

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมไทยในระดับจังหวัด:

หนึ่งทศวรรษภายหลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540¹

- อารยะ ปริชาเมตตา² -

arayah@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 2553

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่บังคับให้ภาคอุตสาหกรรมไทยในขณะนั้นต้องมีการปรับตัวกันอย่างจริงจังเพื่อความอยู่รอดของตนเอง ผู้ประกอบการที่ปรับตัวไม่ได้ก็ต้องล้มหายตายจากไปซึ่งก็มีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่สามารถฝ่าฟันปัญหาจนผ่านพ้นไปได้ก็จะแข็งแกร่งมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีของอุตสาหกรรมยานยนต์ไทยซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างมากในช่วงวิกฤตการณ์ดังกล่าวเพราะมันทำให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกินเป็นจำนวนมากเกือบจะทันทีทันใดโดยไม่มีใครคาดคิดมาก่อน ภาคเอกชนและภาครัฐจึงต้องมีการปรับยุทธศาสตร์และนโยบายกันขนานใหญ่โดยการหันไปพึ่งพาการส่งออกมากขึ้นตามลำดับ เป็นต้น

จึงเกิดคำถามสำคัญว่า กว่าทศวรรษที่ผ่านมา ผลกระทบจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในครั้งนั้นได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างขององค์ประกอบประเภทอุตสาหกรรม (Industry Churning) ในแต่ละจังหวัดอย่างไรบ้าง และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะได้ให้นัยเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การกำหนดทิศทางที่ถูกต้องของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในระยะยาวต่อไปหรือไม่อย่างไรบ้าง

ดัชนีที่ใช้วัดขนาดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตในระดับจังหวัด

ผลที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็น การวัดขนาดของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์ประกอบของประเภทอุตสาหกรรม (Industry Churning) ในระดับจังหวัด ซึ่งจะครอบคลุมระหว่างปี พ.ศ. 2540 และ 2550 เพราะใช้ฐานข้อมูลการสำรวจสำมะโนอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ³ ซึ่งมีจำนวนสถานประกอบการทั้งหมดเท่ากับ 26,269 แห่งและ 49,721 แห่งในปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ตามลำดับ และได้แบ่งสาขาอุตสาหกรรมการผลิตออกเป็น 23 สาขาอุตสาหกรรมด้วยกัน

¹ บทความนี้เขียนขึ้นจากผลการศึกษางานบางส่วน of โครงการวิจัยเรื่อง “การยกระดับขีดความสามารถและนัยต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์” ซึ่งเป็นโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากแผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.)

² ศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานสถิติแห่งชาติสำหรับความอนุเคราะห์ในด้านข้อมูลการสำรวจสำมะโนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2540 และ 2550

ดัชนีตัวชี้วัดขนาดของการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของประเภทอุตสาหกรรมการผลิตในระดับจังหวัด เรียกว่า “Excess Churning Index” ซึ่งเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$Excess\ Churning\ Index(c) = \frac{1}{10} \cdot \left[\frac{\left\{ \sum_{z=1}^{23} [e(z,c,2550) - e(z,c,2540)] \right\} - [e(c,2550) - e(c,2540)]}{e(c,2540)} \right] \times 100$$

โดยที่ Excess Churning Index (c) คือดัชนีตัวชี้วัดขนาดของการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของประเภทอุตสาหกรรมของจังหวัด c ใด ๆ ส่วนตัวแปร $e(z,c,t)$ คือจำนวนแรงงานที่ปรับด้วยตัวปรับคุณภาพแล้ว (Effective labor) ของอุตสาหกรรมประเภท z ในจังหวัด c ที่เวลา t (คือ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550)

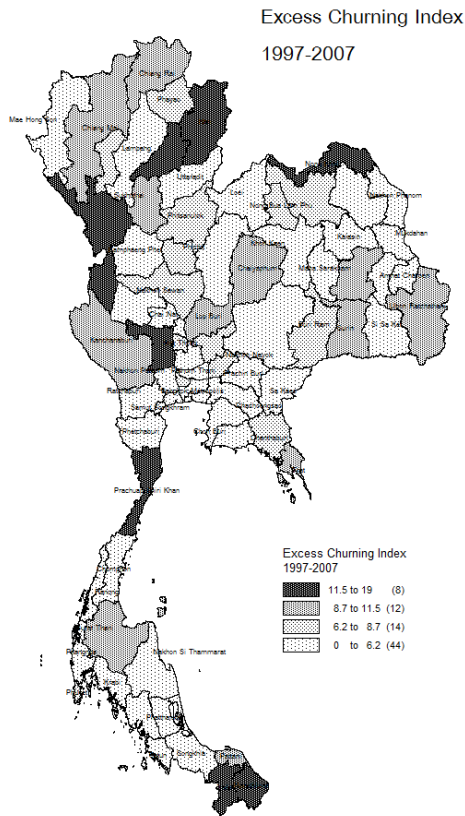
ดัชนีดังกล่าวนี้ จะมีค่าได้ใน 2 กรณีต่อไปนี้เท่านั้นคือ

(ก) มีค่าเท่ากับศูนย์ หากอุตสาหกรรมทุกประเภทขยายตัว (ในรูปของการเพิ่มจำนวนการจ้างแรงงานที่ปรับด้วยตัวปรับคุณภาพแล้ว (หรือ Effective Labor)) ในอัตราที่เท่า ๆ กันในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งก็หมายความว่า จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างองค์ประกอบของประเภทอุตสาหกรรมของจังหวัดนั้น ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเอง

(ข) มีค่าเป็นบวก ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์ประกอบของประเภทอุตสาหกรรมในจังหวัดนั้น ๆ เนื่องจากจังหวัดดังกล่าวมีทั้งอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัว และอุตสาหกรรมที่กำลังหดตัวอยู่ในจังหวัดเดียวกันในช่วงเวลาที่ทำการศึกษานั้นเอง

สาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างดังกล่าว

ผลการวัดค่าดัชนีนี้ของแต่ละจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด จะนำเสนอในรูปแบบของแผนที่โดยจำแนกแยกเป็นรายจังหวัด (ดูแผนที่ประกอบ โดยจังหวัดที่มีค่าดัชนีที่สูงกว่า จะมีสีที่เข้มกว่า) เพราะทำให้เห็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์ประกอบของประเภทอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มจังหวัดต่างๆ ที่มีมิติในเชิงพื้นที่ได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดลักษณะการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2540 ถึง 2550 ก็คือการที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนภายหลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งมีผลทำให้ค่าเงินบาทมีการปรับตัวลดลงมากเมื่อเทียบกับเงินสกุลหลักต่าง ๆ ประกอบกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยที่มีลักษณะเปิดเสรี โดยการลดกำแพงภาษีลงมากทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวและก่อนหน้านั้น ผลก็คือทำให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศไหลเข้ามามาก ขณะเดียวกันก็สามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้น และหากวิเคราะห์เจาะลึกต่อไปก็จะพบว่า (ก) กลุ่มจังหวัดทางภาคเหนือที่มีจังหวัดที่มีค่าดัชนีที่สูงนั้น ได้แก่จังหวัด แพร่ น่าน และตาก เป็นต้น ซึ่งจะตั้งอยู่ใกล้ ๆ กับจังหวัดลำพูนซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น และ



อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอื่น ๆ ทำให้แรงงานในอุตสาหกรรมประเภทที่ใกล้จะฮัสดง (หรือ Sunset Industry เช่น อุตสาหกรรมยาสูบ เป็นต้น) มีแรงจูงที่จะย้ายไปทำงานในอุตสาหกรรมที่ขยายตัวเร็วและสามารถจ่ายผลตอบแทนได้สูงกว่านั่นเอง (ข) สำหรับกลุ่มจังหวัดในบริเวณพื้นที่เขตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ซึ่งได้แก่จังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง อุทยาน สระบุรี และ นครราชสีมา เป็นต้นนั้น จะมีการกระจุยตัวของอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอื่น ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่า Excess Churning Index ของจังหวัดนี้จะมีค่าไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่โดยรอบ ซึ่ง

หมายความว่าอุตสาหกรรมทั้งหลายในจังหวัดเหล่านี้จะขยายตัวไปพร้อม ๆ กัน ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่ตั้งอยู่โดยรอบห่างออกไป (เช่น พิษณุโลก นครสวรรค์ พิจิตร ชัยภูมิ ลพบุรี กาญจนบุรี และหนองคาย เป็นต้น) กลับมีค่า Excess Churning Index ที่สูงกว่า คำอธิบายที่สมเหตุสมผลดูเหมือนจะเป็นว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมในกลุ่มจังหวัดในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมดังกล่าว ต่างก็มีส่วนในการสร้างแรงจูงใจในเรื่องผลตอบแทนที่ดึงดูดแรงงานจากอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในจังหวัดใกล้เคียงกัน ให้ไหลเข้ามาทำงานในจังหวัดที่เป็นพื้นที่เขตอุตสาหกรรมและจังหวัดรอบ ๆ ได้มากขึ้นตามลำดับนั่นเอง⁴

นโยบายต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในทศวรรษถัดไป

ในทศวรรษหน้าถัดไป การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยคงไม่สามารถหวังพึ่งพาผลประโยชน์ที่ได้จากความได้เปรียบในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเหมือนกับในทศวรรษที่ผ่านมาได้อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะค่าเงินดอลลาร์สหรัฐมีแนวโน้มที่จะอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่องในระยะยาว อันเป็นผลเนื่องมาจากปัญหาการขาด

⁴ ในกรณีของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ต่างก็มีค่า Excess Churning Index ที่สูง ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากปัญหาความไม่สงบในพื้นที่เหล่านี้เป็นสำคัญ

ดุลการค้าที่เรื้อรังของสหรัฐฯเอง ในขณะที่ความไม่เชื่อมั่นต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศยุโรปก็มีผลทำให้กระแสเงินทุนโลกไหลเข้ามาสู่กลุ่มประเทศแถบเอเชียมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต เพราะฉะนั้นโอกาสที่ค่าเงินบาทจะอ่อนตัวโดยเปรียบเทียบกับเงินบาทในทศวรรษที่ผ่านมาคงมีไม่มากนัก

ในทศวรรษที่ผ่านมา แรงงานไทยมีความยืดหยุ่นสูงในการตอบสนองต่อแรงจูงใจที่ดีกว่าในรูปแบบของค่าจ้างที่เสนอ โดยอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของการลงทุนจากต่างประเทศ แต่การที่อุตสาหกรรมไทยจะขยับได้ขึ้นไปสู่อุตสาหกรรมการผลิตที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้นได้ต่อไป ในทศวรรษหน้านั้น ผู้ประกอบการและแรงงานไทยจะต้องมีการลงทุนเพื่อสะสมทุนมนุษย์และองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อกระบวนการผลิตสมัยใหม่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อที่จะได้มีความสามารถในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ ๆ จากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสถาบันที่จะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการทำเรื่องนี้ให้สำเร็จได้ ก็คือสถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัยในประเทศที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั่นเอง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า มีสถาบันการศึกษาระดับสูงจำนวนมากไม่น้อยที่กลับทุ่มเททรัพยากรที่มีค่าของตนไปกับการดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนในเชิงพาณิชย์ในรูปแบบของ โครงการพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ใหม่อย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ทางด้านอุปสงค์เองซึ่งก็คือผู้เรียน ก็มีจำนวนมากที่ต้องการเพียงใบรับรองวุฒิมากกว่าความรู้ (เพราะอยู่ในสังคมที่มีค่านิยมแบบ “ปากเป็นเอก เลขเป็นโท”) เมื่ออุปทานและอุปสงค์เช่นนี้มาเจอกันก็ทำให้ทุกฝ่ายตกอยู่ใน “กับดักดุลยภาพของตลาดการศึกษาด้วยคุณภาพ” เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างก็สมประโยชน์กันจึงเกิดดุลยภาพขึ้นได้ กล่าวคือ สถาบันการศึกษาได้ขายบริการการศึกษาคุณภาพต่ำในราคาตลาดที่ตนพอใจ ผู้เรียนได้รับใบรับรองคุณวุฒิจาก โครงการพิเศษเพื่อใช้ในการทำงานในราคาที่ตนพอใจ และภาคการผลิตเอง (บางส่วน) ก็สามารถจ้างแรงงานมาทำงานที่ต่ำกว่าวุฒิ (เช่น จ้างแรงงานจบปริญญาโทมาทำงานประเภทที่ต้องใช้ความรู้เพียงระดับปริญญาตรี เป็นต้น) ในอัตราค่าจ้างตลาดที่ตนพอใจเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม สังคมไทยโดยรวมก็จะเป็นผู้รับภาระผลเสียเหล่านี้ในที่สุดหากเราทั้งหลายยังไม่สามารถจะหลุดพ้นออกจาก “กับดักแห่งความเสื่อม” นี้ได้โดยเร็ว