

## บทที่ ๓

## ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ซึ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาคเอกชน และผลจากการพัฒนาที่ผ่านมา ในช่วงปี ๒๕๐๔-๒๕๒๐ (ดูตารางที่ ๓๔) การขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นผลมาจากการลงทุนที่เพิ่มขึ้นของภาคเอกชนซึ่งอยู่ในระดับสูงตลอดมา แม้แต่ในระยะเวลาที่เกิดภาวะเศรษฐกิจหดตัวในปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘ ในทางตรงกันข้ามการลงทุนในภาครัฐบาลกลับลดลงในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ ๓

## ตารางที่ ๓๔

## การลงทุนและการออม ปี ๒๕๐๓-๒๕๒๐

(คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมประชาชาติ)

	๒๕๐๔-๒๕๐๘	๒๕๐๙-๒๕๑๓	๒๕๑๔-๒๕๒๐
การลงทุนภาคเอกชน	๑๓.๖	๑๖.๗	๑๖.๕
การลงทุนภาครัฐบาล	๕.๖	๗.๕	๖.๒
การเปลี่ยนของสินค้าประเภททุน	๐.๗	๑.๕	๐.๘
ยอดรวม	๑๙.๙	๒๕.๗	๒๔.๖
แหล่งที่มาของเงินทุน			
เงินออมในครัวเรือน	๑๐.๒	๑๐.๘	๑๑.๕
เงินออมในภาคเอกชนอื่น ๆ	๕.๖	๔.๖	๘.๘
เงินออมของรัฐบาล	๓.๖	๓.๒	๒.๐
เงินทุนต่างประเทศ	๐.๕	๒.๒	๒.๓

ที่มา: ธนาคารโลก, ประเทศไทย : การมุ่งสู่กลยุทธ์ในการพัฒนาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม  
อย่างเต็มที่, หน้า ๓๒.

ส่วนบทบาทของรัฐบาลที่ผ่านมาต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นในรูปของการจัดท้าวิสาทกิจพื้นฐาน โดยเฉพาะการสร้างทางหลวงการชลประทาน เป็นต้น การขยายตัวทางด้านเกษตรกรรมส่วนใหญ่เกิดจากการริเริ่มของภาคเอกชน ภาครัฐบาลจะเข้ามาบทบาทที่เฉพาะการคุ้มครองและรักษาเสถียรภาพด้านราคาของสินค้าเกษตรกรรม ที่สำคัญคือ ข้าว ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่เท่านั้น ในด้านอุตสาหกรรม จากการที่ภาครัฐบาลเคยเข้าไปดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรมเอง ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม แต่หลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลก็เลิกเข้าไปบทบาทในด้านอุตสาหกรรม โดยหันไปส่งเสริมและสนับสนุนในการลงทุนของภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นมา และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมขึ้น

การเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนในปัจจุบัน ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ออกมามักจะเกิดผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ดังนั้นจึงต้องหันมาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล ซึ่งมองได้สามประการด้วยกันคือ ประการแรก เรื่องทัศนคติระหว่างบุคคลในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ประการที่สอง บทบาทของภาคเอกชนต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประการสุดท้าย ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ

#### ๑. ทัศนคติระหว่างบุคคลในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

จากการวิจัยของ สุจิต บุญบงการ<sup>๑</sup> เกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อธุรกิจเอกชนพบว่า

---

<sup>๑</sup>สุจิต บุญบงการ "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลกับภาคเอกชน" ใน การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย, สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๑) หน้า ๓๔-๔๐.

๑) ข้าราชการร้อยละ ๗๘.๔๑ มีทัศนคติว่าการดำเนินธุรกิจเอกชน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ให้กับตัวเอง และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมน้อยมาก และร้อยละ ๖๕.๕๑ เห็นว่านักธุรกิจส่วนใหญ่เป็นพวกฉวยโอกาสเห็นแก่ได้

๒) ข้าราชการร้อยละ ๗๐.๔๕ เห็นว่านักธุรกิจส่วนมากมักจะทำทุกวิถีทางที่จะบรรลุถึงจุดหมายของตน ไม่ว่าวิธีการนั้นจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม และร้อยละ ๖๐.๓๖ เห็นว่านักธุรกิจเมื่อมาติดต่อกับราชการมักจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ถ้าจะทำให้ตนเสียประโยชน์

๓) ข้าราชการร้อยละ ๕๓.๐๘ เห็นว่าธุรกิจเอกชนจำต้องมีการควบคุม เพราะถ้าไม่ควบคุมแล้วธุรกิจเอกชนจะมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตนมาก จนกระทั่งเป็นผลเสียต่อส่วนรวมและผู้ตอบคำถามในการวิจัยของ สุจิต บุญบงการ ร้อยละ ๗๒.๗๒ เห็นว่า รัฐบาลควรที่จะควบคุมธุรกิจเอกชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสะท้อนว่าปัจจุบันธุรกิจเอกชนมีเสรีภาพมากเกินไปในการประกอบธุรกิจของตน และอาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ของสาธารณะได้

๔) ข้าราชการร้อยละ ๕๔.๔๕ เห็นว่าธุรกิจเอกชนควรจะมีควมรับผิดชอบ ต่อสังคมมากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งร้อยละ ๖๕.๕๑ เห็นว่าธุรกิจขนาดใหญ่มีความรับผิดชอบมากกว่าธุรกิจขนาดเล็ก

๕) ข้าราชการร้อยละ ๗๘.๔๑ ยอมรับว่าธุรกิจเอกชนมีประสิทธิภาพ ในการบริหารดีกว่าของทางราชการ

ข้อมูลจากการวิจัยของ สุจิต บุญบงการ ได้จากการสอบถามข้าราชการใน ระดับ ๔ ถึงระดับ ๖ ในหน่วยงานที่ติดต่อกับธุรกิจเอกชนเป็นประจำคือ กรมศุลกากร กรมการค้าภายใน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จำนวน ๔๔ คน แม้จะไม่ใช่ตัวแทนทัศนคติของข้าราชการทั้งหมด แต่ก็เป็นตัวอย่างของทัศนคติข้าราชการบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชนโดยตรง

ในการประชุม ทางวิชาการด้านการจัดการประจำปี ๒๕๒๑ ของสมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ได้สรุปถึงค่านิยมซึ่งหมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อถือ

การยอมรับปฏิบัติ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของข้าราชการและนักธุรกิจไว้คือ<sup>๑</sup>

๑. ข้าราชการไทย มองค่านิยมของตัวเองเกี่ยวกับอาชีพและตำแหน่งว่า มีความมั่นคง มีเกียรติยศ มีการยอมรับคุณวุฒิทางการศึกษามากกว่าความสามารถ และเป็นอาชีพที่ไม่ต้องรับผิดชอบมาก เพราะความรับผิดชอบไม่ค่อยชัดเจน นอกจากนี้ยังมองถึงค่านิยมของข้าราชการที่จะต้องแก้ไขเกี่ยวกับเรื่อง ความไม่รับผิดชอบเต็มที่ในงานที่ทำ การยึดถือโครงสร้างและระเบียบเป็นหลักในการทำงานก่อให้เกิดพิธีการต่าง ๆ ทำให้การทำงานล่าช้า ข้าราชการบางรายเกรงกลัวและยอมรับผู้มีอำนาจ อีกทั้งชอบปฏิบัติตนเป็น เจ้าขุนมูลนาย มีการยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

๒. ผู้บริหารธุรกิจ พิจารณาค่านิยมของตนเองว่า อาชีพของตนเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ มีส่วนสร้างสรรค์สังคมส่วนรวม เป็นอาชีพที่ได้รับผลตอบแทนอย่างเหมาะสม มีความเจริญก้าวหน้าในการประกอบกิจการ และมีค่านิยมที่ต้องการทำงานโดยใช้ความรู้ความสามารถให้บังเกิดผลดีอีกทั้งต้องการอยู่ในกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม

๓. ข้าราชการ มองค่านิยมของผู้บริหารธุรกิจว่าเป็นผู้หากำไรและหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มของตนเท่านั้น ให้ความสนใจในการรับผิดชอบต่อสังคมน้อย นิยมการทำงานในระบบครอบครัว วัตถุประสงค์ของงานด้วยกำไรเป็นใหญ่ บางกรณีเป็นเหตุให้ ทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม ผู้บริหารธุรกิจมักมุ่งประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าระยะยาว ขอบความสะดวกไม่นิยมอะไรที่ยึดเยื้อ ในบางกรณีพยายามสร้างความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจในรัฐบาล ในการทำงานมีการมอบอำนาจหน้าที่ชัดเจน

๔. ผู้บริหารธุรกิจ พิจารณาค่านิยมที่ยังเป็นปัญหาของข้าราชการ คือ เป็นผู้มีเกียรติในสังคม มีลักษณะเจ้าขุนมูลนาย มีอำนาจหน้าที่ แต่ขาดความยืดหยุ่นบางกรณี

---

<sup>๑</sup>สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย, หน้า ๑๑๐-๑๑๑

ใช้อำนาจผลประโยชน์ส่วนตัว อาชีพที่ทำมีความมั่นคงสูง แต่ข้าราชการขาดการกล้าตัดสินใจ การทำงานเฉื่อยชา มักถือว่าราชการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ประเทศชาติมากกว่าฝ่ายอื่น โดยมองข้ามความสำคัญของภาคเอกชน

จากผลการวิจัยของ สุจิต บุญบงการ และผลการประชุมทางวิชาการด้านการจัดการของสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทยนั้น สามารถสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติระหว่างบุคคลในภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้สองประเด็นใหญ่ ๆ คือ ทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารงานของราชการและภาคเอกชน และทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน

#### ทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารงานของราชการและภาคเอกชน

ในปัจจุบัน นักธุรกิจที่มีบทบาทในวงการเศรษฐกิจ และการเมืองไทย มักจะกล่าวตำหนิติเตียนการบริหารราชการไทยเสมอ

นายบุญชู โรจนเสถียร กล่าวถึง ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินว่า<sup>๑</sup>

"...เวลานี้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์หนาหูขึ้นทุกที ถึงระบบบริหารราชการแผ่นดินว่า เป็นสาเหตุใหญ่แห่งปัญหามานานานับประการของสังคมไทยในปัจจุบัน นับตั้งแต่บุคคลผู้เป็นข้าราชการที่วางตนเป็นเจ้าของมรดกนายเหนือประชาชนไม่รู้จบ ถึงแม้จะได้เปลี่ยนระบอบการปกครองของประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นระยะเวลาถึง ๕๐ ปี เข้านี้แล้วก็ตาม แต่ข้าราชการส่วนใหญ่ก็ยังนิยมให้ประชาชนมาพินอบพิเทาเฝ้าแทน ราวกับผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่อยู่ในสมัยก่อนก็ไม่ปาน ประกอบกับข้าราชการส่วนมากก็ยังติดข้องอยู่กับระบบบริหารราชการแบบเก่า ที่ทุกสิ่งทุกอย่างยังต้องคอยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจบริหารระดับยอด ทำให้การบริหารในวงราชการของประเทศบกพร่อง ไม่เคลื่อนที่อย่างรวดเร็วและขาดประสิทธิภาพ"

---

<sup>๑</sup>บุญชู โรจนเสถียร, "ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ต้นเหตุแห่งปัญหาของสังคมไทย" ใน ความคิดทางการเมืองของ บุญชู โรจนเสถียร, สำนักพิมพ์พิมพ์เมจ (กรุงเทพฯ : ธีระการพิมพ์, ๒๕๒๕) หน้า ๗๓-๗๗.

โดยได้สรุปมูลเหตุของการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการไทยไว้ว่า

"...มูลเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพ เป็นที่นำเอื่อมระอา และกลายเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาของสังคมไทย ก็อยู่ที่ผู้ทรงอำนาจการปกครอง กล่าวคือ ตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี ที่ผ่านมารัฐบาลผู้ซึ่งทรงอำนาจการปกครอง ที่ผลัดกันเข้ามาแต่ละชุด ต่างก็สละเวลาอยู่กับการสร้างฐานอำนาจ เพื่อความอยู่รอดของตน แต่ละท่านผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ เมื่อได้เถลิงอำนาจกระทรวงใด ก็พยายามขยายงานของกระทรวงให้กว้างใหญ่ออกครอบคลุมไปในแขนงต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้ฐานของตนกว้างใหญ่ มีอำนาจบันดาลผลได้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ นานา ให้แก่เครือข่ายดี ลูกน้อง ผู้ใกล้ชิด ซึ่งมิได้อยู่หิ้งบุคคลในวงการค้าและวงราชการ แขนงงานที่ขยายแต่ละกระทรวงนั้น ไม่เพียงแต่จะอยู่ในวงงานของกรมกองภายในกระทรวงเท่านั้น ยังแผ่ออกไปเป็นรัฐวิสาหกิจหลายชนิดด้วย ขอบเขตของวงงานจึงกว้างใหญ่ออกไปทุกที และดูจะเสียนแบบกันทั่วเกือบทุกกระทรวง เมื่อต่างก็ขยายเขตงานออกตามเจตนาของการสร้างฐานอำนาจ จึงมีไม่น้อยที่เป็นงานเหมือนกัน ซ้ำกัน แต่ก็กระทำอยู่ต่างกรม ต่างกระทรวง และงานที่ขยายทั้งหมดนี้ก็มาจุกอยู่ที่ส่วนกลางในกรุงเทพฯ เสียทั้งนั้น คือ พองอยู่ที่ส่วนกลางเสียจนอุ้ยอ้าย เคลื่อนไหวเชื่องช้าเป็นอย่างยิ่ง งานที่จำเป็นต้องทำต้องปฏิบัติในชนบทซึ่งมีอำนาจกว้างใหญ่ไพศาล จึงหมักหมม เละเทะ เพราะขาดการเอาใจใส่ เนื่องจากห่างหูห่างตาผู้ทรงอำนาจทั้งหลายในกระทรวง ความเป็นอยู่ของประชาชนจึงลำบากยากแค้น ขาดไปเสียทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการศึกษา โอกาสในการรักษาพยาบาล ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ล้วนขาดแคลนทั้งนั้น โดยเฉพาะความยากจนอย่างสาหัส เป็นที่น่าอนาถปรากฏแผ่กระจายให้เห็นอย่างชัดเจนอยู่ทั่วทุกภาค..."

นายสมบุรณ์ นันทาทิวัฒน์ นายกสภาคมนตรีไทย ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารงานของระบบราชการไทยว่า<sup>๑</sup>

"...ระบบราชการปัจจุบันแย่เต็มที่ ตั้งมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ ๕...ได้มีการพัฒนาน้อย...ขาดความคล่องตัว ทุกอย่างต้องเป็นขั้นตอน ต้อง

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายสมบุรณ์ นันทาทิวัฒน์, นายกสภาคมนตรีไทย,

เป็นตามกฎหมายที่ต่าง ๆ... เป็นระบบคุมอำนาจแต่ระดับสูงเท่านั้น หัวหน้าแผนก หัวหน้ากองตัดสินใจทำอะไรไม่ได้ต้องถึงอธิบดี บางเรื่องง่าย ๆ ต้องถึงปลัดกระทรวง ไม่ได้มีการมอบหมายอำนาจให้เสร็จแก่แผนก..."

นายอบ วสุรัตน์ อดีตประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้กล่าวถึงฐานะของพ่อค้านักธุรกิจว่า<sup>๑</sup>

"...ผมพยายามยกฐานะของพ่อค้าให้สูงขึ้น พยายามไม่ให้ข้าราชการมาดูถูกนักธุรกิจหรือนักอุตสาหกรรม เพราะผมถือว่าในประเทศนี้ ถ้าไม่มีนักธุรกิจนักอุตสาหกรรมประเทศก็อยู่ไม่ได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าเราไม่มีข้าราชการ ไม่มีทหาร ตำรวจ เราก็คอยู่ไม่ได้ หรือไม่มีกรรมกร นักธุรกิจก็อยู่ไม่ได้ มันต้องพึ่งพาอาศัยกัน อันนี้จะต้องพูดให้ชัดและยอมรับข้อเท็จจริงว่า มันต้องอยู่ด้วยกันในฐานะของประชาชนของประเทศไทย ไม่ใช่ว่าฉันเป็นข้าราชการแล้วฉันต้องทำอะไรถูกต้องอยู่เสมอ... ไม่มีผู้ที่มีความรู้ชั้นเชิงในการค้าดีกว่าพ่อค้า เพราะเป็นอาชีพของเขา... ผู้ที่สำเร็จการศึกษาแล้วมาทำราชการ บางคนสำเร็จกฎหมาย บางคนสำเร็จทางวิทยาศาสตร์... เขาไม่ได้เรียนในเชิงเพื่อธุรกิจการค้า... รับราชการแล้วขึ้นมาเป็นชั้นตอนเพราะฉะนั้นในการที่จะรู้ถึงความยุ่งยากในทางการค้า ความลำบากของพ่อค้า... ปัญหาอยู่ที่ไหนไม่รู้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการคอร์รัปชันมาก ใส่ฟอร์มข้าราชการก็คิดว่าตัววิเศษกว่าคนอื่น... พวกพ่อค้าต้องวิ่งเข้าไปเหมือนกับคนรับใช้ พุดหยาบ ๆ เหมือนกับขี้อ้ายต้องไปอ่อนน้อมต่าง ๆ นานาถึงจะได้อะไรมาแต่ละอย่าง..."

นอกจากนี้ นายอบ วสุรัตน์ ยังได้กล่าวถึงขั้นตอนในการทำงานของระบบราชการว่า

"...ข้าราชการเขาพยายามสร้างระเบียบต่าง ๆ เพื่อกันคนโกงระเบียบที่เขาสร้างขึ้นมามันกลับกลายเป็นว่า ไปเพิ่มภาระในทางค่าใช้จ่าย ยุ่งยากแทนที่จะเสร็จในสองวันต้องสองอาทิตย์ถึงแปดอาทิตย์ เพราะฉะนั้นสินค้าของเราที่จะขายไปต้องเพิ่มภาระในการเสียเงินต่าง ๆ ไปตั้งหลายโตะ ต้นทุนก็แพงขึ้น... ดอกเบี้ยก็เพิ่มขึ้น... ทำให้

---

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายอบ วสุรัตน์, อดีตประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ไทย, ๒๗ กันยายน ๒๕๒๕

สินค้าไม่อยู่ในภาวะที่จะแข่งขันกับสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดโลกได้..."

นายพงษ์ สารสิน นักธุรกิจด้านอุตสาหกรรม ตำแหน่งอุปนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย ให้ความเห็นไว้ว่า<sup>๑</sup>

"...ระเบียบของเรามีแยะเหลือเกิน...คือ ออกระเบียบกันไม่ให้คนคอรัปชั่น เมื่อกันไม่ให้ข้าราชการคอรัปชั่น ระเบียบก็ยิ่งแยะขึ้น ซึ่งผลทำให้ลำบากสำหรับพ่อค้าในการตั้งโรงงาน เช่นที่เราเคยสำรวจแล้วเสนอนายกไป จะตั้งโรงงานยาที่ต้องผ่าน ๑๘๐ โຕະ จึงจะได้ใบอนุญาต กินเวลา ๔๐๐ กว่าวัน...ของอย่างนี้จะต้องตัดออก ระบบราชการทำให้มันง่ายเข้า และเราต้องให้เกียรติข้าราชการ...กฎมันแยะเหลือเกิน คนโก่งก็โก่งกันไป คนดีไม่กล้าปฏิบัติงาน เพราะกลัวพลาด..."

จากทัศนะของผู้นำทางธุรกิจเอกชนในภาคต่าง ๆ มีความเห็นสอดคล้องไปในทำนองเดียวกันว่า ระบบราชการของไทยในปัจจุบันยังมีลักษณะของระบบเจ้าขุนมูลนายอยู่ ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน อันเนื่องจากองค์กรที่ใหญ่โตมโหฬาร ขาดการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบการทำงานให้เกิดความคล่องตัว กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมา ทำให้นักธุรกิจต้องสูญเสียประโยชน์ในการประกอบการค้าและเป็นช่องทางของการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ด้วย นอกจากนี้ บุคคลากรของภาครัฐบาลมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับด้านการค้าขายน้อยกว่าภาคเอกชน ซึ่งได้รับการเรียนรู้อย่างตรงทั้งจากภาคปฏิบัติและภาคทฤษฎี

บุคคลในภาครัฐบาลเอง คือ ข้าราชการก็มองเห็นปัญหาของระบบราชการไทย เช่นเดียวกับนักธุรกิจทั้งหลาย นายนาม พูนวิตรฤ อธิบดีอธิบดีกรมการค้าภายใน และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ชุดแรก ซึ่งปัจจุบันประกอบธุรกิจส่วนตัวให้ความเห็นเกี่ยวกับระบบราชการของไทยว่า

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายพงษ์ สารสิน, อุปนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย, ๒๘



"...ผมเห็นว่าระบบราชการล่าช้า...งานที่ควรจะเสร็จในวันเดียวก็ไม่เสร็จ ต้องวิ่งเต้นถึงจะเสร็จ บางหน่วยงานมีระเบียบทำให้เกิดความยุ่งยาก ซักช้า ระเบียบนั้นอาจเกิดจากความจำเป็นที่ต้องมี ถ้าไม่มีอาจเกิดความวุ่นวาย...ระเบียบบางอย่างไม่มีความจำเป็นก็น่าจะปรับปรุง...ระเบียบที่ออกมาทั้งสองอย่าง (ควบคุมพ่อค้าและป้องกันไม่ให้ข้าราชการคอร์รัปชัน) ออกมาเพื่อป้องกันตัวเองและป้องกันมิให้พ่อค้าใช้วิธีพลิกแพลงเล่นที่เหลี่ยม ป้องกันพ่อค้าที่ไม่สุจริต..."<sup>๑</sup>

หน่วยราชการที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับพ่อค้า นักธุรกิจมากที่สุด ดูเหมือนจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการค้า ทั้งภายในประเทศ และการค้าต่างประเทศ ซึ่งพ่อค้า นักธุรกิจใดที่จะประกอบการค้าก็จำเป็นต้องติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงพาณิชย์ ดังนั้น ความคิดเห็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงพาณิชย์สามารถเป็นเครื่องสะท้อนถึงทัศนคติของข้าราชการต่อการบริหารงานราชการและนักธุรกิจได้

ข้าราชการระดับรองอธิบดี กระทรวงพาณิชย์ ท่านหนึ่ง<sup>๒</sup> ให้ทัศนะเกี่ยวกับการที่พ่อค้า นักธุรกิจมักจะกล่าวว่า ข้าราชการมองนักธุรกิจในฐานะที่ต่ำกว่าว่าว่า

"...ผมว่าพวกเราที่เป็นข้าราชการอยู่จะทุกกระทรวง ไม่ได้มองพ่อค้าว่าต่ำ ตรงกันข้าม ส่วนลึกของใจ มองตลอดเวลาว่าพวกนี้มีฝีมือ เก่งกล้า ด้วยซ้ำ มิเช่นนั้นจะสร้างเนื้อสร้างตัวระดับนั้นไม่ได้ แต่ทุกฝ่ายมีแปมของตัวเอง อันนี้ต้องยอมรับแปมนั้นเกิดขึ้นเพราะความไม่มีวินัย ไม่รู้จักหน้าที่ ไม่รู้จักความรับผิดชอบภายในขอบเขตที่ควรจะเป็น...ผมว่าส่วนใหญ่ยังรู้จักหน้าที่ รู้จักความรับผิดชอบ แต่จะมีพวกนี้ซึ่งเป็นส่วนน้อยแต่ดันมีบทบาทบทบาทนี้ไต่ไปถึงโครงสร้างของระบบ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล... พ่อค้าก็มักจะมีมุมมองว่าข้าราชการมันเป็นนาย ขณะเดียวกัน พ่อค้าก็ทำอะไรหลาย ๆ อย่างที่อยู่ในสายตาข้าราชการว่า มันไม่ถูกแน่ ๆ มันก็ต้องไปไล่

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายนาม พูนรัตฤ, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์,

๗ ตุลาคม ๒๕๒๕

<sup>๒</sup>สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับรองอธิบดี กระทรวงพาณิชย์ (ซึ่งไม่ประสงค์ให้ระบุนาม), ๒๗ กันยายน ๒๕๒๕

เบีย เมื่อไล่เบียมันก็เกิดระบบว่า โอ.เค.มีพระคุณกันบ้างมีอะไรต่ออะไร โยงไปถึงคอร์ปชั่นด้วยความตั้งใจบ้างหรือไม่ตั้งใจมันเปิดโอกาสในรูปอย่างนี้ ถ้าหากจะให้แน่ชัดแล้ว ผมว่าในกรณีที่พ่อค้าเขาเห็นว่าเขาถูกรังแกจริงเขาต้องสู้ในหลักการ ยกตัวอย่าง ถ้าสิ่งของออกที่กรมศุลกากร แล้วต้องไปหยอดคนน้ำมัน ห่าไม่ไม่สู้เหมือนประเทศอื่น... เช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น เขาจะไม่ยอมว่ามาตรการนี้ระเบียบนี้ ออกมามันผิด... สู้หัวชนฝา แต่ไม่ใช้สู้แบบไทย คือ หยอดคนน้ำมันได้ ฉันทไปได้ คนอื่นไปไม่ได้ ฉันทช่วยไม่ได้..."

ปัญหาหนึ่งที่พ่อค้า นักธุรกิจมักจะมองว่าระเบียบปฏิบัติที่ทางราชการออกมา มากเกินไป ทำให้งานการต่าง ๆ เกิดความล่าช้าและเกิดผลเสียต่อการประกอบธุรกิจ ซึ่งในเรื่องนี้ข้าราชการระดับอธิบดีและรองอธิบดีในกระทรวงพาณิชย์ให้ความเห็นไว้ คล้ายคลึงกัน คือ นายจเร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้าให้ความเห็นว่า<sup>๑</sup>

"...ในสมัยก่อน ๆ ข้าราชการประจำมักจะออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ไปในเชิงเป็นการบังคับให้ภาคเอกชนต้องทำอย่างนั้นต้องทำอย่างนี้ หรือว่าข้าราชการเองต้องอยู่ในระเบียบวินัย ก็มักจะออกกฎระเบียบข้อบังคับขึ้นมา เพื่อที่จะป้องกันตัวเองให้พ้นผิดเพื่อให้ตัวเองทำงานสะดวกขึ้น ยกตัวอย่าง กรมทะเบียนการค้าในการขอลดทะเบียนธุรกิจมีแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่เอกชนต้องกรอก ๔๐ กว่าแบบจะทำอะไรซักอย่างก็มีแบบเพื่อการนั้นโดยเฉพาะซึ่งความจริงไม่จำเป็นเลย ทำให้ประชาชนมาติดต่อขอรับบริการจากทางราชการเกิดความสับสนไม่รู้ว่าจะต้องใช้ แบบฟอร์มอะไร เสียเวลาแก่ทางราชการจะต้องคอยชี้แจง และต้องจัดพิมพ์ แบบพิมพ์ต่าง ๆ ออกมาสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ จึงได้พิจารณาปรับปรุงเหลือแค่ ๓ แบบ ...ถึงเวลาที่ภาคราชการต้องเปลี่ยนทัศนคติว่า พ่อค้าไม่ได้เลวร้ายอย่างที่ว่ากัน ดีก็มี ไม่ดีก็มี หน้าดีของราชการมีหน้าที่ส่งเสริมคนที่ตั้งใจประกอบอาชีพตั้งใจผลิตสินค้าและบริการมาจำหน่าย... รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม... ในทุกวิถีทาง... ธี้อำนวยให้การดำเนินงานของเขาเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว เร็ว ประหยัดต้นทุนที่สุด เราถึงจะแข่งขันกับประเทศอื่นเขาได้..."

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายจเร จุฬารัตนกุล, อธิบดีกรมทะเบียนการค้า, ๔ ตุลาคม

ข้าราชการระดับรองอธิบดีในกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่ง<sup>๑</sup> เห็นด้วยต่อกรณีที่ว่า  
ค้ำและนักธุรกิจ กล่าวว่า ทางราชการออกระเบียบมามากมายจนยากแก่การปฏิบัติให้  
คล่องตัว โดยกล่าวว่า

"...ผมเห็นด้วย แต่จะโทษใครคนใดคนหนึ่งไม่ได้ คือ กฎระเบียบราชการ  
จริง ๆ แล้ว ตัวรัฐมนตรีเป็นตัวกำหนดเสียเป็นส่วนใหญ่...กฎระเบียบส่วนใหญ่  
ใหญ่เป็นของรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย ๆ เข้ามาไม่รู้เลยว่าจะแก้ไขปรับปรุง  
อะไร เสนอเข้าไปก็ไม่เข้าใจ ขอยกเลิกก็ไม่ยอม หรือขอแก้ไข ขอปรับ  
ปรุงกฎหมายที่เก่าก็ไม่สนใจ มีอย่างนี้แยะ...กฎระเบียบ เป็นตัวดึงคุณภาพ  
อย่างหนึ่งเหมือนกัน ตัวอย่าง บิลราคาสามบาท สามล้านบาท ต้องทำเอก-  
สารเท่ากัน...เป็นหลักซึ่งเราไม่เชื่อถือบุคคลเป็นข้อเสียอย่างยิ่ง ในทาง  
ธุรกิจ การจ่ายเงินเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้จ่ายได้ ในทางราชการต้องมีระ-  
บบสมบูรณ์แบบถึงข้างบน...งานด้านเศรษฐกิจ ภาครัฐบาลเป็นตัวสนับสนุน  
ภาคเอกชนเท่านั้น เพราะรัฐบาลไม่ได้ผลิตสินค้าเอง เอกชนเป็นคนผลิต  
เป็นแหล่งใหญ่ที่จ้างงาน...รัฐบาลเป็นตัวประกอบ... เป็นเพียงน้ำมัน เครื่อง  
ที่หล่อลื่นให้ผลผลิตออก หรือบางที่เป็นเพียงตัวประสานให้การผลิตภาคเอก-  
ชนดำเนินการ คือ ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินได้ และไม่เกิดการเอา  
รอดเอาเปรียบกัน ในการทำธุรกิจ หน้าที่ของรัฐมีเพียงเท่านี้...ต้องลดชั้น  
ตอน ลดความยุ่งยาก...กฎระเบียบที่มีมากมายเป็นตัวสกัดกั้นความเจริญ  
ของประเทศ..."

นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าภายใน ให้ความเห็นในเรื่องการทำงาน  
ของระบบราชการที่เป็นอุปสรรคของพ่อค้า นักธุรกิจไว้ว่า<sup>๒</sup>

"...หน่วยราชการ...คือ บริษัทที่ใหญ่โตมโหฬาร จ้างคนเป็นแสน ๆ คน  
และมีหน้าที่ต่างกันเยอะเหลือเกิน...หน่วยราชการเหล่านี้ ระบบการปฏิบัติ  
งาน ใช้ระเบียบข้อบังคับอันเดียวกันหมด ถ้าบริษัทใหญ่และแต่ละหน่วยใช้  
ระบบเดียวกันหมด มันเป็นไปได้ที่จะให้มันคล่องตัว นอกจากนั้นระเบียบ

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับรองอธิบดี กระทรวงพาณิชย์ (ซึ่งไม่ประสงค์ให้  
ระบุนาม) ๒๔ กันยายน ๒๕๒๔

<sup>๒</sup>สัมภาษณ์ นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าภายใน, ๑ ตุลาคม

ต่าง ๆ ที่ทำขึ้นมาที่ทางราชการนำออกมาใช้ ผมเองมีความรู้สึกที่ว่าในลักษณะที่ว่า ถือว่า...นักการเมืองหรือบุคคลอื่นเป็นคนที่เป็นวิสุทธ์ แต่ข้าราชการเท่านั้นที่คอร์รัปชั่น เมื่อเป็นอย่างนี้ ระเบียบต่าง ๆ ก็ค่อนข้างจะเคร่งครัด แต่การเคร่งครัดมันเสีย มองจากแง่ธุรกิจแล้วนี้ ระดับอธิบดีไม่สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจของตัวเองได้...ระเบียบใช้กันไม่หมด ไม่ว่าจะเป็นระเบียบการเงิน การคลัง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เหมือนกันหมด ...เคร่งครัดเสียจนถ้าคนทำตามระเบียบแล้ว ถึงแม้จะซำกั้ปลอดภัย ยกตัวอย่าง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประมูล ว่าเป็นให้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์ แต่มีข้อยกเว้นว่าเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า เครื่องจักร เครื่องมือที่เราซื้อเข้ามามันดีกว่า ถึงแม้ราคาสูงกว่า ดีกว่าอันที่ต่ำที่สุด แบบนี้เสี่ยง ใครจะเป็นคนตัดสินใจดีกว่า ผู้ใหญ่ก็ต้องตัดสินใจ...ถ้า ค.ต.ง.ความเห็นไม่ตรงกับเราก็เสร็จ เพราะฉะนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่ก็ซื้อเอาของที่ราคาถูกที่สุด ถึงแม้จะไม่ดี อันนี้ผมคิดว่าระเบียบต่าง ๆ ที่ทำแทนที่จะเป็นการปราบคอร์รัปชั่น กลับกลายเป็นเกาะกำบังสำหรับข้าราชการที่ไม่รับผิดชอบ และข้าราชการที่โกงมากกว่าบ้องกัน เพราะหากให้เขาใช้ดุลยพินิจแล้ว ถ้าเขาพลาดไป เขารับผิดชอบเต็มประดู..."

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของธุรกิจเอกชน และทางราชการ มีความแตกต่างกัน นายคณีย์ ดุลละสั่มพะ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศให้ความเห็นว่า<sup>๑</sup>

"...กลไกของรัฐ ต่างกับเอกชน ในการทำงาน สำหรับกลไกของรัฐมันมี กฎ ระเบียบ ที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งส่วนใหญ่เป็น กฎ ระเบียบ ที่จะป้องกันการคอร์รัปชั่น...โมเดลการทำงานของบริษัท ถ้าเห็นว่า สินค้านี้ราคาเหมาะสม สั่งซื้อได้ทันที ถ้าเห็นว่าจำเป็นต้องกู้เงินมาเพื่อปฏิบัติงาน กู้ได้ทันที เห็นว่าต้องโยกย้ายสับเปลี่ยนคน เปลี่ยนแปลงหน่วยงาน เพิ่มหน่วยงาน...ขึ้นเงินเดือนคน ลงโทษคน ไล่ออก ทำได้ทันที เพราะความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับผลกำไร และกับคณะกรรมการ แต่ของหน่วยราชการ แม้ได้รับงบประมาณ หน่วยราชการมีความจำเป็นต้องซื้อเทคโนโลยี เพื่อติดต่อกับต่างประเทศ อาจใช้เวลาอีก ๖ เดือน เพราะตามระเบียบราชการต้องประมูล ต้องตั้งคณะกรรมการเปิดและรับซอง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาตั้งคณะกรรมการตรวจรับ...องค์การคลังสินค้ามีความจำเป็นต้องสร้างคลัง

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายคณีย์ ดุลละสั่มพะ, อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ,

สินค้า ต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ไม่ใช่องค์กรคลังสินค้าจะกู้เงินได้ทันที ...ต้องทำเรื่องไปยังคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบในเรื่องการลงทุนก่อน เป็นเรื่องกู้เงินก็ต้องไปกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็ต้องพิจารณาว่าจะกู้จากแหล่งไหน ต้องเรียกประชุมว่าใครจะให้เงื่อนไขที่ดีที่สุดต้องมีการพิจารณาศึกษาเป็นระยะเวลาาน ...ถ้าเป็นบริษัทอาจเรียกสถาปนิก ๓ ราย ชอบคนไหนให้คนนั้นดำเนินการได้เลย...การยุบ กรม กอง ปรับปรุงส่วนราชการ ก็น่าไม่ได้ทำได้แบบธนาคารหรือ นักธุรกิจ (ที่) ต้องการยุบหน่วยนี้ย้ายคนในหน่วยนี้ไปหน่วยโน้น ทำได้ในวันรุ่งขึ้น แต่หน่วยราชการทำไม่ได้ ถ้าเป็นการปรับปรุงหน่วยราชการ...ต้องไปที่คณะกรรมการปฏิรูป ๆ อนุมัติแล้ว ต้องไปคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ ออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ...แล้วต้องไป ก.พ. เพื่อไปจัดตำแหน่ง..."

ในด้านกรวางกฎ ระเบียบ ของทางราชการ โดยเฉพาะในกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีการติดต่อกับพ่อค้า นักธุรกิจประจำ นายคณัย คุณะสัมพันธ์ กล่าวว่า

"...การวางระเบียบต่าง ๆ ต้องมีคนได้ประโยชน์ และคนเสียประโยชน์ พวกเสียประโยชน์มักจะไว้วางใจ ความจริงแล้ว...แม้แต่การออกใบอนุญาต เราออกตามกฎหมาย ระเบียบ คนที่จะเอะอะมาก ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นคนที่ปฏิบัติผิดระเบียบ ก็ไม่สามารถที่จะเข้าระเบียบได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติ ทำให้สูญเสียประโยชน์...ถึงแม้อยู่ในระเบียบก็มีการให้น้ำร้อน น้ำชา เพื่อให้เรื่องมันเร็วขึ้น...คนที่อยู่นอกระเบียบมักจะเป็นผู้ไว้วางใจ หว่าเราวางระเบียบเพื่อเข้าข้างคนอื่น...แต่ส่วนใหญ่แล้ว การวางระเบียบมีข้อผิดพลาดวางระเบียบคนเดียว ส่วนใหญ่มีการพิจารณากันหลายระดับ...และใครอยู่ในระเบียบก็ได้สิทธิเสมอภาคกัน แต่ใครไม่อยู่ในระเบียบก็ไม่ได้สิทธิ มันไม่มีทางเขียนระเบียบคลุมถึงทุกคนได้ เราต้องดูว่าระเบียบที่เขียนไว้สนับสนุนนโยบายอะไรของรัฐบาล..."

จะเห็นได้ว่าทัศนคติของผู้นำทางธุรกิจที่มองการบริหารงานของราชการ กับทัศนคติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มองในปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ความล่าช้าของระบบราชการเหมือนกัน แต่มีการมองปัญหาคนละด้าน พ่อค้านักธุรกิจกล่าวโจมตีระบบบริหารราชการด้วยทัศนคติของนักธุรกิจที่เคยทำงานใน บริษัท ห้างร้าน หรือกิจการของตน ซึ่งนักธุรกิจเหล่านั้นมีอำนาจในการตัดสินใจสูงเพราะจุดมุ่งหมาย คือ ผลกำไรและความรับผิดชอบ

ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการของบริษัทเท่านั้น แต่เมื่อมาเปรียบเทียบกับการทำงานของระบบราชการซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนย่อมเทียบกันไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เองก็ตระหนักถึงปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานของทางราชการอื่น เนื่องจากระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดเอาไว้รัดกุมมาก เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบ ของข้าราชการ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในปัจจุบัน มีความเข้าใจในปัญหาดี พยายามแก้ไขระเบียบกฎหมายของทางราชการ เร่งรัดการปฏิบัติงานในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้นอกจากในข้อกฎหมายและระเบียบบางอย่างต้องให้ฝ่ายการเมือง ผู้กุมนโยบายเป็นผู้ตัดสินใจ

ระเบียบปฏิบัติของทางราชการเป็นช่วงทางของการจ้อราษฎร์บังหลวง ของข้าราชการได้อย่างดี โดยการร่วมมือกับพ่อค้า นักธุรกิจ อย่างเช่นการเปิดประมูลซื้อวัสดุอุปกรณ์หรืองานรับเหมาก่อสร้างของทางราชการ จะมีลักษณะของการ "ซื้อ" กันระหว่างผู้เข้าประมูล เพื่อมิให้เป็นการค้าราคากันระหว่างพ่อค้า นักธุรกิจ และจะได้เสนอราคาสูงสุด โดยการแบ่งกันผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประมูลรายอื่น ๆ และข้าราชการผู้ทำหน้าที่เปิดซองประมูล หรือกรรมการที่ให้ลิบบนแก่ข้าราชการ เพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเป็นพิเศษ เพื่อจะได้เปรียบผู้แข่งขันในธุรกิจประเภทเดียวกัน เป็นต้น

ดังนั้นทัศนะเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการซึ่งมีความล่าช้านั้น ข้าราชการพยายามพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายส่วน เพื่อตอบสนองการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน แต่ก็ยังจำเป็นต้องมีกฎ ระเบียบ แบบแผนให้ทันสมัย แล้วก็เป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง ข้าราชการและพ่อค้า นักธุรกิจให้อยู่ในกรอบของทางราชการที่วางไว้ก็จะทำให้การดำเนินงานราบรื่นไปด้วย

ส่วนทัศนคติเกี่ยวกับเจ้าขุนมูลนาย และการดูถูกพ่อค้า นักธุรกิจนั้น นับวันก็จะหมดไป จะหลงเหลืออยู่ก็ไม่มากนัก เพราะภาคธุรกิจเอกชนเองก็มีบุคคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีการศึกษาที่สูงทัดเทียมกับภาคราชการ และสถานภาพทางสังคมก็สูงขึ้น ภาพของพ่อค้าชาวจีนในสมัยก่อนที่คลุกโคลงหัวให้ข้าราชการเริ่มหมดไป เพราะคนรุ่นต่อ ๆ มาที่ควบคุมธุรกิจการค้าเริ่มเป็นลูกหลานชาวจีนที่ได้สัญชาติไทยแล้ว และมีการศึกษาสูงขึ้น ดังคำกล่าวของนายอมเรศ ศิลาอ่อน ต่อนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์

ขณะนั้นที่ ในพิธีเปิดการประชุมทางวิชาการด้านการจัดการประจำปี ๒๕๒๑ ว่า

"...เมื่อประมาณ ๒๐ ปีก่อน พนักงานบริหารแทบทุกตำแหน่ง ตามบริษัท และห้างร้านขนาดใหญ่ แม้จะเป็นตำแหน่งการบริหารชั้นแรกเริ่มก็ตาม มักจะเป็นคนต่างชาติทั้งสิ้น... เพราะว่าเป็นขณะนั้นประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมและธุรกิจอย่างจริงจัง บริษัทการค้าและบริษัทอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ในระยะนั้นก็ไม่สามารถที่จะหาคนไทยที่มีคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์กว้างขวางพอที่จะดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานบริหารในระดับต่าง ๆ ได้... ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจำนวนบริษัทห้างร้าน และโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ จะได้เพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ เราก็จะสังเกตเห็นได้ว่าพนักงานบริหาร แม้แต่ในระดับสูง เช่น ฝ่ายจัดการของบริษัท ทั้งของคนไทยและของต่างชาติในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยเกือบทั้งสิ้น..."<sup>๑</sup>

ทัศนะเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน

ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมาตลอด นับแต่การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกเป็นต้นมา อาดัม สมิธ ผู้เห็นประโยชน์ของการค้าเสรี และเขียนหนังสือเรื่อง "ทรัพย์สินประชาชาติ" (The Wealth of Nations) ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ซึ่งอาดัม สมิธ สนับสนุนต่อการที่จะปล่อยให้แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง อาดัม สมิธไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลจะไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการของเอกชน หากแต่ละคนในสังคมเป็นเสรีที่จะหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ตนในอัตราที่สูงสุด ไม่มีรัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวแล้วกฎธรรมชาติจะบังคับเองให้บุคคลนั้นช่วยเสริมประโยชน์ส่วนรวมในอัตราที่สูงสุด เช่น เดียวกัน สมิธเห็นว่ารัฐบาลควรจะมีหน้าที่จำกัดเพียงสามประการ คือ การป้องกันประเทศคุ้มครองสมาชิกของสังคมจากความอยุติธรรม และจัดการก่อตั้งและบำรุงรักษาสถาบันสาธารณะและกิจการสาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ยิ่งแก่สังคม<sup>๒</sup> ส่วนเรื่องอื่น ๆ รัฐบาลไม่

<sup>๑</sup> สภากรรมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย, หน้า ๑-๒.

<sup>๒</sup> อดัม สมิธ, เศรษฐศาสตร์การเมือง, หน้า ๒๓.

ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องของเอกชน เพราะในเรื่องอื่น ๆ นั้น มนุษย์จะถูกจูงไปโดย "มือที่มองไม่เห็น" (The invisible hand) ซึ่งมีประสิทธิภาพในการชักนำให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า

เดวิด ริคาร์โด เป็นผู้หนึ่งที่เห็นด้วยต่อการค้าเสรี ซึ่งเขาเขียนในหนังสือของเขาว่า

"...ภายใต้ระบบการค้าเสรีอันแท้จริง แต่ละประเทศจะใช้เงินทุนและแรงงานไปในด้านต่าง ๆ ที่จะก่อประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติมากที่สุด การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมดอย่างน่าพอใจ ด้วยการกระตุ้นการอุตสาหกรรม การให้รางวัลผู้ประดิษฐ์คิดค้น และการใช้พลังงานพิเศษซึ่งธรรมชาติได้ให้มาอย่างได้ผลจริงจึงนับเป็นการใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุด..."<sup>๑</sup>

ปัญหาที่สนะระหว่างภาคเอกชน กับภาครัฐบาลที่ถกเถียงกันในวงการเศรษฐกิจปัจจุบัน คือ เกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ควรจะมีมาก น้อยเพียงใด ภาครัฐบาลมักจะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีบทบาททางภาคเศรษฐกิจ สองประการด้วยกัน คือ การเข้าไปประกอบกิจการนั้น ๆ เองในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือ การเข้าไปควบคุมการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนในรูปของการออกระเบียบต่าง ๆ อย่างเช่น การค้าต่างประเทศของไทย ซึ่งสินค้าเกษตรกรรมมีบทบาทสูง รัฐบาลก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายว่าควรจะค้าเสรี หรือไม่เสรี (โดยการกำหนดโควตา) ซึ่งได้มีการโต้แย้งกันตลอดเวลาระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน

จากการวิจัยของ แสง สงวนเรือง เรื่อง "แนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ"<sup>๒</sup> โดยการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจ ซึ่งเป็นสมาชิก

<sup>๑</sup>David Ricardo, The Principles of Political Economy and Taxation (New York, 1926) p. 81.

<sup>๒</sup>สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย, (กรุงเทพ : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๖๔-๘๐ .



ของสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผู้ตอบแบบสอบถาม ๑๒๔ ราย ผู้ตอบ มีระดับการศึกษาสูงกว่าเฉลี่ย มีความสนใจในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ ธุรกิจมากกว่าเฉลี่ย และอยู่ในธุรกิจขนาดปานกลางหรือค่อนข้างใหญ่ ซึ่งเป็นข้อจำกัด ประการหนึ่งของการวิจัย อย่างไรก็ตาม ผลของการวิจัยทัศนคติของนักธุรกิจต่อบทบาท ของรัฐบาลด้านต่าง ๆ (ตามตารางที่ ๓๔) จากคำถาม ๑๐ ข้อ ที่ถามนั้นพบว่า

๑. บทบาทของรัฐบาลในการรักษาความปลอดภัยมั่นคงและความสงบเรียบร้อย มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๘๕.๒๗ เห็นด้วยร้อยละ ๑๓.๑๘

๒. บทบาทของรัฐบาลในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบ โดยธุรกิจ มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๖๐.๔๗ เห็นด้วยร้อยละ ๓๕.๖๖

๓. บทบาทรัฐบาลในการจัดหาบริการพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกต่อธุรกิจ มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๗๙.๐๗ เห็นด้วยร้อยละ ๑๗.๐๕

๔. บทบาทรัฐบาลในการจัดให้มีการแข่งขัน และป้องกันการผูกขาดในธุรกิจ มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๔๔.๑๙ เห็นด้วยร้อยละ ๔๙.๖๑

๕. บทบาทรัฐบาลในการป้องกันมิให้ธุรกิจมีกำไรมากเกินไปมีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๖.๖๘ เห็นด้วยร้อยละ ๓๔.๘๘ เฉย ๆ ร้อยละ ๑๓.๑๘ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๑.๕๕

๖. บทบาทรัฐบาลให้ความคุ้มครองแรงงาน เพื่อความเป็นธรรมต่อสังคม มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๔๕.๗๔ เห็นด้วยร้อยละ ๔๐.๓๔ และเฉย ๆ ร้อยละ ๒.๓๓

๗. บทบาทรัฐบาลที่ต้องปล่อยให้ธุรกิจดำเนินงานโดยเสรีเต็มที่ ปราศจากการแทรกแซงหรือควบคุมใด ๆ โดยรัฐบาล มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๑๕.๕๐ เห็นด้วยร้อยละ ๓๕.๖๖ รวมผู้เห็นด้วยร้อยละ ๕๑.๑๖ เฉย ๆ ร้อยละ ๔.๕๓ ผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓๐.๗๔ และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๗.๗๔ รวมผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓๘.๕๓

๘. บทบาทรัฐบาลที่ปล่อยให้ธุรกิจดำเนินได้โดยมีผลกำไรพอสมควร ภายใต้ การควบคุม เพื่อมิให้ผู้บริโภคและคนงานถูกเอาเปรียบ มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๓๙.๕๓ เห็นด้วยร้อยละ ๔๗.๒๔

ตารางที่ ๓๙ หัตถ์คติของนักธุรกิจตอบทมาทของรัฐบาลด้านต่าง ๆ

๑๖๖

บทบาทของรัฐบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง		เห็นด้วย		เฉยๆ		ไม่เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		ไม่ตอบ		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
๑. รัฐบาลจำเป็นต้องรักษาความปลอดภัยมั่นคงและความสงบเรียบร้อย	๑๐๐	๘๘.๒๘	๑๑	๑๓.๑๘	๑	๑.๒๘	๑	๑.๒๘	-	-	-	-	๑๒๘	๑๐๐.๐
๒. รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคไม่ให้ออกเอาเปรียบโดยธุรกิจ	๑๗	๖๑.๔๓	๔๖	๓๕.๖๖	๓	๒.๓๓	-	-	-	-	๒	๑.๕๕	๑๒๘	๑๐๐.๐
๓. รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาบริการพื้นฐานเช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท เพื่ออำนวยความสะดวก	๑๔๒	๑๗.๑๘	๒๒	๑๗.๑๘	๒	๑.๕๕	๑	๑.๒๘	-	-	๒	๑.๕๕	๑๒๘	๑๐๐.๐
๔. รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดในธุรกิจ	๕๑	๔๕.๑๘	๖๔	๕๐.๖๖	๕	๓.๘๘	๑	๑.๒๘	-	-	๒	๑.๕๕	๑๒๘	๑๐๐.๐
๕. รัฐบาลจำเป็นต้องป้องกันมิให้ธุรกิจมีกำไรมากเกินไป	๓๗	๒๘.๖๖	๕๕	๓๘.๘๘	๑๗	๑๓.๑๘	๒๖	-	๒	๑.๕๕	๒	๑.๕๕	๑๒๘	๑๐๐.๐
๖. รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแรงงาน เพื่อความเป็นธรรมต่อสังคม	๕๙	๔๕.๑๘	๖๕	๕๐.๓๘	๓	๒.๓๓	-	-	-	-	๒	๑.๕๕	๑๒๘	๑๐๐.๐

บทบาทของรัฐบาล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง		เห็นด้วย		เฉยๆ		ไม่เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง		ไม่ตอบ		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
๗. รัฐบาลจำเป็นต้องปล่อยให้ ในธุรกิจดำเนินงานโดยเสรีเต็มที่ ที่ปราศจากการแทรกแซง หรือ ควบคุมใดๆโดยรัฐบาล	๒๓	๑๕.๕๐	๕๖	๓๕.๖๖	๑๑	๘.๕๓	๔๑	๓๑.๗๘	๑๑	๗.๑๕	๑	.๗๘	๑๒๘	๑๑๑.๐
๘. รัฐบาลปล่อยให้ธุรกิจดำเนิน งานใดโดยมีผลกำไรพอสมควร ภายใต้การควบคุม เพื่อมิให้ผู้ บริโภคและคนงานถูกเอาเปรียบ	๕๑	๓๘.๕๓	๖๑	๔๗.๒๘	๗	๕.๕๓	๗	๕.๕๓	๒	๑.๕๕	๑	.๗๘	๑๒๘	๑๑๑.๐
๙. โดยปกติธุรกิจมีความรับผิดชอบ ต่อสังคมอยู่แล้ว รัฐบาลไม่ต้อง เข้ามาควบคุมแต่ประการใด	๑๑	๗.๑๕	๒๘	๒๒.๘๘	๒๐	๑๖.๒๘	๕๘	๔๕.๗๘	๘	๖.๓๘	๑	.๗๘	๑๒๘	๑๑๑.๐
๑๐. สำหรับกิจการสำคัญๆที่เป็น หลักของเศรษฐกิจไทย กิจการ น้ำมัน กิจการธนาคาร และกิจ การการส่งออกซึ่งมีผลสำคัญ รัฐบาลเขาดำเนินการเสียเอง เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม	๑๑	๘.๕๓	๑๖	๑๒.๕๓	๗	๕.๕๓	๖๘	๕๓.๕๘	๒๖	๒๑.๑๖	-	-	๑๒๘	๑๑๑.๐

ที่มา : สังเกตงานเรื่อง , แนวทางปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ , หน้า ๗๘ - ๗๙

๙. รัฐบาลไม่ต้องเข้ามาควบคุมเพราะธุรกิจเอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคม อยู่แล้ว มีผู้เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๗.๗๔ เห็นด้วยร้อยละ ๒๒.๔๘ รวมเห็นด้วยร้อยละ ๓๐.๒๓ เฉย ๆ ร้อยละ ๑๖.๒๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๔๕.๗๔ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๖.๔๘ รวมไม่เห็นด้วยร้อยละ ๕๒.๗๒

๑๐. บทบาทของรัฐเข้าดำเนินการเสียเองในกิจการสำคัญ ๆ ที่เป็นหลักของ เศรษฐกิจ มีผู้ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๔๓.๔๔ และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ ๒๐.๑๖ รวมผู้ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๗๓.๖๔

จะเห็นได้ว่าจากการสำรวจทัศนคติของนักธุรกิจต่อบทบาทของภาครัฐบาลส่วนมาก ต้องการให้ภาครัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในกิจการหรือกิจกรรมที่เชื่ออำนาจต่อการดำเนิน ธุรกิจแบบเสรีของภาคเอกชน (ข้อ ๑-๘) แต่จะไม่เห็นด้วย (ข้อ ๑๐) ในการที่ภาค รัฐบาลเข้ามาดำเนินงานในกิจการสำคัญ ๆ ที่เป็นหลักของเศรษฐกิจไทย เช่น น้ำมัน ธนาकार กิจการส่งออกที่ผลที่สำคัญ

เกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลในการเข้าไปประกอบธุรกิจในรูปของรัฐ- วิสาหกิจ ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๗๒ แห่ง จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจในปี ๒๕๒๔ รวม ๒๓๔๖๓๕ : คน สังกัดกระทรวงต่าง ๆ จำนวน ๑๑ กระทรวง ในจำนวนรัฐวิสาหกิจ ๗๒ แห่งนี้มีกิจการหลายแห่งที่ดำเนินการแข่งกับภาคเอกชน หรือภาคเอกชนเข้าไปดำเนินการ ได้ เช่น องค์การทอผ้า องค์การฟอกหนัง องค์การแก้ว องค์การผลิตอาหารสำเร็จ รูป สังกัดกระทรวงกลาโหม โรงงานยาสูบ โรงงานกระสอบ บริษัทกระสอบยีสาน บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาล ชลบุรี สังกัดกระทรวงการคลัง องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สังกัดกระทรวงคมนาคม องค์การสารส้ม การปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

ความเห็นของภาคเอกชนต่อการเข้ามาดำเนินงานของภาครัฐบาลในรูปของ รัฐวิสาหกิจนั้น มักประสงค์ให้รัฐบาลลดบทบาทลงดังเช่นนายณรงค์ ศรีสอ้าน กรรมการ

รองกรรมการผู้จัดการธนาคารกสิกรไทย กล่าวว่<sup>๑</sup>

"ผมอยากเห็นรัฐบาลลดบทบาทด้านรัฐวิสาหกิจลงเหลือไว้เป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็น และเอกชนทำไม่ได้เท่านั้น บ้านเรารัฐวิสาหกิจหลายประเภทประสบปัญหาขาดทุนอย่างหนัก และจะเป็นภาระแก่รัฐบาลปีละหลายพันล้านบาท และจะเป็นหนี้ ๆ ล้านบาท...น่าจะถึงเวลาที่รัฐบาลพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง...กิจการใดที่เออกำไรเกินไปควรจะลดลง เช่น การสื่อสาร การไฟฟ้า กิจการใดที่ขาดทุนมาก เมื่อปรับปรุงแล้วควรให้เพิ่มราคาได้ กิจการใดที่คิดว่าไม่จำเป็นจริง ควรขายให้เอกชนรับไปดำเนินการเสีย..."

นายบุญชู โรจนเสถียร ให้ทัศนะเกี่ยวกับปัญหาของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า

"...การที่รัฐบาลดำเนินงานรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกับที่เอกชนดำเนินงาน และต้องคอยพิทักษ์คุ้มครองรัฐวิสาหกิจของตนด้วยการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ย่อมเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ของระบบเศรษฐกิจเสรีอย่างยิ่ง และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รวมทั้งในบางกรณีก็เป็นการบังคับให้ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง ที่รัฐบาลจะให้เงินภาษีอากรของประชาชนมาดำเนินงานแข่งขันกับประชาชนผู้เสียภาษี..."<sup>๒</sup>

และยังได้กล่าวถึงการประกอบการของรัฐวิสาหกิจนั้น เบียดบังเงินรายได้ของแผ่นดินเพราะการประกอบการขาดทุน หรือกำไรที่หาได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ถ้าหากเอกชนดำเนินการเองจะได้ผลกำไรสูงกว่า ด้วยระบบงานและสมรรถภาพในการทำงานของเอกชนที่เหนือกว่า

"...ขณะนี้รัฐวิสาหกิจของเรามีรวมทั้งหมด ๗๒ กิจการ มีทรัพย์สินตามราคาที่ปรากฏในบัญชีก็ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ราคาทรัพย์สินจำนวน

---

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายณรงค์ ศรีสอ้าน กรรมการ รองกรรมการผู้จัดการธนาคารกสิกรไทย, รวมประชาชาติธุรกิจ, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๒๕, หน้า ๑๔.

<sup>๒</sup>บุญชู โรจนเสถียร, "รัฐวิสาหกิจ : ขายเสียบ้างก็จะเบาภาระ" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๔ (ธันวาคม ๒๕๒๔), หน้า ๒๕.

นี้ เป็นราคาที่ได้หักค่าเสื่อมแล้ว ททรัพย์สินบางอย่างถ้าตีราคาตามตลาด ปัจจุบันก็คงจะสูงกว่าที่ปรากฏในบัญชีมากมาย แต่เมื่อหันมาดูรายได้ ซึ่งปรากฏว่า ในปี ๒๕๒๑ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีรายได้สุทธิ เมื่อเทียบกับมูลค่าของทรัพย์สินตามบัญชีแล้ว มีจำนวนเท่ากับอัตราร้อยละ ๑.๒๑ เท่านั้น ซึ่งต่ำอย่างไม่น่าเชื่อ ถ้าเป็นกิจการของเอกชนก็อยู่ไม่ได้"<sup>๑</sup>

ความคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโดยเสรี ผังอยู่ในจิตใจของนักธุรกิจรุ่นใหม่ ที่ก้าวเข้ามาสู่การแข่งขันในการประกอบธุรกิจ ซึ่งถ้าเผชิญกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยคู่แข่งได้รับสิทธิพิเศษ เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือเผชิญกับการผูกขาดโดยเอกชนบางกลุ่ม หรืออาจเป็นกิจการของภาครัฐบาลเอง ย่อมส่งผลเสียหายแก่พ่อค่านักธุรกิจที่มุ่งหวังจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบ เสรีที่มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการโดยยุติธรรม

นายอาภรณ์ ศรีศิริพัฒน์ อดีตรัฐมนตรีช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายกสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย กรรมการบริหารอาวุโสบริษัทไทย เสรีห้องเย็น และเครือบริษัทไทย เสรีห้องเย็น ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลต่อเอกชนว่า<sup>๒</sup>

"...ผมเองถือเป็นนโยบายมาตั้งแต่ไหนแต่ไรแล้วอย่างหนึ่งว่า อยากให้บทบาทของการผลิตเป็นเรื่องของทางเอกชน แล้วให้ทางรัฐเป็นผู้เข้าไป ควบคุม ควบคุมและในขณะเดียวกัน ก็ทำให้มันเกิดความ เป็นธรรมแก่คนทั่วไปด้วย ไม่ใช่ให้รัฐเข้าไปแย่งปฏิบัติ... ระยะหลังประชาชนมีประสบการณ์มากขึ้น แต่ก่อนนี้ ทางราชการต้องคอยบอกต้องคอยคิดให้ เสมือนหนึ่งเป็นผู้ปกครองต้องคอยบอก เตี่ยวนี้ไม่เป็นอย่างนั้น เป็นเพื่อนที่รู้เท่ากันแล้ว แต่ ว่าความรับผิดชอบอาจจะต่างกัน ทางฝ่ายหนึ่งอาจจะมองเฉพาะแต่ตัวเอง แคบหน่อย แต่ทางฝ่ายราชการมีความรับผิดชอบทั่วไป เพราะฉะนั้น ต้องคอยปกป้องคนอื่นเขาด้วย แต่การปกป้องก็เพียงแต่บอกให้เขารู้ว่า การทำอย่างนี้มันจะ เกิดผลกระทบ แล้วผลสุดท้ายจะย้อนกลับมาหาผู้ประกอบการอาชีพเท่านี้เอง..."

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖-๒๗.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายอาภรณ์ ศรีศิริพัฒน์ นายกสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย, รวมประชาชาติธุรกิจ, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓, หน้า ๕.

นายบุญชู โรจนเสถียร กล่าวดังการดำเนินธุรกิจแบบเสรีไว้ว่า

"...ด้วยเหตุที่เราจะใช้รูปแบบธุรกิจเสรีเป็นหลักจำกัดการเข้าไปยุ่งในธุรกิจ โดยรัฐให้หน่อยลง เจตนาของการใช้รูปแบบนั้นเพราะว่ารูปแบบนั้นได้ มีการแข่งขันกัน เอกชนเมื่อมีสิทธิที่จะเข้ามาดำเนินงานทางเศรษฐกิจมาแล้วก็จะต้องแข่งขันทำสิ่งที่จะเป็นประโยชน์มากที่สุด ในแง่ของผู้บริโภค คือ ได้ของดีที่สุดในราคาที่เหมาะสมที่สุดยุติธรรมที่สุด เราเออกำไรมากไม่ได้ นี่เป็นเรื่องที่ถือได้ว่าเป็นหลักในลักษณะของระบบธุรกิจเสรี เมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินงานแล้วต้องรับผิดชอบในเรื่องผลกำไรของเขาเอง รัฐเข้าไปดำเนินงานเอง ประสิทธิภาพโดยมากมักจะเสีย เพราะคนที่รัฐใช้เข้าไปดำเนินงานนั้น ความรับผิดชอบมีน้อยเพียงแต่ได้ค่าจ้าง ได้รางวัลตอบแทนก็จบแล้ว ขาดทุนหรือกำไรไม่ได้เกี่ยวกับเขา ผลก็ปรากฏมาตลอดว่า ถ้ารัฐเข้าไปดำเนินการแล้ว ผลมักจะไม่ดี ผมก็วางแนวไว้ว่าจะให้รัฐเข้าไปน้อยที่สุด แต่รัฐก็จำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือให้งานที่จะดำเนินการตามรูปแบบที่สำเร็จลงได้ คือ มีการแข่งขันจริงจริง ไม่ใช่แข่งขันกันหลอก ๆ เมื่อมีการรวมตัวกัน ชั่วกัน หรือรวมกลุ่มกันที่จะสร้างอำนาจต่อรองที่สูงกว่า ทำให้ผู้บริโภคเสียหายรัฐต้องเข้าแทรกแซงคือ ที่ไหนมีการผูกขาด รัฐต้องเข้าไปทำลายการผูกขาดที่นั่น จะด้วยการออกกฎหมายบังคับไม่ให้มีการกระทำเช่นนั้นก็ได้เมื่อจำเป็น ที่อื่นเขาก็มี ถ้าใครมารวมตัวกันอย่างนั้น ถูกลงโทษถึงติดตะรางก็มี นั่นคือ สิ่งที่เราจะต้องคิดจะต้องทำ แนวความคิดนี้ เป็นแนวความคิดซึ่งถือได้ว่า รัฐจะต้องทำหน้าที่สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น คือ ไม่ให้คนใหญ่มารังแกคนเล็กได้ หรือไม่ให้คนที่กำลังฐานะทางเศรษฐกิจสูงรวมตัวกันมาทำลายคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำได้ การเข้ามาแทรกแซงเพื่อที่จะให้ระบบธุรกิจเสรีทำหน้าที่ของมันได้ดีที่สุด ทำให้สมบูรณ์ที่สุด เพราะเมื่อเสรีแล้วเขาอาจจะรวมตัวกันได้อย่างนี้ก็ทำให้คำว่า "เสรี" นี้หมดความหมายไป การแข่งขันที่เคยคิดว่าจะได้ คือหวังจะได้ แต่ผลประโยชน์ที่หวังจะได้มันจะหายไปด้วย ถ้าเราไม่ไประงับการกระทำที่จะยับยั้งระบบเสรีไม่ให้ดำเนินงาน คือ มีการผูกขาดเข้าไปแอบแฝงอยู่ นี่เป็นเรื่องที่จะต้องเข้าใจด้วย..."<sup>๑</sup>

การดำเนินธุรกิจแบบเสรี จำเป็นที่จะต้องให้มีการแข่งขันกันโดยเสรีอย่างแท้จริง รัฐบาล

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, สู่นาค ฉบับที่ ๔๐ (๒๐-๒๖ ธันวาคม ๒๕๒๔) หน้า ๑๖.

ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีที่มีการผูกขาดโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยรัฐมีหน้าที่สร้างความ เป็นธรรม ไม่ให้มีการเอาเปรียบกัน รัฐบาลทำหน้าที่เป็นกรรมการเป็นผู้ถือกติกา

"...รัฐบาลควรเป็นกรรมการในการที่จะมาคุมเกมสกีการแข่งขันระหว่าง ธุรกิจ นั้นเป็นเกมส์อันหนึ่ง รัฐบาลเข้ามาในฐานะเป็นกรรมการ แต่ไม่ ควรลงไปเล่นเกมส์ด้วยตนเอง กรรมการต้องคุมอยู่เฉย ๆ โดยไม่เข้าไปถือท้ายใคร ยีบใคร ต้องถือหลักว่าเป็นผู้ใหญ่ เป็นกรรมการ ต้องคอย ดูแลความเรียบร้อยในภาคธุรกิจ..."<sup>๑</sup>

นักธุรกิจส่วนหนึ่งยังมีความเห็นว่า ภาครัฐบาลยังมีการกระทำที่ท้วงเหนี่ยว ต่อการดำเนินกิจกรรมของธุรกิจ โดยกล่าวว่า เหตุที่ทางราชการยังมีพฤติกรรม เช่น นี้ เพราะ

"...กิจกรรมทางธุรกิจแต่เก่าก่อนในเมืองไทยนั้น ตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศโดยเฉพาะคนจีน และชาวยุโรป เหตุอันเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ นี้เอง เป็นผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจภาคธุรกิจกันขึ้น จนเป็นธรรมดา...ความไม่ไว้วางใจกันนี้ ได้ฝังลึกลงไปในโครงสร้างของระบบราชการ ของไทยอย่างลึกซึ้ง จนเกิด เป็นภาพพจน์ขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่กับภาคเอกชน ให้เห็นเห็นว่า ภาคเอกชนนั้นก็คือพ่อค้าคนกลาง กลุ่มหนึ่งที่มุ่งแสวงแต่ประโยชน์...การนึกคิดกันเสียจนเป็นชนบประเพณีไปเช่นนี้ จึงนำไปสู่การกำหนด นโยบายและตรากฎหมายขึ้นในเมื่องไทย โดยมีพื้นฐานกำเนิดมาจากทัศนะ อันเป็นไปในทางลบ คือ เห็นว่า ภาคเอกชนนั้นควรจะควบคุมไว้..."<sup>๒</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือว่า ภาครัฐบาลควรจะมีขอบเขตแค่ไหนในการเข้าไปควบคุม การประกอบธุรกิจเอกชน และควรจะควบคุมในเรื่องใดบ้าง หรือมีการแบ่งหน้าที่กันให้ชัดเจน นักธุรกิจ และนักการเมืองผู้หนึ่งกล่าวว่า

---

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายกำจาย เขี่ยมสุริย์ ประธานกรรมการกลุ่มบริษัทกมลกิจ กรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ แห่งชาติ, ๖ ตุลาคม ๒๕๒๔

<sup>๒</sup>สัมภาษณ์ นายพร สิทธิอำนาจ ประธานกลุ่มธุรกิจ พี.เอส.เอ., รวมประชาชาติธุรกิจ, ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๓, หน้า ๑๐.



"...เราอยากมี clear cut line ว่าแต่ละฝ่ายควรทำอะไร รัฐบาลมีหน้าที่มากเหลือเกิน รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ควบคุมงานกว้างแล้ว ไม่ว่าจะเป็นงานประจำหรืองานพัฒนา ตั้งแต่การป้องกันประเทศ การพิทักษ์กฎหมายและสันติสุข การให้บริการแก่ราษฎร และการศึกษา การสาธารณสุข การสื่อสาร การสังคมสงเคราะห์ จนถึงการพัฒนากิจกรรมพื้นฐานการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาชนบท...นอกจากนั้น รัฐบาลมีหน้าที่ในการชำระหนี้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จากเงินกู้ยืมเพื่อพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมา ผมว่าแค่นี้รัฐบาลก็เหลือเกินไม่ต้องทำอะไรอื่น แต่ทำไมรัฐบาลชอบก้าวก่ายใน area ที่เอกชน contribute ได้เช่น เช่นทรลจะสร้าง convention hall เพื่อเป็นที่ประชุมนานาชาติ ซึ่งเอกชนเขาทำได้ เขาจะลงทุนเสี่ยงในที่สุดรัฐบาลบอกจะทำเอง ซึ่งความจริงรัฐบาลมีเรื่องทำเยอะเหลือเกิน รัฐบาลอาจอ้างว่าคุมไม่ได้ ไม่มีสิ่งไหนในประเทศไทยที่รัฐบาลคุมไม่ได้ มันจะคุมมากไปเท่าที่เป็นอยู่ เงินไขมันวางได้ครับ ถ้ารัฐบาลต้องการ convention hall เพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ ทางเอกชนพร้อมทุนหัวใจให้ แต่ผมไม่เข้าใจว่า ทำไมรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในลักษณะนี้ และผมสงสัยว่า ทุกอย่างที่รัฐบาลเข้าไปทำ มีอะไรที่ทำสำเร็จ..."<sup>๑</sup>

ในการประชุมทางวิชาการด้านการจัดการประจำปี ๒๕๒๑ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาว่า จะเป็นหรือไม่ที่ภาครัฐบาลต้องควบคุมภาคธุรกิจเอกชน ที่ประชุมเห็นว่าความจำเป็นในการควบคุมนั้นเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะให้มีกฎเกณฑ์ระเบียบ แบบแผน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในสังคม แต่ไม่ควรควบคุมอย่างเดียว รัฐบาลควรส่งเสริมด้วย สิ่งที่รัฐบาลควรควบคุม คือ เรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม และในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจัดการได้ รัฐควรเข้าไปควบคุมชั้น ได้แก่ ธุรกิจประเภทสาธารณูปโภค อุปโภค การศึกษา กิจกรรมเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศ การค้าระหว่างประเทศและธุรกิจที่มีน้อยราย มีการแข่งขันน้อย เพราะหากธุรกิจดังกล่าว

<sup>๑</sup> ประสิทธิ์ ณรงค์เดช, "การสัมมนาเศรษฐกิจและสังคมกับความมั่นคงของชาติ"

ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมแล้วจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนทั่วไป<sup>๑</sup>

นักธุรกิจนั้นประสงค์อย่างหนึ่งที่จะให้ภาครัฐบาลอำนวยความสะดวกให้แก่การประกอบกิจการของตน แต่การที่ทางรัฐบาลจะเข้ามาควบคุมนั้นไม่ค่อยจะเห็นด้วยนัก เช่น นายหงส์ สารสิน กล่าวว่า

"...นั้นไม่ถูกต้อง วิธีการควบคุมราคาอะไรของอย่างนี้เป็นด้วยฝีมือ ชับพลาย สมบัติของอะไรขึ้นราคาปล่อยไปทุกคนก็จะมาลงทุนของชนิดนั้น เมื่อออกมาล้นตลาด ราคาก็ตกลงเอง นี่แหละเรียกว่า ฟรี เอนเตอร์ไพรส์ (free enterprise) ถ้ายังไปควบคุม เขาก็ไม่ทำมันก็ลงได้กินยิ่งแพงใหญ่ ...ควบคุมราคาในระยะสั้นเป็นประโยชน์ แต่ในระยะยาวแล้ว ไม่มีประโยชน์ ปล่อยให้เขามาลงทุนกัน...ฟรี เอนเตอร์ไพรส์ อาศัยฝีมือ ชับพลาย ปล่อยให้ใครผูกขาดเป็นของสำคัญ..."<sup>๒</sup>

นายนาม พูนวิทย์ กล่าวว่า

"...การเข้าไปควบคุมแทรกแซงพ่อค้าไม่เป็นการดี ควรปล่อยให้เขาค้าขายอย่างเต็มที่ เพราะรัฐบาลไม่ควรเข้าไปค้าขายเสียเอง ไม่ควรแข่งขันกับเอกชนในทางการค้า...บางครั้งต้องเข้าไปควบคุม เพื่อประโยชน์ต่อผู้บริโภคภายในประเทศ..."<sup>๓</sup>

นายกำจาย เอี่ยมสุรีย์ กล่าวว่า

"...การแทรกแซงนั้นมีความจำเป็น ในบางขณะอาศัยหลักที่ว่ารัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือและความยุติธรรมแก่ประชาชนในแต่ละภาคที่ว่าแทรกแซงนั้น บางทีเกี่ยวกับพืชไร่ ถ้าเมื่อเกิดราคาไม่ดีกระทบกระเทือนถึงภาคเกษตรกรรม การแทรกแซงแบบนี้เป็นการช่วยบรรเทาไปได้บ้าง..."<sup>๔</sup>

---

<sup>๑</sup>สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชน..., หน้า ๑๐๘

<sup>๒</sup>สัมภาษณ์ นายหงส์ สารสิน, ๒๘ กันยายน ๒๕๒๕

<sup>๓</sup>สัมภาษณ์ นายนาม พูนวิทย์, ๗ ตุลาคม ๒๕๒๕

<sup>๔</sup>สัมภาษณ์ นายกำจาย เอี่ยมสุรีย์, ๖ ตุลาคม ๒๕๒๕

อย่างไรก็ตาม นายกำจาย เอี่ยมสุรีย์ ก็ยังเห็นด้วยต่อธุรกิจเสรีที่กำหนดให้มีการแข่งขันกัน เพราะการแข่งขันกันจะไม่ก่อให้เกิดการผูกขาด ธุรกิจที่เจริญได้ก็เพราะมีการแข่งขันกันระหว่างผู้ค้าด้วยกัน ซึ่งผลประโยชน์จะตกอยู่กับผู้ผลิต ในกรณีที่สินค้านั้นเป็นสินค้าเกษตรกรรม ถ้าไม่มีการแข่งขันซื้อ เกิดลักษณะผูกขาด หรือ "ฮั้ว" กันแล้วเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าจะได้รับความกระทบกระเทือน

"...ในแง่ของการรับซื้อวัตถุดิบแล้วมาผลิตเป็นวัตถุดิบสำเร็จรูปมาขายให้ตลาดนั้น ตลาดนั้น เราก็ต้องการให้มีการแข่งขัน...ผู้ได้รับประโยชน์ คือ ผู้บริโภค ถ้าหากไม่มีการแข่งขัน มีการฮั้วกัน ผลิตออกมาแล้วคุณภาพอันหนึ่งอันเดียวกัน คุณภาพต่ำโดยไม่มีใครมาแข่งในด้านคุณภาพ ขณะเดียวกันในด้านราคา ก็มีการผูกขาดกัน มีการตั้งราคาขาย...เช่นนี้ ผู้บริโภคจะเดือดร้อน..."<sup>๑</sup>

การโต้แย้งกันระหว่างพ่อค้า นักธุรกิจ และข้าราชการที่สำคัญประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าพืชผลด้านเกษตรกรรมที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด และมันสำปะหลังซึ่งมีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมากคือ เรื่อง นโยบายการค้าเสรีกับระบบโควต้า

น.ต.ปุ่นมี ปุ่นศรี นักธุรกิจผู้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กล่าวถึง นโยบายการค้าเสรีกับระบบโควต้าว่า<sup>๒</sup>

"...นโยบายการค้าเสรี มีหลักการสำคัญ คือ รัฐจะต้องปล่อยให้การค้าของประเทศดำเนินไปโดยปราศจากการควบคุม หรือมีการควบคุมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ นโยบายดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า การค้าของประเทศในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนั้น การควบคุมของรัฐยิ่งมีน้อยเท่าใด ประสิทธิภาพการทำงานของระบบตลาดเสรีก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น...ระบบโควต้า เป็นมาตรการและวิธีการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือจำกัด การนำเข้าหรือส่งออก ซึ่งสินค้าบางอย่าง เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามปกติก็จะใช้ควบคุมการนำเข้ามากกว่าการส่งออก เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมใน

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายกำจาย เอี่ยมสุรีย์

<sup>๒</sup>ฐานเศรษฐกิจ, สันที่ ๒๓-๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕, หน้า ๔.

ประเทศ หรือเพื่อคุ้มครองมิให้มีการนำสินค้าเกษตรกรรมบางอย่างเข้ามา  
ในประเทศ ในช่วงต้นฤดูที่ผลิตผลการเกษตรของประเทศออกสู่ตลาดเป็น  
จำนวนมาก อันจะทำให้ราคาผลิตผลนั้น ๆ ตกต่ำ...ตามปกติแล้ว เป็นที่  
ยอมรับกันว่า การส่งสินค้าออกนั้นควรที่จะปล่อยให้ไปโดยเสรี และม  
ีความคล่องตัวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะยิ่งส่งออกมากเท่าใด ราย  
ได้เงินตราต่างประเทศ การจ้างทำงาน และรายได้ของเกษตรกรก็จะดีขึ้น  
การกำหนดโควตา หรือการจำกัดปริมาณการส่งออก อาจมีได้ในกรณีที่เป็น  
จริง ๆ เช่น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนสินค้าที่จำเป็นแก่การอุปโภค  
บริโภค เท่านั้น...สรุปแล้วการดำเนินนโยบายการค้าของประเทศนั้น ใน  
หลักการก็ต้องสนับสนุนการค้าเสรีเป็นสิ่งสำคัญ ส่วนจะมีการควบคุมการค้า  
โดยใช้ระบบโควตา...ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในด้านการผลิตและการตลาด  
ของประเทศและของโลกเป็นสิ่งสำคัญ..."

น.ต.บุญมี บุญศรี ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศ  
ไทย ควรใช้ระบบใด โดยกล่าวว่า

"...เนื่องจากประเทศไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศตามแนว  
ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งรัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า  
จะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีจากการผูกขาดเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้บริ  
โภค ขณะเดียวกันก็จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายตามแนว  
นโยบายดังกล่าวนี้ก็พอจะสรุปได้ว่า ระบบการค้าต่างประเทศนั้นก็ควรจะ  
เป็นระบบการค้าโดยเอกชน ภายใต้กลไก หรือระบบตลาดเสรีเป็นสิ่งสำคัญ  
แต่โดยเหตุที่ระบบหรือกลไกตลาดเสรีตามสภาพที่เป็นจริงนั้น มีข้อบกพร่อง  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อและขายสินค้ามิได้มีการแข่งขันกันอย่างจริงจัง  
ทุกอย่าง หรือทุกอย่างไป และในบางกรณี ผู้ประกอบธุรกิจก็อาจจะดำเนิ  
การบางอย่างโดยไม่คำนึงถึงผลเสียอันจะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของประเทศ  
ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร รัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้อง  
เข้าควบคุมและดำเนินการบางอย่างตามที่จำเป็น เป็นต้นว่า ขจัดการผูกขาด  
ตัดตอนทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามระบบการค้าของประเทศที่ประเทศ  
ไทยควรจะใช้ นั้น ก็คงจะต้องยึดหลักการการค้าโดยเสรีเป็นพื้นฐาน เพราะ  
ระบบการค้าดังกล่าวนี้ ประเทศไทยได้ใช้มาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง และ  
แม้จะมีข้อบกพร่อง ก็เป็นระบบที่สร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศ และความ  
มั่นคงมากตามสมควร เมื่อ เทียบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงอีกหลาย  
ประเทศ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อปล่อยให้ดำเนินการค้าเสรีชนิดที่ใครจะทำอะไรก็ได้  
โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมและ

ความมั่นคงของประเทศ..."<sup>๑</sup>

ทัศนะของนักธุรกิจการค้าส่งออกที่สนับสนุนนโยบายการค้าเสรี เช่น นาย  
กำจาย เขียมสุริย์ ให้ความเห็นว่า

"...การเปิดเสรีมันก็มีทางเป็นไปได้ว่า ผู้ส่งออกบางรายอาจจะไปขาย  
เกินตัว...หมายถึง ของมีอยู่เท่านี้ เอาไปขายเกิน เมื่อขายเกินตัว ใน  
ที่สุด มันต้องมีปัญหา เพราะเหตุว่า จัดของมาส่งมอบให้ไม่ได้ตามที่ตกลง  
ขายไว้...การควบคุมก็มีทั้งข้อดีข้อเสีย การปล่อยเสรีก็มีทั้งข้อดีข้อเสีย...  
ดูประวัติศาสตร์ การส่งออก จะเห็นได้ว่า เขาควบคุมเต็มที่ เสร็จแล้วมี  
ปัญหา แล้วก็เปิดเต็มที่...ก็มีปัญหาตามมาอีก ขายเกินตัว พอขายเกินตัว  
แล้วขาดทุนก็ต้องไปปลอมแปลงคุณภาพ ไปยิวสัญญา...เมื่อมีปัญหาเหล่านี  
ี่เกิดขึ้น ในภาคหลังก็กลับมาหาระบบควบคุมกันอีก..."<sup>๒</sup>

"...ในหลักการ เราควรจะค้าเสรี แต่โดยปึกติกา...ขณะเดียวกันต้อง  
ดูลักษณะของสินค้าแต่ละชนิด ซึ่งไม่เหมือนกัน...กติกาที่ว่านี้ พอสร้างกัน  
ได้ หลักเกณฑ์ที่มาก่อนเพื่อนก็คือ ธุรกิจส่งออกไม่ควรเป็นธุรกิจผูกขาด  
ควรจะให้ทุกคนมีสิทธิเข้ามาค้าขายได้ แต่ในขณะนี้ไม่ใช่อย่างนั้น...  
เกือบจะไม่ได้เลย เพราะว่า ข้อจำกัดมีมากมาย จะต้องเป็นสหกรณ์ จะ  
ต้องเป็นบริษัทมหาชน จะต้องเป็นบริษัทการค้าระหว่างประเทศ เพราะ  
ฉะนั้น ธุรกิจอันนี้จึงกึ่ง ๆ ผูกขาดอย่างเห็นได้ชัด...ถ้าไม่มีคนใหม่เข้ามา  
การแข่งขันก็ไม่มีเท่าที่ควร ในหลักการแล้ว ผมคิดว่า ควรจะทบทวน  
นโยบายใหม่ให้ทุกคนเข้ามาได้..."<sup>๓</sup>

ในวงการค้าส่งออกพืชผลทางเกษตรกรรม นายเจน วงศ์บุญสิน ผู้จัดการ  
ฝ่ายการค้า บริษัทคอนดิเนนตอล โอเวอร์ซีส์ ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้นำความคิดทางด้านกา  
การค้าเสรี ได้กล่าวว่า

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายกำจาย เขียมสุริย์, รวมประชาชาติธุรกิจ, ๔ มกราคม

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

"...ผมอยู่ในวงการค้าส่งออกสินค้าเกษตรมานาน ไม่เคยคิดว่า ข้าว ข้าวโพด หรือมันสำปะหลังของไทยจะมีปัญหาเรื่องตลาด จนทำให้ของตกค้างและราคาตกต่ำ แต่ทุกวันนี้ ไทยกลับมีปัญหาเหล่านี้ ใครเป็นผู้ทำให้มีปัญหาเหล่านี้ ผมขอประกาศเลยว่า บ่อยครั้ง ระเบียบการส่งออกหรือนโยบายการส่งออก ที่หน่วยราชการกำหนดออกมานั้นแหละที่เป็นตัวการทำให้มีปัญหาเหล่านี้ ระเบียบหรือนโยบายที่ออกมามันผิด ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เสร็จแล้วหน่วยราชการก็มาโทษว่าพ่อค้ากดราคา..."<sup>๑</sup>

นายเจน วงศ์บุญสิน กล่าวไม่เห็นด้วยกับระบบโควต้า เพราะผลของการใช้ระบบโควต้าทำให้เกิดการชะลอซื้อของจากชาวไร่ ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการชะลอขายไปยังต่างประเทศ และทำให้ผู้ซื้อในต่างประเทศชะลอซื้อของจากไทยด้วย นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพสินค้าเสื่อมเสีย และกล่าวว่า

"...โควตาก็เป็นต้นทุนและเป็นตัวทำผลประโยชน์ของพวกเสือนอนกิน ในรอบสิบปีที่ผ่านมา โควต่ายังมีการซื้อขายอยู่ในยอดประมาณสิบเหรียญต่อตัน ผู้ส่งออกมีทางเลือกว่าจะขายให้แก่ผู้ซื้อก็ได้ หรือขายโควต้าให้ผู้ส่งออกอีกก็ได้...ผู้ส่งออกต่าง ๆ เวลาไปหาตลาดใหม่ ๆ นอกจากจะไปเสี่ยงแข่งกับตลาดคู่แข่งอื่น ๆ แล้ว ผู้ส่งออกยังต้องคอยพะวงว่าเวลาเวลาขายแล้วจะผิดกฎข้อบังคับอะไรบ้างหรือเปล่า ปัจจุบันกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้กับผู้ส่งออกมีมาก และไม่แน่นอนจนผู้ส่งออกตอนนี้เขาจะไม่ศึกษาซัพพลาย ดีมานด์แล้ว ผมจะไม่เสียใจเลย ถ้าไปขายคู่ต่อสู้แล้วขาดทุน เพราะผมคาดคะเนตลาดโลกผิด แต่ผมจะเจ็บใจถ้าผมขาดทุนเพราะนโยบายเปลี่ยนแปลง กฎข้อบังคับเปลี่ยนแปลง..."<sup>๒</sup>

ทัศนคติและความคิดเห็นของข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพ่อค้ายานธุรกิจ ผู้ส่งออก มีความเห็นต่อนโยบายค่าเฉลี่ย และระบบโควตาดังนี้คือ

นายเพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าภายใน อดีตเคยเป็นอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าต่างประเทศ ให้ความเห็นว่า

รวมประชาชาติธุรกิจ, ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๔

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

"...คำว่า เสรี มีขอบเขต...ไม่ใช่เสรีจนกระทั่งใครทำอะไรก็ได้ แต่ เสรี ภายในขอบเขตที่ว่าทุกคนต้องมีวินัย มีความรับผิดชอบ...เช่น ถ้าขายแบบเสรีแล้วไปตัดราคากัน จนกระทั่งทุกคนขายไม่ได้ แข่งขันกันเอง ผลประโยชน์ของชาติเสียไป...เราจะเสรีแค่ไหน เสรีของเราหมายความว่าทุกคนทำอะไรได้ตามอำเภอใจ ถึงแม้ว่าจะฆ่ากันเอง แล้วเอาผลประโยชน์ให้ต่างชาติ หรือว่าทุกคนมีระเบียบวินัยแล้วค้าขายในกรอบสิ่งใดที่กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของชาติ เป็นส่วนรวมแล้วก็ต้องละเว้นไม่กระทำ...ถ้ากลไกการตลาดแรงผลักดันของตลาด (Supply และ Demand) มีประสิทธิภาพจนสามารถให้ประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ รัฐบาลก็ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง แต่ถ้ากลไกการตลาดไม่เอื้ออำนวยให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ผมเองคิดว่า รัฐบาลควรที่จะเข้าไปแทรกแซง สมมุติว่า กลไกการตลาดของเราจะเป็นพิษไร้หรืออะไรก็ตาม ไม่มีการผูกขาด และผู้ที่เกี่ยวข้องชาวไร่ชาวนา พ่อค้าคนกลาง หรือพ่อค้าส่งออก ต่างมีอำนาจต่อรองที่ทัดเทียมกันสามารที่จะได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรม อันนี้ควรปล่อยไป ถ้ากลไกการตลาดมีประสิทธิภาพแล้ว ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่ควรจะเข้าไป...รัฐบาลเข้าไปประกันราคาข้าวพุงราคาพืชผล แสดงว่ากลไกความเป็นธรรมแก่สังคม...มีการผูกขาดรวมหัวกัน ชาวไร่ไม่มีพลังอำนาจที่จะต่อรองได้ ปัญหาว่าเราจะปล่อยให้มันเสรีหรือ..."<sup>๑</sup>

นายพชร อิศรเสนา มีความเห็นว่า ถ้ากลไกของตลาด เป็นเสรีอย่างแท้จริง รัฐก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่ระบบการค้าการตลาดของไทยไม่เป็นเสรีอย่างแท้จริงมีการผูกขาดโดยคนกลุ่มหนึ่ง ส่วนชาวนาชาวไร่ก็ไม่มีพลังในการต่อรอง รัฐจึงต้องเข้ามายุ่งเกี่ยว เพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาผลประโยชน์ของชาวนาชาวไร่

ข้อโต้แย้งระหว่างนโยบายค้าเสรี และระบบโควต้า ภายในกลุ่มพ่อค้าส่งออกเองก็มีการต่อสู้ขัดแย้ง และพยายามผลักดันแนวนโยบายที่ตนจะได้ประโยชน์ ดังคำกล่าวของนายคณีย์ ดุละลัมพะ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศว่า

"...เรื่องผลักดันระหว่างเสรีและไม่เสรี ระหว่างพ่อค้าด้วยกันเอง พ่อค้าที่ใหญ่และได้ทำการส่งออกมาเป็นเวลานาน มักจะผลักดันให้มีโควต้า

เพราะถ้ามีโควต้าแล้ว การจัดสรรโควต้าของเราไม่ใช่ที่เราพอใจใครก็  
จะให้เขาได้ มันต้องมีหลักเกณฑ์ที่วางไว้ หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ก็ เรื่องประวัติ  
การส่งออก ใครเคยส่งออก เช่นในช่วงสามปีหลังจากที่ผ่านมาเท่าไร ก็ได้รับ  
ส่วนแบ่งจากโควต้าเท่าไร...พอค้าทุกคนมาเผ้าดูการคำนวณ (โควต้า)  
ทั้งนั้น เพราะไม่ต้องการให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบ...พอค้ารายใหม่  
ถ้ามีโควต้าเพียงเคยส่งออก ประวัติการส่งออกน้อยก็ได้โควต้าน้อย..."<sup>๑</sup>

การเข้ามาเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจการค้า นั้น มีอยู่หลาย  
ประการด้วยกัน คือ<sup>๒</sup>

๑. เรื่อง กฎ ระเบียบ ในการตั้งบริษัท หรือการค้าขายสินค้าส่งออกและนำ  
เข้าซึ่งภาคเอกชนไม่ต้องการให้มายุ่ง แต่รัฐบาลในฐานะที่รับผิดชอบต่อประชาชนทั่ว ๆ  
ไป จะไม่ยุ่งเกี่ยวไม่ได้ เช่น การตั้งธนาคาร ถ้ารัฐบาลไม่ยุ่งเกี่ยว ทุกคนมีสิทธิตั้งธนาคาร  
อาจจะโกหกหลอกลวงประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ

๒. กิจการค้าขายต่าง ๆ เช่น ตั้งเขื่อนน้ำมัน หรือตั้งเติมแก๊สรถยนต์ รัฐบาล  
ต้องเข้ายุ่งเกี่ยวกับความปลอดภัย

๓. การค้าขายสินค้า ต้องกำหนดสินค้ามาตรฐาน เช่น จะผลิตน้ำตาล ต้องผลิต  
ให้ได้มาตรฐาน ไม่เช่นนั้นสินค้าบริโภคร่างต่าง ๆ ไม่มีมาตรฐานต่างกันต่างผลิต ใครจะผลิต  
สูตรอะไรออกมาก็ได้ อาจเกิดอันตรายต่อประชาชน

๔. การนำสินค้าเข้าหรือส่งสินค้าออก บางอย่างรัฐบาลต้องควบคุมการส่งออก  
โดยการวางระเบียบ และหลักเกณฑ์ไว้ ผู้จะส่งออกต้องมาขออนุญาต ถ้าไม่กำหนดอาจ  
เกิดปัญหาส่งออกจนข้าวขาดแคลนภายในประเทศ หรือสินค้าบางอย่างที่ควบคุมการนำเข้า  
เพื่อคุ้มครองเกษตรกรในประเทศ เช่น มีผู้ตั้งโรงงานสกัดน้ำมันพืช แต่ปรากฏว่าถั่วเหลือง  
ในต่างประเทศถูกกว่าในประเทศ โรงงานส่งถั่วเหลืองจากต่างประเทศเข้ามา ชาวไร่

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายตนิบญ ดุลละสัมพะ

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน.



ตัวเหลืองเหือดร้อน จึงต้องออกระเบียบว่าจะนำเข้ามาได้เพียงส่วนหนึ่ง และต้องซื้อภายในประเทศส่วนหนึ่ง พวกโรงงานก็จะร้องเรียนว่ารัฐบาลมายุ่งเกี่ยวควบคุมการส่งสินค้าเข้า

อย่างไรก็ตาม การออกระเบียบและตั้งกฎขึ้นมา ต้องยอมรับว่ามีข้อเสีย แต่ถ้ามีการยอมรับถึงความจำเป็นที่รัฐบาลต้องวางกรอบการค้า และในการวางกรอบนั้น มักมองว่าทุกคนจะโง่ง ทุกคนจะหนีระเบียบ จึงเขียนระเบียบมัดตัวจนทำอะไรไม่ได้ ทัศนะพ้อค้ำมองว่าข้าราชการทุจริตเสียส่วนใหญ่ ข้าราชการก็จะดูว่าพวกพ้อค้ำชอบโง่งต่างฝ่ายต่างไม่ไว้วางใจกัน เวลาเขียนระเบียบ แทนที่จะพิจารณาว่าสะดวกที่สุดอย่างไร โดยไม่ออกนอกระเบียบนี้ กลับหันไปพิจารณาว่าจะเขียนระเบียบวางกรอบไว้พอหรือไม่ จะค้ำออกหรือไม่ จนระเบียบมีความซับซ้อนมาก ทำให้งานล่าช้า เพราะเวลาขออนุญาตอะไรมาต้องดูทุกข้อ ทำให้เกิดช่องทางคอร์รัปชันได้ เพราะระเบียบไม่สามารถจะเขียนชัดเจนไปได้ ต้องอาศัยการตีความ ตัวอย่าง เช่น การกำหนดมาตรฐานสินค้า ของมาตรฐานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง กฎหมายเขียนไว้ว่าต้องมีสี และกลิ่นปกติ ทำให้เกิดช่องโหว่ ไม่สามารถกำหนดลงไปได้ว่า "สี" และ "กลิ่น" คือ ลักษณะอย่างไร ยิ่งเขียนระเบียบซับซ้อนมาก ยิ่งจะมีการพยายามหนีมากขึ้น ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

ในด้านการควบคุมราคาสินค้า โดยไม่ปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของราคาตลาดนั้น นายจเร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมการค้าภายในชี้แจงว่า ในทางทฤษฎีการแข่งขันโดยเสรี คือ การควบคุมที่ดีที่สุด แต่ในช่วงบางช่วงเกิดการเปลี่ยนแปลงต่อต้นทุนการผลิต ประชาชนไม่สามารถปรับรายได้ของตนให้ทันก็จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปช่วยผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชน โดยการควบคุมสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพบางชนิด เพื่อจะช่วยให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากราคาที่สูงขึ้น ลดลง แต่ในทางปฏิบัติ การควบคุมราคาสินค้ากับการเมืองพัวพันกันจนแยกไม่ออก ปกติแล้วการควบคุมราคา เราควบคุมเพื่อไม่ให้พ้อค้ำเอาเปรียบประชาชน คือ สินค้าในสต็อกไม่ได้รับผลกระทบจากต้นทุน ถ้าปล่อยให้ขึ้นราคาทันที พ้อค้ำจะได้กำไร การควบคุมมีเพียงให้ของในสต็อกขายหมด แล้วจึงจำเป็นต้องปรับราคาให้สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่เมื่อถึงเวลาจะปรับราคาสินค้าก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตี ซึ่งต้องตัดสินใจในทางการเมืองโดย

ยังไม่ให้ขึ้น ควบคุมราคาไว้ก่อน พ่อค้าก็ลดการผลอลง หรือลดคุณค่าของสินค้าลงเพื่อให้อยู่ได้

ความคิดเห็นและทัศนคติต่อกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนว่า แต่ละฝ่ายควรมีขอบเขตแค่ไหนนั้น ดูเหมือนจะเป็นการยากที่จะกำหนดให้แน่นอนลงไป แบบประเทศอื่น ๆ ที่ใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอย่างได้ผล เจื่อนไขในโครงสร้างสังคม โครงเศรษฐกิจบางประการที่ยังมีการผูกขาดโดยบุคคลบางกลุ่มที่ควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ การปล่อยอย่างเสรีบางครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ยังวิตกว่าจะก่อผลเสียมากกว่าผลดี ความระแวงสงสัยซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนก็เป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ภาครัฐบาลนั้นมีจุดมุ่งหมายการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ส่วนภาคเอกชนนั้นเป้าหมายแรกคือ กำไรในกิจการที่ตนทำเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไร การแข่งขันกันเองระหว่างผู้ประกอบการเดียวกัน จะเป็นไปอย่างเสรีได้หรือไม่ ในเมื่อแต่ละฝ่ายมุ่งหาผลกำไรสูงสุดย่อมจะหาทุกวิถีทางที่จะเอาชนะคู่แข่งขึ้นทางการค้า แม้จะเป็นการดิ้นรนท เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยอม

ภาคเอกชนในปัจจุบันมิได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมหรือบงการจากรัฐการผู้มีอำนาจในทางการเมืองเฉกเช่นอดีต ด้วยวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ยกระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคมของพ่อค้า นักธุรกิจให้สูงขึ้นทัดเทียมกับบุคคลในภาครัฐบาล ดังนั้นทัศนคติของบุคคลทั้งสองฝ่าย ส่วนมากเริ่มตระหนักซึ่งกันและกันแล้ว ถึงบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย อาจจะมี ความแตกต่างกันบ้างก็คงจะเนื่องจาก จุดมุ่งหมายของการทำงานที่ต่างกัน และความต่างกันอาจนำมาซึ่งความไม่เข้าใจกันได้ อย่างไรก็ตาม คำกล่าวของนายกำจาย เอี่ยมสุรีย์ ซึ่งเป็นพ่อค้านักธุรกิจที่กล่าวถึงนักธุรกิจ ก็คงจะพอเข้าใจจุดประสงค์ของการดำเนินธุรกิจดีขึ้น โดยกล่าวว่า

"...เนื้อแท้ของนักธุรกิจนั้น ยังหนีไม่พ้นหลักการที่ว่า พยายามที่จะหาผลตอบแทนมาสู่ตัวเองหรือกลุ่มของตัวเองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นี่ยังคงเป็นหลักการอยู่ แต่ที่ต่างไปจากอดีต...ก็คือ การที่จะหามาได้นั้นต้องหามาได้ภาคใต้ เจื่อนไขหรือกติกากฎที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเทศะเท่านั้น แต่ในตัวเนื้อแท้ กำไรสูงสุดยังฝังจิตใจในตัวพ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งอันนี้อย่าไปหวังเลยว่าจะให้นักธุรกิจส่วนใหญ่มาให้ความเป็นธรรมแก่สังคมโดยตลอด

รอดฝั่ง...ระบบเศรษฐกิจแบบวิสาหกิจเสรีนี้ทำให้พ่อค้ายักธุรกิจนั้นต้องเข้าไปแข่งขันอยู่ตลอดเวลา ในที่สุด กำนารักจะอยู่ในขอบเขต จะเห็นได้ว่าราคาสินค้าจะถูกลงได้อยู่ที่การแข่งขัน แต่ไม่ได้อยู่ที่ความมีใจเป็นธรรมของนักธุรกิจ สิ่งที่นักธุรกิจต้องการมากที่สุด ก็คือ ทำอย่างไรให้ได้กำไรสูงสุด ทำอย่างไรจึงจะเข้าไปผูกขาดได้ ผูกขาดอย่างเต็มที่ทำให้กำไรสูงสุดได้ พ่อค้าหรือนักธุรกิจที่มีความคิดอย่างนี้ก็พยายามที่จะเอาเหตุผลต่าง ๆ นานา เข้ามาอ้างเพื่อผูกขาด บางครั้งต้องคบค้ากับนักการเมือง บ้าง นักวิชาการบ้าง ที่จะต้องสร้างบรรยากาศขึ้นมา หรือจะเอาเหตุผลทั้งหมดนี้มาอ้างว่าควรจะหยุดการให้อนุญาตให้ผู้อื่นเข้ามาประกอบอาชีพนี้..."<sup>๑</sup>

## ๒. บทบาทของภาคเอกชนต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐบาลนั้น เป็นเรื่องสลับซับซ้อน และเคลื่อนไหวไม่อยู่นิ่ง มีส่วนประกอบต่าง ๆ มากมายที่จะมีผลกระทบต่อการวางนโยบาย ไม่มากก็น้อย นโยบายเป็นระบบที่มีส่วนประกอบต่าง ๆ เป็นระบบย่อยที่ยังผันแปรอยู่เสมอ และส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ มีผลกระทบต่อกระบวนการวางนโยบาย แต่ผลอาจไม่เท่ากัน ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันและมีผลต่อกระบวนการวางนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น<sup>๒</sup>

การกำหนดนโยบายสำหรับในประเทศที่มีระบบราชการเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ทรงพลานุภาพมาก ขาดพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ (หรือมีพรรคการเมืองและมีกลุ่มผลประโยชน์แต่ไม่เข้มแข็ง) และประชาชนไม่ตื่นตัวทางการเมืองยังไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก ผู้วางนโยบายจึงมักเป็นข้าราชการประจำที่เป็นผู้กำหนดปัญหา ให้กับคนในสังคมเสียเองมากกว่าที่จะรับเอาความคิดเห็นและความต้องการ

<sup>๑</sup> คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, การประชุมทางวิชาการ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อประชาธิปไตย, (บทวิจารณ์พิมพ์ ๒๕๒๓) หน้า ๑๖๔

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช "นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน" ใน การเมืองและสังคม, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔) หน้า ๒๖๔

ของประชาชนมาใช้ในการตัดสินใจว่าอะไรคือปัญหาที่จะต้องมีการวางนโยบายแก้ไข<sup>๑</sup>

กรณีของประเทศไทยระบบการเมืองไม่มีความแน่นอน ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลแต่ละชุดจะอยู่ได้ครบตามวาระหรือไม่ การที่รัฐบาลเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้นโยบายหลายอย่างไม่ต่อเนื่อง หรือไม่มีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญ ๆ เพราะต้องคอยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ การผิดเปลี่ยนรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการบริหารของภาคเอกชนในด้านความต่อเนื่องของนโยบาย<sup>๒</sup> การเปลี่ยนแปลงนโยบายอยู่บ่อยครั้ง หรือนโยบายไม่แน่นอนอาจทำให้เกิดปัญหาแก่ภาคเอกชน คือ ภาคเอกชนไม่อาจกำหนดเป้าหมายและวิธีดำเนินงานธุรกิจที่แน่นอนได้ การทำธุรกิจจะเกิดความเสี่ยงมากขึ้น เอกชนจะไม่กล้าลงทุนระยะยาว เนื่องจากหวังผลตอบแทนระยะสั้นและจะทำให้การลงทุนของเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศน้อยลง<sup>๓</sup>

นายสมบุรณ์ นันทาทิวัฒน์ นายกสมาคมธนาคารไทย กล่าวว่า

"...การเมืองไทยที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่กระทบกระเทือนธนาคาร แต่กระทบกระเทือนเศรษฐกิจส่วนรวม เพราะไม่มีใครอยากลงทุน นโยบายรัฐบาลเปลี่ยนไปมา ด้านนโยบายจะปิดกิจการใครจะกล้าลงทุน ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยปกติเป็นธรรมดา เปลี่ยนแปลงโดยการรัฐประหารเกิดความตื่นตระหนกแก่ชาวต่างประเทศ มีผลกระทบต่อธุรกิจและเศรษฐกิจโดยรวม..."<sup>๔</sup>

นายพร ลิทธิอำนาจ ประธานกลุ่ม ซี.เอส.เอ. กล่าวว่า

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๒-๒๗๓

<sup>๒</sup> สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลกับภาคเอกชน"

หน้า ๓๑-๓๒

<sup>๓</sup> สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชน..., หน้า ๑๐๖

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ นายสมบุรณ์ นันทาทิวัฒน์

"...ธุรกิจการค้าจำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปให้ทันกับการพัฒนาทางการเมือง ดังนั้น เมื่อมีแต่คนพูดถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกือบทุกวัน ธุรกิจการค้าที่ไหนจะเจริญก้าวหน้า เพราะธุรกิจการค้ามันจะเจริญรุ่งเรืองได้ก็จำเป็นต้องให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อยสักกระยะหนึ่ง คือ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมืองนั่นเอง...ธุรกิจการค้าย่อมได้รับความกระทบกระเทือนจากสภาพแวดล้อมของธุรกิจ ซึ่งสิ่งสำคัญอันหนึ่งก็คือ การเมืองนั่นเอง ดังนั้นคุณไม่ควรจะหวังให้ธุรกิจการค้าขายคล่องตัวหรือกระฉับกระเฉงขึ้น เว้นไว้เสียแต่ว่าคุณจะรู้ว่าผู้มีอำนาจในบ้านเมืองจะพูดหรือกระทำในสิ่งที่จะก่อให้เกิดความแจ่มใสขึ้นอย่างน้อยในชั่วระยะเวลาดังหนึ่ง..."<sup>๑</sup>

นายประชา กิจปางชน (สมบัติ อารังชัยวงศ์) ผู้จัดการทั่วไป บริษัท สวนป่าสยาม จำกัด กล่าวว่่า

"...โดยหลักสำคัญทั่วไปในทางธุรกิจและการลงทุน บรรยากาศทางการเมือง เป็นเรื่องสำคัญ ถ้ารัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ มีการแตกแยกและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลกันบ่อย ๆ ก็ย่อมมีผลกระทบทาง เศรษฐกิจและการลงทุนอย่างแน่นอน แต่ผมเห็นว่า จะมีผลกระทบต่อการลงทุนระยะยาว และการลงทุนขนาดใหญ่มากกว่าการลงทุนรายย่อย ๆ ...ถ้าเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง จะทำให้กลไกของรัฐล้มเลที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบอบ เศรษฐกิจก็ขึ้นอยู่กับความสะอาดจากกลไกรัฐ ถ้ากลไกรัฐเกิดความล้มเลก็จะก่อความเสียหายแก่ เศรษฐกิจได้ ซึ่งประเทศเราปกติก็มีลักษณะเช่นว่านี้อยู่ตลอดเวลา..."<sup>๒</sup>

นายลิขิต หงส์ลดาธรมย์ กรรมการผู้จัดการบริษัท เค.เอส.คอนเซ็ปต์ จำกัด กล่าวว่่า

"...นักลงทุนชาวไทยขาชินกับการเปลี่ยนรัฐบาลและถือกันว่่าเป็น เรื่องปกติไปแล้ว ถ้าหากจะมีผลบ้างก็การลงทุนที่ต้องการบรรยากาศทางการเมืองที่ปกติ เช่น การท่องเที่ยว โรงแรม ส่วนการลงทุนชาวต่างประเทศ

<sup>๑</sup> เข็มทิศ, ๒๕ เมษายน - ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๐, หน้า ๔.

<sup>๒</sup> ฐานเศรษฐกิจ, ๒-๗ มีนาคม ๒๕๒๔, หน้า ๔.

เทศนั้น ผมคิดว่าเขาคงจะเข้าใจเมืองไทยดีแล้วเหมือนกันว่า เป็นประเทศที่  
 ต้องพัฒนาทางการเมือง ก็ย่อมมีการแตกแยกในรัฐบาล และมีการเปลี่ยนรัฐบาล  
 กันบ่อย..."<sup>๑</sup>

นายธรรมา เป็นสุภาพบุรุษ กรรมการผู้จัดการบริษัทสามชัย และกรรมการ  
 สมาคมอุตสาหกรรมไทย กล่าวว่่า

"...รัฐบาลเดียว เปลี่ยนเดียวเปลี่ยน ถ้ามองผิวเผินบ่อนทำลายการลงทุน แต่  
 ผมรู้สึกว่า ทางผู้ลงทุนเขาซาซนเสียแล้ว เพราะรู้สึกว่ามันไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง  
 ไม่ใช่ว่าเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายจะเปลี่ยนไปมากมายอะไร นโยบายก็ยังเสริอยู่  
 ผมเชื่อว่าทางต่างประเทศเขาไม่เอาข้อนี้ไปคิดเป็น เรื่องใหญ่.....  
 เพราะมันไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ไม่กระทบต่อการลงทุนอะไรมา..."<sup>๒</sup>

นายกำจาย เข็มสุริย์ แสดงความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล  
 บ่อยครั้ง มีผลกระทบต่อธุรกิจอย่างไร โดยกล่าวว่า

"...การกระทบคงจะมีบ้างแต่เล็กน้อย.....นโยบายการค้า แม้จะเปลี่ยนที่  
 รัฐบาล นโยบายการค้าไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงเท่าไร.....บางปีเปลี่ยนส  
 ห้ารัฐบาล จนไม่รู้สึกละเลย เพราะว่าใครจะมาเป็นรัฐบาลก็ตามแต่ นโยบาย  
 หลักนั้นก็ยังมีอยู่.....นโยบายหลักมาจากรัฐธรรมนูญตราไว้ว่า เศรษฐกิจ  
 เราเป็น เศรษฐกิจอาศัยตลาด เศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกของตลาดเป็นเกณฑ์  
 ไม่ใช่ เข้าไปควบคุม..."<sup>๓</sup>

ทางด้านข้าราชการ นายเพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าภายในกล่าว  
 ถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งว่ามีผลกระทบต่อการค้าคือ

"...มีแน่นอนในด้านการค้า เพราะว่าพ่อค้าจะทำอะไร เราขอมต้องยอมรับว่า  
 เราจะออกนโยบายอะไรมากก็ตาม เขามีทางออกทั้งนั้น สิ่งที่พ่อค้ากลัวที่สุดคือ  
 ไม่ออกนโยบาย นโยบายไม่แน่นอน เขาทำอะไรไม่ได้..."<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> รวมประชาชาติธุรกิจ, ๗ มีนาคม ๒๕๒๔, หน้า ๔.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์นายกำจาย เข็มสุริย์

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์นายเพชร อิศรเสนา

จากข้อคิดเห็นดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งนั้นสร้างความเคยชิน ต่อพ่อค่านักธุรกิจทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ การประกอบกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมขนาดเล็ก ที่เงินลงทุนไม่มาก และหวังผลของการดำเนินงานในระยะสั้น ไม่ได้ได้รับความกระทบกระเทือนเท่าใดนัก เนื่องจากรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงใหม่ ก็ยังยึดถือนโยบาย เศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นหลัก ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ถึงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ แต่การลงทุนรายใหญ่ ๆ ที่ต้องใช้ระยะเวลาแน่นอน ย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนแน่ เพราะขาดความแน่ใจ ว่ารัฐบาลชุดใหม่ จะมีนโยบายเห็นด้วยกับรัฐบาลชุดเดิมหรือไม่

ความไม่แน่นอนของระบบการเมืองไทย ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ในด้านการริเริ่มนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะบทบาทของเอกชนที่จะ เข้าไปมีส่วนร่วม ในการริเริ่มและตัดสินใจของรัฐบาลว่า ควรจะเป็นอย่างไร โดยทั่วไปการริเริ่มนโยบาย เป็นเรื่องของข้าราชการ เพราะระบบการเมืองของไทย เป็นระบบที่ข้าราชการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอย่างมาก ผู้ที่อยู่นอกวงการของรัฐบาล และระบบราชการจึงไม่ได้รับโอกาส ที่จะมีส่วนร่วมในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะที่รัฐบาล ที่สมาชิกรัฐสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการเป็นทั้งผู้ริเริ่ม และตัดสินใจ และตัดสินใจจากข้าราชการจำนวนไม่น้อย ได้รับแต่งตั้งให้เป็น สมาชิกรัฐสภา และผู้นำในคณะรัฐบาล ก็เป็นข้าราชการเช่นกัน ดังนั้นนักธุรกิจ ที่ต้องการจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อผลักดันนโยบายหรือกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของตน จำต้องหาช่องทางเอาเอง ซึ่งมักจะเป็นรูปของการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำในวงการ รัฐบาลหรือเชิญชวนให้ผู้นำทางการเมือง มีส่วนร่วมในธุรกิจของตน โดยอาจจะเป็นในรูปของผู้ถือหุ้นหรือกรรมการของบริษัท<sup>๑</sup> นอกจากนั้นสมาคมธุรกิจต่าง ๆ ยังไม่มีบทบาท ที่เข้มแข็งพอที่จะเรียกร้อง

<sup>๑</sup> สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลกับภาคเอกชน", หน้า ๕๓.

อย่างมีน้ำหนักต่อรัฐบาลในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ อาจเป็นไปได้ว่า นักธุรกิจส่วนใหญ่รวมตัวกันเป็นสมาคมต่าง ๆ กว้างขวางมากขึ้น ในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทำให้แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมกับราชการ ยังไม่มีอะไรตายตัว และไม่มีรากฝังลึก เหมือนอย่างประเทศประชาธิปไตยตะวันตก เช่น อังกฤษ ซึ่งมีการร่วมอย่างใกล้ชิดระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับราชการ ดังที่กล่าวมาแล้ว ระบบการเมืองของไทยขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งคุ้นเคยอยู่กับการริเริ่มนโยบายของราชการเท่านั้น อันทำให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ลำบาก ระบบราชการไทย ยังมีทัศนคติว่าการทำธุรกิจเป็นเรื่องส่วนตัว และการเรียกร้องของเอกชนเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งสิ้น และมักมีแนวโน้มขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่ระบบราชการมีหน้าที่ปกป้อง<sup>๑</sup>

#### การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย

กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มของบุคคลที่เกี่ยวข้องกันบนผลประโยชน์เฉพาะอย่าง โดยมีความตระหนักในความเกี่ยวข้องกันนี้<sup>๒</sup> กลุ่มผลประโยชน์มีอยู่หลายชนิด ที่สำคัญเรียกกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะอย่าง (specific or specialized interest group) หรือกลุ่มสมาคม (associational interest groups)

๑

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr.,

Comparative Politics : A Developmental Approach. (Boston : Little, Brown and Company, 1966) p. 75.



หรือเรียกว่า กลุ่มอิตีพอ (pressure groups) ที่มีลักษณะของการรวมกลุ่มอย่างมีการจัดองค์การที่มีระเบียบ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำโดยเป็นตัวแทนของผลประโยชน์อันใดอันหนึ่ง โดยเฉพาะหรือเรียกร้องแทนประโยชน์ทั่วไปของประชาชนเฉพาะเรื่อง<sup>๑</sup>

ดาร์วิน คาร์ไรท์ (Darwin Cart-Wright ) และอัลวิน เซนเดอร์ ( Alwin Zender ) ให้ความหมายของ "กลุ่ม" ว่า หมายถึง "การรวมตัวขององค์การที่มีอยู่ ในความสัมพันธ์เพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็น เครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการ พื้นฐานของปัจเจกชน"<sup>๒</sup> ส่วน อาร์เธอร์ เอฟ เบนท์ลีย์ ( Arthur F. Bentley ) ให้ความหมายว่า "กลุ่ม หมายถึงมวลชนมนุษย์ที่มารวมกัน เพราะมีกิจกรรมที่มีจุดหมายร่วมกัน และปัจเจกชนแต่ละคนจะใช้กลุ่มเพื่อ ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และ เศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์ เข้ามาเกี่ยวข้องกับ ด้วย ด้วยเหตุนี้ กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน"<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Ibid, pp. 75 - 78.

<sup>๒</sup> Darwin Cart-Wright and Alwin Zender(eds), Group Dynamics. (Illinois : Row, Peterson Company, 1953) p. 20.

<sup>๓</sup> Arther F. Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure (Illinois : The Principia Press of Illinois, 1949) pp. 200-222.

จากความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ และคำจำกัดความของกลุ่มที่กล่าวมา พธิที่จะสรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมตัวของบุคคลในสังคมที่มีกิจกรรมในสังคม อันมีจุดหมายปลายทางเหมือนกัน และการรวมตัวกันนั้น เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ที่บุคคลต่าง ๆ มีอยู่ร่วมกัน

สำหรับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น แสวง รัตนมงคมาศ แบ่งเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ กลุ่มทางการ ( formal group ) และไม่เป็นทางการ ( informal group ) กลุ่มไม่เป็นทางการเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และมีได้ผูกพันกันภายใต้หลักการของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่นกลุ่มการบุญการกุศล กลุ่มบันเทิง เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่เป็นทางการนั้น ได้แก่กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีการจดทะเบียนหรือมีการยอมรับกันอย่างเป็นทางการ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น ๓ ชนิดคือ กลุ่มทางเกษตรกรรม กลุ่มทางอาชีพธุรกิจ และกลุ่มทางสังคม สำหรับกลุ่มอาชีพทางธุรกิจได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับ งานด้านสาขาอาชีพและธุรกิจต่าง ๆ รูปของ กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมานั้น ส่วนใหญ่เป็นรูปของสมาคมอาชีพและธุรกิจต่าง ๆ มักจะมีขึ้นใน กรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ กลุ่มเหล่านี้มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งคือ...ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มของพ่อค้าชาวจีน และเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเอง มิใช่มาจากการจัดตั้งของทางราชการ เช่น กลุ่มทางเกษตรกรรม<sup>๑</sup> ที่ทางราชการมักจะเข้าไปดำเนินการจัดตั้งให้

ประวัติการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ของไทยนั้น การเกิดกลุ่มทางสังคมในรูปสถาบัน เริ่มจะมีขึ้นในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งชาวจีนเป็นพวกแรกในสังคมไทย ที่พยายามจัดตั้งกลุ่มในรูปของสมาคม "สโมสรการค้า"

---

<sup>๑</sup> แสวง รัตนมงคมาศ, "กลุ่มอิทธิพล กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและ ทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง" ใน สังคการเมือง ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (บรรณาธิการ), หน้า ๒๑๐-๒๑๒ .

เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของพวกตน และเพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเมือง ได้ใช้  
 อิทธิพลบีบบังคับ ให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหลายประการ ทำให้รัฐบาลสมัยนั้น  
 รู้สึกว่าถูกคุกคาม โดยกลุ่มอิทธิพลเหล่านั้น กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมภายหลังจึงสะท้อน  
 ถึงอิทธิพลทางประวัติศาสตร์ ที่มีต่อทัศนคติ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มองการรวมกลุ่ม ว่า  
 เป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ระบอบการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมาจึงไม่ต้องการ  
 การให้มีกลุ่มที่จะ เป็นคู่แข่งของกลุ่มผลประโยชน์ทางสถาบันได้แก่ กลุ่มข้าราชการทั้ง  
 ทหารและพลเรือน<sup>๑</sup> ระบบการเมืองไทยแบบ "อำนาจนิยมของข้าราชการ" นั้น  
 การมีกลุ่มทางสังคมเกิดขึ้น ถือว่าเป็นการคุกคาม เสถียรภาพของกลุ่มที่ใช้อำนาจรัฐ  
 กลุ่มที่จะเกิดขึ้นได้ จะต้องได้รับความ เห็นชอบจากผู้ควบคุมอำนาจ รัฐและกลุ่มต่าง ๆ  
 นั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ

สมาคมการค้าต่าง ๆ

สมาคมการค้าก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจที่รวมกลุ่มกัน เพื่อพิทักษ์  
 ประโยชน์ของสมาชิก เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนระบบการค้าและนโยบายการค้า มา  
 เป็นแบบการค้าเสรี การแข่งขัน การแย่งชิงผลประโยชน์ทางการค้ามีมากขึ้น เพื่อ  
 รักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การรวมกลุ่มกันเพื่อลดการ  
 แข่งขันกันเอง และเพื่อให้มีอำนาจแข่งขัน และต่อรองกับฝ่ายอื่น ๆ ก็เกิดขึ้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย  
 ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะและกระบวนการเมือง" ในวาร  
 สารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) หน้า ๔๔.

<sup>๒</sup> ณรงค์ เพชรประเสริฐ, กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย (กรุงเทพฯ :  
 สำนักพิมพ์ปัญญาชน, ๒๕๑๔) หน้า ๘.

ก่อนพระราชบัญญัติสมาคมการค้าประกาศใช้ กลุ่มพ่อค้าชาวจีนซึ่งค้าขายในสินค้าเดียวกัน ได้รวมตัวกันในรูปของสมาคมการค้ามานานแล้ว โดยจดทะเบียนเป็น "สมาคม" ตามกฎหมาย เช่นสมาคมพ่อค้าเพชรและทอง สมาคมพ่อค้าสุรา สมาคมธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว สมาคมพ่อค้าขายส่งน้ำแข็ง สมาคมพ่อค้ากาแฟ สมาคมพ่อค้ายาสูบ เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่า การค้าในสินค้าทุกชนิด พ่อค้าจีนมักจะตั้งสมาคมของตนขึ้นมา และสมาคมการค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็เป็นสมาชิกของหอการค้าจีนอีกทีหนึ่ง<sup>๑</sup> ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๐๔ กลุ่มสมาคมการค้าเหล่านี้ก็มีฐานะเป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๐๔

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๔คือ "เนื่องจากในเวลานี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าโดยเฉพาะ สมาคมการค้าต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้า ย่อมแตกต่างกับสมาคมธรรมดา เป็นอันมาก และสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลสำคัญ เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้า หรือตลาดการเงินทั้งในประเทศ และนอกประเทศ หรือการกระทำใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้ จึงเป็นการสมควรที่จะแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา..."<sup>๒</sup>

จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาคมการค้า จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในขณะนั้น ยังมีความระแวงอิทธิพลของสมาคมการค้าว่า จะนำมาซึ่งความปั่นป่วนต่อเศรษฐกิจ จึงต้องออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมสมาคมการค้าโดยเฉพาะ

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้ความหมายของ "สมาคมการค้า" ว่า หมายถึง สถาบันที่บุคคลหลายคน ซึ่งเป็นผู้ประ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐-๑๑.

กอบวิสาหกิจจัดตั้งขึ้น เพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน ส่วนผู้ประกอบวิสาหกิจนั้น หมายถึง บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรมและการเงิน

จากการที่พ่อค้าชาวจีน มีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจไทย รัฐในขณะนั้นเกิดความเกรงกลัว ในการรวมกลุ่มของพ่อค้าชาวต่างชาติ ดังนั้น ในมาตรา ๑๔ จึงกำหนดไว้ว่า "สมาคมการค้าที่มีสมาชิก ซึ่งมีได้สัญชาติไทย เกินถึงจำนวนของสมาชิกทั้งหมด จะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เฉพาะแต่ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีเท่านั้น" แต่อย่างไรก็ตาม กรรมการและสมาชิกส่วนใหญ่ ของสมาคมการค้าในจังหวัดพระนครธนบุรี ยังมีวิธีดำเนินชีวิตแบบชาวจีน แม้จะได้สัญชาติไทยก็จะมาจากการแปลงสัญชาติ (ซึ่งยอดคนต่างด้าวสัญชาติจีนในปี ๒๕๐๔ มีจำนวน ๓๔๔,๒๐๔ คน จากยอดคนต่างด้าวทั้งหมด ๓๖๔,๐๑๔ คน)<sup>๑</sup> หรืออาจเป็นลูกหลานชาวจีนที่เกิดในเมืองไทยและได้สัญชาติไทยแล้ว

พระราชบัญญัติสมาคมการค้า มาตรา ๒๑ กำหนดให้สมาคมการค้า ดำเนินกิจการได้ เฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ๔ ประการ ในมาตรา ๒๑ (๒) กำหนดให้สมาคม "สนับสนุนช่วยเหลือสมาชิกแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาทำความตกลงกับบุคคลภายนอก เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ในการประกอบวิสาหกิจประเภทที่อยู่ในวิฤตประสงค์ สอดส่องและติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ เกี่ยวกับสินค้าที่สมาชิกประกอบวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การค้า การเงิน เศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศ"

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสมาคมการค้า มาตรา ๒๒ กำหนดข้อห้ามไม่ให้สมาคมการค้ากระทำคือ

๑. ประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้านั้นเอง หรือ เข้าดำเนินการใน

---

<sup>๑</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรีย, สมุดสถิติรายปี ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๖ (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีย, ๒๕๑๔)

การประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วนถือหุ้น เป็นหุ้นส่วนหรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ

๒. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ ในอันที่จะกดราคาสินค้าหรือค่าบริการ ให้ตกต่ำเกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดปั่นป่วนเกี่ยวกับราคาสินค้าหรือค่าบริการ

๓. ให้เงินหรือให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด เว้นแต่เป็นการให้เพื่อการกุศลสาธารณะ หรือตามหน้าที่ศีลธรรม หรือตามควรแก่อัธยาศัยในสังคม

๔. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อ เพิ่ม ลด หรือจำกัดปริมาณการผลิต ปริมาณสินค้าที่จำหน่ายหรือบริการอื่น และการดำเนินการดังกล่าวนั้น เป็นผลเสียหายแก่ตลาดการค้า การเงิน ภายในหรือภายนอกประเทศ หรือเศรษฐกิจของประเทศ

๕. ดำเนินการค้าด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายการแข่งขัน อันพึงมีตามปกติวิสัย ของการประกอบวิสาหกิจ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือระเบียบของทางราชการ

๖. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๗. กีดกัน หรือขัดขวางมิให้ผู้ใด ซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิก ได้ตามข้อบังคับของสมาคมการค้า เข้าเป็นสมาชิกหรือบังคับด้วยประการใด ๆ ให้เข้าเป็นสมาชิก โดยผู้้นั้นไม่สมัครใจหรือให้สมาชิก ออกจากสมาคมการค้าโดยเจตนาอันไม่สุจริต หรือขัดต่อข้อบังคับของสมาคมการค้า

ข้อห้ามดังกล่าว มีเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพล ทางการค้าของสมาคม ซึ่งอาจมีมากเมื่อรวมกันขึ้น ข้อสังเกตจาก มาตรา ๒๒ (๓) (๔) เป็นข้อห้ามให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด และห้ามการดำเนินการควบคุมปริมาณการผลิต ซึ่งป้องกันมิ

ให้สมาคมการค้าเป็น คาร์เทล (Cartel)° นอกจากนี้ในมาตรา ๒๓ กำหนด "ห้ามมิให้สมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิก หรือดำเนินการทางการเมือง"

นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงปัจจุบัน มีสมาคมการค้าจำนวนทั้งสิ้น ๑๖๔ สมาคม เป็นสมาคมการค้าในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๓๒ สมาคม ซึ่งแยกประเภทได้คือ

-สมาคมการค้าซึ่งส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม	จำนวน	๑๒	สมาคม
-สมาคมการค้าซึ่งส่งเสริมการค้าภายในประเทศและการบริการ		๕๐	สมาคม
-สมาคมการค้าซึ่งส่งเสริมการท่องเที่ยว	จำนวน	๔	สมาคม
-สมาคมการค้าซึ่งส่งเสริมอุตสาหกรรม	จำนวน	๕๔	สมาคม
-สมาคมการค้าซึ่งส่งเสริมกิจการ กั้นภัย	จำนวน	๓	สมาคม
-สมาคมการค้าซึ่งส่งเสริมการเงินและการธนาคาร	จำนวน	๕	สมาคม

และมีสมาคมที่จัดตั้งในส่วนภูมิภาคจำนวน ๓๗ สมาคม จำแนกเป็นภาคกลาง ๗ สมาคม ภาคเหนือ ๑๑ สมาคม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๕ สมาคมและภาคใต้ ๕ สมาคม<sup>๒</sup>

#### ๑๖. หอการค้า

ระยะ ๖-๗ ปี หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้ยุติลง การค้าของประเทศ ไทย โดยเฉพาะการค้ากับต่างประเทศได้ฟื้นตัวขึ้น มีพ่อค้าส่งออกทั้งของไทยและชาว

คาร์เทล (Cartel) คือข้อตกลงระหว่างบริษัทที่ผลิตสินค้าคล้าย ๆ กันมากกว่า ๒ แห่งขึ้นไป ที่จะกำหนดราคาสินค้า หรือควบคุมปริมาณการผลิตร่วมกัน เพื่อหากำไรจากผู้บริโภค โดยที่แต่ละบริษัทยังคงเป็นอิสระ

<sup>๒</sup> บริษัท สารประชาชน, คู่มือทำเนียบสมาคมการค้าแห่งประเทศไทย

ต่างประเทศเกิดขึ้นมากมาย ทุกฝ่ายต่างเข้ามาค้าขายกันภายใต้ระบบการค้าเสรี เพราะขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ มาควบคุมพ่อค้าให้ดำเนินการค้า อย่างถูกต้องตามทำนองครองธรรม และมีวินัยปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของการค้าที่ดีได้ เป็นการเปิดช่องให้พ่อค้ามุ่งค้าขาย เพื่อแสวงหากำไรและผลประโยชน์เข้าวันตัว โดยไม่คำนึงถึงความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติส่วนรวม มีการแข่งขันแย่งกันซื้อ แย่งกันขายตัดราคาซึ่งกันและกัน อย่างไม่มีขอบเขตทางราชการได้รับการร้องเรียนจากพ่อค้าในต่างประเทศว่า พ่อค้าของไทยผิดสัญญา ขายสินค้าให้แก่ผู้ซื้อ เช่น ส่งสินค้าที่มีคุณภาพไม่ตรงตามสัญญา มีการปลอมคุณภาพสินค้า จนทำให้ผู้ซื้อในต่างประเทศขาดความเชื่อถือพ่อค้าของไทย ดังนั้นรัฐบาลในขณะนั้น โดยการเสนอแนะของกระทรวงพาณิชย์ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๘๗ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา พิจารณาจัดตั้ง "สภาการค้า" โดยมี พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การจัดตั้ง "สภาการค้า" ควรจัดขึ้นมาในรูปของสมาคม ไม่มีความจำเป็นต้องเสนอรัฐบาล ให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ และมีการจดทะเบียนจัดตั้ง "สภาการค้า" เมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๘๘ มีการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อบริหารงาน ให้แก่สภาการค้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสมัยนั้น โดยมี พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นประธานกรรมการ พล.ต.ศิริ ศิริโยธิน เป็นรองประธานกรรมการ นายเกษม ศรีพยัคฆ์ รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐการ เป็นเลขาธิการ หลังจากนั้น ๖ เดือน จึงโอนอำนาจบริหารกิจการของสภาการค้าให้เอกชนดำเนินการ<sup>๑</sup>

ต่อมาในปี ๒๕๐๔ ก่อนประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐-๒๕๑๔) รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ที่จะให้ได้ผลสมบูรณ์ตามเป้าหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือ จากภาค

<sup>๑</sup> สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ๒๕ ปี สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๒๓), (ไม่ปรากฏหน้า).



เอกชนอย่างใกล้ชิด และเพื่อที่จะทำให้การร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ก็จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง ตลอดจนมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถาบันฝ่ายธุรกิจเอกชนเสียใหม่ ด้วยการสนับสนุนให้ฝ่ายธุรกิจเอกชน แต่ละสาขาวิชาชีพ ได้มีการควบคุมตนเองในรูปของสมาคมการค้า และหอการค้าและเพื่อให้สถาบันดังกล่าวนี้ สามารถที่จะร่วมมือกับรัฐบาล ดำเนินกิจการงานต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงออกพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๔ ขึ้นมา<sup>๑</sup>

ตามพระราชบัญญัติหอการค้า มาตรา ๖ กำหนดให้หอการค้ามี ๔ ประเภท คือ หอการค้าจังหวัด หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ในมาตรา ๑๔ กำหนดให้ "หอการค้าจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้ เฉพาะจังหวัดละหนึ่งหอ เท่านั้น เว้นแต่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้มีหอการค้าจังหวัดเพียงหอเดียว เรียกว่า "หอการค้าไทย" และหอการค้าจังหวัดนั้นจะต้องเป็นสมาชิกของหอการค้าไทยด้วย (มาตรา ๒๐)

มาตรา ๒๐ กำหนดให้ "หอการค้าไทยประกอบด้วยสมาชิก ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรี ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา สัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่มีบุคคลสัญชาติไทย เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น เกินกึ่งจำนวนเงินทุนของนิติบุคคลนั้นและเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจ ในทางการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจสหกรณ์ หรือหอการค้าจังหวัด"

สำหรับหอการค้าต่างประเทศนั้น กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งขึ้น และดำรงอยู่ได้เพียงสัญชาติละหนึ่งหอ เท่านั้น และต้องอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และให้หอการค้าต่างประเทศ ต้องเป็นสมาชิก ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ในมาตรา ๒๓ ให้สภาหอการค้า แห่งประเทศไทยประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งเป็นผู้แทนหอการค้าไทย มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ของสภาหอ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

การค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนหอการค้าต่างประเทศ หอละห้าคน ผู้แทนสมาคมการค้าสมาคมละสองคน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจแห่งละสองคน และผู้แทนสหกรณ์แห่งละสองคน โดยมีประธานกรรมการ หอการค้าไทย เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดให้หอการค้า มีหน้าที่ตามมาตรา ๒๔

๑. ส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและเศรษฐกิจ โดยทั่วไป เช่น รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าและการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยว การออกไปรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้า การวางมาตรฐานแห่งคุณภาพของสินค้า การตรวจสอบมาตรฐานสินค้า จัดตั้งและดำเนินการสถานการศึกษา ที่เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจ พิธีภักดิ์สินค้า การจัดงานแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า

๒. ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะ แก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ และช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก

๓. ให้คำปรึกษาและเสนอข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ

๔. ประสานงานในทางการค้า ระหว่างผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ และได้กำหนดข้อห้ามมิให้หอการค้า กระทำในมาตรา ๒๔ และ ๓๐ เช่นเดียวกับข้อห้ามในมาตรา ๒๒ และ ๒๓ ของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๘

ปัจจุบันมีหอการค้าต่าง ๆ จัดตั้งแล้วจำนวน ๑๘ หอการค้าคือ<sup>๑</sup>

๑. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มีหอเดียวตามกฎหมาย ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

<sup>๑</sup> บริษัทสารประชาชน, คู่มือทำเนียบสมาคมการค้าแห่งประเทศไทย,

๒. หอการค้าไทย มีหอเดียวตามกฎหมาย ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

๓. หอการค้าต่างประเทศ มี ๑๑ หอ คือ

หอการค้าไทย-จีน

หอการค้าญี่ปุ่น-กรุงเทพฯ

หอการค้าไทย-อิตาลี

หอการค้าไทย-เกาหลี

หอการค้าฝรั่งเศส-ไทย

หอการค้าฟิลิปปินส์-ไทย

หอการค้าเยอรมัน-ไทย

หอการค้าอเมริกันในประเทศไทย

หอการค้าอังกฤษ

หอการค้าอินเดีย-ไทย

หอการค้าออสเตรเลีย-ไทย

๔. หอการค้าจังหวัด จัดตั้งแล้ว ๗ จังหวัดคือ

หอการค้าไทย มีฐานะเป็นหอการค้าจังหวัดกรุงเทพมหานคร

หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่

หอการค้าจังหวัดเชียงราย

หอการค้าจังหวัดหนองคาย

หอการค้าจังหวัดชลบุรี

หอการค้าจังหวัดชัยภูมิ

หอการค้าจังหวัดนครราชสีมา

ข้อแตกต่างของสมาคมการค้าและหอการค้าที่สำคัญ คือ สมาชิกหอการค้าประกอบด้วยบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ได้แก่ บริษัท ห้างร้าน โรงงานอุตสาหกรรม และสมาคมการค้า สหกรณ์ รัฐวิสาหกิจ แต่สมาชิกของสมาคมการค้ามีแต่บุคคลธรรมดา และมีนิติบุคคล ที่เป็นผู้ประกอบบริษัทยักษ์ ประเภทที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้สมาคมการค้า จึงอาจเป็นสมาชิกของหอการค้าได้ แต่หอการค้าไม่อาจเป็นสมาชิกของสมาคมการค้าได้ นอกจากนี้กิจการของหอการค้านั้น มีขอบเขตกว้างกว่าสมาคมการค้ามาก มิใช่เฉพาะส่งเสริมเรื่องการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเท่านั้น หากยังคลุมไปถึงกิจการอื่น ๆ อันเกี่ยวโยงกับการซื้อขายแลกเปลี่ยน ซึ่งเรียกว่าการค้าด้วย เช่น การขนส่งทั้งทางบก เรือ อากาศ การประกันภัย การธนาคาร การอุตสาหกรรม การเก็บภาษี การเกษตร การก่อสร้าง การศึกษาทางเศรษฐกิจ และอื่น ๆ อีก ซึ่งแตกต่างจากรัตนประสงก์ของสมาคมการค้า ที่มักจะจำกัดเฉพาะ การส่งเสริม การประกอบธุรกิจเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเฉพาะสินค้าจำพวกใดจำพวกหนึ่งเท่านั้น เช่น ส่งเสริมการค้าน้ำตาล การค้าข้าว การทำอุตสาหกรรมสิ่งทอ การธนาคาร เป็นต้น<sup>๑</sup>

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่จัดตั้งขึ้นในรูปของสมาคมการค้า และหอการค้า นั้น ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ ข้อห้าม และการควบคุมของรัฐ ซึ่งยังมีความเกรงกลัวต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจ ของชาวจีนและชนต่างชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะการห้ามไม่ให้สมาคมการค้าและหอการค้า เข้ายุ่งเกี่ยวในทางการเมือง นอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือ ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

### สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจ ๔ ประเภท คือ หอการค้า สมาคมการค้า วิชาชีพวิสาหกิจและสหกรณ์ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสมทบ ซึ่งเป็นบริษัท ห้างร้านต่าง ๆ อีกด้วย (ดูแผนภาพที่ ๓) จึงกล่าวได้ว่า สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นสถาบันสูงสุดทางเศรษฐกิจ และการค้าของภาคเอกชน เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนของกระทรวงพาณิชย์ ให้มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางร่วมมือ และประสานงานส่งเสริมเศรษฐกิจ และการค้ากับ ภาคราชการ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ภาคราชการ และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากภาคราชการ เชื่อมโยงขึ้นแก่เศรษฐกิจและการค้าของประเทศ

สมาชิกของหอการค้าแห่งประเทศไทย ตามระเบียบข้อบังคับ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ สมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ สมาชิกทุกประเภทและทุกคนมีสิทธิเข้าประชุมอภิปราย แสดงความคิดเห็นและซักถามกรรมการ เสนอญัตติและออกคะแนนเสียง ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ในการประชุมใหญ่วิสามัญ แต่สมาชิกสามัญเท่านั้นที่มีสิทธิ ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (ระเบียบข้อ ๑๖) ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้คือ (ระเบียบข้อ ๑๘)

- (ก) ประธานกรรมการหอการค้าไทย เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง
- (ข) รองประธานกรรมการสองคน ให้คณะกรรมการหอการค้าแห่งประเทศไทย เลือกตั้งจากกรรมการฝ่ายหอการค้าไทย เป็นรองประธานที่หนึ่ง และกรรมการฝ่ายหอการค้าต่างประเทศ เป็นรองประธานคนที่สอง
- (ค) ประธานกรรมการหอการค้าต่างประเทศทุกคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (ง) สมาชิกที่เป็นผู้แทนสมาคมการค้า ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสภาหอการค้า



แห่งประเทศไทย เลือกลงมีจำนวนรวมกันสี่คน เป็นกรรมการ

(จ) สมาชิกที่ เป็นผู้แทนหอการค้าไทย ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เลือกลงมีจำนวน เท่ากับจำนวนกรรมการใน (ค) และ (ง) รวมกัน เป็นกรรมการ

(ฉ) สมาชิกที่ เป็นผู้แทนรัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้ง มีจำนวนรวมกันหกคน เป็นกรรมการ

ตามระเบียบนี้ จะมีคณะกรรมการสภาหอการค้ารวม ๓๔ คน จะเป็นผู้แทนของหอการค้าไทยจำนวน ๑๔ คน หอการค้าต่างประเทศ ๑๐ คน สมาคมการค้าต่างๆ ๔ คน และจากรัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ ๖ คน ข้อน่าสังเกตสำหรับสถาบันทางการค้า ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็คือ สมาคมการค้าที่ขอจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า มีจำนวน ๑๖๔ สมาคม ซึ่งสมัครเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เพียง ๒๔ สมาคมเท่านั้น ส่วนสมาคมที่มีการประกอบกิจการอันสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ คือสมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ไม่ได้เป็นสมาชิกโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามบริษัทห้างร้านผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ จำนวน ๘๓๐ ราย ก็เป็นสมาชิกของหอการค้าไทย โดยแต่ละบริษัทก็อาจจะมีส่วนของตนเองอยู่แล้ว

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นสถาบันทางการค้า ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมา เพื่อเป็นศูนย์รวมของธุรกิจภาคเอกชน และผู้ประสานงานด้านนโยบายกับทางรัฐบาล เจ้าหน้าที่สภาหอการค้าผู้หนึ่งกล่าวว่า

"...สภาหอการค้าไทย ไม่ใช่สถาบันที่พ่อค้าตั้งขึ้นมาเอง เป็นสถาบันที่กระทรวงพาณิชย์ตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาแก่รัฐบาลด้านการค้า ให้คำแนะนำรัฐบาลทางด้านการค้า.....การค้าสมัยก่อนต่างชาติเยอะ พ่อค้าไทยเป็นเพียงส่วนน้อย เป็นเรื่องลำบากที่รัฐบาลจะรู้ข้อเท็จจริงทางการค้า ก็ตั้งสภาหอการค้า

ขึ้นมา...ความสัมพันธ์เฉพาะสภาหอการค้ากับกระทรวงพาณิชย์ มีความสัมพันธ์  
ใกล้ชิดมาตลอด เพราะเขาเป็นผู้ให้กำเนิด..."<sup>๑</sup>

สำหรับบทบาทของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ  
และการค้าของประเทศแบ่งเป็นสองลักษณะคือ เป็นบทบาทหรือกิจการงาน ที่ได้ร่วม  
มือกับทางรัฐบาลดำเนินการ และเป็นบทบาทหรือกิจการงาน ที่สภาหอการค้าแห่งประ-  
เทศไทย ดำเนินการด้วยตนเอง<sup>๒</sup>

๑. การร่วมมือกับรัฐบาล ในการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้า โดยได้รับ  
มอบหมายจากกระทรวงพาณิชย์ดำเนินการคือ

๑.๑ งานควบคุมรักษาคุณภาพสินค้าที่ส่งออก โดยทำการตรวจสอบคุณ  
ภาพข้าวส่งออก ควบคุมดูแลบริษัทเอกชน ที่รับทำการตรวจสอบคุณภาพสินค้าส่งออก  
และทำหน้าที่ เป็นผู้ออกใบรับรองมาตรฐานสินค้า

๑.๒ ร่วมมือในการจัดระเบียบการค้า โดยมีการรวมกลุ่มผู้ส่งออกไป  
ทำสัญญาขายสินค้าระยะยาว ให้แก่ผู้ซื้อในต่างประเทศ และควบคุมผู้ส่งออก ให้ปฏิบัติ  
ตามสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยมีการเรียกเก็บเงินค้ำประกันการผิดสัญญากับผู้ซื้อ

๑.๓ การส่งคณะผู้แทนการค้าไปเยือนต่างประเทศ เพื่อแสวงหาตลาด  
ในต่างประเทศ โดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงพาณิชย์ ทำให้แก้ไขปัญหาการขาด  
ดุลการค้าได้

๑.๔ การร่วมงานการแสดงสินค้าในต่างประเทศ โดยชักชวนสมาชิกที่  
เป็นอุตสาหกรรมผลิตสินค้า และผู้ส่งออก จัดส่งผู้แทนนำสินค้าร่วมกันคณะผู้แทนของ

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์นายธำรง ปูนาค เลขาธิการบริหาร สภาหอการค้าแห่ง  
ประเทศไทย, ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๕

<sup>๒</sup> สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ๒๕ ปีสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย,  
(ไม่ปรากฏหน้า).



รัฐบาล ไปแสดงสินค้าในต่างประเทศ

๑.๕ การเจรจาทำข้อตกลงทางการค้าและทำสัญญาขายสินค้า ให้แก่  
ต่างประเทศ

๒. กิจการงานต่าง ๆ ที่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ดำเนินการไป  
ด้วยตนเองคือ

๒.๑ จัดตั้งสภาอนุญาโตตุลาการทางการค้า เพื่อตัดสินข้อพิพาทใน  
ทางการค้ากับต่างประเทศ โดยจัดตั้งเมื่อ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๑ และในปี ๒๕๑๘  
ทำสัญญาร่วมมือในการระงับข้อพิพาท ในทางการค้าด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการกับประเทศ  
ญี่ปุ่น

๒.๒ เข้าไปมีบทบาทในองค์การหรือสถาบันทางการค้า ระหว่าง  
ประเทศ โดยการเข้าไปเป็นสมาชิกของสถาบันหรือองค์การการค้าระหว่างประเทศ เป็น  
การสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และเป็นกรยกฐานะของสถาบันทางการค้า  
ของไทย ให้อยู่ในมาตรฐานทัดเทียมกับสถาบันทางการค้าของนานาประเทศ เช่น  
หอการค้านานาชาติ สหพันธ์หอการค้าและอุตสาหกรรมของเอเชีย

๒.๓ ทำข้อตกลงให้มีการร่วมมือกันส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ  
กับหอการค้าของประเทศต่าง ๆ ให้มีการแลกเปลี่ยนเอกสาร ข้อมูล ข้อเสนอใน  
ทางการค้าระหว่างกัน

#### บทบาทของสมาคมหอการค้าและสภาหอการค้าในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายของรัฐบาล ในทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา ยังมีลักษณะของการควบคุม การดำเนินกิจกรรมของสมาคมต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจกรรมทางด้านการเมือง สมาคมต่าง ๆ ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเลย รัฐบาลเองก็ยังมี ความไม่วางใจนัก ต่อสมาคมการค้าต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจอย่างสูง และส่วนมากเป็นของชาวจีนและชาวต่างชาติ ที่ยังผูกขาดเศรษฐกิจของชาติอยู่ ลักษณะนี้แสดงออก โดยรัฐบาลยังควบคุมการดำเนินกิจกรรมของสมาคมการค้า

และหอการค้าต่าง ๆ อยู่อีกทั้งในบรรดาข้าราชการ ก็ยังมีความหวาดกลัวต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจของสมาคมต่าง ๆ ที่จะบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ ชนชั้นพ่อค้าของไทยเอง ยังมีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำมาก และขาดทรัพยากรเพียงพอ ที่จะตอบสนองการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สมาคมการค้าต่าง ๆ ยังมีการจัดองค์กรที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอ และยังมีสมาชิกอยู่น้อยมีปัญหาด้านการเงิน และขาดแคลนทรัพยากรอื่น รวมทั้งผู้นำของสมาคมที่มีความสามารถพอ อันเป็นผลทำให้สมาคมการค้าต่าง ๆ ขาดความกระตือรือร้น และขาดกิจกรรมที่จะป้องกันผลประโยชน์ของสมาชิกในสมาคมได้<sup>๑</sup>

สมาคมการค้าและหอการค้าต่าง ๆ ยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร อย่างเช่นหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งถือว่าเป็นแกนกลางที่สำคัญของนักธุรกิจในจังหวัด เป็นที่รวมของพ่อค้า ผู้ประกอบวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นสถาบันหรือตัวแทน ที่มีบทบาทและอำนาจในการเจรจาต่อรองทำความเข้าใจความตกลงทางการค้าของจังหวัด ก็ยังประสบปัญหาในการดำเนินงานของหอการค้าจังหวัด ดังคำกล่าวของคุณอมร วงศ์สุรวัฒน์ ประธานหอการค้าจังหวัดนครราชสีมาว่า

"...การดำเนินงานหอการค้าจังหวัด เราเจอปัญหาร้อยแปด ซึ่งต้องการความช่วยเหลืออย่างจริงจังจากทุกฝ่าย ทั้งภาค รัฐบาลและธุรกิจเอกชน อย่าเอาแต่ผลประโยชน์หรือ เรื่องที่ไม่มีในวัตถุประสงค์มาดำเนินการ หอการค้าจังหวัดแทบทุกแห่ง ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน เมื่อเปรียบเทียบกับหอการค้าไทยที่กรุงเทพฯ ยังห่างกันมาก ไม่ต้องดูอื่นไกลเฉพาะรายได้ที่จะนำมาบริหาร หอการค้าไทยมีรายรับเฉพาะค่ารับรองเอกสารทางการค้าอย่างเดียว ก็เป็นจำนวนปีละกว่าล้านบาทแล้ว เมื่อมีเงินมีผู้มีความสามารถมาบริหารก็ไปได้ดีมาก ๆ เสียด้วย ฉะนั้น เมื่อเทียบกับหอการค้าจังหวัดแล้ว

## 1

Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Association in Thailand"(Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, 1979), pp.437-438.

เรายังมองไม่เห็นเลยว่า รายรับจะมาจากไหน เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหาร ผมลองคำนวณดูคร่าว ๆ แล้ว เราต้องการงบประมาณเฉพาะการบริหารปีหนึ่ง ๆ ตกประมาณสี่แสนบาท ซึ่งผมได้นำงบประมาณนี้ เสนอที่ประชุมคณะกรรมการชุดใหม่ ที่ ผมเป็นประธานนี้ ปรากฏว่าที่ประชุมยอมรับว่า ทุกรายการเป็นสิ่งที่จำเป็นทั้งนั้น ตัดทอนไม่ได้เลย แต่ที่น่าหนักใจที่สุดก็คือ จะหารายรับมาจากที่ไหนเท่านั้น กรรมการบางท่านเสนอให้คณะกรรมการเสียสละ ซึ่งผมได้ขอให้งดไว้ก่อน เอาไว้เป็นวิธีสุดท้าย เพราะหอการค้าไม่ใช่สมาคมที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำการกุศลเป็นหลักใหญ่ การขอบริจาคจากท่านสมาชิกหรือกรรมการบอຍเข้าจะทำให้เกิดการเบื่อหน่ายในที่สุด ก็จะพากันละทิ้งแล้วตีจาก ฝรั่งเศสเคยวิจัยไว้ว่า ชมรมหรือสมาคมใดก็ตาม จะมีอายุโดยเฉลี่ยไม่เกินหกเดือน หากตั้งขึ้นมาแล้วตั้งหน้าตั้งตาเสียสละรัดไถกันเอง และไม่มีการตั้งกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานไว้ยึดถือ เป็นแนวปฏิบัติ..."<sup>๑</sup>

คุณอมร วงศ์สุรวัฒน์ ยังกล่าวอีกว่า

"...ส่วนมากทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เราเองจะมองว่าหอการค้าเป็นสมาคมเพื่อการกุศลอันนี้ผิดถนัด การกุศลเราก็อยากจะช่วย แต่เรายังยืนหยัดอยู่ด้วยตนเองไม่ค่อยจะได้ จึงไม่มีกำลังพอ....เราไม่สู้จะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเห็นว่าหอการค้าไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้..."<sup>๒</sup>

นอกจากตัวอย่างของหอการค้าจังหวัด ที่ยังขาดความเข้มแข็งแล้ว แม้แต่หอการค้าไทยเอง ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันทางการค้าที่สำคัญ มีสมาชิกถึง ๘๓๒ ราย แต่ในการประชุมใหญ่ สมาชิกหอการค้าไทยครั้งที่ ๑๔ ประจำปี ๒๕๒๓ มีสมาชิกร่วมประชุมเพียง ๔๐ กว่าท่าน ซึ่งประธานหอการค้าไทยกล่าวว่า เป็นมาหลายครั้งแล้วในอดีต จนบางปีต้องเรียกประชุมใหม่อีก เพราะไม่ครบองค์ประชุม<sup>๒</sup>

ในสมาคมการค้าต่าง ๆ ก็ยังขาดเอกภาพเท่าที่ควร นายนาม พูนวิตรฤ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> รายงานการประชุมใหญ่สมาชิกหอการค้าไทย ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๒๗ มีนาคม

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพ่อค้านักธุรกิจ ทั้งในฐานะข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง และพ่อค้ากล่าวว่า

"...(สมาคมการค้า).....ผมรู้สึกว่ามีแนวโน้ม เพราะพ่อค้าอุตสาหกรรมยังไม่สูงส่งทีเดียว บางคนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของตน แต่ละสมาคมอาจมีความเห็นขัดแย้งกัน เพื่อประโยชน์ของตนเอง ไม่ใช่ประโยชน์ของส่วนรวม เหตุที่สมาคมการค้ายังไม่เป็นปึกแผ่นกัน เหตุผลสำคัญคือ ต้องแข่งขันกันด้านการค้า ที่กระทรวงพาณิชย์ ถ้าพ่อค้าจะรวมกันทำการค้าในด้านใด เช่นจะรวมตัวกันค้าข้าวไปฮ่องกง ก็ต้องอาศัยข้าราชการให้รวมกัน ถ้าใครไม่ดำเนินตามข้อตกลง อาจต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตในคราวต่อไป ถ้าเขารวมกันได้จริง ๆ ก็ไม่ต้องอาศัยข้าราชการเป็นเครื่องมือ....เขาไม่อาจรวมกันได้ เพราะว่าประโยชน์มันขัดแย้งกัน ต่างคนต่างมุ่งผลประโยชน์ของตนเอง..."<sup>๑</sup>

จากการที่พ่อค้านักธุรกิจแต่ละราย ต้องแข่งขันกันประกอบกิจการของตน และต้องการเอาชนะคู่แข่งด้วยกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการรวมกันเป็นสมาคมการค้าต่าง ๆ ในการประชุมแก้ปัญหาทางการค้าร่วมกับรัฐบาล นายคณีย์ ทูลละลัมพะ กล่าวว่า

"...พ่อค้าแต่ละท่าน รู้แต่เฉพาะกิจการของตัวเอง รู้ว่ากิจการของตัวเองประสบปัญหาอะไรบ้าง ที่อยากจะรับความช่วยเหลือ หรือผ่อนคลาย แต่ละท่านมักจะยก เฉพาะปัญหาของตัวเองขึ้นมาไม่ได้ เป็นผู้แทนที่แท้จริงของมวลสมาชิกทั้งหมด.....สมาคมที่ตั้งขึ้นมา โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีสมาชิกทั้งใหม่และเก่า ทั้งไทยและต่างประเทศ ฐานะทั้งมั่นคงและไม่มั่นคง รายไม่รายมีการแก่งแย่งกัน และสมาคมก็ยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ดีได้....สมาคมของเรา โดยส่วนรวมแล้ว สมาชิกแต่ละรายยังมองผลประโยชน์ของตัวเองมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม ข้อคิดเห็นอะไรต่าง ๆ ที่เสนอรัฐบาลนั้น ก็มักจะไม่เป็นข้อคิดเห็นของคนส่วนใหญ่.....จะมีเสียงคัดค้าน ทำให้รัฐบาลอยู่ในฐานะลำบากใจที่จะรับคำปรึกษาจากสมาคม เพราะมีน้อยครั้งเหลือเกินที่สมาคมสามารถจะให้ความคิด เห็นที่สมาชิกส่วนใหญ่จะเห็นชอบด้วย..."<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์นายนาม พูนวิทย์

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์นายคณีย์ ทูลละลัมพะ

การเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาคเอกชน อย่าง  
กรณีนโยบายด้านการค้า หรือกฎและระเบียบต่าง ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้กำหนด  
ขึ้นมา นั้น ระเบียบต่าง ๆ หรือนโยบายต่าง ๆ ไม่ได้มาจากรัฐมนตรีหรืออธิบดีกรมใด  
กรมหนึ่ง แต่ เป็น เรื่องที่ เสนอขึ้นมาตามขั้นตอน จากเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่รับผิดชอบ  
ในเรื่องเหล่านั้น พ่อค้านักธุรกิจอาจจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือการให้สินบน ต่อ  
เจ้าหน้าที่ผู้ทำเรื่องช่วยเสนอแก้ไขระเบียบนั้น ๆ ต่ออธิบดีหรือรัฐมนตรี อันเป็นการ  
ผลักดันนโยบายในระดับล่าง และเป็นการกระทำในลักษณะบังเจกบุคคลเพื่อกิจการของ  
ตนเอง

ในระดับกรมหรือกระทรวง มีการเรียกประชุมร่วมกับสมาคมการค้าต่าง ๆ  
อยู่บ่อยครั้ง เพื่อชี้แจงถึงสถานการณ์ทางการค้าเป็นเช่นนี้ ทางรัฐบาลมีแนวนโยบาย  
อย่างนี้ เห็นด้วยหรือไม่จะมีการพูดคุยกัน ทางรัฐบาลจะฟังความเห็นของสมาคมการค้า  
ต่าง ๆ และจะพิจารณาว่าข้อเสนอแนะหรือมาตรการที่สมาคมการค้า เสนอขึ้นมา  
นั้นเป็นการเสนอเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวม หรือจะมีผลกระทบอย่างไรต่อ  
นโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีระดับอื่น ๆ ที่ให้พ่อค้านักธุรกิจที่มีความเดือดร้อน  
เข้าพบอธิบดีเพื่อที่จะรับฟังข้อร้องเรียน เกี่ยวกับปัญหาทางการค้า อันเนื่องจาก  
นโยบายของรัฐบาล<sup>๑</sup>

การร้องเรียนขอแก้ไขนโยบายหรือระเบียบต่าง ๆ ทางราชการมักจะคำ  
เนินการผ่านสมาคม ถ้ามีบริษัทใดมาร้องขอให้แก้ไขระเบียบ ถ้าทางราชการแก้ระ  
เบียบให้ตาม การร้องขอก็อาจจะกระทบกระเทือนบริษัทอื่น ๆ ที่ได้รับประโยชน์จาก  
ระเบียบนั้น ทางราชการมักจะแจ้งเรื่องไปทางสมาคมการค้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอทราบ

ความเห็นจากทางสมาคมว่าเห็นด้วยหรือไม่ สมาคมก็จะเรียกประชุมสมาชิกแล้วไม่  
เห็นด้วยกับบริษัท ที่ขอแก้ไข เนื่องจากกระทบกระเทือนบริษัทอื่น บริษัทนั้นก็มัก  
จะบ่นประกาศว่าทางราชการ ไม่ยอมแก้ไขระเบียบโดยไม่อ้างถึงมติของสมาคมที่ไม่เห็น

<sup>๑</sup> จากการใช้สัมภาษณ์ของนายต๋นย ทุละลัมพะ

ด้วยต่อการแก้ไข เบียบนั้น<sup>๑</sup>

การจะหาความเป็นเอกภาพในสมาคมการค้าต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายต่อทางรัฐบาลนั้น ยากที่จะกระทำได้ เนื่องจากในสมาคมการค้าต่าง ๆ เอง ก็ไม่สามารถจะตกลงกันได้ หรือยอมรับมติของที่ประชุม ผู้สูญเสียผลประโยชน์จากมติใด ๆ ก็มักจะไม่พอใจ อย่างกรณีเรื่องนโยบายการค้าข้าวโพด ในสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดทางการค้า ที่มีหน้าที่คอยประสานร่วมมือกับทางราชการก็มีความเห็นแตกแยกเป็น ๒ กลุ่ม เกี่ยวกับเรื่องนโยบายทางการค้า กลุ่มหนึ่งต้องการให้มีการค้าโดยเสรี เพราะจะทำให้บริษัทของตนซึ่งยังไม่มีผลงานทางการค้าส่งออกมีโอกาสใช้ขีดความสามารถของตนค้าขายได้ ส่วนอีกกลุ่มก็ต้องการให้มีระบบโควต้า เพราะเป็นกลุ่มเก่าที่ผูกขาดการค้า มาเป็นเวลานาน การกำหนดโควต้าจะให้ประโยชน์แก่กลุ่มตนมาก ในสมัยที่นายออบ อสุรรัตน์ เป็นประธานหอการค้าแห่งประเทศไทยพยายามผลักดันนโยบายการค้าแบบโควต้า ในขณะที่นายนาม พูนวิตรฤ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเห็นว่าควรจะให้การค้าเป็นเสรี และนโยบายรัฐบาลสมัยนั้นให้มีการค้าเสรี ผู้เป็นหัวเรื่อใหญ่ที่จะให้มีการค้าแบบเสรี คือ นายกำจาย เขียมสุรีย์ ซึ่งเป็นกรรมการในสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย<sup>๒</sup> นโยบายการค้าข้าวโพดในสมัยนายนาม พูนวิตรฤ จึงเปิดเสรีกับประเทศจีน และทำสัญญากับประเทศญี่ปุ่น ดังคำกล่าวที่ว่า

"...ผมเห็นว่าตอนนั้นข้าวโพดเรามีมาก การหาตลาดเป็นสิ่งสำคัญ การค้าข้าวโพดจึงควรปล่อยให้ไปโดยเสรี จริงอยู่ผมเห็นว่าเราควรทำการค้ากับญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นเป็นตลาดข้าวโพดรายใหญ่ของเรา แม้ว่าจะให้ราคาต่ำกว่าก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อทำข้อตกลงกับญี่ปุ่นจะไปห้ามไม่ให้ส่งไปที่อื่น...แม้เราจะทำกับญี่ปุ่นก็ควรปล่อยเสรีไปในด้านอื่น ๆ ด้วย จนกว่าเมื่อใดเราเห็นว่าข้าวโพดเหลือน้อย ไม่พอส่งญี่ปุ่น เราจึงจะมีการกำหนดโควต้าขึ้น ทางอีกฝ่าย

<sup>๑</sup> จากการให้สัมภาษณ์ของนายพชร อิศรเสนา

<sup>๒</sup> สยามนิกร ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕๑, ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๒ หน้า ๓๖

หนึ่งเห็นว่า ควรจะกำหนดโควต้าแต่แรกเลย ซึ่งเป็นการช่วยเหลือพ่อค้า..... แต่ระหว่างพ่อค้ากับชาวไร่ เราต้องเห็นใจชาวไร่มากกว่า การปล่อยให้มีการค้าเสรี ทำให้มีการขยายตลาดออกไป ความต้องการข้าวโพดมีมาก ราคาในประเทศสูงขึ้น.....ตอนนั้นสภาพหอการค้าก็มีความเห็นแตกแยกกัน.....เขาแบ่งเป็นสองกลุ่ม.....นายกำจ่ายเน้นการค้าเสรี...”<sup>๑</sup>

ความเป็นเอกภาพในสมาคมการค้าต่าง ๆ หรือระหว่างสมาคมขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสมาชิกแต่ละรายเป็นสิ่งสำคัญ นโยบายบางอย่างให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มหนึ่ง อีกกลุ่มที่เสียประโยชน์ ก็จะร้องเรียนขึ้นบ้าง เช่น นโยบายค้าข้าวโพดเสรี ทำให้ราคาข้าวโพดสูงขึ้นเรื่อย ๆ กลุ่มโรงงานอาหารสัตว์ก็ต้องเดือดร้อนจากนโยบายนี้ เพราะข้าวโพดเป็นวัตถุดิบหลัก เมื่อข้าวโพดแพงขึ้น อาหารสัตว์ก็ต้องแพงขึ้นด้วย แต่ราคาอาหารสัตว์จะสูงขึ้นไม่ได้ เพราะมีการควบคุมถ้าปล่อยให้ขึ้นราคา อาหารประเภทไข่ ไก่ เนื้อสัตว์ต่าง ๆ ก็ต้องสูงขึ้นตามไปด้วย ในกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจแล้วสิ่งใดที่เป็นผลประโยชน์ตรงกันก็จะตกลงกันได้ ถ้าผลประโยชน์ขัดกันก็ต้องเข่นฆ่ากัน<sup>๒</sup>

สมาคมการค้า หอการค้า และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนั้นไม่ได้มีบทบาทในการที่จะเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรงนัก การกำหนดนโยบายมักจะเป็นเรื่องของข้าราชการประจำเสียมากกว่า จุดอ่อนของสถาบันทางการค้าของภาคเอกชนคือ ไม่สามารถเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นในการเจรจาต่อรองด้านนโยบายกับทางรัฐบาล ด้วยเหตุถูกควบคุมทางกฎหมายจากทางรัฐบาล โดยกำหนดกิจกรรมที่จะกระทำได้ แม้รัฐบาลจะจัดตั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์รวมของสถาบันทางการค้าต่างๆ รัฐบาลก็ได้ให้สภาหอการค้ามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมพ่อค้าด้วยตนเองได้ จากคำบอกเล่าของนายฐาปนา บุณนาค เลขาธิการบริหาร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยว่า ความร่วมมือของข้าราชการและภาคเอกชนมีการร่วมมือกันมากขึ้นกว่าอดีต มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายคณะโดยภาครัฐบาลแล้วเชิญภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย เป็นลักษณะของการให้ความร่วมมือปรึกษาหารือกัน ในระบบ

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายนาม พุนวิตถุ

<sup>๒</sup> จากการให้สัมภาษณ์ของ นายกำจ่าย เขียมสุริย์

การค้าเสรีประเทศต่าง ๆ สถาบันของภาคเอกชนสามารถที่จะควบคุมกันเองได้ เช่น พ่อค้าจะค้าขายของสิ่งใดต้อง เป็นสมาชิกสมาคมการค้า และให้สมาคมการค้าในสินค้าประเภทนั้น ๆ รับรอง ให้หอการค้ารับรอง และให้สำนักงานนายความรับรอง จึงจะจดทะเบียนการค้าให้ ทำให้สมาคมการค้ามีอำนาจขึ้น แต่ของประเทศไทยอำนาจดังกล่าว ยังอยู่ที่ข้าราชการ

รัฐบาลไม่ได้ให้อำนาจสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง พ่อค้ารายใดไม่ดีทำเสียชื่อเสียงในวงการค้าสภาหอการค้าไม่มีอำนาจไล่ ออกซึ่งควรให้อำนาจต่อคณะกรรมการในการควบคุมพ่อค้าใครไม่ดีไล่ออกทางราชการ ควรจะเชื่อ แต่ในปัจจุบันเมื่อทางสภาหอการค้าประกาศว่าพ่อค้ารายใดไม่ดีก็ไม่เป็นผล เพราะถึงไม่ เป็นสมาชิกสมาคมการค้าก็สามารถค้าขายได้

ในด้านขององค์กรของสถาบันทางการค้าเองก็ขาด เอกภาพไม่เข้มแข็งเพียงสมาชิกแต่ละรายยังหวังผลประโยชน์ในกิจการของตนมากกว่าสมาคม และจากสภาพของการต้องแข่งขันกันในวงการค้าจึงทำให้มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันอำนาจในการผลักดันนโยบายจึงอ่อนลงไปด้วย เพราะมีการรังสิดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว เพื่อผลประโยชน์เฉพาะของตนด้วย

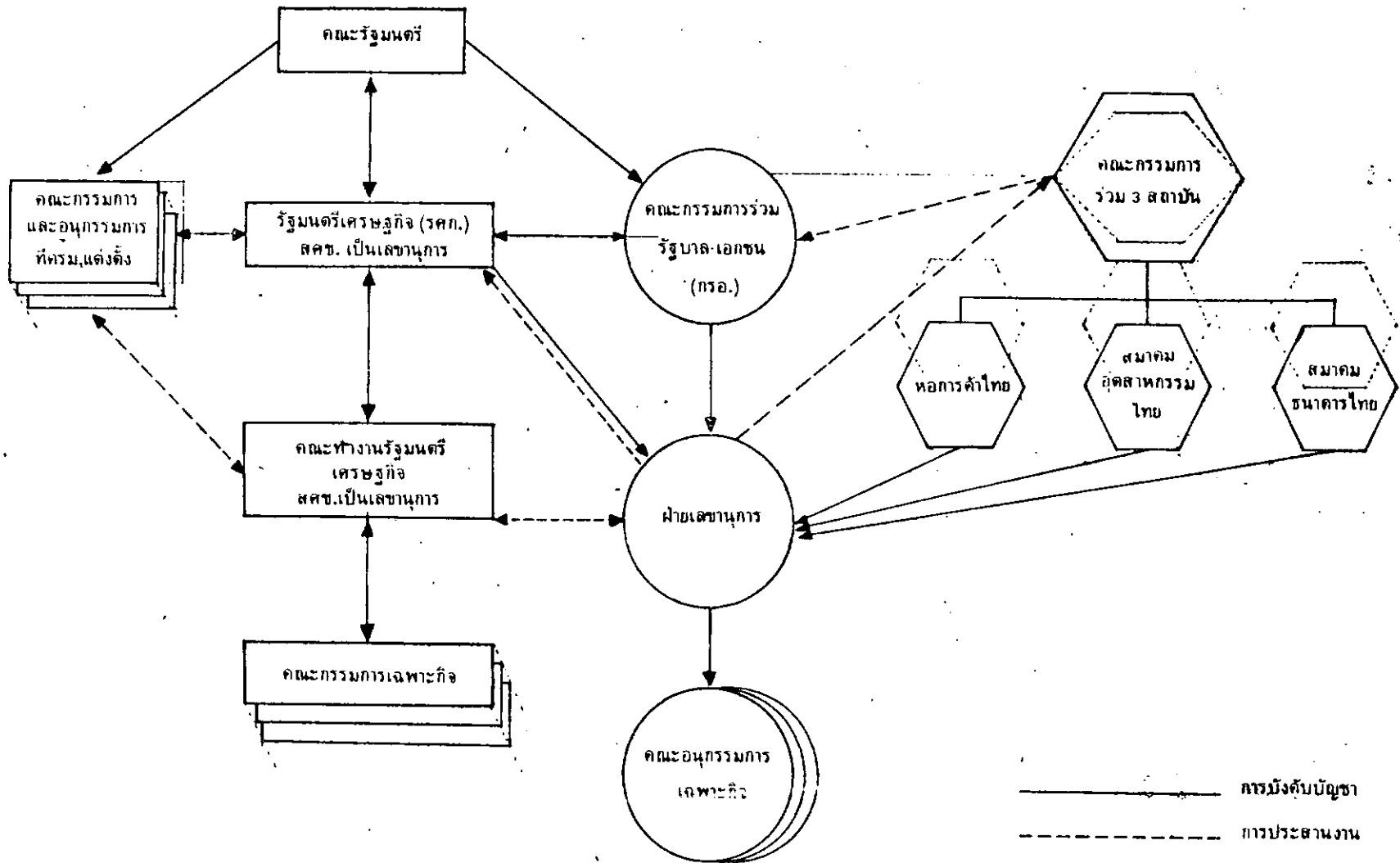
ดังนั้นบทบาทของภาคเอกชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรงในรูปของการใช้สถาบันทางการค้าเป็นเครื่องต่อรองย่อมไม่เกิดขึ้น สำหรับในระบบ เมืองไทยที่ข้าราชการยังมีอำนาจอยู่นั้นหนทางที่เป็นไปได้สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะคงต้องออกมาในลักษณะของการร่วมมือปรึกษาหารือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังจะได้กล่าวต่อไป

๓. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ  
พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน

เรียบเรียงจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๕-๒๕๒๙) บทที่ ๖ ส่วนที่ ๘ และ นิติบัญญัติใหม่ของการร่วมมือ เอกสารครบรอบ ๑ ปี กรอ.



โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมรัฐบาล เอกชน



การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกและมีพระบรมราชโองการประกาศใช้แนวนโยบายหลักที่สำคัญที่สุด คือ รัฐบาลจะเร่งรัดการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานซึ่ง เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพของประชาชนและส่งเสริมให้ภาคเอกชน เร่งระดมทุนในกิจการสาขาต่าง ๆ ความคิดความเข้าใจในการพัฒนาได้ถุดออกเป็นคำขวัญที่จำกันง่ายว่า "น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ"

ในช่วงยี่สิบปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ลงทุนจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานในทางเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฯ เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก สิ่งอำนวยความสะดวกที่เกิดขึ้นนับว่า เพียงพอสำหรับการ เริ่มต้นพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศการลงทุนของภาครัฐบาลได้รับการตอบสนองจากภาคเอกชนด้วยดี การขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนในระยะแรก ๆ ของการพัฒนามีลักษณะ เป็นยุคบุกเบิกและริเริ่ม ปรากฏว่ามีอัตราการขยายตัวที่รวดเร็วมากโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ ทศพยากรณ์ธรรมชาติที่มีอยู่ยังอุดมสมบูรณ์สามารถนำมาใช้ได้โดยง่าย การลงทุนและการผลิตในด้านอุตสาหกรรมเป็นของใหม่ ความขัดแย้งต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจทั้งที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐบาลหรือภายในภาค เอกชนด้วยกัน เองยังไม่สู้มีมากนัก

การประกอบการของธุรกิจเอกชนในช่วงต้นของการพัฒนา เป็นไปในรูปการ เรียนรู้และปรับตัวเพื่อ เข้ากับโอกาสและลู่ทางการลงทุนที่ เพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการที่นำสินค้าเข้าจากต่างประเทศได้ เริ่ม เปลี่ยน เป็นนักอุตสาหกรรม จัดสร้างโรงงานผลิตสินค้าขึ้นเอง เพื่อทดแทนการนำเข้า ผู้ส่งสินค้าพืชไร่ออกได้หันมาจัดตั้งโรงงานแปรรูป สถาบันการเงิน เริ่มพัฒนาระบบการเงินประเภทใหม่ ๆ และพัฒนาวิธีการระดมเงินทั้งภายในประเทศ และจากต่างประเทศมาใช้ เพื่อการลงทุนมากขึ้น

สำหรับภาครัฐบาล การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง กฎหมายและหน่วยงานใหม่ที่สนับสนุนแนวทางการพัฒนา โดยตรงได้ประกาศใช้และจัดตั้งขึ้น เป็นต้นว่า งานแผนเศรษฐกิจ งานงบประมาณแผ่นดิน งานส่งเสริมการลงทุนของเอกชน งานส่งเสริมการส่งออกและอื่น ๆ

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๒ เป็นไปในรูปความสัมพันธ์ระดับบุคคลมากกว่าระดับสถาบัน ประกอบกับในช่วงดังกล่าว

การรวมตัวของภาคเอกชนเป็นสถาบันธุรกิจพึ่งอยู่ในขั้นริเริ่ม บทบาทของสถาบันธุรกิจภาคเอกชนไม่ เห็นเด่นชัด

เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านพ้นไปช่วงหนึ่งราวสิบปี การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเริ่มเกิดขึ้น ระบบการผลิต การค้าและการเงินมีความสลับซับซ้อนมากกว่าเดิมมาก ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ได้ถูกนำมาใช้อย่างมากจน เริ่มร่อยหรอลง ข้อขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรทั้งคนในอาชีพเดียวกัน และต่างอาชีพกันก็ เริ่มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ การลงทุนและการผลิตทางอุตสาหกรรมได้ขยายตัวและขบวนการผลิตมีขั้นตอน เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่ความจำเป็นที่ภาคเอกชนจะต้องมีบทบาท เชื่อมโยงกับนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ความพยายามในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรูปสถาบันธุรกิจ เข้าร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๙) โดยเฉพาะในการพัฒนาสถาบันการเงิน การพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมและการพัฒนาธุรกิจการงานเกษตรผลการดำเนินงานในช่วงนี้ปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้นรูปแบบการบริหารของตลาดหลักทรัพย์กำหนดให้ภาคเอกชนเป็นผู้บริหารเอง ภาครัฐบาลเป็นเพียงผู้ดูแลกำกับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หมาย สำหรับการพัฒนาศูนย์การเกษตรนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ เพิ่มวงเงินให้กู้ยืมแก่ภาคเกษตรในอัตราส่วนของเงินกู้ยืมทั้งหมดสูงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารภาครัฐบาลในช่วงหลังปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุมีทั้งที่เกิดจากปัจจัยภายในประเทศและจากต่างประเทศในภูมิภาคนี้ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๒๐ ทำให้ทิศทางและนโยบาย เกิดสับสนปัญหา เฉพาะหน้าและการร้องเรียนด้วยเหตุผลทางการเมือง กลายเป็นงานที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่าการแก้ไขปัญหาพื้นฐานและโครงสร้าง บทบาทของธุรกิจภาคเอกชนถูกวิพากษ์วิจารณ์และชักนำให้เห็นไปในทาง เอารอด เอาเปรียบต่อสังคมส่วนรวมขวัญและกำลังใจในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนนับว่าตกต่ำมาก อย่างไรก็ตาม การบีบรัดในด้านความรู้สึกต่าง ๆ ของนักธุรกิจกลับ เป็นแรงที่ผลักดันให้ธุรกิจภาคเอกชน

รวม ก็คนและพัฒนาสถาบันภาคเอกชนให้แข็งแกร่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน การยอมรับบทบาทของสถาบันภาคเอกชนในการบริหารงานเศรษฐกิจของภาครัฐบาลกลับมีมากขึ้น คณะกรรมการต่าง ๆ ที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีผู้แทนสถาบันภาคเอกชนรวมอยู่ด้วยหลายชุด เป็นต้นว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม คณะกรรมการอาหารและยา

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ บทบาทของสถาบันภาคเอกชนได้ขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะการร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความร่วมมือของภาคเอกชนในหมู่ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้การพัฒนาสถาบันภาคเอกชนรุดหน้าไปมาก สถาบันธุรกิจเอกชนที่สำคัญ ๓ หน่วยคือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ได้จัดตั้งองค์กรร่วมเป็นการถาวรในรูปแบบคณะกรรมการร่วม ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนต่างประเทศและรัฐบาลในช่วง ๓-๔ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการร่วม ได้มีบทบาทในการ เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลกับสถาบันธุรกิจเอกชนในระดับสูง เพื่อร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจที่เกิดขึ้น การดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมยังมีลักษณะแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าและขาดความต่อเนื่อง ในแต่ละช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผลการดำเนินงานจึงยังไม่ปรากฏขึ้นเด่นชัด เมื่อกลางปี ๒๕๒๔ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจเรียกชื่อว่า กรอ. ขึ้นโดยมีนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธานกรรมการ ภาครัฐบาลประกอบด้วยฝ่าย เศรษฐกิจกรรมการและภาค เอกชนประกอบด้วย หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยและ สมาคมธนาคารไทยเป็นกรรมการ

คณะกรรมการ กรอ.

- |                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| ๑. นายกรัฐมนตรี                   | ประธาน  |
| ๒. รองนายกรัฐมนตรี                | กรรมการ |
| (พลตรีประมาธ อภิเรกสาร)           |         |
| ๓. รมต.ว่าการกระทรวงการคลัง       | กรรมการ |
| ๔. รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทย       | กรรมการ |
| ๕. รมต.ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| ๖. รมต.ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม  | กรรมการ                     |
| ๗. รมต.ว่าการกระทรวงพาณิชย์   | กรรมการ                     |
| ๘. รมต.ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  | กรรมการ                     |
| ๙. รมต.ว่าการกระทรวงคมนาคม  | กรรมการ                     |
| ๑๐. รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี<br>(เรืออากาศโทสุสี มหาสันตนะ)             | กรรมการ                     |
| ๑๑. รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี<br>(ร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม)                | กรรมการ                     |
| ๑๒. รมต.ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง<br>(นายสุธี สิงห์เสนห์)                  | กรรมการ                     |
| ๑๓. รมต.ช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม<br>(นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา)     | กรรมการ                     |
| ๑๔. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย  | กรรมการ                     |
| ๑๕. เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน                                   | กรรมการ                     |
| ๑๖. นายแพทย์สมภพ สุสังกรกาญจน์<br>และผู้แทนอีก ๒ ท่าน (ผู้แทนหอการค้าไทย) | กรรมการ                     |
| ๑๗. นายถาวร พรประภา และผู้แทนอีก ๒ ท่าน<br>(ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทย)     | กรรมการ                     |
| ๑๘. นายสมบุญ นันทาทิวัฒน์ และผู้แทนอีก ๒ ท่าน<br>(ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย)   | กรรมการ                     |
| ๑๙. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ                   | กรรมการ<br>และเลขานุการ     |
| ๒๐. นายสถาพร กวีदानนท์  | กรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ |

สำหรับจุดประสงค์ในการจัดตั้ง กรอ. ขึ้นมานั้น พอ.อ. เปรม ติณสูลานนท์  
นายกรัฐมนตรีชี้แจงต่อที่ประชุม กรอ. ครั้งที่ ๐/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ว่า

"...การจัดตั้ง กรอ. ขึ้นนั้น เป็นการย้ำเจตนาของรัฐบาลที่จะร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด หากมีปัญหาข้อขัดข้องประการใดก็มาร่วมกันปรึกษาหารือแก้ไข นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายจะพัฒนาสถาบัน เอกชนให้เป็นองค์กรที่รัฐบาลจะพึ่งพาได้ จะต้องเป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อสังคม เป็นที่เชื่อถือของส่วนรวม ร่วมมือจัดผู้ประพฤดีมีชอบ และผู้ที่เอาเปรียบต่อส่วนรวมที่ไม่เป็นธรรม"<sup>๑</sup>

คณะกรรมการนั้นมีขอบเขตและหน้าที่เพื่อพิจารณาปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน จัดให้มีระบบประสาน เพื่อ เร่งรัดการแก้ไขปัญหา จัดทำแผนปฏิบัติการและโครงการร่วมในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ หาแนวทางพัฒนาสถาบัน เอกชนให้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานที่มอบหมายไปแล้ว<sup>๒</sup>

#### การปฏิบัติงานของ กรอ.

ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย นายแพทย์สมภพ สุสังกรกาญจน์ กล่าวว่

"...การมี กรอ. ทำให้เอกชนมีความหวังขึ้นมาอย่างมากว่ารัฐบาลเริ่มหันมารับฟังเอกชนมากขึ้นกว่าเดิม เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และมีสถานภาพที่สูงขึ้น ไม่ถูกรัฐบาลมองเป็นผู้ร้ายเช่นเมื่อก่อน..."<sup>๓</sup>

ประธานคณะกรรมการสมาคมธนาคารไทยกล่าวว่า "การมี กรอ. ขึ้นนั้นธนาคารพาณิชย์ได้มีบทบาทให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการเงินของธุรกิจอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยเฉพาะได้มีโอกาสถ่ายทอดความคิดเห็นเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐบาลในระดับสูง ซึ่งสามารถจะตัดสินใจและดำเนินการได้โดยฉับพลัน"<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> รายงานการประชุม คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ห้องประชุมชั้น ๔ ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๓</sup> รวมประชาชาติธุรกิจ, ๔ กันยายน ๒๕๒๕, หน้า ๓.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน

นาย ยุคดี ฒ กลาง กรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กล่าวถึงการตั้ง  
กรอ. ว่า

"วัตถุประสงค์หลักก็ให้ภาครัฐบาลและ เอกชนหันหน้า เข้าหากัน เพื่อช่วยกันแก้ไข  
ปัญหา เศรษฐกิจของประเทศให้เป็นผลดี

จะ เห็นได้ว่าในประ เทศอื่นที่ทางราชการกับพ่อค้าร่วมมือกันได้ผลดี เช่น ญี่ปุ่น  
เกาหลี เศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมมีความ เจริญก้าวหน้า เพราะต่างฝ่ายต่างคำ  
เนินการที่จะช่วยสนับสนุนส่งเสริมอีกฝ่ายหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความ เข้าใจซึ่งกัน  
และกันและแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ในประ เทศไทย เท่าที่ผ่านมาทางภาครัฐบาลและพ่อค้าต่าง ไม่ไว้ว่างใจซึ่งกันและ  
กันแทนที่จะช่วยสนับสนุนส่งเสริม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม บางกรณีขัดผลประโยชน์กัน เมื่อมี  
ปัญหาเศรษฐกิจเกิดขึ้นกว่าจะแก้ไขได้มักจะสาย เกินไป การค้าและอุตสาหกรรมจำ เป็น  
ต้องปฏิบัติการโดยฉับไว ตามโอกาสรอไม่ได้"<sup>๑</sup>

เกี่ยวข้องกับข้อ เกรียงของสมาคมต่าง ๆ ที่ยื่นไปทางรัฐบาลได้รับการพิจารณา  
จากทางรัฐบาลเพียงใด นายพงษ์ กล่าวว่ " พังมากยิ่งเดี๋ยวนี้ยิ่งพังมากขึ้นตั้งแต่รัฐบาล  
ตั้งเป็น กรอ...แต่ก่อนนี้ไม่ได้ผลเลย เพราะ เขามองความสำคัญของฝ่าย เอกชนไม่มีความ  
หมายอะไรเลย ผมว่าเดี๋ยวนี้ดีขึ้น เขามองเอกชน"<sup>๒</sup>

ดร.เสนาะ อุนากุล เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติและในฐานะ เลขาธิการ กรอ.ให้ความ เห็นเกี่ยวกับ กรอ. ว่า

ความจริงแล้วงานของกรอ.ชุดนี้ไม่ใช่ครั้งแรกที่มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล  
กับ เอกชนเรามีการทำงานร่วมกันเป็นระยะ มาเป็น เวลานานพอสมควรแล้วในรูปแบบต่าง ๆ  
มาคราวนี้รู้สึกว่าจะ เป็นหลักเป็นฐาน

หากเราจะดูจากจุด เริ่มต้นมาจนถึงปัจจุบัน ความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาค  
เอกชนได้มีการพัฒนา เพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับในอัตราที่ค่อนข้างสูง ในแง่ของผลงาน วิธีการ  
ความสนใจ รู้สึกว่ามีการพัฒนามามากในช่วง ๑ ปีที่ราบรื่นอย่างนี้ได้ก็ เพราะมีท่านนายก  
รัฐมนตรีเป็นประธานคณะ เป็นครั้งแรก มีคณะทำงานที่ต่อเนื่องและมีความคล่องตัวรอบตัว

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายพงษ์ สารสิน

.โดย เฉพาะทางสภาพพัฒนาทำหน้าที่ เป็นสตาฟทำให้การประชุมอะไรก็ตามขึ้นอยู่กับฝ่าย เลขาน การที่จะ เป็นคนประสานงานติดตาม เรื่องตั้งแต่ต้นจนจบ

อีกประการหนึ่ง เรามีนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมรุ่นใหม่ ๆ ซึ่งมีการศึกษามี วิชาชีพพูดภาษาเดียวกันกับทางราชการทำให้สามารถช่วยกลั่นกรอง เรื่องราวต่าง ๆ ที่จะ มาเสนอให้กับคณะกรรมการชุดใหญ่ทำให้คณะกรรมการใหญ่สามารถตัดสินใจได้

จนกระทั่งขณะนี้ความสนใจขยายตัวไป ไม่ใช่เพียงแต่ในประเทศ แต่ยังขยาย ไปต่างประเทศด้วย แม้แต่โครงการความร่วมมือทาง เศรษฐกิจของสหรัฐก็ได้เข้ามาร่วม สนับสนุนก็จะได้มีการอนุมัติโครงการ นอกจากจะช่วยส่งเสริมการลงทุนระหว่างไทยกับ อเมริกาในประเทศไทยแล้ว ยังสนับสนุนองค์กรของ เอกชนที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมร่วมกับรัฐบาล ให้เข้มแข็งสามารถทำงานที่เป็นประโยชน์กับส่วนรวมได้และก็จะมีความเงินทั้งสิ้นหลายสิบล้านบาท”<sup>๑</sup>

ตัวแทนจากภาค เอกชนทั้งสามสถาบันคือ หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทย มีลักษณะของการเห็นด้วยต่อคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งเป็นรูปแบบที่จัดตั้งขึ้น เป็นทางการครั้งแรก เป็นการ เปิดโอกาสให้ภาค เอกชนมีโอกาสได้พูดปัญหา ที่เกิดขึ้นให้ภาครัฐบาล รับรู้และพิจารณาแก้ปัญหา

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของ กรอ.ที่ภาค เอกชน เข้าร่วมนั้นมีผู้แทน เอกชนจาก สามสถาบัน ซึ่งเป็นปัญหาว่าทั้งสามสถาบันนั้น เป็นตัวแทนของภาค เอกชนทั้งหมดหรือไม่ ขาวนาและกรรมกร ซึ่งถือว่าเป็น เอกชนเหมือนกัน แต่ไม่มีโอกาสเข้าร่วมใน กรอ.แม้ แต่สมาคมการค้าต่าง ๆ จำนวนมากก็ไม่มีสิทธิ์มีเสียงในกรอ. คุณสภาพร กวิตานนท์ ผู้ช่วย เลขานุการกรอ. ชี้แจงถึงการดึงสามสถาบัน เข้าร่วมว่าเพราะประการแรก ทั้งสามสถาบันนี้ ได้รวมตัวกันก่อนแล้ว เพื่อไปทำงานร่วมกับอาเซียน ประการที่สององค์กรของ เอกชนมี มากจำเป็นต้อง เริ่มจากจุดที่สามารถทำงานกันได้ก่อน เพื่อให้วิวัฒนาการขยายออกไปสู่ สถาบันการค้าอื่น ๆ ถ้าการทำงานในการ เริ่มแรกไปด้วยดีและสมาคมอื่น ๆ ถ้ามีปัญหา ก็ สามารถเสนอเรื่องผ่านทางหอการค้าไทยได้<sup>๒</sup>

การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของ กรอ.ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็น

<sup>๑</sup> รวมประชาชาติธุรกิจ, ๔ กันยายน ๒๕๒๕

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน



ประธานนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาจากระดับคณะ เลขาธิการ กรอ. ซึ่งมี เลขานุการคณะ กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน คณะ เลขานุการจะประชุม พิจารณา เรื่องที่ฝ่าย เอกชน เสนอขึ้นมา ก่อนโดยมีผู้ร่วมงาน เป็นข้าราชการจากสำนักงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจ (สศช.) หน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องและฝ่าย เอกชนจากหอการค้า ไทย สมาคมธนาคารไทยและสมาคมอุตสาหกรรม เป็นคณะร่วมพิจารณา เพื่อคัด เฉพาะ เรื่อง สำคัญเห็นควร เข้าประชุมในระดับคณะกรรมการใหญ่เท่านั้น

งานสำคัญที่ กรอ. ได้ดำเนินงานในช่วงปีแรก (กันยายน ๒๕๒๔-กันยายน ๒๕๒๕) สรุปได้ ๔ เรื่องคือ<sup>๑</sup>

#### ๑. เร่งรัดการส่งออก

๑) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาการส่งออก ซึ่งเป็นองค์ กรสำคัญในการแก้ไขปัญหาการส่งออกให้เกิดผลขึ้นโดย เร็ว

๒) การปรับนโยบายส่งออกทั้งสินค้า เกษตรและอุตสาหกรรมบางประเภท ให้มีความคล่องตัวสอดคล้องกับสถานการณ์ของ เศรษฐกิจ

๓) ลดขั้นตอนการควบคุมการส่งออกของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหลือน้อย ที่สุดและปรับปรุงแบบฟอร์มต่าง ๆ ให้ง่ายและสะดวก

๔) แก้ไขปัญหาความล่าช้าและข้อยุ่งยาก เกี่ยวกับการขอ เซกซ์พาสการ การส่งออก โดยได้ออก เป็นกฎหมายใหม่ใช้บังคับแล้ว

๕) จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศขึ้น เพื่อใช้ในการพัฒนา โครงการส่งออกโดยตรง

#### ๒. ฟื้นฟูการลงทุน

๑) เสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนในประเทศโดยลดขั้นตอนของราชการให้น้อยลง รัฐบาลได้ประกาศจัดตั้งศูนย์ลงทุนขึ้นสองแห่งที่กระทรวงอุตสาหกรรมและ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ศูนย์ทั้งสองแห่งนี้จะรวบรวมขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายใน ๔๐ วัน

๒) แก้ไขปัญหาภาษีอากรที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการลงทุน เช่น การ

<sup>๑</sup> นิติวิธีใหม่ของการร่วมมือ (เอกสารครบรอบ ๑ ปีของกรอ., ๒๕๒๕), หน้า ๖-๗.

ผ่อนผันและลดหย่อนการ เรี่ยก เก็บภาษีย้อนหลังแก่ผู้ประกอบการที่มีได้ เจตนาจะหลีกเลี่ยง ภาษีสำหรับการเผ่าค่าสิทธิหรือค่าตอบแทนและกรณีอุตสาหกรรมยางรถยนต์ นอกจากนี้ยังมี ปัญหาภาษีอากร เรื่องอื่น ๆ ที่คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของ กรอ. ได้ เสนอต่อรัฐบาลแล้ว

### ๓. เสริมสร้างบทบาท เศรษฐกิจภาคต่างประเทศ

๑) ได้มอบหมายให้สถานทูตไทยในต่างประเทศให้ความสำคัญกับงาน ด้าน เศรษฐกิจควบคู่กับงานการเมืองระหว่างประเทศ

๒) จัดคณะผู้แทนภาค เอกชนร่วม เดินทางไปกับคณะของหัวหน้ารัฐบาลไป เยี่ยมเยือนประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา เอเชียและยุโรปเพื่อสร้างภาพพจน์ของ ประเทศไทยและพัฒนาสถาบันภาค เอกชนให้เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ

๓) เสริมสร้างบทบาทของสถาบัน เอกชนด้าน เศรษฐกิจภาคต่างประเทศ ให้เพิ่มขึ้นโดยภาครัฐบาลมอบหมายให้เจรจาและต้อนรับคณะนักลงทุนจากประเทศต่าง ๆ ที่มา เยือนประเทศไทยเพื่อหาโครงการลงทุนและขยายด้านการค้า

### ๔. เพิ่มประสิทธิภาพทางการเกษตร

๑) ปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับกิจการโรงฆ่าสัตว์ใหม่โดยสนับสนุนให้เอกชน จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกได้ ทางราชการจะไม่กำหนด เงื่อนไขให้ตั้งยกกรรมสิทธิ์ ให้ทางราชการ

๒) ชักชวนและต้อนรับนักลงทุนจากต่างประเทศที่สนใจจะลงทุนผลิตปัจจัย การผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

### ๕. ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม

๑) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม ที่รัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้น เพื่อ เป็นองค์กรในการทำงานปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมตามแผน พัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๕

๒) ปรับนโยบายอุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรม เครื่องไฟฟ้าที่ยังมี โครงสร้างที่อ่อนแอให้สามารถพัฒนา เป็นอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพสูงในระยะข้างหน้า

๓) วางแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็น เขต เศรษฐกิจอุตสาหกรรม แห่งใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาการใช้ก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย

๔) ใช้มาตรการลดหย่อนภาษีอากรสำหรับ เครื่องจักร ทรัพย์สินที่จะมุ่งใจสนับสนุนการประหยัดพลังงานและแก้ไขสิ่งแวดล้อม

๕) สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์การใช้พลังงานภาคอุตสาหกรรมประเทศไทยขึ้น โดยให้ภาครัฐบาลและภาคเอกชนร่วมกันดำเนินงาน

คณะกรรมการ กรอ. ที่จัดตั้งขึ้น เป็นารเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้แสดงความคิดเห็นให้รัฐบาลได้รู้ เพื่อจะได้นำไปพิจารณาแก้ไข เช่น ในการประชุม กรอ. ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ ภาคเอกชนได้เสนอแนะปัญหาให้ทางราชการได้ทราบคือ<sup>๑</sup>

๑. ประธานหอการค้าไทย เสนอปัญหาการส่งออกที่มีสินค้าตกค้างมาก เนื่องจากตลาดไม่ดี ต้นทุนการส่งออกสูง กฎ ระเบียบ เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก โดยเสนอให้ลดหย่อน ระเบียบและกฎต่าง ๆ สินค้าส่งออกขายแดนควรพิจารณาให้สินค้าที่ไม่ใช่ยุทธปัจจัยส่งออกไปได้บ้าง และด้านภาษี เสนอให้รัฐบาลพิจารณายกเว้นภาษีเงินได้จากเงินปันผลและส่วนแบ่งกำไร

๒. ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทย เสนอปัญหาโครงสร้างภาษีด้านการลงทุนและการค้าไม่จริงจังในการลงทุน เช่น การเก็บภาษีย้อนหลังอย่างไม่เป็นธรรม อัตราภาษีที่แพงกว่าประเทศข้างเคียงและเสนอให้พิจารณาทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน

๓. ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย เสนอถึงปัญหาเศรษฐกิจที่ชะงักงัน เนื่องจากภาวะเงินฝืดและระบบภาษี ซึ่งมีภาวะเงินฝืดเกิดจากนโยบายการคลังของรัฐบาลและการเก็บภาษีดอก เบี้ยเงินฝาก ซึ่งหากมีการเก็บภาษีขึ้นอีกก็จะทำให้อัตราเงินออมในประเทศลดลง ส่วนระบบภาษีอื่น ๆ ยังไม่เป็นการส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรม

และในที่ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ ได้มีข้อ เสนอของภาคเอกชนให้ลดหย่อนอัตราภาษีเครื่องตี้ม ตามที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีเครื่องตี้มเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๔ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ซึ่งอัตราภาษีที่เก็บใหม่เพิ่มขึ้นสูงกว่าเดิมกว่า ๑๓๐ เปอร์เซ็นต์

เกี่ยวกับปัญหาภาษีที่ภาคเอกชนร้องเรียนมา ทาง กรอ.นี้ทางรัฐบาลก็ได้พิจารณาตามคำร้องโดยให้กระทรวงการคลังรับไปดำเนินการ เช่น เรื่องภาษีเงินได้ปันผลหรือส่วนแบ่งกำไร คณะกรรมการนโยบายภาษีพิจารณาแล้วเห็นด้วยในหลักการด้านภาษีน้ำอัดลม ก็นำเรื่อง เข้าคณะรัฐมนตรีผ่านมติคณะรัฐมนตรี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑</sup>

รายงานการประชุม กรอ. ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๔

ภาคเอกชนได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการของ กรอ. เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา  
ภาษีภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เพื่อความสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม  
ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนภาคเอกชน และได้มีการ  
จัดตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการ  
ส่งเสริมการลงทุนตามข้อเสนอของภาคเอกชน โดยมีนายบุญมา วงศ์สวรรค์ เป็นประธาน

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวสุนทรพจน์ในงานครบรอบ  
ปีของกรอ. เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๔ ถึงปัญหาที่ภาคเอกชนสงสัยกันมากมีอยู่ ๓ เรื่อง  
คือเรื่องภาษีอากร ความล่าช้าของระบบราชการ และนโยบายส่งเสริมการลงทุนซึ่งทางรัฐ  
บาลก็ได้พิจารณาแก้ไขคือ<sup>๒</sup>

๑. ภาษีอากร เกี่ยวกับปัญหาความเป็นธรรมในการจัดเก็บ "...ปัญหาที่มี  
มากคือการเรียกเก็บภาษีย้อนหลังการตีความและคำวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนและแน่นอนความ  
ล่าช้าในการเดินเรื่องของเจ้าหน้าที่..ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังรับไปดำเนินการ  
หลักการสำคัญคือ คุ้มครองผู้เสียภาษีที่มีเจตนาสุจริตให้ได้รับความ เป็นธรรม..."

๒. ความล่าช้าของระบบราชการ "ข้อร้องเรียนที่ผมได้รับพียงมาจากภาคเอกชน  
หลายครั้ง อีกเรื่องหนึ่งคือขั้นตอนและความล่าช้าเกี่ยวกับระบบการขออนุญาตของทางราช  
การ เรื่องนี้ผมขอ เรียกว่าส่วนใหญ่เกิดมาจากความปรารถนาดีของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง  
อยากจะทำปกป้องผลประโยชน์ของทางราชการมากที่สุด ความหวังดีของหลาย ๆ หน่วยเมื่อ  
รวมกัน เข้าก็เป็นความยุ่งยากและยืดเยื้อของเรื่องทั้งหมดขอยกตัวอย่าง เช่น ผู้ลงทุนประสงค์  
จะตั้งโรงงานผลิตยาในเขต กทม. ที่ได้รับการส่งเสริมลงทุนจะต้องขออนุญาตไม่น้อยกว่า ๔  
หน่วยงานและต้องผ่านขั้นตอนการเดินเรื่องไม่น้อยกว่า ๑๔๐ จุด ใช้ระยะเวลาถึง ๔๕๐ วัน  
จึงจะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ

เรื่องเช่น นี้เป็นปัญหาที่เรารังกันมานานแล้ว รัฐบาลนี้ต้องการแก้ไขให้สำเร็จ

<sup>๑</sup> รายงานการประชุมกรอ. ครั้งที่ ๓/๒๕๒๔ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๔

<sup>๒</sup> สุนทรพจน์ของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการ  
การร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ณ ห้องนภลัย โรงแรม  
ดุสิตธานี ๒ กันยายน ๒๕๒๔

ให้ได้และได้สั่งให้จัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุนขึ้น ๒ แห่ง คือ กิจการการลงทุนโดยทั่วไปที่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการที่ขอสั่ง เสริมการลงทุนที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน ศูนย์บริการทั้งสองแห่งนี้มีระ เเบียบปฏิบัติที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการอนุญาต ตามกฎหมายต่าง ๆ ถึง ๑๑ ฉบับ และถ้าคำขอถูกต้องครบถ้วนตามหลัก เกณฑ์แล้วทางฝ่าย ราชการจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๔๐ วัน หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้แล้ว เสร็จ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระ เเบียบ ข้าราชการพลเรือนและให้ศูนย์ฯ รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป ครั้ง นี้ นับว่าเป็นครั้งแรกในการบริหารราชการที่ได้วางระ เเบียบกำหนด ระยะเวลาปฏิบัติงาน และวางบทลงโทษไว้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม

อีกเรื่องหนึ่งคือการส่งออก ซึ่งถือเป็นประจวบเหมาะผลผลิตออกนอก ทำให้เงิน ทองไหลเข้าประเทศพิธีการส่งออกยังมีขั้นตอนมากและชักช้า รัฐบาลได้สั่งการให้แก้ไขตาม ข้อ เสนอของคณะกรรมการพัฒนาการส่งออกแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกต้อง ลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้สั้นลง เหลือ เพียงเท่าที่จำเป็น ตัวอย่างสินค้าที่มีพิธีการ ควบคุมต่าง ๆ มากที่สุด เช่น สับปะรดกระป๋องที่กรมการค้าต่างประเทศเคยผ่าน ๖ ขั้นตอนจะลดลงเหลือเพียง ๒ ขั้นตอนที่กรมศุลกากรเคยต้องผ่าน ๑๔ ขั้นตอน ก็เหลือเพียง ๔ ขั้นตอน นอกจากนี้ก็ได้ปรับปรุงแก้ไขแบบฟอร์มการส่งออกให้ง่ายขึ้น เป็นไปตามมาตรฐานสากล..."

๓. นโยบายส่งเสริมการลงทุน "เกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนมีผู้วิจารณ์ กันมากกว่ายังไม่เห็นอำนวยความสะดวกการลงทุนอย่างแท้จริง เรื่องนี้อยู่ในใจผมตลอดมา ผม เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ต้องลงมือแก้ไขกัน เพราะระบบการส่งเสริมการลงทุนก็ได้ทำกันมานานราว ๒๐ ปีแล้ว

นโยบายส่งเสริมการลงทุนใหม่ที่รัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจให้ความ เห็นชอบแล้ว มีหลักการว่า ผู้ขอรับการส่งเสริมจะทราบล่วงหน้าถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ การอนุมัติ จะใช้หลัก เกณฑ์กำหนดไว้ล่วงหน้าแทนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ให้ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เน้นงานด้านบริการการลงทุน ให้ความช่วยเหลือ ข่าวสารข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจ และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการ ติดต่อกับหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งก่อนและหลังการลงทุน"

ภาคเอกชนเองคือ หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทยมีความพึงพอใจในระดับความสัมพันธ์ในการร่วมมือของภาครัฐบาลและเอกชน ดังคำกล่าวของนายสมภพ สุสังกรณ์กัญจน์ ประธานหอการค้าไทย

"การให้เกียรติของภาครัฐบาลต่อภาคเอกชนนี้ได้เริ่มมีมาจนครบ ๑ ปีแล้ว ถ้าย้อนหลังไปในระยะเวลา ๔-๕ ปีที่ผ่านมากระผมเชื่อว่าท่านสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ ณ ที่นี้คงจะทบทวนถึงความรู้สึกของพวกท่านในครั้งนั้นได้ว่า อันภาคเอกชนนั้นเปรียบเสมือนคำพังเพยที่เรียกว่า เป็นประชาชนชั้น ๒ (Second Class Citizen) นอกจากจะถูกมองว่าเป็นพวกที่ดั่งหน้าดั่งตาจะกอบโกยและหาทางขูดรีดนานาประการความกินแหนงระหว่ง ความเข้าใจของภาครัฐบาลต่อภาคเอกชนได้ค่อย ๆ กระเตื้องขึ้น...ภาคเอกชนของเราก็ได้พยายามปรับตัวเองให้ฝึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนชาวไทย ก่อนเป็นอันดับแรกและทำตัวของพวกเขาให้เป็นพวกซึ่งมีระเบียบวินัย และคงความบริสุทธิ์ใจอยู่เป็นนิจ...การที่ได้มีการร่วมปรึกษาหารือ ร่วมแก้ไขปัญหาโดยการคิดร่วมกัน ทำร่วมกันและสามัคคีกัน เช่นนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลในด้านต่างประเทศ ยิ่งเพิ่มความเชื่อมั่นแก่ผู้ที่จะมาทำการค้าและผู้ที่จะมาลงทุนในประเทศไทยอันเป็นที่รักยิ่งของพวกเราทุกคนให้เพิ่มมากขึ้น เป็นอเนกประการ"<sup>๑</sup>

ปัญหาหนึ่งของภาคเอกชนคือ สถาบันของภาคเอกชนที่ร่วมกับรัฐบาลนั้นมีเพียงสถาบันเดียวคือ หอการค้าที่มีกฎหมายรองรับ ส่วนสมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทยยังไม่มีกฎหมายรับรอง นอกจากนี้ยังไม่มีการรองรับในลักษณะของ เอกชนทั้งหมด สถาบันของเอกชนต่าง ๆ ยังแยกกันอยู่จึงมีความคิดริเริ่มที่จะจัดระบบองค์กรธุรกิจ เอกชนใหม่ให้เป็นองค์กรร่วมและ เป็นผู้แทนของทุกฝ่ายที่แท้จริง ดังนั้นภายใต้การผลักดันของสภาพัฒนาฯ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งในการศึกษาถึงรูปแบบที่จะเป็นไปได้ในการรวมองค์กรตัวแทนของภาคเอกชน เข้า เป็นองค์กรเดียวกัน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> คำกล่าวของคุณ นายกรัฐมนตรี วันครบรอบ กรอ. ๑ ปี, ๒ กันยายน ๒๕๑๔

<sup>๒</sup> มนูญ เมฆเหลือง, "ผสมองค์กรธุรกิจ เกมสักรุกข์ขั้นของนายทุนเอกชน"

สรุปจากการที่ภาคธุรกิจ เอกชนปัจจุบัน เติบโต เร็วมากจนภาครัฐบาลตามไม่ทัน ความสัมพันธ์ของภาค เอกชนและภาค รัฐบาลในลักษณะของการ เข้าไปร่วมมือกับ เจ้าหน้าที่ผู้ ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ก็มีความสำคัญมาก การยอมรับบทบาทและเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ซึ่งกันและกันระหว่างข้าราชการและพ่อค้านักธุรกิจในระดับหนึ่ง ก็มีส่วนช่วยให้นักธุรกิจ เข้าไปร่วมมือกับภาค รัฐบาลในฐานะที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ในหลายกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ หรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ถ้าสถาบันของเอกชนทั้งสามสถาบันที่รวมใน กรอ.สามารถรวมกันได้ เป็น เอกภาพ และเป็นศูนย์กลางของภาคธุรกิจ เอกชนโดยแท้จริงแล้วจะทำให้ เป็นสถาบันที่ทรงพลานุภาพ ทางเศรษฐกิจอย่างมาก แนวโน้มของการรวมกันนั้น ณรงค์ ศรีสอ้าน กรรมการรองผู้จัดการ ธนาคารกสิกรไทยให้ความเห็นว่า "...ในปัจจุบัน เอกชนในแต่ละภาคธุรกิจก็ไม่ได้แยก ออกจากกันกัน เป็น เอกเทศ ไม่ว่าจะเป็นในด้านธุรกิจการงานที่เกี่ยวข้องกัน ตัวบุคคลก็ มีการสับ เปลี่ยน เรียนกันหรือแม้แต่การบริหารสถาบันที่เป็นตัวแทนภาคธุรกิจแต่ละภาคก็มี ตัว แทนจากฝ่ายอื่น ๆ เข้ามาร่วมอยู่ด้วย เช่น สภาหอการค้า หรือสมาคมอุตสาหกรรมก็มี ตัวแทนจากกลุ่มแบงก์ เข้าไปร่วมบริหารงานด้วย...และที่สำคัญอีกจุดหนึ่งคือระบบ เศรษฐกิจ ของไทยขยายตัวไปมาก ทำให้มีคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดคล้ายกัน เข้าไปบริหารงานอยู่ในทั้ง ภาคธุรกิจ เอกชนและภาค รัฐบาลโดยมีความคิดร่วมกันที่จะพัฒนาอุตสาหกรรม พัฒนาธุรกิจ ภาค เอกชนให้เติบโตใหญ่ขยายตัวได้เต็มที่เพื่อส่งเสริมให้ เศรษฐกิจบ้าน เราก้าวหน้าขึ้นมาก และคนพวกนั้นแหละที่จะ เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันให้การรวมตัวกันของภาคธุรกิจ เป็น จริงได้..."<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.