

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

ประเทศไทยประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของความเจริญในแต่ละพื้นที่มาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตระหว่างประชากรในเมืองกับประชากรในชนบท การพัฒนาเกิดขึ้นในเฉพาะเมืองใหญ่โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาเกินกว่าขีดจำกัดที่กรุงเทพมหานครจะรองรับได้ควบคู่ไปกับปัญหาความด้อยพัฒนาในชนบท เนื่องจากขาดแคลนแรงกระตุ้นเศรษฐกิจและการอพยพของแรงงานไปสู่แหล่งงานในเมืองใหญ่ รัฐบาลจึงได้มีการแก้ปัญหาผ่านนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม โดยใช้ “อุตสาหกรรม” เป็นเครื่องมือหลักที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาและเป็นแหล่งงานซึ่งก่อให้เกิดรายได้ รวมไปถึงมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนในพื้นที่ชนบท

การพัฒนาอุตสาหกรรมถูกกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 -2509) ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2509 เพื่อทำหน้าที่บริหารงานส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ในยุคเริ่มต้นคณะกรรมการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมขึ้นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก แต่หลังจากปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมากรุงเทพมหานครมีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆในประเทศ เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในรายได้ระหว่างภาคและระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ ดังนั้นจึงมีนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่จะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งนโยบายได้มีการแบ่งเขตการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรออกเป็น 3 เขต คือ เขต 1 (กรุงเทพและปริมณฑล) เขต 2 (กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง) และ เขต 3 คือ ท้องที่ใน 58 จังหวัดที่เหลือในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ได้แบ่งเขต 3 ออกเป็นเขต 3 (36 จังหวัด)และเขต 3 (22 จังหวัด) จังหวัดที่อยู่ในเขต 3 (22 จังหวัด) ส่วนใหญ่แล้วเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ นครพนม บัรรัมย์ มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุบลราชธานี และอุดรธานี ซึ่งกลุ่มจังหวัดเหล่านี้จัดว่าเป็นกลุ่มจังหวัด

ที่มีรายได้ต่ำ จึงมีการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้ลงทุนมากกว่าเขตอื่นๆ เพื่อเป็นการจูงใจและทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

อุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาภูมิภาคเป็นอย่างมากนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2533-2538 โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยถึงร้อยละ 17.9 ต่อปี นอกจากนี้สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมต่อผลผลิตมวลรวมภาค (GRP) ก็มีแนวโน้มสูงขึ้น แต่วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศชะลอตัวลง ในส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมภาคลดลงกว่าเท่าตัว โดยในช่วงปี พ.ศ. 2538-2545 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3.7 เท่านั้น จากที่เคยเติบโตเฉลี่ยถึงร้อยละ 11.9 ในช่วงปี พ.ศ. 2533-2538 กิจกรรมทางเศรษฐกิจในทุกสาขาลดตัวลงอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมมีการเติบโตเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.5 ในช่วงเวลาดังกล่าว ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมของภาคก็เริ่มฟื้นตัวอีกครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2545 ผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมูลค่าถึง 134,491 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาค โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคต่อหัว (Per capita GRP) ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมืองมีมูลค่าประมาณ 134,500 บาท สูงกว่าภาคเกษตรในเขตชนบทถึง 22.8 เท่า โดยภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคต่อหัว ประมาณ 5,900 บาท (ที่มา : ผังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2560, 2551) จากข้อมูลการจดทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2548 พบว่าจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี พ.ศ. 2547 มีทั้งสิ้น 42,264 โรง มีการกระจายตัวสูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 3 (ขอนแก่น ร้อยเอ็ด มหาสารคาม) จำนวน 10,490 โรง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือล่าง 1 (ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ และสุรินทร์) 11,092 โรง โดยจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดได้แก่จังหวัดนครราชสีมา 7,039 โรง รองลงมาได้แก่จังหวัดขอนแก่น และอุบลราชธานีตามลำดับ ยังพบว่าการเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม หากเปรียบเทียบจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2542 และปี พ.ศ. 2547 พบว่ามีจำนวนโรงงานเพิ่มมากขึ้น 3,669 โรง (ร้อยละ 9.5) จำนวนเงินลงทุนรวมทั้งหมดก็เพิ่มสูงขึ้นกว่า 37 ล้านบาท (ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี พ.ศ. 2548 มีผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตทั้งสิ้น 1,111,638 คน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2540 ถึงร้อยละ 58.5 (เฉลี่ยร้อยละ 7.3 ต่อปี) โดยจังหวัด

นครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมากที่สุด จำนวน 253,118 คน รองลงมาได้แก่จังหวัดขอนแก่น จำนวน 141,311 คน (ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม)

การเติบโตที่เพิ่มมากขึ้นของภาคอุตสาหกรรมนั้นย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังเช่นผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษหรือเยอรมันซึ่งผลทางด้านเศรษฐกิจนั้นทำให้เกิดระบบโรงงาน ระบบนายทุน เกิดการขยายตัวทางอุตสาหกรรมและเพิ่มรายได้ของประชากร ก่อให้เกิดความเจริญทางด้านการค้าระหว่างประเทศ และมีการแข่งขันกันเพื่อความยิ่งใหญ่ ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันทางเศรษฐกิจ เกิดความเหลื่อมล้ำกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและทำให้มีประเทศด้อยพัฒนาและประเทศพัฒนา ทางด้านสังคม มีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม เกิดการขยายตัวของชุมชนเมือง และความเจริญก้าวหน้าด้านการแพทย์และสาธารณสุข การขยายตัวของสังคมเมืองเกิดเมืองใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการอพยพของผู้คนในชนบทเข้ามาทำงานในเมืองและเกิดอาชีพใหม่ ๆ ที่หลากหลายโดยเฉพาะการเปลี่ยนจากแรงงานภาคเกษตรกรรมมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญมากของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงแรก

จากภาพรวมอุตสาหกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและตัวอย่างของการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมของต่างประเทศดังที่กล่าวมานั้น เป็นที่มาของการวิจัยในครั้งนี้ว่าการพัฒนาที่เพิ่มมากขึ้นของอุตสาหกรรม ทั้งจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม เงินลงทุนและแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนั้น เป็นผลมาจากการได้รับสิทธิประโยชน์ของนโยบายการส่งเสริมการลงทุนหรือไม่และอาชีพของคนในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรจากการที่มีการเติบโตมากขึ้นของอุตสาหกรรมในพื้นที่ศึกษา โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนที่อยู่ในเขต 3 พิเศษ(เขต 3 (22 จังหวัด)) ซึ่งเป็นเขตการลงทุนที่ได้รับสิทธิประโยชน์มากที่สุด ประกอบด้วยจังหวัดกาฬสินธุ์ มหาสารคาม นครพนม ร้อยเอ็ด สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และอุดรธานี

1.2 คำถามหลักงานวิจัย

นโยบายส่งเสริมการลงทุนเขต 3 พิเศษของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2544) มีผลอย่างไรกับตลาดแรงงานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

1.3 สมมติฐานงานวิจัย

ผลของการได้รับนโยบายส่งเสริมการลงทุนเขต 3 พิเศษของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2544) ทำให้แรงงานที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ระดับจังหวัดเปลี่ยนจากแรงงานภาคเกษตรกรรมเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรม

1.4 วัตถุประสงค์

1. วิเคราะห์ผลของนโยบายส่งเสริมการลงทุนเขต 3 พิเศษที่มีต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน
2. กำหนดพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
3. อธิบายรูปแบบและการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในพื้นที่เขตลงทุน 3 พิเศษของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนก่อนและหลังได้รับสิทธิประโยชน์เขตส่งเสริมการลงทุน 3 พิเศษ

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องผลของนโยบายส่งเสริมการลงทุน ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2544) ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่มีผลต่อตลาดแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ได้กำหนดรูปแบบการศึกษาไว้ดังนี้

1. ศึกษารวบรวมข้อมูลพื้นฐาน จากเอกสารที่เก็บรวบรวมไว้โดยหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติจังหวัด และอุตสาหกรรมจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

2. ศึกษาจากการสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เพื่อนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

โดยมีขอบเขตทางด้านเนื้อหา และขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา รวมไปถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการวิเคราะห์ผลของนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่มีต่อตลาดแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน จะทำการศึกษาโดยแบ่งเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นแรกจะทำการวิเคราะห์ผลของนโยบายส่งเสริมการลงทุนเขต 3 พิเศษที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของโรงงาน

อุตสาหกรรมประเภทที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุด โดยจะพิจารณาจากจำนวนโรงงาน จำนวนเงินลงทุนและจำนวนแรงงาน ขั้นที่สองศึกษารูปแบบและการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดในระดับจังหวัด

ขอบเขตด้านพื้นที่

- จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ที่อยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน 3 พิเศษ ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ มหาสารคาม นครพนม ร้อยเอ็ด สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และอุดรธานี

1.5.2 วิธีดำเนินการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น มีทั้งการเก็บข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ในส่วนของข้อมูลปฐมภูมินั้นเก็บโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในโรงงานเป้าหมายและจากการเก็บแบบสอบถาม สำหรับการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆทั้งหนังสือ เอกสารทางวิชาการจากห้องสมุด การสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต และหน่วยงานต่างๆ ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรม และข้อมูลแรงงาน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนของกาวิเคราะห์ข้อมูลนั้น จะใช้การวิเคราะห์จากข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิที่รวบรวมมา โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ช่วงคือ

ช่วงที่หนึ่ง เป็นการวิเคราะห์นโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 3 พิเศษ ที่ส่งผลต่อพื้นที่ระดับประเทศ ระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยใช้ข้อมูลต่างๆ เช่น G.D.P มูลค่าเงินลงทุน อัตราการจ้างงาน เป็นต้น และวิเคราะห์ลักษณะอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนเพื่อสรุปหาพื้นที่ระดับจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายส่งเสริมการลงทุน 3 พิเศษมากที่สุดโดยวิเคราะห์จากจำนวนโรงงาน จำนวนแรงงาน และจำนวนเงินลงทุน

ช่วงที่สอง นำพื้นที่ที่ได้จากการวิเคราะห์ในช่วงแรกมาศึกษาตลาดแรงงานระดับจังหวัด เพื่อตอบสมมติฐานของงานวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบผลของนโยบายส่งเสริมการลงทุน 3 พิเศษ ที่มีต่อตลาดแรงงานในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน
2. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายการพัฒนาเมืองต่อไป