

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นพื้นที่ที่สำคัญในการรองรับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากมูลค่าในผลิตภัณฑ์ภาคของกรุงเทพฯและปริมณฑลที่มีค่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศตั้งแต่พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา โดยกรุงเทพฯจะมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคมากกว่าปริมณฑลในทุกปี และในปีพ.ศ. 2537กรุงเทพมหานครมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคถึงร้อยละ 38.32 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในประเทศ ในขณะที่ปริมณฑล 5 จังหวัดมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคเพียงร้อยละ 13.76 โดยจังหวัดสมุทรปราการมีมูลค่าการผลิตสูงที่สุดในเขตปริมณฑล รองลงมาได้แก่จังหวัดปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม และ นนทบุรี ถึงแม้ว่าเขตปริมณฑลจะมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคน้อยกว่าเขตกรุงเทพฯแต่ก็มีอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ภาคมากกว่าเขตกรุงเทพฯเกือบทุกปี สาขาการผลิตที่สำคัญที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯได้แก่สาขาอุตสาหกรรม สาขาการค้าและบริการ และสาขาการผลิตอื่นๆที่ประกอบไปด้วยภาคธนาคาร ประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์ และ ภาคที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรม และ ภาคการค้าและบริการมีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญลงแต่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มความสำคัญมากขึ้น โดยสัดส่วนของมูลค่าการค้าและบริการของกรุงเทพฯมีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 43.30-47.36 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมในสาขาการผลิตนี้ ส่วนสาขาการผลิตอื่น ๆ มีสัดส่วนมูลค่าการผลิตอยู่ระหว่างร้อยละ 39.66-49.91 ในระหว่างปีพ.ศ.2524-2537 ภาคเกษตรกรรมของกรุงเทพฯมีความสำคัญน้อยมากโดยมีสัดส่วนมูลค่าการผลิตไม่เกินร้อยละ 2 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์เกษตรของประเทศ มูลค่าการผลิตของภาค เศรษฐกิจต่างๆในเขตปริมณฑลมีค่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเขตกรุงเทพฯยกเว้นมูลค่าการผลิตของภาคเกษตรกรรม ภาคเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตสูงที่สุดของเขตปริมณฑลคือภาคอุตสาหกรรมโดยมีสัดส่วนมูลค่าการผลิตอยู่ระหว่างร้อยละ 25-29 ในช่วงพ.ศ. 2524-2537 รองลงมาได้แก่ภาคการผลิตอื่นๆ ภาคการค้าและบริการ และภาคเกษตรกรรม โดยในสามภาคเศรษฐกิจหลังนั้นมีสัดส่วนมูลค่าการผลิตไม่ถึงร้อยละ 10 ของมูลค่าการผลิตโดยรวมในสาขาการผลิตนั้นทุกปี

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครจะมีขนาดใหญ่กว่าระบบเศรษฐกิจของเขตปริมณฑล โดยมีมูลค่าการผลิตในสาขาเศรษฐกิจต่างๆสูงกว่าเกือบทุกสาขาการผลิต ดังนั้นจึงทำ

ให้ค่าความไม่เท่าเทียมในกรุงเทพมหานครสูงกว่าค่าความไม่เท่าเทียมของปริมณฑลเกือบทุกปี เมื่อเปรียบเทียบค่าความไม่เท่าเทียมตามชั้นของรายได้ระหว่างกทม.และปริมณฑลพบว่าสัดส่วนของผู้ที่มีรายได้สูงที่สุด 20% ของกรุงเทพฯโดยส่วนใหญ่จะมีค่ามากกว่าเขตปริมณฑล ขณะที่สัดส่วนของผู้ที่มีรายได้ต่ำที่สุด 20% ของกรุงเทพฯจะสูงกว่าเขตปริมณฑลในปี 2531 และมีค่าเท่ากับเขตปริมณฑลในปี 2535 ส่งผลให้ค่าความไม่เท่าเทียมของกรุงเทพฯน้อยกว่าเขตปริมณฑลเพียงปีเดียว คือปี 2531 และค่าความไม่เท่าเทียมที่ได้จากดัชนีShorrocks และดัชนีGini ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ ค่าความไม่เท่าเทียมของกรุงเทพฯจะลดลงในปี 2531 จากนั้นจะสูงขึ้นในปี 2533 และ 2535 ส่วนเขตปริมณฑลจะมีค่าความไม่เท่าเทียมสูงขึ้นทุกปี โดยที่ค่าความไม่เท่าเทียมของเขตกรุงเทพฯ ในปี 2529, 2531, 2533 และ 2535 คือ 0.279, 0.258, 0.305 และ 0.360 เมื่อวัดโดยใช้ดัชนีShorrocks และมีค่าเท่ากับ 0.396, 0.379, 0.41 และ 0.443 เมื่อวัดโดยใช้ดัชนีGini ส่วนค่าความไม่เท่าเทียมในเขตปริมณฑลปีเดียวกันเมื่อวัดโดยดัชนี Shorrocks คือ 0.247, 0.281, 0.304 และ 0.319 และมีค่าเท่ากับ 0.364, 0.388, 0.409 และ 0.419 เมื่อวัดโดยใช้ดัชนีGini การเกิดความไม่เท่าเทียมกันในเขตกรุงเทพฯ และ ปริมณฑล สามารถใช้ดัชนีShorrocks ในการแยกส่วนประกอบเพื่อหาสาเหตุของความไม่เท่าเทียมโดยพิจารณาจากค่าของความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่ม สาเหตุของความไม่เท่าเทียมสามารถแยกออกได้เป็น 3 ปัจจัยใหญ่คือ ปัจจัยทางภูมิภาค ปัจจัยทางด้านประชากร และ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ปัจจัยทางภูมิภาคจะศึกษาความไม่เท่าเทียมระหว่างเขตกรุงเทพฯ และ ปริมณฑล ปัจจัยทางด้านประชากรจะศึกษาสาเหตุของความไม่เท่าเทียมตามเพศ อายุ และการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานจะศึกษาสาเหตุของความไม่เท่าเทียมตามชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม อาชีพ และ ภาคเศรษฐกิจ โดยหน่วยของรายได้ที่ใช้ในการศึกษาความไม่เท่าเทียมคือรายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือน จากนั้นจึงทำการจัดลำดับสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมโดยจะทำการจัดอันดับเฉพาะปัจจัยในด้านคุณลักษณะของประชากรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานเท่านั้น เนื่องจากปัจจัยทางด้านภูมิภาคมีค่าของความไม่เท่าเทียมโดยรวมสูงกว่าอีก 2 ปัจจัยที่เหลือ ผลปรากฏว่าในเขตกรุงเทพฯ ปัจจัยทางด้านการศึกษาสามารถอธิบายสาเหตุของการเกิดความไม่เท่าเทียมกันได้มากที่สุดในปี 2531และ 2535 รองลงไปได้แก่ อาชีพ และ ชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม โดยภาคเศรษฐกิจและอายุจะผลัดกันมีความสำคัญรองจากชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม และเพศจะมีความสำคัญน้อยที่สุด แต่ในปี 2529 และ 2533 ชั้นทางเศรษฐกิจและอาชีพกลับเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดในการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในรายได้ตามลำดับ อาชีพและการศึกษาจะมีความสำคัญเป็นอันดับรองลงไปของปี 2529 และ 2533 โดยมีการศึกษาและชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสำคัญลดลงไป กลุ่มสุดท้ายได้แก่อายุ, ภาคเศรษฐกิจ และ เพศ ซึ่งจะมีความสำคัญคงที่ในทั้งสองปี ส่วนในเขตปริมณฑล อาชีพ ชั้นทางเศรษฐกิจและ

สังคม และการศึกษาจะสลับกันมีความสำคัญที่สุดในการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ จากปี 2529-2535 โดยภาคเศรษฐกิจ อายุ และเพศจะมีความสำคัญรองลงมาและมีลำดับคงที่ทุกปี นอกจากนี้ในด้านการจัดลำดับของความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่มตามแหล่งของความไม่เท่าเทียมที่เกิดจากปัจจัยต่างๆ ปรากฏว่าดัชนีGini และดัชนีShorrocks มีการจัดลำดับค่าความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่มเป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยตลอดถ้ามีการแบ่งปัจจัยไม่เกิน 2 ปัจจัยย่อยดังเช่นภูมิภาค และ เพศ ส่วนปัจจัยที่ประกอบด้วยปัจจัยย่อยมากกว่า 2 ปัจจัยนั้น อายุจะมีการจัดลำดับที่ตรงกันในดัชนีทั้งสองมากที่สุด แต่ถึงแม้ว่าค่าดัชนีความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่มตามแหล่งของความไม่เท่าเทียมประเภทต่างๆ จะแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละปี แต่ก็สามารถจัดกลุ่มค่าความไม่เท่าเทียมในระดับกว้างๆได้

ระบบเศรษฐกิจของกรุงเทพฯและปริมณฑลจะมีภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจหลักที่ทำให้เกิดการพัฒนา ขณะที่ภาคเกษตรกรรมกลายเป็นภาคที่สำคัญในการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างภาคเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้ที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในภาคการผลิตอื่นๆ และเมื่อทำการเปรียบเทียบรายได้ระหว่างผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพการเกษตร พบว่าผู้ใช้แรงงานจะมีรายได้ต่ำที่สุด นอกจากนี้ผู้ที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมเขตปริมณฑลจะมีรายได้โดยเฉลี่ยและมีความแตกต่างในรายได้ของพื้นที่น้อยกว่าเขตกรุงเทพฯ ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลไม่ได้ทำให้เกิดผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในท้องถิ่นขึ้นมากเหมือนกรุงเทพฯ นอกจากนี้โดยทั่วไปการศึกษาจะเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดของการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งในกรุงเทพฯและปริมณฑล ดังนั้นการศึกษาในที่นี้จะเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และการยกระดับรายได้ของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกร และผู้ใช้แรงงานซึ่งประกอบไปด้วยนโยบาย 5 ประการได้แก่

1.นโยบายทางการศึกษา แต่เดิมรัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำทุกระดับการศึกษา ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและทำให้เกิดปัญหาทางด้านความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาซึ่งนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนต่ำจะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรดังจะเห็นได้จากบัณฑิตคณะวิศวกรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนมากเปลี่ยนไปเรียนต่อในระดับปริญญาโทสาขาบริหารธุรกิจเนื่องจากการเปลี่ยนวิชาชีพยังคงเสียต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้สังคมต้องสูญเสียทรัพยากรโดยไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควรจากการผลิตบัณฑิตที่เปลี่ยนแปลงวิชาชีพในภายหลัง นอกจากนี้การขึ้นนโยบายค่าเล่าเรียนต่ำจะให้ประโยชน์กับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในเกณฑ์ดีมากกว่าคนยากจนทั้งนี้เพราะครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจะมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นในรูปของการสูญเสียรายได้ที่พึงได้รับจากการส่งลูกหลานเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา และ อุดมศึกษา ดังนั้นแทนที่รัฐจะดำเนินนโยบายค่าเล่า

เรียนชั้นต่ำต่อไป จึงควรที่จะทำการปรับค่าเล่าเรียนตามต้นทุนและผลประโยชน์ที่ผู้เรียนได้รับมากขึ้น โดยการศึกษาระดับประถมศึกษานั้นเนื่องจากจะก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล เพราะการศึกษาในระดับนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็นเท่านั้นแต่ยังทำให้การสื่อสารระหว่างผู้ปกครองและราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างผสมกลมกลืนภายใต้วัฒนธรรมเดียวกันซึ่งเป็นการสร้างเอกลักษณ์ของประเทศ รัฐจึงควรจัดการศึกษาแบบให้เปล่าให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน สำหรับระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปดังเช่นในระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษาเนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับจะตกแก่บุคคลผู้ทำการศึกษามากกว่าสังคมดังนั้นควรจะให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปรัฐควรนำงบประมาณลงไปสนับสนุนน้อยลงดังนั้นผู้ที่เรียนในระดับอุดมศึกษาควรจะได้รับภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าผู้ที่เรียนในระดับมัธยมศึกษา และผู้ที่เรียนในสาขาอาชีพศึกษาก็ควรที่จะเสียค่าเล่าเรียนสูงกว่าผู้ที่เรียนในสาขามัธยมศึกษาสามัญเพราะไม่เพียงแต่ผู้ที่เรียนในสาขาอาชีพศึกษาจะได้รับผลประโยชน์จากการศึกษามากกว่าแต่ยังเสียต้นทุนในการผลิตสูงกว่าอีกด้วย ในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยเปิดควรที่จะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยปิดเนื่องจากมีต้นทุนการผลิตสูงกว่า อีกทั้งผู้ที่เรียนในสาขาวิทยาศาสตร์ เช่น แพทย์ศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ควรที่จะจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงกว่าสายสังคมศาสตร์เพราะผู้ที่เรียนในสาขาวิทยาศาสตร์เหล่านี้ผลประโยชน์จะตกกับตัวผู้เรียนโดยตรงและต้นทุนในการผลิตบัณฑิตเหล่านี้ก็สูงกว่าต้นทุนในการผลิตบัณฑิตสาขาสังคมศาสตร์ ในส่วนของกลุ่มคนที่มีฐานะค้ำอยู่ในทางสังคมรัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ลูกหลานของคนเหล่านี้ได้มีโอกาสในการศึกษามากขึ้นซึ่งนอกจากรัฐจะต้องให้ทุนการศึกษาแล้วยังอาจจะต้องออกค่าชดเชยให้แก่พ่อแม่ที่ส่งบุตรหลานมาเรียน นอกจากนี้ควรทำการปรับระบบทางการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นต่อบุคคลเหล่านี้มากขึ้นเช่นการปรับเวลาเรียนและวิชาที่เรียนให้มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด

2.นโยบายทางการเกษตร ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรอยู่ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล มีรายได้โดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนน้อยกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพด้านอื่นๆ ถึงแม้ว่าพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลมีความเหมาะสมต่อการเพาะปลูก นอกจากนี้แม้ว่ารัฐบาลหลายสมัยได้พยายามที่จะยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้นโดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การประกันราคา, การพยุงราคาสินค้าเกษตร หรือ การพยายามที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ต่างๆปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรมากขึ้น แต่ภาวะความยากจนและรายได้ของเกษตรกรส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ดีขึ้นกว่าเดิมนักทั้งนี้มิใช่สาเหตุมาจากปัญหาทางด้านการผลิตและปัญหาทางด้านการตลาดที่เกิดขึ้นกับสินค้าเกษตร โดยที่ปัญหาทางด้านการผลิตเกิดจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติทำให้ผลผลิตเกษตรซึ่งต้องอาศัย

ธรรมชาติเป็นหลักในการเพาะปลูกมีปริมาณที่ไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงสูงทั้งในด้านราคา และ ปริมาณ นอกจากนี้เทคโนโลยีทางการเกษตรก็เป็นเทคโนโลยีแบบดั้งเดิม การเพิ่มของผลผลิตจะมาจากการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก ปัญหาทางด้านการตลาดที่เกิดจากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ทำให้บางประเทศที่เคยส่งออกสินค้าเกษตรเข้าจากประเทศไทยสามารถผลิตจนเพียงพอบริโภคได้ภายในประเทศอีกทั้งบางประเทศก็ยังมีเหลือจนสามารถส่งออกได้

ลัทธิการกีดกันทางการค้า (Protectionism) ทำให้สินค้าเกษตรจำเป็นต้องแข่งขันทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณกับประเทศต่างๆ ในตลาดโลก จากปัญหาที่กล่าวมานี้แนวทางเลือกในการยกระดับรายได้และลดความเสี่ยงของเกษตรกรคือ การทำการเกษตรแบบครบวงจรซึ่งเหมาะกับสินค้าเกษตรที่นำมาแปรรูป เช่น สับปะรด ทุเรียน โดยการรวมตัวกันของนักลงทุนและเกษตรกรเพื่อแบ่งหน้าที่ในการทำงาน แบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างยุติธรรม และ ระวังความเสี่ยงร่วมกัน ในส่วนที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่นการวิจัยและพัฒนา และ เทคโนโลยีจะเป็นหน้าที่ของนักลงทุน ส่วนงานที่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิด ทำในปริมาณมากและใช้เงินลงทุนค่อนข้างต่ำควรให้เกษตรกรเป็นผู้ดำเนินการ การทำเช่นนี้จะทำให้ผลประโยชน์ที่ได้มากกว่าต่างคนต่างทำ เนื่องจากการผลิตและการจำหน่ายจะสัมพันธ์กันในด้านของปริมาณ คุณภาพ ราคา และ เวลา ส่วนสินค้าเกษตรที่เป็นรัฐพืชเช่น ข้าว, ข้าวโพดควรมีการจัดตั้งตลาดเกษตรล่วงหน้า (Future Market) ขึ้นเพื่อที่เกษตรกรสามารถลดความเสี่ยงอันเกิดจากความผันผวนทางด้านราคาและมีข้อมูลในการตัดสินใจเลือกชนิดของพืชในการเพาะปลูก นอกจากนี้ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าจะเป็นตัวผลักดันให้เกิดตลาดกลางสินค้าเกษตรในระดับภูมิภาค เกษตรกรจะมีอำนาจในการต่อรองกับพ่อค้ามากขึ้น มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและทันเวลากับการซื้อขายสินค้า ช่วยลดขั้นตอนการซื้อขายและเกิดมาตรฐานของสินค้าที่ชัดเจนแน่นอน สำหรับรัฐบาลอาจใช้ประโยชน์จาก Future Market ในการเป็นเครื่องมือแทรกแซงตลาดเพื่อเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้า การใช้ Future Market เพื่อสนับสนุนนโยบายด้านราคาจะทำให้รัฐประหยัดทั้งกำลังคนและค่าใช้จ่าย เนื่องจากการซื้อขายในตลาดล่วงหน้าไม่จำเป็นต้องมีการครอบครองสินค้า เพียงแต่เสียเงินมัดจำ (Margin) เท่ากับจำนวนเงินที่ตลาดเรียกเก็บเท่านั้น

3. การพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้กับคนงานแต่ปรากฏว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานได้รับก็ยังไม่สามารถครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของคนงานเพียง 1 คนได้อีกทั้งยังมีแรงงานส่วนหนึ่งในสถานประกอบการต่างๆ มีรายได้ที่ต่ำกว่าระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพราะแรงงานเหล่านี้มีการศึกษาค่าจึงทำให้มีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ นอกจากนี้การที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมาเกิดจากการที่ต่างประเทศนำเงินเข้ามาลงทุน เนื่องจากประเทศไทยมีค่าจ้างแรงงานราคาถูกอยู่เป็นจำนวน

มาก แต่ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป การเปิดประเทศของจีน และ เวียดนาม ทำให้ประเทศไทยสูญเสียความได้เปรียบในเรื่องของอัตราค่าจ้าง ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้มีการจัดการอบรมในด้านฝีมือแรงงานซึ่งปัจจุบันนี้รัฐก็ได้ดำเนินการอยู่โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานซึ่งแต่เดิมสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งปี 2536 กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ถูกย้ายไปสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พื้นที่ที่อยู่ในกรุงเทพฯ สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรีจะอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกรุงเทพฯ ส่วนจังหวัดนครปฐม และสมุทรสาครจะอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสถาบันฝีมือแรงงานราชบุรี เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานมีการฝึกอบรมที่ซ้ำซ้อนกันในกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ตลอดจนการให้ความสำคัญทางด้านมาตรฐานฝีมือแรงงานยังไม่เพียงพอและไม่แพร่หลายดังนั้นแผนพัฒนาฝีมือแรงงานฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 จึงได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทและกำหนดทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงาน นอกจากนี้จากการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการขยายฐานพื้นที่การลงทุนไปสู่ภูมิภาคมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมีฝีมือ อีกทั้งบุคลากรและงบประมาณที่รัฐมีอยู่ไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการแรงงานของภาคเอกชนที่นับวันจะเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอาชีพพ.ศ. 2537 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมให้แก่บุคคลภายนอกเพิ่มขึ้นและเพื่อผลิตแรงงานฝีมือให้ทันต่อความต้องการของอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการภาคเอกชน โดยกำหนดมาตรการจูงใจให้ผู้ดำเนินการฝึกอบรมจะได้รับความสะดวกในการฝึกอบรมจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสามารถหักค่าใช้จ่ายของการฝึกอบรมในรูปแบบของการลดหย่อนภาษี อีกทั้งสถานประกอบการที่ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมสามารถจ่ายค่าจ้างให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้สถานประกอบการต่างๆทำการฝึกอบรมให้กับลูกจ้างของตนและเพื่อให้การจัดหลักสูตรของการฝึกอบรมตรงตามมาตรฐานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนั้นในปี 2538 จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้ของสถานประกอบการร้อยละ 50 ของรายจ่ายที่จ่ายไปเพื่อการฝึก

จากงานวิจัยโครงการติดตามผลการปฏิบัติงานทำของผู้สำเร็จการศึกษาการฝึกอบรมหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมเข้าทำงาน และฝึกอบรมในชนบทปี 2538 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 1,500 คนพบว่าภายหลังการฝึกอบรมแล้วจะทำให้มีผู้ว่างงานลดลงและมีรายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 4,788 บาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาฝีมือแรงงานมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น

4. กฎหมายประกันสังคม นอกจากจะใช้นโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อยกระดับอัตราค่าจ้างแล้ว กฎหมายประกันสังคมก็มีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ของสังคมมีความเท่าเทียม

กันยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมร้อยละ 1.5 ดังนั้นผู้มีเงินเดือนสูงจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในจำนวนที่มากกว่าผู้มีเงินเดือนต่ำ และการที่รัฐบาลมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมแสดงว่าคนทั้งประเทศมีส่วนร่วมรับภาระการประกันสังคมให้กับผู้ใช้แรงงาน อย่างไรก็ตามกฎหมายประกันสังคมของปีพ.ศ. 2533 ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการโดยข้อบกพร่องที่ส่งผลกระทบต่อ การกระจายรายได้สามารถแบ่งได้เป็นผลกระทบที่เกี่ยวกับการเก็บค่าเบี้ยประกันและ การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนคือ เงินสมทบประกันสังคมที่เรียกเก็บจากนายจ้างและลูกจ้าง ยังขาดความเป็นธรรมเนื่องจากการเก็บเงินสมทบนั้นจะเก็บจากผู้ที่มีรายได้จากค่าจ้างเท่านั้น ส่วนรายได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น ค่าเช่า ดอกเบี้ย และ กำไร ไม่ต้องนำมาคำนวณเพื่อจ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้นายจ้างยังสามารถหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบไปยังลูกจ้างโดยการกดค่าแรงหรือเพิ่มค่าแรง น้อยกว่าที่ควร หรือผลักภาระไปให้กับผู้บริโภคโดยการขึ้นราคาสินค้า อีกทั้งการเก็บเงินสมทบจาก ลูกจ้างก็มีลักษณะเหมือนภาษีที่มีภาระถดถอยเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มิมีค่าจ้างเกินวันละ 500 บาทหรือเดือนละ 15,000 บาท ให้คำนวณเงินสมทบจากรายได้เพียงวันละ 500 บาทหรือเดือน ละ 15,000 บาท ดังนั้นลูกจ้างที่มีรายได้น้อยกว่าหรือเท่ากับวันละ 500 บาทจะจ่ายเงินสมทบใน อัตราที่สูงกว่าลูกจ้างที่มีรายได้มากกว่าวันละ 500 บาท เช่นลูกจ้างที่มีรายได้วันละ 1,000 บาทจะ เสียเงินสมทบคิดเป็นร้อยละ 0.75 ของค่าจ้าง ขณะที่ลูกจ้างที่ยากจนต้องเสียเงินสมทบถึงร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง แนวทางการแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสมทบนี้อาจทำได้โดยการคืนเงินสมทบ ให้กับลูกจ้างที่มีรายได้น้อยโดยจ่ายเงินในรูปเครดิตภาษีเงินได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด ประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ประกันตนคือ กฎหมายกำหนดประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ของลูก จ้างในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างซึ่งการทำเช่นนี้จะทำให้ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำมีรายได้ไม่เพียงพอกับ การยังชีพ และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำนาญและเงินทุนทดแทนการขาด รายได้ตามภาวะเงินเฟ้อ นอกจากนี้กฎหมายประกันสังคมในสถานประกอบการจะใช้บังคับเฉพาะ ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ส่วนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อย กว่า 10 คน หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระและผู้ช่วยธุรกิจของครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้างจะไม่ถูก บังคับให้อยู่ในข่ายการประกันจึงสมควรที่รัฐบาลต้องหาวิธีการให้การประกันแก่บุคคลกลุ่มนี้ซึ่งมี จำนวนไม่น้อยในสังคม

5. เพิ่มปริมาณการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑล ถึงแม้ว่า ภาคอุตสาหกรรมจะเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของเขตปริมณฑลอีกทั้งอัตราการเจริญเติบโตของภาค อุตสาหกรรมในปริมณฑลจะสูงกว่ากรุงเทพฯตั้งแต่ปี 2533 เรื่อยมาแต่รายได้ของผู้ที่อยู่ในภาค อุตสาหกรรมของเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลกลับมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น โดยรายได้ของผู้ที่

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
แหล่งของความไม่เท่าเทียม.....	70
ปัจจัยที่ใช้ในการวัดความไม่เท่าเทียม.....	71
บทที่ 5 ผลการศึกษา.....	75
เปรียบเทียบความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มตามประเภทของปัจจัย.....	77
ความไม่เท่าเทียมในปัจจัยด้านภูมิภาค.....	79
ความไม่เท่าเทียมในปัจจัยทางด้านประชากร.....	67
ความไม่เท่าเทียมในปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน.....	81
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	115
รายการอ้างอิง.....	123
ประวัติผู้เขียน.....	126

อยู่ในปริมณฑลจะน้อยกว่าผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ ถึงแม้ว่าเขตปริมณฑลจะมีอัตราการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่สูงกว่ากรุงเทพฯ ก็ตาม ประกอบกับข้อมูลการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่เขตปริมณฑลจะมีอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากต่ำกว่ากรุงเทพฯ โดยมีอัตราส่วนร้อยละ 55.9 และ 104.3 ตามลำดับ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของเขตปริมณฑลเป็นเพียงการขยายแหล่งที่ตั้งเท่านั้นแต่ไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในภูมิภาคขึ้น ดังนั้นรัฐควรสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นที่เป็นผู้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยการส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมากขึ้นหรือทำการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นในเขตปริมณฑลเพื่อทำหน้าที่ให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยจะเน้นการให้สินเชื่อกับผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กเนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้สามารถเป็นแหล่งรองรับแรงงานได้มากกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่