

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 7.1 บทสรุป

สภาพการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคซึ่งความเหลื่อมล้ำนี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องสร้างโอกาสให้เกิดความเจริญในทุกภูมิภาคอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาตนเอง อันจะนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพในการผลิตของประเทศให้สูงเพิ่มขึ้น

ทฤษฎีการพัฒนาพื้นที่ที่ประเทศไทยนำมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายการกระจายความเจริญเติบโตสู่ภูมิภาค คือ ทฤษฎีขั้วความเจริญโดยเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นในเมืองที่กำหนดไว้ให้เป็นเมืองหลัก โดยพิจารณาจากการเป็นเมืองที่มีทำเลที่ตั้งเหมาะสมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทฤษฎีการพัฒนาได้เน้นการลงทุนตรงจุดศูนย์กลางของเมืองหลัก และหวังผลให้เกิดการกระจายไปสู่พื้นที่ข้างเคียงจนเกิดการเจริญเติบโตของพื้นที่โดยทั่วกัน ซึ่งตามทฤษฎีขั้วความเจริญนี้การดำเนินนโยบายของภาครัฐมีบทบาทในการเป็นผู้ขับเคลื่อน ที่สำคัญให้เกิดการเจริญเติบโตของภูมิภาค โดยนโยบายของภาครัฐจะกำหนดโครงสร้างการลงทุนของประเทศ ทั้งในด้านประเภทของโครงการลงทุนและพื้นที่สำหรับการสร้างความเจริญเติบโต

เครื่องมือของภาครัฐที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับการพัฒนาโดยทั่วถึงกันในทุกพื้นที่ ประกอบด้วย (1) ราชการ และ (2) รัฐวิสาหกิจ

ราชการ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการนั้น จะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ และเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ โดยแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม เป็นต้น (2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนภูมิภาค โดยองค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน บริการสาธารณะที่จัดทำโดยภูมิภาค ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางที่ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค และ (3) การจัดทำบริการสาธารณะโดย

ท้องถิ่น องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ดูแลรักษาความสะอาดของท้องถิ่น การจัดให้มีน้ำประปา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

**รัฐวิสาหกิจ** การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการอาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงมีการสร้างองค์กรขึ้นใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกำกวมต่างๆ ของทางราชการ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การสาธารณะอีกประเภทหนึ่งมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจในการจัดหาบริการสาธารณะมีอยู่หลายประเภท แต่ที่สำคัญคือ การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการ และ ด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน จุดคุ้มทุน และ ผลตอบแทน ทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินกิจการเอง และคิดอัตราค่าบริการในระดับที่ประชาชนทั่วไปรับได้ นอกจากนี้ ยังเป็นโครงการที่นำภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในกรณีที่สังคมต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงาน หรือ ในการดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นการบริการพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้ริเริ่มดำเนินงาน และเมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจตัดสินใจเข้ามาดำเนินการในโอกาสต่อไป

การบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจนี้เอง พิจารณาได้ว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตามทฤษฎีการพัฒนาแบบไม่สมดุล ซึ่ง Hirschman ได้กล่าวไว้ว่า ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรและความสามารถในการลงทุน ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล คือ การใช้ความสามารถในการลงทุนอย่างประหยัดโดยลงทุนในกิจการ **โครงสร้างพื้นฐาน** ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีในการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยจะชักนำให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนตามมา

กล่าวได้ว่ากิจการสาธารณะที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดหาและบริการให้กับประชาชนโดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งได้แก่ การพลังงาน การขนส่ง การสื่อสาร การสาธารณูปการ ทำให้เกิดการโน้มนำให้ภาคเอกชนนำการลงทุนไปสู่ภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยงให้เกิดการเจริญเติบโตของภูมิภาคเกิดการกระจายความเจริญโดยทั่วกัน ซึ่งนโยบายการพัฒนาประเทศ พิจารณาจากแผนพัฒนา



เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้สะท้อนให้เห็นว่า ได้ใช้โครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวนำการพัฒนา มาโดยตลอด เพื่อชักนำให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนกระจายออกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อลดความแออัดคับคั่ง ตลอดจนแก้ไขปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะเป็นพิษต่างๆ และปัญหาความเสื่อมโทรมของสังคมเมือง

โดยการศึกษาในส่วนบทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อการพัฒนาภาคกลางตอนบน พบว่า มูลค่าการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภูมิภาคทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่การกระจายการผลิตในสาขาต่างๆ ซึ่งส่งผลเชื่อมโยงให้ภูมิภาคเกิดการเจริญเติบโตเพิ่มสูงขึ้น โดยมูลค่าการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภูมิภาค ระหว่างปี 2540-2544 พบว่า มีมูลค่าลงทุนรวมกันโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 26.1 ซึ่งสัมพันธ์กับอัตราเพิ่มเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาค โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเพิ่มขึ้นเช่นกัน คือ มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 1.6 ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานมีมูลค่าการลงทุนในส่วนภูมิภาคสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 96.2 ในขณะที่รัฐวิสาหกิจด้านการบริการสังคมมีมูลค่าการลงทุนเพียงร้อยละ 3.6 และรัฐวิสาหกิจสาขาเกษตรมีการลงทุนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 0.2 โดยรัฐวิสาหกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานที่มีการลงทุนในภูมิภาคสูงสุด คือ รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน โดยมีการลงทุนคิดเป็นร้อยละ 40.8 รองลงมาคือสาขาการสื่อสาร คิดเป็นร้อยละ 36.8 สาขาสาธารณูปการ ร้อยละ 11.3 และสาขาการขนส่ง ร้อยละ 7.3 และเมื่อพิจารณาด้านอัตราเพิ่มเฉลี่ยการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภูมิภาคระหว่างช่วงปี 2540-2544 พบว่า สาขาการสื่อสารมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปีสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 96.8 รองลงมาคือ สาขาการขนส่ง ร้อยละ 34.3 สาขาเกษตรกรรม ร้อยละ 14.6 สาขาสาธารณูปการ ร้อยละ 1.9 ส่วนสาขาการพัฒนามีการลงทุนเฉลี่ยต่อปี ลดลง คือ สาขาพลังงาน โดยเฉลี่ยลดลงร้อยละ 5.2 ต่อปี และสาขาบริการสังคมลดลงเฉลี่ยต่อปี สูงสุด คิดเป็นร้อยละ 10.0

เมื่อเปรียบเทียบการวิเคราะห์ทางด้านบทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อการพัฒนาจังหวัดในภาคกลางตอนบน ซึ่งแสดงด้วยมูลค่าการผลิตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด โดยจังหวัดที่มีมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมอยู่ในลำดับสูงสะท้อนให้เห็นว่าเป็นจังหวัดที่ภาครัฐมีส่วนในการลงทุนเพื่อใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัด ซึ่งผลกระทบทางเศรษฐกิจแสดงออกมาในรูปของการเจริญเติบโตในมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตที่สำคัญ คือ (1) การไฟฟ้าและ การประปา (2) การคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร ซึ่งล้วนเป็นกิจกรรมการผลิตที่รัฐวิสาหกิจมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดหาและบริการโดยตรง และ (3) การผลิตในสาขาอุตสาหกรรม พบว่า กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมีส่วนสัมพันธ์กับการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม โดยจังหวัดที่มีมูลค่าการผลิตอยู่ในสาขาอุตสาหกรรมสูงซึ่งได้แก่ จังหวัดอยุธยาและจังหวัด

สระบุรี จากการศึกษาพบว่า เป็นจังหวัดที่มีมูลค่าการผลิตในสาขาการไฟฟ้าและการประปา การขนส่ง และการสื่อสาร ในสัดส่วนที่สูงด้วยเช่นกัน โดยความสัมพันธ์นี้ได้ส่งผลเชื่อมโยงให้ จังหวัดอยุธยาและ จังหวัดสระบุรี มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดอยู่ในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย

สำหรับการศึกษาในงานวิจัย ที่ต้องการมุ่งศึกษาว่า รัฐวิสาหกิจประเภทใดมีแนวโน้มของความ ต้องการ และความเป็นไปได้ของการขยายกิจการสู่ภูมิภาคมากที่สุด ซึ่งผลการวิจัยสรุปว่า **รัฐวิสาหกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีแนวโน้มของความ ต้องการ และความเป็นไปได้ในการขยายกิจการ เพื่อพัฒนาภูมิภาคมากที่สุด** โดยได้ข้อสรุปว่า รัฐวิสาหกิจทุกลักษณะทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการเกษตร และ ด้านบริการสังคม มีแนวโน้มของการขยายกิจการตามความต้องการขั้นพื้นฐาน โดยเน้นว่าการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจควรพิจารณาถึงความต้องการของชุมชน ความเหมาะสม ทางกายภาพ และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจในทุกด้านหาก สร้างความพร้อมไว้รองรับ รัฐวิสาหกิจทุกด้านต่างต้องการขยายกิจการสู่ภูมิภาค แต่เมื่อ พิจารณาตามความต้องการของรัฐวิสาหกิจเองกลับพบว่า รัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและ บริการสังคมมีแนวโน้มของความ ต้องการหากมีการขยายกิจการสู่ภูมิภาค ยกเว้นรัฐวิสาหกิจด้านการ เกษตรที่ไม่พบแนวโน้มของความ ต้องการหากมีการขยายกิจการสู่ภูมิภาค ข้อค้นพบจากการศึกษา สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญต่อการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจสู่ภูมิภาค คือ (1) **นโยบายที่ กำหนดโดยภาครัฐ** และ (2) **ความสามารถทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ** โดยที่ผลการศึกษาของ TDRI พ.ศ. 2545 ในหัวข้อโครงการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างระบบแรงจูงใจ และ โครงสร้างระบบค่า ตอบแทนของรัฐวิสาหกิจ ได้ให้ข้อสรุปที่สอดคล้องงานวิจัย คือ **ความสามารถทางการเงินของรัฐ วิสาหกิจมีผลต่อการตัดสินใจในการประเมินศักยภาพของรัฐวิสาหกิจ** โดยผลการวิเคราะห์ที่ได้ จากการส่งแบบประเมินความคิดเห็นของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจของ TDRI ได้ข้อสรุปว่า รัฐวิสาหกิจที่มี ประสิทธิภาพจะอยู่ในกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการดี เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้มีความ เห็นว่าโครงสร้างเงินเดือนและระบบแรงจูงใจในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีพอ ในทางตรงกัน ข้ามกับรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กและรัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริม ได้แก่ องค์การพอกหนั่ง องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสวนยาง องค์การสวนสัตว์ องค์การสุรา โรงงานไฟ องค์ การตลาด บริษัทไทยเดินเรือทะเล บริษัทอุ้งกรุงเทพฯ ซึ่งคิดว่าระบบการจ่ายค่าตอบแทนในปัจจุบันยังไม่ดีพอ โดยผลของการระดมความคิดเห็นจากข้อวิเคราะห์ดังกล่าว สามารถนำมาเชื่อมโยงในงานวิจัย ได้ว่า นอกจากนโยบายที่กำหนดโดยภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจสู่ภูมิภาคแล้ว ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเองก็ผลต่อการตัดสินใจในการขยายการลงทุนสู่ภูมิภาค โดยรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทในการจัดหาบริการโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อพิจารณาจากฐานะทางการเงิน (แสดง



ตามตารางที่ 6.5) ปรากฏว่ามีความสามารถในการลงทุนมากกว่ารัฐวิสาหกิจด้านการเกษตร และบริการสังคม ดังนั้นเมื่อพิจารณาด้านปัจจัยเสี่ยงเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐวิสาหกิจด้านการเกษตรและบริการสังคมแล้ว จึงมีน้อยกว่า ทำให้รัฐวิสาหกิจในกลุ่มบริการโครงสร้างพื้นฐานซึ่งได้แก่ การพลังงาน การขนส่ง การสื่อสาร และการสาธารณสุขมีโอกาสและความเป็นไปได้หากต้องการขยายกิจการสู่ภูมิภาค

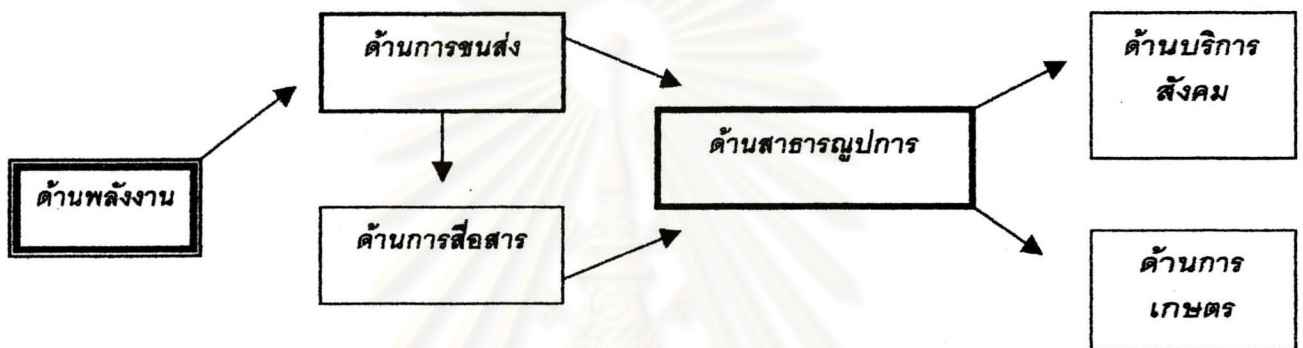
จากบทสรุปที่ได้ของการวิเคราะห์ สามารถนำไปใช้กับการพัฒนาในเชิงพื้นที่ของ 6 จังหวัดในภาคกลางตอนบนได้ว่า ภาคกลางตอนบนซึ่งประกอบด้วย 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระบุรี จังหวัดอยุธยา จังหวัดลพบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดสิงห์บุรี จากการศึกษาโครงสร้างกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม พบว่า มีระดับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยยังพบความเหลื่อมล้ำที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความเจริญเติบโตของจังหวัดอยู่ ซึ่งจากการวิเคราะห์ ได้ข้อสรุปว่า จังหวัดสระบุรีมีค่าคะแนนของปัจจัย ที่เป็นตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาอยู่ในเกณฑ์ดีสุด โดยมีระดับค่าคะแนน 63 คะแนน รองลงมาคือ จังหวัดอยุธยา 62 คะแนน จังหวัดลพบุรี 52 คะแนน จังหวัดชัยนาท 36 คะแนน จังหวัดอ่างทอง 34 คะแนน และจังหวัดที่มีค่าคะแนนที่เป็นตัวบ่งชี้ระดับการพัฒนาต่ำสุด คือ จังหวัดสิงห์บุรี โดยมีค่าคะแนนการพัฒนา 32 คะแนน

โดยตัวบ่งชี้ที่ทำให้จังหวัดสระบุรีมีค่าคะแนนการพัฒนาสูงสุดเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลางตอนบน คือ ข้อได้เปรียบเรื่องที่ตั้งของการมีโครงข่ายคมนาคมที่เป็นจุดกลางของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระหว่างภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ กรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งทางท่อ ซึ่งในระยะข้างหน้า จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศที่จะส่งเสริมให้จังหวัดสระบุรีเป็นแหล่งแจกจ่ายพลังงานที่สำคัญของภูมิภาค และเป็นการสนับสนุนให้จังหวัดสระบุรีเป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมแห่งใหม่ของภาคกลาง ตามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคกลางได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาด้านเศรษฐกิจกลับพบว่า จังหวัดสระบุรีมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อบิต่ำสุด เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งหมด 6 จังหวัดในภาคกลางตอนบน ทั้งในด้านอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด อัตราการขยายตัวของการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม อัตราการขยายตัวของการผลิตในสาขาก่อสร้าง และ อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวประชากร ดังนั้น การพัฒนาจังหวัดสระบุรีให้เป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตแห่งใหม่ของภูมิภาค (new growth centre) ความจำเป็นเร่งด่วนลำดับแรก ควรกระตุ้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจให้จังหวัดสระบุรีมีความเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แนวทางหนึ่งของการพัฒนาเพื่อกระตุ้นภาคเศรษฐกิจของจังหวัดสระบุรีให้มีการเจริญเติบโตสูงเพิ่มขึ้น เพื่อพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ของภาคกลางตอนบน คือ การใช้กลไกของภาครัฐในการลงทุนกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ ที่ควรขยายการลงทุนในจังหวัดสระบุรีเพิ่มมากขึ้น คือ รัฐวิสาหกิจด้านการพลังงาน ซึ่งจะเชื่อมโยงให้เกิดการขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้านอื่นๆ ให้เกิดขึ้นต่อเนื่องตามมา คือ ด้านการขนส่ง ด้านการสื่อสาร ด้านการสาธารณสุข ด้านการบริการสังคมและด้านการเกษตร ตามแผนภาพที่ 7.1 ดังนี้

แผนภาพที่ 7.1 ความเชื่อมโยงของการขยายกิจการรัฐวิสาหกิจด้านต่างๆ ของจังหวัดสระบุรี



ที่มา : จากการวิเคราะห์

จากแผนภาพที่ 7.1 อธิบายได้ว่า รัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน มีความสำคัญเป็นลำดับแรกซึ่งหากเน้นการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจในด้านนี้แล้ว จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมทำการผลิตได้เพิ่มมากขึ้น เป็นการกระตุ้นการผลิตให้กับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตในประเภทของอุตสาหกรรมหนักที่พบได้มากในจังหวัดสระบุรี ได้แก่ อุตสาหกรรมซีเมนต์ อุตสาหกรรมกระเบื้อง อุตสาหกรรม เซรามิกส์ ซึ่งล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยพลังงานความร้อนสูงในการผลิตแทบทั้งสิ้น ดังนั้นการขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานจึงมีความสัมพันธ์กับภาคอุตสาหกรรม โดยช่วยลดต้นทุนการผลิต และขยายกำลังการผลิตของภาคอุตสาหกรรมให้สูงยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงให้โครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดขยายตัวเพิ่มขึ้น

จากการขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน จะเชื่อมโยงไปสู่การขยายการลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง โดยประเด็นหลักของผลกระทบโดยตรงที่เกิดขึ้นจากการขนส่ง คือ การชักจูงให้ภาคเอกชน เข้าไปลงทุนประกอบกิจกรรมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ซึ่งการลงทุนของภาคเอกชนจะสัมพันธ์กับการขนส่ง โดยที่การขนส่งเป็นต้นทุนการผลิตอย่างหนึ่งของการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม ดังนั้น การมีเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สะดวกและมีการเชื่อมต่อที่มีประ



สิทธิภาพ ย่อมทำให้จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมาก ตามเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่มีความสำคัญในเส้นทางนั้นๆ เนื่องจากความสะดวกในการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเข้าสู่กระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และ กระจายผลผลิตที่ได้รับออกจำหน่ายสู่แหล่งตลาด ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยเส้นทางคมนาคมขนส่งเป็นตัวเชื่อมต่อกับที่สำคัญ

พิจารณาได้ว่า รัฐวิสาหกิจด้านการพลังงาน และรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยตรง ในด้านที่รัฐวิสาหกิจด้านการพลังงาน มีบทบาทในการขยายกำลังการผลิตของภาคอุตสาหกรรมให้สามารถทำการผลิตได้เพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่งก็มีบทบาทในการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเพื่อป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และทำการกระจายผลผลิตสู่แหล่งตลาด ลักษณะดังกล่าวเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจในการทำงานร่วมกันเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมมีการเจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจด้านการสื่อสารก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกิจการของรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง ซึ่งการเคลื่อนไหวกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่ง จะส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจให้รัฐวิสาหกิจด้านการสื่อสารเจริญเติบโตขยายการลงทุนเพิ่มขึ้น โดยอาศัยความจำเป็นในการติดต่อทางธุรกิจ ที่ต้องการความเที่ยงตรงและความรวดเร็วของข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์สนับสนุนการตัดสินใจในเชิงธุรกิจ เพื่อคัดเลือกการลงทุนในกิจการที่ส่งผลให้เกิดกำไรสูงสุด

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจด้านการพลังงาน การขนส่งและการสื่อสาร จะส่งผลเชื่อมโยงให้รัฐวิสาหกิจด้านการสาธารณูปการ ขยายการลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ที่สำคัญประกอบด้วย การประปาส่วนภูมิภาค และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทเด่นชัดในการส่งเสริมความเจริญเติบโตของภูมิภาค ในการเป็นแหล่งจ้างงานของการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ และ จากประชาชนในพื้นที่รอบนอก จากความสำคัญของการเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญนี้เอง ทำให้พื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของการนิคมอุตสาหกรรม เกิดการกระจุกตัวของประชากร ส่งผลเชื่อมโยงให้เกิดความต้องการในการใช้บริการสาธารณะด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของชุมชนเพิ่มขึ้นตามมา ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข การกีฬา การนันทนาการ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้รัฐวิสาหกิจด้านบริการสังคม และ ด้านการเกษตร จึงต้องมีการขยายการลงทุนเพิ่มขึ้นควบคู่กันไปกับการเจริญเติบโตของเมือง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชน ให้ได้รับความอยู่ดีมีสุขโดยทั่วหน้ากัน

กล่าวโดยสรุป ความเชื่อมโยงของการขยายกิจการรัฐวิสาหกิจด้านต่างๆ ของจังหวัดสระบุรี ต้องการอธิบายให้เห็นว่า การขยายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดสระบุรี จะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการขยายตัวของโครงสร้างการผลิตในสาขาต่างๆ ซึ่งจะส่งผลในภาพรวมให้เกิดการเจริญเติบโตของจังหวัดตามไปด้วย เพราะจากการศึกษาในส่วนบทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อการพัฒนาภาคกลางตอนบน พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภูมิภาคเฉลี่ยต่อปี มีความสัมพันธ์ต่ออัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคโดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นการลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงย่อมนำไปสู่การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้ในจังหวัดสระบุรี เช่นเดียวกัน โดยการลงทุนของรัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทโดยตรงในการส่งเสริมการผลิตของภาคอุตสาหกรรมให้สามารถทำการขยายกำลังการผลิตได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเรื่องทั้งในด้านการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังเป็นการสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมอื่นๆ ต่อเนื่องตามมา ทั้งในด้านกิจกรรมที่เกิดจากผลกระทบเชื่อมโยงของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และผลกระทบเชื่อมโยงของกิจกรรมต่อเนื่องที่เกิดจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผลกระทบเชื่อมโยงนี้จะนำไปสู่การสร้างความสำเร็จเติบโตของภูมิภาค และส่งผลเป็นการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด 6 จังหวัดของภาคกลางตอนบนให้เกิดการกระจายความเจริญเติบโตโดยทั่วกัน

สำหรับแนวทางการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาภาคกลางตอนบน ควรวางแนวทางการพัฒนาโดยพิจารณาจาก

(1) ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน และ ยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งการวางแผนทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่เหมาะสมในอนาคตควรสร้างความเป็นเนื้อเดียวกัน (Synergy) ของระบบการทำงานอย่างเป็นบูรณาการโดยการกำหนดแผนกลยุทธ์ จัดกลุ่มกิจการของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ ภาค กลุ่มจังหวัด และ จังหวัด เพื่อรับบทบาทการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานร่วมกัน และเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม สามารถนำเอาศักยภาพของพื้นที่มาเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างแท้จริง โดยนโยบายระดับชาติ ควรเสนอให้มีการจัดทำแผนวิสาหกิจให้เข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดยในเบื้องต้นอาจดำเนินการโดยจัดกลุ่มกิจการของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาในทุกระดับ เริ่มจากเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ระดับภาค กลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัดโดยมีแผนวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการประสานการทำงานระหว่างองค์กร โดยเชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่มีภารกิจขอบข่ายงานคล้ายคลึงกัน ภาครัฐทำการจัดสรรงบประมาณ โดยนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และ จัดลำดับความสำคัญของ



โครงการที่รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ โดยการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้การจัดสรรงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการทำงานที่มีความซ้ำซ้อน การบริหารจัดการโครงการพัฒนาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(2) แผนกลยุทธ์ของแต่ละรัฐวิสาหกิจและการบูรณาการระหว่างแผนกลยุทธ์ของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง โดยควรเน้นถึงรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทโดยตรงในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแล้ว ควรพิจารณาถึงผลกระทบทางสังคมของกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเชิงผลกระทบทางอ้อมด้วย เช่น การเคหะแห่งชาติ ต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นต่อการรองรับการสร้างที่อยู่อาศัย อันเป็นผลจากการขยายตัวของชุมชน ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยงให้กลุ่มกิจการของรัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ ต้องเข้ามาขยายกิจการวางแผนการพัฒนาร่วมกันในอนาคต คือ การประสานงานภูมิภาค บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) การไปรษณีย์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ต้องเข้ามาขยายกิจการด้านบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นการวางแผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภค และ สาธารณูปการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันจัดทำแผนที่มีลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับการเจริญเติบโตของเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งการจัดทำแผนควรประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกๆ ระดับเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 6.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

(1) จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาโดยใช้แบบประเมินเพื่อทำการวิเคราะห์หาความต้องการของรัฐวิสาหกิจเพื่อขยายกิจการสู่ภูมิภาค พบว่า หากมีการสร้างความพร้อมไว้ เพื่อรองรับต่อการขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดเห็นด้วยในการขยายกิจการสู่ภูมิภาคซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วหน้าที่ในการสร้างความพร้อม เช่น การขนส่ง การสื่อสาร การพลังงาน การสาธารณูปการ ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นภาระที่รัฐวิสาหกิจต้องรับผิดชอบโดยตรง ดังนั้นหากรัฐวิสาหกิจต้องการขยายกิจการ รัฐวิสาหกิจต้องสร้างปัจจัยเหล่านี้ให้พร้อม แทนที่จะเป็นฝ่ายคอยความพร้อมของปัจจัยเหล่านี้เพื่อดึงดูดกิจกรรมของตนสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมศักยภาพด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคโดยตรง ข้อค้นพบที่ได้จึงน่าจะนำไปใช้ในการวิจัยครั้งต่อไปเพื่อตรวจสอบว่า รัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานได้มีการกระจายไปสู่ภูมิภาคในระดับที่เพียงพอต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและของสังคมเพียงพอแล้วหรือไม่

(2) ควรทำวิจัยแบบ Focus Group โดยระดมสมองจากผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการพัฒนาให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาทต่อการพัฒนาภูมิภาคให้มากขึ้น

(3) ควรทำการศึกษาในเชิงลึกต่อไปเพื่อศึกษาว่า กิจกรรมของรัฐวิสาหกิจที่กระจายจัดตั้งในภูมิภาค ได้มีส่วนต่อการนำทรัพยากรในพื้นที่มาใช้ประโยชน์ เพื่อเพิ่มมูลค่าการผลิตเป็นขนาดเท่าใดซึ่งผลที่ได้จากการศึกษา จะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น

(4) ควรมีการวิจัยเพื่อตรวจสอบวงเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจในโครงการต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ว่าวงเงินลงทุนนั้นก่อให้เกิดการผลิตและการจ้างงานเป็นจำนวนเท่าใด เป็นการตรวจสอบ Multiplier Effect ของการลงทุนที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สามารถนำไปวิเคราะห์การวางแผนเศรษฐกิจในระดับมหภาคที่ฉายภาพของระบบเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย