

โครงการวิจัย (Research Project)

ประกอบการของงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยศิลปากร

โครงการวิจัย การพัฒนาอุตสาหกรรมและภูมิภาคภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย
Industrial and Regional Development under Decentralization Policy in Thailand

หัวหน้าโครงการวิจัย ดร.กัลยา เทียนวงศ์
ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ผู้ร่วมวิจัย อาจารย์ดาริน คงสัจวิวัฒน์
สาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
ผศ.อภิเศก ปิ่นสุวรรณ
ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
นายวิฑูร นิลอุบล
สาขาการพัฒนารัฐบาลและภูมิภาค สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

ความสำคัญ ที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยเริ่มต้นอย่างจริงจัง ภายหลังจากใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งผลของการพัฒนาสืบเนื่องจากแผนดังกล่าวทำให้มีการลงทุนในด้านระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเฉพาะถนนเพื่อเชื่อมการคมนาคมขนส่งระหว่างกรุงเทพมหานครกับส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางมากขึ้น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมีแหล่งเงินทุนจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก เป็นผู้สนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าในปี พ.ศ.2524 ประเทศไทยได้เริ่มก้าวสู่ยุคถึงอุตสาหกรรม โดยมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศถึงร้อยละ 21.40 ซึ่งใกล้เคียงกับสัดส่วนของภาคเกษตรกรรม คือ ร้อยละ 24.80 นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 เป็นต้นมาการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเริ่มมีมูลค่ามากกว่าการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม (บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ม.ป.ป.) และก้าวสู่การเป็นประเทศที่มีการส่งออกสินค้าออกและลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญของเอเชียและของโลก (World Bank, 1993; Jansen, 2001; UNCTAD, 2005)

ถึงแม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่ผ่านมา จะประสบความสำเร็จในเชิงของการลงทุน โดยเฉพาะจากต่างประเทศ แต่ผลของนโยบายการค้าเสรีได้ส่งผลให้เกิดการความแตกต่างของการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ (regional disparities) ของประเทศอย่างชัดเจน (อภิเศก ปิ่นสุวรรณ, 2551) ซึ่งงาน

ศึกษาหลายชิ้นในต่างประเทศพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการค้าและการลงทุนกับปรากฏการณ์ของความแตกต่างของการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ หรือความสามารถพิเศษของแต่ละพื้นที่ (regional specialization) รวมทั้งการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม (industrial concentration) (Krugman, 1991; Paluzie, Pons and Tirado, 2001; Silva, 2007) ทั้งนี้สาเหตุดังกล่าวเกิดจากความได้เปรียบในพื้นที่ที่ความได้เปรียบของปัจจัยการลงทุนและการค้าเป็นสำคัญ (Das and Barua, 1996 ;Datta and Mukhopadhyay, 1999) ในกรณีของประเทศไทยในช่วงแรกการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวางจะอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร (Hussey, 1993) ซึ่งต่อมาภายหลังจึงกระจายตัวสู่เขตปริมณฑล เพราะการขนส่งรถยนต์และการบิน และการย้ายแรงงานจากภูมิภาคสามารถกระทำได้ง่าย ตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ขนาดใหญ่และเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าไปยังต่างประเทศด้วย (Glassman, 2007)

ด้วยเหตุนี้การกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล จึงก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ทั้งปัญหาการกระจายและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ โดยในปี พ.ศ. 2548 รายได้ต่อหัวต่อปีของประชากรในกรุงเทพฯและปริมณฑลอยู่ที่ 275,030 บาท ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียง 32,897 บาทเท่านั้น รวมทั้งได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและความเสื่อมโทรมกับสิ่งแวดล้อม จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีความพยายามที่จะผลักดันให้โรงงานอุตสาหกรรมกระจายตัวไปสู่ภูมิภาค เพื่อลดความแออัดและเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ซึ่งเน้นนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค โดยมีมาตรการหลักๆที่ใช้ในการกระตุ้นให้อุตสาหกรรมกระจายตัวออกไปสู่ภูมิภาค เช่น การใช้มาตรการทางด้านภาษีเป็นเครื่องจูงใจ การให้บรรษัทอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) ให้การสนับสนุนเงินลงทุนดอกเบี้ยต่ำ และการก่อตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้นมา เพื่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในภูมิภาคต่างๆ เพื่อเป็นแหล่งสาธารณูปโภคพื้นฐานของโรงงานอุตสาหกรรม (สมภพมานะรังสรรค์, 2538; Falkus, 1995) รวมทั้งการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค และเขตเศรษฐกิจพิเศษในเขตชายแดน (Kaothien and Webster, 1998 Glassman and Sneddon, 2003; Rodjanapradied, 2008)

แม้กระนั้นก็ตามก็จากการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายของอุตสาหกรรมของประเทศไทย กลับพบว่า การกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคยังไม่ประสบผลอย่างแท้จริง เช่น การศึกษาของโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (1988) และ ณรงค์ชัย อัครเศรณี (2533) พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ในช่วงที่ผ่านมาแม้จะอยู่ในอัตราที่สูงก็ตาม แต่ผลของความเจริญทางเศรษฐกิจมิได้กระจายออกไปสู่จังหวัดต่างๆ ในขนาดหรืออัตราที่เท่าเทียมกัน จากการศึกษาแหล่งที่มาของการขยายตัวของอุตสาหกรรมในภูมิภาคยืนยันว่า การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมที่กล่าวถึงนี้ มีความสำคัญมากที่สุดต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมของภูมิภาค ในขณะที่ปัจจัยเฉพาะภูมิภาคไม่ค่อยมีผลในทางบวก ต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมของภูมิภาคเลย ยกเว้นอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าจังหวัดรอบนอกเขตปริมณฑลซึ่งถูกจัดให้เป็นเขต 2 ในการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ก็เริ่มมีการกระจุกตัวสูงเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ

จากข้อมูลข้างต้นพบว่าการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมยังคงอยู่บริเวณแกนและเริ่มกระจายไปสู่จังหวัดโดยรอบในภาคกลางเท่านั้น แสดงว่านโยบายการกระจายความเจริญและอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จ (อภิเศก ปิ่นสุวรรณ, 2551; Tsuneishi, 2005)

จากข้อความข้างต้น การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยเพื่อความสมดุลและยั่งยืนในอนาคต ประเทศไทยจึงควรจะให้มีความสำคัญกับนโยบายการกระจายความเจริญ ผ่านการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น โดยจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเศรษฐกิจในภูมิภาคมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมในชนบท รวมทั้งส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อเมืองเศรษฐกิจเดิมทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น

ดังนั้นการศึกษานโยบายการกระจายความเจริญและการพัฒนาพื้นที่จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมต่อวางแผนพัฒนาพื้นที่และภูมิภาคในแต่ละส่วนของประเทศในด้านต่างๆอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในภาวะโลกาภิวัตน์ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ การส่งออก และการจ้างงาน
2. ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจและการพัฒนาภูมิภาคในประเทศไทยทั้งหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น
3. วิเคราะห์ผลกระทบต่อการเพิ่ม-ลดและกระจายตัวของประชากร รายได้ การจ้างงาน สาธารณูปโภค และความเป็นอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ จากผลของนโยบายการกระจายอำนาจ
4. ศึกษานโยบายและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ผ่านมาตรการการกระจายอำนาจ



รูปที่ 1 สัมภาษณ์คุณจันทรัตน์ ปิยพัทไชย เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน



รูปที่ 2 นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน



รูปที่ 3 ภายในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ



รูปที่ 4 พระธาตุหริภุญชัย จังหวัดลำพูน