

บทที่ ๓

การวิเคราะห์การพัฒนาชนบท ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโครงสร้างอุตสาหกรรมในภาค

๓.๑ แผนพัฒนาชนบท

ในระยะ ๓ ทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหัวใจหลัก และได้ตั้งเป้าหมายให้เป็นจุดนำการพัฒนาทั้งมวล พร้อมๆไปกับการสร้างโครงการพัฒนามากมายหลายโครงการ ผลของการพัฒนาได้ทำให้ผลผลิตมวลรวมของประเทศเติบโตขึ้นประมาณร้อยละ ๘ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ และเติบโตประมาณร้อยละ ๗ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ และ ๔ ถึงแม้ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ การเติบโตทางเศรษฐกิจจะไม่สูงเท่ากับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต้นๆ แต่เศรษฐกิจก็ยังเติบโตในเกณฑ์ดี เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างสูงมากอีกครั้งหนึ่งในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๖ ซึ่งอาจเรียกว่าสูงที่สุดในบรรดาประเทศในภูมิภาคแถบนี้

อย่างไรก็ตามภายใต้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศก็ยังมีปัญหา การเติบโตทางเศรษฐกิจที่แสดงออกด้วยผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น มิได้ทำให้ประชาชนทั่วทั้งประเทศได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ความแตกต่างระหว่างคนจนกับคนรวยและความแตกต่างระหว่างคนในเมืองกับคนในชนบท เริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้น และนับวันช่องว่างเหล่านี้จะเพิ่มมากขึ้นพร้อมๆไปกับการพัฒนาประเทศเป็นเงาตามตัว ประมาณว่ารายได้ของคนในเมืองกับคนในชนบทแตกต่างกันโดยเฉลี่ยประมาณ ๓ เท่า รายได้ระหว่างคนในเมืองหลวงกับคนในต่างจังหวัดโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแตกต่างกันประมาณ ๕-๖ เท่า สิ่งต่างๆที่ปรากฏเหล่านี้ได้ทำให้หลายฝ่ายหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทมากขึ้นแทนที่จะให้ความสนใจในภาพรวมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเพียงอย่างเดียวเช่นแต่ก่อน แม้ว่าจะในแผนพัฒนาฉบับต่างๆที่ผ่านมาจะได้มีส่วนของการพัฒนาชนบทอยู่ด้วยแต่ก็มิได้เด่นชัดมากนัก เช่นการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาการเกษตรเพื่อยกระดับรายได้ของ

เกษตรกร ในความเป็นจริงคนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็เป็นเกษตรกร ดังนั้นการพัฒนาการเกษตรจึงเชื่อกันว่าจะเป็นวิธีเดียวที่จะช่วยเหลือคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ วัตถุประสงค์หลักๆของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ จึงเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตรในชนบท จะเห็นได้จากสาระสำคัญของแผน เช่น การทำโครงการพัฒนาระบบชลประทาน และการขนส่งในพื้นที่ชนบท การปรับปรุงการวิจัยและการทดลองเพื่อพัฒนาเทคนิคระบบการทำฟาร์มและการเพิ่มผลผลิต การปรับปรุงคุณภาพผลผลิตทางการเกษตรเพื่อสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ การส่งเสริมสถาบันการเกษตร เช่น การส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร การส่งเสริมให้มีสมาคมผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตร การส่งเสริมให้มีกลุ่มและสมาคมยุวเกษตรกร เพื่อให้สถาบันเหล่านี้สามารถเป็นตัวแทนของเกษตรกรและเป็นเวทีที่จะให้เกษตรกรได้แสดงความคิดเห็น และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๑๐: ๒)

แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาทั้งสองฉบับนี้ ค่อนข้างกว้างและไม่สามารถช่วยชาวชนบทให้มีรายได้เพิ่มขึ้นได้โดยตรง อย่างไรก็ตามการกำหนดในแผนพัฒนาชนบทที่มุ่งสร้างสาธารณูปโภคในหลายพื้นที่ชนบทหลักๆ ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับชนบท ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ยังคงใช้ยุทธวิธีการพัฒนาการเกษตรเป็นวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาชนบทอยู่ แต่ก็ได้เริ่มใช้นักสังคมศาสตร์ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาด้วย แนวความคิดทางด้านสังคมของนักสังคมศาสตร์เหล่านี้ได้ช่วยให้มีการมองในแง่ที่ว่า จะทำอย่างไรเพื่อให้การผลิตผลผลิตทางการเกษตรของเหล่าเกษตรกรบรรลุเป้าหมายได้ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ที่เป็นตัวชี้วัดที่สามารถชี้ได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสนใจในการพัฒนาการเกษตร ได้แก่ การเพิ่มการบริการที่ให้แก่เกษตรกร โดยเฉพาะการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร และการให้บริการต่อเนื่องอื่นๆ การปรับปรุงการประสานงานด้านการตลาดเพื่อให้ผู้ผลิตสามารถจำหน่ายผลผลิตได้ในราคายุติธรรมและมีเสถียรภาพด้านราคา และเพื่อจะทำให้สิ่งเหล่านี้เป็นจริงได้ก็จะต้องจัดให้มีหรือส่งเสริมให้มีระบบธุรกิจการเกษตรหรือสถาบันการเกษตรขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๑๗: ๑๓)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๔ ยังคงมุ่งเน้นที่จะพัฒนาการผลิตทางการเกษตรและพัฒนารายได้ของเกษตรกรคล้ายกับ ๓ แผนที่ผ่านมา แต่ก็ได้มุ่งเน้นทางด้านการพัฒนาชนบทเป็นพิเศษ ซึ่งตามแผนนี้ได้ใช้กลยุทธ์เพิ่มเติมจากแผนเดิมอีก ๓ ประการคือ

ก. กลยุทธ์การเปลี่ยนแนวทางการผลิต รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายการเพิ่มโอกาส การจ้างงานสำหรับแรงงานในชนบท และพยายามลดความเสี่ยงจากการปลูกพืชเศรษฐกิจ ชนิดเดียวโดยส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจหลายชนิด นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการใช้พื้นที่ เพาะปลูกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้มีการเลี้ยงสัตว์ผสมผสานไปกับการปลูกพืชเศรษฐกิจ

ข. การเพิ่มผลผลิต รัฐบาลมุ่งพัฒนาระบบชลประทาน พัฒนาคุณภาพของดิน พัฒนาระบบการผลิตที่ครบวงจร และส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร

ค. สร้างเสถียรภาพของราคาให้มีความมั่นคง โดยมีการประกันราคาขั้นต่ำ พืชผลทางการเกษตร พยายามรับซื้อพืชผลการเกษตรโดยตรงจากเกษตรกร และสร้าง ตลาดกลางของผลผลิตการเกษตร

นอกจากการพัฒนาทางการเกษตรที่รัฐบาลพยายามเน้นให้เป็นเชิงธุรกิจมากขึ้นแล้ว ยุทธวิธีในการพัฒนาชนบทอีกประการหนึ่งที่ใช้ในแผน ๔ นี้คือ การพัฒนาศูนย์กลางความเจริญ ในภูมิภาค เพื่อมุ่งพัฒนาภูมิภาคให้เจริญทัดเทียมกับส่วนกลาง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วกลยุทธ์นี้ได้ ประกาศเป็นแนวทางการพัฒนามาตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ แล้ว โดยอยู่ในส่วนของแผนพัฒนาภูมิภาค

แต่ก็ไม่ได้เด่นชัดมากนัก ในแผน ๔ รัฐบาลได้กำหนดเมืองศูนย์กลางความเจริญไว้ เป็นเป้าหมายในภูมิภาค ๕ เมืองหลัก คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี และ สงขลา แนวคิดการพัฒนาเมืองหลักนี้มาจากแนวการพัฒนาเศรษฐกิจที่เชื่อว่า การพัฒนา ไม่สามารถทำได้พร้อมกันทุกแห่งทั่วประเทศ แต่หากมีเมืองศูนย์กลางความเจริญเกิดขึ้นใน ภูมิภาคและเมืองเหล่านี้ได้รับการพัฒนาให้เจริญเติบโตขึ้นได้แล้ว ความเจริญจากเมือง ศูนย์กลางเหล่านี้จะแพร่กระจายไปสู่เมืองบริวารข้างเคียง หรือเมืองที่อยู่โดยรอบ หรือ ดึงดูดให้เมืองที่อยู่โดยรอบเจริญขึ้นมาทัดเทียมกันได้ โดยความเชื่อตามหลักการที่ว่า เมื่อเมืองศูนย์กลางความเจริญได้เจริญมากขึ้น การจ้างงานก็จะมากขึ้น ประชาชนในเมือง บริวารข้างเคียงจะมีโอกาสการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นเหล่านั้นด้วย ซึ่งเหมือนกับเป็นการเพิ่ม ทางเลือกในโอกาสการจ้างงานให้มากขึ้นนั่นเอง

ตามแผนพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือฉบับแรกที่กำหนดขึ้นตามแผน พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ นั้น ได้กำหนดให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จะดึงดูดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ หน่วยราชการหลาย แห่งได้ตั้งสาขาที่จังหวัดนี้ รวมทั้งการพัฒนาการคมนาคม อันได้แก่ การสร้างทางหลวง เชื่อมระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคกลางและภาคเหนือ การสร้างสนามบินเพื่อ เชื่อมเส้นทางการบินระหว่างขอนแก่นกับกรุงเทพฯหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคกลาง การพัฒนาเส้นทางเดินรถโดยสาร เส้นทางรถไฟ ฯลฯ

อย่างไรก็ตามการพัฒนาศูนย์กลางความเจริญเพื่อพัฒนาภูมิภาคไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ผลการลงทุนและพัฒนาส่วนใหญ่เป็นประโยชน์กับเมืองศูนย์กลางความเจริญหรือเมืองหลักนั้น มากกว่าที่จะตกถึงเมืองโคยรอบ เหตุผลอันหนึ่งก็คือการขาดโครงข่ายเชื่อมโยงที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจของเมืองโคยรอบ การพัฒนาเมืองที่มีขนาดและลักษณะแตกต่างกันยากที่จะใช้รูปแบบเดียวกันได้ ในลักษณะนี้การพัฒนาเมืองเล็กๆขึ้นมาโดยตรงอาจได้ผลดีต่อเมืองเหล่านั้นมากกว่าการพัฒนาเมืองใหญ่แล้วหวังผลให้ผลของการพัฒนาแพร่กระจายไปยังเมืองเล็กๆโคยรอบ ซึ่งแนวทางการพัฒนาเมืองเล็กๆเหล่านี้ได้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ คือรัฐได้มุ่งพัฒนาเมืองต่างๆมากขึ้นแทนที่จะพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญตามแนวทางเดิมเท่านั้น

ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ การพัฒนาชนบทยังคงมุ่งส่งเสริมการเกษตรต่อไปแต่ก็ได้มีแนวทางใหม่ๆเกิดขึ้น เช่น การเพิ่มทักษะทางเทคโนโลยีแก่เกษตรกร การให้ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เกษตรแก่ผู้ผลิตทางการเกษตร เป็นต้น แต่ในการพัฒนาชนบทที่ถือเป็นจุดนำสนในของแผนนี้คือการตั้งเป้าหมายเพื่อพัฒนาเขตชนบทยากจนใน ๓๘ จังหวัดทั่วประเทศ และในจำนวนนี้กว่าครึ่งหนึ่งเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการที่เป็นเป้าหมายสำคัญคือโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งมุ่งแก้ปัญหาการไม่มีงานทำในฤดูแล้งและจะเป็นการแก้ปัญหาการอพยพโดยยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนเพื่อเข้าไปหางานทำในกรุงเทพมหานครได้ด้วย

แม้ว่าโครงการสร้างงานในชนบทจะมุ่งแก้ปัญหาการว่างงานและการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนแต่ก็มีผลดีเกิดขึ้นด้วย มีสิ่งก่อสร้างในชนบทเกิดขึ้นมากมายจากการจ้างแรงงานในโครงการนี้ เช่น ถนน สะพาน คลองส่งน้ำ ฯลฯ สิ่งก่อสร้างเหล่านี้ไม่เพียงแต่ช่วยให้ชาวชนบทมีการคมนาคมกับเมืองได้สะดวกขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในชนบทให้เจริญขึ้นด้วย มีการติดต่อค้าขายระหว่างเมืองกับหมู่บ้านมากขึ้น โดยเป็นการค้าขายสองทาง คือชาวบ้านมีโอกาสขายผลผลิตได้มากขึ้น และมีโอกาสซื้อสินค้าจากเมืองเข้าไปมากขึ้นด้วย โครงการสร้างงานในชนบทยังคงมีการดำเนินต่อไปหลังจากที่ได้เริ่มต้นในแผนฯ ๕ แม้รูปแบบจะได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง เช่น เปลี่ยนจากการสร้างสิ่งก่อสร้าง ไปเป็นโครงการจ้างงานนอกฟาร์มในชนบทเพื่อให้ชาวบ้านมีรายได้ ฯลฯ ตลอดจนชื่อของโครงการก็เปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลชุดใหม่ก็ตั้งชื่อกันใหม่ แต่วัตถุประสงค์เพื่อการจ้างงานในชนบทเพื่อให้ชาวชนบทมีรายได้สูงขึ้นยังคงดำเนินต่อไป

จากการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาตลอด ๕ แผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพบว่า ผลการพัฒนายังคงไม่ได้ตกถึงมือคนในชนบทมากนัก โดยเฉพาะคนยากจน ปัญหาที่สำคัญที่ยังดำรงอยู่ก็คือ ปัญหาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทที่ยังมีความแตกต่างห่างไกลกับประชาชนในเมืองมาก ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ ๖ จึงได้มุ่งมาที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการพัฒนาการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบทด้วย โดยมุ่งเป้าไปที่การผลิตเพื่อการจำหน่ายโดยพยายามแก้ไขปัญหาทางการตลาดของผลิตภัณฑ์จากชนบท ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานช่วยเหลือในเรื่องนี้ นอกจากหน่วยงานของรัฐแล้วรัฐยังได้ให้ความสนใจและชักชวนภาคเอกชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาร่วมบทบาทในการพัฒนาชนบทนี้ด้วย

แผนพัฒนาฉบับที่ ๗ ยังคงดำเนินแผนการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนารายได้และการกระจายความเจริญออกสู่พื้นที่ชนบทต่อไป โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรรวมทั้งการกระจายอุตสาหกรรมและบริการสู่ชนบท พยายามปกป้องและให้ความเป็นธรรมกับการผลิตและราคาผลผลิตทางการเกษตร ควบคุมเสถียรภาพของราคา ส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคและชนบทและเพิ่มการสนับสนุนเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับบางจังหวัดเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการกระจายอุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังมุ่งพัฒนาศูนย์กลางความเจริญในจังหวัดต่างๆต่อไปเพื่อให้เป็นฐานในการจ้างงานในภูมิภาค โดยการเร่งพัฒนาการบริการและการคมนาคมระหว่างศูนย์กลางความเจริญต่างๆกับส่วนกลางเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายความเจริญจากเมืองต่างๆในส่วนกลางได้

ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๗ รัฐบาลค่อนข้างจะให้ความสนใจกับการลดช่องว่างระหว่างภูมิภาคอย่างมาก นอกจากนั้นยังให้ความสนใจกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับสังคมอุตสาหกรรมที่จะมีขึ้นในอนาคต กล่าวได้ว่าแผนฯ ๗ เป็นแผนแรกที่มีแนวทางชัดเจนในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทเมื่อเปรียบเทียบกับแผนที่ผ่านๆมาในอดีต ในแนวทางเช่นนี้จึงดูคล้ายกับว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะใช้การส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทเป็นยุทธศาสตร์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจภูมิภาคซึ่งอาจเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทได้

๓.๒ นโยบาย เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทของรัฐบาล

ในระยะกว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมาประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ในอดีตภาคเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่ทำรายได้ให้กับประเทศ ซึ่งเป็นรายได้ในสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ รวมทั้งเป็นรายได้หลักจากการส่งออกที่สำคัญ แต่ระยะหลังๆภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีบทบาทมากขึ้นนับแต่สามารถทำรายได้เป็นสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวม และเริ่มสูงกว่ารายได้จากภาคเกษตรกรรมในการส่งสินค้าออกต่างประเทศ และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญของประเทศในอนาคต

การอุตสาหกรรมของไทย เริ่มพัฒนามาจาก อุตสาหกรรมที่ผูกพันกับการเกษตรดั้งเดิม อันได้แก่ อุตสาหกรรมโรงเลื่อยไม้ อุตสาหกรรมโรงสีข้าว ฯลฯ จนมาในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เริ่มมีการลงทุนทำอุตสาหกรรมหนัก และมีอุตสาหกรรมเบาในระยะต่อมา นโยบายของรัฐหลังจากเริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ในด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลให้ความสนใจเน้นหนักไปที่การพัฒนาการผลิตอุตสาหกรรม เพื่อทดแทนผลิตภัณฑ์ที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศในระยะนั้น จนกระทั่งมาถึงแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ และ ๔ แผนนโยบายเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม เริ่มเปลี่ยนไป จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก ในขณะที่การส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าก็ยังคงดำเนินต่อไป

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของประเทศ เริ่มมีผลต่อ ภาวะการจ้างงาน แม้ว่าโครงสร้างทางการผลิต จะเป็นการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและบริการเป็นส่วนใหญ่ แต่สัดส่วนการจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมยังคงมีน้อย เมื่อเทียบกับภาคเกษตรกรรม ประมาณว่ามีการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมประมาณ ๖๐ % ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการสามารถจ้างแรงงานได้เพียง ๑๐ % ของแรงงานในประเทศทั้งหมดเท่านั้น

สิ่งที่น่าสนใจคือ อุตสาหกรรมที่เริ่มมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นนั้น อุตสาหกรรมส่วนมากร้อยละ ๘๐ เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีคนงานน้อยกว่า ๕๐ คน

บางอุตสาหกรรมก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นโรงงานแต่เป็นเพียงสถานที่ทำงาน อุตสาหกรรมเล็กๆเท่านั้น อุตสาหกรรมขนาดเล็กเหล่านี้รวมไปถึงอุตสาหกรรมที่อยู่ในหมู่บ้านในชนบทด้วย ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็เรียกกิจกรรมเหล่านี้ได้ว่าเป็นกิจกรรมนอกภาคเกษตร อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังมีเป็นจำนวนไม่

มากนัก ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เหล่านั้นเป็นอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานคร

การกระจุกตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานครนี้เองได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านมลภาวะ การอพยพแรงงาน การแออัดของชุมชน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค ฯลฯ จากปัญหาต่างๆ เหล่านี้เองที่ทำให้มีการกำหนดนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคในช่วงแผนฯ ๔ เพื่อให้มีการลงทุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อลดความแออัดของอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นอกจากนั้นในช่วงแผนฯ ๔ รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กด้วย ในช่วงแผนฯ ๕ ถึงแผนฯ ๗ ได้มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคมากกว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีมาตรการและวิธีการอะไรในการส่งเสริมอุตสาหกรรมดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก จึงยังไม่สามารถเห็นผลได้ชัดเจน

ในแผนฯ ๖ ได้มีการกล่าวถึง การส่งเสริมอุตสาหกรรมภูมิภาคเหล่านี้ด้วย รวมทั้งอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน โดยเห็นความสำคัญว่าอุตสาหกรรมขนาดเล็กในภูมิภาคเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก ซึ่งจะเป็นแหล่งจ้างงานอย่างดีในระบบเศรษฐกิจ และจะช่วยสร้างรายได้ให้ชาชนบท อันจะเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานในชนบทหรือการว่างงานตามฤดูกาลหลังฤดูการเกษตรในหมู่บ้านชนบทต่างๆ ได้ แต่ผลการปฏิบัติตามนโยบายในช่วงแผนฯ ๖ นี้ไม่ค่อยเห็นผลเป็นรูปธรรมมากนักแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะได้ใช้ความพยายามอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านในชนบทเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมขนาดเล็กเหล่านั้นยังไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างจริงจัง นโยบายที่กำหนดขึ้นจึงดูคล้ายกับเป็นนโยบายลอยๆ ขาดวิธีการปฏิบัติในรายละเอียด อาจเป็นเพราะผู้กำหนดนโยบายยังไม่เข้าใจปัญหาหรือยังไม่มีข้อมูลทางด้านนี้มากนัก

จากผลของนโยบายที่ยังเกิดขึ้นน้อยและช้า ในช่วงแผนฯ ๗ ได้มีการประเมินปัญหาอุปสรรคของการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทไว้ว่า ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมในชนบทเติบโตและพัฒนาได้ช้าคือ การขาดสาธารณูปโภค การขาดแคลนเงินลงทุน การขาดแคลนเทคโนโลยี ผู้ประกอบการขาดทักษะทางการตลาด และอุปสรรคที่สำคัญที่เป็นข้อเสียเปรียบของอุตสาหกรรมในชนบทคือ ความห่างไกลจากย่านการค้าและศูนย์กลางการสื่อสารคมนาคม ซึ่งในช่วงแผนฯ ๗ ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาต่างๆ ในส่วนนี้เพิ่มขึ้น คือ ได้มีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ทางด้านการขออนุญาตจัดตั้งรวมทั้งการควบคุมมาอยู่ที่จังหวัด มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาความสามารถทางด้านการจัดการและทักษะทางด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ มีการกำหนดแนวทางการส่งเสริมด้านการตลาดของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตในภูมิภาคและชนบท มี รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบทด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีมาตรการส่งเสริมต่างๆออกมามากมาย แต่ผลของการพัฒนาก็ยังเกิดขึ้นเฉพาะเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญเท่านั้น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขอนแก่น และนครราชสีมาได้รับการพัฒนามากกว่าจังหวัดอื่นๆ มีสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน มีการจัดตั้งศูนย์สารสนเทศอุตสาหกรรม ฯลฯ ส่วนจังหวัดอื่นๆการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนอุตสาหกรรมยังไม่เกิดขึ้นมากนัก ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงอาจกล่าวได้ว่า ยังมีผลในทางปฏิบัติค่อนข้างน้อยอยู่

๓.๓ โครงสร้างของอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่ยังพึ่งพาการเกษตรอยู่ เมื่อเทียบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่ได้เปลี่ยนไปสู่โครงสร้างทางอุตสาหกรรม การค้า และการบริการ กันมากแล้ว ผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคเมื่อสิ้นแผนฯ ๕ มูลค่าผลผลิตทางการเกษตรมีสัดส่วนถึงหนึ่งในสามของมูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งหมดของภูมิภาค มูลค่าผลผลิตทางอุตสาหกรรมมีน้อยมากเพียง ๘.๕ % เท่านั้น อุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเกษตร แต่หากพิจารณาสัดส่วนการผลิตแล้ว มูลค่าผลผลิตทางการเกษตรมีแนวโน้มจะมีสัดส่วนลดลง เมื่อเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาค ในขณะที่สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกิจการนอกภาคการเกษตรมีแนวโน้มสูงขึ้น ในปี ๒๕๓๑ มูลค่าผลผลิตจากกิจการนอกภาคเกษตรมีสัดส่วนถึง ๖๖.๗ % เมื่อเทียบกับปี ๒๕๒๓ ซึ่งมีสัดส่วนเพียง ๖๐.๕ % เทียบกับมูลค่าของผลผลิตภาคเกษตรที่มีสัดส่วน ๓๓.๓ % ในปี ๒๕๓๑ ลดลงจากปี ๒๕๒๓ ซึ่งมีสัดส่วนถึง ๓๙.๕ % ดังแสดงในตาราง ๑

จากสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี ๒๕๓๒ ที่ระบุว่า ๘๒.๕ % ของแรงงานในภาคอีสานทำงานในภาคเกษตร มีสิ่งที่น่าสนใจคือ แรงงาน ๘๒.๕% นี้สามารถผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพียง ๓๓.๓ % เท่านั้น ซึ่งก็หมายความว่า แรงงานที่เหลืออีก ๑๗.๕ % ผู้ซึ่งทำงานนอกภาคเกษตรในอีสานสามารถสร้างมูลค่าของผลิตภัณฑ์ภูมิภาคได้ถึง ๖๖.

๗ % แปรความได้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากการผลิตนอกภาคเกษตรรวมทั้งภาคบริการได้มากกว่าการผลิตในภาคเกษตร

ตารางที่ ๑ สัดส่วนการผลิตและอัตราการเติบโตเปรียบเทียบระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับทั่วทั้งประเทศ

	การผลิตทั่วราชอาณาจักร		การผลิตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	
	สัดส่วนการผลิต	อัตราการเติบโต	สัดส่วนการผลิต	อัตราการเติบโต
๑. การเกษตร	๑๖.๕	๒.๐	๓๓.๓	๒.๕
๒. การค้า	๑๗.๑	๕.๑	๑๒.๑	-๐.๓
๓. อุตสาหกรรม	๒๓.๓	๕.๕	๘.๕	๗.๑
๔. บริการ	๑๓.๖	๗.๘	๑๓.๕	๖.๗
๕. อื่นๆ	๒๕.๑	๗.๖	๓๑.๘	๕.๔

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๕๓๔

จากตารางที่ ๑ แสดงว่า ผลผลิตอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี ๒๕๓๑ มีเพียง ๘.๕ % ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภูมิภาคเท่านั้น แม้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุด แต่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมก็มีต่ำมากเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรมของทั้งประเทศ การผลิตภาคอุตสาหกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีมูลค่าเพียง ๘.๕ % เมื่อเทียบกับมูลค่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมของทั้งประเทศ แต่หากพิจารณาอัตราการเจริญเติบโตของการผลิตอุตสาหกรรมของภูมิภาคนี้ก็พบว่าสูงที่สุดหากเทียบกับอัตราการเติบโตของการผลิตในสาขาอื่นๆ คือมีถึง ๕.๕ % ซึ่งก็อาจคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตได้ว่าจะเติบโตในเกณฑ์ที่ดี

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายก็ไม่อาจพิจารณาจากอัตราการเติบโตเพียงอย่างเดียวดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ ๑ หากเราพิจารณาอัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่อุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมโรงสีและอุตสาหกรรมอาหาร การเติบโตของอุตสาหกรรมจะหมายถึงการเติบโตของอุตสาหกรรมเหล่านี้

นี้เอง ในเดือนมิถุนายน ๒๕๓๕ จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทั้งสิ้น ๔๔,๖๙๖ โรงงาน เงินลงทุนทั้งหมด ๓๕,๕๕๒.๒ ล้านบาท จ้างงานแรงงาน ๑๖๖,๐๒๘ คน ในจำนวนนี้ ๘๒.๒ % ของโรงงานทั้งหมดเป็นโรงสีข้าว ๕.๘ % เป็นโรงงานด้านอุตสาหกรรม และ ๕.๗ % เป็นโรงงานมันสำปะหลัง เป็นต้น ดังแสดงในตาราง ๒

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี ๒๕๓๕

ประเภทโรงงาน	จำนวน(โรง)	เงินลงทุน(ล้านบาท)	แรงงาน(คน)
๑. โรงสีข้าว	๓๖,๕๙๘ (๘๑.๙)	๖,๓๖๔.๐ (๑๗.๙)	๔๕,๔๗๙ (๒๗.๔)
๒. อุตสาหกรรม	๒,๖๙๐ (๖.๐)	๔,๑๑๕.๑ (๑๑.๖)	๒๑,๒๙๐ (๑๒.๘)
๓. มันสำปะหลัง	๒,๔๗๖ (๕.๕)	๕,๘๑๙.๙ (๑๐.๖)	๒๐,๔๕๑ (๑๒.๓)
๔. ผลิตภัณฑ์อาหาร	๙๓๔ (๒.๑)	๖,๕๐๕.๕ (๑๘.๓)	๑๓,๐๔๙ (๗.๘)
๕. อโลหะ	๙๓๕ (๒.๑)	๒,๑๘๑.๐ (๖.๑)	๑๑,๔๓๗ (๖.๙)
๖. ผลิตภัณฑ์จากไม้	๔๓๖ (๑.๐)	๑,๒๓๑.๘ (๓.๕)	๙,๙๑๔ (๖.๐)
๗. เสื้อผ้า	๒๖๐ (๐.๖)	๔,๐๕๗.๗ (๑๑.๔)	๓๒,๑๕๖ (๑๙.๔)
๘. อื่นๆ	๓๖๗ (๐.๘)	๕,๑๙๗.๒ (๑๔.๖)	๑๒,๒๕๒ (๗.๔)
รวม	๔๔,๖๙๖ (๑๐๐.๐)	๓๕,๕๕๒.๒ (๑๐๐.๐)	๑๖๖,๐๒๘ (๑๐๐.๐)

ที่มา: ศูนย์เศรษฐกิจอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงสัดส่วนเป็นร้อยละ เมื่อเทียบกับทั้งหมด

อนึ่ง การเติบโตของอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่กล่าวนี้ ตัวเลขที่ได้คิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนกับอุตสาหกรรมจังหวัดเท่านั้น อาจมีโรงงานอุตสาหกรรม ที่มิได้จดทะเบียนตามข้อกำหนดของกระทรวงอุตสาหกรรม อีกส่วนหนึ่งจากการวิเคราะห์ข้างต้นว่า อัตราการเติบโตของจำนวนอุตสาหกรรมในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นการเติบโตของโรงสีข้าวและโรงงานอุตสาหกรรมอาหารนั้น หากภาครัฐยังคงพอใจกับตัวเลขอัตราการเติบโตดังกล่าว และยังคงนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมแบบเดิมๆต่อไป การส่งเสริมอุตสาหกรรมจะกลับกลายเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมทั้งสองชนิดดังกล่าวซึ่งไม่มีผลต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจชนบทเท่าใดนัก โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ที่ต้องการเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบท รายได้ของชาวชนบทมิได้มาจากโรงสีข้าวกับโรงงานอุตสาหกรรมอาหารมากนัก เพราะอุตสาหกรรมทั้งสองทำรายได้ให้น้อยมาก รัฐควรพิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรม ที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจสูงๆ มากกว่า หรือพิจารณาส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมากๆ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น อุตสาหกรรมที่จ้างงานตนเอง เช่น อุตสาหกรรมในครัวเรือน อุตสาหกรรมรับช่วงผลิต ฯลฯ ที่สามารถทำให้เกิดการจ้างงานอย่างมากภายในหมู่บ้านของชาวชนบทเอง ก็ควรเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก อุตสาหกรรมครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมหมู่บ้านในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่มิได้จดทะเบียนกับกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีผู้รู้จักเป็นจำนวนไม่มากนัก โดยเฉพาะผู้กำหนดนโยบายก็อาจไม่ทราบเช่นกัน รวมทั้งการวิจัยอย่างลึกๆเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็มีน้อยด้วย ความจริงแล้ว อุตสาหกรรมหมู่บ้านเป็นอุตสาหกรรมชนบทอย่างแท้จริง และมีประโยชน์โดยตรงกับชาวบ้าน หากรัฐจะมีนโยบายส่งเสริมอย่างจริงจัง อุตสาหกรรมหมู่บ้านส่วนใหญ่ผลิตโดยชาวบ้านรวมทั้งบริหารจัดการโดยชาวบ้านที่อยู่ในชนบท รายละเอียดของอุตสาหกรรมขนาดเล็กในหมู่บ้านเหล่านี้จะกล่าวในบทที่ ๔ ต่อไป