

นโยบาย มาตรการและสถาบันเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

เจษฎา โลห่อ้นจิตร



นโยบาย มาตรการ และสถาบันเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

โดย

เจษฎา โลห่อ้นจิตร

แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ

เมษายน 2533

รายงานฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย ภายใต้โครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานยูเสด ผ่าน บริษัท แพกมาร์ อิงค์

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยมีความยินดีที่ได้มีส่วนร่วมในโครงการวิจัยนี้ นับเป็นประสบการณ์อันมีค่า อีกทั้งช่วยให้ผู้วิจัยได้รับความรู้อย่างกว้างขวางจากงานวิจัยชิ้นนี้

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ ดร. โฆษะ อารียา ผู้อำนวยการโครงการวิจัย ที่มีความอดทน เข้าใจ และให้กำลังใจอยู่ตลอดเวลา ท่านได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ ตลอดจนคอยติดตามเร่งรัดจนจบอยู่เสมอ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณวราภรณ์ กัญจนาทิพย์ คุณศิริกุล จงธนาสารสมบัติ คุณฤทัย สุขยิ่ง และ คุณเรณู สุขารมณ์ ที่ได้มีส่วนร่วมในการทำวิจัยบางส่วน หากขาดความร่วมมือและช่วยเหลือ นั้นแล้ว รายงานวิจัยนี้คงไม่เสร็จสมบูรณ์เหมือนดังที่เป็นอยู่

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ คุณวราภรณ์ กัญจนาทิพย์ คุณเรณู สุขารมณ์ และทีมผู้ช่วยวิจัยอื่นได้แก่ คุณวชิราภรณ์ เก้าธรรมสาร คุณสนธยา ตีปะวาโร คุณเรณู บรรดาศักดิ์ คุณกนกวรรณ ภารตศิลป์ และคุณศิริยา กรรณพิทยา ที่ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในเรื่องการรวบรวมข้อมูลอันมีค่า และจำเป็นสำหรับรายงานชิ้นนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณจันทร์เพ็ญ หล่อศิริไพบูลย์ และคุณเรณู บรรดาศักดิ์ ที่ต้องอดทนอย่างมากในการจัดเตรียมร่างรายงานต่างๆ รวมทั้งรายงานฉบับสุดท้ายนี้ ให้เรียบร้อยภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งทีมวิจัยเป็นผู้กำหนด

สุดท้าย ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานยูเนสโก ที่ให้โอกาสแก่ผู้วิจัยในการมีส่วนร่วมในงานวิจัยครั้งนี้

สำหรับข้อผิดพลาดที่มีอยู่ในรายงานนี้ เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยแต่เพียงผู้เดียว

นโยบาย มาตรการ และสถาบันเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

สารบัญ

	<u>หน้า</u>
กิตติกรรมประกาศ	i
สรุปย่อ	x
1. บทนำ	1
1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.2 โครงสร้างของรายงานการศึกษา	2
2. ภาพรวมของนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศไทย	4
2.1 ภาพรวมของนโยบายด้านอุตสาหกรรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ	5
2.2 นโยบายอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด	7
3. โครงสร้างด้านสถาบันในการกำหนดแผนอุตสาหกรรม และในการนำไปปฏิบัติ	11
3.1 องค์การจัดทำแผนและกำหนดนโยบาย	11
3.2 หน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ	14
3.2.1 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	14
3.2.2 กระทรวงอุตสาหกรรม	16
3.2.3 กระทรวงการคลัง	19
3.2.4 กระทรวงมหาดไทย	20
3.2.5 กระทรวงอื่นๆ	21
3.3 โครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ และความเชื่อมโยงระหว่างกัน	21
3.4 สถาบันภาคเอกชนที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย	24
3.5 โครงสร้างและความเชื่อมโยงของสถาบันภาคเอกชนกับภาครัฐบาล	26

	หน้า
3.6 สถาบันภาครัฐบาลและเอกชนที่มีอยู่ และประสิทธิภาพในการส่งเสริม อุตสาหกรรมต่างจังหวัด	29
4. การกระจายของทรัพยากรของรัฐและสิ่งสาธารณูปโภค	34
4.1 การรวมอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้ที่ส่วนกลาง	34
4.2 ทรัพยากรสาธารณะและระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม	37
4.3 การกระจายของการลงทุนด้านสาธารณูปโภค	41
4.4 การกำหนดราคาและความพร้อมของการให้บริการสาธารณูปโภค	42
4.4.1 การกำหนดราคาและอุปทานของกระแสไฟฟ้า	42
4.4.2 การกำหนดราคาและอุปทานของน้ำประปา	47
4.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	49
5. ความลำเอียงของนโยบายในการกระจาย และในการจัดตั้งทุนทรัพยากรการเงิน	79
5.1 ระบบการธนาคารพาณิชย์	80
5.2 การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินโดยธนาคารกลาง	84
5.2.1 นโยบายสินเชื่อต่างจังหวัด	84
5.2.2 การบริการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินแก่กิจการส่งออกและหัตถอุตสาหกรรม	86
5.3 นโยบายอัตราดอกเบี้ย	91
5.4 สถาบันการเงินที่ตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ	97
5.4.1 บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	97
5.4.2 กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	99
5.4.3 สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	101
5.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	102
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	131
6.1 การกระจายและต้นทุนของการศึกษา	131
6.1.1 ประวัติของการพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย	131

	<u>หน้า</u>
6.1.2 การกระจายการศึกษา	133
6.1.3 ต้นทุนของการศึกษาและการควบคุม	135
6.2 นโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	137
6.2.1 ประวัติความเป็นมาของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ในประเทศไทย	138
6.2.2 การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับตัวอัตราเงินเฟ้อ	139
6.2.3 ความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด	141
6.3 สรุปผลและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	143
 7. เขตการลงทุนและนิคมอุตสาหกรรม	 173
7.1 คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515	173
7.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520	174
7.3 การกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนใหม่	177
7.4 ความมีประสิทธิภาพของเขตการลงทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด	180
7.5 นิคมอุตสาหกรรม	182
7.6 สรุปผลและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	184
 8. โครงสร้างและระบบภาษี	 207
8.1 ภาษีเงินได้	207
8.2 ภาษีการค้า	209
8.3 อากรขาเข้าและอากรขาออก	211
 9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	 230
9.1 สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ	231
9.2 การกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจใหม่	232
9.3 การสร้างชุดความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค	234
 เอกสารอ้างอิง	 236

สารบัญตาราง

	<u>หน้า</u>
ตารางที่ 3.1	ปีที่เริ่มก่อตั้งหอการค้าจังหวัด
ตารางที่ 3.2	ระดับการรับรู้บทบาทขององค์กรภาครัฐบาลและเอกชน
ตารางที่ 4.1	รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง
ตารางที่ 4.2	แหล่งที่มาของรายรับของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น
ตารางที่ 4.3	ผลลัพธ์จากสมการถดถอย ซึ่งกำหนดให้สัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม (MAN) เป็นตัวแปรตาม
ตารางที่ 4.4	CORRELATION MATRIX
ตารางที่ 4.5	ค่าเฉลี่ยของตัวแปรต่างๆ ที่ปรากฏในสมการ
ตารางที่ 4.6	สัดส่วนจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าและการใช้ไฟฟ้า
ตารางที่ 4.7	อัตราค่าไฟฟ้า: ที่อยู่อาศัย ปี 2514 - ปัจจุบัน
ตารางที่ 4.8	อัตราค่าไฟฟ้า: ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปี 2514 - 2520
ตารางที่ 4.9	อัตราค่าไฟฟ้า: ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปี 2530 - ปัจจุบัน
ตารางที่ 4.10	อัตราค่าไฟฟ้า: อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปี 2523 - ปัจจุบัน
ตารางที่ 4.11	จำนวนผู้ใช้และการใช้ไฟฟ้าในต่างจังหวัด
ตารางที่ 4.12	สัดส่วนรายจ่ายค่าไฟฟ้าต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด จำแนกตามภูมิภาค
ตารางที่ 4.13	จำนวนครั้งที่ไฟฟ้าดับ จำแนกตามภูมิภาค
ตารางที่ 4.14	อัตราค่าน้ำประปา ปี 2524 - ปัจจุบัน
ตารางที่ 4.15	ราคาและต้นทุนเฉลี่ยของน้ำประปา
ตารางที่ 4.16	ความสามารถในการให้บริการน้ำประปา
ตารางที่ 4.17	รายจ่ายค่าน้ำต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด จำแนกตามภูมิภาค
ตารางที่ 5.1	การให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน (เฉลี่ยจากจำนวนหนี้ค้างชำระ ตอนสิ้นปี: ร้อยละต่อยอดรวม)
ตารางที่ 5.2	จำนวนธนาคารและสาขา
ตารางที่ 5.3	อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามภูมิภาค
ตารางที่ 5.4	สัดส่วนสินเชื่ออุตสาหกรรมต่อสินเชื่อทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามภูมิภาค
ตารางที่ 5.5	อัตราการเติบโตของสินเชื่ออุตสาหกรรมต่อมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม จำแนกตามภูมิภาค ปี 2522 - 2529

		หน้า
ตารางที่ 5.6	สินเชื่อกาบบังคับที่ให้กับภูมิภาคและภาคเกษตรของธนาคารพาณิชย์ (ร้อยละต่อเงินฝากในปีก่อนหน้า)	112
ตารางที่ 5.7	เปรียบเทียบสัดส่วนสินเชื่อกับธนาคารพาณิชย์ที่ให้ภายในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล กับต่างจังหวัด	113
ตารางที่ 5.8	สินเชื่อกู้ยืมอุตสาหกรรม จำแนกตามภูมิภาค	114
ตารางที่ 5.9	การซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่ได้จากการส่งสินค้าออก ที่สำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำแนกตามชนิดของสินค้า ปี 2506 - 2530	115
ตารางที่ 5.10	การซื้อลดตั๋วเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย	117
ตารางที่ 5.11	สัดส่วนการซื้อลดตั๋วเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย	118
ตารางที่ 5.12	เปรียบเทียบสัดส่วนการซื้อลดตั๋วเงินที่สำนักงานใหญ่ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสาขา	119
ตารางที่ 5.13	เพดานอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์	120
ตารางที่ 5.14	เพดานอัตราดอกเบี้ยของบริษัทเงินทุน	122
ตารางที่ 5.15	อัตราขั้นต่ำหนี้สินต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงิน	123
ตารางที่ 5.16	อัตราดอกเบี้ยภายในของตลาดเงินนอกระบบ ปี 2500 - 2525	124
ตารางที่ 5.17	จำนวนสาขาของบริษัทเงินทุน (สิ้นเดือนมิถุนายน 2530)	125
ตารางที่ 5.18	การกระจายของสินเชื่อบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย จำแนกตามภูมิภาค	126
ตารางที่ 5.19	ส่วนแบ่งตลาดของสินเชื่อกู้ยืมอุตสาหกรรม จำแนกตามสถาบันการเงิน	127
ตารางที่ 5.20	การประกันสินเชื่อกับกองทุนประกันสินเชื่อกู้ยืมอุตสาหกรรมขนาดย่อม จำแนกตามภูมิภาค ปี 2529 - 2531	128
ตารางที่ 5.21	การกระจายการประกันสินเชื่อกับกองทุนประกันสินเชื่อกู้ยืม อุตสาหกรรมขนาดย่อม จำแนกตามภูมิภาค	129
ตารางที่ 5.22	การกระจายของสินเชื่อกับสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	130
ตารางที่ 6.1	โครงสร้างงบประมาณทางการศึกษา	147
ตารางที่ 6.2	จำนวนมหาวิทยาลัยของรัฐ และจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา	149
ตารางที่ 6.3	อัตราการรู้หนังสือ (ร้อยละต่อจำนวนประชากรอายุ 10 ปีขึ้นไป)	150
ตารางที่ 6.4	อัตราการรู้หนังสือระหว่างเขตเมืองและชนบท (ร้อยละต่อประชากรอายุ 7 ปีขึ้นไป)	150
ตารางที่ 6.5	จำนวนโรงเรียนของรัฐเฉลี่ยต่อประชากรในวัยศึกษา	151
ตารางที่ 6.6	จำนวนครูในโรงเรียนของรัฐเฉลี่ยต่อประชากรในวัยศึกษา	152

	<u>หน้า</u>
ตารางที่ 6.7	จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อจำนวนโรงเรียนของรัฐ 153
ตารางที่ 6.8	จำนวนครูเฉลี่ยต่อจำนวนโรงเรียนของรัฐ 154
ตารางที่ 6.9	จำนวนโรงเรียนเอกชนต่อประชากรในวัยศึกษา 155
ตารางที่ 6.10	จำนวนครูในโรงเรียนเอกชนเฉลี่ยต่อจำนวนประชากรในวัยศึกษา 156
ตารางที่ 6.11	สัดส่วนจำนวนประชากรวัยเรียนในโรงเรียนรัฐบาล 157
ตารางที่ 6.12	สัดส่วนประชากรวัยเรียนในโรงเรียนเอกชน 158
ตารางที่ 6.13	จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อจำนวนครูในโรงเรียนรัฐบาล 159
ตารางที่ 6.14	จำนวนนักเรียนที่สอบผ่านเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา 160
ตารางที่ 6.15	จำนวนนักเรียนที่สอบผ่านเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาต่อประชากร 1 ล้านคน 160
ตารางที่ 6.16	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จำแนกตามภูมิภาค (บาทต่อวัน) 161
ตารางที่ 6.17	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง จำแนกตามภูมิภาค (ในราคาปี 2519) 162
ตารางที่ 6.18	สัดส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในต่างจังหวัดต่อเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล 163
ตารางที่ 6.19	สัดส่วนรายได้ต่อหัวที่แท้จริงในต่างจังหวัดต่อเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ในราคาปี 2519 164
ตารางที่ 6.20	ดัชนีแสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง และรายได้ต่อหัวที่แท้จริง จำแนกตามภูมิภาค (2519=100) 165
ตารางที่ 6.21	เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริงของแรงงานไร้ฝีมือ กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย 166
ตารางที่ 6.22	เฉลี่ยรายได้ต่อวันของแรงงานไร้ฝีมือ จำแนกตามภูมิภาค และขนาดของกิจการ ปี 2529 167
ตารางที่ 6.23	อัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริงของแรงงานไร้ฝีมือ จำแนกตามภูมิภาค 168
ตารางที่ 6.24	สัดส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายในต่างจังหวัดกับเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล 169
ตารางที่ 6.25	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาทั้งของรัฐบาลและเอกชน จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2529 170
ตารางที่ 6.26	สัดส่วนผู้จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาของเอกชน จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2527 (ร้อยละต่อจำนวนผู้จบการศึกษา) 170
ตารางที่ 6.27	สัดส่วนนักเรียนระดับประถมศึกษาต่อประชากรวัยเรียน จำแนกตามภูมิภาค 171

ตารางที่ 6.28	สัดส่วนจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรวัยเรียน จำแนกตามภูมิภาค	172
ตารางที่ 7.1	สิทธิและผลประโยชน์ให้แก่กิจการในเขตส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515	190
ตารางที่ 7.2	เขตส่งเสริมการลงทุน ปี 2516 - 2521	191
ตารางที่ 7.3	จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้รับบัตรส่งเสริม	192
ตารางที่ 7.4	สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กิจการส่งออก ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520	193
ตารางที่ 7.5	สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กิจการในเขตส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2521 2526 และ 2528	194
ตารางที่ 7.6	จำนวนโรงงานที่ได้รับบัตรส่งเสริม	196
ตารางที่ 7.7	สิทธิและประโยชน์ในเขตส่งเสริมการลงทุน ภายใต้หลักเกณฑ์ การส่งเสริม พ.ศ. 2530 และ 2531	197
ตารางที่ 7.8	สิทธิและประโยชน์ในเขตส่งเสริมการลงทุนที่ให้แก่เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม พ.ศ. 2530	199
ตารางที่ 7.9	หลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สำหรับโครงการที่ประกอบหรือตั้งโรงงานในเขตจังหวัดรอบใน ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม พ.ศ. 2531	201
ตารางที่ 7.10	หลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สำหรับโครงการที่ประกอบหรือตั้งโรงงานในกรุงเทพฯและปริมณฑล ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม พ.ศ. 2531	202
ตารางที่ 7.11	พื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	203
ตารางที่ 7.12	จำนวนกิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริม จำแนกตามภูมิภาค	204
ตารางที่ 7.13	นิคมอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	205
ตารางที่ 7.14	นิคมอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน	206
ตารางที่ 8.1	สัดส่วนรายได้จากภาษีที่สำคัญ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ	214
ตารางที่ 8.2	สัดส่วนภาษีเงินได้ส่วนบุคคลต่อผลิตภัณฑ์ภาค	215
ตารางที่ 8.3	รายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำแนกตามภูมิภาค	216
ตารางที่ 8.4	อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล	217
ตารางที่ 8.5	สัดส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคล ต่อผลิตภัณฑ์ภาค	218
ตารางที่ 8.6	รายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคล จำแนกตามภูมิภาค	219
ตารางที่ 8.7	สัดส่วนภาษีธุรกิจ ต่อผลิตภัณฑ์ภาค	220

	<u>หน้า</u>
ตารางที่ 8.8 รายรับจากภาษีธุรกิจ จำแนกตามภูมิภาค	220
ตารางที่ 8.9 จำนวนโรงงานที่มีการรับเหมาผลิตสินค้าให้แก่โรงงานอื่น	221
ตารางที่ 8.10 จำนวนโรงงานที่มีการจ้างเหมาผลิตสินค้า	221
ตารางที่ 8.11 ชนิดของภาษีธุรกิจ จำแนกตามกลุ่มสินค้า	222
ตารางที่ 8.12 อัตราการคุ้มครองแท้จริง ปี 2505	222
ตารางที่ 8.13 อัตราการคุ้มครองแท้จริง ปี 2507	223
ตารางที่ 8.14 อัตราการคุ้มครองแท้จริง ปี 2507 2514 และ 2517	224
ตารางที่ 8.15 อัตราการคุ้มครองเฉลี่ย	225
ตารางที่ 8.16 สรุปการเปลี่ยนแปลงในอัตราการคุ้มครองปกติ และอัตราการคุ้มครอง แท้จริง ในทศวรรษ 1980	226
ตารางที่ 8.17 โครงสร้างภาษีสินค้าเข้า	228
ตารางที่ 8.18 อัตราภาษีสินค้านำเข้าและส่งออกเฉลี่ย	229

สรุปย่อ

รายงานการศึกษานี้ เป็นการทบทวนนโยบายหลักทางด้านอุตสาหกรรมและนโยบายด้านอื่นๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด ทั้งนี้โดยการวิเคราะห์ผ่านความลำเอียง ในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ซึ่งพบว่า แม้ว่าจะได้มีการประกาศแนวนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แต่รัฐบาลเพิ่งจะเริ่มให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ที่จะประสานความพยายาม ระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเมื่อไม่นานมานี้เอง ด้วยการกำหนดแผนพัฒนาระดับจังหวัด และแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดเมื่อปี 2531

ลักษณะโครงสร้างการบริหารราชการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เป็นการยากที่ธุรกิจต่างจังหวัดจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรม แม้สมาคมหลักๆ ทางธุรกิจ ก็ถูกครอบงำโดยผลประโยชน์ของธุรกิจที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

จากการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีค้อยได้รับทราบถึงบริการต่างๆ ที่รัฐจัดให้แก่อุตสาหกรรม แม้แต่อุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็ยังขาดการรับรู้ถึงบริการดังกล่าวของรัฐเช่นกัน

ผลอีกประการหนึ่ง จากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไว้ที่ส่วนกลาง คือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องพึ่งพารัฐบาลส่วนกลางค่อนข้างสูง ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีระดับต่ำกว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่ยังทำให้สมรรถนะของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดหารายได้มีขอบเขตจำกัด ต้องอาศัยรายรับจากรัฐบาลกลางคอยจุนเจือเป็นส่วนใหญ่

แต่กระนั้น ระบบการบริหารการคลังแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ มิได้ทำให้การจัดเก็บภาษีการค้า และ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่อย่างใด

ส่วนการจัดเก็บภาษีนำเข้าและส่งออก แม้จะ ไม่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดแต่ก็มีผลกระทบโดยอ้อม โดยมีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมสำคัญบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในต่างจังหวัดเป็นวัตถุดิบในการผลิต

การศึกษานี้ได้พบว่า ระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับของการลงทุนของรัฐด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการและด้านการศึกษา ระดับของการพัฒนาทางการเงิน ขนาดของตลาดในท้องถิ่นและระยะห่างจากกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ยังพบว่า การจัดสรรระบบสาธารณูปโภคไปยังแต่ละท้องถิ่น ยังมีความไม่เท่าเทียมกัน

สำหรับการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภค พบว่าอุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีความเสียเปรียบอุตสาหกรรมในส่วนกลาง ในแง่ของอัตราค่ากระแสไฟฟ้ามาจนถึงปี 2526 แต่ในกรณีของค่าน้ำประปานั้นไม่เป็นที่แน่ชัด แต่กระนั้น การขาดแคลนน้ำในต่างจังหวัด ก็เป็นปัญหาที่ประสบอยู่เสมอ

ผลการสำรวจของโครงการฯ นี้แสดงให้เห็นว่า โรงงานอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด มีแนวโน้มที่จะมีค่าน้ำประปาเป็นต้นทุนการผลิตในสัดส่วนสูง เมื่อเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ในกรณีของต้นทุนค่ากระแสไฟฟ้า พบว่ามีแนวโน้มกลับกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะ อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีความซับซ้อนน้อยกว่า และอาจเป็นเพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานในระดับต่ำกว่า

ทางด้านระบบการเงินนั้น พบว่าการให้สินเชื่อมีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่สถานการณ์นี้เริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้นในปัจจุบัน ในขณะเดียวกัน มาตรการต่างๆ ของธนาคารกลาง ซึ่งพยายามจัดสรรทรัพยากรทางการเงินที่มีต้นทุนต่ำให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ผ่านธนาคารพาณิชย์นั้น อาจทำให้อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เกิดความเสียเปรียบ เพราะธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะเอื้อต่อธุรกิจขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานครมากกว่า

นโยบายอื่นซึ่งอาจบิดเบือนการให้กู้ของสถาบันการเงิน ที่ให้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด คือ การควบคุมอัตราดอกเบี้ย โดยการกำหนดเพดานขั้นสูงของอัตราดอกเบี้ย และการไม่สนับสนุนการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน นโยบายเหล่านี้ เป็นการลดความสามารถ และความตั้งใจของบรรดาสถาบันการเงิน ที่จะมีความเป็นผู้นำความเสี่ยง แต่กระนั้น ในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา ทิศทางนโยบายการเงินของธนาคารกลาง ได้เริ่มเปลี่ยนแปลง ไปในทางที่สนับสนุนอุตสาหกรรมต่างจังหวัดมากขึ้น

สำหรับสถาบันการเงินพิเศษที่ให้บริการเฉพาะด้าน อันประกอบด้วย บริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และ สำนักงาน ธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีบทบาทช่วยเหลือการพัฒนอุตสาหกรรม-

กรรมต่างจังหวัดมาโดยตลอด แต่ก็ เป็นบทบาทที่ค่อนข้างจำกัดและคงจะเป็น เช่นนี้อีกต่อไปใน อนาคต หากยัง ไม่มีการปรับ โครงสร้างการดำเนินงานอย่างขนานใหญ่

ทางด้านการศึกษพบว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษาระดับประถม ศึกษาไปยังพื้นที่ชนบท แต่ก็ เป็นการยากที่จะวัดคุณภาพของการให้บริการด้านนี้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญอย่างพอเพียง ในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป โดยเฉพาะในการศึกษาระดับสูงนั้น ปรากฏว่า การอุดหนุนจากรัฐบาล มิได้ให้ประโยชน์แก่ ประชาชนในต่างจังหวัดเท่ากับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

นอกจากนั้น ยังพบว่า สัดส่วนของประชากรในวัยเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนระดับ มัธยมได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับที่เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา และพบว่าสัดส่วน ดังกล่าวของต่างจังหวัด ต่ำกว่าของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ในประเด็นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พบว่า ไม่มีความแตกต่างระหว่างกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑลกับพื้นที่อื่นๆ แต่สำหรับค่าครองชีพแล้ว ค่อนข้างมีความแตกต่างกัน นอกจากนั้นอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงตามกฎหมายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า ท้องที่อื่นๆ มาตั้งแต่ปี 2518 และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในต่างจังหวัด ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง กว่าอัตราการเพิ่มที่แท้จริงของมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเฉลี่ยต่อหัว แต่สำหรับในกรุงเทพ มหานครและปริมณฑลนั้น เหตุการณ์กลับตรงกันข้าม ในภาวะการณ์ที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มีผลใช้ในทางปฏิบัติ ความได้เปรียบที่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด มีต่อกิจการที่ใช้แรงงานเป็นหลัก เมื่อเทียบกับโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ก็จะลดลงจนหมดไปในที่สุด

แม้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะพยายามส่งเสริมการลงทุนในต่างจังหวัด มาตั้งแต่ ปี 2517 แต่ก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง เกี่ยวกับเขตส่งเสริม การลงทุน ตลอดจนสิ่งจูงใจและผลประโยชน์ที่ให้ นอกจากนั้นยังมีความขัดแย้งอย่างมาก ใน วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อันก่อให้เกิดช่องโหว่ในการพัฒนาอุตสาหกรรม ต่างจังหวัด อนึ่ง สิ่งจูงใจและผลประโยชน์ที่ให้ในรูปของการยกเว้นภาษีการค้า และภาษีเงินได้ นิติบุคคล ก็ดูเหมือนว่าไร้ประสิทธิผลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เพราะอุตสาหกรรม ต่างจังหวัด มีแนวโน้มที่จะหลบเลี่ยงการเสียภาษีดังกล่าวนี้อยู่แล้ว

สำหรับนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ นั้น ก็มีความไว้ประสิทธิภาพในการส่งเสริมการพัฒนา
อุตสาหกรรมต่างจังหวัดเช่นกัน เนื่องจากอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเกือบทั้งหมดมีขนาดเล็ก และ
ยังไม่มีอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและมีขนาดใหญ่พอ ที่จะสนับสนุนให้มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมัก
จะต้องใช้เงินลงทุนสูง ให้เกิดขึ้นได้อย่างแพร่หลายในต่างจังหวัด

1. บทนำ

การแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม นับเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย มาตั้งแต่เมื่อเริ่มนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้เมื่อปี 2504 ตลอดเวลาที่ผ่านมา ความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยมีการนำเครื่องมือกำหนดนโยบายต่างๆ มาใช้เป็นจำนวนมาก และได้มีการก่อตั้งสถาบันต่างๆ จำนวนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนกระบวนการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา แม้จะมีความสำเร็จในการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม แต่การมุ่งเน้นในเรื่องการกระจายอุตสาหกรรมไปยังพื้นที่อื่น นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีอยู่น้อยมาก แม้ว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีการกล่าวถึงการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคว่า รัฐบาลให้ความสนใจสนับสนุนในเรื่องนี้ แต่การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานคร และ ปริมณฑล ยังคงมีอยู่ในระดับสูง

นอกเหนือจากปัญหาความแออัด และ มลภาวะ อันเกิดจากการกระจุกตัวที่มากเกินไปของกิจกรรมทางอุตสาหกรรมแล้ว ผลกระทบของการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ไม่เพียงเป็นไปอย่างกว้างขวางเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบไปยังภูมิภาคอื่นๆ นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งยังคงพึ่งพิงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเป็นอย่างมาก โดยที่ระดับรายได้ยังคงต่ำกว่ากิจกรรมในเมืองหลวงอยู่มาก นอกจากนั้น กิจกรรมด้านอุตสาหกรรมก็ยังมีอย่างจำกัดและล่าช้า ความล่าช้าของกระบวนการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในอดีตดังกล่าวมานี้ อาจทำให้เกิดอุตสาหกรรมที่ไม่ค่อยเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นมากนัก

สืบเนื่องจากปัญหาดังกล่าว เมื่อเร็วๆ นี้ รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะทำให้ความไม่สมดุลทางภูมิศาสตร์ ของการแปรให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในประเทศลดน้อยลง โดยผ่านทางการมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด อุตสาหกรรมต่างๆ ในต่างจังหวัด เริ่มเป็นฐานสำหรับการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมโดยทั่วไปในอนาคต แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในทิศทางของนโยบายเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ เครื่องมือที่ตอบสนองตามนโยบายจึงยังมีไม่เพียงพอและความเข้าใจในประเด็นปัญหาเพื่อนำนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพยังมีอยู่น้อยมาก นอกจากนั้น ยังขาดกลไกทางสถาบันที่จะให้ความสนับสนุนนโยบายใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกันนั้น เครื่องมือต่างๆ ที่ออกแบบเพื่อเป็นกลยุทธ์ตอบสนองนโยบายการแปร เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมแบบเก่าก่อน ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก และ ยังคงใช้ดำเนินการอยู่ ดังนั้นจึงมีเหตุผลที่จะกล่าวว่า เครื่องมือและมาตรการต่างๆ ที่ใช้ตอบสนองนโยบาย จะยังคง ลำเอียง ในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด และให้ประโยชน์ต่อการเติบโตของ เงินลงทุนในเขตตัวเมือง นั่นคือควรที่จะมีการวัดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น อันเนื่องจาก มาตรการ ตามนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เพื่อที่จะให้มีการตระหนักถึงข้อขัดแย้งที่อาจมีอยู่ ระหว่างเป้าหมายทั้งสอง

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อระบุและวิเคราะห์ นโยบายและมาตรการ ด้านอุตสาหกรรม ทั้งในอดีตและใน ปัจจุบัน เพื่อดูว่า นโยบายและมาตรการใดบ้าง ที่มีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อ การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด
2. เพื่อระบุและประเมินนโยบายที่สำคัญอื่นๆ ซึ่งมีใช้นโยบายด้านอุตสาหกรรม ตลอดจน จนวัดว่านโยบายใดบ้าง ที่มีแนวโน้มที่จะลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อการขยายตัว และความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด
3. เพื่อระบุและประเมินสถาบันต่างๆ (ทั้งสถาบันของเอกชน และ ของทางการ) รวมทั้ง ขอบข่ายของสถาบันเหล่านั้น ซึ่งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม และ สนับสนุน อุตสาหกรรมต่างจังหวัด

1.2 โครงสร้างของรายงานการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ ประกอบด้วยบทต่างๆ จำนวน 9 บท ในบทที่ 2 ซึ่งเป็นบทที่ต่อ จากบทนำ จะเป็นการทบทวนนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึง ฉบับที่ 6 รวมทั้งการมุ่งพิจารณาเฉพาะนโยบายหลัก ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ที่ปรากฏในแผนต่างๆ

ในบทที่ 3 มีเนื้อหาครอบคลุมโครงสร้างด้านสถาบัน ซึ่งกำหนดนโยบาย และนำนโยบาย อุตสาหกรรมไปปฏิบัติ ทั้งสถาบันของเอกชน และ สถาบันของทางการ ตลอดจนความเชื่อมโยง

ระหว่างสถาบันเหล่านั้น นอกจากนั้น ยังได้พยายามวิเคราะห์ถึง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย
อุตสาหกรรมต่างจังหวัด และการนำนโยบายเหล่านั้น ไปปฏิบัติ

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากทรัพยากรของรัฐที่ใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นเนื้อหาที่
ปรากฏในบทที่ 4 โดยมีการสร้างสมการถดถอยในเชิงเส้นตรงอย่างง่าย เพื่อศึกษาถึงผลกระทบ
ที่เป็นไปได้ จากการใช้จ่ายเงินทุนของทางการ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด นอกจาก
นั้น บทนี้ยังมีเนื้อหาครอบคลุมถึง ความพร้อมของอุปทานในด้านการให้บริการสิ่งสาธารณูปโภค
และ สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และ การตั้งราคาค่าบริการเหล่านั้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะระบุถึง
ความล่าช้า ในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ในบทที่ 5 เป็นการระบุถึงความล่าช้าของนโยบายทางการเงิน ในทางที่ไม่เอื้อต่อการ
พัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เนื้อหาจะครอบคลุมถึงระบบการธนาคารพาณิชย์ นโยบายของ
ธนาคารกลาง ในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินไปสู่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ นโยบายด้านอัตรา
ดอกเบี้ยของธนาคารกลาง ตลอดจนสถาบันการเงินที่ให้บริการเฉพาะอย่าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ
พัฒนาอุตสาหกรรม

ประเด็นของการศึกษาและอัตราค่าจ้าง ในด้านที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมจะ
ได้กล่าวถึงในบทที่ 6 โดยส่วนแรก มีเนื้อหาครอบคลุมระบบการศึกษาทั้งในอดีตและปัจจุบันรวม
ทั้งแนวโน้มของความล่าช้าในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา อีกส่วนหนึ่งของบทนี้ เป็นการ
วิเคราะห์ถึง นโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของทางการ และการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย ตลอดช่วง
เวลาที่ผ่านมาในแต่ละภูมิภาค เพื่อดูความล่าช้าในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด ที่
อาจเกิดขึ้นได้

ในบทที่ 7 มีเนื้อหาครอบคลุมถึง นโยบายของทางการ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทาง
อุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรม การส่งเสริมเขตการลงทุน ผ่านทางการให้สิทธิและประโยชน์
ทางเศรษฐกิจ โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นประเด็นที่
ได้หยิบยกมากล่าวถึง ในบทนี้

ในบทที่ 8 เป็นการวิเคราะห์ถึงระบบภาษีหลักๆ ในประเทศ และความล่าช้าในทางที่
ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดที่เป็นไปได้ระบบภาษีที่ครอบคลุมถึง ได้แก่ ภาษีเงินได้ และ
ภาษีการค้า

สำหรับบทสุดท้าย เป็นบทสรุป และข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

2. ภาพรวมของนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศไทย

ประเทศไทย เริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เมื่อปี 2479 โดยการสถาปนากองอุตสาหกรรม ภายใต้ กรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ ต่อจากนั้น จึงมีการตรา "พระราชบัญญัติโรงงาน" ขึ้น เมื่อปี 2485 หลังจากนั้นในปีเดียวกันกองอุตสาหกรรม จึงได้รับการยกระดับขึ้นเป็น กระทรวงอุตสาหกรรม

กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงปีแรกๆ เป็นการให้ความสำคัญต่อการมีบทบาทโดยตรงของรัฐบาลในกิจกรรมหลักด้านอุตสาหกรรม กลยุทธ์เช่นนี้มิได้ประสบความสำเร็จแต่ประการใด เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ของบรรดาระัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง และความลังเลใจที่เกิดขึ้นในหมู่ผู้ประกอบการภาคเอกชน ที่จะลงทุนในกิจกรรมหัตถอุตสาหกรรมซึ่งอาจแข่งขันกับบรรดากิจการเหล่านั้นของรัฐ¹ กิจกรรมหัตถอุตสาหกรรม ในภาคเอกชนเกือบทั้งหมดจึงถูกจำกัดขอบเขตเฉพาะการดำเนินการขนาดเล็ก ครอบคลุมอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย และงานหัตถกรรมในครัวเรือน

บทบาทของภาคเอกชน ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นที่ยอมรับกันเป็นครั้งแรก ในปี 2497 เมื่อรัฐบาลได้ตรา "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม" ขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความพยายามอย่างจริงจัง ในการนำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้ จนกระทั่งปี 2510 โดยมีการสถาปนาคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้น

การสถาปนาคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ก่อให้เกิดการเข้าสู่ยุคของการพลิกผันนโยบาย การพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลอย่างขนานใหญ่ในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 50 กล่าวคือ เป็นการลดการเข้าเกี่ยวข้องโดยตรงของรัฐบาลในภาคหัตถอุตสาหกรรม โดยผ่านทาง การให้สิทธิแก่ภาคเอกชน ในการผลิตทางอุตสาหกรรมและการค้า เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการภาคเอกชน รัฐบาลยังได้เริ่มให้สิ่งจูงใจทางการลงทุน และ จัดหาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะที่จำเป็น สำหรับการสนับสนุนการลงทุน

นับตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 60 เส้นทางของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ได้ผ่านมาถึงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่ง

¹อุตสาหกรรมซึ่งรัฐวิสาหกิจเข้าไปเกี่ยวข้องได้แก่ ซีเมนต์ สิ่งทอ กระดาษ กระจก น้ำตาล กระสอบป่าน ยาสูบ และอื่นๆ อีกมาก

จัดทำโดย สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เริ่มนำมาใช้ในปี 2504 แผนฉบับนี้ เป็นแผน 6 ปี แบ่งออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา ส่วนแผนฉบับต่อมา เป็นแผนต่อเนื่องระยะเวลา 5 ปี

2.1 ภาพรวมของนโยบายด้านอุตสาหกรรม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2504-2509) มิได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ถึงบทบาทของอุตสาหกรรมที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่แผนฉบับนี้ ได้เน้นถึงข้อผูกมัดของรัฐบาล ที่มีต่อการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยผ่านทางความสนับสนุนที่ให้แก่ความคิดริเริ่มของภาคเอกชน

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดว่า รัฐบาลจะเข้มงวดในเรื่องการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติม อันจะมาแข่งขันกับภาคเอกชน กิจกรรมหลักที่รัฐบาลเข้ามาดำเนินการ เพื่อส่งเสริมการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า ถนน โรงไฟฟ้า สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการสื่อสาร และอื่นๆ

สิ่งที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มุ่งเน้นก็คือ การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศและผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการส่งออก อุตสาหกรรมในครัวเรือน และอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ก็เป็นเป้าหมายสำหรับการสนับสนุนจากภาครัฐบาลด้วยเช่นกัน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) ได้สืบเนื่องการมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน ในอุตสาหกรรมที่อาศัยวัตถุดิบในประเทศ และอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ต่อไป อุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานสูงก็เริ่มได้รับความสนใจในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เช่นกัน

สำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งมีคนงานน้อยกว่า 50 คนนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้ประกาศว่า รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือ ในรูปของการให้บริการด้านคำปรึกษา การพัฒนาตลาด และการจัดหาเงินทุน

มาตรการหลักสำหรับการนํานโยบายอุตสาหกรรมไปปฏิบัติ ระหว่างช่วงแผนพัฒนาฯ สองฉบับแรก คือ มาตรการด้านภาษีอากรสำหรับสินค้านำเข้า โดยกระทรวงการคลัง และมาตรการให้สิทธิและประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่การลงทุนที่ส่งเสริม โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มาตรการประการหลังนี้ทั้งการยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีอากรสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ลงทุนอื่นๆ การลดหย่อน หรือ ยกเว้นภาษีอากรวัตถุดิบและวัสดุ การเรียกเก็บภาษีสินค้าเข้าในระดับสูง และ การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

นโยบายที่มาตรการเหล่านั้นได้มุ่งเน้น ได้แก่ การส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อการบริโภค และการประกอบชิ้นส่วน ที่ใช้ชิ้นส่วน และส่วนประกอบที่นำเข้าจากต่างประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานสูง และ อุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอ การแปรรูปสินค้าเกษตร ก็เป็นอุตสาหกรรมที่อยู่ในบัญชีประเภทของกิจการ ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุนด้วยเช่นกัน แม้ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับสิทธิ และประโยชน์น้อยกว่าสินค้า ผู้บริโภคเพื่อทดแทนการนำเข้าก็ตาม

อุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจ จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่างๆ ที่มีสัดส่วนการใช้ปัจจัยทุนสูง เป็นต้นว่า การถลุงโลหะ การผลิต ยางรถยนต์ และการผลิตวัสดุเคมีต่างๆ อุตสาหกรรมที่ได้รับความสนใจรองลงมา ได้แก่ อุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน อันได้แก่ การประกอบรถยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้มีการเปลี่ยนกลยุทธ์ ไปสู่อุตสาหกรรมส่งออก เป็นครั้งแรก ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งผลิตวัตถุดิบและวัตถุดิบสำเร็จรูปจะ ยังคงได้รับความสนใจอยู่ต่อไป แต่เพื่อสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในนโยบายดังกล่าว สิ่ง จูงใจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การส่งเสริมการส่งออกสินค้า อุตสาหกรรม

สำหรับปัจจัยการผลิตที่นำเข้าเพื่อการผลิตสินค้าส่งออก ได้มีการให้เรียกคืนเงินภาษีขาเข้า ในขณะที่มีการให้สิทธิพิเศษในด้านเครดิตเพื่อการส่งออกระยะสั้น โดยผ่านทางกลไกการรับช่วง ชื้อลดต้นทุนของธนาคารกลาง²

อุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานสูง อุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรเป็นหลัก และ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง มาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้มีการ แสดงออกมาอย่างแจ่มชัดในประเด็นของ อุตสาหกรรมต่างจังหวัด อุตสาหกรรมเกษตร และ หัตถกรรมเพื่อการส่งออก ด้วยเช่นกัน

ทั้งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) และ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ยังคงเน้น อย่างเป็นพิเศษ ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมต่างจังหวัด และ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

² มาตรการรับซื้อลดต้นทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย จะได้กล่าวถึงในบทที่ 5

อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) คือการให้บุริมสิทธิ ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน อุตสาหกรรมที่สนับสนุน และอุตสาหกรรมซึ่งเชื่อมโยงกับ ภาคเกษตรกรรม ในความเป็นจริงแล้ว ได้มีการระบุถึงอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างเฉพาะเจาะจง เป็นต้นว่า เหล็ก ปูน ยีเยื่อกระดาษ และ กระดาษ ถึงแม้ว่า จะไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ

ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีการเพิ่มระดับการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับ อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยการเพิ่มระดับสิทธิ และประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันได้มีการจัดอุปสรรคต่างๆ ที่มีต่อการส่งออก นอกจากนั้น ยังมีการใช้อัตราแลกเปลี่ยน เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการส่งออก เป็นครั้งแรก

ภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังคงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในทิศทางของนโยบายอุตสาหกรรม กล่าวคือ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ยังคงได้รับความสนใจจากแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้อยู่ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมที่พึ่งพิงการเกษตร และอุตสาหกรรมวิศวกรรม เป็นอุตสาหกรรมที่โดดเด่นขึ้นมา อันเนื่องจาก ทั้งสองอุตสาหกรรมนี้ ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอย่างกว้างขวาง

2.2 นโยบายอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มิได้มีการชี้ชัดถึงท่าทีของรัฐบาล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ถึงแม้ว่าจะมีการกล่าวว่า รัฐบาลจะต้องจัดหาที่ดินให้เพียงพอ โดยมีสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอย่างเพียงพอ เพื่อสนับสนุนโรงงานอุตสาหกรรม

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ได้เริ่มมีการตระหนักถึงที่ตั้งทางอุตสาหกรรม มีการระบุว่ารัฐบาลจะส่งเสริมการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีนิคมอุตสาหกรรมเกิดขึ้น จนกระทั่งปี 2516 ได้มีการสถาปนา การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น³

³ ประเด็นของนิคมอุตสาหกรรม จะได้กล่าวถึงในบทที่ 7

การส่งออกซึ่งการให้การส่งเสริม การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งมีการระบุว่า

"ขณะนี้อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ยังตั้งอยู่ในจังหวัดพระนครและธนบุรี จึงสมควรกระจายอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาค โดยขยายงานด้านบริหาร ของกระทรวงอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาค กับทั้งให้อุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นในภูมิภาคได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เกี่ยวกับเงินกู้ของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม และให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุน ได้รับบริการสาธารณูปโภคของรัฐ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น โดยสะดวก ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจ เพิ่มปริมาณการผลิต รายได้ ตลอดจนปริมาณการจ้างงานทำ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมตลาดสำหรับผลิตผลทางเกษตร ให้แก่ประชาชนต่างจังหวัดของประเทศ ให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น"⁴

ความจริงแล้ว วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มิใช่เพียงแต่เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่ในต่างจังหวัดโดยส่วนรวม ได้มีการระบุเป็นครั้งแรกว่า จะมีการสร้างแผนระดับภาค และ จังหวัดขึ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ชี้ว่า เพื่อที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัด รัฐบาลจะอาศัยมาตรการดังต่อไปนี้⁵

- (1) จะมีการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยผ่าน บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม⁶
- (2) จะมีการให้การส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน⁷

⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3, (2515-2519)

⁵สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3, (2515-2519)

⁶ประเด็นนี้จะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 7

(3) ราคากระแสไฟฟ้า พลังงาน และ ค่าบริการโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะอื่นๆ จะลดลง สำหรับอุตสาหกรรมต่างจังหวัด⁷

นโยบายการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรม ไปยังพื้นที่ต่างจังหวัด เริ่มได้รับการกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ดังแสดงในย่อหน้าต่อไป

"การส่งเสริมและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาในอดีต ยังไม่ได้ให้ความสำคัญ กับการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง นโยบายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา เน้นความสำคัญในด้านอุตสาหกรรม ที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งออก ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งต้องพึ่งพิงวัตถุดิบส่วนใหญ่จากต่างประเทศ และแม้โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออก ก็จำเป็นต้องตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ หรือใกล้กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองท่าเพียงแห่งเดียว เพื่อประหยัดต้นทุนในการผลิต นอกจากนี้ กรุงเทพฯ ยังเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทุกชนิดด้วย ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ แออัดอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาการรบกวนของประชากรจากชนบท ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการจราจร ตลอดจนปัญหาการกระจายรายได้ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้"⁸

นโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคต่างๆ เริ่มต้นใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เมื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิและประโยชน์แก่บริษัทต่างๆ ซึ่งจัดตั้งโรงงานในเขตที่ได้รับการส่งเสริม ในหลายๆ จังหวัด มาตรการดังกล่าว มิได้ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากการก่อตั้งโรงงานเพียงไม่กี่แห่งในจังหวัดเหล่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงงานที่ก่อตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น มูลค่าเพิ่มทางหัตถอุตสาหกรรม เกิดขึ้นในภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี 2513-2517 มูลค่าเพิ่มทางหัตถอุตสาหกรรมในภาคกลาง คิดเป็นร้อยละ 77 ของมูลค่าเพิ่มรวมทั้งประเทศ สำหรับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คิดเป็นร้อยละ 57 ของมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งประเทศ

⁷ ประเด็นนี้จะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 6

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4, (2520-2524)

นอกจากนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ยังได้ประกาศเข้าถึงข้อผูกมัดของรัฐบาล ในอันที่จะจัดหาสาธารณูปโภคและสิ่งบริการพื้นฐานที่จำเป็น และสิทธิและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการลงทุน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

ความมุ่งมั่นในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ยังคงได้รับการบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 อยู่อีกต่อไป มีการกล่าวในตอนหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึงการสนับสนุนการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น ในเขตต่างจังหวัด นอกจากนั้น ยังมีแผนที่เด่นชัด ในการถือเอาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นเป้าหมายสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม

แผนข้างต้น นำไปสู่การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก 2 แห่ง คือ ที่แหลมฉบัง เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ไม่ใหญ่โตนัก และอุตสาหกรรมที่มุ่งการส่งออก ท่าเรือน้ำลึกอีกแห่งหนึ่ง ที่มาบตาพุด เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมปิโตรเคมี

ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัดโดยทั่วไปแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้เน้นถึงบทบาทของอุตสาหกรรม ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากนั้น การพัฒนาตลาด สำหรับอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ก็ได้รับความสนใจในแผนฉบับนี้

3. โครงสร้างด้านสถาบันในการกำหนดแผนอุตสาหกรรม และในการนำแผนไปปฏิบัติ

3.1 องค์การจัดทำแผนและกำหนดนโยบาย

แม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐ หลายหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่อาจจะกล่าวได้ว่า มีเพียงสถาบันหลัก 2 สถาบันเท่านั้น ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ การวางแผน และการกำหนดนโยบาย สถาบันทั้งสองได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ กระทรวงอุตสาหกรรม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานนี้เป็นหน่วยงานวางแผนของประเทศ ซึ่งดูแลทั้งแผนระดับมหภาค และแผนระดับย่อย ภายใต้พระราชบัญญัติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนหลัก สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- 2) แปลงนโยบายและแผนไปสู่แผนปฏิบัติการ อย่างสอดคล้องกัน สำหรับให้กระทรวง หน่วยงานราชการ และฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐบาล สามารถนำแผนไปปฏิบัติได้
- 3) กำกับและติดตาม การนำแผนและโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติ
- 4) ประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแผนและโครงการ ของหน่วยราชการต่างๆ

สำหรับนโยบายและแผนอุตสาหกรรมนั้น ฝ่ายประสานแผนด้านอุตสาหกรรม กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เป็นหน่วยงานในสำนักงานฯ ที่ได้รับการมอบหมายโดยตรง ให้รับผิดชอบงานนี้ นอกจากนั้น ยังมีศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อ ความมุ่งหมายเฉพาะอย่าง ในการทำตามแผนและประสานงานตามโครงการการพัฒนาพื้นที่บริเวณ ชายฝั่งทะเลตะวันออก

หน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย และแผนการ พัฒนาอุตสาหกรรม คือ กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยงานหลักอยู่สองหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องใน

กิจกรรมเช่นนี้ คือ กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้ สำนักงานปลัดกระทรวง และอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

ภารกิจของกองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม คือ การกำหนดแผนสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดแผนตามโครงการสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาหลัก และ ประสานงานกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ หน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงอุตสาหกรรม ในการแปลงแผนพัฒนาแห่งชาติ ให้เป็นแผนปฏิบัติการ

เท่าที่ปรากฏมานั้น จะเห็นได้ว่ากองเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมิได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพนัก ทั้งนี้เนื่องจาก การขาดแคลนกำลังคนที่มีคุณภาพในการวางแผน ปัญหานี้เกิดขึ้นทั้งในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและในกรมกองต่างๆ ในกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งต้องรับผิดชอบงานจำนวนมาก

สำหรับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มีบทบาทในการกำหนดแผนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะในเขตต่างจังหวัด และ มีบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งใน และ นอก กระทรวงอุตสาหกรรม ในพื้นที่ดังกล่าว

นอกจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ กระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด โดยผ่านทางแผนระดับย่อย ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเมืองในเขตภูมิภาค และ แผนสำหรับการพัฒนาชนบท และ พื้นที่เฉพาะแห่ง ในกรณีดังกล่าวคณะผู้บริหารระดับจังหวัดจะมีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดแผนอุตสาหกรรม ภายใต้ทิศทางอย่างกว้างของแผนหลัก

ในการวางแผนและกำหนดแผนอุตสาหกรรม อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ หน่วยงานหลักซึ่งทำการศึกษาวิจัย และ วิเคราะห์ เพื่อใช้ประกอบการวางแผน สำนักงานฯ ยังเป็นผู้กลั่นกรองโครงการพัฒนาของหน่วยราชการและให้คำปรึกษาในการแก้ปัญหาต่างๆ ในหน่วยราชการทั้งหลาย

ในการดำเนินการตามภารกิจในขอบเขตที่กล่าวมาแล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ มักจะปรึกษาและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ นั่นคือโดยปกติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ จะดำเนินการในรูปของคณะทำงาน และ คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ

คำแนะนำ และผลจากการประชุมปรึกษา จะได้นำเสนอสู่คณะกรรมการบริหารของสำนักงานฯ เพื่อกลั่นกรองก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อการพิจารณาในขั้นสุดท้าย

ในเดือนธันวาคม ปี 2523 ได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายเศรษฐกิจขึ้น เพื่อช่วยกลั่นกรองเรื่องราวทางเศรษฐกิจ ให้แก่คณะรัฐมนตรี ต่อมา เมื่อเดือนพฤษภาคม 2526 ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ 3 กระทรวง

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็น เลขานุการของคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยทั่วไปแล้วเรื่องราวต่างๆ ทางเศรษฐกิจ จะส่งมายังคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ภารกิจของคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มีดังต่อไปนี้

- (1) กลั่นกรองเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และ มาตรการทางเศรษฐกิจ
- (2) ประสานนโยบาย และ มาตรการทางเศรษฐกิจ ระหว่างกระทรวงต่างๆ
- (3) ติดตามผลการนำนโยบาย และมาตรการทางเศรษฐกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ไปปฏิบัติ

ระดับของการเกี่ยวข้องของกลุ่มต่างๆ ในการกำหนดนโยบายและแผน ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฯ มีความแตกต่างกันไป ในแต่ละช่วงระยะเวลา ตัวอย่างเช่น นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ มีบทบาทเกี่ยวข้องในระดับสูง ในการศึกษาวิจัยเพื่อวางรากฐาน สำหรับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ในช่วงระยะแรกของการจัดทำแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และ ฉบับที่ 4 แต่มีบทบาทเกี่ยวข้องน้อยกว่า ในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6

ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ ดูเหมือนว่าหน่วยงานภาครัฐบาล และ กลุ่มธุรกิจเอกชนได้เริ่มมีความกระตือรือร้นมากขึ้น ในการกำหนดทิศทางของแผนพัฒนา การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ครั้งล่าสุด ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้น ของภาคธุรกิจเอกชน ในการกำหนดนโยบายและแผนของประเทศ

เนื่องจากมีทั้งเอกบุคคลและสถาบันต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ถ้ามิใช่ทั้งหมดก็เกือบทั้งหมด มาจากเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงไม่มีกลไกที่สร้างไว้ ให้ผู้มีอำนาจจากส่วนท้องถิ่น หรือ ผู้แทน ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมอย่างใดจะเป็นการเข้าร่วมโดยอ้อม หรือ กำหนดแผนจากระดับบนสู่ระดับล่าง

3.2 หน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติ

หน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ส่วนราชการ และ กรม กอง ต่างๆ การเข้าร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมของหน่วยงานเหล่านี้ เป็นไปอย่างกว้างขวาง จะได้หยิบยกหน่วยราชการบางแห่ง มากล่าวถึงดังต่อไปนี้

3.2.1 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2503 เพื่อที่จะส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคอุตสาหกรรม หน้าที่หลักของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีดังต่อไปนี้

- (ก) ดำเนินการโฆษณาเผยแพร่บรรยากาศการลงทุน และ ชักจูงให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่กำหนดไว้
- (ข) จัดให้มีศูนย์บริการลงทุนสำหรับผู้สนใจลงทุน และ ผู้ลงทุน ในการจัดให้ได้มาซึ่งการอนุญาต และ การให้ใช้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุน ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวก และ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สนใจลงทุน ในการเตรียมโครงการลงทุน การหาผู้ร่วมลงทุน และการดำเนินการตามโครงการลงทุน
- (ค) วิเคราะห์โครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุน ตรวจสอบ และ ควบคุม ตลอดจน ประเมินผลการลงทุน ตามโครงการที่ได้รับการส่งเสริม
- (ง) ศึกษาค้นคว้าหาช่องทางในการลงทุน และวางแผนส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่

กิจกรรมของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมา ได้มุ่งเน้น ที่การให้สิทธิและประโยชน์ในการลงทุน แก่อุตสาหกรรมเป้าหมาย ในปี 2515 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิและประโยชน์พิเศษเพิ่มเติมมากขึ้น ไปจากที่ได้รับในเกณฑ์ปกติ ให้แก่ผู้ลงทุนที่ไปลงทุนในท้องที่ที่เป็น "เขตส่งเสริมการลงทุน" ซึ่งเป็นพื้นที่ต่างๆ นอกเขต กรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวดูเหมือนจะไม่ประสบความสำเร็จ¹

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้รับการพิจารณาว่า เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ สูงหน่วยงานหนึ่ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และ อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อุตสาหกรรม คณะกรรมการนี้จึงเป็นแหล่งกลางสำหรับกิจกรรมต่างๆ ซึ่งประสานกันภายใต้แผน พัฒนาอุตสาหกรรม

แม้ว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ จะมีได้มีที่นั่งถาวร ในคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน แต่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ มักจะได้รับการแต่งตั้งเป็น กรรมการเสมอ สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นเป็นรองประธานกรรมการโดย ตำแหน่ง

ตัวแทนจากหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ที่ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้มีหน้าที่ดูแลสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ภาคเอกชนจากสามองค์กรหลักที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ก็มีตัวแทนในคณะกรรมการชุดนี้เช่นกัน กรรมการจากภาคเอกชนได้แก่ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย และ ประธานกรรมการสมาคมธนาคารไทย

ในความเป็นจริงแล้ว สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูง เนื่องจากในบางกรณี สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้กำหนดนโยบายพัฒนา อุตสาหกรรมของตนเองขึ้นมา และ นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตนเอง

¹ จะกล่าวถึงประเด็นนี้ในบทที่ 7

เท่าที่ผ่านมา คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สามารถปฏิบัติตามนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม ที่กำหนดในแผนพัฒนาแห่งชาติได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามแผน เมื่อพิจารณาเฉพาะการให้สิทธิและประโยชน์แล้ว มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย และเริ่มจะมีรายละเอียดค่อนข้างมาก และค่อนข้างซับซ้อน และยังคงไว้ประสิทธิภาพในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป ในบทที่ 7

เนื่องจากระบบของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเริ่มซับซ้อน และ มีรายละเอียดมากขึ้น และคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนมีจำนวนสูงขึ้น ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2525 เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ ซึ่งมีมูลค่าเงินลงทุนไม่เกิน 50 ล้านบาท และเพื่อกลั่นกรองและ ให้คำแนะนำแก่ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนชุดใหญ่ สำหรับการพิจารณาโครงการลงทุนที่มีมูลค่าเกินกว่า 50 ล้านบาท

คณะกรรมการดังกล่าว มีเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นประธาน ส่วนอนุกรรมการมาจากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย²

3.2.2 กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการคาดหวังว่า จะเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปปฏิบัติ โดยมีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานดำเนินการส่งเสริม ในขณะที่หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการควบคุมดูแล โรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม³

²ปัจจุบันนี้ คณะอนุกรรมการมีอำนาจอนุมัติโครงการซึ่งมีเงินลงทุนไม่เกิน 100 ล้านบาท สำหรับในกรณีของอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คณะอนุกรรมการสามารถอนุมัติโครงการที่มีเงินลงทุนเกินกว่า 100 ล้านบาทได้

³กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งส่งเสริมและควบคุมดูแลกิจกรรมในภาคเหมืองแร่ ปิโตรเลียม และน้ำใต้ดิน จะไม่หยิบยกนำมากล่าวถึงในที่นี้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในเฉพาะบางท้องถิ่น

บทบาทหลักของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้แก่ การเสริมสร้างสมรรถนะ และประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมที่มีอยู่ให้ดีขึ้น บทบาทนี้กระทำการให้ข่าวสารข้อมูล การให้บริการด้านคำปรึกษา และการฝึกอบรมด้านการบริหาร การตลาด การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการเงินให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกิจกรรมเหล่านี้ มุ่งสู่อุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมครัวเรือน และ หัตถกรรม

นอกจากนั้น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ยังมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการก่อตั้งอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และ ขนาดกลาง ในพื้นที่ต่างจังหวัด ได้มีความพยายามที่จะชี้ช่องทางการลงทุนในพื้นที่ต่างจังหวัดและ ให้บริการด้านคำแนะนำและความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมเหล่านั้น

ในการปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนั้น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้ก่อตั้งสำนักงานภูมิภาคขึ้น 5 แห่ง นอกเหนือจากกองบริการอุตสาหกรรม ซึ่งให้บริการในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเป็นหลัก สำนักงานเหล่านั้นได้แก่

- (ก) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคเหนือ (เชียงใหม่)
- (ข) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น)
- (ค) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคใต้ (สงขลา)
- (ง) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันตก (สุพรรณบุรี)
- (จ) ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก (ชลบุรี)

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ในกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ กองส่งเสริมหัตถกรรมไทย กองอุตสาหกรรมในครอบครัว ศูนย์บริการข้อมูลอุตสาหกรรม และ สำนักงานเงินทุนหมุนเวียนเพื่ออุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรม

ในการส่งเสริมการพัฒนาด้านเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมนั้น ได้มีการก่อตั้งสถาบันพัฒนาการอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลและโลหะการขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางในการพัฒนา และ ปรับปรุงประสิทธิภาพของ เทคโนโลยีในงานโลหะ และ เครื่องจักร บริการที่ให้มีทั้งบริการด้านข่าวสารข้อมูล การฝึกอบรม และ การแนะนำ ให้แก่ผู้

ประกอบารอุตสาหกรรม รวมทั้ง การตรวจและทดสอบงานโลหะต่างๆ และสถาบันนี้ยังดำเนินการทดลองสร้างเครื่องจักรต้นแบบอยู่ด้วย

สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง ที่อยู่ภายใต้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2507 เพื่อที่จะช่วยอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ในการจัดหาเงินทุนระยะสั้น และ ระยะยาว หรือ เงินทุนระยะเวลา 3-7 ปี รายละเอียดในเรื่องนี้ จะได้กล่าวถึงในบทที่ 5

ในกรณีของกรมโรงงานอุตสาหกรรม มีหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลโรงงานอุตสาหกรรม ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่หลายฉบับ กรมนี้มีอำนาจออกใบอนุญาตการก่อตั้งโรงงาน และ จดทะเบียนเครื่องจักรโรงงาน

ในปี 2525 ได้มีการสถาปนาศูนย์บริการเพื่อการลงทุน ซึ่งให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว อันเป็นการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ได้รับใบอนุญาตที่จำเป็นทั้งหมด และ ได้รับเอกสารอื่นๆ เพื่อการดำเนินงานและขยายโรงงาน ศูนย์นี้ได้ขยายไปสู่พื้นที่ต่างจังหวัดในปี 2530 โดยการกระจายอำนาจการพิจารณาอนุมัติ ไปยังอุตสาหกรรมจังหวัด

การควบคุมดูแล ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ การควบคุมดูแลให้สาธารณชน มีความปลอดภัยจากมลภาวะอันเกิดจากโรงงาน กรมฯ มีอำนาจกำหนดให้โรงงานติดตั้งระบบการควบคุมและกำจัดระดับเสียง น้ำเสีย และอากาศเป็นพิษ และมีอำนาจสั่งปิดโรงงานซึ่งมีการดำเนินงาน อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และ ความปลอดภัยของสาธารณชน

เพื่อให้มีการประสานงาน ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ก่อตั้ง สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขึ้น เมื่อปี 2515 โดยให้อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง⁴ อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นตัวแทนของกระทรวงอุตสาหกรรม ในที่ทำการหรือศาลากลาง ของแต่ละจังหวัด มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ในจังหวัด และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในระยะเริ่มแรก อุตสาหกรรมจังหวัดเหล่านี้ ทำหน้าที่ทางด้านการควบคุมดูแลโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ภายในจังหวัด เป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้แน่ใจว่าโรงงานต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมาย แทนที่จะทำหน้าที่ทางด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้มีการเปลี่ยน

⁴ในปี 2519 มีสำนักงานดังกล่าวอยู่ 20 แห่ง ปัจจุบันนี้ มีสำนักงานนี้ในทุกจังหวัด

แปลงให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด มีบทบาทในการกำหนดแผนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัด ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ กิจกรรมของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จึงขยายขอบเขตออกไป ในขณะนี้มีข้าราชการซึ่งทำหน้าที่อุตสาหกรรมจังหวัดสองคน สำนักงานปลัดกระทรวง และ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ทำหน้าที่เป็นหน่วยกลางเพื่อประสานงานกับบรรดาอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งปัจจุบันนี้จะต้องเป็นผู้เตรียมแผนพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นรายปี และ แผนปฏิบัติการเป็นรายเดือน

อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่า นโยบายการเน้นการส่งเสริม แทนการเน้นการควบคุมดูแลอุตสาหกรรม ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ จะประสบผลสำเร็จในเชิงปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีโครงการรองรับ เพื่อการช่วยเหลืออุตสาหกรรมจังหวัด ในการปรับตัวให้เข้ากับ บทบาทที่เกิดขึ้นใหม่

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมยังมีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานตัดสินใจพิจารณา ให้ไปรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากอุตสาหกรรมต่างๆ และ จากรัฐวิสาหกิจสองแห่ง คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

3.2.3 กระทรวงการคลัง

แม้ว่า กระทรวงการคลังจะมีบทบาททางด้านการเงิน และ การคลัง ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่การปฏิบัติงานของกระทรวงการคลัง มีผลกระทบต่อการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมโดยตรง เป็นที่ปรากฏโดยแน่ชัดว่า โครงสร้างและระบบภาษีอากรมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง ต่อโครงสร้างอุตสาหกรรม

บทบาทของกระทรวงการคลัง ในด้านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาล และในด้านการสร้างความมั่นคงแก่ทรัพยากรทางการเงิน ของโครงการต่างๆ ในภาครัฐบาล ทำให้กระทรวงการคลังมีบทบาทเป็นอย่างมาก ต่อประเภทของการลงทุน และ การจัดสรรการลงทุนภาครัฐบาล ซึ่งมีส่วนอย่างมาก ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม

กระทรวงการคลังยังมีหน้าที่ดูแล ธนาคารแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แม้ว่าภารกิจหลักของธนาคารแห่งประเทศไทย คือการรักษาเสถียรภาพทาง

การเงินโดยการใช้นโยบายการรักษาเสถียรภาพโดยส่วนรวม แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้รับหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่อ ให้แก่เฉพาะบางภาคเศรษฐกิจด้วย

สำหรับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมฯ นั้นเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา เพียงแห่งเดียวของประเทศ โดยให้กู้ยืมระยะปานกลาง และระยะยาว แก่อุตสาหกรรมต่างๆ และเป็นการให้กู้ตามโครงการ แม้ว่าบริษัทฯ จะประสบความสำเร็จในการขยายการให้กู้แก่อุตสาหกรรมใหม่ๆ และอุตสาหกรรมซึ่งไม่สามารถขอกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ กิจกรรมต่างๆ ของบริษัทฯ ในระบบการเงิน ก็ยังคงจำกัดอยู่ อย่างไรก็ตาม บริษัทฯ สามารถขยายสัดส่วนการให้กู้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับ การให้กู้ของธนาคารพาณิชย์

3.2.4 กระทรวงมหาดไทย

บทบาทการพัฒนาอุตสาหกรรมของกระทรวงมหาดไทย เป็นบทบาทโดยอ้อม กระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลกรมแรงงาน ซึ่งดูแลด้านแรงงานสัมพันธ์ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือของแรงงาน โดยการให้การอบรม และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำตามกฎหมาย

ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง มีอำนาจการควบคุมหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งมีหน้าที่บริหารจังหวัด และดูแลด้านเศรษฐกิจของจังหวัด กระทรวงมหาดไทยยังได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาทหลัก ในการพัฒนาตัวเมืองในต่างจังหวัด

ความพยายามใดๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ในที่สุดแล้ว จะต้องได้รับความร่วมมือและการสนับสนุน จากผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัด

หน่วยงานอื่นๆ ภายใต้อำนาจกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัด มี สำนักผังเมือง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย รัฐวิสาหกิจเหล่านี้หลายแห่งมีความสำคัญต่อการจัดหา สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง และการประปาภูมิภาค

3.2.5 กระทรวงอื่นๆ

นอกเหนือจากกระทรวงต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีอีกหลายกระทรวงที่มีบทบาทซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น กระทรวงคมนาคม มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยผ่านทาง การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ด้านการคมนาคม

หน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กรมการบินพาณิชย์ กรมเจ้าท่า และ กรมทางหลวง นอกจากนี้ กระทรวงคมนาคมยังควบคุมบรรดารัฐวิสาหกิจหลักๆ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด บริษัทขนส่งจำกัด และ บริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด

เป็นที่ทราบกันดีว่า ระดับของการพัฒนาสาธารณูปโภค และ สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ส่งผลต่อความก้าวหน้าของการพัฒนาอุตสาหกรรม บทบาทของกระทรวงคมนาคม ในการกำหนดโครงการลงทุนในภูมิภาคต่างๆ จึงมีอิทธิพลอย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

ทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น หน่วยงานรัฐบาลที่มีบทบาทหลักในเรื่องนี้ ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน

3.3 โครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ และ ความเชื่อมโยงระหว่างกัน

ในการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม และการนำไปปฏิบัติ ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐนั้น คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นองค์กรที่อยู่ ณ ระดับสูงสุดของโครงสร้างที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานแต่ละหน่วยงานขึ้น อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะนำเสนอ นโยบายและแผนเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น จะต้องมีการร่วมมือประสานงานเป็น อย่างดีระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ดังนั้นจึงมีองค์กรหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว

ในขั้นตอนของการวางแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เป็นหน่วยประสานงานและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยผ่านทางคณะทำงาน และ คณะอนุกรรมการต่างๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ยังมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาวิจัย

เพื่อนำข้อมูลมาสนับสนุนการวางแผนดังกล่าว เมื่อการกำหนดแผนเสร็จสิ้นลง จะมีการเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

ถึงแม้ว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ จะเป็นหน่วยงานหลักในการ กำหนดนโยบายและแผน แต่หน่วยงานนี้ก็ได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการนำแผนและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ ก็ดำเนินการเป็นหน่วยงานหลัก ในการประสานและดูแลการนำแผนไปปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ในฐานะที่เป็น เลขานุการของคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ จะต้องดูแลให้แน่ใจว่า หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตามแผนแม่บทหรือไม่ นอกจากนั้น แผนปฏิบัติการ และการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านั้น สอดคล้องซึ่งกันและกันหรือไม่ ในระดับหนึ่งนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ มี อำนาจหน้าที่เห็นหน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติ โดยการกลั่นกรอง โครงการลงทุนของหน่วยงาน ทุกหน่วยงานของรัฐ และของทุกรัฐวิสาหกิจ ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่ก็มีบางกรณีที่ได้ผ่านการกลั่นกรองตามขั้นตอนก่อน

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสนับสนุนนายกรัฐมนตรี แม้ว่าแผนต่างๆ จะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ จะต้องมิบทบาทโดยอ้อม โดยการชักชวนคณะ รัฐมนตรีและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ ให้ปฏิบัติตามแผน

เมื่อแผนแม่บท ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ จะต้องทำการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐอีกรอบหนึ่ง พร้อมกับให้คำแนะนำในการสร้างแผนปฏิบัติการ การกระทำดังกล่าวอาจทำโดยคณะกรรมการชุดต่างๆ หรือ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานชุดต่างๆ หรือ อาจเป็นการติดต่อโดยตรงกับ หน่วยงานนั้น ก็ได้ หลังจากที่ได้มีการกำหนดแผนปฏิบัติการ และ แผนการทำงาน ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่จำเป็น เสร็จลงแล้ว ก็จะมีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา อนุมัติ เพื่อที่จะให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนเหล่านั้นกับงบประมาณแผ่นดิน

ในด้านการพัฒนาชนบท ได้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ประสานงาน ระหว่างกระทรวง 6 กระทรวง อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด กิจกรรมทางด้านนี้จึงยังขาดการประสานกัน และขาดทิศทางการพัฒนา หน่วยงานต่างๆ จึงต้องดำเนินโครงการของตนเอง

จนกระทั่งเมื่อเดือนตุลาคม 2531 คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้จัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดขึ้น โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ มีดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย และ แนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด
- (2) สร้างกลยุทธ์ และ กำหนดเป้าหมาย สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ทั้ง ในช่วงระยะสั้น และระยะยาว พร้อมทั้งกำหนดพื้นที่เป้าหมาย เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่เหล่านั้น
- (3) สร้างแผนปฏิบัติการ โครงการ เป้าหมาย และการประสานงานที่จำเป็น เพื่อที่จะ ส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
- (4) กำหนดมาตรการ และ แนวทาง สำหรับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการจัดอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด
- (5) ควบคุมดูแล กำกับ และ ประเมินผล การนํานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดไปปฏิบัติ
- (6) ดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ที่คณะรัฐมนตรี มอบหมาย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ยังเป็นเพียงคณะกรรมการ เฉพาะกิจ ที่จัดตั้งโดยคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน โดยไม่มีกฎหมายรองรับ และไม่มีอำนาจในการ สั่งการให้หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐปฏิบัติตาม

ในทางทฤษฎี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ทำหน้าที่เป็นแกนกลางเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการ ต่างๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรม และ ในการนำแผนและมาตรการไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ใน

ทางปฏิบัติ การประสานงานที่ได้ผลนั้น ขึ้นอยู่อย่างมากกับ ความตั้งใจจริงของนักการเมือง ในอันที่จะให้ความสำคัญแก่งานเหล่านั้น

ในกรณีของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ยังไม่มีการประสานงานอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในเรื่องนี้ ได้รับเพียงการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเมื่อเร็วๆ นี้ โดยที่ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ กำลังให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวมากขึ้น

3.4 สถาบันภาคเอกชนที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยนั้น สถาบันภาคเอกชนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมมากนัก แต่เมื่อเศรษฐกิจมีการพัฒนาขึ้นและเริ่มมีความซับซ้อนมากขึ้น ภาคธุรกิจเอกชนซึ่งมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และ ทางการเมือง ก็เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น

ในปัจจุบันนี้ มีสถาบันหลักในภาคธุรกิจจำนวนสามแห่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สถาบันดังกล่าวได้แก่ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สมาคมธนาคารไทย⁵

สถาบันเหล่านี้เริ่มมีความแข็งแกร่งขึ้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความสามารถของภาคเอกชนในการชักจูงข้าราชการระดับสูงที่มีขีดสมรรถนะ และ มีคุณภาพสูง ให้เข้ามาสู่ภาคธุรกิจเอกชนตลอดช่วงหลายปีที่ผ่านมา อันเป็นการเพิ่มความมั่นใจ และ เพิ่มความสามารถของภาคธุรกิจเอกชนในการกล่าวแถลงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้น ยังทำให้ภาคธุรกิจเอกชน เพิ่มความตระหนักในความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ที่มีต่อการดำเนินธุรกิจของตน

หอการค้าไทย ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2476 เพื่อที่จะปกป้อง และ ส่งเสริมผลประโยชน์ทางธุรกิจของบรรดาสมาชิก สมาชิกเหล่านี้ ประกอบด้วยนักการค้าและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ นอกจากนั้นหอการค้าไทยยังมีบทบาทเป็นตัวแทนของสมาชิก ในการติดต่อกับรัฐบาล

⁵ มักจะมีความสับสนอยู่เสมอ ในระหว่างหอการค้าไทย กับ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยที่จริงแล้ว สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีสมาชิกครอบคลุมทั้งหอการค้าไทยและหอการค้าต่างประเทศแห่งต่างๆ โดยที่หอการค้าไทยจะอยู่เหนือหอการค้าอื่นๆ ทั้งนี้เพราะประธานหอการค้าไทย จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยตามกฎหมาย หอการค้าจังหวัดก็อยู่ภายใต้ร่มเงาของหอการค้าไทย

ต่อมา ได้มีการก่อตั้งหอการค้าร่วม ระหว่างไทย - หอการค้าต่างชาติ ขึ้นอีกหลายแห่ง ตามพระราชบัญญัติหอการค้านั้น สมาชิกของหอการค้าร่วมที่เป็นชาวไทยจะต้องมีภูมิลำเนาถาวรอยู่ อยู่ในกรุงเทพมหานครและธนบุรี ซึ่งดูเหมือนจะไม่เป็นธรรมต่อนักธุรกิจต่างจังหวัดนัก และยังสะท้อนให้เห็นถึงความลำเอียงเข้าข้างกรุงเทพฯ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหอการค้าเหล่านั้น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุน ในเชิงทวิภาคี ระหว่างประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในที่นี้จึงขอละการกล่าวถึงหอการค้าร่วมอีกต่อไป

สำหรับหอการค้าจังหวัดนั้น เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 2510⁶ (ดูตารางที่ 3.1) ในช่วงประมาณอีก 13 ปีถัดมา มีการก่อตั้งหอการค้าจังหวัดเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผลสืบเนื่องจากการส่งเสริมโดยหอการค้าไทย ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 80 ก็มีการก่อตั้งหอการค้าจังหวัดครบสมบูรณ์ทุกจังหวัด⁷

เนื่องจากหอการค้าจังหวัดเกือบทุกแห่ง เพิ่งก่อตั้งเมื่อไม่กี่ปีมานี้ จึงยังคงมีความอ่อนแอ และ มีบทบาทค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้ ระดับความแข็งแกร่งของหอการค้าต่างๆ ยังสัมพันธ์กับสภาพความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจในจังหวัดนั้นๆ ด้วย

ผลจากการที่มีการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว สมาคมอุตสาหกรรมไทย จึงได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2510 เพื่อดูแลผลประโยชน์ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ สมาชิกหลายคนของสมาคมอุตสาหกรรมไทย ก็เป็นสมาชิกที่มีชื่อเสียงของหอการค้าไทยด้วย ต่อมา เนื่องจากมีสมาคมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมหลายสมาคม ซึ่งอยู่ภายใต้ร่มเงาของสมาคมอุตสาหกรรม จึงยกระดับสมาคมอุตสาหกรรมไทยขึ้นเป็น สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อ เดือนธันวาคม 2530

สมาคมอุตสาหกรรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ร่มเงาของสมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้แก่ สมาคมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์ กระดาษ เคมี เครื่องจักรการเกษตร เครื่องจักรอุตสาหกรรม เครื่องปรับอากาศและตู้เย็น กระเบื้องเคลือบ ซีเมนต์ แก๊ส ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก การประกอบรถยนต์ ส่วนประกอบและอะไหล่รถยนต์ พลาสติก เฟอร์นิเจอร์

⁶ในปี 2509 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาหอการค้า เพื่อกำหนดและควบคุมดูแลการดำเนินงานของหอการค้าดังกล่าว ไม่ครอบคลุมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ยกเว้นสำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม

⁷เพื่อที่จะส่งเสริมและสร้างความแข็งแกร่งให้หอการค้าจังหวัด เพื่อกำหนดและควบคุมดูแลการดำเนินงานของหอการค้าดังกล่าว

เครื่องใช้ไฟฟ้า กระดาษและเยื่อกระดาษ หนังสือ และเหล็กกล้า อลูมิเนียม อาหาร และ รองเท้า

นอกจากนั้น ขณะนี้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ยังมีสาขาในต่างจังหวัดจำนวน 9 แห่ง ตั้งอยู่ที่ เชียงใหม่ สงขลา สระบุรี ขอนแก่น อุดรธานี สุราษฎร์ธานี ระยอง นครราชสีมา และ ฉะเชิงเทรา

ถึงแม้ว่ากิจกรรมของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสาขา จะขยายตัวไปอย่างมาก แต่กิจกรรมต่างๆ ยังไม่เข้มแข็งเท่าหอการค้าไทย และ หอการค้าจังหวัด

สำหรับ สมาคมธนาคารไทย นั้น เนื่องจากสำนักงานใหญ่ของสมาชิกทุกแห่ง ตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานคร สมาคมธนาคารไทยจึงไม่มีสาขาส่งต่างจังหวัด ในเวลานั้นบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ยังคงมีขอบเขตจำกัดอยู่เช่นกัน

3.5 โครงสร้างและความเชื่อมโยงของสถาบันภาคเอกชนกับภาครัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า บทบาทของภาคเอกชนที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายนั้น มีค่อนข้าง จำกัดในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมใดๆ ที่เกิดขึ้น มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล มากกว่า ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ

แม้ว่า จะมีการก่อตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อปี 2519 ซึ่งต่อมาในปี 2520 ได้ขยายรวมถึงสมาคมธนาคารไทย ด้วยก็ตาม คณะกรรมการร่วมทางการค้า อุตสาหกรรม และ การธนาคาร ยังคงหาข้อและเรียกร้องต่อรัฐบาล เฉพาะปัญหาเฉพาะหน้า ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่กลุ่มเผชิญอยู่เท่านั้น รัฐบาลมิได้มีหนทางที่จะมีตัวแทนในคณะกรรมการชุดนี้

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 ได้เริ่มเกิดการร่วมมือประสานงาน ระหว่าง ภาครัฐบาล และ ภาคเอกชน โดยเป็นการประชุมปรึกษากันภายใต้ คณะกรรมการที่ปรึกษา ร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.)

ประธาน กรอ. ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีจากกระทรวง ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และ ตัวแทนจาก หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

และ สมาคมธนาคารไทย นับว่าเป็นความเชื่อมโยงครั้งแรกกับสถาบันภาคเอกชน ในกระบวนการวางแผนของภาครัฐบาล

วัตถุประสงค์ของ กรอ. ได้แก่ ทบทวนปัญหาและอุปสรรคภายในภาครัฐบาลและเอกชน ประสานกิจกรรมต่างๆ ที่ใช้แก้ปัญหาและอุปสรรคโดยเร็ว ประสานการกำหนดแผนและโครงการร่วมมือต่างๆ ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ในภาคเศรษฐกิจหลักๆ และส่งเสริมบทบาทของสถาบันภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ

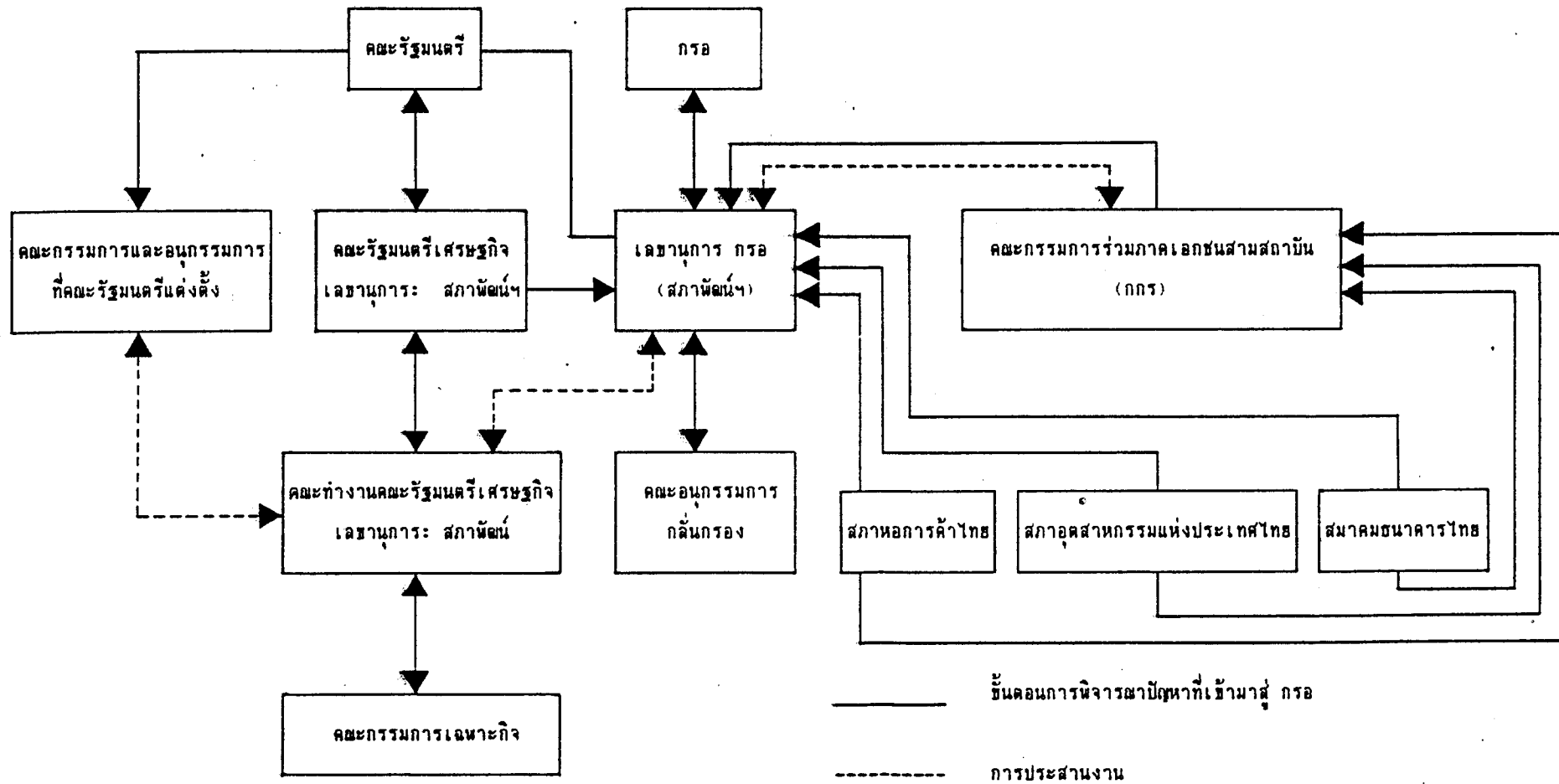
โครงสร้างของการดำเนินงานของ กรอ. ปรากฏในแผนภูมิที่ 3.1 ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน สามารถนำประเด็นที่สัมพันธ์กับปัญหา นโยบาย ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน หรือปัญหาที่เกี่ยวกับความสนใจของสาธารณชน เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของ กรอ. โดยผ่านทางเลขานุการ กรอ.

ประเด็นปัญหาที่ริเริ่มมาจาก คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรี หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และคณะกรรมการต่างๆ ในภาครัฐบาล และ กรอ.ระดับจังหวัด สามารถส่งเข้าสู่เลขานุการ กรอ. ผ่านกองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ

ทางด้านภาคเอกชนนั้นอาจส่งประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของ กรอ. ได้ โดยผ่านช่องทางต่างๆ ทางใดทางหนึ่ง ใน 3 ช่องทาง ดังต่อไปนี้

- (1) สมาชิกของสถาบันภาคเอกชนสถาบันใดสถาบันหนึ่งใน 3 สถาบัน สามารถเสนอประเด็นปัญหาเข้าสู่สถาบันของตน เพื่อการพิจารณาก่อนที่จะนำเสนอเลขานุการ กรอ. เป็นขั้นสุดท้าย
- (2) สำหรับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันภาคเอกชนทั้งสามแห่ง ขั้นตอนเป็นเช่นเดียวกับ (1) เว้นแต่ประเด็นปัญหานั้นจะต้องเข้าสู่ คณะกรรมการร่วมทางการค้า อุตสาหกรรม และการธนาคาร เพื่อพิจารณาก่อนที่จะส่งผ่านไปยังเลขานุการ กรอ.
- (3) สำหรับสมาคมหรือชมรมภาคเอกชน ซึ่งมีได้ดำเนินการภายใต้สถาบันหลักภาคเอกชนทั้ง 3 แห่ง สามารถส่งประเด็นปัญหาเข้าสู่เลขานุการ กรอ. โดยตรง หรือ จะส่งผ่านสถาบันแห่งใดแห่งหนึ่งใน 3 สถาบันก็ได้

ภาคเอกชน



หลังจากได้รับประเด็นปัญหาต่างๆ จากภาคีรัฐบาลและเอกชนแล้วเลขานุการ กรอ. จะจัดเตรียมข้อเท็จจริงที่จำเป็น และข้อมูล และส่งเรื่องราวไปยังคณะกรรมการกลั่นกรอง ก่อนที่จะส่งเข้าสู่ กรอ. เพื่อพิจารณา

ได้มีการขยายขอบเขตของ กรอ. ให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างจังหวัด เมื่อปี 2529 โดยการก่อตั้ง กรอ. ระดับจังหวัด ขึ้น การดำเนินงานอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกรมการปกครอง ซึ่งควบคุมศาลากลางจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธานของ กรอ. จังหวัด โดยมีตัวแทนจากภาคเอกชนซึ่งมาจาก หอการค้าจังหวัด สาขาของสมาคมอุตสาหกรรม และ สำนักงานของสถาบันการเงิน โครงสร้างการประสานงานของ กรอ. จังหวัด ได้แสดงในแผนภูมิที่ 3.2

แม้ว่า กรอ. จะมีกิจกรรมมากมายในช่วงรัฐบาลชุดที่แล้ว แต่ดูเหมือนว่า กิจกรรมจะเริ่มซาลงไปในช่วงรัฐบาลชุดปัจจุบัน แต่ถึงกระนั้น อิทธิพลของภาคเอกชนที่มีต่อรัฐบาล ก็มีลดลงน้อยลง เนื่องจากสัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่มธุรกิจเอกชนนั้น อยู่ในระดับสูง

3.6 สถาบันภาคีรัฐบาลและเอกชนที่มีอยู่และประสิทธิภาพในการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปแล้วว่า สถาบันภาคีรัฐบาลและเอกชน ให้การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพนัก ข้อสรุปนี้ถือตามผลการสำรวจภาคสนามภายใต้โครงการวิจัยนี้

การสำรวจได้สอบถามผู้ผลิตด้านหัตถอุตสาหกรรมว่า เคยได้ยินหรือรู้จักสถาบันภาคีรัฐบาลและเอกชนรวม 20 แห่ง ตามที่แบบสอบถามระบุถึง หรือไม่ ผลออกมาเป็นที่น่าผิดหวังมีใช้น้อย รายละเอียดของผลการสำรวจ แสดงในตารางที่ 3.2

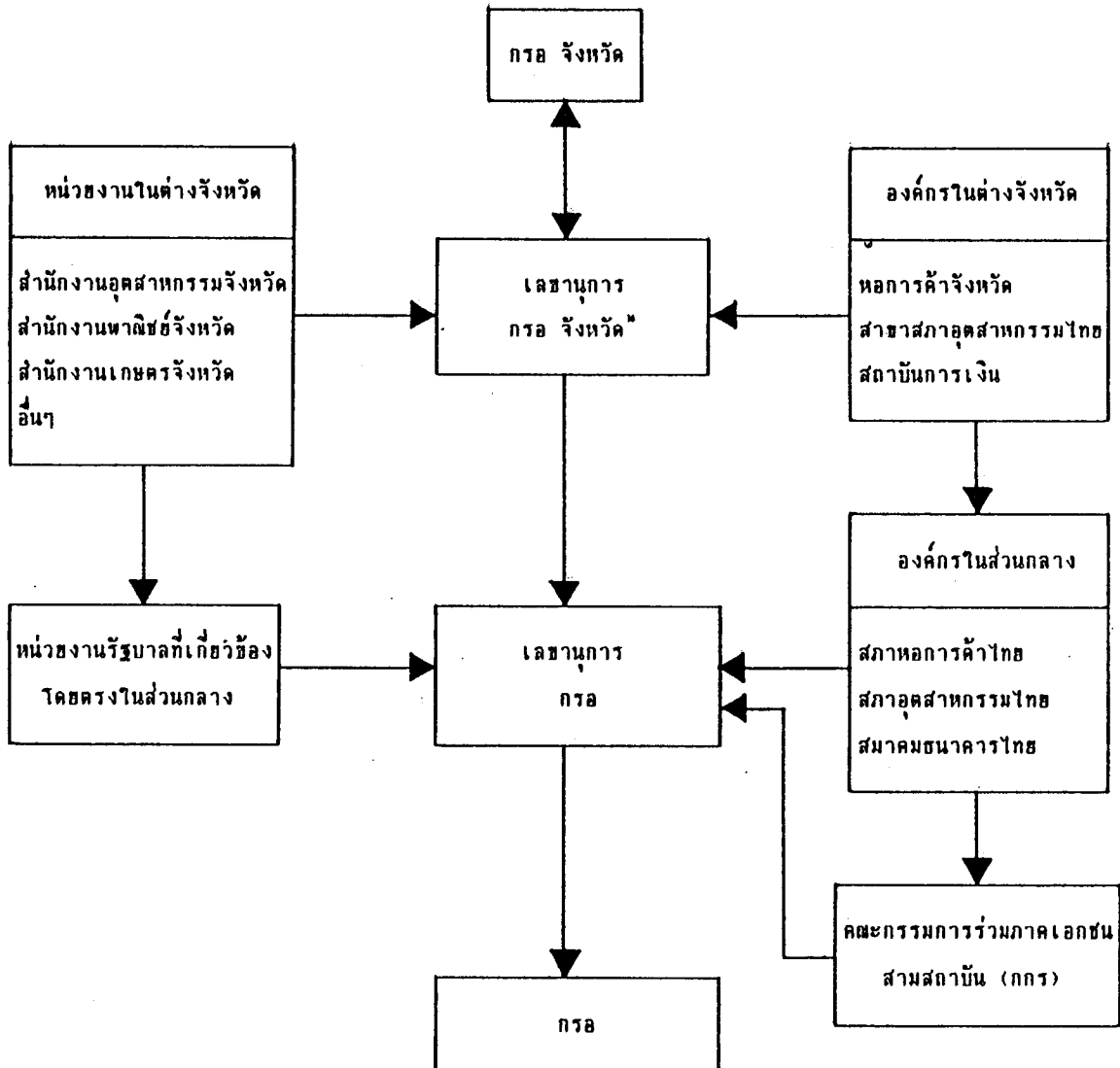
จากการสำรวจพบว่า ไม่เพียงแต่สถาบันเกือบทั้ง 20 แห่งนี้ ไม่เป็นที่รู้จักกันในบรรดาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเท่านั้น ยังปรากฏว่า สถาบันเหล่านี้ไม่เป็นที่รู้จักกันในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย สำหรับในระดับชาติ มีเพียง 3 สถาบันเท่านั้น ที่อัตราการตอบสนองในเชิงบวก มีระดับสูงกว่า ร้อยละ 50 สถาบันดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด และ หอการค้าไทย

แผนภูมิที่ 3.2

ขั้นตอนการพิจารณาปัญหาในท้องถิ่นที่เข้ามาสู่ กรอ

ภาครัฐบาล

ภาคเอกชน



* เลขาธิการ: หัวหน้าหน่วยงานรัฐบาล

ผู้ช่วยเลขาธิการ: ผู้แทนภาคเอกชน

ทั้งสามสถาบันข้างต้น รวมทั้ง กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นสถาบัน ซึ่งอัตราการตอบสนองในเชิงบวกในระดับต่ำ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งไม่เป็นที่น่าแปลกใจนักในกรณีของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด เพราะ สองหน่วยงานนี้มีได้ให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร

ในทางตรงกันข้าม มีสถาบันจำนวน 12 สถาบัน ซึ่งได้รับการตอบสนองด้านบวกในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในระดับที่สูงมากกว่าในภูมิภาคอื่นๆ สถาบันเหล่านี้ได้แก่ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมพาณิชย์สัมพันธ์ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กองบริการส่งออก สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรม กรมวิทยาศาสตร์บริการ กองเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรม และ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี

กล่าวโดยสรุป คือ ผลการสำรวจแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลแล้ว ยังมีความรู้้น้อยมากในเรื่องการให้บริการ ที่สถาบันภาครัฐบาลและเอกชนจัดให้

และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือ การพบว่าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ไม่รู้ว่ามีบริการต่างๆ ที่จัดโดยสถาบันภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของบรรดา อุตสาหกรรมเหล่านั้น ดูเหมือนว่าอาจเป็นเพราะสถาบันเหล่านี้ มิได้ทำการประชาสัมพันธ์อย่างพอเพียง หรืออาจเป็นเพราะมีปริมาณการให้บริการแก่อุตสาหกรรมต่างๆ อย่างจำกัดก็เป็นได้

ตารางที่ 3.1
ปีที่เริ่มก่อตั้งหอการค้าจังหวัด

พ.ศ.	จำนวน	จังหวัด
2510	2	ชลบุรี, เชียงราย
2520	1	เชียงใหม่
2521	1	หนองคาย
2523	2	ชัยภูมิ, นครราชสีมา
2524	2	แพร่, อ่างทอง
2525	2	ร้อยเอ็ด, นครสวรรค์
2526	5	สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, ระนอง, นครศรีธรรมราช, สงขลา
2527	23	อุดรธานี, ลำปาง, น่าน, พิษณุโลก, บุรีรัมย์, อุทัยธานี, ประจวบคีรีขันธ์, กำแพงเพชร, ตาก, สกลนคร, กาญจนบุรี, สมุทรสาคร, ขอนแก่น, พระนครศรีอยุธยา, ระยอง, สระบุรี, ยะลา, อุดรดิตถ์, จันทบุรี, นราธิวาส, บัณฑิต, เลย, ยโสธร
2528	19	สมุทรปราการ, กระบี่, สุรินทร์, บัณฑิต, ราชบุรี, เพชรบุรี, สุพรรณบุรี, พะเยา, นครปฐม, ฉะเชิงเทรา, สมุทรสงคราม, นนทบุรี, นครนายก, ตรัง, กาฬสินธุ์, มหาสารคาม, ลพบุรี, ปราจีนบุรี, อุบลราชธานี
2529	14	สุโขทัย, ลำพูน, สตูล, ศรีสะเกษ, พังงา, เพชรบูรณ์, ชัยนาท, พัทลุง, นครพนม, สิงห์บุรี, แม่ฮ่องสอน, มุกดาหาร, ตรัง, พิจิตร
2530	1	ชุมพร

ที่มา: สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3.2
ระดับการรับรู้บทบาทขององค์กรภาครัฐบาลและ เอกชน

(หน่วย: ร้อยละ)

หน่วยงาน	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	จังหวัดอื่นๆใน ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้	รวม
1 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	87.3	98.6	96.3	98.6	98.2	96.7
2 สำนักงานพาณิชย์จังหวัด	75.2	79.3	80.2	90.2	79.3	81.3
3 หอการค้าไทย	59.3	62.3	64.1	75.6	61.2	65.0
4 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	67.9	48.3	29.7	52.8	57.8	49.6
5 บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย	54.0	54.0	49.8	46.4	48.6	46.1
6 กรมพาณิชย์สัมพันธ์	62.5	43.2	30.1	49.3	43.8	44.1
7 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ	49.6	37.9	36.2	39.0	59.4	43.9
8 สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	49.0	35.5	27.2	31.6	39.3	35.7
9 กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม ขนาดย่อม	22.5	22.1	26.4	37.6	43.8	31.4
10 กองบริการส่งออก	47.8	28.4	19.4	27.0	28.3	28.4
11 สนง.มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	57.1	32.4	30.7	29.9	34.9	28.0
12 สมาคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม	30.7	28.0	18.1	31.6	30.3	27.3
13 สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	50.0	25.6	21.4	24.9	25.2	27.3
14 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	35.7	26.1	22.4	22.6	28.4	26.2
15 ศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรม	36.9	19.6	17.5	26.9	25.3	24.1
16 สนง. ธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	25.9	20.9	19.2	25.2	27.4	23.5
17 กรมวิทยาศาสตร์บริการ	30.1	20.0	17.6	18.1	22.8	20.9
18 กองเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรม	29.5	22.3	14.8	19.8	20.5	20.5
19 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี	27.7	19.0	10.7	17.1	20.1	18.0
20 มูลนิธิเพื่อการศึกษาด้านการจัดการ แห่งประเทศไทย	10.9	10.9	8.1	9.9	11.0	10.2

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.

4. การกระจายของทรัพยากรของรัฐและสิ่งสาธารณูปโภค

4.1 การรวมอำนาจหน้าที่ของรัฐไว้ที่ส่วนกลาง

แม้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการปกครองแผ่นดินมาหลายครั้ง แต่โดยพื้นฐานแล้ว ตั้งแต่ปี 2475 ประเทศไทยแบ่งระดับการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนจังหวัด และ การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนกลาง มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ และ การบริหารราชการประกอบ ด้วยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ รวมทั้งสำนักงานรัฐมนตรี

สำหรับการปกครองส่วนจังหวัดนั้น ที่ทำการต่างๆ ประกอบด้วย ศาลากลางจังหวัด และ ที่ว่าการอำเภอต่างๆ การปกครองส่วนจังหวัดเป็นการขยายการปกครองมาจากส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอ ต่างเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจาก รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง¹ การตัดสินใจใดๆ จึงมาจากส่วนกลาง แม้กระทั่งในเรื่องที่เกี่ยวกับจังหวัดนั้นๆ เอง

แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองมากกว่าการปกครองระดับจังหวัด แต่ก็ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของการปกครองส่วนจังหวัด และ ส่วนกลาง และ โดยตัวมันเองแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีความอ่อนแออยู่² การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และมีเมืองที่ปกครองตนเองได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา³

¹ข้าราชการอื่นๆ ที่มีตำแหน่งต่ำกว่า ก็ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางเช่นกัน หรืออยู่ภายใต้บัญชาคำสั่งของรัฐบาลกลาง

²รายงานการศึกษาฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้ในการกำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2530) ได้กล่าวว่า ส่วนกลางยังคงมีการควบคุมเหนือหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นอยู่มาก (ดูแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, (2525-2530) การประสานความร่วมมือของประเทศไทย, เอกสารโรเนียว)

³องค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนจังหวัด

เนื่องจากการปกครองส่วนกลาง เป็นการปกครองที่มีอำนาจเหนือการปกครองอื่นๆ ในประเทศ ความต้องการของท้องถิ่นจึงมักจะถูกมองด้วยสายตาของสำนักงานรัฐบาลกลาง แทนที่จะถูกมองจากการแสดงออกซึ่งความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง สำหรับการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี หลังจากนั้น อาจต้องโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่นต่อไป ดังนั้น จึงไม่ค่อยปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มาจากจังหวัดซึ่งตนปกครองอยู่

ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เข้าใจความต้องการ ที่แตกต่างกันของจังหวัดต่างๆ ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กับ จังหวัดอื่นๆ หรือ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มที่จะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ ของรัฐบาลส่วนกลางแล้ว อาจจะมีการจัดทำทรัพยากรให้ ในระดับที่น้อยเกินไป จนอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่น

นอกจากนั้น อิทธิพลของรัฐบาลส่วนกลาง ยังแผ่ลงไปถึงหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าปัจจุบันนี้ ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง คือในเรื่องเงินทุน และทรัพยากรอื่นๆ เนื่องจากส่วนท้องถิ่นไม่มีฐานะรายได้ที่เพียงพอ ในขณะที่ ทางด้านภาวะผู้นำและกำลังคนในการจัดเก็บรายได้ ก็มีไม่เพียงพอ

ภาษีหลักๆ เกือบทุกประเภท อันได้แก่ ภาษีอากรสินค้าขาเข้า ภาษีอากรสินค้าขาออก ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล จัดเก็บเข้าสู่รัฐบาลส่วนกลางทั้งหมด⁴ แม้ว่าท้องถิ่นจะได้รับอนุญาตให้จัดเก็บภาษีเพิ่มเติม จากภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลาง แต่อัตราภาษีถูกจำกัดที่เพดานร้อยละ 10 ของอัตราภาษีที่ตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง ภาษีที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่ ภาษีธุรกิจ ภาษีสุรา ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีปูนซีเมนต์ ภาษีการพนัน อากรมหรสพ และ ภาษีผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

ตามกฎหมายของประเทศนั้น รัฐบาลส่วนท้องถิ่น ได้รับอนุญาตให้นำเงินค่าภาษีเข้าบำรุงท้องถิ่น เฉพาะภาษีบางประเภทเท่านั้น ภาษีเหล่านั้นได้แก่ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่

⁴มิได้หมายความว่า ภาษีเหล่านี้ควรจัดเก็บโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงการหมายความว่า ไม่มีภาษีท้องถิ่นใดที่อาจได้รับการพิจารณาว่าเป็นแหล่งรายได้หลัก สำหรับภาครัฐ ดังเช่น ทั้งหมดในประเทศไทย

ภาษีป้าย และ ค่าธรรมเนียมอาชญาบัตร ภาษีเหล่านี้มิได้ให้รายได้แก่ท้องถิ่นเป็นจำนวนที่สูงนัก เนื่องจากมีอัตราภาษีในระดับต่ำ และ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นมิได้รับอนุญาตให้กำหนดอัตราภาษีได้เอง

ในการที่จะจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ จะต้องมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมา ซึ่งในขั้นแรกจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน เนื่องจากมีโครงสร้างการตรากฎหมายดัง เช่นที่กล่าวมานี้ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจไม่มาก ในการควบคุมการเงินสาธารณะของตน

ถ้ามีฐานรายได้จำกัด รัฐบาลส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถ หรือ ไม่มุ่งมั่นที่จะใช้รายได้ที่จัดเก็บเป็นเครื่องมืออย่างเต็มที่ ประกอบทั้งการขาดกำลังคนในการจัดเก็บภาษี ในประเทศไทยจึงไม่เคยมีรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองอย่างแท้จริง ในกิจการด้านท้องถิ่น รัฐบาลในระดับดังกล่าวยังคงมีความอ่อนแออยู่

จากผลการศึกษา เมื่อปี 2525 รายได้ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีจำนวนรวมทั้งสิ้นเพียง 7.5 พันล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 6.5 ของรายได้รวมของรัฐบาลส่วนกลาง (ดูตารางที่ 4.1)

นอกจากจะมีรายได้จำนวนน้อยเมื่อเทียบกับรัฐบาลส่วนกลางแล้ว ส่วนใหญ่ของรายได้ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ยังได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง ประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เป็นรายได้ที่จัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่มากกว่า 1 ใน 4 เป็นรายได้ที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นโดยส่วนรวมสามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่า 1 ใน 4 ของรายได้รวมของตนเอง (ดูตารางที่ 4.2)

เนื่องจากความสามารถในการก่อให้เกิดรายได้โดยตนเองมีจำกัด รายจ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจึงมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง ในปี 2525 รายจ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น มีเพียงร้อยละ 8.6 ของรายจ่ายรวมของรัฐบาลส่วนกลาง (ดูตารางที่ 4.1) ซึ่งเป็นจำนวนเงินค่อนข้างต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ซึ่งสัดส่วนของรายจ่ายดังกล่าวตกประมาณร้อยละ 20 และดูเหมือนว่ารายจ่ายดังกล่าวจะเริ่มชะงักงันในช่วงตอนต้นของคริสต์ทศวรรษที่ 80

4.2 ทรัพยากรสาธารณะและระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม

เนื่องจากการรวมอำนาจหน้าที่ไว้ที่รัฐบาลส่วนกลาง⁵ ทรัพยากรสาธารณะจึงไปสู่การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในระดับสูง เมื่อเปรียบเทียบกับ พื้นที่ต่างจังหวัด

ในกรณี ที่มีการนำทรัพยากรจำนวนน้อยกว่า เข้าสู่จังหวัดที่กำลังพัฒนาออกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การทำเช่นนี้อาจนำไปสู่ความลำเอียง ในทางที่ไม่เข้าข้างการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เนื่องจากอาจเป็นการหมายความว่า เงินทุนสาธารณะอาจมีไม่เพียงพอ ในการให้การสนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมของภาคเอกชน

ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้มีความพยายามที่จะวิเคราะห์ การไหลของทรัพยากรทางการเงินระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับ รัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะดูการไหลของทรัพยากรสุทธิระหว่างจังหวัดต่างๆ กับรัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ตามฐานข้อมูลเกี่ยวกับการไหลของทรัพยากรดังกล่าวในปัจจุบันยังมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้การศึกษาได้

การวิเคราะห์เบื้องต้นในข้อมูลการไหลของทรัพยากรทางการเงินของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ ณ ระดับจังหวัด ทำให้ทราบว่า จำเป็นต้องทำการวิจัยแยกออกไปอีกชั้นหนึ่ง เพื่อที่จะสร้างฐานข้อมูล หากปราศจากการสร้างฐานข้อมูลในเรื่องดังกล่าวแล้ว จะเป็นการยากสำหรับรัฐบาลในการประเมินว่า มีการใช้จ่ายทรัพยากรไปจริงๆ เท่าใด สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด และสำหรับวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอื่นๆ

นอกจากการขาดข้อมูลการไหลของเงินทุนในภาครัฐ ระหว่างจังหวัดต่างๆ กับรัฐบาลกลางแล้ว อาจเป็นไปได้ที่จะพิจารณาการกระจายทรัพยากรของรัฐบาลกลาง ในจังหวัดต่างๆ โดยผ่านตัวเลขการลงทุนในภาครัฐ

ในการศึกษาว่า การกระจายการลงทุนภาครัฐ ก่อให้เกิดความลำเอียงในการพัฒนาอุตสาหกรรมในแต่ละจังหวัดหรือไม่ ได้มีการสร้างสมการถดถอยอย่างง่ายเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

⁵ อันที่จริงแล้ว การรวมอำนาจสู่ส่วนกลางในลักษณะดังกล่าว ได้ขยายไปยังภาครัฐวิสาหกิจด้วย ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท้องถิ่นร้องเรียนว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ในหลายกรณี ยังคงอยู่ในกรุงเทพฯ และ เป็นสาเหตุให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการ

ว่า มีสหสัมพันธ์ระหว่างระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม กับระดับของจำนวนเงินทุนสาธารณะหรือไม่ โดยการใช้ข้อมูลรายจังหวัด จำนวน 73 จังหวัด ในช่วงปี 2528 - 2530^๑

ตัวแบบของสมการประกอบด้วยกลุ่มตัวแปร 6 ตัวแปร ได้แก่ ระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม ระดับของเงินทุนสาธารณะหรือการพัฒนาสาธารณูปโภค ระดับของการพัฒนาทางการเงิน ตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การเข้าถึงการศึกษา และระยะทางระหว่างจังหวัดนั้นกับกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นตลาดหลักของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และปัจจัยการผลิตของจังหวัดต่างๆ

ตัวแปรตามในกรณีนี้ คือ ระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม มีข้อสมมติฐานว่า ระดับของการพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ การพัฒนาทางการเงิน ความต้องการสินค้าอุตสาหกรรม และ ระดับการศึกษา จะมีอิทธิพลต่อระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรมในเชิงบวก ทั้งนี้เพราะ ถ้าปราศจากสาธารณูปโภคที่พอเพียงและดีพอ ถ้าปราศจากการเข้าถึงทรัพยากรทางการเงินและการศึกษาที่พอเพียง และ ถ้าปราศจากความต้องการของตลาดที่พอเพียงแล้ว จะเป็นการยากที่อุตสาหกรรมจะมีการพัฒนา

สำหรับระยะทางระหว่างกรุงเทพฯ และ จังหวัดต่างๆ ที่ได้รวมอยู่ในตัวแบบนั้น เนื่องจาก โดยทั่วไปแล้ว ตลาดต่างจังหวัดมีขนาดเล็กเกินไป ที่จะสามารถรองรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่จังหวัดนั้นผลิตขึ้นมาได้ ดังนั้น จังหวัดเหล่านั้นจึงต้องอาศัยกรุงเทพฯ เป็นตลาด หรือเป็นท่าเรือสำหรับส่งออกผลิตภัณฑ์ นอกจากนั้นต่างจังหวัดยังต้องอาศัยวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปจากกรุงเทพฯ ยิ่งจังหวัดนั้นอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ มากเท่าใด จะนำไปสู่ต้นทุนค่าขนส่งที่ยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดนั้น

ได้มีการใช้ตัวแทนตัวแปรหลายตัวในการวิเคราะห์ตัวแบบถดถอยเชิงเส้นตรงอย่างง่าย ตัวแทนต่างๆ ซึ่งได้รับการทดลองให้เป็นตัววัดระดับ ของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดในการศึกษาวิจัยนี้ ได้แก่ สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มทางหัตถอุตสาหกรรม ในผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด

ตัวเลขมูลค่าเพิ่ม ได้มาจากบัญชีรายได้ประชาชาติ ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในขณะที่ตัวเลขด้านประชากรก็ได้มาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ ด้วยเช่นกัน สำหรับตัวเลขคนงานโรงงานในกำลังคนภาคคนงานนั้น ได้จากการสำรวจชนบทซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เมื่อปี 2529

^๑ในการสร้างสมการตัวแบบ ได้ใช้ค่าเฉลี่ย 3 ปีสำหรับตัวแปรแต่ละตัวในกรณีที่เกินไปได้

ในการวัดระดับการพัฒนา ของสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะนั้น ความตั้งใจเริ่มแรกคือ เก็บข้อมูลปริมาณเงินทุนสาธารณะ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เก็บข้อมูลการลงทุนภาครัฐ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้สามารถประมาณข้อมูลปริมาณเงินทุนได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลประเภทนี้ในระดับจังหวัดยังมีไม่เพียงพอ

ได้มีการทดลองตัวแทนตัวแปรจำนวนหนึ่ง ได้แก่ ตัวเลขมูลค่าเพิ่มของการใช้กระแสไฟฟ้า และน้ำประปา ซึ่งเก็บจากบัญชีรายได้ประชาชาติ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แปลงเป็นมูลค่าต่อหัวในแต่ละจังหวัด (ELEC)

กลุ่มตัวแทนตัวแปรอีกกลุ่มหนึ่ง จากการศึกษาวิจัยของ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์⁷ ก็ได้นำมาใช้ด้วย ตัวแทนตัวแปรเหล่านี้ได้แก่ การลงทุนสร้างถนน (ROAD) และการชลประทาน (IRRI) ในแต่ละจังหวัด โดยสร้างจากตัวเลขงบประมาณสะสม ในรูปของมูลค่าช่วงปี 2519-2528

ในกรณีของ IRRI งบประมาณสะสมสำหรับการก่อสร้างระบบชลประทาน ได้จัดสรรให้แก่จังหวัด โดยใช้สัดส่วนของขนาดของพื้นที่ชลประทานในแต่ละจังหวัด เป็นฐาน

แม้ว่าตัวเลขจำนวนเงินทุนในการศึกษาวิจัยของ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ จะถูกออกแบบเป็นการเฉพาะ สำหรับใช้ในการศึกษาการเกษตรของไทย แต่ก็เป็นไปได้ที่จะนำตัวเลขเหล่านี้มาใช้ในการวิจัยตามโครงการฯ นี้ สำหรับในกรณีของการลงทุนก่อสร้างถนนก็ไม่ควรมีปัญหาใดๆ อย่างไรก็ตาม จำนวนงบประมาณชลประทาน เป็นสิ่งที่ยากกว่าที่จะยอมรับได้ แต่ตัวเลขนี้ ก็รวมอยู่ในการศึกษานี้ เนื่องจากการลงทุนในระบบชลประทาน อาจส่งผลโดยอ้อมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

เนื่องจากตัวเลขจำนวนเงินทุนสำหรับ ROAD และ IRRI เป็นตัวเลขสัมบูรณ์ ตัวเลขเชิงเปรียบเทียบสำหรับแต่ละจังหวัด คำนวณโดยการหารเลขนี้ด้วยพื้นที่ของแต่ละจังหวัด ข้อมูลใหม่สุดปี 2528 ได้นำมาใช้ในการศึกษานี้

ได้มีการวิเคราะห์ ตัวแทนตัวแปรจำนวนหนึ่ง ที่ใช้แทนระดับการศึกษาต่างๆ (EDUC) ตัวแทนตัวแปรเหล่านี้ได้แก่ อัตราการอ่านออกเขียนได้ ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเก็บรวบรวมไว้

⁷Direk Pattamasiriwat, Capital Formation in Agriculture: Thailand. (mimeograph)

อัตราส่วนนักเรียนต่อครู ซึ่งก่อกองวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รวบรวม และอัตราส่วนนักเรียนที่สอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยได้ เทียบกับ จำนวนประชากรรวมซึ่งเก็บจากทบวงมหาวิทยาลัย การวิเคราะห์ให้ผลเป็นที่น่าพอใจเฉพาะตัวแปรตัวสุดท้ายเท่านั้น

มีตัวแปรสองตัวซึ่งรวมอยู่ในสมการพร้อมกัน เพื่อที่จะวัดอิทธิพลของความต้องการของตลาดที่มีต่อระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม ตัวแปรตัวหนึ่งได้แก่ รายได้จังหวัดต่อหัว (PGDP) อีกตัวแปรหนึ่งได้แก่ ความหนาแน่นของประชากร (POPD) ซึ่งวัดโดยจำนวนประชากรต่อหนึ่งหน่วยพื้นที่ ตัวเลขรายได้และประชากรได้มาจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

ในการวัดระดับของการพัฒนาทางการเงิน หรือ การมีอยู่ของทรัพยากรทางการเงินนั้น ได้มีการวิเคราะห์ตัวแปรตัวแปร 2 ตัว ได้แก่ อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ (CRDT) และ อัตราส่วนการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ต่อจำนวนประชากร ข้อมูลทางการเงินได้มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนข้อมูลประชากรได้มาจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในการนี้ของระยะทางระหว่างกรุงเทพฯและจังหวัดอื่นๆ (DIST) ข้อมูลได้มาจากการศึกษาวิจัยของ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ เช่นกัน

เนื่องจากได้ผลการพยากรณ์ที่ดีกว่า ในที่นี้จึงแสดงเฉพาะ สมการที่ใช้อัตราส่วนมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรม ต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (MAN) เป็นตัวแปรตาม เท่านั้น

การทดสอบทางสถิติที่ได้จากสมการถดถอยกำลังสองน้อยที่สุด ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังแสดงในสมการที่ 1 ของตารางที่ 4.3 ค่า R^2 สูงถึง 0.834 ในขณะที่ตัวแปร 5 ตัว มีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่นสูงกว่าร้อยละ 90 ตัวแปร 3 ตัว ที่มีได้แสดงนัยสำคัญในการกำหนดระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ POPD, ROAD และ EDUC

ได้พบว่ามีสหสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญ ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวกับ ความหนาแน่นของประชากร สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และการศึกษา ดังแสดงในตารางที่ 4.4

ถ้าตัวแปรดังกล่าวรวมอยู่ในตัวแบบคราวละตัว พบว่าตัวแปรเหล่านี้จะมีนัยสำคัญโดยตัวของมันเอง ดังแสดงในสมการที่ 3-6 อย่างไรก็ตาม ถ้ารวมตัวแปรทุกตัวในตัวแบบพร้อมๆ กัน อาจจะเป็นการยากที่จะได้รับผลดีสำหรับตัวแปรทุกตัวเหล่านี้

แต่ในกรณีดังกล่าว จังหวัดปทุมธานีและกรุงเทพมหานครจะถูกดึงออกไป เนื่องจากค่าผิดพลาดจากการพยากรณ์ในกรณีนี้ค่อนข้างมาก ปทุมธานีเป็นกรณียกเว้น เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรมเป็นจำนวนสูงถึง ร้อยละ 58.6 ของประเทศ ในขณะที่กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่ไม่มีกิจกรรมทางการเกษตรอย่างมีนัยสำคัญ

4.3 การกระจายของการลงทุนด้านสาธารณูปโภค

ในส่วนที่แล้วได้ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนในสาธารณูปโภคอาจมีอิทธิพลอย่างก้าวของการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้ว่าอาจกล่าวได้เช่นเดียวกันว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมอาจนำไปสู่การเพิ่มความต้องการในสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐ ซึ่งหากเป็นไปได้โดยการลงทุนภาครัฐ อาจส่งผลให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภคในระดับสูง แต่ก็มีอาจปฏิเสธได้ว่า การพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ คือสิ่งที่จำเป็นต้องมีก่อนการพัฒนาอุตสาหกรรม แม้ว่าจะมีใช้เป็นเพียงปัจจัยเดียว ที่เป็นตัวกำหนดระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม

ถ้าการกระจายของสาธารณูปโภค และ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ เป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ อาจส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมระหว่างพื้นที่และจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทยนั้น เป็นที่ชัดเจนว่า การลงทุนในสาธารณูปโภค ได้มุ่งเน้นเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ในด้านการลงทุนในถนนและการชลประทาน การศึกษาวิจัยนี้พบว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีการลงทุนด้านนี้สูงสุด คือ คิดเป็นมูลค่า 282.06 บาท ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร (ดู ตารางที่ 4.5)

ในด้านการลงทุนในถนน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีมูลค่ามากกว่าการลงทุนในด้านถนนในเขตภาคกลาง 6 เท่า มีมูลค่ามากกว่าระดับการลงทุนในภาคใต้มากกว่า 6 เท่า และ มีมูลค่ามากกว่าระดับการลงทุนในภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 9 เท่า

ในแต่ละภาค การกระจายของการลงทุนในถนนมีความไม่สม่ำเสมอสูงมาก ซึ่งวัดได้จากค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานต่อค่าเฉลี่ยระหว่างจังหวัด ภาคกลางมีค่าแตกต่างจากภาคอื่นๆ คือ 0.83 ส่วนค่าการกระจายในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือใกล้เคียงกัน คือ 0.27 และ 0.34 ตามลำดับ แม้ว่าในสองภาคนี้มีระดับมูลค่าการลงทุนต่ำสุด ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานต่อค่าเฉลี่ยของทุกจังหวัดในประเทศไทย เท่ากับ 1.32

ในการลงทุนในระบบชลประทาน ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานต่อค่าเฉลี่ย ของทุกจังหวัด ในประเทศ เท่ากับ 1.36 สำหรับในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ค่านี้มีความแตกต่างออกไป คือเท่ากับ 2.27 และ 1.22 ตามลำดับ นอกจากนี้ ค่าเฉลี่ยของการลงทุนในระบบชลประทาน ในสองภาคนี้ และ ภาคเหนือ มีระดับต่ำกว่าเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และ ภาคกลาง

ในการใช้ข้อมูลมูลค่าเพิ่ม ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ ปี 2529 ได้พบว่า ความพร้อมของกระแสไฟฟ้าและน้ำประปา (ELEC) มีค่าสูงสุดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งสูงกว่า เขตภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคใต้ 3 เท่า 7 เท่า 13 เท่า และ 6 เท่า ตามลำดับ

4.4 การกำหนดราคาและความพร้อมของการให้บริการสาธารณูปโภค

นอกจากความลำเอียงซึ่งอาจเป็นผลมาจาก การกระจายของการลงทุนของภาครัฐ ในการพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกแล้ว อาจมีความลำเอียงอันเป็นผลมาจากการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ดังนั้น ส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ว่า มีความลำเอียงในการกำหนดราคาค่าบริการดังกล่าวหรือไม่ และ เป็นการวิเคราะห์ว่า มีอุปทานด้านสาธารณูปโภคเพียงพอในเขตนครหลวงและต่างจังหวัดหรือไม่ โดยการศึกษาวิจัยนี้จะครอบคลุมเฉพาะสาธารณูปโภคประเภทกระแสไฟฟ้า และ น้ำประปา

4.4.1 การกำหนดราคาและอุปทานของกระแสไฟฟ้า

รัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งกระจายกระแสไฟฟ้า มีอยู่ 3 แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หน้าที่หลักของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ คือ ผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วส่งให้แก่ผู้ใช้โดยผ่านการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในขณะที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานกฤษฎีกา การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย นโยบายพลังงานจึงอยู่ภายใต้สำนักงานกฤษฎีกา ในขณะที่การส่งกระจายกระแสไฟฟ้าอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย

ลูกค้าของการไฟฟ้านครหลวงมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัดเท่านั้น คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ จังหวัดที่เหลืออยู่ในขอบข่ายที่จะได้รับบริการจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ประเทศไทยเริ่มมีการใช้ไฟฟ้าครั้งแรกในเขตกรุงเทพเมื่อปี 2457 แม้ว่าการใช้ไฟฟ้าจะกระจายไปยังจังหวัดอื่นๆ แต่การให้บริการนี้ก็ยังมีได้มีการพัฒนามากนัก จนกระทั่งประเทศไทยดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ ด้วยการนำแผนพัฒนาเข้ามาใช้ในคริสต์ศตวรรษที่ 60

ในช่วงแรกๆ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 มีสถาบันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมากมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ในปี 2497 รัฐบาลได้รวมการผลิต และการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในเขตต่างจังหวัด * ให้อยู่ภายใต้กรมโยธาธิการ โดยการก่อตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งต่อมาเป็น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในปี 2503

ในปี 2511 การผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศได้มีการรวมกัน โดยการก่อตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้น โดยการรวมกิจการการไฟฟ้ายันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ผลิตกระแสไฟฟ้าเกือบทั้งหมด ที่ใช้ในประเทศ โดยการไฟฟ้านครหลวง และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่หลักเป็นผู้จ่ายกระแสไฟฟ้าไปยังผู้ใช้

เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มิได้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าโดยตรงไปยังผู้ใช้ทั่วไป ส่วนนี้จึงมุ่งเน้นเฉพาะ โครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ช่วงเวลาที่ศึกษาคครอบคลุมตั้งแต่ปี 2514 ถึง ปัจจุบัน เนื่องจากการติดตามศึกษาอัตราค่ากระแสไฟฟ้า สามารถทำย้อนหลังไปได้ถึงปี 2514 เท่านั้น ขอบเขตการวิเคราะห์ครอบคลุมเฉพาะค่ากระแสไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลทั้งสองแห่งนี้ เท่านั้น

การศึกษานี้จะวิเคราะห์ผู้ใช้กระแสไฟฟ้า 3 กลุ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่บ้านอยู่อาศัย ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ และ อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดใหญ่ⁱⁱ

ⁱⁱธุรกิจขนาดเล็ก หมายถึง อาคารและสำนักงานซึ่งต้องการ ระดับกระแสไฟฟ้าสูงสุดต่ำกว่า 30 กิโลวัตต์ ในช่วงเวลา 15 นาที ในขณะที่ ธุรกิจขนาดใหญ่ หมายถึง อาคารและสำนักงานซึ่งต้องการ ระดับกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 30 กิโลวัตต์ ขึ้นไป สำหรับอุตสาหกรรมนั้นขนาดเล็ก หมายถึง โรงงานซึ่งต้องการระดับกระแสไฟฟ้าสูงสุด ระหว่าง 30-499 กิโลวัตต์ ในช่วงเวลา 15 นาที ส่วน ขนาดใหญ่ หมายถึง โรงงานซึ่งต้องการระดับกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 500 กิโลวัตต์ขึ้นไป

เนื่องจากกลุ่มหัตถอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดใหญ่ในประเทศไทย มักเริ่มธุรกิจในบ้านเรือนของตนก่อน จึงไม่ควรมองข้ามอัตราค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับผู้ที่เป็นบ้านอยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มนี้เป็นผู้ใช้กระแสไฟฟ้ารายใหญ่ทั้งในเขตต่างจังหวัด และนครหลวง (ดูตารางที่ 4.6) ในปี 2530 ผู้ใช้ที่เป็นบ้านอยู่อาศัยครองสัดส่วนร้อยละ 82.8 และ 95.2 ของผู้ใช้ทั้งหมด ในเขตนครหลวงและต่างจังหวัด ตามลำดับ

การเปรียบเทียบอัตราค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับบ้านอยู่อาศัย ระหว่าง อัตราของการไฟฟ้านครหลวง กับ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้ผลค่อนข้างชัดเจนว่า ค่ากระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคคิด มีอัตราสูงกว่าของการไฟฟ้านครหลวง จนกระทั่งเดือนพฤษภาคม 2518 อัตราทั้งสองก็ปรับให้เท่ากัน (ดูตารางที่ 4.7)

ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ค่ากระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีอัตราเท่ากัน ยกเว้นความแตกต่างเพียงเล็กน้อยระหว่างบางช่วงเวลา ดูเหมือนว่าความแตกต่างนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีการตอบสนองต่อการลดลงของราคาล้างงานเมื่อช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 80 อันส่งผลให้อัตราค่ากระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สูงกว่าของการไฟฟ้านครหลวง

สำหรับผู้ที่เป็นหน่วยธุรกิจ เป็นที่พบว่า อัตราค่ากระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สูงกว่าอัตราของการไฟฟ้านครหลวง สำหรับธุรกิจทุกขนาด จนกระทั่งเดือน พฤษภาคม 2518 เช่นกัน (ดูตารางที่ 4.8) ระหว่างเดือนพฤษภาคม 2518 ถึง กุมภาพันธ์ 2523 นั้น อัตราค่ากระแสไฟฟ้าส่วนเพิ่มของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สูงกว่าอัตราค่ากระแสไฟฟ้าส่วนเพิ่มของการไฟฟ้านครหลวง เฉพาะระดับที่มีขนาดการใช้กระแสไฟฟ้าต่ำ ยกเว้นในกรณีที่ผู้ใช้เป็นธุรกิจขนาดเล็ก ที่อยู่ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2518 ถึง สิงหาคม 2520 ซึ่งมีอัตราสูงกว่าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 80 อัตราค่ากระแสไฟฟ้าส่วนเพิ่ม ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำหรับผู้ใช้ที่เป็นธุรกิจขนาดเล็ก ยังคงสูงกว่าอัตราค่ากระแสไฟฟ้าส่วนเพิ่ม ของการไฟฟ้านครหลวง ตั้งแต่ระดับที่มีขนาดการใช้กระแสไฟฟ้าในต่ำสุด จนถึง ระดับที่มีขนาดการใช้ 3000 หน่วย (ดูตารางที่ 4.9) จนกระทั่ง เดือนเมษายน 2526 โครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าของทั้งสองจึงเท่ากัน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเดือนกุมภาพันธ์ 2523 ในโครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้า สำหรับธุรกิจขนาดเล็ก คือ การเริ่มใช้ค่ากระแสไฟฟ้าส่วนเพิ่มในอัตราก้าวหน้า แทนค่ากระแสไฟฟ้าส่วนเพิ่มในอัตราถดถอยแบบที่ใช้กันมาในอดีต การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สะท้อนถึงนโยบาย การประหยัดการใช้พลังงาน

สำหรับธุรกิจขนาดใหญ่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เริ่มนำโครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้า อัตราเดียว แบบที่คล้ายกับการไฟฟ้านครหลวง มาใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2523 แม้ว่าจะยังคงมีอัตราสูงกว่าของการไฟฟ้านครหลวง จนกระทั่งเดือนเมษายน 2526 จึงมีอัตราเท่ากัน

อัตราค่ากระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เรียกเก็บจากธุรกิจ ต่างๆ เป็นอัตราเดียวกันกับที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรมต่างๆ จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2523 เมื่อมีการแบ่งประเภทอุตสาหกรรมออกเป็น 2 กลุ่ม คือ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และ อุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ อัตราค่ากระแสไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรมต่างๆ จึงต่ำกว่าอัตราที่เรียกเก็บ จากธุรกิจ (ดูตารางที่ 4.9 ถึง 4.10) นอกจากนี้ อัตราที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ก็มีระดับต่ำกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรมขนาดเล็กตลอดเวลา

ตั้งแต่มีการแบ่งแยกอัตราที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรม โครงสร้างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าของการ ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่เรียกเก็บจากอุตสาหกรรม มีระดับสูงกว่าของการไฟฟ้านครหลวง จน กระทั่งเดือนเมษายน 2526 จึงมีระดับเท่ากัน ทั้งสองหน่วยงานใช้โครงสร้างอัตราค่ากระแส ไฟฟ้าส่วนเพิ่มแบบถดถอย จนกระทั่งเดือนมิถุนายน 2530 จึงเป็นการใช้อัตราเดียว

ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2530 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราค่ากระแส ไฟฟ้าที่คิดกับอุตสาหกรรมต่างๆ โดยมีการแบ่งประเภทของอุตสาหกรรมตามการใช้กระแสไฟฟ้า ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และ อุตสาหกรรมถลุงหรือ หลอมด้วยไฟฟ้า อัตราที่ใช้เป็นแบบอัตราเดียวสำหรับระดับการใช้ทุกระดับ คือ อัตรา 1.23 บาทต่อหน่วย สำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อัตรา 1.22 บาทต่อหน่วย สำหรับอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ และ อัตรา 1.20 บาทต่อหน่วย สำหรับอุตสาหกรรมถลุงหรือหลอมด้วยไฟฟ้า ทั้งการ ไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้อัตราเดียวกัน

แม้ว่าในอดีต อัตราค่ากระแสไฟฟ้าจะมีความลำเอียงในทางที่ไม่ส่งเสริมอุตสาหกรรมต่าง จังหวัด แต่ความลำเอียงดังกล่าวก็หมดไปตั้งแต่ปี 2526 ยังคงเหลืออยู่เฉพาะความลำเอียงต่อ ขนาดของอุตสาหกรรม และ ประเภทของผู้ใช้กระแสไฟฟ้า

ทราบได้ที ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมท้องถิ่นในจังหวัด ซึ่งโดยทั่วไปเริ่มต้นด้วยความใส่ใจเพียงเล็กน้อยนั้น ความลำเอียงในทางที่ไม่เข้าข้างอุตสาหกรรมขนาดเล็ก อาจส่งผลต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ อัตราค่ากระแสไฟฟ้าที่สูงกว่าสำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็กไม่ค่อยมีความสำคัญนัก เนื่องจากมีอัตราสูงกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่ำกว่าร้อยละ 1

แม้เป็นข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ใช้กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมมีจำนวนน้อยกว่า เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้กลุ่มบ้านอยู่อาศัย แต่ปริมาณการใช้กระแสไฟฟ้าส่วนใหญ่ เป็นการใช้โดยผู้ใช้กลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรม กล่าวคือ ในปี 2530 ยอดรวมการใช้ของสองกลุ่มนี้ คิดเป็นมูลค่าร้อยละ 76.7 ของยอดจำหน่ายของการไฟฟ้านครหลวง และ คิดเป็นมูลค่าร้อยละ 62.5 ของยอดจำหน่ายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

ความพร้อมของกระแสไฟฟ้าในพื้นที่ต่างจังหวัด ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของผู้ใช้กระแสไฟฟ้าในต่างจังหวัด และการใช้กระแสไฟฟ้าในประเทศ แม้ว่าอัตราการใช้กระแสไฟฟ้าต่อราย จะไม่เพิ่มขึ้นก็ตาม (ดูตารางที่ 4.11)

ผลจากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย บ่งว่า มากกว่าร้อยละ 60 ของอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่างจังหวัด มีต้นทุนค่ากระแสไฟฟ้าต่ำกว่าร้อยละ 5 ของต้นทุนหัตถอุตสาหกรรมทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 4.12) ตัวเลขสำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ต่ำเพียงร้อยละ 46 สำหรับกลุ่มที่มีต้นทุนระดับนี้

แต่กระนั้น ก็ยังมีกรณีที่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง มีต้นทุนค่ากระแสไฟฟ้าสูงกว่าร้อยละ 15 อันทำให้ต้นทุนนี้ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต อาจคาดได้ว่า เมื่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีการพัฒนามากขึ้น ต้นทุนการผลิตจะประกอบด้วยต้นทุนค่ากระแสไฟฟ้าเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

แม้ว่าค่ากระแสไฟฟ้าระหว่างพื้นที่เขตนครหลวง กับ ต่างจังหวัด จะมีอัตราเท่ากัน ใน ขณะที่ความพร้อมของอุปทานได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น แต่คำร้องเรียนจากผู้ใช้ในต่างจังหวัด ที่ได้ยินมาบ่อยมาก คือ ความไม่สม่ำเสมอของการจ่ายกระแสไฟฟ้า ในรูปของไฟฟ้าดับบ่อย

จากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แสดงให้เห็นว่า นอกจากในภาคเหนือแล้ว ไฟฟ้าดับส่งผลกระทบต่อพื้นที่ต่างจังหวัดมากกว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดย

เฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคใต้ และภาคเหนือ (ดูตารางที่ 4.13) เหตุการณ์เช่นนี้ อาจส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นในต้นทุนอุตสาหกรรม ในภาคต่างๆ ดังกล่าว

4.4.2 การกำหนดราคาและอุปทานของน้ำประปา

น้ำประปาเริ่มเข้ามาใช้ในประเทศไทย ด้วยการก่อตั้งระบบงานส่งน้ำ ในกรุงเทพฯ เมื่อปี 2457 ต่อมา มีการก่อตั้งระบบส่งน้ำในท้องที่อื่นๆ ด้วย

เมื่อปี 2510 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประปานครหลวงขึ้น อันเป็นการสถาปนาการประปานครหลวง โดยการรวมหน่วยงานเกี่ยวกับน้ำประปา 4 หน่วยงาน ได้แก่ การประปากรุงเทพ การประปาธนบุรี การประปานครบุรี และการประปาสุมทราการ

จนกระทั่งปี 2522 จึงมีการสถาปนา การประปาส่วนภูมิภาคขึ้น โดยการรวมระบบการส่งน้ำ ของกรมโยธาธิการ และของกรมอนามัย เข้าด้วยกัน

การประปานครหลวง มีหน้าที่จัดหาและส่งน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ในขณะที่ การประปาส่วนภูมิภาค มีหน้าที่จัดหาและส่งน้ำประปา ในจังหวัดอื่นๆ ที่เหลือ ทั้งสองหน่วยงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ กระทรวงมหาดไทย

แม้ว่าอัตราค่าน้ำประปาในช่วงก่อนปี 2510 จะไม่ปรากฏแน่ชัด แต่ได้มีการระบุในเอกสารของการประปาส่วนภูมิภาคว่า ในช่วงรัฐบาลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อัตราค่าน้ำประปาในเขตนครหลวงคือ 1.50 บาท ต่อ ลูกบาศก์เมตร และ อัตราค่าน้ำประปาในต่างจังหวัด คือ 2.00 บาท ต่อ ลูกบาศก์เมตร

หลังจากการก่อตั้งการประปานครหลวง เมื่อปี 2510 จนถึงปี 2515 อัตราค่าน้ำประปาในกรุงเทพฯ ลดลงอย่างเห็นได้ชัด สำหรับการใช้น้ำ 6 ลูกบาศก์เมตรแรก ไม่มีการเก็บเงินค่าน้ำ สำหรับการใช้น้ำที่มากกว่า 6 ลูกบาศก์เมตร เก็บในอัตราเพียง 0.50 บาท ต่อลูกบาศก์เมตร สำหรับสมุทรปราการ ธนบุรี และนนทบุรี ใช้อัตราระดับเดียว คือ 1.25 บาท 1.50 บาท และ 2.00 บาท ต่อ ลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ

ในช่วงปี 2515-2524 ค่าน้ำประปาในต่างจังหวัด ยังคงมีอัตราสูงกว่าในเขตนครหลวง สำหรับระดับการใช้น้ำที่ไม่เกิน 50 ลูกบาศก์เมตร (ดูตารางที่ 4.14) ค่าน้ำประปามีอัตรา

เท่ากัน สำหรับระดับการใช้ 51-200 ลูกบาศก์เมตร สำหรับระดับการใช้ที่มากกว่า 200 ลูกบาศก์เมตร นั้น อัตราของการประปานครหลวงสูงกว่าของการประปาสวนภูมิภาค

ตั้งแต่ปี 2524 ซึ่งเป็นปีที่การประปานครหลวง เริ่มจำแนกผู้ใช้น้ำประปา ออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้นมา อัตราค่าน้ำประปาของการประปาสวนภูมิภาค ที่คิดกับผู้ใช้ น้ำประปาที่อยู่อาศัย โดยทั่วไปมีระดับสูงกว่าอัตราของการประปานครหลวง (ดูตารางที่ 4.14)

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ใช้น้ำประเภทธุรกิจ ในช่วงปี 2524-2527 อัตราของการประปาสวนภูมิภาค มีระดับต่ำกว่าของการประปานครหลวง สำหรับการใช้น้ำที่ไม่เกิน 50 ลูกบาศก์เมตร ในขณะที่สำหรับการใช้ที่มากกว่า 50 ลูกบาศก์เมตร อัตราค่าน้ำของการประปาสวนภูมิภาคจะสูงกว่าหรือเท่ากับ อัตราของการประปานครหลวง ขึ้นกับระดับที่ใช้

ระหว่างปี 2527-2530 โครงสร้างอัตราค่าน้ำประปา ของการประปาสวนภูมิภาคต่ำกว่าของการประปานครหลวง สำหรับระดับการใช้ทุกระดับ จนกระทั่งปี 2530 เริ่มมีการผันกลับ กล่าวคือ โครงสร้างอัตราค่าน้ำประปาของการประปาสวนภูมิภาค สูงกว่า ของการประปานครหลวง สำหรับการใช้น้ำมากกว่า 30 ลูกบาศก์เมตร

กล่าวโดยสรุปคือ ราคาน้ำประปาในต่างจังหวัด มีทั้งสูงกว่า และ ต่ำกว่า ในเขตนครหลวง ขึ้นอยู่กับช่วงเวลา และระดับการใช้ น้ำ มิได้มีความพยายามต่อไป ในการทำให้โครงสร้างอัตราค่าน้ำประปา มีอัตราเดียว ทั้งของการประปาสวนภูมิภาค และ การประปานครหลวง คล้ายกับกรณีของการไฟฟ้าสวนภูมิภาค และ การไฟฟ้านครหลวง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง ราคาเฉลี่ยของน้ำประปาที่คิดโดยการประปาสวนภูมิภาค สูงกว่าของการประปานครหลวง ในปี 2531 ราคาเฉลี่ยของการประปาสวนภูมิภาคสูงกว่าของการประปานครหลวง โดยราคา น้ำประปาของการประปาสวนภูมิภาค สูงกว่า ของการประปา นครหลวง ร้อยละ 12.5 แม้ว่า ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยของการประปาสวนภูมิภาค จะสูงกว่าของการประปานครหลวง ร้อยละ 30.8 (ดูตารางที่ 4.15)

นอกจากการจ่ายค่าน้ำในราคาที่สูงกว่าแล้ว ผู้ใช้น้ำในพื้นที่ต่างจังหวัดยังต้องประสบข้อขัดข้องจากการมีน้ำไม่พอเพียง ในปี 2531 จำนวนผู้ใช้น้ำเทียบกับจำนวนประชากรในเขตบริการในต่างจังหวัด มีเพียง ร้อยละ 58 เท่านั้น ในขณะที่ในเขตนครหลวงคิดเป็นร้อยละ 73.3 ถ้าหากรวมประชากร นอกเขตบริการเข้าไปด้วยแล้ว ความแตกต่างจะยิ่งมากกว่านี้

สมรรถนะการผลิตน้ำเทียบกับจำนวนประชากรในเขตบริการในต่างจังหวัด ก็ต่ำกว่า ในเขตนครหลวง กล่าวคือ อัตราดังกล่าวในต่างจังหวัด เท่ากับ 79.3 ลูกบาศก์เมตร เปรียบเทียบกับ 122.7 ลูกบาศก์เมตร ในเขตนครหลวง ในปี 2531

เนื่องจากในพื้นที่ต่างจังหวัดมีราคาน้ำประปาที่สูงกว่า และการขาดแคลนแหล่งน้ำสาธารณะ จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนต้นทุนค่าน้ำ สูงกว่าในต้นทุนการผลิต (ดูตารางที่ 4.17) ในขณะที่กิจการที่มีค่าน้ำเป็นต้นทุน ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของต้นทุนทั้งสิ้น มีถึงร้อยละ 87 ของกิจการที่สำรวจที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่กิจการลักษณะดังกล่าวมีเพียงร้อยละ 6.4 ร้อยละ 4.8 ร้อยละ 6.6 และ ร้อยละ 10.6 ของกิจการที่สำรวจที่อยู่ในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ เป็นที่พบว่ากิจการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในพื้นที่ต่างจังหวัดมีต้นทุนค่าน้ำอยู่ในช่วง ร้อยละ 5-14 ของต้นทุนทั้งสิ้น

4.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2475 ระบบการเมืองของไทย ก็ยังคงรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จนกระทั่งทุกวันนี้ ได้มีการตระหนักกันอย่างกว้างขวาง (รวมทั้งผลสะท้อนที่ได้รับจากงานวิจัยนี้) ว่า การรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่ส่วนกลางเช่นนี้ ก่อให้เกิดความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาจังหวัดและภูมิภาค -- รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดและส่วนภูมิภาคด้วย

ระบบการรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่ส่วนกลาง ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อการพัฒนา ต่อการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่ง ที่ไม่ทัดเทียมกันระหว่างกรุงเทพฯและปริมณฑล กับ ส่วนอื่นๆ ของประเทศ เท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดความอ่อนด้อยในความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น และ สถาบันของเขาในอันที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และ พัฒนาอนาคตของตนเองอีกด้วย

ประชาชนคนไทยมีความเคยชินเป็นอย่างยิ่ง กับ ระบบการรวมอำนาจของรัฐบาล ซึ่งเป็นที่ตระหนักว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเพียงอย่างเดียว จะไม่เป็นการเพียงพอต่อการนำมาซึ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทัดเทียมกันยิ่งขึ้น ถ้ารัฐบาลและสถาบันส่วนท้องถิ่น ไม่ถูกทำให้เข้มแข็งขึ้นในเวลาเดียวกัน

ตัวอย่างเช่น มีการระบุในบทนี้ว่า การจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น มีค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากการขาดอำนาจหน้าที่ และ มีความอ่อนแอของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในการนำการจัดเก็บดังกล่าวมาปฏิบัติ

ถ้าหากเป็นการยากที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดตนเองได้แล้ว หนทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่ต่างจังหวัด ก็จะต้องการความพยายามอย่างตั้งอกตั้งใจจากรัฐบาลกลาง ในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่พื้นที่ส่วนภูมิภาค ในสัดส่วนที่มากขึ้น ความเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตยที่มากขึ้นในประเทศไทย อาจช่วยส่งเสริมทิศทางที่ว่่านี้

จากการศึกษาในบทนี้พบว่า การลงทุนภาครัฐในสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน อันได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน การชลประทาน และ การศึกษา ส่งผลกระทบต่อระดับของการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยทางตรงหรือทางอ้อม

แม้ว่าอาจเป็นที่ยอมรับว่า ระดับของการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ก็เป็นตัวกำหนดระดับของการพัฒนาสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานด้วย กระนั้นก็เป็นที่ยากที่จะพัฒนาอุตสาหกรรม โดยปราศจากการสนับสนุนสิ่งสาธารณูปโภคที่เพียงพอและดีพอ

นอกจากนั้น การศึกษายังพบว่า ระดับของความต้องการสินค้าในท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับของการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม รวมถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การลงทุนภาครัฐบาล ดูเหมือนว่าจะนำไปสู่รายได้ที่สูงขึ้น นั้น จะหมายความว่าแน่นอนว่า การลงทุนภาครัฐ เป็นการส่งผลโดยตรงต่อระดับการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

แม้จะมีความบกพร่องอยู่บ้างในการศึกษานี้ แต่ก็มีเหตุผลแน่ชัดที่จะเชื่อว่า การจัดสรรใหม่ที่ดีกว่าของการลงทุนภาครัฐ ในพื้นที่ต่างจังหวัด จะให้ประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด การจัดสรรใหม่ของการลงทุนดังกล่าวนี้ ทำให้มีความถูกต้องพอสมควรในการจัดสรรรายได้และความมั่งคั่งที่ไม่เป็นธรรมชาติในอดีต

แต่เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัด จึงจำเป็นต้องมีการคิดแผนเป็นอย่างดี เพื่อจัดสรรทรัพยากรส่วนเพิ่ม เพื่อการพัฒนาจังหวัดต่างๆ ถ้าทรัพยากรดังกล่าวถูกแบ่งกระจายมาก จนแต่ละส่วนมีจำนวนน้อยมาก ในที่สุดแล้ว อาจจะแทบไม่เกิดผล จากการลงทุนดังกล่าว

อย่างน้อยที่สุด น่าจะมีการจัดสรรทรัพยากรให้ประชากรในแต่ละจังหวัดในระดับเพียงพอที่จะมีสิ่งสาธารณูปโภคขั้นต่ำ หลังจากนั้นแล้ว จึงจะจัดสรรทรัพยากรที่เหลือให้แก่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนา โดยมีผลพวงกว้างขวางทั้งในแง่พื้นที่และประชากร

โดยสรุป อาจมีความจำเป็นในการส่งเสริมความเจริญของเมืองหลัก ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ เนื่องจากอาจไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการสนองความจำเป็นด้านสิ่งสาธารณูปโภคในระดับที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างพร้อมมูลครบทุกจังหวัด

นอกจากการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐอย่างไม่เป็นธรรม ระหว่างกรุงเทพฯและปริมณฑล กับ ภูมิภาคอื่นๆ แล้ว จากการศึกษาที่ยังพบด้วยว่า นโยบายการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณะยังไม่ส่งเสริมพื้นที่ต่างจังหวัด แม้จะมีความพยายามในการลดความแตกต่างดังกล่าวตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา แต่ความล่าเอียงส่วนหนึ่งยังคงมีอยู่

ตัวอย่างหนึ่งคือ การจัดให้มีบริการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพฯ โดยค่าโดยสารรถประจำทางกำหนดให้คงที่ ณ ระดับต่ำ ในขณะที่ในตัวเมืองต่างจังหวัดเกือบทุกแห่ง กลับไม่มีบริการดังกล่าวนี้ กรณีเช่นนี้ทำให้ประชาชนต่างจังหวัดต้องจ่ายค่าโดยสารต่อเที่ยวประจำวันในอัตราที่มากกว่าประชาชนในกรุงเทพฯ หลายเท่า

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินและดีเซล ซึ่งในต่างจังหวัดมีราคาสูงกว่าในกรุงเทพฯ โดยมีข้ออ้างว่า ความแตกต่างดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากค่าขนส่งที่ต้องจ่ายเพิ่ม แต่กระนั้นก็ไม่ควรลืมว่า แม้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นภูมิภาคที่ผลิตปิโตรเลียม แต่ที่นั่นก็ไม่มีโรงกลั่น เหตุผลกล่าวอ้างเรื่องต้นทุนค่าขนส่ง จึงมิใช่ข้ออ้างที่หนักแน่น

หากมีการอ้างว่า โรงกลั่นน้ำมันจะก่อตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดในกรุงเทพฯและปริมณฑล และอ้างว่า อาจมีความแตกต่างด้านราคาบ้าง บนรากฐานของความมีประสิทธิภาพ กระนั้นแล้ว อย่างน้อยที่สุดภาคตะวันออกเฉียงเหนือควรได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรม จากรายได้ที่เกิดจากน้ำมัน ซึ่งผลิตจากภูมินาณนั้น

ตารางที่ 4.1
รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี งบประมาณ	รัฐบาลส่วนท้องถิ่น			รัฐบาลกลาง		
	1/			2/		
	รายได้	รายจ่าย	คลงงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	คลงงบประมาณ
2517	2257.4	6477.0	-4219.6	39120.0	35239.0	3881.0
2518	2936.4	10731.0	-7794.6	39636.0	45178.0	-5542.0
2519	3171.8	14118.0	-10946.2	43602.0	57656.0	-14054.0
2520	3806.1	12031.0	-8224.9	54064.0	66110.0	-12046.0
2521	4549.1	14863.0	-10313.9	65208.0	77509.0	-12301.0
2522	5035.5	16987.7	-11952.2	78675.0	89456.0	-10781.0
2523	5474.8	23290.5	-17815.7	95557.0	120973.0	-25416.0
2524	6696.6	12464.7	-5768.1	111843.0	133444.0	-21601.0
2525	7516.7	13525.5	-6008.8	115980.0	157017.0	-41037.0

หมายเหตุ: 1/ ไม่รวมเงินกู้และเงินช่วยเหลือ

2/ ไม่รวมเงินกู้ในระหว่างดำเนินการ

ที่มา: ข้อมูลรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น จาก เสนาะ จัยโต,
"การคลังของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น" เอกสารชุดวิชา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช

ข้อมูลรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกลาง จาก ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน.

ตารางที่ 4.2
แหล่งที่มาของรายรับของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น 1/

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี งบประมาณ	รายได้จากรัฐบาล ส่วนท้องถิ่นเอง 2/		รายได้จากภาษีเก็บ โดยรัฐบาลกลาง		เงินอุดหนุนจาก รัฐบาลกลาง		รวม	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
		(%)		(%)		(%)		(%)
2526	1023.1	24.8	1733.7	42.0	1369.6	33.2	4126.4	100.0
2527	1104.6	25.5	1871.05	43.1	1361.5	31.4	4337.2	100.0
2528	634.7	16.0	2020.9	50.8	1320.8	33.2	3976.4	100.0
2529	1325.0	27.2	2137.4	43.8	1415.2	29.0	4877.7	100.0
2530	1414.5	23.9	2783.4	47.0	1720.3	29.1	5918.2	100.0

หมายเหตุ: 1/ เฉพาะภายในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และ เมืองพัทยา

2/ รายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ ซึ่งเก็บโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

ที่มา: กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ตารางที่ 4.3

ผลลัพธ์จากสมการถดถอย ซึ่งกำหนดให้สัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม (MAN) เป็นตัวแปรตาม

ตัวแปรอิสระ	สมการ 1	1/ สมการ 2	2/ สมการ 3	2/ สมการ 4	2/ สมการ 5	2/ สมการ 6
C	-2.202 (0.746)	-2.752 (0.946)	-1.874 (0.781)	-0.592 (0.240)	-0.940 (0.373)	-0.586 (0.229)
PGDP	0.227 *** (2.428)	0.299 *** (3.005)	0.253 *** (3.259)	0.213 *** (2.723)	0.213 *** (2.746)	0.160 *** (2.017)
POPD	0.418 (0.132)	26.383 *** (1.851)	14.391 *** (2.710)	-	-	-
DIST	-4.835 *** (2.163)	-5.817 *** (2.587)	-5.371 *** (2.883)	-5.334 *** (2.719)	-5.000 *** (2.502)	-5.314 *** (2.673)
CRDT	0.076 *** (2.522)	0.074 *** (2.476)	0.066 *** (2.571)	0.062 *** (2.335)	0.064 *** (2.387)	0.064 *** (2.339)
ELEC	8.906 *** (5.194)	7.681 *** (4.254)	5.735 *** (3.433)	6.928 *** (4.157)	7.772 *** (5.310)	7.736 *** (5.179)
ROAD	2.477 (0.247)	-20.417 ** (1.299)	-	9.885 ** (1.564)	-	-
IRRI	13.661 *** (1.977)	10.681 ** (1.533)	-	-	10.281 *** (1.699)	-
EDUC	-0.005 (0.573)	-0.007 (0.869)	-	-	-	0.009 ** (1.369)

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

	1/ สมการ 1	2/ สมการ 2	2/ สมการ 3	2/ สมการ 4	2/ สมการ 5	2/ สมการ 6
2						
R	0.834	0.831	0.799	0.784	0.786	0.783
S.E. of						
regression	4.788	4.698	4.228	4.379	4.365	4.398
F-statistic	40.344	38.685	51.698	47.318	47.714	46.808
Sum of squared						
residuals	1467.160	1390.293	1161.998	1246.366	1238.253	1257.005
No. of						
observations	73	72	71	71	71	71

1/ ไม่รวมกทม.

ระดับนัยสำคัญ: *** = ตั้งแต่ 90% ขึ้นไป

2/ ไม่รวมกทม. และปทุมธานี

** = 80% - 90%

ตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในสมการ

MAN = สัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์จังหวัด

PGDP = รายได้ต่อหัว เฉลี่ยปี 2528-2530 (หน่วย: 1,000 บาท)

POPD = ความหนาแน่นของประชากร เฉลี่ยปี 2528-2530 (1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร)

DIST = ระยะทางจากกรุงเทพฯ ไปยังจังหวัดต่างๆ (1,000 กิโลเมตร)

CRDT = สัดส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เฉลี่ยปี 2528-2530 (%)

ELEC = รายจ่ายค่าไฟฟ้าและน้ำประปาต่อหัว เฉลี่ยปี 2528-2530 (1,000 บาท)

ROAD = เงินลงทุนก่อสร้างถนน(โดยภาครัฐบาล) จนถึงปี 2528

(1,000 บาทต่อตารางกิโลเมตรในพื้นที่แต่ละจังหวัด)

IRRI = เงินลงทุนด้านการชลประทาน(โดยภาครัฐบาล) จนถึงปี 2528

(1,000 บาทต่อตารางกิโลเมตรในพื้นที่แต่ละจังหวัด)

EDUC = สัดส่วนจำนวนผู้สอบผ่านเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่อประชากร 1 ล้านคน เฉลี่ยปี 2528-2530 (%)

ตารางที่ 4.4
CORRELATION MATRIX

ตัวแปร	ROAD	IRRI	ELEC	EDUC	POPD
ROAD	1.000	0.449	0.600	0.861	0.822
IRRI		1.000	0.297	0.342	0.247
ELEC			1.000	0.558	0.348
EDUC				1.000	0.844
POPD					1.000

ตารางที่ 4.5
ค่าเฉลี่ยของตัวแปรต่างๆ ที่ปรากฏในสมการ

ตัวแปร	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	จังหวัดอื่นๆใน ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
MAN (percent share)						
- ถ่วงน้ำหนัก	37.38	18.75	7.05	7.45	5.16	23.18
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	37.14	11.43	6.29	6.25	5.12	9.93
- S.D./mean	0.40	0.82	0.57	0.55	0.69	1.11
ROAD (1000 baht/sq.km.)						
- ถ่วงน้ำหนัก	473.49	74.26	54.65	51.18	73.15	66.06
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	498.44	125.19	56.36	52.35	78.81	113.98
- S.D./mean	0.51	0.83	0.27	0.34	0.42	1.32
IRRI (1000 baht/sq.km.)						
- ถ่วงน้ำหนัก	282.06	76.96	29.45	32.34	27.21	42.82
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	240.10	109.30	36.10	35.11	42.24	72.87
- S.D./mean	0.56	0.78	1.57	1.22	2.27	1.36
ELEC (1000 baht per head)						
- ถ่วงน้ำหนัก	1,877.97	600.59	248.13	139.22	306.42	533.03
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	2,309.78	570.27	235.97	121.40	361.66	490.85
- S.D./mean	0.54	0.76	0.75	0.46	0.66	1.47
PGDP (1000 baht per head)						
- ถ่วงน้ำหนัก	62,950.13	22,725.59	12,640.22	8,076.43	16,638.27	21,166.68
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	45,034.00	21,294.91	12,467.29	7,922.45	20,283.40	17,882.20
- S.D./mean	0.51	0.56	0.22	0.17	0.44	0.78
POPD (1000 persons/sq.km.)						
- ถ่วงน้ำหนัก	1,064.21	92.62	60.91	108.52	96.46	102.59
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	1,007.92	144.52	66.53	111.50	114.29	183.83
- S.D./mean	1.22	0.73	0.41	0.27	0.65	2.37
DIST (1000 km.)						
- ถ่วงน้ำหนัก						
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	31.17	143.42	518.35	522.47	842.71	443.89
- S.D./mean	0.58	0.48	0.37	0.22	0.22	0.68

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

ตัวแปร	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	จังหวัดอื่นๆใน ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
CRDT (percent)						
- ถ่วงน้ำหนัก	99.21	64.65	78.74	78.52	68.23	90.32
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	63.96	63.05	77.15	77.08	64.72	69.99
- S.D./mean	0.36	0.36	0.25	0.22	0.26	0.30
EDUC (number per million population)						
- ถ่วงน้ำหนัก	1,058.38	222.26	112.84	73.36	166.29	272.83
- ไม่ถ่วงน้ำหนัก	591.56	218.91	96.44	63.61	178.69	177.14
- S.D./mean	0.61	0.29	0.56	0.42	0.45	1.02

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, ทบวงมหาวิทยาลัย, และ ดิเรก บัณฑิโรวัฒน์, "Capital Formation in Agriculture: Thailand," สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ตารางที่ 4.6
สัดส่วนจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าและการใช้ไฟฟ้า

(หน่วย: ร้อยละ)

	การไฟฟ้านครหลวง			การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค		
	2521	2526	2530	2521	2526	2530
1. จำนวนผู้ใช้ไฟฟ้า						
1.1 ที่อยู่อาศัย	81.4	82.0	82.8	98.1	98.4	95.2
1.2 หน่วยงานธุรกิจ	18.4	17.2	16.4	1.4	1.1	3.8
1.3 อุตสาหกรรม	0.002	0.5	0.5	0.1	0.1	0.1
1.4 อื่นๆ	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4	0.9
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2. จำนวนการใช้ไฟฟ้า						
2.1 ที่อยู่อาศัย	18.2	20.4	21.1	26.9	33.2	29.2
2.2 หน่วยงานธุรกิจ	76.2	31.4	33.1	24.5	17.7	16.7
2.3 อุตสาหกรรม	4.9	46.5	43.6	47.5	45.6	45.8
2.4 อื่นๆ	0.7	1.7	2.2	1.1	3.5	8.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 4.7
อัตราค่าไฟฟ้า: ที่อยู่อาศัย
ปี 2514 - ปัจจุบัน
(บาทต่อหน่วย)

วันที่	ระดับการผลิต (กิโลเฮิร์ตส)	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพท.	
			การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	ดีเซล
		1/	2/	2/
14 ตุลาคม 2514	0-2	5	4.0	4.0
		1/		
	3-5	5	1.15	1.45
	6-50	0.72	1.15	1.45
	51-130	0.63	1.05	1.40
	131-150	0.63	0.95	1.30
	151-280	0.53	0.95	1.30
	281-500	0.53	0.85	1.15
	501-530	0.42	0.85	1.15
	531-900	0.42	0.75	1.05
	มากกว่า 900	0.42	0.60	0.95
		1/	2/	2/
ตุลาคม 2515	0-2	5.00	4.00	4.00
		1/		
	3-5	5.00	1.15	1.45
	6-50	0.70	1.15	1.45
	51-130	0.62	1.05	1.40
	131-150	0.62	0.95	1.30
	151-280	0.52	0.95	1.30
	281-500	0.52	0.85	1.15
	501-530	0.41	0.85	1.15
	531-900	0.41	0.75	1.05
	มากกว่า 900	0.41	0.60	0.95

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต (กิโลเฮิร์ตส)	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพภ.	
			การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	ดีเซล
ตุลาคม 2516	0-2	5.00	4.00	4.00
		1/		
	3-5	5.00	1.10	1.40
	6-50	0.70	1.10	1.40
	51-150	0.62	1.04	1.35
	151-300	0.52	0.94	1.25
	301-500	0.52	0.84	1.15
	501-550	0.41	0.84	1.15
	551-930	0.41	0.74	1.05
	มากกว่า 930	0.41	0.60	0.90
		1/	2/	2/
1 เมษายน 2517	0-2	5.00	4.00	4.00
		1/		
	3-5	5.00	1.10	1.40
	6-20	0.70	1.10	1.40
	21-50	0.70	1.15	1.45
	51-150	0.72	1.15	1.45
	151-500	0.74	1.15	1.45
	มากกว่า 500	0.78	1.15	1.45
		1/	1/	
1 พฤษภาคม 2518	0-5	5.00	5.00	
	6-50	0.70	0.70	
	51-150	0.72	0.72	
	151-500	0.74	0.74	
	มากกว่า 500	0.78	0.78	

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต (กิโลเฮิรส์)	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพภ.	
			การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	ดีเซล
1 สิงหาคม 2520	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-60	0.90	0.90	
	61-400	0.95	0.95	
	มากกว่า 400	1.00	1.00	
		1/	1/	
1 กุมภาพันธ์ 2523	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-25	0.90	0.90	
	26-100	1.17	1.17	
	101-150	1.27	1.27	
	151-300	1.35	1.35	
	301-400	1.40	1.40	
	มากกว่า 400	1.47	1.47	
		1/	1/	
1 ตุลาคม 2523	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-25	0.90	0.90	
	26-35	1.17	1.17	
	36-100	1.3461	1.3653	
	101-150	1.4461	1.4653	
	151-300	1.5261	1.5453	
	301-400	1.5761	1.5953	
	มากกว่า 400	1.6461	1.6653	

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต (กิโลเฮิร์ตส)	อัตราของ กพน.	อัตราของ
			กพน. ----- การไฟฟ้า ดีเซล ฝ่ายผลิต
1 มกราคม 2524	0-5	5.00	5.00
	6-15	0.70	0.70
	16-25	0.90	0.90
	26-35	1.17	1.17
	36-100	1.54	1.54
	101-150	1.64	1.64
	151-300	1.72	1.72
	301-400	1.77	1.77
	มากกว่า 400	1.84	1.84
		1/	1/
1 เมษายน 2524	0-5	5.00	5.00
	6-15	0.70	0.70
	16-25	0.90	0.90
	26-35	1.17	1.17
	36-100	1.83	1.83
	101-150	1.93	1.93
	151-300	2.01	2.01
	301-400	2.06	2.06
	มากกว่า 400	2.13	2.13
		1/	1/
1 สิงหาคม 2524	0-5	5.00	5.00
	6-15	0.70	0.70
	16-25	0.90	0.90
	26-35	1.17	1.17
	36-100	1.77	1.83
	101-150	1.87	1.93
	151-300	1.95	2.01
	301-400	2.06	2.06
	มากกว่า 400	2.13	2.13

วันที่	ระดับการผลิต (กิโลเฮิร์ต)	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.	
			การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	ดีเซล
1 เมษายน 2525	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-25	0.90	0.90	
	26-35	1.17	1.17	
	36-100	1.67	1.83	
	101-150	1.77	1.93	
	151-300	1.87	2.01	
	301-400	2.06	2.06	
	มากกว่า 400	2.13	2.13	
		1/	1/	
1 เมษายน 2526	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-25	0.90	0.90	
	26-35	1.17	1.17	
	36-100	1.65	1.65	
	101-150	1.75	1.75	
	151-300	1.83	1.83	
	301-400	2.04	2.04	
	มากกว่า 400	2.11	2.11	
		1/	1/	
1 กุมภาพันธ์ 2529	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-25	0.90	0.90	
	26-35	1.17	1.17	
	36-100	1.60	1.60	
	101-150	1.70	1.70	
	151-300	1.78	1.78	
	301-400	2.04	2.04	
	มากกว่า 400	2.11	2.11	

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต (กิโลเฮิร์ตส)	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.	
			การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	ดีเซล
1 มิถุนายน - ปัจจุบัน	0-5	5.00	5.00	
	6-15	0.70	0.70	
	16-25	0.90	0.90	
	26-35	1.17	1.17	
	36-100	1.58	1.58	
	101-150	1.68	1.68	
	151-300	1.76	1.76	
	301-400	2.02	2.02	
	มากกว่า 400	2.11	2.11	
	มากกว่า 800	2.43	2.43	

หมายเหตุ: 1/ อัตราขั้นต่ำ 5 บาทสำหรับ 5 หน่วยแรก

2/ อัตราขั้นต่ำ 4 บาทสำหรับ 2 หน่วยแรก

ที่มา: การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.8
อัตราค่าไฟฟ้า: ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่
ปี 2514 - 2520
(บาทต่อหน่วย)

วันที่	ระดับการผลิต	เล็ก			กลาง		ใหญ่	
		อัตราของ	อัตราของ	กพก.	อัตราของ	อัตราของ	อัตราของ	อัตราของ
		กพน.	การไฟฟ้า ฝ่ายผลิต	ดีเซล	กพน.	กพก.	กพน.	กพก.
14 ตุลาคม 2514	0-50	0.36	0.40	0.45	0.28	0.37	0.19	0.34
	51-200	0.32	0.37	0.42	0.28	0.35	0.19	0.31
	201-400	0.25	0.31	0.34	0.25	0.30	0.19	0.29
	401-480	0.18	0.23	0.25	0.25	0.23	0.19	0.23
	มากกว่า480	0.18	0.23	0.25	0.17	0.23	0.19	0.23
ตุลาคม 2515	0-50	0.35	0.40	0.45	0.28	0.37	0.19	0.34
	51-200	0.32	0.37	0.42	0.28	0.35	0.19	0.31
	201-400	0.25	0.31	0.34	0.25	0.30	0.19	0.29
	401-480	0.18	0.23	0.25	0.25	0.23	0.19	0.23
	มากกว่า480	0.18	0.23	0.25	0.17	0.23	0.19	0.23
ตุลาคม 2516	0-50	0.35	0.39	0.45	0.28	0.37	0.19	0.34
	51-200	0.32	0.36	0.42	0.28	0.34	0.19	0.31
	201-400	0.25	0.30	0.34	0.25	0.29	0.19	0.28
	401-480	0.18	0.22	0.25	0.25	0.22	0.19	0.21
	มากกว่า480	0.18	0.22	0.25	0.17	0.22	0.19	0.21
1 เมษายน 2517	0-50	0.51	0.60	0.68	0.44	0.58	0.34	0.56
	51-200	0.46	0.56	0.64	0.44	0.54	0.34	0.52
	201-400	0.41	0.50	0.58	0.39	0.48	0.34	0.46
	401-480	0.37	0.42	0.50	0.39	0.40	0.34	0.38
	มากกว่า480	0.37	0.42	0.50	0.36	0.40	0.34	0.38

ตารางที่ 4.8 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต	เล็ก		กลาง		ใหญ่	
		อัตราของ	อัตราของ กพก.	อัตราของ	อัตราของ	อัตราของ	อัตราของ
		กพน.	การไฟฟ้า ดีเซล ฝ่ายผลิต	กพน.	กพก.	กพน.	กพก.
1 พฤษภาคม 2518	0-50	0.54	0.60	0.45	0.58	0.38	0.56
	51-200	0.49	0.56	0.45	0.54	0.38	0.52
	201-400	0.43	0.50	0.43	0.48	0.38	0.46
	401-480	0.41	0.42	0.43	0.40	0.38	0.38
	มากกว่า480	0.41	0.42	0.40	0.40	0.38	0.38
1 สิงหาคม 2520	0-50	0.68	0.75	0.59	0.73	0.52	0.71
	51-200	0.60	0.69	0.59	0.67	0.52	0.65
	201-400	0.58	0.62	0.57	0.60	0.52	0.58
	401-480	0.56	0.53	0.57	0.51	0.52	0.49
	มากกว่า480	0.56	0.53	0.52	0.51	0.52	0.49

ที่มา: การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.9
อัตราค่าไฟฟ้า: ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปี 2530-ปัจจุบัน
(บาทต่อหน่วย)

วันที่	ระดับการผลิต	เล็ก		ใหญ่	
		อัตราของ กพน.	อัตราของ กพภ.	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพภ.
		1/	2/		
1 กุมภาพันธ์ 2523	0-40(50)	60.00	80.00	0.81	0.92
	41(51)-300	1.07	1.30	0.81	0.92
	301-1000	1.18	1.35	0.81	0.92
	1001-3000	1.30	1.40	0.81	0.92
	มากกว่า 3000	1.47	1.45	0.81	0.92
		1/	2/		
1 ตุลาคม 2523	0-40(50)	67.0450	89.765	0.9861	1.1153
	41(51)-300	1.2461	1.4953	0.9861	1.1153
	301-1000	1.2561	1.5453	0.9861	1.1153
	1001-3000	1.4761	1.5953	0.9861	1.1153
	มากกว่า 3000	1.6461	1.6453	0.9861	1.1153
		2/	2/		
1 มกราคม 2524	0-50	76.92	102.00	1.23	1.36
	51-200	1.49	1.74	1.23	1.36
	201-400	1.60	1.79	1.23	1.36
	401-480	1.72	1.84	1.23	1.36
	มากกว่า 480	1.89	1.89	1.23	1.36
		2/	2/		
1 เมษายน 2524	0-50	90.52	119.00	1.54	1.67
	51-200	1.83	2.08	1.54	1.67
	201-400	1.94	2.13	1.54	1.67
	401-480	2.06	2.18	1.54	1.67
	มากกว่า 480	2.23	2.23	1.54	1.67

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต	เล็ก		ใหญ่	
		อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.
		1/	1/		
1 เมษายน 2526	0-40	89.72	89.72	1.52	1.52
	41-300	1.81	1.81	1.52	1.52
	301-500	1.92	1.92	1.52	1.52
	1001-3000	2.04	2.04	1.52	1.52
	มากกว่า 3000	2.21	2.21	1.52	1.52
		1/	1/		
1 มิถุนายน 2530 - ปัจจุบัน	0-40	88.12	88.12	1.28(1.29)	1.28(1.23)
	41-300	1.77	1.77	1.28(1.29)	1.28(1.23)
	301-500	1.88	1.88	1.28(1.29)	1.28(1.23)
	301-500	2.21	2.21	1.28(1.29)	1.28(1.23)
	1001-3000	2.43	2.43	1.28(1.29)	1.28(1.23)
	มากกว่า 3000	2.50	2.50	1.28(1.29)	1.28(1.23)

หมายเหตุ: 1/ อัตราขั้นต่ำสำหรับ 40 หน่วยแรก

2/ อัตราขั้นต่ำสำหรับ 50 หน่วยแรก

ที่มา: การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.10
อัตราค่าไฟฟ้า: อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ปี 2523 - ปัจจุบัน
(บาทต่อหน่วย)

วันที่	ระดับการผลิต	เล็ก		ใหญ่	
		อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.
1 กุมภาพันธ์ 2523	0-50	0.81	0.94	0.8	0.84
	51-100	0.80	0.91	0.8	0.84
	101-200	0.80	0.91	0.8	0.82
	201-400	0.79	0.88	0.79	0.82
	401-480	0.78	0.85	0.79	0.79
	มากกว่า 480	0.78	0.85	0.77	0.79
1 ตุลาคม 2523	0-50	0.9861	1.1353	0.9761	1.0353
	51-100	0.9761	1.1053	0.9761	1.0353
	101-200	0.9761	1.1053	0.9761	1.0153
	201-400	0.9661	1.10753	0.9661	1.0153
	401-480	0.9561	1.10453	0.9661	0.9853
	มากกว่า 480	0.9561	1.10453	0.9461	0.9853
1 มกราคม 2524	0-50	1.19	1.34	1.18	1.24
	51-100	1.18	1.31	1.18	1.24
	101-200	1.18	1.31	1.18	1.22
	201-400	1.17	1.28	1.17	1.22
	401-480	1.16	1.25	1.17	1.19
	มากกว่า 480	1.16	1.25	1.15	1.19

ตารางที่ 4.10 (ต่อ)

วันที่	ระดับการผลิต	เล็ก		ใหญ่	
		อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.	อัตราของ กพน.	อัตราของ กพก.
1 เมษายน 2524	0-50	1.48	1.63	1.46	1.52
	51-100	1.47	1.60	1.46	1.52
	101-200	1.47	1.60	1.46	1.52
	201-400	1.46	1.57	1.45	1.52
	401-480	1.45	1.54	1.45	1.47
	มากกว่า 480	1.45	1.54	1.43	1.47
1 เมษายน 2526	0-50	1.41	1.46	1.44	1.44
	51-200	1.45	1.45	1.44	1.44
	201-400	1.44	1.44	1.43	1.43
	401-480	1.43	1.43	1.43	1.43
	มากกว่า 480	1.43	1.43	1.41	1.41
1 มิถุนายน 2530 - ปัจจุบัน	รวม	1.23	1.23	1.22	1.22

ที่มา: การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 4.11
จำนวนผู้ใช้และการใช้ไฟฟ้าในต่างจังหวัด
(ร้อยละต่อยอดรวม)

พ.ศ.	สัดส่วนผู้ใช้ ในต่างจังหวัด	สัดส่วนจำนวน การใช้	รายจ่ายค่าไฟฟ้า (หน่วยต่อผู้ใช้)	
			จังหวัดรอบๆ กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด
2520	66.3	34.4	10,429	2,774
2521	68.3	34.9	10,880	2,704
2522	69.9	35.9	11,205	2,702
2523	71.8	37.4	10,642	2,490
2524	74.1	38.9	10,308	2,295
2525	76.5	40.9	10,065	2,145
2526	78.4	42.2	10,458	2,097
2527	79.8	42.8	10,846	2,053
2528	80.8	45.3	10,739	2,113
2529	81.9	46.7	10,658	2,060
2530	82.8	47.5	11,507	2,159

ที่มา: การไฟฟ้านครหลวง และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 4.12
สัดส่วนรายจ่ายค่าไฟฟ้าต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด
จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

รายจ่ายค่าไฟฟ้า (%)	ภูมิภาค					รวม
	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคเหนือ	ภาคใต้	
น้อยกว่า 5	46.1	62.0	64.7	61.4	59.6	59.90
5 - 14	38.3	25.0	24.6	30.7	30.6	29.1
15 - 50	13.0	8.5	9.6	7.4	7.7	8.9
มากกว่า 50	2.6	4.5	1.1	0.5	2.2	2.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	115	200	187	202	183	887

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท,
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.

ตารางที่ 4.13
จำนวนครั้งที่ไฟฟ้าดับ จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ภูมิภาค	เฉลี่ยจำนวนครั้งที่ ที่ไฟฟ้าดับ	จำนวนผู้ที่ไม่ได้รับความเสียหาย จากการที่ไฟฟ้าดับ
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	19.55	46.22
จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	21.42	41.28
ภาคตะวันออก เชียงใหม่	9.63	38.07
ภาคเหนือ	10.75	50.23
ภาคใต้	28.91	34.25
รวม	18.05	41.56

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท,
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.

ตารางที่ 4.14
อัตราค่าน้ำประปา ปี 2524 - ปัจจุบัน
(บาท: คิวบิคเมตร)

พ.ศ.	ระดับการใช้	การประปานครหลวง				การประปา
	(ยูนิต)	สำนักงาน รัฐวิสาหกิจ และ ที่อยู่อาศัย ส่วนราชการ ธุรกิจเอกชน				รวม
2515-2524	0-6	ไม่ต้องเสีย				2.0
	7-12	0.5				2.0
	13-25	1.0				2.0
	26-50	1.5				2.0
	51-200	2.0				2.0
	มากกว่า 200	2.5				2.0
2524	0-10	20 2/	30 3/	50 4/		2.0
การประปานครหลวง	11-20	20 2/	2.0	3.25		2.5
15 เมษายน 2524-	21-50	1.5	2.0	3.25		3.0
10 กันยายน 2527	51-80	2.5	3.0	4.00		4.0
การประปาส่งญีภาค	81-100	3.0	3.0	4.00		4.5
15 พฤษภาคม 2524-	101-200	3.5	4.0	5.00		5.0
31 ตุลาคม 2527	201-300	4.5	4.0	5.00		5.0
	มากกว่า 300	4.5	4.5	5.50		5.5
1 พฤศจิกายน 2527	0-10	1.90 5/	50 4/			2.25
	11-20	1.90 5/	3.50			2.75
	21-30	1.90	3.75			3.00
	31-40	2.15	4.00			3.00
	41-50	2.40	4.25			3.00
	51-60	2.65	4.50			4.00
	61-70	2.90	4.75			4.00
	71-80	3.15	4.75			4.00
	81-90	3.50	5.00			4.50
	91-100	3.75	5.00			4.50
	101-120	4.00	5.25			4.50
	121-160	4.25	5.50			4.50
	161-200	4.50	5.75			4.50
	201-300	5.00	6.00			4.50
	มากกว่า 300	5.00	6.00			5.50

ตารางที่ 4.14 (ต่อ)

พ.ศ.	ระดับการใช้ (ยูนิต)	การประปานครหลวง			การประปาส่วนภูมิภาค	
		ที่อยู่อาศัย	สำนักงาน ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ และ ธุรกิจเอกชน	รวม	1/ รวม
ตุลาคม 2530-ปัจจุบัน	0-10	4.10 5/	-----	50 4/-----	3.75 6/	(3.75)
การประปานครหลวง	11-20	4.10	-----	6.25 -----	4.50	(4.50)
1 ตุลาคม 2528- ปัจจุบัน	21-30	4.10	-----	6.50 -----	6.50	(6.00)
	31-40	4.35	-----	6.75 -----	7.50	(6.00)
การประปาส่วนภูมิภาค	41-50	4.60	-----	7.00 -----	7.50	(6.00)
1 ตุลาคม 2530- ปัจจุบัน	51-60	4.85	-----	7.25 -----	8.00	(7.00)
	61-70	5.10	-----	7.50 -----	8.00	(7.00)
	71-80	5.35	-----	7.50 -----	8.00	(7.00)
	81-90	6.25	-----	7.75 -----	8.50	(7.50)
	91-100	6.50	-----	7.75 -----	8.50	(7.50)
	101-120	6.75	-----	8.00 -----	9.00	(8.00)
	121-160	7.00	-----	8.25 -----	9.00	(8.00)
	161-200	7.25	-----	8.50 -----	9.00	(8.00)
	201-300	7.75	-----	8.75 -----	9.00	(8.00)
	301-1000	7.75	-----	8.75 -----	9.25	(8.50)
	1001-2000	7.75	-----	8.75 -----	9.50	(8.50)
	2001-3000	7.75	-----	8.75 -----	9.75	(8.50)
	มากกว่า 3000	7.75	-----	8.75 -----	10.00	(8.50)

หมายเหตุ:

- 1/ ตัวเลขในวงเล็บเป็นอัตราที่ใช้ระหว่าง 1 ตุลาคม 2528 และ 30 กันยายน 2530
- 2/ อัตราเบื้องต้น 20 บาท ต่อ 20 คิวบิคเมตรแรก
- 3/ อัตราเบื้องต้น 30 บาท ต่อ 10 คิวบิคเมตรแรก
- 4/ อัตราเบื้องต้น 50 บาท ต่อ 10 คิวบิคเมตรแรก
- 5/ จะต้องเสียค่าบริการขั้นต่ำ 20 บาท
- 6/ จะต้องเสียค่าบริการขั้นต่ำ 15 บาท

ที่มา: การประปานครหลวง และ การประปาส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 4.15
ราคาและต้นทุนเฉลี่ยของน้ำประปา
(บาท: คิวบิคเมตร)

พ.ศ.	ราคา		ต้นทุน	
	การประปา		การประปา	
	นครหลวง	ส่วนภูมิภาค	นครหลวง	ส่วนภูมิภาค
2520	1.49	n.a.	1.96	n.a.
2521	1.49	n.a.	2.14	n.a.
2522	1.53	n.a.	2.36	n.a.
2523	1.60	1.85	4.56	4.11
2524	2.20	2.32	5.01	4.46
2525	3.03	3.63	5.40	5.28
2526	3.06	3.77	4.97	5.29
2527	3.19	3.81	4.63	5.31
2528	4.93	5.41	5.64	5.97
2529	6.14	6.87	5.63	6.57
2530	6.09	6.87	5.64	6.37
2531	6.10	6.86	5.62	7.35

ที่มา: การประปานครหลวง และ การประปาสวนภูมิภาค

ตารางที่ 4.16
ความสามารถในการให้บริการน้ำประปา

ปี	สัดส่วนผู้ใช้ น้ำ ต่อประชากรทั้งหมด (เปอร์เซ็นต์)		ความสามารถในการผลิต ต่อประชากรทั้งหมด (คิวบิคเมตรต่อหัว)	
	การประปา นครหลวง	การประปา ส่วนภูมิภาค	การประปา นครหลวง	การประปา ส่วนภูมิภาค
2520	50.0	n.a.	n.a.	n.a.
2521	50.9	n.a.	n.a.	n.a.
2522	50.8	47.0	n.a.	71.4
2523	54.1	49.8	n.a.	67.0
2524	55.6	49.2	n.a.	71.5
2525	58.5	50.4	n.a.	69.6
2526	60.6	49.8	104.7	70.7
2527	62.7	51.7	115.2	68.8
2528	62.9	53.7	120.6	71.8
2529	67.6	55.8	128.3	73.5
2530	69.9	59.7	125.8	76.6
2531	73.3	58.0	122.7	79.3

หมายเหตุ: จำนวนประชากรครอบคลุมเฉพาะในเขตที่การให้บริการเข้าถึง
ที่มา: การประปานครหลวง และ การประปาสวนภูมิภาค

ตารางที่ 4.17
 รายจ่ายค่าน้ำต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด
 จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ร้อยละของ ต้นทุนค่าน้ำ	ภูมิภาค					รวม
	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	ภาคตะวันออก เจียงเหินอ	ภาคเหนือ	ภาคใต้	
น้อยกว่า 5	87.13	6.43	4.79	6.56	10.56	17.90
5 - 14	10.89	85.96	83.56	78.69	66.9	69.85
15 - 50	0.99	7.02	11.64	14.75	20.53	11.58
มากกว่า 50	0.99	0.58	-	-	2.11	0.67
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	101	171	146	183	142	743

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท,
 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.

5. ความลำเอียงของนโยบายในการกระจาย และในการจัดตั้งทุนทรัพยากรการเงิน

บทนี้เป็นการเสนอผลการศึกษา เรื่องการกระจาย และ ต้นทุนของทรัพยากรทางการเงิน และเป็นการพยายามแจกแจงความลำเอียงในระบบการเงิน ที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความลำเอียงอันเนื่องมาจากนโยบายและมาตรการของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเงิน โดยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. ส่วนที่หนึ่ง เป็นส่วนที่เกี่ยวกับระบบการธนาคาร ซึ่งมีความสำคัญเหนือสถาบันอื่นๆ ในระบบการเงิน และเป็นส่วนที่จะพบทวนลักษณะหลักๆ ของระบบการธนาคารแบบสาขา ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

2. ส่วนที่สอง ครอบคลุมนโยบายของธนาคารกลาง ในส่วนซึ่งสัมพันธ์กับการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน อันจะรวมถึงมาตรการสินเชื่อเพื่อชนบทและการเกษตรของธนาคารแห่งประเทศไทย และรวมทั้งการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเพื่อการส่งออก ตั๋วเงินอุตสาหกรรมโดยทั่วไป ตั๋วเงินอุตสาหกรรมขนาดย่อม

3. ส่วนที่สาม กล่าวถึงลักษณะสำคัญของนโยบายกำหนดราคาในตลาดเงิน โดยการใช้สมการตัวแบบ อธิบายผลที่เป็นไปได้ จากการที่ธนาคารกลางควบคุมอัตราดอกเบี้ย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด ในรูปของต้นทุนของเงินทุน และการเข้าถึงสินเชื่อของสถาบัน

4. ส่วนที่สี่ มีเนื้อหาครอบคลุมสถาบันการเงินพิเศษ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ในการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ สถาบันเหล่านี้ได้แก่ บริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม และ กองทุนประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม

5. ส่วนที่ห้า เป็นส่วนที่เชื่อมโยงการวิเคราะห์ของ 4 ส่วนแรก เพื่อสร้างข้อเสนอแนะ และคำแนะนำในวิธีการปรับปรุงสถาบันและแนวนโยบายที่มีอยู่ เพื่อเสริมสร้างสภาพที่เกื้อหนุน การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

5.1 ระบบการธนาคารพาณิชย์

เป็นที่ทราบกันว่า ระบบการเงินของประเทศไทยนั้น มีธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญเหนือกว่าสถาบันอื่นๆ อันที่จริงแล้ว ระบบการธนาคารพาณิชย์เคยสนองความต้องการสินเชื่อในตลาดการเงินในระบบทั้งหมด และ แม้ว่าความสำคัญของธนาคารพาณิชย์โดยส่วนรวมจะลดลง เมื่อบริษัทเงินทุนได้เกิดขึ้น แต่ธนาคารพาณิชย์ยังคงให้สินเชื่อเป็นสัดส่วนถึง 3 ใน 4 ของการให้สินเชื่อทั้งหมดของตลาดการเงินในระบบ (ดูตารางที่ 5.1) หากได้ตระหนักถึงอิทธิพลดังกล่าวนี้แล้ว ในการศึกษาความล้มเหลวของระบบการเงิน ในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด จึงมีอาจมองข้ามอิทธิพลของระบบการธนาคารพาณิชย์ไปได้

ในทางทฤษฎี ดังเช่นที่กล่าวอ้างในตำราทางการเงินการธนาคารหลายเล่มนั้น ระบุว่าระบบการธนาคารเดี่ยว (ดำเนินการตามระบบของอเมริกัน) อาจเป็นตัวแทนที่ดีกว่า ในการส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่นที่ชุมชนต้องการ ทั้งนี้โดยการเปรียบเทียบกับ ระบบการธนาคารสาขาภายใต้ระบบธนาคารเดี่ยว จะมีธนาคารที่มีสำนักงานเดี่ยวเป็นจำนวนมากมาย กระจายอยู่ทั่วทั้งประเทศ ในระบบดังกล่าว ความเป็นเจ้าของจะมาจกคนท้องถิ่นนั้นๆ ที่ธนาคารดังกล่าวตั้งอยู่ เนื่องจากธนาคารภายใต้ระบบนี้ มิได้มีสาขาใดๆ นอกท้องถิ่น และเจ้าของธนาคารก็มาจากพื้นที่นั้น จึงมีความเกี่ยวพันมากกว่าในการให้กู้แก่ธุรกิจในพื้นที่ เงินทุนทั้งหมดที่ระดมได้จากท้องถิ่น จึงกลับสู่ท้องถิ่นนั้นในรูปของการให้กู้ยืม

ภายใต้ระบบการธนาคารสาขา ข้ออ้างข้างต้นไม่จำเป็นต้องเป็นจริงเสมอไป ความเป็นเจ้าของของสาขาธนาคารหนึ่งในท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีเหตุผลข้ออ้างว่า "---การติดต่อใกล้ชิดระหว่างธนาคารที่เป็นธนาคารเดี่ยว กับ ชุมชนธุรกิจซึ่งธนาคารให้บริการอยู่ จะสูญเสียไป เมื่อมีธนาคารที่เป็นธนาคารสาขาเข้ามาแทนที่ เนื่องจากการหมุนเวียนของพนักงานสาขา ผู้ซึ่งดำเนินการแบบ "คนแปลกหน้า" ซึ่งรับทราบความต้องการของคนท้องถิ่นได้ดีน้อยกว่า และ เห็นอกเห็นใจในความต้องการของคนท้องถิ่นน้อยกว่าด้วย"¹

นอกจากนั้น ทฤษฎีทางการเงินอาจถูกย้ายโอนข้ามท้องถิ่นต่างๆ เพื่อทำกำไรสูงสุด และ กระจายความเสี่ยง ดังนั้น ธนาคารภายใต้ระบบสาขา จึงมีความแนบแน่นกับพื้นที่ท้องถิ่น ในระดับน้อยกว่า

¹Pham Chung, Money, Banking and Income: Theory and Policy, International Textbook Company, 1970.

เนื่องจากการขาดความผูกพันใกล้ชิด จึงดูเหมือนว่าระบบการธนาคารเดี่ยวจะส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้ดีกว่าที่ระบบการธนาคารสาขาจะส่งเสริม

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย มีการนำระบบการธนาคารสาขามาใช้จากภายนอก เนื่องจากอิทธิพลของอังกฤษ

จากเริ่มแรก การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ธนาคารก็มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ ที่จะก่อตั้งสาขาต่างๆ ทั่วประเทศ ตราบจนกระทั่ง มีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ขึ้นเมื่อปี 2505

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งทั้งประเทศมีธนาคารพาณิชย์เพียง 11 ธนาคาร และสาขาเพียง 4 สาขา ในช่วงนั้น ธนาคารของคนไทยมีบทบาทน้อยมาก เมื่อเทียบกับ สำนักงานตัวแทนของธนาคารต่างประเทศ เนื่องจากธุรกิจเกือบทั้งหมดเกิดจากการค้าระหว่างประเทศ

ธนาคารพาณิชย์เริ่มก่อตั้งขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก เมื่อปี 2431 ธนาคารแห่งแรก ได้แก่ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ เป็นสาขาตัวแทนของ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชัน ซึ่งเป็นธนาคารอังกฤษ

สาขาธนาคารในท้องถิ่น สาขาแรก (ก่อตั้งที่ภูเก็ต เมื่อปี 2453) ก็เริ่มโดยธนาคารสาขาสาขาทันแทนต่างประเทศเช่นกัน ธนาคารดังกล่าวคือ ธนาคารชาร์เตอร์ด ของอังกฤษ ซึ่งได้ก่อตั้งสาขาสาขาทันแทนของตนขึ้นมาก่อน ในกรุงเทพฯ เมื่อปี 2437

ธนาคารไทยแห่งแรก (ปัจจุบันคือ ธนาคารไทยพาณิชย์) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2449 และเป็นธนาคารไทยแห่งแรกเช่นกัน ที่ตั้งสาขาในประเทศ (เมื่อปี 2469) โดยตั้งที่เชียงใหม่

ตราบจนสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารสาขาสาขาทันแทนต่างประเทศได้ปิดกิจการลง หลังจากการบุกของญี่ปุ่น อันทำให้ธนาคารไทยเริ่มมีความสำคัญขึ้น ในปี 2481 นั้น มีธนาคารไทยเพียง 3 ธนาคารเท่านั้น และมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 11 ธนาคาร ในสิบปีให้หลัง (ดูตารางที่ 5.2)

ในปัจจุบันนี้ มีธนาคารไทยจำนวน 15 ธนาคาร และ ตัวแทนธนาคารต่างประเทศ 14 ธนาคาร ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2508 เมื่อใบอนุญาตเปิดธนาคารสุดท้าย ได้ให้แก่ ธนาคารเอเชียทรัสต์แล้ว ไม่มีการออกใบอนุญาตใหม่เลย เว้นแต่ออกให้แก่ธนาคารยูโรเปียนเอเชีย (ธนาคาร

โดยย้) ซึ่งเป็นตัวแทนธนาคารต่างประเทศ อันที่จริงแล้ว ตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ เมื่อปี 2505 มีการออกใบอนุญาตเพียงใบเดียว ให้แก่ธนาคารไทย และอีกสี่ใบ ให้แก่ธนาคารต่างประเทศ

การควบคุมจำนวนธนาคารพาณิชย์ไปพร้อมกับการปล่อยให้เปิดสาขา (โดยเฉพาะก่อนปี 2505) ส่งผลให้ระบบการธนาคารไทยเข้าสู่ระบบการธนาคารสาขาอย่างรวดเร็ว โดยมีลักษณะมีจำนวนธนาคารเพียงไม่กี่ธนาคาร และมีเครือข่ายสาขาจำนวนมากมาย ที่จริงแล้ว จำนวนสำนักงานธนาคารพาณิชย์เพิ่มจาก 47 แห่ง (ในปี 2491) เป็น 2,016 แห่ง (ณ ปลายปี 2530) แต่กระนั้น ตัวแทนธนาคารต่างประเทศ มีบทบาทคล้ายธนาคารในระบบการธนาคารเดี่ยว เนื่องจากถูกควบคุมจำนวนสาขา มาตั้งแต่ปี 2505²

ระบบการธนาคารพาณิชย์ของไทย นอกจากจะดำเนินการภายใต้ระบบสาขาแล้ว ยังมีเงื่อนไขทางลักษณะของระบบ ซึ่งอาจเพิ่มความลำเอียงในทางที่ไม่เข้าข้างการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ลักษณะดังกล่าว มีดังนี้

1. ลักษณะสำคัญของระบบ คือ เมื่อธนาคารพาณิชย์เริ่มต้นดำเนินการ ธนาคารต่าง ๆ ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ -- และ ทุกวันนี้ สำนักงานใหญ่ก็ยังคงอยู่ในกรุงเทพฯ อันที่จริงแล้ว นอกจากธนาคารกรุงศรีอยุธยา ซึ่งก่อตั้งสำนักงานใหญ่ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อปี 2491 แล้ว ก็ไม่มีธนาคารท้องถิ่นหรือธนาคารภูมิภาคใด ๆ ก่อตั้งเพื่อให้การสนองความต้องการของท้องถิ่นอีกเลย แม้ในกรณีของธนาคารกรุงศรีอยุธยา หลังจากการดำเนินงานได้สามปี ธนาคารจึงตัดสินใจย้ายสำนักงานใหญ่มายังสำนักงานกรุงเทพฯ ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี 2491 ด้วยเช่นกัน

2. สำนักงานธนาคารส่วนใหญ่รวมตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แม้ว่าสาขาสองจังหวัดของธนาคาร จะเริ่มแพร่กระจายอย่างมากตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 50 แต่อัตราส่วนของสำนักงานธนาคารในกรุงเทพมหานครยังคงสูงถึงร้อยละ 37 ของจำนวนสำนักงานทั่วประเทศทั้งสิ้น

3. เป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้จัดการสาขาธนาคารมักจะถูกส่งตัวไปจากกรุงเทพฯ นั่นคือธนาคารพาณิชย์ไม่มีนโยบายการเลือกผู้จัดการสาขาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ซึ่งสาขานั้นๆ ตั้งอยู่ ดังนั้น ผู้จัดการสาขาจึงไม่ค่อยมีความใกล้ชิดกับในธุรกิจท้องถิ่น

²บทบาทของธนาคารต่างประเทศในทุกวันนี้ค่อนข้างมีจำกัด เนื่องจากมีจำนวนสำนักงานเพียงเล็กน้อย อันทำให้เป็นข้อจำกัดในการระดมเงินฝาก ณ สิ้นปี 2530 ส่วนครองตลาดในแง่ของการขยายสินเชื่อในระบบการธนาคาร มีเพียงร้อยละ 4

4. ผู้จัดการสาขาธนาคารต่างจังหวัด มีอำนาจน้อยมากในการให้วงเงินสินเชื่อ มีเพียงธนาคารขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ธนาคาร อนุญาตให้ผู้จัดการสาขามัดวงเงินสินเชื่อ ได้ถึง 1 ล้านบาทต่อราย ซึ่งมีใช้เป็นเพียงตัวเลขที่ต่ำเท่านั้น แต่วงเงินนี้ยังให้เฉพาะสาขาขนาดใหญ่ บางสาขาเท่านั้น

5. คุณภาพของบุคลากรที่ทำงานที่สาขาต่างจังหวัด มักจะด้อยกว่าที่ทำงานในสาขาใน กรุงเทพมหานคร ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก ธนาคารไม่มีนโยบายในการพยายามให้สิ่งจูงใจแก่พนักงาน ถ้าพนักงานเลือกที่จะทำงานที่สาขาต่างจังหวัด

6. แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสาขาในต่างจังหวัดอย่างกว้างขวางมาก แต่สาขาเหล่านี้ ส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อการระดมเงินฝากในท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการด้านการเงินของกรุงเทพฯ รายละเอียดตัวเลขดังกล่าว ปรากฏในตารางที่ 5.3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ก่อนปี 2519 เพียงประมาณครึ่งหนึ่งหรือน้อยกว่าครึ่งของเงินฝากที่ระดมได้ จากพื้นที่ต่างจังหวัด ที่กลับสู่พื้นที่ต่างจังหวัด ในขณะที่สินเชื่อที่ให้ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยทั่วไปเกินกว่าเงินฝากที่ระดมได้ในเขตกรุงเทพฯ

ไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่า เงินโซข้างต้นจะสัมพันธ์กับความลำเอียงของการให้สินเชื่อ ในพื้นที่ต่างจังหวัด เปรียบกับความเป็นจริงที่ว่า ธนาคารมีแนวโน้มที่จะมุ่งธุรกิจการค้าเป็นหลักมากกว่าจะมุ่งธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นหลัก เงินโซเหล่านี้ น่าจะผลักดันให้อุตสาหกรรมต่างจังหวัด มีข้อเสียเปรียบกรุงเทพฯและภาคเศรษฐกิจอื่นๆ

ถึงแม้สัดส่วนการให้สินเชื่อแก่ภาคหัตถอุตสาหกรรม ในภาพรวมทั้งประเทศและในภาคกลาง (รวมกรุงเทพฯ) จะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา สัดส่วนนี้ยังคงต่ำมากและมีได้แสดงถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ในพื้นที่ต่างจังหวัด (ดูตารางที่ 5.4)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบสินเชื่อหัตถอุตสาหกรรม กับ อัตราการเพิ่มของมูลค่าเพิ่มทางหัตถอุตสาหกรรม พบว่า สำหรับช่วงเวลา 2522-2529 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราเพิ่มของสินเชื่ออุตสาหกรรมสูงมากที่สุด ภาคเหนือมีอัตราเพิ่มสูงในลำดับรองลงมา (ดูตารางที่ 5.5)

5.2 การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินโดยธนาคารกลาง

ส่วนนี้เป็นการทบทวนนโยบายโดยตรงของธนาคารกลาง ในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน ไปสู่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ อันอาจจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด อย่างไรก็ตาม เรายังไม่หยิบยกประเด็นของมาตรการทางนโยบาย ที่เกี่ยวกับโครงสร้างด้านระยะเวลาของอัตราดอกเบี้ยมากล่าวในที่นี้ เนื่องจากจะพิจารณาประเด็นนี้ในส่วนที่ 5.3

5.2.1 นโยบายสินเชื่อต่างจังหวัด

เนื่องจากมีความบิดเบือนของการให้สินเชื่อ (ระหว่างกรุงเทพฯ กับ ต่างจังหวัด) ที่เกิดจากระบบการธนาคารสาขา ในปี 2518 ธนาคารกลางจึงพยายามแก้ไขสถานการณ์ โดยการนำมาตรการบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ ให้กู้แก่ต่างจังหวัดมากขึ้น โดยอนุญาตให้มีช่วงเวลาปรับเปลี่ยนระยะหนึ่ง มาตรการนี้มีผลบังคับอย่างเต็มที่ เมื่อปี 2520

ภายใต้มาตรการดังกล่าว ธนาคารในเขตรอบนอก³ จะต้องให้กู้อย่างน้อยร้อยละ 60 ของเงินฝากที่ระดมได้จากท้องถิ่น ให้แก่ท้องถิ่นนั้น ในจำนวนดังกล่าว หนึ่งในสามต้องเป็นการให้กู้แก่ภาคเกษตรกรรม มาตรการนี้จึงเป็นตัวอย่างว่า เพราะเหตุใดในตารางที่ 5.3 อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก ในต่างจังหวัด ในปี 2520 จึงกระโดดสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

แม้ตัวเลขการให้กู้ยืมในต่างจังหวัดจะกระโดดสูงขึ้น หลังจากการใช้มาตรการสินเชื่อต่างจังหวัดแล้วก็ตาม แต่เป็นที่น่าสงสัยว่า ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนว่าได้มีการจัดสรรเงินทุนให้แก่อำเภอต่างจังหวัดในจำนวนที่มากขึ้นจริงหรือไม่ แทนที่จะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง ดูเหมือนว่าการเปลี่ยนแปลงในตัวเลข สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการจัดประเภทสินเชื่อใหม่โดยธนาคารมากกว่า เพราะเป็นการยากที่จะเชื่อว่า ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับมาตรการอย่างรวดเร็วมาก แม้ว่าจะมีช่วงปรับเปลี่ยนเป็นเวลา 14 เดือนที่ให้ธนาคารปฏิบัติตาม การที่ตัวเลขสินเชื่อต่างจังหวัดเพิ่มสูงขึ้นมากนี้ น่าจะเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์จัดประเภทสินเชื่อที่สำนักงานสาขาในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้แก่ธุรกิจต่างจังหวัดเสียใหม่ กล่าวคือ เปลี่ยนจากที่เคยระบุว่าเป็น "สินเชื่อที่ให้แก่อำเภอ" เป็น "สินเชื่อต่างจังหวัด" แทน หลังจากที่ยกเลิกการใช้มาตรการนี้

³ไม่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และอำเภอเมืองในจังหวัดต่างๆ

นอกจากนั้น หากไม่อาจให้สินเชื่อแก่ต่างจังหวัดตามที่กำหนดได้แล้ว ธนาคารพาณิชย์สามารถฝากเงินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยไม่ได้รับดอกเบี้ย ในจำนวนที่เท่ากับจำนวนสินเชื่อที่ต้องให้แก่อำเภอต่างจังหวัดที่ยังขาดอยู่ หรือ สามารถซื้อพันธบัตรรัฐบาลในจำนวนไม่เกิน 4.5 เท่า ของส่วนที่ไม่สามารถทำตามข้อกำหนดได้ เนื่องจากสภาพเงินทุนที่ว่ามีได้มีส่วนแก้ไขความล่าช้าที่เกิดขึ้นที่ชนบท มาตรการนี้จึงมิใช่มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรเงินทุนไปสู่ต่างจังหวัด

แต่กระนั้น แม้ว่าจะมีการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากในต่างจังหวัด ตั้งแต่ปี 2519 แต่ยังปรากฏว่าสัดส่วนดังกล่าวยังคงมีระดับต่ำอยู่มาก

การพัฒนาที่ควบคู่กันไป ได้แก่ ข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อปี 2518 ที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้แก่ภาคเกษตรกรรมอย่างน้อยร้อยละ 5 ของเงินกู้ในปีที่ผ่านมาทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 5.6) ในปี 2519 อัตราตามข้อกำหนดได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7 ของจำนวนเงินฝากคงค้าง ณ สิ้นปีที่ผ่านมา ต่อมาในปี 2520 ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 9 ของจำนวนเงินฝากคงค้าง ณ สิ้นปีที่ผ่านมา

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อปี 2521 แม้ว่าข้อกำหนดการให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรร้อยละ 9 ยังคงอยู่ ได้มีการนำข้อกำหนดในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจการเกษตร เพิ่มเติมอีกร้อยละ 2

นับเป็นครั้งแรกที่มาตรการสินเชื่อการเกษตร ให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมเกษตรซึ่งอาศัยวัตถุดิบจากภาคเกษตรกรรม และ อุตสาหกรรมซึ่งผลิตเครื่องใช้ในไร่นา (เช่น รถไถ เครื่องเรือหางยาว เครื่องสูบน้ำ และ เครื่องนวดข้าว) โดยให้สามารถนับอุตสาหกรรมเหล่านี้ เป็นธุรกิจการเกษตร ได้

ในปี 2519 สัดส่วนสินเชื่อที่กำหนดให้ธนาคารให้กู้แก่ภาคเกษตรกรรม และ ธุรกิจการเกษตร ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13 -- กล่าวคือ ส่วนของสินเชื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11 ในขณะที่สินเชื่อธุรกิจการเกษตรยังคงอยู่ที่ระดับร้อยละ 2

มาตรการตามนโยบายการให้สินเชื่อการเกษตรดังกล่าวนี้ ในที่สุด (เมื่อเดือนมกราคม 2530) นำไปสู่นโยบายสินเชื่อชนบท ซึ่งเป็นการสนับสนุนอย่างชัดเจนต่ออุตสาหกรรมชนบทแบบเดียวกับเกษตรกรรม

ด้วยการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ โครงการกำหนดให้ธนาคารให้เครดิตแก่ชนบท ไม่เพียงแต่เพิ่มเป็นร้อยละ 20 (จากร้อยละ 13) ของยอดเงินฝากปีที่ผ่านมาเท่านั้น แต่จำนวนสินเชื่อที่ให้แก่อุตสาหกรรมเกษตร และ อุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ในไร่นา เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 นอกจากนั้น สัดส่วนของสินเชื่อที่เหลือร้อยละ 14 ไม่เพียงแต่เป็นการให้สินเชื่อแก่ชาวไร่ชาวนาเท่านั้น แต่อาจให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็กที่ตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครได้ด้วย (ยกเว้น อุตสาหกรรมที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมของทางการ)

แม้จะมีมาตรการตามนโยบายข้างต้น สินเชื่อที่ให้แก่ต่างจังหวัดยังคงมีจำนวนเล็กน้อยมาก เมื่อเทียบกับ สินเชื่อที่ให้แก่กรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2530 สินเชื่อต่างจังหวัดมีมูลค่าเพียงร้อยละ 23.8 ของสินเชื่อทั้งประเทศ ยังเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า แม้สัดส่วนของสินเชื่อต่างจังหวัดเพิ่มขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่สองสามปีมานี้ แนวโน้มก็กลับลดลง (ดูตารางที่ 5.7) นอกจากนั้น สินเชื่อต่างจังหวัดที่เป็นสินเชื่อเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งก็มีสัดส่วนต่ำมาก มิได้แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปี 2522 (ดูตารางที่ 5.8)

5.2.2 การบริการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินแก่กิจการส่งออกและหัตถอุตสาหกรรม

อีกมาตรการหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ เพื่อการจัดสรรสินเชื่อไปสู่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้แก่ การบริการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินจากธนาคารพาณิชย์ โครงการนี้เริ่มต้นเมื่อปี 2499 ด้วยการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินค้าข้าว ต่อจากนั้นมีการขยายขอบเขตรวมการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินจากการค้าสินค้าอื่นๆ อีกมาก (ดูตารางที่ 5.9)

ในบรรดาบริการการรับช่วงซื้อลดที่ธนาคารกลางดำเนินการนั้น ที่สำคัญที่สุดได้แก่ การรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินเพื่อการส่งออก -- หรือ แพคเกจเครดิต -- ซึ่งนับเป็นการรับช่วงซื้อลดเกือบทั้งหมดของธนาคารแห่งประเทศไทย (ดูตารางที่ 5.10-5.11) ภายใต้โครงการนี้ธนาคารกลางให้สินเชื่อดอกเบี้ยถูก คือแค่ร้อยละ 5 แก่ภาคเศรษฐกิจตามที่ระบุ เนื่องจากธนาคารกลางไม่สามารถให้กู้โดยตรงแก่ธุรกิจเอกชน การกระจายเงินจึงทำโดยผ่านธนาคารพาณิชย์ ซึ่งธนาคารกลางกำหนดให้คิดอัตราดอกเบี้ยการให้กู้ต่อ กับลูกค้าของตนเพียงร้อยละ 7

อัตราดอกเบี้ยจากการรับซื้อลด ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นบางช่วงเวลา ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2524 - 26 มีนาคม 2529 มีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 7 กับ ร้อยละ 9 สำหรับธนาคารพาณิชย์ กับ ผู้ส่งออก ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2529 เป็นต้นมา มีการใช้อัตราดอกเบี้ยสองประเภท ประเภทหนึ่งสำหรับการส่งออกดั้งเดิม (โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ

5 กับ ร้อยละ 7) อีกประเภทหนึ่งสำหรับสินค้าส่งออกใหม่ และ ผู้ส่งออกรายย่อย (โดยมีอัตรา ดอกเบี้ยร้อยละ 4 กับ ร้อยละ 7)

ตัวเงินที่มีสิทธินำไปขายลดกับธนาคารได้ ได้แก่ ตัวเงินเพื่อการส่งออกอายุไม่เกิน 180 วัน จำนวนสินเชื่อที่ให้มีตั้งแต่ร้อยละ 40 ถึง ร้อยละ 90 ของมูลค่าหน้าตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับชนิดของตัว นอกจากนั้น บริษัทการค้าระหว่างประเทศ จะได้รับสินเชื่อในจำนวนที่มากกว่าผู้ส่งออกทั่วๆ ไป ร้อยละ 10

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก ก่อให้เกิดความลำเอียงในทางที่ไม่เข้าข้างอุตสาหกรรมต่างจังหวัดหรือไม่ เพราะเป็นการให้สินเชื่อทั้งหมดแก่การค้า มิใช่ให้แก่การผลิต ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะวิเคราะห์ว่า ประโยชน์ที่ผู้ส่งออกได้รับจะถูกส่งกลับไปให้ผู้ผลิตหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด

นอกจากนั้น ส่วนใหญ่ของการรับช่วงซื้อลดตัวเงินนี้ ได้ให้แก่การส่งออกสินค้าเกษตร และ อุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งอาจให้ประโยชน์แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (ดูตารางที่ 5.9) อย่างไรก็ดีตาม ข้อสรุปที่ว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากโครงการนี้ เป็นการสรุปที่มีเหตุผลสนับสนุนโดยข้อมูลที่ว่า ตัวเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานภูมิภาคช่วงรับซื้อลด มีมูลค่าน้อยกว่าที่สำนักงานในกรุงเทพฯ รับช่วงซื้อลด (ดูตารางที่ 5.12)

นอกจากนั้น การจะได้รับสินเชื่อเพื่อการส่งออกจากธนาคารพาณิชย์อย่างไร ขึ้นอยู่อย่างมากกับวิธีการจัดสรรสินเชื่อของธนาคาร เนื่องจากธนาคารพาณิชย์สามารถคิดดอกเบี้ยจากลูกค้าได้เพียงร้อยละ 7 ซึ่งให้ส่วนเหลือแก่ธนาคารเพียง 2 หน่วยร้อยละ (ตัวเลขนี้ต่ำกว่าส่วนเหลือที่ธนาคารได้รับตามปกติ คือ ประมาณร้อยละ 4) ธนาคารจึงมีแนวโน้มที่จะใช้ การรับซื้อลดกับลูกค้าชั้นดีของตน หรือ ให้แก่กลุ่มธุรกิจของตน ข้อสรุปดังกล่าวนี้ มีเหตุผลสนับสนุนโดยผลการศึกษาเมื่อปี 2531 ของดวงมณี ซึ่งพบว่า ผลประโยชน์จากมาตรการรับซื้อลดตัวเงินของธนาคารกลาง มีความกระจุกตัวเป็นอย่างมาก กล่าวคือ อันที่จริงแล้วผู้ส่งออกได้รับสินเชื่อร้อยละ 70.1 ของแพคเกจเครดิตทั้งหมดที่ให้เมื่อปี 2527⁴ กิจกรรมระดับนำได้รับสินเชื่อดังกล่าวเป็นจำนวนร้อยละ 13.6 ของแพคเกจเครดิตทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังพบว่า ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง

⁴ ดวงมณี วงศ์ประทีป, "การจัดสรรสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย," ใน เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติธรรม, รวมบทความเพื่อเป็นเกียรติแก่ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์, จัดพิมพ์โดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มีนาคม 2531.

ได้ให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายเดียวเป็นจำนวนสูงถึง ร้อยละ 55.3 ของแพคกิ้งเครดิตทั้งสิ้นของ ธนาคารนั้น

นอกจากนั้น อุตสาหกรรมส่งออกยังกระจุกตัวอย่างมากในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากความพร้อมสรรพในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการส่งออก ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ซึ่งมักจะเป็นกิจการขนาดเล็ก และ อยู่ไกลจากกิจกรรมการส่งออก จึงไม่สามารถได้รับผลประโยชน์จาก แพคกิ้งเครดิต

จนกระทั่งปี 2506 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงขยายบริการรับช่วงซื้อลดตัวเงินให้ครอบคลุมถึงกิจการหัตถอุตสาหกรรมด้วย ภายใต้โครงการนี้ ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 5 และตรึงอัตราดอกเบี้ยให้กัอยู่ที่ระดับร้อยละ 7 ในระยะแรกครอบคลุมเฉพาะตัวเงินสำหรับการซื้อวัตถุดิบ (ที่นำมาใช้ในการผลิต) โดยให้สินเชื่อมูลค่าไม่เกินร้อยละ 90 ของมูลค่าวัตถุดิบ อย่างไรก็ตาม ในปี 2507 ได้ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมตัวเงินจากการขายสินค้า และ อาจเป็นตั้วที่จ่ายค่าสินค้าแบบผ่อนชำระ โดยกำหนดวงเงินสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 90 ในปี 2512 ได้มีการจำแนกอุตสาหกรรมที่มีสิทธิได้รับสินเชื่อดังกล่าวนี้ออกเป็น 4 กลุ่ม โดยมีวงเงินสินเชื่อแตกต่างกัน ดังนี้

1. อุตสาหกรรมที่ใช้เฉพาะวัตถุดิบการเกษตรจากภายในประเทศ มีสิทธิกู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
2. อุตสาหกรรมที่ใช้ทั้งวัตถุดิบการเกษตรจากภายในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ มีสิทธิกู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
3. อุตสาหกรรมที่ใช้เฉพาะวัตถุดิบจากภายในประเทศ มีสิทธิกู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
4. อุตสาหกรรมที่ใช้ทั้งวัตถุดิบจากภายในประเทศ และ นำเข้าจากต่างประเทศ มีสิทธิกู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ในปี 2517 ได้มีการปรับโครงสร้าง และ ขยายประเภทของกิจการที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุน ให้ครอบคลุมกิจการดังต่อไปนี้

1. อุตสาหกรรมพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 90 ของจำนวนเงินที่ต้องการเพื่อการดำเนินงาน
2. สำหรับอุตสาหกรรมต่อไปนี้ คือ (1) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบอย่างน้อยร้อยละ 20 จากภาคเกษตรกรรม และ (2) อุตสาหกรรมผลิตวัตถุดิบเพื่อสนับสนุนเกษตรกรรม ซึ่งใช้วัตถุดิบอย่างน้อยร้อยละ 20 จากแหล่งภายในประเทศ มีสิทธิได้รับสินเชื่อไม่เกิน ร้อยละ 80 ของจำนวนเงินที่ต้องการสำหรับการดำเนินงาน
3. อุตสาหกรรมซึ่งส่งออกอย่างน้อยร้อยละ 20 ของยอดขาย มีสิทธิได้รับสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 80 ของจำนวนเงินที่ต้องการเพื่อการดำเนินงาน
4. อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากแหล่งภายในประเทศอย่างน้อยร้อยละ 50 มีสิทธิได้รับสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 70 ของจำนวนเงินที่ต้องการเพื่อการดำเนินงาน
5. อุตสาหกรรมซึ่งอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของต้นทุนการผลิต มาจากวัตถุดิบจากแหล่งภายในประเทศ และ มาจากค่าใช้จ่ายอื่นในประเทศ มีสิทธิได้รับสินเชื่อไม่เกินร้อยละ 60 ของจำนวนเงินที่ต้องการเพื่อการดำเนินงาน

จะเห็นได้ว่า จากการจำแนกประเภทอุตสาหกรรมที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุน รวม 5 กลุ่ม อุตสาหกรรมนั้น เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเพียง 3 กลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มที่สอง กลุ่มที่สี่ และ กลุ่มที่ห้า

แม้ว่าในคริสต์ทศวรรษที่ 60 และ 70 ตัวเงินอุตสาหกรรมที่นำมาขายลด มีสัดส่วนที่ค่อนข้างสำคัญ แต่ส่วนแบ่งเมื่อเทียบกับตัวเงินทั้งสิ้น ที่นำมาขายลด ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ลดลงตลอดเวลา (ดูตารางที่ 5.10-5.11) นอกจากนั้น ในสองสามปีมานี้ จำนวนเงินที่ใช้ภายใต้การช่วยเหลือตามโครงการนี้ ก็ลดลงด้วยเช่นกัน ปรากฏการณ์เช่นนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ

1. การกีดกันตัวเงินที่เกิดจากการขายสินค้าด้วยเงื่อนไขการผ่อนชำระ -- ซึ่งเริ่มต้นเมื่อปี 2512 -- ส่งผลในด้านลบต่อการใช้จ่ายประโยชน์จากการให้บริการนี้ เพราะเมื่อปี 2512 ตัวเงินจากการขายผ่อนชำระมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 90 ของตัวเงินที่นำมาขายช่วงลดที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

2. ผู้ประกอบการหัตถอุตสาหกรรมอาจพบว่า เป็นการง่ายกว่าที่จะใช้แพคกิ้งเครดิต -- ส่วนใหญ่เนื่องจากในการได้มาซึ่งสินเชื่ออุตสาหกรรม ผู้ประกอบการจะต้องเปิดเผยข้อมูลและยอมให้พิสูจน์รายจ่าย

นอกจากนั้น ถ้าผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องการใช้บริการ ทั้งแพคกิ้งเครดิตและสินเชื่ออุตสาหกรรม ผู้ประกอบการจะไม่สามารถได้รับสินเชื่อเต็มวงเงินของสินเชื่อทั้งสองประเภท จึงเป็นการง่ายกว่าและเป็นการสะดวกกว่า ที่จะใช้เฉพาะแพคกิ้งเครดิต

3. ในปี 2517 ธนาคารแห่งประเทศไทย ตัดสินใจจำกัดการให้บริการ และ กระจายผลประโยชน์จากโครงการ กล่าวคือ ผู้ประกอบการหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งมีสถานะทางการเงินดี ผู้ใช้บริการตามโครงการนี้มาเป็นเวลา 5 ปีแล้ว ไม่มีสิทธิที่จะได้รับสินเชื่อตามโครงการนี้อีก ยกเว้นในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น

เนื่องจากส่วนเหลือมัตราของดอกเบี้ยจากการรับซื้อลดตัวเงินอุตสาหกรรม ไม่เป็นส่วนเหลือมที่ทำการใด่มากต่อ ธนาคารพาณิชย์จึงอาจพบว่า การบริการตามโครงการนี้ไม่มีคุณค่าพอสำหรับธนาคารในการให้สินเชื่อแก่ลูกค้าที่มีสภาพความเสี่ยงสูง นอกจากนั้นตัวเงินอุตสาหกรรมที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อลด ยังนับเป็นสินทรัพย์เสี่ยง ในขณะที่ตัวเงินเพื่อการส่งออกมิได้นับเป็นสินทรัพย์เสี่ยง

จากข้อเท็จจริงที่ว่า ภายใต้การช่วยเหลือตามโครงการนี้มีความไร้ประสิทธิภาพในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบท ในปี 2521 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ขยายการรับช่วงซื้อลดตัวเงิน เพื่อช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมในต่างจังหวัด⁵ ก่อนปี 2529 ได้คิดดอกเบี้ยในอัตราคงที่ ณ ระดับร้อยละ 5 สำหรับธนาคารพาณิชย์ และ ร้อยละ 7 สำหรับอุตสาหกรรม ในปี 2529 ได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยสองครั้ง เพื่อเพิ่มส่วนเหลือมของอัตราดอกเบี้ย และ ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีกำไรมากขึ้น ในการให้กู้ยืมแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็ก ครั้งแรกเมื่อเดือนมกราคม อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5 กับร้อยละ 8 ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคมได้เปลี่ยนเป็นร้อยละ 4 กับร้อยละ 7 ในเดือนสิงหาคม 2530 ได้มีการจงใจธนาคารพาณิชย์ต่อไป โดยการปรับอัตราดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 3 กับ ร้อยละ 7 เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับส่วนเหลือมอัตราดอกเบี้ยมากขึ้น

⁵ ไม่ครอบคลุมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ยกเว้นสำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม

ภายใต้ระบบการรับช่วงซื้อลดสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น อุตสาหกรรมขนาดย่อม หมายถึง กิจกรรมอุตสาหกรรมที่มีสินทรัพย์ถาวรไม่เกิน 2 ล้านบาท และ ในเดือนตุลาคม 2527 ได้เพิ่มเป็น 5 ล้านบาท แต่กระนั้น แต่ละกิจการมีสิทธิได้รับสินเชื่อสูงสุด 1 ล้านบาทต่อปี

จนถึงปัจจุบันนี้ บริการรับช่วงซื้อลดตัวเงินสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท มีการใช้น้อยมาก อันที่จริงแล้ว การใช้ประโยชน์ (ซึ่งมีจำนวนเพียง 95 ล้านบาท) เพิ่งเริ่มเมื่อปี 2529 และระดับการใช้บริการที่ต่ำมากนี้ อาจอธิบายได้ว่าเป็นเพราะส่วนเหลือของอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารได้รับสูงขึ้น

เนื่องจากการหยุดชะงักในระบบการรับช่วงซื้อลดทั้งระบบ -- โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับแพคเกจเครดิต -- ในเดือนตุลาคม 2531 ธนาคารกลางจึงได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่มาสู่ระบบ ภายใต้โครงการใหม่ (ซึ่งดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่ต้นปี 2532) ธนาคารกลางให้สินเชื่อไม่เกินร้อยละ 50 ของตัวเงิน โดยธนาคารพาณิชย์ ให้สินเชื่อส่วนที่เหลือจากเงินของธนาคารพาณิชย์เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 5 ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกค้าได้เกินกว่าร้อยละ 10 จากมูลค่าหน้าตั๋วทั้งสิ้น

อนึ่ง ได้มีการปรับปรุงประเภทของอุตสาหกรรมที่มีสิทธิใช้บริการสินเชื่ออุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงใหญ่ได้แก่ การเพิ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนสูง ซึ่งส่งเสริมการพัฒนาชนบท และ อุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน ที่อาศัยวัตถุดิบจากภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ส่วนอุตสาหกรรมที่ถูกดึงออกจากรายการ ได้แก่ อุตสาหกรรมพื้นฐาน และ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

5.3 นโยบายอัตราดอกเบี้ย

ปัจจัยทางการเงินที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้แก่ นโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง เพดานชั้นสูงของอัตราดอกเบี้ย โดยแท้จริงแล้ว การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย มาตั้งแต่ปี 2505 อาจนำไปสู่ความบิดเบือนอย่างรุนแรงในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน

เนื่องจากการเป็นที่ยากที่จะพิสูจน์ว่า การบิดเบือนที่วุ่นวายนี้ อาจนำไปสู่ความลำเอียงในทางที่ไม่เข้าข้างอุตสาหกรรมชนบท อย่างไรก็ดีตาม ประเด็นวิเคราะห์ในที่นี้ จะอยู่บนรากฐานของการ

พิจารณาในแง่ทฤษฎีเป็นส่วนใหญ่ และ อยู่บนข้อเท็จจริงที่ว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เข้าถึง แหล่งสินเชื่อได้อย่างจำกัดมาก

ตามตารางที่ 5.13-5.14 จะเห็นว่า เพดานอัตราดอกเบี้ยชั้นสูง มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ความถี่ของการเปลี่ยนแปลงมีเล็กน้อย เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า มีการตอบสนองช้าต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยตลาด อันนำไปสู่ช่วงเวลาต่างๆ ของ ภาวะเงินตึงตัวอย่างรุนแรง ทั้งนี้เป็นเพราะ โดยทั่วไปมักจะกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยใน ระดับที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด

แม้ว่า ในทางทฤษฎีนั้น ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับที่ต่ำกว่า เพดานอัตราดอกเบี้ยชั้นสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ธนาคารพาณิชย์มิได้ทำเช่นนั้น -- ไม่ว่าจะเป็น ด้านเงินฝาก หรือ การให้กู้ เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นไม่เป็นเพียงเพราะว่า ธนาคารพาณิชย์ขาด แคลนเงินทุน ณ ระดับอัตราดอกเบี้ยชั้นสูง แต่ยังเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ได้รับความยินยอมจาก ธนาคารกลาง นั่นคือ เป็นที่คาดหวังว่า ธนาคารพาณิชย์จะกำหนดดอกเบี้ยจริง ในอัตราที่เท่ากับ เพดาน

ธนาคารแห่งประเทศไทยค่อนข้างมีความเป็นห่วงว่า ความไร้เสถียรภาพอาจเกิดขึ้นได้ จากการแข่งขันระหว่างธนาคารโดยผ่านนโยบายราคา ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงป้องกันการ แข่งขันที่วุ่น โดยการประกันส่วนเหลือของอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์โดยการกำหนด เพดานอัตราดอกเบี้ยชั้นสูง

ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงว่า ธนาคารกลางมีความกังวลต่อเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์ คือ มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในแนวทางหนึ่งที่ธนาคารกลางให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ คือการกำหนด ให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงรักษาอัตราส่วนเงินทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไว้ที่อัตราหนึ่ง ปัจจุบันกำหนดอัตรา ส่วนเงินทุนไว้ร้อยละ 8 ของมูลค่าสินทรัพย์เสี่ยง (ดูตารางที่ 5.15)

อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนเงินทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง มิได้บดเบียนการให้กู้ยืมของธนาคาร พาณิชย์มากนัก เนื่องจาก เกือบทุกประเภทของการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ถูกนับเป็นสินทรัพย์ เสี่ยง ข้อยกเว้นหลักๆ ได้แก่ ตัวเงินเพื่อการส่งออก ทุนกู้ หรือ ตราสารกู้ยืมเงินออกที่โดย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พันธบัตรที่ออกโดยองค์กรของรัฐ และ เงินให้กู้ยืมคืนเมื่อทวงถามที่ให้แก่ธนาคารพาณิชย์

เนื่องจาก อัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารให้กู้ โดยทั่วไปถูกกำหนดไว้ที่ระดับต่ำกว่าอัตราตลาด และเนื่องจากมีส่วนเหลือของอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับการประกันไว้อย่างดี ธนาคารพาณิชย์ จึงได้รับแรงจูงใจให้หลีกเลี่ยงความเสี่ยง ธนาคารพาณิชย์อาจมีแนวโน้มที่จะให้กู้เฉพาะแก่ลูกค้าชั้นดี มากๆ โดยมีหลักประกันที่เพียงพอ และ แก่กลุ่มธุรกิจรอบครัวของตนเท่านั้น

จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า เพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงในการให้กู้ ได้ให้แรงจูงใจอย่างมาก แก่ธนาคารพาณิชย์ ในอันที่จะไม่ให้กู้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย และ ไม่เป็นที่รู้จัก อันนำไปสู่ ผลกระทบในแง่ลบอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ไม่สามารถได้รับ เงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ ต้องหันเข้าหานายทุนเงินกู้ หรือ ตลาดเงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตรา ดอกเบี้ยสูงกว่า ในขณะที่เพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงของเงินให้กู้ ถูกกำหนดที่ร้อยละ 15 ต่อปี เป็นที่ทราบกันว่า อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินนอกระบบ อาจสูงถึงร้อยละ 2.3 – 5.4 ต่อเดือน (ดูตารางที่ 5.16)

รูปแบบของตลาดเงิน

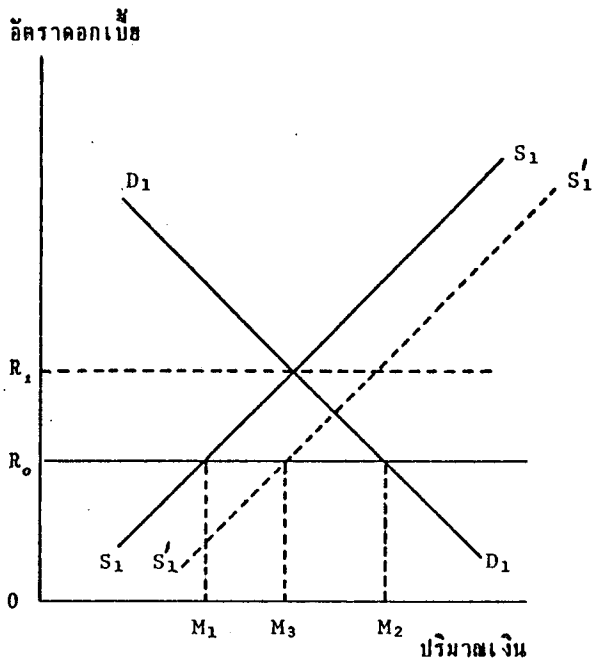
เพื่อที่จะเข้าใจในประเด็นที่กล่าวข้างต้นได้ดีขึ้น เราได้สร้างตัวแบบหนึ่งขึ้นมา ซึ่ง ครอบคลุมถึงตลาดสองประเภท คือ (1) ตลาดเงินในระบบ ซึ่งแทนด้วยธนาคารพาณิชย์ และ (2) ตลาดเงินนอกระบบ ซึ่งแทนด้วยนายทุนเงินกู้ ตลาดทั้งสองตลาดนี้ สามารถแสดงโดยเส้น อุปสงค์ และ อุปทาน ดังปรากฏในรูปที่ 5.1 และ รูปที่ 5.2

สมมติว่ามีตลาดสินเชื่อยุ่สองตลาด (ตลาดหนึ่ง คือ ตลาดความเสี่ยงต่ำ ให้กู้โดยธนาคาร เป็นส่วนใหญ่ และ อีกตลาดหนึ่ง คือ ตลาดความเสี่ยงสูง ให้กู้โดยตลาดเงินนอกระบบ) ราคา ของเงินในตลาดเงินในระบบ จะถูกกำหนดโดยเพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูง (OR_0) ซึ่งกำหนด โดยธนาคารกลาง ในขณะที่ราคาในตลาดเงินนอกระบบ (OR_2) จะถูกกำหนดโดยอุปสงค์ และ อุปทาน

สามารถเห็นได้ว่า เส้นอุปสงค์ในรูปที่ 5.1 (D_1D_1) ราบกว่าเส้นอุปสงค์ในรูปที่ 5.2 (D_2D_2) เหตุผลเนื่องจากในตลาดเงินในระบบนั้น ผู้กู้มีความแข็งแกร่งทางการเงินมากกว่า จึงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรอง และ มิได้รู้สึกว่าการถูกจำกัดให้จัดหาเงินจากแหล่งเดียวจะเป็น อุปสรรคสำหรับตน เส้นอุปสงค์ของผู้กู้ (D_1D_1) จึงมีความยืดหยุ่นมากกว่า

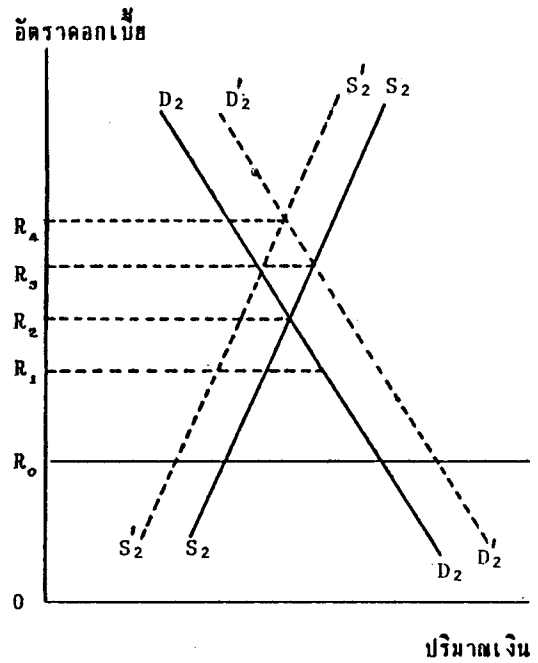
รูปที่ 5.2 แสดงในสิ่งตรงกันข้าม ในกรณีนี้ผู้กู้อยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าและ ต้องยอมรับในอะไรก็ได้ที่มีอยู่ เส้นอุปสงค์ของผู้กู้ (D_2D_2) จึงไม่ยืดหยุ่น

ภาพที่ 5.1
ระบบสถาบันการเงิน



OR_0 = เพดานสูงสุดของอัตราดอกเบี้ย

ภาพที่ 5.2
ตลาดเงินนอกระบบ



นอกจากนั้น จะเห็นว่า เส้นอุปทานในรูปที่ 5.1 (S_1S_1) ถูกกำหนด ณ ระดับที่ต่ำกว่าเส้นอุปทานในรูปที่ 5.2 (S_2S_2) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องด้วยเหตุผลสองประการคือ (1) การให้กู้แก่ธุรกิจในตลาดเงินนอกระบบมีความเสี่ยงกว่า จึงทำให้ผู้ให้กู้ต้องการราคาที่สูงกว่าสำหรับจำนวนเงินที่เท่ากันและ (2) ต้นทุนของการระดมเงินทุนในตลาดเงินนอกระบบโดยทั่วไปมีระดับสูงกว่ามาก

รูปที่ 5.2 แสดงให้เห็นว่า เส้นอุปสงค์ที่มีความยืดหยุ่นน้อยกว่าในตลาดเงินนอกระบบ ตัดกับเส้นอุปทานที่สูงกว่า มีแนวโน้มที่จะบีบให้ราคาตลาดหรืออัตราดอกเบี้ย สูงกว่าในตลาดเงินในระบบตามที่แสดงในรูปที่ 5.1 ($OR_2 > OR_1$) อันที่จริงแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า การแบ่งแยกตลาดที่คงมีอยู่เพียงเล็กน้อยนั้น ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินนอกระบบสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินในระบบ

การวิเคราะห์ในขั้นต่อมา จะมีการนำเพดานอัตราดอกเบี้ยขึ้นสูง (OR_0) ในตลาดเงินในระบบ เข้ามาพิจารณาด้วย โดยอัตรานี้มีระดับต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด (OR_1) ผลคือ ส่วนแตกต่างที่แท้จริงของอัตราดอกเบี้ยระหว่างสองตลาด มีความกว้างขึ้น (R_2R_0)

นอกจากนั้น จะพบได้ว่าความต้องการสินเชื่อในตลาดเงินในระบบ อาจไม่ได้รับการสนองตอบเต็มที่ เพดานอัตราดอกเบี้ยขึ้นสูงอาจชะลอการออมในระบบการเงิน ผลก็คือ ณ ระดับเพดานอัตราดอกเบี้ย จะมีอุปทานต่ำกว่า อุปทาน ณ ระดับอัตราดอกเบี้ยตลาด ความไม่เพียงพอของอุปทานของเงินทุนในตลาดเงินในระบบ ณ ระดับเพดานอัตราดอกเบี้ยขึ้นสูง จะทำให้ผู้กู้ในตลาดนี้หันไปหาตลาดเงินนอกระบบ เพื่อให้ได้รับเงินทุนส่วนที่ยังขาดอยู่ อันจะทำให้มีการเพิ่มขึ้นในความต้องการเงินทุนในตลาดเงินนอกระบบ ดังนั้น เส้นอุปทานในรูปที่ 5.2 จะขยับไปทางขวา ($D_2 \rightarrow D'_2$) และนำไปสู่อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นในตลาดเงินนอกระบบ (OR_3)

นอกจากนั้น เมื่อตลาดเงินในระบบเริ่มมีการพัฒนามากขึ้น และระดมเงินออมเข้าสู่ระบบมากขึ้นโดยการให้การส่งเสริม เส้นอุปทานในรูปที่ 1 จะขยับไปทางขวา ($S_1S_1 \rightarrow S'_1S'_1$) ซึ่งน่าจะช่วยรับอุปสงค์ส่วนเกินในตลาดเงินในระบบได้ ($M_2M_3 < M_1M_2$)^๑ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้อาจเป็นเหตุให้เส้นอุปทานใน รูปที่ 5.2 ขยับไปทางซ้าย ($S_2S_2 \rightarrow S'_2S'_2$) ทำให้เกิดความตึงตัวในอุปทานของเงินทุนที่มีสภาพคล่องสูง และทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินนอกระบบสูงขึ้น ท้ายที่สุดอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพิงตลาดเงินนอกระบบก็必将มีความเสียเปรียบต่อไป

^๑ซึ่งอาจมาจากการส่งเสริมการระดมเงิน โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และโดยธนาคาร (เช่น การก่อตั้งสาขาใหม่ของธนาคาร และ การห้ามระดมเงินโดยแหล่งที่ไม่เป็นที่ยอมรับหรือผิดกฎหมาย)

ดังนั้น ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ภาพที่ปรากฏจะเป็นว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะต้องพึ่งพิงมากกับตลาดเงินในระบบ

แม้จะมีการนำมาตรการเพื่อให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัด ได้เข้าถึงเงินทุนจากตลาดเงินในระบบได้มากขึ้น (ดังที่กล่าวถึงแล้วในบทนี้) แต่ดูเหมือนว่าเนื่องจากมีอุปสงค์ส่วนเกินของเงินทุนในตลาดนี้ อุตสาหกรรมเหล่านี้จึงไม่สามารถได้รับสินเชื่อมากนัก คงเป็นเพราะว่าธนาคารพาณิชย์มีการจัดลำดับสินเชื่อ และ ธนาคารพาณิชย์ยังสามารถแบ่งกลุ่มนี้ออกไปเป็นอีกตลาดหนึ่ง ซึ่งบางรายได้รับสินเชื่อ และบางรายไม่ได้รับสินเชื่อแม้แต่เล็กน้อย

ปรากฏการณ์หลายอย่างสนับสนุนข้อสรุปข้างต้น แม้แต่โครงการลงทุนที่ดีมากๆ ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารพาณิชย์ ถ้าผู้ขอสินเชื่อไม่อาจเข้าถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ หรือถ้าผู้ขอสินเชื่อไม่มีหลักประกันที่เพียงพอ เป็นที่ทราบกันดีว่าโดยทั่วไปมักจะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ธนาคาร หรือให้แก่บุคคลชั้นนำที่เข้าถึงนายธนาคารได้ดีกว่า

บริษัทเงินทุน

สภาพการณ์ของบริษัทเงินทุน ได้แสดงถึงการแบ่งแยกตลาดในระบบการเงินอย่างแจ่มชัดเช่นกัน จากการเผชิญกับเพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงในระบบธนาคารพาณิชย์ จึงทำให้เกิดบริษัทเงินทุนขึ้นมาในช่วงปลายของคริสต์ทศวรรษที่ 60 กับช่วงทศวรรษที่ 70 ทั้งนี้เพราะ ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุน

ธนาคารพาณิชย์ก็ได้กำหนดให้บริษัทเงินทุนคิดดอกเบี้ยอยู่แถวๆ เพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงเช่นกัน ความจริงแล้วบริษัทเงินทุนเกือบทั้งหมดในเวลานี้ มีความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

แต่กระนั้น บริษัทเงินทุนก็มิต้องช่วยเหลือการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดมากนัก ทั้งนี้เพราะบริษัทเงินทุนเกือบทั้งหมดดำเนินการอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ดูตารางที่ 5.17)

5.4 สถาบันการเงินที่ตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ

เพื่อที่จะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย รัฐบาลได้สนับสนุนการก่อตั้งสถาบันการเงินพิเศษขึ้นมาหลายสถาบัน ได้มีการกล่าวถึงบทบาทของสถาบันเหล่านี้ในส่วนนี้ เพราะสถาบันเหล่านี้มีส่วนช่วยในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

5.4.1 บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาเพียงแห่งเดียวในประเทศ และได้รับการก่อตั้งขึ้นมาโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้รับการสถาปนาเริ่มแรกเมื่อปี 2495 โดยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายใต้ชื่อธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม ธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรมได้เผชิญกับปัญหาการดำเนินงานตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการไม่สามารถกระจายเงินทุนที่มีอยู่ออกไปได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องปรับโครงสร้างสถาบันนี้ใหม่โดยความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ในปี 2502 ได้มีการตรากฎหมายพิเศษแปรรูปสถาบันนี้ให้เป็นสถาบันเอกชนภายใต้ชื่อใหม่ — บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

บริษัทฯ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและตลาดทุน เนื่องจากขณะที่มีการก่อตั้งบริษัทฯ นั้น ตลาดทุนในประเทศยังไม่มีการพัฒนาแต่อย่างใดและเนื่องจากความขาดแคลนเงินทุนในประเทศ (โดยเฉพาะเงินทุนระยะยาว) จึงมีความมุ่งหมายให้บริษัทฯ กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ เพื่อสนองความต้องการกู้ยืมในประเทศ

ในระยะเริ่มแรก บริษัทต้องพึ่งพิงเป็นอย่างมากกับองค์การระหว่างประเทศ (เช่น ธนาคารโลก และ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และ รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศหลายแห่ง) เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทุนที่ต้องการ แต่เมื่อบริษัทฯ เริ่มพัฒนาตนเองขึ้นมาและเริ่มมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันในระหว่างประเทศ บริษัทฯ จึงเริ่มกู้ยืมโดยตรงจากแหล่งเงินทุนเชิงพาณิชย์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะทั้งเป็นการกู้ยืมที่ถูกกว่าและมีข้อจำกัดน้อยกว่าการกู้ยืมจากองค์กรข้ามชาติ

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง กิจกรรมหลักของบริษัทฯ ในการให้ความสนับสนุนอุตสาหกรรมในประเทศ คือการให้เงินกู้ระยะยาวอัตราดอกเบี้ยคงที่ โดยเป็นการให้กู้ตามโครงการ ในระยะเริ่มแรก

บริษัทฯ ยังมีได้มุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัดอย่างจริงจัง อันที่จริงแล้ว การให้กู้เกือบทั้งหมดเป็นการให้กู้แก่อุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ดูตารางที่ 5.18)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นของอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเริ่มได้รับความสนใจจากบริษัทฯ เมื่อปี 2518 โดยการก่อตั้งสำนักงานตัวแทนในภูมิภาคชั้นที่ห้าที่ใหญ่ ต่อจากนั้น ในปี 2519 จึงก่อตั้งสำนักงานภูมิภาคอีก 2 สำนักงาน คือที่ลำปางและขอนแก่น เพื่อที่จะประสานงานกับกิจกรรมของสำนักงานภูมิภาค จึงได้จัดตั้ง ศูนย์พัฒนากิจกรรมภูมิภาคขึ้นในบริษัทฯ เมื่อปี 2522 และได้ยกระดับขึ้นเป็น ฝ่ายกิจการสาขาและอุตสาหกรรมขนาดย่อม เมื่อปี 2527 และในปีเดียวกันนี้ สำนักงานภูมิภาคทั้งสามแห่งก็ได้ยกฐานะขึ้นเป็นสาขา ต่อมาในปี 2528 มีการก่อตั้งสาขาอีก 2 แห่ง (ในสุราษฎร์ธานีและพิษณุโลก) และอีกสาขาหนึ่งที่นครราชสีมา เมื่อปี 2529

แม้จะมีการก่อตั้งสำนักงานในต่างจังหวัดก็ตาม บริษัทฯ ก็มิได้สามารถให้เงินกู้แก่พื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนที่มากขึ้น ยกเว้นภาคใต้ (ดูตารางที่ 5.18) และแม้ว่าสัดส่วนของเงินให้กู้แก่ภาคกลางจะสูงขึ้นก็ตาม แต่สังเกตได้ว่าจังหวัดต่างๆ ในพื้นที่เหล่านี้ ได้รับเงินกู้จากสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ มิใช่จากสำนักงานสาขาในต่างจังหวัด

แต่กระนั้น เมื่อเทียบการให้กู้ของบริษัทฯ กับการให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ จะเห็นว่าสัดส่วนการให้กู้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดของบริษัทฯ สูงกว่าของธนาคารพาณิชย์ (ดูตารางที่ 5.7 และ 5.18) แม้สินเชื่อดอกเบี้ยในระบบการเงินของบริษัทฯ จะมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำคือราวๆ ร้อยละ 4-5 (ดูตารางที่ 5.19) อย่างไรก็ตาม บริษัทฯ ก็มีบทบาทในการให้กู้ระยะยาวที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ ในทางกลับกันเท่าที่ผ่านมา ธนาคารพาณิชย์มิได้ทำกิจกรรมด้านการให้กู้ระยะยาว แม้จะได้ทำ ก็จะเป็นการให้กู้โดยมีอัตราดอกเบี้ยลอยตัว

เมื่อเร็วๆ นี้ บริษัทฯ ได้เผชิญกับปัญหาใหญ่เกี่ยวกับบทบาทในอนาคตของบริษัทฯ แม้บริษัทฯ จะสามารถระดมเงินบาทเพื่อการให้กู้มาได้ในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา แต่บริษัทฯ ยังต้องพึ่งพิงการกู้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศอยู่มาก เมื่อความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยนทั่วโลกมีมากขึ้น ประกอบกับการลดค่าเงินบาทเมื่อปี 2527 บริษัทฯ จึงต้องเผชิญกับปัญหาการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนอย่างรุนแรง จากยอดหนี้สินระยะยาวที่บริษัทฯ กู้ยืมมา

สถานการณ์เช่นนี้เป็นผลจากการที่รัฐบาลชุดที่แล้ว มีนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมจากการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน โดยการให้บริษัทฯ เป็นผู้แบกรับความเสี่ยงนี้เอง และเพื่อเป็นการตอบแทน กระทรวงการคลังจะช่วยจัดหาเงินกู้ปราศจากอัตราดอกเบี้ยให้แก่บริษัทฯ

เพื่อให้ครอบคลุมผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้น โดยบริษัทฯ จ่ายคืนเงินกู้ในสัดส่วนคงที่จากผลกำไรที่เกิดขึ้นในแต่ละปี

นอกจากนั้นบริษัทฯ จะต้องกันเงินจำนวนหนึ่ง (เท่ากับร้อยละ 1.6 ของหนี้ต่างประเทศคงค้าง) เป็นเงินสำรองเพื่อใช้ในการกรณีที่เกิดการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน ตราบเท่าที่ยังมีเงินสำรองเป็นจำนวนที่คุ้มกับผลขาดทุน บริษัทฯ ก็จะไม่ต้องการความช่วยเหลือจากกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ปัญหากำลังถูกหยิบยกขึ้นมาว่าสมควรหรือไม่ที่จะมีข้อตกลงเช่นนั้นกับกระทรวงการคลัง นักการเมืองเริ่มที่จะไม่เต็มใจทุนโครงการชดเชยใดๆ ที่ให้แก่บริษัทฯ เพื่อชดเชยผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน

ดังนั้นจึงค่อนข้างแน่ชัดแล้วว่า บริษัทฯ จะมีความยุ่งยากมากขึ้นในการระดมเงินทุนจากต่างประเทศ นอกจากนั้น จากการที่ตลาดทุนในประเทศยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร จึงเป็นการยากที่จะระดมเงินทุนในจำนวนที่เพียงพอจากแหล่งภายในประเทศ บทบาทในอนาคตของบริษัทฯ จึงยังคงไม่กระจ่างชัดนักในเวลานี้

5.4.2 กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

เมื่อปี 2527 รัฐบาลได้ขอให้บริษัทฯ ศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนซึ่งจะค้ำประกันเงินกู้ ที่อุตสาหกรรมขนาดย่อมกู้ยืมมาจากสถาบันการเงิน โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างเพียงพอ ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้ง กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (กสย.) ขึ้น ในปี 2528 -- ภายใต้การบริหารของบริษัทฯ

กสย. ก่อตั้งขึ้นด้วยจำนวนเงินทุน 200 ล้านบาท (จำนวน 100 ล้านบาทมาจากกระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 60 ล้านบาทมาจากธนาคารพาณิชย์ไทยจำนวน 15 ธนาคาร จำนวน 20 ล้านบาทมาจากธนาคารกรุงไทยจำกัด ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ และจำนวน 20 ล้านบาทมาจากบริษัทฯ) ในปี 2530 กสย. ได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจาก USAID เป็นจำนวน 8 ล้านบาท กสย. ให้การค้ำประกันเฉพาะแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็กซึ่งมีสินทรัพย์ถาวรไม่เกิน 10 ล้านบาท และเป็นอุตสาหกรรมที่กำลังหาเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ หรือ จากบริษัทฯ จำนวนต่ำสุด 200,000 บาท ถึงจำนวนสูงสุด 5 ล้านบาท

จำนวนเงินที่ กสย. ค้ำประกัน โดยปกติจะไม่เกินร้อยละ 80 ของจำนวนเงินกู้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน การค้ำประกันได้ครอบคลุมถึงดอกเบี้ยของเงินกู้ส่วนที่ กสย. ค้ำประกันด้วย

เพื่อเป็นผลตอบแทนสำหรับการค้าประกันของ กสย. ผู้กู้จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี เป็นจำนวนร้อยละ 1.5 ของจำนวนหนี้ที่ค้าประกัน

เงื่อนไขภายใต้เงินทุนกู้ยืมของ USAID มีความเข้มงวดมากกว่า โดยเงินนี้ให้แก่อุตสาหกรรมที่มีสินทรัพย์ถาวรไม่เกินกว่า 5 ล้านบาท และ กู้ได้ไม่เกิน 2.5 ล้านบาท และ ยังให้กู้เฉพาะอุตสาหกรรมที่อยู่นอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น

ในระยะเริ่มแรก กสย. ไม่ใคร่มีบทบาทการให้กู้มากนัก เนื่องจากเหตุผลหลัก 2 ประการ ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารของ กสย. ค่อนข้างระมัดระวังและเคร่งครัด ในการดำเนินงานของ กสย. ในระยะเริ่มต้นมีเพียงจังหวัดเป้าหมายจำนวน 4 จังหวัดเท่านั้น (สงขลา ชอนแก่น พิษณุโลก และ กาญจนบุรี) ที่มีสิทธิได้รับบริการจาก กสย. อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีโครงการเข้ามาเพียงไม่กี่โครงการ กสย. จึงตัดสินใจเปิดบริการทั่วทุกจังหวัด เมื่อเดือนพฤษภาคม 2529

2. ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถจัดเสนอโครงการให้แก่ กสย. ได้ เนื่องจากธนาคารไม่เคยมีประสบการณ์ในการประเมินเงินกู้ตามโครงการ นอกจากนั้นธนาคารยัง ไม่มีความตั้งใจในการทุ่มเทความพยายามในการวิเคราะห์โครงการขนาดเล็ก ซึ่งอาจก่อให้เกิดต้นทุนแก่ธนาคาร (ในที่สุด กสย. เข้ารับงานส่วนใหญ่ของวิเคราะห์โครงการจากธนาคาร)

ในขณะนี้ อุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ใช้ประโยชน์จากบริการของ กสย. มีสัดส่วนน้อยมาก แต่เนื่องจาก อุตสาหกรรมนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากมาย หากพิจารณาการรับการค้าประกันเป็นจำนวนโครงการ จะพบว่ามีจำนวนเป็นที่น่าพอใจ

ณ สิ้นสุดเดือนธันวาคม 2531 กสย. ให้การค้าประกันเงินกู้แก่ 260 โครงการ คิดเป็นจำนวนเงิน 192.48 ล้านบาท และค้าประกันโดยใช้เงินส่วนของ USAID อีก 29 โครงการ คิดเป็นจำนวนเงิน 10.07 ล้านบาท (ดูตารางที่ 5.20-5.21) เป็นอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณ หนึ่งในห้า ของจำนวนโครงการและมูลค่าที่ค้าประกัน

แต่กระนั้น กิจกรรมในอนาคตของ กสย. ก็ค่อนข้างไม่แน่นอน ด้วยระบบการเงินเมื่อปี 2529-2530 มีสภาพคล่องส่วนเกินสูงมาก ธนาคารพาณิชย์คงพบหนทางที่เป็นประโยชน์ในการให้กู้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม อย่างไรก็ตามในขณะนี้ได้พยากรณ์กันว่า ในช่วงสองสามปีข้างหน้า

เงินจะมีความตึงตัวมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์คงจะชลอการให้กู้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมลง
กิจกรรมของ กสย. ก็คงจะไม่อาจก้าวไปได้ดังที่หวัง

5.4.3 สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม (สธอ.) ได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อปี 2507 โดยอยู่
ภายใต้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ให้กู้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมและ
อุตสาหกรรมในครัวเรือน และยังได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรม
เหล่านี้ทั้งด้านการบริหาร การตลาด การเงิน และ เทคนิคการผลิต

เนื่องจากเป็นหน่วยงานราชการ สธอ. จึงต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน -- ความยืดหยุ่นในการบริหาร กำลังคนและทักษะไม่เพียงพอ และ ขาดแคลนเงินทุน
นอกจากนั้น เนื่องจาก สธอ. มีใช้สถาบันการเงิน จึงต้องพึ่งพิงอย่างเต็มที่กับเงินที่ได้รับอนุมัติ
ตามงบประมาณ

สธอ. มุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม มีใช้อุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่กระนั้น
ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ สธอ. ได้ให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดเป็นสัดส่วนที่มากขึ้น (ดูตารางที่
5.22) นอกจากนั้น สัดส่วนการให้กู้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดของ สธอ. ยังสูงกว่าสัดส่วนของ
บรรษัทฯ อย่างไรก็ตาม บทบาทของ สธอ. ได้ลดน้อยลง (ดูตารางที่ 5.19) ด้วยเหตุผลหลัก
จากปัญหาการร่วมดำเนินงานกับธนาคารกรุงไทยจำกัด กล่าวคือภายใต้ข้อตกลงกับธนาคาร
กรุงไทยนั้น ธนาคารกรุงไทย และ สธอ. ได้จัดตั้งกองทุนหนึ่งขึ้นมาจำนวนเงิน 200 ล้านบาทเป็น
ส่วนที่ สธอ. ให้มาจากเงินของรัฐบาล จำนวน 50 ล้านบาท ส่วนที่เหลือเป็นส่วนของธนาคาร
กรุงไทยให้ สำหรับ สธอ. โดยลำพังนั้น ให้กู้โดยตรงแก่อุตสาหกรรมรายละประมาณ 300,000-
500,000 บาท ในขณะที่การให้กู้จากกองทุนร่วม เป็นรายละประมาณ 0.5-3 ล้านบาท สธอ.
รับผิดชอบในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ในขณะที่ธนาคารกรุงไทยรับผิดชอบในการ
ประเมินมูลค่าหลักทรัพย์ค้ำประกัน

ในระยะแรก ความร่วมมือในการดำเนินการเป็นไปด้วยดี แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็เริ่มมี
ความขัดแย้งกันระหว่างธนาคารกรุงไทย และ สธอ. โดยธนาคารกรุงไทยกล่าวหาว่า สธอ.
ไม่ระมัดระวังในการประเมินโครงการเงินกู้ ทั้งนี้เพราะเงินกู้หลายโครงการเริ่มเป็นหนี้มีปัญหา
ในขณะที่ สธอ. กล่าวหาว่า ธนาคารกรุงไทยตั้งโครงการเงินกู้ดีๆ ไว้สำหรับธนาคารเอง

ผลที่เกิดขึ้นคือ การลดลงของการให้กู้ร่วม ในที่สุด สธอ. ถอนเงินส่วนของตนออกจาก กองทุนจำนวน 23 ล้านบาท เพื่อให้กู้ในนามของตนเอง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้กู้ของ สธอ.แต่ละรายเป็นจำนวนน้อยมาก (น้อยกว่า 5 ล้านบาท) จำนวนเงินให้กู้รวมจึงต่ำมาก

5.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

แม้ว่าจะมีความลำเอียง ในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ฝังแน่นอยู่ในระบบการธนาคารสาขา แต่ก็เป็นไปได้ที่จะรื้อระบบที่เป็นอยู่ แล้วสร้างระบบใหม่ขึ้นมา ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ระบบการธนาคารสาขา มีข้อดีอยู่ในระดับสูงจนสามารถชดเชยข้อเสียต่างๆ ของระบบได้

ระบบการธนาคารสาขาส่งผลช่วยก่อให้เกิดเสถียรภาพ และ ประสิทธิภาพในระบบการเงินได้มากกว่า ความเสี่ยงอาจถูกกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ ได้ อีกทั้งยังสามารถย้ายโอนเงินทุนไปยังการใช้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด ทั่วทุกภูมิภาค นอกจากนั้น ธนาคารยังสามารถแสวงหาประโยชน์จากการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาดการดำเนินงานที่ใหญ่ได้

ในแง่ของผู้ควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ ต้นทุนในการกำกับดูแลระบบการธนาคารสาขาก็น้อยกว่าด้วยเช่นกัน แม้อาจเป็นที่ตระหนักกันว่า ภายใต้ระบบการธนาคารในปัจจุบัน ธนาคารกลางได้จัดตั้งระบบที่ใหญ่โตและใช้เงินสูง สำหรับการจัดสรรสินเชื่อไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ

แม้จะเป็นไปดังที่กล่าวข้างต้น ความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดในระบบการธนาคารพาณิชย์จะเป็นผลมาจากปัจจัยอื่น มากกว่าเป็นเพราะระบบการธนาคารสาขา อันที่จริงแล้วการขาดการแข่งขันที่มากพอระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน อาจเป็นสาเหตุหลักของความลำเอียงในระบบการธนาคารพาณิชย์

เนื่องจากไม่มีสภาพการแข่งขัน ธนาคารพาณิชย์จึงไม่มีแรงกดดันที่จะทำให้ผลิตภัณฑ์ของตน และ ลูกค้านของตนมีความแตกต่างหลากหลายออกไป หากมีสภาพการแข่งขันที่เพียงพอแล้ว ธนาคารพาณิชย์ที่ไม่สามารถแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งลูกค้ารายใหญ่ในตัวเมือง จะต้องหันไปหากิจการขนาดเล็กกว่าในต่างจังหวัด

ตราบเท่าที่ธนาคารพาณิชย์ยังคงรักษาประสิทธิภาพไว้ได้ ภายใต้แรงกดดันด้านการแข่งขัน ในขณะที่ผู้มีอำนาจหน้าที่คอยระมัดระวังและดูแลกำกับไม่ให้มีการทุจริต และ การปฏิบัติอย่างไม่

ถูกหลักการ ระบบการธนาคารสาขาอาจเป็นทั้งระบบที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกัน อาจสร้างตลาดใหม่ที่แตกต่างออกไปสำหรับธนาคารได้ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องมีความขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ กับ เสถียรภาพ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าทึ่งขึ้นมามากยิ่งๆ คือ ระบบที่ปราศจากการแข่งขันที่มีธนาคารขนาดใหญ่เพียงสองหรือสามธนาคารครอบงำ นอกจากนั้น ยังมีการใช้ธนาคารพาณิชย์เหล่านี้เป็นฐานสนับสนุนธุรกิจในการครอบครองของนายธนาคาร อันนำไปสู่ปัญหาการกระจายรายได้ต่อไปอีก

ประวัติศาสตร์ได้รับการพิสูจน์อย่างค่อนข้างชัดเจนว่า แม้นโยบายของธนาคารกลางจะไม่สนับสนุนให้มีการแข่งขันระหว่างธนาคารพาณิชย์ แต่ระบบการธนาคารก็มิได้มีเสถียรภาพดังเช่นที่คิดกัน ที่จริงแล้ว ธนาคารกลางต้องจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นจำนวนและวงเงินมหาศาล เพื่อช่วยค้ำจุนฐานะของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลายแห่ง ในช่วงครึ่งแรกของคริสต์ทศวรรษที่

80

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันอีกประเด็นหนึ่ง คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารกลาง -- การควบคุมเพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงของเงินให้กู้และเงินฝาก สภาพการแข่งขันไม่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ หากไม่มีการอนุญาตให้กลไกของตลาดทำงานอย่างเต็มที่ จึงเป็นการสมควรที่จะให้อัตราดอกเบี้ย ถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานอย่างเสรี

ถ้าอัตราดอกเบี้ยมีความยืดหยุ่นแล้ว ธนาคารพาณิชย์จะพบว่าเป็นการคุ้มค่าที่จะให้กู้แก่ธุรกิจขนาดเล็กและมีความเสี่ยงสูงขึ้น เนื่องจากธนาคารจะสามารถทำให้คุ้มกับต้นทุนได้โดยการกำหนดราคาค่าบริการในระดับที่สูงขึ้น โดยสรุป ธนาคารพาณิชย์จะอยู่ในฐานะที่เหมาะสมขึ้น ในการมีบทบาทเป็นตัวกลางทางการเงินและจัดสรรความเสี่ยง

ในระบบตลาดดังที่กล่าวมานี้ อัตราดอกเบี้ยจะมีบทบาทหลักในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน ไปสู่ภาคเศรษฐกิจและภูมิภาคต่างๆ อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะสามารถกู้ยืมเงินโดยมีเงื่อนไขเหมาะสมกับสภาพความเสี่ยง และ ความสามารถในการให้ราคาค่าทรัพยากรทางการเงินนั้นๆ

ประการแรก ทางออกที่ดีที่สุดจึงควรเป็นทางออกสำหรับผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเงิน ในการยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย และ ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ย นอกจากนั้น ควรจะดูไม่ให้มีการรวมหัวกันระหว่างธนาคารในการกำหนดราคา ควรมีการกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

เพื่อปกป้องมิให้เกิดความล้มเหลวของธนาคารที่ไร้เสถียรภาพ อันเนื่องจากความกดดันจากสภาพการแข่งขัน ควรมีการก่อตั้ง โครงการประกันเงินฝากขึ้น นอกจากนั้นธนาคารกลางควรจะต้องมีบทบาทให้มากขึ้นกว่าในอดีต ในการปกป้องและกำกับระบบการเงินให้พ้นจากการดำเนินงานธนาคารที่ไร้จริยธรรม

ภายใต้ระบบดังกล่าว จึงมีความเป็นไปได้ที่จะอนุญาตให้มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่มเติมได้อีก อันจะเป็นการช่วยให้เกิดแรงกดดันมิให้มีการรวมตัวกันในระบบการธนาคาร สรุปคือควรจะมีผลสำเร็จทั้งการเข้าสู่และออกจากระบบการธนาคารพาณิชย์

แต่กระนั้น ยังมีเหตุผลที่จะเข้าแทรกแซงตลาด เพื่อจัดสรรทรัพยากรทางการเงินจำนวนหนึ่ง ไปยังภาคเศรษฐกิจบางภาค ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เหตุผลดังกล่าวได้แก่

1. ข้อเสนอแนะที่ว่าควรยกเลิกข้อบังคับในตลาดการเงินโดยสิ้นเชิง เพื่อให้เกิดสภาพการแข่งขันนั้น คงจะเป็นไปไม่ได้ในทางการเมือง เนื่องจากอำนาจของธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้น นักการเมืองคงไม่ยอมรับว่า อัตราดอกเบี้ยสำหรับกิจการที่เล็กกว่าและเสี่ยงมากกว่า (หมายรวมทั้งอุตสาหกรรมต่างจังหวัด) จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสำหรับกิจการที่ใหญ่กว่าและเสี่ยงน้อยกว่า ดังเช่นแนวโน้มโดยทั่วไปในการทำการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ทัดเทียมกัน ด้วยการจัดหาเงินทุนให้ ณ ระดับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาด

2. ผู้กำหนดนโยบายควรมีวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ เพื่อให้มีการจัดสรรเงินทุนจำนวนหนึ่งสู่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด

3. อาจมีการโต้แย้งว่า ตลาดสินเชื่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้ประสบความล้มเหลว เหตุการณ์นี้เกิดจากการขาดข้อมูลและความเข้าใจเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ต้นทุนของข้อมูลอาจสูงเกินไป จึงกีดกันมิให้สถาบันการเงินต้องการให้กู้แก่กลุ่มนี้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะจัดสรรเงินทุนบางส่วนให้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด โดยต้องมีการปรับรูปแบบระบบที่อยู่ภายใต้ธนาคารกลางใหม่

ความสนับสนุนที่ให้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เป็นการจัดให้ภายใต้มาตรการที่แตกแยกออกไปหลายมาตรการ ดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่ 5.2 นอกจากนั้นแล้วยังมีเงื่อนไขที่เป็นราย

ละเอียดและที่ไม่อาจหยิ่งรู้ได้อีกมากมาย จึงยากที่จะกล่าวถึงทุกระดับของการสนับสนุนจริงที่จะให้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด

แนวคิดอีกประการหนึ่ง ที่ไม่เห็นด้วยกับระบบการจัดสรรเงินทุนของธนาคารกลางในปัจจุบัน คือเป็นระบบที่ต้องอาศัยธนาคารพาณิชย์ ได้มีการกล่าวถึงค่อนข้างชัดเจนว่า การบริการรับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงอุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัด -- และอุตสาหกรรมโดยทั่วไป นอกจากนั้น ผลประโยชน์ก็มีความกระจุกตัวอย่างมาก

อาจจะมีประสิทธิภาพมากกว่า ถ้าธนาคารกลางจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งให้แก่อุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัด โดยผ่านทางสถาบันการเงินพิเศษที่ตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา ในกรณีนี้จะมีโอกาสน้อยที่จะมีการใช้เงินทุนในทางที่ไม่เกิดประโยชน์

ขณะนี้ มีสถาบันหลายแห่งที่สามารถดำเนินการดังที่กล่าวข้างต้นได้ อาทิ บริษัทฯ และ สธอ. แต่กระนั้น ยังมีข้อเสียอันเกิดจากหน้าที่ของสถาบันเหล่านี้อยู่บางประการ คือ

1. นอกจากกับอุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัดแล้ว บริษัทฯ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเพื่อการพาณิชย์อื่นๆ ด้วย ดังนั้น การมุ่งเน้นอยู่กับอุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัดจึงอาจทำได้อย่างไม่เข้มแข็งพอ

2. สธอ. เป็นหน่วยงานราชการ และ ไม่อาจมีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้อย่างธุรกิจเอกชน

แนวคิดที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงอาจเป็นการก่อตั้งสถาบันการเงินใหม่ ให้บริการเฉพาะแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัด อย่างไรก็ตาม การก่อตั้งสถาบันดังที่ว่าย่อมมีความยากลำบาก และ มีค่าใช้จ่ายสูง

แนวคิดที่ประหยัดกว่าอาจเป็นการก่อตั้งสถาบันการเงินใหม่ โดยการแยกการดำเนินงานของบริษัทฯ ด้านอุตสาหกรรมขนาดย่อมในต่างจังหวัดออกมา การก่อตั้งในลักษณะนี้จะให้ฐานทรัพยากรมนุษย์ที่เข้มแข็งและมีประสบการณ์ จากที่ซึ่งสถาบันนี้สามารถสร้างขึ้น

อีกทางเลือกหนึ่งอาจเป็นการแปรรูป สธอ. ให้เป็นเอกชน และ ทำให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้อาจไม่เป็นที่ต้องการนัก เนื่องจากอาจเป็นการยากที่จะ

ปรับโครงสร้าง สธอ. และทำให้ปลอดจากระบบราชการ ถ้าฐานบุคลากรยังมาจากส่วนราชการ อยู่

ด้วยการก่อตั้งสถาบันการเงินพิเศษดังกล่าว โดยอัตราดอกเบี้ยจะถูกกำหนดโดยเสรี จึงไม่จำเป็นต้องมี กสย. อีกต่อไป อย่างไรก็ตามถ้ายังคงมีการควบคุมอัตราดอกเบี้ยอีกต่อไป อาจมีการรวม กสย. เข้ากับสถาบันการเงินใหม่นี้

หากยังมีปัญหาของเพดานอัตราดอกเบี้ยขั้นสูง ของเงินกู้ที่ให้แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด สถาบันการเงินใหม่นี้อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันเงินกู้ จากอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเพิ่มเติมจากดอกเบี้ย และระดับของค่าธรรมเนียม ขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของอุตสาหกรรม สถาบันนี้อาจมีโครงสร้างในทางที่สามารถกู้เงินได้เพียงพอที่จะยืมบนขาของตนเองได้

แต่กระนั้น ในระยะเริ่มต้น สถาบันนี้อาจต้องการการสนับสนุนด้านเงินทุน ซึ่งอาจมาจากธนาคารกลาง หรือ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 5.1
การให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน
(เฉลี่ยจากจำนวนหนี้ค้างชำระต่อสิ้นปี: ร้อยละต่อยอดรวม)

สถาบันการเงิน	2506-10	2511-15	2516-20	2521-25	2526-30
ธนาคารพาณิชย์	92.59	81.43	70.78	69.30	74.61
บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์	0.00	5.77	17.77	18.21	14.33
บริษัทประกันชีวิต	n.a.	1.27	0.84	0.83	1.16
สหกรณ์การเกษตร	n.a.	1.89	1.76	1.42	0.88
สหกรณ์ออมทรัพย์	n.a.	1.57	1.17	1.34	2.05
โรงรับจำนำ	n.a.	1.58	0.99	0.74	0.62
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	0.00	n.a.	0.53	0.66	0.41
ธนาคารออมสิน	3.89	1.07	0.36	0.43	0.32
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	1.83	3.57	4.18	3.87	3.04
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	0.86	1.20	1.05	1.04	1.01
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	0.74	0.45	0.51	2.13	1.57
สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม	0.09	0.20	0.06	0.03	0.00
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.2
จำนวนธนาคารและสาขา

ปี	จำนวนธนาคาร				จำนวนสาขาธนาคาร 1/					
	รวม	ธนาคาร ของคนใน ประเทศ	สาขาของ ธนาคาร ต่างชาติ	สาขาของ ภาคเหนือ	ภูมิภาค ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	ภาคกลาง	กรุงเทพฯ และ ปริมณฑล	รวม
2431	1	-	1	-	-	-	-	-	1	1
2441	3	-	3	-	-	-	-	-	3	3
2451	5	2	3	-	-	-	-	-	5	5
2461	5	1	4	-	-	1	-	1	5	6
2471	7	1	6	1	-	1	-	2	7	9
2481	9	3	6	2	-	1	-	3	10	13
2491	18	11	7	8	2	10	4	24	23	47
2501	25	16	9	47	23	63	48	181	93	274
2511	29	16	13	86	69	100	95	350	218	568
2521	30	16	14	210	167	160	279	816	483	1299
2530	29	15	14	321	285	247	418	1271	745	2016

หมายเหตุ: 1/ รวมสำนักงานใหญ่

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.3
อัตราส่วนสินเชื่อก่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ต่างจังหวัด					กรุงเทพฯ และ	ทั่วประเทศ
	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง	รวม	ปริมณฑล	
2512	56.2	51.2	49.6	41.4	48.9	96.0	85.8
2513	53.6	45.6	68.6	44.2	53.4	103.1	91.6
2514	50.7	39.2	53.1	46.2	47.7	96.9	85.0
2515	48.1	38.6	51.2	40.4	44.3	84.0	73.7
2516	51.5	43.8	55.8	42.1	48.0	98.7	85.1
2517	47.0	43.6	58.6	42.9	47.5	107.7	90.2
2518	54.4	50.4	44.3	48.6	49.4	111.2	92.2
2519	57.1	51.9	49.8	53.4	53.3	108.9	90.8
2520	71.4	66.1	56.4	65.3	65.2	107.9	93.9
2521	79.3	66.1	66.0	76.0	72.7	115.6	101.4
2522	80.6	70.0	73.4	77.9	76.1	130.8	112.4
2523	71.9	59.2	68.3	68.7	67.5	120.9	102.2
2524	74.8	68.8	68.2	65.7	69.1	115.3	98.8
2525	72.2	73.4	70.0	62.1	68.4	107.6	93.7
2526	81.6	88.6	75.8	72.1	78.6	111.0	99.5
2527	85.1	88.4	75.9	74.0	80.1	103.8	95.9
2528	85.5	82.4	70.2	68.8	76.0	104.0	94.5
2529	77.1	76.5	66.2	63.3	69.9	95.2	87.0
2530	74.6	77.1	68.5	62.4	69.6	99.1	90.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.4
สัดส่วนสินเชื่อบุคคลต่อสินเชื่อกิจการของธนาคารพาณิชย์ จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคอื่นๆ 3/	ทั่วประเทศ
2522	8.80	16.31	12.39	18.19	17.31
2523	9.72	15.23	14.04	19.34	18.35
2524	9.86	19.19	13.74	24.29	22.60
2525	8.32	17.67	9.20	23.15	21.15
2526	7.08	17.17	9.17	23.88	21.53
2527	7.30 1/	16.48	8.57	24.48	22.03
2528	7.97 2/	17.23	9.73	25.65	23.15
2529	8.92 2/	16.93	10.58	24.99	22.76
2530	9.98 2/	18.09	10.62	26.29	24.15

หมายเหตุ: 1/ สิ้นเดือนตุลาคม

2/ สิ้นเดือนพฤศจิกายน

3/ รวมกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.5
อัตราการเติบโตของสินเชื่ออุตสาหกรรมต่อมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม
จำแนกตามภูมิภาค ปี 2522-2529

(หน่วย: ร้อยละต่อปี)

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคอื่นๆ 1/	ทั้งประเทศ
สินเชื่ออุตสาหกรรม	15.83	19.63	12.06	17.65	17.52
มูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม	6.16	5.6	7.13	11.49	10.93
ความยืดหยุ่นของสินเชื่อ/มูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรม	2.57	3.51	1.69	1.54	1.6

หมายเหตุ: 1/ รวมกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.6
 สินเชื่อภาคบังคับที่ให้กับภูมิภาคและภาคเกษตรของธนาคารพาณิชย์
 (ร้อยละต่อเงินฝากในปีก่อนหน้า)

ปี	สินเชื่อเพื่อภาคเกษตร 1/	อุตสาหกรรมเกษตร	รวม
2518 2/	5	-	5
2519	7	-	7
2520	9	-	9
2521	9	2	11
2522	11	2	13
2523	11	2	13
2524	11	2	13
2525	11	2	13
2526	11	2	13
2527	11	2	13
2528	11	2	13
2529	11	2	13
2530	14 3/	6	20

หมายเหตุ: 1/ ไม่รวมการซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

2/ ข้อมูลปี 2518 เป็นร้อยละของสินเชื่อที่ให้ในปีที่แล้ว

3/ รวมเงินกู้ที่ให้แก่อุตสาหกรรมขนาดเล็กในต่างจังหวัด

(ยกเว้นอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.7
เปรียบเทียบสัดส่วนสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ให้ภายในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล
กับต่างจังหวัด

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ต่างจังหวัด	รวม
2512	87.6	12.4	100.0
2513	86.5	13.5	100.0
2514	86.4	13.6	100.0
2515	84.5	15.5	100.0
2516	85.0	15.0	100.0
2517	84.7	15.3	100.0
2518	83.5	16.5	100.0
2519	80.9	19.1	100.0
2520	77.2	22.8	100.0
2521	76.2	33.8	100.0
2522	77.2	22.8	100.0
2523	76.8	23.2	100.0
2524	75.1	24.9	100.0
2525	74.1	25.9	100.0
2526	72.1	27.9	100.0
2527	72.2	27.8	100.0
2528	72.8	27.2	100.0
2529	73.9	26.1	100.0
2530	76.2	23.8	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.8
สินเชื่อกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง	ทั่วประเทศ
2522	2.95	3.78	3.22	90.05	100.00
2523	3.22	3.36	3.43	89.99	100.00
2524	2.88	4.14	2.83	90.15	100.00
2525	2.69	4.64	2.11	90.56	100.00
2526	2.32	5.10	2.10	90.48	100.00
2527	2.27 1/	4.70	1.88	91.15	100.00
2528	2.41 2/	4.53	1.98	91.08	100.00
2529	2.63 2/	4.35	2.20	90.82	100.00
2530	2.48 2/	3.06	2.01	91.45	100.00

หมายเหตุ: 1/ สิ้นเดือนตุลาคม

2/ สิ้นเดือนพฤศจิกายน

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.9

การซื้อลดตัวสัญญาใช้เงินที่ได้จากการส่งสินค้าออก ที่สำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย
จำแนกตามชนิดของสินค้า ปี 2506-2530

(หน่วย: ร้อยละ)

ชนิดสินค้า	2506-15	2516-20	2521-25	2526-30
1. สินค้าเกษตรกรรม	72.6	31.0	31.7	31.7
ข้าว	35.8	12.5	14.5	15.6
ข้าวโพด	22.6	8.2	4.7	6.3
ยาง	3.6	2.8	3.8	2.3
ปอ	4.3	1.4	0.2	0.3
อาหารทะเล	2.5	2.2	4.9	4.8
ถั่ว	0.4	1.1	1.5	0.8
ข้าวฟ่าง	0.6	0.4	0.6	0.3
ไม้	0.0	1.1	0.1	0.3
กาแฟ	0.0	0.0	0.0	0.3
ละหุ่ง	1.3	0.5	0.3	0.2
ครั้ง	0.0	0.4	0.1	0.1
เนื้	0.0	0.1	0.3	0.2
อื่นๆ	1.5	0.3	0.7	0.2

ตารางที่ 5.9 (ต่อ)

ชนิดสินค้า	2506-15	2516-20	2521-25	2526-30
2. สินค้าอุตสาหกรรม	23.1	65.5	61.8	55.7
น้ำตาล	9.0	29.0	14.5	6.7
ผลิตภัณฑ์จากมันสำปะหลัง	9.0	17.4	19.6	16.4
ปอและผลิตภัณฑ์จากปอ	0.5	1.4	1.0	0.6
ยาสูบ	1.9	2.5	2.6	1.4
ผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า	1.2	6.8	8.3	8.8
กากน้ำตาล	0.1	2.7	1.0	0.6
อาหารกระป๋องและเนื้อแช่แข็ง	0.5	3.2	6.9	12.0
ผลิตภัณฑ์ไม้	0.3	0.4	1.5	1.4
ผลิตภัณฑ์อลูมิเนียม	0.6	0.5	0.2	0.1
ผลิตภัณฑ์เหล็ก	0.0	0.1	1.3	2.0
แร่ถ่านหิน	0.0	0.2	1.4	2.0
หนังและผลิตภัณฑ์จากหนัง	0.0	0.0	0.5	1.2
อื่นๆ	0.0	1.3	3.0	2.5
3. สินค้าอื่นๆ	4.3	3.5	6.5	12.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.10
การซื้อลดตั๋วเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	การส่งออก	อุตสาหกรรม	อุตสาหกรรม ขนาดเล็ก	รวม
2505	660.0	0.0	0.0	660.0
2506	551.4	0.5	0.0	551.9
2507	913.2	3.4	0.0	916.6
2508	850.7	25.8	0.0	876.5
2509	549.5	1,055.1	0.0	1,604.6
2510	848.5	1,461.0	0.0	2,309.5
2511	571.4	1,446.4	0.0	2,017.8
2512	632.1	2,081.3	0.0	2,713.4
2513	903.4	864.1	0.0	1,767.5
2514	1,742.4	1,518.4	0.0	3,260.8
2515	2,754.9	2,558.3	0.0	5,313.2
2516	3,160.1	2,546.0	0.0	5,706.1
2517	7,879.9	2,417.1	0.0	10,297.0
2518	10,465.8	4,741.6	0.0	15,207.4
2519	16,749.6	5,560.3	0.0	22,309.9
2520	19,858.0	7,037.2	0.0	26,895.2
2521	24,592.3	6,855.5	0.0	31,447.8
2522	39,164.5	7,298.3	0.0	46,462.8
2523	46,493.0	8,091.9	0.0	54,584.9
2524	56,890.1	5,062.8	0.0	61,952.9
2525	65,832.5	6,050.0	0.0	71,882.5
2526	77,234.3	3,784.3	0.0	81,018.6
2527	87,802.4	3,169.3	0.0	90,971.7
2528	89,168.2	2,027.9	0.0	91,196.1
2529	92,964.1	1,267.0	13.5	94,244.6
2530	78,240.5	1,225.4	38.0	79,503.9

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.11
สัดส่วนการซื้อลดตั๋วเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	การส่งออก	อุตสาหกรรม	อุตสาหกรรม ขนาดเล็ก	รวม
2505	100.00	0.00	0.00	100.00
2506	99.55	0.45	0.00	100.00
2507	96.55	3.45	0.00	100.00
2508	74.15	25.85	0.00	100.00
2509	34.25	65.75	0.00	100.00
2510	36.74	63.26	0.00	100.00
2511	28.32	71.68	0.00	100.00
2512	23.30	76.70	0.00	100.00
2513	51.11	48.89	0.00	100.00
2514	53.43	46.57	0.00	100.00
2515	51.85	48.15	0.00	100.00
2516	55.38	44.62	0.00	100.00
2517	76.53	23.47	0.00	100.00
2518	68.82	31.18	0.00	100.00
2519	75.08	24.92	0.00	100.00
2520	73.83	26.17	0.00	100.00
2521	78.20	21.80	0.00	100.00
2522	84.29	15.71	0.00	100.00
2523	85.18	14.82	0.00	100.00
2524	91.83	8.17	0.00	100.00
2525	91.58	8.42	0.00	100.00
2526	95.33	4.67	0.00	100.00
2527	96.52	3.48	0.00	100.00
2528	97.78	2.22	0.00	100.00
2529	98.64	1.34	0.02	100.00
2530	98.41	1.54	0.05	100.00

• ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

เปรียบเทียบสัดส่วนการซื้อลดตัวเงินที่สำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย และสาขา

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	การส่งออก		อุตสาหกรรม		อุตสาหกรรมขนาดเล็ก		รวม	
	สำนักงานใหญ่	สาขา	สำนักงานใหญ่	สาขา	สำนักงานใหญ่	สาขา	สำนักงานใหญ่	สาขา
2505	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2506	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2507	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2508	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2509	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2510	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2511	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2512	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2513	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2514	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2515	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2516	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
2517	99.38	0.62	84.45	15.55	0.00	0.00	95.87	4.13
2518	99.26	0.74	93.02	6.97	0.00	0.00	97.32	2.68
2519	97.69	2.31	94.03	5.97	0.00	0.00	96.78	3.22
2520	96.41	3.59	95.28	4.72	0.00	0.00	96.11	3.89
2521	96.20	3.80	99.11	0.89	0.00	0.00	96.83	3.17
2522	93.95	6.05	99.04	0.96	0.00	0.00	94.75	5.25
2523	92.17	7.83	98.63	1.37	0.00	0.00	93.13	6.87
2524	94.43	5.57	97.70	2.30	0.00	0.00	94.70	5.30
2525	94.20	5.80	97.23	2.77	0.00	0.00	94.45	5.55
2526	92.35	7.65	95.39	4.61	0.00	0.00	92.49	7.51
2527	93.11	6.89	95.00	5.00	0.00	0.00	93.17	6.83
2528	91.78	8.22	91.52	8.48	0.00	0.00	91.78	8.22
2529	92.31	7.69	87.48	12.52	22.71	79.29	92.24	7.76
2530	90.62	9.38	92.26	7.74	22.12	77.88	90.61	9.39

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.13
 เพดานอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์

ล้นปี	เงินฝาก					เงินกู้และ เบิกเกินบัญชี	
	ฝากประจำ					ลูกค้ายรายสำคัญ ลูกค้าทั่วไป	
	ออมทรัพย์						
	3-6 เดือน	6-12 เดือน	1-2 เดือน	มากกว่า 2 ปี			
2505	-	6.00	8.00	7.00	7.00	12.00	15.00
2506	4.50	5.00	6.00	7.00	7.00	10.00	15.00
2507	4.50	5.00	6.00	7.00	7.00	10.00	15.00
2508	4.50	5.00	6.00	7.00	7.00	10.00	15.00
2509	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	9.00-12.00	14.00
2510	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	9.00-12.00	14.00
2511	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	9.00-12.00	14.00
2512	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	9.00-12.00	14.00
2513	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	9.00-12.00	14.00
2514	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	9.00-12.00	14.00
2515	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	8.50-11.50	14.00
2516	3.50	5.00	6.00	7.00	7.00	8.50-11.50	14.00
2517	4.50	6.00	7.00	8.00	8.00	12.50-15.00	15.00
2518	4.50	6.00	7.00	8.00	8.00	12.50-15.00	15.00
2519	4.50	6.00	7.00	8.00	8.00	12.50-15.00	15.00
2520	4.50	6.00	7.00	8.00	8.00	12.50-15.00	15.00
2521	4.50	6.00	7.00	8.00	8.00	12.50-15.00	15.00
2522	5.50	6.00	7.00	9.00	9.00	15.00	15.00
2523	8.00	9.00	10.00	12.00 1/	0.93 3/	18.00	18.00
2524	9.00	10.00	11.00	13.00 2/	14.00	19.00	19.00

ตารางที่ 5.13 (ต่อ)

สินปี	เงินฝาก						เงินกู้และ เบิกเกินบัญชี	
	ฝากประจำ						ลูกค้ายรายสัปดาห์ ลูกค้ำทั่วไป	
	ออมทรัพย์							
	3-6 เดือน	6-12 เดือน	1-2 เดือน	มากกว่า 2 ปี				
2525	9.00	10.00	11.00	13.00 2/	14.00		19.00	19.00
2526	9.00	10.00	11.00	13.00 2/	14.00		17.50	17.50
2527	9.00	13.00	13.00	13.00	14.00		17.50	19.00
2528	8.00	13.00	13.00	13.00	14.00		17.50	19.00
2529	7.25	9.50	9.50	9.50	9.50		15.00	15.00
2530	7.25	9.50	9.50	9.50	9.50		15.00	15.00

หมายเหตุ: 1/ ฝากประจำ 1-3 ปี

2/ ฝากประจำ 1-2 ปี

3/ ฝากประจำ 3-5 ปี

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.14
 เพดานอัตราดอกเบี้ยของบริษัทเงินทุน

(หน่วย: ร้อยละต่อปี)

สิ้นปี	อัตราตัวเงินฝาก 12 เดือน	อัตราเงินให้กู้
2523	15.00	20.00
2524	16.00	21.00
2525	16.00	21.00
2526	16.00	19.50
2527	16.00	21.00
2528	16.00	21.00
2529	13.50	18.50
2530	13.50	18.50
2531	13.50	18.50

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.15
อัตราขั้นต่ำหนี้สินต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงิน

วันที่ประกาศใช้	วันที่มีผลบังคับใช้	อัตราส่วนหนี้สิน/ สินทรัพย์เสี่ยง
ธนาคารพาณิชย์		
1 พฤษภาคม 2505	1 พฤษภาคม 2505	6.0 %
29 มิถุนายน 2513	1 ตุลาคม 2513	7.5 %
29 มิถุนายน 2513	1 ตุลาคม 2514	9.0 %
7 มกราคม 2523	1 กุมภาพันธ์ 2523	8.5 %
18 เมษายน 2527	1 พฤษภาคม 2527	8.0 %
บริษัทเงินทุน		
4 กรกฎาคม 2518	1 มกราคม 2519	2.0 %
	1 กรกฎาคม 2519	3.5 %
	1 มกราคม 2520	5.0 %
9 ธันวาคม 2524	19 กุมภาพันธ์ 2525	5.0 %
	1 เมษายน 2525	6.0 %

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.16

อัตราดอกเบี้ยภายในของตลาดเงินนอกระบบ ปี 2500-2525

(หน่วย: ร้อยละต่อเดือน)

ภูมิภาค	2500 1/	2505 2/	2510-1 2/	2514 2/	2514-5 3/	2515-6 2/	2524-5 4/
ภาคกลาง							
- L	n.a.	2.50	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
- B	3.08	2.30	1.98	n.a.	1.62	n.a.	3.26
ภาคเหนือ							
- L	n.a.	3.80	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
- B	n.a.	4.80	n.a.	3.73	2.53	n.a.	n.a.
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ							
- L	n.a.	5.40	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
- B	n.a.	4.30	n.a.	n.a.	2.70	4.24	4.51

หมายเหตุ: L = ข้อมูลจากผู้ให้กู้

B = ข้อมูลจากผู้ขอกู้

1/ อัตรากลาง

2/ ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยปริมาณเงินกู้

3/ ค่าเฉลี่ยธรรมดา

4/ ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยปริมาณเงินกู้

ที่มา: ปี 2500 ตัวเลขจาก อุทิศ นาคสวัสดิ์ , ภาระหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าวในภาคกลาง:

พศ. 2500-2501, กรมวิชาการเกษตร, กรุงเทพฯ, พศ. 2501. หน้า 53 และ 55-56.

2505 ตัวเลขจาก พันธุม ดิษยมณฑล, สินเชื่อเพื่อการเกษตรในประเทศไทย, พศ. 2505/06. หน้า 40 และ 43.

2510-1 ตัวเลขจาก อุทิศ นาคสวัสดิ์ , ภาระหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าวในภาคกลาง: พศ. 2500-2501, กรมวิชาการเกษตร, กรุงเทพฯ, พศ. 2501. หน้า 92-93, 98 และ 101.

2514 ตัวเลขจาก พันธุม ดิษยมณฑล, สินเชื่อเพื่อการเกษตรจากภาคเหนือ: 2514/15. หน้า 36.

2514-5 ตัวเลขจาก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การสำรวจภาวะหนี้สินของชาวนาในประเทศไทย. หน้า 9.

2515-6 ตัวเลขจาก พันธุม ดิษยมณฑล, สินเชื่อเพื่อการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. หน้า 42.

2524-5 Data from Tangon Munjaiton, "Factors Affecting Variation in Interest Rate, Ph.d. Dissertation, University of Hawaii. หน้า 109-110 และ 120.

ตารางที่ 5.17
จำนวนสาขาของบริษัทเงินทุน
(สิ้นเดือนมิถุนายน 2530)

ปี	กรุงเทพมหานคร		ต่างจังหวัด		รวม
	สำนักงาน	สาขา	สำนักงาน	สาขา	
	ใหญ่		ใหญ่		
บริษัทเงินทุน	20	2	-	3	25
บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์	68	4	14	19	105
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	19	-	-	-	19
บริษัทหลักทรัพย์	11	-	-	-	11
รวม	118	14	14	22	160

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.18
การกระจายของสินเชื่ระยะยาวของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	รวม
2503-2507	8.3	8.6	3.4	1.6	78.0	100.0
2508-2512	4.3	8.1	5.1	14.8	67.6	100.0
2513-2517	2.1	1.6	3.3	21.9	71.1	100.0
2518-2522	4.6	3.0	6.9	26.7	58.8	100.0
2523-2527	6.9	5.3	5.8	26.0	56.1	100.0
2528-2531	4.2	3.9	10.2	29.3	52.3	100.0

ที่มา: บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.19
 ส่วนแบ่งตลาดของสินเชื่ออุตสาหกรรม จำแนกตามสถาบันการเงิน

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ธนาคารพาณิชย์	บริษัทเงินทุน	สำนักงานธนกิจ อุตสาหกรรมขนาดย่อม	อื่นๆ	รวม
2523	70.09	24.09	0.18	5.64	100.00
2524	73.43	21.06	0.09	5.41	100.00
2525	72.29	22.41	0.06	5.24	100.00
2526	76.75	18.96	0.04	4.26	100.00
2527	78.97	16.46	0.03	4.54	100.00
2528	79.62	15.25	0.03	5.10	100.00
2529	79.91	14.95	0.03	5.11	100.00
2530	83.18	12.35	0.02	4.45	100.00

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 5.20
การประกันสินเชื่อของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
จำแนกตามภูมิภาค ปี 2529-2531

(หน่วย: ล้านบาท)

ภูมิภาค	2529		2530		2531		2529-2531	
	จำนวน		จำนวน		จำนวน		จำนวน	
	ราย	เงิน	ราย	เงิน	ราย	เงิน	ราย	เงิน
ภาคเหนือ	8	4.22	39	21.85	27	16.73	74	42.80
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2	1.07	14	6.09	21	17.50	37	24.66
ภาคใต้	3	1.26	22	14.44	26	26.34	51	42.04
ภาคกลาง	-	-	22	17.21	27	26.16	49	43.37
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	3	1.90	21	17.33	25	20.37	49	39.61
รวม	16	8.45	118	76.90	126	107.11	260	192.48

ที่มา: กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

ตารางที่ 5.21
การกระจายการประกันสินเชื่อของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ภูมิภาค	2529	2530	2531	2529-2531
ภาคเหนือ	49.94	28.42	15.62	22.24
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12.66	7.92	16.34	12.81
ภาคใต้	14.91	31.74	32.26	31.29
ภาคกลาง	-	9.41	16.76	13.08
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	22.49	22.51	19.02	20.58
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: กองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

ตารางที่ 5.22

การกระจายของสินเชื่อจากสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(หน่วย: ล้านบาท)

ภูมิภาค	2522-2526		2527-2531	
	จำนวน	จำนวนเงิน	จำนวน	จำนวนเงิน
	โครงการ		โครงการ	
ภาคเหนือ	13	3,600	170	35,925
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5	2,600	130	28,150
ภาคใต้	2	550	41	5,925
ภาคกลาง	14	5,190	60	2,455
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	24	14,600	62	30,210
รวม	58	26,540	463	102,665

ที่มา: สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในบทนี้ การวิเคราะห์จะมุ่งเน้นที่นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการศึกษา ระบบการศึกษา และ นโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำนองเดียวกันกับการลงทุนในสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของรัฐ การลงทุนของรัฐบาลในทรัพยากรมนุษย์นั้น คาดว่าจะก่อให้เกิดผลด้านบวกต่อระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม ในขณะที่โครงสร้างของราคาที่แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดการกีดกันอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

ส่วนที่ 6.1 ของบทนี้ จะเป็นการกล่าวถึงนโยบายและมาตรการทางการศึกษาในอดีตของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นที่ความล่าช้าที่เกิดขึ้น จากการกระจายทรัพยากรทางการศึกษา ระหว่าง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล กับ ภูมิภาคอื่นๆ

ในส่วนที่ 6.2 จะมุ่งการวิเคราะห์ส่วนนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาล และความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

สำหรับส่วนที่ 6.3 ของบทนี้ จะพยายามวิเคราะห์สรุปผลการศึกษาวิจัย เพื่อที่จะเสนอแนะนโยบายที่ควรจะเป็น เพื่อเกื้อหนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

6.1 การกระจายและต้นทุนของการศึกษา

6.1.1 ประวัติของการพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย

ก่อนที่จะมีการนำระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการมาใช้วัดต่างๆ คือแหล่งให้ความรู้พื้นฐานในประเทศไทย เมื่อปี 2435 รัฐบาลได้ก่อตั้งโรงเรียนที่ให้การศึกษาระดับมูล ในวัดทุกวัดในกรุงเทพและเมืองหลักอื่นๆ เพื่อให้การศึกษาหลักสูตร 4 ปี แยกเป็นสองระดับ ระดับละ 2 ปี ในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐบาลได้สถาปนาโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้น เป็นแห่งแรกของประเทศ

แบบแผนการศึกษาอย่างเป็นทางการแบบแรกที่รัฐบาลใช้ในปี 2441 นำต้นแบบมาจากระบบการศึกษาของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการนำการศึกษาภาคบังคับมาใช้ในประเทศไทย จนกระทั่งปี 2464 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 พระราชบัญญัตินี้เน้นเจตนารมณ์ของรัฐ ในอันที่จะทำให้ประชาชนไทยทุกคนมีการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี 2505 การศึกษาระดับประถมศึกษาได้ขยายจาก 4 ปี เป็น 7 ปี แต่การศึกษาภาคบังคับยังคงเป็น 4 ปี ในกรณีของการศึกษาระดับมัธยม หลักสูตรได้แยกออกเป็น 2 ระดับ คือ มัธยมศึกษาตอนต้น และ มัธยมศึกษาตอนปลาย เวลา 3 ปี และ 2 ปี ตามลำดับ

ในปี 2521 ได้มีการเปลี่ยนระบบการศึกษาอีกครั้ง เป็น 6 ปี ในระดับประถมศึกษา และ 6 ปี ในระดับมัธยมศึกษา ระบบนี้ยังคงใช้มาจนถึงทุกวันนี้ ในปี 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา ขึ้นอีกฉบับ ซึ่งบังคับให้เด็กอายุตั้งแต่ 8-15 ปี เข้าโรงเรียน จนกระทั่งสำเร็จการศึกษา ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

ระหว่างคริสต์ทศวรรษที่ 60 และ 70 รัฐบาลมีข้อผูกมัดในการขยายการศึกษาภาคบังคับไปสู่มวลชนไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ซึ่งรวมทั้งการก่อตั้งโรงเรียนในท้องถิ่นห่างไกล เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชน ผลที่เกิดขึ้นคือ วิทยาลัยครูมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย

นอกจากวิทยาลัยครูแล้ว ในตอนนั้นยังมีวิทยาลัยอาชีวศึกษาไต่ขึ้นมา โดยเฉพาะในสาขาเทคนิค ในแง่ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา การศึกษาด้านวิชาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษที่ 60 ถึง กลางทศวรรษที่ 70 (ดูตารางที่ 6.1) หลังจากช่วงนั้นเป็นต้นมา ดูเหมือนว่านโยบายของรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญต่อการฝึกวิชาชีพ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนค่าใช้จ่ายทางด้านนี้ในงบประมาณเพื่อการศึกษา มีการลดลงอย่างรวดเร็วจากประมาณร้อยละ 14 ในช่วงต้นทศวรรษที่ 70 เป็นน้อยกว่าร้อยละ 7 ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา

ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 70 เป็นต้นมา ส่วนใหญ่หรือมากกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณด้านการศึกษา ได้รับการจัดสรรให้แก่การศึกษาระดับประถมศึกษา โดยการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาโดยทั่วไปได้รับงบประมาณระหว่างร้อยละ 15-20 อย่างไรก็ตาม ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา งบประมาณการศึกษาระดับมัธยมได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น

ในกรณีของการศึกษาระดับสูงขึ้นไป ช่วงไม่กี่ปีมานี้ได้รับงบประมาณระหว่างร้อยละ 13-14 ของงบประมาณด้านการศึกษาทั้งสิ้น และ ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีการให้ความสำคัญในด้านใดเพิ่มขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศ คือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อปี 2459 หลังจากนั้นมีการสถาปนามหาวิทยาลัยอื่นๆ ของรัฐอีกหลายมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ ดังแสดงในตารางที่ 6.2

จนกระทั่งปี 2503 จึงได้มีการสถาปนามหาวิทยาลัยในภูมิภาคแห่งแรกขึ้น คือมหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ในภาคเหนือ ต่อจากนั้นมีการสถาปนามหาวิทยาลัยขอนแก่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี 2508 และ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในภาคใต้ ในปี 2510

ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ยังไม่มีการสถาปนาวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ ในเขตภูมิภาค อีกละ ยกเว้นในปี 2518 ได้มีการสถาปนาสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ ขึ้นในภาคเหนือ

6.1.2 การกระจายการศึกษา

อัตราการรู้หนังสือในประเทศไทยเพิ่มขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง ด้วยการนำแผนการศึกษา แห่งชาติมาใช้ จากอัตราการรู้หนังสือร้อยละ 71.3 ในปี 2503 ร้อยละ 79.2 ในปี 2513 และ ร้อยละ 88.8 ในปี 2523 (ดูตารางที่ 6.3) แต่กระนั้น อัตราการรู้หนังสือระหว่างแต่ละภูมิภาค และจังหวัดยังคงมีความไม่สอดคล้องกันอยู่มาก โดยเปรียบเทียบแล้วในภาคเหนือและภาคใต้มี อัตราค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ ในปี 2523 เท่ากับร้อยละ 82.5 และ 84.3 ตามลำดับ ในขณะที่ อัตราการรู้หนังสือในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เท่ากับร้อยละ 92.2

นอกจากนั้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2528 พบว่า อัตราการ รู้หนังสือในท้องที่ชนบทมีระดับต่ำกว่าในเขตเมือง ทั้งนี้โดยการเปรียบเทียบกันในทุกภาคของ ประเทศ โดยความแตกต่างนี้มีน้อยที่สุดในภาคกลาง (ดูตารางที่ 6.4)

อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงว่ายังมีข้อบกพร่องที่สำคัญในการคำนวณอัตราการรู้หนังสือ เนื่อง จากเป็นการคำนวณโดยยึดถือตามจำนวนประชากรที่เข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา แทนที่จะดูจาก จำนวนประชากรซึ่งสามารถอ่านออกและเขียนได้จริงๆ สิ่งนี้อาจเป็นคำอธิบายว่าเพราะเหตุใด การใช้อัตราการรู้หนังสือเป็นตัวแปรตัวหนึ่งในสมการตัวแบบ ในบทที่ 4 จึงให้ผลที่ไม่น่าพอใจ

ดังนั้นจึงเป็นไปได้มากที่อัตราการรู้หนังสือตามที่ระบุในทุกภาค มีอัตราที่สูงกว่าความเป็น จริง โดยระดับการผิดจากความเป็นจริงในท้องที่ชนบทรุนแรงมากกว่าในเขตเมือง และระดับการ ผิดจากความเป็นจริงในภาคต่างๆ รุนแรงมากกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

เมื่อนิยามการกระจายของการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐ เป็นที่พบว่ารัฐบาลค่อนข้าง ประสพความสำเร็จในการขยายบริการดังกล่าวไปสู่ต่างจังหวัด กล่าวคือเมื่อเทียบจำนวน โรงเรียนระดับประถมศึกษา ต่อ ประชากรในวัยเรียน 1,000 คนเมื่อปี 2531 พบว่า ใน

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีจำนวนน้อยกว่า 1 โรงเรียน ในขณะที่ในภูมิภาคอื่นๆ ทุกภาคมีจำนวนมากกว่า 4 โรงเรียน (ดูตารางที่ 6.5) ทางด้านจำนวนครูระดับประถมศึกษาต่อประชากรในวัยเรียน 1,000 คน พบว่าในต่างจังหวัดมีจำนวนมากกว่า 40 คน เปรียบเทียบกับ จำนวนที่น้อยกว่า 20 คน สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ดูตารางที่ 6.6)

เหตุผลที่ว่า เพราะเหตุใดสัดส่วนจำนวนโรงเรียนและครูระดับประถมศึกษา ที่เปรียบเทียบข้างต้น ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงมีค่าต่ำกว่าภาคอื่นๆ มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้นทุนคงที่ของรัฐบาลซึ่งเกิดขึ้นในต่างจังหวัด มีระดับสูงกว่า ทั้งนี้เพราะประชากรในต่างจังหวัดอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในพื้นที่กว้างขวาง เหตุผลนี้มีข้อมูลเชิงสถิติในตารางที่ 6.7-6.8 สนับสนุน ตารางเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า จำนวนนักเรียนและครูระดับประถมศึกษาเฉลี่ยต่อ 1 โรงเรียน สำหรับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีจำนวนสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ

ประการที่สอง ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การศึกษามาก เมื่อเทียบกับในต่างจังหวัด แม้สถิติในตารางที่ 6.9-6.10 จะเป็นข้อมูลที่รวมทั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา แต่ก็เห็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ แล้ว โรงเรียนเอกชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีจำนวนมากกว่า เหตุผลนี้ยังสนับสนุนโดยข้อมูลที่ว่า ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น อัตราร้อยละของประชากรวัยเรียน ที่เข้าศึกษาชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนของรัฐ มีอัตราต่ำกว่าในภูมิภาคอื่นๆ (ดูตารางที่ 6.11)

ในระดับมัธยมศึกษา ข้อมูลมัตของรัฐบาลในการที่จะจัดการศึกษาในระดับนี้ ให้แก่มวลชนในต่างจังหวัด ดูเหมือนว่าจะมีน้อยกว่าในระดับประถมศึกษา เมื่อเปรียบเทียบจำนวนโรงเรียนระดับมัธยมของรัฐต่อประชากรในวัยเรียน 1,000 คน ระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับ ภูมิภาคอื่นๆ พบว่าไม่มีความแตกต่างกันมากนัก (ดูตารางที่ 6.5) อันที่จริงแล้ว ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น จำนวนครูในโรงเรียนระดับมัธยมของรัฐต่อประชากรในวัยเรียน 1,000 คน มีจำนวนที่สูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด (ดูตารางที่ 6.6)

และยังเป็นเรื่องจริงที่ว่า ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น อัตราร้อยละของประชากรวัยเรียนที่เข้าศึกษาในโรงเรียนระดับมัธยมของรัฐ มีระดับสูงกว่าในภูมิภาคอื่นๆ (ดูตารางที่ 6.11) แต่กระนั้น ตัวเลขที่สูงกว่าของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะหลายๆ ครอบครัวในต่างจังหวัดส่งเด็กเข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัย เนื่องจากความรู้สึกที่ว่า ใน

เมืองหลวงมีคุณภาพทางการศึกษาดีกว่าในต่างจังหวัด และเหตุผลนี้ก็เหตุผลที่อธิบายว่าเพราะเหตุใดอัตราร้อยละของประชากรในวัยเรียน ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่เข้าศึกษาโรงเรียนเอกชนจึงมีระดับสูง (ดูตารางที่ 6.12)

สำหรับสถิติในตารางที่ 6.13 ให้ข้อมูลที่ไม่น่าเป็นไปตามข้อสรุปข้างต้น กล่าวคือ ตารางนี้แสดงให้เห็นว่า จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คนโดยเฉลี่ย ของแต่ละภาคมีจำนวนใกล้เคียงกัน ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะรัฐบาลได้ใช้ความพยายามอย่างจริงจัง ที่จะจัดให้เกิดโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการศึกษาในทุกภาค อย่างไรก็ตามมีความเชื่อกันโดยทั่วไปว่า แม้รัฐบาลมีความพยายามจัดให้มีการศึกษาระดับประถมสำหรับทุกคน แต่คุณภาพทางการศึกษาในกรุงเทพฯ ยังสูงกว่าที่อื่นๆ

ในกรณีของการศึกษาขั้นสูง ก่อนข้างชัดเจนว่าได้มีการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาออกไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กับ ภูมิภาคอื่นๆ ดังแสดงในตารางที่ 6.2 ไม่เพียงแต่จำนวนมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่างๆ จะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นจำนวนมากแล้ว สมรรถนะในการผลิตบัณฑิตยังสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ อีกด้วย

สถิติในตารางที่ 6.14 แสดงให้เห็นอย่างค่อนข้างชัดเจนว่า ในการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐนั้น นักเรียนที่สอบคัดเลือกผ่านส่วนใหญ่เป็นนักเรียนจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กล่าวคือ ในปีการศึกษา 2529/2530 มีจำนวนถึง 9,020 คน จากนักเรียนที่สอบคัดเลือกผ่านทั้งสิ้นจำนวน 15,299 คน

ความแตกต่างดังกล่าวจะยิ่งมีนัยสำคัญขึ้น หากวัดออกมาในรูปของจำนวนนักเรียนสอบคัดเลือกผ่าน เทียบกับจำนวนประชากร 1 ล้านคน ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้นมีสัดส่วนของจำนวนนักเรียนที่สอบคัดเลือกผ่านถึง 1,091 คน ต่อประชากร 1 ล้านคน เทียบกับสัดส่วนดังกล่าวในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งเท่ากับ 204 คน 172 คน 110 คน และ 74 คน จากภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 6.15)

6.1.3 ต้นทุนของการศึกษาและการควบคุม

ในประเทศไทยนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุมค่าธรรมเนียมการศึกษาอย่างเข้มงวด โดยหมายรวมถึง โรงเรียนและวิทยาลัยเอกชนด้วย

เนื่องจากค่าธรรมเนียมการศึกษาตั้งไว้ในอัตราค่อนข้างต่ำเป็นช่วงเวลายาวนาน รัฐบาลจึงต้องแบกภาระต้นทุนการศึกษาในจำนวนที่สูงอยู่ตลอดมา โดยการให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณด้านการศึกษา

แม้การควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาอย่างเข้มงวด จะเป็นสิ่งที่สมควรในแง่ของการประกันให้เกิดความเท่าเทียมกันในการศึกษา แต่ก็เป็นในช่วงแรกๆ เท่านั้น ขณะนี้เป็นเหตุให้บังเกิดผลข้างเคียงอันไม่พึงปรารถนาหลายประการ

ผลกระทบอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปคือ ก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในประเทศ เป็นที่ทราบกันว่า สำหรับการศึกษาในระดับสูงกว่าประถมศึกษา กลุ่มผู้มีรายได้สูงในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ ได้รับการอุดหนุนทางการศึกษาจากรัฐบาลมากกว่าที่กลุ่มคนยากจนได้รับ

การควบคุมค่าธรรมเนียมการศึกษา ยังส่งผลให้โรงเรียนเอกชนที่มีชื่อเสียงหลายโรงเรียนเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าเป็นก้อน โดยแฝงอยู่ในรูปเงินบริจาค เนื่องจากกลุ่มคนยากจนไม่มีเงินออมก้อนใหญ่ในจำนวนที่เพียงพอต่อการจ่ายเงินบริจาคเช่นนั้นได้ คนเหล่านี้จึงมีโอกาสน้อยที่จะส่งเด็กของตนเข้าโรงเรียนเอกชนที่มีชื่อเสียง ซึ่งเป็นที่คิดกันว่ามีคุณภาพสูงกว่า

ในระบบซึ่งไม่มีการควบคุมค่าธรรมเนียม กลุ่มคนยากจนก็ยังคงมีข้อเสียเปรียบในการส่งเด็กของตนเข้าโรงเรียนที่มีชื่อเสียง แต่เนื่องจากไม่ได้ต้องการเรียกเก็บเงินก้อนใหญ่ จึงอาจอยู่ในสถานะที่ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ขาดแคลน

เนื่องจากโรงเรียนและมหาวิทยาลัยระดับดีส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ การควบคุมค่าธรรมเนียมยังทำให้ประชากรในภูมิภาคต้องจ่ายเงินแพงกว่าเพื่อเข้าศึกษาในโรงเรียนที่มีคุณภาพทัดเทียมกับในกรุงเทพฯ

และยังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า นักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐโดยทั่วไปมาจากครอบครัวฐานะดี และเนื่องจากรัฐให้เงินอุดหนุนการศึกษาในระดับสูงเป็นอย่างมาก สิ่งนี้จึงส่งผลโดยอ้อมให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

ผลที่ไม่พึงปรารถนาอีกประการหนึ่งจากการควบคุมค่าธรรมเนียมการศึกษา คือ ภาคเอกชนจะลงทุนด้านศึกษาน้อย การที่ต้องขึ้นอยู่กับการควบคุมค่าธรรมเนียมที่ต่ำ ทำให้เป็นการยากที่สถาบันภาคเอกชนจะลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ อุปกรณ์ และ การพัฒนาทักษะการสอน

นอกจากการควบคุมค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้ว รัฐบาลยังควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดในด้านอื่นๆ อีกด้วย อาทิเช่น การก่อตั้งสถาบันการศึกษาใหม่ การจัดทำหลักสูตรการศึกษา เป็นต้น

ทั้งๆ ที่มีการควบคุมดังกล่าว แต่ยังเป็นที่น่าสงสัยว่ารัฐบาลสามารถสนองความต้องการของระบบเศรษฐกิจ ในด้านกำลังคนอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น ในขณะนี้เป็นที่ทราบกันว่า มีการขาดแคลนกำลังคนที่มีคุณภาพสูงอย่างรุนแรง เช่น วิศวกร ช่างเทคนิค นักวิทยาศาสตร์ นักวิเคราะห์ทางการเงิน เป็นต้น

ในทางตรงข้าม การลดลงอย่างรวดเร็วในอัตราการเพิ่มของกำลังคนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้ในปัจจุบันมีชีพพลายด้านครูระดับประถมศึกษามากเกินไป

ด้วยโครงสร้างของระบบราชการ จึงเป็นธรรมดาที่รัฐบาลไม่มีความยืดหยุ่นในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วพอ เมื่อเทียบกับภาคเอกชน

6.2 นโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ทฤษฎี Heckscher-Ohlin กล่าวว่า ในท้องที่มีแหล่งแรงงานจำนวนมาก จะมีอัตราค่าจ้างต่ำโดยเปรียบเทียบ อันจะส่งผลให้ท้องที่นั้นครองความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ในการผลิตสินค้าที่มีสัดส่วนแรงงานสูง ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่า ราคาปัจจัยการผลิตถูกกำหนดโดยตลาดผ่านทางอุปสงค์และอุปทาน

อย่างไรก็ตามในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น อัตราค่าจ้างจริงสามารถพลิกผันแตกต่างไปจากอัตราค่าจ้างที่กำหนดโดยตลาด สิ่งนี้เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลก้าวเข้าสู่การนำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายมาใช้

ในสถานการณ์ซึ่งนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มีประสิทธิผลในการยกระดับอัตราค่าจ้างจริงในท้องที่หนึ่ง ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบซึ่งท้องที่นั้นน่าจะครองอยู่ ในรูปของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก อาจจะมีได้คงอยู่ต่อไป ความบิดเบือนนี้อาจนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพ และ ชลอการพัฒนาท้องที่นั้นลง เนื่องจากประเทศไทยได้นำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาใช้ตั้งแต่ปี 2516 โดยมีอัตราแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค จึงมีความเป็นไปได้สูงที่มาตรการนี้อาจทำให้เกิดความบิดเบือน ในกระบวนการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในแต่ละภูมิภาค นอกเหนือจากทำให้เกิดความบิดเบือนแก่ประเทศเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น วัตถุประสงค์ของรายงานการศึกษาในส่วนนี้จึงมุ่งที่การวิเคราะห์นโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลไทย เพื่อที่จะดูว่านโยบายนี้จะก่อให้เกิดความลำเอียงอันจะส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดหรือไม่

6.2.1 ประวัติความเป็นมาของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มาตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 ในระยะเริ่มแรกนั้น มีการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะใน 4 จังหวัด อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี อัตราค่าจ้างสำหรับทั้ง 4 จังหวัดนี้อยู่ในระดับเดียวกัน คือ 12 บาทต่อวัน ในเดือนมิถุนายน 2517 พื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลทั้งหมดได้ครอบคลุมถึงอีก 2 จังหวัด คือ สมุทรสาครและนครปฐม

นอกจากนั้นตั้งแต่เดือนตุลาคม 2517 เป็นต้นมา ได้มีการขยายนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ครอบคลุมทั้งประเทศ มีการใช้ระบบนี้จนถึงปี 2524 จึงมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 3 ระดับ ตามรายภาค (ดูตารางที่ 6.16) โดยได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในระดับที่สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลางและภาคใต้เป็นจำนวน 7 บาทต่อวัน และสูงกว่าในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวน 9-10 บาทต่อวัน¹

ในเดือนตุลาคม 2524 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กล่าวคือ แม้ว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะยังคงอยู่ในอีกกลุ่มที่แยกออกไป ได้มีการจำแนกประเภทของภูมิภาคอื่นๆ ใหม่ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งประกอบด้วยจังหวัดที่มีการพัฒนามากกว่าหรือเป็นจังหวัดหลัก อีกกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยจังหวัดที่เหลือหรือกลุ่ม "จังหวัดอื่นๆ"

จังหวัดหลักประกอบด้วย เชียงใหม่-ในภาคเหนือ นครราชสีมา-ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สระบุรีและชลบุรี-ในภาคกลาง และ ระนอง พังงาและภูเก็ต-ในภาคใต้

¹แม้ว่าในตอนแรก สี่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ นครราชสีมา อุทัยธานี ชลบุรี และ อุดรธานี ได้รวมอยู่ในกลุ่มเดียวกับจังหวัดในภาคกลาง และ ภาคใต้ แต่มีการแยกออก และ จัดรวมในกลุ่มเดียวกันกับจังหวัดอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี 2520

ในระยะแรก ได้กำหนดระดับค่าจ้างในจังหวัดหลักเหล่านี้ในระดับเดียวกันกับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่หลังจากเดือนตุลาคม 2525 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้ต่ำกว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในปัจจุบันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายในจังหวัดหลักเหล่านี้ เท่ากับ 70 บาทต่อวัน ส่วนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เท่ากับ 78 บาทต่อวัน

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดหลักของภาคใต้มีระดับสูงกว่าจังหวัดหลักในภาคอื่นๆ และมีระดับต่ำกว่าค่าจ้างในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่ 3 บาท หรือร้อยละ 3.8 นอกจากนี้ เคยมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับจังหวัดหลักในภาคใต้ ให้เท่ากับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงระยะเวลายาวนานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2524 ถึง 1 เมษายน 2530

สำหรับ "จังหวัดอื่นๆ" ในทั้ง 4 ภาคของประเทศ ได้มีการใช้ระดับค่าจ้างขั้นต่ำระดับเดียวกันมาตั้งแต่ปี 2524 โดยขณะนี้ระดับต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอยู่ 13 บาท หรือร้อยละ 16.7

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคณะกรรมการค่าจ้างไตรภาคีอันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากกรมแรงงาน ตัวแทนลูกจ้าง และ ตัวแทนนายจ้าง จะประชุมกันในแต่ละปีเพื่อต่อรองอัตราที่จะใช้ในปีต่อมา ในปี 2532 ได้มีการเพิ่มสมาชิกอิสระอีก 3 คน ในคณะกรรมการค่าจ้าง ในขณะที่ได้มีการลดตัวแทนภาคีสามฝ่ายลง จาก 5 คน เหลือ 4 คน ปัจจัยที่นำมาใช้ในการพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้าง มีทั้งค่าครองชีพ ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง สถานการณ์การจ้างงาน สภาพเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อการลงทุน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขั้นสุดท้าย ขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้กับคณะกรรมการค่าจ้าง หรือในระหว่างคณะกรรมการค่าจ้าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจะไม่ประกาศการกำหนดอัตราค่าจ้างใหม่ ซึ่งหมายความว่า เป็นการใช้อัตราเดิมในปีหน้า

6.2.2 การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ

ระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในระหว่างปี 2522-2525 ซึ่งอาจเป็นเพราะอัตราเงินเฟ้อที่สูงในช่วงเวลานั้น (ดูตารางที่ 6.16-6.19) สำหรับในช่วงทศวรรษตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา มีการเพิ่มอย่างช้ามาก นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงครั้งสุดท้ายได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เดือนเมษายน 2532

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงในระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับทุกภาคมีรูปแบบคล้ายกัน กล่าวคือ มีการเคลื่อนไหวมากหรือน้อยในระดับที่เท่าๆ กัน ยกเว้นสำหรับจังหวัดหลักในทั้ง 4 ภาค ซึ่งระดับค่าจ้างกระโดดสูงขึ้นเป็นอย่างมากในเดือนตุลาคม 2525 เนื่องจากการขึ้นอัตราค่าจ้างเป็นอัตราเดียวกันกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

เนื่องจากค่าครองชีพในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสูงกว่าในจังหวัดอื่นๆ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ในระดับเดียวกันกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อาจทำให้จังหวัดเหล่านี้มีความยากลำบาก ที่จะใช้ความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงงานตามอัตราตลาดซึ่งอยู่ในระดับต่ำ ประเด็นนี้จะเห็นได้ชัดเจนถ้าเราพิจารณาจาก อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคในแต่ละภาคแล้ว ผลที่ได้แสดงให้เห็นว่า มีบางช่วงเวลาที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคในจังหวัดหลักต่างๆ มีระดับสูงกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ดูตารางที่ 6.17) ข้อสรุปนี้ยังเป็นจริงสำหรับจังหวัดหลักในภาคใต้ อันได้แก่ ระนอง พังงา และภูเก็ต กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2524 เป็นต้นมา มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว สูงกว่าในกรุงเทพฯ แม้ว่าในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ความแตกต่างจะมีไม่มากนัก²

สำหรับจังหวัดหลักนั้น การที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคมีระดับสูงกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในบางช่วงเวลา จะเป็นผลมาจากการกำหนดระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นตัวเงินในจังหวัดเหล่านี้ ในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีได้พิจารณาความแตกต่างในภาวะเงินเฟ้อของจังหวัดเหล่านี้เพียงพอ

อนึ่ง จะเห็นได้ว่าในทุกภาค ระดับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคมิได้แสดงแนวโน้มลดต่ำลงแต่ประการใด ซึ่งเป็นการชี้ว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับเงินภาวะเงินเฟ้อ แต่กระนั้น ในทุกภาคนั้น อัตราค่าจ้างที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค มีระดับเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้าในคริสต์ทศวรรษที่ 80 ตรงกันข้ามกับในทศวรรษที่ 70 ซึ่งจะเป็นการสะท้อนให้เห็นการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษนั้น

² พึงสังเกตว่า ในการเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว ระหว่าง ภาคต่างๆ อาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ผิดได้ เนื่องจาก ความแตกต่างในค่าครองชีพ และรูปแบบการบริโภคระหว่างภาคต่างๆ แต่กระนั้น การใช้การเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว อาจเป็นที่ยอมรับกันได้

แม้ว่าในต่างจังหวัดนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว จะมีระดับไม่ต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากนัก แต่รายได้ต่อหัวในต่างจังหวัดกลับมีระดับต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อปี 2529 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราที่ต่ำที่สุดของค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว อยู่ประมาณร้อยละ 80 ของในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งตรงกันข้ามเป็นอย่างมากกับรายได้ต่อหัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งอยู่ประมาณร้อยละ 15 ของรายได้ต่อหัวในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ดูตารางที่ 6.18-6.19)

แม้ว่าตัวเลขรายได้ต่อหัวอาจมีการบิดเบือนอยู่บ้าง โดยที่รายได้ส่วนใหญ่ที่นับเป็นรายได้ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อาจเกิดจากคนในภาคอื่นๆ แต่ยังจะเห็นได้ว่าระดับรายได้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่ำกว่าตัวเลขร้อยละ 88 ที่แสดงโดยระดับค่าจ้างขั้นต่ำ

การเปรียบเทียบการเพิ่มในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว กับการเพิ่มในรายได้ต่อหัวที่ปรับด้วยภาวะเงินเฟ้อแล้วของแต่ละภาคตามตารางที่ 6.20 นั้น แสดงให้เห็นว่า ในท้องที่นอกเหนือกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น อัตราค่าจ้างที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค มีการเพิ่มเร็วกว่ารายได้ต่อหัว ที่ปรับด้วยภาวะเงินเฟ้อแล้ว ซึ่งตรงกันข้ามกับในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สิ่งนี้คือความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอย่างร้ายแรง ในขณะที่ระดับรายได้ของจังหวัดเหล่านี้เพิ่มขึ้นช้ากว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้เพิ่มระดับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย (ที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคแล้ว) ในอัตราที่สูงกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอันจะทำให้จังหวัดเหล่านี้สูญเสียข้อได้เปรียบที่เหนือกว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในรูปของค่าแรงที่ถูกไป

6.2.3 ความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระดับค่าจ้างในต่างจังหวัด มิได้กำหนดในระดับที่ต่างไปจากในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาถึงระดับรายได้ในต่างจังหวัดที่ต่ำกว่ามาก นอกจากนั้นยังพบว่าในบางพื้นที่นั้น ระดับค่าจ้างที่ปรับด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2519 แล้ว มีระดับสูงกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงเป็นไปได้ว่าความได้เปรียบที่ต่างจังหวัดมีในรูปของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก จะถูกทำให้ลดน้อยลงอันเนื่องมาจากการกำหนดระดับค่าจ้างขั้นต่ำ

แต่กระนั้น เพื่อที่จะให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีประสิทธิภาพในการทางปฏิบัติ จะต้องบรรลุนี้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ประการแรก จะต้องกำหนดระดับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ณ ระดับที่สูงกว่าระดับค่าจ้างที่กำหนดโดยตลาดจริง ๆ แม้ตัวเลขค่าจ้างตามอัตราตลาดในประเทศไทยจะหายากและอาจไม่น่าเชื่อถือ ตัวเลขในตารางที่ 6.21 แสดงว่ามีเพียงในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ณ ระดับที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างที่จ่ายจริง จึงอาจมีความบิดเบือนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเกิดจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับผู้ประกอบการที่ทำตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ประการที่สอง นายจ้างและลูกจ้างต้องพร้อมที่จะร่วมมือปฏิบัติตามนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ การที่อัตราค่าจ้างที่จ่ายจริงที่เป็นอยู่ ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีระดับต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จะหมายความว่านโยบายค่าจ้างขั้นต่ำไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากนายจ้างจ่ายค่าจ้างจริง ต่ำกว่า ระดับที่กำหนดโดยกฎหมาย

กิจการขนาดเล็กส่วนมากจะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่กิจการขนาดใหญ่กว่าพบว่าเป็นการยากที่จะหลบเลี่ยงกฎหมาย จึงให้ความร่วมมือตามนโยบาย เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงเกิดความบิดเบือนอันจะนำไปสู่การลดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่มีอยู่ ของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้แรงงานเป็นหลักในต่างจังหวัด

จากการสำรวจของกรมแรงงาน และ ธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า กิจการขนาดใหญ่ในทุกภาค นอกจากจะจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่ากิจการขนาดเล็กแล้ว ยังจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายด้วย (ดูตารางที่ 6.22) เป็นที่พบว่าอัตราค่าจ้างของกิจการขนาดเล็กในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งกิจการขนาดกลางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ่ายค่าจ้างในอัตราที่ใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ส่วนกิจการและภาคอื่นๆ ที่เหลือ พบว่าค่าจ้างที่จ่ายจริงมีอัตราสูงกว่ามากผลการสำรวจนี้แสดงให้เห็นว่า การบิดเบือนจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคงมีไม่มากนัก

ประการที่สาม ค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดโดยตลาดของแต่ละภาค มีความแตกต่างจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของภาคนั้นๆ หากอัตราค่าจ้างตามกฎหมายไม่แตกต่างจากอัตราค่าจ้างที่กำหนดโดยตลาดมากนัก ก็จะไม่เกิดความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ที่ประเทศไทยมีเหนือประเทศอื่นๆ

ในตารางที่ 6.23-6.24 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อัตราค่าจ้างที่จ่ายจริงของภาคอื่นๆ นอกจาก กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีระดับต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของภาคอื่นๆ มาก

ความแตกต่างนี้ยังมีมากในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นการเน้นย้ำให้เห็นความลำเอียงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก

6.3 สรุปผลและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ระบบการศึกษาในประเทศไทยก็ยังคงเป็นระบบที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวด ถึงแม้การควบคุมนี้จะก่อให้เกิดผลที่น่าพอใจในช่วงแรกๆ ของการพัฒนา เพราะเป็นการประกันความพร้อมและมาตรฐานของคุณภาพการศึกษาให้แก่มวลชน แต่ระบบการศึกษายังคงต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคต เมื่อเป็นที่คาดกันว่าความต้องการด้านกำลังคนจะเริ่มซับซ้อนยิ่งขึ้น

ในส่วนที่ 6.1 ได้มีการระบุว่า ระบบการศึกษาในปัจจุบันจะเป็นการซ้ำเติมปัญหาการกระจายรายได้ในประเทศ นอกจากนั้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะได้รับผลได้มากกว่าต่างจังหวัด จากการที่รัฐบาลต้องแบกรับต้นทุนการศึกษา ของการศึกษาในระดับสูงกว่าระดับประถมศึกษา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

เนื่องจากขณะนี้ประเทศได้กำลังอยู่ในขั้นหนึ่งของการพัฒนา โดยมีการระบุอย่างชัดเจนถึงความต้องการการศึกษาในด้านที่มีการพัฒนามากขึ้น ความจำเป็นที่รัฐจะต้องแบกรับต้นทุนการศึกษาจึงไม่มากเท่ากับในอดีต นอกจากนั้น ภาคเอกชนยังสามารถเพิ่มความแข็งแกร่งในบทบาทของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ

จากตัวเลขล่าสุดปี 2529 ภาคเอกชนสามารถผลิตผู้สำเร็จการศึกษาเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.2 ของผู้สำเร็จการศึกษาทุกระดับ (ดูตารางที่ 6.25) ภาคเอกชนดูเหมือนจะมีความสามารถสูงสุดในการให้การศึกษาในด้านที่รัฐบาลต้องย่ำแย่ที่สุด นั่นคือในระดับอาชีวศึกษา ภาคเอกชนสามารถผลิตผู้สำเร็จการศึกษาได้ถึงร้อยละ 44.8 ของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมดในระดับนี้

อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนก็มีจุดแข็งในการให้บริการการศึกษาระดับสูงเช่นกัน โดยสามารถผลิตผู้สำเร็จการศึกษาได้ร้อยละ 34 ของผู้สำเร็จการศึกษาในปี 2529 แต่ในการศึกษา

ระดับก่อนชั้นประถมศึกษาและในระดับประถมศึกษานั้น ภาคเอกชนค่อนข้างมีจุดอ่อน โดยครองสัดส่วนการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาเพียงร้อยละ 8.1

แต่กระนั้น หากพิจารณาเฉพาะกรุงเทพฯ ภาคเอกชนจะมีจุดแข็งในทุกระดับการศึกษา ในปี 2527 ภาคเอกชนผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในระดับก่อนชั้นประถมและระดับประถมศึกษาเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 40 ผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาเป็นสัดส่วนร้อยละ 75.7 และผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในระดับสูงเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.8 (ดูตารางที่ 6.26)

รัฐบาลควรผ่อนคลายกฎระเบียบในระบบการศึกษาลงบ้าง และควรลดการเข้าเกี่ยวข้องโดยตรงในการให้บริการการศึกษา ยกเว้นการให้การศึกษาในท้องถิ่นนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งภาคเอกชนยังคงอ่อนด้อยอยู่ ส่วนในท้องที่หรือเมืองที่มีการพัฒนาแล้วระดับหนึ่ง รัฐบาลควรจะคงเฉพาะบทบาทการควบคุมเท่านั้น

ด้านหนึ่งซึ่งควรผ่อนคลายกฎระเบียบลง ได้แก่ การกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษา เพื่อที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดจากระบบปัจจุบัน อันทำให้กลุ่มคนรวยได้รับผลได้มากกว่ากลุ่มคนจน จากการที่รัฐบาลแบกรับต้นทุนการศึกษา จึงควรปล่อยให้ค่าธรรมเนียมการศึกษาลอยตัว ถ้าจะอุดหนุนการศึกษาแก่คนยากจน ควรจะอยู่ในรูปของการให้ทุนโดยตรงแก่คนยากจน แทนที่จะอยู่ในรูปของค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับต่ำแบบเทียม

นอกจากนั้น การแบกรับต้นทุนทางการศึกษาของรัฐบาลควรนำไปใช้ในทางที่เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น และตั้งเป้าไปสู่กลุ่มคนซึ่งมีความจำเป็นสูงสุด

สำหรับกลุ่มคนรวย จะต้องจ่ายต้นทุนการศึกษาของเด็กของตนอย่างเต็มที่ แนวทางเลือกหนึ่งอาจเป็นการจัดเก็บภาษีการศึกษาจากกลุ่มคนผู้ได้รับผลได้มาก จากการที่รัฐบาลให้การอุดหนุนการศึกษา

เงินออมที่ได้จากการปล่อยให้ค่าธรรมเนียมการศึกษาลอยตัว อาจช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐบาลในการขยายการศึกษาไปสู่กลุ่มคนยากจนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด และยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนมีการลงทุนในการศึกษา

แต่กระนั้น ในการนำแนวทางการผ่อนคลายกฎระเบียบดังที่กล่าวข้างต้นมาปฏิบัติ เช่นในประเด็นของการปล่อยค่าธรรมเนียมการศึกษาให้ลอยตัวนั้น ให้พึงระมัดระวังและทำแบบค่อยเป็น

ค่อยไป ทั้งนี้เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมือง โดยอาจเริ่มต้นที่การศึกษาระดับสูงก่อน เพราะเกี่ยวข้องกับประชาชนกลุ่มเล็กกว่า และโดยทั่วไปเป็นกลุ่มที่มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่ามวลชนทั่วไป

เมื่อมีการผ่อนคลายด้านค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้ว ภาคเอกชนจะสามารถมีบทบาทมากขึ้นในด้านการให้การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านที่รัฐบาลมีต้องเข้าแบกภาระต้นทุนการศึกษาโดยตรงอีกต่อไป อันจะช่วยประหยัดทรัพยากรของรัฐและช่วยก่อให้เกิดการพัฒนาทางการศึกษาในต่างจังหวัดซึ่งขณะนี้ยังล้าหลังอยู่

ควรมีการพิจารณาอย่างจริงจังในการแปรรูปมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นเอกชน ควรทำให้สถาบันเหล่านี้ยืนได้ด้วยตนเอง แทนที่จะพึ่งพิงให้รัฐบาลแบกภาระต้นทุนการศึกษาในระดับนี้อีกต่อไป ซึ่งไม่เพียงแต่จะลดภาระด้านการเงินของรัฐบาล แต่ยังช่วยก่อให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นในสถาบันเหล่านี้ และยังเป็นการทำให้สถาบันเหล่านี้รับมือกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม ได้ดียิ่งขึ้น

การแปรรูปมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นเอกชน ยังช่วยพลิกกลับสถานการณ์มันสมองไหลในสถานศึกษาดังกล่าว ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่จำกัดสมรรถนะ และ ความสามารถในการผลิตกำลังคนคุณภาพสูง ที่มีความจำเป็นในอนาคต

กล่าวโดยสรุปคือ รัฐบาลควรเพิ่มการพึ่งพิงแรงผลักดันของตลาดและการแข่งขัน เพื่อช่วยยกระดับระบบการศึกษา และช่วยลดเปลี่ยนภาระของรัฐบาลในด้านที่ไม่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ และ ปลดภาระสนับสนุนให้มุ่งสู่ด้านที่มีความจำเป็นต้องได้รับความสนใจมากกว่า

ด้านหนึ่งซึ่งควรได้รับความสนใจ คือ ควรขยายและปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในต่างจังหวัด ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรลดต่ำลงอย่างมาก ในขณะที่เศรษฐกิจก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จึงควรมุ่งเน้นสู่การเพิ่มมาตรฐานการศึกษา

เพื่อที่จะเพิ่มกลุ่มกำลังคนที่มีคุณภาพ รัฐบาลควรพยายามจัดการโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในเรื่องอัตราการออกจากการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาที่เกิดขึ้นในระดับที่มีนัยสำคัญ (ดูตารางที่ 6.27-6.28) ในปี 2530 เด็กในวัยเรียนในต่างจังหวัดน้อยกว่า 1 ใน 3 เข้ารับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา ส่วนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น มีสถานการณ์ที่ดีกว่าอยู่บ้าง กล่าวคือ มีสัดส่วนดังกล่าวร้อยละ 47

ในการศึกษาระดับสูง รัฐบาลควรส่งเสริมการก่อตั้งวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ นอก กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนในต่างจังหวัด อันที่จริงแล้ว ควรพิจารณาห้ามการก่อตั้งวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใหม่ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความลำเอียงที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

การกระทำตามที่กล่าวข้างต้น จะช่วยให้เกิดประโยชน์โดยอ้อมแก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เนื่องจากจะเป็นการเสริมสร้างอุปสงค์ในท้องถิ่นที่มีต่อสินค้าและบริการในภูมิภาคเหล่านี้ ตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ได้แก่ การมีอยู่ของมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด ซึ่งช่วยก่อให้เกิดอุปทานขึ้น ที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งตั้งอยู่

ในการช่วยอุตสาหกรรมต่างจังหวัดโดยตรง รัฐบาลควรมุ่งเน้นที่จะให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ผู้ประกอบการในท้องถิ่น ในรูปของโครงการฝึกอบรมและให้ข้อมูลที่ตรงกับความต้องการ

ในกรณีของแรงงาน วิธีการช่วยเหลือไม่ควรอยู่ในรูปของการขึ้นรายได้เทียม โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย แต่ควรใช้วิธีการยกระดับทักษะของแรงงาน โดยจัดโครงการอบรม และโดยให้สิ่งจูงใจเพื่อส่งเสริมผู้มีส่วนร่วมในภาคเอกชนให้มีการยกระดับทักษะแรงงาน สำหรับคนงานมีฝีมือนั้น อัตราค่าจ้างของคนเหล่านี้จะสูงขึ้นโดยอัตโนมัติด้วยตัวของตัวเองอยู่แล้ว

ในทางตรงกันข้าม มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำจัดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกไป โดยเฉพาะในต่างจังหวัด เนื่องจากเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

ตารางที่ 6.1
โครงสร้างงบประมาณทางการศึกษา

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ด้านการจัดการ	การศึกษาชั้นประถมศึกษา	การศึกษาชั้นมัธยมศึกษา	การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป	การศึกษาชั้นอาชีวศึกษา	หอสมุดแห่งชาติและพิพิธภัณฑ์	อื่นๆ	รวม
2503	6.3	56.6	13.5	6.7	10.5	1.0	5.4	100.0
2504	13.2	52.7	14.2	7.4	9.9	1.6	0.9	100.0
2505	13.6	51.0	15.1	7.6	10.1	1.3	1.2	100.0
2506	12.0	50.8	15.3	9.4	9.6	2.8 1/	NA	100.0
2507	8.8	56.3	8.7	11.7	11.4	3.1 1/	NA	100.0
2508	7.9	56.9	8.4	11.8	11.9	2.5	0.6	100.0
2509	8.9	54.9	8.6	14.5	11.2	1.3	0.7	100.0
2510	7.5	51.4	10.0	15.1	14.4	1.0	0.7	100.0
2511	6.4	50.9	9.5	16.0	14.8	1.0	1.4	100.0
2512	5.3	53.7	9.0	13.0	16.7	0.9	1.4	100.0
2513	5.6	55.7	10.3	12.8	14.1	0.9	0.7	100.0
2514	5.0	54.9	10.5	13.7	13.9	0.9	1.2	100.0
2515	5.5	55.2	10.8	12.4	14.4	0.9	0.9	100.0
2516	5.1	54.8	11.5	12.7	14.3	1.1	0.5	100.0
2517	5.4	54.1	11.4	13.5	13.8	1.0	0.9	100.0
2518	5.7	54.3	12.8	12.2	13.0	1.2	0.8	100.0
2519	4.6	56.6	12.3	14.2	10.0	1.3	0.9	100.0
2520	4.2	56.6	13.4	12.9	10.9	1.3	0.8	100.0
2521	4.1	53.9	16.8	12.9	9.9	1.4	0.9	100.0
2522	4.5	53.2	16.5	13.6	9.9	1.5	0.8	100.0
2523	4.6	53.6	15.9	13.7	9.4	2.0	0.8	100.0
2524	4.1	54.3	16.0	13.5	9.5	1.8	0.8	100.0
2525	5.0	53.8	16.5	12.1	9.7	1.9	0.9	100.0
2526	4.7	55.2	16.1	12.1	9.3	1.7	1.0	100.0

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

ปี	ด้านการจัดการ	การศึกษาชั้นประถมศึกษา	การศึกษาชั้นมัธยมศึกษา	การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป	การศึกษาชั้นอาชีวศึกษา	หอสมุดแห่งชาติและพิพิธภัณฑ์	อื่นๆ	รวม
2527	1.7	56.2	18.5	11.7	9.3	1.8	0.8	100.0
2528	1.7	57.1	19.0	10.4	9.3	1.9	0.6	100.0
2529	1.7	57.4	18.9	10.7	8.9	1.8	0.5	100.0
2530	1.7	57.8	18.9	12.2	6.9	1.8	0.6	100.0
2531	1.7	57.3	19.0	12.7	6.8	1.8	0.7	100.0
2532	1.9	56.4	19.0	13.4	6.7	1.9	0.8	100.0
2533	2.1	55.4	19.4	13.9	6.6	2.0	0.7	100.0

หมายเหตุ: 1/ รวมงบประมาณอื่นๆ

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ, กระทรวงการคลัง.

ตารางที่ 6.2

จำนวนมหาวิทยาลัยของรัฐ และจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา

สถาบันการศึกษา	ปีที่เริ่มก่อตั้ง	ผู้สำเร็จการศึกษา*
		2528
กรุงเทพฯ และปริมณฑล		
1 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2459	2866 (1116)
2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2476	1868 (367)
3 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	2486	1674 (517)
4 มหาวิทยาลัยศิลปากร	2486	508 (12)
5 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)	2509	- (265)
6 มหาวิทยาลัยมหิดล	2512	1201 (826)
7 มหาวิทยาลัยรามคำแหง	2514	
8 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ วิทยาเขตบางมด	2514	
9 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ เจ้าคุณทหารลาดกระบัง	2514	623 (68)
10 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ วิทยาเขตพระนครเหนือ	2514	18570 (-)
11 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช	2521	2355 (-)
ภาคเหนือ		
1 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	2503	2159 (90)
2 สถาบันเทคโนโลยีทางการเกษตรแม่โจ้	2518	7805 (-)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		
1 มหาวิทยาลัยขอนแก่น	2508	960 (49)
ภาคใต้		
1 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ฯ	2510	1513 (70)
ทั่วประเทศ		
1 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	2517	7612 (398)

หมายเหตุ: * แสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ระดับปริญญาตรี ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก

ที่มา: ทบวงมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6.3
อัตราการเรียนรู้หนังสือ
(ร้อยละต่อจำนวนประชากรอายุ 10 ปีขึ้นไป)

ภูมิภาค	2503	2513	2523
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	73.4	83.1	92.2
ภาคกลาง	76.5	85.8	89.5
ภาคเหนือ	60.9	62.5	82.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	75.4	85.7	92.3
ภาคใต้	66.5	75.4	84.3
ทั่วประเทศ	71.3	79.2	88.8

ที่มา: การสำรวจสำมะโนประชากร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2503, 2513 และ 2523

ตารางที่ 6.4
อัตราการเรียนรู้หนังสือระหว่างเขตเมืองและชนบท
(ร้อยละต่อประชากรอายุ 7 ปีขึ้นไป)

ภูมิภาค	เขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
กรุงเทพฯ	92.7	-	92.7
ภาคกลาง *	90.4	88.6	88.8
ภาคเหนือ	91.9	84.7	85.3
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	92.5	88.6	88.8
ภาคใต้	88.4	80.9	81.8
ทั่วประเทศ	91.9	86.7	87.7

หมายเหตุ: * รวมจังหวัดปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม

ที่มา: การสำรวจอัตราการเรียนรู้หนังสือ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2528.

ตารางที่ 6.5
จำนวนโรงเรียนของรัฐเฉลี่ยต่อประชากรในวัยศึกษา

(หน่วย: จำนวนโรงเรียนต่อประชากร 1,000 คน)

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
ระดับประถมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	1.015	0.992	0.931	0.908	0.875
ภาคกลาง	4.649	4.455	4.480	4.171	4.432
ภาคเหนือ	5.016	5.658	6.080	5.983	6.009
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4.142	4.140	4.252	4.311	4.373
ภาคใต้	4.343	4.298	4.332	4.287	4.227
ทั่วประเทศ	4.045	4.104	4.204	4.131	4.173
ระดับมัธยมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	0.200	0.202	0.204	0.205	0.204
ภาคกลาง	0.266	0.269	0.283	0.289	0.287
ภาคเหนือ	0.231	0.231	0.264	0.274	0.272
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.184	0.190	0.198	0.181	0.196
ภาคใต้	0.268	0.275	0.282	0.282	0.254
ทั่วประเทศ	0.220	0.224	0.236	0.232	0.255

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ตารางที่ 6.6
จำนวนครูในโรงเรียนของรัฐเฉลี่ยต่อจำนวนประชากรในวัยศึกษา

(หน่วย: จำนวนครูต่อประชากร 1,000 คน)

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
ระดับประถมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	18.728	18.421	17.541	16.707	16.110
ภาคกลาง	49.940	48.195	47.762	48.182	46.590
ภาคเหนือ	56.453	57.195	57.190	57.608	57.420
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	43.045	45.135	45.616	46.382	47.647
ภาคใต้	48.639	45.967	45.945	47.649	47.069
ทั่วประเทศ	44.482	44.686	44.534	44.951	44.831
ระดับมัธยมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	20.445	20.988	21.684	22.065	22.501
ภาคกลาง	13.108	12.772	13.517	13.798	14.120
ภาคเหนือ	10.299	10.814	11.453	11.749	12.158
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	10.352	9.264	9.301	9.257	9.242
ภาคใต้	13.449	13.459	13.988	14.037	12.894
ทั่วประเทศ	12.530	12.200	12.596	12.719	13.925

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ตารางที่ 6.7
จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อจำนวนโรงเรียนของรัฐ

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
ระดับประถมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	356	361 *	331	337	376
ภาคกลาง	186	195 *	179	201	202
ภาคเหนือ	192	171 *	151	153	171
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	209	217 *	214	208	234
ภาคใต้	206	196 *	195	193	224
ทั่วประเทศ	205	203 *	192	195	215
ระดับมัธยมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	1,795	1,845	1,868	1,861	1,859
ภาคกลาง	851	852	843	1,287	803
ภาคเหนือ	801	809	741	711	729
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	968	955	834	846	761
ภาคใต้	907	862	766	801	785
ทั่วประเทศ	998	993	919	1,017	888

หมายเหตุ: * รวมโรงเรียนก่อนชั้นประถม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ตารางที่ 6.8
จำนวนครูเฉลี่ยต่อจำนวนโรงเรียนของรัฐ

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
ระดับประถมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	18	19 *	19	18	18
ภาคกลาง	11	11 *	11	12	11
ภาคเหนือ	11	10 *	9	10	10
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	10	11 *	11	11	11
ภาคใต้	11	11 *	11	11	11
ทั่วประเทศ	11	11 *	11	11	11
ระดับมัธยมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	102	104	106	107	110
ภาคกลาง	49	47	48	48	49
ภาคเหนือ	45	47	43	43	45
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	56	49	47	51	47
ภาคใต้	50	49	50	50	51
ทั่วประเทศ	57	54	53	55	55

หมายเหตุ: * รวมโรงเรียนก่อนขึ้นประถม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ตารางที่ 6.9
จำนวนโรงเรียนเอกชนต่อประชากรในวัยศึกษา

(หน่วย: จำนวนโรงเรียนต่อประชากร 1,000 คน)

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	0.482	0.487	0.471	0.466	0.457
ภาคกลาง	0.139	0.140	0.140	0.143	0.161
ภาคเหนือ	0.096	0.099	0.100	0.103	0.109
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.038	0.042	0.042	0.044	0.044
ภาคใต้	0.136	0.135	0.133	0.133	0.130
ทั่วประเทศ	0.134	0.137	0.136	0.139	0.157

หมายเหตุ: รวมโรงเรียนก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ภายใต้อุปสรรคของ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
ประชากรในวัยเรียนจะมีอายุระหว่าง 4-18 ปี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6.10

จำนวนครูในโรงเรียนเอกชนเฉลี่ยต่อจำนวนประชากรในวัยศึกษา

(หน่วย: จำนวนครูต่อประชากร 1,000 คน)

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	10.037	9.983	9.822	9.675	9.472
ภาคกลาง	2.841	2.892	2.958	3.016	2.850
ภาคเหนือ	2.213	2.289	2.330	2.356	2.380
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.761	0.762	0.732	0.693	0.670
ภาคใต้	2.535	2.533	2.473	2.462	2.367
ทั่วประเทศ	2.759	2.783	2.794	2.800	3.035

หมายเหตุ: รวมโรงเรียนก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ประชากรในวัยเรียนจะมีอายุระหว่าง 4-18 ปี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6.11
สัดส่วนจำนวนประชากรวัยเรียนในโรงเรียนรัฐบาล

(หน่วย: ร้อยละ)

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
ระดับประถมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	36.16	35.82	30.86	30.58	32.88
ภาคกลาง	86.53	86.91	80.08	83.94	89.36
ภาคเหนือ	96.16	96.83	91.60	91.69	102.70
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	86.67	89.71	90.80	89.53	102.27
ภาคใต้	89.64	84.04	84.40	82.83	94.65
ทั่วประเทศ	82.86	83.33	80.84	80.43	89.82
ระดับมัธยมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	35.87	37.19	38.14	38.24	38.00
ภาคกลาง	22.65	22.97	23.87	37.20	23.04
ภาคเหนือ	18.54	18.67	19.56	19.45	19.79
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	17.81	18.17	16.53	15.33	14.91
ภาคใต้	24.30	23.74	21.61	22.57	19.90
ทั่วประเทศ	21.97	22.24	21.74	23.62	22.64

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ตารางที่ 6.12
สัดส่วนประชากรวัยเรียนในโรงเรียนเอกชน

(หน่วย: ร้อยละ)

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	23.23	22.45	21.57	20.87	25.40
ภาคกลาง	6.34	6.42	6.46	6.61	6.84
ภาคเหนือ	4.90	5.13	5.12	5.25	5.52
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1.38	1.42	1.33	1.28	1.26
ภาคใต้	5.53	5.45	5.24	5.21	5.24
ทั่วประเทศ	6.11	6.09	6.00	5.99	7.43

หมายเหตุ: รวมโรงเรียนก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ประชากรในวัยเรียนจะมีอายุระหว่าง 4-18 ปี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6.13
จำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่อจำนวนครูในโรงเรียนรัฐบาล

ภูมิภาค	2527	2528	2529	2530	2531
ระดับประถมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	19	19 *	18	18	20
ภาคกลาง	17	18 *	17	17	19
ภาคเหนือ	17	17 *	16	16	18
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	20 *	20	19	21
ภาคใต้	18	18 *	18	17	20
ทั่วประเทศ	19	19 *	18	18	20
ระดับมัธยมศึกษา					
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	18	18	18	17	17
ภาคกลาง	17	18	18	27	16
ภาคเหนือ	18	17	17	17	16
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	17	20	18	17	16
ภาคใต้	18	18	15	16	15
ทั่วประเทศ	18	18	17	19	16

หมายเหตุ: * รวมโรงเรียนก่อนชั้นประถม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

ตารางที่ 6.14
จำนวนนักเรียนที่สอบผ่านเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา

ภูมิภาค	2527/28	2528/29	2529/30
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	8,494	8,701	9,020
ภาคกลาง	2,218	1,907	1,817
ภาคเหนือ	1,206	1,150	1,142
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,372	1,300	1,361
ภาคใต้	1,122	1,086	1,175
ทั่วประเทศ	14,504	14,798	15,299

ที่มา: ทบวงมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6.15
จำนวนนักเรียนที่สอบผ่านเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาต่อประชากร 1 ล้านคน

ภูมิภาค	2527/28	2528/29	2529/30
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	1,082.59	1,081.94	1,090.56
ภาคกลาง	256.83	216.88	204.18
ภาคเหนือ	120.25	113.00	110.50
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	77.43	72.13	74.26
ภาคใต้	173.01	163.38	172.26
ทั่วประเทศ	285.99	286.32	290.56

ที่มา: ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 6.16
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จ.นนทบุรี
(บาทต่อวัน)

วันที่ประกาศใช้	ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง		ภาคใต้	
	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	เชียงใหม่	จังหวัดอื่นๆ	นครราชสีมา	จังหวัดอื่นๆ	สระบุรี และ ชลบุรี	ระนอง พังงา และ ภูเก็ต	จังหวัดอื่นๆ
17 เมษายน 2516	12a/	-	-	-	-	-	-	-
1 มกราคม 2517	16a/	-	-	-	-	-	-	-
14 มิถุนายน 2517	20	-	-	-	-	-	-	-
1 ตุลาคม 2517	20	16	16	18b/	16	18	18	18
1 ตุลาคม 2518	25	16	16	18b/	16	18	18	18
1 ตุลาคม 2520	28	19	19	19	19	21	21	21
1 ตุลาคม 2521	35	25	25	25	25	28	28	28
1 ตุลาคม 2522	45	35	35	35	35	38	38	38
1 ตุลาคม 2523	54	44	44	44	44	47	47	47
1 ตุลาคม 2524	61	61	52	61	52	61	61	52
1 ตุลาคม 2525	64	61	52	61	52	61	64	52
1 ตุลาคม 2526	66	63	56	63	56	63	66	56
1 มกราคม 2528	70	65	59	65	59	65	70	59
1 เมษายน 2530	73	67	61	67	61	67	73	61
1 มกราคม 2532	76	69	63	69	63	69	73	63
1 เมษายน 2532	78	70	65	70	65	70	75	65

หมายเหตุ: a/ เฉพาะกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี

b/ รวมอยุธยา ชลบุรีและอุบลราชธานี

ที่มา: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 6.17
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นที่จริง จำนวนตามภูมิภาค
(ในราคาปี 2519)

(หน่วย: บาทต่อวัน)

วันที่ประกาศใช้	ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง		ภาคใต้	
	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	เชียงใหม่	จังหวัดอื่นๆ	นครราชสีมา	จังหวัดอื่นๆ	สระบุรี และ ชลบุรี	ระนอง พังงา และ ภูเก็ต	จังหวัดอื่นๆ
17 เมษายน 2516	16.55a/	-	-	-	-	-	-	-
1 มกราคม 2517	19.41a/	-	-	-	-	-	-	-
14 มิถุนายน 2517	21.35	-	-	-	-	-	-	-
1 ตุลาคม 2517	21.09	17.19	17.19	18.62b/	16.55	19.00	19.00	19.69
16 ตุลาคม 2518	25.69	16.45	16.45	18.13b/	16.11	18.82	18.82	18.66
1 ตุลาคม 2520	24.90	17.21	17.21	17.35	17.35	18.92	18.92	19.37
1 ตุลาคม 2521	28.16	20.89	20.89	21.65	21.65	23.68	23.68	24.30
1 ตุลาคม 2522	32.40	26.70	26.70	26.84	26.84	28.85	28.85	28.70
1 ตุลาคม 2523	33.48	29.22	29.22	28.26	28.26	30.10	30.10	30.72
1 ตุลาคม 2524	33.65	36.09	30.77	34.88	29.73	35.49	30.25	36.48
1 ตุลาคม 2525	34.06	35.04	29.87	33.33	28.42	34.29	29.23	36.82
1 ตุลาคม 2526	33.66	34.46	30.23	32.76	29.12	34.02	30.24	36.46
1 มกราคม 2528	35.88	35.73	32.44	34.85	31.64	35.58	32.29	38.11
1 เมษายน 2530	35.13	35.02	31.89	34.31	31.23	34.54	31.44	37.98
1 มกราคม 2532	35.17	34.68	31.67	33.97	31.02	34.20	31.23	36.52
1 เมษายน 2532	37.26	35.18	32.67	35.18	32.00	34.69	32.22	37.52

หมายเหตุ: a/ เฉพาะกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี

b/ รวมอุดรธานี ขอนแก่นและอุบลราชธานี

ที่มา: 1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จาก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

2. ดัชนีราคานับบริโภค จาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.18

สัดส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จริงในต่างจังหวัดต่อเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล

(หน่วย: ร้อยละ)

วันที่ประกาศใช้	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง		ภาคใต้	
		เชียงใหม่	จังหวัดอื่นๆ	นครราชสีมา	จังหวัดอื่นๆ	สระบุรี และ ชลบุรี	จังหวัดอื่นๆ	ระนอง พังงา และ ภูเก็ต	จังหวัดอื่นๆ
17 เมษายน 2516	100a/	-	-	-	-	-	-	-	-
1 มกราคม 2517	100a/	-	-	-	-	-	-	-	-
14 มิถุนายน 2517	100	-	-	-	-	-	-	-	-
1 ตุลาคม 2517	100	81.51	81.51	88.29b/	78.47	90.09	90.09	93.36	93.36
16 ตุลาคม 2518	100	64.03	64.03	70.57b/	62.71	73.26	73.26	72.64	72.64
1 ตุลาคม 2520	100	69.12	69.12	69.68	69.68	75.98	75.98	77.79	77.79
1 ตุลาคม 2521	100	74.18	74.18	76.88	76.88	84.09	84.09	86.29	86.29
1 ตุลาคม 2522	100	82.41	82.41	82.84	82.84	89.04	89.04	88.58	88.58
1 ตุลาคม 2523	100	87.28	87.28	84.41	84.41	89.90	89.90	91.76	91.76
1 ตุลาคม 2524	100	107.25	91.44	103.66	88.36	108.44	89.90	108.41	92.42
1 ตุลาคม 2525	100	102.88	87.70	97.86	83.44	100.68	85.82	108.10	87.84
1 ตุลาคม 2526	100	102.38	89.81	97.33	86.51	101.07	89.84	108.32	91.92
1 มกราคม 2528	100	99.58	90.41	97.13	88.18	99.16	89.99	106.22	89.52
1 เมษายน 2530	100	99.69	90.78	97.67	88.90	98.32	89.50	108.11	90.35
1 มกราคม 2532	100	98.61	90.05	96.59	88.20	97.24	88.80	103.84	89.62
1 เมษายน 2532	100	94.42	87.68	94.42	85.88	93.10	86.47	100.70	87.28

หมายเหตุ: a/ เฉพาะกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี

b/ รวมอุดรธานี ขอนแก่นและอุบลราชธานี

ที่มา: 1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จาก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

2. ดัชนีราคาผู้บริโภค จาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.19
สัดส่วนรายได้ต่อหัวที่แท้จริงในต่างประเทศต่อเซตกรุงเทพฯและปริมณฑล
ในราคาปี 2519

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
2518	100.0	28.4	18.3	33.3	31.0
2519	100.0	27.4	16.7	30.5	32.7
2520	100.0	24.6	15.0	30.9	34.3
2521	100.0	26.8	16.7	32.0	37.1
2522	100.0	28.3	17.9	33.5	38.5
2523	100.0	28.4	18.0	32.6	39.8
2524	100.0	26.8	15.5	43.9	35.4
2525	100.0	26.1	16.0	46.0	35.7
2526	100.0	27.4	17.5	45.8	36.8
2527	100.0	29.4	17.9	48.6	36.5
2528	100.0	29.4	18.2	50.0	37.4
2529	100.0	27.9	17.6	52.4	37.2
2530	100.0	20.0	12.4	35.3	26.5

- ที่มา: 1. รายได้ต่อหัวในราคาประจำปี จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ
2. ดัชนีราคาผู้บริโภค จาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.20
ดัชนีแสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง และรายได้ต่อหัวที่แท้จริง จำแนกตามภูมิภาค
(2519=100)

กรุงเทพฯ และปริมณฑล			ภาคเหนือ			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			ภาคกลาง			ภาคใต้		
ปี	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ			อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ			อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ			อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ				
	อัตรา ค่าจ้าง ขั้นต่ำ	รายได้ ต่อ หัว	จังหวัดอื่นๆ เชียงใหม่	รายได้ ต่อ หัว	นครราช สีมา	จังหวัดอื่นๆ	รายได้ ต่อ หัว	สระบุรี และ ชลบุรี	จังหวัดอื่นๆ	รายได้ ต่อ หัว	ระนอง พังงา และ ภูเก็ต	จังหวัดอื่นๆ	รายได้ ต่อ หัว	
เมษายน 2516	64.42	na	-	-	na	-	-	na	-	-	na	-	-	na
มกราคม 2517	75.55	na	-	-	na	-	-	na	-	-	na	-	-	na
มิถุนายน 2517	83.11	na	-	-	na	-	-	na	-	-	na	-	-	na
ตุลาคม 2517	82.09	na	104.50	104.50	na	102.70	102.73	na	100.96	100.96	na	105.52	105.52	na
ตุลาคม 2518	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
ตุลาคม 2520	96.92	117.20	104.62	104.62	101.80	95.70	107.70	96.00	100.53	100.53	108.80	103.80	103.80	129.50
ตุลาคม 2521	109.61	125.80	126.99	126.99	110.80	119.42	134.39	106.80	125.82	125.82	112.60	130.23	130.23	140.10
ตุลาคม 2522	126.12	135.10	162.31	162.31	117.00	148.04	166.60	114.80	153.29	153.29	114.70	153.80	153.80	145.30
ตุลาคม 2523	130.32	136.90	177.63	177.63	117.50	155.87	175.42	115.60	159.94	159.94	114.70	164.63	164.63	150.40
ตุลาคม 2524	130.98	136.80	219.39	187.05	110.70	192.39	184.54	99.40	188.58	160.73	154.40	195.50	166.67	133.50
ตุลาคม 2525	132.58	133.60	213.01	181.58	107.70	183.84	176.41	102.40	182.20	155.31	161.70	197.32	160.34	134.70
ตุลาคม 2526	131.02	139.80	209.48	183.77	113.10	180.69	180.76	112.00	180.77	160.68	161.20	195.39	165.81	139.10
มกราคม 2528	139.67	140.40	217.20	197.20	121.30	192.22	196.40	116.70	189.05	171.57	176.00	204.23	172.13	141.10
เมษายน 2530	136.75	172.80	212.89	193.86	121.90	189.24	193.85	117.60	183.53	167.06	183.00	203.54	170.10	147.80
มกราคม 2532	136.90	na	210.82	192.52	na	187.37	192.55	na	181.72	165.94	na	195.71	168.92	na
เมษายน 2532	145.04	na	213.86	198.60	na	194.04	198.63	na	184.33	171.20	na	201.07	174.28	na

หมายเหตุ: a/ เฉพาะ กรุงเทพฯ และปริมณฑล สหประชาการ มณฑลบุรี และปทุมธานี

b/ รวมอุดรธานี ขอนแก่น และอุบลราชธานี

ที่มา: 1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จาก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

2. ดัชนีราคาผู้บริโภค จาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

3. รายได้ต่อหัว จาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 6.21

เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริงของแรงงานไร้ฝีมือ กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

(หน่วย: บาทต่อวัน)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล		ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง		ภาคใต้		ทั่วประเทศ	
	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ที่เกิดขึ้นจริง	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ที่เกิดขึ้นจริง	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ที่เกิดขึ้นจริง	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ที่เกิดขึ้นจริง	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ที่เกิดขึ้นจริง	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้าง ที่เกิดขึ้นจริง
2522	45.00	41.68	35.00	27.32	35.00	26.80	38.00	31.32	38.00	33.68	-	na
2523	54.00	52.48	44.00	40.24	44.00	37.92	47.00	45.44	47.00	48.28	-	45.72
2524	61.00	58.96	52.00	44.96	52.00	52.38	52.00	50.50	52.00	50.15	-	51.46
2525	64.00	61.46	52.00	51.92	52.00	58.31	52.00	58.42	52.00	57.00	-	61.27
2528	70.00	80.07	59.00	55.87	59.00	53.62	59.00	64.83	59.00	66.33	-	71.02
2529	73.00	84.00	61.00	56.00	61.00	57.00	61.00	73.00	61.00	68.00	-	77.00

- ที่มา: 1. อัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริง ปี 2522 - 2525 จาก การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงาน โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกับ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
 2. อัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริง ปี 2528 - 2529 จาก การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงาน โดย กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
 3. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จาก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 6.22
เฉลี่ยรายได้ต่อวันของแรงงานไร้ฝีมือ
จำแนกตามภูมิภาค และขนาดของกิจการ ปี 2529

(หน่วย: บาทต่อวัน)

ภูมิภาค	เล็ก	กลาง	ใหญ่	รวม
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	79.90	90.81	96.97	92.60
ภาคกลาง	67.63	78.03	84.25	75.60
ภาคเหนือ	67.98	70.46	77.27	71.22
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	61.85	65.05	88.55	67.27
ภาคใต้	72.07	79.16	81.05	76.36
ทั่วประเทศ	72.14	81.83	91.86	83.57

- หมายเหตุ: 1. กิจการขนาดเล็ก หมายถึงกิจการที่มีคนงาน 1-49 คน
 2. กิจการขนาดกลาง หมายถึงกิจการที่มีคนงาน 50-299 คน
 3. กิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่มีคนงานมากกว่า 3,000 คน

ที่มา: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และ ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 6.23
อัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริงของแรงงานไร้ฝีมือ จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคตะวันออก	ภาคกลาง	ภาคใต้
2522	100.00	65.55	64.30	75.14	80.81	
2523	100.00	76.68	72.26	86.59	92.00	
2524	100.00	76.26	88.84	85.65	85.06	
2525	100.00	84.48	94.87	95.05	92.74	
2528	100.00	69.78	66.97	80.97	82.84	
2529	100.00	66.67	57.86	86.90	80.95	

- ที่มา: 1. ข้อมูลปี 2522-2525 จาก การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงาน
โดยธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
2. ข้อมูลปี 2528-2529 จาก การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงาน
โดย กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 6.24

สัดส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายในต่างจังหวัดกับเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

(หน่วย: ร้อยละ)

วันที่ประกาศใช้	ภาคเหนือ			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคกลาง		ภาคใต้	
	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	เชียงใหม่	จังหวัดอื่นๆ	นครราชสีมา	จังหวัดอื่นๆ	สระบุรี และ ชลบุรี	จังหวัดอื่นๆ	ระนอง พังงา และ ภูเก็ต	จังหวัดอื่นๆ
17 เมษายน 2516	100.00a/	-	-	-	-	-	-	-	-
1 มกราคม 2517	100.00a/	-	-	-	-	-	-	-	-
14 มิถุนายน 2517	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-
1 ตุลาคม 2517	100.00	80.00	80.00	90.00b/	80.00	90.00	90.00	90.00	90.00
16 ตุลาคม 2518	100.00	64.00	64.00	72.00b/	64.00	72.00	72.00	72.00	72.00
1 ตุลาคม 2520	100.00	67.86	67.86	67.86	67.86	75.00	75.00	75.00	75.00
1 ตุลาคม 2521	100.00	71.43	71.43	71.43	71.43	80.00	80.00	80.00	80.00
1 ตุลาคม 2522	100.00	77.78	77.78	77.78	77.78	84.44	84.44	84.44	84.44
1 ตุลาคม 2523	100.00	81.48	81.48	81.48	81.48	87.04	87.04	87.04	87.04
1 ตุลาคม 2524	100.00	100.00	85.25	100.00	85.25	100.00	85.25	100.00	85.25
1 ตุลาคม 2525	100.00	95.31	81.25	95.31	81.25	95.31	81.25	100.00	81.25
1 ตุลาคม 2526	100.00	95.45	84.85	95.45	84.85	95.45	84.85	100.00	84.85
1 มกราคม 2528	100.00	92.86	84.29	92.86	84.26	92.86	84.29	100.00	84.29
1 เมษายน 2530	100.00	91.78	83.56	91.78	86.56	91.78	83.56	100.00	83.56
1 มกราคม 2532	100.00	90.79	82.89	90.78	82.89	90.79	82.89	96.05	82.89
1 เมษายน 2532	100.00	89.74	83.33	89.74	83.33	89.74	83.33	96.15	83.33

หมายเหตุ: a/ เฉพาะ กรุงเทพฯ และปริมณฑล สำหรับบริการ นนทบุรี และปทุมธานี

b/ รวม อุดรธานี ขอนแก่น และอุบลราชธานี

ที่มา: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 6.25

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาทั้งของรัฐบาลและเอกชน
จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2529

ระดับการศึกษา	รัฐบาล	เอกชน	รวม
ประถมศึกษา	946,338	83,765	1,030,103
มัธยมศึกษา	544,228	68,055	612,283
อาชีวศึกษา	54,645	44,311	98,956
อุดมศึกษา และสูงกว่า	115,675	34,617	150,292

ที่มา: กองแผนงาน สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 6.26

สัดส่วนผู้จบการศึกษาจากสถาบันการศึกษาของเอกชน จำแนกตามระดับการศึกษา
ปี 2527
(ร้อยละต่อจำนวนผู้จบการศึกษา)

ระดับการศึกษา	กรุงเทพฯ	นอกกรุงเทพฯ	รวม
ประถมศึกษา	40.1	4.6	7.0
มัธยมศึกษา	20.4	11.1	12.8
อาชีวศึกษา	75.7	33.8	48.9
อุดมศึกษา และสูงกว่า	37.8	4.6	22.6
รวม	37.0	7.5	12.4

ที่มา: กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 6.27

สัดส่วนนักเรียนระดับประถมศึกษาต่อประชากรวัยเรียน จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
2523	76.68	55.56	71.00	64.68	71.59	66.50
2524	77.02	70.30	70.71	65.56	69.52	69.10
2525	76.21	88.28	71.70	65.45	68.90	72.33
2526	71.23	72.27	69.92	55.13	68.98	64.42
2527	73.99	72.34	71.53	65.31	70.89	69.09
2528	71.68	72.12	72.40	49.15	72.40	62.49
2529	69.70	78.00	76.39	69.28	69.47	72.24
2530	68.38	76.74	76.90	71.35	70.55	72.95

หมายเหตุ; รวมก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา (ป.1 - ป.6) ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชน
ประชากรวัยเรียนมีอายุระหว่าง 4-12 ปี

ที่มา: สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6.28

สัดส่วนจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาต่อประชากรวัยเรียน จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
2523	42.45	24.56	18.74	17.76	28.45	24.19
2524	39.69	22.72	18.36	17.48	26.70	22.91
2525	41.35	23.47	19.39	18.11	27.13	23.64
2526	43.26	24.61	20.03	18.31	27.94	24.29
2527	45.92	25.83	21.16	19.32	28.61	25.45
2528	46.46	25.61	21.34	14.96	28.30	23.74
2529	46.92	26.22	21.55	17.55	27.13	24.73
2530	46.90	26.08	21.39	16.21	25.82	23.95

หมายเหตุ: รวมตั้งแต่ ม.1-ม.6 ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชน แต่ไม่รวมระดับอาชีวศึกษา
ประชากรวัยเรียนเมื่ออายุระหว่าง 13-18 ปี

ที่มา: สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

7. เขตการลงทุนและนิคมอุตสาหกรรม

7.1 คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515

แม้จะมีการสถาปนาคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้น เมื่อปี 2503 แต่ตอนนั้นยังไม่มี การกำหนดนโยบายเฉพาะ ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในรูปของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ครอบคลุมกระทั่งช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ภายใต้แผนนี้รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญ ต่อการกระจายอุตสาหกรรมต่างๆ ออกจากกรุงเทพมหานคร

เพื่อสนองตอบต่อนโยบายดังกล่าว จึงมีการออกคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับหนึ่ง เมื่อเดือนตุลาคม 2515 ให้สิทธิและประโยชน์ต่างๆ ในการลงทุนในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน สิทธิและประโยชน์เหล่านี้ได้แก่ การยกเว้นและลดหย่อน อากรขาเข้า ภาษีการค้า และ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังรายละเอียดในตารางที่ 7.1

ต่อมาในปี 2516 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้กำหนดเขตส่งเสริมการลงทุน จำนวน 72 เขต ใน 21 จังหวัด (ดูตารางที่ 7.2) จังหวัดและอำเภอเดียวในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งรวมอยู่ในกลุ่มนี้ คือ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม แต่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ก็ได้รับสถานะการส่งเสริมด้วย ในกรณีของอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก¹

อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเขตส่งเสริมการลงทุนปี 2516 มีวิธีการกำหนดอย่างไร เนื่องจากเป็นการกำหนดให้ครอบคลุมพื้นที่กว้างและกระจายไปทั่ว จึงเป็นการยากที่คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุนจะให้ความสำคัญและมุ่งรวมทรัพยากรของตน เพื่อส่งเสริมการลงทุนสู่พื้นที่ใดๆ เป็นการเฉพาะ นอกจากนั้น ยังเป็นการยากสำหรับรัฐบาลที่จะลงทุนเพื่อการพัฒนาสิ่งสาธารณูป-โภคในพื้นที่เหล่านี้ได้ทั้งหมด

จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่จะพบว่า แบบแผนของการส่งเสริมการลงทุนในช่วงก่อนและหลัง ปี 2516 เมื่อมีการประกาศเขตส่งเสริมการลงทุน มิได้แสดงการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญแต่ อย่างใดเลย (ดูตารางที่ 7.3) โครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการ

¹แต่กระนั้น สำหรับธุรกิจเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร กรุงเทพมหานครเป็นเพียงพื้นที่ เดียวในประเทศ ที่ไม่ถูกนับรวมอยู่ในการส่งเสริมการลงทุน

ลงทุนที่ตั้งอยู่ในเขตส่งเสริม ในช่วงปี 2502-2516 และ ช่วงปี 2517-2521 ยังคงสัดส่วนพอๆ กัน คือประมาณ 1 ใน 5 ของโครงการนอกเขตส่งเสริม

7.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520

อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนปรากฏขึ้นอีกครั้ง ด้วยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปี 2520 ต่อมาในปี 2521 มีการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนใหม่ โดยกำหนดพื้นที่ส่งเสริมเป็น 4 เขต ดังต่อไปนี้²

เขต 1 อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน³

เขต 2 อำเภอเมือง อำเภอปรางค์ชัย และ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา
อำเภอเมือง และ อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี

เขต 3 อำเภอเมือง และ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น

เขต 4 อำเภอเมือง และ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

และเช่นกัน ไม่เป็นที่ทราบกันว่า มีวิธีการเลือกพื้นที่เหล่านั้นอย่างไร อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาพื้นที่เหล่านั้นโดยใกล้ชิด จะเห็นว่ามุ่งสู่การเลือกจังหวัดใหญ่ๆ เพียงไม่กี่จังหวัดในแต่ละภาคเป็นเมืองหลักเพื่อการลงทุน จังหวัดต่างๆ ที่มีได้อยู่ในรายการคือ กลุ่มจังหวัดกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่กระนั้นเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม และ เขตอุตสาหกรรมส่งออก ก็ยังนับเป็นเขตส่งเสริมการลงทุน เมื่อพิจารณาในประเด็นนี้ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงนับรวมเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนด้วย

นอกจากนั้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังได้รับสิทธิและประโยชน์อยู่ต่อไป ซึ่งให้แก่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทั้งนี้จากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (ดูตารางที่ 7.4) การเปลี่ยนแปลงเพียงประการเดียว ได้แก่ การได้รับอนุญาตให้หักเงินได้พึง

²ในบรรดา 4 เขต พื้นที่ในเขตผังเมือง และ พื้นที่ที่ห้ามก่อตั้งโรงงาน โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ไม่นับรวมอยู่ในการส่งเสริมการลงทุน

³ตั้งแต่ปี 2524 เขต 1 ครอบคลุมถึง อำเภอแม่สอด ในตาก ด้วย

ประเมิน ในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 5 (จากเดิม ร้อยละ 2) ของรายได้ที่เพิ่มขึ้น จากปีก่อนจากการส่งออก

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นเขตส่งเสริมการลงทุน แต่พื้นที่ดังกล่าวยังคงได้รับสิทธิและประโยชน์ จากการส่งเสริมการลงทุนตามปกติอยู่ เป็นอันมาก อันได้แก่ ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้า สำหรับเครื่องจักรนำเข้า ได้รับการลดหย่อนภาษีอากร และภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้าไม่เกินร้อยละ 90 ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3-8 ปี ได้รับอนุญาตให้นำผลขาดทุนไปหักออกจากกำไรสุทธิ ภายหลังระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้มีกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปีได้รับยกเว้นไม่ต้องนำเงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนไปรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ตลอดระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

สำหรับเขตส่งเสริมการลงทุน ประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เมื่อปี 2521 ยังคงให้สิทธิและประโยชน์โดยพิเศษสำหรับกิจการเหล่านั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ.2515 แต่ไม่ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่นำเข้าทำให้สิทธิและประโยชน์ที่ให้ คงเหลือแต่การได้รับลดหย่อนภาษีการค้าการขายผลิตภัณฑ์ และ ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ภายใต้อำนาจการให้สิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิและประโยชน์แก่กิจการในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 1 และ 2 ในนิคมอุตสาหกรรม และในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ในรูปแบบที่ให้ประโยชน์แก่กิจการเหล่านั้น มากกว่ากิจการในเขต 3 และ 4 ในประเด็นของระดับของการยกเว้นภาษีการค้าและระดับของการหักเงินได้พึงประเมินเพื่อคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล (ดูตารางที่ 7.5)

เป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ สิทธิและประโยชน์ทางด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล ที่ให้แก่กิจการในเขตส่งเสริมการลงทุนภายใต้หลักเกณฑ์ปี 2515 และ 2521 มีความดึงดูดใจไม่มากไปกว่าสิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่โครงการนอกเขตส่งเสริมการลงทุน ซึ่งได้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลอย่างเต็มที่เป็นเวลา 8 ปีเรียบร้อยแล้ว อันส่งผลในทางปฏิบัติในการหักเงินได้พึงประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล แทบจะไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง (ดูตารางที่ 7.1 และ 7.5)

ในปี 2526 และ 2528 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีประกาศฉบับใหม่ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตส่งเสริมการลงทุน อย่างไรก็ตาม ประกาศเหล่านี้มิได้ให้เหตุผลใดๆ ในการทำเช่นนั้น นอกจากนั้นได้มีประกาศเหล่านี้ โดยมีได้ยกเลิกประกาศเมื่อปี 2521

ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้ทำให้เกิดความกระจ่างชัดในระดับสิทธิและประโยชน์ที่จะให้แก่กิจการในนิคมอุตสาหกรรมนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตรงกันข้ามกับหลักเกณฑ์เมื่อปี 2521 ซึ่งลดภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 50 ให้แก่กิจการในนิคมอุตสาหกรรมทุกนิคม แต่ประกาศในปี 2526 สิทธิและประโยชน์ดังกล่าว ให้เฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่นำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศสุทธิไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ จัดประเภทเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก หรืออุตสาหกรรมเกษตร

ขณะที่ประกาศฉบับปี 2521 ยังมีผลบังคับใช้ จึงอาจจะทำให้ประกาศฉบับปี 2526 ไม่มีผลในการส่งเสริม เนื่องจากทุกโครงการในเขตส่งเสริมการลงทุน ยังคงได้รับสิทธิและประโยชน์เช่นนั้นอยู่ หลักเกณฑ์ใหม่จะมีผลก็ต่อเมื่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเลือกที่จะยกเลิกประกาศเมื่อปี 2521

นอกจากนั้นสิทธิและประโยชน์ทางด้านภาษีการค้าสำหรับกิจการในนิคมอุตสาหกรรม ได้ถูกลดลงเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2526 ก่อนที่จะมีการเพิ่มสิทธิและประโยชน์ในปี 2528 ในระดับที่สูงกว่าที่เคยให้ในระหว่างปี 2521-2528

อนึ่ง หลักเกณฑ์ในปี 2526 ที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แสดงถึงความขัดแย้งกันในนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กล่าวคือไม่เป็นที่แน่ชัดว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนต้องการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมทั่วไปในต่างจังหวัด หรือ ต้องการส่งเสริมเฉพาะประเภทที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และทันสมัยในต่างจังหวัด ตามหลักเกณฑ์นั้นจะหมายความว่าอุตสาหกรรมท้องถิ่นขนาดเล็ก จะไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์ ถ้าหากตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

อย่างไรก็ตาม มีสิ่งหนึ่งซึ่งขัดแย้งจากหลักเกณฑ์ปี 2526 นั่นคือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตัดสินใจให้การลดหย่อนภาษีการค้าการขายผลิตภัณฑ์มากขึ้น สำหรับกิจการในเขตส่งเสริม (ดูตารางที่ 7.5) ถ้าหากธุรกิจต่างจังหวัดมีแนวโน้มที่จะหลบเลี่ยงทั้งการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และ ภาษีการค้า จึงดูเหมือนว่าสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมที่ให้ จะไม่ก่อให้เกิดการกระตุ้นอุตสาหกรรมต่างจังหวัดอย่างได้ผล ยกเว้นสำหรับกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งมีการทำบัญชีตามหลักมาตรฐาน

ดังนั้น จึงมีคำถามว่า นโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้ความสนใจที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในต่างจังหวัด (ซึ่งอาจหมายความว่า การลงทุนส่วนใหญ่มาจากนอกจังหวัด) หรือ จะส่งเสริมอุตสาหกรรมของคนท้องถิ่นในจังหวัด

และยังไม่เป็นที่ชัดเจนเช่นกันว่า ในทางปฏิบัติจริงนั้น สิทธิและประโยชน์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้แก่โครงการต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตการลงทุนมีมากเท่าใด แม้หลักเกณฑ์ต่างๆ จะให้อำนาจแก่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในอันที่จะให้สิทธิประโยชน์พิเศษได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงอาจออกมาอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสามารถใช้ดุลยพินิจในการให้สิทธิและประโยชน์ต่างๆ ได้

จากตารางที่ 7.6 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนของโครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนที่ตั้งอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนทั้ง 4 เขต ก่อนและหลังปี 2521 ซึ่งเป็นปีที่มีการกำหนดเขตส่งเสริมใหม่นั้น มิได้แสดงการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญแต่ประการใดเลย ระหว่างปี 2517-2521 สัดส่วนของโครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมในเขตส่งเสริมทั้ง 4 เขต เปรียบเทียบกับ โครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมในจังหวัดอื่นๆ ทุกจังหวัด เป็นแค่ร้อยละ 7.6 เท่านั้น และในช่วงระหว่างปี 2522-2530 สัดส่วนยังคงเป็นร้อยละ 7.5

7.3 การกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนใหม่

เมื่อปี 2530 ได้มีการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนใหม่อีกครั้ง ทุกพื้นที่ยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน⁴

ได้มีความพยายามที่จะตัดสิทธิและประโยชน์ ที่ให้แก่กิจการนอกเขตส่งเสริมหรือในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลลง มีการยกเลิกการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรเครื่องจักร สำหรับโครงการที่ตั้งในกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ และลดหย่อนภาษีอากรเครื่องจักรเหลือเพียงครึ่งเดียว สำหรับโครงการที่ตั้งใน 4 จังหวัดที่เหลือ ยกเว้นสำหรับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และโครงการที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตส่งเสริมการลงทุน ช่วงเวลาปลอดภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ลดลงเช่นกันในขณะที่เงื่อนไขการส่งเสริมสำหรับจังหวัดเหล่านี้มีความเข้มงวดขึ้น (ดูตารางที่ 7.7)

⁴นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และ แหลมฉบัง ซึ่งได้รับกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมมาตั้งแต่ปี 2528 ถูกดึงออกจากรายการส่งเสริมในปี 2530 แต่กลับได้รับการบรรจุเป็นพื้นที่ส่งเสริมอีกครั้งใน ปี 2531

อย่างไรก็ตาม ประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในปี 2530 ไม่มีความชัดเจนนัก แม้จะมีการยกเลิกหลักเกณฑ์ปี 2521 และ 2528 แต่มีได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ปี 2526 จึงไม่เป็นที่แน่ชัดว่า สิทธิและประโยชน์สำหรับโครงการในเขตส่งเสริมปี 2527 ทั้ง 4 เขตยังคงมีผลบังคับหรือไม่

แต่กระนั้น ประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนปี 2530 ได้เพิ่มสิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่โครงการในเขตส่งเสริม (ดูตารางที่ 7.5 และ 7.7) นอกจากสิทธิและประโยชน์เดิมที่เคยให้แล้ว ยังมีการยกเว้นภาษีและอากรนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบและวัสดุจำเป็น นอกจากนั้นยังให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลมากขึ้นแก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด ในขณะที่ขณะนี้มิได้ให้สิทธิและประโยชน์ด้านนี้แก่โครงการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในกรณีปกติ (ดูตารางที่ 7.8)

ระดับของสิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่อุตสาหกรรมในเขตส่งเสริม ระหว่างอุตสาหกรรมเป้าหมาย กับ อุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เหลือ (ดูตารางที่ 7.7) อุตสาหกรรมเป้าหมายได้แก่ อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล และ อุตสาหกรรมอื่นๆ ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม

หลังจากออกหลักเกณฑ์ในเดือนกันยายน 2530 ได้ไม่นาน ได้มีการออกหลักเกณฑ์อีกสองฉบับในเดือนตุลาคมและธันวาคม ในปีเดียวกัน เพื่อแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ฉบับเก่า การเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งเช่นนี้ ทำให้เป็นการยากที่ผู้ลงทุนจะติดตามนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นไม่ถึงหนึ่งปี ก็มีการเปลี่ยนแปลงใหม่อีกครั้ง ภายใต้ระบบใหม่ได้แบ่งการส่งเสริมการลงทุนออกเป็น 3 เขต คือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เขตรอบใน และ เขตรอบนอก

สำหรับเขตรอบนอกนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน เป็นเขตที่ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และ ชลบุรี จังหวัดต่างๆ ที่อยู่ในเขตรอบนอกได้รับสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมเป็นจำนวนมากที่สุด

เขตรอบในประกอบด้วยจังหวัดใหญ่ๆ ในภาคกลาง ได้แก่ สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และ ชลบุรี สิทธิและประโยชน์ปกติที่ให้แก่เขตนี้ประกอบด้วย ได้รับลดหย่อนภาษีและอากรนำเข้า เครื่องจักร และ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3 ปี อย่างไรก็ตาม อาจได้รับสิทธิและ ประโยชน์เพิ่มเติมในการนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรม เครื่องจักรกล อุตสาหกรรมที่อาศัยทรัพยากรในประเทศ อุตสาหกรรมที่นำเข้าหรือประหยัดเงิน ตราต่างประเทศสุทธิมูลค่า 2 ล้านเหรียญสหรัฐ และ อุตสาหกรรมที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรม หรือ เขตส่งเสริมการลงทุน (ดูตารางที่ 7.9)

อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตที่สาม หรือ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยปกติจะไม่ได้ รับสิทธิและประโยชน์ทางการลงทุนใดๆ เว้นแต่ เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ สนับสนุนผลิตภัณฑ์เครื่องจักรกล และ อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม หรือ เขตส่งเสริม การลงทุน (ดูตารางที่ 7.10)

การกำหนดเขตการลงทุนใหม่จะนำไปสู่ความประทับใจว่า รัฐบาลกำลังจริงจังกับการ ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดในจังหวัดที่ยังไม่มีใครมีการพัฒนา เนื่องจากบรรดา จังหวัดในเขตรอบในที่มีระดับการพัฒนามากกว่า รวมทั้ง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไม่ถูกนับ รวมอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน จังหวัดต่างๆ ที่อยู่นอกเขตส่งเสริมจะได้รับสิทธิประโยชน์น้อยกว่า ยกเว้นเฉพาะบางกรณีเท่านั้น (ดูตารางที่ 7.7, 7.9 และ 7.10)

นอกจากนั้นในปี 2531 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ยังได้เริ่มขยายสำนักงานไปสู่ จังหวัดอื่นๆ นอกกรุงเทพฯ ด้วยการก่อตั้งสำนักงานภูมิภาคแห่งแรกในนครราชสีมา และในปี 2532 มีการก่อตั้งสำนักงานภูมิภาคแห่งที่สองที่สุราษฎร์ธานี ขณะนี้ทั้งสองสำนักงานใช้สถานที่และ บริการอื่นๆ ที่สำนักงานสาขาของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจัดให้ อนึ่ง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังมีแผนก่อตั้งสำนักงานภูมิภาคต่อไปอีก 11 แห่ง

แม้จะมีการดำเนินการดังที่กล่าวข้างต้น แต่สิ่งที่สะท้อนความพยายามของรัฐบาลในการ ส่งเสริมการแปรรูปเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมในจังหวัดที่มีการพัฒนาระดับต่ำ ยังคงส่งผลติดค้างอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากยังคงมีข้อยกเว้นอยู่มากมายในกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ข้อยกเว้นที่สำคัญคือการกำหนดพื้นที่ เป็นการเฉพาะเล็กๆ น้อยๆ หลายแห่ง ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่เป็นเขตส่งเสริมหรือ นิคมอุตสาหกรรม พื้นที่บางแห่งที่กล่าวถึงนี้ปรากฏอยู่ในตารางที่ 7.11

จะเห็นได้ว่า เขตส่งเสริมการลงทุนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไม่เพียงแต่จะมีมากแห่ง แต่ยังถูกจำกัดอยู่ในพื้นที่ขนาดเล็กเป็นการเฉพาะ อันก่อให้เกิดคำถามว่า มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าวหรือไม่ เพราะดูจะไม่มีเหตุผลใดเลยที่จะให้การยกเว้น เช่นนั้นแก่พื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนิคมเหล่านั้นดำเนินการโดยภาคเอกชน ข้อเท็จจริงที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ ข้อยกเว้นต่างๆ ดังกล่าวลบล้างความได้เปรียบซึ่งจังหวัดที่มีการพัฒนาระดับต่ำมีอยู่เสียหมด

7.4 ความมีประสิทธิภาพของเขตการลงทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

แม้จำนวนโครงการโดยเปรียบเทียบที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะลดลง เป็นอย่างมากในช่วงหลัง แต่โครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมก็ยังคงกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่นี้ (ดูตารางที่ 7.12) นอกจากนั้น จากการสังเกตโดยทั่วไปพบว่า สิทธิและประโยชน์ที่ให้รวมทั้งการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุน มิได้มีผลในการเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการต่างๆ น้อยมาก การเปลี่ยนแปลงการกำหนดเขตส่งเสริมบ่อยครั้ง ทำให้เป็นการยากสำหรับผู้ลงทุนที่จะติดตามและดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และยังทำให้เป็นการยากที่มาตรการใดๆ ตามนโยบายจะก่อให้เกิดผลดังประสงค์

สำหรับสิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่โครงการในเขตส่งเสริม ก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งเช่นกัน อันทำให้ยากที่จะติดตาม และ ทำความเข้าใจ

ประการที่สอง มีความขัดแย้งเป็นอย่างมากในวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนต้องการส่งเสริมในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างเช่น เมื่อไม่กี่ปีมานี้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมเฉพาะบางประเภท กิจการขนาดใหญ่ที่วัดโดยจำนวนลูกจ้าง กิจการที่นำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศสุทธิจำนวนหนึ่ง และ กิจการซึ่งตั้งอยู่บนพื้นที่ที่ระบุในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ด้วยวัตถุประสงค์จำนวนมากมายเช่นนี้ ทำให้เกิดช่องโหว่ขึ้นมาก ซึ่งในที่สุดแล้วอาจจะไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มากไปกว่าอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ประการที่สาม ระบบสิทธิและประโยชน์ที่ให้ความซับซ้อนและยุ่งยากต่อการบริหาร อันเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องจากการเพิ่มวัตถุประสงค์เป็นหลายประการ ซึ่งดูจะมีรายละเอียดยิ่งขึ้นตลอด

เวลา ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักเกณฑ์บ่อย ซึ่งยากที่จะทำความเข้าใจและติดตาม ผู้ลงทุนรายเล็กๆ ในต่างจังหวัด ก็จะมีผลสัมฤทธิ์กับระบบเช่นนี้

นอกจากนั้นยังเป็นการยากที่จะระบุหรือตีความว่า อุตสาหกรรมการประเภทใดที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนต้องการส่งเสริม ตัวอย่างเช่น เป็นการง่ายมากที่จะให้สิทธิและประโยชน์แก่กิจการที่ประหยัด หรือนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวน 2 ล้านเหรียญสหรัฐ แต่อันที่จริงแล้วคงมีกิจการที่เป็นผู้ใช้เงินตราต่างประเทศสุทธิ ปัญหาคือจะคำนวณตัวเลขจริงเหล่านี้ได้อย่างไร

ประการที่สี่ ที่ผ่านมามีสิทธิและประโยชน์พิเศษที่ให้แก่อุตสาหกรรมที่ตั้งในจังหวัดต่างๆ ส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในรูปของการยกเว้นภาษีการค้า และภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นเช่นนี้มีได้มากไปกว่าสิทธิและประโยชน์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้อยู่ตามปกติ แม้เมื่อไม่กี่ปีมานี้จะมีความพยายามที่จะลดสิทธิและประโยชน์ตามปกติ ที่ให้แก่โครงการในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ข้อเท็จจริงที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมักจะหลบเลี่ยงภาษี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีในต่างจังหวัดค่อนข้างหละหลวมและจัดเก็บยาก เป็นที่น่าสงสัยว่าสิทธิและประโยชน์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ จะมีผลในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดหรือไม่⁵ มาตรการอื่นๆ อาจให้ผลมากกว่าสิทธิและประโยชน์ทางภาษี

ประการที่ห้า ไม่มีการให้ความสำคัญอย่างแน่ชัดว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนต้องการส่งเสริมด้านใด กล่าวคือ จะส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัดขนาดใหญ่ที่ทันสมัย ซึ่งคงเกิดจากผู้ลงทุนนอกจังหวัดนั้นๆ หรือ จะส่งเสริมอุตสาหกรรมของคนในท้องถิ่น ซึ่งคงเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ หากไม่มีความชัดเจนพอในการมุ่งเน้นความสำคัญ จะเป็นการยากที่จะกำหนดมาตรการ และการประเมินผลที่เหมาะสม

อันที่จริงแล้วมีข้อสงสัยว่า ในอดีตนั้น ในการปฏิบัติจริงของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้เอื้อประโยชน์แก่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทันสมัย ดังจะเห็นได้จากสิทธิและประโยชน์ที่จัดให้ หากเป็นเช่นนั้นจริงจึงเป็นธรรมดาที่อุตสาหกรรมขนาดเล็กของคนท้องถิ่น คงจะไม่ได้ได้รับการส่งเสริม แม้จะมีการให้สิทธิและประโยชน์แก่อุตสาหกรรมที่ตั้งในต่างจังหวัด

⁵ มีข้อยกเว้นสำหรับโรงงานขนาดใหญ่ และทันสมัย ซึ่งอาจมีระบบการบัญชีที่มีมาตรฐานยิ่งขึ้น ทำให้การหลบเลี่ยงภาษีทำได้ยากขึ้น

7.5 นิคมอุตสาหกรรม

ได้มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกในประเทศไทยที่บางชัน เมื่อปี 2515 ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้อุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งที่ดินและบริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน นิคมอุตสาหกรรมบางชันครอบคลุมเนื้อที่ 510 ไร่ ซึ่งนับว่าค่อนข้างเล็ก (ดูตารางที่ 7.13) เงินทุนที่ใช้ลงทุนในนิคมมาจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี 2512-2517

ในปีเดียวกันกับที่นิคมอุตสาหกรรมบางชันเริ่มดำเนินการ รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับหนึ่ง จัดตั้ง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ขึ้นมา^๑ โดยอ้างถึงผลภาวะของอุตสาหกรรม การไม่มีการจัดระเบียบของระบบโรงงาน การที่รัฐบาลไม่สามารถจัดบริการได้โดยมีประสิทธิภาพและความจำเป็นที่ต้องมีเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้มีการรวมนิคมอุตสาหกรรมบางชัน ไว้ใน กนอ. ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

กนอ. มีหน้าที่จัดระบบนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการจัดหาที่ดิน และ ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานแก่โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ และ มีหน้าที่บริหารนิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้

เพื่อที่จะจูงใจผู้ลงทุนให้มาลงทุนในเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้ให้สิทธิและประโยชน์ในรูปของการยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าเครื่องจักรนำเข้าและวัตถุดิบ ในกรณีของการลงทุนจากต่างประเทศ ได้อนุญาตให้นำช่างฝีมือและผู้ชำนาญการจากต่างประเทศเข้าประเทศได้ และ การส่งเงินออกจากประเทศก็ได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษ

โดยการก่อตั้ง กนอ. ได้มีแผนที่จะพัฒนานิคมอุตสาหกรรมแห่งอื่นๆ อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม แผนนี้มีได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล มิได้มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมแห่งที่สองตราจบจนถึงปี 2520 จึงมีการก่อตั้งขึ้นที่บางปู (ดูตารางที่ 7.13) แต่เป็นนิคมอุตสาหกรรมที่มีเอกชนเป็นเจ้าของ โดย กนอ. เป็นผู้ดำเนินการ

ในปีเดียวกันกับที่มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปู ได้มีการตราพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่ กนอ. ในการเวนคืนที่ดิน ตาม

^๑ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 ประกาศเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515

พระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน นอกจากนั้น ยังให้อำนาจแก่ กนอ. ในการดูแลนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนด้วย

สำหรับสิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่โรงงานที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมนั้น มีการให้อำนาจโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

พระราชบัญญัติ กนอ. ปี 2520 ยังได้กำหนดว่า การลงทุนในการขยายหรือก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม ของกนอ. จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่ก็มิได้มีกิจกรรมใดเกิดขึ้นจนกระทั่งต้นคริสต์ทศวรรษที่ 80 เมื่อมีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นอีกสองแห่ง ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง เมื่อปี 2526 และ นิคมอุตสาหกรรมบางพลี เมื่อปี 2527 ในปี 2527 นี้ ยังได้มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนขึ้นหนึ่งแห่งด้วย ซึ่งรู้จักกันในนาม นวนคร (ดูตารางที่ 7.14)

แม้จะมีนิคมอุตสาหกรรมจำนวนน้อยและมีขนาดเล็ก ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชน แต่อุปสงค์ในที่ดินโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้ยังคงไม่เคลื่อนไหว ตราบจนกระทั่งมีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจขึ้น เมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา

ในปี 2531 มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมของภาคเอกชนขึ้นหลายแห่ง และเกิดการขาดแคลนที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะนี้การลงทุนสร้างนิคมอุตสาหกรรมยังคงเป็นสิ่งจูงใจภาคเอกชนอยู่ ในภาวะตลาดเช่นนี้ กนอ. จึงชลอบทบาทของตนลง

เหตุผลหลักที่ในอดีตนิคมอุตสาหกรรมไม่ได้รับความสนใจ คือ ในตอนนั้นประเทศไทยยังมีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมยังไม่ถึงขั้นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ขนาดใหญ่และทันสมัย พร้อมทั้งต้องการบริการที่สนับสนุนและแนว ซึ่งเสนอโดยนิคมอุตสาหกรรม การขาดมาตรการจากหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับให้ควบคุมมลภาวะ ก็ทำให้การก่อตั้งโรงงานนอกนิคมอุตสาหกรรมมีต้นทุนถูกกว่า

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ อุตสาหกรรมครัวเรือนขนาดเล็กพบว่า เป็นการสะดวกกว่า และมีต้นทุนต่ำกว่าถ้าตั้งโรงงานอยู่แถบเดียวกับบ้านของเขา ในประเด็นนี้เขาจึงไม่ต้องการก่อตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม

ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ในอดีตมีอุปสงค์ของการก่อตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมน้อยมาก จนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อไม่กี่ปีมานี้ แต่กระนั้น อุปสงค์ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงกระจุกตัว

อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศมีอย่างหนาแน่น และมี
อุตสาหกรรมขนาดใหญ่อยู่มาก

ความพยายามใดๆ ในการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยปราศจากการ
ตระหนักถึงผู้ลงทุนที่จะมีมาจากกรุงเทพฯ และจากต่างประเทศ จึงเป็นความพยายามที่ล้มเหลว
เนื่องจากจะไม่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และทันสมัยมากพอในท้องถิ่น ที่จะทำให้นิคมนั้นคุ้มค่าต่อการ
ลงทุน สิ่งนี้อาจเป็นเหตุผลว่า เพราะเหตุใด นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ที่ตั้งในภาคเหนือ เพิ่ง
จะประสบความสำเร็จเมื่อไม่กี่ปีมานี้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งในการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย คือ เป็นนิคมที่มี
ขนาดเล็ก และมีให้บริการอย่างเต็มรูปแบบ ดังเช่นที่เป็นในนิคมอุตสาหกรรมบางแห่งในบาง
ประเทศ ตัวอย่างเช่น มิได้จัดบ้านอยู่อาศัย สวนสาธารณะ ศูนย์การค้า และ ศูนย์การบันเทิง
ให้แก่ผู้ทำงานในนิคมอุตสาหกรรม หากแต่จัดให้เฉพาะที่ดิน และ สิ่งสาธารณูปโภค รวมทั้ง ระบบ
ควบคุมน้ำเสียแบบพื้นฐานบางประการ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยทั่วไปมีขนาดเล็ก
กว่านิคมอุตสาหกรรมที่เอกชนเป็นเจ้าของ สิ่งนี้อาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในส่วนของรัฐบาล
นั้น ยังมีการขาดพันธะผูกพัน หรือ ทรัพยากรอยู่

ในประเด็นที่ว่านิคมอุตสาหกรรมในประเทศไทย มีขนาดเล็กและกระจายไปทั่วในพื้นที่ต่างๆ
จึงดูเหมือนว่าในส่วนของรัฐบาลนั้น ไม่มีแผนหรือนโยบายที่ประจักษ์ชัดในการกำหนดเขต อันมีผล
ทำให้กรุงเทพฯ และเมืองอื่นรอบๆ เติบโตขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ อันทำให้เกิดความหนาแน่นขึ้นใน
กรุงเทพฯ และอาจเป็นภาระหนักแก่รัฐบาล ที่ต้องลงทุนในสิ่งสาธารณูปโภคกระจายไปในพื้นที่กว้าง
ขวางแม้จะมีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมแถบพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกคือ นิคมอุตสาหกรรม
แหลมฉบังและนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด แต่ก็ยังนับว่าเป็นนิคมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

7.6 สรุปผลและข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

เป็นที่ปรากฏว่า นโยบายส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งให้
ความสำคัญต่อการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ มิได้เกิดผลในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม
ต่างจังหวัด แม้จะมีการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนมาตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษที่ 70 แต่มาตรการ
ต่างๆ มิได้มีความชัดเจนอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์จากความซับซ้อน และการเปลี่ยนแปลง
ที่บ่อยครั้งของมาตรการเหล่านั้น

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ในทางปฏิบัติจริง ลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดนั้น ดูจะมีความสำคัญน้อยกว่าวัตถุประสงค์อื่น ๆ -- เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ในทศวรรษที่ 60 และ 70 และ การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในทศวรรษที่ 80 -- ซึ่งมีได้มีการระบุพื้นที่เป็นการเฉพาะ และ ในที่สุดแล้วมากระจุกตัวในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ การที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพยายามบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ หลายเป้าหมาย นำไปสู่การขาดการเอาใจใส่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด แม้จะมีการให้สิ่งจูงใจในทางทฤษฎีแก่พื้นที่นอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

อย่างไรก็ตามยังไม่อาจกล่าวได้ว่า หากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีนโยบายมุ่งเน้นต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดที่ชัดเจนและที่เข้มแข็งขึ้นแล้ว อุตสาหกรรมเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนามากขึ้น ผู้เขียนเชื่อว่าไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะยังคงมีอุปสรรคที่สำคัญหลายประการซึ่งทำให้ความเสี่ยงของการลงทุนในต่างจังหวัดเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยง สิ่งนี้ไม่อาจจัดไปได้โดยการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ อุปสรรคดังกล่าวมีดังนี้

ประการแรก ในภูมิภาคและจังหวัดต่าง ๆ มีการขาดแคลนข่าวสารข้อมูล ซึ่งทำให้ผู้ลงทุนลังเลที่จะลงทุนในต่างจังหวัด หรือ ประทับใจในต่างจังหวัดน้อยกว่า หรือ ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับเขตต่างจังหวัด แม้ในปัจจุบันนี้ผู้ลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะให้ความสนใจลงทุนในต่างจังหวัดเพิ่มมากขึ้น แต่ข้อร้องเรียนที่ได้ยินบ่อยครั้ง คือ การขาดข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้เกิดความมั่นใจในการลงทุน เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ข้อร้องเรียนดังกล่าวมาจากผู้ประกอบการท้องถิ่นด้วย ทั้งที่ควรจะอยู่ในฐานะที่เข้าใจท้องถิ่นของตนดี

ประการที่สอง ขาดผู้ประกอบการชาวท้องถิ่นที่มีความสามารถ ซึ่งอาจประเมินแนวโน้มการลงทุน และ ดำเนินการธุรกิจหัตถอุตสาหกรรมที่ทันสมัยได้ สำหรับในธุรกิจการค้าสินค้าในต่างจังหวัดนั้น ผู้ประกอบการมีความมั่นใจมากกว่า แต่ถึงแม้ในกรณีนี้ ธุรกิจยังคงมีขนาดเล็ก และ ส่วนใหญ่เป็นกิจการในครอบครัว เนื่องจากการขยายกิจการโดยปราศจากทักษะการบริหารที่เพียงพอ อาจนำไปสู่การล้มเหลว

ประการที่สาม การสนับสนุนด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ในต่างจังหวัดมีไม่เพียงพอ อาทิเช่น สิ่งสาธารณูปโภค และ หน่วยงานรัฐบาลที่มีอำนาจตัดสินใจ ทั้งนี้ในหลายกรณีมีโครงสร้างทางกายภาพอยู่ แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ในกรุงเทพฯ เสียเป็นส่วนใหญ่

จากอุปสรรคที่กล่าวข้างต้น สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว อาจจะไม่ส่งผลต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัด นอกจากนั้นการใช้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม จะนำไปสู่การบิดเบือนในระบบเศรษฐกิจ อันจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่หายาก ในระดับที่ไม่เหมาะสม

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในที่นี้ คือ ควรจะมีการทบทวนและเปลี่ยนแปลง กลยุทธ์ปัจจุบันของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเสียใหม่ เพราะเป็นกลยุทธ์ที่มุ่งเฉพาะแต่การให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ หากเป็นไปได้ ควรมีการลดสิ่งจูงใจที่ให้แก่อุตสาหกรรม หรือ ยกเลิกเสียโดยสิ้นเชิง และมีการส่งเสริมโดยการมิได้ให้สิ่งจูงใจแทน

อย่างไรก็ตาม ถ้ายังมีการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจอยู่ต่อไป โครงสร้างสิ่งจูงใจทั้งหมด จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ นอกจากนั้นควรจัดให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจแก่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ อย่างกว้างขวาง แทนที่จะเป็นบางส่วนเป็นการเฉพาะ

ระบบสิ่งจูงใจใหม่ ควรลดอำนาจการตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจลง ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นั่นคือ ถ้ามีโครงการหนึ่ง มีคุณสมบัติตามเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนที่ตั้งไว้ ควรมีการให้สิ่งจูงใจโดยอัตโนมัติ ระบบอัตโนมัติเช่นที่กล่าวนี้ มีข้อได้เปรียบอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก จะเป็นการลดความแตกต่างระหว่างนโยบายที่ประกาศไว้ กับ การนำไปปฏิบัติ ลงเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง จะทำให้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซง โครงการต่างๆ ได้ยากขึ้น ทั้งนี้เพราะนโยบายมีความชัดเจน

ประการที่สาม เป็นการลดต้นทุนของการนำนโยบายไปปฏิบัติลงให้ต่ำสุด ทั้งนี้โดยการปล่อยทรัพยากรของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ไปสู่กิจกรรมอื่นๆ

แต่กระนั้น ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนอย่างระมัดระวัง โดยการพิจารณาสู่การกระตุ้นการแข่งขัน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่ควรมีบทบาทในการประกันตลาดแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ข้อเสนอแนะนี้หมายถึงกระทรวงอุตสาหกรรมในประเด็นของการออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานและประกอบการด้วย

แนวคิดที่ว่า ตลาดในประเทศมีขนาดไม่ใหญ่พอที่จะอำนวยความสะดวกผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจำนวนหนึ่งนั้น ในขณะนี้ไม่เป็นเหตุเป็นผลที่รับฟังได้อีกต่อไป เพราะเศรษฐกิจไทยกำลังรวมเข้าเป็นเศรษฐกิจโลก จึงควรมีการปฏิบัติต่อตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศในระดับที่เท่าๆ กัน

แทนที่จะให้ความสำคัญกับการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนควรเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นศูนย์ข้อมูลเพื่อการลงทุน ขณะที่เป้าหมายด้านการส่งเสริมการลงทุนยังคงอยู่ แต่ควรมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการส่งเสริม เครื่องมือหลักของการส่งเสริมการลงทุนควรจะเป็นการเพิ่มความพร้อมและลดต้นทุนของข้อมูลทางเศรษฐกิจ อันจะช่วยให้ผู้ลงทุนใช้วิจารณญาณได้ดีขึ้น

ในประเด็นของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลทางเศรษฐกิจอย่างจริงจัง โดยครอบคลุมแต่ละภาคและแต่ละจังหวัด ควรมีการประมวลและเผยแพร่ข้อมูลด้านทรัพยากรและตลาดของทุกภาค และทุกจังหวัดในประเทศ ตลอดจนสถิติทางเศรษฐกิจที่จำเป็นอื่นๆ ซึ่งอาจช่วยผู้ลงทุนให้เกิดความเข้าใจในบรรยากาศ และแนวโน้มการลงทุนของแต่ละภาคและแต่ละจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ยังควรส่งเสริมการศึกษาวิจัยอุตสาหกรรมแต่ละอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ อันรวมถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรในแต่ละภาคและแต่ละจังหวัด แล้วเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยสู่สาธารณชน

อย่างไรก็ตาม ฝั่งระมัดระวังการแยกแยะระหว่างงานวิจัย สถิติ และ ข้อมูลซึ่งภาครัฐเป็นผู้จัดให้ กับ สถิติและข้อมูลที่มีรายละเอียดและเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจได้รับจากแหล่งรับทำวิจัยเชิงพาณิชย์เท่านั้น

เนื่องจากการไม่มีความยืดหยุ่นของข้อกำหนดกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งทำให้การเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารหลายประเภทต้องกินเวลาอยู่พอสมควร สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงควรมีบทบาทเป็นตัวกลางของข้อมูลข่าวสาร โดยการตั้งศูนย์ข้อมูลและข่าวสารทางเศรษฐกิจ ที่เกี่ยวกับการลงทุนและอุตสาหกรรม

เมื่อมีการขยายบทบาทเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารแล้ว สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนควรมีส่วนในการอบรมผู้ประกอบการต่างจังหวัด นอกจากนั้น ควรพยายามเป็นสะพานเชื่อม

ช่องว่างระหว่างผู้ประกอบการในต่างจังหวัดและในกรุงเทพฯ โดยการส่งเสริมการพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิด และ ถ่ายทอดความรู้ด้านการบริหาร การตลาด และ เทคโนโลยีการผลิต

สำนักงานฯ จะจริงจังอย่างไร ในการเลือกที่จะสนับสนุนการฝึกอบรมผู้ประกอบการต่างจังหวัด ขึ้นอยู่มากกับประเด็นที่ว่า กลยุทธ์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะการส่งเสริมการลงทุนจากนอกจังหวัด หรือ จะส่งเสริมอุตสาหกรรมของคนท้องถิ่นเป็นหลัก ข้อเสนอแนะในที่นี้คือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนควรส่งเสริมทั้งสองกรณี เพราะจะทำให้มีประสิทธิผลในชั้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

แม้จะมีหน่วยงานรัฐบาลหลายหน่วยงาน ซึ่งให้การอบรมแก่ผู้ประกอบการต่างจังหวัดอยู่แล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอ นอกจากนั้น อาจมีทักษะหรือเทคนิคบางประเภทที่ปัจจุบันนี้หน่วยราชการอื่นๆ ยังไม่มีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้

หลักสูตรหนึ่งที่สำนักงานฯ ควรจัดฝึกอบรมและสนับสนุนด้านเทคนิคให้ควรเป็นหลักสูตรที่เกี่ยวกับการประเมินโครงการลงทุน เนื่องจากเป็นหลักสูตรที่เหมาะสมกับเป้าหมายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในอันที่จะส่งเสริมการลงทุน การสนับสนุนควรครอบคลุมเนื้อหาด้านการตลาด การเงิน และ/หรือ เทคโนโลยี

ในการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว สำนักงานฯ ไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญของตนเอง เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะทำเช่นนั้น แต่สำนักงานฯ ควรมีบทบาทเป็นผู้ประสานงาน และ อุดหนุนกิจกรรมเหล่านั้น

ในประเด็นของเขตอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างปัจจุบันเช่นกัน แม้ขณะนี้จะมีนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง แต่ยังคงเป็นขนาดเล็ก และ กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ อันทำให้มีความยากลำบากในการทำกับควบคุมอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกป้องสภาวะแวดล้อม นอกจากนั้นยังเป็นผลให้การลงทุนในสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการมีต้นทุนสูง อันเป็นการไร้ซึ่งประสิทธิภาพและการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

ประการแรกสุด ควรกำหนดเขตอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ให้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขึ้น ควรอนุญาตให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว แม้จะไม่มี การห้ามตั้งโรงงานนอกเขตอุตสาหกรรม เพราะการทำเช่นนั้นจะเป็นการทำลายอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

อย่างไรก็ตามเฉพาะอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมที่กำหนดเท่านั้น ที่รัฐบาลจะให้ลำดับความสำคัญและพัฒนาระบบพื้นฐานในการจัดสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นให้

เพื่อให้การควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรมอย่างได้ผลยิ่งขึ้น และเพื่อส่งเสริมการก่อตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม รัฐบาลควรเข้มงวดกับกฎข้อบังคับ และการปฏิบัติตามกฎในเรื่องสภาวะแวดล้อมยิ่งขึ้น โดยมีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างจริงจัง

สำหรับ กนอ. ขอบเขตของบทบาทควรเป็นผู้กำกับควบคุมนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เนื่องจาก กนอ. เป็นรัฐวิสาหกิจหน่วยงานหนึ่ง จึงไม่มีใครมีความยึดหยุ่นในการบริหารนิคมอุตสาหกรรมมากนัก นอกจากนั้นหากแข่งขันกับภาคเอกชน จะมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติงาน กับ ผู้กำกับควบคุมนิคมอุตสาหกรรม

ทั้งยังไม่เป็นธรรมสำหรับภาคเอกชน หากมีการแข่งขันกับ กนอ. โดยตรง เพราะ กนอ. อาจอยู่ในสถานะที่จะได้รับปฏิบัติอย่างเป็นพิเศษจากหน่วยราชการ และ รัฐวิสาหกิจอื่นๆ

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ แสดงอย่างชัดเจนว่า ภาคเอกชนมีสมรรถนะในการก่อตั้งและดำเนินกิจการนิคมอุตสาหกรรมของตนเอง ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะมีการใช้จ่ายเงินจากภาครัฐบาลเพื่อก่อตั้งนิคมเหล่านั้น

ทั้งยังดูเหมือนว่าการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมของ กนอ. จะมีต้นทุนสูงกว่าของภาคเอกชน การที่ กนอ. ไม่มีแหล่งเงินทุนของตนเองอย่างเพียงพอ และต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีทุกครั้งที่มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม จึงไม่ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการเจรจาต่อรองในการซื้อที่ดินชั่วคราวการมาถึงของโครงการของ กนอ. จะแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ทำให้ราคาที่ดินกระโดดสูงเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจจบลงด้วยการทำให้ความเป็นไปได้ของโครงการเป็นอันพับไป

ตารางที่ 7.1

สิทธิและผลประโยชน์ให้แก่กิจการในเขตส่งเสริมการลงทุน

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515

-
1. ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้า สำหรับการนำเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี ยกเว้นวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเหล่านั้นมีผลผลิตภายในประเทศโดยที่คุณภาพและราคาไม่แตกต่างกัน
 2. ได้รับลดหย่อนภาษีการค้าจากการขายผลิตภัณฑ์ร้อยละ 90 เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการดำเนินงาน
 3. อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟและค่าประปา ในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็น 2 เท่า ภายใต้อัตราคงที่ วิธีการและระยะเวลาที่กำหนดโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
 4. อนุญาตให้หักค่าติดตั้ง หรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิ ได้ในอัตราร้อยละ 25 เป็นเวลา 1 ปีหรือมากกว่า
 5. ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลา ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3-8 ปี^{1/}

หมายเหตุ: ^{1/} การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ไม่ได้ให้แก่กิจการบางประเภท ซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.2
เขตส่งเสริมการลงทุน ปี 2516-2521

จังหวัด	อำเภอ
1. กระบี่	เมืองกระบี่ คลองถม และอ่าวลึก
2. กาญจนบุรี	ท่ามะกา
3. ขอนแก่น	เมืองขอนแก่น น้ำพอง ชนบท และบ้านไผ่
4. ฉะเชิงเทรา	บางปะกง
5. ชลบุรี	เมืองชลบุรี บางละมุง พานทอง ศรีราชา และสัตหีบ
6. เชียงใหม่	เมืองเชียงใหม่ ดอยสะเก็ด แม่ริม สารภี สันกำแพง สันทราย และหางดง
7. นครปฐม	เมืองนครปฐม
8. นครราชสีมา	เมืองนครราชสีมา จักราช โชคชัย โนนไทย โนนสูง ปักธงชัย พิมาย ชามทะเลสอ สูงเนิน สีคิ้ว และปากช่อง
9. พังงา	เมืองพังงา ตะกั่วทุ่ง ตะกั่วป่า ทับปุด และท้ายเหมือง
10. พิษณุโลก	เมืองพิษณุโลก และพรหมนิราม
11. ภูเก็ต	เมืองภูเก็ต กะทู้ และถลาง
12. ระยอง	เมืองระยอง
13. ราชบุรี	เมืองราชบุรี บ้านโป่ง ปากท่อ วัดเพลง และโพธาราม
14. ลำปาง	เมืองลำปาง เกาะคา แม่ทะ และห้างฉัตร
15. ลำพูน	เมืองลำพูน และแม่ทา
16. สงขลา	เมืองสงขลา รัตภูมิ และหาดใหญ่
17. สมุทรสงคราม	เมืองสมุทรสงคราม บางคนที และอัมพวา
18. สระบุรี	เมืองสระบุรี แก่งคอย หนองแค หนองแสง และสาวไห้
19. สุโขทัย	กงไกรลาส
20. อุตรธานี	เมืองอุตรธานี และ กุมภวาปี
21. อุบลราชธานี	เมืองอุบลราชธานี เขื่องใน ม่วงสามสิบ และวารินชำราบ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.3
จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้รับบัตรส่งเสริม

จังหวัด	2502-2516	2517-2521	2522-2530	ไม่ระบุ
เขตส่งเสริมการลงทุน	63	44	112	333
นครปฐม	19	13	22	22
ฉะเชิงเทรา	2	2	8	74
ชลบุรี	8	5	11	62
กาญจนบุรี	1	3	5	12
สมุทรสงคราม	0	0	0	3
สระบุรี	8	6	13	34
ระยอง	5	0	14	28
เชียงใหม่	8	3	3	13
ลำปาง	3	1	5	7
ลำพูน	0	7	2	9
พิษณุโลก	0	0	1	0
สุโขทัย	1	0	0	0
ขอนแก่น	1	1	4	4
นครราชสีมา	3	1	8	15
กระบี่	0	1	0	3
พังงา	0	0	0	2
ภูเก็ต	2	0	3	6
สงขลา	2	1	13	39
จังหวัดอื่นๆ	328	224	498	982
ทั่วประเทศ	391	268	610	1315

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.4

สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่กิจการส่งออก ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515
และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

-
1. ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับการนำเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น
 2. ได้รับยกเว้นภาษีการค้าสำหรับผู้ผลิตและผู้ขายวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นภายในประเทศที่ใช้ในการผลิต
 3. ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าที่นำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป
 4. ได้รับยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้า
 5. ได้รับอนุญาตให้หักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 5^{1/} ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการส่งออก
-

หมายเหตุ: ^{1/} ร้อยละ 2 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.5

สิทธิประโยชน์ที่ให้กับกิจการในเขตส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศคณะกรรมการ
ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2521 2526 และ 2528

-
1. เขต 1 และ 2: โรงงานที่ตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมและเขตส่งออก
 1. การลดหย่อนภาษีการคำนวณกำไรสุทธิสำหรับการขายผลิตภัณฑ์ นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้ ดังนี้
ประกาศฯ พ.ศ. 2521: ร้อยละ 50 ระยะเวลา 5 ปี^{1/}
ประกาศฯ พ.ศ. 2526: ร้อยละ 75 สำหรับ 3 ปีแรก และร้อยละ 50 สำหรับ 2 ปีต่อไป
: ร้อยละ 50 สำหรับ 3 ปีแรก สำหรับโรงงานที่ตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรม
ประกาศฯ พ.ศ. 2528: ร้อยละ 90 สำหรับ 3 ปีแรก และร้อยละ 75 สำหรับ 2 ปีต่อไป
 2. การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนี้:
 - 2.1 ร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี^{2/}
 - 2.2 อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟและค่าน้ำ ในการคำนวณภาษีเงินได้เป็นสองเท่า เป็นระยะเวลา 8 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการดำเนินงาน
 - 2.3 อนุญาตให้หักค่าติดตั้ง หรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิได้ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินลงทุนเพื่อการนั้น เป็นระยะเวลา 1 ปีหรือมากกว่า แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการดำเนินงาน
 3. เขต 3 และ 4
 1. การลดหย่อนภาษีการคำนวณกำไรสุทธิสำหรับการขายผลิตภัณฑ์ นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้ ดังนี้
ประกาศฯ พ.ศ. 2521: ร้อยละ 75 ระยะเวลา 5 ปี^{3/}
ประกาศฯ พ.ศ. 2526: ร้อยละ 90 สำหรับ 3 ปีแรก และร้อยละ 75 สำหรับ 2 ปีถัดไป
 2. การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนี้:
 - 2.1 ร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี
 - 2.2 อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟและค่าน้ำ ในการคำนวณภาษีเงินได้เป็นสองเท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการดำเนินงาน

ตารางที่ 7.5 (ต่อ)

- 2.3 อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิได้ ในอัตราร้อยละ 20 ของเงินลงทุนเพื่อการนั้น เป็นระยะเวลา 1 ปีหรือมากกว่า แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการดำเนินงาน

หมายเหตุ: ^{1/} สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เสียภาษีมากกว่าร้อยละ 12 คณะกรรมการฯ จะลดหย่อนให้มากกว่าร้อยละ 50

^{2/} เฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร ในกรณีต่อไปนี้:

1. ขนาดการลงทุน (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ไม่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท
2. จำนวนงานที่ทำงานเต็มเวลา ไม่ต่ำกว่า 200 คน
3. นำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศสุทธิไม่ต่ำกว่าปีละ 1,000,000 เหรียญสหรัฐต่อปี ใน 3 ปีแรกของการเปิดดำเนินการ
4. ใช้ผลิตผลทางเกษตร หรือผลิตภัณฑ์จากผลิตผลทางเกษตรภายในประเทศ เป็นวัตถุดิบสำคัญและส่งผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายต่างประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณการผลิต
5. คณะกรรมการฯ เห็นว่า โครงการนั้นมีความสำคัญเป็นพิเศษ

^{3/} สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เสียภาษีการค้ำมากกว่าร้อยละ 12 คณะกรรมการฯ จะลดหย่อนให้มากกว่าร้อยละ 75

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.6
จำนวนโรงงานที่ได้รับบัตรส่งเสริม

ที่ตั้ง	2502-16	2517-21	2522-30	ไม่ระบุ
เขตส่งเสริมการลงทุน	22	19	43	11
เขต 1: เชียงใหม่ และลำพูน	8	10	5	22
เขต 2: สระบุรี และนครราชสีมา	11	7	21	49
เขต 3: ชอนแก่น	1	1	4	4
เขต 4: สงขลา	2	1	13	39
จังหวัดอื่นๆ	369	249	567	1201
ทั่วประเทศ	391	268	610	1315

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.7

สิทธิและประโยชน์ในเขตส่งเสริมการลงทุน ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม

พ.ศ. 2530 และ 2531^{1/}

1. สำหรับกิจการเป้าหมาย ^{2/}	2. สำหรับกิจการอื่นที่ไม่เป็นกิจการเป้าหมาย
1.1 ได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร	2.1 ได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร
1.2 ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษี การค้าร้อยละ 50 ของอัตราปกติสำหรับ วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับการผลิต เพื่อการจำหน่ายภายในประเทศ เป็นเวลา 1 ปี	2.2 ไม่ได้รับ
1.3 ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการ ค้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น สำหรับการผลิตเพื่อการส่งออก เป็นเวลา 5 ปี	2.3 ไม่ได้รับ
1.4 ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล พ.ศ. 2530: เป็นเวลา 4 ปี พ.ศ. 2531: เป็นเวลา 5 ปี และให้ได้รับยกเว้นเพิ่มขึ้นอีก 1 ปี ใน กรณีต่อไปนี้: ก) ประหยัดหรือนำเข้าเงินตราต่าง ประเทศสุทธิเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า ปีละ 1 ล้านบาทหรือรัฐ ข) เป็นกิจการเกษตร หรือส่งเสริม ให้ใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศหรือ ใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศเป็น วัตถุดิบสำคัญ หรือใช้วัสดุหรือชิ้นส่วนใน ประเทศเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนทั้งสิ้น ค) จ้างคนงานที่ทำงานเต็มเวลาไม่ น้อยกว่า 200 คน	2.4 ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล พ.ศ. 2530: เป็นเวลา 4 ปี พ.ศ. 2531: เป็นเวลา 4 ปี และให้ได้รับยกเว้นเพิ่มขึ้นอีก 1 ปี ในกรณี ต่อไปนี้: ^{3/} ก) เช่นเดียวกัน ข) เช่นเดียวกัน ค) เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 7.7 (ต่อ)

1. สำหรับกิจการเป้าหมาย ^{2/}	2. สำหรับกิจการอื่นที่ไม่เป็นกิจการเป้าหมาย
ง) ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม หรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	ง) เช่นเดียวกัน
จ) เป็นโครงการที่คณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ	จ) เช่นเดียวกัน
1.5 ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นเวลา 5 ปี นับ แต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลายกเว้นภาษี เงินได้นิติบุคคล	2.5 เช่นเดียวกัน
1.6 ลดหย่อนภาษีการค้าสำหรับการขายผลิต ภัณฑ์หรือผลิตผล ร้อยละ 90 ของอัตรา ปกติเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันเริ่มมีรายได้	2.6 เช่นเดียวกัน
1.7 อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า ค่าประปา เป็นสองเท่าในการคำนวณภาษีเงินได้นิติ- บุคคล เป็นเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมี รายได้	2.7 เช่นเดียวกัน
1.8 อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก จากความสะดวกจากกำไรสุทธิ ร้อยละ 25 ของ เงินที่ลงทุน	2.8 เช่นเดียวกัน

หมายเหตุ: ^{1/} หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ การส่งเสริมของทั้ง 2 ปีจะไม่แตกต่างกัน

^{2/} กิจการที่เป็นกิจการเป้าหมาย ได้แก่กิจการผลิตเพื่อการส่งออก กิจการเกษตร
หรือส่งเสริมให้ใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศ หรือใช้ผลิตผลทางเกษตรหรือทรัพยากรธรรมชาติ
เป็นวัตถุดิบ กิจการผลิตผลิตภัณฑ์วิศวกรรมหรือกิจการอื่น ที่คณะกรรมการเห็นว่ามีสำคัญเป็น
พิเศษแก่เศรษฐกิจและสังคม

^{3/} แต่ทั้งนี้รวมกันแล้ว ระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลต้องไม่เกิน 8 ปี
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.8

สิทธิและประโยชน์ในเขตส่งเสริมการลงทุนที่ให้แก่เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล
ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม พ.ศ. 2530

กรุงเทพมหานคร และ สมุทรปราการ	สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และ นครปฐม
1. ได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร ในกรณี^{1/} 1.1 ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดิน) เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 สำหรับ 2 ปีแรก และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 สำหรับ 3 ปีถัดไป 1.2 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมหรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2. ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปีสำหรับกิจการที่เข้าข่าย 2 ใน 4 ข้อต่อไปนี้^{3/} 2.1 ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดิน) เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 สำหรับ 2 ปีแรก และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 สำหรับ 3 ปีถัดไป 2.2 ประหยัดหรือนำเข้าเงินตราต่างประเทศสุทธิเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าปีละ 1 ล้าน-เหรียญสหรัฐ 2.3 จ้างคนงานที่ทำงานเต็มเวลาไม่น้อยกว่า 200 คน	1. ได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร ในกรณี 1.1 ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดิน) เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 สำหรับ 2 ปีแรก และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 สำหรับ 3 ปีถัดไป^{2/} 1.2 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมหรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2. ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี ในกรณี:^{4/} 2.1 กิจการเกษตร หรือส่งเสริมให้ใช้ผลผลิตทางเกษตรในประเทศ หรือใช้ผลผลิตทางเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบสำคัญ หรือใช้วัสดุหรือชิ้นส่วนในประเทศเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนทั้งสิ้น 2.2 ประหยัดหรือนำเข้าเงินตราต่างประเทศสุทธิเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าปีละ 1 ล้าน-เหรียญสหรัฐ 2.3 จ้างคนงานที่ทำงานเต็มเวลาไม่น้อยกว่า 200 คน

ตารางที่ 7.8 (ต่อ)

- | | |
|--|--|
| 2.4 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมหรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ^{5/} | 2.4 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมหรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน |
|--|--|

หมายเหตุ: ^{1/} ในเดือนธันวาคม 2530 โรงงานที่ตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จะได้รับสิทธิประโยชน์โดยไม่มีข้อยกเว้น

^{2/} ในกรณีทั่วไป ได้รับการยกเว้นร้อยละ 50

^{3/} ในเดือน ธันวาคม 2530, โรงงานที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จะได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับเขตพื้นที่ที่ไม่ได้รับการส่งเสริม ในจังหวัดสมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม

^{4/} ในกรณีทั่วไป ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี

^{5/} สิทธิและประโยชน์อื่น ไม่มีในประกาศในเดือนกันยายน แต่มาเพิ่มในประกาศอีกเดือนต่อมา

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.9

หลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สำหรับ
โครงการที่ประกอบการหรือตั้งโรงงานในเขตจังหวัดรอบใน ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม พ.ศ.2531

1. ได้รับการยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร ในกรณี

- 1.1 ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการที่มีการลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดิน) เพื่อผลิต ผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 สำหรับ 2 ปีแรก และไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 สำหรับ 3 ปีถัดไป หรือ
- 1.2 ผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบสำหรับป้อนกิจการผลิตเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ที่ตั้งโรงงานอยู่ในเขตนี้เป็นส่วนใหญ่ หรือ
- 1.3 ผลิตผลิตภัณฑ์วิศวกรรม หรือ
- 1.4 กิจการเกษตร หรือส่งเสริมให้ใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศ หรือใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบสำคัญ หรือใช้วัสดุหรือชิ้นส่วนในประเทศเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนทั้งสิ้น หรือ
- 1.5 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม หรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

2. ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี และได้รับยกเว้นเพิ่มขึ้นอีก 1 ปีในกรณี

- 2.1 ประหยัดหรือนำเข้าเงินตราต่างประเทศสุทธิเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าปีละ 2 ล้านบาท หรือ
 - 2.2 ผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบสำหรับป้อนกิจการผลิตเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ที่ตั้งโรงงานอยู่ในเขตนี้เป็นส่วนใหญ่
 - 2.3 ผลิตผลิตภัณฑ์วิศวกรรม
 - 2.4 กิจการเกษตร หรือส่งเสริมให้ใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศ หรือใช้ผลิตผลทางเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบสำคัญ หรือใช้วัสดุหรือชิ้นส่วนในประเทศเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนทั้งสิ้น
 - 2.5 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม หรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- แต่ทั้งนี้ รวมกันแล้ว ระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลต้องไม่เกิน 5 ปี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.10

หลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน
สำหรับโครงการที่ประกอบหรือตั้งโรงงานในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ภายใต้หลักเกณฑ์การส่งเสริม
พ.ศ. 2531

1. ได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักร ในกรณี:

- 1.1 ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการที่มีขนาดการลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดิน) เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 สำหรับใน 2 ปีแรก และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 สำหรับ 3 ปีถัดไป หรือ
- 1.2 ผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบ หรือส่วนประกอบเพื่อป้อนกิจการผลิตเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ที่ตั้งโรงงานอยู่ในเขตนี้เป็นส่วนใหญ่ หรือ^{1/}
- 1.3 ตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม หรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

2. ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ในกรณี:

- 2.1 ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 หรือเป็นโครงการที่มีขนาดการลงทุนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดิน) เพื่อผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 สำหรับ 2 ปีแรก และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 สำหรับ 3 ปีถัดไป และตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมหรือพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ
- 2.2 ผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบ หรือส่วนประกอบเพื่อป้อนกิจการผลิตเครื่องยนต์ เครื่องจักร เครื่องไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ที่ตั้งโรงงานอยู่ในเขตนี้เป็นส่วนใหญ่ และตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม หรือในพื้นที่ของกิจการเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน^{2/}

หมายเหตุ: ^{1/} ไม่รวมประกาศฯ พ.ศ. 2530

^{2/} ไม่รวมประกาศฯ พ.ศ. 2530

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 7.11

พื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน^{1/}

พ.ศ.	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)
2519	1. คลองหนึ่ง	คลองหลวง	ปทุมธานี	915
	2. แพรกสา	เมืองสมุทรปราการ	สมุทรปราการ	3500
2522	1. แพรกสา	เมืองสมุทรปราการ	สมุทรปราการ	และ
	บางปู	เมืองสมุทรปราการ	สมุทรปราการ	4800
	2. คันนายาว	บางกะปิ	กรุงเทพฯ	และ
	บางชัน	บางกะปิ	กรุงเทพฯ	700
	3. Lumplathien	ลาดกระบัง	กรุงเทพฯ	1008
2524	บางกระดี	ปทุมธานี	ปทุมธานี	1448
2527	บางเสาธง	บางพลี	สมุทรปราการ	455
2528	1. คลองหนึ่ง	คลองหลวง	ปทุมธานี	1009
	2. นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง		กรุงเทพฯ	1292
	3. นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ		ลำพูน	1760
	4. นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง		ชลบุรี	2800
	5. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด		ระยอง	7882
2531	1. นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง		ชลบุรี	2800
	2. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด		ระยอง	7882
2532	นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด		ระยอง	7882

หมายเหตุ: ^{1/} การแบ่งเขตพื้นที่นี้ไม่ได้พิจารณาตามสภาพทางภูมิศาสตร์ หรือทางการปกครอง และแต่ละพื้นที่มีขนาดเล็กกว่าตำบล

ตารางที่ 7.12
จำนวนกิจการอุตสาหกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริม จำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ปีที่เริ่มดำเนินงาน						รวม
	2505-16	2517-21	2522-30	2531	2532	ไม่ระบุ	
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	328	220	459	110	1	856	1974
ภาคกลาง	35	27	86	17	0	292	457
ภาคเหนือ	17	13	15	3	0	39	87
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4	2	13	4	0	25	48
ภาคใต้	7	6	37	14	0	103	167
ทั่วประเทศ	391	268	610	148	1	1315	2733

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 7.13

นิคมอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นิคมอุตสาหกรรม	ปีเริ่มเปิด ดำเนินการ	จำนวนโรงงาน สิ้นปี 2531	พื้นที่ (ไร่)		พื้นที่ที่ยังคงใช้งาน เมื่อสิ้นปี 2531 (ไร่)		
			ทั่วไป	ส่งออก	ทั่วไป	ส่งออก	
1. กรุงเทพฯ และปริมณฑล							
1.1 บางชัน	2530	68	510	-	-	-	
1.2 บางปู 1,2 ^{1/}	2520-21	138	2644	237	1189.2	152.3	
1.3 ลาดกระบัง 1,2 ^{1/}	2526	79	761	188	-	-	
1.4 บางพลี	2527	77	797	-	-	-	
1.5 ลาดกระบัง 3 ^{1/}	2532	2	411	563	-	-	
1.6 สมุทรสาคร	ระหว่างดำเนินการ	-	1000	-	1000	-	
2. ภาคกลาง							
2.1 แห่มชะบัง	2532	2	2312	1098	2069	1098	
2.2 มาบตาพุด	2532	9	5030	-	3455.9	-	
3. ภาคเหนือ							
3.1 ลำพูน	2528	42	356.6	785.3	168.8	433.5	
4. ภาคใต้							
4.1 กาญจนวณิช ^{1/}	2532	-	170	170	170	170	
4.2 ภูเก็ต ^{1/}	ระหว่างดำเนินการ	-	500	-	500	-	

หมายเหตุ: ^{1/} นิคมอุตสาหกรรมเอกชนดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ที่มา: การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 7.14
นิคมอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน

นิคมอุตสาหกรรม	ปีเริ่มเปิดดำเนินการ	จำนวนโรงงาน สิ้นปี 2531	พื้นที่ (ไร่)	พื้นที่ที่ยังคงใช้งาน เมื่อกลางปี 2531 (ไร่)
1. กรุงเทพฯ และปริมณฑล				
1.1 นวนคร	2527	161	7245	2026
1.2 บางกระดัง	2531	40	954	36
1.3 มาณูครอง	2531	-	1410	1310
1.4 Emt hai	2531	-	533	533
1.5 มินบุรี	2531	n.a.	370	250
2. ภาคกลาง				
2.1 Rojana	2530	-	533	533
2.2 ศรีราชา	2531	-	599	599
2.3 บางปะกง ศรีราชา	2532	-	216	216
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				
3.1 สุรนารี	2530	n.a.	530	480

ที่มา: บริษัท ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม จำกัด

8. โครงสร้างและระบบภาษี

8.1 ภาษีเงินได้

ภาษีเงินได้ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ทั้งสองประเภทนี้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตลอดมา (ดูตารางที่ 8.1)

โครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นแบบอัตราก้าวหน้า นั้น ใช้เป็นระบบเดียวกันทั่วทุกจังหวัดในประเทศ โดยที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดและในท้องถิ่น มิได้รับอนุญาตให้เป็นผู้จัดเก็บภาษีประเภทนี้

ดังนั้นโครงสร้างระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงไม่มีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อต่างจังหวัด หากจะมีความลำเอียงใด อาจเป็นเรื่องของการจัดเก็บภาษีจริง

ในปี 2529 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์รายภาค มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 2.8 ส่วนในภาคอื่นๆ มีสัดส่วนต่ำกว่านั้นมาก กล่าวคือ ส่วนใหญ่มีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 1 เว้นแต่ภาคเหนือมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1 (ดูตารางที่ 8.2) อันที่จริงแล้ว เฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพียงแห่งเดียว จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นสัดส่วนร้อยละ 79.8 ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดที่จัดเก็บได้ในปี 2531 (ดูตารางที่ 8.3)

การที่ระดับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ในภาคต่างๆ มีระดับต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อาจเป็นผลมาจากการหลบเลี่ยงภาษีอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นอาจเป็นเพราะการปฏิบัติงานจัดเก็บในต่างจังหวัดมีช่องโหว่อยู่มาก เมื่อเทียบกับในกรุงเทพมหานคร

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่มีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด อันที่จริงแล้ว อาจมีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อกรุงเทพฯ ด้วยซ้ำ เพราะเป็นที่ซึ่งการหลบเลี่ยงภาษีทำได้ยากกว่า เนื่องจากการหักภาษี ณ ที่จ่ายของบริษัทต่างๆ

สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคล ในระยะแรกโครงสร้างภาษีเป็นแบบอัตราก้าวหน้าตามระดับ
ชั้นกำไรสุทธิ 3 ชั้น (ดูตารางที่ 8.4) โครงสร้างเช่นนี้จึงเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจขนาดเล็ก

หากอุตสาหกรรมต่างจังหวัดโดยทั่วไปเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ระบบภาษีเช่นนี้จะให้
ประโยชน์แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด แม้ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะมีอุตสาหกรรมขนาด
เล็กเป็นสัดส่วนสูงก็ตาม

มีการใช้โครงสร้างอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลแบบก้าวหน้า เป็นเวลาเกือบ 20 ปี ตั้ง
แต่ปี 2502-2520 มีการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงประการเดียวในอัตราภาษีในปี 2515 คือ การขึ้น
อัตราอีก 5 หน่วยร้อยละ สำหรับทุกชั้นของกำไรสุทธิ

ตั้งแต่ปลายปี 2520 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนโครงสร้างภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นโครงสร้าง
อัตราเดียว แม้จะมีความแตกต่างกันระหว่างอัตราภาษีที่คิดจากบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
กับ บริษัทอื่นๆ ขณะนั้นบริษัทจดทะเบียนเสียภาษีร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ และ บริษัทอื่นๆ เสีย
ภาษีร้อยละ 35 ของกำไรสุทธิ

ในทำนองเดียวกันกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โครงสร้างภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่มีความ
ลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อต่างจังหวัด โครงสร้างอัตราภาษีนี้ใช้กับทั้งประเทศไม่ว่าจะอยู่ที่ใดใน
ภูมิภาคต่างๆ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นมิได้รับมอบอำนาจให้จัดเก็บภาษีนี้

อย่างไรก็ตาม บริษัทขนาดเล็กที่ไม่มีระบบการบัญชีที่ดีที่จะคำนวณตัวเลขกำไรที่ตรงกับความเป็นจริง
การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลจะถือตามรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย แทนที่จะเป็นกำไรสุทธิ
ในกรณีนี้อัตราภาษีเท่ากับร้อยละ 5 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย

จริง ๆ แล้วกรณีข้างต้นนับเป็นภาษีการค้า มิใช่ภาษีเงินได้ ในประเด็นของการบิดเบือน
ราคาเปรียบเทียบ ภาษีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความลำเอียงในระบบเศรษฐกิจ แต่เป็นการยากที่จะ
พิสูจน์ว่าอุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะถูกกระทบจากภาษีนี้นามากกว่า อุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร
และปริมณฑล

จะสังเกตได้ว่า เนื่องจากเป็นภาษีการค้า จึงอาจจะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ที่ต้องผ่าน
การผลิตหลายขั้นตอน เพราะจะมีการสะสมภาษี ณ แต่ละขั้นของการผลิต

ในการทำงานเดียวกันกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ความลำเอียงทางภูมิศาสตร์ที่อาจจะมีของ ภาษีเงินได้บุคคล น่าจะมาจากการจัดเก็บมากกว่ามาจากโครงสร้างอัตราภาษี ในขณะที่ภาษี เงินได้บุคคลของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 2.6 ของผลิตภัณฑ์ รายภาค ในปี 2529 สัดส่วนนี้ของภาคอื่นๆ ทุกภาคต่ำกว่าร้อยละ 0.3 (ดูตารางที่ 8.5) อันที่ จริงแล้ว เฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพียงแห่งเดียว จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลเป็น สัดส่วนร้อยละ 96.6 ของภาษีเงินได้บุคคลทั่วประเทศเมื่อปี 2531 (ดูตารางที่ 8.6)

8.2 ภาษีการค้า

ในระยะเริ่มแรก ภาษีการค้าได้จัดเก็บจากผู้ขายส่งและผู้ขายปลีก แต่เนื่องจากมีความ ยากลำบากในการจัดเก็บจากผู้เสียภาษีจำนวนมาก ในปี 2504 จึงเปลี่ยนระบบการจัดเก็บ เป็นระบบซึ่งมุ่งจัดเก็บจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้นำเข้าต่างๆ ระบบนี้ยังคงใช้อยู่จนทุก วันนี้

ก่อนปี 2504 ช่วงของภาษีการค้าค่อนข้างจำกัดมากและอัตราภาษีค่อนข้างต่ำ การเปลี่ยน แปลงในปี 2504 นำไปสู่รายการภาษีการค้าจำนวนมากมาย และ ช่วงภาษีก็กว้างขึ้นด้วยโดยมี อัตราสูงขึ้นกว่าอัตราเก่า

ในทางทฤษฎี การเก็บภาษีการค้าในประเทศไทยเป็นภาษีแบบขั้นเดียว กล่าวคือ จัดเก็บ จากคนใดคนหนึ่งคือ จากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ดำเนินการ ผู้รับประกัน ผู้รับเหมา หรือ อื่นๆ ใน ปัจจุบันนี้มีธุรกิจต่างๆ อยู่ 14 รายการ อย่างไรก็ตามรายการหลักของภาษีการค้าซึ่งกระทบต่อ อุตสาหกรรม ได้แก่ รายการที่เก็บจากการขายสินค้า ภาษีนี้ส่วนใหญ่จัดเก็บจากผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม

เช่นเดียวกับภาษีประเภทอื่นๆ ในประเทศ อัตราภาษีการค้าซึ่งมีอยู่ 21 อัตรา และมี อัตราตั้งแต่ร้อยละ 0.5-50 ใช้เป็นระบบเดียวกันทุกจังหวัดในประเทศ ดังนั้นอัตราภาษีนี้จึงไม่ มีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด

แต่กระนั้น ได้พบอีกเช่นกันว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจ่ายภาษีการค้าในระดับสูง กว่าภาคอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รายภาค ในปี 2530 ภาษีการค้าที่จัดเก็บได้ใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑลคิดเป็นร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์รายภาค ในขณะที่ในภาคอื่นๆ มี สัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 1 (ดูตารางที่ 8.7) ประมาณร้อยละ 91 ของภาษีนี้เป็นการจัดเก็บ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ดูตารางที่ 8.8)

ในการจัดเก็บภาษีการค้า ได้มีการเก็บเพิ่มอีกร้อยละ 10 ของยอดภาษีการค้า เพื่อเป็น ภาษีเทศบาล อย่างไรก็ตามมีการใช้ระบบนี้ทั่วทุกเขตเทศบาล จึงไม่มีความลำเอียงในทางที่ไม่ เอื้อต่อต่างจังหวัด

เนื่องจากภาษีการค้าจัดเก็บจากมูลค่ารายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของธุรกิจ จึงก่อให้เกิดปัญหา ภาษีซ้ำซ้อน อุตสาหกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตหลายขั้นตอน จะต้องจ่ายภาษีการค้าเป็นสัดส่วน สูง และยังทำให้อุตสาหกรรมมีการรวมตัวเป็นแนวดิ่ง เพื่อที่จะประหยัดการจ่ายภาษี ดังนั้นภาษี การค้าจึงมีความลำเอียงต่อการจ้างเหมาต่อในอุตสาหกรรม แม้ความลำเอียงนี้อาจไม่เอื้อต่อการ พัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก แต่ไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด อย่างไร

จากการสำรวจภาคสนามของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า มีกิจการเพียง ร้อยละ 6-7 ที่จ้างเหมางานต่อออกไปให้แหล่งภายนอก (ดูตารางที่ 8.9) และพบว่าการจ้าง เหมาน่วยครัวเรือน มีจำนวนมากกว่าการจ้างเหมากิจการอื่นเล็กน้อย (ดูตารางที่ 8.10)

เพื่อที่จะบรรเทาปัญหาภาษีซ้ำซ้อนดังกล่าว จึงได้มีความพยายามปรับโครงสร้างอัตราภาษี การค้าสำหรับการขายสินค้า ในปี 2517 สินค้าขั้นสุดท้ายถูกคิดภาษีในอัตราสูงกว่าสินค้าระหว่าง ผลิต ในขณะที่อัตราภาษีโดยทั่วไปสำหรับวัตถุดิบถูกกำหนดไว้ในอัตราต่ำสุด (ดูตารางที่ 8.11)

แต่กระนั้นปัญหาของภาษีซ้ำซ้อนยังคงมีอยู่ ในที่สุดกระทรวงการคลังจึงพิจารณาใช้ภาษีมูลค่า เพิ่มอัตราร้อยละ 10 แทนภาษีการค้า

ในประเด็นที่ว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และ อุตสาหกรรมในต่าง จังหวัด หลบเลี่ยงภาษีได้ยาก การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบแก่ อุตสาหกรรมเหล่านั้น นอกจากนั้นอุตสาหกรรมซึ่ง ไม่มีระบบการบัญชีที่ดี จะเกิดต้นทุนในการ ปรับปรุงระบบการบัญชี อย่างไรก็ตามกระทรวงการคลังได้ยกเว้นการจัดเก็บภาษีนี้จากธุรกิจที่มี รายได้น้อยกว่า 240,000 บาทต่อปี

ลักษณะสำคัญของระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาต่างจังหวัด ได้แก่ การมี แผนจะอนุญาตให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นจัดเก็บภาษีนี้ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น เอง

8.3 อากรขาเข้าและอากรขาออก

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง นโยบายการค้าของประเทศไทยค่อนข้างเข้มงวด เพราะประเทศขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และ ถูกบังคับให้จ่ายค่าชดเชยสงคราม ในการสั่งสินค้าเข้าและส่งออก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศอย่างเข้มงวด และ ยังมีการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา

ในปี 2498 มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในนโยบายการค้า โดยมีการลดกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ และ อัตราแลกเปลี่ยน แม้จะมีการจัดเก็บอากรสินค้าขาเข้า แต่ข้อจำกัดทางการค้าในเชิงปริมาณได้ถูกยกเลิกไป สำหรับอากรสินค้าขาออก จัดเก็บจากสินค้าหลักเพียงอย่างเดียว คือ ข้าว ในรูปของพรีเมียมข้าว ซึ่งจัดเก็บในอัตราหนึ่ง

ระหว่างคริสต์ทศวรรษที่ 60 การมุ่งเน้นหลักในอากรขาเข้า คือ เป็นการจัดการรายได้ให้รัฐบาล และ ปกป้องอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ส่วนสินค้าออกหลักที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ ข้าว ยาง ไม้ และหนังสือ

ผลจากการศึกษาโดย ไตรรงค์ สุวรรณศิริ ระบุว่า อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงจากภาษีศุลกากร ในปี 2505 มีระดับสูงที่สุดสำหรับสินค้าสำเร็จรูป คือ ๗ ระดับร้อยละ 109 สำหรับสินค้าถาวร และ ร้อยละ 86 สำหรับสินค้าไม่ถาวร ส่วนการคุ้มครองสำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป และ สินค้าทุน มีระดับต่ำกว่า คือ ร้อยละ 74 และ 42 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 8.12) อุตสาหกรรมที่มีอัตราการคุ้มครองสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เครื่องดื่ม รถยนต์ และ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (ดูตารางที่ 8.13)

ผลจากการศึกษาของ ไพโรจน์ วงศ์วิวัฒน์ ยืนยันข้อสรุปข้างต้น โดยพบว่าในปี 2507 2514 และ 2517 อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงสำหรับสินค้าผู้บริโภคมียกระดับสูง และ ส่วนเครื่องจักรมีอัตราการคุ้มครองในระดับต่ำ (ดูตารางที่ 8.14) สำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป อัตราการคุ้มครองมีระดับสูงในกลุ่มที่สอง ซึ่งเป็นสินค้าที่ใกล้จะเป็นสินค้าสำเร็จรูป แต่ในปี 2514 และ 2517 อัตราการคุ้มครองยังมีระดับต่ำกว่าสินค้าผู้บริโภค สำหรับเครื่องดื่มและยาสูบ ยังคงได้รับการคุ้มครองในระดับสูงในทั้ง 3 ปี ที่การศึกษานี้ครอบคลุมถึง

จากการศึกษาบับเดียวกันของ ไพโรจน์ ยังพบว่าอุตสาหกรรมส่งออกได้รับการคุ้มครองในแง่ลบ ในช่วงเวลา 3 ปีที่ศึกษา อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมที่

มิได้ทดแทนการนำเข้า มีระดับสูงสุดในปี 2507 และ 2514 แม้ในปี 2517 จะมีระดับต่ำกว่า กลุ่มอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า

ในทศวรรษที่ 70 รูปแบบการกีดกันสินค้านำเข้ายังเป็นแบบเดิม แม้จะมีความพยายามที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก จากการศึกษาโดย ณรงค์ชัย อัครเศรณี พบว่า กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออกยังคงถูกเก็บภาษีอย่างหนัก โดยในปี 2512 2514 2517 และ 2521 มีการคุ้มครองด้านลบ (ดูตารางที่ 8.15)

นอกจากนั้น กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีได้ทดแทนการนำเข้า ยังเป็นกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุด ในปี 2512 และ 2514 ในขณะที่กลุ่มอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เป็นกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุด ในปี 2517 และ 2521

ถ้าหากอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มีแนวโน้มที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในประเทศมาก และ สามารถหาข้อได้เปรียบจากการอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ สิ่งนี้จะเอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เพราะเกือบทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมาจากนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ยิ่งเป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงการเกษตรในประเทศด้วยแล้ว ข้อสรุปนี้ยังเป็นความจริง ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด พึ่งพิงวัตถุดิบทางการเกษตร อาทิเช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล โรงงานแป้งมันสำปะหลัง โรงงานอาหารกระป๋อง และ อื่นๆ

ข้อสรุปที่ว่าอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากร ได้รับการคุ้มครองในระดับต่ำ มีการยืนยันโดยผลการศึกษาฉบับหนึ่งในเรื่องเกี่ยวกับอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงในทศวรรษที่ 80 ซึ่งพบว่า อุตสาหกรรมที่ผลิตผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม และ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ได้รับการคุ้มครองน้อยกว่ากิจการหัตถอุตสาหกรรมอื่นๆ (ดูตารางที่ 8.16) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมสิ่งทอ และ สินค้าผู้บริโภคและอุตสาหกรรมรถยนต์

นอกจากนั้น การคุ้มครองด้านลบสำหรับสินค้าส่งออก อาจส่งผลโดยอ้อมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด โดยผ่านทางผลกระทบด้านรายได้ ภาษีที่เก็บจากการส่งออกสินค้าการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าว อาจทำให้รายได้ในชนบทลดลง ซึ่งส่งผลให้อุปสงค์ในสินค้าอุตสาหกรรมลดลงด้วย ถ้าหากประชากรในชนบทบริโภคสินค้าที่ผลิตในท้องถิ่นของตน มากกว่าที่ประชากรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลบริโภค การเคลื่อนย้ายรายได้ผ่านภาษีขาออก อาจทำให้เกิดผลลบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

เมื่อตระหนักว่า โครงสร้างอาคารสินค้าขาเข้าก่อให้เกิดการบิดเบือนในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมบางประเภท จึงมีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างอากรขาเข้าใหม่ในปี 2528 ผลคือ สินค้าสำเร็จรูปถูกจัดเก็บภาษีหนักกว่าวัตถุดิบ และ สินค้ากึ่งสำเร็จรูป ในขณะที่วัตถุดิบถูกเก็บภาษีน้อยกว่าสินค้ากึ่งสำเร็จรูป (ดูตารางที่ 8.17)

แม้อาคารสินค้าขาเข้ายังคงเป็นภาษีที่สำคัญในประเทศไทย แต่ในระยะหลังอัตราภาษีขาเข้าที่เป็นตัวเงินโดยทั่วไปมีระดับลดลง กล่าวคือ จากร้อยละ 23 ของมูลค่าสินค้านำเข้าในปี 2509 เป็นร้อยละ 11.4 ของมูลค่าสินค้านำเข้าในปี 2531 (ดูตารางที่ 8.8) การลดลงของอัตราภาษีสินค้าขาออกที่เป็นตัวเงิน ยิ่งมีนัยสำคัญยิ่งกว่า กล่าวคือ จากร้อยละ 13 ของมูลค่าสินค้าส่งออกในปี 2507 เป็น ร้อยละ 0.2 ของมูลค่าสินค้าส่งออกในปี 2531

ตารางที่ 8.1

สัดส่วนรายได้จากภาษีที่สำคัญ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	ภาษีธุรกิจ	ภาษีเงินได้ ส่วนบุคคล	ภาษีเงินได้ นิติบุคคล	ภาษีสินค้าเข้า	ภาษีส่งออก	รวมรายได้ จากภาษี
2506	2.24	0.69	0.47	4.08	1.71	11.84
2507	2.40	0.72	0.48	3.80	2.15	12.45
2508	2.42	0.76	0.58	3.36	1.86	12.32
2509	2.47	0.69	0.58	3.45	1.34	11.68
2510	2.69	0.78	0.60	3.96	1.22	12.53
2511	2.70	0.84	0.66	4.26	1.34	13.19
2512	2.65	0.92	0.66	4.23	1.17	13.07
2513	2.51	0.88	0.61	3.67	0.58	11.58
2514	2.61	0.95	0.64	3.45	0.27	11.39
2515	2.56	0.92	0.59	3.30	0.24	11.21
2516	2.52	0.79	0.68	3.11	0.47	11.00
2517	2.68	0.75	1.00	3.00	1.79	12.98
2518	2.65	0.90	1.20	2.81	0.47	11.55
2519	2.69	0.88	1.08	2.74	0.39	11.33
2520	2.85	0.94	1.16	3.09	0.42	12.24
2521	2.79	1.10	1.32	3.01	0.40	12.34
2522	2.58	1.06	1.33	2.94	0.51	12.50
2523	2.79	1.10	1.46	2.96	0.51	13.44
2524	2.83	1.19	1.77	2.88	0.37	13.27
2525	2.74	1.46	1.56	2.46	0.22	12.81
2526	2.82	1.61	1.45	3.08	0.29	14.18
2527	3.10	1.77	1.50	3.05	0.19	14.00
2528	2.91	1.96	1.52	3.03	0.11	14.29
2529	2.57	1.76	1.42	2.84	0.07	14.09
2530	2.81	1.56	1.43	3.24	0.11	15.05
2531	3.53	1.67	1.87	4.00	0.06	16.49

ที่มา: สถิติรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 8.2
สัดส่วนภาษีเงินได้ส่วนบุคคลต่อผลิตภัณฑ์ภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคเหนือ	ภาคใต้
2525	3.180	0.191	0.562	0.686	0.653
2526	3.114	0.213	0.604	0.810	0.750
2527	3.209	0.198	0.628	0.801	0.834
2528	3.266	0.230	0.719	0.929	0.951
2529	2.519	0.249	0.781	1.022	0.964
2530	2.334	0.204	0.705	0.917	0.841

ที่มา: กรมสรรพากร และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 8.3
รายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ	ภาคตะวันออก				รายรับรวมจากภาษี	
	และปริมณฑล	ภาคกลาง	เชียงใหม่	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	(ล้านบาท)
2525	83.96	2.18	4.61	5.04	4.20	100.00	13,712
2526	81.90	2.27	5.20	5.94	4.69	100.00	15,383
2527	82.01	2.08	5.11	5.86	4.94	100.00	16,945
2528	79.90	2.39	5.68	6.49	5.55	100.00	18,255
2529	76.15	3.05	6.72	7.68	6.40	100.00	16,788
2530	78.68	2.41	6.10	7.07	5.74	100.00	17,952
2531	79.81	2.77	5.45	6.27	5.69	100.00	20,855

ที่มา: กรมสรรพากร และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 8.4
อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

(หน่วย: ร้อยละต่อกำไรสุทธิ)

ปี	กำไรสุทธิ (บาท)	บริษัทจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์ฯ	บริษัทอื่นๆ
2502-15 กันยายน 2515	0-500,000	15	15
	500,000-1,000,000	20	20
	มากกว่า 1,000,000	25	25
16 กันยายน 2515-30 ธันวาคม 2520	0-500,000	20	20
	500,000-1,000,000	25	25
	มากกว่า 1,000,000	30	30
31 ธันวาคม 2520-30 ธันวาคม 2523	ทั้งหมด	30	35
31 ธันวาคม 2523-30 ธันวาคม 2524	ทั้งหมด	35	45
31 ธันวาคม 2524-30 ธันวาคม 2528	ทั้งหมด	30	40
1 มกราคม 2529-ปัจจุบัน	ทั้งหมด	30	35

ที่มา: กรมสรรพากร

ตารางที่ 8.5
สัดส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคล ต่อผลิตภัณฑ์ภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคตะวันออก			
		ภาคกลาง	เชียงใหม่	ภาคเหนือ	ภาคใต้
2525	2.311	0.092	0.163	0.171	0.474
2526	2.575	0.104	0.134	0.199	0.289
2527	2.951	0.102	0.074	0.163	0.287
2528	3.167	0.118	0.089	0.186	0.329
2529	2.639	0.145	0.128	0.203	0.299

ที่มา: กรมสรรพากร และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 8.6

รายรับจากภาษีเงินได้นิติบุคคล จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคตะวันออก				ภาคใต้	ทั่วประเทศ	รวมรายได้จากภาษี (ล้านบาท)
		ภาคกลาง	เชียงใหม่	ภาคเหนือ				
2525	90.11	1.55	1.98	1.85	4.50	100.00		9,284
2526	92.45	1.51	1.57	2.00	2.47	100.00		11,268
2527	94.29	1.34	0.75	1.49	2.12	100.00		13,553
2528	93.78	1.48	0.85	1.57	2.32	100.00		15,081
2529	92.60	2.05	1.28	1.77	2.31	100.00		14,462
2530	95.28	1.43	0.65	1.24	1.40	100.00		18,113
2531	96.57	0.23	0.61	0.97	1.62	100.00		27,010

ที่มา: กรมสรรพากร

ตารางที่ 8.7
สัดส่วนภาษีธุรกิจ ต่อผลิตภัณฑ์ภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคตะวันออก			
		ภาคกลาง	เชียงใหม่	ภาคเหนือ	ภาคใต้
2525	5.337	0.639	0.401	0.419	0.901
2526	5.462	0.708	0.374	0.446	0.754
2527	6.137	0.735	0.421	0.448	0.767
2528	6.107	0.699	0.423	0.487	0.820
2529	5.013	0.598	0.403	0.459	0.609
2530	5.052	0.650	0.374	0.421	0.648

ที่มา: กรมสรรพากร และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 8.8
รายรับจากภาษีธุรกิจ จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย: ร้อยละ)

ปี	กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ภาคตะวันออก				ทั่วประเทศ	รวมรายรับจากภาษี (ล้านบาท)
		ภาคกลาง	เชียงใหม่	ภาคเหนือ	ภาคใต้		
2525	87.87	4.55	2.05	1.92	3.62	100.00	21,987
2526	88.45	4.65	1.98	2.01	2.90	100.00	24,984
2527	89.21	4.39	1.95	1.87	2.58	100.00	29,789
2528	88.83	4.32	1.99	2.02	2.85	100.00	30,700
2529	89.24	4.31	2.04	2.03	2.38	100.00	28,506
2530	90.15	4.08	1.71	1.72	2.34	100.00	33,915
2531	90.98	4.04	1.51	1.55	1.92	100.00	48,149

ที่มา: กรมสรรพากร

ตารางที่ 8.9

จำนวนโรงงานที่มีการรับเหมาผลิตสินค้าให้แก่โรงงานอื่น

ภูมิภาค	จำนวนโรงงาน ที่มีการรับเหมา	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	11	112
จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	20	207
ภาคเหนือ	9	207
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	14	218
ภาคใต้	10	218
ทั่วประเทศ	64	962

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท,
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532..

ตารางที่ 8.10

จำนวนโรงงานที่มีการจ้างเหมาผลิตสินค้า

ภูมิภาค	จ้าง โรงงาน	จ้างชาวบ้าน	จำนวนผู้ตอบ แบบสอบถาม
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	8	2	118
จังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง	5	15	209
ภาคเหนือ	7	14	204
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	15	14	218
ภาคใต้	13	19	214
ทั่วประเทศ	48	64	964

ที่มา: การสำรวจในโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท,
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532..

ตารางที่ 8.11
ชนิดของภาษีธุรกิจ จำแนกตามกลุ่มสินค้า

(หน่วย: ร้อยละ)

กลุ่มสินค้า	ผู้ผลิต	ผู้นำเข้า	ผู้ส่งออก
First Account: สินค้าขั้นสุดท้าย	9.0%	9.0%	ได้รับยกเว้น
Second Account: สินค้าขั้นกลาง	5.0%	5.0%	ได้รับยกเว้น
Third Account: สินค้าวัตถุดิบ	1.5%	1.5%	ได้รับยกเว้น
อื่นๆ	1.0%	1.0%	ได้รับยกเว้น

ที่มา: Royal Decree (No.54), B.E. 2517 (1974)

ตารางที่ 8.12
อัตราการคุ้มครองแท้จริง ปี 2505

(หน่วย: ร้อยละ)

กลุ่มอุตสาหกรรม	ภาษี	ภาษี และ ความคุ้มครอง จาก BOI
1. สินค้าด้อยคุณภาพ	86	134
2. สินค้าปกติ	109	116
3. สินค้าขั้นกลาง	74	115
4. สินค้าประเภททุน	42	56

ที่มา: Trairong Suwankiri, "The Structure of Protection and Import Substitution in Thailand," M.A. Thesis, University of the Philippines, April 1970.

ตารางที่ 8.13
อัตราการค้าคุ้มครองแท้จริง ปี 2507

(หน่วย: ร้อยละ)

อุตสาหกรรม	อัตราภาษี	การค้าคุ้มครองทาง ภาษีเท่านั้น	และ การค้าคุ้มครองของ BOI
เครื่องดื่ม	207	309	
รถยนต์	45	118	122
ผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม	60	104	
ผลิตภัณฑ์นม	41	97	250
พลาสติก	45	81	
การทอผ้า	30	75	104
ยาสูบ	65	75	
ไขมันและน้ำมัน	31	73	185
ด้ายและเส้นใย	22	68	98
การบดสัต์	39	67	
จักรยานและจักรยานยนต์	28	66	95
ผลิตภัณฑ์จากไม้และเฟอร์นิเจอร์	29	63	
ไม้และอุตสาหกรรมไม้	30	62	
แก้วและผลิตภัณฑ์จากแก้ว	34	58	72
ผลิตภัณฑ์ยาง	28	57	86
กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	10	51	65
โรงสี	12	49	89
น้ำตาล	26	48	
เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ไฟฟ้า	22	45	58
รองเท้า	30	43	
เครื่องมือเครื่องจักรที่ไม่ใช้ไฟฟ้า	15	37	53
กระเพาะเปลือกเมล็ดพืช	42	15	88
เครื่องมือเครื่องจักรทางการเกษตร	0	7	21

ที่มา: Trairong Suwankiri, "The Structure of Protection and Import Substitution in Thailand," M.A. Thesis, University of the Philippines, April, 1970.

ตารางที่ 8.14
อัตราการค้าคุ้มครองแท้จริง ปี 2507, 2514 และ 2517

(หน่วย: ร้อยละ)

กลุ่มอุตสาหกรรม	2507		2514		2517	
	Balassa	Corden	Balassa	Corden	Balassa	Corden
อาหารสำเร็จรูป	61.38	37.33	211.86	205.92	-50.25	-71.19
เครื่องดื่ม และยาสูบ	81.49	65.47	464.87	177.88	441.00	409.83
เครื่องมือในการก่อสร้าง	26.85	21.26	30.36	23.41	-15.19	-15.93
ผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง I	8.11	6.54	23.6	15.28	17.49	10.37
ผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง II	78.03	54.55	75.16	50.32	79.70	55.74
สินค้าด้อยคุณภาพ	55.68	42.44	145.86	57.44	120.38	61.84
สินค้าปกติ	25.68	21.96	142.67	93.20	196.37	144.75
เครื่องมือเครื่องจักร	-7.02	-5.80	9.93	7.58	16.20	12.49
เครื่องมือในการขนส่ง	420.83	121.69	344.10	146.45	310.23	181.10
ไม่มีการค้าเข้า	266.83	182.96	182.50	175.00	18.70	14.04
มีการนำเข้า	65.16	58.21	97.16	56.10	92.55	57.57
การส่งออก	-56.98	-41.9	-36.40	-24.29	-81.94	-72.46

ที่มา: Pairote Wongwuttawat, "The Structure of Differential Incentives in the Manufacturing Sector: A Study of Thailand's Experience during 1945-1974," M.A.Thesis, Thammasat University, June 1975.

ตารางที่ 8.15
อัตราการคุ้มครองเฉลี่ย 1/

(หน่วย: ร้อยละ)

กลุ่มอุตสาหกรรม	อัตราการคุ้มครองปกติ				อัตราการคุ้มครองแท้จริง			
	2512	2514	2517	2521	2512	2514	2517	2521
อาหารสำเร็จรูป	n.a.	50.9	5.8	9.0	n.a.	205.9	-46.4	78.5
เครื่องดื่ม และยาสูบ	n.a.	116.5	150.1	69.1	n.a.	139.2	946.2	4.0
เครื่องมือในการก่อสร้าง	n.a.	21.8	32.9	12.2	n.a.	23.4	49.3	91.7
ผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง I	n.a.	11.4	0.3	14.8	n.a.	15.3	-6.7	16.2
ผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง II	n.a.	36.1	30.0	19.2	n.a.	50.3	75.4	55.3
สินค้าด้อยคุณภาพ	n.a.	44.9	39.8	64.6	n.a.	57.4	134.6	212.4
สินค้าปกติ	n.a.	45.0	48.2	57.3	n.a.	93.2	136.2	495.6
เครื่องมือเครื่องจักร	n.a.	10.2	28.0	21.4	n.a.	7.6	23.7	58.3
เครื่องมือในการขนส่ง	n.a.	58.8	37.9	80.5	n.a.	146.5	135.0	417.2
รวม	n.a.	n.a.	30.8	27.3	n.a.	87.2	18.6	70.2
รวมทุกอุตสาหกรรม ยกเว้น								
อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ	n.a.	n.a.	n.a.	36.4	n.a.	44.2	45.9	90.3
ไม่มีการนำเข้า	57.6	71.2	34.6	50.8	180.0	175.0	39.7	99.6
มีการนำเข้า	21.6	33.6	24.8	35.7	50.0	56.1	44.8	85.9
การส่งออก	-34.7	7.4	-6.5	-13.7	-56.1	-24.3	-39.9	-40.3

หมายเหตุ: 1/ ใช้สูตรของ Corden

ที่มา: IBRD, Industrial Development Strategy in Thailand, 1980, Table 7.

สรุปการเปลี่ยนแปลงในอัตราการคุ้มครองปกติ และอัตราการคุ้มครองแท้จริง ในทศวรรษ 1980

(หน่วย: ร้อยละ)

	กันยายน 2524	มีนาคม 2526	ตุลาคม 2527	พฤศจิกายน 2527	เมษายน 2528
อัตราการคุ้มครองปกติ					
เฉลี่ยทั้งหมด:					
อัตราภาษีสินค้าเข้า	10.5	12.3	12.6	11.8	n.a
ถ่วงน้ำหนักโดยมูลค่าการนำเข้า	14.3	16.2	16.6	15.3	18.5
ไม่ถ่วงน้ำหนัก	31.0	32.6	32.8	29.9	33.8
(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	(30.1)	(28.6)	(28.7)	(26.3)	27.3
เฉลี่ยแต่ละกลุ่มของสินค้า (ถ่วงน้ำหนัก):					
สินค้าปกติ	25.0	22.6	27.8	20.7	24.8
สินค้าชั้นกลาง	13.2	15.7	16.0	14.5	14.1
สินค้าวัตถุดิบ	2.3	3.2	3.1	2.9	5.1
สินค้าประเภททุน	14.1	18.0	19.1	17.4	22.3
ยานพาหนะ	36.5	40.4	40.4	41.3	63.0
อัตราการคุ้มครองแท้จริง					
เฉลี่ยแต่ละกลุ่มของสินค้า (ถ่วงน้ำหนัก):					
สินค้าเกษตรกรรม	25.1	25.6	26.5	24.0	28.0
(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	(27.2)	(27.3)	(28.9)	(26.3)	(29.4)
ผลิตภัณฑ์ขั้นต้นอื่นๆ	5.0	7.2	7.5	6.8	10.5
(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	(9.0)	(9.8)	(11.0)	(10.0)	(12.4)
อุตสาหกรรมเกษตร	115.4	139.0	138.0	130.3	135.2
(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	(218.3)	(266.8)	(266.1)	(264.9)	(264.4)
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	77.4	67.4	65.3	57.0	66.3
(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	(133.8)	(92.1)	(81.7)	(66.8)	(69.6)
อื่นๆ: ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ	248.5	144.4	127.8	108.0	118.4
ผลิตภัณฑ์เคมี	54.3	52.9	51.9	46.6	44.5
เครื่องมือเครื่องจักร	14.1	23.6	23.6	21.0	29.3
เครื่องมือในการก่อสร้าง และ					
ยานพาหนะ	34.9	33.4	33.5	30.6	45.6
เฉลี่ยทั้งหมด:	66.7	66.4	65.3	59.0	65.9
(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	(140.2)	(140.4)	(136.7)	(131.3)	(132.0)

ตารางที่ 8.16 (ต่อ)

	กันยายน 2524	มีนาคม 2526	ตุลาคม 2527	พฤศจิกายน 2527	เมษายน 2528
อัตราการคุ้มครองแท้จริง					
เฉลี่ยแต่ละกลุ่มของสินค้า (ถ่วงน้ำหนัก):					
สินค้าเกษตรกรรม	10.9	11.3	12.2	11.0	13.2
ผลิตภัณฑ์ขั้นต้นอื่นๆ	5.7	7.9	8.4	7.6	10.7
อุตสาหกรรมเกษตร	24.7	30.3	32.3	28.7	32.8
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	53.6	50.2	49.8	44.5	51.9
อื่นๆ: ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ	110.4	61.1	61.9	55.5	59.9
ผลิตภัณฑ์เคมี	49.3	54.0	52.5	46.7	9.2
เครื่องมือเครื่องจักร	18.9	29.1	29.1	25.9	34.9
เครื่องมือในการก่อสร้าง และ					
ยานพาหนะ	51.5	54.6	53.6	648.3	70
เฉลี่ยทั้งหมด:	27.9	27.9	28.5	25.5	30

หมายเหตุ: อัตราการคุ้มครองแท้จริง แสดงถึงการคุ้มครองที่เป็นไปได้ของอัตราภาษีศุลกากร และได้คำนวณโดยใช้วิธีของ Corden ซึ่งใช้ค่าสัมประสิทธิ์ของปัจจัยจากตารางปัจจัยผลผลิต ปี 2523

อัตราการคุ้มครองปกติ เป็นอัตราเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยมูลค่าสินค้านำเข้า ตามประเภท BTN 6 ตัวเลข ในปี 2527 ส่วนอัตราการคุ้มครองแท้จริง เป็นอัตราเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยมูลค่าเพิ่มจำนวนตามประเภทสินค้าในตาราง I-0 ของปี 2523 ในราคาตลาดโลก

ที่มา: Bhattacharya and Brimble (1986).

ตารางที่ 8.17
โครงสร้างภาษีสินค้าเข้า

(หน่วย: ร้อยละ)

ข้อช่วยสินค้า	ก่อนปรับปรุง	หลังปรับปรุง ตั้งแต่ 5 เมษายน 2528
1. สินค้าจำเป็นซึ่งไม่ได้ผลิต ภายในประเทศ	0-5	0-5
2. สินค้าขั้นต้น	5-15	5-15
3. สินค้าชั้นกลาง	15-30	15-35
4. สินค้าขั้นสุดท้าย	30-60	35-60
5. สินค้าฟุ่มเฟือย	60-150	60-200

ตารางที่ 8.18
อัตราภาษีสินค้านำเข้าและส่งออกเฉลี่ย

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี	ภาษีสินค้า นำเข้า	มูลค่า การนำเข้า	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ภาษีสินค้า ส่งออก	มูลค่า การส่งออก	อัตราภาษี (ร้อยละ)
2506	2,780	12,803	22.18	1,164	9,676	12.03
2507	2,840	14,253	19.86	1,609	12,339	13.04
2508	2,830	15,433	22.65	1,570	12,941	12.13
2509	3,496	18,504	23.16	1,361	14,099	9.65
2510	4,285	22,188	22.42	1,319	14,166	9.31
2511	4,974	24,103	22.56	1,568	13,679	11.46
2512	5,437	25,966	20.81	1,505	14,709	10.23
2513	5,404	27,009	19.57	848	14,772	5.74
2514	5,287	26,794	20.94	414	17,275	2.40
2515	5,610	30,875	22.36	406	22,491	1.81
2516	6,905	42,184	19.83	1,041	32,226	3.23
2517	8,365	64,044	13.31	5,001	49,799	10.04
2518	8,527	66,835	14.21	1,435	45,007	3.19
2519	9,499	72,877	17.09	1,361	60,797	2.24
2520	12,458	94,177	15.59	1,684	71,198	2.37
2521	14,683	108,899	15.87	1,944	83,065	2.34
2522	17,286	146,161	11.83	3,020	108,179	2.79
2523	19,463	188,686	10.32	3,379	133,197	2.54
2524	21,896	216,746	10.10	2,811	153,001	1.84
2525	20,183	196,616	10.27	1,794	159,728	1.12
2526	28,014	236,609	11.84	2,619	146,472	1.79
2527	29,692	245,155	12.11	1,862	175,237	1.06
2528	30,742	251,169	12.24	1,079	193,366	0.56
2529	31,106	241,358	12.89	806	233,383	0.35
2530	40,002	334,209	11.97	1,301	299,853	0.43
2531	58,664	513,114	11.43	870	403,570	0.22

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, สถิติรายเดือน

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ คือ การวิเคราะห์ความลำเอียงของนโยบาย และมาตรการของรัฐบาล ในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด เพื่อที่จะกำหนดข้อเสนอแนะด้านนโยบายอันจะนำไปสู่การประสานกลยุทธ์ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดต่อไป แม้จะไม่สามารถครอบคลุมนโยบาย มาตรการและสถาบันภาครัฐบาลได้ทั้งหมด แต่งานวิจัยนี้สามารถครอบคลุมประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ได้แก่ โครงสร้างด้านสถาบันของการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมและการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ การกระจายของทรัพยากรของรัฐและสาธารณูปโภคสาธารณูปการ การกระจายและต้นทุนของทรัพยากรทางการเงิน การกระจายและต้นทุนของการศึกษา รวมทั้งนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนและนิคมอุตสาหกรรม ตลอดจนโครงสร้างและระบบภาษี

ผลจากการศึกษาวิจัยนี้ได้พบว่า ความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด อันเกิดจากนโยบายและมาตรการต่างๆ นั้น มีอยู่อย่างกว้างขวางทั้งที่เคยเป็นมาและกำลังดำเนินต่อไป นโยบายและมาตรการดังกล่าวมีอยู่หลายประการที่สามารถสืบสาวไปถึงลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเป็นอย่างมากของระบบรัฐบาล อย่างไรก็ตามมีอยู่หลายกรณีซึ่งเป็นความลำเอียงที่มีเหตุผลในการพิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์ จึงไม่เป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนะอย่างง่าย ๆ ว่าควรจัดความลำเอียงทั้งหมดออกไป แล้วสร้างและปฏิบัติตามความลำเอียงใหม่ที่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด หากแต่ควรมีการมองอย่างกว้างไกลเพื่อที่จะกำหนดกลยุทธ์ต่างๆ ซึ่งจะให้ประโยชน์ทั้งต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด และ ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมในระยะยาว

โดยอาศัยผลจากการศึกษาวิจัย สามารถจัดกลุ่มข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ได้เป็น 3 วิธีการหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. การใช้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ ทั้งทางตรงและทางอ้อม
2. การใช้มาตรการด้านนโยบายในการกระจายทรัพยากรของประเทศใหม่ โดยให้ต่างจังหวัดได้รับทรัพยากรดังกล่าวกลับไปเป็นสัดส่วนสูงขึ้น อาทิเช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และ การลงทุนด้านการศึกษา

3. การสร้างชุดความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค เพื่อให้การสนับสนุน
โดยตรงแก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด

9.1 สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ

แม้การศึกษาวิจัยนี้จะพบว่า สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมีความลำเอียงในทางที่ไม่เอื้อต่อ
อุตสาหกรรมต่างจังหวัด แต่จะไม่มีคำแนะนำว่าควรผันกลับสิ่งจูงใจเหล่านั้น เพื่อก่อให้เกิด
ความลำเอียงที่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด การเข้าแทรกแซงราคาตลาดไม่ว่าจะผ่านทาง
ราคาผลผลิต หรือ ราคาวัตถุดิบ ตลอดจนการที่รัฐบาลเข้าแบกภาระต้นทุน จะนำไปสู่การใช้
ทรัพยากรทางเศรษฐกิจในระดับที่ไม่พอเหมาะ อันจะไม่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในระยะยาว

การปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับรัฐบาลในเรื่องสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจนั้น ควรจะเป็นการลดสิ่ง
จูงใจลงให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และ ลดล้างผลกระทบที่มีต่อแหล่งที่ตั้ง ในภูมิภาคต่างๆ โดย
การทำให้สิ่งจูงใจเหล่านั้นมีความเป็นกลาง อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะได้รับผลได้มากกว่าที่เคย
เป็นมาในอดีต หากมาตรการนี้ยังไม่เพียงพอ ควรนำวิธีการอื่นๆ มาใช้ในการส่งเสริมแทน

ในประเด็นของการกำหนดราคาสารธารณูปโภคนั้น ผลที่ได้จากการศึกษาแสดงว่าใน
ช่วงหลายปีที่ผ่านมาความลำเอียงในเรื่องนี้ลดลง อย่างไรก็ตามยังคงมีความลำเอียงหลงเหลือ
อยู่ในบางด้าน เช่น การกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน และ น้ำมันดีเซล

ในกรณีของสิทธิและประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุน ในทางปฏิบัติจะมีความลำเอียง
ในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัด แม้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะระบุความสนใจ
ที่จะส่งเสริมกิจการเหล่านั้นก็ตาม ข้อเสนอแนะในที่นี้คือ ควรจะลดสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการ
ลงทุนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ และสิ่งจูงใจที่ยังคงอยู่ไม่ว่าจะเป็นแบบใด ควรจะเป็นกลาง
ไม่เอื้อต่อภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งเป็นการเฉพาะ

เพื่อที่จะให้มีผลดียิ่งขึ้นในการควบคุมการเจริญเติบโต และ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
ของอุตสาหกรรม และเพื่อให้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรมี
การกำหนดเขตอุตสาหกรรมในภาคต่างๆ หรือ ในจังหวัดต่างๆ ในประเทศ ควรอนุญาตให้มี
การก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว

เนื่องจากภาคเอกชนมีความสามารถในการลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมด้วยตัวเอง จึงควร มีการทบทวนบทบาทของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ให้ครอบคลุมเพียงพอต่อการกำกับ ควบคุม แทนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

ทางหนึ่งซึ่งอาจช่วยลดความล่าช้า ในทางที่ไม่เอื้อต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้อย่าง จริงจัง คือ การยกเลิกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ได้มีการกล่าวในบทที่ 6 ว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของภาคต่างๆ ซึ่งไม่เพียงแต่จะ ก่อให้เกิดความยากลำบากต่ออุตสาหกรรมต่างจังหวัดเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การใช้ทรัพยากรทาง เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมในระดับที่ไม่เหมาะสม ถ้าหากการยกเลิกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปไม่ได้ในทางการเมือง ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างในทางที่ทำให้ส่งผลกระทบในทาง ปฏิบัติน้อยที่สุด

ในตลาดการเงิน ควรปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยขึ้นลงอย่างเสรี แม้การทำเช่นนี้อาจ หมายความว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าอุตสาหกรรมใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบัน การเงินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งค่าบริการสินเชื่อนี้ ยังคงมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราในตลาดเงินนอกระบบ

ผลจากการศึกษาวิจัยนี้พบว่า อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะมีได้รับผลได้จากการที่ธนาคาร แห่งประเทศไทยเข้าแบกภาระต้นทุนอัตราดอกเบี้ย ในทางตรงกันข้ามกลับปรากฏว่าเฉพาะกลุ่ม ธุรกิจขนาดใหญ่เท่านั้นที่ได้รับผลได้จากการนี้ จึงสมควรจะปรับใช้มาตรการช่วยเหลือโดยวิธีนี้

9.2 การกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจใหม่

แทนที่จะอาศัยสิ่งจูงใจต่างๆ ทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างจังหวัดโดยตรง วิธีการที่ดีกว่าควรจะเป็นการให้การสนับสนุนทางอ้อม ในรูปของการลงทุนในสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีได้คาดหมายว่าการทำเช่นนี้จะให้ผลโดย เร็ว หากแต่จะเป็นการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งขึ้นมา เพื่อให้อุตสาหกรรมต่างจังหวัดสามารถ เติบโตต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาวิจัยนี้พบว่า สิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และ การ ศึกษาในระดับสูง มีความกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทั้งที่เคยเป็นมาในอดีตและ กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าการพัฒนาเช่นนี้จะมีเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากเงิน

ลงทุนทางด้านนี้ เป็นเงินลงทุนเป็นกอบเป็นกำ จึงเป็นไปได้ที่จะแบ่งแยกกระจายให้ทุกพื้นที่ อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา และ สิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่ดีกว่าโดยเปรียบเทียบ ล้วนแต่เป็นเหตุผลหลักที่นำไปสู่การอพยพของประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม ขณะนี้กำลังถึงขั้นที่อาจไม่เกิดความประหัยัด จากความหนาแน่นที่มากเกินไปของประชากรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้นจึงมีเหตุอันควรที่จะหันกลับแนวโน้มนั้น โดยการกระจายทรัพยากรการลงทุนดังกล่าวเสียใหม่ ให้ภูมิภาคอื่นๆ

นอกจากนั้น ยังถึงเวลาที่จะกระจายทรัพยากรเสียใหม่กลับสู่ภูมิภาคต่างๆ ซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น สำหรับเรื่องการศึกษาในระดับสูงแล้วการทำสิ่งนี้ยิ่งถูกต้องอย่างยิ่ง เนื่องจากคนไทยทุกคนควรมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่ดี

อย่างไรก็ตาม ความพยายามใดๆ ในการกระจายค่าใช้จ่ายในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ สู่ต่างจังหวัดเสียใหม่ อาจต้องพิจารณาถึงความเป็นกอบเป็นกำและจำนวนอันมหาศาลของเงินทุนที่จะต้องใช้ในการลงทุนให้เกิดประสิทธิผล ทั้งนี้จะไม่มีการเสนอแนะว่าในการแพร่กระจายเงินทุนสู่ต่างจังหวัด ให้จัดสรรแก่แต่ละจังหวัดเป็นจำนวนเท่าๆ กัน ยกเว้นที่เสนอแนะในการศึกษา

วิธีการที่ควรเลือกใช้แทน ได้แก่ ควรมีการระบุจำแนกเมืองศูนย์กลางต่างๆ ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งสามารถมุ่งรวมการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้เป็นกอบเป็นกำ อย่างไรก็ตาม การเลือกสรรเมืองศูนย์กลางดังกล่าว จะต้องถือตามความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก

นอกเหนือจากกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาแล้ว การลงทุนที่พึงได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรกๆ ได้แก่ถนนหนทางและระบบการสื่อสาร ทั้งนี้เพราะต้นทุนค่าขนส่งและการสื่อสารที่มีระดับสูง คือปัจจัยสำคัญที่ปกป้องมิให้เกิดการพัฒนาในอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

เพื่อที่จะให้รัฐบาลได้ใช้ความพยายามในการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และในการจัดให้มีการศึกษาสู่ต่างจังหวัดอย่างมุ่งมั่นยิ่งขึ้น และเพื่อให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการลงทุนดังกล่าว รัฐบาลควรเพิ่มการพึ่งพาอาศัยภาคเอกชน โดยให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานและการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ซึ่งความต้องการของตลาดมีการพัฒนาดีแล้ว

รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการแปรรกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนต่อไป อันที่จริงแล้ว การแปรรูปกิจการที่กล่าวนี้ ควรขยายให้ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจด้วย อาทิ เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐ ควรได้รับการแปรรูปให้เป็นเอกชน เพื่อที่จะให้หน่วยงานนั้นๆ เกิดประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน นอกจากนั้นยังเป็นการลดภาระทางการเงินของรัฐบาลลงด้วย

9.3 การสร้างชุดความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค

นอกเหนือจากการให้ความสนับสนุนโดยทางอ้อมแก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด ในรูปของการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลควรพิจารณาขยายชุดความช่วยเหลือทางการเงิน และ ทางเทคนิคแก่อุตสาหกรรมเหล่านี้ด้วย ข้อเสนอแนะนี้มีเหตุผลบนพื้นฐานที่ว่า อาจมีความล้มเหลวของตลาดในเศรษฐกิจซึ่งต้องการการแทรกแซงจากรัฐบาล

ในการสร้างความช่วยเหลือดังกล่าว รัฐบาลต้องแยกแยะระหว่างมาตรการต่างๆ ที่มุ่งตรงสู่อุตสาหกรรมของคนในท้องถิ่น กับ มาตรการต่างๆ ที่มุ่งดึงดูดการลงทุนจากนอกท้องถิ่น ในกรณีหลังนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิคแก่อุตสาหกรรมเหล่านั้น นอกจากข้อมูลทั่วๆ ไปที่จำเป็นสำหรับผู้ที่ต้องการลงทุน

เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมของคนในท้องถิ่น รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือทางการเงินผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล่านั้น ทั้งนี้ไม่ควรให้การช่วยเหลือดังกล่าวผ่านสถาบันการเงินต่างๆ ที่มีอยู่เดิม เนื่องจากอาจจะเกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ นอกจากนั้นจากประสบการณ์ในอดีตได้แสดงให้เห็นว่า เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการพึ่งพาสถาบันการเงินเพื่อการพาณิชย์ ในการดำเนินโครงการซึ่งมีลักษณะเพื่อการพัฒนา

ทางเลือกที่ดีที่สุด คือ การแยกส่วนงานออกจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่โดยมีวัตถุประสงค์ระบุไว้ชัดเจน เพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมในต่างจังหวัด สถาบันการเงินใหม่นี้ มิใช่เพียงแต่ให้กู้แก่อุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ควรให้บริการทางเทคนิคและให้คำปรึกษาต่างๆ ด้วย นอกจากนั้นควรมีการพิจารณาขยายรูปแบบของกิจกรรมถึงบริการการร่วมลงทุน ให้กับอุตสาหกรรมเหล่านี้ด้วย

เนื่องจากผลของการศึกษาวิจัยนี้บ่งว่า บริการต่างๆ ของรัฐที่ให้เพื่อการสนับสนุน
อุตสาหกรรมยังมีไม่เพียงพอ และ ยังไม่เป็นที่รับทราบกันในหมู่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ดังนั้น
รัฐบาลจึงควรพิจารณาทำให้บริการดังกล่าวแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ได้แก่ การให้ข่าวสารข้อมูลและจัด
โครงการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการท้องถิ่นในด้านต่างๆ เช่น การ
บริหารทั่วไป การบริหารการเงิน การตลาด เป็นต้น นอกจากนั้นควรมีการดำเนินการปรับ
โครงสร้างการให้บริการของรัฐบาลเสียใหม่ เพื่อให้มีการมุ่งเน้นสู่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด มาก
กว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล

เนื่องจากภาครัฐบาลไม่มีทรัพยากรและความยืดหยุ่นในระดับที่เพียงพอ ในอันที่จะดำเนิน
กิจกรรมต่างๆ ตามที่กล่าวข้างต้นได้ตามลำพัง จึงควรให้ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาต่างๆ
มีความแข็งแกร่งมากขึ้นและเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมดังกล่าวมากขึ้น

ในการส่งเสริมให้คนนอกท้องถิ่นมีการลงทุนในอุตสาหกรรมในท้องถิ่น - อาจเป็นนักลงทุน
จากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือ จากต่างประเทศ - ควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
บทบาทของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เมื่อมีการลดการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจลง จะ
สามารถนำทรัพยากรต่างๆ ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ไปใช้เพื่อการมุ่งเน้นที่การจัด
เก็บและรวบรวมข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับบรรยากาศการลงทุนของภาคต่างๆ ในประเทศ อาทิเช่น
ข้อมูลด้านทรัพยากร และการตลาด แม้ข้อมูลเหล่านี้จะมีประโยชน์ต่อผู้ที่ลงทุนที่มาจากนอก
ท้องถิ่น แต่นักลงทุนท้องถิ่นก็จะได้รับผลได้มากขึ้นจากข้อมูลเหล่านี้ เนื่องจากเป็นข้อมูลบรรยากาศ
การลงทุนในท้องถิ่นของตนเอง

นอกจากนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนควรมีบทบาทเป็นเช่นตัวกระตุ้น ให้เกิด
โครงการแลกเปลี่ยน ระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เป็นคนท้องถิ่น กับ ผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และจากต่างประเทศ เพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดการ
ถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ต่างจังหวัด

นอกจากวิธีการทั้ง 3 วิธีที่ได้กล่าวถึงข้างต้น รัฐบาลควรพิจารณาอย่างจริงจังถึงการ
กระจายอำนาจการตัดสินใจ ไปสู่ผู้มีอำนาจหน้าที่และสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่น ข้อเสนอแนะนี้
หมายรวมถึงบรรดารัฐวิสาหกิจต่างๆ ด้วย การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะช่วยลดความ
ล่าเอียงของระบบ ที่ไม่เอื้อต่อต่างจังหวัด และยังจะเป็นการปรับปรุงการบริการต่างๆ ที่รัฐ
จัดให้แก่ต่างจังหวัดด้วย

เอกสารอ้างอิง

กรกฤษ หิรัญกิจ, "ภาษีการค้ากับการพัฒนาอุตสาหกรรม" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ดวงมณี วงศ์ประทีป, "การจัดสรรสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย" ใน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร, เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม (เล่มที่สอง), คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสศาสตราจารย์ บัวย อึ้งภากรณ์ มีอายุครบ 72 ปี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2531.

ถวิล วิสุทธจินดา, พิกัดอัตราศุลกากร พร้อมด้วยอัตราภาษีการค้า และประกาศที่เกี่ยวข้อง แก้ไข ถึงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2529, โรงพิมพ์ไทยมิตร กรุงเทพฯ, 2529.

เริงชัย มะระกานนท์, การเงินและการธนาคารในประเทศไทย (พร้อมด้วยภาคทฤษฎี), มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, 2521.

เสน่ห์ จัยโต, "การคลังท้องถิ่น", เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 13.

แสง สงวนเรือง, สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และ นิตย์ สัมมาพันธ์, อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางในประเทศไทย, งานวิจัยเสนอต่อทบวงเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2521.

Ajanant, Juanjai, and Supote Chumananthatum, Trade and Industrialization of Thailand. 1986.

Akrasenee, Narongchai, et. al., Rural Off-Farm Employment in Thailand, Industrial Management Company, 1983.

Balassa, Bela, Policy Reform in Developing Countries, 1977.

Bank of Thailand, Monthly Bulletin, various issues.

Chung, Pham, Money, Banking and Income: Theory and Policy, International Textbook Company, 1970.

Cody, John, Helen Hughes and David Wall, Policies for Industrial Progress in Developing Countries, Oxford University Press, 1974.

Industrial Finance Corporation of Thailand, Annual Report, various issues.

Industrial Management Co Ltd., Policy and Program for the Promotion of Small Scale and Regional Industries, (Industrial Restructuring Study for the National Economic and Social Development Board, Final Report Vol. V), Bangkok, 1985.

Industrial Management Co Ltd., Tax System for Industrial Restructuring, (Industrial Restructuring Study for the National Economic and Social Development Board, Final Report Vol. I), Bangkok, 1985.

Industrial Management Co Ltd., Financial Strategies for Industrial Restructuring, (Industrial Restructuring Study for the National Economic and Social Development Board, Final Report Vol. I), Bangkok, 1985.

Industrial Management Co Ltd., Study of Fiscal Implication of Investment Incentives and Promotion Efficiency, In association with IMC Consultants Pty., Ltd., For the Fiscal and Tax Policy Division, the Fiscal Policy Office, The Ministry of Finance, Bangkok, Thailand, 1984.

Liedhelm, Carl and Donald Mead, Small Scale Industries in Developing Countries: Empirical Evidence and Policy Implications, MSU International Development Paper No 9, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, 1987.

Loohawenchit, Chesada, Fiscal Policy Issues in Thailand, Thammasat University, 1982.

Narongchai Akrasenee and Juanjai Ajanant, Manufacturing Industry Protection in Thailand: Issues and Empirical Studies, Sub-Project 3, ASEAN Australia Joint Research Project, 1983.

Office of the Board of Investment, Annual Report, various issues.

Office of the Board of Investment, Office of the Prime Minister, Investment Promotion Act, BE 2520.

Office of the National Economic and Social Development Board, The First National Economic and Social Development Plan (1961-1966), Bangkok, Thailand.

Office of the National Economic and Social Development Board, The Second National Economic and Social Development Plan (1967-1971), Bangkok, Thailand.

Office of the National Economic and Social Development Board, The Third National Economic and Social Development Plan (1972-1976), Bangkok, Thailand.

Office of the National Economic and Social Development Board, The Fourth National Economic and Social Development Plan (1977-1981), Bangkok, Thailand.

Office of the National Economic and Social Development Board, The Fifth National Economic and Social Development Plan (1982-1986), Bangkok, Thailand.

Office of the National Economic and Social Development Board, The Sixth National Economic and Social Development Plan (1987-1991), Bangkok, Thailand.

Onchan, Thongroj, Informal Credit and the Development of Non-Farm Enterprises in Thailand, a Research Paper Prepared for USAID/Thailand, January 1985.

Pairote Vongvipanond, Finance in Thailand's Industrial Development Context, (Thai University Research Association, Research Report No. 1A, Bangkok, 1980.

Pattamasiriwat, Direk, Capital Formation in Agriculture: Thailand, Thailand Development Research Institute, (mimeograph).

Sahasakul, Chaipat, Features of the Tax System in Thailand, Thailand Development Research Institute, 1987.

Sibunruang, Atchaka, Industrial Development Policies in Thailand, a Report Prepared for the World Bank, September 1986.

Small Industry Credit Guarantee Fund, Annual Report, various issues.

Suwankiri, Trairong, "The Structure of Protection and Import Substitution in Thailand." MA Thesis, University of the Philippines, April 1970.

Tambunlertchai, Somsak and Chesada Loohawenchit, Rural Industries in Thailand, April 1985.

Thailand Development Research Institute, Financial Resource Management, presented at the 1986 TDRI Year-end Conference on Resource Management, December 13-14, 1986, Pattaya, Thailand.

VT Associates, Compiler and Translator, The Revenue Code as Amended Up to April 1986, Bangkok, April 1986.

Wongwuttawat, Pairote, "The Structure of Differential Incentives in the Manufacturing Sector: A Study of Thailand's Experience during 1975-1974." MA Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, June 1975.

World Bank, Industrial Development Strategy in Thailand, Report No 2804a-TH, Washington DC, 1980.

World Bank, Thailand: Perspectives for Financial Reform, Report No 4085-TH, Washington DC, 1983.



565 Soi Ramkhamhaeng 39 (Thepleela 1), Bangkok 10310

Tel: (662) 718-5460 extention 216-218; Fax: (662) 718-5461-2;

Email: publications@leela1.tdri.or.th; Web site: <http://www.info.tdri.or.th>