

บทที่ 1

บทนำ



### ๑.๑. ความเป็นมาของปัญหา

ตามที่เรารวมกันโดยทั่วไปแล้วว่าในประเทศไทยที่กำลังพัฒนาประชาชนที่ยากจนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในชนบทประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรมแบบช่วยตัวเอง (Subsistence Agriculture) โดยอาศัยการพึ่งพาจากธรรมชาติเป็นหลักทำให้ผลิตภัณฑ์ที่เก็บเกี่ยวได้ในแต่ละปีมีส่วนเกี่ยวพันไปถึงสภาพดินฟ้าอากาศ ถ้าในปีไหนสภาพดินฟ้าอากาศแห้งแล้ง นั่นก็จะหมายถึงผลิตภัณฑ์ที่ลดลงเป็นผลให้สภาพการเป็นอยู่ของชาวนาแรมแค้น มีความอศอยากโดยทั่วไป โดยชาคการเอาใจใส่จากรัฐบาลที่จะมุ่งแต่การพัฒนาพื้นที่ที่มีความเจริญแล้ว โดยไม่เหลียวหลังมามองชนบทที่มีส่วนส่งเสริมให้เมืองมีความเจริญขึ้นตามลำดับ และจุดนี้เองเป็นจุดหนึ่งที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นระหว่างชนบทกับเมือง นับวันความเหลื่อมล้ำก็ยิ่งจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าปล่อยให้ความเหลื่อมล้ำนี้ทวีมากขึ้น ก็จะก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นทางคานเศรษฐกิจ หรือช่องว่างของรายได้ (Income Gaps) อันจะเป็นการนำมาซึ่งความตึงเครียดที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคม ซึ่งจะเกี่ยวโยงไปถึงการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเสถียรภาพของรัฐบาล จะเห็นได้จากกลุ่มประเทศสังคมนิยมที่มีการล้มล้างเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง จากสังคมนิยมมาสู่ทุนนิยมเป็นสังคมนิยมที่มีช่องว่างระหว่างชนชั้นที่แคบลง ทุกคนในสังคมมีความเสมอภาคกัน

นับแต่ที่ได้มีการใช้แผนพัฒนา ในปี 2504 เป็นต้นมาประเทศไทยได้วางแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยใช้การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ที่มีอุตสาหกรรมเป็นแกนนำ เพื่อจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโต (Growth) อย่างรวดเร็ว ทางคานเศรษฐกิจเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วแต่จากการประเมินผลการพัฒนาซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาการขยายตัวทางคานเศรษฐกิจ (Economic Growth)

และการเปลี่ยนแปลงทางโครงการเป็นไปอย่างไม่สมดุลย์เกิดความฉีกขาดขึ้น เป็นเหตุทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างระหว่างภาคเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม ในปี 2519 มีช่องว่างของรายได้ (Income Gaps) ระหว่างภาคทั้งสองเป็น 1 ต่อ 6.5 เท่า และสภาพการดังกล่าวยิ่งร้ายแรงขึ้นไปอีก เมื่อภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีอัตราการเติบโตสูงสุด กระจุกตัวอยู่แต่ในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงเท่านั้น ไม่เพียงจะแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในนโยบายของการพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังส่งผลร้ายแรงต่อการกระจายรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ตามภูมิภาคของประเทศไทย ถึงแม้ว่าในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ลงทุนในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อจะให้นำภาคเกษตรที่ล้าหลังไปสู่เกษตรกรรมสมัยใหม่ เช่น การสร้างเขื่อน ระบบชลประทาน ฯ แต่โครงการเหล่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ภาคที่มั่งคั่งอยู่แล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากปี 2521 การให้บริการน้ำในพื้นที่ชลประทานเกือบ 60 % จะอยู่ในเขตภาคกลาง และสามารถให้บริการน้ำได้ถึง 44 % ของพื้นที่เพาะปลูก ในขณะที่ภาคอื่น ๆ มีพื้นที่ในเขตชลประทานรวมประมาณ 40 % เท่านั้น อีกทั้งระบบชลประทานก็ไม่สามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างเต็มที่ ในพื้นที่เขตชลประทานทำให้เกิดความแตกต่างขึ้นภายในภาค และในระหว่างภาคต่าง ๆ อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องความไม่เสมอภาคระหว่างภาคต่าง ๆ หรือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบท ก็ได้รับความสนใจจากนักวิชาการ นักวางแผน ตลอดจนรัฐบาลในการที่จะหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาศึกษา และได้มีการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหานี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) โดยได้ระบุไว้ชัดเจนว่า จะส่งเสริมให้มีความเสมอภาคระหว่างภาคต่าง ๆ ขึ้น โดยเน้นการกระจายรายได้

เพื่อเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น และลดช่องว่างในสังคมให้แคบลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524 - 2529) นโยบายของรัฐบาลได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาชนบทในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อที่จะยกระดับของพื้นที่เป้าหมายนี้ให้สูงขึ้น อันเป็นการพัฒนาประเทศไปอย่างสมดุลย์ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และก่อให้เกิดเสถียรภาพที่มั่นคงทางการเมืองของประเทศในระยะยาว

ในการศึกษาในครั้งนี้ ได้หยิบยกเอาพื้นที่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ล้าหลังที่สุดในการพัฒนาเมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่มีพื้นที่ทางด้านการเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งพาอาศัยน้ำฝนเป็นหลักในการเพาะปลูก โดยที่การชลประทานสามารถให้บริการได้เพียงร้อยละ 6 ของพื้นที่เพาะปลูก สภาพดินฟ้าอากาศเป็นดินปนทราย ทำให้ผลิตผลทางการเกษตรกรรมไม่ไคยลเท่าที่ควร ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรในภาคโดยเฉลี่ยแล้วต่ำกว่าประชากรในภาคอื่น ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคกลาง ซึ่งเป็นภาคร่ำรวยที่สุด มีประชากรน้อยกว่า 1 ใน 3 ของประชากรประเทศ แต่มีรายได้ประชาชาติถึง 52 % ในปี 2504 และ 60 % ในปี 2522 ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรมากกว่า 1 ใน 3 ของประชากรประเทศ แต่มีรายได้ประชาชาติเพียง 17 % ในปี 2504 และมีอัตราส่วนลดลงเหลือเพียง 14 % ในปี 2522 ฉะนั้นไม่ต้องสงสัยเลยว่าช่องว่างรายได้ประชาชาติคือประชากรระหว่างภาคกลางกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้กว้างออกทุกที คือ จาก 5.2 ต่อ 1 ในปี 2504 มาเป็น 6 ต่อ 1 ในปี 2522 "ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคนั้น จะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนบทกับเมือง ซึ่งเมืองใหญ่หรือจังหวัดที่พัฒนาไปมากเท่าใดก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นและได้รับบริการทางสังคมมากขึ้นด้วย" จะเห็นได้จากงบประมาณที่ได้รับระหว่างภาคกลางกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความแตกต่างกันถึง 6.4 เท่า

ฉะนั้นในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งหวังที่จะชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่จำกัดให้เหมาะสมในการจะนำไปใช้ในการพัฒนาจังหวัดภายในภาคต่อไป

## 1.2. วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อจะศึกษาสภาพโดยทั่วไปทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม
- 1.2.2 เพื่อจะวิเคราะห์ถึงความไม่เท่าเทียมในทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม
- 1.2.3 เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดลักษณะเด่น ค้อย ในแต่ละจังหวัด ทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม

### 1.3 ขอบเขตของโครงการ

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาถึงความไม่เสมอภาคในระดับจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมทั้งหมด 16 จังหวัด คือ จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุดรธานี และอุบลราชธานี โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบใน 3 ช่วงปี คือ ปี 2518 2522 และ 2525

543

1945

2521

543

29

### 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

1.4.1 ศึกษา ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางราชการ จากหนังสือและเอกสารอ้างอิงต่าง ๆ

1.4.2 ศึกษาและคัดเลือกตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ เพื่อนำมาใช้เป็นตัวแปร (Variable) ในการทำวิจัย เพื่อหาความไม่เสมอภาคในกันต่าง ๆ ของจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.4.3 แสดงผลการวิจัยในรูปของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ และแผนที่

### 1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้จะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็น 2 วิธี คือ

1.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ จะเป็นการสำรวจ และตรวจสอบพื้นที่เพื่อจะให้ได้ถึงสภาพโดยทั่ว ๆ ไป

1.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ จะทำการเก็บและรวบรวมจากหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค โดยมีแหล่งที่มาของข้อมูลดังนี้

- 1.5.2.1 กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 1.5.2.2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- 1.5.2.3 กองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- 1.5.2.4 ฝ่ายวิจัยและประเมินผล สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- 1.5.2.5 กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- 1.5.2.6 กองแผนงาน กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
- 1.5.2.7 กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
- 1.5.2.8 กองจำแนกที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 1.5.2.9 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 1.5.2.10 กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 1.5.2.11 กรมอู่ทหารเรือ
- 1.5.2.12 กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม

#### 1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผลการวิจัยจะแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคของจังหวัดทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม

1.6.2 ผลการวิจัยจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะเด่นและค้อย ทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม

1.6.3 ผลการวิจัยจะใช้เป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับหน่วยงานของรัฐบาล ในการจะได้นำไปเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาภาคในอนาคต

#### 1.7. ข้อจำกัดในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผลการวิจัยมีโอกาสที่จะคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงอะไรบ้าง ข้อจำกัดเหล่านี้ได้แก่

1.7.1 ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยมีอยู่จำกัด และมีเฉพาะในบางช่วงเวลาเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะกำหนดฐานของข้อมูลเป็นปี 2518 2522 และ 2525 ก็ตาม ซึ่งในช่วงเวลานี้บางตัวไม่มีข้อมูลอยู่ จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่ใกล้เคียงที่สุดมาใช้

1.7.2 การพิจารณาเลือกตัวแปรเพื่อนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดในครั้งนี้ได้พยายามสอบถามและศึกษาจากนักวิชาการฝ่ายปฏิบัติของรัฐบาล ประชาชนในบางส่วนและประมวลจากผลการวิจัยของนักวิชาการหลายท่านเข้าด้วยกัน ให้อยู่บนพื้นฐานของสภาพความเป็นไปของแต่ละพื้นที่ และนำมากำหนดตัวแปรเพื่อใช้ในการวิจัย ซึ่งอาจจะขาดตกบกพร่องไปในบางส่วนได้