

พัฒนาการและการพัฒนาสถาบันเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ.

คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือกรอ. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2524 ภาคเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองคือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมและสมาคมธนาคารไทย ทั้ง 3 สถาบันเอกชนนี้ ก่อนที่จะมีการตั้ง กรอ. ขึ้น ได้มีการรวมตัวเป็นคณะกรรมการร่วมของทางภาคเอกชนดังกล่าวไปบ้างแล้ว ทั้ง 3 สถาบันเอกชนนี้ ต่างมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานแตกต่างกัน การมีสถานะทางกฎหมายหรือจัดตั้งโดยกฎหมายรองรับคนละฉบับกัน ตลอดจนการจัดองค์กร บทบาทหน้าที่ การเป็นตัวแทนที่แตกต่างกันออกไป ในบทนี้จะพิจารณาสถาบันทั้งสามเป็นลำดับแรก จากนั้นจะกล่าวถึงบทบาทของรัฐที่มีต่อสถาบันเอกชนทั้งสามนี้ นับตั้งแต่มีการจัดตั้ง กรอ. แต่จะกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง บทบาทของรัฐต่อกลุ่มในส่วนภูมิภาคจะอยู่ในบทต่อไป

หอการค้าไทย

หอการค้าไทย นับสถาบันภาคเอกชนที่จัดตั้งและดำเนินงานมานานที่สุด มากกว่าทั้งสถาบันเอกชนที่เข้าร่วมและไม่ได้เข้าร่วมกับ กรอ. การก่อตั้งของหอการค้าไทยเริ่มจากพ่อค้ากลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของ นายเล็ก โกเมศ และคณะมี พระยาภิรมย์ภักดี นายเจือ เพ็ญภาคกุล นายทองดี อิศระกุล นายเชษฐ์ ชงชัย และนายสิริบูรณ์ ภาคสุวรรณ ได้ร่วมประชุมกัน ต่อมา มี ดร. โชติ คุ่มพันธ์ นายประทุม สว่างกรกาญจน์ และหลวงบูรณเวชวาณิชย์ เข้าร่วมด้วย ได้จัดร่างข้อบังคับ และจดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาคมเมื่อ 8 มีนาคม 2476 โดยแรกที่เดิยวคณะผู้จัดตั้งจะใช้ชื่อว่า "สภาคารการค้า" แต่คำว่า "สภา" รัฐบาลในสมัยนั้นได้สงวนไว้เป็นองค์การของรัฐโดยเฉพาะ จึงจดทะเบียนใช้ชื่อว่า "สมาคมหอการค้า" หรือในภาษาอังกฤษว่า SIAMESE CHAMBER OF COMMERCE โดยมี พระยาภิรมย์ภักดีเป็นนายกสมาคมหอการค้าคนแรก¹

การจัดตั้ง หอการค้าไทย เกิดมาจากการมองเห็นถึงความสำคัญของบทบาทหอการค้า ซึ่งนานาประเทศ ได้จัดตั้งขึ้นว่าเป็นสถาบันที่อำนวยความสะดวกแก่นักธุรกิจอย่างมาก และเห็นว่าประเทศไทยมีพ่อค้าซึ่งเป็นชาวไทยอยู่มาก จึงน่าจะมีการรวมตัวเป็นปีกแผ่น มีองค์กรกลาง

¹ หอการค้าไทย, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องบทบาทของหอการค้าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ณ ห้อง CASTILLION โรงแรมดุสิตธานี วันที่ 27 พฤษภาคม 2525, หน้า 1-2. (โรเนียว).

ที่จะเป็นปากเสียงของพ่อค้าในกิจการของตน เพื่อให้ดำเนินอาชีพโดยสะดวก และเพื่อได้ประสานงานระหว่างรัฐกับพ่อค้าได้ติดต่อถึงกัน โดยสะดวก²

การดำเนินงานของหอการค้าไทย หรือสมาคมหอการค้าในระยะแรกอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลาน ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง ต้องย้ายไปย้ายมาโดยตลอด³ และเปลี่ยนชื่อไปมา ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 คือในปี 2486 กระทรวงพาณิชย์ ได้นำเอาชื่อ "หอการค้า" ไปอยู่ในความอุปการะ คณะกรรมการหอการค้าเดิมไปจดทะเบียนใหม่เป็นสมาคมพ่อค้าไทย แต่ต่อมา พ.ศ. 2489 คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทยเห็นว่าทางราชการขอกิจการหอการค้าไป โดยไม่ได้ลงมือทำอะไรจึงได้ตั้งชื่อหอการค้ากลับคืนมาจากรัฐบาล จดทะเบียนใช้ชื่อว่า "หอการค้ากรุงเทพ" และเปลี่ยนเป็นหอการค้าไทยไปในที่สุด

บทบาทในระยะแรกที่ตั้งหอการค้าขึ้นแทบไม่มี ต่างกับสมาคมพาณิชย์จีนและอินเดียที่มีความเข้มแข็งมากกว่า เป็นเพียงการรวมตัวกันธรรมดา ไม่มีบทบาทอะไรเลยอ่อนแอทุกด้านดังคำกล่าวที่ว่า หอการค้าไทยก่อเกิดจากความอ่อนแอและก็อ่อนแอ⁴

การจัดตั้งหอการค้าไทยในช่วงแรกไม่มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ การจดทะเบียนเป็นสมาคม จึงจดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 23 มาตรา 1274-1297 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ฐานะของหอการค้าก็เป็นสมาคมเช่นเดียวกับสมาคมทั้งหลายที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายนี้ จนกระทั่งจอมพลถนอม ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 แยกหอการค้าออกจากสมาคมการค้า และวางระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินงานของหอการค้าไว้โดยเฉพาะ

การตราพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 นอกจากจะเป็นการกำหนดโครงสร้างของกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ผ่านองค์กรที่รัฐกำหนดกรอบไว้ ยังเป็นการรองรับฐานะของหอการค้าในการดำรงอยู่ การดำเนินงานอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ สถานภาพของหอการค้า

² คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน, เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชน, ในการประชุม กรอ.ภูมิภาคครั้งที่ 3 จังหวัดขอนแก่น วันที่ 26 มกราคม 2529, หน้า 14.

³ ดู หอการค้าไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องบทบาทหอการค้าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, หน้า 3-4.

⁴ ประชาชาติธุรกิจฉบับพิเศษสรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2530, หน้า 63.

จะสูงกว่าสมาคมการค้า เพราะสมาคมการค้าเป็นสมาชิกหอการค้า และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยได้กำหนดให้เมืองการค้าเอกชนสูงสุดขึ้นตาม พรบ.นี้คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐได้กำหนดกรอบการจัดตั้งและดำเนินงานไว้ อำนาจหน้าที่ที่รัฐมอบให้กับหอการค้ามีทั้งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนรัฐและองค์กรของรัฐ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ แม้หอการค้าไทยจะเปรียบเสมือนหอการค้าจังหวัดหนึ่งคือ เป็นหอการค้าของกรุงเทพมหานคร แต่กฎหมายได้กำหนดให้สถานะภาพของหอการค้าไทยมีความสำคัญเท่ากับเป็นศูนย์กลางของหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ โดยกำหนดให้หอการค้าจังหวัดต้องเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ประธานหอการค้าไทยเป็นประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย รวมทั้งตำแหน่งรองประธานคนที่หนึ่ง และกรรมการจำนวนเท่ากับจำนวนประธานหอการค้าต่างประเทศรวมกับผู้แทนสมาคมการค้า เป็นผู้แทนมาจากหอการค้าไทย ทำให้โดยสถานะภาพแล้วหอการค้าไทยอยู่เหนือกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าร่วมใน กรอ.

การจัดองค์กร

คณะกรรมการหอการค้าไทยประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าไทย และต้องมีสมาชิกที่เป็นผู้แทนหอการค้าจังหวัดไม่น้อยกว่าสามคน และตามข้อบังคับของหอการค้าไทย กำหนดให้มีกรรมการทั้งสิ้นไม่เกิน 31 นาย โดยต้องเลือกจากผู้แทนหอการค้าจังหวัดไม่น้อยกว่า 3 นาย ในทางปฏิบัติจำนวนกรรมการส่วนใหญ่ก็จะเป็นสมาชิกที่อยู่ในกรุงเทพมหานครเกือบทั้งหมด มีมาจากหอการค้าจังหวัดจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อหอการค้าจังหวัดขยายตัว มีบทบาทมากขึ้น รวมทั้งมีการรวมตัวกัน ได้ต่อรองขอมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขข้อบังคับเพิ่มจำนวนกรรมการเป็น 41 คน ให้มาจากหอการค้าจังหวัดได้ 12 คน⁵

คณะกรรมการที่เลือกตั้งจากสมาชิกนี้ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งนาย รองประธานกรรมการไม่น้อยกว่าหนึ่งนาย เลขานุการหนึ่งนาย โดยคณะกรรมการจะคัดเลือกกรรมการเข้าเป็นคณะกรรมการบริหาร มีประธานกรรมการเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจะมีหน้าที่กำหนดนโยบายภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ของหอการค้า และเพื่อ

⁵ สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ กิจชระภูมิ หัวหน้าแผนกวิจัยและสถิติหอการค้าไทย, 7 กรกฎาคม 2531.

ให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคือ⁶

1. คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด
2. คณะกรรมการปรับปรุงองค์กรหอการค้าไทย
3. คณะกรรมการพัฒนาและวางแผนหอการค้าไทย
4. คณะกรรมการด้านสมาชิกภาพ
5. คณะกรรมการธุรกิจต่างประเทศ
6. คณะกรรมการธุรกิจอาเซียน
7. คณะกรรมการบริหารโครงการ เอ.ไอ.ดี ฝ่ายหอการค้าไทย
8. คณะกรรมการจัดงานแสดงสินค้าหอการค้าไทย
9. คณะกรรมการเศรษฐกิจ (ร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย)

ในด้านการจัดองค์กร เพื่อดำเนินกิจการของหอการค้าไทย มีสำนักงานเลขานุการ โดยมีเลขานุการบริหาร และรองเลขานุการบริหารทำหน้าที่ควบคุมดูแลปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำนักงานเลขานุการ แบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย (ดูแผนภูมิที่ 5) อยู่ในความดูแลของผู้ช่วยเลขานุการบริหารคือ

1. ฝ่ายการเงินและธุรการ มี 2 แผนกคือ แผนกธุรการและแผนกบัญชีและการเงิน
2. ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด
3. ฝ่ายบริการมี 3 แผนก
4. ฝ่ายวิชาการมี 3 แผนก และงานด้าน กรอ. อยู่ในฝ่ายนี้ โดยอยู่ในแผนกวิจัยและสถิติ

นอกจากนี้ หอการค้าไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการสาขาตามประเภทอาชีพขึ้นมาเพื่อเป็นการรับทราบปัญหาจากสมาชิก ซึ่งมาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังนี้⁷

1. คณะกรรมการสาขาการนำเข้าและส่งออกสินค้า
2. คณะกรรมการสาขาสหกรณ์การท่องเที่ยว
3. คณะกรรมการสาขาสินค้าหัตถอุตสาหกรรม
4. คณะกรรมการสาขาการขนส่ง
5. คณะกรรมการสาขาการเกษตร

⁶ คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน, เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชนในการประชุม กรอ.ภูมิภาคครั้งที่ 3 จังหวัดขอนแก่น, 26 มกราคม 2529, หน้า 19.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

6. คณะอนุกรรมการสาขาอุตสาหกรรม
7. คณะอนุกรรมการสาขาการก่อสร้าง
8. คณะอนุกรรมการสาขาประกันภัยและประกันชีวิต
9. คณะอนุกรรมการสาขาธุรกิจประกันภัยการรวมชาติ
10. คณะอนุกรรมการสาขาธุรกิจการเงิน

สมาคมอุตสาหกรรมไทยหรือสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สมาคมอุตสาหกรรมไทยเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เริ่มก่อตั้งและจดทะเบียนเป็นสมาคม เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2510 ต่อนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัดพระนครและธนบุรี อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตามกฎหมาย ในช่วงระยะเวลา 20 กว่าปี นับตั้งแต่ก่อตั้งสมาคมอุตสาหกรรมไทย มีนายกสมาคม 7 คน เริ่มจากนายทวี อนุชเขตต์ พลตรีประมาณ อติเรกสาร นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ พลตรีประมาณ อติเรกสาร นายถาวร พรประภา นายพงษ์ สวารสิน นายชุ่มสาย หัสติน และนายพารณ อิศรเสนา ณ อสุธยา ทุกคนล้วนมีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ และบางคนมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองทั้งในอดีตและปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสูงสุดเป็นถึงนายกรัฐมนตรี 1 คน รองนายกรัฐมนตรี 2 คน

แม้สมาคมอุตสาหกรรมไทยจะมีฐานะเป็นสมาคมการค้าทั่วไป มิได้มีกฎหมายมารองรับการดำเนินงานโดยเฉพาะ แต่เมื่อเทียบกับสถาบันเอกชนทั้ง 3 ที่เข้าร่วมใน กรอ.แล้ว สมาคมอุตสาหกรรมไทยเป็นสมาคมที่ถึงจะตั้งหลังสุด แต่ก็ เป็นสถาบันเอกชนที่มีบทบาทและการขยายตัวอย่างมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เห็นได้จากการที่มีจำนวนสมาชิกทุกประเภทรวมกันถึง 1,377 ราย ในปี 2528 และมีสาขาอุตสาหกรรมถึง 22 สาขา สาขาสมาคมฯอีก 6 สาขา ใน 6 จังหวัด^๑

วัตถุประสงค์ของสมาคมอุตสาหกรรมไทย คือ^๑

1. เพื่อให้เป็นแหล่งรวมของผู้ประกอบวิสาหกิจในทางอุตสาหกรรมทุกประเภทในประเทศไทย
2. เพื่อเป็นแหล่งกลางสำหรับสมาชิกจะได้มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับอุตสาหกรรม
3. เพื่อสร้างและส่งเสริมมิตรภาพในหมู่ผู้ประกอบวิสาหกิจในทางอุตสาหกรรมต่าง ๆ
4. เพื่อค้นคว้า เผยแพร่ ส่งเสริม และอบรมวิชาการที่ทันสมัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิตอุตสาหกรรมและการพาณิชย์กรรม เพื่อให้อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมภายในประเทศไทยนั้นก้าวหน้า และสามารถแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศได้

^๑ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรอ., 5 ปี กรอ.หนทางแห่งความสำเร็จของเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครนิพิมพ์, 2529), หน้า 94.

^๑ คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน, เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชน, หน้า 25.

5. เพื่อความเป็นปึกแผ่นในการป้องกัน รักษาและส่งเสริมเสถียรภาพของอุตสาหกรรมภายในประเทศ
6. เพื่อส่งเสริมหน้าอุตสาหกรรมรุ่นใหม่ ให้มีปริมาณมากขึ้น และมีสมรรถภาพสูงขึ้น
7. เพื่อประกอบการสาธารณกุศล
8. เพื่อทำการอื่นใดอันจะช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศให้เจริญรุ่งเรือง

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ สมาคมฯ ยังได้มีการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า โดยไม่มีกฎหมายรองรับให้สมาคมดำเนินการได้ มีแต่ใน พ.ร.บ. หอการค้า ระบุให้เป็นหน้าที่ของหอการค้า และการดำเนินการที่อาจถือได้ว่า ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอีกคือ การจัดตั้งสาขาของสมาคม เพราะตามมาตรา 8 ของ พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ระบุไว้ว่า การตั้งสาขาสมาคมการค้าจะกระทำมิได้ การที่สมาคมอุตสาหกรรมไทยตั้งสาขาตามจังหวัดต่าง ๆ ที่แม้จะใช้ชื่อเรียกเป็นคณะกรรมการสมาคมอุตสาหกรรมไทย สาขาอุตสาหกรรมจังหวัด จึงเป็นการกระทำโดยนอกเหนือกฎหมายซึ่งก็เนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมด้วยนั่นเอง

การที่สถานภาพและอำนาจหน้าที่ไม่มีกฎหมายรองรับโดยชัดเจน และการดำเนินการมีข้อจำกัดต่าง ๆ รวมทั้ง การรวมกลุ่มของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ก็ยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เนื่องจากแม้ในสมาคมฯ จะมีสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็เป็นเพียงบางส่วนเพราะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอีกจำนวนมาก มีการรวมเป็นสมาคมการค้าฐานะเท่าเทียมกับสมาคมอุตสาหกรรมไทย ประกอบกับเพื่อรองรับการขยายตัวของสมาคมฯ และสภาพความเป็นจริงที่สมาคมฯ ประสานงานกับกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ เมื่อได้เข้าร่วมกับ กรอ. และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาสถาบันภาคเอกชนไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยจึงได้แสดงความประสงค์ขอยกฐานะของสมาคมฯ เป็นหออุตสาหกรรมไทย โดยมีกฎหมายรองรับ และได้มีการดำเนินการขั้นตอนทางนิติบัญญัติ จนในที่สุดประกาศยกฐานะของสมาคมฯ เป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดความเป็นมาจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2530 สมาคมอุตสาหกรรมฯ จึงได้รับการยกฐานะเป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จากสมาคมการค้าธรรมดาเป็นสถาบัน เอกชนที่มีกฎหมายรองรับเป็นเอกเทศโดยอยู่ในความดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้คือ¹⁰

¹⁰ มาตรา 6 พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530

- 1) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมภาคเอกชนในการประสานนโยบาย และดำเนินงานระหว่างเอกชนกับรัฐ
- 2) ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรม
- 3) ศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการที่เกี่ยวข้อง
- 4) ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา วิจัย วิเคราะห์ ทดสอบ ทดลอง อบรม เผยแพร่วิชาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมให้แก่สมาชิก และอาจจัดเป็นบริการแก่สาธารณชนด้วยก็ได้
- 5) ตรวจสอบสินค้า ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดหรือใบรับรองคุณภาพสินค้า
- 6) ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมของประเทศ
- 7) ส่งเสริมนักอุตสาหกรรมและเป็นแหล่งกลางสำหรับนักอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงการอุตสาหกรรม
- 8) ควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการที่เกี่ยวข้อง เพื่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของวงการอุตสาหกรรม
- 9) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

จากสถานการณ์และอำนาจหน้าที่ที่รัฐกำหนดให้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงเป็นองค์กรเอกชนสูงสุดทางด้านอุตสาหกรรม มีฐานะเสมอด้วยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เนื่องด้วยมีสมาคมการค้าเป็นสมาชิกเช่นเดียวกัน และกฎหมายอนุญาตให้ตั้งสำนักงานสาขาในจังหวัดอื่นได้

การจัดองค์กร

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีสมาชิกสองประเภทคือ

1. สมาชิกสามัญ ตามมาตรา 13 แยกเป็น 2 ประเภทคือ เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และประกอบอุตสาหกรรม โดยมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้ว หรือเป็นสมาคมการค้าที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้า และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรม
2. สมาชิกสมทบ ตามมาตรา 14 กำหนดคุณสมบัติไว้ว่า เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอุตสาหกรรมหรือวิสาหกิจอื่นในราชอาณาจักร หรือเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและมีใช้สมาคมการค้าตามมาตรา 13 หรือเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือเทคโนโลยี

เกี่ยวกับอุตสาหกรรม และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ส่วนคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมี 2 ประเภทคือ ประเภทเลือกตั้งที่ประชุมสมาชิกสามัญ เลือกตั้งจากผู้แทนสมาชิกสามัญจำนวนสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ประเภทแต่งตั้งมีจำนวนหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด ซึ่งกรรมการประเภทเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งจากรายชื่อผู้แทนสมาชิกสามัญที่สำนักงานสาขาหรือกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มท้องถิ่นเสนอ และคณะกรรมการทั้งสองประเภทจะเลือกกรรมการเป็นประธานสภาอุตสาหกรรมฯ คนหนึ่ง รองประธานสภาฯ คนหนึ่งหรือหลายคน เลขานุการสภาฯ และตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ¹¹

การจัดรูปแบบการบริหารของสภาอุตสาหกรรมนี้ ยังคงมีลักษณะเหมือนกับเมื่อมีฐานะเป็นสมาคม¹² เพียงแต่มีการเปลี่ยนชื่อจาก นายกสมาคม และอุปนายก เป็นประธานสภาฯ และรองประธานสภาฯ เท่านั้น รวมทั้งการดำเนินงานก็ดำเนินในลักษณะเดิม แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ กับคณะกรรมการพิจารณาแก้ปัญหาต่าง ๆ (ดูแผนภูมิที่ 6) ส่วนในด้านการปฏิบัติงานประจำ แบ่งเป็น 5 ฝ่ายเช่นเดิม แต่ผู้บริหารสำนักงานเลขานุการเปลี่ยนชื่อจากผู้จัดการสมาคมและรองผู้จัดการเป็นเลขานุการบริหาร และรองเลขานุการบริหาร คล้ายกับของหอการค้า

¹¹ มาตรา 15

¹² ผู้สนใจดูรายละเอียดของสมาคมอุตสาหกรรมไทยในประเด็นที่กล่าวมานี้ได้ใน คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน, เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชน, หน้า 25-30.

สมาคมธนาคารไทย

ในจำนวนสถาบันเอกชนทั้งสามที่เข้าร่วมใน กรอ. หอการค้าไทยเป็นสถาบันที่เก่าที่สุด สมาคมอุตสาหกรรมไทยหรือสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีบทบาทและการขยายตัวเป็นอย่างมาก ส่วนสมาคมธนาคารไทย แม้จะเป็นสมาคมการค้าเล็ก ๆ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำของสมาคมเพียง 4 คน เทียบกับหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมฯ ที่มี 65 และ 70 คน ในปี 2531 รวมทั้งจำนวนสมาชิกมีเพียง 15 ราย แต่เมื่อเทียบกันแล้ว สมาคมธนาคารไทยมีพลังทางเศรษฐกิจมากที่สุด เพราะว่าสมาชิกทั้ง 15 ราย มีสินทรัพย์รวมกันหลายแสนล้านบาท

สมาคมธนาคารไทยก่อตั้งขึ้นมาเมื่อเดือนกันยายน 2501 ด้วยเจตนาที่จะให้เป็นสถาบันกลางในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และทำความประนีประนอมยอมช่อมกัน ตลอดจนให้เป็นสถาบันที่จะท

การควบคุมตนเองของบรรดาธนาคารพาณิชย์ และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาความมั่นคงของระบบการเงิน และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พรบ.สมาคมการค้า สมาคมธนาคารไทย จึงได้จดทะเบียนต่อกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2510¹³

สมาคมธนาคารไทยมีสมาชิก 2 ประเภทคือ

1. สมาชิกสามัญ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ของไทย 15 ธนาคารเป็นสมาชิกทั้งหมด
2. สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลใด ๆ ซึ่งกรรมการของสมาคมฯ ได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์

วัตถุประสงค์ของสมาคมธนาคารไทยที่จดทะเบียนไว้มีดังนี้

- 1) ส่งเสริมกิจการธนาคารไทย
- 2) สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก แก่ผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาทำความตกลงกับบุคคลภายนอก เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สอดส่องและติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การค้า การเงินและเศรษฐกิจ
- 3) ทำความตกลงหรือวางระเบียบให้สมาชิกปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติ เพื่อให้การประกอบกิจการธนาคาร ได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย
- 4) ส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมให้มีการค้นคว้าทางวิชาการ และเผยแพร่วิทยาการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการธนาคารและการพาณิชย์

¹³ เพิ่งอ้าง, หน้า 33-34.

- 5) ทำการค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับการประกอบกิจการธนาคาร แลกเปลี่ยนและเผยแพร่ความรู้ในทางวิชาการ ตลอดจนข่าวสารการค้า การเงินและเศรษฐกิจ
- 6) ขอสิทธิหรือเอกสาร หรือข้อความใด ๆ จากสมาชิก ด้วยความยินยอมของสมาชิก
- 7) ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจ
- 8) เสนอความคิดเห็นในด้านการเงิน การธนาคาร การคลัง และเศรษฐกิจ ต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และสถาบันอื่น ๆ
- 9) ติดต่อกับสถาบันการเงิน สมาคมการค้า สมาคมการธนาคาร และสถาบันอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ
- 10) ทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นและสมควร เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวข้างต้น ภายในขอบเขตแห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า

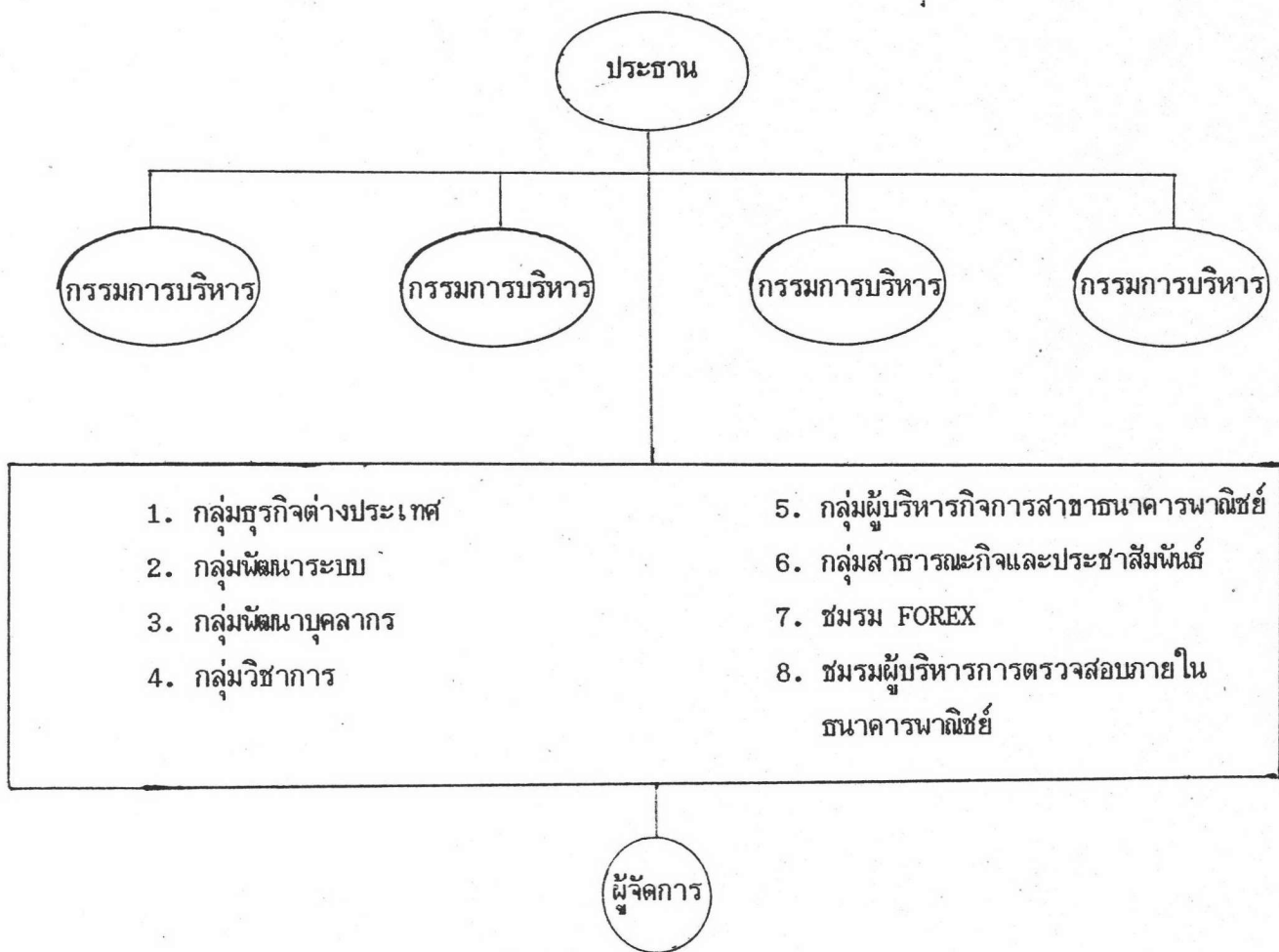
การจัดองค์กร

การจัดโครงสร้างของสมาคมธนาคารไทยไม่สลับซับซ้อน สืบเนื่องมาจากการที่สมาชิกน้อย และอยู่ในแขนงวิชาชีพเดียวกัน และสมาชิกสมาคมต่างเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีการจัดองค์กรรองรับการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง และการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละธนาคารมักดำเนินการโดยตรง โดยใช้องค์กรของตน¹⁴ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้สมาคมธนาคารไทยในแง่องค์กรแล้วเล็กมาก โดยมีประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก และกรรมการบริหารอีก 4 คน มีกลุ่ม 6 กลุ่มและ 2 ชมรม (ดูแผนภูมิที่ 7) แต่มีการทำงานจริงเพียง 3 กลุ่มคือ กลุ่มธุรกิจต่างประเทศ กลุ่มพัฒนาบุคลากร และกลุ่มผู้บริหารกิจการสาขาธนาคารพาณิชย์ สำหรับกลุ่มสาธารณกิจและประชาสัมพันธ์กำลังดำเนินการจัดตั้งเพื่อให้มีการทำงานจริงๆ อีก 2 กลุ่มคือ กลุ่มพัฒนาระบบกับกลุ่มวิชาการมีแต่ชื่อกลุ่ม¹⁵ ส่วนชมรมคือชมรม FOREX และชมรมผู้บริหารการตรวจสอบภายในธนาคารพาณิชย์

การปฏิบัติงานประจำของสมาคมนั้น มีผู้จัดการสมาคมธนาคารไทยเป็นผู้รับผิดชอบ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำอีก 3 คน ทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานระหว่างสมาชิกสมาคมฯ มิได้มีบทบาทในการเป็นหน่วยบริการทางวิชาการหรือมีบทบาทช่วยเหลือการประกอบกิจการของสมาชิก รวมทั้งไม่มีการจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการทำงานของ กรอ. โดยเฉพาะ และการที่จำนวนเจ้าหน้าที่

¹⁴ สัมภาษณ์ ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย, วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2531

¹⁵ เรื่องเดียวกัน



หมายเหตุ

1. กลุ่มพัฒนาระบบ และกลุ่มวิชาการ มีแต่ชื่อ ไม่มีการทำงาน
2. กลุ่มสาขาระยะกิจและประชาสัมพันธ์ กำลังอยู่ในขั้นการดำเนินงานจัดตั้ง เพื่อให้สามารถมีการทำงานได้

แผนภูมิที่ 7 การจัดองค์กรของสมาคมธนาคารไทย

มีน้อย ทำให้งานต่าง ๆ ของสมาคม จึงมักได้รับการนำไปทำโดยเจ้าหน้าที่ของธนาคารที่เป็นสมาชิก ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานเช่นนี้ เมื่อเข้าไปร่วมใน กรอ. จึงได้รับการประเมินว่า ไม่มีความพร้อมและไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควร เป็นผู้เฉื่อยช้าในคณะกรรมการ¹⁶

ทางผู้บริหารสมาคมธนาคารไทยเองก็ได้มีความพยายามในการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของสมาคม ตั้งแต่ปี 2531 ได้มีการดำเนินการปรับปรุงองค์กร โดยมี ดร.สาธิต อุทัยศรี แห่งธนาคารกรุงเทพ เป็นผู้รับผิดชอบ¹⁷ แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการดำเนินการอะไร¹⁸ จนกระทั่งมีข่าวออกมาทางหนังสือพิมพ์ว่า ทางคณะกรรมการสมาคมธนาคารไทย ได้มีการประชุมอนุมัติให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในใหม่ ให้กรรมการบริหารมีอายุการทำงานได้ครั้งละ 2 ปี ต่ออายุได้ 3 ครั้ง และได้มีการปรับปรุงและตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้น 7 ชุด คือ คณะกรรมการร่วมมือและประสานงานกับภาครัฐบาล คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์ คณะกรรมการสมาชิกสัมพันธ์ คณะกรรมการปฏิบัติงานธนาคาร คณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการจัดการภายใน พร้อมทั้งจะหามืออาชีพมาเป็นเลขาธิการสมาคมด้วย¹⁹ แต่ก็ระงับไปในที่สุด²⁰

ประเด็นที่ควรพิจารณาประการหนึ่งคือ แม้สมาคมธนาคารไทยจะมีสมาชิกที่มีพลังทางเศรษฐกิจมาก แต่การรวมตัวกันไม่เข้มแข็งและมีความร่วมมือร่วมใจกันอย่างแท้จริง เนื่องจากการที่สมาชิกประกอบวิชาชีพเดียวกัน การแข่งขันกันจึงมีสูง และมักมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะในเรื่องอัตราดอกเบี้ย²¹

¹⁶ แสวง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่องสถานภาพ บทบาทปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พฤษภาคม 2529, หน้า 23.

¹⁷ สัมภาษณ์ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย, 8 กุมภาพันธ์ 2531.

¹⁸ สัมภาษณ์ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย, 12 เมษายน 2531.

¹⁹ ดูใน สยามรัฐ 6 กรกฎาคม 2531, หน้า 6 หรือ มติชน 7 กรกฎาคม 2531, หน้า 6.

²⁰ สัมภาษณ์ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย, 8 กรกฎาคม 2531.

²¹ ดูรายละเอียดการขัดแย้งได้เช่นใน ไทยรัฐ 10 ธันวาคม 2530, หน้า 8., มติชน

นอกจากนี้แล้วเมื่อเปรียบเทียบกับอีกสองสถาบัน สมาคมธนาคารไทย เป็นองค์กรที่ไม่มีสมาชิกอยู่ต่างจังหวัด เพราะสมาชิกสมาคมคือ สำนักงานใหญ่ของแต่ละธนาคาร และสาขาต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งที่ขึ้นกับสำนักงานใหญ่ ชมรมธนาคารตามจังหวัดต่าง ๆ เป็นการรวมตัวของผู้บริหารสาขาธนาคารในท้องถิ่นโดยไม่ได้ขึ้นกับสมาคมธนาคารไทย และเช่นเดียวกับสมาคมอุตสาหกรรมไทย ที่เป็นสมาคมการค้าที่มีความสัมพันธ์กับกระทรวงอุตสาหกรรมมากกว่ากระทรวงพาณิชย์ สมาคมธนาคารไทยติดต่อมีความสัมพันธ์กับกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก ทั้งในฐานะเป็นสมาคมและสมาชิกแต่ละธนาคาร

ลักษณะของบทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนใน กรอ.

การจัดตั้ง กรอ. อยู่ในระยะของปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่เริ่มดำเนินงานจริง ๆ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งได้กำหนดประเด็นปัญหาในการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนไว้ว่า ปัญหาพื้นฐานของภาครัฐบาลและเอกชนยังไม่ได้มีระบบประสานงานที่จะช่วยแก้ไขปัญหามีอยู่ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และอีกข้อคือ ขาดการศึกษาและวิจัยรูปแบบสถาบันภาคเอกชนที่มีอยู่ว่าจะสามารถพัฒนา ให้เป็นเครื่องมือของรัฐ ได้มากน้อยเพียงใด และรัฐจำเป็นต้องมีส่วนช่วยเหลือในลักษณะใดบ้าง²²

จากประเด็นปัญหานี้ จึงได้มีการกำหนดนโยบายไว้ว่า รัฐจะพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชนให้เป็นองค์กรที่สำคัญ โดยจะมอบหมายความรับผิดชอบ รวมทั้งอำนาจหน้าที่บางส่วนของรัฐแก่สถาบันธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อเป็นการแบ่งเบาความรับผิดชอบของรัฐ รัฐจะทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานธุรกิจเอกชนให้เหมาะสม และรัฐจะจัดระบบประสานงานกับภาคเอกชนผ่านสถาบันธุรกิจ ให้มีลักษณะที่ถาวร สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และได้มีการกำหนดมาตรการไว้ว่าจะจัดระบบประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปแบบคณะกรรมการร่วม คณะกรรมการร่วมเป็นคณะกรรมการประสานนโยบายระดับสูง ทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและควบคุมสถาบันธุรกิจเอกชน หากมีความจำเป็นให้เตรียมยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ให้เหมาะสม และสนับสนุนให้สถาบันธุรกิจเอกชนปรับปรุงขีดความสามารถในการบริหารบริหารเพื่อสนองความรับผิดชอบที่จะเพิ่มมากขึ้น²³

²² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 418.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 418-419.

เมื่อพิจารณาจากการจัดตั้ง กรอ. ระบบประสานงานระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยนำตัวแทนกลุ่มเอกชน 3 กลุ่ม เข้ามาร่วมอยู่ในระบบความสัมพันธ์ที่สร้างขึ้นใหม่ และนโยบายมาตรการที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า รัฐมีแนวทางการดำเนินการตอบสนองของเอกชนในช่วงนี้ดังนี้

1. การกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้นใหม่ ภายใต้ระบบ กรอ.
2. การนำกลุ่มเอกชน เข้ามาร่วมงานกับรัฐภายใต้ระบบ กรอ.
3. การสร้างกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. ให้เป็นตัวแทนของภาคเอกชน

ลักษณะของบทบาทกลุ่มเอกชนใน กรอ.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนภายใต้ระบบ กรอ. ที่ก่อเกิดขึ้นมาเพื่อตอบโต้กับสภาวะแวดล้อมดังที่กล่าวไปแล้ว แม้จะเป็นกรอบความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ และมีความสำคัญมาก เพราะนายกรัฐมนตรีนับประธานคณะกรรมการ และเอาใจใส่เข้ามาดำเนินการด้วยตนเอง ดังที่ ดร. เสนาะ อุณากรู กล่าวไว้ว่า เข้ามาร่วมทั้งตัวและด้วยใจคือ ในการประชุมทุกครั้งไม่เคยขาด และเป็นคนเดียวที่มาตรงเวลาทุกครั้ง ทำให้กรรมการอื่น ๆ ไม่ค่อยขาด²⁴ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจทั้งคณะก็เป็นกรรมการอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ต้องการให้ กรอ. เป็นเพียงคณะกรรมการประสานนโยบายระดับสูง เป็นองค์กรที่ปรึกษา ดังที่ได้มีการย้ำไว้ว่า กรอ. เป็นเพียงคณะที่จะมาประชุมร่วมกัน เพื่อจะได้รับฟังปัญหาที่แท้จริงจากผู้ปฏิบัติ เพื่อที่จะได้รับการชี้แจงในข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีข้อสงสัย เพื่อที่จะได้รับฟังข้อเสนอแนะว่าจะแก้ปัญหาอย่างไร มองจากในแง่ปฏิบัติ เพื่อให้แน่ใจว่าเมื่อแก้ไขแล้วจะไม่เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นอีก เพราะฉะนั้น กรอ. ไม่มีอำนาจ กรอ. เป็นเพียงที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ²⁵

การที่รัฐให้กลุ่มเอกชนที่เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบ กรอ. มีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นการเปิดช่องทางหรือให้โอกาสแก่กลุ่มเอกชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ร่วมกับผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับสูงสุดในขอบเขตที่รัฐกำหนดไว้ รวมทั้งเป็นเสมือนการผ่อนคลายภาวะการกดดันหรือการเรียกร้องของทางภาคเอกชน โดยกลุ่มเอกชนได้เข้ามาร่วมอยู่ในระบบการทำงานของรัฐบาล มีบทบาทในการพิจารณาแก้ไข

²⁴ เสนาะ อุณากรู, คำบรรยายเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในรายงานผลการสัมมนาและประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2527), หน้า 42.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

ปัญหาต่าง ๆ ร่วมกับรัฐยกเว้นในการตัดสินใจที่รัฐยังคงสงวนการมีอำนาจแต่ฝ่ายเดียวไว้

แต่การที่โครงสร้างของ กรอ. ประกอบด้วยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับสูงของรัฐ เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความเห็นว่า กรอ. น่าจะมีอำนาจในการสั่งการบางอย่างและมีประสิทธิภาพในการผลักดันให้การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็ว²⁶ ความคาดหวังของทางภาคเอกชนต้องการให้องค์กร กรอ. สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของภาคเอกชนได้ทุกอย่าง และเป็น superpower สั่งการให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทำตามได้²⁷ ในขณะที่ทางฝ่ายรัฐยังยืนยันในข้อเท็จจริงว่า องค์กร กรอ. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ภาครัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและชี้แนะโอกาสในการพัฒนาที่ภาคเอกชนคาดการณ์ล่วงหน้า และขบวนการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ต้องอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจหลายระดับ และใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาคือ เป็นต้นว่าระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ (กระทรวง ทบวง กรม) และฝ่ายนิติบัญญัติ (ในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย) กรอ. ไม่ใช่ superpower อย่างที่เข้าใจ จึงทำให้ภาคเอกชนเห็นว่า กรอ. เป็นเพียงเสือกระดาษ²⁸

การพัฒนากลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ.

การจัดตั้ง กรอ. ขึ้นมีเพียงกลุ่มเอกชน 3 กลุ่ม ที่ได้รับการนำเข้ามามีส่วนร่วมในระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ และเป็น 3 กลุ่มที่ได้เข้าร่วมงานมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง จนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีการเปลี่ยนกลุ่ม ตัดออกหรือเพิ่มกลุ่มอื่นเข้ามาในระบบแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐต้องการให้กลุ่มเอกชนที่อยู่ใน กรอ. นี้ มีฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐทั้งในด้านการเป็นตัวแทนของกลุ่มเอกชนทั้งหมดในการทำงานร่วมกับรัฐ²⁹ และการมีความสัมพันธ์

²⁶ แสง รัตนมงคลมาศ รายงานการศึกษาโครงการประเมินผล..., หน้า 13.

²⁷ จักรมณท์ ผาสุกวณิช, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง กรอ. รัฐและเอกชน ความพร้อมที่ทุกคนรอคอย ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี, หน้า 3. (โรเนียว)

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁹ รัฐไม่ได้มีความประสงค์ที่จะให้กลุ่มเอกชนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมใน กรอ. โดยไม่ผ่านการเป็นสมาชิกสถาบันเอกชนทั้ง 3 เห็นได้จากการจัดงานเผยแพร่ กรอ. และให้นักธุรกิจได้พบกับภาครัฐบาล เปิดโอกาสให้เฉพาะนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกสถาบันเอกชนทั้ง 3 ที่อยู่ใน กรอ. นี้เท่านั้น ดูได้ใน คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 4/2525", 10 มิถุนายน 2525.

กับกลุ่มเอกชนของรัฐ เป็นการสร้างองค์กรตัวแทนของภาคเอกชน ขึ้นมาชื่อนักสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ที่ไม่สามารถดำรงบทบาทเป็นตัวแทนภาคเอกชนได้อย่างแท้จริง และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งนี้รัฐได้ดำเนินการเพื่อให้กลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. มีฐานะและบทบาทตามที่รัฐต้องการ โดยได้มีการกำหนดนโยบายและดำเนินการปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ในระดับนโยบายการพัฒนาสถาบันเอกชน เราแยกออกได้เป็นการพัฒนาสถาบันเอกชนที่เข้าร่วม กรอ. ในส่วนกลาง ซึ่งจะกล่าวในบทนี้กับการพัฒนาสถาบันเอกชนในส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป ส่วนในระดับปฏิบัติคือการดำเนินการพัฒนาสถาบันเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การกำหนดนโยบายว่าจะมีการพัฒนาสถาบันเอกชน ได้มีการระบุไว้ชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ว่า จะพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชน ให้เป็นองค์กรสำคัญรวมทั้งจะทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานดังที่ได้กล่าวแล้ว ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนี้ เป็นการดำเนินการโดยผ่าน กรอ. เริ่มจากการประชุม กรอ. ที่จัดขึ้น ณ สมาคมอุตสาหกรรมไทย ได้พิจารณาบทบาทของสถาบันภาคเอกชนที่มีการตื่นตัวมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังขาดกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน จึงมีการมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบของสถาบันเอกชนให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งเสนอแนะขั้นตอนการพัฒนา ทั้งนี้โดยร่วมมือกับกระทรวงพาณิชย์³⁰ แต่ก็ได้มีการดำเนินการอย่างไรใด ในการประชุม กรอ. เดือนตุลาคม 2525 ภาคเอกชนเร่งรัดและเสนอให้ตั้งเป็นคณะกรรมการของ กรอ. ขึ้น³¹ ในเดือนพฤศจิกายน 2525 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาสถาบันภาคเอกชนไทยขึ้น ให้มีหน้าที่ศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันภาคเอกชนให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็น

³⁰ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 5/2525", 14 กรกฎาคม 2525.

³¹ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 8/2525", 27 ตุลาคม 2525.

แนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการ กรอ.³²

แม้ว่าคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นจะมีผู้แทนของทั้ง 3 กลุ่มที่เข้าร่วมใน กรอ. เป็นอนุกรรมการอยู่ แต่จริง ๆ แล้วไม่ได้มีความประสงค์ที่จะพัฒนาสถาบันในด้านการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งทั้ง 3 กลุ่ม กลุ่มหอการค้ามีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนกลุ่มเอกชนอย่างชัดเจน สมาคมธนาคารไทยเอง ก็ไม่ได้มีปัญหาเรื่องสมาชิก เพราะธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารก็เป็นสมาชิก บทบาทของสมาคมก็ไม่ได้เน้นในด้านการให้บริการสมาชิก ความจำเป็นในการยกฐานะจึงไม่มี มีเพียงสมาคมอุตสาหกรรมไทยที่มีปัญหาอำนาจหน้าที่ การขยายบทบาททั้งด้านการทำงานและการขยายฐานสมาชิก อันสืบเนื่องมาจากการที่ไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งสมาคมโดยเฉพาะ สมาคมอุตสาหกรรมไทยที่เติบโตและขยายตัวมาโดยตลอด จึงเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่มีความต้องการยกสถานะภาพของกลุ่ม และได้อาศัยช่องทางที่เปิดโอกาสให้ดำเนินการผลักดันเพื่อวัตถุประสงค์ของสมาคม ผ่าน กรอ. ทั้งในนามของภาคเอกชนทั้งหมดและในนามของรัฐ จนบรรลุผลในที่สุด

การดำเนินการพัฒนาสถาบันภาคเอกชนที่สมาคมอุตสาหกรรมไทยเป็นผู้มีบทบาทมาตลอด เริ่มจากการที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาสถาบันภาคเอกชนไทยมอบให้ ดร. โชคชัย อักษรนันท์ ซึ่งเป็นเลขาธิการของสมาคมอุตสาหกรรมไทย และเป็นอนุกรรมการ รับผิดชอบการยกร่างรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันภาคเอกชน และหารือระหว่างภาคเอกชนให้เห็นชอบก่อนจึงเสนอคณะกรรมการ³³ และต่อมาภาคเอกชนก็ได้แจ้งในที่ประชุม กรอ. ว่า สมาคมธนาคารไทยและหอการค้าไทยไม่มีความประสงค์จะให้มีการเปลี่ยนสถานะของสถาบันทั้งสอง แต่สมาคมอุตสาหกรรมไทยมีความประสงค์ใคร่จะยกระดับของสมาคมขึ้นเป็นหออุตสาหกรรมไทย โดย

³² ดูคำสั่งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ 11/2525 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2525 ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.). (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529), หน้า 34.

³³ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 2/2526", 16 กุมภาพันธ์ 2526.

มีกฎหมายรองรับ³⁴ ดังนั้น จึงได้มีการรับหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งหออุตสาหกรรมไทยขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ และมอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะกิจไปดำเนินการร่างกฎหมาย และในกรณีที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อความในกฎหมายอื่น หากเป็นประเด็นนโยบายให้เสนอกรอบพิจารณาตัดสิน³⁵

เนื่องจากเป็นการยกฐานะของสมาคมอุตสาหกรรมไทย คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจจึงมอบหมายให้สมาคมอุตสาหกรรมไทย เป็นผู้ดำเนินการร่างกฎหมาย ซึ่งได้มีการแก้ไขจากหลักการที่จะให้จัดตั้งหออุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผ่านคณะกรรมการเฉพาะกิจเข้าสู่ที่ประชุม กรอ. และที่ประชุม กรอ. เห็นชอบด้วยกับร่าง พ.ร.บ. ที่มีการเสนอ³⁶ รวมทั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรีก็ได้รับหลักการตามลำดับขั้น และได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ถ้อยคำ และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องด่วนตามมติคณะรัฐมนตรี³⁷ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการในวาระที่ 1 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา และได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 และเห็นชอบในวาระที่ 3 เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และผ่านการเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในที่สุด³⁸

³⁴ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 4/2526", 29 มิถุนายน 2526.

³⁵ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 5/2526", 20 กรกฎาคม 2526.

³⁶ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 9/2526", 23 พฤศจิกายน 2526.

³⁷ ดูหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0203/4944 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2530.

³⁸ ดูใน "ประวัติกฎหมาย : ร่างพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย," เอกสารข่าวรัฐสภา 14,307 (16 กุมภาพันธ์ 2531), หน้า 58.

ในการพัฒนากลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ.ตามนโยบายของรัฐนี้ สมาคมอุตสาหกรรมไทยได้รับการเปิดโอกาสจากรัฐอย่างเต็มที่ในการดำเนินการเพื่อยกสถานภาพของสมาคม ทั้งให้ดำเนินการเอง และรัฐร่วมดำเนินการให้ในขั้นสุดท้าย แม้เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะถูกคัดค้านจากกลุ่มหอการค้าจังหวัดจนต้องมีการแก้ไขบ้าง แต่ในที่สุดสมาคมอุตสาหกรรมไทยก็ได้รับการพัฒนาโดยการสนับสนุนของรัฐ เป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เสมือนเป็นทั้งองค์กรตัวแทนของเอกชนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ของรัฐ

กล่าวคือ สภาอุตสาหกรรมฯ เป็นตัวแทนของภาคเอกชนในการประสานงานกับรัฐ ถือเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะติดต่อสัมพันธ์กับรัฐ และรัฐก็ถือเป็นช่องทางที่จะประสานงานกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นสายพานถ่ายทอดนโยบายของรัฐ และรัฐมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และมีการกำหนดไว้ว่าสภาอุตสาหกรรมฯ จะต้องปฏิบัติตามที่ทางราชการมอบหมายไว้ด้วย นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรที่ปรึกษาแก่รัฐอีก เพราะมีการกำหนดว่า "ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาล เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมของประเทศ"³⁹

อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมสภาอุตสาหกรรมฯ ให้ดำเนินการในขอบเขตที่รัฐกำหนด และแนวทางที่รัฐต้องการโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในการควบคุมโดยตรงดังนี้⁴⁰

- 1) ควบคุมดูแลให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา 28 (จัดทำรายงานประจำปี บดูล และบัญชีรายได้ และรายจ่ายประจำปี เสนอต่อที่ประชุมสมาชิกและส่งให้รัฐมนตรี)
- 2) สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 3) สั่งเป็นหนังสือให้กรรมการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และจะให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการด้วยก็ได้

³⁹ ตูมาตรา 6 พ.ร.บ.สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30.

4) สิ่งเป็นหนังสือให้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือกรรมการระดับหรือแก้ไข การกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือข้อ บังคับเมื่อสั่งการอย่างใดแล้วให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีทราบ

จะเห็นได้ว่า ในขณะที่สภาอุตสาหกรรมฯ ได้รับอำนาจหน้าที่มากมาย แต่ก็ได้รับการควบคุมอย่างใกล้ชิด และเข้มงวดมาก พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานในสำนักงานของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้⁴¹ นอกจากนี้รัฐมนตรี โดยอนุมัติของ คณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจสั่งให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะนั้นจากตำแหน่ง โดยที่ไม่มีสิทธิ์กลับมา เป็นกรรมการอีกในกำหนดห้าปี⁴² และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นมาอีกด้วย⁴³

ที่กล่าวมาคือ บทบาทของรัฐในการพัฒนากลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. ซึ่งรัฐกำหนด เป็นนโยบายไว้ แต่เปิดโอกาสให้เฉพาะกลุ่มที่เข้าร่วมอยู่ใน กรอ. 3 กลุ่ม แต่มีเพียงสมาคมอุตสาหกรรมไทยเพียงกลุ่มเดียว ที่มีปัญหาในการดำเนินงานและการไม่มีกฎหมายรองรับ มีความประสงค์จะได้รับการพัฒนา และได้ใช้โอกาสผ่าน กรอ. ในนามของรัฐ จนในที่สุดได้รับการยกฐานะ เป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่ในขณะเดียวกัน การที่รัฐยกฐานะของสมาคมอุตสาหกรรมไทยนั้น ก็ด้วยต้องการสร้างองค์กรตัวแทนของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรมขึ้น เป็น องค์กรควบคุมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และกลุ่มสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่อยู่ในความ ควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐอีกชั้นหนึ่ง เป็นกรอบความสัมพันธ์ย่อยอันใหม่ระหว่างรัฐกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายใต้ระบบ กรอ. แต่นอกจากการพัฒนาองค์กรสถาบันเอกชนแล้ว สถาบัน เอกชนใน กรอ. ทั้ง 3 นี้ ยังได้รับการช่วยเหลือในการพัฒนาภายใต้โครงการความช่วยเหลือจาก รัฐบาลสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

โครงการพัฒนาสถาบันภาคเอกชน ภายใต้ความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

การพัฒนาสถานภาพขององค์กรเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. เป็นการดำเนินตามนโยบาย ที่รัฐกำหนดไว้ และการดำเนินการก็มีเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์ แต่นอกจากนี้ แล้ว มีการพัฒนาภาคเอกชนที่มีผลต่อ กรอ. ทั้งระบบและเริ่มมาก่อนที่จะมีการพัฒนารูปแบบสถาบัน เอกชนไทย เป็นโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เนื่องมาจากการที่รัฐบาล

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 31.

⁴² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.

สหรัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศ จากเดิมช่วยเหลือภาครัฐบาลมาเน้นช่วยเหลือภาคเอกชนเป็นต้น ดังที่มีการเรียกนโยบายนี้ว่า "จากรัฐสู่เอกชน : นโยบายใหม่สหรัฐต่อโลกที่สาม"⁴⁴

นโยบายใหม่ของสหรัฐนี้เป็นนโยบายของประธานาธิบดีเรแกน เมื่อเข้ารับตำแหน่งในปี 1981 ที่มุ่งให้รัฐบาลมีขนาดเล็กและค่าใช้จ่ายลดลง และเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยปรัชญาและหลักการของประธานาธิบดีเรแกนเห็นว่า ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพสูงกว่าภาครัฐ และจากการทบทวนความช่วยเหลือที่สหรัฐให้กับประเทศโลกที่สามพบว่า เกิดหน่วยงานวางแผนและปฏิบัติการพัฒนาของรัฐที่มีขนาดใหญ่และมีบทบาทสูง ในขณะที่ภาคเอกชนไม่มีบทบาทในทิศทางการพัฒนาประเทศ และผลการพัฒนาไม่ได้ตกไปสู่ชาวชนบทอันเป็นเป้าหมายของการทำสงครามการเมืองแย่งชิงประชาชน อย่างเป็นขึ้นเป็นอัน จากข้อบกพร่องและอุดมการณ์ที่ต้องการให้รัฐบาลเล็กลง เอกชนมีบทบาทขึ้น จึงได้มีการปรับนโยบาย และโครงสร้างการให้ความช่วยเหลือใหม่ มีการก่อตั้งหน่วยงานส่งเสริมวิสาหกิจเอกชนโดยตรง (Bureau of Private Enterprise) ขึ้นในสำนักงาน เอ.ไอ.ดี. (Agency for International Development) เพื่อให้ทิศทางการช่วยเหลือไปสู่การพัฒนาธุรกิจเอกชน และการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อต่อการประกอบการของเอกชน ตั้งแต่ปี 1981 เป็นต้นมา⁴⁵ และหน่วยงานนี้เองร่วมกับสำนักงานยูเอสเอ (USAID) ประจำประเทศไทยได้เป็นผู้พิจารณาโครงการความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐเพื่อพัฒนาสถาบันเอกชนไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงความเป็นมาและรายละเอียดต่อไป

จากการที่ได้มีการเดินทางไปเยือนสหรัฐของนายกรัฐมนตรี และคณะในเดือนตุลาคม 2524 ทำให้ภาคเอกชนสหรัฐสนใจที่จะมาลงทุนในไทยมากขึ้น และภายใต้นโยบายเน้นการช่วยเหลือภาคเอกชนเพิ่มขึ้นนี้ สหรัฐได้ตกลงที่จะให้ประเทศไทยเป็นประเทศเป้าหมายด้วย และจะส่งคณะสำรวจมายังประเทศไทยเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือ⁴⁶ กรอ. จึงได้มีการจัดเตรียมการ

⁴⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, "จากรัฐสู่เอกชน : นโยบายใหม่สหรัฐต่อโลกที่สาม," มติชนสุดสัปดาห์ 8, 394 (20 มี.ค.31)

⁴⁵ เก็บความจากเรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 4/2524", 23 พฤศจิกายน 2524.

ประสานงานกับคณะผู้แทนสหรัฐ และประสานการจัดทำรายละเอียดแผนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในภาคเอกชนระหว่างไทยและสหรัฐ โดยตั้งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจพัฒนาภาคเอกชนไทย-สหรัฐ ขึ้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2524⁴⁷ และสหรัฐอเมริกาส่งเจ้าหน้าที่เดินทางมาหารือกับคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 รวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและแนวทางการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาภาคเอกชนระหว่างไทย-สหรัฐ และต่อมารัฐบาลสหรัฐได้อนุมัติเงินจำนวน 4 ล้านดอลลาร์ สนับสนุนโครงการความช่วยเหลือรัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่งเจ้าหน้าที่พัฒนาสถาบันเอกชนไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนเจ้าหน้าที่จากสหรัฐมาลงทุนในประเทศไทย รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถของสถาบันภาคเอกชนของไทย ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โครงการนี้มีระยะเวลาการดำเนินงาน 4 ปี เริ่ม 2525-2528 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้น 6.14 ล้านดอลลาร์ เป็นเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากรัฐบาลสหรัฐ 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เงินสมทบจากรัฐบาลไทย 1.56 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากภาคเอกชน 0.58 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเป็นภาระตีราคาตัวเจ้าหน้าที่เอกชนที่เข้ามาร่วมทำงาน⁴⁸ และได้มีการลงนามในข้อตกลงโครงการในเดือนพฤษภาคม 2526 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารโครงการนี้โดยมีผู้แทนรัฐบาลไทย ผู้แทนจากสหรัฐ และผู้แทนจาก 3 สถาบันเอกชนที่อยู่ในกรอบ เป็นอนุกรรมการบริหารโครงการนี้

การดำเนินงานตามโครงการความช่วยเหลือรัฐบาลสหรัฐ เพื่อพัฒนาสถาบันเอกชนไทย แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ⁴⁹

⁴⁷ คำสั่งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ที่ 3/2524 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพัฒนาภาคเอกชนไทย-สหรัฐ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2524.

⁴⁸ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 6/2525", 18 สิงหาคม 2525.

⁴⁹ ข้อมูลในส่วนนี้ นำมาจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529), หน้า 75-83., สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ประมวลผลงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, 2530), หน้า 55-59. และกองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน, สรุปรายงานความก้าวหน้าของคณะกรรมการบริหารโครงการความช่วยเหลือรัฐบาลสหรัฐเพื่อพัฒนาสถาบันภาคเอกชนไทย (อชส.) (โรเนียว)

1. สนับสนุนให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการวิเคราะห์ตลาดและการชี้แนะโอกาสในการลงทุนแก่นักธุรกิจ ซึ่งจะก่อให้เกิดการจ้างงาน และการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค
2. ส่งเสริมการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการเจรจากับภาครัฐบาล หรือการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ของสถาบันภาคเอกชน และการเจรจากับภาครัฐบาล เป็นการกระตุ้นให้สถาบันภาคเอกชนต้นตัวในการวิเคราะห์และจัดทำเอกสารให้เป็นหลักฐานในการเจรจากับภาครัฐบาล
3. โครงการความร่วมมือระหว่างไทยและสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาธุรกิจการเกษตร (THAI-JACC) หรือการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมธุรกิจการเกษตรภาคเอกชนของไทยกับสหรัฐฯ โดยการชักจูงนักธุรกิจจากสหรัฐมาร่วมลงทุนกับนักธุรกิจไทย ในสาขาธุรกิจการเกษตร และการแปรรูป

โครงการความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาสถาบันเอกชนไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อการพัฒนา 3 สถาบันเอกชน ใน กรอ. และระบบ กรอ. คือส่วนที่สองซึ่งเป็นส่วนที่มุ่งกระตุ้นภาคเอกชนในการเสริมสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพและขยายความมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินการนอกจากจัดให้มีที่ปรึกษาประจำที่หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำและประสานงานแล้ว การให้ความช่วยเหลือตามโครงการมีผลการดำเนินงานแยกออกได้เป็นดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือในโครงการศึกษาวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

หอการค้าไทย

- โครงการศึกษาการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลระบบข่าวสารการตลาด
- โครงการศึกษาการจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลทางการค้าระหว่างหอการค้าจังหวัด
- โครงการศึกษาความร่วมมือของ ASEAN-CCI ในการร่วมมือทางการค้าระหว่างกลุ่มและนอกกลุ่ม

สมาคมอุตสาหกรรมไทย

- การกำหนดรูปแบบหน่วยตรวจสอบ และรับรองคุณภาพสินค้าในภาคธุรกิจเอกชน
- การส่งเสริมการใช้สินค้าชั้นกลางที่ผลิตในประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมส่งออก

- แนวทางพัฒนาองค์การภาคเอกชนด้านอุตสาหกรรม
- ผลกระทบอันเนื่องจากระเบียบวิธีและการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรต่ออุตสาหกรรม
- ผลกระทบของอัตราภาษีการค้าที่สูงต่อการหลีกเลี่ยงภาษีของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและฐานการคลังของรัฐบาล
- การรวบรวมเอกสารชี้แนะและข้อมูลชี้ช่องทางการลงทุนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- กิจกรรมโลกทัศน์อุตสาหกรรมไทย

สมาคมธนาคารไทย

- การปรับปรุงและพัฒนากฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์
- ความร่วมมือระหว่างธนาคารพาณิชย์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจ และการให้บริการแก่สังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

2. การพัฒนาสถาบันเอกชนในส่วนภูมิภาค ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของภาคเอกชน โดยการเผยแพร่ความรู้และให้คำแนะนำในการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด และสาขาของสมาคมอุตสาหกรรมไทยในจังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีอุตสาหกรรมตั้งอยู่มาก

3. การขยายงาน กรอ. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้จัดให้มีการประชุมในรูปแบบของ กรอ. สนทนา การประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนาในหัวข้อต่าง ๆ มีผลการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

- สนับสนุนการจัดประชุมและสัมมนา กรอ. ในภูมิภาคด้านการจัดทำเอกสารประกอบการสัมมนา รวม 3 ครั้ง คือ ที่ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- การจัดประชุม กรอ. สนทนา เพื่อให้การทำงานของ กรอ. มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงใน กรอ. ได้เข้ามามีบทบาทในขบวนการของ กรอ. เพิ่มมากขึ้น โดยจัดให้มีการประชุมพบปะหารือระหว่างผู้เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นทางการในรูปแบบการประชุมเชิงสนทนาเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจในหัวข้อเรื่องต่าง ๆ เช่น

การสื่อสาร-การขนส่ง กับการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน . การพัฒนาตลาดทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ
 กิจ มาตรการเร่งรัดฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยเป็นต้น

- การสัมมนา โครงการประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาขบวนการ กรอ. เพื่อเผยแพร่
 ผลงานและรวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาขบวนการ กรอ. ทั้งในด้านความเข้าใจใน
 ขบวนการ กรอ. โครงสร้างองค์กรและระบบบริหารงานของ กรอ. จังหวัด การประสานความ
 ร่วมมือระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- การประชุมเชิงปฏิบัติการในการฝึกอบรม เลขานุการ กรอ. จังหวัด เพื่อเน้น
 การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของเลขานุการ กรอ. จังหวัด

จากกิจกรรมการดำเนินงานตามโครงการความช่วยเหลือรัฐบาลสหรัฐเพื่อพัฒนาสถาบัน
 เอกชนไทย ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายเน้นการช่วยเหลือภาคเอกชนของสหรัฐนี้ จะเห็นได้ว่า
 สถาบันภาคเอกชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงคือ กลุ่มที่เข้าร่วมใน กรอ. เป็นการชี้ให้เห็นชัดเจนถึง
 การได้รับการสนับสนุนของกลุ่มเอกชนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐภายใต้กรอบและกติกาที่รัฐกำหนดไว้
 และไม่เพียงสถาบันเอกชนจะได้รับการช่วยเหลือพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน ขบวนการ
 กรอ. หรือกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ก็ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพในการดำ
 เนินงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

เมื่อพิจารณาบทบาทรัฐที่มีต่อการพัฒนากลุ่มเอกชนที่กล่าวมาในบทนี้ จะเห็นได้ว่า

1. การกำหนดกรอบหรือ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในรูปแบบ กรอ.
 นี้ รัฐบาลกลุ่มเอกชนที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาขาต่างกัน 3 กลุ่ม เข้าร่วมใน
 โครงสร้าง และส่งเสริมให้ทั้ง 3 กลุ่ม พัฒนาเป็นตัวแทนภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมในทางการ
 เมือง ในกรอบที่รัฐกำหนดขึ้นนี้
2. การนำกลุ่มเอกชนเข้ามีส่วนร่วมใน กรอ. รัฐกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ให้
 มีบทบาทในทิศทางที่ต้องการอย่างชัดเจน และการทำงานเป็นลักษณะการทำงานร่วมกับรัฐ
3. กลุ่มที่เข้าร่วมใน กรอ. หรือเข้าร่วมอยู่ในโครงสร้างที่รัฐกำหนดขึ้น เป็นกลุ่มที่
 ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ มีโอกาสดี และได้รับประโยชน์จากการอยู่ภายใต้โครงสร้างความสัม-
 พันธ์ที่รัฐกำหนดขึ้นนี้

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้กลุ่มเอกชนจะยังไม่พอใจกับขอบเขตของการเข้ามีส่วนร่วมใน
 กรอบความสัมพันธ์รัฐกับเอกชนที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ แต่ภายใต้เวทีนี้ กลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมก็ได้รับ
 ประโยชน์และไม่เคยมีการแสดงความต้องการถอนตัวหรือให้กลุ่มอื่นเข้าร่วมใน กรอ. แทน