

## บทที่ 4

### บทบาทรัฐต่อการพัฒนากลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาค

ก่อนที่จะมีการจัดตั้ง กรอ. ขึ้นในปี พ.ศ. 2524 การรวมกลุ่มของเอกชนในส่วนภูมิภาคมีอยู่โดยทั่วไปอยู่แล้ว การรวมตัวอย่างเป็นทางการตามกฎหมายมีได้ 3 ลักษณะคือ การรวมตัวเป็นหอการค้าจังหวัด ได้จังหวัดละหนึ่งหอการค้า ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 การรวมตัวเป็นสมาคมการค้า ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และการรวมตัวเป็นสมาคมทั่วไปโดยจดทะเบียน ตามลักษณะ 23 บรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีได้หมายความว่า การรวมกลุ่มจะมีเท่านี้ ตามจังหวัดต่าง ๆ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการอีกมากมาย เช่น ชมรมธนาคารจังหวัดต่าง ๆ การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทต่อกลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาคทั้งที่เดิมไม่เคยให้ความสนใจมาก่อน ก็สืบเนื่องมาจากชบวนการ กรอ. ในบทนี้จึงจะได้พิจารณาถึงการเข้าไปมีบทบาทและดำเนินการต่อกลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาคของรัฐ

### นโยบายของรัฐต่อกลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาค

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งขึ้นมา กรอ. มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แม้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนเมษายน 2526 กรอ. ก็ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลใหม่ที่มีนายกรัฐมนตรีคนเดิม ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และในการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่สองนี้ในเดือนมิถุนายน 2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการ กรอ. ได้ให้นโยบายสำหรับเป็นทิศทางการทำงานของ กรอ. ในระยะข้างหน้าไว้ 4 ประการดังนี้<sup>1</sup>

1. ต้องสนับสนุนให้เกิด กรอ. ในส่วนภูมิภาคขึ้น เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายกับการปฏิบัติงาน กรอ. ในส่วนกลาง

---

<sup>1</sup> คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 4/2526", 29 มิถุนายน 2526.

2. เร่งขยายความสำเร็จของ กรอ. ในระดับนโยบาย ลงสู่ภาคปฏิบัติให้มากขึ้น
3. ขอให้สถาบันภาคเอกชนเร่งพัฒนาตนเองให้เข้มแข็ง เป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น
4. ทำความเข้าใจกับสาธารณชนถึงประโยชน์ของ กรอ. ให้แพร่หลายออกไป

จากนโยบายที่จะให้งาน กรอ. กระจายไปสู่ภูมิภาค โดยสนับสนุนให้เกิด กรอ. ในส่วนภูมิภาค เพื่อเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงาน กรอ. ในส่วนกลาง และเสริมสร้างความสำเร็จของสาธารณชนในเรื่องประโยชน์ของ กรอ. ให้แพร่หลายนั้น ได้มีการนำไปพิจารณาในคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. และมีข้อเสนอแนะคือ<sup>2</sup>

1) นโยบายที่จะให้งาน กรอ. ได้มีการริเริ่มในระดับภูมิภาค จำเป็นต้องได้รับแรงกระตุ้นจากส่วนกลางเป็นอย่างมากในระยะเริ่มต้น เพื่อให้ธุรกิจภูมิภาคเอกชนได้ตระหนักถึงบทบาทความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นของตนเอง และประสานความร่วมมือแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระดับชาติ กับ กรอ. ส่วนกลาง

2) แนวทางกระตุ้นที่น่าจะทำได้ในระยะแรกคือ การเปิดโอกาสให้ทั้งภาครัฐบาลและธุรกิจเอกชนในภูมิภาคระดับจังหวัด ได้มีโอกาสทำความคุ้นเคยกับงานของ กรอ. โดยการพบปะแลกเปลี่ยนความเห็นกับ กรอ. ในส่วนกลาง กล่าวคือ จัดให้คณะกรรมการ กรอ. ได้ออกไปประชุมร่วมกับธุรกิจภาคเอกชน และเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดในแต่ละภาคหมุนเวียนกันจนครบทุกภาค

3) การจัดให้มีการประชุม กรอ. ระดับภูมิภาคในครั้งแรกควรจะเลือกภาคที่องค์กรธุรกิจเอกชนมีความตื่นตัวและให้ความสนใจอยู่บ้างแล้ว ซึ่งเห็นควรทดลองจัดให้มีขึ้นในภาคเหนือเป็นอันดับแรกราวปลายปี 2526 หลังจากนั้นจะได้ประเมินผลเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดขึ้นกับภาคอื่น ๆ ต่อไป

ที่ประชุม กรอ. ได้พิจารณาเห็นว่า การจัดให้มีการประชุม กรอ. ในภูมิภาค จะเป็นการสนับสนุน และการกระตุ้นให้ธุรกิจเอกชนในท้องถิ่นกระตือรือร้นที่จะร่วมมือกับภาครัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลและธุรกิจเอกชนในส่วนกลาง มีความห่วงใยที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการค้าเงินธุรกิจในภูมิภาคอย่างจริงจัง และมีมติรับ

<sup>2</sup> คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 6/2526", 24 สิงหาคม 2526.

หลักการจัดให้มีการประชุม กรอ. ในภูมิภาคหมุนเวียนให้ครบทุกภาค และให้แต่งตั้งคณะกรรมการ  
การเฉพาะกิจ เพื่อเตรียมการจัดประชุม กรอ. ในภูมิภาคขึ้น

เมื่อพิจารณาดูเราจะเห็นได้ว่า นโยบาย และแนวทางการขยายงาน กรอ. ไปสู่ภูมิภาค  
ก็คือ การกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อรองรับกับความสัมพันธ์  
ระหว่างรัฐกับเอกชนในส่วนกลาง โดยส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทเข้าไปกระตุ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
และองค์กรเอกชนระดับจังหวัดเป็นภูมิภาคไป ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการที่มีผลต่อกันคือ

ประการแรก สร้างความตื่นตัวให้กับสถาบันเอกชนในระดับภูมิภาค ได้มีการพัฒนาองค์  
กรให้เข้มแข็ง เป็นแกนกลางของภาคเอกชนในแต่ละจังหวัด เป็นไปตามขั้นที่สองของแนวทางที่  
จะพัฒนาสถาบันเอกชนให้ร่วมมือกับรัฐบาล<sup>3</sup> รวมทั้งการสร้างความตื่นตัวให้กับข้าราชการระดับ  
จังหวัดด้วย

ประการที่สอง เมื่อสถาบันเอกชนระดับจังหวัดได้รับการพัฒนา เกิดการตื่นตัวมีความสนใจ  
ที่จะร่วมงานแก้ไขปัญหาร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ก็จะเกิดขึ้นเป็นไป  
ตามนโยบายขยายงาน กรอ. สู่ภูมิภาคที่รัฐต้องการให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ  
กับเอกชนในจังหวัดต่าง ๆ

ในการดำเนินการตามนโยบายและเป้าหมายที่กล่าวมานี้ รัฐจึงได้จัดประชุม กรอ. ภูมิภาค  
เพื่อกระตุ้นให้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดอย่างต่อเนื่องทุกภาค โดยจัดขึ้นครั้งแรกใน

<sup>3</sup> ดร. เสนาะ อุณากรู ผู้มีบทบาทสำคัญในขบวนการ กรอ. นี้ ได้แบ่งขั้นตอนการพัฒนา  
สถาบันเอกชนไว้เป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นแรก การพัฒนาสถาบันเอกชนในส่วนกลาง ซึ่งได้เริ่มทำ  
โดยการจัดตั้ง กรอ. ตั้งแต่ปี 2524 ขั้นตอนที่สองคือ การพัฒนาสถาบันเอกชนในส่วนภูมิภาค เนื่อง  
จากเชื่อว่าสถาบันเอกชนในส่วนกลางได้รับการพัฒนาสูงขึ้นระดับหนึ่งแล้ว และขั้นตอนนี้เริ่มโดย  
การจัดประชุม กรอ. ภูมิภาค ดุใน เสนาะ อุณากรู, คำบรรยายเรื่องแนวทางการพัฒนาสถาบัน  
ภาคเอกชนให้เป็นสถาบันรองรับการดำเนินงานของภาครัฐบาลใน หอการค้าไทย, เอกสารการ  
สัมมนาหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ เรื่อง หอการค้าจังหวัด : ความสามารถในการตอบสนองนโยบาย  
การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ, 15-17 พฤศจิกายน 2527 ณ ห้องนภาลัย โรงแรมดุสิตธานี,  
หน้า 1-7. (โรเนียว)

ภาคเหนือ ณ จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 2-4 กุมภาพันธ์ 2527 ครั้งที่ 2 ภาคใต้ ณ จังหวัดสงขลา วันที่ 18-20 เมษายน 2528 และครั้งที่ 3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ จังหวัดขอนแก่น ในวันที่ 24-26 มกราคม 2529 และจากการประชุม กรอ. ภูมิภาคนี้ได้มีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันเอกชนที่จะเข้ามาร่วมกับ กรอ. จังหวัด รวมทั้งมีบทบาทในการดำเนินงานของ กรอ. จังหวัด

### กรอ. ภูมิภาคกับแนวความคิดในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และสถาบันเอกชน

การจัดตั้ง กรอ. จังหวัดกับการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มเอกชน ในส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมาก เพราะรูปแบบของ กรอ. จังหวัด จำลองโครงสร้างของ กรอ. ในส่วนกลางไป ภาคเอกชนที่กำหนดเป็นหลักให้เข้ามาร่วมก็คือ กลุ่มหอการค้า อุตสาหกรรม และธนาคาร แต่ในความเป็นจริงแล้ว ทั้ง 3 กลุ่มนี้มีเพียงหอการค้าจังหวัดเท่านั้น ที่จัดตั้งขึ้นได้อย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีนโยบายจะขยาย กรอ. ออกสู่ภูมิภาคนี้ ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศมีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดขึ้นแล้วเพียงสิบกว่าหอเท่านั้น ดังนั้น การที่จะมี กรอ. จังหวัดขึ้นได้ ก็ต้องมีกลุ่มเอกชนขึ้นด้วย

นับตั้งแต่รัฐบาลมีนโยบายขยาย กรอ. ไปสู่ภูมิภาค ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการประชุม กรอ. ภูมิภาคครั้งแรกขึ้นที่ภาคเหนือ ได้มีความพยายามในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกองทัพภาคที่ 2 เป็นผู้ผลักดัน โดยเริ่มด้วยการประชุมผู้นำทางเศรษฐกิจของภาคในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2526 ที่จังหวัดขอนแก่น<sup>4</sup> มีแม่ทัพภาคที่ 2 เป็นประธาน และเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปชี้แจงการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด แต่ผลที่ได้รับโดยทั่วไปคือ ความไม่กระตือรือร้นของนักธุรกิจพื้นเมือง<sup>5</sup>

อย่างไรก็ตาม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็ได้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ขึ้นมาเป็นแห่งแรกที่ จ. นครราชสีมา ซึ่งภาคเอกชนมีหอการค้า มีชมรมทางอุตสาหกรรมและธนาคาร ทั้งนี้เป็นผลมาจากการผลักดันของกองทัพภาคที่ 2 และศูนย์พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทั้ง

<sup>4</sup> รวมประชาชาติธุรกิจ 7, 640 (5 พ.ย. 2526), หน้า 16.

<sup>5</sup> รวมประชาชาติธุรกิจ 7, 668 (11 ก.พ. 27), หน้า 20.

ผู้ว่าราชการจังหวัดและประธานหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา ได้ยอมรับถึงการมีบทบาทของทั้งสองหน่วยงาน ในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดนครราชสีมา<sup>6</sup>

การพยายามในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ได้เริ่มอย่างเป็นทางการอย่างจริงจัง เมื่อการประชุม กรอ. ภูมิภาคที่จัดขึ้นครั้งแรกในภาคเหนือ ณ จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 2-4 กุมภาพันธ์ 2527 สิ้นสุดลงโดย นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเตรียมการประชุม กรอ. ในภูมิภาค ได้มีหนังสือสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ถึงขั้นตอนในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ให้ทุกจังหวัดปฏิบัติ<sup>7</sup> ขึ้นตอนที่กำหนดไว้แยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนแรกเป็นบทบาทของส่วนกลางที่จะเป็นผู้กระตุ้นให้มีการเริ่มการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด โดยนายกรัฐมนตรีนำ กรอ. ไปประชุม กรอ. ภูมิภาค และเชิญผู้แทนธุรกิจเอกชนในระดับจังหวัดเข้าร่วมประชุมทุกภาค ส่วนการดำเนินงานในทางปฏิบัติ จะมีการสนับสนุนและร่วมมือกับสถาบันธุรกิจเอกชน จัดสัมมนาผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจ และผู้นำกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

1. สร้างความเห็นพ้องต้องกันใน เรื่องความจำเป็นและประโยชน์ของการมี กรอ. จังหวัด ให้เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งสร้างศรัทธาและการไว้วางใจซึ่งกันและกัน
2. ทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้ง และแนวทางการดำเนินงานของ กรอ. จังหวัด
3. เร่งรัดพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชนที่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งประกอบด้วยทุกกลุ่มธุรกิจสำคัญให้รวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่น และสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นฐานรองรับในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด สถาบันธุรกิจที่วานี้ได้แก่ หอการค้าจังหวัด คณะกรรมการสมาคมอุตสาหกรรมไทยจังหวัด

<sup>6</sup> ฐานเศรษฐกิจฉบับพิเศษ (28 พ.ย.-3 ธ.ค.26), หน้า 1.

<sup>7</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/ว 394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2527 เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) จังหวัด

ส่วนที่สอง เป็นบทบาทที่กำหนดให้ทุกจังหวัดปฏิบัติตามคือ ให้จังหวัดประชุมชี้แจงแนวความคิด และขั้นตอนในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด แก่หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจ ผู้นำกลุ่มธุรกิจสำคัญ เพื่อสร้างศรัทธา และให้เห็นประโยชน์ของการมี กรอ. จังหวัด กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจสำคัญ เพื่อจัดตั้งสถาบันธุรกิจเอกชนที่มีกฎหมายรองรับ ให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นฐานรองรับในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ต่อไป

เมื่อเทียบกับการเกิดของ กรอ. ในส่วนกลางแล้ว จะเห็นได้ชัดถึงความแตกต่างของการก่อเกิดคือ กรอ. ก่อเกิดมาจากเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมที่ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชน ยอมรับถึงการที่ต้องร่วมมือกัน โดยที่ทางภาคเอกชนเมืองคึกที่เข้มแข็ง มีการรวมตัวเป็นคณะกรรมการร่วมอยู่ก่อนแล้ว และที่สำคัญเป็นผู้มีบทบาทรุกในการให้รัฐจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนขึ้น แต่การก่อเกิดของ กรอ. จังหวัด จุดเริ่มต้นของการก่อเกิดนี้เป็นกาเกิดจากนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายผู้นำรัฐบาล ต้องการให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการขยายงาน แต่ตามจังหวัดต่าง ๆ การรวมกลุ่มของเอกชนที่จะต้องเข้าร่วมใน กรอ. จังหวัด ยังมีไม่ทั่วถึง จึงมีความไม่พร้อมด้านภาคเอกชนอย่างเห็นได้ชัด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย การทำให้ กรอ. จังหวัด ได้รับการจัดตั้งขึ้น จึงเป็นงานนโยบายของทางราชการประจำ

จากความไม่พร้อมทางด้านสถาบันเอกชนนี้ ทำให้มีการเน้นบทบาทของรัฐในการที่ต้องส่งเสริมพัฒนาสถาบันเอกชนขึ้นมา เพื่อเป็นฐานรองรับในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และสถาบันเอกชนที่รัฐต้องการมากที่สุดคือ หอการค้าจังหวัด เพราะเป็นสถาบันเอกชนในส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะมี พ.ร.บ.หอการค้า 2509 รองรับอยู่ โดยการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด ได้รับการถือเป็นเงื่อนไขสำคัญและจำเป็นในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด<sup>8</sup> ส่วนคณะกรรมการสมาคมอุตสาหกรรมไทยจังหวัดนั้น จริง ๆ แล้ว คือการตั้งสาขาของสมาคมอุตสาหกรรมไทย ซึ่งไม่ถูกต้องตาม พ.ร.บ.สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ที่ห้ามสมาคมการค้าตั้งสาขา จึงไม่ได้รับการส่งเสริม และให้ความสำคัญมากนัก

การที่ กรอ. จังหวัด ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเช่นนี้ ได้มีการประเมินว่า เป็นผลมาจากการจัดประชุม กรอ. ภูมิภาค ที่มีส่วนสนับสนุนให้มีขบวนการ กรอ. เกิดขึ้นในภูมิภาค รวมทั้งได้ผลักดัน

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน.

ให้มีการนิรนาสถาบัน เอกชนในระดับจังหวัดขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>9</sup> คณะกรรมการ กรอ. จึงให้จัดประชุม กรอ. ภูมิภาคครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ขึ้น ซึ่งจะได้อำนาจให้เห็นถึงการขยายตัวของการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดต่อไป

#### กรอ. จังหวัดกับการขยายตัวของหอการค้าจังหวัด

ในแนวทางการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดนั้น ได้กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบ กรอ. จังหวัด โดยจำลองไปจากคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง ดังนี้

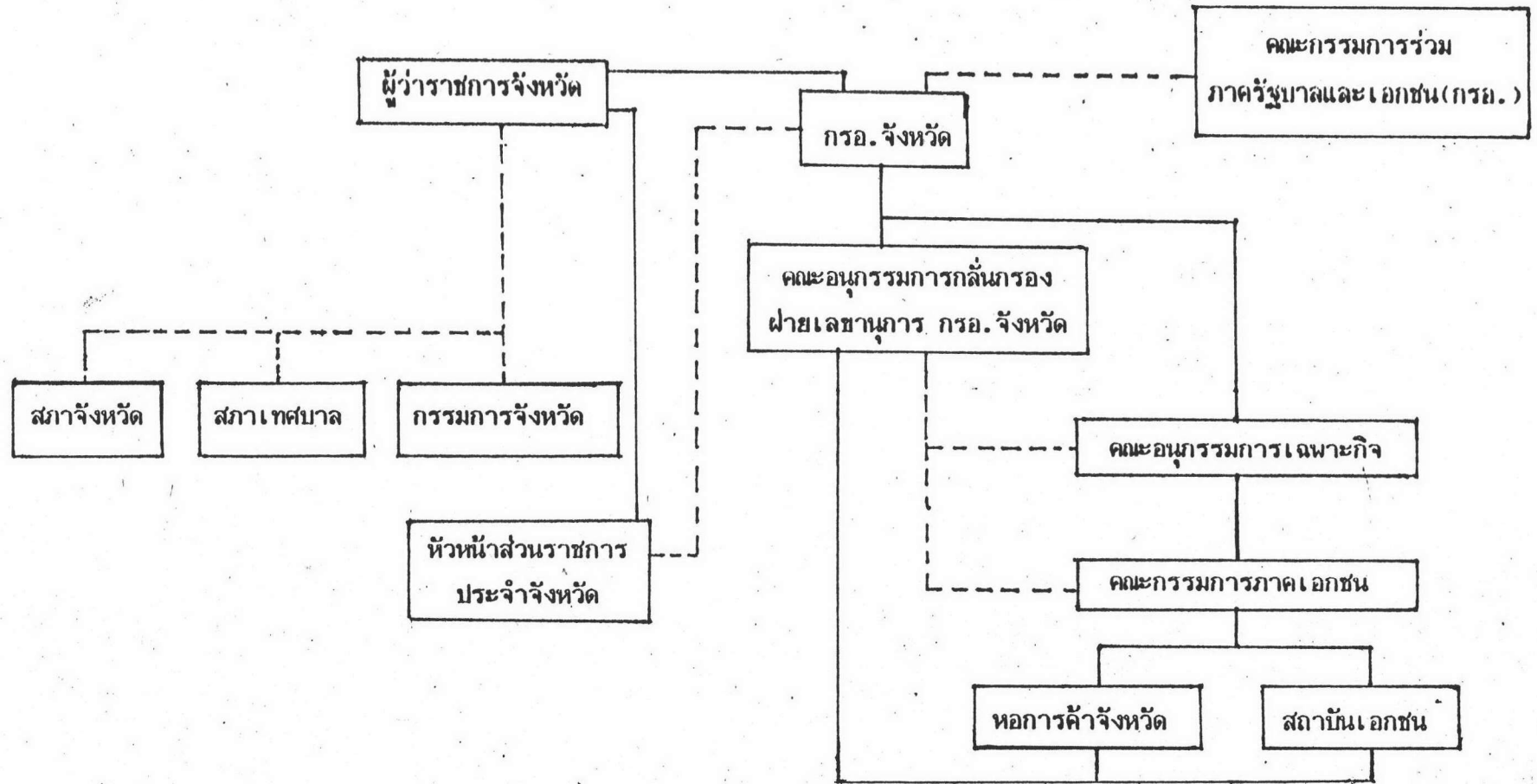
1. ประธาน ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด และประธานหอการค้าจังหวัด
3. เลขานุการ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หรือพาณิชย์จังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร หรือเลขาธิการหอการค้าจังหวัดในจังหวัดที่หอการค้ามีความพร้อม
4. กรรมการภาครัฐบาล หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจและนายอำเภอ
5. กรรมการภาคเอกชน ให้หอการค้าจังหวัด และคณะกรรมการสมาคมอุตสาหกรรมไทยจังหวัด (ถ้ามี) พิจารณาคัดเลือกผู้แทนมาเป็นกรรมการ กรอ. จังหวัด จำนวนไม่เกิน 20 คน

จากโครงสร้างที่กำหนดเป็นแนวทางในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว แต่ละจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ในลักษณะที่ไม่เหมือนกัน บางจังหวัดตั้ง ส.ส. เป็นที่ปรึกษา เช่น จังหวัดปทุมธานี<sup>10</sup> ชลบุรี<sup>11</sup> บางจังหวัดอ้างว่าเพื่อให้การบริหาร

<sup>9</sup> คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, ครั้งที่ 7/2527, 31 ตุลาคม 2527. และครั้งที่ 4/2528, 26 มิถุนายน 2528.

<sup>10</sup> ดุคำสั่งจังหวัดปทุมธานีที่ 1596/2528 ลงวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2528.

<sup>11</sup> ดุคำสั่งจังหวัดชลบุรีที่ 1101/2530 ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2530.



———— การบังคับบัญชา  
 - - - - - การประสานงาน

**แผนภูมิที่ 8** โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทาง  
 ทางเศรษฐกิจ (จ.ร.อ.) จังหวัด



การพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกับฝ่ายปฏิบัติงานต่าง ๆ และแต่งตั้งกรรมการที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการคือ เลขาธิการจังหวัด และหัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>12</sup> จังหวัดเชียงรายตั้งเป็นคณะกรรมการอำนวยการกับคณะกรรมการสาขา<sup>13</sup> จังหวัดอื่น ๆ ตั้งเป็นคณะทำงานบ้าง คณะอนุกรรมการและรูปแบบอื่น ๆ แตกต่างกันไป

#### ตารางที่ 4.1 ขนาดของ กรอ.จังหวัด

จำนวนกรรมการ (คน)	จำนวน (จังหวัด)
20 - 40	14
41 - 60	28
61 - 80	12
81 - 100	2
101 ขึ้นไป	2
รวม	58

ที่มา มนุชญ์ วีดนโกเมร, คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ รายงานการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 24.

เมื่อพิจารณาขนาดของ กรอ.จังหวัด เปรียบเทียบกับขนาดของ กรอ.ในส่วนกลางที่มีการแต่งตั้งในปี 2529 ที่มีจำนวน 35 คนแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเพียง 14 จังหวัดเท่านั้นที่มีการจัดโครงสร้างอยู่ในขนาดเดียวกัน ส่วนอีก 44 จังหวัด มีขนาดของ กรอ.จังหวัดใหญ่กว่า กรอ. ในส่วนกลางมาก โดยเฉพาะมีจำนวนจังหวัดที่มีกรรมการมากเกิน 80 คนขึ้นไปถึง 4 จังหวัด จากการ

<sup>12</sup> คำสั่งจังหวัดแพร่ที่ 266/2529 ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2529.

<sup>13</sup> คำสั่งจังหวัดเชียงรายที่ 3390/2530 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2530.

ศึกษาคำสั่งแต่งตั้ง กรอ. จังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ พบว่า การที่จำนวนกรรมการมีมาก เนื่องจากแต่ละจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคทุกหน่วยที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นกรรมการหมด และไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะเกี่ยวข้องกับปัญหาเศรษฐกิจโดยตรงหรือไม่ก็ตาม เช่น อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยอาชีวศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ส่วนการแต่งตั้งกรรมการภาคเอกชน ก็ไม่ได้แต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ คือต้องเป็นตัวแทนสาขาต่าง ๆ ที่มาจากหอการค้าจังหวัด มีการแต่งตั้งทั้งตั้งตัวบุคคล และตั้งให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีความสับสนค่อนข้างมากเช่น จังหวัดนครพนม มีการแต่งตั้งนายกวุฒิสมาคมแห่งประเทศไทย สาขานครพนม นายกสิโมสร ไลออนด์แห่งประเทศไทย สาขานครพนม เป็นกรรมการ<sup>14</sup> จังหวัดฉะเชิงเทรามีประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ประธานและเลขาธิการชมรมนิสิตเก่ามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ฉะเชิงเทราเป็นกรรมการ<sup>15</sup> จังหวัดตราดไม่แต่งตั้งประธานหอการค้าเป็นรองประธาน กรอ. จังหวัด แต่งตั้งภาคเอกชนเข้าร่วมโดยแยกเป็นกลุ่มพาณิชย์กรรม กลุ่มเกษตรทำประมง กลุ่มเกษตรกรทำสวน กลุ่มทำเหมือง กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มคมนาคมขนส่ง ธุรกิจการเงิน และกลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว<sup>16</sup> ต่อมาจึงมีการแต่งตั้งตัวแทนจากหอการค้าจังหวัด คือเลขาธิการหอการค้าเป็น กรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ<sup>17</sup>

ในด้านการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด จากข้อมูลที่มีนับตั้งแต่รัฐบาลมีนโยบายขยายงาน กรอ. ออกไปสู่ภูมิภาคในปี 2526 ได้เริ่มมีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้นในปีเดียวกันนั้นเอง แยกพิจารณาระยะเวลาการจัดตั้งได้ตามตาราง

<sup>14</sup> ดุคำสั่ง จังหวัดนครพนมที่ 2054/2528 ลงวันที่ 2 กันยายน 2528.

<sup>15</sup> ดุคำสั่ง จังหวัดฉะเชิงเทราที่ 593/2530 ลงวันที่ 30 เมษายน 2530.

<sup>16</sup> ดุคำสั่ง จังหวัดตราดที่ 343/2528 ลงวันที่ 16 เมษายน 2528.

<sup>17</sup> ดุคำสั่ง จังหวัดตราดที่ 193/2530 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2530.

ตารางที่ 4.2 ระยะเวลาการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด

พ.ศ.	จำนวน (จังหวัด)
2526	5
2527	11
2528	22
2529	8
2530	8
2531	-
รวม	54

- หมายเหตุ
1. ยังไม่ตั้งจำนวน 11 จังหวัด คือ กำแพงเพชร พังงา พัทลุง พะเยา เพชรบูรณ์ สิงห์บุรี สุโขทัย สุรินทร์ สุพรรณบุรี หนองคาย อ่างทอง
  2. ไม่มีข้อมูลปีที่จัดตั้ง 7 จังหวัดคือ กระบี่ กาญจนบุรี จันทบุรี นครนายก นราธิวาส ระนอง แม่ฮ่องสอน
  3. ข้อมูลเมื่อ กันยายน 2531

ที่มา ฝ่ายเลขานุการ กรอ., ข้อมูล กรอ.จังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, 2530). และแบบสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัด

เราจะเห็นได้ว่า การจัดตั้ง กรอ.จังหวัด เริ่มมีมากขึ้นในปี 2527 ซึ่งเป็นปีที่นโยบายขยาย กรอ.สู่ภูมิภาคได้ดำเนินไปอย่างจริงจัง ในจำนวน 11 จังหวัดที่จัดตั้งในปี 2527 นี้ เป็นการตั้งหลังประชุม กรอ.ภูมิภาคครั้งแรกถึง 10 จังหวัด รวมทั้งเป็นการตั้งหลังจากที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือสั่งการเรื่องการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ด้วย

### ตารางที่ 4.3 การเกิดของหอการค้าจังหวัด

เหตุที่รวมตัวเป็นหอการค้า	จำนวน
การขยายตัวของกลุ่มที่รวมกันอยู่แล้ว	7
ราชการผลักดัน	24
หอการค้าไทยสนับสนุน	25
ความต้องการรวมตัวกันของนักธุรกิจ	23
เพื่อที่จะได้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด	10
อื่น ๆ	1

แม้ข้อมูลจากแบบสอบถามที่ส่งไปยังหอการค้าจังหวัด และได้รับกลับมาจำนวน 32 จังหวัด จะได้รับคำตอบว่า หอการค้าจังหวัดเกิดเพื่อที่จะได้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดเพียง 10 หอการค้า แต่แทบทุกจังหวัดจะให้เหตุผลว่าหอการค้าจังหวัด เกิดจากราชการผลักดัน และหอการค้าไทยสนับสนุน ซึ่งจริง ๆ แล้ว การที่ทางราชการและหอการค้าไทยสนับสนุนให้เกิดหอการค้าจังหวัด ก็เนื่องด้วยเพื่อให้เป็นฐานรองรับการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ตามนโยบายที่วางไว้ และถ้าเราดูระยะเวลาการจัดตั้งของหอการค้าจังหวัด จะเห็นได้ชัดถึงการที่หอการค้าจังหวัดได้รับการจัดตั้งอย่างรวดเร็วมาก ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป (ดูตารางที่ 4.4) ในระยะเวลา 3 ปี คือ 2527-2529 มีหอการค้าจังหวัดเกิดขึ้นถึง 56 แห่ง ในขณะที่นับตั้งแต่มี พรบ. หอการค้า และมีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2510 ถึงปี 2526 ระยะเวลา 16 ปี มีหอการค้าจังหวัดเพียง 15 แห่งเท่านั้น โดยนับแต่ปี 2510 ที่มีหอการค้าจังหวัดได้รับอนุญาตให้จัดตั้งจำนวน 2 แห่ง เพื่อให้หอการค้าไทยมีกรรมการที่มาจากหอการค้าจังหวัด ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ไม่มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดมาอีกถึง 9 ปี และถึงทางหอการค้าไทยจะมีการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดเพิ่ม แต่ก็ไม่ได้ผล แม้ในขณะที่มีการจัดตั้ง กรอ. ขึ้นแล้ว แต่ทางราชการยังไม่มึนโยบายขยาย กรอ. สู่ภูมิภาค ทางหอการค้าไทยก็ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดขึ้นในปี 2525 ได้ 2 แห่ง พ.ศ. 2526 ได้อีก 5 แห่ง แต่นับจากรัฐบาลมีนโยบายให้สนับสนุนการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด การเกิดของหอการค้าจังหวัดจึงพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2527 โดยประกอบด้วย การตื่นตัวของภาคเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเองด้วย

ตารางที่ 4.4 ระยะเวลาการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด

ปี พ.ศ.	จำนวน (จังหวัด)
2510	2
2511 - 2519	-
2520	1
2521	1
2522	-
2523	2
2524	2
2525	2
2526	5
2527	21
2528	22
2529	13
2530	1
รวม	72

ที่มา ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ข้อมูล กรอ.จังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530) และข้อมูลจากแบบสอบถามหอการค้าจังหวัด

นอกจากนี้ หอการค้าไทย ได้จัดสัมมนาหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศขึ้น นับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา ภายใต้การสนับสนุนของทางรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการเปิดแทบทุกครั้ง และมีรัฐมนตรีและข้าราชการนักเทคนิค (technocrat) คนสำคัญ ๆ ไปร่วมอภิปรายหรือบรรยายในหัวเรื่องต่าง ๆ เช่น แนวทางการพัฒนาสถาบันภาคเอกชนให้เป็นสถาบันรองรับ

การดำเนินงานของภาครัฐบาล<sup>18</sup> แนวทางที่กระทรวงมหาดไทยจะสนับสนุนหอการค้าจังหวัด<sup>19</sup> เป็นต้น

จากการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังของรัฐ ประกอบกับการดำเนินงานของหอการค้าไทย และความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ได้รับ หอการค้าจังหวัดจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างรวดเร็วจนครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ และเมื่อพิจารณาจากความสัมพันธภาพของการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดกับการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด จะเห็นได้ถึง ช่วงระยะเวลาของการขยายตัวอยู่ในช่วงเดียวกันคือ ปี 2527-2529 คือปี 2527 มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด 21 แห่งรวมกับที่มีอยู่เดิมเป็น 36 แห่ง มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด 11 แห่ง ปี 2528 มีทั้งหอการค้าจังหวัดและ กรอ.เพิ่มขึ้นอย่างละ 22 แห่ง ปี 2529 มีหอการค้าเพิ่ม 13 แห่ง มี กรอ.จังหวัดจัดตั้งอีก 8 แห่งรวมในช่วง 3 ปี มีหอการค้าจังหวัดเพิ่ม 56 แห่ง ส่วนการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด ช่วง 3 ปีนี้มีรวมกันถึง 36 แห่ง การขยายงาน กรอ.ภูมิภาคและการสนับสนุนการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด กับ การขยายตัวของหอการค้าจังหวัด จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก

#### บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการพัฒนากลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นอย่างมาก ในกระบวนการขยายงาน กรอ.ไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งการขยายตัวของกลุ่มเอกชนหรือหอการค้าจังหวัดด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากการเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ และการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการนี้ และกระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการตามนโยบาย จนในที่สุดมีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดครบทุกจังหวัด และ กรอ.จังหวัดเกือบทุกจังหวัด จึงน่าที่จะได้หยิบยกบทบาทของกระทรวงมหาดไทยขึ้นมากล่าวให้เป็นเด่นชัดขึ้น

<sup>18</sup> เป็นการบรรยายของ ดร.เสนาะ อุณากร ใน การสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศในเรื่อง หอการค้าจังหวัด : ความสามารถในการตอบสนองนโยบายการพัฒนาศรษฐกิจของประเทศ วันที่ 15 พฤศจิกายน 2527 ณ โรงแรมดุสิตธานี

<sup>19</sup> เป็นการบรรยายของ นายมนตรี พงษ์พานิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศครั้งที่ 4 วันที่ 10 ตุลาคม 2529 ณ โรงแรมไฮแอทเซ็นทรัลพลาซ่า

หน่วยราชการที่มีบทบาทร่วมในการริเริ่มจัดตั้ง กรอ. ขึ้นในปี 2524 คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และเมื่อ กรอ. ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว สศช. ก็ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการมาโดยตลอด โดยที่ในคณะกรรมการ กรอ. ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2524 นี้ กระทรวงมหาดไทยไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. ใหม่ในปี 2526 จึงมีการแต่งตั้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในชบวนการ กรอ. จึงเริ่มต้นนับแต่บัดนั้น และเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จของ กรอ. จังหวัดในที่สุด

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินงานตามนโยบายขยายงาน กรอ. สู่ภูมิภาค แยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

1. บทบาทในการจัดการประชุม กรอ. ภูมิภาค กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานมาตลอดทั้ง 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ที่ภาคเหนือ กรอ. แต่งตั้ง<sup>20</sup> รตอ. สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเตรียมการประชุม กรอ. ในภูมิภาค ส่วนครั้งที่ 2 ที่ภาคใต้ และครั้งที่ 3 ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเตรียมการประชุม กรอ. ในภูมิภาคทั้ง 2 ครั้ง
2. บทบาทในด้านความรับผิดชอบ กรอ. จังหวัด แยกได้ออกเป็น 2 ด้านคือ การจัดตั้งองค์กร กรอ. จังหวัด กับการพัฒนาสถาบันเอกชนเพื่อรองรับการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ซึ่งทั้ง 2 ด้านนี้มีความเกี่ยวพันกัน และดำเนินควบคู่กันไป แต่ในที่นี้แยกพิจารณาคนละส่วนเพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของบทบาทในแต่ละด้านได้เด่นชัดขึ้น

ในการจัดตั้งองค์กร กรอ. จังหวัดนั้น เดิมมีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้น ก่อนที่รัฐบาลจะจัดประชุม กรอ. ภูมิภาคขึ้นที่ภาคเหนือ ในวันที่ 2-4 กุมภาพันธ์ 2527 อยู่ 6 จังหวัดคือ

<sup>20</sup> คำสั่งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ที่ 6/2526 ลงวันที่ 5 กันยายน 2526.

นครราชสีมา นครสวรรค์ สุราษฎร์ธานี นินยุโลก เลย และน่าน ต่อมาเมื่อภายหลังการประชุม กรอ.ภูมิภาคครั้งที่ 1 ผ่านไป กระทรวงมหาดไทยจึงได้เข้ามีบทบาทในการขยายการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดอย่างจริงจัง โดยได้มีการสั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เว้นกรุงเทพมหานคร เรื่องการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด ตามหนังสือ ที่ มท 0100/ว 394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2527 ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไปแล้ว และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด เพราะเป็นนโยบายที่ทุกจังหวัดจะต้องปฏิบัติตาม และได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน และโครงสร้างของ กรอ.จังหวัดให้เป็นรูปแบบเดียวกัน รวมทั้งให้จังหวัดที่จัดตั้งก่อน ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจัดโครงสร้างของ กรอ.จังหวัดต่าง ๆ หลากหลาย ไม่เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

ในด้านการปฏิบัติงานของราชการประจำนั้น ในส่วนภูมิภาค งาน กรอ.จังหวัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด โดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ กรอ.จังหวัด หรือเลขาธิการหอการค้าจังหวัดเป็นเลขานุการ กรอ.จังหวัด ส่วนในส่วนกลางงาน กรอ.จังหวัดของกระทรวงมหาดไทย อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย

เมื่อการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดดำเนินไปได้ระยะหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ เรื่องแนวทางและวิธีการทำงานของ กรอ.จังหวัด<sup>21</sup> ทำความเข้าใจหน้าที่แนวทางและวิธีการทำงานของ กรอ.จังหวัด ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ โดยกำหนดหน้าที่ กรอ.จังหวัดไว้ดังนี้

1. เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการทำมาหากิน โดยเฉพาะที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานที่สำคัญรวมทั้งแนวนโยบายการทำงานของรัฐบาลในส่วนกลางให้ประชาชนและองค์กรธุรกิจในท้องถิ่นได้ทราบโดยทั่วถึงกัน

ส่วนแนวทางการทำงานมีดังนี้

<sup>21</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100 (กรอ.)/ว 203 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2529.



1. การพิจารณาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของจังหวัด กรอ. จังหวัดจะพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม มิใช่ปัญหาเฉพาะราย และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในจังหวัด

2. การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง กรอ. จังหวัดควรเป็นองค์กรในลักษณะศูนย์แลกเปลี่ยนข่าวสารการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและแนวปฏิบัติด้านการค้าของกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในระดับจังหวัด ควรได้ชี้แจงทำความเข้าใจให้ภาคเอกชนรับทราบโดยตรง ในส่วนของผู้แทนภาคเอกชนใน กรอ. จังหวัด ควรทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูลที่ได้รับจากองค์กรภาคเอกชนในส่วนกลาง ให้ประชาชนในจังหวัดทราบต่อไป

ข้อสังเกตจากหน้าที่และแนวทางการทำงานที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดให้กับ กรอ. จังหวัดนี้เสมือนกับว่า การจัดตั้งองค์กร กรอ. จังหวัดขึ้นนี้ เพื่อเป็นสายพานลำเลียง (transmission belts) แฉ่งนโยบายข่าวสาร ความต้องการต่าง ๆ ที่รัฐต้องการให้ภาคเอกชนรับรู้ และให้ภาคเอกชนนำไปแจ้งให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

จากนโยบายและแนวทางการทำงานของ กรอ. จังหวัด ที่ได้มีการสั่งการออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ได้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้นในหลายสิบจังหวัด และบางจังหวัดก็ยังไม่ได้ตั้งส่วน กรอ. จังหวัดที่ตั้งขึ้น มีทั้งผลงานเป็นที่น่าพอใจและไม่น่าพอใจ มีทั้งปัญหาในด้านโครงสร้าง และระบบประสานงาน จึงได้มีการเสนอโครงการพัฒนาขบวนการ กรอ. เข้าในที่ประชุม กรอ. ครั้งที่ 1/2530 วันที่ 28 มกราคม 2530 และได้มีมติเห็นชอบกับโครงการพัฒนาขบวนการ กรอ. ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งไปยังจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้<sup>22</sup>

1. การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ให้จังหวัดที่ยังไม่ได้จัดตั้ง กรอ. จังหวัด ยึดนโยบายการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด โดยพิจารณาความพร้อมของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในแต่ละจังหวัดอย่างแท้จริง และจังหวัดที่มีการจัดตั้งแล้วให้ประชุมอย่างสม่ำเสมอ

2. การปรับโครงสร้าง กรอ. จังหวัด ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ กรอ. จังหวัด เลขาธิการหอการค้าจังหวัด และพาณิชย์จังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

<sup>22</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0303/ว.217 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์

3. การติดต่อประสานงานกับส่วนกลาง ให้จังหวัดส่งรายงานผลการประชุม กรอ. จังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง และให้จังหวัดส่งสำเนาหนังสือการติดต่อประสานงานระหว่าง กรอ.จังหวัด และ กรอ.ส่วนกลาง หรือระหว่าง กรอ.จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปยังกระทรวงมหาดไทยทุกครั้ง

ในด้านบทบาทการพัฒนาสถาบันเอกชน เพื่อรองรับการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด นั้น สืบเนื่องมาจากภารกิจที่โครงสร้าง กรอ.จังหวัด เลียนแบบ กรอ.ส่วนกลาง จึงต้องมีกลุ่มเอกชนเข้าร่วม แต่สภาพตอนเริ่มนโยบายคือ 3 กลุ่มเอกชนที่ร่วมอยู่ใน กรอ.มีเพียงกลุ่มหอการค้าเท่านั้นที่จัดตั้งหอการค้าจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้ตามกฎหมาย ส่วนอีก 2 กลุ่ม กฎหมายที่ควบคุมอยู่ห้ามตั้งสาขา จึงได้มีการกำหนดในแนวทางการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดว่า อย่างน้อยที่สุดต้องมีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดขึ้นแล้ว<sup>23</sup> แต่ขณะนั้นมีหอการค้าอยู่เพียง 10 กว่าแห่ง จึงต้องมีการกำหนดไปด้วยว่าให้เร่งพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชนที่มีกฎหมายรองรับให้รวมตัวกันอย่างเป็นนิกแผ่น และดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดให้จังหวัดกระตุ้นให้เกิดการร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจสำคัญ เพื่อจัดตั้งสถาบันธุรกิจเอกชนที่มีกฎหมายรองรับหรือหอการค้าจังหวัดนั่นเอง

บทบาทของกระทรวงมหาดไทย ที่มีในการพัฒนาสถาบันเอกชนในภูมิภาคคือ หอการค้าจังหวัดนี้ ตามคำบรรยายของ นายมนตรี พงษ์พานิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สรุปได้ดังนี้<sup>24</sup>

1. สนับสนุนการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด โดยส่งตัวแทนกระทรวงมหาดไทยเข้าไปช่วยเหลือหอการค้าไทย ในการดำเนินงานจัดตั้งหอการค้าจังหวัด
2. พัฒนาหอการค้าจังหวัด คือ การมีหนังสือสั่งการกำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศให้การสนับสนุน และดำเนินงานจัดตั้งหอการค้าจังหวัด โดยพบปะทำความเข้าใจกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้าใจและเห็นประโยชน์ของหอการค้า

<sup>23</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/ว.394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2527.

<sup>24</sup> มนตรี พงษ์พานิช, คำบรรยายเรื่องแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยจะสนับสนุนหอการค้าจังหวัด ในหอการค้าไทย, รายงานผลการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 4 วันที่ 10-11 ตุลาคม 2529 ณ โรงแรมไฮแอทเซ็นทรัลพลาซ่า, หน้า 58-67. (โรเนียว)

นายมนตรี มีความเชื่อถือในบทบาทของทางราชการเป็นอย่างมาก ในการทำให้เกิด  
 หอการค้าจังหวัดขึ้นมาทั่วประเทศ โดยกล่าวว่า เป็นการดำเนินตามนโยบายและแนวทางที่ระ  
 ทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ทำตาม หอการ  
 ค้าจังหวัดทั่วประเทศก็ยังคงตั้งไม่เสร็จ<sup>25</sup>

จากที่กล่าวมา งาน กรอ. เริ่มจากเป็นงานนโยบายของผู้บริหาร โดย มีหน่วยงาน  
 กลางที่ทำหน้าที่วางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เข้า  
 สู่การเป็นงานราชการประจำที่ข้าราชการจะต้องถือปฏิบัติ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ  
 ชอบในการจัดตั้งองค์กร และการดำเนินงานของ กรอ. จังหวัด และคณะกรรมการร่วมในระดับจ้ง  
 หวัด ก็กลายเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่าง ภาคราชการกับภาคเอกชน ไป สืบเนื่องมาจากการ  
 ที่ข้าราชการของแต่ละกระทรวงในระดับจังหวัด ต่างไม่ขึ้นต่อกัน ทำให้การแต่งตั้งกรรมการใน  
 กรอ. จังหวัด ต้องแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้ตัวแทนทาง  
 ราชการมีมากมาย ส่วนการแต่งตั้งตัวแทนภาคเอกชนก็ติดปัญหาตัวบุคคล และหอการค้าจังหวัดก็  
 ยังไม่มีสถานการณ์เป็นตัวแทนภาคเอกชน ทำให้การแต่งตั้งตัวแทนภาคเอกชน แต่งตั้งจากผู้นำ  
 กลุ่มต่าง ๆ บุคคลที่มีชื่อเสียงในจังหวัดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว บทบาทรัฐที่มีต่อการพัฒนากลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาคนี้ สืบเนื่องมา  
 จากนโยบายของผู้บริหารที่ต้องการขยายงาน กรอ. ออกสู่ส่วนภูมิภาค แต่ในสภาพที่ภาคเอกชน  
 ยังไม่มีความพร้อม เนื่องมาจากการที่ภาครัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมการรวมตัวเป็นกลุ่มและการดำ  
 เนินงานของกลุ่มมาก่อน รวมทั้งแนวทางที่ดำเนินต่อกลุ่ม ยังเป็นไปในลักษณะที่จำกัด และควม  
 คุมการดำเนินกิจการ ทำให้สภาพของกลุ่มเอกชนในส่วนภูมิภาคอ่อนแอ ต้องได้รับการพัฒนา  
 และจัดตั้งขึ้นในจังหวัดที่ยังไม่ได้ตั้ง รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทในด้านนี้ และสนับสนุนเฉพาะกลุ่มที่มี  
 กฎหมายรองรับการจัดตั้งเท่านั้น ซึ่งเราจะเห็นได้ชัดว่า ชมรมธนาคารในจังหวัดต่าง ๆ และสาขา  
 ของสมาคมอุตสาหกรรมไทยตามจังหวัดต่าง ๆ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้ง ๆ ที่ในส่วน  
 กลาง 2 กลุ่มนี้เข้าร่วมอยู่ใน กรอ. แต่สมาคมธนาคารไทยและสมาคมอุตสาหกรรมไทย เป็น

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

สมาคมการค้า ตาม พ.ร.บ. สมาคมการค้าแล้วห้ามตั้งสาขา ชมรมธนาคารตามจังหวัดต่าง ๆ  
เองก็เป็นการรวมตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับสมาคมธนาคารไทย ส่วนการขยายสาขาของสมาคมอุตสาหกรรม  
ไทย ก็จัดตั้งอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงไม่กี่จังหวัด แม้เมื่อ พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่ง  
ประเทศไทย บังคับใช้ รองรับการจัดตั้งสาขาได้ การจัดตั้งสาขาของสภาอุตสาหกรรมฯ ก็ยัง  
คงอยู่ในวงจำกัด