

บทที่ 6

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผล

จุดประสงค์หลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การวิเคราะห์ผลกระทบของการขยายตัวของอุตสาหกรรม ที่ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ของประชากรไทยในช่วงปี 2531 2535 และ 2539 โดยใช้ดัชนี Shorrocks Order Two เพื่อทำการวิเคราะห์แบบแยกส่วน (Decomposition Analysis) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท ประเภทแรก คือ แบ่งรายได้ตามแหล่งที่มาของรายได้นั้น (Functional Distribution of Income) เพื่อพิจารณาถึงบทบาทการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างรายได้ และส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวม ประเภทที่สอง แบ่งกลุ่มประชากรตามคุณสมบัติต่าง ๆ (Size Distribution of Income) อันได้แก่ ภาคการผลิต ภูมิภาค และเขตการปกครอง เพื่อศึกษาบทบาทการขยายตัวของอุตสาหกรรม ที่กระจายความเจริญไปสู่ประชากรกลุ่มต่าง ๆ แยกต่างหาก จึงส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวม โดยพิจารณาจากความสำคัญของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ภายในกลุ่ม และระหว่างกลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวม อย่างไรก็ตาม วิธีการวิเคราะห์แบบแยกส่วนดังกล่าวทำให้ทราบความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น จึงได้ใช้วิธีวิเคราะห์แบบแยกส่วนตามระยะเวลา (Intertemporal Decomposition Analysis) โดยแบ่งกลุ่มประชากรตามภาคการผลิตและสาขาการผลิตในภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษา

แม้ว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมจะเป็นกลไกสำคัญที่ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว ทำให้รายได้เฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอดก็ตาม แต่ความผันผวนของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา แสดงให้เห็นว่า ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น ไม่ได้เป็นผลของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว การขยายตัวของอุตสาหกรรมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าจะอธิบายความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ได้ดี การสะสมทุนที่เพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้

จากกำไรนอกภาคเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2535 ซึ่งเป็นปีที่อุตสาหกรรมมีการขยายตัวสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2531 2535 และ 2539 โดยสัดส่วนความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่ได้จากกำไรนอกภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 64.00 นอกจากนี้ การสะสมทุนที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าวยังส่งผลให้ผลิตภาพของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น อัตราค่าจ้างและเงินเดือนในภาคอุตสาหกรรมจึงได้เพิ่มขึ้นมากกว่าภาคเกษตรซึ่งมีการสะสมทุนต่ำ ความแตกต่างในผลิตภาพของแรงงาน อัตราค่าจ้างและเงินเดือนของประชากรแต่ละภาคการผลิต ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในกลุ่มประชากรดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี 2539 สัดส่วนความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในกลุ่มที่รับค่าจ้างและเงินเดือนเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 37.77 ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวในปี 2535 กลับลดลง จึงอาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในกลุ่มประชากรที่มีรายได้อาจจากกำไรนอกภาคเกษตร (ปี 2535) และกลุ่มที่มีรายได้อาจจากค่าจ้างและเงินเดือน (ปี 2539) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวมเพิ่มขึ้น

การขยายตัวของอุตสาหกรรม เป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายความเจริญไปสู่ประชากรในภูมิภาค และเขตการปกครองต่าง ๆ แต่การพัฒนาโดยส่งเสริมให้มีการขยายตัวของอุตสาหกรรม ดังเช่น การใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุน และการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมได้ ทำให้ความแตกต่างระหว่างภาคการผลิตเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจาก ผลประโยชน์ที่ภาคอุตสาหกรรมได้รับจากนโยบายดังกล่าวสูงกว่าภาคเกษตร ตลอดจนมาตรการกำหนดราคาพืชผลเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อมิให้อัตราค่าจ้างสูงจนไม่เอื้อประโยชน์ต่อการลงทุน จัดได้ว่าเป็นมาตรการที่ทำให้ประชากรในภาคเกษตรไม่ได้รับความเป็นธรรมและได้รับความทุกข์ยาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การขยายตัวของอุตสาหกรรมจึงทำให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ระหว่างภาคการผลิต ภูมิภาค และเขตการปกครองเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ความรุนแรงของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นนั้น เป็นผลของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ภายในภาคการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคการผลิต เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในแต่ละภาคการผลิต พบว่า ภาคบริการ ปี 2531 และ 2535 และภาคอุตสาหกรรม ปี 2539 เป็นสาเหตุสำคัญที่อธิบายความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวม เมื่อพิจารณาภายในภาคอุตสาหกรรมพบว่า สาขาเหมืองแร่ (ปี 2531) ก่อสร้าง (ปี 2535) และ อุตสาหกรรมเพื่อการผลิต (ปี 2539) สามารถอธิบายความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สูงสุด โดยสัดส่วนความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ดังกล่าว เป็นผลกระทบร่วมกันของรายได้เฉลี่ยโดยเปรียบเทียบ สัดส่วนประชากร และความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในแต่ละภาคการผลิต และสาขาการผลิต

แต่เมื่อพิจารณาได้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในแต่ละภาคการผลิต พบว่า ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สูงสุดทั้งสามช่วงปี โดยมี สาขาเหมืองแร่ (ปี 2531) และก่อสร้าง (ปี 2535 และ 2539) เป็นสาขาที่มีความไม่เท่าเทียมกันของรายได้สูงสุดในภาคอุตสาหกรรม เมื่อเปรียบเทียบความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคอุตสาหกรรมกับสัดส่วนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พบว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะพิจารณาในระดับประเทศ หรือภายในภาคอุตสาหกรรม ด้วยเหตุผล อย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก การขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้มีอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย แต่อุตสาหกรรมขนาดเล็กซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก และเคยมีความสำคัญสูงสุดค่อย ๆ ลดบทบาทในการผลิตลง ในขณะที่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนมาก มีบทบาทในการผลิตมากขึ้น จึงทำให้มีความแตกต่างในผลิตภาพของแรงงาน ผลิตภาพของทุน และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมที่มีขนาดแตกต่างกัน ยิ่งกว่านั้น ยังทำให้มีความแตกต่างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น ประการที่สอง อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน ทำให้อุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันตามชนิด และประเภทของอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ส่วนหนึ่งของความสำเร็จจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนในการกระจายอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ได้ส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคกลาง (ปี 2531) ภาคเหนือ (ปี 2535) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ปี 2539) เพิ่มขึ้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวมเพิ่มขึ้น โดยในช่วงปี 2530-2531 นโยบายส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดให้ทุกท้องที่ของทุกจังหวัด ยกเว้นเขตกรุงเทพฯ ปริมณฑล (สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม) นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และแหลมฉบัง เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน จึงทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคกลางสูงมาก ในปี 2531 ต่อมาในปี 2535 นโยบายดังกล่าวได้กำหนดเขตยกเว้นการส่งเสริมเพิ่มขึ้น (เริ่มใช้ปี 2532-2533) ได้แก่ สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี ชลบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครนายก และฉะเชิงเทรา ซึ่งจัดอยู่ในภาคกลางของวิธานิพนธ์ฉบับนี้ โดยภาคเหนือได้รับผลพวงของนโยบายดังกล่าว จึงส่งผลให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคนี้เพิ่มขึ้นมาก และในปี 2539 นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจข้ามพรมแดนของรัฐบาล เพื่อเปิดประตูออกสู่ประเทศ

เพื่อนบ้านรอบทิศทางเป็นสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจและหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากเพิ่มขึ้น จึงทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคนี้เพิ่มสูงขึ้น

แม้ว่า การเปลี่ยนแปลงโดยรวมของภาคอุตสาหกรรม จะทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวมเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แต่ผลการศึกษาที่ได้ไม่ว่าจะพิจารณาในระดับประเทศ ภายในภาคอุตสาหกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมเพื่อการผลิต ล้วนยืนยันว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมเพื่อการผลิต เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวมเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคการผลิต และการลดความรุนแรงของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคอุตสาหกรรม ยังอาจใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างภูมิภาค เขตการปกครอง และหากมีการกำหนดนโยบายอย่างรอบคอบ และศึกษาผลกระทบอย่างใกล้ชิดแล้ว ก็อาจช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ภายในภูมิภาคและเขตการปกครองอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะ ได้มีการศึกษาต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการเสนอแนะเชิงนโยบาย ประเด็นที่เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างภาคการผลิตไม่อาจละเลยภาคเกษตร ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่มีระดับการพัฒนาดำเนินเทียบกับภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาภาคเกษตรในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ภาคเกษตรได้รับผลของความเจริญมากขึ้น นโยบายใด ๆ ที่เคยใช้ส่งเสริม และปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรม น่าจะนำมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมภาคเกษตรให้มาก เพื่อลดความแตกต่างระหว่างภาคการผลิตให้น้อยลง สำหรับมาตรการในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่ควรจะให้มีความสำคัญและน่าจะได้มีการศึกษารายละเอียดต่อไปในอนาคต ในขณะเดียวกัน นโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรม เป็นประเด็นที่ควรจะคำนึงถึงเช่นกันว่า ควรจะยังคงมีอยู่ต่อไปหรือควรจะลดความสำคัญลงหรือไม่ ประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และอาจช่วยให้เป้าหมายในการลดความแตกต่างระหว่างภาคการผลิตสัมฤทธิ์ผล ก็คือ การวางแผนกำหนดอัตราภาษีของแต่ละภาคการผลิตที่เหมาะสม เพื่อให้แต่ละภาคการผลิตได้รับผลของความเจริญอย่างเท่าเทียมกันตามศักยภาพความได้เปรียบและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ มิใช่เพื่อหวังผลทางด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก ดังเช่นที่เคยเป็นมาตลอดในแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ แต่ทั้งนี้ ความสำเร็จดังกล่าวจะ

เกิดขึ้นได้ ด้วยความตั้งใจจริง และความกล้าหาญในการแก้ปัญหาดังกล่าวของกลุ่มผู้บริหารประเทศ ประกอบกับความร่วมมือ ร่วมใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความแตกต่างระหว่างภาคการผลิต ที่สอดคล้องกับนโยบายในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ประกอบด้วย 3 แนวทางเป็นอย่างน้อย ได้แก่ 1. แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทุกคนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ และการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร ผู้ประกอบการในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เป็นมาตรการที่ช่วยลดความแตกต่างระหว่างภาคการผลิต อันเนื่องมาจากคุณภาพของคนในแต่ละภาคการผลิตแตกต่างกันได้อีกทางหนึ่ง 2. แนวทางการปรับโครงสร้างของประเทศ ดังเช่น การจัดตั้งเขตการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ และให้สิ่งจูงใจเป็นพิเศษด้านภาษีและเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรที่จัดตั้งในแหล่งวัตถุดิบ จะช่วยให้มีแหล่งรองรับสินค้าเกษตรมากขึ้น 3. แนวทางการเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก ประกอบด้วย 2 แนวทางเป็นอย่างน้อย อันได้แก่ 1. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของสินค้า เพื่อขยายโอกาสการส่งออกให้มากขึ้น 2. การลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมอย่างเป็นขั้นตอน โดยเฉพาะสาขาที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า มาตรการทั้งสองประการนี้ จะช่วยลดความแตกต่างระหว่าง 2 ภาคการผลิต

ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในภาคอุตสาหกรรม อาจจัดได้ว่า เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เพิ่มขึ้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้ลดความรุนแรงของปัญหาที่สอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญและดำเนินการอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ดังเช่น ประการแรก การส่งเสริมแก่โรงงานเป้าหมาย โดยให้การช่วยเหลือ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและปรับปรุงเทคโนโลยีแก่อุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีจุดมุ่งหมายที่แท้จริงเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมเหล่านี้ ให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ แต่ผลพลอยได้เป็นการช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันภายในอุตสาหกรรม อันเกิดจากความแตกต่างในประสิทธิภาพการผลิต ระหว่างอุตสาหกรรมที่มีขนาดต่างกันอีกทางหนึ่ง ประการที่สอง การพัฒนาพื้นที่เป้าหมายในภูมิภาค เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม เป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท และลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคและเขตการปกครองอีกทางหนึ่ง

6.3 ข้อเสนอแนะทางการศึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นนั้น บางนโยบายยังไม่อาจนำมาใช้ได้ เนื่องจากยังมิได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจัง ดังเช่น การศึกษาถึงอัตราการขยายตัวที่เหมาะสมของแต่ละภาคการผลิตเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาที่พบว่า ภาคบริการสามารถอธิบายความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ได้สูงสุด ในปี 2531 และ 2535 ขณะที่ปี 2539 สามารถอธิบายได้ค่อนข้างสูงเช่นกัน จึงน่าจะได้มีการศึกษาถึงบทบาทการขยายตัวของภาคบริการที่ได้ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้อย่างรุนแรงดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม อัตราการขยายตัวของภาคบริการอย่างรวดเร็ว ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลของการเปิดเสรีทางการเงิน ตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา จึงทำให้มีเงินทุนต่างประเทศไหลเข้าเพิ่มขึ้นมาก ผลกระทบของเงินทุนไหลเข้าดังกล่าว น่าจะส่งผลให้มีการขยายตัวของภาคบริการอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยรวม ประเด็นสำคัญนี้ น่าจะได้มีการศึกษาต่อไปในอนาคต