SYMPOSIUM XVIII

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538

การกระจายความเจริญในประเทศไทย



วิเคราะห์เจาะลึกถึงสาเหตุและผลกระทบ
ของการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ

เสนอทางออกด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมือง เพื่อการกระจายความเจริญในประเทศไทย

วันที่ 30-31 มีนาคม 2538
ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน
จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์


ช่วยกันลดการใช้สารที่ทำลายโอโซนวันนี้!
เพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมในวันข้างหน้า
ด้วยความปรารถนาดีจาก
EXXON CHEMICAL
สารทำลายโอโซนหรือ ODS อันประกอบด้วยสาร CFC, 111 TCA ซึ่งมีใช้ในหลายอุตสาหกรรม
อาทิเช่น อุตสาหกรรมทำความสะอาดชิ้นส่วน ซึ่งนิยมใช้สาร CFC 113 และ 111 TCA
ACTREL ได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นสารทดแทน CFC 113 และ 111 TCA
ที่ไม่มีผลกระทบกับโอโซนและสิ่งแวดล้อม
หากท่านต้องการเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า กรุณาติดต่อได้ที่ 262-4290, 262-4291
เอ็กซอนเคมีประเทศไทย จำกัด 3195/16 ถนนพระราม 4 คลองเตย กรุงเทพฯ 10110
EXXON CHEMICAL

ปรีชากรุ๊ป
PREECHA GROUP

ความใส่ใจจากผู้รู้จริง

ปรีชา คอมเพล็กซ์
ก้าวไกลไปกับธุรกิจของคุณ

สำนักงานขายโครงการ ปรีชา คอมเพล็กซ์

โทร 276-7321-5 276-0303-7

หมู่บ้านปรีชา ศรีนครินทร์
บ้านทุกหลังล้ำค่าเพื่อคุณ

สำนักงานขายโครงการศรีนครินทร์

โทร 383-3395-7

383-3541-5

หมู่บ้านปรีชา สุวินทวงศ์
รากฐานที่ดีเพื่ออนาคต

สำนักงานขายโครงการสุวินทวงศ์

โทร 543-8465-6

543-8974

หมู่บ้านปรีชา รามคำแหง
บ้านคุณภาพบนทำเลทอง

สำนักงานขายโครงการรามคำแหง

โทร 517-0433

517-2782

หมู่บ้านปรีชา พุทธมณฑลสาย 4
สรรค์สร้างบ้านคุณดุจบ้านเรา

สำนักงานขายโครงการพุทธมณฑลสาย 4

โทร 429-2801-3

หมู่บ้านปรีชา ดอนเมือง
บ้านใหญ่สไตล์คลาสสิค

สำนักงานขายโครงการดอนเมือง

โทร 536-3631-4

Preecha Private Beach ปรีชาไพรเวทบีช ระยอง
โลกส่วนตัวที่บ้านสวยริมทะเล...ทุกวัน

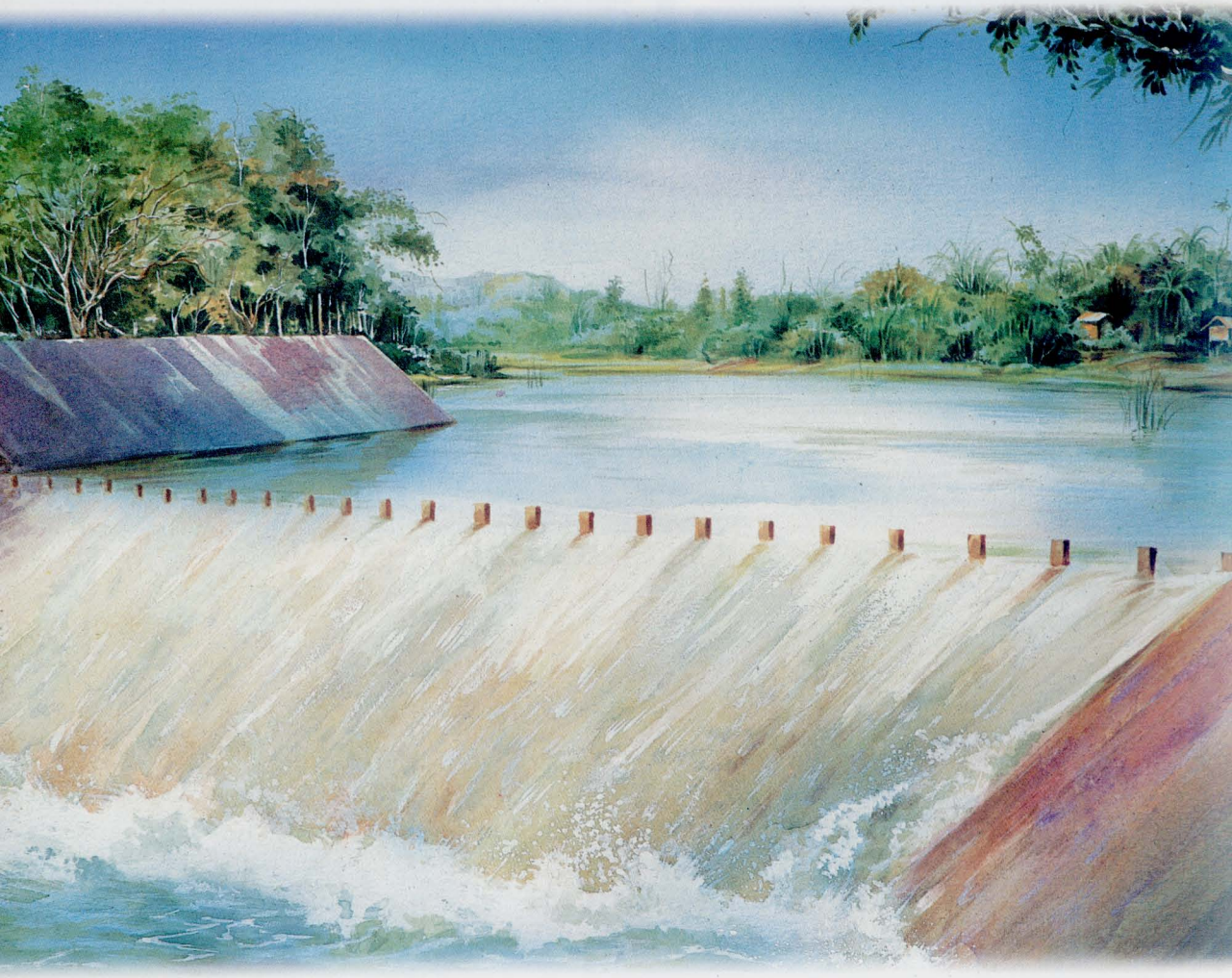
สำนักงานขายโครงการระยอง

โทร (038) 664-623

บริษัท ปรีชากรุ๊ป จำกัด 116/230 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง แขวงสวนหลวง กทม 10250

โทร 321-0039-40 321-3021-2 322-6031-3 แฟกซ์ 321-0373

แหล่งน้ำนี้มีค่า
ช่วยกันพัฒนาอย่าให้ขาดแคลน



โครงการฝายน้ำล้นห้วยบ่อแดงที่จังหวัดสกลนคร
หนึ่งในความตั้งใจจริงที่จะร่วมต่อสู้สภาวะภัยแล้ง จากเชลล์

บริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด
บริษัท ไทยเชลล์เอ็กซพลอเรชั่นแอนด์โปรดักชั่น จำกัด
บริษัท ไทยแลนด์สเมลติ้งแอนด์รีไฟนิ่ง จำกัด

บริษัทเชลล์ในประเทศไทย

" วันนี้ที่ จี เอฟ ให้บริการมากกว่ารอยยิ้ม "





การบริการด้วยรอยยิ้มที่อบอุ่นและเป็นกันเอง คือสิ่งที่เรายึดถือปฏิบัติต่อลูกค้าของเราเสมอมา แต่ในสภาพธุรกิจปัจจุบัน ไม่ใช่เพียงแต่รอยยิ้มเท่านั้นที่เราคำนึงถึง การให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจรก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่เราพร้อมจะให้บริการแก่ลูกค้าทุกท่าน

บริการทางด้านธุรกิจเงินทุน

บริการด้านสินเชื่อเพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

- บริการสินเชื่อระยะยาวเพื่อสนับสนุนโครงการ
- บริการสินเชื่อระยะสั้นเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน
- บริการรับซื้อลดและขายตราสารเพื่อการพาณิชย์
- บริการสินเชื่อบุคคล
- บริการรับอาวัลและออกหนังสือค้ำประกันฯ
- บริการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น ให้คำปรึกษาและวิเคราะห์ทางด้านการลงทุน

บริการด้านสินเชื่อเคหะ ทั้งเจ้าของโครงการและผู้ซื้อรายย่อย

บริการด้านเงินฝาก ในรูปตั๋วสัญญาใช้เงินแบบมีระยะเวลาและแบบทวงถาม

บริการทางด้านธุรกิจหลักทรัพย์

บริการด้านซื้อขายหลักทรัพย์ โดยเป็นโบรกเกอร์หมายเลข 20

บริการด้านวานิชธนกิจ

- การนำหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- การเข้าร่วมทุน
- การรวบและการควบกิจการ
- บริการจัดหาแหล่งเงินทุนและเงินกู้จากสถาบันการเงินให้แก่กิจการ
- รับเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จี เอฟ จำกัด (มหาชน)

" บริการเหมือนมิตร ใกล้ชิดเหมือนญาติ "

สู่ประสิทธิภาพสูงสุด

สำนักงานใหญ่ 161/1 อาคาร เอส จี ทาวเวอร์ ซอยมหาดเล็กหลวง 3 ถนนราชดำริ ลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทร. 254-7420, 651-8585 โทรสาร. 651-8580

คือพืชพันธุ์อันอุดม



ตราบสีเขียวขจียังมีอยู่ ขอเคียงคู่กับเมืองไทยด้วยใจมั่น
เพราะเราคือเครือเจริญโภคภัณฑ์ เราใฝ่ฝันให้เมืองไทยใหญ่อุดม

เครือเจริญโภคภัณฑ์

พลังเย็นใหม่
ในเครื่องยนต์ของคุณ

น้ำมันเครื่อง
GRENA
พลังเย็นใหม่

ลดความร้อนของเครื่องยนต์ทุกขณะ
ขับเคลื่อน ให้ความแรง เติมพลัง
กรีน่า พลังเย็น พลังสะอาด



บางจาก
รับใช้วิถีไทย

บริษัท บางจาก ฯ จำกัด (มหาชน)
38 ถนนศรีนครินทร์ เขตประเวศ กรุงเทพฯ 10260 โทร. 301-2700

อภินันทนาการ

จาก

กลุ่มป่าไม้สันติร่วมสร้างสรรค์อุตสาหกรรมไม้แบบยั่งยืน ผู้ผลิตสินค้าไม้คุณภาพระดับนานาชาติ

32/27 ถนนอโศก สุขุมวิท 21 คลองเตย กรุงเทพฯ

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

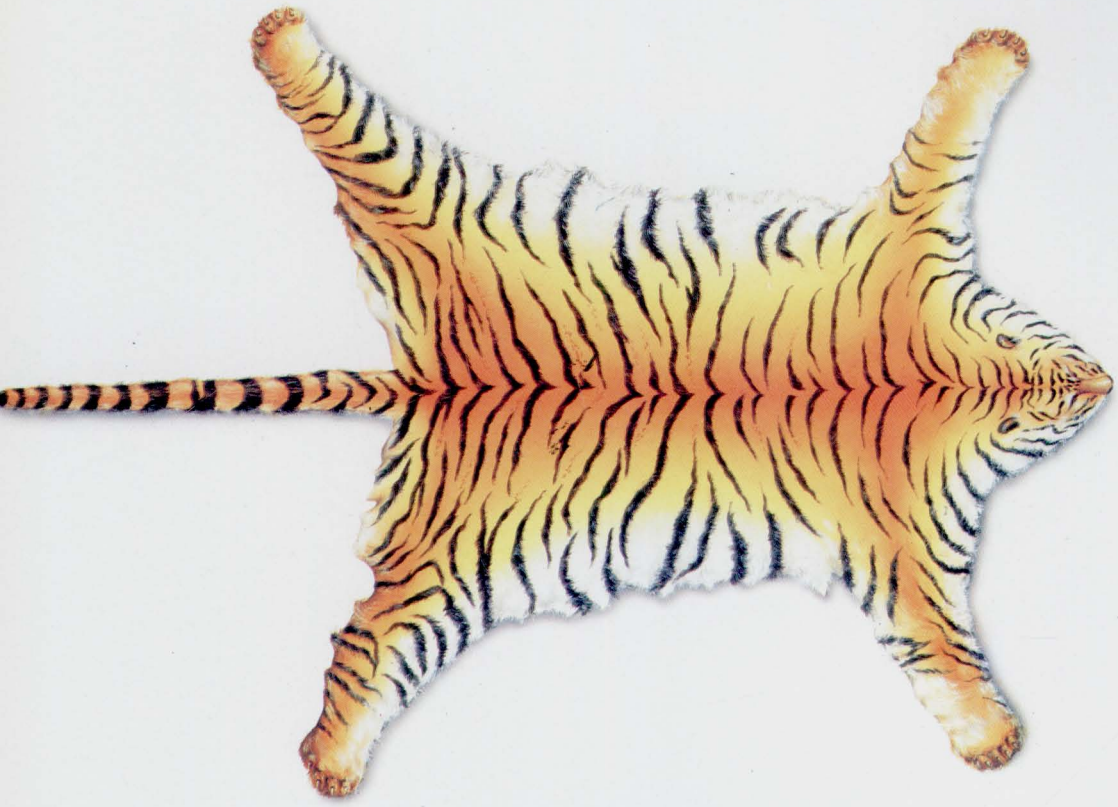


บริษัท จงสถิตย์ จำกัด

34 หมู่ 1 ถนนบางขุนเทียนชายทะเล แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ 10150

โทร. 416-0112-6 โทรสาร : (662) 416-6320, 416-6330

"สิ้น เสือ ยัง เหลือ ลาย"



เพราะครอบครัวเป็นสิ่งที่คุณรักและห่วงใย...
หากเหตุการณ์ในวันข้างหน้าแปรผันไป...
สิ่งเดียวที่ปรารถนาจะคงเหลือไว้คือหลักประกันที่มั่นคง
"ทีเอสไลฟ์"...บริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)
เรา...พร้อมปกป้องคุ้มครองครอบครัวที่คุณรัก
ด้วยการมอบหลักประกันอันอุ่นใจควบคู่ไปกับการทวีค่าเงินออม...
เงินทุกบาทของคุณจะไม่สูญเปล่า...หากแต่จะเพิ่มค่าสะสม
คุ้มครองอนาคตของคุณและครอบครัว...ให้มั่นคงตลอดไป

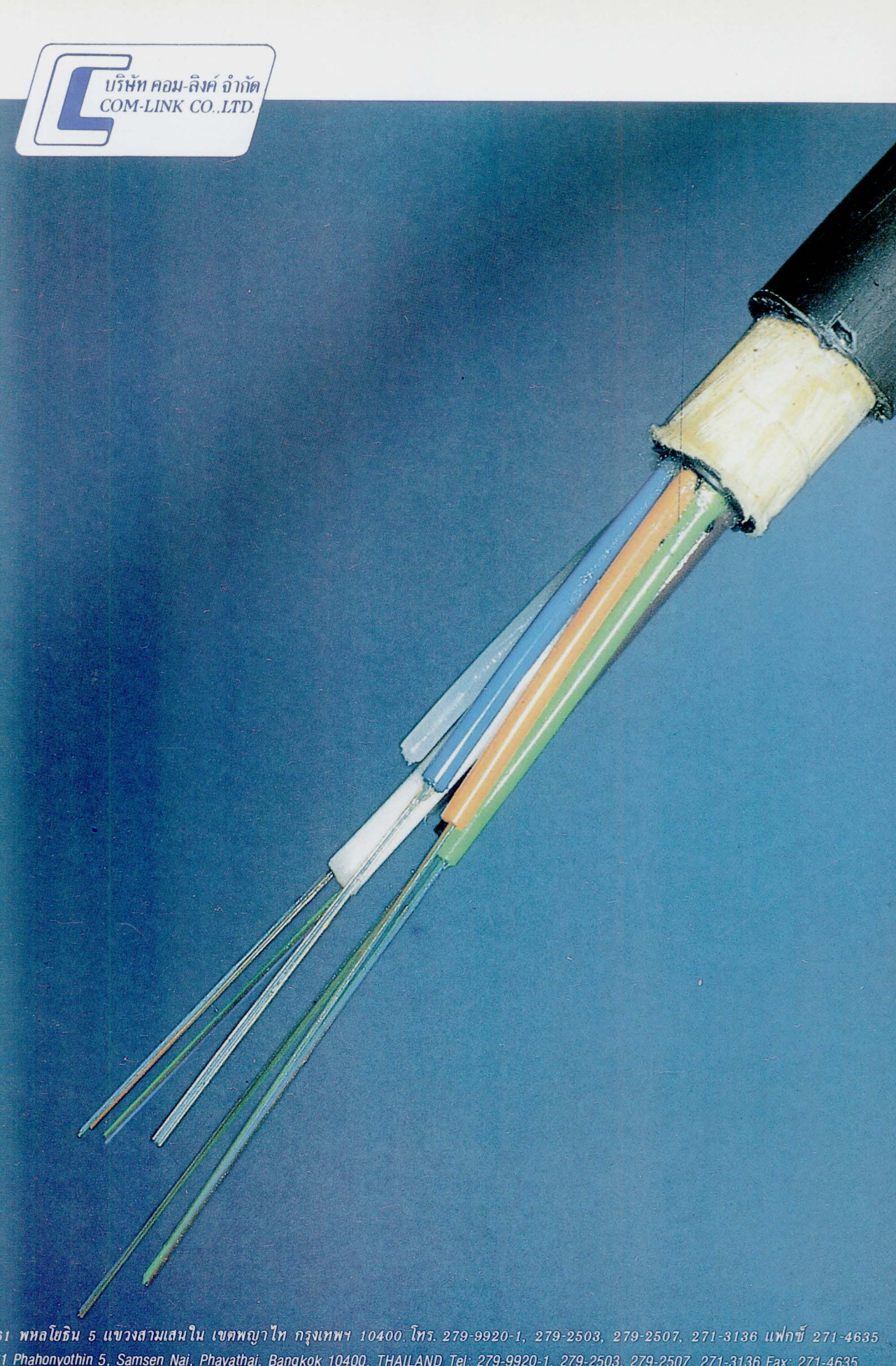
.....

เริ่มต้นเสียแต่วันนี้...เพื่อคุณค่าที่มากยิ่งกว่าในวันหน้า
...กับเรา...

TSLife
บริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)

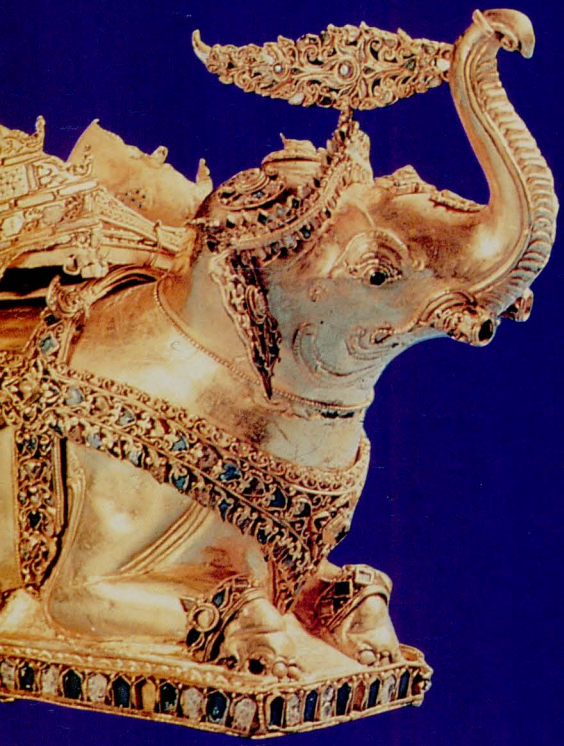
"ทีเอสไลฟ์ เพื่อนสนิทเพื่อชีวิต"

สำนักงานใหญ่ ชั้น 16 อาคารสาธรธานี เลขที่ 90/42-43 ถ.สาธรเหนือ แขวงสีลม เขตบางรัก กรุงเทพ ฯ 10500 โทร. 237-1175, 267-5354-8, 234-7672, 234-7741, 234-7789, 233-1678, 233-7295 โทรสาร 236-7200 **สำนักงานฝ่ายการตลาด** ชั้น 10 อาคารสิทธิวรกิจ เลขที่ 5 ซ.พิพัฒน์ ถ.สีลม แขวงสีลม เขตบางรัก กรุงเทพ ฯ 10500 โทร. 235-2366-9, 234-4819 โทรสาร 234-0148



81 พหลโยธิน 5 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400. โทร. 279-9920-1, 279-2503, 279-2507, 271-3136 แฟกซ์ 271-4635
1 Phahonyothin 5, Samsen Nai, Phayathai, Bangkok 10400, THAILAND. Tel: 279-9920-1, 279-2503, 279-2507, 271-3136 Fax: 271-4635





ถ่ายทอดคุณค่าแห่งทองคำด้วย

บัตรเครดิตธนาคารกรุงศรีอยุธยา

รูปลักษณ์ใหม่"พระคชาธารทองคำ"ศิลปวัตถุสมัยกรุงศรีอยุธยาอันวิจิตร งดงามและทรงคุณค่าถ่ายทอดความงามลงสู่บัตรเครดิตธนาคารกรุงศรีอยุธยา

สนใจสมัครเป็นสมาชิกได้ที่ ธนาคารกรุงศรีอยุธยาทุกสาขาทั่วประเทศ

หรือฝ่ายบัตรเครดิต โทร.208-2275-6 และ 208-2724 - 51

ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาช

ปักแผ่นเป็นแก่นสาร บริการเป็นกันเอง



บัญญัติ สุขประพฤติ

BANYAT SUKPRAPRUTI

บริษัท รวมนครก่อสร้าง (ประเทศไทย) จำกัด
R.N.C. (THAILAND) CO., LTD.

461/65 ถนนอรุณอัมรินทร์ แขวงอรุณอัมรินทร์ เขตบางกอกน้อย
กรุงเทพฯ 10700 โทร. 434-1704-6



เครือซิเมนต์ไทยเชื่อมั่นว่า ผู้ใหญ่ทุกคนมีส่วนร่วมกันปลูกฝังวินัยที่ดีให้กับเด็กๆตั้งแต่ยังเยาว์วัยด้วยเช่นเดียวกัน

วินัยสร้างประสิทธิภาพ

เครือซิเมนต์ไทย
บริษัทเอกชนของคนไทย



หลากชิ้นหลายผู้เล่น สู่บทเพลงเดียวกัน

เปรียบดั่งวงมโหรีวงใหญ่มีเครื่องดนตรีหลากชิ้นผสมผสานทักษะความเชี่ยวชาญของผู้เล่น หลายคนเข้าด้วยกัน สรรค์สร้างเสียงดนตรีแต่ละชนิดประสานกลมกลืนกันได้อย่างไพเราะจากบทเพลงเดียวกัน เช่นเดียวกับกลุ่มบริษัทพรีเมียร์ ที่หล่อหลอมทักษะ ความเชี่ยวชาญของพนักงานมากกว่า 10,000 คน เข้ากับผลิตภัณฑ์บริการและความชำนาญงานของบริษัทต่าง ๆ ในกลุ่มกว่า 30 บริษัท

บริษัทเหล่านี้ดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็น

- การค้าและบริการ
- อาหาร
- ก่อสร้าง
- บริการทางการเงิน
- วัสดุก่อสร้างและสิ่งแวดล้อม
- พัฒนาอสังหาริมทรัพย์
- เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเลคโทรนิค

ทุกบริษัทแม้จะดำเนินธุรกิจในสายที่แตกต่างกัน แต่ก็ล้วนดำเนินกิจการที่ประสานส่งเสริมธุรกิจซึ่งกันและกันอย่างมีเอกภาพ

หลายผู้เล่น หลากชิ้นดนตรี สู่บทเพลงเดียวกัน จากบริษัทหลายบริษัท พนักงานนับหมื่นคน ตลอดจนผลิตภัณฑ์และบริการอันหลากหลายสู่กลุ่มบริษัทที่เป็นเอกลักษณ์ กลุ่มบริษัทพรีเมียร์เพื่อเป้าหมายสูงสุดเดียวกัน นั่นคือความสำเร็จ

กลุ่มบริษัทพรีเมียร์
PREMIER GROUP OF COMPANIES

ที่อยู่ เลขที่ 1 ซอยพรีเมียร์ อาคารพรีเมียร์คอร์เปอเรทปาร์ค ถนนศรีนครินทร์ เขตประเวศ กทม. 10260 โทร. 301-1000, 398-0029 แฟกซ์. 398-2350

เวลา... เวลาบอกประสบการณ์
ประสบการณ์สรรค์สร้างประสิทธิภาพ
และประสิทธิภาพนำเราสู่ความสำเร็จ
เรา...จะก้าวไปอย่างไม่หยุดยั้งสู่อนาคต



บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)
320 ถนนพระราม 4 กรุงเทพมหานคร โทร. 235-1477 แฟกซ์ 238-4722
ท.เบียนเลขที่ บมจ. 99



ด้วยความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองผู้บริโภคด้วยสินค้าคุณภาพตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้กลุ่มบริษัท ไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์ เจริญเติบโตและอบอุ่นด้วยความไว้วางใจที่ลูกค้าผู้มีอุปการะคุณมอบให้

เป็นกำลังใจ และความผูกพันให้เราไม่หยุดยั้งที่จะพัฒนาสินค้าคุณภาพ เพื่อรับใช้ชาวไทยในแง่ความกินดีอยู่ดีตลอดไป

ด้วยความปรารถนาดี

กลุ่มบริษัทไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์

278 ถนนศรีนครินทร์ อาคาร ที เอฟ กรุ๊ป กรุงเทพฯ 10240 โทร. 374-4730

CHALLENGE GROUP

ขอสนับสนุน

กิจกรรมเพื่อสังคมของคณะเศรษฐศาสตร์

ธรรมศาสตร์

การจัดสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 18

การพัฒนาประเทศไทยในเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาเน้นความเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งได้สร้างปัญหาหลักประการหนึ่ง คือ การกระจุกตัวของความเจริญและผลประโยชน์จากการพัฒนาเฉพาะในบางพื้นที่ และกับคนบางกลุ่มของประเทศ แม้ว่าปัญหานี้จะมีการกล่าวถึงมาโดยตลอดทุกรัฐบาล แต่เป็นที่ประจักษ์ว่าความเหลื่อมล้ำของความเจริญและการพัฒนายังคงปรากฏอยู่

ดังนั้นภาระกิจสำคัญในช่วงต่อจากนี้ทั้งของรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง คือการให้ความสำคัญกับปัญหาการกระจายความเจริญออกไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกัน กระแสการพัฒนาของเศรษฐกิจโลกที่มีผลต่อประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับกลยุทธ ในการพัฒนาประเทศ ที่ต้องเน้นถึงความเสมอภาคและโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนมากขึ้น เพราะเชื่อว่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการกระจายโอกาสในการมีส่วนร่วม ตลอดจนความเสมอภาคของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ในการจัดงานสัมมนาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการวิเคราะห์ถึงรูปแบบของการพัฒนาประเทศในอนาคต และทิศทางของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน นโยบายดังกล่าวท้ายที่สุดเพื่อเป็นการนำเสนอให้เห็นผลที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนในประเทศ

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ดำเนินมาจนทุกวันนี้ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นของการพัฒนาประเทศ และนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา

3) เพื่อศึกษาหาแนวทางการกระจายความเจริญให้ทั่วถึงทุกภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศ โดยอาศัยกลไกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และการเมือง

การจัดสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 18 นี้ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายด้วยความ ช่วยเหลือและร่วมมืออย่างดีจากภาครัฐบาล ภาคเอกชน ผู้เขียนบทความ วิทยากร คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ธุรการคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นักศึกษาและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินจากบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ดังรายชื่อต่อไปนี้

1. บริษัท สตาร์บล็อค กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)
2. บริษัท กลุ่มป่าไม้สันติ จำกัด
3. บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ จี.เอฟ. จำกัด (มหาชน)

4. บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
5. บริษัท รวมนครก่อสร้าง (ประเทศไทย) จำกัด
6. บริษัท พรีเมียร์โกลเบิลคอร์เปอเรชั่น จำกัด
7. บริษัท เอ็กซอนเคมี ประเทศไทย จำกัด
8. บริษัท MONTEREY GROUP จำกัด
9. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด สำนักงานใหญ่
10. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเซีย จำกัด (มหาชน)
11. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
12. บริษัท คอม-ลิงค์ จำกัด
13. บริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันชีวิต จำกัด
14. บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)
15. บริษัท จงสถิตย์ จำกัด
16. บริษัท ปรีชา กรุ๊ป จำกัด
17. บริษัท ไทยเพรซิเดนท์ฟูดส์ จำกัด (มหาชน)
18. บริษัท เอ็ม.ไทย เอสเตท จำกัด
19. บริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์อาหารสัตว์ จำกัด
20. บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน)
21. บริษัท สุราทิพย์ศรีบุรินทร์ จำกัด
22. ธนาคารกรุงไทย จำกัด สำนักงานใหญ่
23. บริษัท ชิโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคส์ชั่น จำกัด
24. บริษัท แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด (มหาชน)
25. บริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด
26. บริษัท สุโกศล มาสด้า จำกัด
27. บริษัท ซี เอ็ม ไอ ซี ลิสซิ่ง จำกัด
28. บริษัท ชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมิวนิเคชั่นส์ จำกัด (มหาชน)
29. บริษัท เฉลิมนคร จำกัด
30. คุณธัญญธำรง อัศวนนท์
31. บริษัท ลานนานคร เรียลเอสเตท จำกัด
32. บริษัท เซฟตี้แคร์เรียร์ จำกัด
33. บริษัท เบทาโกร จำกัด
34. สำนักงานสวัสดิการ กรมส่งเสริมการส่งออก
35. คุณบรรหาร ศิลปอาชา

36. บริษัท สยามน้ำมันละหุ่ง จำกัด และบริษัท ไทยคาวาเคน จำกัด
37. บริษัท ธาราสยาม บิสสิเนท อินฟอร์มเมชั่น จำกัด
38. บริษัท มาร์เก็ตติ้ง มีเดีย แอสโซซิเอสส์ จำกัด
39. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยธำรง จำกัด
40. บริษัท บุญผ่อง จำกัด
41. บริษัท เซ้าท์ซิตี้ จำกัด
42. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอราวัณทรัสต์ จำกัด (มหาชน)
43. บริษัท เอ็น แอล ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด
44. คุณมนตรี พงษ์พานิช
45. คุณบุญชัย ฮ้อแสงชัย
46. บริษัท ไทยพาณิชย์ประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)
47. น.พ.บุญปรีดี ศิริวงศ์
48. บริษัท กมล อินดัสตรี จำกัด
49. คุณอมรรัตน์ นัยนันท์
50. ธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขาท่าเตียน
51. คุณวิรัช ฉัตรประภา
52. Challenge Group

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

(รศ.ดร. นริศ ชัยสูตร)
ในนามคณะผู้จัดการสัมมนาประจำปี 2538

คณะกรรมการจัดงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538 ครั้งที่ 18

คณะกรรมการดำเนินการ

1.	นายนริศ	ชัยสูตร	ประธานกรรมการ
2.	น.ส.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	รองประธานกรรมการ
3.	น.ส.ดาว	มงคลสมัย	กรรมการ
4.	น.ส.พาณี	กิติคุณ	กรรมการ
5.	นางสุวรรณี	วัธนจิตต์	กรรมการ
6.	นายสกนธ์	วรัญญูวัฒนา	กรรมการ
7.	น.ส.พรพิมล	สันติมณีรัตน์	กรรมการ
8.	นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการและเลขานุการ
9.	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
10.	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเริง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
11.	นางสุชาดา	วรรณประสพ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
12.	น.ส.รัชนี	ทรัพย์สันทัด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ

1.	น.ส.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	ประธานอนุกรรมการ
2.	นายเมธี	ครองแก้ว	กรรมการ
3.	นายเจิมศักดิ์	ปิ่นทอง	กรรมการ
4.	นายอภิชาต	สถิตนิรามัย	กรรมการ
5.	นายชวินทร์	ลีนะบรรจง	กรรมการ
6.	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเริง	กรรมการและเลขานุการ
7.	นางสุชาดา	วรรณประสพ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดหาทุน

1.	นายไตรรงค์	สุวรรณคีรี	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
2.	นายสถาพร	กวิตานนท์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
3.	นายอรัญ	ธรรมโน	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
4.	นายประกิต	อภิสารธนรักษ์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
5.	นายมนู	เลียวไพโรจน์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
6.	ม.ร.ว.ปรีดิยาธร	เทวกุล	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

7.	นายเสรี	เวชโช	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
8.	นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
9.	นายวิชัย	หิรัญวงศ์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
10.	นายชูพงษ์	เคียงศิริ	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
11.	นายอนุวัฒน์	ม่ลายอริศูนย์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
12.	นายณรงค์	ปัทมะเสวี	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
13.	คุณยุทธ	วรฉัตรธาร	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
14.	นายโกมล	กัมบีร์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
15.	นางผกายพรรณ	ศิริกุลชยานนท์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
16.	นายวีระ	มานะคงตรีชีพ	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
17.	นายเรวัติ	พุทธินันท์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
18.	นายบำรุง	สุขพรรณ์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
19.	นางรัศมิ์ดารา	ขันติกุล	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
20.	นายมนตรี	บริสุทธิ์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
21.	นายนิพนธ์	พัวพงศกร	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
22.	นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
23.	นายนริศ	ชัยสูตร	ประธานอนุกรรมการ
24.	นายเต็มใจ	สุวรรณทัต	กรรมการ
25.	นายพิชัย	จรรย์ศุภรินทร์	กรรมการ
26.	นายสุพจน์	จุนอนันตธรรม	กรรมการ
27.	น.ส.สุกัญญา	นิธังกร	กรรมการ
28.	นายภาณุพงศ์	นิธิประภา	กรรมการ
29.	นายกุณฑล	ศรีเสริมโภค	กรรมการ
30.	น.ส.วัชรียา	โตสงวน	กรรมการ
31.	นายโกวิท	ชาญวิทยาพงศ์	กรรมการ
32.	นายชนินทร์	มีโภคี	กรรมการ
33.	นายจีระ	หงส์ลดารมภ์	กรรมการ
34.	นางปัทมาวดี	ชูชูกิ	กรรมการ
35.	นางประภัสสร	เลียวไพโรจน์	กรรมการ
36.	นายประเสริฐ	วัตราเศรษฐ์	กรรมการ
37.	นายพรายพล	คุ้มทรัพย์	กรรมการ
38.	น.ส.พาณี	กิติคุณ	กรรมการ

39.	นางมาดี	วีระกิจพานิช	กรรมการ
40.	น.ส.ลิลี่	โกศัยยานนท์	กรรมการ
41.	นายวเรศ	อุปปาติก	กรรมการ
42.	นางศุภจิต	มโนพิโมกษ์	กรรมการ
43.	นายสกนธ์	วรัญญูวัฒนา	กรรมการ
44.	นางสุกฤตา	สัจจมาร์ค	กรรมการ
45.	นางสุพรรณ	นพสุวรรณชัย	กรรมการ
46.	นางสุวรรณี	วัธนจิตต์	กรรมการ
47.	น.ส.พรพิมล	สันติมณีรัตน์	กรรมการและเลขานุการ
48.	นางสุชาดา	วรรณประสพ	ผู้ช่วยเลขานุการ
49.	นางสำอางค์	นิลอนันต์	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดพิมพ์เอกสาร

1.	น.ส.ดาว	มงคลสมัย	ประธานอนุกรรมการร่วม
2.	น.ส.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	ประธานอนุกรรมการร่วม
3.	นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการและเลขานุการร่วม
4.	นางจำลอง	ถาวรกิรติขจร	กรรมการและเลขานุการร่วม
5.	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเริง	กรรมการและเลขานุการร่วม

คณะอนุกรรมการฝ่ายทะเบียน การเงิน บัญชีและแจกเอกสาร

1.	น.ส.พาณี	กิติคุณ	ประธานอนุกรรมการ
2.	น.ส.ดวงมณี	เลาวกุล	กรรมการ
3.	นางสุนทรี	ยิ้มสำราญ	กรรมการ
4.	นายบุญสม	สร้อยสิงห์	กรรมการ
5.	นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการ
6.	น.ส.ศรีวรรณ	ศรีสวัสดิ์	กรรมการ
7.	นางสุกัญญา	นทีรัยไทวะ	กรรมการ
8.	นางสุชาดา	วรรณประสพ	กรรมการ
9.	นางสำอางค์	นิลอนันต์	กรรมการ
10.	นางวันเพ็ญ	เนตรรุ่ง	กรรมการ
11.	น.ส.จินตนา	ธนะสันต์	กรรมการ
12.	นางกนกวรรณ	เจริญผาสุข	กรรมการ

13.	นายอารมณ์	เอี่ยมประเสริฐ	กรรมการ
14.	น.ส.รัชนี	ทรัพย์สันทัด	กรรมการและเลขานุการ
15.	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเริง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม
16.	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม

คณะอนุกรรมการฝ่ายสถานที่และอาหาร

1.	นางสุวรรณี	วัธนจิตต์	ประธานอนุกรรมการร่วม
2.	นายสกนธ์	วรัญญูวัฒนา	ประธานอนุกรรมการร่วม
3.	นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการ
4.	นายมานะ	เทียนขาว	กรรมการและเลขานุการ

คณะอนุกรรมการฝ่ายการตลาดและประชาสัมพันธ์

1.	นายกมล	ฉายาวัฒนะ	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
2.	นายบำรุง	สุขพรรณ์	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
3.	นายเกษมสันต์	วีระกุล	กรรมการที่ปรึกษากิตติมศักดิ์
4.	น.ส.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	ประธานอนุกรรมการ
5.	นายประเสริฐ	วัตราเศรษฐ์	กรรมการ
6.	นางชื่นฤทัย	พรภัทรกุล	กรรมการ
7.	นายอารยะ	ปรีชาเมตตา	กรรมการ
8.	นางอรพินท์	คุณวัฒน์	กรรมการ
9.	น.ส.สมร	เมืองเผือก	กรรมการ
10.	นางดาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการร่วม
11.	นางสุชาดา	วรรณประสพ	กรรมการและเลขานุการร่วม

กำหนดการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538 ครั้งที่ 18
เรื่อง "การกระจายความเจริญในประเทศไทย"
วันที่ 30-31 มีนาคม 2538
จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน

วันพฤหัสบดีที่ 30 มีนาคม 2538

07.00 - 08.30 น. ลงทะเบียน

08.30 - 09.00 น. พิธีเปิดและปาฐกถาพิเศษ
เรื่อง "การกระจายความเจริญในประเทศไทย"
โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย
ประธานการสัมมนาภาคเช้า
รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.00 - 09.45 น. สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้
รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.45 - 10.00 น. พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)

10.00 - 10.50 น. การกระจายโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพการผลิต
1. รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม
2. อ.ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. ผศ.ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

10.50 - 12.00 น. ระดมความคิดเรื่อง "สังคมไทยกับการกระจายโอกาส รายได้ และโครงสร้างพื้นฐาน"
1. ดร.สุวัฒน์ วาณีสุบุตร
ผู้อำนวยการกองโครงการพื้นฐาน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม

12.00 - 13.30 น. พักรับประทานอาหาร

ประธานการสัมมนาภาคบ่าย

รศ.ดร.นริศ ชัยสูตร

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.30 - 14.15 น. ปฏิวัติการคลังเพื่อการกระจายความเจริญ

ผศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

14.15 - 14.55 น. กระจายแหล่งอุตสาหกรรม: กระจายความเจริญหรือกระจายมลภาวะ

1. รศ.ดร.สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย

2. ผศ.ดร.ศุภจิต มโนพิโมกษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

14.55 - 15.45 น. ระดมความคิด เรื่อง "กระจายอำนาจการคลัง อุตสาหกรรม และมลภาวะ"

1. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

2. นายโสภณ สุภาพงษ์

กรรมการผู้จัดการบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด

3. นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช

ผู้ช่วยเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

15.45 - 16.00 น. พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)

วันศุกร์ที่ 31 มีนาคม 2538

ประธานการสัมมนาภาคเช้า

รศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

รองอธิการบดีฝ่ายพัฒนาและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.00 - 09.40 น. กฎหมายไทย: เพื่อการกระจุกหรือการกระจายความเจริญ

ศ.ดร.สุรเกียรติ เสถียรไทย

คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

09.40 - 10.20 น. ปฏิรูปการเมืองกับการกระจายความเจริญ

อ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.20 - 10.35 น. พัก (อาหารว่าง-เครื่องดื่ม)

10.35 - 12.00 น. ระดมความคิดเรื่อง "กฎหมายและการเมืองกับการกระจายความเจริญ"

1. ศ.ดร.อมร รักษาสัตย์
   ราชบัณฑิต
2. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
   รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
3. ศ.ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์
   ประธานกรรมการบริษัท ภูมิทรัพย์ จำกัด

12.00 - 13.30 น. พักรับประทานอาหาร
ประธานการสัมมนาภาคบ่าย
รศ.ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.30 - 16.30 น. ระดมความคิด เรื่อง "การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ
และการเมืองเพื่อกระจายความเจริญ"

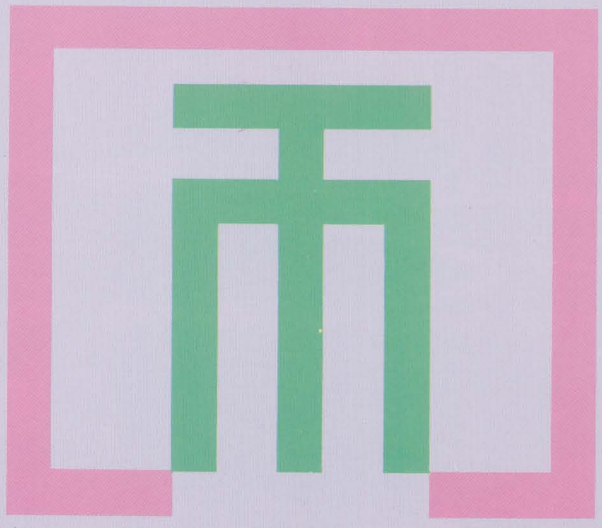
1. คุณพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล
   เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
2. ศ.น.พ.ประเวศ วะสี
   คณะแพทย์ศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล
3. นายอากร ฮุนตระกูล
   กรรมการบริหารโรงแรมซิตี้อิน
4. ศ.เสน่ห์ จามริก
   สถาบันชุมชนท้องถิ่น

สารบัญ

ชื่อบทความ	ผู้เขียน	หน้า
สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้	รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว	1-1
ความแตกต่างในความเจริญเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบท และผลสะท้อนต่อนโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนน	รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม อ.ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา	2-1 2-1
การกระจายโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพ : ไฟฟ้าและโทรคมนาคม	ผศ.ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี	3-1
การปฏิวัติการคลังเพื่อการกระจายความเจริญ	ผศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา	4-1
กระจายแหล่งอุตสาหกรรม : กระจายความเจริญหรือกระจายมลภาวะ	รศ.ดร.สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย ผศ.ดร.ศุภจิต มโนพิโมกษ์	5-1 5-30
กฎหมายไทย : เพื่อการกระจุกหรือกระจายความเจริญ	ศ.ดร.สุรเกียรติ เสถียรไทย (เอกสารแนบ)	
ปฏิรูปการเมืองกับการกระจายความเจริญ	รศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (เอกสารแนบ)	

อภินันทนาการ

จาก



M.THAI
ESTATE CO.,LTD.

บริษัท เอ็ม. ไทย เอสเตท จำกัด

ขอสนับสนุน
การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538
เรื่อง "การกระจายความเจริญในประเทศไทย"



บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน)

CH.KARNCHANG PUBLIC COMPANY LIMITED

587 ถนนสุทธิสาร แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ

โทร. 2770460, 2750026

กระจายความเจริญในประเทศไทย

โดย

รศ.ดร.เมธี ครองแก้ว

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538

เรื่อง

"สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
30-31 มีนาคม 2538

อภินันทนาการจาก

CMIC LEASING CO., LTD.

54 อาคาร บี.บี.บิลดิ้ง ชั้น 2 ถนนอโศก (สุขุมวิท 21) คลองเตย กรุงเทพฯ
โทร. 259-9000 FAX : 260-7568

สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้*

เมธี ครองแก้ว

1. บทนำ

สังคมและเศรษฐกิจไทยในยุค 10 ปีสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 นับได้ว่าเปลี่ยนไปจากเดิมมาก ปัจจุบันประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกไปแล้วด้วยความรวดเร็วของการติดต่อสื่อสารคมนาคม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกส่วนของโลก คนไทยจะรับทราบได้ในเวลาอันรวดเร็ว และเหตุการณ์ดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยได้รวดเร็วเช่นกันทั้งในด้านบวกและในด้านลบ ผลกระทบในด้านลบที่เกิดขึ้นกับความเชื่อมั่นของเสถียรภาพของเงินบาทอันเนื่องมาจากการลดค่าเงินเปโซของประเทศเม็กซิโกเมื่อเดือนมกราคมที่ผ่านมา เป็นตัวอย่างที่ดีของความอ่อนไหวของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ได้รับประโยชน์จากการเปิดกว้างของสังคมเศรษฐกิจไทยในระบบเศรษฐกิจโลก การเปิดการค้าเสรีและการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบทำให้ไทยสามารถส่งออกสินค้าหลายอย่างทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าหัตถอุตสาหกรรมได้ในปริมาณและมูลค่าที่มากขึ้นเป็นอย่างมาก จำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวในประเทศไทยในจำนวนที่มากขึ้นเรื่อยๆ ได้นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาใช้ในประเทศไทยปีๆ หนึ่ง มีจำนวนสูงกว่าสินค้าออกของไทยหลายชนิดรวมกัน การลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมในเอเชีย อาทิเช่น ไต้หวัน ฮ่องกง และสิงคโปร์ เพิ่มขึ้นอย่างผิดสังเกตในช่วงตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ช่วยกระตุ้นกิจกรรมการผลิตสินค้าที่สำคัญๆ และมีผลกระทบต่อการลงทุนในสาขาอื่นภายในประเทศอีกด้วย โดยสรุปแล้ว ประเทศไทยและเศรษฐกิจได้ประโยชน์อย่างมหาศาลในการติดต่อกับต่างประเทศในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จนทำให้เศรษฐกิจไทยในปัจจุบันกลายมาเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เต็มรูปแบบมากขึ้น

แต่ภายใต้การขยายตัวอย่างมากของระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาอย่างใหม่ก็เกิดขึ้น เช่นปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากการพัฒนาที่มิได้ทะนุถนอม

---

* ข้อมูลด้านภาวะความยากจน และการกระจายรายได้ของปี 1992 ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จากโครงการศึกษาประเมินภาวะความยากจนของธนาคารโลก ซึ่งดำเนินอยู่ในช่วงต้นปี 1995 ปี

ทรัพยากรธรรมชาติ และ ปัญหาความยากจนของครอบครัวและประชากรซึ่งมีอยู่โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ปัญหาเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย มุ่งมั่นที่จะกระจายความเจริญจากกรุงเทพฯ และส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและชนบท

การประชุมทางวิชาการของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2538 นี้จะได้วิเคราะห์ประเด็นต่างๆในนโยบายดังกล่าวอย่างละเอียด สำหรับบทความนี้จะได้กล่าวถึงประเด็นหลักที่อาจจะถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมา ประเด็นที่ว่านี้คือ บทบาทของภาคเกษตรในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศดังกล่าว คุณูปการของภาคเกษตรที่ส่งผลให้การพัฒนาภาคอุต-สาหกรรมของไทยมีความเจริญรุ่งเรืองเป็นภาคหลักของเศรษฐกิจไทยอยู่ในทุกวันนี้เป็นเรื่องที่นักวิชาการหลายคนมักจะมองข้ามความสำคัญไป และมักจะลืมไปว่าการที่ภาคเกษตร (และภาคชนบท)ถูกละเลย หรือมิได้รับผลตอบแทนจากบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความบิดเบี้ยว ที่ทำให้รัฐบาลจะต้องทุ่มเททรัพยากรเพื่อแก้ไขความบิดเบี้ยวดังกล่าว นอกจากนี้แล้วอีกประเด็นหนึ่งที่บทความนี้จะได้กล่าวถึงคือ ลักษณะการกระจายรายได้ของครอบครัว และประชากรในภาคเกษตร และภาคอุตสาห-กรรม หรือภาคชนบท กับเมือง เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีอัตราการขยายตัวเร็วมากๆ ในช่วง 5-6 ปี ที่ผ่านมามีส่วนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสภาวะการกระจายรายได้ และสภาวะความยากจนที่ยังหลงเหลืออยู่อย่างไร

ตามแนวการวิเคราะห์ดังกล่าว บทความนี้จะแบ่งออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน ในส่วนที่ 2 ซึ่งต่อจากส่วนบทนำนี้จะกล่าวถึงคุณูปการของภาคเกษตรต่อการพัฒนเศรษฐ-กิจตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงของระบบเศรษฐกิจไทย และผลตอบแทนที่ภาคเกษตรได้รับ ในส่วนที่ 3 จะกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้เฉลี่ยของครอบครัวและประชากรในภาคต่างๆ ทั้งในเมืองและชนบท ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้อย่างดีของการกระจายผลประโยชน์และผลตอบแทนจากการพัฒนาตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นจากนั้นก็จะได้กล่าวถึงการกระจายรายได้ของประชากร ดังกล่าวในช่วงเวลาต่างๆ กัน ตั้งแต่เมื่อ 30 ปีก่อนจนถึงปัจจุบัน ระดับรายได้ที่แตกต่างกันย่อมแยกประชากรออกเป็นกลุ่มที่ยากจนและที่ไม่ยากจน ความเปลี่ยนแปลงในจุดนี้จะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน และสุดท้ายในส่วนที่ 5 บทความนี้จะได้กล่าวถึงช่องทางที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กล่าวถึงในส่วนที่ 3 และ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องทางการสร้างกิจกรรมอุตสาหกรรมในภูมิภาคและชนบท

ภาคหัตถอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30.7 ในปีเดียวกัน อัตราการขยายตัวของทั้งสองภาคซึ่งแตกต่างกันมากจะทำให้ความแตกต่างของส่วนแบ่งของทั้งสองภาคเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งในที่สุดส่วนแบ่งของภาคเกษตรจะเหลือประมาณร้อยละ 4.5 ซึ่งเหมือนกับส่วนแบ่งของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ซึ่งได้พัฒนาไปก่อนแล้วดังเช่นประเทศเกาหลีหรือไต้หวัน

2.2 คุณูปการของภาคเกษตร

การลดลงของส่วนแบ่งของภาคเกษตร อาจจะมีความหมายว่าบทบาทของภาคเกษตรที่เป็นภาคที่สร้างคุณูปการ (ผลในทางบวก) ได้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยน้อยลงไปกว่าเดิม แต่ถ้ามองในอดีตที่ผ่านมาแล้วคุณูปการของภาคเกษตรนี้เองมีส่วนทำให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาไปอย่างที่เราเห็นอยู่ทุกวันนี้ ในทางทฤษฎีนั้น Johnston และ Mellor (1961) ได้เขียนไว้ในบทความที่มีผู้รู้จักเป็นอย่างดีเมื่อปี ค.ศ 1961 ว่าภาคเกษตรสามารถสร้างคุณูปการให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทสใน 5 ทางด้วยกัน คือ (1) ภาคเกษตร เพิ่มอุปทานของอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศ (2(2) ภาคเกษตรเป็นแหล่งแรงงานที่จะใช้ในภาคอุตสาหกรรม (3) ภาคเกษตรเป็นตลาดให้แก่ผลผลิตของภาคอุตสาหกรรม (4) ภาคเกษตรเป็นแหล่งเงินออมของประเทศ และ (5) ภาคเกษตรเป็นแหล่งที่สร้างหรือหาเงินตราต่างประเทศให้กับประเทศ การเกษตรของไทยมีคุณูปการดังกล่าวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยหรือไม่? อย่างไร?

(1) ภาคเกษตรเป็นแหล่งอาหาร

ข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทย และประเทศไทยก็เป็นประเทศที่ผลิตข้าวเหลือใช้ในประเทศ อุปทานข้าวในประเทศจะเพียงพอเสมอ ยกเว้นแต่บางปี (เช่นเมื่อปี 2517) เมื่อความต้องการข้าวในต่างประเทศสูงมากทำให้ข้าวส่งออกราคาสูง และปริมาณข้าวในประเทศไหลออกไปต่างประเทศมากขึ้น ค่าพรีเมี่ยมข้าวหรือภาษีที่เก็บจากปริมาณข้าวส่งออก และภาษีอื่นๆ ที่เก็บจากข้าวเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำเอามาใช้ในการควบคุมระดับราคาและปริมาณของข้าวในตลาดภายใน ถึงแม้ว่าภาระของภาษีดังกล่าวจะมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและยังไม่เป็นที่ตกลงกันถึงที่สุด แต่ภาระดังกล่าวก็มีผลทำให้ราคาสินค้าข้าวในประเทศอยู่ในระดับต่ำอย่างน้อยก็ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1960 และ 1970 การที่ข้าวมีราคาต่ำมีส่วนทำให้ราคาสินค้าเกษตรอื่นๆ มีราคาต่ำตามไปด้วย

2) ภาคเกษตรเป็นแหล่งแรงงาน

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยเกิดขึ้นในบริเวณกรุงเทพฯ และรอบๆ กรุงเทพฯ เพราะความสะดวกในการผลิต ความต้องการแรงงานอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียงเป็นเหตุให้มีการอพยพแรงงานจากส่วนอื่นของประเทศมาสู่พื้นที่ดังกล่าว อัตราการขยายตัวของประชากรในเขตกรุงเทพฯ (ประมาณร้อยละ 3.4 ระหว่างปี 1975-80) มีขนาดมากกว่าอัตราการขยายตัวตามธรรมชาติ (ประมาณร้อยละ 2.4 ในช่วงเวลาเดียวกัน) ความแตกต่างระหว่างสองอัตรานี้ย่อมเป็นผลมาจากการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาจากภาคเกษตรหรือชนบท ในปี 2529 สำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ผู้ที่อพยพเข้ามาในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่จะมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถ้าหากไม่นับผู้อพยพจากภาคกลางเพราะภาคนี้อยู่ใกล้เคียงกับกรุงเทพฯแล้ว แรงงานอพยพส่วนใหญ่จะมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ (ดูตารางที่ 2.2)

(3) ภาคเกษตรเป็นตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังอยู่ในภาคเกษตรหรือภาคชนบท การบริโภคภายในประเทศส่วนใหญ่จึงเกิดขึ้นที่นั่นด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้การขยายการบริโภคในพื้นที่ดังกล่าวทำได้ยากเพราะประชาชนกลุ่มใหญ่ยังจัดว่ายากจนอยู่ ซึ่งหมายถึงอำนาจในการซื้อมีอยู่จำกัดด้วย แต่ก็เชื่อว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ของครอบครัวเหล่านี้ในอนาคตจะทำให้ภาคเกษตรเป็นตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมได้เหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศ

(4) ภาคเกษตรเป็นแหล่งเงินออม

เมื่อเกษตรกรมีรายได้ไม่มาก เงินออมจากภาคเกษตรก็ย่อมจะมีไม่มากด้วย อย่างไรก็ตาม ได้มีการสะกัดเงินออมออกจากภาคนี้โดยการเก็บภาษีจากสินค้าเกษตร เช่น ค่าพรีเมี่ยมข้าว เป็นต้น ในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 เมื่อภาษีสินค้าเกษตรเหล่านี้เป็นเครื่องมือการหารายได้ที่สำคัญของรัฐบาลรายได้จากภาษีต่างๆ ดังกล่าวมีปริมาณที่สูงไม่น้อยเลยทีเดียว ยกตัวอย่าง ค่า พรีเมี่ยมข้าวและภาษีส่งออกข้าวของปี 1960 เมื่อรวมกันแล้วมีสัดส่วนถึงร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดในบางปีภาษีที่เก็บจากข้าวเหล่านี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 60 ของราคา f.o.b ของข้าว อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีจากสินค้าเกษตรในรูปแบบนี้ได้เริ่มลดลงในเวลาต่อมา ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากเสียงคัดค้านในการที่รัฐบาลจะหารายได้จากการเก็บภาษีในทำนองนี้ และส่วนหนึ่งมาจากแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่เหมาะสมกว่าภาษีดังกล่าว การกำหนดปริมาณข้าวสำรองได้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี 1982 เช่นเดียวกับค่าพรีเมี่ยมข้าวในปี 1986 และภาษีส่งออกข้าวในปี 1990 ทำให้ข้าวเป็นสินค้าเกษตรที่ปลอดจากการสะกัดเอาส่วนเกินโดยรัฐบาลตั้งแต่นั้นมา

(5) ภาคเกษตรเป็นแหล่งหาเงินตราต่างประเทศ

บทบาทที่สำคัญที่สุดของภาคเกษตรอาจจะเป็นการมีส่วนช่วยหาเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ เพื่อใช้ซื้อวัตถุดิบและเทคโนโลยีตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.3 สัดส่วนของสินค้าออกที่เป็นสินค้าเกษตรต่อสินค้าส่งออกทั้งหมดมีขนาดสูงกว่าส่วนแบ่งของภาคเกษตรในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาคเกษตรมีบทบาทสำคัญกว่าในด้านการหารายได้จากการส่งออก ข้อมูลของปี 1960 แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนของสินค้าออกภาคเกษตรต่อสินค้าออกทั้งหมดสูงถึงร้อยละ 90.5 ในปี 1970 สัดส่วนสินค้าออกภาคเกษตรอยู่ในระดับร้อยละ 70.3 ลดลงเหลือร้อยละ 51.1 ในปี 1980 และในที่สุดร้อยละ 22.6 ในปี 1990 ในช่วงเวลาตั้งแต่ 1960 ถึง 1990 อัตราการลดลงของส่วนแบ่งสินค้าเกษตรจะอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 4.7 ต่อปี

ตารางที่ 2.3 ยังแสดงให้เห็นรายละเอียดเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของการส่งออกสินค้าเกษตร ในส่วนล่างของตารางที่ 2.3 เราจะเห็นว่าสินค้าเกษตรส่งออกส่วนที่เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 จะมีขนาดเท่ากับร้อยละ 43.8 ของส่วนสินค้าออกที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด สัดส่วนเพิ่มดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56.8 ระหว่างทศวรรษ 1970 ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างมากของระดับราคาสินค้าเกษตรกรรมระหว่างปี 1973-74 ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นไปส่วนแบ่งของสินค้าออกภาคเกษตรต่อมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นได้เริ่มลดลงอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 1985 และ 1990 ในช่วงทศวรรษ 1980 ส่วนแบ่งสินค้าออกภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นมีเพียงร้อยละ 12.3 เป็นที่แน่ชัดว่าความสำคัญของสินค้าออกภาคเกษตรลดน้อยลงในปัจจุบันเมื่อเทียบกับสภาพการณ์เมื่อ 20 ถึง 30 ปีก่อน แต่โดยสรุปภาคเกษตรก็มีส่วนสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมากในช่วงแรกๆ

ตารางที่ 2.4 แสดงถึงอัตราการขยายตัวของสินค้าออกภาคเกษตรแบ่งตามประเภทหรือชนิดของสินค้า จะสังเกตเห็นว่าข้าวโพด, มันสำปะหลัง และยาสูบเป็นสินค้าเกษตรที่มีระดับการส่งออกที่ขยายตัวสูงสุดในช่วงทศวรรษ 1960 ระหว่างทศวรรษต่อมาการขยายตัวของข้าวโพด ส่งออกเริ่มลดลงในขณะที่มันสำปะหลัง และน้ำตาลส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นช่วงที่ยางพาราเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบในขณะที่ น้ำตาล และมันสำปะหลัง ยังสามารถรักษาระดับการขยายตัวของการส่งออกที่ต่ำลงแต่ก็ยังเป็นที่น่าพอใจเอาไว้ได้ การส่งออกกุ้งในช่วงทศวรรษ 1980 มีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก คือสูงกว่าร้อยละ 30 ต่อปี

ตารางที่ 2.5 แสดงถึงความเปลี่ยนแปลงในส่วนแบ่งของสินค้าเกษตรส่งออก ส่วนแบ่งของข้าวลดลงจากร้อยละ 40 ในปี 1962 เหลือร้อยละ 20.8 ในปี 1990 ข้าว ยาง และมันสำปะหลัง

รวมกันมีส่วนแบ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของสินค้าส่งออกเกษตรทั้งหมดในปี 1990 น้ำตาลเพิ่มความสำคัญขึ้นเล็กน้อยในขณะที่กุ้งส่งออกมีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าตัวระหว่างปี 1985 ถึง ปี 1990 รูปที่ 1 แสดงให้เห็นถึงส่วนแบ่งโดยเปรียบเทียบของสินค้าเกษตรประเภทต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเหมือน 'คลื่น' ในช่วงเวลาต่างๆ กัน

2.3 ภาระของการเก็บภาษีสินค้าเกษตร และการแทรกแซงอื่น ๆ โดยรัฐ

ในตอนต้นเราได้กล่าวว่าภาคเกษตรของไทยต้องประสบกับการถูกเก็บภาษีหลายประเภทด้วยกันในอดีต และภาษีที่เก็บจากข้าวจะเป็นภาษีที่มีความสำคัญสูงสุด ภาษีนี้ได้สร้างผลกระทบทางอ้อมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มหนึ่งมากกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่ง ขอให้ลองพิจารณาดูกรณีของการเก็บภาษีข้าวส่งออกเป็นตัวอย่าง ดร.เอื้อย มีศุข และคณะ (1988) เชื่อว่าภาษีที่เก็บจากข้าวเหล่านี้ทำให้ราคาข้าวถูกลง ซึ่งส่งผลทำให้อัตราค่าจ้างแรงงานต่ำลง รายได้ภาคเกษตรที่ลดลงย่อมทำให้ความต้องการมวลรวมลดลงไปด้วย ซึ่งจะมีผลต่อการลดลงของความต้องการแรงงานอีกต่อหนึ่งเมื่อเทียบกับสภาพเมื่อไม่มีภาษี ดร.เอื้อย และคณะจึงสรุปว่า อัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำนี้มีส่วนทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีผลตอบแทนจากการประกอบการสูงขึ้น

ผลของภาษีที่เก็บจากข้าวมีอยู่หลายประการด้วยกัน ผลประการหนึ่ง คือทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลกสิ่งที่ตามมาคือการทำให้ต้นทุนแรงงานนอกภาคเกษตรถูกลงซึ่งมีส่วนช่วยกระตุ้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าอีกต่อหนึ่ง และช่วยกระตุ้นการโอนผลผลิตส่วนเกินทางด้านการเกษตร ไปสู่ภาคการผลิตอื่นอีกด้วยการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าอาจจะให้ผลในทำนองเดียวกัน และอาจถือได้ว่าเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมจากภาคการเกษตร[1]

ในส่วนที่เกี่ยวกับผลของการยกเลิกภาษีที่เก็บจากข้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรีเมี่ยมข้าว ผลการวิเคราะห์ในทางทฤษฎีอาจจะพบว่ามีการโอนหรือการกระจายรายได้ใหม่จากเกษตรกรผู้ปลูกพืชอื่นๆ ไปยังชาวนา นอกจากนี้อาจจะพบว่ารายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนที่อยู่ในเมืองลดลงใน

---

[1] ธนาคารโลก (1985) ได้ศึกษาว่าถ้าหากอัตราภาษีนำเข้าของไทยต่อสินค้าที่ไม่ใช่มาจากภาคเกษตร ลดลงจากร้อยละ 50 ในปี 1980 เหลือศูนย์ในปี 1989 การตอบสนองภายในระบบเศรษฐกิจไทยจะเป็นเช่นใดธนาคารโลกได้พบว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้แล้ว อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติยังคงเดิม แต่ส่วนแบ่งของภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมดังกล่าวจะเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 18 เป็นร้อยละ 31 การทดลองศึกษานี้ทางธนาคารโลก สรุปว่าผลที่แสดงออกมาอาจจะดูเกินความจริงไปบ้าง แต่เป็นที่เชื่อถือได้แน่นอนว่าการตั้งกำแพงสินค้าขาเข้าของไทยมีผลเหมือนกับการเก็บภาษีจากภาคการเกษตรของไทยเหมือนกัน

ขณะที่รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนชาวนาในชนบทสูงขึ้น ประสาน (1984) ได้พบว่าหากยกเลิกค่าพรีเมี่ยมข้าว ผลประโยชน์จะเกิดขึ้นแก่ชาวนาผู้มีฐานะดีผู้ซึ่งมีข้าวเหลือจากการบริโภคในครัวเรือนพอที่จะนำไปขายต่อได้มากกว่าชาวนารายย่อยโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามกลุ่มชาวนาที่มีฐานะยากจนก็จะได้ประโยชน์จากการยกเลิกค่าพรีเมี่ยมข้าวโดยทั่วหน้ากัน เอื้อย มีศุข และคณะ(1988) ก็ได้สรุปไว้เช่นเดียวกันว่า "ถึงแม้ว่าค่าพรีเมี่ยมข้าวจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการลดความผันผวนของราคาข้าวภายในประเทศและเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลมาเป็นเวลาหลายปี แต่ผลของมันต่อรายได้ของคนยากจนมีค่าเป็นลบ" (เอื้อย มีศุข และคณะ 1988 หน้า 5.76)

อีกคำถามหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับผลการเข้าแทรกแซงของรัฐในภาคเกษตร คือผลที่สามารถเทียบเป็นต้นทุนการใช้ทรัพยากรให้สิ้นเปลืองไป (resource cost) การแทรกแซงของรัฐในภาคเกษตรนั้นทำให้หลายอย่างอาทิ ภาษีสินค้าส่งออก การจำกัดการส่งออก การกำหนดให้ต้องสำรองสินค้าส่งออกไว้จำนวนหนึ่ง การจัดสรรโควต้าส่งออก ฯลฯ ผลของการแทรกแซงโดยรัฐต่อสวัสดิการของเกษตรกรเป็นเช่นใด? หรืออีกนัยหนึ่งใครได้ใครเสียจากการเข้าแทรกแซงของรัฐในการผลิต การตั้งราคาและการตลาดของสินค้าการเกษตรหลักๆ ของไทย? คำถามนี้ ดร.อัมมาร สยามวาลา และ ดร. สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง ได้ให้คำตอบไว้เป็นอย่างดี

อัมมาร และสุทัศน์ (1989) ได้ใช้วิธีการวัดผลโดยตรงและโดยอ้อมที่เกิดจากการตั้งราคาสินค้าเกษตร และการใช้นโยบายการเกษตรอื่นๆ ที่มีต่อผลตอบแทนของภาคเกษตรเอง (ดู Krueger, Sehiff and Valdes, 1988) การศึกษาที่ว่านี้จะหาราคาในตลาดโลกของสินค้าเกษตรที่ต้องการศึกษาเสียก่อน แล้วจากนั้นก็จะคำนวณดูว่าผลที่เกิดขึ้นจากการที่ราคาสินค้าเกษตรที่ซื้อขายกันจริงๆ ที่แตกต่างไปจากราคาตลาดโลกนั้นเป็นอย่างไร? มีสินค้าเกษตร 4 ชนิดที่ถูกเลือกขึ้นมาศึกษา คือ ข้าว, ข้าวโพด, น้ำตาล และยางพารา การแทรกแซงของรัฐ ในกรณีข้าวและยางพารา คือการเก็บภาษีจากการส่งออก ส่วนการแทรกแซงในกรณีข้าวโพดคือการกำหนดโควต้าการส่งออกข้าวโพดไปยังประเทศอื่นนอกเหนือจากประเทศญี่ปุ่น และไต้หวัน ส่วนการแทรกแซงในกรณีน้ำตาล คือการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศให้อยู่ในระดับสูง การกีดกันการนำเข้าน้ำตาล และการสร้างระบบการแบ่งสรรรายได้จากการขายน้ำตาลไปต่างประเทศระหว่างเกษตรกร และเจ้าของโรงงานน้ำตาล

ผลของการแทรกแซงของรัฐจะวัดจากผลผลิต (output) การบริโภค (consumstion) และการค้า (trade) ของสินค้าการเกษตรทั้งสี่ที่กล่าวถึงข้างต้นโดยจะดูที่ความแตกต่างที่ได้คำนวณค่าเป็นตัวเงินแล้วระหว่างสภาพการณ์สมมุติ ซึ่งปลอดจากการแทรกแซงใดๆ ทั้งสิ้นกับสภาพการณ์ที่เป็น

จริงซึ่งมีรัฐเข้าแทรกแซงอยู่ ผลที่วัดได้จะมีอยู่ 3 ลักษณะคือ ผลในทางตรง ผลในทางอ้อม และผลรวมทั้งหมด (คือผลทางตรงและทางอ้อมรวมกัน) นอกจากนี้ผลที่เกิดขึ้นทั้ง 3 ลักษณะนี้ยังได้ถูกสมมุติให้เกิดขึ้นภายใต้ช่วงเวลาต่างๆกัน 3 ช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงเวลาที่มีการปรับตัวในทันที (instantaneous adjustment period) ช่วงเวลาที่มีการปรับตัวในระยะสั้น (short-run) และในระยะยาว (long-run) และเพื่อที่จะให้ได้ผลสมบูรณ์จริงๆ คณะผู้ศึกษายังได้กำหนดต่อไปอีกว่า ผลที่เกิดขึ้นอาจจะอยู่ภายใต้สภาพที่รัฐบาลไทยไม่สามารถมีอิทธิพลต่อราคาของสินค้าดังกล่าวในตลาดโลกได้ (small country assumption)

ในสภาพดังกล่าวข้างต้นนี้ อัมมาร และสุทัศน์สามารถวัดผลได้ 3 ประเภท ภายใต้การปรับตัว 3 วิธี หรือรวมทั้งสิ้น 9 ลักษณะด้วย รายละเอียดในเรื่องนี้อาจจะมีความสลับซับซ้อนแต่ข้อสรุปที่ได้ค่อนข้างจะเข้าใจได้ไม่ยาก ยกตัวอย่างเช่น การเข้าแทรกแซงในด้านราคาข้าวและราคายางพารามีผลเสียต่อเกษตรกรเหมือนกับไปทำให้ราคาผลผลิตของเกษตรกรเหล่านี้ลดลง ผลที่ตามมาคือจะมีการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม สำหรับกรณีน้ำตาลซึ่งการแทรกแซงของรัฐทำให้ราคาน้ำตาลภายในสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก หากได้มีการยกเลิกการแทรกแซงแล้ว ผลผลิตน้ำตาลน่าจะลดลงเหลือเพียงหนึ่งในสี่ของระดับการผลิตในช่วงที่ทำการศึกษา

ผลอีกประการหนึ่งที่ อัมมารและสุทัศน์ทำการศึกษาคือการโอนทรัพยากรสุทธิระหว่างภาคเกษตรกับภาคอื่นๆ ของระบบเศรษฐกิจ วิธีการคำนวณคือให้คำนวณรายได้ประชาชาติขึ้นมาใหม่ภายใต้ข้อสมมุติว่าการแทรกแซงของรัฐในการกำหนดราคาสินค้าเกษตรถูกยกเลิกไปหมดสิ้นแล้วนำรายได้ที่คำนวณขึ้นใหม่นี้ไปเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติของแต่ละภาคการผลิตตามที่เกิดขึ้นจริงๆ ความแตกต่างระหว่างรายได้ทั้งสองลักษณะนี้ย่อมจะใช้วัดทรัพยากรสุทธิที่มีการโยกย้ายหรือโอนระหว่างภาคเกษตรกับภาคการผลิตอื่นๆ ได้ อัมมาร และสุทัศน์ สรุปในประเด็นนี้ว่า:

"ได้มีแนวโน้มที่ทรัพยากรได้ไหลออกจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอื่น แต่แนวโน้มนี้มีลักษณะที่ลดลงเรื่อยๆ ยกเว้นแต่ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ซึ่งมีการสูบเอาผลประโยชน์ไปจากภาคเกษตรมากเนื่องจากราคาสินค้าเกษตรดีเป็นพิเศษในช่วงนั้น การได้ประโยชน์จากภาคเกษตรในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นผลที่ดูได้จากการเข้าแทรกแซงโดยตรงของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการไหลออกของทรัพยากรจากภาคเกษตรเปลี่ยนแปลงไปอย่างกระทันหันในปี 1982" (ดู Ammar and Suthad 1989 หน้า 184)

รูปที่ 2 แสดงถึงผลการโอนทรัพยากรสุทธิระหว่างภาคเกษตรกับภาคการผลิตอื่นของระบบเศรษฐกิจ จะสังเกตเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วจะมีการไหลออกของทรัพยากรสุทธิจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอื่นของระบบเศรษฐกิจเกือบทุกปีตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา และเริ่มจะมาเปลี่ยนแปลงเอาในตอนปี 1982 นี้เองที่การโอนทรัพยากรได้สลับทิศทางกล่าวคือ ภาคเกษตรเริ่มได้รับการโอนทรัพยากรสุทธิจากภาคการผลิตอื่นบ้างแล้ว

2.4 โชคที่กลับกลาย? ประโยชน์ที่ภาคเกษตรได้รับจากการพัฒนาอุตสาหกรรม

คงไม่มีใครปฏิเสธว่าในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์จากคุณูปการและ'การเสียสละ' จากภาคเกษตรมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามการศึกษาของอัมมาร และสุทัศน์ ได้แสดงให้เห็นว่าทรัพยากรสุทธิได้ไหลกลับจากภาคอื่นๆ ของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ภาคเกษตร (ดูรูปที่ 2) เมื่อเส้นผลกระทบรวมอยู่ต่ำกว่าแกนนอน สภาพการณ์เช่นว่านี้เกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการคือ ในประการแรก ได้มีการยกเลิกกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ที่เป็นการแทรกแซงและควบคุมการทำงานของภาคเกษตร และในประการที่สอง รัฐบาลได้ใช้งบประมาณสนับสนุนภาคเกษตรมากขึ้น (เช่นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในชนบทเพิ่มขึ้น และการให้บริการทางสังคมอื่นๆ เช่นบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข) ถ้าหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 1981-82 (ซึ่งภาคเกษตรเริ่มได้รับประโยชน์ตอบแทนไหลกลับ) เป็นเหตุการณ์ตามปกติ เราคงจะพยากรณ์ได้ว่าการไหลกลับของทรัพยากรสุทธิเข้าสู่ภาคเกษตรคงจะดำเนินต่อไป และอาจจะเร่งขึ้นด้วยซ้ำในปัจจุบัน

เครื่องบ่งชี้อีกประการหนึ่งที่แสดงถึงประโยชน์ที่ภาคเกษตรได้รับจากเศรษฐกิจที่พัฒนามากขึ้นคือความสามารถของครัวเรือนเกษตรกรที่จะปรับปรุงวิธีการผลิตทางการเกษตรของตนเองให้ดีขึ้น ในด้านหนึ่งรายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นทำให้เกษตรกรสามารถลงทุนในวัสดุอุปกรณ์ในการเกษตรที่ดีขึ้น และในอีกด้านหนึ่ง เป็นความสามารถของระบบเศรษฐกิจที่จะผลิตหรือปรับปรุงวัสดุอุปกรณ์และเครื่องจักรทางการเกษตรเหล่านี้ได้ในราคาถูกและในปริมาณที่เพียงพอที่จะช่วยเกษตรกรในการผลิตทางการเกษตรได้ จะเห็นได้ว่าในปีช่วงทศวรรษ 1970 การใช้ปุ๋ยในประเทศไทยขยายตัวในอัตราร้อยละ 12.9 ต่อปี ได้เพิ่มมาเป็นร้อยละ 13.9 ระหว่างปี 1980-84 และร้อยละ 18.3 ระหว่างปี 1985-90 นอกจากการใช้ปุ๋ยที่เพิ่มขึ้นแล้ว การใช้เครื่องจักรทางการเกษตรก็เพิ่มขึ้นด้วย เช่น เครื่องไถ เครื่องหว่านเมล็ด และเครื่องหว่านปุ๋ย การเป็นเจ้าของเครื่องจักรเหล่านี้ ซึ่งแต่ก่อนมักจะมีการเช่ากันมากกว่าได้เพิ่มสัดส่วนขึ้นด้วย

2.5 การเกษตรไทยในปัจจุบันและอนาคต

เรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเกษตรที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเก่าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาประเทศมักจะทราบดีอยู่แล้ว แต่เราได้นำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่าสภาพสังคมเศรษฐกิจไทยที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบาทในทางสร้างสรรค์ที่ภาคเกษตรได้ให้ไว้กับภาคอื่นๆ ของประเทศ เราได้พูดถึง "ความเสียสละ" ที่

ภาคเกษตรได้ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศให้การพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการลุล่วงไปได้ด้วยดีจนขณะนี้ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ได้เต็มรูปแบบขึ้น แต่ผลตอบแทนที่ภาคเกษตรได้รับคืนมานั้นยังไม่สมดุลกับประโยชน์ที่ได้ให้ไป ดังที่จะแสดงให้เห็นในส่วนต่อไป รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนในภาคเกษตรอาจได้เพิ่มขึ้นพร้อมๆ กับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และระดับความยากจนทั้งประเทศได้ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้กลับเพิ่มมากขึ้นการอพยพย้ายถิ่นเพื่อหางานทำ และรายได้ที่ดีกว่าของประชากรในชนบทได้กลายมาเป็นปรากฏการณ์ตามปกติไปแล้ว รัฐบาลอาจช่วยภาคเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้น แต่หนทางรอดจริงๆ ของภาคเกษตรในอนาคตคงจะต้องขึ้นอยู่กับการปรับตัวและการปรับปรุงภายในภาคเกษตรเองเป็นหลัก

สิ่งที่รัฐบาลอาจจะเร่งทำได้เพื่อช่วยภาคเกษตรก็คือการจัดการเรื่องภาวะถือครองที่ดิน และที่ทำกิน รวมทั้งเอกสารสิทธิ์ต่างๆ ที่จะช่วยให้เกษตรกรสามารถนำไปใช้ในการกู้ยืมเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการเกษตรของตนเองได้ หรือการก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาที่ดินของตนเองให้ดีขึ้น เมื่อรัฐได้ให้การรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างชัดแจ้งแล้ว รัฐอาจจะสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปสนใจผลิตสินค้าการเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เช่น การปลูกไม้ผล ดอกไม้ ผัก และการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น สินค้าการเกษตรใหม่ๆ เหล่านี้ในปัจจุบันระดับการส่งออกได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ สินค้าเหล่านี้ไม่ใช่สินค้าเกษตรในรูปแบบเดิมแต่เป็นสินค้าเกษตรที่จะต้องมีการแปรรูป หรือแปลงสภาพเสียก่อนทั้งนี้ก็เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มนั่นเอง เกษตรกรในปัจจุบันอาจจะไม่ใช่ผู้ประกอบการอิสระไม่ขึ้นกับใครอีกต่อไป แต่อาจจะกลายมาเป็นเกษตรกรรับช่วง (contract farmers) ซึ่งทำสัญญาผูกพันกับบริษัทการเกษตรเป็นผู้ผลิตให้กับบริษัทดังกล่าว การเกษตรของไทยในยุคใหม่จึงอาจกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของ "ธุรกิจการเกษตร" (agribusiness) ซึ่งภาคเอกชนเริ่มเข้าแทนที่ภาครัฐบาลในฐานะผู้ที่จะส่งเสริมภาคเกษตรได้ การเกษตรของไทยในยุคใหม่จะเน้นการเกษตรที่มีความหลากหลาย คือได้รวมเอาพืชสวน การเลี้ยงสัตว์น้ำ การปลูกไม้ผล และการเลี้ยงสัตว์บกเข้าไว้ด้วย

ในขณะที่ภาคเอกชนทั้งภายในประเทศเองและที่จะมาจากต่างประเทศจะมีความเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรของไทยมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบทบาทของรัฐจะลดน้อยลง โฆสิต (1991) ได้แสดงความเห็นไว้ว่าธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่สามารถช่วยเร่งการขยายประเภทของการเกษตรออกไปได้โดยการสร้างความร่วมมือระหว่าง 4 ฝ่าย คือ เกษตรกร ธุรกิจการเกษตร รัฐบาล และสถาบันทางการเงิน แต่ Christensen (1992) ได้เตือนไว้ว่าการที่รัฐจะหันไปให้ความสนใจหรือทุ่มเทให้กับธุรกิจการเกษตรว่าเป็นทางรอดของการเกษตรไทย แต่เพียงทางเดียวนั้น อาจจะละเลยบทบาทหลักของรัฐบาลเอง คือการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ในความเห็นของ Christensen

การสนับสนุนธุรกิจการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว "—ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขความบกพร่องทางด้านนโยบายและการปฏิบัติตามระบบราชการที่ผูกมัดการสร้างแรงจูงใจรูปแบบใหม่ๆ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาถึงจะต้องรวมถึงการวิจัยด้านเทคโนโลยีชีวภาพ และการปฏิรูปสถาบันต่างๆ ในปัจจุบัน อาทิ การถือครองที่ดิน การอำนวยการด้านสินเชื่อ และกฎเกณฑ์ทางด้านกฎหมายต่าง" (Christensen 1992 p.2)

นอกจากการเน้นถึงความจำเป็นที่ยังจะต้องมีภาครัฐบาลที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพเพื่อดูแลภาคเกษตร รัฐบาลอาจจะยังต้องเอาใจใส่เกี่ยวกับเรื่องการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทซึ่งตอนนี้อาจจะยังไม่แข็งแรงเท่าใดนักยังเป็นนโยบายที่สำคัญและมีความหมายอยู่ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของคนชนบทเข้าเมืองได้ การอพยพย้ายถิ่นไปยังที่ที่ให้รายได้ดีกว่าเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลในทางเศรษฐศาสตร์ แต่ถ้าคนในชนบทมีทางเลือกที่จะทำงานใกล้บ้านได้ก็อาจจะช่วยลดต้นทุนทางสังคมที่อาจจะเกิดจากการที่ครอบครัวที่ต้องแยกกันอยู่เพราะการย้ายถิ่น การเพิ่มเวลาของการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี อาจมีส่วนช่วยให้คนชนบทไม่ต้องย้ายถิ่นเร็วเกินไปได้เหมือนกัน แต่รัฐบาลคงจะต้องดูแลว่าการบังคับดังกล่าวไม่เป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของชนบท การสร้างระบบสวัสดิการสังคมอื่นๆ อาทิ เช่น การเลี้ยงดูผู้สูงอายุ การรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาความเป็นอยู่ของภาคเกษตรและชนบทของไทยในปัจจุบันได้

เมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา ดร.อัมมาร สยามวาลา (1992) ได้กล่าวถึงอนาคตของภาคเกษตรไทยไว้ว่า ภาคเกษตรยังต้องเผชิญกับความเชื่อผิดๆ จากผู้คนที่เกี่ยวข้องหลายเรื่องด้วยกัน ความเชื่อผิดๆ 4 ประการที่ ดร.อัมมาร เห็นว่าสำคัญคือ ความเชื่อที่ว่า (1) การเกษตรของไทยมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน, ไม่มีความหลากหลาย (2) เกษตรกรไทยเป็นคนเขลาขาดความรู้ (3) การเกษตรขนาดเล็กมีความล้าหลัง และไม่มีประสิทธิภาพ และ (4) การเกษตรไทยขาดการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี และไม่เจริญ ความเชื่อที่ผิดๆ ทั้ง 4 ข้อนี้ทำให้การแก้ปัญหาที่ถูกต้องต้องผิดพลาดไป การลบล้างความเชื่อที่ผิดนี้ เช่น การไม่เข้าไปแทรกแซงในการตัดสินใจด้านการผลิตของเกษตรกรแต่ให้ข้อมูลด้านการผลิต การตลาด และทางเลือกด้านสินเชื่อทางการเกษตรมากขึ้น จะเป็นวิธีที่ถูกต้องที่จะช่วยให้เกษตรกรเองเปลี่ยนแปลงสภาวะ และสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องได้ ดร.อัมมาร กล่าวว่า อนาคตการเกษตรของไทยยังคงอยู่สินค้าที่มีอยู่แล้วดั้งเดิม เช่น ข้าว ยางพารา น้ำตาล หรือแม้แต่มันสำปะหลัง โดยรัฐบาลน่าจะเพิ่มบทบาทของตนเองในการวิจัยด้านการเกษตร และการดูแลให้การค้าสินค้าเกษตรมีความเป็นเสรีและโปร่งใส การปรับตัวของภาคเกษตรยังคงมีอยู่ต่อไปแต่ถ้าหากรัฐบาล

สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างที่กล่าวถึงข้างต้น อย่างน้อยการเกษตรของไทยก็จะยังมีโอกาสที่จะรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของประเทศและในโลกได้

3 ความเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้ของครอบครัว ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้

3.1 ระดับรายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนไทย

เมื่อรัฐบาลเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เมื่อปี 1964 ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัว (GNP per capita) ในขณะนั้นอยู่ในระดับเพียง 2,137 บาทต่อปี ผลการสำรวจรายได้ และการใช้จ่ายของครัวเรือน ซึ่งต่อมาเรียกว่าการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (socioeconomic survey) ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่เมื่อปี 1962/63 พบว่ารายได้เฉลี่ยต่อครอบครัวของคนไทยอยู่ในระดับ 1601 บาทต่อคนต่อปี (ดูตารางที่ 3.1)[2] ในขณะนั้นโครงสร้างรายได้ของครอบครัว และประชากรไทยได้มีรูปแบบที่เห็นเป็นรูปเป็นร่างชัดเจนแล้ว กล่าวคือ ครอบครัวและประชากรชาวกรุงเทพฯ จะมีรายได้สูงสุด และครอบครัวและประชากรชาวตะวันออกเฉียงเหนือจะมีรายได้ต่ำที่สุด รูปแบบหรือแบบแผนฐานะโดยเปรียบเทียบของรายได้ เช่นว่านี้ไม่เคยเปลี่ยนเลยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 30 ปี ในขณะที่ฐานะโดยเปรียบเทียบของคนในภาคกลาง ภาคใต้ และภาคเหนือ อาจจะสลับไปมา

รูปที่ 3 แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้ของครัวเรือนไทยตั้งแต่ปี 1962/63 ถึงปี 1992 ในตอนเริ่มแรกนั้น รายได้ของครอบครัวส่วนใหญ่จะอยู่ไม่ห่างกันมากนัก และมีระดับต่ำ แต่เมื่อเศรษฐกิจพัฒนามากขึ้นรายได้นี้ก็เพิ่มขึ้นด้วยโดยมีกรุงเทพเป็นภาคนำในการเพิ่มเมื่อดูจากอัตราการเพิ่มที่เร็วกว่าภาคอื่นทั้งหมด การขยายตัวของระดับรายได้ของคนกรุงเทพฯเพิ่มต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งในทศวรรษ 1970 และ 1980 และเมื่อถึงปี 1990 รายได้โดยเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือนไทยมีระดับสูงกว่าภาคอื่นๆ ถึงกว่า 2 เท่าตัว ในขณะเดียวกันรายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะต่ำกว่าภาคอื่นๆ อย่างคงเส้นคงวาโดยตลอด จะเห็นได้ว่าช่องว่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของภาคนี้กับภาคอื่นๆ ของประเทศมีขนาดสูงสุดในปี 1992

---

[2] โดยปกติรายได้ส่วนบุคคลซึ่งได้มาจากสำรวจมักจะน้อยกว่ารายได้ต่อหัว ซึ่งคำนวณขึ้นจากรายได้ประชาชาติเนื่องจากการสำรวจที่ไม่อาจติดตามหรือตรวจสอบรายได้ของครัวเรือนอย่างครบถ้วนได้ การหารายได้ส่วนบุคคลจากสองวิธีนี้จะให้ตัวเลขไม่เหมือนกันและไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของครัวเรือนโดยเฉลี่ยมิได้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการของประชาชนอย่างแท้จริงทั้งนี้เพราะยังมิได้นำเอาผลแห่งการเพิ่มขึ้นของระดับราคามาหักออก เมื่อรายได้โดยเฉลี่ยในตารางที่ 3.1 ถูกปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคในช่วงเวลาต่างๆ กัน เราก็จะได้ภาพความเปลี่ยนแปลงของรายได้ของประชาชนภาพใหญ่ ตารางที่ 3.2 เป็นความพยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงอัตราการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริง (real income) ของประชากรตามภาคต่างๆ ในช่วงเวลาต่างๆ ตั้งแต่ปี 1962/63 ถึงปี 1992

ในประการแรกจะสังเกตเห็นว่า อัตราการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริงของประชากรในช่วง 1962/63 ถึง 1968/69 เพิ่มขึ้นเร็วพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น อัตราการเพิ่มของรายได้เฉลี่ยทั้งประเทศในปี 1968/69 คือ ร้อยละ 5.7 ทั่วประเทศ เทียบกับอัตราที่สูงกว่าคือ ร้อยละ 7.3 สำหรับกรุงเทพฯ และภาคเหนือ และที่ต่ำกว่าคือร้อยละ 6.1 สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และร้อยละ 5.9 สำหรับภาคกลาง มีแต่เพียงภาคใต้เท่านั้นที่อัตราการขยายตัวของรายได้โดยเฉลี่ยต่ำกว่าตัวเลขโดยเฉลี่ยของประเทศ เหตุผลอีกประการหนึ่งซึ่งสามารถนำมาอธิบายการเพิ่มขึ้นอย่างมากของรายได้ของประชาชนในช่วง 1962/63 ถึง 1968/69 ก็คือรายได้โดยเฉลี่ยของประชาชนในปี 1962/63 อาจจะต่ำเกินไปทั้งนี้เพราะการสำรวจรายได้ของครัวเรือนในปี 1962/63 ถามเฉพาะรายได้ที่เป็นตัวเงิน โดยมิได้นำรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงินมารวมด้วย ดังนั้นตั้งแต่ปี 1968/69 เป็นต้นไป สำนักงานสถิติจึงได้คำนวณรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน (income in kind) รวมเข้าเป็นรายได้โดยเฉลี่ยของประชาชนด้วย

เมื่อข้อมูลข้างต้นได้ถูกจำแนกเป็นรายได้ของครัวเรือนในเมืองและชนบท เราก็จะพบว่าครัวเรือนในเมืองจะมีรายได้เพิ่มสูงกว่าครัวเรือนในชนบท อย่างไรก็ตามระหว่างปี 1968/69 ถึง 1975/76 รายได้ของครัวเรือนในเมืองเริ่มประสบกับปัญหารายได้ตกต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของครัวเรือนในชนบท ที่เป็นเช่นนี้เพราะอัตราเงินเฟ้อในเมืองจะสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อในชนบทในช่วงเวลาดังกล่าว ช่วงเวลาที่ว่านี้คือช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งระหว่างปี 1971-73 และอีกครั้งหนึ่งคือวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองระหว่างปี 1979-81 เมื่อรวมกับผลของการที่ราคาพืชผลในตลาดโลกราคาสูงมากในช่วงกลางของทศวรรษ 1970 และในช่วงต้นของ ทศวรรษ 1980 เป็นเหตุทำให้รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนในชนบทขยายตัวในอัตราที่สูงกว่ารายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนในเมือง (คือร้อยละ 2.1 เมื่อเทียบกับร้อยละ 1.3) ภาพดังกล่าวมองเห็นได้ชัดเจนว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ถึงแม้จะช่วยครัวเรือนและประชากรในเมืองมากกว่าในชนบท แต่ก็เป็นการพัฒนาที่ "แผ่ส่วนบุญ" (trickle down) ไปยังครัวเรือน และประชากรในด้วย

อย่างไรก็ตามระหว่างปี 1981 ถึง 1988 ภาคชนบทของไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในช่วงเวลาดังกล่าวราคาพืชผลที่สำคัญอาทิ ข้าว น้ำตาล และมันสำปะหลังตกต่ำเป็นอย่างมาก และตกต่ำถึงจุดต่ำสุดในปี 1986 ในขณะเดียวกัน การลดลงของราคาน้ำมันอย่างไม่คาดฝันในช่วงกลางของทศวรรษที่ 1980 และการเพิ่มขึ้นอย่างมากของการส่งออกสินค้า หัตถอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการลดค่าของเงินบาทเมื่อตอนปลายปี 1984 ทำให้ครัวเรือนในเมืองได้รับประโยชน์เป็นอย่างยิ่ง จากตารางที่ 3.2 จะเห็นได้ว่า ระหว่างปี 1981 ถึง 1988, อัตราการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริงของชาวชนบทลดลงประมาณ ร้อยละ -0.7 ต่อปี เมื่อเทียบกับการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริงของคนที่อยู่ในเมือง ซึ่งอยู่ที่ระดับร้อยละ 3.0 ต่อปี เนื่องจากประโยชน์ที่ตกอยู่กับครัวเรือนในเมืองมีอยู่ค่อนข้างสูง ดังนั้นเมื่อรวมเอาชนบทและเมืองเข้าด้วยกันแล้ว ผลเฉลี่ยยังคงเป็นบวก (ร้อยละ +0.8) อยู่

จะสังเกตเห็นว่า เราได้ละเว้นไม่นำเอาข้อมูลของปี 1986 มาพิจารณาด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากในปีดังกล่าว ได้เกิดเหตุการณ์ที่สร้างภาระให้แก่ชาวชนบทเป็นอย่างมาก เหตุการณ์ที่ว่านี้คือ การตกต่ำของราคาสินค้าเกษตรอย่างชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อน ทำให้ฐานะทางรายได้ของชาวชนบทได้รับความกระทบกระเทือนมาก ถึงขนาดว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รายได้โดยเฉลี่ยของประชาชนในภาคนี้ได้ลดลงโดยสิ้นเชิงเมื่อเทียบกับสภาพการณ์เมื่อ 5 ปีก่อนนั้นคือเมื่อปี 1981 ด้วยเหตุนี้คงต้องถือว่าปี 1986 เป็นปีที่ผิดปกติอย่างมากจนไม่อาจจะนำมาพิจารณาร่วมกับปีอื่นได้ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 1987 เป็นต้นไป เศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวอย่างรวดเร็วตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น ภายในช่วงเวลาเพียง 2 ปี คือ ตั้งแต่ปี 1988 ถึง 1990 ครัวเรือนทั้งหมดโดยเฉลี่ยในประเทศไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละประมาณ 14.4 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าที่เคยเป็นมาแต่เดิมมาก และการเพิ่มขึ้นในครั้งนี้เก็เพิ่มขึ้นโดยทั่วถึงกันทุกภาคไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือในชนบท แต่คนในเมืองได้รับประโยชน์มากกว่าคนในชนบทเล็กน้อย

เพราะฉะนั้น ในช่วงปลายปี 1992 เมื่อรัฐบาลของนายกฯ ชวน หลีกภัย ได้เข้ามาบริหารประเทศ การขยายตัวของรายได้ของประชากรในภาคต่างๆ มีความน่าพึงพอใจสูงมาก ปี 1990 และ 1992 อาจจะมองได้ว่าเป็นปีที่ผิดปกติในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับปี 1986 คือเป็นปีที่ดีมาก แต่คราวนี้ไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องโยนข้อมูลตัวเลขของปี 1990 และ 1992 ทิ้งไป (เหมือนกับข้อมูลของปี 1986) ทั้งนี้เพราะว่าช่วง 2 ปีที่ผ่านมาเป็นการเริ่มต้นของวงจรการพัฒนาเศรษฐกิจ วงจรใหม่ โดยที่เศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น และเป็นเศรษฐกิจที่การเจริญเติบโตหรือการขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นเป็นปกติมากกว่าเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษ

3.2 ความเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน

การเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้ของครัวเรือนไทยตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในส่วนก่อน แสดงให้เห็นว่าครอบครัวไทยส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาถึงแม้ว่าระดับผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นจะแตกต่างกันไปบ้างก็ตามอัตราการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริงอาจจะไม่สูงนักในระยะแรกๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับครอบครัวชนบท แต่การเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของรายได้ดังกล่าวย่อมส่งผลในทางบวกให้แก่การช่วยลดภาวะความยากจนในประเทศได้

ตั้งแต่ปี 1974 เป็นต้นมาได้มีการศึกษาเกี่ยวกับภาวะความยากจนในประเทศไทยหลายครั้ง วิธีการที่นักวิชาการใช้กำหนดหรือหาเส้นแห่งความยากจน (poverty line) โดยทั่วไปมีอยู่ 2 วิธี ด้วยกันคือ (1) วิธีหาจุดสมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่ายในการบริโภคของประชาชนหรือครัวเรือนแล้วใช้จุดสมดุลดังกล่าวเป็นจุดสิ้นสุดของภาวะความยากจน และให้กำหนดจุดที่ต่ำกว่านี้อีกอย่างน้อย 1 จุด ที่จะถือว่าเป็นความยากจนต่ำสุดซึ่งโดยปกติมักจะใช้สัดส่วนของรายได้สมดุลที่ครอบครัวหรือบุคคลจะใช้ซื้อหาอาหารมารับประทาน, (2) วิธีหาความจำเป็นขั้นพื้นฐานทางด้านอาหารว่าคนไทยจะต้องได้สารอาหารและพลังงานในระดับเท่าใดจึงจะพอเพียงต่อการดำรงชีวิตอยู่แล้วจึงแปลงค่าสารอาหารดังกล่าวออกมาเป็นรูปอาหารที่คนไทยโดยปกติบริโภคกันแล้วจึงคำนวณค่าใช้จ่ายออกมาเป็นตัวเงิน จากนั้นจึงบวกค่าใช้จ่ายขั้นต่ำอื่นๆ ที่นอกเหนือจากอาหาร (ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค) ซึ่งโดยปกติจะใช้สัดส่วนดังกล่าวของกลุ่มครอบครัวที่ฐานะด้อยที่สุดในสังคมเป็นเกณฑ์ ผลที่ได้คือระดับรายได้ขั้นต่ำที่บุคคลหรือครัวเรือนจะพึงมีเพื่อให้หลุดพ้นจากภาวะความยากจน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือใครก็ตามที่รายได้ต่ำกว่ารายได้ที่กำหนดไว้นี้ก็จะถือได้ว่าเป็นคนจน

วิธีที่มีผู้ใช้อย่างกว้างขวางและเป็นที่นิยมมาจนถึงทุกวันนี้คือวิธีที่สอง เหตุผลที่สำคัญของความนิยมก็คือว่าวิธีแรกนั้น ข้อมูลที่จะนำมาใช้คำนวณเส้นแห่งความยากจนจะเปลี่ยนไปทุกครั้งที่มีการสำรวจภาวะสังคมและเศรษฐกิจ หรือการมีรายได้และการใช้จ่ายของครอบครัวไทย ทำให้เส้นที่คำนวณเปลี่ยนแปลงขึ้นๆ ลงๆ อยู่ตลอดเวลา ส่วนวิธีที่สองนั้น เมื่อคำนวณเส้นความยากจนได้แล้วก็จะใช้เส้นนี้ไปตลอดเพียงแต่ปรับอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปีที่ใช้เท่านั้นเอง จึงมีความสะดวกกว่า แต่วิธีที่สองนี้ก็ต้องเผชิญกับปัญหาที่ว่าหากเส้นความยากจนที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อนี้ใช้นานเกินไป ก็จะไม่

สามารถสะท้อนถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปได้ อาทิเช่น โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป รูปร่างลักษณะและความจำเป็นด้านสารอาหารที่จะต้องเปลี่ยนไป และบริโภคนิสัยที่เปลี่ยนไป เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงควรจะมีการพิจารณาคำนวณเส้นความยากจนขึ้นใหม่ทุกๆ ระยะเวลาอันสมควรเช่น ทุกๆ 10 ปี เป็นต้น

เนื่องจากวิธีการวัดเส้นความยากจนมีหลายวิธีตามที่ได้กล่าวถึงแล้ว และวิธีการศึกษาก็มีความหลากหลายเพราะผู้ศึกษาอาจจะใช้หน่วยวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน (เช่นใช้บุคคลหรือครอบครัวเป็นหน่วยวิเคราะห์) ใช้ความหมายของคำว่า "รายได้" ไม่เหมือนกันหรือช่วงเวลาศึกษาต่างๆ กัน จึงทำให้การคำนวณภาวะความยากจนในประเทศไทยเท่าที่ได้มีการศึกษามายังไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือสามารถเปรียบเทียบกันได้ เท่าที่ผู้เขียนได้พยายามรวบรวมผลงานที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่ การศึกษาภาวะความยากจนในประเทศอาจแบ่งได้เป็น 4 อนุกรมด้วยกัน

(1) ภาวะความยากจนอนุกรมที่ 1

การศึกษาภาวะความยากจนในอนุกรมนี้ครอบคลุมช่วงแรกสุดที่มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 1962/63 ถึง 1981 ภาวะความยากจนของปี 1962/63 คำนวณขึ้นโดยใช้วิธีหาความสมดุลของระบบแบบแผนการบริโภคของครัวเรือน (M-C Technique) ส่วนภาวะความยากจนตั้งแต่ปี 1968/69 เป็นต้นไป คำนวณโดยใช้วิธีหาความจำเป็นและความเพียงพอทางด้านอาหารก่อน (T-WB Technique)[3] และปรับด้วยระดับราคาหรืออัตราเงินเฟ้อนอกจากนี้ก็มีการปรับเกี่ยวกับความหมายของเมืองและชนบท และความหมายของคำว่า ครัวเรือนที่เปลี่ยนไปจากการสำรวจหนึ่งไปอีกการสำรวจหนึ่ง ภาวะความยากจนที่ได้ปรับแล้วของปี 1962/63 ถึงปี 1981 ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 3.3

จากตารางนี้จะเห็นได้ว่า ภาวะความยากจนของประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงมากในปี 1962/63 กล่าวคือสูงถึงร้อยละ 57 ของครอบครัวทั้งหมดทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็นร้อยละ 61 สำหรับครอบครัวในเขตชนบท และร้อยละ 38 สำหรับครอบครัวในเขตเมือง การที่รายได้ของครอบครัวในปีดังกล่าวหมายถึงรายได้ที่เป็นตัวเงินเท่านั้น เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ระดับความยากจนสูงมากถึงระดับนี้ อย่างไรก็ตาม ความยากจนได้เริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงเวลาต่อมา คือลดลงเหลือร้อยละ 42 (ตัวเลขปรับแล้ว) ในปี 1968/69, ร้อยละ 33 ในปี 1975/76 และร้อยละ 31.3 (ตัวเลขปรับแล้ว) ในปี 1981 การลดลงอย่างต่อเนื่องของภาวะความยากจนตั้งแต่ปี 1962/63 เป็นต้นมาเป็น

---

[3] ที่เรียกว่า M-C Technique เพราะวิธีนี้ผู้ที่นำมาใช้เป็นครั้งแรกคือ เมธี ครองแก้ว และ จินตนา เชิญศิริ (2518) ส่วนวิธีที่สองที่เรียกว่า T-WB Technique นั้น เนื่องจากผู้ที่นำมาใช้พร้อมๆ กันเป็นครั้งแรกคือ คณะผู้ศึกษาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งมี ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นหัวหน้าคณะ (ไตรรงค์ และคณะฯ 2518) และธนาคารโลก (World Bank 1980)

ภาพที่เห็นได้ชัดเจน ถึงแม้ว่าในบางภาคเช่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความยากจนยังอยู่ในระดับสูงอยู่ก็ตามยกตัวอย่าง เช่นในปี 1975/76 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจนอยู่ร้อยละ 48 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของภาคนั้น ในขณะที่คนจนในกรุงเทพฯ มีเพียงร้อยละ 12 แต่ถึงแม้จะสูงถึงร้อยละ 48 แต่ก็ยังดีกว่าร้อยละ 74 เมื่อปี 1962/63

(2) ภาวะความยากจนอนุกรมที่ 2

การศึกษาของสุกัญญา หุตะเสรณี และสมชัย จิตรสุชน (Suganya and Somchai 1988) เป็นการศึกษาภาวะความยากจนอนุกรมที่ 2 ที่เราสามารถนำมาอ้างอิงได้โดยครอบคลุมช่วงเวลา 1975/76 ถึง 1986 เมธี ครองแก้ว และคณะ (Medhi et al. 1992) ได้ขยายการศึกษาต่อไปอีกหนึ่งช่วงเวลาคือให้คลุมถึงปี 1988 เนื่องจากข้อมูลและคำจำกัดความของตัวแปรต่างๆ การศึกษาในปี 1988 นี้เหมือนกับการศึกษาของสุกัญญา และสมชัย เราจึงได้นำมาต่อเข้าด้วยกันเป็นอนุกรมเดียวกันและแสดงผลไว้แล้วในตารางที่ 3.4

จากตารางที่ 3.4 จะเห็นได้ว่า การลดลงอย่างต่อเนื่องของภาวะความยากจนตั้งแต่ปี 1962/63 เป็นต้นมาถูกขัดจังหวะในปี 1986 เมื่อระดับความยากจนทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23 ในปี 1981 เป็นร้อยละ 29.5 ในปี 1986 ก่อนที่จะลดลงเหลือร้อยละ 21.2 ในปี1988 ซึ่งเป็นลักษณะของความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับแนวโน้มตามปกติมากกว่าเราได้กล่าวถึงแต่ต้นแล้วว่าภาวะความยากจนในปี 1986 เป็นภาวะที่ผิดปกติ เพราะฉะนั้นจึงเป็นการเหมาะสมกว่าที่เราจะไม่นำเอาภาวะของปี 1986 มารวมอยู่ในอนุกรมการศึกษาภาวะยากจนในอนุกรมที่ 2 นี้ด้วย[4] เมื่อเราได้แยกเอาผลการศึกษาของปี 1986 ออกไปแล้ว ก็จะเห็นว่าแนวโน้มภาวะความยากจนมีลักษณะที่ลดลงอย่างต่อเนื่องอยู่ต่อไป แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการลดลงของภาวะความยากจนในช่วง 1981 ถึง 1988 เริ่มมีอัตราการลดที่ช้าลงอย่างเห็นได้ชัด

ระหว่างปี 1975/76 ถึงปี 1988 (แต่ไม่นับปี 1986) ระดับความยากจนทั่วประเทศลดลงจากร้อยละ 30 เหลือร้อยละ 21.2 หรืออัตราการลดลงประมาณร้อยละ 30 ความยากจนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีน้อยอยู่แล้วในระดับร้อยละ 6.9 เมื่อปี 1975/76 ได้ลดต่อไปอีกจนถึงร้อยละ 27 ในปี 1988 นี้เป็นการบ่งชี้อีกลักษณะหนึ่งของความเจริญก้าวหน้าของกรุงเทพมหานครเมื่อเทียบกับ

---

[4] การทำเช่นนี้อาจจะขัดกับวิธีการของนักวิเคราะห์ภาวะความยากจนของไทยหลายคนอาทิ สุกัญญา และสมชัย หรือฉลองภพ (Chalongphob 1989) หรือ Ikemoto (1992) ซึ่งรับสภาพของปี 1986 อย่างเต็มที่ แต่การรวมเอาปี 1986 เข้าไว้ด้วยน่าจะสร้างความบิดเบือนและทำให้ความเข้าใจไขว้เขวมากกว่า

ส่วนอื่นๆ ของประเทศ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 1988 ประชากรร้อยละ 36.8 ยังคงมีรายได้ต่ำกว่าระดับความยากจน ซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในประเทศไทย ในภาคกลางสภาวะความยากจนแสดงความแตกต่างจากภาคอื่นๆ กล่าวคือในขณะที่ความยากจนในภาคอื่นๆ ลดลง ระหว่างช่วงเวลา 1975/76 ถึง 1988 ความยากจนของประชาชนในชนบทภาคกลางกลับเพิ่มมากขึ้น คือเพิ่มจากร้อยละ 14.3 ในปี 1975/76 เป็นร้อยละ 15.0 ในปี 1988 เหตุผลของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจจะมาจากการที่การพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณกรุงเทพ มหานคร และปริมณฑลได้เป็นแรงดึงเอาครอบครัวในชนบทภาคกลางอพยพเข้าไปทำงานในเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว และได้ทิ้งให้ครอบครัวที่ยากจนที่ไม่อาจอพยพออกจากหมู่บ้านได้ให้อยู่ในที่เดิม

(3) ภาวะความยากจนอนุกรมที่ 3

สำหรับการศึกษาภาวะความยากจนในอนุกรมที่ 3 นี้มีลักษณะแตกต่างที่สำคัญจากการศึกษาความยากจนอนุกรมที่ 2 ตรงที่ว่าในอนุกรมใหม่นี้ เขตสุขาภิบาลจะถูกกำหนดให้เป็นเขตเมืองแทนที่จะเป็นเขตชนบทเหมือนกับการสำรวจสภาวะสังคมและเศรษฐกิจในครั้งก่อนๆ การกำหนดความยากจนในเขตสุขาภิบาลในอนุกรมที่ 3 นี้ จึงต้องใช้เส้นความยากจนในเมืองซึ่งจะทำให้จำนวนคนจนเพิ่มขึ้นเพราะระดับรายได้ที่จะพ้นจากความเป็นคนจนในเขตเมืองนั้นสูงกว่าในเขตชนบท อันที่จริงแล้ว การใช้เส้นความยากจนในเขตเมืองกับสุขาภิบาลนั้นอาจจะทำให้ได้จำนวนคนจนสูงกว่าที่ควรจะเป็น และเส้นความยากจนที่เหมาะสมสำหรับสุขาภิบาล น่าจะอยู่ระหว่างเส้นความยากจน ของชนบทกับเส้นความยากจนของเมือง แต่ถึงจะใช้เส้นความยากจนของเมืองเสียแต่ตอนนี้ก็ไม่ถึงกับต้องเป็นห่วงเท่าใดนักเพราะสุขาภิบาลในปัจจุบันได้มีลักษณะเป็นเมืองมากขึ้นทุกทีแล้ว

ด้วยสาเหตุดังกล่าวข้างต้น เมื่อกำหนดให้เขตสุขาภิบาลเป็นเขตเมือง ระดับความยากจนทั่วประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นกล่าวคือ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 21.2 เป็นร้อยละ 22.8 ในปี 1988 ที่น่าสนใจกว่านี้คือ ระดับความยากจนทั่วประเทศได้ลดลงจากร้อยละ 22.8 ในปี 1988 เหลือเพียงร้อยละ 18.6 ในปี 1990 และร้อยละ 13.7 ในปี 1992 เมื่อคำนวณอัตราการลดแล้วก็จะพบว่าในช่วง 4 ปี ตั้งแต่ปี 1988 ถึง 1992 ระดับความยากจนโดยเฉลี่ยทั้งประเทศลดลงถึงร้อยละ 39.9 หรือลดลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 13.6 ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการลดของระดับความยากจนในประเทศไทยที่เร็วมาก แสดงถึงประโยชน์ที่ประชาชนคนไทยได้รับจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น ประโยชน์ของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจนี้กระจายไปตามภาคและพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ แต่อาจจะในขนาดหรือสัดส่วนที่แตกต่างกัน อาทิเช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ระดับความยากจนลดลงจากร้อยละ 4.1 ในปี 1988 เหลือเพียงร้อยละ 2.3 ในปี 1990 และร้อยละ 1.2 ในปี 1992 ถ้าจะโยงการลดลงของระดับความยากจนในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเข้ากับการขยายตัวทาง

อุตสาหกรรมในเขตพื้นที่นี้ก็จะเห็นว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตนี้ได้เพิ่มรายได้ให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณนี้อย่างเห็นได้ชัด

(4) ภาวะความยากจนอนุกรมที่ 4

จนถึงจุดนี้เราได้ยอมรับเส้นความยากจนซึ่งคำนวณขึ้นตามวิธี T-WB Technique ว่าเป็นเส้นความยากจนเป็นทางการ ไม่มีวิธีอื่นอีกที่นำมาเปรียบเทียบได้ การยอมรับเส้นความยากจนดังกล่าว และการปรับด้วยดัชนีราคาของแต่ละปีเป็นวิธีที่ยอมรับได้ถ้าหากว่าไม่มีความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของประชากร แบบแผนการบริโภคอาหาร และสินค้าอื่นที่ไม่ใช่อาหารของประชาชนหรือครัวเรือน และความเปลี่ยนแปลงในความจำเป็นด้านสารอาหารสำหรับคนไทยในเวลาที่เปลี่ยนไป เส้นความยากจนที่คำนวณขึ้นโดยธนาคารโลกและนำมาใช้กับข้อมูลของปี 1975/76 เป็นครั้งแรกนั้น ที่จริงแล้วใช้ลักษณะการบริโภคและข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างประชากรของปี 1970 ซึ่งเมื่อนับถึงปัจจุบันคือปี 1995 เวลาได้ผ่านไปแล้วถึง 25 ปี ด้วยเหตุนี้น่าจะจำเป็นที่จะคำนวณเส้นความยากจนขึ้นมาใหม่โดยใช้ข้อมูลชุดใหม่ที่ทันสมัย และตรงกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนไทยในปัจจุบันมากขึ้น

ตามแนวความคิดที่ว่านี้ ผู้เขียนจึงได้คำนวณเส้นความยากจนเส้นใหญ่ขึ้นมา 2 เส้น เส้นหนึ่งสำหรับความยากจนในเมือง และอีกเส้นหนึ่งสำหรับความยากจนในชนบท (ดู Medhi et al. 1992 และ Medhi 1994) เมื่อใช้เส้นความยากจนสองเส้นใหม่นี้กับข้อมูลของปี 1988 และ 1990 เราก็จะได้ภาวะหรือระดับความยากจนของไทยตามภาคต่างๆ ชุดใหม่ ดังที่แสดงไว้แล้วในช่วงสุดท้ายของตารางที่ 3.4 จะเห็นได้ว่าเมื่อใช้เส้นความยากจนเส้นใหม่แล้ว ระดับความยากจนก็จะสูงขึ้นจากร้อยละ 22.8 เป็นร้อยละ 48.8 ในปี 1988 และจากร้อยละ 18.6 เป็นร้อยละ 43.2 ในปี 1990 ขอให้พิจารณาดูเฉพาะปี 1988 ก่อน เมื่อเราได้ใช้เส้นความยากจนเส้นใหม่ในปีนั้นรายได้ระดับยากจนจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 67.3 สำหรับความยากจนในชนบทและร้อยละ 68.5 สำหรับความยากจนในเมือง แต่เมื่อ คำนวณระดับความยากจนแล้วจะพบว่าทั่วประเทศจะเพิ่มขึ้น ถึงกว่าร้อยละ 114 แสดงว่าประชาชนจำนวนมากจะกระจุกตัวอยู่ในระดับรายได้บริเวณที่เป็นรายได้ระดับยากจน ครั้นเมื่อเส้นความยากจนถูกปรับให้สูงขึ้นประชาชนจำนวนมากเหล่านี้ก็จะตกอยู่ในฐานะยากจนทันทีเป็นเหตุให้ระดับความยากจนเพิ่มขึ้นถึงกว่า 1 เท่าตัว

หลายคนอาจจะวิจารณ์ว่าเส้นความยากจนเส้นใหม่ที่นำมาใช้นี้สูงเกินไปซึ่งอาจจะมีความจริงอยู่บ้าง[5] แต่เมื่อพิจารณาจากเส้นความยากจนที่ใช้อยู่ในประเทศอื่นๆ เช่น เส้นความยากจน

[5] ผู้เขียนกำลังพยายามปรับปรุงการคำนวณเส้นความยากจนใหม่นี้อยู่โดยคำนึงถึงข้อวิจารณ์ต่างๆ ต่อการคำนวณเส้นความยากจนดังกล่าว

ที่ธนาคารโลกคำนวณขึ้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับเส้นความยากจนเส้นใหม่ที่ผู้เขียนได้คำนวณขึ้น ถึงแม้ว่าผู้ใช้ไม่อยากจะใช้เส้นความยากจนเส้นใหม่แทนเส้นเก่าโดยทันทีทันใด อย่างน้อยควรได้มีการเปรียบเทียบผลการคำนวณที่ได้รับจากทั้งเส้นเก่าและเส้นใหม่พร้อมๆ กัน อย่างน้อยที่สุดการทดลองใช้เส้นความยากจนเส้นใหม่ก็ชี้ให้เห็นว่าภาวะความยากจนในประเทศไทยยังอยู่ในระดับสูงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ซึ่งมีระดับความยากจนถึงร้อยละ 55.7 ในปี 1988 และร้อยละ 49.3 ในปี 1990 ความยากจนในระดับนี้หากเป็นความจริงยังถือว่าเป็นความยากจนในระดับที่น่าวิตกอยู่

3.5 ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของคนจน การขาดแคลนรายได้และช่องว่างแห่งความจน (poverty gap)

เมื่อแยกประชากรหรือครัวเรือนที่ยากจนออกจากประชากรหรือครัวเรือนที่ไม่ยากจน แล้วศึกษาถึงลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของครัวเรือนทั้งสอง เราอาจจะเห็นภาพอะไรบางอย่างเกี่ยวกับสถานะโดยเปรียบเทียบของบุคคลหรือครัวเรือนทั้งสองพอที่จะนำไปสรุปได้ว่าอะไรคือสาเหตุหรือตัวกำหนดความยากจนดังกล่าว จากตารางที่ 3.5 ซึ่งแสดงถึงลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของครัวเรือนผู้ยากจนจะเห็นได้ว่าในปี 1990 กว่าร้อยละ 71 ของประชากรผู้ยากจนจะมีหัวหน้าครอบครัวที่เป็นเกษตรกร สัดส่วนนี้ถึงแม้ว่าจะลดลงในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมาจนทำให้ดูเหมือนว่าเกษตรกรเป็นคนจนน้อยลงตามลำดับแต่ตัวเลขไปโป่งที่สัดส่วนของผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน (inactive) เลยทำให้เราไม่แน่ใจว่า การมีผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงานแต่เป็นผู้ที่ยากจน เป็นลักษณะใหม่อีกลักษณะหนึ่งของความยากจนในประเทศไทย หรือเปล่า ในปี 1992 สัดส่วนของคนจนที่เป็นเกษตรกรในบรรดาคนจนทั้งหมดเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 75.6 กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคนจนในประเทศไทย 3 ใน 4 จะเป็นเกษตรกร ในทางกลับกันขอให้สังเกตว่ากรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานมีสัดส่วนผู้ที่ยากจนน้อยลงโดยลำดับ กล่าวคือในปี 1988 สัดส่วนของกรรมกรผู้ยากจนในบรรดาผู้ยากจนทั้งหมด มีอยู่ร้อยละ 11.6 และได้ลดลงเหลือร้อยละ 7.1 ในปี 1990 ร้อยละ 5.0 ในปี 1992 ดูเหมือนว่าการรับจ้างโดยใช้แรงงานให้ผลตอบแทนดีกว่าการทำการเกษตรเพราะสถานะโดยเปรียบเทียบของผู้ใช้แรงงานดีขึ้นเรื่อยๆ

เมื่อแบ่งคนจนออกตามพื้นที่เมืองและชนบทแล้วจะพบว่า ความยากจนยังคงเป็นลักษณะประจำพื้นที่ของชนบทอยู่กล่าวคือคนจนร้อยละ 84.2 อาศัยอยู่ในพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลในปี 1992 ส่วนคนจนในเขตเทศบาลได้ลดสัดส่วนลงไปอีกจากร้อยละ 5.9 ในปี 1990 เหลือร้อยละ 3.8 ในปี 1992 คนจนในเขตสุขาภิบาลยังมีสัดส่วนค่อนข้างสูง ทั้งนี้เหตุผลประการหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าการใช้เส้นความยากจนในเมืองไปเป็นดัชนีวัดคนจนในเขตสุขาภิบาลอาจจะทำให้ได้ตัวเลขสูงกว่าที่ควรจะเป็น ส่วนเพศของหัวหน้าครอบครัวที่ยากจนนั้น ถึงแม้ว่าครอบครัวที่ยากจนส่วนใหญ่จะมี

หัวหน้าครอบครัวเป็นชาย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เพศของหัวหน้าครอบครัวเป็นตัวกำหนดภาวะความยากจนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างคงที่ ในช่วงเวลาต่างๆ กัน

สำหรับอายุของหัวหน้าครอบครัวที่ยากจนนั้น ข้อมูลการสำรวจ 3 ครั้งที่ผ่านมาพบว่าครอบครัวยากจนที่หัวหน้าครอบครัวมีอายุตั้งแต่ 60 ขึ้นไป ได้เพิ่มสัดส่วนมากขึ้นเรื่อยๆ ยกตัวอย่างเช่นในปี 1988 ร้อยละ 19.7 ของครอบครัวที่ยากจนทั้งหมดมีหัวหน้าครอบครัวที่มีอายุ 60 ขึ้นไป สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.8 ในปี 1990 และร้อยละ 24.0 ในปี 1992 ในทางกลับกันหัวหน้าครอบครัวยากจนที่มีอายุอยู่ในช่วง 30-39 ปี ซึ่งเป็นช่วงตั้งเนื้อตั้งตัวของคนส่วนใหญ่ เริ่มมีสัดส่วนที่ยากจนลดลง แสดงว่าโอกาสเปิดมากขึ้นในสังคมไทยในปัจจุบันที่จะทำให้คนขวนขวายหารายได้เพื่อให้ตนเองพ้นจากสภาวะความยากจนได้ ส่วนการศึกษานั้นมีความเปลี่ยนแปลงน้อยมากในระดับล่าง กล่าวคือ คนจนประมาณร้อยละ 80 ขึ้นไป มีการศึกษาแค่ระดับประถมศึกษาและสัดส่วนนี้ค่อนข้างจะคงที่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปนี้เป็นคนจนมีสัดส่วนต่ำมาก กล่าวคือในปี 1992 หัวหน้าครอบครัวยากจนผู้มีการศึกษาระดับมัธยมมีเพียงร้อยละ 2.1 ของคนจนทั้งหมด และเมื่อมีการศึกษาสูงไปกว่านั้นโอกาสที่จะเป็นคนจนก็น้อยมากจนไม่มีเลย

นอกจากจะเปรียบเทียบระหว่างคนที่ยากจนด้วยกันเองแล้วการเปรียบเทียบลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจระหว่างคนจนกับคนที่ไม่จน (ตามความหมายของเรา) ก็อาจจะช่วยทำให้เราเข้าใจลักษณะของภาวะหรือสาเหตุของความยากจนได้ดีขึ้น ตารางที่ 3.6 เป็นตารางที่แสดงถึงลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจที่สำคัญของผู้ที่ไม่ยากจน จะสังเกตเห็นว่า เกษตรกรที่ไม่ยากจนนั้นก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีเป็นสัดส่วนสูงสุดของคนทุกสาขาอาชีพด้วย อาทิเช่น ในปี 1992 ผู้ที่ไม่ยากจนร้อยละ 44.6 เป็นเกษตรกร สัดส่วนนี้ลดลงเรื่อยๆ แสดงว่าความสำคัญของอาชีพอื่นที่ทำแล้วไม่จนมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพรับจ้างไม่ว่าจะรับจ้างแรงงาน หรืองานวิชาชีพอื่นๆ ส่วนอายุนั้นไม่มีแนวโน้มชัดเจนนอกจากอายุของหัวหน้าครอบครัวที่ไม่ยากจนที่มีอายุ 60 ขึ้นไป เริ่มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจจะมองได้ว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอายุซึ่งนับว่าจะเห็นผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่เมื่อเทียบกับผู้สูงอายุที่เป็นคนจนแล้วจะเห็นได้ว่าคนกลุ่มหลังนี้เพิ่มขึ้นเร็วกว่ามาก

สำหรับการศึกษานั้น คนที่ไม่จนส่วนใหญ่ก็ยังมีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา แต่สัดส่วนนี้ต่ำกว่าสัดส่วนเดียวกันของคนจน นอกจากนี้ผู้ที่มีการศึกษาสูงๆ จะอยู่ในกลุ่มที่ไม่ยากจนนี้มากกว่ากลุ่มที่ยากจน

นอกจากการฉายภาพภาวะความยากจนโดยทั่วไปโดยดูจากสัดส่วนของคนจนต่อประชากรทั้งหมดในแต่ละพื้นที่ในแต่ละภาคแล้ว เรายังอาจวิเคราะห์ภาวะความยากจนในประเทศไทยโดยการคำนวณสัดส่วนช่องว่างแห่งรายได้ (income gap ratio หรือ I) และช่องว่างแห่งความยากจน (poverty gap ratio หรือ PG) I นั้นใช้วัดขนาดหรือสัดส่วนรายได้ของคนจนที่ยังขาดอยู่ทำให้ยังตกอยู่ในความยากจน ส่วน PG นั้นใช้วัดขนาดหรือสัดส่วนของทรัพยากรหรืองบประมาณ หรือรายได้ที่จะต้องใช้หากจะดึงหรือฉุดให้ผู้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนให้พ้นจากภาวะความยากจนดังกล่าว สัดส่วนทั้งสองนี้ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ภาวะความยากจนในปี 1988 ถึง 1992 และผลได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 3.7[6]

จากตารางนี้จะเห็นว่าในขณะที่สัดส่วนผู้ที่ยากจนลดลงโดยลำดับ ดัชนี I กลับเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หมายความว่าช่องว่างของรายได้ที่ขาดหายไปที่จะทำให้คนที่ยังจนอยู่พ้นจากสภาพความยากจนนั้นมีขนาดกว้างยิ่งขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนที่ยังจนอยู่ในปัจจุบันมีความลำบากมากขึ้นที่จะทำให้ตนเองพ้นจากความยากจน ในภาคชนบททั้งหมด ดัชนี I เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.9 ในปี 1988 เป็นร้อยละ 33.4 ในปี 1990 และร้อยละ 34.5 ในปี 1992 ในภาคเมือง ดัชนี I เพิ่มจากร้อยละ 30.2 ในปี 1988 เป็นร้อยละ 45.4 ในปี 1990 และลดลงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 44.6 ในปี 1992 ถ้าเทียบเฉพาะขนาดของดัชนี I นี้แล้วจะเห็นว่า คนจนในเมืองน่าจะประสบกับความลำบากในการทำให้หลุดพ้นจากความยากจนมากกว่า (เพราะช่องว่ารายได้ที่ขาดไปสูงกว่า) แต่ถึงจะอย่างไรก็ตาม คนจนที่ยังเหลืออยู่ในปัจจุบันล้วนแล้วแต่เป็นคนจนประเภท "ดักดาน"(hardcore) หรือ "เรื้อรัง" (chronic) แทบทั้งสิ้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะช่วยตัวเองไม่ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ดัชนี PG ซึ่งใช้วัดความต้องการทรัพยากรหรืองบประมาณที่จะช่วยให้ผู้ที่ยากจนหลุดพ้นจากความจนได้นั้น แสดงถึงสถานการณ์ที่ดีขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือในปี 1988 หากรัฐบาลต้องการช่วยคนในชนบทให้พ้นจากสภาพความยากจนทั้งหมดจะต้องใช้งบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8 ของรายได้ของประเทศทั้งหมด สัดส่วนทรัพยากรที่จำเป็นนี้ลดลงเหลือร้อยละ 6.9 ในปี 1990 และร้อยละ 5.4 ในปี 1992 เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า การที่สัดส่วนคนยากจนโดยทั่วไปลดลงอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทำให้เหลือคนที่ยังยากจนอยู่ไม่มาก ดังนั้นถึงแม้ช่องว่างของรายได้ที่จะทำให้ผู้นั้นพ้นความยากจนจะขยายมากขึ้น แต่จำนวนผู้ต้องการความช่วยเหลือลดลงเร็วกว่า จึงทำให้ความต้องการทรัพยากรหรืองบประมาณเพื่อแก้ไขภาวะความยากจนลดน้อยลงไปด้วย ดังนั้นเมื่อ

---

[6] ดัชนี I หรืออัตราส่วนช่องว่างรายได้ (income gap ratio) มีค่าเท่ากับ [(z-y*) /z] โดย z คือเส้นความยากจน y* คือระดับรายได้โดยเฉลี่ยของคนจน ส่วนดัชนี PG หรือ อัตราส่วนช่องว่างความยากจน (poverty gap ration) มีค่าเท่ากับ IH โดยที่ I คือดัชนี I ที่กล่าวถึงแล้ว H คือสัดส่วนของประชากรที่จัดว่ายากจนต่อประชากรทั้งหมด (Head-count ratio)

ฐานะทางการคลังของรัฐบาลดีขึ้น ความสามารถของรัฐบาลในการช่วยเหลือคนยากจนในอนาคตก็น่าจะดีขึ้นด้วย

4. ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้

ในส่วนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจนั้นส่งผลให้ภาวะความยากจนโดยเฉลี่ยลดลงอย่างต่อเนื่อง ภายใต้สภาพเช่นว่านี้อะไรเกิดขึ้นกับการกระจายรายได้ของครอบครัวหรือประชากรไทย? ความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่พึงปรารถนาอันเนื่องมาจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจคือ การลดลงของสัดส่วนคนจนพร้อมๆ กับการลดลงของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ด้วย สภาพเช่นว่านี้ได้เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทยหรือไม่? อย่างไร?

เป็นที่น่าเสียใจที่สภาพเช่นว่านี้ ไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครั้งแล้วครั้งเล่าได้แสดงให้เห็นว่าการกระจายรายได้ของครัวเรือนและประชากรไทยมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นในขณะที่เศรษฐกิจขยายตัวไปเรื่อยๆ และรายได้โดยเฉลี่ยของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ตารางที่ 4.1 ซึ่งแสดงถึงการกระจายรายได้ของประชากรไทยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มที่มีขนาดกัน (quintile) ตั้งแต่ปี 1962/63 ถึงปี 1992 ได้แบ่งผลการค้นพบหรือการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นผลการศึกษาที่คลุมช่วงระหว่าง ปี 1962/63 ถึงปี 1971/73[7] และอีกส่วนหนึ่งครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ปี 1975/76 ถึงปี 1992

สำหรับผลการศึกษาในส่วนแรกนั้น เป็นการศึกษาลักษณะการกระจายรายได้เฉพาะรายได้ที่เป็นตัวเงินในช่วงปี 1962/63 ถึง 1971/73 ลักษณะแนวโน้มของการกระจายรายได้ในช่วงเวลาดังกล่าวที่เห็นได้ชัดเจนคือฐานะโดยเปรียบเทียบของกลุ่มที่ยากจนที่สุดกลุ่มแรก (Quintile 1) นั้นเลวลงเรื่อยๆ ในขณะที่ฐานะโดยเปรียบเทียบของกลุ่มที่ฐานะดีที่สุดกลุ่มที่ 5 (Quintile 5) จะดีขึ้นเรื่อยๆ ดัชนีที่ใช้วัดการกระจายรายได้ที่เป็นที่นิยมกันโดยทั่วไปคือดัชนีสัมประสิทธิ์ จินี (Gini Coefficients) ได้วัดค่าการกระจายรายได้ของไทยสำหรับปี 1962/63, 1968/69 และ 1971/73 เท่ากับ 0.563, 0.555 และ 0.605 ตามลำดับ ผู้ที่คุ้นเคยกับการวัดการกระจายรายได้จะรู้สึกว่าความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ใน

---

[7] โดยปกติข้อมูลปี 1971/73 มักจะไม่ถูกนำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับข้อมูลปีอื่นๆ ทั้งนี้เพราะว่าข้อมูลในปีดังกล่าวมิได้สิ้นสุดใน 1 ปี หากแต่คาบเกี่ยวเวลาต่อเนื่องกันถึง 3 ปี จึงทำให้เกิดความลักลั่น หากนำเอามาใช้เพื่อเป็นตัวแทนของปีใดปีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าจะใช้เปรียบเทียบสัดส่วนการมีรายได้โดยเปรียบเทียบเป็นกลุ่มละเท่าๆ กัน อาจจะทำได้

ระดับนี้ค่อนข้างสูง แต่สาเหตุหนึ่งที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะการวัดการกระจายรายได้ในปีดังกล่าวใช้รายได้ที่เป็นตัวเงินเป็นหลัก [8]

ตั้งแต่ปี 1975/76 เป็นต้นไป การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย เริ่มใช้ความหมายของคำว่า "รายได้" ที่เป็นมาตรฐาน กล่าวคือ จะรวมเอารายได้ที่เป็นตัวเงินกับรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงินรวมทั้งรายได้ประเภทเงินโอนหรือรายได้ที่ได้เป็นครั้งคราวเอาไว้รวมกันหมด นับว่ามีความครบถ้วนเป็นที่ยอมรับได้โดยทั่วไป และสามารถเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาต่างๆ กันได้ ลักษณะการกระจายรายได้ตั้งแต่ปี 1975/76 เป็นต้นมาไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงเวลาเกือบสิบปีก่อนที่ได้เริ่มมีการสำรวจรวบรวมข้อมูลขึ้นมา กล่าวคือมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อประเทศได้พัฒนาให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ถ้าหากจะไม่นับข้อมูลของปี 1986 เราจะพบว่าการเพิ่มขึ้นของสัมประสิทธิ์จินี (หรือความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มสูงขึ้น) มีอัตราเร่งที่สูงเป็นพิเศษในช่วง4 ปี ระหว่าง 1988 ถึง 1992 เช่นระหว่างปี 1988 ถึง 1990 ค่าสัมประสิทธิ์จินี ได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2.6 ต่อปี เมื่อเทียบกับอัตราเพิ่มร้อยละ 0.8 ระหว่างปี 1981 ถึง 1988 และร้อยละ 1.0 ระหว่างปี 1975/76 ถึง 1981 ระหว่างปี 1990 ถึง 1992 ค่าสัมประสิทธิ์จินี ได้เพิ่มสูงขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 2.1 ซึ่งก็ยังเพิ่มในอัตราที่สูงอยู่แต่อย่างน้อยอัตราการเพิ่มนี้ก็เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงแต่เราคงไม่สามารถพยากรณ์ได้ว่า อัตราการเพิ่มของความเหลื่อมล้ำนี้ในอนาคตจะเป็นเช่นใด?

ได้เคยมีผู้พยายามพยากรณ์ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายรายได้ของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สามารถเขียนเป็นเส้นให้ดู้ได้เรียกว่าเส้น Kcznets (Kuznets Curve) นั้น จะมีแนวโน้มลดลงจนถึงจุดอิ่มตัวประมาณกลางทศวรรษที่ 1990 แล้วจากนั้นความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของไทยก็จะลดลงเมื่อเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาสูงขึ้นไปเรื่อยๆ แต่การพยากรณ์ดังกล่าวกระทำก่อนปี 1988 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจไทยถึงจุดเปลี่ยนอีกจุดหนึ่งและเราได้เห็นการเพิ่มขึ้นของค่าสัมประสิทธิ์จินี ชนิดที่เราไม่เคยเห็นมาก่อน เพราะฉะนั้น เป็นไปได้ว่าแนวโน้มการลดลงของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้คงจะยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้

ตารางที่ 4.2 และ 4.3 แสดงถึงลักษณะการกระจายรายได้ของปี 1990 และปี 1992 แบ่งตามภาคต่างๆ และในเขตเมืองและชนบท จะสังเกตเห็นว่าถ้าพิจารณาในเขตเมืองหรือในเขตชน

---

[8] การกระจายรายได้ทั่วไปนั้นมีดัชนีอยู่หลายตัวมีใช้วัดได้แต่ดัชนีที่เป็นที่นิยมมากที่สุดคือสัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) ซึ่งจะมีค่าระหว่าง 0 กับ 1 การกระจายรายได้มีค่าสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ 0 จะหมายถึงความเท่าเทียมกันโดยสิ้นเชิง (ทุกคนในสังคมมีรายได้เท่ากันหมด) ส่วนค่าสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ 1 หมายความถึงในสังคมมีคนเดียวเท่านั้นที่มีรายได้นอกนั้นไม่มี เพราะฉะนั้นค่าจินีที่เข้าไปใกล้ 1 เท่าใด ก็หมายถึงความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่นเดียวกัน

บทเป็นเอกเทศ ค่าสัมประสิทธิ์จินี จะต่ำกว่าค่าสัมประสิทธิ์รวมของทั่วประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ค่าจินีของเขตชนบททั้งหมดของประเทศเท่ากับ 0.433 ในปี 1990 และค่าจินีของเขตเมืองทั้งหมดเท่ากับ 0.458 แต่เมื่อรวมสองเขตเข้าด้วยกันแล้วค่าจินีจะเพิ่มขึ้นเป็น 0.504 ปรากฏการณ์เช่นว่านี้เป็นเรื่องปกติ และควรต้องเป็นเช่นนั้น เพราะเมื่อไรก็ตามได้มีการรวมเอารายได้ของคนที่มีฐานะค่อนข้างดี (คนในเขตเมือง) ไปรวมกับรายได้ของคนที่ฐานะค่อนข้างไม่ดี (คนในเขตชนบท) การกระจายรายได้ใหม่ซึ่งเน้นความแตกต่างของรายได้สองส่วนซึ่งนำมาปนกันย่อมจำทำให้ค่าสัมประสิทธิ์จินีเพิ่มขึ้นเป็นธรรมดา ยกเว้นแต่ว่า น้ำหนักของรายได้ในส่วนไหนจะมีส่วนในการดึงให้การกระจายรายได้เอนไปทางนั้นมากกว่า เช่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ค่าจินีของคนในเขตเมืองมีค่าสูงกว่าค่าจินีของคนในชนบทมาก แต่เมื่อรายได้รวมกันเป็นของทั้งภาคแล้ว ค่าจินีกลับมีค่าต่ำกว่าค่าจินีของคนในเมือง ทั้งนี้ก็คงเป็นเพราะว่าประชากรในเขตชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีฐานะค่อนข้างเท่าเทียมกันเป็นส่วนใหญ่ (ค่าจินีในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 1990 มีค่าเพียง 0.400) ถึงแม้ว่าการกระจายรายได้ของคนในเมืองจะสูงถึง 0.505 ในปี 1990 แต่น้ำหนักในส่วนนี้มีน้อย จึงทำให้ค่าจินีของทั้งภาคสูงขึ้นเป็นเพียง 0.443

นอกจากนี้แล้วการที่คนในเมืองจะมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูงกว่าคนในชนบท ก็เป็นปกติหรือเรื่องที่คาดการณ์ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะคนในเมืองมีโอกาสที่จะหารายได้จากหลายแหล่งกว่า และในระดับที่อาจจะแตกต่างกันมากเป็นที่น่าสังเกตว่าค่าสัมประสิทธิ์จินี ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล อยู่ในระดับต่ำกว่าภาคอื่นๆ ทั้งหมด ซึ่งอาจจะฝืนความเข้าใจโดยทั่วไปที่ว่าคนกรุงเทพฯ ส่วนหนึ่งมีฐานะร่ำรวยมากๆ ซึ่งน่าจะทำให้ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวแสดงความเหลื่อมล้ำสูงมากหากคนกลุ่มนี้ต้องเป็นตัวอย่างในการสำรวจ การที่ผลออกมาว่าการกระจายรายได้ของคนกรุงเทพฯ มีความเท่าเทียมกันมากกว่าทุกภาคของประเทศ คงมีเหตุผลที่สามารถนำมาชี้แจงได้เพียงประการเดียวว่า การสำรวจรายได้ของคนกรุงเทพฯ สำรวจได้ต่ำกว่าที่เป็นจริง หรือผู้ที่มีรายได้สูงมากๆ มีตัวแทนที่น้อยเกินไปในตัวอย่างที่ถูกสำรวจ

รูปที่ 4 เป็นรูปที่แสดงถึงการกระจายรายได้โดยเปรียบเทียบของกลุ่ม 5 กลุ่ม ตั้งแต่ปี 1975/76 ถึง 1992 จากรูปนี้จะเห็นว่าฐานะของกลุ่มที่รวยที่สุดจะมีฐานะเด่นชัดกว่าทุกกลุ่มโดยดูจากความสูงของแท่ง ซึ่งแสดงสัดส่วนของรายได้ของคนกลุ่มนี้ต่อรายได้ทั้งหมดของประเทศ นอกจากนี้แล้วจะเห็นว่าความสูงของแท่งแสดงฐานะทางรายได้นี้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในปีต่อๆ มา ส่วนฐานะของกลุ่มที่ยากจนที่สุดกลุ่มแรกนั้นจะมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ ฐานะโดยเปรียบเทียบด้อยมากๆ และยังมีแนวโน้มด้อยฐานะลงอีกด้วยต่างหาก

โดยสรุปแล้วในช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นพิเศษตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมา การกระจายรายได้ของไทยก็เพิ่มความเหลื่อมล้ำอย่างรวดเร็วเป็นพิเศษด้วยเช่นเดียวกันดูเหมือนว่าจะเป็นความจำเป็นที่ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวจะต้องเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะในสภาพดังกล่าว โอกาสที่จะเปิดให้บุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ ได้รับประโยชน์จากผลตอบแทนจากการทำงานหรือการลงทุนจะมีเพิ่มขึ้นมากโอกาสเช่นว่านี้จะมีแตกต่างกันออกไปซึ่งหมายถึงผลตอบแทนจากการใช้โอกาสที่แตกต่างกันออกไปด้วย ด้วยเหตุนี้การกระจายรายได้จึงย่อมจะมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นเป็นธรรมดา โดยปกติหากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจสร้างรายได้ที่เพิ่มขึ้นให้แก่ประชาชนของประเทศโดยทั่วหน้ากันมากบ้างน้อยบ้างตามแต่โอกาสของแต่ละคน ความจำเป็นที่จะต้องมีผู้สนใจมาจัดการกระจายรายได้ใหม่ (เช่นรัฐบาล) ก็อาจจะเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เป็นปัญหาที่ไม่สำคัญในทางตรงกันข้ามปัญหานี้อาจจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากในกรณีที่การพัฒนาประเทศ หรือการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเกิดสะดุดหยุดยั้งลงด้วยสาเหตุต่างๆ ซึ่งเรายังไม่อาจคาดคะเนได้ในขณะนี้ ความเดือดร้อนที่เกิดแก่คนกลุ่มล่างๆ ที่ยังยากจนอยู่และไม่ได้ผลตอบแทนจากการทำงานหรือจากโอกาสต่างๆ เท่าที่ควรจะเป็นเหตุให้รู้สึกถึงความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำทางฐานะหรือทางรายได้มากขึ้น และเมื่อนั้นอาจจะเกิดปฏิกิริยาต่อต้านอย่างรุนแรงในสังคมได้ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้บริหารประเทศไม่ควรจะเสี่ยงให้เกิดขึ้น

5. โอกาสของชาวชนบทโดยผ่านการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท

ในส่วนที่ 2 ของบทความนี้ได้กล่าวถึงทางออกของภาคเกษตร และภาคชนบทของไทยประการหนึ่ง คือการเพิ่มประสิทธิภาพ และผลผลิตทางการเกษตรของตนเอง และการขยายตัวเข้าสู่การเกษตรแผนใหม่ ซึ่งครอบคลุมถึงการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นยังมีทางเลือกอีกทางหนึ่งซึ่งอาจจะช่วยภาคเกษตร และภาคชนบทของไทยได้ นั่นก็คือการส่งเสริมอุตสาหกรรมในชนบทและภูมิภาคและการจ้างงานที่เพิ่มขึนในท้องถิ่น

ในประการแรก การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องถิ่นหรือในชนบทเป็นความเข้าใจที่ว่าการกระจุกตัวของกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการจ้างงานในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลไม่แต่เพียงสร้างความแตกต่างด้านรายได้ให้เกิดแก่คนตามพื้นที่ต่างๆ แล้ว ยังมีส่วนกระตุ้นให้คนอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำด้วย ถึงแม้ว่าการอพยพเพื่อหางานนี้ไม่ใช่เรื่องที่ผิด แต่เราจักต้องคำนึงถึงความจำเป็นและทางเลือกของผู้ที่ประสงค์จะอพยพย้ายถิ่นนั้นด้วยว่าเขาเหล่านั้นมีทางเลือกอะไรบ้าง ในสภาพปัจจุบันคนในชนบทไม่มีทางเลือกมากนักในฤดูนอกการทำไร่

ทำนา เพราะไม่มีงานในท้องถิ่นหรือมีไม่เพียงพอ คนในชนบทเหล่านี้จึงจำเป็นต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานแทนที่จะอยู่ที่บ้านและไม่มีงานอะไรทำ และไม่มีรายได้ ด้วยเหตุนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทจึงอาจจะช่วยได้ เพราะแทนที่ประชาชนจะต้องอพยพออกจากชนบทในทำงานในเมืองไกลๆ เขาเหล่านั้นก็อาจจะทำงานอยู่ใกล้ๆ บ้านเป็นการประหยัดค่าเดินทาง และยังได้อยู่กับครอบครัวมากขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้วการมีอุตสาหกรรมท้องถิ่นเกิดขึ้นยังมีส่วนช่วยสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่ในชนบทอีกด้วย

ถึงแม้การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทจะมีความสำคัญ แต่ในอดีตที่ผ่านมานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและย่อมมักจะไม่ประสบความสำเร็จทั้งนี้เพราะในชนบทของไทยยังขาดโครงสร้างพื้นฐานอยู่เป็นอันมาก ซึ่งจำเป็นต่อการผลิตทางอุตสาหกรรม อาทิ ไฟฟ้า น้ำประปา บริการสื่อสาร คมนาคม การขนส่ง และบริการเก็บรักษาสินค้า ทำให้แรงจูงใจในการลงทุนในชนบทลดน้อยลงไป อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดย่อมอาจจะมีช่องทางที่จะพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้นได้ในชนบทเพราะต้องการเงินทุนน้อย และผู้ประกอบการมีความรู้ความชำนาญอยู่ในระดับที่เหมาะสมแต่การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดย่อมก็มักจะประสบกับปัญหาต่างๆ ด้วยสาเหตุประการหนึ่งว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดนี้ ปัญหาอื่นๆ ก็มีอาทิเช่น การขาดอุปสงค์ในตลาดท้องถิ่น การขาดแหล่งเงินทุน และการขาดความรู้ ความชำนาญต่างๆ ในการประกอบการเป็นต้น

ในช่วง 10 ปีเศษที่ผ่านมาได้มีความพยายามหลายครั้งโดยนักวิเคราะห์วิจัยการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยที่จะพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมในชนบทไทย ยกตัวอย่างเช่น เมื่อปี 1988 สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI ได้ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการจ้างงานในชนบทไทย โดยได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญๆ บางข้อดังนี้:

1. ควรสร้างความสมดุลหรือความเท่าเทียมกันระหว่างการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคต่างๆ อาทิการเอื้ออำนวยโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงในทุกท้องที่ การยกเลิกการคิดอัตราค่าใช้บริการสาธารณูปโภคของกิจการ หรือโรงงานในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2. ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตแก่อุตสาหกรรมในชนบท เช่นการก่อตั้งสถาบันทางการเงินสำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดย่อม การสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรมในท้องถิ่นการสนับสนุนผู้ประกอบในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

3. ควรสร้างตลาดให้กับอุตสาหกรรมชนบทโดยการจัดนิทรรศการแสดงสินค้า การท่องเที่ยวในท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวกระตุ้นความต้องการสินค้าอื่นๆ ของท้องถิ่นนั้น และการสร้างงานและจ้างงานในชนบทเป็นต้น

4. ควรกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการปกครองและความเป็นอิสระในทางการคลังสูงขึ้น

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ในปัจจุบันได้รับการปฏิบัติตามเกือบทุกข้อ ซึ่งก็นับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วแต่ต้น, การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทจุดมุ่งหมายหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานนอกไร่นา หรือนอกภาคเกษตรที่จะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรหรือชาวชนบทอื่นๆ ความสำคัญของการทำงานนอกไร่นา (off-farm employment) นี้นับวันจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ข้อมูลการสำรวจค้นพบว่าสัดส่วนของรายได้เกษตรกรจากการทำงานนอกไร่นาต่อรายได้ทั้งหมดของเกษตรกรจะขึ้นลงอยู่ในช่วงร้อยละ 46 ถึงร้อยละ 60 ระหว่างปี 1980 ถึงปี 1990 ซึ่งนับว่าสูงมาก การอยู่รอดของภาคชนบทจะขึ้นอยู่กับการจ้างงานในนอกไร่นามากขึ้นทุกที

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับการหารายได้ของชาวชนบท นอกเหนือไปจากการทำงานนอกไร่นา การอพยพเข้าไปหางานทำในกรุงเทพฯ และเมืองหลักอื่นๆ คือ การเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ตั้งแต่เมื่อต้นทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา แรงงานไทยหลายแสนคนได้เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางในระยะเริ่มแรก และในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ บรูไน ญี่ปุ่น และไต้หวัน จากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่า เมื่อปี 2537 แรงงานไทยถึง 169,764 คน ได้เดินทางไปทำงานตามประเทศต่างๆ ตามที่กล่าวถึงข้างต้นโดยได้ไปที่ประเทศไต้หวันมากที่สุดถึง 9 หมื่นคนเศษ แรงงานไทยเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคแห่งความยากจน และรายได้ที่แรงงานไทยเหล่านี้ได้ทำได้และส่งกลับประเทศไทยนับเป็นจำนวนมหาศาลซึ่งไม่เพียงจะช่วยครอบครัวของแรงงานไทยเหล่านี้เท่านั้น แต่ยังได้ช่วยฐานะดุลการชำระเงินของประเทศอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่นในช่วง 9 เดือนแรกของปี 2537 แรงงานไทยส่งเงินผ่านระบบธนาคารกลับประเทศไทยทั้งสิ้นประมาณ 24,431 ล้านบาท ทั้งนี้ยังไม่นับการส่งเงินที่มิได้ผ่านระบบธนาคาร การนำเงินติดตัวกลับมาเองเมื่อเดินทางกลับ ซึ่งเมื่อรวมส่วนนี้เข้าไปแล้วจำนวนเงินจะต้องสูงขึ้นอีกมาก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผลตอบแทนจากการไปทำงานในต่างประเทศจะสูงกว่าผลตอบแทนที่พึงได้จากการทำงานในประเทศก็จริง แต่ในด้านต้นทุนที่เกี่ยวกับการไปทำงานในต่างแดนก็สูงด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายในการได้งาน ซึ่งอาจจะสูงถึงค่าจ้างที่จะได้รับจากการทำงานทั้งปีแล้ว ปัญหาทางด้านอารมณ์และจิตใจที่จะต้องจากบ้านไปทำงานในประเทศที่ตน

เองไม่มีความคุ้นเคย และมีความลำบากในการดำรงชีวิต อาจเป็นต้นทุนที่มีมูลค่าสูงมากก็ได้ดังที่เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า แรงงานไทยในประเทศสิงค์โปร์เสียชีวิตด้วยอาการไหลตายปีละ 50-60 คน เป็นประจำ ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจมาจากความเครียดจากการทำงาน, การทำงานที่หนักเกินไป, อาหารการกินที่ไม่ถูกสุขลักษณะและโภชนาการ ถ้าหากไม่ตายหรือเจ็บป่วยจนทำงานไม่ได้เสียก่อน แรงงานเหล่านี้จะต้องทำงานอย่างหนักถึง 2 ปี จึงจะใช้หนี้เงินเดินทางและเงินค่าทำเงินได้หมดและสามารถมีเงินออมของตนได้จำนวนหนึ่ง ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่ผู้บริหารประเทศจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับโอกาสที่แรงงานเหล่านี้จะทำงานในทำนองเดียวกันภายในท้องถิ่นหรือภายในประเทศ ซึ่งถึงแม้ผลตอบแทนรวมจะน้อยกว่างานในต่างประเทศ แต่ผลตอบแทนสุทธิภายหลังหักต้นทุนทางกายภายและจิตใจออกแล้วอาจจะสูงกว่าก็ได้

ถึงแม้การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทจะสร้างคุณประโยชน์ให้แก่อนาคตของภาคชนบทของประเทศเป็นอย่างยิ่งก็ตาม ความพยายามของรัฐบาลที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คงไม่มีนักลงทุนคนใดที่จะกล้าหาญไปลงทุนในชนบทที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่ขาดวัตถุดิบ หรือ ที่ตลาดรองรับผลผลิตไม่มี อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ระบบตลาดหรือพลังแห่งตลาดเริ่มจะเข้ามามีบทบาทในการช่วยการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องถิ่นมากขึ้น ในท้องถิ่นชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลายแห่งชาวบ้านมีการรับจ้างตัดเย็บเสื้อผ้าโดยการรับช่วงมาจากกรุงเทพฯ อีกต่อหนึ่ง การรับช่วงการทำงาน (subcontracting) นี้เป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เพราะค่าแรงในหมู่บ้านยังถูก และเมื่อกำหนดรูปแบบของผลิตแล้ว ชาวบ้านก็สามารถทำสิ่งของดังกล่าวโดยไม่ยากนัก การเจียระไนเพชร พลอย ก็เป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่ชาวชนบททำได้ดีในท้องถิ่นชนบทนั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้เพราะค่าแรงถูก และบริษัทผู้ดำเนินการสามารถหาแรงงานได้สะดวกสะบายพอสมควร ต้นทุนการผลิตที่ต่ำและแรงงานที่หาได้ง่ายในท้องถิ่น และค่าจ้างที่ยังไม่สูงนักคงเป็นปัจจัยจูงใจการลงทุนในชนบทอยู่

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเจริญในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีส่วนช่วยเพิ่มอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าหรือบริการที่โรงงานในชนบทสามารถสนองความต้องการได้อย่างมิต้องสงสัย ค่าที่ดินที่สูงขึ้น ค่าก่อสร้างที่สูงขึ้น และค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมีส่วนช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กบางอย่างให้กระจายออกไปตามบริเวณรอบนอกของเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอีกต่อหนึ่งโดยอัตโนมัติ ตัวอย่างของอุตสาหกรรมประเภทนี้ได้แก่การทำหมวกกันน็อค สำหรับผู้ขับขี่รถมอเตอร์ไซค์ การทำรองเท้าหนัง และการทำตุ๊กตาที่ทำด้วยผ้าในแถบชนบทของจังหวัดราชบุรีเป็นต้น เป็นธรรมดาอยู่เองที่เมื่อค่าจ้างแรงงานและต้นทุนอื่นๆ ในเขต

กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มสูงขึ้น, การย้ายถิ่นฐานของโรงงานอุตสาหกรรม หรือกิจการอุตสาหกรรมไปอยู่ในต่างจังหวัดหรือในเขตชนบทก็ย่อมจะมีสูงขึ้นด้วย

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าขณะนี้ทางรัฐบาลโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่ประสงค์จะลงทุนในเขต 3 หรือ เขตอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากเขตกรุงเทพมหานคร และเขตการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่มีลักษณะจูงใจมากขึ้นพอสมควร ความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างต้นทุนในเขต 1 (และ 2) ตามที่ได้กล่าวแล้วประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ มีความพร้อมมากขึ้นในต่างจังหวัด เป็นเหตุผลักดันให้มีการขยายการลงทุนไปในเขต 3 นี้มากขึ้น นับเป็นความโชคดีและความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายพร้อมๆ กันไป

6. สรุป

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเจริญของประเทศไทยในระยะ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้รับคุณูปการจากภาคเกษตรในการผลิตอาหารมีเพียงพอสำหรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น ในการเป็นแหล่งแรงงานป้อนโรงงานอุตสาหกรรม การเป็นตลาดให้สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นได้ การเป็นแหล่งเงินออมของประเทศ และการเป็นแหล่งหาเงินตราระหว่างประเทศจากการส่งออกสินค้าการเกษตร แต่ผลตอบแทนที่ภาคเกษตรได้รับจากระบบเศรษฐกิจนั้นมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ภาคอื่นๆ เช่นภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการได้รับจากความเจริญหรือการพัฒนาที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่บทบาทความสำคัญของภาคเกษตรได้ลดน้อยลงเรื่อยๆ จึงไม่แปลกที่การกระจายรายได้ของไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นเพราะผลตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกันโดยเปรียบเทียบนี้เอง

อย่างไรก็ตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทำให้ฐานะรายได้ของคนในภาคต่างๆ สูงขึ้นโดยทั่วถึง และการเพิ่มขึ้นของรายได้โดยเฉลี่ยนี้เองเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ระดับความยากจนของประเทศลดลงโดยต่อเนื่องตลอดเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาแต่ภายใต้ความยากจนที่ยังเหลืออยู่นั้นก็ปรากฏว่าผู้ที่ยากจนประสบความลำบากในการที่จะทำให้ตนเองหลุดพ้นจากความจนมากขึ้น การช่วยตัวเองทำได้ยากขึ้น และนอกจากนี้แล้วหากเราจะพิจารณาโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป คนมีอายุยืนยาวขึ้น รูปร่างสูงใหญ่ขึ้น ความต้องการสารอาหารมากขึ้น และบริโภคนิสัยที่เปลี่ยนไป เส้นความ

ยากจนที่เราคำนวณขึ้นมาใหม่ แสดงให้เห็นว่า ความยากจนในประเทศไทยยังเป็นปัญหาที่สำคัญอยู่ไม่น้อย

การช่วยให้คนในชนบทมีรายได้เพิ่มขึ้น จากการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นในชนบท เป็นทางออกทางหนึ่งที่จะช่วยคนในชนบทได้ แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะความขัดสนในโครงสร้างพื้นฐาน ตลาด แหล่งเงินทุนและอื่นๆ ในอนาคตช่องทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทอาจจะดีขึ้น เพราะต้นทุนที่ยังต่ำอยู่ในชนบท และความสำเร็จในการสนับสนุนการลงทุน นอกเขตกรุงเทพมหานคร จะเป็นแรงจูงใจให้มีการลงทุนในต่างจังหวัดหรือชนบทมากขึ้น

ดังนั้นโอกาสของชาวชนบทในปัจจุบันและอนาคต คือการจะได้มีการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมชนบทมากขึ้น เป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งสำหรับชาวชนบทเปรียบเทียบการอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ หรือในเมืองหลักหรือการทำงานในต่างประเทศแนวนโยบายการกระจายความเจริญจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท ซึ่งรัฐบาลกำลังสนับสนุนอยู่ในปัจจุบันนี้นั้น นอกจากจะใช้นโยบายให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นตัว "แผ่ส่วนบุญ" (trickle down) จากภาคเมืองไปสู่ภาคชนบท หรือจากภาคอุตสาหกรรมและบริการ ไปสู่ภาคเกษตรแล้วรัฐบาลอาจจะต้องดำเนินนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย (target groups) โดยเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เป็นกลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน กลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาต่ำ กลุ่มผู้สูงอายุที่ฐานะยากจน หรือไม่มีผู้ดูแลเป็นต้น ปัจจุบันรัฐบาลมีฐานะในทางการคลังดีพอที่จะดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการโดยเฉพาะเจาะจงได้ นอกจากนี้แล้วฐานะทางการคลังที่ดีนี้ยังจะช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายปฏิรูประบบภาษีอากรที่จะช่วยแก้ไขความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เช่นการปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน และมรดก และการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น เป็นต้น

ตารางที่ 2.1 แสดงส่วนแบ่งของการผลิตและการจ้างงานในช่วงปี 1 60-90

หน่วย : ร้อยละ

	1960	1970	1980	1986	1987	1988	1989	1990
รายได้ประชาชาติ (% share)								
ภาคเกษตร	39.8	28.3	25.4	16.3	16.4	16.6	15.0	12.4
ภาคอุตสาหกรรม	18.2	25.3	28.4	34.4	34.8	35.9	37.5	39.2
หัตถอุตสาหกรรม	(12.5)	(16.0)	(19.6)	(23.6)	(23.9)	(24.8)	(25.5)	(26.1)
ภาคบริการ	42.0	46.4	46.4	49.3	48.8	47.5	47.5	48.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
รายได้ประชาชาติโดยรวม (อัตราการเจริญเติบโต %)								
ภาคเกษตร	5.5	4.3	4.7	0.3	-0.2	10.2	6.6	1.8
ภาคอุตสาหกรรม	10.9	9.3	4.4	7.9	12.8	17.4	8.4	-4.4
หัตถอุตสาหกรรม	(10.5)	(10.1)	(4.9)	(10.8)	(13.3)	(16.8)	(14.9)	(13.7)
ภาคบริการ	8.4	7.3	6.4	10.0	12.8	17.4	11.1	10.0
รายได้ประชาชาติโดยรว	7.9	6.9	5.4	4.9	9.5	13.2	12.0	10.0
การจ้างงาน (% share)								
ภาคเกษตร	82.4	79.3	72.5	63.7	59.8	60.4	61.9	66.5
ภาคอุตสาหกรรม	4.2	5.8	7.7	12.5	14.3	13.7	13.3	11.2
หัตถอุตสาหกรรม	(3.4)	(4.1)	(5.6)	(9.1)	(10.5)	(10.3)	(9.7)	(8.7)
ภาคบริการ	13.4	14.9	19.8	23.8	25.9	25.9	24.8	22.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ : อัตราการเจริญเติบโตของข้อมูลในตารางของปี 1960 1970 และปี 1980 นั้นคิดเฉลี่ยจากอัตราการเจริญเติบโตในปี 1960 - 1969 1970 -1979 และ 1980 - 1989 ตามลำดับ การคิดเป็นอัตราร้อยละ (%) อาจจะรวมไม่ได้ 100 เสมอไป เพราะอาจมีการผิดพลาดในการปัดเศษ อัตราเฉลี่ยการจ้างงานของปี 1986-89 ได้ข้อมูลมาจากการสำรวจของกรมแรงงานแต่สำหรับในปี 1990 ได้รับข้อมูลมาจากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 1990 แหล่งข้อมูลทั้ง 2 นี้อาจจะไม่สอดคล้องกันเสมอไป แต่กระนั้นก็ตามส่วนแบ่งการจ้างของปี 1990 สามารถใช้เปรียบเทียบกับตารางในปี 1960 1970 และ 1990 ซึ่งได้มาจากการสำรวจสำมะโนประชากร

ที่มา: เมธี 1992a, หน้า 25 และ 1992b หน้า 27

ตารางที่ 2.2 การกระจายการจ้างงานจำแนกตามสาขาและภูมิภาค ตั้งแต่ปี 1980-8

หน่วย : ร้อยละ

	ภาคเกษตร			ภาคอุตสาหกรรมการผลิต			ภาคบริการ			จำนวนการจ้างงาน		
	1980	1984	1988	1980	1984	1988	1980	1984	1988	1980	1984	1988
กรุงเทพ	1.9	0.7	0.4	33.6	30.3	28.0	32.4	30.4	28.2	10.5	9.6	9.7
ห้าจังหวัด	3.8	2.2	3.3	9.2	12.0	12.8	4.5	5.8	6.2	3.5	3.9	5.0
ภาคกลาง	23.6	15.1	15.8	20.5	19.1	19.1	19.2	15.0	18.4	16.2	15.5	16.8
ภาคเหนือ	39.1	25.4	23.4	12.0	15.9	16.0	16.6	17.7	16.8	21.6	22.9	21.1
ภาคตะวันออเฉียงเหนือ	72.3	44.8	45.5	12.9	11.2	13.1	16.4	18.2	16.9	36.3	36.1	35.5
ภาคใต้	19.3	11.8	11.6	11.8	11.4	10.9	10.8	12.9	13.5	11.8	12.0	12.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: จิตรภัร ปี 1991 ตารางที่ 11

ตารางที่ 2.3 บทบาทของการเกษตรที่มีต่อรายได้ประชาชาติโดยรวม

และการส่งออกในปี 1960-1990 (หน่วย:พันล้านบาท)

	รายได้ประชาชาติโดยรวม(ราคาปัจจุบัน)			ส่งออก (ราคาปัจจุบัน)		
	การเกษตร	รวม	ส่วนแบ่ง(%)	การเกษต	รวม	ส่วนแบ่ง(%)
ระดับ						
1960	21.5	54.0	39.8	7.6	8.4	90.5
1970	38.5	136.1	28.3	10.4	14.8	70.3
1975	94.1	298.8	31.5	29.5	45.0	65.6
1980	152.9	658.5	23.2	77.6	133.0	58.3
1985	169.9	1,014.4	16.7	84.4	193.4	43.6
1990	254.5	2,051.2	12.4	133.3	589.8	22.6
การเพิ่มขึ้น						
1960-70	17.0	82.1	20.7	2.8	6.4	43.8
1970-80	137.8	522.4	26.4	67.2	118.2	56.8
1970-75	55.6	162.7	34.2	19.1	30.2	63.2
1975-80	58.8	359.7	16.3	48.1	88.0	54.7
1980-90	101.6	1,392.7	7.3	55.7	456.8	12.2
1980-85	17.0	355.9	4.8	6.8	60.4	11.3
1985-90	84.6	1,036.8	8.2	48.9	396.4	12.3

ที่มา: ธนาคารโลก ปี 1982 1985b และรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2.4 อัตราการเจริญเติบโตของการส่งออกสินค้าการเกษตรในปี 1962-90 หน่วย:ร้อยละ

	1962-70	1970-5	1975-80	1970-80	1980-85	1985-90	1980-90
ข้าว	-5.1	-7.6	15.2	9.8	9.0	3.3	5.6
ยางพารา	4.8	4.6	7.8	5.4	8.4	11.6	11.5
ข้าวโพด	12.4	6.7	-0.4	2.5	0.0	-23.8	-6.5
มันสำปะหลัง	12.7	18.3	12.6	22.4	3.5	6.8	4.2
น้ำตาล	-8.2	46.2	-3.2	22.5	13.9	4.5	8.0
ยาสูบ	15.1	6.8	17.1	15.5	-2.7	-0.8	-2.9
ถั่วต่างๆ	n.a	6.7	21.2	10.0	3.2	-10.2	-2.7
กุ้ง	n.a	20.3	6.4	11.6	4.7	37.9	30.7

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทยในฉบับต่างๆ

ตารางที่ 2.5 ส่วนแบ่งของการส่งออกสินค้าทางการเกษตรในปี 962-90 หน่วย:ร้อยละ

	1962	1970	1975	1980	1985	1990
ข้าว	40.0	24.0	19.0	26.0	26.7	20.8
ยางพารา	26.0	21.0	11.0	20.0	16.1	17.7
ข้าวโพด	6.0	18.0	18.0	9.0	9.1	3.1
มันสำปะหลัง	5.0	11.0	15.0	16.0	17.7	17.4
น้ำตาล	2.0	1.0	18.0	8.0	7.4	13.3
ยาสูบ	-	2.0	2.0	2.0	1.9	14.0
ถั่วต่างๆ	-	2.0	1.0	2.0	2.7	1.0
กุ้ง	-	2.0	3.0	4.0	4.1	15.3
อื่นๆ	21.0	19.0	12.0	11.0	14.3	10.0

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.1 รายได้ของครัวเรือนโดยแยกตามภูมิภาคต่างๆ (ใช้ราคาปัจจุบัน)

หน่วย:บาท

	ภาคเหนือ	าคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	กรุงเทพ	ทั่วประเทศ
1962/63						
ทั่วประเทศ	1,075	993	1,174	1,822	2,346	1,601
1968/69						
ทั่วประเทศ	1,830	1,580	2,790	2,056	3,993	2,490
1975/76						
เขตเทศบาล	8,672	6,671	8,299	7,610	8,284	7,735
เขตสุขาภิบาล	4,494	4,847	5,948	4,726	7,238	5,102
หมู่บ้าน	3,101	2,606	4,610	3,398	5,354	3,233
ทั่วประเทศ	3,686	3,030	5,195	4,048	7,246	4,206
1981						
เขตเทศบาล	19,086	15,923	15,758	18,307	20,060	17,415
เขตสุขาภิบาล	9,528	8,334	10,771	10,007	17,160	9,449
หมู่บ้าน	7,345	5,368	9,519	7,421	11,441	6,991
ทั่วประเทศ	8,447	5,910	10,228	8,880	17,063	9,008
1986						
เขตเทศบาล	22,594	20,385	20,369	22,070	24,327	21,013
เขตสุขาภิบาล	10,520	10,384	13,983	12,657	21,015	11,762
หมู่บ้าน	8,363	5,196	9,837	8,403	17,172	7,144
ทั่วประเทศ	9,557	6,257	11,445	10,448	21,944	10,133
1988						
เขตเทศบาล	25,742	17,602	20,430	22,538	29,880	26,791
เขตสุขาภิบาล	11,601	12,856	14,974	14,407	21,938	14,252
หมู่บ้าน	9,522	6,868	11,192	9,040	19,684	8,916
ทั่วประเทศ	11,158	7,804	12,739	11,228	28,098	12,766
1990						
เขตเทศบาล	35,725	27,335	30,672	31,049	42,559	38,487
เขตสุขาภิบาล	19,269	18,331	21,452	19,826	33,870	21,039
หมู่บ้าน	13,502	9,451	16,385	14,205	31,675	12,911
ทั่วประเทศ	16,032	10,909	18,788	16,870	40,877	18,654
1992						
เขตเทศบาล	50,371	42,415	47,437	48,890	63,331	57,382
เขตสุขาภิบาล	27,454	24,454	33,019	29,388	54,544	31,388
หมู่บ้าน	15,538	12,468	21,099	18,105	40,585	16,459
ทั่วประเทศ	19,817	14,698	25,715	23,045	59,783	25,560

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีต่างๆ

ตารางที่ 3.2 อัตราการเพิ่มรายได้รวมในครัวเรือนต่างๆ จำแนกตามภูมิภาค เขตเมือง และชนบท ตั้งแต่ปี 1962-1992

หน่วย:ร้อยละ

	1962/63 1968/69	-1968/69 1975/76	-1975/76 1981	-1963/63 1981	1981-88	1988-90
ทั่วประเทศ						
ภาคเหนือ	7.3	(0.6)	3.6	2.9	(0.3)	15.5
ตะวันออกเฉียงเหนือ	6.1	2.0	0.6	2.8	(0.4)	14.0
ภาคกลาง	5.9	(0.8)	0.0	1.6	(0.7)	16.3
ภาคใต้	0.2	1.2	0.8	1.0	0.2	17.1
กรุงเทพ	7.3	(4.4)	1.6	1.2	0.8	13.3
ทั่วประเทศ	5.7	0.0	1.3	2.1	0.8	14.4
เมือง						
ภาคเหนือ	5.1	0.4	0.3	1.9	5.0	17.6
ตะวันออกเฉียงเหนือ	6.5	(1.7)	2.1	0.7	2.3	18.5
ภาคกลาง	4.4	0.3	(2.7)	0.7	2.6	17.2
ภาคใต้	2.2	(0.7)	0.0	0.4	3.0	12.8
กรุงเทพ	8.1	(2.9)	(0.1)	1.5	1.0	13.0
ทั่วประเทศ	7.7	(2.7)	(0.2)	1.3	3.0	14.8
ชนบท						
ภาคเหนือ	7.4	(0.3)	2.6	3.0	(0.8)	14.7
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5.3	3.5	0.4	3.1	(0.9)	13.1
ภาคกลาง	5.4	0.6	(0.7)	1.7	(1.4)	15.8
ภาคใต้	(0.9)	2.6	1.7	1.1	(0.9)	19.8
กรุงเทพ	n.a.	(1.6)	(4.6)	(0.9)	4.7	19.2
ทั่วประเทศ	4.8	1.6	0.0	2.1	(0.7)	13.9

ที่มา : รายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม และ รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.3 อัตราความยากจน ชุดที่ 1

หน่วย:ร้อยละ

	1962/63	1968/69	1968/69	1975/76	1981	1981
		1/ ยังไม่ได้ปรับ	2/ ปรับแล้ว		ยังไม่ได้ปรับ	3/ ปรับแล้ว
ภาคเหนือ	65	36	38	35	23	
ชนบท	66	37	39	36	23	
เมือง	56	19	33	31	23	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	74	65	68	46	36	
ชนบท	77	67	71	48	36	
เมือง	44	24	46	38	36	
ภาคกลาง	40	16	18	16	16	
ชนบท	40	16	16	15	14	
เมือง	40	14	23	20	24	
ภาคใต้	44	38	40	33	21	
ชนบท	44	38	40	33	22	
เมือง	35	24	32	29	18	
กรุงเทพ	28	11	11	12	4	
ทั่วประเทศ	57	39	42	33	24	31.3
ชนบท	61	43	45	37	27	34.7
เมือง	38	16	25	22	16	21.1

ที่มา: เมธี(1986), ตารางที่ 12 เมธี (1989) ตารางที่ 1

หมายเหตุ : /1 เขตสุขาภิบาลถือว่ารวมเป็นพื้นที่ในเขตชนบทและมาตราฐานในการวัดความยากจนในพื้นที่นี้อยู่ในเกณฑ์ 1981 บาท โดยถือว่าใครได้รายได้ต่อคนต่อปีต่ำกว่าเกณฑ์นี้ถือว่ายากจน และสมมุติฐานนี้ถือปฏิบัติในการเปรียบเทียบในกรณีที่เขตสุขาภิบาลถูกรวมอยู่ในตัวเมือง ซึ่งแสดงตัวเลขอยู่ในช่วงปี 1962/63 1975/76 และ 1981 ซึ่งตัวเลขในมาตรฐานวัดความยากจนอยู่ในเกณฑ์ 2961 บาทต่อคนต่อปี

/2 การปรับปรุงข้อมูลของอัตราความยากจนที่แสดงในตารางนี้ คำนวณจากการคาดเดาระหว่างสัดส่วนของความยากจนในเขตตัวเมืองต่อเขตสุขาภิบาลต่อหมู่บ้านที่เหมือนกันในปี 1968/69 และในปี 1975/76 ดังนั้นสัดส่วนที่เหมาะสมแยกมาในปี 1975/76 ซึ่งจะสามารถใช้ประยุกต์ไปในข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์สำหรับปี 1968/69 ตัวอย่างเช่นมีการพบว่าถ้าเขตสุขาภิบาลถูกรวมในเขตชนบทในปี 1975/76 ความยากจนในเขตตัวเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีการเพิ่มขึ้นประมาณ 90% และในพื้นที่ชนบทจะเพิ่มประมาณ 6.7% และเช่นเดียวกันในพื้นที่อื่นๆ และภูมิภาคอื่นๆด้วย และสถิติที่ได้ปรับปรุงแล้วได้ใช้เปรียบเทียบกับข้อมูลอื่นๆ ในชุดที่ได้นำเสนอ

/3 ได้มีการปรับปรุงสำหรับการเปลี่ยนแปลงในส่วนของครัวเรือนระหว่างปี 1975/76 และ 1981 มีเพียงตัวเลขของทั่วประเทศที่ได้ถูกปรับปรุงในที่นี้

ตารางที่ 3.4 ความยากจนและเครื่องชี้ความยากจนในประเทศไทย ชุดที่ 2 ถึงชุดที่ 4

	อนุกรมที่ 2					อนุกรมที่ 3		อนุกรมที่ 4		
ภูมิภาคและพื้น	1975/6	1981	1986	1988 [1]	1988 [2/]	1990	1992	1988	1990	1992
ภาคเหนือ	33.2	21.5	25.5	20.0	22.3	16.7	13.7	49.9	40.3	
เทศบาลเมือง	17.8	8.0	6.9	10.5	10.5	10.5	3.6			
สุขาภิบาล	19.2	16.2	20.2	15.1	36.4	24.1	17.6	48.8	41.3	29.7
หมู่บ้าน	36.4	23.3	27.7	21.6	21.6	16.4	14.2	50.1	40.0	41.4
ชนบท										
ภาคตะวันออก	44.9	35.9	48.2	34.6	36.3	28.4	22.7	67.1	62.0	
เทศบาลเมือง	20.9	18.0	18.7	18.6	18.6	17.7	10.1			
สุขาภิบาล	24.7	20.8	33.3	18.6	41.8	36.9	31.8	53.3	53.1	45.1
หมู่บ้าน	48.5	37.9	50.5	36.8	36.8	28.3	22.5	69.0	63.0	56.2
ชนบท										
ภาคกลาง	13.0	13.6	15.6	12.9	14.8	13.1	6.0	40.7	34.0	
เทศบาลเมือง	11.5	11.7	8.9	7.7	7.7	6.6	0.9			
สุขาภิบาล	8.0	11.6	11.4	5.9	18.7	19.4	9.2	41.2	35.7	19.7
หมู่บ้าน	14.3	14.2	17.4	15.0	15.0	12.2	6.1	40.5	33.5	24.3
ชนบท										
ภาคใต้	30.7	20.4	27.2	19.4	20.5	17.7	12.1	48.7	42.5	
เทศบาลเมือง	21.7	15.2	8.6	10.8	10.8	9.6	5.9			
สุขาภิบาล	18.1	15.2	8.1	10.2	25.7	29.0	15.1	34.9	39.1	24.4
หมู่บ้าน	33.8	22.2	31.2	21.7	21.7	17.9	12.7	52.2	43.2	33.5
ชนบท										
กรุงเทพ	7.8	3.9	3.5	3.5	4.1	2.3	1.2	14.7	8.2	
ตัวเมือง	6.9	3.7	3.1	2.7	2.7	2.1	1.1	14.2	9.5	4.5
จังหวัดใกล้เคียง				6.6	9.6	2.7	1.7	18.8	6.7	
ทั่วราชอาณาจัก	30.0	23.0	29.5	21.2	22.8	18.6	13.7	48.8	43.2	
เทศบาลเมือง	12.5	7.5	5.9	6.1	6.1	5.4	2.5			
สุขาภิบาล	14.8	13.5	18.6	12.2	29.6	25.8	17.2	31.2	27.8	18.8
หมู่บ้าน	36.2	27.3	35.8	26.3	26.3	20.7	15.7	55.7	48.6	42.4
ชนบท										
ความยากจน [3/]										
ชนบท	1,981	3,454	3,823	4,076	4,076	4,404	4,968	6,868	7,416	8,365
เมือง	2,916	5,151	5,834	6,203	6,203	6,996	7,639	10,382	11,700	12,776

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติปี 1988 ข้อมูลปี 1981 และ 1975/76 เป็นของสุกัญญา

หมายเหตุ: /1 มีการประยุกต์วัดความยากจนของชนบทกับเขตสุขาภิบาล

/2 มีการประยุกต์วัดความยากจนของตัวเมืองกับเขตสุขาภิบาล

/3 ต่อคนต่อปี หน่วยเป็นบาท

/4 ข้อมูลของตัวเมืองเทศบาลเมืองคับข้อมูลของสุขาภิบาลเพื่อแสดงอาณาเขตตัวเมือง ในขณะที่ข้อมูลของหมู่บ้านแสดงพื้นที่ชนบท

ตารางที่ 3.5 การจำแนกความยากจนโดยรูปแบบต่างๆ

หน่วย : ร้อยละ

รูปแบบต่างๆ	1981(1)	1988(1)	1988(2)	1990	1992
อาชีพต่างๆ					
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ,นักวิชาการ	0.10	0.13	0.14	0.10	0.20
นักบริหาร	1.01	0.00	0.00	0.10	0.00
เสมียนพนักงาน	0.09	0.24	0.23	0.20	0.00
พนักงานขาย	2.07	1.79	2.07	1.50	1.30
พนักงานบริการ	0.80	0.37	0.47	1.00	0.80
เกษตรกร	80.44	75.39	74.00	71.80	75.60
ผู้ใช้แรงงาน,กรรมกร	7.45	11.03	11.64	7.10	5.00
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	8.04	11.05	11.34	18.30	16.90
ลักษณะชุมชน					
นอกเขตเทศบาล- สุขาภิบาล	89.53	89.20	82.81	81.00	
สุขาภิบาล	5.62	5.38	12.16	13.10	
เทศบาล	4.86	5.42	5.03	5.90	
เพศ					
ชาย	88.00	84.63	84.31	81.70	
หญิง	12.00	15.37	15.69	18.30	
จำแนกตามอายุ					
ต่ำกว่า 20	0.30	0.17	0.17	0.10	
20-29	11.06	9.54	9.46	10.00	
30-39	28.32	29.34	29.06	28.10	
40-49	31.64	26.40	26.40	22.10	
50-59	16.13	14.85	15.19	17.90	
60 และมากกว่า	12.55	19.68	19.72	21.80	
การศึกษา					
ไม่ได้รับการศึกษาทางการ	18.97	14.35	14.64	17.10	
ประถม	79.82	83.05	82.56	79.50	
มัธยม	0.97	1.52	1.78	2.90	
อาชีวะและเทคนิค	0.05	0.60	0.59	0.40	
อุดมศึกษา	0.00	0.01	0.01	0.10	
สูงกว่าปริญญาตรี	0.00	0.00	0.00	0.00	
ไม่รู้หนังสือ	0.20	0.46	0.43	0.10	

ที่มา: สำนักงานสถิติและสังคมแห่งชาติ(1988) สุกัญญาและสมชาย(1988) เมธี(1994)
และจากการคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก SES TAPE ปี 1990

หมายเหตุ: ในปี 1988(1) เขตสุขาภิบาลถูกถือปฏิบัติเสมือนเป็นพื้นที่ชนบทในขณะที่ในปี 1988(2) สุขาภิบาล
ถูกถือปฏิบัติเสมือนเป็นพื้นที่เมืองและเหมือนกันในปี 1990

ตารางที่ 3.6 การจำแนกความไม่ยากจนโดยรูปแบบต่างๆ

หน่วย : ร้อยละ

รูปแบบต่างๆ	1988	1990	1992
อาชีพต่างๆ			
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ,นักวิชาการ	4.30	3.80	4.60
นักบริหาร	1.00	0.80	1.20
เสมียนพนักงาน	2.00	2.90	2.50
พนักงานขาย	7.40	7.60	8.30
พนักงานบริการ	4.30	4.30	4.50
เกษตรกร	51.40	47.20	44.60
ผู้ใช้แรงงาน,กรรมกร	13.40	17.30	17.10
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	16.30	16.00	17.30
ลักษณะชุมชน			
นอกเขตฺเทศบาล- สุขาภิบาล	74.40	69.60	70.30
สุขาภิบาล	3.60	8.40	9.00
เทศบาล	22.00	22.00	20.60
เพศ			
ชาย	79.20	79.50	79.60
หญิง	20.80	20.50	20.40
จำแนกตามอายุ			
ต่ำกว่า 20	0.90	1.20	1.00
20-29	14.00	12.50	12.10
30-39	24.00	23.80	24.60
40-49	21.50	22.50	22.10
50-59	20.10	20.20	19.20
60 และมากกว่า	19.40	19.80	20.90
การศึกษา			
ไม่ได้รับการศึกษาทางการ	9.60	10.40	9.60
ประถม	74.80	72.20	71.90
มัธยม	6.80	8.80	8.60
อาชีวะและเทคนิค	4.90	4.30	4.70
อุดมศึกษา	3.40	3.60	4.60
สูงกว่าปริญญาตรี	0.20	0.30	0.40
ไม่รู้หนังสือ	0.40	0.40	0.30

ที่มา: สำนักงานสถิติและสังคมแห่งชาติ(1988) สุทัญญาและสมชาย(1988) เบรี(1994)
และจากการคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก SES TAPE ปี 1990

หมายเหตุ: ในปี 1988(1) เขตสุขาภิบาลถูกถือปฏิบัติเสมือนเป็นพื้นที่ชนบทในขณะที่ในปี 1988(2) สุขาภิบาล
ถูกถือปฏิบัติเสมือนเป็นพื้นที่เมืองและเหมือนกันในปี 1990

ตารางที่ 3.7 ความยากจน รายได้ ไม่เพียงพอกับความต้องการและช่องว่างความยากจน

อนุกรมที่ 3 (เดิม)

	1988			1990			1992		
	ความยากจ	ดัชนี I	ดัชนี PG	ความยากจ	ดัชนี I	ดัชนี PG	ความยากจ	ดัชนี I	ดัชนี PG
ภาคเหนือ	22.3			16.7					
ชนบท	21.6	30.8	6.9	16.4	31.3	5.1	14.2	36.4	5.1
เมือง	24.9	31.7	7.7	18.2	39.4	7.2	11.4	38.4	4.4
ภาคอีสาน	36.6			28.4					
ชนบท	36.1	31.5	10.9	28.3	33.1	9.4	16.3	32.2	5.2
เมือง	33.0	30.1	10.4	29.8	50.4	15.0	24	42.6	10.2
ภาคกลาง	14.8			13.1					
ชนบท	15.0	26.9	4.6	12.2	37.1	4.5	6.1	31.2	1.9
เมือง	14.1	30.8	3.8	15.7	47.2	7.4	5.8	40.6	2.4
ภาคใต้	20.5			17.7					
ชนบท	21.7	28.1	6.2	17.9	34.9	6.3	12.7	44.5	5.7
เมือง	15.9	28.7	4.5	16.5	38.7	6.4	9.1	50.4	4.6
กรุงเทพ	4.1			2.3					
ชนบท	5.2	29.6	0.6	2.7	50.7	1.1	1.9	113	2.1
เมือง	4.0	11.6	1.2	2.1	49.3	1.3	1.1	81.2	0.9
ทั่วประเท	22.8			18.6					
ชนบท	26.3	29.9	8.0	20.7	33.4	6.9	15.7	34.5	5.4
เมือง	13.9	30.2	4.2	12.3	45.4	5.6	7.6	44.6	3.4

อนุกรมที่ 4 (เดิม)

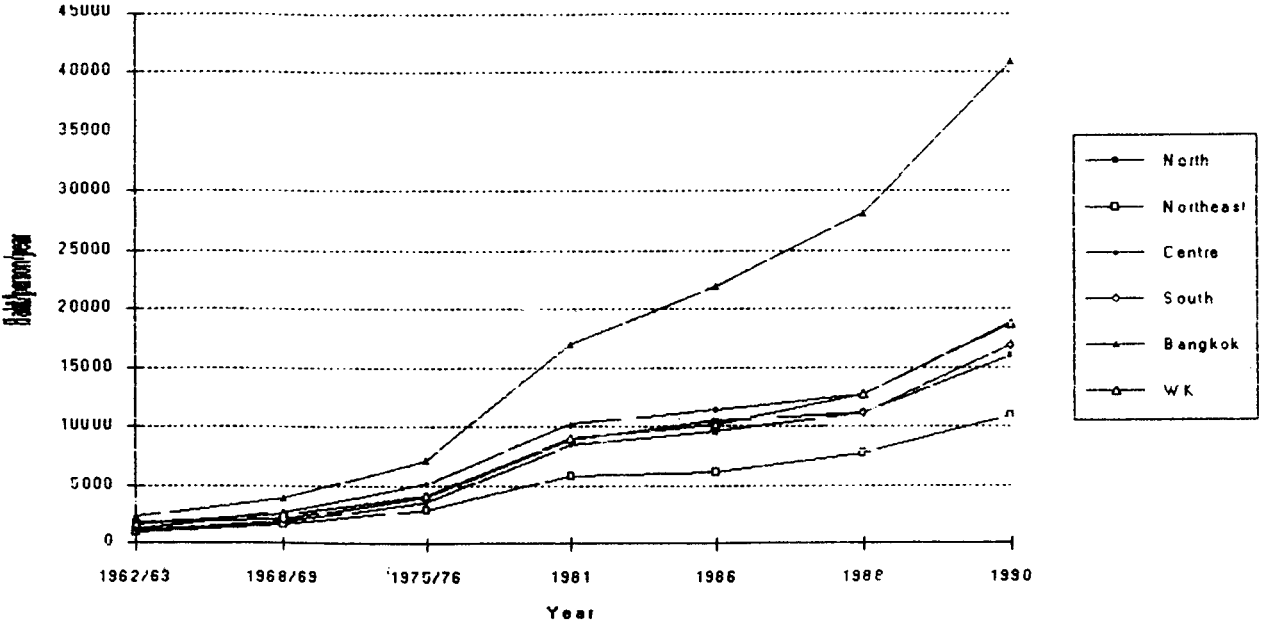
	1988			1990		
	ความยากจ	ดัชนี I	ดัชนี PG	ความยากจ	ดัชนี I	ดัชนี PG
ภาคเหนือ	49.9			40.3		
ชนบท	50.1	40.6	18.6	40.0	49.1	9.1
เมือง	48.8	37.0	19.8	41.3	56.1	11.1
ภาคอีสาน	67.1			62.0		
ชนบท	69.0	44.7	29.0	63.3	57.0	16.5
เมือง	53.3	42.1	23.8	53.1	70.5	16.8
ภาคกลาง	40.7			34.0		
ชนบท	40.5	33.4	15.3	45.3	47.3	7.2
เมือง	41.2	34.7	13.8	35.7	58.4	8.0
ภาคใต้	48.7			42.5		
ชนบท	52.2	37.2	19.0	55.5	51.6	9.8
เมือง	34.9	36.4	13.0	39.1	52.1	6.8
กรุงเทพ	14.7			8.3		
ชนบท	18.8	29.4	5.3	4.2	49.8	2.7
เมือง	14.2	28.4	4.2	9.5	44.3	1.8
ทั่วประเท	48.8			43.2		
ชนบท	55.7	37.4	21.8	49.3	53.3	11.6
เมือง	31.2	39.2	11.7	27.8	57.7	6.7

ที่มา: เมธี (1992) และจากการคำนวณของผู้เขียน

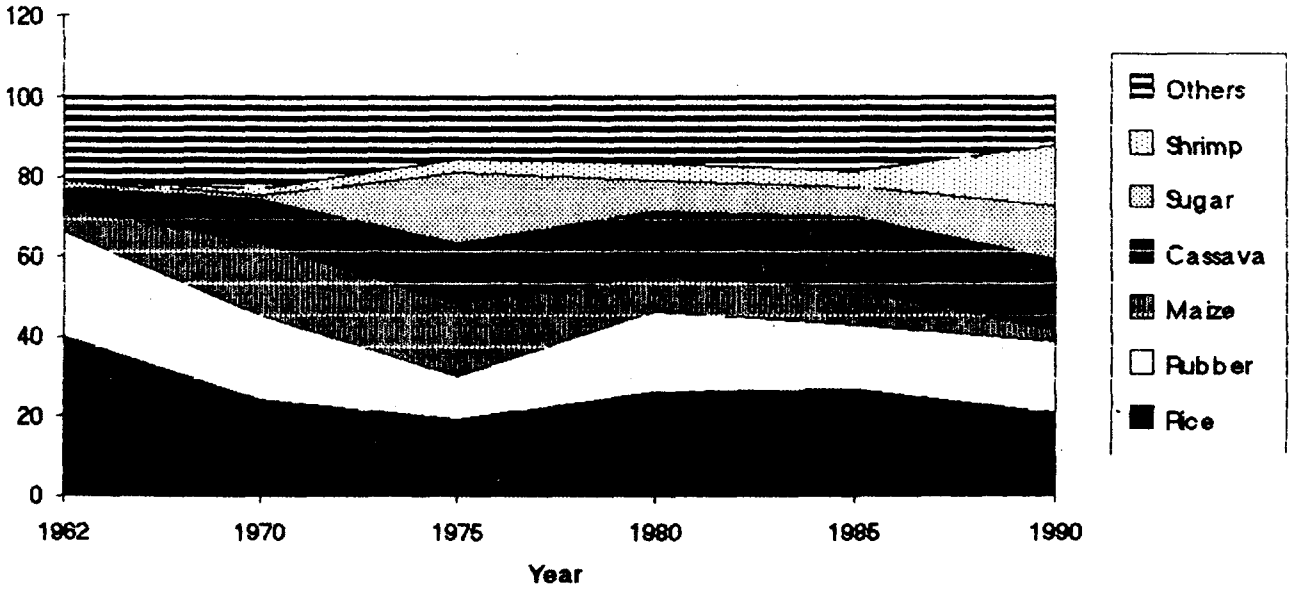
ตารางที่ 5.1 จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ผ่านด่านตรวจคนหางานทั้งประเทศ กรมการจัดหางาน

หน่วย : คน

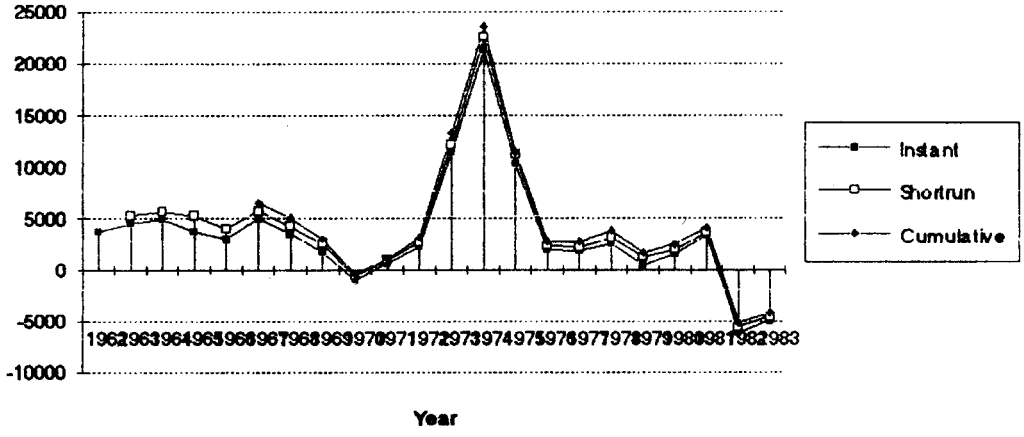
ประเทศ	2532	2533	2534	2535	2536	2537
ซาอุดิอาระเบีย	61,442	9,970	5,613	8,707	5,035	4,152
อิรัก	2,829	1,195	-	-	-	3
กาตาร์	2,538	1,515	928	944	751	1,534
บาห์เรน	1,773	942	1,047	841	750	594
สหรัฐอาหรับเอมิเรทส์	1,048	1,072	783	1,300	1,504	1,830
จอร์แดน	127	48	46	14	8	7
คูเวต	3,473	1,325	3,121	3,313	1,859	1,212
ลิเบีย	13,215	10,610	7,651	5,407	4,597	160
ประเทศอื่นๆในตะวันออกกลาง	1,693	715	2,293	2,503	2,515	8,122
รวมประเทศในตะวันออกกลาง	**87,928**	**27,392**	**21,482**	**23,029**	**17,019**	**17,614**
มาเลเซีย	611	2,087	2,473	6,608	11,358	12,232
สิงคโปร์	11,056	6,464	9,488	11,337	14,171	15,100
บรูไน	8,630	8,009	8,840	12,729	14,750	16,553
ฮ่องกง	6,529	7,908	8,431	7,273	5,182	5,851
ญี่ปุ่น	3,825	4,210	6,263	6,773	5,588	8,848
ไต้หวัน	168	111	2,237	10,938	66,891	91,162
ประเทศอื่นๆในเอเชีย	717	703	745	507	660	741
รวมประเทศในเอเชีย	**31,536**	**29,492**	**38,477**	**58,165**	**118,600**	**150,487**
สหรัฐอเมริกาและไซปัน	3,864	3,731	2,167	978	706	831
อังกฤษ	338	316	247	60	64	96
เยอรมันนี	455	548	363	171	185	242
เดนมาร์ก	263	255	397	704	649	49
ออสเตรเลีย	70	83	44	-	30	23
ประเทศอื่นๆ	860	1,207	672	611	697	422
ประเทศอื่นๆ	**5,850**	**6,140**	**3,890**	**2,524**	**2,331**	**1,663**
รวมทั้งหมด	**125,314**	**63,024**	**63,849**	**81,718**	**137,950**	**169,764**



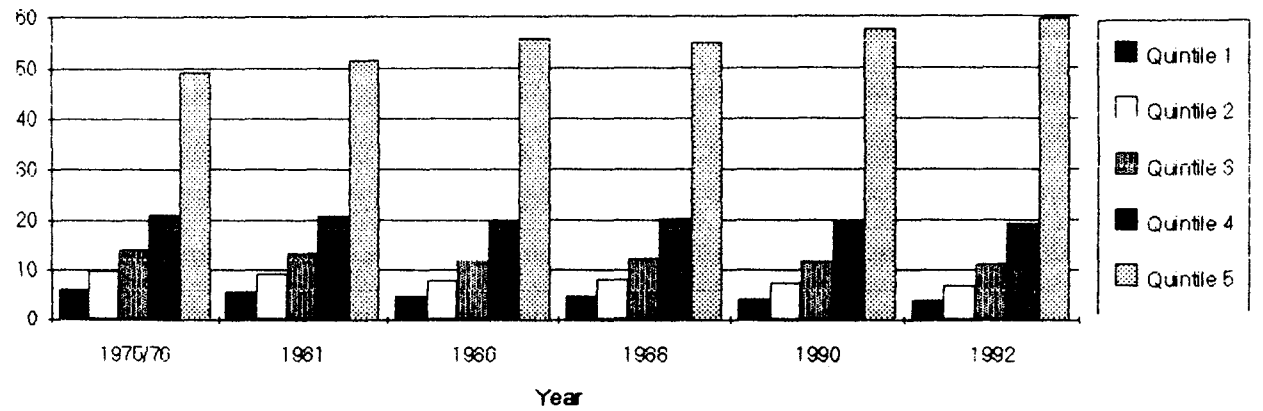
รูปที่ 1 ความเปลี่ยนแปลงในรายได้ของครัวเรือน ปี 1962/63 ถึง 1990



รูปที่ 2 ส่วนแบ่งของสินค้าออกเกษตร



รูปที่ 3 การไหลออกสุทธิของทรัพยากรที่แท้จริงจากภาคเกษตร ไปสู่ส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ



รูปที่ 4 ส่วนแบ่งรายได้ของ 5 กลุ่มประชากร 1975/76 ถึง 1992

7. เอกสารอ้างอิง

Ammar Siamwalla (1992) 'Mytho Demoin and the Future of Thai Agriculture paper presentea at the 1992 Year-End conference, Chan Buoi, 12-13 December.

Ammar Siamwalla Suthad Setboon sarng (1989) "Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Thailand", the Political Economy of Agricultural Pricing, Washington, D.C., World Bank, 1989.

Chalongphob Sussangharn (1989), "Structural Changcs and Income Distribution in Thailand," paper presented at the International Symposium on Making the Economies More Efficient and More Equitable, organised by the Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo, November 1989.

Christensen, Scott R. (1992), "The Role of agin Busiaen in Thai Agriculture: toword a folian Analysis" TDRI Quanferly feveiw, Vol. 7 No 7 (December) pp.3-9.

Ikemoto, Y.(1992), Income Distribution in Thailand, Institute of Developing Economies, 1992.

Johnston, B. And J. Mellor (1991) "The Role of Agriculture in Economic Development" , American economic Review, Vol. 54, No. 4 1961, pp.566-592.

Khan, A.R. and Eddy lee (1984). Poverst in Rural Asia, Bangkok ; ILO-ARTEP.

Kosit Panpiemras (1991) "Agricultural Policy and Newly-Industrial Country States : People : Institute of public Policy Studies (in Thai).

Krueger, Anne O., Maurice Schiff and Alberto Valdes (1988) "Impact of Sector-Specific and Gerneral Economic Policies toward Agriculture", Word Bank Economic Review, September 1988.

Meesook, Oey, Pranee Tinakorn, and Chayan Vaddhanaphuti (1988) "The Political Economy of Thailand's Development : Poverty, Equity, and Growth, 1950-1985", Washington, D.C.,World Bank, mimeographed, 1988.

Medhi Krongkaew (1985), "Agricultural Development, Rural Poverty and Income Distribution in Thailand," The Developing Economies, Vol.23, no.4, December 1985, pp.325-346.

Medhi Krongkaew (1986), "Imbalance in Agricultural Development and Industrialisation, and Its Impact on Social Welfare: A Case of Thailand," paper presented at the Eight World Congress of the International Economic Association, New Delhi, December 1-5, 1986.

Medhi Krongkaew (1987), "Poverty and Income Inequality in Thailand," paper presented at the International Conference on Thai Studies, the Australian National University, Canbera, July 4-7, 1987.

Medhi Krongkaew (1989), "The Distributive Impact of Government's Policies: An Assessment of the Situations in Thailand," Bangkok: Faculty of Economics, Thammasat University, 1989.

Medhi Krongkaew (1990),"Poverty and Public Policy in Thailand," paper presented at the Symposium on Poverty Alleviation in the 1990s, organised by the Sasakawa Peace Foundation, Tokyo, March 5-6, 1990.

Medhi Krongkaew (1994), "A New Poverty Line for Thailand and Its Welfare Implications, "The Knowledge of Thai Economists 1992, Bangkok: the Economic Society of Thailand, 1994.

Medhi Krongkaew and Aphichart Chamratrithirong (1984), "Poverty in the Northeastern Region of Thailand," research report prepared for the Council for Asian Manpower Studies and the International Development Research Centre, 1984.

Medhi krongkaew and Chintana Chernsiri (1975), "The Determination of Poverty Level in Thailand," Thammasat University Journal, Vol.5, June-September 1975, pp.48-68 (in Thai).

Medhi Krongkaew and Pranee Tinakorn (1985), "Poverty and Income Distribution in Thailand, 1975/76 and 1981," Thammasat Economic Journal, Vol.3, no.4, December 1985, pp.54-100 (in Thai).

Medhi Krongkaew, Pranee Tinakorn and Suphat Suphachalasai (1992), "Rural Poverty in Thailand: Policy Issues and Responses," Asian Development Review, Vol.10, no.1, 1992, pp. 199-225.

Medhi Krongkaew, Vorawoot Hirunruk, and Orathai Arj-Aum (1987), "A Study on the Urban Poor in Thailand Phase II," research report prepared for the Urban Coordination Division, NESDB, March 1987.

National Economic Development Board (NEDB), National Income Account of Thailand 1966, Bangkok: NEDB, 1967.

National Statistical Office (NSO), Socioeconomic Surveys, various years.

Oey Meesook (1979),"Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76," World Bank Staff Working Papers no.364, Washington, D.C., 1979.

Prasarn Trairatvorakul (1980) "The Effects on Income Distribution and Nutrition of Alternative Rice Pokicies in Thailand" , Research Report No.46, International Food policy Research Institute, November 1984.

Somchai Jitsuchon (1989), "Alleviation of Rural Poverty in Thailand," research report prepared for ILO-ARTEP, Bangkok, December 1989.

Suganya Hutaserani and Somchai Jitsuchon (1988), "Thailand Income Distribution and Poverty profile and Their Current Situations," research report prepared for the 1988 TDRI Year-End Conference, Pattaya, 17-18 December 1988.

Suphat Suphachalasai and Direk Patmasiriwat,(1990), "Poverty and Government Policy in Thailand," The Singapore Economic Review, Vol.35, no.2, October 1990, pp.77-101.

Teerana Bhongmakapat (1990), "Income Distribution in a Rapidly Growing Economy: the Case of Thailand," The Singapore Economic Review, Vol.35, no.1, April 1990, pp.161-200.

Trairong Suwankiri et al (1975), "Minimum wage Defermination" Thmmasat University Forword, 5 (June-September 1975), pp. 1-47 (in Thai).

World Bank (1980), Income Growth and poverty Alleviation, A World Bank Country Study, June 1980.

World Bank (1985), "Thailand: Poverty Review," Country Programs Department, East Asia and Pacific Regional Office, March 1985.

กระจายความเจริญในประเทศไทย

โดย

รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม
ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538

เรื่อง

"ความแตกต่างในความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบท และผลสะท้อนต่อนโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนน"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
30-31 มีนาคม 2538



ใต้ร่มธงไทยเราจะไปให้สุดขอบฟ้า

ความหวังของไทย คงไม่มีอะไรยิ่งใหญ่เกินกว่า เห็นคนไทยก้าวสู่การแข่งขันในตลาดการค้าสากลทัดเทียมกับอารยประเทศ กลุ่มชินวัตร กลุ่มบริษัทของคนไทย ผู้ให้บริการด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ดำเนินธุรกิจการสื่อสารภายในประเทศด้วยประสบการณ์และพร้อมในทุกด้าน วันนี้ ถูกรับเลือกให้เป็นผู้ร่วมทุน ติดตั้ง พัฒนาระบบโทรคมนาคมพื้นฐาน ให้กับหลายประเทศในภูมิภาค จากที่เคยผูกขาดเฉพาะกลุ่มบริษัทตะวันตก เพียงก้าวแรกของการเริ่มต้นแต่ก็เป็นก้าวแห่งความมุ่งมั่นที่พร้อมเป็นแรงใจให้คนไทย ก้าวสู่การแข่งขันอย่างเชื่อมั่น เพื่อเมืองไทยของเรา เพื่อความภูมิใจของคนไทย...ทุกคน

กลุ่มชินวัตร

สื่อสารเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนไทย

ความแตกต่างในความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างเมือง และชนบทและผลสะท้อนต่อนโยบาย การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนน

สุพจน์ จุนอนันตธรรม
อารยะ ปรีชาเมตตา *

1. คำนำปัญหาขอบเขตวัตถุประสงค์ และวิธีการศึกษา

วัตถุประสงค์สำคัญของระบบเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ มีหลายประการ อาทิเช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดได้เป็นมวลรวมจากตัวของผลผลิตหรือรายได้ที่แท้จริง อัตราการเจริญเติบโตที่สูงและยั่งยืนกว่าย่อมเป็นที่ต้องการมากกว่าอัตราที่ต่ำกว่าและไม่ยั่งยืน การเจริญเติบโตที่สูงและยั่งยืนย่อมจะมีผลต่อยังการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งมีผลต่อการว่าจ้างทำงานเต็มที่ (full-employment) ได้ในระยะยาว นอกจากอัตราการเจริญเติบโตที่แท้จริงและการมีภาวะว่าจ้างทำงานเต็มที่แล้ว เสถียรภาพในเรื่องของระดับราคา การไม่มีดุลชำระเงินระหว่างประเทศที่ขาดดุลหรือเกินดุลเรื้อรังตลอดจนการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในกลุ่มคนที่มีอาชีพต่าง ๆ ของประเทศก็ถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญมากด้วย

ในเรื่องของการกระจายรายได้ไปอย่างทั่งถึงและเป็นธรรมนั้น คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ก็ได้เคยแถลงนโยบายไว้ชัดเจนในวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ดังนี้

"4. นโยบายเศรษฐกิจ

โดยที่ประชาชนบางส่วนของประเทศยังมีฐานะยากจน มีสภาพความเป็นอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน ความเจริญทางเศรษฐกิจยังมิได้กระจายไปทั่วถึง รัฐบาลนี้จึงมุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกสาขาอาชีพให้สูงขึ้น พร้อมกับกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาคและชนบท โดยใช้กลไกตลาดเป็นหลัก และขจัดการผูกขาดตัดตอน การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพื่อที่จะรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติ และมุ่งพัฒนาองค์ประกอบทางเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าครบทุกด้าน โดยกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายไว้ดังนี้...."

นโยบายทางด้านการคมนาคมมีอาทิเช่น

---

* ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณณัฏธิกา กาญจนรินทร์ ซึ่งเป็นผู้ช่วยวิจัย สำหรับความช่วยเหลือในการรวบรวมข้อมูลและการคำนวณตัวเลขต่าง ๆ เป็นอย่างดี

"4.6 สร้างเส้นทางคมนาคมทางบก ให้กระจายและเชื่อมโยงไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะจะขยายถนนให้มีช่องทางเดินรถแยกการจราจรเป็น 4 ช่องทางตลอดเส้นทางสายประธาน สำหรับทางรถไฟจะเร่งรัดปรับเป็นรางคู่ในเส้นทางที่มีความพร้อม

4.6.2 แก้ไขปัญหาการจราจรในเมืองใหญ่ และเมืองที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคม โดยใช้มาตรการด้านผังเมือง การเพิ่มผิวจราจร และจัดระบบขนส่งมวลชน และการกวดขันวินัยของผู้ใช้ถนน ตลอดจนเตรียมป้องกันปัญหาดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นในเมืองอื่น ๆ ในอนาคต"

จึงเห็นได้ชัดเจนจากนโยบายข้างต้นนี้ว่า รัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญแก่การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมาก และยังได้ระบุเครื่องมือหรือมาตรการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลจะใช้และกำลังดำเนินการอยู่ด้วย ซึ่งได้แก่การสร้างถนนไปยังจังหวัดต่าง ๆ รัฐบาลจะพยายามสร้างถนนแยกการจราจร 4 ช่องทางจราจรตลอดสายประธาน และก็จะพยายามแก้ไขปัญหาจราจรในเมืองใหญ่ และเมืองที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคม เช่นมีการเพิ่มผิวจราจร เป็นต้น

เนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัด (และระบบเศรษฐกิจก็มีเงินออมจำกัดด้วย) จึงเกิดปัญหาลำดับการใช้จ่ายเงินลงทุนของรัฐบาลในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานว่า ควรจะสร้างที่ใดและขนาดใดจึงน่าจะเหมาะสมกว่า อย่างไรก็ตาม การสร้างหรือเพิ่มผิวทางจราจรถือได้ว่าเป็นการสร้างทุนชนิดหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งก็ประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำ รถไฟ การขนส่งและการสื่อสาร ตลอดจนถึงการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นต้น นอกจากนี้ก็มีเรื่องของทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งมีความสำคัญยิ่ง ที่รัฐบาลสามารถช่วยลงทุนและส่งเสริมให้มีเพิ่มขึ้นได้เช่นเดียวกับทุนทางกายภาพ (physical capital accumulation) ทั้งของรัฐบาล และเอกชน ทุนทางกายภาพที่เอกชนมีก็ได้แก่เครื่องจักรอุปกรณ์ต่าง ๆสิ่งก่อสร้างและปัจจัยทุนต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการต่าง ๆ ที่เอกชนเป็นเจ้าของ

บทความนี้ จึงเริ่มมุ่งที่จะศึกษาถึงบทบาทของทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ จะเริ่มที่แบบจำลองความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญแบบจำลองหนึ่ง ซึ่งได้แก่แบบจำลองของนีโอคลาสสิค (Neo-classical growth model) เพื่อจะได้เข้าใจความสำคัญของปัจจัยทุน ต่อจากนั้นจะวิเคราะห์ดัดแปลงแบบจำลองดังกล่าวเข้ากับความคิดเกี่ยวกับการเจริญเติบโตและการพัฒนาระหว่างเมืองใหญ่และชนบท โดยแทรกความคิดเห็นและการวิเคราะห์ของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มใหม่ที่ศึกษาการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจในแบบจำลองที่เรียกว่า endogenous growth and development model โดยเน้นที่การสะสมทุนของมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งที่มนุษย์มีความสามารถในการสะสมหาเพิ่มเติมได้ โดยที่ผลตอบแทนหน่วยสุดท้ายในการสะสมทุนมนุษย์อาจไม่ลดลงเหมือนกับการเพิ่มขึ้นของการสะสมทุนที่เป็นกายภาพ (physical capital) ในระยะยาวการวิเคราะห์การสะสมทุนทั้ง 2 ด้านดังกล่าวนี้ จึงช่วยให้เกิดความเข้าใจในกลไกที่เป็นบ่อเกิดของความแตกต่างในรายได้ ตลอดจนอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ระหว่างเมืองใหญ่และชนบทหรือภูมิภาคได้ดีขึ้น ความเข้าใจดังกล่าวนี้ จะช่วยนำไปสู่ความเข้าใจต่อการใช้นโยบายการกระจายโครงสร้างพื้นฐานเช่นในกรณีของถนนระหว่างเมืองและชนบท หรือ

ภูมิภาค ได้ดีและถูกต้องยิ่งขึ้น

ภายหลังจากการทำความเข้าใจกับบทบาทของทุนทั้งที่เป็นทุนกายภาพและทุนมนุษย์แล้ว ก็จะได้พิจารณาถึงส่วนที่สองของบทความนี้ ซึ่งจะศึกษาถึงความแตกต่างของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคในประเทศไทยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สถิติชี้ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะหลังแม้จะมีการกระจายตัวออกจากบริเวณกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากขึ้น แต่ก็จำกัดอยู่เฉพาะบริเวณใกล้เคียงเท่านั้น คือจังหวัดในภาคตะวันออก และภาคกลางมากกว่าจังหวัดที่อยู่ห่างไกล

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคก็มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันมากขึ้น สถานะความเป็นอยู่และโอกาสทางการศึกษา และอื่น ๆ ของประชากร รัฐบาลได้พยายามที่จะลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาคเหล่านี้ภายใต้นโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่เน้นในเรื่องของการพัฒนาเมืองหลักของแต่ละภูมิภาคด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองหลักเหล่านี้ให้มีศักยภาพที่จะใช้ดึงดูดการลงทุนจากส่วนกลางมาที่ภูมิภาค ตัวอย่างเช่น โครงการขยายถนนสี่เลนและรถไฟรางคู่ทั่วประเทศ การพิ่มสิทธิพิเศษสำหรับการลงทุนในเขตสามโครงการพัฒนาเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ (เช่น หกเหลี่ยมและสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ เป็นต้น) การจัดทำแผนลงทุนจังหวัด และการปฏิรูปการคลังท้องถิ่น เป็นต้นซึ่งแนวคิดหลักประการหนึ่งของนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเหล่านี้ได้แก่ความเชื่อที่ว่าการเร่งการลงทุนก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค และการให้สิทธิพิเศษสำหรับการลงทุนในภูมิภาคเพื่อชดเชยความเสียเปรียบในเรื่องความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค จะสามารถลดปัญหาความแตกต่างของความเจริญในระหว่างภูมิภาคได้

แม้ว่าการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคจะเป็นแนวคิดที่ดี แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของวิธีการปฏิบัติว่ามีความเหมาะสมเพียงใด ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญที่บทความนี้ต้องการนำเสนอ โดยจะจำกัดขอบเขตเฉพาะประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนนเท่านั้น โดยมีประเด็นย่อยต่าง ๆ ตามลำดับก่อนหลังดังนี้คือ (1) ประเด็นเรื่องวิธีการวัดปริมาณของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ถนน ว่ามีการกระจุกตัวหรือกระจายตัวในระหว่างภูมิภาคดีมากน้อยแค่ไหน ซึ่งผลที่ได้จะแตกต่างกันระหว่างปริมาณถนนทางกายภาพของแต่ละภูมิภาค กับปริมาณถนนเปรียบเทียบกับความต้องการใช้ถนนของแต่ละภูมิภาค ซึ่งการวัดโดยวิธีหลังจะแสดงให้เห็นว่าจริง ๆ แล้วถนนไม่ได้กระจุกตัวอยู่ในเขตส่วนกลางตามที่เข้าใจกัน ซึ่งมีนัยว่าความจำเป็นในการลงทุนสร้างถนนเพิ่มเติมในส่วนกลางมีมากเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (2) ประเด็นเรื่องระยะเวลา ในการสร้างหรือลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไม่จำเป็นต้องทำพร้อมกันในแต่ละภูมิภาค ซึ่งมีสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ (ก) ระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจที่ต่างกันจะมีความต้องการใช้บริการพื้นฐานต่างประเภทกัน และ (ข) โครงสร้างพื้นฐานบางประเภท เช่น ถนนมีลักษณะพิเศษคือไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ แต่สามารถขยายเป็นโครงข่ายเชื่อมโยงของถนนแต่ละชนิดซึ่งมีลักษณะการใช้งานต่างกัน เช่น ถนนหลัก ถนนรอง เป็นต้น ต้นทุนการก่อสร้างและการบำรุงรักษา

สูงมากทำให้ต้องสร้างในพื้นที่ที่มีความต้องการใช้มากก่อน และแต่ละพื้นที่ก็ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะถนนประเภทเดียวกันในสัดส่วนที่เหมือนกันทุกแห่ง ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้เป็นสำคัญ (3) ประเด็นเรื่องแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้สำหรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ข้อจำกัดของภาคเอกชนที่จะเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระการลงทุนของรัฐในส่วนนี้ และปัญหาที่จะตามมา ปัญหาในเรื่องวิสัยทัศน์และความกล้าของรัฐในการที่จะตั้งราคาค่าบริการการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดมีผลความเหมาะสม หรือการใช้ภาษีที่ดินเพื่อหารายได้จากผู้ได้รับประโยชน์จากการลงทุนของรัฐมาเป็นทุนในการขยายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อไป และ (4) ประเด็นเรื่องการคาดหวัง"ที่สูงเกินไปจากผลประโยชน์ที่จะได้จากโครงสร้างพื้นฐานทางด้านทุนกายภาพ (เช่น ถนน ไฟฟ้า โทรศัพท์ และอื่น ๆ) อาจทำให้มีการเร่งลงทุนเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานประเภทนี้มากจนเกินไปโดยละเลยการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ของพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งนัยของประเด็นนี้ก็คือ การพัฒนาทุนมนุษย์น่าจะนำไปสู่ความต้องการบริการโครงสร้างพื้นฐานที่มากขึ้นเพื่อใช้ในการผลิตผลผลิตส่วนเพิ่มของเศรษฐกิจนั้น ๆ ให้สูงขึ้น และนำผลผลิตส่วนเพิ่มที่เหลือจากการบริโภคไป ลงทุนในทุนมนุษย์และโครงการพื้นฐานต่อไป ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่างกันทั้งนี้เนื่องจากมีลักษณะเฉพาะต่างกัน (เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ วัฒนธรรม ความชำนาญเฉพาะอย่าง และระดับการสะสมทุนและเทคโนโลยี) เพราะฉะนั้นแม้ว่าจะสามารถกระจายโครงสร้างพื้นฐานให้มีเหมือนกันทุกพื้นที่ ก็ไม่สามารถที่จะทำให้ทุกพื้นที่มีความเจริญทัดเทียมเหมือนกันได้หมด และอาจเป็นผลเสียมากกว่าผลดีทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

ในส่วนสุดท้ายของบทความนี้ ก็จะได้สรุปถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคว่า ควรเน้นในเรื่องเชิงคุณภาพ มากกว่าเชิงปริมาณ และจำเป็นต้องยอมรับว่าเราคงลดปัญหาเรื่องความแตกต่างของความเจริญระหว่าง ภูมิภาคได้บางส่วน แต่คงไม่สามารถทำให้หมดไปได้อย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของคนในแต่ละภูมิภาคภายในประเทศเดียวกันสามารถทำได้อย่างเสรี เพราะฉะนั้น การลงทุนด้านทุนมนุษย์เพื่อให้คนของแต่ละภูมิภาคมีโอกาสและความพร้อมในการที่จะทำงานใน ประเภทและสถานที่ที่ตนเองต้องการ และตามความรู้ความสามารถของตน จึงน่าจะเป็นวิธีการกระจายความเจริญ และความเท่าเทียมกันที่มีความหมายมากกว่า

2. บทบาทของปัจจัยทุนต่าง ๆ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยการผลิตที่สามารถได้รับการสะสมให้เพิ่มขึ้นได้ (accumulated factors) ที่สำคัญได้แก่ปัจจัยทุน คน (จำนวนคนและทรัพยากรมนุษย์) ตลอดจนระดับของความรู้หรือเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ นักเศรษฐศาสตร์ได้มีความพยายามที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตและผลผลิตซึ่งอาจอยู่ในรูปของสมการการผลิต (production function) ในระดับย่อยจุลภาค เช่น หน่วยผลิตในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ตลอดจนในระดับมหภาคในรูปของการผลิตรายสาขาเศรษฐกิจและการผลิตทั้งหมด

หรือผลิตภัณฑ์ประชาชาติ เป็นต้น

รูปแบบของสมการที่ใช้ในการศึกษาในระดับมหภาคนั้น มีหลายแบบ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทความในที่นี้ มักจะเป็นเรื่องการศึกษาในแบบจำลองที่เกี่ยวกับความจำเริญและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม แบบจำลองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มนีโอ-คลาสสิค (Neo-classical growth model) ได้รับการพัฒนาอย่างมีระบบภายหลังแบบจำลองของ Harrod-Domar growth model แบบจำลองของการเจริญเติบโตต่าง ๆ ของนีโอ-คลาสสิคนั้นมีพื้นฐานมาจากการพัฒนาของนักเศรษฐศาสตร์หลายคน เช่น R.Solow E.Denison และ M.Abramovitz เป็นต้น ภายหลังจากงานของนักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ได้มีความพยายามจะพัฒนาวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการของเศรษฐมิติเพื่อที่จะวัดว่า ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ในสมการการผลิตซึ่งมีปัจจัยทุนและแรงงานต่าง ๆ ตลอดจนความเจริญทางเทคโนโลยีว่า แต่ละปัจจัยได้มีส่วนเท่าไรต่อการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ การศึกษาที่มาของการเจริญเติบโตในระยะยาวของผลิตภัณฑ์ประชาชาติว่ามาจากปัจจัยใด (sources of economic growth) จะสามารถทำให้วัดประสิทธิผลของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ (total factor productivity growth or technological progress) ของระบบเศรษฐกิจได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านไปนี้ ได้มีความพยายามโดยนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งที่จะทำการศึกษาแบบจำลองการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ โดยการที่เพิ่มกลไกการกำหนดการสะสมทุนบางชนิด เช่น ทุนมนุษย์ (human capital) ในลักษณะที่ผลตอบแทนต่อการสะสมทุนจะไม่ลดลง แม้ว่ามีการสะสมทุนมนุษย์เพิ่มขึ้น (no diminishing returns to human stock accumulation) ซึ่งจะทำให้เกิดผลแตกต่างไปจากแบบจำลองของนีโอ-คลาสสิค ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ในบางครั้งนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มใหม่นี้มักจะเรียกแบบจำลองของตนว่า endogeneous economic growth model หรือในบางครั้งก็จะมีการเรียกแบบจำลองของกลุ่มนี้ว่าเป็นแบบจำลองการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ (new growth theory) และเรียกแบบจำลองของนีโอ-คลาสสิคว่า เป็นแบบจำลองการเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจเก่า (old growth theory) แม้จะมีการเรียกชื่อแบบจำลองทั้งสองโดยใช้คำว่าเก่าและใหม่นำหน้าก็ตาม ผู้อ่านก็ไม่ควรเข้าใจว่า แบบจำลองของนีโอ-คลาสสิค เป็นแบบจำลองที่ล้าสมัยและไม่สามารถอธิบายระดับและอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ได้ดี แบบจำลองของ endogenous growth model คงจะช่วยเสริมความเข้าใจในกลไกกำหนดระดับและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น นอกจากนี้แล้ว แบบจำลอง endogenous growth ก็มีพื้นและพัฒนามาจากแบบจำลองการเจริญเติบโตของนีโอ-คลาสสิค ด้วยเช่นกัน

2.1 สมการการผลิตในแบบจำลองการเจริญเติบโตของนีโอ-คลาสสิค (Neo-classical growth model)

แบบจำลองการเจริญเติบโตของนีโอ-คลาสสิคนั้นจะประกอบด้วยสมการการผลิต การออมและการลงทุน ตลอดจนการเจริญเติบโตหรือการเพิ่มขึ้นของปัจจัยแรงงาน ดังนั้น

$$Y(t) = A(t)K(t)\ b\ N(t)^{1-b} \quad .....(1)$$

คือผลผลิตประชาชาติได้แก่ Y ผลผลิตขึ้นอยู่กับปัจจัยการผลิต ซึ่งได้แก่ทุนหรือ K จำนวนแรงงานที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือ N และเทคโนโลยีนั้นก็แทนด้วยตัวแปร A ส่วนตัว t ในวงเล็บคือเวลาซึ่งหมายความว่าตัวแปรต่าง ๆ ที่มี t ในวงเล็บในสมการที่ (1) นั้น ขึ้นอยู่กับระยะเวลาต่าง ๆ ด้วย เช่น จากปีเริ่มต้นและปีต่าง ๆ ต่อ ๆ มา เป็นต้น สำหรับตัวยกกำลัง b และ 1-b นั้น ก็คือตัวเลขคงที่ เราอาจแสดงได้ว่าตัวเลขกำลังนี้แสดงถึงผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต K และ N ว่าจะได้เป็นสัดส่วนเท่าใดเมื่อเทียบกับผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ประชาชาติทั้งหมด (Y) โดยที่ b มีค่าน้อยกว่า 1 แต่มากกว่าศูนย์

นอกจากการผลิตตามสมการที่ (1) แล้ว เพื่อจะให้เป็นการวิเคราะห์ที่เป็นระบบขึ้นคือมีทั้งการผลิตและการบริโภค จึงจำเป็นต้องนำการบริโภคของระบบเศรษฐกิจเข้ามาพิจารณาด้วยโดยที่ให้ u(t) แสดงประโยชน์ที่ได้จากการบริโภค ให้ u(t) มีลักษณะของสมการดังนี้

$$u(t) = \frac{1}{1-n}\left[c(t)^{1-n} - 1\right] \quad .....(2)$$

อรรถประโยชน์ขึ้นอยู่กับระดับการบริโภค ซึ่งได้แก่ c(t) c(t) คือการบริโภคต่อคนในระบบเศรษฐกิจในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ค่า n หมายถึงพฤติกรรมของผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจว่า จะทดแทนการบริโภคข้ามเวลาในลักษณะอย่างใด กล่าวคือเมื่อคำนึงถึงว่าในระบบเศรษฐกิจที่กล่าวถึงนี้มีรอบระยะเวลา (t) จากปีหนึ่งไปสู่อีกปีหนึ่งต่อ ๆ กันไป ค่าตัว n (intertemporal elasticity of substitution) นี้ หมายความว่า จะลดการบริโภคสินค้าในปีนี้ให้น้อยลงไปรวมแล้วหนึ่งหน่วย จะต้องมีการเพิ่มการบริโภคสินค้าในปีหน้าเพื่อชดเชยในจำนวนเท่าไร จึงจะทำให้ผู้บริโภคพอใจเท่าเดิม

นอกจากสมการที่ (1) และ (2) แล้ว เราสามารถเขียนสมการอีกสมการหนึ่งได้ดังนี้

$$N(t)c(t) + \dot{K}(t) = A(t)K(t)^{b}N(t)^{1-b} \quad .....(3)$$

สมการนี้มีตัว c(t) c(t) หมายถึงการบริโภคเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจ คือเอารายจ่ายการบริโภคทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจ [C(t)] หารด้วยจำนวนคน ซึ่งเท่ากับ N(t) ดังนั้น N(t) c(t) จึงเป็นการใช้จ่ายในการบริโภครวมของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง [C(t)] ส่วน $\dot{K}(t)$ ซึ่งมีจุดเหนือตัวแปรนั้น หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของตัว K(t) เช่น K(1)-K(0) คือการเปลี่ยนแปลงทุนในปีที่ 1 จากปี 0 เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทุนจากปีหนึ่งไปสู่อีกปีหนึ่งจึงเท่ากับการลงทุนนั้นเอง เพราะเอาทุนปีหนึ่งลบออกจากทุนอีกปีหนึ่ง ดังนั้น ตัวแปรในทางซ้ายมือของสมการที่ (3) จึงเป็นรายจ่ายของระบบเศรษฐกิจทั้งหมดที่ซื้อสินค้าบริโภค และสินค้าทุน (เพื่อการลงทุน) และตัวแปรทางขวามือของสมการที่ (3) ก็คือผลผลิตทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง

ก่อนที่จะรวมทั้งสามสมการเข้าด้วยกัน ขออธิบายเพิ่มเติมว่า ปัจจัยการผลิตตามสมการที่ (1) หรือทางขวามือของสมการที่ (3) นั้น มีวงเล็บ t หรือเวลาอยู่ด้วย ดังนั้น เทคโนโลยีในการผลิตปัจจัยทุนและปัจจัยแรงงาน ต่างก็สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามรอบเวลาที่เคลื่อนที่ไปข้างหน้า ในแบบจำลองนี้มีการสมมติว่า เทคโนโลยีในการผลิตมีอัตราการเพิ่มขึ้นหรือดีขึ้นเท่ากับค่าที่แทนด้วยตัว a คือ $\frac{\dot{A}}{A}$ เท่ากับ a ส่วนปัจจัยแรงงานมีอัตราการเพิ่มขึ้นเท่ากับ d อัตราการเพิ่มขึ้นของ a และ d ถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอกแบบจำลองนี้ แต่การเปลี่ยนแปลงการสะสมปัจจัยทุนนั้นเกิดจากการออม (saving) ของระบบเศรษฐกิจ แต่การออมขึ้นอยู่กับรายได้ ถ้ารายได้มากก็จะออมมาก ถ้ารายได้อยู่ในระดับต่ำก็จะมีเงินออมน้อยลงตามสัดส่วนที่ลดลง

เมื่อนำสมการที่ (1) (2) และ (3) มารวมเขียนไว้ในสมการเดียวกัน จะได้ สมการที่ (4) ที่ได้เอาตัวแปรทางเวลา (t) ออกไปดังต่อไปนี้

$$H(K,r,c,t) = \frac{N}{1-n}\ (c^{1-n}-1) + r(AK^{b}N^{1-b} - Nc) \quad .....(4)$$

สมการที่ (4) นี้เรียกว่า Hamiltonian function ผู้อ่านที่ไม่คุ้นกับสมการดังกล่าวนี้ไม่ควรวิตก เพียงแต่รู้ความหมายของสมการที่ (4) ก็น่าจะเพียงพอที่จะเข้าใจเรื่องราวต่อไปได้ ตัวแปรที่อยู่ทางขวามือของสมการที่ (4) นั้นมี 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งมาจากสมการ (2) ที่แสดงการบริโภคทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจ แต่ส่วนที่สองมาจากสมการที่ (1) โดยตัวแปร Nc ก็คือการบริโภคทั้งหมด เมื่อนำเอา Nc ลบจากผลผลิตของระบบเศรษฐกิจแล้ว ก็จะได้สินค้าทุนสินค้าทุนดังกล่าวนี้มีมูลค่าที่วัดได้ตามราคาของสินค้านี้ ซึ่งได้แก่ r พูดง่าย ๆ คือ r เป็นผลตอบแทนต่อปัจจัยทุน ดังนั้น ส่วนที่สองทางขวามือของสมการ (4) คือการลงทุนทั้งระบบเศรษฐกิจ แต่เมื่อได้มีการเอาตัวแปรทางเวลา (t) ออกไปจากสมการแล้ว สมการที่ (4) จึงเป็นสมการที่แสดง Hamiltonian function ในลักษณะที่เป็นรอบระยะเวลาปัจจุบัน (current value or current period)

ในเมื่อสมการที่ (4) แสดงถึงการบริโภคและการลงทุนทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจในรอบระยะปัจจุบัน วัตถุประสงค์ของ Hamiltonian function ก็คือจะต้องแก้สมการที่ (4) โดยหาค่าการบริโภคต่อหัว (c) ที่อยู่ระดับสูงสุดในทุก ๆ รอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ที่ผ่านไปของระบบเศรษฐกิจ เมื่อแก้สมการ (4) ทางคณิตศาสตร์แล้ว จะได้

$$c^{-n} = r \quad .....(5)$$

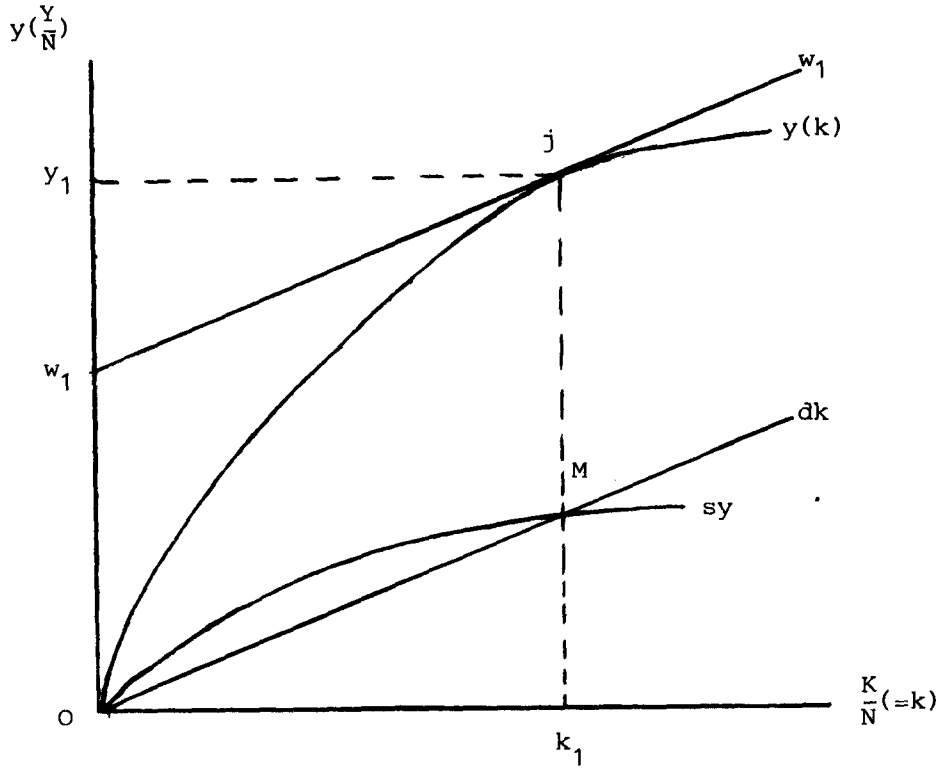
สมการที่ (5) หมายความว่า ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น 1 ปี ทรัพยากรในการผลิตควรได้รับการใช้ไปผลิตสินค้าในลักษณะที่ประโยชน์จากหน่วยสุดท้ายของสินค้าที่ผลิตได้เพื่อการบริโภคและเพื่อเป็นสินค้าทุนจะต้องเท่ากัน พูดง่าย ๆ ก็คือสินค้าเพื่อการบริโภคและสินค้าทุนที่ผลิตขึ้นมาหน่วยสุดท้ายจะต้องให้คุณค่าหรือให้ประโยชน์เท่าเทียมกัน ถ้าทำได้เช่นนี้ การใช้ทรัพยากรในการผลิตจะให้

ประโยชน์สูงสุด เพราะว่าที่จุดการผลิตนั้น ๆ การบริโภคต่อคนจะอยู่ในระดับสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ

เราอาจจะแสดงการวิเคราะห์ที่จะหาจุดสูงสุดของการบริโภคเฉลี่ยต่อคนได้จากรูปกราฟได้ดังนี้ ในรูปภาพที่ 1 แกนนอนวัดปัจจัยทุนต่อหัว แกนตั้งแทนรายได้ต่อหัวหรือผลผลิตต่อหัว เส้น y คือเส้นที่แสดงรายได้ต่อหัว และ y ขึ้นอยู่กับปัจจัยทุนต่อหัว ถ้าระบบเศรษฐกิจมีการสะสมทุนเพิ่มและปัจจัยทุนต่อหัวมากขึ้น ก็จะเคลื่อนที่ไปทางขวาตามแกนนอน จะทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถผลิตได้มากขึ้นและจะทำให้มีรายได้ต่อหัวมากขึ้นด้วย

เส้น dk หามาจากการคูณกันของ d และ k เมื่อ d คืออัตราการเติบโตของปัจจัยแรงงานตามที่ได้ให้คำนิยามมาข้างต้นนี้ และ k คือทุนต่อหัว ดังนั้น เส้น dk แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงการลงทุนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของแรงงานในลักษณะที่ทำให้ปัจจัยทุนต่อหัว (k) มีค่าไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เส้น sy คือเส้นแสดงการออมต่อหัวของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด จะเป็นค่าการออมเฉลี่ยในรายได้ประชาชาติซึ่งก็เท่ากับการออมทั้งหมดหารด้วยรายได้หรือผลผลิตประชาชาติ เส้นนี้ไม่เป็นเส้นตรงเพราะว่าค่า y นั้นเป็นเส้นโค้ง นอกจากนี้ s มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง ดังนั้น sy จึงอยู่ระดับต่ำกว่าเส้น y ตามสัดส่วน

จากรูปที่ 1 เราจะพบว่าเส้น sy ตัดกับเส้นตรง dk ที่จุดที่ m จุดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดดุลยภาพระยะยาวที่ระบบเศรษฐกิจพยายามปรับตัวเข้าไปหา ซึ่งจะต้องใช้เวลาที่ยาวนานมาก ระบบเศรษฐกิจที่มีทุนต่อหัวต่ำกว่า k_1 ก็ควรจะเพิ่มการสะสมทุนต่อหัวเพื่อจะได้เคลื่อนที่เข้า k_1 ซึ่งก็ทำได้โดยการเพิ่มการออมทรัพย์ให้สูงขึ้น คือมัธยัสถ์มากขึ้น เมื่อถึง k_1 แล้ว การสะสมทุนก็จะปันไปในลักษณะที่ทำให้ปัจจัยทุนต่อหัวอยู่คงที่เท่ากับ k_1 ซึ่งเป็นอัตราการออมทรัพย์ที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือจะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจมากเพียงพอกับอัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงาน จนไม่มีการเปลี่ยนแปลง k_1 อีกต่อไป ผลผลิตต่อหัวทุก ๆ รอบปีหนึ่ง ๆ จะเท่ากับ y_1 หรือ jk_1 ส่วนการบริโภคต่อหัวทุก ๆ รอบปีก็จะสูงสุดเท่ากับ jm เพราะว่า w_1w_1 ขนานกับเส้น dk การออมทรัพย์ต่อหัวของระบบเศรษฐกิจจะเท่ากับ mk_1 จุดดุลยภาพนี้ก็ได้แก่สมการที่ (5) นั่นเอง แต่ถ้ามีการสะสมทุนโดยเพิ่มการออมมากขึ้นไปอีกจนทำให้ทุนต่อหัวสูงกว่า k_1 แล้ว ก็จะเป็นกรณีที่มีการออมและการสะสมทุนมากเกินไป (over-saving) ซึ่งแทนที่จะดี กลับกลายเป็นกรณีขัดกับสมการที่ (5) เพราะว่าจะทำให้การบริโภคต่อหัวของระบบเศรษฐกิจน้อยกว่า jm ดังนั้นในกรณีนี้การลดการออมลงมา จนได้ค่า k ที่ k_1 ซึ่งเป็นจุดสมดุล (optimal solution) ที่ให้ประโยชน์สูงสุดในระบบเศรษฐกิจ



รูปที่ 1

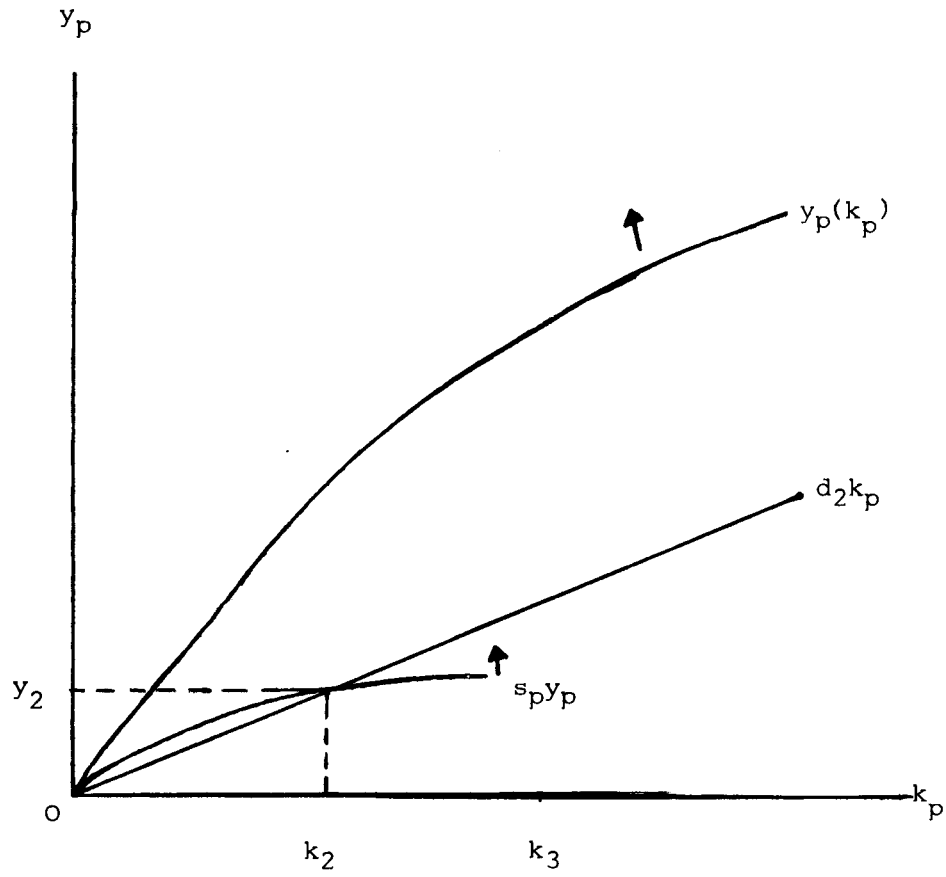
2.2 ระดับและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองใหญ่ และภูมิภาคหรือชนบท

ก่อนที่จะนำแบบจำลองนี้มาดัดแปลงเพื่อศึกษาความแตกต่างของระดับและอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศหนึ่ง ๆ ใคร่ขอทำความเข้าใจเพิ่มเติมว่า ถึงแม้เศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไปซึ่งรวมประเทศไทยด้วยนั้น ยังคงไม่มีระดับการสะสมทุนสูงถึงที่ระดับ k_1 ก็ตาม ดุลยภาพที่ k_1 ก็น่าจะเป็นดุลยภาพที่มีความหมายสำคัญในเชิงการวิเคราะห์ เพราะว่าตามแบบจำลองของอัตราความเจริญเติบโตดังกล่าวนี้จะมีกลไกของการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจของมันเอง ที่จะค่อย ๆ ปรับตัวและผลักดันเข้าสู่จุด k_1 ได้ในที่สุด นอกจากนี้แล้ว แม้ว่าถ้าระบบเศรษฐกิจมี k น้อยกว่า k_1 ผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อหัวก็ยังคงขึ้นอยู่กับระดับของ k ที่ระบบเศรษฐกิจนั้นมีอยู่ เศรษฐกิจใดมี k มากกว่า เศรษฐกิจนั้นน่าจะมีระดับรายได้ต่อหัวสูงกว่า นอกจากนี้น่าจะมีอัตราการเจริญเติบโตของรายได้สูงกว่าด้วย ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีพัฒนาการทางความรู้ทางเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงการผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ ที่มักเปลี่ยนแปลงไปตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ตามเวลาที่ผันแปรไป

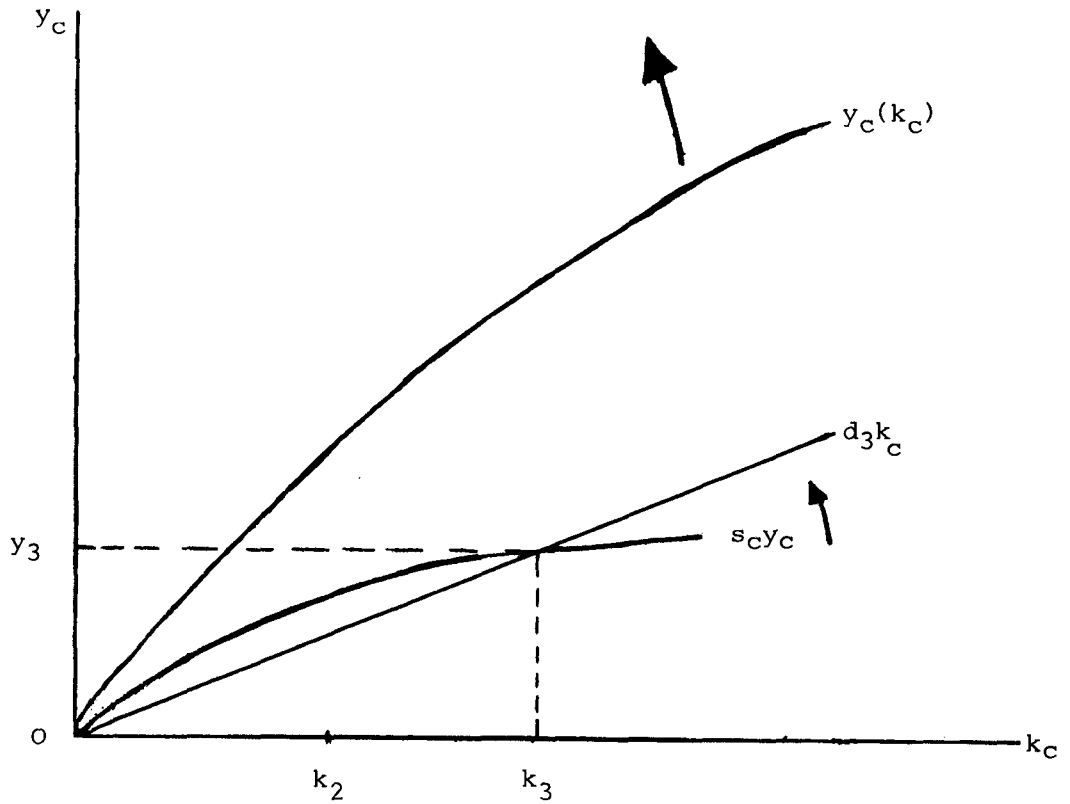
ถ้าแบ่งระบบเศรษฐกิจในประเทศหนึ่งออกเป็นส่วนตามภูมิภาคต่าง ๆ จะพบว่า แต่ละที่จะมีอัตราการเจริญเติบโตไม่เท่ากัน เช่น ในกรณีของเศรษฐกิจไทยนั้น ถ้ามีการแบ่งเป็นภาคและจังหวัดแล้ว ก็จะพบว่าแต่ละจังหวัดมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยในระยะยาวไม่เท่ากัน กรุงเทพฯซึ่งเป็นเมืองใหญ่หรือมหานครนั้นมักจะมีอัตราการเจริญเติบโตสูงกว่า และน่าที่จะเป็นไปได้ว่า เมืองใหญ่ ๆ ในภูมิภาคนั้นน่าจะมีระดับรายได้และอัตราการเจริญเติบโตที่สูงกว่าพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองน้อยลงไป (ยังเป็นชนบทมาก ๆ อยู่) ในช่วงตั้งแต่ปี 2523 (ค.ศ.1980) เป็นต้นมานั้น จังหวัดที่อยู่รอบนอกกรุงเทพมหานคร (เช่นจังหวัดปทุมธานี เป็นต้น) ก็มีแนวโน้มที่จะมีอัตราการเจริญเติบโตสูงกว่าอัตราการเฉลี่ยของทั้งประเทศด้วยเช่นกัน ปัญหาก็คือว่าถ้ามีการแบ่งเศรษฐกิจออกเป็นเมืองและที่ไม่ใช่เมืองหรือที่เป็นชนบทค่อนข้างมากแล้ว อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันของระดับและอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัว จะมีโอกาสหรือไม่ที่ความแตกต่างเหล่านั้นของทั้งสองสถานที่จะลดลงไปได้ในระยะยาว (convergence)

ถ้าให้รูปกราฟที่ 2 แสดงการอธิบายรายได้ต่อหัวคล้าย ๆ กับรูปที่ 1 แต่รูปที่ 2 นี้เป็นตัวแทนของจังหวัดหรือระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่เป็นชนบท และเป็นบริเวณที่ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ ส่วนรูปที่ 3 ก็คล้าย ๆ รูปที่ 1 แต่เป็นกรณีของกรุงเทพมหานครและจังหวัดรอบ ๆ บางจังหวัดที่อยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร หรือเมืองใหญ่ ๆบางเมืองที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงในภูมิภาค เป็นต้น

รูปที่ 2 ภูมิภาคหรือท้องถิ่น



รูปที่ 3 กรุงเทพมหานครหรือศูนย์เมืองใหญ่ในภูมิภาค



แม้ว่า รูปที่ (2) และรูปที่ (3) นั้นชี้ชัดว่า การสะสมทุนต่อหัวของบริเวณทั้งสองสถานที่จะมีไม่มากเท่าถึง k_1 ดังในรูปที่ (1) ก็ตาม แต่ทั้ง 2 รูป คือรูปที่ 2 และ 3 ก็ชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครหรือเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคมีทุนต่อหัวสูงกว่าทุนต่อหัวในบริเวณที่เป็นชนบท อย่างไรก็ตาม เส้น y ที่แสดงผลผลิตหรือรายได้ประชาชาติต่อหัวของทั้งสองที่นั้นได้รับการวาดให้มีตำแหน่งสูงจากแกนนอนเท่า ๆ กัน นอกจากนี้ รูปทั้งสองยังมีเส้น dk ที่มีความลาดชันเท่า ๆ กันอีกด้วย ดังนั้น รูปทั้งสองต่างกันตรงที่เศรษฐกิจเมืองมีการออมและปัจจัยทุนเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าคือ k_3 มากกว่า k_2 ผลก็คือทำให้เศรษฐกิจเมืองมีระดับรายได้หรือผลผลิตเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ต่อหัวในเศรษฐกิจในชนบท คือ y_3 ในรูปที่ 3 สูงกว่า y_2 ในรูปที่ 2

แต่เนื่องจากในเศรษฐกิจของเมืองใหญ่ ๆ มีปัจจัยทุนเฉลี่ยต่อหัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่น ดังนั้นถ้าอาศัยหลักหรือกฎแห่งการลดลงของผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิต (law of diminishing returns) ที่กล่าวว่า ถ้าปัจจัยหนึ่งเทียบเท่ากับอีกปัจจัยหนึ่งมีเพิ่มขึ้น ผลตอบแทนหน่วยสุดท้าย (marginal product) ของปัจจัยที่เพิ่มขึ้นนั้นจะมีลดน้อยลง ดังนั้น ปัจจัยทุนที่มีมากกว่าแรงงานในเศรษฐกิจของเมือง จึงหมายความว่า ปัจจัยทุน (เจ้าของทุน) ในเมืองย่อมจะได้ผลตอบแทนในหน่วยสุดท้ายต่ำกว่าที่อยู่ในเศรษฐกิจชนบท และในทางตรงกันข้ามปัจจัยแรงงานในเมืองจะต้องได้รับค่าจ้างที่แท้จริง (real

wage) สูงกว่าที่เป็นอยู่ในเศรษฐกิจชนบทด้วยเช่นกัน ดังนั้น ถ้ามีการวิเคราะห์เพียงเท่านี้ จะมีการอพยพของคนในชนบทหรือภูมิภาคเข้ามาอยู่ในเมืองมากขึ้น ทั้งที่กรุงเทพฯและเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ ในทางตรงกันข้าม ปัจจัยทุนก็จะไหลไปในทิศทางตรงกันข้าม จะมีผลทำให้ k ในชนบทเพิ่มขึ้น และ k ในเมืองลดลง ทำให้มีผลต่อไปยังผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิต คือค่าจ้างที่แท้จริงจะมีแนวโน้มลดลงในเมือง แต่จะมีค่าจ้างที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในชนบท จนค่อย ๆ โน้มเข้าหากันได้ในที่สุดในระยะยาว ผลตอบแทนต่อทุนในเมืองและชนบทก็จะมีแนวโน้มเข้าหากันได้ด้วยเช่นกัน คือมีความเท่าเทียมกันของการแจกแจงรายได้มากขึ้น (convergence) ระหว่างเมืองและชนบทต่าง ๆ ดังนั้น แม้ว่าจะมีการกล่าวกันเสมอว่า นักลงทุนไม่ค่อยอยากไปลงทุนในภูมิภาคก็ตามการเคลื่อนย้ายปัจจัยแรงงานในประเทศที่น่าจะทำได้ง่ายกว่า จะมีส่วนทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อหัวในที่ต่าง ๆ มีแนวโน้มเข้าหากันได้ในระยะยาว จึงมีแรงกดดันที่มีคนอพยพเข้ามาในเมืองตลอดเวลา

แต่ในสมการที่ (1) เรายังมีตัวแปรอีกตัวหนึ่งคือ เทคโนโลยี (A) ซึ่งเราได้เคยกล่าวไว้ว่า การเพิ่มขึ้นหรือก้าวหน้าของเทคโนโลยี (technical progress) นั้น เท่ากับอัตรา a (คือ $\frac{\dot{A}}{A} = a$) ภายใต้สมการที่ (1) ในแบบจำลองนี้ ไม่ได้มีการอธิบายว่า การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยี (a) มีมาอย่างไร เพียงแต่บอกว่า ในแต่ละเศรษฐกิจจะมีอัตราการเจริญเติบโตหรือการเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีในการผลิตไม่เท่ากัน นอกจากนี้แล้ว ในความเป็นจริง ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอาจมีได้หลายแบบ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้นอาจจะเกิดที่ตัวแปรการผลิตที่เป็นปัจจัยทุนและหรือปัจจัยที่เป็นแรงงานก็ได้ ในบทความวิเคราะห์นี้ต้องการมุ่งประเด็นไปที่ปัจจัยแรงงาน

ถ้าพิจารณาที่สมการที่ (1) แล้ว จะพบว่าถ้ามีอัตราการก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกิดขึ้น เส้นที่แสดงผลผลิตจะเคลื่อนที่ออกขึ้นไปทั้งสิ้น (outward shift) ผลคือ ด้วยจำนวนปัจจัยการผลิตเท่าเดิม ระบบเศรษฐกิจจะสามารถผลิตได้มากขึ้น จึงทำให้ระดับรายได้ต่อหัวสูงขึ้น ถ้าพิจารณารูปที่ (2) และรูปที่ (3) แล้ว น่าจะพบว่าเส้น $y_c(k)$ ซึ่งแสดงสมการการผลิตของเศรษฐกิจเมืองนั้น จะมีการเคลื่อนที่ขึ้นไปมากกว่าเส้น $y_p(k)$ อย่างต่อเนื่องตามรอบเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้รายได้และการออมต่อหัวเพิ่มในรูปที่ (3) เพิ่มมากกว่ารายได้ต่อหัวและการออมต่อหัว ในรูปที่ (2) ดูขนาดของลูกศรในรูปที่ (2) และ (3) ซึ่งแสดงถึงการเพิ่มขึ้นของ y ไม่เท่ากัน

มีสาเหตุสำคัญหลายประการที่น่าจะช่วยอธิบายว่า ทำไมเส้น yc(k) ในรูปที่ (3) จึงเคลื่อนที่ออกขึ้นไปทั้งเส้นมากกว่าเส้น $y_p(k)$ ในรูปที่ (2)

ประการที่หนึ่ง เป็นเรื่องของคุณภาพของแรงงาน น่าจะกล่าวได้ว่า แรงงานในกรุงเทพมหานครหรือในเมืองที่เป็นศูนย์กลางใหญ่ ๆ นั้นมีคุณภาพเฉลี่ยแล้วสูงกว่าแรงงานในชนบท สมการที่ (1) อาจได้รับการเขียนใหม่ได้ในลักษณะดังนี้

$$Y(t) = A(t)K(t)^{b}H(t)^{g}N(t)^{1-b-g} \quad \text{.....(6)}$$

สมการที่ (6) นี้ได้นำเอาตัวแปร H ซึ่งก็คือทรัพยากรมนุษย์ซึ่งมีความรู้และความสามารถเข้าไว้ในสมการด้วย และถือได้ว่าทรัพยากรมนุษย์ (human capital) เป็นปัจจัยการผลิตที่แยกออกให้เห็นได้

ชัดจากปัจจัยแรงงานที่แสดงด้วยตัวแปร N ตัว g ที่เป็นตัวยกกำลังของตัวแปร H(t) นั้นก็มีความหมายคล้าย ๆ กับตัวยกกำลังทุกตัว ในสมการที่ (1) หรือ (6) ในลักษณะที่ว่า เป็นตัวคงที่และแสดงถึงสัดส่วนของรายได้ (income share) ของปัจจัยการผลิตว่า แต่ละตัวปัจจัยการผลิตเหล่านั้นจะมีเท่าใดในผลผลิตทั้งหมดหรือ y(t) ที่ผลิตขึ้นมา ดังนั้น สมการที่ (6) จึงชี้ให้เห็นว่า ถ้าสมการการผลิตในเมืองมีแรงงานที่มีการสะสมทุนของทรัพยากรมนุษย์มากกว่าที่เป็นอยู่ในกรณีของสมการการผลิตในชนบทแล้วก็ย่อมทำให้เส้นผลผลิตต่อหัวในเมืองเพิ่มขึ้นได้สูงกว่าในชนบทโดยเปรียบเทียบกัน

เนื่องจากมีการอพยพของคนในชนบทเข้ามาทำงานในเมืองมาก กำลังแรงงานในชนบทจะลดลงเพราะเหตุผลนี้ แม้ว่าจะมีอัตราการเกิดมากกว่าคนในเมืองก็ตาม แรงงานที่อพยพเข้าเมืองมักจะเป็นคนหนุ่มสาว และมักจะมีการศึกษาเฉลี่ยแล้วสูงกว่าแรงงานที่เหลืออยู่ในชนบท นอกจากนี้แล้วการออมที่มากกว่าในเมืองตลอดจนการเคลื่อนย้ายของทุนจากต่างประเทศเข้ามาที่มักจะกระจุกตัวในเมือง(กรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียงและเมืองใหญ่ ๆ บางแห่งในภูมิภาค) ย่อมจะทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของปัจจัยการผลิตทั้งหมดดีขึ้นด้วย (total factor productivity growth) จึงทำให้รายได้ต่อหัวในเมืองสูงกว่ารายได้ต่อหัวในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีการปรับปรุงสมการการผลิตที่เกี่ยวกับการปัจจัยทุนมนุษย์ (human capital) ใหม่อีกในลักษณะที่ทำให้มีผลตอบแทนไม่ลดน้อยถอยลงแม้จะมีการสะสมทุนมนุษย์เพิ่มขึ้น (no diminishing returns to human capital accumulation)

ประการที่สอง เป็นเรื่องของเศรษฐกิจที่แตกต่างกันระหว่างเมืองและชนบท เศรษฐกิจเมืองนั้นนอกจากจะมีการผลิตสินค้าและบริการที่มักจะหลากหลายกว่าเศรษฐกิจชนบทแล้วขนาดการผลิตก็มักจะมีแนวโน้มใหญ่กว่า มีการประหยัดจากขนาดการผลิตสูงและมีความเกี่ยวโยงต่อกันและกันสูงด้วย (agglomeration economies and linkages) หน่วยผลิตที่ตั้งอยู่ในเมืองไม่เพียงแต่ได้ประโยชน์จากการประหยัดค่าใช้จ่ายในขนาดการผลิตเท่านั้น แต่จะได้ประโยชน์อื่น ๆ เช่น จากการที่เมืองมีสภาพการแข่งขันสูง ในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ นั้นจะมีแนวโน้มที่มีหน่วยผลิตจำนวนมาก และมีตลาดแรงงานที่สามารถให้หน่วยผลิตว่าจ้างบุคลากรในระดับต่าง ๆ กันได้ง่ายกว่า จึงเท่ากับว่าหน่วยผลิตต่าง ๆ จะได้ประโยชน์ที่เรียกว่า การประหยัดจากภายนอก (external economies) อีกด้วย

การประหยัดจากภายนอกที่หน่วยผลิตหนึ่ง ๆ จะได้มากจากการตั้งในเมืองมากกว่าไปตั้งในชนบทในเรื่องแรงงานนั้นก็คือแรงงานในเมืองนั้นนอกจากจะมีคุณภาพสูงกว่าแล้ว แรงงานที่มีคุณภาพเหล่านี้ก็มักจะเรียนรู้จากกันและกันด้วยคือแรงงานมีคุณภาพสูงไม่เฉพาะจากการเรียนรู้ที่โรงเรียน (schooling) อย่างเดียว แต่การสะสมทุนมนุษย์ (human capital formation) เกิดจากการสังเกตและเรียนรู้จากผู้อื่นด้วย ดังนั้น การทำงานในเมืองที่มีกลุ่มบุคคลที่มีทุนมนุษย์ (human capital stock) สูงกว่าอยู่แล้วย่อมเป็นประโยชน์แก่แรงงานเฉพาะบุคคลด้วย จึงเป็นลักษณะที่เรียกว่าประโยชน์ภายนอกของการสะสมทุนมนุษย์ (external economy of human capital stock) ทำให้ปัจจัยแรงงานที่ทำงานในเมืองสามารถรับค่าจ้างที่แท้จริงสูงกว่าค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานในคุณภาพเดียวกัน ด้วยเหตุผลข้อนี้สมการการผลิตใน (1) หรือ (6) ก็ต้องได้รับการปรับปรุงโดยต้องให้มีผลประโยชน์ภายนอกของทุน

มนุษย์ที่สะสมมาเข้าไปด้วย

ประการที่สามเป็นเรื่องของประโยชน์ภายนอกของทุนมนุษย์ (external economy of human capital stock) อีกเช่นกัน แต่ไปเกี่ยวโยงกับการเรียนรู้หรือประสบการณ์จากการทำ (learning by doing) เช่นจากการผลิตสินค้าใหม่ ๆ ที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉลี่ยสูงขึ้น และความรู้ความสามารถนี้ก็ได้มีการสะสมขึ้นในการผลิตสินค้าหรือบริการและแตกต่างกันไปสำหรับเศรษฐกิจเมืองและชนบท โดยที่การเปลี่ยนแปลงการผลิตสินค้าใหม่ ๆ นั้นมีความเกี่ยวโยงกับการเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศ และระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศหนึ่ง ๆ ด้วย แม้ว่าการผลิตทางด้านการเกษตรจะมีความเจริญขึ้นจากการผลิตสินค้าเกษตรชนิดใหม่ ๆ และหรือด้วยวิธีการที่ดีขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรชนิดเดิมก็ตามซึ่งส่วนหนึ่งก็คงมาจากการพัฒนาภูมิปัญหาท้องถิ่นด้านเกษตรกรรม แต่การเปลี่ยนแปลงการผลิตจา"เกษตรกรรมมาเป็นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นและรวดเร็วนั้น มักจะเริ่มกระจุกอยู่ในเมืองและใกล้เมือง เช่น กรุงเทพมหานครก่อน แล้วค่อย ๆ ขยายไปสู่บริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยและระบบตลาดที่ปรับตัวผันแปรไปตามพลวัตร (dynamism) ของการเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ โดยเฉพาะที่มาจากการผลิตสินค้าระหว่างประเทศ ทำให้กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงหรือเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ มักมีการเปลี่ยนแปลงการผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ ก่อนและมากกว่าชนบท จึงเกิดการเรียนรู้จาก"การผลิตในเมืองมากกว่าในชนบท นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลเองก็มีนโยบายโดยเฉลี่ยแล้วเอนเอียงไปสู่การคุ้มครองและส่งเสริมอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม จึงช่วยเสริมให้มีความแตกต่างใน"รายได้เฉลี่ยต่อหัวระหว่างท้องที่ต่าง ๆ อีกด้วย

ดังนั้น แม้ว่าเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ จะประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจราจรติดขัด ค่าเช่าและราคาที่ดินสูง และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมลง เป็นต้น แต่ก็มีแรงกดดันที่จะมีการอพยพของแรงงานเข้ามาสู่เมืองตลอดเวลา และโดยเฉลี่ยแล้วการอพยพ ดังกล่าวนี้ก็เป็นประโยชน์เพราะว่าผู้อพยพจากชนบทหรือภูมิภาคได้ประโยชน์จากค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงสูงขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการเขียนสมการการผลิตเสียใหม่ที่จะแสดงให้เห็นว่าผลตอบแทนที่ได้จากการสะสมทุนทางด้านมนุษย์เป็นไปในลักษณะที่ไม่ถดถอยน้อยลงแม้ว่ามีการสะสมทุนมนุษย์เพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ (no diminishing returns to human capital formation) ซึ่งก็เป็นข้อสังเกตหรือข้อสมมุติฐานที่สำคัญมากของแบบจำลองใหม่ที่เรียกว่า endogenous growth model กอปรกับเมืองใหญ่มีผลประโยชน์ภายนอกของการสะสมทุนมนุษย์ (external economy of human capital) อยู่มากกว่าชนบท จึงเป็นเรื่องยากที่จะเห็นสภาวะที่เศรษฐกิจเมืองใหญ่และชนบทจะมีรายได้ต่อหัวที่โน้มเข้าหากันได้ในที่สุด ถ้ามีการพิจารณาไปในส่วนที่เล็กลงในรูปของเฉพาะบุคคล (individnal) หรือครอบครัว (family) หนึ่ง ๆ แล้ว จะพบว่า ผลตอบแทนของแรงงานจะมีความแตกต่างกันตามภาวะการศึกษา และคุณภาพ และประสบการณ์ของคนที่สะสมกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน ตลอดจนประเภทงานที่บุคคลนั้น ๆ ปฏิบัติเป็นอาชีพอยู่ ซึ่งจะแตกต่างกันไประหว่างเศรษฐกิจของเมืองและชนบทด้วย

3. โครงสร้างพื้นฐานกับการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า โครงสร้างพื้นฐานมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและภูมิภาคของประเทศ โดยที่ระดับความต้องการของโครงสร้างพื้นฐานแต่ละประเภท (เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนนหนทาง ระบบการโทรคมนาคมสื่อสาร ศูนย์หรือโรงงานกำจัดน้ำเสียและขยะประเภทต่าง ๆ เป็นต้น) จะแตกต่างกันไปตามระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจ ประเทศที่ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงจะมีความต้องการใช้บริการจากโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่า และจะบริโภคบริการจากโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทที่ให้ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตมากขึ้น เช่น ไฟฟ้าและการโทรคมนาคมสื่อสาร เป็นต้น ในขณะที่ประเทศที่ด้อยพัฒนาจะมีความต้องการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตหลัก

ขนาดของมูลค่าส่วนเพิ่มของบริการโครงสร้างพื้นฐานเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตมวลรวมของประเทศจึงมีมากขึ้นตามรายได้เฉลี่ยหรือระดับการพัฒนาของประเทศ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1 ประเทศที่มีระดับรายได้สูงขึ้นจะมีความต้องการบริการด้านการขนส่งและโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทยซึ่งจัดอยู่ในระดับกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคการขนส่งคิดเป็นร้อยละ 6.22 และ 7.37 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ในปี 2524 และ 2533 ตามลำดับ และโดยรวมแล้วขนาดความต้องการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งในทุกกลุ่มประเทศจะมีมากกว่าความต้องการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานประเภทไฟฟ้าและน้ำประปาค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นถึงความสำคัญโดยเปรียบเทียบของโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับบริการด้านการขนส่ง

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบสัดส่วนร้อยละของมูลค่าเพิ่มของบริการโครงสร้างพื้นฐานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม

หน่วย : ร้อยละ

สาขา	กลุ่มประเทศ[1] (พ.ศ.2533)			ประเทศไทย[2]	
	รายได้ต่ำ	รายได้ขั้นกลาง	รายได้สูง	พ.ศ.2524	พ.ศ.2533
1) ขนส่งและโทรคมนาคม	5.34	6.78	9.46	6.22	7.37
2) ไฟฟ้าและน้ำประปา	1.29	2.24	1.87	1.81	2.38

ที่มา [1] World Bank (1994) Table 1.1

[2] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2537)

การลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ จึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการลงทุนของภาคเอกชนและของรัฐในสาขาอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ งานศึกษาวิจัยหลาย ๆ ชิ้นในหลาย ๆ ประเทศต่างก็ให้ผลยืนยันว่า ระดับของการสะสมทุนในสาขาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีผลทำให้ผลผลิตของระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น (ตารางที่ 2) อย่างไรก็ตามผลที่ได้จากการศึกษาเหล่านี้ก็ให้ค่าที่แตกต่างกันมาก เช่นงานศึกษาบางชิ้นก็พบว่าอัตราผลตอบแทนของการโครงสร้างพื้นฐานมีสูงมากตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป เช่น Aschauer (1989), Munnell (1990), Mera (1973), Uchimura and Gao (1993), Bregman and Marom (1993), Canning and Fay (1993) และ Easterly and Rebelo (1993) ส่วนงานศึกษาอื่นที่เหลือพบว่า อัตราผลตอบแทนของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมีค่าน้อยกว่าของงานศึกษาข้างต้นเป็นอย่างมาก เหตุผลที่ทำให้ผลการศึกษาเหล่านี้ได้ผลที่ต่างกันนั้น เนื่องมาจากวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน และขอบข่ายเป้าหมายการศึกษาที่ต่างกัน เช่น งานศึกษาบางชิ้นเน้นเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานบางประเภท ในขณะที่งานศึกษาอีกชิ้นศึกษาผลกระทบของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยรวม งานศึกษาบางชิ้นเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีลักษณะของปัจจัยด้านสถาบันที่แตกต่างกัน เช่น วัฒนธรรมความเป็นอยู่ โครงสร้างภาษี และกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่แตกต่างกัน ซึ่งย่อมจะให้ผลที่แตกต่างจากการศึกษาในระดับภาคภายในประเทศเดียวกัน เพราะมีปัจจัยด้านสถาบันเหมือนกัน และประชาชนและสินค้าสามารถเคลื่อนย้ายภายในประเทศได้อย่างเสรีมากกว่าการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ

สำหรับกรอบการศึกษาของบทความนี้ จะจำกัดเฉพาะประเด็นปัญหาเรื่องโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนที่มีต่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคในประเทศไทย เนื่องจากในกรณีของประเทศไทยนั้น การขนส่งทางบกโดยถนนนั้นมีมากกว่าการขนส่งโดยวิธีอื่น ๆ จากสถิติตัวเลขการขนส่งสินค้าภายในประเทศ ในปี พ.ศ.2535 ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้นคิดเป็นน้ำหนัก 324 ล้านตันนั้น ปรากฏว่าเป็นการขนส่งโดยทางถนนคิดเป็นร้อยละ 88.38 ทางรถไฟร้อยละ 2.47 ทางแม่น้ำลำคลองร้อยละ 3.71 ทางชายฝั่งทะเลร้อยละ 5.44 และทางเครื่องบินร้อยละ 0.01 เมื่อพิจารณาสัดส่วนปริมาณสินค้าที่ขนส่งเข้าและออกระหว่างกรุงเทพฯ และภาคต่าง ๆ (ตารางที่ 3) ก็ปรากฏว่าการขนส่งส่วนใหญ่จะทำโดยทางถนน คือตั้งแต่ร้อยละ 68.38 (ภาคตะวันออก) ถึงร้อยละ 97.21 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ของปริมาณสินค้าทั้งหมดที่ขนเข้าออกจากระหว่างกรุงเทพฯ กับแต่ละภาค เนื่องจากการขนส่งโดยรถบรรทุกจะให้ความสะดวกความสบายรวดเร็วและต้นทุนที่ถูกกว่าวิธีการขนส่งทางอื่น (ยกเว้นในบางกรณีที่ขนสินค้าที่มีน้ำหนักมาก ๆ ในระยะทางไกล ๆ ก็จะเป็นการขนส่งโดยทางรถไฟ เช่น กรณีของภาคเหนือและภาคใต้ หรือการขนส่งน้ำมันจากภาคตะวันออกเข้าสู่กรุงเทพฯโดยทางทะเล เป็นต้น)

นอกจากนี้การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนยังมีผลทางอ้อมในแง่ของการเป็นโครงการนำร่องที่จะนำไปสู่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานประเภทอื่น ๆ ที่จะตามมา (เช่น ไฟฟ้า และโทรศัพท์ หรือท่อน้ำประปา เป็นต้น) นอกเหนือจากผลโดยตรงของถนนที่ช่วยลดต้นทุนและเวลาของการเดินทาง

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบผลการศึกษาที่วัดประสิทธิผลของโครงสร้างพื้นฐานในประเทศต่าง ๆ

ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่ใช้ในการศึกษา	ค่าความยืดหยุ่น[1] (%)	อัตราผลตอบแทน[2]	ผู้วิจัยและปีที่ทำการศึกษา	ตัวแปรที่ใช้วัดระดับของโครงสร้างพื้นฐาน
United States	0.39	60	Aschauer 1989	Nonmilitary public capital
United States	0.34	60	Munnell 1990	Nonmilitary public capital
48 States, United States	0	0	Holtz-Eakin 1992	Public capital
5 Metro areas, United States	0.08	-	Duffy-Deno and Eberts 1991	Public capital
Regions, Japan	0.20	96	Mera 1973	Industrial infrastructure
Regions, France	0.08	12	Prud homme 1993	Public capital
Taiwan, China	0.24	77	Uchimura and Gao 1993	Transportation, water and Communication
Korea	0.19	51	Uchimura and Gao 1993	Transportation, water and Sanitation
Mexico	0.05	57	Shah 1988, 1992	Power, communication, and transportation
Multicountry, OECD	0.07	19	Canning and Fay 1993	Transportation
Multicountry, developing	0.07	95	Canning and Fay 1993	Transportation
Multicountry, OECD	0.01 - 0.16	-	Baffes and Shah 1993	Infarstructure capital stocks
Multicountry, developing	0.16	63	Easterly and Rebelo 1993	Transportation and Communication

ที่มา : World Bank (1994) Box table 1.1

หมายเหตุ : [1] เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของผลผลิต เมื่อระดับของโครงสร้างพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไป 1 เปอร์เซ็นต์

[2] สัดส่วนของการเพิ่มขึ้นของมูลค่าปัจจุบันของตัวแปรตามในแต่ละงานศึกษา (เช่น ผลผลิตหรือผลกำไร) ต่อมูลค่าปัจจุบันของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

ตารางที่ 3
ปริมาณจราจรของการขนส่งสินค้าเข้าและออกจากกรุงเทพฯและปริมณฑล ในปี 2533

หน่วย : 1,000 ตัน

ภาค	ปริมาณน้ำหนักสินค้าที่ส่งเข้า-ออก กรุงเทพฯและปริมณฑล	ส่วนแบ่งของการขนส่งแต่ละประเภท					
		รวม	ทางถนน	ทางรถไฟ	ทางแม่น้ำลำคลอง	ทางทะเล	ทางอากาศ
เหนือ	9,127	100%	73.79%	18.69%	7.48%	0.00%	0.03%
ตะวันออกเฉียงเหนือ	6,941	100%	97.21%	2.79%	0.00%	0.00%	0.00%
กลาง	22,574	100%	88.45%	6.61%	4.94%	0.00%	0.00%
ตะวันออก	39,197	100%	68.36%	0.53%	0.00%	31.11%	0.00%
ตะวันตก	29,498	100%	98.09%	0.06%	1.17%	0.68%	0.00%
ใต้	3,871	100%	91.24%	7.23%	0.00%	1.45%	0.08%
รวม	119,211	100%	77.77%	3.27%	1.80%	10.45%	0.01%

ที่มา : Ministry of Transport and Communication (1993)

ของผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าติดต่อกับภูมิภาคอื่น ๆ นอกจากนี้การสร้างถนนยังมีผลทางอ้อมต่อการกระจายรายได้ในรูปราคาที่ดินบริเวณใกล้เคียงที่ขยับตัวสูงขึ้น หรือราคาที่ดินมักจะต่ำกว่าราคาตลาดหรือลดลงเพราะต้องถูกเวนคืนที่ดิน ถนนยังมีผลต่อรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกระจายตัวหรือกระจุกตัวของแหล่งการจ้างงานและที่ตั้ง และการขยายตัวของที่อยู่อาศัยของชุมชนในเมืองและชนบท เช่นตัวอย่างการขยายตัวของกรุงเทพฯในอดีต ที่ขยายตัวออกไปตามแนวถนนสายสำคัญ อาทิเช่น ถนนพหลโยธิน และสุขุมวิท เป็นต้น

3.1 การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยที่เป็นผลมาจากการขยายตัวของบริการด้านการขนส่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างสาขาเศรษฐกิจการผลิตโดยรวม (เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ) กับสาขาการขนส่ง จะมีลักษณะเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมที่เกิดจากความต้องการภายในประเทศ และความต้องการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น จะทำให้มีความต้องการบริการด้านการขนส่งมากขึ้น (เนื่องจากอุปสงค์ของบริการขนส่งจะเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง หรือ Derived Demand) ทำให้มีการผลิตบริการด้านการขนส่งเพิ่มมากขึ้น การผลิตบริการขนส่งที่เพิ่มขึ้นนี้จะมีผลต่อเนื่อง 2 ประการคือ ประการแรกก่อให้เกิดความเชื่อมโยงแบบถอยหลัง (Backward Linkage) คือทำให้ผลผลิตสาขาต่าง ๆ ที่จะถูกใช้เป็นปัจจัยการผลิต และสินค้าขั้นกลางของภาคบริการขนส่งขยายตัวมากขึ้นตามไปด้วย และประการที่สองเกิดความเชื่อมโยงอีกประเภทหนึ่งคือ ความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage) คือบริการขนส่งที่เพิ่มมากขึ้นจะถูกใช้เป็นปัจจัยการผลิตสำหรับภาคการผลิตอื่น ๆ ทำให้ผลผลิตของภาคการผลิตเหล่านี้ขยายตัวตามไปด้วย (เช่น ถ้าบริษัท บ.ข.ส. เพิ่มจำนวนเที่ยวรถวิ่งรับส่งนักท่องเที่ยวระหว่างกรุงเทพฯ-พัทยามากขึ้น ก็จะมีผลทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวที่จะไปใช้บริการโรงแรมและร้านค้าที่พัทยาสามารถไปได้มากขึ้นด้วย ธุรกิจโรงแรมและบริการอื่น ๆ ที่พัทยาก็จะขยายตัวมากขึ้น)

ขนาดของความเชื่อมโยงทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นนี้ สามารถวัดได้โดยอาศัยข้อมูลจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย ในการคำนวณหาค่าของ Backward และ Forward Linkage Effects ของสาขาการขนส่ง ตารางที่ 4 แสดงถึงค่าของผลดังกล่าวของสาขาการขนส่ง และการสื่อสาร ในสองช่วงเวลา คือ ปี พ.ศ.2525 และ 2528 ปรากฏว่าสำหรับภาคการขนส่งของไทยนั้นมีค่าของผลการเชื่อมโยงไปข้างหลังมากกว่า 1 เล็กน้อย และไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในสองจุดเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ดี สำหรับค่าความเชื่อมโยงไปข้างหน้าของภาคการขนส่งมีค่าเกิน 2 และเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก ระหว่างปี พ.ศ. 2525 และ 2528 ซึ่งสรุปได้ว่าสำหรับภาคการขนส่งแล้วการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้มูลค่าบริการขนส่ง 1 หน่วย จะมีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวมากกว่า 1 หน่วย (หรือโดยประมาณ 3.65 หน่วย จากผลของตารางปัจจัยการผลิต ผลผลิตของปี พ.ศ. 2528)

อย่างไรก็ตามในช่วงปี พ.ศ.2524-2534 ปรากฏว่าสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มของสาขาการขนส่งและสื่อสารของทั้งประเทศ เมื่อเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) มีค่าเพิ่มขึ้น (รูปที่ 4) การขยายตัวของภาคบริการขนส่งส่วนหนึ่งนอกจากจะเกิดจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว ยัง

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบขนาดของผลที่เกิดจาก Backward และ Forward Linkage ในปี พ.ศ.2525 และ 2528

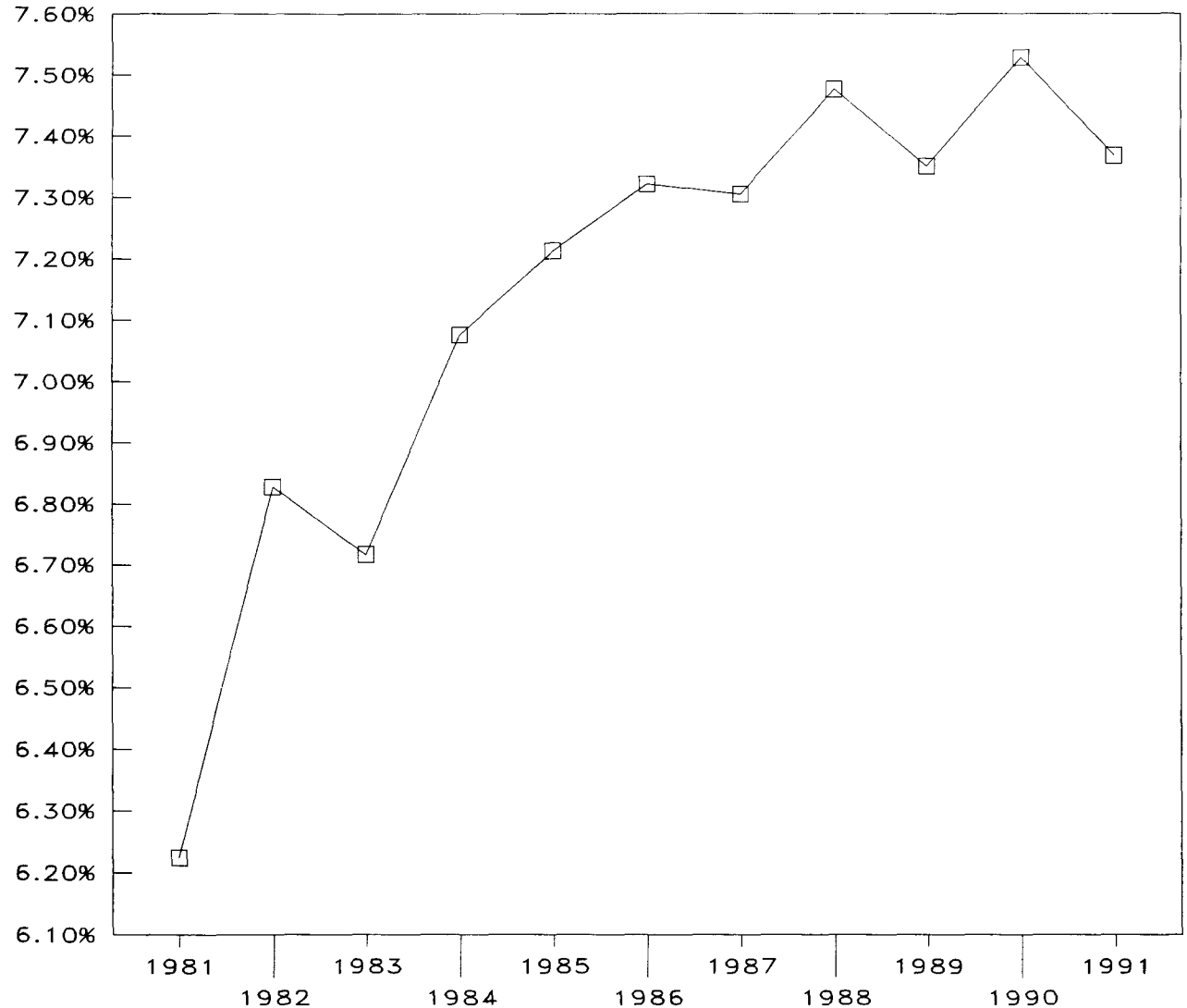
(จากตารางปัจจัยการผลิต ผลผลิตของประเทศไทย ที่มี 58 สาขาการผลิต)

สาขาการผลิต	Backward Linkage			Forward Linkage		
	2525	2528	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี	2525	2528	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี
การขนส่ง	1.0272	1.0276	0.01%	2.0691	2.6303	8.00%
การสื่อสาร	1.0063	1.0652	1.90%	0.7197	0.7784	2.61%

ที่มา : Social Research Institute, Chulalongkorn University and Institute of Developing Economics (1990)

รูปที่ 4: การเปลี่ยนแปลงของ

มูลค่าเพิ่มของการขนส่งและสื่อสารต่อGDP



เป็นผลมาจากการลงทุนเพิ่มขึ้นในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับการขนส่ง จึงทำให้เป็นไปได้ว่าอัตราการขยายตัวของสาขาการขนส่งมีสูงกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม ความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมกับการขยายตัวของภาคบริการขนส่งจึงสามารถสรุปได้เป็นลำดับขั้นตอนย่อย ๆ ดังต่อไปนี้คือ (รูปที่ 5)

(ก) การขยายตัวของความต้องการภายในประเทศประกอบกับความต้องการจากต่างประเทศที่มีต่อสินค้าส่งออกของไทย จะเป็นแรงกระตุ้นให้ภาคการผลิตต่าง ๆ ขยายตัวส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว

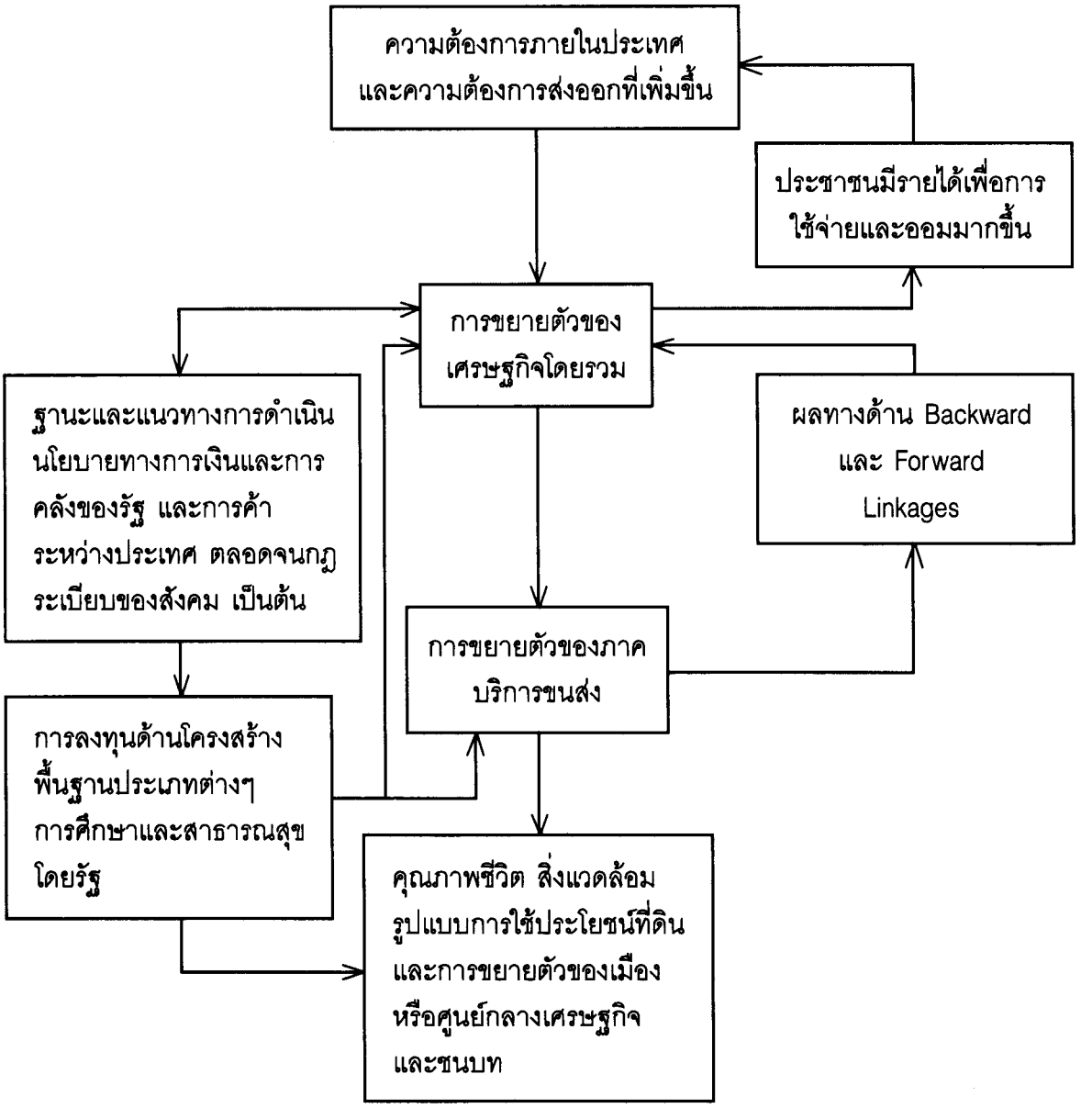
(ข) การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมจะมีผลตามมาอย่างน้อย 3 ประการ คือประการแรกทำให้ประชาชนมีรายได้สำหรับการใช้จ่ายและการออมเพิ่มมากขึ้น ประการที่สอง คือทำให้เกิดความต้องการใช้บริการภาคขนส่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะมีผลส่งต่อกลับมาในรูปของ Backward และ Forward Linkage ที่ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมยิ่งขยายมากขึ้นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และประการสุดท้ายการขยายตัวของเศรษฐกิจ จะมีผลต่อฐานะและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ เช่น นโยบายทางการเงินและการคลังของประเทศ การค้า ตลอดจนกฎและระเบียบแบบแผนของการดำรงชีวิตในสังคม

(ค) ฐานะและการดำเนินนโยบายทางด้านการเงินและการคลังของรัฐที่"เป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้น จะส่งผลสะท้อนกลับไปกระทบการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลทางตรงก็คือจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นหรือชะลอตัวลงขึ้นอยู่กับการหารายได้และการใช้จ่ายของภาครัฐ รวมทั้งการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การขยายการลงทุนในเรื่องระบบโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่จะมีผลส่งต่อไปถึงความสามารถในการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยตรง ส่วนผลทางอ้อมก็คือการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในการให้บริการได้เพิ่มขึ้น และทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น เช่น การขยายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนน ทำให้ประสิทธิภาพของภาคบริการขนส่งเพิ่มสูงขึ้นเป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ และรัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการคลังทางออกของรัฐบาลมักจะใช้วิธีการจำกัดการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินลงทุนที่สูง ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2524-2528 ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินและการคลัง สัดส่วนเงินงบประมาณของกรมทางหลวงเมื่อเทียบกับงบประมาณแผ่นดินรวมในช่วงดังกล่าวจึงลดลงมาตลอด แต่ภายหลังจากที่เศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นและขยายตัวอย่างรวดเร็ว สัดส่วนของงบประมาณที่กรมทางหลวงได้รับเทียบกับงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดจึงเริ่มขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว (รูปที่ 6)

(ง) การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะถนน กับการขยายตัวของภาคบริการขนส่ง ไม่เพียงแต่จะมีผลกระทบต่อความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังจะมีผลส่งต่อมาถึง คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและลักษณะการขยายตัวของเมืองหรือศูนย์กลางเศรษฐกิจ

รูปที่ 5
แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจโดยรวม
กับการขยายตัวและการลงทุนของภาคบริการขนส่ง



รูปที่ 6: ส่วนแบ่งของงบประมาณกรมทางหลวง

เทียบกับงบประมาณแผ่นดิน



3.2 เปรียบเทียบการขยายตัวของเศรษฐกิจภูมิภาค และผลที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนน

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดสำนักนีโอ-คลาสสิค (Neo-classical School) เชื่อว่า ถ้าปัจจัยทุนและแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรีแล้ว จะทำให้ความแตกต่างของเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคมีลดน้อยลง เพราะภูมิภาคที่ขาดแคลนแรงงานเมื่อเทียบกับทุน (เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล) จะมีราคาเปรียบเทียบของแรงงานต่อทุนสูงกว่าภูมิภาคที่มีแรงงานจำนวนมากโดยเปรียบเทียบกับทุน (เช่น ภาคอีสาน) ทำให้มีแรงงานเคลื่อนย้ายจากภูมิภาคที่มีค่าแรงเปรียบเทียบต่ำ (ภาคอีสาน) ไปสู่ภูมิภาคที่มีค่าแรงสูงกว่า (กรุงเทพฯและปริมณฑล) ในขณะเดียวกันปัจจัยทุนก็จะเคลื่อนย้ายในทิศทางตรงกันข้ามกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน จนในที่สุดทำให้เกิดความสมดุลย์และความใกล้เคียงทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคมากขึ้น

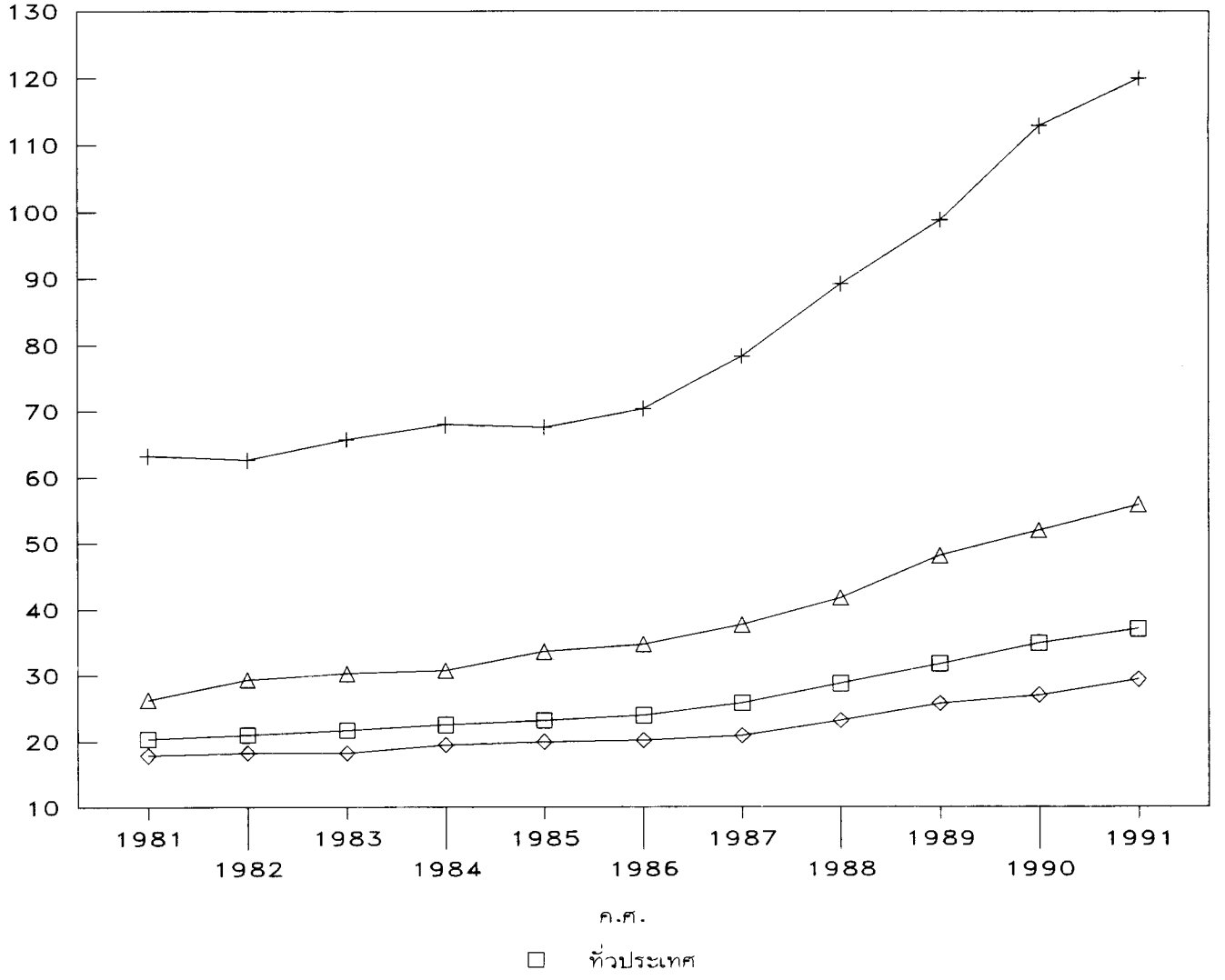
อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น เศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคของไทยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2524-2534) ปรากฏว่ามีแนวโน้มของความแตกต่างระหว่างภูมิภาคมากขึ้น โดยที่ในช่วงดังกล่าว ปรากฏว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวของกรุงเทพฯ และปริมณฑล กับของภาคตะวันออกเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่า การเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศต่อหัว (รูปที่ 7) ในขณะนั้น สำหรับภาคอื่น ๆ ที่เหลือนั้นมีอัตราเพิ่มที่ต่ำกว่าของทั้งประเทศ (รูปที่ 8) ทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคของกรุงเทพฯ ปริมณฑล และภาคตะวันออก ในปี พ.ศ.2534 ถีบตัวห่างออกจากภาคอื่น ๆ มากขึ้นกว่าเมื่อปี พ.ศ.2524

สาเหตุของความแตกต่างดังกล่าวข้างต้นมีมากมายหลายประการด้วยกัน นับตั้งแต่ความไม่เท่าเทียมในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และบริการของรัฐที่จัดหาให้ ความแตกต่างในด้านโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค การดำเนินนโยบาย การพัฒนาในอดีต เช่น เน้นการให้ความคุ้มครองภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น บทความนี้จะจำกัดการวิเคราะห์อยู่เฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของเศรษฐกิจภูมิภาคกับปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนน โดยที่การวิเคราะห์จะเริ่มจากการเปรียบเทียบขนาดของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคกับมูลค่าเพิ่มของสาขาการขนส่ง ว่ามีรูปแบบเฉพาะอย่างไรหรือไม่ ในระดับภูมิภาค จากนั้นจึงเปรียบเทียบระหว่างความต้องการใช้บริการขนส่งกับอุปทานของถนนที่มีอยู่ในแต่ละภูมิภาคว่ามีความพอดีเหมาะสมเพียงใด

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของเศรษฐกิจภูมิภาค (ซึ่งสามารถวัดโดยมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัว) กับความต้องการใช้บริการการขนส่งและสื่อสาร (ซึ่งวัดโดยมูลค่าเพิ่มของสาขาขนส่งและสื่อสารต่อหัว) พบว่า จากตัวเลขของ ปี พ.ศ.2534 นั้น ภูมิภาคที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ ก็จะมีระดับความต้องการบริการด้านการขนส่งและสื่อสารต่อประชากรสูงตามไปด้วย (รูปที่ 9) เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล มีค่าของทั้งมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัว และมูลค่าเพิ่มของสาขาการขนส่งและสื่อสารสูงกว่าภาคอื่น ๆ ในขณะที่ภาคอีสานมีค่าของทั้งสองประเภทต่ำกว่าทุก ๆ ภาค เป็นต้น นอกจากนี้ ทั้งกรุงเทพฯและปริมณฑล กับภาคตะวันออก ซึ่งมีความต้องการบริการขนส่งต่อหัวสูงที่สุดกว่าภาคอื่น ๆ

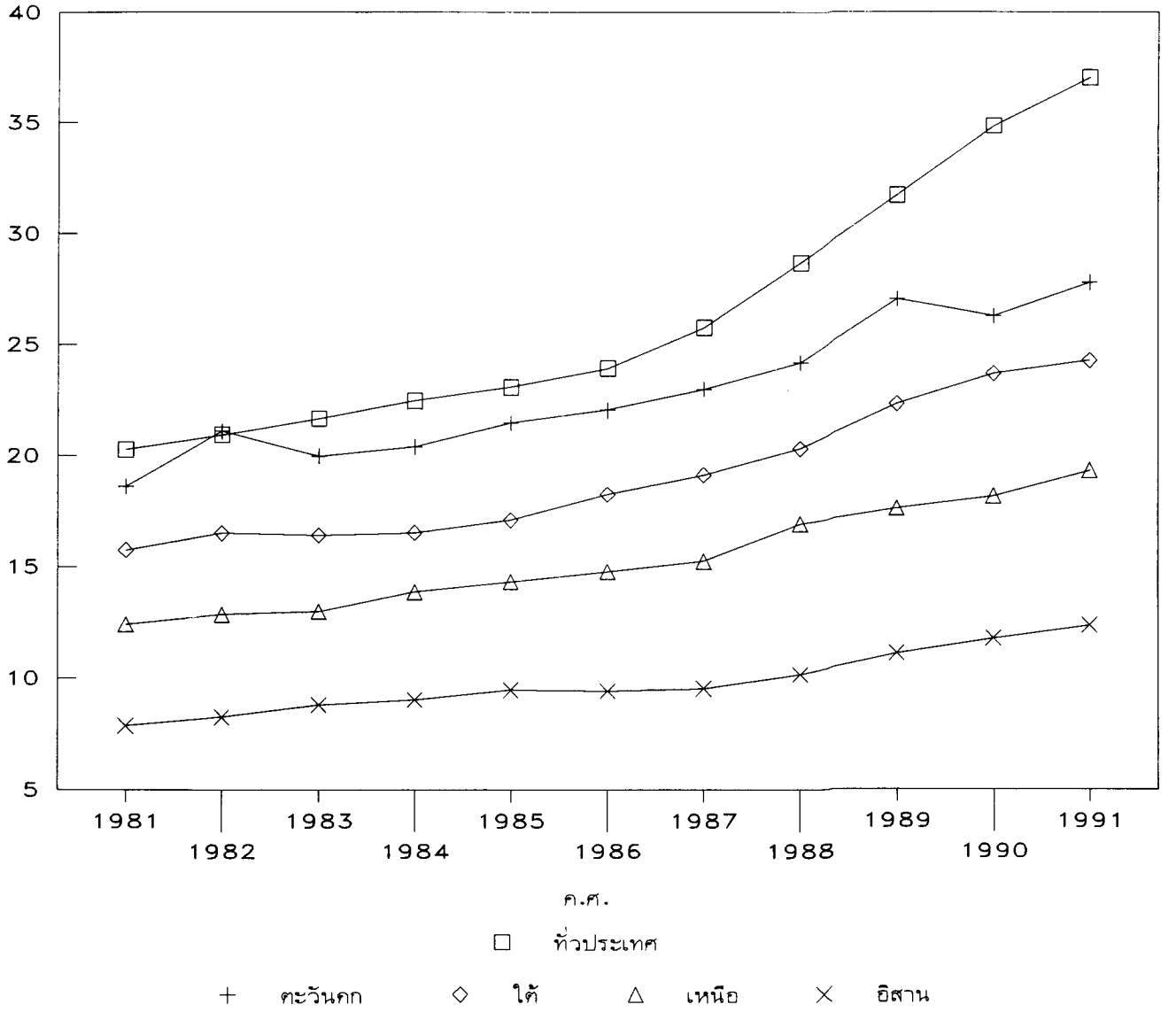
รูปที่ 7: มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัว(1)

1981-1991

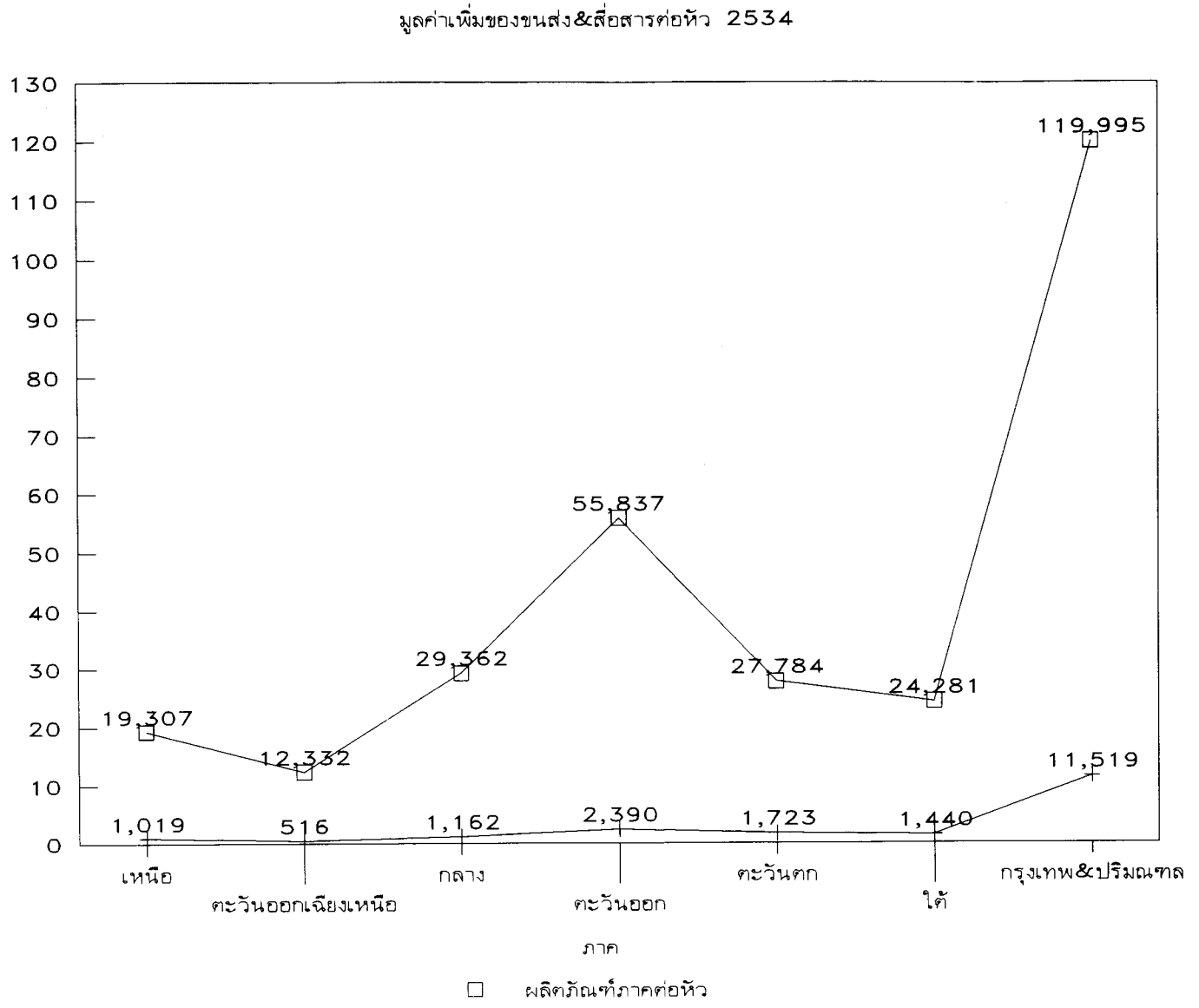


ภาพที่ 8: มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัว(2)

1981–1991



รูปที่ 9: มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อหัวและ



ต่างก็มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (ระหว่าง พ.ศ.2524-2534) สูงกว่าภาคอื่น ๆ มาก คือ 12.19% และ 12.33% ต่อปีตามลำดับ ในขณะที่ภาคใต้ซึ่งเป็นภาคที่มีอัตราเพิ่มสูงเป็นลำดับต่อไปนั้น มีอัตราเพิ่มเพียง 6.50% ต่อปีเท่านั้น

การที่ภูมิภาคทั้งสองคือ กรุงเทพฯ และปริมณฑล กับภาคตะวันออก มีการขยายตัวของผลผลิตบริการด้านการขนส่งในอัตราที่สูงมากดังกล่าว ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น จึงมีความต้องการบริโภคบริการด้านการขนส่งมากขึ้น และส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับถนนหนทางมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคตะวันออกตามแผนการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกจากนั้นแล้วเนื่องจากเขตกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจภายในประเทศ และเป็นเมืองท่าสำหรับการค้าระหว่างประเทศ ความสำคัญในแง่ของการเชื่อมโยงของเศรษฐกิจและบริการขนส่งระหว่าง กรุงเทพฯ และปริมณฑล กับภูมิภาคอื่น ๆ จึงมีค่อนข้างมาก ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของบริการขนส่งในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ความสำคัญของการเชื่อมโยงด้านบริการขนส่งระหว่างภูมิภาคกับกรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้น สามารถดูได้จากสถิติการเคลื่อนย้ายสินค้าที่เข้าออกจากกรุงเทพฯและปริมณฑล เปรียบเทียบกับการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ ด้วยกันเองและการเคลื่อนย้ายสินค้าภายในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งจากสถิติปี พ.ศ.2535 พบว่า จำนวนน้ำหนักของสินค้าทั้งหมดที่ขนเข้าออกระหว่างกรุงเทพฯ และปริมณฑลกับภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วประเทศเท่ากับ 126,945,000 ตัน หรือคิดเป็น 31.09% ของปริมาณสินค้าที่ขนส่งทั้งหมดของทุกภูมิภาคยกเว้นกรุงเทพฯ และปริมณฑล (ตารางที่ 5) ในขณะที่การขนย้ายระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ ด้วยกันเองมีทั้งหมดเท่ากับ 43.46% และการขนย้ายภายในภูมิภาคเท่ากับ 25.46% ของปริมาณสินค้าที่ขนส่งทั้งหมดในภูมิภาคยกเว้นกรุงเทพฯและปริมณฑล แสดงให้เห็นว่าปริมาณสินค้าที่ขนย้ายเข้า-ออกโดยใช้เส้นทางบริเวณรอบกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีจำนวนค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการขนส่งสินค้าของถนนในภูมิภาคอื่น ๆ และเมื่อพิจารณาดูเป็นรายภาคแล้ว ภูมิภาคส่วนใหญ่จะมีสัดส่วนของสินค้าที่ขนส่งเข้า-ออกกรุงเทพฯกับภูมิภาคนั้น ๆ สูงกว่าค่าเฉลี่ยคืออยู่ในราว 35-41% ของปริมาณขนส่งสินค้าทั้งหมดของภูมิภาคนั้น ยกเว้นภาคเหนือ (17.01%) และภาคใต้ (20.93%) ทั้งนี้เนื่องจากมีระยะทางไกลกว่าภาคอื่น ๆ ที่เหลือ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปริมาณสินค้าของแต่ละภูมิภาคที่ส่งเข้า-ออกจากกรุงเทพฯและปริมณฑลแล้ว ปรากฏว่า หลาย ๆ ภาคจะมีปริมาณที่ใกล้เคียงกันคือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก ซึ่งจะมีสัดส่วนแต่ละภาคอยู่ในช่วง 18.02-23.23% ของปริมาณสินค้าที่ส่งเข้า-ออกจากกรุงเทพฯและปริมณฑลทั้งหมด ยกเว้นจากภาคเหนือ (13.61%) และภาคใต้ (6.35%) ซึ่งมีน้อยกว่าภาคอื่น ๆ เนื่องจากระยะทางการเดินทางยาวไกลกว่า แสดงว่าปริมาณสินค้าที่ขนเข้า-ออกกรุงเทพฯ จะมีการกระจายตัวมาในทุกทิศทางที่เป็นเส้นทางเข้า-ออกกรุงเทพฯ แต่เส้นทางด้านเหนือ (ซึ่งเป็นเส้นทางผ่านของสินค้าจากภาคกลาง เหนือ และอีสาน) รวมแล้วจะมีมากที่สุด ตามด้วยเส้นทางสู่ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก และภาคใต้ตามลำดับ เมื่อดูถึงปริมาณน้ำหนักของสินค้าที่ขนเข้า-ออกกรุงเทพฯต่อระยะทางทุก 2 ช่องทางจราจร

ตารางที่ 5
เปรียบเทียบระหว่างการขนส่งภายในและระหว่างภูมิภาคของแต่ละภาค

หน่วย : %

ภาค	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคที่เข้า-ออก กรุงเทพฯและปริมณฑล	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ	การขนส่งสินค้าภายในภูมิภาค	รวม
เหนือ	17.01%	45.48%	37.51%	100.00%
ตะวันออกเฉียงเหนือ	35.74%	45.83%	18.43%	100.00%
กลาง	41.38%	44.90%	13.72%	100.00%
ตะวันออก	36.36%	43.93%	19.71%	100.00%
ตะวันตก	38.40%	37.54%	24.06%	100.00%
ใต้	20.93%	42.52%	36.55%	100.00%
รวม	31.09%	43.46%	25.46%	100.00%

เปรียบเทียบการขนส่งแต่ละประเภทระหว่างภูมิภาค

หน่วย : %

ภาค	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคที่เข้า-ออก กรุงเทพฯและปริมณฑล	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ	การขนส่งสินค้าภายในภูมิภาค	รวม
เหนือ	13.61%	26.04%	36.64%	24.87%
ตะวันออกเฉียงเหนือ	19.63%	18.02%	12.36%	17.09%
กลาง	19.16%	14.88%	7.76%	14.40%
ตะวันออก	18.02%	15.58%	11.93%	15.41%
ตะวันตก	23.23%	16.25%	17.77%	18.81%
ใต้	6.35%	9.23%	13.54%	9.43%
รวม	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของ Ministry of Transport and Communication (1983)

ตารางที่ 5 (ต่อ)

การขนส่งสินค้าภายในและระหว่างภูมิภาคโดยทางถนน ในปี พ.ศ.2535

หน่วย : 1,000 ตัน

ภาค	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคที่เข้า-ออก กรุงเทพฯและปริมณฑล	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ	การขนส่งสินค้าภายในภูมิภาค	รวม
เหนือ	17,273	46,191	38,089	101,553
ตะวันออกเฉียงเหนือ	24,922	31,960	12,852	69,734
กลาง	24,327	26,393	8,065	58,785
ตะวันออก	22,875	27,634	12,399	62,908
ตะวันตก	29,487	28,826	18,471	76,784
ใต้	8,061	16,375	14,077	38,513
รวม	126,945	177,379	103,953	408,277

ของถนนทางหลวงในบริเวณเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล เปรียบเทียบกับปริมาณน้ำหนักของสินค้าทั้งที่ขนเข้า-ออกกรุงเทพฯ และที่ขนระหว่างภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งหมด ต่อระยะทางทุก 2 ช่องทางจราจรของถนนทางหลวงในพื้นที่นอกเหนือกรุงเทพฯและปริมณฑล (ตารางที่ 6 และรูปที่ 10) ซึ่งจะเป็นตัวที่จะสะท้อนถึงความแออัดของจราจรบนพื้นที่บริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ และปริมณฑล เปรียบเทียบกับการจราจรบนทางหลวงบริเวณอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปรากฏว่าค่าดังกล่าวในกรุงเทพฯ และปริมณฑล เท่ากับ 50,500 ตันต่อกิโลเมตร ซึ่งสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีเพียง 9,890 ตันต่อกิโลเมตร หลายเท่าตัว

3.3 เปรียบเทียบความต้องการใช้ถนนต่ออุปทานถนนแต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

โดยทั่วไปแล้ว การเพิ่มขึ้นของอุปทานถนนจะเพิ่มช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของ"ความต้องการใช้ถนนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีของอุปทานถนนทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ กับความต้องการใช้ถนนเหล่านี้ (ตารางที่ 7) ในระหว่าง พ.ศ. 2526-2535 อุปทานของถนนทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละไม่เกิน 5.60% (วัดในหน่วยของความยาวของถนนเป็นกิโลเมตร) ในขณะที่ความต้องการใช้ถนนเหล่านี้ (วัดในหน่วยของจำนวนคันรถ-กิโลเมตร) เพิ่มขึ้นปีละ 6.22% - 20.3% ในช่วงเวลาเดียวกัน ประเภทพาหนะที่ใช้เส้นทางเหล่านี้ส่วนใหญ่คือ รถยนต์ส่วนบุคคล (ประมาณ 30.35% - 34.09% ของจำนวนรถทั้งหมด) และรถบรรทุกขนาดเล็ก (24.65% - 32.19% ของจำนวนรถทั้งหมด)

ตัวเลขอีกประเภทหนึ่งซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นถึงระดับความแตกต่างของความต้องการใช้บริการขนส่งในแต่ละภูมิภาคได้ในระดับหนึ่งก็คือ ตัวเลขจำนวนรถรับจ้างขนส่งที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก ซึ่งในปี พ.ศ.2535 ปรากฏว่า จำนวนรถที่จดทะเบียนกับกรมขนส่งทางบกทั่วประเทศ มีเท่ากับ 500,149 คัน แบ่งเป็นรถบรรทุกรับจ้าง 397,815 คัน รถโดยสารขนาดเล็กระหว่างหมู่บ้าน 23,570 คัน และรถโดยสาร 78,764 คัน (ตารางที่ 8) ปรากฏว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑลมีจำนวนรถที่จดทะเบียนดังกล่าวมากที่สุดคือ 154,305 คัน ตามด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 101,617 คัน และภาคเหนือ 71,891 คัน เป็นต้น อย่างไรก็ตามตัวเลขดังกล่าวนี้มีข้อจำกัดในแง่ที่ว่าอาจจะให้ภาพของความต้องการใช้บริการขนส่งในกรุงเทพฯ ที่สูงเกินความเป็นจริงได้ เนื่องจากรถที่วิ่งระหว่างกรุงเทพฯ กับภูมิภาคอื่นอาจจะเลือกมาจดทะเบียนที่กรุงเทพฯ มากกว่าในภูมิภาค เพราะการดำเนินเรื่องทะเบียนต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ จะทำได้รวดเร็วกว่าในบางกรณีที่ต้องส่งเรื่องกลับไปกลับมา และบริษัทที่ทำธุรกิจขนส่งมักจะมีที่ทำการตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ด้วย นอกจากนี้ยังมีรถบรรทุกประเภทอื่นที่ใช้ขนส่งสินค้าของกิจการส่วนตัว จึงไม่ต้องจดทะเบียนกับกรมขนส่งทางบกเป็นรถบรรทุกหรือรถโดยสารรับจ้างประจำทาง นอกจากนี้ตัวเลขนี้ไม่ได้สะท้อนถึงความถี่ในการวิ่งรับส่งสินค้าของแต่ละภูมิภาคและประเภทของสินค้าที่ขนส่งในแต่ละภูมิภาค ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับความต้องการใช้ถนน

ตารางที่ 6

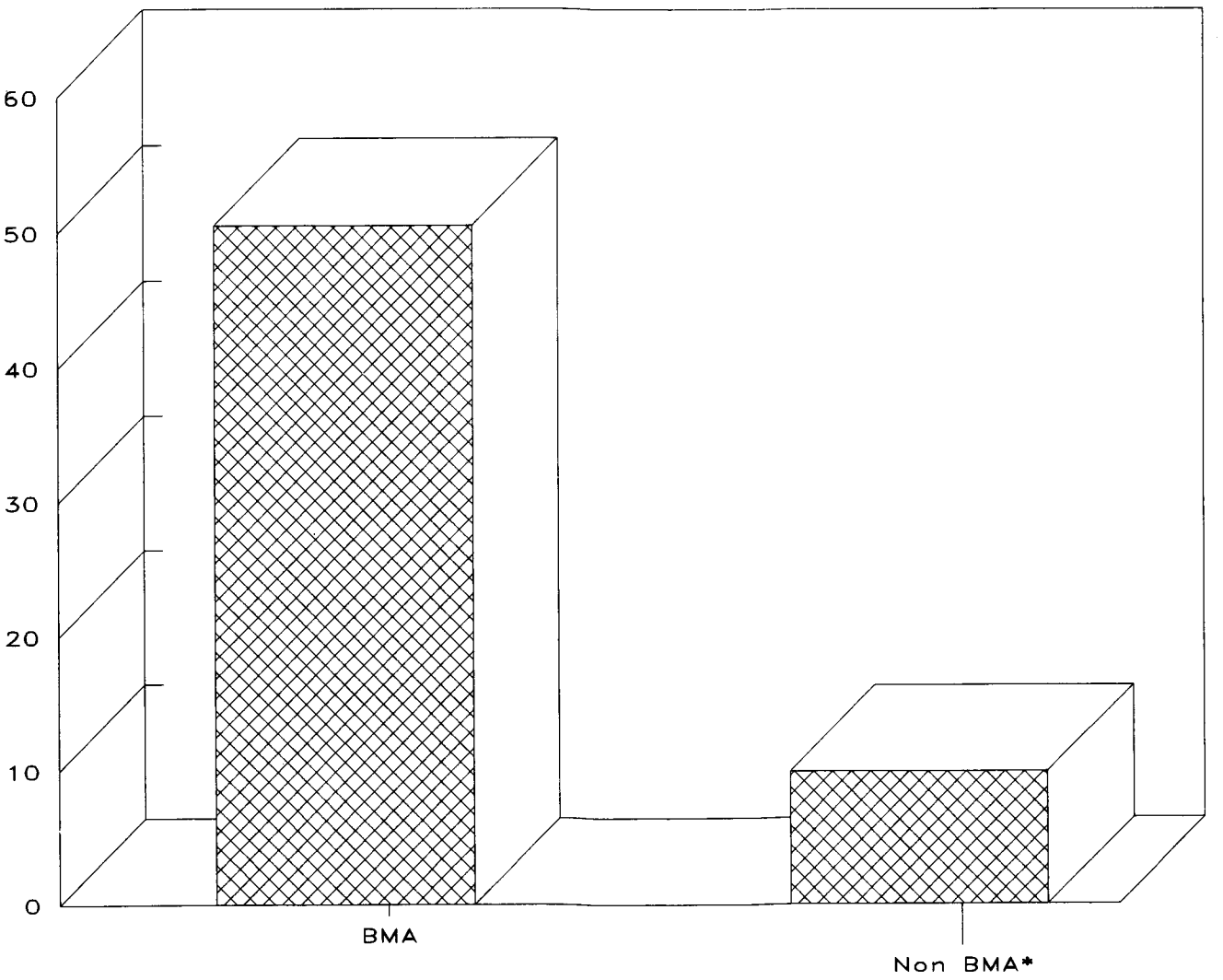
น้ำหนักสินค้าต่อระยะทางถนนทางหลวงของกรุงเทพฯและปริมณฑล กับนอกกรุงเทพฯและปริมณฑล ปี 2537

ภาค	การขนส่งสินค้าระหว่างภูมิภาค ที่เข้า-ออก มายังภูมิภาคนี้ (1,000 ตัน)	ระยะทางถนนทางหลวง ปี 2537 (กิโลเมตร)	น้ำหนักสินค้าต่อระยะทางถนนทางหลวง (พันตันต่อกิโลเมตร)
กรุงเทพฯ และปริมณฑล (BMA)	126,945	2,514	50.50
นอกกรุงเทพฯ และปริมณฑล (Non BMA)	304,324	30,785	9.89

ที่มา : อ้างแล้วในตาราง

รูปที่ 10

น้ำหนัก/ระยะทางเข้าออก BMA&Non BMA 2537



ตารางที่ 7

ระดับการจราจรและอุปทานของทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงพิเศษ

ปี	ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงพิเศษ					ร้อยละของ	ร้อยละของ	ร้อยละของ	ร้อยละของ	ร้อยละของ
	รวม (Km.)	อัตราเพิ่มต่อปี (%)	ร้อยละของ ถนนที่ลาดผิว	ปริมาณการขนส่ง (ล้านคัน-กม.)	อัตราเพิ่มต่อปี (%)	รถส่วนบุคคล ขนาดเล็ก	รถบรรทุก ขนาดกลาง	รถบรรทุก ขนาดใหญ่	รถบรรทุก ขนาดใหญ่	รถโดยสาร ขนาดใหญ่
2526	15,072	-	99.39	22,322	-	31.06%	24.65%	12.39%	10.83%	7.93%
2527	15,072	0.00%	99.39%	24,487	9.26%	30.35%	25.72%	12.27%	11.56%	7.54%
2528	15,218	0.96%	99.43%	26,058	6.22%	30.75%	26.68%	11.82%	11.24%	7.51%
2529	15,386	1.10%	99.32%	28,007	7.21%	31.91%	27.77%	11.53%	10.27%	7.06%
2530	15,386	0.00%	99.32%	31,717	12.44%	33.45%	27.89%	11.12%	9.69%	6.89%
2531	15,899	3.28%	99.52%	35,180	10.36%	32.54%	29.92%	11.08%	10.47%	6.29%
2532	16,814	5.60%	99.48	41,594	16.75%	34.09%	29.08%	10.83%	10.75%	6.31%
2533	17,486	3.92%	99.51	45,769	9.57%	33.73%	29.97%	10.89%	11.35%	5.86%
2534	18,437	5.30%	99.61	52,096	12.95%	33.09%	30.83%	10.63%	12.76%	5.60%
2535	19,079	3.42%	99.43	63,834	20.32%	32.40%	32.19%	10.05%	12.74%	5.20%

ที่มา : Ministry of Transport and Communication (1993)

ตารางที่ 8
จำนวนยานพาหนะที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติทางขนส่งทางบก ในปี 2535

ภาค	คัน				ร้อยละ (%)			
	รถบรรทุก	รถโดยสารในหมู่บ้าน	รถโดยสาร	รวม	รถบรรทุก	รถโดยสารในหมู่บ้าน	รถโดยสาร	รวม
ตะวันออกเฉียงเหนือ	80,836	3,587	17,194	101,617	20.32	15.22	21.83	20.32
เหนือ	53,609	8,386	9,896	71,891	13.48	35.58	12.56	14.37
ใต้	30,331	6,103	9,339	45,773	7.62	25.89	11.86	9.15
ตะวันออก	38,494	2,372	6,092	46,958	9.68	10.06	7.73	9.39
ตะวันตก	45,300	821	3,622	49,743	11.39	3.48	4.60	9.95
กลาง	25,290	1,042	3,530	29,862	6.36	4.42	4.48	5.97
กรุงเทพฯและปริมณฑล	123,955	1,259	29,091	154,305	31.16	5.34	36.93	30.85
รวมทั้งหมด	397,815	23,570	78,764	500,149	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : Ministry of Transport and Communication (1993)

การพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างความต้องการใช้ถนนกับอุปทานถนนของแต่ละภูมิภาค จำแนกตามประเภทถนนจะทำให้ได้ภาพของความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวในระดับภูมิภาค การแบ่งประเภทของถนนนั้นมีวิธีการแบ่งได้หลายแบบ คืออาจจะแบ่งตามหน่วยงานเจ้าสังกัดที่รับผิดชอบการสร้างและดูแลหรืออาจแบ่งตามหน้าที่การใช้งานและระดับคุณภาพของถนน

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การแบ่งถนนตามหน่วยงานเจ้าสังกัดที่รับผิดชอบนั้นสามารถแบ่งได้ดังต่อไปนี้คือ

(ก) ถนนในความดูแลของกรมทางหลวง

มีอยู่ด้วยกันหลายประเภทคือ **ทางหลวงพิเศษ** (เช่น ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 35 สายธนบุรี-ปากท่อ ซึ่งจะเป็นทางหลวงที่ออกแบบให้การจราจรผ่านได้ในความเร็วพิเศษ โดยทางหลวงประเภทนี้จะกำหนดโดยประกาศของรัฐมนตรี **ทางหลวงแผ่นดิน** เป็นทางหลวงที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ การปกครอง และการป้องกันประเทศ และเชื่อมติดต่อระหว่างภูมิภาค **ทางหลวงจังหวัด** คือทางหลวงที่เชื่อมต่อระหว่างศาลากลางจังหวัดกับอำเภอ และสถานที่สำคัญของจังหวัด และ **ทางหลวงสัมปทาน** คือทางหลวงที่รัฐบาลให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้สร้าง (เช่นสายเนินหลังเต่า-บ้านทุ่งเหียง ระยะทางราว 15 กิโลเมตร อยู่ในความควบคุมของแขวงการทางฉะเชิงเทรา ภายหลังจากหมดสัมปทานในปี พ.ศ.2515 ได้กำหนดเป็นทางหลวงหมายเลข 3246 และถนนทางหลวงหมายเลข 31 ทางยกระดับดินแดง-ดอนเมือง เป็นต้น)

(ข) ถนนในความดูแลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.)

มีหน้าที่ดูแลการสร้างทางในชนบท จากสถิติจนถึง พ.ศ.2535 ถนนของ ร.พ.ช. มีความยาวทั้งหมดทั่วประเทศเท่ากับ 29,184 กิโลเมตร

(ค) ถนนในความดูแลของกรมโยธาธิการ

ได้แก่ **ถนนทางหลวงชนบท** คือทางหลวงนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นผู้ให้ความยินยอมและให้ลงทะเบียนไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา **ทางหลวงสุขาภิบาล** อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นผู้อนุมัติและให้ลงทะเบียนไว้ ณ สำนักงานสุขาภิบาล โดยสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยายบูรณะ และบำรุงรักษา

(ง) ถนนในความดูแลของจังหวัด

ได้แก่ **ทางหลวงเทศบาล** ที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติทางหลวงประเภทนี้

(จ) ถนนในเขตกรุงเทพมหานคร

ซึ่งดูแลโดยกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความยาวทั้งสิ้น 2,800 กิโลเมตร ในปี พ.ศ.2535

(ฉ) ถนนในความดูแลของกรมชลประทาน

ได้แก่ถนนกั้นคลองชลประทานต่าง ๆ มีระยะทางทั้งหมดเท่ากับ 17,372 กิโลเมตร ในปี พ.ศ.2535

(ช) ถนนระบบทางด่วน

อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

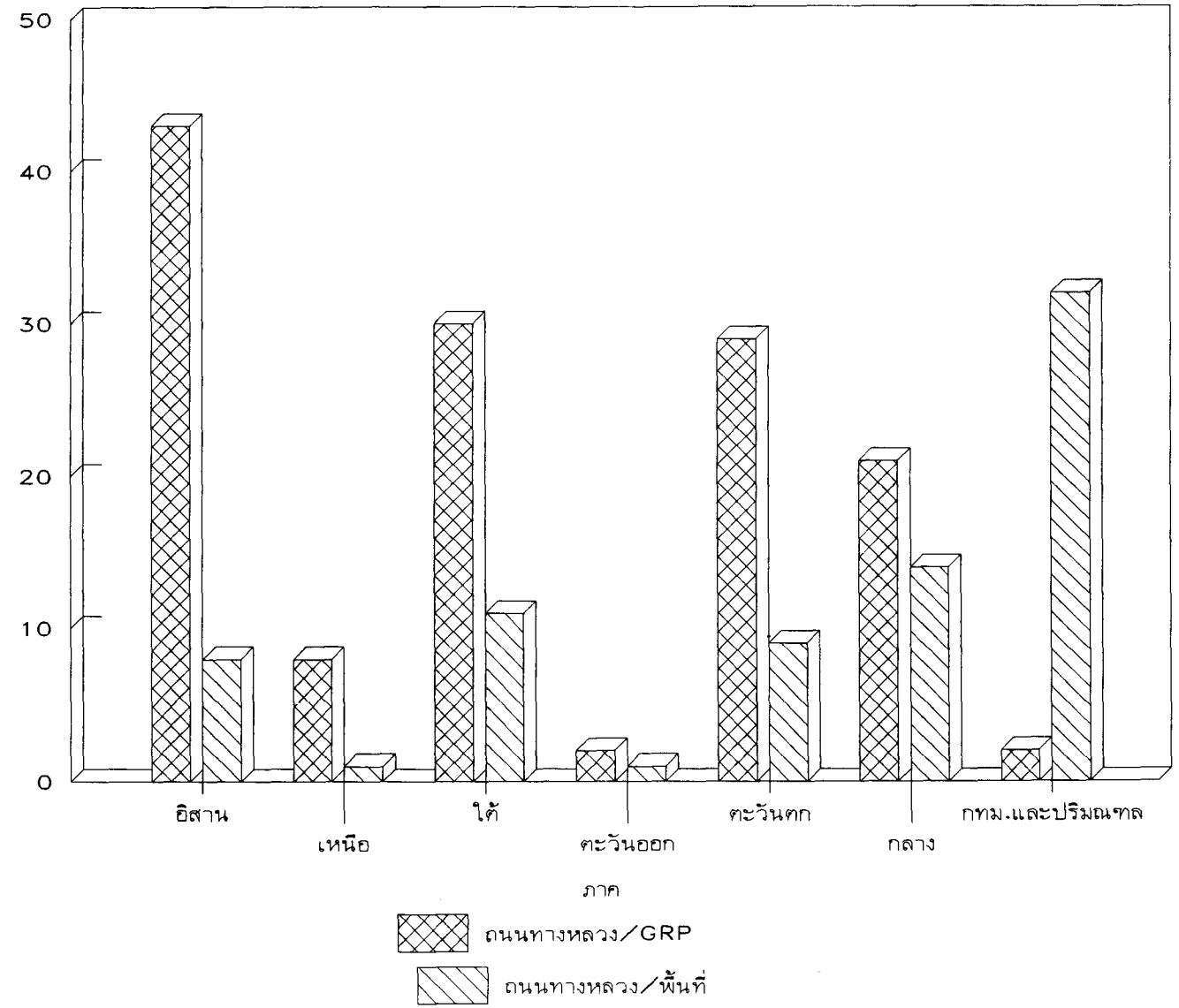
นอกจากนี้ ประเภทของถนนยังสามารถจะจัดแบ่งได้ตามลักษณะการใช้งาน เช่น ถนนสายประธาน ถนนสายรอง

ซึ่งถนนแต่ละประเภท และในแต่ละหน่วยงานก็จะมีลักษณะและคุณภาพตลอดจนอายุการใช้งานและค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้าง และการบำรุงรักษาที่แตกต่างกัน ตลอดจนข้อมูลสถิติก็อยู่กระจัดกระจายหลายหน่วยงาน และมีระบบการจัดเก็บข้อมูลและฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นการที่จะนำมาตัดรวมกันเพื่อหาขนาดของจำนวนอุปทานถนนในแต่ละจังหวัดหรือภูมิภาค จึงไม่ใช่เรื่องง่าย การหาค่าอุปทานของถนนจึงสามารถทำได้อย่างคร่าว ๆ โดยประมาณ ซึ่งมีความถูกต้องในระดับหนึ่งเท่านั้น

จากข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลสถิติ บทความนี้จึงเลือกใช้อัตราส่วนระหว่าง ความยาวถนนต่อ 2 ช่องจราจร (ซึ่งเป็นตัวเลขที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดเก็บอยู่มากกว่าที่จะเป็นพื้นที่ถนน) ในแต่ละภูมิภาคต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคนั้น ๆ เป็นตัวแปรที่เปรียบเทียบระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของถนนในแต่ละภาค ซึ่งจะเป็นค่าเปรียบเทียบที่จะสะท้อนถึงระดับความเหมาะสมของการกระจายตัวของถนนในแต่ละภูมิภาคเปรียบเทียบกับความต้องการใช้ถนน และมีความหมายถูกต้องมากกว่าการที่จะวัดการกระจายตัวถนนโดยใช้อุปทานถนนเทียบกับพื้นที่ของแต่ละภูมิภาค การนำเสนออัตราส่วนดังกล่าวนี้จะแบ่งแยกประเภทถนนตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ถนนของกรมทางหลวง ถนนของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ถนนของกรมโยธาธิการ และถนนในเทศบาล และกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

จากตัวเลขในปี พ.ศ.2537 พบว่า อัตราส่วนของอุปทานถนนของกรมทางหลวงทั้งหมดเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก (รูปที่ 11) แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือว่าอัตราส่วนดังกล่าวนี้ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล และภาคตะวันออก มีค่าต่ำกว่าภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ หรือภาคตะวันตกมาก หรืออีกนัยหนึ่ง **ปริมาณของอุปทานถนนเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ถนนจะมีมากในภูมิภาคมากกว่าในส่วนกลาง** ซึ่งตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิงกับความเข้าใจทั่ว ๆ ไปที่ว่า การกระจายตัวของถนนนั้นมีลักษณะกระจุกตัวในส่วนกลางมากกว่าในส่วนภูมิภาคที่มีถนนเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากว่าการวัดการกระจายตัวของถนนในกรณีหลังนี้มักจะพิจารณาอุปทานถนนเปรียบเทียบกับขนาดหรือพื้นที่ของภูมิภาค ซึ่งจะให้ผลตรงกันข้ามคืออัตราส่วนอุปทานถนนต่อพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลจะมีมากกว่าในส่วนภูมิภาค ผลการเปรียบเทียบนี้ชี้ให้เห็นว่า **ความจำเป็นในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานถนนในเขตส่วนกลางยังมีความสำคัญอยู่** ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏในปัจจุบันในเรื่องปัญหาความแออัดของจราจรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ก็เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดี

ปี พ.ศ. 2537


50
40
30
20
10
0
กม./พันล้านบาท, กม./ร้อยตร.กม.
อิสาน
เหนือ
ใต้
ตะวันออก
ตะวันตก
กลาง
กทม.และปริมณฑล
ภาค
ถนนทางหลวง/GRP
ถนนทางหลวง/พื้นที่

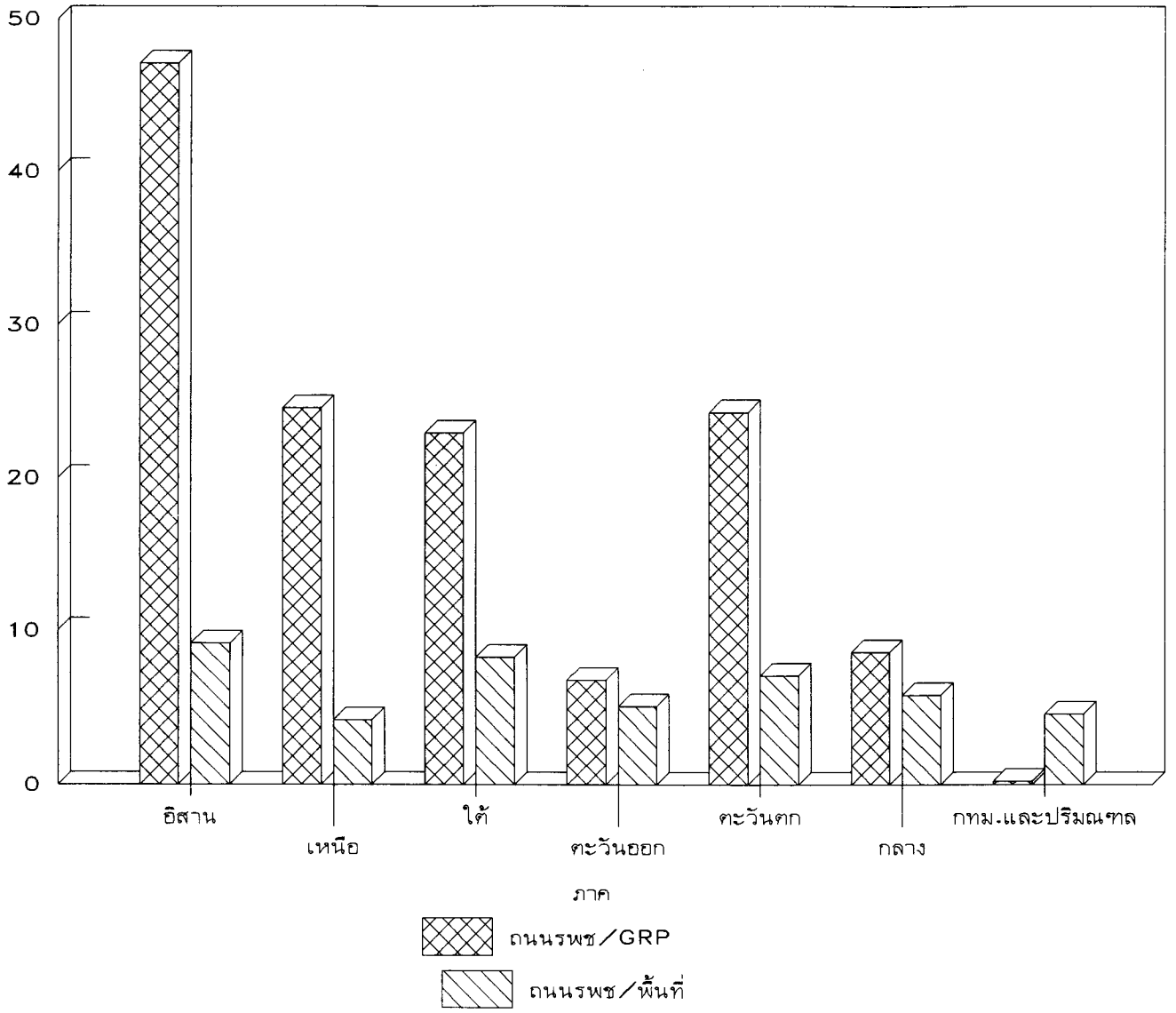
ผลสรุปของอุปทานถนนเปรียบเทียบกับความต้องการใช้ในกรณีถนนของ ร.พ.ช. กรมโยธาธิการ เทศบาล และกรุงเทพฯ และปริมณฑล (รูปที่ 12-14) มีลักษณะเหมือนกับกรณีของถนนทางหลวงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว คือในส่วนกลางจะมีอุปทานถนนต่อความต้องการใช้ถนนคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับของส่วนภูมิภาค (ตารางที่ 9) ซึ่งเป็นการยืนยันว่า ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งโดยเฉพาะถนนในส่วนกลางมีความรุนแรงมากกว่าในส่วนภูมิภาคเสียอีก เนื่องจากกรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่มีการติดต่อการค้าขายกับภูมิภาคอื่น ๆ การขนส่งสินค้าจากภูมิภาคเข้า-ออกกรุงเทพฯ และปริมณฑลจึงมีมากกว่าเส้นทางอื่น ๆ นอกจากนี้ การขยายตัวของชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ประกอบกับการที่ไม่มีระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่นให้เป็นทางเลือก เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีความต้องการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งประเภทถนนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

3.4 เหตุผลของการใช้โครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนเป็นตัวนำการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

ความจริงแล้ว นโยบายการใช้โครงสร้างพื้นฐานถนนเป็นตัวนำในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคนั้น ได้มีการใช้มาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว ดังจะเห็นได้จากการสร้างทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และถนนของ ร.พ.ช.ในอดีตที่เชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับจังหวัดสำคัญในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งการสร้างถนนเหล่านี้นอกจากเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ก็มีเหตุผลในแง่ของความมั่นคงของประเทศด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไปปรากฏว่าผลจากการพัฒนากลับสร้างช่องว่างความแตกต่างระหว่างส่วนกลางและภูมิภาคมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้มีผู้มองว่ามีสาเหตุมาจากการกระจายโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนนนั้นยังไม่ดีพอ เพราะส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบ ๆ มากกว่าในภูมิภาค จึงควรที่จะมีการเร่งลงทุนสร้างถนนในภูมิภาคให้มากขึ้น เพื่อที่จะได้เพิ่มศักยภาพของจังหวัดในภูมิภาคในการที่จะพัฒนาการผลิตของภาคเกษตกรรม ดึงดูดการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมไปภูมิภาค พัฒนาชุมชนเมืองภูมิภาคให้เป็นศูนย์กลางความเจริญของภูมิภาค และการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านรอบ ๆ ของไทย การมองปัญหาในลักษณะผิวเผินเช่นนี้ (กล่าวคือ กรุงเทพฯ และปริมณฑล เจริญกว่าจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาค เนื่องมาจากได้รับการจัดสรรทรัพยากรในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ มากกว่าที่อื่น) คงจะไม่ถูกต้องนัก เพราะปัจจัยที่ทำให้พื้นที่แต่ละแห่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานแล้วยังต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบอีกมาก เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิศาสตร์ที่ตั้งตามธรรมชาติที่มีความได้เปรียบพื้นที่อื่น เช่น เป็นเมืองท่า มีพื้นที่ราบมากและอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ลักษณะเฉพาะของประชากรในท้องถิ่น เช่น โครงสร้างวัฒนธรรม ความชำนาญเฉพาะอย่าง และเทคโนโลยีความรู้ที่มีการสะสมมาเป็นเวลานาน และทรัพยากรมนุษย์ จะสร้างความแตกต่างในระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ได้แม้ว่าจะได้มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เหมือนกันก็ตาม

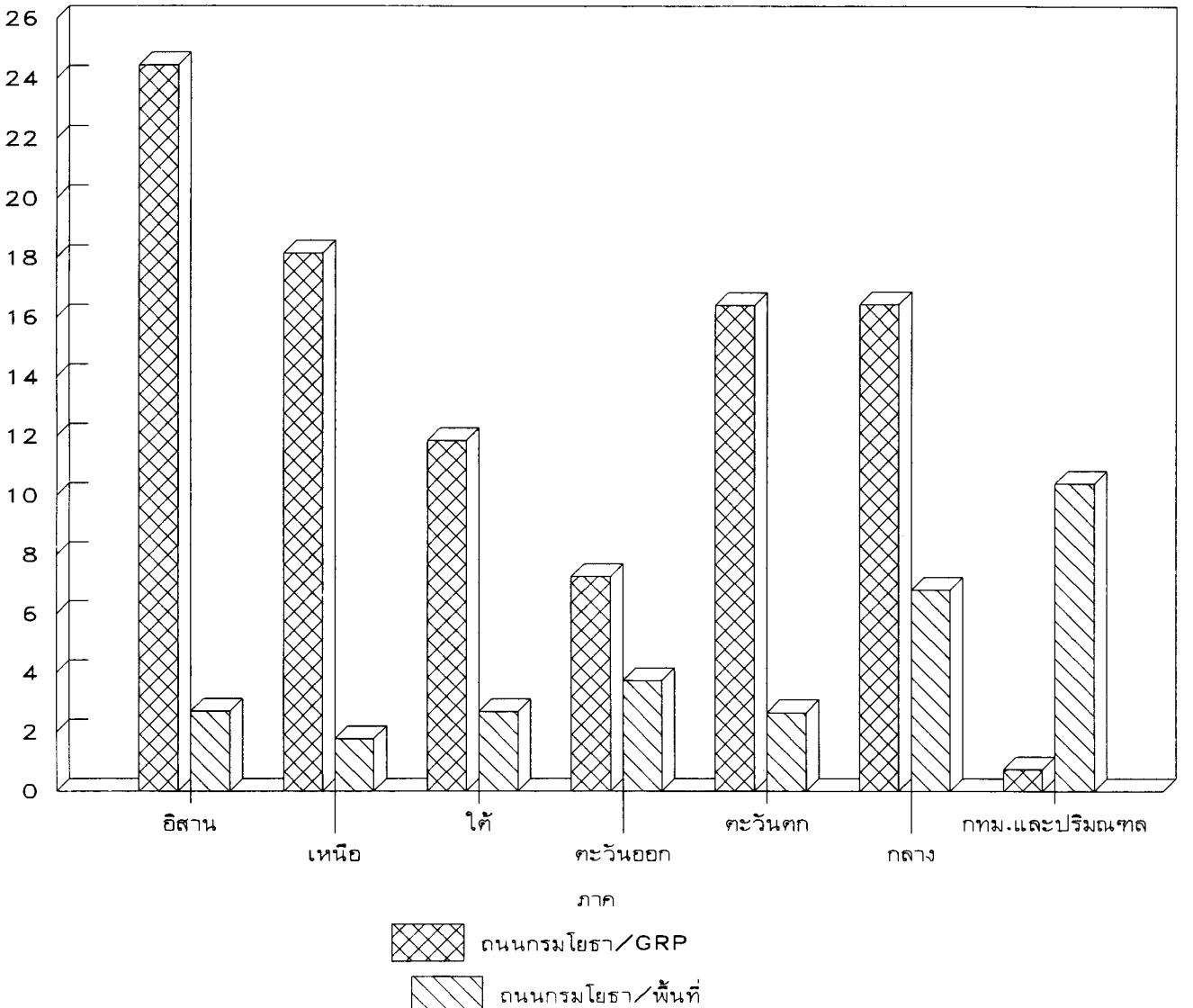
รูปที่ 12: ถนนของรัฐ

ปี พ.ศ. 2535

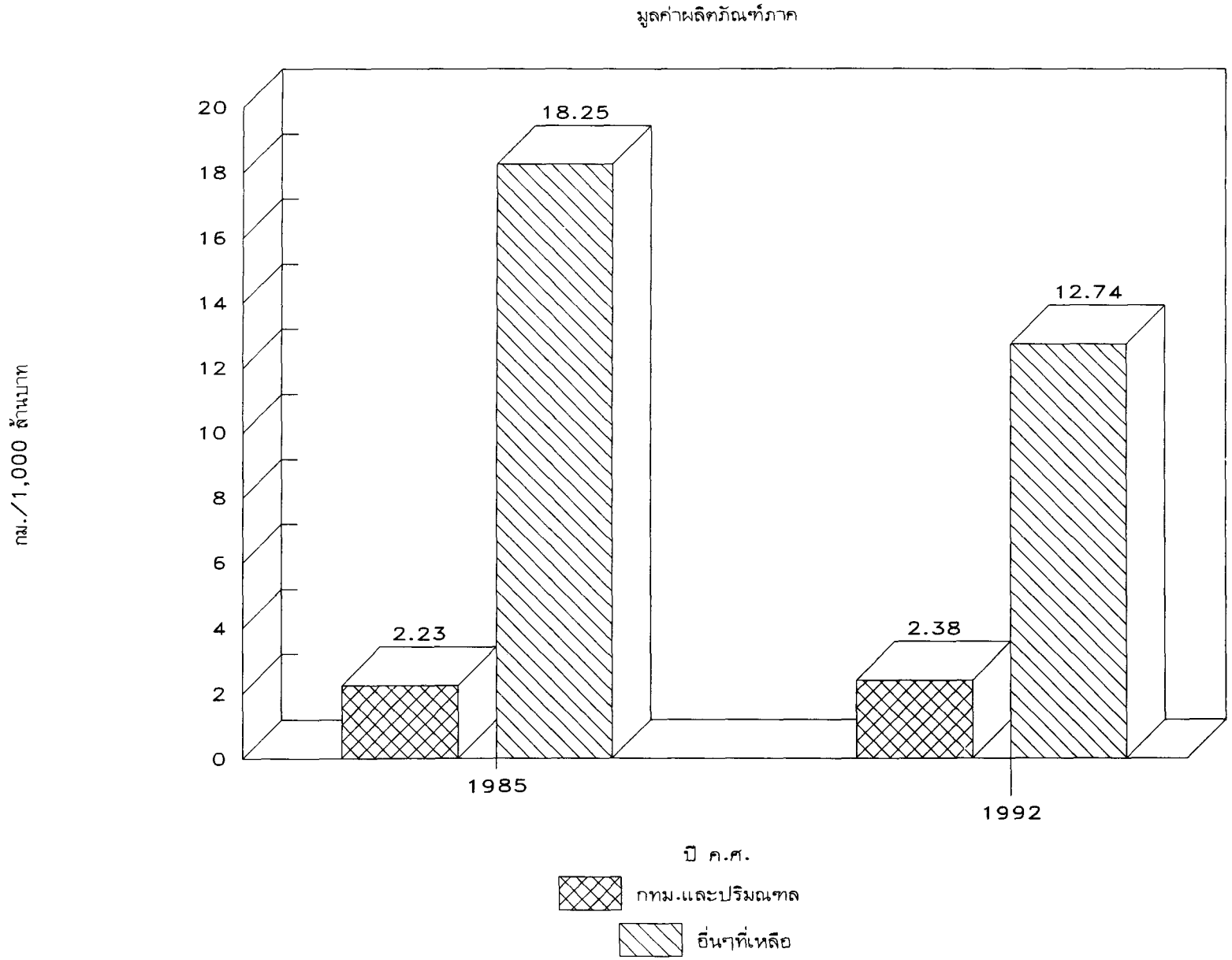


รูปที่ 13: ถนนกรมโยธาที่เพิ่มระหว่างปี

พ.ศ. 2528-2538



ภาพที่ 14: ค่าเฉลี่ยรายได้ในเขตเทศบาลตาย



ตารางที่ 9

(ก) ข้อมูลที่แสดงในรูปที่ 9 ถึง 13

ภาค	พื้นที่ ตารางกิโลเมตร	ถนนของกรมโยธาฯ ที่เพิ่มขึ้น ช่วงปี 2528-2538 (กม.)	ถนนของกรมโยธาฯ ต่อ GPP ช่วงปี 2528-38 (กม./พันล้านบาท)	ถนนของกรมโยธาฯ ต่อพื้นที่ (กม./100 ตารางกม.)	ระยะทางถนน ของ รพช. ปี 2535	สัดส่วนถนน รพช. ต่อ GPP ปี 2535 (กม./พันล้านบาท)	ระยะทางถนน ของ รพช./พื้นที่ ปี 2535 (กม./ 100ตารางกม.)	ระยะทางถนน ของทางหลวง/GPP ปี 2537 (กม./ 100 ตาราง กม.)	ระยะทางถนน ของทางหลวง/พื้นที่ ปี 2537 (กม./ 100 ตาราง กม.)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	168,695	4,557	24.44	10,391	15,535	47.07	9.21	43	8
เหนือ	169,645	3,017	18.16	1,778	7,082	24.55	4.17	8	1
ใต้	70,717	1,901	11.85	2,688	5,841	22.93	8.26	30	11
ตะวันออก	36,473	1,365	7.28	3,742	1,837	6.76	5.04	2	1
ตะวันตก	43,047	1,140	16.42	2,648	3,037	24.29	7.06	29	9
กลาง	16,595	1,129	16.44	6,803	964	8.63	5.81	21	14
กรุงเทพฯและปริมณฑล	7,757	806	0.74	10,391	355	0.24	4.58	2	32
กรุงเทพฯ	1,656	0	0	0	0	0	0	1	56

(ข) ข้อมูลที่แสดงในรูปที่ 14

ภาค	สัดส่วนความยาวของถนนในเขตเทศบาลต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค (กิโลเมตร/พันล้านบาท)	
	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2535
เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล (BMA)	2.23	2.38
นอกเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล (Non BMA)	182.82	166.59

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก
กรมโยธาธิการ
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
กระทรวงคมนาคม

งานศึกษาของ John Baffes และ Anwar Shah (1993) ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลของการใช้จ่ายสาธารณะที่มีต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเป็นรายประเทศนั้น พบว่า ในทุก ๆ กลุ่มรายได้ของประเทศนั้น การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายทุนด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานมีผลทำให้ผลผลิตของเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในปริมาณที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลที่เกิดจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น แรงงาน ทุนของภาคเอกชน ทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น (ตารางที่ 10) โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยพบว่า ค่าความยืดหยุ่นของผลผลิตต่อทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้นมีค่าเพียง 0.01 ในขณะที่ของแรงงานเท่ากับ 0.15 ทุนเอกชนเท่ากับ 0.30 และทุนด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เท่ากับ 0.65 ซึ่งสูงกว่าผลของทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมาก โดยเฉพาะการใช้จ่ายทุนด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะทำให้เศรษฐกิจไทยโดยรวมขยายตัวสูงกว่าการใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานมากมายหลายเท่าตัว

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพื้นฐานก็มีความจำเป็นในระดับหนึ่งที่ต้องใช้ประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ความไม่พร้อมในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นตัวเหนี่ยวรั้ง และจำกัดศักยภาพของปัจจัยอื่น ๆ ที่จะสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้เท่าที่ควร เช่นกรณีความไม่สมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งในกรุงเทพฯและปริมณฑล ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรที่รุนแรงและบั่นทอนความสามารถในการทำงานและผลิตอย่างมีประสิทธิภาพของแรงงานและธุรกิจในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

นอกจากนี้บทบาทของโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอันหนึ่งก็คือความหวังในการที่จะสร้าง **กระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดเฉพาะพื้นที่**ในระยะเวลาสั้น ๆ เช่น ในช่วง 10 ถึง 20 ปี แทนที่จะปล่อยให้มีการพัฒนาไปตามปกติซึ่งมักจะใช้เวลามากกว่านี้มาก ตัวอย่างของนโยบายประเภทนี้มีให้เห็นกันอยู่ทั่วไป เช่น กรณีของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ของไทย เป็นต้น หรือกรณีของต่างประเทศเช่น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับอุตสาหกรรมทั้งในประเทศจีนตอนใต้ และในเวียดนาม เป็นต้น โดยหวังที่จะให้เขตเศรษฐกิจเหล่านี้กลายเป็นศูนย์กลางความเจริญใหม่ที่จะกระจายความเจริญออกไปให้กับพื้นที่รอบ ๆ ได้อีกทางหนึ่ง

หลักฐานหนึ่งที่อาจจะใช้สนับสนุนความจำเป็นในการดำเนินนโยบายการพัฒนาแบบก้าวกระโดดนี้ ก็คือว่าโดยทั่วไปแล้ว ลำดับความเจริญทางเศรษฐกิจโดยเปรียบเทียบของแต่ละพื้นที่มักจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เช่นเมื่อเปรียบเทียบลำดับของมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวของทุกจังหวัดในประเทศไทย จากมากไปน้อยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาคือ ปี พ.ศ.2523 2533 และ 2534 นั้น (ตารางที่ 11) จะพบว่าลำดับที่ของจังหวัดส่วนใหญ่จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก (ยกเว้นเพียงไม่กี่จังหวัดจากจำนวนทั้งหมด 73 จังหวัด) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาแบบก้าวกระโดดโดยธรรมชาตินั้นเป็นไปได้ยากมาก จังหวัดที่มีผลผลิตต่อหัวสูง ๆ จะเป็นจังหวัดในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เช่น อันดับหนึ่งถึงห้านั้นก็เป็นจังหวัดในแถบกรุงเทพฯและปริมณฑล กับจังหวัดในภาคตะวันออก ในขณะที่จังหวัดในลำดับท้าย ๆ ก็ยังคงเป็นจังหวัดในภาคอีสาน เช่น ยโสธร สุรินทร์ และศรีสะเกษ เป็นต้น

ตารางที่ 10

เปรียบเทียบค่าความยืดหยุ่นของผลผลิตเทียบกับปัจจัยต่าง ๆ เป็นรายประเทศ

ประเทศ	ค่าความยืดหยุ่นของผลผลิตเทียบกับปัจจัยต่าง ๆ				
	แรงงาน	ทุนเอกชน	ทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	ทุนด้านการทหาร
กลุ่มที่ 1 : รายได้ต่ำ					
แทนซาเนีย	0.09	0.25	0.02	0.70	0.01
เคนยา	0.15	0.22	0.04	0.85	-0.01
อินเดีย	0.30	0.35	0.02	0.57	-0.14
ปากีสถาน	0.10	0.28	0.01	0.59	-0.02
โบลิเวีย	0.17	0.26	0.15	0.46	-0.01
ซิมบาเวีย	0.10	0.25	0.02	0.56	-0.03
กลุ่มที่ 2 : รายได้ปานกลาง					
ฟิลิปปินส์	0.20	0.30	0.01	0.60	0.04
อินโดนีเซีย	0.33	0.45	0.03	0.94	-0.13
ศรีลังกา	0.11	0.30	0.01	0.38	0.25
อียิปต์	0.12	0.33	0.03	0.75	-0.04
อิหร่าน	0.15	0.57	0.04	0.49	0.03
ไทย	0.15	0.30	0.01	0.65	0.07
โคลัมเบีย	0.08	0.27	0.16	0.71	-0.08
ตุรกี	0.16	0.57	0.03	0.41	0.03
มาเลเซีย	0.12	0.38	0.01	0.61	0.09
เม็กซิโก	0.18	0.19	0.14	0.66	-0.03

ตารางที่ 10 (ต่อ)

ประเทศ	ค่าความยืดหยุ่นของผลผลิตเทียบกับปัจจัยต่าง ๆ				
	แรงงาน	ทุนเอกชน	ทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	ทุนด้านการทหาร
<u>กลุ่มที่ 3 : รายได้ปานกลางถึงสูง</u>					
เวเนซูเอลลา	0.18	0.24	0.13	0.52	-0.01
เกาหลี	0.40	0.30	0.01	0.86	0.15
กรีซ	0.17	0.52	0.05	0.54	0.04
โปรตุเกส	0.16	0.47	0.02	0.45	0.09
<u>กลุ่มที่ 4 : รายได้สูง</u>					
อิสราเอล	0.29	0.17	0.05	0.15	0.02
เยอรมัน	0.46	0.44	0.02	0.41	-0.03
ญี่ปุ่น	0.73	0.39	0.01	0.49	-0.01
คานาดา	0.16	0.39	0.02	0.30	0.07
สหรัฐ	0.54	0.52	0.02	0.47	-0.09

ที่มา : John Baffes and Anwas Stal (1993)

ตารางที่ 11
เปรียบเทียบลำดับและมูลค่าของผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว

จังหวัด	ระยะทางจากกรุงเทพฯ (กิโลเมตร)	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ. 2534 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2534	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2533 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2533	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2524 (บาท/หัว)	ลำดับปีที่ พ.ศ.2534	อัตราเพิ่มต่อปี 2524-2533	อัตราเพิ่มต่อปี 2523-2534
สมุทรปราการ	29	167,952	1	163,122	1	88,530	1	2.92%	6.79%
กทม.	0	131,572	2	130,189	2	69,805	2	1.06%	6.93%
ชลบุรี	81	115,008	3	108,384	3	52,696	4	5.93%	8.01%
ปทุมธานี	46	108,292	4	107,731	4	55,297	3	0.52%	7.41%
สมุทรสาคร	36	90,870	5	85,089	5	38,547	7	6.57%	8.80%
ระยอง	179	84,434	6	73,317	7	25,342	11	14.12%	11.80%
ภูเก็ต	862	72,653	7	76,503	6	33,884	8	-5.16%	9.05%
สระบุรี	107	54,556	8	52,415	9	13,648	37	4.00%	14.95%
ระนอง	568	51,147	9	55,272	8	49,851	5	-7.76%	1.15%
นนทบุรี	20	49,892	10	48,378	10	30,134	9	3.08%	5.26%
ฉะเชิงเทรา	82	43,401	11	41,302	11	18,000	19	4.96%	9.23%
นครปฐม	56	38,710	12	34,458	14	19,477	14	11.63%	6.34%
กาญจนบุรี	128	35,169	13	36,272	13	26,868	10	-3.09%	3.33%
พังงา	788	34,809	14	37,447	12	39,917	6	-7.31%	-0.71%
ประจวบคีรีขันธ์	281	30,847	15	31,117	17	18,864	18	-0.87	5.56%
ตราด	315	30,590	16	34,094	15	20,876	13	-10.85%	5.45%
ราชบุรี	100	29,726	17	26,643	23	17,849	20	10.95%	4.45%
กระบี่	814	29,661	18	31,414	16	14,837	32	-5.74%	8.33%

ตารางที่ 11 (ต่อ)

จังหวัด	ระยะทางจากกรุงเทพฯ (กิโลเมตร)	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ. 2534 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2534	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2533 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2533	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2524 (บาท/หัว)	ลำดับปีที่ พ.ศ.2534	อัตราเพิ่มต่อปี 2524-2533	อัตราเพิ่มต่อปี 2523-2534
สุราษฎร์ธานี	644	29,504	19	30,161	18	14,488	34	-2.20%	8.15%
เชียงใหม่	696	29,277	20	26,927	22	16,415	25	8.37%	5.50%
อยุธยา	76	28,162	21	23,358	28	15,450	29	18.70%	4.59%
สงขลา	950	27,748	22	28,379	19	19,036	16	-2.25%	4.44%
เพชรบุรี	123	26,740	23	26,944	21	18,930	17	-0.76%	3.92%
ชุมพร	463	24,639	24	26,364	24	15,023	31	-6.77	6.25%
ลำปาง	599	24,387	25	23,528	27	15,041	30	3.59%	4.97%
จันทรบุรี	245	24,285	26	24,964	25	17,172	21	-2.76%	4.16%
นครนายก	107	23,390	27	19,345	37	25,078	12	18.99%	-2.88%
ชัยนาท	194	23,378	28	20,936	30	16,305	26	11.03%	2.78%
ยะลา	1,084	23,265	29	24,714	26	16,519	23	-6.04%	4.48%
กำแพงเพชร	358	23,147	30	22,041	29	10,922	52	4.90%	7.80%
สิงห์บุรี	142	21,626	31	19,262	40	19,200	15	11.58%	0.04%
สตูล	973	21,294	32	27,097	20	16,503	24	-24.10%	5.51%
อ่างทอง	105	21,234	33	20,430	32	16,283	27	3.86%	2.52%
สุพรรณบุรี	100	20,850	34	19,028	41	14,565	33	9.14%	2.97%
ลพบุรี	153	20,739	35	19,557	34	15,913	28	5.87%	2.29%
นครสวรรค์	240	20,712	36	18,806	42	12,747	39	9.66%	4.32%
ตรัง	828	20,088	37	20,754	31	17,023	22	-3.26%	2.20%

ตารางที่ 11 (ต่อ)

จังหวัด	ระยะทางจากกรุงเทพฯ (กิโลเมตร)	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ. 2534 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2534	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2533 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2533	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2524 (บาท/หัว)	ลำดับปีที่ พ.ศ.2534	อัตราเพิ่มต่อปี 2524-2533	อัตราเพิ่มต่อปี 2523-2534
อุตรดิตถ์	491	19,682	38	19,483	35	11,995	44	1.02%	5.39%
ตาก	426	19,634	39	19,314	39	14,057	35	11.35%	2.03%
อุทัยธานี	219	19,458	40	17,370	46	14,467	35	11.35%	2.03%
สมุทรสงคราม	72	19,384	41	20,081	33	12,377	43	-3.53%	5.38%
นครศรีธรรมราช	780	18,347	42	18,373	43	10,774	53	-0.14%	5.93%
พิษณุโลก	377	18,153	43	17,347	47	11,931	45	4.54%	4.16%
ปัตตานี	1,055	18,136	44	19,378	36	10,989	51	-6.63%	6.30%
นราธิวาส	1,149	18,041	45	19,340	38	12,529	42	-6.63%	6.30%
ลำพูน	670	17,828	46	16,520	48	11,361	46	7.62%	4.16%
ปราจีนบุรี	136	17,790	47	17,433	45	12,739	40	2.03%	3.49%
สุโขทัย	427	17,109	48	17,494	44	12,567	41	-2.22%	3.68%
ขอนแก่น	449	16,938	49	15,134	53	9,615	58	11.27%	5.04%
พิจิตร	344	16,480	50	15,223	52	11,156	50	7.93%	3.45%
เลย	520	16,192	51	15,747	50	11,168	49	2.79%	3.82%
เชียงราย	785	16,831	52	15,059	54	11,207	48	5.00%	3.28%
นครราชสีมา	259	15,517	53	14,573	56	10,091	55	6.27%	4.08%
แม่ฮ่องสอน	924	14,595	54	16,239	49	13,556	38	-10.74%	2.01%
เพชรบูรณ์	346	14,206	55	14,928	55	11,232	47	-4.96%	3.16%
พัทลุง	840	14,197	56	15,294	51	10,433	54	-7.44%	4.25%

ตารางที่ 11 (ต่อ)

จังหวัด	ระยะทางจากกรุงเทพฯ (กิโลเมตร)	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ. 2534 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2534	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2533 (บาท/หัว)	ลำดับที่ปี พ.ศ.2533	มูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัว ปี พ.ศ.2524 (บาท/หัว)	ลำดับปีที่ พ.ศ.2534	อัตราเพิ่มต่อปี 2524-2533	อัตราเพิ่มต่อปี 2523-2534
แพร่	551	13,826	57	13,276	59	9,818	56	4.06%	3.35%
พะเยา	691	13,479	58	13,818	57	9,269	59	-2.48%	4.44%
ชัยภูมิ	342	13,370	59	12,641	61	6,728	70	5.61%	7.01%
น่าน	668	13,197	60	13,708	58	9,757	57	-3.80%	3.78%
อุดรธานี	564	12,327	61	11,626	62	8,343	60	5.86%	3.69%
หนองคาย	615	12,292	62	13,104	60	7,844	61	-6.39%	5.70%
มหาสารคาม	475	11,422	63	11,199	64	7,325	63	1.97%	4.72%
มุกดาหาร	642	11,365	64	11,142	65	6,504	72	1.98%	5.98%
สกลนคร	647	11,349	65	11,239	63	7,498	62	0.98%	4.50%
อุบลราชธานี	629	10,964	66	10,793	68	7,161	65	1.57%	4.56%
บุรีรัมย์	410	10,946	67	10,942	67	6,936	69	0.06%	5.06%
กาฬสินธุ์	519	10,813	68	10,663	69	7,108	66	1.40%	4.51%
นครพนม	740	10,732	69	10,098	70	6,684	71	6.09%	4.59%
ร้อยเอ็ด	512	10,667	70	11,091	66	7,029	68	-3.89%	5.07%
ยโสธร	531	10,427	71	9,626	72	7,101	67	7.99%	3.38%
สุรินทร์	457	10,200	72	10,008	71	7,303	64	1.90%	3.50%
ศรีสะเกษ	571	9,633	73	9,608	73	6,226	73	0.27%	4.82%

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2537)

ทั้งนี้เนื่องจากว่า จังหวัดใกล้เคียงกันมักจะมีโครงสร้างเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกัน เพราะฉะนั้นเมื่อประกอบกับเหตุผลทางการเมืองที่นักการเมืองต้องการสร้างผลงานที่ประชาชนสามารถรับรู้และจับต้องได้เป็นรูปธรรมภายในเวลาสั้น จึงมักจะเลือกใช้วิธีการพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ คือเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทุนมหาศาลเฉพาะในบางพื้นที่ที่จะเร่งให้มีการพัฒนาแบบก้าวกระโดด มากกว่าการที่จะลงทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งผลที่ได้ในเชิงรูปธรรมนั้นมองเห็นไม่ได้เด่นชัดเท่าอีกทั้งยังกินเวลานานกว่าจะเห็นผล จุดอ่อนของกลไกการตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่น่าวิตก เพราะจะทำให้เกิดการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ภูมิภาคอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าเม็ดเงินที่จัดสรรกระจายให้กับภูมิภาคจะมีมากขึ้นก็ตาม นอกจากนี้การขาดระบบสถาบันที่เป็นกลาง และมีความรู้ความเข้าใจปัญหาของภูมิภาคเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีการกระจายทรัพยากรสู่ภูมิภาคนั้นจะเปิดโอกาสการแก้ไขความผิดพลาดในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว มีลักษณะที่ว่ายิ่งแก้ก็ยิ่งผิดมากขึ้น เช่น นักการเมืองอาจเลือกแก้ไขความล้มเหลวของการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ในบางพื้นที่ด้วยการทุ่มเงินจำนวนมหาศาลเพิ่มเข้าไปอีก โดยหวังว่าจะแก้ไขความล้มเหลวที่มีมาก่อน แทนที่จะยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ทำให้การแก้ปัญหามีลักษณะของการหลงทางและถลำลึกลงไปเรื่อย ๆ

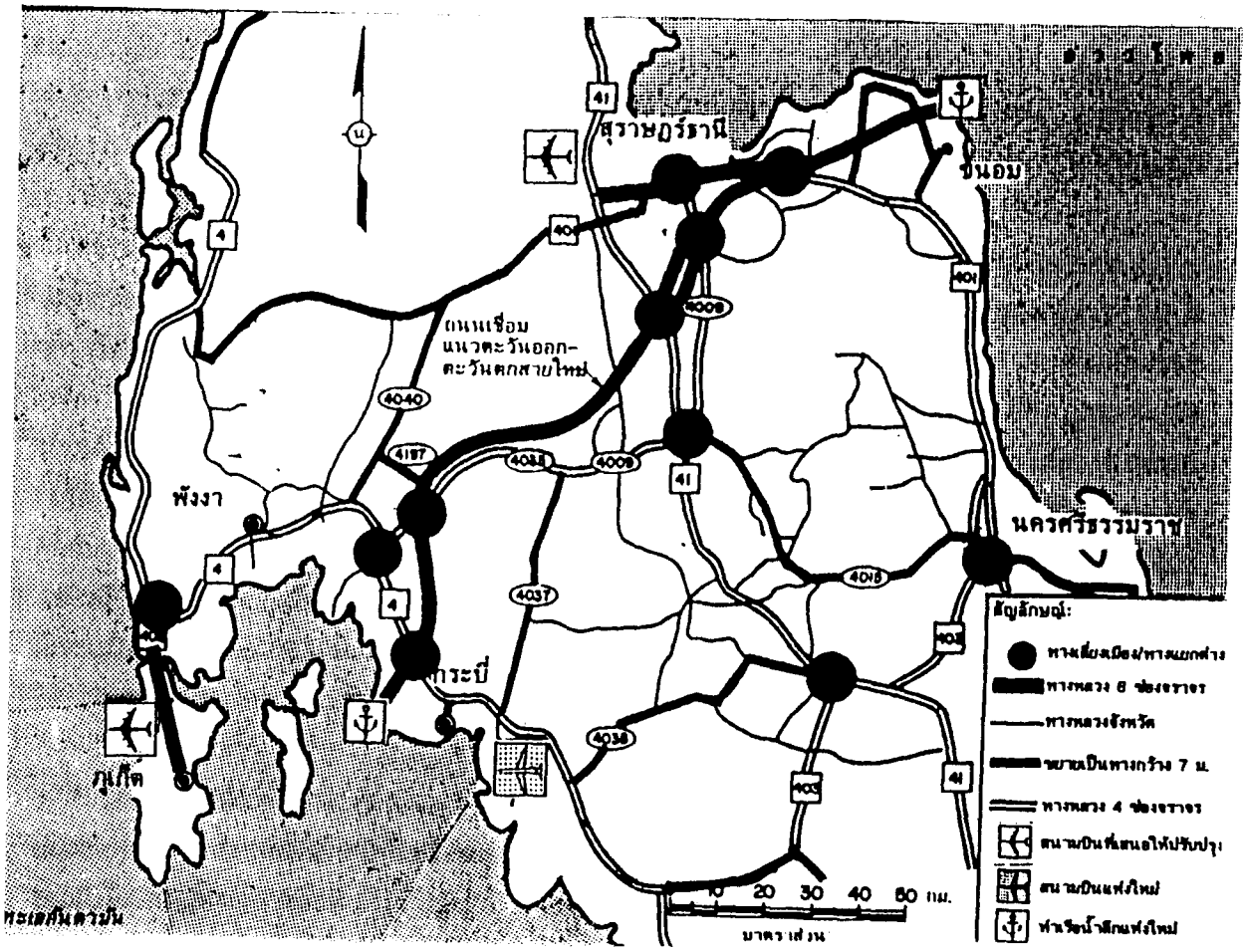
3.5 ข้อจำกัดของการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ เป็นกรณีตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจน ในการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะกระจายและสร้างความเจริญในภูมิภาคโดยอาศัยการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งเป็นตัวนำการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดเป้าหมาย 5 จังหวัด คือ สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ และนครศรีธรรมราช สาระสำคัญของโครงการนี้ก็คือ การสร้างสะพานเศรษฐกิจข้ามภาคใต้ของประเทศไทย สะพานเศรษฐกิจนี้ประกอบด้วยระบบการขนส่งร่วมแบบผสมผสาน คือ ท่าเรือน้ำลึกกระบี่ กับท่าเรือน้ำลึกขนอม พร้อมทั้งท่าเทียบเรือน้ำมันทั้งสองฝั่ง และใช้ระบบทางด่วน ทางรถไฟ และท่อน้ำมัน เชื่อมต่อท่าเรือทั้งสองนี้ (ดูรูปที่ 15) โดยหลังจากการก่อสร้างสะพานเศรษฐกิจนี้จะดึงดูดให้เรือเดินทะเลในเส้นทางปัจจุบันคือจากยุโรปและตะวันออกกลาง ผ่านช่องแคบมะละกาไปตะวันออกไกล หันมาใช้เส้นทางใหม่โดยผ่านสะพานเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีระยะทางสั้นกว่า ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องกับ น้ำมัน และก๊าซ การขนส่งทะเลตลอดจนถึงอุตสาหกรรมแปรรูปที่ใช้ผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมในท้องถิ่น และชุมชนเมืองใหม่ในพื้นที่รอบ ๆ สะพานเศรษฐกิจดังกล่าว

โครงการนี้อาศัยการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งจำนวนมหาศาล ทั้งการพัฒนาท่าเรือ ทางด่วน ทางรถไฟ และท่อน้ำมัน โดยหวังที่จะดึงดูดให้มีกิจกรรมการขนถ่ายสินค้าและน้ำมัน พร้อมทั้งอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องเกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณนี้ และหวังว่าจะกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวในทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด โดยที่ปัจจัยทางท้องถิ่นมีส่วนกำหนดความสำเร็จของโครงการนี้น้อยมาก เพราะโครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่า ต้นทุนที่ประหยัดมากขึ้นในเรื่องระยะทางที่สั้นลงจะคุ้ม

รูปที่ 15

โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2535)

พอที่จะทำให้เรือเดินทะเลเหล่านี้หันมาใช้เส้นทางใหม่นี้หรือไม่ ซึ่งการศึกษาในระยะหลังก็พบว่าโอกาสความสำเร็จในแนวทางนี้คงมีน้อย จึงได้มีการเปลี่ยนเป้าหมายใหม่โดยจะเน้นการพัฒนาภูมิภาคเป็นตัวนำการพัฒนา แทนการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ 2535) โดยจะเน้นการพัฒนาฐานอุตสาหกรรมในภูมิภาคนี้ เพื่อเพิ่มความต้องการใช้ท่าเรือน้ำลึกในการนำเข้า-ส่งออกสินค้า พัฒนาปรับปรุงมาตรฐานทางหลวงแผ่นดินเชื่อมโยงกับกรุงเทพมหานคร และโครงข่ายทางหลวงระหว่างจังหวัดเพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

ข้อแตกต่างที่เป็นหัวใจสำคัญระหว่างการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค กับการใช้การพัฒนาภูมิภาคเป็นตัวนำนั้นพอจะแยกแยะได้ดังต่อไปนี้

(ก) ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ (feasibility) ของโครงการ"ลงทุนได้ไม่เหมือนกัน

สมมติว่าในกรณีของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ถ้าแนวการพัฒนาเป็นการใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำแล้ว อาจได้ผลสรุปว่า การลงทุนพัฒนาพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมขนาดหนักมีความเป็นไปได้สูงจนคุ้มกับการลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากว่าความเป็นไปได้ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า มีการพัฒนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทั้งท่าเรือน้ำลึก ระบบทางด่วนทางรถไฟ และท่อส่งน้ำมันที่พร้อมบริบูรณ์ทุกอย่าง อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ถ้าแนวทางการพัฒนาที่เลือกใช้เป็นแบบการพัฒนาโดยใช้การพัฒนาภูมิภาคเป็นตัวนำแล้ว เป้าหมายของการพัฒนาอาจเปลี่ยนเป็นการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเบา ที่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากมายเหมือนเช่นในกรณีแรก ซึ่งย่อมจะกระทบต่อความเป็นไปได้ของการลงทุนพัฒนาพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมขนาดหนัก สำหรับในกรณีนี้ต่างกับในกรณีแรก

(ข) ความแตกต่างระหว่างการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วการพัฒนาโดยใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำ จะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากมายมหาศาลในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น มากกว่างบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาบุคลากรและทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากกรณีในการพัฒนาโดยเน้นการพัฒนาภูมิภาคเป็นตัวนำ เนื่องจากในกรณีหลังนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนามากขึ้น และหัวใจของการพัฒนาภูมิภาคที่ถูกต้องคงต้องเริ่มจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่นให้มีศักยภาพที่สูงขึ้น เพราะฉะนั้นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อมาใช้พัฒนาคนในท้องถิ่นจะมีมากกว่าในกรณีแรก

(ค) กระบวนความต่อเนื่องของการพัฒนาที่มีความกลมกลืนระหว่างการประสานกันของเทคโนโลยีสมัยใหม่ และรากฐานภูมิความรู้เดิมของท้องถิ่นที่มีการสะสมและวิวัฒนาการเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ความหมายของการกระจายความเจริญคงไม่ได้หมายถึงการนำเอาเทคโนโลยีใหม่เข้าไปแทนที่เทคโนโลยีและความรู้เดิมของท้องถิ่นทั้งหมด การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคน่าจะเป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นในการที่จะสามารถพัฒนาจากการสะสมองค์ความรู้ วัฒนธรรม และเทคโนโลยีของท้องถิ่น และประยุกต์ใช้เข้ากับความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งจะเป็นแนวคิดของการกระจายความเจริญในแนวกว้างมากกว่าแนวคิดแบบ Turn-Key Technology ที่จะต้องรับมาเป็นแบบเหมาซื้อ (Package) ทั้งหมด รูปแบบการพัฒนาจากท้องถิ่นแบบนี้จะทำให้ภูมิภาคมีความหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากมีความสามารถในการพึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น ตัวอย่างเช่น ภาคเหนือของไทยอาจพัฒนาเป็นศูนย์กลางของหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ซึ่งคนในท้องถิ่นหรือนักวิชาการท้องถิ่นเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ มากกว่านักวิชาการจากส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากองค์ความรู้ในเรื่องท้องถิ่นนี้มีการพัฒนาได้รวดเร็วในศูนย์กลางของภูมิภาคนี้มากกว่าภูมิภาคอื่นเพราะมีการสะสมองค์ความรู้เฉพาะด้านนี้มากกว่าที่อื่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Lucas (1988) ที่อธิบายถึงบทบาทของสังคมเมืองที่สามารถเพิ่มผลผลิตได้อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุดเพราะมีการสะสมและพัฒนาทุนด้านความรู้และทรัพยากรมนุษย์ที่ต่อเนื่อง

4. บทสรุปเกี่ยวกับนโยบายการสร้างถนนในส่วนกลางและภูมิภาค และข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

บทความนี้นำเสนอประเด็นแนวคิดเกี่ยวกับความแตกต่างในความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างส่วนกลาง (เมือง) และภูมิภาค (ชนบท) และนโยบายที่สำคัญ พอสรุปได้ดังนี้คือ

(ก) ความแตกต่างของความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างส่วนกลางและภูมิภาคเกิดจากระดับของการสะสมทุนที่ไม่เท่ากัน ซึ่งทุนในที่นี้แบ่งได้เป็นทั้งทุนกายภาพ (Physical capital) ของภาคเอกชนที่ใช้ในการผลิต ทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และทุนมนุษย์ (Human capital) ในพื้นที่นั้น ๆ วิธีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคที่เหมาะสม ไม่ใช่เพียงแต่การกระจายทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและทุนกายภาพ (เช่นโรงงานอุตสาหกรรม) ไปให้เท่า ๆ กันทุกพื้นที่แล้วในที่สุดทุกพื้นที่ก็จะมีความเจริญทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน เพราะวิธีดังกล่าวอาจทำให้มีการเน้นที่จะลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการลงทุนด้านทุนมนุษย์ที่เพียงพอ ทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (ยังไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพชีวิตและสังคมที่จะติดตามมาระหว่างการพัฒนาทุนมนุษย์กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน) เพราะผลการศึกษาที่ผ่านมาชี้ว่าผลของปัจจัยทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีต่อการเพิ่มผลผลิตนั้นจะต่ำกว่าผลที่เกิดจากการสะสมทุนมนุษย์

(ข) การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก จึงมักจะขยายตัว ตามไม่ทันกับความต้องการใช้ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค โดยเฉพาะในเขตเมืองที่เป็นเขตชุมชน ทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดเหมือนเช่นทุกวันนี้ วิธีการแก้ปัญหาที่ผ่านมาพอสรุปได้เป็น 2 แนวทางคือ **แนวทางที่หนึ่ง** ได้แก่การจัดการทางด้านอุปทานคือการขยายและสร้างถนน

เพิ่มเติม ซึ่งในระยะหลังก็พยายามชักนำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุนมากขึ้น โดยการให้สัมปทานเอกชนไปดำเนินการ เท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐได้ส่วนหนึ่ง แต่วิธีนี้ก็ใช่ว่าจะไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ดังจะเห็นจากกรณีการขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นระบบทางด่วนขั้นที่สอง โครงการดอนเมืองโทลเวย์กับโครงการโฮปเวล และรถไฟฟ้า ลอยฟ้า และใต้ดิน เป็นต้น ซึ่งมีผลให้โครงการต่าง ๆ เกิดความล่าช้าออกไปมาก นอกจากนี้เอกชนที่เข้ามาลงทุนต่างก็ต้องการหากำไรเป็นธรรมดา จึงเลือกที่จะลงทุนเฉพาะในพื้นที่และขนาดที่ให้ผลตอบแทนทางการเงินสูงสุดมากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สูงสุดในระยะยาว ยกตัวอย่างเช่น โครงการเอกชนที่อยู่ภายใต้การดูแลของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจคนละหน่วยงานต่างก็เลือกลงทุนในเส้นทางที่ให้ผลตอบแทนสูง ๆ ทำให้มีโครงการหลายโครงการอยู่ในเส้นทางเดียวกัน แทนที่จะกระจายไปที่อื่นให้ทั่วถึงหรือมีจุดเชื่อมโยงที่เหมาะสมระหว่างโครงการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อดีของการให้เอกชนเข้ามาลงทุนก็คือการสามารถใช้ระบบกลไกราคาเป็นตัวจัดสรรผู้ที่จะใช้บริการถนนหรือระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ ได้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องมากกว่าแนวนโยบายของกระทรวงคมนาคมที่ยกเลิกค่าผ่านทางที่เคยเก็บบนทางหลวงต่าง ๆ ทั้งหมด **แนวทางที่สอง** คือการจัดการด้านอุปสงค์การใช้ถนนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การสับเปลี่ยนเวลาทำงาน การเปลี่ยนเส้นทางวิ่งเป็นวันเวย์ การจัดระบบรถประจำทางใหม่ และการจำกัดเวลารถบรรทุกเข้าเมือง เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้ก็คงจะช่วยได้เพียงใน"ระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าจะให้ได้ผลเต็มที่จะต้องมีการวางแผนล่วงหน้าสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ให้เหมาะสมกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ และที่จะเกิดขึ้นใหม่

(ค) สาเหตุของการกระจุกตัวของความเจริญในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลไม่อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากการกระจุกตัวของอุปทานถนนในกรุงเทพฯและปริมณฑลที่มีมากกว่าในภูมิภาค เพราะเมื่อเทียบกันแล้วกรุงเทพฯและปริมณฑลจะมีอุปสงค์ของการใช้ถนนต่ออุปทานถนนสูงกว่าต่างจังหวัดมาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือกรุงเทพฯและปริมณฑลมีปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ถนนเมื่อเทียบกับความต้องการใช้สูงกว่าในภูมิภาคเสียอีก อย่างไรก็ตาม คงไม่มีใครโต้แย้งได้ว่าความเจริญของกรุงเทพฯและปริมณฑลส่วนหนึ่งเกิดจากการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของประเทศ ทำให้มีต้นทุนการขนส่งสินค้าสำหรับกระจายไปภูมิภาคอื่น ๆ ต่ำกว่าที่อื่น แต่การที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลกลายเป็นศูนย์กลางคมนาคมของประเทศนั้น เป็นเพราะสาเหตุทางด้านประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ ที่ตั้งที่เหมาะสมมากกว่าจะเป็นเพราะการกระจุกตัวของโครงสร้างพื้นฐาน

(ง) สาเหตุที่กรุงเทพฯและปริมณฑลมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เร็วกว่า ภูมิภาคอื่น เพราะมีการสะสมทุนประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะทุนมนุษย์ที่มากกว่า ทำให้การพัฒนาความรู้จากการเรียนรู้ซึ่งกันและกันจากการรับรู้ข่าวสาร โดยที่การวิเคราะห์ข่าวสารเพื่อนำไปใช้ในเชิงธุรกิจสามารถทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าในชนบท ส่งผลให้ประสิทธิผลของการผลิตในเมืองสูงกว่าใน

ชนบท[1] ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จะสามารถทำให้เมืองขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ถ้ามีการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานให้สมดุลกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละกิจกรรมอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และผลผลิตสินค้าและบริการของเมืองนั้นสามารถพัฒนาเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของตลาดอยู่เสมอ

(จ) แนวโน้มการขยายตัวของเมืองในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลในอนาคตจะขยายตัวใหญ่มากขึ้นและออกไปสู่จังหวัดรอบ ๆ ในลักษณะของการเป็นอนุภาค (NESDB; 1992) ในขณะที่จังหวัดศูนย์กลางตามภาคต่าง ๆ ก็มีความเป็นเมืองมากขึ้น ทำให้ความต้องการเงินทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนในเขตเมืองมีมากขึ้นตามลำดับ ลำพังงบประมาณของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวคงจะไม่สามารถสนองตอบความต้องการทั้งหมดได้ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานลงทุนก็เป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถแบ่งเบาภาระของทางรัฐบาลได้ในส่วนหนึ่ง แม้ว่าจะมีข้อจำกัดและปัญหาความยุ่งยากที่ทำให้เกิดความล่าช้าจากหลาย ๆ ตัวอย่างที่ได้เห็นกันอยู่แล้ว ประเด็นสำคัญที่เกิดกับกรณีการสร้างหรือขยายถนนโดยเฉพาะในเขตเมือง ก็คือต้นทุนการลงทุนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลมาจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ตามมาด้วยปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องของการเวนคืนที่ดิน เกิดเป็นปัญหาความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินเนื่องจากได้รับการชดเชยที่ต่ำกว่าราคาตลาดมาก ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแต่มีที่ดินใกล้ ๆ กับที่ถนนตัดผ่านก็ได้ประโยชน์จากการที่ราคาที่ดินของตนปรับตัวสูงขึ้น จึงน่าที่จะมีการพิจารณาหาวิธีการที่จะเก็บภาษีที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากการที่มีถนนตัดผ่านมาชดเชยให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและได้รับความเสียหาย จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นการลดปัญหาภาระต้นทุนราคาที่ดินที่ถีบตัวสูงขึ้นเมื่อจะทำการสร้างถนนใหม่ และ

(ฉ) การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นในการจัดเก็บหารายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นจะช่วยให้สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากว่าต้นทุนในการก่อสร้างถนนนั้นมีมูลค่าสูงมาก ลำพังแต่งบประมาณรายได้ของแต่ละท้องถิ่นคงมีไม่เพียงพอที่จะทำอะไรได้มากนักถ้าไม่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากส่วนกลาง อีกทั้งระบบถนนนั้นยังมีลักษณะของการเป็นโครงข่ายที่จำเป็นต้องมีการจัดวางให้เหมาะสมในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทั้งระบบมากกว่าที่จะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดโดยเฉพาะ บทบาทของส่วนกลางในเรื่องของการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนจึงยังมีอยู่ แต่จะต้องให้ท้องถิ่นมีบทบาทในขั้นตอนของการตัดสินใจและวางแผนให้มากขึ้นกว่าเดิม

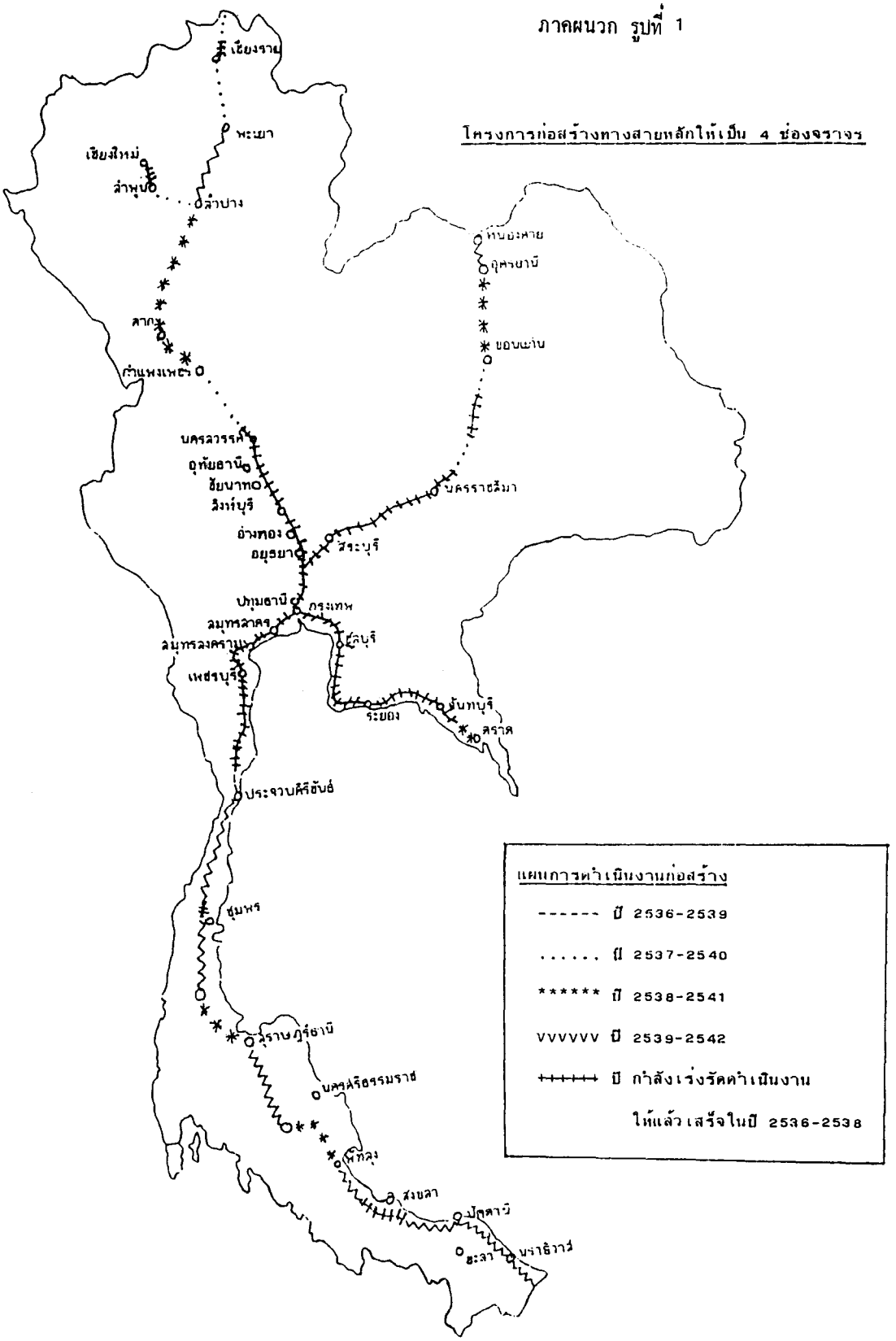
---

[1] ผลดังกล่าวนี้เรียกว่า Agglomeration Effect ซึ่งจะมีความหมายคล้ายคลึงกับผลที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรือประสิทธิภาพของการผลิตรวม (Total Factor Productivity) ที่ได้จากการวิเคราะห์บัญชีของการเจริญเติบโต (Growth Accounting Analysis) (ดู Tinakorn P. and C. Sussangkarn (1994) กรณีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภาคการผลิตแต่ละประเภทในระดับประเทศของไทย)

ภาคผนวก ตาราง และรูป

ภาคผนวก รูปที่ 1

โครงการก่อสร้างทางสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจร



ที่มา : ชีพจรเศรษฐกิจ มกราคม-กุมภาพันธ์ 2537

ภาคผนวกที่ 1

การกระจายตัวของโรงงานแต่ละประเภทเป็นรายจังหวัด ปี พ.ศ.2532

หน่วย:แห่ง

จังหวัด/ภาค	จำนวนสถานประกอบการ							
	เหมืองแร่	อุตสาหกรรมโรงงาน	ไฟฟ้า	ก่อสร้าง	ค้าปลีกและค้าส่ง	ขนส่ง	การเงิน	ธุรกิจบริการ
อีสาน	56	16,238	310	333	68,256	969	1,150	11,550
ขอนแก่น	2	600	47	24	4,231	74	155	1,292
อุดรธานี	3	452	16	33	4,647	60	124	1,129
เลย	7	133	7	6	1,349	6	30	436
หนองคาย	0	1,801	28	3	4,754	56	44	799
มุกดาหาร	1	165	6	6	998	23	26	192
นครพนม	1	2,140	25	24	4,187	39	49	480
สกลนคร	24	836	18	34	3,635	108	43	478
กาฬสินธุ์	1	1,214	10	11	2,374	32	38	419
นครราชสีมา	7	1,935	39	31	10,171	112	200	1,684
ชัยภูมิ	2	1,325	24	51	4,940	101	69	795
ยโสธร	1	199	11	6	2,117	24	29	444
อุบลราชธานี	2	477	6	14	5,079	30	65	985
ร้อยเอ็ด	1	931	22	19	4,413	36	84	813
บุรีรัมย์	1	2,213	12	23	7,216	37	55	606
สุรินทร์	3	165	23	8	1,043	47	46	257
มหาสารคาม	0	1,195	9	26	2,901	175	59	335
ศรีสะเกษ	0	457	7	14	4,201	9	34	406
เหนือ	81	4,758	292	295	12,424	656	997	4,356
เชียงใหม่	13	907	47	117	2,569	153	188	749
ลำปาง	8	391	15	38	826	30	67	292
อุตรดิตถ์	4	210	11	46	523	52	50	234
แม่ฮ่องสอน	1	25	2	5	192	4	9	40
เชียงราย	8	378	45	6	1,417	100	91	367
แพร่	4	180	18	2	379	33	33	104
ลำพูน	5	250	8	8	456	19	50	141
น่าน	4	221	9	4	408	20	24	112
พะเยา	3	159	12	7	450	22	47	116

ภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

หน่วย : แห่ง

จังหวัด/ภาค	จำนวนสถานประกอบการ							
	เหมืองแร่	อุตสาหกรรมโรงงาน	ไฟฟ้า	ก่อสร้าง	ค้าปลีกและค้าส่ง	ขนส่ง	การเงิน	ธุรกิจบริการ
นครสวรรค์	8	439	29	16	1,142	61	109	563
พิษณุโลก	5	622	19	6	912	16	67	465
กำแพงเพชร	3	221	20	4	665	33	51	309
อุทัยธานี	1	59	2	3	254	2	17	83
สุโขทัย	2	186	2	4	463	17	47	143
ตาก	7	73	16	6	618	19	18	195
พิจิตร	3	201	22	14	492	38	55	148
เพชรบูรณ์	2	236	15	9	658	37	74	295
ภูเก็ต	23	332	9	9	1,375	64	52	315
สุราษฎร์ธานี	17	817	33	14	3,551	125	121	877
ระนอง	11	215	8	5	1,249	26	25	276
พังงา	153	290	17	11	2,869	31	47	517
กระบี่	4	342	11	5	2,643	45	37	440
ชุมพร	4	208	16	3	2,138	36	55	465
นครศรีธรรมราช	32	1,116	26	54	5,134	69	116	1,294
สงขลา	7	440	31	25	3,901	113	147	894
สตูล	4	237	9	2	1,164	20	14	195
ยะลา	9	347	11	12	1,389	27	49	533
ตรัง	12	560	20	13	2,212	37	59	357
นราธิวาส	3	213	23	17	2,084	47	54	439
พัทลุง	0	503	15	8	1,403	32	28	345
ปัตตานี	3	368	15	9	2,071	20	41	405
ตะวันออก	31	2,353	123	117	5,062	195	394	2,139
ชลบุรี	5	440	36	24	1,426	30	89	573
ฉะเชิงเทรา	1	263	11	2	373	19	58	186
ระยอง	2	240	10	19	723	19	64	244
ตราด	4	175	15	21	425	33	34	249
จันทบุรี	1	498	14	22	1,160	30	73	437

ภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

หน่วย : แห่ง

จังหวัด/ภาค	จำนวนสถานประกอบการ							
	เหมืองแร่	อุตสาหกรรมโรงงาน	ไฟฟ้า	ก่อสร้าง	ค้าปลีกและค้าส่ง	ขนส่ง	การเงิน	ธุรกิจบริการ
ใต้	282	5,988	244	187	33,183	692	845	7,352
นครนายก	5	87	9	3	118	16	23	71
ปราจีนบุรี	13	650	28	26	837	48	53	379
ตะวันตก	129	2,779	102	114	3,953	173	366	1,994
ราชบุรี	9	768	25	18	891	48	93	518
กาญจนบุรี	91	754	25	37	1,050	33	51	512
ประจวบคีรีขันธ์	9	229	15	29	550	38	63	255
เพชรบุรี	11	308	11	14	665	26	66	319
สุพรรณบุรี	0	212	18	10	440	15	70	242
สมุทรสงคราม	9	508	8	6	357	13	23	148
กลาง	34	2,061	86	103	2,559	172	252	1,247
ระบุรี	20	491	11	22	475	33	57	279
งหบุรี	1	108	8	6	316	22	19	87
ยนาท	2	150	12	6	262	17	35	134
างทอง	2	231	17	22	219	21	36	98
พบุรี	5	248	16	9	778	24	33	340
ยุธยา	4	833	22	38	509	55	72	309

ภาคผนวกที่ 1 (ต่อ)

หน่วย : แห่ง

จังหวัด/ภาค	จำนวนสถานประกอบการ							
	เหมืองแร่	อุตสาหกรรมโรงงาน	ไฟฟ้า	ก่อสร้าง	ค้าปลีกและค้าส่ง	ขนส่ง	การเงิน	ธุรกิจบริการ
กรุงเทพฯและปริมณฑล	367	31,260	639	2,242	41,647	3,062	5,624	45,864
กรุงเทพฯ	64	25,902	525	1,483	38,613	2,844	5,041	13,622
สมุทรปราการ	0	1,960	32	38	897	101	52	436
ปทุมธานี	1	628	9	14	398	17	36	160
สมุทรสาคร	9	1,678	19	8	522	21	58	179
นครปฐม	5	1,073	39	29	1,208	61	107	620
นนทบุรี	288	19	15	670	9	18	330	30,847
ทั่วประเทศ	980	65,437	1,796	3,391	167,084	5,919	9,628	74,502

ที่มา : กรมแรงงาน (2533)

ภาคผนวกที่ 2

หน่วย : คน

จังหวัด/ภาค	จำนวนผู้อพยพเข้ากรุงเทพฯ จำแนกตามแหล่งที่อยู่เดิม			อพยพเข้ากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ		
	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
อีสาน	372,258	497,367	2.90%	67,970	46,083	-3.89%
ขอนแก่น	38,977	64,161	4.98%	7,753	7,019	-0.99%
อุดรธานี	38,337	53,124	3.26%	7,215	5,983	-1.87%
เลย	17,128	17,596	0.27%	4,077	1,338	-11.14%
หนองคาย	24,283	28,920	1.75%	5,339	3,172	-5.21%
มุกดาหาร	0	5,572	ERR	0	492	ERR
นครพนม	11,601	15,419	2.85%	1,355	714	-6.41%
สกลนคร	17,951	22,833	2.41%	3,223	1,103	-10.72%
กาฬสินธุ์	15,604	15,182	-0.27%	2,248	1,153	-6.68%
นครราชสีมา	62,662	81,768	2.66%	15,477	11,931	-2.60%
ชัยภูมิ	24,615	30,053	2.00%	4,540	1,968	-8.36%
ยโสธร	7,693	9,097	1.68%	647	304	-7.55%
อุบลราชธานี	25,676	26,446	0.30%	3,342	3,442	0.30%
ร้อยเอ็ด	13,585	19,971	3.85%	1,512	831	-5.99%
บุรีรัมย์	28,092	31,104	1.02%	5,257	2,400	-7.84%
สุรินทร์	16,380	31,303	6.48%	1,819	1,662	-0.90%
มหาสารคาม	13,097	16,941	2.57%	1,293	765	-5.25%
ศรีสะเกษ	16,577	27,877	5.20%	2,873	1,806	-4.64%
เหนือ	315,672	325,514	0.31%	64,510	42,101	-4.27%
เชียงใหม่	36,088	51,835	3.62%	6,802	8,576	2.32%
ลำปาง	17,164	23,245	3.03%	2,360	2,378	0.08%
อุตรดิตถ์	11,928	10,798	-1.00%	1,358	891	-4.21%
แม่ฮ่องสอน	4,178	5,283	2.35%	997	557	-5.82%
เชียงราย	19,748	18,879	-0.45%	3,819	1,503	-9.33%
แพร่	10,026	9,792	-0.24%	2,216	1,014	-7.82%
ลำพูน	7,634	9,791	2.49%	971	729	-2.87%
น่าน	5,115	6,868	2.95%	625	313	-6.92%

ภาคผนวกที่ 2 (ต่อ)

หน่วย : คน

จังหวัด/ภาค	จำนวนผู้อพยพเข้ากรุงเทพฯ จำแนกตามแหล่งที่อยู่เดิม			อพยพเข้ากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ		
	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
พะเยา	10,710	10,542	-0.16%	1,562	601	-9.55%
นครสวรรค์	45,625	34,602	-2.77%	9,075	4,983	-5.99%
พิษณุโลก	28,208	33,609	1.75%	4,764	3,862	-2.10%
กำแพงเพชร	40,357	28,053	-3.64%	9,238	4,603	-6.97%
อุทัยธานี	12,459	9,109	-3.13%	3,555	1,929	-6.11%
สุโขทัย	12,871	16,124	2.25%	2,773	2,945	0.60%
ตาก	10,220	15,506	4.17%	2,603	2,278	-1.33%
พิจิตร	15,066	15,457	0.26%	3,851	1,264	-11.14%
เพชรบูรณ์	28,275	26,021	-0.83%	7,941	3,675	-7.70%
ใต้	189,443	269,305	3.52%	48,904	59,313	1.93%
ภูเก็ต	10,896	17,578	4.78%	4,106	8,625	7.42%
สุราษฎร์ธานี	19,285	31,229	4.82%	4,764	6,047	2.38%
ระนอง	6,465	13,129	7.08%	2,086	3,014	3.68%
พังงา	12,776	11,674	-0.90%	5,043	2,237	-8.13%
กระบี่	9,643	11,177	1.48%	2,887	2,789	-0.35%
ชุมพร	16,571	20,345	2.05%	4,325	4,294	-0.07%
นครศรีธรรมราช	11,318	27,058	8.72%	1,375	2,224	4.81%
สงขลา	35,036	50,769	3.71%	8,558	12,071	3.44%
สตูล	5,675	8,739	4.32%	1,349	1,715	2.40%
ยะลา	18,647	20,837	1.11%	5,584	5,871	0.50%
ตรัง	10,415	13,638	2.70%	1,906	1,963	0.29%
นราธิวาส	12,356	17,682	3.58%	4,129	4,167	0.09%
พัทลุง	7,686	9,022	1.60%	996	461	-7.70%
ปัตตานี	12,674	16,428	2.59%	1,796	3,835	7.59%

ภาคผนวกที่ 2 (ต่อ)

หน่วย : คน

จังหวัด/ภาค	จำนวนผู้อพยพเข้ากรุงเทพฯ จำแนกตามแหล่งที่อยู่เดิม			อพยพเข้ากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ		
	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
ตะวันออก	153,627	197,067	2.49%	36,355	39,810	0.91%
ชลบุรี	51,463	58,191	1.23%	13,567	1,584	-21.48%
ฉะเชิงเทรา	16,179	28,511	5.67%	3,451	8,063	8.49%
ระยอง	18,768	28,737	4.26%	6,461	9,407	3.76%
ตราด	11,467	8,167	-3.39%	4,272	2,956	-3.68%
จันทบุรี	21,555	26,033	1.89%	7,278	10,047	3.22%
นครนายก	4,504	11,408	9.29%	501	589	1.62%
ปราจีนบุรี	29,691	36,020	1.93%	825	7,164	21.61%
ตะวันตก	108,521	116,271	0.69%	23,650	19,955	-1.70%
ราชบุรี	25,580	28,801	1.19%	5,108	4,418	-1.45%
กาญจนบุรี	28,949	29,132	0.06%	7,816	5,139	-4.19%
ประจวบคีรีขันธ์	22,803	20,813	-0.91%	5,048	3,983	-2.37%
เพชรบุรี	10,232	11,645	1.29%	1,989	2,093	0.51%
สุพรรณบุรี	16,923	20,456	1.90%	2,842	3,353	1.65%
สมุทรสงคราม	4,034	5,424	2.96%	847	969	1.35%
กลาง	100,556	100,536	0.00%	16,505	14,736	-1.13%
สระบุรี	26,690	31,097	1.53%	7,774	7,116	-0.88%
สิงห์บุรี	7,823	5,630	-3.29%	994	672	-3.91%
ชัยนาท	9,090	6,471	-3.40%	1,240	513	-8.83%
อ่างทอง	9,466	9,357	-0.12%	858	1,000	1.53%
ลพบุรี	29,285	26,224	-1.10%	5,186	2,487	-7.35%
อยุธยา	18,202	21,757	1.78%	453	2,948	18.73%

ภาคผนวกที่ 2 (ต่อ)

หน่วย : คน

จังหวัด/ภาค	จำนวนผู้อพยพเข้ากรุงเทพฯ จำแนกตามแหล่งที่อยู่เดิม			อพยพเข้ากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ		
	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
กรุงเทพฯและปริมณฑล	562,096	1,043,657	6.19%	195,733	467,184	8.7
กรุงเทพฯ	377,888	713,880	6.36%	144,555	364,635	9.2
สมุทรปราการ	61,992	108,862	5.63%	20,293	41,925	7.2
ปทุมธานี	32,567	28,952	-1.18%	10,564	9,949	-0.6
สมุทรสาคร	13,192	46,583	12.62%	5,107	26,808	16.5
นครปฐม	26,589	42,127	4.60%	8,072	10,917	3.0
นนทบุรี	49,868	103,253	7.28%	7,142	12,950	5.9
ทั่วประเทศ	1,802,173	2,549,717	3.47%	453,627	689,182	4.1

ภาคผนวกที่ 3
ประชากรและความหนาแน่นจำแนกตามจังหวัด

จังหวัด/ภาค	ประชากร (คน)		ความหนาแน่นของประชากร (คน/ตร.กม.)		
	1980	1990	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
อีสาน	15,698,874	19,038,497	93	113	1.93%
ขอนแก่น	1,253,575	1,621,415	115	149	2.57%
อุดรธานี	1,462,199	1,770,669	94	114	1.91%
เลย	441,342	535,842	39	47	1.94%
หนองคาย	618,316	797,344	84	109	2.54%
มุกดาหาร		264,593	0	61	ERR
นครพนม	768,617	623,165	139	113	-2.10%
สกลนคร	805,721	943,438	84	98	1.58%
กาฬสินธุ์	722,581	845,546	104	122	1.57%
นครราชสีมา	1,948,287	2,375,476	95	116	1.98%
ชัยภูมิ	817,594	997,861	64	78	1.99%
ยโสธร	400,002	529,093	96	127	2.80%
อุบลราชธานี	1,617,963	1,869,590	86	99	1.45%
ร้อยเอ็ด	948,234	1,122,021	115	136	1.68%
บุรีรัมย์	1,098,251	1,357,108	107	133	2.12%
สุรินทร์	999,795	1,220,540	123	150	1.99%
มหาสารคาม	733,144	878,675	139	166	1.81%
ศรีสะเกษ	1,063,253	1,286,121	120	145	1.90%
เหนือ	9,074,102	10,586,443	53	62	1.54%
เชียงใหม่	1,154,850	1,367,183	57	68	1.69%
ลำปาง	649,006	728,843	52	58	1.16%
อุตรดิตถ์	401,165	440,342	51	56	0.93%
แม่ฮ่องสอน	132,529	158,385	10	12	1.78%
เชียงราย	902,969	1,052,234	77	90	1.53%
แพร่	420,546	483,270	64	74	1.39%
ลำพูน	335,039	409,862	74	91	2.02%
น่าน	361,609	416,686	32	36	1.42%

ภาคผนวกที่ 3 (ต่อ)

จังหวัด/ภาค	ประชากร (คน)		ความหนาแน่นของประชาก (คน/ตร.กม.)		
	1980	1990	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
พะเยา	418,228	474,524	66	75	1.26%
นครสวรรค์	942,068	1,040,054	98	108	0.99%
พิษณุโลก	632,218	759,209	58	70	1.83%
กำแพงเพชร	507,531	643,795	59	75	2.38%
อุทัยธานี	225,632	295,050	34	44	2.68%
สุโขทัย	500,140	560,375	76	85	1.14%
ตาก	272,483	335,201	17	20	2.07%
พิจิตร	537,774	550,608	119	122	0.24%
เพชรบูรณ์	680,315	870,822	54	69	2.47%
ใต้	5,628,216	6,966,455	80	99	2.13%
ภูเก็ต	130,996	166,308	241	306	2.39%
สุราษฎร์ธานี	588,381	747,049	46	58	2.39%
ระนอง	83,545	116,913	25	35	3.36%
พังงา	170,299	209,415	41	50	2.07%
กระบี่	216,167	276,243	46	59	2.45%
ชุมพร	310,503	373,918	52	62	1.86%
นครศรีธรรมราช	1,214,498	1,400,598	122	141	1.43%
สงขลา	818,327	1,094,323	111	148	2.91%
สตูล	156,485	208,918	63	84	2.89%
ยะลา	265,276	340,982	59	75	2.51%
ตรัง	446,656	528,568	91	107	1.68%
นราธิวาส	397,840	546,755	89	122	3.18%
พัทลุง	410,311	441,093	120	129	0.72%
ปัตตานี	418,932	515,372	216	266	2.07%

ภาคผนวกที่ 3 (ต่อ)

จังหวัด/ภาค	ประชากร (คน)		ความหนาแน่นของประชากร (คน/ตร.กม.)		
	1980	1990	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
ตะวันออก	2,696,436	3,414,093	74	94	2.36%
ชลบุรี	693,510	851,181	159	195	2.05%
ฉะเชิงเทรา	445,379	552,108	83	103	2.15%
ระยอง	339,196	450,646	96	128	2.84%
ตราด	147,959	162,226	52	58	0.92%
จันทบุรี	297,331	390,648	47	62	2.73%
นครนายก	206,087	221,706	97	104	0.73%
ปราจีนบุรี	566,974	785,578	47	66	3.26%
ตะวันตก	2,702,225	3,177,339	63	74	1.62%
ราชบุรี	635,289	734,991	122	141	1.46%
กาญจนบุรี	481,776	641,041	25	33	2.86%
ประจวบคีรีขันธ์	342,424	411,351	54	65	1.83%
เพชรบุรี	364,900	401,317	59	64	0.95%
สุพรรณบุรี	709,432	797,514	132	149	1.17%
สมุทรสงคราม	168,404	191,125	404	458	1.27%
กลาง	2,379,957	2,777,829	143	167	1.55%
สระบุรี	432,875	507,792	121	142	1.60%
สิงห์บุรี	198,574	230,251	241	280	1.48%
ชัยนาท	318,068	357,129	129	145	1.16%
อ่างทอง	256,706	260,985	265	270	0.17%
ลพบุรี	571,713	721,023	92	116	2.32%
อยุธยา	602,021	700,649	235	274	1.52%

ภาคผนวกที่ 3 (ต่อ)

จังหวัด/ภาค	ประชากร (คน)		ความหนาแน่นของประชากร (คน/ตร.กม.)		
	1980	1990	1980	1990	อัตราเพิ่มต่อปี (%)
กรุงเทพฯและปริมณฑล	6,644,425	8,589,874	857	1,107	2.57%
กรุงเทพฯ	4,697,071	5,882,411	3,001	3,759	2.25%
สมุทรปราการ	484,829	769,822	483	767	4.62%
ปทุมธานี	319,674	412,407	209	270	2.55%
สมุทรสาคร	247,168	320,959	283	368	2.61%
นครปฐม	525,906	629,573	243	290	1.80%
นนทบุรี	369,777	574,702	594	924	4.41%
ทั่วประเทศ	44,824,235	54,550,530	87	106	1.96%

บรรณานุกรม

(ก) ภาษาอังกฤษ

Akrasanee N., D. Dapice, and F. Flatters, Thailand's Export-Led Growth, Policy Study No.3, TDRI, 1993.

Baffes, J. andA. Shah, "Productivity of Public Spending Sectoral Allocation Choices, and Economic Growth," Working Papers, 1178 World Bank, Washington D.C., Septermber 1993.

Christensen, L.R., D.W. Jorgenson and L.J. Lau, "Trancendental Logarithmic Production Frontiers, Review of Economics and Statistics, 1973.

Chunanuntathum, S., "The External Financing of Thailand's Imports," Technical Papers, Special Series on Mixed Credits, No.45, DECD Development Centre, Paris, 1991.

Chunanuntathum, and S. Sachchamarga, The Role of Capital and Japanese Financial Resources in Thai Economic Growth, paper presented at the conference on Industrial Restructuring in Thailand and Japan in the 1980's, Pattaya, September 1982.

Crouch, R.L., "Economic Development, Foreign Aid and Neoclassical Growth," Journal of Development Studies, April 1973.

Dollar, D., "Public Policy to Promote Industrialization : The Experience of the East Asian NICs and Lessons for Thailand," Internal Discussion Paper, World Bank, Washington D.C., May 1990.

Gakenheimer R. and Others, Strategic Planning for Metropolitan Bangkok, Interin Report (Phase IV), 1994

Jacobs, J., The Economy of Cities, Vintage Book, Random House, New York, 1969.

Lucas, R.E., "On the Mechanics of Economic Development," Journal of Monetary Economics, July 1988.

Myers, C.N., and Chalongphob Sussangkarn, Educational Options for the Future of Thailand : A Synthesis, The 1991 Year-Eud Conference, TDRI, Chon Buri, December 1991.

Mankiw, N.G., D. Romer, and D.N. Well, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," Quarterly Journal of Economics May 1992.

Nehru V., and A. Dhareshwar, "New Estimates of Total Factor Productivity Growth for Developing and Industrial Countries," Working Paper, 1313, World Bank, Washington D.C., June 1994.

NESDE, National Urban Development Policy Framework, Final Report, 1992.

Richardson, H.W., Element of Regional Economics, Penguin Modern Economics Series, Great Britain, 1969.

Solow, R.M. Growth Theory, an Exposition, Oxford, second printing 1974.

Sen, A., ed., Readings: Growth Economics, Penguin Modern Economics Series, Great Britain, 1970.

Tinakorn P. and C. Sussangkarn, Productivity Growth in Thailand, Final Report, NESDB and TDRI, March 1994.

The World Bank, World Development Report 1994: Infrastructure for Development. Oxford University Press, N.Y., 1994.

Transport and Communications Economics Division Transport Statistics Data for 1992, September 1993.

(ข) ภาษาไทย

กองแผนงาน กระทรวงคมนาคม แผนหลักการขนส่งทางบก พ.ศ.2535-2544

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม รายงานประจำปี 2536

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย อุตสาหกรรม และคนทำงาน ปี 2533

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา 21 ตุลาคม 2535

คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2537 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 30 มิถุนายน 2536

สุพจน์ จุนอนันตธรรม อารยะ ปรีชาเมตตา และปัทมาวดี ซูซูกิ แผนลงทุนจังหวัดปทุมธานี 2537

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ มกราคม 2535

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ.2533: กรุงเทพมหานคร 2537

กระจายความเจริญในประเทศไทย

โดย

ผศ.ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538

เรื่อง

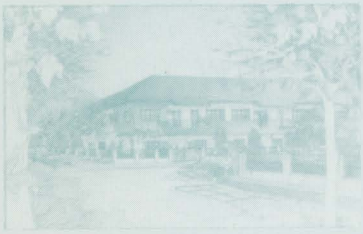
"การกระจายโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพ : ไฟฟ้าและโทรคมนาคม"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
30-31 มีนาคม 2538



ความรู้สึกดี ๆ มักเกิดขึ้นเสมอ ท่ามกลางบรรยากาศดี



ที่...บ้านสถาพรความร่มรื่นของที่นี่ เริ่มตั้งแต่ซุ้มประตูทางเข้าขนาดใหญ่ สไตล์รีสอร์ท ถนนภายในกว้างขวาง เล่นลวดลายบนพื้นผิว พร้อมทางเท้าสวย ทัศนียภาพจากเนินหญ้าเล่นระดับ ลำธารใสพุ่มไม้สีสด รวมถึงต้นไม้ใหญ่ อายุหลายปี และไม้พันธุ์แปลกตา พรั่งพร้อมด้วยสาธารณูปโภคครบครัน ทั้งสโมสรสระว่ายน้ำพร้อมน้ำตก สวนสุขภาพ และลู่จ็อกกิ้งในยามเช้า



สำนักงานขาย โทร. 533-0046, 5
533-1974
สำนักงานใหญ่ โทร. 233-2144-7

ริมถนนใหญ่ รังสิต-องครักษ์(คลอง 3)
ผ่อนดาวน์เพียง 4,900 บาทต่อเดือน

เฉลิมนคร

มาตรฐานการอยู่อาศัยจากเฉลิมนคร

เจ้าของโครงการและผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน บริษัท เฉลิมนคร จำกัด สำนักงานใหญ่ อาคารทรัพย์สถาพร 68 ถ.ทรัพย์ เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร 10500 โทร. 233-2144-7 ทุนจดทะเบียน 200 ล้านบา
ประธานกิตติมศักดิ์ นายเฉลิม สถาพร ประธานกรรมการ นายเลียง ศรีสถาพร กรรมการผู้จัดการ นายสุนทร สถาพร ที่ตั้งโครงการ ถ.รังสิต-องครักษ์ กม.7 (คลอง 3) โฉนดเลขที่ 28, 205, 2416, 2481
1 งาน 25 ตารางวา ใบอนุญาตค้าที่ดินเลขที่ 2/2537 ใบอนุญาตจัดสรร อยู่ในระหว่างดำเนินการ ที่ดินไม่ติดภาระผูกพันกับสถาบันการเงิน สนับสนุนโครงการโดย ธนาคารไทยพาณิชย์

การกระจายโครงสร้างพื้นฐานกับประสิทธิภาพการผลิต: ไฟฟ้าและโทรคมนาคม

ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี*

1. ความนำ

ในขณะที่ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงมาเป็นเวลาติดต่อกันหลายปี ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาก็มีอยู่หลายประการ เช่น การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ความแตกต่างของความเจริญระหว่างกรุงเทพฯกับต่างจังหวัด และระหว่างเมืองกับชนบท ความไม่สมดุลของการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้ถ้าไม่ได้มีการแก้ไขก็จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจไม่สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้

โครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญต่อการผลิตและดำเนินชีวิตของคนโดยทั่วไป ความไม่เท่าเทียมกันของการบริการโครงสร้างพื้นฐาน จึงทำให้โอกาสในการผลิต ความสามารถในการแข่งขันด้านอุตสาหกรรม รวมทั้งคุณภาพชีวิตมีความแตกต่างกันไปด้วย การกระจายโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นการกระจายโอกาสให้คนในท้องที่ต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นมาตรการที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจถ้าจะให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ต่างจังหวัด ลดความแตกต่างกับกรุงเทพฯ และส่วนกลางลง

บทความนี้จึงต้องการที่จะศึกษาว่าโครงสร้างพื้นฐานมีส่วนในการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัดอย่างไร เพราะการที่มีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในต่างจังหวัดจะเป็นการสร้างโอกาสในการจ้างงาน ทั้งยังสร้างผู้ประกอบการและเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจในต่างจังหวัด นอกจากนี้จะวิเคราะห์ถึงสถานภาพการกระจายของโครงสร้างพื้นฐานระหว่างกรุงเทพฯกับต่างจังหวัดและแนวโน้มในอนาคตว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และเนื่องจากทรัพยากรมีอยู่จำกัด ดังนั้นการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่าสำหรับกรุงเทพฯหรือต่างจังหวัดจะต้องมีประสิทธิภาพคือมีต้นทุนต่ำและให้ประโยชน์สูงสุด บทความนี้จึงพยายามจะตอบคำถามด้วยว่าการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานควรจะมีกลยุทธที่เหมาะสมเช่นไร รัฐบาลควรจะมีบทบาทอย่างไร

---

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ศิริพร ภวัครคุณ และนวรัตน์ จองจำเริญ เป็นผู้ช่วยวิจัยของบทความนี้

เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานมีหลายประเภทไม่ว่าเป็นทางด้านสังคม (Social Infrastructure) เช่น การศึกษา สาธารณสุข ด้านกายภาพ (Physical Infrastructure) ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม ถนน ทางรถไฟ การจะศึกษาทุกประเภทคงเป็นไปไม่ได้ ในที่นี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีของไฟฟ้า และโทรคมนาคม เพราะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญในด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน การกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัดคงจะต้องคำนึงถึงการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานทั้งสองประเภทนี้ นอกจากนี้โครงสร้างพื้นฐานทั้งสองนี้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชนบทอีกด้วย

บทความนี้แบ่งเป็น 6 ส่วน ส่วนต่อไปเป็นการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด โดยพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกที่ตั้งโรงงานและต้นทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการ ส่วนที่สามกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันของการได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานระหว่างคนกรุงเทพฯกับต่างจังหวัด ส่วนต่อไปเป็นการพิจารณาแนวโน้มของการกระจายไฟฟ้าและโทรคมนาคมสู่ต่างจังวัด ส่วนที่ห้าเสนอประเด็นเชิงนโยบายที่จะทำให้การจัดหาและกระจายโครงสร้างพื้นฐานมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์แก่คนทั่วไป และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุป

2. โครงสร้างพื้นฐานกับการกระจายอุตสาหกรรม

2.1 โครงสร้างพื้นฐานกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

โครงสร้างพื้นฐานเป็นเหมือนเครื่องยนต์หรือล้อของรถยนต์ที่ทำให้การผลิตดำเนินไปได้ จากตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (Input-output Table) ของประเทศต่างๆจะเห็นได้ว่า ไฟฟ้า การขนส่ง โทรคมนาคม ประปา จะถูกใช้ในกระบวนการผลิตทุกอุตสาหกรรม การมีโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยการลดเวลาในการขนส่ง ลดต้นทุนในการประกอบการ เพิ่มคุณภาพของสินค้า การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานกับ รายได้ประชาชาติ จึงพบว่ามีทิศทางไปด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูลที่เป็นอนุกรมเวลา หรือใช้ข้อมูลรายประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตามในแง่วิธีการศึกษาคงจะมีข้อถกเถียงได้ว่า ไม่มีใครสามารถแยกได้ ชัดเจนว่า การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ หรือการขยายตัวของรายได้ประชาชาติทำให้เกิดความต้องการการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตัวแปรทั้งสองอาจมีอิทธิพลซึ่งกันและกันหรืออาจมีปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อตัวแปรทั้งสองนี้ให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน แต่ก็มีการศึกษาในหลายประเทศที่มีข้อสรุปชัดเจนว่า การลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานมีผลในการลดต้นทุนการผลิต ไม่ว่าจะเป็นการผลิตของภาคอุตสาหกรรมในเยอรมัน ญี่ปุ่น เม็กซิโก สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสวีเดน หรือภาคเกษตรกรรมในประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น ในอินเดียพบว่า การมีเครือข่ายถนนที่ดีลดต้นทุนการเข้าถึงตลาดของเกษตรกร ทำให้มีการขยายการผลิต ส่วนการลงทุนด้านชลประทานทำให้มีการใช้พันธุ์พืชที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น นอกจากนี้ธนาคารมีต้นทุนในการทำธุรกิจในภาคการเกษตรถูกลง จึงทำให้เพิ่มการให้สินเชื่อแก่เกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีเงินลงทุนพัฒนาการเกษตรต่อไปได้ (World Bank 1994) ตัวอย่างนี้เป็นการยืนยันว่า การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานช่วยในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

สัดส่วนของโครงสร้างพื้นฐานจะเปลี่ยนไปเมื่อรายได้ประชาชาติสูงขึ้น เมื่อประเทศมีรายได้ประชาชาติต่ำโครงสร้างพื้นฐานที่มีมูลค่าเป็นสัดส่วนสูงคือ ประปา การชลประทาน ถนน รถไฟ เมื่อเศรษฐกิจเติบโตขึ้นความต้องการพื้นฐานขั้นต้นได้รับการตอบสนองแล้ว อีกทั้งภาคอุตสาหกรรมและบริการใหญ่ขึ้น ภาคเกษตรมีสัดส่วนลดลง สัดส่วนของมูลค่าโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้า โทรคมนาคม ถนนจะเพิ่มสูงขึ้น ส่วนด้านการชลประทานจะลดลง การศึกษาของธนาคารโลกพบว่า เมื่อรายได้ประชาชาติต่อประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ1 การลงทุนของโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมจะเพิ่มขึ้น

ร้อยละ 1 เช่นกัน แต่โครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.7 ไฟฟ้าร้อยละ 1.5 ถนนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.8 และการมีน้ำสะอาดบริโภคของครัวเรือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 แสดงว่าการขยายตัวของ0ระบบเศรษฐกิจจึงมีผลต่อรูปแบบของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

สภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็มีผลต่อความต้องการโครงสร้างพื้นฐานเช่นกัน สภาพที่มีการแข่งขันเพื่อการส่งออก การเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีขึ้น ทำให้มีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยและมีคุณภาพสูงขึ้น จากที่การสื่อสารคมนาคมมีต้นทุนที่ถูกลงและมีความรวดเร็วมากขึ้น การผลิตสินค้าชนิดหนึ่งไม่จำเป็นต้องทำที่แหล่งผลิตเพียงแหล่งเดียว ประเทศอุตสาหกรรมทำการผลิตโดยหาแหล่งผลิตสินค้าและชิ้นส่วนที่มีต้นทุนถูกที่สุดไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใด การผลิตใช้ระบบ Just-in-time เป็นเรื่องปกติในหลายอุตสาหกรรม ประเทศกำลังพัฒนาก็ต้องมีการผลิตที่ทันสมัยด้วยเพราะต้องสร้างบรรยากาศและความสามารถทางอุตสาห-กรรมเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ ยิ่งกว่านั้นประเทศเหล่านี้ยังส่งสินค้าส่งออกกว่าร้อยละ 60 ไปยังประเทศอุตสาหกรรม ราคาและคุณภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญ ความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นอุปสรรคต่อการค้าการลงทุนอย่างมาก นอกจากนี้การทำธุรกิจระหว่างประเทศยังต้องอาศัยเทคโนโลยีสารสน-เทศ (Information Technology) มากขึ้น ซึ่งเทคโนโลยีนี้มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมเป็นหลัก รวมทั้งต้องมีการขนส่งที่รวดเร็วเพื่อทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำและสามารถผลิตได้ทันความต้องการของผู้บริโภค ระบบ electronic data exchange ก็สำคัญมากสำหรับการดำเนินงานของภาคการเงินการธนาคารที่จะมีการติดต่อธุรกิจกับประเทศอื่นๆ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยจึงจำเป็นถ้าเราต้องการที่จะให้การลงทุนขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และรักษาความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

โครงสร้างพื้นฐานยังมีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจน การมีน้ำสะอาดใช้ทำให้คนยากจนหรือคนในชนบทมีสุขภาพอนามัยดีขึ้น ถนนทำให้สามารถติดต่อกับชุมชนภายนอก สามารถที่จะมีโอกาสเข้าถึงตลาดหรือสูตลาดแรงงานเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ และยังทำให้ได้ใช้สินค้าและวัตถุดิบโดยมีต้นทุนที่ต่ำลง ระบบชลประทานช่วยพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตร แม้กระทั่งระบบการขนส่งที่ดีในเมืองก็จะช่วยให้คนที่มีรายได้น้อยเดินทางได้สะดวก มีโอกาสในการหางานและการศึกษามากขึ้น เช่น การเรียนเพิ่มเติมนอกนอกเวลาทำงาน นอกจากนี้การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในชนบทยังเพิ่มการจ้างงานในท้องถิ่นได้อีกด้วย การกระจายโครงสร้างพื้นฐานสู่ผู้ที่มีรายได้น้อยจึงเป็นการกระจายโอกาสให้เท่าเทียมกันมากขึ้น

ระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีลักษณะทวิภาพอยู่ คือมีภาคการผลิตที่ทันสมัยที่ต้องทำการแข่งขันกับต่างประเทศ ในขนาดเดียวกันยังมีประชากรส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคเกษตรและชนบท ทั้ง

เป็นทั้งด้านความต้องการขั้นต้นและด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเกษตรและประชากรในชนบทมีความสำคัญมากแม้ว่าจะไม่ได้พิจารณาในบทความนี้ เพราะ บทความนี้เน้นในเรื่องประสิทธิภาพการผลิตและการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด โดยมุ่งประเด็นที่ไฟฟ้าและโทรคมนาคมดังกล่าวแล้ว

เพื่อจะทำความเข้าใจถึงความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานกับการกระจายอุตสาหกรรม ในส่วนต่อไปจึงจะกล่าวถึงบทบาทของโครงสร้างพื้นฐานต่อการเลือกที่ตั้งโรงงานและต้นทุนของการประกอบอุตสาหกรรม

2.2 โครงสร้างพื้นฐานมีผลต่อการเลือกที่ตั้งโรงงาน

การที่จะให้อุตสาหกรมในต่างจังหวัดมีการขยายตัว ก็จะต้องมาจากการที่ผู้ประกอบการต้องการตั้งโรงงานหรือทำธุรกิจในต่างจังหวัด จึงควรทำความเข้าใจว่ามีปัจจัยอะไรที่ผู้ประกอบการพิจารณาในการเลือกที่ตั้งโรงงาน ถ้าต่างจังหวัดมีความเสียเปรียบกรุงเทพฯในปัจจัยใด เราแก้ไขได้ผลจะทำให้มีแรงจูงใจสูงขึ้นในการที่จะตั้งโรงงานในต่างจังหวัด และเราคงต้องพิจารณาด้วยว่าโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยสำคัญเพียงใดในการเลือกที่ตั้งโรงงานของผู้ประกอบการ

ณัฏฐพงศ์และคณะ (2534) ได้ใช้วิธีการ Regression analysis หาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนโรงงานในจังหวัดกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม โดยแบ่งประเภทอุตสาหกรรม ออกเป็นประเภทที่ใช้ทรัพยากรเป็นฐาน (Resource based) ซึ่งต้องใช้วัตถุดิบเป็นสัดส่วนที่สูง มีลักษณะการผลิตแบบ Weight-losing คือน้ำหนักของสินค้าและค่าขนส่งลดลงอย่างมากเมื่อนำวัตถุดิบมาผลิตเป็นสินค้าแล้ว อุตสาหกรรมประเภทมีตลาดเป็นฐาน (Market-oriented) จะต้องอยู่ใกล้ตลาด เพราะเสียหายง่ายในการขนส่ง หรือค่าขนส่งสูงเมื่อเทียบกับมูลค่าของสินค้า และอุตสาหกรรมประเภทชีพจรลงเท้า (Footloose) ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งใกล้แหล่งวัตถุดิบหรือตลาด การขนส่งเป็นไปอย่างสะดวก ปัจจัยที่เลือกโรงงานจะต่างไปบ้างคือสำหรับประเภท Footloose และ Market-oriented สิ่งที่เป็นตัวกำหนดคือ จำนวนประชากรในจังหวัด รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัด ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้า ถนน สาธารณสุข และการศึกษา ซึ่งเมื่อใช้วิธีการทางสถิติวิเคราะห์ต่อไปพบว่าอุตสาหกรรมประเภท Footloose จะให้ความสำคัญกับตัวแปรด้านไฟฟ้า และการศึกษามากกว่าอุตสาหกรรมประเภท Market-oriented ส่วนอุตสาหกรรมประเภท Resource-based โครงสร้างพื้นฐานด้านถนน และการศึกษาไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ปัจจัยที่สำคัญเป็น รายได้ของประชากร จำนวนประชากร ไฟฟ้า และการสาธารณสุข

จะเห็นว่างานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานมีผลต่อการเลือกที่ตั้งโรงงาน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมีทั้งที่เป็นทางกายภาพคือ ไฟฟ้า ถนน และทางสังคมคือการศึกษา สาธารณสุข ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับการศึกษาอื่นที่มีวิธีการศึกษาและการกำหนดตัวแปรต่างออกไป เช่น ราเชนทร์ ชินทยารังสรรค์ (2534) ที่สรุปว่าปัจจัยที่มีผลต่อระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมในแต่ละจังหวัดของประเทศไทยคือ จำนวนประชากร รายได้ต่อประชากร ระดับความพร้อมของโครงสร้าง พื้นฐาน และระยะทางจากกรุงเทพฯ Loha-unchit (1990) ศึกษาในประเด็นเดียวกันนี้พบว่าโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือ ความพร้อมของระบบการขนส่ง ประปา ความพร้อมของไฟฟ้า นอกจากนั้นเป็นปัจจัยด้านรายได้ของจังหวัด อัตราความหนาแน่นของประชากร และระดับการพัฒนาตลาดเงิน งานศึกษาในต่างประเทศก็พบเช่นกันว่าการเลือกที่ตั้งโรงงานจะขึ้นอยู่กับการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานว่าสะดวกหรือไม่โดยเฉพาะด้านคมนาคม และไฟฟ้า ในสหรัฐอเมริกาพบว่า การที่ไฟฟ้ามีการดับบ่อยๆ ทำให้อุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรม มีการลดการผลิตและการจ้างงาน บางโรงงานย้ายไปตั้ง ที่อื่น (ณัฏฐพงศ์และบันลือศักดิ์ 2535)

ดังนั้นถ้าจะให้อุตสาหกรรมไปตั้งต่างจังหวัดจึงจำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมของการบริการโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและสังคม เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ประกอบการพิจารณาในการเลือกที่ตั้งโรงงาน

2.3 โครงสร้างพื้นฐานกับต้นทุนของอุตสาหกรรม

ดังกล่าวแล้วว่า มีงานวิจัยในประเทศอื่นที่พบว่า โครงสร้างพื้นฐานที่ดีมีผลให้ต้นทุนการผลิตลดลง ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงผลของโครงสร้างพื้นฐานต่อต้นทุนในอุตสาหกรรมไทย โดยอาศัยงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ Yongyuth Chalamwong (1993) โดยเป็นการสำรวจโรงงานในกรุงเทพฯ และปริมณฑล 250 แห่ง ต่างจังหวัด 50 โรงงานในจังหวัดเชียงใหม่และใกล้เคียง

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าโรงงานที่ทำการสำรวจจะมีสัดส่วนของต้นทุนด้านวัตถุดิบสูง คือ ร้อยละ 54.74 ของต้นทุนรวม ค่าจ้างเป็นต้นทุนสำคัญในอันดับต่อมาคือเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.05 สำหรับในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไฟฟ้าจะมีสัดส่วนสูงสุดคือร้อยละ 6.34 การขนส่งเป็นสัดส่วน ร้อยละ 3.42 โทรคมนาคมเป็นร้อยละ 1.136 ส่วนน้ำจะเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.92 การเปลี่ยนแปลงของราคาไฟฟ้าหรือโครงสร้างพื้นฐานจะไม่มีผลต่อต้นทุนมากเท่ากับการเปลี่ยนแปลงราคาของ แรงงานและวัตถุดิบสำคัญที่สำคัญ แต่ถ้าโครงสร้างพื้นฐานขาดแคลนต้นทุนในการจัดหาจะสูง และถ้าคุณภาพไม่ดีจะมีผลต่อความเสียหายในการผลิตเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ

ในด้านของไฟฟ้า โรงงานที่ทำการสำรวจมีการใช้ไฟฟ้าเฉลี่ยวันละ 7,363Kwh เป็นค่าใช้จ่ายประมาณปีละ 4 ล้านบาท ไฟฟ้าจะซื้อจากการไฟฟ้า มีโรงงานเพียงร้อยละ 0.9 ที่ปั่นไฟใช้เอง แสดงว่าไฟฟ้ามีทั่วถึง แต่ในด้านของคุณภาพของบริการพบว่ามีไฟดับเฉลี่ย 8.5 ครั้งในปีที่สำรวจ ดับเป็นเวลานานโดยเฉลี่ยครั้งละ 35 นาที โรงงานร้อยละ 75 รายงานว่ามีไฟกระพริบอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

เมื่อเกิดไฟดับแล้วเกิดความเสียหายอย่างไร โรงงานร้อยละ 91.3 บอกว่าต้องหยุดการผลิตทั้งหมด ร้อยละ 6.3 หยุดการผลิตแต่ทำงานด้านอื่นได้ มีเพียงร้อยละ 2.3 ดำเนินการต่อโดยใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของตัวเอง แต่ก็จะทำการผลิตได้เพียงร้อยละ 57 ของการผลิตโดยปกติ จากข้อมูลของผู้ประกอบการพบว่า โดยเฉลี่ยโรงงานต้องหยุดดำเนินงานเป็นร้อยละ 17.8 ของการทำงานปกติ เนื่องจากไฟฟ้าดับ ความเสียหายคิดเป็นมูลค่า 1.6 ล้านบาทต่อโรงงาน เป็นสัดส่วนร้อยละ 5.3 ของผลผลิต ส่วนใหญ่เป็นสาเหตุจากผลิตสินค้าไม่ได้ นอกจากนี้เป็นผลจากการต้องซ่อมเครื่องจักรและอุปกรณ์ ความเสียหายของวัตถุดิบ คุณภาพของผลผลิตเสียไป และ ค่าล่วงเวลาที่เพิ่มขึ้น

ในขณะที่ผู้ประกอบการรายงานความเสียหายจากไฟฟ้าดับ แต่จากการสำรวจพบว่ามีเพียงร้อยละ 6 ที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสำรองอย่างน้อยหนึ่งเครื่องเพื่อลดความเสียหาย มีเพียงสองโรงงานในจำนวนนี้ที่ใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของตนเองในการผลิต โดยเป็น electricity co-generation เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาอื่นๆ สถานการณ์ด้านไฟฟ้าของเราคงจะดีกว่า จากการสำรวจของธนาคารโลก พบว่าในไนจีเรียร้อยละ 92 ของโรงงานที่สัมภาษณ์จะมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสำรอง ส่วนในอินโดนีเซีย มีร้อยละ 64 ของโรงงานที่สำรวจ อย่างไรก็ตามความไม่แน่นอนในระบบกระแสไฟฟ้า เป็นการเพิ่มต้นทุนในการดำเนินงานให้กับผู้ประกอบจากปัญหาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะผู้ประกอบการใน ต่างจังหวัด

สำหรับด้านโทรคมนาคม เครื่องมือสื่อสารหลักคือโทรศัพท์ ถ้าหากผู้ประกอบการไม่มีโทรศัพท์ก็จะใช้โทรศัพท์ไร้สายหรือวิทยุสื่อสาร โรงงานที่สำรวจมีโทรศัพท์เฉลี่ย 4.2 คู่สายต่อ โรงงาน โดยส่วนใหญ่จะมี 2 คู่สาย (ร้อยละ 22.7) ค่าติดตั้งโดยเฉลี่ยประมาณ13,000บาทต่อคู่สาย และค่าโทรศัพท์ตกประมาณเดือนละ 16,000 บาท โรงงานส่วนใหญ่คือร้อยละ 71 ต้องรอการติดตั้งประมาณ 12 เดือน มีร้อยละ 30 กำลังรอการติดตั้งอยู่ อัตราการโทรไม่ติดจะขึ้นอยู่กับว่าโทรไปที่ใด ถ้าเป็นการโทรในเขตเมืองอัตราการโทรไม่ติดประมาณร้อยละ 24 ส่วนถ้าเป็นทางไกลในประเทศหรือนอกประเทศ อัตราการโทรไม่ติดจะลดลงเล็กน้อยเป็นประมาณร้อยละ 22

ร้อยละ 37 ของโรงงานที่สำรวจมีโทรศัพท์มือถือ โดยค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 3,100 บาทต่อเดือน ร้อยละ 4.3 มีวิทยุสื่อสาร เนื่องจากการจราจรในกรุงเทพฯติดขัดมากโรงงานส่วนใหญ่จึง

มีFacsimile Machine และรถจักรยานยนต์เพื่อการติดต่อสื่อสารด้วยโดยเฉลี่ยมีประมาณ 2 คัน ร้อยละ 10 ของโรงงานมีสำนักงานติดต่อธุรกิจในย่านพาณิชย์ในตัวเมือง เพื่อความสะดวกในการติดต่อธุรกิจ ลดปัญหาการจราจร ต้นทุนเฉลี่ยของการมีสำนักงานนี้ตกประมาณ 9 ล้านบาทต่อปี ผู้ประกอบการระบุด้วยว่าการที่มีปัญหาความไม่พอเพียงของการโทรคมนาคมทำให้สูญเสียผลผลิตไปประมาณ ร้อยละ3.4 ของมูลค่าผลผลิต

จากงานวิจัยนี้แม้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยไม่ได้มีการคำนวณสูญเสียอย่างชัดเจน แต่คงจะชี้ให้เห็นได้ว่า การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพที่ไม่ดีทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการสูงขึ้น โรงงานที่ทำการสำรวจอยู่ในกรุงเทพฯเป็นส่วนใหญ่ โรงงานที่อยู่ในต่างจังหวัดจะมีความเดือดร้อนในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานมากกว่านี้ และเป็นอุปสรรคสำคัญในการประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

3. สถานภาพการกระจายโครงสร้างพื้นฐาน:ความไม่เท่าเทียมกัน

3.1 ด้านสาธารณสุข

โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเป็นสิ่งสำคัญทั้งในด้านการกระจายอุตสาหกรรรมสู่ต่างจังหวัด และการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต แต่เนื่องจากประเด็นนี้ไม่ใช่จุดเน้นของบทความนี้ จึงขอแสดงเพียงสถิติทางสาธารณสุขที่แสดงความเสียเปรียบที่เห็นเด่นชัดของคนในต่างจังหวัด

เมื่อเปรียบเทียบการบริการสาธารณสุขระหว่างกรุงเทพฯและภาคอื่นๆในตารางที่1 ในปี 2534 กรุงเทพฯมีสัดส่วนประชากร 958 คนต่อแพทย์1คน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแพทย์หนึ่งคนต้องบริการประชากรถึง 10,970 คน มากกว่ากรุงเทพฯกว่า10เท่า อัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ในภาคกลาง ภาคใต้และภาคเหนือ เป็น 5,804 6,079 6,316 ตามลำดับ ถ้าเทียบกับจังหวัดอื่นทั้งหมดไม่รวมกรุงเทพฯ จำนวนประชากรต่อแพทย์ของจังหวัดอื่นจะสูงกว่ากรุงเทพฯประมาณ 6 เท่าคือ 7326 คน เทียบกับ 958 คน

เมื่อพิจารณาด้านทันตแพทย์และพยาบาลพบว่า ความแตกต่างของการบริการของทันตแพทย์จะสูงขึ้น ส่วนของพยาบาลจะลดลง คือสัดส่วนประชากรต่อทันตแพทย์หนึ่งคนของกรุงเทพฯเป็น 4,599 คน ในขณะที่จังหวัดอื่นจะเป็น 42,811 คน สูงกว่าเกือบ10เท่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนสูงกว่าทุกภาคคือ 78,211 คน ตามด้วยภาคเหนือ (41,176 คน) ภาคใต้ (31,574 คน) และภาคกลาง (29,181 คน) ส่วนความแตกต่างของจำนวนพยาบาลยังมีอยู่แต่ว่าน้อยกว่าแพทย์และทันตแพทย์มาก โดยจังหวัดอื่นที่ไม่รวมกรุงเทพฯมีสัดส่วนประชากร 1,050 คนต่อพยาบาลหนึ่งคน ส่วนกรุงเทพฯสัดส่วนนี้เป็น 363 คน ภาคเหนือจะมีสัดส่วนสูงสุด (1,964 คน) สูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเล็กน้อย (1,606 คน) สถิตินี้แสดงว่า เรามีการผลิตพยาบาลได้เป็นจำนวนมากและเป็นคนท้องถิ่นที่ไม่ได้เข้ามาทำงานที่ส่วนกลาง

การกระจายบริการสาธารณะสุขจึงยังกระจุกตัวอยู่มาก กรุงเทพฯและภาคกลางจะได้เปรียบกว่าภาคอื่นๆ แม้ในจังหวัดใหญ่ที่มีรายได้สูง ก็ยังมีความแตกต่างจากกรุงเทพฯ เช่นจังหวัดเชียงใหม่ มีอัตราส่วนประชากรต่อแพทย์หนึ่งคนเท่ากับ2,377คนเป็นเกือบ 3 เท่าของกรุงเทพฯสัดส่วนประชากรต่อทันตแพทย์สูงกว่ากรุงเทพฯเป็น6 เท่า อุดรธานีสัดส่วนนีสูงกว่ากรุงเทพฯถึง12 เท่า โดยสัดส่วนประชากรต่อแพทย์สูงกว่ากรุงเทพฯเกือบ 10 เท่า ความแตกต่างของจังหวัดที่มีรายได้น้อยกว่า

นี้คงจะแตกต่างจากกรุงเทพฯยิ่งกว่านี้ นี่คงเป็นตัวอย่างความเสียเปรียบของต่างจังหวัดด่นสังคมได้เป็นอย่างดี

3.2 ด้านไฟฟ้า

จากสถิติของการไฟฟ้านครฟลวงและการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การใช้ไฟฟ้าทั้งในเขตนครหลวงและภูมิภาคเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยการใช้ไฟฟ้าในเขตนครหลวงในปี 2536 เป็น 22,406 Gwh ส่วนภูมิภาคเป็น 31,017 Gwh (ตารางที่ 2,3, รูปที่ 1) แต่ในเขตนครหลวงจะครอบคลุมเพียงแค่ไม่กี่จังหวัด คือ กทม นนทบุรี สมุทรปราการ จำนวนประชากรมีน้อยกว่า ดังนั้นเมื่อคิดการบริโภคไฟฟ้าต่อประชากร เขตนครหลวงจะมีการบริโภคสูงกว่าภูมิภาคประมาณ 6 เท่าคือ ในปี 2535 เขตภูมิภาคใช้ไฟฟ้าเป็น533.71Kwh ต่อคน ส่วนเขตนครหลวงเป็น 3,138.51 Kwh ซึ่งถ้าพิจารณาเทียบปี 2533 พบว่าความแตกต่างสูงขึ้นเพราะในปี2533 การใช้ไฟฟ้าต่อประชากรเป็น 2,575 Kwh ใขณะที่เขตภูมิภาคเป็น 408.81Kwh (ตารางที่4) เขตนครหลวงมีการใช้ไฟสูงกว่า5เท่า กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นผู้ที่ได้ใช้ไฟฟ้าสูงกว่าส่วนอื่นๆของประเทศอย่างมาก (รูปที่ 2)

ถ้าพิจารณาในเขตภูมิภาค เขตภาคกลางจะมีการใช้ไฟฟ้ามากกว่าเขตอื่น ในปี 2537 มีการใช้ไฟฟ้ารวม 16,718.77 Gwh เป็นประมาณร้อยละ 56.63 ของการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดในเขตภูมิภาค และการบริโภคต่อประชากรสูงกว่าในภาคอื่นๆอย่างมากคือสูงกว่าการบริโภคเฉลี่ยในเขตภูมิภาคประมาณ 3-4 เท่าในปี 2536 กล่าวได้ว่าการใช้ไฟฟ้าจึงกระจุกตัวที่เขตนครหลวงและภาคกลางเป็นส่วนใหญ่

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ทำการขยายไฟฟ้าเข้าสู่ชนบทอย่างต่อเนื่อง ในปีแรกของการตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเมื่อ 35 ปีที่แล้ว หมู่บ้านในชนบทมีไฟฟ้าใช้เพียง 900 หมู่บ้าน คิดเป็นประมาณร้อยละ 2 ของหมู่บ้านที่มีอยู่ในขณะนั้น ใน 10 ปีแรกการติดตั้งไฟฟ้าก็ยังทำได้ช้า การขยายระบบเป็นแบบไฟฟ้าพัฒนาการที่ท้องถิ่นต้องออกทุนก่อสร้างในรูปของไม้และแรงงาน หรือตัวเงินคิดเป็นร้อยละ 30 ของการลงทุน หมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้ในช่วงนั้นเพิ่มเป็นร้อยละ10ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด ในปี 2516 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนงานโครงการเร่งรัดพัฒนาไฟฟ้าชนบท ที่จะให้ทุกหมู่บ้านมีไฟฟ้าใช้ใน 25 ปี การดำเนินการตามโครงการทำให้ชนบทมีไฟฟ้าใช้เป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นมาก ตารางที่5แสดงว่าจำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้เพิ่มจากร้อยละ 83.83 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 97.71 ในปี 2537 โดยจ่ายไฟได้ 62,911 หมู่บ้านจากจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 64,383 หมู่บ้าน ซึ่งจากแผนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะให้บริการได้เพิ่มอีก 535 หมู่บ้านในปี 2538

ในหมู่บ้านที่มีไฟฟ้านั้นไม่ได้หมายความว่าทุกครัวเรือนจะมีไฟฟ้าใช้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่ประสงค์จะใช้ แต่ส่วนใหญ่สาเหตุจะมาจากอยู่ห่างไกลออกไปไม่สะดวกที่จะต่อไฟฟ้า ซึ่งการไฟฟ้าต้องทำการเดินสายต่อไปเพื่อให้ทั่วถึง จำนวนตรัวเรือนในเขตภูมิภาคมี 10.6 ล้านครัวเรือน มีระบบไฟฟ้าครอบคลุมแล้ว 9.956 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 93.9 ซึ่งในจำนวนนี้มีไฟฟ้าแล้ว 9.935 ล้านครัวเรือน ที่เหลือ 644,000 ครัวเรือนยังไม่มีไฟฟ้า

นอกจากการมีไฟฟ้าใช้แล้ว คุณภาพของไฟฟ้าก็เป็นเรื่องสำคัญ การมีไฟตกไฟดับจะทำปัญหาแก่ผู้ประกอบการ ทำให้มีต้นทุนสูงขึ้นดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่สอง จากตารางที่6 จะพบว่าการเกิดไฟดับในเขตภูมิภาค จะสูงกว่าในเขตนครหลวง โดยไฟดับถาวรคือเกิน 1 นาทีในนครหลวงมี 5.56 ครั้งต่อรายคิดเป็นเวลา 198 นาทีต่อราย ส่วนในเขตภูมิภาคในปีเดียวกันมีไฟดับถาวร 9.11 ครั้งเป็นเวลาถึง 490.57 นาที ถ้าคิดเป็นค่าเฉลี่ยปี 2534-2537 จำนวนครั้งของไฟฟ้าตกถาวรของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะสูงกว่านครหลวง 4.08 ครั้งต่อราย

ส่วนไฟฟ้าดับชั่วคราวจำนวนครั้งในเขตภูมิภาคจะสูงกว่ามากแต่ระยะเวลาจะต่ำกว่าคือในปี 2537 ไฟดับชั่วคราวในเขตภูมิภาคเป็น 20.84 ครั้งต่อรายเป็นเวลา 3.05 นาที ส่วนเขตนครหลวงจำนวนครั้ง 7.72 ครั้งต่อราย เป็นเวลา 7.03 นาที คิดค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2534-2537 จำนวนไฟฟ้าดับชั่วคราวของเขตภูมิภาคจะสูงกว่าเขตนครหลวง 8.73 ครั้งต่อราย (รูปที่ 3)

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวโน้มของปัญหาไฟดับในเขตนครหลวงจะลดลงไม่ว่าจะเป็นแบบถาวรหรือชั่วคราว ส่วนในเขตภูมิภาคไฟฟ้าดับชั่วคราวในระยะหลังจะสูงขึ้น ส่วนไฟฟ้าดับถาวรจะลดลงอย่างมาก เพราะการพัฒนาระบบทำให้ความขัดข้องที่เกิดจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตลดลง

เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายเขตในภูมิภาค (ตารางที่ 7) จะเห็นได้ว่าทางภาคใต้จะมีปัญหามากกว่าเขตอื่น ทั้งกรณีของปัญหาไฟดับถาวรและชั่วคราว สาเหตุจากสภาพทางภูมิประเทศและภูมิศาสตร์ที่มีลมพายุบ่อยครั้ง มีต้นยางมากทำให้เกิดความขัดข้องของระบบไฟฟ้า ส่วนเขตอื่นที่มีปัญหาคือภาคเหนือและภาตตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางจะมีปัญหาน้อยโดยเปรียบเทียบ

3.3 โทรคมนาคม

เปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ

การบริการด้านโทรคมนาคมมีหลากหลาย ทั้งการสื่อสารด้วย เสียง ภาพ การถ่ายทอดข้อมูล และอื่นๆ เทคโนโลยีก็มีหลายรูปแบบ แต่เครือข่ายโทรศัพท์ก็ยังเป็นหลักใหญ่สำหรับการสื่อสารอย่างอื่นและมีการให้บริการมานาน ส่วนนี้จึงเน้นที่การเปรียบเทียบด้านบริการโทรศัพท์

โดยปกติถ้าจะวัดว่าเครือข่ายโทรศัพท์ครอบคลุมแค่ไหนสิ่งที่จะเปรียบเทียบโดยจำนวนสายโทรศัพท์ต่อประชากร หรือความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่อประชากร (Telephone density) ถ้าประชากรมีโทรศัพท์มากการติดต่อสื่อสารก็ทำได้สะดวก ตารางที่ 8 เปรียบเทียบสัดส่วนการมีโทรศัพท์ของประเทศต่างๆ และอัตราการเพิ่มเฉลี่ยปี 2525-2534 จะพบว่าประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูงคือเฉลี่ยร้อยละ 15.2 ต่อปี เทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน เช่น เกาหลีเหนือ (5.4%) อินโดนีเซีย (11.7%) มาเลย์เซีย (13.4%) ปากีสถาน (14.2%) และ ฟิลิปปินส์ (3.4%) ประเทศเหล่านี้จะมีโทรศัพท์ใกล้เคียงกับที่ประเทศไทยมีในปี 2525 ส่วนประเทศ Nics และประเทศอุตสาหกรรมจะมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่า เช่น ญี่ปุ่นเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี เป็นเพราะจำนวนโทรศัพท์มีมากอยู่แล้ว

แม้ว่าการขยายตัวของเราเทียบกับประเทศอื่นจัดว่าสูง แต่เนื่องจากเรามีฐานที่ต่ำสัดส่วนของจำนวนโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คนของเราจึงน้อย โดยในปี 2534 สัดส่วนนี้เป็น 2.73 เพิ่มจากในปี 2525 ซึ่งมี 0.89 เครื่อง ในกลุ่ม ASEAN เราจะต่ำกว่าสิงค์โปร์ซึ่งมีสัดส่วนถึง 39.85 เครื่องต่อประชากร 100 คน มาเลย์เซียมีสัดส่วนเป็น 9.91 เครื่องเป็นที่น่าสังเกตว่ามาเลย์เซียในขณะนั้นมีรายได้ต่อประชากรสูงกว่าไทย 1.6 เท่า แต่มีสัดส่วนการมีโทรศัพท์สูงกว่าเราถึง 3.5 เท่า ในขณะที่ฟิลิปปินส์ (1.03) และ อินโดนีเซีย (0.68) จะมีสัดส่วนต่ำกว่าไทย สำหรับประเทศอุตสาหกรรมใหม่และประเทศพัฒนาแล้วจะมีสัดส่วนสูงกว่ามาก เช่น ฮ่องกงมีโทรศัพท์ 45.92 เครื่องต่อประชากร 100คน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และประเทศกลุ่ม OECD มีสัดส่วน 33.68, 45.39 และ 45.50 ตามลำดับ(รูปที่4) ในปัจจุบันเรามีการลงทุนด้านโทรศัพท์มากขึ้นทำให้ในปี 2536 มีจำนวนโทรศัพท์ 4.7 เครื่องต่อประชากร 100 คน แต่ก็ยังต่ำมากเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่

จากการที่มีความขาดแคลนโทรศัพท์อย่างมาก รัฐบาลจึงมีโครงการเร่งขยายคู่สายโทรศัพท์ โดยในปี 2535 ได้ให้สัมปทานแก่บริษัท TelecomAsia (TA) วางสายโทรศัพท์จำนวน 2 ล้านเลขหมายในกรุงเทพฯ และบริษัท Thai Telephone and Telecommunication (TT&T) ติดตั้งโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในเขตภูมิภาค ระยะเวลาสัมปทานคือ 25 ปี เป็นแบบ Build-Transfer-Operate คือเมื่อลงทุนแล้วต้องโอนทรัพย์สินเป็นของรัฐแล้วมีการแบ่งรายได้ของการดำเนินงานกับองค์การโทรศัพท์ โดย TA ต้องแบ่งเป็นอัตราร้อยละ 16 และ TT&T ร้อยละ 43.1 การติดตั้งต้องแล้วเสร็จในปี 2539 ซึ่งถึงสิ้นเดือนกันยายน 2537 TelecomAsia ติดตั้งแล้ว 557,950 เลขหมาย โดยมี 241,169 เลขหมายเปิดใช้แล้ว ส่วน TT&T ติดตั้งแล้ว 254,822 เลขหมายในภูมิภาคเปิดใช้แล้วประมาณ 70,000 เลขหมาย ซึ่งทำให้ความเข้มข้นของการใช้โทรศัพท์สูงขึ้นกว่าเดิมมาก

แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาของ Crossby Research พบว่าในปี 2536 ประเทศไทยยังมีสัดส่วนโทรศัพท์ต่อจำนวนประชากรน้อยกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับมาตรฐานของประเทศที่มีระดับรายได้

ระดับเดียวกัน รายงานดังกล่าวยังอ้างงานของ World Competitive Report ปี 2536 ที่สำรวจความเห็นของนักธุรกิจ ซึ่งมีเพียงร้อยละ 34 ที่พอใจในบริการโทรศัพท์ของไทย เทียบกับร้อยละ 80 ในมาเลย์เซีย ร้อยละ 83.5 ในเกาหลีใต้ และร้อยละ 50 ในปากีสถาน

จากการที่จำนวนโทรศัพท์เรามีน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในละแวกนี้ สัดส่วนการใช้บริการอื่นเพื่อทดแทนจึงมีสูง รูปที่5เปรียบเทียบจำนวนโทรศัพท์มือถือต่อประชากร 1000 คน พบว่าถึงแม้ประเทศไทยจะมีจำนวโทรศัพท์ต่อประชากรต่ำกว่าเกาหลีใต้ และมาเลเซีย แต่เรากลับมีโทรศัพท์มือถือต่อประชากรใกล้เคียงกับสัดส่วนในประเทศทั้งสอง คือประเทศไทยมีโทรศัพท์มือถือ 3.7 เครื่องต่อประชากร 1000 คน โดยมาเลย์เซียมีสัดส่วน 3.9 เครื่อง และเกาหลีใต้ 3.8 เครื่อง แต่ประเทศญี่ปุ่น ฮ่องกง สิงคโปร์จะมีสัดส่วนสูงกว่าเรามาก สำหรับสัดส่วนของวิทยุติดตามตัวประเทศไทยจะมีมากกว่ามาเลย์เซียคือเรามี 3.5 เครื่องต่อประชากร 1000 คนส่วนมาเลย์เซียมี 2.2 เครื่อง(รูปที่ 6) และเมื่อมี

จากที่มีโทรศัพท์น้อยความต้องการ จึงมีผู้การรอติดตั้งเป็นจำนวนมาก การรอติดตั้งจึงใช้เวลานาน ในปี 2534 ไทยเราต้องใช้เวลาประมาณ 8.6 ปีจึงจะติดตั้งผู้ที่รอการติดตั้งได้หมด (รูปที่ 7) มาเลเซียจะใช้เวลา 1.1 ปี ขณะที่การติดตั้งของสิงคโปร์ไม่ต้องรอการติดตั้งเลย แต่ก็มีประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ต้องใช้เวลาเป็น 10 ปี

เปรียบเทียบกรุงเทพฯกับต่างจังหวัด

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนโทรศัพท์ของประชากรในเขตนครหลวงกับต่างจังหวัด ในปี 2526-2536 เราจะพบว่าสัดส่วนการมีโทรศัพท์ของประชากรในเขตนครหลวงจะสูงกว่าในต่างจังหวัดมาก เลขหมายในเขตนครหลวงมีการขยายตัวสูงกว่าในต่างจังหวัด ในปี 2526 ความหนาแน่นของโทรศัพท์ของกรุงเทพฯเป็น 5.13 เครื่องต่อประชากร 100 คน และเพิ่มเป็น 17.82 เครื่องในปี 2536 โดยในระยะเวลาเดียวกันของต่างจังหวัดเพิ่มจาก 0.29 เครื่องเป็น 1.58 เครื่อง (รูปที่ 8) โครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายจะเพิ่มความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯและต่างจังหวัดมากขึ้น

พิจารณาจำนวนผู้รอติดตั้งโทรศัพท์ทั้งในเขตนครหลวงและต่างจังหวัด ผู้ที่รอติดตั้งในเขตนครหลวงจะมีมากกว่า แต่ว่าผู้ที่มายื่นขอติดตั้งโทรศัพท์ของต่างจังหวัดจะมีอัตราการเพิ่มสูงกว่า ตัวเลขผู้รอติดตั้งไม่ได้แสดงถึงความต้องการทั้งสิ้น เพราะว่าผู้ที่คิดว่าไม่มีคู่สายที่ตนอาศัยอยู่จะต้องรอนานกว่าจะได้ก็อาจไม่เสียเวลาไปยื่นขอโทรศัพท์ ตัวเลขความต้องการโทรศัพท์ในต่างจังหวัดจึงน่าจะสูงกว่านี้ (ตารางที่ 10)

เมื่อประชากรในต่างจังหวัดมีความหนาแน่นของโทรศัพท์น้อยกว่ากรุงเทพฯ การมีโทรศัพท์สาธารณะก็จะช่วยให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปได้สะดวกขึ้น แต่กรุงเทพฯ ก็ยังมีจำนวนโทรศัพท์สาธารณะสูงกว่า คือในปี 2537 จำนวนโทรศัพท์สาธารณะในกรุงเทพฯมี 21,555 เครื่อง คิดเป็น 2.80 เครื่องต่อประชากร 1000 คน ส่วนในต่างจังหวัดมี 19,045 เครื่อง เป็นสัดส่วน 0.38 เครื่องต่อประชากร 1000 คน เพิ่มจากในปี 2536 ซึ่งมีสัดส่วนเป็น 0.33 เครื่อง สัดส่วนของต่างจังหวัดอาจจะดูต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ เพราะรวมประชากรในชนบทซึ่งต้นทุนการเดินสายจะสูงและอุปสงค์ต่ำ แต่ถ้าสมมุติให้ประชากรต่างจังหวัดครึ่งหนึ่งอยู่ในเมือง สัดส่วนนี้จะเพิ่มเป็น 0.76 ต่อประชากร 1000 คน ซึ่งยังน้อยกว่ากรุงเทพฯถึง 3 เท่า

ในด้านคุณภาพของการบริการในด้านโทรศัพท์ อาจจะดูได้จากอัตราการโทรไม่ติดและความเร็วที่จะสามารถแก้ไขถ้ามีปัญหาของโทรศัพท์ จากสถิติขององค์การโทรศัพท์ (ตารางที่ 11) พบว่าในช่วงแรกที่มีการเก็บสถิติอัตราการโทรไม่ติดของกรุงเทพฯ จะมีสูงกว่าต่างจังหวัดมาก แต่ตั้งแต่ปี2531ต่างจังหวัดจะมีอัตราการต่อไม่ติดจากปัญหาเทคนิคมากกว่ากรุงเทพฯ คือร้อยละ 2.02 ในปี 2531 แล้วลดลงมาเป็น 1.62 ในปี 2534 ซึ่งในช่วงเดียวกันนั้น กรุงเทพฯจะมีอัตราเป็นร้อยละ 1.12 และ 0.91ตามลำดับ สำหรับความเร็วในการแก้ไขเมื่อโทรศัพท์ขัดข้อง ส่วนใหญ่จะสามารถแก้ไขได้ในวันเดียวไม่ว่าจะเป็นต่างจังหวัดหรือกรุงเทพฯ แต่ในระยะหลังตั้งแต่ 2532 เป็นต้นมา อัตราของความเร็วในการแก้ไขของกรุงเทพฯสูงกว่าต่างจังหวัด ในปี 2534 ร้อยละ 88.68 ของการขัดข้องจะสามารถแก้ไขได้ในวันเดียวในกรุงเทพฯ ซึ่งในต่างจังหวัดจะเป็นร้อยละ 74.29 การที่ต่างจังหวัดมีความล่าช้าในการแก้ไขความขัดข้องมากขึ้นอาจเป็นเพราะมีจำนวนโทรศัพท์มากขึ้นและท้องที่ในความดูแลกว้างขวางขึ้น

จากสถิติโทรศัพท์แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างพื้นฐานประเภทนี้ของเรา ยังจะต้องพัฒนาอีกมาก เพื่อที่จะให้ทัดทียมกับประเทศในย่านนี้ที่เป็นคู่แข่งทางการค้าของเรา กรุงเทพฯ มีบริการโทรศัพท์ที่ดีกว่าต่างจังหวัดมาก ทั้งในด้านปริมาณความหนาแน่นของโทรศัพท์และคุณภาพของการบริการ เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าการที่มีจำนวนโทรศัพท์น้อยไม่ได้แสดงว่าไม่มีความต้องการ หรือไม่มีกำลังทรัพย์ที่จะติดตั้ง แต่เป็นเพราะการบริการไม่เพียงพอ รูปที่ 10 แสดงว่าครัวเรือนในประเทศไทยร้อยละ 46 มีโทรทัศน์สี ร้อยละ 12 มีเครื่องเล่นวิดีโอเทป ร้อยละ 11.5 เป็นเจ้าของรถยนต์ แต่มีเพียงร้อยละ 8 ที่มีโทรศพท์ ซึ่งถ้ามีเครื่องใช้ที่มีราคาแพงได้ ก็สามารถที่จะเสียค่าใช้จ่ายเพื่อติดตั้งโทรศัพท์ได้ถ้าหากมีสายโทรศัพท์ การขยายเครือข่ายโทรศัพท์ยังน้อยกว่าความต้องการอยู่เป็นจำนวนมาก

4. แนวโน้มการลงทุนและการกระจายของโครงสร้างพื้นฐาน

4.1 *โครงสร้างเศรษฐกิจไทยในอนาคต*

โครงสร้างเศรษฐกิจไทยได้มีการปรับโครงสร้างการผลิตและการค้ามาอย่างต่อเนื่อง เราเปลี่ยนจากที่มีภาคเกษตรเป็นภาคหลัก มาเป็นภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยสัดส่วนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 28.3 ใน GDP ภาคบริการเป็นร้อยละ 34.7 ส่วนภาคเกษตรลดลงเป็นร้อยละ 11.9 ในปี 2535 ในด้านการส่งออกเรามีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ปี 2537 นี้เป็นปีแรกที่เราส่งออกมากกว่าล้านล้านบาท โครงสร้างการส่งออกก็มีการปรับเปลี่ยนไปเช่นกัน จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานมาเป็นใช้แรงงานเข้มข้น และมาเป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง โดยสัดส่วนของสินค้าส่งออกที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น เสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี ลดจากร้อยละ 30.84 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดในปี 2534 มาเป็นร้อยละ 25.84.ในปี 2537 ส่วนสินค้าส่งออกที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ อิเล็คโทรนิคส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เพิ่มจากร้อยละ 24.3 เป็นร้อยละ 33.88 ในระยะเวลาเดียวกัน และประมาณการว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 45.94 ในปี 2539 (สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2537)

ในระยะปานกลางคาดกันว่าแนวโน้มการปรับโครงสร้างลักษณะนี้คงจะดำเนินต่อไป สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาวาดวิสัยทัศน์เศรษฐกิจไทยปี 2543 (Vision 2000) ว่าประเทศไทยจะมีรายได้ประชาชาติสูงถึง 280 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 3.3 เท่าของรายได้ปี 2533 รายได้ประชาชาติต่อประชากรจะเป็น 4,400 ดอลลาร์สหรัฐ เราจะมีฐานะของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ สัดส่วนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมจะเป็นร้อยละ 32.6 ของ GDP สูงกว่าในทศวรรษที่แล้วที่มีสัดส่วน 27.2 ภาคบริการจะมีส่วนแบ่งเป็นร้อยละ 59 โดยสาขาที่สำคัญคือ การค้า โทรคมนาคม การขนส่ง และการเงิน สัดส่วนของภาคเกษตรจะเหลือร้อยละ 9 อุตสาหกรรมที่สำคัญของเราจะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีสูงขึ้นเช่น เปโตรเคมี อิเล็คโทรนิคส์ เครื่องจักรกล ชิ้นส่วนรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมในการส่งออกจะเป็นร้อยละ 85 ของมูลค่าการส่งออกรวม เพิ่มจากร้อยละ 75 ในปี 2534 (NESDB 1994) ซึ่งภาพที่วาดในแง่ดีนี้จะเป็นไปได้เมื่อเราไม่มีอุปสรรคจากการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ต้องมีกำลังคนที่มีทักษะ และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

การปรับโครงสร้างการผลิตทำให้ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานเปลี่ยนไปบ้าง ความเป็นโลกาภิวัตน์ การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนขึ้น การแข่งขันระหว่างประเทศที่สูงขึ้นทำให้

โทรคมนาคมมีความจำเป็นมากขึ้นในการผลิต ทำให้ลดต้นทุนได้และปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้ทันเหตุการณ์ ความต้องการไฟฟ้าจะสูงขึ้นเพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต ความมั่นคงของระบบก็มีความสำคัญมากขึ้น นอกจากนี้จากการที่ภาคเกษตรมีขนาดเล็กลง แต่คนยังอยู่ในภาคเกษตรเป็นจำนวนมาก ทำอย่างไรจะให้แรงงานในภาคเกษตรมีโอกาสได้ประโยชน์จากการปรับโครงสร้างนี้ สามารถที่จะปรับตัวในการทำงานในภาคอุตสาหกรรมได้ หรือทำการเกษตรที่สอดคล้องกับการพัฒนาของอุตสาหกรรม นอกจากนี้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเองก็ยังมีการศึกษาในระดับประถมต้นเป็นส่วนใหญ่ ต้องมีการเตรียมตัวที่จะพัฒนาฝีมือทำการผลิตโดยใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยต่อไป ในส่วนนี้จึงจะพิจารณาว่า การบริการด้านไฟฟ้า และโทรคมนาคมจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจอย่างไร

4.2 เครือข่ายและการบริการไฟฟ้า

การขยายบริการสู่ท้องถิ่น

จากสถิติต่างๆข้างต้นจะเห็นได้ว่าเครือข่ายของไฟฟ้าจะครอบคลุมกว้างขวางกว่ากรณีของโทรคมนาคมอย่างมาก กระแสไฟฟ้ามีทุกตำบลและมีเพียงร้อยละ 3 ของหมู่บ้านทั้งหมดเท่านั้นที่ยังไม่มีไฟฟ้า แต่อย่างไรก็ตามยังมีหลายครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ เนื่องจากแม้ว่าในหมู่บ้านที่เดินสายจากการไฟฟ้าแล้ว การจะต่อเข้าครัวเรือนที่อยู่ไกลออกไปจะยังไม่ได้ทำ ทั้งครัวเรือนก็มีการอพยพ โยกย้าย ทำให้ขนาดของหมู่บ้านกว้างขวาง จึงพบว่ามีครัวเรือนในภูมิภาคจำนวนกว่า 6 แสนครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายภูมิภาคคงจะต้องเร่งดำเนินการติดตั้งเดินสายต่อไป

การติดตั้งไฟฟ้าสำหรับหมู่บ้านในชนบทที่อยู่ห่างไกลไปมักจะไม่คุ้มค่าทางด้านการเงินเพราะว่าต้นทุนสูง ในขณะที่ความหนาแน่นผู้ใช้น้อย แต่การศึกษาของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Nipon Poapongsakorn and others 1994) พบว่าถ้าพิจารณาผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจะคุ้มค่าการลงทุน ทั้งนี้เพราะในด้านการเงินจะพิจารณาเฉพาะรายได้จากการขายไฟฟ้าเป็นผลประโยชน์ของโครงการ แต่ในทางเศรษฐกิจจะรวมถึงส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus) ที่หมายถึงความพอใจที่จะจ่ายที่สูงกว่าราคาที่จ่ายจริง ซึ่งมีค่าสูงในกรณีนี้เพราะอุปสงค์ของไฟฟ้ามีความยืดหยุ่นต่ำและจำนวนผู้ใช้บริการมีจำนวนมาก การคำนวณผลตอบแทนโครงการไฟฟ้าสู่ชนบท จากตัวอย่างใน 4จังหวัด จำนวน 18 หมู่บ้าน รวม 782 หลังคาเรือน พบว่าผลตอบแทนทางการเงินเป็นลบคือร้อยละ -14.65 ทั้งนี้เพราะต้นทุนสูงและราคาไฟฟ้าต่ำ ส่วนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 17 งานวิจัยนี้ยังได้สำรวจหาข้อมูลเพิ่มเติมจากตัวอย่างครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้และยังไม่มีเพื่อวัด

ประโยชน์ของการมีไฟฟ้าใช้ เพื่อเทียบกับมูลค่าส่วนเกินผู้บริโภคที่คำนวณได้ พบว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของไฟฟ้าในชนบทสูงจริง โดย การมีไฟฟ้าทำให้ต้นทุนการใช้พลังงานลดลง เช่น ใช้แทนน้ำมันก๊าด แทนแบตเตอรี่ แทนน้ำมันดีเซลเพื่อการปั่นไฟ นอกจากนี้มีการประกอบอาชีพใหม่หรือเสริมอาชีพ เช่น เย็บผ้า ตัดผม ร้านอาหาร เชื่อมโลหะ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงประโยชน์ที่ประเมินเป็นตัวเงินไม่ได้ เช่น ผลต่อการศึกษาเรียนรู้การขยายโอกาสทางการศึกษา การได้รับข่าวสารข้อมูล ผลต่อ สุขภาพอนามัยและการสังคม ผลสรุปของงานวิจัยชิ้นนี้สอดคล้องกับการศึกษาในกรณีของประเทศ Malaysia ที่แสดงว่าโครงการไฟฟ้าสู่ชนบทให้ผลตอบแทนต่อสังคมที่สูง ในขณะที่ผลตอบแทนทางการเงินต่ำ (Munasinghe M. 1988)

ผลของงานวิจัยข้างต้นยังพบว่าเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ชาวชนบทคิดว่าจำเป็น จะขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์และความยากที่จะหาสิ่งทดแทน สิ่งที่คนในเมืองรู้สึกว่าฟุ่มเฟือยอาจเป็นสิ่งจำเป็นของชาวชนบท โทรทัศน์ ตู้เย็น จึงเป็นสิ่งจำเป็นในชนบท แต่ พัดลม เตารีด หม้อต้มน้ำร้อนชาวชนบทจะคิดว่าไม่ใช่สิ่งจำเป็นเพราะหาทดแทนได้ เครื่องเล่นวิดิโอไม่จำเป็นเพราะเป็นสิ่งที่ให้เฉพาะความบันเทิง

ความมั่นคงและต้นทุน

จากโครงสร้างเศรษฐกิจที่ต้องการไฟฟ้ามากขึ้น ดังที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประมาณว่าความต้องการไฟฟ้าใน 15 ปีจะเพิ่มจาก 12,178MW เป็น 30,000MW แต่จากการวางแผนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและนโยบายของประเทศเพื่อนบ้าน คงจะไม่มีปัญหาในด้านการขาดแคลน ทั้งนี้เพราะโครงการ Independent Power Producer (IPP) ทำให้เอกชนสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะสามารถลดปัญหาในการหาทุนเพื่อทำการผลิตกระแสไฟฟ้าและไม่มีความล่าช้าในการผลิต เพราะมีผู้ผลิตหลายราย ในขณะที่ประเทศไทยมีปัญหาในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ทางสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีนโยบายที่จะผลิตไฟฟ้าขายให้กับประเทศไทยและเวียตนาม ซึ่งจะเป็นรายได้หลักอันหนึ่งของประเทศ ซึ่งจะทำให้เรามีแหล่งผลิตไฟฟ้าในราคาที่ถูก ในปัจจุบันก็มีการทำความตกลงที่ประเทศไทยจะซื้อไฟฟ้าจำนวน 1,500MW จากสปป.ลาวภายในปี 2543 ในปัจจุบันเราก็มีการซื้อไฟฟ้าจากสปป.ลาวอยู่แล้ว (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2537) นอกจากนี้ยังมีการหาแหล่งวัตถุดิบเพื่อการผลิตไฟฟ้าจาก เมียนมาร์ มาเลเซีย และเวียตนาม นับว่าการวางแผนของการไฟฟ้าแล้วไม่น่าจะมีปัญหาด้านความขาดแคลน

ปัญหาของไฟฟ้าคงเป็นเรื่องของคุณภาพและการที่ค่าใช้จ่ายในการติดตั้งของผู้ประกอบการต่างจังหวัดสูงกว่ากรุงเทพฯ เรื่องของคุณภาพคือการที่เกิดไฟตกไฟดับทำให้เกิดความเสียหายในกระบวนการผลิตและเครื่องมือเครื่องจักรได้ ซึ่งจะเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อเราใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัย ใช้คอมพิวเตอร์มากขึ้น ปัญหาในเรื่องของคุณภาพไฟฟ้านี้ต่างจังหวัดจะมีมากกว่ากรุงเทพฯ ทำให้มีต้นทุนสูงกว่าที่ควร นอกจากนี้ผู้ประกอบการต่างจังหวัดจะอยู่ไกลจากสายส่งของการไฟฟ้ามากกว่าผู้ประกอบการกรุงเทพฯ จึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินสายเข้าสู่โรงงานสูงกว่าและยังเสียเวลามากกว่าในการที่จะติดต่อขอติดตั้งไฟฟ้า เป็นความเสียเปรียบอย่างหนึ่ง ทางการไฟฟ้าจะต้องหาทางลดต้นทุนส่วนนี้เพื่อลดความเสียเปรียบของผู้ประกอบการต่างจังหวัด

4.3 กรณีโทรคมนาคม

ดังได้กล่าวแล้วว่าเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในธุรกิจระหว่างประเทศ โทรคมนาคมและเทคโนโลยีการสื่อสารจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง ในโลกสมัยใหม่ที่การแข่งขันด้านการผลิตและการค้าจะไร้พรมแดน ใครที่มีข้อมูลดีกว่า ปรับตัวได้เร็วกว่าจึงจะได้เปรียบในการแข่งขัน เครือข่ายโทรคมนาคมจะเป็นสิ่งที่เชื่อมส่วนต่างๆของประเทศเข้าด้วยกันและเข้าสู่สังคมโลกไม่ต่างจากถนนและการคมนาคมอื่นๆ เพียงแต่ทำได้รวดเร็วกว่าและสิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ใช่เป็นทางกายภาพ ยิ่งลักษณะโครงสร้างการผลิตและการค้าของเราเปลี่ยนไป ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น ส่งออกมากขึ้น ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีสัดส่วนสูงขึ้น ความต้องการระบบคมนาคมจึงมีมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การขาดแคลนของโครงสร้างพื้นฐานประเภทนี้อาจจะไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาและการกระจายความเจริญในอดีตนัก แต่จะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในปัจจุบัน

ความเพียงพอของบริการ

เนื่องจากระบบโทรศัพท์เป็นหลักสำคัญของเครือข่ายโทรคมนาคม จึงจะพิจารณาเป็นเรื่องหลัก ในขณะที่การกระจายของโทรศัพท์ของไทยยังไม่ได้ระดับมาตรฐานสากล ยังมีความต้องการอยู่อีกมากที่ไม่ได้รับการตอบสนอง แต่จากการลงทุนทุ่มในระยะหลังเนื่องจากรัฐบาลให้ความสนใจกับเรื่องนี้มากขึ้น ทำให้ประมาณการณ์ว่าในปี 2539 จะสามารถติดตั้งโทรศัพท์ให้กับผู้ที่รอได้ทั้งหมด ทั้งในต่างจังหวัดและกรุงเทพฯ (ตารางที่12-14) เรียกได้ว่าถ้ามองจากแผนการลงทุนนี้ ประเทศไทยจะไม่มีการขาดแคลนโทรศัพท์ในอนาคตอันใกล้นี้

การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสื่อสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรศัพท์ ทำให้มาตฐานการบริการโทรศัพท์เราดีขึ้นมาก การขยายเลขหมายมีลักษณะเป็นก้าวกระโดด เพียงแต่พื้นฐานความหนาแน่นของโทรศัพท์ของเราไม่ค่อยดี ประมาณการณ์ว่าในปี 2539 เราจะมีโทรศัพท์ 10 เลขหมายต่อประชากร100คน ซึ่งยังจะมีความแตกต่างกับประเทศ Nics และมาเลย์เซียอยู่มาก แต่อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่มีรายได้ประชาชาติใกล้เคียงกัน ถ้าเป็นไปตามแผนเราก็คงอยู่ในระดับสากลได้ จากงานวิจัยของอัจนา วัฒนานุกิจ (2534) หาความสัมพันธ์ระหว่างการมีโทรศัพท์ต่อประชากร100คน กับรายได้ประชาชาติต่อประชากร โดยใช้ Regression Line จากข้อมูล 36 ประเทศ สมการที่ได้คือ log(T) = -2.8703 + 1.0796 log(GDPC) โดย T เป็นจำนวนเลขหมายต่อประชากร 100 คน และ GDPC เป็น GDP per Capita ในรูปของเงินเงินดอลลาร์ สมการนี้จะแสดงค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนของเลขหมายต่อประชากร ซึ่งถ้าประเทศใดมีค่าที่เป็นจริงต่ำกว่าการประมาณการจากสมการแสดงว่ามีความหนาแน่นของโทรศัพท์ต่ำกว่าประเทศอื่นที่มีรายได้ในระดับเดียวกัน ตัวเลขก่อนโครงการขยายโทรศัพท์ประเทศไทยจะต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่ในปี 2539 ถ้าคาดการณ์การเจริญเติบโตเป็นไปตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 ค่าเฉลี่ยจาก Regression lineจะเป็น 5.8 เลขหมายต่อประชากร 100 คน และถ้าพิจารณาจากตัวเลขรายได้ประชาชาติจริงที่สูงกว่าที่คาดตอนจัดทำแผนและสมมุติว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติเป็นร้อยละ 8.5 การเพิ่มจำนวนประชากรเป็นร้อยละ 1.5 ค่าเฉลี่ยของการมีโทรศัพท์จากการคำนวณจะเป็น 7.24 เครื่องต่อประชากร 100 คน ซึ่งมากกว่าที่ศึกษาในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 แต่ตามแผนการขยายโทรศัพท์ที่จะมีเลขหมายจนสัดส่วนเป็น 10.27 ต่อประชากร 100 คนสูงกว่าค่าเฉลี่ยจาก Regression line แสดงว่าเราพัฒนาได้ในระดับสากล แต่ก็ยังต่ำกว่าประเทศในย่านเอเชียที่มีการพัฒนาด้านการโทรคมนาคมมาก่อน การขยายโทรศัพท์ให้มีสัดส่วนสูงเป็น 40 เลขหมายต่อประชากร 100 คน ในปี 2553 จะต้องมีการลงทุนจากปี 2538 เป็นต้นไปรวม 24 ล้านเลขหมาย เฉลี่ยปีละ 1.3 ล้านเลขหมาย

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปคือ แม้ว่าจะมีไม่มีการขาดแคลนในอนาคต แต่สัดส่วนจำนวนคู่สายในต่างจังหวัดและกรุงเทพฯ ก็ยังต่างกันอยู่มาก และโทรศัพท์ในต่างจังหวัดจะติดตั้งในเมืองมากกว่าในชนบท ชาวชนบทก็ยังจะมีปัญหาในการเข้าถึงระบบโทรคมนาคมอยู่

ถ้าจะดูความแตกต่างของการมีโทรศัพท์ระหว่างกรุงเทพฯและต่างจังหวัดโดยพิจารณาจากตัวเลขปี 2536 ตามแผนการลงทุน ประชากรในกรุงเทพฯมีโทรศัพท์เป็นสัดส่วนมากกว่าประชากรในต่างจังหวัดประมาณ 12 เท่า ซึ่งถ้าเปรียบเทียบเฉพาะในเขตตัวเมืองตัวเลขจะดูสูงเพราะประชากรในต่างจังหวัดจะรวมทั้งในชนบทและตัวเมือง ถ้าเราสมมุติว่าประชากรในเมืองของต่างจังหวัดเป็นร้อยละ 45 และชนบทเป็นร้อยละ 55 และเลขหมายในชนบทมี 10,000 เลขหมาย จำนวนเลขหมายต่อประชากรใน

ตัวเมืองต่างจังหวัดจะเป็น 4 เครื่องต่อประชากร 100 คน คือกรุงเทพฯจะมีมากกว่าเป็น 5.76 เท่า เมื่อเทียบตามแผนในปี 2539 และสมมุติให้เลขหมายในชนบทเป็น 30,000 เลขหมาย กรุงเทพฯ จะมีเป็นสัดส่วนมากกว่าตัวเมืองต่างจังหวัดเป็น 4.6 เท่า โดยถ้ารวมประชากรทั้งเขตเมืองและชนบทกรุงเทพฯ จะมีเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากร 10.1 เท่า จะเห็นว่าแนวโน้มจะดีขึ้นแต่ความแตกต่างยังมีอยู่สูงมาก

แม้ว่าสิ้นปี 2539 ตามแผนแล้วจะไม่มีความขาดแคลนโทรศัพท์แล้ว ประชากรในกรุงเทพฯ 100 คน จะมีโทรศัพท์ 44.19 เครื่องในขณะที่ในต่างจังหวัดจะมีเป็นสัดส่วนเพียง 4.39 เครื่อง ต่อประชากร 100 คน ทำให้ทั่วประเทศมีสัดส่วนเป็น 10.27 เครื่อง แม้ว่าตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นไปจะมีแผนขยายคู่สายโทรศัพท์สู่ต่างจังหวัดมากกว่ากรุงเทพฯ แต่เมื่อถึงปี 2554 ต่างจังหวัดจะมีเลขหมาย 38.58 เลขหมายต่อประชากรร้อยคน ใกล้เคียงกับสัดส่วนของกรุงเทพฯในปี 2539 ถ้าจะให้ความแตกต่างลดลง รัฐบาลคงต้องเร่งลงทุนในต่างจังหวัดมากกว่านี้

แม้ในต่างจังหวัดเอง การติดตั้งโทรศัพท์จะอยู่ในเขตเมืองมากกว่าในชนบท ความแตกต่างของการมีโทรศัพท์ระหว่างกรุงเทพฯและชนบทมีเป็นร้อยเท่า แต่เนื่องจากรายได้ของเกษตรกรยังต่ำ การจะคาดหวังให้ทุกบ้านหรือส่วนมากมีโทรศัพท์คงเป็นไปไม่ได้ อย่างน้อยในระยะอันใกล้หรือปานกลางนี้ การเดินสายโทรศัพท์เข้าไปหมู่บ้านที่ห่างไกลมีต้นทุนที่สูงมากโครงการโทรศัพท์สาธารณะหมู่บ้านเป็นโครงการที่มีประโยชน์ที่ถึงผลตอบแทนทางการเงินจะต่ำก็ควรทำ เพื่อเปิดโอกาสด้านการสื่อสารที่ทีต้นทุนต่ำกับคนชนบทนอกจากนี้เราคงต้องใช้ระบบดาวเทียมให้เป็นประโยชน์แก่ชนบท เพราะเป็นเทคโนโลยีที่ระยะทางไม่มีผลต่อราคา จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจด้านโทรคมนาคมได้ข้อมูลว่า การเดินสายโทรศัพท์ในเมืองต้นทุนประมาณ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อเลขหมาย ส่วนต้นทุนของโทรศัพท์ในชนบทตกประมาณ 7,000-8,000 ดอลลาร์โดยใช้ระบบDomestic Satellite Earth Station อย่างในปัจจุบัน แต่ในระยะต่อไป ถ้าเทคโนโลยีพัฒนา ต้นทุนของการใช้ระบบดาวเทียมจะใกล้เคียงกับการเดินสายในเมือง ซึ่งจะเป็นโอกาสทองของการพัฒนาการสื่อสารทางโทรศัพท์เข้าสู ชนบท

นอกจากมีการลงทุนติดตั้งเลขหมายโทรศัพท์จำนวนมากแล้ว ในด้านของคุณภาพของระบบโทรคมนาคม เราก็มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ระบบชุมสายที่ขยายส่วนใหญ่เป็นระบบ Digital Switching ที่ทันสมัย มีการติดตั้งบริการสื่อสารร่วมดิจิทัล (Integrated Services Digital Network--ISDN) ที่สามารถสื่อสารทั้งเสียง ข้อมูลและภาพพร้อมๆกัน มีการวางสายเคเบิลใยแก้ว(Optical Fibre Cable) มีบริการใหม่เช่นteleconference, videotex, stored program control, data communication network นอกจากนี้เรามีบริการจากดาวเทียมไทยคม1 และไทยคม2 ที่เข้าสู่วงโคจรเมื่อปลายปี 2536 และ 2537 ตามลำดับ โครงสร้างของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเปลี่ยนไปจากอดีตมากทั้งด้านปริมาณ

และคุณภาพ ซึ่งการขยายเครือข่ายของการบริการโทรศัพท์อย่างรวดเร็วและการบริการใหม่ๆ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลให้เอกชนมีบทบาทในการลงทุนมากขึ้น เอกชนจะสนองตอบกับความต้องการได้ดีกว่า ทำให้มีการแข่งขันในบริการที่หลากหลายและมีคุณภาพ

มองภาพของโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้าและโทรคมนาคม ก็พอจะกล่าวได้ว่าเราได้มีการวางแผนการลงทุนที่จะรองรับการเปลี่ยนของสภาวะทางเศรษฐกิจและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เราตระหนักถึงปัญหา แต่การจะแก้ไขปัญหาต้องมีกลยุทธ์ที่ดีมีความรวดเร็วในการดำเนินการ ตัวเลขปี 2537 แสดงว่าเรามีเลขหมายจริงน้อยกว่าที่วางแผนไว้ และการจะติดตั้งต่อไปจำนวน1.1ล้านเลขหมายก็ยังไม่ได้มีข้อสรุปในการให้สัมปทาน จึงอาจทำให้สิ่งที่คาดหวังไว้ไม่เป็นจริงได้ ดังนั้นรัฐจำเป็นจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมที่จะทำให้แผนที่วางไว้เป็นจริงและการลงทุนมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ไม่เกิดการผูกขาด และต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศโดยรวม เพราะการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้เป็นจุดหมายปลายทางในตัวเอง แต่เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน นอกจากนั้นรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการลงทุนอย่างเท่าเทียมกัน ยังมีสิ่งที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการอีกหลายประการ ส่วนต่อไปจึงเป็นการเสนอประเด็นที่น่าจะพิจารณาในการดำเนินนโยบายวางกลยุทธพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต

5. ประเด็นเชิงนโยบาย

5.1 ขยายเครือข่ายสู่ต่างจังหวัดและหมู่บ้านในชนบท

ดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าในด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างจังหวัดยังมีความเสียเปรียบกรุงเทพฯอยู่มาก เป็นสาเหตุหนึ่งที่อุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ รัฐบาลจึงต้องลงทุนเพื่อให้การทำธุรกิจในต่างจังหวัดมีต้นทุนต่ำลง ในด้านโครงสร้างพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรมเมื่อรัฐบาลไม่มีทรัพยากรในการลงทุนอย่างทั่วถึงในทุกท้องที่ได้ การลงทุนอาจเน้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพทางการลงทุนก่อน เพราะแม้จังหวัดใหญ่ก็มีความขาดแคลนที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนอยู่ ซึ่งก็คือการใช้กลยุทธพัฒนาเมืองหลักอุตสาหกรรมนั่นเองโดยคำนึงถึงการสร้างความเชื่อมโยงเมืองหลักกับจังหวัดใกล้เคียงด้วย

การลดต้นทุนและความไม่สะดวกในการทำธุรกิจในต่างจังหวัดเป็นเรื่องสำคัญ ปัญหาสำคัญในเรื่องไฟฟ้าคือไฟตกไฟดับ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มซึ่งต่างจังหวัดจะมีปัญหามากกว่ากรุงเทพฯ เพราะจำนวนไฟตกไฟดับมีบ่อยครั้งกว่า โครงการลดจำนวนไฟตกไฟดับได้ผลที่ทำให้มีแนวโน้มลดลง ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตามถ้าหากโรงงานมาตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน จะทำให้การจ่ายไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมีความมั่นคงมากขึ้น และลดต้นทุนได้ จึงควรที่จะมีการกำหนดเขตอุตสาหกรรมที่รัฐจะให้ความเอาใจใส่ในการจัดหาไฟฟ้า(และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ)เป็นพิเศษ ซึ่งถ้าไม่มีการกำหนดเขตอุตสาหกรรม ก็ควรมีการคาดการณ์ว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะไปตั้งที่ใด เพื่อช่วยให้สามารถวางแผนด้านการจ่ายไฟได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องมีการประสานงานระหว่างการไฟฟ้า อุตสาหกรรมจังหวัด และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การตัดกระแสไฟเพื่อซ่อมแซมหรือเหตุผลอื่นที่ทราบล่วงหน้าจะต้องแจ้งให้ผู้ประกอบการรับรู้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าผู้ประกอบการมักจะไม่รู้ล่วงหน้า ทั้งหมดนี้จะช่วยลดต้นทุนของผู้ประกอบการต่างจังหวัดได้

ต้นทุนในการต่อสายไฟฟ้าของโรงงานในต่างจังหวัดก็สูงกว่ากรุงเทพฯ เพราะต้องเดินสายยาวกว่าและยังใช้เวลามากกว่าในการที่จะติดตั้ง ต้องมีการสำรวจระยะทางที่ต้องเดินสายเข้าโรงงานแล้วจึงคำนวณต้นทุนที่โรงงานจะต้องจ่าย เป็นที่น่ายินดีว่าในส่วนนี้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำลังพิจารณาเปลี่ยนวิธีการคำนวณค่าใช้จ่าย โดยจะดูจากกำลังไฟที่ใช้ ระยะทางจากหม้อแปลงไปยังโรงงาน และจำนวนผู้ใช้ในละแวกเดียวกัน ซึ่งจะทำให้โรงงานมีค่าใช้จ่ายต่ำลง มีการติดตั้งเร็วขึ้น

สำหรับการกระจายไฟฟ้าสู่ชนบท ถึงแม้ว่าจะมีหมู่บ้านเพียงร้อยละ 3 ที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ แต่ถ้าพิจารณาเป็นครัวเรือนก็ยังมีมากอยู่ คือกว่า 6 แสนครัวเรือน ซึ่งเครือข่ายจะต้องขยายไปให้ถึง การลงทุนไฟฟ้าชนบทต้องเป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพราะผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ สูงกว่าผลตอบแทนทางเงินที่เป็นลบ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ลักษณะเช่นนี้แสดงว่าทางการไฟฟ้าส่วน ภูมิภาคคิดค่าไฟฟ้าต่ำเกินไป ทำให้มีภาระทางการเงิน น่าจะพิจารณาขึ้นราคาค่าไฟฟ้า เพื่อทำให้มีเงินขยายการลงทุนได้ไปสู่ท้องถิ่นที่ไกลออกไป ปัญหาของคนในชนบทไม่ใช่เรื่องของราคาค่าไฟฟ้าเพราะจะใช้ไฟฟ้าเป็นปริมาณไม่มาก แต่ปัญหามาจากค่าติดตั้งสูง ถ้ารัฐบาลจะช่วยเหลือควรพิจารณาด้านต้นทุนการติดตั้ง เช่นลดราคาหม้อแปลงไฟฟ้า นอกจากนี้จะต้องหาทางที่จะลดต้นทุนในด้านการลงทุนและการจัดการขยายไฟฟ้าสู่ชนบท เพราะการลงทุนในหมู่บ้านที่ไกลออกไปจะต้องมีต้นทุนสูงขึ้นมากกว่าในอดีต

ในด้านโทรคมนาคม แผนการขยายโทรศัพท์ในระยะนี้ยังเน้นที่กรุงเทพฯ แต่ในระยะต่อไปจะมีการขยายสู่ต่างจังหวัด ซึ่งก็คงเป็นตัวเมืองในต่างจังหวัดเพราะว่าคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าในเขตชนบทที่ไกลจากชุมสายต้นทุนการติดตั้งจะสูง สิ่งที่รัฐบาลน่าจะทำคือเร่งโครงการโทรศัพท์สาธารณะชนบท เพราะจะเป็นประโยชน์แก่คนจำนวนมาก ช่วยลดการเดินทางที่ไม่จำเป็น เราอาจจะต้องพึ่งการสื่อสารแบบไร้สายมากขึ้นสำหรับโทรตมนาคมสู่ชนบท เพราะจะมีต้นทุนถูกกว่าทำได้รวดเร็วกว่า สิ่งสำคัญคือต้องตระหนักว่าการสร้างเครือข่ายโทรคมนาคมที่ทั่วถึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการกระจายเทคโนโลยีสารสนเทศ สามารถทำให้คนในชนบทมีโอกาสพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข เศรษฐกิจและสังคมได้มากขึ้น

5.2กระตุ้นโทรคมนาคมเพื่อการศึกษา

การปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ทำให้เราต้องการแรงงานที่มีทักษะมากกว่าในอดีต การที่เศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ประชาชนทั้งในชนบทและในเมืองจะต้องมีการปรับตัวตามไปด้วย การศึกษาและการรับรู้ข่าวสารจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในอนาคตที่จะทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คุณภาพชีวิตดีขึ้น การกระจายรายได้ดีขึ้น การที่โทรคมนาคมดีขึ้นทำให้ข้อมูลข่าวสารดีขึ้น แต่ถ้าหากข้อมูลนั้นกระจายไม่ถึง ผู้ที่มีข้อมูลดีก็จะได้เปรียบ ผู้ที่ตก*ทางด่วนข้อมูล*ก็จะเป็นผู้ด้อยโอกาส ทางด่วนกลายเป็นทาง one way ที่ประโยชน์ไม่กระจายสู่คนส่วนใหญ่ ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สูงขึ้น ประเด็นในเรื่องนี้คือ

รัฐบาลจะต้องใช้ประโยชน์จากระบบโทรคมนาคมเพื่อกระจายการศึกษาและข้อมูลไปต่างจังหวัด รวมทั้งชนบทด้วย

เนื่องจากการศึกษาภาคบังคับของไทยในอดีตกำหนดแค่ประถม 4 แรงงานในภาคอุตสาหกรรมจึงจะมีการศึกษาแค่ประถมต้น แม้ว่าการศึกษาภาคบังคับจะขยายมาเป็น 6 ปี และรัฐบาลประสบความสำเร็จที่เพิ่มอัตราการเข้าเรียนต่อชั้นมัธยม จากร้อยละ 52 ของการศึกษาขั้นประถม เป็นร้อยละ 80 แรงงานที่มีการศึกษาเพียงขั้นประถมยังเป็นสัดส่วนที่สูง การศึกษาของ ฝ่ายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย คาดว่า ปี 2538 สัดส่วนของแรงงานที่จบการศึกษาขั้นประถมจะเป็นร้อยละ 79.55 และจะลดมาเล็กน้อยเป็นร้อยละ 73 ในปี 2543 ซึ่งก็ยังเป็นสัดส่วนที่สูงมากการอบรมและการศึกษาอย่างต่อเนื่องนอกระบบโรงเรียนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะยกระดับฝีมือแรงงานและให้ธุรกิจปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การใช้สื่อโทรคมนาคมด้านโทรทัศน์ทั้งของราชการ ระบบ Cable Television ระบบดาวเทียมจะกระจายความรู้ได้ โดยเป็นการให้ความรู้แก่ผู้ที่อยู่ในภาคการผลิต โดยจะต้องมีรายการที่น่าสนใจ เป็นประโยชน์ ทางราชการต้องร่วมมือกับทางเอกชนในการผลิตรายการลักษณะนี้ การให้ความรู้ผ่านสื่อกระจายไปยังต่างจังหวัดจะทำให้คนต่างจังหวัดไม่ต้องเสียเวลามาที่ส่วนกลาง ทำได้กว้างขวางครอบคลุมได้หลายจังหวัด ปัญหาที่สำคัญคงเป็นเรื่องของการผลิตที่ต้องใช้เวลาและเงินทุน แต่ถ้ารายการเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจก็จะสามารถหารายได้ได้ โดยเฉพาะเมื่อเป็น Cable TV หรือผ่านดาวเทียมที่จะสามารถให้บริการเฉพาะผู้ที่เสียค่าใช้จ่ายได้ ซึ่งเมื่อลักษณะสินค้าเป็นสินค้าส่วนบุคคล (Private Good) เอกชนก็เป็นผู้ผลิตได้

ระบบโทรคมนาคมยังจะช่วยการศึกษาในระบบเป็นอย่างดี จากการที่ต่างจังหวัดยังมีปัญหาในเรื่องของจำนวนสถานศึกษา ครู วัสดุการสอน ทำให้นักเรียนในต่างจังหวัดมีความเสียเปรียบนักเรียนนักศึกษาในกรุงเทพฯ การศึกษาทางไกลจะช่วยได้ในการจัดรายการที่เสริมหลักสูตร ทั้งในรูปของการบรรยายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ การทบทวนเพื่อเตรียมการสอบ อย่างเช่นที่มีการทบทวนเตรียมสอบเข้ามหาวิทยาลัยทั้งทาง โทรทัศน์ Cable TV การศึกษาในลักษณะนี้คงจะไม่สามารถเป็นการทดแทนการศึกษาในระบบ เพราะจำเป็นที่จะมีครูที่มีปฏิสัมพันธ์ดูแลเอาใจใส่นักเรียน เครื่องมืออุปกรณ์เพื่อการทดลองทางวิทยาศาสตร์จำเป็นที่จะต้องมีที่โรงเรียน แต่จุดสำคัญคือนักเรียนในต่างจังหวัดจะได้ความรู้แบบเดียวกับนักเรียนในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ผู้สอนเองอาจจะได้ประโยชน์จากรายการในลักษณะนี้

ในปัจจุบันกรมการศึกษานอกโรงเรียนและมูลนิธิไทยคมได้จัดการศึกษาทางไกลสำหรับผู้ที่ลงทะเบียนเรียนกับทางกรม โดยผ่านทางดาวเทียมไทยคม เป็นหลักสูตรทั้งการศึกษานอก

ระบบ การสอนเสริมระบบโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัยพัฒนาความรู้ ซึ่งในปัจจุบันยังมีขอบเขตที่แคบเนื่องจากเครื่องรับยังมีราคาแพงคือประมาณ 20,000 บาทต่อชุด แต่มีความเป็นไปได้สูงที่ในระยะเวลาอันใกล้ราคาจะลดลงมาเป็นประมาณ 8,000 บาทต่อชุดซึ่งจะทำให้การศึกษาผ่านดาวเทียมแพร่หลายไปได้มาก ซึ่งจะกว้างขวางกว่าทางโทรทัศน์เพราะกำลังส่งแรงกว่าสามารถส่งไปได้ทั่วทุกท้องที่ในประเทศในระบบ Direct-to Home Broadcasting

ทางกระทรวงศึกษาธิการจึงน่าจะมีบทบาทสำคัญในการที่ใช้ระบบโทรคมนาคมขยายการสอนทางไกลทั้งที่ทำโดยกระทรวงเอง หรือให้ใบอนุญาตผู้ประกอบการเอกชนทำรายการการศึกษาที่เป็นประโยชน์นักเรียนนักศึกษาในต่างจังหวัด เช่น การสอนภาษา การเตรียมตัวสอบ คอมพิวเตอร์ แม้แต่ในระดับอุดมศึกษาซึ่งในปัจจุบันมีการขยายการศึกษาไปสู่ต่างจังหวัดอย่างมาก ทั้งในระดับปริญญาตรีและโท ซึ่งมีปัญหาในด้านการขาดแคลนบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้เป็นปัญหาต่อมาในเรื่องคุณภาพของบัณฑิตได้ การศึกษาทางไกลจะแก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรได้ เพราะจะสอนได้ครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างขวางกว่า

ระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียมสามารถที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของคนในชนบทพัฒนาขึ้นได้ เพราะนอกจากจะใช้ในการให้การศึกษาและอบรมทางไกล ยังสามารถให้ข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งในการสาธารณสุข สภาพแวดล้อม การประกอบอาชีพ ประเด็นคือต้องมีการจัดทำรายการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ชมที่น่าสนใจ รายการจึงต้องมีทั้งที่เป็นลักษณะเฉพาะท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันไป และรายการที่เป็นความรู้ที่เป็นสากล การมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญต่อการผลิตจัดทำรายการเพื่อการให้ความรู้ทางไกลนี้

5.3 ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม เพิ่มบทบาทเอกชนและการแข่งขัน

การเปิดเสรีเป็นแนวโน้มของอุตสาหกรรมและให้ประโยชน์แก่สวนรวม

เดิมมักจะมีความคิดว่าโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ผลิต เพราะมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Good) และเนื่องจากการลงทุนสูงถ้าปล่อยให้เอกชนผลิตจะทำให้เกิดการผูกขาด เรียกว่าเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพราะการลงทุนในขั้นต้นจะสูงมาก ทำให้ต้องมีการผลิตขนาดใหญ่ ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยลดลงเมื่อทำการผลิตสูงขึ้น ถ้าเป็นเช่นนี้การที่มีผู้ผลิตหลายรายเป็นรายเล็กๆจะไม่เป็นประสิทธิภาพเพราะต้นทุนต่อหน่วยของแต่ละรายจะสูง การที่มีผู้ผลิตรายเดียวจะทำให้มีการใช้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดและจากขอบเขต (Economy of Scale and

Scope) นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ที่หาเงินมาลงทุนได้ดีกว่าและรู้เทคโนโลยีดีกว่าภาคเอกชน ที่ผ่านมาในแทบทุกประเทศรัฐบาลจึงมักจะมีบทบาทผู้ผลิตโครงสร้างพื้นฐาน และมีบทบาทนำในด้านนี้มาตลอด

ในระยะหลังแนวคิดนี้ได้เปลี่ยนไป เพราะคุณสมบัติของโครงสร้างพื้นฐานหลายประเภทมีลักษณะเป็นสินค้าเอกชน (Private Good) มากกว่าเป็นสินค้าสาธารณะ สินค้าเอกชนมีลักษณะสองประการคือสามารถที่จะแบ่งแยกการบริโภค/บริการได้ (Excludable) ใครไม่เสียเงินก็ไม่ได้บริการ และการใช้บริการของคนหนึ่งทำให้คนอื่นไม่ได้ใช้บริการ (Rivalry) สินค้าแบบนี้เอกชนสามารถทำการผลิตและขายให้แก่ผู้บริโภคทั่วไปได้ สินค้าและบริการที่ไม่มีลักษณะนี้จะถือว่าเป็น สินค้าสาธารณะเช่น การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข ถนนในชนบท การทำความสะอาดถนน สัญญาณไฟจราจร สำหรับการบริการสาธารณูปโภค เช่น โทรศัพท์ การสื่อสาร รถประจำทาง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า มีลักษณะสินค้าเอกชนที่มีการซื้อขายได้ จึงไม่มีเหตุผลในด้านลักษณะของสินค้าที่จะสนับสนุนว่ารัฐบาลเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ผลิต

การผลิตที่มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติก็เปลี่ยนไป เพราะการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีทำให้มีเครื่องมือเครื่องจักรและวิธีการผลิตที่ทันสมัยทำให้ขนาดของการลงทุนลดลง เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ต้นทุนของคอมพิวเตอร์ต่อการประมวลคำสั่งหนึ่งล้านครั้งต่อวินาที (Million instructions per second) ลดลงจาก $419,000 ในปี 2524 สำหรับคอมพิวเตอร์แบบ mainframe เป็นเพียง $54,000 ในปี 2536 และลดลงจาก $15,000 เป็นเพียง $154 สำหรับคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลในช่วงเวลาเดียวกัน (TDRI 1993) การที่มีเทคโนโลยีการสื่อสารแบบไร้สายสามารถให้บริการในตลาดที่เล็กกว่าในท้องที่ที่ไกลกว่าได้โดยมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการสื่อสารแบบมีสาย ที่ต้องมีต้นทุนที่สูงในการวางสายเพื่อจะไปให้ถึงลูกค้า การศึกษาของ Smith and Staple (1994) พบว่า การศึกษาเชิงประจักษ์ในกรณีของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในอเมริกาเหนือไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่ามีการประหยัดจากขนาดหรือมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ เพราะเมื่อการผลิตถึงระดับหนึ่งต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อหน่วยจะสูงขึ้น และเนื่องจากผู้บริโภคต้องการการบริการที่แตกต่างกันไป การมีผู้ผลิตหลายรายโดยขนาดไม่จำเป็นต้องใหญ่มาก แต่ให้บริการแต่ละส่วนของตลาดได้ตามความต้องการก็เป็นขนาดที่เหมาะสมดีกว่าที่จะมีผู้ผลิตรายใหญ่รายเดียว เหตุผลที่ว่ารัฐบาลต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือการให้มีเอกชนเพียงรายเดียวเป็นผู้ผลิตห้ามผู้อื่นเข้ามาแข่งขันจึงมีน้ำหนักอ่อนลง

ตัวอย่างในต่างประเทศที่มีการเปิดเสรีอุตสาหกรรมที่เดิมมีการผูกขาดหรือเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็แสดงว่าการเปิดเสรีมีผลในทางที่ดีต่อสวัสดิการของประชาชน ในสหรัฐอเมริกาการ

บริการโครงสร้างพื้นฐานทำโดยเอกชนในลักษณะผูกขาดแต่รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมวางกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้บริโภคเช่นราคาและคุณภาพการบริการ ในสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปิดเสรีมากขึ้นให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน ซึ่งทำให้มีการบริการที่หลากหลายขึ้น มีอิสระในการประกอบการมากขึ้น มีการพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัยขึ้น จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่าการผ่อนคลายการควบคุมในโทรคมนาคมของสหรัฐทำให้มีประโยชน์เพิ่มขึ้นคิดเป็นเงิน 0.7-1.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ด้านการบินพาณิชย์คิดเป็นเงิน 13.7-19.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ด้านรถไฟคิดเป็นเงิน 10.4-12.9 พันล้านสหรัฐ (World Bank 1994) ซึ่งประโยชน์ดังกล่าวนี้รวมถึงกำไรที่เพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการ ราคาที่ลดลงและคุณภาพที่ดีขึ้นที่เป็นผลต่อผู้บริโภค ตลอดจนผลด้านค่าจ้างและการจ้างงาน

การศึกษาเดียวกันนี้ยังยกตัวอย่างผลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมในหลายประเทศในเวเนซูเอลาก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจปี 2534 การติดตั้งโทรศัพท์มีระยะเวลารอถึง 8 ปี ความหนาแน่นของการใช้โทรศัพท์คือ 8.5 เครื่องต่อประชากร 100 คน โดยในตอนนั้นเกาหลีใต้มีโทรศัพท์ประมาณ 35 เครื่องต่อประชากร 100 คน แต่เมื่อมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้มีการขายหุ้นส่วนหนึ่งให้กับนักลงทุนต่างชาติที่มีประสบการณ์ด้านโทรคมนาคม มีการแก้ไขกฎหมายและการจัดการให้มีลักษณะเป็นธุรกิจ มีการปรับค่าโทรศัพท์ให้สอดคล้องกับต้นทุน ในเพียงสองปีหลังจากนั้น มีการลงทุนกว่า 1.1 พันล้านดอลลาร์ มีการติดตั้งคู่สาย 850,000 คู่สาย มีบริการใหม่ๆให้กับลูกค้า การขยายกิจการเป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมในประเทศเม็กซิโก ชิลี และอังกฤษก็ทำให้มีสวัสดิการเพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากทั้งทางด้านผู้ผลิต ผู้บริโภคและพนักงาน โดยการศึกษาของธนาคารโลกกคำนวณว่าในกรณีของประเทศชิลีประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 155 ของรายรับ กรณีของเม็กซิโกและอังกฤษ คิดเป็นร้อยละ 50 และร้อยละ 12 ของรายรับตามลำดับ

จากที่การปรับโครงสร้างและการเปิดเสรีมีประโยชน์ต่อส่วนรวมในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการบริการผู้ใช้ จึงไม่น่าแปลกใจใน 10 ปีที่ผ่านมาเอกชนจะมีส่วนในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น การยกเลิกการควบคุมอุตสาหกรรมโทรคมนาคมก็เป็นแนวโน้มทั้งประเทศอุตสาหกรรมเช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศในเอเชียเช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลี

ต้องมีองค์กรกำกับดูแล การให้สัมปทานต้องรวดเร็วและโปร่งใส

จากการพิจารณาข้อมูลด้านแผนการลงทุนขยายเครือข่ายโทรศัพท์ คงจะเห็นได้ว่าต้องการการลงทุนเป็นจำนวนมาก และต้องรวดเร็วทั้งนี้เพราะถึงจะเป็นไปตามแผนทำให้เรามีสัดส่วน

ของโทรศัพท์ต่อจำนวนประชากรเทียบได้กับประเทศที่มีรายได้ใกล้เคียงกัน แต่เทียบกับประเทศในย่านนี้ที่เป็นคู่แข่งทางการค้า เราก็ยังต่ำกว่าอยู่ ท้องที่ในต่างจังหวัดและชนบทก็จะยังขาดแคลนโทรศัพท์อยู่มาก การต้องลงทุนอย่างมหาศาลและรวดเร็วคงเป็นไปไม่ได้ภายใต้โครงสร้างสถาบันในปัจจุบันซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการจะดำเนินการ เราคงต้องมีการปรับองค์กรและกฎเกณฑ์ให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

รัฐบาลคงจะต้องมีการให้สัมปทานเอกชนทำ โดยจะต้องทำโดยไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การให้สัมปทานจะต้องมุ่งให้ผลประโยชน์ต่อประชาชน มีความโปร่งใส สัมปทานจะต้องกำหนดเงื่อนไขการลงทุน กำหนดเวลาที่ต้องลงทุนอย่างชัดเจน รัฐบาลไม่จำเป็นต้องมุ่งรายได้เข้าสู่ภาครัฐเป็นประเด็นหลัก แต่ต้องมุ่งบริการประชาชน จากประสพการณ์การให้สัมปทานด้านโครงสร้างพื้นฐานของไทยเองคงจะพอทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การเจรจาต่อรองและเงื่อนไขสัญญามีความสำคัญมาก เช่น กรณีของโครงการ Hopewell ที่มีความล่าช้าอย่างมากก็มีปัญหาจากข้อสัญญา ความเห็นไม่ตรงกันตีความไม่ตรงกันทำให้ทางด่วนโครงการสองมีความขลุกขลักและล่าช้าอย่างมาก ข้อสัญญาที่ดีก็เป็นประโยชน์ต่อการลงทุน ตัวอย่างเช่น กรณีของโครงการโทรศัพท์สามล้านเลขหมายก็แสดงให้เห็นว่า การให้มีสองบริษัททำการลงทุนในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด ทั้งยังมีการกำหนดเวลาการลงทุนที่ชัดเจนทำให้โครงการดำเนินไปได้ดี เป็นไปตามแผน ส่วนการให้สัมปทานดาวเทียมที่ให้ระยะเวลาปลอดการแข่งขันเป็นเวลา 8 ปี แทนที่จะเป็น 30 ปีตามที่กำหนดไว้ในตอนแรก ทำให้ธุรกิจต้องเร่งลงทุนและเปิดดำเนินงาน ในที่สุดระยะคืนทุนของโครงการก็เร็วกว่าที่คาด นั้นคือการตกลงสัญญาอย่างมีเหตุมีผล ไม่มีผลประโยชน์ด้านอื่นมาเกี่ยวข้องจะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์และธุรกิจได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมในการลงทุน ทั้งนี้ผู้ประกอบการต้องตัดสินใจโดยเงื่อนไขทางธุรกิจเป็นสำคัญอยู่แล้ว

พระราชบัญญัติไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477 กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ติดตั้งดำเนินการและบำรุงรักษาบริการโทรเลขและโทรศัพท์ โดยกฎหมายแล้วเอกชนไม่สามารถดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการโทรศัพท์ได้ การมีข้อจำกัดนี้ทำให้การให้สัมปทานต้องเป็นแบบ Build-Transfer-Operate ทำให้ต้นทุนของธุรกิจสูงขึ้น เนื่องจากไม่สามารถนำทรัพย์สินไปค้ำประกันเงินกู้ ทำให้ต้นทุนของการลงทุนสูงกว่าที่ควร เป็นผลเสียแก่ผู้บริโภค ซึ่งคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาแก้ไขต่อไป

ในปัจจุบันองค์กรรัฐที่ดูแลการโทรคมนาคมมีสามองค์กร เป็นรัฐวิสาหกิจสองแห่งคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานราชการคือกรมไปรษณีย์โทรเลข ทั้งหมดอยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม องค์การโทรศัพท์และการสื่อสารมีการให้บริการ

ที่ซ้ำซ้อนกันบ้าง การสื่อสารเป็นผู้ดูแลการสื่อสารระหว่างประเทศ องค์การโทรศัพท์ดูแลการโทรศัพท์ภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งสององค์กรมีเครือข่ายโทรศัพท์ไร้สายของตนเอง และยังให้สัมปทานเอกชนในบริการที่เหมือนกันหลายอย่าง เช่น โทรศัพท์มือถือ วิทยุติดตามตัว บริการสื่อสารผ่านดาวเทียม จากการที่บทบาททั้งสององค์กรเริ่มแบ่งแยกกันไม่ได้ชัดเจน จึงมีความคิดที่จะปรับองค์กรใหม่ นอกจากนี้เพื่อจะให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งสองมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีเงินลงทุนสูงขึ้น จึงมีแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสอง ซึ่งมีการว่าจ้างให้บริษัทที่ปรึกษาเพื่อวางรูปแบบที่ชัดเจนต่อไป ซึ่งคงเป็นสิ่งจำเป็นเมื่อการแข่งขันในอุตสาหกรรมเข้มข้นขึ้น

การที่จะปรับโครงสร้างโดยการรวมองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารคงไม่ได้ช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพนัก ต้นทุนในการจัดการรวมองค์กรทั้งสองจะสูง และขนาดที่ใหญ่ขึ้นจะทำให้ความคล่องตัวในการดำเนินงานกลับลดลง การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนของแต่ละองค์กร ลดความซ้ำซ้อนลงไปน่าจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่จะต้องใช้เวลานานจึงจะมีผลสมบูรณ์ เพราะต้องมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจะเร่งขยายบริการโทรคมนาคมคงจะต้องทำโดยการขจัดอุปสรรคการลงทุนของเอกชน ให้มีความคล่องตัวและมีต้นทุนที่ต่ำ

จากการที่รัฐวิสาหกิจทั้งสองท□

ที่เป็นผู้ดูแลพิจารณาให้สัมปทานการลงทุนแก่เอกชน ซึ่งเป็นบทบาทที่มีความขัดแย้งกันอยู่ เพราะการลงทุนของเอกชนอาจจะไปแข่งขันกับกิจการที่ผู้มีสิทธิให้สัมปทานดำเนินการหรือคิดจะดำเนินการ โดยปกติองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมไม่น่าที่จะเข้ามาดำเนินงานในธุรกิจนั้น จึงน่าจะมีการแยกบทบาททั้งสองออกจากกัน ดังที่มีผู้เสนอให้จัดตั้ง 'คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ' โดยเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่จะเป็นผู้กำกับ ดูแลนโยบายการโทรคมนาคม ให้สัมปทานการลงทุน ดูแลการบริการด้านโทรคมนาคม ส่วนองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการ ให้บริการตามนโยบายของรัฐบาล เช่นการขยายเครือข่ายโทรคมนาคมสู่ชนบท และมีแข่งขันกับเอกชนอย่างเป็นธรรม ลักษณะนี้เป็นการกระตุ้นการแข่งขันจากภาคเอกชน และบทบาทรัฐที่จะเป็นการกำกับดูแลเป็นสำคัญ ทั้งนี้คณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติจะต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านโทรคมนาคมและการตัดสินใจต้องไม่มีการแทรกแซงทางการเมือง

ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับบรรยากาศการแข่งขัน

การจะให้บริการแก่ประชาชนเป็นได้ด้วยดีกิจการจะต้องมีการแข่งขัน การแข่งขันจะทำให้ผู้ผลิตผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ในราคาที่เป็นธรรม และสนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการ

ต่างกับการผูกขาด ลักษณะของการแข่งขันมีได้หลายรูปแบบ คือ การแข่งขันจากสินค้าที่ทดแทนกันได้ การแข่งขันในการบริการโครงสร้างพื้นฐาน หรือการแข่งขันเพื่อรับสัมปทานการให้บริการ

การแข่งขันจากสินค้าที่ทดแทนกัน และการแข่งขันเพื่อรับสัมปทาน ใช้เมื่อการดำเนินธุรกิจเปิดเสรีไม่ได้อย่างเต็มที่ เช่น การที่มีคลื่นความถี่จำกัดหรือการที่มีการประหยัดจากขนาด เมื่อมีผู้ประกอบการน้อยราย เราจำเป็นจะต้องให้มีการแข่งขันจากสินค้าและบริการที่ทดแทนกันได้หรือใช้เทคโนโลยีที่ต่างไป เช่นการใช้โทรศัพท์กับโทรศัพท์มือถือ การสื่อสารแบบใช้สายกับระบบดาวเทียม สำหรับผู้ประกอบการที่ใช้เทคโนโลยีต่างกันควรจะมีสิทธิที่จะส่งสัญญาณทั้งภาพ เสียงและข้อมูลได้เหมือนกัน ถ้าเรากีดกันเทคโนโลยีหรือการบริการที่ต่างกันไม่ให้ดำเนินการจะทำให้ผู้ผูกขาดมีอำนาจมากขึ้น การแข่งขันลักษณะนี้ทำให้ประชาชนมีทางเลือกหลากหลายขึ้น และผู้ประกอบการต้องคุมราคาและคุณภาพของการบริการเพื่อรักษาตลาด

การที่จะให้สัมปทานย่อมแสดงว่ามีการผูกขาด การเปิดให้มีการแข่งขันเพื่อให้ได้สัมปทานจึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เลือกผู้ให้บริการที่ดีที่สุดได้ โดยจะต้องมีสัญญาที่ชัดเจนในเรื่องของระยะเวลาที่ให้สิทธิดำเนินการที่ไม่มีคู่แข่ง คุณภาพและความครอบคลุมในการให้บริการ จะต้องมีการกำหนดพื้นที่การบริการที่เหมาะสม การผูกขาดควรจะเป็นระดับท้องถิ่นไม่ใช่ระดับประเทศ โดยบางท้องที่บางเครือข่ายอาจจะมีผู้ประกอบการรายเดียว เช่นกรณีของการขยายโทรศัพท์ในกรุงเทพฯที่ TA เป็นผู้ติดตั้ง ส่วนต่างจังหวัด TT&T เป็นผู้ดำเนินการ การผูกขาดจึงไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ การแบ่งสัมปทานเป็นหลายๆเขตแต่ละเขตอาจมีผู้ผลิตรายเดียว เพื่อให้แต่ละเขตได้ประโยชน์จากการที่มีการประหยัดจากขนาด มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ แต่แต่ละเขตจะลงทุนไปพร้อมกันได้ ลักษณะนี้ก็สามารถสร้างประสิทธิภาพ และทำให้การลงทุนรวดเร็วขึ้นเป็นไปตามแผน เป็นการการผูกขาดในท้องถิ่นหรือพื้นที่ แต่ไม่มีการผูกขาดระดับชาติอย่างที่เคยมี

การให้มีการแข่งขันในการบริการโครงสร้างพื้นฐาน ก็คือการให้มีผู้ให้บริการมากกว่าหนึ่งรายในกิจการอย่างเดียวกัน ซึ่งจากประสพการณ์ของหลายประเทศพบว่าทำให้คุณภาพการบริการดีขึ้นและราคาต่ำลง ในกรณีของประเทศไทยก็เริ่มมีการผ่อนคลายแล้ว เช่นการให้บริการโทรศัพท์มือถือ วิทยุติดตามตัว การที่ให้เอกชนหลายรายทำการผลิตกระแสไฟฟ้าได้ก็เป็นการเพิ่มแหล่งกระแสไฟฟ้า และเป็นการคุมราคาไฟฟ้า ถึงแม้ว่าในการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานจะไม่มีผู้ประกอบการมากรายอย่างในอุตสาหกรรมอื่น เพราะมีต้นทุนการลงทุนที่สูง แต่การที่มีผู้ให้บริการไม่มากก็ยังมีการแข่งขันตราบเท่าที่ไม่มีการรวมหัวกันในการกำหนดราคาและการผลิต และไม่มีกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขของรัฐบาลที่กีดกันการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่ เพราะแรงกดดันที่จะมีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามา ทำให้ผู้

ประกอบการเดิมในอุตสาหกรรมต้องให้บริการที่ดี ราคาที่เป็นธรรม มิฉะนั้นจะเป็นการเปิดให้มีคู่ แข่งขันเพิ่ม (เป็นลักษณะที่เรียกว่าเป็น Contestable Market)

การตั้งราคาต้องสะท้อนถึงต้นทุน

การตั้งราคาของการบริการที่สอดคล้องกับต้นทุนจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะพยายามจะให้ราคาของโครงสร้างพื้นฐานต่ำไม่ว่าจะเป็นเมื่อทำการผลิตเอง หรือว่าให้เอกชนเป็นผู้จัดการ ทั้งนี้เพราะต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้ โดยมีความคิดว่าโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่จำเป็นถ้าตั้งราคาสูงจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย การตั้งราคาที่ไม่คำนึงถึงต้นทุนทำให้ขาดเงินลงทุนเพื่อขยายบริการต่อไป

โดยหลักการแล้วราคาควรจะเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้ายที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ การตั้งราคาต่ำเกินไปจะทำให้ธุรกิจไม่สามารถทำการขยายการลงทุน ทำให้ไม่สามารถสนองต่อกับความต้องการที่มีความยินดีที่จะจ่ายที่สูงกว่าราคาที่ตั้งไว้ การกำหนดราคาที่ไม่เหมาะสมยังทำให้ยากต่อการประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานของธุรกิจอีกด้วย เราจะไม่รู้ว่าถ้ามีการขาดทุนเกิดจากราคาต่ำหรือการบริหารงานไม่ดี

การตั้งราคาต่ำจะมีเป้าหมายคือเป็นการให้อุดหนุนแก่ผู้ยากจน แต่ผู้ที่มีฐานะดีก็จะได้ผลประโยชน์ด้วย ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปการให้บริการไม่สามารถแยกตามรายได้ของผู้ใช้บริการได้ ผู้ที่มีฐานะดีมักจะมีการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจน เช่นคนจนมักจะไม่ได้ใช้ไฟฟ้าในการบันเทิงเพราะไม่มีเงินซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า หรือคนจนอาจไม่มีไฟฟ้าใช้ ถ้าราคาไฟฟ้าต่ำผู้ที่มีเงินที่มีเครื่องใช้ไฟฟ้าหลากหลายก็จะได้ประโยชน์มาก World Developmnt Report ของธนาคารโลกปี 2537 พบว่าในเอควาดอร์รัฐบาลอุดหนุนผู้มีรายได้น้อยจากราคาไฟฟ้าที่ต่ำคิดเป็นเงิน 36 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้ดีได้รับการอุดหนุนคิดเป็นเงิน 500 ดอลลาร์ต่อปี ในบังคลาเทศพบว่าคนมีเงินได้การอุดหนุนมากกว่าคนจนถึง 6 เท่า การศึกษาในหลายๆประเทศก็พบลักษณะเดียวกันว่า ราคาการบริการที่ต่ำเป็นประโยชน์แก่คนจนน้อยกว่าผู้ที่มีฐานะดีกว่า

อย่างไรก็ตามการบริการโครงสร้างพื้นฐานจะละเลยผู้ที่มีฐานะยากจนไม่ได้ เพียงแต่การกำหนดราคาที่ต่ำโดยทั่วไปไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิภาพ วิธีที่น่าจะพิจารณาคือการหาทางให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสได้ใช้บริการนั้น เช่น การติดตั้งไฟฟ้า ประปาจะมีค่าติดตั้งที่สูงกว่าที่บางคนจะจ่ายได้ การระบุคนยากจนหรือท้องที่ที่เราต้องการจะช่วยและลดราคาหรือไม่เก็บค่าติดตั้งอุปกรณ์ก็จะเป็นการให้การอุดหนุนที่ผู้ที่มีรายได้น้อยที่ได้ประโยชน์โดยตรงมากกว่าการตั้งราคาที่ต่ำ

ส่วนนโยบายราคาถ้าต้องการให้ทุกคนมีโอกาสได้ใช้ สามารถจะทำได้โดยกำหนดราคาในหน่วยแรกๆให้มีราคาต่ำ โดยพิจารณาว่าปริมาณที่ต้องใช้ตามความจำเป็นให้ต่ำกว่าต้นทุนได้ เพื่อให้คนฐานะไม่ดีมีโอกาสได้ใช้ ส่วนการใช้นอกเหนือจากนั้นให้มีราคาสูงขึ้นเป็นการชดเชย การตั้งราคาเป็นขั้นๆแบบนี้ทำให้ธุรกิจมีรายได้คุ้มต้นทุน ในขณะเดียวกันก็ทำให้คนทั่วไปก็มีโอกาสใช้บริการตามความจำเป็น อีกวิธีหนึ่งก็คือการตั้งราคาตามเวลา ถ้าเป็นเวลาที่มีผู้ใช้บริการน้อยก็ตั้งในราคาต่ำ และในช่วงที่มีผู้ใช้บริการมากก็ตั้งในราคาสูง ผู้ที่มีรายได้น้อยก็สามารถที่จะเลือกใช้ได้ ในทางปฏิบัติการจะเลือกใช้วิธีใด ต้องขึ้นอยู่กับต้นทุนในการจัดเก็บด้วย

5.4 ผู้ใช้บริการมีส่วนร่วมในจัดการและวางแผน

การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานมักจะกำหนดมาจากผู้ให้บริการ โดยผู้รับบริการไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและประเมินคุณภาพของการให้บริการ การที่ผู้รับบริการมีส่วนร่วมจะช่วยให้การบริการมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเข้าร่วมนี้อาจจะอยู่ในรูปของการให้ข้อคิดเห็นในเรื่องการแผนการลงทุน การให้ความเห็นในเรื่องคุณภาพการบริการ การร่วมดูแลรักษา การลงแรงหรือให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือสิ่งของเพื่อการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน

การที่จะลงทุนสร้างชุมสายโทรศัพท์หรือไฟฟ้าในต่างจังหวัด จะต้องมีการคาดการณ์ความต้องการทั้งที่เกิดจากการตั้งโรงงานใหม่ การขยายโรงงานหรือการผลิต ซึ่งเป็นการยากที่จะให้บริการถ้าไม่รู้ถึงการเปลี่ยนแปลงความต้องการ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานในที่ที่มีความต้องการต่ำก็จะทำให้ประโยชน์ที่ได้น้อย ดังนั้นถ้าผู้ประกอบการในต่างจังหวัดมีโอกาสให้ความเห็นเกี่ยวกับความต้องการใช้โครงสร้างพื้นฐานจะช่วยในการวางแผนการลงทุนและการสร้างความมั่นคงในระบบได้

ในด้านของการเดินสายไฟฟ้าในชนบท การร่วมมือของชาวบ้านที่จะได้ประโยชน์จากโครงการ ทั้งในรูปของการลงแรงหรือทรัพยากรในการเดินสาย หรือการดูแลรักษา จะช่วยให้โครงการดำเนินการได้รวดเร็วขึ้นและลดต้นทุนลงได้ นอกจากไฟฟ้าแล้วการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นก็จะช่วยเป็นอย่างมากในการสร้างและดูแลถนน

ในระดับนโยบายการมีส่วนร่วมในลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) เพราะนโยบายของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ผู้ใช้บริการได้แสดงความคิดเห็นจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะเป็นผู้ที่จะได้รับผลโดยตรงถ้าหากมีความขาดแคลนหรือมีปัญหาในการบริการ ผู้ใช้บริการย่อมมีเป็นจำนวนมากแต่โดยปกติจะไม่มีการรวมกลุ่มแสดงความคิดเห็น รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้ที่สร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนี้

ในปัจจุบันที่องค์กรภาคเอกชนยังไม่แข็งแรงนัก รัฐบาลคงจะต้องมีบทบาทสำคัญที่จะสร้างแรงหนุนและกลไกที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดการบริการโครงสร้างพื้นฐาน ถ้ารัฐบาลให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง นอกจากจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ยังจะมีผลต่อการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยอีกด้วย

5.5 เร่งการผลิตบุคลากร

จากการที่จะต้องมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการขยายเครือข่ายโทรคมนาคม ทำให้ต้องการบุคลากรทั้งระดับวิศวกร ช่างเทคนิคอย่างมาก ซึ่งจากการพยากรณ์ขององหลายองค์กรเราก็มีความขาดแคลนวิศวกรและแรงงานมีทักษะอยู่แล้วเมื่ออุตสาหกรรมขยายตัวขึ้น บุคลากรทางด้านโทรคมนาคมซึ่งเป็นสาขาที่เพิ่งมีการขยายตัวในไม่กี่ปีนี้ยิ่งจะมีความขาดแคลนมาก ประมาณการว่าในขณะนี้ขาดบุคลากรด้านนี้ประมาณ 10,000 คน ต่อไปอีก 5-6 ปี จะขาดแคลนเพิ่มเป็น 15,000 คน ถ้าหากขาดแรงงานการลงทุนก็จะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ เป็นภาระสำคัญของทางรัฐบาลที่จะวางแผนการศึกษาให้สอดคล้อง โดยร่วมกับเอกชนที่จะผลิตแรงงานตามความต้องการ นอกจากนี้องค์กรรัฐเองก็ต้องมีการปรับตัว เพราะจะมีสมองไหล (Brain Drain) เข้าสู่ภาคเอกชนเนื่องจากมีผลตอบแทนที่สูงกว่า ทำให้ภาครัฐบาลรวมทั้งสถาบันการศึกษาอ่อนแอลงเนื่องจากขาดบุคลากรที่มี คุณภาพ

6. สรุป

โครงสร้างพื้นฐานมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิต ดังนั้นการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของคนในต่างจังหวัดกับกรุงเทพฯ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชนบท จะทำไม่ได้ถ้าคนในต่างจังหวัดยังขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และความแตกต่างของการบริการระหว่างกรุงเทพฯและต่างจังหวัดยังมีสูงอยู่

การปรับโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยทำให้ความต้องการไฟฟ้าและการโทรคมนาคมของเราสูงขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การกระจายของเครือข่ายไฟฟ้าเข้าสู่ต่างจังหวัดและชนบทดูจะไม่มีปัญหามากนักเพราะได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน มีการวางแผนระยะยาวที่จะจัดหาแหล่งผลิตไฟฟ้า แต่การลงทุนก็คงจะต้องมีต่อไปเพื่อจะเข้าถึงครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ และลด ต้นทุนของผู้ประกอบการจากไฟตกไฟดับ และการติดตั้งไฟฟ้าที่สูงกว่าในกรุงเทพฯ

ความขาดแคลนโทรศัพท์ยังมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพฯหรือต่างจังหวัด การลงทุนขยายเครือข่ายโทรคมนาคมในระยะหลังจะเพิ่มความหนาแน่นของคู่สายโทรศัพท์อย่างมาก ถ้าเป็นไปตามแผนที่วางไว้การขาดแคลนจะหมดไปในไม่กี่ปีข้างหน้า แต่กระนั้นก็ตามคู่สายโทรศัพท์ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่

ถ้าจะให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เราจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนอีกมหาศาลเพื่อขยายเครือข่ายการโทรคมนาคม โดยโครงสร้างสถาบันในปัจจุบันแล้วคงจะเป็นไปได้ยาก รัฐบาลคงต้องมีการแก้กฎระเบียบที่จะให้เอกชนสามารถลงทุนประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ตามที่สมควร ต้องแยกองค์กรรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมออกจากองค์กรรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ เพื่อมิให้มีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ การให้สัมปทานต้องมีความรวดเร็ว โปร่งใสไม่มีการแทรกแซงทางการเมือง โดยสัญญาจะต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การหารายได้เข้ารัฐบาลไม่ใช่ประเด็นหลักในการให้สัมปทาน นอกจากนี้เพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคจะต้องสร้างบรรยากาศของการแข่งขันที่เป็นธรรม รัฐวิสาหกิจเองต้องมีการปรับโครงสร้างเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้

รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษที่จะกระจายเครือข่ายโทรคมนาคมสู่ชนบท เพราะผลตอบแทนไม่จูงใจให้เอกชนลงทุน ระบบการสื่อสารผ่านดาวเทียมจะเป็นเทคโนโลยีที่สำคัญในการเชื่อมโยงต่างจังหวัดกับส่วนกลาง หรือแม้แต่กับต่างประเทศ เพราะเป็นระบบโทรคมนาคมที่ไม่มีความจำกัดในเรื่องระยะทาง ต่างกับระบบโทรคมนาคมแบบใช้สาย นอกจากนี้จะต้องใช้สื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมทั้งสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ รัฐต้องตระหนักว่าการศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้คนมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในชีวิตการงานและมีความรู้ที่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองต่อไป เมื่อมีเครือข่ายโทรคมนาคมที่ดีขึ้น เราจึงควรใช้ประโยชน์ในด้านนี้ให้ได้มากที่สุด

บทบาทของรัฐจะต้องเปลี่ยนจากการเป็นผู้ผลิตและให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นมีบทบาทหลักในการวางกฎเกณฑ์และดูแลให้เอกชนทำการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ มีราคาที่ยุติธรรมและบริการที่ดี นอกจากนี้จะต้องให้ประชาชนทั่วไปไม่ว่าต่างจังหวัดหรือกรุงเทพฯ มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันด้วย

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงสาธารณสุข **อนุทินสถิติสาธารณสุข** กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก 2535

โกศล เพ็ชร์สุวรรณ "วิสัยทัศน์ของไทยกับการพัฒนาคมนาคม" **4 สิงหาคมวันสื่อสารแห่งชาติ** คณะกรรมการจัดงานวันสื่อสารแห่งชาติ กรุงเทพฯ 2537

บริษัท ชินวัตรแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) "ดาวเทียมไทยคมดาวเทียมเพื่อการศึกษา" **4 สิงหาคมวันสื่อสารแห่งชาติ** คณะกรรมการจัดงานวันสื่อสารแห่งชาติ กรุงเทพฯ 2537

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี, วิศาล บุปผเวส, ธรรมนูญ พงศ์ศรีกูร, ราเชนทร์ ชินทยารังสรรค์และบันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี **การศึกษาอุตสาหกรรมรายสาขาและการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด** กรุงเทพฯ:สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2534

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และ บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี **อุตสาหกรรมภูมิภาค:นโยบายชดเชยความเสียเปรียบ** เอกสารประกอบการสัมมนา ประจำปี 2535 เรื่อง *โครงสร้างเศรษฐกิจ: เส้นทางสู่ความสมดุล* สถาบันเพื่อวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ธันวาคม 2535

ราเชนทร์ ชินทยารังสรรค์ "การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัด" **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2534

เริงวิทย์ เวชชศาสตร์ "การพัฒนาไฟฟ้าในหมู่บ้านชนบท โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค" **ไทย-ญี่ปุ่นศึกษา** สิงหาคม 2536

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย "เศรษฐกิจไทยบนเส้นทางสายใหม่" ธันวาคม 2537

สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ **พลังงาน** เอกสารประกอบการสัมมนา **ทิศทางเศรษฐกิจไทย ปี 2538** ธันวาคม 2537

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย **รายงานประจำปี** กรุงเทพฯ หลายปี

องค์การโทรศัพท์ **รายงานสถิติโทรศัพท์** กรุงเทพฯ หลายปี

อัจนา วัฒนานุกิจ **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนและการควบคุมปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม** กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2534

Ammar Siamwalla and others **Future Directions of the Communications Authority of Thailand** Bangkok:TDRI September 1993

Chatri Sripaipan, Sumeth Vongpanitlerd and Ruchadaporn Lertphokanont "Future Economic Development Strategies and Utilization of IT and Communications to Achieve National Goals: The Case of Thailand" a paper presented at the Conference on **Dynamic Asian Development: Information Technology and Telecommunication---1990s and Beyond** Seoul, Korea 1992

Crossby Research **Communication : Freedom to Complete** Sector Report December 1994

Gatal Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon and Ingo Vogelsang **Welfare Consequences of Selling Public Enterprises** New York: Oxford University Press 1994

International Telecommunication Uion(ITU) **Asia-Pacific Telecommunications Indicators** Geneva 1993

Loha-Unchit J. **Policies Instruments and Institution for Rural Industrial Development** The Rural Industries and Employment Project, Thailand Development Research Institute 19

Manusizinghe M. "The Economics of Rural Electrification Projectsd" Energy Economics January 1988

National Economic and Social Development Board **Thailand 2000: A Guide to Sustainable Growth and Competitiveness** Bangkok:Office of the Prime Minister 1994

Nipon Poapongsakorn and others " Feasibility Studies on Rural Household Electrification Project" a paper prepared for Provincial Electricity Authority of Thailand December 1994

Smith Peter and Gregory Staple **Telecommunications Sector Reform in Asia:Toward a New Pramatism** World Bank Discussion Papers Number 232 1994

Sumeth Vongpanitlerd, Ammar Siamwalla and Chatri Sripaipan "Public Services in Thailand:The Role of Information Technology" **TDRI Quarterly Review** Vol7 No.4 December 1992

World Bank **World Development Report 1994** New York:Oxford University Press 1994

Yongyuth Chalamwong **A Study of Infrastructure problems Experienced by Thai Manufacturing Industries** Bangko:TDRI 1993

กระจายความเจริญในประเทศไทย

โดย

ผศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538

เรื่อง

"การปฏิวัติการคลังเพื่อการกระจายความเจริญ"

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
30-31 มีนาคม 2538

อภินันทนาการ

จาก

นายธัญญธำรง อัศวนนท์

ปฏิวัติการคลังเพื่อการกระจายความเจริญ

โดย

จรัส สุวรรณมาลา

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ 2538

ข้อเขียนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการคลังภาครัฐของไทยเพื่อให้นโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ประเด็นหลักของการพัฒนาระบบการคลังที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะเน้นเฉพาะเรื่องการคลังในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น และความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ เป็นสำคัญ เนื้อหาในข้อเขียนนี้ประกอบด้วย 5 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อการกระจาย

ส่วนที่ 2 ทบทวนประสบการณ์ของการพัฒนาเพื่อการกระจายในประเทศไทย

ส่วนที่ 3 มิติใหม่ของการพัฒนาเพื่อการกระจายของไทยในทศวรรษหน้า

ส่วนที่ 4 การคลังเพื่อการกระจาย

ส่วนที่ 5 สรุป

I. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเพื่อการกระจาย

เป้าหมาย

การพัฒนาเพื่อการกระจายฯ ในกรณีของประเทศไทยเราน่าจะหมายถึงการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อลดการกระจุกตัวของการพัฒนาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานกว่าสี่ทศวรรษ

จุดมุ่งหมายสุดท้ายของการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นจะหมายถึงการทำให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน มีรายได้เพียงพอกับการยังชีพ มีงานทำ (แหล่งรายได้) ที่มั่นคง มีหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมในขั้นพื้นฐาน มีศักยภาพในการออมและการลงทุนขั้นพื้นฐานของครอบครัว มีชีวิตอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย มีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมีโอกาสได้เข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของชุมชนอย่างกว้างขวาง

กลยุทธการพัฒนา

การพัฒนาเพื่อการกระจายที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป รวมทั้งกรณีของประเทศไทยในขณะนี้ คือการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ โดยมีแนวความคิดพื้นฐานตามทฤษฎีการพัฒนาภูมิภาคที่ว่า ถ้าหากผู้ประกอบการตัดสินใจลงทุนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การลงทุนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นในอัตราถดถอย ก็จะส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ มีรายได้เพิ่มขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นตามมา อันเป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการพัฒนาเพื่อการกระจายดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่เน้นการเพิ่มด้านอุปสงค์ (Demand side) คือการขยายกำลังการผลิต เพิ่มรายได้ และเพิ่มการบริโภคในภาพรวมนั้น อาจไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเสมอไป และทั้งไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาเพื่อการกระจายในระยะยาว กลยุทธการพัฒนาเพื่อการกระจายที่ยั่งยืนและส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนที่แท้จริงควรเป็นการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาด้านอุปทาน (Supply side) คือ การสร้างงาน (Employment) ในท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาวะของทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาวะแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนนั้นๆ การพัฒนาท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อรังสรรค์คุณค่าของประชาชนและชุมชนเป็นหลัก การพัฒนาท้องถิ่นตามแนวความ

คิดใหม่นี้ เป็นกิจกรรมของชุมชนในท้องถิ่นโดยแท้ (Local base management) กล่าวคือ องค์กรท้องถิ่นเป็นเจ้าของและผู้ประกอบการ (Entrepreneur) เป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการเองแบบครบวงจร โดยอาศัยกลไกทางการเมืองการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น องค์กรในภาคเอกชน และองค์กรอิสระอื่นๆ เป็นหลัก[1] ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปอาจส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าวนี้โดยใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดอีกทางหนึ่งด้วยก็ได้

กลยุทธการบริหาร

การพัฒนาประเทศและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคเป็นภารกิจร่วมกันของรัฐบาลหลายระดับ รัฐบาลระดับชาติซึ่งรับผิดชอบในการบริหารประเทศในระดับมหภาค มีหน้าที่ดูแลส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และกระจายรายได้และความมั่งคั่งสู่ภูมิภาคต่างๆ โดยใช้กลไกของรัฐในด้านต่างๆ เช่น กลไกทางการเมืองการปกครอง การเงินการคลัง ฯลฯ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศในระดับมหภาค ในขณะเดียวกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรัฐบาลระดับชุมชนก็มีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในชุมชนของตนเอง **นโยบายการพัฒนาเพื่อการกระจายจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลในระดับต่างๆ ดำเนินมาตรการพัฒนาที่สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน** ภายใต้ระบบการบริหารการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนั้น ระบบการบริหารการพัฒนาประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาเพื่อการกระจาย

II. ประสบการณ์การพัฒนาเพื่อการกระจายของไทย

รัฐบาลไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นกลยุทธหนึ่งของการพัฒนาเพื่อการกระจายมาตั้งแต่ปีพศ. 2504[2] แต่แนวความคิดดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏชัดเจนจนกระทั่งถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวรัฐบาลได้กำหนดเมืองศูนย์กลางในภูมิภาคที่ต้องการพัฒนาโดยเร่งด่วนขึ้น ประกอบด้วยจังหวัดขอนแก่น อุบลราชธานี ลำปาง-เชียงใหม่ สงขลา-หาดใหญ่ ชัยนาท ชลบุรี และ เพชรบุรี โดยกำหนดขอบเขตการ

---

[1] Edword J. Blakely, Planning local Economic Development:Theory and Practice, 2nd.ed. Sage Publications Ltd., London, 1994 หน้า 52

[2] สุนันทา สุวรรณโณดม ศิริวรรณ ศิริบุญ จันทรเพ็ญ แสงเทียนฉาย และชาญวิทย์ วสยางกูร **ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ** หน้า 9

พัฒนาในเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดิน (ผังเมือง) การพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานในเขตเมือง และการจ้างงาน มื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการประเมินผลการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาค และพบว่า การพัฒนาฯ มิได้ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากมีปัญหาหลัก 4 ประการคือ การลงทุนในภาคเอกชนมีน้อย ส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็ก ไม่สามารถจ้างงานได้มากนัก การขาดแคลนบริการสาธารณะพื้นฐานในเขตเมือง การใช้ประโยชน์ในที่ดินยังไม่เหมาะสม และหน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดศักยภาพทางการคลัง ไม่สามารถผลักดันการพัฒนาเมืองได้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดเป้าหมายที่จะเร่งพัฒนาสาธารณูปโภคในเขตเมืองให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการสาธารณะด้านสังคม เร่งส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น เร่งรัดการวางแผนการใช้ที่ดิน (ผังเมือง) เร่งพัฒนาศักยภาพทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และ สร้างเอกลักษณ์ของเมืองให้ประชาชนเกิดความภาคภูมิใจในชุมชนของตนเอง ในการนี้ รัฐบาลได้กำหนดมาตรการพัฒนาเมืองในภูมิภาคไว้หลายประการ แต่จากการประเมินผลในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พบว่ามาตรการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการ และเป้าหมายของแผน 5 ในเรื่องดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อการกระจายเด่นชัดมากขึ้น โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาเทศบาลจำนวน 25 เทศบาลในส่วนภูมิภาคให้เป็นพื้นที่การพัฒนาในลำดับแรก การพัฒนาเมืองยังคงเน้นเรื่องสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตเมือง ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในส่วนภูมิภาคดังเช่นที่ได้กล่าวแล้ว ในช่วงแผนฯ 6 นี้ รัฐบาลได้ใช้เงินลงทุนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตเมืองภูมิภาคถึง 344,000 ล้านบาท สูงกว่ารายจ่ายลงทุนฯ ในช่วงแผนฯ 5 ถึงเกือบเท่าตัว[3] อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ประสบความสำเร็จมี 4 ประการ คือ (1) การขาดโครงสร้างพื้นฐานในส่วนภูมิภาค (2) การขาดการพัฒนาด้านตลาดการเงินการคลัง (3) ขนาดของตลาดในส่วนภูมิภาคยังเล็ก ไม่สามารถรองรับผลผลิตของอุตสาหกรรมได้ และ (4) การอยู่ห่างไกลกรุงเทพมหานครเป็นข้อเสียเปรียบอีกประการหนึ่ง เพราะกรุงเทพฯ เป็นทั้งตลาดปัจจัยการผลิต และตลาดผลผลิตของอุตสาหกรรมหลายประเภท ในขณะเดียวกันกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีข้อได้เปรียบสำหรับการลงทุนเหนือภูมิภาคอื่นๆ หลายประการ เช่น การมีโครงข่ายบริการพื้นฐานทั้งในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ บริการทางสังคม รวมทั้ง

---

[3] ณรงค์ วรรณชาติ และชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ "บริการพื้นฐาน: โอกาส และความหวังในการพัฒนา" ใน <u>วารสารเศรษฐกิจและสังคม</u> 29, 2 (มีนาคม–เมษายน 35) หน้า 6-7

เป็นตลาดปัจจัยการผลิตขนาดใหญ่ (แรงงาน วัตถุดิบ ฯลฯ) และตลาดผลผลิตที่มีกำลังซื้อมากที่สุดในประเทศ สามารถประหยัดค่าขนส่งได้มากกว่าภูมิภาคใดๆ [4]

กลยุทธการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือ การเสริมสร้างและพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงในภูมิภาคต่างๆ ให้เป็นจังหวัดศูนย์กลางการพัฒนาอุตสหากรรมในส่วนภูมิภาคจำนวน 9 จังหวัดคือ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ เป็นศูนย์กลางการกระจายอุตสาหกรรมในภาคเหนือ นครราชสีมาและขอนแก่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สงขลา และสุราษฎร์ธานีในภาคใต้ และสระบุรี ราชบุรีในภาคกลาง และภาคตะวันตก ตามลำดับ รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาจังหวัดศูนย์กลางของภูมิภาคเหล่านี้ให้เป็นพื้นที่ส่งเสริมการลงทุนเพื่อรองรับการกระจายตัวของอุตสาหกรรมจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จังหวัดเหล่านี้จะทำหน้าที่ "ฟูมฟัก" กิจการอุตสาหกรรมขนาดย่อม และกระตุ้นผู้ประกอบการท้องถิ่นให้เกิดความตื่นตัวสนใจลงทุน และขยายการลงทุนในท้องถิ่นของตนเอง พร้อมกันนั้น จังหวัดเหล่านี้ยังทำหน้าที่เป็นฐานที่ตั้งอุตสาหกรรมหลักของภูมิภาค และเป็นศูนย์กลางของบริการทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคด้วยในขณะเดียวกัน

ประเทศไทยเราใช้ระบบการบริหารการพัฒนาแบบรวมศูนย์ รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการพัฒนาฯ โดยเป็นผู้กำหนดและชี้นำแนวทาง กำหนดกลยุทธ และดำเนินมาตรการต่างๆ แบบครบวงจร ในการนี้ รัฐบาลระดับชาติจะใช้มาตรการทั้งในระดับมหภาค (เช่น การสร้างสิ่งจูงใจต่างๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น) และระดับจุลภาค (เช่น การมอบหมายให้หน่วยราชการของรัฐลงไปจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น) เพื่อจูงใจหรือส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในขณะที่รัฐบาลในระดับล่างลงไป เช่น รัฐบาลระดับภูมิภาค (ถ้ามี) และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น มีบทบาทเป็นผู้ตาม (ปฏิบัติตามแผน และมาตรการของรัฐบาลระดับชาติ) และเป็นหน่วย "เสริม" ให้การใช้มาตรการของรัฐบาลระดับชาติในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนเองมีประสิทธิภาพและได้ผลมากยิ่งขึ้น ทิศทางการพัฒนาฯ ตามแนวนี้มักจะเน้นการพัฒนาเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวม (เพิ่มศักยภาพในการผลิต เพิ่มรายได้ประชาชาติ) พร้อมกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ หรือที่เรียกว่า "Macro economic growth and stability oriented" อย่างไรก็ตาม ผลการ

---

[4] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมในภูมิภาค 9 จังหวัด (เอกสารประกอบการสัมมนา โรงแรมสยามธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี วันที่ 30 กรกฎาคม 2535) หน้า 4

พัฒนาในด้านการกระจายฯ มักจะไม่ประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือที่กำลังพัฒนาก็ตาม[5]

ภายใต้กลยุทธการบริหารการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของรัฐบาลไทย หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ของรัฐ อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริการลงทุน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรม ฯลฯ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาจังหวัดศูนย์กลางในภูมิภาคต่างๆ ดังนี้

1. กำหนดพื้นที่สำหรับเป็นที่ตั้งเขตอุตสาหกรรม และส่งเสริมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหรือสวนอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดการประหยัดในการจัดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน และป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

2. พัฒนาบริการพื้นฐาน ประกอบด้วยโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง และสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานที่สามารถเชื่อมโยงแหล่งผลิต ตลาด เขตเมือง ท่าเรือ สนามบิน และเขตแดนประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเป็นระบบ

3. พัฒนาผู้ประกอบการท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดเล็ก ให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การบริหารจัดการโรงงาน และบุคลากร ฝึกอบรม พัฒนาฝีมือแรงงาน

4. ปรับปรุง ขยายบริการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมจังหวัด โดยกระจายอำนาจการบริหารและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องลงสู่องค์กรในส่วนภูมิภาค จัดให้มีการรวมงาน / องค์กรประสาน

---

[5] รัฐบาลของประเทศสหรัฐฯ และอังกฤษ ได้เคยดำเนินนโยบายเพื่อการส่งเสริมการลงทุนทั้งในภาพรวมและการส่งเสริมเฉพาะสาขาเศรษกิจโดยใช้เครื่องมือของรัฐหลายประเภท เช่น นโยบายด้านภาษีอากร นโยบายการเงิน (ผ่านการกำกับอัตราดอกเบี้ย) นโยบายด้านสวัสดิการสังคม นโยบายด้านการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน นโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานมิได้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับที่น่าพอใจแต่อย่างใด ซ้ำยังสร้างภาระทางการเงินให้แก่รัฐบาลมากกว่าที่คาดไว้ พร้อมกับมีผลกระทบในทางลบตามมาอีกมาก จนดูเหมือนว่ามาตรการดังกล่าวจะได้ไม่คุ้มเสีย โปรดดูรายละเอียดใน [5] Edword J. Blakely, Planning local Economic Development:Theory and Practice, 2nd.ed. Sage Publications Ltd., London, 1994 หน้า 29-44, และ Hugh Morison, The Regeneration of Local Economies, Clarendon Press Oxford 1987, หน้า 18-26

เป้าหมาย มาตรการ และหน่วยงานรับผิดชอบในนโยบายกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค 9 จังหวัดหลัก ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

เป้าหมาย	มาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
พัฒนาระบบการขนส่ง	สร้างระบบคอนเทเนอร์ สร้างท่าเรือน้ำลึก ขยายท่าอากาศยาน สร้าง/ขยายถนน สะพาน ฯลฯ	กระทรวงคมนาคม
พัฒนาระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ	ขยายบริการ/พัฒนาคุณภาพน้ำประปา เพิ่มกำลังไฟฟ้า ขยายเขตการให้บริการไฟฟ้า พัฒนาคุณภาพไฟฟ้า ขยายบริการโทรศัพท์ และพัฒนาระบบการสื่อสารสมัยใหม่	การประปาภูมิภาค/เทศบาล การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กระทรวงคมนาคม/องค์การโทรศัพท์ฯ
พัฒนาบริการ พื้นฐานด้านสังคม	พัฒนาระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน พัฒนาระบบการศึกษาด้านวิชาชีพ พัฒนาการศึกษาด้านอุดมศึกษา พัฒนาบริการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล พัฒนาระบบสาธารณูปการในเขตเมือง (เช่น ระบบการจราจร ที่อยู่อาศัย เป็นต้น)	กระทรวงศึกษาธิการ/เทศบาล ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงสาธารณสุข /เทศบาล เทศบาล/สำนักพัฒนาเมืองฯ กระทรวงมหาดไทย/การเคหะแห่งชาติ
พัฒนาพื้นที่เขตอุตสาหกรรม	สร้างนิคมอุตสาหกรรม/เขตอุตสาหกรรม/สวนอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น	การนิคมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักผังเมือง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
พัฒนาผู้ประกอบการ	ฝึกอบรมผู้ประกอบการด้านการจัดการโรงงาน	กระทรวงอุตสาหกรรม กรอ. จังหวัด สภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
พัฒนาแรงงาน	ฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม
สนับสนุนด้าน การเงิน	สร้าง/ขยายระบบสินเชื่อเพื่อการลงทุน	บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ธนาคารแห่งประเทศไทย

เป้าหมาย	มาตรการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการลงทุนให้แก่ผู้ประกอบการ	จัดหาและเผยแพร่ข้อมูลเพื่อการส่งเสริมการลงทุน จัดสัมนาผู้ประกอบการ	กระทรวงอุตสาหกรรม กรอ. จังหวัด สภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด
พัฒนาเทคโนโลยี	ค้นคว้าวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ	มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค / ทบวงมหาวิทยาลัย
ให้สิทธิประโยชน์	สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร สิทธิพิเศษด้านอื่นๆ	กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <u>การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมในภูมิภาค 9 จังหวัด</u> (เอกสารประกอบการสัมมนา โรงแรมสยามธานี จังหวัดสุราษฎธานี วันที่ 30 กรกฎาคม 2535

นโยบายและแผนด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ กำหนดบทบาทและวิธีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อจัดให้มีบริการพื้นฐานสำหรับการลงทุนด้านอุตสาหกรรม

5. พัฒนาเมืองหลัก ให้มีบริการพื้นฐานด้านสังคม เช่น ที่อยู่อาศัย ระบบการจราจรในชุมชน ระบบการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน โรงเรียน โรงพยาบาล โดยเฉพาะโรงเรียนนานาชาติในจังหวัดศูนย์กลางที่มีการลงทุนจากต่างชาติ หรือที่เป็นศูนย์กลางบริการระดับนานาชาติ รวมทั้งสถาบันการศึกษาเพื่อวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรม จัดระบบจราจรในการเข้าถึงและออกจากแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม ให้สะดวกและมีประสิทธิภาพเพื่อลดต้นทุนการขนส่งและขนถ่ายสินค้าของผู้ประกอบการ

6. ให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการลงทุนในภูมิภาค[๑]

ผลการดำเนินนโยบายกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ปรากฏว่า จังหวัดเป้าหมายที่ประสบผลสำเร็จในการรับการกระจายฯ ได้ค่อนข้างสูง (พิจารณาจากอัตราการเติบโตของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและการจ้างงาน –โปรดพิจารณาข้อมูลประกอบในภาคผนวก ตารางที่) มี 4 จังหวัดคือ เชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา และสระบุรี จังหวัดที่มีการลงทุนในระดับปานกลางมี 2 จังหวัดคือจังหวัดขอนแก่น และสุราษฎร์ธานี ในขณะที่ 3 จังหวัดที่เหลือ คือ พิษณุโลก นครสวรรค์ และราชบุรี ประสบความสำเร็จค่อน

---

[๑] ประมวลจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <u>การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมในภูมิภาค 9 จังหวัด</u> (เอกสารประกอบการสัมมนา โรงแรมสยามธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี วันที่ 30 กรกฎาคม 2535) หน้า 7-12

ข้างต่ำ หากพิจารณากลุ่มจังหวัดที่มีการลงทุนฯ ค่อนข้างสูง 4 จังหวัดคือ นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี สงขลา และสระบุรีแล้ว จะเห็นว่าจังหวัดเหล่านี้มี "จุดแข็ง" ที่โดดเด่นคล้ายๆ กัน 2 ประการ คือ

1. เป็นท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมอยู่ในตัวเองค่อนข้างสูง เช่น มีผู้ประกอบการท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ และพร้อมที่จะลงทุน มีวัตถุดิบสนับสนุนเพียงพอ มีความเจริญด้านการค้าที่ช่วยสนับสนุนด้านการตลาดภายในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนั้น ท้องถิ่นเหล่านี้มีความได้เปรียบในเชิงที่ตั้ง (Location) ที่ช่วยดึงดูดนักลงทุนต่างถิ่นเข้าไปลงทุนในท้องถิ่นเหล่านี้ค่อนข้างสูง เพราะมองเห็น "แนวโน้ม" หรือลู่ทางการลงทุนที่แจ่มใสในอนาคต เช่น เชียงใหม่จะเป็นศูนย์กลางของสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจในภาคเหนือ นครราชสีมาและสระบุรีจะเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกด้านชายฝั่งทะเลตะวันออก และสงขลาจะเป็นศูนย์กลางของสามเหลี่ยมเศรษฐกิจในภาคใต้ เป็นต้น

2. นอกจากนั้น รัฐบาลได้ลงทุนสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นเหล่านี้ไว้มากแล้ว เช่น ระบบการคมนาคม – ขนส่ง ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ สถาบันการศึกษาขั้นอุดมศึกษา สถานพยาบาลที่ได้มาตรฐาน ฯลฯ เป็นต้น การลงทุนดังกล่าวนี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมานานนับศตวรรษ

อย่างไรก็ตาม เมื่อการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเติบมากขึ้นเป็นลำดับ ท้องถิ่นเหล่านี้เริ่มเผชิญกับปัญหาบางประการ ที่อาจจะเป็นสาเหตุให้การลงทุนเริ่มชลอตัวหรือถดถอยในอนาคต เช่น การขาดแคลนแรงงาน การขาดแคลนระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการพื้นฐาน ปัญหาด้านมลภาวะและการต่อต้านของประชาชนในท้องถิ่น และการขาดแคลนบริการพื้นฐานในเขตชุมชนเมือง ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมและการขาดการวางแผนเตรียมพร้อมล่วงหน้า

ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณากลุ่มจังหวัดที่มีการลงทุนฯ ค่อนข้างต่ำ เช่น พิษณุโลก นครสวรรค์ ขอนแก่น และราชบุรีแล้ว จะเห็นว่าจังหวัดเหล่านี้มี "จุดอ่อน" ที่คล้ายๆ กันคือ การขาดผู้ประกอบการท้องถิ่นที่มีความสามารถและพร้อมที่จะลงทุน (เช่น พิษณุโลก นครสวรรค์ ขอนแก่น ราชบุรี เป็นต้น) การค้าและบริการในท้องถิ่นยังไม่เติบโตเพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น (เช่น พิษณุโลก เป็นต้น) ทำเลที่ตั้ง (Location) ไม่จูงใจให้นักลงทุนต่างถิ่นเข้ามาลงทุนได้มากนัก ขาดแคลนแรงงาน (เช่น นครสวรรค์ ราชบุรี เป็นต้น) ขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบเครือข่ายการขนส่งระหว่างแหล่งวัตถุดิบ แหล่งผลิต (เขตอุตสาหกรรม หรือที่ตั้งโรงงาน) และระบบการขนส่งออกสู่ตลาดภายนอก อีกทั้งยังไม่มี

การกำหนดเขตอุตสาหกรรมที่ชัดเจน ทำให้ไม่จูงใจให้นักลงทุนท้องถิ่น หรือต่างถิ่นสนใจลงทุนเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด[7]

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่ดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 นี้นับว่าเป็นปัจจัย "เสริม" ให้บรรยากาศการลงทุนในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษต่างๆ มีความตื่นตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคของการส่งเสริมการลงทุนของกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการลงทุนเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่ำแล้ว ก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าปัญหาอุปสรรคของการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็คือปัญหาอุปสรรคที่เคยมีอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และก่อนหน้านั้นนั่นเอง[8]

กล่าวโดยสรุป ประสบการณ์การพัฒนาเพื่อการกระจายของประเทศไทยในระยะที่ผ่านได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง 4 ประเด็นสำคัญดังนี้

1. แนวความคิดการพัฒนาเพื่อการกระจายฯ ในช่วงที่ผ่านมายังเน้นการส่งเสริมการลงทุนเพื่อ**การขยายกำลังการผลิต**ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคต่างๆ โดยการกระตุ้นหรือส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเพิ่มกำลังการผลิตโดยการขยายสาขาการผลิต (โรงงาน ฯลฯ) ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรในภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะทำให้ผลผลิตอุตสาหกรรมของภูมิภาคและของประเทศโดยรวมสูงขึ้น แต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ารัฐบาลมีแนวความคิดที่จะส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นหรือไม่และอย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น ดูเหมือนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับความต้องการของท้องถิ่นน้อยกว่าสิ่งที่รัฐบาลต้องการให้เกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบของการลงทุนและการจ้างงานที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นตามแผนการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ว่าจะเป็นที่น่าพึงปรารถนาของชุมชนในท้องถิ่น หรือเหมาะสมกับสภาพทางสังคมของชุมชนหรือไม่

2. ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่นำเสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการใช้ระบบการบริหารการพัฒนาแบบรวมศูนย์ คือรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการ

---

[7] สำนักบริหารวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย **รายงานการประเมินผลนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค** ตุลาคม 2537 (ยังไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)

[8] รายงานการศึกษาของคณะกรรมธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม วุฒิสภา เรื่อง "มาตรการส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค" ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2531

เองทั้งหมด ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รับบริการ (พื้นที่ที่ถูกพัฒนาฯ) และมิได้มีบทบาทในกระบวนการพัฒนาอย่างจริงจังแต่อย่างใด[9]

ภายใต้ระบบการพัฒนาแบบรวมศูนย์นี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ มีทัศนคติในทางลบต่อกระบวนการพัฒนาฯ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าตนมิได้เป็นเจ้ากิจกรรม มิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (เพราะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติ) และเห็นว่าท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก (เพราะท้องถิ่นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีเงินได้ฯ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ จากหน่วยธุรกิจที่ลงทุนในพื้นที่) ในขณะที่รัฐบาลระดับชาติได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุนฯ อย่างชัดเจน เพราะเป็นผู้เก็บภาษีดังกล่าวจากหน่วยธุรกิจ และผู้ที่เป็นลูกจ้างของกิจการทั้งหมด แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องแบกรับภาระอันเกิดจากการส่งเสริมการลงทุนในภูมิภาคและท้องถิ่นเองเป็นส่วนใหญ่ เช่น ต้องแก้ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาแหล่งชุมชนแออัดที่เกิดจากการย้ายถิ่นของแรงงานเข้ามาอยู่ในเขตเมือง ปัญหาการจราจร ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น จึงดูเหมือนว่าแผนงานและกลยุทธการพัฒนาเพื่อกระจายฯ ของรัฐบาลกลางจะขัดแย้งกับความต้องการและความรู้สึกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่าง ชัดเจน[10]

3. ข้อเท็จจริงที่กล่าวถึงชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แม้รัฐบาลจะได้กำหนดให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคของการส่งเสริมการลงทุนที่เคยปรากฏในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไปแล้วก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่ในเช่นเดิม ทั้งนี้เพราะ**หน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบดำเนินการในด้านต่างๆ ยังมิได้ดำเนินมาตรการที่สำคัญๆ หลายประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบริการสาธารณะทางสังคม โครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ และการพัฒนาเมือง** นอกจากความล่าช้าในการปฏิบัติงานแล้วยังมีปัญหาเรื่องการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ปฏิบัติการอีกด้วย **การทำงานแบบแยกส่วน--ต่างคนต่างทำ** (Fragmentation) ของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในระยะที่ผ่านมา

---

[9] ประเวศ วะสี และนักวิชาการหลายท่านได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของไทย และเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับจุดเด่นขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท โปรดพิจารณาเพิ่มเติมใน ประเวศ วะสี "องค์กรชาวบ้าน: ทางรอดของชนบทไทย?" **มติชนรายวัน** (วันศุกร์ที่ 26 สิงหาคม 2536) หน้า26 กนกศักดิ์ แก้วเทพ "การพัฒนาเพื่อการกระจาย: กรณีศึกษาจากประสบการณ์ขององค์กรชาวบ้าน" ใน สังศิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุข พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ **กระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย** ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537 หน้า 305-351

[10] ประมวลจากคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมือง ขอนแก่น เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองสงขลา มีนาคม-พฤษภาคม 2537

4. การนำระบบบริหารราชการของรัฐบาลระดับชาติมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาเพื่อการกระจายฯ เป็นต้นเหตุแห่งความล้มเหลวที่สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเพื่อการกระจายฯ ในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะระบบรวมศูนย์อำนาจการบริหารของรัฐบาลไทยเป็นระบบการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ และขาดเอกภาพในการบริหาร ซึ่งขัดแย้งกับหลักการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจที่พบเห็นโดยทั่วไป หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในเชิงพฤติกรรม ก็จะเห็นได้ว่า**ระบบการบริหารราชการของรัฐบาลไทยมิได้มีลักษณะรวมศูนย์ตามทฤษฎีการบริหารอย่างแท้จริง เพราะถึงแม้จะมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง แต่ก็ไม่มีศูนย์กลางการตัดสินใจ ประสานงาน และสั่งการ ณ ที่หนึ่งที่ใดอย่างแท้จริง หากมีศูนย์กลางหลายศูนย์กลาง (Polycentric) อยู่ที่กรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ** ซึ่งต่างก็เป็นอิสระจากกันและกัน ทำให้ไม่สามารถประสานหรือรวมศูนย์การตัดสินใจ หรือสั่งการในเรื่องใดๆ จากส่วนกลาง เพื่อให้เกิดการประสานงานกันในระดับพื้นที่ปฏิบัติการได้

III. สู่มิติใหม่ของการพัฒนาเพื่อการกระจาย

1. เป้าหมาย และกลยุทธการพัฒนาเพื่อการกระจาย

การพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นไม่ควรเน้นเป้าหมายด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (การเพิ่มกำลังการผลิต) ในระดับมหภาคเป็นหลัก หากควรเน้นเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นลำดับแรก และให้การเจริญเติบโตทางเศรษกิจมีความสำคัญในลำดับรองลงไป กลยุทธการพัฒนาเพื่อการกระจายจึงควรเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนมากกว่ากระบวนการสะสมทุนเพื่อขยายกำลังการผลิต

ความล้มเหลวของการพัฒนาแบบรวมศูนย์ทำให้ตระหนักว่า ประเทศไทยเราจะต้องปรับระบบการบริหารการพัฒนาที่มีลักษณะกระจายอำนาจมากขึ้น ในระบบการบริหารการพัฒนาแบบกระจายอำนาจนี้รัฐบาลระดับภูมิภาคท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยองค์กรในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นเจ้าของความคิดริเริ่ม เป็นเจ้าของโครงการ เป็นผู้ดำเนินการเอง และชักชวนหน่วยงานในภาคเอกชนในท้องถิ่นและภายนอก รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมในการพัฒนา สำหรับรัฐบาลในระดับชาตินั้น จะมีบทบาทเป็นหน่วย "เสริม" โดยการใช้มาตรการด้านการเมืองการปกครอง และมาตรการทางการเงินการคลังในระดับมหภาคเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นใช้ศักยภาพของตนเองในการพัฒนาให้มากที่สุด ขจัดปัญหาอุปสรรคในระดับมหภาคให้เหลือน้อยที่สุด การพัฒนาแนวทางนี้จะเน้นการพัฒนาชุมชน เพื่อประโยชน์

สุขของผู้คนในชุมชนนั้นๆ เป็นหลัก ไม่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมแต่อย่างใด จากประสบการณ์ในนานาประเทศพบว่าการบริหารการพัฒนาแบบการกระจายอำนาจมักจะประสบความสำเร็จในด้านการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ มากกว่าวิธีการบริหารฯ แบบรวมศูนย์ที่กล่าวถึงข้างต้น[11]

ประสบการณ์ของการส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในประเทศต่างๆ รวมทั้งกรณีของประเทศไทยพบว่า ความสำเร็จของการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ มิได้ขึ้นอยู่กับมาตรการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลระดับชาติเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านอื่นๆ อันเป็นคุณลักษณะเฉพาะของภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นๆ

ทฤษฎีการพัฒนาภูมิภาคดั้งเดิมได้กล่าวถึงปัจจัยที่เกื้อกูลการพัฒนาท้องถิ่นไว้หลายประการ เช่น

ทรัพยากรของท้องถิ่น (Economic Base) ท้องถิ่นที่มีแรงงานราคาถูก และมีวัตถุดิบที่สามารถป้อนเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากย่อมจูงใจให้เกิดการลงทุนฯ อุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบและแรงงานของท้องถิ่น เพื่อผลิตและส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดภายนอกชุมชน

ที่ตั้ง (location) ที่ตั้งของชุมชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการลงทุน ที่ตั้งที่ทำให้หน่วยธุรกิจมีความได้เปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความได้เปรียบที่อยู่ใกล้ตลาด จะดึงดูดการลงทุนได้อย่างมาก

การเป็นเมืองศูนย์กลาง (Central Place) ชุมชนที่เป็นเมืองศูนย์กลางทางการค้าและบริการ ของภูมิภาคใดๆ มีส่วนส่งเสริม ผลักดัน จูงใจให้เกิดการลงทุนในเมืองบริวารของภูมิภาคนั้นๆ การพัฒนาเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคให้เติบโตเป็นกลยุทธหนึ่งของการพัฒนาภูมิภาค ตัวอย่างเช่น กรณี Tennessee Valey Authority (TVA), Rural Electrification, the Economic Development Administration (EDA) ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ระดับการสะสมทุน (Cumulative Investment) การพัฒนาเศรษฐกิจในระบบตลาดจะก่อให้เกิดการกระจุกตัวของของการลงทุนในพื้นที่บางแห่ง (ศูนย์กลางของภูมิภาค) และทำให้บริเวณนั้นๆ มีความได้เปรียบในการแข่งขันสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ จนถึงจุดๆ หนึ่งที่การเพิ่มระดับการลงทุนในพื้นที่นั้นไม่สามารถให้ผลตอบแทนคุ้มค่าเพียงพอ สถานการณ์จะผลักดันให้นักลงทุนหันไปลงทุนในพื้นที่อื่นๆ ที่มีความได้เปรียบมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ของการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นในประเทศต่างๆ พบว่าปัจจัยเกื้อกูลการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญกลับมิใช่ปัจจัยทางกายภาพที่กล่าวถึงข้างต้น หากเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางสังคมดังต่อไปนี้คือ

---

[11] Edword J. Blakely, (อ้างแล้ว) หน้า 29-46

วัฒนธรรม วัฒนธรรมและภาพพจน์ของท้องถิ่นเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมาก ชุมชนที่มีความสงบสุข มีความเป็นมิตร เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน มีความผูกพันธ์รักใคร่สามัคคีกลมเกลียว มีความรักและภูมิใจในท้องถิ่นของตนเอง (Localism) ร่วมแรงร่วมใจในกิจการสาธารณประโยชน์ของชุมชน เป็นปัจจัยที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างถิ่น และจูงใจให้เกิดการลงทุนโดยผู้คนในพื้นที่อย่างชัดเจน ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นที่มีภาพพจน์ไม่ดี เช่น มีอาชญากรรมสูง มีอุบัติเหตุสูง มีปัญหาความไม่สงบ ไม่มีระเบียบวินัย ฯลฯ จะทำลายบรรยากาศการลงทุนและการพัฒนาชุมชน แม้ว่าท้องถิ่นนั้นจะมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างอุดมสมบูรณ์หรือมีทำเลที่ตั้งที่มีความได้เปรียบด้านการตลาดมากสักเพียงใดก็ตาม

สิ่งจูงใจการลงทุน (Incentives) ท้องถิ่นสามารถสร้าง/ พัฒนาชุมชนของตนเองให้น่าสนใจและจูงใจนักลงทุนได้ด้วยการ (1) สร้างแรงจูงใจ และเสนอมาตรการช่วยเหลือ (subsidies) แก่นักลงทุน ให้สามารถมาประกอบกิจการในพื้นที่ได้สะดวก ต้นทุนต่ำ มีลู่ทางการพัฒนาตลาดได้ดี มีความเสี่ยงน้อย และ (2) ผลิต "package" ดังกล่าวให้อยู่ในรูปแบบที่น่าสนใจออกโฆษณาสู่กลุ่มนักลงทุนที่เป็นเป้าหมาย[12]

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น (Synthetic Theory)

องค์ประกอบหลัก	การพัฒนาตามแนวคิดดั้งเดิม	การพัฒนาตามแนวคิดใหม่
การจ้างงาน	ส่งเสริมให้มีหน่วยธุรกิจจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้มีการจ้างงานในพื้นที่จำนวนมากที่สุด	เลือกสรรหน่วยธุรกิจที่สอดคล้องกับคุณภาพประชากร และความต้องการของชุมชน
พื้นฐานการพัฒนา	สิ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจพื้นฐานที่พร้อมสมบูรณ์	สิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคม สถาบันทางสังคม และเศรษฐกิจพื้นฐาน
ทรัพยากรของท้องถิ่น	ใช้ความได้เปรียบจากทรัพยากรธรรมชาติ (physical assets) ในท้องถิ่น	ใช้ความได้เปรียบจากสภาวะแวดล้อมทางสังคม และทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น
ทรัพยากรด้านความรู้	แรงงานทั่วไป ความรู้พื้นฐาน	แรงงานที่มีทักษะ ผู้มีความรู้ สถาบันวิจัย ที่ปรึกษา ที่มีความรู้ขั้นสูง ระบบข้อมูลข่าวสารที่มีความพร้อม

ที่มา Edword J. Blakely, Planning Local Economic Development:Theory and Practice, 2nd.ed. Sage Publications Ltd., London, 1994 p. 62

[12] Edword J. Blakely, (เพิ่งอ้าง) 45-58

สิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคม (Social infrastructure) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาท้องถิ่นตามแนวความคิดใหม่ สิ่งอำนวยความสะดวกในที่นี้หมายถึง ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ โรงเรียน วิทยาลัย วัดหรือศาสนสถาน สมาคมอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น คุณภาพของบริการสาธารณะทางสังคมดังกล่าวนี้มีส่วนจูงใจหรือกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในท้องถิ่นอย่างสำคัญยิ่ง

ศักยภาพทางด้านความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge resources) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จูงใจการลงทุนและการพัฒนาท้องถิ่น ชุมชนที่มีสถาบันวิจัย สถาบันบริการข้อมูลข่าวสาร สถาบันที่ปรึกษา และมหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพด้านการวิจัย การให้คำปรึกษา และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารย่อมมีความได้เปรียบในการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาท้องถิ่น [13]

กลยุทธการเปลี่ยนผ่าน

การนำแนวความคิดใหม่มาปรับใช้กับการพัฒนาเพื่อการกระจายในประเทศไทยควรมีขั้นตอนการเปลี่ยนผ่าน (Transitional process) 4 ขั้นตอนหลักๆ คือ

1. การปรับภาระกิจของรัฐบาลระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐในแต่ละระดับจะต้องปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ ลดการกระจุกตัวของกิจกรรมด้านการปฏิบัติการในส่วนกลางลง เพื่อกระจายไปให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากที่สุด

2. การปรับโครงสร้างการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ปรับระบบการคลังของรัฐบาลระดับชาติ ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนภารกิจและกลยุทธการบริหารงานแบบใหม่ และ

4. ปรับระบบอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างและระบบงานใหม่

กลยุทธการเปลี่ยนผ่าน
1.ปรับภารกิจ
2. ปรับโครงสร้างการบริหาร
3. ปรับระบบการคลัง
4. ปรับระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

[13] Edword J. Blakely, (เพิ่งอ้าง) หน้า 59-63

2.บทบาทของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในกระบวนการพัฒนาเพื่อการกระจาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การพัฒนาเพื่อการกระจายจะสำเร็จลงได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลระดับต่างๆ จะต้องดำเนินการอย่างประสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึงควรกำหนดบทบาทของรัฐบาลระดับชาติและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ ในระบบการบริหารการพัฒนาแบบใหม่ให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน

ในการกำหนดบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ นั้น ควรจะเริ่มต้นด้วยสร้างภาพจำลองเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของไทยในอนาคต (Vision) ขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทาง บทบาทและกลยุทธการเปลี่ยนผ่านไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนาในลำดับต่อมา ภาพจำลองอนาคตเบื้องต้นที่นำเสนอไว้ในหน้าถัดไปนี้ได้จากการประมวลทิศทางการพัฒนาประเทศของไทยที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 ที่กำลังจะมาถึง

สำหรับการกำหนดบทบาทรัฐบาลระดับต่างๆ นั้น อาศัยหลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานในภาครัฐ (หลักการรวม–กระจายอำนาจ) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการคือ (1) หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) (2) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ในการจัดบริการ (3) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และ(4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

"**หลักผลประโยชน์สาธารณะ**" ที่กล่าวถึงนี้ก็คือว่ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่นๆ หรือที่เรียกกันตามภาษาวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าไม่มี "ผลล้นออก" (Spillover effects) ก็ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อยๆ เพราะรัฐบาลระดับชุมชนย่อยๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

สำหรับหลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณชน (Public Accountability) นั้น สนับสนุนหลักการเรื่อง "ผลประโยชน์สาธารณะ" ข้างต้น กล่าวคือ กิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด เช่น การจัดบริการด้านการศึกษาพื้นฐานในชุมชน การสาธารณสุขและสุขาภิบาลพื้นฐานของชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี และเอกลักษณ์ของชุมชน การ

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ควรมอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม เป็นผู้จัดการ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของประชาชนในชุมชนนั้นๆ แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาค (หลายๆจังหวัดรวมกัน) หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของผู้คนทั้งประเทศ หรือปัญหาของชาติโดยส่วนรวม ก็สมควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม ดังนี้เป็นต้น

หลักการที่เรียกว่า **'หลักประสิทธิภาพ'** นั้นหมายความว่า การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า "Public goods" นั้นมักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษเช่นเพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุนถ้าเป็นชุมชนเล็กๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน **เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่** กิจการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและและให้บริการแก่ทุกชุมชน

หลักการประการสุดท้าย คือ**หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)** นั้นนับว่ามีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันในนานาประเทศนั้นถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น[14] สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้นถือว่า การกระจายอำนาจ (ซึ่งหมายถึงการ

---

[14] ประเทศในยุโรปและอเมริกาหลายประเทศใช้หลักการดังกล่าวนี้ โปรดพิจารณากรณีตัวอย่างของประเทศเยอรมันในบทความของ Veera Erdmann-Keefer, "การกระจายอำนาจในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน," ใน สังศิต พิริยรังสรรค์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร **กระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย** ศูนย์ศึกษาเศรษฐ-ศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537 หน้า 37-58 และพิจารณาเพิ่มเติมใน Samuel Humes IV, **Local Government and National Power**, Harvester Wheatsheaf, London, 1991. และ L. J. Sharpe, Ed. **Decentralization Trends in Western Democracy**, Sage Publications, London and Berverly Hills, 1979.

แบ่งหน้าที่ แบ่งทรัพยากร แบ่งอำนาจการตัดสินใจให้หน่วยงานระดับล่าง) จะประสบความสำเร็จได้ (ในที่นี้หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่ม การให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอก–ลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่รับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว

ภาพจำลองอนาคต

1. กรุงเทพมหานครลดอัตราการขยายตัว (ขยายตัวช้าลง)
2. อัตราการลงทุนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นในอัตราลดลง
3. อัตราการลงทุนในต่างจังหวัดเพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราการลงทุนเพิ่มโดยเฉลี่ยของประเทศ
4. ชุมชนต่างจังหวัดเพิ่มอัตราการขยายตัวเร็วขึ้น
    4.1 ประชากรในเขตเมืองต่างจังหวัดเพิ่มขึ้น 2-3 เท่าตัว
    4.2 มีปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะในเขตเมืองมากขึ้น แต่ละชุมชนมีปัญหาเฉพาะตัว
5. ชุมชนมีศักยภาพในการจัดการสูงขึ้น

2. บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเพื่อการกระจาย

รัฐบาลระดับชาติ

1. วางแผนกลยุทธการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ
2. บริหารระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค (รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การบริหารระบบการเงิน ฯลฯ เป็นต้น)
3. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นโดยใช้มาตรการระดับมหภาค (เช่น มาตรการด้านภาษีอากร และการเงินดังที่ได้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการขจัดปัญหาอุปสรรคระดับมหภาค และปัญหาระหว่างประเทศซึ่งมีผลกระทบต่อการส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาค)
จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยใช้หลักการให้เงินอุดหนุนแบบต่างๆ
4. สนับสนุนด้านบุคลากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร การตลาด ฯลฯ ให้แก่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น
5. กำกับ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อประเมินปัญหาและประสิทธิผลการดำเนินงานของการพัฒนาในภาพรวม
6. ดำเนินกิจกรรมประเภท Pool-down services ในระดับชาติ เช่น ท่าเรือ สนามบินนานาชาติ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การพัฒนาภูมิภาค (โครงการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจระหว่างประเทศ) การประกันสังคม การรักษาความมั่นของของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยในระดับชาติ พัฒนาและบำรุงรักษาระบบการคมนาคมขนส่งระดับภูมิภาคและระดับชาติ ฯลฯ เป็นต้น

องค์กรของรัฐในระดับจังหวัด

("จังหวัด" ในฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หรือ หน่วยการปกครองท้องถิ่น)

1. วางแผนกลยุทธการส่งเสริมการลงทุน (แผนพัฒนา) จังหวัด
2. กำหนดแผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมการลงทุนของจังหวัด
3. จัดบริการประเภท Pool-down services ในระดับจังหวัด เช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษา (วิทยาลัยชุมชน) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อ จัดให้มีโรงพยาบาลศูนย์ (Secondary และ thertery cares) สำหรับการรักษาโรคเฉพาะทางที่ต้องอาศัยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ หรือใช้เครื่องมือทางการแพทย์ที่มีราคาแพง พัฒนาและบำรุงรักษาระบบการคมนาคมขนส่งภายในจังหวัด การป้องกันสาธารณภัย ระบบการกำจัดขยะและน้ำเสีย ระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน -เขตเมือง

(เทศบาล)

1. วางแผนกลยุทธเพื่อการพัฒนา (ส่งเสริมการลงทุน) ของชุมชน
2. จัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานทางกายภาพและทางสังคมของชุมชน (เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดให้มีบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของชุมชน การสุขาภิบาล การเก็บกวาด ขนขยะมูลฝอย การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ทางระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบการจราจร ระบบการคมนามคมขนส่งในเขตเมือง การปรับปรุงชุมชนแออัด จัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยฯ การฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น)
3. ร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วย ราชการของรัฐบาลระดับชาติ) ในโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาเขตส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาระบบน้ำประปา โครงการพัฒนาระบบโทรศัพท์ โครงการก่อสร้างที่จอดรถในย่านธุรกิจ โครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน โครงการจัดการศึกษา / ฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรเพื่อส่งเสริมหรือพัฒนาธุรกิจ ฯลฯ เป็นต้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน -เขตชนบท

(องค์การบริหารส่วนตำบล)

1. วางแผนกลยุทธการพัฒนาชุมชน
2. จัดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานของชุมชน เช่น ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ทางระบายน้ำ ระบบการชลประทานของชุมชน จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จัดให้มีบริการสาธารณสุขและสุขาภิบาลชุมชนชั้นพื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น
3. ร่วมกับองค์กรภายนอก (หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน องค์กรสาธารณกุศล และหน่วยราชการของรัฐบาลระดับชาติ) จัดบริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจรรมใดๆ เพื่อการพัฒนาชุมชน

2.1 ภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างสุด

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดในที่นี้หมายถึงหน่วยการปกครองระดับชุมชนย่อย ในกรณีของไทยเรานั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนมีหลายรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (ชุมชนชนบท) สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยา (ชุมชนเมือง) และกรุงเทพมหานคร (ชุมชนมหานคร)

ถ้าพิจารณาตาม **"หลักผลประโยชน์สาธารณะ"** และ **"หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชน"** แล้ว อาจกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ของชุมชนแต่ละแห่งโดยเฉพาะ และไม่มีผลกระทบต่อชุมชนอื่นๆ ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยควรเป็นผู้ดำเนินการเองได้หลายประเภท เช่น การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ บริการเก็บขนทำลายขยะและสิ่งปฏิกูล การวางผังชุมชน การจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำทิ้งและกำจัดน้ำเสียในชุมชน บริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุขชุมชน บริการด้านการป้องกันและรักษาความปลอดภัยภายในชุมชน การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนนและเส้นทางคมนาคมภายในชุมชน การจัดให้มีระบบขนส่งมวลชน การควบคุมมลพิษและการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตาม **"หลักประสิทธิภาพ"** และ **"หลักความสามารถของท้องถิ่น"** แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยบางประเภทหรือบางแห่งอาจไม่สามารถดำเนินกิจกรรมบางประเภทได้ หรือแม้จะอยู่ในวิสัยที่อาจดำเนินการได้ก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องจัดการผลิตบริการเหล่านี้เองทั้งหมด ในกรณีเช่นนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจขอให้รัฐบาลในระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแบบครบวงจรก็ได้ หรืออาจดำเนินการร่วมกันหลายๆ ท้องถิ่น หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติจัดทำกิจกรรมในลักษณะใดลักษณะหนึ่งก็ได้

2.2 ภารกิจขององค์กรของรัฐในระดับจังหวัด

องค์กรของรัฐในระดับจังหวัดในกรณีของไทยเราอาจจะเป็น "จังหวัด" ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรืออาจเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง(จะเรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกชื่ออื่นใดก็ได้ แต่จะมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สูงกว่าชุมชนย่อย) แต่ไม่ว่าจังหวัดจะมีฐานะแบบใด ก็ควรมีภารกิจที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เช่นเดียวกัน

หากพิจารณาตาม "หลักผลประโยชน์สาธารณะ" "หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ" "หลักประสิทธิภาพ" และ "หลักความสามารถ" แล้ว จังหวัดควรจะมีบทบาทที่สำคัญที่สุดและเป็นแกนนำในกระบวนการบริหารการพัฒนาเพื่อการกระจายในกรณีของไทย ทั้งนี้เพราะการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกับการวางแผนกลยุทธและการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรของท้องถิ่น

(ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคล การลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการพื้นฐานด้านสังคม การพัฒนาเมือง และชุมชนย่อย การพัฒนาเขตส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับทุกชุมชนในจังหวัดนั้นๆ อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับจังหวัดอื่นๆ ในภูมิภาคและเกี่ยวข้องกับการประสานนโยบายและมาตรการของรัฐบาลระดับชาติอีกด้วย กิจกรรมเหล่านี้มักจะมีลักษณะ spillover ระหว่างชุมชนย่อย และส่วนใหญ่จะเกินความสามารถของชุมชนย่อยที่จะดำเนินการเองโดยลำพัง จังหวัดจึงต้องมีบทบาทเป็นผู้นำและผู้ประสานการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ในขณะเดียวกัน จังหวัดก็ไม่ควรดำเนินการโดยลำพัง หากจะต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยการปกครองระดับชุมชนย่อยต่างๆ การจัดแบ่งภารกิจและการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างจังหวัดกับหน่วยการปกครองระดับล่างในแต่ละจังหวัดและแต่ละพื้นที่ควรเป็นไปตามสภาวะของพื้นที่นั้นๆ ไม่ควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลางไว้ตายตัว แบบจำลองเบื้องต้นที่เสนอไว้ข้างต้นนั้นได้แสดงแนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างจังหวัดกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยไว้โดยสังเขป (มิใช่หลักเกณฑ์ตายตัวแต่อย่างใด)

นอกจากนั้น ถ้าจะพิจารณาในด้านความสามารถของจังหวัดในการรับการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาจากรัฐบาลระดับชาติก็อาจจะกล่าวได้ว่า จังหวัดต่างๆ มีความสามารถที่จะรับการกระจายอำนาจในเรื่องต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นได้สูงกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อย แม้ในบางเรื่องอาจจะยังไม่พร้อม แต่การจะพัฒนาศักยภาพของจังหวัดให้สูงขึ้นย่อมอยู่ในวิสัยที่สามารถทำได้ไม่ยาก ดังนั้น จึงน่าจะประเมินได้ว่าการกระจายอำนาจฯ ในเรื่องเหล่านี้ให้แก่จังหวัดจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

อนึ่ง ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ว่า โดยหลักการบริหารการพัฒนาเพื่อการกระจายที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น หน่วยงานที่จะเป็นแกนนำการพัฒนาท้องถิ่น (เป็นผู้สร้างความคิดริเริ่ม เป็นผู้ดำเนินการ หรือเป็น "ผู้ประกอบการ") นั้น จะต้องเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มิใช่หน่วยราชการของรัฐบาลระดับชาติที่มาตั้งสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ที่ดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของส่วนกลาง โดยบุคลากรของส่วนกลาง และเพื่อสนองตอบรัฐบาลในส่วนกลางเป็นหลัก ไม่เช่นนั้น การพัฒนาเพื่อการกระจายก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น **ถ้าจะกำหนดให้จังหวัดจะมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นแกนนำการพัฒนาฯ ดังที่กล่าวข้างต้น ก็สมควรที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารของจังหวัดให้มีความเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคให้น้อยลง (หรืออาจค่อย ๆ หมดความเป็นหน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติไปในอนาคต) และให้จังหวัดมีระดับความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น (หรืออาจเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ในอนาคต) จึงจะทำให้ระบบการบริหารการพัฒนามีความพร้อมและมีศักยภาพสูงได้อย่างแท้จริง**

---

[16] Tasuro, Niikawa, "Roles of Residents, Non-Government Organizations and Quasi-Public Agencies in Local Administration," in Kiichiro Kosaka ed, Comparative Studies of Public Administration: the Role of residents, Non-governmental Organizations and quasipublic Agencies in Local Government Center, Tokyo 1992 : pp. 134-165

นอกจากนั้น รัฐบาลควรจะปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ให้มีลักษณะเป็นโครงสร้างแนวตั้ง (heirarchical structure) แทนการจัดโครงสร้างแนวราบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถกำกับ และประสานงานกิจกรรมที่มีลักษณะ spillover ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันนี้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 6 รูปแบบ คือเป็นรูปแบบทั่วไป 4 แบบ (เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล) และ รูปแบบพิเศษอีก 2 แบบ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทั้งหมดนี้มีฐานะเท่าเทียมกันและไม่ขึ้นต่อกันและกัน แต่ทำหน้าที่คล้ายๆ กัน และแบ่งเขตการปกครองออกจากกัน (โครงสร้างแนวราบ) โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็นนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนย่อยกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีพื้นที่ซ้อนทับกัน แต่มีภารกิจหลักที่แตกต่างกัน (โปรดดูแนวทางการแบ่งภารกิจในรูปข้างล่างนี้) นอกจากนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนย่อยจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและประสานงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด (โครงสร้างแนวตั้ง)

2.3 ภารกิจของรัฐบาลระดับชาติ

ดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐบาลในระดับชาตินั้นจะมีบทบาทเป็นหน่วย "เสริม" และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับชุมชนย่อยมากขึ้น และลดบทบาทการเป็นผู้ดำเนินการเองให้เหลือน้อยลง รัฐบาลระดับชาติสามารถใช้มาตรการด้านการเงินการคลังและมาตรการอื่นๆ ระดับมหภาคในการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินมาตรการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นได้ดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ นอกจากนั้น รัฐบาลระดับชาติยังคงต้องดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่เรียกว่า Pool-down services ในระดับชาติอยู่ต่อไป

3. การปรับโครงสร้างของหน่วยราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจภายใต้ระบบการบริหารฯ แบบใหม่ที่กล่าวถึงข้างต้น หน่วยงานในส่วนกลาง (กระทรวง กรมต่างๆ) ควรได้วิเคราะห์และจัดแบ่งหน้าที่เชิงปฏิบัติการในพื้นที่ระดับจังหวัดและท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งจะต้องมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติการในระดับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อไป สำหรับหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ ซึ่งไม่สามารถมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติงานในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นดำเนินการได้โดยตรง (เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับการวางแผนและการจัดการระดับมหภาค งานด้านพัฒนาวิชาการและเทคโนโลยี การเก็บภาษีอากรหลายประเภทของกรมสรรพากร การดู

แลและจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน กิจการเกี่ยวกับสนามบินนานาชาติ ฯลฯ เป็นต้น) นั้นหน่วยงานในส่วนกลางควรเป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นหน่วยดำเนินการโดยตรงต่อไป

พร้อมๆ กับการกระจายหน้าที่และอำนาจการจัดการให้หน่วยปฏิบัติระดับล่าง หน่วยงานในส่วนกลางจะต้องกระจายทรัพยากรการบริหาร อันประกอบด้วยบุคลากรและเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานระดับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน หน่วยราชการในส่วนราชการของรัฐบาลในระดับชาติจะมีขนาดเล็กลง และมีทักษะด้านวิชาการและการกำหนดนโยบายกลยุทธระดับมหภาคสูงขึ้น ในขณะที่หน่วยราชการในระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีขนาดใหญ่ขึ้น มีบุคลากรที่มีทักษะเชิงปฏิบัติการและมีความชำนาญเฉพาะด้านสูงขึ้น จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ จะมีอำนาจในการวางแผนกลยุทธและการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ในขณะที่หน่วยราชการในส่วนกลางจะทำหน้าที่

การปรับโครงสร้างของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

แนวคิดพื้นฐาน

1. แก้ไข พรบ. วิธีการงบประมาณปี 2502 มาตรา 4 ให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตาม พรบ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน เช่นเดียวกับกรมอื่นๆ
2. จัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดเสียใหม่ โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร และให้โอนส่วนราชการระดับจังหวัด (เช่น สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด การประถมศึกษาจังหวัด เกษตรจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น) มาอยู่ในสังกัดจังหวัดในฐานะเป็นกองปฏิบัติการของจังหวัด ให้หน่วยราชการ
3. โอนอำนาจหน้าที่ด้านปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัดของกรมต่างๆ ในส่วนกลางให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด
4. โอนบุคลากรของส่วนราชการระดับจังหวัดที่เคยสังกัดกรม-กระทรวงในส่วนกลาง มาสังกัดจังหวัด เรียกว่า "ข้าราชการจังหวัด" โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
5. ตัดงบประมาณด้านปฏิบัติการในระดับจังหวัดของกรมต่างๆ ไปตั้งจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดแทน

เป็นหน่วยสนับสนุนด้านวิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณ และดำเนินมาตรการเสริมในระดับมหภาคดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ภาพจำลองระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เสนอไว้นี้นับว่าห่างไกลจากสิ่งที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างมาก การเดินไปสู่เป้าหมายเช่นว่านี้จึงต้องใช้กลยุทธการเปลี่ยนแปลงที่รัดกุม ในที่นี้จะใคร่ขอเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ในขั้นตอนแรกนั้น จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรบุคคลจากกระทรวง–กรมในส่วนกลางไปสู่หน่วยปฏิบัติการในสังกัดในระดับจังหวัด ในขั้นตอนที่สอง เมื่อการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และบุคลากรได้เสร็จสิ้นแล้ว และจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณได้แล้ว จึงควรปรับโครงสร้างการบริหารของจังหวัดโดยโอนหน่วยงานระดับจังหวัดเหล่านี้มาสังกัดจังหวัด ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และในขั้นตอนสุดท้ายจึงเป็นการปรับโครงสร้างการบริหารของจังหวัดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ในขณะที่ "จังหวัด" ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเดิมต้องสลายตัวไป อย่างไรก็ตาม หน่วยราชการของส่วนกลางบางหน่วยงานที่จำเป็นต้องปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดและท้องถิ่นต่างๆ ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

อนึ่ง หน่วยราชการในส่วนกลางบางแห่งอาจสามารถถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรของตนเองลงไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็ได้ ถ้าหากกิจกรรมนั้นๆ เป็น**หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อย และอยู่ในวิสัยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น**สามารถรับไปดำเนินการได้ทันที การถ่ายโอนอำนาจในส่วนนี้ควรต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กับการพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรองรับการโอนภารกิจต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

IV. ระบบการคลังเพื่อการกระจาย

1.เป้าหมาย

การปรับปรุงระบบการคลังให้สอดคล้องกับกลยุทธการบริหารการพัฒนาแบบกระจายอำนาจนั้นเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบการคลังของรัฐบาลทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ระบบการคลังที่พึงปรารถนาในระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจนี้ควรมีคุณสมบัติหลักๆ 4 ประการคือ

1.ระบบการคลังที่สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธผล ปรับโครงสร้างระบบงบประมาณที่มีลักษณะ "แยกส่วน–ต่างคนต่างทำ" (Fragmented Budgeting) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ (Area-Integrated-Program Budgeting) โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้นำ

2. ระบบการคลังที่ช่วยสร้างดุลยภาพระหว่าง "ผลประโยชน์–ภาระของการพัฒนา" ในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

3. จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีเสถียรภาพทางการคลัง

4. ระบบการควบคุมทางการคลังที่เน้นการประเมินผลงาน (Performance audit) เป็นหลักและใช้มาตรการด้านการบริหารเสริม ยกเลิก/ผ่อนปรนการควบคุมแบบดั้งเดิมที่ใช้วิธีการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และการควบคุมปัจจัยการผลิต (Input control)

2.กลยุทธ

เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายข้างต้น รัฐบาลทุกระดับจะต้องร่วมกันปฏิรูประบบการคลังและงบประมาณในเรื่องหลักๆ 10 ประการคือ

การพัฒนาระบบการคลังและงบประมาณในระดับชาติ

1. การพัฒนาระบบเงินอุดหนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

2. การพัฒนาระบบภาษีร่วม

3. การปรับปรุงระบบงบประมาณของรัฐบาลในระดับชาติ

การพัฒนาระบบการคลังและงบประมาณระดับจังหวัด

4. การพัฒนาระบบงบประมาณจังหวัด

การพัฒนาระบบการคลังและการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง

5. การพัฒนาระบบการคลังท้องถิน

6. การพัฒนาระบบงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

7. "ยกเครื่อง" ระบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
8. การนำระบบการบริหารงานคลังสมัยใหม่ (Hybrid Financing) มาใช้ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น
9. การพัฒนาระบบการควบคุม
10. การพัฒนาระบบอื่นๆ

แนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูประบบการคลัง

เป้าหมาย

1. ระบบการคลังที่สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น
2. ระบบการคลังที่ช่วยสร้างดุลยภาพระหว่าง "ผลประโยชน์-ภาระของการพัฒนา" ในระดับจังหวัดและท้องถิ่น
3. จังวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีเสถียรภาพทางการคลังสูง
4. ระบบการควบคุมที่เน้นการประเมินผลงาน (Performance audit) เป็นหลัก

กลยุทธ

1. ให้จังหวัดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับชาติแบบเงินอุดหนุนเป็นก้อน และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา และให้มีรายได้จากภาษีร่วม ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ที่จัดเก็บได้ในจังหวัด
2. ให้จังหวัดจัดทำงบประมาณจังหวัด โดยยึดกรอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และให้จังหวัดมีอิสระในการบริหารงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง
3. ให้หน่วยการปครองท้องถิ่นในระดับชุมชนย่อย (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) มีรายได้จากภาษีร่วม เงินอุดหนุนเป็นก้อน และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การกู้เงิน และการจัดหารายได้อื่นๆ ได้อย่างกว้างขวาง
4. ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลอย่างกว้างขวาง
5. สนับสนุนให้จังหวัดและท้องถิ่นใช้วิธีการบริหารงานคลังสมัยใหม่ นำระบบงบประมาณแบบแผนงานและงบประมาณเพื่อการบริหาร (Program budgeting และ performance budgeting) มาใช้ และให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการจัดบริหารสาธารณะของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง
6. ให้มีระบบการประเมินผลงานทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้

การคลังระดับชาติ

ด้านรายได้

1. กำหนดให้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นภาษีร่วม (Revenue-sharing taxes) ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (ชุมชน)

ด้านรายจ่าย (งบประมาณ)

1. ปรับโครงสร้างแผนงานของหน่วยราชการในส่วนกลางใหม่เพื่อ

(1) ตัดงบประมาณซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ และ

(2) ตัดงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการ (Operating expenditures) ในระดับจังหวัดของกรมต่างๆ และนำไปตั้งจ่ายเป็นเงินอุดหนุนจังหวัดสำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ

2. พัฒนาระบบงบประมาณเงินอุดหนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การคลังระดับจังหวัด

ด้านรายได้

1. ให้จังหวัดมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลระดับชาติ รายได้จากภาษีร่วม ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ที่จัดเก็บได้ในจังหวัด

2. ให้จังหวัดมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ค่าใบอนุญาต ค่าปรับต่างๆ ภายในจังหวัด

ด้านรายจ่าย

1. ให้จังหวัดจัดทำงบประมาณของจังหวัด เพื่อบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และจัดบริการสาธารณะ โดยให้แบ่งการจัดทำคำของบประมาณออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 งบประมาณที่จ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลระดับชาติ ให้จัดทำคำของบประมาณและเสนอขอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง

ส่วนที่ 2 งบประมาณที่จ่ายจากภาษีร่วม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ฯลฯ ให้จัดทำคำของบประมาณเสนอขออนุมัติต่อสภาจังหวัดโดยตรง

2. นำระบบงบประมาณแบบ Performance budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Porgram budgeting) มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาว

การคลังระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ด้านรายได้

ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนย่อย (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) มีรายได้จากภาษีร่วม เงินอุดหนุนเป็นก้อน และเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การกู้เงิน การร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอก และการจัดหารายได้อื่นๆ ได้อย่างกว้างขวาง

ด้านรายจ่าย

1.ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำและบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

2. นำระบบงบประมาณแบบ Performance budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Porgram budgeting) มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาว

3. สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

3. การพัฒนาระบบเงินอุดหนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

"เงินอุดหนุน" เป็นวิธีการบริหารงบประมาณประเภทหนึ่ง การให้เงินอุดหนุนเป็นการโอนหรือจัดสรรเงินระหว่างหน่วยงานที่เป็นอิสระจากกัน เช่น รัฐบาลระดับชาติให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือมูลนิธิการกุศลต่างๆ เป็นต้น โดยหลักการแล้ว หน่วยรับจัดสรรเงินมีอิสระที่จะบริหารเงินงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนมากกว่าการบริหารงบประมาณในระบบปกติทั่วไป เรื่องเงินอุดหนุนจึงมิใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยเรา รัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมาเป็นเวลากว่า 60 ปีแล้ว ในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ กองทุนอิสระ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ฯลฯ เป็นจำนวนเงินปีละไม่น้อยกว่า 30,000 ล้านบาท และได้เริ่มทดลองใช้ระบบเงินอุดหนุนจังหวัดในชื่อของ "โครงการพัฒนาจังหวัด" นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 เป็นต้นมา[1]

โดยเหตุที่เงินอุดหนุนมีลักษณะเฉพาะตัว ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่รับจัดสรรเงินมีอิสระในการบริหารงบประมาณดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงควรนำระบบเงินอุดหนุนมาใช้แทนระบบงบประมาณปกติในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

---

[1] ชัยอนันต์ สมุทวณิช **งบประมาณจังหวัด การใช้มาตรการทางงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจ** สถาบันนโยบายศึกษา ตุลาคม 2537

เงินอุดหนุนที่จะจัดสรรให้แก่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องไปจัดหางบประมาณเพิ่มเติม หากเพียงแต่เปลี่ยนวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณในส่วนที่เคยจัดสรรไปให้แผนงานโครงการในส่วนภูมิภาคโดยผ่านกระทรวงและกรมต่างๆ และผ่านโครงการ "พิเศษ" อื่นๆ ตามระบบงบประมาณแบบปกติอยู่ในปัจจุบัน มาจัดสรรในระบบงบประมาณเงินอุดหนุนแทนเท่านั้น รายการงบประมาณที่น่าจะสามารถจัดสรรในระบบเงินอุดหนุนประกอบด้วย

(1) งบพัฒนาชนบท (กชช.)

(2) งบโครงการพัฒนาจังหวัด (คพจ.)

(3) งบโครงการพัฒนาตำบล (คพต.)

(4) งบโครงการพัฒนาของ ส.ส.

(5) งปประมาณดำเนินการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในส่วนภูมิภาคของกระทรวง–กรมต่างๆ

ชัยอนันต์ สมุทวนิช ได้ประมาณรายจ่าย 4 รายการแรก ในปีงบประมาณ 2538 ไว้เป็นจำนวนเงิน 92,521.0 ล้านบาท[2] (โปรดพิจารณาตารางที่ 5 ในภาคผนวก) ในขณะเดียวกัน สำนักงบประมาณได้ประมาณการจำนวนเงินรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่แผนงาน-โครงการในส่วนภูมิภาคในปีงบประมาณ 2538 ไว้ว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า 53,820.2 ล้านบาท[3] และโดยได้จำแนกเป็นรายภาค–จังหวัด–กิจกรรมไว้ (โปรดพิจาณารายละเอียดในตารางที่ 6 ในภาคผนวก) ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถจัดสรรเงินงบประมาณในระบบเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง

ตัวอย่าง
แผนงานของกระทรวง--กรมที่สามารถจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นในระบบเงินอุดหนุน

กระทรวงเกษตร	กรมส่งเสริมการเกษตร	แผนงานส่งเสริมการกสิกรรม แผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ฯลฯ
	กรมปศุสัตว์	แผนงานส่งเสริมปศุสัตว์

[2] ชัยอนันต์ สมุทวณิชม เพิ่งอ้าง หน้า 15

[3] สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี **เอกสารงบประมาณฉบับที่ 8 เล่มที่ 1** ฉบับสรุป อนึ่ง ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายในที่นี้เป็นตัวเลขเบื้องต้นเท่านั้น ยังไม่ได้รวมรายจ่ายในแผนงาน-โครงการอีกจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะขาดข้อมูล

		แผนงานป้องกันกำจัดโรคสัตว์ แผนงานพัฒนาการผลิตด้านปศุสัตว์ ฯลฯ
	กรมประมง	แผนงานส่งเสริมการประมง แผนงานอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ฯลฯ เป็นต้น
กระทรวงคมนาคม	กรมการขนส่งทางบก	แผนงานก่อสร้างทางหลวงจังหวัด แผนงานบำรุงรักษาทางและสะพาน ฯลฯ เป็นต้น
กระทรวงศึกษาธิการ	สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ	แผนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา
	กรมสามัญศึกษา	แผนการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา
	กรมอาชีวศึกษา	แผนงานจัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ฯลฯ เป็นต้น
กระทรวงสาธารณสุข	สำนักงานปลัดกระทรวง	แผนงานบริการสาธารณสุข แผนงานสาธารณสุขมูลฐาน
	กรมอนามัย	แผนงานอนามัยครอบครัว แผนงานอนามัยสิ่งแวดล้อม แผนงานโภชนาการ แผนงานทันตสาธารณสุข แผนงานพัฒนาชนบท ฯลฯ เป็นต้น
ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ

ในการนำระบบเงินอุดหนุน มาใช้แทนระบบงบประมาณปกติซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น รัฐบาลควรนำระบบเงินอุดหนุนแบบต่างๆ มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบริหารการพัฒนาที่หลากหลาย โดยทั่วไปมักจะแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท[4] ตามลักษณะการบริหารเงินอุดหนุน คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General grants) (2) เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) และ (3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific หรือ Categorical หรือ Project grants) สำหรับวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นมี 2 วิธีหลักๆ คือ (1) การจัดสรรโดยใช้หลักเกณฑ์หรือสูตรในการคำนวณ และ (2) การจัดสรรโดยพิจารณาอนุมัติโครงการหรือข้อเสนอขอรับเงินอุดหนุนเป็นรายๆ การจะเลือกใช้วิธีการจัดสรรและการบริหารเงินอุดหนุนประเภทใดนั้น มักจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของ

[4] โดยหลักการบริหารงานคลังนั้น ยังนับเอาเงินอุดหนุนประเภท "ภาษีร่วม" (REVENUE SHARING) เข้าไว้เป็นเงินอุดหนุนประเภทหนึ่งด้วย โปรดพิจารณา John Mikesell, Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, The Drosey Press, Chicago, 1977, หน้า 403-413

การให้เงินอุดหนุนที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นสำคัญ[5] ในที่นี้จะใคร่ขอเสนอแนวทางการวางระบบเงินอุดหนุนฯ ของรัฐบาลในระดับชาติและระดับจังหวัดดังนี้

เงินอุดหนุนทั่วไป (General grants) เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่หน่วยรับเงินโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ดังนั้นหน่วยรับจัดสรรเงินจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้อย่างเต็มที่

รัฐบาลควรนำเงินอุดหนุนประเภทนี้มาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ที่มีศักยภาพทางการคลังที่แตกต่างกัน วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนใหญ่นิยมใช้สูตรการคำนวณเป็นหลัก เช่น ใช้จำนวนประชากร พื้นที่ ฯลฯ เป็นฐานในการจัดสรร หน่วยรับจัดสรรเงินมักต้องการเงินอุดหนุนแบบนี้มากกว่าแบบอื่นๆ เพราะไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ ในการใช้เงิน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผู้ให้เงินอุดหนุนไม่ค่อยนิยมให้เงินอุดหนุนทั่วไปมากนัก เพราะไม่สามารถควบคุมทิศทางหรือผลการบริหารใดๆ ได้ ประเทศที่เคยใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในอดีต เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น จึงหันมาใช้เงินอุดหนุนแบบอื่นๆ มากขึ้น

เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block grants) หมายถึงเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่หน่วยรับเงินโดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยรับจัดสรรเงินจะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับวัตถุประสงค์ (แผนงานหลัก) อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน แต่เปิดโอกาสให้หน่วยรับจัดสรรเงินสามารถใช้ดุลพินิจในการบริหารเงินงบประมาณได้อย่างเต็มที่ (คือจะนำเงินไปซื้อหรือจ้างเหมาบริการ ฯลฯ อย่างไรก็ได้) รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยจัดสรรเงินจะทำการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance audit) เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยรับจัดสรรเงินได้ใช้เงินตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อนมักนิยมใช้ในกรณีที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เป็นรายจ่ายดำเนินการ (Operating expenditures) ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานเป็นหลัก และมักจะจัดสรรให้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้สูตรการคำนวณเป็นหลัก

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ Specific หรือ catergorical หรือ project grants เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้หน่วยรับเงินโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน หน่วยรับจัดสรรเงินจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก รัฐบาลควรนำระบบเงินอุดหนุนประเภทนี้มาใช้เพื่อกระตุ้นหรือส่งเสริมให้จังหวัดและท้องถิ่น

---

[5] George E. Hale and Marian Lief Palley, **The Politics of Federal Grants**, Cogressional Quarterly Inc., Washington D.C. , 1981; p. 18-21, 76-79

ดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามนโยบายของรัฐบาลระดับชาติ กิจกรรมที่นิยมใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักเป็นโครงการลงทุน ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว มิใช่กิจกรรมประเภทดำเนินการต่อเนื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มักนิยมใช้วิธีพิจารณาอนุมัติรายการใช้จ่าย (Expenduture category / item appropriation) หรืออาจพิจารณาอนุมัติข้อเสนอโครงการลงทุนเป็นรายโครงการ[6]

ระบบเงินอุดหนุนทั้ง 3 แบบนี้มีจุดเด่นที่ควรพิจารณาคือ เป็นวิธีการกระจายอำนาจที่จะช่วยกระจายความเท่าเทียมระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ที่มีศักยภาพทางการคลังแตกต่างกัน นอกจากนั้น ระบบเงินอุดหนุนดังกล่าวยังสามารถกระตุ้นให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาลกลางได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ระบบเงินอุดหนุนทั้ง 3 แบบมีจุดอ่อนในตัวเองเช่นกัน กล่าวคือ เนื่องจากเงินอุดหนุนต่างๆ เหล่านี้ต้องจัดสรรผ่านระบบงบประมาณประจำปี ดังนั้นวงเงินจัดสรรที่จังหวัดและท้องถิ่นพึงได้รับในแต่ละปีจะไม่เป็นไปโดยอัตโนมัติ หากแต่จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลที่จัดสรรเงินอุดหนุนในช่วงนั้นๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น หากจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนประเภทนี้มากเกินไป ก็จะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และอาจต้องสูญเสียหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในที่สุด ดังเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ ที่เมื่อรัฐบาลระดับชาติต้องประสบปัญหารายได้ตกต่ำ ก็มักเลือกที่จะตัดเงินอุดหนุนท้องถิ่นก่อนที่จะพิจารณาตัดทอนเงินงบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลกลางเสมอ ทำให้ท้องถิ่นต้องดิ้นรนหาเงินงบประมาณมาจัดทำกิจกรรมของตนเอง เมื่อหาเงินไม่ได้ ก็ต้องหยุดให้บริการ ซึ่งทำประชาชนเดือดร้อน หากจะพิจารณาในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน ของรัฐบาลระดับต่างๆ แล้ว จะเห็นว่าระบบเงินอุดหนุนแบบต่างๆ ที่จัดสรรผ่านระบบงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลนั้นเปิดโอกาสให้รัฐบาลระดับชาติสามารถละทิ้งความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นเพื่อเอาตัวรอดในวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ในขณะที่ระบบภาษีร่วม (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) มีลักษณะบังคับให้รัฐบาลทุกระดับต้องรับผิดชอบร่วมกันมากกว่า

2. การพัฒนาระบบภาษีร่วม (REVENUE SHARING)

การแบ่งสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลระดับชาติและระดับล่าง (จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน) นั้น นอกจากจะใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้ระบบภาษีร่วม (Revenue-sharing taxes) ได้อีกด้วย คำว่า "ภาษีร่วม" ในที่นี้หมายถึงภาษีที่เป็นฐานรายได้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ นั่นเอง ภาษีที่นิยมใช้เป็นฐานภาษีร่วม

---

[6] โปรดดูตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาในภาคผนวก ตารางที่ 8

ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า หรือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีทรัพย์สิน (เฉพาะที่เก็บจากสังหาริมทรัพย์บางประเภท) ภาษี Capital gain tax ภาษีสรรพสามิต และภาษีที่เก็บจากการผลิตและการบริโภคอีกหลายประเภท ฯลฯ เป็นต้น

การจัดสรรหรือแบ่งปันรายได้ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ที่นิยมปฏิบัติกันในปัจจุบันคือ การกำหนดอัตราส่วนแบ่งเป็นร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บได้จริง เช่น ประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน กำหนดให้แบ่งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บได้ในท้องถิ่นหนึ่งๆ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 15 และแบ่งให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลสาธารณรัฐ (ระดับชาติ) ร้อยละ 42.5 เท่าๆ กัน เป็นต้น[7] อัตราส่วนการแบ่งรายได้ดังกล่าวนี้มักกำหนดขึ้นเป็นกฎหมาย การจัดสรรรายได้จากภาษีร่วมให้แก่รัฐบาลระดับต่างๆ มักกระทำเป็นช่วงๆ ละ 3 - 4 ปีงบประมาณ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความสะดวกต่อการจัดทำงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามยอดเงินจัดสรรที่แน่นอนจะได้รับการยืนยันจากรัฐบาลผู้มีหน้าที่จัดเก็บเป็นปีๆ ไป

อนึ่ง การจัดแบ่งรายได้จากภาษีร่วมนี้จะทำให้ท้องถิ่นที่เก็บภาษีชนิดนั้นๆ ได้มาก (มีฐานภาษีมาก) ได้รับส่วนแบ่งในสัดส่วนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีชนิดนั้นได้น้อยกว่า ทั้งนี้เพราะการจัดสรรรายได้ในระบบนี้มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จัดสรรเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นแต่อย่างใด

รัฐบาลควรพัฒนาระบบภาษีร่วมขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญสู่จังหวัดและท้องถิ่น **ระบบภาษีร่วมจะช่วยสร้างดุลยภาพระหว่าง "ผลประโยชน์--ภาระของการพัฒนา" ในระดับจังหวัดและท้องถิ่น** ทั้งนี้เพราะรัฐบาลในระดับต่างๆ ทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ล้วนมีรายจ่ายในการจัดทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งก่อให้เกิดมีฐานภาษีชนิดนั้นๆ ขึ้น (เช่น รัฐบาลระดับชาติ และท้องถิ่นร่วมกันส่งเสริมการลงทุนในท้องถิ่น อันก่อให้เกิดรายได้ การจ้างงาน การซื้อขาย และการบริโภคขึ้นในท้องถิ่น เป็นต้น) ดังนั้นจึงควรมีส่วนในการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ ทรัพย์สิน หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านั้นร่วมกัน สำหรับวิธีการจัดเก็บนั้น มักจะมอบให้รัฐบาลระดับใดระดับหนึ่งที่สามารถจัดเก็บภาษีชนิดนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ

ระบบภาษีร่วมมีจุดเด่นอย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรก เป็นระบบเงินอุดหนุนที่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจดี รัฐบาลเก็บภาษีได้มาก เงินอุดหนุนประเภท Revenue sharing ก็สูงตามไปด้วย จึงทำให้รายได้ของท้องถิ่นสามารถปรับตัวสูงตามไปในสัดส่วนที่เหมาะสมกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นตามระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในประการที่สอง ระบบภาษีร่วม

---

[7] Veera Erdmann-Keefer, อ้างแล้ว, หน้า 47

นี้จะทำให้รัฐบาลทุกระดับต้องรับผิดชอบในทางการคลังร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อภาครัฐบาลต้องเผชิญปัญหาเศรษฐกิจ เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ลดลง รัฐบาลทุกระดับจะได้รับผลกระทบในสัดส่วนเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดการปัญหาด้านการคลังร่วมกัน ในประการที่สาม ระบบภาษีร่วมนี้ จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการใช้จ่ายเงินอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการกระจายอำนาจทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม ระบบเงินอุดหนุนแบบ Revenue sharing นี้มีจุดอ่อนตรงที่ไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียม หรือความเสมอภาคในการจัดบริการฯ ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ได้ ทั้งนี้ เพราะหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มักใช้ฐานรายได้จากภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นหลัก ทำให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูงอยู่แล้วได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มากกว่าท้องถิ่นที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ด้วยเหตุที่ระบบเงินอุดหนุนแบบต่างๆ รวมทั้งระบบภาษีร่วมมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรใช้ระบบเงินอุดหนุนหลายประเภทร่วมกัน โดยหลักการแล้ว รัฐบาลควรพัฒนาการคลังจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีรายได้จากภาษีร่วมในสัดส่วนที่สูงพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างนั้น ควรจะให้มีรายได้จากภาษีร่วมและรายได้อื่นๆ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ในท้องถิ่นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายประจำสำหรับจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่น สำหรับเงินอุดหนุนที่ผ่านระบบงบประมาณประจำปีนั้น ควรมีสัดส่วนน้อยกว่าเงินอุดหนุนประเภท Revenue sharing (เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนประเภทนี้จากรัฐบาลมากเกินไป) และควรใช้เงินอุดหนุนประเภทนี้เป็นเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานระหว่างชุมชนในภูมิภาคต่างๆ หรืออาจใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นหรือส่งเสริมให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อให้เป็นรายได้หลักในการดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานของท้องถิ่น

สำหรับกรณีของจังหวัดนั้น อาจให้มีโครงสร้างรายได้หลักจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับชาติ และให้รายได้ประเภทอื่นๆ (ภาษีร่วม และรายได้ที่จัดเก็บเอง) มีสัดส่วนไม่สูงนักก็ได้ ทั้งนี้เพราะจังหวัดพัฒนามาจากหน่วยงานส่วนภูมิภาค และทำหน้าที่ถ่ายโอนมาจากหน่วยราชการในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงชอบที่จะให้รัฐบาลระดับชาติสนับสนุนเงินงบประมาณดำเนินการและงบประมาณลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของการเปลี่ยนผ่าน (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องการพัฒนาระบบงบประมาณจังหวัด ซึ่งเสนอไว้ในส่วนถัดไป)

4. การปรับปรุงระบบงบประมาณของรัฐบาลระดับชาติ

4.1 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในระดับชาติสามารถสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการในระดับพื้นที่เป้าหมาย พร้อมกับการประสานมาตรการด้านอื่นๆ ของรัฐบาลดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น รัฐบาลในระดับชาติ (โดยคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินงบประมาณ (ทั้งเงินในและนอกระบบงบประมาณ) เสียใหม่ดังนี้

ในลำดับแรก รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยแผนยุทธศาสตร์ด้านการกระจายการลงทุนฯ ในระดับชาติเป็นหลัก กล่าวคือรัฐบาลควรกำหนดจังหวัด/กลุ่มจังหวัดพื้นที่เป้าหมายหลักในแต่ละปีงบประมาณโดยอาศัยแผนยุทธศาสตร์การลงทุนและผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการจัดลำดับความสำคัญของจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย (เช่น ในช่วง 2 ปีหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้จะให้มีจังหวัด/กลุ่มจังหวัดใดบ้างเป็นพื้นที่เป้าหมาย เป็นต้น) พร้อมกันนั้น รัฐบาลควรประเมินลำดับความสำคัญเร่งด่วนของกิจกรรมหรือมาตรการด้านต่างๆ ในพื้นที่เป้าหมายแต่ละจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไว้เป็นเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบ (วิเคราะห์) แผนปฏิบัติการฯ ที่จังหวัดต่างๆ เสนอของบประมาณประจำปีมา มาตรการที่ควรให้ความสำคัญเร่งด่วนในการจัดสรรงบประมาณมี 3 ด้านหลักคือ[8]

1. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น (1) การพัฒนาเมืองในด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนเมืองทั้งในด้านกายภาพและด้านสังคม (2) การพัฒนาระบบคมนาคมภายในจังหวัดเป้าหมาย (3) การพัฒนาระบบเครือข่ายการคมนาคม ขนส่งระหว่างจังหวัดเป้าหมายและภูมิภาคอื่นๆ (4) การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขขั้นสูง (5) การพัฒนาระบบการศึกษา

2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (แรงงานและผู้ประกอบการ)

3. การพัฒนาสถาบัน (จังหวัด หน่วยการปกครองท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น)

ในลำดับต่อมา รัฐบาลควรได้ประสานการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องสนับสนุนกับมาตรการด้านอื่นๆ (เช่น ภาษี สินเชื่อเพื่อการลงทุน งบประมาณรายจ่าย และกลไกอื่นๆ เป็นต้น) ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการสนับสนุนนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะมาตรการเหล่านี้ควรจะสนับสนุนซึ่งกันและกัน และต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

---

[8] ประเมินจากผลการวิจัยในช่วงที่ผ่านมา โปรดพิจารณารายละเอียดในข้อเขียนส่วนต้น

ในขั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่จังหวัดนั้น ควรยึดหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนแต่ละประเภทที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นเป็นแนวทาง ในการนี้รัฐบาลจำเป็นต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ (สูตรคำนวณ) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเป็นก้อนขึ้นสำหรับใช้ถือปฏิบัติ (โปรดพิจารณาตัวอย่างการกำหนดตัวแปรที่จะใช้เป็นฐานในการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อนในภาคผนวก) สำหรับเงินอุดหนุนโครงการลงทุนนั้น รัฐบาลควรยึดแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ (งบประมาณประจำปี) ของจังหวัดเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ รัฐบาลควรได้ตรวจสอบความสมเหตุสมผลของแผนปฏิบัติการฯ โดยพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของกิจกรรมฯ ที่ได้ประเมินไว้แล้วข้างต้น

4.2 การปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของหน่วยราชการในส่วนกลาง

กระทรวงและกรมต่างๆ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณใน 3 ประเด็นหลักคือ (1) การกระจายภารกิจระดับปฏิบัติการให้หน่วยงานระดับจังหวัดจัดตั้งงบประมาณ (2) การพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณและการประเมินผลงาน และ (3) การนำระบบงบประมาณแบบใหม่มาใช้

สำหรับประเด็นแรกนั้น หน่วยงานในส่วนกลาง (กระทรวง–กรมต่างๆ) ควรทบทวนและจำแนกภารกิจที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ประเภทคือ

(1) ภารกิจที่สามารถมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นผู้จัดทำแผนงาน โครงการฯลฯ ได้โดยพิจารณาตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด กิจกรรมในกลุ่มนี้ควรมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นผู้จัดทำคำของบประมาณ และให้รวมอยู่ในงบประมาณจังหวัด หน่วยงานในส่วนกลางจึงไม่ต้องตั้งงบประมาณในส่วนนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กรมอาจตั้งงบประมาณสนับสนุนหน่วยปฏิบัติงานในระดับจังหวัดในบางกรณีตามความเหมาะสมก็ได้

(2) ภารกิจที่จะต้องดำเนินการในระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ ซึ่งไม่สามารถมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติงานในระดับจังหวัดดำเนินการจัดทำคำของบประมาณได้ กิจกรรมในกลุ่มหลังนี้หน่วยงานในส่วนกลางควรเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณเองเช่นเดิม

ในประการที่สอง กรมต่างๆ ควรร่วมกับสำนักงบประมาณในการวิเคราะห์และจัดสรรเงินอุดหนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมในหน้าที่ที่กรมนั้นๆ รับผิดชอบในระดับชาติ ดังนั้น กรมจึงควรเป็นผู้พัฒนาเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินอุดหนุนเป็นก้อนหรือ "Block grants") นอกจากนั้น กรมควรทำหน้าที่ในด้านการประเมิน

ผลการดำเนินงานของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

ในประการสุดท้าย หน่วยราชการในส่วนกลางควรนำระบบงบประมาณสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง โดยการนำระบบงบประมาณ แบบ Performance budget หรือ Zero-Base Budget มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting-System) มาใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนระยะยาว

5. การพัฒนาระบบงบประมาณจังหวัด

"ระบบงบประมาณจังหวัด" ในที่นี้หมายถึงระบบงบประมาณของจังหวัดแต่ละจังหวัด[9] ซึ่งมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการจัดทำ การเสนอขออนุมัติ และการบริหาร งบประมาณจังหวัดมีลักษณะบูรณาการโดยยึดพื้นที่จังหวัดเป็นหลัก (Area integrated budget) กล่าวคือ เป็นระบบงบประมาณที่รวมเอางบประมาณด้านการลงทุนและการจัดบริการสาธารณะของทุกหน่วยราชการของจังหวัด นอกจากนั้น ยังครอบคลุมถึงกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ อีกด้วย

โครงสร้างทางการคลัง ภายใต้ระบบงบประมาณจังหวัดนี้ จังหวัดควรมีเสถียรภาพทางการคลังพอสมควร เพื่อให้จังหวัดสามารถวางแผนกลยุทธด้านการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างทางการคลังของจังหวัด (แบบจำลองเบื้องต้น)		
งบประมาณดำเนินการ (operational expenses)		100%
เงินอุดหนุนเป็นก้อนและเงินอุดหนุนทั่วไป	ไม่น้อยกว่า	60%
รายได้จากภาษี	ไม่น้อยกว่า	20%
รายได้ที่จัดเก็บเองในจังหวัด	ประมาณ	20%
งบประมาณลงทุน (capital investment expenes)		100%
เงินอุดหนุนโครงการลงทุน	ไม่น้อยกว่า	70%
รายได้สะสม	ประมาณ	5%
เงินกู้	ไม่เกิน	5%
การร่วมลงทุน	ไม่น้อยกว่า	20%

[9] เมื่อแก้ไข พรบ. วิธีการงบประมาณปี 2502 มาตรา 4 ให่ "จังหวัด" จะมีฐานะเป็น "ส่วนราชการ" ตามกฎหมายดังกล่าว จังวัดจะสามารถตั้งงบประมาณและรับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณได้โดยตรง

ดังนั้น แหล่งรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของงบประมาณจังหวัดจึงควรเป็นเงินอุดหนุน และรายได้จากภาษีร่วมในลำดับรองลงมา โครงสร้างรายได้รายจ่ายของงบประมาณจังหวัดควรมีลักษณะดังนี้ (โปรดดูแบบจำลองเบื้องต้นเพิ่มเติมในภาคผนวก)

เงินอุดหนุน เงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับจัดสรรจากรัฐบาลระดับชาติดังกล่าวนี้จะรวมเงินอุดหนุนทุกประเภททั้งเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน เงินอุดหนุนการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานในระดับจังหวัด และเงินอุดหนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในจังหวัดนั้นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับเงินอุดหนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล-ถ้ามี) นั้น รัฐบาลระดับชาติควรกระจายอำนาจการบริหารเงินอุดหนุนดังกล่าวให้แก่จังหวัด โดยอาจกำหนดแนวทางการบริหารเงินอุดหนุนบางประเภท (เช่น block grants) ให้จังหวัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติก็ได้

อนึ่ง ในระบบงบประมาณดังกล่าวนี้ หน่วยราชการในส่วนกลาง (กรมต่างๆ) อาจตั้งงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมใดๆ ของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ของหน่วยงานในระดับล่างเป็นไปตามทิศทางหรือนโยบายของหน่วยงานในส่วนกลางก็ได้ นอกจากด้านงบประมาณแล้ว หน่วยงานในส่วนกลางอาจสนับสนุนด้านบุคลากร เทคโนโลยี ข่าวสารข้อมูล ฯลฯ เพื่อสนับสนุนจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างก็ได้ การสนับสนุนดังกล่าวนี้ หน่วยราชการในส่วนกลางจะใช้วิธีดำเนินการเองแบบครบวงจร หรืออาจตั้งงบประมาณจากส่วนกลางและจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างก็ได้

การควบคุม รัฐบาลระดับชาติสามารถใช้ระบบการบริหารเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกำกับนโยบายและควบคุมการบริหารงานของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในส่วนของการควบคุมการดำเนินงาน (Operating control) นั้น รัฐบาลสามารถใช้ระบบเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block grants) เป็นเครื่องมือในการควบคุม โดยใช้การจัดสรรเงินและการประเมินผลการดำเนินงานประกอบกัน สำหรับการกระตุ้นให้จังหวัดดำเนินกิจกรรมตามนโยบายหรือทิศทางการพัฒนาของรัฐบาลกลางนั้น ก็สามารถใช้ระบบเงินอุดหนุนโครงการลงทุนเป็นเครื่องมือในการควบคุมได้เช่นเดียวกัน[10]

---

[10] โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อเรื่องการพัฒนาระบบการควบคุม ซึ่งเสนอไว้ในส่วนถัดไป

งบประมาณประจำปีของจังหวัด

1. ให้จังหวัดจัดทำงบประมาณของจังหวัด เพื่อบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและจัดบริการสาธารณะ โดยให้แบ่งการจัดทำคำของบประมาณออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 งบประมาณที่จ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลระดับชาติ ให้จัดทำคำของบประมาณและเสนอขอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง

ส่วนที่ 2 งบประมาณที่จ่ายจากภาษีร่วม เงินกู้ การร่วมลงทุน และรายได้ที่จัดเก็บได้ภายในจังหวัด ให้จัดทำคำของบประมาณเสนอขออนุมัติต่อสภาจังหวัดโดยตรง

2. ในการจัดทำคำของบประมาณของจังหวัดนั้น ควรแบ่งงบประมาณออกเป็น 2 ประเภท คือ งบประมาณดำเนินการ และงบประมาณลงทุนระยะยาว

งบประมาณดำเนินการ หมายถึงงบประมาณที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณะประจำวัน การเสนอขอและการอนุมัติงบประมาณ และควรดำเนินการไปตามลำดับขั้นตอนของระบบงบประมาณปกติ ควรใช้ระบบงบประมาณแบบ **Performance budget หรือ Zero-Base Budget** ก็ได้ ในการจัดทำและบริหารงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณควรได้ร่วมกับหน่วยปฏิบัติงานกำหนดหน่วยของผลงาน (Output units) และต้นทุนต่อหน่วยมาตรฐานของผลงานที่คาดหวัง (เป้าหมายการดำเนินงาน) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ (Benchmarks) ในการจัดสรรงบประมาณและการประเมินผลงานในพื้นที่จังหวัดเป้าหมาย

งบประมาณเพื่อการลงทุนระยะยาว หมายถึงงบประมาณสำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ การเสนอของบประมาณควรกำหนดและเสนอเป็นแผนการลงทุนระยะยาวและควรให้มีการอนุมัติงบประมาณแบบผูกพันข้ามปี (Multi-year budget) และควรใช้**ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting-System)** ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุน

ในการจัดทำของบประมาณประจำปีนั้น ควรกำหนดให้หน่วยปฏิบัติงานทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดเป้าหมายยึดแผนกลยุทธเป็นแนวทางและร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี กล่าวคือ หน่วยปฏิบัติงานระดับชาติ (กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ) ควรยึดแผนกลยุทธด้านการกระจายอุตสาหกรรมฯ ของรัฐบาลในระดับชาติเป็นหลัก และร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติงานในระดับชาติเพื่อประสานกิจกรรมด้านต่างๆ เข้าด้วยกัน ในขณะที่หน่วยปฏิบัติงานในระดับจังหวัดควรยึดแผนกลยุทธด้านการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดเป็นแนวทาง และร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติงานในระดับจังหวัด ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

6. การพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างหรือระดับชุมชนของไทยมี 2 ประเภทคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และสุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตชนบท คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

ภายใต้ระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนจะมีบทบาทอย่างสำคัญทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของท้องถิ่นและการส่งเสริมการลงทุนในท้องถิ่นดังที่เสนอไว้แล้วข้างต้น หน้าที่หลักของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนคือการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชน เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดให้มีบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การสุขาภิบาล การเก็บกวาดขยะมูลฝอย การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ทางระบายน้ำ ฯลฯ เป็นต้น[11] ซึ่งในขณะนี้หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดบริการเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ ในระบบการพัฒนาใหม่นั้น ท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดบริการเหล่านี้ทั้งหมด (หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทเป็น "หน่วยเสริม" เท่านั้น)

สำหรับหน้าที่ในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการลงทุนในชุมชนนั้น เทศบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองอื่นๆ จะมีบทบาทอย่างสำคัญในเรื่องการพัฒนาเมืองทั้งในด้านสังคมและด้านกายภาพ นอกจากนั้น เทศบาลยังต้องร่วมจัดทำกิจกรรม (ร่วมวางแผน ร่วมลงทุน ฯลฯ) กับจังหวัด หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาคเอกชน เพื่อพัฒนาท้องถิ่น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ (จังหวัด รัฐวิสาหกิจ เทศบาล หน่วยงานภาคเอกชน ฯลฯ เป็นต้น) มากกว่าการดำเนินการเองโดยลำพัง เพราะการพัฒนาชุมชนในชนบทนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับ "spillover" อย่างกว้างขวาง บทบาทหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรเน้นหนักในเรื่องการจัดบริการพื้นฐานของชุมชนเป็นหลัก

ภายใต้กรอบของภารกิจใหม่นี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากกว่าเดิมหลายเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับระดับรายได้และเงินอุดหนุนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ก็สามารถคาดการณ์ได้ว่าท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามภารกิจใหม่ได้อย่างแน่นอน ในปี 2538 นี้ท้องถิ่นมีรายได้-รายจ่ายเพียงประมาณ 52,000 ล้านเศษหรือเท่ากับร้อยละ 3.5 ของรายจ่ายในภาครัฐทั้งหมด (โปรดพิจารณาตารางข้างล่างประกอบ)

---

[11] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อเรื่อง "บทบาทของรัฐบาลระดับชาติ ระดับท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนา.." ในข้อเขียนส่วนต้น

โครงสร้างรายจ่าย (Fund Structure) ในภาครัฐบาลของประเทศไทย

ประเภทรายจ่าย (FUND TYPES)	ปีงบประมาณ 2534		ปีงบประมาณ 2538	
	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	%	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	%
รัฐบาลระดับชาติ				
1. รายจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน (General fund)	326,682.7	40.62	618,049.3	41.5
2. รายจ่ายจากเงินกู้เพื่อการลงทุน (Capital project funds)	3,625.8	0.5	10,223.3	0.7
3. ราจ่ายจากเงินช่วยเหลือ (Special revenue Funds)	6,605.3	0.9	6,000.0	0.4
4. รายจ่ายรัฐวิสาหกิจ (State enterprises fund)	327,385.1	46.3	802,161.5	53.9
5. กองทุนอิสระต่างๆ (Fiduciary funds)	14,152.2	2.0	n.a.	n.a.
รวม--รัฐบาลระดับชาติ	687,451.1	95.9	1,436,444.1	96.5
หน่วยการปกครองท้องถิ่น				
1. รายจ่ายจากเงินงบประมาณ (General fund)	22,500.0	3.2	42,284.0	2.8
2. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Special revenue Funds)	6,150.0	0.9	9,888.8	0.7
3. รายจ่ายจากเงินกู้เพื่อการลงทุน (Capital project funds)	n.a.	0	n.a.	n.a.
รวม-ท้องถิ่น	28,650.0	4.1	52,170.8	3.5
รวมทั้งสิ้น	707,101.1	100.0	1,488,614.9	100.0

เมื่อปลายปี 2537 ที่ผ่านมานี้รัฐบาลได้เสนอมาตรการพัฒนารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น 9 มาตรการ ประกอบด้วยมาตรการหลักๆ เช่น การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ให้เป็นภาษีทรัพย์สิน การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การลดค่าบริหารจัดเก็บภาษีสำหรับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา จากร้อยละ 5 ให้เหลือร้อยละ 3 การให้ท้องถิ่นมีส่วนแบ่งรายได้จากภาษียาสูบ ค่าธรรมเนียมการโอนทรัพย์สิน การให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีทรัพยากรธรรมชาติ และการปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งคาดว่าเมื่อได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 40,000 ล้านบาท และจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้–รายจ่ายรวมทั้งหมดประมาณ 100,000 ล้านบาท[12] กระนั้นก็ตาม ถ้าหากท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐานของชุมชนเองทั้งหมด (โดยหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่เข้ามาดำเนินการคู่ขนานกันไปอย่างเช่นในปัจจุบัน) และจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างเต็มรูปแบบดังที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว คาดว่าท้องถิ่นจะมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจาก 130,000 ล้านบาท ในปี 2540 เป็น 850,000 ล้านบาท ในปี 2544 (โปรดพิจารณาแบบจำลองเบื้องต้นในตารางที่ 7 ในภาคผนวก) ดังนั้น จึงอาจจะคาดการณ์ได้ว่า ภายใต้โครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่นที่เป็นอยู่และที่กำลังจะได้รับการปรับปรุงใหม่ตามมาตรการเพิ่มรายได้ของรัฐบาลนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะยังคงมีปัญหาทางการคลังอยู่เช่นเดิม (หรืออาจจะมากกว่าเดิม)

การปรับโครงสร้างรายได้ รายจ่าย และปรับแนวความคิดในการบริหารงานคลังและงบประมาณของท้องถิ่นเสียใหม่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างรายได้รายจ่ายของท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นดังนี้

โครงสร้างรายได้และรายจ่าย

หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีเสถียรภาพทางการคลังและมีศักยภาพในการพึ่งตัวเองทางการคลังสูงพอสมควร ดังนั้นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของงบประมาณจังหวัดจึงควรเป็นภาษีร่วม ภาษีและรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองในท้องถิ่นเป็นหลัก รายได้ 2 แหล่งนี้เมื่อรวมกันแล้วควรจะมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายจ่ายดำเนินการ เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน

---

[12] สาทร สรรค์พิพัฒน์ อังคนา รัชธร และ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ ได้ประมาณการผลกระทบของมาตรการพัฒนารายได้ของรัฐบาลต่อสถานะทางการคลังของเทศบาล ซึ่งได้นำแบบจำลองผลการประมาณการดังกล่าวมาเสนอไว้ในตารางที่ 10 ในภาคผนวก โปรดพิจารณา สาทร สรรค์พิพัฒน์ อังคนา รัชธร และ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ **รายงานโครงการการศึกษาเพื่อจัดทำแผนการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม** (ไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)

(Block grants) และเงินอุดหนุนทั่วไป (General grants) ควรเป็นแหล่งรายได้สำหรับรายจ่ายดำเนินการที่สำคัญในลำดับรองลงมา

สำหรับรายจ่ายด้านการลงทุนนั้น ท้องถิ่นควรใช้เงินจาก 4 แหล่งหลักคือ เงินอุดหนุนโครงการลงทุน เงินสะสมของท้องถิ่น เงินกู้ และการร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอก (การร่วมลงทุนกับรัฐวิสหากิจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ จังหวัด และหน่วยงานภาคเอกชน) แบบจำลองข้างล่างนี้แสดงโครงสร้างรายได้รายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง (เทศบาล) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล) ตามลำดับ (โปรดพิจารณาแบบจำลองเพิ่มเติมในตารางที่ 11 ในภาคผนวก)

แบบจำลองเบื้องต้น

โครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง (เทศบาล)

งบประมาณดำเนินการ (operational expenses)			100%
รายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น	ไม่น้อยกว่า	30%	
รายได้จากภาษีร่วม	ไม่น้อยกว่า	30%	
เงินอุดหนุนเป็นก้อนและเงินอุดหนุนทั่วไป	ไม่น้อยกว่า	40%	
งบประมาณลงทุน (capital investment expenes)			100%
เงินอุดหนุนโครงการลงทุน	ไม่น้อยกว่า	60%	
รายได้สะสม	ประมาณ	5%	
เงินกู้	ไม่เกิน	5%	
การร่วมลงทุน	ไม่น้อยกว่า	30%	

แบบจำลองเบื้องต้น

โครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชนบท (อบต.)

งบประมาณดำเนินการ (operational expenses)			100%
เงินอุดหนุนเป็นก้อนและเงินอุดหนุนทั่วไป	ไม่น้อยกว่า	70%	
รายได้จากภาษีร่วม	ไม่น้อยกว่า	20%	
รายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น	ไม่น้อยกว่า	10%	
งบประมาณลงทุน (capital investment expenes)			100%

เงินอุดหนุนโครงการลงทุน	ไม่น้อยกว่า	85%
รายได้สะสม	ประมาณ	5%
การร่วมลงทุน	ไม่น้อยกว่า	10%

7. การพัฒนาระบบงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรนำระบบงบประมาณแบบ Performance budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการ และนำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Porgram budgeting) มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาวเช่นเดียวกับหน่วยงานระดับจังหวัดที่กล่าวถึงข้างต้น ในการนี้ รัฐบาลจะต้องยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่ใช้ควบคุมการบริหารงานคลังและงบประมาณของท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ยกเลิกระเบียบ ฯลฯ ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารพัสดุ การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำงบประมาณ ฯลฯ ของท้องถิ่น) เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

8. "ยกเครื่อง" ระบบการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เป็นที่น่าสังเกตว่า การบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยในยุคที่ผ่านมามักจะถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการประเภทหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่น (ทั้งผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง และผู้ที่เป็นข้าราชการประจำ) จึงมักบริหารท้องถิ่นแบบราชการ มีทัศนคติและท่าที (Style) แบบข้าราชการทั่วไป คือทำงานตามรูปแบบที่เคยทำกันมา และทำตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนั้น ผู้คนในท้องถิ่นต่างๆ มักจะมองว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมที่ถือกำเนิดมาจากภายนอก ดำรงอยู่อย่างหน่วยงานภายนอก เป็นระบบราชการที่แปลกแยกจากชุมชน ไม่ร่วมกับองค์กรในชุมชน (เพราะเห็นว่าเป็นคนละพวกแยกจากกัน) บริหารโดยผู้คนที่มาจากภายนอก และสนองตอบความต้องการที่สั่งการมาจากภายนอก ไม่รับผิดชอบ (accountable) ต่อประชาชนในท้องถิ่น พฤติกรรมที่ดูแปลกแยกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความเข้าใจผิดๆ เกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง

พัฒนาการของการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในทศวรรษที่ 2000 ซึ่งเป็นยุคของการ "ยกเครื่องรัฐบาล" (Reengineering the Government) มีลักษณะเด่นที่แสดงถึงคุณลักษณะพื้นฐานของหลักการปกครองท้องถิ่นหลายประการคือ

1. การลดความเป็นทางการ ลดระบบราชการให้เหลือน้อยที่สุด (Debureaucratization) ระบบการจัดการของท้องถิ่นควรมีความเป็นระบบราชการหรือระบบที่เป็นทางการน้อยที่สุด ควรมีระเบียบวิธีการ ขั้นตอนน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน หรือผู้คนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึง เข้าร่วม เข้าใจวิธีการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้โดยง่าย การให้บริการที่ตรงไปตรงมา ไม่มีขั้นตอนมากมาย ระบบการให้บริการที่มีฐานข้อมูลของประชาชนในท้องถิ่นพร้อม ไม่ปฏิบัติต่อ

ผู้ใช้บริการอย่างคนแปลกหน้า แต่จะต้องมีบรรยากาศเป็นกันเอง เสมือนคนในครอบครัวเดียวกัน

2. การให้ภาคเอกชน องค์กรภายนอกเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมมากขึ้น (more privatization) การดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภทอาจไม่จำเป็นต้องให้หน่วยราชการของท้องถิ่นดำเนินการเอง ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นควรใช้วิธีส่งเสริม ชี้นำให้หน่วยงานในภาคเอกชน หน่วยธุรกิจ หรือองค์กรอิสระไม่แสวงหากำไร หรือมูลนิธิการกุศลต่างๆ ดำเนินการแทน จะดำเนินการในรูปของการแสวงหากำไร หรือเพื่อการสาธารณประโยชน์ไม่แสวงหากำไรโดยอิสระ หรือรับจ้าง (Contracting out) รับสัมปทาน (Francise) จากหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการก็ได้

3. การใช้กลไกการตลาดในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น (more market oriented) หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ควรแยกตัวเองออกมาจากระบบตลาด หากควรเข้าไปอยู่ในระบบตลาดเช่นเดียวกับหน่วยธุรกิจและหน่วยอื่นๆ ของสังคม ควรใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดบริการสาธารณะ ใช้อย่างไร ออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในชุมชน พัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ ให้ผู้ผลิต / ผู้ขายแสดงข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค กระตุ้น/ส่งเสริมให้เกิดอุปสงค์บางประเภท (เช่นให้ใช้น้ำมันไร้สารตะกั่ว เป็นต้น) กระตุ้น/ส่งเสริมให้เกิดการผลิตสินค้าหรือบริการบางประเภท (เช่นส่งเสริมการลงทุนในด้านการจัดการศึกษาระดับสูงและวิชาชีพ ส่งเสริมการลงทุนด้านบริการรักษาพยาบาล ส่งเสริมการลงทุนในโครงการนำร่องที่มีความจำเป็นพื้นฐาน แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่สนใจลงทุน เป็นต้น) หรือทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Broker) ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย เพื่อให้เกิดกิจกรรมทางธุรกิจ ในกรณีที่ผู้ซื้อกับผู้ขายมีโอกาสพบกันได้ยาก (เช่น เป็นสื่อกลางระหว่างหน่วยธุรกิจที่ต้องการฝึกอบรมพัฒนาคนงานกับหน่วยงานที่ให้บริการด้านการฝึกอบรม จัดการให้นักลงทุนต่างถิ่นได้พบกับนักลงทุนในท้องถิ่น จัดกิจกรรมให้บริษัทเจ้าของผลิตภัณฑ์ เครื่องมือ ฯลฯ ได้พบกับผู้ซื้อในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น)

นอกจากนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการตลาดในการจัดบริการสาธารณะโดยการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ (impact fees and user charges) จากผู้บริโภคโดยตรงแทนการจัดเก็บภาษีก็ได้ การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการดังกล่าวนี้เป็นการแปลงต้นทุนของชุมชน / สาธารณชนให้เป็นต้นทุนของบุคคล (turn public costs into private costs) ซึ่งทำ

ให้ ท้องถิ่นสามารถ บริหาร (ควบคุม) อุปสงค์ของบริการสาธารณะ แทนการแก้ปัญหาการขาดแคลนอุปทานบริการฯ โดยการลงทุนสร้างถนน ซื้อที่ทิ้งขยะ เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้คนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่มีขีดจำกัดในปัจจุบันได้

4. การส่งเสริมให้มีบุคลากรประเภทอาสาสมัครจากชุมชนเข้าร่วมในการให้บริการของท้องถิ่นมากขึ้น (Deprofessionalization, more volunteer,more para-professionalization) กิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภทไม่จำเป็นต้องอาศัยผู้ชำนาญการหรือผู้มีความรู้เฉพาะระดับ professiional ในกรณีนี้หน่วนยการปกครองท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ประชาชนในฐานะปัจเจกชนหรือชุมชนย่อยๆ (คุ้มบ้าน) ดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ในรูปแบบอาสาสมัครเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง หรือส่งเสริมให้ประชาชนจัดองค์การเฉพาะกิจกลุ่มย่อยๆ ในรูปแบบองค์การอาสาสมัคร เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นครั้งคราวก็ได้

อาสาสมัครของชุมชนคือ ข้าราชการท้องถิ่นที่มีรูปแบบที่ทันสมัยที่สุด ไม่ใช่ล้าสมัยดังที่คนไทยทั่วไปเข้าใจกัน

5. การยึดหลักความรับผิดชอบและเปิดเผยต่อชุมชน (Local accountability) การดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งสนองตอบความต้องการของชุมชน ต้องเปิดเผยต่อราษฎร (Citizens) ในท้องถิ่น มิใช่เพียงต่อองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน หรือสภาท้องถิ่นเท่านั้น หากต้องเปิดเผยต่อประชาชนทุกคน ต้องพร้อมที่จะตอบคำถาม หรือข้อสงสัยของประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกชน กลุ่ม หรือสภาท้องถิ่น (ถ้ามี) ผู้บริหารของท้องถิ่น รวมทั้งพนักงานของท้องถิ่น ต้องพร้อมที่จะอธิบาย รับผิดชอบ และปฏิบัติตามความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ใน ชุมชนตลอดเวลา

6. ทัศนคติและท่าทีการบริหารแบบผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจ (Entrepreneurial local government) การบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่นั้น นอกจากจะไม่เป็นแบบราชการดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องถือเสมือนว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นหน่วยธุรกิจประเภทหนึ่ง ที่จะต้องมีผู้ประกอบการ (entrepreneur) ที่มีความสามารถเข้ามาบริหารและพัฒนาชุมชนให้เจริญก้าวหน้า ผู้บริหารท้องถิ่นควรคิดค้นกลยุทธการพัฒนาต่างๆ และผลักดันให้มีการทดลองทางเลือกใหม่ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อนำชุมชนของตนเองไปสู่จุดมุ่งหมาย ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นทั้งผู้ที่มีความคิดริเริ่ม มีความกล้าที่จะเรียนรู้โดยการทดลองสิ่งใหม่ๆ กล้าลงทุนในโครงการนำร่อง มีทักษะในเรื่องนโยบายสาธารณะและการบริหารชุมชนสูง เป็นนักบริหารที่มีศักยภาพในการปรับตัวสูง สามารถรับรู้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางการเมือง ความรู้สึก และความคิดเห็นของประชาชนได้รวดเร็ว (Dynamic manager) เป็นนักบริหารที่เน้นการพัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ ควบคุมต้นทุน

อย่างจริงจัง พร้อมกับพัฒนาคุณภาพการให้บริการสู่ความเป็นเลิศ ไม่ใช่เพียงแต่ดูแลหน่วยงานให้เรียบร้อยและเป็นไปตามระเบียบกฎหมายแบบหน่วยราชการทั่วไปเท่านั้น

9. การนำระบบการบริหารงานคลังสมัยใหม่ (Hybrid financing) มาใช้ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในยุคของการ "ยกเครื่องรัฐบาล" (Reengineering the government) ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องปรับตัวเข้าสู่ยุคการบริหารสมัยใหม่ ลดการขยายตัวของหน่วยราชการ และมีข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การพัฒนาทางเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการใช้บริการสาธารณะในโลกยุคปัจจุบันได้มีส่วนช่วยให้การผลิตบริการสาธารณะในระบบตลาด มีความเป็นได้มากกว่าในอดีต พัฒนาการเหล่านี้มีส่วนช่วยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดการทางการคลังได้กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ "Toll goods" และ "Common goods"[13]

ทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใคร่นำเสนอในที่นี้มี 4 วิธีคือ (1) ท้องถิ่นจัดบริการในระบบเก็บค่าบริการ (2) ท้องถิ่น contracting out ให้เอกชนดำเนินการแบบครบวงจร (3) ท้องถิ่นให้สัมปทาน (Francising) แก่หน่วยงานภายนอก และ (4) ท้องถิ่นร่วมทุน (Joint venture) กับหน่วยงานภายนอก

9.1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดบริการในระบบเก็บค่าบริการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกจัดบริการสาธารณะบางประเภทโดยเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง ในการนี้ ท้องถิ่นอาจกำหนดให้หน่วยงานของท้องถิ่น (หน่วยราชการ หรือองค์กรประเภท "วิสาหกิจ" หรือกองทุนสาธารณะ หรือองค์กรอิสระนอกระบบราชการของท้องถิ่นก็ได้) ทำหน้าที่ในการจัดบริการและจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง ราย

---

[13] ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้จัดแบ่งสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจออกเป็น 4 ประเภทคือ "Private goods" "Toll goods" "Common goods" และ "Pure Public goods" โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน John Mikesell, Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, The Drosey Press, Chicago, 1977

ได้จากค่าบริการดังกล่าวนี้อาจคุ้มกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม หรืออาจไม่คุ้มทุนก็ได้ ผลดีของการจัดบริการเองแบบครบวงจรนี้ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของกิจการสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพการให้บริการ รวมทั้งการจัดสรรบริการฯ ไปยังกลุ่มประชากรเป้าหมายต่างๆ ในชุมชนได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นจะต้องแบกรับภาระความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจเองทั้งหมดเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของทางเลือกดังกล่าวนี้

ในช่วงทศวรรษที่ 1950-70 หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้วิธีการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์แบบครบวงจรอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นส่วนใหญ่มีศักยภาพทางการคลังดี สามารถแบกภาระความเสี่ยงและการขาดทุนของกิจการเหล่านั้นได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 1970 เป็นต้นมา หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย เยอรมัน ฝรั่งเศษฯลฯ เป็นต้น เริ่มประสบปัญหาวิกฤติการณ์ด้านการคลัง สืบเนื่องมาจากการถดถอยทางเศรษฐกิจของโลกอุตสาหกรรม ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถแบกรับภาวะการขาดทุนของกิจการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่นได้ และจำเป็นต้อง privatize ให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินกิจการในรูป contracting out การให้สัมปทาน (francise) การร่วมลงทุน ขายกิจการให้ภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งเลิกดำเนินกิจการเหล่านั้นไปก็มี แต่ก็ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังสามารถดำเนินกิจกรรมบางประเภทในเชิงพาณิชย์แบบครบวงจร ทั้งๆ ที่ประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่องก็ตาม ทั้งนี้เพราะเห็นว่าเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นของชุมชน ตัวอย่างกิจกรรมที่ท้องถิ่นมักดำเนินการเองแบบครบวงจรคือ การเก็บขนและทำลายขยะ การจัดศึกษาภาคบังคับ การสาธารณสุขพื้นฐาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย การขนส่งมวลชนในเขตเมือง บริการที่จอดรถ การตรวจสอบระบบความปลอดภัย การระวังภัย ห้องสมุดสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา ฯลฯ เป็นต้น

9.2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น contracting out ให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ

ทางเลือกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่งก็คือ การ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอก (หน่วยธุรกิจเอกชน หน่วยงานอิสระนอกระบบราชการ หรือรัฐวิสาหกิจระดับชาติ แล้วแต่กรณี) เป็นผู้จัดบริการ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมานี้ (หลังศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ฯลฯ เป็นต้น นิยมใช้วิธีการ contracting out กิจกรรมของท้อง

ถิ่นให้ภาคเอกชนดำเนินการในเชิงพาณิชย์อย่างกว้างขวาง[14] ข้อมูลในตาราง 3 ตารางข้างล่างนี้แสดงประเภทกิจกรรมที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกาดำเนินการโดยวิธี contracting out

กิจกรรมที่ดำเนินการโดยวิธี Contracting out ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลีย

(1988 Evan Survey)

ประเภทบริการสาธารณะ / กิจกรรม	เมืองมหานคร	เมืองขนาดกลาง	หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด	เมืองขนาดเล็ก	เมืองในชนบท	ชุมชนในชนบท
1.งานบำรุงรักษา และรักษาความสะอาด สวนสาธารณะ	20	36	30	24	10	9
2.งานบำรุงรักษา และรักษาความสะอาด ห้องสมุดประชาชน	44	46	62	62	34	10
3.งานบำรุงรักษา และรักษาความสะอาด พิพิธภัณฑ์/ ชายหาด และสถานที่ท่องเที่ยว	8	10	15	21	18	0
4.งานบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ	50	44	46	35	17	7
5.งานรักษาความสะอาดอาคารสำนักงาน และสถานที่ราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	39	48	48	68	40	22
6.งานตรวจสอบสภาพความปลอดภัยของอาคารในชุมชน	4	15	0	3	6	9
7.บริการที่จอดรถ	6	8	5	0	3	0
8.บริการฌาปณสถาน	8	0	0	11	7	8

[14] Kiichiro Kosaka ed,, **Comparative Studies of Public Administration: the Role of residents, Non-governmental Organizations and quasi-public Agencies in Local Government,** EROPA Local Government Center, Tokyo 1992. Guy Hollis et.al. **Alternative to the Community Charge,** Joseph Rowntree Foundation and Coopers Lybrand Deloitte, 1990

9.บำรุงรักษาถนน ทางเท้า สะพาน	37	23	21	15	14	11
10.บริการเก็บขยะจากที่อยู่อาศัย	40	61	60	65	62	45
11.บริการเก็บขยะทั่วไป	52	75	69	67	46	40
12.โครงการ Recycle	62	83	71	63	41	50
13.งานบำบัดน้ำเสีย	33	33	25	5	8	8
14.บริการ Nursing Home	6	0	0	8	0	3

กิจกรรมที่ดำเนินการโดยวิธี Contracting out ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ประเภทบริการสาธารณะ / กิจกรรม	เมืองมหานคร	เมืองขนาดกลาง	หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด	เมืองขนาดเล็ก	เมืองในชนบท	ชุมชนในชนบท
15.บริการอาหารและพาหนะสำหรับผู้สูงอายุ	15	9	0	0	10	3
16.บริการสำหรับผู้สูงอายุทั่วไป	10	0	18	1	1	3
17.โรงเรียนอนุบาล	14	9	0	10	6	10
18.สถานที่รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน	10	5	7	0	5	0
19.ศูนย์การแพทย์และสถานีอนามัยชุมชน	0	12	0	0	4	5
20.งานป้องกันและดับเพลิง	3	0	0	0	0	0

ที่มา: Michael Jones, "Roles of residents, Non-Government Organization and Quasi-Public Agencies in Local Government," in Kiichiro Kosaka ed,, **Comparative Studies of Public Administration: the Role of residents, Non-governmental Organizations and quasi-public Agencies in Local Government**, EROPA Local Government Center, Tokyo 1992. หน้า 18-20

กิจกรรมที่ดำเนินการโดยวิธี Contracting out ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

กิจกรรมที่นิยม Contracting out มากที่สุด		กิจกรรมที่นิยม Contracting out น้อยที่สุด	
ประเภทกิจกรรม	%	ประเภทกิจกรรม	%
บริการลากรถ และที่เก็บรถชั่วคราว	80	จัดให้มีห้องสมุด	1
บริการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย	55	กิจการคุก (Prisons and Jails)	1
แสงสว่างบนถนน	46	กิจการตำรวจ	1
กำจัดขยะที่มีพิษหรืออันตราย	44	หน่วยดับเพลิง	1
จัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ไร้ที่พักอาศัย	43	การควบคุมการจราจรและระเบียบการจอดรถ	1
บริการขนส่งมวลชน และซ่อมบำรุงรถยนต์	41	การดูแลความประพฤติของผู้ต้องโทษที่ได้รับการภาคทัณฑ์ (Parole programs)	3
บริการเก็บขนขยะในย่านธุรกิจ	38	การบำบัดน้ำเสีย	3
บริการเก็บขยะในย่ายที่อยู่อาศัย	36	การตรวจสอบด้านสุขอนามัยในสถานประกอบการต่างๆ	3
ซ่อมบำรุงรักษาถนน	36	การประปา	4
ปลูกดูแลรักษา และตกแต่งต้นไม้ สวนหย่อม	36	การป้องกันและควบคุมอาชญากรรม	4
จัดให้มีสถานบริการให้คำปรึกษาและบำบัดรักษาด้านสุขภาพจิต	35	บริการเก็บขนขยะ(เปียก)และบำบัดน้ำเสีย (Sewage collection and treatment)	6
บริการบำบัดรักษาผู้ป่วยยาเสพติดและติดสุรา	34	การบริหารเงินเดือนและค่าจ้าง	7
จัดให้มีสถานบริการเลี้ยงเด็กกลางวัน	34	งานเลขานุการสำนักงาน	7
บริการจัดหางานและแรงงานสัมพันธ์	33	การบริหารงานบุคคล	8
บริการจัดเก็บหนี้ค่าสาธารณูปโภค	32	กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์	8
		สวนสาธารณะและบริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจ	8

ที่มา: International City Management Accosiation 1989,pp. xii-xiii, refered in Donald F. Kettl, "The Myths, Realities, and Chalenges of Privatization," in Frank J. Thompson ed., Revitalizing State and Local Public Service, Jossey Bass Publisher, San Francisco, 1993; pp 246-275.

บริการสาธารณะประเภท Social Services ที่ท้องถิ่นให้ภาคเอกชน เข้าร่วมดำเนินการโดยวิธี Contracting Out

กิจกรรม	% Contracting out ทั้งหมด	% Contacting out บางส่วน	% ท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด
จัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย	40	32	4
จัดบริการเกี่ยวกับสุขภาพจิตและผู้พิการทางสมอง	35	40	14
ป้องกันและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดและสุรา	34	41	14
บริการเลี้ยงเด็กกลางวัน	34	27	25
จัดบริการอาหารแก่กลุ่มผู้ไร้ที่อยู่อาศัย	26	43	5
จัดให้มีโรงพยาบาล /ศูนย์การแพทย์ชุมชน	24	19	36
จัดให้มีบริการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ	19	57	22
จัดบริการด้านสาธารณสุขชุมชน	19	37	32
จัดบริการด้านสวัสดิการเด็ก	17	44	33
จัดให้มีสถานที่สำหรับดูแลผู้สูงอายุ (Nursing Homes)	14	28	22

ที่มา: Donald F. Kettl, "The Myths, Realities, and Chalenges of Privatization," in Frank J. Thompson ed., Revitalizing State and Local Public Service, Jossey Bass Publisher, San Francisco, 1993; pp 246-275. (p. 257)

การจัดบริการโดยวิธี Contracting out ดังกล่าวนี้ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ หรือจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรงเสมอไป หากมีกิจกรรมบางประเภทที่จัดบริการโดยไม่มีการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง (ให้บริการฟรี) โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง (contractee) เป็นผู้จ่ายเงินให้แก่หน่วยงานภายนอกที่รับจ้าง (Contractor) จัดบริการดังกล่าว เช่น การ contracting out ให้หน่วยงานภายนอกเพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบำรุงรักษาถนน สะพาน ทางเท้า ระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ เป็นต้น หรือการ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอกจัดบริการให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการภายใน เช่น บริการเกี่ยวกับระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหาร บริการรักษาความสะอาดสำนักงาน ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากกรณีของสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยวิธี contracting out อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน กิจกรรมที่นิยม contracting out ให้เอกชนไปดำเนินการมีดังนี้

1. การบริหารสำนักงาน (Internal management) ต่างๆ เช่น บริการรับ-ต่อโทรศัพท์ภายในระบบข้อมูลข่าวสาร การบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงาน และการรักษาความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น

2. ระบบบัญชีและข้อมูลเพื่อการบริหาร เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารภาษี การบริหารเงินเดือนค่าจ้าง และบำนาญ เป็นต้น

3. บริการรักษาความสะอาดของชุมชน เช่น การเก็บขนและทำลายขยะ การบำรุงรักษาและรักษาความสะอาดสาธารณสถานต่างๆ เป็นต้น

4. บริการด้านสาธารณสุข เช่น การตรวจสุขภาพ เป็นต้น

5. บริการสังคมทั่วไป เช่น สถานที่อาบน้ำสาธารณะ บริการเลี้ยงเด็ก ฯลฯเป็นต้น

6. บริการที่ต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น บริการด้านสถาปนิก การสำรวจ การตรวจสอบ และการวิจัย เป็นต้น

7. กิจกรรมอื่นๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ อาหารสำหรับเด็กนักเรียน และการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น [15]

---

[15] Tasuro, Niikawa, "Roles of Residents, Non-Governmental Organizations and Quasi-Public Agencies in Local Administration," in Kiichiro Kosaka ed,, **Comparative Studies of Public Administration: the Role of residents, Non-governmental Organizations and quasi-**

เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมแบบ contracting out มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ Jonas Prager ได้ให้ข้อเสนอแนะการใช้วิธี Contractign Out ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ควรต้องพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าของทางเลือกดังกล่าวจากเงื่อนไขต่อไปนี้ [16]

1. Scale and Scope ควรเลือกใช้วิธีนี้เมื่อ "Contractee" มีขนาดใหญ่หรือเล็กเกินไปที่จะได้ประโยชน์จากการทำกิจกรรมนั้นๆ ให้ได้ optimal economies of scale

2. Organization ควรให้หน่วยงานที่เป็น "Contractee" ในระดับที่เหมาะสมที่จะสามารถบริหารContract นั้นๆ ได้ดี

3. Competition (among contractors) เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้เกิด efficiency ถ้าเป็น monopolist contractor (ซึ่งมักจะเป็นกรณีทั่วไป) ก็มักไม่ได้ประโยชน์

4. Costs of Managing Contracting out ต้นทุนในการบริหาร contrct ตั้งแต่วางแผนหา contractor ทำสัญญา ตรวจสอบ และประเมินผลงาน ควรนำไปคิดรวมอยู่ใน cost ของการดำเนินงานด้วย (โดยทั่วไปมักไม่ได้นำไปคิดรวม จึงมักสรุปว่า contrcting out ถูกกว่า) ถ้าคิดรวมแล้ว contracting out ไม่ได้ประหยัดไปกว่าทำเองก็ไม่ควรใช้วิธี contract out

9.3. การให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอก (Francising)

การให้สัมปทานเป็นการให้อำนาจผูกขาดแก่หน่วยงานภายนอก (หน่วยงานธุรกิจ หรือองค์กรอิสระ หรือรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลระดับชาติ) เข้าดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และให้หน่วยงานที่รับสัมปทานจำหน่ายสินค้าหรือบริการแก่สาธารณชนตามสัญญาหรือเงื่อนไขที่ตกลงร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นทางเลือกหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น กิจกรรมที่มักใช้วิธีการให้สัมปทานนั้นมักจะเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ เช่น การให้สัมปทานระเบิดหิน ดูดทราย ขุดดินลูกรังจากที่สาธารณะ ตัดไม้และปลูกป่า ขุดลูกรัง พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของรัฐ (ทรัพย์แผ่นดิน) และรัฐ (หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลระดับชาติ ตามแต่กรณี) มีอำนาจผูกขาดจัดการเกี่ยวกับการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศ แต่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง หากจะเลือกใช้วิธีให้สัมปทาน (ให้อำนาจ

---

public Agencies in Local Government, EROPA Local Government Center, Tokyo 1992: pp. 134-165

[16] Jonas Prager, "**Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector**," PAR Vol 54, No 2, March/ April 1994,pp. 176-184

ผูกขาด) แก่หน่วยงานในภาคเอกชน หรือหน่วยงานภายนอกดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแทนองค์การของรัฐก็ได้ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

การให้สัมปทานมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการร่วมกันคือ (1) เพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์มีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และ (2) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ดังนั้น การทำสัญญาให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอกจึงต้องพิจารณาทั้งในเรื่องรายได้ที่พึงได้รับจากหน่วยงานที่รับสัมปทาน และเรื่องเงื่อนไขการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ ซึ่งจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม ไม่เป็นการผลาญทรัพยากรของแผ่นดินให้หมดไปอย่างรวดเร็ว และไม่ใช้ทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพหรือไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

การให้สัมปทานมีข้อแตกต่างกับการ contracting out ตรงที่วิธีการแรก (สัมปทาน) นั้นไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในกิจกรรมที่รัฐให้สัมปทาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานที่ได้รับสัมปทานไปแล้วมีอำนาจผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่วิธีการ contracting out นั้น ส่งเสริมการแข่งขันในการดำเนินกิจกรรม กล่าวคือ หน่วยงานที่รับจ้างดำเนินกิจกรรม (contractor) ไม่มีอำนาจผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นๆ จะดำเนินกิจกรรมเดียวกันนั้นในเชิงแข่งขันได้ตลอดเวลา

9.4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (Joint venture)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอกเพื่อดำเนินกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ได้เช่นเดียวกัน การใช้วิธีการร่วมทุนมักเกิดขึ้นเมื่อท้องถิ่นมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง แต่เงินลงทุนจำนวนจำกัด ในขณะที่ไม่มีนักลงทุนหรือหน่วยงานภายนอกสนใจที่จะมาเป็นผู้รับจ้าง (contractor) หรือรับสัมปทานดำเนินการกิจกรรมนั้นๆ ในกรณีเช่นนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจเลือกที่จะบริหารโครงการดังกล่าวในรูปของบริษัทมหาชน หรือบริษัทร่วมทุนระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับผู้ประกอบการในภาคเอกชน หรืออาจร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจระดับชาติที่รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ก็ได้ ตัวอย่างโครงการร่วมลงทุนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือ โครงการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน โครงการพัฒนาระบบพลังงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrail and business zone development projects) ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น[17]

---

[17] Hugh Morison, The Regeneration of Local Economies, Clarendon Press, Oxford, 1987, Ian Duncan and Alan Bollard, Corportization & Privatization: Lessons from New Zealand, Oxford University Press, Auckland, 1992, และ Edward J.Blakely, Planning Local Economic Development, 2nd ed., Sage Publication Inc., Thousand Oaks, Califonia, 1994

การเลือกใช้วิธีการร่วมลงทุนมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทรัพยากรด้านการเงินและเทคโนโลยีได้โดยไม่ต้องกู้เงินและมีภาระหนี้สินตามมาเป็นจำนวนมาก ช่วยลดภาระความเสี่ยงทางธุรกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังช่วยให้โครงการลงทุนดังกล่าวมีระบบการบริหารแบบธุรกิจ มีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ร่วมทุนภาคเอกชน สภาท้องถิ่น และสาธารณชนผู้ใช้บริการโดยทั่วไปในขณะเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ระบบการให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการให้หน่วยราชการของท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด หรือการจ้างแบบ contracting out หรือการให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอกไปดำเนินเองแบบครบวงจร ซึ่งจะมีปัญหาในเรื่อง Public accountability ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนั้น โครงการการพัฒนาท้องถิ่นบางประเภท เช่น โครงการพัฒนาเขตการค้าและพาณิชยกรรม เป็นต้น ยังสามารถเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นและของรัฐบาลกลางให้สูงขึ้น จนอาจคุ้มกับเงินลงทุนในโครงการดังกล่าวอีกด้วย [18]

อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเลือกใช้วิธีนี้ได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารของท้องถิ่นมีลักษณะเป็น "ผู้ประกอบการ" ที่ดีมือฝีมือ หรือเป็นนักบริหารท้องถิ่นมืออาชีพจริงๆ นอกจากนั้น โครงการพัฒนาที่จะใช้วิธีการร่วมทุนจะต้องมีศักยภาพที่จะให้ผลตอบแทนทางธุรกิจสูงเพียงพอที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการในภาคเอกชนเข้าร่วมในโครงการดังกล่าวได้ ดังนั้น การร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอกจึงอาจสามารถดำเนินการได้เฉพาะบางกรณีที่เหมาะสมเท่านั้น

10. การพัฒนาระบบการควบคุม

การกระจายอำนาจไม่ใช่การเลิกการควบคุม หากเป็นการเปลี่ยนวิธีการควบคุมจากแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมโดยการสั่งการ การอนุมัติ การเฝ้าระวัง และการควบคุมการใช้ทรัพยากร (Input control) **มาเป็นการควบคุมแบบใหม่ที่เรียกว่า** "Total Quality Control: TQM)" **โดยใช้การประเมินผลการดำเนินงาน การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหาร การพัฒระบบงาน และการพัฒนาบุคลากร**

ระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจนี้ควรมีระบบการควบคุมตรวจสอบซึ่งประกอบด้วยกลไกการควบคุม 2 ประเภทคือ (1) ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และ (2) การแทรกแซงโดยรัฐบาลระดับชาติ

9.1 การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Audit)

---

[18] Philip G. Joyce, "Using Performance Measurements for Federal Budgeting: Proposals and Prospects," Public Budgeting & Finance, Vol 13, No 4, Winter 1993; pp. 3-17

การประเมินผลฯ ในระบบงบประมาณควรมี 2 ระดับคือ (1) การประเมินระดับการบรรลุเป้าหมายรวม (ระดับมหภาค) ในจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นและในระดับชาติ และ (2) การประเมินผลระดับการบรรลุเป้าหมายของกิจกรรมหรือมาตรการย่อยแต่ละด้าน (ระดับจุลภาค)

การประเมินผลระดับการบรรลุเป้าหมายรวม (ระดับมหภาค) ควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมกำกับนโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคในระดับชาติ (อาจเป็นคณะกรรมการฯ หรือหน่วยงานใดๆ ที่ได้รับมอบหมาย เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ เป็นต้น) ประเด็นการประเมินผลในระดับนี้ควรประกอบด้วย

(1) ระดับการลงทุนในจังหวัด/กลุ่มจังหวัดพื้นที่เป้าหมายต่างๆ ได้เพิ่มขึ้นตามที่คาดหวัง (เป้าหมาย) หรือไม่

(2) ผลกระทบหรือผลสืบเนื่องของการการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่มีต่อการจ้างงาน การค้า และการเกิดอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมต่อเนื่องในจังหวัด/กลุ่มจังหวัดพื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มจังหวัดใกล้เคียงตามที่คาดหวังไว้หรือไม่

(3) มาตรการอะไรที่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเลือกหรือตัดสินใจลงทุนในพื้นที่เป้าหมาย

(4) แหล่งทุน เทคโนโลยี และผู้ลงทุน มาจากที่ใด (เพื่อจะตรวจสอบว่ามีการเคลื่อนย้ายทุนและผู้ประกอบการจากกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล และจากต่างประเทศไปยังพื้นที่เป้าหมายมากน้อยเพียงใด)

(5) มีการเปลี่ยนแปลงในอัตราส่วนการลงทุนในจังหวัด/กลุ่มจังหวัดพื้นที่เป้าหมายเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในระดับชาติ และระดับภูมิภาคในทิศทางและระดับที่คาดหวังไว้หรือไม่ (เพื่อตรวจสอบว่าผลของการดำเนินนโยบายกระจายการลงทุนในภาพรวมเป็นไปในทิศทางที่คาดหวังหรือไม่)

สำหรับการประเมินผลการบรรลุเป้าหมายของกิจกรรมหรือมาตรการย่อย (ระดับจุลภาค) นั้น ควรเป็นหน้าที่ของกรม จังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานที่รับผิดชอบกิจกรรมนั้นๆ โดยตรง ในการนี้ ควรกำกับให้หน่วยปฏิบัติงานต้องกำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ (ผลงานที่เกิดโดยตรง และผลสุดท้าย) และวิธีการประเมินผลงาน (ดัชนีวัดผล การเก็บข้อมูล วิธีการเปรียบเทียบผลงาน–เป้าหมาย ฯลฯ เป็นต้น) ไว้ให้ชัดเจนตั้งแต่ขั้นการเสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณ และให้ตั้งงบประมาณสำหรับการประเมินผลกิจกรรมไว้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ การประเมินผลในระดับกิจกรรมย่อยนี้จะช่วยตรวจสอบความก้าวหน้า และความ "คุ้มค่า" ของกิจกรรมต่างๆ ได้ในเบื้องต้น ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการทบทวนการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับกิจกรรมนั้นๆ ในปีงบประมาณถัดไป

นอกจากหน่วยปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว กรมในส่วนกลางก็ควรมีหน้าที่ในการ**ประเมินผลการบรรลุเป้าหมายของแผนงาน**ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าได้บรรลุเป้าหมายของแผนงานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อนำข้อมูลป้อนกลับเข้าสู่ระบบการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนแก่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่อไป

9.2 การแทรกแซงของรัฐบาลระดับชาติ

จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐบาลระดับชาติเสมอ ในกรณีที่พบว่าจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐาน หรือดำเนินกิจกรรมอันมิใช่หน้าที่ หรือดำเนินการใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนหรือละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล รัฐบาลระดับชาติย่อมสามารถเข้าไปตรวจสอบและสั่งการให้ระงับ หรือยับยั้งการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ของท้องถิ่นได้ หรืออาจเข้าควบคุมกิจการหรือดำเนินการใดๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการดำเนินงานนั้นๆ ของจังหวัดหรือท้องถิ่นก็ได้

11. การพัฒนาระบบอื่นๆ

11.1. บทบาทของรัฐวิสาหกิจในระบบการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นใหม่

รัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในการลงทุนและการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในส่วนภูมิภาคคือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปา และองค์การโทรศัพท์ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น จากการศึกษาของเมธี ครองแก้ว พบว่าในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนเงิน 5,457.72 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 72.5 ของเงินลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคในส่วนภูมิภาค[19]

อย่างไรก็ตาม การลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นการดำเนินการตามแผนวิสาหกิจเพื่อสนองตอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยแทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมักปรากฏว่าการลงทุนและการให้บริการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไม่สอดคล้องและทั้งไม่สนองตอบความต้องการของจังหวัดและชุมชน ความขัดแย้งระหว่างรัฐวิสาหกิจกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นอยู่เนืองๆ ใน

---

[19] เมธี ครองแก้ว TDRI, Urban Finance and Resource Mobilization, Backgroud Report No. 4-2, December 1990

ขณะที่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีท่าทีที่ยอมจำนนและเป็นผู้รับบริการที่ดี (ไม่มีปากมีเสียง) มาโดยตลอด

ภายใต้ระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจนี้ จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้รอคอยให้รัฐวิสาหกิจมาลงทุนและให้บริการเช่นแต่ก่อน มาเป็น "ผู้ประกอบการ" ที่มีแผนการพัฒนาพื้นที่ และชักชวนรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานเอกชนต่างๆ มาร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาของจังหวัดและท้องถิ่น อันที่จริงแล้วท้องถิ่นมีทรัพยากรที่สำคัญที่สุดอยู่ในมือ นั่นคือพื้นที่การปกครองและประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งเป็นตลาดของสินค้าและบริการสาธารณะหลายประเภท เมื่อท้องถิ่นเปลี่ยนท่าทีในการพัฒนาฯ รัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็จะเปลี่ยนท่าทีต่อท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลระดับชาติต้องเลิกระเบียบกฎหมายให้อำนาจผูกขาดกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในการจัดบริการประเภทต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในระบบตลาดอย่างกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เลือกหน่วยงานร่วมลงทุนได้หลากหลายมากขึ้น

11.2. ระบบบริหารงานบุคคลของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปฏิรูประบบการคลังและงบประมาณอาจไม่ช่วยให้ระบบการบริหารการพัฒนาแบบกระจายอำนาจที่กล่าวถึงข้างต้นบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้ได้ หากมิได้ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของระบบราชการไทยในระดับจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะเกื้อกูลต่อการกระจายอำนาจเสียก่อน ทั้งนี้เพราะตามหลักการบริหารการพัฒนาเพื่อการกระจายนั้นจะต้องดำเนินการโดยองค์กรของท้องถิ่น โดยบุคลากรของท้องถิ่น และเพื่อผลกระโยชน์ของท้องถิ่น แต่บุคลากรของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมิใช่บุคลากรของท้องถิ่น มิได้ปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น และมิได้รับผิดชอบ (Accountable) ต่อท้องถิ่นดังหลักการที่กล่าวถึงข้างต้น หากแต่เป็นบุคลากรของหน่วยราชการส่วนกลาง ปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบนโยบายของส่วนกลาง และรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ดังนั้น ถึงแม้จะได้กระจายอำนาจทางการคลังลงสู่ระดับจังหวัดและท้องถิ่นตามที่เสนอไว้ข้างต้นแล้ว ก็อาจไม่ช่วยให้การพัฒนาเพื่อการกระจายบรรลุเป้าหมายได้แต่อย่างใด

การปรับปรุงระบบบริหารบุคคลของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรยึดหลักการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐาน กล่าวคือควรให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลจากแบบรวมศูนย์ฯ มาเป็นแบบใหม่จะต้องมีขั้นตอนที่รัดกุม แนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้น่าจะเริ่มด้วยการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการให้แก่จังหวัดและ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นก่อน (ในระดับจังหวัดนั้น ควรโอนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ มาสังกัดจังหวัด) สำหรับข้าราชการในระดับผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปลัดเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น นั้น ควรเริ่มต้นด้วยการให้จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสเลือกตัวบุคคลที่หน่วยราชการส่วนกลางเสนอชื่อมาให้ ให้ท้องถิ่น (จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่น) มีโอกาสตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารเหล่านี้ และให้ท้องถิ่นมีส่วนในการตัดสินใจที่จะให้ผู้บริหารฯ ปฏิบัติงานในจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่อไปหรือไม่[20] หลังจากนั้นจึงอาจปรับระบบการบริหารงานบุคคลระดับผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนต่อไปก็ได้

V. สรุป

แนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนาเพื่อการกระจายในประเทศไทยที่เน้นการกระจายฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นหลัก และการบริหารการพัฒนาแบบรวมศูนย์ของไทยเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นในระยะที่ผ่านมา

การพัฒนาในยุคใหม่ต้องปรับเปลี่ยนทั้งแนวความคิดและกลยุทธไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ การพัฒนาเพื่อการกระจายควรมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ มิใช่เพื่อเพิ่มกำลังการผลิตและเพิ่มอุปสงค์รวม นอกจากนั้น กลยุทธการพัฒนาจะต้องเปลี่ยนจากระบบการรวมศูนย์มาเป็นระบบกระจายอำนาจ ภูมิภาคและท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทหลักในกระบวนการพัฒนา ในขณะที่รัฐบาลในระดับชาติจะเป็นหน่วยเสริมในระดับมหภาค

การพัฒนาในยุคใหม่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับโครงสร้างการบริหาร และปรับระบบการคลังของรัฐทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน ในขณะเดียวกันหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ต้องปรับเปลี่ยนท่าทีและกลยุทธการบริหารให้ทันสมัยมากขึ้น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชนมากขึ้น และเป็นระบบราชการน้อยลง

---

[20] โปรดพิจารณารายละเอียดของข้อเสนอนี้เพิ่มเติมในบทความของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในเอกสารประกอบการสัมนาครั้งนี้

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 จำนวนและสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 9 จังหวัด ภาค และประเทศ ปี 2525-2534

ตารางที่ 2 จำนวนและสัดส่วนคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม 9 จังหวัด ภาคและประเทศ ปี 2525-2536

ตารางที่ 3 สรุปผลอัตราการเพิ่มของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 9 จังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาค และประเทศ

ตารางที่ 4 สรุปผลอัตราการเพิ่มของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม 9 จังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาค และประเทศ

ตารางที่ 5 การจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาค ปีงบประมาณ 2532-2538 (ประมาณการของชัยอนันต์ สมุทวนิช)

ตารางที่ 6 การจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาค ปีงบประมาณ-2538 (ประมาณการของสำนักงบประมาณ)

ตารางที่ 7 แบบจำลองเบื้องต้นโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ตารางที่ 8 Federal Outlays for Grants to States and Localities FY 1989, 1991, and 1993 (United States of America)

ตารางที่ 9 แบบจำลองเบื้องต้นโครงสร้างทางการคลังของจังหวัด (ภายใต้ระบบงบประมาณจังหวัด) เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ตารางที่ 10 แบบจำลองแสดงผลกระทบทางการคลังของมาตรการปรับปรุงรายได้ของรัฐบาลต่อสถานะทางการคลังของท้องถิ่น (เทศบาล)

ตารางที่ 11 แบบจำลองเบื้องต้นโครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ตารางที่ 1 จำนวนและสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 9 จังหวัด ภาค และ ประเทศ ปี 2525-2534

หน่วย : พันบาท

จังหวัด/ภาค	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
เชียงใหม่	1,712,730	1,284,374	1,283,483	1,723,099	1,846,618	1,992,797	2,451,667	2,892,840	3,373,796	3,790,165
	0.74	0.50	0.47	0.64	0.63	0.58	0.61	0.62	0.62	0.62
นครสวรรค์	1,300,216	1,401,226	1,626,085	1,782,042	1,997,649	2,138,762	2,278,139	2,830,918	3,008,847	3,595,280
	0.56	0.55	0.60	0.66	0.68	0.63	0.57	0.61	0.55	0.59
พิษณุโลก	548,933	577,778	674,514	504,118	509,340	538,534	617,123	720,953	780,709	844,417
	0.24	0.23	0.25	0.19	0.17	0.16	0.15	0.15	0.14	0.14
นครราชสีมา	1,927,734	2,042,473	2,268,906	2,199,802	2,318,351	2,445,903	2,689,823	2,913,496	3,276,061	3,550,424
	0.84	0.80	0.84	0.81	0.86	0.72	0.67	0.62	0.60	0.59
ขอนแก่น	1,557,120	1,596,072	1,409,101	1,536,636	1,913,965	2,046,860	2,484,883	2,975,431	3,813,604	4,271,325
	0.68	0.62	0.52	0.57	0.65	0.60	0.62	0.64	0.70	0.70
สงขลา	1,013,533	1,141,815	1,077,022	1,075,284	1,135,771	1,320,523	1,329,636	1,377,072	1,522,274	1,654,854
	0.44	0.45	0.40	0.40	0.39	0.39	0.33	0.29	0.28	0.27
สุราษฎร์ธานี	404,575	525,936	544,075	943,393	1,207,128	1,560,553	1,810,527	1,916,876	2,084,133	2,115,976
	0.18	0.21	0.20	0.35	0.41	0.46	0.45	0.41	0.38	0.35
สระบุรี	4,480,041	4,926,179	5,719,247	5,547,852	5,732,069	7,236,948	8,411,696	10,986,014	13,018,693	14,043,679
	1.95	1.92	2.10	2.07	1.95	2.12	2.09	2.35	2.40	2.31
ราชบุรี	2,634,675	2,980,766	3,304,497	3,218,571	3,635,322	4,011,366	4,170,364	4,943,812	5,636,288	6,237,118
	1.15	1.16	1.22	1.20	1.23	1.17	1.03	1.06	1.04	1.03
กทม.และปริมณฑล	162,767,255	185,861,501	199,934,696	193,477,693	213,177,686	257,182,107	306,505,189	351,622,176	410,119,095	460,535,606
	70.70	72.61	73.54	72.16	72.36	75.25	76.05	75.19	75.64	75.90
ภาคกลาง	8,236,841	8,794,549	9,689,211	9,580,376	9,971,920	11,269,272	12,374,253	15,734,418	19,551,246	22,856,193
	3.58	3.44	3.56	3.57	3.39	3.30	3.07	3.36	3.61	3.77
ภาคตะวันออก	27,025,601	29,219,456	27,774,320	30,054,987	32,006,974	32,166,401	37,134,328	45,828,595	53,261,709	58,832,607
	11.74	11.41	10.22	11.21	10.87	9.41	9.21	9.74	9.82	9.70
ภาคตะวันตก	8,777,660	7,925,579	8,872,924	8,362,475	10,101,696	10,763,334	12,028,370	15,375,577	15,638,943	16,893,196
	3.81	3.10	3.26	3.19	3.43	3.15	2.98	3.29	2.88	2.78
ภาคเหนือ	8,443,223	8,109,252	8,671,280	9,286,531	10,120,215	10,686,987	12,193,418	14,141,860	15,114,024	17,019,223
	3.67	3.17	3.19	3.46	3.44	3.13	3.03	3.02	2.79	2.80
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	9,113,477	10,046,312	10,947,963	10,794,125	12,352,330	12,400,898	14,911,628	16,796,168	19,000,523	20,794,570
	3.96	3.92	4.03	4.03	4.19	3.63	3.70	3.59	3.50	3.43
ภาคใต้	5,868,960	6,018,370	5,964,613	6,376,800	6,790,192	7,280,991	7,886,796	8,467,240	9,483,456	9,829,573
	2.55	2.35	2.19	2.38	2.31	2.13	1.96	1.81	1.75	1.62
รวมทั้งประเทศ	230,235,017	255,995,019	271,855,007	268,132,947	294,521,015	341,749,990	403,033,984	467,666,034	542,168,996	606,762,958
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ตารางที่ 2 จำนวนและสัดส่วนคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม 9 จังหวัด ภาค และประเทศ ปี 2525-2536

หน่วย : คน

จังหวัด/ภาค	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536
เชียงใหม่	12,333	14,265	15,367	17,110	17,914	18,952	19,842	21,931	24,684	27,848	29,745	32,177
	1.40	1.45	1.46	1.51	1.48	1.45	1.35	1.28	1.29	1.31	1.28	1.30
นครสวรรค์	7,885	8,412	8,758	9,100	9,415	9,596	9,948	10,483	10,979	11,465	12,592	13,554
	0.90	0.86	0.83	0.81	0.78	0.73	0.68	0.61	0.57	0.54	0.54	0.55
พิษณุโลก	4,751	5,126	5,625	5,963	6,249	6,579	6,916	7,488	8,244	8,920	10,470	10,680
	0.54	0.52	0.53	0.53	0.52	0.50	0.47	0.44	0.43	0.42	0.45	0.43
นครราชสีมา	4,772	8,956	10,259	11,386	12,580	14,038	23,890	29,147	33,259	43,133	50,486	54,182
	0.54	0.91	0.97	1.01	1.04	1.07	1.63	1.71	1.73	2.03	2.18	2.18
ขอนแก่น	13,304	14,812	15,441	16,877	17,886	18,810	20,739	21,624	23,574	27,096	28,686	30,093
	1.51	1.51	1.47	1.49	1.48	1.44	1.41	1.27	1.23	1.28	1.24	1.21
สงขลา	14,025	15,661	16,468	17,593	19,032	19,753	25,031	31,282	35,537	39,360	42,830	47,090
	1.59	1.60	1.56	1.56	1.57	1.51	1.70	1.83	1.85	1.85	1.85	1.90
สุราษฎร์ธานี	4,233	4,313	6,188	7,228	7,927	9,016	9,877	12,847	14,593	15,865	17,363	18,073
	0.48	0.44	0.59	0.64	0.66	0.69	0.67	0.75	0.76	0.75	0.75	0.73
สระบุรี	19,577	20,058	20,632	23,731	25,851	27,452	30,888	39,391	44,665	46,851	51,109	53,576
	2.22	2.04	1.96	2.10	2.14	2.10	2.10	2.31	2.33	2.21	2.20	2.16
ราชบุรี	89,991	90,595	91,642	93,525	94,079	94,497	95,507	96,521	99,499	104,527	107,832	110,656
	10.22	9.23	8.71	8.28	7.78	7.23	6.50	5.65	5.19	4.92	4.65	4.46
กทม.และปริมณฑล	517,502	584,740	627,212	671,018	710,615	773,959	871,652	1,035,581	1,153,728	1,265,564	1,376,409	1,468,781
	58.76	59.59	59.58	59.41	58.77	59.23	59.29	60.60	60.17	59.58	59.31	59.14
ภาคกลาง	37,117	38,894	40,683	47,301	50,786	53,664	59,775	76,705	89,528	105,345	122,202	136,216
	4.21	3.96	3.86	4.19	4.20	4.11	4.07	4.49	4.67	4.96	5.27	5.48
ภาคตะวันออก	36,950	43,023	45,327	48,438	51,306	62,233	75,955	97,137	127,390	147,514	168,704	184,765
	4.20	4.38	4.31	4.29	4.24	4.76	5.17	5.68	6.64	6.95	7.27	7.44
ภาคตะวันตก	115,142	118,393	121,216	125,091	140,553	143,043	147,719	151,057	160,549	170,220	177,470	183,813
	13.07	12.07	11.52	11.07	11.62	10.95	10.05	8.84	8.37	8.01	7.65	7.40
ภาคเหนือ	60,606	67,069	74,642	80,619	87,102	93,151	100,320	109,559	121,452	134,058	145,655	156,891
	6.88	6.83	7.09	7.14	7.20	7.13	6.82	6.41	6.33	6.31	6.28	6.32
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	65,927	75,288	81,260	89,055	94,992	101,290	121,230	132,388	144,567	168,088	184,009	196,291
	7.49	7.67	7.72	7.88	7.86	7.75	8.25	7.75	7.54	7.91	7.93	7.98
ภาคใต้	47,425	53,884	62,315	67,987	73,894	79,458	93,498	106,398	120,119	133,186	146,174	154,844
	5.39	5.49	5.92	6.02	6.11	6.08	6.36	6.23	6.26	6.27	6.30	6.23
รวมทั้งประเทศ	880,669	981,291	1,052,655	1,129,509	1,209,248	1,306,796	1,470,149	1,708,825	1,917,333	2,123,975	2,320,623	2,483,601
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ตารางที่ 3 สรุปผลอัตราการเพิ่มของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 9 จังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาค และประเทศ

จังหวัด	กรุงเทพและปริมณฑล	ภาค	ประเทศ
1. เชียงใหม่	L	M	L
2. นครสวรรค์	M	H	M
3. พิษณุโลก	L	L	L
4. นครราชสีมา	L	L	L
5. ขอนแก่น	L	M	M
6. สงขลา	L	M	L
7. สุราษฎร์ธานี	H	H	H
8. สระบุรี	H	H	H
9. ราชบุรี	L	H	M

หมายเหตุ : L = ต่ำกว่า M = ใกล้เคียง H = สูงกว่า

ตารางที่ 4 สรุปผลอัตราการเพิ่มของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม 9 จังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาค และประเทศ

จังหวัด	กรุงเทพและปริมณฑล	ภาค	ประเทศ
1. เชียงใหม่	M	M	M
2. นครสวรรค์	L	L	L
3. พิษณุโลก	L	L	L
4. นครราชสีมา	H	H	H
5. ขอนแก่น	L	L	L
6. สงขลา	H	M	H
7. สุราษฎร์ธานี	H	H	H
8. สระบุรี	M	L	M
9. ราชบุรี	L	L	L

หมายเหตุ : L = ต่ำกว่า M = ใกล้เคียง H = สูงกว่า

ตารางที่ 5 การจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาค ปีงบประมาณ 2532-2538
(ประมาณการของชัยอนันต์ สมุทวนิช)

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบประมาณแผ่นดิน	285,500.0	335,000.0	387,500.0	460,400.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0
งบพัฒนารนบท (กรช.)	16,722.7	25,687.0	31,215.2	36,296.6	52,128.0	68,039.5	80,321.0*
งบโครงการพัฒนาจังหวัด (คพจ.)	–	–	–	6,000.0	6,000.0	4,200.0	3,000.0**
งบโครงการพัฒนาตำบล (คพต.)	1,948.1	2,699.6	3,198.6	1,900.0	2,000.0	2,000.0	2,000.0
งบโครงการพัฒนาของ ส.ส.	1,071.0	1,428.0	–	–	3,600.0	7,200.0	7,200.0
รวม	19,741.8	29,814.9	34,413.8	44,196.6	63,728.0	81,439.5	92,521.0
ร้อยละของงบประมาณแผ่นดิน	6.9	8.9	8.9	9.6	11.4	13.0	12.9

---

*โดยประมาณการ

**งบโครงการพัฒนาจังหวัดปี 2538 จำนวน 3,000 ลบ. แบ่งจัดสรรให้จังหวัด 2,100 ลบ. และสนับสนุนสภาตำบล 900 ลบ.

ตารางที่ 6 การจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาค ปีงบประมาณ-2538 (ประมาณการของสำนักงบประมาณ)

จำแนกตามภาค จังหวัด - หัวข้อ

(พันบาท)

การพัฒนาแหล่งน้ำ	23,918,512.9
การก่อสร้างทางและสะพาน	18,350,002.0
การก่อสร้างอาคารการศึกษา	8,277,144.9
การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	3,274,543.0
รวมทั้งสิ้น	53,820,202.7

ภาคเหนือ

(พันบาท)

จังหวัด	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การก่อสร้างทางและสะพาน	การก่อสร้างอาคารการศึกษา	การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	รวม
รวม	5,432,204.2	4,129,441.2	1,761,103.5	806,393.0	12,129,141.8
กำแพงเพชร	330,271.6	221,285.1	112,747.0	57,826.0	722,129.7
เชียงราย	545,372.0	294,959.8	230,831.3	67,181.0	1,138,344.1
เชียงใหม่	736,473.8	404,637.5	209,657.7	73,545.0	1,424,314.0
ตาก	223,627.7	184,927.0	83,711.2	52,472.0	544,737.8
นครสวรรค์	361,731.1	336,048.0	138,267.7	68,099.0	904,145.8
น่าน	223,252.9	293,205.6	68,381.0	50,497.0	635,336.5
พิจิตร	331,544.7	231,378.2	66,095.0	16,610.0	645,627.9
พิษณุโลก	327,031.2	269,591.1	179,804.4	54,916.0	831,342.7
เพชรบูรณ์	359,031.4	291,770.9	139,607.3	68,399.0	858,808.6
แพร่	288,012.1	269,758.9	66,328.0	33,422.0	657,521.0
แม่ฮ่องสอน	187,432.1	214,268.6	69,762.0	50,645.0	522,107.7

ภาคเหนือ

(พันบาท)

จังหวัด	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การก่อสร้างทางและสะพาน	การก่อสร้างอาคารการศึกษา	การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	รวม
ลำปาง	361,985.1	233,919.9	85,667.2	56,576.0	738,148.2
ลำพูน	243,882.8	200,705.4	45,241.0	28,010.0	517,839.2
สุโขทัย	370,980.6	239,486.9	104,005.4	39,645.0	754,117.8
อุตรดิตถ์	272,718.2	226,921.1	66,418.0	34,961.0	601,018.3
พะเยา	268,856.7	216,577.4	94,579.3	53,589.0	633,602.4

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(พันบาท)

จังหวัด	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การก่อสร้างทางและสะพาน	การก่อสร้างอาคารการศึกษา	การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	รวม
รวม	**9,290,676.3**	**5,825,976.7**	**2,911,923.6**	**1,456,777.0**	**19,485,353.6**
กาฬสินธุ์	421,217.2	315,991.0	141,339.1	80,415.0	958,962.2
ขอนแก่น	625,716.6	371,877.7	212,714.5	159,915.0	1,370,223.8
ชัยภูมิ	705,757.0	336,867.4	175,895.0	77,650.0	1,296,169.3
ยโสธร	307,819.0	196,393.9	92,572.0	42,966.0	639,750.9
นครพนม	392,509.5	231,037.2	103,630.0	75,027.0	802,203.7
นครราชสีมา	787,783.2	458,824.4	337,156.5	178,490.0	1,762,254.1
บุรีรัมย์	854,458.4	297,925.0	185,524.2	113,222.0	1,451,129.6
มหาสารคาม	489,871.5	285,090.3	75,355.0	64,182.0	914,498.8
ร้อยเอ็ด	503,585.3	303,371.9	165,129.4	61,988.0	1,034,074.6
เลย	422,204.8	238,701.7	86,559.2	44,898.0	792,363.6
ศรีสะเกษ	509,256.7	377,669.0	265,492.4	91,786.0	1,244,204.0
สกลนคร	343,908.0	375,974.7	152,735.8	60,416.0	933,034.5
สุรินทร์	635,595.1	361,037.7	195,918.5	72,218.0	1,264,769.3
หนองคาย	420,062.7	261,755.2	79,208.0	31,565.0	792,590.9
อุดรธานี	512,799.6	321,270.3	195,627.0	77,771.0	1,107,467.9
อุบลราชธานี	627,478.3	404,497.9	218,256.6	96,672.0	1,346,904.8
มุกดาหาร	219,116.5	232,021.6	86,719.0	30,204.0	568,061.1
หนองบัวลำภู	243,359.7	205,692.7	78,548.2	53,622.0	581,222.6
อำนาจเจริญ	268,177.2	249,977.3	63,543.2	43,770.0	625,467.7

ภาคกลาง

(พันบาท)

จังหวัด	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การก่อสร้างทางและสะพาน	การก่อสร้างอาคารการศึกษา	การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	รวม
รวม	**5,786,914.0**	**5,374,079.9**	**2,189,121.2**	**556,581.0**	**13,906,696.1**
กาญจนบุรี	301,291.1	232,004.9	102,978.0	34,399.0	670,673.0
จันทบุรี	358,586.3	216,696.3	77,839.0	37,969.0	691,090.6
ฉะเชิงเทรา	177,851.9	228,002.4	101,476.4	26,094.0	533,424.7
ชลบุรี	534,824.2	267,766.7	162,288.0	16,610.0	981,488.9
ชัยนาท	303,481.0	155,285.2	28,305.0	28,935.0	516,006.2
ตราด	214,924.6	182,063.2	27,448.0	35,775.0	460,210.8
นครนายก	167,291.8	163,535.7	28,192.0	5,464.0	364,483.5
นครปฐม	111,397.3	212,658.3	121,589.6	28,935.0	474,580.2
นนทบุรี	29,478.5	225,797.9	80,115.0	21,059.0	356,450.4
ปทุมธานี	51,164.0	172,064.2	172,106.0	8,305.0	403,639.2
ประจวบคีรีขันธ์	240,954.3	196,042.6	97,360.9	25,133.0	559,490.8
ปราจีนบุรี	214,729.3	240,103.9	71,775.0	42,704.0	569,312.2
พระนครศรีอยุธยา	194,693.1	199,647.5	123,420.4	6,111.0	523,872.0
เพชรบุรี	314,865.0	220,460.3	64,932.3	18,804.0	619,061.6
ระยอง	178,980.0	183,288.4	83,176.5	11,575.0	457,019.8
ราชบุรี	231,108.0	220,796.4	92,967.6	14,416.0	559,288.0
ลพบุรี	602,252.0	276,554.1	115,404.2	44,898.0	1,039,108.3
สมุทรปราการ	122,098.9	214,994.8	94,692.9	2,841.0	434,627.6
สมุทรสงคราม	55,113.3	160,923.3	38,638.7	11,575.0	266,250.3
สมุทรสาคร	63,025.1	182,345.2	26,758.9	11,575.0	283,704.1
สระบุรี	195,039.7	192,068.6	71,710.0	11,146.0	469,964.3
สิงห์บุรี	138,741.2	145,333.2	26,645.9	8,952.0	319,672.3
สุพรรณบุรี	334,242.7	286,823.0	170,535.7	34,255.0	825,856.4

ภาคกลาง

(พันบาท)

จังหวัด	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การก่อสร้างทางและสะพาน	การก่อสร้างอาคารการศึกษา	การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	รวม
อ่างทอง	146,545.2	160,603.4	60,466.8	21,059.0	388,674.4
อุทัยธานี	340,549.3	194,783.8	53,112.0	35,299.0	623,744.1
สระแก้ว	163,686.5	243,436.7	95,186.4	12,693.0	515,002.6

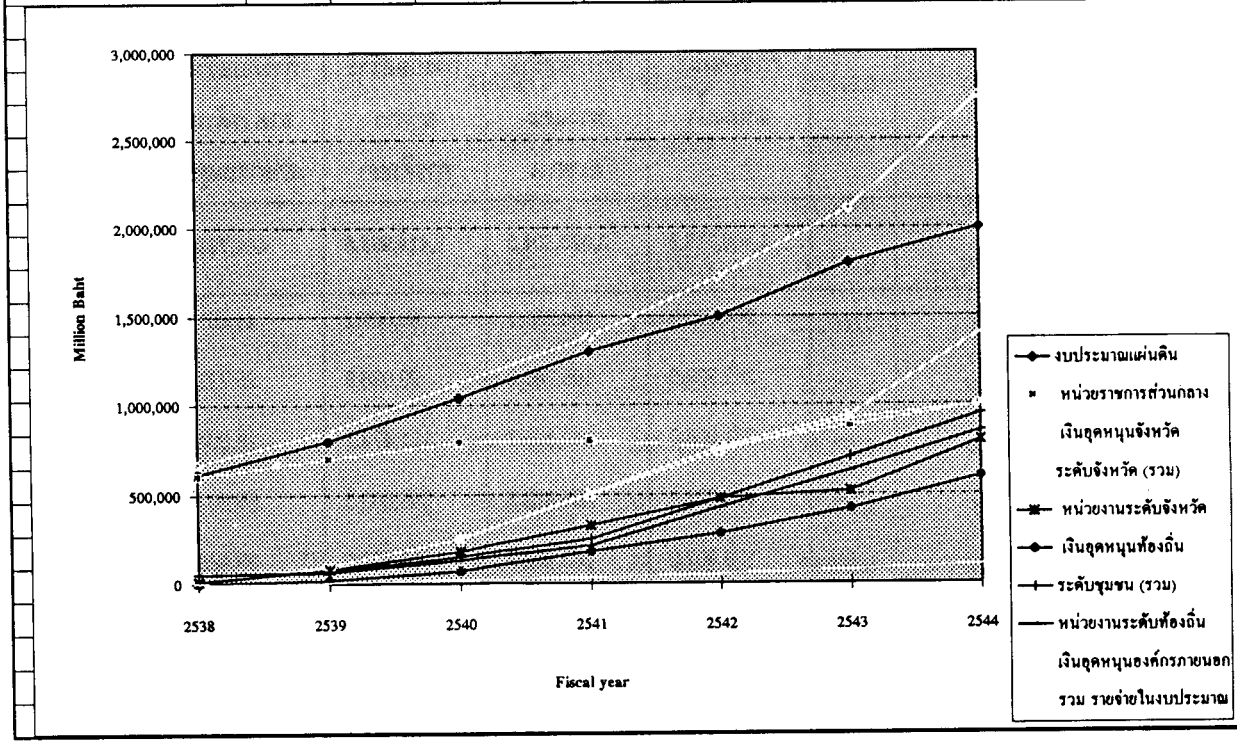
ภาคใต้

(พันบาท)

จังหวัด	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การก่อสร้างทางและสะพาน	การก่อสร้างอาคารการศึกษา	การก่อสร้างอาคารด้านสาธารณสุข	รวม
รวม	**3,408,718.3**	**3,020,504.3**	**1,414,996.6**	**454,792.0**	**8,299,011.2**
กระบี่	204,027.2	194,501.1	80,667.2	44,251.0	523,446.5
ชุมพร	262,339.0	195,741.0	93,086.8	25,732.0	576,898.8
ตรัง	231,903.0	248,105.7	121,472.1	18,804.0	620,284.8
นครศรีธรรมราช	479,284.8	385,812.3	246,503.3	65,207.0	1,176,807.4
นราธิวาส	168,902.2	263,962.7	96,479.0	68,986.0	598,329.9
ปัตตานี	170,066.6	198,746.8	109,024.4	40,232.0	518,069.8
พังงา	208,300.7	144,934.6	37,076.0	8,305.0	398,616.3
พัทลุง	322,378.4	165,310.9	94,192.6	29,890.0	611,771.9
ภูเก็ต	73,605.5	144,111.3	54,203.4	21,059.0	292,979.2
ยะลา	142,489.0	180,665.2	64,596.1	29,017.0	416,767.3
ระนอง	170,725.8	148,243.7	34,235.0	12,046.0	365,250.5
สงขลา	393,767.7	351,322.7	179,933.2	39,615.0	964,638.6
สตูล	183,327.8	140,609.9	62,029.0	13,340.0	399,306.7
สุราษฎร์ธานี	397,600.7	258,436.6	141,498.5	38,308.0	835,843.7

ตารางที่ 7 แบบจำลองเบื้องต้นโครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

รัฐบาลระดับชาติ (รวม)	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	ร้อยละ
งบประมาณแผ่นดิน	618,000	800,000	1,040,000	1,300,000	1,500,000	1,800,000	2,000,000	72.73
หน่วยราชการส่วนกลาง	603,000	700,000	790,000	800,000	760,000	880,000	1,000,000	36.36
เงินอุดหนุนจังหวัด	15,000	100,000	250,000	500,000	740,000	920,000	1,000,000	36.36
ระดับจังหวัด (รวม)	15,000	100,000	250,000	510,000	760,000	940,000	1,400,000	50.91
หน่วยงานระดับจังหวัด	15,000	80,000	180,000	330,000	480,000	520,000	800,000	29.09
เงินอุดหนุนท้องถิ่น	0	20,000	70,000	180,000	280,000	420,000	600,000	21.82
ระดับชุมชน (รวม)	52,000	70,000	150,000	250,000	480,000	710,000	950,000	34.55
หน่วยงานระดับท้องถิ่น	52,000	65,000	130,000	215,000	430,000	635,000	850,000	30.91
เงินอุดหนุนองค์กรภายนอก	0	5,000	20,000	35,000	50,000	75,000	100,000	3.64
รวม รายจ่ายในงบประมาณ	670,000	850,000	1,120,000	1,380,000	1,720,000	2,110,000	2,750,000	100.00



ตารางที่ 8 Federal Outlays for Grants to States and Localities FY 1989, 1991, and 1993 (United States of America)

(dollars in millions)

	1989		1991		1993 *(est.)*	
	Amount	Percent of Total	Amount	Percent of Total	Amount	Percent of Total
ational Defense	253	0.2	185	0.1	320	0.2
nergy	420	0.3	457	0.3	448	0.2
atural Resources and Environment	3,606	3.0	4,040	2.7	4,243	2.1
griculture	1,359	1.1	1,220	0.8	1,126	0.5
ransportation	18,225	14.9	19,878	13.1	23,518	11.4
Federal Aid Highways	13,196		14,124		17,145	
Other	5,029		5,755		6,373	
ommunity and Regional Development	4,074	3.3	4,273	2.8	6,872	3.3
Community Development	2,948		2,976		3,811	
FEMA	132		497		2,041	
Other	994		800		1,020	
ducation, Training, Employment and Social Services	21,987	18.0	26,020	17.2	33,940	16.4
Compensatory Education for the Disadvantaged	4,165		5,193		7,281	
School Improvement Programs	846		1,243		1,572	
Rehabilitation Services and Disability Research	1,490		1,751		2,001	
Vocational and Adult Education	824		1,038		1,233	
Social Services Block Grant	2,671		2,822		2,845	
Payments to States for Foster Care and Adoption Assistance	1,338		2,120		2,946	
Human Development Services	2,571		–		–	
Administration for Children and Families	–		2,920		4,325	
Training and Employment Services	3,020		2,985		4,147	
Other	5,062		5,948		7,590	
Health	36,679	30.1	55,783	36.7	84,488	40.9
Medicaid	34,604		52,533		80,511	
Other	2,075		3,250		3,977	
Income Security	32,523	26.7	36,856	24.3	47,666	23.1
Child Nutrition	4,437		5,399		6,667	
Family Support Payments to States	11,166		13,520		15,768	
Subsidized Housing	6,154		5,226		8,213	
Unemployment Trust Fund	1,714		1,954		2,613	
Operation of Low-Income Housing	773		2,004		2,406	
Home Energy Assistance	–		1,742		–	
Other	8,279		7,011		11,999	
Veterans' Benefits and Services	127	0.1	141	0.1	197	0.1
Administration of Justice	520	0.4	940	0.6	1,188	0.6
General Government	2,204	1.8	2,224	1.5	2,391	1.2
General Revenue Sharing	–		–		–	
Federal Payment to the District of Columbia	538		671		726	
Other	1,666		1,553		1,665	
Total	121,977	99.9	152,017	100.2	206,397	100

Source: U.S. Office of Management and Budget, Historical Tables, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1992*, Table 12-3; *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993*, Table 21-4; *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1994*, pp 81-85.

ตารางที่ 9 แบบจำลองเบื้องต้นโครงสร้างทางการคลังของจังหวัด (ภายระบบงบประมาณจังหวัด) เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

		%subtotals	%totols
ระดับจังหวัด	**1,400,000**		**100.00**
รายจ่ายประจำ	**520,000**	**100**	**37.14**
จ่ายจากแหล่งรายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่น	78,000	0.15	
จ่ายจากรายได้ภาษีร่วม	156,000	0.3	
จ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป	78,000	0.15	
จ่ายจากเงินอุดหนุน Block grants	208,000	0.4	
รายจ่ายลงทุน	**280,000**	**100**	**20.00**
จ่ายจากรายได้สะสมเหลือจ่าย	28,000	0.1	
จ่ายจากเงินอุดหนุนโครงการลงทุน	126,000	0.45	
จ่ายจากรายได้ภาษีประเมินพิเศษ	14,000	0.05	
จ่ายจากภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สินจากการพัฒนา	28,000	0.1	
จ่ายจากเงินกู้เพื่อการลงทุน	28,000	0.1	
เงินลงทุนร่วมจากองค์กรภายนอก	28,000	0.1	
จ่ายจากรายได้ค่าบริการคงเหลือสุทธิ	28,000	0.1	
เงินอุดหนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่น	**600,000**	**100**	**42.86**
จ่ายจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลระดับชาติ	588,000	0.98	
จ่ายจากภาษีร่วม	12,000	0.02	

ตารางที่ 10 แบบจำลองแสดงผลกระทบทางการคลังของมาตรการปรับปรุงรายได้ของรัฐบาลต่อสถานะทางการคลังของท้องถิ่น (เทศบาล)

หน่วย : บาท

	เทศบาลเมืองนครปฐม		เทศบาลเมืองนครสวรรค์		เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด		เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี		เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	
	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2
2530	9.388.661	9.362.661	6.223.377	6.223.377	5.368.011	5.368.011	(2.435.546)	(2.435.546)	2.625.399	2.625.399
2531	22.269.868	22.269.868	10.806.201	10.806.201	4.376.116	4.376.116	1.808.297	1.808.297	(2.622.806)	(2.622.806)
2532	21.862.529	21.362.529	37.948.818	37.948.818	343.643	343.643	(5.318.333)	(5.318.333)	(1.523.937)	(1.523.937)
2533	37.277.348	37.277.348	18.297.846	18.297.846	18.331.736	18.331.736	8.817.610	8.817.610	11.767.116	11.767.116
2534	33.837.392	33.337.392	21.670.366	21.670.366	10.942.496	10.942.496	2.823.603	2.823.603	296.697	296.697
2535	42.647.235	42.647.235	31.967.373	31.967.373	7.343.637	7.343.637	(774.826)	(774.826)	17.316.136	17.316.136
2536	28.739.622	28.739.622	31.792.646	31.792.646	12.432.496	12.432.496	10.476.213	10.476.213	10.999.176	10.999.176
2537	36.672.412	36.672.412	36.879.469	36.879.469	14.946.119	14.946.119	13.133.752	13.133.752	12.723.642	12.723.642
2538	49.441.497	49.646.497	43.499.899	43.884.299	18.415.559	20.240.559	14.492.948	16.698.863	14.979.488	16.439.127
2539	56.636.236	60.812.836	50.350.549	52.324.264	22.069.327	24.186.964	20.358.806	22.146.971	17.319.929	19.014.089
2540	70.462.193	73.244.023	58.464.695	60.924.969	26.426.656	28.881.352	24.983.949	27.663.656	20.023.295	21.908.186
2541	87.298.479	92.914.281	67.749.117	70.672.554	31.619.166	34.466.134	30.529.999	32.941.858	23.143.417	25.422.531
2542	108.014.279	114.527.877	78.393.611	81.903.477	37.063.778	41.165.763	37.164.893	39.962.872	26.743.612	29.387.149
2543	133.384.232	140.939.299	91.176.514	95.169.722	43.166.164	48.993.991	43.696.637	48.341.462	30.696.292	33.962.937
2544	164.421.741	173.184.814	105.779.676	110.339.690	53.925.931	58.368.691	54.567.596	58.332.613	35.684.592	39.241.216
2545	202.336.533	212.329.925	122.725.911	128.014.643	64.343.543	69.493.796	65.869.288	70.233.755	41.293.812	45.329.249
2546	248.686.530	260.470.438	142.391.133	148.526.240	76.726.837	82.792.938	79.344.464	84.449.309	47.563.133	52.348.308
2547	305.292.903	318.879.477	165.214.368	172.336.393	91.448.364	98.372.814	95.399.783	101.274.734	54.887.349	60.438.189
2548	374.117.288	389.909.836	191.762.316	199.933.994	108.914.948	116.933.179	114.516.862	121.331.531	63.329.461	69.758.342
2549	458.981.676	476.481.613	222.444.166	232.017.617	129.664.584	138.906.689	137.263.899	143.178.638	73.024.138	80.492.511
2550	560.316.987	581.668.623	258.123.974	269.220.334	154.279.976	165.697.679	164.321.837	173.491.933	84.186.367	92.849.549
2537-50	2.836.428.599	2.982.727.333	1.634.942.676	1.703.796.526	873.739.454	942.849.189	899.448.722	933.874.445	543.784.397	599.396.874

(กลุ่มที่ 2: รายได้มากกว่า 70 แต่น้อยกว่า 100 ล้านบาท)

หน่วย : บาท

	เทศบาลเมืองราชบุรี		เทศบาลเมืองละแม่งเหรา		เทศบาลเมืองบ้านโป่ง		เทศบาลเมืองหาดใหญ่		เทศบาลเมืองสมุทรสาคร	
	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2
2536	4.966.977	4.966.977	1.435.569	1.435.569	(4.129.816)	(4.129.816)	523.632	6.644.583	3.139.948	3.139.948
2537	572.076	572.076	4.036.280	4.036.280	1.913.821	1.913.821	2.762.906	6.643.900	1.622.611	1.622.611
2538	9.888.944	9.888.944	2.296.034	2.296.034	6.067.898	6.067.898	(4.430.966)	6.785.134	1.755.426	1.755.426
2539	984.224	984.224	5.431.675	5.431.675	11.539.221	11.539.221	(3.573.810)	4.669.682	5.534.742	5.534.742
2540	2.664.939	2.664.939	1.606.297	1.606.297	891.841	891.841	(1.964.978)	4.996.477	6.201.733	6.201.733
2541	(619.140)	(619.140)	(2.974.588)	(2.974.588)	(1.169.164)	(1.169.164)	1.565.489	8.097.312	8.735.668	8.735.668
2542	9.652.536	9.652.536	6.092.642	6.092.642	11.161.652	11.161.652	4.394.631	4.394.631	8.237.101	8.237.101
2543	11.397.645	11.397.645	7.520.748	7.520.748	13.870.864	13.870.864	5.719.013	5.719.013	9.932.638	9.932.638
2544	13.667.661	14.872.244	9.441.631	10.707.330	17.376.623	18.821.578	7.795.884	8.906.520	12.260.859	12.969.121
2545	16.072.798	17.470.448	11.532.520	13.001.186	21.384.262	23.039.881	9.945.854	10.815.780	14.761.449	15.462.492
2546	18.871.918	20.492.867	14.041.152	15.744.360	26.228.328	28.171.876	12.393.837	13.643.212	17.736.298	18.969.018
2547	22.127.814	24.067.662	17.047.780	19.023.483	32.077.289	34.331.561	15.790.956	16.961.569	21.348.355	22.282.610
2548	25.913.989	28.094.223	20.648.626	22.940.187	39.132.211	41.746.918	19.777.421	21.134.933	25.627.254	26.719.763
2549	30.315.636	32.844.330	24.930.164	27.416.114	47.433.639	50.644.467	24.411.762	25.906.000	30.732.258	32.019.951
2550	35.431.949	38.364.448	30.112.538	33.191.499	57.849.293	61.387.993	29.978.317	31.804.454	36.876.323	38.345.179
2551	41.376.272	44.777.976	36.278.611	39.849.578	70.182.973	74.263.858	36.789.935	38.987.694	44.190.949	45.894.999
2552	48.282.373	52.227.932	43.633.770	47.761.619	84.905.627	89.718.648	44.792.262	47.248.485	52.923.899	54.899.336
2553	56.303.627	60.800.849	52.421.614	57.232.842	102.768.298	108.256.194	54.871.632	57.219.891	63.346.040	65.637.014
2554	65.618.131	70.926.367	62.998.782	68.489.443	124.117.129	130.485.237	65.826.625	69.130.334	75.179.488	78.436.373
2555	76.432.299	82.589.308	75.417.537	81.890.909	149.732.668	157.119.392	79.313.136	83.345.761	90.606.815	93.608.319
2556	88.983.113	96.126.889	90.331.834	97.839.852	180.456.966	189.019.213	95.854.838	100.388.324	108.283.222	111.857.181
2537-56	556.795.787	595.471.799	496.288.828	542.833.356	967.810.172	1.020.920.236	503.119.933	530.683.991	664.457.271	626.628.612

(กลุ่มที่ 3: รายได้มากกว่า 35 แต่ต่ำกว่า 70 ล้านบาท)

หน่วย : บาท

	เทศบาลเมืองบุญธรี		เทศบาลเมืองบุรีรัมย์		เทศบาลเมืองสตึก		เทศบาลตำบลหนองกี่		เทศบาลตำบลสะแกราบ	
	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2
2536	(1,171,657)	(1,171,657)	631,983	631,983	1,572,074	1,572,074	1,649,910	1,649,910	104,497	104,497
2537	2,693,157	2,693,157	1,612,677	1,612,677	2,619,623	2,619,623	1,140,306	1,140,306	(262,925)	(262,925)
2538	650,077	650,077	1,355,667	1,355,667	4,962,128	4,962,128	(163,888)	(163,888)	(1,618,270)	(1,618,270)
2539	(734,827)	(734,827)	1,174,774	1,174,774	6,633,261	6,633,261	1,635,620	1,635,620	1,763,417	1,763,417
2540	1,196,945	1,196,945	1,931,236	1,931,236	2,753,596	2,753,596	1,537,371	1,537,371	1,881,962	1,881,962
2541	4,143,464	4,143,464	3,356,612	3,356,612	10,665,252	10,665,252	2,378,691	2,378,691	3,822,665	3,822,665
2542	3,412,356	3,412,356	4,149,191	4,149,191	6,652,216	6,652,216	2,691,242	2,691,242	2,160,936	2,160,936
2543	4,167,894	4,167,894	5,117,892	5,117,892	7,362,162	7,362,162	3,422,662	3,422,662	2,628,688	2,628,688
2544	5,699,971	5,536,962	6,412,749	6,999,789	9,127,846	9,738,976	4,431,355	5,813,735	3,247,734	3,596,939
2545	5,993,262	6,386,836	7,648,248	8,529,819	11,642,814	11,736,562	5,529,896	6,531,341	3,933,151	4,336,171
2546	7,172,768	7,629,694	9,599,315	10,370,011	13,335,954	14,134,299	6,818,482	7,981,249	4,736,866	5,226,064
2547	8,372,399	9,101,223	11,648,689	12,583,792	16,077,818	17,029,647	8,339,592	9,788,226	5,744,662	6,298,867
2548	10,231,931	10,845,838	14,180,736	15,242,635	19,354,695	20,456,634	10,198,218	11,762,953	6,928,192	7,560,173
2549	12,198,278	12,989,768	17,291,513	18,433,113	23,266,828	24,547,251	12,389,816	14,263,346	8,346,882	9,079,929
2550	14,326,527	15,351,836	20,829,321	22,257,764	27,933,675	29,418,778	14,993,636	17,186,673	10,043,298	10,893,959
2551	17,281,641	18,236,857	25,181,863	26,838,579	33,496,478	35,218,989	18,043,371	20,534,828	12,077,234	13,063,471
2552	20,539,951	21,656,394	30,398,868	32,326,567	40,122,441	42,120,331	21,778,593	24,641,912	14,506,656	15,636,619
2553	24,391,250	25,679,318	36,646,833	38,875,709	48,069,381	50,326,749	26,131,120	29,415,253	17,409,579	18,736,516
2554	28,941,118	30,433,232	44,123,526	46,796,594	57,891,253	60,879,190	31,296,855	35,196,249	20,876,371	22,415,549
2555	34,313,674	36,046,799	53,063,096	56,061,773	68,544,675	71,662,468	37,410,864	41,829,578	25,014,362	26,799,740
2556	40,654,795	42,665,173	63,744,863	67,223,116	81,796,647	85,413,029	44,641,096	49,766,569	29,931,638	41,271,845
2537-56	233,925,527	246,383,923	343,997,833	367,562,187	456,862,127	479,282,668	243,567,726	277,279,635	163,463,481	187,332,123

(กลุ่มที่ 4: รายได้น้อยกว่า 35 ล้านบาท)

หน่วย : บาท

	เทศบาลตำบลบางเหล้า		เทศบาลเมืองชิงเขาทา		เทศบาลเมืองหนาด		เทศบาลตำบลท่าเรือ		เทศบาลตำบลกบินทร์	
	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2	กรณีที่ 1	กรณีที่ 2
2530	(7.846.437)	(7.846.437)	(774.298)	(774.298)	(1.416.869)	(1.416.869)	387.263	387.263	(1.298.818)	(1.298.818)
2531	(928.593)	(928.593)	398.532	398.532	481.002	481.002	(778.977)	(778.977)	976.419	976.419
2532	620.800	620.800	161.874	161.874	(335.996)	(335.996)	1.636.675	1.636.675	1.343.165	1.343.165
2533	238.360	238.360	2.433.101	2.433.101	2.499.890	2.499.890	2.149.817	2.149.817	1.224.704	1.224.704
2534	(16.459.633)	(16.459.633)	2.473.096	2.473.096	2.323.913	2.323.913	2.198.799	2.198.799	604.647	604.647
2535	1.665.245	1.665.245	5.352.867	5.352.867	3.274.098	3.274.098	3.944.786	3.944.786	2.921.751	2.921.751
2536	2.793.730	2.793.730	2.288.341	2.288.341	1.398.819	1.398.819	2.706.121	2.706.121	1.691.856	1.691.856
2537	3.344.319	3.344.319	2.671.846	2.671.846	1.594.149	1.594.149	3.117.730	3.117.730	2.000.128	2.000.128
2538	4.629.395	5.285.355	3.388.899	3.833.287	1.937.663	2.245.468	3.663.179	5.382.992	2.498.499	3.008.755
2539	4.795.639	6.262.942	3.847.523	4.465.998	2.217.649	2.574.512	4.218.536	6.178.724	2.845.687	3.634.647
2540	5.712.217	7.414.237	4.483.689	5.199.821	2.536.527	2.930.312	4.836.289	7.138.918	3.339.799	4.273.928
2541	6.795.837	8.769.327	5.223.852	6.054.421	2.899.664	3.379.425	5.588.183	8.225.812	3.964.787	5.028.392
2542	8.073.296	10.363.420	6.084.833	7.048.147	3.313.045	3.869.336	6.428.239	9.487.889	4.682.331	5.913.734
2543	9.581.217	12.237.706	7.046.156	8.203.451	3.783.519	4.428.581	7.392.116	10.941.310	5.523.679	6.954.644
2544	11.358.893	14.448.366	8.256.475	9.546.306	4.318.878	5.066.902	8.497.836	12.614.999	6.519.466	8.176.302
2545	13.453.293	17.027.744	9.664.678	11.107.179	4.927.946	5.795.418	9.766.626	14.541.829	7.699.288	9.612.161
2546	15.919.466	20.065.712	11.177.465	12.929.985	5.626.811	6.626.830	11.229.296	16.760.218	9.069.447	11.298.756
2547	18.821.615	23.631.271	13.006.623	15.028.234	6.408.911	7.573.638	12.887.671	19.313.980	10.693.716	13.279.648
2548	22.233.269	27.814.410	15.130.887	17.476.432	7.305.271	8.658.417	14.799.877	22.233.896	12.606.322	15.665.936
2549	26.248.535	32.720.878	17.599.443	20.329.292	8.324.781	9.894.168	16.989.913	25.637.155	14.858.668	18.537.553
2550	30.964.856	38.471.716	20.467.183	23.623.894	9.484.150	11.304.371	19.500.697	29.531.498	17.508.653	21.844.786
2537-50	181.383.689	227.848.983	127.934.236	147.498.426	64.678.795	75.963.467	128.925.694	191.007.642	103.734.184	128.749.271

ตารางที่ 11 แบบจำลองเบื้องต้นโครงสร้างทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

		%subtotals	%totols	
ระดับท้องถิ่น (ชุมชน)	**950,000**		**100.00**	
รายจ่ายประจำ	**540,000**	**100**	**56.84**	
จ่ายจากแหล่งรายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่น	81,000	0.15		
จ่ายจากรายได้ภาษีร่วม	162,000	0.3		
จ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป	81,000	0.15		
จ่ายจากเงินอุดหนุน Block grants	216,000	0.4		
รายจ่ายลงทุน	**310,000**	**100**	**32.63**	
จ่ายจากเงินอุดหนุนโครงการลงทุน	217,000	0.7		
จ่ายจากรายได้ภาษีประเมินพิเศษ	15,500	0.05		
จ่ายจากภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สินจากการพัฒนา	15,500	0.05		
จ่ายจากเงินกู้เพื่อการลงทุน	15,500	0.05		
เงินลงทุนร่วมจากองค์กรภายนอก	15,500	0.05		
จ่ายจากรายได้ค่าบริการคงเหลือสุทธิ	31,000	0.1		
เงินอุดหนุนองค์กรภายนอก	**100,000**	**100**	**10.53**	
จ่ายจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากจังหวัด	86,000	0.86		
จ่ายจากแหล่งรายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่น	14,000	0.14		

กระจายความเจริญในประเทศไทย

โดย

รศ.ดร.สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย
ผศ.ดร.ศุภจิต มโนพิโมกษ์

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2538

เรื่อง

"การกระจายแหล่งอุตสาหกรรม : กระจายความเจริญ หรือกระจายมลภาวะ

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
30-31 มีนาคม 2538

ลานนา

คอนโดทาวน์

คอนโดสวยใจกลางเมืองเชียงใหม่

บนถนนซุปเปอร์ไฮเวย์

ถูกๆ

ดีๆ

ใกล้ๆ

เพียงยูนิตละ

2 แสนเศษ

ผ่อนดาวน์ 2,000 เศษ/เดือน

สาธารณูปโภคครบ

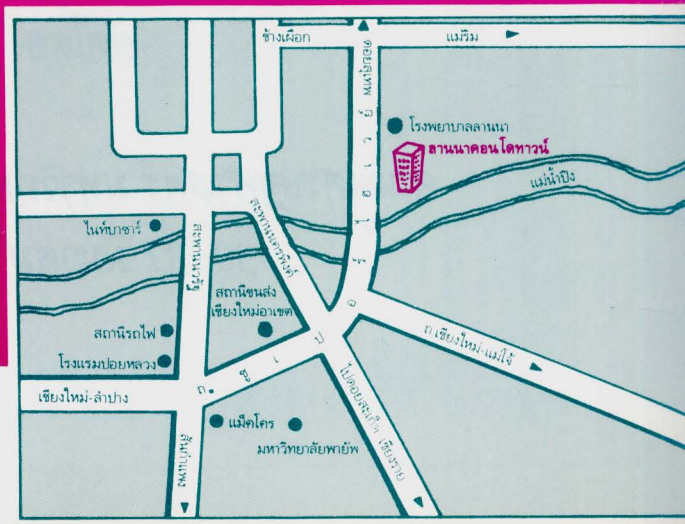
สโมสร สระว่ายน้ำ

จานดาวเทียมสนุ๊กเกอร์ ลิฟท์ โทรศัพท์
ยามรักษาการณ์ 24 ชม.

กลางชุมชนเมืองเชียงใหม่

ใกล้โรงพยาบาลลานนา

ข้างโปลีเทคนิคลานนา
โรงแรมเชียงใหม่การ์เด้น



สำนักงานขาย
เชียงใหม่ (053)
โทร. 409113, 409182
กรุงเทพฯ
โทร. 2527399, 2529261, 2510218 ต่อ 301

การกระจายแหล่งอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. ลักษณะการกระจายอุตสาหกรรมตามภูมิภาค

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในอัตราที่สูงมาก สัดส่วนของผลผลิตอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด โดยมีสัดส่วนคิดเป็นกว่าร้อยละ 30 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมายหลายชนิด มีโรงงานขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีการขยายพื้นที่การก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมออกไปสู่จังหวัดต่าง ๆ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแม้จะมีส่วนช่วยทำให้เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูง แต่ก็มีส่วนในการสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ ปัญหาหนึ่งที่มีการกล่าวขวัญกันมากก็คือการกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ และก่อให้เกิดปัญหาความแออัดและมลภาวะ จนทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นเมืองที่มีการจราจรติดขัดและมีมลภาวะเป็นอันดับนำของโลก

ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.2515 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้แสดงความตั้งใจที่จะสนับสนุน การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตภูมิภาค เพื่อบรรเทาการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และเพื่อเพิ่มรายได้และการจ้างงานในเขตจังหวัดอื่น ๆ นอกปริมณฑล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และแผนพัฒนาฯฉบับต่อ ๆ มา ได้มีการกล่าวถึงการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัด ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึงกับมีการตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และให้อุตสาหกรรมในภูมิภาคขยายตัวเร็วกว่าอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ก็ได้มีการกำหนดให้การกระจายอุตสาหกรรมสู่เขตภูมิภาคเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรม

แม้ว่าการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาคเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ แต่ก็ดูเหมือนว่ามาตรการที่จะก่อให้เกิดการกระจายอุตสาหกรรมตามวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ยังมีอยู่อย่างจำกัด ข้อเท็จจริงที่

ปรากฏคือ แม้ว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่การกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมไม่ปรากฏว่ามีอัตราลดลง แต่กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น

ระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศมีความเหลื่อมล้ำกันมาก และกิจกรรมอุตสาหกรรมมีการกระจุกตัวที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ถ้าหากเราใช้สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมของภูมิภาคเป็นเกณฑ์ในการวัดระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว จะพบว่าในแต่ละภูมิภาคของประเทศมีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่แตกต่างกันมากในปี 2534 กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของภูมิภาคสูงถึงร้อยละ 41.9 ภูมิภาคที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมรองลงมาคือภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคตะวันตก ซึ่งมีสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในระหว่างร้อยละ 20 ถึง 30 ส่วนภาคเหนือ ภาคอีสานและภาคใต้ยังมีสัดส่วนอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมต่ำกว่าร้อยละ 10 โดยภาคใต้มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ โดยมีสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมเพียงร้อยละ 5.3 ในปี 2534

โดยทั่วไปแล้ว ภาคการเกษตรยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมาก ยกเว้นในกรณีภาคตะวันออกและภาคกลาง ซึ่งสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์ของภาคสูงกว่าภาคการเกษตร กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีกิจกรรมการเกษตรอยู่น้อยมากในปี 2534 ภาคการเกษตรมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมเพียงร้อยละ 2.2 สำหรับภูมิภาคอื่น ๆ ความสำคัญของภาคการเกษตรก็ได้ลดลงมามากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (ตารางที่ 1)

ในระหว่างปี 2524 ถึงปี 2534 ในภูมิภาคต่าง ๆ ภาคอุตสาหกรรมมีความสำคัญสูงขึ้นเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ยกเว้นภาคใต้และภาคตะวันออก ในภาคตะวันออก แม้มีอุตสาหกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก แต่สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคกลับลดลงจากร้อยละ 33.3 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 29.6 ในปี 2534 ทั้งนี้เพราะเศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ เช่นเหมืองแร่ การก่อสร้างคมนาคมขนส่ง และบริการมีความสำคัญมากขึ้น ในภาคใต้ก็มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมจะต่ำกว่าภาคตะวันออกเป็นอันมาก

แม้ว่ารัฐบาลไทยได้แสดงความปรารถนาในการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคมาเป็นเวลาช้านาน แต่การกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑลกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ข้อมูลการกระจายมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมของประเทศตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่คำนวณโดยธนาคารโลกจากสถิติรายได้ประชาชาติอนุกรมเก่า แสดงให้เห็นว่าในปี 2513 มูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ (ไม่รวมปริมณฑล) มีถึงร้อยละ 39.4 และเมื่อรวมจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางเข้าไปแล้ว สัดส่วนดังกล่าวจะสูงถึงร้อยละ 77.0 มาในปี 2523 มูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพฯเพิ่มสูงขึ้น

เป็นร้อยละ 51.7 ของทั้งประเทศ และถ้ารวมกรุงเทพฯกับจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางเข้าด้วยกันแล้ว สัดส่วนดังกล่าวจะสูงขึ้นมาเป็นร้อยละ 87.5 (ตารางที่ 2) จากข้อมูลผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดอนุกรมใหม่ ซึ่งใช้ปี 2531 เป็นปีฐานพบว่า ในระหว่างปี 2524 ถึง 2534 การกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กล่าวคือ สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีอัตราสูงถึงร้อยละ 72.2 ในปี 2524 และสูงขึ้นมาเป็นร้อยละ 75.9 ในปี 2534 ถ้ารวมเอากรุงเทพฯ และปริมณฑล ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลางเข้าด้วยกันแล้ว ภูมิภาคเหล่านี้ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรมรวมกันแล้วเท่ากับร้อยละ 91.9 ในปี 2524 และเพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 92.2 ของมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมของทั้งประเทศในปี 2534 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศรวมกันแล้วมีส่วนแบ่งในการก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรมไม่ถึงร้อยละ 10 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ตารางที่ 3) การกระจุกตัวทางกิจกรรมอุตสาหกรรมที่มี"เพิ่มขึ้นเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวที่สูงกว่าของภาคอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯและในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลาง เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ จากตารางที่ 4 จะเห็นว่ากรุงเทพฯและปริมณฑลมีอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 11.0 ซึ่งสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ยกเว้นภาคกลาง

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่า การกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในประเทศเป็นไปในลักษณะที่รุนแรง และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น การศึกษาที่ผ่านมา (เช่น World Bank 1983, ณัฏฐพงศ์ และบรรลือศักดิ์ 2535) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่นักลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ สนใจทำการลงทุนในกรุงเทพฯ และปริมณฑลมากกว่าในภูมิภาคอื่น ๆ เนื่องจากมีปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ

ก. กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นตลาดสินค้า อุปโภคบริโภคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อสูงกรุงเทพฯและปริมณฑลมีประชากรราว 1 ใน 6 ของประชากรทั่วประเทศแต่มีผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Regional Product : GRP) มากกว่าครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นตลาดนำสินค้าเข้าและส่งสินค้าออกที่สำคัญที่สุดด้วย การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ นอกจากเป็นการเข้าถึงตลาดใหญ่ที่มีการขยายตัวในอัตราสูงแล้ว ยังเป็นการประหยัดค่าขนส่งอีกด้วย

ข. กรุงเทพฯเป็นเมืองท่าที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ มีสิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อยู่พร้อมมูล มีระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัย มีท่าเรือและสนามบินนานาชาติ ซึ่งสะดวกต่อการขนส่งสินค้าและการติดต่อสื่อสาร

ค. การที่กรุงเทพฯมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่หลากหลาย ก่อให้เกิดการประหยัดทางด้านการดำเนินธุรกิจ อุตสาหกรรมต้องอาศัยการเกื้อหนุนจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ และจากกิจการอุตสาหกรรมด้วยกันเอง เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตชิ้นส่วนและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ทั้งแรงงานที่มีฝีมือ

ทางด้านต่าง ๆ ก็มีอยู่พร้อมมูลมากกว่าในเขตภูมิภาค รายงานของธนาคารโลกฉบับหนึ่ง (World Bank 1983) เรียกลักษณะเช่นนี้ว่า การประหยัดที่เกิดจากความสะดวกของขอบเขตการดำเนินธุรกิจ (Economies of scope)

ง. นอกจากความพร้อมทั้งด้านปัจจัยการผลิตแล้ว กรุงเทพฯ และปริมณฑลยังมีข้อได้เปรียบทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต เช่นการมีโรงเรียนและสถานพยาบาลที่มีคุณภาพ มีสถานที่เพื่อการบันเทิงอยู่เป็นจำนวนมาก ที่สำคัญกว่านั้นคือระบบการปกครองและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทย มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง การตั้งโรงงานหรือสำนักงานอยู่ใกล้กรุงเทพฯย่อมเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการติดต่อกับหน่วยราชการ และทำให้ผู้ประกอบการมีข้อได้เปรียบทางด้านการมีโอกาสใกล้ชิดกับผู้ใหญ่ในวงราชการ และสามารถได้รับข่าวสารข้อมูล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธุรกิจของตนได้รวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม กรุงเทพฯและปริมณฑล แม้จะมีข้อได้เปรียบหลายประการต่อการเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม แต่ก็มีข้อเสียเปรียบบางประการ เช่น การจราจรที่นับวันจะแออัดมากขึ้นและพื้นที่ตั้งอุตสาหกรรมที่มีราคาแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว แนวโน้มของการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา คือ มีการขยายเขตอุตสาหกรรมจากกรุงเทพฯ ไปปริมณฑลและต่อไปก็มีการขยายจากปริมณฑลไปยังจังหวัดอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เช่น อยุธยา และฉะเชิงเทราผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค ทำให้เกิดเมืองที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ในภาคเหนือ หาดใหญ่ในภาคใต้ และนครราชสีมา ในภาคอีสาน ก็ชักจูงให้นักลงทุนอุตสาหกรรมเริ่มหันไปสนใจทำการลงทุนในบริเวณเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเหล่านี้มากขึ้น

ฉะนั้นแม้จะมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนไม่น้อยที่เกิดขึ้นในเขตภูมิภาคในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่ลักษณะการกระจายโรงงานยังคงกระจุกตัวแต่เพียงในบางจังหวัดเท่านั้น สำหรับจังหวัดที่อยู่ห่างไกลและมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำ แม้อาจมีข้อได้เปรียบทางด้านปัจจัยการผลิตบางชนิด เช่น การอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบทางธรรมชาติ และการมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่ากรุงเทพฯและปริมณฑล แต่ข้อได้เปรียบเหล่านี้ย่อมไม่เพียงพอที่จะชดเชยกับข้อเสียเปรียบทางด้านต่าง ๆ จึงมีกิจกรรมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นน้อย และมีเพียงอุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นนั้นเป็นจำนวนมาก ที่เลือกไปตั้งโรงงานในเขตจังหวัดเหล่านี้

นอกจากนี้ โรงงานอุตสาหกรรมที่เลือกแหล่งที่ตั้งในเขตภูมิภาค มักเป็นโรงงานขนาดเล็กและมีโรงงานขนาดใหญ่จำนวนไม่มากที่เลือกสถานที่ตั้งในจังหวัดที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ โรงงานเหล่านี้มักเป็นโรงงานที่ต้องใช้วัตถุดิบในเขตภูมิภาคที่ตั้งอยู่เป็นสำคัญ ดังนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรมกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรม ก็คือโรงงานขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงมักจะตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จากสถิติโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการจดทะเบียนกับ

กองทะเบียนโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อปลายปี 2537 มีโรงงานจดทะเบียนรวมทั้งสิ้นทั่วประเทศ 117,376 โรงงาน ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 90 เป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีการจ้างงานต่ำกว่า 50 คน กรุงเทพฯและปริมณฑลแม้มีโรงงานขนาดย่อมอยู่เป็นจำนวนมาก แต่สัดส่วนของโรงงานขนาดย่อมมีต่ำกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมที่มีขนาดการจ้างงานมากกว่า 300 คน กว่าร้อยละ 60 ของประเทศตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล (ตารางที่ 5)

โรงงานอุตสาหกรรมที่พบมากที่สุดในต่างจังหวัด คือโรงสีข้าว ซึ่งมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของโรงงานจดทะเบียนทั้งหมด นอกจากนั้นที่พบอยู่เป็นจำนวนมากก็เป็นโรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมอาหาร ผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ ผลิตภัณฑ์อโลหะ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และเครื่องใช้ไฟฟ้า ยานพาหนะและอุปกรณ์ ซึ่งในกรณีอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรเครื่องไฟฟ้า และยานพาหนะมีอยู่จำนวนมากเป็นโรงงานที่ทำการซ่อมแซมหรือให้บริการด้านอื่น ๆ

นอกจากกรุงเทพฯและปริมณฑลแล้ว จังหวัดอื่น ๆ ที่มีโรงงานขนาดใหญ่ที่มีการจ้างงานตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป เกินกว่า 30 โรงงานก็มีเพียงชลบุรี อยุธยา ฉะเชิงเทรา สระบุรี นครราชสีมา และสงขลาเท่านั้น โรงงานขนาดใหญ่ที่พบมากในจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออกที่อยู่ใกล้กรุงเทพฯ (ฉะเชิงเทรา อยุธยา สระบุรี และชลบุรี) ส่วนใหญ่อยู่ในอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก เช่น เสื้อผ้า รองเท้า ผลิตภัณฑ์อีเล็คโทรนิก และผลิตภัณฑ์พลาสติก ยกเว้นที่สระบุรี ซึ่งมีโรงงานใหญ่ที่ผลิตกระเบื้องและปูนซิเมนต์ ซึ่งใช้วัตถุดิบในจังหวัดนั้นอยู่มากกว่าประเภทอื่น ๆ ในนครราชสีมาก็มีโรงงานใหญ่ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า และผลิตภัณฑ์พลาสติก และในจังหวัดสงขลาโรงงานขนาดใหญ่ส่วนมากพบในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำห้องเย็น และผลิตภัณฑ์ยาง ซึ่งเป็นโรงงานที่ต้องอาศัยวัตถุดิบในสงขลาและจังหวัดใกล้เคียง

โรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องจดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นโรงงานที่ใช้เครื่องจักรตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป หรือจ้างคนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป ดังนั้น จึงยังมีโรงงานขนาดเล็ก ๆ ที่ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องจดทะเบียนกับกรมโรงงานอีกจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอุตสาหกรรมในครัวเรือนทั้งที่ตั้งอยู่ในตัวเมือง และในเขตชนบทในภูมิภาคต่าง ๆ อุตสาหกรรมเหล่านี้อาจมีส่วนต่อการเพิ่มมูลค่าในภาคอุตสาหกรรมไม่มากนัก หรือมูลค่าเพิ่มที่เกิดจากอุตสาหกรรมเหล่านี้อาจไม่ได้นับรวมอยู่ในมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมในตัวเลขผลิตภัณฑ์ประชาชาติ แต่อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็น่าจะมีส่วนต่อการเสริมสร้างรายได้และการจ้างงานในเขตภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศด้วย

2. นโยบายและมาตรการการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค

แม้ว่ารัฐบาลได้แสดงเจตจำนงที่จะสนับสนุนการกระจายกิจกรรมอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค และบรรเทาความแออัดที่เกิดจากการมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

โดยการระบุวัตถุประสงค์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับ แต่ก็ดูเหมือนว่านโยบายนี้ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง และมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการจะส่งเสริมให้เกิดการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาคยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีข้อได้เปรียบอยู่มากในฐานะที่เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรม และข้อได้เปรียบนี้ยากที่จะชดเชยโดยมาตรการใด ๆ ของรัฐ ผลที่ปรากฏออกมาจึงมีลักษณะการกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในส่วนกลางมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากขึ้น ประกอบกับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีต้นทุนที่สูงขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น และความแออัดที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมากิจการอุตสาหกรรมจึงเริ่มมีการขยายตัวจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางที่อยู่ไม่ห่างไกลจาก กรุงเทพฯ นอกจากนี้ในจังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคบางจังหวัด ก็มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในอัตราสูงขึ้น ลักษณะการกระจายอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจึงออกมาในรูป การกระจายกิจกรรมอุตสาหกรรมจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางที่อยู่ใกล้เคียง และการกระจายกิจกรรมอุตสาหกรรมไปสู่จังหวัดที่มีลักษณะเมืองหลัก หรือเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ที่ยังมีระดับรายได้ต่ำและด้อยความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปแล้ว ยังมีกิจกรรมอุตสาหกรรมอยู่น้อยมาก (สมศักดิ์, 2533) นอกจากนี้แม้ว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑลเริ่มจะมีข้อเสียเปรียบในฐานะเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอยู่หลายประการ แต่ก็ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมากและเกิดขึ้นในอัตราที่สูงกว่าในอีกหลาย ๆ ภูมิภาค ความแออัดหรือการกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑลจึงไม่ได้ลดน้อยลงเมื่อเวลาผ่านไปตราบจนถึงทุกวันนี้

ปรากฏการณ์ขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางและในหัวเมืองในภูมิภาคดังที่กล่าวมาข้างต้น น่าจะเกิดขึ้นด้วยแรงผลักดันของกลไกตลาดมากกว่าที่เกิดจากการส่งเสริมสนับสนุนโดยมาตรการของรัฐ อย่างไรก็ดีในช่วงเวลาประมาณสองทศวรรษที่ผ่านมาทางรัฐบาลก็มีการดำเนินนโยบายและมาตรการบางอย่างเพื่อสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรม แม้จะประสบผลสำเร็จน้อยมาก เนื่องจากมาตรการมีอยู่น้อยและมาตรการต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดในการก่อให้เกิดการกระจายอุตสาหกรรมถึงขนาดลดความสำคัญของกรุงเทพฯและปริมณฑลในฐานแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมลงมา

เมื่อรัฐบาลชุดปัจจุบันเข้ารับหน้าที่การบริหารประเทศเมื่อปลายปี 2535 ได้ถือนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเป็นนโยบายสำคัญและมีการกำหนดมาตรการเพื่อตอบสนองนโยบายนี้ขึ้นอีกหลายประการ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามาตรการสำคัญที่เข้าข่ายการสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคที่สำคัญคือ การก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมในชายฝั่งทะเลตะวันออก และการใช้มาตรการให้สิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนแก่อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่

ในเขตภูมิภาค

ในปี 2515 รัฐบาลได้ก่อตั้งการนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อดูแลการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ในระยะเริ่มแรก การขยายตัวของนิคมอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเชื่องช้า นิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกของไทยคือนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2512 (ก่อนการจัดตั้ง กนอ. และต่อมาโอนมาเป็นของ กนอ. ในปี 2517) ในเขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร

ต่อมาก็มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นนิคมที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง เช่น นิคมอุตสาหกรรมที่ลาดกระบัง บางปูและบางพลี นิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นในเขตภูมิภาคเป็นแห่งแรกคือนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ที่จังหวัดลำพูน ซึ่งก่อตั้งในปี 2526 ต่อมาก็มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและมาบตาพุดขึ้นที่จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยองตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวสูง และมีการลงทุนทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ความต้องการพื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมมีมากขึ้น จึงมีนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากตั้งแต่นั้นมา ทั้งที่ดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรม กนอ. ร่วมดำเนินงานกับเอกชน และที่ภาคเอกชนทำการจัดตั้งเอง แต่นิคมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังตั้งอยู่ในเขตจังหวัดภาคกลาง ทั้งที่ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑล ในภาคตะวันออกที่ครอบคลุมอยู่ในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก และในจังหวัดอื่น ๆ ที่อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ เช่น อยุธยา และสระบุรี

จนถึงปัจจุบัน นิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในการดูแลของ กนอ.มีทั้งหมด 21 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล และจังหวัดในชายฝั่งทะเลตะวันออก (ตารางที่ 6) จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานของ กนอ. จนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่สามารถตอบสนองนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคได้มากนัก ยกเว้นในกรณีเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

อย่างไรก็ตามทาง กนอ. ได้มีโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่าง ๆ อีกหลายแห่งในช่วงปี 2537 ถึง 2544 (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2537) เพื่อตอบสนองนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคของรัฐบาล จังหวัดที่มีโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค ซึ่งรวมทั้งการสนับสนุนนิคมอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งโดยภาคเอกชนและส่วนราชการ นอกจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกแล้ว ก็มีจังหวัดสงขลา ประจวบคีรีขันธ์ และ สุราษฎร์ธานี และใน 5 จังหวัดชายแดนในภาคใต้ จังหวัดพิจิตร นครสวรรค์ พะเยา และเชียงรายในภาคเหนือ และจังหวัดขอนแก่น ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ อุบลราชธานีในภาคอีสาน แต่การจัดตั้งนิคมและเขตอุตสาหกรรมในจังหวัดเหล่านี้ยกเว้นกรณีนิคมอุตสาหกรรมฉลุงที่จังหวัดสงขลา ยังเป็นเพียงโครงการที่มีการกำหนดจังหวัดเป้าหมาย

ไว้ แต่ยังไม่ได้มีการเริ่มดำเนินการแต่อย่างใด

โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นโครงการพัฒนาเขตภูมิภาคขนาด"ใหญ่ ซึ่งมีการลงทุนสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก ถนน ทางรถไฟ และระบบโทรคมนาคม ซึ่งมีการลงทุนทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน เป็นเงินนับแสนล้านบาท โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้เริ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และมีการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แต่เดิมมีการกล่าวถึงการพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกหลายจังหวัด แต่พื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการพัฒนาสาธารณูปโภคที่สำคัญคือพื้นที่บริเวณแหลมฉบังในจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีการสร้างท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรมทั้งเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและอุตสาหกรรมส่งออก และบริเวณมาบตาพุด ในจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นบริเวณพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมที่ใช้แก๊สธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ จนถึงปัจจุบัน มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นกว่าร้อยโรงงาน มีการจ้างแรงงานกว่าหมื่นคน ซึ่งยังห่างไกลจากเป้าหมายการจ้างงานอุตสาหกรรมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม จำนวน 300,000 คน ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นอย่างมาก

การทุ่มเททรัพยากรจำนวนมหาศาลเพื่อพัฒนาเขตพื้นที่เพียงไม่กี่จังหวัด อย่างเช่นกรณี"การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้ คงไม่สามารถทำได้เป็นการทั่วไปในภูมิภาคอื่น ๆ ตราบจนกระทั่งทุกวันนี้ ดูเหมือนว่ายังไม่มีการประเมินผลความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลปัจจุบันมีแนวความคิดที่จะพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ และนครศรีธรรมราช ขึ้นโดยมีการจัดทำแผนแม่บทขึ้น แต่ยังไม่ได้มีการริเริ่มโครงการ การพัฒนาพื้นที่ในเขตภูมิภาคในลักษณะโครงการใหญ่เช่นนี้ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก และใช้เวลาในการพัฒนานาน[1] จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว

ในปัจจุบันมาตรการสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคที่ได้รับการกล่าวขวัญถึงมากที่สุดเห็นจะได้แก่มาตรการทางด้านการส่งเสริมการลงทุน ตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนออกเป็น 3 เขตโดยให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่กิจการอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในแต่ละเขตแตกต่างกัน คือ ในเขต 1 ซึ่งประกอบด้วยกรุงเทพฯ

---

[1] (ตามแผนแม่บทโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ มีการกำหนดแผนการดำเนินงานในช่วง ระยะเวลา 21 ปี โดยในช่วง 10 ปีแรก จะเป็นแผนปฏิบัติการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นเงินประมาณ 72,000 ล้านบาท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารสรุปสำหรับผู้บริหาร แผนแม่บทโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ มกราคม 2535)

และปริมณฑล จะให้สิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน เช่น การลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี และการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น เป็นเวลา 1 ปี เฉพาะกิจการที่มีการส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของผลผลิต และโรงงานที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมเท่านั้น ส่วนในเขต 2 ซึ่งประกอบด้วย 10 จังหวัดในภาคกลางที่อยู่ใกล้เคียงกับกรุงเทพฯและปริมณฑล โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรสูงกว่าในเขต 1 คือการให้การส่งเสริมการลงทุนไม่จำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออก และโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 7 ปี นอกเหนือจากการลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบเช่นเดียวกับสิทธิประโยชน์ของโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขต 1

ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขต 3 คือในเขตจังหวัด 60 จังหวัดที่เหลือ และในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังจะได้รับสิทธิประโยชน์สูงกว่าเขต 2 อีก คือ มีการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี และลดหย่อนภาษีเงินได้ร้อยละ 50 เป็นเวลาอีก 5 ปี ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น (ส่วนที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของยอดขาย) เป็นเวลา 5 ปี และสำหรับส่วนที่ขายในประเทศ จะได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นร้อยละ 75 เป็นเวลา 5 ปี นอกจากนี้ยังอนุญาตให้มีการหักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปาเป็น 2 เท่าออกจากฐานการคำนวณภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 10 ปีนับตั้งแต่วันที่เริ่มมีรายได้สุทธิ และหักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินลงทุนการก่อตั้งสิ่งเหล่านี้ สิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนนี้ครอบคลุมถึงโรงงานที่เดิมตั้งอยู่ในเขต 1 แล้วย้ายไปตั้งในเขต 2 หรือย้ายจากเขต 1 หรือ 2 ไปตั้งในเขต 3

จะเห็นได้ว่า พื้นที่การส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 มีการครอบคลุมที่กว้างขวางมาก และสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่นักลงทุนในเขตส่งเสริมที่ 3 ก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก แท้ที่จริงทาง สกท. มีการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกันมาหลายครั้ง ตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา และมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการแบ่งเขตส่งเสริมฯ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อีกหลายครั้ง การประเมินผลของการแบ่งเขตและการให้สิทธิประโยชน์ตามเขตส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านมา จนถึงปี 2535 (เช่น เจษฎา 2533 ณัฏฐพงศ์ และ บรรลือศักดิ์ 2535) มักได้ข้อสรุปว่า สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรไม่มีผลสำคัญต่อการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค

อย่างไรก็ตามสถิติการอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจาก สกท. ชี้ให้เห็นว่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา โครงการที่ขอรับและที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนที่มีสถานที่ตั้งโรงงานอยู่ในเขต 3 มีการเพิ่มขึ้นมากทั้งจำนวนโครงการและสัดส่วนของโครงการต่อโครงการทั้งหมดที่ขอรับการส่งเสริม ในปี 2534 มีโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 จำนวน 289 ราย คิดเป็นร้อยละ 45.8 ของ

จำนวนทั้งหมด ในปี 2536 โครงการที่ขอรับการส่งเสริมในเขต 3 เพิ่มขึ้นมาเป็น 803 ราย หรือร้อยละ 64.5 ของโครงการทั้งหมด และในครึ่งแรกของปี 2537 มีโครงการที่ขอรับการส่งเสริมในเขต 3 อยู่ 493 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 68.4 ของจำนวนโครงการทั้งหมด[2] ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สิทธิประโยชน์การลงทุนที่เพิ่มขึ้นในเขต 3 ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากนักลงทุน

อย่างไรก็ดี ตัวเลขจำนวนโครงการที่ขอรับการส่งเสริมกับโครงการที่ได้รับอนุมัติสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนจริงยังมีความแตกต่างกัน และจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติกับจำนวนโครงการที่เปิดดำเนินการจริงในช่วงเวลาเดียวกันก็มีความแตกต่างกันอยู่มาก เช่นในปี 2536 มีโครงการที่ได้รับการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 523 ราย เมื่อทียบกับโครงการขอรับการส่งเสริมในเขตเดียวกัน 803 ราย และมีโครงการที่เปิดดำเนินการในปีเดียวกัน (อาจเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมก่อนหน้านี้) เพียง 97 รายเท่านั้น

โครงการที่ได้รับอนุมัติสิทธิการส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 มีขนาดเฉลี่ยเล็กกว่าโครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 1 และ 2 แต่ก็มีโครงการขนาดใหญ่อยู่จำนวนไม่น้อย เช่นในปี 2536 จากตัวเลขเงินลงทุนและการจ้างงานที่มีการกะประมาณไว้ในขณะขอรับการส่งเสริมหากโครงการที่ได้รับอนุมัติมีการเปิดดำเนินการอย่างเต็มที่ทุกโครงการแล้ว การลงทุนในเขต 3 จะมีเงินลงทุนและการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 40 ของโครงการที่ได้รับสิทธิการส่งเสริมทั่วประเทศ และจะสร้างการจ้างงานได้ประมาณ 100,000 คน

หากดูจากตัวเลขการขออนุมัติการส่งเสริมการลงทุน อาจทำให้สรุปได้ว่าการแบ่งเขตส่งเสริมการลงทุนเป็น 3 เขตนี้ประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่งในการสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาค แม้โครงการที่ขอรับการส่งเสริมจำนวนหนึ่งอาจไม่ได้เปิดดำเนินการจริงในที่สุด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดของจังหวัดที่นักลงทุนในเขต 3 จะพบว่า การลงทุนส่วนใหญ่จะอยู่ในจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และที่มีความพร้อมทางด้านนิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรม และสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น จังหวัดระยอง นครราชสีมาสงขลา และ นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังในจังหวัดชลบุรี ประเภทอุตสาหกรรมที่มีการขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 มีโครงการผลิตผลทางการเกษตรอยู่เป็นจำนวนมาก และมีโครงการแร่ เซรามิกส์ และโลหะที่ต้องใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น แต่ก็มีโครงการลงทุนในอุตสาหกรรรมอื่น ๆ เช่นเคมีภัณฑ์ผลิตภัณฑ์สิ่งทอและรองเท้า ผลิตภัณฑ์พลาสติก อิเล็กโทรนิกส์และเครื่องไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักรอยู่ด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย

จากสถิติการส่งเสริมการลงทุน อาจกล่าวได้ว่าสิทธิประโยชน์ที่เกิดจากการแบ่งเขตส่งเสริมการลงทุน มีส่วนต่อการตัดสินใจเลือกที่ตั้งของนักอุตสาหกรรมอยู่บ้าง แต่ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ

---

[2] (โครงการเหล่านี้ไม่ได้เป็นโครงการลงทุนในอุตสาหกรรมทั้งหมด แต่ยังมีโครงการเกษตรบริการและการจัดสิ่งสาธารณูปโภคด้วย แต่โครงการส่วนใหญ่ยังเป็นโครงการทางด้านอุตสาหกรรม)

เลือกแหล่งที่ตั้งการลงทุนที่สำคัญกว่า ยังคงเป็นไปตามที่มีการยืนยันจากการศึกษาที่ผ่านมา เช่น การอยู่ใกล้ตลาดใหญ่ที่กำลังขยายตัว และระดับความพร้อมของสิ่งสาธารณูปโภค ฯลฯ นอกจากนี้ ประเภทของอุตสาหกรรมก็มีส่วนต่อการเลือกที่ตั้งการลงทุน (ณัฏฐพงศ์ และบรรลือศักดิ์ 2535) กล่าวคือ อุตสาหกรรมที่พึ่งตลาดเป็นสำคัญ (Market-oriented industries) จะเลือกตั้งอยู่ใกล้ตลาด และอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ และค่าวัตถุดิบคิด"เป็นสัดส่วนสำคัญของต้นทุน หรือมีการสูญเสียน้ำหนักของวัตถุดิบในขบวนการผลิตมาก (Resource-oriented industries) มักจะเลือกที่ตั้งใกล้กับแหล่งวัตถุดิบ

อาจเป็นไปได้ว่า อุตสาหกรรมที่ไปตั้งอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2 และเขต 3 ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการตั้งอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมผลิตกระเบื้อง และปูนซีเมนต์ในสระบุรี และอุตสาหกรรม แปรรูปสัตว์น้ำในสงขลา) และส่วนหนึ่งเกิดจากการกระจายอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลาง และจังหวัดที่มีความเจริญในภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามกลไกของตลาด แต่ก็มีกิจการอุตสาหกรรมส่วนหนึ่งที่ตัดสินใจเลือกที่ตั้งในเขต 3 เนื่องจากต้องการได้รับสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญ ในกรณีนี้ผู้ลงทุนก็มักจะเลือกจังหวัดที่ทำให้เขาไม่ต้องเสียต้นทุนเพิ่มขึ้นมากนักเมื่อเทียบกับการลงทุนในเขต 1 หรือเขต 2 คือ เขตจังหวัดหรืออำเภอที่มีสิ่งสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ค่อนข้างพร้อมมูล หรือแหล่งที่ตั้งที่อยู่ใกล้กับจังหวัดในเขต 1 และเขต 2 กล่าวคือ ผู้ลงทุนจะพิจารณาค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียเพิ่มขึ้นจากการตั้งอยู่ห่างไกลออกไป และเทียบกับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรที่เขาจะได้รับเพิ่มจากการไปตั้งอยู่ในเขต 3 ถ้าหากว่าคุ้มค่ากว่าเขาก็จะทำการลงทุนโดยขอรับสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนในอนาคต เมื่อมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดที่อยู่ในเขต 3 มากขึ้นและหากสิทธิประโยชน์การส่งเสริมการลงทุนยังคงเป็นอยู่อย่างเช่นในปัจจุบัน ก็อาจมีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่นิยมไปตั้งโรงงานในเขต 3 มากขึ้น

นอกจากมาตรการทางด้านการส่งเสริมการลงทุน และนิคมอุตสาหกรรมแล้ว รัฐบาลปัจจุบันโดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชชภ.) ยังมีการกำหนดนโยบายและมาตราการอื่น ๆ อีก เช่น การจัดสร้างโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตภูมิภาค การจัดทำแผนลงทุนจังหวัดและการส่งเสริมการกระจายสินเชื่อไปสู่เขตภูมิภาค แต่นโยบายเหล่านี้ส่วนหนึ่งอยู่ในขั้นริเริ่ม และอีกส่วนหนึ่งยังไม่ได้มีการริเริ่มโครงการ[3]

---

3 (ดูรายละเอียดได้จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลการดำเนินงานตามนโยบายพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคของรัฐบาล กันยายน 2537)

ในบรรดาความคิดริเริ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาค โครงการที่น่าจะมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคในอนาคต คือโครงการพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดชายแดนในลักษณเขตสามเหลี่ยมหรือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ โครงการที่มีการเสนอขึ้นมาแล้วได้แก่โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายระหว่าง อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย และโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม้น้ำโขง 6 ประเทศ (กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนามและไทย) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะสามเหลี่ยมเศรษฐกิจหรือสามเหลี่ยมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth triangle) เป็นแนวความคิดด้านความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สามเหลี่ยมเศรษฐกิจแห่งแรกในสมาคมอาเซียเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่าง สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยมีพื้นที่ครอบคลุมถึงเกาะสิงคโปร์ รัฐ Jahore ของมาเลเซีย และหมู่เกาะ Riau ของอินโดนีเซีย การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในลักษณะนี้จะช่วยให้ประเทศที่ทำการร่วมพัฒนาพื้นที่นี้มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่กระชับแน่นแฟ้นขึ้น และประเทศต่าง ๆ สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทางด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว และยังเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดน"อีกด้วย

เขตเศรษฐกิจที่ไทยจะมีส่วนพัฒนา คือโครงการอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย จะครอบคลุมพื้นที่ทางเหนือของเกาะสุมาตรา พื้นที่ 4 รัฐทางตะวันออกของมาเลเซีย และ 5 จังหวัดของไทย อันได้แก่ จังหวัดสงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล โครงการนี้จะมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม และประเทศที่เกี่ยวข้องจะเอื้ออำนวยความสะดวก และลดอุปสรรคในด้านกฎระเบียบต่างๆ เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยวตามแนวชายแดน

การพัฒนาเขตพื้นที่ในจังหวัดชายแดนตามแนวความคิดนี้น่าจะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง แต่มีเขตแดนติดกับเขตอุตสาหกรรมในต่างประเทศ (ในกรณีนี้คือรัฐปีนังของมาเลเซีย) ในประเทศไทยเราได้เห็นการแผ่ขยายของเขตอุตสาหกรรมจากกรุงเทพฯ ไปสู่ปริมณฑลและจากปริมณฑลไปสู่จังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางและภาคตะวันออก แต่จังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้ยังมีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จำกัด คงเป็นไปได้ยากที่ความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯและปริมณฑลจะสามารถแผ่ขยายขอบเขตไปถึงจังหวัดชายแดนในภาคใต้ การร่วมมือกับประเทศมาเลเซียซึ่งมีเขตอุตสาหกรรมใหญ่และเป็นตลาดที่มีอำนาจซื้อสูง จึงอาจมีผลกระตุ้นทำให้จังหวัดที่มีเขตแดนติดต่อกับมาเลเซียมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น และอาจทำให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมมากขึ้นในจังหวัดชายแดนเหล่านี้ ซึ่งแต่เดิมมีกิจกรรมทางอุตสาหกรรมอยู่น้อยมาก

ความร่วมมือระหว่างประเทศในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็อาจก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะเดียวกันในเขตจังหวัดภาคเหนือของไทยที่มีพื้นที่

ครอบคลุมอยู่ในโครงการนี้ แม้ว่าในกรณีนี้ไทยจะเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่า แต่การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ การมีการคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำและทางอากาศที่เชื่อมต่อระหว่างประเทศที่สะดวกขึ้น การมีความร่วมมือทางด้านพลังงาน และการลดขั้นตอนและอุปสรรคทางการค้าและการลงทุน น่าจะมีผลกระทบในทางบวกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดที่ครอบคลุมอยู่ในโครงการนี้

อย่างไรก็ด โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งสองโครงการนี้ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อกำหนดรายละเอียดในด้านต่าง ๆ และการพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคย่อมต้องมีการลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก ความคุ้มค่าของการลงทุน และประเทศไทยจะได้ประโยชน์อะไรจากความร่วมมือดังกล่าวยังจำเป็นต้องมีการพิจารณาประเมินผลกันต่อไป

3. การกระจายอุตสาหกรรมและการกระจายความเจริญ

การที่รัฐบาลไทยพยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดการกระจายแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาค คงเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่าการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคหรือต่างจังหวัดนั้นเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่การกระจายความเจริญจากส่วน"กลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ความเชื่อดังกล่าวน่าจะมีเหตุผลสนับสนุนอยู่หลายประการ ประการหนึ่ง ผลผลิตหรือรายได้เฉลี่ยของผู้ที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมสูงกว่ารายได้ในภาคการเกษตรอยู่เป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันแรงงานที่อยู่ในภาคการเกษตรของประเทศยังมีสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมหลายเท่าตัว แต่ผลิตภัณฑ์ของชาติที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมกลับสูงกว่าภาคเกษตรกว่าเท่าตัว ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ประกอบอาชีพการเกษตรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าผู้ประกอบอาชีพ"อุตสาหกรรมมาก

นอกจากนี้กิจการอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาคมักมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของท้องถิ่นค่อนข้างมาก ในฐานะเป็นผู้ขายสินค้าแก่ผู้บริโภคในท้องถิ่น และมีการจ้างแรงงานและใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น ในเขตภูมิภาคที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมสูง และมีอุตสาหกรรมอยู่หลายประเภท อุตสาหกรรมต่าง ๆ อาจมีการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกันในลักษณะการรับช่วงการผลิต หรืออุตสาหกรรมในเขตเมืองในภูมิภาคจะจ้างให้ชาวบ้านในเขตชนบทรับช่วงทำการผลิตสินค้าในบางขั้นตอนการผลิต การมีกิจกรรมอุตสาหกรรมอยู่มาก ทั้งในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมในโรงงาน และอุตสาหกรรมในครัวเรือน จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะเสริมสร้างรายได้และการจ้างงานแก่ประชาชนในภูมิภาค

ในจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรในปีหนึ่ง ๆ ผู้ประกอบอาชีพการเกษตรอาจมีเวลาทำงานไม่เต็มที่ การมีกิจกรรมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถทำงานได้เต็มที่มากขึ้นและมีรายได้สูงขึ้นซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ชาวชนบทหลุดพ้นจากภาวะความยากจนได้ และเมื่อ

ประชาชนมีรายได้มากขึ้น มีอำนาจซื้อสูงขึ้น ก็จะทำให้เขามีการใช้จ่ายสินค้าต่าง ๆ รวมทั้งสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในท้องถิ่นนั้นมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นให้เจริญเติบโตต่อไปได้ นอกจากนี้การมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่น และการที่ประชาชนมีรายได้สูงขึ้นย่อมเป็นแรงกระตุ้นที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามมา และมีผลก่อให้เกิดรายได้ในลักษณะทวีคูณ

ดังนั้นการกระจายอุตสาหกรรมจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความเจริญ หากความเจริญนั้นหมายถึงความเจริญทางด้านวัตถุ ในอีกด้านหนึ่ง การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาคหากไม่มีการควบคุมที่เหมาะสม ก็จะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคได้ โรงงานอุตสาหกรรมอาจเป็นตัวทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดทำให้แหล่งน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูกทางการเกษตรเกิดการเน่าเสีย หรือมีการแย่งการใช้น้ำจากที่ใช้ในการเกษตรการสร้างมลพิษทางอากาศ และการก่อให้เกิดกากของเสียที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ป่าไม้อาจถูกโค่นล้มไปเพื่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรม ผลร้ายต่าง ๆ ที่เกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมโดยปราศจากการควบคุมที่เกิดขึ้นแล้วในกรุงเทพฯและปริมณฑล ก็จะแผ่กระจายไปสู่เขตภูมิภาคด้วย

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความหายนะทางด้านสภาพแวดล้อมเสมอไป ตัวอย่างของประเทศที่มีระดับความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมสูงกว่าประเทศไทยแต่มีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ดีกว่ามากก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก จังหวัดต่าง ๆ ในขณะที่พยายามหามาตรการดึงดูดนักลงทุนไปทำการลงทุนจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการมีกิจกรรมอุตสาหกรรมมากขึ้นด้วย

การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค สามารถก่อให้เกิดความเจริญในเขตภูมิภาคได้หรือไม่เป็นการยากที่จะทำการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์ ความจริงที่ปรากฏคือจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมสูง มักจะเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง ข้อมูลในตารางที่ 7 ซึ่งแสดงรายได้เฉลี่ยต่อหัวและสัดส่วนของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของจังหวัดต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า โดยทั่วไปแล้วลำดับที่ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวกับลำดับที่ของสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีลักษณะที่สอดคล้องกัน แต่ก็มีบางจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่ำแต่กลับมีรายได้เฉลี่ยสูง เช่นในกรณีของภูเก็ต ระนอง และพังงา ซึ่งประชาชนในจังหวัดเหล่านี้อาศัยรายได้จากภาคเศรษฐกิจอื่นมากกว่าจากภาคอุตสาหกรรม แลก็มีจังหวัดที่มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกินกว่าร้อยละ 10 แต่มีรายได้เฉลี่ยค่อนข้างต่ำ เช่นในกรณีของจังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ และบุรีรัมย์ แต่โดยทั่วไปแล้ว สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรมกับรายได้เฉลี่ยมีความสัมพันธ์ในเชิงบวก การคำนวณ Rank Correlation ก็พบว่าลำดับที่ของรายได้และสัดส่วนอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกซึ่งเท่ากับ 5571 และความสัมพันธ์นี้มีนัยสำคัญทางสถิติในระดับ 01 ซึ่งยืนยันว่า จังหวัดที่มีกิจกรรมอุตสาหกรรมมาก (วัด

โดยสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ต่อผลิตภัณฑ์ของจังหวัด) เป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยของประชาชนสูง

อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจทราบได้ว่าอะไรเป็นเหตุ อะไรเป็นผล เพราะอาจเป็นไปได้ว่าในจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูง ประชาชนมีความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมมาก และมีระดับความเจริญทางด้านอื่นเช่นการมีสิ่งสาธารณูปโภคสูง จึงมีกิจกรรมอุตสาหกรรมอยู่มาก หรือว่าการมีกิจกรรมอุตสาหกรรมมาก เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดรายได้ที่สูง หรืออาจเป็นไปได้ว่าปัจจัยทั้งสองคือรายได้และกิจกรรมอุตสาหกรรมมีส่วนเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีผลผลิตหรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยต่อหัวมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับภาคการเกษตร การมีความสัมพันธ์ในเชิงบวก ระหว่างสัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมกับรายได้เฉลี่ยของประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ จึงเป็นการสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับแนวความคิดที่จะกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคเพื่อการก่อให้เกิดความมั่งคั่ง หรือ ความเจริญทางเศรษฐกิจแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม การสร้างกิจกรรมทางอุตสาหกรรมไม่ใช่เป็นเพียงหนทางเดียวที่จะก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากกรณีบางจังหวัดในภาคใต้ ซึ่งมีระดับการพัฒนาอุตสาหกรมต่ำแต่ประชาชนกลับมีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าจังหวัดในภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนในจังหวัดภาคใต้มีโอกาสทางเศรษฐกิจทางด้านอื่น ๆ เช่น การทำสวน ประกอบกิจการค้า การประมง เหมืองแร่ และการท่องเที่ยว

ดังนั้นแนวทางสำคัญของการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคจึงอยู่ที่การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ (Economic opportunities) ให้แก่ประชาชน และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจไม่ได้หมายถึงการสร้างอุตสาหกรรมเสมอไป แม้ว่าการสร้างอุตสาหกรรมจะเป็นวิธีหนึ่งในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การใช้แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจแก่ภูมิภาค ก็ไม่ได้หมายความว่าการพัฒนาทางด้านอื่น ๆ ควรจะลดความสำคัญลง ที่ผ่านมาเมื่อเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคการเกษตร หรือระหว่างผู้ลงทุนอุตสาหกรรมกับชาวบ้านในเรื่องภาวะแวดล้อมหรือการใช้ทรัพยากร การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายมักจะโน้มเอียงไปทางเข้าข้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งนี้อาจเป็นเพราะความปรารถนาแรงกล้าที่มีต่อการลงทุนอุตสาหกรรมในภูมิภาคและเกรงว่าถ้ามีความเข้มงวดกวดขันทางด้านสภาพแวดล้อมหรือการใช้ทรัพยากร อุตสาหกรรมจะไม่เกิดขึ้นในภูมิภาคโอกาสการสร้างงานและรายได้ที่จะขาดหายไป

แนวความคิดเช่นนี้นับว่าเป็นอันตรายอย่างมากต่อการสร้างความเจริญในภูมิภาค เพราะจุดมุ่งหมายในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจคือทำให้ประชาชนในภูมิภาคมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น หากมีกิจกรรมทางอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่คุณภาพชีวิตของประชาชนเลวลง ก็ไม่ควรถือว่าภูมิภาคนั้นมีความเจริญมากขึ้น

ข้อควรพิจารณาอีกประการหนึ่งของการสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมในภูมิภาค คือ กิจกรรม

อุตสาหกรรมมีอยู่หลายประเภท มีทั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กลาง เล็ก และอุตสาหกรรมในครัวเรือน มีทั้งอุตสาหกรรมทันสมัยที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน มีการลงทุนจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในท้องถิ่นดั้งเดิม การสร้างกิจกรรมอุตสาหกรรมโดยมาตรการส่งเสริมการลงทุนและนิคมอุตสาหกรรมอาจช่วยการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคระดับหนึ่ง แต่ก็เป็นวิธีการที่ต้องมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงมาก ทั้งในรูปค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค และการยกเว้นภาษีอากร นอกจากนี้มาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรยังมีข้อจำกัดในการชักจูงให้นักลงทุนไปทำการลงทุนในจังหวัดที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางและเศรษฐกิจ และมีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจต่ำ

การศึกษาที่ผ่านมา (ณรงค์ชัย และคณะ 2526, สมศักดิ์ 2533) ชี้ให้เห็นว่าการส่งเสริมการทำงานนอกไร่นาในลักษณะอุตสาหกรรมครัวเรือน การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม และการพัฒนาผู้ประกอบการจากผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานในท้องถิ่นที่ยังอยู่ห่างไกลความเจริญ และนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายราคาผลิตผลการเกษตร นโยบายสินเชื่อ ภาษีอากรตลอดจนนโยบายการศึกษาสาธารณสุข ล้วนมีความสำคัญต่อการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค (เจษฎา, 2533)

ดังนั้น หากนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคหมายถึงการสนับสนุนการเกิดกิจกรรมอุตสาหกรรมเพื่อเสริมสร้างรายได้และการจ้างงานในเขตจังหวัดที่มีรายได้ต่ำแล้วการสนับสนุนส่งเสริมของรัฐอาจต้องมีจุดเน้นอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากการส่งเสริมให้กิจการอุตสาหกรรมไปตั้งโรงงานในจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ระดับหนึ่งแล้ว การเกิดอุตสาหกรรมในลักษณะหลังเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งแม้รัฐจะไม่"มีการส่งเสริมก็อาจเกิดขึ้นเองตามกลไกของตลาดอยู่แล้ว

4. สรุป

กิจกรรมอุตสาหกรรมในประเทศ มีการกระจุกตัวในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล แม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา จะมีโรงงานอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนเกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ในเขตภูมิภาค แต่อัตราการกระจุกตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล และจังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลางไม่ได้ลดลงมาแต่กลับมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นถ้าคำว่า "การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาค" หมายถึงการมีกิจกรรมอุตสาหกรรมเกิดขึ้นใหม่ในภูมิภาคก็นับว่าการพัฒนาที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่หากการกระจายนี้หมายถึงการลดการกระจุกตัว หรือความแออัดของกิจกรรมอุตสาหกรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑลแล้ว ก็กล่าวได้ว่า ความพยายามนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะการกระจุกตัวของแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมมีมากขึ้นแทนที่จะลดน้อยลง

รัฐบาลปัจจุบันให้ความสนใจต่อปัญหากระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและมีมาตรการรองรับทางด้านการส่งเสริมการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพฯและปริมณฑลไปสู่จังหวัดอื่นมากขึ้น มาตรการเหล่านี้ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ยังมีข้อจำกัดมากในการส่งเสริมอุตสาหกรรมในจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำ นโยบายและมาตรการทางด้านอื่น ๆ เช่น การสร้างสิ่งสาธารณูปโภค การพัฒนาจังหวัดชายแดน นโยบายทางด้านสินเชื่อ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยผู้ประกอบการท้องถิ่นจะต้องมีการทำควบคู่กันไปเพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่ยังมีรายได้ต่ำ อีกประการหนึ่งผลเสียต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑลและในเขตอื่นที่มีกิจกรรมอุตสาหกรรมอยู่มาก ควรมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีกในจังหวัดอื่น ๆ

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงอุตสาหกรรม (2537) สถิติโรงงานแยกตามจำนวนคนงาน กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2537) แผนงาน/โครงการการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2537-2539

เจษฎา โลหะอุ่นจิตร (2533) นโยบายมาตราการสถาบันเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท โครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ณรงค์ชัย อัครเศรณีและคณะ (2526) การงานของกิจการนอกฟาร์มในชนบทไทย บริษัทจัดการอุตสาหกรรม จำกัด บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี และบรรลือศักดิ์ ปุสสะรังษี (2535) อุตสาหกรรมภูมิภาค : นโยบายชดเชยความเสียเปรียบ รายงานการวิจัยเสนอในการสัมมนาประจำปี 2535 เรื่อง โครงสร้างเศรษฐกิจเส้นทางแห่งความสมดุลย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สมศักดิ์ แต้มบุญเลิศชัย (2533) ภาพรวมของอุตสาหกรรมในภูมิภาค โครงการวิจัยอุตสาหกรรม และการจ้างงานในชนบท สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2537) สถิติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน ระหว่างปี 2533-2537 (มกราคม-มิถุนายน)

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2537) รายงานประจำปี 2537

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2537) ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดอนุกรมปีฐานใหม่ 2524-2534

_____ (2535) แผนแม่บทโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ : เอกสารสำหรับผู้บริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้, มกราคม

_____ (2537) รายงานความก้าวหน้าแผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พฤษภาคม

_____ (2537) ผลการดำเนินงานตามนโยบายพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคของรัฐบาล สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค กันยายน

_____ (2537) สรุปผลการดำเนินงานตามนโยบายพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคของรัฐบาลในรอบ 2 ปี สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ตุลาคม

World Bank (1983) Growth and Employment in Rural Thailand, Report No. 3906-TH, April.

ตารางที่ 1

การกระจายของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ในราคาปี 2531) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ และภูมิภาค พ.ศ.2524 และ 2534

ภาคเศรษฐกิจ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคเหนือ		ภาคใต้		ภาคตะวันออก		ภาคตะวันตก		ภาคกลาง		กรุงเทพและปริมณฑล		ทั่วราชอาณาจักร	
	2524	2534	2524	2534	2524	2534	2524	2535	2524	2534	2524	2534	2524	2534	2524	2534
การเกษตร	33.92	26.88	36.86	25.78	41.34	38.33	23.88	14.25	32.16	24.26	30.24	15.71	3.93	2.21	20.05	13.19
เหมืองแร่และย่อยหิน	0.84	0.80	1.22	5.04	2.52	2.78	1.18	7.10	2.27	1.22	2.44	2.81	0.04	0.03	0.86	1.69
อุตสาหกรรม	6.67	8.62	6.69	8.07	6.37	5.29	33.30	29.61	13.08	18.47	16.66	28.00	36.09	41.92	23.18	28.78
ก่อสร้าง	5.73	8.14	5.03	6.79	4.57	6.52	2.48	5.48	3.57	6.44	3.57	4.16	4.78	6.28	4.62	6.4
ไฟฟ้าและประปา	0.93	1.51	1.01	1.75	1.27	1.89	1.12	3.50	1.39	2.43	1.95	4.16	2.55	2.44	1.81	2.38
คมนาคมและขนส่ง	5.30	4.19	5.91	5.27	6.06	5.93	3.29	4.28	9.33	6.20	4.13	4.22	6.94	9.60	6.22	7.37
ค้าส่งและค้าปลีก	21.82	21.70	17.77	16.92	16.17	15.20	12.72	10.32	17.25	17.87	17.17	16.34	19.20	17.74	18.38	17.13
ธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	1.36	2.94	1.80	4.46	1.57	3.43	1.36	2.98	1.92	3.93	1.50	4.08	4.18	7.12	2.78	5.42
ที่อยู่อาศัย	7.22	5.37	7.54	5.52	4.63	3.35	3.96	2.54	5.37	4.56	6.15	4.20	2.96	1.79	4.63	3.00
บริหารราชการและ-ป้องกันประเทศ	6.60	6.57	5.38	5.23	4.84	4.36	2.86	2.22	4.56	4.27	6.31	5.13	3.20	1.59	4.28	3.08
บริการ	9.61	13.28	10.78	15.17	10.66	12.92	13.85	17.72	9.10	10.35	9.88	11.19	16.13	9.28	13.19	11.56
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2

สัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมในแต่ละภูมิภาค ในปี 2513 2518 และ 2523

(หน่วย : ร้อยละ)

ภูมิภาค	2513	2518	2523
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	39.4	38.7	51.7
จังหวัดอื่น ๆ ในภาคกลาง	37.8	41.4	36.0
ภาคเหนือ	7.9	6.7	4.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8.5	7.3	4.6
ภาคใต้	6.6	5.8	3.7
ทั่วประเทศ	100.0	100.0	100.0

หมายเหตุ : ในราคาปี 2515

ที่มา : World Bank. Thailand's Industrial Sector Background Report, Volume I : The Main Report, August 1982, Table 4.4

ตารางที่ 3

สัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมในแต่ละภูมิภาคต่อมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมทั่วราชอาณาจักร (ในราคาปี 2531) จำแนกตามภูมิภาค ปี 2524-2534

ภูมิภาค	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534
กรุงเทพฯและปริมณฑล	72.24	70.70	72.61	73.54	72.16	72.38	75.25	76.05	75.19	75.64	75.90
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3.93	3.96	3.92	4.03	4.03	4.19	3.63	3.70	3.59	3.50	3.43
ภาคเหนือ	3.54	3.67	3.17	3.19	3.46	3.44	3.13	3.03	3.02	2.79	2.80
ภาคใต้	2.69	2.55	2.35	2.19	2.38	2.31	2.13	1.96	1.81	1.75	1.62
ภาคตะวันออก	11.19	11.74	11.41	10.23	11.21	10.87	9.41	9.21	9.74	9.82	9.70
ภาคตะวันตก	3.10	3.81	3.10	3.26	3.19	3.43	3.15	2.98	3.29	2.88	2.78
ภาคกลาง	3.31	3.57	3.44	3.56	3.57	3.38	3.30	3.07	3.36	3.62	3.77
ทั่วราชอาณาจักร	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4

สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์ภาค และอัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม จำแนกตามภูมิภาค (ในราคาปี 2531)

ภูมิภาค	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	อัตราการขยายตัวของมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6.67	6.47	6.56	6.86	6.35	7.19	7.02	7.80	7.94	8.37	8.62	9.00
ภาคเหนือ	6.69	6.67	6.34	6.25	6.39	6.67	6.73	6.83	7.52	7.71	8.07	7.91
ภาคใต้	6.37	5.75	5.77	5.54	5.60	5.44	5.43	5.42	5.17	5.35	5.29	4.99
ภาคตะวันออก	33.30	31.37	32.20	29.44	28.45	28.71	26.06	26.61	27.71	29.37	29.61	8.89
ภาคตะวันตก	13.08	14.29	13.41	14.46	13.05	14.78	14.91	15.66	17.67	18.30	18.48	9.27
ภาคกลาง	16.66	17.87	18.90	19.28	18.45	18.79	20.32	19.89	22.42	26.30	28.00	11.89
กรุงเทพฯและปริมณฑล	36.09	35.55	37.57	37.98	35.91	37.01	39.19	40.03	40.57	40.50	41.92	11.01
ทั่วราชอาณาจักร	23.18	22.58	23.78	23.88	22.51	23.43	24.82	25.84	26.70	27.74	28.78	10.46

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 5

จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ปริมณฑลและจังหวัดอื่น ๆ ในปี 2537

อุตสาหกรรม	กรุงเทพฯ				ปริมณฑล				จังหวัดอื่น ๆ				รวมทุกภูมิภาค			
	< 50	50-300	>300	รวม	< 50	50-300	>300	รวม	< 50	50-300	>300	รวม	< 50	50-300	>300	รวม
1. ผลิตภัณฑ์จากธัญพืช	167	8	1	176	472	49	3	524	50,452	252	14	50,718	51,091	309	18	51,418
2. อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม	36	6	6	48	34	15	5	54	160	39	7	206	230	60	18	308
3. อุตสาหกรรมอาหาร	514	49	14	577	300	142	55	497	2,392	254	106	2,752	3,206	445	175	3,826
4. อุตสาหกรรมสิ่งทอและสิ่งถัก	844	188	30	1,062	635	488	97	1,220	206	151	47	404	1,685	827	174	2,686
5. อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย ยกเว้นรองเท้า	1,232	693	54	1,979	58	165	47	270	68	107	26	201	1,368	965	127	2,450
6. ผลิตหนังสัตว์และผลิตภัณฑ์จาก หนังสัตว์	146	45	10	201	195	68	14	277	16	27	3	46	357	140	27	524
7. แปรรูปไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	1,464	89	11	1,564	898	177	18	1,093	4,135	460	30	4,625	6,497	726	59	7,282
8. ผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	402	25	1	428	131	55	8	194	79	36	9	124	612	116	18	746
9. การพิมพ์ การเย็บเล่ม ทำปก หรือการทำแม่พิมพ์	1,407	71	7	1,485	78	11	0	89	345	4	0	349	1,830	86	7	1,923
10. อุตสาหกรรมเคมีและผลิตภัณฑ์เคมี	222	24	2	248	313	76	3	392	178	42	3	223	713	142	8	863
11. อุตสาหกรรมยาง และผลิตภัณฑ์ยาง	249	29	3	281	160	67	14	241	728	198	26	952	1,137	294	43	1,474
12. ผลิตภัณฑ์พลาสติก	1,895	121	8	2,024	608	190	31	829	276	75	14	365	2,779	386	53	3,218
13. ผลิตภัณฑ์จากแร่อโลหะ	258	36	1	295	281	72	7	360	2,447	126	8	2,581	2,986	234	16	3,236
14. ผลิตภัณฑ์โลหะขั้นมูลฐาน	176	11	0	187	400	117	8	525	127	37	8	172	703	165	16	884
15. ผลิตภัณฑ์จากโลหะ	4,512	100	13	4,625	1,223	232	22	1,477	2,370	86	9	2,465	8,105	418	44	8,567
16. ผลิตเครื่องจักร และเครื่องใช้ ไฟฟ้า และอุปกรณ์	2,131	141	26	2,298	884	274	76	1,234	4,748	177	68	4,993	7,763	592	170	8,525
17. ผลิตยานพาหนะและอุปกรณ์ รวมทั้ง การซ่อมยานพาหนะและอุปกรณ์	2,075	93	14	2,182	780	147	32	959	5,889	92	13	5,994	8,744	332	59	9,135
18. การผลิตอื่น ๆ	1,608	343	50	2,001	1,194	362	113	1,669	6,097	429	115	6,641	8,899	1,134	278	10,311
รวม	19,338	2,072	251	21,661	8,644	2,707	553	11,904	80,713	2,592	506	83,811	108,695	7,371	1,310	117,376

ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ 6
นิคมอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการจนถึงปี 2536

นิคมอุตสาหกรรม	จำนวนโรงงาน	เงินลงทุน* (ล้านบาท)	การจ้างงาน* (คน)
1. บางชัน	76	6,080	17,242
2. ลาดกระบัง			
เขตทั่วไป	85	22,520	17,338
เขตส่งออก	107	6,770	39,835
3. บางปู			
เขตทั่วไป	267	42,908	39,737
เขตส่งออก	42	4,058	16,431
4. บางพลี	130	10,216	21,020
5. ภาคเหนือ (ลำพูน)			
เขตทั่วไป	31	2,452	3,201
เขตส่งออก	51	7,092	16,913
6. มาบตาพุด	45	139,535	8,943
7. แหลมฉบัง			
เขตทั่วไป	39	20,959	15,353
เขตส่งออก	14	2,645	3,302
8. ชลบุรี (บ่อวิน)			
เขตทั่วไป	9	6,608	1,892
เขตส่งออก	2	760	948
9. เวลโกร (ฉะเชิงเทรา)			
เขตทั่วไป	56	16,000	12,562
เขตส่งออก	-	-	-
10. บ้านหว้า (อยุธยา)			
เขตทั่วไป	8	7,658	4,124
เขตส่งออก	6	3,812	1,329

นิคมอุตสาหกรรม	จำนวนโรงงาน	เงินลงทุน* (ล้านบาท)	การจ้างงาน* (คน)
11. บางปะอิน			
เขตทั่วไป	25	20,102	4,199
เขตส่งออก	3	965	6,537
12. ตะวันออก (ระยอง)	3	3,123	210
13. สระบุรี (แก่งคอย)	-	-	-
14. หนองแค (สระบุรี)	-	-	-
15. เกตเวย์ ซิตี้ (ฉะเชิงเทรา)			
เขตทั่วไป	3	914	423
เขตส่งออก	2	166	184
16. บางปะกง	38	12,679	6,187
17. สมุทรสาคร	35	4,467	3,426
18. สหรัตนนคร (อยุธยา)	4	168	2,838
19. อัญธานี (กทม/สมุทรปราการ)	-	-	-
20. ภาคใต้ (ฉลุง สงขลา)	-	-	-
21. ผาแดง	-	-	-
รวม	1,081	342,657	244,174

* ตัวเลขกะประมาณ

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรม

ตารางที่ 7

ลำดับรายได้เฉลี่ยต่อหัว และสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของจังหวัด

จังหวัด	รายได้เฉลี่ยต่อหัว ปี 2534		สัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์จังหวัด	
	ลำดับที่	รายได้เฉลี่ย (บาท)	ลำดับที่	สัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (%)
สมุทรปราการ	1	192,827	1	76.02
กรุงเทพฯ	2	156,385	9	33.01
ชลบุรี	3	146,261	6	40.69
ปทุมธานี	4	129,320	2	67.95
สมุทรสาคร	5	108,722	4	54.21
ระยอง	6	94,793	24	11.36
ภูเก็ต	7	87,038	44	5.58
สระบุรี	8	71,722	3	54.28
นนทบุรี	9	59,605	5	46.63
ระนอง	10	55,632	65	2.65
ฉะเชิงเทรา	11	50,768	7	35.06
นครปฐม	12	45,879	8	34.56
กาญจนบุรี	13	43,041	13	19.73
ประจวบคีรีขันธ์	14	37,800	19	12.57
พังงา	15	37,171	56	3.62
เชียงใหม่	16	36,976	31	8.66
ตราด	17	36,877	36	7.35
ราชบุรี	18	36,153	11	27.62
เพชรบุรี	19	33,084	20	12.49
อยุธยา	20	32,894	10	29.20
สุราษฎร์ธานี	21	31,442	28	9.63
สงขลา	22	31,093	45	5.00
กระบี่	23	30,301	41	5.82
ชุมพร	24	29,506	53	3.79
นครนายก	25	28,554	66	2.63
จันทบุรี	26	28,399	23	11.50
ลำปาง	27	28,286	57	3.61
ชัยนาท	28	28,145	42	5.77
กำแพงเพชร	29	27,681	26	10.27

ตารางที่ 7 (ต่อ)

จังหวัด	รายได้เฉลี่ยต่อหัว ปี 2534		สัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์จังหวัด	
	ลำดับที่	รายได้เฉลี่ย (บาท)	ลำดับที่	สัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (%)
อ่างทอง	30	25,736	14	16.64
ยะลา	31	25,662	50	4.08
สิงห์บุรี	32	25,562	18	13.81
ลพบุรี	33	25,279	47	4.47
สุพรรณบุรี	34	25,265	25	10.37
นครสวรรค์	35	24,452	15	16.59
สมุทรสงคราม	36	23,756	32	8.52
อุทัยธานี	37	23,704	58	3.60
อุตรดิตถ์	38	23,574	12	22.21
ตาก	39	23,222	29	9.57
สตูล	40	23,096	64	2.73
ตรัง	41	21,765	48	4.45
พิษณุโลก	42	21,757	43	5.65
ลำพูน	43	21,377	34	8.46
ปราจีนบุรี	44	21,303	27	10.07
เลย	45	20,947	67	2.59
นครศรีธรรมราช	46	20,926	37	7.33
ปัตตานี	47	20,394	71	2.27
นราธิวาส	48	20,327	52	3.81
ขอนแก่น	49	20,316	17	14.71
สุโขทัย	50	19,961	38	7.07
เชียงราย	51	19,855	62	3.24
พิจิตร	52	19,338	40	6.01
นครราชสีมา	53	18,897	30	9.29
แม่ฮ่องสอน	54	17,947	59	3.52
เพชรบูรณ์	55	16,727	68	2.46
แพร่	56	16,724	72	1.82
พะเยา	57	16,715	54	3.75
พัทลุง	58	16,228	46	4.74
ชัยภูมิ	59	16,143	16	16.14

ตารางที่ 7 (ต่อ)

จังหวัด	รายได้เฉลี่ยต่อหัว ปี 2534		สัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์จังหวัด	
	ลำดับที่	รายได้เฉลี่ย (บาท)	ลำดับที่	สัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (%)
น่าน	60	16,074	73	1.57
หนองคาย	61	15,160	22	11.82
อุดรธานี	62	14,936	33	8.49
สกลนคร	63	14,050	60	3.43
มุกดาหาร	64	13,874	39	6.43
มหาสารคาม	65	13,701	49	4.25
นครพนม	66	13,317	70	2.29
กาฬสินธ์	67	13,138	63	3.06
บุรีรัมย์	68	13,091	21	12.02
อุบลราชธานี	69	13,010	35	8.09
ร้อยเอ็ด	70	12,661	51	3.91
ยโสธร	71	12,379	61	3.41
สุรินทร์	72	12,130	55	3.65
ศรีสะเกษ	73	11,460	69	2.35

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การกระจายแหล่งอุตสาหกรรมและการกระจายมลภาวะ: บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐ [1]

ศุภจิต มโนพิโมกษ์ [2]

1. บทนำ

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวในระดับสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่แล้ว อัตราการขยายตัววัดด้วยการเติบโตของรายได้ประชาชาติสูงเป็นเลขสองหลักติดต่อกันหลายปี และอยู่ในระดับร้อยละ 7-8 อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมมีการขยายตัวอย่างดียิ่งนี้คือ การใช้กลยุทธการพัฒนาที่เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการส่งออก ในช่วง 1970-1990 สัดส่วนของรายได้ประชาชาติจากภาคการอุตสาหกรรมได้เพิ่มจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 36 ในขณะที่สัดส่วนรายได้ประชาชาติจากภาคเกษตรกรรมได้ลดจากร้อยละ 27 เป็นร้อยละ 14 และในปี 1991 มูลค่าการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 76 ของมูลค่ารวมการส่งออกของประเทศ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมคิดเป็นเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ของประเทศไทยที่ผ่านมา แม้ว่าจะทำให้เกิดการจ้างงาน และค่าแรงเพิ่มสูงขึ้น มีผลให้รายได้ต่อหัวประชากรในช่วง 1970-1990 เพิ่มจาก 4,289 มาเป็น 11,228 บาท แต่ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า กลยุทธการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดความไม่สมดุลย์ในสังคมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตมหานครและส่วนภูมิภาค ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มประชาชนระดับต่างๆ ความไม่เพียงพอของการให้

---

[1] บทความนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538 เรื่อง "การกระจายความเจริญในประเทศไทย" ณ โรงแรมรอยัลออคิด เชอราตัน วันที่ 30-31 มี.ค. 2538

[2] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณมนยศ วรรธนะภูติ นักศึกษาปริญญาโทคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ช่วยรวบรวมข้อมูลและพิมพ์ต้นฉบับบทความนี้

บริการพื้นฐานในเขตเมือง ปัญหามลภาวะและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตชนบทที่ถูกระดมมาเป็นฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยปราศจากการจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปัญหาสังคมต่างๆ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (1992-1996) ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะเป็นแผนที่ให้ความสมดุลย์แก่การพัฒนาในทุกๆ ด้าน กล่าวคือจะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้เสื่อมโทรมลงไป

กลยุทธที่สำคัญประการหนึ่งในการทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 บรรลุเป้าหมาย คือการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค เนื่องจากมีฐานความเชื่อเดิมว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหนทางเดียวในการพัฒนาและรักษาความเจริญทางเศรษฐกิจ ดังนั้นถ้าหากมีการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมไปในชนบทที่ยากจน การกระจายรายได้ก็จะดีขึ้น และถ้าหากมีการควบคุมและจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปด้วย ปัญหาความไม่สมดุลย์ต่างๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการลดความแออัดและปัญหามลภาวะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ในภาวะปัจจุบันที่ปัญหาต่างๆ อันเกิดจากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมากำลังปรากฏตัวเด่นชัดและรุนแรงขึ้น การกระจายรายได้และการพัฒนาที่สมดุลย์เป็นความท้าทายที่สำคัญที่สุดของสังคมไทย กลยุทธการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบว่า จะกู้สถานการณ์ให้ดีขึ้น หรือจะทำให้ชนบทมีปัญหาซ้ำรอยกรุงเทพฯ และกระพือให้ปัญหาต่างๆ ของสังคมไทยเลวร้ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัญหามลภาวะด้านต่างๆ

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์กลยุทธการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมเฉพาะประเด็นผลกระทบด้านมลภาวะว่า การใช้อำนาจรัฐเบี่ยงเบนแหล่งอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคจะก่อให้เกิดปัญหามลภาวะในภูมิภาคเหมือนที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพฯ และปริมณฑลในขณะนี้หรือไม่ รวมทั้งเสนอแนวคิดในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมมลภาวะด้วย

การลำดับเนื้อหาของบทความหลังจากบทนำนี้แล้ว จะแบ่งเป็น 5 ตอนคือ

ตอนที่ 2 แสดงแนวความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา

ตอนที่ 3 วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐในการกระจายแหล่งและชนิดอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาครวมทั้งชี้ให้เห็นถึงระดับอุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะในภูมิภาคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเนื่องจากนโยบายการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค

ตอนที่ 4 วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะของรัฐซึ่งจะประกอบด้วยหัวข้อย่อยดังนี้

4.1 นโยบาย มาตรการและผลการควบคุมมลภาวะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6

4.2 นโยบายและมาตรการควบคุมมลภาวะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

4.3 วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในระดับนโยบาย (Policy)

4.4 วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในระดับการบริหาร (Implementation)

ตอนที่ 5 เป็นบทส่งท้ายเพื่อสรุปผลการวิเคราะห์และนัยยะในเชิงนโยบาย (Policy implication) ต่อการควบคุมปัญหามลภาวะ

2. แนวความคิดในการวิเคราะห์ปัญหา

ในระบบเศรษฐกิจหนึ่งๆ รัฐมีทางเลือกหลัก 3 วิธีในการดำเนินกิจกรรมการผลิตและการบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ ในสังคม คือ (1) ปล่อยให้กลไกตลาด (Market) เป็นตัวควบคุม โดยรัฐไม่เข้าแทรกแซง (2) รัฐ หรือองค์กร (Non market) เป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการนั้น และ(3) ใช้ทั้งกลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐในเวลาเดียวกันทั้ง 3 วิธีนี้ต่างก็มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน การจะใช้วิธีใดจึงขึ้นอยู่กับชนิดสินค้าและบริการที่จะผลิต ว่าเป็นสินค้าเอกชน (Private goods) หรือสินค้ามหาชน (Public goods) และมีระบบสังคม การเมือง และวัฒนธรรม แบบใดรองรับอยู่

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ทฤษฎีและวิธีการวิเคราะห์ด้านกลไกตลาดได้รับการพัฒนามากกว่าด้านการแทรกแซงของรัฐ เราจึงมีความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เป็นเอกัตบุคคลและผลที่จะเกิดขึ้นภายใต้กลไกตลาดที่เป็นผู้ควบคุมการผลิตและบริโภคสินค้าและบริการมากกว่าพฤติกรรมของรัฐหรือองค์กร และผลที่จะเกิดขึ้นภายใต้การใช้อำนาจรัฐแทรกแซง เราเชื่อว่าโดยทั่วไปแล้วกลไกตลาดจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการแทรกแซงของรัฐ ยกเว้นในกรณีที่เกิดความล้มเหลวของตลาด (Market failure) แต่เรามีความเข้าใจน้อยมากเกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตของรัฐหรือองค์กรต่างๆ เช่นมูลนิธิ องค์กรพัฒนาต่างๆ บ่อยครั้งการผลิตโดยรัฐหรือองค์กรก็อาจลงเอยด้วยความล้มเหลว (Non-market failure) เช่นเดียวกับตลาด

ประเด็นปัญหาที่จะวิเคราะห์ในบทความนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค หรือการควบคุมปัญหามลภาวะที่จะเกิดจากการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ล้วนเป็นเรื่องการใช้กลไกรัฐเบี่ยงเบนให้เกิดขึ้นในทิศทางที่ปรารถนา ดังนั้นการวิเคราะห์จึงต้องมุ่งไปสู่ประเด็นการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะที่จะเกิดจากอุตสาหกรรมว่า เป็นไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพและเสมอภาคหรือไม่ และเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

การที่รัฐแทรกแซงการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคกับการที่รัฐรับบทบาทเป็นผู้ควบคุมปัญหามลภาวะที่จะเกิดจากอุตสาหกรรมนั้นมีมูลเหตุต่างกัน การที่รัฐเข้าแทรกแซงการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคโดยใช้วิธีการอุดหนุนทางอ้อม (Indirect subsidy) เช่น การยกเว้นภาษีการนำเข้า

เครื่องจักร และภาษีรายได้ ตลอดจนการได้รับผลประโยชน์อื่นๆจากรัฐนั้น เป็นเพราะรัฐต้องการเร่งการลงทุนทางอุตสาหกรรมในภูมิภาคให้เร็วกว่าที่แรงจูงใจจากกลไกตลาดจะก่อให้เกิดขึ้นได้ ส่วนการที่รัฐเป็นผู้ควบคุมปัญหามลภาวะหรือใช้เครื่องมือทางการบริหารบังคับหรือจูงใจให้มีการควบคุมปัญหามลภาวะในสังคมนั้น เกิดจากมูลเหตุที่ว่ากลไกตลาดไม่สามารถก่อให้เกิดการควบคุมปัญหานี้ในระดับที่สังคมพึงปรารถนา เนื่องจากมลภาวะเป็นต้นทุนที่เกิดจากขบวนการผลิตสินค้าและบริการที่ไม่ผ่านกลไกราคาของตลาด ดังนั้นจึงไม่กระทบต่อการตัดสินใจของผู้ที่ก่อต้นทุนเพราะสามารถผลักภาระให้แก่ผู้อื่นหรือสังคมได้ ต้นทุนดังกล่าวเกิดขึ้นจากการใช้ตัวกลางสิ่งแวดล้อม (Environmental media) ที่เป็นสินค้ามหาชน 3 อย่างคือ ดิน น้ำ และอากาศ เป็นแหล่งบำบัดหรือทิ้งผลผลิตพลอยได้ (By-product) ที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งเรียกกันว่า "ของเสีย" เมื่อผู้ก่อไม่ต้องรับภาระต้นทุนนี้และผลักภาระให้กับผู้อื่นได้ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ตัวกลางสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้น

โดยทั่วไปในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหามลภาวะมีจำนวนมาก การแก้ปัญหาโดยการเจรจาต่อรองตามทฤษฎีของ Coase (Coase 1960) จะมีต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost) ในด้านการเจรจาต่อรองสูงเกินไป แนวโน้มผู้แก้ปัญหามลภาวะจึงมักเป็นรัฐ แต่ไม่ได้หมายความว่าทางเลือกนี้เป็นการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด หรือการแก้ปัญหาโดยรัฐจะต้องประสบความสำเร็จ (มีต้นทุนต่ำสุด) หรือทำให้สถานการณ์ดีขึ้นกว่าเดิม (ผลได้ของการแทรกแซงสูงกว่าการไม่แทรกแซง) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายพฤติกรรมการแทรกแซงของรัฐที่มักใช้กันคือทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐ (Public choice theory) เช่นงานของ Buchanan 1969, Buchanan and Tullock 1962, Niskanen 1971, Forte and Peacock 1985 และล่าสุดคืองานของ Wolf 1989

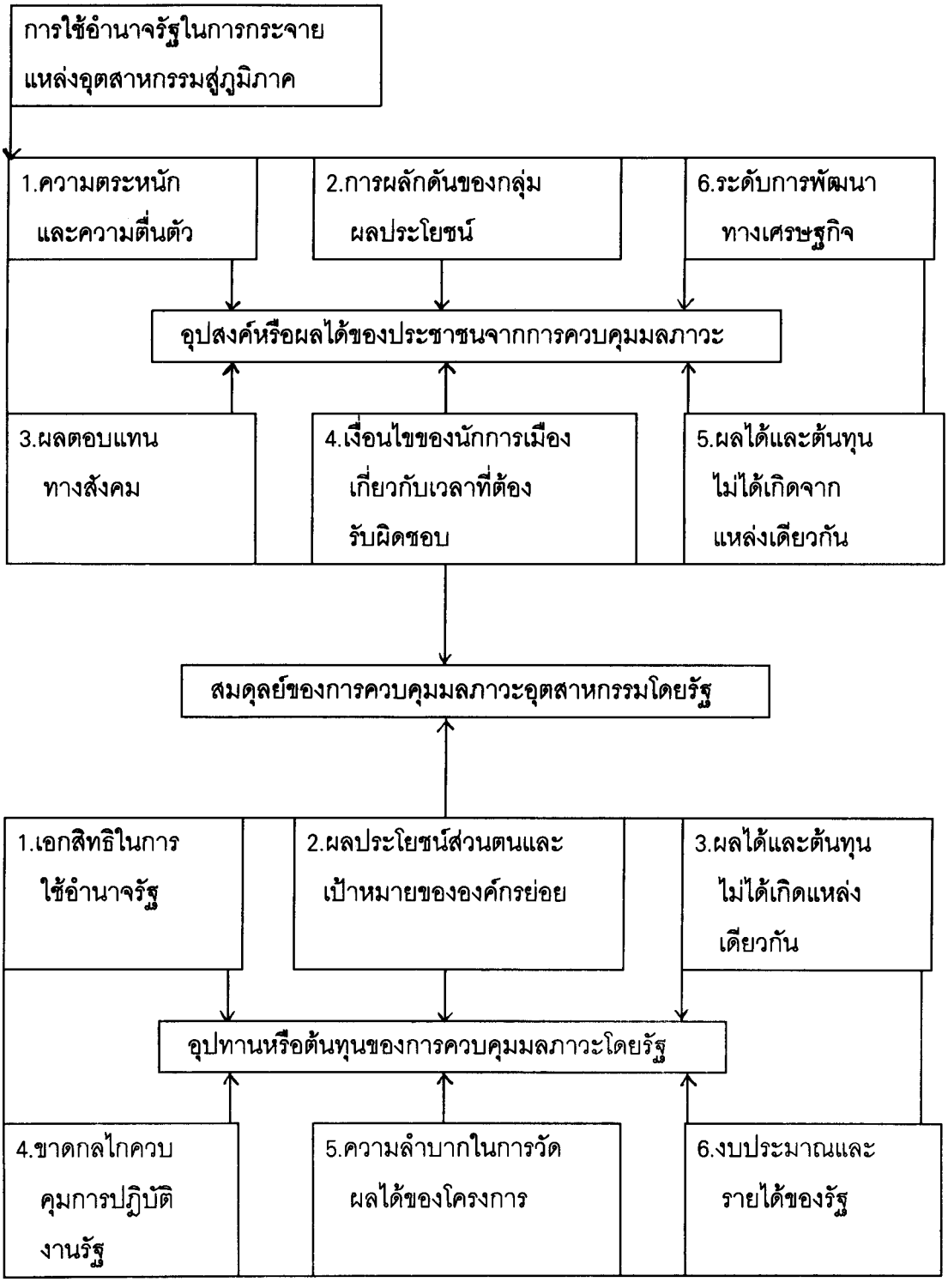
ทฤษฎีนี้วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของภาครัฐโดยมองว่า ข้อแตกต่างระหว่างภาครัฐ และเอกชนแท้จริงแล้วอยู่ที่ภาครัฐมีเอกสิทธิในการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการต่างๆ ในขณะที่เอกชนไม่มีการตัดสินใจหรือพฤติกรรมของภาครัฐและเอกชนมีแรงกระตุ้น (Motive) ที่เหมือนกัน เพราะต่างก็ประกอบด้วยเอกัตบุคคล ซึ่งใช้ประโยชน์ส่วนตัว (Self interest) เป็นที่ตั้งในการตัดสินใจ ถ้าเอกชนมีพฤติกรรมที่แสวงหาผลประโยชน์สูงสุด บุคคลในองค์กรของภาครัฐที่มีหน้าที่ทำการผลิตหรือแก้ไขปัญหาให้สังคมก็ย่อมมีพฤติกรรมไม่แตกต่างกัน การที่รัฐสามารถใช้อำนาจรัฐกระทำการวางแผน ตั้งงบประมาณ จัดหากำลังคน ตลอดจนการออกกฎหมาย เพื่อบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ผู้

เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือกับรัฐในเรื่องหนึ่งๆ ไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ไม่ได้แปลว่าทุกอย่างจะเป็นไปตามแผนที่วางไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม บุคคลากรของรัฐสามารถสมคบกันบิดเบือนในทุกขั้นตอนที่กล่าวมาแล้วเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง พรรคการเมือง หรือองค์กรย่อยของตนเอง

ทฤษฎีนี้ทำให้เราสามารถวิเคราะห์ว่า ทำไมแผนหรือโครงการต่างๆ ของรัฐเช่น การประกันราคาพืชผลเกษตร กฎหมายฟิลม์กรองแสงรถยนต์ โครงการพัฒนาชนบทต่างๆ และการกระจายรายได้ ฯลฯ จึงล้มเหลว ทำไมบุคคลากรของรัฐจึงทำการเพื่อผลประโยชน์ตนเองหรือกลุ่ม และทำให้เราทราบว่าควรจะแก้ปัญหาที่ไหน ทฤษฎีนี้ทำให้เราสามารถก้าวจากระดับที่ทราบเพียงแต่ว่านโยบายนั้นๆ ล้มเหลวหรือสำเร็จโดยวัดจากผลได้และต้นทุนของโครงการแต่อย่างเดียว

เท่าที่สำรวจยังไม่พบการประยุกต์ทฤษฎีนี้มาอธิบายการใช้อำนาจรัฐควบคุมปัญหามลภาวะ ส่วนใหญ่การวิเคราะห์จะชี้ถึงสาเหตุความล้มเหลวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐเพียงแค่ว่าเกิดจากการไม่ใช้กลไกตลาดในการบริหารแต่ก็ไม่ได้เสนอกรอบหรือวิธีการวิเคราะห์ว่าล้มเหลวอย่างไร (Panayotou 1993) ที่นี้จึงขอประยุกต์ทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐเพื่อการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมภูมิภาคและการควบคุมปัญหามลภาวะในภูมิภาค ดังแสดงด้วยแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 กรอบความคิดในการวิเคราะห์ปัญหา



ตามกรอบความคิดในแผนภูมิที่ 1 จะเริ่มต้นจากสถานการณ์ปัจจุบันที่การออกกฎหมาย การวางนโยบายการลงทุน และการบริหารการควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรมเป็นบทบาทของรัฐบาล แม้ว่าจะมีการดึงภาคเอกชน องค์กรพัฒนา และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รัฐก็ยังเป็นผู้กำหนดว่าจะให้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใด เรื่องอะไร รูปแบบอะไร และเมื่อไร การควบคุมปัญหามลภาวะโดยองค์กรเอกชนและประชาชนอย่างเป็นเอกเทศจากรัฐบาลยังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นผลงานด้านการสร้างจิตสำนึกให้สังคม และการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลมากกว่า การที่หน้าที่การควบคุมมลภาวะตกอยู่แก่รัฐนี้ ไม่ได้มีนัยยะว่ารัฐจะมีการใช้อำนาจรัฐและทรัพยากรคือ งบประมาณจากเงินภาษีอากรของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (หมายถึงได้ ผลตอบแทนสูงกว่าการนำทรัพยากรนั้นไปใช้เพื่อการอื่นของรัฐ) หรือประสิทธิผล (หมายถึง การดำเนินการโดยใช้ต้นทุนต่ำสุด) ผลได้สุทธิ (Net benefit) หรือผลงานของรัฐบาลในการควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรมนั้นขึ้นอยู่กับแรงผลักดันของอุปสงค์และอุปทานต่อการควบคุมมลภาวะ เช่น การออกกฎหมาย การลงทุน การวางแผน และกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะ คล้ายกับการผลิต และการบริโภคสินค้าโดยใช้กลไกตลาด

อุปสงค์หรือผลได้ของประชาชนต่อการควบคุมมลภาวะของรัฐ จะแปรหรือถูกบิดเบือน (Distort) ด้วยปัจจัย 6 ประการคือ

(1) ความตระหนักและความตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไปและประสบการณ์ส่วนตัวเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีของประชาชน เกี่ยวกับความล้มเหลวของระบบตลาดในการแก้ปัญหานี้ถ้ามีความตระหนักและความตื่นตัวมาก หรือเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับผลกระทบของปัญหามาแล้ว จะทำให้เพิ่มอุปสงค์ต่อการควบคุมปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรม

(2) แรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ ถ้าประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลภาวะรวมตัวกันเป็นกลุ่มกดดัน (Pressure group, Lobby) จะสามารถเรียกร้องให้รัฐตอบสนองได้ดีขึ้น เนื่องจากมีการจัดตัวอย่างเป็นระบบมากกว่าประชาชนจำนวนมากๆ และมีเป้าหมายและผลประโยชน์ชัดเจนจึงก่อให้เกิดแรงกระตุ้น (Motive) ในการผลักดันสูงขึ้น

(3) ผลตอบแทนทางสังคมที่มีต่อผู้เสนออุปสงค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ถ้าเป็นบวกก็จะทำให้มีแรงจูงใจในการเรียกร้องมากขึ้น เช่น พรรคการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ ถ้าหากพูดหรือเขียนเรียกร้อง

ให้มีการควบคุมปัญหามลภาวะ จะได้รับความนิยม และการต้อนรับจากประชาชนโดยไม่ต้องลงมือทำเอง

(4) เงื่อนไขของนักการเมืองเกี่ยวกับเวลาที่ต้องรับผิดชอบ ถ้านักการเมืองมีความรู้สึกว่าตนจะอยู่ในอำนาจเพียงระยะสั้น และไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการควบคุมปัญหามลภาวะมากขึ้น เพราะจะได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนโดยไม่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

(5) ผลได้และต้นทุนในการควบคุมปัญหามลภาวะไม่ได้เกิดจากแหล่งเดียวกัน หรือผู้รับผลประโยชน์และผู้รับภาระต้นทุนการควบคุมมลภาวะเป็นคนละคนกัน ทำให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มอุปสงค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งจากฝ่ายผู้ได้ผลประโยชน์ และผู้รับภาระต้นทุน ปัจจัยนี้จะคล้ายกับปัญหาผลกระทบภายนอก (Externalities) ของกลไกตลาด กล่าวคือเป็นปัญหาการเกิดกาฝาก (Free rider)

(6) ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสังคม หรือรายได้ของประชาชน ถ้ารายได้สูงขึ้นจะทำให้อุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะสูงขึ้นด้วย เพราะคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย (Superior goods) ที่มีความยืดหยุ่นต่อรายได้เป็นบวก

ปัจจัยกำหนดอุปสงค์ต่อการควบคุมปัญหามลภาวะทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าอุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะของรัฐ อาจไม่ใช่อุปสงค์ที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า มีความขาดแคลนเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่เกิดจากแรงผลักดันของความตระหนัก ความรู้อันจำกัด ประสบการณ์ ความปรารถนา ความหวาดกลัว และอุดมการณ์

ในด้านอุปทานหรือต้นทุนของการควบคุมมลภาวะของรัฐ มีปัจจัย 6 ประการ ที่อาจทำให้การดำเนินงานของรัฐล้มเหลว หรือมีต้นทุนทรัพยากร (Resource cost) และต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost) สูงคือ

(1) เอกสิทธิในการใช้อำนาจรัฐในการเสนออุปทาน เช่น การออกกฎหมาย วางนโยบาย งบประมาณ และมาตรการต่างๆ ทำให้รัฐปราศจากคู่แข่งขัน ทำให้ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงการทำงาน หรือทำให้ยากต่อการประเมินผลงานของรัฐบาล เพราะไม่มีข้อเปรียบเทียบ

(2) ผลประโยชน์ส่วนตนหรือเป้าหมายขององค์กรย่อยทำให้มีการบิดเบือนการดำเนินงาน โดยการวางแผนและใช้มาตรการที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนตน ต่อองค์กรย่อยหรือต่อพรรคการเมืองในลักษณะที่ริดรอนผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย แม้ว่าราชการจะมีกฎระเบียบในการควบคุมการทุจริต หรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แต่กฎระเบียบเหล่านี้ก็ไม่มีประสิทธิผลในการควบคุม เพราะไม่มีดัชนีชี้วัดหรือหลักฐาน ทำให้ต้นทุนการตรวจสอบสูงมาก โดยทั่วไปองค์กรย่อยมักจะแสวงหาผลประโยชน์ให้องค์กรตนเองโดยการของบประมาณขยายองค์กร ของบประมาณปรับปรุงเทคโนโลยีที่ใช้ในการดำเนินงาน และอ้างความจำเป็นทางราชการในการปกปิดข้อมูล หรือไม่ให้ข้อมูลแก่สาธารณชนหรือกลุ่มอื่น

(3) ผลได้และต้นทุนไม่ได้เกิดที่แหล่งเดียวกันทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรหรือ ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงกว่าที่จำเป็นเช่น การควบคุมมลภาวะของรัฐใช้เงินภาษีอากรของประชาชน แต่ผลได้เกิดกับคนกลุ่มอื่นหรือเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเมื่อมีกลุ่มผลประโยชน์มากดดันรัฐบาล รัฐบาลก็อาจจะมีนโยบายหรือสนองอุปสงค์นั้นโดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์หรือผลกระทบที่มีต่อกลุ่มอื่น และหน่วยราชการที่เป็นผู้ดำเนินการก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายของผู้เสียผลประโยชน์ด้วย

(4) การขาดกลไกการควบคุมการปฏิบัติของภาครัฐเนื่องจากรัฐผูกขาดการใช้อำนาจ และมีความยากลำบากในการวัดผลได้ของโครงการ อาจทำให้ขาดความตั้งใจในการดำเนินงานและก่อให้เกิดผลกระทบในด้านอื่นๆ เช่นการวางนโยบาย และใช้มาตรการที่ให้ประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีแรงกดดันมากกว่าประชาชนทั่วไปผู้เสียผลประโยชน์

(5) ความยากลำบากในการวัดผลได้ของโครงการทำให้ขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จ การประเมินผลทำให้ยากเพราะไม่มีกลไกควบคุมการดำเนินงานของรัฐทำให้ต้นทุนการดำเนินงานของรัฐสูงกว่าที่ควร

(6) งบประมาณและรายได้ของรัฐ ทำให้รัฐสามารถสนองอุปสงค์ของประชาชนที่มีต่อการควบคุมมลภาวะได้สูงขึ้นอีกระดับหนึ่ง ปัจจัยนี้คล้ายกับปัจจัยด้านรายได้ของประชาชนที่มีผลต่ออุปสงค์

ปัจจัยทั้ง 6 ประการด้านอุปทานข้างต้นจะเป็นตัวกำหนดว่าการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะปัจจัยต่างๆเหล่านี้จะเป็นตัวเพิ่มหรือลดต้นทุนการแทรกแซง

ของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นตัวกำหนดว่าอุปทานจะเอนเอียง (Bias) หรือไม่ ถ้าไม่ การควบคุมปัญหามลภาวะโดยรัฐที่ให้ต่อสังคมก็จะเกิดสมดุลย์ขึ้น

กรอบความคิดดังกล่าวข้างต้นจะขยายแนวการวิเคราะห์ให้ลึกลงไปในระดับการบริหารหรือการปฏิบัติ (Implementation) ของรัฐหรือองค์กรว่า สาเหตุของความล้มเหลวหรือความสำเร็จคืออะไร โดยไม่ต้องจำกัดอยู่เพียงแค่การวิเคราะห์ว่านโยบายหรือแผนนั้นดีหรือไม่ดีอย่างไรเหมือนที่มักปฏิบัติกันในการวิเคราะห์นโยบายและแผน (Policy analysis) กรอบความคิดนี้จะทำให้เรามีความเข้าใจมากขึ้นว่าทำไมหน่วยงานของรัฐจึงต้องปิดบังข่าวสารจากประชาชน? ทำไมจึงมีความขัดแย้งกันในการปฏิบัติตามนโยบาย? ทำไมการเพิ่มงบประมาณและกำลังคนจึงไม่ทำให้การปฏิบัติงานดีขึ้น? ทำไมรัฐจึงเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าการควบคุมมลภาวะ?

ในลำดับต่อไปจะวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐในการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคก่อนว่าจะสำเร็จหรือไม่ หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐเพื่อการควบคุมมลภาวะ และวิเคราะห์เกี่ยวกับสาเหตุของความสำเร็จและล้มเหลวของของการวางนโยบายและแผนปฏิบัติของรัฐ

3. การใช้อำนาจรัฐในการกระจายแหล่งและชนิดอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคโดยใช้อำนาจรัฐให้มาตรการจูงใจต่างๆ แก่นักลงทุนมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสูงกว่าการควบคุมปัญหามลภาวะ เนื่องจากผลได้ (Benefits) เป็นสินค้าเอกชน (Private goods) และรัฐต้องสัมพันธ์และสนองต่อความต้องการจำนวนคนน้อยกว่า นอกจากนี้มาตรวัดความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมยังเป็นมาตรดั้งเดิม ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนของการพัฒนา (Development cost) รวมทั้งพิจารณาว่าอุตสาหกรรมประเภทใดที่จะกระจายไปสู่ภูมิภาค และอุปสงค์ต่อการควบคุมปัญหามลภาวะจะเป็นเช่นไร การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะไม่ครอบคลุมถึงประเด็นที่ว่าถ้ามีการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมจะมีการกระจายรายได้ระหว่างเขตเมืองและชนบท และระหว่างกลุ่มประชาชนรายได้ต่างๆ หรือไม่

3.1 แนวโน้มการกระจายแหล่งและชนิดอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค

จากการเปรียบเทียบสถิติสะสมจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการจดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมในปี 2520 และปี 2530 พบว่า จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในภูมิภาค (รวมปริมณฑล) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กล่าวคือในปี 2520 ประเทศไทยมีโรงงานทั้งหมด 10,909 โรง ร้อยละ 66 อยู่ในกรุงเทพฯ แต่ในปี 2530 จำนวนโรงงานเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าคือมี 42,005 โรง ร้อยละ 58 ของโรงงานอยู่ในกรุงเทพฯ ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่า ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาอุตสาหกรรม โรงงานส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เนื่องจากเหตุผลในด้านความพร้อมกว่าของบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานเช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ในเขตกรุงเทพฯ ยิ่งขนาดของอุตสาหกรรมที่ใหญ่ขึ้นทั้งในแง่ของจำนวนการจ้างงาน และเงินลงทุน ก็ยังจะต้องเลือกตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ หลังจากนั้นเมื่อกิจการผลิตขยายใหญ่ถึงขนาดหนึ่งแล้ว จะเริ่มมีปัจจัยบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการที่จะจัดตั้งหรือดำเนินกิจการในกรุงเทพฯเช่น ความคับคั่งของจราจร ทำให้การเดินทางมาทำงานของคนจำนวนมากในกิจการต้องใช้เวลามาก ไม่คุ้มกับการที่จะปลูกสร้างที่พักให้คนงานในบริเวณโรงงานซึ่งต้องใช้ที่ดินเพิ่ม หรือการก่อสร้างเพื่อขยายโรงงาน หรือจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียเพิ่มต้องใช้ต้นทุนในกรุงเทพฯ สูงกว่าในเขตปริมณฑลมาก จึงมีการเคลื่อนย้ายโรงงานออกสู่เขตปริมณฑล หลังจากปี 2530 เมื่อเขตปริมณฑลเริ่มเกิดความคับคั่งทั้งในแง่การจราจรและการตั้งถิ่นฐาน โรงงานต่างๆก็มีแนวโน้มจะเลือกไปตั้งในเขตภูมิภาคที่พอจะมีสาธารณูปโภคพื้นฐานรองรับ เพราะที่ดิน และแรงงานมีต้นทุนต่ำกว่า แต่การเคลื่อน

ย้ายออกสู่ภูมิภาคของโรงงานอุตสาหกรรมนี้จะค่อยเป็นค่อยไปตามธรรมชาติของการเกิดปัจจัยผลัก (Push factor) ไม่เกิดขึ้นอย่างฮวบฮาบเหมือนกรณีที่รัฐใช้ผลประโยชน์โน้มน้าวออกไป

ล่วงมาถึงปี 2536 แหล่งที่ตั้งและโรงงานอุตสาหกรรมยังกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลถึงร้อยละ 51.7 ของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งประเทศ โดยเพิ่มจากร้อยละ 49.2 ในปี 2534 อย่างไรก็ตามในด้านแรงงานอุตสาหกรรม เริ่มมีการกระจายตัวออกไปสู่ภูมิภาคบ้างแล้ว โดยจำนวนแรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้ลดลงจากร้อยละ 27.5 เหลือร้อยละ 22.4 ของจำนวนแรงงานอุตสาหกรรมทั้งประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทั้งในแง่จำนวนเงินลงทุน และจำนวนแรงงาน ได้ไปตั้งอยู่ในต่างจังหวัดมากขึ้น ภาคที่มีจำนวนโรงงานมากเป็นอันดับหนึ่งคือภาคกลาง รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 การกระจายตัวของโรงงานและแรงงานอุตสาหกรรม ปี 2534-2536

แหล่งที่ตั้ง	สัดส่วนโรงงาน			สัดส่วนแรงงานอุตสาหกรรม		
	2534	2536	อัตราเพิ่มเฉลี่ย	2534	2536	อัตราเพิ่มเฉลี่ย
กทม.และปริมณฑล	49.2	51.7	4.8	27.5	22.4	-3.4
ภาคกลาง	17.4	16.5	-0.4	37.7	42.0	12.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	15.0	14.1	-1.1	14.8	12.3	3.6
ภาคเหนือ	10.8	10.3	-0.4	11.5	13.7	14.1
ภาคใต้	7.6	7.4	0.6	8.5	8.5	7.1
รวม	100.0	100.0	2.1	100.0	100.0	6.9

ที่มา: 1.กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

2.รายงานการสำรวจแรงงานรอบ 3 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเน้นการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะให้มีการกระจายไปสู่ต่างจังหวัด โดยมีมาตรการและแผนงานหลักที่สำคัญ 3 ประการคือ

(1) การปรับปรุงกฎระเบียบและนโยบายส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในภูมิภาค โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์จูงใจต่างๆ รวมทั้งการสนับสนุนโดยใช้นโยบายการเงิน-การคลัง หลายประการ มาตรการสำคัญที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในปีงบประมาณ 2536 เป็นต้นมาคือ การปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการลงทุนตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 1/2536 และ 2/2536 ประกาศนี้กำหนดให้สิทธิประโยชน์สูงสุดแก่นักลงทุน ที่จะมุ่งไปในเขต 3 หรือจังหวัดที่อยู่ในรัศมีประมาณ 200 กิโลเมตร จากกรุงเทพฯ รวม 56 จังหวัด ส่วนในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 1 และ 2 นั้น ก็ยังให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน แต่น้อยกว่าเขต 3 มาก และมีเงื่อนไข ในการรับสิทธิประโยชน์มากขึ้น เช่นต้องตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น (ตารางที่ 2 และ 3)

มาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวข้างต้นนับว่าประสบความสำเร็จมากเมื่อพิจารณาจากผลการขยายตัวของภาวะการลงทุนในเขต 3 นับตั้งแต่ที่ได้มีการใช้มาตรการมา เนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนในเขต 3 จะได้รับมีมากมายมหาศาลอย่างที่ไม่เคยให้มาก่อนและในประวัติศาสตร์การส่งเสริมการลงทุน (ตารางที่ 3) ได้มีผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในเขต 3 เพิ่มขึ้นอย่างมากและต่อเนื่องกันมาโดยตลอด รวมทั้งมีสถานประกอบการที่ทยอยโยกย้ายจากเขต 1 ไปสู่เขต 2 และเขต 3 มากขึ้นด้วย

เฉพาะปี 2536 มีโครงการที่ขอรับการส่งเสริมจำนวน 1,255 โครงการ เพิ่มจากปี 2535 เกือบ 3 เท่าตัวและเฉพาะในเขต 3 มีโครงการขอรับการส่งเสริมถึงร้อยละ 64 ของโครงการทั้งหมดที่ขอรับการส่งเสริม และเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2535 ปรากฏว่ามีคำขอเพิ่มขึ้นเกือบ 5 เท่าตัว[1]

---

[1] จำนวนโครงการที่ขอรับการส่งเสริมข้างต้นเป็นเพียงตัวเลขแสดงความต้องการ เพราะโครงการที่ขอรับการส่งเสริมจะไม่ได้รับการอนุมัติทั้งหมด และจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติก็อาจจะเปลี่ยนใจไม่ลงทุนในภายหลัง ตัวเลขที่น่าจะใช้พิจารณาผลการดำเนินการตามมาตรการนี้จึงเป็นตัวเลขจำนวนโครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริม อีกประการหนึ่ง กับโครงการที่รับบัตรส่งเสริมจะต้องรายงานผลการเริ่มปฏิบัติงานตามโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทราบภายใน 6 เดือนนับแต่วันตอบรับการส่งเสริม ตัวเลขจำนวนโครงการที่ได้รับส่งเสริม จึงน่าจะสะท้อนผลงานรายปีได้ดีกว่าตัวเลขจำนวนโครงการที่เปิดดำเนินการ เพราะการเปิดดำเนินการสามารถกระทำได้ภายในระยะเวลา 30 เดือน

ถ้าพิจารณาจากการออกบัตรส่งเสริม ในปี 2536 มีโครงการที่รับการออกบัตรส่งเสริมรวม 478 ราย เงินลงทุน 445 พันล้านบาท (ตารางที่ 4) เพิ่มขึ้นจากปี 2535 ซึ่งมีโครงการที่รับการออกบัตรส่งเสริม 357 ราย เฉพาะในเขต 3 มีโครงการที่รับการออกบัตรส่งเสริมคิดเป็นร้อยละ 54 ของจำนวนโครงการที่รับบัตรส่งเสริมทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2537 โดยใช้ช่วงเวลาเดียวกันที่ข้อมูลล่าสุดของปี 2537 มีอยู่คือ เดือน ม.ค.-มิ.ย. จะเห็นแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในเขต 3 ชัดเจนขึ้นกล่าวคือ มีจำนวนผู้ขอรับบัตรส่งเสริมในครึ่งปีแรกของปี 2537 สูงกว่าจำนวนผู้ขอรับบัตรส่งเสริมในช่วงเวลาเดียวกันของปี 2536 ถึงกว่า 5 เท่าตัว เงินลงทุนสูงกว่า 10 เท่าตัว จำนวนผู้ขอรับบัตรส่งเสริมในเขต 1 และ 2 ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน แต่เพิ่มขึ้นประมาณเพียง 2 เท่าเท่านั้น และการเพิ่มขึ้นของเงินลงทุนก็ไม่สูงเท่าในเขต 3 แสดงว่าโครงการลงทุนในเขต 3 จะเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่กว่าเขต 1 และ 2 มาก

โครงการที่ขอรับบัตรส่งเสริมการลงทุนมากที่สุดคืออุตสาหกรรมบริการและสาธารณูปโภค รองลงมาคืออุตสาหกรรมเบา ไฟฟ้า อิเลคทรอนิคส์ ผลิตภัณฑ์เกษตร และโลหะเครื่องจักร (ตารางที่ 5) ส่วนในเขต 3 อุตสาหกรรมที่มีผู้สนใจขอรับการส่งเสริมและรับบัตรส่งเสริมการลงทุนมากที่สุดคืออุตสาหกรรมบริการและสาธารณูปโภค รองลงมาคือกิจการแปรรูปการเกษตรและผลิตผลการเกษตร อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ กระดาษพลาสติก และอุตสาหกรรมเบา

คาดว่าเมื่อระยะเวลาผ่านไปอีกระยะหนึ่ง และมีการดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุนสู่ภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง จำนวนการลงทุนในภูมิภาคโดยเฉพาะในเขต 3 จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างแน่นอน โดยมีประเภทอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ แต่จะมีข้อน่าสังเกตว่าการกระจายตัวของการลงทุนอุตสาหกรรมในเขต 3 จะยังกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบางจังหวัด คือ จังหวัดระยอง นครราชสีมา ปราจีนบุรี สงขลา ลำพูน และเชียงใหม่

ตารางที่ 2 พื้นที่จังหวัดในแต่ละเขตส่งเสริมการลงทุน

ภาค	เขต 1	เขต 2	เขต 3
ภาคกลาง	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม	สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี	ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี
ภาคตะวันออก		นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี	จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี และระยอง
ภาคตะวันตก		ราชบุรี กาญจนบุรี	ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มุกดาหาร มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีษะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี
ภาคเหนือ			กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุทัยธานี อุตรดิตถ์
ภาคใต้			กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3 สิทธิประโยชน์ผู้ขอส่งเสริมการลงทุน

รายการ	เขต 1	เขต 2	เขต 3
1.ภาษีอากรเครื่องจักร	ลดหย่อนเมื่อส่งออกอย่างน้อย ร้อยละ 80 หรือตั้งโรงงานใน เขตนิคมอุตสาหกรรม	ลดหย่อนโดยไม่มีเงื่อนไข	ยกเว้น
2.ภาษีเงินได้นิติบุคคล	ยกเว้น 3 ปี เมื่อส่งออกอย่างน้อย ร้อยละ 80 และตั้งโรงงานในนิคม อุตสาหกรรม	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี และเพิ่มเป็น 7 ปี ถ้าตั้งอยู่ใน นิคมอุตสาหกรรม	ยกเว้นให้นาน 8 ปี และลดหย่อนให้ร้อยละ 50 หลัง จากครบกำหนดเวลายกเว้นเป็น เวลานาน 5 ปี
3.อากรขาเข้าวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็น	ยกเว้นให้ 1 ปี เมื่อส่งออกได้อย่าง น้อยร้อยละ 30 ของมูลค่ายอดขาย	ยกเว้นให้ 1 ปี เมื่อส่งออกได้อย่าง น้อยร้อยละ 30 ของมูลค่ายอดขาย	ลดหย่อนให้สำหรับผลิตเพื่อ จำหน่ายในประเทศร้อยละ 75 เป็นระยะเวลา 5 ปี และยกเว้นให้เป็นเวลา 5 ปี สำหรับโครงการที่ส่งออกได้ไม่ น้อยกว่าร้อยละ 30 ของยอดขาย
4.ค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และ ค่าน้ำประปา			หักค่าใช้จ่ายได้ 2 เท่าเป็นระยะ เวลา 10 ปี นับตั้งแต่ที่เริ่มมี รายได้
5.ค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่ง อำนวยความสะดวก			หักค่าใช้จ่ายออกจากกำไรสุทธิได้ ร้อยละ 25 ของเงินลงทุน

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4 จำนวนโครงการลงทุนที่ได้รับการออกบัตรส่งเสริมจำแนกตามแหล่งที่ตั้ง

แหล่งที่ตั้ง	จำนวนราย				เงินลงทุน (พันล้านบาท)			
	2535	2536	2536 ม.ค.-มิ.ย.	2537 ม.ค.-มิ.ย.	2535	2536	2536 ม.ค.-มิ.ย.	2537 ม.ค.-มิ.ย.
เขต 1	151	136	49	97	305.9	41.1	28.1	19.4
กรุงเทพมหานคร	69	48	16	36	291.8	28.5	23.4	5.0
ปริมณฑล	82	88	33	61	14.1	12.6	4.7	14.4
เขต 2	88	82	38	73	55.5	14.3	4.4	15.9
เขต 3	118	260	50	275	84.8	121.4	60.4	66.4
ภาคเหนือ	27	69	10	65	6.4	5.3	0.5	7.5
ภาคกลาง	9	13	1	17	4.3	2.6	0.5	5.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	61	17	49	2.7	12.8	1.2	6.9
ภาคตะวันออก	26	53	12	82	65.4	91.7	56.7	37.9
ภาคตะวันตก	4	8	3	13	0.6	0.9	0.3	3.3
ภาคใต้	32	56	7	49	5.4	8.1	1.4	5.0
รวม	357	478	137	445	446.2	176.8	92.9	101.7

หมายเหตุ: เขต 1 ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรปราการ

เขต 2 ได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก อยุธยา ราชบุรี สระบุรี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี อ่างทอง

เขต 3 ได้แก่ 60 จังหวัดที่เหลือ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ชลบุรี

ที่มา: คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 5 จำนวนรายอุตสาหกรรมที่รับบัตรส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ปี 2533-2537 (มกราคม - มิถุนายน)

ประเภทผลิตภัณฑ์	จำนวนราย				
	2533	2534	2535	2536	2537
อุตสาหกรรมเบา	174	80	60	79	86
ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิคส์	96	105	83	83	60
โลหะเครื่องจักร	101	62	45	55	50
ผลิตภัณฑ์เกษตร	99	76	42	65	56
เสื้อผ้า ทอผ้า	46	32	11	28	26
บริการ	144	118	84	104	102
เคมี กระดาษ	48	37	22	36	33
แร่ เซรามิกส์	20	18	10	28	32
รวม	728	528	357	478	445

ที่มา: คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(2) การพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะจังหวัดของภาคต่างๆ 9 จังหวัด เพื่อให้เป็นศูนย์กลางกระจายอุตสาหกรรมไปสู่จังหวัดโดยรอบ ซึ่งได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา สระบุรี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และสงขลา จังหวัดเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกโดยคำนึงถึงการเอื้อต่อการพัฒนาโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย คือ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ หรือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจภาคเหนือ-ภาคอีสาน กับโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ที่เรียกกันว่า สามเหลี่ยมเศรษฐกิจภาคใต้ มาตรการสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะจังหวัดนอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นการส่งเสริมการลงทุน ได้แก่การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค และศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนในภูมิภาคเพิ่ม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดที่จะใช้เป็นตัวเหนี่ยวนำการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้น

(3) การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตส่งเสริมการลงทุนเขตที่ 2 จำนวน 10 จังหวัดคือ จังหวัดฉะเชิงเทรา สระบุรี ชลบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี สมุทรสงคราม อ่างทอง อยุธยา และนครนายก โดยจะดำเนินการใน 5 จังหวัดก่อนคือ จังหวัดฉะเชิงเทรา สระบุรี ชลบุรี ราชบุรี และสุพรรณบุรี เมื่อรวมกับนิคมอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิม จะมีจำนวนนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งแล้วทั้งสิ้น 21 แห่ง (ตารางที่ 6) พื้นที่ประมาณ 46,000 ไร่ การลงทุน 542 พันล้านบาท และได้เน้นการรองรับและสนับสนุนการขยายตัวของอุตสาหกรรมใน 9 จังหวัดศูนย์กลางอุตสาหกรรมด้วยคือ จัดตั้ง นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (ลำพูน) นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ (ขลุง) จังหวัดสงขลา นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือตอนล่าง จังหวัดพิจิตร นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน จังหวัดขอนแก่น นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ จังหวัดสุราษฎรธานี และนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือตอนล่าง จังหวัดนครสวรรค์ นิคมเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการหรือศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ

เป็นที่ชัดเจนว่าด้วยมาตรการทั้ง 3 ประการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ดังได้กล่าวมาแล้ว การกระจายอุตสาหกรรมไปในภูมิภาคจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน แต่อุตสาหกรรมจะกระจุกตัวอยู่ในเขต 2 ที่มีโครงการนิคมอุตสาหกรรม เช่นเขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board) และจังหวัดต่างๆ ในเขต 3 ที่ถูกเลือกเป็นจังหวัดศูนย์กลางการกระจายอุตสาหกรรม และที่ตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมเช่น สงขลา เชียงใหม่ เป็นต้น ประเภทอุตสาหกรรมที่จะขยายตัวไปสู่ภูมิภาคนอกจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเช่น อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เกษตรต่างๆที่มีน้ำเสียและอากาศเสียเกิดขึ้นในขบวนการผลิตเหมือนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่มีอยู่ดั้งเดิมในชนบทแล้ว อุตสาหกรรมส่วนหนึ่งจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีกากสารพิษ (Hazardous waste) ในขบวนการผลิตเช่น โลหะหนัก สารเคมี น้ำมัน สารละลาย อุตสาหกรรมที่มีกากสารพิษมากคือ อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมอีเลคทรอนิคส์ อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก อุตสาหกรรมประกอบอุปกรณ์ขนส่ง เช่นชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ ดังนั้นถ้าหากไม่มีมาตรการควบคุมและจัดการปัญหามลภาวะที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาคตั้งแต่ขณะนี้ นโยบายการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมที่กล่าวมาแล้ว จะเป็นนโยบายกระจายมลภาวะด้วยอย่างแน่นอน นอกจากนี้ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบท ปัญหาก็จะเกิดขึ้นเช่นกันเพราะ อุตสาหกรรมย่อมต้องการแย่งทรัพยากรธรรมชาติเช่นน้ำ และพลังงานที่ภาคเกษตรเคยใช้อยู่

ตารางที่ 6 ที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมในแต่ละเขต

ภาค	เขต 1	เขต 2	เขต 3
ภาคกลาง	นิคมอุตสาหกรรมบางชัน (กทม. G) นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง 1-2 (กทม. G) นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง 3 (กทม.,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมบางปู (สมุทรปราการ,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมบางปู ส่วนขยายที่ 2 (สมุทรปราการ,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมบางพลี (สมุทรปราการ,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมสมุทรสาคร (สมุทรสาคร,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมอัญธานี (กทม.,ร่วมดำเนินการกับเอกชน)	นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค (อยุธยา,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน (อยุธยา,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมสระบุรี (แก่งคอย) (สระบุรี,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมหนองแค (สระบุรี) (สระบุรี,ร่วมดำเนินการกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร (อยุธยา,ร่วมดำเนินงานกับเอกชน)	
ภาคตะวันออก		นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง (ชลบุรี, เขตส่งออกระยะที่ 1-450) นิคมอุตสาหกรรมชลบุรี (บ่อวิน) (ชลบุรี,ร่วมดำเนินงานกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมชลบุรี (บ่อวิน 2) (ชลบุรี,ร่วมดำเนินงานกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมเวลโกร์ (ฉะเชิงเทรา,ร่วมดำเนินงานกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมบางปะกง เฟส 2 (ชลบุรีร่วมดำเนินงานกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมเกตเวย์ซิตี้ (ฉะเชิงเทรา,ร่วมดำเนินงานกับเอกชน)	นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (ระยอง,G) นิคมอุตสาหกรรมตะวันออก (มาบตาพุด) (ระยอง,ร่วมดำเนินกับเอกชน) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง (ระยองร่วมดำเนินงานกับเอกชน)
ภาคเหนือ			นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (ลำพูน, G)
ภาคใต้			นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ (รอุง)ระยะที่ 1 (สงขลา,ร่วมดำเนินงานกับเอกชน)

ที่มา : การนิคมอุตสาหกรรม

หมายเหตุ : G = ภาครัฐบาล

3.2 อุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะในภูมิภาค

แม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคในปัจจุบันจะยังไม่เข้มข้นเท่าในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล และปัญหาส่วนใหญ่ในภูมิภาคจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากการใช้อย่างไม่ถูกต้องตามแรงผลักดันของความยากจน และความต้องการนำไปสนองการพัฒนาอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคก็ได้สร้างความไม่สมดุลย์ขึ้นแล้วในด้านความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทำลายป่าบกและป่าชายเลน เพื่ออุตสาหกรรม ความขัดแย้งของการใช้น้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและภาคเกษตรกรรม

สำหรับปัญหามลภาวะนั้นก็มีเค้าลางว่าจะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ กรมควบคุมมลพิษกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้รายงานสถานการณ์คุณภาพแหล่งน้ำที่สำคัญของแม่น้ำสายต่างๆ ในภาคกลางว่าเริ่มมีความเสื่อมโทรมลงเช่น แม่น้ำท่าจีน บางปะกง และแม่กลอง แสดงว่าเริ่มมีการปนเปื้อนของน้ำเสียในแม่น้ำเหล่านี้ทั้งจากชุมชน และแหล่งอุตสาหกรรม (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม 2536) หลักฐานที่แสดงว่าการปนเปื้อนของแหล่งน้ำในภูมิภาคเกิดจากอุตสาหกรรมด้วย ก็คือผลการสำรวจแม่น้ำ 35 สายในภาคต่างๆ (1,818 ตัวอย่าง) ของกรมอนามัยสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข เมื่อปี 2521-2531 ที่พบว่ามีระดับตะกั่วสูงเกินมาตรฐานถึงร้อยละ 30.6 ของตัวอย่างน้ำที่เก็บทั้งหมด[1] โดยตัวอย่างน้ำจากแม่น้ำปัตตานีมีระดับตะกั่วสูงสุดคือ 15.1 ไมโครกรัมต่อลิตร (ตารางที่ 7) ในปี 2534 ได้มีการสำรวจอีกครั้ง และพบว่ามีแม่น้ำที่มีสารตะกั่วปนเปื้อนตลอดสายจำนวนมากขึ้น และตัวอย่างน้ำที่มีสารตะกั่วปนเปื้อนเกินมาตรฐานเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41 ของตัวอย่างทั้งหมด (สุวรรณา เรืองกาญจนเศรษฐ์ และชไมพันธ์ สันติกาญจน์ 2537)

เราอาจใช้สัญญาณที่แสดงอุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะของประชาชนในภูมิภาคเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีอยู่ (Existent) ของปัญหามลภาวะในภูมิภาคได้ ในที่นี้ขอเสนอการใช้ข่าวคราวตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่างๆ เกี่ยวกับปัญหามลภาวะในภูมิภาคเป็นตัวแทนแสดงอุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะและความมีอยู่ของปัญหา จากการสำรวจข่าวหนังสือพิมพ์ภายในระยะเวลาที่จำกัดและเฉพาะหนังสือพิมพ์ที่ตีพิมพ์ในกรุงเทพฯ พบว่านอกจากจังหวัดสงขลา กระบี่ ภูเก็ต พัทยา ซึ่งได้มีการ

---

[1] มาตรฐานขององค์การอนามัยโลกปี 1971 กำหนดให้มีสารตะกั่วในน้ำได้ไม่เกิน 0.5 ไมโครกรัม/ลิตร และจากการวิจัยพบว่า ถ้ามีตะกั่วในน้ำประปาเพิ่มขึ้น 1 ไมโครกรัม/ลิตร จะทำให้ระดับตะกั่วในเลือดเพิ่มขึ้น 0.06 และ 0.043 ไมโครกรัม/เดซิลิตรในผู้ใหญ่และเด็กตามลำดับ

ตารางที่ 7 ระดับตะกั่วในแม่น้ำสายต่างๆ ในประเทศไทย

ภาค	ระดับตะกั่ว (2521-2531)		พ.ศ.2534
	ในแม่น้ำ (mg/l)	เกินมาตรฐาน (%)	แม่น้ำมีตะกั่วเกือบตลอดสาย
กลาง	2.05	30	บางปะกง, ปราณบุรี, ป่าสัก
ตะวันออก	0.29	41.1	ระยอง, ตราด, เวฬุ, จันทบุรี
เหนือ	0.22	13.7	-
ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.49	23.1	เสียว, ชี, มูล
ใต้	15.1	13.7	ปากพนัง, ปัตตานี, ตาปี, โกลก, ชุมพร, พังราด

ที่มา : กรมอนามัยสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข

ประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษในบริเวณเฉพาะของจังหวัดแล้วได้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรมตามจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้น (ดูภาคผนวก ก) ได้แก่ จังหวัดระยอง ร้อยเอ็ด สุราษฎรธานี สุพรรณบุรี อุดรธานี ปัตตานี ชลบุรี ลำปาง ระยอง ลำพูน นครศรีธรรมราช สมุทรสาคร เชียงใหม่ อยุธยา ปัญหามีทั้งมลภาวะด้านน้ำ อากาศ ขยะ และกากสารพิษ นอกจากนี้ยังมีการคัดค้านประท้วงโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเช่น เขื่อน การใช้พื้นที่ในภูมิภาคเป็นที่ฝังกากสารพิษ เป็นที่ทิ้งขยะ การปิดโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งล้วนแต่สะท้อนความต้องการให้มีการควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรม

แม้ว่าข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์อาจเกิดจากการเสนอข่าวอย่างเอนเอียง (Bias) ได้ หรือการร้องทุกข์ของประชาชนอาจได้รับอิทธิพลจากความตระหนักในปัญหา ผลประโยชน์ส่วนตัว และอื่นๆ ดังกล่าวไว้แล้วในตอนที่ 1 และแผนภูมิที่ 1 ข่าวต่างๆ เหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นความมีอยู่จริงของปัญหาได้ในระดับหนึ่ง และควรที่จะให้ความสนใจตรวจสอบเพื่อดำเนินการป้องกันล่วงหน้าไม่ให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย กรุงเทพฯ สมุทรปราการ พัทยา ภูเก็ต หมู่เกาะพีพี ฯลฯ และถ้าหากคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า แนวโน้มของการพัฒนาอุตสาหกรมในอนาคต จะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้สารเคมี และโลหะหนักในขบวนการผลิต รวมทั้งมีกากของเสียซึ่งเป็นผลผลิตพลอยได้ที่ยังไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจด้วย การควบคุมปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรมล่วงหน้าจะยิ่งมีความจำเป็นและเป็นการประหยัดต้นทุนมากขึ้น

นโยบายและมาตรการจะต้องเน้นการป้องกันเป็นหลัก ไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าไรก็ตามเนื่องจากของเสียประเภทนี้ไม่ย่อยสลายในสิ่งแวดล้อมเหมือนของเสียที่เป็นอินทรีย์สาร (Organic waste) และสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตต่างๆ รวมทั้งมนุษย์ด้วยโดยผ่านห่วงโซ่ และร่างแหอาหาร (Food chain and food web) ได้

ได้มีการประมาณปริมาณของเสียอันตราย (Hazardous wastes) จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ พบว่าในปี 2534 มีของเสียอันตรายเกิดในประเทศไทยขึ้นถึง 9.3 แสนตัน ในจำนวนนี้ กว่าครึ่งหนึ่ง หรือ 5.2 แสนตัน เกิดจากอุตสาหกรรมถลุงโลหะ อีก 1.6 แสนตันมาจากอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ (เช่น เคมีภัณฑ์ พลาสติก อีเลคทรอนิคส์) นอกจากนี้ยังมีของเสียอันตรายที่มาจากกิจการปิโตรเลียม กิจการถ่านหินและลิกไนต์ พาณิชย์บริการ การเดินเรือและท่าเรือ โรงพยาบาลและห้อง

วิเคราะห์ ขยะชุมชน และเกษตรกรรม ปริมาณของเสียอันตรายนี้จะเพิ่มเป็น 1.6 และ 2.8 ล้านตัน ในปี 2539 และ 2544 ตามลำดับ (ตารางที่ 8)

ขยะอันตรายซึ่งเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมจะอยู่ในรูปต่างๆ ดังนี้ (ตารางที่ 9)

(1) น้ำมัน (Oil) ได้แก่ของเสียจากอุตสาหกรรมปิโตรเลียม เช่น กากตะกอนจากก้นถังน้ำมันดิบ และจากการล้างถังกากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย ภาชนะบรรจุน้ำมัน น้ำมันหล่อลื่น

(2) สารอินทรีย์ตกค้างที่เป็นของเหลว (Liquid organic residues) เป็นของเสียจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์

(3) กากตะกอนและของแข็งที่เป็นสารอินทรีย์ (Organic sludges & solids) ได้แก่ ของเสียจากอุตสาหกรรมสี และของเสียจากอุตสาหกรรมพลาสติก กาว

(4) กากตะกอนและของแข็งที่เป็นสารอนินทรีย์ (Inorganic sludges & solids) ได้แก่ ของเสียที่มีสารประเภท ฟอสเฟต ยิปซั่ม

(5) กากตะกอนของแข็งที่มีสารโลหะหนัก (Heavy metal sludge & solids) ได้แก่ ของเสียจากระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบดักฝุ่นจากอุตสาหกรรมถลุงโลหะ ชุบโลหะ แบตเตอรี่ ฟอกหนังและฟอกย้อม

(6) ตัวทำละลาย (Solvents) เป็นของเสียที่เกิดจากอุตสาหกรรมพลาสติก ใยสังเคราะห์ สารกำจัดศัตรูพืช อิเลคทรอนิกส์

(7) ของเสียที่มีฤทธิ์เป็นกรด (Acid wastes) ได้แก่ สารประเภทโครเมียม

(8) ของเสียที่มีฤทธิ์เป็นด่าง (Alkalinetes) ได้แก่ สารไซยาไนด์ สารซัลไฟด์

(9) ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐานได้แก่ของเสียจากอุตสาหกรรมผลิตสารกำจัดศัตรูพืชและแมลง

(10) สารพีซีบี (PCB) ทั้งที่อยู่ในรูปของเหลวและของแข็ง เช่น น้ำมัน ฉนวนในหม้อแปลงไฟฟ้า ตัวเก็บประจุไฟฟ้า

(11) สารอินทรีย์ตกค้างที่ละลายน้ำ (Aqueous organic residues) ได้แก่ ของเสียจากอุตสาหกรรมฟอกย้อม

(12) ของเสียจากกิจกรรมล้างอัดภาพ (Photo wastes) เป็นของเสียที่มีสารอินทรีย์เคมีที่มีพิษเจือปน

(13) ของเสียติดเชื้อ (Infectious wastes) ได้แก่ ของเสียที่มีเชื้อโรคหรือจุลินทรีย์เจือปน

ตารางที่ 8 ปริมาณของเสียอันตราย แยกตามกลุ่มแหล่งกำเนิด และปี

กลุ่มแหล่งกำเนิด	ปริมาณของเสียอันตราย (ตัน/ปี)		
	2534	2539	2544
อุตสาหกรรมการผลิต	157,058	272,727	433,609
กิจการถ่านหินและลิกไนท์	1,278	1,854	2,477
กิจการปิโตรเลียม	3,914	7,032	11,813
ถลุงโลหะ	521,508	922,893	1,620,190
พาณิชย์/บริการ	78,479	141,681	257,679
เดินเรือ/ท่าเรือ	75,849	134,228	235,644
โรงพยาบาลและห้องวิเคราะห์	76,078	123,219	200,699
ขยะชุมชน	11,787	19,090	31,093
กิจการไฟฟ้า	*	*	*
เกษตรกรรม	6,687	11,835	20,776
รวม	932,638	1,634,559	2,813,980

* ของเสียที่ปนเปื้อนสาร PCB คาดว่ามีประมาณ 2,468 ตัน และไม่มีการนำเข้าสาร PCB หลังจากปี พ.ศ. 2518

ที่มา: ข้อมูลจากการปรับปรุง ค่าของ Engineering Scicece/USTDP Study 1989 โดย .....

โดย สำนักงานบริการและกำจัดกากอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 9 ปริมาณของเสียอันตราย แยกตามประเภทและปี

ประเภทของเสีย	ปริมาณของเสียอันตราย (ตัน/ปี)		
	2534	2539	2544
น้ำมัน	188,254	332,779	589,508
กากสารอินทรีย์เหลว	311	522	876
ตะกอนและของแข็งสารอินทรีย์	6,674	11,951	21,533
ตะกอนและของแข็งสารอนินทรีย์	19,163	31,850	53,696
ตะกอนและของแข็งโลหะหนัก	536,322	946,565	1,658,192
ตัวทำละลาย	36,163	66,532	124,306
ของเสียเป็นกรด	31,432	53,793	96,105
ของเสียเป็นด่าง	9,839	16,846	29,019
ผลิตภัณฑ์ไม่ได้มาตรฐาน	25	52	107
พีซีบี (PCB)	*	*	*
กากสารอินทรีย์น้ำ	242	499	1,037
น้ำเสียล้างอัดรูป	16,348	30,398	57,809
ขยะชุมชน	11,787	19,090	31,093
ขยะติดเชื้อ	76,078	123,219	200,699
รวม	932,638	1,634,096	2,863,980

* ของเสียที่ปนเปื้อนสาร PCB คาดว่ามีประมาณ 2,468 ตัน และไม่มีการนำเข้าสาร PCB หลังจากปี พ.ศ. 2518

ที่มา: ข้อมูลจากการปรับปรุง ค่าของ Engineering Scicece/USTDP Study 1989 โดย สำนักงาน....

โดย สำนักงานบริการและกำจัดกากอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม

จะเห็นได้ว่าขยะอุตสาหกรรมแต่ละประเภทนับวันจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบันประเทศไทยมีศูนย์บริการกำจัดกากเพียงแห่งเดียวที่ แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน และเริ่มให้บริการตั้งแต่ปี 2531 สามารถให้บริการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานชุบโลหะ และโรงงานฟอกย้อมได้วันละ 1,000 ลูกบาศก์เมตร และกำจัดกากของอุตสาหกรรมได้วันละ 100 ตัน เนื่องจากศูนย์ดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาการบำบัดของเสียอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้เพียงส่วนหนึ่ง ดังนั้นกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงได้มีการก่อสร้างเพิ่มเติมเพื่อรองรับการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้กรมโรงงานอุตสาหกรรมยังมีโครงการจัดตั้งศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมระบบเคมี-ฟิสิกส์ขนาด 70,000 ตันต่อปี ระบบเตาเผาขนาด 20,000 ตันต่อปี และสถานที่กำจัดขั้นสุดท้าย ขนาด 100,000 ตันต่อปี ขึ้นที่จังหวัดชลบุรี สระบุรี และระยอง คาดว่าทั้ง 3 โรงงานสามารถรองรับขยะของโรงงานอุตสาหกรรมได้ประมาณปีละ 5 แสนตัน อย่างไรก็ตามการสร้างศูนย์บริการและกำจัดขยะอุตสาหกรรมที่จังหวัดชลบุรีในปัจจุบันประสบกับปัญหาการคัดค้านของราษฎร เนื่องจากเกรงว่าศูนย์กำจัดขยะอุตสาหกรรมอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชน

ในด้านผลกระทบของสารอันตรายที่มีต่อสุขภาพ ในขณะนี้ได้ปรากฏตัวมากขึ้นแล้ว จากรายงานบันทึกการเกิดโรคจากสารพิษของแพทย์หญิงอรพรรณ์ เมธาดิลกกุล ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคจากสารพิษ (ตารางที่ 10) พบว่า ในประเทศไทยมีการเกิดโรคจากสารพิษแล้วตั้งแต่ปี 2507 ผู้ได้รับผลกระทบคือคนงานในโรงงานผลิตถ่านไฟฉายในกรุงเทพฯ หลังจากนั้นในปี 2514 ก็เกิดกับเด็กในชุมชนที่ทำงานเกี่ยวกับการหลอมตะกั่วจากแบตเตอรี่เก่าที่บางครุซึ่งเป็นที่ตื่นตกใจมากในสมัยนั้น แต่แล้วเรื่องก็เงียบหายไป จนกระทั่งหลังปี 2524 เป็นต้นมา ก็มีคนงานป่วยด้วยโรคสารพิษมากขึ้นเรื่อยๆ ในพื้นที่กรุงเทพฯ และสมุทรปราการซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมมากเป็นอันดับหนึ่ง และสองตามลำดับ ในระยะหลังปี 2534 ผู้ได้รับอันตรายจากสารพิษปรากฏตัวเป็นข่าวมากขึ้นในภูมิภาคเช่น ชลบุรี อ่างทอง ลำปาง นครราชสีมา ระยอง นครสวรรค์ และล่าสุดคือกรณีคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนที่ป่วยและเสียชีวิตไป 14 ราย (เป็นบุตรคนงาน 2 คน)

สถิติจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานในข่ายคุ้มครองกองทุนเงินทดแทนเป็นข้อมูลอีกแหล่งหนึ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาสุขภาพคนงานบนเส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีการควบคุมปัญหาไม่เพียงพอ จากสถิติของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม ปี 2517-2537 พบว่าจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามระดับ

ตารางที่ 10 แสดงรายงานการเกิดโรคจากสารพิษที่มีลักษณะระบาด จำแนกตามปี กลุ่มที่ประสบภัย และพื้นที่เกิด

รายงานการเกิดโรค	ปี	กลุ่มที่ประสบภัย	พื้นที่เกิด
โรคพิษแมงกานีส	2507	ผู้ทำงานผลิตถ่านไฟฉาย	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษตะกั่ว	2514	เด็กที่อาศัยกับผู้หลอมตะกั่ว	บางครุ
		จากหม้อแบตเตอรี่เก่า	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษเมโธมิล	2524	เด็กนักเรียนที่บริโภคน้ำหวาน	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษตะกั่วเรื้อรัง	2525	ผู้ทำงานผลิตแบตเตอรี่	สมุทรปราการ
โรคพิษตะกั่วเฉียบพลัน	2528	ผู้เคี้ยวน้ำตาลโดยใช้เปลือกแบตเตอรีเป็นเชื้อเพลิง	
โรคพิษอาร์เซนิค	2529	ชาวบ้านอำเภอร่อนพิบูลย์	นครศรีธรรมราช
โรคพิษตะกั่วเรื้อรัง	2529	นักเรียนที่โรงเรียนล้อม	บางแค
		ด้วยโรงงานหลอมโลหะ	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษแอสเบสตอส	2529	ผู้ทำงานกับแอสเบสตอส	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษเบนซิน	2530	ผู้ทำงานผลิตรองเท้า	สมุทรปราการ
โรคพิษตะกั่วเรื้อรัง	2530	ผู้ผลิตและประกอบรถยนต์	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษตะกั่วเรื้อรัง	2530	ผู้ทำงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษตะกั่วเรื้อรัง	2530	ผู้ทำงานกับโลหะหนัก	สมุทรปราการ
โรคพิษตะกั่วเฉียบพลัน	2530	ผู้ทำงานย่อยพลาสติกที่หุ้มเปลือกแบตเตอรี่	
โรคพิษจากก๊าซไม่ทราบชื่อ	2531	ผู้อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษแคดเมียมเรื้อรัง	2530	ผู้ทำงานผลิตแผ่นโลหะชุบ	สมุทรปราการ
โรคพิษรังสีอุลตราไวโอเลต	2532	ผู้ทำงานเชื่อมโลหะ	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษตะกั่วเฉียบพลัน	2532	ผู้ทำงานหลอมตะกั่วจากแบตเตอรีเก่า	นครปฐม
โรคพิษไดเมโธเอท	2532	ผู้อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตย	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษตะกั่วเรื้อรัง	2533	ผู้ทำงานผลิตชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์	กรุงเทพมหานคร
โรคพิษปรอทเรื้อรัง	2533	ผู้ทำงานกับโลหะหนักปรอท	ปทุมธานี
โรคพิษเมธิลโบรไมด์	2534	พนักงานการท่าเรือ	กรุงเทพมหานคร
		เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร	กรณีคลังสารเคมี
		ตำรวจและผู้กู้สถานการณ์	ไหม้ไฟ
		ผู้อาศัยในชุมชนแออัดคลองเตยผู้สัญจรในรัศมี	
โรคพิษตะกั่วเรื้อรังและพิษสารทำละลาย	2534	ผู้ผลิตดิสก์ใช้กับคอมพิวเตอร์	สมุทรปราการ
โรคพิษ VCM	2535		
โรคพิษคาร์บอนไดซัลไฟด์	2535	ผู้ผลิตไหมเทียม	อ่างทอง
โรคบิสสิโนซิส	2535	ผู้ผลิตสิ่งทอ	กรุงเทพมหานคร,
			สมุทรปราการ,ปทุมธานี
โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์	2535	ชาวบ้านที่อาศัยใกล้	อ.แม่เมาะ
และโรคพิษก๊าซกลุ่มไนโตรเจนออกไซด์		โรงไฟฟ้าลิกไนต์	ลำปาง
โรคพิษไตรคลอโรอีเทน	2536	ผู้ทำงานยกขนที่ท่าเรือ	กรุงเทพมหานคร
		ผู้อาศัยในชุมชนแออัด คลองเตย	
โรคพิษอะลูมิเนียม	2536	ผู้ทำงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์	นิคมอุตสาหกรรมลำพูน
โรคพิษอะโครไรโนไตรล์	2537	ผู้อาศัยแวดล้อมโรงงานอุตสาหกรรม	จ.ระยอง
โรคพิษไตรคลอโรเอทีลีน	2537	ผู้ทำงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์	นิคมอุตสาหกรรมลำพูน
โรคพิษตะกั่ว	2537	ผู้อาศัยแวดล้อมโรงงาน	นครสวรรค์
		ผลิตตะกั่วจากแบตเตอรี่	
โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์	2537	ผู้อาศัยในชุมชนใกล้โรงไฟฟ้าแม่เมาะ	จ.ลำปาง
โรคพิษไนตรัสออกไซด์	2534	ลูกเรือบรรทุกสารเคมี"ชานจอร์จ"	จ.ชลบุรี
		ไฟไหม้ บริเวณเกาะสีชัง	
โรคพิษไวนิลคลอไรด์โมโนเมอร์	2535	ผู้อาศัยบริเวณปากอ่าวไทย	ปากอ่าวไทย
โรคพิษจากหัวเชื้อยาฆ่าแมลงเสื่อมสภาพ	2536	ชาวบ้านไร่ข้าวโพด อ.ปากช่อง	จ.นครราชสีมา

ที่มา : เพิ่มเติมจาก อรพรรณ์ เมธาดิลกกุล 2537

การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย และปรากฏมากขึ้นตามภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 10 ปีหลังที่ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงเป็นเลข 2 หลัก

ในช่วงปี 2517-2537 มีจำนวนลูกจ้างที่ประสบภัยอันตรายเนื่องจากการทำงานเช่น ถูกของมีคมหรือเครื่องจักรบาดเจ็บ อุบัติเหตุตกจากที่สูง รวมทั้งถูกสารเคมีมีพิษ ฯลฯ เฉพาะที่ทำงานในโรงงานที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนเพิ่มขึ้นถึง 58 เท่า คือเพิ่มจากจำนวน 3,200 รายเป็น 186,053 ราย สำหรับปี 2537 มีคนงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานจนเสียชีวิต 816 ราย ทุพพลภาพ 13 ราย สูญเสียอวัยวะบางส่วน 4,406 ราย หยุดงานเกิน 3 วัน 61,411 ราย และหยุดงานไม่เกิน 3 วัน 119,407 ราย (ตารางที่ 11 และ 12) คิดเป็นจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายร้อยละ 4.7 ของจำนวนลูกจ้างในข่ายคุ้มครอง

ดร.ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล ผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวไว้ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยเพื่อผลผลิต ระหว่างวันที่ 1-5 ก.ค. 2537 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่าว่า จากการเปรียบเทียบข้อมูลของจำนวนการประสบอันตรายระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่น่าวิตก เพราะมีคนงานประมาณ 3.4 ล้านแต่มีผู้ประสบอันตราย 1 แสน 8 หมื่นกว่าราย นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบอัตราการตายก่อนวัย (Pre-mature death) กับต่างประเทศในประเทศอังกฤษมีอัตราการตายของลูกจ้างจากการทำงาน 1.3 คนต่อลูกจ้าง 1 แสนคน ในประเทศฟินแลนด์มีอัตราการตายของลูกจ้างจากการทำงาน 4 คนต่อลูกจ้าง 1 แสนคน ในประเทศไทยมีอัตราการตายของลูกจ้างจากการทำงาน 30 คนต่อลูกจ้าง 1 แสนคน จะเห็นได้ว่า สถิติการตายก่อนวัยของประเทศไทยยังสูงกว่าต่างประเทศถึง 20 กว่าเท่า สังคมไทยต้องสูญเสียเงินในการรักษาคนงานที่ประสบอันตรายเหล่านี้ในปี 2537 ประมาณกว่าพันล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณ 5 พันกว่าบาทต่อราย

แม้ว่าในปัจจุบันตัวกลางสิ่งแวดล้อม (Environmental media) ในภูมิภาคจะยังอยู่ในสภาพที่ดีกว่าในกรุงเทพฯและปริมณฑลมาก แต่ในบางจุดปัญหามลภาวะระดับวิกฤตก็ได้ปรากฏตัวขึ้นแล้วหลายครั้ง ในที่นี้ขอยกตัวอย่างปัญหาที่ได้รับการกล่าวขานกันอย่างมาก 6 กรณีซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในภาคผนวก ข กรณีทั้ง 6 มีดังนี้คือ

(1) กรณีการระเบิดของสารเคมีที่ท่าเรือคลองเตย

(2) กรณีการฝังสารพิษที่กาญจนบุรี

ตารางที่ 11 จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

จำแนกตามความร้ายแรงในข่ายคุ้มครองกองทุนเงินทดแทน ปี 2517-2537

ปี	จำนวนรวม	ความร้ายแรง				
		ตาย	ทุพพลภาพ	สูญเสียอวัยวะบางส่วน	หยุดงานเกิน 3 วัน	หยุดงานไม่เกิน 3 วัน
2517	3,200	95	-	401	-	2,704
2518	4,605	132	1	535	-	3,937
2519	10,136	138	3	854	-	9,141
2520	15,335	176	6	1,080	-	14,073
2521	19,134	209	9	1,119	-	17,797
2522	24,370	296	8	1,104	-	22,962
2523	25,334	294	13	1,191	-	23,836
2524	27,723	314	10	1,275	7,944	18,180
2525	28,323	279	14	1,085	9,448	17,497
2526	33,213	272	5	514	15,335	17,087
2527	39,182	315	20	1,305	16,936	20,606
2528	39,119	315	18	1,159	16,684	20,943
2529	37,445	285	10	978	16,581	19,591
2530	42,811	315	10	1,158	18,182	23,146
2531	48,912	282	7	1,179	20,973	26,471
2532	62,766	373	15	1,582	24,519	36,277
2533	79,028	564	12	1,291	29,934	47,227
2534	102,273	581	9	2,141	38,871	60,671
2535	131,800	740	15	2,010	50,248	78,787
2536	156,548	980	10	5,436	53,023	97,099
2537	186,053	816	13	4,406	61,411	119,407

ที่มา: สำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม

ารางที่ 12 จำนวนการแจ้งประสบอันตราย และจำนวนลูกจ้างในข่ายคุ้มครองกองทุนเงินทดแทน ปี 2517-2536

ปี	จำนวนจังหวัดที่ดำเนินการ	จำนวนลูกจ้างในข่ายคุ้มครองกองทุนเงินทดแทน (ราย)	จำนวนการแจ้งประสบอันตรายในข่ายกองทุนฯ (ราย)	เงินทดแทน (ล้านบาท)	สัดส่วนจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายต่อจำนวนลูกจ้างในข่ายคุ้มครอง (ร้อยละ)	เงินทดแทนต่อรายผู้ประสบอันตราย (บาท)
2517	1	272,848	3,200	16.04	1.17	5,013
2518	1	349,814	4,605	23.5	1.32	5,103
2519	6	496,700	10,136	52.05	2.04	5,135
2520	12	570,000	16,537	51.04	2.90	3,086
2521	17	590,640	20,135	62.17	3.41	3,088
2522	22	659,041	24,366	75.22	3.70	3,087
2523	25	745,513	26,034	98.27	3.49	3,775
2524	30	797,270	28,374	148.17	3.56	5,222
2525	33	824,565	29,974	151.28	3.64	5,047
2526	33	873,059	34,252	205.44	3.92	5,998
2527	36	994,190	39,798	247.19	4.00	6,211
2528	56	1,091,318	39,560	232.61	3.62	5,880
2529	66	1,179,812	39,416	218.48	3.34	5,543
2530	70	1,232,555	43,359	267.74	3.52	6,175
2531	73	1,346,203	54,703	346.76	4.06	6,339
2532	73	1,661,651	66,144	396.93	3.98	6,001
2533	73	1,826,995	82,375	442.65	4.51	5,374
2534	73	2,751,868	106,815	623.8	3.88	5,840
2535	73	3,020,415	131,800	753.31	4.36	5,716
2536	76	3,355,805	157,303	926.51	4.69	5,890
2537	76	3421776	มข.	มข.	มข.	มข.

า : สำนักงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม

ายเหตุ : 1.ปี 2536 มีจังหวัดเพิ่มขึ้น 3 จังหวัดคือ 1.จังหวัดสระแก้ว แยกออกมาจากปราจีนบุรี

2.จังหวัดอำนาจเจริญ แยกออกมาจาก อุบลราชธานี

3.จังหวัดหนองบัวลำภู แยกออกมาจาก อุดรธานี

2.ข้อมูลปี 2537 ยังไม่สมบูรณ์

3. มข. หมายถึง ไม่มีข้อมูล

(3) กรณีลำน้ำพองเน่าเสีย

(4) กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์แม่เมาะ

(5) กรณีการเสียชีวิตของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน

(6) กรณีสหภาพแรงงานบริษัทอุตสาหกรรมกรดมะนาว

กรณีการระเบิดของสารเคมีที่ท่าเรือคลองเตย แม้ว่าจะเกิดขึ้นที่กรุงเทพฯแต่ก็มีผลกระทบต่อจังหวัดกาญจนบุรี การระเบิดของสารเคมีที่ท่าเรือคลองเตย ทำให้เราตระหนักว่ารัฐและผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ได้เตรียมความพร้อมของสังคมในการก้าวไปบนเส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรม หลายๆฝ่ายตั้งคำถามว่าทำไมจึงมีการเก็บสารเคมีอันตรายไว้ที่ท่าเรือคลองเตย ซึ่งเป็นแหล่งชุมชนหนาแน่น ทำไมสารเคมีอันตรายจำนวนมากจึงผ่านการท่าเรือเข้ามาในประเทศไทยได้โดยไม่มีชื่อผู้ส่งและผู้รับ และเมื่อเกิดการระเบิดขึ้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ประสบภัยซึ่งมีจำนวนมากมายทั้งในด้านความเจ็บป่วยและการชดเชยความเสียหาย เพราะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ นอกจากนี้ข่าวจากสื่อมวลชนต่างๆ ยังทำให้ประชาชนเห็นว่า องค์กรของรัฐไม่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงแก่สังคม เมื่อเกิดการระเบิดขึ้นแล้วหน่วยงานของรัฐยังได้พยายามแก้ปัญหาโดยการสร้างปัญหาให้แก่ชุมชนในภูมิภาค คือ จังหวัดกาญจนบุรี การเคลื่อนย้ายสารเคมีอันตรายจากท่าเรือคลองเตยไปฝังที่กาญจนบุรี จึงได้รับการประท้วงจากประชาชนชาวกาญจนบุรี ที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มต่างๆ เหตุการณ์ที่กาญจนบุรีตอกย้ำให้เราเห็นว่าบางครั้งหรือบ่อยครั้งหน่วยงานของรัฐก็ไม่ได้ดำเนินงานโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ในตอนแรกการฝังสารเคมีอันตรายที่กาญจนบุรีได้รับการยืนยันจากหน่วยงานของรัฐว่ามีความปลอดภัยและมีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว โดยไม่ฟังคำคัดค้านจากประชาชนท้องถิ่น แต่หลังจากนั้นกลับมีการขุดสารเคมีอันตรายเหล่านั้นขึ้นมาเพื่อฝังใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชา โดยไม่มีคำอธิบายต่อประชาชนว่าเหตุใดในตอนแรกจึงยืนยันกับประชาชนว่าได้มีการฝังอย่างถูกต้อง การนำสารเคมีอันตรายไปฝังที่กาญจนบุรีอย่างไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชนนั้น ถ้าเกิดปัญหาขึ้นใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ

กรณีโรงงานน้ำตาลและโรงงานอื่นๆ ริมแม่น้ำพองในจังหวัดขอนแก่น ปล่อยกากน้ำตาลจำนวนมหาศาล รวมทั้งสารเคมีอันตรายไดออกซิน ซึ่งสามารถสะสมในร่างกายและก่อให้เกิดโรคมะเร็งได้ เป็นความเสียหายมหาศาลนับพันล้านที่มีต่อระบบนิเวศน์ของพื้นที่อีสาน และยังไม่มีผู้ใดทราบว่าลำน้ำพองจะสามารถฟื้นตัวกลับคืนเดิมได้หรือไม่และต้องใช่เวลานานเท่าไร กรณีเช่น

นี้อาจเกิดขึ้นอีกในจังหวัดที่จะมีการพัฒนาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภาคต่างๆ ในปัจจุบันเรายังไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับให้ทั้งรัฐและเอกชนต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่กระทำต่อสิ่งแวดล้อม และสังคมจำนวนมากเช่นนี้

กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์แม่เมาะ จังหวัดลำปางที่เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศขึ้นอย่างเฉียบพลัน ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพยสินของประชาชนจำนวนมากในพื้นที่รอบๆ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาแนวความคิดในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไม่นำต้นทุนมลภาวะมาร่วมวางแผนตั้งแต่ต้น รวมทั้งชี้ให้เห็นว่า แผนการควบคุมมลภาวะของรัฐยังมีความบกพร่องอยู่หลายประการ เช่นการตั้งมาตรฐานการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซดที่ใช้ค่าเฉลี่ยใน 24 ชั่วโมง โดยไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมของอากาศในบริเวณแม่เมาะ

กรณีการเสียชีวิตของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน แม้จะยังไม่เป็นที่ยุติสำหรับทางการของรัฐว่าเกิดจากสารพิษหรือโรคอื่นๆ ที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน แต่จากข่าวสารต่างๆ สาธารณชนก็มีแนวโน้มที่จะเชื่อว่ามีความสัมพันธ์กับการจัดการปัญหามลภาวะในนิคมอุตสาหกรรมที่ยังไม่ได้มาตรฐาน และต้องการให้มีการแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างรีบด่วน เพราะแม้แต่ในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งรัฐยืนยันว่ามีการจัดการปัญหามลภาวะกับอุตสาหกรรมเป็นอย่างดี ก็ยังเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นได้ แล้วจะให้สาธารณชนเห็นด้วยกับการส่งเสริมการลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งต้องใช้เงินสนับสนุนจากรัฐจำนวนมากมายได้อย่างไร กรณีสหภาพแรงงานบริษัทอุตสาหกรรมกรดมะนาว ซึ่งตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมบางปู ก็เช่นเดียวกัน ถ้าโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมยังมีปัญหาความปลอดภัยต่อสุขภาพคนงานสูงขนาดนี้ โรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากมายที่จะขยายตัวเข้าสู่ภูมิภาคโดยไม่ได้อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมจะมีปัญหามากเพียงใด ข้อเท็จจริงจากจำนวนผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานในข่ายกองทุนเงินทดแทนที่ได้กล่าวไปแล้วข้นต้น ทำให้คิดว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมานอกจากจะไม่ให้ความสำคัญกับต้นทุนความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมแล้ว ยังไม่ให้คุณค่าของชีวิตคนงานเทียบเท่าเงินกำไรที่จะได้จากการลงทุนทางอุตสาหกรรม

4. การใช้อำนาจรัฐควบคุมปัญหามลภาวะ

การใช้อำนาจรัฐควบคุมปัญหามลภาวะที่สำคัญที่สุดสามารถพิจารณาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้จึงต้องการทบทวนมาตรการและผลการควบคุมปัญหามลภาวะของรัฐที่ผ่านมา ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6 ซึ่งใช้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นกลยุทธหลักในการพัฒนาประเทศ และวิเคราะห์ว่ามาตรการควบคุมมลภาวะของรัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มีการวางแผนควบคุมมลภาวะที่จะเกิดจากการระดมส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในภูมิภาคหรือไม่ อย่างไร

4.1 นโยบาย มาตรการ และผลการควบคุมมลภาวะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6

จากหลักฐานที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1-6 รัฐมีมาตรการการควบคุมมลภาวะบนเส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ประเทศดังนี้

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2519) มีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่แต่ภายในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยร้อยละ 77 ของมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมของทั้งประเทศเกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว การควบคุมปัญหามลภาวะในช่วงนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมไปแล้วกว่า 10 ปี กล่าวคือมีการเริ่มควบคุมปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรมโดยกรมโรงงาน (พรบ.โรงงาน 2512) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (พรบ.การนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2515) และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518) มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ลาดกระบังขึ้นในเขตกรุงเทพฯ แต่ก็ไม่มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหรรมในช่วงนั้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) การพัฒนาอุตสาหกรรมก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมโดยการจัดเขตการใช้ที่ดินควบคู่ไปกับการควบคุมปัญหามลภาวะเฉพาะด้านน้ำ อากาศ และขยะมูลฝอยโดยวิธีการบังคับและควบคุม (Command and control) แต่เป็นที่ประจักษ์ว่าปัญหามลภาวะได้สะสมตัวจนถึงจุดที่ยากต่อการแก้ไข แต่ก็มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปู และบางพลีเพิ่มขึ้นในจังหวัดสมุทรปราการ ในขณะที่ภาวะมลพิษทางน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ท่าจีน และภาวะมลพิษทางอากาศและเสียง ในกรุงเทพฯ และสมุทรปราการทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) รัฐบาลได้พัฒนาอุตสาหกรรมต่อไปโดยเน้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นพื้นที่เป้าหมายหลักในการกระจายความแออัดของอุตสาหกรรมจากกรุงเทพและปริมณฑล โดยกำหนดให้มีแผนการควบคุมมลภาวะของอุตสาหกรรมด้านต่างๆ ควบคู่ไปด้วยเช่น ให้อุตสาหกรรมประเภทและขนาดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเสนอวิธีการควบคุมมลพิษตั้งแต่ระยะแรกของการพัฒนาโครงการ ตลอดจนงดการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่ขอตั้งใหม่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ความแออัดและปัญหามลภาวะในกรุงเทพฯ ก็ไม่ได้ลดลง กลับทวีขัดเจนอยู่ในระดับน่าวิตก

ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) รัฐเริ่มกำหนดเป้าหมายการควบคุมปริมาณมลพิษอุตสาหกรรมให้ชัดเจนขึ้นเช่น ให้ลดมลพิษทางน้ำที่ระบายจากกิจกรรมอุตสาหกรรมลงร้อยละ 10 ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสายหลัก เมืองหลัก และพื้นที่ชายทะเล ในช่วงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ร้อยละ 76 ของมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมยังคงเกิดจากอุตสากรรมภายในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล เหมือนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 แสดงว่ายังมิได้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4-6 และปัญหามลภาวะในกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้ขยายตัวจนถึงจุดวิกฤต

แม้ว่าจะไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรการควบคุมมลภาวะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-6 ได้อย่างแม่นยำและชัดเจน แต่ก็สามารถมีวิธีทางอ้อมในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างยุติธรรม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาล้วนแต่สรุปว่าการควบคุมปัญหามลภาวะของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ทันต่อปัญหาและไม่ประสบความสำเร็จ (ดู Kritiporn et.al. 1990, ศุภจิต มโนพิโมกษ์ 2537 และ Manopimoke 1992 เป็นต้น) การปรากฏตัวและการทวีความรุนแรงขึ้นของปัญหามลภาวะต่างๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมกว่าร้อยละ 50 ของประเทศคือ หลักฐานส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของรัฐที่ผ่านมาในการควบคุมปัญหามลภาวะบนเส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรม ในที่นี้จะไม่นำเสนอหลักฐานข้อมูลเหล่านี้อีก เนื่องจากได้มีผู้เขียนไว้มากมายแล้ว และผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากเอกสารอ้างอิงที่ผู้เขียนระบุไว้ข้างต้น สำหรับการวิเคราะห์เกี่ยวกับสาเหตุความล้มเหลวจะได้กล่าวต่อไปในตอนหลังของบทความนี้

4.2 นโยบายและมาตรการควบคุมมลภาวะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7[1]

ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทนำว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ต้องการให้เป็นแผนที่สร้างความสมดุลย์ในการพัฒนา รวมทั้งประเด็นเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการควบคุมมลภาวะจากการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย ในที่นี้จะขอเสนอเพื่อจุดประสงค์การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนในการสร้างความสมดุลยต่อการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ชนบท

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มีแผนการควบคุมปัญหามลภาวะ 3 ลักษณะคือ

(1) การควบคุมและลดปัญหามลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ กากของเสีย และสารอันตราย

(2) การปรับปรุงกฎระเบียบ และกลไกการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

(3) การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

ในด้านการควบคุมและลดปัญหามลภาวะด้านต่างๆ รัฐมีแผนการดำเนินงานดังนี้

(1) ลงทุนสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในพื้นที่กรุงเทพฯ พื้นที่เขตริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา และในเขตพื้นที่ภูมิภาคทั่วประเทศ 25 ลุ่มน้ำ ใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 69,000 ล้านบาท

(2) ซ่อม และขยายกำลังผลิตโรงงานกำจัดมูลฝอย รวมทั้งสร้างระบบบำบัดกากของเสียอันตรายจากชุมชน และโรงพยาบาล

(3) ลงทุนสร้างระบบกำจัดกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม 5 แห่ง โดยรัฐร่วมทุนกับภาคเอกชน

(4) จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในปีงบประมาณ 2535 จำนวน 5,000 ล้านบาท และในปี 2536 และ 2537 ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอีก 1,000 ล้านบาท ทำให้ปัจจุบันมีเงินกองทุนจำนวน 6,000 ล้านบาท นอกจากนี้ได้ขอกู้เงินจาก OECF มาสมทบอีก 2,000 ล้านบาท โดยในระยะแรกได้จัดสรรกองทุนบางส่วนเพื่อใช้ปฏิบัติการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเขตควบคุมมลพิษไปแล้วเช่น ที่เมืองพัทยา 1,326.9 ล้านบาท หาดใหญ่ 1,263.34 ล้านบาท และภูเก็ต 820.1 ล้านบาท

---

[1]รวบรวมจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดรายงานเบื้องต้นการประเมินผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

(5) ประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ ขณะนี้ประกาศไปแล้ว 6 พื้นที่ ได้แก่ พัทยา ภูเก็ต กระบี่ สงขลา หมู่เกาะพีพี พื้นที่บางกระเจ้า และสมุทรปราการ

(6) ฟื้นฟูคุณภาพอากาศ โดยลงทุนซื้อรถโดยสารประจำทางที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ จำนวน 200 คัน เพื่อลดปัญหาด้านควันดำและฝุ่นละออง กำหนดให้มีการติดตั้งอุปกรณ์ขจัดมลพิษ (Catalytic converter) ในรถยนต์ใหม่ ที่จดทะเบียนตั้งแต่ปี 2537 และให้มีการตรวจสภาพรถยนต์ประจำปี และรับรองผลการตรวจสภาพรถยนต์โดยเอกชนตามมาตรฐานมลพิษทางอากาศรวมทั้งให้มีการตรวจวัดมลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะของทางราชการ

(7) รัฐได้เริ่มนำหลักการผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Polluter pay principle) มาใช้

(8) การกระจายอำนาจบริหารและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้จังหวัดต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในปี 2537 โดยรัฐได้จัดสรรงบประมาณ 407 ล้านบาทเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการใน 67 จังหวัด

(9) โยกย้ายโรงงานที่มีมลพิษในเขตชุมชนหนาแน่นไปอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม

(10) ให้โรงไฟฟ้าและโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์ต้องติดตั้งหน่วยกำจัดกำมะถัน

ในด้านการปรับปรุงกฎระเบียบ และกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมมีดังนี้

(1) ปรับปรุงพรบ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้มีอำนาจในการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกันเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ครบวงจรตั้งแต่การกำหนดนโยบายวางแผนปฏิบัติ ตรวจสอบ และติดตามผล

(2) กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม

(3) กำหนดและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่น มาตรฐานไอเสียจากรถยนต์และจักรยานยนต์ใหม่ และมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคาร

(4) ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อลดปริมาณสารพิษในอากาศ โดยใช้มาตรการลดภาษี เพื่อจูงใจให้มีการนำเข้าและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพดังกล่าวเช่น ลดภาษีน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่ว เพื่อทำให้ราคาน้ำมันดังกล่าวถูกกว่าน้ำมันเบนซินพิเศษทั่วไป

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ลดอุณหภูมิการกลั่นของน้ำมันดีเซลลง เพื่อเป็นการลดควันดำ โดยรัฐยอมชดเชยให้โรงกลั่นและผู้นำเข้า

(5) โอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ไปเป็นของ 3 หน่วยงานได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ในด้านการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีดังต่อไปนี้

(1) การจดทะเบียนองค์กรเอกชนพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อที่รัฐจะให้การสนับสนุนให้สามารถมีบทบาท การช่วยภาครัฐ เช่นเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และเป็นผู้แทนหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล

(2) สนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ รวมทั้งการรับฟังสาธารณะเกี่ยวกับโครงการสำคัญๆ เพื่อเป็นการเฝ้าระวังดูแลผลกระทบที่เกิดจากโครงการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพระกระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) ให้ประชาชนให้ความร่วมมือ และเข้ามีบทบาทในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่น การหันมาใช้สินค้าปลอดมลพิษ หรือสินค้าที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และการให้ภาคธุรกิจเอกชนได้ปรับปรุงนโยบายการผลิตสินค้าประเภทนี้ เพื่อช่วยลดมลพิษในสภาพแวดล้อม

นโยบายและมาตรการด้านการควบคุมมลภาวะในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะดังนี้

(1) รัฐยังเป็นผู้มีบทบาทแทบทั้งหมดในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดขยะมูลฝอย การก่อสร้างสถานบำบัดและกำจัดกากอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ

และในภูมิภาครวมทั้งการดำเนินการในเขตประเทศคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และควบคุมมลพิษ บทบาทของเอกชนจำกัดอยู่แค่การร่วมลงทุนการจ่ายค่าบำบัดน้ำเสีย การติดตั้งเครื่องกรองไอเสียรถยนต์ การใช้น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่ว และบทบาทการร่วมผลิตผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม บทบาทขององค์กรเอกชนพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็ถูกเบี่ยงเบนไปในทิศทางที่เน้นการให้ความร่วมมือกับรัฐมากกว่าการเปิดโอกาสให้เป็นกลุ่มผลักดันผลประโยชน์ให้ประชาชนที่ได้รับความไม่เป็นธรรม บทบาทของประชาชนในด้านสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารก็ยังไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมว่าจะดำเนินการอย่างไร และท้ายที่สุดบทบาทของชุมชนในฐานะองค์กรไม่มีปรากฏในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 เลย แผนการบริหารงานเช่นนี้ทำให้รัฐมีต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost) และต้นทุนทรัพยากร (Resource cost) สูง

(2) แผนการลงทุนปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ จะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล เช่นการลงทุนบำบัดน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบนและตอนล่าง ลำคลองต่างๆ การลงทุนเพื่อป้องกันปัญหามลภาวะในภูมิภาคซึ่งกำลังเป็นแหล่งรองรับนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมยังมีน้อย

(3) แผนการลงทุนแทบทั้งหมดเป็นการลงทุนเพื่อแก้ปัญหาที่ได้เกิดขึ้นแล้ว และเป็นลักษณะการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ทำให้ต้องลงทุนในด้านต้นทุนทรัพยากร (Resource cost) สูงมาก เช่นการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในเขตกรุงเทพฯ เมื่อเมืองแออัดแล้วทำให้ต้องลงทุนค่าที่ดินสูงมาก

(4) ยังไม่มีการให้ความสำคัญกับแผนการควบคุมปัญหามลภาวะอื่นๆ ที่จะเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค เช่นการกำจัดกากสารพิษ แผนการป้องกันโรคที่จะเกิดจากกากสารพิษ การควบคุมเมื่อเกิดการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล และอุบัติภัยต่างๆ เป็นต้น

(5) การดำเนินการส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะในด้านคุณภาพหรือปริมาณ ปัญหาที่สำคัญคือความล่าช้าของโครงการ ความซับซ้อนและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ

(6) เน้นการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและขยายหน่วยงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จมากขึ้น

การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรมได้ประสบความล้มเหลวมาโดยตลอดตั้งแต่แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1-6 และแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 ก็มีเค้าลางว่า คงจะบรรลุผลไม่ดีกว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ เท่าไรนัก เนื่องจากไม่มีความแตกต่างในด้านแนวคิดการวางนโยบายแผน และมาตรการต่างๆ นโยบายและแผนของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการควบคุมมลภาวะจะมีลักษณะร่วมดังต่อไปนี้

(1) ในระดับนโยบาย จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดการจ้างงาน รายได้ และการลงทุนเป็นอันดับแรก และแก้ปัญหามลภาวะเมื่อเกิดขึ้นแล้ว เราคุ้นเคยกับนโยบายมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1-7 ที่อยู่บนฐานความคิดที่ว่า "ถ้าอยากรวยก็ต้องยอมเสียสภาพแวดล้อมบางส่วนเป็นเครื่องแลกเปลี่ยน" และนโยบาย "วัวหายล้อมคอก"

(2) เน้นให้รัฐหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้บริหารหรือใช้อำนาจรัฐในการควบคุมมลภาวะโดยตรง

(3) มาตรการที่ใช้ในการควบคุมมลภาวะไม่บรรลุผลหรือมีความล่าช้าในการบรรลุผลแล้ว เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯแต่ละแผนและในการประเมินผล จะระบุถึงสาเหตุของความไม่สำเร็จที่นอกเหนือจากสาเหตุที่เกี่ยวกับความไม่พร้อมหรือไม่เพียงพออย่างแท้จริงในด้านกำลังคน งบประมาณ ความรู้ เทคโนโลยี ว่าเกิดจาก

- ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน
- ปัญหาการยึดวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแทนที่จะยึดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ
- ขาดหน่วยงานเฉพาะในการดูแลปัญหานั้น
- เกิดความซ้ำซ้อนของการทำงาน หรือหน่วยงาน

ลักษณะปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น เป็นปัญหาที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ จึงจำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์ เพื่อหาทางแก้ไขถ้าหากเราต้องการที่จะเห็นแผนพัฒนาฯ ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม และสามารถปฏิบัติให้บรรลุผลได้มากขึ้น ในตอนต่อไปจะเสนอแนวทางในการพิจารณาสาเหตุของปัญหาระดับนโยบาย (Policy) และระดับการบริหาร (Implementation) โดยใช้ แนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐที่เสนอไว้ในตอนที่ 2 เพื่อให้เห็นทางเลือกของวิธีการวิเคราะห์นโยบาย ความเหมาะสม และประโยชน์ของวิธีการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และรายงานเบื้องต้นการประเมินผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 รวมทั้งข่าวและกรณีตัวอย่างต่างๆ ในภาคผนวก ข

4.3 สาเหตุของปัญหาในระดับนโยบาย

นโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก และการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับรอง หรือแก้ปัญหามลภาวะเมื่อเกิดขึ้นมากๆ แล้ว สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่นักวางแผนหรือนักเศรษฐศาสตร์รุ่นก่อนๆ ได้รับความรู้และการฝึกฝนมาในสมัยที่การพัฒนาเศรษฐกิจยังไม่ต้องคำนึงถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในขบวนการผลิต และต่อ

มาเมื่อมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อม นักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้ก็มีแนวความคิดว่าเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากเดิม และเนื่องจากการลงต้นทุนหมายถึงกำไรที่เพิ่มขึ้น ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเป้าหมายอันหนึ่งที่ต้องการลดคำชี้แจงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับกรณีการตั้งโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2537 น. 193-205) เป็นหลักฐานที่สนับสนุนคำอธิบายนี้ได้เป็นอย่างดี

เมื่อเร็วๆนี้ ผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ก็เปิดเผยมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อม และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้ทำ EIA ไม่ได้ผล เพราะเท่าที่ผ่านมาโรงงานเกือบทั้งหมดลงมือก่อสร้างไปล่วงหน้าทั้งที่ EIA ยังไม่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การทำ EIA ของผู้ลงทุนเป็นเพียงขั้นตอนในการเบิกทางหรือเครื่องมืออ้างว่าโครงการลงทุนนั้นๆ มีความเหมาะสมทางด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเครื่องมือป้องกัน และแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ผู้จัดการรายวัน 10/2/2538) นอกจากนี้นโยบายการลดภาษีนำเข้าถ่านหินจากเดิมร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 1 เพื่อส่งเสริมให้เอกชนผลิตไฟฟ้าขายให้รัฐก็เกิดจากมูลเหตุดังกล่าวข้างต้น

นอกจากคำอธิบายข้างต้นแล้ว กรอบความคิดที่เสนอไว้ในตอนที่ 2 ของบทความนี้ ชี้นำให้เราตั้งสมมติฐาน (Hypothesis) ได้ว่า สาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่

(1) การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่กระทำได้ง่ายกว่าการควบคุมปัญหามลภาวะ เพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมรัฐต้องสัมพันธ์ และตอบสนองต่อความต้องการนักลงทุนฝ่ายเอกชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยนิด เมื่อเทียบกับการควบคุมมลภาวะที่รัฐต้องสัมพันธ์ตอบสนองและขอความร่วมมือจากประชาชนจำนวนมหาศาล ดังนั้นถ้าไม่มีแรงกดดันจากประชาชน หน่วยราชการก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจรัฐ สนองตอบนักลงทุนมากกว่าทั้งในระดับแผนและการปฏิบัติ กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่มากมาย สอดคล้องกับคำอธิบายนี้เป็นอย่างดี

(2) ในแง่รัฐบาลเป้าหมายและผลประโยชน์ของการพัฒนาอุตสาหกรรม ยังใช้มาตรวัดดั้งเดิมซึ่งวัดได้ง่ายกว่าเป้าหมายและผลประโยชน์ของการควบคุมมลภาวะ มาตรวัดเป้าหมายและผลประโยชน์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ก็คือ จำนวนเงินลงทุน การจ้างงาน ระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้น โดยไม่รวมต้นทุนการพัฒนา (Development cost) เช่น ปัญหามลภาวะ ความเจ็บป่วยที่

เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และความแออัดของเมือง ฯลฯ ในขณะที่เป้าหมายและผลประโยชน์ของการควบคุมมลภาวะวัดได้ยาก เนื่องจากการบรรลุเป้าหมายและการวัดผลประโยชน์จากการควบคุมมลภาวะต้องใช้ทั้งเวลาและวิชาการที่ยุ่งยากขึ้น เพราะการควบคุมมลภาวะมีผลได้ที่มีขอบเขตกว้าง และไม่ได้ตกอยู่แต่กลุ่มเป้าหมายเท่านั้น นอกจากนี้ปัญหามลภาวะก็มักไม่แสดงผลในตัวกลางสิ่งแวดล้อมโดยทันทีทันใด โดยธรรมชาติแล้วมลภาวะหลายชนิดเช่น มลภาวะทางน้ำ จะใช้เวลาในการสะสมตัวระยะหนึ่ง เมื่อการสะสมตัวของมลภาวะถึงระดับแสดงผลในตัวกลางสิ่งแวดล้อมก็มักเป็นเวลาที่ผู้วางแผนไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบแล้ว กรณีการแก้ปัญหาน้ำพองเน่าเสียที่ล่าช้าและไม่ค่อยได้รับความสนใจ กรณีการไม่ควบคุมปัญหามลภาวะในจังหวัดระยองซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเข้มข้น รวมทั้งกรณีคนงานป่วยและเสียชีวิตที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ล้วนสอดคล้องกับคำอธิบายในที่นี้

(3) ในแง่นักลงทุน ผลประโยชน์ของการลงทุนจะเป็นของผู้ลงทุนอย่างไม่ตกหล่นจัดเป็นสินค้าเอกชน (Private goods) ในขณะที่ต้นทุนความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมสามารถผลักภาระให้ผู้อื่นได้ ถ้ารัฐไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกประการหนึ่งนักลงทุนมักมีการรวมตัวจัดตั้งอย่างเป็นระบบ และเมื่อรวมกับแรงจูงใจ (Incentive) ในด้านผลประโยชน์ นักลงทุนจึงมีแรงกระตุ้น (Motive) ที่จะผลักดัน (Lobby) ให้รัฐวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะที่ผ่านมา และรัฐก็จะสนองตอบต่อสิ่งที่มีการเสนอ (Demand) ก่อนที่จะคิดสนอง (Supply) สิ่งที่ยังไม่มีผู้เรียกร้อง ในทางตรงกันข้าม ผลประโยชน์ของประชาชนจากการได้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นผลประโยชน์ที่ได้รับกับผู้อื่น (Public goods) และต้นทุนของสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมก็เป็นต้นทุนที่ทุกคนได้รับเช่นเดียวกัน (Public goods) ปัญหานี้ทำให้แรงกระตุ้นที่จะต่อสู้เรียกร้องให้รัฐดูแลสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการผลักดันเพื่อผลประโยชน์ของนักลงทุน เมื่อต้องได้รับปัญหามลภาวะระดับวิกฤติจึงจะต่อสู้เรียกร้อง ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างเรื่อง การตอบสนองต่อกลุ่มประชาชนชาวกาญจนบุรีเกี่ยวกับการฝังกากสารพิษ สหภาพแรงงานโรงงานทอผ้ากรุงเทพ และสหภาพแรงงานบริษัทอุตสาหกรรมกรดมะนาว ที่แสดงไว้ในภาคผนวก ข สนับสนุนคำอธิบายนี้ได้เป็นอย่างดีว่าถ้าผู้เสียหายไม่เรียกร้อง ก็ไม่มีการสนองตอบและการเรียกร้องยังต้องกระทำอย่างเป็นองค์กร มีการจัดตั้งที่เป็นระบบ และมีผลประโยชน์ร่วมที่ชัดเจน

คำอธิบายข้างต้นเกี่ยวกับสาเหตุที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้ว่าจะไม่ทำให้เราเข้าใจที่มาของแผนพัฒนาฯ ในแง่มุมที่ต่างออกไปจากคำวิจารณ์ที่ว่า รัฐมีเจตนาที่จะสนองหรือให้ผลประโยชน์นักลงทุน แต่ทำให้เรามีแนวคิดที่จะแก้ปัญหาได้

ในที่นี้จะไม่ขอชี้แนะวิธีแก้ปัญหาเนื่องจากไม่ใช่จุดประสงค์ของบทความนี้ และต้องการละสิ่งนี้ไว้เพื่อให้เกิดความคิดในการแก้ปัญหาที่หลากหลายขึ้น

4.4 สาเหตุของปัญหาในระดับการบริหาร (Implementation)

การที่สังคมเลือกแนวทางการแก้ปัญหามลภาวะโดยการใช้อำนาจรัฐ ไม่ได้แปลว่าปัญหานั้นจะได้รับการแก้ไขโดยอัตโนมัติด้วยอำนาจรัฐ เพราะการใช้อำนาจรัฐก็เกิดภาวะล้มเหลวได้เช่นเดียวกันกลไกตลาด ประสบการณ์การดำเนินงานควบคุมปัญหามลภาวะตามแผนพัฒนาฯฉบับต่างๆ ที่ผ่านมาคือข้อสนับสนุนที่ชัดเจน แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการตัดสินใจของรัฐที่เสนอไว้ในตอนที่สองช่วยให้เราเข้าใจสาเหตุความล้มเหลวของการใช้อำนาจรัฐแก้ปัญหาสังคมโดยเฉพาะปัญหามลภาวะและทำให้เรามีหลักคิดในการปรับปรุงเพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่นี้ได้ดีขึ้น

ข้อมูลจากกรณีการเกิดปัญหามลภาวะทั้ง 6 กรณีในภาคผนวก ข รวมทั้งข่าวหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐมีลักษณะสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวข้างต้นดังนี้

(1) ในทุกกรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบจะมีพฤติกรรมที่สอไปในทางผูกขาดอำนาจ ไม่ย่อมเปิดเผยข้อมูล และดำเนินงานโดยเน้นผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก

(2) ในทุกกรณี การดำเนินงานแก้ปัญหาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการต่อสู้เรียกร้องจากผู้เสียผลประโยชน์ และจะต้องเป็นการต่อสู้เรียกร้องในลักษณะที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมชัดเจน ถ้ามีการจัดตั้งองค์กรที่ดี จะประสบความสำเร็จมากขึ้น

(3) ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีส่วนได้ส่วนเสียกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่างกัน จะเกิดความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเช่น กรณีกรมประมงฟ้องศาลเรียกค่าเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ลำน้ำพองเน่า ในขณะที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีพฤติกรรมที่ปกป้องโรงงาน แม้ว่าต่อมาศาลจะยกฟ้อง แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็สนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่พรรคชาติไทยจะรื้อฟื้นกรณีการตายของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนซึ่งการนิคมฯยืนยันตลอดมาว่าการตายของคนงานไม่ได้มีสาเหตุจากการทำงานในโรงงานที่มีสารพิษ และการนิคมฯมีระบบการจัดการมลภาวะในนิคมฯดีอยู่แล้ว รวมทั้งกรณีความขัดแย้งของกระทรวงสาธารณสุขกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเกี่ยวกับปัญหาอากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ

(4) ในทุกกรณี บรรยากาศประชาธิปไตย การเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การแก้ปัญหามลภาวะเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น เช่นการขุดสารเคมีอันตรายที่กาญจนบุรีขึ้นมาฝังใหม่ให้ถูกต้องตามหลักวิชา เป็นต้น

ดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนที่สองว่า ปัญหามลภาวะและผลประโยชน์ของการควบคุมปัญหามีลักษณะเป็นสินค้ามหาชน และโดยทั่วไปจะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับปัญหานี้เป็นจำนวนมาก ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ปัจจัยนี้จะทำให้การควบคุมปัญหามลภาวะมีต้นทุนธุรกรรมสูง แผนปฏิบัติการที่ให้เอกสิทธิแก่หน่วยราชการ จะทำให้การดำเนินโครงการนั้นปราศจากคู่แข่งขัน และไม่เกิดแรงจูงใจให้ผู้รับผิดชอบปรับปรุงหรือเร่งสร้างผลงาน เนื่องจากไม่ต้องเปรียบเทียบผลงานกับใคร การให้รัฐเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน ร่วมปฏิบัติงานโดยยึดหลักการหารูปแบบที่มีต้นทุนธุรกรรมต่ำสุด จะทำให้โครงการนั้นบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ดีที่สุด หลักการลดต้นทุนธุรกรรมจะทำให้เกิดรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลาย เพื่อให้เหมาะสมกับการควบคุมปัญหามลภาวะแต่ละปัญหา ไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว

แนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลแทนการบังคับควบคุมและตรวจสอบนั้น สอดคล้องกับสิ่งที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่แผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 ยังไม่ได้สะท้อนสิ่งนี้ออกมาในแผนกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดแผยปฏิบัติงานที่มีต้นทุนธุรกรรมต่ำ

5. บทส่งท้าย

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ว่านโยบายและมาตรการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคที่กำลังเป็นที่สนใจของนักลงทุนในขณะนี้ จะมีผลกระทบอย่างไรต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค จากการวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐเพื่อกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคพบว่า ที่ผ่านมาได้ประสบความสำเร็จด้วยดีในระดับหนึ่ง และถ้าหากมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพต่อไป การลงทุนด้านอุตสาหกรรมในภูมิภาคย่อมมีมากขึ้นอย่างแน่นอน แต่การเกิดแหล่งอุตสาหกรรมในภูมิภาคจะมีลักษณะกระจุกตัวเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในกรุงเทพฯและปริมณฑล โดยจะกระจุกตัวในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 2 ที่มีโครงการนิคมอุตสาหกรรม และจังหวัดต่างๆ ที่ถูกเลือกเป็นจังหวัดศูนย์กลางการกระจายอุตสาหกรรมและที่ตั้งของโครงการนิคมฯอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น เขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เชียงใหม่ และสงขลา ประเภทอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นนอกจากจะเป็นประเภทที่ต้องมีน้ำเสียจำนวนมากในขบวนการผลิตแล้ว แนวโน้มในอนาคตจะเป็นอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่มีกากสารพิษเป็นของเสียด้วย และจากการประเมินอุปสงค์ต่อการควบคุมปัญหามลภาวะในภูมิภาคพบว่า อุปสงค์ได้เกิดขึ้นแล้วในระดับที่จำเป็นต้องให้ความสนใจเพื่อหาทางป้องกันปัญหาก่อนที่จะสายเกินแก้เช่นกรุงเทพฯและปริมณฑล กรณีปัญหามลภาวะระดับวิกฤตที่เกิดขึ้นหลายครั้งในภูมิภาค เช่น ลำน้ำพองเน่า ที่จังหวัดขอนแก่น อากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ ปัญหากากสารพิษจากนิคมอุตสาหกรรมลำพูน และปัญหาขยะมูลฝอยในเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมเช่น ระยอง เชียงใหม่ สงขลา และนครราชสีมา เป็นสัญญาณอันตรายที่ต้องได้รับการดำเนินการป้องกันเพราะแม้จะเกิดในที่เฉพาะจุด แต่มีผลกระทบหรือมีต้นทุนสังคมสูงอย่างน่าวิตก

ในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มการลงทุนประสบความสำเร็จ การใช้อำนาจรัฐเพื่อการควบคุมปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรมยังไม่สนองตอบต่ออุปสงค์ เนื่องจากปัญหา 3 ประการ คือ ประการแรกมาตรวัดความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ได้มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมอยู่ด้วยอย่างเป็นหนึ่งเดียวกัน ทำให้เกิดสภาพ "การพัฒนาอุตสาหกรรมนำหน้า การแก้ปัญหามลภาวะค่อยตามมา" ประการที่สองนโยบายการควบคุมมลภาวะเน้นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ทำให้ต้องใช้ต้นทุนทรัพยากรสูงมาก ประการที่สามยังไม่มีการให้ความสำคัญกับการลดต้นทุนธุรกรรมในระดับการกำหนดแผนปฏิบัติ ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่ทันการและล้มเหลวเนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถผูกขาดการใช้อำนาจโดยไม่มีกลไกการตรวจสอบ

แม้ว่าผลการวิเคราะห์จะสรุปว่า การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะที่ผ่านมา ไม่ประสบความสำเร็จ นัยยะเชิงนโยบายของข้อสรุปนี้ไม่ใช่การปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐในการแก้ปัญหามลภาวะ ในทางตรงข้ามบทความนี้เห็นว่าการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าการแทรกแซงของรัฐจะนำมาซึ่งสวัสดิการทางสังคมที่สูงกว่าต้นทุนในการดำเนินการแทรกแซง โดยต้นทุนในที่นี้จะต้องรวมทั้งต้นทุนทรัพยากรและต้นทุนธุรกรรมด้วย

นัยยะเชิงนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบทความนี้ก็คือ การควบคุมปัญหามลภาวะจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จ จะต้องประกอบด้วยนโยบายที่มีมาตรวัดความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีมิติของคุณภาพสภาพแวดล้อมด้วยอย่างเป็นหนึ่งเดียวกัน และจะต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนปฏิบัติงานที่มีต้นทุนต่ำสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนธุรกรรม การที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมมลภาวะไม่ได้ประกันว่า บุคคลากรของหน่วยงานจะดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพราะแรงกระตุ้นในการทำงานของบุคคลากรของรัฐไม่ได้แตกต่างจากบุคคลากรในภาคเอกชน ถ้าบุคคลากรของภาคเอกชนมีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ขององค์กร บุคคลากรของรัฐก็ย่อมใช้อำนาจรัฐเพื่อกระทำในสิ่งที่คล้ายคลึงกันได้เมื่อโอกาสอำนวย ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐควบคุมปัญหามลภาวะจะต้องให้ความสำคัญกับปัญหานี้เป็นพิเศษ ประสบการณ์ที่ผ่านมาก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าประเด็นนี้เป็นตัวชี้ขาดความสำเร็จของนโยบายและมาตรการควบคุมสภาพแวดล้อม รัฐต้องยอมรับว่า หลักการลดต้นทุนธุรกรรม จะทำให้เกิดรูปแบบการควบคุมปัญหามลภาวะที่หลากหลาย เพราะต้องกำหนดให้เหมาะกับแต่ละกรณีไป ไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว

ในขณะนี้ การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมปัญหามลภาวะในสังคมไทยกำลังเผชิญกับปัญหาที่หนักและท้าทายยิ่งกว่าการใช้อำนาจรัฐเพื่อกระจายแหล่งอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค มีแต่การใช้กลไกการบริหารของรัฐอย่างแยบยลให้ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือกับภาระกิจนี้เท่านั้นที่จะทำให้การใช้อำนาจรัฐสามารถสนองต่อความต้องการของสังคมได้

เอกสารอ้างอิง

กรมโรงงานอุตสาหกรรม 2536 *สถิติโรงงานอุตสาหกรรม* กรุงเทพฯ

คณะกรรมาธิการ การสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎรและคณะ 2536 *รายงานการสัมมนา เรื่องสารพิษกับสังคมไทยบนเส้นทางอุตสาหกรรม: ปัญหาและมาตรการแก้ไข.* กรุงเทพฯ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ศุภจิต มโนพิโมกษ์ 2537. "ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของไทย ค.ศ. 2000" ใน*รายงานการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2537 เรื่อง เศรษฐกิจไทย ค.ศ. 2000.* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ศุภจิต มโนพิโมกษ์ 2537. "สิ่งแวดล้อมของไทยใน ค.ศ. 2000". ใน*รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2537 เรื่องเศรษฐกิจไทยค.ศ. 2000.* โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วันที่ 23-24 มี.ค. 2537 โรงแรมรอยัลออคิด เชอราตัน กรุงเทพฯ

ศุภจิต มโนพิโมกษ์ และนันทนา ลิ้มประยูร 2536. "น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่ว: บทวิเคราะห์เชิงนโยบายต่อปัญหามลภาวะทางอากาศ" ใน*รายงานการประชุมวิชาการประเพณีครั้งที่ 3 ระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องความขัดแย้งและทางออกของการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม.* 19-21 พ.ค.2536 มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา.

สุริชัย หวันแก้ว และคณะ (บรรณาธิการ) 2536. "สารพิษกับสังคมนิกส์: จากคลองเตยถึงกาญจนบุรี" สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534. *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539.* กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2537. *รายงานเบื้องต้นการประเมินผลการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7.* กรุงเทพฯ

_____, 2537. *รายงานเบื้องต้นการประเมินผลการพัฒนาด้านการรักษาอัตราการเจริญ*

เติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ ในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7. กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2537. *รายงานผลการดำเนินงานที่สำคัญตามมาตรการ และแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7.* กรุงเทพฯ

_____, 2537. *รายงานเบื้องต้นการประเมินผลการพัฒนาด้านการกระจายรายได้ และกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท ในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7.* กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2537 *หลักเกณฑ์และบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน.* กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2536 *สถานการณ์สิ่งแวดล้อมปี 2535* สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ

สุวรรณา เรืองกาญจนเศรษฐ และชไมพันธ์ สันติกาญจน์ 2537 *พิษตะกั่วจากสิ่งแวดล้อม-มหันตภัยต่ออนาคตของชาติ* เอกสารโรเนียวไม่เผยแพร่

อรพรรณ์ เมธาดิลกกุล 2537 "สถานการณ์โรคจากสารพิษ: ปัญหาการจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชน" ใน *รายงานสิ่งแวดล้อม '37* เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 5 เรื่องแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 12-13 พ.ย. 2537. กรุงเทพฯ

Buchanan,J.M. 1969. *Cost and Choice: An Ininquiry in Economic Theory.* Markham, Chicaco.

Buchanan,J.M. and G. Tullock, 1962. *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitution Democracy.* University of Michigan Press, Anm Arbor.

Coase,R.H. 1960 "The Problem of Social Cost ", *Journal of Law and Economics*, V.2 October 1960.

Forte, F. and A. Peacock (ed.). 1985. *Public Expenditure and Goverment Growth,* Blackwell, Oxford and New York.

Keitiporn, P.,T. Panayoton, and Krerkpong Charnprateep. 1990. *The Greening of Thai Industry:Producing More and Polluting Less.* Thailand Development Research Institute, Bangkok, Thailand.

Manopimoke,S. 1992. *The Environment in a Tourist Economy:A Case Study of Pattaya.* Thailand Development Research Institute, Bangkok, Thailand.

Niskanen, W.A. *Bureaucracy and Representative Goverment.* 1971. Atdine Atherton, Chicago.

Panayotou, T.1993, The Economics of Sustanable Development Institute for Contemporary Studies, California.

Wolf, C.Jr. 1989. *Markets & Goverments Choosing between Imperfect Alternatives,* Cambridge, Massachusetts.

ภาคผนวก ก

ตัวอย่างข่าวแสดงอุปสงค์ต่อการควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรมในภูมิภาค

เรื่อง กระบี่เร่งดำเนินการควบคุมสิ่งแวดล้อมก่อนสายเกินแก้ 1

จังหวัด กระบี่

แหล่งข่าว กรุงเทพธุรกิจ จุดประกาย 18/2/2537

จังหวัดกระบี่เร่งดำเนินการควบคุมสิ่งแวดล้อมก่อนสายเกินแก้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของจังหวัดกระบี่ ได้แก่ ขยะ, การปล่อยน้ำเสียลงทะเลโดยไม่มีการบำบัดของแหล่งชุมชน และสถานประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว และการทำลายป่าบกและป่าชายเลน

เรื่อง ระยองหวั่นปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม 2

จังหวัด ระยอง

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.2/8/2537 น. 7

ภาครัฐและเอกชนเรียกร้องให้ทุกฝ่ายหันมาสนใจผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองมากขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

เรื่อง เตรียมเปิดป่าอนุรักษ์ เพื่อขุดแร่ 3

จังหวัด (ภูมิภาค)

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.2/8/2537 น.6

มีรายงานข่าวจากกระทรวงอุตสาหกรรมว่า พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำลังหาแนวทางให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่สามารถดำเนินการสำรวจและทำเหมืองในเขตป่าอนุรักษ์ทั้งนี้กำลังอยู่ในระหว่างการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทานเหมืองแร่ เช่น กรมป่าไม้ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขณะนี้ได้มีการกำหนดพื้นที่แหล่งหินปูนและหินประดับโดยให้กันออกจากเขตป่าอนุรักษ์จำนวน 900,000 ไร่ และได้ตกลงที่จะปรับเปลี่ยนการให้สัมปทานให้มีขั้นตอนลดลงด้วย

เรื่อง เขื่อนแก่งกรุง จ.สุราษฎร์ธานี 4

จังหวัด สุราษฎร์ธานี

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.2/8/2537 น.7

เขื่อนแก่งกรุง เป็นเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ กำลังผลิต 80 เมกะวัตต์ คณะรัฐมนตรีเคยอนุมัติให้ก่อสร้างเมื่อปี 2533 แต่ถูกต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่มาก ขณะนี้รัฐมนตรีไม่ยอมพิจารณาอนุมัติงบที่เสนอไปตั้งแต่ปี 2533

ภาคผนวก ก (ต่อ)

เรื่อง เขื่อนปากมูล	5
จังหวัด อุบลราชธานี	
แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 10/10/2537	
ชาวบ้านปากมูลกว่า 2,000 คน ชุมนุมที่ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานีเรียกร้อง (1)ค่าชดเชยประมง 35,000 บาทต่อปี เป็นเวลา 3 ปี (2)จัดที่ดินให้คนอาชีพประมง 10 ไร่ (3)ทบทวนการนำ พรบ.ประมง 2490 มาเข้มงวดกับชาวบ้าน (4)บ้านที่มีน้ำล้อมรอบให้ดำเนินการโยกย้ายตามความเหมาะสม	
เรื่อง ชาวบ้านคัดค้านเขื่อนป่าสัก	6
จังหวัด ลพบุรี	
แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.7/1/2538 น.10	
ชาวบ้านกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน 3,000 ครอบครัวที่จะได้รับผลกระทบจากเขื่อนป่าสัก จ.ลพบุรี ซึ่งสร้างเสร็จแล้ว คัดค้านไม่ยอมออกจากพื้นที่เนื่องจากไม่พอใจที่กรมชลประทานให้ค่าชดเชยต่ำกว่าที่ต้องการ	
เรื่อง องค์กรอนุรักษ์ คัดค้านเขื่อนบ้านพลวง	7
จังหวัด จันทบุรี	
แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.7/1/2538 น.10	
องค์กรอนุรักษ์ คัดค้านเขื่อนบ้านพลวง จ.จันทบุรี ในขณะที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติกำลังทำการสำรวจพื้นที่เบื้องต้น	
เรื่อง ชาวกะเหรี่ยงประท้วงการสร้างเขื่อนที่ตาก	8
จังหวัด ตาก	
แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.7/1/2538 น.10	
ชาวกะเหรี่ยงจังหวัดตากรวมตัวคัดค้านโครงการเขื่อนแม่ละเมา ไม่ยอมให้บริษัทที่ปรึกษาเก็บข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกลัวถูกใช้เป็นเครื่องมือหลอกธนาคารโลกอีก	
เรื่อง ธนาคารโลกไม่สนับสนุน 2 เขื่อนไทย	9
จังหวัด ตากและแพร่	
แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.8/2/2538 น.7	
ธนาคารโลกตัดสินใจไม่ให้ความสนับสนุนแก่โครงการสร้างเขื่อน แม่ละเมา-ภูมิพล และแก่งเสือเต้น เนื่องจากเห็นว่ามีปัญหาซึ่งหาข้อยุติไม่ได้ และปัญหาการออกแบบเขื่อน ปัญหาที่สำคัญคือการต่อต้านจากชาวบ้านในพื้นที่ที่จะสร้างเขื่อน ชาวบ้านเห็นว่าเขื่อนที่จะสร้างนี้ไม่ได้อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ ตนต้องอพยพโยกย้ายและจะส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติแม่ยมซึ่งมีป่าสักทองที่หายาก	

ภาคผนวก ก (ต่อ)

เรื่อง ปิดโรงงานสกัดน้ำมันและโรงงานน้ำยาง 10

จังหวัด ตรัง

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 24/4/2537

โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม ของบริษัทโอทาโก้ จำกัด และโรงงานน้ำยางข้นและยางเกรฟ ของบริษัทพาราภัณฑ์ จำกัด ถูกกรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งปิด เนื่องจากตรวจพบว่ามีการลอบปล่อยน้ำเสียโดยไม่ผ่านการบำบัดลงคลองกะลาเส อ.สิเกา จ.ตรัง

เรื่อง ปิดโรงงานอุตสาหกรรมกรดเกลือ 11

จังหวัด สมุทรสาคร

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 30/4/2537

โรงงานผลิตกรดเกลือโซดาไฟของ บริษัทเคมเม็กซ์ จำกัด ที่จังหวัดสมุทรสาคร ถูกกรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งปิดชั่วคราว เนื่องจากพิสูจน์พบว่าได้ลักลอบปล่อยสารพิษและน้ำเสีย โดยไม่มีการบำบัดลงแม่น้ำ

เรื่อง ปลาอุทยานแห่งชาติวัดพระนอนตายนับแสนตัว 12

จังหวัด สุพรรณบุรี

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.2 ฉ.11/5/2537 น.8

แม่น้ำท่าจีนเน่าอีกครั้ง คราวนี้ปลาในอุทยานแห่งชาติวัดพระนอนตายนับแสนตัว รายงานของทางราชการระบุว่า เป็นผลจากกรมชลประทานได้ระบายน้ำที่ถูกกักเก็บไว้ตั้งแต่ปลายปีที่แล้วและเน่าเสียเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เมื่อมีฝนตกลงมาน้ำฝนจึงชะล้างของเน่าเสียริมฝั่งลงมาด้วย ทำให้เกิดอาการเน่าเสียขึ้น ครั้งนี้ประชาชนได้ร้องเรียนว่าโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีอาจเป็นสาเหตุด้วย เนื่องจากได้ปล่อยน้ำเสียลงมา เวลาชาวบ้านลงไปอาบน้ำจะมีกลิ่นคล้ายสาเหล้าเน่าเหม็นเป็นประจำ

เรื่อง โรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงลำห้วย 13

จังหวัด อุดรธานี

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 28/5/2537

โรงงานน้ำตาลของ บริษัทเกษตรผล จำกัด ปล่อยน้ำเสียลงลำห้วยกองศรี บ้านตูมใต้ อ.กุมภวาปี จ.อุดรธานี ทำให้พันธุ์ปลาที่ชาวบ้านร่วมกันอนุรักษ์ไว้เช่น พันธุ์ปลายี่สก ปลาจีน ปลานวลจันทร์ ปลากด ฯลฯ ตายเป็นเบือ น้ำในลำห้วยไม่อาจนำไปใช้เพื่อการบริโภคหรือทำการเกษตรได้ น้ำเน่าเสียเป็นระยะทางกว่า 20 กิโลเมตร

เรื่อง พบโรงงาน 40% ปล่อยมลพิษลงแม่น้ำ 13

จังหวัด (ทั่วประเทศ)

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.1/7/2537 น.5

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมระบุว่าพบโรงงานกว่า 40% จากจำนวน 1,584 โรงปล่อยน้ำทิ้งไม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานลงในแม่น้ำสายหลักทั่วประเทศ 7 สายได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำน้อย แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำพอง และแม่น้ำมูล

ในจำนวนโรงงานที่ตรวจสอบเหล่านี้ 343 โรงงานหรือคิดเป็น 20.6% ถูกสั่งให้ระงับการประกอบกิจการเนื่องจากไม่มีระบบน้ำเสียและอีก 2% ไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งโรงงาน

เรื่อง โวยโรงงานสารพิษสร้างติดแม่น้ำ 14

จังหวัด ปทุมธานี

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.2/8/2537 น.7

ชาวบ้านปทุมธานีคัดค้านกรมโรงงานอุตสาหกรรมกรณีอนุมัติบริษัทยูเนียนคาร์ไบด์ให้ตั้งโรงงานถ่ายและบรรจุสารพิษติดริมแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งๆ ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์น้ำดิบเพื่อการประปาสำหรับคนกรุงเทพฯ

โรงงานดังกล่าวเคยถูกคัดค้านเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานในจังหวัดปทุมธานี ตั้งแต่ปี 2533 อาทิสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด, สภาจังหวัด และคณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ซึ่งก่อนหน้านั้นแม้แต่โรงงานน้ำกลั่นก็ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้ง เนื่องจากเป็นพื้นที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาและเป็นเขตอนุรักษ์น้ำดิบเพื่อการประปานครหลวง แต่ในที่สุดกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ออกใบอนุญาตตั้งโรงงานได้

โรงงานแห่งนี้มีการขนถ่ายสารเคมีจากเรือขึ้นสู่ถังขนาดใหญ่เป็นประจำ นอกจากนั้นยังมีรถบรรทุกสารเคมีด้านข้างมีข้อความ "วัตถุมีพิษ" วิ่งเข้าออกโรงงาน สารเคมีที่ขนถ่ายเหล่านี้ส่งกลิ่นเหม็นฉุนรุนแรงทำให้มีอาการแสบจมูกและลำคอ ชาวกล่าวว่าชาวบ้านหลายคนมีฐานะดีได้พากันอพยพจากบริเวณดังกล่าวแล้ว เนื่องจากกลัวว่าจะเกิดเหตุถังเคมีระเบิด และหากเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นจะทำให้สารพิษลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา โดยเฉพาะจุดใกล้เคียงเป็นโรงสูบน้ำดิบของการประปานครหลวง

อย่างไรก็ตาม ผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัดปทุมธานีชี้แจงว่าไม่พบข้อบกพร่องในการอนุญาต อีกทั้งสถานที่ดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะโรงงานอุตสาหกรรม แต่เป็นคลังเก็บวัตถุไวไฟมากกว่า

ภาคผนวก ก (ต่อ)

เรื่อง น้ำในอ่าวปัตตานีกำลังเน่า 15

จังหวัด ปัตตานี

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.6/12/2537 น.8

คณบดีคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มอ.ปัตตานี ได้รายงานผลการศึกษาสภาพน้ำในอ่าวปัตตานีว่า ปัจจุบันค่า BOD บริเวณบ้านกำปงบูดี ต.แหลมโพธิ์ อ.ยะหริ่ง สูงถึง 5.9 นอกจากนั้นยังมีสารฟอสเฟตในปริมาณสูงทำให้พืชน้ำเจริญอย่างรวดเร็วจนออกซิเจนไม่เพียงพอต่อพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำ จึงมีปลาตายลอยเสมอ

เชื่อว่าสาเหตุของการเน่าเสียมาจากการขยายตัวของกิจการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ซึ่งมักมีการปล่อยน้ำเสียทิ้งลงอ่าวปัตตานีโดยไม่มีการบำบัดแต่อย่างใด อ่าวปัตตานีเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่กิจการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยยังไม่มีมาตรการควบคุมมลพิษแต่อย่างใด

เรื่อง เรือบรรทุกน้ำมันแตกที่เกาะสีชัง 16

จังหวัด ชลบุรี

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 6/3/2537

เรือบรรทุกสินค้าพุ่งชนเรือบรรทุกน้ำมันวิสาหกิจ-5 บริเวณทิศตะวันตกของหมู่บ้านค้างคาวซึ่งอยู่ห่างจากเกาะสีชัง จ.ชลบุรี ทางทิศใต้ 2 กิโลเมตร ทำให้น้ำมันปริมาณ 488,000 ลิตร ไหลลงสู่ทะเลกระจายเป็นวงกว้างใช้เวลากว่า 7 วัน ในการควบคุม

เรื่อง โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยควันพิษ 17

จังหวัด ระยอง

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 30/6/37

ประชาชนหมู่บ้านอรุณเริ่ม จ.ระยอง ร้องเรียนว่า โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยกลิ่นควันโดยเฉพาะเขม่าที่เกิดจากการเผาถ่านหินเพื่อผลิตไฟฟ้าของโรงงานไฟฟ้าเอกชน มีใบปลิวชี้แจงว่าโรงงานอุตสาหกรรมไม่เคยปล่อยควันพิษ และชาวบ้านต้องการเงินจึงกุข่าวขึ้นมาเอง

ภาคผนวก ก (ต่อ)

เรื่อง คนไทย 16 ล้านคนเป็นโรคทางเดินหายใจ 18

จังหวัด (ทั่วประเทศ)

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.2/8/2537 น.6

นพ.ไพจิตร ปวะบุตร ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเปิดเผยว่าจากการดำเนินงานในการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยทั่วไปทั้งประเทศเมื่อ พ.ศ. 2536 พบว่า โรคที่ประชาชนเจ็บป่วยมากที่สุดคือโรคระบบทางเดินหายใจอักเสบมีถึง 16 ล้าน 4 แสนราย และมีรายงานผู้ป่วยเสียชีวิตจากโรคปอดอักเสบอย่างรุนแรงปีละ 8,092 ราย

นพ.ไพจิตรกล่าวว่า โรคดังกล่าวมีสาเหตุจากสภาพอากาศในปัจจุบันซึ่งเต็มไปด้วยฝุ่นละอองต่างๆ มากมายจากการจราจร จากโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะโรงงานที่ไม่มีระบบกำจัดควัน รวมทั้งจากควันบุหรี่ และจากการเผาขยะ หรือเศษวัสดุเหลือใช้ของประชาชน โดยเฉพาะพลาสติกและยางต่างๆ

เรื่อง เตากลั่นน้ำมันเกิดเพลิงไหม้ 19

จังหวัด ระยอง

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 23/9/2537

เตากลั่นน้ำมันหน่วยที่ 9 ของบริษัทโอโลกินส์ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง เกิดเพลิงลุกไหม้ มีผู้เสียชีวิตทันที 3 ชีวิต และบาดเจ็บสาหัสอีก 3 ชีวิต

เรื่อง กลุ่มอนุรักษ์คัดค้านลดภาษีถ่านหิน 20

จังหวัด -

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.7/1/2537 น.9

นักอนุรักษ์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายลดภาษีนำเข้าถ่านหิน เกรงว่าจะเกิดปัญหาย้อนรอยกรณีแม่เมาะ ส่วนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้ว่า การลดภาษีนำเข้าถ่านหินจากเดิม 25% เหลือ 1% นั้น เป็นการสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนและระบุว่าถ่านหินที่นำเข้าจะเน้นถ่านหินที่มีกำมะถันต่ำมากจึงเชื่อว่าจะไม่ก่อปัญหามลพิษ

เรื่อง กฟภ. และกฟผ. ถูกต้านใน 2 จังหวัด 21

จังหวัด ลำพูน และลำปาง

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.8/2/2538 น.7,8

โครงการสร้างโรงไฟฟ้าโดยใช้ลิกไนต์และขยะเป็นเชื้อเพลิงของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ จ.ลำพูน ถูกต่อต้านจากประชาชนในจังหวัด เนื่องจากชาวบ้านมองไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการดังกล่าว ส่วนแผนการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่จะใช้สวนป่าสักใน อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง เป็นที่รองรับดินจากเหมืองถ่านหินก็ถูกคัดค้านจาก สส.ในท้องที่เช่นเดียวกัน

เรื่อง โรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำเจ้าพระยา **22**

จังหวัด (ริมแม่น้ำเจ้าพระยา)

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 24/5/2537

โรงงานบรรจุสารเคมีมีพิษ โดยเฉพาะสาร Butyl Cellolve Solvent ของบริษัทยูเนียนคาร์ไบด์ จำกัดถูกชาวบ้านร้องเรียนว่ามีการลอบปล่อยสารพิษ และน้ำเสียลงแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งบริษัทยืนยันว่ามาจากโรงงานอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งยังพิสูจน์ไม่ได้ว่ามาจากโรงงานไหน

เรื่อง พบสารหนูแพร่ 10 จังหวัดในประเทศไทย **23**

จังหวัด นครศรีธรรมราช

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.1/7/2537 น.6

ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิจัยคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้เปิดเผยว่าเมื่อ พ.ศ. 2533 ประชาชนใน อ.ร่อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช ที่ล้มป่วยเนื่องจากการสะสมของสารหนูและเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลถึง 1,352 ราย ผู้ป่วยมีอายุตั้งแต่ 4 เดือนถึง 85 ปี ในจำนวนนี้ 6 รายเป็นโรคมะเร็งผิวหนังและเสียชีวิตไปแล้ว 1 ราย

สารหนูได้แพร่กระจายทั้งในน้ำดื่มและอาหารโดยมาจากแหล่งแร่อาร์โซโนไพไรต์ใน อ.ร่อนพิบูลย์ ทำให้ราษฎรในอำเภอดังกล่าวมีอาการที่ผิวหนังและภายในร่างกายแล้วเกินกว่า 2,000 คน หากได้รับสารหนูมากกว่าปกติ โอกาสจะเกิดมะเร็งมีสูงกว่าคนทั่วไปถึง 20 เท่า ข่าวล่าสุดระบุว่าแหล่งแร่อาร์โซโนไพไรต์มิได้มีที่ อ.ร่อนพิบูลย์ แห่งเดียว หากยังมีใน 27 อำเภอ จาก 10 จังหวัดของประเทศ

เรื่อง ค้านนำขยะ กทม. ทิ้งสมุทรสาคร **24**

จังหวัด สมุทรสาคร

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.1/7/2537 น.6

องค์การทหารผ่านศึกเสนอตัวนำขยะจาก อ.หนองแขม จ.กรุงเทพฯ ไปฝังกลบที่ จ.สมุทรสาคร โดยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงกลาโหม เนื่องจากทหารมีพื้นที่ว่างเปล่าในจังหวัดดังกล่าว แต่ชาวสมุทรสาครค้านเต็มที่ โดยชาวบ้านระบุถึงผลกระทบอย่างรุนแรงที่จะเกิดกับสภาพแวดล้อมใน จ.สมุทรสาคร

เรื่อง ขยะเชียงใหม่ท่วมเมือง **25**

จังหวัด เชียงใหม่

แหล่งข่าว ศูนย์ข่าวสารโลกสีเขียว 3/9/2537

ขยะเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเทศบาลหาที่ทิ้งไม่ได้ เมื่อเกิดน้ำท่วมจึงไหลวนเข้าสู่บ้านเรือนของประชาชน

เรื่อง ชาวอยุธยาต้านขยะจากกรุงเทพฯ **26**

จังหวัด อยุธยา

แหล่งข่าว ปาจารยสาร อนุรักษ์ ป.3 ฉ.7/1/2538 น.9

ชาวบ้าน 2 อำเภอในอยุธยาเคลื่อนไหวพร้อมกันโดยมิได้นัดหมายคัดค้านการนำขยะจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลมาทิ้งในอำเภอของตน ชาวบ้านอ้างว่าได้ขายที่ดินให้โดยไม่รู้ว่าจะถูกนำไปทำที่ทิ้งขยะ

ภาคผนวก ข

(1) กรณีการระเบิดของสารเคมีที่ท่าเรือคลองเตย

ได้เกิดเหตุการระเบิดของสารเคมีอันตรายที่ท่าเรือคลองเตยมาแล้ว 4 ครั้ง ครั้งที่ 1 วันที่ 23 เม.ย. 2532 เกิดเพลิงลุกไหม้สารเคมีไดเมโธเอท ประชาชนได้รับผลกระทบ 531 คน ครั้งที่ 2 วันที่ 8 ม.ค. 2534 ถังกรดไนตริครั่วลุกเป็นไฟครอบคลุมบริเวณ 2 กิโลเมตร ครั้งที่ 3 วันที่ 2 มีนาคม 2534 เกิดการระเบิดทั่วบริเวณคลองเตย และบริเวณใกล้เคียง เกิดจากสารฟอสฟอรัสลุกติดไฟแล้วลุกลามไปยังสารเคมีอื่น เกิดการลุกไหม้เป็นเวลา 3 วัน โกดังสินค้าอันตรายถูกไฟไหม้ไป 4 หลังจากจำนวน 16 หลัง ครั้งที่ 4 วันที่ 20 เมษายน 2536 เกิดสารเคมี 4 ชนิดลุกไหม้ คือ Trichlorethand Class C.lum No.1716, Methy Isobotyl Ketone No.1245, Ethylene Glycol Monothyl, Oxidizing Comexasent เกิดควันดำลอยกระจายทั่วคลองเตย

ในเหตุการณ์ระเบิดครั้งที่ 4 ชาวบ้านได้รับผลกระทบ 86 ราย มีผู้เสียชีวิตทันที 4 คน บาดเจ็บ 43 คน เด็กเกิดอาการเจ็บป่วย 15 คน มีผู้เสียชีวิตจากการเจ็บป่วย 6 คน โรงพยาบาลของรัฐและหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ได้ทำการรักษาผู้ป่วย 1,700 ราย พบผู้ป่วย 149 รายมีสารเมธิลโบรไมด์ในเลือดถึง 6.14-16.34 มก. บ้านเรือนถูกเพลิงไหม้ 642 หลังคาเรือน เกิดกลิ่นจากสารพิษปกคลุมทั่วชุมชนคลองเตย มีผงถ่านสีดำปกคลุมในรัศมี 5 กิโลเมตร เกิดเป็นฝนกรด น้ำในบริเวณนั้นมีไอของสารคลอรีนสูงกว่าปกติ 10 เท่า มีผลต่อน้ำในคลองหัวลำโพง และแม่น้ำเจ้าพระยา ได้มีการประกาศห้ามใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณคลองเตย จนกว่าจะมีการยืนยันว่าปลอดภัย

จากเหตุการณ์ดังกล่าวมีเพียงผู้ที่เสียชีวิตทันที 4 รายได้รับการชดเชย โดย 3 รายได้รับรายละ 20,000 บาท ส่วนรายที่ 4 นั้นได้รับเพียง 4,000 บาท เนื่องจากไม่ได้เป็นบุคคลในพื้นที่ และที่เสียชีวิตในเวลาต่อมาไม่ได้รับการชดเชย หรือค่าตอบแทนใดๆ เพราะไม่มีผู้วินิจฉัยได้แน่ชัดว่าเสียชีวิตจากสารเคมี การท่าเรือฯ จึงไม่รับผิดชอบในการจ่ายค่าเสียหาย

(2) กรณีการฝังสารพิษที่กาญจนบุรี

หลังเกิดเหตุระเบิดของสารเคมีที่ท่าเรือคลองเตย ในวันที่ 19 มีนาคม 2534 มีขบวนรถบรรทุกนำด้วยรถตำรวจแอบขนสารพิษจากท่าเรือคลองเตยเข้าไปในจังหวัดกาญจนบุรี การขนย้ายต่อเนื่องกันทั้งกลางวัน-กลางคืน ชาวบ้านเริ่มสงสัยและคาดว่าอาจจะเป็นการขนสารพิษจากท่าเรือคลองเตยมาฝังที่จังหวัดของตน ได้มีการสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าฯ บอกไม่ทราบเรื่องและคงไม่ใช่การขนสารพิษจากท่าเรือคลองเตย ในวันที่ 22 มีนาคม สมาชิกชมรมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนาคตกาญจนบุรี กลุ่มสตรีกาญจนบุรี และสมาชิกจากกลุ่มองค์กรต่างๆอีกหลายแห่งที่เป็นเครือข่ายประสานทำกิจกรรมร่วมกันมา ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ที่จะต่อต้านคัดค้านการขนที่ไม่ชอบมาพากลนี้ และได้ยื่นหนังสือต่อผู้ว่าเรียกร้องให้ระงับการขนสารพิษ และขอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ชาวบ้านทราบว่าเป็นขบวนการขนอะไร คณะทำงานด้านสารเคมีของ รสช. ได้มาชี้แจงให้ชาวกาญจนบุรีนับร้อยคนฟังในวันที่ 23 ที่จังหวัดกาญจนบุรี แต่ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น เพราะชาวบ้านไม่พอใจต่อคำชี้แจง คำถามจำนวนมากไม่ได้รับคำตอบ เช่น ถ้าไม่ใช่สารพิษ ทำไมคนขับรถต้องสวมหน้ากากป้องกัน สาระสำคัญที่ฝ่ายทหารชี้แจงมีอยู่ 3 ประเดนคือ (1) สิ่งที่ขนมานั้นเป็นกากสารเคมี ไม่ใช่สารเคมี สารเคมีนั้นถูกเผาระเหยเป็นก๊าซไปหมดแล้วจึงไม่มีพิษเหลืออยู่ สำหรับคนป่วยที่ท่าเรือคลองเตย ยังไม่มีข้อพิสูจน์ทางการแพทย์ว่าป่วยและตายด้วยสารพิษจริง (2) ในการนำมาฝังได้บรรจุกากสารเคมีในถังอลูมิเนียมผสมโครเมียมอย่างมิดชิด และฝังดินอย่างแน่นหนา สารเคมีภายในยากที่จะหลุดออกมาปนเปื้อนดินหรือน้ำได้ (3) บริเวณที่ฝังได้รับการสำรวจแล้วว่าเหมาะสม เพราะห่างไกลจากชุมชนและแหล่งน้ำถึง 30 กม. ในวันที่ฝ่ายทหารมาชี้แจงไม่มีผู้สื่อข่าวทราบ จึงไม่มีการออกข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ในวิทยุและโทรทัศน์ ต่อมาได้มีการนำปัญหานี้ไปสัมมนา ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหอประชุมเล็กมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สภาสตรี เวทีชาวบ้าน หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้ยื่นหนังสือถึง นายไพจิตร เอื้อทวีกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เหตุการณ์ครั้งนี้ต่อมาได้มีการเผยแพร่โดยสื่อมวลชนอย่างแพร่หลายและต่อมาได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีสองครั้ง เพื่อขอให้สอบสวนเกี่ยวกับเรื่องนี้ เมื่อกลางเดือนมีนาคม 2537 การท่าเรือได้จ้างกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ให้ไปขุดสารพิษที่เคยระบุว่าไม่มีอันตรายขึ้นมาเพื่อฝังกลบใหม่ให้ปลอดภัย เนื่องจากที่ผ่านมามีการปนเปื้อนของสารเคมี

ที่ฝังไว้ลงสู่ดินและน้ำในบริเวณนั้น เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ขนย้ายสารพิษได้รับการป้องกันอย่างแน่นหนา และมีการตรวจสุขภาพโดยแพทย์หญิงอรพรรณ เมธาดิลกกุล การตรวจสุขภาพนี้จะกระทำติดต่อกันเป็นระยะภายหลังเสร็จสิ้นการฝังกลบสารพิษแล้วเป็นเวลา 2 ปี

(3) กรณีลำน้ำพองเน่าเสีย

ลำน้ำพองเป็นแม่น้ำสายสำคัญในภาคอีสาน มีต้นน้ำจากภูกระดึง จ.เลย ไหลลงสู่ จ.ขอนแก่น มาบรรจบกับลำน้ำชี ลำน้ำมูลที่ จ.มหาสารคาม ชาวบ้านใช้ประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรม การประมง และอุปโภคบริโภคตลอดมา เมื่อภาคอุตสาหกรรมเริ่มเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคมากขึ้น น้ำในลำน้ำพองจึงถูกน้ำไปใช้เพื่อการผลิตของโรงงาน และถูกใช้เป็นแหล่งระบายน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย เนื่องจากหน่วยราชการไม่มีการเข้ามาตรวจสอบ และควบคุมอย่างจริงจัง การลักลอบระบายน้ำเสียจากโรงงานลงลำน้ำพองจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

เหตุการณ์ร้ายแรงของลำน้ำพองเกิดขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2535 เหตุเกิดจากโรงงานน้ำตาลขอนแก่นที่อยู่ติดกับลำน้ำพองได้ปล่อยกากน้ำตาล (โมลาส) ในปริมาณ 9,000 ตัน ลงลำน้ำทำให้เกิดการเน่าเสียอย่างรุนแรง และมีผลกระทบต่อลำน้ำชีที่จังหวัดมหาสารคาม, ร้อยเอ็ด, กาฬสินธุ์, ยโสธร และแม่น้ำมูลที่จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้สภาพน้ำบริเวณโรงงานน้ำตาลยาวลงมาประมาณ 560 กิโลเมตร มีสีขุ่น เหนียวคล้ายวุ้น คาดคะเนได้ว่าพันธุ์ปลาทั้งหมดตายกว่า 90% และคิดเป็นมูลค่าเป็นตัวเงินไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท นอกจากนั้นยังมีโรงงานเยื่อกระดาษฟินิกซ์ พลัพ แอนด์ เพเพอร์ ได้ทำให้ลำน้ำเกิดความเน่าเสียเช่นกัน ทั้งนี้โรงงานนี้เคยถูกคำสั่งปิดโรงงานมาถึง 2 ครั้ง ครั้งละประมาณ 30 วันแล้ว และเมื่อ 27 มีนาคม 2536 ได้เกิดเพลิงไหม้โรงงาน และอีก 2 เดือนต่อมามีการระบุข้อกล่าวหาว่าทางโรงงานได้ปล่อยน้ำเสียลงห้วยโจดแหล่งบำบัดน้ำเสียของโรงงานลงแม่น้ำพอง ทำให้ปลาตายเป็นระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร

ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งสองกรณีนั้นทางโรงงานมิได้มีการจ่ายค่าเสียหายใดๆ และไม่สามารถหาหน่วยงานรับผิดชอบต่อเรื่องนี้ได้ชัดเจน ทั้งนี้รัฐบาลได้แถลงว่า ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เข้าไปรับผิดชอบต่อเหตุการณ์เหล่านี้ แม้กระทั่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ตราขึ้นในปี 2535 คาดว่าเหตุการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นกับลำน้ำอื่นๆ ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่

(4) กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ที่แม่เมาะ

โรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นโรงไฟฟ้าที่ใช้ลิกไนต์เป็นพลังงานในกระบวนการผลิต ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เป็นผลพลอยได้จากขบวนการผลิต ถ้าหากไม่มีการบำบัดอย่างถูกวิธีจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทางการแพทย์ได้กำหนดความเป็นพิษในอากาศว่า หากมีก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์มากกว่า 1,500 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรต่อเนื่องกัน 3 ชั่วโมงจะเกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ และหากมากกว่า 10,000 ไมโครกรัมจะเป็นก๊าซพิษ ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมของไทยได้กำหนดมาตรฐานก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ไว้ที่ 300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรใน 24 ชั่วโมง ในวันที่เกิดเหตุ คือวันที่ 1-3 ตุลาคม 2535 นั้น เกิดความผกผันของอากาศกล่าวคืออากาศหนาวเร็วกว่าปกติ ลมหนาวปะทะกับลมร้อนทำให้ลมเปลี่ยนทิศทางไปทางตะวันตกเฉียงใต้ซึ่งเป็นบริเวณที่ตั้งของหมู่บ้านสบป้าด เมื่ออากาศที่ผกผันกระทบกับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จึงเกิดการดูดเอาก๊าซพิษมาเก็บกักไว้ใต้เพดานอากาศ ทำให้เกิดอากาศเป็นพิษปกคลุมบริเวณหมู่บ้าน ถ้าหากวัดปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์โดยใช้ค่าเฉลี่ยจะพบว่ามีก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ถูกปล่อยออกมาโดยเฉลี่ยเท่ากับ 246 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรใน 24 ชั่วโมง ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ แต่มีก๊าซดังกล่าวถูกปล่อยออกมาสูงสุดประมาณ 2,200 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในเวลาประมาณ 45 นาทีแล้วลดลง ในช่วงนี้จึงเกิดเหตุการณ์วิกฤตขึ้น

ธนาคารโลกได้เคยมีการเสนอให้มีการติดตั้งเครื่องกรองซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และแสดงผลกระทบของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ รวมทั้งเสนอให้ทำแผงแนวไม้เพื่อปะทะมลพิษ และย้ายชุมชนออก

จากแหล่งบริเวณโรงงาน แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากเห็นว่ายังไม่เคยเกิดผลกระทบใดๆมาก่อน นอกจากนี้เครื่องกำจัดสารพิษที่จะใช้กับหน่วยผลิตกระแสไฟฟ้าแต่ละหน่วยมีมูลค่าหน่วยละ 3,000 ล้านบาท หากติดตั้งเครื่องนี้ใน 10 หน่วยการผลิตจะสูญเสียเงินประมาณ 30,000 ล้านบาท ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น

ในช่วงที่เกิดเหตุชาวบ้านและพนักงานการไฟฟ้า โดยเฉพาะคนที่อ่อนแอ และคนที่เคยได้รับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ได้มีอาการเจ็บป่วยอย่างเฉียบพลันประมาณ 1,000 คน ในจำนวนนี้ประมาณ 30 คนเศษเป็นผู้ป่วยใน ที่เหลือเป็นผู้ป่วยนอก นอกจากนั้นยังส่งผลต่อวัวควายล้มตาย 27 ตัว สัตว์เลี้ยงเจ็บป่วย 87 ตัว ต้นไม้ถูกละอองกรดใบหุบ ไหม้หงิกงอ ซึ่งทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจ่ายเงินชดเชยกว่า 4 ล้านบาท โดยจ่ายให้ผู้ป่วยในรายละ 5 พันบาท ผู้ป่วยนอกรายละ 1 พันบาท จ่ายค่าเสียโอกาสในการทำงานในช่วงที่ป่วยรายละ 100 บาทต่อวัน และรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลและค่าเสียหายที่เกิดกับสัตว์และพืชผลทุกกรณี แต่เป็นเพียงการจ่ายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และที่เห็นผลอย่างชัดเจน มิได้เป็นการชดเชยผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว นอกจากนี้ กฟผ. ยอมติดตั้งเครื่องกำจัดสารพิษมูลค่าหน่วยละ 3,000 ล้านบาท โดยติดตั้งเพียง 4 หน่วยก่อนคือหน่วยที่ 8-9-10 และ 11 เนื่องจากราคาสูงและใช้ระยะเวลาในการติดตั้งถึง 3 ปี (มีผลใช้งานสมบูรณ์ปี 2538) และยอมรับภาระต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นยูนิตละ 5 สตางค์ เหตุการณ์อากาศเป็นพิษที่แม่เมาะยังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี 2537 และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า รัฐบาลเห็นความสำคัญของรายได้จากการขายไฟฟ้ามากกว่าชีวิตประชาชน

(5)กรณีการเสียชีวิตของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน

นิคมอุตสาหกรรมลำพูนตั้งอยู่ในอำเภอเมือง สร้างเสร็จในปี 2528 เป็นนิคมอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมที่ต้องใช้สารเคมี โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดขยะสารพิษจำนวนมาก แต่เพิ่งมีการก่อสร้างโรงงานเก็บขยะสารพิษขึ้นในปี 2537 อันเป็นระยะเวลาถึง 9 ปี หลังจากสร้างนิคมอุตสาห

กรรม ทั้งนี้พบว่าก่อนหน้านี้ขยะสารพิษที่เกิดจากโรงงาน ได้ถูกนำไปทิ้งที่หนองน้ำสาธารณะบ้านส้น-คะยอง ต.มะเขือแจ้ อ.เมือง ติดเชิงเขาที่มีภูมิลักษณะสูงลาดลงมายังหมู่บ้าน ทำให้เมื่อใดที่น้ำในหนองล้นออกมาจะไหลเข้าชุมชนทันที นอกจากนั้นยังพบสารพิษประเภทซิลิก้า และถังวัตถุเคมี เศษวัสดุ และบรรจุภัณฑ์ที่เป็นบรรจุวัตถุมีพิษ เกลื่อนกลาดในหลายพื้นที่ โดยไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานใด ทำให้กลายเป็นปัญหามลภาวะต่อผู้คนที่ทำงานในนิคมอุตสาหกรรมและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง

ต่อมาได้ปรากฏเหตุการณ์คนงานของนิคมฯ แห่งนี้เจ็บป่วยจนกระทั่งเสียชีวิตเท่าที่รวบรวมได้จนขณะนี้ (19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537) มี 14 รายดังนี้

1. นางยุพเรศ ศิริแก้ว ชาวบ้านน้ำบ่อเหลือ ต.ป่าสัก อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 21 ปี ทำงานบริษัทโฮย่าออปโตฯ (ญี่ปุ่น) แผนกทาสีขอบเลนส์เป็นเวลา 1 ปี มีอาการเป็นผื่นตามใบหน้า ปวดศีรษะรุนแรงเสียชีวิตเมื่อ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2536

2. นางอรพันท์ สินธุเขียว ชาวบ้านหนองเส้ง ต.เหมืองง่า อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 19 ปี ทำงานบริษัทโตเกียวคอยส์เอ็นจีเนียร์ (ประเทศไทย) จำกัด แผนกชุบสารตะกั่วเป็นเวลา 1 ปี มีผื่นขึ้นตามขา มีช้ำเลือดตามแขน เป็นไข้ แน่นหน้าอก ตาพร่ามัว เสียชีวิต เมื่อ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2536

3. นางสาววงเดือน โนโชติ ชาวบ้านศรีบัวบาน ต.ศรีบัวบาน อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 23 ปี ทำงานบริษัทอิเล็คโทรเซรามิคส์ ไทยแลนด์ จำกัด แผนกปั๊มแผ่นซับเสตทผลิตจากสารอลูมิน่า เป็นเวลา 3 ปี มีอาการเป็นลมชักคาเครื่องจักรขณะทำงาน ไม่รู้สึกตัวจนกระทั่งเสียชีวิตเมื่อ 9 กันยายน พ.ศ. 2536

4. นายอนันต์ ณ ลำพูน ชาวบ้านศรีสุพรรณ ต.ริมปิง อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 28 ปี ทำงานบริษัท KKS อิเล็คทรอนิคส์ จำกัด แผนกขัดซึ่งมีกลิ่นเหม็นมาก เป็นเวลา 3 ปี เริ่มมีอาการเป็นลม เป็นไข้ อ่อนเพลียไม่มีแรงตั้งแต่ 2535 เสียชีวิตเมื่อ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536

5. นางดวงธิดา ดวงสัก (ภรรยานายอนันต์ ณ ลำพูน) ชาวบ้านป่าสัก ต.ป่าสัก อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 28 ปี ทำงานบริษัทโตเกียวทรัย (ประเทศไทย) จำกัด อยู่ในห้องเครื่องซึ่งมีกลิ่นเหม็นมาก เป็นเวลา 3 ปี มีอาการปวดศีรษะ ความจำเสื่อม แขนขาชา นอนเป็นอัมพาตอยู่ 4 เดือน เสียชีวิตเมื่อ 17 กันยายน พ.ศ. 2536

6. ด.ช.จักรพรรดิ์ ณ ลำพูน บุตรนายอนันต์-นางดวงธิดา อายุ 8 เดือนเศษ แม่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ตั้งแต่เกิด เริ่มป่วยด้วยอาการปวดท้องตั้งแต่อายุ 3 เดือน เสียชีวิต เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2536

7. นางอัมพร โปธิ ชาวบ้านสันทราย อ.สารภี จ.เชียงใหม่ อายุ 19 ปี ทำงานอยู่บริษัทเอ็สเปก้า (ไทยแลนด์) แผนกขัดเจียรเพชร เป็นเวลา 2 ปีเศษ มีอาการปวดท้อง กินไม่ได้ อาเจียรซูบผอม เสียชีวิตเมื่อ 7 กันยายน พ.ศ. 2536

8. ด.ญ.สุดารัตน์ แดงกิตติ บุตรของนางอัมพร โปธิ และนายโท่น แดงกิตติ อายุ 2 เดือน เสียชีวิตก่อนนางอัมพร โปธิผู้เป็นมารดาประมาณ 6 เดือน

9. นางสาวมัธยา แสนสน ชาวบ้านม่วงพี่น้อง ต.มะขามหลวง อ.ลี้ป่าตอง อายุ 21 ปี ทำงานอยู่บริษัทมูราตะอิเล็คทรอนิคส์ (ประเทศไทย) จำกัด แผนก MT710 เกี่ยวของในสายการผลิตซึ่งมีสารตะกั่วเป็นเวลา 1 ปี 8 เดือน มีอาการปวดศีรษะอย่างรุนแรง มีไข้ อาเจียน ชัก เสียชีวิตเมื่อ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2536

10. นายบุญมี วุฒิแขม ชาวบ้านป่าแขม ต.เหมืองง่า อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 35 ปี ทำงานอยู่บริษัทมูราตะอิเล็คทรอนิคส์ (ประเทศไทย) จำกัด แผนกขับรถโฟล์คลิฟท์เผาทำลายขยะและของเหลือใช้เป็นเวลา 4 ปี มีอาการเวียนศีรษะ อาเจียน อ่อนเพลีย แขนขาไม่มีแรง ความจำเสื่อม เสียชีวิตเมื่อ 5 มกราคม พ.ศ. 2537

11. นายพิเชษฐ์ บุญมา ชาวบ้านหนองสี่แจ่ง ต.หนองแฝก อ.สารภี จ.เชียงใหม่ อายุ 24 ปี ทำงานบริษัทเฟรเดอริคมาซูโอะ คอร์ปอเรชั่น เอฟ.เอ็ม.บรัช (ประเทศไทย) จำกัด แผนกผลิตแปรงเสริมสวย เป็นเวลา 7 ปีมีอาการปวดศีรษะอย่างรุนแรง เสียชีวิตเมื่อ 14 มกราคม พ.ศ. 2537

12. นางยุพิน นาคมูล ชาวบ้านน้ำพุ ต.ป่าสัก อ.เมือง จ.ลำพูน อายุ 23 ปี ทำงานบริษัทโตเกียวทรัย (ประเทศไทย) จำกัด เป็นเวลา 6 เดือนเศษ มีอาการเหนื่อยหอบ เพลีย ตัวซีดเหลือง เสียชีวิตเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537

13. นายจำรัส แปงดา ชาวบ้านหนองหมู ต.อุโมงค์ อ.เมืองลำพูน อายุ 21 ปี ทำงานอยู่บริษัทเบดร์นิน่าฯ แผนกประกอบชิ้นส่วนอะไหล่จักรเย็บผ้า และแผนกล้างชิ้นส่วนเป็นเวลา 1 ปี มีอาการปวดท้ายทอย ต่อมน้ำเหลืองโต เป็นฝีเสียชีวิตเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537

14. นางเจนจิรา ต้นเงิน อายุ 23 ปี ชาวบ้านศรีปัน ต.ทากาศ อ.แม่ทา ทำงานโรงงานโตเกียวคอยล์ แผนกปั้มที่เกี่ยวข้องกับน้ำยาอะซิโตน เป็นเวลาปีเศษ มีอาการไม่สบาย แพทย์ตรวจพบว่ามีเม็ดเลือดขาวมากกว่าเม็ดเลือดแดง และเป็นโรคกระเพาะ เสียชีวิตเมื่อ 1 มีนาคม 2537

จะเห็นว่าตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2536 ถึงกุมภาพันธ์ 2537 มีคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนเสียชีวิตไป 12 คน ถ้ารวมทารกซึ่งเป็นบุตรคนงานด้วยจะเป็น 14 คน สาเหตุการเสียชีวิตของคนงานเหล่านี้ยังถกเถียงกันไม่เป็นที่ยุติ ฝ่ายหนึ่งเชื่อว่ามีสาเหตุจากสารพิษในที่ทำงาน โดยให้เหตุผลว่า (1) ผู้เสียชีวิตทั้งหมดเป็นคนงานในโรงงานที่มีสารพิษประเภทโลหะหนัก เช่น โรงงานอิเลคทรอนิคส์ โรงงานกระจกและเลนส์ โรงงานเจียรนัยเพชร (2) ผู้ตายเสียชีวิตก่อนวัยอันควร เพราะส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในวัยหนุ่มสาว คือ 19-28 ปีเท่านั้น (3) ผู้ตายมีประวัติเป็นคนงานเกรดเอ คือ ขยันทำงาน บางคนทำงานล่วงเวลาเสาร์-อาทิตย์ด้วย อาจเป็นเหตุให้ได้รับสารพิษมากกว่าคนอื่น และ(4) ผู้ตายส่วนใหญ่ก่อนที่จะเสียชีวิตมีอาการปวดศีรษะอย่างรุนแรง หน้าซีด และผ่ายผอมอย่างรวดเร็ว

สาเหตุการตายได้รับการสรุปโดยคณะแพทย์จากภาคเหนือซึ่งไม่มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อมเข้าประชุมด้วยว่า คนงานส่วนมากเสียชีวิตเพราะติดเชื้อ HIV หรือโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง และโรคเยื่อบุสมองอักเสบ มะเร็งในเม็ดเลือด ฯลฯ มิได้เสียชีวิตเพราะร่างกายได้รับสารพิษเคมีมากเกินไปแต่อย่างใด จากข้อสรุปนี้ทำให้นิคมอุตสาหกรรมไม่จะเป็นต้องรับผิดชอบต่อคนงานที่เสียชีวิตทุกราย โรงงานเสียค่าใช้จ่ายเพียงเงินชดเชยในรูปสวัสดิการสังคมให้กับผู้เสียชีวิตเท่านั้น เจ้าหน้าที่ระดับสูงของนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้ว่าและรองผู้ว่าการนิคมฯ ยืนยันมาโดยตลอดว่าการเสียชีวิตของคนงานทั้ง 12 คน ไม่ได้เกิดจากสารพิษในที่ทำงาน แต่เกิดจากการเป็นโรคเอดส์ ทั้งๆที่แพทย์หญิงอรพรรณ์ เมธาดิลกกุล แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้าน อาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ได้ระบุว่าสาเหตุการเสียชีวิตเพราะเกิดจาก ได้รับสารพิษเคมีเข้าไปในร่างกายเกินปกติ

ก่อนเกิดเหตุการณ์การเสียชีวิตของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันได้เคยลงข่าวคาดการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มาแล้ว ถึง 3-4 ปี (ผู้จัดการรายวัน 12/11/2533 และ 18/11/2533) โดยลงข่าวว่า โรงงานอิเล็คทรอนิคส์ที่มีเป็นจำนวนมากรวมทั้งโรงงานอื่นๆ ในนิคม

อุตสาหกรรมลำพูนจะก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทั้งทางน้ำและทางอากาศ รวมทั้งต่อสุขภาพคนงาน แต่ก็ไม่มีการดำเนินการป้องกันแต่อย่างใด หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (8/4/2537) และหนังสือพิมพ์อื่นๆ อีกหลายฉบับได้ลงตีพิมพ์ภาพถ่ายขยะ ทั้งขยะแห้ง เศษสิ่งของที่เหลือใช้ และกากสารเคมีที่เหลือจากขบวนการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งถูกทิ้งเกลื่อนทั้งภายในบริเวณพื้นที่ของนิคมฯ ลำพูน และพื้นที่นอกนิคมลำพูนที่บริษัทในนิคมฯ ได้เช่าพื้นที่ชาวบ้านไว้ทิ้ง รวมทั้งพื้นที่ที่มีการลักลอบนำไปทิ้ง

สรุปสถานการณ์กรณีคนงานที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูนเสียชีวิต 14 คน กับการจัดการปัญหาของรัฐบาล:

มี.ค.36-มี.ค.37	คนงานเสียชีวิต 12 คน บุตรคนงานเสียชีวิต 2 คน
15 ต.ค.36	ผู้จัดการนิคมฯ จ.ลำพูน โต้ข่าวการเสียชีวิตของคนงานทำให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีเสียบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย
20 ต.ค.36	ผู้ว่าราชการ จ.ลำพูน เปิดแถลงข่าวชี้แจงเหตุผลข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไข
23 ต.ค.36	ดร.สมเจตน์ ทินพงศ์ ผู้ว่าการนิคมแห่งประเทศไทย โต้ข่าวกรณีคนงานเสียชีวิตไม่เกี่ยวกับสารตะกั่ว คนงานเสียชีวิตด้วยโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง
26 ต.ค.36	ญาติ น.ส.วงเดือน โนโชติ ยื่นหนังสือถึงสภาทนายความ เพื่อขอให้สภาทนายความช่วยเหลือในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจาก กนอ.ที่ระบุว่า น.ส.วงเดือน เป็นเอดส์
17 พ.ย.36	นพ.สมพูล กฤตลักษณ์ รองประธานกรรมการที่ปรึกษากองทุนเงินทดแทนระบุการวินิจฉัยโรคของคนงานชื่อ มยุรีย์ เตวียะ ว่าไม่มีสาเหตุจากการทำงาน
8 ก.พ.37	พญ.ชิดสุภางค์ ตัจฉนีกุล ออกใบรับรองแพทย์ให้มยุรีย์ ว่าเป็นโรคสารโลหะสะสมในร่างกาย
23 ก.พ.37	กรมการแพทย์จัดส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักงานอาชีวะเวชศาสตร์ตรวจข้อเท็จจริงในลำพูน นพ.สนธยา พึงลำพู ผู้อำนวยการสำนักงานอาชีวะเวชศาสตร์สิ่งแวดล้อม กรมการแพทย์กระทรวงสาธารณสุขกล่าวว่าอาการของมยุรีย์ยังคลุมเครือ จะตั้งคณะกรรมการแพทย์ตรวจสุขภาพคนงานอีกครั้ง

3 มี.ค.37 เจ้าหน้าที่ควบคุมมลพิษ ตัวแทนจากกองอาชีวอนามัย (กรมการแพทย์) สำนักงานสวัสดิการแรงงานลำพูน ตัวแทนจากนิคมฯ สำรวจสภาพแวดล้อมการทำงานในโรงงาน

4 มี.ค.37 ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ผู้จัดการภาคเหนือพบขยะที่เป็นพิษในห้วยหนอง บ้านสันคะยอม ต.มะเขือแจ้ อ.เมือง จ.ลำพูน

6 มี.ค.37 นายปรีชา วุฒิชัย ผู้จัดการนิคมฯ ชี้แจงในกรณีขยะสารพิษเศษวัสดุที่เหลือใช้จากขบวนการผลิตของโรงงานเชื่อว่าไม่มีการเอาออกไปทิ้งนอกนิคมฯ แน่นอน

11 มี.ค.37 พล.ต.สนั่น ขจรประศาสตร์ รมต.กระทรวงอุตสาหกรรม ยืนยันว่าโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมฯ ไม่เป็นอันตรายต่อคนงาน ยืนยันคนงานเสียชีวิตจากโรคอื่น

22 มี.ค.37 สาธารณสุข จ.ลำพูน โดย นพ.ปัจจุบัน เหมหงส์ษา ยืนยันสาเหตุการป่วยและตายของคนงานเนื่องจากเป็นโรคภูมิคุ้มกันบกพร่องและมีน้ำในช่องปอด

28 มี.ค.37 กระทรวงสาธารณสุขมีมติตั้งคณะทำงานควบคุมโรคที่เกิดขึ้นจากมลพิษในการทำงาน โดยมีรองอธิบดีกรมการแพทย์ เป็นประธาน (สยามโพสต์ 4/4/37)

29 มี.ค.37 สาธารณสุข จ.ลำพูน จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นของแพทย์เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเสียชีวิตของคนงาน 12 คน บุตรคนงาน 2 คน และการเจ็บป่วยของคนงานที่ชื่อมยุรีย์ เตริยะ จากการสัมมนา มีข้อน่าสังเกตดังนี้

ประการแรกใช้เวลาเพียงวันเดียวในการวินิจฉัยสาเหตุของการเสียชีวิตของคนงาน 12 คน บุตรคนงาน 2 คน และคนป่วย 1 คน

ประการที่สองไม่มีแพทย์เจ้าของไข้และแพทย์ที่เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์เข้าร่วม

ประการที่สามไม่เป็นที่ยอมรับของสื่อมวลชลและคนในพื้นที่

30 มี.ค.37 นพ.สมพูล กฤตลักษณ์ ชี้แจงการตายของคนงานที่จริงเป็นคนงานแค่ 12 คนและที่อยู่ใกล้เคียงอีก 2 คน ตายด้วยโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง 8 คน ที่เหลือตายด้วยโรคอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับโรงงานแต่ชี้แจงรายละเอียดไม่ได้เพราะผิดจรรยาบรรณแพทย์

9 เม.ย.37 นพ.สนธยา พึงลำภู ผู้อำนวยการสำนักงานอาชีวะเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม กรมแพทย์กระทรวงสาธารณสุข นำมติจากที่ประชุมแพทย์ฝ่ายต่างๆ ชี้แจงในรายการเวทีชาวบ้านว่าคนงานทั้งหมดที่ตายไม่ได้ตายด้วยโรคจากการทำงานแต่ตาย

เพราะโรคเอดส์และที่เหลือตายด้วยโรคติดเชื้อ (จุดประกาย กรุงเทพธุรกิจ 9/4/37)

พญ.อรพรรณ์ เมธาดิลกกุล ได้โต้แย้งมติของคณะแพทย์ดังกล่าวว่ายังไม่สามารถสรุปเช่นนั้นได้จะต้องตั้งทีมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญสอบสวนเรื่องนี้อย่างละเอียดเพราะการตายของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูนเป็นการตายในอัตราที่สูงและเป็นการตายที่ผิดปกติ จะต้องมีการค้าหาสาเหตุการตายให้ได้

11 เม.ย.37 ดร.สมเจตส์ ทินพงศ์ ผู้ว่าการนิคมฯ ได้แถลงข่าวว่าสาเหตุการเสียชีวิตคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน 14 คนไม่ได้มีสาเหตุจากสารพิษในโรงงาน (ผู้จัดการ 13/4/37)

26 เม.ย.37 กรมควบคุมมลพิษเดินทางไปตรวจสอบขยะและสารเคมีที่มีพิษ พบที่ทิ้งขยะ 4 จุด ใหญ่ พบถุงใส่ขยะสารเคมี 4-5 ชนิด มีเศษหนัง แผงวงจรอิเลคทรอนิกส์ ขวดใส่สารเคมี เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษระบุว่าพบสารเคมีบางตัวจากกองขยะที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์

27 เม.ย.37 สื่อมวลชนนำเสนอขยะที่โรงงานฟอกหนังของการนิคมฯ นำไปทิ้งที่บริเวณหอพักคนงานขณะที่นายสมเจตส์ ทินพงศ์ ยืนยันว่าขยะที่เป็นพิษนั้นไม่ได้หลุดออกไปจากนิคมอย่างแน่นอน (ผู้จัดการรายวัน 27/4/37)

(6) กรณีสหภาพแรงงานบริษัทอุตสาหกรรมกรดมะนาว

บริษัทอุตสาหกรรมกรดมะนาว ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมบางปู อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบกิจการผลิตสารเคมีสำหรับเจือปนอาหาร ในขบวนการผลิตต้องใช้กรดกำมะถัน โซเดียมไฮดรอกไซด์ และ กรดน้ำส้ม ในขบวนการผลิตจะเกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และอาจเกิดอุบัติเหตุจากการสัมผัสกับกรด หากโรงงานไม่มีมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานดีพอ

ในช่วงปี 2535-2536 มีลูกจ้างหลายคนประสบความเจ็บป่วยจากการทำงานสัมผัสสารเคมีและต้องทำงานในสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขอนามัย เช่นเป็นโรคเล็บผุกร่อนอักเสบเรื้อรัง ผิวหนังเป็น

ผื่นตามตัวและศีรษะ โรคเชื้อราที่เล็บและบริเวณรอบเล็บ และเป็นโรคผิวหนังอักเสบติดเชื้อเป็นต้น แต่นายจ้างกลับไม่ยอมรับว่าเป็นโรคที่เกิดจากการทำงาน กลับใช้มาตรการลดจำนวนพนักงานลง โดยเฉพาะพนักงานที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงาน และสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยอ้างว่ากิจการของบริษัทประสบภาวะขาดทุนจึงต้องลดจำนวนคนงานลง

สหภาพแรงงานอุตสาหกรรมกรดมะนาวได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อบริษัทฯ ให้ทำการปรับปรุงความปลอดภัยในการทำงานเมื่อปี 2535 ร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเมื่อพฤษภาคม 2536 ขอให้ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบสภาพการผลิต และร้องเรียนต่อผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน เมื่อ 7 มกราคม 2537 เพื่อขอให้ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจเช่นกัน ได้ข้อตกลงทั้งสิ้น 13 เรื่องที่ทางบริษัทจะต้องทำการปรับปรุงเกี่ยวกับมาตรฐานในการทำงานและความปลอดภัยในการทำงาน แต่บริษัทได้ดำเนินการเพียง 5 เรื่องเท่านั้น

ที่มา : เดอเนชั่น 1/4/2534
บางกอกโพสต์ 14/7/2535
ข่าวอาทิตย์ 17/884 (20-26 พ.ค. 2537)
ผู้จัดการ 12-18/11/2533, 8/4/2534
จดหมายข่าว ภัยสารพิษ มี.ค.-เม.ย. 2537, พ.ค.-มิ.ย. 2537 และก.ค.-ส.ค. 2537
และจากการสัมภาษณ์ผู้ประสบภัยจากกรณีการระเบิดที่ท่าเรือคลองเตย, กรณีอากาศเป็นพิษที่แม่เมาะ และกรณีนิคมอุตสาหกรรมลำพูน

อภินันทนาการจาก

ดร.ปราโมทย์ เตียวตรานนท์
บริษัท เซฟตี้แคร์เรียร์ จำกัด

42/5 ซอยเอกมัย 4 ถนนสุขุมวิท 63
กรุงเทพฯ 10110

เครือเบทาโกรเติบโตขยายสู่ภูมิภาค
ด้วยความมุ่งมั่นพัฒนาความเจริญทั่วไทย
ดังปณิธานที่ยึดมั่นตลอดมา



เราสร้างเสริมความอุดม แก่สังคมไทย

BETAGRO GROUP

1-7 ถนนยุคล 2 (สวนมะลิ) กรุงเทพฯ 10100 โทร. 223-1371-9, 226-0045 โทรสาร. 225-7971
1-7 YUKOL 2 (SUAN MALI) BANGKOK 10100 THAILAND. TEL. 223-1371-9, 226-0045 TELEX : 87637 BETAGRO TH. FAX: 225-7971

อภินันทนาการจาก

สำนักสวัสดิการ กรมส่งเสริมการส่งออก

ที่อยู่ 22/77 ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร
กรุงเทพฯ 10900

อภินันทนาการ

จาก

คุณบรรหาร ศิลปอาชา

อภินันทนาการจาก

บริษัท สยามน้ำมันละหุ่ง จำกัด
บริษัท ไทยดาวแดน จำกัด

สำนักงาน 26/42 ชั้น 12 อาคารอรกานต์ ซ.ชิดลม
ถ.เพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร. 2541490-7

With Compliments

from

TARA SIAM BUSINESS INFORMATION LTD

ECONOMIC CONSULTANTS AND BUSINESS RESEARCHERS



Tara Siam Business Information Ltd
21 st Floor, CP Tower
313 Silom Road
Bangkok 10500



Tel : (66 2) 231-0463-4, 231-0538-40
Fax : (66 2) 231-0465
Tlx : TARABKK TH 21420

บริษัท มาเก็ตติ้ง มีเดีย แอสโซซิเอตส์ จำกัด

ผู้แทนจำหน่ายหนังสือสารานุกรมสำหรับเด็ก

The MINOR Group

TIME LIFE

BOOKS

หนังสือที่ได้รับคำรับรองว่ามีคุณค่าควรอ่าน
จาก สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย

ประกอบด้วย

- ชุดความรู้เบื้องต้นสำหรับเด็ก
- ชุดเรียนรู้ภาษาอังกฤษเบื้องต้นสำหรับเด็ก
- ชุดเรียนรู้คณิตศาสตร์เบื้องต้นสำหรับเด็ก
- ชุดเบื้องหลังโลกวิทยาศาสตร์เบื้องต้นสำหรับเด็ก

สนใจติดต่อ แผนกหนังสือไทม์ไลฟ์

อาคารชาญอิสสระทาวเวอร์ 2 ชั้น 26 เลขที่ 2922/292-293
ถ.เพชรบุรีตัดใหม่ บางกะปิ ห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310
โทร. 308-2098 แฟกซ์ 3082432

อภินันทนาการจาก

บริษัท เอ็น แอล ดีเวลลอปเมนต์ จำกัด

คุณมนตรี พงษ์พานิช

คุณบุญชัย ฮั้วแสงชัย

บริษัท ไทยพาณิชย์ประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)

นายแพทย์บุญปรีดี ศิริวงศ์

บริษัท กมล อินดัสตรี จำกัด

คุณอมรรัตน์ นัยนันท์

ธนาคารกรุงไทย จำกัด สาขาท่าเตียน

คุณวิรัช ฉัตรประกา

อภินันทนาการจาก

SOUTH CITY SUPPLIES LTD., PART.
SOUTH CITY INDUSTRIAL CO., LTD.
SOUTH CITY CO., LTD.

20/2 Soi Chaemchan, Sukhumvit 63, Ekamai 21, Bangkok 10110, Thailand
P.O.Box 509 Prakanong, Bangkok 10110, Thailand. Cable : SOCISUP
Tel : (662) 392-2540, 711-5080 Fax : (662) 381-1291

อภินันทนาการจาก

มั่นคง ปลอดภัย ให้ดอกเบี้ยคุ้มค่า
เพียง 10,000 บาท ก็ออมทรัพย์กับเราได้

บริษัทเงินทุน เอราวัณทรัสต์ จำกัด

บริษัทในเครือธนาคารกรุงไทย จำกัด
965 ศูนย์การค้าสยามชั้น 4 ถ.พระราม 1
ปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทร. 251-3191-5

อภินันทนาการ

จาก

บริษัท บุญผ่อง จำกัด

ที่อยู่ 889 ถนนพระราม 1

เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ

อภินันทนาการจาก

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยธำรง จำกัด

รากฐานมั่นคง อนาคตมั่นใจ

สำนักงานใหญ่

219อาคารอโศกทาวเวอร์ส ถนนสุขุมวิท 21 (ซอยอโศก) กรุงเทพฯ 10110

โทรศัพท์: 260-0193, 259-2270-4 **โทรสาร:** 260-0203

สำนักงานสาขา

สาขาเชียงใหม่

252/7-10 คุ้มแก้วอาเขต ถนนพระปกเกล้า เชียงใหม่ 50000

โทรศัพท์: (053) 217-620, 212-186 **โทรสาร:** (053) 221-588

สาขาพิษณุโลก

7/15-17 ถนนราเมศวร พิษณุโลก 65000

โทรศัพท์: (055) 243-075-6, 245-848-52 **โทรสาร:** (055) 243-074



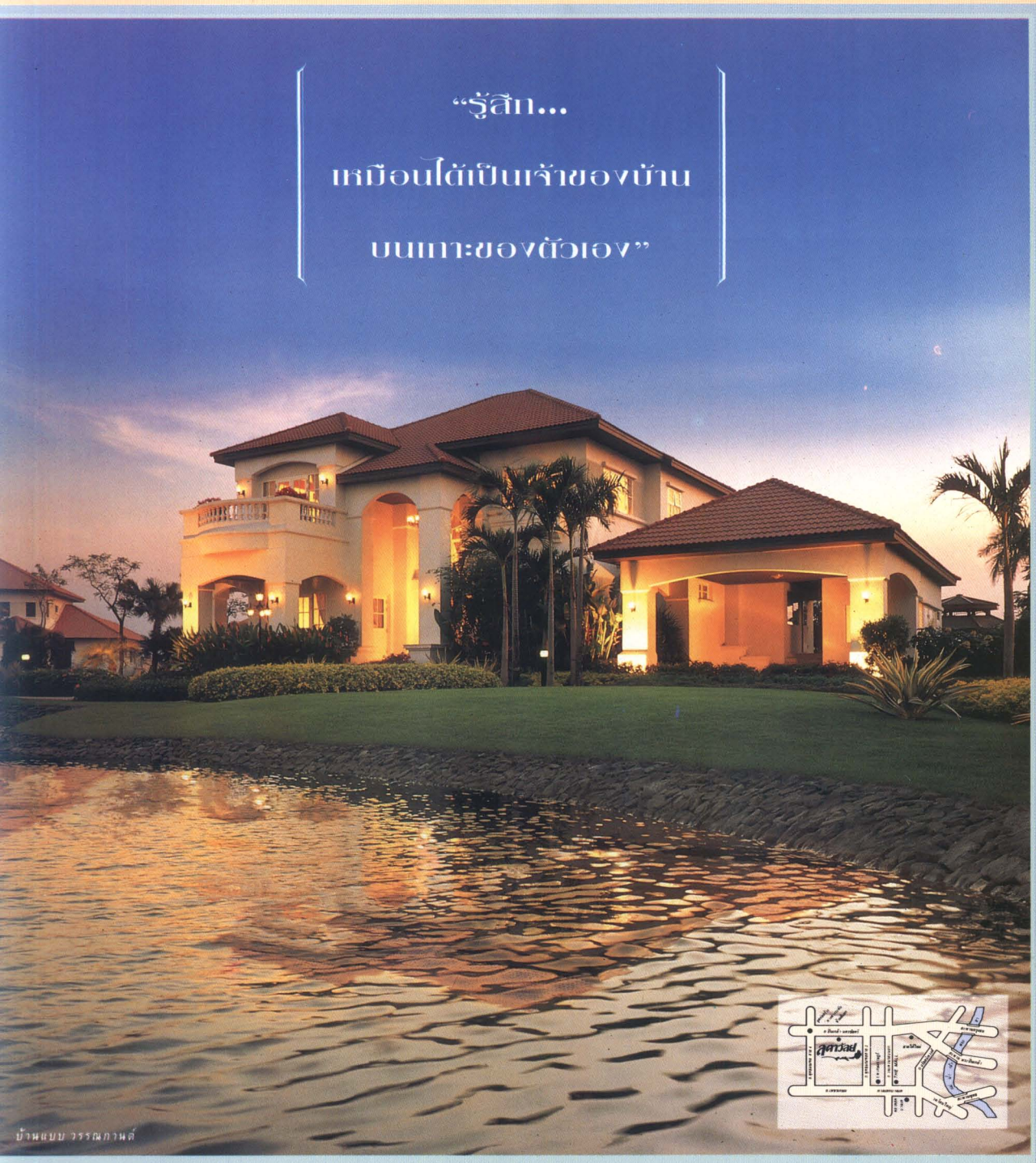
ฝีมือไทย น่าภาคภูมิใจ

จากคุณค่าแห่งงานฝีมือ มรดกศิลป์
ที่สืบทอดสู่ลูกหลานไทย
ธนาคารกรุงไทย
ร่วมสืบสานวัฒนธรรมไทย

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)


Superior
5 years
Sang Thip
SANG THIP
ROYAL THAI LIQUOR
DISTILLED, BLENDED, AGED AND BOTTLED BY
SURATHIP SRIAROON CO.,LTD. PRACHINBURI
UNDER THAI GOVERNMENT SUPERVISION
Sang Thip คุณภาพส่งออก

"รู้สึก...
เหมือนได้เป็นเจ้าของบ้าน
บนเกาะของตัวเอง"



บ้านแบบ วรรณกานต์



ครอบครัวบูรณะชน อาธิศ นักธุรกิจ (เจ้าของกิจการ)
เจ้าของบ้านแบบ วรรณกานต์ แปลงที่ 58-5 ขนาดที่ดิน 297 ตารางวา

"รอบ ๆ บ้านเป็นทะเลสาบ มองไปทางไหนก็สบายใจไปหมด ไม่เหมือนที่อื่น"
แม้เป็นเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ ของความรู้สึกที่คนพิเศษเช่นคุณพิมลและครอบครัวมีให้แก่
"บ้านสวยริมทะเลสาบ" หลังนี้
แต่เป็นสิ่งสำคัญสำหรับ ลดาวัลย์-ปิ่นเกล้า ในการตั้งใจจริงที่จะสร้างบ้านทุกหลัง
ให้เป็นเกาะในทะเลสาบ ด้วยการจัดวางผังที่คำนึงถึงการอยู่อาศัยริมทะเลสาบอย่างแท้จริง
สายไฟฟ้าทั้งหมดถูกนำลงใต้ดิน เพื่อความโปร่งสบายของสายตา สปอร์ตคลับทันสมัย
ที่เราสร้างไว้ริมทะเลสาบกว้าง มิได้มีไว้เพียงแค่ให้ความรู้สึกหรูหรา
แต่ช่วยเติมความหมายพิเศษให้ชีวิต...พิเศษยิ่งกว่า
เพราะเราเข้าใจดีว่า บ้านคือสิ่งสำคัญที่เป็นตัวแทนที่มีความหมาย
สำหรับครอบครัวที่ประสบความสำเร็จ...เช่นคุณ

หนึ่งในโครงการ แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่
สำนักงานขายลดาวัลย์ ปิ่นเกล้า
โทร. 441-3991-3
และสำนักงานใหญ่
โทร. 237-8900-3

ลดาวัลย์ ปิ่นเกล้า

ซิโน-ไทยฯ มุ่งมั่นพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อสาธารณประโยชน์ และรักษาสิ่งแวดล้อมคู่สังคมไทย



STECON

บริษัท ซิโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)

SINO-THAI ENGINEERING & CONSTRUCTION PUBLIC COMPANY LIMITED

เลขที่ 32/59-32/60 ชั้น 29-30 อาคาร ซิโน-ไทย ทาวเวอร์
ถนนอโศก สุขุมวิท 21 กรุงเทพฯ 10110 โทร. 2601321-32

บริการส่งเสริมการลงทุน (บี โอ ไอ)



ทางสะดวกใหม่ จาก ไทยพาณิชย์

เพื่อการลงทุนที่ให้คุณไม่ต้องยุ่งยากจากการติดต่อและต้องเดินทางสู่ บี โอ ไอ ด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนในเขตการลงทุนที่ 1 2 และ 3 ท่านก็สามารถรับบริการส่งเสริมการลงทุน (บี โอ ไอ) ผ่านธนาคารไทยพาณิชย์ได้จากทุกสาขาทั่วประเทศ พร้อมการให้คำแนะนำตั้งแต่ การกรอกแบบฟอร์ม การดำเนินการติดต่อ บี โอ ไอ พร้อมการให้สินเชื่ออย่างฉับไวเป็นกรณีพิเศษ เพื่อความสะดวกในการลงทุนของท่าน

บริการส่งเสริมการลงทุน (บี โอ ไอ) ให้ความสะดวก...ทั่วไทย...ใกล้คุณ

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ธนาคารไทยพาณิชย์ทุกสาขาทั่วประเทศ
หรือฝ่ายอุตสาหกรรม โทร. 256-2510 , 256-2520 , 256-2530 , 256-2540

บมจ. ธนาคารไทยพาณิชย์



นี่คือม้าฝีเท้าจัด 145 ตัวรวมกัน

เตรียมควบชัยอย่างสะใจ เมื่อมาสด้า โครโนสใหม่ เพิ่มความคึกคักถึง 145 แรงม้า ให้คุณแรงเต็มเหยียดด้วยเครื่องยนต์ทรงพลัง V6 2000 ซี.ซี. 24 วาล์ว หัวฉีดอิเล็กทรอนิกส์ EGI ที่เพิ่มอานุภาพความแรงและไม่หนวกหู ดีไซน์โฉบเฉี่ยว ปราดเปรียว ด้วยตัวถังแข็งแกร่งแต่เบา เพิ่มเสน่ห์ด้วยกระจังหน้าใหม่ สำหน้าด้วยระบบ CRUISE CONTROL, AUTO SHIFT LOCK, 4 WHEEL-ABS และระบบ TTL มีให้เลือกทั้ง 4 และ 5 ประตู เกียร์ธรรมดาหรือเกียร์อัตโนมัติ ในเทคโนโลยีที่ห่วงใยสภาพแวดล้อม สำหรับคนที่รักความเร็วเช่นคุณ จะไม่พิสูจน์แรงม้า 145 ตัว ที่วิ่งเงียบแบบถอดเกือกดูหรือ

mazda
พร้อมสรรพ ประทับใ

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ บริษัท สุโกศล มาสด้า จำกัด โทร. 225-5762-3

MONTEREY LAND DEVELOPMENT CO., LTD.

MONTEREY PLACE CO., LTD.

MONTEREY CONSTRUCTION CO., LTD.

MEC (THAILAND)

MONTEREY PIZZA CO., LTD.

MONTEREY WALLPAPER CO., LTD.



MONTEREY GROUP

Floor Monterey Tower, 2170 New Petchaburi Rd., Huaykhwang, Bangkapi, Bangkok 10310, Thailand. 308-0600, 308-100i (Automatic 10 Lines) Fax : 308-059



ความสุขไม่มีพรมแดน ที่บ้านสตาร์บล็อค

จะอยู่เหนือจรดใต้ ... ใจกลางเมือง ... ชานเมือง ... บนเขาหรือริมทะเล ทุกคนก็มีสิทธิ์ มีความสุขในบ้านสตาร์บล็อคได้เสมอหน้ากัน จากบริการคุณภาพของสตาร์บล็อคที่ทำให้คุณวางใจมากว่า 12 ปี ปัจจุบันเรามีสำนักงานบริการมากถึง 18 แห่งทั่วประเทศ ทุกๆ ที่ ทีมงานผู้เชี่ยวชาญของเรา พร้อมจะให้บริการสร้างบ้านของคุณด้วยคุณภาพมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ไม่ว่าที่ไหน ... เมื่อไร ถ้าขึ้นชื่อว่าบ้านสตาร์บล็อค ก็เรียกว่า "บ้านคุณภาพ" ได้เท่าเทียมกัน

- ควบคุมงานโดยทีมสถาปนิก วิศวกรผู้ชำนาญ และทีมผู้เชี่ยวชาญในแต่ละขั้นตอนการก่อสร้าง
- ใช้วัสดุก่อสร้างเกรด A จากโรงงานสตาร์บล็อค
- ควบคุมราคาและระยะเวลาก่อสร้างเสร็จตามกำหนด
- บ้านสตาร์บล็อครับประกันการบริการ 3 ปี

สตาร์บล็อค ปลูกบ้านที่คุณพอใจ

บริษัท สตาร์บล็อค กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)

สำนักงานใหญ่ 3941 ถ.พระราม 4 แขวงพระโขนง เขตพระโขนง กทม. 10110 โทร. 392-1288, 392-5144, 392-7975, 390-2702-3, 381-2802 (Fax) สาขาพระราม 4 โทร. 249-1506, 249-0306, 249-7295, 249-6571, 249-1462, 249-6498, 249-7296 (Fax) สาขาเสรีเซ็นเตอร์ โทร. 746-0573-4 สาขาปิ่นเกล้า โทร. 424-6537, 434-1783, 434-1813 สาขามาบุญครอง โทร. 217-9300, 217-952
สาขารามคำแหง โทร. 314-7086, 318-7259 สาขาลาดพร้าว โทร. 513-1166 สาขาลาดหญ้า โทร. 437-7973, 437-3415 สาขาแจ้งวัฒนะ โทร. 574-4390, 574-5470 สาขาเชียงราย โทร. (053) 712-87
สาขาเชียงใหม่ โทร. (053) 275-942, 272-409, 272-696 (Fax) สาขาโคราช โทร. (044) 255-271, 246-744 (Fax) สาขาจันทบุรี โทร. (039) 311-479 (Fax) สาขาชลบุรี โทร. (038) 286-057, 276-311-2
287-595 (Fax) สาขาระยอง โทร. (038) 614-584 (Fax) สาขานครปฐม โทร. (034) 241-593, 256-985 (Fax) สาขาเพรรบุรี โทร. (032) 410-676-7 สาขาหาดใหญ่ โทร. (074) 221-045-9 ต่อ 8218, 822