

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย วิเคราะห์ในเชิงผลของ
นโยบายต่อแบบแผนการกระจายของอุตสาหกรรม

แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถูกใช้ เป็นแผนแม่บทสำหรับการพัฒนา
ประเทศไทย ได้พิจารณาถึงการเติบโตและการพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจ โดยกระตุ้นให้มีการ
พัฒนาภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมสำหรับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมนั้น ในแต่ละแผนฯ
ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ คือ

5.1 แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1

ในแผนที่ซึ่ง เป็นแผนแรกสำหรับประเทศไทย ได้มีการวางนโยบายในการพัฒนาภาค
อุตสาหกรรม โดยเน้นให้มีการเติบโตของสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยการดำเนินงานของเอกชน
ส่วนหน้าที่ของรัฐบาลจะอยู่ในรูปของการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้จากราย
ละเอียดของแผนที่ ที่กล่าวว่า "ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น นโยบายของรัฐบาลจะ
เป็นการกระตุ้นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมของเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการลงทุน
ของเอกชนในด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลโดยผ่านกระทรวงต่าง ๆ จะดำเนินมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวก
ต่อการลงทุนดังกล่าว" สำหรับนโยบายและวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม
ในแผนที่ ฉบับนี้ ได้แก่

1. กระตุ้นผู้ประกอบการเอกชนและต่างประเทศ ในการขยายการประกอบการใน
อุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ตอบสนองความต้องการของตลาดภายใน
ประเทศ และรัฐบาลจะไม่ เข้าแข่งขันกับอุตสาหกรรมของเอกชน และจะดำเนินนโยบายที่สอดคล้อง
กับพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนปี 1962
2. ช่วยการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการดำเนินการสำรวจ วิจัย ค้นคว้า สำหรับการเติบโต
ของอุตสาหกรรม รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว
3. ส่งเสริมและช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยการจัดหาบริการทางวิชาการ
และตลาดสำหรับอุตสาหกรรมเหล่านี้ โดยมุ่งหมายให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กเหล่านี้เป็นพื้นฐาน
สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดใหญ่ต่อไปในอนาคต

ล่า ทรัพย์สินการที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น รัฐบาล ได้ทำการจัดตั้ง

1. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม : โดยให้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมดำเนินการในการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมโดย

1.1 ทำการวิจัยและค้นคว้าในเรื่องของวัตถุดิบภายในประเทศ เพื่อใช้ในอุตสาหกรรม รวมทั้งการปรับปรุงวิธีการในการประหยัดแรงงานของอุตสาหกรรมท้องถิ่น

1.2 ส่งเสริมอุตสาหกรรมท้องถิ่น โดยการให้ความช่วยเหลือและแนะนำทางวิชาการ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลทางด้านสถิติของวัตถุดิบที่ใช้ในอุตสาหกรรมและการจัดการฝึกอบรมทางวิชาการ

1.3 ให้การรับรองคุณภาพของผลผลิตของอุตสาหกรรมท้องถิ่น รวมทั้งการกระตุ้นการปรับปรุงคุณภาพ

2. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับให้การกู้ยืมแก่อุตสาหกรรมโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ บริษัทฯ นี้ตั้งขึ้นเมื่อปี 1960 ด้วยเงินทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 20 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือในการจัดตั้ง ขยายและปรับปรุงกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนให้ทันสมัย และสนับสนุนให้มีทุนส่วนเอกชนทั้งในและนอกราชอาณาจักร เข้าร่วมในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ด้วยการลดบริการด้านเงินทุนระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยต่ำ บริการทางด้านวิชาการและความช่วยเหลือทางด้านการเงินต่าง ๆ เช่น ขยายหุ้น ค้ำประกัน เงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ เป็นต้น

3. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการนี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนปี 1962 โดยมีหน้าที่ให้การส่งเสริมแก่อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนดังกล่าว ดำเนินการใน การขอยกเว้นในบางเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุน เช่น การยกเว้นภาษีขาเข้าแก่เครื่องจักรที่ส่งเข้ามา เป็นต้น

5.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2

ภายหลังสิ้นสุดแผนฯ ฉบับที่ 1 นี้แล้ว ในแผนฯ ฉบับที่ 2 รัฐบาลก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับแผนฯ ที่ 1 และผลสืบเนื่องของการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจากแผนฯ 1 นั้น ได้ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ-ธนบุรี

และสมุทรปราการ นั่นคือ ในจำนวนอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมพิจารณาถึงช่วงกลางปี 1966 มีจำนวน 358 แห่ง และ 70% ของอุตสาหกรรมเหล่านี้ อยู่ในเขตกรุงเทพฯ-ธนบุรี และสมุทรปราการ ส่วนที่เหลืออีก 30% นั้นอยู่ในภาคอื่น ๆ ทำให้สำหรับแผนฯ 2 นี้ การส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงเน้นให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่มีที่ตั้งในภาคชนบท (rural area) และเพื่อให้สอดคล้องกับ: วัตถุประสงค์ในการกระตุ้นการพัฒนาชนบท (Rural Development)

ในแผนฯ ฉบับที่ 2 นี้ รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนของเอกชนในภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกับแผนฯ 1 โดยรัฐบาลจะดำเนินมาตรการทุกอย่างที่สนับสนุนความเติบโตและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการพัฒนาอุตสาหกรรมของเอกชน โดยรัฐบาลจะจัดสรรพื้นที่สำหรับการตั้งอุตสาหกรรม สดหาบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะสำหรับบริเวณพื้นที่ชนบทที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นที่ตั้งอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังรวมถึงมาตรการทางด้านภาษีและโครงสร้างภาษี เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม

ในแผนฯ ฉบับที่ 2 นี้ มาตรการในการสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาล ได้แก่

1. การส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การลดหย่อนและยกเว้นภาษีอากร เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เป็นต้น
2. สนับสนุนในด้านสินเชื่อต่าง ๆ สำหรับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยมีบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีทุนไม่เกิน 2 ล้านบาท จะได้รับการสนับสนุนทางด้านการเงินจากสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม
3. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการในด้านควบคุมและให้บริการอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม 1969 และการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรมให้รัดกุมยิ่งขึ้น ให้บริการในด้านวิเคราะห์วิจัยแก่อุตสาหกรรม ทว่าการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้อุตสาหกรรมเฉพาะประเภทได้เข้าที่ดินสร้างโรงงานในราคาต่ำ ให้การฝึกอบรมคนงานและบริการด้านวิชาการแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อมตามโครงการของสถาบันบริการอุตสาหกรรมขนาดย่อม สำหรับนิคมอุตสาหกรรมที่ดำเนินการจัดตั้งในแผนฯ ที่ 2 นี้ คือ นิคมอุตสาหกรรมบางชัน ตั้งอยู่ที่สนบุรี ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับที่ดินตั้งโรงงาน รวมทั้งสิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

รวมทั้ง เป็นการขจัดปัญหาความคับคั่งในตัวเมือง

5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3

ถึงแม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมจะได้ขยายตัวออกไปในระยะแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ก็ตาม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคอันเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาในด้านโครงสร้างของอุตสาหกรรม ปัญหาเรื่องเงินทุนและสินเชื่อเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ปัญหาระบบภาษีอากร และปัญหาในด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา นิคมอุตสาหกรรม ที่จะต้องขยายให้กว้างขวางออกไปและให้บริการแก่อุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้ง 2 แผนที่ผ่านมา ในแผนฯ ที่ 3 นี้ รัฐบาลได้วางนโยบายในการพัฒนาไว้ ดังนี้

1. รัฐบาลจะยึดถือระบบเศรษฐกิจเสรีเป็นหลัก โดยจะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การประกอบอุตสาหกรรมเอกชนเป็นสำคัญ หน้าที่ของรัฐบาลได้แก่การกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการให้บริการและเครื่องจูงใจเพื่อส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนการวิเคราะห์วิจัยและให้บริการข้อมูลแก่ผู้ลงทุน

2. รัฐบาลจะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สามารถจัดตั้งขึ้นในภูมิภาคให้มากขึ้น ทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินจากสถาบันการเงินของรัฐบาล ให้บัตรส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนและช่วยเหลือเกี่ยวกับการพิจารณาลดอัตราค่าไฟฟ้า ประปา และบริการสาธารณอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษ พร้อมทั้งทำการวิจัยค้นคว้าว่าภูมิภาคใดควรจะมีอุตสาหกรรมอะไรบ้าง และจัดให้บริการสนับสนุนเขตต่าง ๆ แก่ผู้ลงทุนด้วย

3. รัฐบาลจะส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต และลดต้นทุนการผลิตของ อุตสาหกรรม โดยวางแผนกำหนดเขตอุตสาหกรรมและจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอีก

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้าและะบันไปตามนโยบายที่วางไว้ รัฐบาลจะใช้มาตรการและโครงการต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม จะดำเนินการให้ส่งเสริมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนต่อไป และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเพื่อให้สิทธิและประโยชน์เป็นพิเศษแก่อุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้าซึ่งใช้วัตถุดิบและแรงงานในประเทศ และอุตสาหกรรมที่จัดตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาค

2. บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรม ในแผนฯ ที่ 3 นี้จะพิจารณาให้ เงินกู้แก่ผู้ลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรม ที่ผลิตเพื่อส่งออกและทดแทนการนำเข้าที่ใช้วัตถุดิบในประเทศและอุตสาหกรรมที่สามารถจัดตั้งขึ้นในภูมิภาคที่ห่างไกลความเจริญ

3. อุตสาหกรรมขนาดย่อม ประมาณ 93% ของโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาด เล็ก ซึ่งมีเงินทุนน้อยกว่า 1 ล้านบาท โดยที่อุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่อไป รัฐบาลจึงมีมาตรการให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดย่อมดังนี้

3.1 การให้บริการแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม ได้จัดตั้งสถาบันบริการขนาดย่อมขึ้นตั้งแต่ปี 1967 โดยให้บริการด้านวิชาการ และช่วยฝึกอบรมการออกแบบเครื่องจักร การจัดการ ตลอดจนศึกษาหาทางความเจริญในอนาคตของอุตสาหกรรมขนาดย่อม และขยายงานการส่งเสริมให้กว้างขวางไปในส่วนภูมิภาค

3.2 การส่งเสริมสินค้าหัตถกรรมเพื่อส่งออก ซึ่งเป็นการขยายตลาดให้แก่อุตสาหกรรมไทย และเป็น การส่งเสริมให้เกษตรกรในภูมิภาคมีรายได้เพิ่มขึ้น พร้อมทั้ง เป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้สามารถผลิตสินค้าได้มากและราคาถูก รัฐบาล จะจัดตั้งโครงการเร่งส่งเสริมหัตถกรรมเพื่อส่งออกในรูปองค์การของรัฐบาลขึ้น

3.3 บริการให้เงินกู้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยให้ความช่วยเหลือทางด้าน การเงินแก่ผู้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอุตสาหกรรมแต่ขาดเงินทุน และให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นแล้วทั่วไปปรับปรุงกิจการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยผ่านสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

4. นิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากปัญหา เรื่องที่ดินในการจัดตั้งโรงงาน ในแผนฯ 2 รัฐบาลได้ตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นที่บางชน ในแผนฯ 3 นี้ เขตและนิคมอุตสาหกรรมยังมีความสำคัญมากขึ้น และเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการบริการสาธารณูปโภคแก่โรงงาน และความเรียบร้อยของบ้านเมือง รัฐบาลจะจัดตั้งสำนักงานเพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษา กำหนดและ เสนอแนะรัฐบาลในการทำการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมลงในเขตใด เขตหนึ่ง

5. ศูนย์ลั่นเทคอุตสาหกรรม ในปัจจุบันข้อมูลที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมยังขาดความสมบูรณ์และมีอยู่กระจัดกระจาย รัฐบาลจึงจัดตั้ง ศูนย์ลั่นเทคอุตสาหกรรมขึ้นเป็น ศูนย์กลางในการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรม เป็นบริการให้แก่หน่วยราชการและเอกชน

6. การพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนภูมิภาค ขณะนี้อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในบริเวณ กรุงเทพมหานคร-ธนบุรี จึงสมควรกระจายอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาค โดยขยายงานด้านบริหารของ กระทรวงอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาค กับทั้งให้อุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นในภูมิภาคได้รับความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ เกี่ยวกับเงินทุนของ บริษัท เงินทุนอุตสาหกรรม และได้รับสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุน ได้รับบริการสาธารณูปโภคของรัฐบาล เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น โดยสะดวก ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจ เพิ่มปริมาณการผลิต รายได้ ตลอดจนปริมาณการจ้างงานทำ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมตลาดสำหรับผลิตผลทางเกษตรให้แก่ประชาชนต่างจังหวัดของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น

5.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4

นโยบายการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะของแผนฯ ฉบับที่ 1, 2 และ 3 ได้มีผลต่อโครงสร้างของอุตสาหกรรมของประเทศ คือ โครงสร้างของรายได้ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในเฉพาะภาคกลางแต่เพียงภาคเดียวไม่ได้กระจายออกไปสู่ภาคอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของรายได้ประมาณร้อยละ 77 มาจากอุตสาหกรรมในภาคกลาง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงมีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ 57 ส่วนการให้บริการของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การสร้างปัจจัยพื้นฐาน การจัดหาและสนับสนุนเงินทุน เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และการให้บริการในการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีและการจัดการแผนใหม่ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน แต่ในระยะที่ผ่านมาการให้บริการของรัฐดังกล่าวไม่สอดคล้องประสานกันและมีความล่าช้าในการให้บริการ รวมทั้งหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการมีบทบาทและขอบเขตจำกัดอยู่มาก รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการในเรื่องเหล่านี้อย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะเรื่องแหล่งที่ตั้งและเงินทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ การส่งเสริมและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง นโยบายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา เน้นความสำคัญในด้านอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อส่งออก ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งต้องพึ่งวัตถุดิบส่วนใหญ่จากต่างประเทศ และแม้โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกก็จำเป็นต้องตั้งอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ หรือใกล้กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองท่าเพียงแห่งเดียว เพื่อประหยัดต้นทุนในการผลิต

นอกจากนี้กรุงเทพฯยังเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทุกชนิดอีกด้วย ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่แออัดอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาการอพยพของประชากรจากชนบท ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการจราจร ตลอดจนปัญหาการกระจายรายได้ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นโยบายการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปยังส่วนภูมิภาคเพิ่งจะเริ่มต้นในระยะของแผนฯ 3 โดยใช้มาตรการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่อุตสาหกรรมที่เข้าไปอยู่ในเขตส่งเสริมที่รัฐกำหนดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตามเท่าที่ปรากฏมาตรการดังกล่าวยังไม่เป็นสิ่งจูงใจพอสำหรับนักลงทุน ดังจะเห็นได้ว่ามีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในต่างจังหวัดน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณกรุงเทพฯ การที่นโยบายกระจายที่ตั้งอุตสาหกรรมออกไปยังส่วนภูมิภาคไม่ประสบความสำเร็จก็เนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่อุตสาหกรรมในเขตส่งเสริมในส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพียงอย่างเดียว ไม่เป็นสิ่งจูงใจพอ
2. รัฐบาลไม่สามารถสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น การคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนท่าเรือ และนิคมอุตสาหกรรมรองรับไม่ทัน
3. การที่รัฐบาลยังคงให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงอยู่ ทำให้ผลตอบแทนสำหรับอุตสาหกรรมในบริเวณดังกล่าวยังคงมีอัตราสูง เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในส่วนภูมิภาค

ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว ในแผนฯ ฉบับที่ 4 นี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางไว้ดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบาย เพื่อให้การกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาคบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ รัฐบาลมีนโยบายดังต่อไปนี้
 - 1.1 รัฐบาลจะเร่งรัดให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกจากเขตนครหลวง โดยพยายามไม่ใช้นโยบายจูงใจให้เกิดอุตสาหกรรมในเขตนครหลวงเพิ่มขึ้นอีกภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน
 - 1.2 รัฐบาลจะมุ่งส่งเสริมและให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมในเขตภูมิภาคเป็นพิเศษ
2. ด้านแนวทาง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามมาตรการดังต่อไปนี้ คือ



2.1 ไม่ให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมในเขตนครหลวง

2.2 พิจารณาให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุนในส่วนภูมิภาค พื้มมากกว่าที่เป็นอยู่

ในปัจจุบัน

2.3 สั้ดตั้งนิคมอุตสาหกรรมรอบ ๆ บริเวณนครหลวงและในภาคต่าง ๆ ครอบคลุมภาคภายในช่วงแผนฯฉบับที่ 4

2.4 สั้ดหาและสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ

2.5 หาทางช่วยลดต้นทุนการผลิตในด้านค่าขนส่งและค่าไฟฟ้าสำหรับอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

2.6 ช่วยเหลือในด้านการเงิน โดยการขยายบริการให้กู้เงินของบรรษัทเงินทุนและของสำนักงานธนกิจออกไปยังส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังจะดำเนินการจัดตั้งเงินทุนขึ้นอีกก้อนหนึ่ง สำหรับการให้สินเชื่อแก่ผู้ลงทุนด้านอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมขนาดเล็กในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอีกด้วย

5.5 ผลของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อแบบแผนการกระจายของอุตสาหกรรม

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ที่ผ่านมา จะพบว่านโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยภาคเอกชน ได้ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในภาคเมือง (กรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียง) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมา เช่น ปัญหามลภาวะ การขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคและการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และ 4 รัฐบาลจึงได้เริ่มกำหนดนโยบายในการกระจายอุตสาหกรรมไปยังภาคชนบทดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

และเมื่อนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ของเราในบทที่ 4 เปรียบเทียบกับนโยบายของรัฐบาลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ในด้านการกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมไปยังภาคชนบท ซึ่งนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการส่งเสริมการลงทุนแก่อุตสาหกรรมที่ตั้งในภาคชนบท เช่น การสั้ดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อพิจารณาให้การส่งเสริมแก่อุตสาหกรรมที่ไปตั้งยังภาคชนบทหรือการสั้ดตั้งบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนกู้ยืมโดยคืดดอกเบียดในอัตราต่ำ หรือการติดตั้ง ศูนย์สินค้าอุตสาหกรรม เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรม รวมทั้งการติดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้ เป็นต้น จะพบว่า นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลพยายามดำเนินการอยู่นั้นไม่ส่งผลหรือมีอิทธิพลเพียงพอในการทำให้ผู้ประกอบการตัดสินใจตั้งโรงงานของตนในภาคชนบท

โดยจะเห็นได้ว่า ในกรณีวิเคราะห์ของเรา นั้น ผลที่ได้ระบุว่า ผู้ประกอบการยังคงนิยมตั้งโรงงานของตนในภาคเมือง เนื่องจากปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ การเป็นโรงงานขนาดใหญ่ Localization Factors และ Urbanization Factors ยังคงมีอิทธิพลก่อให้เกิดความได้เปรียบในการตั้งโรงงานในภาคเมือง โดย Localization Factors มีอิทธิพลมากที่สุด

นั่นคือ ถ้ารัฐบาลต้องการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไปตั้งโรงงานของตนในภาคชนบท สิ่งที่ต้องทำ คือ การพยายามลดอิทธิพลหรือความแตกต่างของปัจจัยดังกล่าวระหว่างภาคเมืองและภาคชนบทให้น้อยลง เช่น การที่รัฐบาลมีมาตรการในการลดค่าใช้จ่ายในเรื่องของการขนส่ง และการปรับปรุงบริการสาธารณูปโภคในภาคชนบท (Urbanization Factors) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4

นอกจากนี้ ยังจะต้องคำนึงถึงประเภทของอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริม รวมทั้งแหล่งวัตถุดิบและตลาดสินค้าที่มีอยู่ในภาคชนบท เนื่องจากอุตสาหกรรมแต่ละประเภท มีตลาดและแหล่งวัตถุดิบที่ไม่เหมือนกัน อย่างเช่นในกรณีวิเคราะห์ของเรา ซึ่งกำหนดประเภทของอุตสาหกรรมที่ทำการศึกษาไว้ 4 ประเภท และผลที่ได้จากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า Localization Factors มีความสำคัญมากที่สุด นั่นก็หมายความว่า การจะส่งเสริมให้อุตสาหกรรมทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวไปตั้งยังภาคชนบท รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงตลาดและแหล่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมเหล่านี้ด้วย

ดังนั้น การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไปตั้งโรงงานของตนในภาคชนบทของรัฐบาล นอกจากการพยายามลดความแตกต่างของ Urbanization Factors ระหว่างภาคเมืองและภาคชนบทแล้ว การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เฉพาะเจาะจงสำหรับอุตสาหกรรมแต่ละประเภท โดยคำนึงถึง Localization Factors ด้วย ก็เป็นสิ่งจำเป็นและไม่สามารถจะละเลยได้เช่นกัน

5.6 สรุป

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาในแง่ของนโยบายแล้ว มาตรการที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแผน 4 นั้น เป็นสิ่งที่จะอำนวยความสะดวกกระจายอุตสาหกรรมไปยังภาคชนบทจริง เพียงแต่ว่า น่าจะมีการเพิ่มมาตรการบางประการที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้นลงไปด้วย เพื่อให้ให้การกระจายอุตสาหกรรมไปยังภาคชนบทประสบผลสำเร็จโดยเร็ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย