

การพัฒนาภูมิภาคของประเทศไทย ตามแนวทางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บุษกร ถาวรประสิทธิ์¹

ความนำ

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ โดยมีเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ที่จะมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ ในระยะแรกมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่หลังจากพัฒนาไปได้ระยะเวลาหนึ่งเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และความเป็นอยู่ระหว่างภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญของการพัฒนาภูมิภาคมากขึ้น โดยให้การวางแผนภาคบรรจุอยู่ในเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่างๆ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากขึ้น

การวางแผนภาค

การวางแผนภาคคือการจัดทำแผนเกี่ยวกับการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ของประเทศ เพราะเหตุว่าแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในเรื่องความเจริญในระดับภาค อันอาจมีที่มาจากทรัพยากร รายได้ และสวัสดิการ ต่างกัน สำหรับการพัฒนาภูมิภาคของประเทศไทยจัดให้การวางแผนภาคบรรจุอยู่ในเนื้อหาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับประเทศนั้นคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เน้นหนักไปที่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น สร้างเขื่อน ถนน ไฟฟ้า (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510) เพื่อจัดเตรียมสาธารณูปโภคสำหรับการพัฒนาทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล วัตถุประสงค์ในการพัฒนาภูมิภาคอื่นๆ ยังไม่ชัดเจนมากนัก

¹ อาจารย์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

การพัฒนาภูมิภาคได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เมื่อประเทศไทยจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) โดยได้จัดทำแผนพัฒนาภาคที่ค่อนข้างสมบูรณ์แบบ 3 ภาค ได้แก่ แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แผนพัฒนาภาคเหนือ และแผนพัฒนาภาคใต้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515) ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคกับส่วนกลางและความแตกต่างด้านรายได้มีมากขึ้น อันเนื่องมาจากการกระจุกตัวของการพัฒนาอยู่ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อย่างไรก็ตามการพัฒนาภูมิภาคในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงกับวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันและสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองจากเหตุการณ์ใน พ.ศ. 2516 และ พ.ศ. 2519

สำหรับการพัฒนาภูมิภาคในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ได้มีการกำหนดแผนสำหรับการพัฒนาภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ กระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาคขึ้น และกำหนดขอบเขตการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520) โดยแนวทางการพัฒนาเมืองหลักได้กำหนดให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา และอุบลราชธานี ภาคเหนือ ตอนบน คือ เชียงใหม่ ตอนล่าง คือ พิษณุโลก ภาคใต้ ฝั่งตะวันออก คือ สงขลา-หาดใหญ่ ฝั่งตะวันตก คือ ภูเก็ต ภาคตะวันออก คือ ชลบุรี

การพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาคต่างๆ ก็เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานครและกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ก็ได้มีการทบทวนและประเมินผลการพัฒนาประเทศไทยในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคและระหว่างพื้นที่ต่างๆ มีมากขึ้น กิจกรรมการผลิตส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในภาคกลาง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ภาคอื่นๆ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ มีบทบาทหรือสัดส่วนต่อการผลิตและรายได้ประชาชาติลดลง ขณะที่ลักษณะการเติบโตของชุมชนระดับเมืองขาดความสมดุลกันมากขึ้น กล่าวคือ ขนาดของประชากรและอิทธิพลของกรุงเทพมหานคร ได้ขยายตัวในอัตราที่เร็วกว่าเมืองใหญ่ลำดับ 2 คือ เชียงใหม่ถึง 50 เท่า ซึ่งนับว่าเป็นชุมชนระดับเมืองที่ไม่มีความสมดุลกันอย่างยิ่ง อันเนื่องมาจากสาเหตุหลักคือ โครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของภาคต่างๆ ส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงการเกษตร กิจกรรมอุตสาหกรรมและบริการยังไม่กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคมากนัก

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้กำหนดแนวทางที่จะกระจายความเจริญและกิจกรรมเศรษฐกิจไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยได้คัดเลือกพัฒนา “พื้นที่เฉพาะ” 5 แห่ง และ “พัฒนาระบบเมือง” ในส่วนภูมิภาคให้เข้ามามีส่วนเสริมในการปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมให้ได้ผลยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524) สำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ 5 แห่ง ได้กำหนดพื้นที่การพัฒนา ดังนี้

1. พื้นที่ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จะได้รับการพัฒนาให้เป็น “แหล่งอุตสาหกรรมหลัก” ของประเทศในอนาคต เนื่องจากมีข้อได้เปรียบในด้านแหล่งที่ตั้ง ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครและยังเชื่อมโยงกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของแรงงานและวัตถุดิบหลายอย่าง อีกทั้งติดต่อกับอ่าวไทยอันเป็นช่องทางเข้าออกที่สำคัญของสินค้า นอกจากนั้นยังมีปัจจัยพื้นฐานค่อนข้างสมบูรณ์คือมีโครงข่ายด้านคมนาคมและสื่อสารที่มีท่าเรือน้ำลึกและเป็นพื้นที่เหมาะสมสำหรับนำก๊าซธรรมชาติขึ้นบก เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้จูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่หลายประเภท

2. พื้นที่เฉพาะในภาคตะวันตก โดยเฉพาะในเขตจังหวัด กาญจนบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีการผลิตอ้อยน้ำตาลและสับปะรด เป็นพื้นฐานเศรษฐกิจหลักที่มีบทบาทต่อการเพิ่มรายได้และการจ้างงานในภาคอย่างมาก

3. พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่เขตเกษตรล้าหลังและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ใน 2 พื้นที่ คือ “พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้” มีเนื้อที่จำนวน 2.1 ล้านไร่ มีอาณาเขตพื้นที่คาบเกี่ยว 10 อำเภอ ใน 5 จังหวัด คือ ร้อยเอ็ด ยโสธร ศรีสะเกษ สุรินทร์และมหาสารคาม และ “อีสานตอนล่าง 19 อำเภอ ชายเขตแดน” มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 11.71 ล้านไร่ พื้นที่คาบเกี่ยวเขตการปกครองบางส่วนของ 4 จังหวัด คือ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี มีแนวเขตแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชาประชาธิปไตยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยในการพัฒนาพื้นที่ทั้งสองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือ ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ ให้เกิดผลต่อการเพิ่มผลผลิตต่อไป อันเป็นการสนับสนุนแนวนโยบายการปรับโครงสร้างการเกษตร จากการขยายพื้นที่มาเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจากการใช้ที่ดิน และเพื่อสนับสนุนแนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงของชาติในเขตกองทัพภาคที่ 2 โดยการพัฒนาชุมชนในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ให้เป็นปึกแผ่นเพื่อสกัดกั้นความไม่สงบจากนอกประเทศ

4. พื้นที่สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ แม่ฮ่องสอน พะเยาและน่าน มีพื้นที่รวมประมาณ 20 ล้านไร่ เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในด้านของการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินและการบูรณะแหล่งน้ำและป่าไม้ นอกจากนั้นยังเป็นเขตชายแดนติดต่อกับสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า(แม่ฮ่องสอน) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (พะเยาและน่าน)

5. พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล มีพื้นที่รวมกันประมาณ 13 ล้านไร่ ซึ่งโครงสร้างสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากภาคอื่น กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80) นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวันไม่นิยมพูดภาษาไทย มีบางส่วนพูดภาษาไทยไม่ได้เลย มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น สภาพของสังคมจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและนำไปสู่ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีจุดประสงค์การพัฒนาเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตให้กระจายมากขึ้นและเสริมสร้างความมั่นคงในบริเวณชายแดนภาคใต้ให้มากขึ้น

สำหรับในด้านของ “การพัฒนาระบบเมือง” จะเป็นการพัฒนา “เมืองหลัก เมืองรองและชุมชนชนบท” โดยได้กำหนดเมืองหลักขึ้น 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และสงขลา-หาดใหญ่ ซึ่งต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เพื่อให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละภาค

เมืองเชียงใหม่ พัฒนาเป็นศูนย์กลางการค้าและบริการของภาคเหนือตอนบนโดยการเร่งพัฒนา อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ส่งเสริมอุตสาหกรรมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมบริการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น ส่วนอุตสาหกรรมส่งออกให้พัฒนาบริเวณเมือง เชียงใหม่-ลำพูน ให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม

เมืองขอนแก่น พัฒนาเป็นศูนย์กลางการค้าและบริการ ศูนย์กลางการบริหารราชการและการศึกษาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าจากกรุงเทพมหานครและอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ

เมืองนครราชสีมา พัฒนาเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากมีทำเลที่ตั้งได้เปรียบ และส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นและอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ

เมืองชลบุรี พัฒนาเป็นศูนย์กลางการขนส่ง การค้าและบริการของภาคตะวันออก ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นและอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ

เมืองสงขลา-หาดใหญ่ พัฒนาเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจของภาคใต้ โดยพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองท่าส่งออกที่สำคัญ และพัฒนาเมืองหาดใหญ่ให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกและอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้ยางพารา อุตสาหกรรมประมง การชุดเจาะก๊าซในอ่าวไทยตอนล่าง

เมื่อพัฒนาให้มีเมืองหลักเกิดขึ้นแล้ว จะต้องพัฒนาระบบเมืองรองและชุมชนชนบทให้สามารถกระจายการพัฒนาจากเมืองหลักไปสู่เมืองรองและชุมชนชนบท โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายเมืองรอง ดังนี้

ภาคเหนือ เมืองรอง คือ ลำปางและเชียงใหม่ พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะภาคเหนือตอนบน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมืองรอง คือ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด และสุรินทร์ พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้และอีสานตอนล่าง

ภาคตะวันออก เมืองรอง คือ ระยองและฉะเชิงเทรา พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะสามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

ภาคตะวันตก เมืองรอง คือ กาญจนบุรีและเพชรบุรี พร้อมทั้งชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะบริเวณชายฝั่งทะเลและตอนกลางของภาคตะวันตก

ภาคใต้ เมืองรอง คือ ปัตตานีและชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จะเป็นการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เพื่อสนองนโยบายการกระจายความเจริญและการบริหารงานไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาฐานเศรษฐกิจและสังคมของเมืองหลักให้เชื่อมโยงและสนับสนุนการพัฒนาชนบทในภูมิภาคได้ในอนาคต โดยได้จัดลำดับความสำคัญของเมืองในภูมิภาคต่างๆ ดังนี้

กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเป็น 24 เมือง (25 เทศบาล) โดยพิจารณาจากบทบาททางเศรษฐกิจ ขนาดประชากร และการจ้างงาน

เมืองหลักที่ดำเนินการพัฒนาต่อเนื่อง 5 เมือง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา สงขลา-หาดใหญ่ และชลบุรี

เมืองหลักที่เริ่มการพัฒนา 6 เมือง คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ราชบุรี สุราษฎร์ธานีและภูเก็ต

เมืองศูนย์กลางความเจริญอื่นๆที่จะเริ่มเตรียมการพัฒนา รวม 13 เมือง คือ ลำปาง เชียงราย อุตรดิตถ์ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช

การพัฒนาภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) จะมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของภูมิภาค ตลอดทั้งจะเริ่มมีการกล่าวถึงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะในรูปของความร่วมมือกับเฉพาะประเทศ โดยภาคเหนือพัฒนาความร่วมมือในรูปของสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่าและสาธารณรัฐประชาชนจีน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพัฒนาความร่วมมือเพื่อเปิดสู่ประเทศในกลุ่มอินโดจีน ภาคใต้พัฒนาความร่วมมือในรูปของสามเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซีย

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคของประเทศไทย

ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าโดยภาพรวมแล้วถือว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจหรือรายได้ประชาชาติได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.25 ต่อปี (เดช กาญจนางกูร, 2539) จนทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นจาก 3,220 บาท ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1(พ.ศ. 2504-2509) เป็น

ตารางที่ 1 รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากร จำแนกตามภูมิภาคของประเทศไทย ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) - ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ภูมิภาค	รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากร (หน่วย : บาท)						
	แผน 1	แผน 2	แผน 3	แผน 4	แผน 5	แผน 6	แผน 7
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,696	1,785	3,369	6,142	8,342	14,931	26,532
เหนือ	2,336	2,716	5,393	10,042	12,840	23,328	43,563
ใต้	3,227	3,807	7,503	12,401	15,589	27,084	52,080
ตะวันออก	5,654	8,425	15,587	20,263	32,827	67,970	121,890
ตะวันตก	4,457	6,642	12,288	15,975	19,400	33,946	55,753
กลาง	4,113	6,133	11,368	14,411	17,526	36,304	72,904
กทม/ปริมณฑล	8,393	11,480	28,526	48,764	64,872	142,084	226,282
ทั่วประเทศ	3,220	3,927	7,732	15,934	21,584	44,085	76,804

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

76,804 บาท ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ดังเห็นได้จากตารางที่ 1 แต่ถ้าพิจารณาทางด้านสถานการณ์ของการกระจายรายได้และการกระจายผลการพัฒนาตลอดจนการยกระดับความอยู่ดีกินดีของประชาชนแล้ว พบว่ามีความเหลื่อมล้ำกันมากยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของภูมิภาคหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคต่อหัวต่อปี (Gross Regional Product (GRP) per capita) มีความแตกต่างกันมาก ดังจะเห็นได้ ดังนี้

ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) - ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เป็นช่วงที่การวางแผนภูมิภาคยังไม่ชัดเจน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ นอกจากนี้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงสุดมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุดถึง 4.9 และ 6.4 เท่าตามลำดับ

ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) การพัฒนาภูมิภาคได้รับความสนใจอย่างจริงจัง แต่เมื่อสิ้นสุดแผน รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ รวมทั้งภาคใต้ มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ นอกจากนั้นความแตกต่างของภาคที่มีรายได้สูงที่สุดกับภาคที่มีรายได้ต่ำสุดมีถึง 8.5 เท่า

ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) มีกำหนดเมืองหลักในการพัฒนาภาค แต่สถานการณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาก็ยังไม่ดีขึ้น จะเห็นได้จากรายได้ต่อหัวของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ รวมทั้งภาคกลาง ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ อีกทั้ง ความแตกต่างของภาคที่มีรายได้สูงที่สุดคือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับภาคที่มีรายได้ต่ำสุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีถึง 7.9 เท่า

ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ 5 แห่งและกำหนดเมืองหลักเมืองรอง และชุมชนชนบทขึ้น แต่ก็ยังมีความไม่เสมอภาคของการกระจายรายได้เกิดขึ้นอีก จะเห็นว่า มีเพียงภาคตะวันออกเฉียงเหนือและพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้นที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ ในขณะที่ช่องว่างของภาคที่มีรายได้สูงที่สุดห่างจากภาคที่มีรายได้ต่ำสุดเป็นสัดส่วนที่สูงถึง 7.8 เท่า

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีการจัดลำดับความสำคัญของเมืองในรูปของเครือข่ายให้มีความเชื่อมโยงกันเพื่อการพัฒนาภูมิภาค แต่การกระจายรายได้ก็ยังไม่ได้ดีขึ้น มีเพียงภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้นที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ ในขณะที่สถานการณ์ของช่องว่างของรายได้ต่อหัวของภาคที่มีสูงสุดและต่ำสุดมีมากถึง 9.5 เท่า

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เน้นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะในรูปของความร่วมมือกับนานาชาติ แต่การกระจายรายได้ของภาคต่างๆก็ไม่ได้ดีขึ้น จะเห็นได้จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันตก ภาคกลาง มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ มีเพียงภาคตะวันออกและกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้นที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ อีกทั้งช่องว่างของภาคที่มีรายได้ต่ำสุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือแตกต่างจากภาคที่มีรายได้สูงสุดคือกรุงเทพมหานครและปริมณฑลถึง 8.5 เท่าตัว

เมื่อพิจารณาทางด้านของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว จะเห็นได้จากตารางที่ 2 ในภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งกำหนดให้เป็นศูนย์กลางของภาคมีผลิตภัณฑ์มวลรวมเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าทุกจังหวัด มีจำนวน 17,673 32,869 และ 54,547 บาท เมื่อสิ้นสุดการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดอื่นๆ ที่ได้รับการพัฒนา เช่น แม่ฮ่องสอน พะเยา น่าน พิษณุโลก และ เชียงราย กลับมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาค

ภาคกลาง จังหวัดสระบุรี มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ มีจำนวน 29,628 79,133 และ 128,623 บาท เมื่อสิ้นสุดการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ตามลำดับ ขณะที่จังหวัดอื่นๆ ยกเว้นอยุธยา มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาค

ภาคตะวันตก จังหวัดกาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และราชบุรี ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมเฉลี่ยของภาค ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภาค

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดนครราชสีมาและขอนแก่น ซึ่งกำหนดให้เป็นศูนย์กลางของภาค เป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงสุด โดยนครราชสีมาจำนวน 10,807 19,612 และ 39,754 บาท ขอนแก่นมีจำนวน 9,915 20,101 และ 39,011 บาท เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ตามลำดับ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆในภาคมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเป็นส่วนใหญ่

ภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรีและระยอง เป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงสุด โดยชลบุรีมีจำนวน 65,056 113,715 และ 220,617 บาท ระยองมีจำนวน 51,672 91,409 และ 222,937 บาท เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ตามลำดับ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ ในภาคมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ย

ภาคใต้ จังหวัดทางฝั่งตะวันตก(ทะเลอันดามัน) จะมีการพัฒนามากกว่าภาคใต้ฝั่งตะวันออก(อ่าวไทย) โดยภูเก็ต ระนอง พังงา กระบี่ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาค ในขณะที่ฝั่งตะวันออกมีเพียงสงขลาและสุราษฎร์ธานีเท่านั้น ที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาค

ในส่วนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นภาคที่มีการพัฒนาสูงสุดและมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าทุกภาคนั้น ประชากรในกรุงเทพมหานครจะมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวสูงที่สุดของภาค

ตารางที่ 2 *ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว (Gross Provincial Product (GPP) per capita) จำแนกรายจังหวัด*

(หน่วย : บาทต่อคน)	แผน 5	แผน 6	แผน 7
ภาคเหนือ			
1. เชียงใหม่	17,673	32,869	54,547
2. เชียงราย	11,692	18,939	30,524
3. น่าน	9,567	16,792	28,394
4. พะเยา	9,687	16,151	28,256
5. แม่ฮ่องสอน	13,085	18,696	31,456
6. ลำปาง	14,949	28,517	43,227
7. ลำพูน	10,456	25,451	62,254
8. แพร่	9,726	16,416	26,006
9. ตาก	16,420	25,459	39,531
10. พิจิตร	10,691	18,153	30,514
11. สุโขทัย	12,082	19,429	31,632
12. พิษณุโลก	11,892	21,486	39,622
13. อุตรดิตถ์	13,085	22,803	38,380
14. กำแพงเพชร	15,464	27,485	39,728
15. อุทัยธานี	13,921	20,764	34,658
16. นครสวรรค์	13,037	23,701	38,755
17. เพชรบูรณ์	10,139	17,158	29,361
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของภาคเหนือ	12,840	23,328	43,563
ภาคกลาง			
1. ออยุธยา	15,007	38,817	95,285
2. ลพบุรี	14,203	25,267	48,459
3. สระบุรี	29,628	79,133	128,623
4. อ่างทอง	13,605	25,695	48,671
5. ชัยนาท	16,176	25,893	43,484
6. สิงห์บุรี	15,352	25,562	38,726
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของภาคกลาง	17,526	36,304	72,904
ภาคตะวันตก			
1. เพชรบุรี	18,382	36,895	55,671
2. กาญจนบุรี	28,754	43,426	62,804
3. สุพรรณบุรี	13,481	26,496	47,102

(หน่วย : บาทต่อคน)	แผน 5	แผน 6	แผน 7
4. ราชบุรี	18,807	34,055	60,250
5. สมุทรสงคราม	13,748	24,910	41,977
6. ประจวบคีรีขันธ์	21,342	39,244	66,712
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของภาคตะวันตก	19,400	33,946	55,753

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. เลย	10,467	18,148	27,082
2. หนองคาย	9,539	15,460	24,115
3. อุดรธานี	8,347	14,613	30,274
4. สกลนคร	7,670	13,383	23,324
5. นครพนม	7,262	13,504	21,325
6. หนองบัวลำภู	0	0	18,830
7. ขอนแก่น	9,915	20,101	39,011
8. มหาสารคาม	7,294	14,096	21,039
9. กาฬสินธุ์	7,589	13,497	21,785
10. มุกดาหาร	7,558	14,646	29,653
11. ร้อยเอ็ด	7,563	13,666	21,215
12. บุรีรัมย์	7,296	13,665	21,917
13. สุรินทร์	7,101	12,332	19,537
14. ศรีสะเกษ	6,694	12,103	19,475
15. อุบลราชธานี	7,656	13,425	25,044
16. ยโสธร	6,930	12,323	19,856
17. อำนาจเจริญ	0	0	21,090
18. นครราชสีมา	10,807	19,612	39,754
19. ชัยภูมิ	9,018	16,098	26,555
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,342	14,931	26,532

ภาคตะวันออก

1. ระยอง	51,672	91,409	222,937
2. ชลบุรี	65,056	113,715	220,617
3. ฉะเชิงเทรา	23,400	55,873	87,590
4. จันทบุรี	15,846	31,391	55,091
5. ตราด	19,645	36,750	76,657
6. ปราจีนบุรี	12,258	22,228	53,965

(หน่วย : บาทต่อคน)	แผน 5	แผน 6	แผน 7
7. นครนายก	14,102	28,238	38,373
8. สระแก้ว	0	0	38,571
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของภาคตะวันออก	32,827	67,970	121,890
ภาคใต้			
1. ระนอง	36,535	75,683	107,434
2. สตูล	17,332	26,415	52,420
3. ตรัง	14,985	24,231	47,860
4. พังงา	27,061	39,307	66,937
5. กระบี่	16,614	29,743	55,446
6. ภูเก็ต	33,785	98,588	161,686
7. ชุมพร	18,783	30,694	51,073
8. สุราษฎร์ธานี	16,498	31,384	60,930
9. นครศรีธรรมราช	11,034	22,223	39,196
10. สงขลา	18,659	34,928	60,725
11. พัทลุง	10,501	17,133	30,654
12. ปัตตานี	11,085	23,959	48,093
13. ยะลา	14,775	27,517	44,047
14. นราธิวาส	12,917	20,530	33,411
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของภาคใต้	15,589	27,084	52,080
ภาคกทม. และปริมณฑล			
1. กรุงเทพมหานคร	71,802	159,272	255,292
2. นนทบุรี	28,916	65,827	114,421
3. ปทุมธานี	73,798	125,710	246,217
4. สมุทรปราการ	72,164	163,247	204,876
5. สมุทรสาคร	50,719	107,595	217,272
6. นครปฐม	24,109	39,347	84,994
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของ ภาคกทม.และปริมณฑล	64,872	142,084	226,282

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทสรุป

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีตเป็นการมุ่งเน้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือมุ่งเน้นทำให้รายได้ประชาชาติหรือรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น โดยใช้กลไกราคาหรือระบบตลาดภายใต้การแข่งขันอย่างเสรีเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งสามารถทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศประสบผลสำเร็จในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติเป็นอย่างดี แต่ในด้านการกระจายรายได้ให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันกลับไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขโดยการจัดให้มีการวางแผนภาค เพื่อให้มีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันยิ่งขึ้น โดยใช้นโยบายต่างๆ อาทิเช่น กำหนดเมืองศูนย์กลางในแต่ละภาค กำหนดพื้นที่เฉพาะเพื่อการพัฒนา จัดลำดับเมืองหลัก เมืองรอง ชุมชนชนบท เพื่อส่งถ่ายความเจริญไปสู่กันและกัน แต่ก็พบว่าการพัฒนาส่วนใหญ่ก็ยังตกอยู่เพียงไม่กี่ภาคไม่กี่จังหวัดเท่านั้น ไม่ได้กระจายไปสู่ทุกพื้นที่ตามแผนที่วางไว้ ยังเกิดความเหลื่อมล้ำทั้งในระดับภาคของประเทศและระดับจังหวัดภายในภูมิภาคเดียวกัน

บรรณานุกรม

- ฉัตรชัย พงษ์ประยูร. แนวความคิดเกี่ยวกับภูมิภาคและการพัฒนาพื้นที่. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และศิริรญา ปาเจย. “การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคในประเทศไทยยิ่งนานยิ่งไม่เท่าเทียมกัน?”. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2542.
- เดช กาญจนางกูร. “การพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว”. วารสารเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม-ธันวาคม 2539.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี. 2504.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี. 2510.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี. 2515.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพฯ. เรืองแสงการพิมพ์. 2520.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. 2524.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น. 2530.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น. 2535.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด อนุกรมปฏิฐานใหม่ 2524-2534.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดปี 2537.
- เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. www.nesdb.go.th