

รายงานสรุป  
อุตสาหกรรมและการจ้างงานในต่างจังหวัด




## รายงานสรุป

### อุตสาหกรรมและการจ้างงานในต่างจังหวัด

ผู้อำนวยการวิจัย:

โมษะ อาริษา

ผู้วิจัย:

เจษฎา	โล่ห์อุจน์จิตร	ประดิษฐ์	ชาสมบัติ
ไพฑูรย์	วิบูลชุตติกุล	ราเชนทร์	ชินทยารังสรรค์
วัฒนา	ณ ระนอง	สมลักษณ์รัตน์	แกรนด์สแตมป์
สมศักดิ์	แต่ัมบุญเลิศชัย	สาโรช	อังสุมาลิน

เมษายน 2533

รายงานฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย ภายใต้โครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานยูเสด ผ่าน บริษัท แพคมาร์ อิงค์

รายงานสรุป  
อุตสาหกรรมและการจ้างงานในต่างจังหวัด

สารบัญ

	<u>หน้า</u>
1. ความเบื้องต้นและวัตถุประสงค์	1
2. สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด	4
2.1 การกระจายของอุตสาหกรรม	4
2.2 โครงสร้างอุตสาหกรรม	6
2.3 ความเชื่อมโยง	7
2.4 บทบาทของความต้องการ	8
2.5 ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม	11
2.6 ตลาดแรงงาน	12
2.7 การเงินและสินเชื่อ	14
2.8 การบริการข้อมูลแก่อุตสาหกรรม	17
2.9 ความล้มเอียงของนโยบายรัฐ	18
3. ข้อพิจารณาต้านแนวโน้มนโยบาย	20
4. กลยุทธ์หลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด	22
4.1 พัฒนาเกษตรและบริการควบคู่กับอุตสาหกรรม	22
4.2 แก้ไขความล้มเอียงทางนโยบาย	23
4.3 ส่งเสริมสมรรถภาพการผลิต	24
4.4 พัฒนาเมืองหลัก	25
4.5 การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค	25
5. มาตรการเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด	26
5.1 มาตรการเสริมสร้างความเสมอภาคทางนโยบายระหว่างท้องถิ่น	26
5.2 มาตรการส่งเสริมสมรรถภาพการผลิต	38
5.3 การสร้างตลาดรองรับ	47
5.4 สถาบันและการกระจายอำนาจบริหาร	51
5.5 เมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ	56
6. สรุปข้อเสนอแนะ	58

## รายงานสรุป

### อุตสาหกรรมและการจ้างงานในต่างจังหวัด

#### 1. ความเบื้องต้นและวัตถุประสงค์

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาประเทศ ได้ส่งผลต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และรายได้ที่เห็นได้ชัด อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์สูง และการแปรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่มีข้อสังเกตว่า ศูนย์กลางการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม มีวงค่อนข้างจำกัด อยู่แต่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอีก 5 จังหวัดเท่านั้น ผลประโยชน์จากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีส่วนสำคัญในการเพิ่มระดับรายได้ของประเทศ ยังไม่กระจายออกไปสู่จังหวัดรอบนอก โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ยากจนเท่าใดนัก

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ พื้นที่สำหรับการเพาะปลูกก็หายากขึ้น โอกาสการทำงานในภาคเกษตรลดน้อยลงด้วยข้อจำกัดในเรื่องที่ดิน ในขณะที่ราคาผลผลิตเกษตร โดยทั่วไปมีแนวโน้มลดลง แต่การขยายตัวของจำนวนคนในวัยทำงานในชนบท อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในอัตราค่อนข้างสูง ยังมีอยู่ ภาคเกษตรกรรมจึงไม่สามารถสร้างงานให้เพียงพอกับแรงงานที่เพิ่มขึ้น โดยให้แรงงานเหล่านี้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมพอควรด้วย ผลที่ตามมาก็คือ มีแรงงานจำนวนมากหลังไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ก่อให้เกิดความแออัดในเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ภาคการผลิตต่างๆ ในเมืองทั่วไป และแม้แต่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ซึ่งเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ และมีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว) ก็ไม่มีงานมากพอ ที่จะจ้างแรงงานที่ต้องการทำงานเหล่านี้ได้ทั้งหมด

หากแนวโน้มยังเป็นเช่นนี้ต่อไป ความยากจนในชนบทจะขยายวงกว้างขึ้น ปัญหาความขัดแย้งของการกระจายรายได้ จะทวีความรุนแรงขึ้นอย่างแน่นอน การว่างงานและการทำงานอย่างไม่เต็มที่จะเป็นสิ่งที่เลี่ยงได้ยาก นอกจากนั้นปัญหาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองจะเพิ่มขึ้นเช่นกัน

การพัฒนาชนบทโดยทั่วไป และความพยายามที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด จึงอาจนับได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ในการกระจายฐานการผลิตและการจ้างงาน ไปสู่ภูมิภาค เพื่อสร้างงาน เพื่อเพิ่มรายได้แก่คนในภาคชนบท และเพื่อลดความจำเป็นในการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร

งานวิจัยภายใต้โครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบท มีวัตถุประสงค์สำคัญในการวิจัย คือ

1. ศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญ ทั้งที่เอื้ออำนวยและที่เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตและพัฒนาของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด
2. วางกลยุทธ์สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้บรรลุผลโดยเร็ว ตลอดจนระบุขอบเขตการเข้าแทรกแซงของรัฐ ที่จำเป็นต่อการช่วยกระตุ้นให้กิจกรรมด้านอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ขยายตัวเร็วยิ่งขึ้น

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โครงการฯ ได้กำหนดประเด็นพื้นฐานที่จะทำการวิเคราะห์ไว้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. อิทธิพลของนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนา ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ที่มีต่อขนาดของกิจการ การผลิตตามความชำนาญพิเศษ และการผลิตโดยทั่วไปของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด รวมทั้งพฤติกรรมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของการก่อตั้งและการขยายตัวของกิจการ การจัดการแรงงาน และการตลาด
2. ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงการกระจายปัจจัยการผลิต กับการเปลี่ยนแปลงของปริมาณ ขนาด การผลิตตามความชำนาญพิเศษ การผลิตทั่วไปของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด และอิทธิพลของนโยบายเฉพาะอย่าง ต่อความสัมพันธ์เหล่านี้ในรูปแบบต่างๆ

3. ลักษณะและบทบาทของความต้องการสินค้าในเขตชนบท ในเมือง (กรุงเทพมหานคร) และต่างประเทศ ในการดูดซับผลผลิตจากอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด และนโยบายที่มีผลกระทบต่อแหล่งความต้องการ หรือตลาดของผลผลิตอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ตลอดจนลักษณะของผลกระทบเหล่านั้น

เพื่อสนองวัตถุประสงค์ และเข้าถึงประเด็นพื้นฐานทั้งสามประเด็นดังกล่าว โครงการฯ ได้ทำการศึกษาวิจัยใน 8 หัวข้อเรื่อง ดังนี้

1. นโยบาย มาตรการ และสถาบันเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท
2. บทบาทของอุปสงค์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด
3. อุปสงค์ของครัวเรือนต่อสินค้าที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมชนบท
4. โครงสร้างและความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมในภูมิภาค
5. ภาพรวมของอุตสาหกรรมในภูมิภาค
6. ตลาดแรงงานอุตสาหกรรมภูมิภาค
7. การเงินและสินเชื่อกับการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด
8. การกระจายข้อมูลและบริการข้อมูลต่ออุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

งานวิจัยนี้ได้ให้คำจำกัดความของ "กิจการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด" ว่าหมายถึงกิจการอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กล่าวคือ นอกเขตกรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยทั้งหมด นอกจากที่ได้จากเอกสารที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ ได้แก่ บทความ รายงานการศึกษาและวิจัย กับรายงานสถิติแล้ว ยังมีข้อมูลที่ได้จากเอกสารการทำงานของหน่วยงานต่างๆ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำและส่งเสริมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด กับแหล่งข้อมูลที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งคือ ข้อมูลจากการสำรวจโรงงานทั่วประเทศ 989 แห่ง โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งเป็นตัวอย่างจากโรงงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 119 ตัวอย่าง ในภาคเหนือ 215 ตัวอย่าง ในภาคใต้ 219 ตัวอย่าง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดอื่นๆ ของภาคกลาง ภาคละ 218 ตัวอย่าง ตัวอย่างที่ได้สำรวจนี้ครอบคลุมเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม (ยกเว้นโรงสีข้าว) ที่

ได้จดทะเบียนโรงงานกับกระทรวงอุตสาหกรรมเท่านั้น จึงมิได้รวมอุตสาหกรรมในครัวเรือนขนาดเล็ก ซึ่งมีการใช้เครื่องจักร และ/หรือ มีจำนวนคนทำงานต่ำกว่าเกณฑ์ที่ต้องจดทะเบียนโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน อนึ่ง ในการสำรวจโรงงานดังกล่าวนี้ ยังได้รับข้อมูลจากการสำรวจคนงานในทุกภูมิภาค จำนวน 756 คนอีกด้วย โดยแบ่งออกเป็น พนักงานประจำสำนักงานจำนวนร้อยละ 20 แรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือจำนวนร้อยละ 30 และแรงงานไร้ฝีมือจำนวนร้อยละ 50 นอกจากนี้ ยังมีผลการสอบถามสาขาธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัดอีกเป็นจำนวน 62 สาขาธนาคาร

รายงานชิ้นนี้เป็นรายงานสรุป ซึ่งมีพื้นฐานจากงานวิจัยทั้ง 8 เรื่อง ตามที่กล่าวถึงเบื้องต้น นอกจากนี้ ยังมีรายงานย่อยๆ จากคณะที่ปรึกษาจาก Harvard Institute for International Development ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอ่านรายงานวิจัยดังกล่าวเพื่อความสมบูรณ์ และความเข้าใจในรายละเอียด

## 2. สภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

### 2.1 การกระจายของอุตสาหกรรม

แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จะอยู่ในอัตราที่รวดเร็วก็ตาม แต่ผลของความเจริญทางเศรษฐกิจ มิได้กระจายออกไปสู่จังหวัดต่างๆ ในขนาดหรืออัตราที่ทัดเทียมกัน การศึกษาถึงแหล่งที่มาของการขยายตัวของอุตสาหกรรมภูมิภาค ยืนยันว่าการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมที่กล่าวถึงนี้ มีความสำคัญมากที่สุดต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมภูมิภาค ในขณะที่ปัจจัยเฉพาะภูมิภาค ไม่ค่อยมีผลในทางบวก ต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมภูมิภาคเลย ยกเว้นอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท ดังนั้น จึงเป็นที่พบว่า ระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดต่างๆ มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ถ้าใช้สัดส่วนมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ในช่วงปี 2528-2530 เป็นตัววัดระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรม จะมีอยู่เพียง 8 จังหวัด ที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างสูง โดยมีค่าของสัดส่วนดังกล่าว มากกว่า

ร้อยละ 20 ในขณะที่มีจังหวัดอยู่ถึง 31 จังหวัด ที่มีระดับการพัฒนาที่ต่ำมาก กล่าวคือ จังหวัดเหล่านี้ มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์จังหวัดไม่ถึงร้อยละ 5

ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดต่างๆ ประกอบด้วย ระดับรายได้ของจังหวัดนั้นๆ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรของจังหวัด ระดับการลงทุนหรือความพร้อมของสาธารณูปโภค ระดับการพัฒนาทางการเงิน ตลอดจนความห่างไกลจากกรุงเทพมหานคร โดยทั่วไปแล้ว ปัจจัยเหล่านี้มีอยู่ในปริมาณและคุณภาพที่ต่างกัน จึงทำให้ระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันตามไปด้วย ทั้งในระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ และระหว่างจังหวัดที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน อันที่จริงแล้ว ปัจจัยเหล่านี้กระจุกตัวค่อนข้างมากในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผลที่เกิดขึ้น คือ การกระจุกตัวเป็นอย่างมากในกิจกรรมอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังเห็นได้จากในช่วงปี 2524-2530 ร้อยละ 75 ของการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมทั้งประเทศ เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และถ้ารวมผลผลิตของจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลางเข้าด้วยแล้ว สัดส่วนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมจะมีมูลค่าถึงร้อยละ 88 ของทั้งประเทศ ซึ่งหมายความว่าจังหวัดอื่นๆ ในภูมิภาคที่เหลือ ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมรวมกันทั้งหมด เพียงร้อยละ 12 ของการผลิตทั้งประเทศ เท่านั้น

ที่สำคัญคือ การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในจังหวัดภาคกลางนี้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามเวลาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะวัดโดยใช้มูลค่าเพิ่ม การจ้างงาน หรือจำนวนโรงงาน แม้สัดส่วนของอุตสาหกรรมเฉพาะภายในกรุงเทพมหานคร จะลดลงบ้างในระยะหลังนี้ แต่สัดส่วนของกิจกรรมอุตสาหกรรมในจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานครกลับเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่า อุตสาหกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เริ่มออกไปกระจุกตัวในจังหวัดปริมณฑล และแผ่ขยายไปยังจังหวัดอื่นในรอบนอกที่อยู่ถัดออกไป ในระหว่างปี 2524 ถึง 2530 การขยายตัวทางอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร กับ จังหวัดภาคกลางที่อยู่นอกเขตปริมณฑล มีอัตราสูงสุด ในปริมณฑลมีอัตราการขยายตัวในระดับรองลงมา ส่วนภูมิภาคอื่นๆ มีอัตราการขยายตัวที่ต่ำถดถอยไป โดยที่ภาคใต้ มีอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมเฉลี่ยต่ำที่สุด



## 2.2 โครงสร้างอุตสาหกรรม

กิจการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ส่วนมากมีขนาดไม่ใหญ่เกินไปแห่งของการจ้างงาน โดยทั่วไป มักมีจำนวนคนทำงานต่อกิจการค่อนข้างต่ำ จากสถานประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด (ไม่นับรวมโรงสีข้าว) ที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานจนถึงต้นปี 2530 นั้น มีอยู่ร้อยละ 71 เป็นกิจการอุตสาหกรรมที่มีคนทำงานไม่เกิน 9 คน ร้อยละ 24 เป็นกิจการที่มีคนทำงานระหว่าง 10 ถึง 49 คน และที่เหลืออีกร้อยละ 5 เป็นกิจการซึ่งมีคนทำงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป นอกจากนี้ ขนาดของกิจการอุตสาหกรรม ยังมีความแตกต่างตามประเภทอุตสาหกรรมด้วย เช่น อุตสาหกรรมประเภทสิ่งทอและเสื้อผ้า มีคนทำงานโดยเฉลี่ยสูงสุด และประเภทการผลิตและซ่อมเครื่องยนต์และเครื่องไฟฟ้า ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก มีคนทำงานโดยเฉลี่ยต่ำสุด

ประเภท และจำนวนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด มีอยู่ไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมค่อนข้างต่ำ ส่วนมากมักจะเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมประเภทอาหาร ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรกล และอุปกรณ์ขนส่ง ซึ่งมีลักษณะของการแปรรูปสินค้าขั้นปฐมอย่างง่าย ผลิตภัณฑ์สำหรับการก่อสร้างและธุรกรรมประเภทบริการซ่อมแซม การศึกษาความได้เปรียบเปรียบเทียบของจังหวัดต่างๆ ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ให้ผลยืนยันถึงขอบเขตอันจำกัดของความได้เปรียบในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด เมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ความได้เปรียบเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มักจะจำกัดอยู่กับอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนอุตสาหกรรมบริการ การวิเคราะห์ในรายละเอียดพอสรุปได้ว่า ภาคเหนือ มีความได้เปรียบเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าจากกระดาษ ไม้ และสำหรับภาคเหนือตอนล่าง ก็มีเครื่องจักรกลเกษตร การผลิตสินค้าที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความได้เปรียบเปรียบเทียบที่เด่น รวมถึง เครื่องหนัง สินค้าจากกระดาษ และสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ก็ยังมีการจักสานจากเส้นด้าย และเครื่องจักรกลเกษตรอีกด้วย สำหรับภาคใต้ ความได้เปรียบเปรียบเทียบอยู่ที่ยางและสินค้าจากยาง และ ไม้

การเปรียบเทียบอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด กับในกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้ทำการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ผลว่า อุตสาหกรรม

ต่างจังหวัดที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ มีสัดส่วนของการจ้างงานสูง เมื่อเทียบกับกลุ่มอุตสาหกรรมอื่นๆ กล่าวคือ กลุ่มอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง มีสัดส่วนการจ้างงานประมาณ 2.2 เท่าของค่าเฉลี่ย ในขณะที่กลุ่มอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากกลุ่มนี้ มีสัดส่วนการจ้างงานประมาณ 1.2 เท่าของค่าเฉลี่ย ส่วนกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศเป็นสำคัญ มีสัดส่วนการจ้างงานเพียงหนึ่งในสามของค่าเฉลี่ย และกลุ่มสุดท้าย คือกลุ่มอื่นๆ นั้น มีการจ้างงานประมาณสองในสามของค่าเฉลี่ย ผลของการวิเคราะห์นี้ ยืนยันอีกว่า อุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงเป็นหลัก มีความได้เปรียบ เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ที่ใช้วัตถุดิบและปัจจัยอื่นๆ ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ กับกลุ่มอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ มีความเสียเปรียบ เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน ในกรุงเทพมหานคร การวิเคราะห์ในชั้นรายละเอียดยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า อุตสาหกรรมที่อยู่ในต่างจังหวัด มีข้อจำกัดในการเลือกประเภทอุตสาหกรรมที่จะลงทุน เนื่องจากมีความเสียเปรียบโรงงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบนำเข้า และวัตถุดิบจากผู้ผลิตในกรุงเทพมหานคร ในสัดส่วนสูง

## 2.3 ความเชื่อมโยง

ในเรื่องของความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรม กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเชื่อมโยงในด้านอุปทาน ระหว่างอุตสาหกรรมที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กับที่อยู่ในต่างจังหวัด รอบนอกออกไป มีอยู่ต่ำ กล่าวคือ อุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ใช้วัตถุดิบจากแหล่งต่างๆ ในภูมิภาค เพียงประมาณร้อยละ 21 ของมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนของวัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ อยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 39 ในเชิงกลับกัน อุตสาหกรรมต่างจังหวัดใช้วัตถุดิบจากกรุงเทพมหานครเพียงร้อยละ 16 และใช้วัตถุดิบนำเข้าเพียงร้อยละ 12 แต่ใช้วัตถุดิบจากท้องถิ่น ถึงร้อยละ 72 ส่วนความเชื่อมโยงในด้านอุปสงค์นั้น การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการฯ สรุปได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อขายเฉพาะในท้องถิ่น ส่วนใหญ่มักเป็นโรงงานขนาดเล็ก และมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มักมีสัดส่วนการขาย แก่ตลาดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และตลาดต่างประเทศ มากขึ้นตามขนาด กิจกรรมเหล่านี้มักเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ประเภทที่สำคัญประกอบด้วย กลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมไม้

อุตสาหกรรมที่แม้จะมีจำนวนมากในต่างจังหวัด แต่กลับไม่สามารถแข่งขันในกรุงเทพมหานคร และต่างประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องจักรและผลิตภัณฑ์โลหะ ส่วนอุตสาหกรรมที่ไม่ต้องพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีศักยภาพในการขยายตัวในต่างจังหวัด ได้แก่ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนสูง เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้า เป็นต้น

วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากประวัติการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างประเทศเท่าใดนัก กล่าวคือ ในต่างประเทศการพัฒนาอุตสาหกรรมมักเริ่มต้นโดย เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติก่อน และ เมื่อประสบความสำเร็จในขั้นต้น ก็จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต ไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังนั้น ในเบื้องต้นของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด กลุ่มอุตสาหกรรมที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติสูงนี้ จึงควรได้รับความสนใจเป็นพิเศษ ในขณะเดียวกัน ก็ต้องพยายามเสริมสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนสูง เพื่อให้มีโครงสร้างที่แข็งแรง เป็นกำลังสำคัญอีกด้านหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติมักมีอยู่อย่างจำกัด กลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนสูง จึงยังมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอีก ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาประเทศในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง เป็นที่น่าสังเกตว่า หลายประเทศที่ประสบกับการล้มลุกคลุกคลานในการพัฒนาอุตสาหกรรม มักเป็นเพราะมีนโยบายที่มีผลทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนสูง ไม่สามารถพัฒนาได้

## 2.4 บทบาทของความต้องการ

ความต้องการสินค้าอุตสาหกรรม ที่ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา คือความต้องการสินค้าจากผู้ซื้อทั่วไปภายในประเทศ แม้ว่าในระยะหลังนี้ ความต้องการจากต่างประเทศจะทวีความสำคัญมากขึ้นก็ตาม แต่ความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมจากผู้บริโภคภายในประเทศ ก็ยังมีบทบาทที่สำคัญ ต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม หากขนาดและการเปลี่ยนแปลงของรายได้ประชาชาติ จะสะท้อนถึงสภาวะตลาดสินค้าอุตสาหกรรมแล้ว การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยอย่างเป็นทางการในช่วงเวลาหลังนี้ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามไปด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ถึงการกระจายของรายได้พบว่า ในปี 2530 ครั้งหนึ่ง ของรายได้ประชาชาติ เป็นของผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีประชากรอยู่เพียง ร้อยละ 16 ของประชากรทั่วประเทศ และอีกครั้งหนึ่งเป็นรายได้ของประชากรที่เหลือ ซึ่งอยู่ กระจายตามภูมิภาคต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้มวลรวมของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็อยู่ในอัตราที่สูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ ทั่วประเทศ แสดงว่า อำนาจซื้อ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตนครหลวง และอำนาจซื้อนี้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วด้วย

สาเหตุหนึ่ง ที่รายได้ของประชากรต่างจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ และเพิ่มขึ้นช้า เป็นเพราะ เศรษฐกิจต่างจังหวัด ผูกพันกับเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ มีผลผลิตที่ผันผวนตาม สภาพภูมิอากาศ ซ้ำยังต้องเผชิญกับราคาพืชผลเกษตรที่ผันผวน และมีแนวโน้มลดลงอีกด้วย นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายหลายเรื่อง ก็มีผลสำคัญที่ทำให้รายได้ของประชากรต่างจังหวัด อยู่ในระดับต่ำนโยบายเหล่านี้รวมถึง นโยบายราคาและสินค้าเกษตร และนโยบายภาษี บางอย่างซึ่งมีผลทำให้อัตราการค้าสินค้าเกษตร เสียเปรียบสินค้าประเภทอื่น โดยเปรียบเทียบ แม้ว่าในปัจจุบัน ความล้มเหลวของนโยบายราคาสินค้าเกษตรบางอย่างจะลดลงบ้างแล้ว แต่ ผลจากนโยบายเดิมซึ่ง ได้มีการดำเนินการในอดีต ก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่

เมื่อพิจารณาการกระจายการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม พบว่า สินค้าอุตสาหกรรมมากกว่า ร้อยละ 70 ของสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด มีแหล่งผลิตในกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล ซึ่งหมายความว่า สินค้าอุตสาหกรรมจำนวนมาก ที่ประชากรในต่างจังหวัดซื้ออยู่นั้น เป็นสินค้า ที่ผลิตในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แม้รัฐจะได้ประกาศเป็นนโยบาย และได้พยายามที่จะ ส่งเสริมให้มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัด มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แต่เท่าที่ได้ทำไปแล้ว มักเป็นเรื่องของการสร้างเงื่อนไข ที่เอื้อ อำนวยการผลิตในแง่ของต้นทุนการผลิต โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงประเด็นความต้องการสินค้า ผลจึง ยังไม่กว้างขวางเป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้ เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ไม่ยากกว่า หากความต้องการซื้อ ที่มีอำนาจซื้อหนุนอยู่ มีอยู่อย่างแท้จริงแล้ว ก็จะมีผู้ผลิตที่ตัดสินใจลงทุนเอง โดยไม่ต้องรอให้ มีมาตรการพิเศษมาส่งเสริม แต่ถ้าความต้องการนั้นมีน้อย หรือมีอย่างไม่แน่นอน ก็ย่อมจะ ไม่มีผู้ใดอยากออกไปลงทุน เสี่ยงกับการขาดทุน หรือหมดตัว

การวิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการบริโภคของครัวเรือนในต่างจังหวัด พบว่าสินค้าส่วนใหญ่ที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง ซึ่งหมายความว่า เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นจะมีการเพิ่มการซื้อสินค้าเหล่านั้น เป็นสัดส่วนสูงตามไปด้วย บางรายการถึงกับเพิ่มในอัตราที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ด้วยซ้ำไป ดังนั้น นโยบายที่เพิ่มรายได้ของครัวเรือนในต่างจังหวัดจึงน่าจะเพิ่มความต้องการสินค้าเหล่านี้ของครัวเรือน อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ที่ยังบ่งชี้ว่าเมื่อรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น สินค้าที่ซื้อเพิ่มขึ้นในขั้นต้นนี้ มักจะเป็นสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานต่อปัจจัยทุนสูง ในขณะที่ครัวเรือนในเมือง โดยทั่วไป มักเพิ่มการซื้อสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานในสัดส่วนต่ำ (หรือสินค้าที่มีสัดส่วนของปัจจัยทุนสูง) และสินค้าที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ แต่เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นในระดับหนึ่งไปแล้ว จะเกิดการเปลี่ยนโครงสร้างการซื้อของครัวเรือนในต่างจังหวัด เช่น จากอาหาร เป็นสินค้าอุปโภคอื่นๆ จากสินค้าไม่ถาวร เป็นสินค้าถาวร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสินค้าที่มีแหล่งผลิตในกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ในส่วนการผลิตที่สนองต่อความต้องการของท้องถิ่น จำเป็นต้องคำนึงถึง การปรับโครงสร้างผลผลิตของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด เพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง และรองรับความต้องการสินค้าของครัวเรือนด้วย

ในการวิเคราะห์ความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในต่างจังหวัด ของแหล่งอื่นๆ มีผลสรุปว่า ผู้ผลิตอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดด้วยกันเอง เป็นผู้ซื้อที่ค่อนข้างสำคัญ เมื่อเทียบกับผู้ผลิตอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งพึ่งวัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศเป็นสำคัญ การซื้อจากหน่วยงานราชการ ตลอดจนการส่งออกโดยตรงของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยทั่วไปมีค่อนข้างน้อย

การวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับวัสดุและครุภัณฑ์ โดยการทบทวนกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ ตลอดจนขนาด และรูปแบบสินค้าประเภทวัสดุครุภัณฑ์ ที่หน่วยราชการต้องซื้อ เพื่อใช้ในสำนักงาน ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของแนวความคิด ที่จะให้มีการหันเหการซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ไปสู่แหล่งผลิตที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ของสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้ขาย หรือผู้ผลิตพัสดุ ที่ผลิตในประเทศหรือโดยกิจการของคนไทยอยู่ (ดูหมวด 2 ข้อ 9) ซึ่งหากอาศัยนี้เพียงอย่างเดียว ก็อาจใช้เป็นฐานที่จะออกระเบียบขยายความเพิ่ม โดยให้ความสำคัญแก่ผู้ผลิตที่ตั้งกิจการอยู่ในต่างจังหวัด ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้การใช้จ่ายของรัฐ เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้มีลักษณะเป็นการแทรกแซงบทบาทของการทำงานของตลาด แม้จะดำเนินการได้สำเร็จ ก็จะไม่ส่งผลในการเพิ่มความต้องการมวลรวม แต่อาจจะมีผลในทางลดประสิทธิภาพรวมก็ได้ กล่าวคือ อัตราขยายตัวของเศรษฐกิจ อาจลดน้อยลงกว่ากรณีที่ไม่ดำเนินมาตรการนี้ได้ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องเลือกระหว่างการเจริญเติบโตและการกระจาย ในระดับที่เป็นที่ยอมรับได้ของสังคม

## 2.5 ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมีระดับการศึกษา โดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับในกรุงเทพมหานคร และมีพื้นฐานในด้านธุรกิจมาก่อนที่จะก่อตั้งกิจการที่ทำอยู่ในขณะสำรวจส่วนใหญ่รู้สึกว่าคุณสมบัติและความรู้และประสบการณ์ ที่ได้มาจากการที่เคยทำงานเป็นลูกจ้าง หรือช่วยกิจการของครอบครัวในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกับที่กำลังทำนั้น มีส่วนช่วยในการก่อตั้ง และดำเนินกิจการที่ทำอยู่ในปัจจุบัน มากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ประกอบการในตัวอย่างการสำรวจ ตั้งกิจการในหรือใกล้จังหวัดที่เป็นภูมิลำเนา โดยให้เหตุผลหลักในการเลือกจังหวัดดังกล่าวว่า เพราะตนเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่ เป็นผู้ประกอบการที่มีภูมิลำเนาจากที่อื่น เหตุผลหลักในการเลือกจังหวัดที่ตั้งกิจการ ก็เพราะเคยติดต่อกิจการกับท้องถิ่นนั้นมานาน ข้อเท็จจริงนี้แสดงให้เห็นว่า การรู้จักคุ้นเคยกับท้องถิ่นเป็นสิ่งค่อนข้างสำคัญ และการพัฒนาส่งเสริมผู้ประกอบการที่มีภูมิลำเนาในภูมิภาค ก็อาจเป็นแนวทางหนึ่ง ในการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อม ที่อยู่ในจังหวัดห่างไกล ทั้งนี้เนื่องจาก ผู้ลงทุนอุตสาหกรรม ที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครและ/หรือ จากต่างประเทศนั้น มักจะเลือกที่ตั้งกิจการในจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมสูง เช่น ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตลอดจนจังหวัดอื่นๆ ที่อยู่ในภาคกลาง หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ชลบุรี ฯลฯ

สำหรับปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ถูกระบุว่า มีความสำคัญในการเลือกที่ตั้ง โรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ การอยู่ใกล้ตลาด ความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง การอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ ความพร้อมมูลของสิ่งสาธารณูปโภคในด้าน ไฟฟ้าและน้ำ ราคาที่ดินที่ไม่แพง และข้อพิจารณาทางด้านการจ้างงาน ส่วนปัจจัยอื่นๆ เช่น การอยู่ใกล้อุตสาหกรรมต่อเนื่อง และบริการในการซ่อมแซมเครื่องจักร การเข้าถึงหน่วยราชการต่างๆ มีความสำคัญน้อย โดยเปรียบเทียบ

## 2.6 ตลาดแรงงาน

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด เป็นแหล่งรองรับแรงงานในภูมิภาค ที่มีความสำคัญตั้งเห็นได้จาก คนทำงานในอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ซึ่งมักจะเป็นคนท้องถิ่น กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 66 ของผู้ทำงานในอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มีภูมิลำเนาในจังหวัดเดียวกับที่กิจการตั้งอยู่ ที่เหลือ เป็นแรงงานจากท้องถิ่นอื่น

สภาพการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ยังขาดเสถียรภาพ ดังปรากฏจากการเคลื่อนไหวของระดับการจ้างงานตามฤดูกาล ที่มีความแตกต่างกันมาก จาก ช่วงเวลาหนึ่ง ไปอีกช่วงเวลาหนึ่ง กล่าวคือ การจ้างงานจะลดลงในช่วงฤดูฝน และจะสูงขึ้น ในระหว่างฤดูแล้ง นอกจากนี้ มีคนงานประมาณร้อยละ 52 ที่ทำงานในฐานะลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างงานเหมา ซึ่งสะท้อนถึงความไม่มั่นคงของงานที่ทำ ในช่วงที่มีงานทำ คนงานจะ ทำงานหนัก โดยที่ส่วนใหญ่จะทำงานแบบไม่มีวันหยุด และไม่มีระบบวันทำงานที่แน่นอน ข้อมูล จากการศึกษาของโครงการฯ ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญของสภาพการจ้างงาน ในลักษณะดังกล่าว เกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวกับความต้องการแรงงาน มากกว่า ปัจจัยทางด้านตัวแรงงานเอง กล่าวคือ การจ้างงานมีแนวโน้มที่ผันผวนไปกับการผลิตสินค้า ที่มักเคลื่อนไหวตามฤดูกาล ซึ่งความผันผวน ของการผลิตนั้น เป็นผลเนื่องมาจากความต้องการสินค้าที่เป็นฤดูกาล นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงหรือการย้ายงานของคนงานนั้น ยังมีสาเหตุอื่นๆ เช่น เรื่องของค่าจ้าง และรายได้ต่ำ ความรู้สึกว่างงานที่ทำไม่มีโอกาสก้าวหน้า ตลอดจนการที่ต้องทำงานหนักแบบไม่มีวันหยุดและไม่มีระบบ แต่ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ มีผลต่อระดับการจ้างงานไม่มากเท่ากับการเคลื่อนไหวของ การผลิต และความต้องการแรงงาน

ค่าจ้างและรายได้เฉลี่ยของลูกจ้างไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมต่างจังหวัด นอกจากจะอยู่ใน ระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างเฉลี่ยในสาขาการผลิตอื่นๆ ที่มีใช้การเกษตรแล้ว ค่าจ้างที่ แท้จริงยังเพิ่มขึ้นช้าด้วย ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลของการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานไร้ฝีมือใน อัตราสูง และต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ในขณะที่ความต้องการแรงงาน นอกจากจะมีค่อนข้าง จำกัดแล้ว ยังมีการขยายตัวช้าอีกด้วย อนึ่ง อัตราค่าจ้างที่มีการจ่ายจริงนี้ ก็ยังแตกต่างกันไป ตามประเภทและลักษณะการผลิต ภูมิภาคที่ตั้ง ขนาดของกิจการ อายุ เพศ ระดับการศึกษา ตลอดจนประสบการณ์ของแรงงาน

ในหลายท้องถิ่นของภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ ในส่วนกลาง เป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างที่จ่ายจริง เป็นที่น่าสังเกตอีกด้วยว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในสองภาคดังกล่าว ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า อัตราการเพิ่มของมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละภาค และหากไม่คำนึงถึงฐานของค่าจ้างที่แตกต่างกัน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในภาคเหนือ ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าในเขตกรุงเทพมหานครและในภาคกลาง แต่มูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเฉลี่ยต่อคนทำงาน ได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่า สภาวะดังกล่าวย่อมไม่เป็นสิ่งดึงดูดใจ ให้เกิดการขยายการลงทุนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรืออย่างน้อยที่สุด ก็ทำให้ผู้ประกอบการในสองภาคนี้ต้องวิตกกังวลเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่าในภาคอื่นๆ หากแนวโน้มของความเคลื่อนไหวของค่าจ้างขั้นต่ำนี้ยังคงมีอยู่ต่อไป ความได้เปรียบที่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีต่อกิจการที่ใช้แรงงานเป็นหลัก เมื่อเทียบกับโรงงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ก็จะลดลงจนหมดไปในที่สุด

ในด้านการบริหารบุคคล การศึกษาพบว่า มีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างจังหวัดจำนวนมาก ที่ยังให้ความสำคัญต่อการจัดการแรงงานไม่มากนัก ดังเห็นได้จากการรับคนงานโดยขาดการคัดเลือก และหลังจากที่รับเข้ามาแล้ว ก็ขาดการฝึกหัดอบรม และพัฒนาหรือยกระดับฝีมือแรงงาน รวมทั้งขาดการแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยวิธีการที่เหมาะสม

ในการจ้างงาน ผู้ประกอบการโดยทั่วไป ให้ความสำคัญแก่ประสบการณ์ของแรงงานมากกว่าระดับการศึกษา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่า หลักสูตรการศึกษาที่จัดสอนในสถาบันการศึกษาส่วนใหญ่ มิได้เน้นการพัฒนากำลังคนสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมซึ่งมีอยู่จำนวนมาก แต่เป็นการเตรียมกำลังคนเพื่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือเพื่อการผลิตในสาขาที่เป็นทางการ เช่น การสอนให้มีความรู้พื้นฐานและมีความชำนาญเฉพาะสาขา ในขณะที่อุตสาหกรรมขนาดย่อมต้องการหัวหน้างานที่รู้งาน และทำงานได้หลายๆ ด้าน

อย่างไรก็ตาม บางอุตสาหกรรมก็ยังมีปัญหาแรงงานฝีมือหายาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือในอุตสาหกรรมหล่อหลอมเหล็กและโลหะ อุตสาหกรรมผลิตและซ่อมแซมยานพาหนะ รองลงมา ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตและซ่อมเครื่องจักรเครื่องไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เคมี



และพลาสติก ผลิตภัณฑ์กระดาษและผลิตภัณฑ์ไม้ ปัญหาดังกล่าวนี้ ปรากฏชัดเจนในอุตสาหกรรมภาคใต้มากกว่าภาคอื่น และเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมขนาดย่อมมากกว่าในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

ในด้านแรงงานไร้ฝีมือของอุตสาหกรรมภูมิภาค ปัญหาอยู่ที่คุณภาพของแรงงานมากกว่าปริมาณ กล่าวคือ เป็นแรงงานที่มีการศึกษาดำ ขาดประสบการณ์ ขาดความคุ้นเคย และขาดระเบียบวินัยในการทำงานตามระบบการผลิตอุตสาหกรรม ในขณะที่ จำนวนแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมภูมิภาค มิใช่ปัญหาสำคัญ เพราะแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมภูมิภาค ส่วนใหญ่มาจากสาขาเกษตร ซึ่งมีกำลังแรงงานอยู่มาก

## 2.7 การเงินและสินเชื่อ

การดำเนินการอุตสาหกรรมย่อมต้องการเงินลงทุน ทั้งในสินทรัพย์ถาวรและสินทรัพย์หมุนเวียนต่างๆ ซึ่งเงินลงทุนในประการหลังนี้ มีระดับแตกต่างกันไปตามฤดูกาลอีกด้วย เงินทุนที่อุตสาหกรรมหาได้เองจากภายในกิจการ หรือจากกำไรสะสม หากไม่เพียงพอกับความต้องการ ก็จำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภายนอกกิจการ ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอื่นๆ ที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ และแหล่งเงินนอกระบบ จากสถิติการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ อุตสาหกรรมในภูมิภาค มักได้รับสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ในสัดส่วนที่ต่ำ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสัดส่วนมูลค่าเพิ่มอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ดังนั้น จะพบว่าอุตสาหกรรมต่างจังหวัด จำเป็นต้องพึ่งเงินทุนจากแหล่งอื่นๆ มากยิ่งขึ้น

ในการสำรวจกิจการอุตสาหกรรม พบว่าประมาณร้อยละ 24 ของกิจการ ใช้เงินทุนจากภายในกิจการแต่เพียงอย่างเดียว ในกลุ่มโรงงานตัวอย่าง ที่ใช้แหล่งเงินทุนจากภายนอกกิจการ ร้อยละ 23 ใช้เงินจากแหล่งเงินนอกระบบ โดยที่ร้อยละ 7 ไม่ได้กู้จากแหล่งเงินอื่นนอกจากแหล่งเงินนอกระบบแต่เพียงแหล่งเดียว ประมาณร้อยละ 89 ใช้เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ในสัดส่วนต่างๆ กัน โดยที่ร้อยละ 68 ใช้เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์แต่เพียงแหล่งเดียว ร้อยละ 5 กู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ ด้วย ส่วนอีกร้อยละ 23 ที่เหลือกู้จากทั้งธนาคารพาณิชย์และแหล่งเงินนอกระบบ เมื่อเปรียบเทียบอุตสาหกรรมตามขนาดได้ผลว่าอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ใช้เงินจากแหล่งภายในกิจการเป็นสัดส่วนสูงที่สุด อุปสรรคนานาประการในการขอกู้จากสถาบันการเงิน ทำให้กลุ่มนี้มีสัดส่วนการใช้เงินจากสถาบันการเงินต่ำที่สุด

ปัญหาทั่วไป ที่ผู้ประกอบการประสบในการขอกู้จากธนาคารพาณิชย์ คือวงเงินกู้ที่ได้รับไม่เพียงพอ และธนาคารเรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันสูง ปัญหาหลักในการขอกู้จากสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์ เช่น สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม (สธอ.) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย คือ ความยุ่งยากในการจัดเตรียมเอกสารมากมาย ซึ่งผู้ประกอบการโดยทั่วไป มักไม่มีความรู้พอในการทำเอกสาร โครงการตามเงื่อนไขการขอกู้ ส่วนปัญหาการกู้ยืมจากแหล่งเงินนอกระบบนั้น คือมีอัตราดอกเบี้ยสูง กล่าวคือ มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินถึงร้อยละ 6 ต่อปี

ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ แม้จะมีโครงสร้างการบริหารงานและการจัดองค์กร โดยเปรียบเทียบ ซับซ้อนกว่าธนาคารขนาดเล็ก แต่กลับมีประสิทธิภาพกว่าในการอนุมัติสินเชื่อ คือทำได้เร็วกว่า และให้กู้ในวงเงินจำนวนสูงกว่า เนื่องจากมีการกระจายอำนาจการอนุมัติเงินกู้ไปให้สำนักงานเขตและสาขา ข้อจำกัดในการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่มีการระบุนั้น ได้แก่ ความไม่พร้อมในเรื่องบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ กับที่สำคัญคือ วงเงินที่ผู้จัดการสาขาโดยทั่วไป มีอำนาจอนุมัติได้นั้นมีจำนวนค่อนข้างต่ำ ร้อยละ 87 ของคำขอกู้ต่อสาขาธนาคารที่อยู่ในต่างจังหวัด มีวงเงินที่สูงกว่าอำนาจการอนุมัติของผู้จัดการ และต้องส่งไปที่สำนักงานเขตหรือสำนักงานใหญ่เพื่อพิจารณา สำหรับสถาบันการเงินนอกเหนือจากธนาคาร เช่น บริษัทฯ และ สธอ. นั้น นอกจากจะมีขั้นตอนมากแล้ว การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยังทำเฉพาะที่สำนักงานใหญ่เท่านั้น

ข้อบ่งชี้ของการให้กู้ยืมของบริษัทฯ สธอ. ตลอดจน การค้ำประกันของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (กสย.) ยังจำกัดมาก โดยเฉพาะการให้กู้ยืมของบริษัทฯ แก่อุตสาหกรรมขนาดเล็ก เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องจำนวนสาขา บุคลากร แหล่งเงินทุน ต้นทุน และขั้นตอนในการพิจารณาเงินกู้ และการให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าของธนาคารพาณิชย์ ในกรณีของ กสย. นั้น อุปสรรคเกิดจากความไม่เป็นเอกเทศ เพราะการให้บริการขึ้นอยู่กับความเต็มใจ ความร่วมมือ และความพร้อมของธนาคารพาณิชย์ต่างๆ

การขอกู้ ที่สถาบันการเงินทุกประเภทมักปฏิเสธการให้กู้ นั้น ส่วนมากเป็นการขอกู้จากกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลหลักๆ เช่นว่า เป็นเพราะไม่แน่ใจในผล

ตอบแทนของ โครงการที่เสนอ หรือสัดส่วนของเงินกู้เมื่อเทียบกับเงินลงทุนทั้งหมดของกิจการเป็น สัดส่วนที่สูงเกินไป ตลอดจนระดับความน่าเชื่อถือของตัวผู้ประกอบการมีไม่พอ เป็นต้น

แหล่งเงินนอกระบบได้แก่ วงแชร์ สินเชื่อการค้า การขายลดเช็ค พ่อแม่ญาติพี่น้อง และ เพื่อนเป็นแหล่งเงินที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมาก โดยเฉพาะกับอุตสาหกรรม ขนาดเล็ก แหล่งเงินนอกระบบ แม้จะมีจำนวนมาก และมีต้นทุนในการให้กู้ต่ำ แต่ก็มีดอกเบี้ย เงินกู้ในอัตราที่สูงกว่าของสถาบันการเงิน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการให้กู้มีความเสี่ยงสูงถ้าไม่มีการรู้จักกันมาก่อน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะ อัตราดอกเบี้ยของการเงินในระบบ เป็นอัตรา ที่ถูกกีดไว้ไม่ให้สะท้อนถึงสภาพตลาดที่แท้จริง ความไม่สมบูรณ์ในเรื่องข้อมูลในตลาดเงินนอก ระบบ ทำให้เกิดอำนาจผูกขาดในการให้กู้ และทำให้เกิดการนำสินเชื่อกจากสถาบันการเงิน ไป ให้กู้ต่อ ในแหล่งเงินนอกระบบอีกทีหนึ่ง

การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ย และการไม่สนับสนุนการแข่งขัน ในระบบธนาคาร พาณิชย์ ล้วนเป็นนโยบายที่ไม่เอื้ออำนวยให้สถาบันการเงินสนใจให้สินเชื่อ แก่อุตสาหกรรมใน ต่างจังหวัด นโยบายเหล่านี้ ทำให้สถาบันการเงินทั้งหลายไม่อยู่ในสถานะที่จะรับความเสี่ยงได้ เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ ทิศทางนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่สนับสนุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมากขึ้น สำหรับสถาบัน การเงินที่ให้บริการเฉพาะด้าน อันประกอบด้วย บริษัทฯ สธอ. และ กสย. นั้น แม้จะมี บทบาทในการช่วยเหลือการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมาโดยตลอด แต่ก็ก็เป็นบทบาทที่ค่อนข้างจำกัดและคงจะเป็นเช่นนี้ต่อไปในอนาคต นอกเสียจากว่าจะมีการปรับปรุง โครงสร้างการ ดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้เสียใหม่

ทางด้านระบบการเงินนั้น การให้สินเชื่อในระบบการเงิน มีความลำเอียงในทางเข้า ช้างอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร มากกว่าต่างจังหวัด แต่สถานการณ์นี้เริ่มมีแนวโน้มดีขึ้นใน ปัจจุบัน ขณะเดียวกัน มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่พยายามจัดสรรทรัพยากรทาง การเงิน ที่มีต้นทุนต่ำให้แก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญๆ ผ่านธนาคารพาณิชย์นั้น อาจทำให้อุตสาหกรรม ในต่างจังหวัดเสียเปรียบ เพราะธนาคารทั่วไปมีแนวโน้มที่จะทำธุรกิจกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในกรุงเทพมหานครมากกว่า

## 2.8 การบริการข้อมูลแก่อุตสาหกรรม

ข้อมูลที่มีความเหมาะสมและทันสมัย เป็นปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ในการดำเนินและ พัฒนากิจการอุตสาหกรรม หน่วยงานรัฐและเอกชนที่มีส่วนในการให้บริการมีจำนวนมาก และ ให้บริการในหลายรูปแบบ ตั้งแต่การเผยแพร่ข้อมูล ฝึกอบรม แนะนำให้คำปรึกษา วิเคราะห์และทดสอบผลิตภัณฑ์ รับรองเอกสาร การให้บริการมีทั้ง ณ สำนักงาน และการ บริการนอกสถานที่

โดยส่วนรวม หน่วยงานที่บริการข้อมูลต่างๆ ได้จัดบริการข้อมูลในประเภท และรูปแบบที่ จำเป็น สำหรับการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอย่างครบถ้วน แต่ระดับการ บริการ และการเข้าถึงบรรดาอุตสาหกรรมที่อยู่ในต่างจังหวัดยังไม่สูงนัก หน่วยงานเหล่านี้ มักเน้นการให้บริการในส่วนกลาง และจังหวัดใหญ่ในภูมิภาค หน่วยงานเอกชนก็มักจำกัดการให้ บริการเฉพาะสมาชิก ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ต้องการความช่วยเหลือ จึงต้องเป็นฝ่าย วิ่งเต้นติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละเรื่อง สุดแต่ลักษณะและรูปแบบของหน่วยงานบริการนั้น ซึ่งมักเน้นประเภทข้อมูล หรือบริการเฉพาะด้านอยู่ด้วย เป็นการยากที่ผู้ประกอบการจะเรียนรู้ถึง บทบาทและขอบเขตการให้บริการของทุกหน่วยงาน ในบางกรณี ถึงแม้ว่าจะรู้จัก และเข้าใจ ถึงขอบข่ายการให้บริการของหน่วยงาน แต่ก็ยังมีปัญหาในการเข้าถึง หรือติดต่อกับหน่วยงาน เหล่านี้ เพราะความยุ่งยากของขั้นตอน ในกรณีที่หน่วยงาน ไม่มีสำนักงานสาขาในพื้นที่ กิจการตั้งอยู่ก็ต้องเสียเวลามากกว่าจะได้ข้อมูลมา และการขาดความรู้จักหน่วยงานศูนย์กลาง ที่สามารถใช้เป็นแหล่งติดต่อหาข้อมูลด้านต่างๆ เหล่านี้ เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ไม่สามารถใช้บริการหลายอย่างได้ หรือแม้จะใช้ได้ก็ไม่เต็มที่ บางกรณีอาจถึงกับไม่อยากใช้บริการเลย

ประเด็นปัญหาของการให้บริการข้อมูลโดยสรุป นอกจากที่กล่าวมานี้ ยังมีเรื่องการให้ บริการซ้ำซ้อนในวงจำกัด ทั้งในลักษณะที่หน่วยงานต่างๆ พากันให้บริการหลายอย่างแก่ผู้รับ บริการกลุ่มเดียวกัน กับบริการที่หน่วยงานต่างกัน แต่ให้บริการประเภทเดียวกันแก่บุคคลต่างกลุ่ม กัน มีการกระจายข้อมูลไม่เต็มที่ และขาดการประชาสัมพันธ์ ทั้งประเภทและปริมาณ (ความสม่ำเสมอ) ของบริการแก่อุตสาหกรรมในต่างจังหวัดยังน้อย เมื่อเทียบกับที่ให้แก่กิจการ ในส่วนกลาง ข้อมูลมีลักษณะที่ล้าช้า ขาดการปรับปรุงให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และยัง

ขาดการศึกษาถึงความต้องการที่แท้จริง หน่วยงานข้อมูลต่างๆ แม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในกรุงเทพมหานคร ก็ยังไม่มีการประสานงานเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะขาดหน่วยงานที่สามารถเป็นตัวเชื่อม

ในส่วนความต้องการข้อมูลของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มีประเด็นหลักที่สรุปได้คือ ผู้ประกอบการยังไม่เห็นความสำคัญในการนำข้อมูลทางการ มาประกอบการตัดสินใจในด้านต่างๆ ของการดำเนินธุรกิจ ส่วนใหญ่ค่อนข้างจะพอใจกับแหล่งข้อมูลที่มีอยู่ ซึ่งมักมีลักษณะไม่เป็นทางการ เช่น พรรคพวกเพื่อนฝูงในวงการ และสื่อมวลชนแบบต่างๆ ความพอใจต่อสถานะที่เป็นอยู่นี้ มักเป็นเพราะผู้ประกอบการดำเนินกิจการที่มีขนาดค่อนข้างเล็ก ดำเนินธุรกิจโดยอาศัยประสบการณ์ และช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก นอกจากนี้ ทัศนคติของผู้ประกอบการจำนวนมากก็มักจะหลีกเลี่ยงการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะจำเป็นจริงๆ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็ไม่มีรู้จักหน่วยงานที่ให้บริการ หรือแม้ว่าจะรู้จักชื่อหน่วยงาน แต่ไม่รู้ถึงบริการที่ให้ และประโยชน์ของหน่วยงานเหล่านั้น ในหลายกรณี แม้ผู้ประกอบการจะรู้จักบริการของหน่วยงาน แต่ก็ไม่สนใจใช้บริการ เนื่องจากเห็นว่าการขอรับบริการ มีความยุ่งยาก มีขั้นตอนซับซ้อน กลัวว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือ ตลอดจนเป็นเพราะหน่วยงานที่อาจมีบริการที่ใช้ได้นั้นอยู่ห่างไกล

ประเด็นสำคัญอย่างหนึ่ง ในเรื่องการกระจาย และบริการข้อมูลแก่อุตสาหกรรมในต่างจังหวัด จึงอยู่ที่การกระตุ้นให้ผู้ประกอบการในต่างจังหวัด เห็นถึงคุณค่าของการใช้ข้อมูลด้านต่างๆ ในการดำเนินกิจการ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานบริการก็ต้องสร้างความเชื่อมั่น ปรับปรุงภาพพจน์ของตนเองในแง่ความเต็มใจ และความกระตือรือร้นที่จะให้บริการ ตลอดจนหาทางให้ผู้ประกอบการเข้าหาและเข้าถึงได้อย่างสะดวก

## 2.9 ความล้มเหลวของนโยบายรัฐ

นโยบายอุตสาหกรรมโดยตรงและนโยบายอื่นๆ อาจมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในต่างจังหวัด สุดแต่ว่านโยบายเหล่านี้ มีความล้มเหลว ที่เอื้ออำนวย หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ประเทศไทยได้ประกาศแนวนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แต่

เพียงจะเริ่มให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ที่จะประสานความพยายามเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่าง จังหวัดเมื่อไม่นานมานี้เอง ด้วยการกำหนดแผนพัฒนาระดับจังหวัด และการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดในปี 2531 แต่ก็ยังมีนโยบายอยู่หลายเรื่อง ที่มีแนวโน้มในทางล่าเอียง เข้ากับอุตสาหกรรมที่ไม่ได้อยู่ในต่างจังหวัด

ลักษณะโครงสร้างการบริหารราชการ ที่รวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง ทำให้ยากที่ กิจการอุตสาหกรรมต่างจังหวัด จะมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศ การรวม ศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางนี้ ยังมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องพึ่งพารัฐบาลส่วนกลาง ค่อนข้างสูง ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น มีระดับต่ำกว่าการใช้จ่าย ของรัฐบาลกลางมากเท่านั้น แต่ยังทำให้ความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดหารายได้ มี ขอบเขตจำกัด ต้องอาศัยรายรับจากรัฐบาลกลางคอยจุนเจือเป็นส่วนใหญ่ แต่ยั้งดีที่ระบบการ บริหารการคลังเช่นว่านี้ มิได้ทำให้การจัดเก็บภาษีการค้า และภาษีเงินได้นิติบุคคล มีผลกระทบ โดยตรง ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดแต่อย่างใด ส่วนการจัดเก็บภาษีนำเข้าและ ส่งออก แม้จะไม่มีผลกระทบโดยตรง แต่ก็อาจจะมีผลกระทบบ้างในทางอ้อม โดยเฉพาะ ต่ออุตสาหกรรมสำคัญบางประเภท ที่ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในต่างจังหวัด เป็นวัตถุดิบใน การผลิต

สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ที่รัฐจัดสรรให้แก่จังหวัดต่างๆ มีความไม่เท่าเทียมกัน ใน ระดับสูง เช่น อุตสาหกรรมที่อยู่ในต่างจังหวัดเสียเปรียบอุตสาหกรรมในส่วนกลางในแง่ของ อัตราค่ากระแสไฟฟ้ามาจนถึงปี 2526 ในกรณีของน้ำ การขาดแคลนน้ำ แม้แต่ที่ไม่ใช้น้ำประปา ก็เป็นปัญหาที่กิจการอุตสาหกรรมต่างจังหวัดต้องประสบบ่อยๆ ส่วนในแง่ของน้ำประปานั้น แม้ หลักฐานจากข้อมูลสถิติจะมียังไม่เด่นชัดนัก ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการก็ยืนยันได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ต้องจ่ายค่าน้ำประปาเป็นต้นทุนในการผลิต ในสัดส่วนสูง เมื่อเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ในทางกลับกัน ต้นทุน ค่ากระแสไฟฟ้าของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด อยู่ในสัดส่วนที่ต่ำกว่าของ โรงงานในกรุงเทพ มหานครและปริมณฑล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะโรงงานอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ใช้เทคโนโลยี การผลิต ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงใช้พลังงาน เช่น กระแสไฟฟ้า ในระดับและสัดส่วนที่ต่ำ

ในด้านการศึกษา การกระจายทรัพยากรสู่ต่างจังหวัด เพื่อสนับสนุนการศึกษาในระดับที่สูงกว่าประถมศึกษาซึ่งจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับอุดมศึกษา ซึ่งผลจากการลงทุนของรัฐ ให้ประโยชน์กับประชากรในเขตนครหลวงมากกว่าในต่างจังหวัด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นที่น่าพอใจ ส่วนของประชากรในวัยเรียนที่ศึกษาอยู่ในระดับมัธยมในต่างจังหวัด ได้ลดลงจากสัดส่วนที่อยู่ในระดับประถมศึกษาเป็นอย่างมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพของแรงงานในต่างจังหวัด

แม้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะแสดงเจตจำนงค์ที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมาตั้งแต่ปี 2526 แต่ดูเหมือนจะไม่มีประสิทธิผล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนิยามบ่อยครั้ง เกี่ยวกับเขตส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่ให้ จนทำให้เกิดความสับสน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุนหลายด้านที่ยังมีความขัดแย้งกันอยู่มาก ผลคือ การที่มาตรการสำหรับการส่งเสริมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดไม่มีความรัดกุมพอ อนึ่ง สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่อุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปการยกเว้นภาษีการค้าและภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ไม่มีประสิทธิผล ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดมากนัก เนื่องจากอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดส่วนใหญ่ มักมีแนวโน้มที่จะไม่ชำระภาษีเหล่านี้อยู่แล้ว

มาตรการการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยวิธีสร้างนิคมอุตสาหกรรมก็ไม่เป็นผลเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดส่วนมากมีขนาดเล็ก จึงมีโรงงานขนาดใหญ่และทันสมัยไม่มากพอ ที่จะสนับสนุนให้นิคมอุตสาหกรรมในเขตต่างๆ เกิดขึ้นได้

### 3. ข้อพิจารณาด้านนโยบาย

การแปรเศรษฐกิจต่างจังหวัดให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม อาจกระทำได้ใน สามแนวทางข้างล่างนี้ โดยที่แต่ละแนวทางอาจทำควบคู่กันไป หรืออาจจะเน้นแนวทางใด แนวทางหนึ่งก็ได้ แต่กลยุทธ์ที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายในแต่ละแนวทาง อาจมีความแตกต่างกันมาก ดังนั้น ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด จึงจำเป็นต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมาย หรือให้น้ำหนักความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายต่างๆ อย่างชัดเจนเสียก่อน แนวทางทั้งสามแนวทาง พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. กระจายกิจกรรมอุตสาหกรรม จากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปสู่จังหวัดใกล้เคียง
2. กระจายกิจกรรมอุตสาหกรรมไปสู่จังหวัด ที่มีลักษณะ เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ หรือเป็น "เมืองหลัก" ของภูมิภาค
3. กระตุ้นให้กิจกรรมอุตสาหกรรม เกิดและขยายตัวในจังหวัดหรือท้องถิ่น ที่ด้อยความเจริญทางเศรษฐกิจ

แนวทางทั้งสามแนวทางข้างต้นนี้ มีผลที่จะช่วยลดอัตราเพิ่มของความแออัด ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สำหรับผลต่อการช่วยเสริมสร้างรายได้และการจ้างงานในท้องถิ่นต่างๆ ตลอดจนการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในความเจริญทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมในภูมิภาคจะไม่เท่ากัน และต้นทุนสังคมที่จะเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ก็จะแตกต่างกันตามไปด้วย

อันที่จริง แนวทางที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการกระจายอุตสาหกรรม จากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไปสู่จังหวัดใกล้เคียงในภาคกลาง เป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นเองตามกลไกตลาด หรือตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแออัดในเขตมหานคร จึงไม่มีความจำเป็นประการใดที่จะต้องเสริมด้วยแรงจูงใจ ไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม เพื่อดึงดูดให้เกิดการกระจายของอุตสาหกรรม แต่สิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสนใจอย่างมาก ก็คือปัญหาภาวะและสภาพแวดล้อม เมื่อมีกิจกรรมอุตสาหกรรมกระจุกตัวในจังหวัดเหล่านั้นมากขึ้น

แนวทางที่สอง ซึ่งเป็นการกระจายอุตสาหกรรม ไปสู่เมืองศูนย์กลางที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงในภูมิภาค ก็มีแนวโน้มที่ ได้เกิดขึ้นอยู่แล้วตามกลไกของตลาดเช่นกัน เพื่อเร่งกระบวนการกระจายอุตสาหกรรมตามแนวทางนี้ รัฐจะต้องช่วยเสริมสร้างบริการพื้นฐาน และสิ่งสาธารณูปโภคที่ยังไม่เพียงพอ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายข่าวสารข้อมูล เกี่ยวกับโอกาสการลงทุนในภูมิกาศนั้นๆ นอกจากนี้ การกระตุ้นให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในต่างจังหวัด ลงทุนในกิจการใหม่ และ/หรือขยายอุตสาหกรรมในภูมิกาศของตนเอง และการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกิจการอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิม โดยมาตรการส่งเสริมในลักษณะต่างๆ ก็จะต้องทำควบคู่กันไปด้วย



การส่งเสริมการเกิดกิจกรรมอุตสาหกรรม ในจังหวัดที่ยังมีความล่าช้าทางเศรษฐกิจและยังมีกิจกรรมอุตสาหกรรมอยู่น้อย ตามแนวทางที่สามนั้น เป็นการสร้างรายได้ การจ้างงาน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในเขตจังหวัดเหล่านี้ จุดเน้นอยู่ที่การกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมอุตสาหกรรมโดยผู้ประกอบการท้องถิ่น และการเสริมสมรรถภาพของกิจการอุตสาหกรรม โดยการให้บริการช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการในลักษณะต่างๆ เนื่องจากกิจกรรมอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เหล่านี้ มีความเชื่อมโยงมากกับเศรษฐกิจของท้องถิ่น การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแนวทางนี้ จะสำเร็จได้ง่ายขึ้น หากมีการพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาชนบทควบคู่ไปในขณะเดียวกัน

#### 4. กลยุทธ์หลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

กลยุทธ์หลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายข้างต้น พอสรุปได้ ดังนี้

##### 4.1 พัฒนาเกษตรและบริการควบคู่กับอุตสาหกรรม

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างอุตสาหกรรมต่างจังหวัดกับเศรษฐกิจภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เศรษฐกิจท้องถิ่นทั้งที่เกี่ยวกับปัจจัยการผลิตและวัตถุดิบ และที่เกี่ยวกับตลาดผลผลิต ดังนั้น การพัฒนาภาคเกษตรและภาคบริการ ตลอดจนการพัฒนาชนบท ซึ่งประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม การแปรเศรษฐกิจต่างจังหวัดให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจะไม่สำเร็จได้อย่างมีคุณภาพและอย่างถาวร หากขาดการพัฒนาภาคการผลิตอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ เป็นเพราะการพัฒนาภาคการผลิตอื่นๆ นั้น นอกจากจะให้วัตถุดิบที่จำเป็นมีคุณภาพ และสม่ำเสมอแก่โรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ก็ยังจะก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งแปลงเป็นความต้องการซื้อผลผลิตอุตสาหกรรม ทั้งที่เป็นสินค้าเพื่อการบริโภค และสินค้าเพื่อสนับสนุนการผลิตอีกด้วย การขาดแคลนวัตถุดิบ หรือขาดความต้องการสินค้า หรือทั้งสองกรณี จะเป็นตัวเร่งที่สำคัญในการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

## 4.2 แก้ไขความลำเอียงทางนโยบาย

โดยธรรมชาติของวิวัฒนาการของเมือง และผลพวงของการพัฒนาในอดีต อุตสาหกรรมต่างจังหวัด ย่อมเสียเปรียบอุตสาหกรรมในเขตมหานครในหลายๆ แ่ง เช่น ขาดแคลนสิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่างๆ อยู่ห่างไกลจากตลาดใหญ่ ตลอดจนไกลปืนเที่ยงและบริการต่างๆ อันจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ และการปรับตัวให้เข้ากับวิวัฒนาการของเทคโนโลยี แต่ข้อเสียเปรียบโดยธรรมชาตินี้ ยังถูกเสริมด้วย "ความลำเอียง" ของนโยบายเศรษฐกิจ ในลักษณะต่างๆ อีกด้วย จนเป็นผลให้อุตสาหกรรมต่างจังหวัดไม่สามารถแข่งขันกับอุตสาหกรรมในเขตมหานครได้เท่าที่ควร และไม่สามารถพัฒนาได้ในอัตราที่น่าพอใจ ผู้ลงทุนต่างถิ่น ไม่ว่าจะลงทุนในกิจการใหม่หรือขยายกิจการเดิม มักจะไม่พิจารณาเลือกที่ตั้งโรงงานในภูมิภาคห่างไกล วันแต่จะมีแรงจูงใจอื่นๆ ส่วนผู้ลงทุนในท้องถิ่นเองก็ไม่กระตือรือร้นที่จะขยายการลงทุนออกไปเท่าใดนัก

โดยนิยามแล้ว นโยบายเศรษฐกิจ มีลักษณะของการแทรกแซงหรือกระทบกลไกการทำงานของตลาดเพื่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายบางอย่าง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผลกระทบของนโยบายนั้นๆ มิได้มีต่อเป้าหมายที่ต้องการแต่เพียงอย่างเดียว หากมีผลข้างเคียงอีกมากมาย ทั้งที่เป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาอีกด้วย เมื่อมองจากแง่ของความทัดเทียมกันในด้านความสามารถที่จะแข่งขันและพัฒนาตนเอง ระหว่างอุตสาหกรรมในเขตมหานครและต่างจังหวัด การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ได้มีการดำเนินนโยบายในหลายลักษณะ ที่เป็นการซ้ำเติมความเสียเปรียบเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมต่างจังหวัด และเป็นการลดแรงจูงใจ ที่จะให้เกิดการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด นโยบายเหล่านี้รวมถึง นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ ที่มีผลในทางลบ ต่อความได้เปรียบเปรียบเทียบของภูมิภาค ที่มีแรงงานเหลือเฟือ นโยบายภาษีอสังหาริมทรัพย์ ที่มีผลทำให้อุตสาหกรรมในเขตมหานครมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำ และนโยบายราคาน้ำตาลที่ลดอำนาจซื้อของประชากรในต่างจังหวัด ที่บังคับค้าเกษตรเป็นรายได้หลัก

การยกเลิกหรือลด "ความลำเอียง" ทางนโยบาย เพื่อขจัดความเสียเปรียบสำหรับอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดในระดับหนึ่ง น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่า การให้การอุดหนุนหรือลดหย่อนภาษีเฉพาะกรณี เพื่อล่อใจให้นักอุตสาหกรรมไปลงทุนในจังหวัดนอกกรุงเทพมหานคร

และปริมาณผล ซึ่งวิธีหลังนี้ อาจจะมีผลเป็นการทำให้เกิดกิจการ ที่หย่อนประสิทธิภาพ ที่รัฐจะ ต้องรับภาระประคับประคองต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด

นอกจากนี้ การลดหรือกำจัดความล้มเหลวทางนโยบาย ควรจะต้องเสริมด้วยการสร้าง สิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นในต่างจังหวัดต่างๆ ตลอดจนเสริมสร้างสิ่งจูงใจทางด้านภาษี อย่างทั่วหน้า เพื่อชดเชยความเสียหายเปรียบตามธรรมชาติของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

#### 4.3 ส่งเสริมสมรรถภาพการผลิต

ผลการวิจัยได้บ่งถึง การขาดสมรรถภาพของอุตสาหกรรมต่างจังหวัดในหลายลักษณะ ซึ่งมี ผลต่อการขยายกิจการ และการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของตลาด กลยุทธ์นี้จึงเน้นการ ให้ความช่วยเหลือ และเพิ่มการให้บริการแก่การประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด เพื่อ ปรับปรุงคุณภาพปัจจัยการผลิตต่างๆ และเสริมสร้างเพิ่มพูนสมรรถภาพการผลิตของอุตสาหกรรม เหล่านั้น

ในด้านการเงินสินเชื่อ จุดเน้นอยู่ที่ความพอเพียงของปริมาณสินเชื่อ ผ่านการปรับปรุง รูปแบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการเพิ่มตราสาร ตลอดจนการลดความสำคัญของ อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ค้ำประกันการกู้ยืม ทั้งนี้ โดยมีอัตราดอกเบี้ยที่ใกล้เคียงกับอัตราที่ตลาด กำหนด การให้การอุดหนุนในรูปแบบของอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็จะต้อง เป็น การให้การอุดหนุน ที่มีพื้นฐานการพิจารณาการให้ จากแง่ประสิทธิภาพของกิจการแต่อย่าง เดียว โดยอาจใช้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกเป็นเครื่องชี้

การพัฒนาคุณภาพแรงงาน การเตรียมคนในระดับทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับสังคม อุตสาหกรรม และเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆของการผลิต เป็นสิ่งที่ต้อง ให้ความสำคัญในอันดับต้น แม้ว่าผลที่ได้จะไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในทันที การพัฒนาคุณภาพ แรงงานนี้ นอกจากจะเสริมสมรรถนะในการผลิตของคนงานแล้ว ยังหมายถึงการเพิ่มผลตอบ แทนที่แรงงานจะได้รับด้วย ในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพแรงงาน ภาคเอกชน โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ผู้ประกอบการน่าจะมีส่วนร่วม โดยมีแรงจูงใจ ซึ่งอาจเป็นทางด้านการลด หย่อนภาษีบางส่วน

ผู้ประกอบการเอง ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม จะต้องได้รับการพัฒนาในการประกอบการ ความสามารถในการตลาด การบริหาร และการจัดการต่างๆ ตลอดจนความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค ในการปรับการผลิตให้เข้ากับความต้องการ และมาตรฐานที่ตลาดต้องการ

ในการเพิ่มสมรรถภาพการผลิต จำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงหน่วยงานบริการ และศูนย์กระจายข้อมูลข่าวสารพื้นฐาน ซึ่งเป็นกลไกสนับสนุนที่สำคัญ โดยเน้นถึงความสะดวกของผู้รับบริการ ความรวดเร็วของการให้บริการ ลดขั้นตอนการขอรับบริการ ความทันสมัยและถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร และการประสานงานของหน่วยงานบริการ

#### 4.4 พัฒนาเมืองหลัก

กลยุทธ์ข้อนี้เน้นการใช้ประโยชน์จากผลของนโยบายการพัฒนาเมืองหลัก ที่ได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต กับเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจโดยธรรมชาติ ในแต่ละภูมิภาค โดยทั่วไปเมืองต่างๆ เหล่านี้มักมีความพร้อมและสิ่งจูงใจ อันเกิดจากธรรมชาติและผลพวงการพัฒนาในระดับค่อนข้างสูงอยู่แล้ว และยังเป็นพื้นที่ ที่อยู่ในการพิจารณาของนักลงทุนอุตสาหกรรมอยู่อีกด้วย การพัฒนาเมืองเหล่านี้ เป็นการเร่งกระบวนการเพื่อให้เกิดบูรณาการในด้านสาธารณูปโภค และสิ่งสนับสนุนที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภูมิภาค เพื่อให้เมืองเหล่านี้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภูมิภาค มีความเชื่อมโยงที่สะดวกในทุกด้านกับเมืองหลักอื่นๆ วิศวกรรมการของกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนา ตลอดจนการขยายการพัฒนาออกสู่ปริมณฑล ควรได้รับการพิจารณาเป็นบทเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องผลภาวะในรูปแบบต่างๆ

#### 4.5 การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค

การวิจัยได้บ่งถึงการกระจุกตัวของอำนาจต่างๆ ของรัฐในส่วนกลาง นับตั้งแต่อำนาจการจัดเก็บ การลดหย่อนและการใช้ภาษี การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การกำกับ ควบคุม และสนับสนุน จนถึงการอนุมัติคำร้องขอดำเนินการต่างๆ ตราบใดที่ท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมทรัพยากรของตนเอง ไม่มีส่วนกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่น และไม่มีส่วน

ปกครองตัวเองให้มากขึ้นด้วยได้แล้ว การจะหวังให้ท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการเร่งพัฒนาตนเองอย่างเต็มที่ คงจะเป็นไปได้ลำบาก ในอีกด้านหนึ่ง การกระจุกตัวของการบริหารต่างๆ ในส่วนกลาง ได้กลายเป็นภาระและเพิ่มต้นทุนการผลิตแก่การดำเนินธุรกิจ จนบ่อยครั้งที่ภาระนี้ได้เป็นผลต่อการเกิด การขยายตัว และความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้น นโยบายการเร่งการกระจายอุตสาหกรรมสู่ต่างจังหวัด จะไม่สัมฤทธิ์ผลได้อย่างดี หากไม่ติดตามด้วยนโยบายการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคในระดับหนึ่งด้วย

## 5. มาตรการเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด

มาตรการต่างๆ ที่นำไปสู่การเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัด ภายใต้กลยุทธ์หลักที่กล่าวถึงข้างต้น พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

### 5.1 มาตรการเสริมสร้างความเสมอภาคทางนโยบายระหว่างท้องถิ่น

#### 5.1.1 มาตรการค่าจ้าง

การวิเคราะห์การเคลื่อนไหวของอัตราค่าจ้างตลาดและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้สรุปว่า มีหลายท้องถิ่นในภูมิภาค ที่ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือที่จ่ายจริง มีระดับต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และเมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับในเขตภูมิภาคแล้ว พบว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในภูมิภาค ยังเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าด้วยปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้เกิดความเสียเปรียบเชิงเปรียบเทียบ แก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดในกิจการที่ใช้แรงงานเป็นหลัก และยังมีผลกระทบต่อการใช้ปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมต่างๆ อีกด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรต่างๆ ในลักษณะที่ไม่สะท้อนถึงความอุดมสมบูรณ์หรือการหามาได้ยากของทรัพยากรนั้นๆ อันจะเป็นผลในทางลบอย่างมากต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดและของประเทศโดยส่วนรวม

ดังนั้น ด้วยเหตุผลของประสิทธิภาพในการผลิต และการใช้ทรัพยากรของเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น และเพื่อขจัดความบิดเบือนของค่าแรงขั้นต่ำที่มีต่อเศรษฐกิจในอดีต ตลอดจนเพื่อให้อุตสาหกรรม

ต่างจังหวัดที่ใช้แรงงานเป็นหลัก ได้รับความความได้เปรียบเปรียบเทียบ นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ หากไม่ถูกยกเลิกไป จะต้องได้รับการปรับปรุง ในลักษณะต่อไปนี้

ในพื้นที่ ที่ค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับสูงกว่าค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือที่กำหนดโดยตลาด การพิจารณากำหนดอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งทำอยู่เป็นครั้งคราวนั้น จะต้องรักษาให้อยู่ต่ำกว่า อัตราเพิ่มของค่าจ้างที่ตลาดกำหนด การชะลออัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ ในกรณีนี้ จะต้องทำต่อเนื่อง จนกระทั่งค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างที่ตลาดกำหนด อยู่ในระดับเดียวกัน ภายในเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

หากข้อเสนอที่ให้ชะลออัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่ได้รับการพิจารณา การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ก็ควรต้องคำนึงถึงปรัชญาเบื้องต้นของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ว่า เป็นการประกันระดับความเป็นอยู่พื้นฐานของแรงงาน ดังนั้น จึงน่าจะมีการศึกษาถึงระดับความเป็นอยู่พื้นฐานของแรงงานไร้ฝีมือในแต่ละพื้นที่ เพื่อยึดเป็นฐานประกอบการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และการศึกษานี้ น่าจะกระทำทุกๆ ช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ นอกจากนี้ การพิจารณาปรับค่าแรงขั้นต่ำที่ทำอยู่เป็นครั้งคราวนั้น ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ต่อดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวที่มีรายได้น้อย และครอบครัวในชนบท ที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ได้ทำขึ้นมากกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคโดยทั่วไป ซึ่งอิงกับรูปแบบการใช้จ่ายของครอบครัวที่อยู่นอกระดับความเป็นอยู่พื้นฐาน ยิ่งไปกว่านั้นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เอง ก็น่าจะขยายขอบเขตของดัชนีดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภูมิภาคต่างๆ อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และให้สะท้อนถึงระดับราคาสินค้าในรายละเอียดให้มากขึ้นด้วย

### 5.1.2 มาตรการอัตราดอกเบี้ย

นโยบายอัตราดอกเบี้ย ที่กำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน เป็นนโยบายซึ่งมีผลต่อการจำกัดสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ แม้ขณะนั้นเศรษฐกิจจะมีสภาพคล่องสูง และอัตราดอกเบี้ยตลาดจะมีระดับต่ำกว่าเพดานดอกเบี้ยตามกฎหมายก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะสถาบันการเงินย่อมจัดสรรสินเชื่อให้แก่ลูกค้า ที่มีต้นทุนการให้กู้และมีความเสี่ยงต่ำ ก่อนที่จะพิจารณาให้กู้แก่ผู้ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นไป หากผู้ขอกู้มีต้นทุนการให้กู้ และ/หรือความเสี่ยงสูงมาก สถาบันการเงินก็จะไม่พิจารณาให้กู้ เพราะได้ประเมินแล้วว่า ต้นทุนให้กู้นั้นสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่อาจ

เรียกเก็บได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ภายใต้เพดานอัตราดอกเบี้ย สถาบันการเงินมักจัดสรรสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการรายใหญ่ ส่วนผู้ประกอบการรายเล็กลงมา จะได้สินเชื่อน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับสภาพคล่องของเศรษฐกิจในขณะนั้น และในอีกด้านหนึ่ง สถาบันการเงินอาจไม่ให้ความสนใจเท่าใดนักกับการให้กู้ระยะยาว เพราะไม่สามารถเรียกร้อยอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเกินกว่าที่เพดานอัตราดอกเบี้ยกำหนด

ที่สำคัญก็คือ เมื่อสภาพคล่องของเศรษฐกิจบ่งว่า เพดานอัตราดอกเบี้ยจะต้องมีผลในทางปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน จะเป็นไปในลักษณะที่กระตุ้นให้เกิดการใช้ปัจจัยทุนมากกว่าที่ควรจะเป็น เกิดความบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในเศรษฐกิจ โดยผู้ผลิตที่ได้รับเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาด จะเลือกส่วนผสมของปัจจัยการผลิตต่างๆ อย่างไม่เหมาะสมหรือขาดประสิทธิภาพ

แม้ว่า ยังขาดความชัดเจนถึงผลกระทบของเพดานดอกเบี้ย ต่อการกระจายสินเชื่อบริษัทต่างจังหวัด แต่งานวิจัยของโครงการฯ ได้ชี้ให้เห็นถึงหลักฐานสนับสนุนข้อเถียงที่ว่า เพดานอัตราดอกเบี้ยมีความลำเอียง เข้าข้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งมีอยู่มากโดยเปรียบเทียบในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล งานวิจัยได้ชี้ต่อไปอีกว่าอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินได้เท่าใดนัก แม้ว่าสาเหตุของการเข้าไม่ถึงนี้จะหลากหลายก็ตาม แต่เพดานดอกเบี้ยก็เป็นสาเหตุที่สำคัญอย่างยิ่งสาเหตุหนึ่ง

หากการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด จะเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม เพื่อให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ขยายตัวและเกิดเพิ่มมากขึ้น การกีดกันบริการทางการเงินต่ออุตสาหกรรมเหล่านี้ ย่อมหมายถึง การลดบทบาทของอุตสาหกรรมดังกล่าว ที่มีต่อการเจริญเติบโตของท้องถิ่น และเป็นแหล่งรองรับแรงงาน ที่ออกมาจากภาคการเกษตร ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

จริงอยู่ หากปล่อยอัตราดอกเบี้ยให้ลอยตัว โดยมีแรงของอุปสงค์และอุปทานเป็นตัวกำหนด อุตสาหกรรมในต่างจังหวัดโดยทั่วไป อาจจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าอุตสาหกรรมใน

เขตปริมณฑล แต่อุตสาหกรรมต่างจังหวัดจะสามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งค่าบริการสินเชื่อ ก็คงยังมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราในตลาดการเงินนอกระบบ

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยต่างๆ ปล่อยให้ตัว ทั้งนี้ ก็เพื่อขจัดความบิดเบือนในการใช้ทรัพยากร และเพื่อเพิ่มความเข้าถึงบริการสินเชื่อของผู้ประกอบการขนาดเล็ก

จากประวัติความเป็นมาของการเพิ่มเพดานดอกเบี้ยสำหรับธนาคารพาณิชย์ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2533 จากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 16.5 เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ ซึ่งให้เห็นว่า ภายใต้ระบบการบริหารการเงินในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงเพดานอัตราดอกเบี้ย เป็นสิ่งที่กระทำได้ลำบากและใช้เวลา เมื่อสามารถปรับเพดานได้ ก็อาจไม่อยู่ในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งอาจไม่ทันต่อสภาวะเศรษฐกิจและการเงินที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเศรษฐกิจจะต้องรับภาระอันเกิดขึ้นจากความล่าช้าในการตัดสินใจนี้ด้วย

ดังนั้น แม้ว่าข้อเสนอที่จะให้ยกเลิกเพดานดอกเบี้ยต่างๆ จะไม่ได้รับการพิจารณาในระยะสั้นก็ตาม แต่ก่อนที่จะถึงเวลานั้น น่าจะมีการพิจารณาว่า อำนาจการกำหนดเพดานดอกเบี้ยควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใด ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันความสูญเสียอันอาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างองค์กร ในบรรดาภาระหน้าที่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบันนั้น ภารกิจสำคัญประการหนึ่ง คือ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและการควบคุมเงินเฟ้อ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องมีมาตรการและเครื่องมือที่จะปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่ และทันต่อเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิผลต่อการจัดสรรสินเชื่อ จึงสมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจ และความรับผิดชอบต่อการกำหนดเพดานนั้นด้วย ดังนั้น จึงน่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีเอกภาพมากขึ้น ในการบริหารเศรษฐกิจการเงินของประเทศ



### 5.1.3 ความช่วยเหลือทางการเงินผ่านการรับช่วงซื้อลดตัวเงิน

ความช่วยเหลือทางการเงิน ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่การประกอบกิจกรรม อุตสาหกรรม ผ่านการรับช่วงซื้อลดตัวสัญญาใช้เงิน ในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ การรับช่วงซื้อลดตัวเงินตามระเบียบฯ สินค้าส่งออก ตามระเบียบฯ อุตสาหกรรม และตามระเบียบฯ อุตสาหกรรมขนาดย่อม จากสถิติการรับช่วงซื้อลดตัวเงินตามระเบียบฯ ต่างๆ ดังกล่าว พอสรุปได้ว่า ผู้ที่ใช้บริการความช่วยเหลือเหล่านั้น โดยทั่วไปมักเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ ที่มีกิจการอยู่ในเขตปริมณฑล และเป็นการใช้บริการภายใต้ระเบียบฯ สินค้าส่งออกในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 90 ของความช่วยเหลือทางการเงินทั้ง 3 รูปแบบ

การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ผ่านอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำนี้ เป็นการสนับสนุนให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (แม้ว่าความช่วยเหลือนั้นจะเพื่อการค้าก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะความเป็น fungibility ของเงิน) ลักษณะการนำมาปฏิบัติ ก็ยังก่อให้เกิดความลำเอียงเข้าข้างอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตปริมณฑลอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะปรับวิธีการให้ความช่วยเหลือ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่อุตสาหกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

การกระตุ้นการส่งออกนั้น น่าจะมีลักษณะเป็นกลาง มิใช่เป็นการสนับสนุนกิจการบางกิจการ ตามที่ธนาคารพาณิชย์เห็นควร แต่ควรเป็นการสนับสนุนการส่งออกแก่กิจการทุกกิจการ และทุกประเภท หากกิจการเหล่านั้นอยู่ในข่ายที่จะแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศ ในตลาดต่างประเทศได้ มาตรการที่จะกระตุ้นการส่งออกนี้ มิใช่ทำผ่านมาตรการการรับช่วงซื้อลดตัวเงิน ซึ่งสมควรระงับใช้ หากแต่ควรทำผ่านมาตรการอัตราแลกเปลี่ยน ที่จะต้องรักษาให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับ ที่ทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศ สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

หากพิจารณาจากผู้ใช้บริการระเบียบฯ สินค้าส่งออก เป็นที่เชื่อว่าผู้ประกอบการเหล่านี้มีประวัติการติดต่อกับธนาคารพาณิชย์อย่างดี และเป็นเวลานาน ดังนั้น ถ้าหากมีการระงับใช้ระเบียบฯ สินค้าส่งออก จึงไม่มีเหตุผลใด ที่ธนาคารพาณิชย์จะปฏิเสธสินเชื่อแก่ลูกค้าเดิมนี้ ธนาคารพาณิชย์เองก็จะหันไปแข่งขันทางด้านบริการอื่นกันมากขึ้น โดยไม่ต้องใช้การรับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นเครื่องมือในการดึงดูดลูกค้า ซึ่งเป็นการเสริมประสิทธิภาพของสถาบันการเงินอีกทางหนึ่งด้วย

ด้วยประวัติการติดต่อกับธนาคารพาณิชย์ และด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่กล่าวมาแล้ว การระงับใช้ระเบียบฯ อุตสาหกรรม ก็ไม่น่าทำให้ธนาคารปฏิเสธการให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมเหล่านี้ แต่ที่น่าเป็นห่วงก็คือ อุตสาหกรรมขนาดเล็กและที่อยู่ในต่างจังหวัด ว่าจะยังสามารถเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ ภายใต้เหตุผลของความล้มเหลวจากการทำงานของตลาด อุตสาหกรรมขนาดเล็กเหล่านี้ จึงยังควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินต่อไป ทั้งในด้านสินเชื่ออุตสาหกรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินเชื่อการค้า ดังนั้น ระเบียบฯ อุตสาหกรรมขนาดย่อม จึงเป็นระเบียบฯ เดียวใน 3 ประเภท ที่กล่าวข้างต้น ที่ยังควรใช้ต่อไป โดยที่จะต้องปรับปรุงทั้งในหลักเกณฑ์ และการประชาสัมพันธ์ ทางด้านการปรับปรุงหลักเกณฑ์ ได้แก่ การลดขั้นตอน และลดจำนวนหลักฐานที่มีความจำเป็นน้อยในการขอใช้บริการ และน่าจะมีการปรับส่วนเหลือ้มในการรับช่วงซื้อลดตัวเงิน เพื่อให้เป็นแรงจูงใจแก่ธนาคารพาณิชย์ในการเป็นสื่อกลางของมาตรการ ทางด้านการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ การปรับปรุงรูปแบบการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้สาขานาคารและผู้ประกอบการได้รับรู้ และเข้าใจในกระบวนการใช้บริการอย่างถ่องแท้ และกว้างขวาง

หลังจากการระงับใช้ระเบียบฯ สินค้าส่งออก และระเบียบฯ อุตสาหกรรมแล้ว ความช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยแก่กิจการอุตสาหกรรม อารักขาไว้ให้คงอยู่ในปริมาณเดิม โดยเปลี่ยนความช่วยเหลือที่ผ่านระเบียบทั้งสอง ให้เป็นความช่วยเหลือที่ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ที่น่าจะพิจารณาจัดตั้งขึ้น และจะได้กล่าวถึงต่อไป

#### 5.1.4 แรงจูงใจต่างๆ จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ในการเลือกที่ตั้ง โรงงาน ผู้ประกอบการมักจะให้ความสำคัญต่อแหล่งที่ตั้งที่อยู่ใกล้ตลาด มีความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง อยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ และมีน้ำไฟอยู่พร้อม ตลอดจนราคาที่ดินที่เหมาะสมและข้อพิจารณาทางการจ้างแรงงาน การที่โรงงานส่วนใหญ่เลือกกระจุกตัวอยู่ในเขตปริมณฑลนั้น ก็เป็นเพราะเหตุผลดังกล่าวนี้ การเลือกสถานที่ใหม่หรือการโยกย้ายออกจากเขตปริมณฑล มักกระทำกันในบรรดาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรืออุตสาหกรรมขนาดเล็กที่กำลังจะขยายตัวออกไปเท่านั้น

จากลักษณะการขยายตัวของอุตสาหกรรมออกไปจากกรุงเทพมหานคร จะพบว่า โรงงานก็ไม่ได้เลือกสถานที่ตั้งใหม่ออกไปไกลจากเขตนครหลวงเท่าใดนัก ดังนั้น จึงปรากฏว่า โรงงานกระจุกตัวกันอยู่ในจังหวัดปริมณฑลและจังหวัดที่ถัดไป ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่า โรงงานต่างๆ เหล่านี้ยังต้องการใช้ประโยชน์กับแหล่งที่ตั้งที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นอยู่ ลักษณะของการขยายเขตอุตสาหกรรมออกจากเขตชุมชนเช่นนี้ ก็เป็นสิ่งที่ได้พบในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปด้วย

ดังนั้น การกระตุ้นให้โรงงานเลือกที่ตั้งในสถานที่ไกลๆ จากแหล่งที่ตั้งที่มีคุณสมบัติที่ดีในแง่ของโรงงาน จึงจำเป็นต้องมีแรงจูงใจอย่างมากมาย และเป็นระยะเวลาานด้วย เพื่อที่จะชดเชยกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการไปตั้งโรงงาน ณ แหล่งที่อยู่ห่างไกลออกไป การให้แรงจูงใจในลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่ไม่ประหยัดอย่างยิ่ง ซ้ำยังทำให้โรงงานดำเนินงานอย่างขาดประสิทธิภาพอีกด้วย เพราะต้องอยู่ห่างไกลออกไป ซึ่งเป็นที่พบกันในต่างประเทศ เช่น ในเกาหลี ว่า โรงงานที่ถูกกระตุ้นให้ออกไปตั้งอยู่ในท่าเลไกลๆ ภายใต้อแรงจูงใจต่างๆ มากมายนั้น มีประสิทธิภาพการผลิตที่ลดน้อยลงกว่าเดิม

แต่ก็มีโรงงานจำนวนมากที่จะออกไปอยู่ในต่างจังหวัด โดยที่ไม่ต้องมีแรงจูงใจมากนัก ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า โรงงานเหล่านั้นได้ให้ความสำคัญต่อลักษณะพิเศษของท้องถิ่น ที่ไปตั้งอยู่ เช่น มีแหล่งวัตถุดิบที่นำเสียได้ง่าย และ/หรือ ที่ต้องใช้เป็นองค์ประกอบใหญ่ในการผลิต มีทรัพยากรมนุษย์ที่มีความชำนาญพิเศษ เป็นต้น ดังนั้น การให้แรงจูงใจแก่โรงงานเหล่านี้ ก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นแต่ประการใด ซ้ำยังเป็นการไม่ประหยัดอีกด้วย

ดังนั้น การกำหนดพื้นที่หรือเขตต่างๆ พร้อมทั้งระดับแรงจูงใจที่แตกต่างกันตามความห่างไกลจากจังหวัดปริมณฑล ก็จะเป็นการกระตุ้นให้ โรงงานบางโรงงาน พิจารณาเลือกที่ตั้งที่อยู่ไกลออกไปเพียงเล็กน้อย เพื่อที่จะได้ประโยชน์จากแรงจูงใจที่เพิ่มมากขึ้น โดยที่โรงงานเหล่านี้จะไม่พิจารณาเลือกที่ตั้งที่อยู่ไกลออกไปทีเดียว แต่ก็ยังจะได้ประโยชน์จากแรงจูงใจเท่ากัน เช่น โรงงานจะให้ความสำคัญต่อแหล่งที่ตั้ง ในจังหวัดอยุธยา ก่อนจังหวัดอ่างทองซึ่งอยู่ไกลออกไปจากเขตปริมณฑล ในขณะที่ทั้งสองจังหวัดอาจอยู่ในพื้นที่ที่จะได้รับแรงจูงใจในระดับเดียวกัน เป็นต้น

ความเข้าใจว่า มาตรการแรงจูงใจในรูปต่างๆ สามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ต่างจังหวัดนั้น จึงเป็นความเข้าใจที่ไม่ค่อยถูกต้องนัก และมาตรการ

แรงจูงใจเหล่านี้ไม่ควรนำมาใช้เพื่อการกระจายอุตสาหกรรม

จริงอยู่ มาตรการแรงจูงใจนั้น อาจมีประสิทธิภาพ และควรนำมาใช้กับอุตสาหกรรมบางประเภท ที่ต้องการแรงสนับสนุน เพื่อที่จะให้เกิดและเติบโต พอที่จะแข่งขันกับผู้ผลิตในต่างประเทศ ทั้งในตลาดภายใน และ/หรือตลาดต่างประเทศได้ ในกรณีนี้ ก็จำเป็นต้องแน่ใจว่า "อุตสาหกรรมทารก" ที่ได้รับการสนับสนุนด้วยแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ จะต้องเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูง พอที่จะยืนหยัดแข่งขันได้ด้วยตัวเอง ภายในระยะเวลาการประคับประคองระยะหนึ่ง ส่วนอุตสาหกรรมนั้นจะตั้งอยู่ที่ใด น่าจะขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรม และแหล่งที่ตั้งที่เหมาะสมต่ออุตสาหกรรมนั้นๆ ความพยายามที่จะผลักดันให้อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในแดนไกลออกไป ด้วยแรงจูงใจที่เพิ่มขึ้น จะไม่เป็นการช่วยให้อุตสาหกรรมนั้นเข้มแข็งได้เร็วขึ้น ซ้ำยังอาจจะเป็นการทำร้ายอุตสาหกรรมดังกล่าวด้วย หากแหล่งที่ตั้งนั้นไม่เหมาะสมกับกิจการ

ในอีกด้านหนึ่ง มาตรการแรงจูงใจอาจจะนำมาใช้เพื่อเป้าหมายในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ก็ไม่น่าที่จะใช้มาตรการอันเดียวกันนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อกำหนดการเลือกที่ตั้งของโรงงานอีก

อันที่จริง การให้แรงจูงใจแก่การประกอบการอุตสาหกรรมใด อุตสาหกรรมหนึ่ง โดยมาตรการยกเว้นหรือลดภาษี เป็นการให้การสนับสนุนที่ซ่อนเร้นในรูปภาษีที่ไม่เก็บ หรือเก็บได้น้อยกว่าเท่าที่ควร ถึงแม้จะสามารถประเมินได้ก็ตามว่า การสนับสนุนนั้นคิดเป็นมูลค่าได้เท่าใด แต่จะเป็นที่เหมาะสมมากกว่า หากการสนับสนุนในวงเงินเดียวกันนี้จะอยู่ในรูปของการให้เงินสนับสนุนโดยตรง ซึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐที่เปิดเผยม และยอดเงินสนับสนุนทั้งหมดจะอยู่ในความควบคุมดูแลใกล้ชิดมากขึ้น ทั้งจากรัฐบาลและจากสภาผู้แทนราษฎร

โดยสรุป มาตรการแรงจูงใจเป็นมาตรการที่ไม่ควรนำมาใช้ เพื่อการกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ต่างจังหวัด แต่ด้วยเหตุผลใดก็ตาม หากจะต้องรักษามาตรการแรงจูงใจนี้ไว้ ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบจากมาตรการภาษี เป็นมาตรการเงินสนับสนุนโดยตรง

การกระตุ้นให้เกิดการกระจายอุตสาหกรรมนั้น น่าจะได้ผลมากกว่า หากเข้าใจถึงพฤติกรรมของการเลือกที่ตั้งโรงงานของผู้ประกอบการ ซึ่งได้กล่าวถึงโดยสังเขปข้างต้น และรัฐ

เข้าแทรกแซงในลักษณะที่สอดคล้องกับพฤติกรรมนั้นๆ เช่น การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ การจัดระบบการคมนาคม และการส่งเสริมให้ตลาดแรงงานเป็นตลาดที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

### 5.1.5 สิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน

การศึกษาได้แสดงว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน ระหว่างระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมของจังหวัด กับระดับการลงทุนของรัฐในสิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นที่พบบอกว่า สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ นั้น มิได้กระจายออกสู่ภูมิภาคอื่นๆ ในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน โดยเปรียบเทียบ ที่จริงแล้ว ความพร้อมของสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในลักษณะที่เอื้อต่อการดำเนินการอุตสาหกรรม จะพบกันแต่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร แต่เพราะการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกิจกรรมต่างๆ ในเขตนครหลวง ทำให้บริการพื้นฐานเหล่านั้น ไม่สามารถจะรองรับได้ โดยไม่สร้างความแออัดเพิ่มขึ้น ในขณะที่มีความพยายามโดยชอบธรรม ที่จะเพิ่มสมรรถนะของบริการพื้นฐานในกรุงเทพมหานครนั้น แต่ก็มี ความจำเป็น ที่จะต้องเร่งสร้างสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่นอื่น ๆ เช่นกัน หากการขยายตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในอนาคต จะอยู่ในอัตราที่เคยเป็นมาในปี 2529-2532 คือ เฉลี่ยร้อยละ 11.9 ต่อปี โดยวัดจากมูลค่าเพิ่ม ผลผลิตอุตสาหกรรมภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 จะมีขนาดมากกว่าในปัจจุบันถึงหนึ่งเท่าตัว การขยายตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมในขนาดนี้ จำเป็นต้องมีสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สนับสนุนอยู่ และหากการขยายตัวนั้นไม่เกิดขึ้นจากเขตปริมณฑลใน สัดส่วนที่เคยเป็นมาในอดีต ก็ยังมีความจำเป็นมากขึ้นที่จะต้องเร่งสร้างบริการพื้นฐานต่างๆ ในท้องถิ่นอื่น ๆ มิฉะนั้น การเจริญเติบโตของกิจกรรมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด อาจต้องชะลอตัวลงก็ได้

ดังนั้น ในระยะสั้นๆ นี้ จังหวัดต่างๆ น่าจะเร่งจัดทำผังเมืองให้เสร็จ และจะต้องกำหนดเขตอุตสาหกรรมในจังหวัดของตน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น เขตอุตสาหกรรมขนาดย่อม เขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และเขตอุตสาหกรรมทั่วไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาและศักยภาพของอุตสาหกรรมในจังหวัด นอกจากนั้น จังหวัดจะต้องประเมินดูด้วยว่า ภายใต้กรอบของผังเมืองและเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว พร้อมกับแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจจังหวัดนั้นๆ ยังมีสิ่งสาธารณูปโภคใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ยังไม่ขาดแคลนอยู่ เพื่อที่สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะสามารถวิเคราะห์ต่อไปได้ว่าเป็นการคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่ ที่จะสร้างสิ่งสาธารณูปโภคนั้นขึ้นมา และสิ่งใดมีความสำคัญที่จะต้องเร่งสร้างขึ้นก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเร่งเสริมสร้างบริการพื้นฐาน ในลักษณะที่ประสานกันทั่วประเทศ

อนึ่ง ในการวิเคราะห์ถึงความต้องการสาธารณูปโภคโดยทั่วไป พบว่าการขาดแคลนน้ำ แม้แต่ที่ไม่ใช่ น้ำประปา เป็นปัญหาที่กิจการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดต้องประสบอยู่เสมอ ดังนั้น การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในอันดับต้นๆ ในกรณีของกระแสไฟฟ้าก็เช่นกัน ปัญหาการเข้าถึงบริการ ตลอดจนปัญหาไฟดับไฟตก เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน ในด้านการขนส่งคมนาคม ซึ่งงานวิจัยนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษอันเนื่องมาจากเป็นที่พบว่า ระยะห่างจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นทั้งตลาดและเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่ใหญ่ มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดที่อยู่ห่างไกล แม้ว่าจะระยะทางจะร่นลง ไปไม่ได้มากนัก แต่ต้นทุนการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบอาจลดลงได้มากจากระบบการขนส่งที่สะดวกและทันสมัย ตลอดจนปลอดภัยจากความหนาแน่นของการจราจรบนท้องถนนดัง เช่น ในปัจจุบัน ดังนั้น การเร่งสร้างเครือข่ายของถนนหนทาง และศูนย์ขนถ่ายสินค้า ก็มีส่วนช่วยเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างแน่นอน

สำหรับอุตสาหกรรมที่หนึ่งตลาดต่างประเทศ ความสะดวกทางด้านคลังสินค้า การขนถ่ายสินค้าและพิธีศุลกากรที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งผลิต จะมีส่วนช่วยลดต้นทุนในการประกอบการเป็นอย่างมากด้วย นอกจากนี้ เป็นที่คาดได้ว่าการค้าชายแดน จะขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศดีขึ้น ดังนั้น จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านศุลกากร และจุดส่งออกตามจังหวัดชายแดนต่างๆ

การกระจายสิ่งสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ออกไปต่างจังหวัดนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงขนาดของการลงทุน ที่จะทำให้บริการพื้นฐานเหล่านี้ ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีความบริบูรณ์อยู่ในตัวเอง ซึ่งจะได้ออกไปถึงต่อไป แต่ในที่นี้ มีข้อสังเกตว่า การร่วมลงทุนของภาคเอกชนในสิ่งสาธารณูปโภคหลายประเภท สามารถเร่งการกระจายบริการพื้นฐาน ออกไปต่างจังหวัด ได้เร็วกว่าที่จะต้องพึ่งงบประมาณของรัฐแต่

เพียงอย่างเดียว ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเสริมสร้างสิ่งสาธารณูปโภคจึง เป็นสิ่งที่จะต้องสนับสนุนอย่างมาก

การสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เหล่านี้ ด้วยตัวของมันเอง ก็เป็นการกระตุ้นให้ อุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายประเภทสามารถเกิดขึ้น และ/หรือขยายตัวออกไปได้ด้วย นอกจากนี้ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานก็ยังก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นตัวสำคัญในการกระตุ้น ให้เกิดความต้องการต่อสินค้าต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าอุตสาหกรรมอีกด้วย

#### 5.1.6 การตั้งราคาสิ่งสาธารณูปโภค และอื่น ๆ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ได้จากการศึกษา คือ ราคาสิ่งสาธารณูปโภค และบริการต่างๆ ของรัฐและของรัฐวิสาหกิจ ควรจะอยู่ในระดับที่สะท้อนถึงต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ที่แท้จริง ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดความบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรการผลิตต่างๆ และในหลายกรณี ก็มีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงต้นทุนทางสังคมด้วย และในขณะเดียวกัน รัฐก็อาจใช้ราคาสิ่ง สาธารณูปโภคต่างๆ เหล่านี้ เป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่เป้าหมายบางประการได้อีกด้วย

ในกรณีของค่ากระแสไฟฟ้า การศึกษาพบว่า ในอดีตอุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้เสียเปรียบ อุตสาหกรรมในเขตปริมณฑล โดยเสียค่ากระแสไฟฟ้าในอัตราที่สูงกว่า จนกระทั่งไม่นานมานี้ ที่อัตราค่ากระแสไฟฟ้าเท่ากันทั่วทั้งประเทศ ในทำนองเดียวกันนี้ หากราคาสาธารณูปโภคอื่นๆ เช่น อัตราค่าน้ำประปา จะถูกปรับให้อยู่ในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ ก็จะมีส่วนช่วยลดความ เสียเปรียบของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดด้วย

จริงอยู่ เมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตแล้ว ดูเหมือนว่าผู้ใช้น้ำประปาในภูมิภาคจะเสียค่าน้ำ ประปาในอัตราที่ได้รับการอุดหนุนอยู่แล้วก็ตาม แต่ค่าน้ำประปาในภูมิภาคยังสูงกว่าในกรุงเทพมหานครอยู่มาก ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะต้นทุนการผลิตน้ำประปาในภูมิภาคต่อหน่วย สูงกว่าใน เขตกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ดังนั้น การปรับปรุงการดำเนินการของการประปาภูมิภาค โดยเพิ่มประสิทธิภาพ และลดต้นทุนการผลิต ตลอดจนขยายขอบข่ายการประปาให้ครอบคลุมพื้นที่ อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากจะเป็นบริการแก่ชุมชนแล้ว ยังจะเอื้อต่ออุตสาหกรรมต่าง

จังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะลักษณะของประเภทอุตสาหกรรม และเทคโนโลยีที่ใช้อยู่ใน อุตสาหกรรมต่างจังหวัดมีความจำเป็นต้องอาศัยน้ำ ในสัดส่วนที่สูง

งานวิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า ราคาหรือค่าธรรมเนียมการศึกษาในทุกระดับการศึกษา เป็น อัตราที่ถูกกำหนดให้อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นผลทำให้รัฐต้องแบกรับภาระของต้นทุนการศึกษาของรัฐ เป็นอย่างมาก และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ต่ำนี้ มิได้กระตุ้นให้ภาคเอกชนได้ปรับปรุงคุณภาพ การศึกษาให้ดีเท่าที่ควร ในอดีต เมื่อประชากรโดยทั่วไปยังขาดการศึกษาอยู่ ก็เป็นการ สมควรที่รัฐจะแบกรับภาระของต้นทุนการศึกษาร่วมใหญ่เอาไว้ แต่ในปัจจุบัน เมื่อเศรษฐกิจ และสังคมตามหัวเมืองใหญ่ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ได้พัฒนามาถึงระดับหนึ่งแล้ว และ ประชากรในเขตดังกล่าว ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษา จึงมีความจำเป็นน้อยที่รัฐ ต้องแบกรับต้นทุนการศึกษาในสัดส่วนที่สูง เช่น ในอดีต ดังนั้น รัฐควรเลิกควบคุมอัตราค่าธรรมเนียม การศึกษา โดยอาจเริ่มจากทบวงมหาวิทยาลัย ปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย ให้สะท้อนถึงต้นทุนการศึกษาอย่างเต็มที่ และกระทรวงศึกษาธิการค่อยๆ ปรับอัตราค่าธรรมเนียม การศึกษาของ โรงเรียนในความควบคุมดูแล พร้อมกับสร้างระบบทุนการศึกษา สำหรับนักเรียน นักศึกษาที่ต้องการความช่วยเหลือที่แท้จริง

การยกเลิกการควบคุมค่าธรรมเนียมการศึกษา นอกจากจะเปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเอกชน ได้พัฒนาตนเองและขยายขอบข่ายการให้บริการแล้ว ยังจะเปิด โอกาสให้รัฐได้ลดภาระต้นทุนการศึกษาของสถานศึกษาของรัฐ ที่นับวันจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก และ สามารถใช้เงินออมจากการนี้ กระจายการศึกษาออกไปสู่ชนบทห่างไกลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็น การเพิ่มคุณภาพ และยกระดับฝีมือแรงงาน ที่จะเข้าไปสู่การทำงานในอุตสาหกรรมด้วย ซึ่ง จะกล่าวถึงต่อไป

ทางด้านราคาน้ำมัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมหลาย ประเภท และต้นทุนการขนส่งทั้งวัตถุดิบและสินค้า ทุกวันนี้ ราคาน้ำมันในต่างจังหวัดจะแตกต่าง กับราคาในกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนเท่ากับค่าขนส่งน้ำมันจากโรงกลั่นถึงท้องที่ในต่างจังหวัด ค่าขนส่งน้ำมันนี้ รัฐเป็นผู้กำหนด เช่นเดียวกับที่รัฐกำหนดค่าการตลาดและราคาขายปลีกน้ำมัน ในการกำหนดค่าขนส่งน้ำมันนั้น เป็นการคำนวณโดยวิธีการขนส่งที่ไม่ใช่วิธีการที่มีต้นทุนที่ต่ำสุด และค่าการตลาดก็มิได้กำหนดให้สะท้อนถึงต้นทุนการตลาดที่แท้จริง เพราะไม่ได้คำนึงถึงความ



แตกต่างกันของค่าเช่าของสถานบริการ ค่าแรงงาน และอื่นๆ ระหว่างกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด ดังนั้น ผู้ใช้น้ำมันในกรุงเทพมหานคร โดยปริยาย จะจ่ายค่าน้ำมันในราคาที่ต่ำกว่าที่ควร ในขณะที่ผู้ใช้น้ำมันในต่างจังหวัดจะต้องจ่ายค่าน้ำมันในราคาที่สูงกว่าที่ควร สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมเพิ่มความเสียเปรียบให้แก่อุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ในการแข่งขันกับอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนครหลวง รัฐจึงนำพิจารณายกเลิกการกำหนดค่าการตลาดและค่าขนส่งน้ำมัน และปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัว ซึ่งจะมีผลทำให้ราคาน้ำมันในต่างจังหวัดลดลง อันเป็นผลมาจากการแข่งขันและต้นทุนที่ลดต่ำลง

## 5.2 มาตรการส่งเสริมสมรรถภาพการผลิต

### 5.2.1 ด้านการเงินและสินเชื่อ

#### 5.2.1.1 การจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เพื่อทุเลาปัญหาการขาดแคลนเงินทุน และเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการทางการเงินต่างๆ แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยเฉพาะที่อยู่ในต่างจังหวัด จึงควรจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือสถาบันการเงินพิเศษเฉพาะ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดย่อม และเน้นกิจการที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด เช่นกิจการที่มีการจ้างงานต่ำกว่า 50 คน หรือมีทรัพย์สินถาวรต่ำกว่า 10 ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้ จะมีลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

- (1) การให้บริการเงินกู้มีทั้งเงินกู้ระยะสั้นและระยะยาว
- (2) เน้นการระดมเงินฝาก เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการให้กู้
- (3) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะต้องไม่ต่ำกว่าของธนาคารพาณิชย์ หรือกำหนดโดยตลาด
- (4) มีบริการประกันสินเชื่อ ซึ่งจะเรียกเก็บค่าบริการ ในอัตราที่ขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของผู้กู้

- (5) ในการค้าประกันสินเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินเชื่อระยะสั้น จะพิจารณารับสินทรัพย์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่ดิน และรวมทั้งการยอมรับการจำนองอันดับสอง (second mortgage) ด้วย
- (6) ในระยะยาว มีสาขากระจายอยู่ทุกจังหวัด เพื่อความสะดวกในการติดต่อ และรับรู้ข้อสนเทศของผู้ประกอบการมากขึ้น
- (7) เมื่อสาขามีกิจการขยายตัวถึงระดับหนึ่งแล้ว เจ้าหน้าที่สาขาอาจพิจารณาอนุมัติเงินกู้เองได้
- (8) ให้บริการอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์โครงการ วิธีการจัดทำบัญชี การจัดการด้านการเงิน และที่สำคัญ บริการร่วมทุน ในลักษณะ venture capital

การจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้ นำพิจารณาจากการแยกส่วนงานอุตสาหกรรมขนาดย่อมออกมาจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยที่บริษัทฯ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่รายหนึ่ง และกระทรวงการคลังให้เงินสนับสนุนในขั้นต้น ในการจัดตั้งสถาบันการเงินนี้ นอกจากนี้ ยังอาจจะมีสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศร่วมถือหุ้นอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังอาจใช้สถาบันการเงินใหม่นี้เป็นช่องทาง ที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่อุตสาหกรรมในชนบท แทนการสนับสนุนทางการเงินผ่านการรับช่วงซื้อลดตัวเงินที่กล่าวถึงข้างต้นได้อีกด้วย

ในการแยกส่วนงานออกมาจากบริษัทฯ สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้ก็อาจจะแผนวงงานของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (กสย.) เข้ามาด้วย (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่สถาบันการเงินนี้ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ได้) แต่ทั้งนี้ กสย. ก็ยังสามารถให้บริการแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมผ่านสถาบันการเงินอื่นๆ ดังเช่นเป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยที่ กสย. จะต้องปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อลดขั้นตอนในการให้บริการ

เหตุที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานทำหน้าที่ให้เงินกู้ ในรูปแบบสถาบันการเงินพิเศษเฉพาะนี้ ก็เนื่องจากโครงสร้างของสถาบันการเงินต่างๆ ในปัจจุบัน ยังไม่เอื้อต่อการขยายขอบข่ายการให้บริการทางการเงิน แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด การจะขยายขอบข่ายการดำเนินงาน ของสำนักงานธกษอุตสาหกรรมขนาดย่อม (สธอ.) ก็กระทำได้ลำบาก เพราะการปรับระบบการบริหารของสำนักงานฯ โดยไม่อิงหรือผูกติดกับระบบ

ราชการ เป็นสิ่งที่กระทำได้อย่าง ดังนั้น ความคล่องตัวในการดำเนินงาน และความสามารถในการให้บริการทางการเงินของ สธอ. ก็ยังจะอยู่ในวงจำกัดต่อไป ทางด้านบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเอง แม้จะไม่มีปัญหาดังเช่นที่ สธอ. ประสบอยู่ แต่บริษัทฯ ก็มีภาระให้บริการแก่กิจการอุตสาหกรรมอื่นๆ อยู่อีกมากมาย จึงทำให้ไม่สามารถเน้นบริการทางการเงินแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม และในต่างจังหวัดได้อย่างเต็มที่ ซึ่งยังมีข้อจำกัดในการคิดค่าบริการเงินกู้ ตลอดจนความขัดแย้งในแง่การรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นกับเจตนารมณ์ของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ดังนั้น การมีหน่วยงานที่มีลักษณะความชำนาญโดยเฉพาะทำหน้าที่ให้บริการทางด้านการเงินแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยเน้นการดำเนินงานในต่างจังหวัด จะเป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่ง ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมในภูมิภาค

#### 5.2.1.2 สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งเป็นบริการการเงินเฉพาะกิจประเภทหนึ่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสินเชื่อแก่กิจการขนาดย่อมโดยเฉพาะ แต่ในอดีต สธอ. สามารถกระจายบริการแก่อุตสาหกรรมต่างจังหวัด ในสัดส่วนที่มากกว่าอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลได้เพียงเล็กน้อย ในขณะที่มีบทบาทในการให้สินเชื่อไม่มากนัก เมื่อเทียบกับสถาบันการเงินอื่นๆ ทั้งนี้ เป็นเพราะความสามารถในการขยายบริการถูกจำกัดด้วยปัจจัยต่างๆ นับตั้งแต่สถานภาพตามกฎหมาย เงินทุน จำนวนบุคลากร และจุดให้บริการ

ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมขึ้นมา ก็อาจจะรวม สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งใหม่นี้ แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างบริการสินเชื่อของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมแล้ว พบว่าสินเชื่อที่ สธอ. ให้แก่อุตสาหกรรมนั้น เกือบครึ่งเป็นสินเชื่อที่ให้แก่โรงงานที่มีคนงานต่ำกว่า 9 คน และมากกว่าร้อยละ 80 เป็นสินเชื่อที่ให้แก่โรงงานที่มีคนงานน้อยกว่า 20 คน ดังนั้น สธอ. น่าจะมุ่งให้บริการสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งยังจะต้องรับการสนับสนุนทางการเงินเป็นพิเศษต่อไป (ในขณะที่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม จะให้บริการสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยตลาด) ดังนั้น เพื่อการนี้บริการของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม จึงน่าจะขยายขอบเขตการดำเนินการ และหันไปเน้นการให้บริการแก่อุตสาหกรรมครัว

เรือนให้มากขึ้น โดยที่บริการของสำนักงานนี้ จะเน้นการประสานงานกับบริการส่งเสริมต่างๆ ของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมในระดับครัวเรือน

ในรูปแบบใหม่นี้ สำนักงานธกษอุตสาหกรรมขนาดย่อม จะเป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ร่วมกับสำนักงานเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนและหัตถกรรมไทย ให้บริการด้านการเงิน ในลักษณะที่ช่วยเสริมงานความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคของหน่วยงานส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือนอื่นๆ ซึ่งก็จะทำให้บริการทางด้านเทคนิคแก่อุตสาหกรรมครัวเรือนหลายๆ อย่างของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดด้วยปัจจัยทางการเงิน

อนึ่ง สธอ. ไม่ว่าจะดำเนินการภายใต้รูปแบบใดก็ตาม ก็น่าจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สามารถให้บริการประกันสินเชื่อของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงบริการของสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้น

#### 5.2.1.3 กิจการธุรกิจลีสซิ่ง

ในการบรรเทาปัญหาความไม่เพียงพอเงินทุน หรือสินเชื่อในระยะยาว ที่เป็นปัญหาต่อการขยายตัว และการเกิดของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดนั้น อาจทำได้โดยสนับสนุนให้กิจการลีสซิ่ง และกิจการเช่าซื้อ ได้ขยายตัวออกไปสู่ต่างจังหวัดมากขึ้น การให้บริการลีสซิ่งนี้ จะมีผลทำให้อุตสาหกรรมไม่จำเป็นต้องลงทุนใน โรงเรือน เครื่องจักร และอุปกรณ์ ด้วยเงินทุนที่สูงทั้งหมด หากแต่สามารถเช่า หรือเช่าซื้อจากธุรกิจลีสซิ่งนี้ได้ บริการจากการประกอบการธุรกิจลีสซิ่งนี้ เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมขนาดย่อมในได้หวั่น ได้เกิดและขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว

ในอดีต ธุรกิจลีสซิ่งนี้มีได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมเท่าใดนัก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านภาษีอากร ที่ได้ถูกตีความให้ธุรกิจประเภทนี้ ต้องเสียภาษีการค้าและรายได้ จากยอดรายได้ที่รวมมูลค่าของบริการลีสซิ่ง และมูลค่าของสินทรัพย์ที่ให้เช่าไว้ด้วยกัน ซึ่งตามรูปแบบการดำเนินงานของธุรกิจประเภทนี้ มูลค่าของสินทรัพย์ที่นำมาให้เช่า ไม่น่าเป็น

ฐานในการคำนวณภาษี ดังนั้น ธุรกิจอิสระจึงต้องแบกรับภาระภาษีที่ค่อนข้างสูง และผู้ใช้บริการก็ไม่สามารถรับผลประโยชน์จากธุรกิจประเภทนี้ได้อย่างเต็มที่

เป็นที่เชื่อว่า โดยหลักการแล้ว การนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ในเร็ว ๆ นี้ อาจมีส่วนช่วยแก้ปัญหาภาระภาษีของการประกอบการธุรกิจอิสระนี้ได้ แต่ก่อนที่จะมีระบบภาษีใหม่ กระทรวงการคลังก็น่าจะพิจารณาปรับฐานภาษีของธุรกิจนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ธุรกิจอิสระ ได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาอุตสาหกรรม และพร้อมกันนี้ กระทรวงการคลังก็น่าจะริเริ่มพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของธุรกิจอิสระด้วย เพื่อประโยชน์ของการจัดระเบียบ และดูแลการดำเนินธุรกิจประเภทนี้ เพราะอาจถือได้ว่ากิจการอิสระ เป็นสถาบันการเงินกลาย ๆ ประเภทหนึ่ง

## 5.2.2 การพัฒนาแรงงาน

จากการสำรวจแรงงานในอุตสาหกรรมต่างจังหวัดพบว่า แรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานต่อการทำงานในระบบอุตสาหกรรม ขาดระเบียบวินัยการทำงาน และที่สำคัญคือ สิ่งที่ได้เล่าเรียนมา มีค่อนข้างตรงกับความต้องการของนายจ้างเท่าใดนัก นอกจากนี้ การสำรวจยังพบว่า มีแรงงานฝีมือบางประเภทที่หายาก และอาจจะเป็นข้อจำกัดในการขยายกิจการของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดด้วย ส่วนแรงงานที่ทำงานอยู่แล้วในสถานที่ประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ ก็ยังขาดการพัฒนาในการทำงาน อันเป็นผลทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานเหล่านี้ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ และความมั่นคงของแรงงานด้วย

ดังนั้น มาตรการพัฒนาแรงงานจะประกอบด้วย มาตรการเตรียมกำลังคนสำหรับการอุตสาหกรรม และมาตรการยกระดับฝีมือแรงงาน ดังต่อไปนี้

### 5.2.2.1 การเตรียมคนสำหรับการทำงานในอุตสาหกรรม

การเตรียมคนสำหรับการทำงานในอุตสาหกรรม อาจทำได้ในหลายๆ ทาง และอาจทำพร้อมๆ กันไป เช่น

- รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการ ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาออกไปสู่ชนบท ให้กว้างขวางมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมให้โอกาสประชากรที่อยู่ในวัยเรียน ได้เข้ามาศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้มากขึ้น

- ในหลักสูตรการศึกษา น่าจะมีวิชาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ กับการทำงานในระบบอุตสาหกรรม

- ในระดับอาชีวศึกษา และการศึกษาในระดับบัณฑิต กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ในการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาช่างเทคนิค และวิศวกรรมศาสตร์ต่างๆ ซึ่งเป็นสาขาที่ระบุว่ามีแรงงานหายาก

- การให้การศึกษาในสาขาช่างเทคนิคและวิศวกรรมศาสตร์ น่าจะเน้นความสำคัญของการฝึกงาน ในลักษณะและรูปแบบที่คล้ายคลึงกับงานที่ปฏิบัติอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้สถานศึกษาอาจจะฝึกนักศึกษาภายใต้โครงการบริการชุมชนท้องถิ่น ที่สถานศึกษาริเริ่มขึ้น โดยรับงานซ่อมแซมเครื่องจักร และวัสดุอุปกรณ์ที่ชำรุด หรือรับทำการผลิตชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ จากสถานประกอบการอุตสาหกรรมท้องถิ่น

- เพื่อให้สถานศึกษาต่างๆ ได้มีโอกาสและกำลังที่จะพัฒนาตนเอง จนสามารถให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพแก่นักเรียนนักศึกษา โดยเฉพาะในสาขาและท้องถิ่นที่รัฐเองยังไม่มีกำลังให้บริการอย่างเต็มที่ รัฐจะต้องลดระดับการควบคุมสถานศึกษาต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษา และกระตุ้นให้สถานศึกษาของรัฐมีบทบาทมากขึ้น โดยจัดให้มีกิจกรรมบริการชุมชน เพื่อใช้ประสบการณ์จากบริการนั้น ในการเรียนการสอน และเพื่อเป็นแนวทางที่จะได้ทรัพยากรสำหรับการพัฒนาตนเองต่อไป ทั้งนี้ ภายใต้การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ทางด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม และหน่วยงานของเอกชนอย่างใกล้ชิด

- ขยายโครงการฝึกอาชีพระยะสั้น เพื่อเตรียมคนเข้าทำงานในอุตสาหกรรม ที่หลายๆ หน่วยงานร่วมทำอยู่ อาทิ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมในภูมิภาค กรมประชาสัมพันธ์ และกรมการศึกษานอกโรงเรียน ฯลฯ แม้กระทั่ง กระทรวงกลาโหมเอง

ก็อาจจะพิจารณาให้ความสำคัญต่องานช่างเทคนิค และงานผลิตในอุตสาหกรรม ในการส่งเสริมอาชีพและความรู้แก่ทหารเกณฑ์ นอกเหนือจากความรู้ทางด้านเกษตร ที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

#### 5.2.2.2 การยกระดับฝีมือแรงงาน

การยกระดับฝีมือแรงงาน ก็เป็นงานที่หลาย ๆ หน่วยงานได้ดำเนินการอยู่ เช่น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย กรมการศึกษานอกโรงเรียน ฯลฯ แม้ว่าจะงานอบรมของหน่วยงานต่างๆ นี้ จะมีประโยชน์และเป็นที่น่าสนใจ แต่ขอข้ายการให้บริการยังคงอยู่ จึงเห็นควรที่จะขยายการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ กำลังการอบรม และหลักสูตรให้มากขึ้น โดยให้เน้นสาระการอบรมที่สอดคล้องกับอุตสาหกรรมที่มีอยู่มากในท้องถิ่น

อนึ่ง จากการสำรวจพบว่า ผู้ประกอบการไม่ค่อยกระตือรือร้นที่จะให้การอบรมเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานเท่าใดนัก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเกรงว่า เมื่อคนงานมีความสามารถเพิ่มขึ้น คนงานอาจไม่ประสงค์ที่จะทำงานในสถานประกอบการเดิมอีกต่อไป ซึ่งมองจากแง่ของผู้ประกอบการ การให้การอบรมแก่คนงานจะเป็นการสูญเสียเปล่า ดังนั้น การยกระดับฝีมือแรงงาน จึงต้องตกเป็นภาระของตัวคนงานเอง และในส่วนที่เป็นฝีมือในระดับทั่วไประดับหนึ่ง รัฐบาลจะต้องเข้ามารับภาระบางส่วนของการอบรมดังกล่าวก็ได้ เช่น รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ จัดโครงการฝึกอาชีพระยะสั้น ในภาคค่ำและวันหยุด เพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน โดยจัดตามโรงเรียน วิทยาลัยเทคโนโลยี และอาชีวศึกษาในท้องถิ่นต่างๆ และให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถานศึกษาเหล่านี้ เพื่อที่ผู้รับการอบรมจะรับภาระค่าเล่าเรียนเพียงบางส่วน ทั้งนี้ โดยยกเว้นหลักสูตรที่จัดขึ้นเพื่อฝึกอาชีพพิเศษเฉพาะ เช่น การเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งผู้เข้ารับการอบรมน่าจะรับภาระค่าเล่าเรียนอย่างเต็มที่

#### 5.2.3 การพัฒนาผู้ประกอบการ

การกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมขนาดย่อม และที่ตั้งอยู่ในจังหวัดห่างไกล ต้องเน้นการพัฒนาส่งเสริมผู้ประกอบการที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพราะผู้ประกอบการเหล่านี้ มักมีระดับการศึกษาที่ต่ำโดยเปรียบเทียบ และมี

พื้นความรู้และประสบการณ์ที่ไม่รวมถึงการจัดการและการบริหารต่างๆ ในระบบอุตสาหกรรม ที่มี การแข่งขันอย่างเต็มที่

การพัฒนาผู้ประกอบการเหล่านี้ รวมถึงการให้คำแนะนำ การฝึกอบรม การให้บริการ ข่าวสารข้อมูล ตลอดจนการสนับสนุน และกระตุ้นให้เกิดการรวมตัว เพื่อที่ผู้ประกอบการสามารถ ร่วมแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตัวเอง

ในการฝึกอบรมนั้น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มุขนิธิเพื่อสถาบันการศึกษาวิชาการจัดการ แห่งประเทศไทย และองค์กรเอกชนอื่นๆ เช่น หอการค้าไทย หอการค้าจังหวัด สมา อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสาขา ก็ได้มีโครงการพัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอยู่แล้ว แต่ขอช่วยของการดำเนินการตามโครงการฝึกอบรมนี้ น่าจะขยายออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการขนาดย่อม และกระจายออกตามภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น ในหลักสูตรการอบรม ก็น่าจะได้รับการปรับปรุง ให้มุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถในการ วิเคราะห์ปัญหา และการบริหารในด้านต่างๆ ซึ่งรวมทั้ง การบริหารบุคคล การจัดการด้าน การผลิต การตลาด และการเงิน

สำหรับผู้ประกอบการใหม่นั้น ก็น่าจะมีหลักสูตรอบรม เพื่อให้รับรู้ถึงขั้นตอนการจัดตั้ง โรงงาน แหล่งข้อมูล และศูนย์บริการทั้งหลาย รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานต่างๆ ตลอดจนพัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา ทางเลือก และการตัดสินใจเลือกทางเลือก ที่เหมาะสม

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับสถานศึกษาในภูมิภาคต่างๆ ใน การจัดการอบรมผู้ประกอบการ ก็จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานอบรม ไม่ถูกจำกัดด้วย จำนวนของบุคลากรของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งยังกระตุ้นให้สถานศึกษาในภูมิภาค ได้มีบทบาทในการ พัฒนาอุตสาหกรรมอีกด้วย

ในการสะท้อนความต้องการของผู้ประกอบการ ต่อสาระเนื้อหาของการอบรมต่างๆ ไปสู่ หน่วยงานอบรม และการส่งข่าวสารของตารางการอบรม จากหน่วยงานอบรมไปสู่ผู้ประกอบการ นั้น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ควรรับทำหน้าที่ประสานงานในด้านนี้



#### 5.2.4 การกระจายข้อมูล

การส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมอุตสาหกรรม โดยผู้ประกอบการท้องถิ่นอาจทำในลักษณะการให้ข่าวสารข้อมูลด้านต่างๆ เกี่ยวกับโอกาสการลงทุน สภาพของปัจจัยการผลิต ประเภทอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ เทคนิคการผลิตใหม่ๆ การบำรุงรักษาเครื่องจักร การเพิ่มผลผลิต และการลดต้นทุนการผลิต แหล่งเงินทุน กฎระเบียบของราชการ และตลาดทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของตลาด

ในอดีต แม้ว่าจะมีหน่วยงานรับผิดชอบให้ข่าวสารข้อมูลอยู่แทบทุกประเภท แต่การบริการยังจำกัดอยู่ในเขตนครหลวง และได้กระจายออกสู่ต่างจังหวัดมากเท่าใดนักโดยเปรียบเทียบ ข้อจำกัดนี้ มีใช้เป็นเพราะ หน่วยงานรับผิดชอบขาดทรัพยากรที่จะขยายงานออกไปแต่เพียงอย่างเดียว หากผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ยังไม่ตระหนักถึงคุณค่าของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการดำเนินธุรกิจอีกด้วย

ดังนั้น การกระจายข่าวสารข้อมูลไปสู่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดจะต้องทำควบคู่กันไป ระหว่างการขยายขอบข่ายงานบริการข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ ทำอยู่ กับการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการรับรู้และเห็นความสำคัญของข่าวสารข้อมูลต่างๆ เหล่านั้น ที่มีต่อการประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการธุรกิจ และให้รับรู้ถึงหน่วยงานต่างๆ ที่ให้บริการด้วย

ในการขยายขอบข่ายงานของหน่วยงานบริการข้อมูล น่าจะเป็นในลักษณะที่ประหยัด โดยที่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่บริการข้อมูลในลักษณะ clearing house ซึ่งปัจจุบัน ก็มีศูนย์บริการข้อมูลอุตสาหกรรมชนบท ภายใต้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ดำเนินการในลักษณะนี้อยู่แล้ว หากแต่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายการดำเนินการ เพื่อให้ประสานงานกับหน่วยงานในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับหน่วยงานบริการข้อมูลของจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งหน่วยงานในระดับจังหวัดเหล่านี้จะทำหน้าที่บริการข้อมูลแก่ผู้ประกอบการในระดับหนึ่ง และจะสะท้อนความต้องการข้อมูลอื่นๆ มายังศูนย์บริการข้อมูลอุตสาหกรรมชนบท เพื่อที่ศูนย์ฯ จะได้ให้บริการ หรือแนะนำแหล่งบริการเฉพาะต่อไปอีกระดับหนึ่ง

สำหรับหน่วยงานข้อมูลอื่นๆ จะต้องรวบรวมข้อมูลที่จะให้บริการ และจัดทำดัชนีข้อมูลที่มีอยู่ เพื่อให้สามารถเรียกใช้ข้อมูลต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว และเพื่อให้ศูนย์บริการข้อมูลกลางต่างๆ ได้รับรู้ว่า แต่ละหน่วยงานนั้นมีข้อมูลอะไรบ้าง

ในการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเห็นความสำคัญของข้อมูล และรับรู้ถึงหน่วยงานที่ให้บริการนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม จะต้องทำการประชาสัมพันธ์ แนะนำตนเอง ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ให้มากขึ้น ในอดีตที่ผ่านมา ได้มีรายการโทรทัศน์ ที่จัดทำโดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กับ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รายการประเภทนี้นับได้ว่าเป็นประโยชน์มาก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ารายการในลักษณะดังกล่าว มิได้ทำต่อเนื่อง ที่จริงแล้ว การให้บริการข่าวสารข้อมูลผ่านสื่อโทรทัศน์นั้น น่าจะกระทำเป็นประจำและต่อเนื่อง แม้ว่าระยะเวลาที่ใช้ในการออกอากาศอาจจะสั้นก็ตาม สาระในการนำข่าวสารข้อมูลผ่านสื่อโทรทัศน์ น่าจะเน้นถึงเทคนิคการผลิตใหม่ๆ การลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยอาจนำเอาสาระที่อยู่ในหลักสูตรอบรม เป็นฐานของการทำสารคดี นอกจากนี้ ยังอาจจะปรับปรุงจากสไลด์ประกอบเสียงหรือเทปวีดีโอ ที่หลายๆ หน่วยงานมีอยู่แล้ว ในการแนะนำหน่วยงานของตนเอง ได้อีกด้วย

เพื่อให้การกระจายข่าวสารข้อมูล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นการจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ตลอดจนเป็นการให้บริการโดยขยายวงกว้าง และเข้าถึงผู้ประกอบการทั่วถึงมากขึ้น จึงน่าจะมีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อประสานความร่วมมือร่วมวางแผน และแนวทางในการกระจายข่าวสารข้อมูลและบริการ ของภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกำหนดบทบาทและรูปแบบขั้นตอนการให้บริการแก่อุตสาหกรรมต่างๆ

### 5.3 การสร้างตลาดรองรับ

ความต้องการสินค้า เป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรม ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติของ โครงการวิจัย ว่ามีปัจจัยที่สำคัญใดบ้างที่เป็นตัวกำหนดระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัด พบว่า ปัจจัยทางด้านความต้องการสินค้า (ซึ่งแสดงโดยระดับรายได้ต่อหัวของจังหวัด และระยะห่างจากตลาดใหญ่) เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่กำหนด

ระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัด จากการสำรวจโรงงาน ก็ปรากฏผลในตัวเองเดียวกันว่า ในการก่อตั้งกิจการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการได้ให้ความสำคัญในลำดับต้นต่อการมีตลาดรองรับสินค้าที่จะผลิตขึ้นมา ดังนั้น การแปรเศรษฐกิจต่างจังหวัดให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจะต้องคำนึงถึงตลาด และการสร้างตลาด เพื่อรองรับสินค้าอุตสาหกรรมที่จะผลิตขึ้นมา

การสร้างตลาด อาจทำได้หลายวิธีการ เช่น การนำผู้ซื้อและผู้ผลิตให้พบกัน การเพิ่มอำนาจซื้อของผู้บริโภค การดึงดูดผู้ซื้อด้วยการลดราคาสินค้า และอื่นๆ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงวิธีการสองวิธีแรก

### 5.3.1 ผู้ผลิตพบผู้บริโภค

การนำผู้ผลิตและผู้บริโภคให้พบกันนั้น อาจทำได้โดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด หอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ร่วมกันจัดทำรายชื่อผู้ผลิตสินค้า และข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมของจังหวัด โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับตลาด ว่าจำหน่ายไปที่แห่งใดบ้าง มีศักยภาพในการขยายการผลิตเพื่อสนองความต้องการได้ขนาดไหน เป็นต้น จากนั้นกระทรวงพาณิชย์และหอการค้าไทย ควรร่วมกันรับเป็นศูนย์กลางรวบรวม และเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ต่อไป

การจัดแหล่งแสดงสินค้าที่ถาวร สำหรับสินค้าที่ผลิตในภูมิภาค ทั้งที่เป็นสินค้าพื้นเมืองและสินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ ในกรุงเทพมหานคร และในเมืองที่เป็นศูนย์กลางของภาค ก็เป็นการสร้างตลาด เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตต่างๆ ผลิตกันนำสินค้าออกแนะนำให้แก่ผู้บริโภค และผู้ผลิตอื่นๆ ในแหล่งแสดงสินค้านี้ นอกจากจะมีการแสดงสินค้าเพื่อจำหน่ายแล้ว จะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมของภูมิภาคด้วย ทั้งนี้ เพื่อเปิดช่องทางให้เกิดการว่าจ้างผลิตสินค้าในลักษณะของการรับช่วงผลิตอีกต่อไป

### 5.3.2 การเพิ่มอำนาจซื้อของผู้บริโภค

เนื่องจากอุตสาหกรรมต่างจังหวัด มีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังนั้น มาตรการเพิ่มอำนาจซื้อของผู้บริโภค จะเน้นในส่วนที่มีผลต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นเท่านั้น

ส่วนการรักษากำลังซื้อของประเทศนั้น จะขึ้นอยู่กับอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจมวลรวม และเสถียรภาพทางด้านราคาทั่วไป ซึ่งจะไม่พิจารณาในที่นี้

### 5.3.2.1 การพัฒนาการเกษตรและภาคบริการ

เนื่องจากเศรษฐกิจต่างจังหวัดเป็นเศรษฐกิจการเกษตร และผู้บริโภคส่วนใหญ่ก็เป็นผู้บริโภคจากครัวเรือนเกษตร ดังนั้น การพัฒนาชนบท การพัฒนาการเกษตร จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการเพิ่มรายได้และกำลังซื้อของคนในต่างจังหวัด นอกจากนี้ การวิจัยพบว่า ความต้องการสินค้าจากอุตสาหกรรมต่างจังหวัด รวมทั้งความต้องการแรงงาน มีลักษณะของฤดูกาลอยู่ด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า การผลิตในภาคเกษตรซึ่งเป็นหัวใจของเศรษฐกิจต่างจังหวัดได้ทำรายได้ให้แก่เกษตรกรตามรอบฤดูกาลผลิต ซึ่งเป็นผลทำให้กำลังซื้อสินค้าและความต้องการซื้อสินค้าของเกษตรกร มีลักษณะเป็นฤดูกาลเช่นกัน ดังนั้น ในการพัฒนาชนบทจะต้องเน้นการเพิ่มผลผลิตในฤดูกาลผลิต และการมีงานทำนอกฤดูกาลเกษตร เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ของคนต่างจังหวัดแล้ว ยังจะส่งผลให้ประชากรต่างจังหวัดมีรายได้สม่ำเสมอตลอดปีด้วย

ในด้านการผลิตสินค้าเกษตร ได้มีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อลดความเสี่ยง ลดต้นทุน และเพิ่มประสิทธิภาพ ตลอดจนนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจกับเกษตรกรในการดำเนินธุรกิจการผลิตและการตลาด ซึ่งจะต้องทำอย่างต่อเนื่อง และเข้มข้นยิ่งขึ้น

การปรับโครงสร้างการผลิต หากสามารถดัดแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการวัตถุดิบของภาคอุตสาหกรรมด้วย ก็อาจจะมีส่วนช่วยพัฒนา ทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรวมในขณะเดียวกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของธุรกิจเอกชนในการปรับโครงสร้าง และระบบการผลิตสินค้าเกษตร จึงเป็นสิ่งที่น่าจะสนับสนุน

การที่ภาคเกษตรยังอยู่ในสภาพที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายและมาตรการในอดีตหลาย ๆ ด้าน ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเมือง และภาคการผลิตอื่นๆ นอกเหนือจากภาคเกษตร นโยบายเหล่านี้ รวมถึงนโยบายราคาสินค้าเกษตร นโยบายภาษีศุลกากรขาออก และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดค่าเงินบาทมากกว่าที่ควรเป็น นโยบายเหล่านี้มีผลในทางลบต่อ

การพัฒนาภาคเกษตร แม้ว่าในปัจจุบันไม่มีการใช้นโยบายดังกล่าวบางประการแล้วก็ตาม ส่วนที่หลงเหลืออยู่ก็ไม่ค่อยมีผลในทางลบกับภาคเกษตรเท่าใดนัก ในอนาคต ก็ไม่ควรริื้อฟื้นนโยบายเหล่านี้มาใช้อีก

ภาคการผลิตที่ใหญ่ภาคหนึ่ง คือ ภาคบริการ ซึ่งโดยทั่วไป จะขยายตัวไปพร้อมๆ กับการเพิ่มขึ้นของรายได้ของเศรษฐกิจ ดังนั้น การกระตุ้นให้ภาคนี้เจริญเติบโต โดยไม่ผ่านการเปลี่ยนแปลงของรายได้ คงจะเป็นไปได้ลำบาก ยกเว้นในกรณีของการท่องเที่ยว ซึ่งเป็น การขายบริการให้แก่บุคคลต่างท้องถิ่น และสามารถเป็นแหล่งรายได้และช่วยสร้างงานให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การอนุรักษ์ การพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว การปรับปรุง สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สำหรับนักท่องเที่ยว (ซึ่งรวมทั้งการคมนาคม ความปลอดภัยในการเดินทาง และที่พัก ตลอดจนการประชาสัมพันธ์) ก็จะมีส่วนเสริมสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นได้ด้วย

#### 5.3.2.2 การผันการใช้จ่ายของรัฐสู่ต่างจังหวัด

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐ หากเน้นการกระจายออกไปสู่ต่างจังหวัด ก็จะก่อให้เกิดการขยายตัวของรายได้และการจ้างงานในต่างจังหวัด ซึ่งขนาดการขยายตัวของรายได้นั้น จะขึ้นอยู่กับลักษณะของการใช้จ่าย ว่าเป็นการซื้อจากท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ หากงบประมาณที่จังหวัดได้รับนั้น ถูกนำไปใช้ซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศ หรือจากนอกท้องถิ่น จังหวัดก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากการขยายตัวเบื้องต้นของรายได้ ในด้านตรงกันข้าม หากการใช้จ่ายเป็นการซื้อจากแหล่งผลิตที่อยู่ในท้องถิ่น รายได้จังหวัดก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

การใช้จ่ายของรัฐอาจจำแนกเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการ ในการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในภูมิภาค หากอยู่ในรูปของการก่อสร้างถนนหนทาง เขื่อน และสิ่งสาธารณูปโภคอื่นๆ หลายประเภท ซึ่งต้องการทั้งแรงงานและวัตถุดิบที่มาจากท้องถิ่นหรือจากจังหวัดใกล้เคียง ผลที่ท้องถิ่นจะได้รับจากการนี้ นอกเหนือจากสิ่งสาธารณูปโภคนั้นแล้ว ก็เป็นรายได้และการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การใช้จ่ายนี้ก็ยังจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิด การขยายตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรม ที่สนับสนุนการสร้างสิ่งสาธารณูปโภคเหล่านั้นอีกด้วย เช่น ปูนซีเมนต์ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น

สำหรับการสร้างสถานศึกษาระดับสูง การสร้างโรงเรียน โรงพยาบาลในต่างจังหวัด หรือ แม้แต่การก่อสร้างสถานที่ราชการ เพื่อขยายบริการของรัฐออกไปสู่ภูมิภาคให้มากขึ้น นอกจากจะ ต้องการการลงทุนในการก่อสร้างขั้นต้นแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายประจำในการดำเนินการอีกด้วย ซึ่งก็เป็นแหล่งในการสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องอีกเช่นกัน

ในทำนองเดียวกัน โครงการการสร้างงานในชนบท โครงการอีสานเขียว ก็มีส่วนเสริม สร้างรายได้ให้แก่ประชากรในต่างจังหวัดด้วย

เพื่อที่จะให้การใช้จ่ายของรัฐ เป็นเครื่องมือกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรม ต่างจังหวัด รัฐโดยกระทรวงการคลัง อาจพิจารณาถือเป็นนโยบายที่จะให้หน่วยงานของรัฐทุก หน่วยงาน ให้ลำดับความสำคัญ ในการใช้จ่ายซื้อ วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่มีแหล่งผลิตจากอุตสาหกรรม ที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด ในทำนองเดียวกับที่ทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อสินค้าที่ผลิต ในประเทศ ก่อนที่จะพิจารณาซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ที่มีแหล่งผลิตในต่างประเทศ

#### 5.4 สถาบันและการกระจายอำนาจบริหาร

##### 5.4.1 บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน นอกจากจะลดบทบาทการให้แรงจูงใจทางด้าน ภาษีอากร เพื่อการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่จังหวัด ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว สำนักงานฯ นี้ น่าจะให้ความสำคัญอย่างมาก ต่อบทบาทของการประชาสัมพันธ์ บริการข้อมูลข่าวสารของ ท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งเน้นช่องทางการลงทุน เป็นสื่อกลางในการพบปะของนักลงทุน เพื่อประโยชน์ ของการร่วมลงทุน และช่วยเหลือให้บริการในการลงทุนแก่นักลงทุน ที่จริงแล้ว สำนักงานฯ นี้ น่าจะเน้นบทบาทของการช่วยเหลือนักลงทุนในลักษณะต่างๆ ที่ไม่ใช่การช่วยเหลือในรูปแบบ ของการให้แรงจูงใจ ดังเช่นเป็นอยู่ในอดีต

ภายใต้บทบาทที่สำคัญนี้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะรวบรวมข้อมูล ของเศรษฐกิจจังหวัดและภูมิภาค ศึกษาสภาวะปัจจัยการผลิต วัตถุดิบ ทรัพยากรธรรมชาติ และ สภาวะการตลาดของแต่ละภูมิภาค ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นในการประกอบการตัดสินใจ

ลงทุน นอกจากนี้ สำนักงานฯ อาจจะศึกษาถึงช่องทางการลงทุนในอุตสาหกรรมบางประเภท ที่ต้องอาศัยทรัพยากรของท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการลงทุนต่อไป

นอกจากจะเป็นสื่อกลางในการพบปะของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ทั้งที่อยู่ในเขต นครหลวงและในต่างจังหวัด เพื่อจุดมุ่งหมายของการร่วมลงทุนแล้ว สำนักงานฯ ยังอาจทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการพบปะระหว่างผู้ประกอบการ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และเทคโนโลยีในด้าน ต่างๆ ได้อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานฯ ยังอาจริบบทบาทการให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ประกอบการใหม่ในต่างจังหวัด ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ได้อีกด้วย

#### 5.4.2 นิคมอุตสาหกรรม

ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นิคมอุตสาหกรรมมักมีขนาดเล็กและกระจายออกไปตามพื้นที่ ทั่วๆ ไป ยากต่อการควบคุมดูแล และยังเป็นภาระไม่ประหยัดในแง่การให้บริการสาธารณูปโภคต่างๆ แก่อุตสาหกรรมเหล่านั้น ดังนั้น จึงอาจมีความจำเป็น ที่จะต้องเจาะจงให้นิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ตั้งอยู่ภายใน เขตอุตสาหกรรมที่แต่ละจังหวัดจะได้กำหนด และรัฐจะต้องเข้มงวดกับการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับมลภาวะและสภาพแวดล้อมกับอุตสาหกรรมทั้งที่อยู่ในและและที่อยู่นอกนิคม

การริบบทบาทเป็นผู้จัดหาสิ่งสาธารณูปโภค และเป็นผู้กำกับ และควบคุมการดำเนินงาน อุตสาหกรรม โดยเฉพาะในด้านนิคมอุตสาหกรรม ทำให้รัฐไม่น่าเข้าร่วมกิจกรรมการจัดตั้ง นิคมอุตสาหกรรมด้วยตนเอง แต่น่าจะปล่อยให้เป็นเรื่องของภาคเอกชนที่จะจัดตั้งและดำเนิน งานนิคมดังกล่าว ดังนั้น บทบาทของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงน่าจะจำกัดอยู่ ในฐานะที่เป็นผู้กำกับ ควบคุม และอำนวยความสะดวกแก่เอกชน ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และดูแลให้มีผู้รับผิดชอบต่อการดำเนินงานของนิคมอย่างต่อเนื่อง หลังจากที่ได้จัดตั้งเสร็จแล้ว การจะให้การนิคมฯ ดำเนินการจัดตั้งนิคมขึ้นเอง (ซึ่งเป็นสิ่งไม่น่าทำต่อไป) ก็จำเป็นต้องให้ การนิคมฯ มีทรัพยากรเพื่อการลงทุนของตนเอง สามารถก่อหนี้เพื่อการลงทุน และมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างเอากเทศ นอกจากนี้ ยังจะต้องให้การนิคมสละบทบาทของผู้กำกับ ควบคุม ดูแล นิคมอุตสาหกรรมต่างๆ อีกด้วย

### 5.4.3 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยโครงการการบริหารเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระทรวงอุตสาหกรรม และได้กล่าวถึงสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดว่าควรจะมีการปรับเปลี่ยนภารกิจในรายละเอียดอย่างไร ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงส่วนที่เป็นผลจากการวิจัยตามโครงการวิจัยอุตสาหกรรมและการจ้างงานในชนบทเท่านั้น

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ควรจะได้รับการปรับยกระดับสมรรถนะในการดำเนินงาน โดยมีหน่วยงานอำนวยความสะดวกในการจัดตั้ง โรงงาน และหน่วยงานบริการข้อมูลจังหวัด

ในด้านการให้บริการและอำนวยความสะดวกในการจัดตั้ง โรงงานนั้น สำนักงานฯ น่าจะมีสมรรถภาพในการรับจดทะเบียน ออกและต่อใบอนุญาตการตั้ง โรงงาน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น เพื่อการอนุญาตประกอบการของ โรงงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการให้บริการ

สำหรับงานบริการข้อมูลจังหวัดนั้น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ควรจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐกิจจังหวัด สภาพ ปัญหา และสู่ทางในการลงทุนอุตสาหกรรมในจังหวัด และควรกระจายข้อมูลเหล่านี้ไปตามหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หอการค้าไทย หอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในอีกด้านหนึ่ง งานบริการข้อมูลจังหวัดนี้จะรวบรวมรายชื่อหน่วยงานที่ให้บริการแก่อุตสาหกรรม ขอบข่ายการดำเนินงาน กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานบริการต่างๆ และทำหน้าที่เป็นแหล่งถ่ายทอด เผยแพร่บริการข้อมูลแก่ผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ในบางกรณียังอาจรับหน้าที่ติดต่อกับหน่วยงานบริการข้อมูลนั้น แทนผู้ประกอบการที่มาขอรับบริการข้อมูล

นอกจากนี้ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ยังจะต้องเสริมขีดความสามารถในการถ่ายทอดความต้องการบริการต่างๆ ของผู้ประกอบการท้องถิ่น ให้แก่หน่วยงานบริการ เพื่อจะได้พิจารณาตอบสนองความต้องการนั้นๆ เช่น ความต้องการการอบรมเพื่อยกระดับฝีมือแรงงาน หรือเพื่อเพิ่มสมรรถภาพของผู้ประกอบการเอง เป็นต้น



#### 5.4.4 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง ที่ได้รับการกล่าวถึง ในรายงานของโครงการการบริหารเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้จะต้องขยายขอบเขตของการทำงานให้ครอบคลุมพื้นที่ให้กว้างขวางมากขึ้นแล้ว กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมก็น่าจะเน้น กลุ่มเป้าหมายที่รวมถึงอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กว่าอุตสาหกรรมในครัวเรือน และที่อยู่ในต่างจังหวัดให้มากขึ้น จริงอยู่ที่กรมฯ มีศูนย์ดำเนินการอยู่ทุกภาค แต่ขอบเขตของการดำเนินงานยังไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด และพื้นที่ในแต่ละภาค ตลอดจนจุดเน้นของการดำเนินงานมักจะเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ข้อเสนออันนี้ได้หมายถึงการเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายจากอุตสาหกรรมในครัวเรือนเป็นอย่างอื่น แต่จะต้องเพิ่มความสนใจให้กับอุตสาหกรรมขนาดต่างๆ ให้มากขึ้น นอกจากนี้ในแง่ของการให้บริการ กรมฯ จะต้องเร่งประชาสัมพันธ์ตนเอง และบริการที่มีอยู่ เพื่อให้เป็นที่รับรู้ในกลุ่มผู้ประกอบการ และยังอาจรับบทบาทในการให้ข่าวสารและข้อมูลที่น่าสนใจต่อการดำเนินการอุตสาหกรรม ผ่านสื่อมวลชน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ในการวิจัยของโครงการฯ พบว่า ลักษณะความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมของประชากรในต่างจังหวัดนั้น เปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆ กับระดับการพัฒนาของท้องถิ่น กล่าวคือ มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากอาหารเป็นสินค้าอุปโภคอื่นๆ หรือจากสินค้าไม้ถาวรเป็นสินค้าถาวร ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผลผลิต ในการนี้น่าจะมีหน่วยงานที่จะวิเคราะห์ติดตามพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งอาจจะเป็นกองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ร่วมกับกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และสะท้อนการเปลี่ยนแปลงนั้น สู่หน่วยงานบริการด้านการลงทุน และหน่วยงานสนับสนุนการผลิต โดยเฉพาะ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อที่จะชี้แนะและแสวงหาหนทางที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมเดิม ที่ความต้องการผลผลิตเปลี่ยนไป

#### 5.4.5 การกระจายอำนาจบริหาร

เพื่อให้การแปรเศรษฐกิจต่างจังหวัดเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ประสบผลสำเร็จได้เร็วขึ้น มีความจำเป็นที่จะต้องกระจายบริการต่างๆ ของรัฐ ออกไปสู่พื้นที่ต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการประกอบการอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสิ่งสาธารณูปโภค การศึกษา ข้อมูลข่าวสาร

และบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของความต้องการบริการต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น

ในสภาพปัจจุบัน การกระจุกตัวในกรุงเทพมหานคร ของหน่วยงานของรัฐ และอำนาจการบริหารต่างๆ ที่ติดอยู่กับหน่วยงานนั้นๆ มีผลอย่างมากต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมรอบๆ เขตนครหลวง แม้ว่าในการสำรวจโรงงานได้พบว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ความสำคัญน้อย กับความสะดวกในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ ในการเลือกสถานที่ตั้งกิจการของตน แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เพราะการกระจุกตัวของอำนาจการบริหารงานของรัฐ นักอุตสาหกรรมจำนวนมาก ได้รับผลประโยชน์จากการที่ตั้ง หรือมีกิจการที่อยู่ในเขตนครหลวง

ดังนั้น ในการกระจายบริการต่างๆ ของรัฐนี้ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจการบริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกไปสู่หน่วยงานในภูมิภาคด้วยการวิจัยได้ บ่งถึงความล่าช้า อันเกิดขึ้นจากการที่ต้องฟังการอนุมัติต่างๆ ที่มีศูนย์รวมอยู่ที่กรุงเทพมหานคร นับตั้งแต่การอนุมัติตั้งโรงงาน การลดหย่อนภาษี จนถึงการอนุมัติสินเชื่อ ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารงาน จะช่วยลดต้นทุนในการประกอบการอุตสาหกรรมที่อยู่ในภูมิภาค กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในต่างจังหวัดได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ยังอาจมีความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นให้องค์การปกครองส่วนภูมิภาค มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบอยู่ ซึ่งหมายถึง การเสริมความแข็งแกร่งขององค์การปกครองเหล่านี้ ให้เป็นตัวนำการพัฒนาและการเจริญเติบโตของท้องถิ่นๆ ในการเสริมความแข็งแกร่งนี้ อาจกระทำได้โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมาสู่ท้องถิ่น ทั้งอำนาจในการจัดหารายได้ในสัดส่วนที่มากกว่าในปัจจุบัน และอำนาจในการบริหารรายได้นั้น แต่ความพร้อมของท้องถิ่นที่จะรับภาระเพิ่มขึ้นนี้ ยังมีอยู่ไม่มากนัก และแตกต่างกันมากระหว่างท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงจะต้องเป็นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยอาจจะเริ่มจากการให้ท้องถิ่นได้สามารถบริหารงานอย่างมีเอกภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็จะต้องจัดสรรงบประมาณออกไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย ในการนี้ รัฐอาจจะพิจารณาคืนภาษีให้แก่ท้องถิ่นในสัดส่วนที่จะช่วยชดเชยกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่นำมาใช้ ทั้งในการบริโภคทั่วไป และในการส่งออก เช่น น้ำมันจากภาคตะวันออกเจียงเหนือ และสินค้าส่งออก เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้ท้องถิ่นได้สามารถมีทรัพยากรมากพอที่จะมีบทบาทมากขึ้น ในการพัฒนาตนเอง

## 5.5 เมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากทรัพยากรของรัฐมีอยู่จำกัด เมื่อเทียบกับความต้องการด้านสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของท้องถิ่นต่างๆ จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ที่มีศักยภาพเป็นเมืองศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แทนที่จะกระจายทรัพยากรที่มีอยู่น้อยนั้น ออกไปทุกพื้นที่ ซึ่งจะทำให้แต่ละพื้นที่ที่ได้รับทรัพยากรไม่เพียงพอ เพื่อมาพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ จะต้องมีความพร้อมเพรียงและเป็นเลิศในระดับหนึ่ง ของโครงสร้างพื้นฐานสำหรับนครใหญ่ ซึ่งรวมถึง น้ำ ไฟ โทรคมนาคม ถนน การติดต่อคมนาคม ภายในเมือง และกับเมืองหลักอื่นๆ ทั้งทางบกและทางอากาศ ตลอดจน การระบายน้ำ การขจัดสิ่งปฏิกูล มีบริการทางอนาមัย บริการทางการศึกษา มีศูนย์ขนถ่ายสินค้า มีการพัฒนาตลาด ทั้งชายปลีกและชายส่ง ฯลฯ เพื่อที่จะดึงดูดการลงทุนจากท้องถิ่นและต่างถิ่น และกระตุ้นให้เกิด การขยายตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การเสริมสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนครใหญ่ ในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเหล่านี้ จึงต้อง ประสานกับผังเมืองและเขตอุตสาหกรรมขนาดต่างๆ ที่จังหวัดจัดทำขึ้น ด้วยความมุ่งหมายให้เป็น ผังและเขตสำหรับเมืองศูนย์กลาง

นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมือง ศูนย์กลางเหล่านี้ ซึ่งนับวันจะยิ่งรุนแรงขึ้น รัฐจะต้องเพิ่มความเข้มงวดกับการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่ส่งผลต่อสภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับโรงงานที่จะสร้างขึ้นใหม่และเป็น ที่คาดว่าจะก่อมลพิษ จะต้องจัดให้อยู่ในเขตที่กำหนด ส่วนโรงงานเก่า นั้น อาจต้องใช้ความหนัก แน่น พร้อมทั้งแรงจูงใจบางอย่าง กระตุ้นให้โรงงานเหล่านั้นย้ายแหล่งที่ตั้ง ไปอยู่ในเขตที่กำหนด

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐน่าจะพิจารณาเก็บค่าธรรมเนียมกับการประกอบการอุตสาหกรรมในอัตรา ที่สูง โดยอาจพิจารณาจากขนาดของพื้นที่ที่ตั้ง เป็นฐานของค่าธรรมเนียม เพื่อที่รัฐจะได้ นำ รายได้นั้นมาแก้ไขปัญหามลพิษ และพัฒนาสาธารณูปโภคต่อไป ทั้งนี้ อาจพิจารณาดำเนิน การเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบการอุตสาหกรรมจากเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ที่มีการ พัฒนาถึงระดับหนึ่ง เช่น กรุงเทพมหานคร ในระยะยาว รัฐอาจจะต้องพิจารณาปรับภาษี

ที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราคาประเมินที่ดิน ให้ใกล้เคียงกับราคาตลาด และในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราภาษี ซึ่งควรเป็นอัตราก้าวหน้า เพื่อที่จะให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการแก๊งกำไร ซึ่งเป็นตัวการสำคัญ ในการผลักดันให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

## 6. สรุปข้อเสนอแนะ

ต่อไปนี้เป็นสรุปของมาตรการของแต่ละกลยุทธ์หลักที่ได้ระบุไว้ข้างบน แต่ละมาตรการได้จัดลำดับความสำคัญและความลำดับการดำเนินการไว้ โดยที่หมายเลข 1 เป็นลำดับความสำคัญและการดำเนินการสูงสุดและหมายเลข 2 เป็นลำดับความสำคัญและการดำเนินการรองลงมา

มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญและการดำเนินการ
<u>มาตรการเสริมสร้างความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่นจากผลของนโยบาย</u>			
มาตรการค่าจ้างขั้นต่ำ	ชะลออัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ	กระทรวงมหาดไทย	1
	ศึกษาระดับความเป็นอยู่พื้นฐาน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	2
	ปรับปรุงดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับผู้มีรายได้น้อย และครัวเรือนในชนบท	กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์	2
มาตรการอัตราดอกเบี้ย	ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ย	ธนาคารแห่งประเทศไทย	1
	แก้ไขกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีเอกภาพในการบริหารเศรษฐกิจการเงิน	กระทรวงการคลัง	2
มาตรการรับช่วงซื้อลดตัวเงิน	ปรับปรุงระเบียบการรับช่วงซื้อลดตัวเงินให้คงเหลือแต่ส่วนที่ใช้กับอุตสาหกรรมขนาดย่อม	ธนาคารแห่งประเทศไทย	2
	ขยายส่วนเหลือมิในการรับช่วงซื้อลด	ธนาคารแห่งประเทศไทย	2

มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญ และการดำเนินการ
	ขยายการประชาสัมพันธ์ของบริการนี้	ธนาคารแห่งประเทศไทย	2
แรงจูงใจเพื่อส่งเสริม การลงทุน	หลีกเลี่ยงการใช้แรงจูงใจเพื่อ การกระจายอุตสาหกรรม	สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	2
	เปลี่ยนรูปแบบแรงจูงใจจากมาตรการ ภาษี เป็นเงินสนับสนุนโดยตรง	กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	2
สาธารณสุขโรคและสิ่ง อำนวยความสะดวก	เร่งจัดทำผังเมือง และกำหนดเขต อุตสาหกรรม	หน่วยงานจังหวัดทุกจังหวัด	1
	สำรวจความต้องการสาธารณสุขโรค ภายใต้กรอบของผังเมือง และเขต อุตสาหกรรม	หน่วยงานจังหวัดทุกจังหวัด	1
	ประสานความต้องการสิ่ง สาธารณสุขโรค และกำหนดลำดับ ความสำคัญที่จะต้องเร่งสร้างสิ่ง สาธารณสุขโรค	สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	1
	จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม	กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน	1
	จัดตั้งด่านศุลกากรตามแหล่ง อุตสาหกรรมใหญ่และจังหวัด ชายแดน	กระทรวงการคลัง	1
	สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ขนถ่าย สินค้าและสถานีสินค้าตู้	สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	1

มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญ และการดำเนินการ
การตั้งราคาสິง สาธารณูปโภค และอื่นๆ	ปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาของ สถานศึกษาของรัฐ และยกเลิก การควบคุมค่าธรรมเนียมการศึกษา ของสถานศึกษาเอกชน	ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ	1
	ปล่อยยให้ราคาน้ำมันต่างๆ ลอยตัว	คณะกรรมการนโยบาย พลังงานแห่งชาติ	1
	ปรับปรุงการดำเนินการประปา ภูมิภาค	การประปาภูมิภาค	2
	ปรับอัตราค่าน้ำประปาให้เท่ากันทั่ว ประเทศ	กระทรวงมหาดไทย	2

มาตรการส่งเสริมสมรรถภาพการผลิต

ขยายการเข้าถึงบริการ การเงินของอุตสาหกรรม ขนาดย่อม	จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อ การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม	กระทรวงการคลัง	1
	อนุมัติให้ สธอ. ใช้บริการ กสย.	กระทรวงการคลัง	1
	แก้ไขฐานภาษีของธุรกิจลีสซิ่ง	กระทรวงการคลัง	1
	จัดระเบียบการประกอบธุรกิจลีสซิ่ง	กระทรวงการคลัง	1
การพัฒนาแรงงาน	ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ออกไปสู่ชนบท	กระทรวงศึกษาธิการ	2

มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญ และการดำเนินการ
	ส่งเสริมให้ประชากรวัยเรียนให้เข้า ศึกษาในระดับมัธยม	กระทรวงศึกษาธิการ	2
	ปรับหลักสูตรให้มีวิชาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจกับการทำงานในระบบ อุตสาหกรรม	กระทรวงศึกษาธิการ	2
	ขยายการผลิตผู้สำเร็จการศึกษาใน สาขาช่าง และวิศวกรรมศาสตร์ และเน้นการฝึกงานของนักเรียน นักศึกษา	กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย	1
	สนับสนุนให้สถานศึกษาของรัฐมีกิจกรรม บริการชุมชน ให้มากขึ้น ซึ่งรวมถึงการ จัดการอบรมภาคค่ำเพื่อยกระดับฝีมือ แรงงานและการจัดตั้ง โครงการ "โรงงานในโรงเรียน"	กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย	1
	ขยายโครงการฝึกอาชีพระยะสั้น และยกระดับฝีมือแรงงาน	กรมแรงงาน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมการศึกษานอกโรงเรียน	1
	ส่งเสริมความรู้ในการทำงาน ภายใต้ระบบอุตสาหกรรมแก่ทหารเกณฑ์	กระทรวงกลาโหม	2
การพัฒนาผู้ประกอบการ	ขยายขอบข่ายการฝึกอบรมผู้ประกอบการ การอุตสาหกรรมต่างๆ ให้ครอบคลุม ถึงผู้ประกอบการขนาดย่อม และจากภูมิภาค	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มูลนิธิเพื่อสถาบันการศึกษาวิชา การจัดการแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	1



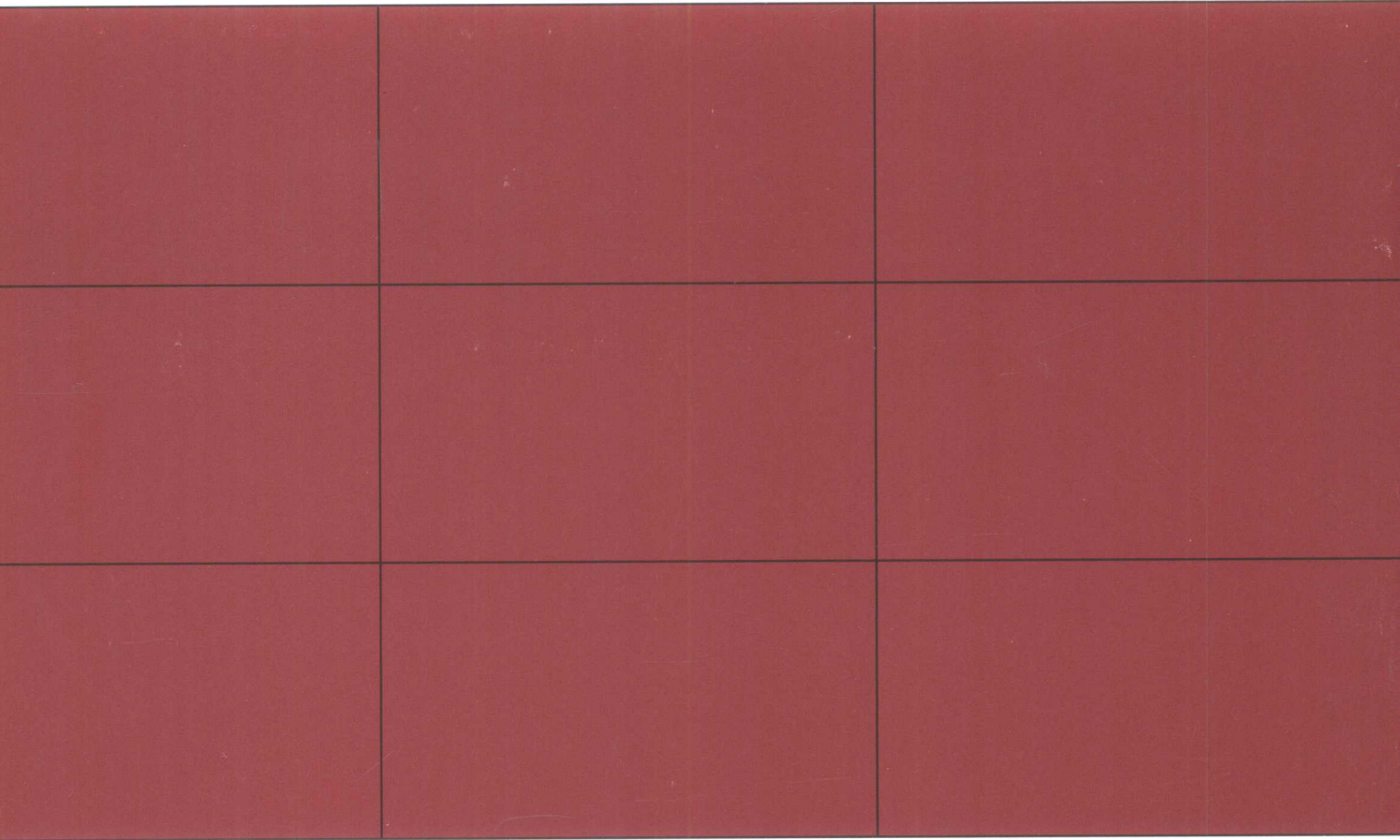
มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญ และการดำเนินการ
	สนับสนุนให้สถานศึกษาให้มีบทบาทมากขึ้นในการจัดการอบรมแก่ผู้ประกอบการ	ทบวงมหาวิทยาลัย	2
	จัดให้มีการอบรมแก่ผู้ประกอบการใหม่	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน	2
การกระจายข้อมูลข่าวสาร	ขยายขอบข่ายการดำเนินงานของศูนย์บริการข้อมูลอุตสาหกรรมชนบท	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	2
	จัดให้มีงานบริการข้อมูลจังหวัดภายใต้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	กระทรวงอุตสาหกรรม	1
	จัดทำดัชนีข้อมูลและบริการต่างๆ	หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานอุตสาหกรรมต่างๆ	1
	ประชาสัมพันธ์หน่วยงาน และเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลอุตสาหกรรมผ่านสื่อสารมวลชนต่างๆ	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	1
	จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อประสานงานและวางแผนการกระจายข่าวสารข้อมูลและบริการ	สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	2

มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญ และการดำเนินการ
<u>การสร้างตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรม</u>			
การนำผู้ผลิตและผู้บริโภค ให้พบกัน	จัดทำรายชื่อผู้ผลิตสินค้า และข้อมูลอื่นๆ และปรับ รายชื่อเป็นครั้งคราว	สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด หอการค้าจังหวัด	1
	จัดแหล่งแสดงสินค้าถาวร	ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักงานพาณิชย์จังหวัด หอการค้าเขต	2
เพิ่มอำนาจซื้อของผู้บริโภค	เร่งปรับโครงสร้างการผลิต สินค้าเกษตรและของครัวเรือนเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1
	ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและ สิ่งอำนวยความสะดวก ในการท่องเที่ยว	จังหวัด การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	2
	จัดสรรงบประมาณให้เกิดการใช้จ่าย ในภูมิภาค เพิ่มมากขึ้น	กระทรวงการคลัง	1
	กระจายรายได้สู่ชนบทผ่านโครงการ พัฒนาชนบท	คณะกรรมการพัฒนาชนบท แห่งชาติ	1

มาตรการ	กิจกรรม	หน่วยงาน	ลำดับความสำคัญ และการดำเนินการ
---------	---------	----------	-----------------------------------

สถาบันและการกระจายอำนาจบริหาร

เพิ่มบทบาทการให้บริการแก่นักลงทุน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	1
ปรับเปลี่ยนบทบาทของ กนอ. ให้เน้นการควบคุมและสนับสนุนนิคมอุตสาหกรรมมากกว่าการมีส่วนร่วมจัดตั้งนิคม	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	1
ยกระดับสมรรถภาพให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสามารถออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน และจัดให้มีหน่วยงานบริการข้อมูลจังหวัด ณ สำนักงานฯ	กระทรวงอุตสาหกรรม	1
ขยายขอบข่ายการดำเนินงานให้ครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้น	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	2
จัดให้มีการวิเคราะห์เหตุการณ์การบริโภคของชนบท	กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์	2
ปรับและจัดเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบการอุตสาหกรรม	กระทรวงการคลัง	2
จัดสรรงบประมาณแก่ท้องถิ่นตามสัดส่วนของทรัพยากรที่นำออกมาใช้ในการผลิต	กระทรวงการคลัง	2



***Thailand Development Research Institute Foundation***

*565 Ramkhamhaeng 39, Wangthonglang, Bangkok 10310 Thailand*

*Tel: (662) 7185460; Fax: (662) 7185461-62; Web site: <http://www.info.tdri.or.th>*