยะลา	43	246

	2524	2544
สงขลา	203	1,840
สตูล	14	160
กระบี่	12	218
ตรัง	55	447
พังงา	22	205
พัทลุง	16	185
ภูเก็ต	103	873
ชุมพร	32	340
นครศรีธรรมราช	83	1,189
ระนอง	54	187
สุราษฎร์ธานี	82	924
จันทบุรี	68	508
ฉะเชิงเทรา	75	1,852
ชลบุรี	328	4,060
ตราด	25	199
นครนายก	13	214
ปราจีนบุรี	48	716
ระยอง	97	4,467
สระแก้ว	-	226
กาญจนบุรี	102	706
ประจวบคีรีขันธ์	66	826
เพชรบุรี	105	636
ราชบุรี	237	1,505
สมุทรสงคราม	29	187
สุพรรณบุรี	53	589
ชัยนาท	25	190
อยุธยา	171	2,739
ลพบุรี	81	1,020
สระบุรี	398	4,348
สิงห์บุรี	29	305
อ่างทอง	56	224
นครปฐม	392	2,300
ปทุมธานี	-	4,007
สมุทรสาคร	314	4,129
เขตนครหลวง*	8,148	33,843

ที่มา รายงานไฟฟ้าของประเทศไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 5 อัตราการมีไฟฟ้าของรัฐใช้ของครัวเรือนแยกตามจังหวัด (หน่วย:ร้อยละ)

	2529	2535	2539	2544	2546
นครพนม	73.3	98.4	99.7	98.9	99.9
มุกดาหาร	73	98.7	99.3	100	100
เลย	68.5	95.3	98.7	99.6	99.5
สกลนคร	82.1	98.4	99.6	99.8	99.6
หนองคาย	64.7	93.2	98.6	99.3	99.8
หนองบัวลำภู	0	0	99.4	99.4	99.8
อุดรธานี	74.6	98.5	99.6	99.4	99.7
กาฬสินธุ์	89.4	99.1	99.4	99.4	99.8
ขอนแก่น	74.3	98.9	99.4	99.7	99.8
ชัยภูมิ	58.8	97.2	98.8	99.4	99.8
มหาสารคาม	84.5	99.6	99.5	99.4	99.8
ยโสธร	69.9	97.4	98.9	99.4	99.6
ร้อยเอ็ด	75.8	98.7	99.2	99.4	99.9
นครราชสีมา	64.1	97.5	98.4	99.6	99.6
บุรีรัมย์	55.7	98.7	99.3	99.3	99.4
ศรีสะเกษ	65	98.3	99.3	99.2	99.5
สุรินทร์	54.8	99.5	99.5	99.5	99.8
อำนาจเจริญ	0	0	99.6	100	100
อุบลราชธานี	66.5	98.5	99.1	99.1	99.6
เชียงใหม่	77.3	87.5	87.7	90.9	92.6
ตาก	51.3	71.1	72.7	77.5	78.7
แม่ฮ่องสอน*	76.8	44.8	46.5	52.9	55
ลำปาง*	43.3	94.8	96.6	98.5	99
ลำพูน	78.8	96	98	97.9	98.3
เชียงราย	88.1	94.4	95	96.6	97.3
น่าน	84.6	89.4	89.5	95.7	98.1
พะเยา	92.9	98.4	96.6	98.9	99
แพร่	77.8	95.6	98	99.8	99.7
สุโขทัย	71.4	94.7	97	99.4	99.6
อุดรดิตถ์	81.3	96.9	99.4	99.4	99.3
กำแพงเพชร	62.3	93.9	98.2	99.3	99.1
นครสวรรค์	75.7	98	99.4	99.4	99.5
พิจิตร	76.6	99.5	99.5	99.5	99.8
พิษณุโลก	90.2	97.4	98.1	99.5	98.8
เพชรบูรณ์	87.3	97.5	98.8	98.8	99.7
อุทัยธานี	68.6	93.2	97.9	98.9	99.7
นครราชสีมา	90.7	97.8	99.4	99.6	100
ปัตตานี	95.9	99.7	99.5	99.5	100
ยะลา	92.4	95.4	98.1	96.2	98.9

	2529	2535	2539	2544	2546
สงขลา	93.8	98.2	99	99.7	99.9
สตูล	86.2	91.1	92.4	96.6	97.3
กระบี่	63.2	86.3	93.9	95.6	97.3
ตรัง	68.9	95.2	97.8	98.5	99.9
พังงา	85.6	90.3	94.4	95.2	96.5
พัทลุง	91.8	99.1	99.8	98.4	99.5
ภูเก็ต	95.6	94.4	96.5	96.6	96.8
ชุมพร	79.1	91.9	92.6	98.8	99
นครศรีธรรมราช	76.8	95.7	98	99.9	99.7
ระนอง	91.3	90	85.4	91.3	96
สุราษฎร์ธานี	70.4	90.8	90.6	98.9	99.2
จันทบุรี	90.1	91.5	97.6	98.2	99.5
ฉะเชิงเทรา	83.2	96.6	98.2	99.9	99.9
ชลบุรี	93.9	98.9	99.1	99.8	99.3
ตราด	73.3	89.6	98.2	96.1	98.8
นครนายก	86.7	99.5	99.7	97.9	99.7
ปราจีนบุรี	84.2	95.8	99.5	99.8	100
ระยอง	83	95.3	98.3	99.7	100
สระแก้ว	0	0	98.9	98.8	99.6
กาญจนบุรี	80.8	90.9	93.6	95.4	96.6
ประจวบคีรีขันธ์	83.4	93.5	92	94.3	95.5
เพชรบุรี	92.7	96.4	96.7	97.2	98.8
ราชบุรี	95.3	98.2	99.5	99.4	99.6
สมุทรสงคราม	99.2	98.9	99.6	100	100
สุพรรณบุรี	92.3	97.9	98.8	99.4	99.2
ชัยนาท	82.4	98.8	99.3	99.4	99.8
พระนครศรีอยุธยา	94.6	99.3	99.2	99.5	99.9
ลพบุรี	81.9	98.4	99.3	99.5	99.8
สระบุรี	89.3	98.3	98.5	99.4	99.4
สิงห์บุรี	98.9	99.3	98.3	99.7	100
อ่างทอง	97.4	99.8	99.8	99.1	100
นครปฐม	97.1	99.1	99.7	99.8	99.8
นนทบุรี	99.1	97.4	99.7	100	100
ปทุมธานี	97.8	99.8	100	99.5	100
สมุทรปราการ	97.4	98.9	100	99	99.7
สมุทรสาคร	99.2	99.2	99.6	100	100

ที่มา กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 6 ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ ราคาตลาดปี 2531

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	131,837	171,744	245,883	366,091	358,528
นครพนม	3,765	4,866	6,988	9,008	8,490
มุกดาหาร	1,512	2,306	3,284	5,357	5,714
เลย	5,256	6,400	8,364	9,645	10,612
สกลนคร	6,056	7,918	10,730	14,916	13,592
หนองคาย	5,524	7,891	10,230	13,577	12,833
หนองบัวลำภู	2,175	2,738	3,719	5,667	5,904
อุดรธานี	10,423	13,195	18,558	44,007	42,107
กาฬสินธุ์	5,601	7,008	9,682	12,402	11,996
ขอนแก่น	13,604	16,936	27,879	44,294	44,574
ชัยภูมิ	6,002	9,484	13,768	18,696	19,034
มหาสารคาม	5,807	7,069	10,554	12,825	12,949
ยโสธร	3,380	3,940	5,621	7,278	7,401
ร้อยเอ็ด	7,760	10,071	13,288	16,724	17,405
นครราชสีมา	20,141	25,639	39,215	66,286	63,093
บุรีรัมย์	8,223	11,022	15,975	20,551	20,091
ศรีสะเกษ	7,030	9,689	13,316	16,517	16,757
สุรินทร์	7,925	10,119	13,038	16,559	16,708
อำนาจเจริญ	1,663	2,203	3,028	4,752	4,315
อุบลราชธานี	9,990	13,250	18,645	27,026	24,954
ภาคเหนือ	118,789	151,835	209,584	281,746	269,700
เชียงใหม่	19,122	24,835	36,921	51,374	48,566
ตาก	3,920	6,566	10,175	10,097	9,449
แม่ฮ่องสอน	1,802	2,309	2,517	3,378	3,298
ลำปาง	9,884	12,055	18,579	24,973	22,193
ลำพูน	4,000	4,609	8,900	19,152	18,769
เชียงราย	10,344	13,167	16,721	21,365	19,813
น่าน	3,699	4,466	5,904	7,831	7,314
พะเยา	4,275	5,358	6,547	9,249	8,797
แพร่	4,370	5,161	6,769	8,617	7,735
สุโขทัย	6,674	7,884	9,628	12,413	12,140
อุตรดิตถ์	5,183	6,523	8,640	11,479	10,726
กำแพงเพชร	6,137	10,800	15,513	18,139	17,684
นครสวรรค์	12,429	15,629	21,374	28,001	27,896
พิจิตร	5,923	6,817	8,809	11,336	11,872
พิษณุโลก	8,423	9,984	14,023	20,408	19,668
เพชรบูรณ์	8,828	11,084	13,272	16,990	16,927
อุทัยธานี	3,776	4,588	5,295	6,945	6,853
ภาคใต้	94,929	124,721	192,104	270,315	277,037
นราธิวาส	5,751	7,970	10,899	13,691	13,954
ปัตตานี	5,199	6,622	11,133	17,606	15,917
ยะลา	4,708	5,605	9,052	11,393	12,312
สงขลา	16,772	22,710	35,044	49,249	47,529

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
สตูล	2,822	4,471	5,158	8,049	9,590
กระบี่	3,368	5,892	7,900	11,597	14,548
ตรัง	7,524	8,899	12,779	19,162	18,674
พังงา	7,226	6,648	8,107	10,463	9,259
พัทลุง	4,435	5,545	7,086	9,978	9,804
ภูเก็ต	4,676	6,052	14,707	19,567	26,684
ชุมพร	5,152	7,958	10,532	14,471	14,153
นครศรีธรรมราช	14,049	17,915	28,398	41,421	42,386
ระนอง	4,337	4,531	8,039	9,038	6,272
สุราษฎร์ธานี	8,910	13,903	23,269	34,631	35,954
ภาคตะวันออก	75,362	111,474	184,094	362,879	452,578
จันทบุรี	5,684	6,697	11,102	15,510	13,894
ฉะเชิงเทรา	8,857	13,921	27,211	39,199	39,518
ชลบุรี	37,995	51,620	81,407	161,467	176,715
ตราด	2,861	3,683	5,588	9,145	6,879
นครนายก	2,715	3,344	5,172	6,404	6,530
ปราจีนบุรี	4,856	6,491	9,520	18,832	19,347
ระยอง	9,198	21,597	38,557	102,038	179,887
สระแก้ว	3,196	4,121	5,537	10,284	9,808
ภาคตะวันตก	53,236	68,335	92,332	128,794	130,055
กาญจนบุรี	14,399	20,467	23,544	28,771	26,802
ประจวบคีรีขันธ์	7,206	9,614	13,881	18,730	17,886
เพชรบุรี	7,040	8,396	11,942	15,582	14,976
ราชบุรี	11,674	14,178	21,200	32,151	37,757
สมุทรสงคราม	2,462	3,098	4,021	5,805	5,312
สุพรรณบุรี	10,455	12,582	17,744	27,755	27,321
ภาคกลาง	44,594	53,075	86,171	148,559	147,184
ชัยนาท	5,296	6,458	7,692	10,519	10,214
พระนครศรีอยุธยา	9,488	11,102	23,271	48,938	56,635
ลพบุรี	10,296	11,432	15,331	23,863	20,305
สระบุรี	11,587	16,075	29,492	49,307	43,914
สิงห์บุรี	3,840	3,798	4,784	7,073	6,891
อ่างทอง	4,087	4,210	5,601	8,860	9,226
ปริมณฑล	99,508	138,206	258,572	386,725	376,663
นครปฐม	10,984	16,691	22,625	44,753	43,619
นนทบุรี	11,904	16,133	36,239	50,828	45,858
ปทุมธานี	18,082	31,685	47,869	92,727	85,310
สมุทรปราการ	48,248	55,398	119,138	134,419	134,469
สมุทรสาคร	10,290	18,299	32,702	63,997	67,406
เมืองหลวง	349,442	437,792	843,127	1,185,939	1,069,820
กรุงเทพมหานคร	349,442	437,792	843,127	1,185,939	1,069,820
ประเทศไทย	967,697	1,257,182	2,111,866	3,131,047	3,081,564

ตารางที่ 7 อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ ราคาตลาดปี 2531

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
unit : %					
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6.91	1.04	6.42	6.63	0.86
นครพนม	2.85	4.47	9.86	4.26	-1.35
มุกดาหาร	4.68	-18.02	9.82	9.23	3.74
เลย	-2.59	3.04	9.38	5.39	2.74
สกลนคร	4.61	4.80	2.13	9.05	-0.22
หนองคาย	27.48	-6.66	1.81	2.18	0.14
หนองบัวลำภู	6.01	-2.81	6.39	5.30	10.51
อุดรธานี	8.39	0.26	7.67	13.47	-1.17
กาฬสินธุ์	-3.57	-2.90	6.26	2.21	0.52
ขอนแก่น	11.67	1.72	12.77	10.67	1.32
ชัยภูมิ	15.61	12.95	12.31	6.81	0.78
มหาสารคาม	8.58	-0.60	2.32	5.41	2.38
ยโสธร	-1.75	-6.19	5.68	0.66	-1.01
ร้อยเอ็ด	6.19	1.36	3.04	5.47	3.14
นครราชสีมา	6.21	0.09	7.16	7.08	0.88
บุรีรัมย์	4.82	-6.39	4.90	1.83	0.90
ศรีสะเกษ	5.19	4.36	3.66	1.89	4.75
สุรินทร์	8.06	6.30	3.75	1.95	-1.05
อำนาจเจริญ	0.17	5.94	2.37	7.40	-0.48
อุบลราชธานี	3.72	5.78	3.84	5.51	-0.83
ภาคเหนือ	5.11	4.40	7.82	7.23	0.68
เชียงใหม่	7.56	9.37	2.50	5.70	1.57
ตาก	9.90	13.58	53.00	6.53	2.23
แม่ฮ่องสอน	-2.50	9.07	-0.74	3.27	0.08
ลำปาง	-0.19	2.07	9.13	10.10	4.49
ลำพูน	6.05	3.67	27.56	10.57	-6.39
เชียงราย	9.75	13.12	4.64	4.30	-0.43
น่าน	8.57	5.70	4.34	6.13	-2.17
พะเยา	6.90	11.07	3.35	7.73	0.26
แพร่	10.55	3.20	6.40	5.47	0.17
สุโขทัย	-5.21	1.81	0.44	5.38	2.06
อุดรดิตถ์	6.21	3.92	3.59	11.09	1.05
กำแพงเพชร	12.25	0.16	7.21	6.82	-3.98
นครสวรรค์	3.37	1.47	9.01	7.09	4.50
พิจิตร	12.11	1.62	7.93	9.07	-0.69
พิษณุโลก	4.14	-3.07	7.98	11.69	-1.11
เพชรบูรณ์	-5.05	-0.69	4.41	2.20	8.03
อุทัยธานี	5.59	1.80	6.18	11.10	-5.11
ภาคใต้	7.56	9.48	7.88	6.16	1.30
นราธิวาส	-1.06	13.84	2.51	5.64	0.61
ปัตตานี	4.83	9.26	6.73	1.16	-0.87
ยะลา	9.13	3.13	6.97	5.00	-2.84
สงขลา	9.06	15.95	12.89	3.86	0.97
สตูล	15.49	15.62	-10.86	4.80	-0.92
กระบี่	47.51	7.22	15.81	5.72	21.22

unit : %

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ตรัง	-2.74	8.42	7.74	10.29	1.94
พังงา	-8.47	-3.29	0.77	2.85	-0.62
พัทลุง	13.30	-3.43	5.18	9.46	0.11
ภูเก็ต	4.15	12.43	11.47	8.09	5.34
ชุมพร	13.39	15.65	7.36	11.66	-6.39
นครศรีธรรมราช	4.70	4.53	8.96	7.04	-0.13
ระนอง	4.22	33.70	8.90	-3.55	-7.13
สุราษฎร์ธานี	16.89	8.12	6.69	9.70	2.56
ภาคตะวันออก	14.31	5.53	11.34	16.32	2.27
จันทบุรี	11.37	5.28	12.69	2.12	-0.16
ฉะเชิงเทรา	10.33	6.27	15.71	4.78	4.70
ชลบุรี	9.03	5.65	11.43	7.76	1.14
ตราด	17.23	11.95	9.76	3.92	-5.00
นครนายก	5.75	5.16	22.01	5.04	7.55
ปราจีนบุรี	6.82	7.77	16.67	12.75	-2.72
ระยอง	49.80	3.82	5.08	48.59	3.95
สระแก้ว	7.19	2.54	16.85	11.13	-1.18
ภาคตะวันตก	15.36	4.15	10.17	2.53	3.59
กาญจนบุรี	22.60	4.49	6.89	3.62	0.04
ประจวบคีรีขันธ์	22.40	7.82	15.87	-3.75	3.11
เพชรบุรี	10.31	3.62	6.11	-0.25	4.66
ราชบุรี	7.89	7.00	8.63	0.26	11.90
สมุทรสงคราม	5.08	7.35	1.31	0.70	-1.25
สุพรรณบุรี	14.69	-2.24	17.78	11.30	-2.36
ภาคกลาง	3.37	2.20	11.88	8.77	3.30
ชัยนาท	3.78	4.52	5.39	7.32	5.20
พระนครศรีอยุธยา	3.93	3.54	33.70	9.66	5.46
ลพบุรี	-0.58	-3.54	11.99	16.47	0.26
สระบุรี	8.22	5.07	1.70	4.35	3.00
สิงห์บุรี	3.57	-0.96	8.46	8.50	-1.66
อ่างทอง	-2.37	4.10	7.29	12.25	0.64
ปริมณฑล	3.33	10.16	8.44	5.24	3.97
นครปฐม	5.63	11.93	10.96	1.87	1.33
นนทบุรี	3.97	8.05	1.15	5.83	3.17
ปทุมธานี	5.23	12.72	11.65	6.97	4.83
สมุทรปราการ	3.60	4.03	6.56	5.81	6.86
สมุทรสาคร	-4.47	28.32	18.75	3.57	-0.22
เมืองหลวง	1.61	5.93	8.29	2.93	1.58
กรุงเทพมหานคร	1.61	5.93	8.29	2.93	1.58
ประเทศไทย	5.35	5.53	8.48	5.97	1.94

ตารางที่ 8 ผู้ใช้ น้ำ ปริมาณน้ำผลิตและปริมาณน้ำจำหน่าย

	ปี 2531			ปี 2534			ปี 2535			ปี 2539		
	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำจำหน่าย(ลบ.ม.)	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำจำหน่าย(ลบ.ม.)	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำจำหน่าย(ลบ.ม.)	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำจำหน่าย(ลบ.ม.)
นครพนม	8,296	3,218,509	2,080,277	10,457	3,565,302	2,455,198	18,854	5,621,001	3,829,876	22,242	5,542,877	3,964,791
มุกดาหาร	2,307	1,029,513	766,326	3,071	1,275,506	985,153	6,718	2,151,923	1,533,127	9,004	2,741,470	2,107,200
เลย	7,414	2,848,819	2,091,121	8,867	2,975,732	2,284,723	17,620	4,844,961	3,803,386	21,465	5,791,757	4,320,882
สกลนคร	5,179	2,988,576	1,846,010	7,970	3,928,218	2,735,220	16,080	6,220,835	4,420,927	19,501	6,379,169	4,723,296
หนองคาย	6,956	2,525,185	1,814,450	8,291	2,762,112	2,156,433	16,226	5,138,156	3,766,859	19,860	6,558,982	4,427,190
หนองบัวลำภู	-	-	-	1,479	354,810	294,792	4,906	1,067,001	877,662	6,721	2,247,776	1,169,670
อุดรธานี	15,828	9,471,424	6,154,956	20,357	10,009,435	7,504,443	42,091	21,571,022	11,605,804	55,361	20,577,880	14,327,583
กาฬสินธุ์	5,995	2,944,772	1,918,119	7,479	3,256,411	2,355,218	11,119	3,863,054	2,892,684	16,040	5,982,703	3,750,068
ขอนแก่น	23,749	13,230,969	8,963,079	36,072	22,382,872	12,142,166	71,233	38,541,324	21,014,293	92,309	39,924,913	23,981,587
ชัยภูมิ	10,399	3,343,716	2,472,833	21,391	5,882,798	4,103,803	37,354	9,977,825	6,739,742	49,406	13,405,213	8,726,205
มหาสารคาม	5,169	2,374,172	1,575,828	6,122	2,942,501	1,980,793	11,694	4,281,031	3,020,154	14,226	7,746,387	3,859,165
ยโสธร	5,143	1,607,705	1,319,321	5,883	1,963,365	1,593,316	9,811	3,128,957	2,367,896	12,299	3,459,073	2,768,202
ร้อยเอ็ด	4,841	2,747,209	2,223,931	6,835	3,148,526	2,723,321	14,021	4,996,609	3,992,557	20,652	6,606,245	4,946,491
นครราชสีมา	12,338	4,358,838	2,930,238	21,571	6,715,711	4,732,045	38,958	13,086,474	9,061,755	53,090	17,642,565	11,412,410
บุรีรัมย์	7,227	3,151,015	2,488,781	10,497	3,947,082	2,905,983	21,087	6,651,334	5,392,084	28,526	8,842,500	6,948,231
ศรีสะเกษ	4,966	2,449,506	1,530,565	6,420	2,663,306	1,936,064	11,756	4,082,506	3,037,312	14,257	4,604,910	3,309,081
สุรินทร์	7,374	4,049,254	3,259,463	8,867	5,378,073	3,937,653	14,831	7,385,546	5,130,330	20,873	8,230,933	6,001,865
อำนาจเจริญ	1,201	382,915	347,369	1,630	497,236	465,949	4,376	1,252,151	1,009,214	5,663	1,375,897	1,134,643
อุบลราชธานี	16,208	8,060,560	5,483,443	19,866	8,712,137	6,243,479	30,887	12,777,132	9,240,898	38,063	13,952,108	10,237,798
เขม็งใหม่	24,082	14,591,757	11,049,371	35,102	18,982,139	14,999,580	52,593	23,778,237	16,393,157	63,006	28,249,738	18,629,789
ตาก	7,855	4,595,255	2,795,429	11,052	4,970,890	3,723,347	18,033	7,901,925	4,686,223	20,385	7,187,847	5,103,907
แม่ฮ่องสอน	2,356	929,132	748,094	3,168	1,571,440	1,203,643	4,987	2,046,528	1,538,010	6,999	2,113,748	1,676,443
ลำปาง	13,367	6,598,500	4,340,547	17,648	8,063,874	5,063,680	28,976	9,453,855	6,505,259	32,705	10,333,010	6,879,237
ลำพูน	2,963	918,846	720,668	3,982	1,356,187	941,729	6,778	2,247,374	1,557,276	7,518	2,151,323	1,664,356
เชียงใหม่	7,371	4,618,413	3,281,674	11,442	6,392,119	4,321,627	20,370	9,980,198	5,970,286	25,333	8,613,782	6,258,630
น่าน	4,864	1,928,484	1,546,356	5,517	1,918,214	1,600,320	9,175	2,823,612	2,325,941	10,646	3,333,199	2,324,414
พะเยา	6,649	2,880,563	1,920,737	10,089	3,700,095	2,702,570	14,294	4,883,495	3,095,085	17,002	5,134,127	3,069,351
แพร่	8,810	3,454,714	2,043,282	10,743	3,572,629	2,322,130	14,638	4,872,163	2,985,066	14,760	4,493,301	2,838,144
สุโขทัย	11,508	5,015,186	2,389,888	15,940	4,329,079	3,433,861	26,682	6,852,227	4,848,781	30,128	9,386,888	5,581,506
อุดรดิตถ์	-	-	-	-	-	-	1,139	180,582	140,792	1,350	266,734	189,529
กำแพงเพชร	3,815	1,981,029	1,184,027	6,815	2,990,011	1,910,173	12,886	4,243,828	2,807,963	16,359	5,534,995	3,435,772
นครสวรรค์	5,453	1,295,763	878,392	9,240	2,368,073	1,611,449	15,861	4,188,678	2,948,833	23,786	6,310,825	4,194,620
พิจิตร	9,017	4,318,125	2,171,910	11,015	4,849,930	2,580,221	17,895	6,149,295	3,525,944	22,336	6,468,298	4,033,116
พิษณุโลก	0	0	0	6,550	445,102	300,412	11,205	2,858,904	1,736,860	14,346	3,566,319	2,483,444
เพชรบูรณ์	9,078	4,147,642	2,417,054	12,784	5,130,836	3,135,222	19,021	6,127,779	3,895,914	23,708	7,894,419	4,880,855
อุทัยธานี	-	-	-	2,960	485,473	335,909	3,941	1,158,326	659,042	4,646	1,201,719	892,733
นครราชสีมา	6,314	2,996,338	2,443,024	8,264	3,946,035	3,030,257	12,609	5,095,417	3,883,356	15,510	5,600,322	3,900,398
บึงกาฬ	771	203,117	167,470	912	244,583	199,913	1,362	378,945	285,524	1,705	418,676	346,559
ยะลา	2,937	1,525,557	1,013,166	3,679	1,885,926	1,276,169	5,172	2,371,061	1,740,181	7,423	2,859,807	2,053,341

	ปี 2531			ปี 2534			ปี 2535			ปี 2538		
	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำ ผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำ จำหน่าย (ลบ.ม.)	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำ ผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำ จำหน่าย (ลบ.ม.)	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำ ผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำ จำหน่าย (ลบ.ม.)	ผู้ใช้น้ำ(ราย)	ปริมาณน้ำ ผลิต(ลบ.ม.)	ปริมาณน้ำ จำหน่าย (ลบ.ม.)
สงขลา	22,898	18,005,469	13,193,556	29,605	23,047,672	16,713,553	44,964	23,455,779	16,160,619	58,400	26,965,530	20,117,714
สตูล	2,532	1,467,005	1,141,547	3,381	2,029,685	1,261,803	6,578	2,708,437	1,833,867	8,829	3,435,094	2,252,932
กระบี่	2,661	1,744,461	1,193,491	3,786	2,220,876	1,870,351	8,426	4,469,418	3,106,732	11,849	5,756,628	3,669,043
ตรัง	6,166	3,258,530	2,210,793	8,229	4,813,618	3,032,292	14,199	6,981,597	4,072,760	19,807	8,515,732	4,365,721
พังงา	2,530	1,130,813	594,386	2,920	1,390,578	767,234	4,467	1,657,250	1,158,373	6,146	1,955,851	1,302,141
พัตลุง	3,846	1,686,862	1,182,196	5,954	2,187,762	1,614,127	8,655	2,885,381	2,014,419	10,610	3,569,473	2,178,383
ภูเก็ต	908	964,890	456,247	2,764	5,762,984	4,885,573	7,599	10,040,400	7,287,758	13,279	9,264,101	7,455,764
ชุมพร	7,628	5,206,543	3,468,336	9,670	6,966,673	4,514,122	15,868	8,766,484	5,454,746	20,870	8,379,020	5,667,863
นครศรีธรรมราช	6,951	3,823,332	2,471,750	9,453	5,102,525	3,169,857	16,912	7,075,325	5,117,753	22,925	8,449,620	5,998,209
ระนอง	3,692	1,979,157	1,436,396	4,522	2,926,467	1,995,946	6,664	3,043,195	2,343,792	8,766	3,632,277	2,581,472
สุราษฎร์ธานี	13,587	6,739,591	4,505,028	20,223	9,529,460	6,290,868	32,281	13,078,863	8,771,461	45,461	18,067,058	12,035,545
จันทบุรี	9,475	6,124,035	3,728,070	13,874	7,764,140	5,260,899	21,289	11,023,530	7,288,937	26,576	11,696,940	7,402,381
ฉะเชิงเทรา	10,182	6,237,733	3,855,663	13,612	7,189,013	5,005,603	23,009	13,334,503	8,457,830	32,414	19,306,177	10,489,166
ชลบุรี	36,926	32,179,241	22,455,063	58,643	37,431,685	28,885,231	97,021	66,580,117	39,929,626	125,417	77,441,310	55,404,347
ตราด	5,182	2,843,474	2,080,753	8,188	3,933,130	2,808,203	13,235	5,898,168	3,758,517	15,241	5,743,987	3,510,566
นครนายก	3,868	1,996,684	1,053,910	5,100	2,723,683	1,637,801	7,648	3,717,198	2,312,161	9,058	4,382,214	2,519,367
ปราจีนบุรี	5,323	3,731,886	2,629,465	6,453	4,225,351	3,158,303	10,371	5,101,258	3,555,214	12,966	5,368,622	3,575,843
ระยอง	6,847	4,029,000	3,007,618	15,407	7,178,132	5,923,197	26,788	13,196,224	10,654,654	41,013	17,045,949	12,796,486
สระแก้ว	2,384	1,615,887	1,325,416	4,616	2,736,342	1,564,349	7,341	3,401,414	2,010,484	10,996	3,850,830	2,801,869
กาญจนบุรี	6,788	3,391,525	2,141,324	9,235	4,684,678	2,893,470	14,836	6,547,914	4,158,861	20,855	6,277,756	4,853,403
ประจวบคีรีขันธ์	8,382	4,412,406	3,333,640	11,111	5,053,679	4,219,668	16,276	6,164,208	5,108,293	21,810	8,212,202	5,895,102
เพชรบุรี	11,573	6,344,203	3,792,855	14,144	7,204,759	4,539,675	18,501	7,576,875	5,450,532	24,268	11,029,696	6,333,951
ราชบุรี	6,235	3,106,832	1,736,916	9,511	4,381,168	2,705,953	16,917	7,959,117	4,852,112	20,088	8,004,158	4,974,980
สมุทรสงคราม	4,499	1,653,915	1,062,326	5,573	2,257,823	1,468,209	7,655	3,535,455	1,915,485	8,961	4,245,793	2,190,863
สุพรรณบุรี	11,650	5,020,754	2,699,662	16,267	7,326,245	4,243,643	26,514	10,831,912	6,246,672	33,899	11,224,697	7,271,211
ชัยนาท	2,254	1,042,550	642,960	3,439	1,566,115	846,410	5,300	2,083,500	1,308,964	6,167	2,136,647	1,316,136
พระนครศรีอยุธยา	1,750	595,061	406,809	7,093	2,735,457	1,930,385	16,688	6,480,453	5,221,681	21,635	8,839,863	6,234,382
ลพบุรี	10,828	14,219,570	11,854,070	17,258	15,564,682	12,280,792	30,860	18,031,852	12,257,608	42,881	16,823,648	12,332,221
สระบุรี	2,808	1,421,715	900,886	7,287	3,899,070	2,526,779	14,275	6,916,737	4,622,080	20,622	7,334,591	5,355,281
สิงห์บุรี	4,119	1,768,494	903,041	4,652	1,745,634	1,068,015	6,765	2,314,973	1,525,067	7,860	2,451,345	1,621,668
อ่างทอง	4,245	1,844,382	1,033,812	5,001	1,866,754	1,276,927	8,173	3,348,477	1,991,372	9,849	3,348,200	2,285,525
นครปฐม	-	-	-	4,938	2,806,215	1,454,228	12,165	7,577,895	3,465,161	17,366	7,617,083	4,651,924
ปทุมธานี	6,767	3,409,319	1,995,469	13,179	8,173,540	5,333,524	50,370	23,279,631	14,368,519	88,075	48,497,108	31,350,106
สมุทรสาคร	2,391	1,473,682	840,262	6,968	1,616,363	904,926	9,207	5,078,487	3,152,056	21,772	11,918,528	8,522,201
นครหลวง	790,160	858,600,000	570,400,000	1,027,623	1,109,200,000	781,300,000	1,289,168	1,549,400,000	911,200,000	1,444,445	1,481,700,000	929,500,000

ที่มา การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 9 อัตราการมีประปาใช้ของครัวเรือนแยกตามจังหวัด (หน่วย:ร้อยละ)

	2529	2535	2539	2544	2546
นครพนม	6.3	13.0	63.9	88.7	87.8
มุกดาหาร	3.4	19.3	62.7	93.6	93.0
เลย	27.6	47.2	80.9	93.9	89.4
สกลนคร	12.2	13.3	51.9	76.4	77.2
หนองคาย	10.6	13.6	62.0	86.8	88.7
หนองบัวลำภู	0.0	0.0	59.1	94.5	85.5
อุดรธานี	6.3	12.7	37.4	80.0	83.2
กาฬสินธุ์	6.4	11.4	46.1	84.4	82.6
ขอนแก่น	5.0	20.2	63.5	95.2	90.3
ชัยภูมิ	8.4	18.3	63.0	93.9	92.0
มหาสารคาม	7.3	28.3	62.4	93.1	93.2
ยโสธร	4.0	15.5	56.0	87.7	88.3
ร้อยเอ็ด	6.5	19.6	50.9	77.5	78.1
นครราชสีมา	3.9	11.1	33.6	74.5	80.9
บุรีรัมย์	2.6	5.3	34.6	62.6	62.4
ศรีสะเกษ	1.7	6.0	26.2	49.9	47.8
สุรินทร์	1.0	2.8	30.8	48.7	50.8
อำนาจเจริญ	0.0	0.0	76.1	92.6	79.9
อุบลราชธานี	5.0	16.6	50.1	82.4	82.4
เชียงใหม่	21.8	41.4	58.5	80.9	80.6
ตาก	17.4	43.8	81.7	94.7	93.4
แม่ฮ่องสอน	n.a.	74.9	91.9	91.8	78.1
ลำปาง	n.a.	35.6	65.2	83.0	82.0
ลำพูน	31.8	70.3	85.2	97.1	82.0
เชียงราย	11.8	25.9	45.5	67.1	63.5
น่าน	25.3	39.0	56.8	75.8	78.1
พะเยา	14.8	35.3	64.8	81.2	73.4
แพร่	21.6	35.0	67.7	85.7	82.4
สุโขทัย	16.2	33.8	71.0	87.2	86.4
อุดรดิตถ์	19.0	55.1	94.6	95.3	84.5
กำแพงเพชร	4.9	9.2	51.4	80.7	73.8
นครสวรรค์	5.2	9.3	37.1	72.5	74.9
พิจิตร	4.3	14.8	56.7	85.5	88.5
พิษณุโลก	15.5	29.1	62.3	90.4	82.8
เพชรบูรณ์	8.6	15.8	38.2	70.2	69.6
อุทัยธานี	6.5	21.9	62.3	88.0	86.9
นราธิวาส	13.9	22.2	37.5	42.9	44.8
ปัตตานี	28.5	57.0	71.4	82.1	76.0
ยะลา	40.0	58.9	72.8	78.2	74.9
สงขลา	6.0	20.2	36.0	63.2	66.2
สตูล	7.4	12.9	34.5	57.8	63.1
กระบี่	6.4	11.2	36.6	65.6	63.6

	2529	2535	2539	2544	2546
ตรัง	7.5	21.3	48.7	74.2	76.1
พังงา	16.0	23.9	43.0	69.0	72.9
พัทลุง	8.8	24.9	52.5	81.8	87.8
ภูเก็ต	27.0	49.4	62.1	65.9	67.7
ชุมพร	5.1	13.1	30.3	47.9	56.8
นครศรีธรรมราช	6.1	9.6	24.0	67.9	51.1
ระนอง	28.6	47.2	66.7	83.2	79.2
สุราษฎร์ธานี	6.5	9.6	24.0	46.9	52.7
จันทบุรี	9.8	12.4	26.4	45.5	48.8
ฉะเชิงเทรา	3.8	6.4	16.2	35.8	42.7
ชลบุรี	8.3	17.5	27.3	51.5	66.7
ตราด	22.7	22.2	40.6	62.2	71.9
นครนายก	4.3	11.7	28.1	57.9	66.3
ปราจีนบุรี	6.7	8.5	36.0	71.0	71.1
ระยอง	2.8	7.1	27.2	59.6	64.9
สระแก้ว	0.0	0.0	40.2	68.0	69.2
กาญจนบุรี	14.9	37.9	59.1	82.3	81.2
ประจวบคีรีขันธ์	13.7	30.7	52.5	81.9	79.8
เพชรบุรี	18.9	28.9	54.2	81.0	85.6
ราชบุรี	21.0	50.2	79.5	94.1	86.5
สมุทรสงคราม	14.4	28.6	82.8	95.9	90.7
สุพรรณบุรี	11.3	29.0	55.3	80.4	86.2
ชัยนาท	8.3	20.4	65.3	88.0	88.8
พระนครศรีอยุธยา	17.0	49.1	77.2	97.6	96.3
ลพบุรี	11.4	31.4	68.3	89.9	91.1
สระบุรี	7.1	17.0	39.8	75.7	84.4
สิงห์บุรี	14.3	17.9	90.3	98.3	99.3
อ่างทอง	25.5	31.5	78.6	96.4	94.5
นครปฐม	45.8	78.1	93.2	95.7	94.9
นนทบุรี	14.9	12.4	55.6	93.3	97.7
ปทุมธานี	5.6	11.9	35.0	91.1	86.6
สมุทรปราการ	42.7	64.2	87.7	86.5	83.6
สมุทรสาคร	34.9	60.8	86.9	89.0	79.6

ที่มา กรมการพัฒนชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 10 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาตลาดปี 2531

unit : millions of baht

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	44,724	53,305	68,968	70,477	77,934
นครพนม	1,269	1,619	2,514	2,096	2,555
มุกดาหาร	519	809	1,023	1,084	1,114
เลย	2,603	2,941	3,585	2,730	3,389
สกลนคร	1,930	2,358	3,141	2,945	3,025
หนองคาย	2,273	3,008	2,751	2,574	2,532
หนองบัวลำภู	1,013	1,173	1,500	1,576	1,761
อุดรธานี	3,317	3,720	4,726	7,139	6,512
กาฬสินธุ์	2,289	2,343	3,167	2,814	3,200
ขอนแก่น	3,175	3,579	5,022	4,975	6,242
ชัยภูมิ	1,923	3,154	4,597	5,214	5,826
มหาสารคาม	2,137	1,799	3,559	3,119	3,709
ยโสธร	1,111	1,164	1,685	1,421	1,820
ร้อยเอ็ด	2,349	3,211	4,020	3,542	4,682
นครราชสีมา	6,611	7,432	9,414	10,666	10,558
บุรีรัมย์	3,551	4,043	4,568	4,885	5,070
ศรีสะเกษ	2,527	3,495	4,509	4,062	4,528
สุรินทร์	2,808	3,313	3,745	3,776	4,373
อำนาจเจริญ	624	777	1,025	1,350	1,411
อุบลราชธานี	2,695	3,367	4,416	4,507	5,627
ภาคเหนือ	43,790	48,019	52,186	54,756	60,730
เชียงใหม่	4,630	5,048	5,443	6,212	5,337
ตาก	1,337	1,513	1,864	1,990	2,415
แม่ฮ่องสอน	870	1,089	699	717	719
ลำปาง	2,484	1,936	2,033	2,045	2,093
ลำพูน	1,582	1,289	1,898	1,892	1,667
เชียงราย	4,020	5,342	4,222	3,832	4,630
น่าน	1,322	1,449	1,777	1,715	1,637
พะเยา	1,758	1,996	2,010	1,953	2,133
แพร่	1,107	1,301	1,724	1,549	1,493
สุโขทัย	2,852	2,932	3,269	3,553	3,884
อุดรดิตถ์	2,064	1,936	2,182	2,519	2,526
กำแพงเพชร	2,697	3,984	5,255	5,044	5,309
นครสวรรค์	5,135	5,204	5,921	6,320	8,063
พิจิตร	2,500	2,354	3,023	3,344	4,445
พิษณุโลก	3,133	3,304	3,788	4,507	5,387
เพชรบูรณ์	4,596	5,469	5,238	5,446	6,585
อุทัยธานี	1,703	1,873	1,839	2,119	2,407
ภาคใต้	39,246	49,564	78,422	105,204	112,224
นราธิวาส	2,222	3,393	4,474	5,428	6,688
ปัตตานี	1,900	2,292	4,974	9,162	7,978

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ยะลา	1,479	2,059	3,314	3,951	5,183
สงขลา	6,006	7,750	13,301	16,197	17,843
สตูล	1,492	2,266	2,484	3,911	5,810
กระบี่	1,478	3,202	4,010	6,122	7,940
ตรัง	4,162	3,884	6,517	9,636	10,150
พังงา	4,104	3,677	4,560	6,344	5,472
พัทลุง	1,554	2,099	2,316	3,381	3,752
ภูเก็ต	832	918	2,373	2,645	2,585
ชุมพร	2,501	3,883	5,187	6,330	6,684
นครศรีธรรมราช	4,839	5,683	9,485	13,107	14,582
ระนอง	2,896	2,722	4,647	5,047	2,495
สุราษฎร์ธานี	3,781	5,736	10,781	13,943	15,062
ภาคตะวันออก	18,000	22,712	25,624	30,038	31,965
จันทบุรี	2,240	2,144	3,387	3,853	3,551
ฉะเชิงเทรา	3,798	4,737	4,909	4,601	5,573
ชลบุรี	3,748	4,710	5,606	5,985	7,412
ตราด	892	1,185	1,594	3,466	2,518
นครนายก	928	1,047	1,260	1,448	1,829
ปราจีนบุรี	1,676	2,157	2,406	2,295	2,839
ระยอง	3,249	4,875	4,415	5,638	5,135
สระแก้ว	1,469	1,857	2,046	2,753	3,108
ภาคตะวันตก	17,117	21,518	20,447	24,010	25,461
กาญจนบุรี	4,273	6,469	5,588	5,584	5,066
ประจวบคีรีขันธ์	3,221	4,280	3,703	4,394	4,274
เพชรบุรี	1,854	2,141	1,824	1,818	2,354
ราชบุรี	2,922	2,836	3,682	4,729	5,926
สมุทรสงคราม	712	644	665	876	761
สุพรรณบุรี	4,135	5,148	4,985	6,610	7,081
ภาคกลาง	13,482	12,959	11,928	15,094	17,953
ชัยนาท	1,890	2,421	2,049	3,381	3,495
พระนครศรีอยุธยา	2,085	2,301	1,880	2,206	3,495
ลพบุรี	4,116	3,355	3,793	4,481	5,058
สระบุรี	2,364	2,673	2,232	2,278	2,435
สิงห์บุรี	1,542	1,073	981	1,364	1,588
อ่างทอง	1,485	1,136	993	1,384	1,883
ปริมณฑล	14,460	16,755	20,247	23,330	25,392
นครปฐม	3,271	4,536	4,727	4,374	4,777
นนทบุรี	837	1,039	1,182	1,101	1,216
ปทุมธานี	1,901	1,955	2,101	1,862	2,043
สมุทรปราการ	3,307	4,098	6,930	8,607	9,448
สมุทรสาคร	5,144	5,127	5,308	7,386	7,909
เมืองหลวง	3,196	3,357	4,918	6,085	6,439
กรุงเทพมหานคร	3,196	3,357	4,918	6,085	6,439
ประเทศไทย	194,015	228,189	282,740	328,995	358,097

ตารางที่ 11 อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาตลาดปี 2531

unit : %

จังหวัด	2525	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-2.22	-7.81	2.51	1.39	3.92
นครพนม	-13.34	2.15	14.07	-12.62	11.45
มุกดาหาร	-4.20	-42.34	14.05	0.49	1.33
เลย	-20.32	2.62	10.07	2.75	7.57
สกลนคร	-1.19	9.27	-7.81	-1.24	-1.17
หนองคาย	48.44	-24.63	-8.41	-9.63	-1.34
หนองบัวลำภู	-3.58	-10.00	2.86	-7.46	14.00
อุดรธานี	-3.58	-8.59	2.60	14.95	-2.11
กาฬสินธุ์	-29.79	-9.33	4.84	-8.56	6.10
ขอนแก่น	10.43	-9.46	10.23	7.67	6.79
ชัยภูมิ	25.90	8.31	21.12	13.50	3.28
มหาสารคาม	0.14	-16.60	-2.45	0.15	18.49
ยโสธร	-26.28	-18.14	1.35	-8.83	-3.08
ร้อยเอ็ด	-7.02	-4.49	-5.03	2.77	13.64
นครราชสีมา	1.57	-13.27	7.31	2.69	-2.97
บุรีรัมย์	-11.86	-17.44	-1.98	0.52	-0.94
ศรีสะเกษ	-4.23	2.04	-1.94	-5.09	15.96
สุรินทร์	3.03	5.24	1.05	-3.96	-0.54
อำนาจเจริญ	-16.96	2.42	-5.33	7.99	5.88
อุบลราชธานี	-16.55	3.40	-6.27	-0.06	4.94
ภาคเหนือ	-2.85	2.06	3.72	8.49	4.37
เชียงใหม่	5.21	16.91	-0.60	19.26	-6.62
ตาก	18.47	22.21	15.91	5.07	29.83
แม่ฮ่องสอน	-9.54	12.85	-20.49	0.43	-0.23
ลำปาง	-26.01	7.62	-1.25	-2.35	0.22
ลำพูน	-1.07	-12.73	12.53	-0.60	-11.50
เชียงราย	8.73	30.39	-3.13	14.26	3.27
น่าน	1.13	-0.07	-0.25	4.33	-4.88
พะเยา	5.75	21.86	2.62	-2.07	-3.79
แพร่	23.94	-3.06	13.10	2.20	7.00
สุโขทัย	-22.62	-3.84	-6.99	7.27	14.97
อุตรดิตถ์	-3.15	-7.81	-4.08	21.09	12.11
กำแพงเพชร	7.75	-3.79	11.31	4.03	-1.16
นครสวรรค์	-5.43	-10.71	13.00	8.63	10.19
พิจิตร	11.56	-8.51	14.32	17.65	0.92
พิษณุโลก	-8.43	-4.76	5.15	17.85	-1.26
เพชรบูรณ์	-16.17	-5.85	-0.52	-3.28	27.19
อุทัยธานี	-13.04	6.48	6.94	18.20	-12.23
ภาคใต้	8.91	5.56	10.49	4.51	1.09
นราธิวาส	-12.47	22.93	-0.43	4.81	1.31
ปัตตานี	-1.74	1.28	10.08	-2.70	-3.52
ยะลา	33.67	4.52	14.11	9.04	-5.86

จังหวัด	2525	2529	2534	2539	2544
สงขลา	17.45	12.03	26.48	2.66	2.50
สตูล	17.16	4.81	-24.87	4.66	-1.97
กระบี่	99.26	7.49	32.93	4.83	29.67
ตรัง	-12.69	-3.98	9.68	11.37	3.27
พังงา	-18.81	-11.44	-1.21	0.24	-2.08
พัทลุง	15.57	-3.85	1.22	13.41	1.34
ภูเก็ต	2.88	-5.07	35.14	-3.92	4.01
ชุมพร	18.63	9.50	5.62	15.87	-14.09
นครศรีธรรมราช	-3.10	6.22	14.43	3.94	3.99
ระนอง	2.04	47.69	10.03	-2.83	-19.05
สุราษฎร์ธานี	31.68	-1.39	5.74	6.35	2.57
ภาคตะวันออก	10.42	4.23	7.28	3.21	5.02
จันทบุรี	2.77	3.78	15.60	-5.92	-1.14
ฉะเชิงเทรา	-1.40	16.07	18.34	1.37	6.43
ชลบุรี	8.11	-1.11	-2.78	15.37	12.84
ตราด	44.17	20.55	11.85	-0.62	-9.08
นครนายก	3.34	6.08	79.24	12.41	21.16
ปราจีนบุรี	3.62	1.82	19.28	13.85	8.42
ระยอง	31.09	-0.33	-15.89	-3.39	0.62
สระแก้ว	4.59	-2.30	24.37	3.62	2.29
ภาคตะวันตก	20.58	-2.33	9.43	6.52	2.20
กาญจนบุรี	21.51	8.30	9.83	7.59	7.02
ประจวบคีรีขันธ์	40.24	3.43	5.69	0.45	0.57
เพชรบุรี	8.52	-13.28	0.56	2.08	7.95
ราชบุรี	8.45	-7.98	2.99	8.03	1.58
สมุทรสงคราม	-5.90	-13.32	-14.02	-10.24	-2.77
สุพรรณบุรี	22.83	-8.51	26.82	13.14	-0.73
ภาคกลาง	-7.88	-7.42	11.00	10.65	7.31
ชัยนาท	2.17	4.58	14.03	13.25	10.73
พระนครศรีอยุธยา	1.01	-2.71	-7.17	-4.28	19.46
ลพบุรี	-12.93	-19.45	14.15	7.96	5.54
สระบุรี	-9.14	-4.77	17.24	9.56	-1.04
สิงห์บุรี	-13.29	-9.76	28.94	34.93	-1.64
อ่างทอง	-11.58	-1.73	6.01	24.62	5.73
ปริมณฑล	-5.61	18.34	17.57	-1.67	-2.17
นครปฐม	1.01	16.70	20.99	2.89	-5.26
นนทบุรี	-17.32	-5.72	21.68	-2.63	2.03
ปทุมธานี	11.78	6.95	2.00	-6.39	10.39
สมุทรปราการ	-5.78	15.53	38.07	-0.06	-1.70
สมุทรสาคร	-14.23	35.13	0.82	-4.60	-4.26
เมืองหลวง	0.75	-4.60	9.30	3.72	1.80
กรุงเทพมหานคร	0.75	-4.60	9.30	3.72	1.80
ประเทศไทย	2.48	0.38	7.26	4.27	2.74

ตารางที่ 12 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาตลาดปี 2531

unit : millions of baht

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	18,686	28,974	47,871	97,945	78,569
นครพนม	370	565	703	1,647	851
มุกดาหาร	173	288	497	1,337	993
เลย	578	746	1,004	1,604	1,064
สกลนคร	714	1,241	1,434	3,228	1,634
หนองคาย	551	1,504	2,484	3,845	3,015
หนองบัวลำภู	294	393	592	1,363	1,008
อุดรธานี	1,549	2,128	3,213	9,448	8,700
กาฬสินธุ์	531	904	1,174	2,268	1,209
ขอนแก่น	2,757	3,714	8,453	18,330	17,582
ชัยภูมิ	912	1,885	3,032	4,981	4,192
มหาสารคาม	573	1,111	1,399	2,186	1,381
ยโสธร	321	522	765	1,308	775
ร้อยเอ็ด	999	1,259	1,633	2,529	1,695
นครราชสีมา	4,132	5,750	11,132	27,508	24,048
บุรีรัมย์	786	1,790	3,455	4,645	3,282
ศรีสะเกษ	635	1,161	1,247	2,219	1,179
สุรินทร์	1,208	1,306	1,609	2,596	1,541
อำนาจเจริญ	190	314	476	1,117	614
อุบลราชธานี	1,413	2,393	3,570	5,786	3,804
ภาคเหนือ	16,570	29,748	50,465	85,468	69,174
เชียงใหม่	3,393	4,409	7,565	15,935	14,502
ตาก	744	2,727	4,809	3,429	2,111
แม่ฮ่องสอน	228	287	364	542	329
ลำปาง	2,157	4,108	7,875	12,037	9,936
ลำพูน	383	822	3,513	12,570	12,352
เชียงราย	1,040	1,364	3,231	4,135	2,280
น่าน	374	522	718	1,316	629
พะเยา	452	728	768	1,826	998
แพร่	591	783	802	1,403	726
สุโขทัย	771	1,203	1,399	2,493	2,022
อุดรดิตถ์	731	1,712	2,593	3,967	3,284
กำแพงเพชร	919	3,502	5,464	6,594	5,945
นครสวรรค์	1,755	3,345	5,388	8,291	6,767
พิจิตร	620	1,037	1,290	2,131	1,609
พิษณุโลก	1,201	1,461	2,465	4,961	3,391
เพชรบูรณ์	840	1,167	1,528	2,488	1,416
อุทัยธานี	371	571	694	1,350	879
ภาคใต้	13,984	17,698	30,508	48,758	43,367
นราธิวาส	686	787	1,167	1,774	1,237
ปัตตานี	438	632	1,217	2,071	1,828

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ยะลา	819	782	1,580	2,072	1,932
สงขลา	2,451	3,634	5,571	9,016	7,806
สตูล	197	328	602	1,326	891
กระบี่	660	863	1,161	1,133	1,552
ตรัง	570	850	1,244	2,585	1,922
พังงา	1,512	978	952	997	863
พัทลุง	495	654	865	1,274	748
ภูเก็ต	1,815	1,452	3,657	4,953	4,879
ชุมพร	438	922	1,192	2,381	1,883
นครศรีธรรมราช	2,118	2,804	5,723	10,699	10,397
ระนอง	482	493	1,392	1,365	1,293
สุราษฎร์ธานี	1,303	2,519	4,185	7,113	6,135
ภาคตะวันออก	28,700	46,801	96,868	237,405	318,013
จันทบุรี	735	1,059	2,127	3,603	2,965
ฉะเชิงเทรา	1,456	4,635	13,698	22,920	24,112
ชลบุรี	21,956	26,112	50,778	117,830	119,897
ตราด	421	449	830	1,338	1,117
นครนายก	217	340	812	1,216	1,084
ปราจีนบุรี	783	1,227	2,242	7,688	8,192
ระยอง	2,974	12,721	25,955	81,161	159,571
สระแก้ว	158	258	426	1,649	1,076
ภาคตะวันตก	10,809	15,941	29,310	48,017	48,609
กาญจนบุรี	3,355	5,347	7,264	9,869	9,150
ประจวบคีรีขันธ์	1,311	1,943	5,002	6,574	5,518
เพชรบุรี	1,200	1,674	3,376	4,698	3,929
ราชบุรี	3,494	4,835	8,358	15,359	18,642
สมุทรสงคราม	326	419	744	1,453	1,352
สุพรรณบุรี	1,123	1,723	4,567	10,063	10,018
ภาคกลาง	10,984	16,185	38,191	84,850	80,334
ชัยนาท	718	995	1,257	2,357	1,737
พระนครศรีอยุธยา	2,667	3,133	12,522	33,794	38,668
ลพบุรี	1,189	1,942	2,966	7,963	4,276
สระบุรี	5,213	8,693	19,288	35,832	30,948
สิงห์บุรี	611	642	950	1,664	1,519
อ่างทอง	586	780	1,208	3,240	3,185
ปริมณฑล	63,847	91,899	185,112	276,589	263,637
นครปฐม	2,821	5,688	8,365	25,976	24,890
นนทบุรี	7,223	9,178	23,713	28,875	20,839
ปทุมธานี	12,894	25,067	37,592	76,436	69,992
สมุทรปราการ	38,336	42,604	93,826	97,821	97,268
สมุทรสาคร	2,573	9,362	21,617	47,481	50,649
เมืองหลวง	131,257	158,822	346,342	438,861	418,327
กรุงเทพมหานคร	131,257	158,822	346,342	438,861	418,327
ประเทศไทย	294,837	406,068	824,666	1,317,893	1,320,030

ตารางที่ 13 อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสาขาอุตสาหกรรม ณ ราคาตลาดปี 2531

unit : %

จังหวัด	2525	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	11.66	6.91	11.99	11.14	-4.32
นครพนม	8.72	11.88	11.95	30.20	-8.24
มุกดาหาร	7.95	-1.71	6.64	16.30	-6.84
เลย	14.71	5.52	26.91	3.37	-12.70
สกลนคร	-4.90	1.64	11.87	28.40	-6.53
หนองคาย	22.14	33.69	6.95	5.93	0.16
หนองบัวลำภู	18.44	-2.37	11.64	24.79	-7.94
อุดรธานี	19.74	-1.23	11.49	19.51	-8.80
กาฬสินธุ์	13.75	-14.15	10.85	7.83	-10.73
ขอนแก่น	19.44	2.06	21.07	14.65	-2.41
ชัยภูมิ	8.33	38.10	15.31	4.53	-6.34
มหาสารคาม	19.55	5.31	6.46	12.81	-14.83
ยโสธร	12.46	4.61	11.73	-3.15	-12.47
ร้อยเอ็ด	10.01	9.19	10.30	6.00	-8.65
นครราชสีมา	2.81	9.17	9.99	10.27	-0.89
บุรีรัมย์	35.37	-2.13	8.80	-0.02	0.01
ศรีสะเกษ	1.89	9.01	8.92	13.54	-5.52
สุรินทร์	-0.91	3.40	8.93	2.64	-10.51
อำนาจเจริญ	14.22	9.05	6.98	14.49	-7.55
อุบลราชธานี	17.06	7.89	7.19	6.32	-7.70
ภาคเหนือ	12.12	4.66	20.23	10.79	-2.30
เชียงใหม่	8.16	3.91	9.78	2.15	4.45
ตาก	6.59	14.20	166.71	8.53	-18.38
แม่ฮ่องสอน	-8.33	-3.37	8.01	7.28	-14.27
ลำปาง	12.24	-0.87	16.84	23.06	9.49
ลำพูน	18.02	29.04	79.28	15.09	-7.34
เชียงราย	9.52	-0.51	8.96	-5.13	-8.11
น่าน	25.40	14.73	8.31	6.55	-8.55
พะเยา	20.13	6.43	4.68	21.51	-3.47
แพร่	-4.40	5.95	4.02	18.35	-8.95
สุโขทัย	4.28	7.03	5.77	3.91	-4.11
อุดรดิตถ์	27.36	16.38	8.26	13.40	-1.42
กำแพงเพชร	22.09	1.42	5.61	10.59	-8.03
นครสวรรค์	12.99	10.40	11.76	12.79	-0.18
พิจิตร	29.68	14.59	8.00	11.74	-5.86
พิษณุโลก	12.99	-16.61	9.65	17.71	-8.33
เพชรบูรณ์	-6.19	14.75	12.31	5.23	-3.09
อุทัยธานี	42.59	-19.92	16.30	12.67	-11.42
ภาคใต้	0.61	7.23	6.28	11.50	-0.89
นราธิวาส	12.83	-3.79	6.13	24.03	-4.50
ปัตตานี	12.33	10.10	7.49	8.45	13.24
ยะลา	-13.43	-7.78	9.65	-2.54	-3.95

จังหวัด	2525	2529	2534	2539	2544
สงขลา	-0.90	24.79	8.88	2.93	-3.92
สตูล	19.29	9.70	8.96	5.53	-2.19
กระบี่	5.45	-3.25	-10.64	8.78	50.64
ตรัง	0.88	4.29	9.86	18.84	-0.12
พังงา	-14.22	4.49	12.99	10.10	1.79
พัทลุง	23.84	-19.85	8.75	18.71	-4.65
ภูเก็ต	-10.03	-7.93	3.47	26.79	-1.52
ชุมพร	13.93	50.41	20.25	14.15	-1.51
นครศรีธรรมราช	3.21	-1.48	4.40	12.70	-4.58
ระนอง	15.15	19.95	10.66	-17.94	2.56
สุราษฎร์ธานี	5.68	17.33	3.89	20.51	-0.87
ภาคตะวันออก	16.38	6.00	18.54	21.21	1.78
จันทบุรี	44.35	4.44	9.57	2.79	0.85
ฉะเชิงเทรา	4.40	54.96	35.64	3.48	6.10
ชลบุรี	8.06	-1.11	16.09	6.97	-1.30
ตราด	-6.41	-2.60	7.61	-1.72	-0.39
นครนายก	-4.61	20.57	22.61	-7.60	15.30
ปราจีนบุรี	2.25	25.25	7.67	24.24	-5.58
ระยอง	85.78	7.85	17.77	62.03	4.01
สระแก้ว	6.57	16.57	10.72	49.40	-7.63
ภาคตะวันตก	24.04	9.51	18.59	0.01	7.16
กาญจนบุรี	50.64	-0.58	9.05	8.59	-2.03
ประจวบคีรีขันธ์	16.55	15.04	44.76	-15.71	2.65
เพชรบุรี	9.08	21.04	6.85	-8.05	7.76
ราชบุรี	10.22	10.87	14.46	-3.15	22.26
สมุทรสงคราม	28.83	7.99	6.46	-1.78	-4.14
สุพรรณบุรี	10.86	26.88	32.79	15.96	-3.13
ภาคกลาง	14.27	6.27	16.83	9.91	3.97
ชัยนาท	22.56	4.08	13.16	5.24	-6.90
พระนครศรีอยุธยา	6.56	-1.91	73.29	11.74	6.03
ลพบุรี	10.43	1.94	32.77	45.26	-1.31
สระบุรี	16.34	11.89	-4.15	3.19	3.73
สิงห์บุรี	33.55	-7.63	6.13	-2.30	-4.30
อ่างทอง	8.36	9.70	9.78	15.19	0.15
ปริมณฑล	4.07	9.02	6.93	5.63	4.43
นครปฐม	9.18	14.96	14.07	0.71	1.85
นนทบุรี	5.48	6.13	-4.48	3.62	-1.24
ปทุมธานี	2.39	13.61	12.49	6.24	6.20
สมุทรปราการ	3.42	3.59	3.86	7.57	8.00
สมุทรสาคร	12.51	24.64	25.68	4.80	-0.58
เมืองหลวง	-0.44	9.04	11.81	-0.01	1.07
กรุงเทพมหานคร	-0.44	9.04	11.81	-0.01	1.07
ประเทศไทย	5.14	8.02	12.13	7.07	1.69

ตารางที่ 14 ผลกระทบมวลรวมจังหวัดสาขาบริการ ณ ราคาตลาดปี 2531 unit : millions of baht

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	68,427	89,465	129,044	197,669	202,024
นครพนม	2,126	2,682	3,771	5,265	5,084
มุกดาหาร	820	1,209	1,763	2,936	3,607
เลย	2,075	2,713	3,776	5,312	6,160
สกลนคร	3,412	4,319	6,155	8,743	8,933
หนองคาย	2,700	3,379	4,995	7,158	7,285
หนองบัวลำภู	868	1,172	1,626	2,728	3,135
อุดรธานี	5,557	7,347	10,618	27,419	26,895
กาฬสินธุ์	2,781	3,761	5,341	7,320	7,586
ขอนแก่น	7,672	9,643	14,405	20,989	20,750
ชัยภูมิ	3,167	4,445	6,139	8,501	9,015
มหาสารคาม	3,097	4,159	5,597	7,520	7,858
ยโสธร	1,948	2,254	3,172	4,549	4,806
ร้อยเอ็ด	4,412	5,601	7,635	10,653	11,028
นครราชสีมา	9,398	12,457	18,669	28,111	28,487
บุรีรัมย์	3,886	5,189	7,952	11,021	11,738
ศรีสะเกษ	3,868	5,033	7,560	10,236	11,050
สุรินทร์	3,909	5,500	7,684	10,188	10,794
อำนาจเจริญ	849	1,112	1,527	2,285	2,289
อุบลราชธานี	5,882	7,490	10,660	16,733	15,522
ภาคเหนือ	58,429	74,068	106,932	141,521	139,796
เชียงใหม่	11,099	15,378	23,913	29,226	28,727
ตาก	1,839	2,326	3,502	4,679	4,924
แม่ฮ่องสอน	704	933	1,453	2,119	2,249
ลำปาง	5,243	6,011	8,671	10,891	10,164
ลำพูน	2,035	2,498	3,489	4,690	4,750
เชียงราย	5,284	6,461	9,267	13,399	12,904
น่าน	2,003	2,495	3,409	4,799	5,048
พะเยา	2,065	2,634	3,768	5,470	5,666
แพร่	2,672	3,077	4,243	5,664	5,515
สุโขทัย	3,051	3,749	4,960	6,368	6,235
อุดรดิตถ์	2,388	2,875	3,864	4,992	4,917
กำแพงเพชร	2,521	3,314	4,794	6,500	6,430
นครสวรรค์	5,539	7,080	10,065	13,389	13,065
พิจิตร	2,803	3,426	4,496	5,861	5,819
พิษณุโลก	4,089	5,219	7,770	10,940	10,890
เพชรบูรณ์	3,392	4,448	6,506	9,056	8,925
อุทัยธานี	1,702	2,144	2,762	3,476	3,567
ภาคใต้	41,699	57,459	83,174	116,353	121,446
นราธิวาส	2,843	3,790	5,259	6,489	6,029
ปัตตานี	2,861	3,698	4,941	6,374	6,111
ยะลา	2,410	2,764	4,159	5,370	5,197
สงขลา	8,315	11,326	16,172	24,035	21,881

จังหวัด	2524	2529	2534	2539	2544
สตูล	1,133	1,877	2,072	2,812	2,889
กระบี่	1,230	1,827	2,728	4,342	5,056
ตรัง	2,792	4,165	5,019	6,942	6,602
พังงา	1,610	1,993	2,596	3,121	2,924
พัทลุง	2,386	2,792	3,905	5,323	5,303
ภูเก็ต	2,029	3,682	8,678	11,969	19,220
ชุมพร	2,213	3,153	4,152	5,760	5,585
นครศรีธรรมราช	7,092	9,428	13,190	17,616	17,408
ระนอง	959	1,316	2,000	2,626	2,483
สุราษฎร์ธานี	3,826	5,648	8,303	13,575	14,757
ภาคตะวันออก	28,662	41,961	61,602	95,436	102,601
จันทบุรี	2,709	3,494	5,588	8,055	7,377
ฉะเชิงเทรา	3,603	4,549	8,603	11,678	9,833
ชลบุรี	12,291	20,798	25,023	37,652	49,406
ตราด	1,548	2,049	3,164	4,342	3,245
นครนายก	1,570	1,957	3,099	3,741	3,617
ปราจีนบุรี	2,397	3,107	4,872	8,848	8,317
ระยอง	2,975	4,001	8,187	15,239	15,181
สระแก้ว	1,569	2,006	3,065	5,882	5,624
ภาคตะวันตก	25,310	30,876	42,575	56,767	55,985
กาญจนบุรี	6,771	8,651	10,692	13,318	12,586
ประจวบคีรีขันธ์	2,674	3,391	5,176	7,762	8,093
เพชรบุรี	3,986	4,581	6,742	9,066	8,693
ราชบุรี	5,258	6,507	9,160	12,063	13,190
สมุทรสงคราม	1,424	2,035	2,612	3,476	3,199
สุพรรณบุรี	5,197	5,711	8,192	11,082	10,223
ภาคกลาง	20,128	23,931	36,052	48,615	48,897
ชัยนาท	2,688	3,042	4,386	4,781	4,983
พระนครศรีอยุธยา	4,736	5,668	8,869	12,938	14,472
ลพบุรี	4,991	6,135	8,571	11,419	10,971
สระบุรี	4,010	4,709	7,972	11,197	10,530
สิงห์บุรี	1,687	2,083	2,853	4,045	3,784
อ่างทอง	2,016	2,294	3,401	4,235	4,157
ปริมณฑล	21,201	29,552	53,213	86,806	87,634
นครปฐม	4,892	6,467	9,534	14,403	13,952
นนทบุรี	3,844	5,916	11,344	20,852	23,804
ปทุมธานี	3,287	4,663	8,176	14,430	13,276
สมุทรปราการ	6,605	8,696	18,382	27,991	27,754
สมุทรสาคร	2,573	3,810	5,778	9,130	8,849
เมืองหลวง	214,989	275,613	491,868	740,993	645,054
กรุงเทพมหานคร	214,989	275,613	491,868	740,993	645,054
ประเทศไทย	478,845	622,925	1,004,460	1,484,160	1,403,437

ตารางที่ 15 อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสาขาบริการ ณ ราคาตลาดปี 2531

unit : %

จังหวัด	2525	2529	2534	2539	2544
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	11.59	5.18	6.62	6.45	1.84
นครพนม	11.49	4.44	6.85	5.80	-5.61
มุกดาหาร	9.61	8.24	8.40	9.72	7.90
เลย	14.84	2.84	4.91	7.45	3.35
สกลนคร	9.88	3.42	5.82	6.86	1.37
หนองคาย	10.93	1.23	5.77	5.13	0.65
หนองบัวลำภู	12.99	5.45	7.96	5.45	15.99
อุดรธานี	12.37	5.92	8.93	11.16	1.83
กาฬสินธุ์	14.71	5.06	6.15	5.27	0.31
ขอนแก่น	9.38	6.47	9.24	8.11	3.07
ชัยภูมิ	11.46	7.89	5.23	4.37	2.81
มหาสารคาม	12.37	6.64	4.56	5.70	-0.47
ยโสธร	9.91	-1.10	6.71	5.28	1.96
ร้อยเอ็ด	12.35	3.32	6.31	6.26	1.17
นครราชสีมา	10.96	5.74	5.48	5.80	3.97
บุรีรัมย์	13.87	2.77	7.58	3.22	1.97
ศรีสะเกษ	11.89	4.99	6.43	2.59	1.89
สุรินทร์	14.45	7.67	4.07	4.15	0.25
อำนาจเจริญ	9.62	7.66	6.77	3.92	-2.11
อุบลราชธานี	9.80	6.22	7.52	6.83	-1.00
ภาคเหนือ	9.08	5.87	4.73	4.72	0.66
เชียงใหม่	8.35	8.70	1.09	5.15	1.81
ตาก	5.00	7.94	8.11	5.73	2.64
แม่ฮ่องสอน	8.10	9.12	10.19	3.28	2.69
ลำปาง	6.92	2.44	5.41	0.78	0.86
ลำพูน	9.34	7.12	4.74	4.31	-1.81
เชียงใหม่	10.58	4.68	7.08	4.90	-0.24
น่าน	10.33	7.54	6.07	6.67	-0.38
พะเยา	4.99	5.28	3.47	7.50	2.59
แพร่	8.31	5.38	4.34	3.58	-0.23
สุโขทัย	8.65	4.98	4.46	4.92	-2.71
อุดรดิตถ์	7.83	6.25	5.30	5.01	-2.28
กำแพงเพชร	13.49	3.92	4.80	5.38	-2.31
นครสวรรค์	8.49	8.17	5.43	3.17	3.71
พิจิตร	8.70	6.07	4.00	3.85	-0.40
พิษณุโลก	11.18	2.76	8.88	6.91	1.46
เพชรบูรณ์	10.29	2.61	6.90	4.94	-1.15
อุทัยธานี	16.16	5.36	3.44	6.62	2.28
ภาคใต้	8.63	13.87	6.09	5.54	2.30
นราธิวาส	4.50	10.72	4.34	2.17	0.93
ปัตตานี	8.04	14.70	3.39	4.86	-1.00
ยะลา	1.74	5.62	0.99	5.26	0.82

จังหวัด	2525	2529	2534	2539	2544
สงขลา	5.94	16.09	4.96	5.04	1.57
สตูล	12.62	33.50	7.49	4.65	1.67
กระบี่	7.89	12.50	8.92	6.22	4.30
ตรัง	11.35	24.40	4.82	6.02	0.56
พังงา	23.29	11.59	0.34	6.23	1.51
พัทลุง	9.64	1.79	6.89	5.18	-0.03
ภูเก็ต	17.35	29.69	9.80	4.60	7.42
ชุมพร	7.37	15.83	6.27	6.44	2.94
นครศรีธรรมราช	10.46	5.42	7.32	6.17	-0.66
ระนอง	5.32	15.95	5.22	4.47	3.06
สุราษฎร์ธานี	6.09	15.38	9.44	8.11	4.06
ภาคตะวันออก	14.67	5.71	3.11	9.72	2.96
จันทบุรี	9.52	6.49	12.19	6.15	-0.09
ฉะเชิงเทรา	25.09	-24.54	-7.18	8.88	0.53
ชลบุรี	11.04	17.57	6.26	9.17	5.86
ตราด	8.14	11.00	9.30	9.88	-3.18
นครนายก	8.60	2.41	7.87	7.09	-0.14
ปราจีนบุรี	10.56	6.22	19.98	4.12	-3.23
ระยอง	34.29	-2.82	-12.96	19.60	4.52
สระแก้ว	9.68	5.75	13.15	7.07	-1.71
ภาคตะวันตก	8.12	6.38	5.35	3.10	1.28
กาญจนบุรี	9.39	5.03	4.04	-1.26	-1.03
ประจวบคีรีขันธ์	3.78	9.74	3.09	6.54	4.82
เพชรบุรี	11.52	7.76	7.35	3.84	2.48
ราชบุรี	6.03	12.05	6.03	1.96	4.18
สมุทรสงคราม	5.13	15.95	4.62	5.04	0.40
สุพรรณบุรี	9.04	-2.96	6.45	6.40	-2.72
ภาคกลาง	4.97	5.40	7.34	6.30	0.87
ชัยนาท	-0.11	4.61	-0.11	4.47	6.29
พระนครศรีอยุธยา	3.74	9.78	8.77	7.10	1.13
ลพบุรี	6.97	6.12	5.40	5.18	-1.41
สระบุรี	7.88	-0.32	14.34	7.16	1.83
สิงห์บุรี	8.12	6.77	3.55	6.32	-0.57
อ่างทอง	1.29	5.37	6.81	6.71	-1.14
ปริมณฑล	7.20	9.42	10.63	5.99	4.50
นครปฐม	6.66	6.42	4.17	3.71	2.83
นนทบุรี	5.78	14.19	13.11	9.56	7.44
ปทุมธานี	12.60	10.58	10.57	13.19	-2.54
สมุทรปราการ	9.30	1.39	11.74	1.82	6.06
สมุทรสาคร	-1.94	28.93	13.86	4.44	5.99
เมืองหลวง	2.89	4.35	5.93	4.75	1.92
กรุงเทพมหานคร	2.89	4.35	5.93	4.75	1.92
ประเทศไทย	6.65	5.93	5.99	5.40	1.98

ตารางที่ 16 สัดส่วนคนยากจนจำแนกรายจังหวัดในปี 2539 และ 2545

	2539	2545
นครพนม	35.19	38.88
มุกดาหาร	30.77	26.75
เลย	31.09	20.76
สกลนคร	46.56	35.07
หนองคาย	25.16	10.60
หนองบัวลำภู	30.20	47.60
อุดรธานี	16.78	27.72
กาฬสินธุ์	46.56	25.71
ขอนแก่น	8.68	14.09
ชัยภูมิ	11.61	18.09
มหาสารคาม	33.00	13.03
ยโสธร	42.70	47.85
ร้อยเอ็ด	17.99	7.83
นครราชสีมา	12.07	22.21
บุรีรัมย์	25.69	28.77
ศรีสะเกษ	35.94	33.60
สุรินทร์	31.19	39.79
อำนาจเจริญ	35.77	32.46
อุบลราชธานี	29.73	6.17
เชียงใหม่	12.78	15.57
ตาก	24.52	38.49
แม่ฮ่องสอน	49.77	38.52
อุทัยธานี	14.67	37.68
ลำปาง	11.15	24.32
ลำพูน	10.55	12.21
เชียงราย	21.19	21.80
น่าน	31.15	33.00
พะเยา	26.27	17.44
แพร่	15.10	13.75
สุโขทัย	15.65	17.18
อุตรดิตถ์	17.75	16.80
กำแพงเพชร	14.48	0.86
นครสวรรค์	11.66	20.84
พิจิตร	10.48	11.71
พิษณุโลก	19.57	10.74
เพชรบูรณ์	14.16	16.96
นครราชสีมา	43.38	42.96
ปัตตานี	42.11	28.01
ยะลา	31.76	34.10
สงขลา	5.50	4.37
สตูล	6.11	5.12

	2539	2545
กระบี่	10.20	17.17
ตรัง	6.33	2.22
พังงา	16.15	3.13
พัทลุง	15.83	14.63
ภูเก็ต	2.26	0.16
ชุมพร	19.87	9.04
นครศรีธรรมราช	19.30	14.35
ระนอง	26.26	12.52
สุราษฎร์ธานี	2.01	3.12
จันทบุรี	11.56	6.05
ฉะเชิงเทรา	12.22	4.09
ชลบุรี	2.46	0.41
ตราด	17.40	7.28
นครนายก	4.47	12.59
ปราจีนบุรี	17.34	8.41
ระยอง	7.30	14.76
สระแก้ว	11.54	33.27
กาญจนบุรี	16.23	18.94
ประจวบคีรีขันธ์	26.04	16.66
เพชรบุรี	5.12	5.99
ราชบุรี	12.04	7.58
สมุทรสงคราม	2.50	4.39
สุพรรณบุรี	38.23	7.27
ชัยนาท	19.46	17.18
พระนครศรีอยุธยา	9.16	3.33
ลพบุรี	19.26	21.14
สระบุรี	8.40	7.91
สิงห์บุรี	19.42	6.15
อ่างทอง	7.18	5.49
นครปฐม	3.81	0.67
นนทบุรี	3.45	1.59
ปทุมธานี	1.93	2.89
สมุทรปราการ	1.28	3.23
สมุทรสาคร	2.93	4.92
กรุงเทพฯ	1.58	2.22
	17.03	15.55

ภาคผนวก 4

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากรายงานการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน : มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด มีข้อสรุปเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังนี้

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายจัดที่ดินข้างต้น เนื่องจากออกมาในช่วงหลังจากที่มีการเดินขบวนของชาวลาวเวียง ในปี พ.ศ. 2516 จึงเป็นกฎหมายที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการลดขนาดการถือครองจากผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินแล้วนำมาจัดให้กับเกษตรกร หรือนำที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการเกษตรและไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ สิทธิที่ได้รับห้ามโอนตลอดไปแต่สามารถตกทอดไปยังลูกหลาน เป็นการแก้ปัญหาการเสียสิทธิในที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินอื่นในอดีต

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินก็เกิดปัญหาในการปฏิบัติหลายประการนับตั้งแต่ปัญหาราคาที่ดินสูงทำให้ไม่สามารถซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรได้ ไม่มีนโยบายเวนคืนที่ดินทั้งๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบกับในช่วงเวลานั้นป่าสงวนถูกบุกรุกเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนั้นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเบี่ยงเบนจากเป้าหมายเดิมไปสู่การแก้ปัญหาการบุกรุกป่า เมื่อแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.2532 เกิดความสับสนระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายกับกฎหมายที่แก้ไข จึงเป็นปัญหาที่ต้องตีความคำว่า “เกษตรกร” จนก่อให้เกิดเหตุวุ่นวายทางการเมือง และถึงแม้ว่ากฎหมายจะห้ามโอนสิทธิในที่ดินก็ยังมีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ถูกต้องซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ประสบความสำเร็จในการลดขนาดการถือครองที่ดินของผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตร และการปรับปรุงสิทธิของเกษตรกรจากผู้ไร้ที่ทำกินและผู้เช่าให้เป็นเจ้าของที่ดิน

ภาคผนวก 5

มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ตาม มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แบ่งออกเป็น 5 ประเภท

ประเภท	การใช้ประโยชน์
ประเภทที่ 1	ได้แก่ แหล่งน้ำที่คุณภาพน้ำมีสภาพตามธรรมชาติโดยปราศจากน้ำทิ้งจากกิจกรรมทุกประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ (1) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน (2) การขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตระดับพื้นฐาน (3) การอนุรักษ์ระบบนิเวศของแหล่งน้ำ
ประเภทที่ 2	ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ (1) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติและผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน (2) การอนุรักษ์สัตว์น้ำ (3) การประมง (4) การว่ายน้ำและกีฬาทางน้ำ
ประเภทที่ 3	ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ (1) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติและผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน (2) การเกษตร
ประเภทที่ 4	ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ (1) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติและผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน (2) การอุตสาหกรรม
ประเภทที่ 5	ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อการคมนาคม

การจัดแบ่งประเภทคุณภาพน้ำวัดจากเกณฑ์กำหนดสูงสุดของดัชนีชี้วัดคุณภาพน้ำทั้งหมด 28 ดัชนี แต่ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ดัชนีที่เป็นพื้นฐานของการวัดวัดคุณภาพน้ำ 3 ดัชนี คือ ปริมาณความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (Biochemical Oxygen Demand; BOD) ออกซิเจนละลายน้ำ (Dissolve Oxygen; DO) และแบคทีเรียโคลิฟอร์มทั้งหมด (Total Coliform Bacteria; TCB) ดังตาราง

ดัชนีคุณภาพน้ำ ^{1/}	หน่วย	ค่าทางสถิติ	เกณฑ์กำหนดสูงสุด ^{2/} ตามการแบ่งประเภทคุณภาพน้ำตามการใช้ประโยชน์				
			ประเภท 1	ประเภท 2	ประเภท 3	ประเภท 4	ประเภท 5
1. BOD	มก./ล.	P80	๕	1.5	2.0	4.0	-
2. DO	มก./ล.	P20	๕	6.0	4.0	2.0	-
3. TCB	เอ็น.พี.เอ็น./100มล.	P80	๕	5,000	20,000	-	-

หมายเหตุ : 1/ กำหนดค่ามาตรฐานเฉพาะในแหล่งน้ำประเภทที่ 2-4 สำหรับแหล่งน้ำประเภทที่ 1 ให้เป็นไปตามธรรมชาติ และแหล่งน้ำประเภทที่ 5 ไม่กำหนดค่า

2/ ค่า DO เป็นเกณฑ์มาตรฐานต่ำสุด

รายชื่อผู้จัดเตรียมเอกสาร

คณะผู้เขียนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 1. ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ | 2. ดร.ณรงค์ ป๋อมหลักทอง |
| 3. คุณจักกฤษณ์ จิระราชวโร | 4.คุณรัตติยา ภูละออ |
| 5. คุณภราดร ตามแลรี | 6. คุณนิรติ อิงพรประเสริฐ |
| 7. คุณทรงพจน์ เทพวงศ์ | 8.คุณระพี ผลพานิชย์ |

(รับผิดชอบบทที่ 1, บทที่ 3 และบทที่ 5)

คณะผู้เขียนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- | | |
|-------------------------------|--------------------------|
| 1. ดร. อุทิศ ขาวเชียร | 2. คุณอำนาจ พลเดชา |
| 3. คุณดำรงค์ แสงกวีเลิศ | 4.คุณจิราภรณ์ ศรีจันทร์ |
| 5. คุณไมตรี พันธุ์เพ็ง | 6. คุณรัตติยา ทองสุข |
| 7. คุณกัญญาวิรัช ประยูรสิทธิ์ | 8.คุณสุमितตรา จงพลาผลกุล |

(รับผิดชอบบทที่ 2)

ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, มหาวิทยาลัยนเรศวร

(รับผิดชอบบทที่ 4)