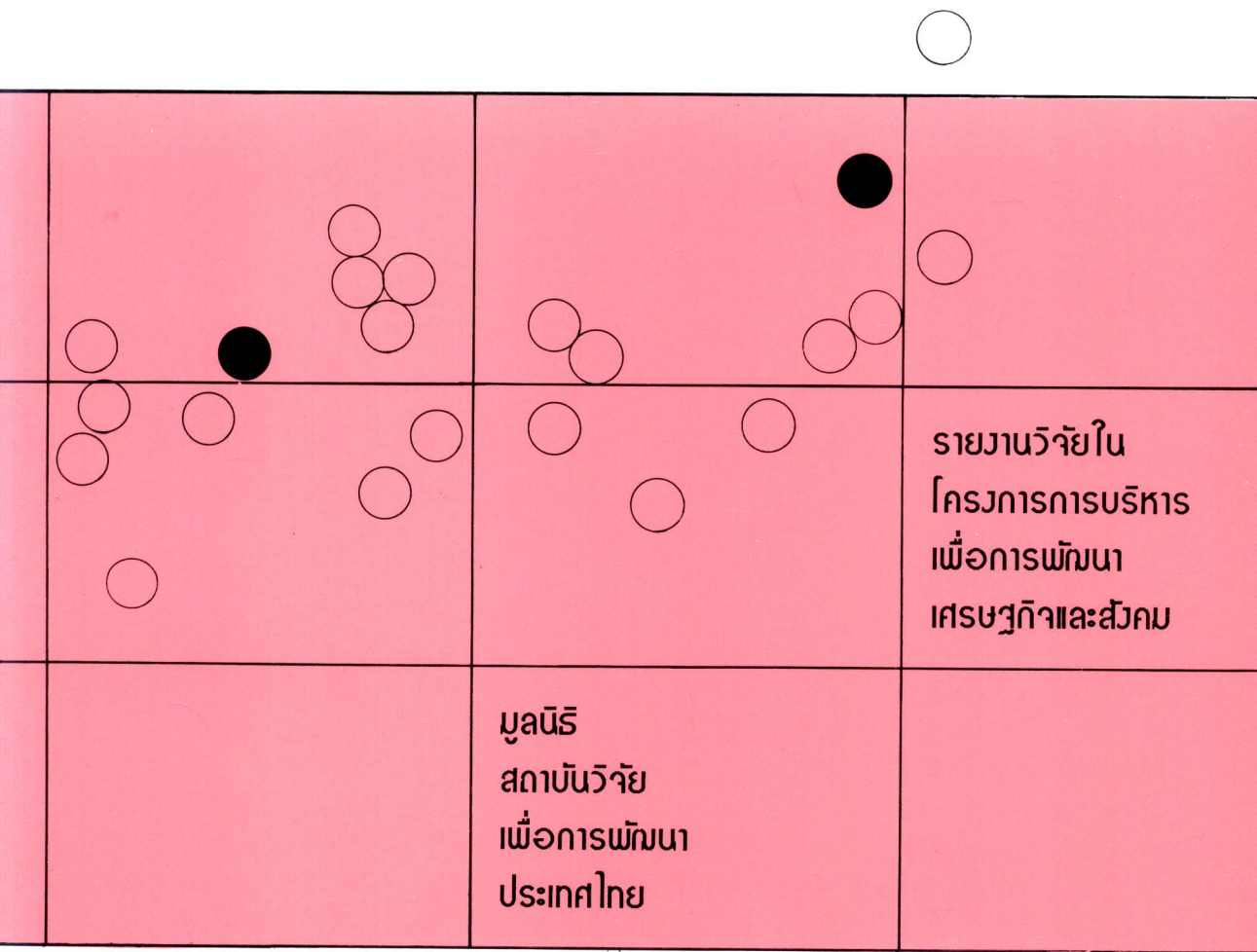


คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ : การศึกษาด้านการบริหาร

มนูชญ์ วัฒนโกเมร



คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและ เอกชน เพื่อแก้ไขปัญหา

ทางเศรษฐกิจ : การศึกษาด้านการบริหาร

โดย

มนูญ วัฒนโกเมร

รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 7)

ของ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Prepared in accordance with the terms of reference
of Project supported by

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

ISBN 974-86972-6-6

330.9593

ม173ค

คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ : การศึกษาด้านการบริหาร
มนุชญ์ วัฒนโกเมร

บรรณานุกรม

1. การบริหารการพัฒนา--ไทย.
2. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน
เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ--การบริหาร.
3. รัฐประศาสนศาสตร์--ไทย. (1) ชื่อเรื่อง

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2532

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ

พิมพ์ที่ บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700 โทร. 4249350

นายสุรินทร์ มณีดุลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2532

คำนำ

นอกจากผู้วิจัยจะต้องขอพระคุณบุคคลที่ให้ข้อมูลตามรายนามในบรรณานุกรมแล้ว ผู้วิจัยยังเป็นที่
บุญคุณบุคคลอีกหลายท่าน ในส่วนของแนวคิดและข้อมูลหลัก ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.เสนาะ อุณากุล
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดร.อาณัติ อาภาภิรม ผู้ว่าการ-
ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย คุณจักรมณฑ์ ผาสกุลวิชัย ผู้อำนวยการกอง กรอ. สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คุณสันติ บางอ้อ ผู้เชี่ยวชาญ กอง กรอ. อาจารย์รัชนิภาวรรณ
อุทัยศรี อดีตที่ปรึกษากอง กรอ. คุณสยามพร คล่องวัฒนกิจ หัวหน้ากลุ่มงาน กรอ. กอง กรอ.
รวมตลอดถึง ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ ดร.วรเดช จันทรศรี ผศ.ปรกณ์ ปรีชากร และคุณเศรษฐพร
คุศรีพิทักษ์ ที่กรุณาให้ความเห็นและคำวิจารณ์ร่างรายงาน

ดร.ชัยอนันต์ สมุททนวิชัย ในฐานะหัวหน้าทีมวิจัยที่ 1 ได้กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี
ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งในขณะที่ท่านทำการศึกษา
คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) ดร.ชัยอนันต์ ยังได้ช่วยเหลือสัมภาษณ์รัฐมนตรีและ
ผู้นำภาคเอกชน ซึ่งเป็นกรรมการ กรอ. และสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับ กรอ. จังหวัด ที่สงขลา และ
เชียงใหม่ ควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย รศก. ของท่านด้วย นอกจากนี้ คุณวิสารท์ นูลศิริรัตน์
ผู้ช่วยวิจัย ได้มีส่วนช่วยในการศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์ สังเกตการณ์ และจัดเก็บข้อมูลในสนามอย่าง
แข็งขัน ในส่วนของการรวบรวมและประมวลข้อมูล ถ้าไม่มีความช่วยเหลือจาก คุณเอกพล เรืองธนา
และคุณปรีชา ปาลิโนธิ รายงานชิ้นนี้คงไม่สามารถสำเร็จลงได้

ผู้วิจัยหวังว่ารายงานฉบับนี้ คงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาตามโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคม สำหรับประเทศไทย ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในโอกาสต่อไป

มนุญญ์ วัฒนโกเมร

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
สารบัญ	ii
สรุปสาระสำคัญของรายงาน	v
Executive Summary	xiii
 บทที่หนึ่ง บทนำ	 1
ความสำคัญของเรื่อง	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ระเบียบวิธีการศึกษา	2
ขอบเขตและตัวแบบในการศึกษา	3
ระยะเวลาการศึกษา	4
องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	5
การเลือกกรณีศึกษาและการได้รับแบบสอบถาม	5
การเสนอเรื่อง	6
เชิงอรรถ	7
 บทที่สอง สถานแวดล้อมทางการบริหาร	 8
แรงผลักดัน	8
อาณัติและโครงสร้างองค์กร	11
กระบวนการทำงาน	42
สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา	46
เชิงอรรถ	52
 บทที่สาม การบริหารทรัพยากร	 55
บุคลากร	55
ทรัพยากรเงิน	61
เครื่องช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล	64
สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา	66
เชิงอรรถ	69

	หน้า
บทที่สี่ กระบวนการตัดสินใจ	70
กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด	71
กระบวนการตัดสินใจของสถาบันภาคเอกชน	74
การพิจารณากลับการรองงานและการตัดสินใจของฝ่ายเลขานุการ	76
การตัดสินใจของคณะกรรมการพิจารณากลับการรองงาน กรอ.	79
ระบบข้อมูล	81
การวิเคราะห์และการเสนอความคิดเห็น	84
การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ.	88
การดำเนินการหลังการตัดสินใจ	93
สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา	95
เชิงอรรถ	98
บทที่ห้า กระบวนการปฏิบัติงาน	99
กระบวนการปฏิบัติงานแก้ไข้ปัญหา	99
กระบวนการปฏิบัติงานการพัฒนา	105
กระบวนการปฏิบัติงานการประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด	112
สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา	116
เชิงอรรถ	119
บทที่หก สรุปวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	120
ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร	120
วิเคราะห์องค์กร กรอ. ในภาพรวม	122
สรุปประเด็นปัญหารวม	124
ข้อเสนอแนะ	125
กรอ. ในอนาคต	137
บรรณานุกรม	138

	หน้า
ภาคผนวก	(1)
ผนวกที่ 1 รวมคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ	(2)
ผนวกที่ 2 กรณีศึกษาการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2528) ในส่วนของการกำหนดพื้นที่สีเขียว ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	(7)
ผนวกที่ 3 กรณีศึกษาการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	(13)
ผนวกที่ 4 กรณีศึกษา โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด (อุบลราชธานี)	(21)
ผนวกที่ 5 กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออก โดยระบบคอนเทนเนอร์	(35)
ผนวกที่ 6 แบบสอบถามเกี่ยวกับการปรับปรุงคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.จังหวัด) ของจังหวัด ...	(41)
ผนวกที่ 7 แบบสอบถามประชาชนหอการค้าจังหวัด เกี่ยวกับ กรอ. จังหวัด (หอการค้าจังหวัด ...)	(44)

สรุปสาระสำคัญของรายงาน
คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

มนัญญ์ วัฒนโกเมร

1. ระเบียบวิธีวิจัย

จุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยคณะกรรมการ กรอ. มีดังนี้

1. เพื่อสำรวจสภาพ และเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การจัดการทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กรอ. และระบุปัญหา

2. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาให้การบริหารงานของคณะกรรมการ กรอ. มีประสิทธิภาพ ขอบเขตของการวิจัย คือ ตัวแปรหลัก 4 ตัว คือ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร การจัดการทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน วิธีการวิจัยประกอบด้วย การวิเคราะห์ เอกสาร การสัมภาษณ์ การทอดแบบสอบถาม การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมและการศึกษาเฉพาะกรณี

2. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

สภาพแวดล้อมทางการบริหารประกอบด้วยตัวแปรย่อย 3 ตัว คือ อาณัติ โครงสร้าง และกระบวนการของงาน จากการศึกษาองค์การต่างๆ ในระบบของคณะกรรมการ กรอ. พบประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. โดยทั่วไปคณะกรรมการ กรอ. มีส่วนเสริมเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

2. ในหลักการคณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ กรอ. มักมีมติมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการปฏิบัติ ทำให้เข้าใจกันว่าคณะกรรมการ กรอ. เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ข้าราชการส่วนใหญ่จึงไม่พอใจมีลักษณะดังกล่าว ส่วนภาคเอกชนคาดหวังว่าคณะกรรมการ กรอ. ควรทำหน้าที่ตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญให้มากขึ้น

3. สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ได้จัดตั้งกอง กรอ. ขึ้น ซึ่งหน้าที่ส่วนหนึ่งคือ รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. พิจารณาในแง่ของการจัดองค์การและความเชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์แล้ว สศช. เหมาะสมเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. ต่อไป แต่ สศช. มีฐานะเป็นหน่วยงานนโยบายกลาง ไม่ควรรับผิดชอบกิจกรรมส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด เพราะกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นงานปฏิบัติ นอกจากนี้ การจัดภายในกอง กรอ. ในส่วนของกลุ่มงาน กรอ. มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ

4. ตามมติของคณะกรรมการ กรอ. ในปี 2530 กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการจัดระบบประสานงานส่งเสริม กรอ. จังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงมอบให้ สผ.มท. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

การจัดองค์การของ สผ.มท.ยังไม่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบงาน กรอ. กล่าวคือ งาน กรอ. เป็นกิจกรรมหนึ่งในงานพัฒนาชนบทของสายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน ในฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ

5. สถาบันภาคเอกชนที่อยู่ในระบบคณะกรรมการ กรอ. ได้แก่ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และคณะกรรมการร่วมฯ ของภาคเอกชน (กกร.) กกร. มีบทบาทในการพิจารณากลับกรองงานที่สถาบันภาคเอกชนเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา

6. ทั้งหอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีการปรับองค์การเพื่อรองรับงาน กรอ.

7. โครงข่ายของคณะกรรมการ กรอ. ในระดับจังหวัดประกอบด้วย กรอ. จังหวัด หอการค้าจังหวัด และคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด สิ้นเดือนกรกฎาคม 2531 มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด 63 จังหวัด หอการค้าจังหวัด 72 แห่ง และคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด 7 แห่ง แม้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัดจะไม่ทั่วประเทศ ภาคเอกชนในระดับจังหวัดสามารถใช้หอการค้าจังหวัดเป็นช่องทางเข้าสู่ กรอ. จังหวัด ได้

8. กรรมการ กรอ. จังหวัด ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในแนวคิด กรอ. อย่างกว้างขวางและสอดคล้องตรงกัน ภาครัฐบาลเข้าใจว่า กรอ. จังหวัด คือการอำนวยความสะดวกแก่พ่อค้า ส่วนภาคเอกชนเข้าใจว่า กรอ. จังหวัด มีหน้าที่แก้ปัญหาให้แก่เกษตรกร

9. กรอ. จังหวัด ส่วนใหญ่ประกอบด้วยกรรมการจำนวนมาก และมีกรรมการจากภาคเอกชนน้อยกว่าจากภาครัฐบาล

3. การบริหารทรัพยากร

ขอบเขตการศึกษาตัวแปรการบริหารทรัพยากรประกอบด้วย บุคลากร เงิน และเครื่องมือ ประเด็นหลักที่ค้นพบมีดังนี้

1. สศช. มีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีจำนวนเพียงพอ ในด้านการเงินได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงาน กรอ. จากรัฐบาล นอกจากนี้ สศช. มีเครื่องคอมพิวเตอร์เพียงพอที่จะช่วยสนับสนุนงาน กรอ. ได้

2. ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย สผ.มท. มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงาน กรอ. เพียง 2 คน ส่วนสำนักงานจังหวัดได้รับอนุมัติแผนอัตรากำลังโดยสำนักงาน ก.พ. ให้มีเจ้าหน้าที่ กรอ. จังหวัดละ 1 คน แต่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประมาณให้บรรจุบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าว ด้านงบประมาณ ทั้ง สผ.มท. และสำนักงานจังหวัด ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะ ต้องใช้จ่ายจากงบปกติ

3. สมาคมธนาคารไทย ได้มอบหมายให้ที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารสมาคม รับผิดชอบการประสานงานด้าน กรอ. ส่วนหอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดบุคลากรจำนวนที่เพียงพอที่จะรับผิดชอบงาน กรอ. นอกจากนี้ทุกสถาบันของภาคเอกชนได้ให้เงินอุดหนุนแก่ สศช. ปีละ 420,000 บาท เพื่อการประชาสัมพันธ์ และจัดสัมมนาเกี่ยวกับ กรอ.

4. กระบวนการตัดสินใจ

ตัวแปรย่อยของกระบวนการตัดสินใจที่ทำการศึกษา คือ ระบบข้อมูล การวิเคราะห์ และการตัดสินใจ ประเด็นสำคัญที่ค้นพบมีดังนี้

1. สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. จะกลั่นกรองเรื่องต่างๆ แล้วนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของหน่วยงาน กรอ. ตรวจสอบก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา ดังนั้น ในบางครั้งคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของหน่วยงาน กรอ. อาจตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วนำเสนอคณะกรรมการ กรอ. เพื่อทราบ แทนการนำเสนอเพื่อพิจารณาก็ได้

2. กอง กรอ. ของ สศช. จะประสานขอให้อุปกรณ์เพื่อการเสนอความเห็นจากกองต่างๆ ใน สศช. และจากหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชน การขอข้อมูลดังกล่าวมี 2 วิธีการ คือ (1) การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ (2) การจัดการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังและรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และความเห็น

3. การวิเคราะห์และเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการ มีหลักการ ดังนี้ (1) นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนา (2) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ และ (3) ผลประโยชน์และรายได้ของรัฐบาล

4. ในการประชุม คณะกรรมการ กรอ. มีประชุมมักจะมีมติมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ ข้าราชการของส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ กรอ. จึงมีความรู้สึกไม่พอใจมีลักษณะดังกล่าว เพราะถือว่าคณะกรรมการ กรอ. เป็นคณะกรรมการร่วมที่มีภาคเอกชนเป็นกรรมการอยู่ด้วย ควรมีบทบาทเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐบาลมากกว่าการสั่งการแก้ปัญหา

5. กระบวนการปฏิบัติงาน

ตัวแปรย่อยที่ทำการศึกษา ได้แก่ การเตรียมการ การดำเนินงาน และการป้อนกลับ ประเด็นหลักที่ค้นพบมีดังนี้

1. คณะกรรมการ กรอ. และ กรอ. จังหวัด ให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหา มากกว่าการพัฒนา

2. สศช. มีบทบาทในการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด ยังไม่มีการส่งเสริมให้ กรอ. จังหวัด มีขีดความสามารถที่จะรับผิดชอบงานดังกล่าวได้

3. สนพ.มท. ขาดความพร้อมทั้งด้านการจัดการ และบุคลากรที่จะรับมอบภารกิจส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด จาก สศช. มาดำเนินการได้

4. สศช. และ สผ.มท. ไม่ได้ส่งรายงานการติดตามผล กรอ.จังหวัด ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

6. วิเคราะห์องค์กร กรอ. ในภาพรวม

1. การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. เป็นเจตจำนงค์ทางการเมืองของรัฐบาลในยุคนั้น ที่จะปรับกลไกการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ โดยยอมรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

2. ธุรกิจเอกชนสามารถใช้คณะกรรมการ กรอ. เป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งดีกว่าการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในการกดดันรัฐบาลทางการเมือง

3. องค์กร กรอ. มีฐานะเป็นองค์การในลักษณะของการรวมตัวระหว่างองค์กรต่างๆ ของภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (organization as a coalition) ไม่ใช่องค์กรตามความหมายของหน่วยงาน (organization as a organization)

4. ขบวนการ กรอ. มีบทบาทในการสร้างความสำนึกทางประชาธิปไตยให้แก่ระบบราชการมากขึ้น

5. ถ้าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนมีชัดเจนในทุกระดับ ก็ไม่จำเป็นต้องมีระบบองค์กร กรอ. ในรูปของคณะกรรมการ เช่นปัจจุบันก็ได้

6. มีหลายฝ่ายคิดว่า กรอ. ควรมีความหมายรองรับ หลายฝ่ายก็เห็นว่า กรอ. ควรเป็นส่วนราชการถาวร แต่ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมาพบว่า บทบาทและความต่อเนื่องของขบวนการ กรอ. ขึ้นอยู่กับเจตจำนงค์ทางการเมืองของรัฐบาลเป็นสำคัญ ถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของ กรอ. โดยไม่มีเจตจำนงค์ทางการเมืองของรัฐบาลเป็นพื้นฐานก็จะไม่ทำให้องค์กร กรอ. มีบทบาทและความต่อเนื่องได้

7. บทบาทของคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ทำการศึกษา เน้นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าบทบาทการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการผลิตและการจ้างงาน

7. ข้อเสนอแนะ

1. คณะกรรมการ กรอ.

(1) ความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดการทำงาน แนวทางแก้ไขมีดังนี้

- ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. เน้นว่าเมื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคทางเศรษฐกิจแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อรัฐบาล

- ในทางปฏิบัติ มติของคณะกรรมการ กรอ. ทุกเรื่องจะต้องเสนอต่อ นรม. ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รศก. หรือ ครม. แล้วแต่กรณี และการดำเนินการตามมติคณะกรรมการ กรอ. จะต้องถ่ายโอนอำนาจจากระบบ กรอ. ไปสู่ระบบราชการ ในชั้นของคณะกรรมการ กรอ. ควรพิจารณาเฉพาะหลักการและเหตุผลของข้อเสนอ แล้วเสนอ นรม. รศก. หรือ ครม. สั่งการในนามของรัฐบาล เพื่อให้ส่วนราชการรับข้อเสนอของคณะกรรมการ กรอ. ไปพิจารณาแปลงสู่ภาคปฏิบัติ

- คณะกรรมการ กรอ. จะต้องเน้นบทบาทการพัฒนาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยกระจายบทบาทดังกล่าวไปยัง กรอ. จังหวัดด้วย

- บทบาทของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ควรเน้นเฉพาะการกลับกรองงาน เพื่อให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาตัดสินใจ ไม่ควรตัดสินใจแทนคณะอนุกรรมการฯ ยังจำเป็นทั้งทางวิชาการและความเป็นไปได้ทางปฏิบัติ

2. สศช.

(1) การรับผิดชอบงานปฏิบัติ สศช. ควรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ต่อไป เมื่อมีการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. แล้ว

ในส่วนของงานประสาน ส่งเสริม และติดตามผล กรอ. จังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นงานปฏิบัตินั้น สศช. ควรทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทย (สนผ.มท.) ที่จะส่งมอบ - รับมอบงานกัน เป็นกิจลักษณะ อีกทั้งควรจัดหาแหล่งงบประมาณสนับสนุนแก่ สนผ.มท. ด้วย การส่งมอบงานนี้ จะทำให้ สศช. แก้ปัญหาคนล้นงานได้เป็นอย่างมาก

(2) การขาดการประสานจัดวางระบบข้อมูล แนวทางการแก้ไขมีดังนี้

- ประสานงานหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องจัดวางระบบข้อมูล
- แบ่งมอบภารกิจการจัดเก็บและประมวลข้อมูล
- จัดระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

(3) จุดอ่อนของแบบวิธีการป้อนกลับและการติดตามผล เมื่อปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามผลการปฏิบัติที่ยึดแบบไม่เป็นทางการมากเกินไปก็คลี่คลายไป เพราะมีการถ่ายโอนอำนาจการปฏิบัติจาก กรอ. ไปสู่ระบบราชการ ในส่วนของการป้อนกลับผลการติดตามผล กรอ. จังหวัด มีแนวทางแก้ไขดังนี้

- การร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายงานผลการติดตามผล กรอ. จังหวัด เสนอคณะกรรมการ กรอ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ช่วยเหลือแก้ปัญหาให้แก่จังหวัด
- จัดส่งรายงานการติดตามผลไปยังจังหวัด

(4) การประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดโดยส่วนกลาง แนวทางแก้ไขมีดังนี้

- พัฒนาและสนับสนุนคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด (ฝ่ายเลขานุการ) ให้มีขีดความสามารถศึกษา สำนัวจลู่ทางการส่งเสริมการผลิตทั้งด้านอุตสาหกรรม เกษตร และอุตสาหกรรมเกษตร เป็นรายผลิตภัณฑ์หรือรายพืช

- สศช. วิเคราะห์ผลการศึกษาของจังหวัดแล้วประสานกับธุรกิจเอกชนส่วนกลาง โดยฝ่ายสถาบันภาคเอกชน

- สศช. เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างภาคเอกชนส่วนกลาง กับ กรอ. จังหวัด
- กรอ. จังหวัดประสานจัดทำแผนร่วมกับภาคเอกชน(ธุรกิจเอกชน)ส่วนกลาง และธุรกิจเอกชนท้องถิ่น โดยยึดหลัก positive-sum game อย่างที่ สศช. ใช้ที่อุบลราชธานี และ ศรีสะเกษ

(5) การจัดงาน กรอ. ในกอง กรอ. มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ กล่าวคือจัดเป็น "กลุ่มงาน กรอ." ซึ่งไม่มีตำแหน่ง "หัวหน้ากลุ่มงาน" รับผิดชอบงานเป็นการเฉพาะ ความรับผิดชอบจึงไปตกอยู่ที่ ผอ.กอง กรอ. ทำให้ช่วงการควบคุมงานของ ผอ.กอง กรอ. กว้างเกินไป

- ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบถัดไป สศช.ควรขอปรับ "กลุ่มงาน กรอ." เป็น "ฝ่าย กรอ." แล้วกำหนดตำแหน่ง "หัวหน้าฝ่าย กรอ." พร้อมปรับอัตรากำลังให้เหมาะสมด้วย
- ฝ่าย กรอ. ควรประกอบด้วย (1) งานคณะกรรมการ กรอ. (2) งานนโยบายและแผน และประสานแผนด้าน กรอ. และ (3) งานประสานการแก้ปัญหาด้าน กรอ.

3. สนพ.มท.

(1) การจัดองค์การไม่เหมาะสม มีแนวทางแก้ไขดังนี้

- ออกคำสั่งภายในกำหนดให้มีงาน กรอ. ในฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ
- โยกย้ายถ่ายเทกำลังคนของฝ่ายที่มีปริมาณลดลง เช่น สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบจรรยาบรรณไปอยู่ในงาน กรอ.ที่ตั้งใหม่
- ถ้างาน กรอ. ต่อเนื่องและมีปริมาณงานเพียงพอ ควรประสานงานกับ ก.พ. ปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปีรอบถัดไป

(2) การขาดการจัดวางระบบข้อมูล กรอ.จังหวัด

- ประสานกับ สศช. แบ่งหน้าที่กันว่าหน่วยงานใดจะดูแลข้อมูลส่วนใด
- ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล และปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน
- กำหนดระบบประสานการแลกเปลี่ยนข้อมูล

(3) ขาดความสัมพันธ์กับสถาบันภาคเอกชน

- งานประสานส่งเสริม กรอ.จังหวัด จะได้ผลต่อเมื่อเน้นทั้งภาคราชการ (สำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการ) และสถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด
- สร้างความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนา กรอ.จังหวัด โดยอาจจัดในรูปของคณะกรรมการ กรอ. มหาดไทย มีหน้าที่ประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ.จังหวัด
- ร่วมกับสถาบันภาคเอกชนติดตามผล กรอ.จังหวัด และวางแผนทางพัฒนาทั้งภาครัฐบาลและ เอกชนในระดับจังหวัด

4. คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด

(1) ความไม่เหมาะสมของขนาดและองค์ประกอบ

- กระทรวงมหาดไทยควรวางแผนทางปรับปรุงจำนวนกรรมการ กรอ.จังหวัด ให้มีขนาดกระทัดรัด

- ให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด จัดตั้งอนุกรรมการ กรอ.จังหวัด สายอาชีพ
- กำหนดองค์ประกอบให้มีสัดส่วนของภาครัฐบาลและเอกชนที่เท่ากัน

(2) ความไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่

- สศช. ต้องร่วมมือกับ สผ.มท. ทำความเข้าใจให้คณะกรรมการ กรอ. ได้ตระหนักถึงบทบาทในการพัฒนา การสนับสนุนให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด มีบทบาทในการประสานจัดทำแผนพัฒนาการผลิตทั้งด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตร ตามข้อเสนอที่กล่าวไว้ในส่วนของ สศช. จะทำให้ กรอ.จังหวัด เข้าใจบทบาทการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

- การดำเนินงานทางด้านการพัฒนา จะทำให้เกิดการประชุมคณะกรรมการ กรอ.อย่างต่อเนื่อง และทำให้กรรมการทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กรอ.จังหวัด ได้อย่างดี ซึ่งจะเกิดความร่วมมือในการทำงาน

- หลักการประสานแผนควรใช้หลัก positive-sum game อย่างที่ใช้ที่จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ จะก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง

(3) ข้อจำกัดทางการบริหารของสำนักงานจังหวัด

- เรื่องอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัด กำลังจะได้รับการแก้ไข เพราะแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 ได้รับอนุมัติแล้ว

- สศช. และกระทรวงมหาดไทย ควรร่วมมือกันในการจัดสัมมนาร่วม เช่นที่ดำเนินการอยู่อย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขบวนการกรอ. ให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัด

- สศช. ควรหาทางสนับสนุนงบประมาณการบริหารงาน กรอ.ให้สำนักงานจังหวัดอย่างน้อยจังหวัดละ 5,000 บาทต่อปี

(4) หอค้าจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง

- เป็นปัญหาภายในแต่มีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแก้ปัญหา และพัฒนาด้านเศรษฐกิจของ กรอ.จังหวัด

- ปัญหาจะคลี่คลายไปเพราะหอค้าไทย ได้จัดทำแผนพัฒนาหอค้าจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาฝ่ายเลขานุการ กรอ.จังหวัด หรือสำนักงานจังหวัด

- หอค้าไทยควรประสานงานกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่ควรจัดตั้งคณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด ในจังหวัดที่หอค้าจังหวัดยังไม่เข้มแข็ง เพราะนอกจะบั่นทอนหอค้าจังหวัดแล้ว ยังสร้างความขัดแย้งระหว่าง 2 องค์การด้วย

- ไม่ควรเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนแก่สถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด เพราะจะทำให้ถูกครอบงำโดยระบบราชการ

5. ข้อเสนออื่นๆ

(1) รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน กรอ. ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ เช่น สศช. สผ.มท. และสำนักงานจังหวัด

(2) สภาผู้แทนราษฎร ควรจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กรอ. เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายที่กระทบต่อความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

8. สรุป

การปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กรอ. ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะส่งผลต่อองค์กร กรอ.ดังนี้

(1) คณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษามีบทบาทเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา นโยบาย แผน และมาตรการทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล

(2) ความเข้าใจในแนวคิด กรอ. และความร่วมมือจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

(3) ความร่วมมือของทั้ง 2 ภาค จะส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการประสานแผนและการปฏิบัติในการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท การผลิต การตลาด และการจ้างงาน ซึ่งจะขยายไปถึงด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรด้วย

Executive Summary
Joint Public and Private Consultative Committee

Manoot Watanakomen

1. Methodology

The Main objectives of the study of the Joint Public and Private Consultative Committee (JPPCC) were as follows:

1. To explore the state and conditions of the JPPCC and identify its managerial problems, including those of government and the private organizations concerned.
2. To suggest guidelines for future improvement.

The scope of the study covers four variables: the bureaucratic environment; resource management; the decision-making process; and implementation. The researchers did a review of the literature, conducted in-depth interviews, analyzed questionnaire responses, conducted non-participation observations, and did case studies to generate the data used in this study.

2. The Bureaucratic Environment

The bureaucratic environment has three sub-variables: The organizational mandate, structure, and work process. Major findings were as follows:

1. Generally, the JPPCC plays an important role in the promotion of mutual understanding between the government and the private sector.

2. In principle, the JPPCC is an economic consultative committee of the government, but in practice it usually passes resolutions and assigns work and responsibilities to government organizations. The JPPCC is, therefore, perceived to be a decision-making committee. Most government officials are not content with its resolutions and practices; and the private sector is also expects the JPPCC to play a role in making decisions on important economic problems.

3. Being the secretariat of the JPPCC, the National Economic and Social Development Board (NESDB) set up a division (PPCD) to be responsible for the secretarial work of the JPPCC. Considering its organizational

structure and economic expertise, the NESDB should continue to act as the JPPCC's secretariat. Furthermore, the NESDB should not, as a central policy agency, be responsible for promoting and following-up of the Provincial Joint Public and Private Consultative Committee (PJPPCC) as these are operational activities. However, the structure of the Public and Private Cooperation Division (PPCD) is not suit for these tasks. Divisions are divided into "branches" and the PPCD now has three "Branches" -- the industrial plan coordinating branch, the commercial plan coordinating branch, and the public enterprise branch -- and one ad-hoc unit called the "Work Group" that is responsible for public and private cooperation.

4. According to the JPPCC resolution of early 1987, the Ministry of Interior, being in charge of the cooperation and promotion of the PJPPCC has assigned the responsibility of cooperation to the Office of Policy and Planning (OPP). However, the present structure of the OPP is not suit to this responsibility.

5. Private institutes cooperating with the JPPCC system are the Thai Chamber of Commerce (TCC), the Federation of Thai Industries (FTI), the Association of Thai Banks (ATB) and the Joint Standing Committee on Trade, Industry and Banking (JSCTIB). The JSCTIB is responsible for reviewing private institute opinions and making suggestions before submitting recommendations to the JPPCC.

6. Both the TCC and FTI reorganized to facilitate and support the JPPCC.

7. The JPPCC network at the provincial level consists of the PJPPCC, the Provincial Chamber of Commerce (PCC), and the Provincial Sub-committee of FTI (PSFTI). At the end of July 1988, 63 PJPPCCs, 72 PCCs and 7 PSFTIs were established.

8. Most of the members of PJPPCCs, both from the private and the public sector, still misunderstand the concept of public and private cooperation. That is, government officials perceive that the PJPPCC is a committee to serve the business community while the business community expect the PJPPCC to solve its problems.

9. Most of PJPPCCs have too many members. Furthermore, on most of the PJPPCCs, there are more government members than private members.

3. Resource Management

Resource management involves personnel, finance, and equipment. Major findings were as follows:

1. The NESDB has an adequate number of qualified personnel and personal computers to do the work on public and private cooperation. To carry out this work, the NESDB is not given a government budget allocation but has received financial support from the U.S. government.

2. There are two people responsible for public and private cooperation in the OPP. At the provincial level, none of the PGO officials is directly responsible for such work. In mid 1988, the Office of the Civil Service Commission approved the three-year human resources plan which specified one position (Policy and Plan Analyst P.C. 3-5) for each Provincial Governor Office (PGO) which would be responsible for such work. This position is yet to be filled; PGOs do not yet receive an allocation to cover this position.

3. The ATB has appointed one consultant to its executive committee to coordinate and to be responsible for public and private cooperation. The TCC and the TFI have also set aside personnel to carry out these responsibilities. Further, these three private institutes have contributed Baht 420,000 a year to the JPPCC for public relations and seminars.

4. The Decision-making Process

The three sub-variables here are the information system, analysis/synthesis, and decision-making. Major findings were:

1. As the secretariat, the NESDB goes through the inflow accounts sent from public and private organizations before passing them on to the sub-committee on Agenda Review and the JPPCC (in that order) for consideration. Occasionally, the sub-committee makes decisions instead of submitting a request directly to the JPPCC.

2. When going through the inflow accounts, the PPCD of the NESDB has to collect data, information and comments from related divisions in the NESDB and from other public and private organizations. Two methods of data collection are used: personal contracts; and inter-organizational meetings.

3. The PPCD principles of analysis and recommendations are based on government policy, development plans, national economic returns, and government revenue.

4. The JPPCC prefers to pass resolutions and assign responsibilities to government organizations this causes dissatisfaction among government officials from the agencies mentioned above.

5. The Implementation Process

The implementation process consists of the four following sub-variables: The information system, pre-operations, operations and feed-back. Major findings were:

1. The JPPCC and the majority of PJPPCCs prefer to play a problem-solving rather than development role.

2. The NESDB tends to play a role in coordinating the industrial investment plan at the provincial level instead of encouraging PJPPCCs to handle this activity.

3. The OPP lacks personnel and organizational readiness to take charge of promoting and following-up on PJPPCCs.

4. The results of NESDB and OPP promotion and follow-up operations have not been made known to the PJPPCCs.

6. Recommendations

1. The JPPCC

(a) The JPPCC must be reconstituted as a consultative committee, and relinquish its decision-making role. Therefore, its terms of reference should be clearly defined. In practice, the JPPCC should deal with economic issues in principle. Its resolutions and recommendations should go as orders to government organizations for implementation, but should be submitted directly to the Prime Minister, the Cabinet Economic, or the Cabinet for consideration.

(b) The JPPCC should emphasize its developmental role and also encourage PJPPCCs to play this role.

2 The NESDB

(a) The NESDB should continue as Secretariat after the JPPCC's terms of reference are improved. The NESDB should pave the way for transferring

PJPPCC promotion and follow-up responsibilities to the OPP and also find additional funding for the OPP to carry out these responsibilities.

(b) The NESDB should coordinate with the public and private organizations concerned in order to establish an information system for public and private cooperation, including information exchange networks.

(c) The monitoring results of the PJPPCC should be compiled and submitted to the JPPCC, the agencies concerned, and to the provinces as feed-back.

(d) The NESDB must transfer the entire responsibility for coordinating industrial investment plans from the PPCD to PJPPCCs, e.g.

- Improve the capability of PGOs to study and survey the feasibility of industrial, agricultural, and agro-industrial promotion.

- Analyze provincial studies and coordinate with private institutes to attract the interest of national investors.

- Encourage and promote PGOs, the Secretariat of PJPPCCs, to formulate a public and private investment plan based on positive-sum game concepts.

(e) The NESDB's reconsideration of the intra-unit arrangement of the PPCD in the revision of the next three-year human resources plan is necessary. The "branch" devoted to public and private cooperation should be set up instead of the existing ad-hoc unit so-called the "Work Group".

3. The OPP

(a) By issuing a department regulation, an informal section for public and private cooperation should be established within the Social and Vocational Development Division. Human resource allocations from other divisions to this new section also necessary. The OPP can ask the Office of the Civil Service Commission to adjust the next three-year human resources plan if PJPPCC promotion and follow-up activities continue to expand.

(b) The OPP should develop an information system on the PJPPCC; however, it is necessary to coordinate this with the NESDB as the responsibility of data collection is set aside.

(c) Promoting public and private cooperation at the provincial level will not be effective unless emphasis is placed on both public and private organizations. The OPP should link with the TCC and the FTI in the form of

a joint committee on public and private cooperation promotion in the Ministry of Interior.

4. The PJPPCC

(a) A PJPPCC should have small number of members, comprising an equal number of members from both the public and private sector. Also the PJPPCC should appoint sub-committees on business or production to garner wider private participation at the provincial level.

(b) The NESDB should work closely with the OPP to help PJPPCCs realize their proper role in development which must be based on the positive-sum game concept.

(c) PGOs' administrative constraints must be eliminated. Human resource shortages will be rectified after the three-year human resources plan is adopted. The OPP should closely cooperate with the NESDB to hold regular seminars on public and private cooperation at the provincial level and find at least Baht 5,000 p.a. as additional budget for each province for this purpose.

(d) The TCC should cooperate with the OPP in formulating guidelines and following-up on PCCs as well as PJPPCCs and PGOs to ensure PCCs' development.

(e) NO PCC should ask for financial support from the government because they will be bureaucratized by other government agencies.

5. Other

(a) The government should allocate monies to concerned government organizations especially the NESDB, the OPP and PGOs.

(b) The Parliament should set up an extraordinary committee pertaining to public-and private-sectors cooperation.

7. Conclusions

The above recommendations will affect the profile of the JPPCC system in the future as follows:

(1) The JPPCC will assume responsibility as a consultative committee whose role is to give advice and make suggestions to the government on economic matters.

(2) Understanding of the concept of public and private cooperation will be broadened.

(3) Cooperation between the two sectors will strengthen rural industrial development efforts which will have a direct impact on production and employment in the agricultural and agro-industrial sectors.

บทที่หนึ่ง

บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2522-2524 ขณะที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศปรับตัวสูงขึ้น และภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับการนโยบายเศรษฐกิจขึ้นในกลางเดือนธันวาคม 2523 ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในปลายเดือนพฤษภาคม 2526 และจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือเรียกโดยย่อว่า "กรอ." เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524

การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. แสดงให้เห็นถึงการยอมรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจ แต่ความจริงแล้วแนวคิดการยอมรับบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ได้ปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกในนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 ก็ได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเช่นเดียวกับ กรอ. ไว้ แต่การแปลงแนวคิดดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เ็นงจะมาเกิดผลในเชิงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ต่อกับช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพราะแรงผลักดันด้านภาวะเศรษฐกิจโลก และปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 2

ปัจจุบันองค์กร กรอ. ซึ่งดำเนินงานมานานกว่า 7 ปีแล้ว ได้พัฒนาและขยายองค์กร ทั้งด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างกว้างขวาง โครงสร้างองค์กร กรอ. จึงมีความหลากหลายและมีหลายระดับ จากการประเมินผลการดำเนินงานของ กรอ. ในช่วง 5 ปีแรกระหว่างปี 2524-2529 ปรากฏว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จในการขยายแนวคิดแห่งความร่วมมืออย่างเป็นระบบ¹ แต่มีขีดความสามารถได้ตอบกับปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศ มากกว่าการริเริ่มเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นระบบ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้คาดการณ์ว่า ในปี 2531 นี้ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมีแนวโน้มสูงมากประมาณร้อยละ 8-9 เพราะสถานการณ์เศรษฐกิจโลกได้แปรเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น² จึงสมควรมีการศึกษาวิเคราะห์การ จัดองค์กร และการดำเนินงานของ กรอ. เพื่อกำหนดทิศทางของ กรอ. ใหม่ ในเชิงรุกมากขึ้น การศึกษาวิเคราะห์ กรอ. นี้ มุ่งที่จะตอบคำถามซึ่งเป็นประเด็นหลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก สถานแวดล้อมทางการบริหาร การจัดการทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร กรอ. ทั้งระบบ มีสภาพอย่างไร และมีประเด็นปัญหาเรื่องใดบ้าง

ประการที่สอง ควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ค้นพบอย่างไร จึงจะเสริมสร้างองค์กร กรอ. ทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพในเชิงรุกอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาระบบการจัดการของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือ กรอ. ได้มอง กรอ. เป็นระบบองค์กร ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง-จังหวัด องค์การภาครัฐบาล และสถาบันภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในขบวนการ กรอ. วัตถุประสงค์ของการศึกษาระบบการจัดการของระบบองค์กร กรอ. มีดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาหลัก-รอง ของระบบองค์กร กรอ.
2. เพื่อเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็น/รูปแบบขององค์กร กรอ. รวมตลอดถึงเพื่อเสนอแนะความเห็นที่จำเป็นสำหรับการปรับปรุงปัญหาหลัก-รอง
3. เพื่อเสนอแนะนโยบายที่จำเป็นต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพในการขยายแนวความคิดกระบวนการ กรอ. และการบริหารงาน กรอ. ที่เป็นระบบ
4. เนื่องจากการศึกษาเรื่อง กรอ. เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผลที่ได้จากการศึกษาจึงเป็นส่วนประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ เพื่อค้นหาแนวทางหรือตัวแบบในการปรับปรุง ระบบการจัดการและกระบวนการตัดสินใจของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบนี้อาจจะกระทำในปี 2533 ซึ่งเป็นปีที่ 3 ของโครงการดังกล่าว

ระเบียบวิธีการศึกษา

ใช้การศึกษาแบบเสนอแนะ (prescriptive research) และการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักโดย:

1. ศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของ กรอ. รวมตลอดถึงเอกสารศึกษาวิจัยการดำเนินงานของ กรอ. และที่เกี่ยวข้องกับ กรอ.
2. สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับวงงาน กรอ. ในทางลึก ซึ่งได้แก่กรรมการ กรอ. ส่วนกลางทั้งภาคราชการและเอกชน ผู้ว่าราชการจังหวัด กรรมการ กรอ. จังหวัด ทั้งภาคราชการและเอกชน เลขานุการ กรอ. จังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ส่วนกลาง รวมตลอดถึงข้าราชการที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ สมาคมธนาคารไทย หอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
3. จัดทำแบบสอบถามความเห็นส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและประธานหอการค้าจังหวัด ทั้ง 72 จังหวัด

4. สังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ส่วนกลาง-จังหวัด และเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคเอกชน

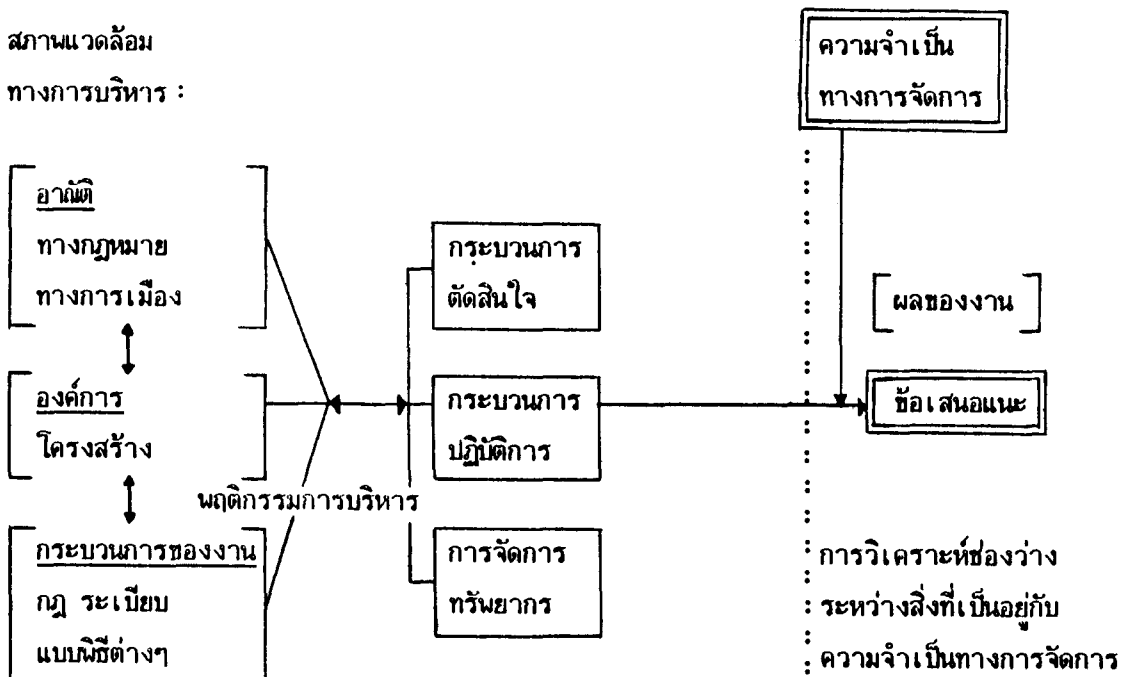
5. ศึกษากรณีตัวอย่างทั้งด้านภารกิจ (function-specific case) และเฉพาะประเด็น (issue-specific case)

ขอบเขตและตัวแบบในการศึกษา

ตามข้อเสนอโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Management of Economic and Social Development) ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้กำหนดตัวแบบของระบบการจัดการซึ่งเป็นขอบเขตของการศึกษาไว้ ดังนี้

สภาพแวดล้อม

ทางการบริหาร :



จากตัวแบบดังกล่าว ระบบการจัดการขององค์กร กรอ. มีกลุ่มตัวแปรหลักและตัวแปรย่อยที่จะต้องทำการศึกษา ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร (bureaucratic environment) หมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอก-ในองค์กร กรอ. รวมตลอดถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งในและนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อองค์กร กรอ. ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่หรืออำนาจตามกฎหมายและการเมือง (legal and political mandate) โครงสร้างองค์การ (organizational structure) และกระบวนการของงาน (work process)

2. การจัดการทรัพยากร (resource management) หมายถึงการบริหารทรัพยากรคน การเงิน และเครื่องมือช่วยประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลขององค์กร กรอ. ซึ่งจะศึกษาปริมาณ คุณภาพ และการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรดังกล่าวด้วย

3. กระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) หมายถึงกระบวนการตัดสินใจตามอภิปรัชญาขององค์กร กรอ. ที่ได้รับมอบหมาย โดยพิจารณาถึงระบบข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล รวมตลอดถึงการพัฒนาทางเลือกในการตัดสินใจ

4. กระบวนการปฏิบัติงาน (implementation process) หมายถึงกระบวนการดำเนินงานตามอภิปรัชญาขององค์กร กรอ. ที่ได้รับมอบหมาย โดยพิจารณาถึงขั้นเตรียมการ การปฏิบัติการ และการทบทวนผลการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ได้ทำการศึกษความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการบริหารกับตัวแปรการจัดการทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อตอบคำถามซึ่งเป็นประเด็นหลักและสนองตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าวไว้แล้ว

ระยะเวลาการศึกษา

มีกำหนด 1 ปี ตั้งแต่ มกราคม - ธันวาคม 2531 โดย

- มกราคม ถึง กุมภาพันธ์ 2531 เตรียมงานและศึกษาเอกสาร
- กุมภาพันธ์ ถึง มิถุนายน 2531 เก็บข้อมูลในสนามและศึกษาเอกสาร
- เมษายน ถึง มิถุนายน 2531 ศึกษากรณีศึกษา
- พฤษภาคม ถึง กรกฎาคม 2531 ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำร่างรายงานครั้งที่ 1
- สิงหาคม ถึง ตุลาคม 2531 เสนอรายงานต่อที่สัมมนาภายในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เก็บข้อมูลเพิ่มเติม และจัดทำร่างรายงาน ครั้งที่ 2
- พฤศจิกายน 2531 เสนอรายงานต่อที่สัมมนาระหว่างหน่วยงาน ซึ่งสถาบันฯ จัดขึ้น
- พฤศจิกายน ถึง ธันวาคม 2531 เก็บข้อมูลเพิ่มเติม และจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (ครั้งที่

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันความรู้ที่เกี่ยวข้องกับ กรอ. มีจำกัด เพราะมีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้น้อยมาก ในปี 2529 ดร. แสง รัตนมงคลมาศ ได้ศึกษาวิจัยวัตถุประสงค์การจัดตั้งโครงสร้างองค์การ กลไกการดำเนินงาน กรอ. และการขยายงาน กรอ. สู่ภูมิภาคและจังหวัด พบข้อเท็จจริงหลายประการ เช่น บุคคลระดับนำของ กรอ. เท่านั้น ที่เข้าใจวัตถุประสงค์และบทบาทของ กรอ. ว่า เป็นองค์กรประสานงาน มิได้มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง ตัวแทนภาคเอกชนมุ่งหวังว่า กรอ. จะได้พัฒนาบทบาทไปสู่การเป็นองค์กรระดับร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาในที่สุด ส่วนตัวแทนภาครัฐกลับเห็นว่า กรอ. ควรเป็นองค์กรในการให้ข่าวสารข้อมูลประกอบการตัดสินใจภาครัฐมากกว่า นอกจากนี้การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด มีลักษณะเร่งรัด ทั้งๆ ที่ขาดความพร้อม ดร. แสง ได้เสนอแนะว่า ควรมีการจัดตั้ง กรอ. กระทรวง และการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ควรคำนึงถึงความพร้อมและควรปรับปรุงองค์กร กรอ. จังหวัด ให้มีความกระชับ³

งานของ ผศ. ชาคิต จุลกะเสวี ซึ่งวิจัยการประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาขบวนการ กรอ. พบข้อเท็จจริงว่า ตัวแทนภาคเอกชนในระดับจังหวัดร้อยละ 64 มีความเห็นว่า กรอ. ควรมีบทบาทในการตัดสินใจและสั่งการแก้ไขปัญหาบางอย่างได้ด้วย⁴

หนังสือผลงาน 5 ปี ของ กรอ. ซึ่งจัดพิมพ์และประมวลโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรอ. ก็เป็นเอกสารที่รวบรวมผลงานของ กรอ. บันทึกพัฒนาการของบทบาทสถาบันภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมใน กรอ. และประมวลความเห็นของนักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐและเอกชน⁵

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาวิจัยและเอกสารวิชาการ 2-3 ชิ้น ที่เกี่ยวข้องกับ กรอ. ในทางอ้อม เช่น ดร. ทิพนันท์ นาคะตะ ได้ศึกษาการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และเสนอให้ สศช. ควรโอนมอบงานเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระดับชาติ เช่น กรณี กรอ. ให้หน่วยงานอื่นหรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเหมาะสมกว่า⁶ ตรีภูม มีชัย ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำภาคเอกชนกับผู้นำด้านการเมืองและข้าราชการวิชาการ (technocrat)⁷ และบทความทางวิชาการของ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคราชการกับเอกชน และบทบาทของภาคเอกชนที่มีความพยายามจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ⁸

การเลือกกรณีศึกษาและการได้รับแบบสอบถาม

เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการศึกษาได้เลือกกรณีศึกษาด้านภารกิจไว้ 4 กรณี คือ

- (1) การประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด
- (2) การประชุมคณะกรรมการ กรอ.

- (3) การประชุม กรอ. จังหวัด
- (4) การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ กรอ. ของสถาบันภาคเอกชน

กรณีศึกษาเฉพาะประเด็น 4 กรณี คือ

- (1) โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมระดับจังหวัด (อุบลราชธานี)
- (2) การแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยในส่วนของการกำหนดพื้นที่สีเขียว ในจังหวัดนระนศร

ศรีอยุธยา

- (3) การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์
- (4) การแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าโดยระบบคอนเทนเนอร์

ในเรื่องของแบบสอบถาม จากการส่งแบบสอบถามขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัด 72 จังหวัด ได้รับตอบคืนมา 57 จังหวัด และจากแบบสอบถามความเห็นจากประธานหรือเลขานุการหอการค้าจังหวัด 72 จังหวัด ได้รับคืนแบบสอบถาม 31 จังหวัด

การเสนอเรื่อง

รายงานวิจัยแบ่งออก 6 บท คือ บทแรกเป็นบทนำ บทที่ 2 ว่าด้วยสภาพแวดล้อมทางการบริหาร บทที่ 3 ว่าด้วยการบริหารทรัพยากร บทที่ 4 ว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ บทที่ 5 ว่าด้วยกระบวนการปฏิบัติงาน และบทที่ 6 เป็นบทสรุป วิเคราะห์ และเสนอแนะ

เชิงอรรถ

¹ แสง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่อง สถานภาพบทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิต-พัฒนบริหารศาสตร์, 2529) , หน้า 45-46

² The Nation, June 14, 1988.

³ แสง รัตนมงคลมาศ, อ้างแล้ว.

⁴ ชำคริต จุลกะเสวี, รายงานการวิจัยเรื่อง "การประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาขบวนการ กรอ.", เอกสารของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรอ., 2530 (เอกสารโรเนียว)

⁵ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรอ., 5 ปี กรอ. ทบทวนแห่งความสำเร็จของเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครนิพนธ์, 2529)

⁶ ทิพนธ์ นาคะตะ, "การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ", เอกสารรายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530 (เอกสารโรเนียว)

⁷ ตระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526)

⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย", รายงานการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลเศรษฐกิจและสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531).

บทที่สอง

สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

การศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางการบริหารขององค์กร กรอ. จำเป็นจะต้องศึกษาและวิเคราะห์แรงผลักดันซึ่งเป็นตัวกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กร กรอ. อย่างเป็นทางการในปี 2524 ด้วย เพราะแรงผลักดันดังกล่าวมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมทางการบริหารของ กรอ. เป็นอย่างมาก สำหรับตัวแปรย่อยของสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่จะศึกษาในบทนี้ ได้แก่ อาณัติ การจัดองค์การ และขั้นตอนการทำงานขององค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่อยู่ในขอบข่ายหรือองค์กร กรอ.

แรงผลักดัน

ภาวะทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เป็นแรงผลักดันหรือมูลเหตุจูงใจหลักที่ทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2524 อย่างไรก็ดี การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. ได้มีส่วนสนองต่อและลดแรงผลักดันทางด้านสังคมและการเมืองภายในประเทศด้วย

1. แรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศในยุคของแผนพัฒนาระยะแรกๆ รัฐบาลได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปเป็นจำนวนมหาศาล เป็นผลให้เศรษฐกิจในระยะนั้นขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี ประกอบกับระบบธุรกิจในประเทศไทยได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงจากระบบ ถ้าแก่เป็นระบบผู้บริหารวิชาชีพ ทำให้ฝ่ายราชการเริ่มยอมรับธุรกิจเอกชนมากขึ้น ทั้งสองฝ่ายจึงปรับท่าทีเข้าหากัน¹ ทำให้เกิดแนวคิดว่าการพัฒนาประเทศจะก้าวหน้าต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อเนื่องภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) จึงกำหนดนโยบายที่สำคัญไว้ประการหนึ่งว่า รัฐบาลจะให้ความสำคัญและส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น² ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ก็ได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาและจัดระบบความสัมพันธ์ร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนไว้อย่างชัดเจนรวมทั้งหลายประการ เช่น³
 - สนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายรัฐบาลและเอกชนสาขาสำคัญ และมอบหมายให้คณะกรรมการร่วมมีบทบาทในการประสานการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลกับเอกชนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น
 - ปรับปรุงการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สามารถแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงานของส่วนเอกชนให้รวดเร็วและทันการ

แต่ในขณะนั้น การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนยังไม่ประสบความสำเร็จเพียงการประสานในลักษณะหลวม ๆ และยังคงมีความสัมพันธ์กันในระดับบุคคลมากกว่าระดับสถาบัน⁴

ในช่วง พ.ศ. 2516-2518 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ทำให้โลกเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ภาวะเงินเฟ้อ-อัตราดอกเบี้ยถ่วงตัวสูงขึ้น และในช่วง พ.ศ. 2522-2524 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ครั้งที่ 2 ขึ้นอีก โดยราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกสูงขึ้นถึง 4 เท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับช่วง พ.ศ. 2516-2520 เป็นเหตุให้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราไม่แน่นอน-เปลี่ยนแปลงสูง ภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ควบคู่กับภาวะเงินดิ่งตัว อัตราดอกเบี้ยผันผวนมีแนวโน้มสูงขึ้น ภาวะเศรษฐกิจโลกเกิดชะงักงัน และจำนวนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกประเทศ ภาวะเศรษฐกิจโลกในช่วงเวลาดังกล่าว มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะการใช้จ่ายของประเทศทั้งภาครัฐบาลและเอกชนสูงกว่ารายได้ที่ประเทศจะหามาได้ ทำให้ขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง โดยในช่วง พ.ศ. 2515-2519 ขาดดุลการค้า 65.3 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 225.0 พันล้านบาท ในช่วง พ.ศ. 2520-2524 มูลค่าน้ำมันนำเข้าในปี 2524 จำนวน 65 พันล้านบาท สูงกว่าในปี 2520 ถึง 3 เท่า ในขณะที่การส่งออกขยายตัวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁶

ดร. เสนาะ อุณากรู ได้ให้ความเห็นในการจัดตั้งระบบองค์กร กรอ. ว่า ในภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ แต่ละประเทศก็พยายามป้องกันผลประโยชน์ของตัวเอง ทำให้เกิดภาวะสงครามเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้น มีการกีดกัน ช่วงชิง และเอารัดเอาเปรียบกัน ดังนั้นถ้าประเทศเราไม่จัดระบบตัวเองก็จะเสียเปรียบ แข่งขันกับต่างประเทศไม่ได้ อีกทั้งความคิดที่จะจัดตั้ง กรอ. ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ได้ศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่างๆ พบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการเศรษฐกิจ สามารถแข่งขันเอาชนะในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ ต้องเป็นประเทศที่สามารถสร้างความเข้าใจและระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนสำเร็จเท่านั้น⁷

ดร.อาทิตย์ อาภาภิรม ได้แสดงทัศนะว่า การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. เป็นความริเริ่มมาจากรัฐบาล โดยกลุ่มข้าราชการวิชาการเป็นผู้เสนอแนวทางต่อรัฐบาลในยุคนั้น เพราะรัฐบาลได้สำนึกว่าปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจได้รุมเร้าเข้ามา จนเกิดความคิดว่า ไม่ใช่ภาครัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวที่จะแก้ไขปัญหาได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน (ผู้ประกอบการและสถาบันการเงิน) และรวมตลอดถึงประชาชนด้วย⁸

2. แรงผลักดันด้านสังคม ซึ่งรวมถึงด้านสังคมจิตวิทยาด้วย กล่าวคือ แม้ประเทศไทยจะมีแนวคิดในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยมก็ตาม แต่ภาครัฐได้มีบทบาทในการแทรกแซงและควบคุมทางเศรษฐกิจมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้เกิดแนวคิดที่ไม่เกื้อกูลต่อความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชนที่เป็นทางการ เพราะทั้ง 2 ฝ่ายขาดศรัทธาและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ฝ่ายข้าราชการภาครัฐมีความเห็นว่าภาคธุรกิจเอาแต่ประโยชน์ส่วนตัวเฉพาะกลุ่ม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม จำเป็นจะต้องวางระเบียบกฎหมายควบคุมดูแลและแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบต้องใช้เวลา และต้องระมัดระวังไม่ให้เสียหายต่อส่วนรวม ส่วนฝ่ายธุรกิจเอกชนก็มองว่า รัฐมีบทบาทควบคุมธุรกิจเอกชนและแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากเกินไป นอกจากนี้ยังพยายามออกกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการบริหารงานตามกฎหมายและระเบียบที่ล้าสมัย ก่อให้เกิดความล่าช้าเพื่อบูรณาการประโยชน์ส่วนตัวในรูปแบบต่างๆ ความขัดแย้งและไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐกับเอกชนได้ทวีความรุนแรงมากในระหว่างปี 2516-2518 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ฝ่ายโลกเสรีฝ่ายแพ้สงครามอินโดจีน ความไม่เข้าใจกันได้ก่อให้เกิดความคิดแตกแยกภายในชาติ ดังนั้นแนวคิดการจัดระบบความสัมพันธ์และร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนจึงได้เกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ทั้งนี้เพื่อธำรงเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงบูรณาภาพและอธิปไตยของประเทศด้วย

3. แรงผลักดันทางการเมือง เนื่องจากภาครัฐมีบทบาทควบคุมและแทรกแซงทางเศรษฐกิจ พ่อค้าธุรกิจเอกชนจึงต้องหาช่องทางที่จะอิงอำนาจทางการเมืองและการบริหาร โดยสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นเบี้ยล่างนักการเมืองและข้าราชการ เพื่อให้การดำเนินธุรกิจของตนประสบผลสำเร็จ¹⁰ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว เนื่องมาจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธุรกิจเอกชนก็เติบโตขึ้น จึงเกิดการรวมตัวของธุรกิจเอกชนเป็นสถาบันภาคเอกชน เช่น การจัดตั้งสมาคมธนาคารไทย เมื่อ พ.ศ. 2501 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมการค้าตาม พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และการจัดตั้งสมาคมอุตสาหกรรมไทย เมื่อ พ.ศ. 2510 ประกอบกับฐานะทางสังคมของนักธุรกิจและผู้ประกอบการได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากเบี้ยล่างของอำนาจทางการเมือง มาเป็นพันธมิตรของอำนาจทางการเมืองและข้าราชการ ธุรกิจเอกชนทั้งระดับสถาบันและระดับบุคคล ต่างพยายามที่จะมีบทบาทและส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็นเชิงนโยบายเศรษฐกิจต่อรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ปรับบทบาทและจัดความสัมพันธ์กับภาคเอกชนเป็นระยะๆ¹¹ ตามช่วงของแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ จนถึงการจัดตั้งองค์กร กรอ. ในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ ภาวะเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศจึงเป็นแรงผลักดันร่วมกับแรงผลักดันด้านสังคมและการเมืองให้มีการจัดตั้งองค์กร กรอ. ขึ้น

กล่าวโดยสรุปในช่วงของการจัดตั้งองค์กร กรอ. นั้น ประเทศไทยประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น การแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สูง ระบบการค้า การผลิตและการเงินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทรัพยากรลดน้อยลง ข้อขัดแย้งระหว่างคนในกลุ่มอาชีพเดียวกันและต่างกลุ่มอาชีพเกิดขึ้น รวมถึงตลอดถึงระบบระเบียบและการบริหารงานภาครัฐบางจุดไม่สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว บางครั้งเป็นข้อจำกัดทำให้ธุรกิจเอกชนไม่คล่องตัว การแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐทำไม่ได้ด้วยตนเองจำเป็นต้องร่วมมืออย่างกระชับกับภาคเอกชน เพื่อร่วมปรึกษาหารือและแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างใกล้ชิด¹²

อาณัติและโครงสร้างองค์กร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือเรียกย่อว่า กรอ. เป็นครั้งแรก ปัจจุบัน กรอ. ได้ขยายและพัฒนางานทั้งด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆ อย่างกว้างขวาง ในการศึกษาอาณัติและโครงสร้างจะศึกษาองค์การในขบวนการ กรอ. ทั้งระบบ ซึ่งมีคณะกรรมการ กรอ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สถาบันภาคเอกชน และคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด

1. คณะกรรมการ กรอ.

กรอ. ชุดแรกได้รับการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่ประเทศกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรของประเทศ
- (2) พิจารณาหาทางประสานนโยบาย และการปฏิบัติทางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลและเอกชนให้สอดคล้องกัน เพื่อเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน
- (3) ตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

คณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ทำการศึกษานี้เป็นชุดที่ 3 ได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 116/2529 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2529 ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน และจัดระบบประสานงานเพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาล่วงหน้าโดยเร็ว
- (2) ประสานงานการจัดทำแผน และโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ
- (3) พิจารณาส่งเสริมบทบาทของสถาบันภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(4) ติดตามผลการดำเนินงานที่มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ กรอ. ถือได้ว่าเป็นอาณัติทางการเมืองที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามข้อ 9 (6) ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะดำเนินการกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย

หลายฝ่ายได้พยายามตีความอำนาจหน้าที่ดังกล่าวว่า กรอ. เป็นองค์กรร่วมเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รวมตลอดถึงประสานการปฏิบัติในระดับนโยบาย มีหน้าที่เพียงการเสนอแนะนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาคอขวดทางด้านเศรษฐกิจ มีข้อองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เพราะอำนาจในการตัดสินใจในการจัดการทางเศรษฐกิจนั้นเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะรัฐมนตรีอีกฝ่ายหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า กรอ. เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาและเสนอแนะความเห็นคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเท่านั้น¹³ แต่ถ้อยคำตามตัวอักษรของอำนาจหน้าที่และการตีความมีความขัดแย้งกัน ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในตอนต่อไป

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาแล้ว 3 วาระ คือ ระหว่าง มีนาคม 2523 - เมษายน 2526, ระหว่างเมษายน 2526-สิงหาคม 2529 และระหว่างสิงหาคม 2529 - กรกฎาคม 2531 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. ทั้ง 3 ครั้ง ตามวาระของการดำรงตำแหน่ง เช่นกัน โดย

ครั้งที่ 1 แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 ครั้งแรกมีกรรมการ 12 คน ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมอีก 4 ครั้ง รวมกรรมการทั้งสิ้น 24 คน จำแนกดังนี้ รัฐมนตรีสายนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 6 คน รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง 4 คน ผู้แทนหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย สถาบันละ 3 คน รวม 9 คน และข้าราชการประจำวิชาการ (technocrat) 5 คน

คณะกรรมการ กรอ. ครั้งแรกนี้ได้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่กองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นเลขานุการ ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2524 ก่อนการประชุม กรอ. ครั้งที่ 1 ได้เปลี่ยนเป็นเลขาธิการ สศช.

ครั้งที่ 2 แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 ครั้งแรกมีกรรมการ 29 คน มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม รวม 3 ครั้ง รวมกรรมการทั้งสิ้น 31 คน จำแนกเป็น รัฐมนตรีสายนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 8 คน รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง 8 คน ผู้แทนสถาบันภาคเอกชน 3 สถาบัน สถาบันละ 3 คน รวม 9 คน และข้าราชการวิชาการ 6 คน

ครั้งที่ 3 แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 116/2529 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2529 มีกรรมการ 34 คน มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม 2 ครั้ง รวมมีกรรมการทั้งสิ้น 35 คน จำแนกเป็น รัฐมนตรีสายนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 7 คน รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง 13 คน (พรรคประชาธิปัตย์ กิจสังคมและชาติไทย พรรคละ 4 คน พรรคราชฎ 1 คน) ผู้แทนสถาบันภาคเอกชน 3 สถาบัน 9 คน และข้าราชการวิชาการ 6 คน

(โปรดดูรายชื่อกรรมการ กรอ. ในผนวกที่ 1)

ผู้แทนสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 สถาบัน ที่เป็นกรรมการ กรอ. สถาบันละ 3 คนนั้น แต่ละสถาบันจะแต่งตั้งผู้แทนเป็นกรรมการ กรอ. อย่างเป็นทางการ ปกติจะแต่งตั้งจากประธานหรือนายก หรือ

กรรมการบริหารของสถาบันเอกชน ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ในคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ศึกษามี นายชาติรี โสภณพิช นายปรกรณ์ ทวีสิน นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ นายดำรงค ฤกษ์งามระ นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม นายโอฬาร ไชยประวัติ นายประยูร จินดาประดิษฐ์ นายเชียรชัย ศรีวิจิตร นายบรรยงค์ ลำช้า นายสมบุญ นันทากิวัฒน์ และนายณรงค์ ศรีสอ้าน

ผู้ที่เป็น/เคยเป็นผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ศึกษามี นายอานันท์ ปันยารชุน นายโชคชัย อักษรนันท์ นายชุมสาย หัสติน นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา นายถาวร พรประภา และนายพงษ์ สารสิน (ก่อนดำรงตำแหน่ง รอง นรม.)

ผู้ที่เป็น/เคยเป็นผู้แทนหอการค้าไทยในคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ศึกษา มี น.พ.สมภพ สุสังกร- ภาญจน์ นายยุกต์ ณ ถลาง นายสม จาตุศรีพิทักษ์ นายวรรณ ชันชื้อ นายเจ็ลยว สุวรรณกิตติ และนายบุญถม เย็นมะโนช

ตั้งแต่ปี 2524 ที่จัดตั้ง คณะกรรมการ กรอ.เป็นต้นมา ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 11 คณะ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ 7 คณะ คณะทำงานและคณะทำงานเฉพาะกิจ 9 คณะ คณะอนุกรรมการที่ สำคัญของ กรอ. มีดังนี้ ¹⁴

(1) คณะอนุกรรมการพิจารณาหลักนรองงาน กรอ. มีเลขาธิการ สศช. (ดร.เสนาะ อุณากร) เป็นประธาน มีหน้าที่ในการพิจารณาหลักนรอง เรื่องที่จะเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม กรอ. รวมตลอดถึงการประสานงานแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการประสานร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน

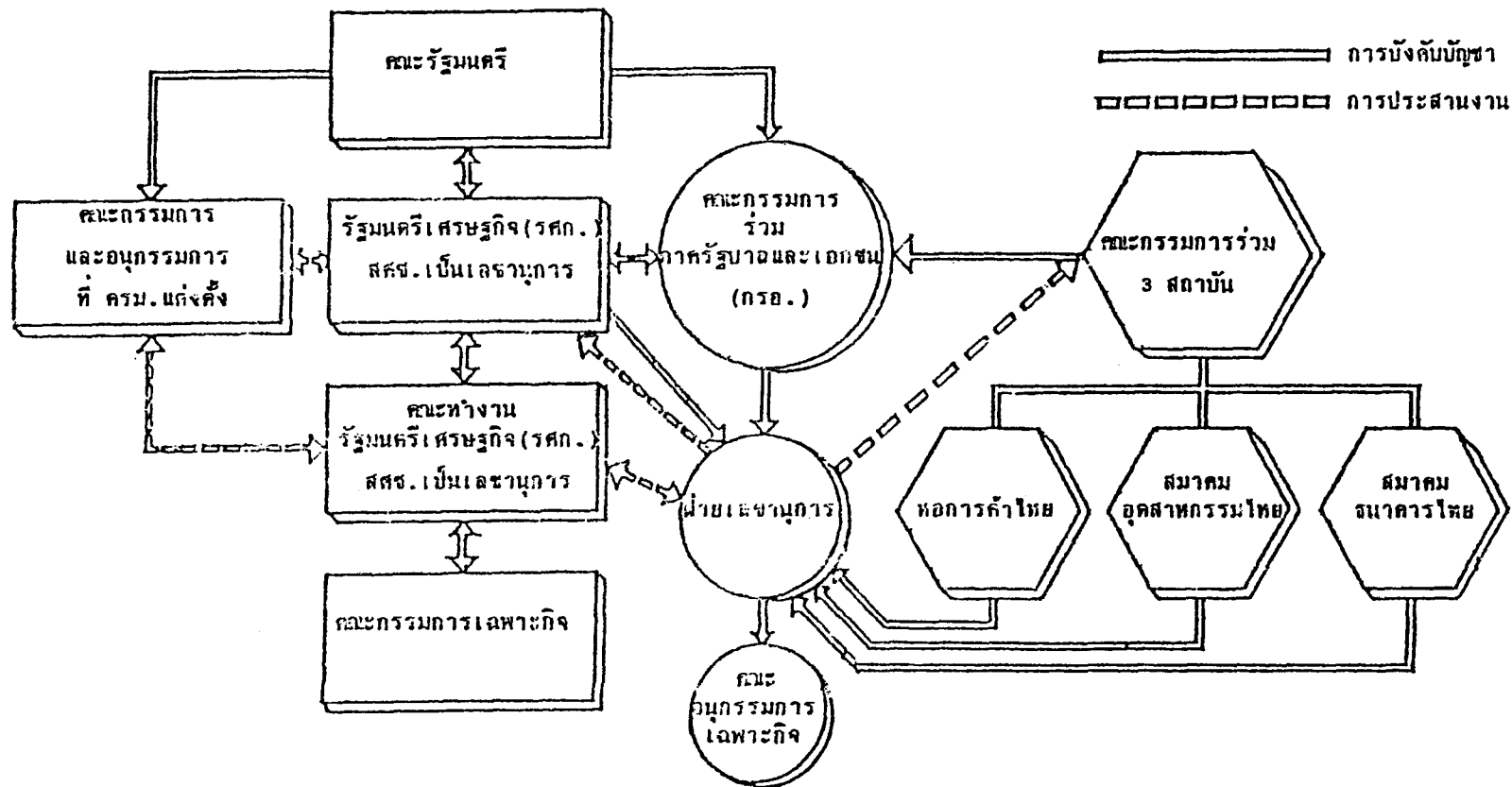
(2) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรอ. มีนายชาติกริต จุลละเสวี เป็น ประธาน กรอ. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2525

(3) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาภาษีเพื่อการส่งเสริมการลงทุน กรอ. ได้แต่งตั้งเป็นคณะ แรกตามคำสั่ง กรอ. ที่ 2/2524 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2524 เพราะ กรอ. ถือว่าการส่งเสริม การลงทุนเป็นเรื่องเร่งด่วนเพื่อการส่งออกและการจ้างงาน แต่คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้ยกเลิกไปแล้ว เพราะกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาภาษีอากร (กปอ.) ในปี 2525 และรับเรื่องนี้ไปดูแลแทน

จากองค์ประกอบและโครงสร้าง กรอ. เท่าที่กล่าวมาแล้วสามารถแสดงโครงสร้างองค์กร กรอ. ส่วนกลางเป็นแผนภูมิได้ในหน้าต่อไป

นอกจากคณะกรรมการ กรอ. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานแล้ว ปรากฏว่ามี 4 กระทรวง ที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน คือ กระทรวง การคลังตั้งคณะกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาภาษีอากร (กปอ.) ซึ่งถึงแม้ว่าชื่อจะไม่ได้ระบุว่า เป็นคณะกรรมการร่วม แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมด้วย กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน กระทรวงศึกษาธิการตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อพัฒนาการศึกษาเพื่ออาชีพ (กรอ.พอ.)

โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล-เอกชน (กรอ.) ส่วนกลาง



ที่มา เอกสารประกอบการสัมมนาครั้งที่ 1 ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5

วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมดุสิตธานี พัทยา

และกระทรวงสาธารณสุขตั้ง คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาทางการแพทย์ และสาธารณสุข¹⁵

จากการศึกษาอดีตและโครงสร้างของคณะกรรมการ กรอ. มีประเด็นที่จะต้องทำการวิเคราะห์ 3 ประเด็น คือ ผลกระทบต่อแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. และผลสืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ.

ประเด็นที่ 1 "ผลกระทบต่อนแนวคิดความร่วมมือ" จากการสัมภาษณ์กรรมการ กรอ. ผู้นำภาคเอกชนในส่วนกลาง และข้าราชการวิชาการหลายท่าน ซึ่งได้แก่ นายหงส์ สารสิน (รองนายกรัฐมนตรี) นายอานันท์ ปันยารชุน (สภาอุตสาหกรรมฯ) นายชาติรี โสภณพิช (สมาคมธนาคารไทย) นายสมชาติศรีวิฑูรย์ (หอการค้าไทย) ดร.เสนาะ อุณากร (เลขาธิการ สศช.) และ ดร.อาณัติ อาภาภิรม (ผู้ว่าการ ปตท.) ต่างแสดงทัศนะที่สอดคล้องกันว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา ได้เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เกิดความสำนึกในการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ ทำให้ความเข้าใจและสัมพันธภาพของสองฝ่ายดีขึ้นกว่าเมื่อสิบกว่าปีมาแล้ว (เหตุการณ์หลังคอมมิวนิสต์ยึดครองประเทศในอินโดจีน) เพราะมีผลทางจิตวิทยาส่งผลลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในอาชีพเดียวกันและต่างอาชีพ โดยเฉพาะนายเสนาะ อุณากร ได้เห็นว่า คณะกรรมการ กรอ. เป็นกลไกที่แสดงว่ารัฐบาลยอมรับบทบาท กระตุ้น และเร่งเร้านายทุนที่ดี (professional capitalist) ให้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชาติ¹⁶

ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดร.แสง รตนมงคลมาศ ที่ได้ประเมินผล กรอ. ไว้เมื่อ พ.ศ. 2529 ซึ่ง ดร.แสง ได้สรุปความเห็นไว้ว่า โดยทั่วไป กรอ. ประสบความสำเร็จในการขยายผลกระทบแนวคิดแห่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนค่อนข้างสูง¹⁷

เมื่อมองในแง่มุมนี้ อาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. ในสมัยที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลอย่างแท้จริง จึงทำให้สามารถขยายผลแนวคิด กรอ. ได้อย่างกว้างขวาง การยอมรับบทบาทภาคเอกชนของฝ่ายรัฐบาลมีส่วนในการลดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะผู้ประกอบการและนายทุนสามารถใช้คณะกรรมการ กรอ. เป็นเวทีแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ มากกว่าใช้อิทธิพลกดดันรัฐบาล

ประเด็นที่ 2 "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ." จากการสัมภาษณ์กรรมการ กรอ. ผู้นำภาคเอกชนในส่วนกลาง และข้าราชการวิชาการ กลุ่มเดียวกับที่กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่ 1 ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า คณะกรรมการ กรอ. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาอุปสรรค การดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชนในทางเศรษฐกิจ และเสนอแนะนโยบายการแก้ปัญหาต่อรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการ กรอ. มีบทบาทเป็นองค์กรที่ปรึกษา (consultative body) ไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจการตัดสินใจและสั่งการ ทัศนคติและการรับรู้ดังกล่าวตรงกับผลการวิจัยของ ดร.แสง รตนมงคลมาศ อีกเช่นกัน¹⁸

อย่างไรก็ดี ทศนคติ การรับรู้ และความคาดหวังต่ออำนาจหน้าที่และอาณัติของคณะกรรมการ กรอ. ในกลุ่มผู้นำภาคเอกชนและกลุ่มข้าราชการยังมีลักษณะสวนทางกัน กล่าวคือ ผู้นำภาคเอกชนที่ไม่ประสงค์เปิดเผยนามหลายคนได้ให้ความเห็นว่า กรอบการทำงานหรืออาณัติของ กรอ. ไม่ชัดเจน เพราะแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. คือ การเป็นองค์กรประสานการปฏิบัติระดับนโยบาย มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรอ. รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. ดังนั้นคณะกรรมการ กรอ. ควรมีอำนาจตัดสินใจและสั่งการในบางเรื่องได้ ลักษณะที่ก้ำกึ่งเช่นนี้ ผู้นำภาคเอกชนดังกล่าวมีความเห็นว่า เป็นเพราะรัฐบาลยังไม่กล้าเผชิญการแก้ปัญหาที่แท้จริง เช่น เรื่องการปรับโครงสร้างภาษีเป็นสิ่งที่ภาคเอกชนต้องการให้ปรับโครงสร้างให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ แต่คณะกรรมการ กรอ. ก็ให้กระทรวงการคลังตั้งคณะกรรมการ กรอ. ขึ้นมารับเรื่องนี้ไปพิจารณา แทนที่จะมานุดคุ้ยแก้ไขกันในคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งสร้างความรู้สึกที่ไม่ประทับใจแก่ภาคเอกชนเท่าที่ควร เพราะภาคเอกชนมีความคาดหวังบทบาทของคณะกรรมการ กรอ. สูงมาก โดยตั้งความหวังว่าคณะกรรมการ กรอ. จะลดกฎระเบียบได้มากกว่าที่ทำไปแล้ว แต่ก็ผิดหวังและเห็นว่าถ้าไม่มีคณะกรรมการ กรอ. ระบบราชการก็จะต้องลดกฎระเบียบแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่นที่คณะกรรมการ กรอ. ดำเนินการอยู่

ในทางตรงกันข้าม กลุ่มข้าราชการกลับมีความไม่สบายใจกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงที่ไม่ประสงค์จะให้เปิดเผยนามบางท่าน กล่าวว่า เห็นด้วยกับแนวความคิดของ กรอ. แต่ไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการ กรอ. มีมติให้ส่วนราชการดำเนินการเอื้ออำนวยความสะดวกให้เอกชน ชำระรายการกลุ่มดังกล่าวมีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรมีการเผยแพร่แนวความคิดการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาประเทศ ในขณะเดียวกันก็เรียกร้องให้ธุรกิจเอกชนเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม พร้อมกับภาคราชการจะต้องพิจารณาปรับปรุงระเบียบกฎหมาย ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของภาคเอกชน หากดำเนินการตามวิธีการทั้งสามได้เป็นผลสำเร็จก็ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ กรอ. ขึ้นมา

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า แม้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ กรอ. จะมีความเข้าใจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ไปในทิศทางเดียวกันก็ตาม แต่การคาดหวังบทบาทของคณะกรรมการ กรอ. มีลักษณะไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ

(1) ภาคเอกชนมีความต้องการให้คณะกรรมการ กรอ. มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและสั่งการแก้ไขปัญหาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยโดย ผศ.ชาคริต จุลละเสวี ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1

(2) ฝ่ายข้าราชการมีความรู้สึกว่าการ กรอ. มีบทบาทในการสั่งการมากเกินไป การมีบทบาทในการสั่งการของคณะกรรมการ กรอ. นั้น จะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ว่าด้วยกระบวนการตัดสินใจ แต่ในขั้นนี้ใคร่กล่าวถึงความสับสนอันเนื่องมาจากชื่อของคณะกรรมการ กล่าวคือ

ชื่อในภาษาไทยเรียกเต็มว่า "คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ" ซึ่งถ้าไม่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่โดยละเอียด จะมีความรู้สึกทักท้วงเข้าใจว่าคณะกรรมการนี้ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ส่วนในภาษาอังกฤษเรียกว่า "Joint Public and Private Consultative Committee" อันหมายถึงการเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา

นอกจากนี้ อาจเกิดความสับสนมาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ที่ได้รับมอบหมายมาตามมติ ครม. กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ข้อแรก คือ "พิจารณาปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชนและจัดระบบประสานงาน เพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาล่วงหน้าโดยเร็ว" ซึ่งอำนาจหน้าที่ในข้อนี้ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า พิจารณาปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขต่อรัฐบาล ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการ กรอ. พิจารณาปัญหาได้แล้ว มักจะมีมติสั่งดำเนินการแก้ปัญหาโดยตรง

ประเด็นที่ 3 สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทหลัก 2 บทบาท บทบาทแรก "การแก้ปัญหา" คือ การเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และอีกบทบาทหนึ่งคือ "การพัฒนา" โดยการประสานการจัดทำแผนและโครงการร่วมระหว่างรัฐบาลและเอกชน แต่ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ กรอ. ให้ความสำคัญกับบทบาทการแก้ปัญหามากกว่าการพัฒนา เพิ่งเริ่มให้ความสนใจกับบทบาทการพัฒนาเมื่อต้นปี 2531 โดยคณะกรรมการ กรอ. มีมติส่งเสริมการพัฒนาศูนย์อุตสาหกรรมชนบท และมอบหมายให้ สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ร่วมมือกับคณะอนุกรรมการพัฒนาศูนย์อุตสาหกรรมชนบทของ กชช. จัดทำโครงการประสานการลงทุนอุตสาหกรรมระดับจังหวัด

2. ฝ่ายเลขานุการ กรอ.

ในระยะแรกของการจัดตั้ง กรอ. สศช. ในฐานะที่เลขาธิการ สศช. เป็นเลขานุการ กรอ. ได้มอบหมายให้กองโครงการเศรษฐกิจใน สศช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กรอ. งานเลขานุการ กรอ. จึงมีลักษณะเป็นงานฝากไม่ใช่งานหลักหรืองานประจำของกองโครงการเศรษฐกิจ ในปลายปี 2528 สศช. ได้รับอนุมัติให้จัดส่วนราชการใหม่ โดยจัดตั้งกองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน หรือกอง กรอ. ขึ้น และมีกลุ่มงานนโยบายและประสานงาน กรอ. ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าฝ่ายในกอง กรอ. เป็นหน่วยรับผิดชอบงานเลขานุการ กรอ. โดยตรง หน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ. ของกลุ่มงานนโยบายและประสานงาน กรอ. มีโดยสรุปดังนี้¹⁹

- (1) จัดเตรียมการประชุมคณะกรรมการ กรอ. โดยแบ่งงานออกเป็น 2 ส่วน คือ
 - งานด้านวิชาการ จะศึกษาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาตลอดจนเสนอแนะแนวทางพิจารณา
 - งานด้านธุรการ เกี่ยวกับการจัดเตรียมการประชุม ตลอดไปจนถึงจัดระเบียบวาระการประชุม เชิญประชุม

(2) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงาน เพื่อพิจารณาเรื่องที่จะนำเข้าสู่การประชุมคณะกรรมการ กรอ.

(3) ดำเนินการอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องภายหลังการประชุม เช่น การแจ้งมติที่ประชุมให้หน่วยราชการหรือหน่วยงานภาคเอกชนรับไปดำเนินการต่อไป

(4) เข้าร่วมในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดยคณะกรรมการ กรอ.

(5) ติดตามผลการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการ กรอ. ทั้ง กรอ. ส่วนกลางและภูมิภาค จัดทำระบบติดตามและประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ

ตามคำขอแบ่งส่วนราชการกอง กรอ. ของ สศช. นั้น ได้กำหนดการแบ่งงาน หรือภารกิจของกลุ่มงานนโยบายประสานงาน กรอ. ไว้ 7 งาน ซึ่งสามารถจำแนกจัดลักษณะงานได้ 2 ลักษณะ คือ งานนโยบายและแผน และงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ.

ลักษณะที่ 1 งานนโยบายและแผน ได้แก่

(1) งานศึกษาวิจัย ประสานแผน วิเคราะห์แผนงานและกิจกรรมด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เช่น แผนความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน แผนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท นโยบายและแผนงานด้านการท่องเที่ยว และปีติกรรมไทย 2531 และการประสานแผนงานและโครงการเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

(2) งานประสานกับส่วนราชการและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหา และส่งเสริมความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เช่น การแก้ไขปัญหาคาถาขนส่งสินค้าโดยระบบคอนเทนเนอร์ การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งทอไหมทอ ฯลฯ รวมตลอดถึงการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาตามคำขอของ กรอ. จังหวัดด้วย เช่น การปรับปรุงการกำหนดพื้นที่สีเขียวในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

(3) งานพัฒนาสถาบันภาคเอกชน และจัดกิจกรรมเสริมงานประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ได้แก่ การดำเนินการให้ความร่วมมือกับหอการค้าจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจให้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และการประสานงาน การจัดสัมมนา และการทำความเข้าใจระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัดเพื่อพัฒนาสถาบัน เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 งานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ได้แก่

(4) งานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งรับผิดชอบงานเตรียมการประชุม ทั้งด้านวิชาการและธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. และงานเลขานุการคณะกรรมการต่างๆ ของ กรอ.

(5) งานแจ้งมติที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. กรอ. ภูมิภาค และการติดตามผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุม

(6) งานประสาน ส่งเสริม และติดตามผล กรอ. จังหวัด

(7) งานอื่นๆ เช่น งาน กรอ. กระทรวงต่างๆ เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ ผอ. กอง กรอ. และหัวหน้ากลุ่มงาน กรอ. ประกอบการสังเกตการณ์ สามารถลงความเห็นได้ว่ากอง กรอ. ให้ความสำคัญแก่งานลักษณะที่ 2 มากกว่า งานลักษณะที่ 1 ซึ่งเป็นงานหลัก เพราะการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ในแต่ละปีมีบ่อยครั้งเฉลี่ยปีละมากกว่า 8 ครั้ง เรื่องเพื่อพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ของกอง กรอ. ต้องพิจารณากลับกรองและประสานงานปีละประมาณ 15 เรื่อง ในจำนวนเรื่องเพื่อพิจารณารวมทั้งหมดเป็นเรื่องเพื่อพิจารณาที่เจ้าหน้าที่กอง กรอ. จะต้องศึกษาวิเคราะห์ ประสานงาน และเสนอความเห็นเฉลี่ยปีละ 7 เรื่อง (โปรดดูตารางประกอบ) จึงทำให้ สศช. และกอง กรอ. ต้องใช้ทรัพยากรคน และเวลาไปเพื่องานลักษณะที่ 2^{๒๐}

ในส่วนของงานลักษณะที่ 2 นั้น งานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด มีลักษณะเป็นงานปฏิบัติมากกว่าเป็นงานวิชาการและงานนโยบายและแผน งานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ควรมีจุดเน้นที่คณะกรรมการ กรอ. เป็นหลัก ไม่น่าขยายขอบเขตเกินเลยไป ซึ่งงานที่พูดถึงนี้ น่าจะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานปฏิบัติ คือ กระทรวงมหาดไทย เพราะคณะกรรมการ กรอ. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2530 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบระบบประสานการดำเนินงานกับ กรอ. จังหวัด

**จำนวนครั้งของการประชุมคณะกรรมการ กรอ.
ระหว่างกรกฎาคม 2524-กรกฎาคม 2531**

พ.ศ.	จำนวนครั้ง	จำนวนเรื่องเพื่อ พิจารณา	จำนวนเรื่องเพื่อพิจารณาที่ฝ่าย เลขานุการรับผิดชอบโดยตรง
2524	5	15	10
2525	10	27	13
2526	10	18	9
2527	9	17	7
2528	8	16	9
2529	8	18	5
2530	5	13	2
2531	5	12	4
รวม	60	136	49

จากการสัมภาษณ์ ผอ.กอง กรอ. พบข้อเท็จจริงว่า งานเลขานุการ กรอ. ด้านวิชาการ (ซึ่งหมายถึงการศึกษาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาตลอดจนเสนอแนะทางพิจารณา เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณากลับการรองงาน และคณะกรรมการ กรอ.) และงานประสานกับส่วนราชการและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหา กลุ่มงาน กรอ. ไม่ได้รับผิดชอบเพียงลำพัง ถ้างานนั้นอยู่ในสายงานของฝ่ายอื่นในกอง กรอ. ก็จะมอบให้ฝ่ายนั้นรับผิดชอบ แต่ถ้าอยู่ในความรับผิดชอบของกองอื่นก็จะเสนอให้ผู้บริหาร สศช. มอบหมายให้กองนั้นรับเรื่องไปศึกษา ประสานและวิเคราะห์ เช่น ตามกรณีศึกษาเรื่องการแก้ไข ปัญหาการขนส่งสินค้าด้วยระบบคอนเทนเนอร์ ก็ได้ประสานส่งให้กองโครงการพื้นฐานร่วมรับผิดชอบด้วย เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวเจ้าหน้าที่ทั้งในกอง กรอ. และในกองต่าง ๆ ของ สศช. จึงไม่มีปัญหากับงาน กรอ. เพราะถือเป็นงานในหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่แล้ว ในทางตรงกันข้าม หากงาน กรอ. นั้นเกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบของกองอื่นแล้ว ถ้ากอง กรอ. ไม่เสนอให้ผู้บริหารมอบหมายให้กองนั้นหรือกอง กรอ. ไม่ประสานงานกับกองนั้น เจ้าหน้าที่ของกองนั้นย่อมจะไม่พอใจ ในกรณีของศูนย์พัฒนาภาคผู้บริหารของ สศช. มอบหมายให้รับผิดชอบในการประสานงานกับฝ่ายเลขานุการ กรอ. (กอง กรอ.) และ กรอ. จังหวัด ซึ่งถือเป็นงานใหม่ของศูนย์และมอบหมายให้รับผิดชอบประสานงานการปฏิบัติในระดับพื้นที่ เกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เรื่องการพัฒนาศูนย์อุตสาหกรรมขนบและการจ้างงาน แต่บางศูนย์ฯ ไม่ให้ความร่วมมือและความสนใจเท่าที่ควรเพราะเห็นว่าเป็นการเพิ่มงานเพิ่มภาระ²¹

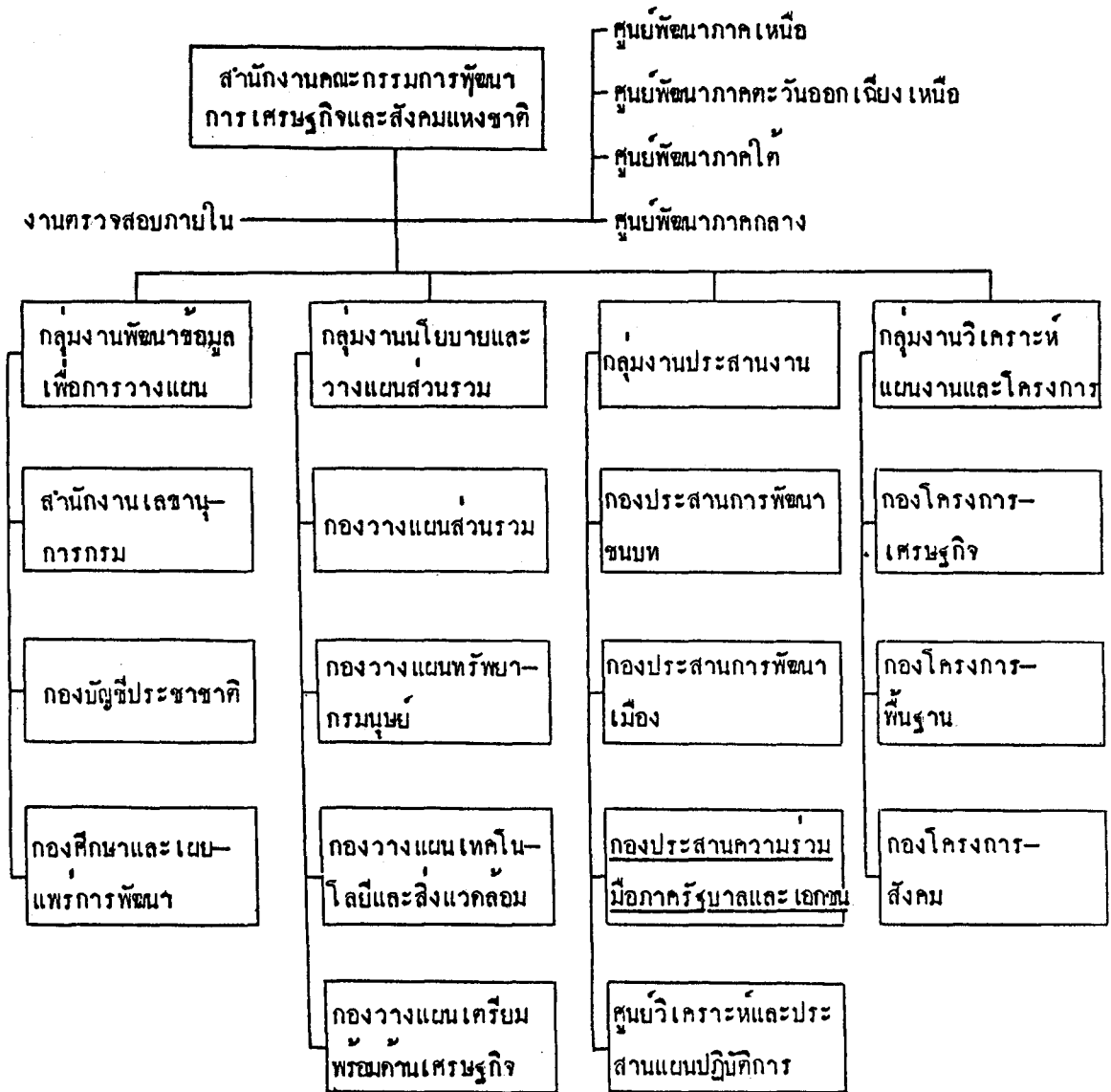
พิจารณาในประเด็นของโครงสร้าง กอง กรอ. มีฐานะเป็นกองๆ หนึ่งในจำนวน 14 กอง และ 4 ศูนย์พัฒนาภาคในสังกัดของ สศช. จัดอยู่ในกลุ่มงานประสานงาน (โปรดดูแผนภูมิแบ่งส่วนราชการของ สศช. ประกอบ) ภายในกอง กรอ. ก็แบ่งงานออกเป็น 1 กลุ่มงาน 3 ฝ่ายและ 1 งานดังนี้

(1) กลุ่มงานนโยบายและประสานงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน หรือ กลุ่มงาน กรอ. มีการกำหนดงานและภารกิจดังได้กล่าวมาแล้ว

(2) ฝ่ายประสานแผนด้านอุตสาหกรรม (3) ฝ่ายประสานแผนด้านพาณิชย์และบริการ (4) ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายที่ (2) และ (3) มีหน้าที่สนับสนุนงานเลขานุการ กรอ. ด้วย

จากการวิเคราะห์อดีตและโครงสร้างองค์การของ สศช. ทั้งในภาพรวมและในภาพย่อยของกอง กรอ. และกลุ่มงาน กรอ. ไม่น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบงาน กรอ. แต่ประการใด เพราะได้มีการวางกลไกการประสานเรื่องงาน กรอ. ระหว่างกลุ่มงาน กรอ. กับฝ่ายต่าง ๆ ในกอง กรอ. และระหว่างกอง กรอ. กับกองต่าง ๆ ไว้แล้ว การกำหนดให้มีกลุ่มงาน กรอ. มีความเหมาะสม เพราะหากรัฐบาลยุบคณะกรรมการ กรอ. หรือโอนงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ไปไว้ที่หน่วยงานอื่น กลุ่มงาน กรอ. ก็ยังคงมีภารกิจงานนโยบาย แผน และการพัฒนาการประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนต่อไป

แผนภูมิแบ่งส่วนราชการของ สศช.



ที่มา : แผนอัตรากำถึง ๓ ปี (๒๕๓๑ - ๒๕๓๒) ของ สศช.

ประเด็นเกี่ยวกับ สศช. ควรเป็นฝ่ายเลขานุการ กรอ. หรือไม่ ยังคงเป็นที่ถกเถียงกัน มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กล่าวคือ

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ ให้เหตุผลเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ในงานวิจัย เรื่องการบริหารงานของ สศช. (2530) ว่า สศช.มีอำนาจหน้าที่หลักตามกฎหมายในการศึกษา สำรวจ และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการและจัดทำแผนพัฒนาฯ ทั้งระยะปานกลางและระยะยาว ส่วนงานศึกษาวิเคราะห์เสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาในระยะสั้นนั้นเป็นภารกิจรอง ดังนั้น สศช. ควรให้ความสนใจและความสำคัญแก่งานหลักมากกว่า ส่วนงานแก้ปัญหาในระยะสั้นเฉพาะเรื่อง หรือปัญหาเฉพาะหน้า เช่น งานเลขานุการ รศก. งานเลขานุการ กรอ. ควรมอบให้หน่วยงานอื่นที่อาจทำหน้าที่ได้ดีกว่ารับไปดำเนินการ²²

นอกจากนี้ ผู้นำภาคเอกชนท่านหนึ่งที่ไม่ประสงค์เปิดเผยนาม ได้ให้เหตุผลว่า บทบาทของคณะกรรมการ กรอ. ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมามีลักษณะสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการตามมติ ดังนั้น สศช. ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติ ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติ และไม่มีอำนาจสั่งการ จึงควรมอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสั่งการจะเหมาะสมกว่า

ฝ่ายที่เห็นด้วย ให้เหตุผลสรุปได้ว่า ประการแรก งานศึกษาวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเสนอแนะนโยบาย แผน และมาตรการ เพื่อแก้ไขปัญหาในระยะสั้นหรือเฉพาะหน้าเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ สศช. อยู่แล้ว งาน กรอ. ก็ถือว่าเป็นเครื่องมือหรือเวที (forum) ในการดำเนินการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนี้ สศช. ก็มีฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานนโยบาย-แผนทางเศรษฐกิจ และประสานการปฏิบัติที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบอยู่โดยเฉพาะ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายและแผนย่อมทำได้ และได้ผลดีด้วย²³

ข้อถกเถียงว่า สศช. ควรเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. หรือไม่นั้น ความเห็นของ ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ ที่ได้กล่าวแล้วมีน้ำหนักค่อนข้างมาก เพราะ สศช. ควรให้ความสำคัญแก่ภารกิจหลัก กล่าวคือ งานนโยบาย แผน มาตรการระยะยาวมากกว่า แต่ก็ต้องยอมรับว่างานคณะกรรมการ กรอ. แม้จะเป็นงานแก้ไขปัญหาระยะสั้นหรือเฉพาะหน้า แต่ก็ยังเป็นพื้นฐานของการศึกษาวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจเพื่อเสนอแนะ นโยบาย และมาตรการระยะยาว อีกทั้งงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยเฉพาะ การที่ สศช. รับผิดชอบงานนี้ อย่างน้อยก็เป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่ไม่ต้องสิ้นเปลืองตั้งหน่วยงานใหม่

ดังนั้น การควรหรือการไม่ควร ขึ้นอยู่กับการทบทวนบทบาทของคณะกรรมการ กรอ. มากกว่า ถ้าคณะกรรมการ กรอ. มีบทบาทเป็นองค์กรที่ปรึกษามีหน้าที่พิจารณาปัญหาอุปสรรค และเสนอแนะนโยบาย แนวทาง มาตรการ และแผนงานแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจต่อรัฐบาลอย่างแท้จริงแล้ว การที่ สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. ก็ไม่น่าจะขัดต่อหลักการและอำนาจหน้าที่ของ สศช. แต่ประการใด เพราะ สศช. เป็นหน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจและประสานแผนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ การเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จะทำให้เกิดผลในการปฏิบัติตามแผนและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ สศช. มีความพร้อมของหน่วยงานและมีการจัดองค์การที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิเคราะห์ และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจครบทุกสาขา การที่ สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. ทำให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่

3. กระทรวงมหาดไทย

ในคณะกรรมการ กรอ. ชุดแรกที่แต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 กระทรวงมหาดไทยไม่ได้เกี่ยวข้องกับงาน กรอ. เลย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ กรอ. ในคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ 2 ซึ่งแต่งตั้งเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 และในกลางปี 2526 นั้น คณะกรรมการ กรอ. ได้มีนโยบายขยายงาน กรอ. สู่ภูมิภาค และจังหวัด จึงได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ การส่งเสริมและช่วยเหลือจังหวัดในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด รวมตลอดถึงการเตรียมการจัดประชุม กรอ. ภูมิภาคด้วย โดยการเตรียมการจัดการประชุม กรอ. ภูมิภาคครั้งที่ 1 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่าง 2-4 กุมภาพันธ์ 2527 คณะกรรมการ กรอ. ได้แต่งตั้งให้ ร.ต.อ. สุรัตน์ ไosalานุเคราะห์ รัฐมนตรีช่วยว่า การกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเตรียมการประชุม กรอ. ภูมิภาค ส่วน การประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 2 ที่สงขลา ระหว่าง 18-20 เมษายน 2528 และครั้งที่ 3 ที่ขอนแก่น ระหว่าง 24-26 มกราคม 2529 ได้แต่งตั้งให้ นายนิศาล มุลศาสตร์สาทร ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจ

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับงาน กรอ. ตั้งแต่กลางปี 2526 เป็นต้นมา รัฐมนตรี ว่าการฯ ก็ได้มอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ (ร.ต.อ. สุรัตน์ ไosalานุเคราะห์ ในครั้งนั้น) เป็นผู้รับ- รับผิดชอบสั่งราชการเกี่ยวกับ กรอ. รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ไม่ได้มอบหมายให้ส่วนราชการใดเป็นเจ้าของ เรื่องงาน กรอ. แต่ได้มอบให้ข้าราชการผู้หนึ่งที่ช่วยราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีฯ เป็น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเสนอเรื่องโดยตรงต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ และรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ จะสั่งงาน กรอ. ไปจังหวัดโดยตรง²⁴

ต่อมาคณะกรรมการ กรอ. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2530 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบจัดระบบการประสานการดำเนินงานกับ กรอ. จังหวัด เพื่อให้ เกิดผลในเชิงรูปธรรมมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงมอบหมายให้สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (สณ.มท.) เป็นส่วนราชการรับผิดชอบดำเนินการตามมติคณะกรรมการ กรอ. และรับผิดชอบงาน กรอ. ของกระทรวงมหาดไทย ตามบันทึกที่ มท 0303/569 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2530 ในการนี้ สณ.มท. ได้มอบให้ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองรับผิดชอบงาน กรอ. ของกระทรวง มหาดไทย ในการประสานงาน กรอ. ภูมิภาค และวางแผนทางการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด

การที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน กรอ. ภูมิภาค และ กรอ. จังหวัด นั้น ถือว่า เป็นอำนวยการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ กรอ. โดยตรง ซึ่งความเหมาะสมของมติคณะ

กรรมการ กรอ. ที่มอบหมายอำนาจหน้าที่และภารกิจให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติ จะได้มีการวิเคราะห์ต่อไป

ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากองในสังกัด สผ.มท. และเป็นฝ่ายหนึ่งในจำนวน 9 ฝ่ายของ สผ.มท. ฝ่ายนี้รับผิดชอบงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพ พัฒนาระบบแรงงานและพัฒนาสังคม แบ่งงานออกเป็น 2 สายงาน (สายงานนี้เทียบเท่าฝ่ายของกรมอื่นๆ) กล่าวคือ

ก. สายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน ประกอบด้วย 2 งาน คือ (1) งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ (2) งานพัฒนาชนบท ซึ่งงานนี้รับผิดชอบการประสานงาน กรอ. จังหวัด และ (3) งานพัฒนาระบบ แรงงาน

ข. สายงานนโยบายและแผนพัฒนาสังคม ประกอบด้วย 2 งาน คือ (1) งานพัฒนาประชากร และ (2) งานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

จากการศึกษาบทบาทของ สผ.มท. ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้รับผิดชอบการส่งเสริมและช่วยเหลือจังหวัดในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และการประสานงานกับ กรอ. จังหวัด ปรากฏผล ดังนี้

1. การที่กระทรวงมหาดไทยมอบให้ สผ.มท. รับผิดชอบงาน กรอ. นั้น เป็นการให้หน่วยงานที่เหมาะสม เพราะ สผ.มท. เป็นหน่วยงานนโยบายและแผน และประสานการปฏิบัติตามนโยบายและแผนอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี มีหลายฝ่ายที่มีความเห็นโต้แย้งว่า สผ.มท. ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ กรอ. จังหวัด อาจทำให้สำนักงานจังหวัดเกิดความรู้สึกว่าเป็นงานฝากของ สผ.มท. และอาจมีปัญหาในการสั่งการและประสานงานกับสำนักงานจังหวัด ซึ่งจะเป็อุปสรรคต่อระบบงาน กรอ. ในระดับจังหวัด ความห่วงใยดังกล่าวไม่น่าจะมีปัญหาแต่ประการใด เพราะการสั่งการ งาน กรอ. สผ.มท. ไม่ได้สั่งการเองโดยพลการ แต่เสนอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามในหนังสือสั่งการ งานในลักษณะ กรอ. ที่ สผ.มท. รับผิดชอบอยู่ ก็คืองานวางแผนพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาชนบทระบบ กชช. กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ สผ.มท. รับผิดชอบงานดังกล่าว ตั้งแต่ปี 2524 เมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 สผ.มท. ได้เสนอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และดำเนินงานพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล โดยในระดับจังหวัดสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งก็ไม่มีปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารแต่ประการใด

2. งาน กรอ. เป็นงานใหม่ของ สผ.มท. ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ต้องไปแฝงอยู่ในงานพัฒนาชนบท สายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ 2 คน คือ หัวหน้างานพัฒนาชนบท (ระดับ 6) และเจ้าหน้าที่อีก 1 คน (ระดับ 5)²⁵ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติภารกิจหลายประการ กล่าวคือ

(1) สผ.มท. ค่อนข้างห่างเหินกับจังหวัดในเรื่องการส่งข้าราชการงาน กรอ. ไปยังจังหวัด กล่าวคือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยมอบให้ สผ.มท. เป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องงาน กรอ. ของกระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2530 แล้ว สผ.มท. ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งมติคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2530 ไปยังจังหวัดทุกจังหวัด ตามหนังสือที่ มท0303/ว.217 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2530 หลังจากนั้นอีกหนึ่งปีครึ่ง ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ มท0303/ว.992 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2531 เรงัดจังหวัด 12 จังหวัด ที่ยังไม่รายงานผลการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการฉบับแรก

ก่อนหน้าการเรงัด 2 เดือน สผ.มท. ได้ส่งโครงการนำร่องเพื่อการประสานแผนการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัด ของจังหวัดอุบลราชธานีและศรีสะเกษ ไปให้จังหวัดต่างๆ ศึกษาเป็นตัวอย่างในการกำหนดแนวทางการประสานแผน ตามหนังสือที่ มท 0303/ว.669 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2531

และครั้งสุดท้าย สผ.มท. ได้มีหนังสือที่ มท 0303/ว.2645 ลงวันที่ 7 กันยายน 2531 ส่งเอกสารคู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ. ที่ได้รับจากกอง กรอ. สศช. ไปให้จังหวัดต่างๆ

(2) งานส่งเสริม กรอ. จังหวัด จะได้ผลต่อเมื่อมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ กรอ. จังหวัดด้วย แต่สถานที่เป็นอยู่ สผ.มท. ยังไม่พร้อมที่จะรับงานติดตามประเมินผล กรอ. จังหวัด จากกอง กรอ. สศช. มารับผิดชอบด้วยได้ นอกจากส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมกับกอง กรอ. สศช. เท่านั้น

(3) ตามหนังสือ ที่ มท 0303/ว.217 สผ.มท. ในนามของกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จังหวัดส่งรายงานการประชุม กรอ. จังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยเมื่อมีการประชุม แต่ สผ.มท. ไม่มีเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบรายงานการประชุมที่ได้รับ

3. งานส่งเสริม กรอ. จังหวัด จะต้องดูแลและพัฒนาสถาบันภาคเอกชน ในระดับจังหวัดควบคู่ไปด้วย ไม่ใช่มุ่งเน้นที่ภาครัฐการหรือเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด (สำนักงานจังหวัด) เท่านั้น แต่ สผ.มท. และกระทรวงมหาดไทย ยังขาดการประสานงานกับสถาบันภาคเอกชนในส่วนกลาง โดยเฉพาะหอการค้าไทยอย่างใกล้ชิด

4. ตามหนังสือที่ มท 0303/ว.217 สผ.มท. โดยกระทรวงมหาดไทย ได้วางแนวทางการประสานงานระหว่าง กรอ. จังหวัด และส่วนกลางว่า เมื่อมีการประสานงานแล้ว ให้จังหวัดสำเนาเรื่องส่งกระทรวงมหาดไทย และหากมีเรื่องใดที่จะให้กระทรวงมหาดไทยช่วยสนับสนุน ก็ให้ส่งเรื่องไปให้กระทรวงพิจารณาสั่งการก่อน หลังจากสั่งการดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2530 แล้ว สผ.มท. ได้รับเรื่องลักษณะดังกล่าวจาก กรอ. จังหวัด หลายจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงราย สุราษฎร์ธานี นครสวรรค์ และนครราชสีมา เป็นต้น แต่ก็ยังน้อยกว่าเรื่องที่จังหวัดประสานงานโดยตรงไปยังกอง กรอ. สศช.²⁶

4. สถาบันภาคเอกชนส่วนกลาง

สถาบันภาคเอกชนที่อยู่ในสภาพแวดล้อมทางการบริหารขององค์กร กรอ. ได้แก่ หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการร่วมฯ หรือ กรร.

(1) หอการค้าไทย²⁷ นับเป็นสถาบันภาคเอกชน ที่จัดตั้งและดำเนินงานมานานที่สุด มากกว่าสถาบันภาคเอกชนอื่นๆ หอการค้าไทยเริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2476 โดยกลุ่มพ่อค้าคณะหนึ่ง มีนายเล็ก โกเมศ เป็นผู้นำ

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนี้ก็คือ การเห็นถึงความสำคัญของบทบาทของหอการค้าซึ่งนานาประเทศ ได้จัดตั้งขึ้นว่า เป็นสถาบันที่อำนวยความสะดวกให้แก่พ่อค้านักธุรกิจอย่างมาก และเห็นว่าประเทศไทยมีพ่อค้าชาวไทยอยู่มาก จึงน่าจะมีการรวมตัวกันเป็นปึกแผ่น มีองค์กรกลางที่จะเป็นปากเสียงของพ่อค้า ในกิจการของตน เพื่อให้ดำเนินอาชีพโดยสะดวก และเพื่อให้ประสานงานระหว่างรัฐกับพ่อค้า ในระยะแรกที่ตั้งหอการค้าขึ้น การดำเนินงานประสบปัญหามาโดยตลอด ทั้งจากการขาดแคลนทุนทรัพย์ และการสนับสนุนจากภาครัฐบาล บทบาทแทบไม่มีเลย ต่างกับสมาคมพาณิชย์จีนและอินเดียที่มีความเข้มแข็งมากกว่า จนกระทั่งมาถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการออก พ.ร.บ.หอการค้า 2509 ขึ้นมารองรับการดำเนินงานของหอการค้าไทย

คณะกรรมการหอการค้าไทยประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ ปัจจุบันมาจากสมาชิกในส่วนกลาง 29 คน และประธานเขตหอการค้าจังหวัด 12 เขต คณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน รองประธานไม่น้อยกว่าหนึ่งคน เลขาธิการหนึ่งคน โดยคณะกรรมการหอการค้าไทยจะคัดเลือกกรรมการเข้าเป็นคณะกรรมการบริหาร มีประธานกรรมการหอการค้าไทยเป็นประธานกรรมการบริหาร

การบริหารงานของหอการค้าไทยดำเนินงานโดย สำนักงานมีเลขานุการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ ในสำนักงานแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเงินและธุรการ ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด ฝ่ายบริหาร และฝ่ายวิชาการ แต่ละฝ่ายมีผู้ช่วยเลขานุการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ

(1) ฝ่ายการเงินและธุรการมี 2 แผนก คือ แผนกธุรการ และแผนกบัญชีและการเงิน (2) ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด มี 1 แผนก คือ แผนกส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด (3) ฝ่ายบริการมี 3 แผนก คือ แผนกรับรองเอกสาร แผนกบริการข่าวสารการค้าและนิเทศทางการค้า และแผนกจัดงานแสดงสินค้า (4) ฝ่ายวิชาการมี 3 แผนก คือ แผนกวิจัยและสถิติ แผนกต่างประเทศ และแผนกฝึกอบรม

แผนกวิจัยและสถิติซึ่งอยู่ในฝ่ายวิชาการ เป็นหน่วยที่รับผิดชอบงาน กรอ. โดยตรง แผนกนี้แบ่งงานย่อยเป็น 6 งาน คือ (1) งานวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป (2) งานวิจัยการค้า (3) งานวิจัยอุตสาหกรรม (4) งานวารสารสิ่งพิมพ์เผยแพร่ (5) งานรวบรวมสถิติ (6) งาน กรอ.ประสานงานเจ้าหน้าที่และกรรมการเศรษฐกิจ แม้แผนกวิจัยและสถิติจะแบ่งออกเป็น 6 งานก็ตาม แต่ทั้ง 6 งานก็มีส่วนรับผิดชอบงาน กรอ. ของหอการค้าไทยร่วมกัน

นอกจากนี้ แผนกส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดในฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด ก็มี ส่วนสับสนุนงาน กรอ. โดยเฉพาะ กรอ. จังหวัด ด้วย แผนกนี้แบ่งออกเป็น 2 งาน คือ งานจัดตั้ง หอการค้าจังหวัดและงานพัฒนาหอการค้าจังหวัด

ในการดำเนินงานของหอการค้าไทย นอกจากมีคณะกรรมการหอการค้าไทย คณะกรรมการบริหาร และสำนักงานเลขานุการบริหารแล้ว ยังมีคณะกรรมการดำเนินงานที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารอีก 2 ชุด

ชุดแรกคือ คณะกรรมการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของหอการค้าไทย มี 9 คณะ ดังนี้ (1) คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด (2) คณะกรรมการปรับปรุงองค์กรหอการค้าไทย (3) คณะกรรมการพัฒนาและวางแผนหอการค้าไทย (4) คณะกรรมการด้านสมาชิกภาพ (5) คณะ กรรมการธุรกิจต่างประเทศ (6) คณะกรรมการธุรกิจอาเซียน (7) คณะกรรมการบริหารโครงการ เอ.ไอ.ดี. ฝ่ายหอการค้าไทย (8) คณะกรรมการจัดงานแสดงสินค้าหอการค้าไทย และ (9) คณะ กรรมการเศรษฐกิจ (ร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย)

ชุดที่ 2 คือ คณะกรรมการสาขาทตามประเภทอาชีพ มี 10 คณะ ดังนี้ (1) สาขาการนำเข้าและ ส่งออกสินค้า (2) สาขาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (3) สาขาสินค้าหลุดอุตสาหกรรม (4) สาขาการ ขนส่ง (5) สาขาการเกษตร (6) สาขาอุตสาหกรรม (7) สาขาการก่อสร้าง (8) สาขาประกันภัยและประกันชีวิต (9) สาขาธุรกิจทรัพยากรธรรมชาติ และ (10) สาขาธุรกิจการเงิน

จากโครงสร้างองค์กรของหอการค้าไทยดังกล่าวแล้ว อาจสรุปบทบาทของหอการค้าไทยต้องงาน กรอ. ได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก งานคณะกรรมการ กรอ. และการประสานงานกับหน่วยงานทั่วไปเกี่ยวกับงาน กรอ. อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกวิจัยและสถิติ ซึ่งสังกัดในฝ่ายวิชาการ

ประการที่ 2 งานพัฒนาหอการค้าจังหวัด ซึ่งมีส่วนส่งเสริมงาน กรอ. จังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด ซึ่งสังกัดอยู่ในฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด และประสานการดำเนินงานกับคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ บริหาร

(2) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย²⁸ เดิมคือสมาคมอุตสาหกรรมไทยได้ตั้งและจดทะเบียน สมาคมการค้าตาม พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2510 การจัดตั้ง สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นการแยกตัวออกจากหอการค้าไทย เพราะสมาชิกของสมาคม อุตสาหกรรมไทยเกือบทั้งหมดเป็น หรือเคยเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 สมาคมอุตสาหกรรมไทยก็เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นสภา อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย วัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่สำคัญคือ เป็นตัวแทน ของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภาคเอกชน ในการประสานนโยบายและดำเนินงานระหว่างรัฐกับเอกชน

ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรม ศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัย วิเคราะห์ ทดสอบ ทดลอง อบรมและเผยแพร่วิชาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมให้แก่สมาชิก และอาจจัดเป็นบริการแก่สาธารณชนด้วยก็ได้ ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมของประเทศ

สมาชิกมี 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ ได้แก่ นิติบุคคลที่มีใน รง. 4 และสมาคมการค้าประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด และสมาชิกสมทบ ได้แก่ บุคคลธรรมดาที่เป็นนักอุตสาหกรรม นักวิชาการ ฯลฯ กรรมการของสภาอุตสาหกรรมฯ ประกอบด้วยกรรมการ 2 ระดับ ระดับแรกคือ คณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมฯ จำนวน 90 คน เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 (หรือ 60 คน) และเป็นกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งจำนวน 1 ใน 3 (30 คน) ซึ่งจะแต่งตั้งจากผู้แทนกลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มท้องถิ่น ระดับที่สองคือกรรมการบริหารสภาอุตสาหกรรมจะประชุมกันเพื่อเลือกตั้งกรรมการบริหาร อยู่ในวาระครึ่งละ 2 ปี จำนวน 23 คน ในการดำเนินงานของสภาอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 สาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ (ซึ่งเปรียบเหมือนเป็นสมาคมย่อย) ที่มารวมตัวกันเป็นสมาคมใหญ่ ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในสาขานั้น ๆ มีคณะกรรมการสาขาอุตสาหกรรมทำหน้าที่บริหารสาขาอุตสาหกรรมนั้น ส่วนที่ 2 คณะอนุกรรมการพิจารณาแก้ปัญหาต่าง ๆ ทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียน ปัญหาความเดือดร้อน และเรื่องราวต่าง ๆ จากมวลสมาชิก และสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไข

ในด้านการปฏิบัติงานประจำ มีเลขานุการบริหารเป็นผู้บริหาร และแบ่งการทำงานออกเป็น 5 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายธุรกิจต่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน (หรือฝ่าย กรอ.) และฝ่ายประชาสัมพันธ์

ตามโครงสร้างองค์กรของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบงาน กรอ. มี 2 หน่วย คือ ฝ่ายวิชาการรับผิดชอบงานวิเคราะห์กลั่นกรองงาน กรอ. เสนอต่อคณะกรรมการบริหารและฝ่าย กรอ. รับผิดชอบการประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ปัญหาของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ส่วนหนึ่งคือ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อยู่ในความดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น สมาคมอุตสาหกรรมหลายสมาคม เช่น สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น จึงไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทั้งหมด แต่ยังคงเป็นสมาชิกของหอการค้าไทยอยู่ เพราะกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดูแลหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอต้องสัมพันธ์กับกระทรวงพาณิชย์โดยผ่านหอการค้าไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโควต้าส่งออกที่กระทรวงพาณิชย์ดูแลอยู่²⁹

อีกประการหนึ่งในระหว่างที่ร่าง พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อกลางปี 2530 นั้น ก็ได้เกิดกระแสการคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้าง-

ขวางว่า จะทำให้นักอุตสาหกรรมบางคนมีฐานะเป็นเจ้าพ่ออุตสาหกรรม และหอการค้าจะกลายเป็นเพียงสมาคมทางธุรกิจ กลุ่มที่คัดค้านร่าง พ.ร.บ. สมาอุตสาหกรรมนี้ ได้แก่ กลุ่มหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ โดยฝ่ายหอการค้าไทยให้เหตุผลว่าร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ จะทำให้สมาคมอุตสาหกรรมฯ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นอกจากนี้ จะสร้างความแตกแยกและทำลายหอการค้าไทย-หอการค้าจังหวัด เพราะเป็นการแยกกลุ่มอุตสาหกรรมออกจากกลุ่มธุรกิจอื่น ในขณะที่หอการค้าจังหวัดยังพัฒนาองค์กรไม่เข้มแข็ง³⁰

(3) สมาคมธนาคารไทย³¹ สมาคมจดทะเบียนก่อตั้งมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2501 โดยเจตนาที่จะให้เป็นสถาบันกลางของธนาคารพาณิชย์ เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 สมาคมธนาคารไทยมีลักษณะเป็นสมาคมการค้าตามนัยแห่ง พ.ร.บ. นี้ จึงได้ขอจดทะเบียนต่อกระทรวงพาณิชย์เป็นสมาคมการค้า เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2510 และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2501 จนถึงปัจจุบันแล้ว สมาคมธนาคารไทยมีประธานกรรมการของสมาคม จำนวน 12 คน โดยมีนายเกษม ล่ำซำ เป็นประธานคนแรก และนายชาติรี โสภณพิช เป็นประธานกรรมการสมาคมธนาคารไทยคนปัจจุบัน

ในด้านการบริหารงานนี้ สมาคมยังมีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นภายใต้โครงสร้างของสมาคมธนาคารไทย ดังนี้คือ กลุ่มธุรกิจต่างประเทศ กลุ่มพัฒนาระบบ กลุ่มพัฒนาบุคลากร และกลุ่มผู้บริหารกิจการสาขาธนาคารพาณิชย์ และยังมีชมรมอีก 2 ชมรม คือ ชมรม FOREX และชมรมผู้บริหารการตรวจสอบภายในธนาคารพาณิชย์

ส่วนการปฏิบัติงานประจำของสมาคมนี้ สมาคมธนาคารไทยมีผู้จัดการสมาคมเป็นผู้รับผิดชอบ และปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำอีก 3 คน ทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานระหว่างสมาชิกสมาคมธนาคารไทย

การจัดโครงสร้างของสมาคมธนาคารไทยนี้ ไม่มีการแบ่งเป็นฝ่ายต่างๆ ดังเช่น สถาบันเอกชนอีก 2 สถาบัน เนื่องจากสมาคมมิได้มีบทบาทในการเป็นหน่วยบริการทางวิชาการ หรือมีบทบาทช่วยเหลือการประกอบการของสมาชิกหรือบุคคลทั่วไป ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่สมาชิกหรือแต่ละธนาคาร ซึ่งต่างประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์เช่นเดียวกัน ต่างมีองค์กรที่จะรองรับการทำงานด้านต่างๆ ของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานขึ้นมาทำงานซ้ำซ้อนในสมาคมธนาคารไทย ที่สำคัญแต่ละธนาคารต่างมีลักษณะแข่งขันกันสูง จึงทำให้การรวมตัวกันไม่เข้มแข็งและมีความร่วมมือร่วมใจกันอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี ได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารสมาคมธนาคารไทย (ปัจจุบันคือ ดร. วีระชัย เตชะวิจิตร) ซึ่งมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการประสานงานและติดตามเรื่องกับหน่วยงานภาครัฐบาล รวมทั้งดูแลงาน กรอ. ของสมาคมฯ ด้วย ที่ปรึกษานี้ทำงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการบริหารของสมาคมฯ โดยเฉพาะ

(4) คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.)³² คณะเดิมเป็นเพียงคณะกรรมการร่วมระหว่างหอการค้าไทยและสมาคมอุตสาหกรรมไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2519

โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานร่วมของหอการค้าไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทยฝ่ายละ 1 ท่าน และมีกรรมการอีกฝ่ายละ 7 ท่าน สาเหตุที่จัดตั้งขึ้นมาก็เนื่องจากความต้องการความเป็นเอกภาพของภาคเอกชน จึงต้องสร้างองค์กรขึ้นมาประสานงาน ต่อมาปี 2520 ประธานร่วมของ 2 สถาบัน มีความเห็นว่า น่าจะเชิญสถาบันเอกชนอื่นที่มีการจัดตั้งแล้วเข้าร่วมด้วยเพิ่มขึ้นอีก และสืบเนื่องจากการที่ทั้ง 2 สถาบัน มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ จึงเชิญสมาคมธนาคารไทยเข้าร่วมด้วย เป็นคณะกรรมการร่วมของ 3 สถาบัน เรียกชื่อว่า คณะกรรมการร่วมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย (กกร.) (Joint Standing Committee on Commerce, Industry and Banking)

โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมนี้ มีประธานร่วมซึ่งมาจากประธานหรือนายกของ 3 สถาบัน ผลัดเปลี่ยนกันเป็นตามวาระ และมีกรรมการคือ ตัวแทนจากหอการค้าไทยและสมาคมอุตสาหกรรมไทย สถาบันละ 9 คน สมาคมธนาคารไทย 5 คน มีผู้จัดการสมาคมธนาคารไทยเป็นเลขาธิการคณะกรรมการร่วม การบริหารงานประจำของ กกร. ไม่มีการจัดตั้งสำนักงานเป็นการถาวร โดยประธาน กกร. ที่ได้รับแต่งตั้งจะใช้หน่วยงานในสังกัดเป็นฝ่ายเลขานุการของ กกร. เอง

การก่อตั้ง กกร. มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานการดำเนินงานระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลในการพัฒนาธุรกิจ ด้านกิจการค้า และอุตสาหกรรมของประเทศ และเพื่อเป็นกลไกและสื่อกลางในการเจรจาติดต่อหรือประชุมกับองค์กรธุรกิจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ กกร. จึงเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลในการประสานงานกับภาคเอกชน เพราะไม่ต้องติดต่อประสานงานกับหลายสถาบัน นอกจากนี้ กกร. ยังได้ช่วยกลั่นกรองข้อเสนอสื่อและความเห็นของสถาบันภาคเอกชนก่อนที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับอาณัติโครงสร้างของสถาบันภาคเอกชนส่วนกลาง สามารถสรุปประเด็นหลักได้ดังนี้

(1) หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีความเชื่อมั่นในระบบงาน กรอ. ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีท่านก่อน (ในฐานะประธานคณะกรรมการ กรอ.) ถึงขนาดมีการปรับจัดองค์การรองรับงาน กรอ. หากรัฐบาลชุดปัจจุบันมีเจตจำนงค์ที่จะยึดหลักในหลักการของ กรอ. สืบเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อน เชื่อได้ว่าทั้งหอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะต้องพัฒนาองค์การเพื่อขยายงานและปรับปรุงงานบทบาทด้าน กรอ. อย่างกว้างขวางต่อไป

(2) โดยสภาพธรรมชาติของสมาคมธนาคารไทย ยังไม่มีเอกภาพ เพราะประกอบธุรกิจเดียวกันย่อมมีการแข่งขันกันเป็นธรรมดา ซึ่งมักขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องความเห็นเรื่องต่างๆ เสมอ เช่น กรณีอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สมาคมธนาคารไทยก็เป็นจุดศูนย์กลางในการระดมความร่วมมือระหว่างธนาคารไทยต่างๆ ให้มีส่วนร่วมในงาน กรอ. ได้อย่างกว้างขวาง

(3) ภาครัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์คณะกรรมการร่วมของ 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.) ใน

การกลั่นกรองงาน เสนอความเห็น และติดต่อสื่อสาร ทำให้ภาครัฐบาลไม่ต้องเสียเวลาติดต่อประสานงานกับภาคเอกชนเป็นรายสถาบัน

(4) ความขัดแย้งระหว่างหอการค้าไทยกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในช่วงที่มีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่น่าจะมีผลกระทบต่องาน กรอ. โดยตรง แต่ความขัดแย้งจะเกิดในระดับจังหวัด ถ้ามีการเร่งรัดขยายการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัดขึ้น

5. คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด

1. การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ในกลางปี 2526 คณะกรรมการ กรอ. มีนโยบายขยายงาน กรอ. สู่ภูมิภาค จึงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบส่งเสริมและช่วยเหลือจังหวัดจัดตั้ง กรอ. จังหวัด กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท 0100/ว. 394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2527 สั่งการให้จังหวัดพิจารณาจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ต่อมาได้มีหนังสือที่ มท 0100/ว.605 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2527 ชี้แจงความเข้าใจเพิ่มเติมว่า การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ต้องค่อยเป็นค่อยไป และให้พิจารณาความพร้อมของภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระดับจังหวัดที่จะทำงานร่วมกันด้วย

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/ว.203 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2529 ได้ชี้แจงอำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานของ กรอ. จังหวัด ไปอีกครั้ง หลังจากคณะกรรมการ กรอ. มีมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2530 สนย.มท. โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท 0303/ว.217 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2531 สั่งให้จังหวัดที่ยังไม่ได้ตั้ง กรอ. จังหวัด รีบจัดตั้งโดยยึดความพร้อมของภาครัฐบาลและเอกชนระดับจังหวัดเป็นหลัก และให้จังหวัดที่ตั้ง กรอ. จังหวัด ปรับโครงสร้างให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากข้อมูลของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย และกอง กรอ. สดช. ปรากฏว่ามีจังหวัดที่จัดตั้ง กรอ. จนถึงปัจจุบันรวม 63 จังหวัด

ในช่วง พ.ศ. 2524-2526 ซึ่งเป็นระยะแรกเริ่มขององค์กร กรอ. นั้น ปรากฏว่ามีการจัดตั้ง กรอ. เพียง 4 จังหวัดเท่านั้น แต่หลังจากที่มีการประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 1 เมื่อต้นปี 2527 ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/ว.605 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2527 สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ปรากฏว่ามีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ให้นโยบายในการจัดตั้งว่า จะต้องคำนึงถึงความพร้อมของทั้งภาคราชการและภาคเอกชนในจังหวัดเป็นสำคัญ

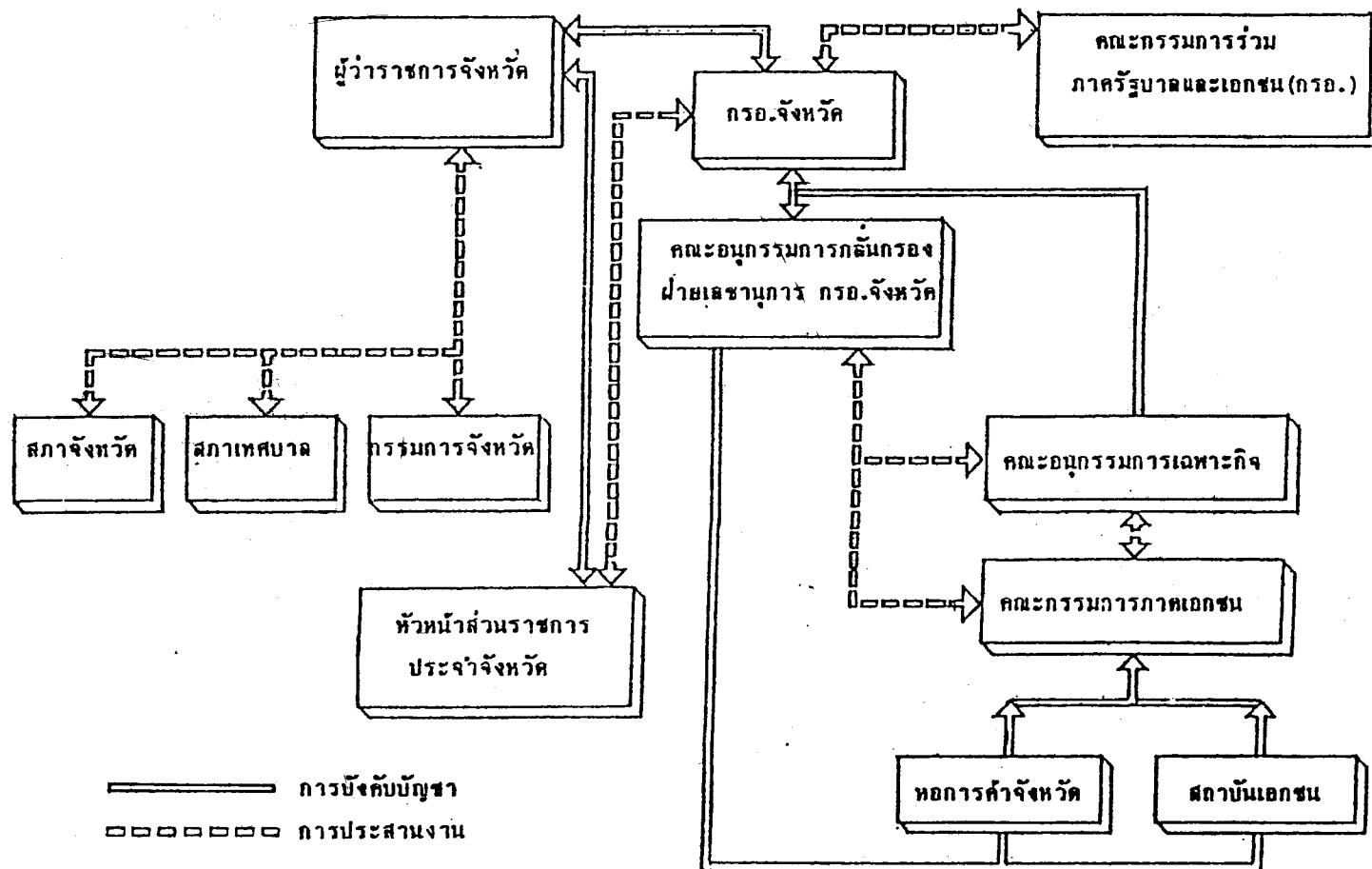
การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด

พ.ศ.	จำนวนจังหวัดที่จัดตั้ง
2526	4
2527	11
2528	20
2529	8
2530	13
2531 (สิ้น ก.ค.)	7
รวม	63

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะกำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ แต่ในทางปฏิบัติในช่วงระหว่างปี 2527 - 2529 ที่งาน กรอ. ของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในความรับผิดชอบของ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง (ร.ต.อ. สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ และนายมนตรี พงษ์พานิช ตามลำดับ) ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปติดตามและเร่งรัดให้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด เป็นผลให้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ในช่วงเวลาดังกล่าวถึง 39 จังหวัด ขณะเดียวกันก็เร่งรัดให้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดถึง 58 จังหวัด เพื่อเป็นฐานในการเร่งรัดจัดตั้ง กรอ. จังหวัดด้วย การเร่งรัดในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้การจัดตั้ง กรอ. จังหวัดในระหว่าง พ.ศ. 2530 - 2531 มีเหตุผลมาจากการรักษาหน้าของผู้ว่าราชการจังหวัด มากกว่าความพร้อมของสถาบันภาคีรัฐบาลและเอกชนในจังหวัด การขัดแย้งกันระหว่างนโยบายลายลักษณ์อักษรของกระทรวงมหาดไทยกับการเร่งรัดในทางปฏิบัติ เป็นผลให้กรรมการ กรอ. จังหวัด ทั้งภาคีรัฐบาลและเอกชนส่วนมากเข้าใจแนวคิดของขบวนการ กรอ. ไม่ชัดเจน บางครั้งมีความเข้าใจขัดแย้งกัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้ กรอ. จังหวัด ส่วนมากไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และบทบาทที่คาดหวังไว้ เป็นผลให้ในระยะหลังๆ กรอ. จังหวัดจำนวนไม่น้อยที่เกือบจะไม่มีกิจกรรมเลย³³

2. โครงสร้าง องค์ประกอบ และสัดส่วน โครงสร้างของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ภาครัฐบาล ได้แก่ ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด คณะอนุกรรมการอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด (ถ้ามี) และชมรมธนาคารพาณิชย์ ในจังหวัดนั้น คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ส่วนใหญ่จะตั้งคณะกรรมการพิจารณาถ่วงถ่วง และคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือเฉพาะสาขา เพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด (โปรดดูแผนภูมิภาพรวมโครงสร้าง กรอ. จังหวัดในหน้าถัดไป)

โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล-เอกชน(กรอ.) ส่วนจังหวัด



ที่มา เอกสารประกอบการสัมมนากลุ่มที่ 1 ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท พัทยา

องค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/ว. 394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2527 และแก้ไขปรับปรุงโดยหนังสือที่ มท 0303/ว.217 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2530 ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดและประธานหอการค้าจังหวัด เป็นรองประธาน (ในจังหวัดที่มา คณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด จังหวัดจะแต่งตั้งประธานคณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัดนั้นเป็นรองประธานด้วย)
- (3) กรรมการภาครัฐบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธร พาณิชย์-จังหวัด สรรพากรจังหวัด คลังจังหวัด แรงงานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ทรัพยากรธรณีจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทาน ประมงจังหวัด ปศุสัตว์-จังหวัดขนส่งจังหวัด หัวหน้าสำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัด และหัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจที่เห็นสมควร
- (4) กรรมการภาคเอกชนให้หอการค้าจังหวัด และอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด (ถ้ามี) พิจารณาคัดเลือกผู้แทนจำนวนไม่เกิน 20 คนเป็นกรรมการ
- (5) กรรมการและเลขานุการ ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และเลขาธิการหอการค้าจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

จากหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ดังกล่าว คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดจะมีอย่างน้อยประมาณ 42-50 คน

โดยทั่วไปจังหวัดจะแต่งตั้งกรรมการ กรอ.จังหวัด ตามการสั่งการแนะนำของกระทรวงมหาดไทย แต่เกือบทุกจังหวัดจะมีการแต่งตั้งเพิ่มเติม หรือบางจังหวัดก็มีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ

- (1) เกือบทุกจังหวัดจะแต่งตั้งนายอำเภอทุกอำเภอเป็นกรรมการภาคราชการด้วย
- (2) บางจังหวัดแต่งตั้งประธานสภาจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการด้วย
- (3) จังหวัดที่มีคณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด มักจะแต่งตั้งประธานคณะอนุกรรมการสาขาจังหวัด เป็นรองประธานอีกคนหนึ่ง
- (4) จังหวัดส่วนใหญ่แต่งตั้งผู้แทนชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด (ถ้ามี) ร่วมเป็นกรรมการด้วย
- (5) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีเลขาธิการหอการค้าจังหวัด และพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้ช่วย อย่างไรก็ตาม บางจังหวัดก็ยังแต่งตั้งพาณิชย์จังหวัดเป็นเลขานุการ เช่น จังหวัดลพบุรี สุรินทร์ นนทบุรี เป็นต้น และบางจังหวัดก็แต่งตั้งเลขานุการหอการค้าจังหวัดเป็นเลขานุการ กรอ.จังหวัด เช่น จังหวัดปัตตานี ชัยภูมิ และนครสวรรค์ ในส่วนที่เกี่ยวกับเลขานุการนี้ กรรมการ กรอ.จังหวัดภาคเอกชนบางท่าน ไม่เห็นด้วยที่จะให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ กรอ. เพราะหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีงานมากอยู่แล้ว และลักษณะงานของสำนักงานจังหวัดก็ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเหมือน สศช.ที่เป็นเลขานุการ กรอ.กลาง ควรให้ กรอ.จังหวัด พิจารณาดำเนินการเองตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดี หอการค้าจังหวัด 23 แห่ง ในจำนวน 31 แห่ง ที่ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า หัวหน้าสำนักงานจังหวัดควรเป็นเลขานุการ กรอ.จังหวัด หอการค้าจังหวัด 5 แห่ง เห็นว่าเลขานุการ กรอ.จังหวัด ควรเป็นพาณิชย์จังหวัด อีก 3 แห่ง ควรเป็นเลขาธิการหอการค้าจังหวัด ซึ่งก็ตรงกับความเห็นส่วนใหญ่ของผู้นำภาคเอกชน ในจังหวัดสงขลา ชอนแก่น และเชียงใหม่

ด้านขนาดของ กรอ. ปรากฏว่าคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ของจังหวัดที่ตอบแบบสอบถาม มีจำนวนมากเกินไป ปรากฏตามตารางข้างล่างนี้ ขนาดของ กรอ.จังหวัด ทำให้เกิดปัญหาในการเรียกประชุมและในการประชุม รวมตลอดถึงเวลาและโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมไม่ทั่วถึงด้วย และผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องข้องกับระเบียบวาระการประชุมมักไม่ให้ความสนใจ

ขนาดของ กรอ.จังหวัด

จำนวนกรรมการ (คน)	จำนวนจังหวัด	ร้อยละ
20 - 39	11	19.3
40 - 59	30	52.6
60 - 79	11	19.3
80 - 99	3	5.3
100 ขึ้นไป	2	3.5
รวม	57	100.0

จากข้อมูลดังกล่าว กรอ.จังหวัด ที่มีจำนวนน้อยที่สุด คือ จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 23 คน กรอ.จังหวัดที่เกิน 100 คนขึ้นไป มีจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 115 คน และเชียงราย จำนวน 175 คน เมื่อพิจารณาในประเด็นของสัดส่วนกรรมการ กรอ.จังหวัด ที่เป็นภาคราชการและเอกชนแล้ว ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย กรรมการภาคเอกชนจะมีประมาณ 21 - 22 คน กรรมการภาครัฐบาลจะมีอย่างน้อย 16 ถึง 20 คน ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยรัฐวิสาหกิจในจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของกรรมการทั้ง 2 ภาค ควรใกล้เคียงกัน คือ 50% : 50% จากข้อเท็จจริงที่ได้รับจาก 57 จังหวัด ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ปรากฏว่า

- (1) กรอ.จังหวัด 43 จังหวัด หรือ 75% มีสัดส่วนของกรรมการภาคเอกชนน้อยกว่าภาครัฐบาล โดยในจังหวัดพิษณุโลก และตาก มีกรรมการภาคเอกชนเพียง 17%
- (2) กรอ.จังหวัด 10 จังหวัด หรือร้อยละ 17% มีสัดส่วนของกรรมการภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐบาล มากที่สุดได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ มีกรรมการภาคเอกชนมากถึง 71%

สัดส่วนของกรรมการ กรอ.จังหวัด ที่เป็นภาคเอกชน

สัดส่วน	จังหวัด		
กรรมการภาคเอกชน	จำนวน	ร้อยละ	หมายเหตุ
17 - 19 %	2	3.5	1) กรรมการ กรอ.จังหวัด
20 - 29 %	3	5.3	ที่เป็นภาคเอกชน มีสัดส่วนต่ำกว่า
30 - 39 %	14	24.6	50% มี 43 จังหวัด หรือ 75.5%
40 - 49 %	24	42.1	2) มีสัดส่วนมากกว่า 50%
50 %	4	7.0	มี 10 จังหวัด หรือ 17.5%
51 - 59 %	7	12.3	
60 - 69 %	2	3.5	
70%	1	1.7	
รวม	57	100.0	

เกี่ยวกับการปรับปรุงองค์ประกอบและจำนวนกรรมการของ กรอ.จังหวัด ปรากฏว่าหอการค้าจังหวัด 22 จังหวัด ในจำนวนทั้งสิ้น 31 จังหวัด ที่ส่งแบบสอบถามมีความเห็นว่าควรมีการปรับปรุงคณะกรรมการ กรอ. เพื่อให้มีสัดส่วนของกรรมการจากภาคเอกชนที่เหมาะสม และควรปรับปรุงให้มีจำนวนกระทัดรัด และหอการค้าจังหวัดอีก 9 แห่ง มีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องปรับปรุง ในประเด็นเดียวกันนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด 19 จังหวัด ในจำนวนทั้งสิ้น 57 จังหวัด ที่ส่งแบบสอบถาม มีความเห็นว่าควรปรับปรุงเฉพาะจำนวนกรรมการ กรอ.จังหวัด สำหรับสัดส่วนของกรรมการ กรอ.จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 19 จังหวัดดังกล่าว ไม่ได้ให้ความเห็นไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอีก 31 จังหวัด มีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องปรับปรุงคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ทั้งด้านจำนวนและองค์ประกอบ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดอีก 7 จังหวัดไม่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้

3. อำนาจหน้าที่และบทบาท ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0100/ว.203 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2529 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรอ.จังหวัด ดังนี้

(1) เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และการทำมาหากิน โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของท้องถิ่น ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร เกี่ยวกับการดำเนินงานที่สำคัญ รวมทั้งแผนนโยบายการทำงานของรัฐบาลในส่วนกลาง ให้ประชาชนและองค์กรธุรกิจในส่วนท้องถิ่น ได้ทราบโดยทั่วถึง

โดยทั่วไปจังหวัดต่างๆ ได้มีคำสั่งตั้งกรรมการ กรอ.จังหวัด และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ตามแนวที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการเสนอแนะไว้ คือ การพิจารณาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของภาครัฐบาลและเอกชน และจัดระบบประสานงานเพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหา การเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจระดับจังหวัด และการประสานแผนงานโครงการระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเป็นต้น แต่มี 3 จังหวัด ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ผิดแผกแตกต่างออกไป ได้แก่ จังหวัดน่าน (คำสั่งที่ 509/2530 ลงวันที่ 10 เมษายน 2530) จังหวัดเชียงราย (คำสั่งที่ 3390/2530 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2530) และจังหวัดนครสวรรค์ (คำสั่งที่ 48/2527 ลงวันที่ 13 มกราคม 2527) ระบุว่าคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย/แผนนโยบาย ซึ่งแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของ กรอ.จังหวัดตามคำสั่งจะ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ แต่ก็ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในบทบาทอำนาจหน้าที่ของ กรอ.จังหวัดได้

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่า กรอ.จังหวัด มีประโยชน์ในการขยายแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และเป็นเครื่องมือที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้พบปะข้าราชการ ปกึษาหารือแนวทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และได้ผลทางด้านจิตวิทยาสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีปัญหาระบายความอัดอั้น

อย่างไรก็ดี ความเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับ กรอ.ยังไม่กว้างขวางในหมู่กรรมการ กรอ.จังหวัด ฝ่ายข้าราชการก็มีความเข้าใจว่า ระบบงาน กรอ. คือการให้ข้าราชการไปรับใช้พ่อค้า แต่กรรมการ กรอ.จังหวัดภาคเอกชน (จ. เชียงใหม่ และสงขลา) บางท่านที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยนามได้ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ค่อยมีความหวังกับ กรอ. โดยเฉพาะ กรอ.จังหวัด มากนัก เพราะไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจและไม่มีกฎหมายรองรับเหมือนหอการค้า กรรมการ กรอ.จังหวัด ภาคเอกชนหลายท่านให้ความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนยังมีแนวความคิดว่า กรอ.จังหวัด เป็นองค์กรรับใช้ภาคเอกชน จึงไม่ให้ความสนใจแก่งาน กรอ.จังหวัด ความจริงแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ กรอ.จังหวัด ดึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดได้ นอกจากนี้ภาคเอกชนส่วนมากเข้าใจว่า กรอ.จังหวัด เป็นองค์กรในการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องให้แก่ธุรกิจเอกชนได้ แต่ไม่ได้มองว่าภาคเอกชนจะต้องร่วมมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง ทำให้ภาคเอกชนค่อนข้างผิดหวัง หรือไม่มีความหวังกับ กรอ.จังหวัด

ในฐานะที่เป็นที่ปรึกษางาน กรอ.ของกอง กรอ.สศช. นางรัชนิวรรณ อุทัยศรี ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความสำเร็จของ กรอ.จังหวัด อยู่ที่บุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เลขานุการ กรอ.จังหวัด และตัวแทนภาคเอกชนจะต้องมีความกระตือรือร้น เช่นกรณีของจังหวัดนครศรีธรรมราชในอดีต ผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อน (นายเอนก สิทธิประศาสน์) ให้ความสนใจงาน กรอ.มาก หัวหน้าสำนักงานจังหวัดก็ต้องให้ความสนใจงาน กรอ.ด้วยเช่นกัน ประกอบกับหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชมีความเข้มแข็งมาก กรอ.จังหวัดนครศรีธรรมราช จึงมีกิจกรรมต่างๆ มากมาย แต่เมื่อนายเอนก สิทธิประศาสน์ ย้ายไป เป็นอธิบดีกรมการปกครอง งาน กรอ.จังหวัด ก็ลดความเข้มข้นลง

ในประเด็นเดียวกันนี้ ผู้นำหอการค้าจังหวัดสงขลา (ประธานและเลขาธิการ) เห็นว่า นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะสนใจแล้ว จะต้องมีความเข้าใจในแนวคิดของ กรอ. ด้วย ภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องเข้าใจแนวคิดของ กรอ. เช่นกัน ถ้าไม่เข้าใจแนวคิดของ กรอ. การประชุมพูดคุยกันก็จะมีผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

จากการทอแบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กรอ. จังหวัด ได้รับคำตอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและหอการค้าจังหวัด สรุปผลดังนี้

(1) จังหวัด 43 จังหวัด ในจำนวน 57 จังหวัด ที่ตอบแบบสอบถามให้ข้อเท็จจริงว่า ปัจจุบัน กรอ. จังหวัด เน้นบทบาทให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาให้ธุรกิจเอกชน มากกว่าบทบาทในการร่วมมือระหว่างราชการกับภาคเอกชนในการพัฒนาด้านการผลิต การตลาด และการจ้างงาน ส่วนอีก 14 จังหวัดไม่ตอบคำถามนี้ ในส่วนของหอการค้าจังหวัด 25 แห่ง ตอบเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดอีก 6 หอการค้าจังหวัดไม่ตอบ

(2) เกี่ยวกับการคาดหวังบทบาท กรอ. จังหวัด ของผู้ว่าราชการจังหวัดและหอการค้าจังหวัดมีลักษณะไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ประสงค์ให้ กรอ. จังหวัดมีบทบาทในการร่วมมือกันเพื่อการพัฒนา แต่หอการค้าจังหวัดส่วนใหญ่ประสงค์ให้ กรอ. จังหวัดมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

- ผู้ว่าราชการจังหวัด 35 จังหวัด มีลักษณะการคาดหวังบทบาทของ กรอ. จังหวัด ดังนี้ - : ร่วมมือกันพัฒนาชนบท อุตสาหกรรม การเกษตร มี 32 จังหวัด สรรวจปัญหาส่งให้ กรอ. ส่วนกลางแก้ปัญหาให้ มี 12 จังหวัด และพิจารณาแก้ปัญหาให้ธุรกิจเอกชนมี 3 จังหวัด (ส่วนอีก 22 จังหวัดไม่ตอบ)

- หอการค้าจังหวัด 29 จังหวัด มีลักษณะการคาดหวังดังนี้ - : แก้ปัญหาให้ธุรกิจเอกชน 27 จังหวัด สรรวจปัญหาส่งส่วนกลาง 25 จังหวัด และร่วมมือกันพัฒนาฯ 18 จังหวัด (ส่วนอีก 1 หอการค้าจังหวัดไม่ตอบ)

4. สถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด สถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัดที่อยู่ในระบบของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด คือ หอการค้าจังหวัด คณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด และจังหวัดส่วนใหญ่ก็มีชมรมธนาคารไทยจังหวัดด้วย

(ก) หอการค้าจังหวัดเป็นองค์กรระดับจังหวัดของหอการค้าไทย เมื่อหอการค้าไทยจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2476 ได้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดเป็นครั้งแรก 2 จังหวัด ใน พ.ศ. 2480 ซึ่งได้แก่ หอการค้าจังหวัดชลบุรี และหอการค้าจังหวัดเชียงราย และหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. หอการค้าไทย พ.ศ. 2509 ก็มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดหนองคายเป็นจังหวัดที่ 3

การจัดตั้งหอการค้าจังหวัด

พ.ศ.	จำนวนหอการค้าจังหวัด
2480	2
2509	1
2510-2523	3
2524-2525	4
2526	5
2527	24
2528	21
2529	11
2530	1
รวม	72

ที่มา : แผนวิจัยและสถิติ สำนักงานเลขานุการการบริหารหอการค้าไทย

ปัจจุบันมีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด ครบทั้ง 72 จังหวัด ก่อนการจัดคณะกรรมการ กรอ. ในกลางปี 2524 มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดเพียง 6 แห่ง เท่านั้น การจัดตั้งหอการค้าจังหวัดเป็นจำนวนมากตั้งแต่ หลังกลางปี 2526 สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก หลังจากที่เกิดคณะกรรมการ กรอ.มีนโยบายขยายงาน กรอ.สู่ภูมิภาค และมีการจัดประชุม กรอ.ภูมิภาค 3 ครั้งใน พ.ศ. 2527 2528 และ 2529 ตามลำดับ มีส่วนกระตุ้นให้นักธุรกิจ ในจังหวัดรวมตัวกันจัดตั้งหอการค้าจังหวัด

ประการที่ 2 เมื่อปี 2526 มูลนิธิเพื่อสถาบันการศึกษาวิชาการจัดการแห่งประเทศไทย (IMET) ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จัดโครงการพัฒนาหอการค้าจังหวัด หรือเรียกโดยย่อ NIDA-IMET ภายใต้อาณัติความร่วมมือจากศูนย์พัฒนาวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศ (Center for International Private Enterprise) แห่งหอการค้าสหรัฐอเมริกา เพื่อฝึกอบรมนักธุรกิจระดับภูมิภาคและจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งกรณีนี้มีส่วนกระตุ้นให้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดด้วย

และประการที่ 3 การเร่งรัดจัดตั้ง กรอ.จังหวัด ในช่วงของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สมัย ร.ต.อ.สุรสิทธิ์ ไชยสถานุเคราะห์ และนายมนตรี พงษ์พานิช ตามลำดับ ได้มีการเร่งรัดจัดตั้งหอการค้าจังหวัด เพื่อรองรับการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดด้วย³⁴

ในช่วง พ.ศ. 2526-2529 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหอการค้าไทยกับหอการค้าจังหวัด ความขัดแย้งเกิดมาจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ แต่เดิมคณะกรรมการหอการค้าไทยมีจำนวนไม่เกิน 31 คน ในจำนวนนี้ เป็นผู้แทนหอการค้าจังหวัด 3 คน คือ จากหอการค้าจังหวัดชลบุรี เชียงราย และ หนองคาย หอการค้าจังหวัดจึงรวมตัวกันผลักดันให้มีการแก้ไขข้อบังคับให้ผู้แทนหอการค้าจังหวัดเป็นกรรมการของหอการค้าไทยเพิ่มมากขึ้น และเป็นผลสำเร็จในการประชุมสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 4 เมื่อเดือนตุลาคม 2529 ที่ประชุมสัมมนามีมติให้แบ่งหอการค้าจังหวัดออกเป็น 12 เขต และจัดตั้งศูนย์ประสานงานหอการค้าเขตขึ้น 12 เขต โดยให้ประธานหอการค้าจังหวัดเขตเป็นกรรมการหอการค้าไทยด้วย³⁵ ประเด็นการขัดแย้งนี้จึงหมดไป

ความขัดแย้งอีกประการหนึ่ง คือ หอการค้าจังหวัดจำนวนมากต่างประสบปัญหาในการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ปัญหาดังกล่าว คือ (1) ขาดรายได้ที่จะเลี้ยงตัวเอง (2) มีสมาชิกน้อยเพราะพ่อค้านักธุรกิจในจังหวัดยังไม่เข้าใจอุดมการณ์ของหอการค้า และ (3) ขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการบริหารสำนักงาน (4) มีปัญหาในเรื่องความร่วมมือของกรรมการและสมาชิก ทำให้บางหอการค้าจังหวัด นับแต่จัดตั้งมายังไม่เคยดำเนินกิจการใดๆ แม้แต่การประชุมก็ยังไม่เคยมี ปัญหาดังกล่าวทำให้หอการค้าจังหวัดไม่พอใจหอการค้าไทยที่ไม่พยายามยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ ผลการประชุมสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 4 ดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้หอการค้าไทยเร่งรัดพัฒนาหอการค้าจังหวัด โดยจัดอบรมบุคลากรหอการค้าจังหวัดเป็นประจำทุกปี จัดทำคู่มือบริหารงานหอการค้า ส่งผู้เชี่ยวชาญออกไปเยี่ยมและให้คำปรึกษาแก่หอการค้าจังหวัด พร้อมทั้งช่วยผลักดันให้มีการออกกฎหมายหรือระเบียบในการจดทะเบียนนิติบุคคลว่าต้องเป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดด้วย³⁶ ปัญหาความขัดแย้งในประเด็นนี้จึงลดลงอีกเช่นกัน

ในเรื่องของการพัฒนาหอการค้าจังหวัด หอการค้าไทยได้เริ่มดำเนินการอย่างเข้มข้นตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา แผนส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดในฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดของหอการค้าไทยเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบหลัก ภายใต้การประสานงานและเสนอแนะของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด ซึ่งกรรมการบริหารหอการค้าไทยแต่งตั้งขึ้น ในระยะ 2-3 ปีแรก การส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดดำเนินในลักษณะของการใช้สามัญสำนึกแก้ไขปัญหาเฉพาะ แต่ปัจจุบัน ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดได้จัดงานอย่างเป็นระบบ โดยจัดทำ "แผนพัฒนาหอการค้าจังหวัดประจำปี 2532" ซึ่งจะดำเนินการในระหว่างปี 2532 - 2533 ขึ้นเป็นครั้งแรก แผนดังกล่าวใช้งบประมาณ 2 ล้านบาท ประกอบด้วย 7 แผนย่อย ซึ่งมีลักษณะผสมผสาน ได้แก่ แผนเร่งรัดพัฒนาหอการค้าจังหวัด แผนบูรณิเทศการบริหารงานกรรมการหอการค้าจังหวัด แผนพัฒนาบุคลากรหอการค้าจังหวัด แผนประชาสัมพันธ์ แผนสัมมนาทางเศรษฐกิจ และแผนคัดเลือกหอการค้าดีเด่น³⁷

นอกจากหอการค้าไทยจะส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดแล้ว นิติ-ไอเมท ดังที่กล่าวได้แล้ว ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาหอการค้าจังหวัดตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมาด้วย การพัฒนาและฝึกอบรมนักธุรกิจ

ภูมิภาคของนิด้า-ไอเมท ที่สำคัญแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ นักธุรกิจชั้นนำ นักธุรกิจชั้นกลาง และนักธุรกิจขนาดเล็ก นอกจากนี้ ยังมีโครงการฝึกอบรมเฉพาะเรื่องอีกหลายหลักสูตร ระหว่างปี 2526 - 2530 นักธุรกิจภูมิภาคได้ผ่านการอบรมของนิด้า-ไอเมท 4,539 คน³⁸ ในกลางปี 2530 กรรมการหอการค้าจังหวัดซึ่งผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมของนิด้า-ไอเมท ได้รวมตัวกันตั้ง "สำนักงานประสานงานหอการค้าจังหวัด" ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร กระชับความสัมพันธ์ และเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่หอการค้าจังหวัด แต่การดำเนินงานของสำนักงานประสานงานฯ จะไม่ขัดต่อนโยบายของหอการค้าไทย³⁹ การตั้งสำนักงานประสานงานฯ นี้ แม้ฝ่ายหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัด จะพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า ไม่ใช่ข้อขัดแย้งระหว่างหอการค้าทั้ง 2 แต่ลึกๆ กลุ่มผู้นำสำนักงานประสานงานฯ ซึ่งเป็นผู้นำหอการค้าจังหวัดระดับแนวหน้าหลายคน ไม่พอใจในแนวทางการดำเนินงานบางประการของหอการค้าไทย

(ข) สถาบันภาคเอกชนสถาบันที่ 2 ที่อยู่ในระบบงาน กรอ.จังหวัด คือ คณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรย่อยภายใต้โครงสร้างของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีการจัดตั้งแล้ว 7 แห่ง ซึ่งได้แก่ นครสวรรค์ (18 พ.ย. 26) เชียงใหม่ และจังหวัดใกล้เคียง (19 ธ.ค. 26) สงขลา (22 ต.ค. 27) ขอนแก่น (1 มี.ค. 28) สมุทรปราการ (30 พ.ค. 28) ปทุมธานี (30 ส.ค. 28) และระยอง (ก.ค. 31) และอยู่ในระหว่างการจัดตั้งอีก 3 แห่ง คือ ราชบุรี สระบุรี และอุดรธานี ปัญหาของคณะอนุกรรมการสาขาจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่ แต่ละแห่งมีสมาชิกน้อย รายได้ไม่เพียงพอ และขาดเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ เพราะคณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นองค์กรเพิ่งตั้งใหม่⁴⁰

(ค) สถาบันภาคเอกชนสุดท้าย คือ ชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย ได้ข้อเท็จจริงว่า สมาคมฯ ยังไม่ได้จัดตั้งสาขาในต่างจังหวัด ธนาคารพาณิชย์ของแต่ละจังหวัดจะรวมตัวกันเป็นชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด เข้าใจว่า ยังไม่มีชมรมใดจดทะเบียนเป็นสมาคม และสมาคมธนาคารไทยก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ประธานชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัดขอนแก่นได้ข้อเท็จจริงว่า ชมรมฯ ยังไม่มีบทบาทใน กรอ.จังหวัด มากนัก นอกจากเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

จากการศึกษาอดีตและโครงสร้างของ กรอ.จังหวัด พบประเด็นหลักโดยสรุป ดังนี้

(1) มีการเร่งรัดจัดตั้ง กรอ.จังหวัดในระหว่าง พ.ศ. 2527-2529 ส่วนในระหว่าง พ.ศ. 2530-2531 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเร่งรัด เพราะเมื่อจังหวัดส่วนใหญ่จัดตั้ง กรอ.จังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนที่เหลือก็ต้องเร่งจัดตั้ง ไม่ให้ล้าหลังเกินไป เป็นการตั้งเพื่อการรักษาหน้ามากกว่าความพร้อมของภาครัฐบาลและเอกชนในจังหวัด

(2) กรอ.จังหวัด ส่วนใหญ่มีกรรมการจำนวนมากเกินไป มีปัญหาด้านการประชุม องค์กรประชุม และการแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ กรอ.จังหวัดส่วนมากยังมีองค์ประกอบของกรรมการที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ กรรมการจากภาครัฐบาลมีสัดส่วนสูงกว่ากรรมการจากภาคเอกชน

(3) ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด กรอ.ยังไม่กว้างขวางในหมู่กรรมการ กรอ.จังหวัด ทั้งภาค รัฐบาลและเอกชน บางครั้งมีความเข้าใจที่ขัดแย้งกัน เป็นผลให้ กรอ.จังหวัดเกือบทั้งหมดเน้นบทบาท การแก้ปัญหาเป็นหลัก และในระยะหลังๆ กรอ.จังหวัดจำนวนไม่น้อยเกือบจะไม่มีกิจกรรมดำเนินงานเลย

(4) แม้ว่าหอการค้าจังหวัดจะจัดตั้งครบ 72 จังหวัด แล้วก็ตาม แต่ในช่วง พ.ศ. 2527-2529 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเร่งรัดจัดตั้ง กรอ.จังหวัดนั้น ได้มีส่วนไปเร่งรัดให้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด เพื่อให้เป็นองค์กรรองรับ กรอ.จังหวัดด้วย ทำให้หอการค้าจังหวัดจำนวนไม่น้อยไม่มีกิจกรรม ไม่เคลื่อนไหว บางจังหวัดแทบไม่มีการประชุมคณะกรรมการหอการค้าจังหวัดเลย ทั้งนี้เพราะกรรมการหอการค้า จังหวัดไม่เข้าใจหลักการและวิธีดำเนินงานองค์กรรูปหอการค้า

(5) หอการค้าจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง เพราะนอกจากกรรมการจะไม่เข้าใจหลักการและ วิธีดำเนินงานของหอการค้าแล้ว ยังมีปัญหาขาดรายได้ สมาชิกน้อย ขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการ บริหารงาน และกรรมการ-สมาชิกขาดความร่วมมือกัน หอการค้าไทยได้ตระหนักถึงปัญหาของหอการค้า จังหวัดดี จึงจัดให้มีโครงการพัฒนาหอการค้าจังหวัด และจัดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยการวางแผน พัฒนาหอการค้าแบบผสมผสาน เพื่อพัฒนาหอการค้าจังหวัดอย่างครบวงจร

(6) แม้ว่าสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด จะจัดตั้งเพียง 7 แห่งทั่วประเทศ แต่ ก็ไม่น่าจะมีปัญหากระทบต่อ กรอ.จังหวัด เพราะในจังหวัดที่ไม่มีคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขา จังหวัด ธุรกิจเอกชนก็สามารถใช้หอการค้าจังหวัดเป็นช่องทางสู่ กรอ.จังหวัดได้ ในทางตรงกันข้าม หากมีการเร่งรัดจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด จะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งกับ หอการค้าจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะสมาชิกของคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด อาจแยกตัวออกมาจากหอการค้าจังหวัด

กระบวนการทำงาน

องค์กร กรอ.เป็นระบบขององค์กรขนาดใหญ่ที่มีความหลากหลาย เพราะประกอบด้วย (1) คณะ กรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน (joint committees) คือ คณะกรรมการ กรอ.และ คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด (2) องค์การภาครัฐบาลในส่วนกลางและระดับจังหวัด และ (3) สถาบัน ภาคเอกชนในส่วนกลางและระดับจังหวัด ประกอบกับคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของ องค์กร กรอ. มีอำนาจหน้าที่เป็นอาณัติทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายมาจากคณะรัฐมนตรี โดยมีฐานะ เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลและเอกชนของรัฐบาล ดังนั้น กระบวน การทำงาน (work process) ขององค์กร กรอ. จึงมีขั้นตอนและรูปแบบที่แตกต่างไปจากระบบราชการ หรือคณะกรรมการต่างๆ ของราชการ และมีความสลับซับซ้อนโยงใย ทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง

การศึกษากระบวนการทำงานขององค์กร กรอ. ได้ทำการวิเคราะห์หัวข้อย่อย 2 ตัว คือ กติกา และข้อบังคับ (rules and regulations) แนวทางการทำงาน (procedures)

1. กติกาและข้อบังคับ

จากการที่คณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน และคณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบกับจากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ กรอ. ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดระเบียบข้อบังคับในการทำงาน ซึ่งต่างไปจากคณะกรรมการที่ตั้งโดยกฎหมายและบทบัญญัติคำสั่งนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี แต่การที่องค์กร กรอ. เป็นระบบองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีกติกา (rules) ในการปฏิบัติงาน กติกาดังกล่าวได้ถือกำเนิดและพัฒนามาจากประสบการณ์การทำงานของคณะกรรมการ กรอ. เป็นระยะเวลาถึง 7 ปีเต็ม และ ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการมาตรฐานของการปฏิบัติงานจากหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

กติกากาปฏิบัติงานขององค์กร กรอ. ที่ประมวลได้มีโดยสรุป ดังนี้⁴¹

(1) คณะกรรมการ กรอ. คือคณะกรรมการร่วมมีหน้าที่เสนอแนะการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชนต่อรัฐบาล ไม่มีอำนาจสั่งการต่อหน่วยงานและหน่วยราชการใดๆ ข้อเสนอแนะต่างๆ ของคณะกรรมการ กรอ. จะเสนอให้ รศก. และ ครม. พิจารณา

แต่ตามข้อเท็จจริงพบว่า บทบาทของคณะกรรมการ กรอ. ในฐานะคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งไม่มีอำนาจสั่งการนั้น เป็นเพียงกติกาในอุดมคติเท่านั้น เพราะผลจากการศึกษาในบท ว่าด้วยกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงาน จะชี้ให้เห็นว่าคณะกรรมการ กรอ. ได้ก้าวล่วงเข้ามาสู่บทบาทสั่งการส่วนราชการด้วย

(2) คณะกรรมการ กรอ. จะพิจารณาเฉพาะเรื่องที่เป็นประเด็นทางนโยบายที่มีลักษณะปัญหาเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน หรือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม และเป็นเรื่องที่ได้ผ่านการพิจารณาของสถาบันภาคเอกชนหลัก (หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือสมาคมธนาคารไทย) หรือการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม 3 สถาบัน (กกร.) หรือเป็นเรื่องที่เสนอโดยสถาบันภาคเอกชนอื่นในรูปของสมาคมหรือชมรม ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสถาบันภาคเอกชนหลักทั้ง 3

(3) มีระบบการกลั่นกรองเรื่องที่จะเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาโดยฝ่ายเลขานุการฯ (กอง กรอ. ศสช.) และคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองงาน กรอ.

แต่จากการศึกษาพบว่า คณะอนุกรรมการนี้ บางครั้งมีบทบาทตัดสินใจแทนคณะกรรมการ กรอ. เพื่อลดงาน (clearing house) ของคณะกรรมการ กรอ. และบางครั้งก็มอบหมายเชิงสั่งการให้ส่วนราชการรับภารกิจไปปฏิบัติด้วย

(4) คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการพิจารณาแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะราย และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในจังหวัด

(5) ปัญหาที่คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จะพิจารณาแก้ไขนั้น ต้องเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาของ จังหวัด และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของจังหวัดที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามก็ตีกรณีที่คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีปัญหาหรือข้อเสนอนั้นซึ่งนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของจังหวัด อาจประสานกับส่วนกลางได้

(6) คณะกรรมการ กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีบทบาททั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาและการพัฒนา ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนการประสานงานและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและ เอกชน

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ กรอ. ให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหา มากกว่าการพัฒนา และ กรอ.จังหวัด เกือบทุกจังหวัด ยังไม่เข้าใจว่า กรอ.จังหวัดมีบทบาทในการพัฒนาด้วย

2. แนวทางการทำงาน

จากการศึกษาระบบการทำงานขององค์กร กรอ. อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการทำงานขององค์กร กรอ. ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ กรอ. หรือคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จะประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ (1) การประสานงาน (2) การประชุม และ (3) การดำเนินงานซึ่งยึดหลักความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อให้เห็นภาพแนวทางการทำงานอย่างเป็นกระบวนการของ องค์กร กรอ. ทั้งระบบ จะได้นำเสนอแนวทางการทำงานของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด และคณะ กรรมการ กรอ. ดังนี้⁴²

1. "แนวทางการทำงานของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด"

(1) สำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เป็นศูนย์กลาง ในการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านเศรษฐกิจ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์- จังหวัด เกษตรจังหวัด สรรพากรจังหวัด เป็นต้น และสถาบันภาคเอกชนในระดับจังหวัด ซึ่งได้แก่ หอการค้าจังหวัด คณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด (ถ้ามี) และชมรม ธนาคาร เพื่อพิจารณาปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ภายในจังหวัด และประมวลแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือแนวทางการพัฒนาเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดพิจารณา

(2) คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จะประชุมปรึกษาหารือ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา และ นิยามจัดแผนงานและโครงการเพื่อพัฒนาจังหวัด โดยยึดหลักการเห็นพ้องต้องกันเป็นพื้นฐาน ปัญหาทาง เศรษฐกิจที่คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จะพิจารณานั้น จะต้องเป็นปัญหาที่ได้กล่าวไว้แล้วในภาคการ ปฏิบัติงาน กล่าวคือ เป็นปัญหาของส่วนรวมไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะราย และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของจังหวัดที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหได้ด้วยตนเอง

(3) การดำเนินงานภายหลังจากการประชุมคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด นั้น จะปรากฏออกมาใน 3 รูปแบบด้วยกัน คือ ประการแรก ภาครัฐบาลและภาคเอกชนภายในจังหวัดร่วมกันจัดทำและ

ดำเนินการตามแผนงานและโครงการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ประการที่สอง ภาครัฐบาลและภาคเอกชนภายในจังหวัด ร่วมกันแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการดำเนินการของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนภายในจังหวัด และประการที่สาม ถ้าคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดมีปัญหาหรือข้อเสนอนะซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของจังหวัด ก็จะดำเนินการประสานงานกับส่วนกลางได้ ดังนี้

- เสนอเรื่องให้หน่วยงานของรัฐโดยตรง ในกรณีที่ เรื่องดังกล่าวรัฐบาล ได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ดูแลรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว
- เสนอเรื่องให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. (สศช.) หรือสถาบันภาคเอกชนพิจารณา นำเสนอคณะกรรมการ กรอ. ในกรณีที่ เรื่องดังกล่าว เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชนหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน
- เสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาโดยตรง ในกรณีที่ เรื่องดังกล่าว เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นเรื่องที่จังหวัด ไม่สามารถแก้ไขได้

2. "แนวทางการทำงานของคณะกรรมการ กรอ."

(1) สศช. โดยกอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับส่วนราชการ สถาบันภาคเอกชน และ กรอ. จังหวัด เพื่อพิจารณาปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน และประมวลแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางการพัฒนา ให้คณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองงาน กรอ. พิจารณาตรวจสอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการ กรอ.

(2) คณะกรรมการ กรอ. จะประชุมปรึกษาหารือเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และแนวทางการพัฒนาร่วมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

(3) มติของคณะกรรมการ กรอ. ถ้าเป็นข้อเสนอนะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือการแก้ไขกฎหมายโดยมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง จะเสนอให้ รศก. และ กรม. พิจารณาสั่งการ หากเป็นข้อเสนอนะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานปฏิบัติโดยตรง ก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้น ๆ รับไปพิจารณาดำเนินการ และหากเป็นเรื่องที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกันดำเนินการพัฒนา ก็จะมอบให้ฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ประสานงานจัดทำแผนงานโครงการและประสานการปฏิบัติ

จากการศึกษาเอกสารและการสังเกตการณ์เกี่ยวกับกระบวนการทำงานของกระบวนการ กรอ. ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกติกาและข้อบังคับ และแนวการทำงาน มีข้อสังเกตและความเห็นดังนี้

(1) ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. (กอง กรอ. สศช.) ได้พัฒนาระบบการทำงาน กรอ. อย่างเป็นระบบ ปัจจุบันได้จัดทำคู่มือการทำงานและจัดพิมพ์เป็นเล่ม เมื่อเมษายน 2531 หนึ่งสื่คู่มือดังกล่าวเรียกว่า "กรอ. - คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ." ซึ่งเป็นที่น่าเชื่อว่ากระบวนการทำงานของ กรอ. ทั้งระบบ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด จะเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศในโอกาสต่อไป

(2) แม้จะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า คณะกรรมการ กรอ. ไม่มีอำนาจสั่งการ แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ถกเถียงกันในหมู่ข้าราชการว่า มติของคณะกรรมการ กรอ. ที่แจ้งไปยังส่วนราชการมีลักษณะเป็นเชิงสั่งการ ส่วนการเสนอมติไปให้ รศก. และ ครม. พิจารณาให้มันน้อยมาก เรื่องนี้จะได้มีการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 4 ซึ่งว่าด้วยกระบวนการตัดสินใจ

(3) จากที่ได้กล่าวมาแล้วในแนวการทำงานจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีบทบาทที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การแก้ไขปัญหา (problem - solving approach) และการพัฒนา (development approach) ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในระดับของคณะกรรมการ กรอ. ได้เริ่มให้ความสนใจบทบาทการพัฒนา โดยเห็นได้จากการประสานงานระหว่างฝ่ายเลขานุการ (สศช.) กับคณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ และสถาบันภาคเอกชนในการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนในระดับจังหวัด (อุบลราชธานี และศรีสะเกษ) แต่ กรอ. จังหวัด โดยส่วนรวมยังให้ความสำคัญต่อบทบาทในการแก้ไขปัญหา มากกว่าบทบาทในการพัฒนาร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางการบริหารขององค์กร กรอ. เกี่ยวกับตัวแปรย่อยซึ่งได้แก่ อาณัติ โครงสร้างองค์การ และกระบวนการของงาน รวมตลอดถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากจะพบลักษณะเด่นขององค์กร กรอ. แล้ว ยังพบประเด็นปัญหาขององค์กร กรอ. หลายประการ ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะจำแนกออกเป็นปัญหาหลัก (major problem) และปัญหารอง (minor problem) ปัญหาหลักคือปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อลดช่องว่างระหว่างสิ่งที่เป็นอย่างจริงกับสิ่งที่ต้องการให้น้อยลง ส่วนปัญหารองนั้น ระดับความเร่งด่วนต่ำกว่า หรือบางกรณีอาจได้รับการแก้ไข ไปโดยอัตโนมัติเมื่อมีการแก้ปัญหาลึกแล้ว

1. คณะกรรมการ กรอ.

ลักษณะเด่นของคณะกรรมการ กรอ. มี 3 ประการ คือ

(1) แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาล ในสมัยที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ยอมรับบทบาทและเร่งเร้าให้นายทุนที่ดี (professional capitalist) และผู้บริหารอาชีพของภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการเศรษฐกิจทั้งการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของชาติ

(2) คณะกรรมการ กรอ. มีส่วนเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน และสร้างความสำนึกในการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหา ซึ่งมีผลทางด้านจิตวิทยาสังคม ลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนในอาชีพเดียวกันและต่างอาชีพกัน อีกทั้งมีต่อการลดวิกฤตการณ์ทางการ

เมืองที่เนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะภาคเอกชนสามารถใช้คณะกรรมการ กรอ. เป็นเวทีในการเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะมากกว่าใช้อิทธิพลกดดันรัฐบาล

(3) ในคณะกรรมการ กรอ. นอกจากจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานแล้ว ยังประกอบด้วยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอย่างครบครัน ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่รวมผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการสูงสุดของภาครัฐบาลจำนวนมากคณะหนึ่ง สามารถสั่งการแก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว

ลักษณะเด่นประการที่ 1 และประการที่ 2 ควรธำรงรักษาและขยายให้เกิดผลต่อไป เพราะจะเป็นผลดีต่อความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ลักษณะเด่นประการที่ 3 ก่อให้เกิดปัญหา "กรอบแนวทาง" การทำงานของคณะกรรมการ กรอ. ไม่ชัดเจน ซึ่งจะต้องเร่งรีบแก้ไขโดยเร็ว

สำหรับปัญหาของคณะกรรมการ กรอ. นั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ ปัญหาหลักประการหนึ่ง และปัญหารองอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ

ปัญหาหลักของคณะกรรมการ กรอ. เป็นปัญหาหลักที่สืบเนื่องมาจากลักษณะเด่นประการที่ 3 ที่จะต้องรีบปรับปรุงแก้ไขกล่าว คือ "กรอบแนวทาง" (term of reference) ของคณะกรรมการยังขาดความชัดเจนที่จะสื่อความหมาย แนวคิด และหลักการของขบวนการ กรอ. ในกลุ่มคนเกี่ยวข้องกับองค์กร กรอ. ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะเป็นที่ "พูด" กันอย่างกว้างขวางว่า คณะกรรมการ กรอ. เป็น "คณะกรรมการที่ปรึกษา" ไม่ใช่ "คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ" แต่ก็มีหลายสิ่งหลายอย่างที่ทำให้ฝ่ายข้าราชการกลุ่มหนึ่งเชื่อในสิ่งที่ "พูด" อย่างสนิทใจ เพราะมติและการดำเนินงานหลายประการของคณะกรรมการ กรอ. ทำให้ฝ่ายข้าราชการเกิดความรู้สึกดังกล่าว

ความสับสนที่กล่าวมาแล้วอาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. ไม่ได้ระบุ ให้คณะกรรมการ กรอ. เสนอมติต่อที่ประชุม รศก. และ ครม. นอกจากนี้การที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเศรษฐกิจร่วมเป็นกรรมการ กรอ. ทำให้เกิดความรู้สึกว่าน่าจะถือว่ามีมติคณะกรรมการ กรอ. ได้ผ่านการตัดสินใจจากระดับสูงของภาครัฐบาลแล้ว การสับสนดังกล่าวทำให้ข้าราชการมีทัศนคติด้านลบแก่งาน กรอ. และทำให้ความคาดหวังบทบาทในคณะกรรมการ กรอ. ของภาคเอกชนเกิดช่องว่างระหว่างสิ่งที่เป็นจริงกับสิ่งที่ต้องการด้วย

สำหรับปัญหารองได้แก่ การให้ความสนใจแก่บทบาทการพัฒนาน้อยเกินไป แม้คณะกรรมการ กรอ. จะได้เริ่ม "งานพัฒนา" บ้างแล้ว แต่เป็นสิ่งที่ต้องทำต่อเนื่องและขยายผลให้กว้างขวาง มิฉะนั้นจะกลับไปย่ำอยู่กับ "งานแก้ปัญหา" ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการสับสนในความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของกระบวนการ กรอ. ของทั้งฝ่ายภาครัฐบาลและเอกชน เช่นเดียวกับที่กล่าวไว้แล้วในประเด็นปัญหาหลัก

2. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ.

การที่ ศสช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. มีลักษณะเด่นอยู่ 3 ประการคือ

(1) สศช. มีฐานะเป็นหน่วยงานกลางด้านนโยบายและแผน การรับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. เป็นการสะสมความรู้ ข่าวสาร-ข้อมูล และประสบการณ์ในการพัฒนาโยบายและแผน รวมถึงลดจนการเสนอมาตรการเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติด้วย

(2) สศช. มีความพร้อมทั้งด้านการจัดองค์การและบุคลากรที่มีความชำนาญด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นการประหยัดไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่

(3) สศช. จัดทำคู่มือการทำงานที่ชัดเจนสัมพันธ์ต่อเนื่องทั้งระบบ กรอ. ทำให้การทำงานขององค์การที่เกี่ยวข้องกับงาน กรอ. ทุกระดับมีแบบแผน และผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในการทำงานดีขึ้น

ในด้านของประเด็นปัญหา สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ไม่มีประเด็นปัญหาหลัก แต่มีปัญหารองอยู่ 2 ประการ คือ

(1) สศช. ได้ใช้เวลาทำงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. มามากกว่า 7 ปีแล้ว ได้สร้างงาน (routinize) ทั้งระบบของกระบวนการของงาน และปริมาณงานอย่างเป็นปึกแผ่น การจัดในรูปแบบของ "กลุ่มงาน กรอ." ในกอง กรอ. น่าจะไม่เหมาะสมเพราะเป็นการจัดในลักษณะเฉพาะกิจขาดผู้รับผิดชอบอย่างเป็นทางการและเป็นการประจำ ควรจะได้พิจารณาปรับปรุงการจัดใหม่โดยเปลี่ยนจาก "กลุ่มงาน กรอ." เป็น "ฝ่าย กรอ." เช่นเดียวกับการจัดหน่วยย่อยระดับกองโดยทั่วไป

(2) กอง กรอ. สศช. รับผิดชอบงาน กรอ. ประการทั้งที่มีลักษณะเป็นงานปฏิบัติคือ "งานประสาน ส่งเสริม และติดตามผล กรอ. จังหวัด" ทำให้กอง กรอ. สศช. มีปริมาณงานสูงเกินจำนวนคนและงานนโยบายและแผนด้าน กรอ. ได้รับการให้ความสำคัญน้อยลง

3. กระทรวงมหาดไทย

ลักษณะเด่นของกระทรวงมหาดไทยในระบบงาน กรอ. มีอยู่ 2 ประการ คือ

(1) การที่คณะกรรมการ กรอ. มอบให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบส่งเสริมสนับสนุน กรอ. จังหวัดนั้น มีความเหมาะสม เพราะประธานคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย

(2) กระทรวงมหาดไทยได้มอบงาน กรอ. ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ สผ.มท. เป็นส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ประเด็นนี้ก็มีการถกเถียงกันว่า สผ.มท. ไม่เหมาะที่จะเป็นเจ้าของเรื่อง ควรมอบให้สำนักงานปลัดกระทรวงฯ รับผิดชอบจะเหมาะสมกว่า เพราะ สผ.มท. ไม่ได้เป็นหน่วยปกครองบังคับบัญชาสำนักงานจังหวัด ข้อถกเถียงดังกล่าวได้อภิปรายไว้แล้วว่า สผ.มท. เป็นหน่วยงานประสานนโยบายและแผน และการปฏิบัติตามนโยบายและแผนของกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบัน สผ.มท. ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานในลักษณะเดียวกันนี้ คือ งานประสานและกำกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 ซึ่งหน่วยปฏิบัติหลักในจังหวัดก็คือสำนักงานจังหวัด ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีปัญหาสำคัญแต่อย่างใด ข้อถกเถียงประเด็นนี้จึงควรตกไป

ปัญหาหลักของกระทรวงมหาดไทยมีอยู่ประการหนึ่ง คือการจัดองค์การของ ส.พ.มท. ยังไม่เหมาะสมที่จะรับภารกิจงาน กรอ. ตามมติคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2530 ได้ เปรื่องงาน กรอ. ไปแฝงอยู่ในงานพัฒนาชนบทของสายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน ในฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่มีลักษณะต่อเนื่อง

ปัญหาเรื่องมีอยู่ 2 ประการ คือ

(1) สืบเนื่องมาจากปัญหาหลักดังกล่าว ทำให้ ส.พ.มท. ค่อนข้างห่างเหินกับจังหวัดทั้งด้านการติดต่อสั่งการทางเอกสาร และไม่สามารถปฏิบัติงานประสาน ส่งเสริม และติดตามผล กรอ.จังหวัด มาจาก สศช. ได้ ซึ่งก็สร้างความห่างเหินกับจังหวัดในการสัมพันธ์ติดต่อระหว่างบุคคลอีกด้วย

(2) การประสานจัดระบบการดำเนินงาน กรอ.จังหวัด ที่ ส.พ.มท. รับผิดชอบอยู่นั้น จะต้องจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในระดับจังหวัด มิใช่มุ่งเน้นที่สำนักงานจังหวัดในฐานะเลขานุการ กรอ.จังหวัด แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ปัจจุบัน ส.พ.มท. ขาดความสัมพันธ์แนบแน่นกับสถาบันภาคเอกชน เช่น หอการค้าไทย และยังไม่ได้มีการจัดกลไกการประสานกับสถาบันภาคเอกชนส่วนกลาง ที่จะส่งเสริมและพัฒนาสถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัดควบคู่กับภาครัฐบาล

4. สถาบันภาคเอกชนส่วนกลาง

ลักษณะเด่นของสถาบันภาคเอกชนส่วนกลางมีดังนี้

(1) สถาบันภาคเอกชนมีเอกภาพทางแนวความคิดการพัฒนามากขึ้น โดยสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 ได้รวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการร่วมฯ หรือ กรกร. ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้ประโยชน์คณะกรรมการร่วมฯ ดังกล่าวในการกลั่นกรองความเห็นและข้อเสนอแนะของภาคเอกชน ทำให้รัฐบาลไม่ต้องเสียเวลาติดต่อกับภาคเอกชนเป็นรายสถาบัน

(2) สถาบันภาคเอกชนหลักทั้ง 3 มีการจัดองค์การรองรับงาน กรอ. ตามความเหมาะสมและจำเป็นของแต่ละสถาบัน

ในส่วนของประเด็นปัญหานี้ แต่ละสถาบันก็มีปัญหาภายในของตนเอง แต่จากการศึกษายังไม่ค้นพบปัญหาระดับองค์การที่กระทบต่อระบบงาน กรอ. โดยตรง นอกจากนี้ แม้ว่าหอการค้าไทยจะมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของหอการค้าจังหวัดก็ตาม แต่หอการค้าไทยก็ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และพยายามจัดทำแผนพัฒนาหอการค้าจังหวัดอย่างเป็นระบบอยู่แล้ว

5. กรอ. จังหวัด

ลักษณะเด่นของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด มีดังนี้

(1) เป็นองค์กรในระดับภูมิภาคที่มีศักยภาพในการสร้างความเข้าใจ ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนได้ รวมตลอดถึงมีแนวโน้มที่จะพัฒนาบทบาทไปสู่การระดมความร่วมมือในการวางแผนการผลิต การตลาด และการจ้างงานในระดับจังหวัดได้ด้วย

(2) การประชุมคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้ระบายปัญหาและความอัดอั้นได้ทางหนึ่ง

ประเด็นปัญหาหลักของ กรอ. จังหวัด มีอยู่ประการหนึ่งคือ ขนาดและองค์ประกอบของคณะกรรมการ-การ กรอ. ซึ่งยังไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือ จำนวนกรรมการ กรอ. จังหวัดแต่ละจังหวัดมีมาก ทำให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดโดยทั่วไปมีขนาดใหญ่ ไม่คล่องตัวดังเหตุผลที่ได้อภิปรายไว้แล้ว อีกทั้งโดยส่วนรวมสัดส่วนหรือองค์ประกอบของกรรมการภาคเอกชนมีน้อยกว่ากรรมการภาครัฐบาล ซึ่งเป็น การทำลายเอกลักษณ์ของความเป็น "คณะกรรมการร่วม" และสร้างความรู้สึกที่ไม่ดีแก่กรรมการภาค เอกชน

ส่วนปัญหารองมีอยู่หลายประการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

(1) ความรู้ความเข้าใจในแนวคิดของกระบวนการ กรอ. ยังไม่กว้างขวางและสอดคล้องกัน กล่าวคือ กรรมการภาครัฐบาลบางส่วนยังมีความรู้สึกว่ คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดเป็นเครื่องมือ อำนวยประโยชน์ให้พ่อค้า ส่วนกรรมการภาคเอกชนก็ตั้งความหวังว่าคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จะต้อง แก้ไขปัญหาทุกเรื่องให้ธุรกิจเอกชนได้ ผลที่ตามมาจะกระทบต่อความร่วมมือของ 2 ฝ่าย และที่สำคัญ ที่สุดจะ ไม่สามารถพัฒนาบทบาทของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จาก "การแก้ไข้ปัญหา" ไปสู่ "การ พัฒนา" ได้

(2) โดยทั่วไป กรรมการหอการค้าจังหวัดยังไม่เข้าใจอุดมการณ์ของหอการค้า และขาดความร่วมมือในการทำงาน นอกจากนี้หอการค้าจังหวัดส่วนใหญ่ยังขาดความเข้มแข็งช่วยตนเองไม่ได้ทั้งด้าน การเงิน ขีดความสามารถในการบริหาร งานวิชาการ และระบบข้อมูล ซึ่งปัญหานี้ควบคู่ไปกับขีด ความสามารถของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด (สำนักงานจังหวัด) ซึ่งอยู่ในระหว่าง การพัฒนาด้วยแล้ว ทำให้เกิดความห่วงใยว่า งาน กรอ. ในระดับจังหวัดยังอยู่ห่างไกลกับจุดประสงค์ ที่ต้องการอีก

(3) ความก้าวหน้าและเคลื่อนไหวเกี่ยวกับผลงานของ กรอ. จังหวัด ขึ้นอยู่กับความสนใจของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธานคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดเป็นสำคัญ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ผูกโยง กับบทบาทในการจัดระบบการประสานงาน กรอ. จังหวัด ของกระทรวงมหาดไทย ถ้า ส.พ.มท. มี การจัดองค์การที่เหมาะสมสามารถรับงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด มาจาก สศช. ได้ จะเป็นกลไกกระตุ้นเร่งรัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสนใจงาน กรอ. เพิ่มมากขึ้นได้ทางหนึ่ง แต่จะต้องมี การจัดมาตรการทางการบริหารเสริมเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทสุดท้าย

สำหรับการที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด เพียง 7 แห่งเท่านั้น ไม่น่าจะเป็นปัญหาที่กระทบต่อองค์กร กรอ. แต่อย่างใด เพราะประการแรก แม้ไม่มีคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด ผู้ประกอบการก็สามารถใช้หอการค้าจังหวัดเป็น ช่องทางสู่ กรอ. จังหวัด อยู่แล้ว และประการที่ 2 การไม่เร่งจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรม

แห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กับ หอการค้าไทย และระหว่างหอการค้าจังหวัดกับคณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด จะทำให้สมาชิกของหอการค้าจังหวัดลดลง การจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด ควรค่อยเป็นค่อยไป ตามภาวะ การขยายตัวของอุตสาหกรรมระดับจังหวัด

เชิงอรรถ

¹ เสนาะ อุณาภูล, แนวทางการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2528), หน้า 54.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 2.

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519 (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 137-138.

⁴ "ชนน" พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับงาน กรอ.", กรอ.สัมพันธ์, ปีที่ 5 ฉบับที่ 41 (มกราคม 2529), หน้า 7.

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2526), หน้า 14-22, Phaichitr Uathavikul et. al., "Economic Policy Management in Thailand : Response to Change in the World Economy 1973 - 1987", (Presented at the 1987 TDRI Year-end Conference, at Regent Cha-am Beach Hotel, Nov. 28 - 29), pp. 6-7.

⁶ สศช.(2526), อ้างแล้ว, หน้า 23-31.

⁷ เสนาะ อุณาภูล, "คำบรรยายเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ", อ้างแล้ว, หน้า 39-40 . และ เสนาะ อุณาภูล, "บทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคใต้", รายงานผลการสัมมนา กรอ.ภูมิภาค ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2528), หน้า 35-36.

⁸ สัมภาษณ์ ดร.อาทิตย์ อาภาภิรม เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2531

⁹ เสนาะ อุณาภูล, "คำบรรยายเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ", รายงานผลการสัมมนาและประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในภูมิภาค ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2527), หน้า 39.

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย", รายงานการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลเศรษฐกิจและสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 72.

¹¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 70-72 และตระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 215-218.

¹² "ทพฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับงาน กรอ.", อ้างแล้ว.

¹³ เสนาะ อุณากร, "คำบรรยายเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ", อ้างแล้ว, หน้า 43.

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ประมวลผลงาน กรอ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529), ภาคผนวก, หน้า 11-14, และ สศช., ประมวลผลงาน กรอ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2530), หน้า 118-123.

¹⁵ เฟื่องอ้าง, หน้า 126-149.

¹⁶ สัมภาษณ์ ดร. เสนาะ อุณากร เลขาธิการ สศช. นายพงษ์ สารสิน รองนายกรัฐมนตรี และกรรมการ กรอ. เมื่อ 23 มี.ค. 31, สัมภาษณ์นายอานันท์ ปันยารชุน เมื่อ 4 พ.ค. 31, สัมภาษณ์นายชาติรี โสภณพิชัย เมื่อ 11 พ.ค. 31 และสัมภาษณ์ นายสม จาตุศรีพิทักษ์ (หอการค้าไทย) เมื่อ 23 พ.ค. 31 และ สัมภาษณ์ ดร.อาณัติ อาภาภิรม เมื่อ 22 ส.ค. 31

¹⁷ แสงว รัดมนงคผลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่อง สถานภาพ บทบาท ปัญหา และแนวทางเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน (กรุงเทพ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529), หน้า 45-46.

¹⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 12.

¹⁹ กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน (กอง กรอ.) กรอ. : คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ. (กรุงเทพ : กอง กรอ., 2531), หน้า 8-9.

²⁰ สัมภาษณ์ นายจักรมนต์ ผาสุกานิช ผอ.กอง กรอ., สศช., เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2531.

²¹ เฟื่องอ้าง.

²² สัมภาษณ์ผู้นำภาคเอกชน เมื่อ 4 พ.ค. 31 และ ทิณพันธุ์ นาคะตะ, "การบริหารของ สศช.", เอกสารรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530 (เอกสารโรเนียว), หน้า 62.

²³ สัมภาษณ์ นายสม จาตุศรีพิทักษ์, อ้างแล้ว และนางรัชนีวรรณ อุทัยศรี ที่ปรึกษากรอ., สศช. เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2531.

²⁴ สัมภาษณ์ นายนิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2531.

²⁵ อ้างแล้ว.

²⁶ สัมภาษณ์ นายจักรมนต์ ผาสุกานิช ผอ.กอง กรอ. สศช., เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2531

²⁷ หอการค้าไทย, "เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง บทบาทของหอการค้าต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ", เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2525 จัดโดยหอการค้าไทย (เอกสาร โรเนียว), หน้า 2, คณะกรรมการ กกร., เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชน การประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 3 จังหวัดขอนแก่น (กรุงเทพมหานคร : ไบปรากท์พริ้นท์, 2529), หน้า 14. สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ กิจระภูมิ, หัวหน้าแผนกวิจัยและสถิติ หอการค้าไทย วันที่ 4 กรกฎาคม 2531.

²⁸ ข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากการสัมภาษณ์ นายอร่าม โกฏิกุล เลขาธิการบริหารสภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2531, คณะกรรมการ กกร., อ้างอิง, หน้า 25-30, กอง กรอ., อ้างอิง, หน้า 12-13.

²⁹ สัมภาษณ์ผู้นำภาคเอกชน, 4 พ.ค. 31.

³⁰ รวมประชาชาติธุรกิจ, ประจำวันที่ 25 กรกฎาคม 2530, หน้า 2.

³¹ สัมภาษณ์ นายประยงค์ วรธนะประทีป ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย เมื่อ 12 กรกฎาคม 2531 คณะกรรมการ กกร., อ้างอิง, หน้า 33-36.

³² เฟื่องอ้างอิง, หน้า 7-9, และ รัฐนิเวศ อภัยศรี, "การพัฒนาสถาบันภาคเอกชนภายหลังการ จัดตั้ง กรอ.," 5 ปี กรอ.หนทางแห่งความสำเร็จของเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพริ้นท์, 2529), หน้า 57.

³³ แสงว รัตน์มงคลมาศ, อ้างอิง, หน้า 35-36, 55-56. และสัมภาษณ์ นายจักรมณฑ์ ผาสกุลนิช, อ้างอิง.

³⁴ สัมภาษณ์ นายประทวน งามขำ หัวหน้าแผนกส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด, หอการค้า-ค้าไทย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2531.

³⁵ "แก้แค้นธุรกิจแห่งเมืองกับหอการค้าไทย", ผู้จัดการ, 4, 42 (มีนาคม 2530), หน้า 66. และ ฐานเศรษฐกิจ, 6, 296 (20-25 ตุลาคม 2529), หน้า 15.

³⁶ เฟื่องอ้างอิง. และฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด, หอการค้าไทย "แผนพัฒนาหอการค้าจังหวัดประจำปี 2532 (ร่างฉบับที่ 3)" (เอกสารโรเนียว), หน้า 3.

³⁷ สัมภาษณ์ นายประทวน งามขำ, อ้างอิง. และฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด, อ้างอิง.

³⁸ มูลนิธิเพื่อสถาบันการศึกษาวิชาการจัดการแห่งประเทศไทย, ไอเมท (กรุงเทพมหานคร : มพพ, 2531), หน้า 4-6.

³⁹ บันทึกธุรกิจ, 10, 271, (29 ก.ค. - 9 ส.ค. 2530), หน้า 2 และ สยามรัฐ (16 ก.ค. 2530), หน้า 7.

⁴⁰ สัมภาษณ์ นายอร่าม โกฏิกุล, อ้างอิง.

⁴¹ กอง กรอ., อ้างอิง, หน้า 14-16.

⁴² เฟื่องอ้างอิง, หน้า 18-23.

บทที่สาม

การบริหารทรัพยากร

พิจารณาจากภาพรวมโครงสร้างองค์กรของ กรอ. จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยองค์กรต่างๆ ของภาครัฐบาลและเอกชนจำนวนมาก ดังนั้นจึงมีการใช้ประโยชน์จากการบริหารทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงาน กรอ. อย่างกว้างขวาง ในพื้นที่จะทำการศึกษาลำรวจและวิเคราะห์การบริหารทรัพยากรซึ่งได้แก่บุคลากร เงิน และเครื่องมือ สำหรับเครื่องมือในการบริหารงาน กรอ. นั้น ได้แก่เครื่องช่วยประมวลและวิเคราะห์หรือคอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตาม การสำรวจวิเคราะห์การบริหารทรัพยากรจะเน้นหนักในภาครัฐบาล โดยเฉพาะหน่วยที่รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. กลาง และ กรอ. จังหวัด เพราะเป็นแกนนำในการบริหารและขยายขอบข่าย กรอ. โดยตรง

บุคลากร

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)¹

ในการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. ครั้งแรก มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 30 มิถุนายน 2524 แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่กองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ กรอ. เพราะอาจเห็นว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานอำนวยความสะดวกด้านนโยบายและการบริหารของนายกรัฐมนตรี แต่กองการคลังและเศรษฐกิจ ไม่สามารถจัดการประชุมคณะกรรมการ กรอ. และดำเนินงาน กรอ. ได้ เพราะขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี (พล.ท. จันทรคุปต์ สิริสุภักดิ์) จึงเสนอให้เลขาธิการ สศช. เป็นเลขานุการ กรอ. โดยให้เหตุผลว่าเพราะงาน กรอ. เป็นงานนโยบายระดับสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2524²

ในระยะแรก สศช. มอบหมายให้กองโครงการเศรษฐกิจทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ต่อมาได้มีการจัดตั้งกองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน (กอง กรอ.) ขึ้นในปี 2528 โดยแยกฝ่ายอุตสาหกรรมและฝ่ายพาณิชย์และบริการออกจากกองโครงการเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงแล้วทุกๆ กองของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มีหน้าที่ช่วยเหลืองาน กรอ. โดยทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารตลอดจนการวิเคราะห์จัดทำรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องของแต่ละกองให้แก่กอง กรอ. ดังนั้น จึงต้องมองถึงบุคลากรเฉพาะที่เป็นนักวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในภาพรวมทั้งหมด และภาพย่อยในส่วนของกอง กรอ. และสาขางาน กรอ.

สศช. มีข้าราชการสายวิชาการที่ทำหน้าที่วางแผนทั้งสิ้น 434 คน มีวุฒิปริญญาเอก 13 คน หรือ

3% (ทางเศรษฐศาสตร์ 7 คน) วุฒิปริญญาโท 243 คน หรือ 56% (ทางเศรษฐศาสตร์ 136 คน) และวุฒิปริญญาตรี 176 คน หรือ 40.5% (ทางเศรษฐศาสตร์ 118 คน) อีก 2 คนวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี หรือ 0.5%

ในจำนวนดังกล่าวมีวุฒิทางเศรษฐศาสตร์รวม 201 คน หรือ 60% วุฒิทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 32 คน หรือ 7.5% และวุฒิอื่น ๆ 139 คน หรือ 32%

สำหรับกำลังคนที่จัดว่ามีประสบการณ์ (ผ่านงานมาแล้ว 7-8 ปี) และอยู่ในช่วงอายุที่กระตือรือร้น (อายุตัวไม่เกิน 50 ปี) คือกลุ่มคนระหว่างอายุ 31-50 ปี มีจำนวน 358 คน หรือ 82%

ในส่วนของกอง กรอ. มีกรอบอัตรากำลังทั้งสิ้น 44 อัตรา ประกอบด้วย ผอ.กองระดับ 8 อัตรา ฝ่ายวิเคราะห์ประสานแผนด้านอุตสาหกรรม 12 อัตรา ฝ่ายประสานแผนด้านพาณิชย์และบริการ 10 อัตรา ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ 12 อัตรา ฝ่ายประสานนโยบายและแผน 4 อัตรา และงานธุรการ 5 อัตรา

สำหรับฝ่ายประสานนโยบายและแผน ซึ่งดูแลกลุ่มงาน กรอ. นั้น ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญระดับ 8 จำนวน 2 อัตรา และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 6 จำนวน 2 อัตรา

แต่ความจริงแล้ว อัตรากำลังของกอง กรอ. และกลุ่มงานมิได้เป็นไปตามกรอบอัตรากำลัง มีผู้ปฏิบัติงานจริงอยู่ในกอง กรอ. ทั้งหมด 39 คน เป็นเจ้าหน้าที่ทำงานด้านวางแผน 34 คน ธุรการ 5 คน มีวุฒิปริญญาโท 21 คน หรือ 62% (ทางเศรษฐศาสตร์ 16 คน) และวุฒิปริญญาตรี 13 คน หรือ 38% (ทางเศรษฐศาสตร์ 7 คน)

ในจำนวนดังกล่าว มีวุฒิทางเศรษฐศาสตร์รวม 23 คน หรือ 68% วุฒิทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 1 คน และวุฒิอื่น ๆ อีก 10 คน

เจ้าหน้าที่วางแผนของกอง กรอ. อยู่ในวัยที่มีประสบการณ์และกระตือรือร้น (ระหว่าง 31-50 ปี) มีจำนวน 25 คน หรือ 74%

เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสายงาน กรอ. ก็ไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลังเช่นกัน กล่าวคือตามข้อเท็จจริง ผู้เชี่ยวชาญระดับ 8 ได้รับมอบหมายให้ดูงานส่วนรวมของกอง กรอ. และของสำนักงานฯ เจ้าหน้าที่ในกลุ่มงาน กรอ. จริง ๆ มี 3 คน เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ระดับ 6 ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงาน กรอ. 1 คน อีก 2 คน เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ระดับ 5 ทั้ง 3 คนเป็นผู้ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์ มีช่วงอายุอยู่ระหว่าง 30-40 ปี ซึ่งจัดอยู่ในวัยที่มีประสบการณ์และกระตือรือร้น

นอกจากนี้ กลุ่มงาน กรอ. ยังมีเจ้าหน้าที่เสริมที่จ้างจากเงินโครงการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งผ่าน USAID ประเทศไทยตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงานอีก 2 คน คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกอง กรอ. (นางรัชนิราธร อุทัยศรี) และอีกคนหนึ่งทำหน้าที่บันทึกข้อมูล

ในบทที่ 2 ได้กล่าวว่า กลุ่มงาน กรอ. มีงานในความรับผิดชอบ 7 งาน แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ งานนโยบายและแผน ซึ่งเป็นหัวใจหลักในการพัฒนาระบบงาน กรอ. ลักษณะหนึ่ง ส่วนลักษณะที่

สองเป็นงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. และงานที่สืบเนื่อง แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่กลุ่มงาน กรอ. มีจำนวนน้อย จึงไม่มีการแบ่งงานกันเด็ดขาด จะช่วยกันทำงานตามหน้าที่เข้ามา แต่สำหรับงานพัฒนาสถาบันภาคเอกชนและการจัดกิจกรรมเสริมการประสานความร่วมมือ ซึ่งเป็นงานในลักษณะที่ 1 ต้องรับผิดชอบโครงการเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐ กอง กรอ. จึงได้มอบงานดังกล่าวให้อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของที่ปรึกษาของ กรอ.

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถสรุปประเด็นหลักเกี่ยวกับบุคลากรของ สศช. และกอง กรอ. ดังนี้

(1) ในภาพรวม สศช. มีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพสูง ทั้งด้านวุฒิความรู้และประสบการณ์สามารถใช้ประโยชน์เสริมการทำงานด้าน กรอ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ผู้บริหาร สศช. และผู้บริหารระดับกอง กรอ. ให้ความสนใจต่องาน กรอ. ทำให้เจ้าหน้าที่ในสายงาน กรอ. มีขวัญและกำลังใจดี

(3) การประสานระหว่างกองใน สศช. และภายในกอง กรอ. มีความเป็นระบบ และแม้ว่าเจ้าหน้าที่สายงาน กรอ. ซึ่งมีจำนวนน้อย มีขีดความสามารถเฉพาะตัวในการทำงานตลอดจนการประสานงานติดต่อสูงมาก

(4) งาน กรอ. ไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะงานด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ยังเกี่ยวข้องกับงานด้านอื่นๆ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายรับผิดชอบงานด้านนี้

2. กระทรวงมหาดไทย

โดยที่มติคณะกรรมการ กรอ. ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการส่งเสริมและช่วยเหลือจังหวัดจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และการประสานงานกับ กรอ. จังหวัด รวมทั้งได้มีมติปรับโครงสร้าง กรอ. จังหวัด ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดด้วย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงต้องใช้หน่วยงานในสังกัดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ กรอ.

ในส่วนกลางกระทรวงมหาดไทยได้มอบให้สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (สนผ.มท.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ สนผ. มท. จึงมอบหมายให้ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน กรอ. โดยมีงานพัฒนาชนบทในสายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน เป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงาน กรอ. ภูมิภาค วางแนวทางการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดและการรายงานประมวลรายงานของ กรอ. จังหวัด พิจารณากลับกรอของงาน กรอ. ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยเสนอรัฐมนตรีฯ และปลัดกระทรวง และประสานการประชาสัมพันธ์งาน กรอ. ของจังหวัด การปฏิบัติงานดังกล่าว มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงาน กรอ. จำนวน 2 คน คือ หัวหน้างานพัฒนาชนบทซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 6 และเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ระดับ 5 ส่วนหัวหน้าสายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน และผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนา

สังคมฯ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 นั้น งาน กรอ. เป็นเพียงงานหนึ่งในความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น³

ส่วนหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ กรอ. จังหวัด สำนักงานจังหวัดจึงต้องรับผิดชอบงาน กรอ. จังหวัดโดยปริยาย

ในส่วนภูมิภาคหลังจากได้มีการประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 2-4 กุมภาพันธ์ 2527 ที่จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการ(ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานเคราะห์) ได้ลงนามในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 0100/ว.394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2527 กำหนดแนวทางขั้นตอนและการเตรียมการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด โดยให้คำนึงถึงความพร้อมของภาคราชการและเอกชนในจังหวัด ในการนี้ได้มอบหมายให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบงาน กรอ. จังหวัดด้วย งาน กรอ.จังหวัดจึงเป็นงานหนึ่งในหลาย ๆ งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายแผนและโครงการในสำนักงานจังหวัด

ต่อมาปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ลงนามในหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมากที่สุดที่ มท 0203/ว.133 ลงวันที่ 29 มกราคม 2528 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดใหม่ โดยมีข้อสังเกตไว้ว่างาน กรอ. จังหวัดไม่น่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด ควรมอบงานให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดรับไปดำเนินการ ทั้งนี้เพราะ กรอ. จังหวัดที่จัดตั้งในขณะนั้น เกือบทั้งหมดมีพาณิชย์จังหวัดหรือเลขาธิการหอการค้าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นผลให้บางจังหวัดได้โอนงาน กรอ.จังหวัดไปให้พาณิชย์จังหวัด แต่บางจังหวัดสำนักงานจังหวัดก็ยังคงรับผิดชอบอยู่

หลังจากที่คณะกรรมการ กรอ. ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2530 กระทรวงมหาดไทยก็ได้สั่งการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่สุดที่ มท 0303/ว.217 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2530 ให้จังหวัดปรับโครงสร้าง กรอ. จังหวัด โดยแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการแทนพาณิชย์จังหวัด ซึ่งเป็นผลให้สำนักงานจังหวัดต้องกลับมารับผิดชอบต่องาน กรอ. จังหวัดอีกครั้งหนึ่ง

งานกรอ. จังหวัดเป็นงานหนึ่งในหลายๆงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ระดับ 3-5 ซึ่งอยู่ในการควบคุมดูแลของหัวหน้าฝ่ายแผนและโครงการ เนื่องจากปริมาณงาน กรอ. จังหวัดในปัจจุบันมีแนวโน้มมากขึ้น จึงมีความพยายามที่จะกำหนดตำแหน่งให้มีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ คนหนึ่งรับผิดชอบงาน กรอ. จังหวัดโดยเฉพาะ และในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 98/2531 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2531 ตั้งคณะกรรมการกำหนดรายละเอียดภารกิจของสำนักงานจังหวัดใหม่ ให้สอดคล้องกับแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (พ.ศ. 2531-2533) และปริมาณงานในปัจจุบัน และต่อมาปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท 0203/8809 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2531 แจ้งเลขาธิการ สศช. ในฐานะเลขานุการ กรอ. ว่าแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (พ.ศ. 2531-2533) ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 3-5 จังหวัดละ 1 คน รับผิดชอบงาน กรอ. แต่ติดที่มติ ครม. ควบคุมอัตรการขยายอัตราใหม่ไม่เกินปีละ 2% สำนักงานปลัดกระทรวงขอเพิ่มได้ปีละ

ไม่เกิน 60 อัตรา แต่สำนักงานประมาณมติดังประมาณปีละไม่เกิน 20 อัตรา จึงขอให้เลขาธิการ ก.ร. เสนอคณะกรรมการ ก.ร. แก้ปัญหาให้โดยการประสานงานกับสำนักงานประมาณด้วย

ในประเด็นบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย เมื่อได้วิเคราะห์ข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็น ดังนี้

(1) งาน ก.ร. ส่วนกลางที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยนั้น ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ ส.น.พ.ม.ท. มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจริงๆ เพียง 1 คน คือเจ้าหน้าที่ในงานส่งเสริมอาชีพ ซึ่งงาน ก.ร. นี้เป็นเพียงงานหนึ่งในหลายๆ งานในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(2) ปัจจุบันสำนักงานจังหวัด ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงาน ก.ร. จังหวัด โดยตรง งานธุรการ และงานบริหารที่เกี่ยวกับงาน ก.ร. จังหวัด เป็นงานการประชุมและติดต่อประสานงานมีปริมาณค่อนข้างสูง ทำให้ ก.ร. จังหวัด ขาดความต่อเนื่อง เพราะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องรับผิดชอบงานอื่นๆ เป็นจำนวนมากอีกด้วย อย่างไรก็ตามจังหวัดสามารถอาศัยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือความสัมพันธ์ส่วนตัวของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่จะระดมข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงาน ก.ร. เช่น จากสำนักงานพาณิชย์จังหวัดและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด รวมตลอดจนขอการดำรงเป็นภาคเอกชน เข้ามาช่วยศึกษาวิเคราะห์ประเด็นทางเศรษฐกิจของจังหวัด เพื่อการทำงานของคณะกรรมการ ก.ร. จังหวัด ได้

3. สถาบันภาคเอกชน

(1) หอการค้าไทย มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานทั้งหมด 65 คน (ปี 2523 มีประมาณ 25 คน) ส่วนใหญ่วุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีร้อยละ 50 ที่เหลือเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในงานธุรการ ซึ่งมีวุฒิการศึกษาในระดับ ปวช., ปวส. สำหรับฝ่ายที่รับผิดชอบงาน ก.ร. คือ แผนกวิจัยและสถิติ ซึ่งมีหน้าที่กลั่นกรองและจัดทำรายงานเบื้องต้นที่ได้รับมาจากสมาชิก เสนอให้คณะกรรมการหอการค้าไทยพิจารณา แต่ถ้าเป็นเรื่องทางเทคนิค แผนกวิจัยฯ จะจัดทำเรื่องเบื้องต้นและเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจของหอการค้าไทยให้พิจารณาก่อน โดยอาจจะมีการขอให้ผู้ร้องเรียนมาชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติม สำหรับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของแผนกวิจัยและสถิตินี้มีอยู่ทั้งสิ้น 9 คน มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีทางเศรษฐศาสตร์ทุกคน โดยมีหัวหน้าแผนกที่ทุ่มเทและให้ความสนใจในการพัฒนาการทำงาน⁴

ในส่วนของหอการค้าจังหวัด โดยทั่วไปจะมีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานแห่งละ 1-3 คน ระดับการศึกษาส่วนใหญ่ระดับ ปวส. และ ปวช. ระดับตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไปมีน้อยมาก เจ้าหน้าที่ประจำหอการค้าส่วนใหญ่จะทำงานด้านธุรการและการติดต่อประสานงานเป็นสำคัญ งานวิชาการจะอยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการหอการค้าจังหวัด และกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัด กรณีของหอการค้าจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น หอการค้าจังหวัดนครราชสีมา มีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน 11 คน (เงินเดือนโดยเฉลี่ย 2,500 บาท ต่อเดือน) จบปริญญาตรี 3 คน อีก 8 คน จบ ปวส. และ ปวช. เจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานของคณะกรรมการหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีทั้งหมด 8 คณะ ขณะนี้หอการค้าจังหวัดนครราชสีมา กำลังพิจารณาจ้างผู้มีวุฒิปริญญาโทด้านบริหารธุรกิจ เงินเดือน 6,000 บาท สัญญา 3 ปี ทำหน้าที่ผู้จัดการสำนักงานหอการค้า⁵

(2) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานทั้งหมดประมาณ 70 คน มีฝ่ายที่รับผิดชอบงาน กรอ. 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายวิชาการ มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 16 คน และฝ่าย กรอ. ซึ่งตั้งในปี 2528 โดยหัวหน้าฝ่ายเป็นคนเดียวกันกับหัวหน้าฝ่ายวิชาการและมีเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายที่รับผิดชอบงาน กรอ. โดยตรง 1 คน ส่วนในฝ่ายวิชาการจะทำหน้าที่กลั่นกรอง วิเคราะห์จัดทำรายงานเพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารของสภาอุตสาหกรรมฯ รวมถึงการหาข้อมูลข่าวสารจากสมาชิกที่ส่งเรื่องเข้ามาบางครั้งถ้าเป็นเรื่องทางเทคนิคมากๆ จะมีการจ้างบริษัทที่ปรึกษา(consultant) เพื่อวิเคราะห์จัดทำรายงานให้ แต่ประมาณร้อยละ 80 ฝ่ายวิชาการเป็นผู้จัดทำเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ 6 คนเป็นผู้จัดทำรายงาน ในกรณีที่เรื่องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ฝ่ายต่างประเทศก็จะเป็นผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการนั้นทุกคนมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีและโท อายุประมาณ 25-40 ปี ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สภาอุตสาหกรรมฯ คือเลขาธิการบริหารเป็นผู้หน้าที่ตระหนักถึงศักยภาพขององค์กรเอกชนและต้องการให้ทางภาครัฐบาลนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ ในส่วนของคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัดนั้น ยังไม่มีการจ้างเจ้าหน้าที่ประจำอย่างจริงจังเหมือนหอการค้าจังหวัด บางจังหวัดประธานคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัดใช้เจ้าหน้าที่ของบริษัท หรือธุรกิจของตนช่วยงานด้านธุรการของคณะกรรมการฯ⁶

(3) สมาคมธนาคารไทย เป็นสถาบันเอกชนสถาบันเดียวที่ยังไม่มีการจัดโครงสร้างไว้เพื่อรองรับการทำงานของ กรอ. โดยเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ของสมาคมก็มีจำนวนน้อย สมาคมจึงไม่มีผลงานมากนัก การปฏิบัติงานประจำของสมาคมธนาคารไทยนี้มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 4 คน ประกอบด้วยผู้จัดการสมาคม 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานและมีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำอีก 3 คน และจบการศึกษาระดับ ปวส. ทำหน้าที่ธุรการ เป็นตัวประสานงานระหว่างสมาชิกสมาคมธนาคารไทย นอกจากนี้สมาคมยังจ้างที่ปรึกษาสำหรับคณะกรรมการบริหาร 1 คน เพื่อรับผิดชอบงานวิชาการด้าน กรอ. ด้วย สมาคมธนาคารไทยไม่มีสาขาในส่วนภูมิภาค บางจังหวัดเช่น ขอนแก่น ธนาคารพาณิชย์ได้รวมตัวในรูปของชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด⁷

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มีความเห็นเกี่ยวกับบุคลากรของสถาบันภาคเอกชนหลักทั้ง 3 ดังนี้

(1) หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบงาน กรอ. โดยตรง ส่วนสมาคมธนาคารไทยนั้น แม้จะไม่มีเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ แต่ก็สามารถใช้ประโยชน์ฝ่ายวิชาการของธนาคารที่เป็นสมาชิกในการดำเนินการศึกษาวิจัยเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ กรอ. ได้ นอกจากนี้ หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีการพัฒนาองค์กรในส่วนกลางมาโดยตลอด และมีการเพิ่มบุคคลเพื่อรองรับงาน กรอ. อีกด้วย

(2) สาขาของสภาอุตสาหกรรมฯ และหอการค้าจังหวัดไม่สามารถพัฒนาองค์กรของตนเองได้ โดยปราศจากการช่วยเหลือขององค์กรในส่วนกลาง

(3) สำหรับหอการค้าจังหวัด ซึ่งเป็นสถาบันภาคเอกชนหลัก ส่วนใหญ่ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านวิชาการและขีดความสามารถและคุณภาพยังไม่ถึงขั้น และมีอัตราการเปลี่ยนงานค่อนข้างสูง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานหอการค้าจังหวัดและกระทบมาถึงงาน กรอ. อีกด้วย

ทรัพยากรเงิน

1. สศช.

ในปีงบประมาณ 2531 สศช. ได้รับงบประมาณ 1 แผนงาน คือ แผนงานบริหารด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นเงิน 70,266,300 บาท แยกเป็นงานบริหารทั่วไป 13,131,000 บาท งานวิเคราะห์โครงการ 21,658,600 บาท งานพัฒนาข้อมูลเพื่อการวางแผน 12,661,300 บาท และงานนโยบายและแผน 22,818,400 บาท ในการนี้เป็นงบเงินเดือนเสีย 48,183,400 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 69 ของงบประมาณทั้งหมด งบประมาณปี 2531 ของ สศช. ได้รับจัดสรรเพิ่มจากปี 2530 จำนวน 2,352,700 บาท หรือร้อยละ 3.5 ^๖

สำหรับกอง กรอ. นั้น นอกจากงบเงินเดือนแล้ว ได้รับจัดสรรงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ จาก สศช. โดยเฉลี่ยปีละ 80,000 บาท เพื่อบริหารงานของกองซึ่งมีอยู่ 3 ฝ่าย 1 กลุ่มงาน ซึ่งถือเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงาน

นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่รัฐบาลไทยตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงาน เป็นเงิน 14.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 366.6 ล้านบาท) เป็นเวลาประมาณ 6 ปี ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2529-23 สิงหาคม 2536 เว้นหมวดการค้าประกันการลงทุนแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2539 เงินช่วยเหลือตามโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนอกเขตกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งให้เกิดการจ้างงานในภูมิภาค และช่วยในการกระจายรายได้สู่ชนบทด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก กิจกรรมในโครงการประกอบด้วย^๗

(1) การศึกษาเชิงนโยบายสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเงิน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยกอง กรอ. เป็นผู้ประสานงาน กำหนดหัวข้อให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยดำเนินการ

(2) งานเสริมสร้างองค์การภาคีรัฐบาลและเอกชน กำหนดให้สถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 ดำเนินการกระตุ้นให้เกษตรกรเกิดการรวมตัวกันในวงเงิน 500,000 เหรียญสหรัฐฯ และให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. (กอง กรอ., สศช.) ดำเนินการสร้างความร่วมมือและการเจรจาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในวงเงิน 300,000 เหรียญสหรัฐฯ

(3) งานให้บริการทางวิชาการและเทคนิค กำหนดให้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งหน่วยบริการข้อมูล 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ, ให้มูลนิธิไอเมท อบรมผู้ประกอบการในท้องถิ่น

1.6 ล้านเหรียญสหรัฐ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยอาสาสมัครนักบริหารไทย 400,000 เหรียญสหรัฐ, ให้ตัวแทน ไอ.อี.เอ็ส. ในประเทศไทยดำเนินการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ 300,000 เหรียญสหรัฐและการประกันการลงทุนแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม 8.3 ล้านเหรียญสหรัฐ ดำเนินการโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ในส่วนของกอง กรอ. ที่ได้รับเงินช่วยเหลือ 300,000 เหรียญสหรัฐหรือประมาณ 7.8 ล้านบาท กอง กรอ. ได้จัดทำแผนปฏิบัติงาน 5 ปี (2530-2534) ประกอบด้วยกิจกรรมหลักดังนี้¹⁰

(1) กิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาชนบทการ กรอ. งบประมาณ 1,000,000 บาท เพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูล กรอ. จังหวัดส่วนกลาง จัดทำวารสาร กรอ. สัมพันธ์ จัดทำรายงานประจำปี และผลิตโสตทัศนูปกรณ์

(2) กิจกรรม กรอ. ส่วนกลางงบประมาณ 1,250,000 บาท เพื่อจัดสัมมนาในภูมิภาค จัดประชุม กรอ. และศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาชนบทการ กรอ.

(3) กิจกรรม กรอ. จังหวัด งบประมาณ 2,400,000 บาท เพื่อให้ กรอ. จังหวัดจัดทำโครงการขอรับการสนับสนุน เช่น การศึกษาเพื่อพัฒนาภูมิภาค การจัดกิจกรรมเสริมงาน กรอ. จังหวัด และกิจกรรมส่งเสริม กรอ. จังหวัด ในการนี้กอง กรอ. ได้ประสานงานให้ศูนย์พัฒนาภาคทั้ง 4 ของ สศช. ให้การสนับสนุน กรอ. จังหวัดจัดทำโครงการเสนอมา ขณะนี้มีการเสนอโครงการศึกษามายังกอง กรอ. บ้างแล้ว เป็นโครงการระดับภูมิภาค 4 เรื่อง เป็นเรื่องสู่ทางการพัฒนาสู่สัตว์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องในพื้นที่ที่มีปัญหาในการเพาะปลูกของภาคตะวันตก การศึกษาเพื่อหารูปแบบการพัฒนาศูนย์พัฒนาผลไม้ เพื่อการส่งออกและการแปรรูปของภาคตะวันออก การศึกษาเพื่อพัฒนาและส่งเสริมหัตถกรรมพื้นบ้านในเขตภาคกลางตอนบน การพัฒนาเขตส่งออกในภาคเหนือตอนบน และการพัฒนาตลาดไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนในระดับจังหวัดขณะนี้มีอยู่ 3 เรื่อง คือ โครงการทำเรือ จังหวัดปทุมธานี โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศูนย์เจียร์นัยอุทุมม์ที่จังหวัดจันทบุรี การศึกษาเพื่อการพัฒนาส่งเสริมโรงฆ่าสัตว์ที่ทันสมัยในจังหวัดนครปฐม

(4) การติดตามงาน กรอ. ในภูมิภาคและจังหวัด งบประมาณ 578,000 บาท

(5) การบริหารโครงการงบประมาณ 2,572,000 บาท เป็นค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ และจ้างผู้เชี่ยวชาญ

ตามแผนปฏิบัติการ 5 ปีดังกล่าว กอง กรอ. ได้รับอนุมัติใช้เงินตามโครงการช่วยเหลือในปีงบประมาณ 2530 จำนวน 1,006,200 บาท และปีงบประมาณ 2531 จำนวน 3,914,439 บาท

นอกจากนี้ในระหว่างปี 2526-2530 กอง กรอ. สศช. ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาสถาบันเอกชนไทย เป็นเงิน 63,159 เหรียญสหรัฐหรือประมาณ 1,650,000 บาท โครงการนี้เพิ่งสิ้นสุดไปในเดือนมีนาคม 2530

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแม้กอง กรอ. สศช. จะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเพียง

เล็กน้อย แต่ก็มีขีดความสามารถในการหาเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (รัฐบาลสหรัฐฯ) มาดำเนินการสนับสนุนงานพัฒนา กรอ. ได้อย่างคล่องตัวพอสมควร

อย่างไรก็ดี นางรัชนีวรรณ อุทัยศรี ที่ปรึกษาของกอง กรอ. ได้ให้ข้อสังเกตว่า การรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างๆ ที่ให้แก่สถาบันหรือมูลนิธิภาคเอกชนโดยตรงนั้น จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิด "การจารกรรมทางธุรกิจ" หรือการล้วงข้อมูลระดับสูงแบบเปิดเผย เพราะทุกกิจกรรมที่ใช้เงินช่วยเหลือจะต้องทำรายงานเสนอผู้ให้ทุน ประเด็นนี้ต้องระวังทั้งภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐด้วย

2. กระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ไม่มียกงบประมาณเพื่อกิจการ กรอ. เป็นพิเศษ คงใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นปกติเพราะลักษณะงานเป็นการติดต่อประสานงานทางเอกสารเป็นหลัก ยกเว้นการตรวจติดตามงาน กรอ. จังหวัด ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายงบประมาณบ้าง แต่ก็สามารถเจียดจ่ายจากงบปกติได้

ในส่วนของสำนักงานจังหวัดก็เช่นกัน ที่ต้องใช้จ่ายจากงบปกติ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ กรอ. จังหวัดส่วนใหญ่เป็นค่าผลิต เอกสารประกอบการประชุมและค่าเครื่องดื่มรับรอง โดยปกติการประชุมครั้งหนึ่งๆ มีค่าใช้จ่ายประมาณ 600-1,000 บาท แล้วแต่ขนาดของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ซึ่งสำนักงานจังหวัดก็ต้องเจียดจ่ายจากงบปกติที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปกติไม่ค่อยเพียงพออยู่แล้ว

อนึ่ง แม้ว่ากอง กรอ. สศช. จะพยายามจัดเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ สนับสนุนจังหวัด ให้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและระบบสร้างความสัมพันธ์ของภาคเอกชนก็ตาม แต่ไม่ได้รับจัดสรรงบบริหารและธุรการของงาน กรอ. จังหวัด (ค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารและค่าเครื่องดื่ม) จึงทำให้จังหวัดมีปัญหาในการดำเนินงานมากพอสมควร

3. สถาบันภาคเอกชน

งบบุคลากรเกี่ยวกับงาน กรอ. ของแต่ละสถาบันจะใช้จ่ายจากงบประมาณปกติของสำนักงานของตน ยกเว้นการศึกษาวิจัย เรื่องสำคัญที่จะนำเสนอคณะกรรมการ กรอ. กลาง สถาบันภาคเอกชนอาจหางบประมาณพิเศษมาจากบริษัทหรือสมาคม ซึ่งเป็นสมาชิกมาดำเนินการเป็นการพิเศษ

กรณีของหอการค้าไทยมีการตั้งงบประมาณสำหรับพัฒนาหอการค้าจังหวัดปีละประมาณ 1 ล้านบาท ตามแผนพัฒนาหอการค้าจังหวัดปี 2532-2533 จะใช้งบประมาณเพื่อการนี้ปีละ 2 ล้านบาท¹¹ ส่วนของหอการค้าจังหวัด โดยทั่วไปจะมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานประมาณ 100,000 - 300,000 บาทต่อปี ทั้งนี้แล้วแต่ขนาดของหอการค้าจังหวัด กรณีหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นหอการค้าจังหวัดขนาดใหญ่มีค่าใช้จ่ายตกปีละประมาณ 1.6 - 1.8 ล้านบาท¹²

ตามโครงการอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงานที่ประเทศไทย ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในวงเงิน 14.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 366.6 ล้านบาท หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้รับเงินช่วยเหลือ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ 13 ล้านบาท เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรได้เกิดการรวมตัว และให้ความสนใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท ที่จะมียกบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น และการพัฒนากิจกรรมต่อเนื่องทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูป และการค้า¹³

นอกจากนี้ สถาบันภาคเอกชนในส่วนกลางทั้ง 3 สถาบัน มีบทบาทสนับสนุนการเงินแก่การค้าเนงาน กรอ. ของ สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ด้วย โดยสนับสนุนงบประมาณประชาสัมพันธ์งาน กรอ. เดือนละ 10,000 บาท (ก่อนหน้านี้เดือนละ 15,000 บาท) และค่าใช้จ่ายจัดสัมมนาภาคเอกชนปีละประมาณ 300,000 บาท ทั้งนี้ไม่รวมถึงการช่วยเหลืออย่างไม่เป็นตัวเงินอีกหลายลักษณะ¹⁴

จากการวิเคราะห์ทรัพยากรการเงินของสถาบันภาคเอกชนพบว่า หอการค้าจังหวัดส่วนใหญ่ รวมทั้งสาขาของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดประสบปัญหาด้านการเงินเพื่อบริหารงาน เพราะไม่สามารถขยายจำนวนสมาชิกได้กว้างขวางและไม่มีรายได้ เพราะการขยายสมาชิกของสถาบันหนึ่งจะกระทบถึงอีกสถาบันหนึ่ง สำหรับจังหวัดที่มีเฉพาะหอการค้าจังหวัดก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี สถาบันภาคเอกชนในส่วนกลางมีขีดความสามารถในการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการศึกษาและวิจัยในการส่งเสริมและสนับสนุนงาน กรอ. รวมตลอดถึงการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อเสนอต่อ กรอ. และรัฐบาล

เครื่องช่วยประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล

1. สศช. กอง กรอ. มีคอมพิวเตอร์แบบ พี.ซี. (personal computer) ขนาด ซี.พี.ยู. 640 เค.บี. 2 เครื่อง ซึ่งได้รับความช่วยเหลือมาจากโครงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงาน กอง กรอ. ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ทั้ง 2 เครื่องส่วนใหญ่ในลักษณะเวิร์ด โปรเซสเซอร์ จัดทำเอกสารประกอบการประชุม ประมวลมติที่ประชุมและผลงานของ กรอ. และจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายของโครงการเงินช่วยเหลือ ยังไม่มีการใช้เครื่องเพื่อประมวลข้อมูลพื้นฐานเพื่อช่วยในการวางแผนและโครงการ เพราะประการแรกข้อจำกัดด้านบุคลากรดังกล่าวมาแล้ว และประการที่ 2 กอง กรอ. มีขีดความสามารถที่ประสานขอข้อมูลเพื่อการดังกล่าวจากกองต่าง ๆ ภายใน สศช. ศูนย์พัฒนาภาค จังหวัด สถาบันภาคเอกชน และหน่วยงานส่วนราชการของรัฐได้อย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ กอง กรอ. มีศักยภาพที่จะประสานงานขอใช้คอมพิวเตอร์จากกองประสานการพัฒนา

ชนบท เพราะกองดังกล่าวมีคอมพิวเตอร์ขนาด ซี.พี.ยู. 1 เอ็ม.บี. จำนวน 3 เครื่อง พร้อมฮาร์ดดิสก์ขนาด 40 เอ็ม.บี. อีกเครื่องละ 2 ตัว การประสานงานใช้ประโยชน์อาจกระทำในเรื่องระบบข้อมูล การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท เพราะกองประสานการพัฒนาชนบทมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชนบทของ กชช. อยู่แล้ว

2. กระทรวงมหาดไทย ตามลักษณะงาน กรอ. ในส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สผ.มท. (ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ) ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการปฏิบัติ แต่ถ้ามีความจำเป็นก็สามารถขอใช้ประโยชน์จากฝ่ายสถิติและประมวลผลข้อมูล (มีคอมพิวเตอร์ขนาด ซี.พี.ยู. 4 เอ็ม.บี. พร้อมฮาร์ดดิสก์ 20 เอ็ม.บี. 1 เครื่อง) หรืออาจจะขอใช้ประโยชน์ฝ่ายแผนพัฒนาจังหวัด (ซึ่งมีคอมพิวเตอร์ ซี.พี.ยู. ขนาด 1 เอ็ม.บี. 2 เครื่อง) เพราะทั้ง 2 ฝ่ายอยู่ในสังกัดของ สผ.มท. เช่นเดียวกัน

ในส่วนของสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดนั้น กองประสานการพัฒนาชนบทของ สศช. ได้ตั้งงบประมาณจากโครงการเงินกู้จากสหรัฐอเมริกา เพื่อการประเมินผล การพัฒนาชนบทตามโครงการของ กชช. จัดหาคอมพิวเตอร์ขนาด ซี.พี.ยู. 1 เอ็ม.บี. 1 เครื่อง พร้อมฮาร์ดดิสก์ 40 เอ็ม.บี. 2 เครื่อง ให้จังหวัดละ 1 ชุด ในปีงบประมาณ 2531 ได้จัดซื้อให้แล้ว 10 จังหวัด อีก 62 จังหวัด จะดำเนินการต่อไป ซึ่งจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในงาน กรอ. จังหวัดได้เช่นกัน

3. สถาบันภาคเอกชน หอการค้าไทยมีคอมพิวเตอร์แบบ พี.ซี. ซึ่งมี ซี.พี.ยู. ขนาด 60 เค.บี. 1 เครื่อง ใช้ประโยชน์ในการประมวลผลข้อมูลการส่งออก และบันทึกนามส่งเคราะห์สมาชิกและหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีคอมพิวเตอร์แบบ พี.ซี. ขนาด ซี.พี.ยู. 540-640 เค.บี. 3 เครื่อง ใช้บันทึกข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมทั่วไป ส่วนสมาคมธนาคารไทย ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะด้านบริหารและธุรการของสมาคมเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องคอมพิวเตอร์

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ เครื่องมือช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลขององค์กร กรอ. ดังนี้

(1) หน่วยงานภาครัฐบาลที่รับผิดชอบงาน กรอ. ไม่ว่าจะเป็น สศช. กระทรวงมหาดไทย หรือสำนักงานจังหวัด มีศักยภาพที่จะใช้เครื่องช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลที่หน่วยงานดังกล่าวมีอยู่ หรือจะได้รับในอนาคตให้เป็นประโยชน์ต่อการวางแผน นโยบาย และการบริหารงานพัฒนาระบบ กรอ. ได้ ในส่วนของสถาบันภาคเอกชนก็มีเครื่องช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของตน ซึ่งสามารถนำมาใช้และแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการพัฒนางาน กรอ. ได้เช่นกัน

(2) ความพยายามของกอง กรอ. สศช. ในการจัดวางระบบข้อมูล กรอ. จังหวัด ตามโครงการเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ จะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงาน กรอ. จังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา

ลักษณะเด่นและประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรการบริหาร (บุคลากร เงิน และเครื่องช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล) ขององค์กร กรอ.มีดังต่อไปนี้

1. ศสช.

ลักษณะของ ศสช. ซึ่งรับผิดชอบฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. มีโดยสรุป ดังนี้

(1) มีบุคลากรที่มีคุณภาพสูงทั้งด้านคุณวุฒิและประสบการณ์ โดยเฉพาะในกลุ่มงาน กรอ. แม้ว่าจะมีจำนวนน้อย แต่มีขีดความสามารถเฉพาะตัวสูง ทั้งในด้านการทำงาน การวิเคราะห์ ตลอดจนการประสานงาน

(2) แม้ว่า กอง กรอ. ได้รับงบประมาณเพียงเล็กน้อย แต่ก็มีขีดความสามารถในการแสวงหาเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมาสนับสนุนการพัฒนางาน กรอ.

(3) มีศักยภาพที่จะระดมใช้เครื่องช่วย ในการประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลมาใช้สนับสนุนงาน กรอ. ได้

ประเด็นปัญหาของ ศสช. มีดังนี้

(1) ประเด็นเรื่องบุคลากรของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. (กอง กรอ. ศสช.) ไม่น่าจะเป็นปัญหาหลัก เป็นเพียงปัญหารองเพราะเป็นปัญหภายในที่ ศสช. และกอง กรอ. จะต้องปรับตัวเอง เมื่อมีการมอบงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยไปแล้ว จะทำให้ปริมาณงานที่มีมากกว่าคนลดลง อีกทั้งหากมีการจัดองค์การโดยเปลี่ยนจาก "กลุ่มงาน กรอ." เป็น "ฝ่าย กรอ." ดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ลู่ทางในการเพิ่มอัตรากำลังโดยแผนอัตรากำลัง 3 ปี ก็จะแจ่มชัดขึ้น ในขั้นนี้การโยกย้ายถ่ายเทคนภายใน ศสช. สามารถช่วยแก้ปัญหาด้านบุคลากรของกลุ่มงาน กรอ. ได้ทางหนึ่ง

(2) ประเด็นเรื่องทรัพยากรการเงิน เป็นปัญหารองของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. เช่นกัน แม้ว่าจะมีขีดความสามารถในการหาเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศก็ตาม แต่งานนี้เป็นงานนโยบายของรัฐบาล และสามารถช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติได้ในระดับหนึ่งด้วย ควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานพอสมควร นอกจากนี้ การรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถ้าขาดความระมัดระวังแล้วอาจเกิดปัญหา "การจารกรรมทางธุรกิจ" ได้ด้วยเหมือนกัน

2. กระทรวงมหาดไทย

ลักษณะเด่นของกระทรวงมหาดไทยมีประการเดียว คือ ศักยภาพของ สผ.มท. ในการใช้เครื่อง

ช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ในการพัฒนางาน กรอ. ได้ ส่วนสำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ.จังหวัด ก็มีช่องทางที่จะได้รับจัดสรรเครื่องมือดังกล่าวจากโครงการติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นเงินกู้จากสหรัฐอเมริกา

ประเด็นปัญหาของกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

(1) ในส่วนของ สผ.มท. ซึ่งรับผิดชอบงาน กรอ. ของกระทรวงมหาดไทยนั้น แม้การจัดโครงสร้างองค์การ เพื่อรองรับ กรอ. จะเป็นปัญหาหลักก็ตาม แต่เรื่องบุคลากรไม่ใช่ปัญหาหลักแต่ประการใด เป็นปัญหารองที่ สผ.มท. จะต้องยกย้ายถ่ายเทบุคลากรภายในสำนักให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะเมื่อมีการรับมอบงานประสาน ส่งเสริมและติดตามผล กรอ.จังหวัด จาก สศช.

ปัญหารองประการที่ 2 ของ สผ.มท. คือ ความมีศักยภาพในการใช้เครื่องช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ภายในสำนักเป็นจำนวนมาก ให้เกิดประโยชน์ต่องาน กรอ. แต่ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อการนี้แต่ประการใด

ประการที่ 3 ด้านทรัพยากรการเงินควรพิจารณาว่าเป็นปัญหารองของ สผ.มท. เพราะไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ จึงดูประหนึ่งว่าขาดทุนซะ ทำให้ไม่เกิดความสำนึกซึ่งพร้อมจะรับผิดชอบงาน กรอ. (accountability)

(2) ทางด้านสำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กรอ.จังหวัด เรื่องบุคลากรและเครื่องมือช่วยประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลไม่ใช่ปัญหาหลักและปัญหารอง เพราะเรื่องบุคลากรมีช่องทางที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ ส่วนเรื่องเครื่องช่วยฯ ก็มีช่องทางใช้ประโยชน์จากเครื่องที่ได้รับการจัดสรรจาก กชช. ได้ ปัญหารองจึงมีอยู่ประการเดียว คือ การไม่รับจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารงาน กรอ.จังหวัด จึงเป็นข้ออ้างที่ว่าให้งานไม่ให้คน - เงิน หรือต่อไปอาจเป็นให้งาน-คน ไม่ให้เงิน

3. สถาบันภาคเอกชน

ลักษณะเด่นของสถาบันภาคเอกชน มีเฉพาะสถาบันในส่วนกลาง ซึ่งมีดังนี้

(1) หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีการจัดอัตรากำลังให้รับผิดชอบงาน กรอ. โดยเฉพาะ รวมทั้งมีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อรองรับการขยายงาน กรอ. อีกด้วย

(2) สถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 สถาบัน มีขีดความสามารถทางการเงินสูง เพื่อการศึกษาวิจัยในการส่งเสริมงาน กรอ. รวมทั้งจัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน กรอ. ให้แก่ สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ.

ด้านประเด็นปัญหา แม้ว่าสถาบันภาคเอกชนในส่วนกลางทั้ง 3 จะมีปัญหาภายในของตนเอง แต่ไม่ค้นพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงาน กรอ. โดยตรงแต่อย่างใด

สำหรับสถาบันภาคเอกชนในส่วนภูมิภาคนั้น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

เทศไทยสาขาจังหวัด หรือหอการค้าจังหวัด ล้วนมีปัญหาภายใน เช่น สมาชิกน้อย รายได้ไม่พอ สมาชิกไม่สนใจร่วมกิจกรรม

แต่สำหรับการที่เจ้าหน้าที่ของหอการค้าจังหวัดขาดความรู้และประสบการณ์ รวมถึงมีการเปลี่ยนงานค่อนข้างสูงเป็นปัญหาที่กระทบถึงงาน กรอ.จังหวัด จึงถือได้ว่าปัญหาบุคลากรของหอการค้าจังหวัดถือได้ว่าเป็นปัญหารอง

เชิงอรรถ

¹ สศช. "แผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2529 - 2531) ของกองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน" 2528 (เอกสารโรเนียว), หน้า 1-2, ข้อมูลเมื่อเมษายน 2531 จากสำนักงานเลขานุการกรม สศช. และการสัมภาษณ์นางสยามพร คล่องวัฒนกิจ ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงาน กรอ. กอง กรอ. สศช. เมื่อ 13 มีนาคม 2531.

² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0202/14557 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2524 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

³ สัมภาษณ์นายนิรันดร์ชัย เพชรสิงห์ ผอ. ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ สผ.มท. เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2531.

⁴ สัมภาษณ์นายสมศักดิ์ กิจระภูมิ ทน.แผนวิจัยและสถิติ หอการค้าไทย เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2531.

⁵ สัมภาษณ์นายทวิสันต์ โฉนวนรักษ์ เลขาธิการหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2531

⁶ สัมภาษณ์นายอร่าม โกฏิกุล เลขานุการบริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2531

⁷ สัมภาษณ์นายประยงค์ วรรณะประทีป ผู้จัดการสมาคมธนาคารไทย เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2531

⁸ สำนักงานประมาณ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2531, เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2530), หน้า 55-61.

⁹ กอง กรอ., "โครงการความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงาน" 2528 (เอกสารโรเนียว)

¹⁰ กอง กรอ., "แผนปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ กรอ. จังหวัดในโครงการอุตสาหกรรมชนบทและจ้างงาน" 2530 (เอกสารโรเนียว)

¹¹ สัมภาษณ์นายประทวน งามขำ, หัวหน้าแผนส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด, หอการค้าไทย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2531

¹² สัมภาษณ์นายทวิสันต์ โฉนวนรักษ์, อ้างแล้ว.

¹³ กอง กรอ. (2528), อ้างแล้ว.

¹⁴ สัมภาษณ์นายจักรมณท์ ผาสุกวนิช, ผู้อำนวยการกอง กรอ. สศช., เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2531

บทที่สี่

กระบวนการตัดสินใจ

หัวใจในการดำเนินงานของระบบองค์กร กรอ. อยู่ที่การตัดสินใจในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. เพราะการตัดสินใจจะนำไปสู่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. มี 2 ระดับ คือ ระดับคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด และระดับคณะกรรมการ กรอ. ในการศึกษากระบวนการตัดสินใจ จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปร 3 ประการคือ ระบบข้อมูล การวิเคราะห์และการเสนอความเห็น และการตัดสินใจ และศึกษาความสัมพันธ์ของระดับการตัดสินใจในระบบคณะกรรมการ กรอ. โดยใช้กรณีศึกษา ตามที่กล่าวไว้ในบทนำ เป็นแนวทางในการวิเคราะห์

เนื่องจากคณะกรรมการ กรอ. ทั้งส่วนกลาง และระดับจังหวัดมีฐานะเป็น "คณะกรรมการร่วม" ดังนั้นการปฏิบัติงานจึงเป็นผลเนื่องมาจากการตัดสินใจโดยการประชุมของคณะกรรมการแต่ละระดับ การประชุมจึงเป็นหัวใจของการปฏิบัติงานขององค์กร กรอ. จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง เป็นจุดศูนย์กลางแห่งการตัดสินใจพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา เรื่องราวต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐบาล กรอ. จังหวัด และสถาบันภาคเอกชนจึงมุ่งตรงมายังฝ่ายเลขานุการ กรอ. หรือ สศช. ให้นำเสนอคณะกรรมการ กรอ. พิจารณา โดยหลักการคณะกรรมการ กรอ. จะพิจารณาเรื่องที่เป็นประเด็นทางนโยบายที่มีปัญหาเกี่ยวข้องกับความร่วมมือของภาครัฐบาล และเอกชน หรือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวมเท่านั้น ตามหลักการทำงานในระบบ กรอ. ในส่วนที่เกี่ยวกับภาคเอกชน ฝ่ายเลขานุการ กรอ. จะรับพิจารณาเฉพาะเรื่องที่ได้ผ่านการตรวจสอบ และกลั่นกรองจากสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 และคณะกรรมการร่วม 3 สถาบัน (กกร.) เท่านั้น แต่ถ้าธุรกิจเอกชนในรูปของสมาคมหรือ ชมรมที่มีได้เป็นสมาชิกของหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรม ก็สามารถเสนอเรื่องมายังฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้โดยตรง หรือเสนอผ่าน กกร. ก็ได้¹

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มุ่งประสงค์ให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดแก้ไขปัญหภายในจังหวัด หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จังหวัดจะดำเนินการได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดมีปัญหาหรือข้อเสนอนั้นในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล รัฐบาลก็ได้วางแนวทางให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดส่งเรื่องนั้นให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องพิจารณา หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานต่างสังกัดกัน และเกี่ยวข้องกับภาครัฐ และเอกชน คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดก็อาจเสนอเรื่องให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. หรือสถาบันภาคเอกชน 3 สถาบัน แล้วแต่กรณีก็ได้²

ในระยะเริ่มต้นงาน กรอ. ปรากฏว่า การเสนอเรื่องของธุรกิจภาคเอกชน และคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว ธุรกิจเอกชนต่าง ๆ เสนอปัญหา และข้อเสนอนั้น

ให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาโดยตรงไม่ผ่านสถาบันภาคเอกชน คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดก็เสนอ ปัญหาข้อขัดข้องระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด หรือปัญหาข้อขัดข้องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งโดยเฉพาะให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา แต่เมื่อได้มีการชี้แจงกระบวนการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางและสม่ำเสมอประกอบกับกอง กรอ. ได้จัดพิมพ์คู่มือการทำงานเผยแพร่ (คู่มือฉบับปัจจุบัน คือ "กรอ. คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ." พิมพ์เมื่อเมษายน 2531) ทำให้กระบวนการทำงาน กรอ. ทั้งระบบเป็นไปตามขั้นตอน และถูกช่องทางมากขึ้น

เพื่อให้เห็นภาพของกระบวนการปฏิบัติงานด้านการประชุมอย่างต่อเนื่อง จะได้นำเสนอกระบวนการการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดก่อน และตามด้วยกระบวนการการประชุมของสถาบันภาคเอกชนและการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลางตามลำดับ

กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด³

ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนย่อย คือ การเสนอเรื่องหรือการรับเรื่อง การกลั่นกรองงาน การประชุม และการป้อนกลับ

1. การเสนอเรื่อง

เรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมพิจารณาปรึกษาหารือของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด โดยส่วนใหญ่มี 3 ทาง คือ ทางที่ 1 ประธาน กรอ. จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เห็นสมควรให้มีการพิจารณาปรึกษาหารือ ในการนี้ประธาน กรอ. จังหวัดจะสั่งให้ฝ่ายเลขานุการหรือ ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องศึกษาวิเคราะห์จัดทำข้อเสนอในการพิจารณา ทางที่ 2 ฝ่ายเลขานุการ (สำนักงานจังหวัด) และส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้เสนอ เรื่องที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากเอกชน และทางที่ 3 สถาบันภาคเอกชน (หอการค้าจังหวัด คณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมสาขาจังหวัด และชมรมธนาคารจังหวัด) เป็นผู้เสนอในกรณีนั้นตามข้อเท็จจริงแล้ว เรื่องที่สถาบันภาคเอกชนเสนอส่วนใหญ่จะมาจากหอการค้าจังหวัด เพราะคณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด มีการจัดตั้งเพียง 7 จังหวัดเท่านั้น ส่วนชมรมธนาคารจังหวัดมักจะเป็นหน่วยที่คอยให้การสนับสนุนมากกว่าที่จะ เสนอปัญหาให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดพิจารณา

เรื่องที่เสนอโดยหอการค้าจังหวัด (กรณีของขอนแก่นและเชียงใหม่) จะมีการจัดทำข้อเสนอ (position paper) ที่อยู่ในเกณฑ์ดีมาก เพราะหอการค้าจังหวัดมีทรัพยากร และขีดความสามารถที่จะรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ และเสนอแนะ โดยใช้หลักวิชาการ เหตุนี้จึงผลักดันให้ส่วนราชการประจำจังหวัดมีความพึงพอใจในเรื่องคุณภาพของเรื่องที่จะเสนอต่อคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด

2. การกลั่นกรองงาน

เป็นขั้นตอนของการกลั่นกรองเรื่องเพื่อกำหนดระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด หลักเกณฑ์การกลั่นกรองก็คือ เป็นเรื่องของส่วนรวม ไม่ใช่ส่วนบุคคล รูปแบบของการกลั่นกรองงานมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันจะมีบทบาทสูงมากในการพิจารณาเรื่องต่างๆ บางจังหวัดมีการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการพิจารณาการกลั่นกรองงาน หรือบางครั้งอาจจะสั่งให้คณะกรรมการสาขาต่าง ๆ นำไปพิจารณา หรือตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา (ส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งคณะทำงาน) ส่วนในจังหวัดขอนแก่น สำนักงานจังหวัดเมื่อได้รับเรื่องมาแล้ว จะทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอขออนุมัติประธาน กรอ. จังหวัด ก่อนที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด พิจารณา

3. การประชุม

การประชุมคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เป็นการพิจารณาตัดสินใจตามระเบียบวาระการประชุมจากการสัมภาษณ์กรรมการ กรอ. จังหวัด ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน สามารถประมวลบรรยากาศการประชุมของบางจังหวัดได้ดังนี้

(1) โดยทั่วไปบรรยากาศการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เป็นไปอย่างปกติ มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทั้งจากกรรมการภาครัฐบาลและเอกชน

(2) บางจังหวัด กรรมการภาคเอกชนใช้รูปแบบและวิธีการประชุมสภาท้องถิ่น อภิปรายโจมตีทั้งตัวข้าราชการและระบบราชการ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่กรรมการภาครัฐบาล

(3) บางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน กรอ. จังหวัด ใช้วิธีการครอบงำการประชุม ตัดบท รวบรัด และสรุปมติที่ประชุม ทั้งๆ ที่ยังมีการอภิปรายไม่กว้างขวาง

(4) บางจังหวัด กรรมการภาคเอกชนจะสงบเสียง ชัดการมีส่วนร่วมในการประชุม เพราะมีความเกรงใจฝ่ายราชการ หรือบ้างก็ประกอบธุรกิจมีลักษณะต้องพึ่งพาข้าราชการบางตำแหน่ง

4. ขั้นตอนการป้อนกลับ

เป็นการดำเนินการหลังการประชุม ถ้าเป็นเรื่องการแก้ปัญหาภายในจังหวัด ก็จะมีการสั่งการให้ส่วนราชการ และสถาบันภาคเอกชนรับไปดำเนินการ หรือร่วมกันดำเนินการ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนกลาง ก็จะส่งเรื่องไปให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. (สศช.) ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ หรือสถาบันภาคเอกชนในส่วนกลางพิจารณาดำเนินการสนับสนุน สำหรับกรณีเมื่อได้สั่งการให้หน่วยงานในจังหวัดรับผิดชอบ กรรมการ กรอ. จังหวัด ไปดำเนินการแล้ว สำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการจะติดตามผลการปฏิบัติ แล้วนำผลรายงานต่อที่ประชุมครั้งต่อไป กรณีที่เรื่องส่งมาส่วนกลางก็จะมีการติดตามเรื่องโดยสำนักงานจังหวัด ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันภาคเอกชน สถาบันนั้น ๆ ก็จะช่วยติดตามผลด้วย

จากการศึกษาเอกสารประกอบการสัมมนาภาคีรัฐบาล และ เอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ สงขลา และขอนแก่น ปรากฏความเห็น และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ดังนี้

(1) จำนวนครั้งการประชุม กรอ.จังหวัด ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะนำเข้าพิจารณาว่ามีมากน้อยเพียงใด สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ในครึ่งปี 2531 จัดประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด 1 ครั้ง เพราะไม่มีเรื่องที่จะนำเข้าสู่การประชุม (ในขณะที่ปีก่อน ๆ มีการประชุมทุก ๆ 3 เดือน) ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกับจังหวัดขอนแก่น โดยในปี 2530 มีการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด 3 ครั้ง และในปี 2531 ผ่านเข้ามา 6 เดือนแรก เพิ่งประชุมไปเพียงครั้งเดียว

(2) ระหว่างระยะเวลาที่ทำการศึกษา การเสนอเรื่องของภาคีรัฐบาล และ เอกชนเข้าสู่คณะกรรมการ กรอ.ของทั้ง 3 จังหวัด มีน้อยมากจนเกือบไม่มี ทั้งทางจังหวัดขอนแก่น และเชียงใหม่จึงใช้วิธีออกหนังสือเวียนสอบถามสถาบันภาคเอกชนและส่วนราชการว่า จะมีเรื่องเสนอให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดพิจารณาหรือไม่ ปรากฏว่าในขณะนั้น (ระยะกลางปี 2531) ยังไม่มีหน่วยใดเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม กรอ.จังหวัดแต่ประการใด

(3) ในเรื่องของการจัดการประชุมนี้ ฝ่ายราชการกับเอกชนมีความเห็นแตกต่างกันไป ภาค-เอกชนเห็นว่าควรประชุมบ่อยๆ แม้ไม่มีเรื่องจะพิจารณามากนัก แต่จะได้ผลทางด้านจิตวิทยาเสริมสร้าง ความเข้าใจ เมื่อมีปัญหาที่มีพื้นฐานความสัมพันธ์ที่จะแก้ไขปัญหาร่วมกัน และถ้ามีการประชุมก็จะพยายามหยิกยกปัญหามาเสนอต่อที่ประชุม แต่ฝ่ายราชการเห็นว่าการประชุมในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญเป็นการเสีย เวลา และถ้าไม่เสนอเรื่องมาก่อนก็จะ ไม่มีการประชุม

(4) สาเหตุที่มีการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดในระยะนี้น้อยลง มีสาเหตุหลายประการ คือ

- ความสนใจหรือการให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด
- ภาคราชการในหลายจังหวัดไม่ประสงค์ให้มีการประชุมบ่อยมากนัก เพราะกรรมการภาคเอกชนบางคนที่มีฐานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นด้วย ชอบใช้แบบธรรมเนียน และ วิธีการการประชุมสภาจังหวัด และสภาเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดท่านหนึ่งได้แสดงความไม่พอใจเป็นอย่างมากที่กรรมการ กรอ. จังหวัดบางคนใช้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด เป็นเวทีดำเนินข้าราชการ

- ผอ.กอง กรอ.ของ สศช. ให้ความเห็นว่า จากการออกไปติดตามผลงานของ กรอ.จังหวัด พบว่า ในช่วง 3-4 ปีที่แล้ว คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดส่วนมากได้ทำหน้าที่ "แก้ปัญา" เป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันปัญหาต่างๆ ในจังหวัดส่วนใหญ่ได้ถูกกันไปแล้ว และปัญหาบางส่วนก็ได้มีการแก้ไขแล้ว ทำให้การประชุมน้อยลง ซึ่งจะต้องเน้นบทบาท "การพัฒนา" ของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดให้มากขึ้น จะได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันบ่อยขึ้น

กระบวนการตัดสินใจของสถาบันภาคเอกชน

จากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบของสำนักงานทั้ง 3 สถาบันหลัก คือ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย พบว่ากระบวนการตัดสินใจเพื่อเสนอเรื่องของทั้ง 3 สถาบันให้คณะกรรมการ กรอ.มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. การเสนอเรื่อง

สามารถมาได้ 2 ทาง คือมาจากสมาชิกหรือมาจากการที่คณะกรรมการของสถาบัน ได้มีการปรึกษาหารือกันให้ดำเนินการเสนอเรื่องเข้ากรอ. ในนามของสถาบัน สำหรับในกรณีที่สมาชิกเสนอเรื่องจะเข้าทางฝ่ายวิชาการ (สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) แผนกวิจัยและสถิติ (หอการค้าไทย) เพื่อพิจารณาก่อนกรองในขั้นต้นก่อนว่า เป็นเรื่องส่วนตัวหรือส่วนรวมในนามของสถาบัน หากพิจารณาแล้วว่าเป็นเรื่องที่มีผลต่อส่วนรวมก็จะทำการวิเคราะห์เรื่องดังกล่าวต่อไป

ในกรณีของสมาคมธนาคารไทย เนื่องจากสมาคมฯ มิได้มีบทบาทในการเป็นหน่วยบริการทางวิชาการ หรือมีบทบาทช่วยเหลือการประกอบการของสมาชิก อีกทั้งแต่ละธนาคารก็มีฝ่ายวิจัยหรือฝ่ายวิชาการซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีคุณภาพสูงอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานขึ้นมาทำงานซ้ำซ้อนในสมาคมธนาคารไทย ดังนั้นหากมีเรื่องที่จะเสนอฝ่ายวิจัยหรือฝ่ายวิชาการของแต่ละธนาคารก็จัดทำและวิเคราะห์เรื่องนั้นๆ โดยละเอียด เพื่อส่งให้คณะกรรมการบริหารของสมาคมพิจารณา อย่างไรก็ตามสมาคมธนาคารไทยได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ในทางปฏิบัติที่ปรึกษาจะเป็นผู้ส่งกรองงานรวมตลอดถึงรับผิดชอบงาน และประสานงานเกี่ยวกับคณะกรรมการ กรอ.ด้วย

2. การศึกษาวิเคราะห์และการพิจารณาก่อนกรอง

เมื่อสมาชิกเสนอเรื่องเข้ามา แผนกวิจัยและสถิติ หรือฝ่ายวิชาการของสถาบันจะทำการพิจารณาก่อนกรองในเบื้องต้น เพื่อดูว่าเป็นเรื่องที่มีผลต่อส่วนรวมหรือไม่ แล้วจึงทำการวิเคราะห์จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการของสถาบัน สำหรับในกรณีหอการค้าไทยถ้าเรื่องที่จะนำเสนอเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในด้านเทคนิคสูงเกินขีดความสามารถก็จะจัดทำรายงานเบื้องต้น แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจของหอการค้าไทย และ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาโดยอาจมีการขอให้สมาชิกผู้ร้องเรียนมาชี้แจงในรายละเอียดเพิ่มเติม

ในกรณีของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ถ้าเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะมากๆ อาจมีการจ้างบริษัทที่ปรึกษา (consultant) เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ให้ แต่เรื่องต่างๆ ประมาณร้อยละ 80 ฝ่ายวิชาการเป็นผู้วิเคราะห์จัดทำเอง

3. การประชุมคณะกรรมการของสถาบัน

เมื่อจัดทำผลการวิเคราะห์เรื่องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอเข้าคณะกรรมการของสถาบัน ซึ่งในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่จะเห็นชอบตามข้อเสนอ เพราะถือได้ว่าได้มีการวิเคราะห์ถ่วงถอยมาอย่างดีแล้ว

4. การดำเนินการหลังการประชุม

โดยปกติแต่ละสถาบันจะเสนอเรื่องให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. (สศช.) ดำเนินการ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันภาคเอกชนอื่น ก็จะส่งเรื่องไปให้ กรร.พิจารณา ก่อนส่งให้ สศช.

เมื่อ กรร. ได้รับเรื่องจากสถาบันภาคเอกชนแล้ว มีกระบวนการพิจารณา ดังนี้

1. การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ กรร.

กรร. ไม่มีฝ่ายเลขานุการประจำ ฝ่ายเลขานุการของ กรร. ก็คือฝ่ายวิชาการของสถาบันเอกชน ที่ประธานสถาบันนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นประธาน กรร. ในทางปฏิบัติเรื่องที่เสนอเข้ามาใน กรร. จะไม่มีการวิเคราะห์ หรือถ่วงถอยอีก เพียงแต่จัดทำระเบียบวาระการประชุม และเชิญประชุมเท่านั้น

2. การประชุม กรร.

ในการพิจารณาระดับ กรร. นั้น สถาบันที่เป็นเจ้าของเรื่องจะทำการชี้แจงให้ที่ประชุมได้เข้าใจถึงปัญหา และเหตุผลที่จำเป็นจะต้องนำเรื่องให้ กรอ.พิจารณา ซึ่งในระดับนี้ถ้าคณะกรรมการยอมรับว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลต่อส่วนรวมจริง ไม่ได้เป็นประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ ก็เห็นชอบให้นำเรื่องเข้าสู่ กรอ. ในนามของ กรร. ซึ่งในการเสนอเรื่องส่วนใหญ่แล้ว กรร. ก็ให้ความเห็นชอบตามที่สถาบันเสนอ เพราะถือได้ว่ามีการถ่วงถอยมาอย่างรอบคอบแล้ว

3. การดำเนินการหลังการประชุม

จะส่งเรื่องให้ฝ่ายเลขานุการ (สศช.) รับไปพิจารณานำเสนอคณะกรรมการ กรอ.

จำนวนเรื่องที่สถาบันภาคเอกชนเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา
(เรื่องที่ผ่านมาการกลั่นกรองและอยู่ในวาระการประชุม)

สถาบัน	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531*	รวม
1. กรร.	2	2	-	-	-	5	-	1	10
2. หอการค้าไทย	-	-	-	-	2	-	3	1	6
3. สมาคม อุตสาหกรรมไทย	-	4	2	4	2	-	2	1	15
4. สมาคม ธนาคารไทย	-	2	-	1	-	-	2	1	6
รวม	2	8	2	5	4	5	7	4	37

* เพียงกรกฎาคม 2531

ที่มา : บันทึกการรายงานการประชุมคณะกรรมการ กรอ. (กอง กรอ., สศช.)

จากการวิเคราะห์กระบวนการเสนอเรื่องของสถาบันภาคเอกชน มีความเห็น ดังนี้

(1) สถาบันภาคเอกชนทั้ง 2 มีการจัดองค์การให้มีหน่วยงานด้านวิชาการรองรับการพิจารณา
กลั่นกรอง วิเคราะห์ และจัดนำเรื่องเสนอต่อ กรร. และคณะกรรมการ กรอ. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ส่วนสมาคมธนาคารไทยแม้ไม่มีหน่วยงานวิชาการรองรับ แต่ก็มีการใช้หน่วยงานของสมาชิกซึ่งมีการทำ
งานที่มีประสิทธิภาพสูงเข้ามาช่วย โดยผ่านการตรวจสอบกลั่นกรองของที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหาร
สมาคมธนาคารไทยทำให้ประหยัดไม่ซ้ำซ้อน

(2) กรร. หรือคณะกรรมการร่วมของสถาบันเอกชน มีบทบาทช่วยฝ่ายภาครัฐบาลในการกลั่น
กรอง และประสานงานในกลุ่มของสถาบันภาคเอกชนได้เป็นอย่างดี

การพิจารณาการกลั่นกรองงานและการตัดสินใจของฝ่ายเลขานุการ

การตัดสินใจของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. หรือของ สศช. มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่กอง
กรอ. ในการเสนอความเห็นไปยังผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. ที่รับผิดชอบงาน กรอ. จนถึงเลขาธิการ
สศช. ตามลำดับ ลักษณะของการตัดสินใจในระดับนี้คือ การตรวจสอบและตัดสินใจว่าสมควรนำเรื่องใด

เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. หรือเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ในส่วนของคณะกรรมการกลับกรองงาน กรอ. นั้น เป็นการวิเคราะห์เตรียมการทำข้อเสนอเพื่อช่วยในการพิจารณาของคณะกรรมการ กรอ. ที่จะตัดสินใจลงมติในการประชุม

ในขั้นของการพิจารณากลับกรองงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. มีขั้นตอนในการทำงาน 3 ขั้นตอน คือ ขั้นการพิจารณาเรื่อง ขั้นการวิเคราะห์ และขั้นการจัดวาระการประชุมคณะกรรมการ กรอ.

1. การพิจารณาเรื่อง⁴

เรื่องที่เริ่มต้นใหม่ ซึ่งส่งมาจาก กรอ. จังหวัด หรือสถาบันภาคเอกชน ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. หรือ กอง กรอ. (กลุ่มงาน กรอ.) มีกรรมวิธีการในการพิจารณากลับกรอง ดังนี้

- (1) ต้องเป็นเรื่องที่อยู่เหนืออำนาจหน้าที่ของจังหวัด กรณีที่เป็นเรื่องจาก กรอ. จังหวัด หรือ
- (2) ต้องเป็นเรื่องส่วนรวมที่มาจากสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 หรือ กกร. เว้นแต่เป็นเรื่องที่มาจากสมาคมหรือชมรมซึ่ง ไม่ได้เป็นสมาชิกของสถาบันภาคเอกชน

ถ้าเรื่องที่ส่งมาไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะประสานงานคืนเรื่องกลับไปยังผู้เสนอเรื่อง

2. การวิเคราะห์

เจ้าหน้าที่จะวิเคราะห์หลักการและเหตุผล ในขั้นนี้อาจมีการประสานงานขอข้อมูลความเห็นจากผู้เสนอเรื่อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากพิจารณาเห็นว่า เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการต่าง ๆ หรือมีส่วนราชการรับผิดชอบตรงอยู่แล้ว ก็จะเสนอผู้บริหาร (เลขาธิการ สศช. และผู้ช่วยเลขาธิการที่รับผิดชอบงาน กรอ.) ส่งไปให้หน่วยงานนั้นพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย หรือเกี่ยวข้องกับนโยบาย และ การแก้ไขกฎหมายพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวว่าเรื่องดังกล่าวควรส่งให้กองใดหรือฝ่ายใดใน สศช. เป็นผู้รับผิดชอบ หรือกอง กรอ. ควรเป็นผู้ดำเนินการเอง ในขั้นนี้จะเสนอเรื่องให้ผู้บริหารสั่งการถ้าต้องส่งกองอื่นรับไปดำเนินการ

ผู้รับผิดชอบจะทำการศึกษาวิเคราะห์หลักการ และเหตุผลพร้อมด้วยประสานงานขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เสนอเรื่อง หรือขอข้อมูลและความเห็นจากกองและฝ่ายภายใน สศช. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขั้นนี้มีการประชุมผู้เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้การประชุมไม่เป็นทางการ

ผลของการวิเคราะห์จะนำเสนอต่อการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. ตามลำดับ

(สำหรับรายละเอียดในชั้นการพิจารณาและวิเคราะห์ของฝ่ายเลขานุการ จะเสนอในตอนท้ายของบทนี้)

3. การจัดระเบียบวาระการประชุม⁵

โดยปกติแล้วฝ่ายเลขานุการจะจัดระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการ กรอ. เป็น 5 วาระด้วยกัน คือ

- วาระที่ 1 เป็นเรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- วาระที่ 2 เป็นการรับรองรายงานการประชุมครั้งก่อน
- วาระที่ 3 เป็นเรื่องเพื่อทราบ
- วาระที่ 4 เป็นเรื่องเพื่อพิจารณา
- วาระที่ 5 เป็นเรื่องอื่นๆ

ในวาระที่ 3 เรื่องเพื่อทราบนั้นเป็นการตัดสินใจของเลขานุการ กรอ. (เลขาธิการ สศช.) โดยฝ่ายเลขานุการ หรือกอง กรอ. เป็นผู้รวบรวมและเสนอความเห็นขอความเห็นชอบจากเลขาธิการ สศช. โดยผ่านผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. ที่รับผิดชอบ กรอ.

สำหรับวาระที่ 4 เรื่องเพื่อพิจารณานั้น โดยทั่วไปแล้วกอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ. จะเสนอขอความเห็นชอบจากเลขานุการ กรอ. หรือเลขาธิการ สศช. นำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ก่อน แต่ก็มีความบ้างเรื่องที่เลขาธิการ สศช. อนุมัติให้นำเข้าสู่เสนอในที่ประชุม กรอ. โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. เรื่องในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องฉุกเฉินหรือเป็นเรื่องที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. เป็นผู้ยกเรื่องขึ้น ตัวอย่างได้แก่ ในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2531 ฝ่ายเลขานุการ ได้เสนอเรื่องการประเมินผลสถานการณ์ความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ว่าได้แพร่ขยายไปหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ซึ่งผลจากการเสนอเรื่องนี้ของฝ่ายเลขานุการทำให้คณะกรรมการ กรอ. มีมติให้มีการเร่งรัดงานการพัฒนาศักยภาพชนบท โดยมอบให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของคณะกรรมการ กชช. เป็นองค์การหลักในการพิจารณาหาแนวทางเร่งรัดพัฒนา

หลักเกณฑ์ในการตัดสินใจที่จะนำเรื่องซึ่งเสนอมาจากส่วนราชการ สถาบันภาคเอกชนหรือ กรอ. จังหวัด บรรจุในวาระเพื่อพิจารณาของการประชุม กรอ. มีดังนี้

- (1) เป็นเรื่องนโยบายสำคัญที่เป็นปัญหาเร่งด่วนทางเศรษฐกิจของประเทศหรือ
- (2) เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศหรือ
- (3) เป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็จะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายส่วนราชการ และจากสถาบันภาคเอกชน

การตัดสินใจของคณะกรรมการพิจารณากลับรองงาน กรอ.

คณะกรรมการพิจารณากลับรองงาน กรอ. ประกอบด้วยเลขาธิการ สศช. เป็นประธาน อนุกรรมการอื่นจากภาครัฐบาลและเอกชนจำนวนประมาณ 26 คน มีผู้อำนวยการกองโครงการเศรษฐกิจ เป็นเลขานุการ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นผู้อำนวยการกอง กรอ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁶

- (1) พิจารณากลับรองเรื่องที่เสนอเป็นวาระที่จะพิจารณาของ กรอ.
- (2) ประสานการดำเนินงานของทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในการพิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ก่อนนำเสนอที่ประชุม กรอ.
- (3) จัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุม กรอ.
- (4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ กรอ. มอบหมาย
- (5) แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามความจำเป็น

เรื่องที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณากลับรองงาน กรอ. พิจารณานั้น จะเริ่มต้นมาจากฝ่ายเลขานุการหรือกอง กรอ. พิจารณาสั่งขอความเห็นชอบจากเลขาธิการ สศช. ในการจัดเตรียมเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณากลับรองงาน กรอ. พิจารณานั้น เจ้าหน้าที่กอง กรอ. จะทำการรวบรวมและวิเคราะห์และทำความเข้าใจเพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการฯ พิจารณา เช่น กรณีศึกษาเรื่องการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการเมื่อได้รับเรื่องดังกล่าวจากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) ก็จะติดต่อประสานงานขอข้อมูลกลับไปยังสมาคมธนาคารไทย และขอทราบความเห็นจากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน หลังจากนั้นก็จะร่วมกับที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารสมาคมธนาคารไทย จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนในอัตราถดถอย เสนอให้เลขาธิการ สศช. เพื่อพิจารณาตัดสินใจอนุมัติให้นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ

ในการประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณากลับรองงานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ (กอง กรอ.) เสนอขึ้นมาใน ครั้งแรก ๆ หลังจากการจัดตั้งคณะกรรมการฯ เมื่อปี 2526 จะมีการประชุมคณะกรรมการเต็มคณะอย่างเป็นทางการ ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมด้วยประมาณ 40-50 คน ซึ่งเป็นปัญหาต่อการประชุม ทั้งในเรื่องการเชิญประชุม องค์ประชุม และการอภิปรายแสดงความคิดเห็น อีกทั้งอนุกรรมการฝ่ายราชการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จัดประชุมกันมักจะส่งตัวแทนเข้ามาประชุม ฉะนั้นในระยะหลัง ๆ นี้ เลขาธิการ สศช. ได้เปลี่ยนแปลงเป็นการประชุมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยจะเชิญประชุมเฉพาะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาเท่านั้น และจะเชิญเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางด้วย ทำให้การประชุมคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁷

สำหรับลักษณะของมติ ซึ่งเป็นการตัดสินใจในระดับคณะกรรมการฯ จะปรากฏออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) สั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการทำการศึกษาเพิ่มเติมหรือแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาทำการศึกษาวิเคราะห์

(2) ประมวลความเห็นและจัดทำข้อเสนอแนะ นำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาตัดสินใจและมีมติต่อไป

(3) ถ้าเป็นเรื่องปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นพ้องต้องกันที่จะแก้ไขปัญหา ก็จะส่งเรื่องให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่มีหน้าที่โดยตรงรับไปดำเนินการ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วนำผลการดำเนินงานเสนอคณะกรรมการ กรอ. เพื่อทราบ ตัวอย่างเช่น:-

- กรณีศึกษาการพิจารณาแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ในส่วนของการกำหนดพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เสนอโดย กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ (กอง กรอ.) ได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการก็ได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 3/2530 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2530 คณะกรรมการฯ ได้มีมติว่าการเสนอขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียวของ กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นการขอลดระดับการควบคุมจากพื้นที่บริเวณที่ 4 เป็นพื้นที่บริเวณที่ 3 มิได้เป็นการขอยกเลิกกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) แต่อย่างใด ประกอบกับเห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวใช้ประโยชน์ทางการเกษตรไม่ได้ผล แต่ขณะเดียวกันก็มีโรงงานอุตสาหกรรมและคลังเก็บสินค้ารวมทั้งสิ้น 30 แห่ง ซึ่งสามารถทำได้ในระดับคณะกรรมการกระทรวง คือ คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นประธาน ไม่จำเป็นต้องนำไปพิจารณาในระดับคณะรัฐมนตรี เพราะไม่ใช่เป็นการยกเลิกกฎกระทรวง ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงมีมติให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาแก้ไขกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว และมอบให้คณะกรรมการควบคุมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร นำผลการพิจารณาไปพิจารณาแก้ไขตามความเหมาะสมต่อไป หลังจากนั้นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ก็ได้นำมติดังกล่าวของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. นำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบในการประชุมครั้งที่ 5/2530

- กรณีศึกษาการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนจองสังหาริมทรัพย์ที่ กกร. เป็นผู้เสนอ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการได้ประสานงานกับสมาคมธนาคารไทย เพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมและประสานงานขอความเห็นจากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดินแล้ว ฝ่ายเลขานุการก็ได้ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ครั้งที่ 4/2531 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2531 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ปรับปรุงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนจองสังหาริมทรัพย์ในอัตรา

แบบถดถอย และมีมติให้สมาคมธนาคารไทยไปศึกษาถึงผลการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราถดถอยกับให้ กอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการเป็นผู้ประสานงานกับกรมที่ดิน และกระทรวงการคลัง หลังจาก นั้นฝ่ายเลขานุการก็ได้นำมติดังกล่าวของคณะกรรมการฯ นำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบใน การประชุมครั้งที่ 4/2531

ลักษณะของมติคณะกรรมการพิจารณาหลักนอกรองงาน กรอ. ตามกรณีศึกษาที่ได้ยกขึ้นมา มี ลักษณะของการมอบหมายสั่งการให้ส่วนราชการและสถาบันภาคเอกชนรับ ไปปฏิบัติ เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเห็นต้องกันที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา มติในลักษณะดังกล่าวมีปัญหาว่าคณะกรรมการฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือไม่ เพราะตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ข้อ 2 ระบุว่ามียอำนาจหน้าที่เพียงประสานการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน ในการ พิจารณาข้อเสนอต่างๆ ก่อนนำเสนอที่ประชุม กรอ.

ระบบข้อมูล

ข้อมูลหลักที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. ได้แก่ สถิติข้อมูลทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังของประเทศ กฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะตัดสินใจ นโยบายและ แผนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ ข่าวสารสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและของโลก ข้อมูล ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายเลขานุการ หรือกอง กรอ. ใน สศช. ที่จะประมวล รวบรวมและ วิเคราะห์ทำความเข้าใจเสนอเลขาธิการ สศช. ในฐานะเลขานุการ กรอ. คณะกรรมการพิจารณากลั่น กรองงาน กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. ตามลำดับ

กอง กรอ. ไม่ได้รวบรวมและประมวลข้อมูลดังกล่าวไว้เพื่องาน กรอ. โดยเฉพาะ ฝ่ายประสาน แผนด้านการพาณิชย์และบริการ และฝ่ายประสานแผนด้านอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ในสังกัดของกอง กรอ. ก็จจะรวบรวมข้อมูลที่สำคัญจากส่วนราชการและองค์การภาคเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานตามปกติ ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการทำงานด้าน กรอ. กลุ่มงาน กรอ. ก็จะต้องขอให้ ฝ่ายทั้งสองประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้กอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ. ยังมีการประสานขอใช้ประโยชน์ข้อมูลจากกองต่างๆ ที่อยู่ภายใน สศช. เพื่อประโยชน์ในการ วิเคราะห์และเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับวงงาน กรอ. ด้วย เช่น ประสานขอใช้ประโยชน์ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัด-ภาค-ประชาชาติ จากกองบัญชีประชาชาติ ข้อมูลด้านการเงินการคลังจากกองวางแผนส่วน รวม ข้อมูลการมีงานทำและการจ้างงานจากกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท จากกองประสานการพัฒนาชนบท เป็นต้น สำหรับข้อมูลที่กลุ่มงาน กรอ. จัดเก็บรวบรวมเองก็คือ ข้อมูล เกี่ยวกับมติการประชุมคณะกรรมการ กรอ. และการประชุม กรอ. ภูมิภาค เพื่อใช้ประโยชน์ในการติดตามมติ กรอ.^๕

อย่างไรก็ดีการที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่รัฐบาลไทยตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงาน ประกอบกับการที่คณะกรรมการ กรอ. ได้มีนโยบายเร่งรัดขยายการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทให้กว้างขวาง ทำให้กลุ่มงาน กรอ. มีความจำเป็นต้องมีข้อมูลและการวิเคราะห์โครงการ ดังนั้น กอง กรอ. โดยฝ่ายวางแผนอุตสาหกรรม จึงได้ประสานงานกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมให้มีการปรับปรุงการวิเคราะห์และเสนอข้อมูลด้านอุตสาหกรรมในระดับจังหวัดใหม่ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประสานแผนและกำหนดแผนงานโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท กล่าวคือ แต่เดิมกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้มอบให้อุตสาหกรรมจังหวัดจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นรายโรงงาน ซึ่งมีลักษณะเป็น "ระเบียน" (record) ประกอบด้วยข้อมูล master file ที่ระบุเลขที่ทะเบียนโรงงาน ประเภทกิจการและที่ตั้ง และข้อมูลที่เป็น transaction (ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันทุก 1 ปี) ซึ่งได้แก่ ชื่อเจ้าของโรงงาน เงินลงทุน จำนวนคนงาน และกำลังการผลิต การเสนอข้อมูลอุตสาหกรรมจังหวัดในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผน ประสานแผน และวิเคราะห์โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทได้ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น กอง กรอ. จึงได้ประสานงานกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมให้มีการจัดเก็บข้อมูลสภาพทั่วไปของจังหวัดนั้นเพิ่มเติมด้วย เช่น จำนวนประชากร ผลผลิตและมูลค่าพืชเศรษฐกิจที่น่าสนใจ ทรัพยากรที่สำคัญ การปศุสัตว์และการประมงที่สำคัญ รวมตลอดถึงจำนวนผลิตภัณฑ์และมูลค่าภาคอุตสาหกรรมของจังหวัดนั้นด้วย ในการนำเสนอข้อมูลอุตสาหกรรมจังหวัดก็ให้มีการสรุปข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนโรงงาน อุตสาหกรรมแยกประเภทและจำนวนแรงงาน พร้อมทั้งมีการวิเคราะห์ลักษณะอุตสาหกรรมที่น่าสนใจบนุและลักษณะอุตสาหกรรมที่น่าสนใจเสริม ให้เกิดขึ้นในจังหวัดนั้น รวมตลอดถึงการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเภทอุตสาหกรรมที่มีปัญหาด้วย ในปัจจุบันนี้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้มีการจัดเก็บข้อมูลและปรับปรุงการนำเสนอข้อมูลของอุตสาหกรรมระดับจังหวัดตามที่กอง กรอ. ได้แนะนำ

สำหรับการประสานขอข้อมูลจากกองภายใน สศช. และจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องนั้น ดูได้จากกรณีการศึกษาการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออกโดยระบบคอนเทนเนอร์ กล่าวคือ ในการสัมมนาระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เรื่องแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร ซึ่งจัดโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เมื่อเดือนตุลาคม 2529 หอการค้าไทยได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าให้มีประสิทธิภาพ กอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ. จึงได้รับเรื่องดังกล่าวมาศึกษาโดย ผอ.กอง กรอ. มอบหมายให้หัวหน้าฝ่ายประสานแผนพาณิชย์และบริการเป็นเจ้าของเรื่องประสานงานกับกองโครงการพื้นฐาน เพื่อขอข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมทั้งได้ขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาของการขนส่งสินค้าเพิ่มเติมจากหอการค้าไทยด้วย

ในการประสานขอข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและอนุบัญญัติตามกรณีศึกษา จากการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2528 ในส่วนของการกำหนดพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนคร-

ศรีอยุธยา เมื่อกอง กรอ. รับเรื่องจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มอบหมายให้กลุ่มงาน กรอ. เป็นเจ้าของเรื่อง กลุ่มงาน กรอ. ได้ประสานงานขอทราบข้อมูลด้านกฎหมายและกฎกระทรวงเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารของกรมโยธาธิการ ประกอบการศึกษาวิเคราะห์เสนอความเห็น

จากการวิเคราะห์ระบบข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ.แล้วมีความเห็น ดังนี้

1. เนื่องจากขอบเขตข้อมูลที่ใช้ในวงงาน กรอ. (กอง กรอ. สศช.) มีอยู่อย่างกว้างขวางทั้งในหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชน การที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ใช้วิธีการประสานขอใช้ประโยชน์ข้อมูลจากกองต่างๆ ภายใน สศช. และจากต่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีความเหมาะสมกับอัตรากำลังและทรัพยากรที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ.มีอยู่ และการประสานขอใช้ประโยชน์ข้อมูลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จะได้ข้อมูลที่ต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับเพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำการรวบรวมและประมวลข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

2. การประสานงานเพื่อขอข้อมูลและความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กอง กรอ. จะใช้วิธีการ 2 รูปแบบ คือ

(1) การประสานระหว่างบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้ได้ข้อมูลอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และการใช้ประโยชน์มากกว่าการประสานขอข้อมูลอย่างเป็นทางการ เพราะไม่มีกรรมวิธีทางเอกสารและงานสารบัญเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการประสานขอใช้ประโยชน์ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นทางการจะได้ผลต่อเมื่อสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคคล แต่อาจเป็นอุปสรรค เมื่อไม่สามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลได้ นอกจากนี้ หากหน่วยงานเจ้าของข้อมูลไม่แน่ใจว่าการให้ข้อมูลจะเป็นผลดีหรือผลเสียแก่หน่วยงานของตน ก็ไม่ได้ความร่วมมือเท่าที่ควร

(2) นอกจากการประสานงานระหว่างบุคคลอย่างไม่เป็นทางการแล้ว กอง กรอ. อาจจะใช้การประชุมระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและความคิดเห็นอีกด้วย เช่น ตามกรณีศึกษาของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาหลังจากที่เจ้าหน้าที่ของกอง กรอ. มีข้อมูลเบื้องต้นทั้งด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ฝ่ายเลขานุการก็ได้จัดการประชุมร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อปรึกษาหารือกันอย่างไม่เป็นทางการ ภาครัฐบาลได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาภาคกลางของ สศช. รวมทั้งส่วนราชการของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด และปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่วนภาคเอกชนคือ ประธานหอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งในการประชุมปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่การเกษตรที่ไม่เหมาะสม จำนวนและประเภทอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมและจะลงทุนใหม่ รวมตลอดถึงข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับการขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน ฯลฯ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของงาน กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. เป็นอย่างยิ่ง

3. ในส่วนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. ฝ่ายเลขานุการ ได้จัดทำเอกสารวาระการประชุมเป็นรูปเล่ม และมีการจัดเก็บที่เป็นระบบ อีกทั้งได้มีการรวบรวมมติคณะกรรมการ กรอ. และผลการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการ กรอ. ไว้ในคอมพิวเตอร์แบบ พี.ซี. ในส่วนของการเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ กรอ. อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่งาน กรอ. ซึ่งจะจัดทำเอกสาร วารสาร ผลงานเผยแพร่อย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง สามารถค้นหาและใช้อ้างอิงได้ตลอดเวลา

4. จากการสัมภาษณ์ ผอ.กอง กรอ. ซึ่งให้ความเห็นว่า ในการศึกษาวิเคราะห์ความเห็นเพื่อการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. นั้น มีงานที่เกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายจำนวนมาก การศึกษาวิเคราะห์เรื่องที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลง กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. นั้น จะต้องมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบว่าเรื่องนั้นๆ เกี่ยวข้องกับกฎหมายและอนุบัญญัติใดบ้าง และในการศึกษากฎหมายและอนุบัญญัติเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอความเห็น ก็จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักทั่วไปและภาษากฎหมายพอสมควร แต่กอง กรอ. ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้หรือสำเร็จการศึกษาทางกฎหมาย ฉะนั้น หากเรื่องใดเกี่ยวข้องกับกฎหมายและอนุบัญญัติหลายฉบับ หรือมีลักษณะสลับซับซ้อนก็จะต้องใช้เวลามากในการศึกษาและประสานงานขอความรู้และความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. มีความพยายามและความเคลื่อนไหวที่จะปรับปรุงการจัดเก็บ ประมวล และเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเสนอนโยบายและแผน การประสานแผน และการวิเคราะห์แผนงานโครงการ เช่น การประสานงานกับกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับข้อมูลอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

การวิเคราะห์และการเสนอความเห็น

1. องค์การที่มีหน้าที่ในการกำหนดประเด็นปัญหา (problem definition)

มีทั้งจากองค์การภาครัฐบาลและสถาบันเอกชน รวมตลอดถึงคณะกรรมการของ กรอ. และฝ่ายเลขานุการ กรอ. ด้วยเช่น

- สมาคมธนาคารไทยเสนอเรื่องคุ้มครองธุรกิจที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง (ปี 2530) หอการค้าไทยได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออกโดยระบบคอนเทนเนอร์ (ปี 2531) คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสงฆ์ (ปี 2530) สมาคมอุตสาหกรรมไทย ได้เสนอเรื่องปัญหาน้ำตาลทรายขาวที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารเพื่อการส่งออก (ปี 2528)

- กรอ. จังหวัด ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายอนุบัญญัติและขั้นตอนในการขออนุญาตและต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจต่างๆ (ปี 2529) กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้เสนอให้แก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2528 เรื่องการกำหนดพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- กระทรวงสาธารณสุขเสนอเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 (ปี 2529) กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้เสนอให้แก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2528 เรื่อง การกำหนดพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- กระทรวงสาธารณสุขเสนอเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 (ปี 2529)
- กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอร่างกฎกระทรวง สนับสนุนการจดทะเบียนเครื่องจักรช่วยเหลือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม (ปี 2530)
- ฝ่ายเลขานุการ กรอ. เสนอเรื่องการจัดตั้งศูนย์อนุรักษ์รักษาลingkunganแห่งประเทศไทย (ปี 2528) โครงการประกันสินเชื่อขนาดย่อม (ปี 2528) และการประเมินสถานภาพความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน (ปี 2531) ซึ่งเป็นที่มาของโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในจังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ

2. หลักในการวิเคราะห์และเสนอความเห็น

ในการพิจารณาเรื่องเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ฝ่ายเลขานุการมีหลักการในการวิเคราะห์เพื่อเสนอความเห็น 3 หลักด้วยกัน กล่าวคือ

(1) หลักนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้มีส่วนการแปลงนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาสู่ภาคปฏิบัติ เช่น กรณีศึกษาเกี่ยวกับโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัดที่ฝ่ายเลขานุการหยิบยกขึ้นมาเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 เกี่ยวกับการประเมินผลสถานภาพความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนและในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ดังกล่าว ได้มีมติให้ขยายการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ชนบท การพิจารณาเสนอเรื่องดังกล่าวของฝ่ายเลขานุการนั้น มีความผูกพันกับนโยบายการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในส่วนของการพัฒนาระบบการผลิต การตลาดและการสร้างงานเพื่อพัฒนาชนบท เป็นต้น

(2) หลักผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จะพิจารณาเรื่องที่เสนอเข้ามาว่าจะมีผลส่งเสริมต่อผลประโยชน์ของชาติทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง เช่น ผลต่อเศรษฐกิจส่วนรวม การจ้างงาน การส่งออก และการกระจายรายได้ เป็นต้น ดังตัวอย่างเห็นได้จากข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น อยู่บนพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวม และการจ้างงานเป็นสำคัญ หรือข้อเสนอที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออกโดยระบบคอนเทนเนอร์ อยู่บนพื้นฐานการอำนวยความสะดวกเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ

(3) หลักผลประโยชน์และรายได้ของรัฐบาล ฝ่ายเลขานุการ กรอ. จะใช้หลักในการวิเคราะห์

เรื่องที่เสนอมาว่าจะทำให้รัฐบาลขาดรายได้มากนักน้อยแค่ไหน หากรัฐบาลจะต้องขาดรายได้ลงไปบ้าง แต่ถ้าก่อให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของประเทศแล้ว ฝ่ายเลขานุการก็จะวิเคราะห์เสนอความเห็นให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเรื่องนั้น ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาเรื่องการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หลังจากทีคณะกรรมการพิจารณาครั้งก่อนงาน กรอ. ได้มีมติสมควรปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมเป็นแบบถดถอยแล้ว ฝ่ายเลขานุการ (กอง กรอ.) ก็ได้นำเอาผลการศึกษาของสมาคมธนาคารไทยมาวิเคราะห์ และจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กองนโยบายการคลังและภาษีอากร สศศ. สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดิน และผู้แทนสมาคมธนาคารไทย) ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวก็ได้มีความเห็นว่าควรเปลี่ยนอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์จากข้อเสนอดังกล่าวเดิมเป็นแบบเฟลตเรท คือจัดเก็บในอัตราเต็มร้อยละ 1 ของวงเงินจำนอง แต่มีเพดานสูงสุด 1 ล้านบาท (อัตราเดิมเป็นเฟลตเรทเช่นกันแต่ไม่มีเพดานสูงสุด) ทั้งนี้เพราะจากข้อมูลที่ได้มีการศึกษาพบว่า การจดจำนองประมาณร้อยละ 90 ในวงเงินระหว่าง 5-10 ล้านบาท จะมีผลให้รัฐสูญเสียรายได้ไม่น้อยมากคือปีละประมาณ 51 ล้านบาทเท่านั้น แต่จะเกิดประโยชน์ขึ้นกับเศรษฐกิจโดยรวม เพราะจะทำให้ผู้ที่จดจำนองต่ำกว่ามูลค่าจำนวนมากหันมาจดจำนองเต็มจำนวนมากขึ้น ทำให้ไม่เป็นการอุปสรรคต่อการเคลื่อนการลงทุนของธุรกิจเอกชน และเพิ่มการจ้างงาน ฝ่ายเลขานุการก็ได้ยอมรับมติดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่จะประสานการดำเนินงานปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนต่อไป

3. การพัฒนาทางเลือกสำหรับการตัดสินใจและเสนอความเห็น

ในขั้นการพิจารณาเรื่องและการเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการ กรอ. หรือ กอง กรอ. ที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาครั้งก่อนงาน กรอ. หรือคณะกรรมการ กรอ. และในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาก่อนครั้งก่อนงาน กรอ. จะมีลักษณะมองในแง่ของทางเลือกว่าควรดำเนินการตามเรื่องที่ได้รับหรือไม่ควรดำเนินการ และถ้าควรดำเนินการจะมีวิธีการดำเนินการทางใดบ้าง ลักษณะของการพัฒนาทางเลือกเป็นไปโดยอัตโนมัติโดยใช้หลักเหตุผล และหลักในการวิเคราะห์และเสนอความเห็นตามที่ได้อธิบายมาแล้ว แต่สำหรับเรื่องที่ไม่มีความสลับซับซ้อน การพัฒนาทางเลือกก็ไม่เด่นชัดนักหรือบางครั้งก็ไม่มี ในกรณีนี้เป็นการพิจารณาตามหลักการและเหตุผลแห่งดุลยพินิจ

จากกรณีการศึกษาเรื่องการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ตามข้อเสนอของ กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นการพัฒนาทางเลือกขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาว่าถ้าไม่ปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงจะเกิดผลดีผลเสียประการใด และถ้าปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงจะเกิดผลดีและผลเสียประการใด

ส่วนจากกรณีการศึกษาเรื่องการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ การพัฒนาทางเลือกมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่ากรณีการศึกษาเรื่องแรก เพราะในขั้นแรกฝ่ายเลขานุการได้วิเคราะห์

ทางเลือกระหว่างการปรับปรุงกับไม่ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม เมื่อมีเหตุผลสมควรที่จะต้องปรับปรุง ฝ่ายเลขานุการก็ได้พัฒนาทางเลือกขึ้นอีกว่าจะปรับปรุงโดยวิธีใด ในขั้นแรกก็ได้พิจารณาทางเลือกที่จะปรับปรุงอัตราเป็นแบบแพลตฟอร์ม โดยกำหนดวงเงินขึ้นสูง ต่อมาเมื่อฝ่ายเลขานุการได้รับข้อมูลจาก กรมที่ดินว่าจะทำให้รัฐบาลขาดรายได้ จึงได้ปรึกษากับสมาคมธนาคารไทย ซึ่งได้ข้อเสนอใหม่เป็นอัตรา ถดถอย แต่หลังจากที่สมาคมธนาคารไทยออกไปจัดเก็บข้อมูลพบว่า วงเงินจดจำนองอสังหาริมทรัพย์อยู่ในวงเงินประมาณ 5-10 ล้านบาท มีประมาณร้อยละ 90 และมีการจดจำนองต่ำกว่ามูลค่าเป็น จำนวนมาก จึงได้เปลี่ยนแปลงพัฒนาทางเลือกเป็นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแบบแพลตฟอร์ม โดยมีการกำหนดวงเงินค่าธรรมเนียมสูงสุด

กล่าวโดยสรุปมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการวิเคราะห์และเสนอความเห็น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาเพื่อนำมาสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. มีอยู่ค่อนข้างกว้างขวางทั้งองค์กรภาครัฐและสถาบันเอกชน

2. เจ้าหน้าที่กอง กรอ. และเจ้าหน้าที่ สศช. มีขีดความสามารถสูงในการวิเคราะห์เรื่องที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. พิจารณาตัดสินใจ กล่าวคือ

(1) ในการวิเคราะห์และเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการ มีหลักการในการวิเคราะห์ อีกทั้งมีการใช้เหตุผลและความรู้ทางวิชาการ (technical input) ด้วย

(2) ในการเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการมีการพัฒนาทางเลือกสำหรับการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์และมีการใช้ความรู้ทางวิชาการเป็นสำคัญ

3. บทบาทในการวิเคราะห์และเสนอความเห็นในชั้นการเสนอของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ได้สร้างทัศนคติในแง่ลบให้แก่กรรมการ กรอ. ภาคเอกชน กล่าวคือ ภาคเอกชนเห็นว่าการจัดระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการ กรอ. มักไม่ทันต่อสถานการณ์ และเป็นการเสริมสร้างอำนาจแก่ สศช. ในฐานะหน่วยงานและเลขาธิการ สศช. ในฐานะบุคคล รวมทั้งสกัดกั้นมิให้กรรมการ กรอ. ภาคเอกชนได้เสนอปัญหาต่อที่ประชุมโดยอิสระ แต่เมื่อพิจารณาด้วยเหตุด้วยผลแล้ว กระบวนการพิจารณาและเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการ และคณะกรรมการฯ ลักษณะดังกล่าวทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. มีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น

4. ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. มีมติส่งเรื่องให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบไปดำเนินการ หลังจากที่ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันแล้ว ถึงแม้หน่วยงานจะมีผู้แทนไปร่วมประชุมในคณะกรรมการฯ ด้วยก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมีความไม่พอใจในมติของคณะกรรมการฯ เพราะถือองค์กร กรอ. ไม่น่าจะมีอำนาจในการสั่งการส่วนราชการ

5. อย่างไรก็ดี บางกรณีเหตุผลทางการก็มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจมากกว่า technical input

การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ.

1. การประชุมคณะกรรมการ กรอ.

กลไกสำคัญของการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. คือการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งอาจจัดให้มีขึ้นที่ทำเนียบรัฐบาล หรือสำนักงานของสถาบันภาคเอกชน ซึ่งผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามความเหมาะสม การประชุมแต่ละครั้งจะมีการรับประทานอาหารกลางวันร่วมกันระหว่างกรรมการ สำหรับบรรยากาศของการประชุมนั้น กรรมการที่มาจากภาคเอกชนมีความรู้สึกว่าการประชุมเป็นแบบพิธีการมากเกินไป การประชุมคณะกรรมการ กรอ. จะดำเนินการประชุมไปตามระเบียบว่าการประชุมที่เตรียมไว้แล้ว เอกสารการประชุมจะแจกล่วงหน้า 2-3 วัน เรื่องที่บรรจุไว้ในระเบียบวาระจะเป็นเรื่องที่ผ่านการกลั่นกรองของคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองงาน กรอ. หรือได้รับความเห็นชอบจากเลขาธิการ สศช. แล้วเท่านั้น และจะไม่มีวาระจรมาพิจารณาเป็นอันขาด

ในวาระที่ 1 เป็นเรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ โดยปกติประธานจะแจ้งเรื่องทั่วไป เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่มีการประชุม หรือเรื่องที่แสดงถึงผลความก้าวหน้าหรือความสำเร็จในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจของรัฐบาล หรือของ กรอ. หรือเรื่องที่ให้ประธานซักขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งโดยปกติฝ่ายเลขานุการจะเป็นผู้เตรียมเรื่องให้ เว้นแต่ในบางครั้งประธาน กรอ. อาจเตรียมเรื่องมาแจ้งต่อที่ประชุมโดยเฉพาะ

วาระที่ 2 เป็นเรื่องของการรับรองรายงานการประชุมครั้งก่อน

วาระที่ 3 เป็นเรื่องเพื่อทราบ ในวาระเรื่องเพื่อทราบนี้เป็นเรื่องที่ฝ่ายเลขานุการ อนุกรรมการ กระทรวง หรือสถาบันภาคเอกชนจะรายงานผลการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการ กรอ. ครั้งก่อน หรือผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับวงงาน กรอ. ให้ที่ประชุมทราบ

วาระที่ 4 เป็นเรื่องเพื่อพิจารณา ซึ่งจะได้แก่ เรื่องที่ได้ผ่านการกลั่นกรองของฝ่ายเลขานุการ (โดยการพิจารณาของเลขาธิการ สศช.) หรือผ่านการกลั่นกรองของคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองงาน กรอ. มาแล้ว เรื่องที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาในลักษณะดังกล่าวมาก่อน ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะหยิบยกมาให้ที่ประชุมพิจารณาในวาระนี้ไม่ได้

วาระที่ 5 เป็นวาระเรื่องอื่น ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการนัดหมายการประชุมครั้งต่อไป หรือการรายงานของกรรมการ กรอ. ที่ไม่ใช่เรื่องหลักสำคัญ และเป็นการรายงานสั้น ๆ กระทัดรัด เช่น เรื่องสืบเนื่องจากการประชุมระหว่างประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย หรือเรื่องการที่ผู้แทนประเทศไทยได้รับเลือกจากองค์การระหว่างประเทศให้ไปร่วมประชุม เป็นต้น ในวาระนี้ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอีกเช่นกันที่จะไม่นำเรื่องที่เป็นปัญหา ซึ่งไม่ได้มีการเตรียมการพิจารณามาก่อนมาเสนอต่อที่ประชุม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เรื่องวาระจรจะไม่สามารถเข้ามาสู่การประชุมคณะกรรมการ-

การ กรอ. ได้เลย เพราะประธาน กรอ. คนก่อน (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) มีความต้องการที่จะพิจารณาตัดสินใจเฉพาะเรื่องที่ได้ผ่านการกลั่นกรองและผ่านการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาแล้ว

ในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. จะพิจารณาถึงความเห็นและข้อเสนอแนะที่ฝ่ายเลขานุการได้เตรียมมา ซึ่งจะปรากฏอยู่ในเอกสารวาระการประชุม ในการนี้ประธาน กรอ. (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) จะให้เลขานุการ กรอ. (เลขาธิการ สศช.) เสนอเรื่องตามเอกสารวาระต่อที่ประชุมโดยปกติหากประธาน กรอ. ข้องใจหรือสงสัยในเรื่องหรือประเด็นใด ก็จะนำซักถามเลขานุการ และเปิดโอกาสให้กรรมการ กรอ. ทั้งภาครัฐและเอกชนอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ แต่ต้องอยู่ในกรอบของระเบียบวาระการประชุมที่กำลังปรึกษากันอยู่เท่านั้น การที่ประธาน กรอ. เปิดให้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ก็เพื่อให้การแสดงทัศนะและความเห็นในเรื่องที่กำลังประชุมมีความสุกงอมจนหมดประเด็นที่จะอภิปราย ซึ่งจะเกิดลู่ทางนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ในที่สุดประธานคณะกรรมการ กรอ. ก็จะมอบให้เลขาธิการ สศช. ในฐานะเลขานุการที่ประชุมสรุปมติ จากนั้นก็จะถามกรรมการที่ร่วมประชุมว่าการสรุปมตินั้นถูกต้องหรือไม่ จะมีผู้ใดแก้ไขเพิ่มเติมอะไรอีกหรือไม่ บางครั้งถ้าเป็นเรื่องสำคัญ ประธาน กรอ. คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็จะเป็นผู้สรุปมติที่ประชุมเอง กรรมการ กรอ. จากภาคเอกชนต่างยกย่อง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติที่ดีในการเป็นประธานที่ประชุม มีศิลปะในการรับฟังความเห็น จับประเด็นและสามารถตัดสินใจได้อย่างเป็นที่ยอมรับของผู้เข้าร่วมประชุม⁹

2. มติที่ประชุม กรอ.

การลงมติ มติของที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. แสดงออกถึงการแสวงหาข้อยุติที่เห็นพ้องต้องกัน ไม่มีการโหวตออกเสียงกันแต่ประการใด มติที่ออกมามีทั้งที่เห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการ และเพิ่มเติมเสริมจากข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการ จากการตรวจสอบเอกสารรายงานการประชุมไม่พบว่าคณะกรรมการ กรอ. มีมติที่ผิดแผกไปจากข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ

ตัวอย่างของการที่คณะกรรมการ กรอ. มีมติเพิ่มเติมเสริมจากความเห็นของฝ่ายเลขานุการ จะเห็นได้จากกรณีศึกษาโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้เสนอเรื่องการประชุมประมินสถานภาพความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ในการประชุม กรอ. ครั้งที่ 1/2531 วันที่ 20 มกราคม 2531 โดยเสนอแนวทางการร่วมมือการทำงาน 6 ข้อ คือ

- (1) เร่งรัดงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาคเพื่อกระจายรายได้ไปสู่ชนบท
- (2) มอบหมายให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐบาล และเอกชน (กรอ. เกษตร) พิจารณาแนวทางขยายความร่วมมือและนำเสนอคณะกรรมการ กรอ.
- (3) มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ พิจารณาแนวทางการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเสนอต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(4) มอบหมายให้หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพิจารณาหาแนวทางกระตุ้น
นักธุรกิจขยายการลงทุนในส่วนภูมิภาคมากขึ้น

(5) เห็นควรให้มีปีส่งเสริมศิลปะและหัตถกรรมไทย (Thai Arts and Crafts Promotion Year) ในปี 2531

(6) มอบหมายเป็นนโยบายให้ กรอ. จังหวัด ให้ความสำคัญและเร่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัด

ซึ่ง กรอ. ก็ได้มีมติตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอแต่ได้เพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ

(1) เห็นสมควรให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม
ในชนบท โดยมอบหมายให้สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และหอการค้าไทย
รับไปพิจารณารูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน

(2) มอบหมายให้หอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยช่วยกันพิจารณาชี้แนะและ
ระบุผลิตภัณฑ์ที่เห็นว่าน่าจะมีการผลิตรับช่วงได้ในต่างจังหวัด

รูปแบบของมติ จากการตรวจสอบผลการรายงานการประชุมพบว่า มติของที่ประชุมคณะกรรมการ
กรอ. มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ การมอบหมายเชิงสั่งการ การตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน และการ
ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจหรือคณะรัฐมนตรี

(1) การมอบหมายเชิงสั่งการ มีทั้งการสั่งการให้ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการระดับรัฐบาล
กระทรวง รับมติไปพิจารณาหรือดำเนินการ และการสั่งการให้สถาบันภาคเอกชนรับมติไปพิจารณาหรือ
ดำเนินการ ตัวอย่างเช่น

- เรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 ใน
การประชุม กรอ. ครั้งที่ 1/2526 มีมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในสังกัดกระทรวง
สาธารณสุขรับไปพิจารณาปรับปรุง พ.ร.บ. เครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 ตามข้อสังเกตของที่ประชุมคณะ
กรรมการ กรอ. และส่งผลการพิจารณากลับมาให้ กรอ. ทราบ

- เรื่องโครงการประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ในการประชุม กรอ. ครั้งที่ 10/2529
มีมติมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของเรื่อง ดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณารายละเอียด
ขั้นตอนการดำเนินโครงการประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พร้อมทั้งให้รายงานผลให้คณะกรรมการ-
การ กรอ. ทราบภายใน 1 เดือน

- เรื่องการประเมินสถานภาพความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชนในการประชุม กรอ. ครั้งที่
1/2531 มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ
(กชช.) พิจารณาแนวทางเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

- เรื่องการแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการค้าออกโดยระบบคอนเทนเนอร์ ในการประชุม กรอ. ครั้งที่

1/2531 นอกจากมีมติมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมรับไปจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาจัดทำข้อเสนอและแนวทางแล้ว ได้มอบหมายให้ผู้แทนภาคเอกชน 3 สถาบันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังในการให้เอกชนลงทุนจัดตั้งและดำเนินกิจการสถานีรับส่งตู้สินค้าให้เอกชนทราบโดยทั่วกัน และกระตุ้นให้มีการลงทุน

- เรื่องการพัฒนาขบวนรถกรอ. ในการประชุม กรอ. ครั้งที่ 1/2530 ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดระบบการประสานการดำเนินงานกับ กรอ. จังหวัด เพื่อให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมมากขึ้น

มติที่ประชุมและหนังสือแจ้งมติที่ประชุมที่เลขาธิการ สศช. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. มีไปถึงรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะใช้ถ้อยคำว่า "มอบหมายให้ ... พิจารณา ... (ดำเนินการปรับปรุง ฯลฯ) ..." ซึ่งแม้ในถ้อยคำส่วนใหญ่จะไม่ใช่การสั่งการ แต่ความหมายที่ส่วนราชการปฏิบัติผู้ได้รับมอบหมายมีความรู้สึกว่าการสั่งการ

(2) การตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน มติของคณะกรรมการ กรอ. รูปแบบนี้ มีทั้งการตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการให้ไปดำเนินการกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการ กรอ. และให้ไปศึกษาเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา เรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วนำผลการศึกษามาเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา เช่น

- การตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อทำการศึกษาปัญหาของอุตสาหกรรมที่จะผลิตสินค้าขายให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ ตามมติ กรอ. ครั้งที่ 2/2525 และ กรอ. ได้มีคำสั่งที่ 5/2525 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2525 แต่งตั้งคณะทำงานดังกล่าวขึ้นมา

- การตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาสถาบันเอกชนไทย ตามคำสั่ง กรอ. ที่ 5/2526 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2526 เป็นการสืบเนื่องมาจากมติ กรอ. ครั้งที่ 6/2525 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2525 ซึ่ง กรอ. ได้ลงมติรับโครงการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวในวงเงิน 4.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารโครงการนี้

(3) การให้นามติ กรอ. เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มติของคณะกรรมการ กรอ. มีลักษณะเป็นเรื่องการตัดสินใจทางนโยบายหรือมีผลในการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายและอนุมติ คณะกรรมการ กรอ. จะมีมติให้ผ่านมติดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือ ครม. มีมติรับรองเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

- เรื่องการพิจารณาร่างกฎกระทรวง ออกตามความ พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ในการประชุม กรอ. ครั้งที่ 7/2525 มีมติให้เร่งรับการประกาศใช้ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ น้ำบาดาล เพราะเห็นว่าแม้จะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใช้น้ำบาดาลก็ไม่สามารถลดอัตราการใช้น้ำบาดาลได้ เนื่องจากผู้ใช้ส่วนใหญ่อยู่ในเขตน้ำประปาไปไม่ทั่วถึง และ กรอ. ให้นามติดังกล่าวเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

- เรื่องการผ่อนผันให้มีการก่อสร้างโกดังสินค้าข้าวและพืชไร่พร้อมท่าเทียบเรือในเขตตำบลทรงคนอง ซึ่งเป็นพื้นที่สีเขียว ในการประชุม กรอ. ครั้งที่ 10/2525 มีมติให้ สศช. รับเรื่องไปดำเนินการเรียกประชุมผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติร่วมกันแล้วเสนอคณะกรรมการกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. ปรากฏว่ามีมติให้ทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะรัฐมนตรีมีน้อยมาก

ในส่วนของการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการประชุม และการลงมตินั้น ปรากฏข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1. การประชุมคณะกรรมการ กรอ. สามารถกระทำได้กระทัดรัด เพราะมีการกลั่นกรอง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระและขั้นตอนการนำเสนอประเด็นการพิจารณาและข้อเสนอนั้น ทำให้มีแนวทางสำหรับการประชุมที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม กรรมการ กรอ. บางคนมีความเห็นว่าการจัดระเบียบวาระการประชุมที่ดี การกลั่นกรองงานของคณะกรรมการพิจารณาการกลั่นกรองงาน กรอ. ก็ดี เป็นเสมือนหนึ่งการจัดฉากการประชุม กรอ. เพื่อให้ประธาน กรอ. คนก่อนมีความพึงพอใจ

นอกจากนี้ กรรมการ กรอ. ที่เป็นภาคเอกชนเห็นควรมีการเสนอ เรื่องที่เป็นปัญหาเร่งด่วนในวาระอื่นๆ ของการประชุม กรอ. ได้ ซึ่งโดยปกติของการประชุมทั่วไปก็น่าจะกระทำเช่นนั้นได้อยู่แล้ว แต่กรรมการ กรอ. ที่เป็นภาคเอกชนมีความรู้สึกค่อนข้างเกรงใจประธาน กรอ. คนก่อน จึงไม่กล้าที่จะเสนอปัญหาเร่งด่วนให้ที่ประชุม กรอ. พิจารณาในวาระอื่นๆ ด้วยเกรงจะถูกตำหนิว่าเรื่องที่ยังมิได้มีการปรึกษาร่วมกันในระดับมาให้ กรอ. พิจารณา

นอกจากนี้ กรรมการ กรอ. ที่เป็นภาคเอกชนมีความรู้สึกว่าการประชุม กรอ. ค่อนข้างมีแบบพิธีการมากเกินไป ทำให้ต้องระวังตัวและไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่เท่าที่ควร

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การประชุมคณะกรรมการ กรอ. มีแบบพิธีคล้ายการประชุมระหว่างประเทศ มีการกลั่นกรองตั้งแต่ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระจนถึงการกลั่นกรองประเด็นที่จะนำให้คณะกรรมการพิจารณา

2. ประธาน กรอ. คนก่อนมีความสามารถที่จะกำกับการประชุม ให้เป็นไปตามระเบียบวาระตลอดจนสรุปความเห็นของที่ประชุมเป็นมติได้อย่างดียิ่ง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี แต่เฉพาะเรื่องที่ปรากฏอยู่ในวาระการประชุมเท่านั้น

3. วิธีการลงมติของ กรอ. มีลักษณะของการเห็นพ้องต้องกันตามแบบของการประชุมคณะกรรมการของภาครัฐบาลทั่วไป

4. ฝ่ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่องค์การของรัฐมีความรู้สึกไม่สบายใจที่จะต้องรับมติของ กรอ. ไปดำเนินการ เพราะมีความเห็นว่าคณะกรรมการ กรอ. นั้น มีภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยเท่ากับเป็นการยอมรับภาคเอกชนให้เข้ามามีอำนาจสั่งการส่วนราชการ อย่างไรก็ตามก็มีความเห็นที่แตกแยกไปว่าการที่คณะ

กรรมการ กรอ. มีมติรูปแบบการมอบหมายเชิงสั่งการให้ส่วนราชการหรือคณะกรรมการระดับรัฐบาล -
กระทรวงปฏิบัติได้นั้น ถือว่าเป็นการลดขั้นตอนของกระบวนการสั่งการเพราะนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
คณะกรรมการ กรอ. อยู่แล้ว

การดำเนินการหลังการตัดสินใจ

มติของคณะกรรมการ กรอ. ทั้ง 3 รูปแบบ โดยส่วนรวมมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะรูปธรรมและ
ลักษณะนามธรรม

ประการแรก ลักษณะที่เป็นรูปธรรม หมายถึง มติของคณะกรรมการ กรอ. ที่มอบหมายภารกิจ
และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ให้ผู้ปฏิบัติรีบไปดำเนินการ มติในลักษณะนี้สามารถติดตามผลและวัดผลความ
สำเร็จ หรือความก้าวหน้าในระยะเวลาใดระยะเวลานึงได้ เช่น มติการแต่งตั้งคณะกรรมการ
พิจารณาถ่วงถ่วงรองงาน กรอ. การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่งาน กรอ. การ
มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขรีบไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข
พ.ร.บ. เครื่องสำอาง พ.ศ 2517 เป็นต้น

ประการที่ 2 ลักษณะที่เป็นนามธรรม หมายถึง มติของคณะกรรมการ กรอ. ที่เป็นแนวความคิด
ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติ เกี่ยวกับการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน มติใน
ลักษณะนี้ไม่สามารถติดตามผลหรือวัดผลความสำเร็จ หรือความก้าวหน้าในระยะเวลาอันสั้นได้ หรือบาง
ครั้งก็อาจจะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อทำการวัดผลในเรื่องนั้นขึ้นมาโดยเฉพาะ มติลักษณะนี้ ได้แก่ มติของ
คณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 เกี่ยวกับการประเมินสถานภาพความร่วมมือภาครัฐบาลและ
เอกชน ซึ่ง กรอ. ได้มีมติที่เป็นนามธรรมอยู่ 2 ข้อใน 8 ข้อ คือ

- เร่งรัดงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาคทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบท
- มอบหมายเป็นนโยบายให้ กรอ. จังหวัดให้ความสำคัญและเร่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมใน
จังหวัด

การดำเนินการหลังการประชุมคณะกรรมการ กรอ. มีขั้นตอนดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ (กลุ่มงาน กรอ. กอง กรอ. สศช.) จัดทำรายงานการประชุม
คณะกรรมการ กรอ. ในลักษณะ "บันทึกสรุปผลการประชุม" โดยสรุปประเด็นที่กรรมการ กรอ. อภิปราย
และปรึกษาหารือกันอย่างกระตือรือร้น โดยเฉพาะวาระเพื่อพิจารณาเจ้าหน้าที่จะสรุปประเด็นของการเสนอ
เรื่องต่อที่ประชุมสรุปข้อสังเกตและระบุมติหากมีปัญหาไม่แน่ใจเกี่ยวกับข้อสังเกตหรือมติที่ประชุมเจ้าหน้าที่

จะพบทวนจากแถบบันทึกเสียง หรือขอคำปรึกษา จาก ผอ. กอง กรอ. จากนั้นก็จะมีการบันทึกรายงาน การประชุมคณะกรรมการ กรอ. ลงในคอมพิวเตอร์

(2) ถ้ามติคณะกรรมการ กรอ. เรื่องใดต้องนำเสนอ รศก. กอง กรอ. จะเสนอรองเลขาธิการ สศช. ที่รับผิดชอบงาน รศก. สั่งการให้เจ้าหน้าที่งาน รศก. ดำเนินการ ถ้าเรื่องใดต้องเสนอ ครม. กอง กรอ. จะเสนอเลขาธิการ สศช. ในฐานะเลขานุการ กรอ. ลงนามในหนังสือถึงเลขาธิการ ครม.

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการ กรอ. มีมติให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน กอง กรอ. จะพิจารณาองค์ประกอบ เสนอขอความเห็นชอบจากผู้บริหารของ สศช. เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ร่าง คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานก็จะถูกส่งจากฝ่ายเลขานุการ (สศช.) ไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งนั้นต่อไป

(4) ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือสถาบันภาคเอกชนจะต้องพิจารณาดำเนินการตามมติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการจะนำเสนอเลขาธิการ สศช. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ลงใน หนังสือแจ้งมติ ไปยังรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ จะบันทึกการแจ้งมติคณะกรรมการ กรอ. ลงในคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามผลการ ปฏิบัติ เมื่อหน่วยงานรายงานผลการปฏิบัติเข้ามา เจ้าหน้าที่ก็ลงรายการไว้ในคอมพิวเตอร์ การบันทึกมติ และการปฏิบัติตามมติ กรอ. ลักษณะนี้ ช่วยให้ผู้บริหารระดับกอง กรอ. ได้ทราบความเคลื่อนไหวของการ ปฏิบัติตามมติกรอ. เป็นระยะ ในระหว่างปี 2524-2528 มีมติ กรอ. รวม 108 เรื่อง ปี 2529 มี 34 เรื่อง และปี 2530 มี 34 เรื่อง¹⁰ งานติดตามผลการปฏิบัติตามมติ กรอ. จึงมีประมาณมากเกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่กลุ่มงาน กรอ. ที่มีอยู่เพียง 3 คน

(5) เมื่อส่วนราชการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานของ กรอ. สถาบันภาคเอกชน และผู้ที่ ต้องปฏิบัติตามมติ กรอ. ได้รายงานผลการดำเนินการมาแล้ว ฝ่ายเลขานุการจะรวบรวมเสนอคณะกรรมการ กรอ. ทราบในการประชุม นอกจากนี้ฝ่ายเลขานุการยังได้จัดพิมพ์หนังสือรวมผลงาน และการปฏิบัติตามมติ กรอ. ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมาด้วย

(6) ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติตามมติ กรอ. รายงานผลการปฏิบัติล่าช้า ซึ่งส่วนมากจะเป็นกระทรวงและ กรม เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงาน กรอ. จะประสานงานเร่งรัดอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งการเร่งรัดนี้ทำได้ เฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด เพราะเจ้าหน้าที่จำนวนน้อยดังกล่าวมี ความรับผิดชอบอยู่เต็มมือ เช่น บางครั้งถ้าเป็นมติที่สำคัญการเร่งรัดทางเอกสารมีความจำเป็น

พิจารณาในส่วนรวมแล้ว ฝ่ายเลขานุการสามารถติดตามผลการปฏิบัติตามมติ กรอ. ได้ในระดับ พอใช้ สำหรับมติที่เป็นนามธรรม ฝ่ายเลขานุการก็ได้ใช้เงินโครงการความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ นำมาทำการศึกษาวิจัยและประเมินผล เช่น มอบให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดย ดร.แสวง รัตนมงคลมาศ ทำการประเมินผลสถานภาพบทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในปี 2529 เป็นต้น

สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา

ลักษณะเด่นของกระบวนการตัดสินใจขององค์กรในระบบ กรอ. มีดังนี้

1. ระบบข้อมูล มีการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจอย่างเด่นชัดในระดับของสถาบันภาคเอกชนส่วนกลาง ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. คณะอนุกรรมการพิจารณากรณีการร้องงาน กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. นอกจากนี้ ฝ่ายเลขานุการ (กอง กรอ.) มีขีดความสามารถในการรวบรวมและประมวลข้อมูลสูง เหมาะสมกับอัตรากำลังและทรัพยากรที่มีอยู่ เพราะขอบเขตของข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจของระบบงาน กรอ. มีอยู่อย่างกว้างขวาง ฝ่ายเลขานุการจึงใช้วิธีการประสานการใช้ประโยชน์ข้อมูลจากภายในและภายนอก สศช. เป็นหลัก
 2. การวิเคราะห์และการเสนอความเห็น มีลักษณะเด่น 3 ประการ คือ
 - (1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. มีอยู่อย่างกว้างขวาง ทั้งองค์การภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 - (2) สถาบันภาคเอกชนมีการจัดองค์การหรือกลไกในการพิจารณากลับกรอง เพื่อการตัดสินใจของแต่ละสถาบัน นอกจากนี้คณะกรรมการร่วมฯ หรือ กรอ. มีบทบาทช่วยภาครัฐบาลโดยเฉพาะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ในการพิจารณาทบทวนข้อเสนอของสถาบันภาคเอกชนให้เกิดความรอบคอบ
 - (3) มีการใช้ความรู้ทางวิชาการ (technical input) ในขั้นการพิจารณาวิเคราะห์และเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. และของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. อีกทั้งในการเสนอของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ได้มีการศึกษาวิเคราะห์พัฒนาทางเลือกที่มีหลักการและมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ด้วย
 3. การตัดสินใจ มีลักษณะเด่น 2 ประการ คือ
 - (1) กระบวนการตัดสินใจ โดยการประชุมคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีบทบาทเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างข้าราชการและธุรกิจเอกชนในภูมิภาคได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งธุรกิจระดับจังหวัดได้ระบายความอัดอั้นได้อีกด้วย
 - (2) กระบวนการตัดสินใจ โดยการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. สามารถดำเนินการได้อย่างรอบคอบ เพราะข้อเสนอดังกล่าวได้ผ่านการกลั่นกรอง และการวิเคราะห์มาจากฝ่ายเลขานุการ (สศช.) และคณะอนุกรรมการกลับกรองงาน กรอ. มาอย่างดี จึงกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. มีพื้นฐานอยู่บนความรู้ทางวิชาการ (technical input) มากกว่าสามัญสำนึกและผลประโยชน์ ยกเว้นบางกรณีที่มีเหตุผลทางการเมืองเข้ามาแทรก ซึ่งมีเป็นส่วนน้อย
- ลักษณะเด่นดังกล่าวเป็นสิ่งที่ควรธำรงรักษาไว้และพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ในส่วนของการประเด็นปัญหาของกระบวนการตัดสินใจ มีดังต่อไปนี้

1. ระบบข้อมูล มีประเด็นปัญหาย่อยเชิงประการเดียว คือ ขาดการจัดวางระบบข้อมูล กรอ. แม้ว่า สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จะมีขีดความสามารถสูงในการประสานขอใช้ประโยชน์ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ความสามารถนั้นขึ้นอยู่กับตัวบุคคล (เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงาน กรอ.) มากกว่าระบบงาน ประกอบกับกอง กรอ. สศช. ได้ใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาพัฒนาจัดตั้งศูนย์ข้อมูล กรอ.จังหวัด จึงเป็นช่องทางที่ดีที่จะพัฒนาจัดวางระบบข้อมูล กรอ.ขึ้น เพราะสภาพปัจจุบันขาดการประสานข้อมูลที่เป็นระบบ บางครั้งเกิดความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บ และประมวลผลข้อมูลด้วย

2. การวิเคราะห์และเสนอความเห็น มีประเด็นปัญหาหลักหนึ่งประการ กล่าวคือ บทบาทของคณะกรรมการกลั่นกรองงานมีจุดเน้นมุ่งผลงานเป็นหลัก จึงกระทบต่อทัศนคติทางลบของข้าราชการ เพราะบางครั้งคณะกรรมการฯ มีมติส่งเรื่องให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการ ซึ่งคล้ายกับเป็นการสั่งการส่วนราชการ เช่น กรณีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมนัดจำของอสังหาริมทรัพย์ และกรณีการพิจารณาแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นบทที่ 4 สำหรับในเรื่องบทบาทการกลั่นกรองงานนั้นจำเป็นต้องมีต่อไป เพราะมีส่วนช่วยให้ใช้หลักวิชาการ (technical input) ในการตัดสินใจ

3. กระบวนการตัดสินใจ มีประเด็นปัญหาหลัก 2 ประการ คือ

(1) จังหวัดส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด น้อยลง ทำให้กระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานระดับ กรอ.จังหวัด ขาดความต่อเนื่อง ปัญหานี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก กรรมการ กรอ.จังหวัด ทั้งภาคีรัฐบาลและเอกชน ยังมีความเข้าใจแนวคิด กรอ.ไม่ชัดเจน ภาคเอกชนคิดว่าคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดมีหน้าที่แก้ปัญหาให้ตนในทุกเรื่อง อีกทั้งในบางจังหวัดกรรมการจากภาคเอกชนใช้การประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ดำเนินคดีเดียวภาคราชการ ทำให้ภาคราชการไม่พอใจ ประกอบกับภาคราชการคิดว่า คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด คือคณะกรรมการรับใช้เอกชน จึงไม่ประสงค์ให้มีการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด บ่อยครั้ง ประการที่สอง สืบเนื่องจากความไม่เข้าใจแนวคิด กรอ. ดังกล่าว ทำให้เข้าใจกันว่าคณะกรรมการ กรอ. ทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัดมีบทบาทในการแก้ปัญหา ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมการ กรอ. ได้ดำเนินการมาแล้ว 2-3 ปี ได้มีการนำปัญหามานวดจากกันในที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด จนหมดปัญหาแล้ว (บางปัญหาแก้ได้ บางก็แก้ไม่ได้) ทำให้หมดเรื่องที่จะประชุมปรึกษาหารือกัน ประการที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัดให้ความสนใจแก่คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด น้อยเกินไป เพราะมองไม่เห็นประโยชน์ของการมีคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด

(2) มติเชิงสั่งการของคณะกรรมการ กรอ. ทำให้ข้าราชการมีความไม่พอใจอย่างเจียบๆ เช่นเดียวกับมติของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. เพราะข้าราชการเข้าใจถูกต้องแล้วว่า คณะกรรมการ กรอ. เป็นคณะกรรมการร่วมในฐานะที่ปรึกษาของรัฐบาล ไม่มีอำนาจสั่งการส่วนราชการ ข้าราชการบางส่วนจึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อคณะกรรมการ กรอ. บางครั้งทำให้ขาดความร่วมมือเท่าที่ควร ในการแก้ปัญหาและการดำเนินการตามมติคณะกรรมการ กรอ.

เชิงอรรถ

- ¹ กอง กรอ. สศช., กรอ. : คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ. (กรุงเทพ : กอง กรอ., 2531), หน้า 15.
- ² เฟิ่งอ้าง., หน้า 22.
- ³ เฟิ่งอ้าง., หน้า 20-23, 27-28 สัมภาษณ์ นายพีระ มานะทัศน์ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดขอนแก่น วันที่ 10 มิถุนายน 2531 และนายไพรัตน์ เดชะรินทร์ พวจ.เชียงใหม่ วันที่ 8 พฤษภาคม 2531.
- ⁴ กอง กรอ., เฟิ่งอ้าง., หน้า 22, 24.
- ⁵ สัมภาษณ์ นายจักรมณฑ์ ผาสุกานิช, ผอ.กอง กรอ., สศช., เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2531 และสัมภาษณ์ นางสยามพร คล่องวัฒนกิจ หัวหน้ากลุ่มงาน กรอ., กอง กรอ. วันเดียวกัน.
- ⁶ สศช., ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529), ภาคผนวกหน้า 38-39 และ 61-62
- ⁷ สัมภาษณ์ นายจักรมณฑ์ ผาสุกานิช, อ้างแล้ว.
- ⁸ เฟิ่งอ้าง.
- ⁹ สัมภาษณ์ นายพงษ์ สารสิน รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2531
- ¹⁰ สศช., อ้างแล้ว, หน้า 2 และ สศช., ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ (กรอ.), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2531) หน้า 1

บทที่ห้า กระบวนการปฏิบัติงาน

การศึกษากระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร กรอ. จะศึกษากระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กรอ. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. (สศช. โดยกอง กรอ.) และ กรอ. จังหวัดเป็นหลักและศึกษากระบวนการปฏิบัติงานของสถาบันภาคเอกชนเป็นเพียงส่วนเสริม การศึกษากระบวนการปฏิบัติงาน คือ การศึกษาการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร กรอ. โดยศึกษาอำนาจหน้าที่ 3 ภารกิจ คือ

(1) กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหา เพราะปัจจุบันถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กร กรอ. และผลงานในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา องค์กร กรอ. มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเป็นหลัก โดยจะนำเอากรณีศึกษา การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมนัดจำนองอสังหาริมทรัพย์มาวิเคราะห์

(2) กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนา เพราะปัจจุบันได้มีแนวโน้มที่องค์กร กรอ. เริ่มให้ความสนใจต่อการกิจการพัฒนาบ้างแล้ว โดยจะนำเอากรณีศึกษาโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุน อุตสาหกรรมในระดับจังหวัด (อบลราชธานี) มาวิเคราะห์

(3) กระบวนการปฏิบัติงาน ประสานงาน ส่งเสริม และติดตามผล กรอ. จังหวัด

การศึกษากระบวนการปฏิบัติงานทั้ง 3 ประการจะทำการศึกษาตัวแปรย่อย 4 ตัว คือ ระบบข้อมูล การเตรียมการ การดำเนินงาน และการป้อนกลับ สำหรับตัวแปรย่อยแรก "ระบบข้อมูล" เนื่องจากได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 จึงจะไม่แยกหัวข้อวิเคราะห์ต่างหาก แต่จะวิเคราะห์รวมกับ "การเตรียมการ"

กระบวนการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหา

การศึกษาการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการ กรอ. ในเชิงกระบวนการได้ใช้กรณีศึกษา เรื่องการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมนัดจำนองอสังหาริมทรัพย์ เป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ (โปรดดูรายละเอียดในผนวกที่ 3)

1. ขั้นตอนเตรียมการ

1.1 สมาคมธนาคารไทยเสนอเรื่องการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมนัดจำนองอสังหาริมทรัพย์ให้คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) พิจารณา เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ กรอ. โดยสมาคมธนาคารไทยเสนอว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่หลักให้กู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนทางธุรกิจซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งการให้กู้ยืมธนาคารพาณิชย์ต้องขอหลักประกันที่เหมาะสมและเพียงพอ ในการนี้จะต้องมีการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์กับทางราชการ เพื่อเป็นหลักประกันเงินกู้

(2) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์ไม่เป็นธรรม เพราะคิดร้อยละ 1 ของวงเงินจำนอง และไม่มีเพดานสูงสุด ส่วนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์ เช่น เครื่องจักร คิดเป็นละ 1 บาทของวงเงินจำนอง แต่สูงสุดไม่เกิน 50,000 บาท ต่อเครื่องจักร 1 เครื่อง ซึ่งค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์สูงกว่าการจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์ถึง 10 เท่า ในกรณีวงเงินจำนองเท่ากัน (วงเงิน 10 ล้านบาท ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์ 100,000 แต่ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์ 10,000 บาท)

(3) อัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว เป็นผลให้ผู้ลงทุนต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์สูง เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ยืมที่จะใช้ในการลงทุน และค่าธรรมเนียมเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่การซื้อขายยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนอาจมีผลให้การลงทุนเลื่อนออกไป อันจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเศรษฐกิจส่วนรวม จึงควรมีการกำหนดเพดานสูงสุดของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์

1.2 กกร. ประชุมปรึกษาหารือ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 มีมติเห็นชอบ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการ กรอ.พิจารณา

1.3 กอง กรอ. สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. รับเรื่องจาก กกร. เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2530 ได้มอบให้สายงาน กรอ.ประสานงานและศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

(1) ผลการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น มีเหตุผลพอรับพิจารณาได้ว่าอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์ที่ไม่มีเพดานสูงสุด มีส่วนกระทบต่อการลงทุนโดยรวม

(2) ประสานงานกับสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ได้รับทราบว่าการที่ดินไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของ กกร. เพราะทำให้รัฐบาลขาดรายได้เป็นจำนวนมาก

(3) ทหารเรือในลักษณะต่อรองกับที่ปรึกษากรมการบริหารสมาคมธนาคารไทย เพื่อหาวิธีที่จะลดการสูญเสียรายได้ของรัฐ สมาคมธนาคารไทยได้ทบทวน และเสนอให้ใช้อัตราค่าธรรมเนียมแบบอัตราถดถอย (regressive rate) กล่าวคือ 10 ล้านบาทแรก ร้อยละ 1.0 ส่วนที่เกินลดลงไป จนถึงวงเงินตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป ค่าธรรมเนียมร้อยละ 0.05

1.4 เจ้าหน้าที่สายงาน กรอ. กอง กรอ. สศช. ได้ประมวลเรื่องทั้งหมดเสนอเลขาธิการ สศช. พิจารณา ดังนี้

(1) ในหลักการแล้ว อัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสิ่งหาริมทรัพย์แบบคงที่ (flat rate) และไม่มีเพดานขึ้นสูง มีผลกระทบต่อการลงทุน

(2) แต่การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมตามข้อเสนอของ กกร. โดยสมาคมธนาคารไทย มีทั้งผลบวกและผลลบ คือ

- ผลทางบวก จะเพิ่มแรงจูงใจให้มีการจำนองเต็มวงเงินขึ้นเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินการได้เต็มโครงการ ซึ่งจะส่งผลถึงการขยายตัวของฐานรายได้ของรัฐทางอ้อมในรูปของภาษีการค้า ภาษีเงินได้ รวมทั้งเพิ่มการจ้างงาน แต่ผลทางอ้อมนี้ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีความเป็นไปได้เพียงใด

- ผลทางลบ อาจส่งผลให้รายได้ของรัฐในรูปค่าธรรมเนียมการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ ลดลง

(3) เพื่อให้เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย ทั้งด้านรายได้ของรัฐบาลและการส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชน เห็นควรที่จะศึกษาหาแนวทางที่จะแก้ไขให้มีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐน้อยที่สุด หรือไม่มีผลกระทบเลย เช่น การคิดอัตราค่าธรรมเนียมอสังหาริมทรัพย์แบบอัตราถดถอย ตามข้อเสนอใหม่ของที่ปรึกษากรรมการบริหารสมาคมธนาคารไทย เพราะจะเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของทรัพย์สินนำทรัพย์สินมาจำนองเพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งอาจมีผลทำให้รายได้ของรัฐไม่ลดลง หรือถ้าลดลงก็ไม่มากนัก แต่จะช่วยให้เกิดการลงทุนและการจ้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดรายได้เข้ารัฐโดยทางอ้อมในรูปของภาษีประเภทต่างๆ

1.5 เลขาธิการ สศช. พิจารณาให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของกอง กรอ. และมีคำสั่งให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาการคลังกระทรวงงาน กรอ. พิจารณา

2. ขั้นตอนการ

2.1 คณะอนุกรรมการพิจารณาการคลังกระทรวงงาน กรอ. ได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2530 และมีมติ ดังนี้

(1) ให้ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมฯ เป็นแบบถดถอย

(2) ให้สมาคมธนาคารไทย ไปศึกษาว่า การเก็บแบบถดถอยจะมีผลช่วยรัฐประหยัดงบประมาณจริงหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไร โดยให้ศึกษาทุกๆ ระดับของการจัดเก็บ

(3) ให้กอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ เป็นผู้ประสานงานกับกรมที่ดินและกระทรวงการคลัง รวมทั้งภาคเอกชนในการศึกษาเรื่องนี้ และนำผลที่ได้จากการศึกษาเข้าเสนอเพื่อพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการ กรอ. ต่อไป

(4) ให้สรุปความเห็นเบื้องต้นตาม (1) - (3) ให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบ

2.2 ในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 4/2530 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2530 ที่ประชุมได้รับทราบผลการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ และให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการพิจารณาการคลังกระทรวงงานฯ กำหนดไว้แล้ว

2.3 สมาคมธนาคารไทยได้จ้างนักศึกษา 11 คน ออกเก็บข้อมูลการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2530 และตั้งคณะทำงานทำการศึกษา ซึ่งแล้วเสร็จเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2530 ข้อเท็จจริงที่สำคัญจากการเก็บข้อมูลก็คือ การจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่ร้อยละ 90 อยู่ระหว่างวงเงิน 5-10 ล้านบาท จึงเสนอผลต่อเลขาธิการ สศช. ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาการคลังกระทรวงงาน กรอ. เลขาธิการ สศช. ได้มอบให้ ผช. เลขาธิการ สศช. ซึ่งรับผิดชอบงาน กรอ. รับไปพิจารณา

2.4 ผช. เลขาธิการฯ ได้นำเอาผลการศึกษามาประชุมร่วมกันแบบไม่เป็นทางการกับกองนโยบายการคลังและภาษีอากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน และที่ปรึกษากรรมการบริหารสมาคมธนาคารไทย ผอ.ฝ่ายอาวุโส ฝ่ายพัฒนาธุรกิจ ธนาคารกสิกรไทย ผอ.ฝ่ายหนี้สินและหลักทรัพย์ ธนาคารกสิกรไทยและผู้จัดการฝ่ายสายสินเชื่อ ธนาคารนครหลวงไทย เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2530 ผลสรุป ดังนี้

(1) ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการจำนองไม่เต็มจำนวนหรือเลี้ยงไม่จดจำนอง รวมทั้งสาเหตุจากค่าธรรมเนียมจดจำนองที่สูง มีผลกระทบให้ระบบการเงินและการธนาคารไม่มั่นคงเท่าที่ควร เนื่องจากธนาคารมีความเสี่ยงกรณีไม่มีทรัพย์สินเต็มในหลักทรัพย์

(2) การปรับอัตราค่าธรรมเนียมให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม น่าที่จะมีส่วนช่วยให้มีการจำนองเต็มมูลค่ามากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถทดแทนรายได้ส่วนที่ขาดไป อันเนื่องจากการลดอัตราค่าธรรมเนียม

(3) ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า งานจดจำนองเป็นงานบริการไม่ควรกำหนดการจับเก็บค่าบริการให้เหมือนกับการเก็บค่าภาษี อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงให้เป็นการเก็บค่าบริการจะมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล ควรพิจารณาหาทางปรับปรุงเท่าที่จะทำได้ ที่ประชุมมีความเห็นว่าค่าธรรมเนียมการจดจำนองฯ ควรกำหนดให้เก็บเป็นอัตราเดียวจนถึงระดับหนึ่งดีกว่าจัดเก็บแบบอัตราถดถอย เช่นเดียวกับกรณีค่าธรรมเนียมศาลเก็บในอัตราเดียวและมีเพดานสูงสุดที่ 200,000 บาทเท่านั้น

(4) ผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีความเห็นว่า ผลศึกษาที่ได้มานี้เป็นสิ่งที่ดีที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นการวิเคราะห์เบื้องต้นที่น่าจะเพียงพอแล้ว โดยขอให้นำผลการศึกษาดังกล่าวรวมทั้งข้อมูลที่ได้มาเสนอกระทรวงการคลัง เพื่อใช้เป็นข้อมูลที่จะดำเนินการพิจารณากำหนดนโยบายต่อไป

2.5 วันที่ 14 ธันวาคม 2530 ฝ่ายเลขานุการโดย ผช. เลขาธิการฯ ได้จัดประชุมร่วมเฉพาะหน่วยราชการแบบเป็นทางการ มีกองนโยบายการคลังและภาษีอากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน

(1) ผอ. กองนโยบายการคลังและภาษีอากร ได้เสนอให้ที่ประชุมทราบนโยบายของกระทรวงในเรื่องนี้ ดังนี้

- ด้านนโยบาย กระทรวงการคลังคำนึงถึงรายได้ที่รับจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจำนองอสังหาริมทรัพย์ แต่เนื่องจากการเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้มีผลกระทบหลายทาง คือ

ก. ผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจตามปกติ ทั้งนี้เพราะอัตราค่าธรรมเนียมจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ทำให้ต้นทุนการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะเป็นรายได้ที่นำเข้ารัฐ

ข. ผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนแก่ธุรกิจ

ค. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม

- ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการของกรมที่ดินว่า ถ้าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายข้างต้น จะมีขั้นตอนอย่างไร เพราะอัตราค่าธรรมเนียมเป็นอัตราที่กำหนดไว้ท้ายกฎกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องนำเรื่องเข้า ครม. หรือ รศก. หรือไม่ และที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ก็อยู่ในขั้นตอนที่กรมที่ดินได้หารือกระทรวงการคลังแล้ว ส่วนในด้านกระทรวงการคลังก็ต้องนำเรื่องเสนอต่อ รมว. คลังอีกครั้งหนึ่งเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ

(2) ที่ประชุมจึงมีมติว่า ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนไม่ใช่ภาษี แต่เป็นค่าธรรมเนียมอันเนื่องมาจากการให้บริการของรัฐ จึงควรแปรผันตามต้นทุนการให้บริการของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงไม่ควรใช้อัตราถดถอย แต่การจัดเก็บในขณะนี้ไม่เป็นธรรมต่อธุรกิจภาคเอกชน จึงควรจัดเก็บในอัตราที่เท่าเดิม คือ ร้อยละ 1 ของวงเงินจำนอง แต่มีเพดานขั้นสูงไม่เกิน 100,000 บาท (วงเงินจำนองเกิน 10 ล้านบาท ก็เสียค่าธรรมเนียมสูงสุด 100,000 บาท) การกำหนดเพดานขั้นสูงนี้จะทำให้รัฐขาดรายได้ปีละประมาณ 51 ล้านบาท (90% ของวงเงินที่จดจำนองอยู่ระหว่าง 5-10 ล้านบาท) แต่จะเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม นอกจากนี้จะมีผลให้ผู้ที่ยื่นจดจำนองต่ำกว่ามูลค่าหามาจดจำนองเต็มจำนวนมากขึ้น

2.6 สศช. ได้แจ้งมติตาม 2.5 ไปยังกระทรวงการคลังพิจารณา เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2530 พร้อมขอให้แจ้งผลการพิจารณาไปให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หลังจากนั้นจะได้ประมวลเรื่องเสนอคณะกรรมการกรอ. เพื่อทราบต่อไป

3. ขั้นตอนการป้อนกลับ

3.1 ประมาณปลายเดือนตุลาคม สายงาน กรอ. กอง กรอ. สศช. ได้เริ่มติดตามผลการปฏิบัติโดยใช้วิธีการติดตามผลอย่างไม่เป็นทางการ โทรศัพท์สอบถามความก้าวหน้าจากกองนโยบายการคลัง และภาษีอากร ได้รับแจ้งว่าอยู่ระหว่างการประมวลเรื่องเสนอปลัดกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3.2 กอง กรอ. ได้ประสานงานติดตามผลในลักษณะดังกล่าวอีก 2-3 ครั้ง ได้รับทราบว่าการกองนโยบายการคลังฯ ได้เสนอเรื่องเสนอเจ้ากระทรวงแล้ว และกระทรวงการคลังให้ทำการศึกษาเพิ่มเติมซึ่งกองนโยบายการคลังฯ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะประสานงานกับสมาคมธนาคารไทยโดยตรง

3.3 จนในเดือนมีนาคม 2531 กอง กรอ. ได้รับแจ้งจากกองนโยบายการคลังฯ ว่ากระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาไปให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแล้ว

3.4 กอง กรอ. ได้ประสานงานอย่างไม่เป็นทางการกับสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดิน เพื่อติดตามผลการปฏิบัติได้รับแจ้งว่า กรมที่ดินได้ส่งเรื่องนี้ให้กองวิชาการพิจารณาเสนอ

กระทรวงมหาดไทย กองวิชาการเสนอให้กรมที่ดินส่งสำนักงานที่ดินทั่วราชอาณาจักรเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ผลของการวิเคราะห์และการคำนวณข้อมูลที่ได้รับจากสำนักงานที่ดินทั่วประเทศ ปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ตามข้อเสนอของสมาคมธนาคารไทย จะทำให้รัฐบาลขาดรายได้มากกว่า 51 ล้านบาท กรมที่ดินจึงเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า ไม่เห็นด้วยไปยังกระทรวงการคลังเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2531

การศึกษากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาจากกรณีศึกษาการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ สรุปประเด็นการวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. มีการเตรียมการอย่างเป็นระบบ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอของสมาคมธนาคารไทย ซึ่งเสนอโดย กรอ. แล้วประสานงานขอความเห็นเบื้องต้นจากกรมที่ดิน (สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน) จากนั้นก็นำความเห็นของภาคราชการไปหารือกับภาคเอกชน (ที่ปรึกษากรรมการบริหารสมาคมธนาคารไทย) เพื่อปรับปรุงข้อเสนอให้มีรัฐบาลสูญเสียรายได้มากนัก และเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจส่วนรวม

2. ในขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาแก้ไขปัญหา

(1) มีการใช้หลัก "การมีส่วนร่วม" ของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมทั้งอย่างเป็นทางการ เช่น การประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรอ. และการประชุมอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ สศช., กระทรวงการคลัง (กองนโยบายการคลังและภาษีอากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย เป็นต้น

(2) มีการนำข้อเสนอและผลการศึกษาเบื้องต้นไปเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. รับทราบ เพื่อเป็นฐานอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่อไป

(3) มีการใช้หลักวิชาการ (technical input) ประกอบการศึกษวิเคราะห์ และตัดสินใจ เช่น การสมาคมธนาคารโดยทำการศึกษวิจัยเก็บข้อมูลเพิ่มเติม การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างแนวคิดและหลักการของค่าธรรมเนียมกับภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาทางเลือกกรณีไม่ปรับปรุงจะเกิดผลดีอย่างไร ถ้าปรับปรุงจะเกิดผลดีอย่างไร รัฐบาลขาดรายได้หรือไม่เท่าใด จะชดเชยการสูญเสียได้อย่างไร

3. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. มีการติดตามผลเพื่อให้ได้รับการป้อนกลับแต่ใช้รูปแบบไม่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว ซึ่งควรจะมีการใช้รูปแบบอย่างเป็นทางการควบคู่ด้วย

4. การที่การพิจารณาของกรมที่ดินล่าช้า และ ไม่เห็นด้วยกับหลักการของการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เพราะกรมที่ดินก็เหมือนหน่วยงานปฏิบัติที่หารายได้ให้แก่รัฐ โดยทั่วไปมักหวั่นเกรงการปรับปรุงที่จะทำให้รายได้ของรัฐลดลง เพราะเข้าใจว่าจะกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดหารายได้ในภาพรวมของตน จุดนี้ต้องมีการทำความเข้าใจกับระดับสูงของหน่วยงานเป็นสำคัญด้วย

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์และหาข้อมูลในทางลึก ได้ข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไม่สบายใจที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยคำร้องเรียน กรอ. และมติที่ประชุมที่ได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการดังกล่าว และในส่วนตัวก็ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของสมาคมธนาคารไทย เพราะคนส่วนใหญ่จะไม่เดือดร้อนกับอัตราค่าธรรมเนียมปัจจุบัน (การจดจำนองร้อยละ 90 มีวงเงินประมาณ 5-10 ล้านบาทอยู่แล้ว) คนส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ที่สำคัญที่สุด ข้อเสนอจะทำให้รัฐบาลขาดรายได้จำนวนมาก ส่วนประโยชน์ทางอ้อมก็ไม่เด่นชัดนัก

กระบวนการปฏิบัติงานการพัฒนา

การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานพัฒนานี้ ใช้กรณีศึกษาการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อประสานแผนการลงทุนอุตสาหกรรมระดับจังหวัด (อุบลราชธานี) เป็นหลัก รายละเอียดปรากฏอยู่ในผนวกที่ 4

1. ขั้นตอนการ

1.1 จากการที่คณะกรรมการ กรอ. ได้มีมติให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทในการประชุมครั้งที่ 1/2532 แล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแปลงมติ กรอ. สู่ภาคปฏิบัติ สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้มอบให้ กอง กรอ. เป็นแกนนำในการประสานงานกับคณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรม ชนบทของ กชช. และภาคเอกชน กอง กรอ. จึงประสานขอข้อมูลอุตสาหกรรมจังหวัดจากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และจัดคณะเจ้าหน้าที่ออกเก็บข้อมูล และพบผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ 6 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2531 คือ จังหวัดนครราชสีมา อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สกลนคร หนองคาย และขอนแก่น โดยประสานงานกับหอการค้าจังหวัด และอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อดูว่าแต่ละจังหวัดมีศักยภาพอะไรที่เด่นๆ จะพัฒนาได้

1.2 ผลจากการเก็บข้อมูล และพบผู้ประกอบการท้องถิ่น กอง กรอ. ได้สรุปโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ

(1) อุตสาหกรรมการเกษตร จากพืชอุตสาหกรรมชนิดใหม่ น้ำมันเชื้อเพลิงเข้มข้น อาหารบรรจุกระป๋อง และกระเพาะเปลือกเม็ดมะม่วงหิมพานต์

(2) อุตสาหกรรมเกษตรดั้งเดิมที่สามารถขยายการผลิต อันได้แก่ อาหารสัตว์และที่ต่อเนื่อง (การปศุสัตว์/โรงฆ่าสัตว์/นมและผลิตภัณฑ์)

(3) หัตถอุตสาหกรรม เช่น การทอผ้าไหม เจียรไนเพชรพลอย

1.3 ในจังหวัดอุบลราชธานี คณะเจ้าหน้าที่ได้ออกเก็บข้อมูล ดังนี้

(1) หมู่บ้านเจียรไนเพชร-พลอย ที่หมู่บ้านมะขาม บ้านสร้างมิ่ง และบ้านหัวสะพาน ซึ่งมีข้อมูลต่างๆ ดังนี้คือ

- การเจียรไนเพชร-พลอย เริ่มต้นมาได้ 2-3 ปีที่ผ่านมา เพราะช่างฝีมือที่มาทำงานเจียรไนเพชรรัสเซียที่จังหวัดสุพรรณบุรี เดินทางกลับไปลงทุนที่บ้านและสอนกันเองในหมู่บ้าน

- การตลาดของเพชรรัสเซียในอุบลราชธานีขายผ่านพ่อค้าคนกลางที่สุพรรณบุรี ราคาประมาณกิโลกรัมละ 13 บาท (โดยเฉลี่ย) ยังไม่มีการขายโดยตรงสู่บริษัทที่รับซื้อเพื่อการส่งออก (บริษัท ปิยมิตร, บริษัท เอ.เอ.เอ.เจมส์ จำกัด เป็นบริษัทผู้รับซื้อเพชรรัสเซียส่งออกที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ มีกำลังซื้อรวม ปี 2530 ประมาณ 36.5 ล้านบาท)

- ปัญหาหลักการเจียรไนเพชร-พลอยเทียม คือต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง และฝีมือแรงงานยังไม่ได้ และยังขาดการใช้เครื่องตั้งองศา

(2) การปลูกพริกในตำบลหัวเรือ เกษตรกรปลูกพริกในที่นาหลังจากเก็บเกี่ยวแล้ว เนื้อที่ประมาณ 3,000 ไร่ ผลผลิตจะทยอยออกสู่ตลาดตั้งแต่มกราคมถึงพฤษภาคม ประมาณ 8,000-12,000 ตันต่อปี ตลาดที่ส่งขายได้แก่ ตลาดปากคลองตลาด ตลาดในภาคตะวันออก เชียงใหม่ทั้ง 17 จังหวัด และบางส่วนส่งขายไปมาเลเซีย

2. ขั้นตอนการ

2.1 กอง กรอ. ได้นำเอาข้อมูลที่ได้จากสนามมาศึกษาและวิเคราะห์ร่วมกับภาคเอกชน เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการนำร่องฯ

2.2 ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเจียรไน นักสมาคมอัญมณีได้ให้ข้อคิดเห็นแก่ฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ.ว่า ปัจจุบันอุปสงค์ด้านอัญมณีมีมากกว่าอุปทาน แต่ฝีมือการเจียรไนยังไม่มีดี กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมควรช่วยเหลือในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนั้นฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ. จึงวางแนวทางพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียรไนอัญมณี ดังนี้

(1) การยกระดับกิจกรรมการผลิต ไปสู่การเจียรไนพลอยเทียมเกรดสูงขึ้น และการเจียรไนพลอยแท้

(2) การเชื่อมโยงตลาดส่วนกลางสู่ชนบทโดยตรง

(3) การเพิ่มประสิทธิภาพฝีมือแรงงานในหมู่บ้าน

2.3 แผนปฏิบัติการจัดทำโครงการนำร่องฯ ที่กอง กรอ.ประสานจัดทำขึ้นมีโดยสรุป ดังนี้

งานรายละเอียด	ระยะเวลา (พ.ศ.2531)						
	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.
1. การประชุม-ดูงานระหว่าง ภาครัฐและเอกชน	21-23						
2. การจัดทำแผนประสานการ พัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัด อุบลราชธานี ศรีสะเกษ	ภายใน 30 เม.ย.						
3. หน่วยราชการขออนุมัติการ ดำเนินการตามแผนจาก หน่วยงานต้นสังกัด		ภายใน 13					
4. การดำเนินการตามแผนงาน		←		6 เดือน			→
5. การติดตาม/ประเมินผล โครง- การ(คณะกรรมการพัฒนา อุตสาหกรรมชนบท				1-31			1-31
6. ข้อเสนอโครงการประสานการ ลงทุนอุตสาหกรรมในระดับ จังหวัด ตามแผนปฏิบัติการ กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2533 - 34 (คณะกรรมการพัฒนา อุตสาหกรรมชนบท)				1-31			

2.4 คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ได้ประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2531 เพื่อหารือ ร่วมกับประธานคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทฯ (กองแผนงานการส่งเสริมอุตสาหกรรม และ กองพัฒนาชนบท สศช.) โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่าควรมีการปรับโครงสร้างการประสานงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทของคณะกรรมการเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดระบบการประสานงานที่ระหว่าง ภาครัฐบาล และเอกชน โดยเห็นควรให้มีการดำเนินการ ดังนี้คือ

(1) ให้มีตัวแทนสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 สถาบัน เป็นอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท และขอให้สถาบันภาคเอกชนจัดส่งผู้แทนในระดับสูงเป็นอนุกรรมการ

(2) ให้มีตัวแทนจากฝ่ายอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลง กรอ. เป็นอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท และฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

นอกจากนี้คณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลง กรอ. ได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. เสนอผลการเก็บข้อมูลแนวทางการวางแผนพัฒนา และแผนปฏิบัติการจัดโครงการนำร่อง เสนอคณะกรรมการ กรอ.

2.5 คณะกรรมการ กรอ. ได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอสองฝ่ายเลขานุการในการประชุม ครั้งที่ 2/2531 และมีมติโดยสรุป คือ

(1) จัดให้มีการประชุมหาแนวทางการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการจ้างงาน ในระดับจังหวัดร่วมกับภาคเอกชน และทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐบาล และเอกชนในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษเป็นจังหวัดเป้าหมายของโครงการทดลอง

(2) จัดให้ผู้นำธุรกิจเอกชนจาก 3 สถาบันใน กรอ. เข้าดูพื้นที่เพื่อแสวงหาโอกาสในการลงทุนใหม่ และขยายผลพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทที่มีอยู่แล้ว โดยมุ่งหวังให้เกิดกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของภาคเอกชนในระดับจังหวัด ใน 3 เรื่อง สำคัญ คือ

- การพัฒนาและเชื่อมโยงทางการตลาดสำหรับอุตสาหกรรมจากชนบท เช่น การเจียระไนเพชรพลอยเทียม หัตถกรรมหมู่บ้าน เป็นต้น

- การสนับสนุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของภาคเอกชนให้สามารถสนับสนุน และสนองความต้องการที่เป็นจริงในพื้นที่

- การประสานความร่วมมือระหว่างนักธุรกิจส่วนกลาง-ท้องถิ่น

2.6 ต้นเดือนเมษายนเจ้าหน้าที่ กอง กรอ. พร้อมด้วย ผู้แทนสมาคมอัญมณี และเครื่องประดับ และผู้แทนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เดินทางไปศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในพื้นที่ และเตรียมการประชุมและดูงานร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งในระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน 2531 ได้มีการประชุมและดูงานร่วมที่จังหวัดทั้ง 2 ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก สศช. (โดยเลขาธิการ สศช. เป็นผู้นำ) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย ธกส. ธนาคารกรุงไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมฯ ผู้แทนหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมฯ สมาคมธนาคารไทย สมาคมอัญมณี และนักลงทุนในส่วนกลาง

2.7 หลังจากการประชุมดังกล่าว กอง กรอ. (โดยฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม) ได้ประสานงานกับคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน สมาคมอัญมณีฯ คณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท (กษช.) กรอ. จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ จัดทำแผนงานดำเนินการร่วมภาครัฐบาล และเอกชน ตาม

โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด ประกอบด้วย 5 แผนงาน 8 โครงการย่อย ซึ่งประกอบด้วย

- (1) แผนงานการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียร์ไนพลอย 3 โครงการย่อย คือ
 - โครงการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานบ้านสร้างมิ่งแบบครบวงจร
 - โครงการบริษัทหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาเชิงธุรกิจ (บ้านนาดู)
 - โครงการศูนย์อำนวยความสะดวกฯ จังหวัดศรีสะเกษ
- (2) แผนงานการพัฒนาหัตถกรรมไทย 1 โครงการย่อย
 - โครงการระดมทุน เพื่อการจัดตั้งบริษัทศูนย์ธุรกิจหัตถกรรม สาขาจังหวัดอุบลราชธานี

จำกัด

- (3) แผนงานสนับสนุนการลงทุนใหม่ 1 โครงการย่อย
 - โรงงานพริกแห้ง จ.อุบลราชธานี (บริษัท ธนสถาปนา จำกัด)
- (4) แผนงานจัดระบบการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท
 - อยู่ระหว่างการพิจารณา
- (5) แผนงานสนับสนุนของรัฐ 2 โครงการย่อย คือ
 - โครงการจัดระเบียบโรงงานเจียร์ไนพลอยให้ถูกต้องตามกฎหมาย
 - โครงการฝึกช่างฝีมือเจียร์ไนพลอย

2.8 การดำเนินงานตามแผนงานโครงการในส่วนของจังหวัดอุบลราชธานี มีดังนี้

- (1) แผนงานโครงการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียร์ไนพลอย
 - โครงการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียร์ไนพลอยบ้านสร้างมิ่ง แบบครบวงจร มีระยะเวลาดำเนินการระหว่างเดือนเมษายน-ตุลาคม 2531 มีผู้รับผิดชอบโครงการ คือ สมาคมผู้ค้าอัญมณีฯ สโมสรไลออนอุบลราชธานี กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และจังหวัดอุบลราชธานี (โครงการ CARE และอุตสาหกรรมจังหวัด)

(2) แผนงานโครงการพัฒนาหัตถกรรมไทย เป็นโครงการระดมทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาหัตถอุตสาหกรรมในเชิงธุรกิจ โดยการจัดตั้งบริษัทศูนย์ธุรกิจหัตถกรรมอุบลราชธานี จำกัด และในขั้นต้นมีทุนหนึ่งล้านบาท ผู้ถือหุ้นประกอบด้วย นักธุรกิจ ผู้ประกอบการรายย่อย ผู้สนใจให้ความสนับสนุนโครงการในพื้นที่ และนักธุรกิจจากส่วนกลาง

(3) แผนงานโครงการลงทุนตั้งโรงงานแปรรูปพริกหัวเรือ มีผู้ลงทุน 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ลงทุนจากส่วนกลาง คือ บริษัทธนสถาปนา กลุ่มผู้ลงทุนและผู้ประกอบการในจังหวัดอุบลราชธานี คือ ประธานและกรรมการหอการค้าจังหวัด และกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกพริก

2.9 คณะกรรมการ กรอ. ได้มีการประชุม ครั้งที่ 3/2531 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2531 ให้ความเห็นชอบตามแนวคิดในการเร่งรัดการลงทุนอุตสาหกรรมที่ กกร. เสนอ คือ

(1) ตามมติคณะกรรมการ กรอ.ครั้งที่ 1/2531 ให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทนั้น กรร.ได้พิจารณาตามมติดังกล่าวได้ข้อสรุปที่สำคัญ คือ เงินลงทุน หรือสินเชื่อไม่ใช่ปัญหาหลัก แต่เป็นผลสืบเนื่องจากการไม่มีโครงการดี เสียมากกว่า ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อในชนบทได้ครบตามเป้าหมายได้ ทั้งนี้ ที่ธนาคารพาณิชย์มีเงินพร้อมอยู่ในมือ

(2) ภาคเอกชนยินดีเข้าร่วมโครงการนำร่องที่กำหนดขึ้นของทางภาคราชการโดยตรง ทั้งนี้ขอประมวลโครงการที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น 6 โครงการ ประกอบด้วย

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
1. การจัดตั้งโรงงานแปรรูปพริก หั่วเรือ จ.อุบลฯ	บริษัท (ร่วมลงทุน) ธนาคารพาณิชย์ จำกัด (หอการค้าไทย)	- เพื่อช่วยรองรับผลผลิตของเกษตรกรและเพิ่มรายได้ - สร้างความมั่นใจแก่นักธุรกิจท้องถิ่น
2. การจัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าพื้นเมืองที่จังหวัดอุบล, ศรีสะเกษ	บริษัท ศูนย์ธุรกิจหัตถกรรม จำกัด (หอการค้าไทย)	- ช่วยเชื่อมโยงตลาดสู่ชนบท
3. การพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียรไนพลอยบ้านสร้างมิ่ง เครื่องประดับแบบครบวงจร	สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและ	- กอบกู้สถานการณ์การเจียรไนพลอยของชาวบ้านที่มีแรงงานกว่า 500 คน ไม่ให้ประสบภาวะล้มละลาย
4. บริษัทสุหมบ้านเพื่อการพัฒนา	บริษัท เอ.เอ.เอ.เจมส์ จำกัด (สมาคมผู้ค้าอัญมณี)	- พัฒนาระบบการผลิต และช่างฝีมือให้สามารถรับช่วงผลิตโดยตรงจากส่วนกลาง มูลค่าปีละประมาณ 1 ล้านบาท
5. ศูนย์อำนวยการสมาคมผู้ค้าอัญมณี จังหวัดศรีสะเกษ	สมาคมผู้ค้าอัญมณี	- ให้ข่าวสารข้อมูลด้านการผลิตและการตลาดสู่ชนบท เพื่อให้เกิดการขยายตัวด้านการรับช่วงผลิตพลอย
6. การจัดระบบการเงินในการผลิตซึ่งต้องเพื่อส่งออก	สมาคมธนาคารไทย	- เป็นแม่แบบที่จะสร้างระบบการแก้ไขปัญหาการเงินในชนบท

2.10 เมื่อภารกิจการประสานปฏิบัติจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมของ สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ก็รับแผนไปดำเนินการ

3. ขั้นการป้อนกลับ

3.1 ตามแผนปฏิบัติการจัดทำโครงการนำร่องกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเป็นผู้ติดตามและประเมินผล ซึ่งกอง กรอ. สศช. เป็นหน่วยงานหลักที่ประสานกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และ กกร. ในการติดตามประเมินผล

3.2 เมื่อสิ้นเดือนกรกฎาคม 2531 ได้มีการติดตาม เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ

3.3 หลังจากสิ้นกำหนดการตามแผนงานในเดือนตุลาคม 2531 ก็ได้มีการประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นที่จะใช้ระบบการประสานงานตามโครงการนำร่อง เพื่อการแก้ไขปัญหาและเร่งรัดการลงทุนอุตสาหกรรมในชนบท โดยจะดำเนินการประสานศึกษาข้อเท็จจริงและการประสานการจัดดำเนินมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น รวมทั้งขยายผลไปสู่ดำเนินงานในจังหวัดต่างๆ ด้วย

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานการพัฒนา โดยใช้กรณีศึกษาการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการประสานแผนการลงทุนอุตสาหกรรมระดับจังหวัด (อุบลราชธานี) เป็นแนวทางนั้น สรุปประเด็นการวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. ในขั้นของการเตรียมการ กอง กรอ. สศช. มีหลักในการทำงานที่สำคัญ 3 ประการคือ

(1) การทบทวนมติคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท และสามารถแปลงมติสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) ยึดคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของ กชช. ซึ่งมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ จึงได้รับการสนับสนุนในการปฏิบัติงานจากภาครัฐบาล นอกจากนี้ยังประสานงานให้ภาคเอกชนในส่วนกลางเข้ามีส่วนร่วมด้วย นับว่าเป็นกลยุทธ์การปฏิบัติงานที่แนบเนียน ทำให้เกิดพลังผลักดันให้งานสำเร็จจากทั้งภาครัฐบาล และเอกชน

(3) มีข้อมูลในการระบุพื้นที่ดำเนินการ และมีการเก็บข้อมูลในสนามเพิ่มเติม เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดทำโครงการนำร่อง

2. ในขั้นของการดำเนินการประสานจัดทำแผนงานและโครงการนั้นยึดหลัก positive-sum game กล่าวคือประสานให้สถาบันภาคเอกชนและธุรกิจเอกชน ในส่วนกลางได้มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้ประกอบการท้องถิ่น โดยทั้ง 2 ฝ่ายได้มองเห็นประโยชน์หรือกำไร หรือผลตอบแทนที่จะได้จากความร่วมมือนี้ โดยไม่มีฝ่ายใดต้องเสียประโยชน์หรือต้องเสียสละให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง

3. บทบาทในการประสานจัดทำแผนงานโครงการอยู่ที่ กอง กรอ. เป็นหลัก ส่วนคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดมีบทบาทเพียงการร่วมรับรู้เท่านั้น

4. การติดตามประเมินผลมีทั้งการติดตามผลในรูปแบบของการแก้ปัญหาระหว่างการดำเนินการ และการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานแล้ว

กระบวนการปฏิบัติงานการประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด

นับตั้งแต่นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน กรอ. ได้มอบหมายนโยบายในการประชุม กรอ. ครั้งที่ 1/2526 ในเดือนมิถุนายน ให้ขยายกระบวนการ กรอ. ออกสู่ภูมิภาคและจังหวัด และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบส่งเสริมและช่วยเหลือจังหวัดในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด โดยคำนึงถึงความพร้อมของทั้งภาคราชการและเอกชน ประกอบกับหลังจากที่ได้มีการสัมมนาประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ในปี 2527 และ 2528 ตามลำดับทำให้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด เพิ่มจากที่มี 4 จังหวัด ในปี 2526 เป็น 11 จังหวัด ในปี 2527 และเป็น 20 จังหวัด ในปี 2528 สศช. จึงมอบให้กอง กรอ. จัดให้มีการพัฒนาและประเมินผลงาน กรอ. จังหวัด โดยเจียดเงินโครงการช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาสถาบันภาคเอกชนมาใช้เสริมการดำเนินงานด้านนี้ในปี 2528 และเมื่อโครงการดังกล่าวสิ้นสุด กอง กรอ. ก็บรรจุงานติดตามผล กรอ. จังหวัด ไว้ในโครงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงาน (แผนการดำเนินงานเสริมสร้างองค์การภาคีรัฐบาลและเอกชน ในส่วนของการสร้างความร่วมมือและการเจรจาร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกอง กรอ.)

สศช. ได้ตั้งเป้าหมายของการพัฒนาและประเมินผล กรอ. จังหวัด คือ ระยะสั้นกระตุ้นกระบวนการ กรอ. จังหวัด ที่มีอยู่ให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และระยะยาวเมื่อ กรอ. จังหวัด มีความเข้าใจและประสบการณ์มากแล้ว จะเข้าไปมีส่วนในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) วิธีการดำเนินงานของ สศช. เน้นหนักในเรื่องของการสร้างความเข้าใจระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัด ซึ่งก็เสริมด้วยการพัฒนาหอการค้าจังหวัดโดยหอการค้าไทยและมูลนิธิไอเมท และการพัฒนาสำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการ กรอ. จังหวัด โดยกระทรวงมหาดไทย¹

สศช. ได้มอบหมายให้กอง กรอ. ดำเนินกิจกรรมพัฒนาความเข้าใจระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อพัฒนาและประเมินผลงาน กรอ. จังหวัด เป็น 3 ระดับ คือ²

(1) กรอ. สนทนา ในจังหวัดที่มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดแล้ว แต่ยังไม่มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดการประชุม และการจัดกิจกรรมในการร่วมกันแก้ปัญหาและร่วมกันพัฒนา กอง กรอ. ร่วมกับศูนย์พัฒนาภาค (ในสังกัด สศช. เช่นกัน) ผู้แทนหอการค้าไทยและภายหลังมีผู้แทน สผ.มท. ร่วมด้วย

จัดคณะเจ้าหน้าที่ออกไปพบปะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลและเอกชนในจังหวัดนั้น เพื่อกระตุ้นให้เข้าใจแนวคิด และบทบาทของ กรอ. จังหวัดตลอดจนกลไกในการทำงาน และมองเห็นช่องทางที่จะประสานความร่วมมือกันจัดกิจกรรม สำหรับจังหวัดที่ยังไม่ได้จัดตั้ง กรอ. จังหวัด กอง กรอ. ก็ใช้ กรอ. สันทนาเป็นเครื่องมือในการเร่งรัดในภาครัฐบาลและเอกชนในจังหวัด เกิดความตื่นตัวและกระตือรือร้นที่จะจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ด้วย

(2) กรอ. แก้นโยบายใช้สำหรับ กรอ. จังหวัดที่มีความเข้าใจแนวคิด บทบาท และกลไกการทำงาน ของ กรอ. จังหวัดแล้ว คณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะออกไปให้คำแนะนำวิธีการแก้ไขปัญหของจังหวัด โดยชี้แนะให้เข้าใจว่า ถ้าเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัดก็ให้จังหวัดดำเนินการแก้ไขปัญห ของตนเอง แต่ถ้าเรื่องใดเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัด เพราะเป็น เรื่องนโยบายหรือการแก้ไข กฎหมายและอนุบัญญัติ ก็ให้ส่งเรื่องให้ สศช. ซึ่ง สศช. จะพิจารณาว่าถ้าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหา ร่วมของหลายๆ จังหวัด ก็จะศึกษานำเสนอ กรอ.พิจารณา แต่ถ้าเรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วน กลาง ก็ให้ส่งเรื่องนั้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในระยะแรกๆ กรอ. จังหวัดมักส่งเรื่องประเภทดังกล่าว มาให้ สศช. ประสานให้เป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อได้ทำความเข้าใจบ่อยครั้ง กรอ. จังหวัด ก็จะส่งเรื่อง ให้หน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงมากขึ้น บางจังหวัด กรอ. จังหวัด หรือหอการค้าจะติดต่อโดยตรงถึงหน่วย งานส่วนกลาง เช่นหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา เชิญอธิบดีกรมทางหลวงแผ่นดินไปพูดคุย เรื่องแผนการ ขยายทางหลวงแผ่นดินช่วงสระบุรี - นครราชสีมา เป็นต้น

(3) กรอ. พัฒนา สศช. โดยกอง กรอ. จะให้สนับสนุน กรอ. จังหวัด ที่มีขีดความสามารถสูง ในการร่วมมือกันแก้ปัญหา จัดทำกิจกรรมศึกษาภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดเพื่อหาช่องทางในการพัฒนาจังหวัด ในการนี้ สศช. ได้มอบหมายให้ศูนย์พัฒนาภาคเป็นผู้ให้คำปรึกษาเพื่อให้จังหวัดจัดทำโครงการเองตาม ความต้องการของจังหวัด และเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของโครงการการศึกษาด้วย สศช. โดยกอง กรอ. จะจัดสรรงบประมาณจากเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ สมทบกับเงิน กรอ. จังหวัด เพื่อสนับสนุนให้จังหวัดทำการศึกษาดำเนินโครงการดังกล่าวด้วย

กระบวนการของการประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด มีดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการ

1.1 กลุ่มงาน กรอ. กอง กรอ. สศช. ร่วมกับที่ปรึกษากอง กรอ. (นางรัชนีวรรณ อุทัยศรี) เตรียมข้อมูลเพื่อคัดเลือกจังหวัดที่จะออกไปติดตามผล ในปี 2531 ได้ใช้ประโยชน์จากศูนย์ข้อมูล กรอ. จังหวัด ส่วนซึ่งจัดตั้งโดยเงินช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐฯ โดยวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวของกิจกรรม กรอ. ในระดับจังหวัด แล้วกำหนดแผนการติดตามผล ปกติการออกติดตามผลจะออกไปเป็นภาคๆ

1.2 กลุ่มงาน กรอ. แจ้งแผนการติดตามผลไปให้ศูนย์พัฒนาภาค (หน่วยงานของ สศช.) ติดต่อกับจังหวัด เพื่อจัดทำกำหนดการเป็นรายจังหวัด และขอให้จังหวัดนัดหมายกำหนดการประชุมร่วมระหว่าง กรอ. จังหวัด กับคณะติดตามผลจากส่วนกลาง หรือระหว่างภาคเอกชนในจังหวัดกับคณะติดตามผล

1.3 การตรวจติดตามผล กรอ.จังหวัด ทำเป็น 2 รูปแบบคือ

(1) กระตุ้นให้เกิดการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด สำหรับจังหวัดที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง (เช่น สิงห์บุรี ระนอง ออกไปพบปะกับภาคราชการและเอกชน (หอการค้าจังหวัด) เพื่อกระตุ้นให้จังหวัดเร่งดำเนินการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด ซึ่งขณะนี้ทั้ง 2 จังหวัดได้ดำเนินการจัดตั้งแล้ว

(2) ติดตามผล กรอ.จังหวัด สำหรับจังหวัดที่มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด แล้ว เพื่อดูว่าแต่ละจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างในการดำเนินงานเพื่อจะได้ช่วยเหลือ แก้ไขให้แก่จังหวัดนั้น

1.4 กลุ่มงาน กรอ.แจ้งกำหนดการและนัดหมายคณะตรวจติดตามผล ซึ่งปกติประกอบด้วย

- สศช.

(1) ผช.เลขาธิการ สศช. (นายอานูภาพ สุนอโนนต์) (เป็นครั้งคราว)

(2) ผอ. กอง กรอ.

(3) เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงาน กรอ.

(4) หัวหน้าฝ่ายประสานแผนด้านอุตสาหกรรม

(5) หัวหน้าฝ่ายประสานแผนด้านพาณิชย์และบริการ

(6) หัวหน้าฝ่ายรัฐวิสาหกิจ

(7) ที่ปรึกษาของกอง กรอ.

- ผู้แทนภาคเอกชน

(1) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย

(2) ผู้แทนหอการค้าไทย

(3) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- ผู้แทนจากสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย

- ผู้แทนจาก USAID

1.5 กลุ่มงาน กรอ.เตรียมข้อมูลของจังหวัด โดยเฉพาะเรื่องของปัญหาเศรษฐกิจที่จังหวัดเลยเสนอมา เพื่อเตรียมการหาแนวทางสำหรับชี้แจงจังหวัด และจัดเตรียมข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจทั่วไปของจังหวัด เพื่อชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ให้แก่จังหวัดด้วย

2. ขั้นตอนการ

2.1 คณะติดตามผลประชุมร่วมกับจังหวัด ในกรณีที่มิมี กรอ. จังหวัดแล้วก็จะมุ่งจะประชุมร่วมกับ กรอ.จังหวัดเลย การจัดประชุมจะเป็นรูปแบบของการประชุมกรอ.จังหวัด มีการเสนอเรื่องต่างๆ เพื่อพิจารณา คณะจากส่วนกลางจะเข้าร่วมประชุมในลักษณะสังเกตการณ์ และหากมีปัญหาข้อขัดข้องที่ กรอ.จังหวัดต้องการซักถาม ทางคณะจากส่วนกลางก็จะตอบปัญหา และเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้แก่ที่ประชุม ซึ่งถ้าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเฉพาะจังหวัด ก็จะพยายามหาทางแก้ไขให้ได้ภายในที่ประชุมนั้นเลย แต่ใน

กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับส่วนรวม นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของจังหวัด หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง กฎระเบียบ ที่จะต้องรับการพิจารณาจากส่วนกลาง คณะจากส่วนกลางจะรับเรื่องไปพิจารณา (โดยกลุ่มงาน กรอ.จะนำเรื่องมาพิจารณา และประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการแก้ไขปัญหา) โดยให้จังหวัดนำเรื่องเสนออย่างเป็นทางการ และออกเป็นมติของ กรอ.จังหวัด ส่งให้ สศช.รับไปพิจารณาดำเนินการแก้ไข

2.2 ถ้าจังหวัดที่ยังไม่มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด ส่วนใหญ่จะประชุมกับภาคราชการ สำหรับใน จังหวัดที่ภาคเอกชนเข้มแข็งก็จะจัดประชุมร่วมกัน เพื่อเร่งให้มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัดขึ้นมา

2.3 ในบางครั้ง ภาคเอกชนเกิดความเกรงใจภาคราชการในระดับจังหวัด ไม่กล้าพูดคุยในที่ ประชุม กรอ.จังหวัด ซึ่งเป็นการประชุมแบบเป็นทางการ ทำให้ปัญหาต่างๆ ยังไม่คลี่คลาย หรือบางครั้ง ต้องการที่จะพูดคุยในเรื่องอื่นๆ ที่เป็นเฉพาะจุด ก็จะขอพบปะกับคณะจากส่วนกลางอีกครั้งหนึ่งหลังจาก การประชุม กรอ.จังหวัดแล้ว ทั้งนี้เพื่อคลี่คลายปัญหาต่างๆ

2.4 รูปแบบในการพบปะและประชุมกับคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด จะใช้รูปแบบ กรอ.สนทนา หรือ กรอ.แก้ปัญหา หรือ กรอ.พัฒนา

2.5 เจ้าหน้าที่หอการค้าไทย ซึ่งร่วมไปกับคณะจะติดต่อประสานงานกับหอการค้าจังหวัดเพื่อรับ ทราบข้อมูล ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และร่วมคิดร่วมปรึกษาแก้ปัญหาร่วมกันด้วย

3. ขั้นการป้อนกลับ

3.1 เมื่อสิ้นสุดการตรวจเยี่ยมแล้ว ที่ปรึกษาของ กรอ.จะจัดทำผลการตรวจติดตามผล พร้อมทั้ง ประเมินขีดความสามารถของ กรอ.จังหวัด เสนอของ กรอ. ซึ่งของ กรอ.จะ

(1) สรุปผลการติดตามและประเมินเสนอต่อ ผช.เลขาธิการ สศช. และเลขาธิการ สศช. ตามลำดับ

(2) ประมวลเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบในการประชุมครั้งต่อไป บางกรณีอาจ เสนอให้คณะกรรมการ กรอ. มีมติมอบหมายให้ส่วนราชการต่างๆ รับไปดำเนินการแก้ปัญหาให้จังหวัด

3.2 กอง กรอ.ได้ใช้กิจกรรม กรอ.สนทนา กรอ.แก้ปัญหา และ กรอ.พัฒนา เป็นเครื่องมือ ประเมินผลงาน กรอ.จังหวัดด้วย ระดับเริ่มต้นคือ กรอ.จังหวัด ที่จะต้องใช้ กรอ.สนทนา เป็นแนวทางการพัฒนาความเข้าใจ ระดับที่ 2 หรือปานกลาง คือ กรอ.แก้ปัญหา กล่าวคือรู้แนวทางการแก้ไขปัญหา ของจังหวัดแล้ว และระดับที่ 3 หรือดี คือ กรอ.พัฒนา จากการสรุปประเมินเมื่อปลายปี 2530 ปรากฏ ว่าจังหวัดใหญ่ๆ ได้เข้าสู่ระดับที่ 3 เช่น กรอ.จังหวัดนครปฐม กรอ.จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น หลายจังหวัดอยู่ 2 แต่ส่วนใหญ่ยังอยู่ระดับ 1 ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดเล็กหรือเพิ่งตั้ง กรอ.จังหวัด³

3.3 เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการติดตามผลใช้เงินช่วยเหลือให้เปล่าจากรัฐบาลสหรัฐฯ กอง กรอ. จึงต้องจัดทำรายงานผลการติดตามผลส่งให้สำนักงาน USAID ประเทศไทย และกรมวิเทศสหการด้วย

3.4 เจ้าหน้าที่ของฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ สสนพ.มท. ที่ออกร่วมไปกับคณะติดตามผล จะทำสรุปผลการตรวจติดตามผลต่อ ผอ.สสนพ.มท. และปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ.จังหวัด สรุปประเด็นการวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. มีระบบเตรียมการที่ดีทั้งด้านการเตรียมข้อมูลเศรษฐกิจ ปัญหาและความต้องการของจังหวัดที่จะออกไปทำการประสานส่งเสริมและติดตามผล และมีการประกอบคณะติดตามทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องครบครัน

2. วิธีการการประชุมและกิจกรรม (กรอ.สหประชา กรอ.แก้ปัญหา และ กรอ.พัฒนา) นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานส่งเสริมและติดตามผลแล้ว ยังสามารถใช้ประโยชน์เป็นเครื่องบ่งชี้ระดับขีดความสามารถของ กรอ.จังหวัด ในเชิงประเมินผลอีกด้วย

3. สศช. มีระบบป้อนกลับข้อมูลเกี่ยวกับการติดตามผลสู่คณะกรรมการ กรอ.ซึ่งก็นำไปสู่การมอบหมายให้ส่วนกลางพิจารณาช่วยเหลือสนับสนุน กรอ.จังหวัด

4. อย่างไรก็ดี ทั้ง สศช. และ สสนพ.มท. ยังไม่ได้ป้อนกลับข้อมูลดังกล่าวให้ กรอ.จังหวัดทราบเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงการทำงาน

5. งานดังกล่าวเป็น "งานปฏิบัติ" ซึ่ง สศช.ก็รู้ว่าเป็น "งานปฏิบัติ" แต่ในช่วงแรกเริ่มยังไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบงานนี้ ประกอบกับ สศช. มีขีดความสามารถที่จะหาทรัพยากรมาจากภายนอก (ต่างประเทศ) จึงต้องเข้ามารับผิดชอบงานนี้ อย่างไรก็ดี สศช. ได้กำหนดทำที่จะถอนตัวจาก "งานปฏิบัติ" นี้ในปี 2532 เพราะกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้ประสานงานและพัฒนา กรอ.จังหวัดแล้ว⁴

สรุปลักษณะเด่นและประเด็นปัญหา

กระบวนการปฏิบัติงานขององค์กรในระบบ กรอ. มีลักษณะเด่นดังนี้

1. ระบบข้อมูล

(1) จากการศึกษาทั้ง 3 พบว่า มีการรวบรวมและประมวลข้อมูล เพื่อใช้ประโยชน์ในกระบวนการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง

(2) สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ได้ใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสำหรับจัดตั้งศูนย์ข้อมูล กรอ.จังหวัดส่วนกลาง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานประสานส่งเสริม และติดตามผล กรอ.จังหวัด

2. การเตรียมการ สศช. ใช้วิธีการประสานงานและการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เป็นหลักในการเตรียมการดำเนินงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะประสบความสำเร็จได้รับการร่วมมือเป็นอย่างดี

3. การปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงาน สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ใช้วิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนทำให้มีพลังผลักดันในการดำเนินงานประสบความสำเร็จ เพราะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. การป้อนกลับ

(1) สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จัดให้มีการติดตามผลความก้าวหน้าและความสำเร็จของการปฏิบัติงาน เช่น ในกรณีของการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในจังหวัดอุบลราชธานีได้จัดให้มีการติดตาม เร่งรัดการดำเนินงานตามแผนงาน (project monitoring) และมีการประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ (evaluation) ด้วย ในส่วนของการปฏิบัติงานการแก้ปัญหาที่มีการติดตามผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของ กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. เป็นระยะ

(2) สศช. ได้พัฒนาเครื่องชี้วัด (indicator) เพื่อใช้ในการประเมินขีดความสามารถและสมรรถนะของ กรอ. จังหวัด โดยแบ่งระดับของ กรอ. จังหวัด ออกเป็น 3 ระดับ คือ กรอ. สันทนา กรอ. แก้ปัญหา และ กรอ. พัฒนา

ในส่วนประเด็นปัญหาของกระบวนการปฏิบัติงานที่ค้นพบมี ดังนี้

1. ระบบข้อมูล มีปัญหาอยู่ประการหนึ่ง แต่เป็นเพียงปัญหารองซึ่งได้แก่ การขาดการประสานจัดวางระบบข้อมูลของวงงาน กรอ.

แม้ว่า สศช. จะมีขีดความสามารถในการรวบรวมและประสานขอใช้ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน รวมทั้งได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูล กรอ. จังหวัดส่วนกลางขึ้นแล้วก็ตาม แต่ลักษณะเด่นของระบบข้อมูลในวงงาน กรอ. อยู่ที่ สศช. เป็นหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย กรอ. จังหวัด แม้แต่สถาบันภาคเอกชนก็ตาม ขาดบทบาทการมีส่วนร่วมในการรวบรวมและประมวลข้อมูล การในการรวบรวมและประมวลข้อมูลจึงตกหนักอยู่ที่ สศช. ถ้าจะได้มีการจัดระบบข้อมูลและแบ่งภารกิจความรับผิดชอบ รวมตลอดถึงการกำหนดวิธีการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติของ กรอ. ในส่วนรวม

2. การปฏิบัติงาน

ปัญหาหลักที่ค้นพบมีอยู่ประการหนึ่ง คือ บทบาทของคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของ กรอ. มีสูงมาก จนบางครั้งมีลักษณะของการมีบทบาทในการวินิจฉัยสั่งการมอบภารกิจให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้ส่วนราชการมีความรู้สึกไม่สบายใจ อึดอัดใจ และสงสัยเคลือบแคลงในบทบาทของคณะกรรมการฯ รวมตลอดถึงคณะกรรมการ กรอ. ด้วย ดังได้กล่าวไว้แล้วในกรณีตัวอย่างการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของสิ่งหาปริมาณ

ส่วนปัญหาเรื่องที่ค้นพบมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) จากกรณีศึกษาเรื่องการประสานแผนอุตสาหกรรมระดับจังหวัดในจังหวัดอุบลราชธานี ชี้ให้เห็นว่า สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. มีบทบาทในการประสานแผนสูงเด่นมาก ซึ่งในการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด บทบาทควรอยู่ที่คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดเป็นสำคัญ แต่จากข้อเท็จจริงที่ค้นพบ คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดอุบลราชธานีไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในการประสานและจัดทำโครงการโดยตรง เพียงแต่กรรมการ กรอ. จังหวัดอุบลราชธานีบางคน (เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด เป็นต้น) ที่มีส่วนเข้าไปร่วมรับรู้เท่านั้น วิธีการประสานแผนของ สศช. ดังกล่าว จะทำให้การติดพันอยู่กับ สศช. และไม่อาจขยายงานให้กว้างขวางไปสู่จังหวัดต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง

(2) การที่ สศช. รับหน้าที่ในการประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัดนั้น ไม่เหมาะสมกับลักษณะหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง ซึ่งประเด็นปัญหานี้ได้ระบุไว้แล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้ งานดังกล่าวมีปริมาณงานมาก ทำให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงาน กรอ. ในกอง กรอ. ของ สศช. ต้องแบกภาระปริมาณและความรับผิดชอบของงานสูง อย่างไรก็ตาม สศช. ก็ได้กำหนดค่าที่จะถอนตัวจากงานนี้ ในปี 2532 แล้ว

(3) สืบเนื่องมาจากประเด็นปัญหาข้างต้น แม้ว่า สศช. ได้กำหนดที่จะถอนตัวจากงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด ในปี 2532 แล้วก็ตาม แต่ สผ.มท. ยังไม่มีท่าทีแสดงให้เห็นถึงความพร้อมที่จะรับงานดังกล่าวมาจาก สศช. เลย ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับลักษณะโครงสร้างองค์การ ซึ่งกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 รวมทั้งปัญหาอัตรากำลังซึ่งกล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วเช่นกัน ความไม่พร้อมนี้จะเป็นผลให้ สศช. ไม่อาจส่งมอบงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด ให้แก่ สผ.มท. ได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

3. การป้อนกลับ มีปัญหาเรื่องอยู่ประการเดียว คือ ขาดการป้อนกลับข้อมูล การประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด ทั้งจาก สศช. และ สผ.มท. ไปให้จังหวัดทราบ ทำให้จังหวัดไม่มีข้อมูลที่จะทบทวนท่าทีและการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตนเองได้

เชิงอรรถ

¹ บันทึกกอง กรอ. สศช. เรื่องการพิจารณา กรอ.จังหวัด ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2530

² เฟิ่งอ้าง., สัมภาษณ์ นายจักรมณฑ์ ผาสกุลวิชัย ผู้อำนวยการกอง กรอ., สัมภาษณ์
นางสยามพร คล่องวัฒนากิจ หัวหน้าสายงาน กรอ. กอง กรอ.

³ บันทึกกอง กรอ., อ้างแล้ว.

⁴ เฟิ่งอ้าง.

บทที่หก

สรุปวิเคราะห์และข้อเสนอ

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ตั้งแต่บทที่ 2-5 ได้ศึกษาตัวแปรหลัก 4 ตัว ขององค์กร กรอ. ตามที่กำหนดไว้ในกรอบและตัวแบบของการศึกษา ตัวแปรดังกล่าวได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร การบริหารทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางการบริหารกับตัวแปรอื่น ๆ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหารกับการบริหารทรัพยากร

(1) องค์กร โครงสร้าง และกระบวนการของงานองค์กร กรอ. ประกอบด้วยความหลากหลายขององค์กรภาครัฐบาลและเอกชน ในส่วนกลางและจังหวัด และมีบุคลากรจำนวนมากเข้ามามีบทบาททำให้เกิดการเคลื่อนไหวในขบวนการ กรอ.

ความกว้างขวางและหลากหลายขององค์กรและบุคลากรในระบบองค์กร กรอ. เป็นอุปสรรคในการถ่ายทอดแนวคิดของ กรอ. ที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ให้ทุกคนได้เข้าใจเป็นแนวทางเดียวกัน แต่เป็นสิ่งที่น่ายินดีอยู่เป็นอันมากก็คือ ขบวนการ กรอ. ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา ได้ละลายความไม่เข้าใจกันระหว่างข้าราชการ กับนักธุรกิจเอกชนได้เป็นอย่างมาก และยังเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกันในระดับหนึ่งอีกด้วย

ก้าวต่อไปก็คือการสร้างสรค์ความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้ง 2 ภาคนี้ ให้แน่นแฟ้นและกว้างขวาง แต่ความร่วมมือดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อทุกฝ่ายและทุกระดับมีแนวคิดเกี่ยวกับขบวนการ กรอ. ที่ตรงกัน เพราะปัจจุบันข้าราชการจำนวนไม่น้อยทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัดที่มีทัศนคติว่า กรอ. คือ องค์กรกีดหน้าข้าราชการให้รับใช้สนองประโยชน์แก่ธุรกิจเอกชน ในขณะที่ภาคเอกชนก็มีทัศนคติว่า กรอ. คือองค์กรที่จะต้องแก้ปัญหาให้ธุรกิจเอกชนทุกเรื่อง

การเสริมสร้างแนวคิดเพื่อสร้างระบบความร่วมมือนี้ จะต้องปรากฏชัดแจ้งในระบบวิธีการทำงาน ไม่ใช่เฉพาะตัวอักษรหรือคำพูดเท่านั้น

(2) สภาพแวดล้อมทางการบริหารของระบบองค์กร กรอ. ได้มีส่วนผลักดันเป็นอย่างมากให้สถาบันภาคเอกชนเกิดการพัฒนางานองค์กรและหยั่งรากลึกของความเป็นสถาบันที่ชัดเจน กล่าวคือ หอการค้าไทยได้ปรับปรุงพัฒนางานสำนักงานและเพิ่มเติมจำนวนกรรมการหอการค้าจังหวัดจาก 3 เป็น 12 คน ส่วนสมาคมอุตสาหกรรมไทยมีการขยายสาขาอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น และมีการออกกฎหมายรองรับยกฐานะขึ้นเป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทยเองก็พยายามที่จะปรับโครงสร้าง

การบริหารงานภายในใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน รวมทั้งในส่วนภูมิภาค หอการค้าจังหวัดและ
สาขาของสภาอุตสาหกรรมกำลังได้รับการพัฒนาทั้งจากส่วนกลางและจากภายในองค์กรเองด้วย

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ปรากฏในภาคราชการด้วยเช่นกัน เช่น การแบ่งส่วนราชการและ
กำหนดกรอบอัตรากำลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน กรอ. ของ สศช. การเพิ่มบทบาทงานประสานส่งเสริม
กรอ. จังหวัดให้แก่กระทรวงมหาดไทย สผ.มท. และสำนักงานจังหวัด ทำให้เป็นแรงผลักดันให้เกิด
การปรับการบริหารทรัพยากรให้เหมาะสมกับภารกิจ

(3) ความสำเร็จของขบวนการ กรอ. ที่ผ่านมา เป็นผลมาจากการพัฒนาการของความต่อเนื่อง
ทั้งสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่มีการพัฒนาปรับปรุง และตัวบุคคลทั้งจากภาคราชการและภาคเอกชนที่มี
ความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วม ได้เรียนรู้และร่วมมือกันทำงานมาเป็นเวลานานพอสมควร รวมทั้งตัว
ประธาน กรอ. ก็เป็นคนเดียวกันมาโดยตลอด ตั้งแต่ องค์กร กรอ. ในยุคปัจจุบันกำลังอยู่ในระหว่างการ
การพิสูจน์ตัวเองในประเด็นของการยอมรับเชิงสถาบัน เพราะได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองใน
ฐานะประธาน กรอ. ใหม่

2. สภาพแวดล้อมทางการบริหารกับกระบวนการตัดสินใจ

(1) โครงสร้างของคณะกรรมการ กรอ. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธาน รศก.
และประธาน กรอ. กรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจทุกคน และผู้แทนสถาบันภาคเอกชน มติของ
คณะกรรมการ กรอ. จึงออกมาในรูปแบบของการมอบหมายเชิงสั่งการ เพราะ รศก. ทั้งชุดอยู่ในคณะ
กรรมการ กรอ. แล้ว มติลักษณะดังกล่าวจึงมีความรวดเร็ว แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ ทัศนคติของข้าราชการ
ในด้านลบต่อ กรอ. ดังได้กล่าวมาแล้ว

แม้มติคณะกรรมการ กรอ. จะออกมาในเชิงสั่งการ แต่ก็ยังไม่ถูกใจภาคเอกชนเพราะเห็นว่า
เมื่อมี รศก. อยู่ในคณะกรรมการ กรอ. แล้ว ควรจะพิจารณาตัดสินใจเรื่องใหญ่ ๆ เช่น โครงสร้าง
ระบบภาษี ไม่ใช่มุ่งแต่ประสานการปฏิบัติแก้ไขกฎหมายในรายละเอียด

(2) อาจกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ. นั้นมีความยิ่งใหญ่เป็นลำดับ 3 รอง
ลงมาจาก ครม. และ รศก. ไม่มีคณะกรรมการอื่น ๆ ที่รวมผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลไว้มากหน้า
หลายตา เช่น คณะกรรมการ กรอ. ความยิ่งใหญ่นี้จำเป็นต้องมีรูปแบบที่ฉันทิฉันทในการจัด
ระเบียบวาระการประชุมและในการตัดสินใจ เรื่องทุกเรื่องที่จะเสนอให้ กรอ. พิจารณาตัดสินใจต้องมี
การเตรียมอย่างดี มีการวิเคราะห์และทุ่มเททางวิชาการ (technical input) อย่างเป็นวิทยา-
ศาสตร์ รูปแบบที่ฉันทิฉันทนี้สร้างความอึดอัดและการสงวนท่าทีในการเสนอปัญหาของตัวแทนสถาบันภาค
เอกชนไม่น้อยทีเดียว

(3) การที่ผู้แทนสถาบันภาคเอกชนร่วมอยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ. นั้น ถือได้ว่า
เป็นระบบตัวแทน (representation) ของกลุ่มอาชีพที่มีส่วนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ร่วมกับผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง การมีส่วนร่วมนี้เป็นมรดกหนึ่งของแนวคิดประชาธิปไตย ซึ่งเป็นผลที่ลดการใช้พลังกดดันกับรัฐบาล ทำให้ไม่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เพราะคณะกรรมการ กรอ. เป็นเวทีที่ผู้นำของสถาบันภาคเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ จะใช้ในการสื่อสารปัญหาไปสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองการบริหารขั้นสูงสุดของประเทศ

3. สภาพแวดล้อมทั้งทางการเมืองการบริหารกับกระบวนการปฏิบัติงาน

(1) กระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กรอ. ทั้งระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสื่อสารการถ่ายทอดความคิด ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาประเทศในระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระดับเดียวกัน และต่างระดับ ระบบการสื่อสารนี้เป็นกลไกที่สำคัญขององค์การทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นองค์การขนาดใหญ่หรือองค์การขนาดเล็ก ซึ่งจะทำให้กระบวนการปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นพลวัต

(2) โครงสร้างและอาณัติของคณะกรรมการ กรอ. ทั้ง 2 ระดับ มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานทั้งด้านการแก้ปัญหาและการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีความสามารถที่จะระดมความร่วมมือผู้ประกอบการในส่วนกลางให้มีส่วนร่วมและบทบาทในการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็งได้ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานในภูมิภาคและในชนบท

วิเคราะห์องค์กร กรอ. ในภาพรวม

จากการศึกษาองค์กร กรอ. ทั้งระบบตามตัวแปรหลัก 4 ประการ ซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองการบริหาร การบริหารทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน ได้นำมาสู่การวิเคราะห์ในภาพรวมและความเห็นเกี่ยวกับองค์กร กรอ. ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. แสดงให้เห็นเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลในยุคนั้นที่จะปรับกลไกการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการบริหารเศรษฐกิจของประเทศให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2522-2524 โดยการยอมรับบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการเศรษฐกิจระดับประเทศ

(2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจทั้งภาวะเศรษฐกิจโลกและในประเทศเป็นแรงผลักดันที่สำคัญให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งมีส่วนลดแรงผลักดันทางสังคมและการเมืองด้วย เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. มีส่วนเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน ตลอดจนลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในอาชีพเดียวกันและต่างอาชีพกัน ซึ่งเนื่องมาจากการปราชัยของฝ่ายโลกเสรีในสงครามอินโดจีน รวมตลอดถึงการยอมรับบทบาทของผู้ประกอบการและนายทุนที่ดี ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ และบุคคลกลุ่มดังกล่าวใช้คณะกรรมการ กรอ. เป็นเวทีในการต่อรองและแสดงความคิดเห็นมากกว่าใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์กดดันรัฐบาลในทางการเมือง

(3) จากการที่องค์กร กรอ. ได้พัฒนาและขยายตัวทั้งด้านโครงสร้าง การปฏิบัติงานและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนอย่างกว้างขวาง โครงสร้างขององค์กร กรอ. จึงมีความหลากหลายทั้งแนวนอนและแนวตั้ง จึงกล่าวได้ว่าลักษณะของระบบองค์กร กรอ. ดังกล่าวไม่ใช่องค์กรตามความหมายของหน่วยงาน แต่เป็นองค์การในลักษณะของการรวมตัว (organization as a coalition) ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของภาคราชการกับองค์กรต่าง ๆ ของภาคเอกชน

(4) คณะกรรมการ กรอ. ทั้งระดับส่วนกลางและระดับจังหวัด เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนสร้างความสำนึกการเป็นประชาธิปไตยให้แก่ระบบราชการมากขึ้น โดยสถาบันภาคเอกชนซึ่งมีผู้แทนเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการทั้ง 2 ระดับ สามารถแสดงความคิดเห็นเสนอแนะปัญหา และแนวทางการแก้ไขได้กว้างขวางขึ้นและอย่างน้อยทำให้ระบบราชการต้องรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไม่มากนักน้อย

(5) ถ้าแนวคิดการประสานความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนมีความชัดเจน ในทุกระดับแล้วและมีความชัดเจน ในทุกระดับแล้วและมีความพร้อมทั้งภาคราชการและภาคเอกชนก็ไม่จำเป็นต้องมีระบบองค์กร กรอ. อย่างเช่นปัจจุบันก็ได้

แต่จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร กรอ. ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับ กรอ. ที่ขาดความชัดเจน กล่าวคือ ทักตติของภาคราชการยังมีความคิดว่าคณะกรรมการ กรอ. คือ เครื่องมือรับใช้ภาคเอกชน ในส่วนภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการภาคเอกชนในคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดคิดว่า กรอ. จังหวัดมีหน้าที่แก้ปัญหาให้เอกชนทุกเรื่อง ดังนั้นระบบองค์กร กรอ. ที่เป็นอย่างในปัจจุบันจึงมีความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างพลังให้ประเทศมีขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และมีขีดความสามารถในการแข่งขันท่ามกลางเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ได้

อีกประการหนึ่งการธำรงรักษาไว้ซึ่งองค์กร กรอ. ปัจจุบันจะเปรียบเสมือนพวยของกาน้ำที่ลดความขัดแย้งทางการเมือง อันเนื่องมาจากการสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขีดความสามารถในการระดมทรัพยากรทางการเมือง

(6) มีหลายฝ่ายที่มีความเห็นว่า ควรเปลี่ยนแปลงอาณัติทางการเมืองของคณะกรรมการ กรอ. เป็นอาณัติตามกฎหมาย ในการนี้ควรออกกฎหมายรองรับองค์กร กรอ. เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. หอการค้าไทย พ.ศ. 2509 และ พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 บางฝ่ายก็มีความเห็นว่าควรจัดตั้งองค์กร กรอ. เป็นส่วนราชการถาวร อาจจะเรียกว่าสำนักงานคณะกรรมการ กรอ. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ กรอ.

จากทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อเราได้กลับมาพิจารณาถึงผลการดำเนินงานของ กรอ. ในยุคที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว จะพบว่าบทบาทและความต่อเนื่องของขบวนการกรอ. นั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของการมีสถานะซึ่งเป็นที่ยอมรับทางกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลโดยเฉพาะของนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ดังนั้นการออกกฎหมายจัดตั้ง กรอ. การตั้ง

ส่วนราชการทำหน้าที่บริหารงาน กรอ. จะไม่เกิดผลอย่างที่เคยเป็นอยู่ ถ้าไม่มีเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลเป็นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้จึง ไม้มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างขององค์กร กรอ. แต่อย่างใด

(7) จากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ได้แก่ อาณัติ โครงสร้าง และกระบวนการของงาน กับการบริหารทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงานแล้ว พบว่ามีช่องว่างระหว่างความจำเป็นของการมี กรอ. กับผลงานที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากการทำงานของ กรอ. ที่ เป็นอยู่ คือ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งลักษณะของผลงานนี้ควรพัฒนาไปสู่บทบาทการพัฒนา เช่น การประสานงานปฏิบัติการด้านการลงทุน การผลิตและการจ้างงาน รวมตลอดถึงบทบาทในการเสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาอีกด้วย

สรุปประเด็นปัญหา

ในบทที่ 2 ถึงบทที่ 5 ได้วิเคราะห์สรุปประเด็นปัญหาหลัก-ปัญหารองขององค์กร กรอ. ทั้งระบบ โดยบางบทแยกประเด็นปัญหาเป็นรายองค์กร-หน่วยงาน และบางบทแยกตามตัวแปรหลักทั้ง 4 อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาขององค์กร กรอ. ในภาพรวมแล้ว พบว่าปัญหาต่างๆ ไม่ว่าปัญหาหลัก-ปัญหารองมีลักษณะเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน กล่าวคือปัญหาหนึ่งอาจเป็นสาเหตุของปัญหาอื่น หรือเป็นปัญหาที่สืบเนื่องหรือเป็นผลมาจากปัญหาอื่น

ดังนั้น ในการสรุปประเด็นปัญหารวม จะสรุปในรูปของสภาพปัญหาหลัก-สภาพปัญหารอง เพื่อวิเคราะห์สาเหตุและผลของปัญหาซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เพราะจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาที่มีลักษณะเป็นชุด (Package) ทั้งนี้จะทำการสรุปประเด็นปัญหาเป็นรายองค์กรดังนี้

1. คณะกรรมการ กรอ.

- "ประเด็นปัญหาหลัก" มี 1 ประการ คือ ความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดการทำงาน (term of reference) นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจในบทที่ 4 และกระบวนการปฏิบัติงานในบทที่ 5 ได้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทและมติของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองมีลักษณะของการสั่งส่วนราชการปฏิบัติ ซึ่งทำให้ข้าราชการมีทัศนคติด้านลบต่อ กรอ. จากการพิจารณาโดยละเอียดแล้ว ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิด การทำงานของคณะกรรมการ กรอ.

- "ประเด็นปัญหารอง" ไม่มี แต่ในบทวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางการบริหารระบุว่าปัญหาเกี่ยวกับการเน้นบทบาทการแก้ไขปัญหามากกว่าการพัฒนานั้น ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าปัญหาดังกล่าวเป็นผลจากกรอบแนวคิดการทำงานของคณะกรรมการ กรอ. ไม่ชัดเจนอีกเช่นกัน

2. สศช. (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ.)

- "ประเด็นปัญหาหลัก" ไม่มี
- "ประเด็นปัญหารอง" มี 5 ประการ เรียงตามลำดับความสำคัญ คือ
 - (1) การรับผิดชอบงานปฏิบัติของหน่วยงานนโยบายกลาง
 - (2) การขาดการประสานจัดวางระบบข้อมูล กรอ.
 - (3) จุดอ่อนของการป้อนกลับ
 - (4) การประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัด โดยส่วนกลาง
 - (5) การจัดภายในกอง กรอ. มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ

3. สนผ.มท.

- "ประเด็นปัญหาหลัก" มีอยู่ประการหนึ่ง คือ การจัดองค์การและบุคลากร ไม่เหมาะสมกับความรับผิดชอบ
- "ประเด็นปัญหารอง" มี 2 ประการ เรียงตามลำดับความสำคัญ คือ
 - (1) การขาดการจัดวางระบบข้อมูล กรอ. จังหวัด
 - (2) การขาดความสัมพันธ์กับสถาบันภาคเอกชนในการพัฒนา กรอ. จังหวัด

4. คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด

- "ประเด็นปัญหาหลัก" มี 2 ประการ เรียงตามลำดับความสำคัญ คือ
 - (1) ความไม่เหมาะสมของจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด
 - (2) ความไม่เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด
- "ประเด็นปัญหารอง" มี 2 ประการ คือ
 - (1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการบริหารงาน กรอ. จังหวัดของสำนักงานจังหวัด
 - (2) หอการค้าจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง

นอกจากปัญหารายองค์การดังกล่าวไว้แล้ว ยังมีปัญหาในลักษณะปัญหาร่วมของหน่วยงานภาครัฐบาล ทั้ง สศช., สนผ.มท. และสำนักงานจังหวัดอยู่อีกประการหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหารอง นั่นคือปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน กรอ.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเป็นรายองค์การ เช่นเดียวกับ การสรุปประเด็นปัญหา ประเด็นปัญหาหลักเป็นปัญหาที่จะต้องเร่งแก้ไขอย่างรีบด่วน ส่วนประเด็นปัญหารองก็มีระดับความเร่งด่วนน้อยกว่า

1. คณะกรรมการ กรอ.

มีประเด็นปัญหาหลักที่จะต้องเร่งแก้ไข 1 ประการ คือ

(1) ความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดการทำงาน

สภาพที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดการทำงานของคณะกรรมการ กรอ. มีอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก คณะกรรมการ กรอ. รวมตลอดถึงคณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลง กรอ. มักมีมติส่งเรื่องให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการซึ่งคล้ายกับเป็นการสั่งการส่วนราชการ และประการที่ 2 ให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหามากกว่างานพัฒนาทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการ กรอ. คือ "ประสานการจัดทำแผนและโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน..."

สภาพปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลดังนี้

(1) สภาพปัญหาแรก ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ไม่ดีต่องาน กรอ. เพราะเห็นว่า คณะกรรมการ กรอ. และคณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลง กรอ. เป็นคณะกรรมการร่วมมีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาล ไม่ควรมีมติสั่งการส่วนราชการ นอกจากนี้บางครั้งก็หาทางเลี่ยงสร้างขั้นตอน รื้อถ่วงยืดเวลาการปฏิบัติตามมติทำให้บางเรื่องควรได้รับการแก้ไขเร็ว ก็เกิดความล่าช้าหรือทำไปด้วยความจำใจ เป็นต้น

(2) สภาพปัญหาที่ 2 เป็นผลให้ภาคเอกชนมีความต้องการให้คณะกรรมการ กรอ. แก้ไขปัญหาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ทำให้เกิดทัศนคติว่า กรอ. คือ การที่ภาครัฐบาลจะต้องแก้ไขปัญหาให้ภาคเอกชน แนวคิดความร่วมมือจึงมีลักษณะต่างๆ นานาจะเห็นได้ชัดเจนในระดับจังหวัด เพราะ "ความร่วมมือ" เป็นเพียงคำพูด ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับความเข้าใจและการคาดหวังที่เป็นอยู่จริง

สาเหตุของประเด็นปัญหานี้มีอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรกเกี่ยวกับชื่อของคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งระบุว่าคณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และประการที่ 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าจะต้องเสนอความเห็นต่อ รมท. และ ครม. เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่หลักข้อแรกกำหนดว่า "พิจารณาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน และจัดระบบประสานงานเพื่อเร่งรัดแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว" ซึ่งดูประหนึ่งว่าคณะกรรมการ กรอ. มีอำนาจเบ็ดเสร็จตั้งแต่การพิจารณาและการดำเนินการ

อย่างไรก็ดี แม้จะได้มีการพูดจាកันอย่างกว้างขวางว่าคณะกรรมการ กรอ. เป็นคณะกรรมการร่วม และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ไม่ใช่คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ แต่สาเหตุของประเด็นปัญหาทั้ง 2 ประการ ได้ทำให้เกิดความเคยชินในการเบี่ยงเบน และเกิดความเข้าใจผิดที่แตกต่างไปจากสิ่งที่พูดกัน เพราะได้เคยเสนอข้อเท็จจริงแล้วว่า มติของคณะกรรมการ กรอ. ที่เสนอต่อ รมท. และ ครม. มีน้อยมาก

ดังนั้น ข้อเสนอแนะที่จะสร้างความชัดเจนของกรอบแนวคิดการทำงานของ คณะกรรมการ กรอ. จึงมีดังนี้

(1) ในเรื่องชื่อของคณะกรรมการ กรอ. คงไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง เพราะเป็นชื่อที่คุ้นเคยกัน แต่ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปัญหาอุปสรรคและเสนอความเห็นต่อรัฐบาล กระทรวง กรม แล้วแต่กรณี เพื่อเป็นการชี้ชัดบทบาทของคณะกรรมการว่าเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา

(2) มติของคณะกรรมการ กรอ. ควรนำเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รศก. หรือ กรม. แล้วแต่กรณี สำหรับวิธีการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งมติและการสั่งการนั้นคงจะต้องมีการปรับปรุงถ่ายน้ำหนักจากระบบ กรอ. ให้ได้ดุลกับระบบราชการด้วย เพราะเป็นวัฒนธรรมการบริหารของไทย คือ ถ้าไม่พอใจก็ไม่ทำ หรือหลีกเลี่ยง หรือหน่วงเวลา

ในวิธีการที่เป็นอยู่ เมื่อส่วนราชการ กรอ. จังหวัด หรือสถาบันภาคเอกชนเสนอเรื่องเข้ามา ฝ่ายเลขานุการจะใช้คณะอนุกรรมการพิจารณาถ่วงถ่วง กรอ. เป็นหลักในการพิจารณาร่วมกับกรมปฏิบัติ ตั้งแต่หลักการและเหตุผล จนถึงวิธีการดำเนินงาน กรมปฏิบัติที่มาร่วมประชุมประสานงานมักไม่ใช่ระดับตัดสินใจของกรม (ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงความเห็นเมื่อมติคณะกรรมการ กรอ. ส่งมายังกรมแล้ว) หลังจากได้ข้อสรุปและความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณาถ่วงถ่วง กรอ. ก็จะเสนอคณะกรรมการ กรอ. ทราบ หรือพิจารณาแล้วแต่กรณี ขึ้นสุดท้ายเลขาธิการ ศสช. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. จะแจ้งมติไปยังรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง

ในการปรับปรุงการถ่ายน้ำหนัก ควรให้ชั้นการพิจารณาหลักการและเหตุผลซึ่งเป็นข้อเสนอแนะอยู่ที่คณะกรรมการ กรอ. แต่การพิจารณาแปลงข้อเสนอนั้นสู่แนวทางปฏิบัติควรอยู่ที่ระบบราชการ ดังนั้นวิธีการที่ควรเป็น คือ เมื่อส่วนราชการ กรอ. จังหวัด หรือสถาบันภาคเอกชนเสนอเรื่องเข้ามา ฝ่ายเลขานุการและคณะอนุกรรมการพิจารณาถ่วงถ่วง กรอ. ประสานงานกับกรมปฏิบัติพิจารณาในแง่ของหลักการและเหตุผล เมื่อมีความเห็นร่วมกันแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา มติของคณะกรรมการ กรอ. ควรเสนอให้นายกรัฐมนตรี รศก. หรือ กรม. แล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งการ การสั่งการในขั้นนี้เป็น การมอบหมายนโยบายของรัฐบาล ให้หน่วยปฏิบัติรับข้อเสนอของคณะกรรมการ กรอ. ไปพิจารณาแปลงสู่ภาคปฏิบัติ ในการนี้อาจมอบให้หน่วยงานนโยบายกลาง เช่น ศสช. ก.พ. ส่งป. เป็นต้น เป็นผู้ประสานงานในกรณีที่มีหลายส่วนราชการเกี่ยวข้อง ผลการพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นประการใด จะต้องเสนอนายกรัฐมนตรี รศก. หรือ กรม. เพื่อทราบหรืออนุมัติแล้วแต่กรณี

ข้อเสนอดังกล่าวไม่ใช่การปฏิเสธคณะอนุกรรมการพิจารณาถ่วงถ่วง กรอ. แต่เป็นการเสนอให้คณะอนุกรรมการฯ ปรึบทบทาให้มีฐานะเป็นผู้พิจารณาถ่วงถ่วงให้คณะกรรมการ กรอ. อย่างแท้จริง เพราะคณะอนุกรรมการยังมีความจำเป็นที่ทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรอ. มีความรอบคอบและมีหลักการทางวิชาการเป็นพื้นฐาน

(3) คณะกรรมการ กรอ. จะต้องให้ความสำคัญแก่บทบาทในการพัฒนาให้มากขึ้น โดยพิจารณาเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเรื่องของการจ้างงานและการ

กระจายรายได้ รวมตลอดถึงการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้มีบทบาทในการพัฒนาเพื่อให้เกิด การจ้างงานและการกระจายรายได้มากขึ้นและกว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท อย่างที่ได้เคยดำเนินการมาแล้วที่จังหวัดอุบลราชธานีและศรีสะเกษ อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาส่งเสริมให้ คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีขีดความสามารถในการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาระบบการ ผลิต การตลาด และการจ้างงานได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะ ได้เสนอแนวทางในเรื่องนี้ในตอนต่อไป

2. สรุป.

ประเด็นปัญหาหลักไม่มี ส่วนประเด็นปัญหารองมี 5 ประการ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขมีตามลำดับ ดังนี้

(1) การรับผิดชอบงานปฏิบัติ

ความเหมาะสมของการที่ สศช. รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. นั้น ได้วิเคราะห์ ไว้แล้วในบทที่ 2 ว่าถ้าได้มีการปรับปรุงบทบาทให้คณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษา ของรัฐบาลมีหน้าที่ พิจารณาปัญหาอุปสรรคและเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแผนงานแก้ไขปัญหาดัง เศรษฐกิจแล้ว การที่ สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. ก็ไม่น่าจะขัดต่อหลักการและ อำนาจหน้าที่แต่ประการใด เพราะ สศช. มีความพร้อมทั้งด้านการจัดองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน เศรษฐกิจครบทุกสาขาและมีบุคลากรที่มีความสามารถ

แต่ภารกิจหนึ่งในงาน กรอ. ที่ สศช. รับผิดชอบอยู่ คือ งานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด มีลักษณะเป็นงานปฏิบัติซึ่งไม่เหมาะสมกับภารกิจและลักษณะหน่วยงานของ สศช. ซึ่งมีฐานะเป็น หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบงานนโยบายและแผนระดับชาติ ประเด็นปัญหานี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ของกอง กรอ. โดยเฉพาะกลุ่มงาน กรอ. อีกหลายประการ เช่น งานสิ้นคน หรืออัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน สาเหตุที่ สศช. ต้องรับผิดชอบงานปฏิบัติดังกล่าว เพราะในช่วง ประมาณ 4-5 ปีที่แล้ว ได้มีการขยายงาน กรอ. ในระดับจังหวัดอย่างรวดเร็ว จนทำให้ไม่สามารถแบ่ง มอบภารกิจให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบได้ทัน สศช. จึงต้องแบกภารกิจดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี ระยะหลัง สศช. ได้ตระหนักว่าไม่ควรที่จะรับผิดชอบงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัดต่อไป ควรมอบงานดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบไปตั้งแต่วันที่ 2532 เป็นต้นไป แต่ยังไม่มีการตกลงอย่างเป็นทางการระหว่าง สศช. และกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการส่งมอบความ รับผิดชอบดังกล่าว ดังนั้นสิ่งที่ สศช. ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนในช่วงนี้คือ การปรึกษารื้อกับ กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะกับ สผ.มท. ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย ให้รับผิดชอบ งานจัดระบบการประสานงานกับ กรอ. จังหวัด โดยกำหนดกันให้แน่ชัดว่า สศช. จะมอบงานดังกล่าวให้ กระทรวงมหาดไทย (สผ.มท.) ตั้งแต่เมื่อใด และควรจะให้กระทรวงมหาดไทยได้ทราบว่าเป็น จาก ประสบการณ์ในการทำงานประสานการส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัดนั้น ควรมีการปรับปรุงการ

ดำเนินการอย่างไร เพื่อที่กระทรวงมหาดไทยจะได้เตรียมการได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ต้องไปเสียเวลาเรียนทุกข์ เรียนผิดจากประสบการณ์อีก

การส่งมอบงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบนั้น จะช่วยแก้ปัญหาทางงานของคนของกลุ่มงาน กรอ. กอง กรอ. สศช. ได้เป็นอย่างมาก

(2) การขาดการประสานจัดวางระบบข้อมูล

ปัจจุบัน กรอ. สศช. ได้ใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ จัดตั้งศูนย์ข้อมูล กรอ. จังหวัดส่วนกลางขึ้น นอกจากนี้ยังประสานงานให้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมปรับปรุงการจัดเก็บประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในงาน กรอ. ได้ ความพยายามดังกล่าวเป็นความตั้งใจที่ดีในการนำระบบข้อมูลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในวงงาน กรอ. อย่างไรก็ดี จากข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกลุ่มงาน กรอ. ในกอง กรอ. อาจเป็นอุปสรรคต่อความรับผิดชอบงานศูนย์ข้อมูล กรอ. จังหวัดส่วนกลาง เพราะศูนย์ข้อมูลจะเกิดประโยชน์ใช้สอยต้องมีความต่อเนื่องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูล ซึ่งก็หมายความว่าต้องมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมรับผิดชอบงานดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวงงาน กรอ. อีกหลายหน่วย ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งต่างก็มีข้อมูล หรือมีศักยภาพที่จะจัดเก็บและประมวลข้อมูลเพื่อประโยชน์ของงาน กรอ. ได้

ดังนั้น สศช. จึงควรประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐราชการและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย (สผ.มท.) หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวมถึงตลอดถึงกระทรวงเกษตรฯ พาณิชย์ และอุตสาหกรรม จัดวางระบบข้อมูลเกี่ยวกับวงงาน กรอ. โดยแบ่งมอบภารกิจว่าหน่วยงานใด ควรรับผิดชอบการจัดเก็บและประมวลข้อมูลประเภทใด และจะมีระบบการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างไร จึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ การประสานแผน รวมถึงตลอดถึงการส่งเสริมพัฒนา กรอ. จังหวัด ทั้งในส่วนของภาครัฐบาลและเอกชน การประสานจัดวางระบบข้อมูลดังกล่าวจะเป็นการลดปริมาณงานของ สศช. เอง และจะมีส่วนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบด้วย

(3) จุดอ่อนของการป้อนกลับ

จากการศึกษาพบว่า เมื่อกอง กรอ. เสร็จภารกิจจากการตรวจเยี่ยมติดตามผล กรอ. จังหวัดแล้ว จะมีการจัดทำรายงานการติดตามผลเสนอเลขาธิการ สศช. และนำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบ ในการประชุมครั้งต่อไป โดยไม่มีการป้อนกลับผลการติดตามให้จังหวัดทราบ สำหรับ สผ.มท. ก็เช่นเดียวกัน มีการจัดทำรายงานผลการติดตามเสนอผู้บริหารระดับกระทรวงทราบเท่านั้น และในส่วนของภาคเอกชนซึ่งได้แก่หอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปร่วมติดตามผลด้วย ก็มีการจัดทำรายงานแต่ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าว สภาดังกล่าวทำให้เห็นว่าแม้จะมีการออกติดตามผลร่วมกันทั้งภาครัฐบาลและเอกชน แต่ก็ขาดการประสานงาน

ในการสรุปผลเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนา กรอ. จังหวัด (ทั้งในส่วนของการราชการและสถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด) อีกทั้งทำให้จังหวัดขาดข้อมูลที่จะทบทวนและปรับปรุงการดำเนินงานของตนเองได้

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรจะมีการดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการป้อนกลับและการติดตามผล กรอ. จังหวัด ดังนี้ (1) เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจการติดตามผล กรอ. จังหวัดแล้ว สศช. สนผ.มท. และผู้แทนสถาบันภาคเอกชนควรได้ร่วมกันปรึกษาหารือจัดทำรายงานการติดตามและประเมินผล กรอ. จังหวัด เป็นรายจังหวัด โดยระบุถึงสภาพข้อเท็จจริง จุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงทั้งในส่วนของการราชการและสถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด (2) ในกรณีที่จะต้องมีการประสานความร่วมมือจากองค์การภาครัฐบาลและเอกชนในส่วนกลาง ในการสนับสนุนส่งเสริมคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ฝ่ายเลขานุการ สถาบันภาคเอกชนในระดับจังหวัด ก็ควรจะได้มีการประสานงานให้องค์การภาครัฐบาลและเอกชนในส่วนกลางให้การสนับสนุน (3) จัดส่งรายงานผลการติดตามและประเมินผลไปให้จังหวัดทราบ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป

(4) การประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดโดยส่วนกลาง

จากกรณีศึกษาเรื่องการประสานแผนอุตสาหกรรมระดับจังหวัด (อุบลราชธานี) พบข้อเท็จจริงว่าบทบาทในการประสานจัดทำแผนงานและโครงการอยู่ที่ สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ส่วนคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดอุบลราชธานีไม่มีบทบาทในการประสานจัดทำแผนแต่ประการใด ยกเว้นกรรมการ กรอ. จังหวัดบางคน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ได้มีส่วนร่วมเพียงการรับรู้ และการปรึกษาหารือกับผู้แทนภาคราชการและเอกชนจากส่วนกลาง สภาพดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อขีดความสามารถของ สศช. ในการขยายผลการประสานแผนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม การผลิต การตลาด และการจ้างงานไปสู่จังหวัดอย่างกว้างขวางได้

ดังนั้น เพื่อให้มีการพัฒนาบทบาทของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จากงานแก้ปัญหาตามสู่การพัฒนา จำเป็นต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีบทบาทในการประสานจัดทำแผนได้ด้วยตนเอง โดย (1) สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. รับผิดชอบเพียงเป็นผู้ประสานงานระหว่างจังหวัดกับสถาบันภาคเอกชนในส่วนกลางเท่านั้น (2) ในการนี้จำเป็นต้องให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดทำการศึกษา สืบรวจลู่ทางพัฒนาส่งเสริมการผลิตเป็นรายผลิตภัณฑ์ (3) สศช. รับผิดชอบในการวิเคราะห์และประเมินศักยภาพ รวมตลอดถึงเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของจังหวัดแก่ธุรกิจเอกชน (4) เมื่อธุรกิจเอกชนสนใจการผลิตผลิตภัณฑ์ใดของจังหวัดใด ก็ให้ประสานงานไปยังคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด เพื่อทำการศึกษาในรายละเอียดและประสานงานจัดทำแผนการลงทุน

สำหรับแนวความคิดในการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมที่ สศช. ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นวิธีการที่เหมาะสมแล้ว กล่าวคือ ใช้หลัก positive-sum game เป็นการเสริมประโยชน์ทั้งผู้สนับสนุนการลงทุน ผู้ลงทุน และผู้ประกอบการ ทั้งในส่วนกลางและจังหวัด รวมตลอดถึงเกษตรกรด้วยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในระบบการประสานแผนเพื่อการผลิตนี้ ทุกฝ่ายล้วนได้ประโยชน์ตอบแทนด้วยกันทั้งสิ้น

ไม่มีผู้ใดได้ประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว และไม่มีผู้ใดจะต้องเสียสละหรือเสียประโยชน์เพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการพัฒนาชนบทแบบการกุศล ที่คาดหวังให้ธุรกิจเอกชนสละประโยชน์หรือกำไร เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ เพราะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแบบการกุศลนั้น จะไม่มีความจริงหรือต่อเนื่อง

(5) การจัดงาน กรอ. ในกอง กรอ. มีลักษณะเฉพาะกิจ

ในบทที่ 2 ได้กล่าวถึงการจัดภายในกอง กรอ. ว่าแบ่งหน่วยย่อยเป็น (1) กลุ่มงาน กรอ. (2) ฝ่ายประสานแผนด้านอุตสาหกรรม (3) ฝ่ายประสานแผนด้านพาณิชย์และบริการ และ (4) ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่ากอง กรอ. ไม่ได้รับผิดชอบงานคณะกรรมการ กรอ. แต่เพียงอย่างเดียว แต่รับผิดชอบงานสาขาเศรษฐกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนด้วย เพราะ กอง กรอ. เรียกชื่อเต็มว่า "กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน" กลุ่มงาน กรอ. เป็นหน่วยหลักของกอง กรอ. ที่รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. การจัดงานเกี่ยวกับคณะกรรมการ กรอ. เป็น "กลุ่มงาน" แทนที่จะจัดเป็น "ฝ่าย" มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เพราะในครั้งที่ปรับโครงสร้าง สศช. ในปี 2528 นั้น อาจไม่แน่ใจในความต่อเนื่องของนโยบาย กรอ. ของรัฐบาล ประกอบกับอาจไม่สามารถคาดการณ์เกี่ยวกับปริมาณในอนาคตได้ แต่ปัจจุบันความรับผิดชอบและปริมาณงานของกลุ่มงาน กรอ. ได้ขยายตัวมากขึ้น การจัดในลักษณะเฉพาะกิจแบบ "กลุ่มงาน" จึงไม่เหมาะสมด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ขาดผู้รับผิดชอบงานโดยเฉพาะ เพราะตามกรอบอัตรากำลังไม่มีตำแหน่ง "หัวหน้ากลุ่มงาน" ความรับผิดชอบจึงตกอยู่กับ ผอ.กอง กรอ. โดยตรง ทำให้ขยายการควบคุมงาน (span of control) ของ ผอ.กอง กรอ. กว้างขวางเกินไป และเป็นอุปสรรคในการเพิ่มอัตรากำลัง ทั้งๆ ที่ปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

ดังนั้น สศช. จึงควรทำคำขอปรับ "กลุ่มงาน กรอ." เป็น "ฝ่าย กรอ." ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบถัดไป ซึ่งสามารถกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายรับผิดชอบงานเป็นการเฉพาะได้ และรวมไปถึงการปรับอัตรากำลังด้านนี้ให้เหมาะสมด้วย

นอกจากนี้ จากการศึกษาลักษณะและปริมาณงานของกลุ่มงาน กรอ. การปรับกลุ่มงานเป็นฝ่าย กรอ. นั้น ควรประกอบด้วยอย่างน้อย 3 งาน คือ (1) งานคณะกรรมการ กรอ. (2) งานนโยบายและแผนประสานแผนด้าน กรอ. และ (3) งานประสานการแก้ปัญหาด้าน กรอ.

3. สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย

ประเด็นปัญหาหลักมีอยู่ประการหนึ่ง คือ การจัดองค์การไม่เหมาะสมกับความรับผิดชอบงาน กรอ. ที่ได้รับมอบหมายตามมติคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2530 ตามมติดังกล่าวคณะกรรมการ กรอ. มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดระบบการประสานการดำเนินงานกับ กรอ. จังหวัด เพื่อให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงมอบให้ สผ.มท. รับผิดชอบงาน กรอ. จากข้อเท็จจริง จากการศึกษาปรากฏว่างาน กรอ. ไปแฝงอยู่ในงานพัฒนาชนบทของสายงานนโยบาย และแผนส่งเสริมอาชีพ

และพัฒนาระบบแรงงาน โดยฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพของ สสนพ.มท. ซึ่งงานพัฒนาชนบทอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้างานระดับ 6 และมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 5 อีก 1 คน เป็นผู้ช่วย ดังนั้น งาน กรอ.จึงมีลักษณะเป็นงานๆ หนึ่งในจำนวนหลายๆ งานที่งานพัฒนาชนบทรับผิดชอบอยู่ ประกอบกันภายใต้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่จริง ทำให้ความสนใจของเจ้าหน้าที่ในงาน กรอ. มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การทำงานจึงออกมาในรูปของการตั้งรับมากกว่าการทำงานในเชิงรุก ความท่างเหินในการติดต่อสื่อสารกับจังหวัดย่อมมีมากขึ้น ในสภาพของการแข่งขัน กรอ.จังหวัด ไว้ในงานพัฒนาชนบทนี้ สสนพ.มท. ไม่มีขีดความสามารถที่จะรับงานประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ.จังหวัดได้เลย แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของ สสนพ.มท. ซึ่งจะต้องรีบทำอย่างเร่งด่วนก็คือ

ประการที่ 1 ออกคำสั่งภายในกำหนดให้ทีมงาน กรอ. ขึ้นมาเป็นเอกเทศอีกงานหนึ่งในฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ พร้อมทั้งโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนจากฝ่ายอื่นที่มีปริมาณงานและความรับผิดชอบน้อย (เช่น จากสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ซึ่งปัจจุบัน สสนพ.มท. ได้โอนงานสัญญาไฟจราจรให้ กทม. ไปแล้ว หรือจากฝ่ายอำนวยการ ซึ่งครั้งหนึ่ง สสนพ.มท. เคยระดมอัตรากำลังจากฝ่ายอื่น ไปเสริม และเมื่อมีการลดภารกิจของฝ่ายอำนวยการก็ยังไม่มีการเกลี้ยอัตรากำลังให้เหมาะสม) การปรับการจัดองค์การในลักษณะนี้ จะทำให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงาน กรอ. เพียงหน้าที่เดียว และเป็นการช่วยให้ สสนพ.มท. ปฏิบัติงาน กรอ. ในเชิงรุกได้

ประการที่ 2 ผลจากการจัดองค์การภายในอย่างไม่เป็นทางการนี้ ถ้างาน กรอ.มีความต่อเนื่องและมีปริมาณงานที่เหมาะสม ในการจัดทำแผนพัฒนาอัตรากำลัง 3 ปี รอบถัดไป สสนพ.มท. ก็มีเหตุผลที่จะชี้แจงขอกำหนดตำแหน่ง และจำแนกลักษณะงาน กรอ. กับสำนักงาน ก.พ. อย่างเป็นทางการ ซึ่งถ้าคุณภาพและปริมาณงานสูงก็อาจจะขอกำหนดเป็นระดับสายงาน ซึ่งเทียบเท่าฝ่ายของกรมอื่นๆ ได้

สำหรับประเด็นปัญหารองของ สสนพ.มท.มีอยู่ 2 ประการ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหามีตามลำดับดังนี้ คือ

(1) การขาดการจัดวางระบบข้อมูล กรอ. จังหวัด

จากการศึกษาพบว่า สสนพ.มท. มีศักยภาพที่จะใช้เครื่องมือช่วยในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลภายในสำนักงานให้เป็นประโยชน์ในวงงาน กรอ.จังหวัดที่ สสนพ.มท. รับผิดชอบอยู่ได้ อย่างไรก็ตาม จากประเด็นปัญหาหลักที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจุบัน สสนพ.มท. ยังไม่มีความเคลื่อนไหวที่จะจัดวางระบบข้อมูลในความรับผิดชอบของตนแต่อย่างใด นอกจากนี้ สสนพ.มท. ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้จังหวัดส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดมาให้กระทรวงมหาดไทยทุกครั้งที่มีการประชุม แต่ สสนพ.มท. ก็ยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานของ กรอ.จังหวัดจากรายงานการประชุม

ดังนั้น สสนพ.มท. ควรได้มีการประสานงานกับ สศช. ในการจัดวางระบบข้อมูลเกี่ยวกับ กรอ. จังหวัด เพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบว่า สศช. จะดูแลข้อมูลในส่วนใด และในส่วนใดที่ สสนพ.มท. จะต้องเป็นผู้เก็บรวบรวมประมวล และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ นอกจากนี้จะต้องมีระบบการ

ประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันด้วย การจัดระบบข้อมูล กรอ.จังหวัดของ สสว.มท. จะเป็นประโยชน์ต่องานจัดระบบการประสานการดำเนินงานและการพัฒนา กรอ.จังหวัดอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

(2) ขาดความสัมพันธ์กับสถาบันภาคเอกชนในการพัฒนา กรอ.จังหวัด

ในลักษณะความรับผิดชอบงาน กรอ.จังหวัดของ สสว.มท. ในปัจจุบันมีความสัมพันธ์ติดต่อกับเฉพาะ สศช. เท่านั้น ความพยายามของ สสว.มท. และกระทรวงมหาดไทยในการพัฒนา กรอ.จังหวัด มีขอบเขตความสนใจอยู่เฉพาะการพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ตามข้อเท็จจริงแล้วบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนพัฒนา และการประสานการดำเนินงานกับ กรอ.จังหวัด จะได้ผลนั้น จะต้องสนใจทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน เพราะการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือและมีความเข้มแข็งในเชิงการจัดการของทั้งภาคราชการและเอกชนในจังหวัดนั้น การมุ่งเน้นแต่ส่วนของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ไม่อาจทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด บรรลุผลได้

ข้อเสนอในส่วนนี้มุ่งที่จะให้กระทรวงมหาดไทย โดย สสว.มท. มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับสถาบันภาคเอกชนในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย ควรจัดความสัมพันธ์กับสถาบันภาคเอกชนในรูปของคณะกรรมการร่วมระดับกระทรวงหรือ กรอ.กระทรวง เช่นเดียวกับที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการอยู่ คณะกรรมการร่วม หรือ กรอ.กระทรวงมหาดไทยนี้ ควรมีบทบาทในการประเมิน นิยามหาช่องทางที่จะพัฒนา กรอ.จังหวัด ให้มีประสิทธิภาพทั้งส่วนของภาคราชการและเอกชน ผลของการติดตามและประเมิน กรอ.จังหวัด โดย สสว.มท. ซึ่งจะรับมอบงานมาจาก สศช. นั้น ควรนำเข้าสู่การศึกษาวิเคราะห์ และพิจารณาของคณะกรรมการร่วมดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการร่วมของกระทรวงมหาดไทย ควรประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงาน กรอ.จังหวัด เช่น ผู้แทน สศช. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น และผู้แทนภาคเอกชนอาจได้แก่ ผู้แทนหอการค้าไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยมี สสว.มท. เป็นฝ่ายเลขานุการ หน้าที่ของคณะกรรมการร่วม หรือ กรอ.มท. ควรมีภารกิจหลัก 4 ประการ คือ (1) จัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนา กรอ.จังหวัด โดยประสานแผนพัฒนาสถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัดของสถาบันภาคเอกชนส่วนกลาง (2) ดำเนินการส่งเสริมพัฒนา กรอ.จังหวัด ตามแผนและติดตามผล (3) ประสานงานการแก้ปัญหาและการพัฒนาของ กรอ.จังหวัด ในกรณีที่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และ (4) เสนอผลการประเมิน การติดตามผล และช่องทางในการพัฒนา กรอ.จังหวัด ต่อคณะกรรมการ กรอ.

4. คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด

ประเด็นปัญหาหลักมีอยู่ 2 ประการ ข้อเสนอแนะในการแก้ไข มีดังนี้

(1) ความไม่เหมาะสมของขนาดและองค์ประกอบคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด

ประเด็นปัญหานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดส่วนมากมีขนาดใหญ่ประกอบด้วยกรรมการทั้งภาครัฐบาลและเอกชนจำนวนมาก นอกจากนี้ สัดส่วนของกรรมการที่เป็นภาคราชการก็มีสัดส่วนมากกว่ากรรมการที่เป็นภาคเอกชน เป็นผลทำให้การประชุมปรึกษาหารือของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ไม่สามารถอภิปรายถกเถียงกันได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง อีกทั้งภาคเอกชนในระดับจังหวัดมีความรู้สึกว่าการราชการเข้ามครอบงำ ซึ่งผิดหลักการของคณะกรรมการร่วม ซึ่งควรมีสัดส่วนขององค์ประกอบที่เท่าเทียมกัน

ดังนั้น ควรเป็นหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยโดย สผ.มท. จะต้องพิจารณาวางหลักการเกี่ยวกับจำนวนและองค์ประกอบคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ให้มีความเหมาะสมทั้งด้านจำนวนและองค์ประกอบ และเกิดความคล่องตัว คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ควรประกอบด้วยบุคคลสำคัญของภาคราชการและเอกชนระดับจังหวัดจำนวนประมาณ 15-20 คน ในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน ส่วนจะมีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นกรรมการนั้นก็คงให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมในขบวนการ กรอ.จังหวัดเป็นไปอย่างกว้างขวาง ก็ควรให้คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ กรอ. ตามสาขาอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและธุรกิจของแต่ละจังหวัด

(2) ความไม่เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด

ความไม่เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ เห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ส่วนใหญ่มีแนวโน้มว่าการประชุมคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด ลดน้อยลง อีกทั้งทัศนคติและความเข้าใจในแนวคิดกระบวนการของภาครัฐบาลและเอกชนไม่สอดคล้องกัน การประชุมคณะกรรมการ กรอ. ที่มีแนวโน้มลดน้อยลงสืบเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น ผู้ว่าราชการบางจังหวัดไม่เข้าใจว่า คณะกรรมการ กรอ.จังหวัดจะสามารถระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนในการพัฒนาจังหวัดได้ จึงไม่ให้ความสนใจคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดเท่าที่ควร และส่วนใหญ่มักเข้าใจคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดมีหน้าที่หลัก คือ การแก้ปัญหาและได้มีการนำปัญหาต่างๆ มาพิจารณาในที่ประชุมจนหมด ซึ่งบางปัญหาก็แก้ได้ บางปัญหาก็แก้ไม่ได้ ส่วนกรณีแนวคิดไม่สอดคล้องกันนั้น เพราะกรรมการภาคเอกชนเข้าใจว่า คณะกรรมการ กรอ.จังหวัด มีหน้าที่แก้ปัญหาให้ธุรกิจเอกชน เมื่อไม่สามารถแก้ได้หมดก็เกิดความไม่ศรัทธา กรรมการฝ่ายรัฐบาลจึงมีทัศนคติว่าคณะกรรมการ กรอ. เป็นองค์กรที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ธุรกิจเอกชน

สภาพและสาเหตุของประเด็นปัญหานี้ทำให้การดำเนินงานและกิจกรรมของคณะกรรมการ กรอ. ไม่สม่ำเสมอต่อเนื่อง เพราะความเข้าใจว่าคณะกรรมการ กรอ.จังหวัดมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของจังหวัด โดยเฉพาะการแก้ปัญหาให้ธุรกิจภาคเอกชน ดังนั้นทั้ง สผ. และ

สนพ.มท. โดยคณะกรรมการ กรอ.มท. ที่เสนอไว้แล้ว จะต้องร่วมมือกันทำความเข้าใจให้ กรอ. จังหวัดต่างๆ ทราบดีว่าคณะกรรมการ กรอ.จังหวัด มีบทบาทในการพัฒนาด้วย ภาครัฐสามารถระดมความร่วมมือของภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาจังหวัด และภาคเอกชนก็จะได้ผลตอบแทน จากความร่วมมือดังกล่าว หลักการของความร่วมมือเพื่อพัฒนาดังกล่าว จะต้องใช้หลักผลประโยชน์ต่างฝ่ายต่างได้ผลตอบแทน (positive-sum game) ไม่ใช่หลักการकुศลหรือการเสียสละ นอกจากนี้ จากบทเรียนของ สศช. ที่ได้ทดลองทำการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรม ที่จังหวัดอุบลราชธานีและศรีสะเกษ ควรจะนำไปสู่การจัดทำคู่มือและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้ กรอ.จังหวัด มีขีดความสามารถประสานแผนในลักษณะดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางหลักในการส่งเสริมให้ กรอ.จังหวัด มีขีดความสามารถในการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัด ได้กล่าวไว้แล้วในข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับ สศช. แต่ข้อเสนอดังกล่าวนั้นเน้นเฉพาะการจัดระบบในส่วนกลาง โดยมี สศช. เป็นตัวกลาง แต่ในบางกรณี กรอ.จังหวัด อาจเป็นตัวกลางระหว่างธุรกิจเอกชนระดับจังหวัดกับชาวบ้าน หรือกลุ่มประชาชนระดับหมู่บ้านได้ การประสานแผนลงทุนลักษณะดังกล่าวเป็นอุตสาหกรรมที่สืบเนื่องจากการเกษตร หรืออุตสาหกรรมการเกษตร กรอ.จังหวัด ควรร่วมมือกับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ความร่วมมือนี้อาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น กรอ.จังหวัดวางแผนความต้องการผลผลิตทางการเกษตร ส่วน กพจ.วางแผนส่งเสริมการผลิต หรือทั้ง 2 องค์กร อาจจัดตั้งคณะกรรมการร่วม กรอ.จังหวัด-กพจ. ทำหน้าที่ทั้งวางแผนความต้องการและแผนส่งเสริมด้วย

ประเด็นปัญหาของ กรอ. มี 2 ประการ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขมีดังนี้

(1) ข้อจำกัดของสำนักงานจังหวัด

ข้อจำกัดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการบริหารงาน กรอ.จังหวัดของสำนักงานจังหวัดนี้ มีหลายประการ ประการแรกอัตรากำลังไม่เพียงพอ ปัญหานี้กำลังจะหมดไป เพราะกระทรวงมหาดไทยได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลัง สำนักงานจังหวัดตามแผน 3 ปีของสำนักงาน ก.พ. แล้ว อยู่ระหว่างตกลงเรื่องงบประมาณกับสำนักงานงบประมาณ ประการที่ 2 ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและการบริหารงาน กรอ. ปัญหานี้ สศช. และกระทรวงมหาดไทยตระหนักดีอยู่แล้ว โดย สศช. ได้ใช้ความพยายามและขอความร่วมมือสนับสนุนจากสถาบันภาคเอกชนจัดสัมมนา เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจอย่างสม่ำเสมอ เป็นประจำทุกปี และประการที่ 3 การขาดงบประมาณบริหารงาน กรอ. โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุมคณะกรรมการ กรอ. เรื่องนี้สร้างความไม่สบายใจแก่หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ที่จะต้องเจียดจ่ายงบประมาณปกติมาใช้ในงาน กรอ. บางครั้งก็เป็นข้อเสียที่ว่าให้แต่งงานไม่ให้เงิน เรื่องนี้ สศช. คงจะต้องเสนอให้มีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารงาน กรอ.จังหวัด ให้สำนักงานจังหวัดได้

ประมาณ 5,000 บาท (ทั้งประเทศประมาณ 360,000 บาท/ปี) ก็คงจะแก้ปัญหาให้สำนักงานจังหวัดได้มากที่สุดทีเดียว ทั้งยังสร้างความสำนึกความรับผิดชอบให้แก่จังหวัดด้วย เพราะรัฐบาลได้จัดสรรงบบริหารให้แล้ว

(2) หอบการค้ำจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง

จากการศึกษาในบทต้นๆ ได้วิเคราะห์ปัญหาของหอบการค้ำจังหวัดส่วนใหญ่ไว้หลายประการ ได้แก่ (1) กรรมการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจอุดมการณ์และหลักการของหอบการค้ำ ขาดความเสียสละ และไม่ร่วมมือกัน ทำให้หอบการค้ำไม่มีกิจกรรมดำเนินงานให้บริการสมาชิก (2) มีสมาชิกน้อย (3) มีปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย (4) มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่มีอัตราการเข้า-ออก (เปลี่ยนงาน) สูง อีกทั้งขาดความรู้และความสามารถ ปัญหาเหล่านี้แม้ว่าจะเป็นปัญหภายในของหอบการค้ำจังหวัด แต่ก็มีผลกระทบมาถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด ด้วย เพราะคณะกรรมการ กรอ. จังหวัดจะเข้มแข็งมีผลงานอย่างต่อเนื่องได้ต่อเมื่อ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนมีความเข้มแข็ง การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่หอบการค้ำไทยและหอบการค้ำจังหวัดจะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหา

แต่เมื่อหันกลับมาพิจารณาถึงความพยายามในการพัฒนาหอบการค้ำจังหวัดในปัจจุบันแล้ว ปัญหาดังกล่าวของหอบการค้ำจังหวัดไม่ควรเป็นที่น่าสนใจอีกต่อไป เพราะหอบการค้ำไทยได้วางแผนพัฒนาหอบการค้ำจังหวัดประจำปี 2532/2533 อย่างเป็นระบบ อีกทั้งมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสถาบันการศึกษาวิชาการจัดการแห่งประเทศไทย (IMET) โดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ร่วมมือกับสถาบันนักพัฒนาบริหารศาสตร์ ดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรภูมิภาคและหอบการค้ำจังหวัด ซึ่งเรียกชื่อว่า NIDA-IMET นอกจากนี้ ทั้งหอบการค้ำไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต่างก็ได้รับ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาหอบการค้ำจังหวัดโดยตรงอีกด้วย

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้ จึงมีดังนี้

(1) ควรที่หอบการค้ำไทยจะต้องประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย (สนผ.มท.) ในการผนวก-ผนึก-ผสาน แผนและการทำงานพัฒนาหอบการค้ำจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนา กรอ. จังหวัด และสำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด โดยใช้ประโยชน์ของการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เป็นหลักในการพัฒนาหอบการค้ำจังหวัด

(2) ควรที่หอบการค้ำไทยจะได้ประสานงานกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับเป้าหมายการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด เพราะถ้ามีการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมในจังหวัดที่หอบการค้ำจังหวัดยังไม่มีปีกแผ่น มีสมาชิกน้อย อาจเป็นการทำลายพลังของหอบการค้ำจังหวัด อาจมีความขัดแย้ง เรื่องแย่งสมาชิกกันก็ได้ การจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ควรดำเนินการในจังหวัดที่หอบการค้ำจังหวัดเข้มแข็งแล้ว และธุรกิจเอกชนเข้าใจประโยชน์ของการรวมกลุ่มเป็นอย่างดี หากไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว ในอนาคตนอกจากจะมีปัญหาหอบการค้ำจังหวัดไม่เข้มแข็งแล้ว จะต้องมีปัญหาคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดไม่เข้มแข็งอีกด้วย

(3) ปัจจุบันมีเสียงเรียกร้องกันว่า ถ้ารัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม กรอ. จังหวัดจริงจัง ควรให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันภาคเอกชน โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด เสียงเรียกร้องนี้อันตรายมากต่อสถานะและบทบาทของสถาบันตัวแทนภาคเอกชน เพราะจะทำให้หอการค้าจังหวัดกลายเป็นองค์กรบริหารของระบบราชการ ไม่ใช่อยู่ในฐานะการร่วมมืออย่างเสมอภาค ควรตระหนักว่า สถาบันตัวแทนของภาคเอกชนหรือของประชาชนควรมีบทบาทในการ liberalize ระบบราชการให้เกิดความคล่องตัว ไม่ใช่ถูกรวบงำโดยระบบราชการ

5. ข้อเสนออื่นๆ

(1) ได้กล่าวไว้แล้วภาครัฐบาลโดยเฉพาะ สศช. สผ.มท. และสำนักงานจังหวัด ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพื่องาน กรอ. สศช. ไซค์ดีที่มีขีดความสามารถสูงในการประสานงานขอเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่โดยหลักการแล้ว งานนโยบายของชาติควรมีแหล่งเงินจากงบประมาณแผ่นดินสนับสนุน เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศควรเป็นแหล่งเงินเสริม ดังนั้น สศช. ควรร่วมมือกับ สผ.มท. จัดทำแผนงานโครงการพัฒนางาน กรอ. ทั้งส่วนกลางและภูมิภาคเสนอคณะกรรมการ กรอ. และ ครม. ทั้งนี้ไม่ควรซ้ำซ้อนกับงานตามโครงการช่วยเหลือกำลังดำเนินการอยู่ ในส่วนของสำนักงานจังหวัดได้เสนอให้จัดงบประมาณเพื่อการบริหารงาน กรอ. จังหวัดไว้แล้ว

(2) ในตอนต้นของบทที่ 6 นี้ ได้เสนอให้คงสถานะและโครงสร้างของคณะกรรมการ กรอ. ไว้ อย่างเช่นในปัจจุบัน ไม่ควรออกกฎหมายว่าด้วย กรอ. และไม่ควรถูกตั้งส่วนราชการเกี่ยวกับ กรอ. เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามในส่วนของผู้แทนราษฎร ควรได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กรอ. ขึ้นด้วย คณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาความร่วมมือระหว่าง 2 ภาคในด้านการปรับปรุง แก้ไข หรือออกกฎหมายได้เป็นอย่างดี และจะเสริมการดำเนินงาน กรอ. ของฝ่ายบริหารด้วย

กรอ. ในอนาคต

การปรับปรุงและพัฒนองค์กร กรอ. ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะส่งผลต่อองค์กร กรอ. ในภาพรวมในอนาคต ดังนี้

- (1) คณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษามิบทบาทเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา นโยบาย แผน และมาตรการทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล
- (2) ความเข้าใจในแนวคิด กรอ. และความร่วมมือจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทุกระดับ
- (3) ความร่วมมือของทั้ง 2 ภาคจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการประสานแผนและการปฏิบัติในการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท การผลิต การตลาด และการจ้างงาน ซึ่งจะขยายไปถึงด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมบริการด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน. กรอ. : คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ. , 2531
- "โครงการความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ เรื่องการพัฒนาศักยภาพชนบทและการจ้างงาน"
(เอกสารโรเนียว)
- "แผนปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ กรอ. จังหวัดในโครงการพัฒนาศักยภาพชนบทและการจ้างงาน"
(เอกสารโรเนียว)
- สรุปรายงานความก้าวหน้าของคณะกรรมการบริหารโครงการความช่วยเหลือรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อ-
พัฒนาสถาบันภาคเอกชนไทย (อชส) (ระหว่างเดือนพฤษภาคม - กันยายน 2529) (โรเนียว)
คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน. เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชนเรื่อง คณะกรรมการร่วมหอการ-
ค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย ในการประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 3
จังหวัดขอนแก่น วันที่ 26 มกราคม 2529.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. ข้อมูล กรอ. จังหวัด. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530.
- รายงานผลการสัมมนาและการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทาง-
เศรษฐกิจในภูมิภาค ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2527.
- รายงานผลการสัมมนาและการประชุม กรอ. ภูมิภาคครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และ
ทำปกเจริญผล, 2528.
- รายงานผลการสัมมนาและประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 3 . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และ
ทำปกเจริญผล, 2529.
- ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.).
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2529.
- ประมวลผลงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2530.
- ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 . กรุงเทพฯ
: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2526.
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. กรุงเทพฯ : บริษัท
ตะวันออก จำกัด, 2520.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม-
แห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร,
2525.

- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็มนัดปรัดกชัน, 2530.
- แผนอัตรากำลัง 3 ปี (2529 - 2531). (โรเนียว)
- คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กรอ. 5 ปี กรอ.หนทางแห่งความสำเร็จของเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2529.
- จักรมณท์ ผาสุกนิช. " กรอ. รัฐและเอกชนความร่วมมือที่ทุกคนรอคอย " การอภิปรายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 20 -21 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมดุสิต-ริสอร์ท พัทยา.
- ชาคริต จุลกะเสวี. รายงานการวิจัยเรื่องการประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนา กรอ., มีนาคม 2530 (โรเนียว)
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. " ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย " ใน รายงานการวิจัยเรื่อง-การติดตามและประเมินผลเศรษฐกิจและสังคมไทย
- ตระกูล มีชัย. " ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530.
- ประชาชาติธุรกิจ. ภาค 3 หอการค้าจังหวัด ใน สรุปเศรษฐกิจไทยทั่วประเทศปี' 30 (ฉบับพิเศษฉลอง-ครบรอบทศวรรษ ประชาชาติธุรกิจ)
- นิศาล มูลศาสตร์สาทร. " กระทรวงมหาดไทยกับนโยบาย กรอ. จังหวัด " คำบรรยายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท วันที่ 20 พฤศจิกายน 2530.
- สมาคมอุตสาหกรรมไทย. สรุปผลแห่งความร่วมมือระหว่างสมาคมอุตสาหกรรมไทยกับ กรอ. (โรเนียว)
- สวัสดิ์ปีใหม่ 2529. กรุงเทพฯ : บริษัทสิ่งพิมพ์ไทย, มปป.
- สวัสดิ์ปีใหม่ 2531. กรุงเทพฯ : บริษัทสิ่งพิมพ์ไทย, มปป.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514 . พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510.
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 . นครหลวง-กรุงเทพฯธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515.
- เสนาะ อุณากร. แนวทางการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็มนัดปรัดกชัน, 2528.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่อง สถานภาพ บทบาท ปัญหาและแนวทางแก้ไข เกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการ-พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พฤษภาคม 2529.
- หอการค้าไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง บทบาทของหอการค้าจังหวัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , วันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2525 ณ โรงแรมดุสิตธานี. (โรเนียว)

---- รายงานผลการสัมมนาหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ เรื่อง หอการค้าจังหวัด : ความสามารถในการตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ , วันที่ 15 - 17 พฤศจิกายน 2527 ณ ห้องนภาลัย โรงแรมดุสิตธานี. (โรเนียว)

---- รายงานผลการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศครั้งที่ 4 วันที่ 10 -11 ตุลาคม 2529 ณ โรงแรมไฮแอทเซ็นทรัลพลาซ่า. (โรเนียว)

---- รายงานผลการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20 - 21 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี. (โรเนียว)

---- เอกสารประกอบการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20 - 21 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท พัทยา.

Uathavikul, Phaichitr. (et.al.) "Economic Policy Management in Thailand : Response to Change in the World Economy 1973-1987". (Presented at 1987 TDRI Year-end Conference, at Cha-am Beach Hotel, Nov.28-29,1987). The Nation, June 14, 1988.

หนังสือราชการ

บันทึกที่ มท 0303/ว1020 ลงวันที่ 17 เมษายน 2527

บันทึกที่ มท 0303/ว1108 ลงวันที่ 24 เมษายน 2527

หนังสือด่วนมากที่ มท 0201/ว51 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2528

หนังสือที่ มท 0100(กรอ.)/ว203 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2529

บันทึกที่ มท 0303/ว850 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2529

หนังสือที่ มท 0100/ ว394 ลงวันที่ 2 เมษายน 2529

บันทึกที่ มท 0303/569 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2530

หนังสือด่วนมากที่ มท 0303/ว217 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2530

บันทึกที่ มท 0303/ 4354 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2530

รายงานการประชุม กรอ. ตั้งแต่ครั้งที่ 1/2524 ถึง ครั้งที่ 3/2531

รายงานการประชุม กรอ.จ. เชียงใหม่ ตั้งแต่ครั้งที่ 1/2527 ถึง ครั้งที่ 3/2530

การสัมภาษณ์

1. ดร.เสนาะ อุณาภูล. (เลขาธิการ สศช.) เลขานุการ กรอ. 9 กุมภาพันธ์ 2531.

2. นายจักรมณฑ์ ผาสกุลวิชัย. ผอ.กองประสานความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน. 10 ก.พ.2531, 31 มีนาคม 2531, 15 มิถุนายน 2531.

3. นายสันติ บางอ้อ. ผู้เชี่ยวชาญประจำกอง กรอ. 10 กุมภาพันธ์ 2531.
4. นางสมพร คล่องวัฒนกิจ. หัวหน้ากลุ่มงาน กรอ. 13 มีนาคม 2531, 15 มิถุนายน 2531.
5. นายบุญเลิศ ลาภาโรจน์กิจ. ประธานหอการค้าจังหวัดสงขลา. 19 มีนาคม 2531.
6. นายอรัญ จิตตะเสนี. เลขาธิการหอการค้าจังหวัดสงขลา. 19 มีนาคม 2531.
7. นายพงษ์ สารสิน. รองนายกรัฐมนตรี. 23 มีนาคม 2531.
8. นางรัชนิวรรณ อุกฤษดิ์. ที่ปรึกษากอง กรอ. 5 เมษายน 2531, 8 เมษายน 2531.
9. นายอาพันธ์ ปันยารชุน. อุปนายกสภาอุตสาหกรรมไทย. 4 พฤษภาคม 2531.
10. นายชาติรี โสภณนิช. ประธานสมาคมธนาคารไทย. 11 พฤษภาคม 2531.
11. นายประวิทย์ อัครชิโนเรศ. อดีตประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่. 5 พฤษภาคม 2531.
12. ดร. ไบรตัน เดชะรินทร์. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่. 6 พฤษภาคม 2531.
13. หัวหน้าฝ่ายแผนและโครงการ สนง.จ.เชียงใหม่ วันที่ 6 พฤษภาคม 2531.
14. นายนิติย์ วังวิวัฒน์. ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่. 6 พฤษภาคม 2531.
15. นายคำเกิง จิรกิตยากร. ประธานคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมฯ สาขา จ.เชียงใหม่.-
และจังหวัดใกล้เคียง. 8 พฤษภาคม 2531.
16. ดร.สม จาตุศรีพิทักษ์. กรรมการหอการค้าไทย. 23 พฤษภาคม 2531.
17. นายพีระ มานะทัศน์. หัวหน้าสำนักงานจังหวัดขอนแก่น. 10 มิถุนายน 2531.
18. นายศักดิ์ อ่อนงษ์. ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น. 10 มิถุนายน 2531.
19. นายวิญญู ควานันท์. ประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น. 11 มิถุนายน 2531.
20. นายองเกียรติ เหล่าวิโรจน์กุล. เลขาธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น. 11 มิถุนายน 2531.
21. นายวรโชติ พันธุ์ดำรงจิตร. ประธานคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมฯ สาขา จ.ขอนแก่น.
11 มิถุนายน 2531.
22. นายชาญชัย ไชยวานิชย์ผล. ประธานชมรมธนาคารไทยจังหวัดขอนแก่น. 11 มิถุนายน 2531.
23. นายนิรันดร์ชัย เพชรสิงห์. ผอ.ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ สนง.มท. 15 มิถุนายน 2531.
24. นายสมศักดิ์ กิจระภูมิ. หัวหน้าแผนกวิจัยและสถิติ หอการค้าไทย. 7 กรกฎาคม 2531.
25. นายอร่าม โกฏิกุล. เลขาธิการบริหารสภาอุตสาหกรรมไทย. 19 กรกฎาคม 2531.
26. ดร.อาณัติ อาภาภิรม. ผู้ว่าการ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย 22 สิงหาคม 2531.
27. นายประทวน งามข้า. ทน.แผนกส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัด, หอการค้าไทย. 14
พฤศจิกายน 2531.
28. ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงการคลัง พาณิชย์ อุตสาหกรรม และสำนักนายกรัฐมนตรีและ
ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่ประสงค์เปิดเผยนามอีก 13 ท่าน
29. ผู้นำสถาบันภาคเอกชนที่ไม่ประสงค์เปิดเผยนามอีก 7 ท่าน
30. นายทวิสันต์ โสณานรักษ์. เลขาธิการหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2531.

ภาคผนวก

ผนวกที่ 1

รวมคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและ เอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

1. ครม.มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. ประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------------|
| (1) นายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) | ประธาน |
| (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสหมาย อุนตระกูล) | กรรมการ |
| (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายชวน หลีกภัย/น.ต.บุญมี ปุณศรี) | กรรมการ |
| (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ
(พ.ต.อ.กฤษ สึงทรัพย์/ชวน หลีกภัย) | กรรมการ |
| (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ) | กรรมการ |
| (6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (พล.ร.อ.อมร ศิริเกษ) | กรรมการ |
| (7) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ร.ท.ศุภี มหาสันตะ) | กรรมการ |
| (8) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (รตท.ชาญ มนูญธรรม) | กรรมการ |
| (9) ผู้แทนหอการค้าไทย | กรรมการ |
| (10) ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทย | กรรมการ |
| (11) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย | กรรมการ |
| (12) จนท.กองการคลังและเศรษฐกิจ
สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการและ
เลขานุการ |

2. ครม.ได้ลงมติเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2524 อนุมัติให้เลขาธิการ สศช. เป็นกรรมการและ
เลขานุการ แทนเจ้าหน้าที่กองการคลังฯ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

3. นรม. อนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติม ตามหนังสือ สศช. ที่ กรอ.162/2524 ลงวันที่ 23
พฤศจิกายน 2524 ดังนี้

- | | |
|--|---------|
| (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา) | กรรมการ |
| (2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูรฯ) | กรรมการ |
| (3) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน | กรรมการ |
| (4) ผอ. กองโครงการเศรษฐกิจ สศช. | กรรมการ |

4. คำสั่ง สร. ที่ 144/2524 ลงวันที่ 14 กันยายน 2524 แต่งตั้ง นายสภาพร กวีตานนท์
ผอ. กองโครงการเศรษฐกิจ สศช. เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

5. นรม. อนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติม ตามหนังสือ สศช. ที่ กรอ. 1301/2525 ลงวันที่ 29
พฤศจิกายน 2525 ดังนี้

(1) รองนายกรัฐมนตรี (พลตรีประมาณ อดิเรกสาร) เป็นกรรมการ

6. ครม. ลงมติเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. ดังนี้

- | | |
|--|----------------------------|
| (1) นรม. (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) | ประธาน |
| (2) รอง นรม. (พลเอกประจวบ สุนทราวงกูร) | กรรมการ |
| (3) รอง นรม. (นายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์) | กรรมการ |
| (4) รอง นรม. (นายพิชัย รัตตกุล) | กรรมการ |
| (5) รอง นรม. (พล.ร.อ.สนธิ บุญยชะชัย) | กรรมการ |
| (6) รมว.คลัง (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) | กรรมการ |
| (7) รมว. ต่างประเทศ (พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา) | กรรมการ |
| (8) รมว. เกษตร ฯ (นายณรงค์ วงศ์วรรณ) | กรรมการ |
| (9) รมว. คมนาคม (นายสมัคร สุนทรเวช) | กรรมการ |
| (10) รมว. พาณิชย์ (ร.ต.อ.สุรัตน์ ไส่สถานเคราะห์) | กรรมการ |
| (11) รมว. อุตสาหกรรม (นายอบ วสุวัต) | กรรมการ |
| (นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) | กรรมการ |
| (12) รมว. มหาดไทย (พล.อ.สิทธิ จิรโรจน์) | กรรมการ |
| (13) รมต. สำนักงานนายกรัฐมนตรี (ร.ท.ศุภี มหาสันตะ) | กรรมการ |
| (14) รมต. สำนักงานนายกรัฐมนตรี (ร.ต.ท.ชาญ มนุธรรม) | กรรมการ |
| (15) รมช. คลัง (นายสุธี สิงห์แสน) | กรรมการ |
| (16) รมช. อุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูรฯ) | กรรมการ |
| (17) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย | กรรมการ |
| (18) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน | กรรมการ |
| (19 - 21) ผู้แทนหอการค้าไทย 3 นาย | กรรมการ |
| (22 - 24) ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทย 3 นาย | กรรมการ |
| (25 - 27) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย 3 นาย | กรรมการ |
| (28) เลขาธิการ สศช. | กรรมการและเลขานุการ |
| (29) ผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. (นายสภาพร กวีตานนท์) | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

7. นรม. อนุมิตให้แต่งตั้ง และเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ. ตามหนังสือ กรอ. ที่ นร (กรอ.) 0804/696 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2527 ดังนี้

- (1) แต่งตั้ง นายสถาพร กวีตานนท์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- (2) เพิ่มเติม ผู้แทนสศช. เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

8. นรม. อนุมิตให้เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะกรรมการ กรอ. ตามหนังสือที่ นร (กรอ.) 0804/3079 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2528 ดังนี้

- (1) เปลี่ยนตัวผู้แทน สศช. ในฐานะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการจาก นายณรงค์ นิตยาพร ผอ. กองโครงการเศรษฐกิจ เป็น นายจักรมนต์ ฬาสกุลวิชัย ปฏิบัติราชการในหน้าที่ ผอ. กอง กรอ.

9. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 116/2529 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2529 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม-ภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ดังนี้

- | | |
|---|---------------|
| (1) นรม. (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) | ประธานกรรมการ |
| (2) รอง นรม. (นายวิชัย รัตตกุล, ปชป.) | กรรมการ |
| (3) รอง นรม. (พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ, ชท.) | กรรมการ |
| (4) รอง นรม. (นายพงษ์ สारสิน, กส.) | กรรมการ |
| (5) รอง นรม. (พลเรือเอกสนธิ บุญะชัย) | กรรมการ |
| (6) รอง นรม. (พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์, รฎ.) | กรรมการ |
| (7) รมว.การคลัง (นายสุธี สิงห์เสน่ห์) | กรรมการ |
| (8) รมว.การต่างประเทศ (พล.อ.อ.สิทธิ เศวตศิลา, กส.) | กรรมการ |
| (9) รมว.เกษตรฯ (พลเอกหาญ ลีนาเนนท์, ปชป.) | กรรมการ |
| (10) รมว.คมนาคม (นายบรรหาร ศิลปอาชา, ชท.) | กรรมการ |
| (11) รมว.พาณิชย์ (นายมนตรี พงษ์พานิช, กส.) | กรรมการ |
| (12) รมว.มหาดไทย (พลเอกประจวบ สุนทรากร) | กรรมการ |
| (13) รมว.วิทยาศาสตร์ ฯ (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน, ปชป.) | กรรมการ |
| (14) รมว.อุตสาหกรรม (นายประมวล สภาวสุ, ชท.) | กรรมการ |
| (15) รมต.สำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) | กรรมการ |
| (16) รมต.สำนักนายกรัฐมนตรี (ร.ท.ศุภี มหาสินทะ) | กรรมการ |
| (17) รมต.สำนักนายกรัฐมนตรี (นายจิรายุ อิศรางกูรฯ) | กรรมการ |
| (18) รมช.คลัง (นายศุภชัย พานิชภักดิ์, ปชป.) | กรรมการ |

(19) รมช.ต่างประเทศ (นายประพาส ลิ้มประพันธ์, กส.)	กรรมการ
(20) รมช.อุตสาหกรรม (นายกร ทังพะรังสี, ชท.)	กรรมการ
(21) ผู้ว่าการ ธปท.	กรรมการ
(22) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	กรรมการ
(23 - 25) ผู้แทนหอการค้าไทย 3 นาย	กรรมการ
(26 - 28) ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทย 3 นาย	กรรมการ
(29 - 31) ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย 3 นาย	กรรมการ
(32) เลขาธิการ สศช.	กรรมการและเลขานุการ
(33) ผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. (นายอานุกาฬ สุนอนันต์)	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(34) นายสถาพร กวิตานนท์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการ กรอ. ชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของภาครัฐบาลและเอกชน และจัดระบบประสานงานเพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหาให้คล่องโดยเร็ว
- (2) ประสานงานการจัดทำแผนและโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ
- (3) พิจารณาส่งเสริมบทบาทของสถาบันภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- (4) ติดตามผลการดำเนินงานที่มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

10. แต่งตั้ง นายอาทิตย์ อาภาภิรม เป็นกรรมการเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2529

11. แต่งตั้ง นายอรุณ ภาณุพงศ์ รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการแทน นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา

12. รายชื่อตัวแทนภาคเอกชนที่เป็นผู้แทนในคณะกรรมการ กรอ. ระหว่างปี 2524-2531 มีดังนี้

หอการค้าไทย

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| - น.พ.สมภณ สุสังกรกาญจน์ | - นายยุกต์ ณ ถลาง |
| - ดร.สม จาตุศรีพิทักษ์ | - นายวรณ ชื่นชื่อ |
| - นายเฉลียว สุวรรณกิตติ | - นายบุญถม เขื่อนมะโนะ |

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

- นายถาวร พรประภา
- นายอานันท์ ปันยารชุน
- นายพงษ์ สารสิน
- นายพารณ อิศรเสนา
- ดร. โชคชัย อักษรนันท์
- นายชุมสาย หัสติน

สมาคมธนาคารไทย

- นายชาติรี โสภณพนิช
- นายสมบุญ นันทากิจวัฒน์
- นายณรงค์ ศรีสอาด
- นายเกียรติชัย ศรีวิจิตร
- นายปรกรณ์ ทวีสิน
- นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์
- นายประยูร จินดาประดิษฐ์
- นายบรรยงค์ ลำช้า

ผนวกที่ 2

กรณีศึกษา

การแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ในส่วนของการกำหนดพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

1. จุดเริ่มต้น

1.1 ได้มีการประชุม กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ครั้งที่ 1/2530 เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2530 ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อพิจารณาขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ของหอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งที่ประชุมได้มีการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข ดังนี้

(1) พาณิชย์จังหวัด ได้ชี้แจงว่าทางหอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีหนังสือถึง กรอ.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2529 เพื่อขอเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) เกี่ยวกับประกาศพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นผลจากการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณากำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ทำการเกษตรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ครอบคลุม 4 อำเภอ คือ พระนครศรีอยุธยา 4 ตำบล อำเภอวังน้อย 4 ตำบล อำเภอบางปะอินทุกตำบล และอำเภอบางไทร 9 ตำบล รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 275,374 ไร่ เสนอให้ ครม.พิจารณา ซึ่ง ครม. ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่ง พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ออกเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยในปี 2528 และมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

- หอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้พิจารณาเห็นว่ากฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอย่างมาก คือ

1. ทำให้การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของจังหวัดชะลอตัวลงมาก ทั้งนี้เพราะในเขตพื้นที่ที่ถูกควบคุมพื้นที่เป็นแหล่งที่สำคัญที่สุดของจังหวัด ทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

2. ทำให้โครงการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หลายโครงการที่นักลงทุนกำหนด จะมาลงทุนในพื้นที่ที่ถูกควบคุมนี้ ต้องล้มเลิกหรือหันเหโดยการไปตั้งในที่แห่งอื่นแทน ซึ่งประมาณได้ว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเสียโอกาสที่จะมีการลงทุนเกิดขึ้นในจังหวัด ไปไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท

3. ทำให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ก่อนจะมีกฎหมายมาใช้บังคับ ได้รับความเสียหายเนื่องจากโรงงานไม่สามารถขยายโรงงานอย่างต่อเนื่องตามแผนที่วางไว้ได้ ซึ่งได้มีการลงทุนเตรียมการล่วงหน้าไว้แล้วบางส่วน เช่น การซื้อที่ดิน การสร้างสาธารณูปโภคในโรงงาน เพื่อเตรียมรองรับการขยายโรงงานในอนาคต เป็นต้น ตัวอย่างโรงงานที่ได้รับความเสียหายนี้ได้แก่

ก. บริษัทบางปะอินคังสินค้า จำกัด เป็นกิจการให้เช่าโกดังเก็บสินค้าที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ตำบลบางกระสั้น อำเภอบางปะอิน ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตตั้งโรงงานไซโลอบข้าวโพดในพื้นที่เดิมของบริษัทฯ โครงการถูกระงับเนื่องจากขัดต่อกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528)

ข. บริษัทอินโดไทยซินเทติกส์ จำกัด เป็นโรงงานปั่นด้าย ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 25 หมู่ 1 ถนนอุดมสรยุทธ ตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางปะอิน โรงงานนี้ได้เริ่มตั้งโรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนด้วย ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตตั้งโรงงานทอผ้าของบริษัทในเครือ บนพื้นที่ของบริษัทฯ ซึ่งได้ซื้อเตรียมการไว้นานแล้ว โรงงานทอผ้าที่ขออนุญาตใหม่นั้นเป็นโรงงานที่ต่อเนื่องจากโรงงานเดิม โครงการถูกระงับเนื่องจากขัดต่อกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528)

- ถึงแม้ว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ จะได้แก้ไขให้พื้นที่บางส่วนที่สามารถตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้บ้างแล้ว แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมียกจำกัดอยู่บางประการ ได้แก่ พื้นที่บางส่วนที่มีความเหมาะสมต่อการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ถนนบางสาย พื้นที่ริมแม่น้ำบางส่วนยังไม่ได้รับการพิจารณาให้ตั้งโรงงานได้ และความสูงของอาคารที่กำหนดไว้ต่ำเกินไปสำหรับในพื้นที่ที่ยอมให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปตั้งอยู่ได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- หอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงขอเสนอเรื่องเสนอต่อ กรอ. จังหวัด ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) และคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. จังหวัดฯ ได้มีการประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2529 และได้มีมติให้นำเสนอที่ประชุม กรอ. จังหวัดฯ ซึ่งมีสาระสำคัญในการขอเปลี่ยนแปลง 4 ข้อ เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของจังหวัด คือ

1. บริเวณที่ 4 ตามกฎกระทรวงฯ พื้นที่ระหว่างฝั่งทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยากับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 (ถนนเอกชัย) ซึ่งประกอบด้วยเกาะเรียน อำเภพระนครศรีอยุธยา ตำบลชนอนหลวง ตำบลบ้านกรอ ตำบลบ้านโพธิ์ ตำบลวัดยม และตำบลบ้านหว้า อำเภอบางปะอิน ขอเปลี่ยนเป็นพื้นที่บริเวณที่ 3

2. บริเวณที่ 4 ตามกฎกระทรวงฯ พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากแนวศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 308 (ถนนอุดมสรยุทธ) ทั้งสองข้างในระยะข้างละ 1,000 เมตร โดยเริ่มจากแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 (ถนนเอกชัย) จดบริเวณระยะห่างจากทางรถไฟ 200 เมตร ขอเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่บริเวณที่ 3

3. พื้นที่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออก ระยะ 1,000 เมตรจากฝั่ง โดยเริ่มจากโรงงานกระดาษบางปะอินไปจนจดพื้นที่ระยะห่าง 1,000 เมตร จากศูนย์ศิลปาชีพพิเศษ ขอเปลี่ยนเป็นพื้นที่บริเวณที่ 3 โดยมีเงื่อนไขห้ามตั้งโรงงานที่มีน้ำทิ้งในบริเวณนี้

4. ขอยกเลิกข้อกำหนดในบริเวณที่ 3 เกี่ยวกับความสูงของอาคารและหอถังน้ำ

(2) อุตสาหกรรมจังหวัดฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้

มอบหมายให้รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมาตรวจสอบสถานที่ และสั่งการให้สำนักงานอุตสาหกรรมจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบที่เกิดจากกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าภาคเกษตรกรรมของเรานั้น เกษตรกรจะว่างงานในช่วงระยะยาวหลังการเก็บเกี่ยว หากพื้นที่ของจังหวัดสามารถประกอบกิจการอุตสาหกรรมก็จะช่วยในการจ้างแรงงานได้มาก และโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งได้ขอตั้งและขยายโรงงาน แต่มาติดขัดที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว หากพื้นที่นี้ได้รับการยกเว้นก็จะช่วยในการจ้างแรงงานและเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นอย่างมาก สำหรับพื้นที่เกษตรกรรมที่ดำเนินการอยู่จะไม่มีผลกระทบแต่อย่างใด มลภาวะมีน้อยเพราะจะมีเฉพาะแปรรูปและคาร์โบไฮเดรตเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

1.2 กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีมติให้ความเห็นชอบการเสนอขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ.พิจารณาต่อไป

2. การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ กรอ.

2.1 จากข้อเสนอมขอเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงของ กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีประเด็นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน ฝ่ายเลขานุการ กรอ. (กลุ่มงาน กรอ. กอง กรอ. สศศ.) จึงได้จัดประชุมปรึกษาหารือร่วมกันทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ในวันที่ 31 มีนาคม 2530 ซึ่งภาครัฐบาลประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมอาคาร และผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาภาคกลาง สศศ. รวมทั้งส่วนราชการของจังหวัด ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลงานด้านศิลปาชีพนพิเศษ ส่วนภาคเอกชนได้แก่ ประธานหอการค้าจังหวัดฯ ซึ่งประเด็นที่ปรึกษาหารือมี ดังนี้

(1) เนื่องจากการเกษตรไม่ได้ผลในพื้นที่ดังกล่าว ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมที่มีอยู่เดิมและที่จะลงทุนใหม่ ถูกควบคุมและจำกัดโดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงทำให้เศรษฐกิจของอยุธยาขยายตัวได้ช้ามาก

(2) ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจากการพิจารณาเห็นว่าอยู่ในสภาวะที่ควบคุมได้ เช่น โรงงานประเภทโซลิด สามารถนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการควบคุมด้านฝุ่นละอองและมลภาวะต่างๆ อย่างได้ผล ส่วนการตั้งและขยายโรงงานก็อยู่ในการควบคุมดูแลของอุตสาหกรรมจังหวัดและสำนักงานสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนี้ให้การดูแลอย่างใกล้ชิดโดยคณะผู้บริหารวิเทศราชวังบางปะอิน และศูนย์ศิลปาชีพนพิเศษบางไทร ได้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งโรงงานอย่างเข้มงวดและรัดกุมอยู่แล้ว

(3) การเสนอขอเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ เป็นการขอลดระดับการควบคุมจากพื้นที่บริเวณที่ 4 ให้เป็นพื้นที่บริเวณที่ 3 ตามกฎกระทรวงมหาดไทยมิได้เป็นการขอยกเลิกกฎกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด

2.2 ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้จัดประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. ครั้งที่ 3/2530 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2530 เพื่อพิจารณาข้อเสนอของ กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และนำผลของการประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2530 เข้าพิจารณา ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้เสนอความเห็นเพิ่มเติม โดยอาศัยผลการวิเคราะห์ของศูนย์พัฒนาภาคกลาง สศช. ประกอบการพิจารณา ดังนี้

(1) จังหวัดอยุธยาที่มีความได้เปรียบทางกายภาพและทำเลที่ตั้ง คือ มีเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่สำคัญ 4 สาย ประกอบกับอยู่ใกล้กรุงเทพฯ และท่าเรือส่งออก จึงเหมาะที่จะเป็นศูนย์กลางการขนส่งและรวบรวมสินค้าเกษตร รวมทั้งเป็นเขตเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ซึ่งขณะนี้สินค้าเกษตรกว่าร้อยละ 50 ของประเทศรวบรวมที่อยุธยา

(2) ในพื้นที่ที่ควบคุมการเกษตรไม่ได้ผล แต่ขณะเดียวกันมีโรงงานอุตสาหกรรมประเภทไฮโดร คลังเก็บสินค้ารวมทั้งสิ้นถึง 30 แห่ง ซึ่งสามารถขยายกำลังการผลิตและรองรับแรงงานในท้องถิ่นได้อีกมาก

(3) การแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จากระดับพื้นที่บริเวณที่ 4 มาเป็นพื้นที่บริเวณที่ 3 ความจริงแล้วสามารถทำได้ในระดับคณะกรรมการกระทรวง คือ คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นประธาน โดยไม่จำเป็นต้องเข้าพิจารณาใน ครม. เนื่องจากไม่ได้เป็นการยกเลิกกฎกระทรวงแต่อย่างใด เพื่อให้เกิดผลในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด จึงควรให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณากฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นแกนกลางในการพิจารณาเรื่องนี้ และมอบนโยบายให้คณะกรรมการควบคุมอาคาร นำไปพิจารณาแก้ไขตามความเหมาะสมต่อไป

3. การประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 5/2530

ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้นำเรื่องการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528) ในส่วนของการกำหนดพื้นที่สีเขียวในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เข้าที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 5/2530 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2530 ในระเบียบวาระเพื่อทราบ โดยฝ่ายเลขานุการได้เสนอให้ที่ประชุมทราบ ดังนี้

3.1 ได้ดำเนินการจัดประชุมปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักผังเมือง และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร รวม 2 ครั้ง โดยการประชุมครั้งแรกเป็นการปรึกษาหารือเพื่อประมวลข้อคิดเห็นของแต่ละหน่วยงานที่มีต่อข้อเสนอของ กรอ. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และการประชุมครั้งที่ 2 เป็นการเดินทางไปดูสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ที่ขอเปลี่ยนแปลง เพื่อประกอบการหารือร่วมกันในการพิจารณาข้อเสนอของจังหวัด

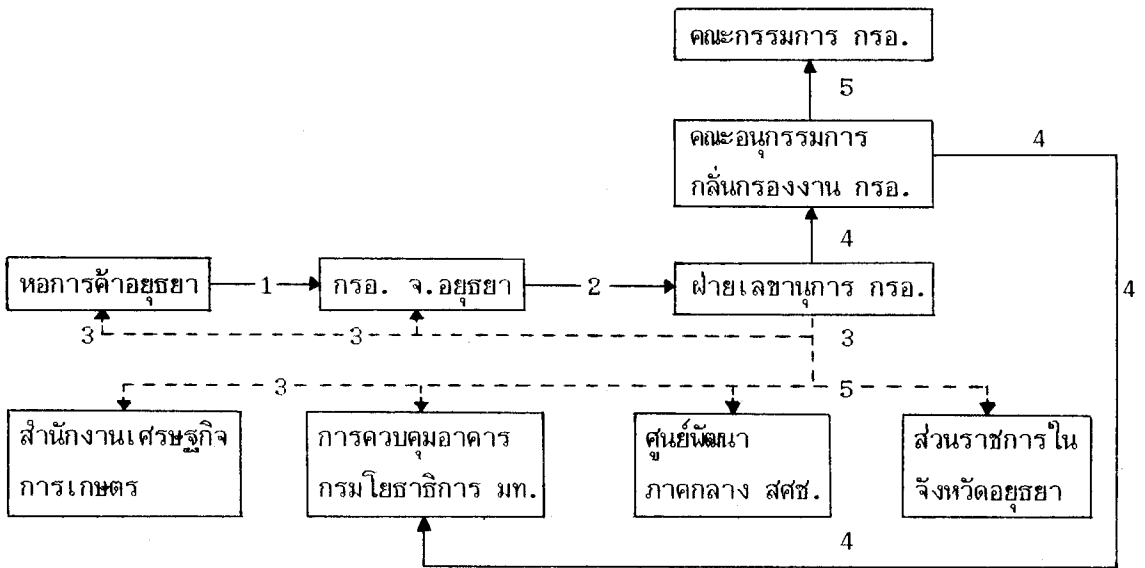
3.2 จากการประมวลผลการหารือ ที่ประชุม ได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของจังหวัด
ว่าเป็นเพียงการขอเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่บริเวณที่ 3 เพียงบางส่วนเท่านั้น มิได้เป็นการเสนอขอยกเลิก
กฎกระทรวงแต่อย่างใด

3.3 ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอผลการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานดังกล่าวต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง และขณะนี้กระทรวงได้มอบหมายให้กรมโยธาธิการรับไปพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไปแล้ว

4. ขั้นตอนในปัจจุบัน

ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินงาน โดยกองควบคุมอาคาร (คุณสุรัตน์) กรมโยธาธิการเป็น
ผู้รับผิดชอบ ได้ยกร่างกฎกระทรวงเสนอให้ รมว.มท. พิจารณาลงนามแล้ว

ขั้นตอนการแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2528)



อธิบาย

1. หอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพิจารณาส่งเรื่องให้ กรอ. จังหวัด เพื่อขอแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทย
2. กรอ. จังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่หอการค้าจังหวัดเสนอ และเสนอเรื่องให้ ฝ่ายเลขานุการ กรอ. เพื่อนำเข้าคณะกรรมการ กรอ.
3. ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและจังหวัด และภาคเอกชน คือ หอการค้าจังหวัด เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง
4. ฝ่ายเลขานุการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการกลั่นกรองฯ และมีมติมอบเรื่องการแก้ไขฯ ให้แก่คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีกองควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ เป็นฝ่ายเลขานุการนำไปพิจารณาแก้ไขต่อไป
5. นำเรื่องเข้าคณะกรรมการ กรอ. ในระเบียบวาระเพื่อทราบ

ผนวกที่ 3

การศึกษา

การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของสหกรณ์

1. จุดเริ่มต้น

1.1 สมาคมธนาคารไทยเป็นผู้ริเริ่มเสนอเรื่องนี้ขึ้นมาเพื่อขอให้ กกร. พิจารณาและส่งให้คณะกรรมการ กรอ.พิจารณา

1.2 สาเหตุที่ต้องเสนอเรื่องนี้เข้ามาเพราะ

- ธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่หลักสำคัญ คือ การให้บุคคลหรือองค์กรกู้ยืมเงินเพื่อนำไปดำเนินธุรกิจต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการให้กู้เงินดังกล่าวจะต้องมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

- ฉะนั้น การให้กู้ยืมเงินทุกครั้งธนาคารพาณิชย์จึงต้องขอหลักประกันที่เหมาะสมและเพียงพอ และเพื่อให้การผูกหลักประกันไว้กับการกู้ยืมมีผลสมบูรณ์ จะต้องมีการจดทะเบียนทรัพย์สินเหล่านั้น ให้ถูกต้องกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ขอกู้จะต้องชำระ

- ในด้านข้อแตกต่างของค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน

- (1) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของสหกรณ์ อาทิเช่น เครื่องจักร คิดเป็นร้อยละ 1 บาทของวงเงินจำนอง แต่สูงสุดไม่เกิน 50,000 บาท ต่อเครื่องจักร 1 เครื่อง ไม่ว่าเครื่องจักรชิ้นนั้นจะมีมูลค่าเท่าใดก็ตาม

- (2) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของสหกรณ์ อาทิเช่น ที่ดิน อาคาร คิดเป็นร้อยละ 1 บาท ของวงเงินจำนอง และไม่มีเพดานสูงสุดไว้

- จะเห็นได้ว่า ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของสหกรณ์แพงกว่าการจำนองสหกรณ์ ถึง 10 เท่าของวงเงินจำนองที่เท่ากัน และที่น่าสังเกตก็คือ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของสหกรณ์ไม่มีเพดานสูงสุดเหมือนดังเช่นในกรณีสหกรณ์หรือค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆ

- อุปสรรคต่อการลงทุนก็คือ ผู้ลงทุนต้องจ่ายค่าธรรมเนียมถึงร้อยละ 1 โดยไม่มีเพดานสูงสุด เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ยืมที่ใช้ในการลงทุน ซึ่งค่าธรรมเนียมที่จ่ายไปนี้เป็นค่าใช้จ่ายที่การซื้อขายยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นภาระและอุปสรรคต่อการลงทุน นั่นคืออาจมีผลทำให้การลงทุนเลื่อนออกไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

1.3 วันที่ 2 มิถุนายน 2530 กกร. นำเรื่องการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมของสหกรณ์เสนอต่อฝ่ายเลขานุการ กรอ.

2. การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ กรอ.

2.1 วันที่ 10 มิถุนายน 2530 กอง กรอ.สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการได้รับเรื่องจาก กรร. และมอบหมายให้ฝ่ายงาน กรอ. เป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ (10-22 มิถุนายน 2530)

2.2 ฝ่ายงาน กรอ. ได้ติดต่อประสานงานเป็นการภายในกับหน่วยต่างๆ ดังนี้

(1) ติดต่อกลับไปยังสมาคมนักการทูตไทย เพื่อตรวจสอบว่าการขอให้มีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมฯ เป็นเพราะมีเอกชนจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนจริงหรือไม่ ซึ่งผลจากการตรวจสอบแล้วพบว่าผลกระทบต่อการลงทุนโดยส่วนรวมจริง

(2) ติดต่อกับสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน เพื่อขอความเห็นในการปรับปรุงตามข้อเสนอของ กรร. ทราบว่าข้อเสนอของ กรร. ดังกล่าวไม่สามารถรับได้ เพราะจะทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงไปมาก

(3) เมื่อฝ่ายงาน กรอ. ได้รับทราบความเห็นจากกรมที่ดินแล้ว ก็ได้ติดต่อพูดคุยกับ ดร. วีระชัย เตชะวิจิตร ที่ปรึกษาสมาคมนักการทูตไทย โดยทางที่ปรึกษาสมาคมนักการทูตไทยได้ให้ข้อเสนอใหม่ โดยให้เปลี่ยนเป็น regressive rate (การเก็บอัตราค่าธรรมเนียมเป็นอัตราถดถอย) เพราะ

- เป็นอัตราที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในแง่การรับภาระการจ่ายค่าธรรมเนียม

- รัฐไม่สูญเสียรายได้ที่เคยได้รับจากสถิติ

- วงเงินจำนวนมูลค่าต่ำมีจำนวนรายได้ไม่สูงนัก ขณะเดียวกันการลดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับทรัพย์สินที่มีมูลค่าจะทำให้มีผู้มาขอจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยขยายเศรษฐกิจในแง่ของการลงทุนที่เพิ่มขึ้น และส่งผลสะท้อนกลับมาสู่ในแง่รายได้รูปภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอื่นๆ เพิ่มขึ้น

REGRESSIVE RATE

วงเงินจำนวน	อัตราค่าธรรมเนียม
10 ล้านบาทแรก	ร้อยละ 1.0
10 - 20 ล้านบาท	ร้อยละ 0.9
20 - 30 ล้านบาท	ร้อยละ 0.8
ฯลฯ	ฯลฯ
80 - 90 ล้านบาท	ร้อยละ 0.2
90 - 100 ล้านบาท	ร้อยละ 0.1
100 ล้านบาทขึ้นไป	ร้อยละ 0.05

2.3 ฝ่ายงาน กรอ. กอง กรอ. ประมวลเรื่องทั้งหมด ตามข้อ 2.2 (1) - (3) เสนอต่อ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. โดยเสนอให้เลขาธิการ สศช. พิจารณาให้ความเห็นชอบในข้อ เสนอที่จะให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาในเรื่องนี้ เพื่อให้เหมาะสมสำหรับผลที่จะเกิดขึ้น ดังนี้

(1) ผลทางบวก คือ จะเพิ่มแรงจูงใจให้มีจำนวนเต็มวงเงินขึ้น เพื่อให้ธุรกิจสามารถ ดำเนินการได้เต็มโครงการ ซึ่งจะส่งผลถึงการขยายตัวของฐานะรายได้ของรัฐทางอ้อมในรูปของภาษี การค้า ภาษีเงินได้ รวมทั้งเพิ่มการจ้างงานแต่ผลทางอ้อมนี้ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีความเป็นไปได้เพียงใด

(2) ผลทางลบ คือ อาจส่งผลให้รายได้ของรัฐในรูปค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนของสิ่งหา- ริมทรัพย์ลดลง

(3) เพื่อให้เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย คือ ทั้งทางด้านรายได้ของภาครัฐบาล และการส่งเสริม การลงทุนในภาคเอกชน เห็นควรที่จะศึกษาหาแนวทางที่จะแก้ไขให้มีผลกระทบต่อยาได้ของรัฐน้อยที่สุด หรือไม่มีผลกระทบเลย เช่น กรณีการเสนอแนวการคิดอัตราค่าธรรมเนียมของสิ่งหาทรัพย์ในรูป regressive rate คือ การเก็บอัตราค่าธรรมเนียมเป็นอัตราถดถอย อาทิเช่น วงเงินจำนวน 10 ล้านแรกเก็บในอัตราร้อยละ 1 และทุกๆ วงเงินจำนวน 10 ล้านต่อมา เก็บในอัตราลดลง เช่น 0.9 0.8 ... และ 100 ล้านขึ้นไปไม่เพดานสูงสุดที่ 500,000 บาท ซึ่งการเก็บในลักษณะนี้จะมีแรงจูงใจให้ เจ้าของทรัพย์สินนำทรัพย์สินมาจำนวนเต็มจำนวนมากขึ้น ซึ่งอาจจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐไม่ลดลง หรือ ถาลดลงก็ไม่มากนัก แต่จะช่วยให้เกิดการลงทุนและการจ้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดรายได้เข้า รัฐโดยทางอ้อมในรูปของภาษีประเภทต่างๆ

2.4 เลขาธิการ สศช. เห็นชอบให้นำเสนอเข้าคณะอนุกรรมการฯ

3. การพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ.

3.1 คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2530 โดยมีมติดังนี้

(1) ให้ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมฯ เป็นแบบ regressive rate

(2) ให้สมาคมธนาคารไทย ไปศึกษาว่าการเก็บแบบ regressive rate จะมีผลช่วย รัฐประหยัดงบประมาณจริงหรือไม่ และมีผลกระทบอย่างไร โดยให้ศึกษาทุกๆ ระดับของการจัดเก็บ

(3) กอง กรอ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ จะเป็นผู้ประสานงานกับกรมที่ดินและกระทรวง การคลัง รวมทั้งภาคเอกชนในการศึกษาเรื่องนี้ และจะนำผลที่ได้จากการศึกษาเข้าเสนอเพื่อพิจารณาใน การประชุมคณะอนุกรรมการฯ และคณะกรรมการ กรอ.ต่อไป

(4) ให้สรุปความเห็นเบื้องต้นตาม (1) - (3) ให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบในการ ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 4/2530 วันที่ 8 กรกฎาคม 2530

4. การดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะกรรมการฯ

4.1 สมาคมธนาคารไทย ได้จ้างนักศึกษาจำนวน 11 คน ออกเก็บข้อมูลที่ดินและตั้งกลุ่มทำงานของสมาคมธนาคารไทยเพื่อทำการศึกษา แล้วเสร็จเมื่อ 7 สิงหาคม 2530

4.2 สมาคมธนาคารไทย นำผลการศึกษาเสนอต่อเลขาธิการ สศช. ในฐานะประธานคณะกรรมการฯ ทราบ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2530 และเลขาธิการ สศช. ได้มอบหมายให้ ผช.เลขาธิการ สศช. (นายอนุภาพ สุนอนันต์) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

4.3 ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ได้นำเอาผลการศึกษามาประชุมร่วมกันแบบไม่เป็นทางการกับกองนโยบายและการคลังและภาษีอากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดิน และที่ปรึกษาสมาคมธนาคารไทย ผอ.ฝ่ายอาวุโส ฝ่ายพัฒนาธุรกิจธนาคารกสิกรไทย ผอ.ฝ่ายหนี้สินและหลักทรัพย์ ธนาคารกสิกรไทย และผู้จัดการฝ่ายสินเชื่อธนาคารนครหลวงไทย เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2530 ผลสรุปออกมาดังนี้

(1) ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการจำนองไม่เต็มจำนองหรือเลี้ยงไม่จดจำนอง รวมทั้งสาเหตุจากค่าธรรมเนียมจดจำนองที่สูง มีผลกระทบให้ระบบการเงินการธนาคารไม่มั่นคงเท่าที่ควร เนื่องจากธนาคารมีความเสี่ยงภัยไม่มีปริมาตรเต็มในหลักทรัพย์

(2) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ขอให้ธนาคารพาณิชย์ช่วยหาข้อมูลเพิ่มเติมเท่าที่จะทำได้ว่า ปริมาณมูลค่าของการจดจำนองไม่เต็มหรือไม่จดจำนองเลย มีจำนวนมากเพียงใด

(3) การปรับอัตราค่าธรรมเนียมให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม น่าที่จะมีส่วนช่วยให้มีการจำนองเต็มมูลค่ามากขึ้น ส่งผลให้รัฐฯ ได้รายได้เพิ่มขึ้น และสามารถทดแทนรายได้ส่วนที่ขาดไปอันเนื่องจากการลดอัตราค่าธรรมเนียม

(4) ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า งานจดจำนองเป็นงานบริการไม่ควรกำหนดการจัดเก็บค่าบริการให้เหมือนกับการเก็บภาษี อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงให้เป็นการเก็บค่าบริการ จะต้องใช้เวลานาน เพราะมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล จึงควรพิจารณาหาทางปรับปรุงเท่าที่จะทำได้ทันทีในระยะเวลานั้นๆ ไปก่อน

(5) ที่ประชุมได้พิจารณา Computer Print-outs ของกรณีการจัดเก็บในอัตราต่างๆ ทั้ง 8 กรณีมีความเห็นว่าการกำหนดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นอัตราเดียวจนถึงระดับหนึ่ง ดังเช่นในกรณีภาษา ธรรมเนียมศาล ซึ่งเก็บในอัตราเดียวและมีเพดานสูงสุดที่ 200,000 บาท น่าจะเป็นอัตราที่ดีกว่าการใช้อัตราถดถอย (regressive rate)

(6) ผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีความเห็นว่าผลการศึกษาที่ได้มานี้ เป็นสิ่งที่ที่มิประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นการวิเคราะห์เบื้องต้นที่น่าจะเพียงพอแล้ว ประกอบกับเจ้าหน้าที่ สศช. แจ้งว่า กระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรและค่าธรรมเนียมโดยส่วนรวมอยู่

แล้ว โดยขอให้นำผลการศึกษาดังกล่าวรวมทั้งข้อมูลที่ได้มาขึ้น เสนอมายังกระทรวงการคลัง เพื่อใช้เป็นข้อมูลที่จะดำเนินการพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงการคลังต่อไป

(7) ที่ประชุมได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. แจ้งรายงานผลการศึกษาและแนวทางตามข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาดังนี้ไปยังกระทรวงการคลัง เนื่องจากกระทรวงการคลังมีนโยบายปรับปรุงภาษีฯ อยู่แล้ว และกรมที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้ เพื่อนำไปดำเนินการพิจารณาในระดับนโยบายต่อไป เพราะฝ่ายเลขานุการได้ประสานงานกับกรมที่ดินแล้ว เจ้าหน้าที่กรมที่ดินแจ้งว่าถ้ากระทรวงการคลังเห็นด้วย กรมที่ดินในฐานะหน่วยปฏิบัติก็จะต้องดำเนินการตามนโยบายภาษีอากรฯ

4.4 วันที่ 14 ธันวาคม 2530 ฝ่ายเลขานุการ โดย ผช.เลขาธิการฯ ได้จัดประชุมร่วมเฉพาะหน่วยราชการ แบบเป็นทางการ มีกองนโยบายการคลังและภาษีอากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน

ที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับแนวนโยบายที่กระทรวงการคลัง (ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ผอ.กองนโยบายการคลังและภาษีอากร) พิจารณาในเรื่องนี้ รวมทั้งการดำเนินการให้ผลในทางปฏิบัติ โดยหารือในแต่ละประเด็น ดังนี้

(1) ด้านนโยบาย กระทรวงการคลังคำนึงถึงรายได้ที่ได้รับจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ แต่เนื่องจากการเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้มีผลกระทบหลายทาง คือ

1. ผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจตามปกติ ทั้งนี้เพราะอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ต้นทุนการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะเป็นรายได้ที่นำเข้ารัฐ

2. ผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้แก่ธุรกิจ

3. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม

ดังนั้นถ้าบทวนในแนวนโยบายจะเห็นว่าค่าธรรมเนียมจดทะเบียนมีใช้ภาษี แต่เป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บอันเนื่องมาจากการให้บริการของรัฐ จึงควรแปรผันตามต้นทุนการให้บริการของรัฐที่ลงทุนไป ซึ่งการจัดเก็บในขณะนี้ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว จึงเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อธุรกิจภาคเอกชน ดังนั้นเห็นควรปรับปรุงการจัดเก็บให้เหมาะสม โดยกำหนดให้จัดเก็บในอัตราเดิม คือ ร้อยละ 1 ของวงเงินจำนอง แต่มีเพดานสูงสุด 1 แสนบาท (วงเงินจำนองที่เกินกว่า 10 ล้านบาท ก็จะเสียสูงสุด 100,000 บาท เช่นกัน ถือเป็น FLAT RATE)

ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลเพื่อรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินไม่ให้เกิด HIGH COST ECONOMY เพราะจากการศึกษาข้อเท็จจริง การจดทะเบียนอยู่ระหว่าง 5 - 10 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ อันเนื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมตามเงื่อนไขใหม่ จะมีผลให้รัฐสูญเสียรายได้ประมาณปีละ 51 ล้านบาท แต่ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมจะสูงขึ้น

อย่างมาก นอกจากนี้จะมีผลให้ผู้ที่จดจำเองต่ำกว่ามูลค่า ซึ่งขณะนี้ถือเป็นจำนวนมากหันมาจดจำเองเต็มจำนวนมากขึ้น

(2) ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการของกรมที่ดินว่า ถ้าจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมตามนโยบายข้างต้นจะมีขั้นตอนอย่างไร เพราะอัตราค่าธรรมเนียมเป็นอัตราที่กำหนดไว้ท้ายกฎกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องนำเรื่องเข้า ครม. หรือ รศก. หรือไม่ และที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ก็อยู่ในขั้นตอนที่กรมที่ดิน ได้หารือกระทรวงการคลังแล้ว ส่วนในด้านกระทรวงการคลัง ก็จะต้องนำเรื่องเสนอต่อ รมว. คลัง อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ

(3) ที่ประชุมมีมติ ดังนี้คือ

- เห็นชอบตามนโยบายที่ผู้แทนกระทรวงการคลังเสนอในเรื่องการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมจดจำนองสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกำหนดให้จัดเก็บในอัตราเดิมคือร้อยละ 1 ของวงเงินจดจำนอง แต่มีเพดานสูงสุดที่ 1 ล้านบาท ทั้งนี้วงเงินจดจำนองสูงสุดจะเป็นเงิน 10 ล้านบาท และที่เกินกว่านี้จะเก็บในอัตราสูงสุดที่กำหนดไว้เป็น flat rate

- กรมที่ดินจะจัดส่งหนังสือเป็นทางการให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังจะทำหนังสือตอบยืนยันในเรื่องนี้ เพื่อให้กรมที่ดินดำเนินการตามขั้นตอนของกรมที่ดินต่อไป พร้อมนี้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะได้นำเสนอนโยบายต่อ รมว. คลัง เพื่อดำเนินการต่อไป และขอให้แจ้งผลการดำเนินงานดังกล่าวมาให้คณะกรรมการ กรอ. ทราบอีกครั้งหนึ่ง

4.5 วันที่ 25 กันยายน 2530 สศช. ได้แจ้งมติที่ประชุมตามข้อ 4.4 ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยได้รับทราบเป็นทางการ

(1) ดร. สมชัย ได้สรุปผลการประชุมเสนอปลดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พร้อมกันนี้ฝ่ายงาน กรอ. กอง กรอ. สศช. ได้โทรศัพท์ประสานกับกองนโยบายการคลังและภาษีอากร เพื่อขอทราบความคิดเห็น ซึ่งได้รับว่า กระทรวงการคลังโดยกองนโยบายการคลังฯ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมโดยประสานโดยตรงกับสมาคมธนาคารไทย

(2) มีนาคม 2530 กระทรวงการคลังมีหนังสือตอบกลับไปยังกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน)

(3) กระทรวงมหาดไทย (โดยกองวิชาการ กรมที่ดิน) รับเรื่องจากกระทรวงการคลังสรุปเสนอ รมว. มท.

4.6 ธันวาคม 2530 กอง กรอ. สศช. ทำบันทึกถึงเลขาธิการ สศช. เพื่อแจ้งผลการดำเนินงาน และเลขาธิการได้รับทราบแล้ว

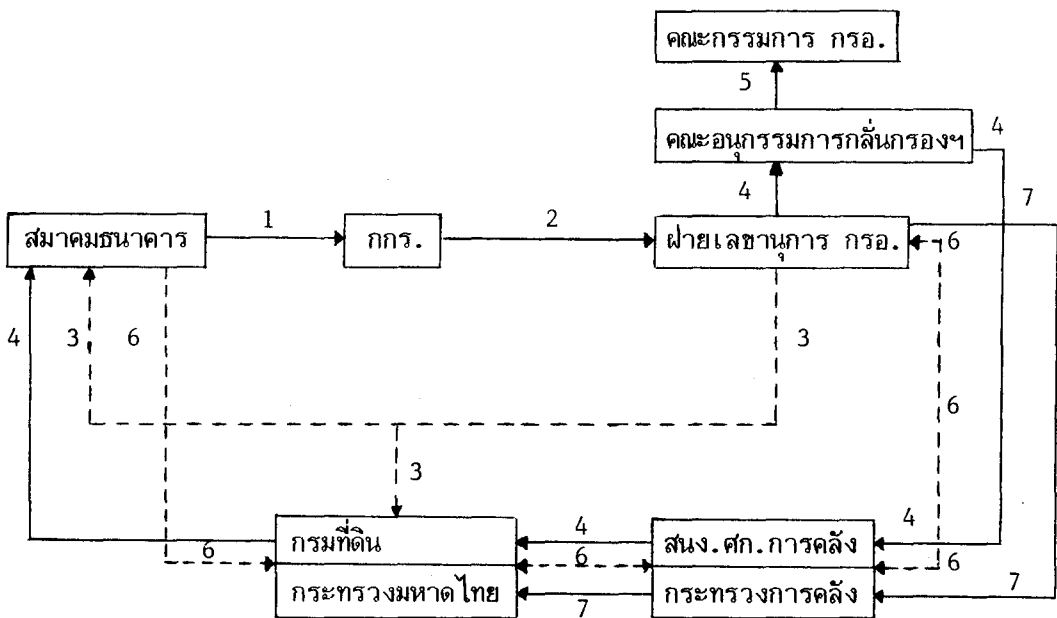
5. ขั้นตอนในปัจจุบัน

5.1 ขณะนี้ขั้นตอนอยู่ที่กองวิชาการ กรมที่ดิน ซึ่งจะต้องดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงการคลัง แต่กรมที่ดินก็ต้องศึกษาด้วยว่า การดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงการคลัง จะสูญเสียรายได้เท่าไร

5.2 เมื่อวิเคราะห์แล้วว่าจะสูญเสียรายได้มากน้อยเท่าไร ก็จะให้นำเสนอ ปลัดกระทรวง มท. และ รมว. เพื่อทราบและให้ความเห็นชอบพร้อมทั้งลงนามแก้อัตราค่าธรรมเนียม ซึ่งอยู่ท้ายกฎหมายที่ดิน (รพว. มีอำนาจแก้ไขได้) แล้วจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5.3 ประเมินว่าจะแล้วเสร็จและเสนอเข้าอนุกรรมการกลั่นกรองฯ และมีผลบังคับใช้ไม่เกิน เดือนตุลาคม 2531

ขั้นตอนการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์



อธิบาย

1. สมาคมธนาคารไทย ส่งเรื่องให้ กกร.พิจารณา
2. กกร. พิจารณาเสนอให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. นำเข้าวาระการประชุม กรอ.
3. ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ประสานขอข้อมูลจาก กรมที่ดิน และสมาคมธนาคารไทย
4. ฝ่ายเลขานุการสรุปและจัดทำข้อเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณา และคณะกรรมการกลั่นกรอง มีมติให้สมาคมธนาคารไทย ไปศึกษาการเก็บค่าธรรมเนียมแบบ regressive rate กอง กรอ. ประสานกับกรมที่ดิน และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อร่วมกันศึกษา
5. คณะอนุกรรมการฯ เสนอ กรอ. 4/2530 เพื่อทราบผลการพิจารณา
6. สมาคมธนาคารไทยนำผลการศึกษาประชุมร่วมกับ กอง กรอ. กรมที่ดิน และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
7. สศช. ทำหนังสือแจ้งกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องให้กรมที่ดิน โดยกองวิชาการ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมฯ

ผนวกที่ 4

การศึกษา

โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด (อุบลราชธานี)

1. จุดเริ่มต้น

1.1 สศช. ได้มีแนวทางการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงานเพื่อพัฒนาชนบท โดยจะเห็นการสร้างรายได้ในชนบท และเป็นรายได้ที่เกิดขึ้นอย่างถาวรเพิ่มเติมจาก กสช. ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ช่วยให้คนในชนบทมีงานทำและมีรายได้ในฤดูแล้ง

- วิธีการสร้างรายได้ที่เหมาะสมที่สุด คือ "การสร้างรายได้โดยการกระจายการผลิต" เรื่องนี้จะอาศัยการเกษตรอย่างเดียวนั้นไม่พอ แต่ต้องหากิจกรรมเศรษฐกิจอื่นๆ นอกภาคเกษตรมาเสริมด้วย เช่น อุตสาหกรรม การบริการ (การท่องเที่ยว การค้า การซ่อม ฯลฯ)

- แนวทางการพัฒนานี้ รัฐได้สร้างกลไกโดยมีการผนึกกำลังของ 6 กระทรวงหลัก เพื่อช่วยกันทำ "แผนพัฒนาจังหวัด" หรือจะเรียกว่า "แผนพัฒนารายได้" ของจังหวัด เป็นการจำลองจากแผนชาติในส่วนกลางที่มีอยู่แล้วมาอยู่ในพื้นที่ระดับจังหวัด

- การผนึกกำลังเฉพาะภาครัฐคงจะสำเร็จไม่ได้ จำเป็นต้องมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมด้วย

1.2 นโยบาย "กรอ." สู่ "ชนบท" ซึ่ง กรอ. ได้เป็นฐานที่จะเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทไว้แล้วพอสมควร เริ่มจากนโยบายกระจายการประสานความร่วมมือ กรอ. จากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค กรอ. ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคอีสาน

- ได้เตรียมกลไกไว้รองรับอยู่แล้ว โดยเฉพาะการสนับสนุนการรวมตัวของภาคเอกชน ซึ่งปรากฏเป็นหอการค้าจังหวัด หรือสาขาของสภาอุตสาหกรรมไทย

2. การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ กรอ.

2.1 ฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ. กับกองแผนงาน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้ร่วมกันพิจารณาและได้นำเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาในครั้งที่ 1/2531 โดยการประชุมครั้งนี้ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. ฝ่ายเลขานุการได้นำเรื่องนี้จัดเข้าไว้ในเรื่องการประชุมเสวนาภาพความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งเป็นการสรุปกระบวนการความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งในส่วนของการกระจายรายได้

และการพัฒนาชนบท ปรากฏว่าความต้องการและปัญหาทางด้านนี้ยังมีอีกมาก จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและเอาใจใส่มากขึ้น

2.2 จากการประเมินสถานภาพความร่วมมือดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการ (ฝ่ายงาน กรอ. และฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ.) ได้เสนอแนวทางที่จะร่วมมือกันทำงาน 6 ข้อ คือ

- (1) เร่งรัดงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาคเพื่อกระจายรายได้ไปสู่ชนบท
- (2) มอบหมายให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.เกษตร) พิจารณาแนวทางขยายความร่วมมือและนำเสนอคณะกรรมการ กรอ.
- (3) มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ พิจารณาแนวทางการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเสนอต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง
- (4) มอบหมายให้หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พิจารณาแนวทางการกระตุ้นธุรกิจขยายการลงทุนในส่วนภูมิภาคมากขึ้น
- (5) เห็นควรให้มี ปีส่งเสริมศิลปะและหัตถกรรมไทย (Thai Arts and Crafts Promotion Year) ในปี 2531
- (6) มอบหมายเป็นนโยบายให้ กรอ. จังหวัด ให้ความสำคัญและเร่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัด

3. การประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531

3.1 วันที่ 20 มกราคม 2531 ได้มีการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 ซึ่งในระเบียบวาระที่ 4.1 เป็นการพิจารณาการประเมินผลสถานภาพความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลั่นกรอง (ตามข้อ 2.2) และมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

- ในการร่วมกันพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท ควรจะได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทขึ้นมาสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการประสานงานความร่วมมือ โดยอาจจะจัดตั้งในรูปแบบของทุนเรือนหุ้น (Venture Capital) เพื่อกระตุ้นและชักจูงให้นักธุรกิจ ไปลงทุนในภูมิภาคมากขึ้น

- สำหรับกระบวนการที่จะเข้าไปพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทนั้น ควรจะได้ช่วยกันพิจารณาชี้แนะและระบุผลิตภัณฑ์ (Identify Products) ที่เห็นว่าน่าจะมีการผลิตรับช่วงได้ในต่างจังหวัด และมีแนวโน้มทางตลาดดี โดยจะสอดคล้องกับขบวนการทำงานฝึกอบรมของโครงการช่างชนบท ซึ่งดำเนินการอยู่แล้วในการที่จะให้การฝึกอบรมแรงงานตามพื้นบ้านที่มีอยู่ทั่วไป

3.2 ที่ประชุมได้มีมติ ดังนี้

- (1) เห็นควรเร่งรัดงานเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาคทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม
- (2) เห็นควรมอบหมายให้ คณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาการเกษตรระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.เกษตร) พิจารณาแนวทางขยายความร่วมมือและการดำเนินงาน และนำแผนงานมาเสนอต่อคณะกรรมการ กรอ. ในการประชุมครั้งต่อไป
- (3) การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท เห็นควรมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท ภายในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นองค์กรหลักพิจารณาหาแนวทางเร่งรัดการพัฒนาต่อไป
- (4) เห็นสมควรให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท โดยมอบหมายให้สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และหอการค้าไทยรับไปพิจารณารูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน
- (5) มอบหมายให้หอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการพัฒนาแนวทางกระตุ้นธุรกิจ ในท้องถิ่นให้มีการขยายการลงทุนในต่างจังหวัด
- (6) มอบหมายให้หอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ช่วยกันพิจารณาชี้แนะและระบุผลิตภัณฑ์ที่เห็นว่าน่าจะมีการผลิตรับช่วงได้ในต่างจังหวัด
- (7) เห็นควรจัดให้มีปีส่งเสริมศิลปะและหัตถกรรมไทย (Thai Arts and Crafts Promotion Year) ในปีนี้
- (8) เห็นควรมอบหมายเป็นนโยบายให้ กรอ. จังหวัด ให้ความสำคัญและเร่งรัดส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดโดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. การดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2530

4.1 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการประสานการดำเนินการให้บังเกิดผลดียิ่งขึ้น ฝ่ายเลขานุการ กรอ. (ฝ่ายงาน กรอ. และฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ.) ได้จัดคณะเจ้าหน้าที่ออกพบผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ 6 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างวันที่ 8-15 กุมภาพันธ์ 2531 อันได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สกลนคร หนองคาย และขอนแก่น โดยได้ประสานงานกับคณะกรรมการหอการค้าจังหวัด และอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อดูว่าแต่ละจังหวัดมี Potential อะไรที่เด่นๆ ที่จะพัฒนาได้

4.2 ผลจากการดูงานและพบผู้ประกอบการท้องถิ่น ฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรมได้สรุปโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ

- อุตสาหกรรมการเกษตร จากพืชอุตสาหกรรมชนิดใหม่ น้ามะเขือเทศเข้มข้น อาหารบรรจุกระป๋อง และกระเพาะเป็ลือกเม็ตมะม่วงหิมพานต์

- อุตสาหกรรมการเกษตรดั้งเดิมที่สามารถขยายการผลิต อันได้แก่ อาหารสัตว์และที่ต่อเนื่อง (การปศุสัตว์/โรงฆ่าสัตว์/นมและผลิตภัณฑ์)

- หัตถอุตสาหกรรม เช่น การทอผ้าไหม เจียรไนเพชรพลอย

4.3 ในจังหวัดอุบลราชธานี คณะเจ้าหน้าที่ได้ดูงาน ดังนี้

(1) หมู่บ้านเจียรไนเพชร-พลอย ที่หมู่บ้านมะขาม บ้านสร้างมิ่ง และบ้านหัวสะพาน ซึ่งมีข้อมูลต่างๆ ดังนี้ คือ

- การเจียรไนเพชร-พลอย เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เริ่มต้นดำเนินการมาได้ประมาณ 2-3 ปีที่ผ่านมา

- การเริ่มต้นของหมู่บ้านโรงงานทั้ง 3 แห่ง มีลักษณะการเกิดเหมือนกัน คือ ช่างฝีมือที่มาทำงานเจียรไนเพชรรัสเซียที่จังหวัดสุพรรณบุรี แล้วเดินทางกลับไปลงทุนที่บ้านเกิด โดยเข้าไปอบรมกันเองในหมู่บ้าน

- การตลาดของเพชรรัสเซียในเขตจังหวัดอุบลราชธานีในปัจจุบัน จะขายผ่านพ่อค้าคนกลางที่จังหวัดสุพรรณบุรี ในราคาประมาณกิโลกรัมละ 13 บาท (โดยเฉลี่ย) โดยยังไม่มีการขายโดยตรงสู่บริษัทที่รับซื้อเพชรรัสเซียเพื่อการส่งออก (บ.ปิยมิตร, บ.เอ เอ เอ เจมส์ จำกัด เป็นบริษัทผู้รับซื้อเพชรรัสเซียส่งออกที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ มีกำลังซื้อรวมปี 2530 ประมาณ 36.5 ล้านกะรัต)

- ปัญหาหลักในการเจียรไนเพชร-พลอยเทียม คือ การค้าที่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง และฝีมือแรงงานอยู่ในระดับ ประมาณ 50% ของกรุงเทพฯ นอกจากนี้ ยังขาดการใช้เครื่องตั้งองค์

- นอกจากนั้นยังคงพบว่า จากสถานการณ์การค้าเพชรรัสเซียที่ชะลอตัวลงในปี 2531 จะส่งผลทำให้การผลิตเพชรรัสเซียในเขตอุบลราชธานีและที่ต่างๆ หดตัวตามไปด้วย ปัญหาดังกล่าวจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานที่เปลี่ยนอาชีพเกษตรมาเป็นช่างฝีมือโดยตรงค่อนข้างมาก จะเป็นแรงงานที่ขาดการเตรียมการเพื่อหันกลับไปทำการเกษตรหรืออาชีพอื่น

(2) การปลูกพริกในตำบลหัวเรือ

- เกษตรกรในตำบลหัวเรือ ปลูกพริกในถิ่นหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว มีเนื้อที่เพาะปลูกประมาณ 3,000 ไร่ ผลผลิตจะทยอยออกสู่ตลาดตั้งแต่ต้นเดือนมกราคมจนถึงเดือนพฤษภาคม ฤดูหนึ่งๆ จะผลิตได้ประมาณ 8,000-12,000 ตันต่อปี ช่วงเดือนมีนาคมและเมษายน ผลผลิตจะได้สูงสุดออกสู่ตลาดไม่ต่ำกว่าวันละ 30-50 ตัน

- ตลาดที่ส่งขายได้แก่ ตลาดปากคลองตลาด ตลาดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 13 จังหวัด และบางส่วนส่งข้ามไปมาเลเซีย

4.4 ภายหลังกลับจากการพบผู้ประกอบการฯ ในเขตพื้นที่ 6 จังหวัด ฝ่ายแผนประสานอุตสาหกรรม กอง กรอ. ได้คุยกับนายกสมาคมอัญมณี ซึ่งในการพูดคุยกันนั้น นายกสมาคมอัญมณีได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ปัจจุบันแนวโน้มทางด้านอุตสาหกรรมอัญมณีมี demand มากกว่า supply แต่เทคนิคในการผลิตยังไม่

ดีพอ อยากให้ทางการช่วยเหลือเพราะทางสมาคมฯ เองคงไม่สามารถสร้าง skill labor ได้เพียงพอ น่าจะให้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมช่วยเหลือ ดังนั้นข้อเสนอเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานอัญมณี จังหวัดอุบลราชธานี จึงควรมีดังนี้

- การยกระดับกิจกรรมการผลิตไปสู่การเจียระไนพลอยเทียมเกรดสูงขึ้น และการเจียระไนพลอยแท้
- การเชื่อมโยงตลาดส่วนกลางสู่ชนบทโดยตรง
- การเพิ่มประสิทธิภาพฝีมือแรงงานในหมู่บ้าน

5. การดำเนินการของคณะกรรมการกำนัลการองงาน กรอ. และ กกร.

5.1 คณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2531 เพื่อหารือร่วมกับประธานคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) และเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมฯ (กองแผนงาน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกองพัฒนาชนบท สศช.) โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่า ควรมีการปรับโครงสร้างการประสานงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทของคณะกรรมการเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดระบบการประสานงานที่ดีระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน โดยเห็นควรมีการดำเนินการ ดังนี้คือ

- (1) ให้มีตัวแทนสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 สถาบัน เป็นอนุกรรมการและขอให้สถาบันภาคเอกชนจัดส่งผู้แทนในระดับสูงเป็นอนุกรรมการ
- (2) ให้มีตัวแทนจากฝ่ายอนุกรรมการ กรอ. เป็นอนุกรรมการ และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

5.2 ในส่วนของภาคเอกชน ทาง กกร. กำลังเร่งพิจารณากำหนดแนวทางในการกระตุ้นและชักนำให้เกิดการลงทุนในภูมิภาค และข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท โดยจะนำเสนอคณะกรรมการ กรอ. ในการประชุม ครั้งที่ 3/2531

5.3 จากการที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้จัดคณะเจ้าหน้าที่ออกพบผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ 6 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อแสวงหาแนวทางประสานความร่วมมือในการกระตุ้นและชักนำให้เกิดการลงทุนในระดับพื้นที่ และได้ข้อสรุปที่สำคัญ คือ

- (1) การดำเนินการกระตุ้นและชักนำให้เกิดการลงทุนในภูมิภาคของรัฐในปัจจุบัน จะมุ่งเน้นให้ดำเนินการจัดสัมมนาสู่ทางและโอกาสการลงทุนใน เขตภูมิภาคเป็นหลัก โดยมุ่งหวังให้นักธุรกิจท้องถิ่นมองเห็นโอกาสและความเป็นไปได้ในการขยายการลงทุนของตน ซึ่งการดำเนินการนี้ให้ผลดีในแง่การกระตุ้นให้เกิดความสนใจ แต่ยังให้ผลต่ำในการชักจูงให้เกิดการลงทุนจริง เพราะลักษณะของผู้ประกอบการในท้องถิ่นส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มพ่อค้าที่ขาดประสบการณ์การลงทุนในโรงงาน

(2) การประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในชนบท ส่วนใหญ่จะอยู่ในส่วนกลาง ทั้งทางด้านการวางแผน และการประสานงาน โดยทางฝ่ายจังหวัดเป็นเพียงได้รับทราบภายหลังการลงทุนจริงแล้ว ทำให้ฝ่ายจังหวัดขาดโอกาสในการเข้าร่วมอย่างจริงจังได้

5.4 ข้อเสนอของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่จะเสนอต่อคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 2/2531 เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการดำเนินการตามข้อ 5.3 (1) และ (2) และให้เกิดระบบการประสานลงสู่พื้นที่ชนบทได้ตามเป้าหมายตามนโยบายในช่วงรอบผลการดำเนินการ ตาม 5.1 และ 5.2 เห็นควรให้มีการดำเนินการในระดับพื้นที่ไปพร้อมกันด้วย โดยการจัดให้มีโครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมระดับจังหวัดขึ้น ทั้งนี้ โดยมีข้อเสนอการดำเนินการขั้นต้นใน 2 ส่วนสำคัญ คือ

(1) ให้มีการจัดประชุมเรื่องแนวทางการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการจ้างงานในระดับจังหวัดร่วมกับภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด เกี่ยวกับขบวนการพัฒนาชนบทโดยส่วนรวม และแนวทางการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการจ้างงานในระดับจังหวัดของภาคราชการ โดยกำหนดให้จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษเป็นจังหวัดเป้าหมาย

(2) จัดให้ผู้นำธุรกิจเอกชนจาก 3 สถาบัน ใน กรอ. เข้าดูพื้นที่เพื่อแสวงหาโอกาสในการลงทุนใหม่ และขยายผลการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทที่มีอยู่แล้ว โดยมุ่งหวังให้เกิดกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของภาคเอกชนในระดับจังหวัดใน 3 เรื่องสำคัญ คือ

- การพัฒนาและเชื่อมโยงทางการตลาดสำหรับอุตสาหกรรมจากชนบท เช่น การเจาะระยะในเพชรพลอยเทียม หัตถกรรมหมู่บ้าน เป็นต้น
- การสนับสนุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทของภาคเอกชนให้สามารถสนับสนุน และสนองความต้องการที่เป็นจริงในพื้นที่
- การประสานความร่วมมือระหว่างนักธุรกิจส่วนกลาง - ท้องถิ่น

6. การประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 2/2531

ได้มีการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 2/2531 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2531 ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบผลการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการและของภาคเอกชน และมีมติให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการฯ ตามข้อ 5.4 โดยขอให้คัดเลือกผู้แทนภาคเอกชนในระดับสูง และคัดเลือกผู้มีโอกาสที่จะลงทุนในจังหวัดอุบลราชธานีและศรีสะเกษด้วย

7. การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ กรอ.

7.1 จากการประชุม กรอ. ครั้งที่ 1 และ 2/2531 ซึ่งที่ประชุม ได้มีมติให้ปรับทิศทางความ

ร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อให้เกิดการกระจายผลการพัฒนา และให้สถาบันภาคเอกชนเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทให้มากขึ้น พร้อมทั้งให้จัดทำโครงการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนขึ้นโครงการหนึ่ง ชื่อว่า "โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด" โดยกำหนดให้จังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดศรีสะเกษ เช่น พื้นที่เป้าหมายของโครงการฯ

7.2 วันที่ 3-5 เมษายน 2531 ฝ่ายเลขานุการ กรอ. โดยฝ่ายประเมินแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ. ผู้แทนสมาคมอัญมณีและเครื่องประดับ และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมได้เดินทางไปเพื่อดูพื้นที่ และเตรียมการสำหรับการประชุมและดูงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัด ระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน 2531 ที่จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ

7.3 วันที่ 21-23 เมษายน 2531 ได้มีการประชุมและดูงานระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด ณ จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ ซึ่งในการเดินทางครั้งนี้ ผู้ร่วมเดินทางประกอบด้วย

(1) ศสช. ประกอบด้วย เลขาธิการ ศสช. ผอ.กองโครงการเศรษฐกิจ ผอ.กอง กรอ. หัวหน้าฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ. หัวหน้าฝ่ายประสานแผนด้านพาณิชย์และบริการ กอง กรอ. ที่ปรึกษา กรอ. และผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศสช.

(2) กระทรวงอุตสาหกรรม ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวง รองอธิบดี กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผอ.กองแผนงาน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผอ.กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผอ.กองส่งเสริมหัตถกรรม ผอ.ศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรม ผอ.กองอุตสาหกรรมในครอบครัว หัวหน้าสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดกลาง หัวหน้ากลุ่มพัฒนาผลิตภัณฑ์ ผู้จัดการสำนักงานธัญกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อย หัวหน้าฝ่ายสำรวจวิจัย และหัวหน้าศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(3) ผู้แทนกองแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(4) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และ ผอ.กองนโยบายและแผนพัฒนา

(5) ผู้แทนกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ

(6) รองปลัดกระทรวงพาณิชย์

(7) กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองอธิบดีกรมการพัฒนชุมชน และ ผอ.ฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ ส.พ.มท.

(8) ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(9) อนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท (นายชำนาญ รุ่งแสง)

(10) ธนาคารกรุงไทย ประกอบด้วย รองผู้จัดการฝ่ายสินเชื่อเกษตรและอุตสาหกรรม ต่อเนื่อง และหัวหน้าส่วนอำนวยการสินเชื่อ

(11) บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ผู้จัดการใหญ่ฝ่ายส่งเสริมพัฒนาธุรกิจ รองผู้จัดการฝ่ายอำนวยการสาขาก่อสร้างอุตสาหกรรมขนาดย่อม และผู้จัดการภาคสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(12) รองผู้จัดการใหญ่นาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(13) จังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัด เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี ชมรมธนาคารจังหวัดอุบลราชธานี

(14) จังหวัดศรีสะเกษ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เกษตรจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ประธาน รองประธาน และเลขาธิการหอการค้าจังหวัด และชมรมธนาคารจังหวัดศรีสะเกษ

(15) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย รองประธานสภาอุตสาหกรรม เลขาธิการบริการ และกรรมการฯ สาขาเฟอร์นิเจอร์

(16) หอการค้าไทยประกอบด้วย กรรมการเลขาธิการ กรรมการฯ สาขาหัตถกรรมไทย เลขาธิการ และที่ปรึกษา

(17) สมาคมธนาคารไทย ประกอบด้วย กรรมการผู้อำนวยการธนาคารกรุงเทพ จำกัด ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการทั่วไปธนาคารไทยทุน จำกัด และผู้จัดการสำนักวิจัยธนาคารกรุงเทพ จำกัด

(18) สมาคมอัญมณีและเครื่องประดับ ประกอบด้วย ประธานสมาคม ประธานอาวุโสสมาคม ผู้จัดการสมาคม ประธานสัมพันธ์สมาคม และผู้จัดการ เอ.เอ.เอ.เจมส์ จำกัด

(19) ผู้อำนวยการโครงการศึกษานโยบายอุตสาหกรรมชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย

(20) นักลงทุนที่สนใจจะลงทุนในต่างจังหวัด ประกอบด้วย ผู้อำนวยการฝ่ายการตลาด พรีเมียร์ มาเก็ตติ้ง ผู้จัดการผลิตภัณฑ์ของสวริกศรีราชานาฬิกา และเจ้าของโรงงานศรีราชานาฬิกา

8. การจัดทำแผนงาน/โครงการ ประสานการพัฒนาก่อสร้างอุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ

8.1 ในเดือนเมษายน 2531 หลังจากการประชุมดูงานระหว่างภาครัฐและเอกชนแล้ว ฝ่ายประสานแผนอุตสาหกรรม กอง กรอ. ได้ประสานกับคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน สมาคมอัญมณีและเครื่องประดับ คณะอนุกรรมการพัฒนาก่อสร้างอุตสาหกรรมชนบท กรอ. จังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ จัดทำแผนงานดำเนินการระหว่างภาครัฐบาลและสถาบันเอกชน ที่จะเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 5 แผนงาน 8 โครงการย่อย ซึ่งประกอบด้วย

(1) แผนงานการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียรนัยพลอย 3 โครงการย่อย คือ

- โครงการพัฒนาหมู่บ้านโรงงาน บ้านสร้างมิ่งแบบครบวงจร
 - โครงการบริษัทหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาเชิงธุรกิจ (บ้านนาดู)
 - โครงการศูนย์อำนวยการสมาคม จังหวัดศรีสะเกษ
- (2) แผนงานการพัฒนาหัตถกรรมไทย 1 โครงการย่อย
- โครงการระดมทุน เพื่อการจัดตั้งบริษัทศูนย์ธุรกิจหัตถกรรมสาขา จังหวัดอุบลราชธานี จำกัด
- (3) แผนงานสนับสนุนการลงทุนใหม่ 1 โครงการย่อย
- โรงงานพริกแห้ง จ.อุบลราชธานี (บริษัท ทุนสถาปนา จำกัด)
- (4) แผนงานจัดระบบการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท
- อยู่ระหว่างการพิจารณา
- (5) แผนงานสนับสนุนของรัฐ 2 โครงการย่อย คือ
- โครงการจัดระเบียบโรงงานเจียรระโนลลอยให้ถูกต้องตามกฎหมาย
 - โครงการฝึกช่างฝีมือเจียรระโนลลอย

8.2 แผนงาน/โครงการ พัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียรระโนลลอยของจังหวัดอุบลราชธานี

(1) โครงการพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียรระโนลลอยบ้านสร้างมิ่ง แบบครบวงจร มีระยะเวลาดำเนินการระหว่างเดือนเมษายน - ตุลาคม 2531 มีผู้รับผิดชอบโครงการ คือ สมาคมผู้ค้าอัญมณี สโมสรรไลอันอุบลราชธานี กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และจังหวัดอุบลราชธานี (โครงการ CARE และอุตสาหกรรมจังหวัด)

(2) โครงการบริษัทหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาเชิงธุรกิจ มีระยะเวลาดำเนินการระหว่างเดือนเมษายน - ตุลาคม 2531 มีผู้รับผิดชอบโครงการ คือ สมาคมอัญมณี โดยบริษัท เอ เอ เอ เจมส์ จำกัด และจังหวัดอุบลราชธานี โดยโครงการ CARE และอุตสาหกรรมจังหวัด

8.3 แผนงานโครงการพัฒนาหัตถกรรมไทยของจังหวัดอุบลราชธานี เป็นโครงการระดมทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาหัตถอุตสาหกรรมในเชิงธุรกิจ โดยการจัดตั้งบริษัทศูนย์ธุรกิจหัตถกรรมอุบลราชธานี จำกัด และในขั้นต้นมีทุนหนึ่งล้านบาท ผู้ถือหุ้นประกอบด้วย นักธุรกิจ ผู้ประกอบการรายย่อย ผู้สนใจให้ความสนับสนุนโครงการในพื้นที่ และนักธุรกิจจากส่วนกลาง

8.4 แผนงานโครงการลงทุนตั้งโรงงานแปรรูปพริกหัวเรือ มีผู้ลงทุน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ลงทุนจากส่วนกลาง โดยบริษัทสถาปนา กลุ่มผู้ลงทุนและผู้ประกอบการในจังหวัดอุบลราชธานี คือประธานและกรรมการหอการค้าจังหวัด และกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกพริก

8.5 สรุปการดำเนินการตามโครงการ

งานรายละเอียด	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.
1. การประชุม-ดูงานระหว่าง ภาครัฐและเอกชน	21-23						
2. การจัดทำแผนประสานการ พัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัด อุบลราชธานี ศรีสะเกษ	ภายใน 30 เม.ย.						
3. หน่วยราชการขออนุมัติการ ดำเนินการตามแผนจาก หน่วยงานต้นสังกัด		ภายใน 13					
4. การดำเนินการตามแผนงาน		←		6 เดือน			→
5. การติดตาม/ประเมินผลโครง- การ(คณะกรรมการพัฒนา อุตสาหกรรมชนบท				1-31			1-31
6. ข้อเสนอโครงการประสานการ ลงทุนอุตสาหกรรมในระดับ จังหวัด ตามแผนปฏิบัติการ กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2533 - 34 (คณะกรรมการพัฒนา อุตสาหกรรมชนบท)				1-31			

9. การประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 3/2531

9.1 ได้มีการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2531 เพื่อพิจารณาข้อเสนอของภาคเอกชนในเรื่องการเร่งรัดการลงทุนในชนบท ซึ่งจากความเดิมในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2531 ซึ่งภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้เห็นพ้องต้องกันที่จะให้มีการปรับทิศทางการประสานความร่วมมือ เพื่อให้เกิดการกระจายผลการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคให้มากขึ้นและเป็นระบบ โดยในการประชุมครั้งนี้ ได้กำหนดให้ กกร.พิจารณาจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทของภาคเอกชนขึ้น

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน กรอ. ได้ให้แนวทางในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท ที่จะจัดตั้งขึ้นให้เป็นกองทุนที่มีความแตกต่างจากกองทุนต่างๆ ที่เคยมีอยู่ กล่าวคือ กองทุนนี้จะมุ่งเน้นสนับสนุนการลงทุนในชนบทที่ยังมีศักยภาพการพัฒนาอุตสาหกรรมค่อนข้างต่ำ หรือมีอัตราเสี่ยงในการลงทุนค่อนข้างสูง แต่ก็พอมีความเป็นไปได้ การพัฒนาเพื่อให้เกิดการสร้างงาน และเกิดประโยชน์จากการสร้างงานนั้นๆ แก่ประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม

(2) กกร. ได้พิจารณาตามมติดังกล่าวได้ข้อสรุปที่สำคัญเสนอมา คือ

- เงินลงทุนหรือสินเชื่อไม่ใช่ปัญหาหลัก แต่เป็นผลสืบเนื่องจากการไม่มีโครงการดีๆ เสียมากกว่า ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังไม่สามารถปล่อยสินเชื่อในชนบทได้ครบตามเป้าหมายได้ ทั้งๆ ที่ธนาคารพาณิชย์มีเงินพร้อมอยู่ในมือ

- ภาคเอกชนยินดีเข้าร่วมโครงการนำร่องที่กำหนดขึ้นของทางภาคราชการโดยตรง ทั้งนี้พอประมวลโครงการที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น 6 โครงการ ประกอบด้วย

โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
1. การจัดตั้งโรงงานแปรรูปพริกหัวเรือ จ.อุบลฯ	บริษัท (ร่วมลงทุน) ธนาคารพาณิชย์ จำกัด (หอการค้าไทย)	1. เพื่อช่วยรองรับผลผลิตของเกษตรกรและเพิ่มรายได้ 2. สร้างความมั่นใจแก่นักธุรกิจท้องถิ่น
2. การจัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าพื้นเมืองที่ จ.อุบลฯ - ศรีสะเกษ	บริษัท ศูนย์ธุรกิจพัฒนกรรม จำกัด (หอการค้าไทย)	- ช่วยเชื่อมโยงตลาดสู่ชนบท
3. การพัฒนาหมู่บ้านโรงงานเจียรไนพลอยบ้านสร้างมิ่งแบบครบวงจร	สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ	- กอบกู้สถานการณ์การเจียรไนพลอยของชาวบ้านที่มีแรงงานกว่า 500 คน ไม่ให้ประสบภาวะล้มละลาย
4. บริษัทหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาเชิงธุรกิจ	บริษัท เอ เอ เอ เจมส์ จำกัด (สมาคมผู้ค้าอัญมณี)	- พัฒนาระบบการผลิต และช่างฝีมือให้สามารถรับช่วงผลิตโดยตรงจากส่วนกลาง มูลค่าปีละประมาณ 1 ล้านบาท
5. ศูนย์อำนวยการสมาคมผู้ค้าอัญมณี จังหวัดศรีสะเกษ	สมาคมผู้ค้าอัญมณี	- ให้ข่าวสารข้อมูลด้านการผลิตและการตลาดสู่ชนบทเพื่อให้เกิดขยายตัวด้านการรับช่วงผลิตพลอย
6. การจัดระบบการเงินในการผลิตเชิงทองเพื่อส่งออก	สมาคมธนาคารไทย	- เป็นแม่แบบที่จะสร้างระบบการแก้ไขปัญหาการเงินในชนบท

- จะใช้ระบบการประสานงาน ตามโครงการนำร่องเพื่อการแก้ไขปัญหาและเร่งรัดการลงทุนอุตสาหกรรมในชนบท โดยจะดำเนินการประสานศึกษาข้อเท็จจริง และการประสานการจัดดำเนินมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

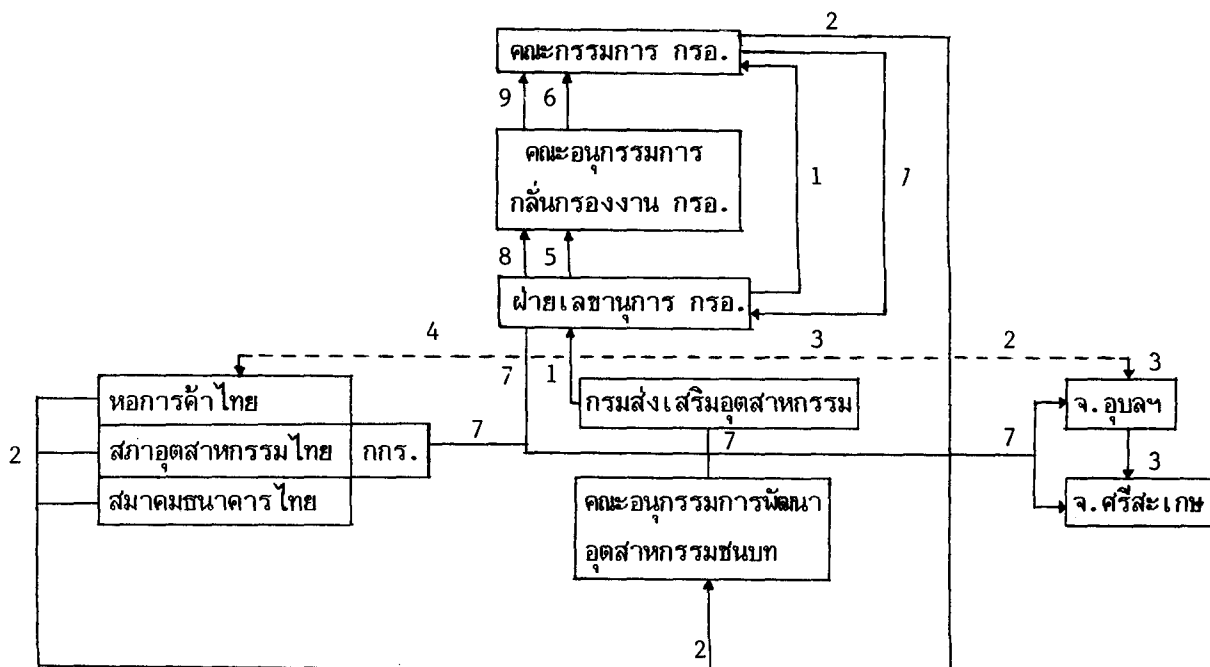
- ภาคเอกชนจะติดตามผลการดำเนินการตามโครงการนำร่อง และวิเคราะห์ผลเพื่อหาวิธีการปรับปรุง และขยายโครงการต่างๆ เหล่านั้นไปสู่พื้นที่เป้าหมายในจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

9.2 คณะกรรมการ กรอ. ได้มีการประชุม ครั้งที่ 3/2531 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2531 โดยได้ให้ความเห็นชอบตามแนวคิดในการเร่งรัดการลงทุนอุตสาหกรรมของ กกร. ตามข้อ 9.1

10. ขั้นตอนในปัจจุบัน

ขณะนี้ กองแผนงาน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม รับไปดำเนินการต่อ กอง กรอ. จะยังคงทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานว่ามีการปฏิบัติตามมติไปถึงระดับไหน เพื่อจัดเข้าระเบียบวาระให้คณะกรรมการ กรอ. ได้รับทราบเป็นระยะๆ

โครงการนำร่องเพื่อประสานการลงทุนอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด



อธิบาย

1. สศช. และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมนำเรื่องเสนอคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531 พิจารณา
2. คณะกรรมการ กรอ. มีมติให้ คณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเป็นองค์กรหลักในการหาแนวทางพัฒนา และให้สมาคมธนาคารไทย และหอการค้าไทยหารูปแบบการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท และให้หอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมหาแนวทางกระตุ้นนักธุรกิจ ในท้องถิ่น ให้มีการขยายการลงทุน
3. ฝ่ายเลขานุการ ออกสำรวจจังหวัดอุบลฯ และศรีสะเกษ
4. ฝ่ายเลขานุการพบปะพูดคุยกับหอการค้าไทย
5. ฝ่ายเลขานุการนำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ
6. ฝ่ายเลขานุการนำเรื่องเสนอคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 2/2531
7. ออกดูงานจังหวัดอุบลฯ ศรีสะเกษ และจัดทำแผนงาน/โครงการประสานการพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดอุบลราชธานี และศรีสะเกษ
8. ประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ เพื่อพิจารณาการจัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทของ กกร.
9. ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 3/2531 เห็นชอบตามแนวความคิดในการเร่งรัดการลงทุนอุตสาหกรรม กกร.

ผนวกที่ 5

การศึกษา

การแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออกโดยระบบคอนเทนเนอร์

1. จุดเริ่มต้น

จากการสัมมนาระหว่างภาครัฐและเอกชน เรื่องแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2529 ที่โรงแรมดุสิตธานี จัดโดย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ภาคเอกชน (หอการค้าไทย) ได้เสนอว่าควรมีการปรับระบบการขนส่งสินค้าให้มีปริมาณเพียงพอ ได้มาตรฐาน เกิดความสะดวก รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งให้มีคุณภาพดีขึ้น เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาการส่งออกทั้งทางตรงทางอ้อม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ที่ประชุมสัมมนาดังกล่าวจึงได้พิจารณาร่วมกันและมีมติให้นำเรื่องนี้เสนอเข้าที่ประชุม กรอ.

2. การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ กรอ.

ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้นำเรื่องการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออกโดยระบบคอนเทนเนอร์มาศึกษาแล้วพบว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ฝ่ายเลขานุการ กรอ. (กอง กรอ.) จึงส่งเรื่องดังกล่าว แจ้งให้หน่วยงานภายใน สศช. ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กองโครงการพื้นฐาน และฝ่ายประสานแผนพาณิชย์และบริการ กอง กรอ. และประสานกับฝ่ายเอกชน คือหอการค้าไทยเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาครั้งก่อนงาน กรอ. เพื่อพิจารณา

3. การดำเนินการของคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ.

3.1 คณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. ได้มีการพิจารณาเมื่อช่วงเดือน พ.ย. - ธ.ค. ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การพัฒนาและส่งเสริมการส่งออกสามารถเป็นกลไกสำคัญในการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และนำรายได้เงินตราต่างประเทศ จำเป็นที่ภาครัฐบาลและเอกชนจะได้ร่วมกันพิจารณาปัญหาอุปสรรคเพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ โดยภาคเอกชนเห็นว่า การจะเพิ่มเติมประสิทธิภาพในการจัดส่งสินค้าออกอาจดำเนินการได้หลายประการ เช่น การใช้ตู้คอนเทนเนอร์ เพื่อให้ผู้ส่งสินค้าสามารถใช้ประโยชน์ในการขนส่งสินค้าจากคลังสินค้าของตน ผ่านท่าเรือและขนไปยังเรือใหญ่ได้ทันที ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งและลดต้นทุนการจัดส่งสินค้า

3.2 คณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองงาน กรอ. เห็นว่า ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้แต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากการเคลื่อนไหวของสินค้าจะเกี่ยวข้องกับระบบการขนส่ง ซึ่งดำเนินการและดูแลโดยหน่วยงานของรัฐอยู่อย่างใกล้ชิด รวมทั้งเกี่ยวข้องกับระเบียบราชการอื่นๆ ที่มีหน่วยงานขนส่งโดยตรง จึงควรให้มีการศึกษาร่วมกันระหว่างภาคราชการและเอกชน โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคม และหอการค้าไทยเป็นหน่วยงานหลัก และ สศช. เป็นหน่วยงานประสานการศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบการจัดส่งสินค้าและบริการที่ต่อเนื่องเสนอ กรอ. ต่อไป

4. การประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2531

ที่ประชุม กรอ. ได้ประชุมพิจารณาเมื่อ 28 มกราคม 2530 มีมติเห็นชอบให้มีการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค่าขนส่งสินค้าออกของไทยตามแนวทางที่หอการค้าเสนอมา โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของเรื่องประสานงานกับกระทรวงการคลัง สศช. และหอการค้าไทยจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการ

5. การปฏิบัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ.

5.1 กระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งที่ 300/2530 ลงวันที่ 15 พ.ค. 30 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาค่าขนส่งสินค้าออกของไทย โดยมีรองปลัดกระทรวงคมนาคม (ฝ่ายการขนส่งทางน้ำและทางอากาศ) ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำงานและกองเศรษฐกิจการขนส่งและคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขปัญหาค่าขนส่งและปัญหาด้านการปฏิบัติในระบบการขนส่งสินค้าออกแล้วรายงานผลต่อกระทรวงคมนาคมภายใน 60 วัน

5.2 คณะทำงานฯ ได้มีการประชุมครั้งแรกอย่างเป็นทางการเมื่อ 4 มิ.ย. 2530 เพื่อพิจารณากำหนดขอบเขตการดำเนินงาน จัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข โดยมอบหมายให้จัดตั้งคณะทำงานย่อยประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำรายงานการศึกษา

5.3 การประชุมคณะทำงานครั้งที่ 2 เมื่อ 6 ก.ค. 2530 ได้พิจารณารายงานการศึกษาของคณะทำงานย่อย สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

- (1) ประเด็นปัญหาระดับนโยบาย และปฏิบัติที่เสนอให้ภาคราชการแก้ไข
- (2) ประเด็นปัญหาที่เสนอให้ภาคเอกชนรับไปพิจารณาดำเนินการ

5.4 กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือที่ คค. 0205/12482 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2530 (ลงนามโดย รวม.คมนาคม) ถึงเลขานุการ กรอ. สรุปรายงานผลการศึกษา เรื่องการแก้ไขปัญหาค่าขนส่งสินค้าโดยระบบคอนเทนเนอร์ และแจ้งว่า

(1) กระทรวงคมนาคม กำลังแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และการท่าเรือแห่งประเทศไทย

(2) ปัญหาอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนอกสังกัด เห็นควรเสนอให้ กรอ. พิจารณาดำเนินการต่อไป

(หมายเหตุ ... การดำเนินการช่วงนี้ใช้เวลาจนถึง 3 เดือน (ก.ค. - ต.ค.))

5.5 ฝ่ายประสานแผนพาณิชย์และบริการของ กรอ. (30 ตุลาคม 2530) ได้สรุปสาระสำคัญ ของการศึกษาและติดตามการดำเนินงาน เสนอรองเลขานุการ (พ.) โดยรายงาน ว่า กองโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และกอง กรอ. ได้ร่วมประสานงานกับกระทรวงคมนาคม (อย่างไม่เป็นทางการ) ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานส่วนใหญ่ กระทรวงคมนาคมต้องประสานงานกับกองโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจโดย function ของงานอยู่แล้ว) ในการศึกษาและติดตามการดำเนินงานเรื่องนี้ จึงเสนอให้ กองโครงการพื้นฐานฯ และกอง กรอ. ร่วมกันพิจารณาในรายละเอียดของข้อเสนอ รวมทั้งการจัดเตรียมวาระที่จะนำเสนอ กรอ. พิจารณา

5.6 ฝ่ายประสานแผนพาณิชย์และบริการของ กรอ. (พฤศจิกายน 2530) ได้สรุปข้อคิดเห็น เสนอ กอง กรอ. ดังนี้

(1) เสนอ กรอ. รับทราบส่วนที่กระทรวงคมนาคมรับผิดชอบ และดำเนินการและเสนอ กรอ. พิจารณาส่วนที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม

(2) ได้ประสานกับกองโครงการพื้นฐานฯ เห็นว่า ในขั้นต้นอาจไม่ต้องเสนอ กรอ. พิจารณาเนื่องจากข้อเสนอส่วนใหญ่ไม่ใช่ประเด็นนโยบาย แต่เป็นข้อขัดข้องในระดับปฏิบัติ

(3) โดยที่ข้อเสนอเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและเอกชน การดำเนินงานในเรื่องนี้ จึงอาจ พิจารณาดังนี้

- นำเสนอที่ประชุมคณะทำงานพิจารณากลับกรอ. เพื่อขอข้อคิดเห็นจากภาคเอกชน โดยเฉพาะหอการค้าไทย

- สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการมีหนังสือถึงกระทรวงคมนาคม ขอทราบความคืบหน้าของ ผลการพิจารณาของหน่วยงานในความรับผิดชอบของกระทรวงฯ

- ประสานกับหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือจากกระทรวงคมนาคม ในการติดตามผลการดำเนินงานในประเด็นต่างๆ ต่อไปเมื่อทราบผลตาม 5.6 (2)

- เห็นควรนำเสนอ กรอ. รับทราบผลการศึกษาและผลความคืบหน้าในการดำเนินงาน

5.7 ฝ่ายแผนงานและโครงการขนส่ง กองโครงการพื้นฐาน ได้สรุปปัญหา (12 มกราคม 2531) เสนอ ผอ.กองโครงการพื้นฐานฯ ตามที่คณะทำงานศึกษาปัญหาส่งออกโดยระบบคอนเทนเนอร์ที่ จัดจ้างโดยมติ กรอ. (หมายเหตุ : เสนอขึ้นหลังจากผ่านคณะทำงานกลับกรอ.ฯ โดยก่อนหน้านี้ได้มี การปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการตลอดมา)

5.8 คณะทำงานพิจารณาถ้อยแถลงของ กกร. โดยมีเลขาธิการ กกร. เป็นประธาน และ กอง กกร. เป็นฝ่ายเลขานุการ ผู้เข้าร่วมชี้แจงประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรมศุลกากร และผู้แทนภาคเอกชน เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2530 ที่ประชุมเห็นควรนำเสนอคณะกรรมการ กกร. พิจารณา ดังนี้

(1) รับทราบผลการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าโดย คอนเทนเนอร์ และการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เท่าที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

(2) พิจารณาและมอบหมายให้มีการดำเนินการแก้ไขในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดของสถานที่ในเขตท่าเรือ และนำไปสู่การพัฒนาระบบคอนเทนเนอร์ที่ได้มาตรฐาน จึงควรสนับสนุนการจัดหาสถานีรับส่งตู้สินค้า (Container Freight Station) เพื่อให้รวบรวมและบรรจุสินค้านอกเขตการทำเรือ โดยคำนึงถึงแหล่งที่ตั้งสถานที่ที่จะสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก และการแก้ไขปัญหาคอขวดจราจรในเขต กทม.

- ในประเด็นของการบรรเทาปัญหาการลักลอบสินค้าที่ผิดกฎหมาย และการหลบเลี่ยงภาษี ศุลกากรนั้น ควรสนับสนุนการดำเนินโครงการจำแนกระดับผู้ส่งออกของกรมศุลกากร เพื่อปรับปรุงขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้คล่องยิ่งขึ้น จัดทำแผนงานและจัดหาบุคลากรให้เพียงพอกับการตรวจปล่อยสินค้านอกเขตการทำเรือ และให้ผู้แทนภาคเอกชนร่วมมือในการตรวจสอบ ควบคุม ดูแล และให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย

ลดภาระของภาคเอกชนในเรื่องข้อจำกัดด้านเวลาการอนุญาตเข้าไปลากจูงตู้คอนเทนเนอร์ รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของตู้คอนเทนเนอร์จากต่างประเทศเพื่อบรรทุกสินค้าภายในประเทศ

มอบให้กระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณาจัดตั้งคณะทำงาน ทำหน้าที่ติดตามผลการพิจารณาของหน่วยงานต่างๆ ในการแก้ไขปัญหามอบหมายให้ปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะทำงาน และรายงานผลเสนอ กกร. เป็นระยะๆ และเพื่อให้ระบบคอนเทนเนอร์ในประเทศไทยมีการพัฒนาไปสู่มาตรฐานสากล สามารถรองรับการขยายตัวของการส่งออกของประเทศในปัจจุบัน และแนวโน้มในระยะต่อไป

6. การประชุมคณะกรรมการ กกร. ครั้งที่ 2/2531

ได้มีการประชุมคณะกรรมการ กกร. ครั้งที่ 2/2531 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2531 ที่ประชุมได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติม คือ

(1) การจัดตั้งสถานีรับส่งตู้สินค้า (Container Freight Station) นั้น เห็นควรให้การสนับสนุน และไม่จำเป็นต้องมีอยู่แห่งเดียว อาจจะกระจายไปในที่ต่างๆ ได้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการจราจร และจากการที่อุตสาหกรรมได้กระจายไปในจุดต่างๆ

(2) การที่จะให้เอกชนลงทุนจัดตั้งและดำเนินการสถานีรับส่งตู้สินค้านั้น เห็นควรให้การ

สนับสนุน แต่กรมศุลกากรต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อเอกชนจะได้พิจารณาความเหมาะสมของการลงทุนต่อไป

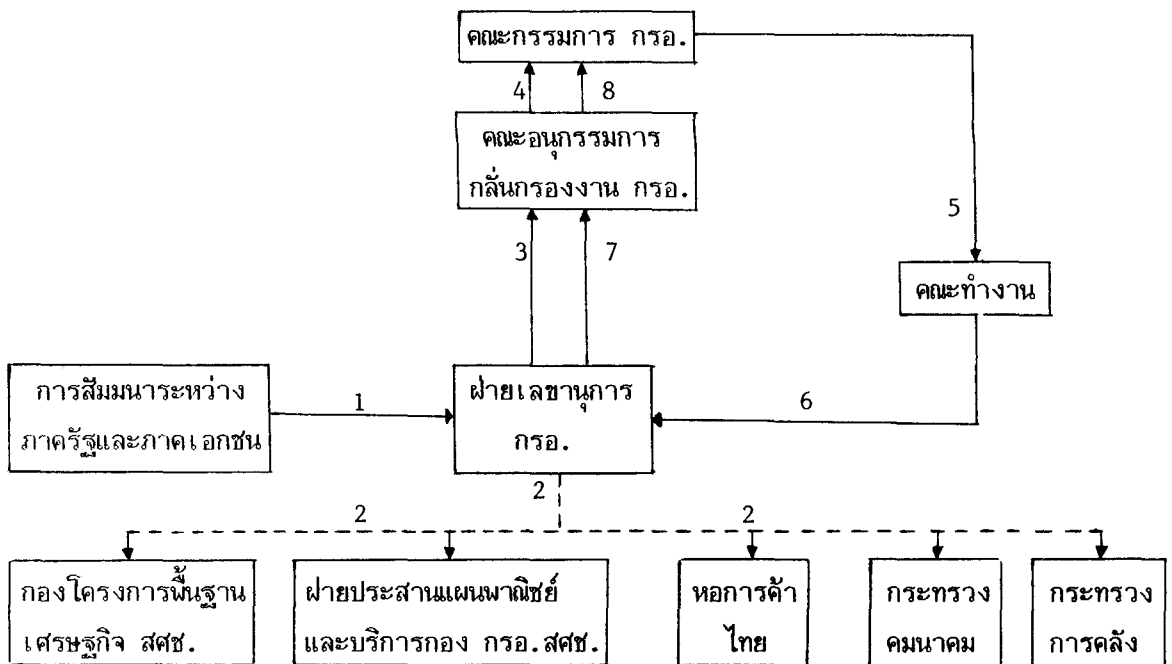
ที่ประชุมได้มีมติ ดังนี้

(1) มอบหมายให้กระทรวงคมนาคมรับไปจัดตั้งทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย เพื่อทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนวทางการจัดระบบและแผนปฏิบัติการพัฒนาการขนส่งในระบบมาตรฐานสากล (Door to Door) และเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายระเบียบของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องให้อื้ออำนวยต่อการลดต้นทุนการขนส่ง และติดตามผลการศึกษาแล้วรายงานต่อ กรอ. เป็นระยะๆ

(2) มอบหมายให้กระทรวงการคลัง เร่งกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ในการที่จะให้เอกชนลงทุนจัดตั้ง และดำเนินกิจการสถานีรับส่งตู้สินค้า (Container Freight Station)

(3) มอบหมายให้ผู้แทนภาคเอกชน 3 สถาบัน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังจะกำหนดขึ้นตามข้อ 2 ให้ภาคเอกชนทราบโดยทั่วกัน และกระตุ้นให้มีการลงทุนของภาคเอกชนในการจัดตั้งสถานีรับส่งตู้สินค้านอกเขตการทำเรือขึ้นโดยเร็ว รวมทั้งให้ความร่วมมือกับภาคเอกชนในการตรวจสอบ ควบคุม ดูแล และให้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขกฎหมายการลักลอบสินค้าที่ผิดกฎหมาย และหลบเลี่ยงภาษีศุลกากร

ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าออก โดยระบบคอนเทนเนอร์



อธิบาย

1. การสัมมนาระหว่างภาครัฐและเอกชน มีมติให้นำเรื่องนี้เสนอต่อคณะกรรมการ กรอ. โดยเสนอเรื่องให้ ฝ่ายเลขานุการ กรอ.
2. ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้ประสานกับหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และหาข้อมูลเพิ่มเติม
3. ฝ่ายเลขานุการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการกลั่นกรองฯ
4. นำเรื่องเข้าคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2530 เพื่อขอมติให้ตั้งคณะทำงานขึ้นมา ทำการศึกษา
5. คณะกรรมการ กรอ. มีมติให้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษา
6. คณะทำงานทำการศึกษา และสรุปผลให้ฝ่ายเลขานุการ
7. ฝ่ายเลขานุการนำเข้าคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณำเสนอคณะกรรมการ กรอ.
8. ฝ่ายเลขานุการนำเสนอคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 2/2531 เพื่อพิจารณา

ผนวกที่ 6

แบบสอบถามเกี่ยวกับการปรับปรุงคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน
เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ.จังหวัด)
ของจังหวัด.....

1. จังหวัดนี้ได้มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด เมื่อ พ.ศ.
2. ปัจจุบัน กรอ.จังหวัด มีกรรมการทั้งหมด คน
แยกเป็น กรรมการภาครัฐบาล จำนวน คน
กรรมการภาคเอกชน จำนวน คน
(โปรดส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้ง กรอ.จังหวัด แบบแบบสอบถามนี้ด้วย)
3. กรอ.จังหวัดนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ บ้างหรือไม่
(ก) ไม่มี
(ข) มี จำนวน คณะ ได้แก่
.....
.....
.....
4. ท่านคิดว่า กรอ.จังหวัด ของท่านมีจำนวนกรรมการมากเกินไปหรือไม่
(ก) จำนวนมากเกินไป
(ข) ไม่มาก เหมาะสมแล้ว
5. ในกรณีที่ท่านตอบข้อ 4 (ก) ท่านพบว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานหรือมีปัญหาในการประชุมหรือไม่
(ก) ไม่มีปัญหา
(ข) มีปัญหา ได้แก่
ปัญหา 1.
2.
3.

6. ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุง กรอ.จังหวัด หรือไม่
- (ก) ไม่ต้องปรับปรุง
- (ข) ควรมีการปรับปรุง
7. ในกรณีที่ท่านตอบข้อ 6 (ข) ท่านคิดว่ารูปแบบในการปรับปรุง กรอ.จังหวัด ควรเป็นรูปแบบใด
- (ก) ยกเลิก กรอ.จังหวัดเดิม และจัดตั้ง กรอ.จังหวัดขึ้นใหม่ ประกอบด้วยผู้แทนจาก ภาครัฐบาลและภาคเอกชน ที่เหมาะสมจำนวน ประมาณ 7-8 คน โดยให้มีอนุกรรมการ กรอ.สายอาชีพตามที่ กรอ.จังหวัด เห็นสมควร
- (ข) คง กรอ.จังหวัด ไว้เช่นเดิม แล้วตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงาน และมีอนุกรรมการสายอาชีพตามที่ กรอ.จังหวัด เห็นสมควร
- (ค) อื่นๆ (โปรดระบุ)
8. ถ้าจะมีการเปลี่ยนโครงสร้าง กรอ.จังหวัด เป็นรูปแบบตามข้อ 7(ก) ผู้ที่เป็น กรอ.จังหวัดอยู่เดิม หากไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น กรอ.จังหวัด แต่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการ กรอ.จังหวัดแทน ท่านคิดว่าบุคคลเหล่านั้นจะเห็นด้วยหรือยอมรับการเปลี่ยนแปลงหรือไม่
- (ก) ยอมรับ หรือเห็นด้วย
- (ข) ไม่ยอมรับ หรือไม่เห็นด้วย
9. เลขานุการ กรอ.จังหวัด ปัจจุบัน คือ.....
- ในการดำเนินงาน (ก) ไม่มีปัญหาอุปสรรค
- (ข) มีปัญหาอุปสรรค คือ
- ปัญหา 1.
2.
10. ในกรณีที่ท่านตอบข้อ 9(ข) ท่านคิดว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงเลขานุการ กรอ.จังหวัด หรือไม่
- (ก) ไม่ต้องเปลี่ยนแปลง (ข) ควรเปลี่ยนแปลง โดย
-
11. ให้ท่านแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุง กรอ.ทั้งระบบ
-
-

12. บทบาท กรอ.จังหวัด นี้ ในปัจจุบันเน้นหนักด้านใด
- (ก) การแก้ปัญหาให้ธุรกิจเอกชน
 - (ข) การร่วมมือระหว่างราชการกับภาคเอกชนในการพัฒนาด้านการผลิต การตลาด และการจ้างงาน
13. กรอ.จังหวัดนี้ มีกิจกรรมตามลักษณะข้อ 12(ข) บ้างหรือไม่ เรื่องใดบ้าง
-
-
-
14. ท่านคิดว่าบทบาทของ กรอ.จังหวัด ควรเป็นอย่างไร (เรียงลำดับความสำคัญ)
- ลำดับที่ 1
 - ลำดับที่ 2
 - ลำดับที่ 3
 - ลำดับที่ 4

ผนวกที่ 7

แบบสอบถามประชาชนหอการค้าจังหวัด

เกี่ยวกับ กรอ.จังหวัด (หอการค้าจังหวัด)

1. หอการค้าจังหวัดนี้ตั้ง เมื่อ พ.ศ.
2. ประชาชนหอการค้าคนปัจจุบัน ชื่อ อายุ ปี
อาชีพ
3. ท่านคิดว่า กรรมการ กรอ.จังหวัดของท่านมีจำนวนมากเกินไปหรือไม่
 มากเกินไป
 ไม่มาก เหมาะสมแล้ว
4. ถ้ากรรมการมากไป มีปัญหาในการปฏิบัติงานหรือการประชุมหรือไม่
 ไม่มี
 มี คือ
 1.
 2.
 3.
 4.
 5.
5. เลขานุการ กรอ.จังหวัด ปัจจุบัน คือ
 เหมาะสมหรือไม่
 เหมาะสมแล้ว
 ไม่เหมาะสม เพราะ

6. ถ้าไม่เหมาะสม ควรเปลี่ยนเลขานุการเป็น

7. กรอ. จังหวัดนี้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่หอการค้าเข้ามีส่วนร่วมบ้างหรือไม่

ไม่มี

มี จำนวน คณะ ได้แก่

1.
2.
3.
4.

8. การเสนอเรื่องเข้าสู่ กรอ. จังหวัด ทางหอการค้าจังหวัด มีกระบวนการอย่างไร

ตั้งแต่มีปัญหาเกิดขึ้น
.....

9. ตั้งแต่ตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้นมา กรอ. จังหวัดของท่านมีกิจกรรมบ้างไหม

ไม่มี

มี

ถ้ามี กิจกรรมดังกล่าวนี้ ท่านคิดว่ามีความสำคัญและจำเป็นหรือไม่

ไม่เลย

มีมาก ถ้าไม่มี กรอ. จังหวัด ก็จะไม่มีการแก้ปัญหา

ไม่จำเป็นที่จะต้องมี กรอ. จังหวัด ก็สามารถดำเนินการได้

อื่นๆ

10. ดั้งนั้นการมี กรอ. จังหวัด กับไม่มี

มีดีกว่า เพราะ

มีที่รับฟังปัญหา

พอแก้ปัญหาได้บ้าง

แก้ปัญหาได้มาก

อื่นๆ

ไม่มีดีกว่า เพราะ

มีแล้วก็ไม่ทำอะไรไม่ได้

มีแล้วก็ไม่มีความหมาย

ไม่ได้รับความสนใจจากภาคเอกชน

ไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐบาล

ประธาน กรอ. จังหวัด ไม่สนใจ

อื่นๆ

11. ในความคิดของท่าน บทบาทของ กรอ.จังหวัด ควรเป็นอย่างไร (เรียงลำดับความสำคัญ)

12. ท่านคิดว่า รูปแบบ กรอ.จังหวัด ในขณะนี้ ควรปรับปรุงหรือไม่
 ไม่ต้อง
 ควรปรับปรุงอย่างยิ่ง โดยปรับปรุงดังนี้

13. บทบาท กรอ.จังหวัดนี้ ในปัจจุบัน เน้นหนักด้านใด
 (ก) การแก้ปัญหาให้ธุรกิจเอกชน
 (ข) การร่วมมือระหว่างภาคราชการและเอกชนในการพัฒนาด้านการผลิต การตลาด
 และการจ้างงาน
14. กรอ.จังหวัดนี้ มีกิจกรรมตามลักษณะข้อ 13(ข) บ้างหรือไม่ เรื่องใดบ้าง

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 1

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ)
3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (สศช.) โดย ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ
4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.ลิขิต ชีร์เวคิน และ
ดร.ไกรยุทธ ชีร์ตยาคีนันท์
5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โดย ดร.วรเดช จันทรศร
6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.ไกรยุทธ ชีร์ตยาคีนันท์
7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหา และ การปฏิรูป โดย ดร.วรเดช จันทรศร และ
ดร.วินิต ทรงประทุม
9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหา และ ข้อเสนอแนะบางประการ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
10. การปฏิรูปการบริหาร โดย ดร.วรเดช จันทรศร
11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.วรเดช จันทรศร
12. รายงานสรุปผลการสัมมนา โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ)

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 2 ปีที่ 1

1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรีชญ์ เวสศิริชัย
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
: การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณมนุญญ์ วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐนร คุณศิริพิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรเดช จันทรศร
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน
ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปกรณ์ ปรียากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีร์เวคิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.พิทยา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จรี วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management
of Economic and Social Development

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบอบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สรุปรวกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

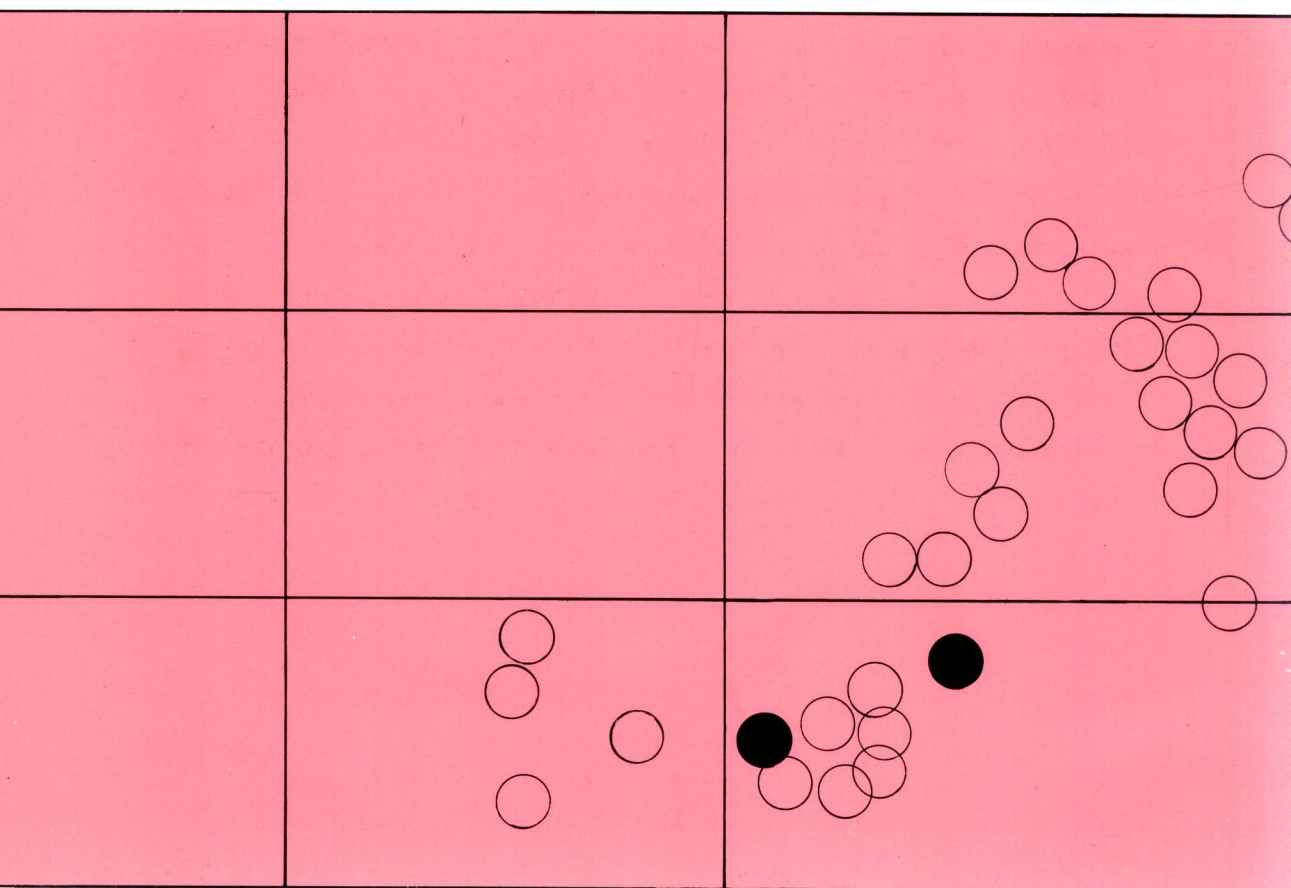
สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ

CODE:	EMT7
TITLE:	คณะกรรมการร่วมภาคีรณรงค์ลดอุบัติเหตุทางเศรษฐกิจ: การศึกษาด้านการบริหาร
PRICE:	130 Baht (US\$6)

พิมพ์ที่: บริษัท ปูนเกลาการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ
โทร.4249350 สรินทร์ มณีดลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

พ.ศ. 2532



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand

Tel. 258-9012-7, 258-9027-9

Telex 20666 RAJAPAK TH